العقوبات المفروضة على المؤسسات التعليمية الاهلية والأجنبية وفق احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

Penalties imposed on private and foreign institutions in accordance with the provisions of the Private and Foreign Education System No. (5) Of 2013

م. محمد سلمان عبد الحسن خضير الكناني

المديرية العامة للتربية في محافظة ذي قار

Malknany67@gmail.com

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٤/١٠ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٧/٢٠

الملخص:

ان ظاهرة المؤسسات التعليمية الاهلية في العراق اخذت بالانتشار بشكل واسع بعد تغير نظام الحكم بعد عام ٢٠٠٣م وهو امر حسن كون التعليم الاهلي له من الايجابيات فهو يخفف من الزخم الكبير الحاصل في المدارس الحكومية وكذلك يطور من العملية التربوية من خلال ادخال اساليب حديثة في التعليم، ولكن هذه المؤسسات بما انها مؤسسات ربحية فقد ينصب اهتمامها بالهدف الاول الى تحقيق الارباح وان كان على حساب جودة التعليم او على حساب الانظمة والتعليمات لذا لابد من الاطلاع على العقوبات المفروضة على المؤسسات التعليمية الاهلية وفق احكام نظام المدارس الاهلية رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، وكذلك بيان الاثار المترتبة على تلك العقوبات وايجاد المعالجات للسلبيات التي تحتويها تلك العقوبات، لذا نبين في هذا البحث العقوبات المفروضة على المؤسسات التعليمية الاهلية، والية فرضها وطرق الطعن بها، مع الاشارة الى العقوبات غير منصوص عليها بشكل صريح في النظام وكذلك اجرينا مقارنة مع العقوبات المفروضة وفق احكام نظام المدارس الاهلية رقم (٥) لسنة ١٩٦٩ الملغي.

الكلمات المفتاحية: العقوبات، المؤسسات التعليمية الاهلية، المؤسسات التعليمية الاجنبية، التعليم الاهلي والاجنبي.

Abstract:

The phenomenon of private educational institutions in Iraq began to spread widely after the change in the regime after 2003 AD, which is a good thing because private education has one of the positives, as it reduces the great momentum taking place in government schools and also develops the educational process by introducing modern methods in education, but Since these institutions are for-profit institutions, their interest may be focused on the primary goal of achieving profits, even if it is at the expense of the quality of education in them or at the expense of systems and instructions. Therefore, it is necessary to review the penalties imposed on private educational institutions in accordance with the provisions of the Private Schools

System No. (5) of 2013، As well as explaining the effects of those sanctions and finding solutions to the negatives contained in those sanctions, so in this research we explain the penalties imposed on civil society institutions, the mechanism for imposing them and ways to appeal them, with reference to the penalties that are not explicitly stipulated in the system. We also made a comparison with the penalties imposed according to Provisions of the repealed Private Schools Regulation No. (5) Of 1969.

Keywords: Penalties, Private Educational Institutions, Foreign Educational Institutions, Private and Foreign Education.

اولاً: المقدمة: إن انتشار المدارس الاهلية تعتبر احدى الوسائل التي تهدف الى زيادة فرص التعليم المتطور، وهي تساهم في تطوير المستوى التعليمي والتربوي للطلاب والتلاميذ وكذلك الكوادر التعليمية والتربوية في المؤسسات التعليمية الاهلية، وكذلك تساهم المؤسسات التعليمية الاهلية بتخفيف الكم المتزايد من اعداد التلاميذ والطلاب الواقع على المؤسسات التعليمية الحكومية، مع وجود مشكلة قلة البنايات المدرسية الحكومية المتوفرة، وتساهم المؤسسات التعليمية الاهلية بخلق فرص عمل لخريجي الكليات التربوية والكليات الساندة لها.

ولابد ان نذكر ان هدف نظام التعليم الاهلي والاجنبي هو الاستفادة من خبرات القطاع الخاص من اجل تطوير العملية التربوية وذلك باستخدام الخبرات الاجنبية واستحداث المنهاج التعليمية والطرق الحديثة في التعليم، وبذلك نحصل على مؤسسات تربوية وتعليمية متطورة تعاصر التطور العلمي الموجود في العالم، وكذلك تساهم المؤسسات التعليمية الاهلية بربط المغتربين وابنائهم بالوطن وذلك بفتح مؤسسات تعليمية اهلية في البلدان الموجودين فيها، وكذلك فتح مدارس خاصة بذوي الاحتياجات الخاصة ليمكن دمجهم بالمجتمع التعليمي، ويتم ذلك من خلال مشاركة المواطنين اصحاب رؤوس الاموال الوطنية والاجنبية لغرض الاستثمار في مجال التربية والتعليم.

ولابد من ذكر ان تجربة فتح المؤسسات التعليمية الاهلية في العراق رافقتها مجموعه من السلبيات والخروقات وابرزها، ان الطابع التجاري اصبح هو السائد في فتح هذه المؤسسات التعليمية اكثر من الطابع التربوي والتعليمي، اذ اصبح الكثير من اولياء الامور او الطلاب يعتبرون المدارس الاهلية وسيلة للنجاح بالصفوف غير المنتهية، اضافة الى ضعف الانظمة والتعليمات المنظمة لعمل المدارس الاهلية، لذا سنقوم في هذه البحث بالاطلاع على العقوبات المترتبة على المؤسسات التعليمية الأهلية والاجنبية وفق احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

ثانياً: أهمية البحث: أن اهميه البحث تكون بالاطلاع على العقوبات المفروضة وفق احكام نظام المدارس الأهلية رقم (٥) لسنه ٢٠١٣ وكذلك بيان اليه فرض العقوبات واليه الطعن بها.

ثالثاً: مشكلة البحث: للإحاطة بجميع المواضيع التي تخص العقوبات المفروضة وفق احكام نظام المدارس الأهلية رقم (٥) لسنه ٢٠١٣ لابد من الإجابة على مجموعه من الأسئلة وهي:

١. ماهي انواع العقوبات المفروضة وفق احكام نظام المدارس الاهلية.
٢. ماهي الية فرض العقوبات وفق احكام نظام المدارس الاهلية.
٣. ماهي الية الطعن بالعقوبات وفق احكام نظام المدارس الاهلية.
٤. ماهي العقوبات غير منصوص عليها في خانة العقوبات وفق احكام نظام المدارس الاهلية.

رابعاً: منهاج البحث: ان دراسة العقوبات المفروضة على المؤسسات التعليمية الاهلية والاجنبية وفق احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، سوف تكون بالمنهج الوصفي المقارن من خلال المقارنة مع العقوبات المشار اليها في احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٩ الملغي.

خامساً: خطة البحث: المبحث الاول: العقوبات المفروضة على المؤسسات التعليمية الاهلية بنظام التعليم الاهلي والاجنبي

المطلب الاول: انواع العقوبات المنصوص عليها بنظام التعليم الاهلي والاجنبي

المطلب الثاني: الطريق القانوني لفرض العقوبات وطرق الطعن بها

المبحث الثاني: العقوبات غير منصوص عليها بشكل صريح وفق احكام النظام والمقارنة بالتشريعات السابقة

المطلب الاول: العقوبات غير منصوص عليها بشكل صريح وفق احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي

المطلب الثاني: العقوبات الواردة في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي

المبحث الاول: العقوبات المفروضة على المؤسسات التعليمية الاهلية بنظام التعليم الاهلي والاجنبي

لقد حدد نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ مجموعة من العقوبات يتم فرضها على المؤسسات التعليمية الاهلية عند مخالفة الانظمة والتعليمات، وهو ما اشارت اليه المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، وفيما يلي ندرس العقوبات المنصوص عليها بنظام التعليم الاهلي والاجنبي اذ ندرس في المطلب الاول انواع العقوبات المنصوص عليها بنظام التعليم الاهلي والاجنبي، اما المطلب الثاني نخصصه لدراسة الطريق القانوني لفرض العقوبات المنصوص عليها وفق نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وطرق الطعن بها.

المطلب الاول: انواع العقوبات المنصوص عليها بنظام التعليم الاهلي والاجنبي

لقد حددت المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ مجموعة من العقوبات يتم فرضها على صاحب الاجازة في حالة قيامة بمخالفة احكام النظام أعلاه، لذا نرى ان احكام النظام اشارت في المادة (٣)[١] الى امكانية منح الاجازة لشخصية معنوية عراقية معترف بها قانونا وكذلك للأفراد العراقيين بما لا يقل عددهم عن (٣) اشخاص، اذ ان فرض العقوبة على شخصية معنوية تم منحها الاجازة، يعني ان وزارة التربية تقوم بفرض عقوبة على مؤسسة ليس لها اي سلطة عليها الا في مجال منح الاجازة، ونفس الامر بالنسبة للأفراد العراقيين اصحاب الاجازة، لذا يمكن ان يثار تساؤل هل يقصد بالمادة أعلاه معاقبة صاحب الاجازة وهي الشخصية المعنوية التي اجاز لها وزير التربية فتح مؤسسة تعليمية اهلية؟ وكذلك يثار نفس الاشكال فيما يخص الافراد لعدم تبعيتهم لوزارة التربية الا في حدود منح الاجازة؟

لذلك نرى ان تكون العقوبة موجهة الى المؤسسة التعليمية ولا تكون محصورة بصاحب الاجازة وذلك لأن المؤسسة التعليمية خاضعة لضوابط وتعليمات وزارة التربية وهي المسؤولة عنها وهي التي منحت الاجازة بفتحها وان المخالفة حدثت من قبلها، ولما سبق ذكره نشير الى العقوبات المشار اليها في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ هي:

اولاً: لفت النظر: نصت المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على اول العقوبات وهي عقوبة لفت النظر وجاء فيها "....اولاً– لفت النظر: في حالة مخالفة الشروط الصحية او عدم انتظام الدوام وتمهل المؤسسة التعليمية الاهلية مدة (١٥) خمسة عشر يوم لإزالة المخالفة...." نلاحظ ان المدة التي حددتها الفقرة سابقاً هي (١٥) يوم لإزالة المخالفة، ولكن ما هو الأثر المترتب على هذه العقوبة؟

نرى ان هذه العقوبة لا يترتب عليها اي أثر لا مالي ولا تنظيمي وهذا يتنافى مع الغرض من فرض العقوبة وهو الردع لمن يخالف القانون او التعليمات فإذا كانت العقوبة لا أثر عليها فأنها لا تجدي نفعاً[٢].

لذا من وجهة نظرنا لابد ان يكون هناك أثر على عقوبة لفت النظر المفروضة على المؤسسة الاهلية بموجب نص المادة (٢٣/اولاً) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي سواء كان هذا الأثر مادي المتمثل بالغرامات المالية او تنظيمي بأن يكون اجراء اداري مثل الوقف عن العمل او غيره.

ثانياً: الإنذار: نصت المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على ثاني العقوبات وهي الانذار وجاء فيها " ثانياً– الانذار: في حالة تكرار المخالفة المنصوص عليها بالبند (اولاً) من هذه المادة او التعاقد مع المعلمين والمدرسين والموظفين خلافاً لأحكام هذا النظام، ويطلب من صاحب الاجازة خطيا ازالة المخالفة وتداركها خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ تبليغه بالإنذار".

وكما ذكرنا سابقاً ان هذه العقوبة هي الاخرى لا يترتب عليها اي أثر لا مالي ولا تنظيمي وهذا ينافي الغرض من فرض العقوبة وهو الردع لمن يخالف القانون فإذا كانت العقوبة لا أثر عليها فأنها لا تجدي نفعاً.

ونلاحظ ان المشرع حدد المخالفة التي تستوجب هذه العقوبة وهي (في حالة تكرار المخالفة المنصوص عليها بالبند (اولاً) من هذه المادة او التعاقد مع المعلمين والمدرسين والموظفين خلافاً لأحكام هذا النظام، لذا نرى ان المخالفة مرتكبة من قبل المؤسسة الاهلية فكيف يتم اعطاء المؤسسة (٦٠) يوم لغرض ازالة المخالفة دون ان يترتب على هذه المخالفة أثر، وقد يثار تساؤل وهو في حالة عدم قيام صاحب الاجازة بإزالة المخالفة حتى بعد مضي فترة الستين يوما ما هو الأثر المترتب على ذلك؟ الاجابة لم تحدد الفقرة سابقة الذكر اي أثر على ذلك، وبذلك تعتبر فترة (٦٠) يوم مجرد حالة توجيه لصاحب الاجازة دون ان يتبعها اي أثر قانوني، لذا نقترح ان يكون هناك أثر على عقوبة الانذار المفروضة بموجب نص المادة (٢٣/ ثانياً) للمؤسسة الاهلية سواء كان هذا الأثر مادي او تنظيمي.

ثالثاً: الوضع تحت الاشراف المؤقت: نصت المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على ثالث العقوبات وهي الوضع تحت الاشراف المؤقت وجاء فيها " .... ثالثاً–الوضع تحت الاشراف المؤقت ويكون وفقاً للإجراءات الاتية: أ–رفع يد صاحب الاجازة عن الادارة لمدة لا تقل عن (١) شهر واحد ولا تزيد على (٦) ستة أشهر وتنتهي في جميع الاحوال بنهاية السنة الدراسية، ب–تعيين مدير مشرف من موظفي المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي لإدارة المدرسة من النواحي التربوية والادارية والمالية نيابة عن المدير ودفع اجور العاملين فيها حتى نهاية الاشراف المؤقت".

نلاحظ نص المادة السابقة لم يحدد المخالفات التي تستوجب فرض هذه العقوبة، وان كانت قد اخذت بالمبدأ الساري بالنظم الادارية وهو عدم تحديد المخالفات الادارية التي تستوجب فرض العقوبة الادارية وترك الامر للإدارة تقدير المخالفة التي تستوجب العقوبة [٣]، الا انها خالفة نص الفقرة (اولاً وثانياً) من نص المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي اذ ان الفقرتين السابقتين قد حددت المخالفات التي تستوجب فرض عقوبة لفت النظر والانذار.

وكما ذكرنا سابقاً ان هذه العقوبة لا يترتب عليها اي أثر مالي ولا تنظيمي وهذا ينافي الغرض من فرض العقوبة وهو الردع لمن يخالف القانون فإذا كانت العقوبة لا أثر عليها فأنها لا تجدي نفعاً، اما ما جاء بهذه الفقرة يمكن ان نعتبره مكافأة لصاحب الاجازة وليس عقوبة، اذ ان صاحب الاجازة سوف يمنح استراحة عن ادارة المؤسسة إذا كان هو مدير المؤسسة وتوفر علية الاجور التي يدفعها الى مدير المؤسسة إذا كان المدير موظف بعقد اذ ان العقوبة تكون موجهة الى المدير اكثر مما هي موجهة الى صاحب الاجازة لأن المديرية العامة للتربية التي تقع المؤسسة الاهلية ضمن نطاق عملها تكلف موظفاً يقوم بتسيير الامور المالية والادارية والتربوية، وان كان تطبيق هذه الفقرة نظرياً فقط اذ ليس بمقدور الموظف المعين بإدارة المؤسسة الاهلية منع صاحب الاجازة من مراجعة الامور المالية للمدرسة كون المؤسسات التعليمية الاهلية ملكيات خاصة وهي مؤسسات استثمارية.

وما نلاحظه بالواقع العملي ان المديرية العامة للتربية التي تقع المؤسسة الاهلية ضمن نطاق عملها تكلف مشرف اختصاص او تربوي يقوم بتنفيذ هذا العقوبة ويبقى هذا المشرف يمارس المهام الإشرافية المكلف بها، فمن الطبيعي ان ينصب اهتمام المشرف على الاعمال الإشرافية المكلف بها اما مهمة تنفيذ العقوبة تحت الاشراف تكون شكلية بمجرد عمل مباشرة للإدارة المؤسسة التعليمية وبعد نهاية المدة يعمل انفكاك من هذه المهمة دون تحقيق اي تقدم يذكر.

رابعاً: الاغلاق الجزئي: نصت المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على رابع العقوبات وهي الاغلاق الجزئي وجاء فيها " رابعاً–الاغلاق الجزئي: ويكون بأغلاق الشعب او الصفوف او المرحلة غير المجازة او التي فقدت الشروط المطلوبة لفتحها".

وهذه الفقرة هي اجراء اداري وليس عقوبة اذ ان الصف او المرحلة غير المجازة او مخالفة للشروط من الطبيعي غلقها وذلك لانتفاء شروط فتحها او لعدم وجود موافقة على فتحها لذا فهذه الفقرة تعتبر اجراء

اداري وليس عقوبة وبذلك تخرج من فقرة العقوبات المفروضة على صاحب الاجازة، اذ ان المشرع في هذه الفقرة قيد الادارة بفرض عقوبة الاغلاق الجزئي على الشعب او الصفوف او المرحلة غير المجازة او التي فقدت الشروط المطلوبة لفتحها، اذ ان صاحب الاجازة ارتكب مخالفة وهي فتح الشعب او الصفوف او المرحلة غير المجازة او التي فقدت الشروط المطلوبة لفتحها، فماذا يترتب على هذه المخالفة؟ الاجابة حسب ما ورد بالفقرة أعلاه هي ازالة المخالفة فقط دون ان يكون هناك جزاء على تلك المخالفة.

خامساً: الاغلاق الكلي: نصت المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على خامس العقوبات وهي الاغلاق الكلي وجاء فيها " خامساً–الاغلاق الكلي: ويكون اغلاق المؤسسة التعليمية الاهلية المجازة والغاء الاجازة وعدم منح صاحب المؤسسة التعليمية الاهلية اجازة جديدة، إذا ثبت بالتحقيق وجود احدى الحالات الاتية:

أ. اختلال الحالة المالية للمؤسسة. ب– تدني مستوى التعليم فيها. ج– وجود فساد اخلاقي. د– ترويج للشقاق الوطني او منحى طائفي او مذهبي. هـ– تكرار المخالفات بعدم الالتزام بالتعليمات الوزارية."

من خلال الاطلاع على الفقرات سابقة الذكر نبين ما يأتي:

١. اشارت الفقرة (أ)(٤)ان احد اسباب الغلق الكلي هو اختلال الحالة المالية للمؤسسة التعليمية الاهلية، اذ نشير الى الية التي يمكن للإدارة التربوية معرفة وجود اختلال مالي داخل المؤسسة التعليمية الاهلية اذ ان النظام لم يسمح للوحدات الحسابية بالتدخل بالأمور الحسابية للمؤسسة التعليمية الاهلية(٥)، وفي حالة وجود اختلال مالي يعني ذلك وجود مستحقات مالية للأخرين غير مسددة سواء كانوا أصحاب العقار المستأجر او الموظفين المتعاقدين مع صاحب الاجازة فأن اصحاب الحقوق يضطرون الى مراجعة المحاكم المختصة للحصول على مستحقاتهم المالية وبهذه الحالة قد لا يكون لإدارة التربية علم باختلال الحالة المالية لذا فأن هذه الفقرة قد يصعب اثباتها بسبب عدم وجود جهة محاسبية تحدد مدى وجود حالة اختلال مالي داخل المؤسسة التعليمية الاهلية.

٢. اشارت النقطة (ب) (٦) من اسباب غلق المؤسسة الاهلية تدني مستوى التعليم فيها، ولو نرجع الى تعليمات تنفيذ النظام رقم(١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية فقد نصت بالمادة (٢٦) فقرة (خامساً /٢) على ما يلي " إذا لم تحقق المدرسة نسبة نجاح (٣٠%) فما فوق في الامتحانات العامة الوزارية".

٣. يترتب عليها غلق المؤسسة التعليمية الاهلية، لذا نلاحظ ان الفقرة (ب) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي تشير الى تدني مستوى التعليم بالمؤسسة التعليمية الاهلية الذي حصر التدني في الامتحانات العامة الوزارية (المراحل المنتهية) دون الاشارة الى تدني المستوى التعليمي بالمراحل غير المنتهية لذا يمكن القول ان تجاهل تدني النسبة بالمراحل غير المنتهية يكون سبب حتمي لتدني النسبة في المراحل المنتهية، اضافة الى ان فقرة (٣٠%) لم تحدد في التعليمات رقم(١) لسنة ٢٠١٤ هل هي تخص الدور الاول او الثاني ام بشكل عام.

٤. فيما يخص الفقرة (ج) (٧) وهي حالة وجود فساد اخلاقي طبعاً يتم توجيه عقوبة الاغلاق الكلي في حالة اذ كان الفساد الاخلاقي حالة سائدة داخل المؤسسة وان المؤسسة لها دور في تصرفات كهذه اما إذا كان الفساد الاخلاقي حالة فردية ويتم الكشف عنها بوسائل التحقيق فان المؤسسة لا تسأل عن جريمة ليست طرف فيها وبذلك فلا يمكن اخذها بجريرة من قام بفعل الفاحشة.

٥. اما فيما الفقرة (د) (٨) تخص الترويج للشقاق الوطني او منحنى طائفي او مذهبي، اذ لابد من ذكر ان يكون للمؤسسة التعليمية الاهلية دور في حالات الشقاق الوطني حتى يتم توجيه العقوبة اليها اذ قد يكون هذا الدور ايجابي بالحث على اثارة مثل تلك النعرات او سلبي وهو عدم اتخاذ اي اجراء بحق من يقوم بالترويج للشقاق الوطني او من يحث على اثارة النعرات الطائفية داخل المؤسسة الاهلية ومن غير ذلك فليس من العدل ان تعاقب المؤسسة الاهلية بجريرة غيرها.

٦. اما الفقرة(هـ) (٩) ذكرت من اسباب الغلق تكرار المخالفات بعدم الالتزام بالتعليمات الوزارية وهذا النص عام وغير محدد ولم يتم تحديده بتعليمات تنفيذ النظام رقم(١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية من حيث عدم تحديد عدد المخالفات او نوعها التي تستوجب غلق المدرسة وفي هذه الحالة ترك الامر للسلطة الادارية للبت في هذا الموضوع من دون قيود قانونية.

لذا نرى لا بد من ايضاح عدد المخالفات ونوعيتها التي تستوجب غلق المؤسسة، حتى تكون المؤسسة على بينة من تلك المخالفات التي تستوجب الغلق وكذلك رسم خط واضح لعمل اللجان التحقيقية وازالة الغموض الخاص بالفقرة أعلاه.

المطلب الثاني: الطريق القانوني لفرض العقوبات وطرق الطعن بها

رسم نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ طريق فرض العقوبات المشار اليها بنص المادة (٢٤) منه وقد قسم هذه العقوبات الى عقوبات تفرض بدون حاجة الى لجنة تحقيقية وهي العقوبات المشار اليها في البندين (اولاً) و (ثانياً) من المادة (٢٣) وعقوبات اخرى لا يجوز فرضها الا بعد تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة اشخاص احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون، اما فيما يخص طرق الطعن بهذه العقوبات فتكون حسب جسامة العقوبة المفروضة وقد عالجت المادة (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ طرق الطعن من خلال التظلم من القرارات اللجنة التحقيقية وكذلك اسلوب الطعن القضائي ولما ذكر اعلاه سوف يتم دراسة هذا المطلب بفرعين:

الفرع الاول: الية فرض العقوبات المنصوص عليها وفق احكام النظام

كما سبق وان ذكرنا ان العقوبات المشار في نص المادة (٢٣) عددها خمسة وقد قسم المشرع الية فرض العقوبات الى قسمين القسم الاول عقوبات تفرض بدون لجنة تحقيقية والقسم الثاني عقوبات تفرض بموجب توصيات لجنة تحقيقية وفيما يلي بيانها:

اولاً: العقوبات المفروضة بدون لجنة تحقيقية: اشارت المادة (٢٤/ اولاً) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ الى العقوبات المنصوص عليها في البندين (اولاً وثانياً) من المادة (٢٣)

يتم فرضها من الوزير او من يخوله بموجب تقرير من المشرف التربوي او الاختصاص او بناءً على توصية من اللجان الفنية المتخصصة التي تتشكل في المديريات العامة للتربية للأشراف على عمل المؤسسات التعليمية الاهلية بموافقة المديرية العامة للتعليم العام الاهلي والاجنبي ولما ذكر اعلاه يمكن ان نذكر مجموعه من الملاحظات وهي:

١. ان فرض عقوبة (لفت النظر) و(الانذار) تكون من قبل الوزير او من يخوله، ولابد ان نذكر ان عقوبة لفت النظر والانذار من العقوبات البسيطة والتي سبق وان ذكرنا ان هذه العقوبات لا يترتب عليها اي أثر يذكر وما نلاحظه بالواقع العملي عدم وجود تخويل للمدراء العامين في المحافظات لفرض مثل تلك العقوبات ومما تضطر المديريات الى رفع تلك التقارير الى مقر الوزارة لغرض فرض مثل تلك العقوبات وان كانت هذه العقوبات ليس لها أثر ولكن قد يكون لها تأثير معنوي على المؤسسات التعليمية الاهلية لكي تلتزم بالتعليمات والضوابط وهو ما يتطلب سرعة فرض مثل تلك العقوبات اذ ان احالة فرض العقوبة الى مقر الوزارة قد يستغرق الكثير من الوقت وقد تمضي عدة اشهر من دون وصول قرار فرض العقوبة مع العلم ان تخويل فرض عقوبة لفت النظر والانذار تم منحة الى المديرية العامة للتعليم الاهلي والاجنبي في مقر الوزارة.

٢. ان فرض عقوبة لفت النظر والانذار يكون بناء على تقرير من المشرف التربوي او الاختصاص او توصية من اللجان الفنية نلاحظ ان التوصية بالعقوبة الصادرة من لجنة فنية هذه التوصية يتوفر فيها نوع من الحيادية كونها صادرة من عده اشخاص.

ولكن في حالة كانت التوصية في فرض العقوبة مبنيه على تقرير مشرف تربوي او اختصاص ما هو الضمان بحيادية عمل المشرف التربوي او الاختصاص اذ قد يتعسف هذا المشرف بفرض العقوبات بدون وجه حق لذا قد نطرح السؤال من هي الجهة الرقابية التي تدقق صحة التقارير المرفوعة من قبل المشرف التربوي او الاختصاص؟ اذ كان الجواب بعدم وجود جهة رقابية قد يتم التشكيك في حياديه وصحه تلك التقارير [١٠].

ثانياً: العقوبات المفروضة بلجنة تحقيقية: اشارت المادة (٢٤/ ثانياً) الى ان العقوبات المنصوص عليها في البنود (ثالثاً ورابعاً وخامساً) من المادة (٢٣) يتم فرضها من الوزير بناء على توصيات لجنة تحقيقية وتكون اللجنة التحقيقية مكونة من ثلاثة اشخاص أحدهم حاصل على شهادة جامعيه اولية في القانون، ولما ذكر نبدي مجموعة من الملاحظات وهي:

١. ان نص المادة اعلاه مقتبس من نص المادة (١٠- اولاً)(١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنه ١٩٩١ المعدل، نلاحظ ان المادة(٢٤ /ثانياً) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لم تشير الى موضوع مهم وهو ان يكون اعضاء اللجنة التحقيقية اصحاب خبرة في مجال عملهم اذن نص المادة لم يقيد الإدارة في اختيار الموظفين اذ يمكن للإدارة اختيار الموظفين حتى وان كانوا من حديثي التعيين وهذا محل نظر لأن النظام لم يقيد الإدارة بأن يكون اعضاء اللجنة التحقيقية اصحاب خبرة وهي حرة في اختيار الاعضاء.

٢. تم حصر فرض عقوبة الوضع تحت الاشراف والاغلاق الجزئي والاغلاق الكلي بيد الوزير واعتبر النظام فرض تلك العقوبات من الاختصاص الشخصي للوزير.

٣. يتم فرض عقوبة الوضع تحت الاشراف والاغلاق الجزئي والاغلاق الكلي بناء على توصيه لجنه تحقيقيه وفي حاله فرض تلك العقوبة من الوزير بدون توصيه لجنه تحقيقيه تعتبر تلك العقوبات باطله من الناحية الشكلية لأنها لم تستوفي الاعمال التحضيرية المطلوبة لصدور القرار الاداري ويصبح محل طعن بالإلغاء من قبل القضاء الاداري.

الفرع الثاني: طرق الطعن بالعقوبات المفروضة وفق احكام النظام

لقد حددت المادة (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ طرق الطعن بالعقوبات الصادرة من الوزير المنصوص عليها في البندين (رابعا) و (خامسا) من المادة (٢٣) من النظام وفق الاجراءات المنصوص عليها في البندين (ثالثاً) و(رابعاً) من المادة (٨)[١٢] من النظام، ونصت المادة (٢٨) من تعليمات تنفيذ النظام رقم(١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية على ما يلي" اولاً لصاحب الاجازة التظلم من القرارات المنصوص عليها في البندين(رابعاً) و(خامساً) من المادة (٢٥) من هذه التعليمات على ان يقدم التظلم الى الوزير خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ بالعقوبة. ثانياً: لصاحب الاجازة الطعن بالقرارات المنصوص عليها في البندين(رابعاً) (وخامسا) من المادة(٢٥) من هذه التعليمات امام محكمة القضاء الاداري خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالعقوبة."

ولما ذكر يمكن ان نبين بعض الملاحظات وهي:

١. ان المادة اعلاه اجازت لصاحب الاجازة الطعن بالعقوبة المذكورة في الفقرة (رابعا)(وخامسا) من المادة (٢٣) فقط وهذا يعني ان العقوبات المذكورة في الفقرات (اولا وثانيا وثالثا) باتة ولا يجوز الطعن بها، ومن هنا نلاحظ ان هذه الفقرة خالفت نص المادة (١٠٠)(١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وان ذكرنا ان العقوبات الواردة في الفقرة اولا وثانيا وثالثا من المادة (٢٣) لا يترتب عليها اي أثر على صاحب الإجازة ولكن لابد ان تكون هذه العقوبات قابلة للطعن من اجل توفير كافة الضمانات لصاحب الاجازة عند فرض العقوبة عليه، لذا لابد ان يشمل التظلم والطعن كافة العقوبات المنصوص عليها بالمادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

٢. لصاحب الاجازة تقديم تظلم للوزير بالعقوبات الصادرة بحقه والمنصوص عليها في البندين(رابعاً) و(خامسا) من المادة(٢٥) من النظام خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالعقوبة، وفق ما جاء بنص المادة (٢٨/اولاً) من تعليمات تنفيذ النظام رقم(١) لسنة ٢٠١٤، وبعد مضي ثلاثين يوماً وعدم البت في موضوع التظلم يعتبر ذلك رفضاً للتظلم ولكن نص المادة (٢٨/ ثانيا) من تعليمات تنفيذ النظام رقم(١) لسنة ٢٠١٤، ذكرت ان الطعن امام محكمه القضاء الإداري بالفقرات المنصوص عليها سابقاً يكون خلال(٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالعقوبة.

لذا لا بد من الإشارة الى وجود خطا في نص المادة اعلاه اذ ان الطعن يكون من تاريخ رد التظلم حقيقةً او حكما وليس من تاريخ التبليغ بالعقوبة كون التظلم وجوبي وليس جوازي وهو ما اشارت اليه المادة (٧/سابعاً– أ– ب)[١٤] من التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنه ٢٠١٣.

٣. اشارت المادة (٢٨/ ثانيا) من تعليمات تنفيذ تعليمات تنفيذ النظام رقم(١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية، ان مدة الطعن امام القضاء الاداري هي (٣٠) ثلاثين يوماً بينما نص المادة (٧/ سابعاً– أ– ب) من التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنه ٢٠١٣، اشارة الى ان مده الطعن امام محكمه القضاء الاداري(٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقتا اوحكما.

المبحث الثاني: العقوبات غير منصوص عليها بشكل صريح وفق احكام النظام والمقارنة بالتشريعات السابقة.

ذكرنا في المبحث الاول العقوبات المنصوص عليها وفق احكام المادة(٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ٢٠١٣ وهذه العقوبات اشار اليها النظام بشكل صريح وحدد طرق فرضها وفق احكام المادة (٢٤) وطرق الطعن بها وفقا لأحكام المادة(٢٥) منه، الا ان النظام ورد فيه مجموعه من العقوبات الاخرى يمكن استخلاصها من مضمونه دون الإشارة اليها بشكل صريح، ولغرض المقارنة بين نظام التعليم الاهلي والاجنبي النافذ من ناحيه العقوبات قررنا دراسة العقوبات الواردة بنص نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي، لذا سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين ندرس في المطلب الاول العقوبات غير منصوص عليها بشكل صريح وفق احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ٢٠١٣، اما المطلب الثاني نخصصه لغرض دراسة العقوبات الواردة في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي.

المطلب الاول: العقوبات غير منصوص عليها بشكل صريح وفق احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي

لابد من الاشارة الى وجود عقوبات لم يشير اليها نظام التعليم الاهلي والاجنبي بشكل صريح ولكن هذه العقوبات يمكن استخلاصها من بعض احكامه وان لم يضعها في فقرة العقوبات وفيما يلي بيانها:

اولاً: العقوبة التي يتعرض لها مدير المؤسسة الاهلية عند مخالفة الانظمة والتعليمات: قد يثار سؤال ماهي العقوبة المترتبة على قيام مدير المؤسسة الاهلية بمخالفة الانظمة والتعليمات الخاصة بوزارة التربية؟ قبل الخوض في هذا الموضوع نشير الى ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لم يشير الى عقوبة مدير المؤسسة الاهلية[١٥]، وانما اكتفى بتوجيه عقوبة لصاحب الاجازة فقط، وهذا الامر فيه ظلم لصاحب الاجازة وخلاف لمبدأ شخصية العقوبة، لأن المخالف مدير المؤسسة وليس صاحب الاجازة خلاف ما جاء بالمادة (١٨) نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨الملغى والتي يتم بيانها لاحقاً، ولغرض الاجابة على السؤال لابد من الاشارة الى نص المادة (٢٢/ اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي والتي جاء فيها" يعين مدير المؤسسة التعليمية الاهلية ويعفى بموافقة المدير العام للتعليم العام الاهلي والأجنبي....." اذن يجوز للمدير العام للتعليم العام الاهلي والأجنبي اعفاء مدير المؤسسة الاهلية عند قيامه بمخالفة الانظمة والتعليمات الخاصة بوزارة التربية إذا يمكن عند تشكيل لجنة

تحقيقية لغرض التحقيق بالمخالفات المنسوبة الى مدير مؤسسة تعليم اهلي ان تقترح اعفاء مدير المؤسسة الاهلية عند مخالفة الانظمة والتعليمات، وكذلك يمكن توجيه عقوبات لمدير المؤسسة الاهلية المخالف بموجب التشريعات الاخرى وفق الحالات التالية:

الحالة الاولى: إذا كان مدير المؤسسة الاهلية موظف على الملاك الدائم لوزارة التربية نذكر في هذه الحالة لا تجوز وفق نص المادة(٢١/ ثانياً) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي[١٦]، ولكن نورد ان الموظفين على الملاك الدائم لوزارة التربية لهم الحق في التمتع بإجازة لمدة خمس سنوات براتب اسمي[١٧] ومن ضمن فقرات هذه الاجازة يجوز لمن يتمتع بها ممارسة الاعمال الخاصة لذا يجوز له تولي منصب مدير مؤسسه اهلية ولكون علاقته الوظيفية ما زالت قائمة لذا يمكن معاقبته وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

الحالة الثانية: اذ لم يكن مدير المؤسسة الاهلية موظف على الملاك الدائم، يمكن لصاحب الاجازة معاقبة مدير المدرسة بموجب احكام المادة (١٣٨/ ثانيا) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ [١٨].

ثانياً: العقوبة التي يتعرض لها المعلم او المدرس او الموظف الاداري داخل المؤسسة الاهلية عند مخالفة الانظمة والتعليمات: سؤال ماهي العقوبة المترتبة على قيام المعلم او المدرس او الموظف الاداري بمخالفة الانظمة والتعليمات الخاصة بوزارة التربية؟ قبل الخوض في هذا الموضوع نشير الى ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي لم يشير الى اي عقوبة للمعلم او المدرس او الموظف الاداري وانما اكتفى بتوجيه عقوبة لصاحب الاجازة فقط وهذا الامر فيه ظلم لصاحب الاجارة وخلاف لمبدا شخصية العقوبة كما ذكرنا سابقاً ولأن المخالف المعلم او المدرس او الموظف وليس صاحب الاجازة خلاف ما جاء بالمادة (٢٩) نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨الملغي والتي سوف يتم بيانها لاحقاً، يمكن توجيه عقوبات المعلم او المدرس او الموظف الاداري المخالف بموجب التشريعات الاخرى وفق الحالات التالية:

الحالة الاولى: إذا كان المعلم او المدرس او الموظف الاداري على الملاك الدائم لوزارة التربية إذا اجاز نظام التعليم الاهلي والاجنبي لمن هو على الملاك الدائم القاء المحاضرات والعمل في المدارس الاهلية بموجب المادة (٢١/ اولا) وجاء فيها " يجوز لأعضاء الهيئات التعليمية في المدارس الحكومية وموظفي وزارة التربية التدريس في المؤسسات التعليمية الاهلية بموافقة دوائرهم وعلى ان لا يتعارض ذلك مع دوامهم فيها" لذا يمكن معاقبة المعلم او المدرس او الموظف وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل عند مخالفته الانظمة والتعليمات الخاصة بوزارة التربية.

الحالة الثانية: إذا كان المعلم او المدرس او الموظف ليس موظف على الملاك الدائم للوزارة ففي هذه الحالة يمكن معاقبته من قبل صاحب الاجازة بموجب احكام المادة (١٣٨/ ثانيا) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ سابقة الذكر.

ثالثاً: العقوبة الواردة بنص المادة (٩/ ثالثاً) والخاصة بحاله عدم احلال مؤسس محل المؤسس المتوفي: ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ يشترط ان يكون عدد المؤسسين ثلاث اشخاص[١٩] فإذا فقدت المؤسسة احد الافراد مؤسسيها فقد عالج النظام حاله وفاة احد المؤسسين من خلال تعويض المؤسس المتوفى بورثته عند توفر احدهم او اكثر الشروط المطلوبة بالمؤسس حسب ما تم ذكره في المادة (٩/ ثالثاً)[٢٠]، اما في حاله عدم توفر الشروط المطلوبة فيهم فيتم امهال المؤسسة مده سته اشهر من تاريخ وفاة المؤسس لغرض اكمال العدد المطلوب للمؤسسين وفي حاله عدم قيام المؤسسين الاخرين بتعويض المؤسس المتوفي يقوم وزير التربية بإصدار قرار بإلغاء اجازه التأسيس اعتبارا من تاريخ نفاذ المهلة.

ونلاحظ ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي وكذلك تعليمات تنفيذه رقم (١) لسنه ٢٠١٤ لم تشير الى الجهة التي تتولى متابعه وجود المؤسسين، اذ قد يقوم أحد المؤسسين بالإجراءات الخاصة بالمؤسسة الأهلية من خلال وجود وكالات نافذه بدون علم الوزارة بوجود مؤسس متوفي ومن هنا نشير الى ضرورة تحديد جهة معينه تتولى متابعه وجود المؤسسين ومتابعة استمرار توفر الشروط الخاصة بالمؤسسين حتى يقع عليها واجب اعلام وزاره التربية في حاله وفاه أحد المؤسسين او فقد أحد الشروط الواجب توفرها في المؤسسين.

رابعا: العقوبات الواردة بنص المادة (١٠)[٢١] من نظام التعليم الاهلي والاجنبي: اشارت المادة (١٠) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي الى قيام وزير التربية بإلغاء اجازة التأسيس بوجود مجموعه من الحالات، ولكننا نشير الى الفقرات التي يمكن ان تدخل في خانة العقوبات الموجهة الى المؤسسات التعليمية الأهلية وهي:

أ. " .... ثانيا: إذا قل عدد المؤسسين عن (٣) ثلاثة نتيجة فقد صاحب الإجازة أحد الشروط المنصوص عليها في الفقرة (ب) من البند اولا من المادة الثالثة من هذا النظام بعد انذاره ضرورة توفر الشروط او نقل الإجازة لأخر مستوفي الشروط خلال (٣) ثلاثة أشهر من تاريخ الانذار ....".

لابد ان يكون نص الفقرة اعلاه إذا فقد احد المؤسسين احد الشروط المنصوص عليها في الفقرة (ب) من البند اولا من المادة (الثالثة) من النظام يتم انذار المؤسسة باعتبار الخطاب يكون للمؤسسة التعليمية الأهلية ضرورة توفير مؤسس اخر تتوفر فيه شروط المؤسسين خلال مده ثلاثة اشهر من تاريخ التبليغ، ويتكرر ذات السؤال السابق الذكر على من تقع مسؤوليه متابعه المؤسسين ومدى توفر شروط المؤسسين عليهم، وما نلاحظه ان المهلة هنا اصبحت ثلاثة اشهر من تاريخ الانذار وليس من تاريخ فقد شروط التأسيس خلاف ما ذكر بنص المادة (٩ / الثالثة) التي اشارت الى ان مهلة (٦) شهور تبدا من تاريخ وفاه احد المؤسسين، وكذلك النظام لم يحدد الاليه التي يصدر بها الانذار ولا الجهة التي تتولى توجيه الانذار لذا نلاحظ ان الغموض الحاصل في نص الفقرة اعلاه يؤثر على تنفيذها بشكل سليم.

ب. " ... رابعا: عدم فتح المؤسسة خلال العام الدراسي اللاحق لمنح اجازه...."

ان عدم فتح المؤسسة بالعام الدراسي اللاحق لمنح الإجازة يؤدي الى قيام وزير التربية بإلغاء اجازه التأسيس وتمثل هذه الفقرة عقوبة على المؤسسين وذلك لعدم قيامهم بفتح المؤسسة بعد منحهم اجازه التأسيس.

ج. " ..... خامسا: توقف الدراسة في المؤسسة لعام دراسي واحد....."

ان الفقرة الخامسة من المادة (١٠) اشارت الى ان توقف الدراسة في المؤسسة عام دراسي واحد يؤدي الى الغاء منح اجازه التأسيس من قبل وزير التربية، نلاحظ من الفقرة اعلاه انها لم تميز بين التوقف إذا كان سببه المؤسسين من خلال خطا منهم مثل عدم توفير بنايه صالحه للدراسة او عدم ايجاد كوادر تدريسيه فان توقف الدوام ما دام بسببهم فان العقوبة تكون مستحقه عليهم، اما إذا كان توقف الدراسة بسبب خارج عن اراده مؤسسين، مثلاً عدم تسجيل تلاميذ او طلاب لديهم فيكون توقف الدراسة سببه خارج اراده المؤسسين لذا يكون من الظلم توجيه عقوبة للمؤسسة التعليمية الأهلية لأن سبب التوقف خارج ارادتهم، لذا لا بد من وضع معيار لتطبيق هذه الفقرة فإذا كان التوقف بسبب المؤسسين فيتم فرض هذه العقوبة عليهم اما إذا كان التوقف خارج عن ارادتهم فلا بد من اعفاءهم منها.

خامساً: العقوبات الواردة بنص المادة (٣٣) [٢٢] من نظام التعليم الاهلي والاجنبي: نلاحظ ان نص المادة(٣٣) من النظام اشار الى حضر فتح اي مؤسسة تعليمية غير حاصله على اجازه تأسيس وهو ما اشارت اليه الفقرة الاولى منها.

اما الفقرة الثانية اشارت الى الجزاء المترتب على فتح مؤسسه تعليميه اهليه سواء كانت تعليميه او دينيه يكون جزاءها الغلق، قيد يثار تساؤل كيف يكون لوزارة التربية سلطه على هذه المؤسسات التعليمية الأهلية وهي غير حاصله على اجازة، وهي ليس لها اي ارتباط وظيفي او تعاقدي معها؟ الجواب ان تنفيذ هذه العقوبة الواردة في نص المادة(٣٣) من النظام يكون بموجب احكام المادة(٢٤٠) [٢٣] من قانون العقوبات رقم(١١١) لسنه ١٩٦٩ المعدل وذلك بقيام الدوائر القانونية في المديريات العامة لوزارة التربية في المحافظات بإقامة دعاوى جزائية على من يقوم بفتح مؤسسة تعليمية من دون الحصول على اجازة تأسيس، وما يترتب على المخالف من عقوبات بنص المادة اعلاه.

المطلب الثاني: العقوبات الواردة في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي

اولاً: فيما يخص العقوبات المفروضة على الملاك الدائم لوزارة التربية اشارت المادة (٢٩) نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨الملغي" لا يجوز قيام أي من مديري المدارس الحكومية ومدرسيها ومعلميها والموظفين والمستخدمين الاخرين بألقاء المحاضرات في مدارس او معاهد اهلية او اجنبية الا بموافقة دوائرهم المختصة وموافقة وزارة التربية ويمنع من يخالف ذلك من القاء المحاضرات لمدة سنة دراسية واحدة في المدارس الاهلية ويعاقب على مخالفته بالإنذار كما تنذر المدرسة المخالفة لأول مرة وتغلق لمدة سنة إذا تكررت المخالفة."

نلاحظ ان نص المادة أعلاه فرض عقوبة مزدوجة على الموظف الذي يقوم بألقاء محاضرات بدون موافقة دوائرهم وكذلك موافقة وزارة التربية وتتمثل العقوبة المزدوجة بحرمان الموظف من القاء المحاضرات لمدة سنة دراسية في المدارس الاهلية اضافة الى فرض عقوبة الانذار على الموظف المخالف، وكذلك فرض عقوبة الانذار بحق المؤسسة الاهلية التي تقع بها المخالفة اول مرة وتغلق لمدة سنة دراسية إذا كانت المخالفة لأكثر من مرة.

ثانياً: نصت المادة (١٨) نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨الملغي على ما يلي " يعتبر مدير المعهد او المدرسة مسؤولا عن تنفيذ مواد هذا النظام واحكام قانون وزارة التربية والتعليمات الوزارية الاخرى وفي حالة مخالفته ذلك او الاخلال بها فللوزارة تنحيته عن العمل في الادارة او فرض العقوبات التي ترتأيها بحقه، وإذا كان المدير أجنبياً فلا يجوز اعادته الى الخدمة بعد تنحيته."

اشارت المادة سابقة الذكر ان لوزارة التربية فرض العقوبات على مدير المؤسسة الأهلية عند مخالفته للقوانين والأنظمة الخاصة بوزارة التربية او تنحيته عن العمل في اداره المؤسسة الأهلية، وإذا كان المدير اجنبياً فلا يتم اعادته الى الخدمة، ولكن نلاحظ ان نظام رقم (٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي لم يحدد العقوبات التي يمكن فرضها على مدير المؤسسة الاهلية وبذلك فان العقوبة تقتصر على تنحيه مدير المؤسسة الأهلية على الادارة.

ثالثاً: نصت المادة (٥٨) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ الملغي على ما يلي" لوزارة التربية معاقبة من يخالف احكام هذا النظام بالعقوبات الاتية: عقوبة الانذار، غلق المدرسة لعام دراسي، الغاء الاجازة" وكذلك نصت المادة (٥٩) على ما يلي " تغلق المدرسة لعام دراسي إذا استمرت على المخالفة بعد انذارها او تكررت مخالفاتها، تغلق المدرسة لمدة عام دراسي واحد إذا عوقبت بثلاثة انذارات سواء تم ذلك خلال سنة دراسية واحدة او اكثر، تلغى اجازة المدرسة التي سبق ان عوقبت بعقوبة الغلق وفق الفقرة ٢ من هذه المادة إذا تكررت مخالفتها."

اشارت المادة (٥٨) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ الملغي الى العقوبات المنصوص عليها في احكام النظام وهي الانذار، وغلق المؤسسة الاهلية لعام دراسي، والغاء الاجازة.

اما المادة (٥٩) فقد بينت الأثر المترتب على العقوبات سابقة الذكر اذ ذكرت ان الاغلاق يكون بعد انذار المؤسسة الاهلية واستمرار المؤسسة على ذات المخالفة، او تكرر المخالفة.

وكذلك بينت المادة أثر تكرر عقوبة الانذار يترتب علية غلق المدرسة لمدة عام دراسي واحد إذا عوقبت بثلاثة انذارات سواء تم ذلك خلال سنة دراسية واحدة او أكثر، وإذا تكررت عملية الغلق فيتم الغاء الاجازة، وهذا الأثر تفتقر الية العقوبات المنصوص عليها في نظام المدارس الاهلية رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وكذلك عدم وضوح الاجراءات الواردة فيه.

الخاتمة:

ان نظام المدارس الأهلية رقم (٥) لسنه ٢٠١٣ حدد مجموعه من العقوبات التي يتم فرضها على المؤسسات التعليمية الأهلية وفق الية محدده بنص المادة (٢٣) منه وقد وضع النظام الية الطعن بالعقوبات المفروضة بموجبه وفيما يلي نذكر النتائج والمقترحات التي توصلت اليها الدراسة:

النتائج:

١. ورد في نظام المدارس الأهلية رقم (٥) لسنه ٢٠١٣ خمسة عقوبات وهي (لفت النظر، الانذار الوضع تحت الاشراف، الاغلاق الجزئي، الاغلاق الكلى).

٢. يتم فرض عقوبة لفت النظر والانذار من قبل الوزير او من يخوله بناء على تقرير يقدم من المشرف التربوي او المشرف الاختصاص او توصيه من لجنة فنيه مختصة.

٣. يتم فرض عقوبة الوضع تحت الاشراف والاغلاق الجزئي والاغلاق الكلي بناء على توصيات لجنة تحقيقية تتشكل وفق احكام المادة (٢٤ /ثانيا) من النظام.

٤. أن طرق الطعن بالعقوبة المفروضة وفق احكام النظام يكون بالتظلم الذي يقدم لوزير التربية وعند رفض التظلم حقيقةً او حكماً يتم الطعن بالعقوبات المفروضة في البندين (رابعاً وخامساً) امام محكمه القضاء الاداري.

٥. ان هناك عقوبات مفروضة بنص النظام ولكن غير منصوص عليه بشكل صريح وقد تم بيانها في الدراسة.

٦. تمت المقارنة بين العقوبات المفروضة وفق احكام نظام المدارس الأهلية رقم (٥) لسنه ٢٠١٣ وبين نظام المدارس الأهلية رقم (٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي، فيما يخص الاثار المترتبة على العقوبات

التوصيات:

لابد من اعادة تشريع نظام المدارس الاهلية والاجنبية وتقع هذه المسؤولية على عاتق وزارة التربية كونها الجهة التي تتولى تنفيذ هذا النظام مع الاخذ بالتوصيات الوارد ذكرها ادناه:

١. يجب ان تكون العقوبة موجهة الى المؤسسة الأهلية ذاتها وليس الى اصحاب الإجازة.

٢. يجب ان يكون هناك أثر يترتب على عقوبة لفت النظر والانذار وعقوبة الوضع تحت اشراف عند فرضها.

٣. يجب ان تكون المؤسسات التعليمية الأهلية خاضعة للرقابة المالية فيما يخص عملها من قبل المديريات العامة التي تقع ضمن الاختصاص المكاني لها.

٤. يجب تحديد المخالفات التي تستوجب فرض عقوبة الاغلاق الكلي للمؤسسة الاهلية بشكل واضح.

٥. يجب ان يشمل الطعن بالعقوبات كافة ولا يكون الطعن بالعقوبات محصوراً بالعقوبات المفروضة في الفقرة (رابعاً وخامساً) من المادة (٢٣) من نظام.

٦. لابد ان يكون الطعن بالعقوبات الصادرة بحق المؤسسات التعليمية الاهلية خلال (٣٠) يوم من تاريخ رد التظلم حقيقةً او حكماً وليس من تاريخ التبليغ بالعقوبة.

٧. اضافة عقوبة مالية تتمثل بالغرامات تفرض على المؤسسات التعليمة المخالفة للنظام.

الهوامش:

(١) اولا– لوزير التربية باقتراح من المدير العام للتعليم الاهلي والاجنبي منح اجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية الى الجهات الاتية: أ– الشخصيات المعنوية العراقية مثل النقابات والجمعيات العلمية والمؤسسات الاهلية ذات النفع العام المعترف بها قانونا والتي تنص انظمتها الداخلية على تأسيس مثل هذه المؤسسات. ب– العراقيين على ان تتوافر الشروط الاتية: ١– ان لا يقل عددهم عن (٣) اشخاص. ....."

(٢) راجع دكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدفها، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص٢٧.

(٣) راجع دكتور حمدي علي عمر، سلطة القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٨٨.

(٤) مادة (٢٣/خامساً/أ) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

(٥) خلاف ما جاء بالمادة (٤٤) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ ونصت" تخضع حسابات الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"

(٦) مادة (٢٣/خامساً/ب) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

(٧) مادة (٢٣/خامساً/ج) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

(٨) مادة (٢٣/خامساً/د) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

(٩) مادة (٢٣/خامساً/هـ) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

(١٠) ولنا ان نذكر ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لم يسمح لصاحب الاجازة من التظلم من قرار فرض عقوبة لفت النظر والانذار

(١١) " على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهاده جامعيه اوليه في القانون.....".

(١٢) "..... ثالثاً – يبت وزير التربية في الطلب خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل الطلب في مكتبه، ويعد عدم البث في الطلب رفض له. رابعا– يجوز لمن رفض طلبه الطعن في قرار الرفض امام محكمه القضاء الاداري وفقاً للقانون".

(١٣) وجاء فيها" يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن"

(١٤) "....سابعاً أ– يشترط قبل تقديم التظلم الى محكمه القضاء الاداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال(٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه من بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة البت في التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها، ب– عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال(٦٠) يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقه او حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها....." .

(١٥) ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي اشار الى ان مدير المؤسسة الأهلية هو المسؤول عن تطبيق الأنظمة والتعليمات الصادرة من وزاره التربية وفق احكام المادة (١٢) منه وجاء فيها."يكون مدير المؤسسة التعليمية الأهلية مسؤولا عن تطبيق احكام هذا النظام والتشريعات المطبقة في وزاره التربية".

(١٦) ونصت" لا يجوز لأعضاء الهيئات التعليمية في المدارس الحكومية وموظفي وزارة التربية تولي منصب اداري في المؤسسات التعليمية الاهلية"

(١٧) نص المادة ٢٧ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣–٢٠٢٤–٢٠٢٥) رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ "اولا : للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله ايا منهم وبناء على طلب الموظف منح من لديه خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة من الموظفين اجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات ، باستثناء المديرين العامين الذين يديرون مديرية عامة ، وفي حال قطع الاجازة لا تسترجع الرواتب التي تقاضاها خلال مدة تمتعه بها ، على ان لا يتم احتساب الشهادة الدراسية الحاصل عليها في اثناء تمتعه بهذه

الاجازة لأغراض الوظيفة ، وتحتسب مدة الاجازة خدمة وظيفية لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة وتستمر الاستقطاعات المستحقة عليه خلال مدة تمتعه بالإجازة ويحق له العمل في القطاع الخاص خلال تمتعه بالإجازة استثناء من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقا لضوابط تصدرها وزارة المالية" .

(١٨) وجاء فيها" اذا ارتكب العامل مخالفة للتعليمات او اخل بالتزاماته بموجب عقد العمل تطبق بحقة احدى العقوبات الاتية: أ- الانذار ويكون بأشعار العامل تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات عملة مستقبلا. ب- ايقافه عن العمل مدة لا تزيد على (٣) ثلاثة ايام. ج- حجب الزيادة السنوية عن العامل عن السنة الي ارتكب فيها المخالفة التي استوجبت الاجراء الانضباطي لمدة لا تزيد على (١٨٠) مئة وثمانين يوماً. د-تنزيل الدرجة ويستتبعه تنزيل اجرة في ضوء درجته الجديدة بعد التنزيل. هـ-الفصل من العمل....."

(١٩) المادة (٣)" اولا – لوزير التربية باقتراح من المدير العام للتعليم العام والاهلي والاجنبي منح اجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية الى الجهات الاتية:

أ- الشخصيات المعنوية العراقية مثل النقابات والجمعيات العلمية والمؤسسات الاهلية ذات النفع العام المعترف بها قانونا والتي تنص انظمتها الداخلية على تأسيس مثل هذه المؤسسات.

ب – العراقيين على ان تتوافر الشروط الاتية:

١. ان لا يقل عددهم عن٣ ثلاثة اشخاص. ٢. ان يكون أحدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في الاقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص ومؤهلا تربويا او ان يكون قد مارس التدريس في المدارس او الجامعات الحكومية مدة لا تقل عن ٥ خمس سنوات.٣. غير محكوم عليهم بجناية او جنحة مخلة بالشرف وغير مشمولين بإجراءات المساءلة والعدالة.٤. القدرة على الوفاء بالالتزامات المالية اللازمة لتأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية."

(٢٠) " إذا توفي احد المؤسسين ويحل محله ورثته الذين تتوافر في واحد او اكثر منهم الشروط المطلوبة في المؤسسين، فاذا لم تتوافر الشروط المطلوبة فيمهل المؤسسين مده (٦) سته اشهر من تاريخ الوفاه لإحلال شخص محله ممن تتوفر فيه الشروط المطلوبة في المؤسسين وبعكسه يصدر وزير التربية قرارا بإلغاء اجازه التأسيس من تاريخ انتهاء المهلة".

(٢١) " تلغى الإجازة بقرار من وزير التربية في احدى الحالات الأتية: اولا: بناء على طلب صاحب الإجازة. ثانيا: إذا قل عدد المؤسسين عن (٣) ثلاثة نتيجة فقد صاحب الإجازة أحد الشروط المنصوص عليها في الفقرة (ب) من البند اولا من المادة الثالثة من هذا النظام بعد انذاره ضرورة توفر الشروط او نقل الإجازة لأخر مستوفي الشروط خلال (٣) ثلاثة اشهر من تاريخ الانذار. ثالثاً: فرض عقوبة الاغلاق الكلى في حق المؤسسة وفق احكام هذا النظام. رابعا: عدم فتح المؤسسة خلال العام الدراسي اللاحق لمنح اجازه. خامسا: توقف الدراسة في المؤسسة لعام دراسي واحد. سادس: إذا تبين محكومية أحد المؤسسين بجناية او جنحه مخله بالشرف او ثبت شموله بقانون المساءلة والعدالة".

(٢٢) "اولا: يحضر فتح او ادارة أي مؤسسة تعليمية اهليه ما لم تحصل على أجازه تأسيس. ثانياً تغلق كل مؤسسه تعليميه اهليه او مؤسسه تعليمية دينية اهلية غير حاصلة على اجازة التأسيس".

(٢٣) " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر 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."

المصادر :

الكتب القانونية

١) د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٢) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدفها، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

التشريعات:

١) نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنه ١٩٦٨ الملغي.

٢) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنه ١٩٩١ المعدل.

٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٤) نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

٥) التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنه ٢٠١٣.

٦) تعليمات تنفيذ نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ رقم(١) لسنة ٢٠١٤.

٧) قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٨) قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦

٩) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣