المحتويـــــات

المقدمة 2

واقع معادلة الدرجات العلمية في فلسطين 3

الإطار القانوني الناظم لمعادلة الشهادات العلمية العليا 4

الإطار المؤسسي لمعادلة الشهادات 5

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة عملية المعادلة 6

الإستخلاصات 10

التوصيات 11

المقدمة

عرفت المادة 1 من قانون رقم 11 لسنة 1998 بشأن التعليم العالي المعادلة بأنها: "مكافأة الوزارة للدرجة العلمية بالدرجة العلمية الفلسطينية الموازية الممنوحة من قبل مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية بموجب هذا القانون". فعملية معادلة الشهادات العلمية هي عملية أكاديمية يقصد منها تقويم المؤهل العلمي من جميع جوانبه الفنية مقارنة بالسلم التعليمي المماثل وشروطه.

أُسند لوزارة التربية والتعليم منذ تأسيس السلطة الوطنية مهمة معادلة الشهادات العلمية للطلبة الفلسطينيين الذين يتلقون تعليمهم خارج البلاد، ضمن لجنتين، أحداهما فنية، وأخرى عليا، ويصدر الوزير قرارا بالمعادلة، وذلك ضمن لوائح، وانظمة، وقرارات ذات علاقة سيما "أسس معادلة الشهادات الصادرة من مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية.

وتبدو أهمية استحداث تلك اللجان من واقع أن الكثير من المواطنين يدرسون في الخارج للحصول على درجات علمية من جامعات مختلفة ودول عديدة، ويترتب على ذلك مستويات أكاديمية متباينة، مما يتطلب وجود جهاز علمي يتولى تقويم هذه الدرجات العلمية بمثيلاتها الممنوحة من الجامعات الفلسطينية من خلال التحقق من صحة الوثائق، استيفاء الشروط المنصوص عليها في التشريعات الخاصة بالمعادلة؛ كالاعتراف بالجامعة، والبرنامج التعليمي، وسنوات الدرساة وغيرها.

أثار موضوع معادلة الدرجات العلمية في فلسطين عدد من الإشكالات التي وصل البعض منها إلى القضاء الفلسطيني والى ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما وصلت مؤخرا لمؤسسة أمان بعض الادعاءات ان القرارات الخاصة بالموافقة على المعادلة تتم بصورة مخالفة للتشريعات النافذة بهذا الخصوص وبشكل استثنائي مما يثير الشكوك في وجود واسطة ومحسوبية وسوء استخدام للسلطة في هذا الجانب.

هدف البحث

يهدف البحث بشكل رئيسي الى فحص بيئة النزاهة ومبادئ الشفافية التي تحكم اجراءات معادلة الشهادات العليا غير الفلسطينية وطبيعة آليات وحق الاعتراض على القرارات الادارية الصادرة بموجبه، ومن ثم تحديد التحديات التي تعترض العملية، ووضع المقترحات والتوصيات التي تعزز الشفافية والمساواة وتقليل فرص الفساد.

منهجية البحث

تعتمد منهجية البحث على المقابلات المباشرة مع بعض المسؤولين في وزارة التربية والتعليم العالي حاليين وسابقين. ومراجعة الواقع القانوني والبنية المؤسساتية والإجراءات والسياسات التي تعمل الجهات ذات العلاقة بهذا المجال. وما يتم نشره على الموقع الالكتروني لوزارة التربية والتعليم العالي. اضافة الى عقد ورشة عمل لمناقشة التقرير قبل اعداده بالصيغة النهائية.

واقع معادلة الدرجات العلمية في فلسطين

تتولى الادارة العامة للتعليم الجامعي في وزارة التربية والتعليم العالي استلام طلبات تصديق الشهادات ومعادلة الشهادات العلمية غير الفلسطينية للاعتراف بها في فلسطين. اعتمدت الوزارة منذ نشأتها عام 1994 التعليمات الاردنية المتعلقة بمعادلة الشهادات الى حين صدور اول نظام فلسطيني للمعادلة في العام 2006. وفي العام 2014 جرى اصدار نظام جديد للمعادلة وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014.

عمليا تمنح الوزارة المعادلة لشهادات البكالوريوس والماجستير من الدائرة المختصة في الوزارة في حال توفرت فيها شروط المعادلة للبكالوريوس والماجستير المنصوص عليها في النظام، وهي بشكل عام تصدر خلال اسبوع من استلام الطلب. أما الطلبات المتعلقة بمعادلة شهادة البكالوريوس أو الماجستير والتي ترى الدائرة انها بحاجة الى النظر فيها من قبل اللجنة العليا، تعد الوزارة التوصية وتعرض على اللجنة العليا لأخذ القرار المناسب بها. يحق للدائرة التحقق من المعلومات الواردة في الشهادات من جهة اصدارها التي تحتاج الى التأكد منها عبر وسائل مختلفة منها ما هو تقليدي كالمراسلة عبر سفارة فلسطين في تلك الدولة، فيما يحصل تأخير لعدة اشهر بالنسبة الى الشهادات القديمة الصادرة من تلك الدول للتأكد من صحة هذه الشهادات. في العام 2015 جرى التوقيع مع مركزي اعتراف في اوروبا، واحد في فرنسا والأخر في ايطاليا، لديهما علاقة مع 55 مركز اعتراف في العالم مما يُسهل الحصول على اجابة حول صحة الوثائق المقدمة خلال 48 ساعة من تقديم الوزارة الطلب منها[1]. أما بخصوص شهادة الدكتوراه فهي تعرض حكما على اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية لأخذ القرار المتعلق بالمعادلة.

أصدرت وزارة التعليم العالي في الفترة 2007 الى نهاية عام 2014 حوالي 7187 شهادة معادلة لمختلف الدرجات العلمية، وصادقت على أكثر من ربع مليون نسخة من الشهادات في السنوات الثلاث الاخيرة. في المقابل رفضت معادلة 300 شهادة مخالفة للأنظمة المعمول بها في فلسطين، وكشفت عن 85 حالة تزوير للشهادات في فلسطين وخارجه عرضت على المحاكم الفلسطينية[2].

تستغرق عملية معادلة بعض الملفات[3] أكثر من سبعة أشهر خاصة للشهادات الصادرة من بعض دول الاتحاد السوفيتي سابقا التي تحتاج للتدقيق في الوثائق المطلوبة للمعادلة. وذلك لاكتشاف حالات تزوير أو شراء شهادات من بعض الجامعات فيها. تشير الاحصائيات الى اكتشاف حوالي 85 حالة تزوير للشهادات في فلسطين وخارجها عرضت على المحاكم الفلسطينية[4]. لكن لم يعلن عن هذه الحالات حتى بعد استكمال الاجراءات القضائية.

كما تواجه الاجسام العاملة في معادلة الشهادات غير الفلسطينية وكذلك تصديق الشهادات المحلية حالات فرض أمر واقع؛ كدراسة مواد علمية كالطب رغم ان شهادة الثانوية العامة تخصص أدبي. أو الحصول على شهادة الثانوية تخصص علمي بعد الانتهاء من الدراسة الجامعية، أو أن معدل شهادة الثانوية العامة دون معدل الحد الأدنى المعتمد من قبل وزير التربية والتعليم العالي للالتحاق بالجامعة.

وتعاني عملية معادلة الشهادات غير الفلسطينية من اشكالية دائمة تتعلق بالإقامة وكيفية احتسابها، خاصة للجامعات التي لا يتطلب نظامها لدراسة لمنح شهادة الدكتوراه الانتظام فيها بل تعتمد على انجاز اطروحة الدكتوراة لنيل الشهادة، سواء الاقامة لفترة زمنية متواصلة أو متقطعة أو طبيعة الأشهر كأشهر اوقات الدراسة السنوية أو العطلة الصيفية[5]. كما أن تعامل ادارة التعليم الجامعي "دائرة معادلة الشهادات" الحرفي مع النصوص القانونية خاصة في بند الإقامة أدى إلى الاستهداف الدائم من قبل اشخاص ودوائر نفوذ في السلطة الفلسطينية[6].

1. مقابلة اجراها الباحث مع د. معمر شتيوي قائم بأعمال مدير عام التعليم الجامعي بتاريخ 2014/6/30.
2. مقابلة اجراها الباحث مع د. جمال حسين مدير عام التعليم الجامعي السابق بتاريخ 2014/6/28.
3. مقابلة اجراها الباحث مع د. معمر شتيوي، مصدر سابق.
4. مقابلة اجراها الباحث مع د. جمال حسين، مصدر سابق.
5. مقابلة أجراها الباحث مع د. علي الجرباوي وزير التعليم العالي سابق بتاريخ 29/6/2015.
6. مقابلة اجراها الباحث مع د. علي الجرباوي، المصدر السابق.

الإطار القانوني الناظم لمعادلة الشهادات العلمية العليا

يعرف قانون التعليم العالي رقم 11 لسنة 1998 معادلة الشهادات العلمية العليا بأنها هي مكافأة الوزارة للدرجة العلمية بالدرجة العلمية الفلسطينية الموازية الممنوحة من قبل مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية[7].

وحددت المادة الخامسة من نفس القانون المهام الموكلة لوزارة التعليم العالي في مجال الدرجات العلمية كالتالي: معادلة وتصديق شهادات التعليم العالي وشهادة الدراسة الثانوية العامة أو ما يعادلها طبقاً لأنظمة المعادلة والتصديق، وتحديد رسوم الترخيص ومعادلة ومصادقة الشهادات، وكذلك اعتماد مؤسسات التعليم العالي وفق شروط الاعتماد المقرة، والاعتراف بمؤسسات التعليم العالي العربية والأجنبية، ونشر الجداول الخاصة بأسماء وعناوين الجامعات المعترف بها وأي تعديل يطرأ عليها، وتحديد المعدلات الدنيا في امتحانات شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها كأساس للقبول في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية.

وضع نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية[8] شروط الحد الادنى لمعادلة الشهادات وفقا لطبيعة كل درجة جامعية. وتشترك جميعها في تحقق الشروط العامة التالية:

أولا: أن تكون المؤسسة الحاصل منها على الشهادة معترف بها من قبل وزارة التعليم العالي الفلسطينية.

ثانيا: الانتظام بالدراسة وفقا للمدة الزمينة المخصصة لكل درجة علمية.

ثالثا: الحصول المسبق على شهادة الثانوية العامة الفلسطينية أو ما يعادلها على ان يتفق فرعها مع حقل الدراسة.

وفي حال رفضت اللجنة العليا طلب معادلة الشهادة، يحق لمقدم الطلب تقديم اعتراض الى اللجنة خلال ستين يوما من تاريخ تبليغه القرار خطيا، وعلى اللجنة أن تبت في الاعتراض المقدم خلال مدة لا تزيد عن 60 يوما من تاريخ تقديمه. واضافت الفقرة الرابعة من المادة 7 نصا "اذا لم يُبت في الطلب خلال المدة المشار اليها أعلاه يعتبر الطلب مرفوضا ضمنيا".

أشارت وثائق نشرها موقع فلسطين 24 الالكتروني تتعلق بمعادلة الشهادات العلمية غير الفلسطينية في وزارة التربية والتعليم العالي الى أن الوزيرة طلبت اعادة عرض مجموعة من الشهادات "30 ملفا" تم عرضها سابقا على وزراء سابقين واللجنة العليا واللجان الفنية وبعضها تم رفضه من قبل محكمة العدل العليا. وفي العام 2015 أصدرت الوزارة معادلة لبعض الشهادات كانت قد تم رفضها في سنوات سابقة من قبل اللجنة العليا لمعادلة الشهادات، وبعضها صدر حكم من محكمة عدل عليا برفض المعادلة، وجميعها تجاوزت فترة الاعتراض المحدد قانونا بستين يوما. استندت اغلب قرارات الرفض لمعادلة الشهادات العلمية غير الفلسطينية سابقا على عدم قيام طالب المعادلة بالانتظام "الاقامة في بلد الدراسة" التي يشترطها قرار مجلس الوزراء الخاص بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية[9].

تثير هذه الوثائق مسألتين؛ الاولى: الصلاحيات الاستثنائية الخاصة بوزير التربية والتعليم العالي بإعادة عرض ملفات تم عرضها واتخذ قرار بشأنها أو استنفاذ كافة اشكال الطعن بعرضها على محكمة العدل العليا ما يثير ايضا مدى احترام قرارات المحاكم من قبل المستوى السياسي في الحكومة . والثانية: استمرار تعرض هذا القطاع للضغط والواسطة من قبل جهات متنفذة لمعادلة شهادات جامعية عليا لا تحترم الشروط القانونية المنصوص عليها في نظام معادلة الشهادات العلمية غير الفلسطينية.

7. انظر: قانون رقم 11 لسنة 1998 بشأن التعليم العالي الصادر بتاريخ 1998/11/2.
http://www.mohe.pna.ps/Docs%5CHELaw.pdf
8. انظر: قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية، الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطنية"، العدد 107، ص ص106 – 115.
9. انظر الملحق رقم (1) شروط منح وثيقة المعادلة.

الإطار المؤسسي لمعادلة الشهادات

تتكون المؤسسات العاملة في مجال معادلة الشهادات غير الفلسطينية من التالي:

أولاً: اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية

وفقا لنظام معادلة الشهادات لعام 2014[10]، تتشكل اللجنة العليا لمعادلة الشهادات من أحد عشر عضوا برئاسة وزير التربية والتعليم العالي هم رئيس الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية في مؤسسات التعليم العالي، والوكيل المساعد لشؤون التعليم العالي، ومدير عام التعليم الجامعي، وسبعة من الكفاءات أو اعضاء هيئات تدريسية في مؤسسات التعليم العالي يتم اختيارهم من قبل وزير التربية والتعليم العالي لمدة سنتين قابلة للتجديد.

ينتخب الاعضاء نائبا لرئيس اللجنة. فيما يحضر مدير دائرة معادلة الشهادات في الوزارة اجتماعات اللجنة دون أن يكون له حق التصويت.

حددت المادتين (3 و 4) من نفس النظام مهام اللجنة العليا بما يلي:

- الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية، اعداد قوائم بتلك المؤسسات، وأي تعديلات تطرأ عليها.
- معادلة الشهادات غير الفلسطينية وفقا للمعايير والأسس المحددة بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية.
- إلغاء أية وثيقة معادلة إذا ثبت عدم صحة المعلومات أو الوثائق التي اعتمدت سببا للمعادلة أو ورد خطأ في وثيقة المعادلة ذاتها.
- تشكيل اللجان الفنية المختصة بالمجالات المعرفية والفنية.

ثانياً: اللجان الفنية

تتشكل اللجان الفنية المختصة من مجموعة من الخبراء في المجالات المعرفية والفنية المختلفة بناء على تنسيب من اللجنة العليا وبقرار من وزير التربية والتعليم العالي. عمليا تم تشكيل لجان فنية تتعلق بثلاث مجالات هي: لجنة العلوم الانسانية تتكون من 9 - 11 عضوا، ولجنة العلوم الطبية تتكون من 5 - 7 أعضاء، ولجنة العلوم الهندسية "التطبيقة" تتكون من 7 - 9 أعضاء.

تتولى اللجان الفنية وفقا لاختصاصها ما يلي[11]:

- مراجعة الملفات المعروضة عليها من الناحية الفنية.
- التأكد من العلاقة الدقيقة ما بين الدراسة الفعلية والوثائق المرفقة.
- تحديد التخصص العلمي الفعلي لطالب المعادلة.
- مراجعة الجوانب المتعلقة بالاعتراف بالجامعة والبرنامج ومدة الاقامة.
- تقديم توصياتها للجنة العليا لاتخاذ القرار في المسائل المعروضة عليها.

ثالثاً: الإدارة العامة للتعليم الجامعي[12]

تتولى الادارة العامة للتعليم الجامعي تنفيذ سياسات الوزارة ذات الصلة بالشهادات والاعتراف من خلال القيام بإجراءات تصديق الشهادات وتدقيقها ومعادلتها في ضوء التشريعات المعمول بها، ووضع أسس اختيار مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها. وهي تقوم من خلال دائرة معادلة الشهادات بما يلي:

10. انظر نص المادة الثانية من قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية، مصدر سابق.
11. مقابلة اجراها الباحث مع د. معمر شتيوي، مصدر سابق.
12. انظر: http://www.mohe.pna.ps/AccreditationGD.htm

- استلام طلبات معادلة الشهادات.
- القيام بإجراءات تدقيق الشهادات واستيفاء الرسوم.
- إصدار وثائق معادلة الشهادات غير الفلسطينية وفقا لقرارات اللجان المختصة.
- إصدار قوائم خاصة بمؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية المعترف بها.
- متابعة أنظمة التعليم العالي في الداخل والخارج وإعداد تقارير عنها.

يعمل في دائرة معادلة الشهادات خمسة موظفين (مدير الدائرة ورئيس قسم عدد اثنين، وموظفين اثنين)، تستلم دائرة معادلة الشهادات في الوزارة طلبات ما بين 900 الى 1100 طلب للمعادلة سنويا، يرفض منها حوالي 40 طلبا بسبب عدم وجود وثائق معززة لطلب المعادلة وفقا للشروط المحددة في نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية[13]. يجري العمل على تطوير برنامج المعادلة الكترونيا بحيث يتمكن صاحب الطلب من الاطلاع على سير الاجراءات المتعلقة بطلب المعادلة الكترونيا[14].

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة عملية المعادلة

أولاً: النزاهة

تتعلق أهم عناصر النزاهة في إدارة عملية معادلة الشهادات غير الفلسطينية بتجنب تضارب المصالح وإجراءات اتخاذ القرارات، (1) وجود أنظمة واليات عمل موحدة تحكم عملية المعادلة لجميع الشهادات العليا في الضفة وقطاع غزة.(2) وجود صلاحيات استثنائية ممنوحة للمسؤولين في عملية المعادلة بموجب التشريعات النافذة. (3) وجود تعلمات لتجنب تضارب المصالح مقر من مجلس الوزراء يعالج حالات تضارب المصالح لأعضاء اللجنة العليا واللجان الفنية وموظفي الادارة العامة للتعليم الجامعي والافصاح عنها. (4) وجود ضوابط خاصة لتعيين أعضاء الإدارات و اللجان المسؤولة عن عملية المعادلة (دائرة المعادلة في وزارة التربية والتعليم، لجان المعادلة الفنية والعليا). (5) اليات الإبلاغ عن الفساد.

1. وجود أنظمة واليات عمل في الضفة وقطاع غزة

تطبق وزارة التربية والتعليم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة نفس الأنظمة والآليات في عملية المعادلة لجميع الشهادات العليا. فقبل تشكيل حكومة الوفاق الوطني، كان يطبق قرار مجلس الوزراء رقم 25 لسنة 2006 وتعديلاته في كل من الضفة والقطاع بحيث تصدر شهادة المعادلة من وزارة التعليم العالي في كل حكومة على حده ما يضطر الراغبين بالعمل خارج قطاع غزة تقديم طلب المعادلة للوزارة في الضفة الغربية لعدم اعتراف الدول بحكومة حماس. هذا الامر استمر بعد تشكل حكومة الوفاق الوطني. فيما الاجراءات هي واحدة.

2. وجود صلاحيات استثنائية ممنوحة للمسؤولين في عملية المعادلة بموجب التشريعات النافذة

- ينص قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 على منح وزير التربية والتعليم العالي، وفقا لأحكام المادة 10 الفقرة الاولى، تحديد الحد الادنى لمعدل شهادة الثانوية دون وضع أي شروط في تحديد الحد الادنى او الفترة الزمنية التي يصدر بها قرار وزير/ة التربية والعليم العالي. تشير الوثائق المنشورة الى تضارب في التعليمات الخاصة بتحديد الحد الادنى؛ فقد أصدرت وزيرة التربية والتعليم د. خولة الشخشير قرارا بتاريخ 24 تموز 2014 يشترط لتصديق ومعادلة الشهادات الجامعية العليا الصادرة عن الجامعات غير الفلسطينية (عربية أو أجنبية) للطلبة الفلسطينيين حصولهم المسبق على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها بمعدل (65%) على الاقل[15]. فيما عادت الوزيرة نفسها بعد شهرين أي في 25 آب 2014 بخفض شرط الحصول على معدل الـ 65% الى 60% فقط للحصول على المعادلة والتصديق[16]. كما تشير مراسلات الوزيرة نفسها لجامعة القدس المفتوحة باستثناءات فردية بالسماح لطلاب

13. مقابلة أجراها الباحث مع د. جمال حسين، مصدر سابق.
14. مقابلة أجراها الباحث مع د. معمر شتيوي، مصدر سابق.
15. انظر قرار وزيرة التربية والتعليم العالي رقم (4) لعام 2014م بشأن أسس معادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية.
16. انظر قرار وزيرة التربية والتعليم العالي رقم (1/ خ.ش) لعام 2014م بشأن أسس معادلة الشهادات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الفلسطينية.

الالتحاق بها "لأسباب انسانية" لا تصل معدلاتهم للحد الادنى المعلن (60%). الامر الذي يثير تخوف شخصنة القرارات الخاصة بعملية التصديق والمعادلة وعدم الاستقرار في تحديد الحد الادنى للقبول في الجامعات أو معادلة الشهادات. والتخوف ايضا من وجود تدخلات أو ضغوط من جهات متعددة على الوزير لتعديل الحد الادنى لمعدل الثانوية العامة لقبول معادلة الشهادات لتمرير حالات محددة.

- منح قرار مجلس الوزراء، المشار اليه أعلاه، اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية خيارات لاحتساب السنة الدراسية[17] المنصوص عليها في نظام معادلة الشهادات العلمية غير الفلسطينية حال اقتنعت اللجنة بذلك حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 14 على "ويجوز للجنة في الحالات التي تقتنع بها النظر في معادلة الشهادة إذا كانت مدة التفرغ الفعلي للدراسة فصلين غير متصلين وفقاً لأحكام هذا النظام".

3. وجود تعلمات تضارب المصالح

لا يتوفر للجنة العليا أو اللجان الفنية تعليمات تتعلق بتجنب تضارب المصالح مُقر من مجلس الوزراء ويعالج حالات تضارب المصالح لأعضاء اللجنة العليا واللجان الفنية وموظفي الادارة العامة للتعليم الجامعي والإفصاح عندها. كعدم المشاركة في أي قرار بشأن معادلة شهادة علمية تخص اقارب له أو اصدقائه، أو من هم على علاقة وظيفية في الجامعة أو المؤسسة التي يعمل بها. لكن توجد حالات تم الافصاح عنها من قبل رئيس احدى اللجان الفنية عندما عرض ملفا لمعادلة شهادة زميلة له في نفس الكلية التي يتولى منصب العميد فيها، حيث اعلن عن امكانية وجود تضارب مصالح في حال مشاركته النقاش والتصويت[18].

أما موظفو الادارة العامة للتعليم الجامعي جرى العام 2014 تدريب المدراء العامين في وزارة التربية والتعليم العالي من قبل ديوان الموظفين العام على مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة المقرة من مجلس الوزراء في العام 2012. لكن لم يجرِ تدريب الموظفين في الدوائر التابعة للإدارة العامة للتعليم الجامعي[19].

4. ضوابط لتعيين اعضاء اللجان الفنية والعليا

- **عضوية اللجنة العليا لمعادلة الشهادات**

ينقسم اعضاء اللجنة الى نوعين؛ الاول: يتم تعيينهم بحكم وظيفيتهم وهم جميعهم من موظفي وزارة التربية والتعليم العالي السامين فبالإضافة الى وزير التربية والتعليم، الذي يرأس اللجنة، يعين رئيس الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية في مؤسسات التعليم العالي، والوكيل المساعد لشؤون التعليم العالي، ومدير عام التعليم الجامعي في الوزارة. أما القسم الثاني: سبعة أشخاص يعينهم الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد شريطة أن يكونوا من الكفاءات أو أعضاء هيئة التدريس في مؤسسات التعليم العالي الفلسطيني، وان يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة وممن يمثلون حقول المعرفة المختلفة[20]. لكن لا توجد معايير مُوَجِهة للوزير ،عند اتخاذ قرار التعيين، تتعلق بالتوزيع الجغرافي الخاص بالدول التي يحصل منها الطلاب الفلسطينيين على الشهادات الجامعية أو تحديد الحد الادنى للدرجات العلمية لأعضاء اللجنة، وتمثيل الجامعات الفلسطينية في الضفة والقطاع[21].

- **عضوية اللجان الفنية**

لم يشترط نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية على أية شروط محددة لعضوية اللجان الفنية، حيث يعين وزير التربية والتعليم أعضائها بناء على تنسيب من اللجنة العليا، أن يكونوا من الخبراء. دون تحديد فترة زمنية لتعيينهم أو الدرجات العلمية التي يحملونها. كما لا توجد فترة زمنية لعضوية اللجان الفنية ما يعني عدم تغيير اعضائها بشكل دوري.

17. يعرف قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية السنة الدراسية بأنها السنة التي لا تقل مدة الدراسة فيها عن ثمانية أشهر أو فصلين دراسيين نصف سنويين أو ما يعادلهما من مقررات أو ساعات معتمدة. ويضيف القرار بأن الفصل الدراسي هو الانتظام في الدراسة لمدة ستة عشر أسبوعاً متواصلاً، بما فيها التسجيل والامتحانات.
18. مقابلة اجراها الباحث مع د. معمر شتيوي، مصدر سابق.
19. مقابلة هاتفية اجراها الباحث مع د. معمر شتيوي بتاريخ 2015/7/15.
20. انظر المادة 2 من قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية.
21. مقابلة أجراها الباحث مع د. علي الجرباوي وزير التعليم العالي سابق بتاريخ 2015/6/29.

- **موظفي الادارة العامة للتعليم الجامعي**

لا يتطلب شروط خاصة لشغل منصب مدير عام الادارة العامة للتعليم الجامعي أو مدير دائرة معادلة الشهادات أو دائرة تصديق الشهادات دون تلك المتعلقة بالمناصب الادارية في مؤسسات القطاع العام. فيما تشترط وثيقة الوصف الوظيفي لمنصب مدير عام الادارة العامة أن يكون، مَنْ يتولى هذا المنصب، حاصلا على شهادة الدكتوراة.

5. آليات الإبلاغ عن الفساد

ينطبق على أعمال اللجنة العليا واللجان الفنية وكذلك الادارة العامة للتعليم الجامعي ما جاء من وجوبية الابلاغ عن الفساد وفقا لأحكام المادة 16 من قانون مكافحة الفساد الذي ينص أنه" على كل موظف عام علم بكسب غير مشروع أن يبلغ الهيئة بذلك".

ثانياً: الشفافية

فيما يتعلق بمعادلة الشهادات غير الفلسطينية، فإن أهم عناصر الشفافية تتعلق بنشر المعلومات الخاصة بالمعادلة، ونشر قرارات اللجنة العليا لمعادلة الشهادات، وتوفير المعلومات والبيانات للمواطنين حول آليات عمل الاجسام العاملة في معادلة الشهادات.

1. الموقع الإلكتروني للإدارة العامة للتعليم الجامعي

توجد صفحة للإدارة العامة على الموقع الالكتروني لوزارة التعليم العالي توفر معلومات حول هدف ومهام الادارة العامة، وطرق الاتصال بها (الهاتف والايميل)، والنماذج الخاصة بطلب معادلة الشهادات المختلفة (الثانوية، وشهادة التعليم العالي[22]، والاعتراض على عدم المعادلة[23]، وبدل فاقد)، والتعليمات الخاصة بالوثائق المطلوبة لمعادلة الشهادات الجامعية[24].

لكن لم يتم تحديث الصفحة منذ منتصف عام 2012 حيث لم يتم عرض قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية. كما لم تعرض قرارات الوزيرة الخاصة بمعدل الحد الادنى لشهادة الثانوية العامة للقبول في الجامعات.

2. نشر التقارير عن الأجسام ذات العلاقة بعملية المعادلة

التقارير التي تعدها الادارة العامة للتعليم الجامعي الشهرية وربع السنوية حول معادلة وتصديق الشهادات يتم تقديمها الى الوكيل المساعد للتعليم العالي والوزير، لكنها لا تنشر على الموقع الالكتروني للوزارة[25].

3. إطلاع المواطنين

ما زال موقع الادارة العامة محدودا في تمكين المواطنين من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالمعادلة واليات عمل الأجسام المختلفة والشهادات التي يجري معادلتها. حيث لا ينشر مواعيد اجتماعات اللجان الفنية واللجنة العليا لمعادلة الشهادات، أو قرارات اللجنة العليا المتعلقة بالمعادلة، أو تفسيرها لأحكام النظام فيما يتعلق بفترة الاقامة. كما لا يتم نشر قوائم المتقدمين لمعادلة الشهادات المختلفة، والحاصلين على معادلة الشهادات خاصة الدرجات العليا كحملة شهادة الدكتوراة.

22. انظر الملحق رقم (2) نموذج طلب معادلة شهادة.
23. انظر الملحق رقم (3) نموذج طلب "اعتراض" اعادة نظر في قرار اللجنة العليا لمعادلة الشهادات
24. انظر صفحة الادارة العامة للتعليم الجامعي على الموقع الالكتروني لوزارة التعليم العالي. http://www.mohe.pna.ps/Accredita-tionGD.htm
25.

ثالثاً: المساءلة

تتركز أهم عناصر المساءلة الخاصة بالجهات القائمة على معادلة الشهادات غير الفلسطينية بما يلي: (1) من هي الجهات المخولة بالرقابة على الأجسام المسؤولة عن عملية المعادلة. (2) وجود جهات تتولى مراجعة مدى الالتزام بالإجراءات المتعلقة بعملية المعادلة. (3) رفع التقارير من الأجسام المختصة بعملية المعادلة حول سير العمل فيها. (4) آليات للطعن والشكاوى على القرارات الخاصة بالمعادلة.

1. الجهات المخولة بالرقابة على الأجسام المسؤولة عن عملية المعادلة وعلاقتها بوزير التربية والتعليم

يتولى وزير/ة التربية والتعليم العالي رئاسة اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية، وهو في نفس الوقت يتولى الاشراف على الادارة العامة للتعليم الجامعي. كما تخضع هذه الجهات لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية باعتبارها جزء من القطاع العام وفقا لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 خاصة المادتين 24 و25 منه.

جرى التدقيق في اعمال الادارة العامة للتعليم الجامعي بخصوص معادلة الشهادات مرتين الاولى في العام 2005 والثانية في العام 2011 [26]. لكن دون الاعلان عن نتائج أعمال الرقابة.

2. وجود جهات تتولى مراجعة مدى الإلتزام بالإجراءات المتعلقة بعملية المعادلة من قبل الأجسام ذات العلاقة

لا توجد جهات تتولى مراجعة قرارات اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية ومدى التزامها بأحكام نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية سوى محكمة العدل العليا في حال طعن صاحب طلب المعادلة التي رفضت من قبل اللجنة العليا. حيث نصت المادة 7 من نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية[27] فيما تقدم اللجان الفنية توصياتها حول الملفات المعروضة عليها جميع طلبات معادلة شهادات الدكتوراة، وشهادات الماجستير والبكالوريوس التي تتطلب مراجعة من قبل اللجنة الفنية حسب اختصاصها[28].

3. رفع التقارير من الأجسام المختصة بعملية المعادلة حول سير العمل فيها، ولمن يتم رفعها، وكيف يتم التعامل معها؟

تقدم الادارة العامة للتعليم الجامعي تقريرا شهريا للوكيل المساعد حول انجازات الادارة المتعلقة بمعادلة الشهادات وتصديق الشهادات. كما تقدم تقريرا ربع سنوي في اطار التقرير الذي يقدم لمجلس الوزراء. فيما لا تقدم اللجنة العليا أي تقارير عن اعمالها. ما زال التعامل مع التقارير الشهرية والربعية دون مراجعة باعتباره عملا روتينيا وليس وسيلة للمساءلة في القطاع العام.

4. وجود آليات للطعن والشكاوى على القرارات الخاصة بالمعادلة

تضع الادارة العامة للتعليم الجامعي نموذج الاعتراض على الموقع الالكتروني للوزارة بحيث يقدم الى رئيس اللجنة العليا لمعادلة الشهادات لإعادة النظر في قرار اللجنة. عمليا لا تنظر اللجنة في الطلب إلا اذا تقدم صاحب الطلب بوثائق جديدة تعزز طلب الاعتراض.

يشير نص المادة 7 من نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية المتعلق بالرفض الضمني "وإذا لم يبت في الطلب خلال المدة المشار إليها أعلاه يعتبر الطلب مرفوضاً ضمنياً" الى عوار تشريعي ما يخالف القاعدة العامة التي تقضي وجوب اجابة الادارة العامة على طلبات المواطنين وفي حال عدم الاجابة خلال الفترة القانونية تعد الاجابة بالإيجاب وليس السلب. مما يتطلب تعديل هذا النص بحيث تجبر اللجنة على الاجابة كتابة على الاعتراض المقدم سواء بالسلب او الايجاب ليتمكن ذلك الشخص من الطعن لدى محكمة العدل العليا في الآجال القانونية.

تنص المادة 7 المشار اليها أعلاه انه من حق "مقدم طلب المعادلة الطعن بقرار اللجنة لدى محكمة العدل العليا"، حيث تشير الاحصائيات أن الوزارة قد كسبت 24 قضية عرضت أمام المحكمة خلال الفترة ما بين عامي 2008 و2014.

26. مقابلة أجراها الباحث مع د. جمال حسين، مصدر سابق.
27. انظر: قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية.
28. مقابلة أجراها الباحث مع د. معمر شتيوي، مصدر سابق.

الإستخلاصات

تواجه الاجسام العاملة في معادلة الشهادات غير الفلسطينية والتصديق عليها العديد من التحديات والإشكاليات في عملية معادلة الشهادات وهي على النحو التالي:

1. تم في العام الاخير معادلة شهادات موضع خلاف وقد تم رفضها من قبل لجان عليا سابقة، دون وجود وثائق جديدة تعزز التزامهم بأحكام النظام الفلسطيني لمعادلة الشهادات، بل أن بعض من تم المعادلة له خسر القضية أمام محكمة العدل العليا مما يضع تساؤلات على آلية اتخاذ القرار في اللجنة العليا لمعادلة الشهادات.
2. لم يحدد نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية دون تحديد معايير توجيهية لعملية اختيار الوزير لأعضاء اللجنة تأخذ بعين الاعتبار تمثيل الجامعات الفلسطينية، والدرجة العلمية الحاصلين عليها، والتوزيع الجغرافي الخاص بالدول التي يحصل منها الطلبة الفلسطينيين على الشهادات العلمية. كما لم يضع النظام أية معايير لأعضاء اللجان الفنية.
3. طول الفترة التي تستغرقها عملية المعادلة لبعض الملفات والتي تستغرق أكثر من سبعة أشهر خاصة للشهادات الصادرة من بعض دول الاتحاد السوفيتي سابقا التي تحتاج للتدقيق في الوثائق المطلوبة للمعادلة. وذلك لاكتشاف حالات تزوير أو شراء شهادات من بعض الجامعات فيها.
4. لم تعلن الاجسام العاملة في معادلة الشهادات عن حالات التزوير التي تواجهها حتى بعد استكمال الاجراءات القضائية.
5. تواجه الاجسام العاملة في معادلة الشهادات غير الفلسطينية وكذلك تصديق الشهادات المحلية حالات فرض أمر واقع؛ كدراسة مواد علمية كالطب رغم ان شهادة الثانوية العامة تخصص أدبي. أو الحصول على شهادة الثانوية تخصص علمي بعد الانتهاء من الدراسة الجامعية، أو أن معدل شهادة الثانوية العام دون معدل الحد الأدنى المعتمد من قبل وزير التربية والتعليم العالي للالتحاق بالجامعة.
6. تواجه عملية معادلة الشهادات غير الفلسطينية اشكالية دائمة تتعلق بالإقامة والانتظام وكيفية احتسابها، خاصة للجامعات التي لا يتطلب نظامها لمنح شهادة الدكتوراه الانتظام في الدراسة بل تعتمد على انجاز اطروحة الدكتوراة لنيل الشهادة.
7. حَرْفِيَّةُ ادارة التعليم الجامعي "دائرة معادلة الشهادات" وتعاملها الجامد مع النصوص القانونية خاصة في بند الإقامة أدى إلى استهداف دائم من قبل اشخاص ودوائر نفوذ في السلطة الفلسطينية.
8. عدم انفتاح الأجسام العاملة في معادلة الشهادات على الجمهور كعدم تفسير قراراتها، والإعلام عن القضايا التي تواجهها من حالات تزوير، أو انجازاتها، وكذلك كسبها لقضايا أمام المحاكم أو خسارتها لها في قضايا تتعلق بمعادلة الشهادات.
9. غياب استقرار اتخاذ القرارات المتعلقة بالحد الادنى لمعدل شهادة الثانوية العامة المقبول لمعادلة الشهادات الجامعية العليا والمصادقة عليها.
10. عدم وجود نظام أو تعليمات تعالج تضارب المصالح والإفصاح عنه لأعضاء اللجنة العليا واللجان الفنية وموظفي معادلة الشهادات.
11. لا تقدم اللجنة العليا واللجان الفنية تقارير دورية عن عملها واليات اتخاذ القرارات أو تفسيرات لهذه القرارات. ما زال التعامل مع التقارير الشهرية والربعية باعتباره عملا روتينيا وليس جزءا من منظومة المساءلة لتفيعل دور جهات الاشراف من جهة، وتقديم التفسيرات والإيضاحات من قبل الجهات المسؤولة عن عملها، وتعزيز الحكم الرشيد. كما لا تنشر الأجسام ذات العلاقة بعملية المعادلة التقارير أو القرارات الصادرة عنها أو التقارير التي تعدها الادارة العامة للتعليم الجامعي الشهرية وربع السنوية حول معادلة وتصديق الشهادات.
12. يقدم الموقع الالكتروني للإدارة العامة للتعليم الجامعي النماذج الخاصة بطلب معادلة الشهادات المختلفة (الثانوية، وشهادة التعليم العالي، والاعتراض على عدم المعادلة، وبدل فاقد)، والتعليمات الخاصة بالوثائق المطلوبة لمعادلة الشهادات الجامعية. لكن لم يتم تحديثه حيث لم يتم عرض قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية. ولم تعرض قرارات الوزير الخاصة بمعدل القبول في الجامعات. ما زال موقع الادارة العامة محدودا في تمكين المواطنين من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالمعادلة واليات عمل الأجسام المختلفة والشهادات التي يجري معادلتها. حيث لا ينشر مواعيد اجتماعات اللجان الفنية واللجنة العليا لمعادلة الشهادات، أو قرارات اللجنة العليا المتعلقة بالمعادلة، أو تفسيرها لأحكام النظام. كما لا يتم نشر قوائم المتقدمين لمعادلة الشهادات المختلفة، والحاصلين على معادلة الشهادات خاصة الدرجات العليا كحملة شهادة الدكتوراة.

التوصيات

1. على الحكومة تشكيل لجنة وطنية تضم في عضويتها قانونين وفنيين وإداريين لديهم خبرات كافية في عملية معادلة الشهادات غير الفلسطينية لاعداد نظام/ لائحة تعالج عملية المعادلة وتزيل الثغرات في النظام الخاص بمعادلة الشهادات.
2. ينبغي على اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية عقد اجتماعاتها بشكل دوري لاحترام الآجال القانونية بحيث تنعقد ستة مرات في العام على الأقل "أي كل ستين يوما" كيى لا تعطل عمل المواطنين، أو حقوقهم في الاعتراض أو الطعن أمام المحاكم.
3. ينبغي النص في نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية على معايير توجيهية لعملية اختيار الوزير لأعضاء اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية واللجان الفنية للأخذ بعين الاعتبار تمثيل الجامعات الفلسطينية، والدرجة العلمية الحاصلين عليها بحيث ان لا تقل درجته عن رتبة استاذ مشارك في اللجنة العليا، والتوزيع الجغرافي الخاص بالدول التي يحصل منها الطلبة الفلسطينيين على الشهادات العلمية.
4. يتوجب العمل على منح شهادة معادلة "اعتراف" مؤقتة لفترة زمنية مكتوبة في الوثيقة تاريخ انتهاء سريانها للعمل بها، لتجاوز طول الفترة التي تستغرقها عملية المعادلة الى حين منح شهادة المعادلة الدائمة، للحالات التي تطلب ذلك، بحيث تمكنهم من البدء بحياتهم العملية. وفي حال تبين للجنة عدم اكتمال الوثائق أو عدم احترام الشروط الواجبة قانونا وفقا لنظام المعادلة أو التزوير أو شراء الشهادة، تسحب اللجنة العليا الاعتراف وتقوم بتفعيل المقتضى القانوني حسب كل حالة على حده.
5. على اللجنة العليا وإدارة التعليم الجامعي "دائرة معادلة الشهادات" الاعلان عن حالات التزوير والأشخاص الذين قاموا بذلك على الموقع الالكتروني ووسائل الاعلام بعد استكمال الاجراءات القضائية.
6. قيام وزارة التربية والتعليم العالي واللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية بالتوعية بشكل دائم لطلبة الثانوية العامة حول مسألة التخصصات الجامعية وعلاقتها بنوع الثانوية العامة والحد الادنى لمعدل شهادة الثانية العام المعتمد للالتحاق بالجامعة. وكذلك الزام الجامعات المحلية بعدم القبول للحاصلين على علامات دون الحد الأدنى المعتمد للالتحاق بالجامعة.
7. على مجلس الوزراء إعادة النظر في مسألة الإقامة في نظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية خاصة للجامعات المعترف بها من قبل اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية والتي لا يتطلب نظامها لمنح شهادة الدكتوراه الانتظام بل تعتمد على انجاز اطروحة الدكتوراة فقط، بحيث يُنص في وثيقة المعادلة عبارة "غير منتظم".
8. ينبغي على اللجنة العليا لمعادلة الشهادات غير الفلسطينية والأجسام العاملة في معادلة الشهادات اعلان قراراتها، ونشر القضايا التي تواجهها من حالات تزوير، أو انجازاتها، وكذلك كسبها لقضايا أمام المحاكم أو خسارتها لها في قضايا تتعلق بمعادلة الشهادات.
9. على وزير التربية والتعليم العالي وقف عدم الاستقرار في تحديد الحد الادنى لمعدل شهادة الثانوية العامة المقبول لمعادلة الشهادات الجامعية العليا والمصادقة عليها.
10. على وزير التعليم العالي اصدار تعليمات تحدد حالات تضارب المصالح والإفصاح عنها لأعضاء اللجنة العليا واللجان الفنية وموظفي معادلة الشهادات.
11. على اللجنة العليا واللجان الفنية اصدار تقارير دورية عن عملها واليات اتخاذ القرارات أو تفسيرات لهذه القرارات.

12. على قيادة وزارة التربية والتعليم التعامل بجدية مع التقارير الشهرية والربعية باعتبارها جزءا من منظومة المساءلة لتفيعل دورها في الاشراف على عمل ادارة التعليم الجامعي بما فيه دائرة معادلة الشهادات غير الفلسطينية.

13. على مجلس الوزراء تعديل نص الفقرة الرابعة من المادة 7 التي تنص على "اذا لم يُبت في الطلب خلال المدة المشار اليها أعلاه يعتبر الطلب مرفوضا ضمنيا". بحيث تلزم اللجنة العليا البت في طلبات الاعتراض كتابة وإلا يُعتبر عدم الرد قبولا للاعتراض، انسجاما مع القواعد العامة للقانون الاداري.

14. على الإدارة العامة للتعليم الجامعي تحديث المعلومات على موقعها الالكتروني بنشر قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2014 بنظام معادلة الشهادات غير الفلسطينية، وقرارات الوزارة بمعدل القبول في الجامعات.

15. ينبغي على وزارة التربية والتعليم نشر تقارير وقرارات الأجسام ذات العلاقة بعملية المعادلة والتقارير التي تعدها الادارة العامة للتعليم الجامعي الشهرية وربع السنوية حول معادلة وتصديق الشهادات.

16. تفعيل موقع الادارة العامة للتعليم الجامعي لتمكين المواطنين من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالمعادلة واليات عمل الأجسام المختلفة والشهادات التي يجري معادلتها. بحيث يتم نشر مواعيد اجتماعات اللجان الفنية واللجنة العليا لمعادلة الشهادات، وقرارات اللجنة العليا المتعلقة بالمعادلة، أو تفسيرها لأحكام النظام. ونشر قوائم المتقدمين لمعادلة الشهادات المختلفة، والحاصلين على معادلة الشهادات خاصة الدرجات العليا كحملة شهادة الدكتوراة.