ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Investing in the primary education sector In Iraq

Assist. Lect. Nemat Mohammed Mustafa
College of Low, University of Nineveh, Nineveh, Iraq
Neamat.mustafa@uoninevah.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 9 Oct 2022
- Accepted 6 Nov 2022
- Available online 1 Dec 2022

Keywords:
- Investment.
- primary education sector.
- the private sector.
- private and foreign education.

Abstract: Investment in the primary education sector is mainly found in the constitution and legislation regulating the primary education sector As investment in the education sector takes an important place and contributes to achieving the content of the state's guarantee of the right to education, and it is considered an essential part of the educational system in Iraq and does not allow the state to withdraw from providing or sponsoring this sector.

Although the participation of the private sector in the primary education sector has achieved success in many countries, this experience in Iraq still suffers from a lack of clarity in the legal visions and legislation regulating the right of the private sector to invest in it, and it still needs a study and a comprehensive regulatory view.

Providing support to the private sector to invest in the education sector achieves the interests of individuals, society and the state This requires diversifying investment in this sector through the introduction of partnership contracts between the public and private sectors in a way that improves the educational environment and raises its quality And dispensing with the disciplinary penalties imposed on the investor when he violates the specific instructions and regulations, and replacing them with the imposition of a system of financial fines, in addition to penalties for withdrawing the license and closing the institution.

One of the things that enhances the oversight of private education institutions and contributes to the development of their systems and management methods is subjecting these institutions to the provisions of the Companies Law and obligating them to take some form of companies.

© 2022 TUJR, College of Right, Tikrit University

الاستثمار في قطاع التعليم الاولي في العراق

م.م. نعمت محمد مصطفى
كلية القانون، جامعة نينوى، نينوى، العراق
Neamat.mustafa@uoninevah.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٩ / تشرين الاول / ٢٠٢٢
- القبول : ٦ / تشرين الثاني / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١/ كانون الأول /٢٠٢٢

الكلمات المفتاحية :
- الاستثمار .
- قطاع التعليم الاولي .
- القطاع الخاص .
- التعليم الأهلي والاجنبي.

الخلاصة: الاستثمار في قطاع التعليم الاولي نجد له أساسا في الدستور والتشريعات الناظمة لقطاع التعليم الاولي، اذ ياخذ الاستثمار في قطاع التعليم حيزا هاما ويسهم في تحقيق مضمون كفالة الدولة لحق التعليم ويعتبر جزءا أساسيا من النظام التعليمي في العراق و بما لا يسمح للدولة ان تنسحب من تقديم او رعاية هذا القطاع .

وعلى الرغم من ان مشاركة القطاع الخاص في قطاع التعليم الاولي حقق نجاحا في كثير من البلدان الا ان تلك التجربة في العراق لا تزال تعاني من عدم وضوح في الرؤى والتشريعات القانونية الناظمة لحق القطاع الخاص للاستثمار فيه، كما انها لا تزال بحاجة الى دراسة ونظرة تنظيمية شاملة .

ان توفير الدعم للقطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم يحقق مصالح الافراد والمجتمع والدولة، مما يقتضي تنويع الاستثمار في هذا القطاع عبر ادخال عقود الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بالشكل الذي على تحسين البيئة التعليمية ورفع جودتها، والاستغناء عن العقوبات الانضباطية المفروضة على المستثمر عند مخالفته للتعليمات والأنظمة المحددة والاستعاضة عنها بفرض نظام الغرامات المالية بالإضافة الى عقوبات سحب الاجازة والاغلاق للمؤسسة .

ومن الأمور التي تعزز الرقابة على مؤسسات التعليم الخاص وتسهم في تطوير أنظمتها وأساليب الإدارة فيها، اخضاع تلك المؤسسات الى احكام قانون الشركات والزامها باتخاذ شكلا من اشكال الشركات .

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

التعليم هو المحرك الأساسي في تطور الأمم، بدونه يصبح المجتمع ضعيفا هشا، يخدم المجتمع والبلاد وكلما زادت نسبة افراد المجتمع المتعلمين تعطيه قوة وتزيد من قدراته.

فهو الركيزة الأساسية لبناء الأمم، فالتعليم قطاع رابح على صعيد الفرد والمجتمع تسعى الدول الى الاستثمار فيه، اذ يحقق الفائدة للدولة عندما يكون مخطط له ومبنيا على أسس علمية، وياتي اهتمام الدول بقطاع التعليم لان تكلفة الجهل عليها غالية جدا، وكما ان علاج جميع مشاكل المجتمع يبدا من التعليم.

يشهد قطاع التعليم الاولي تزايد في اعداد الطلبة المسجلين في المدارس و المؤسسات التعليمية، إضافة الى تنوع وتطور مناهج وانماط التعليم، أدى ذلك الى توليد ضغط على الدولة ومؤسساتها التعليمية للإيفاء بالتزاماتها وواجباتها في تهيئة بيئة تعليمية مناسبة وتوفير مستلزمات التعليم الأساسية لمراحل التعليم الاولي .

ويعتبر الاستثمار في التعليم الاولي بشكل خاص من التجارب والانماط الحديثة التي تتبناها الدول في ظل التغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم والحاجة الى تطوير قطاع التعليم وتنويع مصادر الانفاق عليه لجأت الدول الى الاستثمار في التعليم الاولي من اجل تخفيف الزخم على قطاع التعليم الحكومي ومنشاته والمساهمة للارتقاء بمستوى وجودة التعليم.

وعلى الرغم من ان مشاركة القطاع الخاص في قطاع التعليم الاولي حقق نجاحا في كثير من البلدان الا ان تلك التجربة في العراق لا تزال تعاني من عدم وضوح في الرؤى والتشريعات القانونية الناظمة لحق القطاع الخاص للاستثمار فيه، كما انها لا تزال بحاجة الى دراسة ونظرة تنظيمية شاملة .

اهمية الدراسة :

ان تأطير حق القطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم الاولي من الناحية القانونية يثير العديد من الاشكالات مما يشكل صعوبة في فهم التنظيم القانوني لهذا النشاط وله أهمية نابعة من كون ان هذا القطاع يلامس كافة شرائح المجتمع، مما يقتضي وجود دراسة معمقة للاستثمار في قطاع التعليم الاولي، لخلق بيئة استثمارية واضحة المعالم امام القطاع الخاص وتحديد الأطر القانونية لممارسة ذلك النشاط التجاري، سيما وان الدولة ملتزمة بكفالة حق التعليم ومجانيته، فلا يمكن لنا ان نتصور وجود مجتمع متطور ومتقدم من دون ان يكون متمتعا بتعليم متطور وفي متناول الجميع .

اشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في النظام القانوني للتعليم الاولي الخاص ومؤسساته، وتداخل تشريعاته الامر الذي مهد لدراسة قصور النصوص القانونية الناظمة لهذا القطاع المهم، مما يتطلب مناقشة المقتضيات القانونية والعامة المنظمة للمؤسسة التعليمية، وصولا الى محور اشكالية الموضوع والتي تدور حول هل ان المشرع العراقي راعى خصوصية نشاط مؤسسات التعليم الخاص ونظم احكام الاستثمار فيه، ام ان مؤسساته لا تحظى بنظام قانوني خاص واستثنائي؟

منهجية موضوع الدراسة :

اعتمد الباحث في اعداد هذه الدراسة على استخدام منهج تحليلي للنصوص الدستورية المتعلقة بالحق في التعليم وأنظمة التعليم الاولي الخاص والتشريعات ذات العلاقة، فضلاً عن بيان آراء الفقه التي قيلت في هذا النطاق ومن ثم مناقشتها مع ذكر الاسباب والمسوغات التي تم الاستناد عليها ومقارنتها مع بعضها وصولا الى وضع تنظيم واطار قانوني واضح للاستثمار في قطاع التعليم الاولي .

هيكلية موضوع الدراسة:

اعتمد الباحث على تقسيم البحث الى مبحثين، خصص المبحث الأول لبحث الاساس القانوني لحق القطاع الخاص في الاستثمار في قطاع التعليم الاولي، وجاء المبحث الثاني متناولا فيه احكام الاستثمار في قطاع التعليم الاولي واثاره وفي خاتمة البحث ذكر ما توصل اليه الباحث من نتائج وتوصيات .

المبحث الاول

الاساس القانوني للاستثمار في قطاع التعليم الاولي

تمهيد :

بالرغم من ان المشرع العراقي أشار في نصوص دستورية الى الحق في التعليم الا انه لم يؤطر ذلك بتنظيم قانوني متكامل لهذا القطاع المهم كما فعل بتنظيمه لقطاع التعليم العالي الجامعي الأهلي[١] .

ومن خلال النصوص الدستورية والتشريعات الناظمة لهذا الحق، فالتعليم يعد حقا أساسيا من حقوق الانسان تسعى الدول الى ضمانه وتاطيره باطار قانوني، فلا يكاد يخلو دستور دولة من ان يتضمن من نص ينظم حق التعليم، ولم يغب تنظيمه عن المعاهدات والمواثيق الدولية التي تسعى لضمان وتوفير بيئة تعليمية سليمة ومناسبة لكافة الشعوب بمختلف مكوناتها وشرائحها .

ان تبني الدول لانظمة اقتصادية مختلفة وتحولها من نظام اقتصادي معين الى نظام اقتصادي اخر فتح الباب امام الاستثمار في قطاعات كانت حكرا على القطاع الحكومي، ومهد لبداية مرحلة انفتاح مباشر على دخول رأسمال المستثمر الوطني والأجنبي إلى هذا القطاع، فكان لابد من مواكبة التطور التشريعي بالشكل الذي يتماشى مع الانفتاح في هذا القطاع.

---

(١) انظر قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤١٦ لسنة ٢٠١٦.

المطلب الاول / الاساس الدستوري لحق القطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم

المشرع ومنذ تأسيس الدولة العراقية عمل على ايراد حق القطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم، الا ان هذا التوجه كان متباينا تبعا للنظام السياسي الاقتصادي المنتهج في تلك الحقبة، فالمتتبع للنصوص الدستورية تاريخيا يجد ان اول دستور وضع للدولة العراقية كان القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ حيث أشار في احكامه الى منح الطوائف المختلفة حق تأسيس المدارس لتعليم أفرادها بلغاتها سواء الحكومية منها ام الاهلية و بمختلف أنواعها ودرجاتها [١] .

وجاءت احكام الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤في النظام الجمهوري على الزام الدولة بكفالة حق التعليم بكافة صوره ودرجاته ولكافة العراقيين، وان تضمن الدولة مجانية التعليم في جميع مراحل التعليم الاولي ومدارس الدولة[٢] .

ولم تتغير الاحكام في الدساتير اللاحقة بشان كفالة الدولة حق التعليم المجاني لجميع العراقيين، بل زادت عليه أقرار التزام الدولة بمكافحة الأمية، وجعل التعليم الإبتدائي الزاميا إضافة الى التوسع في التعليم المهني والفني وتشجيع التعليم الليلي لمن فاتتهم فرصة التعليم من كبار السن.[٣]

وبصدور الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الذي عالج المشرع فيه تنظيم حق التعليم في باب الحقوق والحريات منه، اذ نظمت المادة (٣٤) من الدستور هذا الحق فجاءت الفقرة أولا على ذكر (التعليم كحق أساسي من حقوق العراقيين تكفله الدولة لكافة فئاته وشرائحه والنص على الزامية التعليم ضمن المرحلة او الدراسة الابتدائية مع تكفل الدولة بمكافحة الامية، وجاءت الفقرة ثانياً من المادة نفسها بالنص على مجانية التعليم في كافة مراحله).[٤]

---

(١) انظر المادة (١٦) من القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥، ولمزيد من التفصيل انظر د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، لبنان، بيروت، ٢٠١٥، ص(٦٧).

(٢) المادة ٣٣ والمادة ٣٤ من دستور العراق لعام ١٩٦٤ المؤقت والمادة ٢٧ من دستور ١٩٧٠ المؤقت.

(٣) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص (٧٣).

(٤) د.عيد أحمد الحسبان، حق التعليم في النظم الدستورية المعاصرة، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مج ٣٩، العدد الأول، ٢٠١٢، ص (131).

وأجاز المشرع للقطاع الخاص الاستثمار في قطاع التعليم بكافة مراحله اذ اعتبر المشرع ان تهيئة وتوفير الحق في التعليم الخاص حق مكفول من الدولة للافراد والمستثمرين في قطاع التعليم على حد سواء، على ان ينظم هذا الحق بقانون .[١]

ويظهر جليا من النص الدستوري حرص المشرع على إقرار حق التعليم وتنظيم احكامه، والقضاء بإلزاميته في المرحلة الإبتدائية ومجانيته في جميع مراحل التعليم، ومؤكدا على الدولة ان تتكفل بمكافحة الامية لمن فاتته فرصة التعلم، وان كفالة هذا الحق الزام على الدولة ولا تقتصر على مؤسساتها في القطاع الحكومي بل ان لها ان تمنح القطاع الخاص الحق للاستثمار في التعليم الاهلي او الخاص للمساهمة في النهوض بهذا القطاع وتطويره.

وكي لا نبتعد كثيرا عن مسالة التأصيل للأساس القانوني لتنظيم الحق في التعليم لابد من الاشارة الى المعاهدات والمواثيق الدولية التي صادق العراق على مضامينها او انضمامه الى المنظمات الدولية كعصبة الأمم الذي كان العراق عضوا فيها ومن ثم عضويته في منظمة الأمم المتحدة وانضمامه الى منظمة(اليونسكو) للتربية والعلم والثقافة.[٢]

ويأتي مسلك المشرع العراقي بهذا الشأن قد جاء متطابقا مع ما أقرته المواثيق الدولية المعنية بتنظيم الحق في التعليم [٣]ولعل من اهم المواثيق الدولية في مجال التعليم هو ما تضمنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٤٨م، اذ تضمن هذا الميثاق النص على حق العليم لكافة الافراد وان تلتزم الدول بكفالة هذا الحق وتوفيره ومجانيته في مراحله الابتدائية والاساسية، وان يكون حق التعليم الزاميا في المرحلة الابتدائية، كما ويجب أن يكون التعليم الفني والمهني والعالي ميسرا للجميع دون تمييز وبما يتناسب مع كفاءتهم، اذ نصت " الفقرة ١ من المادة/٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان على انه :لكل شخص حق التعليم، ويجب أن يوفر التعليم مجانا على الأقل في مرحلتيه

---

(١)انظر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المادة (٣٤) / رابعا التي نصت على :(التعليم الخاص والأهلي مكفولٌ، وينظم بقانون).

(٢) د. سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته (دراسة مقارنة) في بعض الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١، ص (٦٥).

(٣) محمد شامر مخاط، حق التعليم في المواثيق الدولية والاقليمية والدساتير العربية والعراقية، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني موقع الحوار المتمدن تاريخ الدخول ٢٠٢٢/٧/٢/٢ http://www.ahewar.org .

الإبتدائية والأساسية ويكون التعليم الإبتدائي الزاميا ويكون التعليم الفني والمهني متاحا للعموم . ويكون التعليم العالي متاحا للجميع تبعا لكفاءتهم".[١]

وفي ذات السياق فقد حرصت مواثيق دولية أخرى على توكيد حق التعليم وتعزيزه، فأكدت اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم التي اعتمدتها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في ١٤ كانون الأول ١٩٦٠ على ضرورة تعزيز قدرة الأفراد في الحصول على فرص مناسبة ومتساوية في التعليم بجميع مراحله دونما تمييز أو إقصاء أو استبعاد لأي سبب كان .[٢]

كما تقر اتفاقية حقوق الطفل والإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالدور الأساسي الذي يلعبه التعليم في التنمية البشرية والاجتماعية، اذ جاء في" المادة ٢٦ منه على : كل شخص الحق في التعليم، ويجب أن يكون التعليم في مراحله الأولى والأساسية على الأقل بالمجان".[٣]

المطلب الثاني / الأساس الدستوري لحق التعليم في التشريع العراقي

يمتد التزام الدولة بكفالة حق التعليم الى توفير كافة متطلبات العملية التعليمية بالشكل الذي تسمح فيه لكافة الشرائح بالحصول على حقها في التعليم، وتدرك الدول حجم تلك المتطلبات من موارد مالية وبشرية كبيرة تستلزم استثمارا كبيرا، وتدرك الدول أيضا ان الاستثمار في هذا القطاع هو استثمار رابح للافراد والمجتمع ويحقق للدولة أهدافها وغاياتها .

أدى ذلك الى تخلي الدول عن فكرة الالتزام بتوفير حق التعليم عبر مؤسساتها العامة والحكومية، والانتقال الى فكرة اشراك القطاع الخاص في هذا القطاع بعد ان كان حكرا على مؤسسات الدولة العامة، والسماح للأشخاص طبيعيين ومعنويين بأنشاء مؤسسات التعليم الخاص وفتح باب الاستثمار امامهم فيما يسمى بالتعليم الخاص او الأهلي .

كما ان سعي الدول الى اشراك القطاع الخاص يأتي للاستفادة من ترخيص مؤسسات التعليم الخاص وإدخال انظمة تعليم مستحدثة فيها، وتوفير بيئة تعليمية مناسبة ومتاحة لكافة افراد الشعب مع عدم تخلي الدولة عن مسؤولياتها بكفالة التعليم وممارسة الدور الرقابي على تلك المؤسسات ، وإخضاعها لانظمة وتعليمات النظام التعليمي الذي تعمل به مؤسسات التعليم الخاص في القطاع الحكومي.

---

(١) د. بتول عبد الجبار حسين، الضمانات الدستورية لحق التعليم في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين،٢٠١٥ ص (٢٣) .

(٢)فراس نعيم جاسم، حق التعليم في العراق بين الحماية والانتهاك وفق أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، مقال منشور في مجلة دراسات تربوية تصدرها وزارة التربية العراقية – بغداد، ع/ ٤١، ك٢، ٢٠١٨، ص(٢٨٩).

(٣) د. ماهر صالح علاوي واخرون، حقوق الإنسان والطفل والديمقراطية، مطبعة جامعة تكريت، ٢٠٠٩، ص(٧١).

وتتنوع أنماط الدعم المقدم الى مؤسسات التعليم الخاص من قبل المؤسسات العامة باشكال وانماط مختلفة تبعا لرؤية المشرع في تنظيم نسب الاستثمار في قطاع التعليم الاولي، وانطلاقا من أن الدولة ليست المستثمر الوحيد في هذا القطاع، اذ ان قيام المشرع بوضعه نصوصا قانونية تكفل وتنظم العملية التعليمية في القطاع الحكومي لا يتعارض مع تنظيمه لعملية الاستثمار في قطاع التعليم.[١]

اذ يشير النص الدستوري الى ان الاستثمار في التعليم الاولي ينظم ويشرع بقانون يرسم ويحدد الاطار القانوني له، فاذا ما تتبعنا التشريعات الناظمة لحق القطاع الخاص واشراكه في عملية الاستثمار في قطاع التعليم الاولي نجد ان "نظام المدارس الأهلية والأجنبية رقم (١٨) لسنة ١٩٥٣ الملغي" هو أول تنظيم قانوني لقطاع التعليم الأهلي في العراق، وقد تضمن هذا النظام أحكام منح الإجازات لتأسيس المدارس الأهلية والأجنبية للأشخاص الطبيعية والمعنوية الوطنية والأجنبية بشرط المعاملة بالمثل بالنسبة للاجنبي، الا ان النظام لم يتطرق الى المؤهلات والشروط الواجب توافرها في مؤسسي المدارس ولم يحدد نوع البناء العمراني والمواصفات الفنية والتجهيزات والأدوات والوسائل التعليمية المطلوبة عند ترخيص تلك المدارس والمؤسسات .[٢]

تبع ذلك صدور العديد من التشريعات التي حاولت وضع تنظيم قانوني لقطاع التعليم الاولي الخاص، اذ صدر "نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة١٩٦٨، الذي تضمن أحكام منح الإجازات لتأسيس المدارس والمعاهد الأهلية بكافة درجاتها واليات عملها فنيا واداريا وماليا، وفرض النظام جزاءات عليها عند مخالفة احكام النظام، واناط بوزارة التربية الاشراف والرقابة على مؤسسات التعليم الخاص الوطنية منها والأجنبية في إلتزامها بتطبيق كافة التعليمات واللوائح والضوابط المعمول بها في مؤسسات التعليم الخاص الحكومية" .[٣]

---

(١) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص (٧٦).

(٢) انظرالدستورالعراقي لعام ٢٠٠٥ المادة (٣٤) / رابعا التي نصت على :(التعليم الخاص والأهلي مكفولٌ، وينظم بقانون). ولمزيد من التفصيل انظر د. عبد المنعم عبد الوهاب العامر، حق التعليم في العراق في ضوء مخرجات التعليم الأولي للعام الدراسي ٢٠١٥-٢٠١٦، بحث مشارك في مؤتمر تطوير الأنظمة التعليمية العربية،لبنان، العام السابع، منشورات مركز جيل للبحث العلمي، العدد ٢٥، ٢٠١٩، ص (٤٧).https://portal.arid.my/Publications.

(٣) د. عبد المنعم عبد الوهاب العامر، إشكالية التنظيم القانوني لقطاع التعليم الأهلي في العراق، مؤتمر قضايا التربية والتعليم في الوطن العربي تحديات وحلول، جامعة المنستير، مركز فاعلون، تونس، المجلد الأول، العدد الخاص، ٢٠١٨، ص(٨١). https://www.researchgate.net/publication

واستنادا الى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ صدرت عدة تعليمات بالرقم (١ و ٢ و ٣) لعام ٢٠٠٤ التي نظمت منح إجازات تأسيس رياض الأطفال الاهلية والمدارس الاهلية والأجنبية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بمنح إجازة تأسيس رياض الأطفال الأهلية، واستمر العمل بها لعام ٢٠١٢ .[١]

ووصولا الى تشريع النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نظام التعليم الأهلي والاجنبي وتعليماته بالرقم(١و٢ و٣) لعام ٢٠١٤ التشريع النافذ حاليا الذي نظم إجراءات تأسيس مؤسسات التعليم الخاص الوطنية والأجنبية، في ست وثلاثون مادة، تناولت بيان الأهداف، ونطاق السريان، والشروط المطلوبة لمنح إجازة تأسيس مؤسسات التعليم الخاص بكافة أنواعها ودرجاتها، كما تضمن أحكام تنظيمية للتشكيلات الإدارية للمؤسسات التعليمية، وتحديد ضوابط الدراسة والمناهج المعتمدة فيها، وأنظمة الأمتحانات والتسجيل المطبقة عليها، والجهة المسؤولة عن مراقبة أعمالها والأشراف، والعقوبات والجزاءات المترتبة على مخالفة أحكامه، الا ان النظام وتعليماته لم يتطرق الى اخضاع هذا النشاط التجاري لاحكام قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل والذي اجاز للقطاع الخاص الاستثمار في قطاع التعليم الاولي وشمول المستثمر باحكام هذا القانون.[٢]

المبحث الثاني

احكام الاستثمار في التعليم الاولي واثاره

يتميز الاستثمار في قطاع التعليم الاولي باحكام تتمايز عن غيرها من الاستثمارات في القطاعات الأخرى، سيما وان قطاع التعليم من القطاعات التي لازالت الفكرة السائدة عنها انها من القطاعات التي تحتكرها الدولة وتمثل حقا دستوريا والتزاما تكفله الدولة، ومن بعد تطور مفاهيم الإدارة الحديثة في تقديم الخدمات الأساسية وانتهاج أسلوب مشاركة القطاع الخاص للاستثمار في مختلف القطاعات الخدمية، اذ اثبت تبني هذا الأسلوب تحقيق فوائد جمة تعود على الفرد والمجتمع والدولة، ولتشجيع الاستثمار في التعليم الاولي يسعى المشرع الى وضع اطار قانوني يحدد فيه نطاقه واحكامه، واليات ترخيص مؤسسات التعليم الخاص وانواعها والالتزامات المترتبة على المستثمر وتحديد المسؤولية الناشئة عند الاخلال بها والجزاءات المفروضة عند مخالفة شروط وضوابط الترخيص.

---

(١) انظر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣ المادة (الرابعة عشر)، مشار اليه لدى د. عبد المنعم عبد الوهاب العامر، حق التعليم في العراق، مصدر سابق، ص (٤٩).

(٢) تجارة التعليم ترفع أعداد الجامعات والمدارس الأهلية في العراق، بحث معهد آيرسIRIS ، مركز دراسات للدراسات الإقليمية والدولية بالجامعة الأميركية في السليمانية، الموقع الالكتروني https://auis.edu.krd/iris .

المطلب الأول : احكام الاستثمار في التعليم الاولي

ان تحرير السوق وتقليص دور الدولة كفاعل اقتصادي وكضامن لمختلف الخدمات والحقوق الأساسية وعلى رأسها التعليم، من ضمن القرارات التي تجلّت فيها سياسة المشرع في تقليل الانفاق على قطاع التعليم الحكومي الذي قابله تدني في جودة التعليم وتراجع لاستثمار البنى التحتية والبرامج والمناهج التعليمية، مما ساهم في نمو دور التعليم الخاص الذي بسط نفوذه على الساحة التعليمية باعتباره عنصرا فاعلا للعملية التعليمية ومصدر لجذب رؤوس الأموال، كل ذلك يتطلب وضع تنظيم قانوني لهذا القطاع لبيان شروطه وضوابطه وإجراءات ترخيص مؤسسات التعليم الخاص .

أولا- أنواع مؤسسات التعليم الخاص

تصنف مؤسسات التعليم الخاص وفق معايير مختلفة، فاما يكون تقسيمها تبعا لجهة التاسيس او الجهة المرخص لها، او تبعا لطبيعة ونمط المناهج التعليمية التي تدرس فيها، او وفقا لطبيعة عقد مشاركة القطاع الخاص في ادارة مؤسسات تعليمية في القطاع العام .

واجاز النظام ترخيص مؤسسات التعليم الخاص التي تشمل المدراس و رياض الأطفال و المراكز التعليمية الاهلية أو الأجنبية، ويؤسس هذه المؤسسات أو يرأسها أو يديرها فرد أو أفراد أو جمعيات أو هيئات عراقية أو أجنبية تلتزم بتعليمات وشروط الترخيص حسب قوانين وزارة التربية المعمول بها.[١]

ومنح المشرع النقابات والجمعيات العلمية والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام بالإضافة الى السفارات والهيئات الدولية المعتمدة في العراق تأسيس مؤسسات التعليم الخاص مع اقتصار شرط المعاملة بالمثل عند الترخيص لسفارات الدول، ولم يتطرق النص الى تطبيق شرط المعاملة بالمثل اذا كانت الجهة طالبة الترخيص نقابة او مؤسسة اهلية أجنبية ذات نفع عام في دولة لا تمنح ترخيص فتح مؤسسات تعليمية عراقية في البلد التي تحمل جنسيته .[٢]

والزم المشرع مؤسسات التعليم الخاص الأجنبية المرخصة من جهات تدرس مناهج دولية ان تقدم وثيقة اعتراف من الجهة المانحة لها حق الامتياز، ويكون منح موافقة تأسيس المدارس الأهلية التي تدرس

---

(١) تكلفة ومنافع التعليم في العراق، دراسة تحليلية حول قطاع التعليم في العراق أعدتها بعثة الأمم المتحدة في العراق بالتعاون مع وزارة التربية العراقية (أيار ٢٠١٧) ومنشورة على الموقع الالكتروني للبعثة http://www.uniraq.org/.

(٢) www.nationalschoolspartnership.com **nationalschoolspartnership** , تاريخ الدخول ٢٠٢٢/٨/٢.

المناهج غير الرسمية بموافقة مجلس الوزراء ويكون منهاجها غير المنهاج المقرر تدريسه في المدارس العراقية الرسمية .

ويضاف الى ما سبق مؤسسات التعليم العالمي المتمثلة بالمدارس الدولية والتي تتميز بأن لديها أسلوب خاص في التعليم والذي ينتمي إلى دولة معينة [١] ، وهناك أنواع عديدة من المدارس الدولية مثال الأمريكية والبريطانية والألمانية اليابانية.[٢]

وتطبق الاحكام نفسها عند ترخيص رياض الأطفال، التي تعتبر مؤسسة تعليمية تقدم تربية للطفل قبل دخوله التعليم الأساسي بسنتين، وتلتزم بتعليمات الترخيص حسب قوانين وزارة التربية.

اما المراكز التعليمية والتدريبية ترخص من قبل وزارة التربية، وتلتزم بالدورات المعتمدة وبتعليمات الوزارة وتزاول نشاطاً تعليميا او تدريبياً وينشئها ويمولها أشخاص طبيعيون أو اعتباريون أو بالاشتراك مع أشخاص أو مؤسسات اجنبية أو تنشئها مؤسسة أجنبية موجودة في العراق أو خارجه بقصد التدريب لممارسة مهنة معينة أو زيادة المهارات أو تحسين القدرات أو رفع الإنتاجية .[٣]

ولم يتم الإشارة في النظام الى مؤسسات التعليم الخاص والتدريبية التي تنشئها المؤسسات التجارية أو الصناعية وغيرها للعاملين بها بقصد تعليمهم وتدريبهم لما هو ضروري لعملهم على اعتبار ان تلك مؤسسات التعليم الخاص لا تزاول الأنشطة التعليمية بصفة تجارية، واذا ما زاولت نشاطاً تعليميا او تدريبياً بصفة تجارية فانه ينطبق عليها شروط وضوابط الترخيص وفق نظام التعليم الخاص الأهلي والاجنبي.[٤]

---

(١) What is an international school , www.theschoolrun.com تاريخ الدخول ٢٠٢٢/٨/١

(٢) https://www.edvectus.com/pages/types-of-international-schools تاريخ الدخول ٢٠٢٢/٨/١

(٣) INTERNATIONAL SCHOOLS PARTNERSHIP , www. internationalschoolspartnership.com تاريخ الدخول ٢٠٢٢/٨/١

(٤) أ.م.د. موفق احمد و م.م.حلا سامي خضير، الاستثمار الاجنبي واثره في البيئة الاقتصادية (نظرة تقويمية لقانون الاستثمار العراقي)، منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، العدد الثمانون، ٢٠١٠، ص(١٣٦).

ومن الأنماط الأخرى مؤسسات التعليم الخاص التي تتضمن مشاركة القطاع الخاص في ادارة مؤسسات تعليمية حكومية وتشغيلها ويطلق عليها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، او ضمن فرص استثمارية .[١]

ثانيا –شروط الترخيص وإجراءات التأسيس : تتولى وزارة التربية منح إجازات تأسيس مؤسسات التعليم الخاص الوطنية او الاجنبية للجهات الأتية: ا– "الأشخاص المعنوية الوطنية او الأجنبية (النقابات – الجمعيات العلمية – المؤسسات الأهلية ذات النفع العام)، ويشترط في الأشخاص المعنوية الأجنبية تقديم وثيقة اعتراف بمؤسسات التعليم الخاص المنوي تاسيسها من قبل الجهة التي منحتها حق الامتياز، وتمنح الاجازة على التأسيس بعد موافقة مجلس الوزراء".

ب–الأشخاص الطبيعية الوطنية : اقتصر منح إجازة تأسيس مؤسسة تعليمية خاصة للعراقيين دون غيرهم، اذ لم يرد في النظام السماح بمنح غير العراقيين تأسيس مؤسسة تعليمية خاصة في العراق، ويعد هذا التحديد من الاحكام للاستثمار في التعليم الاولي ويسهم في تقليص مشاركة راس المال الأجنبي للاستثمار في هذا النشاط.[٢]

ان منح الاجازة للأشخاص الطبيعية الوطنية يتطلب توافر شروط عدة منها أن لا يقل عددهم عن (٣) ثلاثة أشخاص، وأن يكون من ضمن المؤسسين من يحمل شهادة جامعية أولية او اعلى او لديه مؤهل تربوي ولديه خدمة للتدريس في المدارس أو الجامعات الحكومية مدة لا تقل عن (٥) خمس سنوات، في حين لم يرد ضمن متطلبات منح الإجازة للأشخاص المعنوية من جمعيات علمية ونقابات ومؤسسات أهلية ذات نفع عام توافر تلك الشروط، على ان يتضمن النظام الداخلي لتلك المؤسسات حق انشاء مؤسسات تعليمية .[٣]

---

(١) سهاد كشكول عبد القيسي، دور الإعفاء الضريبي في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر و إمكانية تفعيله في الاقتصاد العراقي، أطروحة ماجستير، المعهد العالي للدراسات المحاسبية و المالية، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١١، ص(٤٣)، منشورة على الموقع الالكتروني : https://search.emarefa.net/detail/BIM-739062

(٢) تكلفة ومنافع التعليم في العراق، دراسة تحليلية حول قطاع التعليم في العراق أعدتها بعثة الأمم المتحدة في العراق بالتعاون مع وزارة التربية العراقية (أيار ٢٠١٧) ومنشورة على الموقع الالكتروني للبعثة http://www.uniraq.org/

(٣)انظر المادة (١)/أولا /الفقرة (ب)من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

ج- السفارات والهيئات الدبلوماسية والدولية المعتمدة في العراق لها الحق في تأسيس مؤسسة تعليمية خاصة على أساس المعاملة بالمثل في تلك الدولة .[١]

وعند تقديم طلب للحصول على رخصة تأسيس مؤسسة تعليمية، يشترط ان يكون موقعا من المؤسسين جميعا يذكر فيه اسم المؤسسة المختار وتحديد مرحلتها ومستواها وجنسها ونوعها، وارفاق وثائق تثبت عائدية العقار المطلوب منحه إجازة التاسيس (عقد ايجار او عقد مساطحة او سند ملكية العقار)، بالإضافة الى تقديم ما يثبت المقدرة المالية خطاب ضمان او حجز لعقار ويستثنى من ذلك منح الاجازة داخل العراق ويستبدل بتقديم تعهد قانوني لدى الدائرة القانونية، ويشترط من الأشخاص المعنوية تقديم إجازة الشخصية المعنوية والنظام الداخلي لها متضمنا حق انشاء مؤسسات تعليمية.[٢]

المطلب الثاني / التزامات المستثمر في التعليم الاولي والاخلال بها

حدد نظام التعليم الأهلي والاجنبي التزامات مؤسسات التعليم الخاص التي تتوافق وطبيعة النشاط المرخص له، ووضع جزاءات عند مخالفة شروط وضوابط الترخيص او عند الاخلال بالالتزامات التي فرضها المشرع على المستثمر في قطاع التعليم الاولي .

ان تسليط الضوء على التزامات المستثمر في قطاع التعليم الاولي الواردة في نظام التعليم الأهلي والاجنبي والجزاءات المحددة له عند الاخلال بتلك الالتزامات، لابد من ان تقترن بالاحكام العامة والالتزامات الواردة ضمن منظومة الاستثماربشكل عام ووفق قانون الاستثمار بشكل خاص .

الفرع الأول / التزامات المستثمر

اقر نظام التعليم الاهلي والاجنبي وتعليماته الالتزامات التي تقع على صاحب الاجازة والمؤسسين وحدد الجزاءات التي تفرض على مؤسساتها عند الاخلال بتلك الالتزامات والتي يمكن اجمالها بما يلي :

---

(١)انظر المادة (٢) /ثانيا من نظام التعليم الأهلي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

(٢) انظر المادة (٦) / أولا من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، ولمزيد من التفصيل انظر الدكتور حاتم فارس الطعان، الاستثمار اهدافه ودوافعه، بحث في كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص(١٣) منشور على الموقع الالكتروني https://www.iasj.net/iasj/download .

اولا – الالتزام بدفع أجور الترخيص وتجديد الاجازة للمؤسسات التعليمية، بالإضافة الى تقديم الضمان المالي بكفالة او خطاب ضمان او ضمان عقاري يؤكد قدرة المؤسسين على الوفاء بالالتزامات المالية عند التاسيس. [١]

ثانيا – الالتزام بالانظمة والتعليمات الصادرة من وزارة التربية، فيما يتعلق بكافة الجوانب الماسة بالعملية التعليمية، بداية من تحديد بدء العام الدراسي واعتماد العطل الرسمية وتطبيق تعليمات التسجيل والقبول و الأنظمة الامتحانية ومسك السجلات الإدارية والسجلات المالية التي تنظم حالة المؤسسة ماليا واداريا.[٢]

ثالثا– ان يكون لكل مؤسسة تعليمية مجلس إدارة وهيئة إدارية وهيئة تعليمية، ويتشكل مجلس الإدارة من قبل الهيئة المؤسسة للمؤسسة التعليمية من الأعضاء المؤسسين و مدير المدرسة و معاوني المدير ويتراس مجلس الادارة احد الأعضاء المؤسسين من الحاصلين على شهادة جامعية أولية او حامل لمؤهل تربوي.[٣]

رابعا – الالتزام بالشروط والمعايير العمرانية لابنية مؤسسات التعليم الخاص والتي تحددها وزارة التربية، وان تتوافر فيها المستلزمات التعليمية و الصحية المطلوبة مع مراعاة عدد الصفوف الدراسية والمساحات المخصصة لكل طالب، وان يتوافر فيها مستلزمات و شروط السلامة والأمان ومتطلبات ذوي الاحتياجات .

خامسا – الالتزام بالنسب المحددة لتشغيل غير العراقيين من التدريسيين في مؤسسات التعليم الخاص لتدريس مقررات المناهج غير الرسمية وبنسبة لا تزيد عن ٣٠ % من ملاك التدريسيين.[٤]

سادسا – ان يكون للمؤسسة التعليمية اسم وشعار لا يتضمن ترويجا للطائفية أو العرقية أو المذهبية، وان يكون هناك التزام بعدم تمثيلها اوتبعيتها لاي جهة او مؤسسة تمارس النشاط السياسي او الديني.

ثامنا – تلتزم مؤسسات التعليم الخاص بان يكون تحديد الأجور الدراسية سنويا ومعلنا في لوحة خاصة داخل المدرسة ويتم ذكر تفاصيل الأجور في استمارة التسجيل للطالب.[١]

([١]) حاتم غائب سعيد، أحكام وقواعد المخاطر الغير التجارية وانعكاسات الضمانات والعوائق الإستثمارية عليها – دراسة مقارنة – زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص(٩٧).

([٢]) انظر المادة (٧) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

([٣]) انظر المادة (٢٠) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

([٤]) انظر المادة (١٨) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

ويضاف الى تلك الالتزامات التزام مؤسسات التعليم الخاص اسوة بالمؤسسات المناظرة لها بمنح طلابها الوثائق والشهادات العامة وتلتزم وزارة التربية ومؤسساتها العامة بالاعتراف بتلك الوثائق والشهادات وفق الاصول.[٢]

الفرع الثاني / اخلال المستثمر في التزاماته

تتنوع الجزاءات التي يفرضها المشرع على المستثمر في التعليم الاولي الخاص عند مخالفة الالتزامات المفروضة عليه عند تأسيس مؤسسة تعليمية خاصة، وحدد المشرع الأسباب الموجبة لفرض هذه الجزاءات مع تحديد جهة ايقاعها والجهة التي يمكن التظلم امامها وفي ما يلي بيان تلك الجزاءات :

أولا: سحب الترخيص او الغاء الاجازة : حظر المشرع على المؤسسين التصرف بالاجازة أو التنازل عنها أوهبتها قبل مضي (٣) سنوات من تاريخ منحها ثانية بشرط استحصال الموافقة على التصرف بالاجازة بعد مضي المدة المقررة على ان تتوافر فيمن تنتقل اليه الاجازة الشروط المطلوبة في المؤسسين عند التاسيس، ومنح المشرع المؤسسين تكملة النصاب المطلوب في حالة وفاة احد المؤسسين اشتراك ورثته عند توافر الشروط المطلوبة فيهم، ويمنح المؤسسون مدة ستة أشهر للتعويض وإحلال شخص محل الشخص المتوفى من المؤسسين، وبخلافه يصدر قرار بإلغاء الاجازة .[٣]

وتلغى الاجازة في حالات أخرى منها تقديم طلب من المؤسسين لالغاء الاجازة وصدور الموافقة بذلك، او عند فقدان صاحب الاجازة أحد الشروط المطلوبة لمنح الإجازة، ولم يأت المشرع على توضيح المقصود بصاحب الاجازة، فهل هو المؤسس الذي يحمل المؤهل التربوي ام انه المؤسس الذي يملك الحصة الأكبر في المؤسسة. ولتلافي تلك الإشكالية يمكن استبدال عبارة (صاحب الاجازة) من النص واستبدالها (أي من المؤسسين)، لان فقدان أي من المؤسسين شرط من شروط التاسيس يستوجب استبداله باخر من دون الحاجة الى انذاره[٤]

وتلغى الاجازة للمؤسسة التعليمية كذلك عند عدم افتتاحها بعد مضي سنة من منح الاجازة، او عند توقف الدراسة فيها لعام دراسي واحد، او عند فرض جزاء الاغلاق الكلي بحقها .[٥]

---

(١) انظر المادة (٣٢) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

(٢) انظر المادة (٣٣) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

(٣) انظر المادة (٨) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

(٤) د. عبد المنعم عبد الوهاب العامر، إشكالية التنظيم القانوني لقطاع التعليم الأهلي في العراق (٥٤).

(٥) انظر المادة (٢٦)/ (خامسا) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

ثانيا : غلق مؤسسات التعليم الخاص : من اخطر الجزاءات التي تفرض على المستثمر في التعليم الاولي الأهلي كونه بذلك ينهي عمل المؤسسة بشكل نهائي اذا كان الغلق كليا، وتدرج المشرع في فرض هذا الجزاء بما يتناسب وحالة الاخلال في الالتزامات المفروضة على تلك المؤسسات ويكون الاغلاق اما جزئيا او كليا او ان يتم وضعها تحت الاشراف المؤقت .

١-الاغلاق الكلي للمؤسسة التعليمية : يتم الاغلاق الكلي للمؤسسة التعليمية وإلغاء إجازتها وعدم منح المؤسسين اجازة جديدة، عند اثبات الجنة التحقيقية وجود اختلال في الحالة المالية للمؤسسة لا تمكنها من أداء التزاماتها، وكذلك إذا لم تحقق المؤسسة نسبة نجاح (٣٠%) فما فوق للمراحل المنتهية لديها في الامتحانات العامة الوزارية، وتشمل المؤسسة بالاغلاق الكلي اذا ما اثبت التحقيق وجود فساد أخلاقي وممارسات لا أخلاقية مخلة بالشرف، او ان تلك المؤسسة تروج لمفاهيم تؤثر على السلم المدني وتدعو للشقاق الوطني أو للطائفية، وتفرض عقوبة الاغلاق الكلي للمؤسسة عند تكرار المخالفات في غير ماذكر وعدم الالتزام بالتعليمات الوزارية.

ويترتب على الاغلاق الكلي للمؤسسة التعليمية ان يتضمن القرار على الكيفية والاليات لتصفية المؤسسة بالشكل الذي يضمن ايفاءها بالتزاماتها تجاه الطلبة والعاملين فيها، ومعالجة الالتزامات المالية والإدارية، مع ترتيب الأوضاع الدراسية للطلبة ونقلهم الى مدارس أخرى وحسب رغبة الطلبة وبما يضمن عدم تضررهم من اجراءات الغلق و تدقيق قيود وسجلات المدرسة واتخاذ التدابير الاحترازية اللازمة لحفظها وعدم التلاعب بها .

واحال المشرع حل وتصفية مؤسسات التعليم الخاص الى تطبيق احكام القانون المدني والقوانين النافذة بهذا الصدد بعد صدور حكم قضائي بات باغلاقها كليا او قرار اداري من الوزير بالغلق الكلي، على الرغم من ان تأسيس مؤسسات التعليم الخاص يتسم بالطابع التجاري كونه يتضمن استثمارا لراس المال والموارد البشرية ويكون الغاية منه تحقيق الأرباح مع مراعاة خصوصية هذا النشاط، وكان من الاصوب الإحالة الى احكام قانون الاستثمار في الحالات التي لم يورد فيها نص خاص .[١]

٢- الاغلاق الجزئي للمؤسسة التعليمية: تسري احكام الاغلاق الكلي للمؤسسة التعليمية بالنسبة للصفوف او المراحل غير المجازة أوالتي تفقد احد الشروط المطلوبة لترخيص فتح الصف او المرحلة مع مراعاة انه لا تطبق احكام الحل والتصفية للمؤسسة المشمولة بالاغلاق الجزئي .

---

(١) انظر المادتين (٢٩) و(٣٥)من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

٣- وضع مؤسسات التعليم الخاص تحت الاشراف المؤقت : توضع المؤسسة تحت الاشراف المؤقت وتسحب يد صاحب الأجازة من الادارة لمدة أقصاها ستة اشهر ولا تقل عن شهر او الى نهاية العام الدراسي، وتنتقل إدارة المؤسسة الى وزارة التربية إداريا وماليا وتعليميا وبما يضمن سير عمل المؤسسة بما لا يؤثر على أداء التزاماتها .

ولم يشر المشرع الى الحالات التي تستوجب وضع تلك المؤسسة تحت الاشراف المؤقت، كما في حالة فرض الاغلاق الكلي او الجزئي، وانما أشار الى وضعها تحت الاشراف المؤقت بناءا على توصيات لجنة تحقيقية تشكل عند وجود مخالفة لدى المؤسسة، ولم يحدد النظام الية تشكيل اللجنة ولا الاحكام التي تبني عليها قراراتها وتوصياتها، ولم يتضمن النظام منح صاحب الاجازة حق تقديم تظلم للإدارة او الطعن بالقرار امام محكمة القضاء الإداري كما في حالتي الاغلاق الكلي والاغلاق الجزئي. [١]

ثالثا – فرض العقوبات الانضباطية على مؤسسات التعليم الخاص : أشار النظام التعليم الأهلي والاجنبي الى إمكانية فرض عقوبتي لفت النظر والانذار في حال مخالفة الشروط الصحية أو عدم انتظام الدوام أو التعاقد مع المعلمين والمدرسين والموظفين خلافا لأحكام نظام التعليم الأهلي والأجنبي[٢] ولم يضع المشرع اية عقوبات مالية كفرض الغرامة او الحرمان من بعض الامتيازات الممنوحة للمؤسسات التعليمية التي يكون لها جدوى اكبر من فرض عقوبات انضباطية ومن جهة أخرى ماهو الأساس القانوني لفرض تلك العقوبات سيما وان قطاع التعليم الخاص يدار من اشخاص من خارج الوظيفة العامة وبالتالي فان مثل تلك الجزاءات لا يكون له اثر رادع على مؤسسات التعليم الخاص والتي تسجل بحقها المخالفات المذكورة.

---

(١) انظر المادة (٢٨) من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

(٢) انظر المادة (٢٦) / أولا وثانيا من نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥)لسنة ٢٠١٣.

الخاتمة مع النتائج والتوصيات:

ومن خلال البحث توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات نستعرضها كما يلي :

أولا – النتائج :

١- الاستثمار في قطاع التعليم الاولي يجد له أساسا في الدستور والتشريعات الناظمة لقطاع التعليم الاولي، وياخذ الاستثمار في قطاع التعليم حيزا هاما ويسهم في تحقيق مضمون كفالة الدولة لحق التعليم ويعتبر جزءا أساسيا من النظام التعليمي في العراق بما لا يسمح للدولة ان تنسحب من تقديم او رعاية هذا القطاع .

٢- ان توفير الدعم للقطاع الخاص للاستثمار في قطاع التعليم يحقق مصالح الافراد والمجتمع والدولة في ان واحد، الا انه لا يزال الدعم محدودا، بسبب عدم وجود سياسة تشريعية ثابتة تتبنى فكرة مشاركة القطاع الخاص وفسح المجال امام الاستثمارات الوطنية والأجنبية للنهوض بقطاع التعليم وتطويره، ولم تنظم التشريعات ذات العلاقة الية منح المستثمرين الحوافز والامتيازات التي تمنح للمستثمرين في القطاعات الأخرى الخاضعة لاحكام قانون الاستثمار .

٣- ترك المشرع مسالة تسعير الأجور في قطاع التعليم الاولي الخاص والتي تتقاضاها مؤسسات التعليم الخاص من المستفيدين من خدماتها، ولم يضع المشرع اية معايير او ضوابط يتم تحديد الأجور على اساسها، ما عدا الزام المؤسسات بالإعلان عن الأجور والمبالغ التي يتم استيفاءها.

٤- يقضي نظام التعليم الأهلي والاجنبي ان يكون للمؤسسات التعليمية عند تأسيسها هيئة تاسيسية ومجلس إدارة وهيئة إدارية ويتشابه الى حد كبير من نظام الشركة، ولم يشترط المشرع على مؤسسات التعليم الخاص اتخاذ شكل من اشكال الشركات الواردة في قانون الشركات، بالرغم من تعدد الأنشطة والهيئات فيها كون ان ذلك يسهم في تعزيز دور الاستثمار في قطاع التعليم ويكون لها القابلية على التطوير والتنظيم عند اتخاذها شكل من اشكال الشركات وخضوعها لقانون الشركات .

٥- لم يضع المشرع اية التزامات على مؤسسات التعليم الخاص عند ترخيصها لتشغيل الايدي العاملة وفق نسب معينة، في حين انه حدد نسبة تشغيل غير العراقيين في مؤسسات التعليم الخاص الأجنبية بنسبة ٣٠% مما يؤثر على سوق العمل .

٦- حدد المشرع أسباب تصفية مؤسسات التعليم الخاص ويكون بطلب من المؤسسين، او في حال صدر قرار قضائي بات بالاغلاق الكلي للمؤسسة التعليمية واحال مسائل الحل للمؤسسة وتصفيتها

الى احكام القانون المدني والقوانين بهذا الصدد، في حين كان من الأولى ان يتم الإحالة الى احكام وقواعد قانون الشركات المتعلقة بكيفية حل وتصفية مؤسسات التعليم الخاص وان لا تقتصر على الحالات اعلاه.

٧- تنوعت الجزاءات التي يفرضها المشرع على المستثمر في التعليم الاولي الخاص عند مخالفة الالتزامات المفروضة عليه بدءا من سحب الاجازة والاغلاق الكلي والجزئي للمؤسسة ووضعها تحت الاشراف والرقابة بالاضافة الى فرض عقوبات انضباطية.

٨- تمنح إجازة تأسيس مؤسسة تعليمية خاصة للأشخاص الطبيعية (من العراقيين دون الأجانب) والمعنوية وللهيئات الدولية والدبلوماسية من دون الإشارة الى مؤسسات التعليم الخاص التي تنشئها المؤسسات التجارية أو الصناعية وغيرها للعاملين بها بقصد تعليمهم وتدريبهم لما هو ضروري لعملهم، اما اذا زاولت نشاطاً تعليميا او تدريبياً بصفة تجارية فانها تكون مشمولة باحكام نظام التعليم الخاص الأهلي والاجنبي.

التوصيات :

١- ندعو المشرع الى تشريع قانون تنظيم التعليم الخاص بشكل ينظم مشاركة القطاع الخاص وتفعيل دور الاستثمار في قطاع التعليم الاولي بالشكل الذي يضمن تحمل الدولة والتزامها بكفالة حق التعليم لجميع العراقيين، ويستقطب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية ويخفف الضغط على مؤسسات التعليم الحكومية ويسهم في التكامل ما بين مؤسسات القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص، واذكاء المنافسة مابين مؤسسات القطاع العام والخاص من جهة وما بين مؤسسات القطاع الخاص فيما بينها .

٢- نقترح ان يكون تأسيس مؤسسات التعليم الخاص وفقا لاحكام قانون الشركات النافذ، وان يختار المؤسسين شكلا من اشكال الشركات تتخذه مؤسسات التعليم الخاص، وتطبيق احكام القانون عند الحل او التصفية للمؤسسة التعليمية .

٣- ندعو المشرع الى ان تكون الامتيازات والحوافز الممنوحة للمؤسسات التعليمية تتناسب طرديا مع اعداد العاملين فيها، وان يتم فرض نسب معينة كحد ادنى على مؤسسات التعليم الخاص لتشغيل التدريسيين والعاملين فيها، وان تنظم عقود عمل لهم بما يضمن حقوقهم وتقاضيهم الحد الأدنى من الأجور وتسجيلهم في العمل والضمان، وان يتم مراجعة وتعديل النسب المحددة لاستخدام تشغيل غير العراقيين في مؤسسات التعليم الأجنبي .

٤- نوصي المشرع بان يضع معايير وضوابط لتسعير اجور مؤسسات التعليم الخاص وعدم ترك مسالة تسعير الأجور لاهواء ورغبات أصحاب مؤسسات التعليم الخاص، وان يتم تعديل أجور ترخيصها بما يتناسب ومرتبتها ومستواها وابنيتها ومرافقها التعليمية والخدمية .

٥- ندعو المشرع الى الاستغناء عن فرض العقوبات الانضباطية والاستعاضة عنها بفرض نظام للغرامات كونها اكثر تاثيرا على سلوك المؤسسات عند مخالفتها لانظمة وتعليمات الوزارة والالتزامات المفروضة عليها وان يكون قانون الاستثمار المظلة القانونية لفرض الجزاءات والتظلم منها .

٦- نقترح على المشرع تنويع الاستثمار في قطاع التعليم عبر ادخال عقود الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بالشكل الذي على تحسين البيئة التعليمية ورفع جودتها عبر ترتيب تعاقدي طويل الاجل لاستخدام شركات القطاع الخاص لتمويل وإنشاء وتجهيز وتشغيل وصيانة وتقديم الخدمة اللوجستية، وإدامة الصيانة وتوفير الأثاث تحت رقابة وإشراف وزارة التربية وبعد انتهاء مدة التعاقد تؤول ملكية هذه المدارس من منشآت ومبان وتجهيزات لوزارة التربية .

المصادر :

١- د. بتول عبد الجبار حسين، الضمانات الدستورية لحق التعليم في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين،٢٠١٥

٢- د. حاتم فارس الطعان، الاستثمار اهدافه ودوافعه، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٦

٣- د.حاتم غائب سعيد، أحكام وقواعد المخاطر الغير التجارية وانعكاسات الضمانات والعوائق الإستثمارية عليها – دراسة مقارنة – زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧

٤- د . سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته – دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١

٥- سهاد كشكول عبد القيسي، دور الإعفاء الضريبي في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر و إمكانية تفعيله في الاقتصاد العراقي، أطروحة ماجستير، المعهد العالي للدراسات المحاسبية و المالية، جامعة بغداد، العراق، ٢٠١١ .

٦- د. عبد المنعم عبد الوهاب العامر، إشكالية التنظيم القانوني لقطاع التعليم الأهلي في العراق، مؤتمر قضايا التربية والتعليم في الوطن العربي تحديات وحلول، جامعة المنستير، مركز فاعلون، تونس، المجلد الأول، العدد الخاص، ٢٠١٨.

٧- د. عبد المنعم عبد الوهاب العامر، حق التعليم في العراق في ضوء مخرجات التعليم الأولي للعام الدراسي ٢٠١٥-٢٠١٦، بحث مشارك في مؤتمر تطوير الأنظمة التعليمية العربية طرابلس، لبنان، العام السابع، منشورات مركز جيل للبحث العلمي، العدد ٢٥، ٢٠١٩.

٨- - د.عيد أحمد الحسبان، حق التعليم في النظم الدستورية المعاصرة، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مج ٣٩، العدد الأول، ٢٠١٢ .

٩- د. ماهر صالح علاوي واخرون، حقوق الإنسان والطفل والديمقراطية، مطبعة جامعة تكريت، ٢٠٠٩.

١٠- د. موفق احمد و.حلا سامي خضير، الاستثمار الاجنبي واثره في البيئة الاقتصادية (نظرة تقويمية لقانون الاستثمار العراقي)، منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، العدد الثمانون، ٢٠١٠ .

المقالات :

١- فراس نعيم جاسم، حق التعليم في العراق بين الحماية والانتهاك وفق أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، مقال منشور في مجلة دراسات تربوية تصدرها وزارة التربية العراقية – بغداد، ع/ ٤١، ك٢ ٢٠١٨ .

٢- محمد ثامر مخاط، حق التعليم في المواثيق الدولية والاقليمية والدساتير العربية والعراقية، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني موقع الحوار المتمدن .

٣- تكلفة ومنافع التعليم في العراق، دراسة تحليلية حول قطاع التعليم في العراق أعدتها بعثة الأمم المتحدة في العراق بالتعاون مع وزارة التربية العراقية (أيار ٢٠١٧) .

٤- تجارة التعليم ترفع أعداد الجامعات والمدارس الأهلية في العراق، بحث معهد آيرسIRIS ، مركز دراسات للدراسات الإقليمية والدولية بالجامعة الأميركية في السليمانية .

القوانين:

١- القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥ .

٢- دستور العراق لعام ١٩٦٤ المؤقت

٣- دستور العراق لعام ١٩٧٠ المؤقت.

٤- الدستورالعراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ

٥- قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .

٦- قانون ذوي الاحتياجات ٣٨ لسنة ٢٠١٣ .

٧- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٤٨
٨- نظام المدارس الأهلية والأجنبية رقم (١٨) لسنة ١٩٥٣
٩- نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة١٩٦٨
١٠- نظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نظام التعليم الأهلي والاجنبي
١١- تعليمات نظام التعليم الأهلي والاجنبي رقم(١و٢ و٣) لعام ٢٠١٤

المواقع الالكترونية :

1- What is an international school
2- https://www.edvectus.com/pages/types-of-international-schools
3- www. Internationalschoolspartnership.com, INTERNATIONAL SCHOOLS PARTNERSHIP.
4- www.nationalschoolspartnership.com , nationalschoolspartnership

Sources :

1- Dr. Batoul Abdul Jabbar Hussein, Constitutional Guarantees of the Right to Education in Iraq, PhD thesis, Faculty of Law, Nahrain University, 2015.
2- Dr. Hatem Fares Al-Ta'an, Investment, Its Goals and Motivations, Faculty of Administration and Economics, University of Baghdad, 2006.
3- Dr. Hatem Ghaib Saeed, The Provisions and Rules of Non-Commercial Risks and the Implications of Guarantees and Investment Barriers to them – Comparative Study – Zain Human Rights, Beirut, Lebanon, 2017.
4- D. Sahar Mohamed Naguib, The Constitutional Organization of Guarantees of Human Rights and Freedoms – A Comparative Study in Some Arab Constitutions, Legal Books House, Egypt, 2011.
5- Suhad Kashkul Abdul Qaisi, The role of tax exemption in attracting foreign direct investment and the possibility of activating it in the Iraqi economy, Master's thesis, Higher Institute for Accounting and Financial Studies, University of Baghdad, Iraq, 2011.
6- Dr. Abdel Moneim Abdel Wahab Al-Amer, The Problem of Legal Regulation of the Private Education Sector in Iraq, Conference on

Education Issues in the Arab World Challenges and Solutions, Monastir University, Actors Center, Tunis, Volume I, Special Issue, 2018.

7- Dr. Abdul Moneim Abdul Wahab Al-Amer, The Right to Education in Iraq in the Light of the Outcomes of Primary Education for the Academic Year 2015-2016, Research Participant in the Conference on the Development of Arab Educational Systems Tripoli, Lebanon, Seventh Year, Publications of the Jill Center for Scientific Research, Issue 25, 2019.

8- Dr. Eid Ahmed Al-Hasab, The Right to Education in Contemporary Constitutional Systems, Research published in the Journal of Sharia Sciences and Law, vol. 39, first issue, 2012.

9- Dr. Maher Saleh Allawi et al., Human Rights, Children and Democracy, Tikrit University Press, 2009.

10- Dr. Muwaffaq Ahmed and Hala Sami Khudair, Foreign Investment and its Impact on the Economic Environment (An Evaluative Look at the Iraqi Investment Law), Published in the Journal of Management and Economics,

Articles

1- Firas Naim Jassem, The right to education in Iraq between protection and violation according to the provisions of international human rights law, an article published in the Journal of Educational Studies issued by the Iraqi Ministry of Education - Baghdad, p. 41, K2 2018.

2- Muhammad Thamer Mukhat, the right to education in international and regional covenants and Arab and Iraqi constitutions, an article published on the website of the civil dialogue website.

3- The cost and benefits of education in Iraq, an analytical study on the education sector in Iraq prepared by the United Nations Mission in Iraq in cooperation with the Iraqi Ministry of Education (May 2017).

4- Education trade raises the number of universities and private schools in Iraq, research by IRIS Institute, Studies Center for Regional and International Studies at the American University of Sulaymaniyah.

Legislation.

1- The Iraqi Basic Law of 1925
2- Iraq's interim constitution of 1964
3- - Iraq's interim constitution for the year 1970
4- The Iraqi Constitution of 2005 in force
5- Iraqi Investment Law No. 13 of 2006
6- Persons with Needs Law of 2013
7- The Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations General Assembly in 1948
8- The system of private and foreign schools No. (18) for the year 1953
9- The system of private and foreign education No. (5) of 1968
10- Regulation No. (5) of 2013 The National and Foreign Education System
11- Instructions of the National and Foreign Education System No. (1,2,and3) for the year 2014.