التنظيم القانوني للتعليم الأهلي في وزارة التربية

م. م. علياء شندي حبيب شلال السيمري

مديرية تربية البصرة

Email : Vbn123vip@gmail.com

الملخص

يسلط هذا البحث الضوء على القواعد القانونية التي تطبق على الإجراءات المتعلقة بتنظيم إنشاء وإدارة ورقابة المؤسسات التعليمية الأهلية في وزارة التربية العراقية كافة، وذلك في ضوء نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، وبيان مدى كفاية هذه القواعد في إدارة عملية التنظيم بالشكل الذي يحقق مشروعية كاملة للعمل.

وتناول البحث ايضاً دراسة كيفية رقابة عمل تلك المؤسسات ومن هي الجهات التي تمارس الدور الرقابي ومدى فاعليته وماهية القواعد المعتمدة في سبيل ذلك.

الكلمات المفتاحية: تنظيم، قانون، مؤسسات تعليم اهلي، وزارة التربية العراقية، الدور الرقابي.

The Legal Regulation of Private Education within the Ministry of Education

Assist. Lect . Alia Shendi Habib Shalal Al-Simri
Directorate of Education in Basrah
Email : Vbn123vip@gmail.com

Abstract

This research highlights the legal regulations governing the procedures for establishing, managing, and supervising private educational institutions under the jurisdiction of the Iraqi Ministry of Education. It focuses on the provisions of the Private and Foreign Education System No. (5) of 2013 and examines the adequacy of these rules in regulating the process in a manner that ensures full legal legitimacy.

The study also explores how these institutions are monitored, identifies the entities responsible for exercising supervisory authority, assesses the effectiveness of their oversight, and analyzes the legal framework adopted for this purpose.

Keywords: Regulation, Law, Private Educational Institutions,Regulatory Role.

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع

شهد العراق بعد عام ٢٠٠٣ قفزة في أعداد المدارس الأهلية، وبغض النظر عن أسباب هذا التزايد في إنشاء المؤسسات التربوية الأهلية، فإن وجودها بهذا الكم الهائل والمستمر في الظهور يثير التساؤل حول تنظيمها بالشكل الذي يجعلها ضمن إطار واضح ودقيق وكافي يحكم وجودها، ابتداءً من إجراءات إنشائها ومروراً باحتكاكها بدوائر الدولة الأخرى مثل هيئة الضرائب، ودائرة الضمان الاجتماعي، ودائرة الصحة، وحتى إدارتها للعملية التربوية بما يخدمها بالشكل الذي يظهرها كمساند وداعم للمؤسسات التربوية الحكومية.

كذلك لابد من الإشارة إلى ضرورة أن تكون هذه المؤسسات محمية بالشكل الذي يتناسب مع أهميتها وأهمية دورها في إدارة العمل التربوي، فلابد من وجود قواعد عامة تحدد كيفية حمايتها بالشكل الذي يجعلها في مركز قوة كمؤسسات وإن كانت خاصة لكنها مقيدة بتحقيق النفع العام بإدارتها لمرفق هام من المرافق العامة وهو مرفق التعليم إسوة بالمؤسسات الحكومية..

وعليه أضحى من الضروري وجود تشريع قانوني واضح ومفصل يتناول كيفية تنظيم إنشاء وإدارة ورقابة المؤسسات التعليمية الأهلية بأنواعها كافة.

ثانياً: أهمية البحث

تتجلى أهمية وجود تشريع قانوني يُعنى بتنظيم إنشاء وإدارة ورقابة المؤسسات التربوية الأهلية بتعزيز التدخل الحكومي في مجال مؤسسات التعليم الأهلي في وزارة التربية، وذلك لإحاطة هذه القواعد بما لا يترك مجال للشك او التأويل وبالتالي تسند وجودها في الدولة للقيام بمهامها وتحقق أهدافها والغاية من وجودها على اكمل وجه، وكذلك لتجنب المشكلات التي يتسبب بها الفراغ القانوني عن معالجة الكثير من المسائل الهامة الداخلة في عملها، وبالتالي تؤثر سلباً وجودها وأهمية دورها في مساندة المؤسسات التربوية الحكومية.

فضلاً عن أن وجود التشريع القانوني له دور كبير في ترسيخ الضمانات الضرورية والتي في مقدمتها ضمانات حقوق طلبة وتلاميذ هذه المؤسسات وحقوق العاملين فيها من التدريسيين وغيرهم وحقوق المؤسسين لها، لاسيما أن النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لم ينص على كافة القواعد المتعلقة بإنشاء وإدارة ورقابة هذه المؤسسات.

لذلك ولأجل ما ورد أعلاه كان لا بد من تناول هذا الموضوع الهام بالبحث والدراسة.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في النقص التشريعي فيما يتعلق بإنشاء و إدارة ومتابعة المؤسسات التعليمية الأهلية والأجنبية، فنظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣النافذ و المستند على صلاحيات مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين، غير كافٍ لتنظيم قطاع التعليم الأهلي تنظيم قانوني صحيح وغير كافٍ في مساعدة المعنيين في مجال إجراءات التأسيس والإدارة والمتابعة او الرقابة عليها.

إن مشكلة البحث تثير تساؤلات عدة وكالآتي:

١- هل خضوع مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي إلى إشراف المديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي كافٍ من ناحية الرقابة الإدارية على هذه المؤسسات؟
٢- ماهي ضمانات حقوق الدارسين والعاملين في مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية؟
٣- مدى فاعلية الإجراءات العقابية المتخذة بشأن مخالفات مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية؟
٤- ماهي القوانين الواجبة التطبيق بشأن المسائل المتعلقة بالتعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية في حالة خلو النص منها؟
٥- ما هو القضاء المختص بالنظر في المنازعات التي يكون أطرافها وموضوعها يتعلق بالتعليم الاهلي والأجنبي في وزارة التربية؟
٦- ما مدى كفاية نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ في إدارة مؤسسات التعليم الأهلي والاجنبي في وزارة التربية؟

رابعاً: منهجية البحث

سنعتمد في دراسة التنظيم القانوني للتعليم الأهلي في وزارة التربية العراقية المنهج التحليلي للنصوص القانونية المتعلقة بالتعليم الأهلي في وزارة التربية، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية الناظمة للتعليم الأهلي كافة في الدولة، وكذلك النصوص المعتمدة في تطبيق إجراءات تأسيس وإدارة عمل تلك المؤسسات والرقابة عليها في ضوء نظام التعليم الأهلي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ..

خامساً: هيكلية البحث

لأجل دراسة الجوانب المتعلقة بالتنظيم القانوني للتعليم الاهلي كافة في وزارة التربية، استوجب ذلك تقسيم البحث على:

المبحث الأول/ ماهية المؤسسة التعليمية الأهلية

المطلب الأول/ مفهوم المؤسسة التعليمية الأهلية

الفرع الأول/ تعريف المؤسسة التعليمية الأهلية

الفرع الثاني/ انواع المؤسسات التعليمية الأهلية

المطلب الثاني/ الأساس القانوني للمؤسسة التعليمية الأهلية

الفرع الأول/ القواعد الدستورية

الفرع الثاني/ القواعد القانونية

المبحث الثاني/ الرقابة على مؤسسات التعليم الأهلي

المطلب الأول/ الرقابة الإدارية

الفرع الأول/ الرقابة السابقة

الفرع الثاني/ الرقابة المتزامنة واللاحقة

المطلب الثاني/ الرقابة القضائية

الفرع الأول/ رقابة القضاء العادي على مؤسسات التعليم الأهلي

الفرع الثاني/ رقابة القضاء الإداري على مؤسسات التعليم الأهلي

الخاتمة

المبحث الأول/ ماهية المؤسسة التعليمية الأهلية

أن وجود مؤسسات التعليم الأهلي لا يكون في معزل تام عن تدخل الإدارة العامة، فهي وقبل كل شيء بحاجة للترخيص من أجل أن تباشر عملها، كونها تدير أحد المرافق الهامة في الدولة وهو مرفق التعليم، فمن غير المعقول أن لا تتدخل السلطة العامة في هذا الأمر قبل أن يشاركها الاشخاص في إدارة مرفق هو في الاساس من مرافق الدولة الحيوية يترتب عليه حقوق وواجبات الأفراد، وبالتالي فإن اي مساس محتمل بتلك الحقوق او الواجبات فإنه يتطلب التدخل من قِبل السلطة العامة كونها الضامن الوحيد لتلك الحقوق.

وعليه كان لابد من وجود أسس واضحة ودقيقة تتناول تعريف تلك المؤسسات لأجل تمييزها عما يشتبه بها من مؤسسات أخرى، وتطبيق ما هو مناسب لها من قواعد تتناولها بالتنظيم الكفوء الذي لا يترك اي مجال للتأويل او الغموض.

المطلب الأول/ مفهوم المؤسسة التعليمية الأهلية

لابد للوصول إلى مفهوم المؤسسة التعليمية الأهلية من تعريفها بشكل دقيق وواضح يميزها عما يشابهها لغرض تخصيص الدور الذي تقوم به وتطبيق ما يتناسب معه من قواعد تتناوله بالتنظيم الدقيق مما لا يترك اي مجال للنقص الذي يحرف عمل المؤسسة عن هدفها ويعرضها للمسائلات القانونية التي قد تنسف الغرض من وجودها بصورة كاملة.

كذلك لابد من التعريف بأنواع تلك المؤسسات فهي على اختلاف الدور الذي تقوم به والنتائج التي تحققها تنقسم إلى أكثر من نوع لابد من تمييزه لتحديد القواعد التي تُطبق عليه وتتناوله بالتنظيم والإدارة والرقابة بالشكل الفعّال، وكذلك لاستبعاد أية تشكيلات أخرى تشابهها مثل المراكز التعليمية ذات الهدف الربحي المحض.

وعليه سنتناول في هذا المطلب تقسيم مفهوم المؤسسة التعليمية الأهلية للآتي:

الفرع الأول/ تعريف المؤسسة التعليمية الأهلية

يسعى أولياء الأمور من خلال تسجيل أبنائهم في المدارس الخاصة إلى الحصول على اكبر قدر ممكن من جودة التعليم، او على بيئة آمنة يتركونهم فيها طيلة فترة الدوام أو كليهما معاً، لذلك لابد من تمييز هذه المدارس عن غيرها من مؤسسات تعليمية قد تبدو في مظهرها الخارجي

كمدارس أهلية او خاصة لكنها في الحقيقة بعيدة كل البُعد عن هذه التسمية، لذلك لابد من دراسة وبحث ما تعنيه المؤسسة التعليمية الأهلية..

تُعرّف المدرسة الخاصة على أنها منظمة اجتماعية أو بيئة عمل تربوي لها ثقافة خاصة هي ثقافة المدرسة، والتي هي نتاج مجموعة من القيم والتقاليد والمبادئ للتفاعل الإنساني من داخل هذا الوسط وهي في الوقت نفسه ثقافة المجتمع الذي تستقي منه مجموعة قيم ومبادئ تتصل بالعملية التربوية.(١)

وعُرِفت كذلك بأنها المدارس الخاصة او غير الحكومية او الأهلية وهي مؤسسات لا تخضع في إدارتها لأشراف للدولة، بل لأشراف جهات معينة قد تكون أشخاص، او حكومة محلية او اقليمية او وطنية، وهي بذلك تمتلك كل الحق في تحديد أعداد الدارسين او المتعلمين لديها وكذلك تحديد الرسوم المالية لقاء الانتساب فيها.(٢)

في حين عرّف البعض المؤسسة التعليمة الأهلية على أنها نوع من المؤسسات الخاصة ذات النفع العام يقوم بتأسيسها شخص او أكثر من الأشخاص الطبيعيين او المعنويين، بهدف تحقيق غرض من أغراض النفع العام، ويكون لهذه المؤسسة شخصية معنوية وكذلك ذمة مالية مستقلة، يكون إنشاؤها بموجب وثيقة تأسيس ويكون لها نظام اساسي خاص بها.(٣)

نلاحظ من التعاريف السابقة استيعابها لكافة أساسيات مؤسسات التعليم الأهلي في الوقت الذي تتباين فيه المسميات التي تنطوي تحتها تلك المؤسسات.

وعليه ولعدم وجود تعريف محدد وواضح للمؤسسات التعليمية الأهلية في العراق، يمكننا تعريفها على أنها "مؤسسة غير حكومية يقوم عدد محدد من الأشخاص الطبيعيين او المعنويين بإنشائها وفق نظام معين تخضع لأشراف ورقابة مؤسسات حكومية مختلفة هدفها تحقيق نفع عام بمقابل".

ومن التعريف أعلاه يمكننا استخلاص مجموعة من خصائص المؤسسات التعليمية الأهلية لغرض تمييزها عما يشتبه بها من مؤسسات أخرى وكالآتي:

١- المؤسسة التعليمية الأهلية هي منشأة يؤسسها عدد معين من الأشخاص الطبيعيين ويمكن أن يؤسسها الشخص المعنوي ايضاً.

٢- للمؤسسة شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة.

٣- تهدف المؤسسة التعليمية الأهلية إلى تحقيق أحد أغراض النفع العام.

٤- تقدم المؤسسة التعليمية الأهلية خدماتها بمقابل مالي يختلف من مؤسسة لأخرى.

٥- استقلالية المؤسسات التعليمية الأهلية ليست مطلقة، فهي تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قِبل جهات رسمية في الدولة.

الفرع الثاني/ أنواع المؤسسات التعليمية الأهلية

أن المؤسسات التعليمية الأهلية والأجنبية يمكن أن تنقسم إلى أنواع عدة يمكن تأسيسها من قِبل الأشخاص المعنوية او الطبيعية في داخل العراق أو خارجه من قِبل الجالية العراقية، وهي تشمل رياض الأطفال، والتعليم الابتدائي، والتعليم الأساسي، والتعليم الثانوي، ومعاهد التعليم المساعدة والتثقيفية، ومدارس ذوي الاحتياجات الخاصة[٤].

وفي بحثنا هذا سنتناول ثلاثة أصناف من المؤسسات التعليمية الأهلية، وهي رياض الأطفال والمعاهد الأهلية والمدارس الأهلية كونها الأكثر شيوعاً ووضوحاً ومتضمنة التقسيمات الأخرى، لغرض الوقوف على مدى فاعلية وكفاءة هذه المؤسسات في إداء دورها التعليمي، ومدى جودة التعليم الذي تقدمه، وهل تخضع هذه المؤسسات كافة للأشراف الحكومي من قِبل الجهات المختصة، وما هي الإجراءات المتخذة بهذا الشأن ومدى فاعليتها وهذا ما سنتناوله في هذه الدراسة..

أولاً: رياض الأطفال الأهلية

تتميز رياض الأطفال بأنها مؤسسات تقوم على تقديم خبرات تربوية قيمة وتحت إشراف تربوي للأطفال في سن محددة، فهي تعمل على تنمية قدراتهم العقلية وايضاً تساعدهم على اكتساب معايير وقيم مجتمعية تهيؤهم للحياة المدرسية وبأسلوب عملي مرن لغرض تحقيق النمو المتكامل لشخصياتهم في المستقبل[٥].

وقد تمت الإشارة إلى رياض الأطفال الأهلية في السلسلة التربوية من قِبل نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ ضمناً[٦]، بينما نصت كافة مواده على تنظيم المدارس والمعاهد الأهلية والأجنبية بصورة مفصلة.

وكذلك أشار إلى تنظيم رياض الأطفال الأهلية التعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤الصادرة بناءً على نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

ومن ناحية أخرى يمكن ملاحظة إن رياض الأطفال الأهلية غالباً ما يتم الاهمال المتعمد للالتزام بالتعليمات المتعلقة بتنظيم شؤونها من قِبل مؤسسي الرياض، وخاصة فيما يتعلق بالحصول على الرخصة او ما يسمى (إجازة التأسيس) او تجديدها لغرض التخلص من نفقات رخصتها، يشجعها على ذلك ضعف عنصر المتابعة عليها من قِبل الجهات المختصة، وكون الانضمام إلى رياض الأطفال كفرع تعليمي هو أمر اختياري من قِبل الأفراد في المجتمع، ونجد أن النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لم ينظم الكيفية التي تعالج هكذا حالات ويتم اللجوء غالباً إلى تطبيق المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ كونها الوسيلة الوحيدة الشاملة في تطبيقها تحقيق الالتزام بالقانون ودحر الفوضى التي تتسبب بها مثل هذه السلوكيات.

ثانياً: المعاهد الأهلية

تُعرف المعاهد في العراق على إنها مؤسسات تعليمية تستقبل الطلاب الحاصلين على شهادة الدراسة الإعدادية من مختلف فروعها، وهي تمنح الدارس فيها شهادة (الدبلوم) على اختلاف مدد الدراسة فيها، فمنها من تكون مدة الدراسة فيها خمس سنوات ومنها من تكون لمدة سنتين..

ويمكن ملاحظة أن المعاهد الأهلية لا تشترط الإندراج فيها أن يكون الدارس خريج اي مرحلة دراسية كونها لا تمنح شهادة (الدبلوم) وإنما تمنح شهادة اشتراك في دورات تطويرية، او دروس تقوية منهجية[٧].

ثالثاً: المدارس الأهلية

تُعد المدارس الصنف الثالث والأهم في سلسلة المؤسسات التعليمية وذلك كونها أول مراحل التعليم الإلزامي، وكذلك السبيل الوحيد للارتقاء إلى مراحل التعليم الأخرى، وتشمل الدراسة في المدارس الأهلية المرحلة الابتدائية، والمتوسطة، والثانوية، وكذلك مدارس للتعليم الأساسي ومدارس ذوي الاحتياجات الخاصة[٨].

أن فكرة التعليم قد ابتدأت خاصة عندما كانت الرقابة عليها في مجتمعات ما قبل التاريخ تتم على يد الأسرة حصراً، إذ كان عليها مسؤولية تدريب المتعلمين من الأطفال على عرف وتقاليد القبيلة، فالإشراف على التربية او التعليم قديماً لم يكن من شأن هيئات تعليمية محددة، بل كان شأن الأسرة، وبعد نشوء الدولة ايضاً اعتبرته من ضمن عمل الأفراد وهي لم تتدخل في أمر التعليم الا بعد التغييرات السياسية والاقتصادية والايديولوجية، فيعود انتشار المدارس إلى منتصف القرن الثامن

عشر في اوروبا، وكان إشراف الدولة على التعليم وإنشاء المدارس الرسمية لم يمنع بقاء التعليم الخاص بل أنه تطور يوماً بعد يوم كونه يُعد تعبير عن جهود الأفراد في حقلي التربية والتعليم[٩].

برز دور المؤسسات الأهلية وعلى وجه الخصوص المدارس بمراحلها كافة كونها تساهم في رفد الاقتصاد الوطني بطرق عدة أهمها توفير فرص العمل لشريحة الأكاديميين والإداريين شأنها شأن المؤسسات الرسمية، كذلك توفير فرص التعلم لمن لا يجد ذلك لأسباب مختلفة، رغم كون التعليم الحكومي تعليم تشرف عليه الدولة بصورة مباشرة من خلال وزارة التربية وكذلك تنفق عليه من الموازنة العامة للدولة وهو تعليم مجاني او يكون مقابل رسوم رمزية وتتولى الدولة الإشراف على كامل العملية التربوية فيه[١٠].

المطلب الثاني/الأساس القانوني للمؤسسات التعليمية الأهلية

تُنشأ المرافق العامة بقانون او بناء على قانون وذلك من أجل ضمان احتكار الدولة لنشاط معين ومنع الأفراد من مزاولة ما يشابهه، ويمثل المرفق العام شكلاً من أشكال التدخل في حياة الأفراد وتقييد حرياتهم، وعليه فقد كان لابد من إحاطة هذا الأمر بالعديد من الضمانات لأجل التأكيد على أن لهذا المساس ما يبرره، وهذا بالتأكيد لا يعني أن تُنشأ الدولة التشكيل الذي يدير المرفق إذ أنها من الممكن أن تقرر اعتبار النشاط مرفق عام وإن عهدت بإدارته إلى تشكيل خاص مثل الشركات او الهيئات او الأشخاص الطبيعيين الذين لا يُعدون بذواتهم مرفقاً عاماً[١١].

ويُعد التعليم من المرافق العامة الهامة في البلد وشأنه شأن الأنشطة الاخرى لم يكن بمعزل عن تدخل الأفراد في إدارته، لذا نرى بروز فكرة التعليم الخاص او الأهلي او الأجنبي ليكون التعليم الأهلي أحد أنشطة المرافق العامة في البلد، ولابد لوجود مؤسسات إدارة هذا النشاط من أساس ترتكز عليه، فمن غير المتصور وجودها وإخضاعها لتعليمات وضوابط دون وجود أساس او سند، وبالتالي فإن الأساس القانوني لوجود مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي في العراق يكمن في مجموعة القواعد العامة سواء الدستورية او القانونية او أنظمة وتعليمات عُنيت بإنشاء التعليم الأهلي والأجنبي.

وعليه فلابد من تسليط الضوء على هذه القواعد بشيء من التفصيل للوقوف على نقاط الضعف والقوة فيها، وكالآتي:

الفرع الأول/ القواعد الدستورية

استناداً إلى مبدأ سمو الدستور وعلو القاعدة الدستورية على غيرها من القواعد القانونية كونها تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة وتُعد مصدر لقانونية جميع القواعد الأخرى[١٢]، فقد كانت القواعد الدستورية تشكل مرتكزاً هاماً وقيماً للأساس القانوني لوجود مؤسسات التعليم الأهلي والخاص في العراق، ونقطة الانطلاق نحو كفالة حق التعليم الخاص بالضمانات المشروعة قانوناً.

كان دستور العراق الأول والمعروف باسم (القانون الأساس) لسنة ١٩٢٥أول الدساتير العراقية التي اهتمت بالإشارة إلى التعليم الأهلي او الخاص وذلك من خلال النص على "للطوائف المختلفة حق تأسيس المدارس لتعليم أفرادها بلغاتها الخاصة، والاحتفاظ بها على أن يكون ذلك موافقاً للمناهج العامة التي تُعين قانوناً"[١٣].

وهذا يدل على أن فكرة التعليم الأهلي او الخاص ليست جديدة العهد في البلد لكنها كانت لضرورة تختلف عن مسبباتها في الوقت الحالي، وهذا ما يمكن ملاحظته من مضمون نص المادة أعلاه فهو كان لغرض التأكيد على مبدأ المساواة بين العراقيين لمختلف الطوائف الدينية التي كانت تعيش في البلاد، ومنحهم فرص التعلم بلغاتهم الخاصة شريطة أن لا يكون ذلك بعيداً او في معزل عن تدخل الدولة في توجيه سياسة التعليم التي تراها أصلح او أنسب من غيرها وفي إطار قانون الدولة.

أما بالنسبة للدساتير التي تلت القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ وهي دستور ١٩٦٥٨، ودستور ١٩٦٣، ودستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٦٨، وكذلك دستور ١٩٧٠، فلا نرى اية إشارة لحق التعليم الأهلي او الخاص حتى صدور دستور جمهورية العراق النافذ نجد الإشارة بالنص " التعليم الخاص والأهلي مكفول وينظم ذلك بقانون"[١٤].

أن التعليم الأهلي في العراق وكما رأينا من خلال أول دستور للبلد يتميز بأهميته إذ أن الدستور الأول قد أكد عند منح الصلاحية به أن يكون ضمن سياسة الدولة التعليمية، بينما دستور ٢٠٠٥ ترك الأمر لتنظيمه بقانون وهذا القانون لم يشرع بعد، وتم الاكتفاء بنظام وتعليمات قاصرة يملئها النقص والغموض لا تفي بالغرض المنشود من وجودها ولا تغني عن وجود قواعد قانونية واضحة وصريحة تتناول موضوع التعليم الأهلي بالتنظيم الفعلي والشامل.

وعليه سنتناول في هذا البحث مجموعة القواعد القانونية التي عُنيت بموضوع التعليم الخاص والأهلي وكالآتي....

الفرع الثاني/ القواعد القانونية

يستند التعليم الأهلي إلى مجموعة من القواعد القانونية المنظمة له، والتي عُنيت به بصورة مباشرة او ضمنية من خلال النص على تفاصيله في (أنظمة) وجدت بالأساس لغرض تسهيل تنفيذ القوانين.

وأن قانون وزارة التربية هو المختص بالدرجة الأولى بهذا الشأن كونه ينظم حق التعليم كموضوع أساسي له من كافة النواحي، فلابد من دراسة هذه القوانين والأنظمة المرتبطة بها، وكالآتي:

أولاً: قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١

أشار قانون وزارة التربية إلى موضوع التعليم الأهلي والأجنبي بصورة مباشرة وصريحة من خلال النص على "أولاً- للوزير منح الشخص الطبيعي او المعنوي العراقي إجازة فتح:

أ- روضة أطفال أهلية.

ب-معهد أهلي لتعليم اللغات الأجنبية او لتعليم المهن او لدورات التقوية للمواد المدرسية المنهجية.

ت-مدرسة ابتدائية او ثانوية أهلية..."[١٥] ، وقد نظم هذا القانون ايضاً حق الشخص الطبيعي او المعنوي الأجنبي في فتح مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي وفق شروط تنظمها تعليمات يصدرها مجلس الوزراء والوزير لهذا الغرض.

ثانياً: نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨النافذ

صدر هذا النظام بالاستناد إلى أحكام المادة (٣٥) من قانون وزارة التربية لسنة ١٩٥٨وأشار إلى المدارس والمعاهد الأهلية ولم يأت على ذكر رياض الأطفال إلا ضمناً بالنص " .... يشترط من مدير المدرسة الابتدائية او الروضة أن يكون من حملة الشهادات المهنية المؤهلين للتعليم والذين مارسوا التعليم مدة لا تقل عن ثلاث سنوات"[١٦].

ولابد من الإشارة إلى إن النظام رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ قد ألغى بصدوره النظام رقم (١٨) لسنة ١٩٥٣، بينما هو غير ملغي ولايزال نافذ رغم صدور النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

ثالثاً: نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

يُعد نظام التعليم الأهلي والأجنبي الذي تم إصداره عن مكتب رئيس الوزراء وبالاستناد إلى أحكام البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ، وكذلك بالاستناد إلى أحكام البند (ثانياً) من المادة (٤٢) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ الأساس القانوني الوحيد الذي تدّخل في توضيح تفاصيل التعليم الأهلي والأجنبي من خلال مواده التي لا تخلو ابداً من القصور او الغموض.

وصدر بناءً على النظام أعلاه ثلاث مجموعات من التعليمات عنيت كل مجموعة بتنظيم صنف من أصناف التعليم الأهلي والأجنبي، تعليمات اختصت بتنظيم منح إجازة التأسيس للمدارس الأهلية والأجنبية، وتعليمات منح إجازة التأسيس رياض الأطفال الأهلية، وكذلك تعليمات منح إجازة تأسيس المعاهد الأهلية[١٧].

ابتداءً ومن خلال القراءة الأولية للأساس القانوني الذي صدر عليه النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجده قد اعتمد على البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وعند الرجوع إلى المادة المشار إليها نجدها قد نصت على "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ...ثالثاً- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين"، والقانون المعني به النظام رقم (٥) هنا هو قانون وزارة التربية العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ كون النظام يستند بالإضافة إلى المادة (٨٠) من الدستور يستند إلى المادة (٤٢) البند ثانياً من قانون وزارة التربية التي تنص على "يجوز إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون" وكل ذلك يعود على المادة القانونية التي تضمنها قانون وزارة التربية والتي تضمنت النص على العناية بالتعليم الأهلي والأجنبي المشار إليها سابقاً.

نخلص من كل ما بحثنا بشأنه اعلاه إلى القول بأن عدم وجود تعريف واضح لمؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي يؤدي إلى خروج اي مؤسسة تمارس العمل التربوي عن الالتزام بتعليمات وزارة التربية بمجرد تغيير تسميتها الرسمية عند إنشاء المؤسسة، وكذلك عدم تحديد أصناف المدارس الأهلية والاساس الذي تقسم عليه وعدم توحيد جهات الإشراف والرقابة عليها وترك صنف منها او أكثر لتكون تحت إشراف السلطة المركزية حصراً مثل المدارس الدولية الأهلية التي تدرس

منهاج غير رسمي، وكذلك عدم وضع شروط للشخص المعنوي الذي يمكن منحه إجازة تأسيس، وجود تناقض وغموض بين مضمون المادة (٢٣) والمادة (١٢) من أحكام النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ المتعلقتان بمسؤوليات مدير المؤسسة التعليمية الأهلية والآثار القانونية المترتبة على صاحب الإجازة عند مخالفة التعليمات الوزارية.

ويرى الباحث كان الأجدر أن يستند نظام التعليم الأهلي والأجنبي إلى قانون ينظم التعليم الخاص والأهلي يشرع بالاستناد إلى نص المادة (٣٤/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق النافذ[١٨]، ويصدر نظام يستند إليه و إلى المادتين(٣٠-٣١) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة٢٠١١[١٩]، وليس إلى المادة (٨٠/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، و المادة (٤٢/ ثانياً) من قانون وزارة التربية المشار إليه أعلاه كون المادتان أعلاه تتعلقان بصلاحية مجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين.

المبحث الثاني/ الرقابة على مؤسسات التعليم الأهلي

تقوم الدول الحديثة على مبدأ المشروعية اي سيادة القانون، وبمقتضى ذلك تخضع الدول بكافة اعمالها وتصرفاتها للقانون القائم، مع امكانية رقابة ادائها لوظائفها بالوسائل المشروعة من قِبل الأفراد، بحيث يمكنهم إعادتها إلى جادة الصواب كلما حادت عنها سواء عمداً او إهمالاً[٢٠].

وتكون هذه الرقابة بطبيعة الحال عبارة عن وظيفة تقوم بها السلطات المختصة للتأكد من سير أعمال هذه المؤسسات وفق الخطط العامة ووفق التوقيتات الزمنية المعمول بها وبكفاءة وجودة تحقق الأهداف المرسومة لوجودها، و يكون الغرض منها تشخيص مواطن الخلل لغرض معالجتها لتحسين الأداء المستقبلي، وهي أما أن تكون رقابة إدارية تُعهد لموظفين حكوميين فتكون رقابة هرمية يقوم بها الرؤساء على مرؤوسيهم، او أن تُسند إلى اجهزة معينة مثل القضاء فتكون رقابة قضائية، او سياسية تتولاها السلطة التشريعية[٢١].

والرقابة ايضاً من ناحية السلطات التي تباشرها لابد من الوقوف في بحثنا على معرفة تلك الجهات ومدى الصلاحيات التي تتمتع بها ووفق اية قوانين تمارس اعمالها الرقابية، فمن غير المعقول أن تتدخل في عمل رقابي دون سند قانوني كون الرقابة بحد ذاتها تشكل قيداً على حريات الآخرين ولابد لهذا القيد من سند يبرره ليكون ذو فاعلية وبالتالي رضوخ اشخاص القطاع الخاص له في مجال مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي، وتحقيق الالتزام الحقيقي بالقانون تحقيقاً لمبدأ المشروعية في أعمال هذه المؤسسات، كون هؤلاء الاشخاص غير مقيدين بالتزامات الموظف

الإداري الذي تقع على عاتقه مسؤوليات تحثه على أداء عمله بدقة وحذر لتجنب محاسبته إدارياً عن طريق العقوبات الانضباطية وغيره[٢٢].

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالآتي:

المطلب الأول/ الرقابة الإدارية

تتميز الرقابة الإدارية بأنها ذاتية اي أن الإدارة نفسها تقوم بمراقبة أعمالها، والرقابة الإدارية تتسم بسهولتها وبإمكانية إصلاحها للأخطاء او الخروقات أول بأول، فهي رقابة ملائمة تُمكّن الإدارة من إلغاء القرار غير المشروع واستبداله بآخر مشروع، وهي تسمح للأفراد استخدامها دون الرجوع إلى إجراءات التقاضي وتعقيداتها وذلك من خلال تمكين الفرد من تقديم الشكوى للجهة المعنية لتقوم بدراستها واتخاذ اللازم بشأنها، ولكن يُعاب عليها أنها تجعل الإدارة خصماً وحكماً في الوقت نفسه مما يقلل من فاعليتها، لكنها رغم ذلك تُعد الأكثر استخداماً او ممارسة على الصعيد العملي[٢٣].

وفيما يخص الرقابة الإدارية على مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي نجد أن نظام التعليم الأهلي والأجنبي قد خصص المديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي بالإشراف التربوي والإداري على شؤون المؤسسات التعليمية الأهلية وذلك بالنص "تتولى المديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي الإشراف التربوي والإداري على المؤسسات التعليمية الأهلية، ولها تشكيل لجان فنية متخصصة للاطلاع على سير العملية التعليمية وأبنية هذه المؤسسات وسجلاتها"[٢٤]

وعليه لابد لنا من البحث في تلك الرقابة من الناحية الزمنية لأعمالها على تلك المؤسسات، لذا سنبحث فيها عندما تكون سابقة وعندما تكون متزامنة وعندما تكون لاحقة ووفق الآتي:

الفرع الأول/ الرقابة السابقة

تكون رقابة الإدارة على أعمالها بشكل رقابة سابقة في مجال مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي من خلال الشروط والضوابط التي تضعها ابتداءً حول تأسيس وإدارة مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي، فهي من خلال ذلك تفرض قيوداً تتميز بالوضوح والشفافية على منح القطاع الخاص صلاحية إدارة مرفق التعليم وتكون في الوقت نفسه قد جنبت نفسها المخالفة القانونية وذلك من خلال تقييد نفسها بتلك الضوابط المعلنة لأشخاص القطاع الخاص وبالتالي تضمحل فكرة كونها

الخصم والحكم في مقابل الضوابط المعروفة مسبقاً وبشكل علني أمام الجمهور وإن كان هذا الأمر نسبي وإلى حد ما ولكنه مبدئياً يفي بغرض الرقابة.

تُمارس الرقابة الإدارية من قِبل السلطة المركزية على أعضاء الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم، فالهيئات اللامركزية ليست مستقلة إلا بالقدر اللازم لإدارتها للمصالح المحلية اي أنه استقلال ذاتي لهذا الغرض وتُمارس بصورة مباشرة من قِبل السلطة المركزية او من خلال ممثليها في الأقاليم[٢٥].

وتتمثل الرقابة الإدارية السابقة على إنشاء مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي من خلال النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ في مجموعة الشروط التي وضعتها وزارة التربية بشأن كيفية منح إجازات تأسيس تلك المؤسسات، وأجور منحها، ووقت التصرف بها بعد منحها، وتعيين الجهات المختصة بمتابعة التزامها بها من عدمه وبالتالي اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحقها[٢٦].

الفرع الثاني/ الرقابة المتزامنة واللاحقة

يقصد بالرقابة المتزامنة ما تمارسه الجهات المختصة من متابعة متزامنة مع قيام النشاط لغرض ضبطه وفق النصوص السارية.

وقد نص نظام التعليم الأهلي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على آلية الرقابة المتزامنة للإدارة على مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي من خلال النص على التزام تلك المؤسسات بتعليمات الوزارة فيما يخص الدراسة والمناهج، وتحديد مسؤولية مدير المؤسسة التعليمية، وآلية وشروط ترشيحه للإدارة، والنص على شروط اعضاء الهيئة التعليمية، وكذلك النص على العقوبات التي تفرض على صاحب الإجازة في حالة مخالفة أحكام النظام[٢٧].

أما فيما يخص الرقابة الإدارية اللاحقة فهي الرقابة التصحيحية التي تتم ممارستها بعد وقوع النشاط المخالف للقانون والتي يمكن أن تكون بشكل عقوبات تفرض وفق نظام التعليم الأهلي والأجنبي كإجراء أولي، وقد يُصار إلى سحب وإلغاء الإجازة بعد منحها في حال كان ذلك هو الإجراء الأنسب او كما في حالة الاغلاق الكلي التي هي أحدى أسباب إلغاء الإجازة بقرار من وزير التربية، ويُعد إلغاء إجازة المؤسسة التعليمية الأهلية من أخطر الإجراءات التي يمكن أن تتخذ ضدها[٢٨].

ويرى الباحث أن الرقابة الإدارية التي تُمارس بشأن مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي وفق النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لا تخلو من التقصير، فمثلاً لم ينص على الشروط الواجب توفرها في

الشخص المعنوي وكيفية التعامل معه في حالة حدوث الخروقات القانونية، فقط اشترط أن يكون نظامه الداخلي ينص على تأسيس مثل هذه المؤسسات، عدم تحديد التزامات وحقوق بقية الشركاء اللذين اشترط وجودهم بالحد الأدنى بينما تكون الإجازة باسم أحدهم والذي يحق له التصرف بالإجازة وكذلك طلب إلغائها، عدم تحديد مسؤوليات و حقوق مدير المؤسسة بشكل دقيق والذي هو ليس أحد المؤسسين في الوقت الذي ينص على أنه يكون مسؤولاً عن تطبيق أحكام النظام والتشريعات المطبقة في وزارة التربية، كذلك لم يكن من المنطق إلغاء الإجازة بعد منحها بسبب عدم فتح المدرسة خلال العام الدراسي اللاحق لمنح الإجازة دون النص على امكانية قبول طلب بالتأجيل حول ذلك اذا كانت الأسباب مقبولة.

النص على أن العقوبات تقع على صاحب الإجازة غير دقيق كونها تقع على المؤسسة التعليمية، لكن صاحب الإجازة هو الشخص الذي يقدم التظلم من العقوبات المفروضة بسبب إن إجازة التأسيس باسمه وفي حالة اهماله التظلم او الطعن بقرار إلغاء الإجازة امام الجهات القضائية المختصة سيؤدي ذلك إلى الاضرار ببقية الشركاء من المؤسسين اللذين لم يُنص على حقهم بذلك في حالة اهماله من قبل صاحب الإجازة فكان من الأجدر النص على حق بقية الشركاء بصدد هذا الأمر.

لم يتم النص على كيفية تطبيق أحكام المادة (٣٣) من النظام، ومن هي الجهة القضائية التي يرفع الموضوع امامها في حالة الاستمرار على المخالفة وعدم تكييف المؤسسات القائمة أوضاعها القانونية مع أحكام نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، فكان من الأجدر النص صراحة وبشكل مفصل وواضح على هذا الأمر لكثرة حدوثه على أرض الواقع.

المطلب الثاني/الرقابة القضائية

تُعد الرقابة القضائية صورة من أهم صور الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة العامة، فالقضاء يعد اكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية وكذلك الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد، وبذلك تكون الرقابة القضائية الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها او تعسفها في استخدام سلطاتها وخروجها عن مبدأ المشروعية[٢٩].

فيُعزز خضوع الدولة للقانون بمبدأ مهم هو مبدأ الرقابة القضائية، كون مبدأ المشروعية يوجب التزام كافة سلطات الدولة بحدود القانون بجميع تصرفاتها واعمالها و هذا المبدأ لن يكون

منتجاً لأثره إلا من خلال قيام مبدأ آخر مكمل له وهو مبدأ الرقابة القضائية لأن اي إخلال به يودي بمبدأ المشروعية للعدم[٣٠].

تتمثل الرقابة القضائية في حق الأفراد باللجوء إلى القضاء للطعن في قرارات الإدارة التي يرون أنها مجحفة بحقوقهم لغرض الحصول على قرارات ملزمة ضامنة لتلك الحقوق، وهي غالباً ما تكون الطرف المدعى عليه كونها صاحبة الامتياز في إصدار القرار الذي يلجأ الاشخاص للتظلم منه ومن ثم الطعن به امام القضاء، هذا فيما يتعلق بالقضاء الإداري، لكن قد تكون الإدارة طرفاً في دعاوي اخرى أمام القضاء المدني او الجزائي وهذا ما سنتناوله من خلال البحث في دور الرقابة القضائية على مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي لمعرفة مدى فاعلية هذه الرقابة، وهل يوجد نصوص بشأنها من عدمه، وما هو الإجراء المتبع في حال عدم وجود نص حول ذلك.

عليه ولأهمية دور القضاء في الرقابة على مؤسسات التعليم الأهلي ولإظهار هذا الدور سنقسم هذا المطلب وفق الآتي:

الفرع الأول/ رقابة القضاء العادي على مؤسسات التعليم الأهلي

القضاء العادي هو القضاء الذي يُناط به حسم كافة المنازعات التي تقع بين الأفراد أو بين الأفراد والسلطات العامة والذي تكون له الولاية العامة، فتخضع الإدارة إلى أحكام القانون الخاص في حدود معينة ويكون ذلك أما بإرادتها او بحكم القانون فيما لم يرد بشأنه نص[٣١]، وتتمثل الرقابة القضائية في مجال بحثنا هذا للقضاء العادي في امكانية رفع الدعاوي المتعلقة بمؤسسات التعليم الأهلي أمام هذا النوع من محاكم الدولة.

فكما سبق وبينا في بحثنا أن وزارة التربية قد اشترطت الترخيص او منح الإجازة قبل إنشاء هذه المؤسسات وإعلانها العمل التربوي، لكن يحدث أن تقوم مؤسسات مشابهة بالعمل العلني دون ترخيص متجاهلة عمداً التعليمات المتعلقة بعملها لأسباب مختلفة مما يستوجب تحريك الدعاوي سواء المدنية منها او الجزائية امام محاكم القضاء العادي، ومن أمثلة ذلك القرار الصادر من محكمة استئناف محافظة كربلاء بصفتها التمييزية بشأن قيام أحد الأفراد بفتح معهد أهلي لدورات التقوية وتحت أسم معين دون الحصول على رخصة رسمية بذلك إلا بعد عدة أشهر من الفتح فقررت المحكمة انطباق أحكام المادة (٢٤٠)[٣٢] من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وذلك لمخالفته التعليمات الصادرة من وزارة التربية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس المعاهد الأهلية وقررت تصديق القرار المميز ورد اللائحة التمييزية[٣٣].

كذلك القرار الصادر من محكمة استئناف البصرة بصفتها الأصلية بشأن قيام أحد المؤسسين لمدرسة أهلية بمخالفة المادة (٨-اولاً- د)[٣٤] من نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ واستغلال أحد العقارات المسجلة باسم البلدية والتي تم تشييد معهد الفنون الجميلة عليها لصالح وزارة التربية، وكان المستأنف يشغل البناية دون مسوغ قانوني وقد أنشأ مؤسسة تعليمية أهلية عليها دون زعم سبب شرعي وكون العقار موضوع الادعاء من العقارات الحكومية ويخضع في تأجيره إلى قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل ولا يمكن للمدعي عليه اشغاله تحت اي زعم آخر وكانت إجراءات محكمة البداءة التي اتخذتها وصولاً للحكم الصادر في الدعوى كانت متفقة واحكام القانون حيث وجد أن الغاصب ملزم برد المغصوب مع اجر مثله فقد تقرر تأييد قرار محكمة البداءة[٣٥].

وكذلك لابد من الإشارة إلى موضوع حسم النزاعات المتعلقة بحقوق الاساتذة التدريسيين في المؤسسات التعليمية الأهلية، فعقد العمل الذي يشترط أن ينظم العلاقة بين التدريسي ومؤسس المؤسسة التعليمية الأهلية او الأجنبية لا يخضع لأحكام قانون العمل لافتقاد عقد العمل هذا لركن مهم وهو (الإشراف والتوجيه) من قبل صاحب العمل مع المتعاقد من التدريسيين لأن ذلك لا يمكن أن يُقبل بسبب طبيعة العمل المناط بهم، وعليه ولخلو النص على هذه المسألة فقد حسم قرار صادر عن هيئة تعيين المرجع في محكمة التمييز الاتحادية في قرار لها تضمن "..أن الاختصاص في نظر الدعاوي الخاصة بالأساتذة الجامعيين او المحاضرين العاملين في الكليات الأهلية ينعقد إلى محكمة البداءة وفقاً للولاية العامة للقضاء على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية ولا ينعقد هذا الاختصاص إلى محكمة العمل ولا إلى محكمة قضاء الموظفين.."[٣٦] وهذا الأمر بالتأكيد ينطبق على الاساتذة التدريسيين والمحاضرين في مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي لأتحادهما بالسبب وهو طبيعة عمل التدريسي التي لا تتحمل اي توجيه او إشراف من قِبل رب العمل.

وكما هو واضح فإن نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ قد أغفل النص على اختصاص القضاء العادي فيما يتعلق بالمسائل المشابهة لمواضيع القرارات أعلاه فكانت الولاية العامة للقضاء هي الأداة الفاعلة في إعادة التصرف إلى إطار المشروعية والحفاظ على الأموال العامة وحقوق الأفراد لكن ذلك لا يغني عن ضرورة أن يكون هنالك تشريع لقانون واضح ينص صراحة على اختصاص القضاء العادي في المسائل المتعلقة بمؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي.

الفرع الثاني/ رقابة القضاء الإداري على مؤسسات التعليم الأهلي

تتميز أحكام القضاء الإداري بأنها ليست فقط مصدراً من المصادر الرسمية للقانون الإداري، بل تعد أهم مصادره بحيث تفوق في أهميتها التشريع كون الجانب الأكبر من قواعد هذا القانون هي من خلق القضاء الإداري في احكامه، وذلك لأن القضاء الإداري ليس قضاء تطبيقي مثل القضاء المدني، بل هو قضاء إنشائي يقوم بابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ فيما بين الأفراد من جهة والإدارة في تسييرها للمرافق العامة من جهة أخرى(٣٧).

تبرز أهمية القضاء الإداري في مجال الرقابة على مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي من خلال نص النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على امكانية الطعن في قرار وزير التربية القاضي برفض طلب منح إجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الأهلية أمام محكمة القضاء الإداري(٣٨).

وكذلك الطعن في قرارات العقوبات المفروضة على صاحب الإجازة في حالة مخالفة أحكام النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ إذ يكون الطعن مسبوقاً بالتظلم(٣٩) أمام الجهة التي أصدرت العقوبات والتي تم تحديدها بالوضع تحت الإشراف المؤقت والإغلاق الجزئي والإغلاق الكلي(٤٠) .

ومن أمثلة ذلك طعن ممثل أحدى المدارس الابتدائية الأهلية المختلطة بالأمر الوزاري المرقم (١٠١١٤) في ٢٠١١/٧/٧ المتضمن سحب وإلغاء إجازة المدرسة المذكورة والذي تم التظلم منه بتاريخ ٢٠١١/٩/٥ ، وقد اقيمت الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري بعد رفض التظلم بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٢، وكان ممثل المؤسسة التعليمية الأهلية يطعن بالأمر الوزاري لعدم توجيه الإنذار قبل إصدار قرار سحب الإجازة وإلغائها، بينما بينت المحكمة أن القرار جاء بناءً على مقتضيات المصلحة العامة لورود كتاب معلومات سلبية تتعلق بأحد المؤسسين ولم يتم تجاوز تلك السلبيات رغم مرور أكثر من خمسين يوماً إذ أن المدعى عليه اضافة لوظيفته هو الجهة المسؤولة عن منح الإجازة للمدارس الأهلية وفق ضوابط وتعليمات بما ينسجم مع القانون وحيث أن تجاوز القانون والتعليمات والضوابط على وفق معلومات من جهات رسمية يقع تقديره للجهة المانحة لتلك الإجازة في الإلغاء او السحب وأن الدفع بعدم الإنذار بالإلغاء يُعد غير منتجاً في الدعوى لأنه لا يمكن أن يكون هنالك إنذار بالإلغاء او السحب في مثل هذه الحالات الخطيرة يكون القرار رقم (١٠١١٤) في ٢٠١١/٧/٧ وفق إجراءات قانونية سليمة وضمن السلطة التقديرية للوزير دون تأشير اي انحراف او تعسف فتكون دعوى المدعي (ممثل المؤسسة التعليمية الأهلية) على غير سند صحيح من القانون مما يستوجب ردها عليه(٤١).

مما يمكن ملاحظته أن النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ قد تعمد تحجيم دور القضاء الإداري في حالتين هما بالطعن في رفض طلب منح الإجازة من قِبل الوزير المختص، وفي العقوبات التي تفرض من خلال اللجان التحقيقية، وقد أغفل النص على قرارات الوزير المبنية على تقارير المشرف التربوي او الاختصاصي او بناءً على توصيات اللجان الفنية المتخصصة التي تشكل في المديريات العامة للتربية وتكون مهمتها الإشراف على عمل المؤسسات التعليمية الأهلية بموافقة المديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي، كذلك حالات إلغاء الإجازة المذكورة في المواد (٩- ثالثاً) و (١٠) منه، فكان من الأجدر النص على مرجع للطعن في تلك القرارات، وإن كان من الواضح أن الطعن فيها يكون أمام القضاء الإداري وهذا ما تمكنا من ملاحظته من خلال مضمون القرار (٢٥٩/ ٢٠١٢) حيث تضمن إلغاء إجازة مؤسسة تعليمية أهلية بناءً على وجود معلومات سلبية تتعلق بأحد المؤسسين، وقد تم الطعن بالقرار امام محكمة القضاء الإداري من قبل ممثل المؤسسة التعليمية الأهلية رغم أن موضوع قرار إلغاء الإجازة ليس من ضمن الحالتين المذكورتين في نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

ولا بد من الإشارة إلى أن هنالك دوراً رقابياً تتم ممارسته من قِبل جهات أخرى غير منصوص على دورها الرقابي في نظام التعليم الأهلي والأجنبي فيكون ذلك بالاستناد إلى نصوص قانونية خاصة تتعلق بعمل تلك الجهات.

ومن أبرز تلك الجهات هي مفتشي العمل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية حيث يستطيع هؤلاء بالاستناد إلى قانون العمل رقابة وتفتيش سجلات مؤسسات التعليم الأهلي فيما يخص سجلات أجور العاملين لديهم من الكوادر الإدارية حصراً دون الكوادر التدريسية، حيث اشترط القانون مسك هكذا سجلات بالنص "يلتزم صاحب العمل بمسك سجل للأجور وساعات العمل الإضافي تدرج فيه تفاصيل أجر العامل والاستقطاعات التي تمت منه وصافي الأجور التي له على أن يكون هذا السجل خالياً من اي فراغ او شطب او تحشية وأن يخضع إلى رقابة وتدقيق مفتشي الوزارة"[٤٢].

وقد أكد القانون أعلاه على شموله جميع العاملين وفق عقد سواء كان مكتوب ام شفوي من اجل الحفاظ على حقوق العاملين تحت إشراف وإدارة أصحاب العمل[٤٣]، وهذا ما ينطبق على العاملين في مؤسسات التعليم الأهلي خاصة في الأحوال التي لا يتم إبرام عقود عمل أصولية معهم حيث لم يتطرق نظام التعليم الأهلي لهذا الموضوع ولم يعتمد آلية واضحة لتحديد أجور العاملين بما يحفظ مكانتهم شأنهم شأن العاملين في المؤسسات الحكومية.

وللهيئات المستقلة ايضاً دوراً رقابياً هاماً يكون من خلال التقارير التي تقدمها بشكل موجز يُظهِر مواطن الانحراف وكيفية معالجتها بالاعتماد على مجموعة من البيانات الواقعية والحقائق في إنجاز تلك التقارير(٤٤).

فلديوان الرقابة المالية دوراً فاعلاً في الحفاظ على المال العام من الهدر بالإضافة إلى رقابته على كافة التعاملات الإجرائية التي تباشرها مؤسسات التعليم الأهلي شأنها شأن المؤسسات التعليمية الحكومية، فله بموجب أحكام قانون الرقابة المالية أن يتدخل في الفحص والتدقيق لكافة سجلات الجهة المعنية للتأكد من ملائمة إجراءاتها وسلامة تطبيقها بشأن جميع الالتزامات المالية، لاسيما ما يتعلق بتسديدها لرسوم منح إجازة التأسيس والتجديد، وكذلك المتعلقات المالية للدوائر الأخرى مثل دائرة الضمان ودائرة الضريبة، وفي حال امتنعت تلك الجهات عن تسليم سجلاتها للرقابة دون سبب مقنع فللديوان اشعار مجلس الوزراء او هيئة النزاهة لغرض إجراء التحقق حول ذلك وكذلك إلزام الجهة الممتنعة بتقديم السجلات والبيانات المطلوبة وفي حال استمرارها بالامتناع يقوم الديوان بمفاتحة مجلس النواب حول ذلك لاتخاذ الإجراء المناسب(٤٥).

أما بشأن الدور الرقابي لهيئة النزاهة فلها في سبيل القضاء على الفساد الإداري وحماية المال العام من الهدر، إجراءات رقابية دورية على وزارات الدولة للتأكد من مشروعية كافة الإجراءات المتبعة في إداء مهامها، فمن خلال دائرة الوقاية والتي هي أحدى تشكيلات الهيئة تم التحري عن واقع حال وزارة التربية بحسب التقرير المقدم في ٢٠٢٤/٣/٣١، حيث رصد تقرير الهيئة المقدم نسخة منه إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة التربية والداخلية والمالية والعمل والشؤون الاجتماعية والبنك المركزي العراقي وأمانة بغداد الآتي:

١- "وجود تدني وانخفاض في نسب النجاح لدى المدارس الأهلية، كذلك وجود ازدواج في الدوام في عدد كبير من المدارس الأهلية...
٢- كذلك حث التقرير على "وضع ضوابط لتحديد الحد الأعلى لتكاليف الدراسة في المؤسسات التربوية الأهلية، للحد من ظاهرة المغالاة في الأسعار من قبل المستثمرين...
٣- كذلك أشار التقرير إلى رصد "وجود (٤٨٩) مدرسة و(٢١٥) روضة في بغداد لم يتم تجديد إجازتها منذ تأسيسها حتى الآن او متابعتها من قبل قسم التعليم الأهلي، مما أدى إلى هدر في المال العام، نتيجة عدم تسديد رسوم التجديد إلى وزارة التربية ورسوم الجهات

الأخرى (الهيئة العامة للضرائب، الضمان الاجتماعي)، إضافة إلى فتح (١٥٠) روضة دون الحصول على موافقات رسمية..

٤- كذلك تضمن رصد "وجود (٣٨٧) معهد تقوية للدروس الخصوصية تم فتح معظمها دون موافقة وزارة التربية، الأمر الذي أدّى إلى سعة انتشار ظاهرة التدريس الخصوصي، ولم يتم غلقها بالرغم من مفاتحة التربية لوزارة الداخلية والأمن الوطني ومحافظة بغداد بشكل متكرر[٤٦]...

نخلص من كل ما تقدم إلى أن الرقابة التي تم النص عليها من خلال نظام التعليم الأهلي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي والمتمثلة بإشراف المديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي، او مراجعة القضاء الإداري في الحالات التي تم ذكرها، غير كافية وقاصرة عن إداء الدور الرقابي بالشكل المناسب الذي يضمن تحقيق المشروعية وعدم مخالفة القانون، بينما يوجد دور رقابي أكثر فاعلية تتم ممارسته من خلال جهات رقابية اخرى بموجب قوانينها الخاصة، فكان من الأجدر النص على خضوع مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي لإشرافها ورقابتها بشكل صريح وواضح، وأن أفضل وسيلة لذلك تكون من خلال تشريع قانون خاص بالتعليم التربوي الأهلي والأجنبي وصدور نظام مفصل يوضح نصوص هذا القانون لا أن يقتصر تنظيم هذا الموضوع الهام على نظام يكتنف نصوصه النقص التشريعي الحاد بالإضافة إلى التناقض بين نصوصه والغموض الذي يعتريها.

الخاتمة

وفي خاتمة البحث توصلنا إلى مجموعة الاستنتاجات والمقترحات ، وهي كالآتي:

الاستنتاجات

١- يُنظم التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية العراقية بالاستناد إلى نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، والتعليمات الصادرة بناءً عليه والمتعلقة برياض الأطفال الأهلية، والمدارس الأهلية والأجنبية، والمعاهد الأهلية، وهو نظام صادر بالاستناد إلى المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٤٢/ثانياً) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، وهما مادتان تتعلقان بصلاحيات مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات، ولم يستند إلى المواد الدستورية والقانونية المتعلقة بتنظيم التعليم الأهلي.

٢- بموجب نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، ترتبط مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي بالمديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي وتخضع لإشرافها، وهو أمر غير كافٍ من ناحية الرقابة الإدارية.

٣- يكتنف نظام التعليم الأهلي والأجنبي الكثير من النقص والغموض في مواده أبرزها عدم تعريف المصطلحات المتعلقة بالمؤسسات التعليمية الأهلية عما يشتبه بها ليسهل تطبيق النظام عليها، عدم الفصل بين مسؤوليات صاحب الإجازة ومدير المؤسسة التعليمية الأهلية وبالتالي عدم انطباق الآثار القانونية المترتبة على مخالفة النظام من قبلهما بالشكل المناسب والعادل، عدم كفاية العقوبات المفروضة وعدم تسبيبها بشكل واضح او كافٍ، عدم تحديد شروط الشخص المعنوي الذي يمنح إجازة تأسيس مؤسسة تعليمية أهلية، عدم تفعيل عقد العمل بالشكل الذي يضمن حقوق العاملين في هذه المؤسسات، عدم النص على التزامات و حقوق بقية المؤسسين إلى جانب صاحب الإجازة او الترخيص، عدم النص على العقوبات التي يمكن فرضها على العاملين في مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي عند مخالفتهم أحكام النظام او تعليمات وزارة التربية، عدم النص على الإجراءات اللازم اتخاذها او الجهة المختصة بذلك عند فتح او إدارة مؤسسة تعليمية أهلية دون إجازة تأسيس، عدم نشر التعليمات رقم (١) و رقم (٢) ورقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الصادرة بناءً عليه في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) مما يفقدها قوتها القانونية.

٤- تخضع مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية العراقية إلى رقابة جهات رسمية مختلفة وذلك بالاستناد إلى نصوص خاصة تتعلق بقوانين تلك الجهات، وأبرزها رقابة ديوان الرقابة المالية بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، رقابة هيئة النزاهة الاتحادية بموجب قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع المعدل رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، رقابة مفتشي العمل في وزارة العمل بموجب قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٥- تم النص على رقابة القضاء الإداري لكن تم تحديد ذلك بحالتين فقط هما حالة الطعن بقرار وزير التربية عند رفض طلب التأسيس، وحالة الطعن بالعقوبات التي تفرض على صاحب الإجازة من قِبل لجنة تحقيقية مشكلة في وزارة التربية، وهذا غير كافٍ.

٦- يتم اللجوء إلى القضاء العادي في نزاعات متنوعة تتعلق بمؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي بالاستناد إلى الولاية العامة للقضاء.

المقترحات

١- ندعو المشرع العراقي إلى تشريع قانون يُعنى بتنظيم التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية العراقية استناداً إلى المادة (٣٤/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، والغاء كافة التشريعات والنصوص السابقة والتي تتعارض مع أحكامه.

٢- إصدار نظام جديد للتعليم الأهلي والأجنبي بالاستناد إلى القانون الجديد و الى المادتان (٣٠-٣١) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، وإصدار تعليمات تُعنى بتنظيم أحكام منح إجازات المدارس والرياض والمعاهد الأهلية والأجنبية ونشرها في الجريدة الرسمية لتكتسب قوتها القانونية.

٣- تكثيف الدور الرقابي من قِبل وزارة التربية وعدم حصره بالمديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي بتوسيع الصلاحيات الرقابية و منحها لجهات إدارية أخرى.

٤- النص على خضوع مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية إلى رقابة ديوان الرقابة المالية.

٥- توسيع دور القضاء الإداري في رقابته على مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي في وزارة التربية.

٦- إضافة العقوبات المالية المتمثلة بـ (الغرامات) كأحد الإجراءات المتخذة لردع مخالفات مؤسسات التعليم الأهلي والأجنبي.

الهوامش

(١) نها مجدي شرقاوي حسن، ثقافة المدرسة وبعض المشكلات المؤثرة فيها دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، منشورة في دراسات تربوية واجتماعية، مجلة دورية محكمة تصدر عن جامعة حلوان، مصر، المجلد (٢٧، العدد (١٠)، ٢٠٢١، ص (٣١٣).

(٢) منشور على الموقع الالكتروني https://www.annajah.net تمت زيارة الموقع بتاريخ (٢٠٢٤/٤/٢٥) الساعة الثامنة مساءً.

(٣) خالد تلعميش، رشيد جلود، التنظيم القانوني للمدارس الخاصة في الجزائر واثره على جودة الأداء، بحث منشور في مجلة المحترف لعلوم الرياضة والعلوم الإنسانية والاجتماعية، عن جامعة الجلفة، الجزائر، المجلد (٨)، العدد (٢)، ٢٠٢١، ص (١٤٨).

(٤) المادة رقم (٢ فقرة اولاً- ثانياً) من نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، الصادر عن مكتب رئيس الوزراء بالاستناد إلى احكام البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور والبند (ثانياً) من المادة (٤٢) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١.

(٥) ياسمينة كتفي/ الخدمات الاجتماعية المقدمة للطفل برياض الاطفال/ دار الحضانة ورياض الاطفال التابعة للقطاع العمومي بمسيلة انموذجاً/ جامعة المسيلة/ الجزائر/ بحث منشور في مجلة الباحث الاجتماعي/ العدد (١٢)/ ٢٠١٦/ ص(٢٣٤).

(٦) نصت المادة (١٦) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ على" ..يشترط من مدير المدرسة الابتدائية او الروضة ان يكون من حملة الشهادات المهنية المؤهلين لتعليم والذين مارسوا التعليم مدة لا تقل عن ثلاث سنوات .."

(٧) التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة المعاهد الاهلية والصادرة بناءً على نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٨) التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس المدارس الاهلية والصادرة بناءً على نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٩) الدكتور كاوان اسماعيل كه ردي، عقد التعليم الخاص- دراسة مقارنة، دار دجلة، طبعة اولى، الاردن، ٢٠١٠، ص ٢٣.

(١٠) الدكتور كمال علي حسين، التنظيم الدستوري والقانوني للتعليم الاهلي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، مجلد (١٦)، العدد (٢٦)، ٢٠٢٣، جامعة ذي قار.

(١١) الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي، الدكتور علي محمد بدير، الدكتور ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ط١، ص٢٥٢.

(١٢) الدكتور احسان حميد المفرجي، الدكتور كطران زغير نعمة، الدكتور رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك- القاهرة، ١٩٨٩.

(١٣) المادة (١٦) من القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ الملغي.

(١٤) المادة (٣٤-رابعاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(١٥) تنظر المادتين (٣٠-٣١) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٢٠٩) في ٢٠١١/٩/١٩.

(١٦) المادة (١٦) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨.

(١٧) المادة (٣٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتي نصت على "لوزير التربية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا النظام".

(١٨) نصت المادة (٣٤/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق النافذ على "التعليم الخاص والأهلي مكفول وينظم بقانون".

(١٩) تنظر المادتان (٣٠/ ٣١) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٠٩) في ٢٠١١/٩/١٩.

(٢٠) الدكتور عبداللطيف قطيش، الادارة العامة من النظرية الى التطبيق-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيرت-لبنان، ٢٠١٣، ص١٦٤.

(٢١) محمد دهان، ومريم زغاشو، تقويم وتطوير الرقابة على اداء مؤسسات التعليم العالي في الجزائر: دراسة حالة لعينة من جامعات قسنطينة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد (٤٩)، الجزائر، ٢٠١٨، ص٨٢.

(٢٢) منى حسين ولي، بتول مجيد جاسم، الدكتور محمد عطوان خلف، المعايير الدستورية المنظمة للوظيفة الإدارية، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، المجلد قانون (٥٤)، العدد (٥٤)، ٢٠٢٤، ص١١٤.

(٢٣) الدكتور محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري والدعوى الدستورية- دراسة مقارنة، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠١٨، ص٢٨.

(٢٤) المادة (٢٧) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٢٥) الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، المصدر السابق، ص ١٢٧.

(٢٦) تنظر المواد (من ٣ الى ٩) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٢٧) تنظر المواد (من ١١الى ٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٢٨) تنظر المواد (٩-ثالثاً) و (١٠) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٢٩) محمد سامي محمد موسى هاشم، اوجه الرقابة المختلفة على الوحدات المحلية، بحث منشور في المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، المجلد التاسع، العدد الثاني، مصر، جامعة قناة السويس، ٢٠١٨، ص ٤٤١.

(٣٠) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٤.

(٣١) الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٩.

(٣٢) نصت المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩" يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجالس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية او لم يمتثل اوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها القانون".

(٣٣) القرار رقم (٤٥٦/ت/جزائية/٢٠٢٤) في ٢٠٢٤/٥/١٣، صادر عن محكمة استئناف كربلاء- الهيئة التمييزية.

(٣٤) نصت المادة (٨-اولاً) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على (يقد طلب إجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية الى المدير العام للتعليم العام والاهلي والاجنبي مرفقاً به الوثائق التي تثبت الامور الآتي: ..د- عقد الايجار او المساطحة او سند الملكية لبناية المؤسسة التعليمية الاهلية).

(٣٥) القرار رقم (٩١/س/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٣/١٨، صادر عن محكمة استئناف البصرة بصفتها الاصلية.

(٣٦) ينظر القرار رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، صادر عن هيئة تعيين المرجع في محكمة التمييز الاتحادية العراقية، في ٢٠٢٢/١/٢٦.

(٣٧) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص٧٦.

(٣٨) نصت المادة (٨) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على "اولاً يقدم طلب منح إجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية الى المدير العام للتعليم الاهلي والاجنبي مرفقاً به الوثائق ...، ثالثاً- يبت وزير التربية في الطلب خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل الطلب في مكتبه ويعد عدم البت في الطلب رفضاً له، رابعاً- يجوز لمن رُفض طلبه الطعن في قرار الرفض امام محكمة القضاء الإداري وفقاً للقانون".

(٣٩) تنظر المادة (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٤٠) تنظر المادة (٢٣-ثالثاً، رابعاً، خامساً) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٤١) ينظر القرار رقم (٢٥٩/ ٢٠١٢) الصادر من محكمة القضاء الاداري.

(٤٢) المادة (٦١/اولاً) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٦) في ٢٠١٥/١١/٩.

(٤٣) نصت المادة (١/ سادساً) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥"العامل: كل شخص طبيعي سواء اكان ذكر ام انثى يعمل بتوجيه وإشراف صاحب عمل وتحت إدارته، سواء اكان يعمل بعقد مكتوب ام شفوي، صريح ام ضمني، او على سبيل التدريب او الاختبار او يقوم بعمل فكري او بدني لقاء اجر أياً كان نوعه بموجب هذا القانون".

(٤٤) سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، المجلد (٢٣)، العدد (٧٣)، ٢٠١٧، ص١١١.

(٤٥) تنظر المواد (من ٦ إلى ١٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧ في ٢٠١١/١١/١٤.

(٤٦) منشور على الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية، https://nazaha.iq تمت زيارته في ٢٠٢٤/٨/٢٠، الساعة ٩/٣٦ مساءً.

المصادر

الكتب

١. الدكتور احسان حميد المفرجي، الدكتور كطران زغير نعمة، الدكتور رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك، القاهرة، ١٩٨٩.

٢. الدكتور عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق– دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٣.

٣. الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، الدكتور علي محمد بدير، الدكتور ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

٤. كاوان كه ردي، عقد التعليم الخاص– دراسة مقارنة، دار دجلة، الاردن، ٢٠١٠.

٥. الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦.

٦. الدكتور محمد خلف الجبوري، القضاء الإداري والدعوى الدستورية– دراسة مقارنة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧.

٧. الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.

٨. محمد فؤاد عبدالباسط، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

رسائل الماجستير

١. نهى مجدي شرقاوي حسن، ثقافة المدرسة وبعض المشكلات المؤثرة فيها– دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، منشورة في مجلة دراسات تربوية واجتماعية، جامعة حلوان، مصر، ٢٠٢١.

البحوث العلمية

١. خالد تلعميش، رشيد جلود، التنظيم القانوني للمدارس الخاصة في الجزائر واثره على جودة الاداء، بحث منشور في مجلة المحترف لعلوم الرياضة والعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الجلفة، الجزائر، ٢٠٢١.

٢. سهى زكي نوري عياش، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة المجلد(٢٣)، العدد (٧٣)، ٢٠١٧.

٣. كمال علي حسين، التنظيم الدستوري والقانوني للتعليم الأهلي في العراق، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، ٢٠٢٣.

٤. محمد دهان و مريم زغاشو، تقويم وتطوير الرقابة على مؤسسات التعليم العالي في الجزائر– دراسة حالة لعّينة من جامعات قسنطينة، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، الجزائر، ٢٠١٨.

٥. محمد سامي محمد موسى هاشم، اوجه الرقابة المختلفة على الوحدات المحلية، بحث منشور في المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، جامعة السويس، مصر، ٢٠١٨.

٦. منى حسين ولي، بتول مجيد جاسم، الدكتور محمد عطوان، خلف المعايير الدستورية المنظمة للوظيفة الإدارية، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، المجلد رقم (٥٤)، العدد (٥٤)، ٢٠٢٤.

٧. ياسمينة كتفي، الخدمات الاجتماعية المقدمة للطفل برياض الاطفال/ دار الحضانة ورياض الاطفال التابعة للقطاع العمومي بمسيلة انموذجاً، بحث منشور في مجلة الباحث الاجتماعي، جامعة مسيلة، الجزائر، ٢٠١٦.

التشريعات

الدساتير

١. القانون الأساس لسنة ١٩٢٥ الملغي.

٢. دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

القوانين

١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

٢. قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١.

٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

٤. قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

الأنظمة

١. نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨.

٢. نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

القرارات القضائية

١. القرار رقم (٢٠١٢/٢٥٩) صادر عن محكمة القضاء الإداري في ٢٠١٢.

٢. القرار رقم (٩١/س/٢٠١٩) صادر عن محكمة استئناف البصرة بصفتها الأصلية في ٢٠١٩/٣/١٨.

٣. القرار رقم (١) صادر عن هيئة تعيين المرجع في محكمة التمييز الاتحادية العراقية في ٢٠٢٢/١/٢٦.

٤. القرار رقم (٤٥٦/ت/جزائية/٢٠٢٤) صادر عن محكمة استئناف كربلاء- الهيئة التمييزية في ٢٠٢٤/٥/١٣.

المواقع الالكترونية

١. الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية https://nazaha.iq .

٢. الموقع الالكتروني https://www.annajah.net

Sources

First: Legal books

1-Abdul Latif Qatish, Public Administration from Theory to Practice- A Comparative Study, A Comparative Study, Al- Hlabi Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2013.
2-Ihsan Hamid Al-Mufaraiji, Dr. Katran Zaghir Nema,Dr. Raad Naji Al-Jaddah, The General Theory of Constitutional Law and the Constitutional system in Iraq, Al-Atik, Cairo, 1989.
3- Issam Abdul Wahab Al- Barazanji, Dr. Ali Muhammad Badir, Dr. Yassein Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Al- Sanhouri Library, Baghdad, 2015.
4-Kawan Karedi, Private Education Contract- A Comparative Study, Dar Dijlah Jordan, 2010.
5-Majed Ragheb Al- Helou, Administrative Law, University -١ Publications House, Alexandria, 1996.

6-Mohammad Fouad Abedel Basset, Administrative Judiciary, New University Publishing, House, Alexandria, 2005.
7-Muhammad Khalaf Al- Jubouri, Administrative Judiciary and

Constitutional Lawsuit- A Comparative Study, Al- Dhakira for Publishing and Distribution, Baghdad, 2017.
8- Mohammad Refaat Abdel Wahab, General Theory of Administrative Law, Dar Al- Jamia Al- Jadida, Alexandria, 2012.

Masters Theses

1-Noha Magdy Sharqawi Hassan, School Culture and some problems Affecting It – An Analytical Study, Masters Thesis, Published in the Journal of Educational and Social, Studies, Helwan University, Egypt, 2021.

Scientific Research

1-Kamal Ali Hussein, the Constitutional and Legal Organization in Iraq, a research published in the Journal of Law for Legal Studies and Research, University of Thi Qar, 2023.
2-Khled Talameesh, Rashid Jaloud, Legal organization of private school in Algeria and its impact on the quality of performance, research published in the professional Journal of sports Sciences, University of Djelfa, Algeria, 2021.
3-Mohamed Dahan, Maryam Zaghshou, Evaluation and Development of Supervision of Higher Education institutions in Algeria – A Case Study of a sample of Constantine Universities, Research Published in the Journal of Humanities and Social Sciences, Algeria, 2018.

4-Mohamed Sami Mohamed Mousa Hashem, Different Aspects of Control over Local Units, a research published in the Scientific Journal of Commercial and Environmental Studies, Suez University, Egypt, 2018.

5-Mona Hussein Wali, Batoul Majeed Jassim, Dr. Muhammad Atwan Khalaf, Constitutional Standards Regulating the Administrative function, a research published in the Journal of Basra Studiees, Volume (54)Issue (54), 2024.

6-Suha Zaki Nouri Ayash, The Legal Organization of the Council of Representatives Oversight of Independent Bodies in Iraq, a research published in the Journal of Basra Studies, Volume (23), Issue (73), 2017.

7-Yasmina Katfi, Social Services Provied to Children in Kindergartens Nurseries and Kindergartens of the Public Sector in Msila as a Model, Research Published in the Journal of the Social Researcher, University of Msila, Algeria, 2016.

Legislation

(Constitutions)

1-The Basic Law of 1925, repealed.

2-The Constitution of the Republic of Iraq of 2005, in force.

(Laws)

1-Iraq Penal Code No.111 of 1969 as amended.

2-Ministry of Education Law No. 22 of 2011 as amended.

3-Financial Audit Bureau Law No. 31 of 2011 as amended.

4-Labor law No. 37 of 2015 in force.

(Regulations)

1-Private and Foreign Education Regulation No. 5 of 1968 in force.

2-Private and Foreign Education Regulation No. 5 of 2013 in force.

(Judicial decisions)

1-Decision No. (2012/259)issued by the Administrative Judiciary Court in 2012.

2-Decision No. (91/S/2019) issued by the Basra Court of Appeal in its original capacity on 3/18/2019.

3-Decision No. (1) issued the Authority for Appointing the Reference in the Iraq Federal Court of Cassation on 1/26/2022.

4-Decision No. (456/T/Criminal/2024) issued by the Karbala Court of Appeal- Cassation Authority on 5/13/2024.

(Websites)

1-The official Website of the Federal Integrity Commission https://nazaha.net.

2-Website https://www.annajah.net.