جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY
معهد الحقوق
INSTITUTE OF LAW

ورقة حول: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم

للتعليم القانوني في فلسطين

إعداد
آلاء حماد

سلسلة أوراق بحثية حول التعليم القانوني

(4/2020)

معهد الحقوق-جامعة بيرزيت

ورقة حول: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للتعليم القانوني في فلسطين

إعداد
آلاء حماد

سلسلة أوراق بحثية حول التعليم القانوني

(2020/4)

معهد الحقوق- جامعة بيرزيت

الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للتعليم القانوني في فلسطين

سلسلة أوراق بحثية حول التعليم القانوني (2020/4)

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2020

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

نشرت هذه الورقة بدعم من مؤسسة كونراد أديناور

Copyright © 2020 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

This Publication is supported by

Konrad Adenauer Stiftung

الآراء الواردة في هذا الورقة تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد الحقوق، ويتحمل الكاتب المسؤولية الكاملة عن المعلومات الواردة في هذا الكتاب وتوثيق مصادر معلوماتها.

تقديم:

تعالج هذه الورقة الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للتعليم القانوني، في ظل في زيادة عدد مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، وما صاحب هذه الزيادة من رغبة في تنظيم هذه المؤسسات وتوضيح الأحكام القانونية الخاصة بها انسجامًا مع مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية وسيادة القانون، ليس فقط لبيان واجبات والتزامات مثل هذه المؤسسات، بل أيضًا لتوضيح حقوقها وضمان تحقيقها لأهدافها.

تنبع أهمية هذه الورقة الوصفية في كونها تسلط الضوء على التشريعات الفلسطينية الناظمة لموضوع التعليم القانوني، من خلال بيان آلية تنظيمها للتعليم القانوني، وتحديد صلاحيات الجهات المسؤولة في دولة فلسطين على تقديمها، وغيرها من الجوانب ذات العلاقة. كما تكمن أهمية هذه الورقة في كونها تسلط الضوء على دور كل من وزارة التعليم العالي ومؤسسات التعليم العالي في فلسطين، ونقابة المحاميين النظاميين في تقديم وتنظيم التعليم القانوني، وتحديد صلاحيات كل جهة، وبيان مدى التنسيق الذي يتم بين هذه الجهات الأساسية في التخطيط وتقديم التعليم القانوني في فلسطين.

إيفاءً لهذه الغاية تم تقسيم هذه الورقة إلى محورين؛ المحور الأول يتناول الإطار القانوني الناظم للتعليم القانوني وفق المنظومة القانونية الفلسطينية. أما المحور الثاني فيستعرض الإطار المؤسسي للتعليم القانوني في فلسطين، وذلك ببيان دور كل من مؤسسات التعليم العالي ووزارة التعليم العالي، ونقابة المحامين النظاميين في تقديم التعليم القانوني، مع بيان صلاحيات وواجبات كل جهة.

المحور الأول: الإطار القانوني الناظم للتعليم العالي في ضوء المنظومة القانونية الفلسطينية
المحور الثاني: الإطار المؤسسي للتعليم القانوني

1. الإطار القانوني الناظم للتعليم العالي في ضوء المنظومة القانونية الفلسطينية

يقصد بالإطار القانوني الناظم للتعليم العالي في فلسطين؛ مجمل التشريعات، الأنظمة، القرارات والإجراءات الصادرة التي تتخذها دولة فلسطين بهدف تنظيم مؤسسات التعليم العالي، والأنظمة الصادرة من الجهات ذات الاختصاص لكل مؤسسة على حده، وفيما يلي توضيح لأبرز هذه التشريعات.

1.1 القانون الأساسي المعدّل[1]

أكد القانون الأساسي المعدل بالمادة (24) منه على أن التعليم حق لكل مواطن ومجاني في المؤسسات العامة، كما بينت ذات المادة في الفقرة الثالثة منها على خضوع التعليم بمختلف مراحله وبجميع مستوياته لإشراف السلطة الوطنية الفلسطينية. وأكد في الفقرة الرابعة من ذات المادة على أنه يكفل استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، كما يضمن حرية البحث العلمي، وتعمل السلطة الوطنية على تشجيعها وإعانتها.[2]

2.1 التشريعات العادية

- **قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي[3]**

على غرار القانون الأساسي المعدل أكد القرار بقانون لسنة 2018م على أن التعليم حق لكل فرد، ولكنه اقتصر هذا الحق على من تتوفر فيه "شروط الالتحاق التي تحددها الوزارة والمؤسسة..."[4] كما وضح أهداف التعليم العالي، والتي من أهمها؛ تشجيع ودعم برامج التعليم المستمر التي تقدمها مؤسسات التعليم العالي[5]، وإتاحة المجال أمام جميع الطلبة للالتحاق بالتعليم العالي، ودعم وتطوير مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العلمي.[6]

كما بين القرار بقانون المهام والصلاحيات التي تقع على عاتق وزارة التعليم العالي، أهمها؛ تنفيذ سياسات التعليم العالي في كافة المجالات وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، متابعة مؤسسات التعليم العالي وبرامجها وأنظمتها الأكاديمية، والخدمات التي تقدمها، وجودة أدائها ومخرجاتها، النظر في طلبات ترخيص مؤسسات التعليم العالي المرفوعة من قبل الهيئة، معادلة وتصديق الشهادات، التنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة لوضع أنظمة ترخيص مزاولة المهن التي تتطلب مؤهلات علمية.[7]

---

[1] القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية "عدد ممتاز"، بتاريخ 2003/3/19.

[2] نصت المسودة الثالثة لمشروع دستور دولة على الأحكام ذاتها التي نص عليها القانون الأساسي المعدل وذلك في المادتين (42،43) منه، مع اختلاف يكمن في دور الدولة في تشجيع وتطوير التعليم العالي والجامعات، حيث حدد ذلك ضمن معيار معين، بالنص على أن الدولة تعمل على تشجيع وإعانة الجامعات وحمايتها ضمن حدود إمكانياتها. (ناثان براون، مسودة دستور دولة فلسطين: المسودة الثالثة، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسيحية، رام الله، 2003، ص 18)

[3] قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي، المنشور على الصفحة (4)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (142)، بتاريخ 2018/4/22.

[4] المادة (2) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.

[5] عرفت المادة (1) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي المؤسسة على أنها: اكل مؤسسة تعليم عالٍ تقدم خدماتها في مجال التعليم العالي. وعرف التعليم العالي، على أنه: كل دراسة أكاديمية أو مهنية في مؤسسة تعليم عالٍ معترف بها، لا تقل الدراسة فيها عن سنة دراسية كاملة أو فصلين دراسيين بعد الحصول على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها.

[6] المادة (4) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.

[7] المادة (5) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.

كذلك منح مجلس التعليم العالي مجموع من الصلاحيات، من ضمنها: إقرار السياسة العامة للتعليم العالي والبحث العلمي في فلسطين وتطويرها، وضع الأسس العامة المتعلقة بقبول الطلبة في مؤسسات التعليم العالي، مراقبة تنفيذ المؤسسة لقرارات المجلس المتعلقة بقبول الطلبة وتحديد اعدادهم، وفقاً للتعليمات التي يضعها رئيس المجلس، اقتراح مشاريع قوانين التعليم العالي أو تعديلها على ضوء تطور السياسات العامة في الدولة، واقتراح الأنظمة، وتنسيبها لمجلس الوزراء لإصدارها.[8]

منح القرار بقانون الجامعة شخصية اعتباريه،[9] وصنفها إلى ثلاث أنواع: حكومية، عامة، خاصة،[10] ونظم إدارة الجامعة بمختلف أنواعها وترخيصها والإشراف عليها والاعتمادات بنوعيها الخاص والعام. علمًا بأن هذا القرار بقانون يسري على جميع المؤسسات المعتمدة في سجلات الهيئة قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون، حيث اعتبر القرار بقانون هذه المؤسسات مرخصة حكمًا، إلا أنه ألقى على عاتقها تصويب أوضاعها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه، ويجوز تمديد هذه المدة لستة أشهر أخرى بموجب قرار من الوزير.[11] كما تجدر الإشارة إلى أن هذا القرار بقانون ألغى صراحة قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي[12]، ومن الملاحظ أن القرار بقانون الساري لم يأتِ بشيء جديد فيما يتعلق بتحديد مسؤولية الدولة عن إعمال الحق في التعليم العالي، وفي الأخذ التدريجي في مجانية التعليم العالي.

وبمراجعة نصوص القرار بقانون لسنة 2018م؛ يؤخذ عليه عدم النص صراحة على أن التعليم العالي حق شأنه شأن التعليم العام، ولم يؤكد على أنها خدمة غير ربحية وواجبة من طرف الدولة، ولم يوضح دور الدولة في إعمال هذا الحق، بل اكتفى بما جاء في نص المادة (2) حول الحق في التعليم العالي، حيث يلاحظ أن القرار بقانون يعطي الوزارة دورًا تنظيميًا، أكثر منه دورًا مركزيًا في إعمال الحق في التعليم العالي. كما يخلو القرار بقانون من تحديد الخطوط العامة للمعايير الواجب اتباعها في منح التراخيص للبرامج الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي، ويخلو أيضًا من تحديد علامة القبول الدنيا للالتحاق في مؤسسات التعليم العالي، وبخاصة علامة القبول في الجامعات.[13] علمًا بأنه تم تدارك ذلك بصدور قرار في العام 2020 يحدد علامات القبول في الجامعات، وهو ما سيتم توضيحه في بند التشريعات الثانوية.

- **قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين،[14] وتعديله[15]**

[8] المادة (7) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.
[9] المادة (16) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.
[10] المادة (17) القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.
[11] المادة (41) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.
[12] قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي، المنشور على الصفحة (28)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (27)، بتاريخ 1998/12/8.
[13] للمزيد من الملاحظات حول القرار بقانون، انظر: بيان صادر عن الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم" حول القرار بقانون رقم (6) لسنة 2019م بشأن التعليم العالي، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم، فلسطين، 2018/7/30.
[14] قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، المنشور على الصفحة (58)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (101)، بتاريخ 2013/8/20.
[15] عدل بموجب قرار بقانون رقم (5) لسنة 2017م بتعديل القرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين.

جاء هذا القرار بهدف تعزيز حصول الطلبة على المستوى التعليمي اللائق، والمساهمة في إعداد وتأهيل الموارد البشرية في فلسطين، من خلال تشجيع الطلبة على الدراسة في التخصصات التعليمية المختلفة، وتوفير موارد مالية مستدامة لإقراض الطلبة أثناء سنوات الدراسة، وإتاحة الفرص المتكافئة لجميع الطلبة دون تمييز بالاستفادة من الخدمات التي يقدمها الصندوق.

نص القرار بقانون على تمتع هذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، كما نظم إدارة الصندوق، وأهدافه التي ترتكز بشكل أساسي على المساهمة في تمكين الطلبة من استكمال تعليمهم في مؤسسات التعليم العالي، وتوفير القروض للطلبة المنتظمين في مؤسسات التعليم العالي في فلسطين. كما عالج القرار بقانون؛ موارد الصندوق المالية والرقابة وإعداد السجلات والتقارير.

3.1 التشريعات الثانوية

التعليم العالي بما فيه من تعدد واختلاف في طبيعة مؤسساته وأهدافها، فإن نشاطاته بأمس الحاجة إلى هذا النوع من التشريعات الثانوية على اختلاف مستوياتها، شريطة أن تكون محكومة بنصوص ومبادئ دستورية وقانونية تضمن تحقيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

ومنذ صدور القرار بقانون بشأن التعليم العالي لسنة 2018م أصدرت السلطة التنفيذية مجموعة من التشريعات الثانوية بمسميات متعددة ومختلفة منها الأنظمة والتعليمات والقرارات، وعليه سنتناول في هذه الجزئية التشريعات الثانوية الصادرة استنادًا للقرار بقانون لسنة 2018م.

- **قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2020م بنظام الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي[16]**

صدر هذا القرار استنادًا لنص المادة (2/38) من القرار بقانون لسنة 2018م، حدد بموجبه أهداف الهيئة ومهامها والتي تتمثل في وضع أسس ومعايير الاعتماد العام والاعتماد الخاص ومعايير البرامج الأكاديمية بما يتفق مع المعايير والممارسات الدولية، وتطبيق معايير الاعتماد العام والاعتماد الخاص على المؤسسة لغاية إصدار تراخيص المؤسسة، واعتماد البرامج الأكاديمية في المؤسسة، وتطوير نظام ضمان جودة التعليم العالي، وتقييم المؤسسة وبرامجها الأكاديمية كل عام أكاديمي وفقًا لما يقرره المجلس من معايير وإجراءات بحسب سياسات واستراتيجيات للتعليم العالي، ومتابعة وتقييم التراخيص والاعتماد الصادر عن الهيئة.

كما تضمن القرار الوسائل التي يمكن للهيئة اللجوء لها لتحقيق أهدافها، من بينها؛ رفض أو تجميد أو سحب اعتماد البرامج التعليمية أو التراخيص.

[16] قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2020م بنظام الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي، المنشور على الصفحة (9)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (169)، بتاريخ 2020/7/22.

- **قرار رقم (2/ ج3/ م.ت.ع) لعام 2020 بشأن معدلات القبول في بعض التخصصات للعام 2020/ 2021م**

صدر هذا القرار استنادًا للمادة (3/7) والمادة (6/9) من القرار بقانون لسنة 2018م، والذي بموجبه حدد الحد الأدنى لمعدل الثانوية العامة المطلوب للالتحاق بدرجة البكالوريس في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وغير الفلسطينية بدءًا من الفصل الأول للعام الدراسي 2021/2020، وبموجب هذا القرار تم تحديد معدل قبول تخصص الحقوق (75%) فأعلى.

- **قرار رقم (1) لسنة 2020م بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي بدءًا من العام الدراسي 2021/2020م[17]**

صدر هذا القرار استنادًا للمادتين (3/7) و(3/9) من القرار بقانون لسنة 2018م، والذي بموجبه أكد على ما ورد في القرار سالف الذكر المتعلق بمعدلات قبول بعض التخصصات للعام 2020، حيث حدد الأسس العامة للقبول لدرجة البكالوريس في مؤسسات التعليم العالي بدءًا من العام الدراسي 2021/2020، حيث سمح لطلبة فرع العلمي والأدبي (العلوم الإنسانية) والشرعي بدراسة تخصص الحقوق، وبالتالي يستثنى طلبة فرع؛ الصناعي، الزراعي، الفندقي والاقتصاد المنزلي، الريادة والأعمال من دراسة تخصص الحقوق.

كما أكد القرار في المادة الثالثة منه على أن معدل الثانوية العامة المطلوبة للالتحاق بدرجة البكالوريس (75%) فأعلى.

- **قرار رقم (64) لسنة 2019م بشأن تشكيل مجلس التعليم العالي[18]**

استنادًا للمادة (6) من القرار بقانون لسنة 2018م، صدر القرار رقم (64) نظم بموجبه تشكيل مجلس التعليم العالي.

- **قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2020م بالنظام الأساسي للجامعات الحكومية[19]**

شكل هذا القرار الإطار العام لنظام عمل الجامعات الحكومية فقط، وتسري أحكامه على كافة الجامعات الحكومية. تضمن القرار الموضوعات الآتية؛ تمتع الجامعة بالشخصية الاعتبارية، مكونات الجامعة، والشهادات والدرجات العلمية التي تمنحها، كما اشتمل على العديد من الأحكام التي تنظم إدارة هذه الجامعات.

- **قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية[20]**

---

[17] قرار رقم (1) لسنة 2020م بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي بدءًا من العام الدراسي 2021/2020م، المنشور على الصفحة (14)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (170)، بتاريخ 2020/8/19.

[18] قرار رقم (64) لسنة 2019 بشأن تشكيل مجلس التعليم العالي، المنشور على الصفحة (17)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (158)، بتاريخ 2019/8/19.

[19] قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2020م بالنظام الأساسي للجامعات الحكومية، المنشور على الصفحة (21)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (165)، بتاريخ 2020/3/19.

[20] قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، المنشور على الصفحة (17)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (169)، بتاريخ 2020/7/22.

نظم هذا القرار آلية الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة من مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية، حيث نص على تشكيل لجنة عليا مهمتها؛ إقرار تشكيل اللجان الفنية لدراسة طلبات الاعتراف والمعادلة، المصادقة على توصيات وقرارات اللجان الفنية بالاعتراف ومعادلة الشهادات، إلغاء أي وثيقة اعتراف ومعادلة إذا ثبت عدم صحة المعلومات أو الوثائق التي اعتمدت للحصول عليها، أو ورود خطأ جسيم في وثيقة الاعتراف والمعادلة ذاتها حسب الأصول، وغيرها من المهام.[21]
كما بين القرار آلية تقديم طلب الاعتراف والمعادلة، وشروط الاعتراف بالشهادة ومعادلتها بدرجة البكالوريس والدبلوم المتوسط، والدبلوم العالي والماجستير والدكتوراه.

إلى جانب هذه التشريعات الثانوية صدر العديد منها، نذكر على سبيل المثال: قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2019م بنظام مجلس البحث العلمي،[22] قرار رقم (75) لسنة 2018م بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة الأزهر.[23]

والجدير بالذكر أن القرار بقانون لسنة 2018م نص في المادة (42) منه، على أنه: "بما لا يتعارض مع احكام هذا القرار بقانون، تبقى الأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى احكام قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998م نافذة، الى أن تلغى أو تعدل خلال مدة اقصاها سنة من نفاذ احكام هذا القرار بقانون"، وعليه فإن كافة التشريعات الثانوية الصادرة بناء على القانون القديم ملغاه حكمًا، نذكر منها على سبيل المثال؛ القرار رقم (162) لسنة 2010م بشأن تشكيل اللجنة الخاصة لمتابعة المنح والبعثات الدراسية، والقرار رقم (121) لسنة 2015م بشأن إعادة تشكيل اللجنة الخاصة لمتابعة المنح والبعثات الدراسية.

وانسجامًا وتنفيذ لما ورد في الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات التعليم العالي، ولا سيما القرار بقانون لسنة 2018م بشأن التعليم العالي، فإن لكل مؤسسة تعليم عالي سواء كانت حكومية أو عامة أو خاصة أنظمة ولوائح داخلية تنظم عملها إداريًا وماليًا.

2. الإطار المؤسسي للتعليم القانوني

يتمثل الإطار المؤسسي للتعليم القانوني في فلسطين في ثلاث جهات رئيسية واساسية؛ وزارة التعليم العالي، مؤسسات التعليم العالي، نقابة المحاميين الفلسطينيين، وعليه، سيتم تخصيص هذا المحور لتحديد دور كل من هذه الجهات في تنظيم التعليم القانوني في فلسطين.

1.2 وزارة التعليم العالي

[21] المادة (4) من قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها.
[22] قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2019م بنظام مجلس البحث العلمي، المنشور على الصفحة (26)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (158)، بتاريخ 2019/8/19.
[23] قرار رقم (75) لسنة 2018م بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة الأزهر، المنشور على الصفحة (20)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (146)، بتاريخ 2018/8/30.

على ضوء القرار بقانون لسنة 2018م -كما وضحنا سابقًا في المحور الأول من هذه الورقة- يقع على عاتق وزارة التعليم العالي العديد من الصلاحيات في هذا الشأن أبرزها؛ تشجيع ودعم وتطوير مؤسسات التعليم العالي وبرامج التعليم المستمر التي تقدمها مؤسسات التعليم العالي، إلى جانب متابعة مؤسسات التعليم العالي وبرامجها وأنظمتها الأكاديمية والخدمات التي تقدمها، وجودة أدائها ومخرجاتها، النظر في طلبات ترخيص مؤسسات التعليم العالي المرفوعة من قبل الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية، والتي يقع على الأخيرة دور اعتماد البرامج الأكاديمية.

وعليه، يظهر دور وزارة التعليم العالي بشكل واضح في متابعة مؤسسات التعليم العالي وبرامجها وأنظمتها الأكاديمية والخدمات التي تقدمها، وجودة أدائها ومخرجاتها، كما أنها تنظر في طلبات ترخيص هذه المؤسسات، ومعادلة وتصديق الشهادات، كما يقع على عاتقها التنسيق مع كافة الجهات ذات العلاقة لوضع أنظمة ترخيص مزاولة مهنة المحاماة من جهة. ومن جهة أخرى يقع على عاتق مجلس التعليم العالي مهمة وضع الأسس العامة المتعلقة بقبول طلبة القانون في مؤسسات التعليم العالي، ومراقبة تنفيذ هذه المؤسسات لقرارات المجلس المتعلقة بقبول الطلبة وتحديد أعدادهم.

بالعودة إلى الوقع؛ منحت وزارة التعليم العالي اعتمادًا للعديد من برامج القانون في الجامعات المختلفة، حيث يبلغ عدد كليات الحقوق التي تمنح درجة البكالوريس في الجامعات الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة (12) كلية؛ تسعة في الضفة الغربية؛ كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت، كلية القانون في جامعة النجاح الوطنية، كلية الحقوق في جامعة القدس، كلية القانون في الجامعة العربية الأمريكية، كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة الخليل، كلية العلوم الشرطية والقانون في جامعة الاستقلال، كلية القانون في جامعة فلسطين، كلية القانون في الكلية العصرية الجامعية، كلية الحقوق في جامعة فلسطين الأهلية، أما في قطاع غزة ثلاث؛ كلية القانون في جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية، وكلية القانون في جامعة غزة.[24]

كما صدر مؤخرًا قرارين؛ قرار رقم (1) لسنة 2020م بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي،[25] وقرار رقم (2/ ج3/ م.ت.ع) لعام 2020م بشأن معدلات القبول في بعض التخصصات للعام 2020/ 2021م، حيث حدد بموجبه الحد الأدنى لمعدل الثانوية العامة المطلوب للالتحاق بدرجة البكالوريس تخصص الحقوق في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية وغير الفلسطينية، وهو معدل (75%) فأعلى.

يتضح مما سبق؛ أن الوزارة منحت اعتمادًا للعديد من برامج القانون في الجامعات الفلسطينية المختلفة، الأمر الذي يعطي مؤشرًا إلى أن دور الوزارة غائبًا فيما يتعلق بالتخطيط العام في ضوء الاحتياجات العامة، وهو ما أكدت عليه الوزارة في خطتها الاستراتيجية في أن أبرز التحديات التي تواجه قطاع التعليم العالي؛ ضعف ربط مخرجات التعليم العالي باحتياجات سوق العمل بسبب الأعداد المتزايدة من طلبة الثانوية العامة الناجحين الذي التحقوا بالبرامج الأكاديمية في الجامعات، والعجز المالي

[24] وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الدليل الاحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية 2019/2018، فلسطين، متوفر على الرابط الآتي: http://www.mohe.pna.ps/services/statistics#، تاريخ الزيارة 2020/7/15.

[25] قرار رقم (1) لسنة 2020م بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي بدءًا من العام الدراسي 2021/2020م، المنشور على الصفحة (14)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (170)، بتاريخ 2020/8/19.

في الجامعات التي يضطرها لقبول الطلبة في التخصصات الأكاديمية رغم عدم احتياج السوق لها، ووجود نظام التعليم الموازي.[26]

وفيما يخص الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي؛ وبمراجعة نموذج الهيئة لطلب "ترخيص مبدئي" لإنشاء مؤسسة تعليم عالي، يتضح التركيز على شروط شكلية وفنية تتعلق بإرفاق الهيكل التنظيمي والإداري للمؤسسة، معلومات لها علاقة بالنظام التعليمي (عدد الساعات) وبالمباني والمساحات المخصصة لإنشاء المؤسسة، كما يلاحظ أن واضع النموذج يتعامل مع المؤسسة أو البرنامج الدراسي على أنه مشروع استثماري، إذ هناك تركيز واضح على ضرورة إرفاق دراسة جدوى اقتصادية ودراسة سوق وتكاليف تثبت موائمة التخصص لاحتياجات السوق، ومعرفة حجم الطلب على الخريجيين وخدماتهم في السوق، والدراسة المالية التي تهدف بشكل أساسي للتعرف على المردود الاقتصادي "للمشروع" كما يطلق عليه في النموذج.[27]

أما بخصوص المنح الدراسية الخارجية في مجال القانون، يتضح أن وزارة التعليم العالي لا تقوم برفض أي منحة مقدمة بأي مجال أو تخصص حتى لو كان السوق الفلسطيني لا يحتاج لمثل هذه التخصصات، وذلك يعود لعدم وجود خطة معتمدة توضح آليات قبول أو رفض هذه المنح بما يتناسب وحاجة السوق الفلسطيني لهذه التخصصات.[28]

وفي ضوء ما سبق نطرح التساؤلات الآتية؛ ما مدى الرقابة الفعلية والمتابعة التي تمارسها هيئة الاعتماد والجودة على كليات القانون في الجامعات الفلسطينية، من حيث؛ تنوع وجدة برامج القانون، مدى تطبيق معايير الجودة والنوعية؟ هل هنالك تنسيق فعلي بين الوزارة ومؤسسات التعليم العالي ونقابة المحامين النظاميين من أجل تنظيم التعليم القانوني وتنظيم عدد خريجي هذا التخصص؟

2.2 مؤسسات التعليم العالي

يصنف القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي، مؤسسات التعليم العالي إلى ثلاث فئات: حكومية، خاصة، عامة.[29]

تتمتع مؤسسات التعليم العالي بشخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة وذلك استنادًا لأحكام القرار بقانون التعليم العالي، وبناءً على ذلك تقوم كل مؤسسة بوضع أنظمتها الداخلية التي تنظم شؤونها الأكاديمية والإدارية والمالية، على أن لا تتعارض مع أحكام القرار بقانون لسنة 2018م. ومن جهة أخرى يقع على عاتق مؤسسات التعليم العالي العديد من المسؤوليات أبرزها؛

---

[26] الخطة الاستراتيجية لقطاع التعليم 2017-2022، وزارة التربية والتعليم، نيسان/2017، ص 109، الموجود على الرابط: http://www.mohe.pna.ps/Portals/0/MOEHE_Resources/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%202017-2022.pdf?ver=2017-12-19-022713-993، تاريخ الزيارة: 2020/7/17.

[27] للمزيد انظر: جبريل محمد، وهند بطة، التعليم العالي بين فوضى السوق والحق فيه، مركز بيسان، فلسطين، 2019، ص 12.

[28] احمد نصره، وريناد عبد الله، واقع التعليم القانوني الأكاديمي وأثره على مهنة المحاماة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، فلسطين، 2013، ص 17.

[29] المادة (17) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي.

الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالتعليم العالي في فلسطين، والالتزام بجميع الشروط المتعلقة بترخيص المؤسسة واعتماد برامجها التعليمية المنصوص عليها في القرارات الصادرة عن مجلس إدارة الهيئة العامة للاعتماد والجودة، وغيرها من المسؤوليات.

وعلى ضوء ما سبق؛ تنظم كل مؤسسة تعليم عالي بموجب أنظمتها الداخلية الشؤون الأكاديمية الخاصة بها من حيث معدلات القبول وعدد الطلبة لكل مدرس، وخطط الدراسية، وغيرها، والتي يوجب على جميعها عدم مخالفة القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة عن وزارة التعليم العالي.

واذا ما القينا نظرة على واقع التخصصات والبرامج الاكاديمية في الجامعات، وعلى وجه التحديد برنامج القانون؛ يطرح تساؤل حول وجود خطة وطنية حقيقية للتعليم العالي في فلسطين، ومن يشرف على وضعها وتنفيذها؟، خاصة أنه هناك درجة تشابه عالية جدا بين كل التخصصات، كتخصص القانون، وكل ذلك يأتي تحت شعار تلبية احتياجات السوق، فيما يعاني السوق من فائض هائل من التخصصات التي تطرحها الجامعات، وعلى وجه التحديد تخصص القانون،[30] حيث أن نسبة الطلبة الذين يدرسون الأعمال والإدارة والقانون 29%، وفق دليل الاحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية الصادر عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لسنة 2019/2018.[31]

أضف إلى ذلك أن من أهم الوسائل التي استخدمتها الجامعات لتقليص العجز المالي والتي تؤثر سلبًا على جودة ونوعية التعليم العالي؛ فتح برنامج التعليم الموازي الذي يشكل ضربًا لمبدأ تكافؤ الفرص القائم على الكفاءة الاكاديمية. والأسلوب الآخر الذي اتبعته الجامعات هو فتح برامج قائمة على حالة الطلب المؤقت عليها كالقانون وحقوق الانسان، وغيرها من البرامج التي بدأت برسوم عالية عند انشائها نظرًا لارتفاع الطلب عليها ثم تراجع هذا الطلب نتيجة ازدحام السوق بالخريجين وحصول بطالة عالية، وهو ما حصل في تخصص مثل القانون حيث أصدرت نقابة المحامين بيانات على مدى عامين تنصح فيه الطلبة بعدم دراسة تخصص القانون نتيجة البطالة المستفحلة بين خريجيها، وكذلك أصدر مركز الإحصاء الفلسطيني هذا العام نشرة حول البطالة بين الخريجين تبين أن نسبتها تتراوح بين 48% في الضفة و54% في القطاع.[32]

3.2 نقابة المحامين النظاميين

لا بد من التطرق في هذا البند إلى المرتكز الثالث والرئيسي في التعليم القانوني في فلسطين، وهو نقابة المحامين النظامين؛ إذ تعد من أهم الجهات التي تستوعب خريجين كليات القانون، كمتدربين ابتداءً ثم كمحامين مزاولين، إلى جانب أن كليات الحقوق تقوم بمهمة التعليم القانوني الأكاديمي، بينما تقوم نقابة المحامين بمهمة تدريب المحامين وتأهيلهم، وكلا المهمتين تكمل الأخرى وتتكامل معها.

[30] جبريل محمد، وهند بطة، مرجع سابق، ص 29.
[31] وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الدليل الاحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية 2019/2018، مرجع سابق.
[32] جبريل محمد، وهند بطة، مرجع سابق، ص 26.

وعليه؛ عند الحديث عن التعليم القانوني، لا بد من مناقشة الدور المنوط بنقابة المحاميين النظاميين الفلسطينيين المنشأة بموجب القانون رقم (3) لسنة 1999 وتعديلاته، والمتمتعة بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة وصلاحيات إدارية لا مركزية وفقاً لما يحدده القانون.

يتمثل دور النقابة في عدة جوانب في تنظيم التعليم القانوني، أبرزها؛ وضع شروط قبول المتدربين للمحاماة، وتحديد معايير القبول للنقابة، وإعطاء الدورات والتدريبات القانونية اللازمة للمتدربين والمحامين المزاولين في مجلات مختلفة لتحسين قدراتهم وتوسيع آفاق عملهم وخلق فرص جديدة لهم عبر رفع قدراتهم ومستواهم العملي والمهني، ومشاركة الجامعات الفلسطينية في ضع خطط وبرامج التدريس في كليات القانون، والمشاركة في وضع الأهداف أو المعايير المطلوب تطبيقها في التعليم القانوني كل ذلك بما يتفق وينسجم مع اختصاص وزارة التعليم العالي ودور مؤسسات التعليم العالي.

وبالعودة إلى التنظيم القانوني للنقابة، ووفقًا لقانون المحاميين النظاميين[33] وتحديدًا المادة (3)، ونظام تدريب المحامين (2004/1) المادة (4)، نجد أنهما يحددا شروط تسجيل المحامي أو المتدرب في نقابة المحامين ومن ضمن هذه الشروط؛ أن يكون حاصل على الشهادة الجامعية في الحقوق من جامعة معترف بها من قبل الدولة التي صدرت الشهادة فيها، وورود اسم هذه الجامعة في سجل قائمة الجامعات والمعاهد التي تعدها النقابة بناءًا على القوائم التي تعتمدها وزارة التعليم العالي بهذا الخصوص، وهو ما يتفق مع قرار التعليم العالي لسنة 2018م.

وفي هذا الصدد أصدرت النقابة العديد من الإعلانات والتي من خلالها تدعو فيها خريجي الثانوية العامة لاختيار التخصصات التي تتناسب واحتياجات سوق العمل؛ على سبيل المثال الإعلان الصادر عن مجلس نقابة المحامين بتاريخ 2019/7/17. كما أصدرت النقابة اعلان بتاريخ 2019/8/3 بخصوص خريجي الثانوية العامة 2019/2018 وما تلاها، حدد بموجبه المعايير للانتساب والتسجيل في سجلات النقابة، في أن لا يقل معدل الثانوية العامة عن 80%، واقتصار الانتساب لخريجي فرعي العلمي والأدبي فقط، مبررة ذلك حالة التدفق على تخصص الحقوق بما لا ينسجم مع احتياجات سوق العمل، وتجاوز القدرات الاستيعابية للنقابة لتسجيل المتدربين.

وبناء على سبق؛ يتضح عدم التنسيق والتخبط في تحديد معايير القبول لدراسة تخصص القانون، ففي حين تصدر الوزارة قرار بأن لا يقل معدل القبول في تخصص القانون عن 75%، نجد أن نقابة المحامين تفرض على المتدرب لغايات قبوله للتدريب ألا يقل معدله عن 80%، عدا عن ذلك تفرد كل جامعة في وضع معدل قبول لتخصص القانون فعلى سبيل المثال، جامعة بيرزيت تشترط أن لا يقل المعدل عن 85%، وجامعة النجاح أن لا يقل المعدل عن 75%، والكلية العصرية الجامعية أن لا يقل عن 65%، وجامعة القدس أن لا يقل عن 75%.
وذلك ما يعكس صورة التخبط وعدم التنسيق ما بين الجهات الأساسية المسؤولة عن تقديم التعليم القانوني في فلسطين.

[33] تم تعديل تسمية القانون بموجب القانون رقم (5) لسنة 1999م بشأن تعديل قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999م.

أما فيما يتعلق بالإجراءات المتخذة من النقابة ولا سيما خلال السنوات الأخيرة بشأن اختبارات قبول المحامين المتدربين، وكذلك اختبارات مزاولة المهنة، وإن كانت تهدف إلى تنظيم ممارسة مهنة المحاماة والارتقاء بها، لكنها خطوات يجب أن تحاط باهتمام أكبر، وبحاجة إلى تنسيق وتعاون مع كليات الحقوق في الجامعات الفلسطينية من أجل رسم سياسة عامة تنبثق عنها استراتيجية واضحة المعالم تستند إلى أسس علمية وقانونية سليمة.

وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى دور نقابة المحامين النظاميين في وضع شروط قبول المتدربين على أعمال المحاماة، ومن أكثر المسائل التي أثارت الجدل، موضوع اجراء النقابة للامتحان الشفوي والكتابي للأشخاص الحاصلين على شهادة الحقوق والراغبين في التسجيل في سجل المحاميين المتدربين. حيث يرفض مجلس نقابة المحاميين النظاميين الفلسطينيين منذ العام 2015 تسجيل خريجي كليات الحقوق في سجل المحاميين المتدربين إلا بعد خضوعهم لامتحان كتابي وشفوي واجتيازهم بنجاح، مستندين في ذلك إلى نظام تدريب المحاميين النظاميين رقم 1 لسنة 2004. هذا الوضع، كان محل دراسة من محكمة العدل العليا، التي قررت[34] أن الامتحان الشفوي والكتابي يجب أن يكون عند الانتهاء من فترة التدريب على اعمال المحاماة، وليس قبل التسجيل في سجل المحاميين المتدربين، وإن النص الوارد في نظام التدريب والقاضي بإخضاع المحامي إلى امتحان قبل قبوله للتدريب يكون واجب الإلغاء، إلا أنه وعلى الرغم من قرار المحكمة هذا، يستمر مجلس نقابة المحاميين باشتراط اجتياز خريجي كليات الحقوق لامتحان القبول بنجاح، حتى يتسن تسجيلهم في سجل المحاميين المتدربين.
في حين أن كليات الحقوق في الجامعات الفلسطينية رفضت هذا الإجراء النقابي، الأمر الذي يكشف عن غياب التخطيط المشترك بين أركان التعليم القانوني في فلسطين.

على ضوء ما تطرقت له الورقة؛ نوصي بالآتي:

- التأكيد على ضرورة التنسيق الفعلي بين أركان التعليم القانوني في فلسطين؛ وزارة التعليم العالي، مؤسسات التعليم العالي، نقابة المحامين النظاميين.
- تحسين جودة التعليم القانوني باتجاه تعزيز مبدأ سيادة القانون وحقوق الانسان.
- متابعة هيئة الاعتماد والجودة لبرامج القانون التي تطرحها كليات القانون في الجامعات الفلسطينية، من حيث؛ حيث؛ تنوع وجدة هذه البرامج، مدى تطبيق معايير الجودة والنوعية.

قائمة المصادروالمراجع

أولًا: المصادر

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المنشور على الصفحة (5)، من عدد الوقائع الفلسطينية "عدد ممتاز"، بتاريخ 2003/3/19.

[34] قرار محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (89) لسنة 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30.

- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي، المنشور على الصفحة (4)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (142)، بتاريخ 2018/4/22.
- قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي، المنشور على الصفحة (28)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (27)، بتاريخ 1998/12/8.
- قرار بقانون رقم (5) لسنة 2013م بشأن صندوق الإقراض لطلبة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، المنشور على الصفحة (58)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (101)، بتاريخ 2013/8/20.
- قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2020م بنظام الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية لمؤسسات التعليم العالي، المنشور على الصفحة (9)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (169)، بتاريخ 2020/7/22.
- قرار رقم (1) لسنة 2020م بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي بدءًا من العام الدراسي 2021/2020م، المنشور على الصفحة (14)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (170)، بتاريخ 2020/8/19.
- قرار رقم (64) لسنة 2019 بشأن تشكيل مجلس التعليم العالي، المنشور على الصفحة (17)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (158)، بتاريخ 2019/8/19.
- قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2020م بالنظام الأساسي للجامعات الحكومية، المنشور على الصفحة (21)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (165)، بتاريخ 2020/3/19.
- قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م نظام الاعتراف ومعادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها، المنشور على الصفحة (17)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (169)، بتاريخ 2020/7/22.
- قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2019م بنظام مجلس البحث العلمي، المنشور على الصفحة (26)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (158)، بتاريخ 2019/8/19.
- قرار رقم (75) لسنة 2018م بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة الأزهر، المنشور على الصفحة (20)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (146)، بتاريخ 2018/8/30.
- قرار رقم (1) لسنة 2020م بالأسس العامة للقبول في مؤسسات التعليم العالي بدءًا من العام الدراسي 2021/2020م، المنشور على الصفحة (14)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (170)، بتاريخ 2020/8/19.

ثانيًا: المراجع

- براون، ناثان: مسودة دستور دولة فلسطين: المسودة الثالثة، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسيحية، رام الله، 2003.

- محمد، جبريل، وهند بطة، التعليم العالي بين فوضى السوق والحق فيه، مركز بيسان، فلسطين، 2019.
- نصره، أحمد، وريناد عبد الله: واقع التعليم القانوني الأكاديمي وأثره على مهنة المحاماة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، فلسطين، 2013.
- الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم": بيان حول القرار بقانون رقم (6) لسنة 2019م بشأن التعليم العالي، فلسطين، 2018/7/30.
- وزارة التربية والتعليم: الخطة الاستراتيجية لقطاع التعليم 2017-2022، نيسان/2017، ص 109، الموجود على الرابط:
http://www.mohe.pna.ps/Portals/0/MOEHE_Resources/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%202017-2022.pdf?ver=2017-12-19-022713-993، تاريخ الزيارة: 2020/7/17.
- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الدليل الاحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية 2019/2018، فلسطين، متوفر على الرابط الآتي: http://www.mohe.pna.ps/services/statistics#، تاريخ الزيارة 2020/7/15.

سلسلة اوراق بحثية
يعمل معهد الحقوق في جامعة بيرزيت وضمن مشروع التعليم القانوني في فلسطين.