التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(17) لعام 2024: مبرراته وثغراته التشريعية وأثره في السياسات التعليمية وإصلاح العمل المؤسسي

م.د أحمد هاشم جواد. كلية الآداب – جامعة بابل

ahmed.jawad@uobabylon.edu.iq

المستخلص

يُعنى هذا البحث بدراسة التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2024، من خلال تحليل أبعاده القانونية وأهدافه الإصلاحية ومبررات تشريعه، مع تسليط الضوء على أبرز الثغرات التشريعية التي تضمنها. كما يناقش البحث مدى تأثير هذا التعديل في رسم السياسات التعليمية وتعزيز إصلاح العمل المؤسسي داخل مؤسسات التعليم العالي، في ضوء متطلبات الحوكمة الرشيدة والاستقلالية الأكاديمية، ويهدف إلى تقديم قراءة نقدية تستند إلى معايير التشريع الفعّال والإدارة الحديثة.

The Ninth Amendment to the Ministry of Higher Education and Scientific Research Its Justifications, Legislative Loopholes, and Impact on (17) of 2024: Law No. Educational Policies and Institutional Reform

M. Ahmed Hashim Jawad, College of Arts, University of Babylon

ahmed.jawad@uobabylon.edu.iq

Abstract

This research examines the ninth amendment to the Ministry of Higher Education and Scientific Research Law of 2024, by analyzing its legal dimensions, reform objectives, and justifications for its enactment, while highlighting the most significant legislative loopholes it contains. The study also discusses the extent to which this amendment will impact educational policymaking and promote institutional reform within higher education institutions, in light of the requirements of good governance and academic independence. It aims to provide a critical reading based on the standards of effective legislation and modern management.

التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(17) لعام 2024: مبرراته وثغراته التشريعية وأثره في السياسات التعليمية وإصلاح العمل المؤسسي

م.د أحمد هاشم جواد.

مقدمة

يمثّل قطاع التعليم العالي أحد الركائز الأساسية لبناء الدولة وتطوير بنيتها المعرفية والإدارية، إذ يعتمد نجاح السياسات التعليمية في أي بلد على وجود وزارة تعليم عالي تمتلك هيكلاً مؤسسياً فعّالاً، ونظاماً قانونياً مرناً، يستجيب للتحولات التعليمية والإدارية، ويحقق التوازن بين المركزية والتنظيم الإداري الرشيد. وفي هذا الإطار، جاء قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بوصفه المرجع التشريعي الأعلى الناظم لعمل الوزارة، ومر بمراحل متعددة من التعديل، كان آخرها التعديل التاسع لسنة 2024. طُرِح هذا التعديل باعتباره خطوة إصلاحية تهدف إلى تحديث الهيكل المؤسسي للوزارة، وإعادة تنظيم صلاحياتها الإدارية والتنظيمية بما ينسجم مع متطلبات المرحلة الحالية، من رقمنة التعليم، وتوسّع الجامعات، وتداخل المهام بين الهيئات. على الرغم من هذه الدوافع، واجه التعديل التاسع انتقادات قانونية وإدارية، تتعلق بوجود ثغرات تشريعية في بعض مواده، وبما أثاره من إشكالات في تفسير الصلاحيات، وتحديد الأدوار داخل الهيكل التنظيمي للوزارة ذاتها. تبرز أهمية هذا البحث من كونه يسعى إلى تحليل المبررات والضرورات التي قادت إلى التعديل التاسع، وتشخيص ما تضمنه من ثغرات أو اختلالات قانونية وإدارية، وقياس مدى تأثيره على أداء وزارة التعليم العالي كمؤسسة مركزية معنية بإدارة التعليم الجامعي والبحث العلمي في العراق.

مشكلة البحث:

رغم أن التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2024 قد جاء ضمن إطار إصلاحي يهدف إلى تحسين كفاءة الأداء المؤسسي، وتحديث الهياكل الإدارية والتنظيمية للوزارة، إلا أن مضمونه أثار جملة من التساؤلات القانونية والإدارية، خصوصاً بشأن مدى انسجام مواده مع متطلبات

الإصلاح الداخلي في الوزارة ذاتها، وقدرته على معالجة الاختلال الهيكلي والتداخل في الصلاحيات. وتتمثل المشكلة المركزية لهذا البحث في التساؤل الآتي: إلى أي مدى استطاع التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2024 أن يُسهم فعلياً في إصلاح العمل المؤسسي داخل الوزارة؟ وما هي أبرز الثغرات التشريعية التي قد تُقوّض فاعلية هذا الإصلاح؟

فرضية البحث:

لم يحقق التعديل التاسع انسجاماً تشريعياً كافياً مع مبادئ إصلاح الهيكل المؤسسي داخل الوزارة، مما يجعله، مع احتواءه ثغرات قانونية وتنظيمية، عاجزاً عن معالجة مشكلات إدارية مزمنة تتعلق بالصلاحيات والاختصاصات، وتعيق تطوير نظام إداري حديث قائم على الكفاءة والمساءلة، بسبب غياب رؤية إصلاحية متكاملة تربط بين التشريع والتنفيذ الإداري داخل هيكل الوزارة المركزي.

منهج البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي – القانوني، بوصفه الأنسب لمعالجة النصوص التشريعية، وذلك من خلال تحليل نصوص التعديل التاسع للقانون، وبيان ما تحتويه من مفاهيم تنظيمية وهيكلية، ومقارنة مواد التعديل بمواد القانون الأصلي وما سبقه من تعديلات، للكشف عن مواطن التطوير أو القصور.

هيكلية البحث: تم تقسيم البحث على مقدمة وخاتمة ومبحثين رئيسيين هما، المبحث الأول: ضرورات ومبررات التعديل والثغرات التي تضمنها القانون. المبحث الثاني: التعديل وسياسات الوزارة التعليمية وموقف الحكومة والمحكمة الاتحادية.

المبحث الأول: ضرورات ومبررات التعديل والثغرات التي تضمنها القانون

تفرض عملية التطور العلمي والمؤسسي لعمل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المراجعة المستمرة والدورية للقوانين والأنظمة التي تعمل وفقها الوزارة وتشكيلاتها. وقطعاً أن لهذه المراجعة الدورية ضرورات ومبررات تدفع الوزارة الرجوع الى القوانين الناظمة لعملها، من أجل تفادي معرقلات العمل من جهة وتطوير بعض المفاصل لجعلها أكثر فاعلية من جهة أخرى. وعلى مسار عمل الوزارة وفق القانون المشرع عام 1988، كانت هناك مجموعة من قوانين التعديل(ثمان قوانين تعديل) التي جرت على القانون لضرورات كانت تراها الوزارة مهمة جداً لعملها أو احدى تشكيلاتها. لقد بررت الوزارة مجيء قانون التعديل التاسع لاحتواء مجموعة من المتغيرات ولتطوير سياسات الوزارة وعملها. فما هي ضرورات التعديل ومبرراته؟ وما هي أبرز الثغرات التشريعية التي احتوتها وثيقة القانون؟. سيتم مناقشة هذا الموضوع وفق مطلبين. يتناول المطلب الأول: ضرورات التعديل ومبرراته، ويتناول المطلب الثاني: الثغرات التشريعية في قانون التعديل التاسع لقانون الوزارة.

المطلب الأول: ضرورات التعديل ومبرراته

سنلخِّص بشكل مركز وواضح الضرورات والمبررات التي طرحتها لجنة التعليم العالي في مجلس النواب قبل تشريع "التعديل التاسع" لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وهي كالاتي:

أولاً: حلّ وترتيب بعض الهياكل التنظيمية المرتبطة بالتعليم التقني والحاسوب

بررت لجنة التعليم العالي النيابية التعديل جزئياً بضرورة حل أو إعادة تنظيم بعض الهيئات التي ترى أنها يجب أن تدمج أو تُعاد هيكلتها ضمن المنظومة الجامعية (مثلاً الإجراء المتعلق بهيئة التعليم التقني والهيئة العراقية للحاسبات والمعلوماتية)، كما جاء في المادة (5) والمادة (8) والمادة(14) من القانون[1].

ثانياً: تنظيم استحداث جامعات ومؤسسات جديدة وترتيب أوضاعها القانونية

ذُكر صراحة أن هناك جامعات ومعاهد استحدثت مؤخراً وبحاجة إلى ضبط الوضع القانوني والتشريعي لها داخل إطار وزارة التعليم العالي، والتعديل يوفر الإطار القانوني لتنظيم هذه المسائل، كما جاء في المادة (3) من القانون[2].

ثالثاً: إيجاد آلية قانونية لحسم اعتراضات الطلبة والإجراءات العلمية بسرعة وعدالة

اللجنة أكدت أن التعديل يهدف إلى وضع آلية قانونية للبتّ في الاعتراضات والقرارات الصادرة عن الجامعات والكليات (قضايا المسيرة العلمية والتربوية للطلبة) ضماناً لسرعة الفصل وعدم الإضرار بمسارات الطلبة الأكاديمية، كما جاء في المادة (2/37)من القانون[3].

رابعاً: تحديث مضامين القانون لمواكبة البيئة الأكاديمية المتطورة

المبرر الحكومي والنيابي تضمن عبارة تحديث مضامين القانون لتتماشى مع متغيرات (العلوم، التكنولوجيا، متطلبات التنمية) وارتقاءً برصانة التعليم العالي، كما جاء في المادة (21) من القانون[4].

خامساً: ضمان الإدارة الفعّالة والحكم المؤسسي داخل منظومة التعليم العالي

([1]) جريدة الوقائع العراقية: قانون رقم(17)سنة 2024، التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988، المواد (5، 8، 14).

([2]) المصدر نفسه، المادة (3).

([3]) المصدر نفسه، المادة (2/37).

([4]) المصدر نفسه، المادة (21).

من ضمن المبررات الحاجة إلى ضبط صلاحيات وتركيب مركز الوزارة، وضمان آليات رقابية وتنظيمية أفضل لخدمة العملية التعليمية والبحثية. هذا ذُكر في مداولات القراءة الأولى والثانية وبيانات اللجنة، وكما جاء في المادة(1) من قانون التعديل[5].

يظهر من خلال استعراض تلك النقاط والمواد المعبرة عن الضرورات والمبررات والتي من أجلها تم صياغتها ضمن مواد القانون أنها مبررات منطقية والوزارة بحاجة لها من أجل ضمان صنع سياسات تعليمية أرصن وأداء مؤسسي أفضل. الا أن ذلك لم يخل من ثغرات تشريعية واضحة تضمنتها عملية تشريع هذا القانون وهذا ما سيتم الحديث عنه في المطلب الثاني

المطلب الثاني: الثغرات التشريعية لقانون التعديل التاسع لقانون الوزارة

يمكن الإشارة الى مجموعة من الثغرات التشريعية على هذا التعديل الذي ظهرت بعد التصويت عليه سواء كان ذلك من حيث الاطلاع والنظر في الصياغة أم من خلال التطبيق العملي لمواد القانون بعد تشريعه، يمكن أن تلقي هذه الثغرات بضلالها على عملية صنع السياسات التعليمية. وسيتم مناقشة هذا الموضوع من خلال ما يأتي:

أولاً–في المادة رقم(2) الخاصة بصلاحية الوزير تنص على "يضاف الى البند (2) من المادة(5) ويكون فقرة(د) لها: تعيين مساعدي رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد ومديري المراكز البحثية في هيئة البحث العلمي بعد ...الخ" يُفترض أن تكون الصياغة كالاتي" تعيين مساعدي رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد، وتعيين مديري المراكز البحثية في هيئة البحث العلمي...الخ" لأنه اذا أدمجنا أمر التعيينين في جملة واحدة ستكون الجملة الأخيرة التي تنص على" بعد تقديم (3) مرشحين لكل منصب

[5] المصدر نفسه، المادة (1).

من قبل رئيس الجامعة ورئيس هيئة البحث العلمي ...الخ"[6]، توحي أو يفهم منها أن يكون تعيين جميع المناصب آنفة الذكر بصورة مشتركة من قبل رئيس الجامعة ورئيس هيئة البحث العلمي وفي هيئة البحث العلمي، وهذا خلاف ما يقصده المشرع بالتأكيد.

ثانياً–ان نص المادة الملغية في الفقرة (ب) من البند(1) من المادة(8) من القانون هو لهيئتين (هيئة التعليم التقني، والهيئة العراقية للحاسبات والمعلوماتية) [7]، تحتضنان معاهد تقنية–علمية الا أنها كانت جزء من تشكيل الوزارة وبوزن جامعة ولا يشمل جميع تشكيلات الوزارة، والنص البديل هو لهيئة يفترض أنها نصف الوزارة وتهتم بشؤون البحث العلمي في جميع تشكيلات الوزارة من جامعات وكليات ومعاهد ومراكز بحث وهيئات ومجالس علمية. فوزن هيئة البحث العلمي أكبر بكثير من وزن الهيئتين التي تم احلالها بدلاً عنهما أو أي جامعة، وعليه لا يمكن أن يكون الاستبدال بهذه الطريقة. بل يُفترض أن يُخصص لها مكان خاص في القانون، وتُفرد مواد عدة لتوضيح ماهية عمل هيئة البحث العلمي ودوائرها ومؤسساتها، ولم ينصف المشرع هذه الهيئة في التعديل الأخير عندما ألغى المادة(31) من القانون الأصلي[8]، وما بعدها وأخذ يعالج المواد القديمة (لهيئة التعليم التقني) بمواد تخص هيئة البحث العلمي المستحدثة بصورة تعطي انطباع للمتابع بان العملية هي عملية إحلال هيئة مكان هيئة أخرى مع بعض التعديلات. كما ان القانون يناقض نفسه في بعض الاعتبارات فهو في الوقت الذي يعتبر (هيئة البحث العلمي بوزن جامعة أو هيئة)، كما أشرنا أعلاه، في حين يُلحق في المادة (13) [9] جميع حقوق والتزامات وزارة العلوم والتكنولوجيا وملاكاتها وموجوداتها الى (هيئة البحث العلمي)، ما يدل على سعة هذه الهيئة وضخامة حجمها والمهمة المتوقعة منها.

([6]) المصدر نفسه، المادة (2).

([7]) جريدة الوقائع: قانون التعديل الثامن لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(40) لعام 1988، 2013، المادة(8/ب/أولاً).

([8]) جريدة الوقائع: قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(40)، مصدر سبق ذكره، المادة(9).

([9]) جريدة الوقائع العراقية: قانون رقم(17)سنة 2024، مصدر سبق ذكره، المادة(31).

ثالثاً– في المادة(4) من قانون التعديل تم الغاء المادة (10) من القانون الأصلي واحلال مادة جديدة لم تحتوي من التغيير سوى الفقرة(ثالثاً/2/أ) المتعلقة بقرار العوائد المتحققة من تطبيق قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل، وفقرتين تتعلق بقانون التعليم الأهلي لعام 2016 [10]، وبعض المفردات التي تتلائم مع صياغة القانون الجديد، وكان الاجدر العمل على حذف هذه الأمور من هذه المادة التي ترى اللجنة المختصة أو مجلس النواب ضرورة حذفها، وقد تكررت هذه الحالة كثيراً في مواد اخرى. واذا كانت هناك إمكانية لإلغاء أي شيء قديم في القانون فلماذا لا يتم الغاء القانون القديم برمته؟ وتشريع قانون جديد يتلائم مع الوضع القائم والتطورات الحاصلة في مجال التعليم العالي.

رابعاً–في المادة(5) من قانون التعديل ألغى نص بند كامل من أجل إضافة عبارة واحدة هي(معاهد تقنية). في حين أن النص الأصلي تضمن عبارة(وأي تشكيلات أخرى) [11]، أي أن إضافة أي تشكيل جديد ممكن ويسعه البند ولا موجب لالغاؤه وصياغة بند جديد. في حين يُعد البند(2) من هذه المادة، الخاص بالجامعة التكنولوجية، نقطة إيجابية تُحسب لهذا القانون، ولو أنها جاءت متأخرة، الا أنها خطوة جيدة باتجاه التنظيم المؤسسي ورفع التعارضات الوظيفية. اذ لا يُعرف السبب وراء تسمية مؤسسة علمية ب(جامعة) وفي الوقت نفسه تسمي فروعها أقسام وليس كليات، على الرغم من الطبيعة التخصصية للجامعة الفريدة من نوعها في العراق بوصفها جامعة رصينة ومتخصصة.

خامساً–في المادة (6) من قانون التعديل تم الغاء الفقرة (هـ) التي تتعلق باختيار عضوين من الهيئة التدريسية منتخبين من مجلس الجامعة ليكونا عضوين في هذا المجلس ولسنتين، وتم استبدالها بالاتي"

([10]) جريدة الوقائع: قانون التعليم الأهلي رقم(25)، 2016، المواد (36، 38)

([11]) جريدة الوقائع: قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(40)، مصدر سبق ذكره، المادة(1/12).

هـ-ممثل عن التدريسيين يتم ترشيحه بالانتخاب من تدريسيي الجامعة أو الكلية لمدة سنة تقويمية واحدة"[12]. فالإشكال هنا هو أن الانتخاب على مستوى الجامعة يمكن فهمه، رغم صعوبة العملية، بان تكون نتيجته شخص واحد داخل مجلس الجامعة. أما على مستوى الكليات فكيف تكون العملية؟ وهل يكون لكل كلية تدريسي منتخب ضمن مجلس الجامعة؟. ان هذا الامر سيكون غير منطقي ولا يتناسب مع حجم مجلس الجامعة، واذا كان قصد المشرع ان الانتخاب يحصل عن طريق انتخاب مرشح عن كل كلية وهؤلاء المرشحون ينتخبون عضواً واحداً ليكون ممثلهم عنهم في المجلس فكان الأولى بالمشرع أن يذكر ان الانتخاب يكون على مرحلتين ليتبين القصد. على الرغم من ان قضية وجود تدريسي في مجلس الجامعة هي في الأساس قضية شكلية كي تعبر عن شفافية المجلس في المداولة والتباحث حول قضايا الجامعة وأساتذتها واتخاذ القرارات بشأنها. بالإضافة الى ان الفقرة(و) من نفس المادة عُدلت بان يكون هناك عضو هيئة تدريسية ترشحه نقابة الاكاديميين ليكون ممثلاً عنها في المجلس. نرى ان هذا الترشيح يكفي فنقابة الاكاديميين من المفترض أن تكون هي الممثل عن أعضاء الهيئة التدريسية وبالتالي فان حق تمثيل أعضاء الهيئة التدريسية محصور بها، ولا داعي لانتخاب ممثل آخر عن التدريسيين.

سادساً-في المادة(1/17) من قانون التعديل تم الغاء نص المادة (40) من القانون الأصلي واستبداله بنفس النص في الفقرة(1) من أجل تغيير كلمة(الاشتراكي) بكلمة (العام) [13]. الا ان نص المادة بالأصل تم تشريعه في وقت لم يكن التطور العلمي والتقني والمختبرات كما هو الحال اليوم، وكان العراق متخم بالديون نتيجة حرب الثمان سنوات مع ايران، وعدد الجامعات والاقسام العلمية وعدد الطلبة والمختبرات قليل، وقد فقدت الجامعات الكثير من الموازنات التي كان من المفترض أن توجه لها بدلاً من أن توجه

([12]) جريدة الوقائع: قانون التعديل التاسع رقم(17)، مصدر سبق ذكره، المادة(6).

([13])نصت المادة (40) على" للجامعات وهيئة البحث العلمي أن تستعين في اجراء تجاربها العلمية وتطبيقاتها العلمية والمختبرية وتدريب طلبتها بجميع المرافق ذات الاختصاص في دوائر الدولة والقطاعين العام والمختلط وعلى هذه الدوائر تقديم التسهيلات والمساعدات لتحقيق ذلك". المصدر نفسه، المادة(17).

لتمويل الحرب[14]. أما الان فأعداد الطلبة تضاعف والكليات والاقسام والطلبة أكثر بكثير وموازنات الوزارة ومواردها تسمح بتوفير الكثير من تلك المعدات والأجهزة فلماذا تستعين الجامعات وهيئة البحث العلمي في اجراء تجاربها في دوائر الدولة والقطاعين العام والمختلط؟، واذا كان لا بد من اللجوء الى مؤسسات فالمفروض أن هيئة البحث العلمي قد ورثت معدات ومختبرات ومرافق تخصصية من وزارة العلوم والتكنولوجيا، فالأولى توظيفها في هذا الجانب، والا يكون السماح بالذهاب الى مؤسسات خارج التعليم العالي الا بالحالات الضرورية جداً، أو الاستعانة بالجامعات الاهلية التي كان من أحد الأسباب الرئيسية في دعم النشاط الخاص في التعليم العالي هو لتوفير المختبرات والأجهزة التي لا تستطيع بعض الجامعات الحكومية توفيرها[15].

سابعاً–في نفس المادة أعلاه رقم (40)، ما الحاجة التي تستدعي الوزارة وتشكيلاتها الى الاستعانة، كما جاء في الفقرة(2) من المادة المعدلة، بأصحاب الشهادات العليا من موظفي الدولة في باقي الوزارات والهيئات "لإلقاء المحاضرات والاشراف على الرسائل والاطاريح وعضوية لجان المناقشة وسائر الأغراض العلمية وفقاً لضوابط وزارة التعليم العالي والبحث العلمي"[16]. فوزارة متخمة بالشهادات العليا والالقاب العلمية، وهي مصنع للشهادات العليا لماذا تحتاج الى هذا الامر؟، إضافة الى أن وزارة التعليم العالي لا تسمح لمنتسبيها من حملة الشهادات العليا القيام بهذه المهام أعلاه وليس لديهم ألقاباً علمية، فكيف تسمح

(14) بيداء محمود أحمد: الحروب وتأثيرها في الجامعات والبحث العلمي في العراق، آراء حول الخليج، مركز الخليج للأبحاث، 2009، https://araa.sa/index.php?view=article&id=option=com

(15)عبد الرزاق العيسى: واقع وتحديات التعليم العالي في العراق، في التعليم العالي في العراق مقاربات نقدية ورؤى استشرافية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2020، ص38.

(16)جريدة الوقائع: قانون التعديل التاسع رقم(17)، مصدر سبق ذكره، المادة(17).

لمنتسبي بقية الوزارات؟، ما عدا منتسبي وزارة التربية من المشمولين بقانون الخدمة الجامعية، وان عبارة " حسب الضوابط" التي ختمت بها هذه الفقرة لا تسمح بذلك فما الداعي لوضعها في القانون والتصويت عليها؟.

ثامناً–في المادة (21) من قانون التعديل الخاصة بإنشاء حاضنات تكنولوجية وعلمية كما جاء في النص" للوزارة أو لمجالس الجامعات أو احدى تشكيلاتها انشاء الحاضنات التكنولوجية والعلمية"[17]. فان هذه المادة تضمنت موضوع مهم جداً، ولكن كان على المشرع توضيح موضوع ادارة هذه الحواضن وحصرها ب"هيئة البحث العلمي" كون هذه الحاضنات ذات طابع علمي تقام داخل المعاهد والجامعات ومراكز الابحاث للاستفادة من الأبحاث العلمية والابتكارات التكنولوجية وتحويلها إلى مشروعات ناجحة، من خلال الاعتماد على البنية الأساسية لتلك المعاهد والجامعات من ورش ومعامل وأجهزة وأعضاء هيئة تدريس وباحثين[18]. فالإنشاء موضوع والإدارة ووضع الخطط والاهداف ومتابعتها لتحقيق نتائج محسوبة موضوع آخر. كما ان هذا الموضوع له علاقة مباشرة مع سوق العمل من خلال استثمار المعرفة العلمية والبحثية في تنمية الاقتصاد والمجتمع بصورة عامة من خلال عقد الشراكات، وموضوع عقد الشراكات لا يعني مع القطاع الخاص فحسب، كما جاء في نص الفقرة من المادة المضافة، بل يُمكن مع مؤسسات الدولة كافة أيضاً.

المبحث الثاني: التعديل التاسع وسياسات الوزارة التعليمية وموقف الحكومة والمحكمة الاتحادية

يشكّل التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2024 محطة بارزة في مسار رسم السياسات التعليمية في العراق، كونه لم يقتصر على التغييرات الهيكلية داخل الوزارة، بل تضمن إشارات مباشرة وغير مباشرة إلى أولويات الوزارة في مجالات التخطيط الأكاديمي، وتوزيع الصلاحيات،

([17]) المصدر نفسه، المادة(21).

([18]) عاطف الشبراوي: حاضنات الاعمال مفاهيم ميدانية وتجارب عالمية، منشورات المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة، المغرب، 2005، ص30.

وإدارة مؤسسات التعليم العالي. وقد أثارت هذه التعديلات تفاعلاً حكومياً وقانونياً لافتاً، سواء من حيث طريقة إقراره أو مضمونه وآثاره، ما جعل العلاقة بين التعديل الجديد والسياسات التعليمية موضع نقاش واسع بين المختصين في الشأنين القانوني والتعليمي.

تبرز أهمية هذا المبحث في كونه يتناول مدى انسجام التعديل التاسع مع التوجهات الاستراتيجية للوزارة في قطاع التعليم العالي، ويحلل موقف الحكومة العراقية من هذا التعديل، خصوصاً في ظل التحديات السياسية والإدارية المحيطة به. كما يُسلّط الضوء على الموقف القانوني للمحكمة الاتحادية العليا، باعتبارها الجهة المخوّلة بتفسير النصوص الدستورية والقانونية، والنظر في مدى توافق التعديل مع السياق الدستوري العام، ومبدأ الفصل بين السلطات، وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة. وعليه، يسعى هذا المبحث إلى تحليل العلاقة بين التعديل التاسع والسياسات التعليمية الرسمية، من جهة، وتفكيك التفاعل القانوني والسياسي الذي نتج عنه داخل الدولة، من جهة أخرى. فما هي السياسات التعليمية التي نفذتها الوزارة استناداً للتعديل؟ وما هو موقف الحكومة والمحكمة الاتحادية من بعض فقرات ومواد التعديل؟. سيتم مناقشة هذا الموضوع وذلك من خلال مطلبين رئيسين، المطلب الأول: التعديل التاسع وانعكاساته على سياسات وزارة التعليم العالي، المطلب الثاني: موقف الحكومة والمحكمة الاتحادية من التعديل.

المطلب الأول: التعديل التاسع وانعكاساته على سياسات وزارة التعليم العالي

تُعدّ السياسات التعليمية التي تتبناها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الإطار التنفيذي الذي تُترجم من خلاله التوجهات العامة للدولة في ميدان التعليم الجامعي والبحث العلمي. وتُبنى هذه السياسات عادة على أساس رؤية استراتيجية، تتطلب وضوحاً في الهيكل المؤسسي، وتكاملاً في الصلاحيات، واستقراراً

في الأطر القانونية المنظمة لعمل الوزارة. ومن هذا المنطلق، فإن أي تعديل في قانون الوزارة – كالتعديل التاسع لسنة 2024 – لا يمكن أن يُنظر إليه بمعزل عن أثره المباشر وغير المباشر على السياسات التعليمية المعتمدة. لقد تضمن التعديل التاسع جملة من الأحكام التي أعادت ترتيب بعض المهام والصلاحيات داخل الوزارة، ووسّعت في بعض الحالات من سلطات الوزير أو بعض المديريات العامة، مما أثار تساؤلات حول مدى انسجام هذه التعديلات مع مبدأ التخطيط المركزي الرشيد من جهة، ومع تطلعات المؤسسات الجامعية للاستقلال الأكاديمي من جهة أخرى. يتناول هذا المطلب تحليل العلاقة بين التعديل التاسع والسياسات التعليمية العامة للوزارة، من خلال رصد التغيّرات التي أحدثها التعديل في آليات التخطيط، والتوظيف الأكاديمي، والاعتماد المؤسسي، وغيرها من المجالات المرتبطة مباشرة بصنع القرار التعليمي، وتقييم ما إذا كانت هذه التعديلات قد ساهمت فعلاً في تعزيز كفاءة السياسات التعليمية، أم أنها خلقت تحديات جديدة داخل الوزارة نفسها. سنناقش هذا الموضوع في تحليل لأهم فقرات التعديل التاسع وانعكاساته على سياسات وزارة التعليم العالي وفق الاتي:

أولاً: دمج وزارة العلوم والتكنولوجيا بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي

تضمن التعديل التاسع دمج وزارة العلوم والتكنولوجيا رسمياً بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ليصبح التركيز موحداً تحت إدارة واحدة لتعزيز التكامل وتنمية البحث العلمي[19]. ان هذا الدمج لم يكن للمرة الأولى فقد تحقق سابقاً في حكومة الدكتور حيدر العبادي، لكن هذا الدمج لم يكن مقراً وفق القانون، فهذا التعديل أتاح العمل قانونياً بهذا الدمج ليصبح الدمج رسمياً. يبدو أنّ دمج وزارة العلوم والتكنولوجيا مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق يسعى لتعزيز التكامل المؤسسي وتفعيل منظومة التعليم والبحث العلمي عبر هيكل موحّد، وقد تم عقد اجتماع برئاسة وزير التعليم العالي والبحث العلمي السابق

(19) وكالة الانباء العراقية: وزير التعليم يبارك تصويت مجلس النواب على التعديل التاسع لقانون الوزارة،2025/9/5، https://ina.iq/208522.html.

(الدكتور نبيل كاظم عبد الصاحب)، وجرى خلاله مناقشة استكمال إجراءات دمج التشكيلات الإدارية والعلمية بين الوزارتين، بالإضافة إلى الاعتماد على إجراءات متعلقة بإنشاء "هيأة الطاقة الذرية" و"هيأة الرقابة الوطنية". وقُدّم توجيهُ بإعداد هيكلية وقانون خاصين بـ"هيأة البحث العلمي" لتصبح جزءاً من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، حيث يتم توزيع الموارد البشرية بينها وبين الهيئات الثلاث، والاستفادة من الخبرات السابقة في تأسيس مكتب استشاري متعدد الخدمات، مع تعزيز اجتماعات الدوائر الإلكترونية وترشيد الاستهلاك ودعم السلامة الوقائية[20].

ان أبرز انعكاسات الدمج على سياسات وزارة التعليم العالي هي انعكاسات هيكلية وتنظيم مؤسسي جديد، فمن خلال دمج التشكيلات الإدارية يتيح تبسيط الإجراءات في إطار موحد والحد من الازدواج الإداري. كما انه من انعكاسات الدمج هو إعادة توزيع الموارد البشرية والمادية، فالدمج يسهم في تخصيص وتوزيع الملاكات والموارد بفعالية بين الهيئات الجديدة، ما يساعد على تشغيل المؤسسات بكفاءة[21]. كما ساهم الدمج بانسيابية في السياسات البحثية من خلال دمج مهام البحث العلمي ضمن وزارة واحدة، وامكانية رسم سياسات بحثية أكثر تناغماً ووضوحاً، وتعزيز التعاون بين الجامعات وهيئات البحث والتطوير.

([20]) الموقع الرسمي لجامعة تكريت، https://tu.edu.iq/index.php/ar/tu-news/

([21]) دائرة الإعلام والاتصال الحكومي–وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: وزير التعليم يبارك التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2024/5/9. https://mohesr.gov.iq/ar/post/

ثانياً: تأسيس هيئة خاصة بالبحث العلمي

إعداد قوانين خاصة ب "هيئة البحث العلمي" يُسهّل عملها ويُحدد الصلاحيات والمسؤوليات بشكل قانوني. اذ أقر التعديل الأخير هيئة خاصة بالبحث العلمي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي والأهلية القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها. تهدف الى "النهوض بالبحث العلمي والتطوير التكنولوجي في جميع الاختصاصات وكل ما يتعلق منها بتنمية الموارد والثروات على اختلاف أنواعها وصيغها وترسيخ المقومات الأساسية للتقدم العلمي ومواكبة التطورات العلمية في مجال نقل وتوطين التكنولوجيا الحديثة وبما يسهم في تأمين المقومات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"[22]، للاستفادة منها في تنظيم شؤون البحث العلمي والنهوض به من أجل تفعيل دوره في خدمة المجتمع وسوق العمل في العراق. مما يُعزز دور وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المؤسسي وصنع سياسات تعليمية وبحثية رصينة في العراق.

ثالثاً: إقرار معايير زمنية لتولي القيادات الجامعية

تم من خلال هذا التعديل تحديد مدة زمنية لبقاء القيادات الجامعية في مواقعها الإدارية، فقد نصت المادة رقم(20) إضافة مادة جديدة لتصبح المادة (50)، وقد حُدد فيها زمن استمرار تكليف رئيس هيئة البحث العلمي ونائبيه، رؤساء الجامعات ومساعديهم، عمداء الكليات ومديري المراكز والأبحاث بمواقعهم الإدارية أصالةً بأربع سنوات قابلة للتمديد لسنة واحدة واعتباراً من تاريخ التثبيت. أما مدة التكليف بالوكالة أو تيسير الاعمال فتكون بمدة أقصاها سنة واحدة[23]. ان هذا التحديد يساهم كثيراً في مزيد من العطاء من القيادات الجامعية والتفاني في تقديم الخدمة للجامعة والمجتمع بصورة عامة. ان ترك قضية تولي المناصب الادارية دون تحديد يؤدي الى مزيد من الاعتماد على المحسوبية في تسلم المناصب الإدارية،

([22])جريدة الوقائع: قانون التعديل التاسع رقم(17)، مصدر سبق ذكره، المادة(10).

([23])المصدر نفسه، المادة(20).

وبالنتيجة التردي وسوء الخدمة المقدمة، لان المسؤول اذا اطمئن لبقاءه مدة طويلة سوف لن يجهد نفسه في تطوير وتقدم المؤسسة التي ينتمي لها ويديرها، مع تنامي صور الفساد الإداري والمالي في تلك المؤسسة. لقد أدى تشريع هذه الفقرة في هذا القانون الى استبدال الكثير من رؤساء الجامعات العراقية وعمداء الكليات الذين مضى على تكليفهم بالإدارة أكثر من المدة المحددة في القانون الجديد[24]. ما سيعمل على تقليل حالات الفساد المالي والإداري وزيادة فاعلية السياسات التعليمية التي تنفذها القيادات الجامعية.

المطلب الثاني: موقف الحكومة والمحكمة الاتحادية من فقرات التعديل التاسع

بعد صدور التعديل بجريدة الوقائع الرسمية ظهرت بعض القضايا والمخالفات الدستورية في قانون التعديل. نتيجة لذلك قدمت الحكومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء طعناً ببعض المواد، طعن بموجبها في عدد من مواد قانون التعديل التاسع لقانون الوزارة، مما دفع المحكمة للنظر والمصادقة على بعض المواد ورفض أخرى تُعدّ مخالفة للدستور، وقد حكمت المحكمة الاتحادية بشأن بطلان فقرتين من التعديل، وهذه مسألة تتعلق بتطبيق التعديل ومطابقته للدستور. وسيتم الحديث عن هذا الموضوع في نقطتين أساسيتين هما:

أولاً: المواد المطعون بها من المحكمة

1-جهة الطعن: أقام رئيس مجلس الوزراء، بالإضافة الى وظيفته، دعوى للطعن بعدم دستورية بعض مواد التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(17) لسنة 2024. وبعد النظر في

[24]جريدة التآخي: تصريح النائب نايف الشمري، 2024/5/11.

الموضوع من قبلها، قضت المحكمة الاتحادية العليا في 8/19 /2025بعدم دستورية نص الفقرتين[25] من المادتين الاتيتين:

– الفقرة (د) من المادة (2) من التعديل المضافة الى البند (2) من المادة (5) من القانون الاصلي، التي تمنح وزير التعليم العالي صلاحية تعيين مساعدي رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد.

– أبطلت نص الفقرة (2) من المادة (11) من التعديل الذي تضمن تعيين نائبين لرئيس هيئة البحث العلمي بدرجة مدير عام.

المحكمة رأت أن هذين النصين يتعارضان مع المبادئ الدستورية الخاصة بتوزيع الصلاحيات وضوابط التعيين في المؤسسات الأكاديمية. فالأسباب الدستورية وراء هذا القرار هو انتهاك مبدأ التوزيع السليم للسلطات. المحكمة اعتبرت أن منح الوزير صلاحيات تعيين أعضاء إداريين في الجامعات قد يخلّ بالتوازن بين السلطات ويمنح الوزير نفوذاً واسعاً على المؤسسات الأكاديمية[26]. لذا فان تعيين عمداء ومساعدي رؤساء الجامعات ينبغي أن يتم وفق آليات قانونية واضحة وشروط موضوعية تضعها هيئة الرأي في الوزارة ويصادق عليها الوزير ويعتمدها مجلس الوزراء تضمن استقلالية الجامعات، وليس عبر سلطة تقديرية للوزير. في حين طُويت دعاوى الطعن ببقية فقرات المادة (11)، بالإضافة إلى المادتين (20) و(26)، وذلك لعدم مخالفتها للدستور وفقاً للمحكمة[27]. ان هذا القرار يؤكّد أهمية استقلالية

([25]) السومرية نيوز: المحكمة الاتحادية تقضي بعدم دستورية فقرة تعطي لوزير التعليم صلاحية تعيين عمداء الكليات والمعاهد، 2025/8/19، https://www.alsumaria.tv/news/

([26]) جريدة الوقائع: قانون التعديل التاسع رقم(17)، مصدر سبق ذكره، المادة(1/10) .

([27]) وكالة أنباء براثا: المحكمة الاتحادية تقضي بعدم دستورية فقرتين في تعديل قانون وزارة التعليم، 2025/8/19، http://72.46.128.21/arabic/news/

الجامعات وضمان تعيين القيادات الأكاديمية وفق ضوابط قانونية واضحة. وقد استندت المحكمة في هذا القرار إلى عدة مبادئ دستورية وقانونية، أهمها:

أ–مبدأ الفصل بين السلطات (المواد 47 و 61 و 80 من الدستور): ان منح الوزير سلطة التعيين المباشر يتجاوز صلاحياته التنفيذية وصلاحيات مجلس الوزراء، ويمس استقلال المؤسسات الأكاديمية.

ب–استقلال الجامعات (المادة 1/10 من قانون التعديل التاسع): الجامعات والمؤسسات التعليمية تتمتع باستقلالية أكاديمية وإدارية، وبالتالي لا يجوز أن تكون مواقعها القيادية خاضعة لإرادة سياسية مباشرة من الوزير.

ج–مبدأ توازن السلطات الإدارية: الدستور يشترط أن التعيينات في المناصب القيادية يجب أن تتم وفق ضوابط وقوانين، لا بقرار إداري فردي من الوزير المادة (61/خامساً/ب).

لقد أدت المحكمة دوراً قضائياً مهماً بإبطالها المادتين المطعون بها من أجل ضمان التطبيق العملي المحكم للسياسات التعليمية وتنظيم العمل المؤسسي في الجامعات العراقية طبقاً لمواد الدستور، وفي النتيجة فان الية التعيين الجديدة للعمداء ومساعدي رؤساء الجامعات لن يتم من قبل الوزير مباشرة، بل يُعاد إلى مجالس الجامعات، وهي التي ترشّح الأسماء، والوزارة تصادق على الترشيحات وترفعها الى رئاسة الوزراء أو رئاسة الجمهورية (بحسب طبيعة الدرجة الوظيفية)، وهي التي تُصدر مرسوم التعيين.

ثانياً– موقف الوزارة من عملية الطعن وخطواتها التنفيذية

أقرت الوزارة عملية الطعن الصادرة من المحكمة بشأن المادتين المطعون بها، ولم تعترض على ذلك. لكن الوزارة في السنة الماضية، وبعد صدور قانون التعديل مباشرة، كانت قد اتخذت مجموعة من الإجراءات وفقاً للتعديل الجديد، ومنها مسألة تعيين مساعدي رؤساء بعض الجامعات وعمداء بعض

الكليات والمعاهد، وهذا الامر جعل الوزارة والوزير في وضع محرج. فهل تمضي بإجراءاتها الادارية هذه أم تتراجع عنها؟. الا أنها أكّدت في النهاية، من خلال متحدثها الرسمي، أن القرارات التي اتخذها وزير التعليم قبل صدور الحكم ستظلّ نافذة، وأكدت أن جميع القرارات التي صدرت قبل حكم المحكمة تظلّ نافذة وسليمة قانونياً، لأن قرار المحكمة لا يُطبق بأثر رجعي[28]. وبأنها ملتزمة بما ورد في الحكم، وتعمل ضمن الأطر القانونية السارية بعده. وقد اتخذت الوزارة بعض الخطوات التنفيذية منها:

1- تشكيل لجان متخصصة

ترأس وزير التعليم العالي والبحث العلمي، في 28 تموز 2024، اجتماعاً مع الملاكات القيادية للوزارة لمناقشة آليات تنفيذ التعديل التاسع. وأتخذ بعض القرارات من خلال الدائرة القانونية بإنشاء لجان مختصة من الجهات المعنية لوضع التعليمات والأنظمة المطلوبة، بهدف تسريع التكييف القانوني وتنفيذ المتغيرات الجديدة ذات التأثير في العملية التعليمية والبحث العلمي[29].

٢-تضمنت مهام هذه اللجان بلورة التعليمات والأنظمة وفق ما يأتي:

-صياغة التعليمات التفصيلية والأنظمة الإدارية المرافقة للتعديلات.

-تحديد الإجراءات التنفيذية المرتبطة بالإصلاحات الجديدة.

-ضمان توافق قرارات التعديل مع البرامج الأكاديمية للدراسات الأولية والعليا، خصوصاً بما يتماشى مع العام الدراسي 2024-2025 .

الخاتمة والاستنتاجات

يُعد التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2024 خطوة جديدة في مسار الإصلاح التشريعي لمنظومة التعليم العالي، إلا أن هذا التعديل، رغم ما يحمله من نوايا إصلاحية، لا

([28])حيدر العبودي: قرارات المحكمة الاتحادية لا تسري بأثر رجعي، بغداد-واع، 2025/8/20، https://ina.iq/ar/local/

([29]) وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دائرة الاعلام والاتصال الحكومي، 2025/7/28.

يخلو من إشكاليات بنيوية وتشريعية قد تحدّ من أثره العملي في تطوير السياسات التعليمية وتفعيل إصلاح العمل المؤسسي.

فبينما حاول المشرّع تكييف القانون مع متغيرات الواقع التعليمي والحوكمة الحديثة، فإن الصياغة القانونية للتعديل ما زالت تعاني من فجوات تتعلق بتحديد الصلاحيات، وضمان استقلالية الجامعات، وتفعيل الرقابة والمساءلة المؤسسية. كما أن غياب الرؤية التكاملية بين الجوانب التشريعية والتنفيذية، وانخفاض مستوى إشراك الجهات الفاعلة في صناعة القرار، يثيران تساؤلات حول قدرة هذا التعديل على إحداث نقلة نوعية في قطاع التعليم العالي. إن تحقيق إصلاح حقيقي يتطلب أكثر من مجرد تعديل قانوني، بل يستلزم بناء بيئة تشريعية ومؤسسية متكاملة، ترتكز على الشفافية، والمساءلة، وتوزيع الصلاحيات بشكل عادل، وتفعيل مشاركة كافة الأطراف المعنية بالتعليم العالي، بتشريع قانون جديد كامل متضمن كل تفاصيل التعليم العالي والبحث العلمي ولاغياً القانون القديم لانه لم يُعد يستوعب التطورات العلمية والبحثية الانية والمستقبلية.

الاستنتاجات

1-التعديل التاسع جاء استجابة لضغوط الإصلاح والتحديث، إلا أن تنفيذه العملي قد يصطدم بالواقع المؤسسي الجامد وضعف البنية الإدارية والتنظيمية.

2-الثغرات التشريعية التي تضمنها التعديل، مثل قصور الصياغات وغموض الصلاحيات وازدواجية المهام، قد تؤدي إلى تعقيد الإدارة بدلاً من تطويرها.

3-التعديل لم يمنح الجامعات الاستقلالية الكاملة، بل أبقاها خاضعة لهيمنة إدارية مركزية، ما يعارض مبادئ الحوكمة الحديثة.

4-لم يواكب التعديل رؤية استراتيجية متكاملة تشمل خطط تنفيذية وتشريعات مكمّلة، ما يجعله عرضة للتأويل والتجميد المؤسسي.

5-الإصلاح الحقيقي يتطلب إشراكاً فاعلاً للمعنيين بالتعليم العالي (الهيئات التدريسية، الطلبة، المجتمع المدني، القطاع الخاص) في رسم السياسات وصياغة التشريعات.

6-النجاح المستقبلي للتعديل مرهون بمدى استكماله بإجراءات تنفيذية واضحة، وتعديلات لاحقة تعالج ما ظهر من قصور وثغرات بعد التطبيق.

المصادر

1-جريدة الوقائع العراقية: قانون رقم(17)سنة 2024، التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988.

2-جريدة الوقائع: قانون التعديل الثامن لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(40) لعام 1988، 2013.

3-جريدة الوقائع: قانون التعليم الأهلي رقم(25)، 2016.

4-عبد الرزاق العيسى: واقع وتحديات التعليم العالي في العراق، في التعليم العالي في العراق مقاربات نقدية ورؤى استشرافية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2020.

5-عاطف الشبراوي: حاضنات الاعمال مفاهيم ميدانية وتجارب عالمية، منشورات المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة، المغرب، 2005.

6-وكالة الانباء العراقية: وزير التعليم يبارك تصويت مجلس النواب على التعديل التاسع لقانون الوزارة،2025/9/5، https://ina.iq/208522.html.

7-الموقع الرسمي لجامعة تكريت، https://tu.edu.iq/index.php/ar/tu-news/.

8-جريدة التآخي: تصريح النائب نايف الشمري، 2024/5/11.

9-دائرة الإعلام والاتصال الحكومي-وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: وزير التعليم يبارك التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2024/5/9. https://mohesr.gov.iq/ar/post/.

10-السومرية نيوز: المحكمة الاتحادية تقضي بعدم دستورية فقرة تعطي لوزير التعليم صلاحية تعيين عمداء الكليات والمعاهد، 2025/8/19، https://www.alsumaria.tv/news/

11-وكالة أنباء براثا: المحكمة الاتحادية تقضي بعدم دستورية فقرتين في تعديل قانون وزارة التعليم، 2025/8/19، http://72.46.128.21/arabic/news/

12-حيدر العبودي: قرارات المحكمة الاتحادية لا تسري بأثر رجعي، بغداد-واع، 2025/8/20، https://ina.iq/ar/local/.

13-وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دائرة الاعلام والاتصال الحكومي، 2025/7/28.

14- بيداء محمود أحمد: الحروب وتأثيرها في الجامعات والبحث العلمي في العراق، آراء حول الخليج، مركز الخليج للأبحاث، 2009، https://araa.sa/index.php?view=article&id=option=com

15- قانون التعديل الرابع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 81 لسنة 2001، المادة (2،3).