جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية
كلية القانون

التـنظيم القانونـي للرقـابة الإداريـة على التعليم التربوي الأهلـي

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها

زياد مجيد جبار الرازقي

الى مجلس كلية القانون – جامعة القادسية
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بأشراف

أ.م.د. زينب كريم سوادي الداودي

١٤٤٣هـ ٢٠٢١م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ (١) خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ (٢) اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ (٣) الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ (٤) عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ)

صدق الله العلي العظيم

سورة العلق /آيات (١-٥)

الإهـــــداء

إلى من أرسى لدي قواعد الخلق الكريم، وكيفية كبح زمام النفس (والدي رحمه الله)

إلى من بـــها أعلو، وعليها أرتكز، إلى القــلب المعطاء(والدتي الحبيبة)

إلى من بذلوا جهدًا في مساعدتي وكانوا خيرَ سندٍ (إخواني)

إلى من كانت نعم السند في رحلتي العلمية والبحثية، ولم تدخر جُهدًا في مُساعدتي (زوجتي الغالية)

الى من لم تبخل في مساعدتي وتقديم النصح لي خالتي ام زوجتي حفظها الله .

إلى الأستاذة الدكتورة **زينب كريم سوادي** التي لم تبخل عليَّ بأي معلومة علمية .

إلى أسرتي إلى أصدقائي وزملائي

إلى كل من ساهم ولو بحرف في حياتي الدراسية

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل، الذي أسال الله تعالى أن يتقبله خالصًا

زياد

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على اشرف خلقه خاتم النبيين والمرسلين حبيب اله العالمين من الاولين والآخرين أبي القاسم محمد عليه صلواته وبركاته الى قيام يوم الدين ، وعلى وصيه علي أمير المؤمنين وقائد الغر المحجلين إمام الإنس والجن أجمعين ، وعلى بضعته فاطمة الزهراء سيدة النساء أجمعين من الاولين والآخرين ، وعلى سبطي الرحمة وإمامي الهدى الحسن والحسين سيدى أهل الجنة ، وعلى الأئمة الطيبين علي بن الحسين السجاد ومحمد بن علي الباقر وجعفر بن محمد الصادق وموسى بن جعفر الكاظم وعلي بن موسى الرضا ومحمد بن علي الجواد وعلي بن محمد الهادي والحسن بن علي العسكري ومحمد بن الحسن المهدي عليهم صلوات الله وسلامه أجمعين .

بعد حمد الله تعالى وشكره على اتمام هذه الرسالة لا يسعني إلا أن اتقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذة الفاضلة زينب كريم سوادي الداودي على ما قدمته لي من علم نافع وعطاء متميز وارشاد مستمر ، وعلى ما بذلته من جهد متواصل ونصح وتوجيه منذ بداية البحث حتى اتمام رسالتي هذه ، فمهما كتبت من عبارات الشكر والامتنان فهي تبقى عاجزة عن الايفاء بحقها ، فجزاها الله عني خير الجزاء وجعل ذلك في موازين حسناتها .

و اتقدم بالشكر والامتنان إلى أساتذتي في السنة التحضيرية الذين كان لهم الفضل الكبير في تغيير مساري وزملائي ووضع خطانا على درب البحث العلمي الذي نسأل الله التوفيق لهم وان نكون عند حسن ظنهم .

وكل الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور(احمد حمد الله احمد) معاون العميد للشؤون العلمية الذي لم يدخر جهدا في تقديم العون من اجل الارتقاء بالمستوى العلمي للطلبة جميعهم.

ووافر الشكر والامتنان الى الاستاذ الدكتور (نظام جبار طالب) عميد كلية القانون الذي كان وما يزال صدرا رحبا لكل طالب وعدم ادخاره الجهد والنصيحة في سبيل اكمال المسيرة العلمية .

واتوجه بوافر الشكر والتقدير الى الاستاذ (علي حمزة جبر) لما ابداه لي من النصح والدعم المعنوي ولم يبخل بكل ما يجعلني على الطريق الصحيح .

واتقدم بالشكر والتقدير لمدير عام تربية الديوانية ومعاونه الاداري وموظفي شعبة التعليم الاهلي والاجنبي ومسؤول الشعبة القانونية وموظفيها ومدير وموظفي قسم التخطيط التربوي وموظفي الاشراف التربوي والاختصاص في مديرية تربية الديوانية وكذلك قسم القانونية في المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي في وزارة التربية لما قدموه لي من المساعدة .

واخيرا اتقدم بشكري وامتناني لموظفي مكتبة كلية القانون – جامعة القادسية ، ولكل موظفي مكاتب كليات القانون في جامعات العراق واخص بالذكر (جامعة الكوفة ، جامعة بابل ، جامعة بغداد) وكذلك موظفي مكتبة الروضة الحيدرية ، وموظفي مكتبة العتبة الحسينية ، لما قدموه لي من تسهيلات في الحصول على المصادر التي تخص البحث فجزآهم الله عني خير الجزاء.

الباحث

الملخص

التعليم بصورة عامة هو الإساس الذي تعتمد عليه الدول في رقي وتقدم مجتمعاتها، فعن طريق التعليم تستطيع المجتمعات مواجهة التطورات والتوصل الى حلول تمكنها من السير في مواكبة ما يواجهها وبالتالي الوصول الى مصافي الدول والمجتمعات المتقدمة، فالمجتمع المتعلم هو مجتمع متسامح ويعمل على حل ما يواجهه من مصاعب عن طريق الحوار ويبتعد عن العنف كوسيلة يلتجأ إليها في مواجهة تطورات الحياة، اذ نجد في السنوات الأخيرة أن الطلب على التعليم تزايد بصورة كبيرة جدا من الافراد مما جعل الدول تواجه صعوبة في تقديم التعليم بوصفه خدمة تقدمها الدولة لافراد المجتمع جميعهم، وخاصة وانه يعد من الحقوق الدستورية للأفراد، فالاموال التي تخصصها اغلب الدول للتعليم لا تتناسب مع حجم الطلب على الخدمات التعليمية، فضلاً عن قلة الابنية المدرسية وخاصة في الدول النامية ومنها العراق، ورغبة الدول في تقديم افضل الخدمات التعليمية وبطرق حديثة ومتطورة والعمل على مواكبة ما يحدث من تطورات على مستوى التعليم، فهذه الاسباب وغيرها جعلت الدول تبحث عن وسائل تساعدها في مواجهة الصعوبات التي تعاني منها في تقديم الخدمات التعليمية لأفراد المجتمع، ومن هذه الوسائل هي تشجيع القطاع الخاص في اقامة مؤسسات تربوية أهلية تعمل على تقديم الخدمات التعليمية للأفراد مقابل اجور يتم استيفاؤها من المستفيدين من هذه الخدمات، ويكون ذلك تحت اشراف ورقابة الدولة، ولخطورة هذا الامر ومن اجل عدم انحراف هذه المؤسسات عن الهدف الذي من اجله تم تأسيسها وتشجيع انتشارها وخاصة في السنوات الاخيرة اذ ازداد عدد المؤسسات التربوية الاهلية بصورة واسعة جدا، مما يتطلب ان تقابل هذا التوسع رقابة فعالة قبل الادارة على مخرجات التعليم .

واستنادا لما تقدم ولندرة عدد الباحثين في هذا الموضوع وقلة عدد المصادر دفعتنا لاختيار هذا الموضوع لبيان مدى فاعلية الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي، وما هو نطاق هذه الرقابة ، والجهات التي لها الحق في رقابة هذه المؤسسات ، والعقوبات التي يمكن فرضها على المؤسسات التربوية وعلى كوادرها الادارية والتعليمية وضمانات مشروعية اعمال الادارة تجاه المؤسسات التربوية الاهلية.

فقد قمنا بتقسيم هذه الرسالة الى فصْلِين ومبْحِث تِمْهيدي، اذ بينا في ألمبْحث التمهِيدي ألتعريف بالرقابه الادارية على ألتعليم التربوي الاهلي، و في الفصل الأول

احكـام الرقابـة الاداريـة علـى التعلـيم التربـوي الاهلـي، ووضـحنا فـي الفصـل الثـاني العقوبـات المفروضة على التعليم التربوي الاهلي وضمانات مشروعيتها.

وبعـدها توصـلنا لمجموعـة مـن النتـائج والمقترحـات التـي تصـب اغلبهـا فـي تعـديل نظــام التعلــيم الاهلــي والاجنبــي رقــم (٥) لســنة ٢٠١٣، لنجعــل مــن رقابــة الادارة علــى التعلـيم الاهلــي رقابــة ذات فاعليــة وغيــر تقليديــة ، وان يســاهم التعلـيم الاهلــي مــع التعلـيم الحكومي في الإرتقاء بمستوى التعليم وتقديم افضل الخدمات التعليمية.

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١-	**المقدمة**	١-٣
٢-	**المبحث التمهيدي: التعريف بالرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي**	٤-٣٨
٣-	المطلب الاول: مفهوم التعليم التربوي الاهلي واساسه القانوني	٤- ٢٦
٤-	الفرع الاول: تعريف التعليم التربوي الاهلي	٦- ١٦
٥-	الفرع الثاني: الاساس القانوني لاعتماد التعليم التربوي الاهلي ومبررات اللجوء اليه	١٦- ٢٦
٦-	المطلب الثاني: مفهوم الرقابة الادارية ومسوغاتها على التعليم التربوي الاهلي واهميته	٢٦-٣٨
٧-	الفرع الاول: مفهوم الرقابة الادارية وخصائصها	٢٧-٣٢
٨-	الفرع الثاني: أهمية التعليم التربوي الاهلي ومسوغات الرقابة الإدارية عليه	٣٢-٣٨
٩-	**الفصل الاول: احكام الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي**	٣٩-١١١
١٠-	المبحث الاول: جهات الرقابة الادارية ووسائلها	٤٠-٧٢
١١-	المطلب الاول: الجهات المختصة بالرقابة الادارية	٤٠-٥٨
١٢-	الفرع الاول: رقابة الجهات المركزية	٤١-٥١
١٣-	الفرع الثاني: رقابة الجهات اللامركزية	٥١-٥٨
١٤-	المطلب الثاني: وسائل الرقابة الادارية	٥٨-٧٢
١٥-	الفرع الأول: التفتيش الاداري	٥٨-٦٥
١٦-	الفرع الثاني: التقارير الادارية	٦٥-٧٢
١٧-	المبحث الثاني: نطاق الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي	٧٣-١١١
١٨-	المطلب الاول: الرقابة الادارية السابقة لمرحلة التأسيس	٧٣-٨٧
١٩-	الفرع الاول: الرقابة على الشروط الشكلية	٧٣-٧٩
٢٠-	الفرع الثاني: الرقابة على الشروط الموضوعية	٨٠-٨٧
٢١-	المطلب الثاني: الرقابة الادارية اللاحقة لمرحلة التأسيس	٨٨-١١١
٢٢-	الفرع الاول: الرقابة على الجوانب التعليمية	٨٨-٩٥
٢٣-	الفرع الثاني: الرقابة على الجوانب الادارية	٩٦-١٠٤
٢٤-	الفرع الثالث: الرقابة على الجوانب المالية	١٠٤-١١١

٢٥-	**الفصل الثاني: العقوبات المفروضة على المؤسسات التربوية الاهلية وضمانات مشروعيتها**	١١٢-١٧٤
٢٦-	المبحث الاول: سلطة الادارة في فرض العقوبات الادارية على التعليم التربوي الاهلي	١١٣-١٤٤
٢٧-	المطلب الاول: ماهية العقوبات الادارية	١١٣-١٢٧
٢٨-	الفرع الاول: مفهوم العقوبة الادارية وخصائصها	١١٤-١١٩
٢٩-	الفرع الثاني: ذاتية العقوبة الادارية	١١٩-١٢٧
٣٠-	المطلب الثاني: انواع العقوبات الادارية	١٢٧-١٤٤
٣١-	الفرع الاول: العقوبات الادارية المفروضة على الهيئات الادارية والتعليمية	١٢٨-١٣٦
٣٢-	الفرع الثاني: العقوبات الادارية المفروضة على نشاط المؤسسة التربوية الاهلية	١٣٦-١٤٤
٣٣-	المبحث الثاني: ضمانات مشروعية العقوبات الادارية على التعليم التربوي الاهلي	١٤٥-١٧٤
٣٤-	المطلب الاول :الضمانات الادارية	١٤٥-١٦٢
٣٥-	الفرع الاول: الضمانات الشكلية	١٤٦-١٥٥
٣٦-	الفرع الثاني: الضمانات الموضوعية	١٥٥-١٦٢
٣٧-	المطلب الثاني: الضمانات القضائية	١٦٣-١٧٤
٣٨-	الفرع الاول: الجهة القضائية المختصة بالرقابة على فرض العقوبة الادارية	١٦٣-١٧٠
٣٩-	الفرع الثاني: نطاق الرقابة القضائية	١٧٠-١٧٤
٤٠-	**الخاتمة**	١٧٥-١٨٠
٤١-	**قائمة المصادر**	١٨١-١٩٧
٤٢-	**الملخص اللغة الانكليزية**	a-b
٤٣-	**الملاحق**	

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

يعد الانسان هو المحور الرئيس في هذا الكون وكل شيء مسخر لخدمته، إلا أن ذلك غير ذي فائدة ان لم يكن الانسان متعلم وله القدرة على استيعاب واستثمار ما هو موجود حوله، فالتعليم هو إلاساس في كل شيء، وللتعليم يرجع الفضل في تطور الامم وتقدمها فالأمه المتعلمة أمة تهدف إلى أقامة العدل ونبذ الجهل، فللتعليم مكانة مهمة في كل مكان من العالم فمن خلاله يستطيع الإنسان ان يتخذ القرارات الصحيحة والصائبة، فهو يعطي المعنى لوجود الانسان، فالإنسان الخامل وغير الفعال هو عديم الفائدة لنفسه ولمجتمعه إيضاً، فالتعليم يعد عصب كل امة وركن من اركان تطور اي دولة فالدولة التي تسعى الى تطوير نفسها وتقدمها لا بد لها ان تهتم بالتعليم، فالأنسان لكي يعيش فضلاً عن حاجته إلى الاشياء المادية فهو يحتاج الى الاشياء المعنوية، ومن أهم هذه الاشياء التعليم، فالحياة هي مزيج من العلم والعمل إذ لا مكان للكسالى فيها، ويعد التعليم من الانشطة الانسانية التي تكلف الدولة نفقات عالية جدا الى درجه اصبحت العديد من الدول لوحدها غير قادرة على مواجهة التقدم العلمي والتكنولوجي ومواكبة التطورات، مما دفع لظهور القطاع الخاص وقيامه بعمل مهم وفعال في مشاركة الدولة عن طريق تقديم الخدمات التعليمية، وللتعليم التربوي الأهلي في العراق أهمية كبيرة إذ بدأ وليداً و في عهود منصرمة فهو قد بدأ بالانتشار في ظل توافر عوامل متعددة ساعدت على ذلك منها عامل الكثافة السكانية التي فرضت أعباءً على الادارة التربوية، بأن تفكر بصورة جدية في استيعاب الحاجة إلى التعليم التربوي، وكذلك لما يشكله من آفاق استثمارية تتجه لتوسيع ومشاركة قطاع خاص في العمل التربوي، وينظر الى التعليم حديثا بعده مشروعا استثماريا على خلاف ما كان عليه سابقا، إذ كان الجانب الخيري هو الطاغي في هذا الامر، وكان صاحب المال ينفق ماله على التعليم من دون ان ينظر الى مردود مالي له، و من هنا فإن هذه المبررات و غيرها تستدعي التدخل التشريعي لتفعيل عمل الادارة بواسطة الرقابة على المخرجات التعليمية الناشئة عنها بما يتوافق مع السياسة العامة في الدولة .

أهمية الدراسة وسبب اختيار الموضوع

ان نجاح وفاعلية الرقابة الادارية على التعليم التربوي بنوعيه الحكومي و الاهلي يؤدي الى نجاح التعليم في العراق بصورة عامة فضلاً عن ان للرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي عمل في جعل هذا النمط من التعليم لا يخرج عن الهدف الذي انشأ من اجله إلا وهو

تطوير التعليم ورفده بالطرق الحديثة والمتطورة ، والعمل على مساندة التعليم الحكومي في تقديم افضل الخدمات التعليمية لأفراد المجتمع ، والا يكون هذا النوع من التعليم إداة لاستغلال حاجة افراد المجتمع وحاجة إولياء الامور في تعليم ابناءهم في مؤسسات تربوية يفترض أن تقدم افضل الخدمات التعليمية التي تميزها عن غيرها، وعلى الرغم من أهمية الرقابة الادارية والعمل الذي تؤديه على نشاط المؤسسات التربوية الاهلية، إلا أن الدراسات لم تتناولها ولم تبين واقع هذه الرقابة ومدى فعاليتها على هذا الجانب المهم من التعليم ، مما دفعنا لاختيار هذا الموضوع لسد هذه الثغرة .

اشكالية الدراسة

نتيجة لتوسع الاستثمار في قطاع التعليم وانتشار التعليم الاهلي في مختلف مراحله "رياض أطفال، وتعليم أبتدائي، و تعليم ثانوي"، على نطاق واسع وبصورة كبيرة جدا، واختلاف الخدمات التعليمية التي تقدم من هذه المؤسسات ، ومدى قدرتها على استيعاب الطلبة، والاجور التي يتم استيفاؤها منهم ، ومدى كفاءة الكادر الاداري والتعليمي العامل في هذه المؤسسات، ويترتب على ما ذكر اعلاه هل ان الدولة حققت الاهداف المرجوة والتي تطمح لها، من خلال تشجيعها لهذا النوع من التعليم ، وعليه يمكن صياغة اشكالية الدراسة بمجموعة من الاسئلة وتتمثل بالاتي :-

١- ما واقع التعليم الاهلي قبل ألجامْعي في البلد متمثل بعدد طلاب هذا النوع من التعليم وما يتم استيفاءه منهم من مبالغ، والاجور ألتي تدفع للكوادر الادارية والتعليمية، وطبيعة المناهج التي تدرس ونظام الدراسة فيها ؟
٢- ما هو نطاق الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي ؟
٣- ما هي رقابة المحافظ والمديريات العامة للتربية على مؤسسات التعليم التربوي الاهلي ؟
٤- هل تستطيع الادارة التدخل في تحديد الاجور التي يتم استيفاؤها من الطلبة ؟ وهل للإدارة الحق بالتدخل في الاجور التي يتم دفعها للكوادر الادارية والتعليمية وجعلها مقاربة للرواتب التي تدفع لأقرانهم في التعليم الحكومي ؟
٥- هل انتشار المؤسسات التربوية الاهلية و منح الموافقة على انشاءها يحدث وفق خطة مدروسة ووفق ما تحتاجه المحافظة ؟

منهج الدراسة

سـيُعتمد فـي دراسـتنا هـذه مـنهج التحليـل ألمقـارن لدراسـة وتحليـل نصـوص القـانون الـواردة فـي "قـانون وزارة التربيـة العراقـي رقـم ٢٢ لسـنة ٢٠١١، وكـذلك النصـوص الـواردة فـي نظـام التعلـيم الاهلـي والاجنبـي رقـم (٥) لسـنة ٢٠١٣ والتعليمـات الملحقـة بـه"، بالمقارنـة مـع تشـريعات التعلـيم الاهلـي فـي كـل مـن الاردن ومصر .

هيكلية الدراسة

للإحاطه بالموضوع محل الدراسة وبيان مختلف جوانبه قسم الى مَبحِث تمْهيدي وفصلِين أول وثاني وخاتمه تتضمن النتائج التي توصل إليها والمقترحات، إذ خصصنا المبحث التمهيدي لبيان التعريف بالرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي والفصل الاول سنخصصه لبيان احكام الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي، في حين الفصل الثاني سنبين فيه العقوبات المفروضة على التعليم التربوي الاهلي وضمانات مشروعيتها، وننهي بحثنا بخاتمه تضمنت نتائج والمقترحات التي نرغب ان يؤخذ بها وذلك من اجل تطوير التعليم في العراق بمختلف جوانبه الحكومي والاهلي .

المبحث التمهيدي

التعريف بالرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي

المبحث التمهيدي

التعريف بالرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي

يعد التعليم عاملاً إساسياً لتقدم ورقي المجتمعات، وهو ضرورة من ضروريات الحياة ، وعن طريق التعليم ينتشر العلم وبانتشاره يجعل المجتمع مواكبا للتطورات المختلفة. ونظرا لأهمية التعليم فقد اهتمت الدول ومنها العراق اهتماما بالغا به وعدته من الحقوق الدستورية للمواطنين ونتيجة للتغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في اغلب بلدان العالم ومنها العراق، والرغبة في مواجهة هذه التغييرات، والاستمرار في تقديم الخدمات للمواطنين، ومنها الخدمات التعليمية، مما دفعها الى تشجيع الاستثمار في التعليم عن طريق إنشاء المؤسسات التربوية الأهلية من القطاع الخاص، وتقديم هذه الخدمات مقابل أجور يتم استيفاؤها من المستفيدين من هذه الخدمات ويكون ذلك تحت رقابة واشراف الدولة، واستناداً لما تقدم سندرس هذا المبحث بمطلبين، الأول مفهوم التعليم التربوي الاهلي واساسه القانوني، والثاني سنخصصه لبيان مفهوم الرقابة إلادارية على التعليم التربوي الاهلي ومسوغاتها .

المطلب الأول

مفهوم التعليم التربوي الاهلي واساسه القانوني

إن التعليم التربوي الاهلي يقترب من التعليم الحكومي من ناحية فتح المدرسة في موعد بدء الدوام في المدارس الرسمية باستثناء معاهد التقوية والتطوير الاهلية، وكذلك اعتماد العطل الرسمية والالتزام بأنظمة الامتحانات ومسك السجلات المطلوبة في المؤسسات التعليمية الرسمية، مضافاً إليها السجلات التي تنظم الحالة المالية للمؤسسة التربوية الاهلية، وتدرس نفس المناهج الدراسية الرسمية الموجودة في المؤسسات التربوية الحكومية عدا المناهج التي تضاف في المؤسسات التربوية الاهلية بموافقة وزارة التربية [١]، وأن الاختلاف بينهما فقط من ناحية جهة التأسيس والتمويل، إذ أن الهيئات التربوية الحكومية تؤسسها وتمولها الدولة، وأن موظفيها والعاملين فيها هم موظفون عموميون، إما الهيئات التربوية الاهلية فهي تؤسس وتدار من اشخاص القانون الخاص إلا أن هذا الاختلاف لا يؤثر على خضوع الهيئات التربوية الاهلية (رياض الاطفال والتعليم الابتدائي والتعليم الاساسي والتعليم الثانوي ومعاهد التعليم المساعدة

[١] ينظر المادة (١١) و(١٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٠٨) في ٢٠١٤/٣/٢.

والمهنية والتثقيفية ومدارس ذوي الاحتياجات الخاصة)[١]، إلى أشراف ورقابة الدولة ومؤسساتها إذ أن الدولة هي التي تمنح الترخيص وتتدخل في شؤون هذه الهيئات وكذلك بيان مناهجها واختصاصاتها[٢]، وان المصطلح الذي يطلق على التعليم التربوي الاهلي مصطلح متعدد التسميات فهناك من يسميه التعليم الاهلي[٣]، او التعليم الخاص[١]، واطلق عليها في كندا تسمية

---

[١] ينظر المادة (٢/اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٢] جاء في المادة (١) من تعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١٤ الخاص بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية في العراق(اولا –يمنح وزير التربية اجازة لتأسيس مدرسة اهلية باقتراح من مدير عام التعليم العام الاهلي والاجنبي الى الجهات الاتية :

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

ب–العراقيين على ان تتوفر فيهم الشروط الاتية :

١–ان لا يقل عددهم عن (٣) ثلاثة اشخاص .

٢–ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية على 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 المسائلة والعدالة .

٤–القدرة على الوفاء بالالتزامات المالية اللازمة لتأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية .

ثانيا –يمنح وزير التربية المؤسسات الاجنبية المناظرة للمؤسسات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من البند(اولا) من المادة (١) اجازة تأسيس مدرسة اجنبية بعد استحصال موافقة الاجهزة الامنية المختصة وبموافقة لجنة وزارية عليا تشكل لهذا الغرض تكون برئاسة وزير التربية وعضوية ممثل من وزارة الخارجية وممثل من احد الاجهزة الامنية لا تقل درجتهما الوظيفية عن مدير عام).

واجاء في المادة (٩) تلتزم لمدارس الاهلية بما يأتي) اولا : فتح المدرسة في الموعد المحدد لبدء الدوام في المدارس الحكومية او بعده بمدة لا تزيد عن (١٤) اربعة عشر يوما .

ثانيا : اعتماد العطل الرسمية المقررة في الدولة .

ثالثا : تطبيق تعليمات التسجيل والقبول التي تصدرها وزارة التربية اسوة بالمدارس الحكومية .

رابعا : اجراء التدريب والتأهيل بصورة مستمرة للمدرسين والمعلمين والاداريين .

خامسا : تطبيق الانظمة والتعليمات الامتحانية المطبقة في المدارس الحكومية المماثلة لها اذا كانت المدرسة تدرس المنهاج الرسمي .

سادسا : عدم فتح او تغيير مرحلة التعليم او المستوى الدراسي للمدرسة او التوسع او تغيير جنسها او اسمها او الانتقال الى مكان اخر الا بموفقة المديرية العامة للتعليم العام الاهلي والاجنبي .

سابعا : مسك السجلات المطلوبة اسوة بالمدارس الحكومية مضافا اليها السجلات التي تنظم الحالة المالية للمدرسة .

ثامنا : ان يكون لها مجلس ادارة وهيئة ادارية)

[٣] ينظر المادة (٢) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي في العراق رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

مدارس الدستور و تدار من الشركات العامة او الخاصة[٢]، ومهما اختلفت التسميات فإن للتعليم التربوي الأهلي أهمية خاصة في تطور العلم والمعرفة، وادخال طرق جديدة وحديثة في التعليم، وانطلاقا من هذه الأهمية سوف نبين المقصود بالتعليم التربوي الأهلي في الفرع الأول وبيان الاساس القانوني لاعتماد التعليم التربوي الاهلي ومبررات اللجوء إليه في الفرع الثاني

الفرع الأول

تعريف التعليم التربوي الاهلي

إن الدولة وعن طريق المبالغ الضخمة التي ترصدها لإصلاح التعليم لا يمكن ان تتمكن من الوفاء بمتطلبات العملية التعليمية جميعها وخاصة بعد الزيادة الكبيرة في اعداد السكان الأمر الذي يتطلب ان تتكاتف كل الجهود والعمل على اسهام القطاع الخاص في أنشاء المؤسسات التعليمية الخاصة وبالمواصفات التي تضعها وزارة التربية، وتهدف الدول من تشجيع انتشار هذا النوع من المؤسسات التربوية الى التوسع في دراسة اللغات الاجنبية والارتقاء النوعي في التعليم فضلاً عن لما هو مقرر من مناهج رسمية من الجهات المختصة وتنشئة الاجيال، و تسعى الدول الى تطوير التعليم وادخال اساليب حديثة فيه والعمل على رفع الكفاءة التعليمية، ورفد سوق العمل بالطاقات العلمية ، واستنادا لما تقدم سندرس معنى التعليم التربوي الاهلي أولاً، وبيان التكييف القانوني للتعليم التربوي الاهلي ثانيا .

أولاً : معنى التعليم التربوي الاهلي

إن معنى التعليم التربوي الاهلي أو الخاص كما يسميه بعضهم معنى واسع وشامل إذ لا يمكن حصره حصرا دقيقا شاملا اذ عرف التعليم الاهلي بعده تعاريف ومن ثمة لا بد لنا من الوقوف على المعنى اللغوي، و الاصطلاحي، ثم بيان موقف المشرع العراقي من تعريف التعليم الاهلي، وبما أن التعليم التربوي الاهلي (الخاص) يتكون من ثلاث كلمات هي (تعليم ، تربوي ، اهلي او خاص) سنبين فيما يأتي المعنى اللغوي لكل كلمة منفردة، إذ أن المقصود بالتعليم لغةٍ، أن التعليم في اللغة يأتي من الفعل علم و يقال تعلم بمعنى أعلم ويقال تعلم الشيء تعليما

---

[١] ينظر نص المادة (١) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل المنشور في الجريدة الرسمية الاردنية بالعدد (٩٧٨١) في ٢٠١٦/٣/١ .و المادة (٥٤) من قانون التعليم المصري رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ المعدل (الباب السادس) المنشور بالجريدة الرسمية المصرية بالعدد (٣٤) في ٢٠ أغسطس ١٩٨١.

[2] Erika Shaker ,Charter Schools Expedite Privatization of Educationhttps : //www.policyalternatives.ca تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٦ الساعة ١١:٢٤ صباحا

[١]، وقوله تعالى (عَلّمَ آدَمَ الْاسْمَاءَ كُلَّهَا) [٢]، وقوله تعالى (اقرأ باسم ربك الذي خلق * خلق الانسان من علق * اقرأ وربك الاكرم * الذي علم بالقلم * علم الانسان مالم يعلم) .[٣] اما المقصود بالتربية لغةٍ "مادة ر ب و ، ر ب ب " ، ربّى وليهُ الولد وتعهدهُ بما يغذيه ويؤدبهُ[٤]، في حين يقصد بالخاص وهو شيء محدد عكس العام إذ يقال ان فلان خاص لفلان اي منفرد له [٥]، الخاص شيء محدد عكسه عام مثل مدرسة خاصة أو سيارة خاصة [٦]، ويقصد الاهلي لغةٍ؛ " الاهلُ أهل الرجل وأهل الدار ، وأهل الرجل عشيرته وذو قرباه والجمع اهلون وآهال واهلانُ "[٧] ، وان الاهلية اسم مؤنث منسوب إلى أهل مثل مدرسة اهلية.[٨]

أما المعنى الاصطلاحي إذ يطلق لفظ التعليم عادة "على الدراسة التي يتلقاها الافراد الناشئين في المؤسسات التعليمية وهي عملية تهدف الى ١- تزويد المتعلمين بحصيلة معينة من العلم والمعرفة في مجال معين ٢- اعداد المتعلمين فكريا واجتماعيا وعقليا ٣-تاهيل المتعلمين للحياة العملية وذلك عن طريق اكسابهم المهارات المطلوبة والمناسبة لممارسة حرفه او مهنة معينه ".[٩]

عند الرجوع إلى الدراسات العديدة لم نجد هناك تعريفاً جامعاً مانعاً للتعليم التربوي الاهلي إذ عرفه بعضهم بإنه؛" السياسة التي تهدف الى جعل التعليم خاصاً وليس حكومياً بمعنى ان يسمح بأنشاء مدارس مملوكة لأفراد او شركات او هيئات غير حكومية لا يكون هدفها الاساس التربح ولا يمنع هذا أن يكون لها عائدها الاقتصادي للقائمين على إنشائها والاستثمار

---

[١] محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣ ، ص ٤٥٢.

[٢] القران الكريم سورة البقرة آية (٣١).

[٣] القران الكريم سورة العلق ايات (١-٥).

[٤] د. فاروق عبدة فلية و د احمد عبد الفتاح الزكي ، معجم ومصطلحات التربية لفظا واصطلاحا ، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر ، الاسكندرية – مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٧.

[٥] المعلم بطرس البستاني ، محيط المحيط ، مؤسسة جواد للطباعة ، بيروت ، ١٩٧٧ ، باب الخاء.

[٦] المعجم العربي الاساسي ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، باب الخاء .

[٧] ابن منضور ، لسان العرب ، دار المعارف ، ص ١٦٣.

[٨] معجم اللغة العربية المعاصر منشور على الموقع الالكتروني https://www.almaany.com/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/١٤ الساعة ٧:٢٦ م.
ويعرف القاموس الامريكي التعليم الخاص بأنه " التعليم المقدم من مدرسة ابتدائية أو ثانوية تديرها وتدعمها الأفراد أو شركة وليس حكومة أو هيئة عامة "
American Heritage® Dictionary of the English Language, 5th Edition
Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company 2011

[٩] د. مدحت ابو النصر ، الخدمة الاجتماعية في المجال المدرسي ، المجموعة العربية للتدريب والنشر ، ط١، القاهرة – مصر ، ٢٠١٧ ، ص٢٢.

فيها وأن تستهدف هذه المدارس الاهداف نفسها التي تقصدها المدارس الحكومية " [١]، عند الاطلاع على التعريف أعلاه نجد انه عرف التعليم الخاص من جانب اقتصادي، بمعنى أن الغرض من إنشاء المؤسسات التربوية الاهلية (الخاصة) هو؛ لغرض تقليل النفقات التي تنفقها الدولة على قطاع التعليم، وإنها مشروعا استثماريا، وهذا حسب وجهة نظرنا المتواضعة غير كافٍ إذ لم يكن هذا الهدف هو الجانب الوحيد لأنشاء هذه المؤسسات وانما الغرض المنشود من انشاء المؤسسات التربوية الأهلية يجب ان يكون للتطوير وادخال اساليب وطرق حديثة، واحداث طفرة نوعيه في مجال التعليم. وعرف ايضا بإنه " كل مدرسة خاصة أو منشأة غير حكومية تقوم اصلا او بصفة فرعية بالتعليم او بالأعداد المهني والفني قبل مرحلة التعليم الجامعي، من اجل مشاركة الدولة في تقديم الخدمات التعليمية وتخفيف العبء وتوجيه الاسر القادرة على نفقات التعليم نحو المدارس الخاصة ".[٢] أن هذا التعريف أشار إلى أن التعليم الخاص هو فقط من حق الأسر الميسورة الحال ومن ثمة قد خالف مبدأ تكافأ الفرص التعليمية، و المساواة بين مختلف افراد المجتمع، في الحصول على العلم والمعرفة. ومنهم من عرف التعليم الخاص بإنه؛ " هو تعليم يملك مدارسه افراد او هيئات غير حكومية ويؤدي احد الوظائف التي يقوم بها التعليم العام أو الفني ولكنه يتقاضى مصروفات من التلاميذ ويلتحق بذلك التعليم من يريدون التعليم على مستوى خاص لا يتحقق في المدارس المجانية "[٣]، ولنا ملاحظة بخصوص هذا التعريف فضلاً عن ما ذكر بخصوص التعريف السابق إنه خص بالذكر المدارس فقط من دون ذكر المؤسسات التعليمية الأهلية الاخرى كرياض الاطفال او معاهد التعليم المساعدة وغيرها من المؤسسات الاهلية التي تقدم خدمات تعليمية [٤].

ومما تقدم يثار تساؤل في هذا الشأن وهو؛ هل ان المشرع العراقي بين المقصود بالتعليم الاهلي (التعليم قبل الجامعي او التعليم التربوي الاهلي) مقارنة بالقوانين الاخرى كالقانون المصري والاردني ؟

نجد ان المشرع المصري في قانون التعليم رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل (الباب السادس) إذ عرف التعليم الخاص بالنص على " تعتبر مدرسة خاصة كل منشأة غير حكومية

---

[١] د. نبيل سعد خليل ، خصخصة التعليم – رؤية مستقبلية ، ط١ ، دار ومكتبة الاسراء للطبع والنشر والتوزيع، والتوزيع، طنطا – مصر ،٢٠٠٦، ص١٣ .

[٢] د. مصطفى السيد دبوس ، تثمين خدمات الدولة في اطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات – دراسة تحليلية ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط١ ، ٢٠١٩ ، ٢٤١.

[٣] د. فاروق عبد فلية و د احمد عبد الفتاح الزكي ، مصدر سابق ، ص ١١٢.

[٤] المادة (٢) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

تقوم اصلا او بصفة فرعية بالتعليم او الاعداد المهني والفني قبل مرحلة التعليم الجامعي، ولا تعتبر مدرسة خاصة :

١- دور الحضانة التي تشرف عليها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .
٢- المدارس التي تنشئها الهيئات الاجنبية التي يقتصر التعليم فيها على غير المصريين من ابناء العاملين في السلكين الدبلوماسي والقنصلي الاجنبي وغيرهم من الأجانب .

المراكز او المعاهد الثقافية التي تنشئها دولة اجنبية او هيئة دولية استنادا لاتفاقية ثقافية مع جمهورية مصر العربية ، ينص فيها على معاملة خاصة لهذه المراكز او المعاهد ".[١] وكذلك المشرع الاردني بين المقصود بالمؤسسات التعليمية الخاصة وذلك بأنها " كل مؤسسة تعليمية غير حكومية مرخصة تطبق المناهج والكتاب المدرسي المقرر في المؤسسات التعليمية الحكومية"،[٢] وعرف المشرع السوري المؤسسات التعليمية الخاصة بأنها " كل مؤسسة تعليمية غير حكومية قطاع خاص وتشمل رياض الاطفال والتعليم الاساسي والتعليم الثانوي العام والتعليم الشرعي والمخابر اللغوية ومدارس ذوي الاحتياجات الخاصة ".[٣]

اما فيما يخص المشرع العراقي فعند الاطلاع على القوانين والانظمة النافذة الخاصة بالتعليم الاهلي قبل الجامعي ومنها قانون وزارة التربية النافذ رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ وكذلك نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ والتعليمات الملحقة به لم تشر الى تعريف مانع جامع حول المقصود بالتعليم التربوي الاهلي.[٤]

---

[١] المادة (٥٤) الباب السادس (التعليم الخاص بمصروفات) من قانون التعليم المصري رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٢] المادة (٢) من قانون التربية والتعليم الاردني لسنة ١٩٩٤ المعدل المنشور بالجريدة الرسمية الاردنية بالعدد (٣٩٥٨) في ١٩٩٤/٤/٢ .

[٣] المادة (١) من التعليمات التنفيذية للمرسوم التشريعي رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ حول تنظيم المؤسسات التعليمية الخاصة للتعليم ما قبل الجامعي في الجمهورية العربية السورية . علما بأن المقصود بالمخبر اللغوي الوارد في التعريف اعلاه وحسب نص المادة (١) من التعليمات التنفيذية لتفسر المرسوم التشريعي اعلاه بأنه (المؤسسة التعليمية الخاصة التي تقيم دورات لتعليم اللغات الاجنبية غير المحلية ، او المواد التعليمية من خلال دورات لا تتجاوز مدة كل منها ستة اشهر) .

[٤] ينظر قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢٠٩) في ٢٠١١/٩/١٩ و نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ و والتعليمات الملحقة به . علما ان المشرع العراقي قد عرف المدارس أو المعاهد الاهلية إذ عرفها في القانون الملغى ولم يعرفها في القوانين النافذة ففي المادة الاولى من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ الملغى بين المقصود بالمعهد او المدرسة الاهلية وذلك

يمكن تعريف التعليم التربوي الأهلي بإنه (كل مؤسسة غير حكومية تقوم بأي نوع من انواع التعليم قبل الجامعي الخاص أو العام أو الفني مقابل اجور معينة تفرض على الطالب الذي يريد الانضمام الى هذا التعليم أو بدون اجر، ويكون من شأن هذه المؤسسات تطوير التعليم وادخال اساليب جديدة غير موجودة في التعليم الحكومي ، وان يكون تحت اشراف جهة حكومية مختصة).

ثانيا : التكييف القانوني للتعليم التربوي الاهلي

لعل من اصعب واعقد الامور التي تواجه البحث القانوني هي تكييف وضع معين من الاوضاع القانونية، وكما ذكرنا سابقا بأن المؤسسات التربوية الاهلية تقوم بتقديم خدمة عامة للأفراد وهي خدمة التعليم ومساعدة الدولة في تطوير وادارة مرفق التعليم، وعند الرجوع الى القانون المصري والاردني والعراقي نجد أن الاشخاص الذين يحق لهم إنشاء المؤسسات التربوية الأهلية، أما اشخاص طبيعية أو اشخاص معنوية ففي القانون المصري يمنع على الشخص الطبيعي أن يكون صاحب مدرسة خاصة وأن يكون صاحب المدرسة الخاصة شخصا اعتباريا فقط [١]، أما في الاردن والعراق إذ نجد أن الاشخاص الذين يحق لهم إنشاء المؤسسات التربوية الأهلية هم الاشخاص الطبيعية والمعنوية على حد سواء وهذا ما اشار اليه نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل [٢]، وكذلك نظام التعليم الاهلي والاجنبي العراقي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ و تعليمات (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية وتعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المعاهد الاهلية وتعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس رياض الاطفال الاهلية [٣].

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد هو هل تتمتع المؤسسات التربوية الاهلية بالشخصية المعنوية ؟

بالنص على " يقصد بالمعهد او المدرسة الاهلية المؤسسة التي ينشؤها مواطنون عراقيون وتدار من قبلهم وتستمد ماليتها من جهات عراقية اهلية او حكومية او من كلتيهما " ينظر المادة (١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ الملغي .

[١] المادة (٥٨) من قانون التعليم المصري رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ المعدل (يشترط في صاحب المدرسة الخاصة ما يأتي – ان يكون شخصا اعتباريا متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية .....) .

٢) ينظر المادة (٢) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٣] المادة (٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

فكما هو معلوم أن المقصود بالشخصية المعنوية هي؛ " مجموعة من الاشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك، أو مجموعة من الاموال تخصص لتحقيق غرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وينظر اليها ككتلة مجردة عن الاشخاص الادميين او العناصر المالية المكونة لها "[١] وتعرف الشخصية المعنوية إيضاً تعريفاً قصيراً؛ "بأنها مركز للمصالح المحمية قضائيا " [٢]، وعند الرجوع الى القانون المدني العراقي نجد إنه أشار إلى الاشخاص المعنوية وهي كل من " أ – الدولة . ب الادارات والمنشأة العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها . ج– الالوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها . هـ – الاوقاف . و – الشركات التجارية والمدنية الا ما استثني منها بنص في القانون . ز– الجمعيات المؤسسة وفقا للأحكام المقررة في القانون . ح – كل مجموعة من الاشخاص أو الاموال يمنحها القانون شخصيه معنوية " [٣]، أما بخصوص الشروط الواجب توفرها في الشخص المعنوي تتمثل بالأتي :–

١– إن تكون هناك مصالح مستقلة عن مصالح الاشخاص المكونين لهذا الشخص المعنوي وهذه المصالح يجب أن تكون مشروعه وممكنه ومعينة .

٢– إن تكون هناك ارادة تتولى ادارة هذه المصالح وتنظيمها في ضوء ما يحدده النظام القانوني لهذا الشخص المعنوي. [٤]

واستنادا لما تقدم وعند الرجوع الى المشرع المصري نجد انه حصر تأسيس المدارس الخاصة بالشخص الاعتباري من دون الطبيعي، أما بالنسبة للمدارس الخاصة التي انشئها اشخاص طبيعيين قبل نفاذ قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة١٩٨١ المعدل فتبقى على حالها وتستمر بالعمل مادام مؤسسها على قيد الحياة .[٥]

---

[١] د. علي محمد بدير و د مهدي ياسين السلامي ود عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ص ٨٢.

[٢] د. محمد جمال مطلق الذنيبات ، الوجيز في القانون الاداري ، ط١، الاصدار الاول ، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٩ .

[٣] المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٠١٥) في ١٩٥١/٩/٨.

[٤] د. علي محمد بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص ٨٧.

[٥] المادة (٥٨) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل التي تنص على (يشترط في صاحب المدرسة الخاصة ما يأتي :

اما المشرعين الاردني والعراقي خلاف المشرع المصري فالمشرع الاردني سمح للأشخاص المعنوية والطبيعية على حد سواء انشاء المؤسسات التعليمية الخاصة [١]، والمشرع العراقي في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد ان الجهات التي يحق لها تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية هي النقابات والجمعيات العلمية والمؤسسات الاهلية ذات النفع العام المعترف بها قانونا التي تنص انظمتها الداخلية على تأسيس مثل هذه المؤسسات فضلاً عن الاشخاص الطبيعيين [٢].

يفهم مما ذكر سابقاً؛ أن المؤسسات التربوية الاهلية بذاتها لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، إلا إذا نص القانون على ذلك، وأن هناك اشخاصا معنوية قد خولها القانون تأسيس المؤسسات التربوية الاهلية اي بمعنى ان الشخصية المعنوية للنقابات والجمعيات المخولة بتأسيس المؤسسات التربوية الاهلية هي التي تدخل في ميدان التعليم ومن ثمة فالمؤسسات التربوية الاهلية المنشأة من هذه الجمعيات والنقابات تكون شخصيتها المعنوية ممتزجة مع الشخصية المعنوية للنقابة أو الجمعية التي تؤسسها ، وفي حالة وجود نزاع امام القضاء فتقام الدعوى على الجمعية أو النقابة المنشأة لهذه المؤسسات، والسؤال الذي يثار هنا اذا كانت شخصية المؤسسات التربوية الاهلية ممتزجة مع شخصية النقابة أو الجمعية التي تنشئها فما هي شخصية المؤسسات التربوية الأهلية التي تؤسس من الاشخاص الطبيعيين ؟ عند الرجوع الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وكذلك القانون المدني العراقي رقم (٤٠)

- ان يكون شخصا اعتباريا متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية .
- ان يكون قادرا على الوفاء بالتزامات المدرسة المالية وفقا للشروط الاخرى التي يصدر بها قرار من وزير التعليم .

على انه بالنسبة للمدارس القائمة وقت صدور هذا القانون ولا يملكها اشخاص اعتباريون تعتبر مرخصا لها بالعمل طوال مدة بقاء صاحبها على قيد الحياة) .

[١] المادة (٢) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل تنص على (يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا النظام المعاني المخصصة لها ادناه مالم تدل القرينة على غير ذلك :

..... المؤسس : الشخص الطبيعي او المعنوي الذي يملك المؤسسة .

التأسيس : انشاء المؤسسة او توسيعها وفقا لأحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه .....).

[٢] المادة (٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ التي تنص على (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 .....).

لسنة ١٩٥١ المعدل نجد أن المؤسسات التربوية الأهلية التي يؤسسها الاشخاص الطبيعيين لا تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أذا نص القانون على ذلك .[١] الا انها يمكن ان تتمتع بالشخصية المعنوية بالاستناد الى قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل بأعتبارها شركات اشخاص بعد استكمال الاجراءات التي ينص عليها هذا القانون، اذ نصت المادة (٢٢) منه على "تكتسب الشركة الشخصية المعنوية من تاريخ صدور شهادة تأسيسها...." [٢]، وبعد منح المؤسسات التربوية الاهلية الشخصية القانونية يترتب على ذلك مجموعة من النتائج أهمها وجود شخص قانوني جديد يختلف عن الاشخاص الذين قاموا بتأسيسه وتكون له اهلية القيام بالتصرفات القانونية في الحدود التي بينها الاساس القانوني، وكذلك وجود شخص معنوي مستقل بذاته وله ذمه مالية مستقلة عن الاشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه او يمارسون العمل باسمه[٣]، وحسب القواعد العامة يكون مسؤولا مدنيا عن الاضرار التي تلحق بالغير بسبب الاعمال الخاطئة التي ترتكب من العاملين في هذه المؤسسة سواء كان كادر تعليمي أم اداري [٤]، وكذلك يكون للمؤسسة التربوية الاهلية بعد منحها الشخصية المعنوية وحسب القواعد العامة الحق في التقاضي سواء كانت الدعوى مقامة عليها أم كانت مقامه من قبلها ضد الغير.[٥]

وبعد ان بينا امكانية تمتع المؤسسة التربوية الاهلية بالشخصية المعنوية من عدمه، وتوصلنا إلى نتيجة وهي بأن المؤسسات التربوية الاهلية التي تنشئها الجمعيات والنقابات، تكون شخصيتها المعنوية ممتزجة بالشخصية المعنوية للنقابة او الجمعية التي تنشئها، من دون التي تؤسس أو تنشأ من الاشخاص الطبيعيين إلا انها يمكن ان تكتسب الشخصية المعنوية بالاستناد الى قانون الشركات النافذ بأعتبارها شركات اشخاص بعد استكمال الاجراءات التي ينص عليها القانون، وبينا أهم النتائج التي تترتب على منح المؤسسة التربوية الاهلية الشخصية المعنوية، بقى لدينا سؤال اخر وهو هل ان المؤسسات التربوية الاهلية مؤسسات عامة أم مؤسسات خاصة ذات نفع عام ؟

---

[١] ينظر نص المادة (٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وكذلك المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .

[٢] ينظر نص المواد (١٣ و١٧و١٨و١٩و٢٠و٢١و٢٢) من قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل .

[٣] د. علي محمد بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

[٤] ينظر نص المادة (٤٨) فـ(١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .

[٥] ينظر نص المادة (٤٨) ف (٥) من القانون المدني العراقي.

للإجابة على هذا السؤال لابد لنا من بيان المقصود بكل من المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة ذات النفع العام ، إذ عرفت المؤسسة العامة في فرنسا بأنها " شخص متخصص من اشخاص القانون العام يتمتع بالاستقلال المالي والاداري ".[١]

في حين المقصود بالمؤسسات الخاصة ذات النفع العام؛ " هي كل مؤسسة أو جمعية تهدف الى تلبية احدى احتياجات المجتمع ".[٢]

ولبيان معيار التفرقة بين هذين النوعين من المؤسسات نجد ان محكمة التمييز الفرنسية هي الجهة الاولى التي فرقت بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام وذلك بقرارها الصادر في ١٨٥٦/٣/٥، إذ عدت الاولى جزءاً من الادارة ومن ثمة هي شخصا من اشخاص القانون العام، في حين الثانية هي مجموعات خاصة وهي من اشخاص القانون الخاص، وتأثر المشرع الفرنسي بهذا التفريق وقد اعتمده في القانون الصادر في ١٨٦٢/٢/٢١، إلا أن الفقه الاداري أو الاجتهاد لم يتوصل إلى معيار حاسم للتفرقة بين هاتين المؤسستين على الرغم من

---

[١] د. هيام مروة ، القانون الاداري الخاص ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٩ .

وعرفت والمؤسسة العامة ايضا بأنها (عبارة عن مصلحة او مجموعة مصالح عمومية ادارية اعترف لها الشارع بالشخصية المعنوية دون اشتراط تحديد نشاطها بدائرة معينة من دوائر الدولة على سبيل الالزام كما في الاشخاص الاقليمية) د. عبد الله اسماعيل البستاني ، مذكرات اولية في القانون الاداري ، مطبعة الرابطة ، بغداد، ١٩٥٠ ، ص ٤٠.

وعرفت ايضا بانها (اسلوب من اساليب ادارة المرافق العامة ، ويتميز هذا الاسلوب بكون المرفق يدار بواسطة هيئة عامة تتمتع بنوع من الاستقلال نتيجة منح الشخصية المعنوية لذلك المرفق وذلك لتسهيل تأدية وظيفته على اكمل وجه وهذا الاستقلال يجعل من المؤسسة العامة نوعا من اللامركزية المرفقية) د. علي محمد بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص ٩٧.

وتكيف المؤسسة العامة قانونا (هي مرافق عامة وقراراتها قرارات ادارية وعمالها موظفون عموميون وعقودها ادارية اذا توفرت فيها اركان العقد الاداري) د. حامد الشريف ، مبادئ الفتاوى الادارية ، الجزء الاول ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١٥٩

[٢] د. هيام مروة ، مصدر سابق ، ص ٦٣.

وعرفت ايضا بانها (المؤسسات التي يكون هدفها تحقيق نفع عام على النحو الذي يقره القانون ، حتى وان كانت غير داخلة في تكوين التنظيم القانوني) ايمان حايف محمد ، حق مؤسسات التعليم العالي الاهلي في مساءلة الاساتذة العاملين لديها في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة القادسية _ كلية القانون ، ٢٠١٨، ص١٧.وان التكييف القانوني للمؤسسة الخاصة ذات النفع العام هو (مؤسسة خاصة ذات نفع عام ، وان قيامه على مرفق عام وتمتعها بالشخصية الاعتبارية مستقلة لا يجعل منه مؤسسة عامة) د.حامد الشريف ، المصدر السابق، ص ١٥٩.

تعدد المعايير المبتكرة. [١] واستنادا الى ما تقدم فان أهم معايير التفرقة بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام والتي تتمثل بالاتي :-

١- اذا وجد نص قانون يشير إلى أن مؤسسة معينة بأنها مؤسسة عامة أو مؤسسة ذات نفع عام فيجب العمل بهذا النص وتطبيقه .
٢- اما في حالة غياب النص فننظر الى الجهة التي قامت بتأسيس المؤسسة فاذا كانت هذه الجهة الافراد أو الجمعيات عدت هذه المؤسسة ذات منفعة عامة، اما اذا كانت هذه الجهة هي الدولة او احدى الوحدات الادارية الاخرى فهي مؤسسة عامة .
٣- في حالة عدم التوصل بالطريقتين السابقتين لمعرفة فيما اذا كانت المؤسسة عامة او مؤسسة ذات نفع عام، فننظر الى الجهة التي تكون بيدها الكلمة في تسيير الامور فان كان الافراد فهي مؤسسة ذات نفع عام ، وان كانت السلطات العامة فهي مؤسسة عامة.[٢]
٤- معيار التمتع بامتيازات السلطة العامة وكذلك طريقة الانضمام إلى المؤسسة فضلاً عن الغرض الذي تتوخاه المؤسسة.[٣]

وازاء ما ذكر لا بد لنا من بيان هل ان المؤسسات التربوية الاهلية هي مؤسسات عامة ام مؤسسات خاصة ذات نفع عام ؟ عند الرجوع الى القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ (المعدل) وخاصة المواد التي نظمت احكام المؤسسات الخاصة ذات النفع العام ومنها نص المادة (٥٦) الفقرة (١) التي تنص على " المؤسسات التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة يجوز بناء على طلبها ان تعد من المنافع العامة بمرسوم يصدر بالموافقة على انظمتها ".[٤] وكذلك عند الرجوع نظام التعليم الاهلي والاجنبي والتعليمات الملحقة به نجد ان الجهات التي يكون لها الحق بتأسيس المؤسسات التربوية الاهلية هي الاشخاص المعنوية مثل النقابات والجمعيات العلمية والمؤسسات الاهلية ذات النفع العام المعترف بها قانونا والتي تنص انظمتها الداخلية على تأسيس مثل هذه المؤسسات وكذلك الاشخاص الطبيعيين.[٥] ومما تقدم نجد ان المشرع العراقي لم ينص صراحة على عد المؤسسات التربوية الأهلية لا مؤسسات عامة ولا مؤسسات

---

[١] د. وليد حيدر جابر ، طرق ادارة المرافق العامة – المؤسسة العامة والخصخصة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩ ،ص ٥٧و ٥٩.

[٢] د. علي محمد بدير واخرون ، المصدر السابق ، ص ١٠٠.

[٣] د. وليد حيدر جابر ، مصدر سابق ، ص ٥٩ .

[٤] ينظر نص المادة (١/٥٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

[٥] ينظر نص المادة (١/ثانيا) والمادة (٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

خاصة ذات نفع عام إلا أنه نتيجة للمعايير التي تمتاز بها المؤسسات الخاصة ذات النفع العام ومن هذه المعايير أن العقود التي تبرمها تخضع لأحكام القانون الخاص والمحاكم المدنية هي المختصة في فض نزاعاتها مع العاملين معها، وأن عمالها يرتبطون مع المؤسسة بعقود عمل فضلاً عن أن المسؤولين على هذه المؤسسات لا يملكون حق اصدار القرارات الادارية بالمعنى القانوني لهذه القرارات[١]، نجد أن بعض المؤسسات التربوية الاهلية هي مؤسسات خاصة ذات نفع عام إذ أن القطاع الخاص هو من قام بأنشائها سواء كانوا اشخاصا طبيعيين أم معنويين تقوم بتقديم الخدمات التعليمية لأفراد المجتمع في حين نجد أن بعض من المؤسسات التربوية الأهلية لا يمكن عدها مؤسسات خاصة ذات نفع عام وخاصة تلك التي أونشئت من اشخاص معنوية عامة مثل النقابات والجمعيات العلمية [٢]، هذا من جانب ومن جانب اخر لا يمكن اضفاء صفة النفع العام على المؤسسات التربوية الأهلية جميعها كون اضفاء هذه الصفة يتوقف على الغرض من هذه المؤسسات والذي يجب ان يكون تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات التعليمية لأفراد المجتمع كافة في حين نجد ان الكثير من المؤسسات التربوية الاهلية غرضها الاساس هو تحقيق الربح .

الفرع الثاني

الاساس القانوني لاعتماد التعليم التربوي الاهلي ومبررات اللجوء اليه

لقد توسعت مشاركة القطاع الخاص في التعليم، وخاصة في السنوات الاخيرة وذلك لمواجهة التزايد الملحوظ في اعداد طالبي التعلم، وكذلك المساهمة مع الدولة في تقديم الخدمات التعليمية، وهذا يتطلب منا بيان الاساس القانوني لاعتماد التعليم التربوي الاهلي، وماهي المبررات التي دفعت الدولة الى السماح للقطاع الخاص بالمساهمة بتقديم الخدمات التعليمية، وذلك عن طريق انشاء المؤسسات التربوية الاهلية، لذلك سندرس في هذا الفرع بيان الاساس الدستوري والتشريعي لاعتماد التعليم التربوي الاهلي، اولاً وبيان مبررات اللجوء الى التعليم التربوي الاهلي ثانيا .

---

[١] د. علي محمد بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

[٢] ينظر نص المادة (٦) من قانون الجمعيات العلمية رقم ٥٥ لسنة ١٩٨١ والتي تنص على (أ – تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية عند تسجيلها لدى الوزارة . ب – للجمعية ان تتملك الاموال والعقارات لتحقيق اغراضها).

أولاً : الاساس الدستوري والتشريعي لاعتماد التعليم التربوي الاهلي

إن التعليم يعد من الحاجات القابلة للتجزئة؛ اي انه بالإمكان قيام القطاع الخاص بمشاركة الدولة في تقديم خدمات التعليم، وذلك عن طريق انشاء المؤسسات التربوية الاهلية (التعليم قبل الجامعي) و أن التعليم؛ هو الخدمة الوحيدة التي نصت الدساتير على مجانيتها صراحة[١]، إذ نجد المشرع المصري نص على " ٠٠٠٠٠ والتعليم الزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها ، وتكفل الدولة مجانيةُ بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية ، وفقا للقانون ٠٠٠٠٠٠ "،[٢] والمشرع الاردني نص ايضا على مجانية التعليم " التعليم الاساسي الزامي للأردنيين وهو مجاني في مدارس الحكومة "[٣] ، وفي العراق ايضا نجد أن الدستور العراقي نص على " اولا : التعليم عامل اساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة ، وهو الزامي في المرحلة الابتدائية ، وتكفل الدولة مكافحة الامية . ثانيا : التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحله .٠٠٠٠٠٠ " [٤].

واستنادا لما تقدم نجد أن الاصل في التعليم مجانيته، إلا أنه بسبب ازدهار التعليم الخاص وأقبال الاهالي على الحاق ابنائهم في المؤسسات التربوية الاهلية رغبة منهم في تلقي ابنائهم للتعليم بوسائل حديثة، ومتطورة مما دفع المشرع الى استحداث قواعد قانونية نظمت التعليم الاهلي أو الخاص كما تسمية بعض التشريعات[٥]، والسؤال الذي يثار هنا ما هو الاساس الدستوري والتشريعي لاعتماد التعليم التربوي الاهلي ؟

من التشريعات المقارنة التي نصت على التعليم الخاص نجد ان المشرع المصري أشار إلى التعليم الخاص في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٩) منه الفقرة الاخيرة التي نصت على ان " تشرف الدولة على التعليم لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية "إذ ان هذا النص قد جاء بعبارة واضحة بالاعتراف بالتعليم الخاص وعليه يمكن القول أن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ قد جاء لينظم واقع اجتماعي يتمثل بوجود المدارس الخاصة ، وهذا يعني أن الاصل هو مجانية التعليم عن طريق تبني الدولة

---

[١] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ص١٩٩.

[٢] ينظر نص المادة (١٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

[٣] ينظر المادة (٢٠) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .

[٤] ينظر نص المادة (٣٤/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

[٥] ينظر نص المادة (٥٤) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

للعملية التعليمية برمتها [١]. و نجد ان قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل قد اشار في الباب السادس منه الى التعليم الخاص، واعد المدرسة الخاصة" كل منشأة غير حكومية تقوم اصلا او بصفة فرعية بالتعليم أو الاعداد المهني والفني قبل مرحلة التعليم الجامعي ولا تعتبر مدرسة خاصة ...."[٢]، وأشار القانون بإن الغرض من انشاء المدارس الخاصة؛ هو لتحقيق هدف أو اكثر من الاهداف التي تتمثل بتحقيق المعاونة في مجال التعليم الاساس أو الثانوي (العام والفني) وفق المناهج والخطط المقررة في المدارس الرسمية المناظرة، وكذلك دراسة لغات اجنبية والتوسع فيها بجانب المناهج الرسمية المقررة فضلاً عن دراسة مناهج خاصة على وفق ما يقرره وزير التعليم بعد موافقة المجلس الاعلى للتعليم[٣]، أما بخصوص الشروط الواجب توفرها بصاحب المدرسة الخاصة فقد اشار قانون التعليم المصري الى مجموعة من الشروط تتمثل بان يكون هذا الشخص اعتباريا ومتمتعا بالجنسية المصرية وان يكون قادرا على الوفاء بالتزامات المدرسة المالية ، اما بخصوص المدارس الخاصة التي لا يمتلكها اشخاص اعتباريون وقت صدور قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، فأنها تعد مرخصا لها بالعمل طوال مدة بقاء صاحبها على قيد الحياة.[٤] و اشار قانون التعليم المصري إلى أن طلب أنشاء المدرسة الخاصة يقدم إلى المديرية التعليمية بالمحافظة المختصة، وقبل بدء الدراسة بأربعة اشهر على الاقل، وعلى المديرية التعليمية ان تدرس الطلب في ضوء التخطيط العام للتعليم، واحتياجات المحافظة، واخطار مقدم الطلب بقبول طلبه أو رفضه، مع بيان الاسباب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب.[٥]

اما المشرع الاردني إذ لم ينص صراحة على التعليم الاهلي، وأنما أشار إلى ذلك بصورة ضمنية من خلال النص على " التعليم الاساسي الزامي للأردنيين وهو مجاني في مدارس الحكومة " [٦]، وهذا يعني بأن التعليم في غير مدارس الحكومة ليس مجانيا وهذا ما اشار اليه قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل. [٧]

---

[١] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ،ص ٢٢٧.

[٢] ينظر نص المادة (٥٤) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٣] ينظر نص المادة (٥٥) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٤] ينظر نص المادة (٥٨) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٥] ينظر نص المادة (٥٩) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٦] ينظر نص المادة (٢٠) من الدستور الاردني ١٩٥٢ المعدل.

[٧] ينظر نص المادة (٣١) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

أما في العراق تاريخيا تعد شعوب وادي الرافدين اول الشعوب التي عرفت القراءة والكتابة، وكذلك سن القوانين والتشريعات، ويعد العراق البلد الرائد في هذا المجال، وعد دستور ٢٠٠٥ التعليم عامل اساس لتقدم المجتمع [١]، عند الرجوع لهذا الدستور نجد انه قد نص على مجانية التعليم وجعله حق لكل العراقيين في مختلف مراحله هذا من جانب ومن جانب اخر نص على أن التعليم الخاص والأهلي مكفول وينظم بقانون[٢]، وأصبح التعليم الاهلي يسهم بصوره فعلية في توفير العلم للأشخاص الراغبين في تلقي علوم جديدة، لم تكن متوفرة في المؤسسات الحكومية، او الاشخاص الذين لم تتهيأ لهم الفرصة في اكمال دراستهم في المؤسسات الحكومية[٣]واستنادا لذلك صدر نظام التعليم الاهلي والاجنبي في العراق رقم (٥) لسنة ٢٠١٣[٤]، والذي يهدف الى تطوير قطاع التربية والتعليم وتعزيز التعاون بين المؤسسات الاهلية الاهلية والرسمية، ورفد قطاع التعليم بالمستجدات التربوية والتعليمية والتقنية ، وكذلك الافادة من القطاع الخاص وقدراته في تطوير التعليم في جمهورية العراق والعمل على نقل الخبرات الاجنبية في هذا المجال، والعمل على تشجيع المشاركة الشعبية، والاستثمار في مجال التعليم،

---

[١] د. عدنان عاجل عبيد ، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١ ، منشأه المعارف، الاسكندرية – مصر ، ٢٠١٩ ، ص ٧٤ .

[٢] ينظر نص المادة (٣٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . نود ان نبين بخصوص هذه المادة الفقرة (رابعا) منها التي اشارة الى ان (التعليم الخاص والاهلي مكفول وينظم بقانون) حيث ان هذه الفقرة تثير مجموعة من التساؤلات وهي هل ان التعليم الاهلي هو نفسه التعليم الخاص ؟ واذا كان نفسه لماذا تم ذكر كلمتي اهلي وخاص بنفس الفقرة ؟ واذا كان التعليم الخاص يختلف عن التعليم الاهلي لماذا لم يبين قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ المقصود بالتعليم الخاص مع العلم انه تناول التعليم الاهلي بالمادتين (٣٠و٣١) منه وصدر نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥ لسنة ٢٠١٣) . وبالفعل ان هذه التساؤلات قد اشار اليها احد اعضاء مجلس النواب في الدورة الرابعة بكتاب ارسله الى اللجنة القانونية بالعدد (١١٧٠ في ٢٠٢٠/١٢/١٦) منشور على مواقع التواصل الاجتماعي وطلب تفسير عبارة (تعليم خاص) من اللجنة اعلاه ، وبالرغم من ان اللجنة القانونية في مجلس النواب غير مختصة بتفسير الدستور حيث ان تفسير الدستور هو من مهام المحكمة الاتحادية العليا وذلك استنادا الى المادة (٩٣/ثانيا) ، قد اجابة على هذا الاستفسار بكتابها ذي العدد (٤٣٢ في ٢٠٢٠/١٢/١٧) المنشور على مواقع التواصل الاجتماعي واعتبرت ان التعليم الخاص يختلف عن التعليم الاهلي ، وان المقصود بالتعليم الخاص هو(التعليم الحكومي الخاص مقابل بدل نقدي) والسؤال الذي يثار هنا على ماذا اعتمدت اللجنة القانونية في تفسيرها هذا ؟ وما هو السند القانوني الذي يمنحها حق تفسير الدستور وهو من اختصاص المحكمة الاتحادية ؟

[٣] د. علي يوسف الشكري ، حقوق الانسان بين النص والتطبيق – دراسة في الشريعة الاسلامية والمواثيق الدولية ، ط١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، العراق ، ٢٠١١ ، ص١٧٨ .

[٤] صدر هذا النظام من مجلس الوزراء بالقرار المرقم (٥٦١) لسنة ٢٠١٣ بجلسته الاعتيادية الخامسة والاربعين والاربعين المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٣٠٨) في ٢٠١٤/٢/٣.

من رأس المال الوطني والاجنبي[١]، علما بأن المؤسسات التعليمية الاهلية تشمل كل من (رياض الاطفال والتعليم الابتدائي و التعليم الاساسي والتعليم الثانوي ومعاهد التعليم المساعدة والمهنية والتثقيفية ومدارس ذوي الاحتياجات الخاصة)[٢]، و اشار النظام الى الجهات التي يكون لها الحق بتأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية وهي كل من الشخصيات المعنوية العراقية مثل النقابات، والجمعيات العلمية، والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام المعترف بها قانونا، بشرط ان تنص انظمتها الداخلية على تأسيس مثل هذه المؤسسات ، وكذلك يكون للأشخاص الطبيعيين الحق في تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية بشرط إن لا يقل عددهم عن ثلاثة اشخاص، وأن يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية أولية في الاقل وأن يكون مؤهلا تربويا، ومن ذوي الخبرة والاختصاص وان يكون قد مارس التدريس لمدة لا تقل عن (٥) سنوات في المدارس أو الجامعات الحكومية ، وان يكونوا غير مشمولين بإجراءات المسائلة والعدالة، وغير محكوم عليهم بجناية، أو جنحة مخلة بالشرف، فضلا عن قدرتهم على الوفاء بالالتزامات المالية اللازمة لتأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية[٣]، فضلاً عن الجهات اعلاه يمكن منح الجهات الاجنبية اجازة تأسيس مؤسسات تعليمية أجنبية بشروط نص عليها نظام التعليم الأهلي والأجنبي.[٤]

والملاحظ مما ذكر سابقاً ان المشرع المصري كان موفقا في تعليق موافقة المديرية التعليمية في المحافظة على طلب انشاء المدرسة الخاصة، على التخطيط العام للتعليم واحتياجات المحافظة على خلاف المشرع العراقي، الذي اعطى صلاحية الموافقة ومنح اجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية، الى وزير التربية، وفق شروط معينه لم يكن من بينها مدى حاجة المحافظة ومدى ملائمة الموافقة مع التخطيط العام للتعليم.[٥]

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل وهو هل ان التعليم الاهلي بوصفه مكفول بالدستور يتلاءم مع مبدأ تكافؤ الفرص بعده حقاً دستورياً ؟

إن بعضهم عد الالتحاق بالمدارس الخاصة يتنافى مع مبدأ تكافئ الفرص التعليمية، باعتبار ان الالتحاق بالمدارس الخاصة، سيكون متاحاً لأبناء الطبقات القادرة ماليا على تحمل نفقات ورسوم المؤسسات التعليمية الخاصة فقط ، من دون غيرهم من طبقات المجتمع

---

[١] ينظر نص المادة (١) (اولا وثانيا وثامنا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٢] ينظر نص المادة (٢/اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٣] ينظر نص المادة (٣ / اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٤] ينظر نص المادة (٣/ثانيا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٥] ينظر نص المواد (٣ و٤و٨/ثالثا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي في العراق رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

الاخرى.[١] إلا إننا وحسب رأينا المتواضع نجد أن التعليم التربوي الأهلي لا يتنافى ولا يتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص، لعدة اعتبارات منها؛ أن تشجيع التعليم الاهلي من قبل الدولة هو لغرض تطوير التعليم وكذلك بسبب زيادة عدد السكان ومن ثمة كثرة عدد طالبي التعلم ورغبة الدولة في مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمة التعليم للعمل على افادة اكبر عدد ممكن من افراد المجتمع من الخدمات التعليمية المتطورة هذا من جانب، ومن جانب أخر أن الدولة لم تقم بغلق المدارس الحكومية حتى تجبر الافراد على الالتحاق بالمؤسسات التعليمية الاهلية وكذلك لا يوجد نص او قانون يلزم الافراد على الالتحاق بالمؤسسات الاهلية، ويقترح الباحث ومن اجل قطع الشك حول مدى التلائم بين كفالة التعليم الاهلي في الدستور، وبين مبدأ تكافؤ الفرص بوصفه حقا دستوريا ان يتدخل المشرع عن طريق تعديل قانون وزارة التربية النافذ، وإضافة فقرة تتضمن مقدار المبلغ الذي تنفقه الدولة على الشخص الواحد في المدارس الحكومية، وان تضع ذلك ضمن ميزانية وزارة التربية، وان تعطي الحرية لأولياء الامور في الاختيار بين تعليم ابناءهم في المؤسسات التعليمية الحكومية أو الأهلية وفي حالة رغبة اولياء الامور في تعليم ابناءهم في المؤسسات الاهلية تلزم وزارة التربية بدفع المبلغ المحدد ضمن ميزانية الوزارة لكل طالب الى المؤسسة الاهلية، وأن يتحمل أولياء الامور النسبة المتبقية من المبلغ المطلوب في المؤسسات الاهلية، ويمكن تسمية ماذكر اعلاه (بنظام المعونة العلمية)، إذ أن مثل هذا المقترح مطبق في العديد من الدول ويطلق عليه (نظام مستندات الصرف التعليمية) إذ طبق في كل من الولايات المتحدة الامريكية مثل ولاية (مينيسوتا وفلوريدا وكاليفورنيا)، وكذلك في السويد وتشيلي والمملكة المتحدة وكولومبيا إذ يعتمد هذا النظام على (ان لكل طالب مبلغا محددا تلتزم الدولة بدفعه للمدرسة سواء كانت المدرسة خاصة أم عامة، ويحدد هذا المبلغ على اساس التكلفة المتوسطة للتعليم في القطاع العام، ووفقا لنظام مستندات الصرف التعليمية يسمح للطالب بالالتحاق بالمدرسة، التي يرغب فيها التي تقدم تعليم جيد إذ تسلم هذه المستندات والممولة من الدولة الى الطالب، ويمكن ان تقوم باسترداد قيمة هذه المستندات اية مدرسة سواء كانت عامة ام خاصة ، ومن ثمة يسمح لأولياء الامور باختيار المدرسة التي يرغبون تعليم ابناءهم بها وهذا ما يساعد على التنافس بين المدارس الخاصة والعامة لاجتذاب الطلبة).[٢]

---

[١] د. نبيل سعد خليل ، مصدر سابق ، ص ٤٧.

[٢] د. نبيل سعد خليل ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

ثانيا : مبررات اللجوء الى التعليم التربوي الاهلي

لقد عمل العراق على تكريس الجهود كافة والانفاق على قطاع التعليم وذلك لغرض افادة اكبر شريحة ممكنه من المجتمع الا انه وكما معلوم ان قطاع التعليم شأنه شأن القطاعات الاخرى، هو ليس منعزلا عن الظروف التي تمر بها البلاد سواء كانت سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية بل ان التعليم الاهلي كان وليدا لهذه الظروف ، واستنادا لما تقدم لا بد لنا من بيان أهم مبررات اللجوء الى التعليم الاهلي والتي تتمثل بالاتي :-

١- المبررات التاريخية

في مصر نجد ان التعليم الاهلي قد مر بمراحل معينة فكان يقدم بالكتاتيب لتعليم القراءة والكتابة وحفظ ما تيسر من القران، واستمر الوضع الى أن تم انشاء المدارس الحكومية علما بأن خصخصة التعليم قبل الجامعي بمفهومها الحديث يختلف عن مفهومها التاريخي إذ ان الفكرة الجديدة تنظر الى المدارس الخاصة بوصفها مشروعا استثماريا له عائده الخاص بجانب تحقيق اهداف التعليم قبل الجامعي.[١] وفي الاردن ايضا نجد ان المؤسسات التعليمية الخاصة لم تكن حديثة العهد بل كانت موجودة منذ تأسيس المملكة فقد كانت تسمى المدارس الاهلية بالكتاتيب فضلاً عن المدارس الدينية، وكان اغلب الذين يعملون في قطاع التعليم في ذلك العهد من ابناء الدول المجاورة فلسطين ، سوريا ، لبنان.[٢]

وفي العراق ايضاً ان فكرة المؤسسات الاهلية لم تكن فكرة حديثة العهد، اي انها لم تكن نتيجة ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية حديثة، فعند الاطلاع على تاريخ التعليم في العراق نجد ان المدارس العراقية الاولى كانت تنشأ من احد الموسرين أو احد الامراء أو التجار إذ يقوم ببنائها وتأثيثها ثم يوقف عليها الوقوف الدارة من عقارات او اراض زراعية، وكان منشأ المدرسة هو الذي يقوم بتعين الكوادر التعليمية فيها وبعد وفاته ينتقل الامر الى مدراء الوقف او صاحب السلطة النافذة في الدولة وكانت هذه المدارس غالبا ما تعنى بدراسة الفقه[٣]، وقد اصدرت الدولة العراقية منذ عام ١٩٢٦ أول قانون ينظم توزيع المساعدات المالية والمعاهد وكذلك المدارس الاهلية بنوعيها الابتدائي والثانوي إذ نصت المادة الحادية عشر من نظام التعليم الاهلي والاجنبي على ما يأتي؛ " لوزارة التربية ان تمنح المدارس الاهلية مساعدات مالية في ضوء

---

[١] د. نبيل سعد خليل ، مصدر سابق ، ص ٥٣.

٢) مئوية الدولة الاردنية ، ١٠٠ عام على التعليم ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.almamlakatv.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٣١ ، الساعة ٥:٣٣ م .

[٣] العراق في التاريخ ، بدون اسم المؤلف ،بدون رقم الطبعة ، بغداد ، ١٩٨٣، ص ٥٠٥ .

التقارير التفتيشية المرفوعة عنها ومنها الزيادة في عدد الطلاب ونسبة النجاح في الامتحانات العامة .. " وذلك كون هذه المدارس تساهم بتحمل جزء كبير من الاعباء المالية التي تثقل كاهل الوزارة في الازمات الاقتصادية.[١]

٢- المبررات الاجتماعية

تعد المبررات الاجتماعية عامل مهم ادى إلى زيادة الطلب على المؤسسات الاهلية وزيادة الطلب الاجتماعي على التعليم والسبب في زيادة الطلب على التعليم يعود لسببين الاول يتمثل بالنمو السكاني السريع وخاصة في الدول النامية والثاني يتمثل بالتزام اغلب الدول النامية بمبدأ تكافؤ الفرص التعليمية والعمل على الزامية التعليم حتى مراحله الثانوية[٢]، وهذه الاسباب ادت الى الحاجة الى التعليم الخاص ومشاركة الافراد للدولة لغرض تقديم الخدمات التعليمية[٣]، ومما زاد من الحاجة للتعليم الاهلي هو ان مجانية التعليم التي التزمت بها الدولة ادت الى زيادة الطلب على التعليم، مما ادى الى حالة عدم التناسب بين كمية طالبي التعلم، وبين نسبة الاستيعاب والحاجة لتقديم تعليم ذو جودة عالية مما اثر بدوره على مجانية التعليم.[٤]

٣ - مبررات اقتصادية

إن فكرة الخصخصة قد طالت مختلف القطاعات في الدولة ومنها قطاع التعليم في كثير من البلدان نتيجة العولمة التي ظهرت تحت نظام ما يسمى بالنظام الدولي الجديد، إذ ان الدولة في الاحوال جميعها لا تستطيع ان تقوم بالمهام التعليمية لوحدها، خاصة بعد ازدياد الحاجة على التعليم والرغبة في المعلومات والمهارات الحديثة في مختلف المجالات، إذ ان فلسفة الخصخصة هي للتخفيف من العبء المالي والاداري الذي يقع على عاتق الدولة، ومن ثمة افساح المجال للوزارات التي لها وزن كبير في الواقع السياسي والحكومي، ان تقوم بمهامها على اكمل وجه [٥]، فالتطورات الاقتصادية الحديثة وخاصة بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، ونمو الفكر الاقتصادي الليبرالي والرأسمالي، وسيادة اقتصاديات السوق، قد اعادت النظر في كثير من المفاهيم ومنها المفاهيم التي لها علاقة بالتعليم، ومن بين اهم ملامح التغير هو ترك جانب من شؤون التعليم

---

[١] د. احمد جودة ، تاريخ التربية والتعليم في العراق واثره في الجانب السياسي من(سنة ١٥٣٤ -٢٠١١)، ط١، شركة نورس بغداد للطباعة ، العراق ، ٢٠١٢ ، ص ٣٢٠ .

[٢] د. نبيل سعد خليل ، المصدر نفسه، ص ٦٤.

[٣] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦.

[٤] د. نبيل سعد خليل ، مصدر سابق ، ص ٦٤.

[٥] كاوان اسماعيل كه ردي، عقد التعليم الخاص-دراسة مقارنة-، ط١، دار دجلة، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٤.

الى القطاع الخاص واعادة النظر في المسؤولية المطلقة للدولة عن التعليم.[١] علما بان الاهتمام بقطاع التربية والتعليم اخذ يزداد لدى الاقتصاديين خاصة يوما بعد يوم حتى اصبح موضوعا مستقلا بل علماً مستقلاً يعرف باقتصاديات التعليم، والذي يعرف بأنه؛ " علم يبحث امثل الطرق لاستعمال الموارد التعليمية ماليا وبشريا وتكنولوجيا وزمنيا من اجل تكوين البشر بالتعليم والتدريب عقلا، وعلما، ومهارة، وخلقا، وذوقا، ووجدانا، وصحة، وعلاقة في المجتمعات التي يعيشون فيها حاضرا ومستقبلا، ومن اجل احسن توزيع ممكن لذلك التكوين ".[٢] واستنادا لما تقدم من مبررات اللجوء الى التعليم الاهلي من الناحية الاقتصادية يمكن اجمال اهم العوامل الاقتصادية التي ادت الى ظهور التعليم الخاص (الاهلي) بما يأتي :-

أ- ادراك الدول النامية لأهمية التعليم المتزايدة وأثره في تحقيق التنمية الاقتصادية .

ب- تزايد اعداد طالبي التعليم امام عجز غالبية الدول في مواجهة اعبائها التعليمية .

ت- إن دراسة تكاليف التعليم تهدف الى الحصول على مردود امثل بنفقات اقل .

ث- نفقات التعليم ومتطلباته ادت الى البحث عن مصادر التمويل المختلفة لغرض مواجهة وسد هذه النفقات.[٣]

ج- تخفيف العبء عن القطاع الحكومي في مرفق التعليم .

ح- مشاركة الافراد للدولة في تقديم الخدمات المرفقية للجمهور .

خ- ان المؤسسات التعليمية الخاصة تعد احدى المشروعات الاستثمارية العامة في بناء الدولة.[٤]

---

[١] د. نبيل سعد خليل ، المصدر السابق ، ص ٥٤.

[٢] وليد محمود حميدات وعبد الله محمد غزو ، الطلب على التعليم الخاص بمراحله المختلفة : دراسة تطبيقية قياسية للحالة الاردنية (١٩٧٩/١٩٨٠ -٢٠٠٤/٢٠٠٥) ، بحث منشور في مجلة ابحاث اليرموك سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية – كلية الاقتصاد والعلوم الادارية – جامعة اليرموك – الاردن ، مج ٢٧ ، ع ٣ ، ٢٠١١ ، ص ١٩٣٤.

[٣] د. صباح ساعد و نورة مزوزي ، الفروق بين التعليم العام والتعليم الخاص من وجهة نظر اساتذة التعليم المتوسط ببلدية شتمة – ولاية بسكرة في ضوء بعض المتغيرات ، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية – جامعة محمد بوضياف بالمسلية ، مج ٧ ، ع ١٤ ، ٢٠١٨ ، ص ٢٦٩ .

[٤] مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .

٤- المبررات التعليمية

إن التعليم الاهلي يعد في نظر المربين فكرة صحيحة وسليمة وقطاع تعليمي هام تتطلبها نهضة البلاد من الناحية الثقافية، وبوصفه تعليم اهلي لا يعني انه مستقلا وفي معزل عن التعليم الرسمي في الرسالة والهدف ، وان العامل الذي يميز التعليم الاهلي عن التعليم الرسمي هو؛ عامل المنافسة والذي يعد خير وسيلة لتطوير قطاع التعليم ورفع مستوياته الى الدرجة التي تسمح بالتطوير والتحديث في التعليم لمواجهة التغيرات المحلية والدولية.[١] وعليه ان من اهم عوامل اللجوء الى التعليم الاهلي من الناحية التعليمية تتمثل بالاتي :-

أ- عدد التلاميذ وتكدسهم في المؤسسات التعليمية الحكومية كان له الاثر في ضعف كفاية التعليم المقدم فيها، بالمقارنة مع قلة عدد التلاميذ في الصف الواحد في المؤسسات التعليمية الاهلية .

ب- ظهور المؤسسات التعليمية الاهلية وهي تحاول أن تقدم خدمة تعليمية متميزة لا يحصل عليها طالبي التعلم في المؤسسات التعليمية الحكومية، مما دفع إولياء الأمور الى تعليم ابنائهم في المؤسسات التعليمية الاهلية بدلا من الحكومية والبحث عن جودة الخدمات التعليمية.[٢]

ت- تشير عدد من الدراسات الاجنبية الى ان سبب اقبال الاهالي بصورة متزايدة وخاصة ميسوري الحال على الحاق ابنائهم في المؤسسات التعليمية الاهلية يعود لأسباب عديدة منها عدم الرضا على المؤسسات التعليمية الحكومية من ناحية المستوى العلمي .

ث- اتباع المؤسسات التعليمية الاهلية اساليب جيدة في التدريس .

ج- تقوم المؤسسات التعليمية الاهلية بتوفير مناهج اضافية كاللغات.[٣]

ح- تعمل المؤسسات التعليمية الاهلية على تخفيف العبء عن المؤسسات التعليمية الحكومية وتحسين نوعية التعليم.[٤]

فضلاً عن المبررات السابقة يمكن اضافة مبرر اخر وهو ان تشريعات التعليم الخاص ما هي الا لعبة ديناميكية ومتكررة للتفاوض، أو التعاون، أو المنافسة في مناسبات متعددة بما

---

[١] كاوان اسماعيل كه ردي ، مصدر سابق ، ص ٢٦و٢٧.

[٢] د. نبيل سعد خليل ، مصدر سابق ، ص ٦٦.

[٣] أمنه عزت انيس صالح ، المشكلات الادارية في المدارس الخاصة من وجهة نظر المديرين والمعلمين واولياء الامور والطلاب في محافظات شمال فلسطين ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، ٢٠٠٤، ص ١٠.

[٤] د. صباح ساعد و نورة مزوزي ، مصدر سابق ، ٢٦٥.

في ذلك مؤسسات التشريع إذ أن لكل منها اهدافها وسلطتها واستراتيجيتها ، فبعضهم يكون له تأثيره مباشر على هذه التشريعات في حين الاخر يؤثر على هذه التشريعات بصوره غير مباشرة.[١] ونرى بأن هذا المبرر ليس مقتصر على دولة دون اخرى فهو موجود في العديد من الدول وخاصة العربية منها .

المطلب الثاني

مفهوم الرقابة الادارية ومسوغاتها على التعليم التربوي الاهلي واهميته

بعد التطور الذي حصل في الدولة واصبحت تمارس انشطة واسعه سواء كانت اقتصادية أم اجتماعية أم ثقافية الامر الذي جعل وظيفة الدولة تتشعب وتتعقد شيئا فشيئا الامر الذي دفع الى البحث عن طرق ووسائل تساعدها على مواجهة هذه الاعباء ومن الخدمات التي تقع على عاتق الدولة هو كفالة التعليم والقضاء على الامية، الا انه وبسبب كثرة عدد طالبي التعلم والحاجة الى اساليب حديثة في التعليم مما زاد الاعباء على الدولة و جعلها بحاجة الى مشاركة القطاع الخاص في تحمل جزء من هذه الاعباء على ان يكون ذلك تحت اشرافها ورقابتها للوصول الى الهدف المنشود من التعليم وتتمثل هذه الرقابة بالرقابة الادارية على المؤسسات التربوية الاهلية واستنادا الى ما تقدم سنقسم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الاول مفهوم الرقابة الادارية وخصائصها والثاني سنخصصه الى اهمية التعليم التربوي الاهلي ومسوغات الرقابة الادارية.

---

[١] ففي الصين مثلا نجد ان المجلس الوطني لنواب الشعب الذي يمثل السلطة التشريعية في الدولة ومجلس الدولة بعده الذراع الاداري لها مؤثرين مباشرين في حين ان الحزب الشيوعي الصيني مثلا كان الحزب الحاكم وهو مؤثر غير مباشر لكنه اقوى، وكل من المجلس الوطني لنواب الشعب ومجلس الدولة بعده الذراع الاداري للدولة يتنافسان فيما بينهم حول الاغراض التشريعية واهداف التعليم الخاص فضلاً عن الضغط الذي تباشره الدوائر الانتخابية على المشرعين وصانعي السياسات لتعظيم مصالحها، وهذا الذي يستعمله مستثمرو التعليم وقادة المدارس على الرغم انهم لم يشاركوا في عملية تشريع القوانين التي لها علاقة بالتعليم الخاص ينظر Wing-Wah, Su-Yan, PanGame theory and educational policy: Private education legislation in China, International Journal of Educational Development 29 (2009),page,235and 237.

الفرع الاول

مفهوم الرقابة الادارية وخصائصها

تعد الرقابة الادارية من اهم انواع الرقابة التي تمارسها الدولة على المؤسسات التربوية الاهلية باعتبار هذه المؤسسات تحتل مركزا مهما للنهوض بالتعليم والعمل على تقدم المجتمع ، وعليه سنبين مفهوم الرقابة الادارية ببيان المقصود بها اولا، وبيان خصائصها ثانيا .

اولا : تعريف الرقابة الادارية

لقد استقرت اغلب النظم القانونية على ضرورة وجود ضمانة قانونية وذلك لغرض حماية مبدأ المشروعية وقيام مبدأ يتمثل بخضوع السلطات جميعها في الدولة الى الرقابة وعدم الخروج عن القانون، وللرقابة اهمية كبيرة في الدول جميعها وذلك لأنها تضمن تقديم افضل الخدمات لأفراد المجتمع باقل تكلفه، واسرع وقت، وجودة عالية، وذلك باتباع اساليب واجراءات معينة لمتابعة سير العمل وعدم الابتعاد عن الاهداف الموضوعة من الدولة [١]، وتعد الرقابة الادارية بوصفها احد انواع الرقابة التي تمارس من السلطة الادارية رقابة ذاتية اي ان الادارة وعن طريق هذه الرقابة تقوم بمراقبة ذاتها، وهي تساعد الادارة على تلافي القصور فيما يعتري انشطتها واعمالها سواء في مواجهة موظفيها أم في مواجهة الافراد الذين يتعاملون معها، وبواسطة هذا النوع من الرقابة تستطيع الادارة اصلاح اخطائها عن طريق سحب اعمالها أو تعديلها، أو الغائها وذلك في اطار مبدأ المشروعية، او في اطار ما يحكم العمل الاداري من اجراءات وقواعد ونظم قانونية [٢]، والرقابة الادارية تمثل اهم وظائف الادارة، التي عن طريقها تستطيع الادارة ان تضمن وتراقب تنفيذ الخطط، والبرامج التي وضعتها، وتعنى هذه الرقابة بمعناها الصحيح مقارنة الانجاز الفعلي مع المخطط له ونتيجة لذلك تحديد الانحرافات والمخالفات الواقعة من الجهة الخاضعة للرقابة، وهي لا تهدف فقط الى تشخيص الاخطاء او الانحرافات بل تهتم ايضا بالوقوف على الاسباب التي ادت الى وقوع هذه الاخطاء والانحرافات .[٣]

واستنادا لما تقدم لا بد لنا من بيان المقصود بالرقابة الادارية وبيان اهدافها؟ إذ نجد ان الرقابة الادارية تعددت وتنوعت التعريفات التي قيلت بشأنها وذلك بحسب الزاوية الي ينظر فيها

---

[١] ايناس مؤيد جاسم محمد ، السلطة المختصة بالتعليم العالي الاهلي والرقابة عليها في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد – كلية القانون ، ٢٠١٩ ، ص ٨٩.

[٢] د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، دار السنهوري ، بغداد ، العراق ، ٢٠٢٠ ، ص ٧٧.

[٣] باسم الحميري ، الادارة – الوظائف والممارسة ، ط ١ ، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٥ ، ص ٢٢٣و٢٢٤.

الى الجانب الذي ينصب علية عمل الرقابة ، فقد عرفها بعضهم بأنها " الرقابة التي تمارس من قبل الادارة على نفسها ، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل اجهزة مركزية مستقلة، ام كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الاداري" [١]، وعرفت ايضا بأنها تعني " التأكد والتحقق من ان تنفيذ الاهداف المطلوب تحقيقها في العملية الادارية تسير سيرا صحيحا حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها "[٢]، وقيل ايضا بأن الرقابة الادارية يقصد بها "عملية تهدف الى التأكد من ان الاهداف المحدودة والسياسات المرسومة والخطط الموضوعة والاوامر والتعليمات الموجهة انما تنفذ بدقة وعناية كما تعنى الرقابة بالتحقيق من النتائج التي حققها القائمون على التنفيذ تطابق تماما ما تتوقعه الادارة وتصبو اليه "[٣]، ومنهم من عد الرقابة الادارية بانها؛ " مجموعة من الاجراءات التي يتخذها المرجع بهدف فحص اعمال الغير وذلك للحكم على مدى سلامة التنفيذ وفقا للقواعد المحددة مسبقا والتي يلزم بها القانون "[٤]، ومن هذه التعريفات التي ذكرت سابقاً وتعريفات اخرى متعلقة بالموضوع نجد ان الاختلاف بينها لا يكاد يذكر وانما الاختلاف فقط يكون من ناحية لفظية بين المفردات التي استعملت للتعبير عن هذه الفكرة واتفقت كلمتهم على العناصر الرئيسة للرقابة والتي تتمثل بالاتي :-

١- ضرورة ان تكون الأهداف محددة وفق معايير معينة .
٢- ضرورة مراقبة وقياس الأداء الفعلي وفقا للمعايير الموضوعة .
٣- ضرورة تحليل الانحرافات وتحديد اسبابها.

والرقابة الادارية تجعل من الجهة الخاضعة للرقابة ان تمارس نشاطها وفق خطط معينة وان يكون تنفيذ هذه الخطط وانجازها في مواعيد معينه وان تبتعد عن العشوائية والاجتهاد في ممارسة النشاط وذلك من اجل تحقيق الاهداف وفق ما مخطط له.[٥]

---

[١] د. حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية – دراسة تحليلية وتطبيقية، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ١٤ .

[٢] د. محمود محمد معابرة ، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية – دراسة مقارنة بالقانون الاداري ، ط١، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١١، ص ٢٦٥.

[٣] علي عباس ، الرقابة الادارية في منظمات الاعمال ، ط١، اثراء للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ١٠٥.

[٤] خالد عبد الواحد محسن ، ابعاد الرقابة الادارية وتأثيرها في عملية اتخاذ القرار (بحث ميداني في بعض مكاتب المفتشين العامين) ، بحث دبلوم عالي ، جامعة بغداد – كلية الادارة والاقتصاد ، ٢٠١٣ ، ص٤٠ .

[٥] سمر محمد راغب شاهين ، واقع الرقابة الداخلية في المنظمات الاهلية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية – غزة ، كلية التجارة / قسم ادارة الاعمال ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٦ و٢٧.

ويرى الباحث بأنه بالإمكان تعريف الرقابة الادارية بأنها؛ (النشاط الذي تمارسه الادارة على التصرفات الصادرة من الجهات والمؤسسات والافراد الخاضعين لها، وذلك للتأكد من مدى مطابقة هذه التصرفات للخطط الموضوعة والاهداف المرجوة من اعمال الادارة للوقوف على الانحرافات الواقعة وما هي اسبابها وكيفية معالجتها).

وبعد ان بينا المقصود بالرقابة الادارية، لا بد لنا من بين اهم الاهداف المرجوة من الرقابة الادارية على نشاط واعمال الجهات والافراد الخاضعين لهذه الرقابة إذ تتمثل هذه الاهداف بما يأتي:-

١- مراقبة الاعمال الادارية التي تمت في اثناء التنفيذ والتحقق من مشروعية هذه الاعمال ومدى ملائمتها للقوانين والانظمة .
٢- التأكد من صحة التصرفات الادارية التي تمت في اثناء التنفيذ والعمل على معالجة الاخطاء ومعرفة اسبابها لتجنبها مستقبلا .
٣- التأكد من انجاز الاهداف وفقا للخطط الموضوعة باقل ما يمكن من المال والجهد والوقت.[١]
٤- ضمان حماية حقوق الافراد وحرياتهم، وذلك لان المؤسسات تمنح حقوق وامتيازات لتتمكن من ممارسة وظائفها وانشطتها ومن ثمة قد يساء استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد حقوق الافراد وحرياتهم ومن هنا تبرز دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من اساءة استعمال هذه الحقوق والامتيازات .
٥- العمل على كشف الانحراف الاداري والذي يعني استغلال السلطة او الوظيفة لتحقيق اغراض شخصية بعيدا عن المصلحة العامة على الرغم من انسجام اعمال الادارة مع القوانين والانظمة .
٦- تحفيز العاملين في المؤسسات على الالتزام بالقوانين والانظمة وشحذ هممهم وطاقاتهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط وانما ابراز الجوانب الايجابية ايضا.[٢]
٧- اثناء التنفيذ الفعلي للخطط من الجهات الخاضعة للرقابة يساعد نظام الرقابة الادارية على كشف نقاط الضعف والاخطاء التي لم يمكن تداركها اثناء مرحلة التخطيط، إذ ان المخطط قد يغفل او يخفق احيانا في تشخيص بعض المعوقات او يخفق في تقدير اثارها الا ان نظام الرقابة الادارية الكفوء يستطيع كشف هذه المعوقات في اثناء التنفيذ بصورة سريعة .

---

[١] د. محمود محمد معابرة ، مصدر سابق ، ص ٢٦٥.

[٢] د. حمدي سليمان القبيلات ، مصدر سابق ، ص٢٣و٢٤.

٨- ان نظام الرقابة الادارية يسهل على الجهات التي لها حق الرقابة ضمنا عملية الاشراف على المرؤوسين وتوجيههم نحو المسارات الصحيحة، وذلك بتدفق المعلومات التي تصل لهذه الجهات عن طريق الرقابة الادارية والتي تجعل الجهات الادارية مواكبة للأحداث.

٩- ان نظام الرقابة الادارية عن طريق ما يوفره من معلومات عن الجهات والمؤسسات الخاضعة للرقابة والكشف عن الانحرافات وبيان اسبابها ينعكس ذلك ايجابيا على الخطط القادمة عن طريق رفدها بمعلومات حيوية بفضل الخبرة العملية التي توصل اليها و بقيامه بعملية الرقابة، و تساعد الرقابة الادارية على تقييم اداء المؤسسات والجهات الخاضعة للرقابة.[١]

١٠- للرقابة الادارية اهمية بالغة اذا نظرنا اليها من زاوية اقتصادية وذلك ان وقوع الاخطاء ومعالجتها من المؤسسات والافراد الخاضعين للرقابة الادارية قد يكلف اموالا باهظة ومن ثم فان الرقابة الادارية قد تجنب هذه المؤسسات والافراد بعض الاخطاء، وتوفر عليها التكاليف،[٢] فمثلا ان رقابة الادارة على البناية التابعة لإحدى المؤسسات التربوية الاهلية وكتابة تقرير بأن احد الصفوف التابعة لهذه البناية ايل للسقوط، فأن القيام بهدم هذا الصف واعادة بناءه من جديد سيكلف المؤسسة التربوية الاهلية مبالغ قليلة بالمقارنة لو ان هذا الصف قد سقط على التلاميذ او الطلبة إذ ستتحمل هذه المؤسسة اعباء كبيرة بالمقارنة مع الفرضية الاولى .

ثانيا : خصائص الرقابة الادارية

إن من أهم الوظائف الادارية التي تعمل على تحقيق الاداء كما ينبغي بكفاءة وفعالية هي الرقابة الادارية، وهي تعمل على تفادي الاخطاء والعمل على تصحيح الانحرافات بسرعة وتعمل على المحافظة على الصالح العام[٣]، وللرقابة الادارية أثر فعال على المؤسسات الاهلية وذلك للعمل المهم الذي تؤديه الاخيرة في حياة الافراد سواء منها التي تعمل على تقديم خدمة لافراد المجتمع كافة في المجالات المختلفة كمجال التعليم ومنها من يخدم فئة معينة كالأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة وغيرها[٤]، إذ أن الادارة ملزمة باحترام قواعد المشروعية في انشطتها، ومن

---

[١] باسم الحميري ، مصدر سابق ، ص ٢٣٣.

[٢] سمر محمد راغب شاهين ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

[٣] سليم بطرس ، أساليب اتخاذ القرارات الادارية الفعالة ، ط١، دار الراية للنشر والتوزيع ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص٣٥.

[٤] د. رجب محمد السيد الكحلاوي ، حدود الرقابة الادارية على الجمعيات والمؤسسات الاهلية –دراسة في ضوء القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٣ واحكام القضاء الاداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٦، ص ٥.

ثمة فان تصحيح ما يقع من مخالفات واخطاء من قبل المؤسسات والافراد التابعين لها يكون واجبا عليها وذلك لغرض المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد وضمان تنفيذ القوانين والانظمة وتقوم الادارة بهذه المهمة سواء من تلقاء نفسها أم بناء على تظلم [١]، وان خضوع الادارة للقواعد القانونية ليس من شأنه ان يشل حركتها او يؤدي الى عرقلة اعمالها؛ بل لا بد ان تتمتع بهامش من الحرية، والذي يمكنها من القيام بمهامها على اكمل وجه، ولتحقيق المصلحة العامة ولغرض مساعدة الادارة بالقيام بما مطلوب منها، لا بد من الاعتراف لها بقدر من حرية التصرف، وان تتمتع بسلطة تقديرية في مواجهة الظروف والوقائع لان المشرع مهما بلغ من الدقة لا يستطيع ان يجمع ملابسات وظروف والوقائع التي تواجه الادارة إذ يضع لكل حالة حكما ويقدم لكل مشكله حلها.[٢] واستنادا لما تقدم لا بد من بيان اهم الخصائص التي تمتاز بها الرقابة الادارية عن غيرها من انواع الرقابة الاخرى، التي تجعلها اكثر جدية وفعالية في تحقيق اعمالها، اذا ما التزمت بالمقومات الرئيسة وهذه الخصائص تتمثل بالاتي :-

١- الرقابة الادارية هي رقابة مشروعية وملائمة في الوقت نفسه بعكس الرقابة السياسية التي تدور في الغالب الاعم على جانب الملائمة وبعكس الرقابة القضائية التي تنصب على جانب المشروعية .

٢- تجمع الرقابة الادارية بين الوقاية والعلاج فهي وقائية عن طريق السلطة التي يملكها الرئيس في التوجيه المسبق للمرؤوسين سواء كان بصوره شفوية أم كتابة عن طريق التعليمات وغيرها، وهي علاجية بما يملكه الرئيس على مرؤسيه ومراقبة اعمالهم وتصحيحها وجعلها تتلاءم مع القوانين والانظمة سواء كان ذلك تلقائيا أم بناء على تظلم.

٣- تتسم الاجراءات الرقابية امام الادارة بالبساطة فهي لا تشترط شكلا معينا من الاجراءات.[٣]

٤- تتسم الرقابة الادارية بالفاعلية و تتحقق الفاعلية اذا توفرت فيها مجموعة من الشروط:- (أ- الموضوعية اي ان تحدد الخطأ حتى يعلم المخطئ نوع خطأه ، ب- ان تتسم بالمرونة اي بالإمكان التأقلم مع المتغيرات وعدم اجراء تغيرات في نظام الرقابة الا بصورة طفيفة، ج – ان يعمل نظام الرقابة على تشجيع الافراد ان يؤدون شيئا صحيحا لا ان تكون مهمة الرقابة فقط تصيد الاخطاء بل يجب ان يكون هناك التصحيح والتشجيع، د-

---

[١] د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٧٧.

[٢] ايناس مؤيد جاسم محمد ، مصدر سابق ، ص ٩٣.

[٣] د. صلاح احمد السيد جودة ، اصول الرقابة في النظم المعاصرة والشريعة الاسلامية – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠١٢، ص ٢٧و٢٨.

من اساسيات الرقابة الادارية الفعالة سرعة اكتشاف الاخطاء والانحرافات قبل ان تتفاقم، هـ – ان تكون الرقابة الادارية واضحة من ناحية ما هو المطلوب وما هي معايير قياس الاداء، ت– يجب ان تكون الرقابة ضمن اجواء الانسانية والتعاون والمودة لان المعروف على الرقابة هي عملية منفردة تقوم بها الادارة لغرض التفتيش وتصيد الاخطاء ، ث– يجب ان تتسم الرقابة الادارية بالدورية والاستمرار اي ان تقوم بأداء وظيفتها قبل بدء العمل من المؤسسات والافراد الخاضعين للرقابة وعند بدء العمل وبعد انتهاءه[١]،ح_ ان الرقابة الادارية الفعالة تميز بين الاخطاء الرئيسة والثانوية والعمل على معرفة اسباب تلك الاخطاء و النظام الرقابي الفعال يستند على معلومات دقيقة ليكون القرار الذي يصدر من الجهات المختصة صحيح إذ أن صدور القرار بناء على معلومات غير دقيقة يؤدي الى نتائج كارثية في بعض الاحيان تعود على الادارة في نهاية الامر والرقابة يجب ان تمارس من عناصر لها الخبرة والتخصص في هذا المجال وان تتسم بالثقة والامانة وان تعرف مدى اهمية المهمة التي تقوم بها.

٥– يجب ان يكون النظام الرقابي متجانس مع الخطة المعدة للتنفيذ إذ أن الخطة هي التي تمد النظام الرقابي بالمعايير المناسبة والتي يلزم ان تكون محددة بدقة.[٢]

٦– تساعد الرقابة الادارية على ضبط الاحداث المستقبلية واتخاذ الموقف التصحيحي اللازم واقتراح الحلول والبدائل واتخاذ القرارات التصحيحية المناسبة والعمل على بيان كيفية معالجة الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلا.[٣]

الفرع الثاني

أهمية التعليم التربوي الأهلي ومسوغات الرقابة الادارية عليه

لقد تزايدت أهمية التعليم في الوقت الحاضر واصبح ضرورة من ضروريات الحياة، مما دفع الاسر الى زج ابناءهم في المؤسسات التعليمية ، وخاصة بعد التطورات التي حصلت في المجتمع ودخول التكنلوجيا إذ اصبح المجتمع ينظر الى الشخص الامي ليس فقط الذي لا يقرأ ولا يكتب بل ايضا الذي لا يجيد العمل على الحاسب الالي واستعمال طرق التكنلوجيا وامام هذه التطورات وعجز الحكومات وخاصة النامية منها في مواجهة هذه التطورات ومواكبة التكنلوجيا،

---

[١] زاهد محمد ديري ، الرقابة الادارية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١١، ص ٣٤.

[٢] سمر محمد راغب شاهين ، مصدر سابق ، ص ٦٩ومابعدها.

[٣] بريش ريمة ، الرقابة الادارية على المرافق العامة ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم الانسانية –قسم الحقوق جامعة العربي بن مهيدي (ام البواقي) ٢٠١٣ ، ص ٤٩ .

وكذلك الازمات الاقتصادية المتعاقبة، هذه الاسباب كلها وغيرها زادت من اهمية التعليم التربوي الاهلي والعمل على تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تقديم الخدمات التعليمية مقابل الخضوع لرقابة الدولة، وعليه سندرس هذا الفرع بفقرتين الأولى لبيان اهمية التعليم التربوي الاهلي، والثانية لبيان مسوغات الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي .

أولاً : أهمية التعليم التربوي الاهلي

للتعليم التربوي الاهلي اهمية كبيره، وخاصة بعد ازدياد اعداد المسجلين في مؤسسات التعليم، مما زاد من اعدادها وتنوعت مستوياتها، وشارك فيها رجال الاعمال، الذين يرغبون من الافادة من تطلع الجميع الى التعليم إذ انشئت المدارس والمعاهد والجامعات الخاصة، فمثلا في الولايات المتحدة الامريكية بدء الاعتماد التربوي للمدارس بهيئات غير حكومية منذ أكثر من مائة عام، ومؤخرا في عام ٢٠٠٢ ظهر قانون خاص بالتعليم الابتدائي والثانوي، وهو يعرف باسم No child Left Behind بمعنى الدعوى التي تنادي التعليم للجميع ، ولقد جاءت المبادرة من بعض الهيئات غير الحكومية المهتمة بالتعليم بهدف إيجاد إلية لضمان جودة العملية التعليمية تقوم بها هيئات اهلية متخصصة بموافقة وزارة التعليم[١]، والتعليم الخاص أو الاهلي بدء يتطور يوم بعد الاخر وهو يعد تعبيرا عن جهود المواطنين في حق التربية والتعليم وان السماح للتعليم الاهلي سيؤدي الى ازدهار المجتمع ويثبت للمجتمع الدور الفعال للجهود الاهلية في مجال التعليم، التي ستساهم بسد حاجة اساسية لمن يرغب من ابناء المجتمع في التعلم، والاستزادة بالعلم والمعرفة، و التعليم الاهلي سيساهم في مساعدة الافراد في قضاء اوقاتهم بعيدا عن الامور الضارة بهم وبالمجتمع معا[٢]،وتعد المؤسسات التعليمية الاهلية احدى المشروعات الاستثمارية في بناء الدولة وكان انتشار هذه المؤسسات بسبب عامل الجودة في الخدمات التعليمية المقدمة منها ازاء تدني الخدمة التعليمية في القطاع الحكومي[٣]، فضلاً عن ذلك ان التعليم في المؤسسات التربوية الاهلية يعمل على تنمية مهارات الطفل ومواهبه بصورة افضل مما هو عليه في المؤسسات التعليمية الحكومية، وذلك لقلة عدد الطلاب في الصف الواحد مما يساعد المعلم على مراعاة الظروف الفردية للتلاميذ، وان متابعة الطالب في المؤسسات التربوية الأهلية تكون

---

[١] د. حسن حسين البيلاوي وكل من (د.رشدي احمد طعيمة ود. سعيد احمد سليمان و د. عبد الرحمن النقيب و د. محسن المهدي سعيد و د.محمد بن سليمان البندري و د مصطفى احمد عبد الباقي) ، الجودة الشاملة في التعليم بين مؤشرات التمييز ومعايير الاعتماد – الاسس والتطبيقات ، دار السيرة ، بدون سنة نشر ، ص ٢٢٠ .

[٢] كاوان اسماعيل كه ردي ، مصدر سابق ،ص ٢٣.

[٣] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦و٢٣٠ .

متابعة مستمرة، وجادة وذلك لقوة العلاقة بين المنزل والمدرسة [١]، وفي العراق فان التعليم الاهلي لم ينتعش وينتشر بصورة واسعة إلا حديثا، على الرغم انه لم يكن تجربة حديثة بل انه كان موجودا منذ زمن بعيد الا انه كان بأعداد قليلة[٢]، وان من الاسباب التي ادت الى تأخر انتشار التعليم الخاص او الاهلي في العراق تتمثل بالاتي :-

١- عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في العراق، لقد كان للحروب التي مر بها العراق والعقوبات الاقتصادية التي فرضها مجلس الامن على العراق كلها اسباب أدت الى تدهور الحياة الاقتصادية وعدم الاستقرار السياسي في العراق مما حجم عمل المستثمرين في قطاع التعليم ودفع الى الاعتماد والتركيز على القطاع الحكومي وعلى مجانية التعليم.
٢- تأخر فسح المجال للمدارس الاهلية من قبل مديريات التربية في المحافظات وكان التعليم الاهلي محصورا في العاصمة بغداد فقط .
٣- قيام المستثمرين بتوجيه استثماراتهم الى المشاريع الاسرع ربحية وقلة الاستثمار في مجال التعليم.[٣]
٤- إلا أنه وبعد تشجيع الاستثمار في التعليم من قبل الدولة وجعل التعليم الاهلي مكفول في الدستور[٤]، أدى أن يكون الاستثمار في التعليم ذو مردود ايجابي في المدى البعيد والمتوسط، وهذا يشكل الخطوة الاولى لتهيئة القطاع الخاص ليقوم بدوره في تصحيح العملية التعليمية وفق ضوابط معينة .

ومما زاد من اهمية التعليم الاهلي هو ان القرن الحادي والعشرين هو قرن الثورة المعرفية، والتقنية ومن ثمة فان كفاءة التعليم ستكون مرتبطة بمدى قدرة المؤسسة التعليمية على مواكبة هذا التطور وذلك عن طريق نقل وتوفير كل ما هو جديد الى فئة المتعلمين بشرط إلا يتنافى مع مبادئ التعليم وبالنظر للتكلفة العالية للخوض في هذا المجال ، وعدم استطاعة الحكومية عن طريق انظمتها التعليمية في مواجهة واستيعاب هذا التطور لان هذا سيكلفها نفقات عالية جدا بالمقارنة من نفقات توفير التعليم الاساس للأفراد مما جعل ان يكون التعليم مجالاً

---

[١] امال علي حسن ، دراسة ميدانية لبعض مشكلات التعليم الابتدائي الخاص في محافظة المنيا ،بحث منشور في المجلة الدولية للبحوث النوعية المتخصصة ، عدد ١٣، ٢٠١٩ ،ص ٥٠.

[٢] العراق في التاريخ ، مصدر سابق ، ص٥٠٥.

[٣] راضي عبيد نغيمش ، واقع التعليم الخاص في البصرة ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، السنة الثانية ، العدد١، ٢٠٠٧ ، ص ١٥٧.

[٤] ينظر نص المادة (٣٤/رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على (التعليم الخاص والاهلي مكفول ، وينظم بقانون) .

رحبا للاستثمار من القطاع الخاص وذلك لغرض مواجهة هذا التطور عن طريق انشاء مؤسسات تعليمية لها القدرة على تأهيل المتعلمين ومواكبة تطورات العصر.[١]

وعدت تجربة المدارس الاهلية مؤشر ايجابي وانفتاح التنافس في تقديم الخدمة التعليمية، وكذلك الاهتمام بالتعليم بنوعيه الابتدائي والثانوي، من ذوي الطلبة من جهة ومؤسسي المؤسسات التربوية الاهلية من جهة اخرى . بالرغم من ان بعضهم عد مشروع المؤسسات التربوية الاهلية هو مشروع ربحي بحت الا ان الاخر يرى عكس ذلك ويعده مشروع يقدم خدمة للتعليم، ويخلق التنافس بين الطلبة والبحث عن السمعة التعليمية والمؤسسات التربوية الاهلية تساهم في خلق حالة التنافس مع المؤسسات التربوية الحكومية فضلاً عن توفير الدعم للعملية التربوية[٢]، علما بان التدريس الفعال هو علم وفن معا فهو فن لأنه لا يتضمن تعليمات محددة ينبغي على المدرسين جميعهم الالتزام بها في طريقة تدريسهم، وهو علم لان البحوث والدراسات اثبتت وجود استراتيجيات مهمة في التعليم، لا بد ان يستعملها المعلم الفعال[٣]، وان التزام بعض المؤسسات التربوية الاهلية بهذا الامر ساعد على ازدياد اعداد الطلبة الذين يرغبون في الالتحاق بالمؤسسات التربوية الاهلية مما زاد من أهميتها .

مما سبق عرضه يتضح لنا بأن أهمية التعليم التربوي الاهلي تكمن بما تقدمه من خدمات تعليمية وطرق تدريس متطورة ومتابعة جيدة من المعلمين وهذه كلها امور ترفع من شأن وكفاءة العملية التربوية والتعليمية، وهذا يعكس صوره مثلى يجب ان تتمتع بها المؤسسات التربوية الأهلية جميعها علما بان ما ذكر اعلاه من الخدمات المميزة لا تتوفر في جميع المؤسسات التربوية الاهلية بل ان بعضها يفتقر الى بعض هذه الخدمات .

---

[١] نيفين بنت حامد بن سالم الصاعدي الحربي ، المسؤولية الاجتماعية لمدارس التعليم الاهلي بمدينة مكة المكرمة كما يدركها ملاك واداريو المدارس الاهلية واولياء الامور ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية التربية – مكة المكرمة ، جامعة ام القرى ، ١٤٢٥ هـ ، ص ٥١.

[٢] افنان محمد وثائر علوان ، المدارس الاهلية .. هل هي الحل لمشاكل التعليم في العراق ، تحقيق منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني http://mracpc.uobaghdad.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٠ الساعة ١١:٠٣ م .

[٣] روبرت ج. مارزانو و وجون ل . بروان ، دليل المعلم لكتاب التدريس فن وعلم ، مكتبة التربية العربي لدول الخليج ، الرياض – المملكة العربية السعودية ، ٢٠١٦ ، ص١٣.

ثانيا : مسوغات الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي

للدور الذي تؤديه المؤسسات التربوية الاهلية في مجال التعليم وللأهمية التي ذكرت كان لا بد ان تكون للإدارة سلطة تقديرية في مواجهة هذا النوع من التعليم

واستنادا لذلك لابد لنا من بيان أهم مسوغات الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي والتي تتمثل بالاتي :-

١- التعليم له أثر مهم في رفع الطاقة الانتاجية لعنصر العمل، وفقا لمفهوم الاستثمار في الموارد البشرية، وهذا يؤدي الى الاسراع بعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية معا، و انه يأتي بفوائد للمجتمع بصورة عامة والارتقاء بالمستوى الصحي له.
٢- أثر التعليم في بناء الدولة الحديثة وقيام الديمقراطية فضلاً عن أهميته الكبيرة في ممارسة الحقوق والحريات.[١]
٣- التأكد من تطبيق تعليمات التسجيل والقبول الصادرة من وزارة التربية في المؤسسات التربوية الاهلية وان يتم فتحها في الوقت المحدد .
٤- متابعة تنفيذ انظمة الامتحانات المطبقة في المدارس الرسمية المماثلة لها اذا كانت المؤسسات التعليمية الاهلية تدرس المناهج الرسمية .
٥- متابعة مسك السجلات المطلوبة في المؤسسات التعليمية الرسمية مضاف اليها السجلات الخاصة بالمؤسسات التعليمية الاهلية والتي تنظم حالتها المالية.[٢]
٦- التأكد مدى توفر الشروط المطلوبة في اعضاء الهيئة التدريسية والادارية العاملين في المؤسسات التعليمية الاهلية.[٣]
٧- الرقابة على الهدف الذي من اجله انشئت المؤسسات الاهلية والذي يجب ان يتلاءم مع هدف الدولة من التعليم .
٨- قيام هذه المؤسسات بوظائف عامة فوضت اليها من الدولة .
٩- إن السيادة في هذه المؤسسات تتركز بيد المواطنين وليس في يد الهيكل الاداري للدولة.[٤]
١٠-الاثار الثقافية والروحية والاجتماعية المترتبة على التوسع بالتعليم الخاص .

---

[١] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣و٢٠٤.
[٢] ينظر نص المادة (١١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
[٣] ينظر نص المادة (١٩) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .
[٤] د. رجب محمد السيد الكحلاوي ، مصدر سابق ، ص ١٩ .

١١- التحدي المتعلق بمتطلبات تعليم المستقبل سواء كان ذلك عن طريق تعليم الطلبة المهارات التعليمية الجديدة أم الانفتاح المستمر والمتواصل على المستجدات الثقافية والمعرفية.

١٢-إن القطاع الخاص ينظر الى التعليم على انه مصدر استثماري ومع مرور الايام سيزيد الطلب عليه من مجموعة من المستهلكين ومن ثمة لا بد ان تكون هناك رقابة فعالة من الادارة وذلك لأنها يجب ان يكون عمل المؤسسات التربوية الاهلية هو تنظيم العملية التعليمية وتطويرها وتهيئة الاجواء الاجتماعية والنفسية والتجهيزية التي تساعد على التعلم[١]، اي يجب إلا ينظر إلى التعليم بأنه مشروع استثماري، وأنما لا بد أن ينظر له بأنه يؤدي رسالة سامية في رقي وتطور المجتمعات وهذا ما تعمل الرقابة الادارية على تحقيقه .

١٣-إن التعليم الخاص شريك للتعليم العام في شيوع التعليم وتحسينه، وتحقيق فرص الالتحاق بالمدارس ويكون ذلك عن طريق

- الالتزام بكل الوظائف والمهام التي يسمح بها القانون .
- القيام بتوفير كل ما يحتاجه التعليم بما في ذلك توفير المعلمين المؤهلين .
- تطبيق القوانين والانظمة التي تنظم سير العملية التعليمية والالتزام بها .
- مشاركة القطاع الحكومي في توفير التعليم لفئات مختلفة من المجتمع.[٢]

١٤- ضرورة أن يستمد التعليم الاهلي أهدافه ومضامينه من فلسفة المجتمع وتاريخه .

١٥- إن خصخصة التعليم لا تعني تحويل المؤسسات التربوية الحكومية إلى مؤسسات تربوية خاصة وانما تعني ان تتشارك المؤسسات التربوية الخاصة مع الحكومية في تعليم ابناء المجتمع.

١٦-أن خصخصة التعليم التربوي تعني عملية إنسانية وليست مجرد عملية استثمارية ، بمعنى أن خريج المدرسة هو انسان وليس سلعه والانسان هو صانع التنمية وغايتها ولا تقوم التنمية على اسس اقتصادية فقط بل تقوم ايضا على اسس ثقافية واجتماعية لبناء الحاضر وصناعة المستقبل .

---

[١] نيفين بنت حامد بن سالم الصاعدي الحربي ، مصدر سابق ، ص ٤٩و٥٠ .

[٢] صباح ساعد ونوره مزوزي ، مصدر سابق ، ص ٢٦٩.

١٧-يجب إلا تؤثر المؤسسات التربوية الخاصة سلبا على مبدأ تكافؤ الفرص او ديمقراطية التعليم.[١]

وبعد أن بينا المقصود بالرقابة الادارية واهدافها وخصائصها ، تثار تساؤلات في هذا الصدد وتتمثل هذه التساؤلات بالاتي : من هي الجهة الادارية التي تراقب المؤسسات التربوية الاهلية ؟ وماهي وسائلها ؟ وما هو نطاق هذه الرقابة ؟ أن هذه التساؤلات وغيرها سيتم الاجابة عليها في الفصول القادمة .

[١] د. نبيل سعد خليل ، مصدر سابق ، ص ٩٨ و٩٩.

الفصل الأول

أحكام الرقابة الإدارية على التعليم التربوي الأهلي

الفصل الأول

أحكام الرقابة الإدارية على التعليم التربوي الأهلي

إن التطور الحاصل في المجتمع والتقدم التكنولوجي كان له الاثر الكبير على مختلف النشاطات البشرية ومنها النشاط التعليمي ، مما دفع الادارة الى العمل على تخطيط وتطوير عملية التعليم ومواجهة ازدياد رغبة افراد المجتمع في التعلم و زيادة في الفرص التعليمية والعمل على ايجاد صيغ مناسبة مع التضخم الكمي، والتعقد النوعي للمعرفة المعاصرة مما دفع الدول الى تشجيع الاستثمار في التعليم، وذلك من اجل التوسع في حجم المؤسسات التعليمية، والعمل على تنوع البرامج الدراسية، وادخال اساليب متطورة الى التعليم، ومن ثمة العمل على انشاء نظام تعليمي متكامل يتلائم مع ظروف العصر ويلاحق ركب التطور و تطوير قدرات المواطنين على بناء مجتمع متطور وقادر على مواجهة التحديات، إذ أن من الانظمة التعليمية التي سعت الدول الى تشجيعها هي التعليم الأهلي العائد الى القطاع الخاص ويعمل الى جانب الدولة من اجل تطوير التعليم، ومن ثمة هذا يحتاج ومن اجل ان تعمل هذه المؤسسات على تحقيق الهدف الذي من اجله اؤنشئت وشجعتها الدول، ان تقوم الدول الى اعادة تخطيط وتطوير السياسة التعليمية ومدى التزام هذه المؤسسات بالقوانين والانظمة المرعية، وشكل هذه المؤسسة والمناهج التي تدرسها، والوسائل التعليمية التي تستعملها وكفاءة الكوادر التعليمية والادارية التي تعمل لديها وذلك من اجل ان تعمل هذه المؤسسات مع المؤسسات التربوية الحكومية في تحقيق اهداف المجتمع ، والواقع أن المشكلة الرئيسة التي تواجه التعليم في الدول وخاصة الدول النامية هي التوفيق بين اثنين هما الكم والنوع، اي التوفيق بين الكم الهائل من طالبي التعليم وبين الحفاظ على تقديم تعليم ذو جودة عالية، ومستوى يلبي الطموح لهذه الدول، ولغرض تحقيق ما ذكر سابقاً لا بد ان تكون هناك رقابة فعالة وقوية للإدارة على انشاء وتأسيس المؤسسات التربوية الاهلية تبدأ من مرحلة التأسيس وتستمر الى مرحلة مباشرة النشاط وتعمل على مراقبة كل ما يتعلق بهذه المؤسسات من شروط ومقومات سواء قبل مباشرة النشاط أم بعد وان تكون هناك جهات رقابية فعالة تراقب هذه المؤسسات وذلك للدور الذي يؤديه التعليم في مختلف مجالات الحياة ومنها ازالة الفوارق الطبقية بين افراد المجتمع، وذلك بالتقارب الاقتصادي والاجتماعي الذي يحدثه بين افراد المجتمع، والرقابة الادارية والفعالة والمؤثرة يجب الا تقتصر فقط على طريقة التدريس او المنهج الذي يدرس او الوسائل التعليمية التي تتبع وانما يجب ان تهدف الى بيان العوامل التي تطور التعليم والعمل على تشخيص المعوقات سواء كان ما يتعلق منها بطالب العلم أم بالمدرسة أم بالبيئة المحيطة وان تعمل على تحسينها. وعليه واستنادا لما تقدم سندرس هذا الفصل بمبحثين الأول سنخصصه الى بيان الجهات التي لها حق الرقابة على التعليم التربوي الاهلي والوسائل التي تستعملها والثاني سندرس به نطاق الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي.

المبحث الأول

جهات الرقابة الادارية ووسائلها

إن ما يصدر من المؤسسات التربوية الأهلية يكون محلا للرقابة الادارية سواء قامت الادارة بذلك من تلقاء نفسها أم بناء على طلب من صاحب الشأن وذلك لفحص مشروعية الافعال ومدى مطابقتها لأحكام القانون، والغاية من الرقابة الادارية هي تحقيق سيادة القانون وهذا ينعكس ايجابيا على استقرار الاوضاع القانونية ويجعل المؤسسات التربوية الاهلية تعمل على تصحيح اخطائها، وجعل تصرفاتها وفقا للقانون وتحقيق الغاية التي من اجلها انشئت هذه المؤسسات الا وهو تقديم خدمة تعليمية متطورة والعمل على تقدم المجتمع ودخول اساليب حديثة في التعليم، وللرقابة الادارية أهمية إذ تقوم بأنهاء المخالفات او تقليلها من خلال مراجعة تصرفات الجهات الخاضعة للرقابة وذلك قبل الاختصام امام القضاء إذ تتدخل وتطلب من هذه الجهات تصحيح اخطاءها وجعل تصرفاتها مطابقة للقانون. والسؤال الذي يثار هنا من هي الجهات التي لها حق الرقابة على المؤسسات التربوية الأهلية ؟ وما هي وسائلها في الرقابة ؟

للإجابة على هذا السؤال سنقسم هذا المبحث الى مطلبين الأول الجهات المختصة بالرقابة الادارية والمطلب الثاني وسائل الرقابة الادارية .

المطلب الأول

الجهات المختصة بالرقابة الادارية

نتيجة للتطور الحاصل في دور الدولة واتساع نطاق الحاجات العامة مما دفعها الى اشراك القطاع الخاص في توفير جزء من هذه الحاجات وخاصة ما يتعلق في تقديم الخدمات التعليمية وذلك عن طريق انشاء مؤسسات تربوية اهليه و تحت رقابتها واشرافها، والتعليم الاهلي بوصفه حق نص عليه الدستور وان انشاء المؤسسات التربوية الاهلية ذات قيمة دستورية ولذلك لا يجوز للمشرع العادي وعن طريق اقراره للرقابة الادارية على هذه المؤسسات ان ينتقص منها أو يقيدها أو يهدر حقوقها وأنما عليه أن ينظمها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة والعمل على قيام هذه المؤسسات بتقديم كل ما لديها من اجل الوصول الى الهدف المنشود وأن تعمل على غرس روح المواطنة لدى الافراد وغرس ثقافتها من اجل اكتساب الافراد المهارات والتحليل والحوارات والمعرفة التاريخية والمعاصرة سواء المحلية أم العالمية ومعرفة جذور المشكلات ومعرفة افضل الحلول لمواجهة هذه المشكلات، وان تعمل الرقابة الادارية على منع المؤسسات التربوية الاهلية من تحقيق غير الغايات التي من اجلها اقر التعليم الاهلي، واستنادا لما تقدم وبما

ان العديد من الدول اخذت باللامركزية الادارية ومنها العراق ومصر والاردن[١]، وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية[٢]، نجد أن السلطات التنفيذية الاتحادية تمارس دورها في ادارة المرافق العامة والرقابة عليها على اساس المركزية الادارية، في حين نجد أن المحافظات تمارس مهامها في ادارة المرافق العامة والرقابة عليها على اساس اللامركزية الادارية ولذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين الأول رقابة الجهات المركزية والفرع الثاني رقابة الجهات اللامركزية .

الفرع الأول
رقابة الجهات المركزية

إن بحث رقابة الجهات الادارية المركزية يتطلب منا بحثها كجهة ادارية وليست كجهة حكم او جهة سياسية ، إذ تتمثل الجهات الادارية المركزية بكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء رئيسا واعضاء وكذلك الوزارات[٣]،اي ان السلطة التنفيذية تتكون من طرفين الأول رئيس الجمهورية "هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقا لأحكام

---

[١] ينظر المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية) والمادة (١٧٦) من دستور جمهورية مصر النافذ لسنة٢٠١٤ (تكفل الدولة دعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الادارية من توفير المرافق المحلية ، والنهوض بها وحسن ادارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات الى وحدات الادارة المحلية) . وكذلك ينظر المواد (١و٣) قانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ قانون اللامركزية الاردني المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٩٧١٩) في ٢٠١٦/٣/١.

ان المركزية واللامركزية الادارية نظامان للإدارة لا علاقة لهما بالجانب السياسي للدولة ، ويدوران حول الوظائف الادارية في الدولة من حيث التركيز والتوزيع ، اذ ان المركزية الادارية ترمي الى احتكار مجموعة الوظائف الادارية بيد الحكومة او السلطة المركزية، اما اللامركزية الادارية فتهدف الى تفكيك هذا التركيز في الوظيفة الادارية وتوزيعها بين السلطات المركزية وهيئات محلية منتخبة . فالمركزية الادارية اذا هي الوحدة في الادارة ويعني ذلك ان الوظائف الادارية تباشرها سلطة واحدة هي السلطة المركزية وممثلوها في الاقاليم حيث انها هي التي تصدر الاوامر الادارية وهي التي تسهر على تنفيذها ، في حين نجد اللامركزية الادارية تقضي بتوزيع الوظيفة الادارية على هيئات مختلفة بعضها مركزية والبعض الاخر منها هيئات محلية لا مركزية . ينظر د. محمد بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص ١٠٦ . وكذلك د. محمد طه حسين الحسيني ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، لبنان ، ٢٠١٧ ، ص ١١١.

[٢] المادة (١١٤) والمادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

[٣] ينظر نص المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

الدستور"[١]، الثاني مجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويعد رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والذي يمتلك الصلاحيات الفعلية في الدولة[٢]، أما فيما يخص الوزير الذي يعد الرئيس الاداري الاعلى في الوزارة إذ نجد ان الدستور قد اشار الى ان تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير تنظم بقانون.[٣]

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل من هي الجهات الادارية المركزية التي لها حق الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية ؟

---

[١] المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، وينظر ايضا المادة (١٣٩) من الدستور المصري النافذ لسنة٢٠١٤ (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، ورئيس السلطة التنفيذية ، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة اراضيه وسلامتها ، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين به) وينظر ايضا المادة (٣٠) من الدستور الاردني لسنة ٢٠١١ المعدل (الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعه ومسؤولية)

[٢] المادة (٧٦) و(٧٨) و(٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، وينظر ايضا المادة (١٦) من الدستور المصري النافذ لسنة٢٠١٤ (الحكومة هي الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، يتولى رئيس مجلس رئاسة الحكومة ويشرف على اعمالها ويوجهها في اداء اختصاصاتها) والمادة (١٦٧) من الدستور المصري النافذ (تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الاتية .. ٣- توجيه عمل الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها) في حين نجد في المملكة الاردنية ان الملك هو صاحب السلطة الفعلية وصاحب الاختصاصات الواسعة فمثلا المادة (٣٠) من الدستور الاردني لسنة ٢٠١١ المعدل نصت على (الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية) والمادة (٣٥) (الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تسبيب رئيس الوزراء)

[٣] المادة (٨٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

ويضم الهيكل التنظيمي للوزارات عددا من المناصب والمواقع الادارية والدرجات الوظيفية التي لا تتغير بتغيير اشخاصها او شاغليها وبالتالي يمكن بيان هذه التقسيمات والتي تنطبق على جميع الوزارات ومنها وزارة التربية وان كانت هناك بعض الاختلافات بين وزارة واخرى وكذلك لكل وزارة قانون خاص بها ينظمها ويتناول اختصاص الوزير الخاص بهذه الوزارة وكذل لكل وزارة هيكل تنظيمي اداري خاص بها ، ولكن بشكل عام تلتقي التنظيمات الادارية لكل وزارة مع الاختلاف البسيط فيما بينها وحسب اختصاص كل منها ، حيث نجد ان هناك سبع تقسيمات ادارية رئيسية في كل وزارة وهي تتدرج من الوزير باعتباره الرئيس الاداري الاعلى الى ادنى درجة ادارية من حيث المسؤولية وهذه الدرجات تتمثل بالاتي :-

١-الوزير ٢-وكيل الوزارة ٣-مدير عام ٤-معاون مدير عام ٥-مدير دائرة ٦-رئيس قسم ٧-مدير شعبة وهذا بالإضافة الى الموظفين العموميين الذي ينتمون الى الوزارة ويشكلون منتسبي الوزارة والذين يقومون بأداء مهامهم الوظيفية المكلفين فيها ينظر د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص ١٤٦.

سيتم الاجابة عن السؤال بدراسة الجهات الادارية المركزية في كل من مصر والاردن والعراق .

اولا :- الجهات الادارية المركزية التي لها حق الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية في مصر.

إن الاطار التشريعي للتعليم في مصر بين أن هناك اهتمام من الدولة بالتعليم وخاصة بعد ان اثبت للكل انه المدخل الصحيح لأي اصلاح اجتماعي أو اقتصادي أو سياسي[١]، وكفل قانون التعليم المصري حق تنظيم الخدمات التعليمية لجهة الادارة حيث اوجب القانون عدم جواز إنشاء المدارس الخاصة أو التوسع فيها أو تنظيم دروس تقوية إلا بترخيص من مديرية التربية والتعليم[٢]،ومن ثمة لا بد ان تكون هناك رقابة فعالة على التعليم الخاص من الادارة والسؤال الذي يثار هنا ما هي الجهات الادارية المركزية في مصر والتي لها الحق في الرقابة على مؤسسات التعليم الخاص ؟

لقد بين كل من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل والقرار الوزاري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ المعدل بالقرار الوزاري رقم (١١٠) لسنة ٢٠١٩، الجهات الادارية المركزية التي لها حق الرقابة على مؤسسات التعليم الخاص وهي تتمثل بالاتي:-

١- المجلس الاعلى للتعليم قبل الجامعي الذي يكون برئاسة وزير التعليم ويضم ممثلين عن قطاعات التعليم والجامعات والازهر والثقافة والتخطيط والمالية والانتاج والخدمات والقوى العاملة وغيرهم من المهتمين بشؤون التعليم ويتولى التخطيط لهذا التعليم ورسم خططه وبرامجه.[٣]

٢- اللجنة المركزية للتعليم الخاص والتي تكون برئاسة رئيس القطاع المشرف على التعليم الخاص وعضوية كل من (رئيس الادارة المركزية المختص، مدير عام الادارة العامة

---

[١] منشورات وزارة التربية والتعليم المصرية بعنوان (الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي في مصر ٢٠١٤-٢٠٣٠) ص ١٣ ، منشورة على الموقع الالكتروني www.unesco.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٠ الساعة ٦:٤٣ م .

[٢] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ٢٣٢.

[٣] المادة (٢) و(٥٥) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

للتعليم الخاص والدولي، مدير عام الادارة العامة للشؤون القانونية، مدير عام الادارة العامة للتوجيه المالي والاداري).[١]

٣- للوزير اصدار تعليمات بالشروط والمواصفات الواجب توفرها في المؤسسات التعليمية الخاصة، ولا تصدر الترخيص بأنشاء او التوسع بالنسبة لمدارس التعليم الثانوي العام الا بقرار من وزير التعليم ، ولا يجوز للمدارس الخاصة الاستعانة بالمدرسين العاملين في المدارس الحكومية الا وفق الشروط والمدة التي يحددها وزير التربية، كما ان العلاقة بين العاملين في المدارس الخاصة وصاحبها تنظم وفق قرار يصدر من الوزير بعد اخذ رأي وزير القوى العاملة.[٢]

٤- ادارات التعليم الخاص في الوزارة التي تقوم بالتوجيه المالي والاداري على المدارس الخاصة، والرقابة على مراكز التدريب والتعليم، بالإضافة الى الاجهزة الفنية المختصة الموجودة في الوزارة تتولى متابعة المدارس الخاصة.[٣]

٥- للوزير او المحافظ المختص اصدار قرار بوضع المدرسة تحت الاشراف الاداري والمالي بناء على اقتراح من لجنة شؤون التعليم الخاص في الادارة التعليمية التي تقع المدرسة ضمن نطاقها الاداري.[١]

---

[١] القرار الوزاري رقم (١١٠)لسنة ٢٠١٩ المصري المنشور في الجريدة الرسمية المصرية بالعدد (٢٥٨) في ١٨ نوفمبر ٢٠١٩ ، حيث تختص هذه اللجنة بما يلي (١ – بحث الموضوعات التي يحيلها إليها وزير التربية والتعليم و التعليم الفني أو رؤساء القطاعات أو الإدارات المركزية بالوزارة أو مديرو المديريات أو الإدارات التعليمية بالمحافظات .

٢ – بحث كافة ما يتعلق بشئون التعليم الخاص وأساليب تطويره .٣ – الفصل في الطلبات أو التظلمات التي يتقدم بها أصحاب الشأن من قرارات لجان شئون التعليم الخاص بالمديريات أو الإدارات التعليمية وما يتعلق بتعديل المصروفات ورسوم النشاط المدرسي مقابل الخدمات وإبداء الرأي في طلبات زيادتها عن النسب المشار إليها بهذا القرار .٤ – دراسة أسباب عدم إزالة مخالفات المدارس الخاصة الموضوعة تحت الإشراف المالي والإداري، خلال المدة المحددة لذلك ؛ والنظر في اقتراح المديرية أو الإدارة التعليمية فيما يتبع في شأنها ، مع اعتماد الإجراءات اللازمة لإزالتها في مدة لا تتجاوز سنة أخرى، ولا تعد توصيات اللجنة نافذة إلا بعد اعتمادها من وزير التربية والتعليم و التعليم الفني، ولوزير التربية والتعليم و التعليم الفني أن يضم إلى عضوية اللجنة من يرى الاستعانة به ، على أن يصدر بذلك قرار وزاري ويتولى أمانة اللجنة مدير عام الإدارة العامة للتعليم الخاص ، وللجنة أن تدعو لحضور جلساتها من تدعو الحاجة إلى الاستعانة به في الموضوعات المعروضة، دون أن يكون له صوت معدود) .

[٢] المواد (٥٧)و(٦٧) و(٦٨) من قانون التعليم المصري رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٣] المواد (٥٧)و (٥٨) و (٧٥) من القرار الوزاري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ المصري بشأن التعليم الخاص المنشور بالجريدة الرسمية المصرية بالعدد (٢٢٢) في ٢٠١٤/٩/٢٩ .

ثانيا:- الجهات الادارية المركزية التي لها حق الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية في الاردن.

تتمثل السياسة العامة للتربية في المملكة الاردنية على احداث تغيير شامل للبرامج والممارسات التربوية وذلك عن طريق اعداد نظام للتعليم يعمل على تنمية مهارات الطلبة والقدرة على مواجهة التحديات وبالتالي يحتاج هذا النهج الى احداث تغيير شامل ومعمق للانتقال من نظام مركزي تقليدي الى نظام يتسم بتوزيع السلطة[٢]، وللدور الكبير للمدارس الخاصة في الاردن في تطوير النظام التعليمي وتعزيز المنافسة فيه وتخفيف العبء عن وزارة التربية والتعليم[٣]، لا بد لنا من بيان الجهات الإدارية المركزية التي لها الحق في الرقابة على التعليم الخاص في الاردن والتي تتمثل بالاتي :-

١- مجلس الوزراء

لا يجوز قبول الهبات والمنح والتبرعات من قبل المؤسسات التعليمية الخاصة اذا كانت من مصدر غير اردني الا بموافقة مجلس الوزراء.[٤]

٢- وزارة التربية والتعليم

- الاشراف على المؤسسات التعليمية الخاصة جميعها بما يكفل التزامها وتقييدها بأحكام القانون.
- الاشراف على توفر الرعاية الارشادية والوقائية والصحية بالمستوى الملائم في المؤسسات التربوية الخاصة .
- لا يمكن للمؤسسات التعليمية الخاصة أن تنشأ وتمارس نشاطها الا بترخيص من وزارة التربية.
- تكون المؤسسات التعليمية الخاصة خاضعة لأشراف ومراقبة وزارة التربية وذلك من اجل التقييد بفلسفة التربية والتعليم واهدافها والالتزام بالتشريعات التربوية في المملكة والعمل على تحقيقها.

---

[١] المادة (٦١) من القرار الوزاري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ المصري بشأن التعليم الخاص.

[٢] د. خالد طوفان و د تيسير النعيمي ود عاطف عضيات ، الاستراتيجية الوطنية للتعليم في الاردن ، طبعت بأسهام مؤسسة دعم مشروع تطوير التعليم في الاردن ، ٢٠٠٦، ص ١٠ .

[٣] د. امين شديفات ، (التعليم الخاص) نظام جديد لتصنيف المدارس ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.ammonnews.net/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢١ الساعة ١٢:١٦ م.

[٤] المادة (١٣/هـ) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

- عند قيام المؤسسة التعليمية الخاصة بمخالفة القانون تنذر من وزير التربية لإزالة هذه المخالفة فإذا لم تزال هذه المخالفة أو تكررت فيمكن اغلاق المؤسسة او الغاء ترخيصها من قبل الوزير.
- يمكن للوزير احالة المؤسسة التعليمية الخاصة المخالفة الى المحكمة المختصة والتي لها فرض عقوبة الغرامة عليها.[١]
- لا يجوز للمؤسسات التعليمية الخاصة انشاء سكن داخلي او صالات رياضية او مطاعم او غيرها من المرافق داخل المؤسسة الا بالموافقة المسبقة للوزارة .
- لا يجوز للمؤسسات التعليمية الخاصة فتح شعب دراسية جديدة او تبديل شعب او اضافة ساحات الا بموافقة الوزارة وعند تجديد ترخيصها، كما لا يجوز لها ان تستخدم المباني او المرافق الدراسية اثناء الفترة المسائية او العطل الرسمية او الاسبوعية او الصيفية لإقامة انشطة تعليمية او تربوية الا بموافقة الوزارة .
- ضرورة حصول موافقة الوزارة على التعليم المختلط في المؤسسات التعليمية الخاصة باستثناء رياض الاطفال وحتى الصف السادس من التعليم الاساسي .
- للوزير الغاء رخصة المؤسسة التعليمية الخاصة في الحالات التي نص عليها القانون.
- ضرورة الحصول على موافقة الوزارة قبل تعيين معلم اجنبي من قبل المؤسسة التعليمية الخاصة.[٢]

٣- مجلس التربية والتعليم : إذ أن من ضمن مهامه مايأتي

- لا يجوز تدريس اي تطبيق أو كتاب أو منهاج في اي مؤسسة تعليمية الا بموافقة المجلس ، كما لا يجوز للمؤسسات التعليمية الخاصة ان تدرس لغة اجنبية او اكثر الا بموافقة مجلس التربية والتعليم .
- ضرورة اخذ رأي المجلس على رسم السياسة التربوية في المملكة والمعروضة على المجلس من الوزير .
- ضرورة قيام الوزير بعرض نتائج الامتحانات العامة والخطة التنموية في الوزارة بما في ذلك المشروعات التربوية على المجلس لأخذ رأيه.[٣]

---

[١] المواد (٦/ج و هـ) و(٣١) و(٣٣) و (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

[٢] المواد (١/٩) و (١٠/ب/١ و ج) و (١٣/ب ود) و (١٥) و (١٦/ط/٢) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني (١٣٠) لسنة٢٠١٥ المعدل .

[٣] المواد (٢٣) و (٢٤) و(٣٤/أ و ب) و (٣٥) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

ثالثا:- الجهات الادارية المركزية التي لها حق الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية في العراق

إن السلطة التنفيذية في العراق تتكون من طرفين الأول هو رئيس الجمهورية والثاني مجلس الوزراء بما في ذلك الوزراء والوزارات[١]، وعند الاطلاع على الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ مقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء نجد انها صلاحيات فخرية[٢]، في حين نجد أن الصلاحيات الفعلية هي بيد مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء إذ أن من الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء هي تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة فضلاً عن اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات لغرض تنفيذ القوانين وان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة[٣]،وعند الرجوع الى قانون وزارة التربية العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ ونظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، نجد انه لا يجوز منح الشخص الطبيعي او المعنوي الاجنبي اجازة تأسيس مدرسة ابتدائية او ثانوية أهلية او معاهد أهلية لتعليم اللغات الاجنبية او المهن او لدورات التقوية المخصصة للمناهج الاهلية او روضة اطفال الا بموافقة مجلس الوزراء، كذلك لا يجوز منح اجازة تأسيس الروضة أو المدرسة أو المعهد وتجديدها الا بعد سداد الاجور التي تستوفى عن منح الاجازة وتحدد هذه الاجور بتعليمات تصدر من مجلس الوزراء[٤]، و لا يجوز منح اجازة تأسيس للمؤسسات التعليمية الاهلية والتي تدرس المناهج غير الرسمية إلا بموافقة مجلس الوزراء[٥]، وبعد ان بينا صلاحيات مجلس الوزراء فيما يخص المؤسسات التعليمية الاهلية، لا بد

---

[١] المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

[٢] المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

[٣] المادة (٧٨) و (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

[٤] المادة (٣٠) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ (اولا : للوزير منح الشخص الطبيعي او المعنوي العراقي اجازة فتح : أ –روضة اطفال اهلية . ب– معهد اهلي لتعليم اللغات الاجنبية او لتعليم المهن او لدورات التقوية للمواد المدرسية المنهجية . ج– مدرسة ابتدائية او ثانوية اهلية . ثانيا : للوزير بموافقة مجلس الوزراء منح الاجازة المنصوص عليها في البند (اولا) من هذه المادة الى الشخص الطبيعي او المعنوي الاجنبي)
و المادة (٣١/اولا) تنص (يحدد مجلس الوزراء بتعليمات مقدار الاجور التي تستوفي عن منح الاجازة بتأسيس الروضة او المدرسة او المعهد وتجديدها) .

[٥] المادة (٤/اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ التي تنص (للوزير بموافقة مجلس الوزراء منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية التي تدرس المناهج غير الرسمية ويحدد المقصود بتلك المناهج وشروط منح الاجازات بتعليمات يصدرها الوزير لهذا الغرض)=

لنا من بيان الصلاحيات الممنوحة لوزارة التربية متمثلة بوزير التربية والهيكل التنظيمي للوزارة ويعد الوزير هو " الرئيس الاعلى للوزارة وتصدر عنه التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والاوامر في كل ماله علاقه بتنفيذ مهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحيتها وسائر شؤونها الادارية والمالية والفنية ضمن حدود هذا القانون وله تخويل اي من وكلاء الوزارة او المدراء العامين فيها بعضا من مهامه " [١]. وعند الرجوع الى قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ و نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد ان للوزير صلاحيات تتمثل بالاتي :-

١- للوزير منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية باقتراح من المديرية العامة لتعليم العام والاهلي والاجنبي.[٢]

٢- للوزير بموافقة مجلس الوزراء منح اجازة تأسيس مؤسسة تعليمية اهلية للشخص الطبيعي او المعنوي الاجنبي ، وكذلك منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية التي تدرس المناهج غير الرسمية.[٣]

٣- تصدر تعليمات منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية و تجديدها وايقافها والغاءها بتعليمات تصدر من الوزير.[٤]

ويقصد بالمناهج غير الرسمية هي المناهج غير المقرر تدريسها في المدارس العراقية الرسمية من قبل وزارة التربية ينظر المادة (٢/ اولا) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية (يمنح وزير التربية بموافقة مجلس الوزراء اجازة تأسيس المدارس الاهلية التي تدرس المناهج غير الرسمية والمقصود بالمناهج غير الرسمية هي المناهج غير المقرر تدريسها في المدارس العراقية الرسمية من قبل وزارة التربية مع مراعاة ما يأتي : أ تسري على مؤسسي هذه المدارس ذات شروط منح الاجازة الواردة في البند اولا من المادة (١) . ب- يرفق بطلب منح الاجازة ما يأتي :

١- المناهج التي يرومون تدريسها لغرض عرضها وتدقيقها من قبل خبراء من ذوي الاختصاص في المديرية العامة للمناهج .

٢- وثيقة اعتراف رسمية صادرة عن الجهة التي منحتها حق الامتياز لتدريس تلك المناهج تنص على ان المناهج التي تدرس بتلك المدارس معترف بها رسميا او دوليا والشهادة التي يحصل عليها طلبتها قابلة للتعادل والاعتراف .

٣- بعد استيفاء الشروط كافة يتم رفع الطلب الى مجلس الوزراء لغرض استحصال الموافقة .)

[١] المادة (٤/اولا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ .

[٢] المادة (٣٠/اولا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ . وكذلك المادة (٣/ اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٣] المادة (٣٠/ثانيا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ ، وكذلك المادة (٤/ اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٤] المادة (٣١/ثانيا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ .

٤- للوزير منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية للسفارات والهيئات الدولية المعتمدة بشرط المعاملة بالمثل وعن طريق الاتفاق بين جمهورية العراق والدولة أو الهيئة طالبة الاجازة.[١]

٥- لوزير التربية الحق برفض منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية.[٢]

٦- لا يجوز التصرف بالإجازة الممنوحة للمؤسسات التعليمية الاهلية الإ بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ منحها وبموافقة الوزير.[٣]

٧- للوزير اصدار قرار بإلغاء اجازة التأسيس الممنوحة للمؤسسات التعليمية الاهلية.[٤]

٨- لا يمكن للمؤسسات التعليمية الاهلية تدريس أكثر من لغة اجنبية أو زيادة حصصها أو تدريس كتب ومواضيع تخصصية اضافية أو مناهج غير رسمية إلا بموافقة الوزير.[٥]

٩- لا يجوز لغير العراقيين تدريس مقررات المناهج غير الرسمية في المؤسسات التعليمية الاهلية الا بموافقة الوزير.[٦]

١٠-للوزير فرض احد العقوبات الواردة في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ على صاحب الاجازة (صاحب المؤسسة التعليمية الاهلية) بناءً على تقرير المشرف الاختصاص او التربوي او بناء على توصية اللجان الفنية الموجودة في مديريات التربية والتي تتولى الاشراف على عمل المؤسسات التعليمية الاهلية وتفرض العقوبة كذلك بناءً على توصيات لجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض.[٧]

وبعد أن بينا الصلاحيات التي يتمتع بها وزير التربية تجاه المؤسسات التعليمية الاهلية لا بد لنا من بيان من هي الجهة المسؤولة ضمن الهيكل التنظيمي لمركز الوزارة عن المؤسسات التعليمية الاهلية ومن ثمة لها الرقابة على هذه المؤسسات، نجد ان المادة (٥) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ قد اشارة بفقرتها الاولى الى تشكيلات مركز الوزارة ومن هذه التشكيلات (مكتب المفتش العام ، المديرية العامة للتخطيط التربوي، المديرية العامة

---

[١] المادة (٤/ثانيا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٢] المادة (٨/ثالثا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

[٣] المادة (٩/اولا وثانيا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

[٤] المادة (١٠) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٥] المادة(١٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٦] المادة (١٧) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٧] المادة (٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم(٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

للمناهج، المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي، المديرية العامة للأشراف التربوي)[١] ، وعند الرجوع الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد انه اشار الى "تتولى المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي الاشراف التربوي والاداري على المؤسسات التعليمية الاهلية، ولها تشكيل لجان فنية متخصصة للاطلاع على سير العملية التعليمية وابنية هذه المؤسسات وسجلاتها "[٢]، وهذا يعني أن الجهة التي لها حق الرقابة على المؤسسات التعليمية الاهلية في مركز الوزارة هي المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي. وبما ان المؤسسات التعليمية الاهلية تلتزم بتدريس المناهج الرسمية التي تدرس في المدارس الحكومية وعدم تدريس المناهج غير الرسمية إلا بموافقة الوزير وكذلك التزامها بتعليمات التسجيل والقبول التي تصدرها وزارة التربية وتطبيق انظمة الامتحانات المطبقة في المدارس الرسمية المماثلة لها اذا كانت المؤسسات التعليمية الاهلية تدرس المنهاج الرسمي فضلاً عن مسكها السجلات المطلوبة في المؤسسات التعليمية الرسمية مضافا اليها السجلات التي تنظم الحالة المالية للمؤسسات التعليمية الاهلية[٣]، وبما انها تعامل معاملة المدارس الرسمية في هذا الشأن[٤]، فأنها

---

[١] المادة (٥) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ.

[٢] المادة (٢٧) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

[٣] المادة (١١) و(١٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

[٤] المادة (١٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

تراقب المؤسسات التربوية الاهلية ايضا من قبل مكتب المفتش العام باعتباره من اجهزة الرقابة الذي تم تشكيله بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، حيث يقوم بمهامه التفتيشية والرقابية وذلك بالاستناد الى ما نص عليه القسم (٥) من الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ويقوم بتلقي الشكاوى من المواطنين وكذلك له الاطلاع على كافة السجلات والاوليات وكتابة تقارير وارسالها الى المرجع الاعلى ، ولا بد من ذكر ان مكاتب المفتشين العموميين قد تم الغاءها بالقانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩ . ينظر القسم (٢) من الامر المرقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ لسلطة الائتلاف المؤقتة نص على (يتم بموجب هذا الامر انشاء مكتب المفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية يرأسه مفتش عمومي). وكذلك عباس علي محمد ، الرقابة الادارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، ٢٠١٧ ، ص٥٤، حيث ان من المخالفات التي بينها مكتب المفتش العام التابع لوزارة التربية بكتابه ذي العدد (٤٢٩ في ٢٠١٩/١/١٤) ومن خلال التحقيق الذي اجراه ان احد معاهد التقوية مستمر في ممارسة عمله دون استحصال الموافقات الرسمية . وكذلك تقريره عن عدم توفر الشروط المطلوبة في بعض الكوادر الادارية للمدارس الاهلية وذلك بكتابه ذي العدد (١٠ في ١٦ /٢٠١٩/١) بالإضافة الى قيامه بتوجيه اعمام بعد استحصال موافقة وزير التربية حول ضرورة معالجة الكثير من الامور الموجودة في المؤسسات الاهلية منها اصدار اوامر وزارية بغلق جزئي للمدارس الاهلية التي حققت نسب نجاح متدنية ومنع مؤسسيها من انشاء مدارس جديدة وتوجيه انذار للمؤسسين وعدم السماح لهم بمزاولة العمل لمدة (٣) سنوات . للمزيد ينظر الاعمام ذي العدد ٧٨١٩ في ٢٠١٩/٧/٣١.

فأنها تراقب ايضا من المديرية العامة للمناهج التي تكون لها رقابة على المؤسسات التعليمية الاهلية التي تدرس المناهج غير الرسمية وذلك عن طريق تدقيق المناهج التي تروم تدريسها هذه المؤسسات ولا تمنح اجازة تأسيس لهذه المؤسسات إلا بعد عرض المناهج التي يرومون تدريسها على المديرية العامة للمناهج.[١] ونجد ان المديرية العامة للتخطيط التربوي ايضاً لها الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية وذلك عن طريق اخضاعها لكراس احصائي سنوي يتضمن معلومات مهمه منها اسم المدرسة وتاريخ تأسيسها وموقعها الجغرافي وعدد الملاكات التعليمية واعداد الطلبة وغيرها.[٢]

ولذلك يتبين لنا ان الجهات المركزية التي لها حق الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية في العراق هي كل من مجلس الوزراء وزير التربية والمديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي فضلاً عن مكتب المفتش العام الملغي والمديرية العامة للمناهج فيما يخص المؤسسات التعليمية الاهلية التي تدرس المناهج غير الرسمية والمديرية العامة للتخطيط التربوي لغرض رسم السياسة التعليمية للوزارة .

الفرع الثاني
رقابة الجهات اللامركزية

إن نظام اللامركزية الادارية هو ضرورة من ضرورات العصر الحديث إذ أنه يخفف العبء عن الادارة المركزية وخاصة بعد ان زادت وتشعبت وظائفها[٣]، ولنجاح مهمة الهيئات اللامركزية فلابد ان تتمتع باستقلال نسبي، ونظام الرقابة الادارية يعد من الامور المهمة والدقيقة والتي يجب ان يوازن المشرع فيها بين ضرورة تحقيق الغايات المحلية التي دفعت الى الاخذ باللامركزية الادارية، وبين توزيع الصلاحيات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية مع ضرورة المحافظة على وحدة الدولة وسلطتها على كامل اقليم الدولة[٤]، وتعرف اللامركزية في مجال

---

[١] المادة (٢/اولا) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية.

[٢] بناء على المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيد (نصير ابراهيم ناصر) مدير قسم الاشراف التربوي في المديرية العامة لتربية الديوانية بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧.

[٣] د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، بدون مطبعة ، بدون مكان طبع ، ٢٠٠٩ ،ص ٩١.

[٤] د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني ، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، ٢٠١٩ ، ص ٦٩. وكذلك ينظر د رائد حمدان المالكي ، الحكومات المحلية – دراسة لمبادئ نظام الحكم المحلي وتطبيقاته في بعض الدول (بريطانيا ، فرنسا ، مصر) بالمقارنة مع العراق ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٩ ، ص ١٠٤ . وكذلك ينظر فراس الوحاح ، القواعد المنظمة في=

التعليم بأنها إعادة توزيع السلطة والمسؤولية اي أن الدولة لا تتخلى عن مسؤولياتها في تقديم الخدمات التعليمية للمواطنين بقدر ما تعني توزيع السلطة والمسؤولية على المؤسسات التعليمية بين جهات مختلفة مركزية واخرى لا مركزية [١]، اي تفويض سلطة مركزية لوحدات محلية لاتخاذ بعض القرارات أذ تدير كل وحدة من هذه الوحدات وتراقب المؤسسات التربوية في نطاق جغرافي معين وهذا يؤدي الى رقابة شعبية اعظم[٢]، واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو من هي الجهات اللامركزية ؟ وهل يحق لها الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية الواقعة ضمن نطاقها الجغرافي ؟ سيتم الاجابة على هذا التساؤل بالاشارة الى كل من القانون المصري والاردني والعراقي

نجد ان المشرع المصري قد اعطى للمحافظ مجموعة من الصلاحيات فيما يخص المؤسسات التعليمية الخاصة وهي كالاتي :

١- للمحافظ تشكيل مجالس محلية للتعليم ولجان نوعية منبثقة عنه بموافقة وزير التعليم والتي لها دور في بيان المناهج التي تدرس في المؤسسات الاهلية حيث ان هذه المؤسسات لا تدرس المناهج الخاصة الا بموافقة المجلس الاعلى للتعليم وما المجالس المحلية للتعليم الا جزءاً منه.[٣]

٢- للمحافظ اصدار قرار باعتماد اللائحة الداخلية للمؤسسات التعليمية الخاصة التي تتضمن سير العمل في هذه المؤسسات وتحديد الرسوم الدراسية في كل مرحلة على حدة.[٤]

نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات – (دراسة تحليلية ، تأصيلية ، مقارنة) ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص١٢ .

[1] William K .Cummings ,The Institutions of Education – a comparative study of educational development in the six core nations, Typeset in Melior by symposium Books printed and bound in the United kingdom by combridge University press ,2003, Page 289

[٢] خلف رجب حافظ عبد الرسول ، واقع دور الادارة المدرسية في تفعيل المشاركة المجتمعية بالحلقة الثانية من التعليم الاساسي بجمهورية مصر العربية في ضوء اللامركزية ، بحث منشور في مجلة جامعة الفيوم للعلوم التربوية والنفسية ، العدد العاشر ، الجزء الثاني ، ٢٠١٨ ، ص ٣٩٧.

[٣] المادة (٢) و المادة (٥٥) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ .

[٤] المادة (٦٢) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١.

٣- للمحافظ ان يقرر اعادة تقويم المصروفات المقررة على التلاميذ والطلبة المسجلين في المؤسسات التعليمية الخاصة المعتمدة وقت صدور قانون التعليم المصري النافذ في ضوء القواعد التي يحددها وزير التربية و التعليم.[١]

٤- للمحافظ او وزير التربية والتعليم حسب الاحوال غلق المؤسسة التعليمية الخاصة التي تبدأ نشاطها قبل صدور قرار الترخيص.[٢]

٥- للمحافظ المختص او وزير التربية والتعليم حسب الاحوال وضع المؤسسة التعليمية الخاصة تحت الاشراف المالي والاداري اذا ارتكبت مخالفة معينة ولم تقم بإزالتها خلال فترة معينة.[٣]

وهذا خلاف ما ذهب اليه كل من المشرع الاردني والعراقي ، اذ ان المشرع الاردني لم يعطِ اي صلاحيات للمحافظ على المؤسسات التعليمية الاهلية لا في قانون التربية والتعليم الاردني النافذ ولا في نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني.[٤]

أما في العراق عند الرجوع الى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ نجد انه اشار الى ان النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من (عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)[٥]، وان المحافظات تتكون من عدد من الاقضية والنواحي والقرى وان للمحافظات التي لم تنظم لإقليم صلاحيات ادارية ومالية التي تمكنها من ادارة شؤنها وفق نظام اللامركزية الادارية، وان المحافظ يعد الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة[٦]، وعند الرجوع الى الصلاحيات التي يتمتع بها المحافظ نجد ان من بين هذه الصلاحيات هي الصلاحيات الرقابية ومن هذه الصلاحيات بالاتي :-

١- الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا الجامعات والكليات والوحدات العسكرية والمحاكم .

---

[١] المادة (٦٤) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١.

[٢] المادة (١١/د) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٣] المادة (١٤/هـ) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٤] ينظر قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل وكذلك نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٥] المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

[٦] المادة (١٢٢/ اولا وثانيا وثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

٢- على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ان تعلم المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها والمرافق التابعة لها في نطاق المحافظة لغرض اطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها.

٣- على رؤساء الدوائر والمرافق العامة في المحافظة ان تقوم بما يأتي:

- ضرورة اعلام المحافظ بالمخاطبات الرسمية مع دوائرهم .
- رفع التقارير له بخصوص الامور التي يحيلها لهم .[١]

وعند الرجوع الى قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم الذي نقل صلاحيات مجموعة من الوزارات الاتحادية الى المحافظة بحيث تكون للمحافظة مباشرة الاختصاصات التي تمارسها هذه الوزارات ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة ومن بين هذه الوزارات وزارة التربية[٢]، إلا أن المشرع قد اعاد الصلاحيات الى كل من وزارتي الصحة والتربية الى الوزارات الاتحادية في التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم واحال الى مجلس الوزراء اصدار تعليمات بمقتضاها تفوض الصلاحيات اللازمة من وزيري التربية والصحة[٣]،و ان قانون وزارة التربية النافذ قد الزم وزارة التربية بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في رسم السياسة التربوية[٤]،أما فيما يخص رقابة المحافظ على المؤسسات التربوية الاهلية في المحافظة إذ لم يكن له أي صلاحيات أو رقابة تذكر تجاه المؤسسات التربوية الاهلية في المحافظة لا في قانون وزارة التربية ولا في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣[٥]، وبينت وزارة التربية ذلك عن طريق مديرية التربية التابعة لها في احد المحافظات عندما قام المحافظ بتشكيل لجنة تدقيقية لتدقيق ضوابط المعاهد والمدارس الاهلية

---

[١] المادة (٣١/رابعاً وعاشراً و احد عشر) والمادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

[٢] المادة (١/١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

[٣] المادة (١/١٢) من قانون التعديل الثالث (١٠) لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات عير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

[٤] المادة (٣/ اولا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ .

[٥] المادة (٣٠) و (٣١) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ النافذ ، والمادة (١٤) والمادة (٢٧) من من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

ومدى انطباقها مع القانون إذ أجيب بأن التعليم الاهلي لم ينفك ارتباطه بالوزارة اي بمعنى ان صلاحية الرقابة والتدقيق تكون من الجهة التي حددها القانون وليس المحافظ .[١]

بعد ان بينا صلاحيات المحافظ في كل من مصر والاردن والعراق يثار تساؤل وهو هل لمديريات التربية في المحافظة الحق في الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية ؟

إن المشرع المصري قد اعطى صلاحيات واسعه الى مديريات التربية في المحافظة تجاه المؤسسات التربوية الخاصة والتي تتمثل بالاتي :-

١- يتم منح اجازة انشاء المؤسسات التعليمية الخاصة من مديرية التربية والتعليم المختصة .
٢- يتم اعلام طالب اجازة المؤسسة التعليمية الخاصة بصلاحية الموقع والمبنى ومرافقه وبيانات العاملين وغيرها من المواصفات والشروط المطلوبة من مديرية التعليم المختصة.
٣- لا يجوز للمؤسسة التعليمية الخاصة تغيير اي من البيانات التي قدمتها عند منح الاجازة إلا بموافقة مديرية التربية والتعليم المختصة .
٤- لمديرية التربية والتعليم المختصة وضع المؤسسة التعليمية الخاصة المخالفة تحت الاشراف الاداري والمالي لحين زوال المخالفة .
٥- لمديرية التربية والتعليم المختصة الاشراف على المدارس الخاصة جميعها ومن النواحي كافة وتعامل في هذا الشأن معاملة المدارس الحكومية وتقييم الخدمة التعليمية بها ولها ايضا الاشراف على الامتحانات والقبول والنقل وتعتمد نتائجها .
٦- لمديرية التربية والتعليم المختصة التفتيش المالي والاداري على المؤسسات التعليمية الخاصة.[٢]
٧- يصدر قرار تصفية المدرسة الخاصة بقرار من المديرية التعليمية المختصة وفق اجراءات وشروط نص عليها القانون.[٣]
٨- تشكل لجان لشؤون التعليم الخاص في كل مديرية للتربية والتعليم في المحافظة وتتولى مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بالمؤسسات التعليمية الخاصة منها النظر في مخالفات

---

[١] ينظر الكتاب ذي العدد(٢٠٠٠٨ في ٢٠١٩/١١/١٣) وكذلك كتاب مديرية التربية ذي العدد(٥٠١٨١ في ٢٠١٩/١١/١٤) وكذلك كتاب وزارة التربية ذي العدد (٨٢٦٥ في ٢٠١٦/٦/١١).

[٢] المواد (٥٦) و(٥٧) و (٦٠) و (٦١) و (٦٦) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١.

[٣] المادة (١٧) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشان التعليم الخاص.

المدارس الخاصة لأحكام القانون والقرار رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ المتعلق بالتعليم الخاص وذلك طبقا لما تكشفه اجهزة المتابعة والتوجيه.[١]

٩- لمديريات التربية والتعليم في المحافظة الرقابة والاشراف على مراكز التدريب والتعليم والتي تقوم بممارسة انشطة تعليمية او دراسية متعلقة بمرحلة التعليم ما قبل الجامعي.[٢]

وبعد أن بينا موقف المشرع المصري واتضح لنا بأنه قد منح مديريات التربية في المحافظة مجموعة من الصلاحيات تجاه المؤسسات التربوية الأهلية ، لا بد لنا من بيان موقف كل من المشرع الاردني والعراقي ، بخصوص موقف المشرع الاردني نجد انه لم يمنح مديريات التربية في المحافظات اي صلاحيات تذكر تجاه المؤسسات التعليمية الخاصة، وأنما فقط اجاز للوزير تفويض اي من صلاحياته الواردة في نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل باستثناء صلاحية اصدار تعليمات الى (امين عام الوزارة او مدير ادارة التعليم الخاص او مدير التربية والتعليم) على ان يكون التفويض محددا وخطيا.[٣]

اما موقف المشرع العراقي فقد اشار قانون وزارة التربية أن الوزارة تتكون من "ثانيا: المديريات العامة للتربية في المحافظات " ويدير كل مديرية من هذه المديريات موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الاقل ومؤهل تربوي ولديه خدمه في مجال عمله لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة[٤]، وعند الرجوع الى هيكلية المديرية العامة للتربية نجدها تتكون من مجموعة من الاقسام منها قسم التخطيط التربوي، وكذلك قسم الاشراف التربوي، والاختصاص فضلاً عن شعبة التعليم الاهلي والاجنبي[٥]، إذ نجد أن قسم التخطيط التربوي والذي تكون مهمته رسم السياسة التربوية في المحافظة لا توجد له رقابة فعلية تذكر على المؤسسات التعليمية الاهلية في المحافظة باستثناء الزام المدارس الاهلية عدا معاهد التقوية بتقديم كراس احصائي سنوي يتضمن مجموعة من المعلومات عن المدارس الاهلية منها اسم

---

[١] المادة (٥٩) و(٦٠) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشان التعليم الخاص.

[٢] المادة (٧٤) و(٧٥) و (٨٠) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشان التعليم الخاص .

[٣] المادة (٢٠) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل.

[٤] المادة (٥/ثانيا) و (٦/ثانيا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١.

[٥] مجموعة من الاوامر الادارية منها الكتاب المرقم (٢٦٨١٩) في ٢٠٢٠/١١/٢ والامر الاداري ذي العدد (١٠٨٨٣) في ٢٠١٥/٣/١٦ وكذلك كتاب وزارة التربية ذي العدد (١١٤٧٥) في ٢٠١٥/٣/٩.

المدرسة، وعدد الطلبة، أو التلاميذ، وعدد الملاكات التعليمية، ونوع المدرسة، وجنسها، وغيرها من المعلومات التي تخص المدرسة الاهلية وذلك لأغراض التحاسب الضريبي أو تجديد الاجازة او أستلام الكتب دون ان يتدخل في بيان حاجة المحافظة من المؤسسات التربوية الاهلية و ان دقة المعلومات الواردة في الكراس الاحصائي من عدمه تتحملها ادارة المدرسة دون ان يكون هناك جهة تمارس التفتيش الميداني وبيان مدى دقة المعلومات وخاصة ان هذا الكراس الاحصائي لا يرسل نسخه منه إلى الاشراف التربوي أو الاختصاص بوصفه الجهة التي تقوم بزيارات تفتيشية والاشراف والمتابعة على المؤسسات التربوية الاهلية ولا الى شعبة التعليم الاهلي في المديرية إذ انها تطلب من قسم التخطيط فقط اعداد الطلبة أو التلاميذ والتي تكون مهامها متابعة المؤسسات التربوية الاهلية في المحافظة من ناحية بناء المؤسسة الاهلية، والكشف عليها، وتجديد الاجازة فقط[١]، ان عمل هذه الجهات سواء كان التخطيط التربوي أم قسم الاشراف الاختصاص/ التربوي او شعبة التعليم الاهلي والاجنبي لا يكون نافذا تجاه المؤسسات التربوية الاهلية الا بعد مصادقة الوزارة سواء كانت من وزير التربية أم المديرية العامة للتخطيط التربوي.[٢]

واستنادا لما تقدم يتضح لنا بأن الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية في المديريات تكون ضعيفة والسبب في ذلك يكمن في ان القانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ و نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ لم يمنح اي صلاحيات للمديريات العامة في المحافظة تجاه التعليم الاهلي وانما هي فقط صلة وصل بين هذه المؤسسات ووزارة التربية وكذلك أن المديريات العامة في المحافظة تكون مسؤولة عن جمع الاوليات والمعلومات وارسالها الى الوزارة من دون أن يحق لها اتخاذ اي اجراء تجاه هذه المؤسسات ومن ثمة فان هذه العوامل تجعل من رقابة مديريات التربية في المحافظة رقابة ضعيفة .

وخلاصة ما تقدم يتضح لنا بأن الجهات التي يحق لها الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية في العراق تنحصر في الجهات الادارية المركزية، وبالأخص المديرية العامة للتعليم العام الأهلي والأجنبي من دون رقابة ادارية تذكر للمحافظ مع رقابة ضعيفة لمديريات التربية في المحافظة والتي ليس لها اي صلاحيات تجاه المؤسسات التربوية الاهلية وان اي اجراء يتخذ من

---

[١] المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧ مع السيد(نصير ابراهيم ناصر) مدير قسم التخطيط التربوي في المديرية العامة لتربية الديوانية . وكذلك مع كل من السيد (حسام مالك كاظم) مسؤول شعبة التعليم الاهلي والاجنبي في مديرية تربية الديوانية ، وكذلك المقابلة التي اجريت مع السيد (يحيى غانم) المشرف الاختصاص في مديرية تربية الديوانية .

[٢] المادة (١٤) و (٢٤) و (٢٧) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

جانبها لا يعد نافذا الا بموافقة الجهات المركزية، كما ان المشرع الاردني جعل المؤسسات التعليمية الخاصة خاضعة لرقابة الجهات المركزية من دون الجهات الادارية اللامركزية بخلاف المشرع المصري الذي قام بتوزيع مهمة الرقابة على المؤسسات التعليمية الخاصة بين الجهات الادارية المركزية، والجهات اللامركزية مع اعطاء الكثير من الصلاحيات الى الجهات الادارية اللامركزية، إذ كان موفقا في ذلك كون الجهات الادارية اللامركزية، ولكي تكون رقابتها فعالة على المؤسسات التعليمية الخاصة في نطاقها الجغرافي لا بد ان تتمتع بصلاحيات فعليه ومؤثرة تجاه هذه المؤسسات من اجل الوصول الى الهدف المنشود والعمل على تطوير التعليم وادخال طرق جديدة فيه والزام المؤسسات الخاصة بالتقييد بالقوانين والقرارات التي لها علاقه بالتعليم .

المطلب الثاني
وسائل الرقابة الادارية

لكي تكون الرقابة الادارية ذات كفاءة وفعالية عالية، لابد لها ان تمتلك مجموعة من الوسائل التي تمكنها من بسط رقابتها، على المؤسسات والجهات التابعة لها، والخاضعة لرقابتها، للتأكد من تنفيذ القانون، و تحقيق المصلحة العامة، إذ أن من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الادارة في الرقابة هي تفتيش المؤسسات والجهات الخاضعة للرقابة للوقوف على ما تم انجازه من اعمال وهل كان يتفق مع ما مخطط له، وهل يوجد هناك انحراف عن المصلحة العامة من عدمه ليتم اتخاذ اجراء من قبلها، فضلاً عن ذلك تعتمد الادارة على التقارير التي ترفع لها عن هذه الجهات لتبسط رقابتها عليها، واستنادا لما تقدم سندرس هذا المطلب بفرعين الأول نخصصه للتفتيش الاداري في حين الثاني سيكون للتقارير الادارية.

الفرع الأول
التفتيش الاداري

إن التفتيش الأداري هو (اسلوب رقابي يهتم بفحص الجوانب الشكلية والاجرائية لنشاطات محددة وفقا لخطط عمل تقود بالنتيجة الى نتائج ومؤشرات بحيث يتم افراغها في تقارير معينة يشار فيها الى تقييم اداء ذلك النشاط ومعرفة الجوانب السلبية والايجابية لمفرداته ويعتمد التفتيش على حزمة من البيانات والمعلومات التي يتوجب على المفتش تهيئتها وربطها مع ما يتوفر له من معلومات وصولا الى المؤشرات التي يتم من خلالها التحقق لأعداد تقرير معزز

بالأدلة والبيانات)[١]، وهذا يعني بان التفتيش بمعناه العام يرمي الى الكشف عن الحقيقة وذلك عن طريق الاطلاع على مكان معين اعطاه القانون حرمة خاصة، وهو يعد مستودع سر صاحبه لضبط عسى ما يوجد به، والتفتيش له عدة صور فقد يمارس من السلطة الادارية استنادا لنص في قانون أو نظام معين وذلك بقصد التحقيق بما تأمر به السلطات وما تنهى عنه وتسمى هذه الصورة من صور التفتيش بالتفتيش الاداري[٢]، وعن طريق التفتيش الاداري يطلع على السجلات والبيانات الموجودة لدى الجهة الخاضعة للتفتيش للتحقق من الاداء الفعلي لهذه الجهات مقارنة مع ما مخطط له، وما انجز وما يمكن تحقيقه في المستقبل وللتفتيش أهمية من ناحية التقييم المستمر للأعمال والعمليات المنجزة، وكذلك اداة فعالة لكشف الاخطاء والانحرافات الموجودة في عمل الجهة الخاضعة للتفتيش[٣]، علما بان التفتيش الاداري هنا يختلف عن التحقيق الاداري بوصف التفتيش الاداري هو اجراء من اجراءات الرقابة الادارية يرمي الى البحث والتحري عن المخالفات والخلل في تنفيذ الواجبات وان كان كلاهما يبحثان عن الحقيقة إلا أن التحقيق الاداري يتميز بضرورة مراعاة ضوابط نظامية تكون اكثر صرامة منه في التفتيش الاداري[٤]، والتفتيش الاداري يكون على عدة انواع

١- التفتيش الاستباقي (التفتيش الرادع)

وهو؛ التفتيش الذي يكون الغرض منه منع وقوع الضرر والحماية منه، ويرمي هذا النوع من التفتيش الى وقف ارتكاب مخالفة القانون وكذلك التوخي والتحوط من وقوع اي فعل من شأنه ان يضر بالمصلحة العامة، وسمي بالتفتيش الرادع وذلك لأنه عندما يكون المفتش مهنيا فتكون له القدرة على ردع ومنع من يريد تحقيق مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة، مثلا نجد ان الاشراف بنوعيه الاختصاص والتربوي يتولى

---

[١] سردار كاكه امين ناكو ، الرقابة والتفتيش الاداري – دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، ط١ ، لبنان ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٥ .

[٢] د. صالح عبد الزهرة الحسون ، احكام التفتيش واثاره في القانون العراقي – دراسة مقارنة ، ط١، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٣٦.

[٣] السعيد بلوم ، اساليب الرقابة ودورها في تقييم اداء المؤسسة الاقتصادية – دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم ، رسالة ماجستير ، قدمت الى جامعة منتوري قسنطينية – كلية العلوم الانسانية والاجتماعية في الجزائر ، ٢٠٠٨ ،ص ٥١.

[٤] زهير ال عيس الغامدي ، التمييز بين التحقيق الاداري والتفتيش الاداري ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.manhal.net تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٧ الساعة ٩:٥٥ صباحا .

التفتيش على المؤسسات التربوية الاهلية والتأكد من مسكها للسجلات المدرسية المنصوص عليها في نظامي التعليم الابتدائي والمدارس الثانوية النافذين [١].

٢- التفتيش الاضطراري

وهو؛ التفتيش الذي يمارس في حالات اضطرارية وذلك من اجل اتخاذ اجراءات سريعة للمحافظة على مكان معين أو موجودات محل معين ويحدث ذلك احيانا بسبب سياسة ادارية اتخذتها ادارة دائرة معينة للحفاظ على موجوداتها .

٣-التفتيش المفاجئ

أن التفتيش الاداري وحسب القواعد العامة وما درجت عليه القوانين والانظمة يقتضي الا يحدد بزمن معين، إلا أنه يجب ان يكون في اي حالة من الاحوال في اثناء الدوام الرسمي، والتفتيش المفاجئ يكون بغرض الاطلاع ميدانيا على اعمال الجهة الخاضعة للتفتيش وتأشير الملاحظات والوقوف على ما نفذ وهل نفذ وفق القوانين والانظمة ومقتضيات المصلحة العامة .

٤- التفتيش الانتقائي

إن هذا النوع من التفتيش يعتمد اساسا على اختيار نشاط او مجموعة انشطة لمؤسسة معينة واجراء الفحص والتفتيش لمعرفة مستوى الاداء في هذه المؤسسة باعتماد مؤشرات ومعايير يمكن بواسطتها التحقق من النتائج المستحصله مقارنة بما هو مخطط او مراد تحقيقه مسبقا.[٢]

واستنادا لما تقدم يجب أن يكون التفتيش الاداري مبنيا على سبب معقول ومنطقي وان يكون وفق القانون حتى يضفى صفة المشروعية على عمل الادارة.[٣]

بعد ان بينا ما المقصود بالتفتيش الاداري وما هي انواعه لا بد لنا من بيان من هي الجهات التي تتولى التفتيش على المؤسسات التربوية الاهلية وكيف تفتش.

---

[١] ينظر الاعمام ذي العدد (١٦٦١ في ٢٠٢٠/٢/٤) الصادر من المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي في وزارة التربية .

[٢] سردار كاكه امين ناكو ، مصدر سابق ، ص١١١-ص١١٤.

[٣] إذ ذهبت المحكمة العليا الامريكية في احد قراراتها فيما يتعلق بمشروعية التفتيش الاداري للطلبة حيث جاء في هذا القرار " لا بد من تقديم سبب معقول للشك الذي يمنح المشروعية لقرار الادارة بتفتيش الطلبة " وفي قرار اخر لنفس المحكمة إذ جاء فيه " لا بد من تحقق سبب معقول ومنطقي يبرر قيام الادارة بتفتيش حقيبة طالبة الدراسة الاعدادية " ينظر ايف برينسايك بريماس ، التفتيش الاداري – دراسة في ضمانات التفتيش وفقا للتعديل الرابع للدستور الامريكي ، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٧ ، ص ١٩ .

ففي مصر اذ نجد ان المشرع المصري قد ذكر بصورة واضحة وصريحة الجهة التي لها حق تفتيش المؤسسات التعليمية الخاصة، إذ اشار قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ الى " تتولى المديرية التعليمية المختصة الاشراف على المدارس الخاصة من كافة النواحي ، شأنها شأن المدارس الرسمية ، كما تشرف على امتحانات القبول والنقل بها وتعتمد نتائجها وتتولى التفتيش المالي والاداري عليها "[١]، و ان المشرع المصري قد الزم المؤسسات التعليمية الخاصة بالخضوع لقوانين العمل والتأمينات فضلاً عن الالتزام بالقوانين الخاصة بالتعليم واشار الى ذلك صراحة حيث نص قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ على " ..... كما تخضع لقوانين العمل والتأمينات وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون"[٢].

أما موقف المشرع الاردني في هذا الخصوص فعند الرجوع إلى قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل أشار إلى " على المؤسسات التعليمية الخاصة أن تتقيد بفلسفة التربية والتعليم واهدافها والتشريعات التربوية في المملكة وتعمل على تحقيقها وتكون خاضعة لأشراف الوزارة ومراقبتها "[٣]، وعلى المؤسسات التعليمية الخاصة ان تدرس المناهج الحكومية نفسها وفي حالة رغبتها بتدريس مناهج اخرى غير المناهج المقررة لابد من موافقة مجلس التربية والتعليم، وتلتزم المؤسسات التعليمية الخاصة بكل التعليمات الصادرة من وزارة التربية والتعليم من ناحية العطل الرسمية، وكذلك الامتحانات وكذلك مسك السجلات التي تنظم عملها، ولا يجوز لها مخالفة قانون التربية والتعليم ولا اي نظام صادر بمقتضاه والا تعرضت للمسائلة القانونية[٤]، إذ يتضح لنا مما ذكر أنفاً انه لم تحدد جهة معينة تتولى تفتيش المؤسسات التعليمية الخاصة في الاردن وأنما ذكر فقط انها تخضع لأشراف الوزارة ومراقبتها فضلاً عن

---

[١] المادة (٦٦) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ .

[٢] المادة (٥٦) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ .

[٣] المادة (٣٣) من قانون وزارة التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل ، بالإضافة الى المادة (٦) من نفس القانون التي تنص على (تقوم الوزارة بالمهام التالية : ...ج – الاشراف على جميع المؤسسات التعليمية الخاصة بما يكفل تقييدها بالقانون) .

[٤] المواد (١٠/د) و(٣٤) و(٣٥) و(٣٦)و(٣٧)و (٣٨)و (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

ضرورة موافقة مجلس التربية والتعليم اذا ارادت ممارسة نشاط معين ومن ثمة فهي تخضع لتفتيش الجهات التي لها حق تفتيش المؤسسات التعليمية الحكومية ومنها الاشراف التربوي[١]،

أما موقف المشرع العراقي فعند الرجوع إلى قانون وزارة التربية العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ ونظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الاخرى المنظمة للعملية التربوية لا نجد اشارة صريحة لجهة معينة لها حق تفتيش المؤسسات التربوية الاهلية[٢]، باستثناء الأشارة إلى أن المؤسسات التعليمية الأهلية تخضع لأشراف ورقابة المديرية العامة للتعليم العام والأهلي والأجنبي[٣]، إلا أن هناك جهات لها حق التفتيش على هذه المؤسسات وان لم يشار لها صراحةٍ إذ نجد ان لوزارة التربية مجموعة من الوسائل التي تمكنها من السعي لتحقيق أهدافها ومنها ما نصت عليه المادة (٣) تسعى الوزارة لتحقيق أهدافها بالوسائل الأتية : " ثانيا – اعداد الخطط التربوية المتكاملة في اطار الفلسفة التربوية المقررة ومتابعة تنفيذها بعد اقرارها . خامسا – تهيئة المعلمين والمدرسين والمشرفين التربويين والمسؤولين عن ادارة العملية التربوية والاشراف عليها ..... سادسا – اعداد المناهج الدراسية لمراحل التعليم بأنواعها .... ثامنا – وضع نظم واساليب التقويم والامتحانات ....."[٤]، وعلى المؤسسات التعليمية الاهلية ان تلتزم بما يأتي :

١- ضرورة فتح المدرسة في موعد فتح المدارس الحكومية نفسه او بعده بمدة لا تزيد عن مدة (١٤) يوم على الاكثر باستثناء معاهد التقوية الاهلية .
٢- اعتماد العطل الرسمية التي تقررها الدولة .
٣- الالتزام بتطبيق تعليمات التسجيل والقبول التي تصدرها وزارة التربية .
٤- تطبيق انظمة الامتحانات المطبقة في المدارس الحكومية اذا كانت هذه المؤسسات تدرس المناهج الرسمية .
٥- مسك السجلات المطلوبة في المؤسسات التعليمية الحكومية فضلاً عن السجلات الخاصة بالمؤسسات الاهلية مثل السجلات التي تنظم الحالة المالية لها .

---

[١] د. ابراهيم عطا الله العوران ، الاشراف التربوي ومشكلاته – دراسة ميدانية تقويمية ، ط١، دار يافا العلمية للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠ ، ص ٤٠ و٤١.

[٢] نظام المدارس الابتدائية رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٨ المعدل و نظام المدارس الثانوية رقم (٢) لسنة ١٩٧٧ المعدل و نظام الامتحانات العامة رقم (١٨) لسنة ١٩٨٧ والتعليمات الملحقة بها .

[٣] المادة (٢٧) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٤] المادة (٣) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ .

٦- إن يكون للمؤسسات التعليمية الخاصة مجلس ادارة وهيئة ادارية.[١]

٧- يشترط فيمن يدرس في المؤسسات التعليمية الأهلية ان تتوفر فيه الشروط والمؤهلات الواجب توفرها في اعضاء الهيئة التعليمية او التدريسية في المؤسسات التعليمية الحكومية ذاتها.[٢]

واستنادا لما تقدم وبما أن المؤسسات التعليمية الاهلية في هذا الشأن تعامل معاملة المؤسسات التعليمية الحكومية.[٣] فهي تخضع لأشراف ورقابة وتفتيش وزارة التربية عن طريق الاجهزة التابعة لها ومنها الاشراف بنوعيه الاختصاص والتربوي.[٤]

---

[١] المادة (١١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٢] المادة (٢٠) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٣] المادة (١٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٤] وهذا ما نصت عليه الانظمة الخاصة بتنظيم العملية التربوية في العراق منها المادة (٤) و المادة (٢٤/ سابعا) من نظام المدارس الثانوية رقم (٢) لسنة ١٩٧٧ المعدل و المادة (٣٧/ سابعا) من نظام المدارس الابتدائية رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٨ المعدل . والمادة (٢٤/اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ . واستنادا الى المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع المشرف الاختصاص (يحيى غانم) بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧ نود الاشارة الى ان الفرق بين الاشراف التربوي والاشراف الاختصاص يكمن في ان الاشراف الاختصاص يختص بالأشراف ومتابعة المدارس ذات المستوى الثانوي بينما يختص الاشراف التربوي بالأشراف ومتابعة المدارس ذات المستوى الابتدائي ورياض الاطفال . كما ان المدرسة تخضع رقابة وتفتيش المشرف الاداري الذي يختص بالآمور الادارية والتقويمية وكذلك المشرف المتابع الذي يختص بمتابعة الامور المتعلقة بالامتحانات . كما نود ان نبين بأن عمل الاشراف بنوعيه الاختصاص والتربوي يتمثل بالاتي (١- التقويم: في معاينة التوافق بين عمل المعلم مع أهداف المؤسسة للتعرف الى مراكز القوة والضعف لتعزيز القوة وتدارك الضعف من خلال زيارة المشرف ٢- تطوير نظم التعليم واستراتيجياته، ومصادره، وخدماته ٣- المعاونة في متابعة الخطط الموضوعة، وما يجد في أمور التعليم، واقتباس المناسب من كل جديد ٤- تقويم أداء المدارس وإثارة الدافعية فيها لتكون أفضل أداءً وتدريس .) للمزيد ينظر د. ابراهيم عطا الله العوران ، مصدر سابق ، ص ٥٨ – ٦١ . وخالد بن محمد الشهري ، تجديد الاشراف التربوي ، مكتبة الملك فهد ، ١٤٣٥ هـ ، ص١١. و قيس ذياب عبد علي الرفيعي ، الادارة والاشراف التربوية (مفهومها ، اهدافها ، منهجها ، طرق بحثها) ، محاضرات اعدت لطلاب المرحلة الثانية في جامعة تكريت – كلية التربية للبنات / قسم العلوم التربوية والنفسية ، ٢٠١٦ ، ص (١٠، ١٦، ١٧) . وللمزيد ينظر ايضا الاعمام ذي العدد (١٦٦١ في ٢٠٢٠/٢/٤ وكذلك الاعمام ذي العدد ١٥٩٤ في ٢٠٢٠/١/٩ والاعمام ذي العدد ٤٧٨٨ في ٢٠١٩/٤/٣) الصادرة من وزارة التربية كما تخضع المؤسسات التربوية الاهلية لرقابة مكاتب المفتشين العمومين الملغية والتي التي تم انشاءها بموجب امر سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ، الا انه تم الغاء مكاتب المفتشين العمومين بالقانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩.

فضلاً عن ما ذكر أنفاً وبما ان الكوادر الادارية و التعليمية في المؤسسات التعليمية الاهلية تخضع لقانون العمل باعتبار ان هناك عقد عمل بينهم وبين صاحب المؤسسة التعليمية الاهلية سواء كان شفويا أم تحريريا[١]، فهي تخضع لتفتيش اللجان المشكلة في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وذلك لغرض التأكد من توفر مجموعة من الامور في مكان العمل منها ضرورة توفر شروط واجراءات السلامة والصحة للعاملين[٢]، هذا من جانب ومن جانب اخر اشار قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ بانه لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية أن تقرر غلق مكان العمل اذا منع صاحب العمل لجان التفتيش من دخول مكان العمل أو عرقلة عملها أو امتنع عن تنفيذ تعليمات الصحة و السلامة المهنية وحتى زوال سبب الغلق وذلك بعد انذار صاحب العمل بإزالة المخالفة ، على أن يستحق العمال اجورهم كافة طيلة مدة الغلق[٣]، والسؤال الذي يثار هنا هل يحق لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية غلق المؤسسة التعليمية الاهلية المخالفة لشروط قانون العمل من دون موافقة وزارة التربية؟ وخاصة ان غلق المؤسسة التعليمية الاهلية سواء كان جزئيا أم كليا يكون بقرار من وزير التربية بناء على توصيات لجنة تحقيقية عند تحقق حالات معينة.[٤]

---

[١] المادة (٢١/ اولا) التي تنص على (يجوز لأعضاء الهيئات التعليمية في المدارس الحكومية وموظفي وزارة التربية التدريس في المؤسسات التعليمية الاهلية بموافقة دوائرهم وعلى الا يتعارض ذلك مع دوامهم فيها) ويفهم من هذه المادة ان الكوادر التعليمية الموجودة في المؤسسات التعليمية الاهلية نوعين الاول يكون موظف = في وزارة التربية وبموافقة دائرته والنوع الثاني هم خاضعين لقانون العمل سواء وجد عقد عمل بينهم وبين المؤسسة التعليمية الاهلية او لا ، حيث نصت المادة (١) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥النافذ (..... سادسا : العامل : كل شخص طبيعي سواء كان ذكرا ام انثى يعمل بتوجيه واشراف صاحب عمل وتحت ادارته سواء كان يعمل بعقد مكتوب ام شفوي ، صريح ام ضمني ، او على سبيل التدريب او الاختبار او يقوم بعمل فكري او بدني لقاء اجر ايا كان نوعه بموجب هذا القانون ثامنا : صاحب العمل : كل شخص طبيعي او معنوي يستخدم عاملا او اكثر لقاء اجر ايا كان نوعه . تاسعا : عقد العمل : اي اتفاق سواء كان صريحا او ضمنيا شفويا او تحريريا يقوم بموجبه العامل بالعمل او تقديم خدمة تحت ادارة واشراف صاحب العمل لقاء اجر ايا كان نوعه .....)

[٢] المادة (١٢٦) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ التي تنص على (تخضع المشاريع واماكن العمل المشمولة بأحكام هذا القانون الى تفتيش العمل تحت اشراف وتوجيه الوزارة) وللمزيد حول تشكيل هذه اللجان واختصاصاتها وعملها ينظر المواد (١٢٧و١٢٨و١٢٩و١٣٠و١٣١و١٣٢و ١٣٣و ١٣٤و١٣٥) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ ، وينظر ايضا المادة (١٣٦) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ .

[٣] المادة (١٢٢/ثالثا) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٤] المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

قبل الاجابة على هذا التساؤل لابد لنا من بيان الغرض من الغلق في كلتا الحالتين إذ أن غلق مكان العمل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية هو بسبب عدم السماح الى لجان التفتيش للقيام بعملها او عدم الالتزام بإجراءات السلامة والصحة المهنية[١]، في حين نجد ان الغلق الذي يحدث من وزارة التربية هو لعدم التزام المؤسسة التربوية الاهلية بالشروط المطلوبة لمنح اجازة تأسيس ومباشرة النشاط هذا من جانب ومن جانب اخر تغلق المؤسسة التربوية الاهلية من وزارة التربية اذا لم تحقق هذه المؤسسة نسب النجاح المطلوبة وعدم تحقيق الغاية من انشاء التعليم الاهلي إلا وهو الارتقاء بالتعليم والعمل على تطويره فضلاً عن حالات معينة اذا وجدت تغلق المؤسسة[٢]، واستنادا لما تقدم يرى الباحث بانه لا يمكن لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية غلق المؤسسة التربوية الاهلية المخالفة لشروط قانون العمل الا عن طريق وزارة التربية بوصفها الجهة المسؤولة على هذه المؤسسات و ان غلق هذه المؤسسات من دون موافقة وزارة التربية تؤدي الى حدوث الكثير من المشاكل منها مصير الطلبة المسجلين في هذه المؤسسات فضلاً عن حدوث مشاكل فيما يخص الجوانب الادارية والتعليمية لهذه المؤسسات .

واستنادا لما تقدم يتضح لنا أن المشرع العراقي لم يبين صراحة الجهة التي لها حق تفتيش المؤسسات التربوية الاهلية ولا إلى الزام هذه المؤسسات بقواعد قانون العمل وهذا خلاف ما ذهب إليه المشرع المصري.

الفرع الثاني
التقارير الادارية

تعد التقارير الادارية هي اداة لكشف البيانات والمعلومات والحقائق التي تعين صاحب القرار على اتخاذ القرار السليم، فهي تحدد الانشطة التي تمت، والمدخلات الواردة والمخرجات الصادرة ، فهي مفيدة للإداري والاستشاري والفني ، سواء كان الامر على الصعيد المركزي أم اللامركزي أم على المستويات العليا او الوسطى او الدنيا ، فللتقارير أهمية كبيرة في العملية الادارية فهي تعد الشريان الحيوي الذي يمد الجسم الاداري أو الهيكل التنظيمي لجهة معينة بالمعلومات المطلوبة والتي تساعد على اتخاذ القرار الصحيح[٣]،إذ تعد التقارير الادارية وسيلة فعالة لقياس مستوى اداء الجهة الخاضعة للرقابة والتنبؤ بالمشكلات قبل وقوعها ،بفضل

---

[١] المادة (١٢٢/ثالثا) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٢] المادة (٢٣/ رابعا وخامسا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ

[٣] د. عبد القادر الشيخلي ، فن كتابة التقارير – الادارية والمالية والفنية وغيرها ، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان – الاردن ، ٢٠١١ ، ص ١٤ .

هذه التقارير تعرف جودة الخدمة المقدمة، وكذلك تعديل المسار وتحسينه وبيان الفجوة بين الواقع والمأمول، ومن ثمة يشترط في هذه التقارير دقة معلوماتها وجودة كتابتها حتى تكون اداة فعالة للتقويم[١]، إذ توجه هذه التقارير بالدرجة الاولى الى الجهات التي تكون مسؤولة عن اتخاذ القرارات و تصحيح الانحرافات لذلك قد تكون هذه التقارير دورية اي تعد بأوقات منتظمة ومن ثمة تساعد على معالجة الانحراف في وقته، او تكون بعد الانتهاء من عمل معين وتكون في هذه الحالة تقارير نهائية وتساعد على التقييم النهائي لهذا العمل[٢]، إذ تساعد التقارير الادارية في سد الثغرات التي يمكن ان تحصل باتباع اساليب الرقابة الاخرى[٣]، والتقارير الادارية تكون على عدة انواع وهي كالاتي :-

١- التقارير الرسمية والتقارير غير الرسمية

ويقصد بالتقارير الرسمية تلك التي تعد بأتباع اجراءات وقواعد معينة وتكون بأنماط محددة، أما التقارير غير الرسمية فيقصد بها تلك التي تعد وتكتب في شكل مذكرة مختصرة وتتناول بعض النقاط ذات الاهمية الخاصة والسريعة .

٢- التقارير الشفوية والتقارير المكتوبة

إن التقارير الشفوية هي تلك التي تبلغ شخصيا او عن طريق الهاتف وتكون من خلال تبادل الآراء والمقابلات الشخصية التي تكون لتبادل الافكار والمقترحات شفاها .

أما التقارير المكتوبة فهي غالبا ما تأخذ شكل البيانات الرقمية أو اشكال بيانية او انشائية ومن مزايا هذه التقارير هي امكانية حفظها والرجوع اليها عند الحاجة ، ويشترط في هذه التقارير أن تكون واضحة ومختصرة وصحيحة وان تدرس النقاط الرئيسية جميعها وخاصة الاستثناءات وان تكون مقنعة حتى تكون اداة فعالة للرقابة .

٣- التقارير الدورية والتقارير غير الدورية

إن التقارير الدورية هي تلك التي تقدم بصورة دورية وفي اوقات معينة فقد تكون يومية أو اسبوعية أو شهرية أو فصلية أو سنوية أو بعد الانهاء من مرحلة معينة من مراحل العمل

---

[١] محمد عقوني ، دورة مهارات الكتابة الإدارية و إعداد التقارير ، ص ٣، بحث منشور على الموقع الالكتروني https://www.noor-book.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٨ الساعة ١:١٨ مساءٍ .

[٢] السعيد بلوم ، مصدر سابق ، ص ٤٨ .

[٣] باسم الحميري ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩.

الخاضع للرقابة الادارية، إذ تتضمن التقارير الدورية المعلومات والحقائق وطريقة اداء الجهة المقدمة للتقرير والنتائج التي تم التوصل اليها .

أما التقارير غير الدورية أو الخاصة هي تلك التقارير التي تتناول موضوعا معينا ويهم الادارة بصفة خاصة مثل التقرير الذي يعد لشراء احتياجات معينة للإدارة إذ يعد التقرير الخاص لبيان اسعارها واوصافها وبيان اصنافها.[١]

وللتقارير الادارية فوائد اهمها :-

١- رفد جهة الرقابة بالمعلومات الضرورية التي تساعدها على اتخاذ القرار الصحيح .
٢- تتمكن الادارة عن طريق التقارير من معرفة كل ما جرى ويجري داخل المؤسسة الخاضعة للرقابة .
٣- تعمل التقارير على زيادة كفاءة عمل الجهة الخاضعة للرقابة وذلك بتحديد اوجه الخلل ومعالجته والتركيز على الجوانب الايجابية .
٤- تستطيع الادارة تحقيق غاياتها بهذه التقارير وذلك لأنها تزيد من عملية الرقابة والمتابعة.[٢]
٥- تعمل التقارير الادارية على توفير الجهد والوقت للجهة أو الشخص المخاطب بالتقرير.
٦- تساهم في اعداد الخطط عن طريق المعلومات والبيانات التي توفرها.[٣]
٧- تساعد هذه التقارير الادارة في معرفة مدى تقدم ونجاح المؤسسة الخاضعة للرقابة.[٤]

واستنادا لما تقدم تكون للتقارير الادارية دور مهم بالنسبة للرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية ، ففي مصر مثلما بينا مسبقاً بأن المؤسسات التعليمية الخاصة تخضع لأشراف ورقابة المديرية التعليمية الخاصة في المحافظة شأنها شأن المدارس الرسمية وتخضع لتفتيشها المالي والاداري [٥]، و ان من بين التقارير التي تخص المؤسسات التعليمية الخاصة هي تلك التقارير التي تعد من مدير المدرسة الخاصة سواء كانت سنوية تتعلق بكفاية اداء العاملين في المدرسة أم شهرية تتعلق بسير العمل بالمدرسة والتي تقدم الى الممثل القانوني للمدرسة إذ

---

[١] سمر محمد راغب شاهين ، مصدر سابق ، ص ٤٩و ٥٠ .

[٢] عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

[٣] محمد سامر ميرخان و عبير سليم عقل و رسلان علاء الدين ، اصول المرافعات واعداد المذكرات والتقارير ، ط١ ، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٨ .

[٤] سمر محمد شاهين ، مصدر سابق ، ص ٤٩ .

[٥] المادة (٦٦) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

تتضمن هذه التقارير الشهرية ما يلي " أ – انتظام العمل من حيث حضور العاملين وتأخرهم واجازاتهم العارضة والمرضية وكيفية التصرف فيها . ب– انتظام التلاميذ في الدراسة ومعدلات الغياب واسباب الزيادة فيها ان وجدت وكيفية التغلب عليها . ج – مدى تقدم العمل الفني ومدى ملائمة ما درس من المنهج للزمن المنقضي من العام. د– ملاحظات الموجهين الفنيين والماليين والاداريين الواردة في تقاريرهم " [١]، وعلى المؤسسة التعليمية الخاصة ان تلتزم بحفظ التقارير الادارية والمالية والفنية وحسب تواريخ ورودها ، والاجراءات المتخذة بشأن هذه التقارير.[٢]

وفي الاردن ايضا نجد أن قانون التربية والتعليم قد أشار الى ضرورة ان تتقيد المؤسسات التعليمية الخاصة بفلسفة التربية والتعليم واهدافها والتشريعات التربوية في المملكة الاردنية وأن تدرس المناهج الرسمية والا تدرس مناهج اخرى اضافية الا بموافقة مجلس التربية والتعليم وان تعد طلابها للامتحانات التي تجريها الوزارة وتكون هذه المؤسسات خاضعة لأشراف ورقابة وزارة التربية والتعليم [٣]، وعليه ان من اهم التقارير الادارية هي تلك التي تعد من الاشراف إذ نجد ان كل مديرية للتربية في المحافظة تعد سجلا للعمل الاشرافي ويرسل نسخ من عمل المشرفين الى وزارة التربية والتعليم شهريا وتقوم مديرية الاشراف بتحليل الفعاليات الإشرافيه واعداد تقرير حولها ومن اهم الاعمال الإشرافيه التي ترسل الى الوزارة هي عمل المشرف في مجال جودة التعليم والتعلم وكذلك في مجال متابعة القضايا التربوية [٤]، كذلك ان من التقارير المهمة التي يجب ان ترفع لوزارة التربية والتعليم من المؤسسات التعليمية الخاصة هو تقرير مفصل عن الرسوم الدراسية والزيادة المقترحة التي ستطرأ عليها وان تزود الوزارة بهذا التقرير قبل ثلاثة اشهر من عملية قبول الطلبة وتسجيلهم [٥]، وتلتزم المؤسسة التعليمية الخاصة بأعلام وزارة التربية والتعليم بالبيانات كافة التي تدرج في لوحتها التعريفية والتغييرات التي تطرأ عليها وتلتزم المؤسسة

---

[١] المادة (٢٤/٣و٦) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص . علما بأن الممثل القانوني هو ممثل الشخصية الاعتبارية مالكة المؤسسة التعليمية الخاصة والذي يجب ان يعتمد من قبل المديرية التعليمة الخاصة في المحافظة وان يصدر قرار اداري باعتماده ينظر في ذلك المواد (١٢/ج) و (١٩) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٢] المادة (٢٧/ط) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٣] المادة (٣٣) و (٣٤) و (٣٥) و (٣٨) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٤] وزارة التربية والتعليم الاردنية ، دليل الاشراف التربوي، ص٢٨ ، نقلا عن د ابراهيم عطا اللة العوران ، مصدر سابق ، ص ٥٢ و٥٦.

[٥] المادة (١١/ج) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

التعليمية الخاصة بوضع هذه اللوحة في مدخلها الرئيس [١]، و تلتزم بتقديم الوثائق كافة التي تثبت تحويل الرواتب الشهرية المستحقة للمعلم الى حسابه البنكي او المحفظة الالكترونية ويعد التزامها بهذا الامر شرطا اساسيا لتجديد ترخيصها السنوي.[٢]

وفي العراق نجد أن للتقارير أثر مهم فيما يخص الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية وذلك للتأكد قيام هذه المؤسسات بالواجبات الملقاة على عاتقها والتي من ضمنها تطوير قطاع التربية والتعليم ورفده بالمستجدات التربوية والتعليمية والعمل على توفير تعليم نوعي ومتطور لمختلف شرائح المجتمع[٣]، وعدم الخروج عن السياسة التربوية التي تضعها الوزارة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم فضلاً عن اتباع الخطط التربوية المتكاملة[٤]، إذ ان من اهم التقارير الادارية السنوية التي ترفع من المؤسسات التربوية الاهلية الى مديريات التربية في المحافظات التي تقوم الاخيرة برفعها الى وزارة التربية هو التقرير الذي يرفع الى قسم التخطيط في مديرية التربية في المحافظة والذي يسمى (بالكراس الاحصائي) ونتيجة له تخضع المؤسسات التربوية الاهلية للتحاسب الضريبي أو تزويدها بالكتب المنهجية أو لغرض تجديد الاجازة وهذا الكراس الاحصائي يكون خاص بكل مرحلة من مراحل التعليم الاهلي من رياض الاطفال الى التعليم الابتدائي الى التعليم الثانوي والذي يحتوي على معلومات هامة منها ما يتعلق بالمناهج التي تدرس و بأعداد الطلبة او التلاميذ المسجلين وكذلك حالة بناية المدرسة او الروضة من حيث مشتملاتها وعدد صفوفها وعدد طوابقها وموقعها ومعلومات عن الهيئات التعليمية والادارية من ناحية عددهم و تحصيلهم الدراسي والتخصص الذي يحملونه واعمارهم ، علما بأن ادارة المؤسسة التربوية الاهلية تتحمل التبعات القانونية عن صحة المعلومات الواردة في الكراس الاحصائي و ان الكراس الاحصائي لا يشمل معاهد التقوية الاهلية [٥]، وهذا يعد نقص بدقة التقارير الادارية (الكراس الاحصائي) الذي يفترض أن يشمل

---

[١] المادة (١٤) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٢] المادة (١٦/ ط/ ١و٢) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٣] المادة (١/اولا و خامسا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٤] المادة (٣ /اولا وثانيا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ .

[٥] المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيد (نصير ابراهيم ناصر) مدير قسم التخطيط في مديرية تربية الديوانية بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧ . وكذلك ينظر الى الاعمام ذي العدد (٤٥٩٦١) في ٢٠١٨/١١/١ والاعمام ذي العدد (٥٧٠٣٧) في ٢٠١٨/١٢/١٢ والكتاب ذي العدد (٦٤٩٣) في ٢٠١٩/٢/١٤ والاعمام المرقم ٢٧٢٧ في ٢٠١٩/٢/٢١ والاستمارات الملحقه به والتي تتضمن معلومات عن المؤسسات التربوية الاهلية من

المؤسسات التربوية الاهلية جميعها التي نص عليها نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.[١]

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو من هي الجهة التي تدقق الكراس الاحصائي من ناحية صحة المعلومات ودقتها حتى يكون وسيلة رقابية فعالة وعلى ضوئها تصدر القرارات الصحيحة ؟

أن الاشراف بنوعيه الاختصاص والتربوي يعد الجهة صاحبة الاختصاص في تدقيق صحة المعلومات الواردة في الكراس الاحصائي هذا من جانب ومن جانب اخر في حالة عدم صحة المعلومات والبيانات الواردة في الكراس الاحصائي والتعمد في ادراج هذه المعلومات على الرغم من معرفة عدم صحتها يؤدي الى قيام المسؤولية الجنائية للمؤسسة التربوية الاهلية التي قدمت هذه المعلومات استنادا الى قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل والذي نص على " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد عن مائة دينار او بأحدي هاتين العقوبتين من كان مكلفا قانونا بان يمسك دفاتر او اوراقا خاضعة لرقابة السلطات العامة، فدون فيها امورا غير صحيحة او اغفل تدوين امورا صحيحة فيها وكان من شأن ذلك خدع السلطات المذكورة وايقاعها في الغلط ".[٢]

وكذلك أن التقارير الادارية التي يمكن من خلالها بيان مدى التزام المؤسسات التربوية الاهلية بالقوانين والانظمة ذات العلاقة بالعملية التربوية هي تقارير الزيارات التي يقوم بها الاشراف الاختصاص والتربوي والتي تكشف عن المخالفات وعدم الالتزام بالقوانين والانظمة والتي قد يصل الامر الى تشكيل لجان تحقيقية بالاستناد الى هذه التقارير وفرض عقوبات على المؤسسة التربوية الاهلية التي تثبت مخالفتها بالاستناد الى توصيات اللجنة التحقيقية .[٣]

شعب التعليم الاهلي في المديريات في المحافظة بالتعاون مع قسم التخطط التربوي فيها وكذلك الكراس الاحصائي الخاص بكل مرحلة (رياض الاطفال والتعليم الابتدائي والتعليم الثانوي)

[١] المادة (٢) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٢] المادة (٢٩٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .علما بأنه تم تعديل مبلغ الغرامات وفقا للقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

[٣] المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيد (وسام خلف جاسم) مشرف اختصاص بتاريخ ٢٠٢١/١/٢٠ وكذلك المقابلة التي اجراها الباحث مع السيدة (خالدة رحم جبر) مشرف اختصاص اداري بتاريخ ٢٠٢١/١/١٨.كذلك ان من التقارير المهمة تلك التي ترفع من قبل المرشدين التربويين في المدارس للنهوض بالواقع التربوي ينظر في ذلك كتاب وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي رقم ٥١٣ في ٢٠٢١/١/١١.

ومن التقارير التي تبين حالة المؤسسة التعليمية الاهلية من ناحية المستوى العلمي هي التقارير التي ترفع الى مديريات التربية في المحافظات والتي تتضمن مجموعة من المعلومات منها ما يتعلق بنتائج امتحانات الدور الاول، والثاني، ونسبة النجاح في كل صف، وفي كل مادة ولكل مدرسة، وبعدها تقوم اللجان الفنية المشكلة في المديريات العامة للتربية في المحافظات بتحليل نتائج الامتحانات المدرسية داخل المحافظة وتقويمها ومتابعتها ورفع التقارير عنها الى المديرية العامة للتقويم والامتحانات[١]، إذ أن لهذه التقارير أهمية كبيرة من ناحية بيان المستوى العلمي الذي تحققه مؤسسة او اكثر من المؤسسات التربوية الاهلية وان تحقيق نسب نجاح متدنية من احدى هذه المؤسسات قد يؤدي الى غلقها والغاء الاجازة الممنوحة لها، وهذا ما اشار اليه نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بالنص على " يعاقب صاحب الاجازة في حالة مخالفة احكام هذا النظام وفقا لما يأتي : ..... خامسا – الاغلاق الكلي : اغلاق المؤسسة التعليمية الاهلية المجازة والغاء الاجازة وعدم منح صاحب المؤسسة التعليمية الاهلية اجازة جديدة، اذا ثبت بالتحقيق وجود احدى الحالات التالية : ..... ب– تدني مستوى التعليم فيها ..... ".[٢]

---

[١] ينظر في ذلك تعليمات رقم (٢١) بشأن تطوير اساليب التقويم والامتحانات والجداول الملحقة بها ، وهذه التعليمات ملحقة بالأنظمة والتعليمات الخاصة بالامتحانات والشهادات منها نظام الامتحانات العامة رقم (١٨) لسنة ١٩٨٧.

[٢] المادة (٢٣/ خامسا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

علما بأن من أسباب تدني مستوى التعليم هو :

- الاعتماد على فكرة التلقين والحفظ فقط .
- الاعتماد على فكرة أن المعلومة يجب إدخالها إلى الدماغ لوضعها في الامتحان فقط .
- وجود هيئة تدريس غير مؤهلة أصلا لعملية التعليم .
- استخدام طريقة تعليم قديمة لا تفي بمتطلبات العصر الحديث .
- وجود مناهج عقيمة جدا والإصرار على عدم تغييرها . سارة دراز ، اسباب تدني مستوى التعليم ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://ujeeb.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٢ الساعة ٩:٤١صباحاً .

وان من مظاهر تدني التعليم ما يلي

- نسبة عدد المعلمين إلى عدد الطلبة، وعدد ساعات التدريس في السنة ونسبة الأمّية، ونسبة الهدر التدريسي، وحالة المدارس، ومعدل عدد الطلاب في الصف .
- ضعف المناهج وطرق التدريس من تعليم الطفل وصولاً إلى المستوى الجامعي.
- قلة كفاءة المعلم/المدرس. د.محمد الربيعي، مظاهر تخلف التعليم في العراق ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://shafaq.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٢ الساعة ١١:٢٣ص.

وبعد ان بينا اهم وسائل الرقابة الادارية المتمثلة بالتفتيش الاداري و التقارير الادارية لا بد من الإشارة الى ان هناك وسيلة اخرى لا تعد وسيلة رقابية بذاتها بقدر ما تعد وسيلة لتحريك هذه الرقابة إلا وهي الشكوى والتي يقصد بها طلب خطي يتقدم به شخص معين او مجموعة اشخاص إلى جهة معينة نتيجة لوقوع ضرر عليه يطلب في استرداد حقوقه وفقا للقانون .وتعد الشكوى وسيلة لرد الاعتبار الى الاشخاص الذين يتعرضون الى الاضرار في الاماكن التي يتواجدون فيها ومنها المؤسسات التعليمية، ولكي يحصل المشتكي على حقه بصورة سريعة وقانونية يجب ان يبادر الى تقديم الشكوى فور وقوع الضرر [١]، إذ أن من الشكاوى التي وردت الى وزارة التربية من اولياء الامور والتي مفادها (قيام بعض ادارات المدارس الاهلية باستعمال اساليب غير صحيحة في التعامل معهم ومع ابناءهم و لا سيما عندما يقومون بزيارة المدرسة للاطلاع على المستوى العلمي لأبنائهم) إذ أن هذه الشكوى كانت سببا في اصدار اعمام من وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي الى ادارات المدارس الاهلية كافة والمتضمن (عد هذه الاساليب لا تنسجم مع الاهداف التربوية لهذه المدارس وتعكس صورة غير ايجابية عن العملية التعليمية فيها مع ضرورة الالتزام بالتعامل مع المراجعين واولياء أمور التلاميذ والطلبة بما يعكس الصورة التربوية والعلمية الصحيحة لهذه المدارس).[٢]

---

[١] مروه ابو العلا ، الطرق القانونية لكتابة شكوى ادارية – شكوى وظيفية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.mohamah.net/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢ الساعة ٣:٢٣ مساءٍ .

[٢] اعمام وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي رقم (١٤٣٦ في ٢٠١٩/١/٢٨) .

نود الاشارة انه توجد علاقة وثيقة بين وسائل الرقابة الادارية المتمثلة بالتفتيش واعداد التقارير الادارية بالاضافة الى الشكوى التي تعتبر وسيلة لتحريك رقابة الادارة ، حيث انه دائما ما تصاحب اجراء التفتيش على المؤسسات التربوية الاهلية من قبل الجهات المختصة كالاشراف التربوي والاختصاص كتابة تقارير عن حالة المؤسسة من الناحية التعليمية والادارية كما انه في حالة تقديم الشكوى يتم تشكيل لجنة تحقيقية للوقوف على حيثيات هذه الشكوى والتأكد من مدى صحتها وهذا يعني ان وسائل الرقابة الادارية هي حلقة متصله بعضها بالبعض الاخر وذلك من اجل تحقيق المصلحة العامة والوصول الى الاهداف المرجوة من التعليم .

ينظر الاعمامات الصادرة من وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد ٤٧٨٨في ٢٠١٩/٤/٣ وكذلك الاعمام ذي العدد ١٣٩٧ في ٢٠٢٠/١/٣٠ و الاعمام ذي العدد ١٦٦١ في ٢٠٢٠/٢/٤. وينظر المادة (٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

المبحث الثاني
نطاق الرقابة الإدارية على التعليم التربوي الأهلي

ذكرنا أن التعليم الاهلي حق مكفول في الدستور، وقد احال المشرع الدستوري أمر تنظيمه الى المشرع العادي، الذي يكون دوره وضع الشروط والاجراءات الواجب اتباعها، ليتم انشاء المؤسسات التربوية الاهلية، وممارسة نشاطها، واحكام الرقابة الادارية عليها، من ناحية توفر الشروط والاجراءات السابقة فضلاً عن الرقابة عند ممارسة نشاطها حتى لا يبتعد عن تحقيق المصلحة المراد تحقيقها من انشاء هذه المؤسسات ولذلك سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ندرس في الاول الرقابة الادارية في مرحلة التأسيس في حين الثاني سنخصصه الى الرقابة الادارية في مرحلة ممارسة النشاط .

المطلب الأول
الرقابة الإدارية السابقة لمرحلة التأسيس

إن انشاء المؤسسات التربوية الاهلية ومنحها اجازة التأسيس لكي تباشر نشاطها لابد ان تتوفر مجموعة من الشروط التي نص عليها القانون ومن دون توفر هذه الشروط لا يمكن منح اجازة تأسيس لهذه المؤسسات وتكون هذه الشروط على نوعين منها ما يعد شروط شكلية لا بد من اتباعها وتوفرها ومنها شروط موضوعية وعند اتمام هذه الشروط يجاز تأسيس وفتح مؤسسة تربوية اهلية واستنادا لما تقدم سندرس هذا المطلب بفرعين الأول نخصصه الرقابة على توفر الشروط الشكلية والثاني الرقابة على توفر الشروط الموضوعية .

الفرع الأول
الرقابة على الشروط الشكلية

إن الشكليات والاجراءات التي تنص عليها القوانين ليتم اتخاذ اجراء معين هي ليست مجرد روتين او عقبات او قواعد اجرائية او شكلية لا قيمه لها وانما هي كضمانه للإدارة وذلك بمنعها من التسرع في اصدار قرار من شأنه يهدد حقوق الاشخاص وحرياتهم ، و انه يحقق

ضمانة للأشخاص ضد احتمالات تعسف الادارة ومن ثمة فان أهمية هذه الشكليات تكون للإدارة والاشخاص معا.[١]

وأن مصدر الالتزام بأتباع شكليات واجراءات معينة قبل اتخاذ القرار من جانب الادارة هي كما يأتي :

١- القواعد القانونية وفقاً لترتيبها ابتداءٍ من الدستور والقانون فالأنظمة .
٢- التعليمات والقرارات العامة التي تصدرها الادارة وتبين فيها كيفية ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها والاجراءات الواجب اتباعها قبل واثناء ممارسة هذه الصلاحيات.
٣- المبادئ العامة في القانون والتي تستخلص من روح التشريع وتستند الى ما يمليه العقل وحسن تدبير الامور.[٢]

لذلك ان قيام الادارة باتخاذ قرار معين من دون اتباع شكليات واجراءات معينة ملزمة بأتباعها فأن قرارها يكون مشوباً بعيب الشكل الذي يعني " عدم احترام القواعد الاجرائية او الشكلية المقررة في القانون بمعناه الواسع لإصدار القرارات الادارية سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية ام بمخالفتها جزئيا " ومن ثمة يتعرض للإلغاء من القضاء.[٣]

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو ماهي الشروط الشكلية الواجب اتباعها وتوفرها لغرض منح الترخيص بأنشاء المؤسسات التربوية الاهلية وممارسة نشاطها ؟

سيتم الاجابة على هذا التساؤل وذلك ببيان موقف كل من المشرع المصري والاردني والعراقي وكذلك بيان الاثر المترتب على عدم توفر هذه الشروط في كل من هذه القوانين.

فيما يخص المشرع المصري قد اشار الى الشروط الشكلية الواجب اتباعها لغرض منح ترخيص لأنشاء مؤسسة تعليمية خاصة في مصر ومن ثمة مزاولة نشاطها وهذه الشروط تتمثل بالاتي :-

---

[١] د.عصام الدبس ، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٣٥١. وكذلك د.محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري – شروط قبول دعوى الالغاء والاثار المترتبة على الفصل فيها ، ج٢ ، ط١ ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٥١٨ .

[٢] فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٣٣٩.

[٣] د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري – دراسة مقارنة ، ط٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ،ص ٢٨٩.

١- يقدم الطلب الى المديرية التعليمية المختصة التي تقع المدرسة ضمن نطاق اختصاصها ، من الممثل القانوني للشخص الاعتباري على ان يتوفر في الاخير شروط تتمثل بما يأتي:-

أ- إن يكون الشخص الاعتباري متمتع بالجنسية المصرية .

ب- إن يكون قادرا على الوفاء بالتزامات المدرسة المالية .

ت- إن يكون هدفه خدمة التعليم طبقا لمعايير الجودة والاعتماد التربوي .

ث- إلا يكون الاتجار أو الميل للاستغلال الغاية الاساس .[١]

فضلاً عن شروط الشخص الاعتباري هناك شروط لا بد من توفرها في الممثل القانوني للشخص الاعتباري والتي تمثل بالاتي :-

أ- إن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية ومن مواطني جمهورية مصر العربية.

ب- إن يكون حسن السيرة والسلوك وذا مؤهل عالٍ او مؤهل جامعي.

ت- إلا يكون محكوم عليه سابقاً بجناية او جنحة مخلة بالشرف او الآداب العامة او الأمانة مالم يكن قد رد اليه اعتباره .

ث- إلا يكون قد سبق فصله تأديبيا من خدمة الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الادارة المحلية وغيرها من الشخصيات الاعتبارية العامة، أو شركات قطاع الاعمال العام أو شركات القطاع العام ولم يمضِ على فصله ست سنوات .

ج- إلا يكون قد سبق فصله او عزله من المدارس الخاصة ولم يمضِ على فصله او عزله ست سنوات .

ح- صدور قرار من مديرية التربية والتعليم في المحافظة باعتماده قبل صدور الترخيص.

٢- يقدم الطلب قبل بدء الدراسة بأربعة أشهر على الاقل .

٣- ان يدرس الطلب وفق التخطيط العام للتعليم واحتياجات المحافظة.

٤- يقبل الطلب او يرفض مبدئيا وبيان اسباب الرفض في ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب.[٢]

٥- موافقة الهيئة العامة للأبنية التعليمية في المحافظة.[١]

---

[١] المادة (٥٨) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٠) لسنة ١٩٨١المعدل . والمادة (١٨) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] المادة(٥٩) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١، والمادة (١٩) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

وفي الاردن وعند الرجوع الى نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل نجد انه اشار الى الشروط الشكلية الواجب توفرها ليتم منح الرخيص الخاص بأنشاء المؤسسة التعليمية الخاص على ان يقدم الطلب الى وزارة التربية والتعليم في المدة الواقعة بين (اليوم الاول من شهر كانون الثاني واليوم الاخير من شهر حزيران من كل عام) ويرفق بالطلب ما يأتي :-

١- اذا كان المؤسس شخص طبيعي يرفق البطاقة الشخصية له او صورة شهادة تسجيل اذا كان شخصا اعتباريا ، اما اذا كان اجنبيا فيرفق كتاب من السفارة المعنية ومصدقا من وزارة الخارجية .

٢- شهادة عدم محكومية لكل من المؤسس وللمفوض بالتوقيع عنه اذا كان شخصا طبيعيا اما اذا كان المؤسس شخصا معنويا فيتم ارفاق شهادة عدم محكومية للمفوض بالتوقيع عنه .

٣- بيان عن المؤسسة من ناحية مصادر تمويلها.

٤- شهادة الاسم التجاري للمؤسسة .

٥- بيان عن مدير المؤسسة المرشح من ناحية الاعمال والوظائف التي شغلها .

٦- عقدا اوليا مع طبيب معتمد من اجل تقديم الخدمات الطبية للطلبة .

٧- اذن اشغال ساري المفعول .

٨- مخطط موقع ارض ومخطط موقع تنظيمي مصدق.

٩- موافقة بلدية عمان او البلدية التي يقع ضمن نطاقها الموقع او العقار المراد انشاء المؤسسة عليه .

١٠- صورة عن عقد الايجار او عن سند الملكية .

١١-تعهد بعدم ممارسة النشاط او قبول الطلبة قبل الحصول على الموافقة المبدئية .

١٢-اذا كان المؤسس غير اردني فيرفق موافقة هيئة الاستثمار على تأسيس المؤسسة الخاصة.

١٣-تسديد مبلغ الرسم المقرر.[٢]

وبعد ان بينا الشروط الشكلية الواجب اتباعها وتوفرها لكي يمنح اجازة لتأسيس مؤسسة تربوية أهلية (خاصة) في كل من مصر والاردن ،لا بد لنا من بيان أهم الشروط الشكلية الواجب توفرها لمنح اجازة تأسيس مؤسسة تعليمية اهلية في العراق والاثار المترتبة على عدم توفر مثل

---

[١] المادة (٨) و(١٠) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] المادة (٣/ أ) و(ب) والمادة (٤) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

هذه الشروط، لقد اشار نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة٢٠١٣ الى الشروط الواجب اتباعها وتوفرها لكي يمنح أجازة تأسيس مؤسسة تعليمية اهلية ومن ثمة مباشرتها لنشاطها وهذه الشروط تتمثل بالاتي :-

١- فيما يخص الشخصيات المعنوية التي ترغب انشاء مؤسسة تعليمية اهلية يجب ان ينص نظامها الداخلي على امكانية انشاء مثل هذه المؤسسات مع نسخة من اجازة تأسيسها وان تكون صادة من الجهات المختصة وتكون سارية المفعول ونسخة ايضا من النظام الداخلي لتلك الشخصية الذي يجب ان تنص احدى فقراته على تأسيس مثل هذه المؤسسات ويشترط فضلاً عن شروط انفة ذكرها موافقة الوزير مع موافقة اللجنة الوزارية القطاعية لمنح اجازة تأسيس للشخصية المعنوية الاجنبية.

٢- اما الاشخاص الطبيعيين العراقيين يجب ان تتوفر فيهم الشروط الاتية

أ-إلا يقل عددهم عن ثلاثة اشخاص .

ب-إن يكون احد المؤسسين حاصل على شهادة جامعية اولية على الاقل وان يكون من ذوي الخبرة والاختصاص وأن يحمل مؤهلا تربويا ويشترط ممارسته للتدريس في الجامعات او المدرس الحكومية مدة لا تقل عن (٥) سنوات .

ت-غير محكوم عليهم بجناية او جنحة مخلة بالشرف وأن يكونوا من غير المشمولين بالمساءلة والعدالة .

ث-قدرة المؤسسين على الوفاء بالالتزامات المالية اللازمة لتأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية مع خطاب ضمان من احد المصارف يبين فيه قدرتهم على الوفاء بالالتزامات المالية .

٣- تقديم تعهداً قانونيا بالالتزام بالأنظمة والتعليمات التي تصدرها وزارة التربية والصادرة منها مسبقا.

٤- تقديم تعهداً قانونياً بعدم التصرف بالإجازة سواء كان بالبيع ام بالهبة ام الايجار ام التنازل عنها بدون موافقة وزارة التربية .

٥- تقديم موافقة الهيئة الدولية او الدولة على مبدأ المعاملة بالمثل بالنسبة للمدارس الاهلية المزمع فتحها التي تكون تابعة للهيئات الدولية او السفارات .

٦- تقديم صكا مصدقا بالمبلغ المقرر لمنح اجازة تأسيس المؤسسة التعليمية الاهلية.

٧- يجب ان يقدم الطلب لمنح اجازة تأسيس مدرسة اهلية في شهري (مايس وحزيران) وهذا يعني امكانية تقديم الطلب على منح اجازة تأسيس المؤسسات التعليمية الاهلية الاخرى بأي شهر من السنة وذلك لان نظام التعليم الاهلي والاجنبي اشار للمدارس الاهلية فقط من دون المؤسسات الاهلية الاخرى .

٨- يقدم الطلب الى مدير عام التعليم العام والاهلي والاجنبي ويرفق به الوثائق التي تثبت الامور الاتية :-

أ- اسم ومقر وغايات المؤسسة التعليمية الاهلية .

ب- الموارد المالية لتوفير مستلزمات فتح المؤسسة التعليمية الاهلية .

ت- نوع المدرسة مسائية او صباحية للبنين او للبنات او مختلطة والمستوى الدراسي لها.

ث- عقد الايجار او عقد مساطحه او سند الملكية لبناية المؤسسة التعليمية الاهلية .

ج- اجراء الكشف والتأكد من توفر الشروط من قبل المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ورفع تقرير بذلك للوزير.[١]

فضلاً عن الشروط الشكلية السابقة يوجد هناك شروط اخرى تم اضافتها من مجلس الوزراء ووزارة التربية، منها ضرورة ان تكون هناك حاجة فعلية للموقع المراد انشاء مؤسسة تربوية اهلية عليه ومراعاة الطاقة الاستيعابية للمدارس الحكومية والاهلية في المنطقة [٢]، كذلك ضرورة الحصول على موافقة وزارة الزراعة قبل منح اجازة تأسيس مؤسسة تربوية اهلية يراد انشاءها على اراضي زراعية مثقلة بحقوق تصرفيه[٣]، والحصول على موافقة دائرة عقارات الدولة بالنسبة للأراضي المملوكة للدولة[٤]، حيث نجد ان مجلس الوزراء قد اصدر اعماماً يتضمن ضرورة حصول الموافقة التخطيطية من امانه بغداد ، وزارة الاسكان والاعمار والبلديات والاشغال العامة قبل منح اجازة تأسيس المدارس والكليات الاهلية واصدرت وزارة التربية المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي تفسيرا للأعمام اعلاه مفاده (ان موضوع الحصول على الموافقة التخطيطية ينصرف على المؤسسات التربوية الاهلية في محافظة بغداد حصرا)[٥]، ونظرا لوقوع

---

[١] المادة (٣) و(٧) و (٨) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والمادة (١) و(٥) و (٦) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية . والمواد (١) و(٢) و(٤) من تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بتأسيس المعاهد الاهلية . والمادة (٣) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بتأسيس رياض الاطفال الاهلية .

[٢] اعمام وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٥١٥٩ في ٢٠١٧/٥/١٠).

[٣] اعمام وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (١٦٩٩ في ٢٠٢٠/٢/٥) .

[٤] اعمام وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٢٧٤٥ في ٢٠٢١/٢/٧).

[٥] ينظر في ذلك اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (م. ت/ت/١/١/٨ أعمام /٧٣٠١ في ٢٠١٠/٢/٢٨) وكتاب هيئة المستشارين ذي العدد (ت/١٢٠٨ في ٢٠١٨/٨/٢٠) والمشار اليهما بكتاب وزارة الاسكان والاعمار والبلديات والاشغال العامة /المديرية العامة للتخطيط العمراني / قسم الدراسات والتصاميم الهيكلية ذي العدد (٦٠٦ في ٢٠١٩/٢/٣) . وينظر كذلك كتاب وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٤٧١٨ في ٢٠١٩/٣/٣١) . وللمزيد عن تطبيق الشروط الشكلية قبل منح=

التفسير على اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء وبالتالي وجود ازدواجية في الحصول على الموافقة التخطيطية من عدمه بين محافظة واخرى وقد استدركت وزارة التربية هذا النقص واصدرت اعمام يتضمن ضرورة الحصول على موافقة دائرة التخطيط العمراني فيما يخص المدارس المراد انشاءها في المحافظات واستحصال موافقة محافظة بغداد فيما يخص المدارس المراد تأسيسها داخل امانة بغداد.[١]

ويترتب على عدم توفر بعض الشروط الشكلية سواء في مصر او الاردن او في العراق الى عدم اصدار اجازة للمؤسسة التربوية الاهلية لممارسة عملها وفي حالة ممارستها للعمل قبل اصدار الاجازة يصدر قرار بغلقها.[٢]

واستنادا لما تقدم يتضح لنا ان هناك شروط شكلية ذكرها كل من المشرع المصري والاردني ولم يذكرها المشرع العراقي على الرغم من أهميتها وخاصة ما يتعلق منها بموافقة انشاء المؤسسات التربوية الاهلية مع التخطيط العام للمحافظة وعدم انتشارها بصورة عشوائية.

اجازة تأسيس المؤسسة التربوية الاهلية او تجديدها ينظر الاعمام ذي العدد (٤٥٠ في ٢٠١٩/١/١٠ الخاص بالمستمسكات المطلوبة عند منح الاجازة لتأسيس المؤسسات التربوية الاهلية وتجديدها).

[١] اعمام وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي رقم (٢٧٤٥ في ٢٠٢١/٢/٧)

[٢]ينظر نص المواد (٧و٨) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠ لسنة ٢٠١٤) المعدل بشأن التعليم الخاص ، وكذلك ينظر المادة (٤/ج ود) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠ لسنة ٢٠١٥) المعدل، وفي العراق نجد ان عدم توفر بعض الشروط الشكلية وخاصة ما يتعلق بعدد المؤسسين اذا قل عن (٣) ثلاثة اشخاص وذلك بسبب فقدان احدهم الشروط المطلوبة في القانون ولم تتوفر هذه الشروط على الرغم من انذاره بضرورة توفرها او نقل الاجازة الى اخر تتوفر في الشروط خلال ثلاثة اشهر من تاريخ التبليغ بالإنذار او اذا تبين ان احد المؤسسين محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او ثبت شموله بقانون المساءلة والعدالة هنا يصدر قرار من وزير التربية بإلغاء اجازة التأسيس التي منحت لأنشاء مؤسسة تربوية اهلية المادة (١٠/ثانيا وسادسا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

الفرع الثاني
الرقابة على الشروط الموضوعية

بعد أن بينا الشروط الشكلية وكيفية تقديم الطلب والجهة التي يقدم الطلب إليها لغرض إنشاء مؤسسة تربوية إهلية، لا بد لنا من بيان ماهي أهم الشروط الموضوعية التي يجب توفرها في المؤسسة التربوية الاهلية قبل منحها إجازة تأسيس ومباشرة نشاطها التربوي وهذه الشروط تشمل ما يجب ان يتوفر في بناية المؤسسة التربوية الاهلية وما هي شروط البناء ومساحة البناء وكذلك المناهج التي يجب ان تلتزم بها هذه المؤسسات والسجلات المطلوب مسكها ومتطلبات الوقاية والسلامة الواجب توفرها في المؤسسة التربوية الاهلية، ومن الشروط الموضوعية ايضا الشروط المتعلقة بأعضاء الهيئات التعليمية، ففي مصر نجد ان اهم الشروط المطلوبة في بناية المؤسسات التعليمية الخاصة تتمثل بما يأتي :-

١- البناء وفق رسوم هندسية معتمدة والتي تحدد فيها كثافة الصفوف والطاقة الاستيعابية وعدد الصفوف .
٢- إن تتوفر جميع التجهيزات المتوفرة في المؤسسات التعليمية الحكومية على الاقل .
٣- إن تتوفر عيادة طبية في كل مدرسة وطبيب يقوم بزيارتها بصورة دورية ومتقاربة .
٤- عدم اطلاق اسم جامعة أو كلية أو معهد أو اكاديمية على المدرسة الخاصة أو ان يتضمن اسمها ما يفيد اقتصارها على فئة معينة.[١]

اما فيما يخص الكوادر التعليمية والادارية والمناهج التي تدرس في المؤسسات التعليمية الخاصة، فان على المؤسسة التعليمة الخاصة الالتزام بالشروط التي نص عليها قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل و الشروط التي نص عليها قرار وزير التربية والتعليم رقم (٤٢٠) لسنة٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص والمتعلقة بالكوادر التعليمية والادارية[٢]، اما فيما يخص المناهج فأنها تلتزم بتدريس نفس المناهج التي تدرس في المؤسسات التعليمية الحكومية وعدم تدريس مناهج اخرى الا بعد اخذ موافقة المجلس الاعلى للتعليم قبل الجامعي[٣]، فضلاً عن ما ذكر سابقاً تلتزم المؤسسات التعليمية الخاصة بمسك السجلات التي تمسكها المؤسسات

---

[١] المواد (٤) و(٥)و(٦) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.
[٢] ينظر المواد (٦٠و٦٧و٦٨) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل. والمواد (٣/٢١و٤و٥) والمادة (٢٢) و (٢٣) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .
[٣] المادة (٢) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

التعليمية الحكومية فضلاً عن السجلات الخاصة بالمؤسسات التعليمية الخاصة والتي تكون من ضمنها المتعلقة بالحالة المالية للمؤسسة.[١]

وفي الاردن نجد ان المشرع في نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل اشار الى بعض الشروط الواجب توفرها في بناية المؤسسة التعليمية الخاصة والزمها بأتباع اي نظام يصدر فيما يتعلق بالمساحة المطلوبة لبناء مؤسسة تعليمية خاصة وهذه الشروط تتمثل بالأتي :-

١- إن تكون بناية المؤسسة مستقله عن اي بناية اخرى .
٢- إلا تقل مساحة ساحة المدرسة عن (٢٠٠م).
٣- يجب ان تخصص لكل طالب مساحة متر مربع داخل الصف ومتران مربعان من ساحة المدرسة .
٤- لا يجوز استعمال الساحات المخصصة للطلبة كمواقف للسيارات او الباصات .
٥- اذا كانت الروضة ضمن بناء مشترك يجب أن يكون مدخلها مستقلا والا تقل مساحة ساحتها عن (١٠٠م)، ويستثنى من هذا الشرط إذا كانت الروضة تنطبق عليها المعايير والشروط التي تحددها وزارة التربية والتعليم بمقتضى تعليمات تصدر لهذه الغاية .
٦- لا يجوز ان تكون ساحات الطلبة في اسطح مباني المؤسسة التعليمية .
٧-يجب على المؤسسة أن تستعمل مبان منفذة بالفولاذ او بالخرسانة .
٨- لايجوز انشاء المؤسسة في المناطق الحرفية او الصناعية او فوق اسطح المحلات الصناعية او التجارية او السكنية

٩-يجب الا يزيد عدد الطلبة في الشعبة الواحدة عن ثلاثين طالبا.[٢]

١٠-للمؤسسات التعليمية الخاصة التي تروم انشاء سكن داخلي للطلاب او صالات رياضية او مسابح او مطاعم او غيرها من المرافق داخل المؤسسة وجوب اتباع ما يأتي :-

أ- موافقة وزارة التربية والتعليم قبل البدء بأنشاء اي منها .
ب-وجوب توفر شروط السلامة العامة .
ت- إن يكون لديها ترخيص ساري المفعول من الجهات المختصة .

---

[١] المواد (٢٧و٢٨) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .
[٢] المادة (٥) والمادة (١٠/ب/٢) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

ث–وجود عدد كاف من الاداريين لإدارتها والاشراف عليها.[١]

أما فيما يخص الكوادر التعليمية والادارية اشار نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل، إلى مجموعة من الشروط الواجب توفرها بالشخص الذي يراد التحاقه بالعمل في المؤسسة التعليمية الخاصة سواء كان عمله اداريا أم تعليميا وفضلاً عن هذه الشروط ضرورة حصول موافقة وزارة التربية والتعليم اذا كان المراد تعينه اجنبيا [٢]، وان تلتزم المؤسسات التعليمية الخاصة بالسجلات التي تطلبها الوزارة فضلاً عن السجلات التي تنظم عملها.[٣] اما فيما يخص المناهج الدراسية فانه يجب على المؤسسة التعليمية الخاصة ان تلتزم بتدريس المناهج نفسها التي تدرس في المؤسسات التعليمية الحكومية وعدم تدريس مناهج اخرى او لغات اخرى إلا بعد اخذ موافقة مجلس التربية والتعليم.[٤]

بعد ان بينا الشروط الموضوعية الواجب توفرها في المؤسسات التربوية الاهلية (الخاصة) قبل منحها اجازة تأسيس في كل من مصر والاردن، سنبين اهم الشروط الواجب توفرها في المؤسسات التربوية الاهلية في العراق، عند الرجوع الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به نجد ان اهم الشروط الموضوعية الواجب توفرها في المؤسسة التربوية الاهلية في مرحلة التأسيس تتمثل بالاتي :

١- إن يكون الاسم الذي تحمله المؤسسة التربوية الاهلية لا يروج للطائفية او المذهبية او العرقية او وضع شعار لها يحمل اي من هذه الدلالات .
٢- إلا تكون هذه المؤسسات جزء من جمعيه او مؤسسة سياسية او دينية .
٣- إلا تقوم هذه المؤسسات بأنشطة تخالف الدستور والقوانين النافذة.[٥]
٤- يجب ان تكون بناية المؤسسة التربوية الاهلية صالحة للاستعمال التربوي وتوفر الشروط الصحية فيها [٦].وان تحتوي على :

---

[١] المادة (٩) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٢] المادة (١٦) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٣] المادة (١١/د) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل.

[٤] المادة (٣٤) و المادة (٣٥) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٥] المادة (٣٢) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٦] المادة (٨/ثانيا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

أ- إن تكون بناية المدرسة الابتدائية تتكون من (٦) صفوف على الاقل وإلا تقل المساحة المخصصة لكل تلميذ عن (١,٢٥م) اما المتوسطة والاعدادية على (٣) صفوف والثانوية على (٦) صفوف وان تكون المساحة المخصصة لكل طالب في الصف (١,٥م)، ويجب الا يتجاوز عدد الجالسين في الصف الواحد عن (٣٠) تلميذ او طالب .

ب- تخصيص قاعة لمختبر العلوم لا تقل مساحتها عن (٣٥م) مجهزة بكافة الوسائل للمرحلة الابتدائية وقاعة لمختبر الحاسوب بالمساحة نفسها اذا كانت المدرسة تدرس مادة الحاسوب .

ت- تخصيص قاعتين لمختبري (الحاسوب والفيزياء) وقاعة لمختبري (الاحياء والكيمياء) لا تقل مساحتها عن (٤٠م) مجهزة بالوسائل كافة ومستوفية للشروط .

ث- تخصيص غرفة للمكتبة للمراحل كافة لا تقل مساحتها عن (٣٥م) مجهزة بكافة التجهيزات المطلوبة وفق تعليمات الوزارة .

ج- تخصيص غرفة لمدير المدرسة لا تقل مساحتها عن (١٦م) واخرى للمعاون بالمساحة ذاتها اذا زاد عدد طلبة المدرسة عن (١٠٠) طالبا.

ح- تخصيص غرفة لا تقل مساحتها عن (٢٠ م) للمدرسين .

خ- توفر ساحة مبلطة يخصص فيها لكل تلميذ او طالب مساحة لا تقل عن متر مربع.

د- توفير مرافق صحية بمعدل واحدة لكل (٢٥) طالبا وفق الشروط المطلوبة ومغاسل صحية خارجية مسقفه بمعدل واحدة لكل (٣٠) طالبا.

ذ- توفير مناهل لمياه الشرب معدل منهل واحد لكل (٣٠) طالبا على الاقل .

ر-توفير مغاسل ومرافق صحية خاصة بالملاك الاداري والتدريسي.

ز-توفير غرفة للحانوت المدرسي مستوفي للشروط الصحية والمستلزمات المطلوبة .

س-تحاط بناية المدرسة بسياج خارجي لا يقل ارتفاعه عن (٢م).

ش-توفير الورش العملية اذا كانت المدرسة مهنية .

ص-توفير مطافئ حريق وصيدلية تحتوي على الاسعافات الاولية .

ض-ان يكون مصدر الكهرباء الرئيسي من مكان امين وبعيد عن متناول الطلبة .

ط-لا يجوز ان تكون بناية مدرسة ذوي الاحتياجات الخاصة مستغلة او مشتركة مع معاهد رعاية التوحد الاهلية والعوق الذهني او العقلي ومتلازمة داون.[١]

---

[١] طفل متلازمة داون (هو ذلك الفرد المشخص طبياً ونفسياً بتقارير تفيد بإصابته بخلل كروموسوم حيثُ عرف هذا الخلل بمتلازمة داون، نتج عنه إصابته بإعاقة عقلية تراوحت مداها بين البسيطة والمتوسطة والشديدة، وتظهر لديه مشاكل ملحوظة في اللغة والتواصل والمهارات الاجتماعية والسلوكيات المحدودة، بالاضافة الى عيوب خلقية تظهر في ضعف السمع، إضافة مشاكل في القلب و الجهاز التنفيس والهضمي، يرافقها مظاهر جسمية تختلف عن الطفل العادي) ينظر وصفي عبد الله عودة سمارة ، فاعلية برنامج تدريبي في تحسين مهارات

ظ–لا يجوز ان تكون بناية المدرسة مستغلة من قبل محلات تجارية او منشأة سكنية .
ع–يجب ان تكون بناية المدرسة بعيدة عن المناطق الصناعية ومحطات توليد الطاقة الكهربائية وابراج الضغط العالي ومصافي النفط ومحطات الغاز والمطاحن والمقالع ومحطات الصرف الصحي ومكبات النفايات .
غ–توفير مقاعد دراسية وسبورات حديثة مناسبة ومنضدة وكرسي للمدرس في كل صف وتوفير الاضاءة الجيدة وكذلك وسائل التدفئة والتبريد ، وتوفير جهاز حاسوب للامور الادارية.
ف–توفير تجهيزات لحفظ السجلات والملفات .
ق–توفير مولد كهرباء يتناسب وحاجة المدرسة من استهلاك الكهرباء.[١]

اما فيما يتعلق بالمساحات المطلوبة لبناية المؤسسات التربوية الاهلية ذات البناء العمودي فهي تكون كالاتي (٣٥٠ م للمدرسة الابتدائية والمتوسطة والاعدادية، ومساحة ٤٠٠ متر للمدرسة ذات المستوى الاساسي ، مساحة ٤٥٠ م للمدرسة الثانوية).[٢]

والتساؤل التي يثار فيما يتعلق بالشروط الواجب توفرها في بناية المدرسة الاهلية هل أن هذه الشروط متوفرة كلها في المدارس الاهلية في الواقع وخاصة ونحن نلاحظ ان هناك الكثير من المدارس الاهلية لا تتجاوز مساحتها (٥٠٠م) وربما اقل ؟ فأذا كانت هذه الشروط هي الواجب توفرها قبل منح اجازة تأسيس مدرسة تربوية اهلية فمن هي الجهة التي سمحت بمنح اجازة تأسيس لمؤسسات غير مستوفية الشروط ؟ وما هو الجزاء المترتب على المؤسسة التربوية

اللغة التعبيرية لدى الاطفال ذوي متلازمة داون، رسالة ماجستير ، قدمت الى جامعة عمان العربية – كلية العلوم التربوية والنفسية ، ٢٠١٣ ، ص ٦.

[١] المادة (٢٤) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس المدارس الاهلية والاجنبية . وينظر المادة (١٣) من تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس للمعاهد الاهلية فيما يتعلق بشروط البناية المخصصة للمعهد الاهلي . وينظر المادة (١٦) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس رياض الاطفال الاهلية فيما يخص شروط البناية المخصصة للروضة الاهلية .

[٢] كتاب وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٥٣٥٧ في ٢٠١٨/٤/١٩).وقد اشارة قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ الى المقصود بالتعليم الاساسي والتعليم الثانوي في المادة (٨) منه وذلك بالنص على (اولا: أ– مرحلة التعليم الابتدائي ومدتها (٦) ست سنوات . ب– مرحلة التعليم الثانوي ومدتها (٦) ست سنوات وتتكون من مستويين المستوى المتوسط ومدته (٣) ثلاث سنوات والمستوى الاعدادي ومدته (٣) سنوات ، وينقسم الى نوعين عام ومهني . ثانيا : أ–التعليم الاساسي ومدته (٩) تسع سنوات ويتكون= من مرحلة الدراسة الابتدائية ومدتها (٦) ست سنوات ومستوى الدراسة المتوسطة ومدتها (٣) ثلاث سنوات .....) .

الاهلية المخالفة للشروط وكذلك الجزاء المترتب على الموظف او الجهة التي منحت هذه الاجازة؟ كما ان السؤال الذي يثار بخصوص المساحات المطلوبة للمؤسسات التربوية الاهلية ذات البناء العمودي هل هي كافية لتحقق جميع الشروط المطلوبة ؟

وبالفعل قد اصدرت وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي اعمام بتاريخ ٢٠٢١/٢/٧ تضمن اجابة على التساؤلات السابقة وجعل المساحة المطلوبة لأنشاء مدارس اهلية لا تقل عن (١٠٠٠م) فاكثر، وان تكون على الشوارع الرئيسة للمناطق والا تروج معاملة تأسيس للمدارس التي تقع داخل المناطق السكنية أو الازقة الفرعية. وحملت الوزارة مديرية التربية المعنية ولجنة الكشف الخاصة على المدارس الاهلية كامل اعضاءها المسؤولية عن وجود اي مخالفة في بناية المؤسسة ولم تؤشر في استمارة الكشف.[١]

فضلاً عن الشروط الواجب توفرها في بناية المؤسسة التربوية الاهلية تلتزم المؤسسة التربوية الاهلية بتدريس المناهج التي تدرس في المؤسسات التعليمية الحكومية وإلا تدرس مناهج اخرى الا بعد الحصول على موافقة وزارة التربية ، وان تلتزم بالتعاقد مع كوادر تعليمية وادارية تتوفر فيهم نفس الشروط الواجب توفرها في اقرانهم في المؤسسات التعليمية الحكومية وكذلك الالتزام بالتعليمات جميعها التي تطلبها وزارة التربية ، وان تمسك جميع السجلات التي تكون في المؤسسة التعليمية الحكومية مضافاً اليها السجلات التي تنظم الحالة المالية للمؤسسات التعليمية الاهلية.[٢]

بعد أن بينا الشروط الموضوعية الواجب توفرها في المؤسسات التربوية الاهلية في كل من مصر والاردن والعراق، يقترح الباحث أنه بالإمكان اضافة الشروط الاتية للشروط الموضوعية المطلوبة للمؤسسة التربوية الاهلية في العراق وان تدرج هذه الشروط في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وذلك لأهميتها وهذه الشروط :-

---

[١] اعمام وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٢٧٤٥ في ٢٠٢١/٢/٧).

[٢] المادة (١١) و (١٣) و (١٩) و(٢٠) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ . وللمزيد عن الشروط الموضوعية التي تطلبها الوزارة ينظر الى الاعمامات الصادرة من وزارة التربية (الاعمام ذي العدد ٦٦٨٩ في ٢٠١٦/٦/١٤ والاعمام ذي العدد ٤٨٦١ في ٢٠١٧/٤/٣٠ و الاعمام ذي العدد ٩٠٩٨ في ٢٠١٧/٨/١٧والاعمام الخاص بتشكيل لجان الكشف على المؤسسات التعليمية الاهلية ذي العدد ٨٢٦٥ في ٢٠١٨/٦/١١، وكذلك ينظر الاعمام ذي العدد ٣٩ في ٢٠١٩/١/٢ والاعمام ذي العدد ٥٣٧٥في٢٠١٩/٤/١٤ والاعمام ذي العدد ٦٥٠٧ في ٢٠١٩/٢/١٤ والاعمام ذي العدد ١١١٢٧في٢٠١٩/٧/٢١ والاعمام ذي العدد ٣٢٤ في ٢٠٢٠/١/٩ والاعمام ذي العدد ٣٢٣٨ في ٢٠٢٠/٣/٥).

١- إن يكون بناء المؤسسة التربوية الأهلية وفق شروط ومواصفات هندسية معتمدة من قبل وزارة التربية وذلك لغرض ملائمتها مع الواقع العمراني للمدينة.
٢- وجوب توفر عيادة طبية في كل مؤسسة تربوية اهلية والتعاقد مع طبيب مختص يقوم بزيارات دورية لفحص التلاميذ والطلبة للوقوف على حالتهم الصحية .

وبعد اتمام الشروط الموضوعية والشكلية للمؤسسة التربوية الاهلية المراد انشاءها ففي مصر بعد تقديم الطلب الى المديرية التعليمية بالمحافظة المختصة وبعد دراستها للطلب تقوم بأخطار مقدم الطلب بقبول الطلب أو رفضه مبدئيا وبيان اسباب ذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب ،اما اذا قبل الطلب واستكمال الاجراءات يعرض الامر على لجنة التعليم الخاص بالمديرية التعليمية المختصة لغرض مراجعتها واصدار قرار ترخيص بها باستثناء الترخيص لمدارس التعليم الثانوي يصدر بالاجراءات ذاتها بشرط موافقة وزير التربية والتعليم، اما اذا رفض الطلب بعد قبوله مبدئيا يخطر صاحب الطلب خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه على ان يكون الرفض مسببا [١]، وفي الاردن تصدر الاجازة بعد استكمال الشروط المطلوبة كافة وموافقة الجهات ذات العلاقة بعد ان تمنح موافقة مبدئية لطالب التأسيس مدتها (٦) ستة اشهر لغرض استكمال اجراءات التسجيل والتعاقد مع اعضاء الهيئات الادارية والتعليمية وتسجيل الطلبة وترخيص الحافلات والاعلان عن المؤسسة التعليمية الخاصة وبعد استكمال الاجراءات واجراء الكشف على المؤسسة تصدر وزارة التربية والتعليم ترخيصا للمؤسسة لمدة سنة تجدد سنويا في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تموز من كل سنة دراسية على ان تتوفر الشروط المطلوبة كافة.[٢]

وفي العراق يتحقق من هذه الشروط من قبل المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي وتقوم بأجراء الكشف والتحقق من توفر الشروط ومدى صلاحية هذه المؤسسة لأداء الرسالة التربوية وبعدها ترفع تقريرا لوزير التربية الذي يبت في الطلب خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيله في مكتبه ويعد عدم البت رفضا له فاذا قبل الطلب تصدر اجازة لفتح المؤسسة وممارسة عملها لمدة سنة تجدد سنويا بعد التأكد من توفر الشروط المطلوبة.[٣]

---

[١] المادة (٥٩) من قانون التعليم المصري (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل والمادة (٣) و(٧) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] المادة (٣/ ج و د و هـ) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٣] المادة (٨/ثانيا وثالثا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والمادة (٢٥/اولا) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية ، والمادة (١١) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة لتأسيس رياض الاطفال الاهلية .ونود الإشارة بخصوص تجديد اجازة

نلاحظ مما ذكر سابقاً ان المشرع المصري لم يبين المدة المحددة للترخيص الممنوح للمدرسة الخاصة وما هو تاريخ تجديد الترخيص لا في قانون التعليم المصري (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل ولا في قرار وزير التربية والتعليم رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص وانما فقط ذكر المدة اللازمة لتجديد الترخيص الصادر لمراكز التدريب والتعليم وحددها بمدة عام [١]، خلافاً لكل من المشرع العراقي والاردني اذ حددا مدة ترخيص المدارس بمدة سنة وتجدد بصورة دورية وسنويا وقد فعل حسنا المشرع العراقي عندما حدد مدة الاجازة وذلك ليتسنى له التأكد من توفر الشروط المطلوبة في كل مره تطلب فيها المؤسسة الاهلية تجديد الاجازة.[٢]

واستنادا لما تقدم يتضح لنا بأن رقابة الادارة على المؤسسات التربوية الاهلية قبل مباشرتها للنشاط يكمن في مدى توفر كل من الشروط الشكلية والموضوعية التي تنص عليها التشريعات الخاصة بالتعليم الاهلي ومدى التزام هذه المؤسسات بهذه الشروط ، اذ تقوم الادارة برفض منح الترخيص بأنشاء مؤسسة تربوية اهلية في حالة عدم توفر هذه الشروط او بعضها ، والعكس صحيح اذ ان الادارة ملزمة بمنح الترخيص بأنشاء المؤسسة التربوية الاهلية اذا توفرت هذه الشروط ما لم يوجد مانع قانوني اخر يمنع منح هذا الترخيص .

تأسيس المعاهد الاهلية حيث لم يحدد لا نظام التعليم الاهلي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ ولا تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة لتأسيس المعاهد الاهلية المدة اللازمة للتجديد حيث ذكر فقد في المادة (٣) من التعليمات رقم (٢) بان (تلتزم المعاهد الاهلية بتسديد اجور منح وتجديد الاجازة ....) دون ذكر المدة التي يلتزم فيها المعهد بتجديد الاجازة وهذا خلاف ما تم ذكره في تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بالمدارس الاهلية وتعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة برياض الاطفال الاهلية حيث حدد في هذه التعليمات وجوب تجديد الاجازة سنويا عند التأكد من توفر الشروط .

[١] المادة (٧٦/أ) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] المادة (٢٥/اولا) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية ، والمادة (١١) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة لتأسيس رياض الاطفال الاهلية والمادة (٣) من تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة لتأسيس المعهد الاهلية . والمادة المادة (٣) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

المطلب الثاني
الرقابة الادارية اللاحقة لمرحلة التأسيس

بعد صدور اجازة تأسيس ومباشرة النشاط التعليمي للمؤسسات التربوية الاهلية من الجهات المختصة واستيفاؤها للشروط المنصوص عليها في القوانين والانظمة المرعية، يترتب التزام على من صدرت له الاجازة بالا يتجاوز المتطلبات أو الشروط اللازمة لمباشرة النشاط فاذا خالف هذه الشروط سواء منها ما يتعلق بالمناهج الدراسية أم الوسائل التعليمية المطلوبة أم عدم توفير الكوادر الادارية أم التعليمية ذات الكفاءة العالية والمتوفرة فيها الشروط المطلوبة او كان سعي المؤسسة التعليمية الاهلية لتحقيق الربح فقط ، مما يعد مخالفة للقانون وخروجا عن الغايات التي استهدف المشرع تحقيقها من اجازة ممارسة النشاط التعليمي من قبل جهات غير حكومية للمعاونة في تسيير مرفق التعليم وتحقيق غاياته، وبالتالي يكون للإدارة ان تتخذ الاجراءات التي تمكنها من بقاء استمرار العملية التعليمية في مسارها الصحيح والعمل على مراقبة المؤسسات التربوية الاهلية من جميع الجوانب منها التعليمية والادارية والمالية والعمل على التأكد المستمر من توفر الشروط القانونية المطلوبة بصورة منتظمة ومستمرة. وللإحاطة بهذا الموضوع سنقسم المطلب على ثلاث فروع الأول سنخصصه للرقابة على الجوانب التعليمية والثاني للرقابة على الجوانب الادارية في حين الثالث للرقابة على الجوانب المالية.

الفرع الأول
الرقابة على الجوانب التعليمية

إن المؤسسات الاهلية بصورة عامة اذا كان لها الحق بان تمارس نشاطها من دون التدخل في شؤونها فانه في مقابل ذلك يحظر عليها ان تقوم بأعمال أو انشطة مخالفة للقانون ومن ثمة تكون للجهة الادارية الرقابة على نشاط هذه المؤسسة من اجل الوقوف على مدى التزامها وذلك لتحقيق الغاية او الغايات التي انشأت من اجلها[١]، ومن بين المؤسسات الاهلية هي المؤسسات التي تمارس النشاط التعليمي ويقصد بالمؤسسة التعليمية (هي تلك المؤسسة التي اوكل اليها المجتمع تربية الابناء وتنشأتهم النشأة السليمة، وتثقيفهم وتزويدهم بالمعارف الانسانية لما فيها خير المجتمع لكي ينمو الفرد نموا متكاملا من الناحية العقلية والجسمية والروحية والنفسية والعاطفية)[٢]، و الجوانب التعليمية التي تخضع لرقابة واشراف الادارة تتمثل

---

[١] د. رجب محمد السيد الكحلاوي ، مصدر سابق ، ٦٨ .

[٢] خالد اسماعيل غنيم ، مشكلات تربوية معاصرة ، ط١ ، مركز الكتاب الاكاديمي ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ٥.

في التلميذ والمدرس والخبرات التعليمية وطرق التدريس والوسائل المستعملة في التعليم ومدى تأثيرها إذ تسعى الادارة من هذا الاشراف والرقابة الى توجيه المؤسسة التعليمية واثارة نشاطها بقصد تحسين ادائها[١]، وللإدارة رقابة علمية على المؤسسات التربوية تستمد قوتها من اسرار المعرفة ومكوناتها وتكون لهذه السلطة اهمية في ميدان التدريس والادارة التعليمية ووضع المناهج واعداد المعلمين والبرامج التعليمية وتطويرها والطرق المستعملة في التعليم، والواقع يشير الى انه كلما كانت الادارة التعليمية مبنية على اساس سلطة المعرفة والعلم كلما كانت هذه السلطة اقرب الى الفاعلية والموضوعية في تحقيق اهدافها ورسالتها [٢]، ومن ثمة فان رقابة الادارة على اداء الكادر التعليمي للمؤسسة التعليمية تتمثل بمدى قدرتهم على توصيل المادة العلمية والوسائل التعليمية المناسبة لإيصال هذه المادة، ومدى القدرة على الابداع والتجديد والعمل على مجاراة الفروق الفردية بين طالبي التعلم ومدى فاعلية الاتصال والتفاعل معهم[٣]، وكيفية ايصال المادة المقررة (المنهج الدراسي) لهم، الذي يكون له أهمية كبيره بتزويد المتعلم بالخبرات تحت اشراف المدرسة سواء كان داخل الصف أم خارجه إذ لم يعد التلميذ او الطالب وفق المفهوم الواسع للمنهج عقلا محمولا على الجسم وانما لا بد من الاهتمام به من الجوانب العقلية والجسمية والاجتماعية والعاطفية جميعها ولم يعد المعلم مجرد واسطة لتوصيل المعلومات وانما اصبح حلقة وصل بين الكتاب وعقل الطالب/ التلميذ وكيفية نمو قدرات المتعلمين والعمل على ابتكار وسائل وطرق جديده للتدريس والعمل على ربط المناهج الدراسية فيما بينها وعدم تقديمها مفككة للمتعلمين[٤]، والابتعاد عن الظواهر المنتشرة في بعض المؤسسات التربوية الاهلية التي تتمثل بالقيام بتلخيص المنهج واختزاله واعداد تلخيص للمادة المقررة من وزارة التربية لا يتجاوز بضعة صفحات وهذا له تأثير كبير على الطلبة ويؤدي تراجعا سلبيا لأساليب التعلم ويجعل من الطالب اداة للتلقين والحفظ من دون اعطاءه الدور في التعلم ، كما ان بعض المؤسسات التربوية الاهلية تلجأ الى اساليب دعاية مختلفة الغرض منها كسب اكبر عدد ممكن من الطلبة ومن هذه الاساليب تقوم هذه المؤسسات بنشر نتائج بعض الطلبة المتميزين في المرحلة الثانوية وذلك

---

[١] د.مصطفى متولي ، الاشراف الفني في التعليم – دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجديدة ، ١٩٨٣ ، ص ١٩ و٢١.

[٢] د.طارق عبد الحميد البدري ، اساسيات الادارة التعليمية ومفاهيمها ، ط٢، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، عمان ، ص ١٦٤.

[٣] د. رافد الحريري و د محمود اسامة جلال ود محمد عبد الرزاق ابراهيم ، الادارة والتخطيط التربوي ، ط ١ ، دار الفكر ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٠ .

[٤] د. منى يونس بحري ، المنهج التربوي – اسسه وتحليله ، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢، ص١٧ و١٨ .

بسبب تأثير هذه المرحلة مقارنة بالمراحل الاخرى وتعمد الى عدم اعلان النتائج الاخرى المتدنية للطلبة الاخرين وبهذا الاجراء فأنها تعمل على تضليل اولياء الامور وايهامهم بأن هذه المؤسسة تكون نسب النجاح لديها عالية واساليب الدراسة فيها متطورة وهي في الحقيقة ليست كذلك مما يدفعهم الى الحاق ابناءهم في هذه المؤسسات رغبة منهم في الحصول على نتائج متميزة وتعليم متطور ولخطورة هذا الامر فانه لابد ان تكون هناك رقابة فعالة من الادارة وان تعمل مديريات التربية على اعلان نتائج الامتحانات لجميع المؤسسات التربوية الاهلية في المحافظة وتجعلها متاحة للجمهور حتى لا تضلل وتستغل رغبتهم في الحصول على تعليم متطور ونتائج متميزة لأبنائهم[١]، وللحصول على نظام تعليمي متطور و كفاءة في التعليم من الجوانب الخارجية والداخلية والكمية والنوعية جميعها، إذ يقصد بالكفاءة الداخلية هي قدرة النظام التعليمي على القيام بالأدوار الملقاة عليه من ناحية الطرق التعليمية والاساليب المتبعة والمناهج الدراسية ، ويقصد بالكفاءة الكمية عدد الطلبة الذين يخرجهم هذا النظام التعليمي، اما الكفاءة النوعية فيقصد بها نوعية المتعلمين المتخرجين وتحدد هذه النوعية عن طريق نظام الامتحانات وما هي نسب النجاح التي حققت[٢]، في حين يقصد بالكفاءة الخارجية للنظام التعليمي هي مدى قدرة هذا النظام على تحقيق اهداف المجتمع وتقديم الخدمة التي وجد من اجلها[٣]، وامام هذه المتطلبات التعليمية وضرورة تحقيقها في المؤسسات التربوية الاهلية وقيامها بالمهام الملقاة على عاتقها والمعاونة في تقديم افضل خدمة تعليمية لأفراد المجتمع نجد ان الكثير من التشريعات ذات العلاقة بالتعليم التربوي الاهلي قد اشارت الى مجموعة من الضوابط والشروط الواجب الالتزام بها من قبل هذه المؤسسات ومنها التشريع المصري والاردني والعراقي، اذ نجد المشرع المصري اشار في قانون التعليم رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل وكذلك القرار رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ الصادر من وزير التربية والتعليم بشأن التعليم الخاص الى مجموعة من الضوابط الواجب الالتزام بها من قبل المؤسسات التعليمية الخاصة فيما يتعلق بالجوانب التعليمية والتي تتمثل بالاتي :-

١- إن يكون التعليم وفق الخطط والمناهج المقررة في المدارس الرسمية المناظرة وعدم تدريس مناهج أخرى إلا بعد أخذ موافقة المجلس الاعلى للتعليم .

---

[١] عادل محمد الخشاشنة ، المدارس الخاصة بين التجارة وضعف رقابة الوزارة (الموارد البشرية وعمليات التعلم والتعليم) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://jfranews.com.jo تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٧ الساعة ١١:٠١ ص.

[٢] طارق عبد الحميد البدري ، مصدر سابق ، ص٢٠٣ .

[٣] د. حيدر يوسف ، كفاءة النظام التعليمي واشكالية الهدر المدرسي ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية / جامعه الصديق بن يحيى – الجزائر ، عدد ٢٦/سبتمبر /٢٠١٦ ، ص ٥٩ .

٢- عدم تغيير نظام المدرسة او اتباع نظم اخرى في قبول التلاميذ او تغيير خطط الدارسة او اضافة خطط جديدة الا بعد اخذ موافقة الجهة التي منحة الترخيص .

٣- لا يجوز ايقاف العمل في المدرسة او ألامتناع عن إداء رسالتها إلا بعد اخذ موافقة الجهة التي اصدر الترخيص لها بمباشرة النشاط .[١]

٤- استعمال الوسائل والاساليب التكنولوجية في تطوير العملية التعليمية .

٥- يحظر استعمال التليفون المحمول داخل الصف واثناء المدة الدراسية سواء كان من قبل الطالب أم المعلم، وذلك للحفاظ على حق الطالب في الافادة الكاملة في كل ما يطرحه المعلم في اثناء فترة الدراسة .

٦- يجب أن تشمل اللائحة الداخلية للمدرسة الخاصة على الخطط والمناهج الدراسية المقررة، ونظم الامتحانات مع مراعاة النظم المقررة في المدارس الرسمية وتخضع الامتحانات لأشراف الادارة او المديرية التعليمية المختصة، فضلاً عن بيان مواعيد الدراسة والاجازات، واذا كانت المدرسة تعطل يومين في الاسبوع فيجب ان يكون احدهما يوم الجمعة ، واذا كانت تعطل يوما ونصف ، فيجب ان يكون يوم الجمعة هو اليوم الكامل .[٢]

وبخصوص المشرع الاردني نجد انه اشار في قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل الى " على المؤسسات التعليمية الخاصة ان تتقيد بفلسفة التربية والتعليم واهدافها والتشريعات التربوية في المملكة وتعمل على تحقيقها وتكون خاضعة لأشراف الوزارة ومراقبتها".[٣] واشار ايضا الى :-

١- التقييد بالمناهج الدراسية التي يقرها مجلس التربية والتعليم وعدم تدريس مناهج اخرى او تدريس لغة اجنبية أو اكثر إلا بعد اخذ موافقة المجلس .

٢- اعتماد العطل الرسمية وبالإمكان أن تعطل المؤسسات التعليمية يوما اخر غير العطل الرسمية في حالات تقرها وزارة التربية والتعليم .

٣- اعداد الطلاب للامتحانات التي تجريها وزارة التربية والتعليم .

---

[١] المواد (٥٥) (٦١) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل والمادة (١٤/أ، ب، ج) من قرار وزير التربية والتعليم رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٢] ينظر المواد (٢/د) ، (١٣/د) ، (٢٦/ب، ط ، ي) ، (٤١) ، (٤٢) (٤٣) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٣] المادة (٣٣) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

٤- للمدارس الثانوية الخاصة بعد اخذ موافقة وزارة التربية والتعليم ان تعد من يرغب من طلابها لامتحانات الشهادات الاجنبية المعادلة لشهادة الدراسة الثانوية العامة.[١]

٥- يجوز للمؤسسات التعليمية الخاصة ممارسة الانشطة التعليمية والتربوية في المباني والمرافق المدرسية شريطة ان يكون ذلك في اثناء الفترة المسائية او العطل الرسمية او الاسبوعية او الصيفية واخذ موافقة وزارة التربية والتعليم على ذلك .

٦- عدم تسجيل الطلبة وتدريسهم قبل الحصول على الموافقة المبدئية بتأسيس وفتح مؤسسة تعليمية خاصة.[٢]

وبعد أن بينا موقف كل من المشرع المصري والاردني في الرقابة على المؤسسات التربوية الاهلية فيما يخص الجوانب التعليمية سنبين موقف المشرع العراقي بهذا الخصوص ففي نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به بالإضافة الى القرارات المتعلقة بمواجهة جائحة كورونا قد اشار الى مجموعة من الضوابط والشروط التي يجب ان تلتزم بها المؤسسات التربوية الاهلية والتي تتعلق بالجوانب التعليمية والتي تتمثل بالاتي :-

١- تفتح المدرسة الاهلية في الموعد المحدد لبدء الدوام في المدارس الحكومية او بعده بمدة لا تزيد عن (١٤) يوما وتستثنى المعاهد الاهلية من ذلك .

٢- الالتزام بالمناهج التعليمية المقررة من وزارة التربية التي تدرس في المؤسسات التربوية الحكومية وعدم تدريس مناهج اخرى الا بموافقة وزير التربية او من يخوله .

٣- اذا كانت المدارس الاهلية تدرس نفس المنهاج الرسمي للمدارس الحكومية هنا تلتزم بتطبيق انظمة الامتحانات المطبقة في هذه المدارس .

٤- ضرورة اخذ موافقة المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي قبل تغيير او فتح مرحلة تعليمية او تغييرها او التوسع فيها .

٥- اعتماد العطل المقررة من الدولة وكذلك المقررة من خلية الازمة المتعلقة بجائحة كورونا.[٣]

---

[١] ينظر المواد (٣٤) ،(٣٥) ،(٣٧) ، (٣٨) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

[٢] ينظر المواد (١٣/ب) ، (١٨/أ) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٣] المادة (١١/اولا وثانيا وخامسا وسادسا) والمادة (١٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والمادة (٩/اولا وثانيا وخامسا وسادسا) والمادة (١١) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية ، والمادة (٧) والمادة (١٠) من تعليمات رقم (٢) الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المعاهد الاهلية وكذلك المادة (٦) و(٧) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة

٦- الالتزام بالتعليمات الصادرة من اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية.[١]

٧- المؤسسات التربوية الاهلية التي تدرس المناهج غير الرسمية تلتزم بتدريس اللغة العربية لطلبتها فضلاً عن مواد الجغرافية والتاريخ والتربية الوطنية المعتمدة في المناهج الرسمية وتكون باللغة العربية.[٢]

٨- بخصوص المؤسسات التربوية الاهلية الدينية تلتزم بتدريس المناهج ونظم الامتحانات المعتمدة في المؤسسات الدينية الحكومية.[٣]

فضلاً عن الشروط السابقة يجب أن تعمل المؤسسة التربوية الاهلية على الارتقاء بالمستوى والتعليمي وتحقيق نسب نجاح عالية و الا تعرضت للأغلاق من الادارة وتلغى الاجازة الممنوحة لصاحب هذه المؤسسة وعدم منحه اجازة تأسيس مؤسسة تربوية اهلية جديدة وهذا ما نص عليه نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ [٤]، وقد فعل المشرع العراقي حسنا عندما فرض مثل هذه الاجراء على المؤسسة التعليمية الاهلية التي تحقق نسب نجاح ومستوى تعليمي متدني وذلك لغرض حث هذه المؤسسات على العمل المستمر وتقديم افضل ما لديها ومعاونة التعليم الحكومي في النهوض بواقع التعليم .

لكن السؤال الذي يثار هنا ما هو المعيار الذي يمكن من خلاله معرفة تدني المستوى التعليمي للمؤسسة التعليمية الاهلية ؟

فإذا كان الجواب هي نسب نجاح الطلبة في الامتحانات التي تحققها هذه المؤسسة ، فيثار تساؤل اخر ماهي نسب النجاح التي تحققها المؤسسة التعليمية الاهلية حتى لا يمكن اعدها ذات مستوى تعليمي متدني و تفرض عليها عقوبة الغلق ؟

عند الرجوع إلى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به نجد انه لا يوجد معيار محدد ولا نسبة معينة يمكن من خلالها اعتبار المؤسسة التربوية

لتأسيس رياض الاطفال الاهلية ، وينظر ايضا محظر خلية الازمة الصادر من محافظة الديوانية بالعدد ١١٢ في ٢٠٢١/٢/١٧ .

[١] ينظر قرار اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم ٧ لسنة ٢٠٢١ الخاص بجعل التعليم الكترونيا في المدارس والمعاهد والكليات الحكومية والاهلية من تاريخ ٢٠٢١/٢/١٨ لغاية ٢٠٢١/٣/٨.

[٢] المادة (١٦) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والمادة (١٧) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية .

[٣] المادة (١٨) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والمادة (١٩) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية .

[٤] المادة (٢٣/خامسا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

الاهلية لم تحقق مستوى تعليمي عالي ولا نسب النجاح المطلوبة ومن ثمة هذا يعطي سلطة تقديرية واسعه للإدارة في تحديد النسبة التي يمكن من خلالها اعتبار ان مستوى التعليم في مؤسسة تعليمية معينة متدني ومن ثمة فرض عقوبة الغلق عليها، إذ نجد ان وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم الاهلي والاجنبي قد اصدرت اعمام في سنة ٢٠١٩ اي بعد صدور نظام التعليم الاهلي والاجنبي بما يقارب (٦) سنوات وكان نص هذا الاعمام " لغرض الحفاظ على المستوى العلمي لأبنائنا الطلبة والتلاميذ وحث ادارات تلك المدارس على تحسين ادائها والارتقاء به من خلال متابعة الملاكات التدريسية والتعليمية والدارسين وتأمين المستلزمات الضرورية لنجاح العملية التربوية تقرر ما يلي :-

١- تضاعف اجور التجديد كغرامة للمدارس التي حققت نسب نجاح ٣٠% فما دون للصفوف المنتهية للعام الدراسي ٢٠١٨/٢٠١٩ .

٢- تبقى نفس الاجور المضاعفة عند التجديد في حال تحقيقها نسبة نجاح ٤٠% فما دون للعام الدراسي ٢٠١٩/٢٠٢٠ مع انذارها بالغلق للسنة اللاحقة اذا حققت نسبة نجاح اقل من ٥٠%.

٣- تغلق اذا حققت نسبة نجاح اقل من ٥٠% للعام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١ .

٤- يتم العمل بهذا التوجيه لجميع السنوات اللاحقة مالم يرد توجيه اخر بغير ذلك ".[١]

ولنا عدة تساؤلات فيما يخص الاعمام السابق ؟

نجد أن وزارة التربية قد فرضت غرامة على المدارس التي تحقق نسبة نجاح ٣٠% فما دون وبما أن الغرامة تعد عقوبة السؤال الذي يثار هل أن عقوبة الغرامة وردت ضمن العقوبات التي تفرض على المؤسسات التربوية الاهلية ؟ وما هو السند القانوني لفرض هذه الغرامة ؟

سيتم الاجابة على هذا السؤال لاحقا عند دراسة العقوبات التي يجوز فرضها على المؤسسات التربوية الاهلية .

اما السؤال الاخر ماهي نسبة النجاح التي توجب غلق المدرسة الاهلية إذ نجد انه لم تغلق المدرسة الاهلية على الرغم من تحقيق نسبة نجاح ٣٠% فما دون ؟

وان الاعمام السابق قد ذكر فقط المدارس الاهلية في حين ان المؤسسات التربوية الاهلية لا تشمل المدارس فقط .[١]

---

[١] ينظر الاعمام ذي العدد (١١٥٦٤ في ٢٠١٩/٧/٢٤) الصادر من وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي .

وامام هذا التساؤلات لا بد من تعديل نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ ووضع معيار واضح ومحدد يمكن بواسطته معرفة مستوى التعليم في المؤسسات التعليمية الاهلية فضلاً عن تحديد نسب النجاح التي يمكن من خلالها اعتبار ان مؤسسة تعليمية اهلية معينة قد حققت نسب نجاح متدنية كون صدور توجيهات من الادارة بين الحين والاخر في تحديد ما يعد كمعيار بواسطته يمكن قياس كفاءة التعليم ومستوى التعليم المقدم من مؤسسة تربوية اهلية يؤدي الى عدم الاستقرار في رسم السياسة التعليمية .

إذ ان هدف التشريعات في تفعيل الرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي سواء في مصر او الاردن او العراق هو لغرض الحصول على الجودة في التعليم التي يقصد بها تطوير المهارات والقدرات الفكرية لدى الطلبة وتحسين مستوى الاستيعاب والفهم لديهم وجعلهم قادرين على حل المشكلات والقضايا التي تواجههم وهذا يتطلب من المؤسسة التعليمية خلق مناخ تعليمي يسمح بالمناقشة وحرية التعبير ومساعدة الطلبة على التعلم وغزارة المعلومات ومن ثمة الحصول على طلبة متفوقين ومستوى تعليمي عالي.[٢]

---

[١] ينظر المادة (٢) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

للمزيد حول رقابة الادارة على المستوى التعليمي في المؤسسات التربوية الاهلية ينظر

- اعمام وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد ٤١٠٨ في ٢٠١٧/٤/٦ المتضمن تحسين نوعية التعليم لدى المحاضرين الجدد في المدارس الاهلية وتكثيف الزيارات الميدانية لهم من قبل الاشراف التربوي .
- اعمام وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد ٤١٩٩ في ٢٠١٩/٣/١٩ الخاص بتبليغ الهيئات المؤسسة لمعاهد التقوية بعدم استقبال الطلبة اثناء الوقت المخصص لدوامهم في مدارسهم ، وكذلك الاعمام ذي العدد ١٠٤٥٤ في ٢٠١٩/٧/١٠ المتضمن عدم السماح بفتح معاهد اهلية لدورات التقوية في المدارس الحكومية لان استغلال هذه الابنية لأكثر من غرض يجعلها غير مؤهلة .
- اعمام وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد ٢٦١٤ في ٢٠٢٠/٢/٢٠ الذي اشارة الى ان مدير المدرسة يكون مسؤولا عن الاسئلة الامتحانية واستلامها والمحافظة عليها ولا يسمح للهيئات التدريسية التدخل في هذا الجانب ويتعرض المخالف للمسؤولية القانونية .

[٢] د. محمود داود الربيعي ، الفكر الاداري المعاصر في التربية والتعليم ، ط١، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ٢٣٦ .

الفرع الثاني
الرقابة على الجوانب الادارية

بعد أن بينا رقابة الادارة على المؤسسات التربوية الاهلية فيما يخص الجوانب التعليمية سنبين هنا رقابة الادارة، على الجوانب الادارية لهذه المؤسسات من ناحية الكوادر الادارية، والتعليمية، والشروط والواجب توفرها، وما هي الأعمال التي يجب على ادارة المؤسسة التربوية الاهلية ان تقوم بها ، إذ تعد ادارة المؤسسة التربوية أهم وحدة ادارية في حلقة الادارة التربوية، فهي المسؤولة عن تنفيذ سياسات الادارة التعليمية والادارة التربوية واهدافها وهي المسؤولة عن تحقيق رسالة هذه المؤسسة وذلك بفضل صلتها المباشرة بالطلبة ، ومن ثمة فهي تحتل مكانه كبيرة من الناحية الادارية [١]، إذ تمارس مهامها داخل المجتمع المدرسي والبيئة المدرسية من خلال المعلمين والتلاميذ والموظفين وخارج المدرسة مع المجتمع المحلي واولياء الامور فضلاً عن المؤسسات التعليمية ذات العلاقة [٢]، فهي الجهة المسؤولة اداريا وفنيا عن تحقيق غايات الدولة التربوية ومن ثمة يتوقف على نجاحها تحقيق القيمة الحقيقية للتربية والتعليم ، و ان هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر على طبيعة وشكل عمل الادارة المدرسية ومنها :-

١- اعداد هيئة التدريس وتخصصاتهم .
٢- المستوى العلمي لأعضاء هيئة التدريس.

---

[١] امنه عزت انيس صالح ، المشكلات الادارية في المدارس الخاصة من وجهة نظر المديرين والمعلمين واولياء الامور والطلاب في محافظات شمال فلسطين ، رسالة ماجستير ، قدمت الى كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠٠٤ ، ص١٢.

ونود الاشارة الى ان الفرق بين الادارة التعليمية والادارة التربوية والادارة المدرسية وخاصة بعد ان شاع استخدامها في الكتب والمؤلفات التي تتناول مفهوم الادارة في ميدان التعليم وقد تستخدم احيانا على انها تعني شيئا واحدا ويرجع هذا الخلط الى النقل عن المصطلح الاجنبي (Education) الذي ترجم الى العربية بمعنى التربية احيانا والتعليم احيانا اخرى وقد ساعد ذلك بالطبع على ترجمة المصطلح (Education Administration) الادارة التربوية تارة والادارة التعليمية تارة اخرى على انهما يعنيان شيئا واحدا وهذا صحيح . بيد ان الذين يفضلون استخدام مصطلح (الادارة التربوية) يريدون ان يتماشوا مع الاتجاهات التربوية الحديثة التي تفضل استخدام كلمة (تربية) على كلمة (تعليم) باعتبار ان التربية اشمل واعم من التعليم وان وظيفة المؤسسة التعليمية هي (التربية الكاملة) . اما فيما يخص الادارة المدرسية فيبدوا ان الامر اكثر سهولة ذلك ان الادارة المدرسية تتعلق بما تقوم به المدرسة من اجل تحقيق رسالة التربية وهي تعتبر بمثابة الجزء من الكل اي انها جزءا من الادارة التربوية وبالتالي فهي صلتها بالإدارة التربوية هي صلة الخاص بالعام . ينظر د طارق عبد الحميد البدري ، مصدر سابق ، ص ١٥ .

[٢] د. رافدة الحريري واخرون ، مصدر سابق ، ص٢٦ .

٣- تصرفات بعض المعلمين وسلوكياتهم .
٤- المتابعة الفنية ونسب القبول .
٥- الحالة النفسية والمعنوية للعاملين. [١]

ان الادارة الحديثة والمتطورة هي التي تسعى الى استعمال التكنلوجيا في التعليم ومع استعمال هذه التكنلوجيا سيكون هناك اختلاف واضح في الادوار بين كل من المعلم والمتعلم والتقويم وطرائق التدريس ،اذ ان المعلم له الدور الكبير في كلتا الادارتين التقليدية والحديثة الا انه في الادارة التقليدية يلعب المعلم الدور الاول في نقل المعلومات الى المتعلم وأن تنوعت طرائقه واساليبه فهو بعيد بعض الشيء عن ميول المتعلم في عصرنا الحالي على عكس الادارة المدرسية والنظام التعليمي الحديث الذي اصبح مواكبا لاهتمامات المتعلم إذ نجد ان الطالب يميل الى التعلم والمشاركة والتعبير عن رأيه ومن ثمة فان مواكبة التطور تحتاج الى ثورة شاملة في التعليم من طرائق التدريس، والمناهج، ووسائل التعليم فضلاً عن طبيعة المدرسين ونشاطات الادارة المدرسية التي تحتاج الى تدريب الكوادر الادارية والتعليمية في المؤسسات التربوية على استعمال الوسائل التقنية في التعليم وتثقيف هذه الكوادر على ضرورة تدريب الطلاب على استعمال هذه الوسائل.[٢] وإن الحاجة إلى ادارة مدرسية متطورة وحديثة تزداد يوما بعد اخر وخاصة في هذه المرحلة والعالم بأجمعه يواجه جائحة كورونا وضرورة الاستمرار في التعليم وتقديم افضل الخدمات التعليمية من دون ان يؤثر على المستوى التعليمي فنجد في العراق مثلا قد اصدرت الامانة العامة لمجلس الوزراء – اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية قرار يتضمن ان يكون التعليم في المدارس والمعاهد والكليات الحكومية والاهلية الكترونيا اثناء مدة معينه حددت بهذا القرار وتكون قابلة للتمديد[٣]، واستنادا لهذا القرار اصدرت وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي اعمام حول دوام المعلمين والمدرسين والمرشدين التربويين وان يستمر عملهم في الارشاد التربوي والتعليم الالكتروني وان تطلع الادارات المدرسية على طبيعة الحصص والدروس التي يحصل عليها التلاميذ والطلبة على وفق هذا النوع من التعليم[٤]، وامام هذه المتطلبات لا بد ان تكون هناك رقابة على المؤسسات التربوية ومنها المؤسسات التربوية الاهلية وخاصة ان القانون قد كفل حق تنظيم الخدمة التعليمية للإدارة التعليمية ومن ثمة

---

[١] د. محمود داود الربيعي ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ و١٥١.

[٢] جهاد سعد وسارة مصطفى صفا واخرون ، نحن والتربية المدرسية ، ط١ ، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية – العتبة العباسية المقدسة ، العراق ، ٢٠١٩ ، ص ٢٩٧ و٢٩٨ .

[٣] ينظر قرار الامانة العامة لمجلس الوزراء – اللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية رقم (٧) لسنة ٢٠٢١ .

[٤] ينظر اعمام وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي رقم ٣٧٢٦ في ٢٠٢١/٢/١٨ .

تلتزم هذه المؤسسات بكافة المعايير المفروضة من قبل الدولة وذلك من اجل ضمان حسن سير العملية التعليمية بانتظام واطراد[١]، وان تعمل الادارة التعليمية او التربوية في اثناء رقابتها على المؤسسات التربوية بتوجيه هذه المؤسسات بالعمل وفق ما يلي :-

١- تحسين التعليم وتنظيمه في ضوء الغايات العامة للتربية .
٢- تحسين وتطوير كل العوامل التي تؤثر في نمو العملية التربوية والتعليمية .
٣- الابتعاد عن التركيز على مدرس أو مجموعه من الافراد في التعليم وانما يجب ان يكون هناك تعاون من جميع الكوادر الادارية والتعليمية الموجودة في المؤسسة وذلك لغاية تحسين الموقف التعليمي .
٤- توجيه الإدارة المدرسية على جعل الكادر التعليمي كادر مؤثر ومتعاون وفعال من اجل تقديم تعليم ذو جودة عالية. [٢]

وعند رجوعنا إلى المؤسسات التربوية الاهلية نجد هناك نوعين من الادارة في هذه المؤسسات ادارة عليا وتمثل اصحاب رأس المال (المستثمرين الذين منحوا اجازة تأسيس مؤسسة تربوية اهلية) والادارة الثانية هي الادارة المدرسية والتي تضم الكوادر الادارية والتعليمية، ان الادارة المتمثلة بالمستثمرين هم الذين يختارون اعضاء الادارة المدرسية سواء كانوا تدريسين أم اداريين وان بعض المؤسسات التربوية الاهلية تختار الاشخاص الاكفاء من المتقاعدين والذين لهم خبرة كبيرة في مجال الادارة والتعليم في حين بعضهم على عكس ذلك يختار كوادر غير كفؤه ومن ثمة يكون هناك خلل في تقديم الخدمة التعليمية ويحتاج الى معالجة.[٣]

والسؤال الذي يثار ماهي الشروط والضوابط الادارية الواجب توفرها في الادارة المدرسية في المؤسسات التربوية الاهلية ؟

سيتم الاجابة على هذا السؤال بالإشارة الى موقف المشرع العراقي بالمقارنة مع موقف المشرعين الاردني والمصري، بخصوص موقف المشرع المصري نجد انه قد الزم المؤسسات التعليمية الخاصة ان تضع لائحة داخلية بنظام سير العمل فيها، كما انه اشار الى ان لكل مدرسة خاصة مدير (ناظر) وهيئة تدريس متفرغة ذات مستوى من الكفاءة وبالنصاب المقرر بالمدارس الرسمية المناظرة وانه سمح للمدارس الخاصة بالاستعانة بالمدرسين العاملين بالمدارس الرسمية وفق شروط معينة وعلى سبيل الاعارة وحدد مدتها وان تكون وفق نسبة معينة وان

---

[١] د. مصطفى السيد دبوس ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ و٢٣٢.
[٢] د. مصطفى متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .
[٣] عادل محمد الخشاشنة ، مصدر سابق ، ص٤ .

تتحمل المدرسة الخاصة رواتبهم وتأميناتهم وحوافزهم[١]، ويختص مدير المدرسة الخاصة الاختصاصات المقرر لنظرائهم في المدارس الحكومية الرسمية نفسها فضلاً عن اختصاصات اشار إليها قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص[٢]، ويشترط على الممثل القانوني للمؤسسة التعليمية الخاصة ان يعلم الادارة التعليمية باسم كل من يقع عليه الاختيار في العمل بالمدرسة الخاصة وأن يعد عقد عمل بأربع نسخ وفق قانون العمل وان تحفظ نسخة من العقد بملف المدرسة في الادارة التعليمية وتعطى نسخة للعامل وتحفظ النسخة الثالثة بالمدرسة والنسخة الرابعة ترسل الى مكتب التأمينات الاجتماعية وان للمديرية التعليمية الخاصة ان تعترض اذا وجدت عدم توفر الشروط في الشخص الذي تعاقد معه، كما انه اشترط المشرع المصري وضع العامل مدة تجربة ووضعه تحت الاختبار لمدة (٣) اشهر واثناء هذه المدة يقرر صلاحيته بقرار من الممثل القانوني للمدرسة الخاصة بناء على التقرير المرفوع له من قبل مدير المدرسة الخاصة ويكون ذلك وفقا لأحكام قانون العمل[٣]، فضلاً عن الشروط السابقة اشترط المشرع المصري على المدرسة الخاصة (المؤسسة التعليمية الخاصة) ان تمسك مجموعة من السجلات الادارية والمالية.[٤]

أما المشرع الاردني نجد أنه نص على شروط معينه يجب أن تتوفر في المعلم في المؤسسة الحكومية والخاصة ومن هذه الشروط اشتراطه أن يكون المعلم حاصلا على اجازة مهنة التعليم فضلاً عن التحصيل الدراسي[٥]، والزم المؤسسات التعليمية الخاصة ان تضع في مدخلها الرئيس وفي مكان بارز لوحة يدون فيها اسمها وعنوانها وعلامتها التجارية وارقام هواتفها وتاريخ تأسيسها واسم المؤسس واسم رئيس مجلس الادارة واسم رئيس هيئة المديرين واسم مدير المدرسة

---

[١] المواد (٦٢) و(٦٧) و(٦٨) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل والمواد (٣/٢١) و(٢٣) و (٢٦) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص، وكذلك ينظر المادة (١٤) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل والمادة (٢١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

علما بان المادة (٥٤) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ قد بينت المقصود بالمدرسة الخاصة ونصت على (تعتبر مدرسة خاصة كل منشأة غير حكومية تقوم اصلا او بصفة فرعية بالتعليم او الاعداد المهني والفني قبل مرحلة التعليم الجامعي .....).

[٢] المادة (٢٤) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٣] ينظر المواد (٤٤) ، (٤٥) ، (٤٦)،(٤٧) ،(٤٨)،(٤٩) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٤] المادة (٢٧)و(٢٨) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٥] المادة (٢٠) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

ومؤهلاته وتفصيل عن غرفها الصفية ومرافقها والحد الاعلى لعدد الطلبة في كل صف ومساحتها وطاقتها الاستيعابية ورخصة المؤسسة السنوية على ان تحدث هذه البيانات في حالة حدوث اي تغيير فيها وتزود وزارة التربية والتعليم بنسخة من هذه البيانات التي تتضمنها اللوحة[١]، كما انه اشترط مجموعة من الشروط الواجب توفرها في مدير المؤسسة التعليمية الخاصة ومنها الا يكون موظفا في القطاع العام واستثنى من ذلك الموظف الحاصل على اجازة من دون راتب وعلاوات على الا تزيد على سنتين اثناء مدة خدمته [٢]، اما فيما يخص الكادر التعليمي حيث اشترط قبل تعيين معلم اجنبي في المؤسسة التعليمية الخاصة ضرورة حصول موافقة وزارة التربية والتعليم على ذلك ، اما بخصوص الجوانب الادارية الاخرى فهي تعامل معاملة المؤسسات التعليمية الحكومية وتتقيد بالتشريعات التربوية الموجودة في المملكة الاردنية.[٣]

وبعد أن بينا موقف المشرع المصري والاردني فيما يخص رقابة الادارة على المؤسسات التربوية الاهلية من الجوانب الادارية سنبين موقف المشرع العراقي في هذا الجانب، بخصوص المشرع العراقي نجد انه لم يختلف كثير عن المشرع الاردني إذ انه نص على شروط معينه يجب ان تتوفر في المعلم في المؤسسة الحكومية والاهلية الا ان المشرع الاردني اختلف عن المشرع العراقي من ناحية اشتراطه ان يكون المعلم حاصلا على اجازة مهنة التعليم فضلاً عن التحصيل الدراسي[٤]، كما ان المشرع الاردني على خلاف المشرع العراقي قد الزم المؤسسات التعليمية الخاصة ان تضع في مدخلها الرئيس لوحة تتضمن المعلومات التي سبق وتم ذكرها ، ونجد ان المشرع الاردني خلاف المشرع العراقي إذ اجاز للموظف المجاز تولي مهام ادارة المؤسسة التربوية الاهلية .

وأن المشرع العراقي اشار في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به الى مجموعة من الضوابط الادارية التي تلتزم بها المؤسسات التربوية الاهلية والتي تتمثل بالاتي :-

١- تتكون الادارة المدرسية من مدير المؤسسة التعليمية الاهلية وكوادر ادارية وتعليمية .

---

[١] المادة (١٤) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٢] المادة (١٦) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل . والمادة (٢١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي العراقي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٣] المادة (٣٣) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٤] المادة (٢٠) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

٢- يجب يكون مدير المؤسسة التربوية الاهلية متوفرة فيه الشروط المطلوبة في مدير المؤسسة التعليمية التربوية الحكومية ذاتها .

٣- يرشح شخصين على الاقل لتولي منصب المدير من قبل المستثمر على ان تتوفر فيهم الشروط المطلوبة ولا يعين الا بموافقة المدير العام للتعليم العام والاهلي والاجنبي وهذا الامر متعلق بالمدارس الاهلية ومعاهد التقوية من دون رياض الاطفال .

٤- يكون مدير المؤسسة التربوية الاهلية هو المسؤول عن تطبيق نظام التعليم الاهلي والاجنبي والتشريعات المطبقة في وزارة التربية كافة .

٥- يجب ان تكون في كل مؤسسة تربوية اهلية مجلس ادارة وهيئة ادارية وهيئة تعليمية .

٦- يجب ان تتوفر في الكوادر التعليمية والادارية في المؤسسات التربوية الاهلية الشروط المطلوبة لهذه الكوادر في المؤسسات التربوية الحكومية ذاتها .

٧- لا يجوز لأعضاء الهيئات التعليمية وموظفي وزارة التربية تولي منصب اداري في المؤسسة التربوية الاهلية .

٨- مسك السجلات المطلوبة في المؤسسات التربوية الحكومية كافة مضافا اليها السجلات التي تنظم الحالة المالية للمؤسسة.[١]

٩- لا يجوز لغير العراقيين تدريس مقررات المناهج غير الرسمية في المدارس الاهلية الا بموافقة وزير التربية والا تزيد نسبتهم عن (٣٠%) من الكادر التدريسي.[٢]

١٠- بعد توفر الشروط المطلوبة في الكوادر الادارية والتعليمية يصدر امر اداري بتعينهم من المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي وهذا الامر خاص في المدارس الاهلية دون معاهد التقوية ورياض الاطفال الاهلية .

١١-يجب ان تجدد اجازة المؤسسة التربوية الاهلية سنويا.

١٢-لا يجوز نقل المدرسة الاهلية من مكان الى اخر بعد منحها اجازة تأسيس.

١٣-لا يجوز للمدرسة الاهلية فتح فروع لها سواء في نفس المحافظة أم في محافظة اخرى الا بعد الحصول على اجازة جديدة .

١٤-يشترط أن يكون الكادر التعليمي والاداري في رياض الاطفال من العنصر النسوي حصرا.

---

[١] ينظر المواد المادة (١١/سابعا)، (١٢) ،(١٩)،(٢٠)و(٢١)،(٢٢) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٢] المادة (١٨) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية .كما ينظر المادة (٢٠) من نفس التعليمات فيما يخص مجلس الادارة والهيئة التعليمية والهيئة الادارية ومهامهم.

١٥-يجوز لرياض الاطفال الاهلية الدوام في العطلة الصيفية بشرط أن توفر البيئة والاجواء اللازمة لذلك.[١]

فضلاً عن ما ذكر سابقاً نجد وزارة التربية بين الحين والاخر تصدر تعليمات وضوابط يجب الالتزام بها من المؤسسات التربوية الاهلية منها يمنع تواجد المؤسسين او المستثمرين داخل المؤسسات التربوية الاهلية في اثناء الدوام الرسمي وان يكون تواجدهم بعد الدوام مع عدم التدخل في الجوانب الادارية والعلمية الخاصة بعمل الادارة المدرسية وكذلك منها ما يمنع وجود حضانة وروضة في ذات البناية.[٢]

ويتضح مما ذكر سابقاً ان المشرع المصري قد سمح للمدارس الخاصة بالاستعانة بالمدرسين العاملين بالمدارس الرسمية وفق شروط معينة وعلى سبيل الاعارة وهذا ما سار عليه المشرع العراقي في هذا الشأن الا ان المشرع المصري قد اختلف عن المشرع العراقي في تحديد مدة الاعارة ووفق نسبة معينة وان تتحمل المدرسة الخاصة رواتبهم وتأميناتهم وحوافزهم، فضلاً عن ان المشرع المصري اختلف عن المشرعين العراقي والاردني باشتراطه ضرورة اخضاع الكوادر التعليمية لفترة تجربة قبل التعاقد معهم بصورة نهائية.

بعد أن بينا أهم الجوانب الادارية التي تخضع لرقابة الجهات الادارية لاحظ الباحث هناك اختلاف في تطبيق نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ إذ نجد انه اشار في

---

[١] المادة (٢٢/ثالثا) و المادة (٢٥) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية.

- فيما يتعلق بالجوانب الادارية للمعاهد الاهلية ينظر المواد (٨)،(٩)،(١٠)، (١١)،(١٢)،(١٧)، (١٨)،(١٩)، (٢٠)،(٢٢) من تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المعاهد الاهلية .
- وينظر المواد التالية فيما يتعلق بالجوانب الادارية لرياض الاطفال (٩)،(١٠)،(١٢)، (١٤)،(١٧)، (١٩) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس رياض الاطفال الاهلية .

[٢] ينظر الاعمام ذي العدد ١٢٩٨٩ في ٢٠١٩/٨/١٨ الصادر من وزارة التربية المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي .

وقد اصدر وزارة التربية العديد من الاعمامات الخاصة بالجوانب الادارية منها والاعمام ذي العدد ٥٠١٦ في ٢٠١٦/٤/٢٧ والاعمام ذي العدد ٥١٥٩ في ٢٠١٧/٥/١٠ و ٩٠٩٨ في ٢٠١٧/٨/١٧ التي اشار الى السجلات الواجب توفرها والشروط المطلوبة في الكوادر التعليمية والاعمام ذي العدد ٥٤٢١ في ٢٠١٩/٤/١٤ والاعمام ذي العدد ١٠٤٥٤ في ٢٠١٩/٧/١٠ ، والاعمام ذي العدد ١٢٥٢٨ في ٢٠١٩/٨/٥ والاعمام ذي العدد ١٨٨٣١ في ٢٠١٩/١٠/١٠ والاعمام ذي العدد ١٤١٣ في ٢٠١٩/١١/٦ والاعمام ذي العدد ١٧٧ في ٢٠٢٠/١/٧.

المادة (١٩) الى " يكون لكل مؤسسة تعليمية اهلية مجلس ادارة وهيئة ادارية وهيئة تعليمية ....." إذ نجد ان هذا الامر مطبق فقط في المدارس الاهلية من دون رياض الاطفال ومعاهد التقوية و لم تشير التعليمات الخاصة بمنح اجازة التأسيس لهاتين المؤسستين الى ضرورة وجود ما مطلوب في المادة (١٩) من النظام اعلاه وقد يجد البعض بأن هذا الامر متعلق في المدارس الاهلية دون رياض الاطفال ومعاهد التقوية فيكون الجواب ان المادة (١٩) المذكورة اعلاه ذكرت عبارة (مؤسسة تعليمية اهلية) ولم تذكر مدرسة اهلية هذا من جانب ومن جانب اخر نجد ان النظام اشار في المادة (٢٢/اولا) " يعين مدير المؤسسة التعليمية الاهلية ويعفى بموافقة المدير العام للتعليم العام والاهلي والاجنبي ....." اي انه بعد توفر الشروط المطلوبة في مدير المؤسسة التربوية الاهلية يصدر قرار بتعينه من المديرية العامة للتعليم الاهلي والاجنبي وهذا ما شار اليه النظام اعلاه حيث نجد ان هذا الامر مطبق في المدارس الاهلية ومعاهد التقوية دون رياض الاطفال الاهلي حيث لم تشير اليه تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس رياض الاطفال الاهلية .

اما فيما يخص الكوادر التعليمية والادارية وضرورة توفر الشروط المطلوبة فيهم نجد ان تعليمات المدارس الاهلية فقط هي التي اشارت الى انه بعد التأكد من توفر الشروط يصدر امر اداري بتعيينهم في المدارس الاهلية من قبل المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ولم نجد مثل هذا الامر لا في تعليمات منح اجازة التأسيس لرياض الاطفال الاهلية ولا في تعليمات المعاهد الاهلية. حيث ان ما ذكر اعلاه من ملاحظات يجعل رقابة الادارة ضعيفة وازدواجية في تطبيق التعليمات بين المؤسسات التربوية الاهلية وخاصة ان كل مؤسسة تربوية اهليه لها تأثر على المستوى التعليمي المقدم الى ابناء المجتمع ابتداء من رياض الاطفال ومعاهد التقوية وانتهاءً بالمدارس .

بخصوص السماح للكوادر الوظيفية والتعليمية الحكومية بالعمل في المؤسسات التربوية الاهلية بموافقة دوائرهم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو ما الفائدة المتحققة من تشجيع ودعم انشاء مؤسسات تربوية اهلية اذا كان بعض كوادرها من الموظفين الحكوميين وخاصة من اهداف نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ هو الاستفادة من القطاع الخاص في تطوير التعليم و تأمين فرص عمل جديدة للعاملين في مجال التربية والتعليم[١]، وهذا من جانب ، ومن جانب اخر ما هو المانع من استفادة المؤسسات الحكومية من كوادرها التعليمية وقيامهم بتطوير

[١] المادة (١/اولا وثانيا وخامسا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

التعليم في هذه المؤسسات وبالتالي فسح المجال امام الطاقات الشبابية وامام الكم الهائل من الخريجين في ايجاد فرصة عمل لهم في المؤسسات التربوية الاهلية .

الفرع الثالث

الرقابة على الجوانب المالية

تعد المؤسسات الاهلية شريك اساس للمؤسسات الحكومية في اشباع حاجات افراد المجتمع في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتعليمية وغيرها من المجالات الاخرى التي تمس حياة المجتمع ولغرض القيام بمهامها فهي تحتاج الى تمويل ومن مصادر التمويل الاجور التي تستوفي من المستفيدين من الخدمة التي تقدمها والتبرعات والهبات التي تقدم اليها من قبل الغير[١]، والرقابة بوصفها احد مكونات العملية الادارية تعمل على التأكد من ان المؤسسات او الجهات التي تخضع للرقابة قد باشرت اعمالها وفق لما هو مخطط له ومن هذه الاعمال الخاضعة للرقابة هي الاعمال التي لها علاقة بالجوانب المالية والصادرة من هذه المؤسسات وخاصة بعد ان اصبحت غاية الرقابة الادارية هو تحسين الاداء وتقديم افضل الخدمات وتصحيح الاخطاء فضلاً عن تحديد المسؤولية القانونية والادارية والمالية وذلك من اجل تشخيص جوانب التقصير لاتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة[٢]، تسعى الرقابة بذلك الى:-

١- التأكد من البيانات والعمليات والاجراءات المالية قد تمت وفق القانون وبصورة دقيقة .
٢- التحقق من صحة المعلومات والتقارير المالية التي قدمت من الجهة الخاضعة للرقابة .
٣- التأكد من ان الاعمال المالية التي قامت بها المؤسسة ترمي من وراءها المصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة بصورة رئيسية.[٣]
٤- التأكد من صحة السجلات والدفاتر والمستندات التي تبين الحالة المالية للجهة الخاضعة للرقابة.[١]

---

[١] د. رجب محمد السيد الكحلاوي ، مصدر سابق ، ص ٩٢.

[٢] جهاد محمد محمد شرف ، اثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الاهلية – دراسة ميدانية – المؤسسات الاهلية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، قدمت الى كلية التجارة في الجامعة الاسلامية في غزة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤ و ص ١٧ .

[٣] ساجدة احمد عاطف حرارة ، اثر كفاءة وفعالية الرقابة المالية على ترشيد الانفاق – دراسة حالة (سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة) ، رسالة ماجستير قدمت الى كلية ادارة الاعمال – جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠١٦ ، ص ١١ .

كما بينا سابقا بأن المؤسسات التربوية الاهلية تتقاضى اجرا مقابل الخدمة التعليمية المقدمة من قبلها[٢]، وبما ان الجهة التي يحق لها الرقابة على هذه المؤسسات تعنى بوضع الخطط التربوية موضع التنفيذ وتعنى ايضاً بالعناصر المادية والبشرية لهذا المؤسسات وإذ تضم العناصر البشرية كل من الكوادر الادارية والتعليمية والتلاميذ في حين تشمل الجوانب المادية الابنية والاموال والادوات والتجهيزات[٣]، واستنادا لما تقدم تثار مجموعه من التساؤلات بهذا الصدد وتتمثل بما يأتي؟ ما هي الجوانب المالية التي يحق لوزارة التربية الرقابة عليها فيما يخص المؤسسات التربوية الاهلية ؟ وهل يحق لوزارة التربية التدخل في تحديد الاجر الذي تستوفى من قبل المؤسسات التربوية الاهلية مقابل الخدمة التعليمية التي تقدمها ؟ والسؤال الاخر هل تستطيع وزارة التربية الزام المؤسسة التربوية الاهلية بأن يكون اجر الكادر التعليمي والاداري مساويا للراتب الذي يستحقه اقرانهم في المؤسسات التربوية الحكومية ؟

وبالرجوع إلى التشريعات التي لها علاقة بالتعليم الاهلي في العراق ومقارنتها مع التشريع الاردني والمصري في هذا المجال، نجد أن موقف المشرع المصري بخصوص رقابة الادارة على الجوانب المالية للمؤسسات التعليمية الخاصة اشار في قانون التعليم رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل وفي قرار وزير التربية والتعليم رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص الى ما يأتي :-

١- من شروط منح الترخيص قدرة صاحب المدرسة الخاصة على الوفاء بالالتزامات المالية للمدرسة.[٤]

٢- لا يجوز تغيير الرسوم المدرسية المطلوبة الا بعد اخذ موافقة الجهة التي منحت الترخيص.[٥]

٣- يمكن للمحافظ اعادة تقويم المصروفات المدرسية المفروضة على تلاميذ المدارس الخاصة المعتمدة.[٦]

---

[١] الهادي عبد الله بلال حاج علي ، اثر الرقابة المحاسبية على الاداء المالي بالوحدات الحكومية – دراسة ميدانية على محلة شندي ، رسالة ماجستير ، قدمت الى كلية الاقتصاد والتجارة وادارة الاعمال في جامعة شندي ، السودان ، ٢٠١٦ ، ص١٩ .

[٢] كاوان اسماعيل كه ردي ، مصدر سابق ، ص ١٧٥.

[٣] د. طارق عبد الحميد البدري ، مصدر سابق ، ص ١٦.

[٤] المادة (٥٨) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٥] المادة (٦١) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٦] المادة (٦٤) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

٤- على المدارس الخاصة الا تفرض اي مصروفات او رسوم مالية اضافية (سحب ملف – اجراء مقابلات) بخلاف ما هو معتمد من مصروفات من قبل الادارة التعليمية.[١]

٥- تدار المدرسة الخاصة اداريا وماليا من قبل المديرية التعليمية المختصة في حالة انقضاء الشخصية الاعتبارية صاحبة المدرسة الخاصة .

٦- بخصوص اجور العاملين في المدارس الخاصة تحدد من الممثل القانوني للمدرسة الخاصة من دون تدخل وزارة التربية والتعليم او المديرية التعليمية المختصة الا انه يشترط في تحديد هذا الاجر ان يكون عادلا ويتفق مع مكانة واهمية مهنة التعليم وقانون العمل والتأمينات والقرارات المنظمة لهم.[٢]

٧- يجب أن تشتمل اللائحة الداخلية للمدرسة الخاصة على رسوم النشاط المدرسي والمصروفات المدرسية واشتراكات الخدمة مثل اشتراك السيارة، ثمن الكتب، ومقابل التغذية وتحصل على هذه المصرفات بصورة اقساط عدا ثمن الكتب ورسوم النشاط فتحصل من القسط الاول، فضلاً عن انه يجب ان تشتمل اللائحة على نظام الاعفاء من المصروفات المدرسية.[٣]

٨- على المدرسة الخاصة ان تمسك الدفاتر والسجلات المالية وتشمل دفاتر التحصيل وسجل لقيد المحصلات من المتعلمين وسجل اخر للمصروفات والايرادات.[٤]

٩- على المدرسة الخاصة أن تقوم بتقديم الحسابات الختامية في موعد اقصاه ديسمبر من كل عام الى الادارة التعليمية المختصة وذلك بعد اعتماد هذه الحسابات من الممثل القانوني للمدرسة.[٥]

١٠-لا يجوز للمدرسة الخاصة ان تستوفي من المتعلمين رسوم غير تلك التي حصلت الموافقة عليها من المديرية التعليمة المختصة وان حصل ذلك تلزم برد ما حصلت عليه من زيادة وفي حالة تكرار هذه المخالفة توضع المدرسة الخاصة تحت الاشراف المالي والاداري.[٦]

---

[١] المادة (١٣/هـ) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] المادة (٢١) والمادة (١/٥٠) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٣] المادة (٢٦/ د ، هـ) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٤] المادة (٢٨) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٥] المادة (٢٩) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .
ينظر كذلك المواد (٣٠) من نفس القرار اعلاه فيما يتعلق بإيرادات المدرسة الخاصة ، والمادة (٣١) من نفس القرار اعلاه فيما يتعلق بالمعلومات المالية الي يجب ان تكتب في اللائحة الداخلية للمدرسة .

[٦] المادة (٣٢) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص كما ان المادة نفسها اشارة الى الاجراءات التي يجب اتباعها في حالة عدم تسديد الاجور من قبل الطلبة .

١١-لا يجوز للمدرسة الخاصة زيادة الرسوم المدرسية والمصروفات السنوية ورسوم النشاط المدرسي الا بعد تقديم طلب الى لجنة شؤون التعليم الخاص بالمديرية والتي تصدر قرارها خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تقديم الطلب المستوفي للشروط وان قرار اللجنة لا يعد نافذا الا بعد اعتماده من مدير المديرية التعليمية واللجنة المركزية للتعليم الخاص بالوزارة واعتماده من وزير التربية والتعليم علما بأن تقديم الطلب على هذه الزيادة مشروط بالا يقدم الا مرة واحدة كل خمس سنوات وان يكون قد مضى على افتتاح المدرسة الخاصة اكثر من خمس سنوات على الاقل والا يقدم الطلب الا اذا حققت المدرسة خسائر او كانت نسبة الربح التي حققتها اقل من ١٥%.[١]

فضلاً عن ما تقدم نجد ان قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل قد اشار الى " تتولى المديرية التعليمية المختصة الاشراف على المدارس الخاصة من كافة النواحي، شأنها شأن المدارس الرسمية، كما تشرف على امتحانات القبول وتعتمد نتائجها وتتولى التفتيش المالي والاداري عليها "[٢].

كذلك المشرع الاردني أشار الى الجوانب التي تخضع لرقابة وزارة التربية والتعليم فيما يخص الامور المالية المتعلقة بالمؤسسات التعليمية الخاصة وهي كالاتي :-

١- أن الكتب المدرسية لا تعطى بالمجان الى المدارس الخاصة وانما تكون وفق اسعار تحددها وزارة التربية والتعليم.[٣]
٢- تحدد الرسوم المطلوبة لتأسيس المؤسسات التعليمية الخاصة ويكون ذلك بموجب نظام يصدر في هذا الخصوص .
٣- تقسم المؤسسات التعليمية الخاصة الى فئات ويكون لكل فئة منها حد اعلى للأجور والرسوم التي تتقاضاها من المتعلمين .

وينظر المادة (٣٣) الخاصة بإيداع ايرادات المدرسة الخاصة في احد البنوك الحكومية او مكاتب البريد والمادة (٣٤) المتعلقة بثمن الكتب التي يتم تسليمها للتلاميذ ، والمادة (٣٥) الخاصة بالرسوم التي تحصل علها المدرسة الخاصة من كل تلميذ مقابل امتحان النقل الاول .

[١] المادة (٣٦) من قرار وزير التربية والتعليم رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

ينظر ايضا المادة (٣٧) من نفس القرار فيما يتعلق بتخصيص نسبة (٥%) من جملة المحصل الفعلي لمصروفات التعليم المقررة على تلاميذها لحالات الاعفاء الكلي او الجزئي من المصروفات . والمادة (٣٨) فيما يتعلق بمصروفات المدرسة الخاصة

[٢] المادة (٦٦) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٣] المادة (٢٧/ب) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

٤- يحدد الحد الادنى للرواتب التي يتقاضاها المعلمين ويكون ذلك وفق معايير معينة.[١]

٥- من الشروط المطلوبة لمنح الاجازة للمؤسسة التعليمية الخاصة هي بيان ما يثبت مصادر تمويل هذه المؤسسة.[٢]

٦- تلزم المؤسسات التعليمية الخاصة بأن تبرم عقدا خاصا وموحدا ومعتمداً من وزارة التربية والتعليم ويوقع من قبلها ومن ولي امر الطالب عند التسجيل والذي يتضمن الاجور الدراسية ولا يحق للمؤسسة ان تتقاضى اي مبالغ لم ترد بالعقد مهما كان نوعها او اسمها او مقدارها.

٧- لا يجوز للمؤسسة التعليمية الخاصة زيادة الرسوم في اثناء العام الدراسي ولا في بداية هذا العام بما يتجاوز معدل التضخم للسنة السابقة وان يكون ذلك وفق تعليمات تصدر من وزير التربية والتعليم .

٨- تلتزم المؤسسة التعليمية بتزويد الوزارة وقبل بدء عملية تسجيل الطلبة وقبولهم بثلاث اشهر بالرسوم الدراسية مفصلة والزيادة المقترحة ولا يستوفى اي اجر او رسم او بدل الا بعد اعلام الوزارة واخذ موافقتها.[٣]

٩- لا يجوز للمؤسسات التعليمية الخاصة قبول التبرعات والهبات والمنح اذا كانت من مصدر غير اردني الا بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء وادخال اي تبرع او هبة او منحة في سجلاتها الرسمية.[٤]

١٠-لا يجوز للمؤسسة التعليمية الخاصة ان تسجل اي طالب قبل الحصول على الموافقة المبدئية للترخيص والا تعرضت للعقوبات المنصوص عليها واسترداد المبالغ لولي امر الطالب.[٥]

وبعد أن بينا موقف كل من المشرع المصري والاردني فيما يخص الجوانب المالية سنتطرق الى موقف المشرع العراقي في هذا الجانب، إذ نجد قانون وزارة التربية العراقي رقم

---

[١] المادة (٣٢) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٢] المادة (٣/أ/٣) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٣] المادة (١١/ أ ، ب ، ج) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٤] المادة (١٣/هـ ، و) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

[٥] المادة (١٨) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

(٢٢) لسنة ٢٠١١ قد اشار الى " تحدد الروضة والمدرسة والمعهد المنصوص عليها في البند (اولا) من المادة (٣٠) من هذا القانون مقدار الاجور السنوية التي تستوفي من الاطفال والطلاب "[١]، و نجد ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ قد تناول بعض الجوانب المالية التي تخضع لرقابة وزارة التربية والتي تتمثل :-

١- بيان قدرة المؤسسين على الوفاء بالالتزامات المالية اللازمة لأنشاء المؤسسة التعليمية الاهلية.[٢]

٢- يقوم مجلس الوزراء بتحديد الاجور التي تستوفي من المؤسسات التربوية الاهلية لغرض منح الاجازة وتجديدها.[٣]

٣- عند وضع المؤسسة التربوية تحت الاشراف المؤقت يكلف احد موظفي المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي بان يكون مديرا ويقوم بإدارة هذه المؤسسة من النواحي المالية والادارية والتربوية ويقوم بدفع اجور العاملين حتى نهاية مدة الاشراف المؤقت.[٤]

٤- تغلق المؤسسة التربوية الاهلية اغلاقا كليا في حالة اختلال الحالة المالية لها.[٥]

٥- لا يجوز للمؤسسات التربوية الاهلية قبول الهبات والتبرعات الاعانات العينية والنقدية الا بعد موافقة وزارة التربية ووفقا للقانون سواء كان من المؤسسات أم الاشخاص الوطنية أم الاجنبية.[٦]

٦- يجب ان توفي المؤسسة التربوية الاهلية بالتزاماتها المالية تجاه العاملين والطلبة المسجلين لديها عندما تحل او تصفى بسبب صدور حكم قضائي بات او قرار اداري بالغلق الكلي من وزير التربية.[٧]

واستنادا لما تقدم نجد بأنه لا يوجد لوزارة التربية العراقية او لأي جهة اخرى الحق في الرقابة على الجوانب المالية للمؤسسات التربوية الاهلية باستثناء ما ذكر انفاً ومن ثمة فلا يحق لها ان تصدر امر الى هذه المؤسسات وتلزمها باستيفاء مبلغ محدد من الطلبة كأجور مقابل الخدمات التي تقدمها ولا يمكن لوزارة التربية التدخل في مقدار الاجور التي تدفع للكوادر الادارية

---

[١] المادة (٣٠/رابعا) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١.

[٢] المادة (٣/ب/٤) والمادة (٨/اولا/ب) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٣] المادة (٦) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٤] المادة (٢٣/ثالثا/ب) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٥] المادة (٢٣/خامسا/أ) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٦] المادة (٢٩) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

[٧] المادة (٣١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

والتعليمية وجعلها مساوية للرواتب التي يتقاضاها اقرانهم بالمؤسسات التربوية الحكومية وهذا يعني ان القانون قد اعطى الصلاحيات الواسعة لأصحاب المؤسسات التربوية الاهلية بتحديد الاجور التي يرغبون فيها ومن ثمة قد يؤدي الامر من بعض هذه المؤسسات الى استغلال حاجة اولياء الامور في الرغبة في تعليم ابناءهم ، وعدم وجود الرقابة على الاجور التي تدفع للكوادر التعليمية والادارية يجعل من بعض هذه المؤسسات تستغل المعلم المتعاقد معها وتمنحه اجراً اقل من الاجر المتفق عليه مقابل تجديد عقده ومن ثمة الاستمرار بالعمل لديها مما يؤدي ذلك للتأثير على الجانب التعليمي المقدم من المعلم وبالمقابل نجد ان هناك مؤسسات تربوية اهلية تعمل على اختيار كوادر تعليمية ذات كفاءة عالية مقابل اجور تتناسب مع خدماتهم ومجهوداتهم[١]، وأن الدليل الذي يمكن الاستناد عليه بأنه لا يوجد رقابة ادارية على المؤسسات التربوية الاهلية من الناحية المالية ما نص عليه نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ " تتولى المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي الاشراف التربوي والاداري على المؤسسات التعليمية الاهلية ، ولها تشكيل لجان فنية متخصصة للاطلاع على سير العملية التعليمية وابنية هذه المؤسسات وسجلاتها "[٢]، ومن ثمة فان هذه المادة قد اشارت وبصورة صريحه الى الجوانب الخاضعة

---

[١] عادل محمد الخشاشنة ، مصدر سابق ، ص ٣.

[٢] المادة (٢٧) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

- ينظر المادة (٢٠/اولا / أ) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المدارس الاهلية والاجنبية التي تنصت على (يكون لكل مدرسة اهلية مجلس ادارة وهيئة ادارية وهيئة تعليمية وكما يأتي أ . مجلس الادارة ..... مهام مجلس الادارة ١- رسم السياسة المالية ٢- تحديد الاجور الدراسية ٣- تحديد رواتب الملاك الاداري والتدريسي والعاملين في المدرسة .....).
- المادة (٢١) من تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس المعاهد الاهلية التي نصت على (للمعاهد الاهلية والاجنبية تحديد الاجور الدراسية التي تستوفيها من الدارسين والمتدربين فيها وتعلن ذلك في لوحة خاصة).
- المادة (١٨) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح الاجازة لتأسيس رياض الاطفال الاهلية والتي تنص (للرياض الاهلية تحديد الاجور التي تستوفيها من الاطفال المسجلين فيها ويثبت ذلك في لوحة خاصة وتعلن لأولياء الامور). فيما يخص الاجور التي تستوفى من الطلاب من قبل المؤسسات التربوية الاهلية نجد ان بعض المحافظين قد اصدروا اوامر الى هذه المؤسسات من اجل تخفيض الاجور الى نسبة ٥٠% وذلك بسبب جائحة كورونا ومن هذه المحافظات محافظة المثنى بكتابها ذي العدد ٤٢٢٣ في ٢٠٢٠/٥/٣٠ وكذلك محافظ البصرة الا انه لم يتم تطبيق هذه الاوامر من قبل هذه المؤسسات بأعتبار عدم صلاحية المحافظ او وزارة التربية او اي جهة اخرى التدخل في الاجور التي تفرضها المؤسسات التربوية الاهلية وقد استنكر تجمع المؤسسات التربوية الاهلية هذه الاوامر واعتبرها تدخل غير مسبوق بشؤون هذه المؤسسات واشار التجمع بأنه سيقاضي امام المحاكم اي جهة او شخص يحاول المس بحقوق هذه المؤسسات او مخالفة هذا النظام وللمزيد حول هذا الاستنكار ينظر نص الاستنكار الصادر عن تجمع

للرقابة وهي الجوانب الادارية والتربوية من دون الجوانب المالية وهذا يعد نقص تشريعي يتطلب تعديل نظام التعليم الاهلي والاجنبي واضافة فقره فيه تتضمن قيام وزارة التربية بتحديد الحد الاعلى للأجور التي تتقاضها المؤسسات التربوية الاهلية من الطلبة فضلاً عن الزام هذه المؤسسات بأن تمنح المتعاقد معها من الكوادر التعليمية والادارية اجرا يتساوى مع الراتب الذي يمنح لأقرانهم في المؤسسات التربوية الحكومية او على الاقل منح وزارة التربية الصلاحية في تحديد الحد الادنى للأجر الذي يدفع لهذه الكوادر ولا يحق للمؤسسات التربوية الاهلية تعديل اي من الاجور اعلاه الابعد اخذ موافقة وزارة التربية .

وبالاستناد لما ذكر سابقاً يرى الباحث أن المشرع الاردني كان موفقا بفرض رقابة فعالة على المؤسسات التعليمية الخاصة فيما يتعلق بالجوانب المالية مقارنة بكل من التشريع العراقي والمصري، خاصة من ناحية قيامه بتقسيم المؤسسات التربوية الاهلية الى فئات معينة ، ولكل فئة حد اعلى من الاجور التي يمكن ان تستوفى من المتعلمين، اذ لا يمكن لهذه المؤسسات ان تتجاوز الحد المقرر من الاجور او تقوم بزيادة هذه الاجور الا وفق تعليمات تصدر من وزير التربية والتعليم هذا من جانب ، ومن جانب اخر الزم المشرع الاردني المؤسسات التربوية الخاصة بتحديد الحد الادنى للأجور التي تدفع للعاملين في هذه المؤسسات منعاً لاستغلالهم من قبل بعض هذه المؤسسات .

المؤسسات التربوية الاهلية الصادر بالعدد ٢٢٠ في ٢٠٢٠/٥/٢٩ والمنشور على الموقع الالكتروني https://www.almirbad.com/ تاريخ الزيارة يوم ٢٠٢١/٢/٢٣ الساعة ٦:٥٠ صباحاً .

الفصل الثاني

العقوبات المفروضة على المؤسسات التربوية الاهلية وضمانات مشروعيتها

الفصل الثاني

العقوبات المفروضة على المؤسسات التربوية الاهلية وضمانات مشروعيتها

تتضمن الدولة مجموعة من المرافق العامة تقدم نشاطات مختلفة ومتنوعة للجمهور سواء كانت هذه النشاطات اقتصادية أم اجتماعية أم خدمية، ونتيجة للتطور الحاصل والعمل على اشراك القطاع الخاص في مجالات كانت تقدم من الدولة فقط ، ومن هذه المجالات مجال التعليم إذ سمحت الدول للقطاع الخاص بتقديم الخدمات التعليمية للجمهور مقابل اجور تحصل عليها نتيجة تقديم هذه الخدمات وتكون خاضعة لرقابة الادارة، ولكي تستطيع الادارة القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها ومراقبة المؤسسات التربوية الاهلية والعمل على عدم انحرافها عن الغاية التي انشأت من اجله لا بد من الاعتراف للإدارة بمجموعة من الامتيازات تجاه هذه المؤسسات ومن هذه الامتيازات هو حق الادارة في فرض عقوبات ادارية على المؤسسات التربوية الاهلية في حالة وقوع مخالفة منها، فكما هو معروف ان الادارة لكي تقوم بمعاقبة شخص معين لا بد ان تكون هناك رابطة معينة تربط هذا الشخص بالإدارة فقد تكون هذه الرابطة رابطة تنظيمية او رابطة تعاقدية، الا ان المشرع قد اوجد نوع من العقوبات تفرضها الادارة على الاشخاص على الرغم من عدم وجود رابطة تنظيمية او تعاقدية تربطهم بالإدارة الا انها تفرضها بالاستناد الى دورها الضبطي في المجتمع بوصفه النشاط الاساس لها، وهذه العقوبات هي العقوبات الادارية وتفرضها الادارة لغرض الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد، إذ اصبح العقاب الاداري الذي تفرضه الادارة على الاشخاص سواء كانوا من الاشخاص الطبيعية أم المعنوية طريقا بديلا عن الدعوى القضائية بصورة عامة والدعوى الجزائية بصورة خاصة وخاصة في الدول التي وضعت للعقوبات الادارية نظاما خاصا تحت مسمى (قانون العقوبات الاداري العام)، وللعقوبات الادارية اهمية كبيرة وخاصة في البلدان النامية وذلك بسبب كثرة تدخلات الادارة في الحياة اليومية، ونتيجة للمصالح المستحدثة وخاصة تلك المتعلقة بالجوانب الاقتصادية والمالية والخدمية التي تكون على تماس مباشر مع الافراد ولغرض المحافظة على هذه المصالح وعدم انحرافها عن الغرض الذي وجدت من اجله فقد دفع المشرع إلى الاعتراف للإدارة بفرض مثل هذه العقوبات التي تنوعت وتعددت إذ نجد بعضها عقوبات مالية كالمصادرة والغرامة في حين نجد البعض الاخر شخصية كسحب الترخيص والغلق وحظر النشاط على ان تفرض هذه العقوبات تحت رقابة القضاء، إلا أنه وعلى الرغم من اعتراف المشرع للإدارة في فرض عقوبات ادارية على المخالف إلا أنه يجب ان تكون هذه العقوبات في اطار المشروعية الشكلية والموضوعية وعدم الخروج عن الضمانات والحقوق الدستورية والقانونية التي يجب الالتزام بها وعدم الخروج عنها عند فرض هذه العقوبات.

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل ما هي العقوبات الادارية التي يجوز فرضها على المؤسسات التربوية الاهلية ؟ وما هي الضمانات الواجب مراعاتها والالتزام بها عند فرض هذه العقوبات ؟

سيتم الاجابة على هذا التساؤل بتقسيم الفصل على مبحثين ندرس في الاول سلطة الادارة في فرض العقوبات على التعليم التربوي الاهلي ، والثاني سنخصصه لضمانات مشروعية العقوبات الادارية على التعليم التربوي الاهلي.

المبحث الأول

سلطة الإدارة في فرض العقوبات الادارية على التعليم التربوي الاهلي

إن الادارة وهي في صدد مباشرتها لأنشطتها المختلفة تقوم بنوعين من الاعمال اعمال مادية واعمال قانونية وان من بين الاعمال القانونية هي القرارات الادارية التي تتخذها الادارة التي تعد من أهم الامتيازات الممنوحة لها، ومن هذه القرارات هي قرارات فرض العقوبات الادارية على المخالفين سواء كانوا اشخاصا طبيعيين ام اشخاص معنويين و قد شملت العقوبات الادارية مختلف الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وامتدت إلى مختلف الجوانب والنشاطات الادارية، ومنها مجال التعليم، وهذه العقوبات تختلف من دولة الى اخرى إذ أن بعضهم قد حددها ونظمها واخضعها لنظام قانوني معين ومستقل عن القوانين الاخرى في حين الاخر لم ينظمها بشكل نظام قانوني موحد إذ وجدت مثل هذه العقوبات متناثرة بين قوانين مختلفة تعالج حالات معينة ومن هذه الدول العراق، واستنادا لما تقدم سنقسم هذه المبحث على مطلبين الاول سنخصصه لبيان ماهية العقوبات الادارية في حين الثاني لأنواع العقوبات الادارية.

المطلب الأول

ماهية العقوبات الادارية

إن سلطة الادارة في فرض العقوبات على الاشخاص الذين لا تربطهم بها رابطة تنظيمية أو تعاقدية ينبع من عملها الاساس في المحافظة على سير المرافق العامة واستمرارها في تقديم افضل الخدمات لأفراد المجتمع وذلك انطلاقا من دورها الضبطي في المجتمع والعمل على المحافظة على المصالح وخاصة بعد التطورات التي حصلت في المجتمع من جوانب عدة سياسية واقتصادية واجتماعية، وسميت هذه العقوبات بالعقوبات الادارية العامة وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين الفرع الاول سنخصصه لبيان مفهوم العقوبات الادارية وخصائصها وسندرس في الفرع الثاني ذاتية العقوبة الادارية .

الفرع الأول

مفهوم العقوبة الادارية وخصائصها

لقد نشأت العقوبات الادارية منذ زمن وذلك في مؤتمر فينا السادس عشر لعام ١٩٨٩ والخاص بالجمعية الدولية لقانون العقوبات والذي أشار إلى التدابير ذات الطابع الجزائي والصادرة عن سلطات ادارية ولقد تنوعت هذه العقوبات وتضاعفت منذ نصف قرن تقريبا [١]، والادارة توقع هذه العقوبات بقرار اداري فردي وهو ليس فيه اي تعدي على اختصاص القضاء وذلك لأنها في نهاية المطاف تخضع لرقابته وذلك لتحديد مدى مشروعيتها والعقوبة الادارية وتماشيا مع طابعها الردعي لا تفرض الا اثرا لإتيان مخالفة تحضرها القوانين والانظمة وبما ان العقوبات الادارية تفرض بقرار اداري فانه يلزم لصحتها ان تتوفر في هذا القرار كل مقومات صحة ومشروعية القرار الاداري والا تعرض للإلغاء[٢]، وقد ظهر هذا النوع من العقوبات بسبب دعوة الفقه الجنائي الى عدم الاسراف في الجزاء الجنائي، وأن يكون استعمال هذا الجزاء في اضيق الحدود وقد تحولت هذه الدعوة الى دليل عمل، وظهر هناك اتجاهين في السياسة الجنائية فيما يخص هذا الامر الاتجاه الاول دعا الى الحد من التجريم ويقصد به الغاء تجريم عمل معين ومن ثمة الاعتراف بمشروعية هذا العمل من الناحية القانونية وعدم اخضاعه لأي نوع من انواع العقاب أما الاتجاه الاخر فقد ذهب الى الحد من العقاب ويقصد به رفع الصفة التجريمية عن فعل معين ومن ثمة يصبح مشروعا بالنسبة لقانون العقوبات من الناحية الجنائية إلا أنه يعد غير مشروع بالنسبة لقانون اخر وتفرض عليه عقوبات اخرى غير العقوبات الجنائية التي تمثل غالبا بالعقوبات الادارية العامة[٣]، ويتضح لنا من هذه النظريات انها تسعى الى التخفيف من حدة العقوبة الجنائية وذلك عن طريق اتخاذ بدائل لها وخاصة ما يخص التصرفات التي لا تصل الى درجة كبيرة من الخطورة والجسامة على مصالح المجتمع وهذا يؤدي الى عدم فائدة تدخل القانون الجنائي وضرورة اتخاذ عقوبات بديلة عن العقوبات الجنائية والتي تتمثل اساسا في العقوبات الادارية سواء كانت مقيدة للنشاط أم عقوبات مالية وتوقع هذه العقوبات باتباع اجراءات معينة

---

[١] د. محمد سامي الشوا ، القانون الاداري الجزائي – ظاهرة الحد من العقاب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،بدون سنة طبع ، ص ٤٩ .

[٢] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة (الغرامة – الوقف– الازالة – سحب والغاء الترخيص – الغلق الاداري) ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠٠٨ ، ص ١١و ١٢.

[٣] د. وسام صبار العاني و لبنى عدنان عبد الامير ، الجزاءات الادارية العامة – دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٣٢ ، ٢٠١٩ ، ص ١١٨ .

نص عليها القانون[١]، ولاتصاف العقوبات الادارية بصفة العموم دفع بعض شراح القانون الاداري الى الدعوى الى استبدال العقوبة الجنائية بأخرى ادارية وخاصة تلك المقررة لحماية مصالح اجتماعية التي لا تستوجب عقاب جنائي وانما تكفي لحمايتها ان يقرر المشرع جزاءً اداريا على من يمس هذه المصالح[٢]، لهذا نشأ اتجاه حديث يحث على عد القانون الجنائي الوسيلة الاخيرة وليس الوحيدة وذلك لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية إذ اصبح الاستعانة بالحل الجنائي متوقف على عجز الحلول القانونية الاخرى في مواجهة الافعال غير المشروعة [٣]، والادارة في فرضها لهذه العقوبات على الرغم من تمتعها بسلطة تقديرية إلا أنها مقيدة بقيود حقيقية يجب الا تخرج عنها والا تعرض قرارها كما ذكرنا سابقاً للإلغاء من قبل القضاء وخاصة ان القانون الاداري لم يأخذ بمبدأ شرعية المخالفات اي انه لم يحصرها مقدما وجعل لكل مخالفة عقوبة معينة وانما يترك ذلك للإدارة بشرط ان تفرض على المخالف عقوبة من العقوبات الادارية التي اجاز المشرع فرضها على المخالف[٤]، وتعد هذه العقوبات امتياز للإدارة يقوم على اساس مشروعية وسلامة القرارات الادارية اي أن الالتزام بمبدأ المشروعية يعني خضوع تصرفات الدولة جميعها ونشاطها للقانون فنشاط الدولة يرمي تحقيق النفع العام ولكي تتمكن الادارة من تحقيق هذه الغاية اعترف لها المشرع بمجموعة من الامتيازات في مواجهة المتعامل معها وهذه الامتيازات تتسم بطابع السلطة العامة التي بمقتضاها تستطيع الادارة اصدار قرارات متضمنة عقوبات ادارية ضد المخالفين[٥]، بغض النظر عن العلاقة التي تربطهم بالإدارة وذلك لان الجزاء الاداري يفرض على من يخالف التزام معين اي انه يفرض نتيجة خطأ ارتكبه شخص ما معنوي او طبيعي[٦]، ونود الإشارة ان هناك بعض الدول قد افردت نظام قانوني مستقل ومقنن للعقوبات الادارية ومن هذه الدول ايطاليا والمانيا والبرتغال الا ان هذا لا يعني بأن هذه العقوبات مقتصر فرضها في هذه الدول بل يمكن للدول الاخرى فرض مثل هذه العقوبات

---

[١] نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم الحقوق في جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١١ ، ص ب.

[٢] امين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ١٩٩٦ ، ص ٣٤١ .

[٣] نسيغة فيصل ، المصدر سابق ، ص أ .

[٤] د. ميسون علي عبد الهادي و محمد عبد الكاظم عوفي ، العقوبة الادارية للموظف العام في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الحادية عشر ، العدد الثاني ، ٢٠١٩ ، ص ٢و ٣ .

[٥] صوالحية عماد ، الجزاءات الادارية العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم القانون في جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي ،الجزائر ، ٢٠١٣ ، ص أ .

[٦] د. بلعرابي عبد الكريم ، الجزاء الاداري العقابي كبديل للحد من العقاب ، بحث منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية ، مجلد ٢ ، عدد ١ ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٩ .

على الرغم من عدم وجود نظام قانوني مستقل للعقوبات الادارية من هذه الدول فرنسا ومصر والاردن والعراق[١]، علما بأن القانون الالماني يعد اسبق القوانين التي استعانت بنظام العقوبات الادارية كنظام بديل عن العقوبات الجنائية التقليدية وكان ذلك بالقانون الذي يطلق عليه باللغة الالمانية " Ordnungswidrigkeeiten " إذ صدر أول قانون لنظام " OWIG" عام ١٩٤٩ والذي اقتصر تطبيقه على انتهاك بعض القواعد المنظمة للجانب الاقتصادي في المانيا[٢]، واستنادا لما تقدم لا بد لنا من بيان ما المقصود بالعقوبات الادارية وما هي خصائصها التي تمتاز بها عن غيرها من العقوبات فعند الرجوع الى اغلب التشريعات العربية ومنها العراق ومصر والاردن نجد انها لم تتضمن تعريف جامع مانع لهذا النوع من العقوبات إذ انها اكتفت بتحديد اقسامها وانواعها والنتائج القانونية التي تترتب عليها ومن ثمة لابد لنا من الرجوع الى فقهاء القانون الاداري للتعرف على المقصود بالعقوبات الادارية[٣]، وبسبب عدم وجود نص تشريعي يصنف ويحدد ويعرف هذا النوع من العقوبات فقد ظل مفهومها الى حد غير قصير مبهما وغامضا بالنسبة للفقه والقضاء على حد سواء مما دفع الفقه الى بذل جهود كبيره في بيان مفهوم هذا النوع من العقوبات فقد جاء الفقه بالعديد من التعاريف[٤]، إذ عرفها بعضهم بأنها " العقوبات العقوبات ذات الطابع الجنائي غير البدنية وغير السالبة للحرية او ذات الطابع الاداري، التي توقعها الادارة بمناسبة اقتراف سلوك رفع عنه صفة التجريم الجنائي واخضع لنظام قانوني اخر كالقانون الاداري بإجراءات ادارية وتحت سلطة رقابة القضاء الاداري "[٥]، وعرفها بعضهم الاخر الاخر بأنها " قرارات ادارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية او قرارات ادارية توقعها الادارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والاجراءات المقررة قانونا غايتها ضبط اداء الانشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة "[٦]، عرفت ايضا بأنها "

---

[١] سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١٠ ، عدد ١ ، ٢٠١٩ ، ص ٣٤٣ . وكذلك ينظر د. محمد سامي الشوا ، مصدر سابق ، ص ٤٩ . كذلك ينظر د. محمد علي عبد الرضا عفلوك ، الاساس القانوني للعقوبات الادارية ، بحث منشور في رسالة الحقوق السنة السابعة ، عدد ٣ ، ٢٠١٥ ، ص ٩.

[٢] قوراري مجدوب ،العقوبة الادارية كبديل للعقوبة الجنائية ، بحث منشور في دار المنظومة ، عدد ١٧ ، ٢٠١٣ ، ص ١٢٤ .

[٣] – رشا محمد جعفر الهاشمي ، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها – دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص ١٨ .

[٤] د. وسام صبار العاني و لبنى عدنان عبد الامير ، مصدر سابق ، ص١٢٠ .

[٥] محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ٩ .

[٦] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ١٢ .

اجراء عقابي يصدر عن الادارة تطبيقا لنص قانوني او لائحي دون تدخل من السلطة القضائية وهذا الاجراء يصدر في شكل قرار اداري فردي يعاقب المخالف لالتزام قانوني "[١].

ولذلك يمكن وصف العقوبات الادارية بأنها جزاءات ذات خصائص عقابيه توقعها الادارة وذلك بوصفها سلطة ادارية عامة على كل من يخالف القوانين والانظمة والتعليمات الخاصة ذات الطبيعة الفنية وتكون هذه العقوبات اما ذات طابع جنائي كالمصادرة والغرامة او ذات طابع اداري كإيقاف النشاط بصورة مؤقته او غلق المحل او سحب الرخصة المؤقت او الدائم او غيرها سواء كانت الدولة تتبنى نظام قانون العقوبات الاداري كما في ايطاليا والمانيا أم في الدول التي لا تتبنى مثل هذا النظام بشكل مستقل كما في مصر والاردن والعراق وفرنسا.[٢]

وبعد ان بينا المقصود بالعقوبات الادارية ومفهومها لا بد لنا من بيان أهم الخصائص التي تمتاز بها وتتثمل هذه الخصائص بما يلي :-

اولا : العقوبة الادارية جزاء توقعه سلطة ادارية

إن الجهة المختصة في فرض العقوبة الادارية على المخالف هي الادارة ولكي يكتسب الجزاء الاداري هذه الصفة لا بد من التأكد من ان ذلك يدخل ضمن نطاق امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الادارة من عدمه[٣]، وهذه تعد من المسائل الجوهرية التي اكد عليها المجلس الدستوري الفرنسي وهو بصدد بحث دستورية العقوبات الادارية العامة واشار المجلس الدستوري الفرنسي الى انه بإمكان المشرع ان يعهد لأي جهة ادارية سلطة الردع طالما كان ذلك مقرر لها في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة[٤]، ويترتب على ذلك بأنه لا يشترط ان تفرض العقوبة الادارية من جهة ادارية مختصة او مستقلة ومن ثمة يستوي ايقاع العقوبة الادارية سواء كان من جهات ادارية تقليدية أم من جهات مستقلة خاصة ونود الاشارة إلى أن

---

[١] سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، مصدر سابق ، ٣٤٣.

وعرفت العقوبات الادارية ايضا بأنها " تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطة ادارية مستقلة او غير مستقلة وهي بصدد ممارستها بشكل عام لسلطتها العامة تجاه الافراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية وذلك كطريق اصلي لردع خرق بعض القوانين وللوائح " امين مصطفى محمد ، مصدر سابق ، ص ٢٢٧.

وعرف الجزاء الاداري بأنه " اجراء عام ومجرد ذو طبيعة عقابية تختص به الادارة كسلطة عامة في ممارسة اختصاصاتها " ينظر د. بلعرابي عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ .

[٢] محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ٩ .

[٣] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

[٤] د. وسام صبار العاني و لبنى عدنان عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ١٢٢ .

الجزاء الاداري لا يرتبط ظهوره تاريخيا باللجان او الهيئات المستقلة التي ظهرت في مطلع الثمانينيات بل هي اقدم من ذلك بكثير.[١]

ثانيا : تتصف العقوبة الادارية بالعمومية

لا يشترط لا يقاع العقوبة الادارية العامة أن يكون المعاقب يرتبط مع الادارة برابطة معينة سواء كانت تعاقدية أم دخوله ضمن فئة معينة كما هو الحال في العقوبات التأديبية التي تشترط وجود رابطة وظيفية تربط المعاقب بالإدارة لتتمكن الادارة من فرضها[٢]، وهذا يعني بأن العقوبات الادارية تفرض من الادارة على كل من يخالف القرار الاداري المتعلق به او يخالف النص القانوني المخاطب به ومن ثمة لا يقتصر ايقاع العقوبة الادارية على فئة معينة من المواطنين.[٣]

ثالثا: العقوبة الادارية جزاء ذو طبيعة ردعية

تمتاز العقوبات الادارية بأن غايتها العقاب على التقصير في اداء واجب ما ويتسم من حيث المبدأ بالطابع الشخصي ويرتكز ايقاع هذه العقوبات على الاخطاء المنسوبة[٤]، فالعقوبة الادارية تفرض على كل سلوك سواء كان القيام بفعل يمثل خرقا لنص قانوني أم لقرار اداري أم الامتناع عن فعل يقره القانون إذ أن العبرة في الجزاء هي بوقوع اعتداء او عدم القيام بالتزام على مصلحة بلغت من الاهمية ما يستوجب لحمايتها أيا كانت هذه المصلحة[٥]، وللجزاء الاداري نزعة ردعية وذلك من اجل ضمان التزام الافراد بأحكام القوانين والقرارات الادارية والا ما الفائدة من فرض العقاب اذا لم يتمتع بخاصية الردع وهذا يستلزم خضوع العقوبة الادارية الى المبادئ ذاتها التي تخضع لها العقوبة الجنائية من ناحية شخصية الجزاء وشرعيته والتناسب بين المخالفة والعقوبة المفروضة وغيرها من المبادئ وقد اشار المجلس الدستوري الفرنسي الى ضرورة اخضاع العقوبات الادارية لتلك المبادئ بقوله "..... أن هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي وانما يستلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذو طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه الى جهة غير قضائية ".[٦]

---

[١] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

[٢] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .

[٣] د. وسام صبار العاني ولبنى عدنان عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ١٢٣.

[٤] د. محمد سامي الشوا ، مصدر سابق ، ص ٤٣.

[٥] سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، مصدر سابق ، ص ٣٤٥.

[٦] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ٥١ .

فضلاً عما ذكر سابقاً تمتاز العقوبات الادارية بأنها ليست ذات طابع بدني ولا مقيدة للحرية وهي غالبا ما تكون عقوبات وقائية او مالية فضلاً عن ان هذه العقوبات تخضع لمبدأ الشرعية الجزائية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم عن طريق تفويض تشريعي للسلطة التنفيذية وان العقوبات الادارية تمتاز بأنها خصصت لمواجهة سلوكيات مجرمة تقع على مصالح حديثة لا تخدش الضمير العام اقتضتها تطورات المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.[١]

الفرع الثاني
ذاتية العقوبة الادارية

استنادا للخصائص التي تمتاز بها العقوبات الادارية العامة وللغاية التي تسعى الى تحقيقها التي تتمثل بالعمل على التوافق بين نشاط الافراد من جهة والمصلحة العامة من جهة اخرى وهذا ما يكسبها ذاتية خاصة ومستقلة تميزها عن غيرها من العقوبات والاجراءات سواء كانت هذه العقوبات جنائية أم عقوبات انضباطية أم عقوبات تعاقدية توقعها الادارة مع المتعاقد[٢]، ولذلك كان لزاما علينا ان نميز بين العقوبات الادارية العامة وبين كل من العقوبة

---

[١] د. محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ١٠ .

[٢] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ١٦ .

لقد مرت العقوبات الادارية العامة بمراحل مختلفة للاعتراف بدستوريتها وذلك لما تشكله من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وحقوق وحريات الافراد وقد اثار بشأنها جدل كبير حول مدى دستوريتها وعرف المجلس الدستوري الفرنسي مواقف وتطورات على مراحل متعاقبة وهذه المراحل تتمثل بما يلي

المرحلة الاولى : لم يعترف فيها بدستورية الجزاءات الادارية العامة لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات في قراره الصادر في ١١ اكتوبر ١٩٨٤ بمناسبة منح قانون الصحافة ولجنة الشفافية سلطة توقيع الجزاءات الادارية وتتمثل في حرمان الصحف من المساعدات المالية التي تقدمها الدولة في حال مخالفة القانون وهذا ما اعتبره المجلس الدستوري خروجا عن مبدأ الفصل بين السلطات تأسيسا على ان الصلاحيات المخولة لهذه اللجنة ذات طبيعة قضائية .

المرحلة الثاني : اقر بشرعية الجزاءات الادارية في حدود معينة بحيث اقتصر نطاق الجزاءات على عدد قليل من المجالات ففي المجال الضريبي فان للسلطات الادارية المختصة الحق في فرض غرامة ضريبية من اجل ضمان استرداد الضريبة ويجوز لها المعاقبة على التأخير في دفع الضرائب او المناورات الاحتيالية الرامية الى التهرب من الضرائب .

المرحلة الثالثة : في مرحلة لاحقة في فرنسا امتدت الجزاءات الادارية الى جميع الانشطة الاجتماعية والاقتصادية والمالية وفي مجال الصحة والضرائب والثقافة والنقل والمرور ..... ولقد تطور معه مجلس الدستوري الفرنسي نحو عدم تعارض الجزاءات الادارية العامة مع احكام الدستور في قرارات عديدة منها قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٧ جويلية ٢٠٠٤ في قضية وزير الداخلية والامن العام والحريات المحلية ضد السيد (بن قرو) دليلا على تمتع السلطة التنفيذية بأهلية توقيع الجزاءات الادارية . ينظر سورية ديش ،

الجنائية، والعقوبة الانضباطية، وكذلك بينها وبين العقوبات التعاقدية فضلاً عن تمييز العقوبة الادارية عن اجراءات الضبط الاداري .

اولاً: التمييز بين العقوبة الادارية والعقوبة الجنائية

إن ما يجمع بين العقوبة الادارية العامة والعقوبة الجنائية هي صفة العموم اي ان العقوبة تفرض على اي شخص يخالف القانون من دون اشتراط وجود رابطة معينة بين المعاقب والدولة وقد دفع التشابه بين العقوبتين من ناحية صفة العموم بعض شراح القانون الاداري الى الدعوى باستبدال العقوبة الجنائية بأخرى ادارية وخاصة تلك المقررة لحماية مصالح اجتماعية لا تستوجب ايقاع جزاء جنائي عليها[١]، وان العقوبتين الجزائية والادارية تتشابهان من ناحية خضوع كل منهما لمبدأ الشرعية المتضمن عدم جواز توقيع عقوبات غير تلك المحددة قانونا، وان العقوبتين تخضعان لمبدأ شخصية العقوبة المتضمن عدم تقرير مسؤولية شخص الا اذا كان مرتكب أو مساهم في ارتكاب الجريمة أو المخالفة فضلاً عن ما ذكر سابقاً من تشابه بين العقوبتين نود الاشارة بأن في كلاهما تعد قرينة العلم بالقانون مفترضة اي عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون[٢]، ومع ذلك وعلى الرغم من التشابه بين العقوبتين من ناحية فيما ذكر سابقاً إلا أن كلاهما تختلف عن الاخرى من ناحية الجهة التي تفرض العقوبة وكذلك خصائص كل منها والاثار التي تترتب عليها وبما انه سبق ان بينا المقصود بالعقوبة الادارية العامة وبيان خصائصها سنقتصر هنا على بيان المقصود بالعقوبة الجنائية وبيان خصائصها ليتضح الاختلاف بين العقوبتين ، إذ أن المقصود بالعقوبة الجنائية هي " جزاء جنائي مؤلم بحق مرتكب الجريمة او من يساهم فيها يقرره القانون وتفرضه المحكمة على الجاني بسبب جريمة ارتكبها خلافا لنهي القانون عن ارتكابها او امره بعدم ارتكابها ويكن متناسبا مع الجريمة ".[٣]

اما خصائص العقوبة الجنائية فهي تتمثل بما يأتي:

١- إن من أهم خصائص العقوبات الجنائية هي صدورها من سلطة قضائية مختصة فالعقوبة لا يمكن فرضها على مرتكب الجريمة الا من القضاء وهذا يعد من المبادئ الاساسية للعدالة

الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩ و ٣٥٠ . وللمزيد حول تطور الجزاء الاداري ينظر د محمد سامي الشوا ، مصدر سابق ، ص ٥٢ الى ص٦١ .

[١] قوراري مجدوب ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ .

[٢] سورية ديش ، الجزاءات في قانون العقوبات الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٦٠ .

[٣] د. كامل السعيد ، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٤٥ .

الجنائية ، ولا تفرض هذه العقوبة إلا بعد محاكمة عادلة تجري امام القضاء صاحب الاختصاص وفقا لإجراءات وقواعد مقررة في قانون اصول المحاكمات الجزائية ويعد مثول المتهم امام القضاء ضمانة حقيقية واساسية له وذلك لأنه يتمكن من الدفاع عن نفسه وشرح ملابسات وظروف الجريمة وكذلك مناقشة ادلة الاتهام.[١]

٢- إن جوهر العقوبة الجنائية هو الايلام والذي يتمثل بالألم الذي يصيب المحكوم عليه في حق قانوني له سواء كان في ذمته أم في بدنه أم في شرفه واعتباره او في حقوقه وان يكون هذا الايلام مقصودا اي انه لا يصيب المحكوم عليه عرضا.

٣- المساواة في العقوبة الجنائية التي تعني بأن العقوبة ذاتها تفرض على كل شخص يرتكب الجريمة نفسها إذ أن الناس متساوون امام القانون وهم سواسية في الكرامة الانسانية ومن ثمة يخضع الجميع للنص القانوني الذي يحدد الجريمة ويحدد عقوبتها ونود الاشارة الى ان المساواة هذه لا تعني بأن القاضي ملزم بأن يحكم بالعقوبة نفسها على كل من ارتكب جريمة معينة فالقاضي مطلق الحرية في تقدير العقوبة التي تتلاءم مع ظروف الجاني وملابسات الجريمة ومدى خطورة الجاني ودرجة مسؤوليته.[٢]

٤- تخضع العقوبة الجنائية لمبدأ القانونية والذي يعبر عنه بمبدأ قانونية العقوبات و يستند الى المبدأ الذي ينص على " لا جريمة ولا عقوبة الا بنص " أو " مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات " او "مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات " واستنادا لهذا المبدأ لا يمكن فرض عقوبة جنائية حددها المشرع على فعل او امتناع عن فعل لم ينص عليه القانون.[٣]

واستنادا لما ذكر سابقاً نجد ان العقوبة الجنائية واستنادا للمعيار الشكلي تختلف عن العقوبة الادارية من ناحية الجهة التي تفرض العقوبة إذ نجد أن العقوبة الجنائية تفرض من القضاء على خلاف العقوبة الادارية التي تفرضها السلطة الادارية[٤]، إذ أن العقوبة الجنائية تفرض بصدور حكم قضائي او امر جنائي على خلاف العقوبة الادارية التي غالبا ما تكون

---

[١] د. محمد علي السالم عياد الحلبي ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٣٥ و٢٣٦.

[٢] د. محمد علي السالم عياد الحلبي ، مصدر نفسه ، ص ٢٣٥.

[٣] د. علي عبد القادر القهوجي ، شرح قانون العقوبات القسم العام – المسؤولية الجنائية والجزاء الجنائي ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٥ و ١٧٧ . وينظر ايضا د علي حسين خلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي ،المبادئ العامة في قانون العقوبات ، ط١ ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٤ ، ص٣٠ .

[٤] د. بلعرابي عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص ١١٠ .

بقرار اداري[١]،واستنادا للمعيار الموضوعي الذي يتضمن معيار الضرر والمصلحة المحمية تختلف العقوبة الجنائية عن الادارية إذ تكون العقوبة جنائية اذا كان الضرر المترتب على الفعل المرتكب على حد كبير من الجسامة وبالعكس اذا كان الضرر غير جسيم تفرض عقوبة ادارية هذا من ناحية معيار الضرر، أما من ناحية معيار المصلحة المحمية فاذا كانت المصلحة غير اساسية من الناحية الاجتماعية فتترتب على المخالفة المرتكبة عقوبة ادارية والعكس بالعكس[٢]، الا ان هذا المعيار لا يمكن الاخذ به بصورة مطلقة وخاصة فيما يتعلق بجسامة الفعل حيث يوجد في العقوبة الجزائية نظام تفريد العقوبة حسب جسامة الفعل وظروف الفاعل وملابسات الجريمة[٣]، و لذلك استنادا لما تقدم يرى الباحث بأنه لا يمكن الاستناد على معيار واحد يمكن الاعتماد عليه في بيان الاختلاف بين العقوبتين الجنائية والادارية وانما لا بد من الاستناد على كل من المعيار الشكلي والموضوعي معا إذ أن كل عقوبة تصدر من جهة فالعقوبة الجنائية تصدر من القضاء في حين العقوبة الادارية تصدر من السلطة الادارية هذا من جانب ومن جانب اخر ان العقوبة الادارية غالبا ما تفرض على افعال ومخالفات أقل خطورة من تلك التي تفرض عليها عقوبات جنائية وان كلا العقوبتين تختلف من ناحية الاثر الذي تتركه على المعاقب فضلاً عن ان العقوبة الجنائية ترمي لتحقيق الردع العام اي ردع المجرم وحماية المجتمع منه اما العقوبات الادارية فهي تسعى لتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد.[٤]

ثانيا: التمييز بين العقوبة الادارية وبين العقوبتين الانضباطية والعقدية

إن العقوبات الادارية التي تفرض من الادارة اما ان تكون عامة ومن ثمة تفرض على كل شخص يخالف نصا قانونيا او قرارا اداريا ومن دون ان تكون هناك رابطة معينة بين الادارة والمعاقب او تفرض الادارة عقوبات على اشخاص تربطها بهم رابطة خاصة ولذلك سندرس الفرق

---

[١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٢١.

[٢] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ٥٣.

[٣] د.علي حسين خلف و د سلطان عبد القادر الشاوي ، مصدر سابق ، ص ٤٤٣.

ويرى البعض ان العقوبة الادارية لا تراعي الركن المعنوي في المخالفة والمتمثل باتجاه القصد لإتيان هذه المخالفة وبالتالي فان المعاقب يكون قد حرم من تقدير حسن النية المعمول فيه في مجال توقيع العقوبة الجنائية مما يسئ لمركزه القانوني وهذا ما يجعله مدان دائما ما دام سلوكه مكون للركن المادي للجريمة او المخالفة . ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٢٣.

[٤] للمزيد ينظر خالد المير و ادريس قاسمي ، التشريع الاداري والتسيير التربوي ، نشر وتوزيع دار الاعتصام ، الدار البيضاء – المغرب ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣١ .

بين العقوبة الادارية العامة والعقوبة الانضباطية من جهة ومن جهة اخرى سندرس الفرق بين العقوبة الادارية العامة والعقوبة العقدية .

أ- التمييز بين العقوبة الادارية والعقوبة الانضباطية

تعد العقوبة الانضباطية اجراء صادر من قبل الادارة ويكون ذو طبيعة عقابية تصدره الادارة بوصفها سلطة عامة على المخالف ممن تربطهم بالإدارة رابطة وظيفية ، اي ان العقوبة الانضباطية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالوظيفة العامة ولا تقع الا بمناسبة خطأ وظيفي متعلق بالوظيفة العامة[١]، وان اساس المسؤولية الانضباطية هو الخطأ الوظيفي الذي يرتكبه الموظف والذي يتمثل بالأخلال بالواجبات الوظيفية سواء كان هذا الاخلال ايجابيا أم سلبيا[٢]، اذ بينت المحكمة الادارية العليا المصرية في احد احكامها المقصود بالمخالفة التأديبية (الانضباطية) التي تترتب عليها عقوبة تأديبية (انضباطية) إذ قضت " الجريمة التأديبية مردها بوجه عام الى اخلال الموظف بواجبات وظيفته والخروج على مقتضياتها وبعباره اخرى هي كل عمل ايجابي او سلبي يقع من الموظف عند ممارسته اعمال وظيفته اذا كان ذلك لا يتفق وواجبات وظيفته ، فالسبب في القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال العامل بواجبات وظيفته او اتيانه عملاً من الاعمال المحرمة عليه والافعال المكونة للذنب الاداري ليست محددة حصراً ونوعاً انما مردها بوجه عام الى الاخلال بواجبات الوظيفة او الخروج على مقتضياتها ".[٣] و نجد أن المحكمة الادارية العليا في العراق اشارة في احد قرارتها بأنه (لا يجوز معاقبة الموظف على فعل لم يشكل مخالفة انضباطية) وكان نص القرار كالاتي " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الادارية العليا وجد ان الطعن التمييزي مقدم من المعترضة والمعترض عليه، وواقعان ضمن المدة القانونية فقررت قبولهما شكلا، ولوقوعهما على موضوع واحد قرر توحيدهما، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المعترضة تطعن بعقوبة (التوبيخ) المفروضة عليها من المعترض عليه بموجب الامر المرقم (٥١٥١) في ٢٠١٦/٦/٣٠ وطلبت الغاءها فقررت المحكمة في حكمها المميز تخفيض العقوبة الى (لفت نظر) للأسباب التي استندت عليها . وجدت المحكمة الادارية العليا ان العقوبة المفروضة على المعترضة بدعوى تقصيرها بعملها

---

[١] د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٣٦٧.

[٢] د. محمد ناصر محمد القطري ، المسؤولية الجنائية والمدنية للمعلم بين الشريعة والنظام – دراسة تطبيقية على دور المعلم في تحقيق الامن والامان العلمي والتربوي ، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب ، مجلد ٣١ ، عدد ٦١ ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص ١٤ .

[٣] ينظر محمود رمضان محمد علي سهوان ، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية – دراسة مقارنة ،ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ،٢٠١٧، ص٤٣.

وذلك لتمشيتها طلب المدعو (ع . ت . ج) بوضع اشارة حجز دون الرجوع الى الاضبارة ومعرفة فيما اذا كان له صله قانونية او مالكا للعقار الموضوع اشارة الحجز عليه وان الموظفة المذكورة انفا تشغل وظيفة مدير مديرية التسجيل العقاري في الكاظمية في وقت الحادث . وجدت المحكمة الادارية العليا ان هامش المعترضة تضمن احالة المعاملة على المعاون ولم تتضمن توجيه بوضع شارة حجز او تنفيذ الطلب انما المقتضى ان يدقق المعاون الطلب في ضوء الاضبارة والمستندات الاخرى وهو الذي يتحقق من صحة الطلب . لذا لا تكون المعترضة قد ارتكبت مخالفة ادارية تستوجب العقوبة . لذا قرر نقض الحكم المميز والغاء عقوبة التوبيخ المفروضة على المعترضة (ص. م . ع) بموجب الامر المرقم (٥١٥١) في ٢٠١٦/٦/٣٠ ....."[١].

عليه واستنادا لما تقدم وعلى الرغم من التشابه بين العقوبتين الادارية والعقوبة الانضباطية من ناحية صدورهما من جهة واحدة الا وهي الادارة فأن كلاهما يختلف عن الاخرى أذ يشترط لفرض العقوبة الانضباطية وجود رابطة وظيفية بين الادارة والمعاقب على خلاف العقوبات الادارية التي لا يشترط لفرضها وجود مثل هذه الرابطة.[٢]

ب–التمييز بين العقوبة الادارية والعقوبة العقدية

تمتلك الادارة سلطة توقيع عقوبات على المتعاقد معها اذا ما اخل بالتزاماته تجاه الادارة وتفرض العقوبة عليه عند تقصيره باي وجه من الوجوه سواء كان ذلك عن طريق امتناع المتعاقد مع الادارة من تنفيذ العقد أم التعمد على تأخير تنفيذه، أم القيام بتنفيذ العقد بصورة غير مرضية من الادارة، او قيام المتعاقد بإحلال غيره بالتنفيذ من دون اخذ موافقة الادارة، إذ أن هذه الحالات اذا وقعت فأن الادارة تقوم بفرض عقوبات على المتعاقد معها، وهذه العقوبات تكون متعددة ومتنوعه إذ تقسم من حيث مصدرها الى عقوبات لم ينص عليها العقد المبرم بين الادارة والمتعاقد معها الا ان المصلحة العامة هي التي اقتضت توقيع هذه العقوبات[٣]، والى عقوبات عقدية اي تلك التي ينص عليها العقد وتقسم هذه العقوبات من ناحية الموضوع على عقوبات مالية وتشمل (التعويض ، الغرامة التأخيرية ، مصادرة التأمينات)، وعقوبات غير مالية وتشمل (عقوبات الجنائية ، عقوبات الضغط)، علما بأن الفقه والقضاء على الرغم من اتفاقهم على

---

[١] قرار المحكمة الادارية العليا الخاص بالدعوى المرقمة (١٣٨/١٣٧ / قضاء الموظفين – تمييز / ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٦/١٥ م).

[٢] سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، مصدر سابق ، ص ٤٣٦ .

[٣] رشا محمد جعفر الهاشمي ، مصدر سابق ، ص ٢٢و٢٣.

سلطة الادارة في توقيع عقوبات على المتعاقد معها الا انهم اختلفوا في بيان اساسها القانوني حيث ردها بعضهم على مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد في حين ردها الاخر على اساس السلطة العامة والحقيقة لا يوجد اختلاف بين الفكرتين كون كلاهما يصب في تحقيق المصلحة العامة المتضمنة المحافظة على سير المرفق العام المتعلق بالتعاقد بانتظام واطراد.[١]

وللعقوبة التي تفرضها الادارة على المتعاقد معها مجموعة من الخصائص وهي كالاتي:-

١- إن هذه العقوبات توقعها الادارة على المتعاقد معها من دون اللجوء الى القضاء.
٢- على الادارة عند فرضها لهذه العقوبات ان تقوم بأعذار المتعاقد معها في الحالات التي يوجد فيها نص قانوني صريح .
٣- تخضع هذه العقوبات لرقابة القضاء سواء من ناحية المشروعية أم من ناحية ملائمة هذه العقوبات مع المخالفة او الفعل المرتكب .
٤- الادارة في فرضها لهذه العقوبات لا تسعى الى العقاب بالقدر الذي ترمي الى حث المتعاقد معها الى تنفيذ التزاماته للمحافظة على المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام.[٢]

عليه واستنادا لما تقدم نجد ان العقوبات الادارية العامة تفرض على أي شخص من دون اشتراط علاقة قانونية معينه فهي تفرض لمجرد مخالفة القوانين والانظمة والتعليمات والقرارات الادارية ذات العلاقة من اي شخص[٣]، خلاف العقوبات التعاقدية التي لا تستطيع الادارة فرضها الا على من تربطها به علاقة تعاقدية وذلك نتيجة لإخلاله بالتزاماته الناتجة عن العقد.[٤]

---

[١] د. محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٠ وما بعدها .
وينظر ايضا د. طارق سلطان ، سلطة الادارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الادارية وضوابطها – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠١٠ ، ص ١٤٣- ١٤٧ .

[٢] سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ، ومدى دستوريتها ، مصدر سابق ، ص ٣٤٧.

[٣] د. محمد باهي ابو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٠٠، ص ٢٧ .

[٤] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

ثالثا: التمييز بين العقوبات الادارية واجراءات الضبط الاداري

إن الضبط بمعناه العام يعني قيام سلطة عامه بتحديد نشاط الافراد من اجل تحقيق مصلحة عامة مع بقاء هذا النشاط حرا في الحدود التي لم يشملها التقييد فالحرية تعد هي القاعدة والتقييد هو الاستثناء وان اصطلاح الضبط استعمل في اللغة القانونية في فرنسا في القرن الثامن عشر بمعنى يشبه القانون فكان يقال دولة منظمة اي دولة تحل القانون محل استبداد الحكام[١]، ويعرف الضبط الاداري بمعنين متباينين " احدهما وظيفي وثانيهما عضوي، ان الاصطلاح الوظيفي يقصد به النشاط الذي تتولاه الهيئات الادارية مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة وهي اقرار الامن العام، وتوفير السكينة العامة، وصيانة الصحة العامة، اما الاصطلاح العضوي فيقصد به السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الادارية وموظفيها الذين يضطلعون بمزاولة هذا النشاط " [٢]، وعرفه بعضهم بأنه " مجموعة الانظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق اهداف الجماعة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الاساسية الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والاخلاق والآداب العامة ".[٣]

إن التمييز بين العقوبات الادارية واجراءات الضبط الاداري ليست بالأمر اليسير وخاصة اذا كان الاجراء يحمل ضابط العقاب والضبط في الوقت نفسه إذ توصف هذه التدابير مره بأنها عقوبات ادارية وفي حالات اخرى توصف بأنها تدابير ضبط اداري مثل سحب اجازة القيادة عند وقوع جريمة مرور وسحبها عند وقوع مخالفة لشروطها، والسؤال الذي يثار هنا ما هو المعيار الذي يستند اليه في معرفة ان تدبير معين متخذ من الادارة بانه عقوبة ادارية وليس تدابير ضبط اداري او بالعكس ؟

نجد أن بعض الفقه قد اجابَ على هذا السؤال وعد الامر يتعلق بعقوبة ادارية اذا كان الاجراء المتخذ على اثر خطأ من صاحب الشأن وكان غرض الادارة من هذا الاجراء هو العقاب ، اما اذا كان الاجراء المتخذ من الادارة هو لغرض الوقاية والمنع فان الامر يتعلق بتدابير الضبط الاداري.[٤]

---

[١] د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥٦.

[٢] د. هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، ط ١ ، اصدار ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٨.

[٣] د. محمد جمال الذنيبات ، الوجيز في القانون الاداري ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١١ ، ص ١٦٩.

[٤] د. غنام محمد غنام ، القانون الاداري الجنائي – دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٩ ، ص ٣٢.

في حين ان الاخر استند الى معيار مدة التدبير ومدلولها فضلاً عن المحل القانوني للتدبير فمن ناحية مدة التدبير ومدتها فاذا كانت المدة محددة والتدبير موقتا او نهائيا فهنا نكون امام عقوبات ادارية، على خلاف تدابير الضبط الاداري الذي لا يمكن في الواقع تحديد المدة غالبا لان اعادة النظام العام الى وضعه ليست محددة المدة سلفا، اما من ناحية المحل القانوني للتدبير فمثلا رفض منح الترخيص لا يحمل طابع الجزاء لأنه لا يعاقب على تقصير سابق على خلاف سحب الترخيص الذي غالبا ما ينطوي على جزاء لأنه غالبا يفرض بسبب التقصير.[١]

عليه واستنادا لما تقدم يرى الباحث ان معيار التمييز بين العقوبات الادارية وبين تدابير الضبط الاداري تكمن في الغرض من التدبير المتخذ والحالة التي على اساسها اتخذ التدبير فاذا كان الغرض من الاجراء هو العقاب وكان فرض هذا العقاب على اساس الخطأ فهنا نكون امام عقوبة ادارية، اما اذا كان الاجراء الاداري المتخذ يهدف الى حفظ النظام العام بعناصره التي سبق ذكرها وكانت غاية هذا الاجراء وقائية وليست عقابية هنا نكون امام تدابير ضبط اداري .

المطلب الثاني
أنواع العقوبات الادارية

تنقسم العقوبات الادارية الى اقسام وانواع مختلفة بالاستناد الى الاساس الذي تقوم عليه فهي قد تكون عقوبات اصلية او تبعية او عقوبات تكميلية وقد تكون عقوبات شخصية كالغرامة الادارية او قد تكون عقوبات عينية كسحب الترخيص، وقد تكون عقوبات مالية تفرضها الادارة على المخالف للقوانين والانظمة وذلك لردعه او قد تكون عقوبات غير مالية كوقف المؤسسة او المنشأة وغلقها ، وعليه وبما أن المؤسسات التربوية الاهلية خاضعة لرقابة الادارة وتلتزم بالقوانين والانظمة التي تخص نشاطها، يثار تساؤل في هذا الصدد ماهي العقوبات الادارية المفروضة على المؤسسات التربوية الاهلية في حالة مخالفتها للقوانين والانظمة والتعليمات سواء وقعت هذه المخالفة من قبل العاملين لدى هذه المؤسسات او من قبل المؤسسة ذاتها عند ممارستها لنشاطها ؟ للإجابة على هذا التساؤل سنقسم هذا المطلب الى فرعين الاول سنخصصه الى العقوبات الادارية المفروضة على الهيئات الادارية والتعليمية، والثاني الى العقوبات الادارية المفروضة على نشاط المؤسسة التربوية الاهلية .

---

[١] د. محمد سامي الشوا ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ و١١٠ .

الفرع الأول

العقوبات الادارية المفروضة على الهيئات الادارية والتعليمية

إن للتشريعات والقوانين سلطة قانونية تجاه الافراد التي تمتاز بصفة القهر إذ نجد ان كل المنظمات والهيئات والمؤسسات بما فيها المدارس والمؤسسات التعليمية الاخرى هي تعتمد في وجودها على اسس دستورية وقانونية وتشريعية، إذ أن الانظمة التعليمية جميعها تعتمد على سلطة القانون فحضور الطلبة الى المدرسة هو بحكم القانون وقيام كل فرد من افراد المؤسسة التربوية بعمله هو بالاستناد الى القانون كذلك بالنسبة للجوانب الاخرى بما فيها مسائلة الكوادر الادارية والتعليمية فهي تخضع للقانون[١]، وان كثيرا ما يقاس نجاح الفرد في عمل ما بمستوى تكوينه المهني والثقافي فضلاً عن حجم تفوقه في خلق تكامل وتفاعل بين واقع عمله ومقومات تكوينه اثناء ممارسة المهام الملقاة على عاتقه، ولقد اصبح من الضروري على العامل في المجال التعليمي سواء كان معلم أم اداري ان يكون له دراية كافية بأهم المبادئ القانونية وان يتمتع بالثقافة الادارية التي تمكنه من التصرف بصورة صحيحة والقيام بكل ما تتطلبه ظروف العمل في اطار القانون وما يقتضيه المنطق الاداري[٢]، علما بأنه يقصد بالمعلم " كل شخص اجتمع له عنصران هما العنصر المعنوي وهو التعليم والعنصر الموضوعي وهو الرقابة بعد ذلك يستوي ان يكون معلما بالمدارس الابتدائية او المتوسطة او الثانوية بالتعليم العام الحكومي او الخاص بالتعليم الفني الصناعي والتجاري والزراعي او الصحي او في مدارس التمريض او مدارس البريد او مدارس المساحة كما يستوي ان تكون مدارس عادية او داخلية او مدنية او عسكرية فليس هناك عبرة بعدد التلاميذ فالمعلم هو كل من يقدم لتلاميذ من الاطفال او الصبيان تعليما فكريا او ذهنيا او اخلاقيا او بدنيا مدنيا او عسكريا ويلتزم برقابتهم خلال فترة التعليم الذي يتم وفقا للأنظمة المقررة قانونا "[٣]، ويقصد بالأداء الاداري للكوادر الادارية في المؤسسات التربوية " هو جهد يبذله المدير أو العامل المختص ، ويتحدد بإطار المهام والمسؤوليات الموكلة إليه وفي حدود اللوائح المنظمة لهذه المهام وبطريقة هادفة، وبمستوى إنجاز مميز يحقق الأهداف المرجوة من تنفيذ هذه المهام والمسؤوليات، بمعني أن الأداء الإداري ليس مجرد تنفيذ مدير المدرسة لمهامه وأدواره بطريقة روتينية، وإنما تنفيذها بطريقة فاعلة وناجحة ومتكاملة مع

---

[١] د. طارق عبد الحميد البدري ، مصدر سابق ، ص ١٦٤.

[٢] فارسي يعيش ، المسؤولية المدنية للمعلم في القانون المغربي والمقارن ، البديع للنشر ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع ، ص ٧ .

[٣] د. جابر فهمي عمران ، المسؤلية القانونية للمعلم – دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ١٢٠ .

الجميع لتحقق الأهداف المرسومة للعمل، وصولاً إلي جودة العمل في البيئة التعليمية ".[١] وأن العاملين في مجال التعليم شأنهم شأن ذوي المهن الاخرى المهتمة بالإنسان إذ يخضعون لمنهاج عمل معين والالتزام بأساليب معينة في التعامل والالتزام في القوانين والانظمة والتعليمات سواء في تعاملهم مع الجهة التي يخضعون لها أم في تعاملهم مع من يخضعون لهم من التلاميذ والطلبة وعليه فأن وقوع المخالفة من اي منهم سيعرضهم الى المسؤولية القانونية التي قد تنتهي بفرض عقوبات عليهم[٢]، أذ نجد ان للإدارة سلطة علمية تجاه المؤسسات التربوية ومنها المؤسسات التربوية الاهلية وتستمد الادارة سلطتها هذه من اسرار المعرفة ومكوناتها ولهذه السلطة اهميتها في جوانب عديدة منها ما يتعلق بالإدارة التعليمية واعداد المعلمين ووضع البرامج التعليمية ووضع المناهج وتطويرها فضلاً عن جوانب فنية اخرى ذات علاقة بهذه السلطة إذ ان الادارة والعمل الاداري كلما بني على سلطة المعرفة كلما كانت هذه السلطة هاديا للعمل وهي اقرب الى الفاعلية والموضوعية في تحقيق رسالتها وغاياتها [٣]، واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو ما هي العقوبات الادارية التي يمكن فرضها على الكوادر الادارية والتعليمية في المؤسسات التربوية الاهلية ؟ وهل هي مشابه لتلك التي تفرض على الكوادر الادارية والتعليمية في المؤسسات التربوية الحكومية ؟ ومن هي الجهة التي تتولى فرض هذه العقوبات هل هي الادارة ام المؤسسة التربوية الاهلية ؟ وما هي الاثار المترتبة على فرض العقوبات الادارية ؟

قبل الاجابة على هذه التساؤلات لا بد لنا من بيان طبيعة العلاقة التي تربط الكوادر الادارية والتعليمية بالمؤسسة التربوية الاهلية هل هي علاقة عامل بصاحب العمل ومن ثمة ان العقد المبرم بين الطرفين هو عقد عمل ويخضع لقانون العمل ام انه عقد اخر من العقود المشابه لعقد العمل .

---

[١] ماجد بن جماح بن حامد العامدي ، مستوى الاداء الاداري لدى مديري المدارس المطبقة لبرنامج تطوير – مدينة الطائف من وجهة نظر المشرفين والمعلمين ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية التربية في جامعة ام القرى ، السعودية ، ٢٠١٥ ، ص١٥ .

[٢] د. جليل حسن بشات الساعدي ، مسؤولية المعلم المدنية – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣ .

حيث ان المقصود بالمسؤولية قانونا (هو التزام الشخص بتحمل نتائج تصرفاته غير المشروعة المخالفة لواجب شرعي او قانوني او اخلاقي) ينظر د فراس عبد الرزاق حمزة و سارة قاسم موات ، مسؤولية العامل عن افشاء الاسرار المهنية ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٢٠ ، ص ١٣٥.

[٣] د. طارق عبد الحميد البدري ، مصدر سابق ، ص ١٦٤.

بالرجوع لقانون العمل نجد انه عرف العامل بأنه " كل شخص طبيعي سواء كان ذكرا ام انثى يعمل بتوجيه واشراف صاحب عمل وتحت ادارته سواء كان يعمل بعقد مكتوب ام شفوي، صريح ام ضمني، او على سبيل التدريب او الاختبار او يقوم بعمل فكري او بدني لقاء اجر أيا كان نوعه بموجب هذا القانون ".[١]

وعرف صاحب العمل " كل شخص طبيعي او معنوي يستخدم عاملا او اكثر لقاء اجر ايا كان نوعه "[٢]، وعرف عقد العمل بأنه " اي اتفاق سواء كان صريحا ام ضمنيا، شفويا او تحريريا يقوم بموجبه العامل بالعمل او تقديم خدمه تحت ادارة واشراف صاحب العمل لقاء اجر ايا كان نوعه " [٣]، وهذا ما يميز عقد العمل عن عقد الوكالة إذ عرف القانون المدني العراقي عقد الوكالة " عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم " [٤]،اورد الفقه عدة معايير للتميز بين العقدين الا ان معيار التبعية القانونية يعد المعيار الاكثر قبولا إذ نجد ان المشرع العراقي مثلا اشترط في عقد العمل ان يكون العمل تحت ادارة وتوجيه ورقابة صاحب العمل ولم يورد مثل هذا الشرط في عقد الوكالة، مع الاخذ بنظر الاعتبار درجه التبعية بين عقد الوكالة وعقد العمل إذ نجد ان العامل ملزم بوضع جهده تحت تصرف صاحب العمل وكذلك اطاعة اوامره في حين نجد ان الوكيل يلتزم بحدود وكالته فقط ويبقى متمتعا بقدر كبير من الاستقلال والحرية في تنفيذها.[٥] وان عقد العمل يختلف عن عقد المقاولة الذي عرفه القانون المدني " عقد به يتعهد احد الطرفين ان يصنع شيئاً او يؤدي عملا لقاء اجر يتعهد به الطرف الاخر "[٦]، وان المعيار الذي يمكن الاستناد عليه في التمييز بين العقدين هو معيار التبعية ايضا إذ ان التبعية في عقد العمل تعد عنصر جوهريا فإذا كان العمل المأجور يؤديه الشخص وهو تابعا لصاحب العمل فهنا نكون امام عقد عمل اما اذا كان من يقدم العمل المأجور متمتعا بنوع من الاستقلال نكون امام عقد مقاولة اذ ان معيار التبعية اخذ به كل من القانون العراقي والمصري اذ نجد ان القانون المدني العراقي قد اخذ بهذا المعيار صراحة اذ نصت المادة (٢/٩٠٠) منه على انه " يتميز عقد العمل عن عقد المقاولة بأن في الاول دون الثاني حقاً لرب

---

[١] المادة (١/سادسا) من قانون العمل العراقي النافذ رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ .

[٢] المادة (١/ثامنا) من قانون العمل العراقي النافذ رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ .

[٣] المادة (١/ تاسعا) من قانون العمل العراقي النافذ رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ .

[٤] المادة (٩٢٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

[٥] د. عماد حسن سلمان ، شرح قانون العمل الجديد رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ١٠٣ و ١٠٤ .

[٦] المادة (٨٦٤) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .

العمل في ادارة جهود العامل وتوجيهها اثناء قيامه بالعمل او على الاقل في الاشراف عليه" .[١] وان عقد العمل يختلف عن عقد الشركة الذي يقوم اساسا على نية المشاركة ويختلف عقد الشركة عن عقد العمل هو أن عقد الشركة لا يؤدي ألى وجود رابطة تبعية بين الشريك بالشركة وغيره من الشركاء إذ أن الشريك لا يخضع لرقابة واشراف باقي الشركاء إذ أن الاصل هي المساواة بينهم وبالتالي فان توافر عنصر التبعية القانونية بين بين القائم بالعمل وبين صاحب العمل كان العقد عقد عمل ولا يغير من ذلك اتفاق المتعاقدين على حصول العامل على نسبة من الارباح او الايرادات أذ ان المقابل لا اثر له في تكييف العقد.[٢] عليه واستنادا لما تقدم وبأستعراض ما يتميز به عقد العمل عن غيره من العقود نستنتج بأن العقد المبرم بين المؤسسات التربوية الاهلية وبين الكوادر الادارية والتعليمية هو عقد عمل ويخضع لقانون العمل .

بعد أن بينا طبيعة العلاقة بين الكوادر الادارية والتعليمية من جهة وبين المؤسسة التربوية الاهلية من جهة اخرى لابد من الاجابة على التساؤلات التي طرحت سابقا، ولغرض معرفة نوع العقوبات التي يجوز فرضها على الكوادر الادارية والتعليمية ؟ ومن هي الجهة التي تفرضها؟ وما هي اجراءات فرضها؟ و ما الاثار المترتبة عليها ؟ وهل تختلف عن العقوبات التي تفرض على الكوادر الادارية والتعليمية في المؤسسات التربوية الحكومية في حالة ارتكابهم للمخالفات نفسها التي ترتكب من قبل كوادر المؤسسات التربوية الاهلية ؟

وللإجابة على التساؤلات اعلاه لا بد لنا من الرجوع الى موقف كل من المشرع المصري والاردني فيما يخص العقوبات التي تفرض على العاملين في المؤسسات التربوية الاهلية وبعدها نبين موقف المشرع العراقي في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به وهل بين العقوبات التي يمكن فرضها على كوادر المؤسسات التربوية الاهلية ؟ ام ترك ذلك لقانون العمل ؟

إن المشرع المصري نجده فضلاً عن اشارته الى خضوع المدارس الخاصة لقوانين العمل والتأمينات وذلك فيما لم يرد بشأنها نص خاص في قانون التعليم المصري النافذ[٣]، فانه اشار الى كيفية معاقبة العاملين في المؤسسات التربوية الخاصة وذلك في القرار رقم (٤٢٠)

---

[١] د. عدنان العابد و د يوسف الياس ، قانون العمل ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ٢٠٣ .

[٢] د. عماد حسن سلمان ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ . وينظر ايضا د محمد علي الطائي ، قانون العمل على وفق قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ – دراسة مقارنة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ١٨١ .

[٣] المادة (٥٦) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص الذي نص على " تضع المدرسة الخاصة لائحة للجزاءات التي يجب توقيعها على العاملين بها ويجب ان تتضمن هذه اللائحة المخالفات والجزاءات المقررة واجراءات التحقيق والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء وفق احكام قانون العمل ، وكل عامل بالمدرسة الخاصة يخالف واجبات العمل او يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي يعاقب تأديبيا بمعرفة الممثل القانوني لها ، بعد اجراء التحقيق اللازم ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا. ولا يجوز توقيع عقوبة تزيد على خصم يوم واحد الا بعد تحقيق كتابي مع العامل المنسوب اليه المخالفة وسماع دفاعه وأثباته بأوراق التحقيق اما بالنسبة لعقوبة خصم يوم فيجوز ان يكون التحقيق شفويا على ان يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ويوضع في ملفه ويخطر العامل كتابة بما وقع عليه من جزاءات فإذا امتنع عن استلام الاخطار الكتابي يكتفي بأثباته بشهادة من امتنع امامه او اخطاره به بموجب خطاب موصى عليه على عنوانه المبين بملف خدمته ".[١] كما انه يمكن لمدير المدرسة الخاصة الطلب من الممثل القانوني للمدرسة توقيع جزاءات على العاملين ولمدير المدرسة الخاصة توقيع هذه الجزاءات بنفسه بناء على تفويض من الممثل القانوني للمدرسة.[٢]

اما موقف المشرع الاردني نجد على خلاف المشرع المصري لم يشر لا في قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل و لا في نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل لأي نوع من انواع العقوبات التي يمكن فرضها على العاملين في المؤسسات التعليمية الخاصة في حالة وقوع مخالفة منهم ، اذ انه لم يذكر العقوبات التي تفرض على العاملين في المؤسسات التعليمية الخاصة وانما احال الامر الى القوانين ذات العلاقة وذلك بالنص على " مع عدم الاخلال بأي عقوبة اشد ورد النص عليها في اي تشريع اخر ، يعاقب كل من يخالف احكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه بالعقوبات المنصوص عليها في القانون ".[٣]

وبعد ان بينا موقف كل من المشرع المصري والاردني من العقوبات التي يجوز فرضها على العاملين في المؤسسات التربوية الاهلية واجراءات فرضها الجهة التي تفرض هذه العقوبات، سنبين موقف المشرع العراقي في هذا الخصوص.

---

[١] المادة (٥٥) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٥ بشأن التعليم الخاص .

[٢] المادة (٢٤/ ٤) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٥ بشأن التعليم الخاص .

[٣] المادة (١٩) من نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية الاردني رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

عند الرجوع لقانون وزارة التربية وكذلك نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به نجد انها جاءت خالية من اي اشارة لأي نوع من انواع العقوبات التي يمكن ان تفرض على الكوادر الادارية والتعليمية ولا الى اجراءات فرض هذه العقوبات ولا الجهة التي يمكنها فرض هذه العقوبات في حالة وقوع المخالفات ، وهذا يعني ان العقوبات التي يمكن فرضها في هذه الحالة هي العقوبات الواردة في قانون العمل وبالإجراءات التي اشار اليها قانون العمل ، وعند الرجوع الى قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ نجد انه اشار الى العقوبات التي يجوز فرضها على العامل اذا ارتكب خطأ يستوجب معاقبته وهذه العقوبات هي:-

١- عقوبة الانذار

ويكون بأشعار العامل تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيه تحذير له بعدم الاخلال بواجبات عمله مستقبلا.

٢- الايقاف

ويعني ايقاف العامل عن العمل مدة لا تزيد عن ثلاثة ايام .

٣- حجب الزيادة السنوية

ويكون ذلك بحجب الزيادة السنوية عن العامل وذلك في السنة التي ارتكب فيها المخالفة وبشرط الا تزيد حجب الزيادة عن (١٨٠) يوما .

٤- تنزيل الدرجة

والذي يستتبعه تنزيل اجرة العامل في ضوء الدرجة الجديدة المنزل اليها .

٥- الغرامة

التي لا يجوز فرضها على العامل الا اذا وجد نص باتفاق العمل يقضي بفرض الغرامة اذا وقعت مخالفة معينة.[١]

٦- الفصل

إذ لا يجوز فرض عقوبة الفصل الا في احدى الحالات الاتية:

أ- اذا ارتكب العامل مخالفة جسيمة ونشأ عن هذه المخالفة ضرر جسيم بصاحب العمل .

---

[١] المادة (١٣٨) و المادة (١٣٩) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

ب–اذا ثبت بالأدلة ان العامل قد افشى سرا من اسرار العمل مما ادى الى الحاق ضرر بصاحب العمل .

ت–في حالة مخالفة التعليمات الخاصة بسلامة العمل وصحته في هذه الحالة يشترط لفسخ عقد العمل ان يكون صاحب العمل سبق ان انذر العامل خطيا بأنه سوف يقوم بفسخ عقد العمل من دون اشعار في حالة تكرار المخالفة .

ث– اذا أنذر العامل لأكثر من مرة وذلك لوجوده في ساعات العمل وهو في حالة سكر بين او تحت تأثير مخدر ويكون ذلك وفق تقرير طبي .

ج–اذا اتى العامل و لأكثر من مرة سلوك لا يأتلف وشرف العمل بشرط ان يكون قد سبق انذاره على هذا السلوك .

ح–في حالة وقوع اعتداء من العامل سواء كان اثناء اوقات العمل أم خارجه وسواء كان الاعتداء على صاحب العمل أم احد رؤسائه أم احد زملائه في العمل .

خ– اذا تغيب العامل خلال مدة سنة العمل ومن دون عذر مشروع (١٠) عشرة ايام متصلة او (٣٠) ثلاثين يوما متقطعة إذ يمكن لصاحب العمل ان يقوم بفصل العامل بعد مرور (٥) ايام اضافية من الغياب المتصل او (١٠) ايام اضافية من الغياب المتقطع اذا قام بإنذار العامل خطيا بعد (٥) ايام متصلة او (٢٠) يوم متقطعة من غيابة من دون عذر مشروع .

د–اذا حكم على العامل حكم قضائي بات نتيجة جناية او جنحة اثناء العمل بحق احد زملائه .

ذ–اذا صدر حكم على العامل بالحبس مدة تزيد عن السنة الواحدة وكان هذا الحكم بات.[١]

ر– انهاء عقد العمل بالنسبة للعامل المخطأ حتى اذا لم ينص القانون على ذلك بشرط ان يكون هذا الخطأ قد تكرره مرة او عدة مرات وان صاحب العمل قد سبق وقام بتوجيه انذارا خطياً له .

ز–الاصل عدم جواز انهاء خدمة العامل بسبب اداءه غير المرضي الا انه يمكن انهاء عقد العمل بالاستناد لهذا السبب اذا سبق ان اعطاه صاحب العمل التعليمات اللازمة وانذره خطيا ومع ذلك قام بأداء واجبه بصورة غير مرضية لمدة (٣٠) يوما من تاريخ ذلك الانذار.[٢]

اما فيما يخص الجهة التي يحق لها فرض العقوبات السابقة نجد ان قانون العمل قد اعطى هذه الصلاحية لصاحب العمل وذلك بالنص على " اولا : يكون العامل مسؤولا امام صاحب العمل عن الاضرار التي يتسبب بها نتيجة اخلاله بواجبات عمله او بما يتصل بهذه الواجبات بشكل مباشر او غير مباشر ..."[٣]، وان القانون نص على " لا يجوز لصاحب العمل

---

[١] المادة (١٤١) و(١٤٢) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٢] المادة (١٤٣) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٣] المادة (١٣٧ / اولا) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ

اتخاذ اي عقوبة انضباطية بحق العامل عن اية مخالفة قام بها بعد مضي (١٥) خمسة عشر يوما من علم صاحب العمل او احد ممثلية بذلك ...." [١]، وفيما يخص اجراءات فرض العقوبة نجد ان قانون العمل اشار الى انه لا يجوز فرض اي عقوبة انضباطية على العامل الا بعد منحه فرصة من خلالها يتمكن من الدفاع عن نفسه وحضور ممثل العمال ، ويشترط ان يصدر قرار فرض العقوبة بحق العامل مكتوبا وان يبلغ العامل به ، وانه لا يجوز للعامل الادعاء بعدم التبليغ بعد مضي مدة (١٠) ايام من تاريخ صدور القرار ووضعه في محل العمل او في لوحة الاعلانات.[٢]

واستنادا لما تقدم وعند الرجوع الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد انه نص على " اولا : 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 . ثانيا : لا يجوز لا عضاء الهيئات التعليمية في المدارس الحكومية وموظفي وزارة التربية تولي منصب اداري في المؤسسات التعليمية الاهلية " [٣]، وهذا يعني بأنه يوجد في المؤسسات التربوية الاهلية طائفتين من العمال الاولى موظفين في وزارة التربية ويعملون في هذه المؤسسات بموافقة دوائرهم والطائفة الثانية هم غير موظفين وانما تابعين للقطاع الخاص، السؤال الذي يثار هنا ما هو النظام القانوني الذي يمكن الاستناد عليه في فرض عقوبة على الموظف الذي يعمل في المؤسسات التربوية الاهلية في حالة ارتكابه مخالفة معينة تستوجب فرض عقوبة عليه ؟ هل يطبق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ام يطبق قانون العمل ؟

هذه الحالة لم ينص عليها لا قانون وزارة التربية ولا نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به، إلا ان الباحث يرى في هذه الحالة لا بد لنا من التمييز بين حالتين الاولى في حالة اذا كان الموظف يعمل في المؤسسات التربوية الاهلية من دون موافقة دائرته في هذه الحالة يطبق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ ان من واجبات الموظف عدم جواز الجمع بين الوظيفة واي عمل اخر الا في الاحوال التي يجوز فيها القانون وبموافقة دائرته إذ انه قام بمزاولة عمل اخر ومن دون موافقة دائرته[٤]،هذا من جانب ومن جانب اخر يطبق عليه قانون العمل فيما يتعلق بالمخالفة التي

---

[١] المادة (١٣٨ / اولا) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٢] المادة (١٤٠) والمادة (١٤٤) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٣] المادة (٢١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٤] د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، بدون مكان طبع ، دهوك ، ٢٠١٣ ، ص ١٥٤.

ارتكبها اثناء مباشرته للعمل في المؤسسة التربوية الاهلية بالاستناد الى عقد العمل المبرم بين الطرفين . اما اذا كان الموظف قد باشر بالعمل في المؤسسات التربوية الاهلية بموافقة دائرته وارتكب مخالفة اثناء ممارسته لعمله في هذه المؤسسات هنا يطبق قانون العمل بالاستناد الى عقد العمل المبرم بين هذا الموظف والمؤسسة التربوية الاهلية .

واستنادا لما تقدم يتضح لنا أن المشرع العراقي في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، لم يحدد العقوبات التي يمكن فرضها على العاملين في المؤسسات التربوية الاهلية واجراءات فرضها وتحديد الجهة المختصة بفرض هذه العقوبات في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، وهذا ما سار عليه المشرع الاردني و بخلاف المشرع المصري.

الفرع الثاني

العقوبات الادارية المفروضة على نشاط المؤسسة التربوية الاهلية

تلعب المؤسسات التربوية بصورة عامة دورا كبيراً وفعالاً في تحقيق الامن الفكري إذ تعد التربية وعن طريق مؤسساتها التربوية المحور الرئيس لبناء الاتجاهات والمفاهيم الصحيحة في اغلب المجتمعات ويقع على عاتق هذه المؤسسات مسؤولية الحفاظ على هوية افراد المجتمع وذلك عن طريق تصحيح الاتجاهات الخاطئة، ويعد الامن الفكري الركيزة الاساس بعقول افراد المجتمع وثقافتهم وفكرهم وذلك بجعلها طريقا وقائيا من الاثار التي تخلفها الافكار المنحرفة[١]، كما تؤدي هذه المؤسسات دورا كبيرا في تحقيق التنمية الاجتماعية وذلك عن طريق الخدمات التعليمية التي تقدمها والاستثمار الامثل للموارد البشرية المتوفرة في المجتمع[٢]، ولنجاح العملية التعليمية المقدمة من المؤسسات التربوية الاهلية لا بد ان يكون هناك انسجام بين العناصر المكونة لهذه المؤسسات ابتداءً من مدير المؤسسة بوصفه المسؤول عن تنفيذ الخطة التعليمية

وينظر نص المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي نصت على (يحظر على الموظف ما يأتي : اولاً : الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل اخر الا بموجب احكام القانون) .

كذلك ينظر نص المادة (٢١/اولا) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ التي تنص على (اولا – 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) .

[١] تركي بن ثواب هوصان العتيبي ، دور المدارس الثانوية في تعزيز الامن الفكري لدى الطلاب من وجهة نظر المعلمين بمدينة الطائف ، بحث منشور في المجلة التربوية لتعليم الكبار – كلية التربية – جامعة اسيوط ، المجلد الاول ، العدد الثالث ، ٢٠١٩ ، ص ٣٨٣ .

[٢] عبد الباسط محمد حسن ، التنمية الاجتماعية ، مكتبة وهبة للنشر والتوزيع ، ١٩٧٧، ص ٩٦.

والتربوية الى الكادر التعليمي الى التلميذ او الطالب الى المناهج واخيرا الى طريقة تدريسها وايصالها الى المتلقي،[١] إذ ان المؤسسات التربوية وخاصة المدرسة تكون لها ثلاث وظائف اساسية وهذه الوظائف هي (الوظيفة التعليمية والوظيفة التربوية والوظيفة الاجتماعية)، فالوظيفة التعليمية تتمثل بتدريس العلم الى الطلاب وتزويدهم بالمعارف المطلوبة ، والوظيفة التربوية تتمثل بأن هذه المؤسسات هي المسؤولة عن تربية الطلاب والعمل على اعدادهم وجعلهم مواطنين صالحين وذلك بالتعاون مع الاسرة، اما فيما يخص الوظيفة الاجتماعية فهي تتمثل بقيام هذه المؤسسات بالعمل على تعليم الفرد ثقافة المجتمع وتعليمه القيم والاخلاق وتعرفه بالدين وقيمه والعمل على جعل الطالب او التلميذ فردا صالحا يعيش مع الاخرين ويتوافق معهم[٢]، وتعد العولمة تحديا جوهريا للوظيفة التربوية وخاصة فيما يتعلق بالطالب الذي يعد هو حجر زاويتها والذي يبتعد في كثير من الاحيان عن ايجابياتها ويأخذ سلبياتها، كذلك ان المعلم يحتاج الى تفعيل دوره والعمل على استعمال الاساليب التكنولوجية كافة في التعليم وان يعمل جاهدا على توجيه تلاميذه او طلابه الى استعمال الجوانب الايجابية للعولمة في تقرير وتقدم العملية التربوية[٣]، وبعد التعليم احد الحقوق الاساسية لأفراد المجتمع فأن الدولة عندما تتدخل لتنظيمه فهي تهدف الى :-

١- ان يتم تعليم النشئ في جميع مراحل التعليم كيفية احترام القيم الانسانية في المجتمع والعمل على عدم تجاهل هذه القيم في برامج التعليم او الخروج عنها .

٢- الحرص على المستوى العلمي والفني للخريجين وذلك لدورهم الفعال في مختلف مجالات الحياة كل في مجال تخصصه ويجب ان يكون هؤلاء الخريجين على مستوى عالٍ من الكفاءة الفنية وهذا ما تتطلبه مصلحة الامة .

٣- العمل على جعل التعليم متوفر لافراد المجتمع كافة وان تقوم المؤسسات التربوية بأداء المهمة الملقاة على عاتقها وتوفير افضل الخدمات التعليمية.[٤]

٤- العمل على تحقيق الكفاءة التعليمية والتي تتحقق بمدى قدرة المؤسسة التعليمية على القيام بالأدوار المتوقعة التي تشمل العناصر البشرية الداخلة في مجال التعليم واعداد المناهج الدراسية وتنظيم البرامج التعليمية، وادخال الوسائل التكنولوجية، العمل على تهيئة

---

[١] احمد اسماعيل حجي ، الادارة التعليمية المدرسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص ٣٨ .

[٢] د. مدحت ابو النصر ، مصدر سابق ، ص ٢٥ و ٢٦ .

[٣] د. عبد الرحمن الخطيب ، الخدمة الاجتماعية كممارسة تخصصية مهنية في المؤسسات التعليمية ، ط١ ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٧ .

[٤] د. محمد علي سويلم ، الحريات العامة – دراسة مقارنة ، ط١ ، المصرية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ٤١٢.

المناخ الدراسي الجيد فضلاً عن تهيئة الجانب الاداري وباجتماع هذه العناصر تتحقق مخرجات جيدة في مجال التعليم.[١]

وبما ان المؤسسات التربوية الاهلية تقدم خدمة تعليمية لأفراد المجتمع وتعمل على مساعدة الدولة في هذا الجانب لذلك لابد للإدارة ان تفرض رقابتها على هذه المؤسسات ولكي تتمكن الادارة من ممارسة هذا النشاط ومن ثمة دفع هذه المؤسسات الى تقديم افضل الخدمات كان لا بد من الاعتراف للإدارة بمجموعة من الامتيازات وان تتسم هذه الامتيازات بطابع السلطة العامة[٢]، ولغرض تحديد مسؤولية المؤسسات التربوية الاهلية نجد انه حسب القواعد العامة التي يمكن الاستناد اليها في تحديد مسؤولية جهة ما لا بد من تحديد اساس هذه المسؤولية والذي يتمثل اما بخطأ ينسب الى الجهة التي يراد معاقبتها ومن ثمة تكون المسؤولية قائمة على اساس الخطأ او قد تكون مسؤولية مبنية على اساس الضرر الذي يترتب عن اعمالها او يصيب الغير[٣]، ويوجد نوعين من العقوبات الادارية التي يمكن للإدارة ان تفرضها على المؤسسات او الهيئات الخاضعة لرقابتها، النوع الاول يتمثل بالعقوبات الادارية المالية وتتصف هذه العقوبات بأنها تنصب على الذمة المالية للمخالف ومن ثمة تؤدي الى افقارها لصالح الادارة بشرط ان تكون هذه العقوبات متناسبة مع المخالفة الادارية المرتكبة وتتثمل العقوبات الادارية المالية عادة بالمصادرة والغرامة الادارية [٤]،ويشترط في المصادرة بوصفها عقوبة ادارية عامة مجموعه من الشروط وهذه الشروط :-

١- يجب أن يكون محل المصادرة مال بذمة الشخص المخالف او مملوك له .
٢- إن يكون المال المصادر خطرا على المجتمع .
٣- إن يكون المال المصادر تحصل بسبب المخالفة او محلا لها حسب ما تنص عليه القوانين والانظمة والتعليمات .
٤- إن بعض التشريعات كقانون العقوبات الادارية الايطالي يمكن فيها ان تكون المصادرة العينية بديلا عن الغرامة النقدية عند عدم مقدرة المخالف على اداءها.[٥]

اما فيما يتعلق بالغرامة فيشترط فيها ما يأتي :-

---

[١] السياسات التعليمية في مصر ، مقال منشور من قبل مركز هردو لدعم التعبير الرقمي ، اصدار ٣، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص١٢.

[٢] سامي جمال الدين ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣، ص ٩ .

[٣] عبد الملك يونس محمد ، اساس مسؤولية الادارة وقواعدها – دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج ، ط١ ، مطبعة جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ١٩٩٩، ص ١٥ .

[٤] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ١٢.

[٥] د. محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ١٤ و١٥ .

١- يحدد مبلغ الغرامة بقرار صادر من السلطة الادارية المختصة يلزم المخالف بأدائه .
٢- الاصل أن الغرامة تكون ثابته ومحددة لكل مخالفة إلا أنه استثناء يجوز أن تكون الغرامة نسبية بالنظر لقيمة المخالفة .
٣- يجب الا تقل قيمة الغرامة عن الفائدة المتحققة من المخالفة المرتكبة او التي كان تحقيقها مرجوا من المخالف .
٤- يجب ان يكون هناك تناسب بين الغرامة وجسامة المخالفة المرتكبة وعدم المبالغة في فرض الغرامة.[١]

اما النوع الثاني من العقوبات الادارية هي العقوبات الادارية غير المالية وتتثمل هذه العقوبات في الحرمان من بعض الامتيازات والحقوق وقد تكون العقوبات غير المالية اقسى في وقعها من العقوبات المالية وذلك لمساسها بشخص المخالف اكثر من مساسها بذمته المالية إذ ان وقف نشاط المنشأة أو غلقها يعد جزاء اشد وطأة من مجرد دفع الغرامة المالية إذ ان توقف المردود المالي والانتاج فضلاً عن توقف العمال عن العمل يؤدي الى الحاق خسارة بكل من صاحب المؤسسة والعاملين فيها [٢]، وان من بين العقوبات الادارية غير المالية هي عقوبة سحب الترخيص والذي عرفه بعضهم بأنه " جزاء اداري يفرض على الاشخاص الذين لا يتقيدون بالالتزامات او الواجبات المحددة في القوانين والانظمة "[٣]، ويعد سحب الترخيص من العقوبات التي تترتب عليها حرمان من بعض الحقوق والامتيازات إذ نجد ان القانون الايطالي لسنة ١٩٨١ قد نص في المادة (٢٠) منه على " تستطيع السلطة الادارية بأمر اداري كما يستطيع القاضي بمقتضى حكم بالإدانة في الحالات المنصوص عليها في المادة ٢٤ ان يطبق الجزاءات الجنائية التكميلية على انها جزاءات ادارية عندما يتكون الجزاء من الحرمان او تعليق الحقوق التي يستمدها صاحب الشأن من تصريح اداري ".[٤] كما ان من العقوبات الادارية غير المالية هي عقوبة غلق المؤسسة او المنشأة التي يقصد بها منع المنشأة من الاستمرار بمباشرة نشاطها وذلك بسبب ارتكابها عمل غير مشروع يعد تهديد او اعتداء على مصلحة محمية قانونا[٥]، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في مصر و اصدرت قرارا قضائيا بخصوص الغلق الاداري

---

[١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ١٣.

[٢] د. وسام صبار العاني و لبنى عدنان عبد الامير، الجزاءات الادارية العامة – دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ .

[٣] د. بلعرابي عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص ١١٢.

[٤] د. غنام محمد غنام ، مصدر سابق ، ص ٧٦.

[٥] د. ايمن رمضان الزيني ، العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة القاهرة – مصر ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٠٨ .

من الادارة بسبب مخالفة شروط الترخيص إذ اشار القرار الى " ..... حظر المشرع فتح أي محل عام من المحال العامة التي تخضع لأحكام القانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة المختصة، كما أوجب على صاحب المحل عدم إجراء أي تعديلات على محله إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة المختصة – نتيجة ذلك: إذا أجري تعديل دون ترخيص فإنه يجوز للجهة الإدارية منح صاحب المحل مهلة لاتخاذ إجراءات الترخيص أو إعادة الحال إلى أصله، فإذا انقضت تلك المهلة دون تنفيذ أي من الإجرائين تلغى رخصة المحل إعمالاً للبند (٧) من المادة (٣٠) من قانون المحال العامة – أوجب المشرع غلق المحل إدارياً عند مخالفة حكم المادة الثالثة من القانون بفتح المحل بدون ترخيص وفي ذات الوقت أوجب على المحكمة أن تحكم بالغلق أيضاً بجانب ما تحكم به من عقوبات أخرى مقررة قانوناً – أساس ذلك: أن لكل من المادة (٢٩) التي تنظم أحوال غلق المحل إدارياً والمادة (٣٦) الخاصة بإلغاء الترخيص مجال إعمالها – نتيجة ذلك: صدور قرار بالغلق الإداري إعمالاً لحكم المادة (٢٩) لا يعطل إعمال حكم المادة (٣٦) – الغلق الإداري لا يخل بتوقيع العقوبات الأخرى المنصوص عليها في القانون – تطبيق".[١]

فضلاً عن العقوبات الادارية غير المالية السابقة نجد عقوبة الازالة الادارية والتي يقصد بها " هي قرار اداري يقضي بإزالة الاعمال المخالفة للقانون واللوائح ورفع اثارها ومحوها محوا كليا على نفقة المخالف من دون ان يكون له الحق في المطالبة بالتعويض فضلاً عن سلطة الادارة بوقف تنفيذ الاعمال المخالفة ".[٢] كما نجد ان هناك عقوبة نشر الحكم تعد عقوبة ادارية تصدر من الادارة وتكون بالاستناد الى القانون الاداري والاصل انه اجراء يصدر من قبل القضاء الا انه يمكن ان يصدر من الادارة بشرط ان يكون بالاجراءات نفسها وان يتضمن مجموعة من الضمانات للمحافظة على الحقوق والحريات ويتحدد لمدة قصيرة ومحدودة ، والنشر قد يكون في المجلات او الصحف او في واجهات المنشأة والمحلات وتفرض غرامة مالية على كل من يخفي او ينزع الاعلان.[٣]

لذلك واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو ما هي العقوبات الادارية التي يجوز فرضها على المؤسسات التربوية الاهلية ؟ وما هي اجراءات فرضها ؟ ومن هي الجهة المختصة بفرض هذه العقوبات ؟

---

[١] قرار المحكمة الادارية العليا في مصر رقم (٥٣٩٠) لسنة ٤١ قضائية عليا في جلسة ١١ ابريل لسنة ١٩٩٩ ، قرار منشور .

[٢] د. وسام صبا ر العاني و لبنى عدنان عبد الامير، الجزاءات الادارية العامة – دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ١٤٢.

[٣] د محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

سيتم الاجابة على هذا التساؤل ببيان موقف المشرع العراقي بالمقارنة مع كل من المشرع المصري والاردني .

اشار قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل الى مجموعة من العقوبات التي تفرض على المؤسسات التعليمية الخاصة وهذه العقوبات تتمثل بالاتي :-

١- الانذار : ويكون ذلك بإنذار المدرسة الخاصة بإزالة المخالفة اثناء مدة معينه تحدد في الانذار.[١]

٢- الوضع تحت الاشراف المالي والاداري في حالة القيام بالأعمال الاتية من دون اخذ موافقة الجهات التي اصدرت الترخيص وهذه الاعمال هي :-

أ- تغير البيانات التي صدر الترخيص على اساسها .

ب-تغيير نظام المدرسة او اتباع نظم اخرى في تحديد مقدار الرسوم المقررة او في قبول التلاميذ او تغيير خطط الدراسة .

ت-اضافة مراحل جديدة او تغيير نظام المدرسة من مرحلة الى اخرى .

ث-امتناع المدرسة عن اداء رسالتها او ايقاف العمل بها .

ج- نقل ملكية المدرسة الخاصة او تغيير مكانها.[٢]

ح- في حالة تكرار اخذ رسوم او اشتراكات او مصروفات اكثر مما محدد قانونا.[٣]

خ- في حالة وقوع المخالفة من مراكز التدريب والتعليم ينذر صاحب المركز بإزالة هذه المخالفة في مدة اقصاها (١٥) خمسة عشر يوما وفي حالة عدم الازالة يوضع المركز تحت الاشراف المالي والاداري.[٤]

٣- منع المدرسة الخاصة من قبول طلاب جدد .

٤- الغاء الترخيص الصادر للمدرسة الخاصة بصورة نهائية.[٥]

اما بالنسبة للجهات التي لها الحق في فرض العقوبات السابقة نجد ان المشرع المصري قد ذكر اكثر من جهة لها حق فرض العقوبة حسب نوع العقوبة التي تفرض وبحسب

---

[١] ينظر المادة (١٤) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] ينظر المادة (٦١) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

[٣] ينظر المادة (٣٢) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٤] ينظر المادة (٧٨) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

[٥] ينظر المادة (٦٣) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص.

الاحوال وهذه الجهات هي (مديرية التعليم المختصة في المحافظة ، المحافظ المختص ، اللجنة المركزية للتعليم الخاص في الوزارة ، وزير التربية والتعليم).[١]

اما فيما يتعلق بإجراءات فرض العقوبات السابقة فهي تتمثل بالاتي :-

١- في حالة مخالفة المدرسة الخاصة للمادة (٦١) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل او في حالة مخالفة قرار وزير التربية والتعليم رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص، ينذر الممثل القانوني للمدرسة الخاصة من لجنة شؤون التعليم الخاص بالإدارة التعليمية لإزالة هذه المخالفة خلال مدة محددة وفي حالة انتهاء هذه المدة يجوز للجنة اقتراح وضع المدرسة الخاصة تحت الاشراف المالي والاداري ويصدر القرار بذلك من المحافظ المختص او وزير التربية والتعليم حسب الاحوال بعد العرض على لجنة التعليم الخاص في المديرية المختصة.

٢- عند وضع المدرسة تحت الاشراف المالي والاداري تقوم المديرية او الادارة التعليمية المختصة بإدارة المدرسة حتى تزال المخالفة ويحدد وضع المدرسة تحت الاشراف المالي والاداري لمدة لا تزيد عن السنة ويجوز تجديدها في حالة عدم ازالة المخالفة، وتشكل لجنة تتولى الاشراف المالي والاداري تتكون من موظف مسؤول واحد العاملين المختصين في الشؤون القانونية والادارية والمالية وعضوية الممثل القانوني للمدرسة الخاصة ، وتكون هذه اللجنة مسؤولة عن ازالة المخالفات، على ان تقوم هذه اللجنة بتقديم تقرير دوري كل ثلاثة شهور يعرض على لجنة التعليم الخاص في المديرية وذلك لغرض التأكد من قيام اللجنة بالمهام المكلفة بها ومضيها قدما في ازالة المخالفات ولا يجوز صرف اي مكافأة للجنة الاشراف من المدرسة عن تلك الاعمال.[٢]

أما فيما يخص موقف المشرع الاردني نجد انه اشار في قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل الى مجموعة من العقوبات التي تفرض على المؤسسات التعليمية الخاصة في حالة مخالفتها لهذا القانون او اي نظام صادر بمقتضاه وتتمثل هذه العقوبات بما يأتي :-

---

[١] ينظر المواد (٦١) من قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل ، وكذلك المواد (١٤) و(٣٢) و (٦١) و(٦٢) و(٦٣) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] ينظر المواد (٦١) و (٦٢) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

١- الانذار : تنذر المؤسسة التعليمية الخاصة بإزالة المخالفة خلال اسبوعين من تاريخ تبليغها بالإنذار .
٢- اغلاق المؤسسة التعليمية الخاصة لمدة معينة أو الغاء ترخيصها اذا استمرت المخالفات او تكررت .
٣- احالة المؤسسة التعليمية الخاصة للمحكمة المختصة التي لها الحق بفرض غرامة عليها لا تقل عن (عشرة دنانير ولا تزيد عن مائة دينار).

أما فيما يتعلق بالجهة التي لها حق فرض العقوبات نجد ان المشرع الاردني جعل فرض العقوبة على المؤسسات التربوية الاهلية من اختصاص وزير التربية والتعليم.[١]

بعد ان بينا موقف المشرعين المصري والاردني فيما يتعلق بالعقوبات الادارية التي يجوز فرضها على المؤسسات التربوية الاهلية والجهة المختصة بفرضها واجراءات فرض هذه العقوبات نجد نظام التعليم الاهلي والاجنبي العراقي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به قد اشار الى مجموعة من العقوبات الادارية التي يمكن فرضها على المؤسسات التربوية الاهلية وذلك بالنص على " يعاقب صاحب الاجازة في حالة مخالفة احكام هذا النظام وفقا لما يأتي :

اولا – لفت النظر : في حالة مخالفة الشروط الصحية او عدم انتظام الدوام وتمهل المؤسسة التعليمية الاهلية مدة (١٥) خمسة عشر يوما لإزالة المخالفة .

ثانيا – الانذار : في حالة تكرار المخالفة المنصوص عليها في البند (اولا) من هذه المادة او التعاقد مع المعلمين و المدرسين والموظفين خلافا لأحكام هذا النظام ، ويطلب من صاحب الاجازة خطيا ازالة المخالفة وتداركها خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ تبليغه بالإنذار .

ثالثا – الوضع تحت الاشراف المؤقت ويكون وفقا للإجراءات الاتية :

أ- رفع يد صاحب الاجازة عن الادارة لمدة لا تقل عن (١) شهر واحد ولا تزيد عن (٦) ستة اشهر وتنتهي في جميع الاحوال بنهاية السنة الدراسية .
ب-تعيين مدير مشرف من موظفي المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي لإدارة المؤسسة من النواحي التربوية والادارية والمالية نيابة عن المدير ودفع اجور العاملين فيها حتى نهاية الاشراف المؤقت .

---

[١] ينظر المادة (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

رابعا- الاغلاق الجزئي : ويكون بأغلاق الشعب او الصفوف او المرحلة غير المجازة او التي فقدت الشروط المطلوبة لفتحها .

خامسا – الاغلاق الكلي : اغلاق المؤسسة التعليمية الاهلية المجازة والغاء الاجازة وعدم منح صاحب المؤسسة التعليمية الاهلية اجازة جديدة، اذا 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 ".[١]

اما فيما يتعلق بكيفية فرض هذه العقوبات والجهة المختصة بفرضها نجد ان نظام التعليم الاهلي والاجنبي اشار الى أنه بخصوص العقوبات (لفت النظر والانذار) فانها تفرض من وزير التربية او من يخوله ويكون بناءً على تقرير من المشرف الاختصاص او التربوي او بناء على توصية من اللجان الفنية المتخصصة التي تشكل في المديريات العامة للتربية في المحافظات للأشراف على عمل هذه المؤسسات بموافقة المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي، اما فيما يخص فرض العقوبات (الوضع تحت الاشراف المؤقت و الاغلاق الجزئي و الاغلاق الكلي) ، فأنها تفرض من وزير التربية بناءً على توصية من لجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض وتكون من ثلاثة اعضاء على ان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون.[٢]

واستنادا لما تقدم يتضح لنا أن المشرع العراقي اتخذ نهجاً مشابها للمشرع الاردني ومخالفاً للمشرع المصري إذ ان الاخير ذكر اكثر من جهة لها حق فرض العقوبة حسب نوع العقوبة التي تفرض وحسب الاحوال وهذه الجهات هي (مديرية التعليم المختصة في المحافظة ، المحافظ المختص ، اللجنة المركزية للتعليم الخاص في الوزارة ، وزير التربية والتعليم) ، في حين نجد ان كل من المشرع العراقي والاردني جعل فرض العقوبة على المؤسسات التربوية الاهلية من اختصاص جهة واحدة (وزير التربية)، الا ان المشرع الاردني خالف المشرع العراقي من ناحية عدم ذكره للإجراءات التي تفرض فيها العقوبات السابقة.

---

[١] ينظر نص المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

[٢] ينظر المادة (٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ .

المبحث الثاني

ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية على التعليم التربوي الاهلي

بينا سابقا بأنه نتيجة لتطور الحياة وازدياد الحاجات التي يطلبها الجمهور دفع الدول الى العمل على اشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات ومن هذه الخدمات خدمة التعليم عن طريق انشاء مؤسسات تعليمية اهلية، وبمقابل هذا التطور فقد اعترف المشرع للإدارة بسلطات تقديرية واسعه وحرية في تسيير الامور والعمل على تحقيق الصالح العام والعمل على ايصال افضل الخدمات للجمهور، ومن هذه السلطات والامتيازات الممنوحة للإدارة هي سلطتها في فرض عقوبات ادارية على المؤسسات التربوية الاهلية في حالة مخالفتها للقوانين والانظمة، وخوفا من قيام الادارة بالتعسف في استعمال سلطاتها والتعدي على حقوق وحريات هذه المؤسسات والكوادر المنشئة لها والعاملة بها، فقد الزم المشرع الادارة بضرورة مراعاة وعدم الخروج عن مجموعة من الضمانات عند فرض مثل هذه العقوبات ومن أهم هذه الضمانات هي عدم الخروج عن مبدأ المشروعية، وان تخضع سلطات الادارة هذه لرقابة القضاء ومن ثمة فأن اي خروج للإدارة عن هذه الضمانات سيجعل عملها معرض للإلغاء من قبل القضاء ولذلك استنادا لما تقدم وبما ان العقوبات الادارية لم يتم تناولها بنظام قانوني مستقل في كل من (مصر والاردن والعراق) فأنه سيتم بيان أهم الضمانات القانونية العامة التي تنص على مراعاتها النصوص الدستورية والقوانين العادية ذات العلاقة وعليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين الاول سندرس فيه الضمانات الادارية لفرض العقوبة الادارية على التعليم التربوي الاهلي والثاني سنخصصه الى الضمانات القضائية .

المطلب الأول

الضمانات الادارية

إن العقوبات الادارية التي تفرض من الادارة على المؤسسات التربوية الاهلية ونتيجة للخاصية الردعية لها، وفرضها نتيجة المخالفة المرتكبة والخطأ المتمثل في مخالفة القوانين والانظمة ذات العلاقة، ولمساس هذه العقوبات بحقوق الاشخاص ولأن الاصل هو البراءة فأنه لا بد من تقييد سلطة الادارة بمجموعة من الضمانات القانونية الشكلية والموضوعية عند ممارستها لسلطتها هذه، ولبيان اهم الضمانات الادارية الواجب مراعاتها سنقسم هذا المطلب على فرعين الاول سنخصصه لبيان الضمانات الشكلية والثاني لبيان الضمانات الموضوعية .

الفرع الأول
الضمانات الشكلية

تلتزم الادارة عند فرضها للجزاء الاداري بأتباع اجراءات وشكليات معينة نص عليها القانون او تقتضيها المبادئ العامة للقانون باعتبار ان هذه الاجراءات تشكل ضمانة اساسية لحماية الافراد ويؤدي عدم اتباع هذه الاجراءات وعدم الالتزام بها الى الغاء القرار الاداري المتضمن فرض عقوبة ادارية [١]،وتتثمل هذه الضمانات بما يأتي :-

١- تشكيل لجنة تحقيقية

للتحقيق الاداري اهمية بالغة وذلك عند تحريك مسؤولية شخص ما سواء كانت هذه المسؤولية ادارية ام مسؤولية جنائية، إذ أن التحقيق يسمح للشخص المتهم بارتكاب مخالفة بدفع هذه التهمة واثبات براءته منها، وان القانون قد كفل حقوق الشخص المتهم حتى ان اخطأ وذلك من اجل اشاعه الامن في نفوسهم وهذا بدوره يعود في النهاية الى سير المرفق العام.[٢] وللتحقيق الاداري اهمية بالغة سواءً بالنسبة للشخص المتهم ام بالنسبة للإدارة فالتحقيق الاداري هام للمتهم إذ يستطيع بواسطته ان يدفع كل التهم الموجه اليه وأن يثبت براءته وان يدرء كل تهمة توجه اليه سواء كانت هذه التهمة قولاً أم فعلاً وكانت تشكل مخالفة للقوانين والانظمة، اما فيما يخص اهمية التحقيق بالنسبة للإدارة فالإدارة عن طريق التحقيق تستطيع الوقوف على الحقيقة وان تتخذ القرار العادل والصحيح والذي يكون مستند الى ادلة ومعلومات صحيحة توصلت اليها الادارة عن طريق التحقيق.[٣] ويسعى التحقيق الاداري الى كشف ومعرفة الحقيقة وايجاد الدليل بالبحث والتحري، وكقاعدة عامة نجد ان اللجنة التحقيقية هي المكلفة بنفي او اثبات فرضية معينة مفادها وجود حقائق وادلة تشير الى قيام شخص ما بارتكاب مخالفة معينة مهما كان حجمها او نوعها إذ ان عمل اللجنة التحقيقية هي البحث في امر مجهول يستحق اثبات حقيقته[٤]، ويعرف التحقيق الاداري (بأنه التحري عن الحقيقة في التهمة الموجهة

---

[١] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ١٦٨ .

[٢] حيدر عرس عفن ، اسبقية التحقيق الاداري واثره في الدعوى الجزائية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ٦ ، عدد ٢٠ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٤٦.

[٣] امين رحيم حميد و احمد هادي عبد الواحد ، نطاق التحقيق الاداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الرابع ، السنة الثامنة ، ٢٠١٦ ، ص ٧٢٧.

[٤] د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري ، منشور عن طريق موسوعة القوانين العراقية ، ط١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٦١.

للمخالف والعمل على جمع المعلومات عنها من العناصر المتصلة بها كافة)[١]، والسؤال الذي يثار هنا ما هو الاساس القانوني للتحقيق الاداري ؟

نجد أن اغلب الدساتير قد اشارة الى التحقيق وضرورة حماية حق المتهم في ابعاد الشبهات والتهم الموجهة اليه ومن هذه الدساتير الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل الذي نص على " ١- لا يجوز ان يقبض على احد او يوقف او يحبس او تقيد حريته الا وفق احكام القانون ... " وعند الرجوع للقوانين ذات العلاقة نجد انها اشارت الى التحقيق بأعتباره ضمانة اساسية للشخص المتهم[٢]، ونجد ايضا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اشار الى " حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة "[٣]، وكذلك الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الذي نص على " الحرية الشخصية حق طبيعي، وهى مصونة لا تُمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق. ويجب أن يُبلغ فورًا كل من تقيد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابة، ويُمكّن من الاتصال بذويه و بمحاميه فورا، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته. ولا يبدأ التحقيق معه إلا في حضور محاميه، فإن لم يكن له محام، نُدب له محام، مع توفير المساعدة اللازمة لذوى الإعاقة، وفقًا للإجراءات المقررة في القانون. ولكل من تقيد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فورًا... "[٤]،إذ نجد ان ما ذكر سابقاً جاء مطلقا ولم يقتصر على اجراءات التحقيق في الدعوى الجزائية بل يشير ايضا الى الاجراءات التي تتخذها الجهات الادارية لغرض فرض عقوبة ادارية على المخالف، ولذلك لا يجوز فرض عقوبة ادارية متضمنه انتهاك لهذه الضمانة الدستورية باستثناء بعض العقوبات الادارية التي اجاز القانون فرضها على المخالف دون الحاجة لأجراء تحقيق اداري، فضلاً عن الدستور نجد ان هناك الكثير من القوانين اشارت الى ضرورة التحقيق مع المخالف قبل فرض عقوبة معينه عليه منها ما ذهب اليه المشرع المصري وذلك بالنص على" تضع المدرسة الخاصة لائحة للجزاءات

---

[١] امين رحيم حميد واحمد هادي عبد الواحد ، مصدر سابق ، ص ٧٣٠ .

[٢] ينظر نص المادة (٨) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل في سنة ٢٠١١ . حيث نجد ان قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١ المعدل قد نص في المادة (٥١) منه على (١- اذا كان الفعل جناية او جنحة من اختصاص محكمة البداية ، يتم المدعي العام التحقيقات التي اجراها او التي احال اليه اوراقها موظفو الضابطة العدلية ويصدر قراره المقتضى . ٢- اما اذا كان الفعل جنحة من وظائف المحاكم الصلحيه فله ان يحيل الاوراق الى المحكمة المختصة مباشرة) .

[٣] المادة (١٩/رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

[٤] ينظر المادة (٥٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ .

التي يجب توقيعها على العاملين بها ويجب ان تتضمن هذه اللائحة المخالفات والجزاءات المقررة واجراءات التحقيق والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء وفق احكام قانون العمل وكل عامل بالمدرسة الخاصة يخالف واجبات العمل او يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي يعاقبا تأديبيا بمعرفة الممثل القانوني لها بعد اجراء التحقيق اللازم ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً .....".[١]

في حين نجد ان المشرع الاردني لم يشير لا في قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل ولا في نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل الى ضرورة تشكيل لجنة تحقيقية قبل فرض عقوبة على المؤسسة التعليمية الخاصة في حالة ارتكابها مخالفة معينة وانما اعطى الصلاحيات كاملة لوزير التربية والتعليم في فرض العقوبة على المؤسسة التعليمية الخاصة في حالة مخالفتها القوانين والانظمة ذات العلاقة[٢]، في حين نجد ان المشرع العراقي قد سار على خطى المشرع المصري في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بالنص على " اولا – تفرض العقوبات المنصوص عليها في البندين (اولا) و(ثانيا) من المادة (٢٣) من هذا النظام من الوزير او من يخوله بناء على تقرير من المشرف التربوي او الاختصاصي او بناء على توصية من اللجان الفنية المتخصصة التي تشكل في المديريات العامة للتربية للأشراف على عمل المؤسسات التعليمية الاهلية بموافقة المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي . ثانيا – تفرض العقوبات المنصوص عليها في البنود (ثالثا) و(رابعا) و(خامسا) من المادة (٢٣) من هذا النظام من الوزير بناء على توصية لجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض من ثلاث اشخاص احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون "[٣]، وبالاستناد الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي اعلاه اصدرت وزارة التربية عدة كتب اشارت فيها الى ضرورة تشكيل لجان تحقيقية مع المؤسسات التربوية الاهلية التي لم تجدد اجازتها للوقوف على اسباب عدم التجديد قبل اتخاذ الاجراءات القانونية بحق هذه المؤسسات[٤] ، وقد فعلا حسنا كل من المشرع العراقي والمصري بالنص صراحة على هذه الضمانة الضرورية واللازمة لحماية حقوق الاشخاص وحرياتهم .

---

[١] ينظر المادة (٥٥) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٢] ينظر المادة (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٣] المادة (٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ .

[٤]كتاب وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٦٣٨٩ في ٢٠١٩/٤/٣٠) والكتاب ذي العدد (١٨٤٣٧ في ٢٠١٩/١٠/٧).

ولغرض اتمام عمل اللجنة التحقيقية من الناحية الشكلية والا يتعرض عملها الى الالغاء من قبل القضاء لا بد من اتباع الاجراءات الاتية :-

١- ان يكون تشكيل اللجنة التحقيقية بناء على امر وزاري او امر اداري .
٢- ان يكون التحقيق مكتوبا .
٣- استجواب المخالف وذلك عن طريق مجابهته بالأدلة المتوفرة ضده وذكر المخالفة التي يحقق فيها والمنسوبة للمخالف وتمكينه من الرد على هذه التهمة لدفعها عنه .
٤- سماع شهود الاثبات ومواجهتهم مع المخالف اذا تطلب التحقيق ذلك .
٥- سماع شهود الدفاع الذين يطلبهم المخالف مع التأكيد على حرية اللجنة التحقيقية في هذا الجانب بشرط عدم هدر حق المخالف في الدفاع عن نفسه .
٦- اطلاع اللجنة التحقيقية على الاوليات والمستندات والاوراق التي لها علاقة بالمخالفة المرتكبة .
٧- إن تتخذ اجراءات التحقيق بحضور الشخص المخالف .
٨- إن يكون التحقيق مقتصرا على الامور التي لها علاقة بالتهمة لغرض كشف الحقيقة.
٩- يمكن للجنه التحقيقية ان تبدأ من حيث انتهت اللجنة السابقة متى رأت سلامتها وجديتها بعد مواجهة المحقق معه بها واقراره بأنها صادرة منه .
١٠-وجوب تدوين كل وقائع واقوال التحقيق في محاضر التحقيق وكل في وقتها مع ملاحظة توقيع كل من اعضاء اللجنة التحقيقية والشهود مع توقيع الشخص الذي دونت افادته .
١١-بعد الانتهاء من اجراءات التحقيق يعد محضر يتضمن وقائع القضية والاجراءات المتخذة والنتائج والتوصيات النهائية للجنة التحقيقية.[١]

عليه واستنادا لما تقدم يتضح بأن الغاية الاساسية من اجراء التحقيق الاداري قبل فرض العقوبة على المخالف باستثناء العقوبات التي يجوز فرضها مباشرة من دون لجنة تحقيقية تكمن في التحقق والتأكد من الشخص المخالف قد ارتكب فعلا مخالفا للقوانين والانظمة والتعليمات الخاصة بالعمل الذي يقوم به وذلك من خلال :-

١-التحقق والتأكد من ان الفعل المرتكب قد صدر فعلا من الشخص المخالف.
٢-بيان كيفية وقوع المخالفة ومدى جسامة الخطأ المرتكب وما هي خطورته على المرفق العام.

---

[١] د. صعب ناجي عبود ، المرشد العملي في اجراءات التحقيق الاداري وضماناته ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٣٩-٤٢ .

٣-التحقق من حجم الضرر الذي لحق بالمرفق العام نتيجة المخالفة المرتكبة .

٤-ان التحقيق الاداري يعد ضمانة حقيقية للشخص وكفالة حقه في ان يقاضى صورة تجعله بمنأى عن التعسف والظلم وهذا ما يؤدي الى وصف تصرفات الادارة بالعدالة ، إذ أن شيوع العدالة والانصاف دليل على تقدم ورقي المجتمع.[١]

فضلاً عن ما ذكر لابد لنا من الإشارة الى أهم ضمانه من ضمانات التحقيق الاداري الا وهي ضرورة توفر الحيدة التامة فيمن يقوم بأجراء التحقيق الاداري وان يسعى الى اظهار الحقيقة وتطبيق القانون وعدم ترجيح مصلحه طرف على اخر من اطراف التحقيق الاداري والا تعرض قرار اللجنة التحقيقية الى النقض من القضاء وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر في احد قراراتها وذلك بالنص على " ومن حيث ان المسلم به انه يشترط لسلامة التحقيق ان تتوفر له كل مقومات التحقيق الفني من ضمانات واهم هذه الضمانات هي ضرورة توفر الحيدة التامة فيمن يقوم بأجراء التحقيق ، فضلا عن وجوب اتخاذه كل ما يلزم لكفالة تحقيق دفاع المسند اليه الاتهام ....".[٢]

٢- اخطار المخالف بالمخالفة التي ارتكبها

من الضمانات المهمة التي يجب مراعاتها لغرض مسائلة الشخص عن الفعل الذي ارتكبه هي ضرورة اشعاره بالمخالفة التي ارتكبها واحاطته علما بها وبجسامتها ليتمكن من ابداء رأيه في التهمة الموجه اليه وقيامه بالدفاع عن نفسه وذلك لأنه من غير المعقول ان يحقق مع شخص من دون ان يكون لديه علم مسبق بالمخالفة التي ارتكبها وعن اسباب ارتكابه لهذه المخالفة ، لان القيام بمعاقبة شخص من دون تدوين افادته عن المخالفة التي ارتكبها يجعل من العقوبة الادارية مخالفة للقانون وبالتالي يترتب عليها الالغاء من قبل القضاء.[٣] والغرض من اخطار المخالف بالمخالفة التي ارتكبها هو احاطته علما بما تنوي الادارة عمله في مواجهته ومن ثمة يتطلب هذا الاخطار ضرورة اطلاع الشخص المتهم على المستندات التي لها علاقة بالتهمة الموجهة اليه من اجل تدارك الموقف والعمل على تصحيح وضعه وهذا يكون بمثابة الانذار للوقاية من العقاب، إذ ان من حق الشخص المحال للتحقيق ان يطلع على الامر

---

[١] رامي احمد الغالبي ، اصول التحقيق الاداري – رؤية مهنية في بيان منهاج لجان التحقيق الادارية ، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) ، العدد الخامس ، ٢٠١٥ ، ص ٧ .

[٢] نقلا عن شريف احمد الطباخ ، التحقيق الاداري والدعوى التأديبية والدفوع فيها في ضوء القضاء والفقه ، بدون طبعة ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع ، ص ١٤٢ .

[٣] د. صالح علوان ناصر النائلي ، اثر قيد التحقيق الاداري في الدعوى الجزائية ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٠٢ .

الاداري المتضمن احالته للتحقيق وان يطلع على الوثائق كافة التي لها علاقة بالتهمة المسندة اليه[١]، ويعد اخطار المخالف بالمخالفة التي ارتكبها وضرورة اطلاعه على الاوراق التحقيقية واحاطته علما بالتهمة المسندة اليه من اقدم الضمانات في القانون الفرنسي اذ نص على هذا الحق لأول مره في القانون الصادر في ٢٢ ابريل عام ١٩٠٥ المادة (٦٥) منه، ويشترط ان يطلع على كل الاوليات الخاصة بالقضية او بالتهمة الموجه قبل وقت مناسب من اجل تحضير الدفوع ودفع التهمة [٢]، بالرغم من ان المشرع الفرنسي قد خص في هذا القانون قطاع الوظيفة العامة الا ان مجلس الدولة الفرنسي قد جعله مبدأً عاماً تلتزم فيه الادارة في حالة معاقبتها لأي عامل بصرف النظر عن القطاع الذي ينتمي اليه اي ان مجلس الدولة جعل من هذا المبدأ مبدأً ملزماً للإدارة حتى في حالة عدم النص عليه صراحة من قبل المشرع الا في حالة وجود نص صريح يمنع المخالف من الافادة من هذا الحق او في الحالات الاستثنائية[٣]، كما نجد ان القضاء المصري اكد على ضرورة مراعاة هذا المبدأ في حكم صادر للمحكمة الادارية العليا قضت فيه بأنه " لا يجوز مجازاة العامل الا بعد التحقيق معه وان هذا التحقيق يجب ان تكون له مقوماته القانونية وضماناته من وجوب استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب اليه .... ويلزم حتى تؤدي مواجهة العامل بالتهمة غايتها كضمانه جوهرية للعامل ان تكون على وجه يستشعر معه العامل ان الادارة بسبيل مجازاته فينشط للدفاع عن نفسه ".[٤]

٣- حق الدفاع

يعد حق الدفاع من الضمانات المهمة والاساسية لحماية الشخص الذي تم الادعاء عليه بارتكاب مخالفة من قرارات الادارة وخاصة وان حق الدفاع هو حق مقدس ويجسد صورة العدالة وهذا ما نص عليه الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية[٥]، ويتمثل حق الدفاع بتمكين الشخص المتهم بالدفاع عن نفسه ورد التهمة الموجهة اليه اذ ان مواجهة المخالف بالمخالفة التي ارتكبها غير كافي بل لا بد من اتاحة الفرصة له ليتمكن من الدفاع عن

---

[١] د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مصدر سابق ، ص ١٥٦.

[٢] د. علي جمعه محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي ، ط١ ، اصدار ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٢ و٢٣٣.

[٣] د. يحيى قاسم علي سهل ، فصل الموظف العام – دراسة مقارنة ، ط١، دار الكتب ، صنعاء ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٨٦ .

[٤] نقلا عن شريف احمد الطباخ ، مصدر سابق ، ص ١٧٨ .

[٥] د. صالح علوان ناصر النائلي ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ .

نفسه، وكما معروف أن من القواعد الرئيسة في اصول المحاكمات هو منح المتهم الحق في الدفاع عن نفسه واخذاً بهذه القاعدة لا يجوز فرض اي عقوبة ادارية على شخص الا بعد سماع اقواله ودفاعه عن نفسه وذلك لان الاتهام قد يكون باطلا من الاصل اي انه لم يصدر منه او انه وقع بفعل الغير او قد تكون لدى هذا الشخص المتهم اعذار او اسباب تعفيه من العقاب او تخفف العقاب عنه[١]، ولضمان تطبيق هذه الحق يجب ان يكون الشخص المتهم في حالة تسمح له بالدفاع عن نفسه والرد على ما يوجه اليه من التهم، مع الاشارة الى ان الاصل هو ان يقوم الشخص بالدفاع عن نفسه ودفع التهم الموجهة إليه ألا انه لا يوجد هناك مانع من الاستعانة بشخص اخر يعاونه في دفاعه او لتعزيز دفاعه إذ اقر مبدأ وهو (حق الدفاع اصالة او وكالة) علما بان المشرع العراقي لم ينص على حق الدفاع بالوكالة غير انه لا يوجد ما يمنع من ممارسة مثل هذا الحق باعتباره من الحقوق القانونية للشخص[٢]، ويشمل حق الدفاع حق المتهم بالاستماع لشهادة الشهود سواء كانوا شهود اثبات ام شهود نفي ليتمكن من تبرير فعله وبيان مدى مشروعيه فعله او نفي ذلك، كما ان حق الدفاع يتضمن منع اللجنة التحقيقية من استعمال اية اساليب غير قانونية تجاه الشخص المتهم فلا يحق لها استعمال التهديد او الوعد او الوعيد وان تمنح له الحرية الكافية للدفاع عن نفسه والا تعرض عملها للإلغاء من القضاء.[٣] وحق الدفاع يقتضي توفر مجموعة من المقومات الاساسية منها :-

١- ضرورة تمكين الشخص المخالف بأبداء ملاحظاته واقواله ودفوعه سواء كانت شفاها أم كتابه وسواء كان بنفسه أم عن طريق محامي .

٢- ضرورة تمكين الشخص المتهم بمناقشة الشهود الذي يريد سماع شهادتهم سواء كانوا من شهود الاثبات أم النفي اذا كان ذلك من مقتضيات الدفاع .

٣- عدم مسؤولية الشخص عن الاقوال غير الصحيحة التي يدلي بها وهو في معرض الدفاع عن نفسه ما دامت هذه الاقوال من مقتضيات حق الدفاع .

٤- تمكين المتهم من الحصول والاطلاع على الوثائق التي تساعده في الدفاع عن نفسه وتحت اشراف جهة التحقيق .

---

[١] د. خالد الزعبي ، القانون الاداري ، ط٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ١٩٩٨، ص ٢٥٥.

[٢] د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

[٣] حيدر نجيب احمد ، حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي ، بحث منشور في مجلة الفتح ، العدد ٣٠ ، ٢٠٠٧ ، ص ١٠ .

٥- يوقف التحقيق في حالة وجود عذر يمنع الشخص المتهم من الدفاع عن نفسه كأن يصاب مثلا بمرض عقلي على ان يستأنف التحقيق بعد زوال هذا العذر.
٦- يحرم تحليف المتهم اليمين بوصفه يؤثر على حرية الدفاع وهذا ما اجمع عليه الفقه والقضاء.[١]

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد مفاده هل ان المشرع العراقي في نظام التعليم الاهلية والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نص صراحة على حق الدفاع ام ترك ذلك بوصفه من القواعد العامة ؟

للإجابة على هذا التساؤل لا بد من بيان موقف المشرع العراقي بالمقارنة مع المشرعين المصري والاردني.

إن المشرع المصري قد اشار صراحة الى حق الدفاع وذلك بالنص على " ..... ولا يجوز توقيع عقوبة تزيد عن خصم يوم واحد الا بعد تحقيق كتابي مع العامل المنسوب اليه المخالفة وسماع دفاعه واثباته بأوراق التحقيق .....".[٢] في حين ان المشرع الاردني خالف المشرع المصري ولم ينص صراحة على هذا الحق لا في قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل ولا في نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل [٣]، وهذا ما سار عليه المشرع العراقي فعند الرجوع الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد انه اشار فقط الى كيفية فرض العقوبة على المؤسسات التعليمية الاهلية والجهة التي لها حق فرض العقوبة دون النص على هذا الحق صراحة بوصفه من المبادئ العامة. [٤]

---

[١] د. يحيى قاسم علي سهل ، مصدر سابق ، ص ٢٩٣ .

[٢] ينظر نص المادة (٥٥) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٣] ينظر نص المادة (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٤] ينظر نص المادة (٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

ونود الاشارة الى ان قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ قد اشار صراحة الى حق الدفاع وذلك في المادة (١٤٠) منه والتي نصت على (لا يجوز فرض العقوبة الانضباطية على العامل الا بعد منحه فرصة للدفاع عن نفسه وبحضور ممثل العمال .....) .

٤- تسبيب القرار الاداري المتضمن فرض العقوبة على المخالف

القاعدة العامة ان الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الادارية الا اذا نص القانون على خلاف ذلك، ولتسبيب القرارات الادارية اهمية كبيرة وذلك بوصفه من أهم الضمانات التي تحقق الطمأنينة والاقتناع في نفس الشخص المعني بالقرار الاداري المتضمن فرض عقوبة ادارية عليه[١]، إذ نجد ان مجلس الدولة الفرنسي قد فرض رقابة مشددة على الادارة بالتركيز على تسبيب القرارات في الحالات التي يوجب فيها القانون او التنظيم ذكر التسبيب وقد كانت لمجلس الدولة قرارات عديدة في هذا الجانب منها قراره الصادر بتاريخ ٢٥ مارس ١٩٨٣ في قضية (Moussert) التي تتعلق برفض تلميذ للالتحاق بالمدرسة[٢]، ففي الحالات التي يفرض فيها القانون على الادارة تسبيب قرارتها يترتب عليها التزام قانوني فاذا لم تقم بتسبيب هذه القرارات اصبحت معيبة بعيب الشكل ومن ثمة تكون معرضة للإلغاء من القضاء فيما لو طعن فيها.[٣]

ويثار تساؤل هنا وهو هل اشار المشرع العراقي في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ صراحة الى الزام الادارة بتسبيب قراراتها عند فرض عقوبة ادارية معينة ؟ سيتم الاجابة على هذا التساؤل ببيان موقف كل من المشرع المصري والاردني مقارنةً بالمشرع العراقي.

إن المشرع المصري قد ذكر صراحة ضرورة قيام الادارة بتسبيب قراراتها التي تتضمن توقيع جزاءات ادارية وذلك بالنص على " ..... يجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ....."[٤] في حين نجد ان المشرع الاردني[٥]، والمشرع العراقي على خلاف المشرع المصري لم يذكر هذه الضمانة صراحة ، اذ نجد ان المشرع العراقي لم يشر صراحة الى هذه الضمانة في نظام التعليم الاهلي والاجنبي وانما فقط ذكر العقوبات التي يمكن فرضها على المؤسسات التعليمية الاهلية وكيفية فرضها والجهة التي لها الحق بفرضها[٦].

---

[١] د. صالح علوان ناصر النائلي ، مصدر سابق ، ص ٢٠٥ .

[٢] د. عمار بو ضياف ، الوسيط في قضاء الالغاء – دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر – فرنسا –تونس– مصر ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١١ ، ص ٣٢٦ .

[٣] د. محمد وليد العبادي ، مصدر سابق ، ص ٥٣١ .

[٤] ينظر المادة (٥٥) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .

[٥] ينظر المادة (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٦] ينظر المادة (٢٤) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

ونود الإشارة هنا ان المشرع العراقي رغم عدم اشارته في نظام التعليم الاهلي والاجنبي النافذ على الزام الادارة بتسبيب قراراتها المتضمنة فرض عقوبات ادارية على المخالف إلا أن هذا لا يعني بأن الادارة حره في تسبيب هذه القرارات من عدمه بل هي ملزمه بتسبيب هذه القرارات حتى في حالة غياب النص والسبب في ذلك أن التسبيب اصبح من المبادئ العامة للقانون وهذا بعدّ التسبيب في هذه الحالة استثناء من الاصل العام المتضمن عدم الزام الادارة بتسبيب قراراتها.[١]

الفرع الثاني
الضمانات الموضوعية

إن الضمانات الشكلية يبقى أثرها قاصرا مالم تصاحبها ضمانات موضوعية وهذه الضمانات تتمثل بشخصية العقوبة ووحدتها وضرورة التناسب بين العقوبة المفروضة والمخالفة المرتكبة فضلاً عن عدم رجعية العقوبات الادارية وهو ما سنبينه تباعا :-

١-شخصية العقوبة الادارية

يعد مبدأ شخصية العقوبة من النتائج المباشرة والهامة المترتبة على مبدأ مشروعية العقوبة ويقصد بهذا المبدأ ان العقوبة لا تصيب الا من ارتكب المخالفة او ساهم في ارتكابها، إذ لا يمكن أن يتحمل شخص جريرة ذنب ارتكبه شخص اخر[٢]، اذ ان العدالة والمنطق يقتضيان ان تكون العقوبة شخصية ولا تصيب الا من ارتكبها او ساهم بارتكابها[٣]، وهذا المبدأ قد نص عليه القران الكريم بقوله ((وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ)).[٤]

إذ نجد ان هذه الضمانة موجودة فعلا عند توجيه العقوبة الادارية بالاستناد الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ ، وهذا ما اشارت اليه وزارة التربية بالنص على (ان العقوبات الواردة في النظام أنفاً تفرض على مدير المؤسسة التربوية الاهلية وانما تفرض على مؤسس المؤسسة التربوية الاهلية).[٥]

---

[١] د. علي جمعه محارب ، مصدر سابق ، ص ٢٣٨.

[٢] د. صالح علوان ناصر النائلي ، مصدر سابق ، ص ٢٠٤ .

[٣] د. علي عبد القادر القهوجي ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ .

[٤] سورة فاطر اية (١٨) .

[٥]) كتاب وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد ٢٠٨١ في ٢٠١٨/٢/١٥.

مع الاشارة بانه لا يعدّ خروجا عن شخصية العقوبة اذا اثرت على الغير بصورة غير مباشرة ما دام انها لم تفرض على غير المخالف فهي تعد شخصيه قانونا على الرغم من الاثار التي تنتج عنها واقعيا.[١]

واستنادا لما تقدم يثار تساؤل في هذا الصدد وهو هل يعد خروجا عن مبدأ شخصية العقوبة في حالة معاقبة شخص نتيجة فعل ارتكبه شخص اخر تربطه علاقة قانونية به وخاصة بعد تطورات الحياة وتعقيداتها وارتباط المستخدمين بأرباب العمل ؟

لقد اجاب الفقه على هذا التساؤل بالشكل الاتي

أ-في حالة مسائلة الشخص البالغ والذي يعمل تحت امرة شخص اخر كحالة ارتباط التابع بالمتبوع الذي يعمل تحت امرته فهل يكون صاحب العمل او الرئيس مسؤولا عن عمل التابع و كان رأي الفقه كالاتي

-اذا كانت المهنة التي يمارسها التابع منظمة بصك قانوني في هذه الحالة يكون رب العمل مسؤولا عن المخالفات التي يرتكبها مستخدموه اذا كانت هذه المخالفة تمس قواعد المهنة.
-اذا كانت المخالفة من المخالفات غير العمدية في هذه الحالة يبحث عن كل مخطئ على حدة.

ب-في حالة الشخص الذي يكون مكلفاً قانونا بمنع وقوع مخالفة او جريمة ما فاذا وقعت المخالفة او الجريمة يكون مسؤولا.

ت-في حالة مسائلة الاشخاص المعنوية وهنا انقسم الفقه على قسمين بين من ينكر مسؤولية الاشخاص المعنوية وبين من يقولون بمسؤوليتها ومع ذلك يمكن ان تصاغ العقوبات حسب ما يتلاءم مع طبيعة الشخصية المعنوية.[٢]

٢-وحدة العقوبة الادارية

تعد وحدة العقوبة من الضمانات المترتبة على مبدأ التناسب والذي يقصد به عدم تعدد العقوبات على المخالفة الواحدة مع الإشارة بأن هذا الالتزام لا يشمل تعدد العقوبات او جمعها على الواقعة ذاتها اذا كان كل منها ينتمي الى نظام قانوني يختلف عن الاخر كالنظام القانوني

---

[١] جاسم خريبط خلف ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٧ ، ص ٢٧٤.

[٢] د. محمد علي السالم عياد الحلبي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٣و٢٣٤.

الإداري والنظام القانوني الجنائي[١]، اذ ان المستقر عليه في هذا المبدأ هو عدم جواز معاقبة المذنب على المخالفة الادارية ذاتها مرتين لكن يجوز استثناءً معاقبة المخطأ على فعله الواحد اكثر من مرة اذا استمر في ارتكابه للمخالفة رغم معاقبته، كذلك اذا فرضت عقوبة ادارية على المخالف إلا أنها الغيت بسبب وجود عيب في الاختصاص او الشكل فان هذا لا يمنع من اعادة معاقبة المخالف كون الغاء العقوبة الادارية لم يكن بسبب الموضوع وانما بسبب عيب في الشكل[٢]،و لا يعد خروجاً عن هذا المبدأ اذا عُوقب الشخص المخالف بعقوبة اصلية واخرى تبعية او تكميلية على ذات المخالفة.[٣]

واستنادا لما تقدم تثار عدة تساؤلات فيما يخص ضمانة وحدة العقوبة وهذه التساؤلات هي هل يعاقب الشخص المخالف بعقوبة واحدة اذا ارتكب عدة مخالفات مرتبطة مع بعضها البعض او ناتجة عن فعل واحد كما في القانون الجنائي ؟ وهل يوجد نظام تفريد العقوبة في القانون الاداري كما هو موجود في القانون الجنائي ؟

فيما يخص السؤال الاول نجد ان الاصل هو تعدد العقوبات الادارية بتعدد المخالفات التي يرتكبها الشخص، لكن بما ان المشرع لم يحدد لكل مخالفة ادارية عقوبة ادارية خاصة بها وانما ترك ذلك للإدارة في اختيار الجزاء المناسب من بين العقوبات التي نص عليها القانون فانه لا يوجد هناك ما يمنع من معاقبة الشخص المخالف بعقوبة واحدة مناسبة اذا ارتكب عدة مخالفات ناتجة عن فعل واحد او كانت مرتبطة مع بعضها، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر بالقول " لما كان ذلك وكان الثابت ان قرار مجلس التأديب المطعون فيه تضمن مجازاة الطاعنة عن المخالفتين المنسوبتين اليها وقرر جزاء مستقل لكل مخالفة على حدة، بينما الصحيح في القانون هو اختيار جزاء مناسب للواقعتين معا فأنه يكون قد اخطأ في تطبيق القانون وتأويله بما يوجب الغاءه ".[٤]

اما فيما يخص السؤال الثاني نجد بأن نظام تفريد العقوبة موجود ايضا في القانون الاداري شأنه شان القانون الجنائي وخاصة ان المشرع سواء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ام في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣

---

[١] محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ٤٥.

[٢] د. احمد سلامة بدر ، التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية ، ط٢ ، مكتبة دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠١٠ ، ص ١٠١ .

[٣] د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ .

[٤] د. احمد سلامة بدر ، مصدر سابق ، ص ١٠٣ .

نجده تناول العقوبات بصورة تدريجية حسب جسامة الفعل الذي ارتكبه المخالف مما يدل على ان القانون الاداري يأخذ بتفريد العقوبة وهو ما يسمى بالتفريد التشريعي.[١] اذ نجد ان وزارة التربية – المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي قد اشارت الى (يوجه او يعفى مدير المؤسسة الاهلية في حالة مخالفته احكام نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ حسب جسامة المخالفة المرتكبة).[٢]

٣- التناسب بين العقوبة والمخالفة المرتكبة

بسبب تعذر حصر المخالفات التأديبية او الادارية حصرا شاملا وجعل لكل مخالفة عقوبة معينة دفع بعض الفقه الى القول ان الزامية السلطة الادارية باحترام مبدأ شرعية الجزاء الاداري لا يمثل الا قيدا يسيرا على السلطة التي لها حق بفرض العقوبة الادارية وبالأخص الرئيس الاداري وذلك بسبب الحرية المطلقة التي يملكها في تحديد نوع الجزاء الذي يراه مناسبا مع الخطأ المرتكب مما يعني وجود احتمالية مغالاة الادارة في فرض عقوبات شديدة على مخالفات بسيطة[٣]، وهو ما دفع بعض التشريعات ومنها العراقي والاردني والمصري الى الزام السلطة التي تفرض العقوبة بضرورة مراعاة التناسب بين الخطأ المرتكب والعقوبة، اذ نلاحظ ان المشرع المصري أشار إلى " كل من يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى بإحدى الجزاءات المنصوص عليها في المواد التالية وذلك بما يتناسب مع وظيفته وظروف المخالفة التي ارتكبها"[٤]، وكذلك نجد ان المشرع الاردني نص على " التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة ..."[٥].

---

[١] د. علي عبد القادر القهوجي و د سامي عبد الكريم محمود ، اصول علمي الاجرام والعقاب ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٠ ،ص ٢١٩ و٢٢٠ .

وينظر ايضا نص المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ ، وكذلك المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

وكذلك المادة (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

والمواد (٥٥) و(٦١) و (٦٢) و(٦٣) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ .

[٢]) كتاب المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي ذي العدد (٢٩٠٩) في ٢٠١٩/٢/٢٥.

[٣] د. عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية – دراسة قانونية مقارنة (فرنسا – مصر – الاردن – العراق) ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٨ ، ص ١٠٣ .

[٤] ينظر نص المادة (٨٠) من قانون العاملين بالقطاع العام المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ .

[٥] ينظر نص المادة (١٤٠/أ/٤) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ المعدل .

كما ان المشرع العراقي ايضا قد اشار في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الى " يختص المجلس بما يأتي : اولا : النظر في الاعتراضات المشار إليها في الفقرة (خامسا) من المادة (١١) من هذا القانون وله أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو الغائها وفقا لأحكام هذا القانون " اي ان القانون منح مجلس الانضباط العام سابقا (محكمة قضاء الموظفين حاليا) الحق في جعل العقوبة المفروضة متناسبة مع المخالفة المرتكبة في حالة عدم التناسب بينهما.[١]

وبما ان التشريعات اعلاه قد اشارت الى مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة المرتكبة في مجال الوظيفة العامة فأنه من باب اولى يلتزم بهذا المبدأ في فرض العقوبات الادارية التي تفرضها الادارة على الاشخاص الذين لا تربطهم بها رابطة وظيفية وذلك بسبب عدم وجود قانون خاص بالعقوبات الادارية في كل من مصر والاردن والعراق كما في المانيا، فمبدأ تناسب العقوبة يعد من اهم الضمانات في مجال العقوبات الادارية شأنه في ذلك شأن العقوبات في القانون الجنائي، إذ يفرض على الادارة مراعاة هذا المبدأ عند فرضها لعقوبة معينة على المؤسسات التربوية الاهلية، وقد عبرت محكمة التمييز العراقية في قرار لها عن مضمون التناسب بأنه " لا ينبغي ان تكون العقوبة هينة بحيث لا يؤبه بها ولا تكن قاسية بغير مبرر اذ لا فائدة من عقوبة غير رادعة "[٢]، والادارة عند عدم مراعاتها لمبدأ التناسب في فرض العقوبة الادارية تكون قراراتها معرضة للإلغاء من القضاء[٣]، والسؤال الذي يثار هنا ما هو المعيار الذي يمكن الاستناد عليه في معرفة وجود تناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة من عدمه ؟

إن الامر في هذا الجانب لا يخرج عن معيارين هما المعيار الموضوعي والمعيار الشخصي إذ أن المعيار الموضوعي يتمثل في جسامة الاعتداء على المصلحة او الحق التي يحميها القانون ومن ثمة تتحدد العقوبة حسب جسامة النتيجة التي تحققت بسبب هذه المخالفة ، اما المعيار الشخصي الذي يتمثل في درجة الخطأ الذي يمكن اسناده الى المخالف بغض النظر

---

[١] ينظر نص المادة (١٥/ اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. ونود الاشارة الى ان مجلس الانضباط العام قد تغير اسمه الى (محكمة قضاء الموظفين) بموجب التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

[٢] محمد علي عبد الرضا عفلوك ، مصدر سابق ، ص ٣٠ .

[٣] محمد عدنان علي الزبر ، محاضرات في قانون العمل العراقي الجديد رقم (٣٧) لسن ٢٠١٥ ، دار السنهوري ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٩ ، ص ١٦١ .

عن جسامة النتيجة التي تحققت من المخالفة المرتكبة، ولغرض الاختيار الامثل للعقوبة لا بد من الاستعانة بالمعيارين معا اذ لا يمكن ترجيح احدهما على الاخر.[١]

ويتبادر الى الباحث السؤال الاتي وهو هل بالإمكان تحديد وحصر المخالفات الادارية و جعل لكل مخالفة ادارية من قبل المؤسسات التربوية الاهلية عقوبة معينة ومن ثمة تحقيق التناسب الكامل بين المخالفة المرتكبة والعقوبة الادارية المفروضة ؟

لقد انقسم الفقه الاداري على قسمين في الاجابة على هذا التساؤل

القسم الاول : يذهب الى تأييد فكرة حصر فكرة المخالفات الادارية مع ما يقابلها من عقوبات ومن ثمة يتحقق التناسب الكامل بين المخالفة والعقوبة المفروضة ويتطلب هذا الامر اتخاذ الإجراءين الآتيين :

١-ضرورة تحديد المخالفات الادارية كافة وتصنيفها الى فئات ودرجات حسب مدى خطورتها .
٢-ضرورة تقليص العقوبات الادارية المفروضة وتبني فكرة الحدين (الادنى والاقصى) لكل واحدة من تلك العقوبات .

القسم الثاني : ذهب الى الاعتراض على فكرة تحديد وحصر المخالفات الادارية مع ما يناسبها من عقوبات والسبب في ذلك هو ان هذه الفكرة تتجاهل الظروف التي تصاحب كل خطأ اداري التي قد تكون هذه الظروف مشددة او قد تكون مخففة، هذا فضلاً عن ان الادارة هي الاقدر من غيرها على تقدير مدى ملائمة العقوبة الادارية المفروضة مع المخالفة المرتكبة وذلك بسبب خبرتها في تحديد مدى خطورة المخالفة الواقعة على سير المرفق العام بانتظام واطراد.[٢]

ويرى الباحث ان ما ذهب إليه القسم الثاني من الفقه هو الاقرب إلى الصواب والسبب في ذلك هو ان اعمال الادارة الحديثة وما يصاحبها من تعقيد وتشعب مما يؤدي الى وقوع مخالفات يصعب حصرها سابقا ومن ثمة فأن تحديد العقوبات الادارية من دون المخالفات يجعل الادارة قادرة على فرض العقوبة التي تتناسب مع المخالفة التي وقعت والضمانة من عدم تعسف الادارة في هذا الامر هو خضوع قرارتها الى رقابة القضاء الذي يقوم بدوره بإلغاء العقوبة او تعديلها اذا وقع فيها غلو او تعسف من قبل الادارة .

---

[١] د. علي عبد القادر القهوجي و د. سامي عبد الكريم محمود ، اصول علمي الاجرام والعقاب ، مصدر سابق، ص ٢١٨ و٢١٩ .

[٢] د. احمد سلامة بدر ، مصدر سابق ، ص ١٠٦ .

٤-عدم رجعية العقوبة الادارية

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات المتعلقة بالعقاب والتجريم من اهم الضمانات المتعلقة بحقوق الانسان ليس على المستوى الداخلي فقط وانما على المستوى الدولي ايضا[١]، وفي الجانب الاداري ان من المسلم به ان القرارات الادارية المتضمنة فرض العقوبة تسري بصورة فورية وبأثر مباشر من تاريخ فرض هذه العقوبة على المخالف[٢]، إذ ان الحكمة من تقرير عدم رجعية القرارات الادارية وحسب ما استقر عليه الفقه والقضاء الاداريين في مصر وفرنسا هي ذات الحكمة التي اقر فيها عدم رجعية القوانين، وأن الاعتبارات التي ساقها الفقه لتبرير عدم رجعية القرارات الادارية هي الاعتبارات نفسها التي استند اليها في تقرير عدم رجعية القوانين وهذه الاعتبارات تتمثل بما يأتي :

١- احترام الحقوق المكتسبة
٢- استقرار الاعمال والمراكز القانونية
٣- تحقيق العدالة
٤- مخالفة الرجعية للمنطق.[٣]

وبخصوص عدم رجعية القرارات الادارية المتضمنة فرض عقوبة ادارية يثار تساؤل في هذا الصدد وهو هل بالإمكان تطبيق قاعدة القانون الاصلح للمتهم المطبقة في القانون الجنائي في نطاق القانون الاداري في حالة ارتكاب مخالفة ادارية في ضل قانون قديم وصدر قانون جديد يجعل العقوبة المقررة لهذه المخالفة اخف من القانون السابق او يلغي العقوبة نهائيا ويجعل الفعل مباح ؟

قبل الاجابة على هذا السؤال لا بد لنا من بيان متى يكون القانون اصلح للمتهم في نطاق القانون الجنائي نجد ان قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، قد نص على " ..... ٢ – على أنه إذا صدر قانون او أكثر بعد ارتكاب الجريمة وقبل أن يصبح الحكم الصادر فيه نهائيا فيطبق القانون الاصلح للمتهم. ٣ – وإذا صدر بعد صيرورة الحكم نهائيا قانون يجعل الفعل او الامتناع الذي حكم على المتهم من أجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ

---

[١] د. صالح زيد قصيله ، ضمانات الحماية الجنائية الدولية لحقوق الانسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٠ .

[٢] د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ .

[٣] د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسى ، الاثر الرجعي في القضاءين الاداري والدستوري – دراسة مقارنة بين القانون والشريعة الاسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠١١ ، ص٢٤٩ .

الحكم وتنتهي آثاره الجزائية ولا يمس هذا بأي حال ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص القانون الجديد على خلاف ذلك وعلى المحكمة التي أصدرت الحكم ابتداء أن تقرر وقف تنفيذ الحكم بناء على طلب من المحكوم عليه او الادعاء العام . ٤ – أما إذا جاء القانون الجديد مخففا للعقوبة فحسب جاز للمحكمة التي أصدرت الحكم ابتداء إعادة النظر في العقوبة المحكوم بها على ضوء أحكام القانون الجديد وذلك بناء على طلب المحكوم عليه او الادعاء العام "[١]، وهذا يعني ان القانون يكون اصلح للمتهم اذا الغى العقوبة وجعل الفعل مباح غير معاقب عليه حتى واذا صدر حكم نهائي بالاستناد الى القانون القديم اما اذا جاء القانون يخفف العقوبة هنا جاز للمحكمة تطبيق القانون الذي يعد اصلح للمتهم .

ولذلك نرى بأنه لا يوجد هناك مانع قانوني من تطبيق قاعدة القانون الاصلح للمتهم في نطاق القانون الاداري وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في مصر إذ قضت " .... بالزام السلطة التأديبية رئاسية كانت او قضائية بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازي من اجله العامل وعدم تطبيق اية عقوبة تأديبية لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية مالم تكن العقوبة اصلح للموظف المتهم او كانت حالته الوظيفية قد تغيرت عند الحكم على نحو يستحيل معه توقيع العقوبة النافذة قانونا وقت وقوع الجريمة التأديبية وذلك استثناء من مبدأ عدم رجعية القوانين "[٢]، ولذلك استنادا لما تقدم وبما ان القانون الاصلح للمتهم مطبق ليس في قانون العقوبات فقط وانما ايضا مطبق في نطاق القانون الاداري في مجال الوظيفة العامة ولا يوجد ما يمنع من تطبيق هذا المبدأ في نطاق العقوبات الادارية التي تفرض على المؤسسات التربوية الاهلية وذلك بسبب تعلق الامر بحقوق وحريات الاشخاص المتعاملين مع الادارة .

---

[١] ينظر نص المادة (٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

[٢] نقلا عن د. احمد سلامة بدر ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

المطلب الثاني
الضمانات القضائية

بما ان العقوبة الادارية تتمتع بخاصية الزجر والردع فأنها تنطوي دائما على خطورة محتمله بالمساس حقوق الاشخاص وحرياتهم في ممارسة النشاط الخاص بهم سواء كان هذا المساس انتقاصا أم تقييدا، ولغرض تحقيق التوازن بين حق الادارة في المحافظة على سير المرافق العامة واستعمالها للامتيازات الممنوحة لها لتحقيق الصالح العام وعدم انحراف الجهات الخاضعة للرقابة عن تحقيق المصلحة العامة وبين عدم المساس بحقوق الاشخاص الدستورية والقانونية كان لا بد من خضوع اعمال الادارة لرقابة القضاء ولبيان الضمانات القضائية لفرض العقوبة الادارية على المؤسسات التربوية الاهلية سندرس هذا المطلب بفرعين الأول سنبين به الجهة القضائية المختصة بالرقابة على فرض العقوبة الادارية على المؤسسات التربوية الاهلية والثاني سنخصصه لبيان نطاق الرقابة القضائية على هذه العقوبات .

الفرع الأول
الجهة القضائية المختصة في الرقابة على فرض العقوبة الادارية

قبل بيان الجهة القضائية المختصة في الرقابة على فرض العقوبة الادارية على المؤسسات التربوية الاهلية وعلى العاملين فيها لا بد لنا من بيان بأنه قبل الطعن بقرار فرض العقوبة امام القضاء الاداري لا بد من التظلم منه امام الجهة المختصة والتظلم يكون على نوعين تظلم وجوبي وتظلم جوازي ، ومن التشريعات التي اشارت صراحة الى التظلم من العقوبة المفروضة المشرع المصري الذي أشار إلى أن التظلم يكون امام اللجنة المركزية للتعليم الخاص المشكلة بوزارة التربية والتعليم وذلك بالنص على " ..... تختص اللجنة بما يلي ..... ج – الفصل في الطلبات والتظلمات التي يتقدم بها اصحاب الشأن من قرارات لجان التعليم الخاص بالمديريات او الادارات التعليمية ..... ".[١]

فيما يخص المشرع الاردني نجد انه اتخذ نهجاً مخالفا لنهج المشرع المصري إذ لم يشر الى جواز التظلم من عدمه وانما أشار إلى الطعن مباشرةً بقرار فرض العقوبة امام المحكمة المختصة[٢]، اما بخصوص موقف المشرع العراقي من جواز التظلم من عدمه فعند الرجوع الى

---

[١] ينظر نص المادة (٦٣) من قرار وزير التربية والتعليم المصري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص والمعدلة بالقرار الوزاري رقم (١١٠) لسنة ٢٠١٩ .

[٢] ينظر المادة (٣٩/ أ) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد انه اشار الى التظلم الجوازي وذلك بالنص على " لصاحب الاجازة التظلم من القرارات المنصوص عليها في البنود (رابعا) و (خامسا) من المادة (٢٣) من هذا النظام وفقا للإجراءات المنصوص عليها في البندين (ثالثا) و (رابعا) من المادة (٨) من هذا النظام "[١]، وعند الرجوع الى المادة (٨/ ثالثا) نجد انها تنص على ان " يبت وزير التربية في الطلب خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل الطلب في مكتبه ويعد عدم البت في الطلب رفضا له "[٢]، وعند قراءتنا للنصوص اعلاه نجد ان المشرع العراقي قد اجاز التظلم من بعض العقوبات التي تفرض على المؤسسات التعليمية الاهلية وليس جميعها وذلك لأنه ذكر " لصاحب الاجازة التظلم من القرارات المنصوص عليها في البنود (رابعا) و (خامسا) من المادة (٢٣) من هذا النظام ..." وعند الرجوع للمادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ البندين (رابعا و خامسا) نجد انها عقوبة الاغلاق الجزئي والاغلاق الكلي فقط من دون غيرها من العقوبات اي انه لا يجوز التظلم من العقوبات الاخرى الواردة في البنود (اولا وثانيا وثالثا) من المادة (٢٣) وهذه العقوبات هي (لفت النظر والانذار والوضع تحت الاشراف الموقت)[٣]، وهذا يعد اخلال بحقوق الشخص المعاقب وبالتالي لا بد من تعديل نص المادة (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وان يكون التظلم من العقوبات جميعها وليس من بعضها من دون الاخر. هذا فيما يتعلق بالعقوبة الادارية التي يجوز فرضها على المؤسسات التعليمية الاهلية اما فيما يتعلق بالعقوبات التي تفرض على الكوادر الادارية والتعليمية نجد ان قانون العمل اجاز الطعن بها مباشرة امام المحكمة المختصة خلال فتره (١٥) يوما من تاريخ تبليغه بقرار فرض العقوبة وخلال فترة (٣٠) يوما اذا كانت العقوبة الفصل.[٤]

ويشترط لكي ينتج التظلم اثاره القانونية مجموعه من الشروط وهذه الشروط تتمثل بالاتي :-

١- إن يقدم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وقبل اقامة الدعوى امام المحكمة المختصة.

٢- إن يقدم التظلم في الميعاد المحدد له .

٣- تقديم التظلم الى الجهة المختصة بالنظر به .

٤- انتظار مواعيد البت في التظلم ان لم يبت به قبل المدة المحددة .

---

[١] المادة (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٢] ينظر المادة (٨) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٣] ينظر نص المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٤] ينظر المادة (١٤٥) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ .

٥- إن يقدم التظلم باسم المتظلم الخاص وأن يحتوي على العناصر التي تعين على تحديد القرار محل التظلم وأن يذكر سبب التظلم من القرار ولو بصورة عامة.[١]

وبعد التظلم من قرار فرض العقوبة فان قامت الادارة بالعدول عن قرارها وقبلت التظلم فلا حاجة للطعن امام القضاء اما اذا رفضت الادارة التظلم حقيقة او حكما هنا يطعن امام القضاء وتحرك الرقابة القضائية والتي تعد الضمانة الاكثر فعالية لكفالة حقوق الافراد وحرياتهم وتعمل على اجبار الادارة الى الالتزام بمبدأ المشروعية، وتتولى المحاكم هذه المهمة المتمثلة ببحث مشروعية تصرفات الادارة بناءً على طعن يقدم من صاحب العلاقة اي انها لم تكن رقابة تلقائية ، وهي تختلف عن الرقابة الادارية من ناحية أن انتهاء هذه الرقابة يكون بحكم قضائي يحوز حجية مطلقة في مواجهة الافراد والادارة معا[٢]، وتخضع الرقابة القضائية لنظامين قضائيين هما نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج فالمقصود بنظام القضاء الموحد هو ان القضاء العادي هو المختص للنظر في النزاعات التي تكون احد اطرافها الادارة، في حين ان القضاء المزدوج الذي يتكون من (القضاء العادي والقضاء الاداري) هنا تكون المحاكم الادارية على مختلف انواعها هي صاحبة الاختصاص في نظر المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها[٣]، والعقوبات الادارية حسب طبيعتها القانونية هي قرارات ادارية ومن ثمة فهي تخضع للمبادئ كافة التي تحكم القرارات الادارية والتي تعني بأن القاضي الاداري هو المختص اصلا بالفصل فيما يحصل من منازعات ادارية وذلك لكون القاضي الاداري اكثر فاعلية من القاضي العادي بحكم ما لديه من معرفة وخبرة بأساليب الادارة في تعاملها مع الاشخاص والسبل التي تستعملها في التحايل على النصوص القانونية[٤]، فبواسطة الرقابة القضائية يستطيع القضاء الاداري الرقابة على تصرفات الادارة جميعها سواء كانت هذه التصرفات صادرة ضمن سلطتها المقيدة او سلطتها التقديرية اذ يقوم القضاء بأبطال التصرفات المخالفة لمبدأ المشروعية وخاصة تلك الصادرة ضمن سلطتها المقيدة وذلك لارتباط الاخيرة ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية وكذلك

---

[١] علي الدين زيدان ، الشامل في دعوى الغاء القرار الاداري ، ط١ ، دار علام للاصدارات القانونية ، مصر ، ٢٠١٣ ، ص ١٥-٢٣.

[٢] د. محمد علي جواد ، القضاء الاداري ، توزيع المكتبة القانونية ، بدون سنة نشر ، بغداد ، ص ٧ . وينظر ايضا د. نوفان عقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة ، ط١ ، اصدار ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٧ ، ص ٣١٠ .

[٣] د. محمد الديدامونى محمد عبد العال ، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية – دراسة مقارنة ، دار الفكر القانوني ، طنطا – مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٤١ و٣٤٢ .

[٤] د. احمد كيلان عبد الله و بلال عبد الرحمن محمود خلف ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة – مصر ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٠١ .

يكون للقضاء الاداري دورا بارزا فيما يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة وخاصة اذا اساءت استعمال سلطتها التقديرية في تقدير الجزاء المناسب [١]، وتكون رقابة القضاء الاداري على سلطة الادارة في فرض العقوبات الادارية من خلال ما يأتي :-

- من خلال الشكل : إذ يراقب القضاء الاداري مراعاة الضمانات الشكلية في ايقاع العقوبة كتشكيل اللجان التحقيقية وتسبيب قرار العقوبة .
- من خلال الموضوع : وتتمثل بضرورة التزام الادارة بالتحقيق من وجود المخالفة ومراعاة التناسب بينها وبين العقوبة.[٢]

والتساؤل الذي يثار هنا هو من هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في بالطعون المقدمة ضد قرارات الادارة المتضمنة فرض عقوبات ادارية على المؤسسات التربوية الاهلية ؟

سيتم الاجابة على هذا التساؤل وذلك ببيان موقف المشرع العراقي وبيان الجهة القضائية المختصة وذلك بالمقارنة مع موقف المشرعين المصري والاردني.

فبالنسبة للجهة المختصة بالرقابة على فرض العقوبة على المؤسسات التعليمية الخاصة في مصر هي محاكم مجلس الدولة وذلك بالاستناد الى قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل الذي نص على ان " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الاتية ..... خامسا : الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بإلغاء القرارات الادارية النهائية ..... ثامنا : الطعون التي ترفع من القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص او عيبا في الشكل او مخالفة القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها ...) ، و نص على " تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٠) عدا ما تختص به المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية .... ".[٣] أما الجهة القضائية المختصة بالرقابة على العقوبات التي

---

[١] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .

[٢] سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩ .

[٣] ينظر نص المواد (١٠) و(١٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

تفرض على الكوادر الادارية والتعليمية فهي المحكمة العمالية وذلك حسب قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ المعدل.[١]

وبخصوص المشرع الاردني نجد انه اشار الى ان المحكمة المختصة بالنظر بالطعن المقدم ضد قرار وزير التربية والتعليم المتضمن فرض عقوبات ادارية على المؤسسات التعليمية الخاصة هي محكمة العدل العليا[٢]، علما أن محكمة العدل العليا هي ليست جهة مستقلة عن القضاء العادي وذلك لان النظام القضائي المعتمد في الاردن هو نظام القضاء الموحد وان الاختصاص الذي اسند لمحكمة العدل العليا في المسائل الادارية لم يحقق الازدواج القضائي والسبب في ذلك هو عدم انفصال القضاء الاداري عن القضاء العادي وانما هو اندماج في التنظيم القضائي[٣]، هذا فيما يخص العقوبات التي تفرض على المؤسسات التعليمية الخاصة اما فيما يتعلق بالعقوبات التي تفرض على الكوادر التعليمية والادارية فالجهة القضائية المختصة في النظر في المنازعات الفردية حسب قانون العمل الاردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ المعدل هي محكمة الصلح.[٤]

بعد ان بينا الجهة القضائية المختصة بالرقابة على فرض العقوبة الادارية في كل من التشريع المصري والاردني، لا بد لنا من بيان الجهة القضائية المختصة في التشريع العراقي ، عند الرجوع إلى نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد انه اشار الى ان المحكمة المختصة للنظر في الطعن بالقرارات المتضمنة فرض عقوبات على المؤسسات التربوية الاهلية هي محكمة القضاء الاداري وذلك بالنص على انه " يجوز لمن رفض طلبه الطعن في قرار الرفض امام محكمة القضاء الاداري وفقا للقانون "[٥]، وبالرجوع الى قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩[٦]، نجد انه اشار الى

---

[١] ينظر نص المواد (٧٠) و(٧١) من قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ والمعدلة بموجب القانون رقم (١٨٠) لسنة ٢٠٠٨ .

[٢] ينظر نص المادة (٣٩) من قانون التربية والتعليم الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .

[٣] د. سالم بن راشد العلوي ، القضاء الاداري – دراسة مقارنة ، ط١ ، اصدار ١ ، ج ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٥ . وينظر ايضا د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري – دراسة مقارنة ، ط١ ، اصدار ٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٧ ، ص ١٨ و١٩ .

[٤] ينظر نص المادة (١٣٧) من قانون العمل الاردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ المعدل .

[٥] ينظر نص المواد (٨) و (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

[٦] علما بأنه تم تغيير تسمية (مجلس شورى الدولة) الى (مجلس الدولة) بموجب بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ (حيث نصت المادة (٢) منه على " تسري احكام قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة

اختصاصات محكمة القضاء الاداري والاسباب التي يمكن الاستناد إليها في الطعن بالقرارات الصادرة من الادارة والاجراءات المطلوبة للطعن بهذه القرارات وذلك بالنص على أن " ..... رابعا : تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بنا على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق ضرر بذوي الشأن".[١]

وعند تحليل نص الفقرة السابقة نجد انها جاءت بنص عام فلم تحدد وصفا معينا للقرار الاداري او لمن يصدر هذا القرار سواء كان يصدر لمواجهة موظف أم اي شخص اخر وذلك بذكره عباره (من ذي مصلحة) مما يعني بأن محكمة القضاء الاداري هي صاحبة الاختصاص بالنظر بالطعن في القرارات الادارية الصادرة بفرض اية عقوبة على المؤسسات التعليمية الاهلية من العقوبات الواردة في المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، وليس فقط العقوبات الواردة في البندين (رابعا وخامسا) من هذه المادة وكما ذكر في نص المادة (٢٥) التي خصت بالذكر العقوبات الواردة في البندين السابقين.[٢]

١٩٧٩ وتعديلاته بأستثناء الفقرة (رابعا) من المادة (٦) منه على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (١) من هذا القانون . وتحل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شورى الدولة) اينما وردت في التشريعات "

[١] المادة (٧/رابعا) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

[٢] ينظر نص المواد (٢٣) و (٢٥) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ . اما فيما يتعلق بالأسباب التي يمكن الاستناد اليها في الطعن بالأوامر والقرارات الصادرة من الادارة امام محكمة القضاء الاداري فهي تتمثل بالاتي :-

١-ان يتضمن القرار او الامر مخالفة او خرقا للقانون او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية .

٢-ان يكون القرار او الامر قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله او في الاجراءات او في سببه او في محله .

٣-ان يتضمن القرار او الامر خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية او في تفسيرها او فيه تعسف او اساءة في استعمال السلطة او الانحراف عنها. ينظر المادة (٧/ خامسا) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

اما فيما يتعلق بالإجراءات الواجب الالتزام بها عند الطعن بالقرارات الادارية امام محكمة القضاء الاداري فهي تتمثل بالاتي :-

١-قبل تقديم الطعن امام محكمة القضاء الاداري يجب ان يتم التظلم من القرار او الامر الاداري امام الجهة الادارية المختصة وذلك خلال (٣٠) يوما من تاريخ التبليغ بالقرار او الامر الاداري او اعتباره مبلغا .

نستنتج مما ذكر سابقاً ان هناك اختلاف بين قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وبين نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ فيما يتعلق بالتظلم من ناحية الوجوب والجواز، أذ نجد أن نظام التعليم الاهلي والاجنبي قد أشار الى جواز التظلم وذلك بذكر عبارة (لصاحب الاجازة التظلم ...) واجاز التظلم في عقوبتين فقط وهما (الاغلاق الجزئي والاغلاق الكلي)، في حين نجد أن قانون مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حاليا) جعل التظلم وجوبيا امام الجهة الادارية المختصة وجاءت العبارة عامة اي انه يجب التظلم من القرار الاداري قبل الطعن امام محكمة القضاء الاداري أيا كانت العقوبة التي تضمنها القرار الاداري (لفت نظر، انذار، وضع تحت الاشراف المؤقت، الاغلاق الجزئي، الاغلاق الكلي)، واستنادا للقواعد العامة التي تشير الى انه في حالة تعارض القانون مع ما هو ادنى منه هنا يطبق القانون، وبما ان التظلم الوجوبي وارد بقانون في هذه الحالة يلتزم بما هو وارد في قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ويعد التظلم وجوبي من القرارات الادارية الصادرة من الادارة والمتضمنة عقوبات على المؤسسات التعليمية الاهلية وأيا كانت هذه العقوبة.[١]

هذا فيما يتعلق بالجهة المختصة بالنظر في الطعن بالعقوبة التي تفرض على المؤسسات التعليمية الاهلية، اما اذا كانت العقوبة التي تفرض على الكوادر التعليمية والتربوية من صاحب المؤسسة التعليمية الاهلية فأنه بالاستناد الى قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ فانه يكون للعامل الطعن بقرار فرض العقوبة امام محكمة العمل وعلى النحو الاتي :-

---

٢-على الجهة الادارية المختصة ان تبت بالتظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيله لديها .

٣-عند رفض التظلم او عدم البت به من قبل الجهة الادارية المختصة يقوم المتظلم بتقديم طعنه خلال (٦٠) يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكما .

٤-يتم تسجيل الطلب امام محكمة القضاء الاداري بعد استيفاء الرسم القانوني .

٥-تقوم محكمة القضاء الاداري بالبت في الطعن المقدم اليها ولها ان تقرر رد الطعن او تعديل او الغاء الامر او القرار الاداري المطعون فيه مع الحكم بالتعويض اذا كان له مقتضى .

٦-يكون قرار المحكمة الخاص بالبت بالطعن المقدم اليها قابلا للطعن فيه تمييزا امام المحكمة الادارية العليا خلال (٣٠) يوما من تاريخ التبليغ بالقرار او اعتباره مبلغا .

٧-يكون قرار محكمة القضاء الاداري غير المطعون فيه وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة الطعن ملزما وباتا. ينظر المادة (٧/ سابعا وثامنا) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

[١] ينظر منشورات مجلس النواب العراقي ، دليل الصياغة التشريعية ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٢٢.

١- أيا كانت العقوبة المفروضة على العامل باستثناء عقوبة الفصل من العمل يكون الطعن امام محكمة العمل المختصة خلال (١٥) يوما من تاريخ تبليغه بقرار فرض العقوبة ويعتبر قرار المحكمة في هذا الشأن باتا .

٢- اما اذا كانت العقوبة المفروضة عقوبة الفصل من العمل هنا يطعن بالقرار امام محكمة العمل المختصة خلال (٣٠) يوما من تاريخ تبلغ العامل بقرار الفصل من العمل ، ويكون قرار محكمة العمل خاضعا للطعن تمييزا امام محكمة التمييز الاتحادية خلال (٣٠) يوما من تاريخ تبلغه.[١]

الفرع الثاني
نطاق الرقابة القضائية

حق التقاضي حق منصوص عليه في اغلب دساتير دول العالم بوصفه حق مضمون لافراد المجتمع كافة ، ومنها ما يتعلق في مجال العقوبات الادارية أذ يحق للأشخاص الطعن بالعقوبات الادارية المفروضة عليهم من الادارة امام القضاء وذلك من اجل تدارك الاخطاء التي قد تقع فيها اللجان التحقيقية او جهة الادارة عند ممارستها لسلطتها في التأديب، فعند صدور القرار الاداري وفيه ضرر على من صدر ضده هنا يمكن الطعن فيه امام القضاء لما يتمتع به من حياد ونزاهة[٢]، وأن رقابة القضاء الاداري على مشروعية اعمال الادارة يتوقف على طبيعة السلطة التي تتمتع بها الادارة فيما اذا كانت سلطة مقيدة ام سلطة تقديرية، فإذا كانت الادارة ذات سلطة مقيدة هنا تلتزم بما فرض عليها المشرع من دون الخروج عنه وعدم التزامها يعرض قرارها للإلغاء من القضاء اما اذا كانت الادارة تتمتع بسلطة تقديرية هنا تكون رقابة القضاء رقابة ملائمة اي مدى ملائمة العقوبة المفروضة مع المخالفة المرتكبة.[٣] واستنادا لما تقدم سنبين مدى رقابة القضاء الاداري على وجود المخالفة الموجبة للعقوبة الادارية اولا ورقابة القضاء الاداري على مشروعية العقوبة الادارية وملائمتها ثانيا.

---

[١] ينظر نص المادة (١٤٥/ اولا وثانيا) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ .

[٢] حيدر نجيب احمد ، مصدر سابق ، ص ١٣.

[٣] ثامر محمد رخيص حسين ، العقوبة الانضباطية واثرها في الحد من المخالفة الانضباطية في الجامعات العراقية (دراسة تطبيقية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ ، ص ١٨٦ و ١٨٧ .

أولاً: الرقابة القضائية على وجود المخالفة الموجبة للعقوبة الادارية

من المألوف ان الادارة كثيرا ما تصدر قرارات ادارية تشوبها العيوب اقلها فقدان عنصر التجرد والحياد وذلك بحكم ممارستها للشؤون الحياتية اليومية والاحتكاك والاختلاط المباشر بالجمهور، وان الادارة بحكم وظيفتها تتمتع بقدر كبير من الامتيازات التي تعد خطيرة والتي يؤدي استعمالها الى تهديد حقوق الافراد وحرياتهم وقد تلجا الادارة احيانا الى استعمال هذه الامتيازات لمحاباة بعضهم[١]، ومن هذه الامتيازات حق الادارة في فرض عقوبات ادارية على الاشخاص في حالة مخالفتهم للقوانين والانظمة و تكمن رقابة القضاء الاداري في هذه الحالة على وجود المخالفة الموجبة للعقوبة الادارية بالتأكد من ان الوقائع المنسوبة للشخص تشكل مخالفة ادارية يعاقب عليها القانون وان هذا الشخص قد ارتكبها بالفعل[٢]، مع الاشارة هنا بأن اغلب التشريعات لم تعرف المخالفة الادارية التي تستوجب العقوبة ومنها القانون العراقي والمصري والاردني في حين نجد ان القانون الاداري الجنائي السويسري قد عرف المخالفة الادارية بأنها " مخالفات لأوامر الادارة يعاقب عليها القانون بجزاءات تحددها الادارة نفسها ".[٣]

ويعد وقوع المخالفة من الشخص هو السبب الذي تستند عليه الادارة في فرض العقوبة الادارية ومن ثمة فان القضاء يراقب مدى وجود الحالة القانونية والواقعية التي دفعت الادارة الى اتخاذ القرار فضلاً عن بحث مدى صحة التكييف القانوني للوقائع التي استند عليها قرار الادارة ومن ثمة يشترط في هذا السبب ان يكون موجودا وقائما حتى اتخاذ قرار العقوبة وان يكون هذا السبب مشروعا[٤]،إذ أن الادارة كسلطة تخضع للقانون وتلتزم به في كل تصرفاتها واعمالها فالإدارة لا تتمتع بسلطة مطلقة عند مباشرتها لوظيفتها بل هي مقيدة بالعمل وفق ضوابط معينة وحدود موجودة وقائمة كالتزامها بقواعد الاختصاص والشكل والاجراءات والتزامها بمشروعية المحل ومع هذا التقييد وذاك تلتزم الادارة عند قيامها بإصدار القرارات ان تكون مستندة إلى سبب يبرر تلك القرارات[٥]، ومن ثمة يترتب على مخالفة الادارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي الذي خالفت به القانون وهذا البطلان يتفاوت في اثاره وجسامته وفقا لدرجة المخالفة غير ان

---

[١] فهد عبد الكريم ابو العثم ، مصدر سابق، ص ١٤٧ .

[٢] د. صلاح احمد السيد جودة ، مصدر سابق ، ص ١٣٦ .

[٣] عن سورية ديش ، الجزاءات في قانون العقوبات الاداري ، مصدر سابق ، ص ٤٤.

[٤] د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٢٧٣ و٢٧٤ .

[٥] د. عمار بو ضياف ، مصدر سابق ، ص ٣٢١ .

المسلم به بأن البطلان يجب ان يكون عن طريق سلطة يمنحها القانون النظر في ذلك لان الاصل هو مشروعية اعمال الادارة وهذه السلطة هي السلطة القضائية.[١]

ثانياً : الرقابة القضائية على مشروعية العقوبة الادارية وملائمتها

إن مبدأ مشروعية العقوبة الادارية يعني اليوم اصلا من اصول النظام التأديبي والذي يقصد به بأن الادارة يجب عند فرضها للعقوبة الادارية على المخالف ان تلتزم بالعقوبات الواردة في القانون والا تفرض عقوبة غير ما ورد من عقوبات على سبيل الحصر وهو ما يجد اساسه في قاعدة (لا عقوبة الا بنص)، وعلى الرغم من التزام الادارة بفرض العقوبة الواردة في القانون إلا أن لها السلطة التقديرية في فرض العقوبة المناسبة بما يتناسب مع المخالفة المرتكبة[٢]، وان للقضاء الاداري رقابة على هذه السلطة حيث يؤدي القاضي الاداري عملاً بارزا في حماية حقوق ومصالح الاشخاص من تعسف الادارة اذا ما اساءت استخدام سلطتها التقديرية في تقدير الجزاء المناسب ويعد موضوع تحديد الادارة للعقوبة المناسبة الارضية الخصبة لأعمال سلطتها التقديرية ومن ثمة لا بد من فرض رقابة القاضي الاداري على هذه السلطة[٣]، وعرفت العقوبة الادارية بالاستناد الى الدور الردعي لها بأنها " إجراء عقابي يصدر عن الإدارة تطبيقا لنص قانوني أو لائحي ، دون تدخل من السلطة القضائية، وهذا الإجراء يصدر في شكل قرار إداري فردي يعاقب المخالف لالتزام قانوني "[٤]، وعرفت ايضا بأنها " تصرف عقابي يتم اتخاذه داخل نظام قانوني عام او خاص بهدف المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه ".[٥] علما بأنه يوجد معنيين لمشروعية العقوبة الادارية الاول معنى ضيق وهو أن تلتزم الادارة بفرض العقوبات الواردة في القانون على سبيل الحصر فلا يجوز لها فرض اي عقوبة غير العقوبات المذكورة سواء كانت خفيفة ام شديدة، اما المعنى الواسع هو التحقق من مطابقة القرار التأديبي للقواعد

---

[١] د. عمر محمد الشوبكي ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

[٢] د. حنان محمد القيسي ، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة – مصر ، ٢٠١٧ ، ص ٧١ و٧٢ .

[٣] نسيغة فيصل ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .

[٤] سورية ديش ، الجزاءات في قانون العقوبات الاداري ، مصدر سابق ، ص ٤٥.

[٥] ايمان حايف محمد ، النظام الانضباطي لأساتذة الجامعات الاهلية في العراق ، ط١ ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٩ ، ص ١٧٧ .

القانونية بمعناها الشامل اي الالتزام بمبدأ سيادة القانون وسمو المبادئ المستقرة بضمير الجماعة الانسانية والعدالة العليا.[١]

والسؤال الذي يثار هنا هو متى يكون قرار فرض العقوبة الادارية غير مشروع قانونا ؟

وفقا للقضاء الاداري يعد القرار الاداري غير مشروع اذا شابه عيب أو اكثر من العيوب الاتية وهي (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، الانحراف في السلطة او عيب مخالفة القانون، عيب السبب)[٢]، ولذلك يوجد هناك مجموعة من المبادئ التي يجب ان تلتزم فيها الادارة عند فرضها لعقوبة ادارية معينة وهذه المبادئ هي :-

١- اعمال القاعدة التأديبية بصورة سليمة وعدم تفسيرها او تطبيقها بصورة خاطئة، وهذا يقتضي من السلطة المختصة مراعاة مبدأ شخصية العقوبة وعدم رجعية العقوبة الادارية من ناحية الاصل او استعمال القياس او الازدواج في فرض العقوبة .
٢- الالتزام بتطبيق مبدأ لا عقوبة من دون مخالفة (خطأ) إذ أن الخطأ هو مدار العقوبة .
٣- يجب ان يكون قرار فرض العقوبة مسببا ، إذ يجب على الادارة ان تفصح عن سبب القرار الذي اتخذته وان لا تستتر وراء عبارات مبهمة غير محددة مثل استعمال عبارة مقتضيات الصالح العام او استجابة لدواعي المصلحة العامة وغيرها من العبارات .
٤- يجب ان تفرض العقوبة الادارية من الجهة المختصة قانونا .
٥- إن يكون الجزاء المفروض ممكنا قانونا اي الا يكون بمعزل عن المركز القانوني الذاتي لمرتكب المخالفة والا كان الاجراء بفرض العقوبة الادارية عشوائيا .
٦- الالتزام بعدم ايراد عبارات جارحة في القرار المتضمن فرض العقوبة الادارية.[٣]

وعليه فإذا قامت الادارة بمخالفة ما ذكر سابقاً في اصدار القرار الاداري المتضمن فرض عقوبة ادارية على شخص ما فان قرارها معرض للإلغاء من قبل القضاء الاداري .

وعند اطلاعنا على الاعمامات الصادرة من وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي لوحظ وجود اعمام تضمن فرض عقوبة الغرامة على المدارس الاهلية التي حققت نسب نجاح متدنية وذلك بالنص على (..... ولغرض الحفاظ على المستوى العلمي

---

[١] د. عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، بدون سنة نشر ، ص ٢٤٩ و ٢٥٧ .

[٢] د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الاداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٨٩ .

[٣] د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٨ – ٢٦٢.

لأبنائنا الطلبة والتلاميذ وحث ادارات تلك المدارس على تحسين ادائها والارتقاء به من خلال متابعة الملاكات التدريسية والتعليمية والدارسين وسير التدريسيات فيها، وتأمين المستلزمات الضرورية لنجاح العملية التربوية تقرر ما يلي : ١- تضاعف اجور تجديد الاجازة كغرامة للمدارس التي حققت نسبة نجاح ٣٠% فما دون للصفوف المنتهية للعام الدراسي ٢٠١٨/ ٢٠١٩ . ٢- تبقى نفس الاجور المضاعفة عند التجديد في حال تحقيقها نسبة نجاح ٤٠% فما دون للعام الدراسي ٢٠١٩/٢٠٢٠ مع انذارها بالغلق للسنة اللاحقة اذا حققت نسبة نجاح اقل من ٥٠ % . ٣- تغلق اذا حققت نسبة نجاح اقل من ٥٠ % للعام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١ . ٤- يتم العمل بهذا التوجيه لجميع السنوات اللاحقة مالم يرد توجيه بغير ذلك .....).[١]

والسؤال الذي يثار هنا ما مدى مشروعية فرض الغرامة على المدارس الاهلية ومن المعروف ان الغرامة هي عقوبة ؟ وهل يجوز الطعن بهذه العقوبة امام القضاء الاداري ؟

عند الرجوع إلى نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ نجد أنه أشار إلى العقوبات التي يجوز فرضها على المؤسسات التعليمية الاهلية وهذه العقوبات هي (لفت النظر، الانذار، الوضع تحت الاشراف المؤقت، الاغلاق الجزئي، الاغلاق الكلي)[٢]، إذ لم نجد ان من بين هذه العقوبات (عقوبة الغرامة) ومن ثمة بالاستناد الى مبدأ مشروعية العقوبة الادارية وضرورة ان تكون العقوبة المفروضة من بين العقوبات التي نص عليها القانون وان تكون ضمن اجراءات معينة يرى الباحث بعدم مشروعية (الغرامة) الواردة في الاعمام السابق ومن ثمة يمكن الطعن فيها امام محكمة القضاء الاداري بعدها المحكمة المختصة .

---

[١] ينظر الاعمام ذي العدد (١١٥٦٤ في ٢٠١٩/٧/٢٤) الصادر من وزارة التربية / المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي / مديرية التعليم الاهلي .

[٢] ينظر نص المادة (٢٣) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

الخاتمة

الخاتمة

نتيجة لدراستنا لموضوع (التنظيم القانوني للرقابة الادارية على التعليم التربوي الاهلي – دراسة مقارنه)، وبعد عرض الافكار و مقارنتها وتحليلها اذ توصلنا الى نتائج تبين مدى فاعلية رقابة الادارة على التعليم التربوي الاهلي والمخرجات الناتجة عنه ، وبالاستناد الى هذه النتائج صيغت مجموعة من المقترحات التي نأمل ان تؤخذ بعين الاعتبار.

فأما النتائج فتتمثل بـ:

١- إن التعليم الاهلي في العراق لم يكن حديث العهد بل أن المدارس العراقية الاولى كانت تنشأ من الميسورين من التجار أو الامراء إلا أن ظهوره وانتشاره بصورة كبيرة جدا لم يكن من لا شيء بل كانت هناك مبررات دفعت الدول الى اقراره وتشجيع انتشاره ومن هذه المبررات مبررات تعليمية.

٢- لم يُعرف ألتعليم التربوي الاهلي لا في "قانون وزارة التربية النافذ رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ ولا في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ ولا في التعليمات الملحقة به"، خلاف المشرعين المصري والاردني .

٣- اعطى المشرع العراقي صلاحية الموافقة ومنح اجازة أنشاء مؤسسه تعليم اهليه لوزارة التربيه وفق شروط معينة لم يكن من بينها مدى الحاجة لمثل هذا النوع من التعليم ولا الى مدى ملائمة الموافقة مع التخطيط العام للتعليم وكذلك لم يشترط موافقة بلدية موقع العقار المخصص لبناء مؤسسة تعليم اهلية ولم يشترط ايضا بيان مصدر الاموال التي تمول انشاء مثل هذا النوع من التعليم خلاف المشرعين المصري والاردني.

٤- اشترط نظام التعليم الاهلي أن يكون احد المؤسسين لديه خدمة تربوية لا تقل عن (٥) سنوات ولم يبين هل هذا المؤسس متقاعد أم موظف مستمر بالخدمة ، وهذا يعني بأنه يمكن للموظف أن يؤسس مؤسسة تربوية أهلية .

٥- لقد نص الدستور العراقي صراحة على عد التعليم الاهلي مكفول، وهذا ما سار علية الدستور المصري خلاف الدستور الاردني الذي لم ينص على ذلك صراحة وانما اشار اليه بصورة ضمنية وهذا يعني بان التعليم الاهلي ذو اساس دستوري .

٦- لم ينص المشرع العراقي صراحة على اعتبار المؤسسات التربوية الاهلية مؤسسات خاصة ذات نفع عام ام مؤسسات عامة ، و بالاستناد الى ما يميز ألمؤسسات العامة عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام نجد ان بعض المؤسسات التربوية الاهلية مؤسسات خاصة ذات نفع عام ، في حين نجد البعض الاخر لا يمكن عدها مؤسسات خاصة ذات نفع

عام وخاصة تلك التي انشئت من قبل اشخاص معنوية عامة مثل النقابات والجمعيات العلمية.

٧- لم يمنح "قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ و نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به" اي صلاحيات للمديريات العامة للتربية تجاه هذا النوع من التعليم ، وانما هي فقط كحلقة وصل بين مؤسسة التعليم الاهلي والوزارة، كذلك لم يمنح القانون اي سلطات او صلاحيات للمحافظ تجاه المؤسسات التربوية الاهلية داخل المحافظة وهذا ما سار عليه المشرع الاردني وخلاف المشرع المصري.

٨- ان الرقابة التي تمارسها المديريات العامة للتربية على هذا النوع من التعليم رقابة ضعيفة وذلك لعدم وجدود اي صلاحيات لديها تجاه مؤسسات التعليم الاهلي ، إذ ان كل اجراء يتخذ منها لا يكون نافذا الا بعد مصادقته والموافقة عليه من "المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي في وزارة التربية" خلاف ما موجود في مصر إذ يوجد رقابة فاعلة لهذه المديريات.

٩- لقد اشار" نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" الى الجزاءات التي تفرض على مؤسسة التعليم الاهلي ولم يبين العقوبات التي يمكن فرضها على الكوادر الادارية والتعليمية وترك ذلك لقانون العمل بوصفه العقد المبرم بين هذه الكوادر والمؤسسات التربوية الاهلية يخضع لقانون العمل .

١٠-هناك اختلاف في تطبيق" نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" اذ اشار في المادة (١٩) الى ان " يكون لكل مؤسسة تعليمية اهلية مجلس ادارة وهيئة ادارية وهيئة تعليمية ....." إذ نجد أن هذا الامر مطبق في المدارس الاهلية فقط من دون رياض الاطفال ومعاهد التقوية و لم تشر التعليمات الخاصة بمنح اجازة التأسيس لهاتين المؤسستين الى ضرورة وجود ما مطلوب في المادة (١٩) من النظام اعلاه وقد يرى بعضهم بأن هذا الامر متعلق في المدارس الاهلية من دون رياض الاطفال ومعاهد التقوية الا ان المادة (١٩) المذكورة اعلاه ذكرت عبارة (مؤسسة تعليمية اهلية) ولم تذكر مدرسة اهلية هذا من جانب ومن جانب اخر نجد ان النظام اشار في المادة (٢٢/اولا) " يعين مدير المؤسسة التعليمية الاهلية ويعفى بموافقة المدير العام للتعليم العام والاهلي والاجنبي ....." أي أنه بعد توفر الشروط في المدير يصدر قرار بتعينه من المديرية العامة للتعليم الاهلي والاجنبي وفقا لما اشار اليه النظام اعلاه فهذا الامر مطبق في المدارس الاهلية ومعاهد التقوية من دون رياض الاطفال الاهلية فلم تشر إليه تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح اجازة تأسيس رياض الاطفال الاهلية .

١١-بخصوص الكوادر التعليمية والادارية وضرورة توفر الشروط المطلوبة فيهم نجد ان تعليمات المدارس الاهلية فقط هي التي اشارت الى انه بعد التأكد من توفر الشروط يصدر امر اداري بتعيينهم في المدارس الاهلية من "المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي " ولا يوجد ما يشبه هذا الامر لا في تعليمات منح اجازة التأسيس لرياض الاطفال الاهلية ولا في تعليمات المعاهد الاهلية . فما ذكر سابقاً من ملاحظات يجعل رقابة الادارة ضعيفة وازدواجية في تطبيق التعليمات بين المؤسسات التربوية الاهلية، لا سيما وان كل مؤسسة تربوية اهليه لها تأثر على المستوى التعليمي المقدم الى ابناء المجتمع ابتداء من رياض الاطفال ومعاهد التقوية وانتهاءً بالمدارس.

١٢- بخصوص الكوادر العاملة في التعليم الاهلي لم ينص المشرع العراقي على اخضاعهم الى فتره تجربة واختبار كفاءتهم العلمية قبل التعاقد معهم بصورة نهائية خلاف ما موجود في مصر. ولا يوجد صلاحية للمديريات العامة التي يقع هذا النوع من التعليم ضمن نطاقها الجغرافي حق الاعتراض على شخص تعاقد معه ولم تتوفر فيه الشروط المطلوبة ، خاصة وان نظام التعليم الاهلي والاجنبي اشترط فيهم نفس ما مطلوب في العاملين في مؤسسات التربية ألحكومية .

١٣-لا يحق لوزارة التربية أو لأي جهة اخرى الحق في الرقابة على الجوانب المالية للمؤسسات التربوية الاهلية خلاف المشرعين المصري والاردني، إذ لا يحق لها أن تصدر امر الى هذه المؤسسات وتلزمها بأخذ اجر معين من الطلبة كمقابل ما يحصلون عليه من تعليم ولا يمكن لها ايضا التدخل في مقدار الاجور التي تدفع للكوادر الادارية والتعليمية وجعلها مساوية للرواتب التي يتقاضاها اقرانهم بالمؤسسات التربوية الحكومية او على الاقل تحديد حد ادنى لهذه الاجور .

١٤-إن نظام التعليم الاهلي والاجنبي النافذ قد اجاز التظلم من بعض الجزاءات الواردة في "نظام التعليم الاهلي والاجنبي" وليس جميعها خلاف "قانون مجلس الدولة النافذ" اذ جعل الطعن امام محكمة القضاء الاداري مشروط بالتظلم اي انه جعل التظلم وجوبيا قبل الطعن امام محكمة القضاء الاداري وأن يكون التظلم من كل العقوبات وليس بعضها من دون الاخر .

واما المقترحات فهي :

١- يجب أن يكون تطوير التعليم والارتقاء به هو الغاية من دعم التعليم الاهلي وتشجيع انتشاره وان لا تكون المصالح الشخصية هي الدافع الرئيس لدعم هذا التعليم كون التعليم هو الاساس الذي تبنى عليه البلدان .

٢- ضرورة بيان المقصود بالتعليم التربوي الاهلي بنص مستقل في نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .

٣- اعطاء صلاحيات فعلية للمديريات العامة للتربية تجاه التعليم الاهلي وذلك من اجل فاعلية الرقابة لهذه المديريات ، مع اضافة شروط واجب توفرها لمنح اجازة تأسيس مؤسسات تربوية اهلية، ويكون ذلك بتعديل نص المادة (٨ / اولا وثانيا) من "نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ " لتصبح بالصورة الاتية " اولا : يقدم طلب منح اجازة تأسيس المُؤسسة التَعليميه الاهليِه الى مدير العام للتربيه في المحافظِة مرفقة به ألوثائق لتثبت الامور الاتية :

١- اسم المؤسسة التعليمية الاهلية ومقرها وغاياتها .

٢- الموارد المالية لتوفير مستلزمات فتح المؤسسة التعليمية الاهلية وبيان ما يثبت مصادر هذه الموارد .

٣- موافقة قسم التخطيط في المديِرية العامة للتربية .

٤- موافقة بلدية موقع العقار المراد انشاء المؤسسة التعليمية الاهلية عليه .

٥- نوع المدرسة وما اذا كانت صباحية أو مسائية للبنين أو البنات أو مختلطة والمستوى الدراسي لها .

٦- عقد الايجار أو المساطحة أو سند الملكيه لبناية مؤسسة التعليم الاهلي.

ثانيا : تتولى مديرية التربية مهمة ألتاكد من توافر ألشروط المطلوبه لمنح الاجازة والكشف على البناية لمعرفة مدى صلاحيتها للاستعمالات التربوية وتوفر الشروط الصحية فيها وصلاحية مكانها لأداء الرسالة التربوية وترفع تقرير بذلك للمحافظ الذي بدوره يرفع هذا التقرير مع التوصية بفتح مؤسسه التعليم الاهلي من عدمه الى وزير التربية للبت في الطلب .

ثالثا- يبت وزير التربية في الطلب خلال (٣٠) ثلاثين يوم من تسجيل هذا الطلب في مكتبه، وعدم البت يعد رفضاً للطلب.

رابعا- يجوز لمن رفض طلبه الطعن في قرار الرفض امام محكمة القضاء الاداري وفقا للقانون".

٤- عدم حصر الرقابة على التعليم التربوي الاهلي بجهة واحدة بل ضرورة توزيع هذه الرقابة بين "المديريات العامة للتربية في المحافظة والمَحافظ والمدْيرية العامه للتعليم العام والاهلِي والاجنَبي ووزير التربية".

٥- يجب توحيد تعليمات فتح المدارس ورياض الاطفال والمعاهد الاهلية مع "نِظام التعْلِيم الاهَلي والاجنَبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" وعدم مخالفته .

٦- تفعيل رقابة المديريات العامة للتربية على العاملين في التعليم الاهلي والتأكد من توفر شروط العمل فيهم ، وضرورة اخضاعهم لفترة تجربة للتأكد من صلاحيتهم واعطاء الحق لمديريات التربية في المحافظة بالاعتراض على مباشرة اي شخص بالعمل في مؤسسة التعليم الاهلي الذي لم يحقق شروط العمل ، وذلك للتأكد من توفر الكفاءة والقدرة على الارتقاء بالتعليم .

٧- اضافة مادة في "نِظام التعَليم الاهَلي والاجنَبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" تتضمن عدم مُباشرة اي شخص في مُؤسسات التعليم الاهلي إلا بعد اصدار امر اداري من المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي بتعينه وذلك للتأكد من توفر الشروط المطلوبة فيهم .

٨- الغاء نص المادة (٢١) من نظام التعليم الاهلي والاجنبي واستبدالها بالنص الاتي " ان يكون الكادر الاداري والتعليمي من غير المتعينين والمتقاعدين حصرا وعدم السماح للموظفين بالعِمل في المُؤسساتِ التعليمِيه الاهلية الا في حالة ندرة الاختصاص وان يكون ذلك بموافقة دوائرهم وبنسبة لا تتجاوز ٢٥% من عدد الكادر الاداري او التعليمي".

٩- فيما يتعلق بالعقوبات التي يمكن فرضها على الكادر الاداري والتعليمي نقترح اضافة مادة الى نظام التعليم الاهلي والاجنبي تلزم مُؤسسة التعلِيم الاهلي بذكر هذه العقوبات وكيفية فرضها والجهة التي تفرضها وان يكون ذلك وفق قانون العمل ، ونقترح أن يكون نص المادة بالصورة الاتية " تلتزم المؤسسات التعليمية الاهلية بوضع لائحة بالعقوبات إلتي يمكن فرضها على العاملين فيها، على أن تتضمن هذه اللائحة المخالفات والعقوبات المقررة واجراءات فرضها، والجهة المختصة بفرض هذا الجزاء على أن يكون ذلك وفق قانون العمل، ويشترط أن يكون القرار الصادر بفرض العقوبة مسببا".

١٠-ضرورة اضافة مادة "لنظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" يبين التزامات العاملين في المؤسسات التعليمية الاهلية التي تكون ذات علاقة بالعمل التربوي فضلاً عن الواجبات التي ينص عليها قانون العمل ونقترح أن يكون نص المادة بالصورة الاتية "يلتزم العاملين في المؤسسات التعليمية الاهلية بالواجبات الوظيفية التي يلتزم بها اقرانهم في المؤسسات الحكومية فضلاً عن الواجبات المنصوص عليها في قانون العمل ".

١١- تفعيل رقابه "وزارة التربية" على التعليم الاهلي من الناحية المالية وذلك بتعديل نَص المادِة (٢٧) "من نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" ، وتكون كالاتي "تتولى المديرية العامة للتعليم العام والاهلي والاجنبي الاشراف المالي على المؤسسات التعليمية الاهلية، على أن تتولى مديريات التربية في المحافظة الاشراف الاداري والتربوي عليها، ولمديريات التربية تشكيل لجان فنية متخصصة للاطلاع على سير عملية التعليمي في هذه المؤسسات وأبنيتها وسجلاتها "

١٢- تعديل المادة (٢٥) من "نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣" وجعل ألتَظلم وجوبيا من العقوبات المفروضة على التعليم الاهلي جميعها وليس جوازه لبعضها من دون الاخر، ليتلاءم النص مع "قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل" ويكون النص كالاتي " على صاحب الاجازة التظلم من القرارات المنْصوص علْيها في الماده (٢٣) مِن هذا ألنظام وفقا للإجراءات المنصوصِ عليها في البنْدين (الثالِث) و (الرابع) من الماده (٨) من هذا ألنظام " .

وبعد اتمام هذه الدراسة لا ادعي الكمال فيها إذ ان دراستي هذه ما هي إلا محاولة ومساهمة بسيطة يمكن إضافتها الى ما سبقونا من اساتذتنا وزملائنا في هذا المجال، واضع عملي المتواضع هذا بين ايديهم طالبا الرفق عند وجود النقص، فإذا اخطأت فهذا مني واذا اصبت فهذا من عند الله سبحانه وتعالى والمتابعة والتقييم المستمر من الاستاذة المشرفة صاحبة الفضل من بعد الله في اتمام عملي هذا .

واخيراً نأمل ان نكون قد وفقنا في الاحاطة بموضوع الرسالة والحمد لله رب العالمين

قائمة المصادر

المصادر

القران الكريم

اولا : المعاجم

١- المعلم بطرس البستاني ، محيط المحيط ، مؤسسة جواد للطباعة ، بيروت ، ١٩٧٧ ، باب الخاء.

٢- المعجم العربي الاساسي ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، باب الخاء.

٣- ابن منضور ، لسان العرب ، دار المعارف .

٤- د. فاروق عبدة فلية و د. احمد عبد الفتاح الزكي ، معجم ومصطلحات التربية لفظا واصطلاحا ، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر ، الاسكندرية – مصر ، ٢٠٠٤.

٥- محمد ابي بن بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣.

٦- معجم اللغة العربية المعاصر منشور على الموقع الالكتروني https://www.almaany.com/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/١٤ الساعة ٧:٢٦ م.

ثانيا : الكتب

١- د. احمد جودة ، تاريخ التربية والتعليم في العراق واثره في الجانب السياسي من(سنة ١٥٣٤ –٢٠١١) ،ط١، شركة نورس بغداد للطباعة ، العراق ، ٢٠١٢.

٢- ايف برينسايك بريماس ، التفتيش الاداري – دراسة في ضمانات التفتيش وفقا للتعديل الرابع للدستور الامريكي ، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٧.

٣- د. ابراهيم عطا الله العوران ، الاشراف التربوي ومشكلاته – دراسة ميدانية تقويمية ، ط١ ، دار يافا العلمية لنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠.

٤- امين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ١٩٩٦ .

٥- احمد اسماعيل حجي ، الادارة التعليمية المدرسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٠.

٦- د. ايمن رمضان الزيني ، العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠٠٣.

٧- د. احمد سلامة بدر ، التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية ، ط٢ ، مكتبة دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠١٠.

٨- د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسى ، الاثر الرجعي في القضاءين الاداري والدستوري – دراسة مقارنة بين القانون والشريعة الاسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠١١.

٩- د. احمد كيلان عبد الله و بلال عبد الرحمن محمود خلف ، سياسة استبدال السياسة الجنائية للعقوبة – دراسة مقارنة ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة – مصر ، ٢٠٢٠ .

١٠-ايمان حايف محمد ، النظام الانضباطي لأساتذة الجامعات الاهلية في العراق ، ط١ ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٩ .

١١-العراق في التاريخ ، بدون اسم المؤلف ،بدون رقم الطبعة ، بغداد ، ١٩٨٣.

١٢-باسم الحميري ، الادارة – الوظائف والممارسة ، ط ١ ، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن ، ٢٠١٥.

١٣-جهاد سعد وسارة مصطفى صفا واخرون ، نحن والتربية المدرسية ، ط١ ، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية – العتبة العباسية المقدسة ، العراق ، ٢٠١٩.

١٤- د. جابر فهمي عمران ، المسؤلية القانونية للمعلم – دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة، مصر ، ٢٠١٥ .

١٥- د. جليل حسن بشات الساعدي ، مسؤولية المعلم المدنية – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ .

١٦-جاسم خريبط خلف ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٧ .

١٧-د. حامد الشريف ، مبادئ الفتاوى الادارية ، الجزء الاول ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١.

١٨-د. حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية – دراسة تحليلية وتطبيقية ، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٠.

١٩-د. حسن حسين البيلاوي واخرون ، الجودة الشاملة في التعليم بين مؤشرات التمييز ومعايير الاعتماد – الاسس والتطبيقات ، دار السيرة ، بدون سنة نشر.

٢٠-د. حنان محمد القيسي ، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة – مصر ، ٢٠١٧.

٢١–د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الاداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٦ .

٢٢–خالد بن محمد الشهري ، تجديد الاشراف التربوي ، مكتبة الملك فهد ، ١٤٣٥ هـ.

٢٣–خالد اسماعيل غنيم ، مشكلات تربوية معاصرة ، ط١ ، مركز الكتاب الاكاديمي ، عمان ، ٢٠٠٦.

٢٤–د. خالد الزعبي ، القانون الاداري ، ط٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ١٩٩٨.

٢٥–د. خالد طوفان واخرون ، الاستراتيجية الوطنية للتعليم في الاردن ، طبعت بإسهام مؤسسة دعم مشروع تطوير التعليم في الاردن ، ٢٠٠٦ .

٢٦–خالد المير و ادريس قاسمي ، التشريع الاداري والتسيير التربوي ، نشر وتوزيع دار الاعتصام ، الدار البيضاء – المغرب ، ٢٠٠٨ .

٢٧–د. رجب محمد السيد الكحلاوي ، حدود الرقابة الادارية على الجمعيات والمؤسسات الاهلية –دراسة في ضوء القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٣ واحكام القضاء الاداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٦.

٢٨–روبرت ج. مارزانو و وجون ل . بروان ، دليل المعلم لكتاب التدريس فن وعلم ، مكتبة التربية العربي لدول الخليج ، الرياض – المملكة العربية السعودية ، ٢٠١٦.

٢٩–د. رائد حمدان المالكي ، الحكومات المحلية – دراسة لمبادئ نظام الحكم المحلي وتطبيقاته في بعض الدول (بريطانيا ، فرنسا ، مصر) بالمقارنة مع العراق ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٩.

٣٠–د. رافد الحريري و د محمود اسامة جلال ود محمد عبد الرزاق ابراهيم ، الادارة والتخطيط التربوي ، ط ١ ، دار الفكر ، ٢٠٠٧ .

٣١–رشا محمد جعفر الهاشمي ، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها – دراسة مقارنة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠.

٣٢–زاهد محمد ديري ، الرقابة الادارية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١١.

٣٣-سليم بطرس ، أساليب اتخاذ القرارات الادارية الفعالة ، ط١، دار الراية للنشر والتوزيع ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩.

٣٤-سردار كاكه امين ناكو ، الرقابة والتفتيش الاداري – دراسة مقارنة ،ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٦.

٣٥- سامي جمال الدين ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣.

٣٦-د. سالم بن راشد العلوي ، القضاء الاداري – دراسة مقارنة ، ط١ ، اصدار ١ ، ج ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٩ .

٣٧-شريف احمد الطباخ ، التحقيق الاداري والدعوى التأديبية والدفوع فيها في ضوء القضاء والفقه ، بدون طبعة ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع .

٣٨-د. صلاح احمد السيد جودة ، اصول الرقابة في النظم المعاصرة والشريعة الاسلامية – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠١٢.

٣٩-د. صالح عبد الزهرة الحسون ، احكام التفتيش واثاره في القانون العراقي – دراسة مقارنة ، ط١، بغداد ، ١٩٧٩.

٤٠-د. صعب ناجي عبود ، المرشد العملي في اجراءات التحقيق الاداري وضماناته ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ .

٤١-د. صالح علوان ناصر النائلي ، اثر قيد التحقيق الاداري في الدعوى الجزائية ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٢٠ .

٤٢-د. صالح زيد قصيله ، ضمانات الحماية الجنائية الدولية لحقوق الانسان ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، ٢٠٠٩.

٤٣-د. طارق عبد الحميد البدري ، اساسيات الادارة التعليمية ومفاهيمها ، ط٢، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٥.

٤٤-د. طارق سلطان ، سلطة الادارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الادارية وضوابطها – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠.

٤٥-د. علي محمد بدير و د مهدي ياسين السلامي ود عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة، بدون سنة طبع.

٤٦-د. عبد الله اسماعيل البستاني ، مذكرات اولية في القانون الاداري ، مطبعة الرابطة ، بغداد ، ١٩٥٠.

٤٧-د. عدنان عاجل عبيد ، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١ ، منشأه المعارف ، الاسكندرية – مصر ، ٢٠١٩.

٤٨-د. عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية – دراسة قانونية مقارنة (فرنسا – مصر – الاردن – العراق) ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٨.

٤٩-د. علي يوسف الشكري ، حقوق الانسان بين النص والتطبيق – دراسة في الشريعة الاسلامية والمواثيق الدولية ، ط١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، العراق ، ٢٠١١.

٥٠-علي عباس ، الرقابة الادارية في منظمات الاعمال ، ط١، اثراء للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٢.

٥١-د. عبد القادر الشيخلي ، فن كتابة التقارير – الادارية والمالية والفنية وغيرها ، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان – الاردن ، ٢٠١١.

٥٢-د. عصام الدبس ، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.

٥٣- د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري – دراسة مقارنة ، ط٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.

٥٤-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة (الغرامة – الوقف- الازالة – سحب والغاء الترخيص – الغلق الاداري) ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠٠٨ .

٥٥-د. علي عبد القادر القهوجي ، شرح قانون العقوبات القسم العام – المسؤولية الجنائية والجزاء الجنائي ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩ .

٥٦-د. علي حسين خلف و د سلطان عبد القادر الشاوي ،المبادئ العامة في قانون العقوبات، ط١ ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٤ .

٥٧-د. عماد حسن سلمان ، شرح قانون العمل الجديد رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨.

٥٨-د. عدنان العابد و د يوسف الياس ، قانون العمل ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، بدون سنة نشر.

٥٩-عبد الباسط محمد حسن ، التنمية الاجتماعية ، مكتبة وهبة للنشر والتوزيع ، ١٩٧٧.

٦٠-د. عبد الرحمن الخطيب ، الخدمة الاجتماعية كممارسة تخصصية مهنية في المؤسسات التعليمية ، ط١ ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.

٦١-عبد الملك يونس محمد ، اساس مسؤولية الادارة وقواعدها – دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج ، ط١ ، مطبعة جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ١٩٩٩.

٦٢-د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مهارات التحقيق الاداري ، منشور عن طريق موسوعة القوانين العراقية ، ط١ ، ٢٠٠٨ .

٦٣-علي جمعه محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي ، ط١ ، اصدار ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٤ .

٦٤-د. عمار بو ضياف ، الوسيط في قضاء الالغاء – دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر – فرنسا –تونس– مصر ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١١ .

٦٥-د. علي عبد القادر القهوجي و د. سامي عبد الكريم محمود ، اصول علمي الاجرام والعقاب ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٠ .

٦٦-علي الدين زيدان ، الشامل في دعوى الغاء القرار الاداري ، ط١ ، دار علام للاصدارات القانونية ، مصر ، ٢٠١٣ .

٦٧-د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري – دراسة مقارنة ، ط١ ، اصدار ٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٧ .

٦٨-د. عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، بدون سنة نشر .

٦٩-د. غنام محمد غنام ، القانون الاداري الجنائي – دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٩ .

٧٠–فراس الوحاح ، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات – (دراسة تحليلية ، تأصيلية ، مقارنة) ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧.

٧١–فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.

٧٢–فارسي يعيش ، المسؤولية المدنية للمعلم في القانون المغربي والمقارن ، البديع للنشر ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع .

٧٣–د. فراس عبد الرزاق حمزة و سارة قاسم موات ، مسؤولية العامل عن افشاء الاسرار المهنية ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٢٠.

٧٤–كاوان اسماعيل كه ردي ، عقد التعليم الخاص (دراسة مقارنة) ، ط١، دار دجلة ، عمان، ٢٠١٠.

٧٥–د. كامل السعيد ، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات – دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .

٧٦–د. مدحت ابو النصر ، الخدمة الاجتماعية في المجال المدرسي ،ط١، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة – مصر ، ٢٠١٧.

٧٧–د. مصطفى السيد دبوس ، تثمين خدمات الدولة في اطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات – دراسة تحليلية ،ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٩.

٧٨–د. محمد جمال مطلق الذنيبات ، الوجيز في القانون الاداري ، ط١، الاصدار الاول ، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ .

٧٩–د. محمود محمد معابرة ، الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية – دراسة مقارنة بالقانون الاداري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١١.

٨٠–د. محمد طه حسين الحسيني ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، لبنان ، ٢٠١٧.

٨١–د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، بدون مطبعة ، بدون مكان طبع ، ٢٠٠٩.

٨٢–د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني ، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، ٢٠١٩.

٨٣-حمد سامر ميرخان و عبير سليم عقل و رسلان علاء الدين ، اصول المرافعات واعداد المذكرات والتقارير ، ط١ ، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق ، ٢٠٠٨.

٨٤-د. محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري – شروط قبول دعوى الالغاء والاثار المترتبة على الفصل فيها ، ج٢ ، ط١ ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ .

٨٥-د. مصطفى متولي ، الاشراف الفني في التعليم – دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجديدة ، ١٩٨٣ .

٨٦-د. منى يونس بحري ، المنهج التربوي – اسسه وتحليله ، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢.

٨٧-د. محمود داود الربيعي ، الفكر الاداري المعاصر في التربية والتعليم ، ط١، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١٢.

٨٨-د. محمد سامي الشوا ، القانون الاداري الجزائي – ظاهرة الحد من العقاب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،بدون سنة طبع .

٨٩- د. محمد علي السالم عياد الحلبي ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ .

٩٠-محمود رمضان محمد علي سهوان ، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية – دراسة مقارنة ،ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ،٢٠١٧.

٩١-د. محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١٠.

٩٢-د. محمد باهي ابو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٠٠.

٩٣- د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .

٩٤- د. محمد جمال الذنيبات ، الوجيز في القانون الاداري ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠١١ .

٩٥-د. محمد علي الطائي ، قانون العمل على وفق قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ – دراسة مقارنة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨ .

٩٦-د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، بدون مكان طبع ، دهوك ، ٢٠١٣ .

٩٧-د. محمد علي سويلم ، الحريات العامة – دراسة مقارنة ، ط١ ، المصرية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٥ .

٩٨-محمد عدنان علي الزبر ، محاضرات في قانون العمل العراقي الجديد رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ ، دار السنهوري ، بيروت – لبنان ، ٢٠١٩.

٩٩- د. محمد علي جواد ، القضاء الاداري ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، بدون سنة نشر.

١٠٠-د. محمد الديدامونى محمد عبد العال ، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية – دراسة مقارنة ، دار الفكر القانوني ، طنطا – مصر ، ٢٠٠٨ .

١٠١-منشورات مجلس النواب العراقي ، دليل الصياغة التشريعية ، بغداد ، ٢٠١٤ .

١٠٢-د. نبيل سعد خليل ، خصخصة التعليم – رؤية مستقبلية ، ط١ ، دار ومكتبة الاسراء للطبع والنشر والتوزيع ، طنطا – مصر ،٢٠٠٦

١٠٣-د. نوفان عقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة ، ط١ ، اصدار ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٧.

١٠٤-د. هيام مروة ، القانون الاداري الخاص ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٢.

١٠٥-د. هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، ط ١ ، اصدار ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، ٢٠٠٩ .

١٠٦-د. وليد حيدر جابر ، طرق ادارة المرافق العامة – المؤسسة العامة والخصخصة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٩.

١٠٧-د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، دار السنهوري ، بغداد ، العراق ، ٢٠٢٠.

١٠٨- د. يحيى قاسم علي سهل ، فصل الموظف العام – دراسة مقارنة ، ط١، دار الكتب ، صنعاء ، ٢٠٠٦ .

ثالثا: الرسائل والاطاريح

١- ايمان حايف محمد ، حق مؤسسات التعليم العالي الاهلي في مساءلة الاساتذة العاملين لديها في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة القادسية _ كلية القانون ، ٢٠١٨.

٢- ايناس مؤيد جاسم محمد ، السلطة المختصة بالتعليم العالي الاهلي والرقابة عليها في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد – كلية القانون ، ٢٠١٩

٣- السعيد بلوم ، اساليب الرقابة ودورها في تقييم اداء المؤسسة الاقتصادية – دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم ، رسالة ماجستير ، قدمت الى جامعة منتوري قسنطينية – كلية العلوم الانسانية والاجتماعية في الجزائر.

٤- امنه عزت انيس صالح ، المشكلات الادارية في المدارس الخاصة من وجهة نظر المديرين والمعلمين واولياء الامور والطلاب في محافظات شمال فلسطين ، رسالة ماجستير ، قدمت الى كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠٠٤

٥- الهادي عبد الله بلال حاج علي ، اثر الرقابة المحاسبية على الاداء المالي بالوحدات الحكومية – دراسة ميدانية على محلة شندي ، رسالة ماجستير ، قدمت الى كلية الاقتصاد والتجارة وادارة الاعمال في جامعة شندي ، السودان ، ٢٠١٦ .

٦- أمنه عزت انيس صالح ، المشكلات الادارية في المدارس الخاصة من وجهة نظر المديرين والمعلمين واولياء الامور والطلاب في محافظات شمال فلسطين ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، ٢٠٠٤.

٧- بريش ريمة ، الرقابة الادارية على المرافق العامة ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم الانسانية –قسم الحقوق جامعة العربي بن مهيدي (ام البواقي)، ٢٠١٣.

٨- ثامر محمد رخيص حسين ، العقوبة الانضباطية واثرها في الحد من المخالفة الانضباطية في الجامعات العراقية (دراسة تطبيقية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ .

٩- جهاد محمد محمد شرف ، اثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الاهلية – دراسة ميدانية – المؤسسات الاهلية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، قدمت الى كلية التجارة في الجامعة الاسلامية في غزة ، ٢٠٠٥ .

١٠-سمر محمد راغب شاهين ، واقع الرقابة الداخلية في المنظمات الاهلية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية – غزة ، كلية التجارة / قسم ادارة الاعمال ، ٢٠٠٧.

١١-سورية ديش ، الجزاءات في قانون العقوبات الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس ، الجزائر ، ٢٠١٩ .

١٢- صوالحية عماد ، الجزاءات الادارية العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم القانون في جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي ،الجزائر ، ٢٠١٣ .

١٣-ماجد بن جماح بن حامد العامدي ، مستوى الاداء الاداري لدى مديري المدارس المطبقة لبرنامج تطوير – مدينة الطائف من وجهة نظر المشرفين والمعلمين ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية التربية في جامعة ام القرى ، السعودية ، ٢٠١٥ .

١٤-نيفين بنت حامد بن سالم الصاعدي الحربي ، المسؤولية الاجتماعية لمدارس التعليم الاهلي بمدينة مكة المكرمة كما يدركها ملاك واداريو المدارس الاهلية واولياء الامور ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية التربية – مكة المكرمة ، جامعة ام القرى ، ١٤٢٥ هـ.

١٥-نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم الحقوق في جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١١ .

١٦-وصفي عبد الله عودة سمارة ، فاعلية برنامج تدريبي في تحسين مهارات اللغة التعبيرية لدى الاطفال ذوي متلازمة داون، رسالة ماجستير ، قدمت الى جامعة عمان العربية – كلية العلوم التربوية والنفسية ، ٢٠١٣.

رابعا : البحوث والمقالات

١- امال علي حسن ، دراسة ميدانية لبعض مشكلات التعليم الابتدائي الخاص في محافظة المنيا ،بحث منشور في المجلة الدولية للبحوث النوعية المتخصصة ، عدد ١٣، ٢٠١٩.

٢- افنان محمد وثائر علوان ، المدارس الاهلية .. هل هي الحل لمشاكل التعليم في العراق، تحقيق منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني http://mracpc.uobaghdad.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٠ الساعة ١١:٠٣ م.

٣- د. امين شديفات ، (التعليم الخاص) نظام جديد لتصنيف المدارس ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.ammonnews.net/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢١ الساعة ١٢:١٦ م.

٤- امين رحيم حميد و احمد هادي عبد الواحد ، نطاق التحقيق الاداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الرابع ، السنة الثامنة ، ٢٠١٦ .

٥- السياسات التعليمية في مصر ، مقال منشور من قبل مركز هردو لدعم التعبير الرقمي ، اصدار ٣، القاهرة ، ٢٠١٨ .

٦- د. بلعرابي عبد الكريم ، الجزاء الاداري العقابي كبديل للحد من العقاب ، بحث منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية ، مجلد ٢ ، عدد ١ ، ٢٠١٦ .

٧- تركي بن ثواب هوصان العتيبي ، دور المدارس الثانوية في تعزيز الامن الفكري لدى الطلاب من وجهة نظر المعلمين بمدينة الطائف ، بحث منشور في المجلة التربوية لتعليم الكبار – كلية التربية – جامعة اسيوط ، المجلد الاول ، العدد الثالث ، ٢٠١٩ .

٨- د. حيدر يوسف ، كفاءة النظام التعليمي واشكالية الهدر المدرسي ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية / جامعه الصديق بن يحيى – الجزائر ، عدد ٢٦/سبتمبر /٢٠١٦.

٩- حيدر عرس عفن ، اسبقية التحقيق الاداري واثره في الدعوى الجزائية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ٦ ، عدد ٢٠ ، ٢٠١٧.

١٠-حيدر نجيب احمد ، حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي ، بحث منشور في مجلة الفتح ، العدد ٣٠ ، ٢٠٠٧ .

١١-خالد عبد الواحد محسن ، ابعاد الرقابة الادارية وتأثيرها في عملية اتخاذ القرار (بحث ميداني في بعض مكاتب المفتشين العامين) ، بحث دبلوم عالي ، جامعة بغداد – كلية الادارة والاقتصاد ، ٢٠١٣.

١٢-خلف رجب حافظ عبد الرسول ، واقع دور الادارة المدرسية في تفعيل المشاركة المجتمعية بالحلقة الثانية من التعليم الاساسي بجمهورية مصر العربية في ضوء اللامركزية ، بحث منشور في مجلة جامعة الفيوم للعلوم التربوية والنفسية ، العدد العاشر ، الجزء الثاني ، ٢٠١٨.

١٣-راضي عبيد نغيمش ، واقع التعليم الخاص في البصرة ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، السنة الثانية ، العدد١، ٢٠٠٧.

١٤-رامي احمد الغالبي ، اصول التحقيق الاداري – رؤية مهنية في بيان منهاج لجان التحقيق الادارية ، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) ، العدد الخامس ، ٢٠١٥.

١٥-زهير ال عيس الغامدي ، التمييز بين التحقيق الاداري والتفتيش الاداري ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.manhal.net تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٧ الساعة ٩:٥٥ ص .

١٦-سارة دراز ، اسباب تدني مستوى التعليم ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://ujeeb.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٢ الساعة ٩:٤١.

١٧- سورية ديش ، الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١٠ ، عدد ١ ، ٢٠١٩ .

١٨-د. صباح ساعد و نورة مزوزي ، الفروق بين التعليم العام والتعليم الخاص من وجهة نظر اساتذة التعليم المتوسط ببلدية شتمة – ولاية بسكرة في ضوء بعض المتغيرات ، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية – جامعة محمد بوضياف بالمسلية ، مج ٧ ، ع ١٤ ، ٢٠١٨.

١٩-عادل محمد الخشاشنة ، المدارس الخاصة بين التجارة وضعف رقابة الوزارة (الموارد البشرية وعمليات التعلم والتعليم) ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://jfranews.com. تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٧ الساعة ١١:٠١ ص.

٢٠-قيس ذياب عبد علي الرفيعي ، الادارة والاشراف التربوية (مفهومها ، اهدافها ، منهجها ، طرق بحثها) ، محاضرات اعدت لطلاب المرحلة الثانية في جامعة تكريت – كلية التربية للبنات / قسم العلوم التربوية والنفسية ، ٢٠١٦.

٢١-قوراري مجدوب ،العقوبة الادارية كبديل للعقوبة الجنائية ، بحث منشور في دار المنظومة ، عدد ١٧ ، ٢٠١٣ .

٢٢-حمد عقوني ، دورة مهارات الكتابة الإدارية و إعداد التقارير ، ص ٣ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني https://www.noor-book.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٨ الساعة ١:١٨ م .

٢٣-د. محمد الربيعي ، مظاهر تخلف التعليم في العراق ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://shafaq.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٢ الساعة ١١:٢٣ ص .

٢٤-مروه ابو العلا ، الطرق القانونية لكتابة شكوى ادارية – شكوى وظيفية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.mohamah.net/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢ الساعة ٣:٢٣ م .

٢٥-ميسون علي عبد الهادي و محمد عبد الكاظم عوفي ، العقوبة الادارية للموظف العام في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الحادية عشر ، العدد الثاني ، ٢٠١٩ .

٢٦-د. محمد علي عبد الرضا عفلوك ، الاساس القانوني للعقوبات الادارية ، بحث منشور في رسالة الحقوق السنة السابعة ، عدد ٣ ، ٢٠١٥ .

٢٧-د. محمد ناصر محمد القطري ، المسؤولية الجنائية والمدنية للمعلم بين الشريعة والنظام – دراسة تطبيقية على دور المعلم في تحقيق الامن والامان العلمي والتربوي ، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب ، مجلد ٣١ ، عدد ٦١ ، الرياض ، ٢٠١٤.

٢٨-منشورات وزارة التربية والتعليم المصرية بعنوان (الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي في مصر ٢٠١٤- ٢٠٣٠) ص ١٣ ، منشورة على الموقع الالكتروني www.unesco.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢٠ الساعة ٦:٤٣ م.

٢٩-وليد محمود حميدات وعبد الله محمد غزو ، الطلب على التعليم الخاص بمراحله المختلفة : دراسة تطبيقية قياسية للحالة الاردنية (١٩٧٩ / ١٩٨٠ – ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥) ، بحث

منشور في مجلة ابحاث اليرموك سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية – كلية الاقتصاد والعلوم الادارية – جامعة اليرموك – الاردن ، مجلد ٢٧ ، ع ٣ ، ٢٠١١ .

٣٠–د. وسام صبار العاني ولبنى عدنان عبد الامير ، الجزاءات الادارية العامة – دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، ع ٣٢ ، ٢٠١٩ .

٣١–مئوية الدولة الاردنية ، ١٠٠ عام على التعليم ، مقال منشور على الموقع الالكتروني https://www.almamlakatv.com/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٣١ ، الساعة ٥:٣٣ م.

خامسا : الدساتير والقوانين والانظمة والتعليمات

أ–الدساتير

١– دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل .

٢– دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٣– دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

ب– القوانين

اولا: في العراق

١– القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

٢– قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٣– قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٤– قانون الجمعيات العلمية رقم (٥٥) لسنة ١٩٨١ المعدل .

٥– قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٦– قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل.

٧– قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٨– قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ .

٩– قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ .

١٠– نظام المدارس الثانوية رقم (٢) لسنة ١٩٧٧.

١١–نظام المدارس الابتدائية رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٨.

١٢–نظام الامتحانات العامة رقم (١٨) لسنة ١٩٨٧ والتعليمات الملحقة به .

١٣–نظام التعليم الاهلي والاجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والتعليمات الملحقة به .

١٤-امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الملغي .

ثانيا: في مصر

١- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .
٢- قانون التعليم المصري رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .
٣- قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ المعدل .
٤- القرار الوزاري رقم (٤٢٠) لسنة ٢٠١٤ بشأن التعليم الخاص .
٥- القرار الوزاري رقم (١١٠) لسنة ٢٠١٩ .

ثالثا: في الاردن

١- قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١ المعدل .
٢- قانون التربية والتعليم رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل .
٣- قانون العمل رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ المعدل .
٤- قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .
٥- نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والاجنبية رقم (١٣٠) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

رابعا: في سورية

١- التعليمات التنفيذية للمرسوم التشريعي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ حول تنظيم المؤسسات التعليمية الخاصة للتعليم ما قبل الجامعي في الجمهورية العربية السورية .

سادسا : القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٣٧ / ١٣٨ / قضاء موظفين – تمييز / ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٦/١٥ م .
٢- قرار المحكمة الادارية العليا في مصر رقم (٥٣٩٠) لسنة ٤١ قضائية عليا في جلسة ١١ ابريل لسنة ١٩٩٩ – قرار منشور .

سابعا : المقابلات الميدانية

١- المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيد (نصير ابراهيم ناصر) مدير قسم الاشراف التربوي في المديرية العامة لتربية الديوانية بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧.
٢- المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث السيد (حسام مالك كاظم) مسؤول شعبة التعليم الاهلي والاجنبي في المديرية العامة تربية الديوانية بتاريخ ٢٧/ ١٢/ ٢٠٢٠.

٣- المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيد (يحيى غانم) المشرف الاختصاص في مديرية تربية الديوانية بتاريخ ٢٧/ ١٢/ ٢٠٢٠.

٤- المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيدة (خالدة رحم جبر) مشرف اختصاص اداري في المديرية العامة لتربية الديوانية بتاريخ ٢٠٢١/١/١٨.

٥- المقابلة الميدانية التي اجراها الباحث مع السيد (وسام خلف جاسم) مشرف اختصاص في المديرية العامة لتربية الديوانية بتاريخ ٢٠٢١/١/٢٠.

تاسعا : المصادر الاجنبية

1- American Heritage® Dictionary of the English Language, 5th Edition, 2011 Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.

2- Erika Shaker ,Charter Schools Expedite Privatization of Educationhttps://www.policyalternatives.ca>

3-Wing-Wah, Su-Yan, PanGame theory and educational policy: Private education legislation in China, International Journal of Educational Development 29 (2009).

4- William K .Cummings ,The Institutions of Education – a comparative study of educational development in the six core nations, Typeset in Melior by symposium Books printed and bound in the United kingdom by combridge University press ,2003

Summary

Education in general is the basis on which countries depend for the advancement and progress of their societies. Through education, societies can face developments and reach the best solutions that enable them to walk in keeping pace with what they are facing and thus reach the refineries of developed countries and societies an educated society is a tolerant society and works to solve the difficulties it faces through dialogue and avoids violence as a means to resort to in the face of life developments, as we find that education, especially in recent years, has become very much in demand by individuals, which made countries face difficulty in providing Educational services for all members of society , especially since education is one of the constitutional rights of individuals, the allocations that most countries allocate to education are not commensurate with the volume of demand for educational services, in addition to the lack of school buildings, especially in developing countries, including Iraq, and the countries' desire to provide the best educational services in modern and sophisticated ways and work to keep pace with what It occurs from developments at the level education.

These and other reasons have made countries look for means to help them face the difficulties they suffer in providing educational services to members of society, and among these means is to encourage the private sector to establish private educational institutions that provide educational services to individuals in return for wages that are collected from the beneficiaries of these services, And this shall be under the supervision and control of the state, because of the seriousness

of this matter, and in order not to deviate from the goal for which it was established and encourage its spread, especially in recent years, as the number of private educational institutions has increased in a very large way, which requires that this expansion be matched by effective control by the administration on the outputs of education.

Based on the foregoing, the scarcity of researchers on this topic and the limited number of sources prompted us to choose this topic to demonstrate the effectiveness of administrative control over private educational education, what is the scope of this control, the bodies that have the right to monitor these institutions, and the penalties that can be imposed on these institutions and their centers Administrative and educational guarantees and guarantees of their legality, and the authorities that monitor the legitimacy of the administration's actions towards private educational institutions .

We have divided this thesis into two chapters and an introductory study, where we explained in the introductory study the definition of administrative control over private educational education, and in the first chapter we explained the provisions for administrative control over private educational education, and we explained in the second chapter the penalties imposed on private educational education and guarantees of its legitimacy .

After that, we reached a set of results and proposals, most of which are aimed at amending the private and foreign education system No. (5) for the year 2013, to make the administration’s control over private education effective and unconventional, and for private education, along with government education, to raise the level of education and provide the best educational services.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
& Scientific Research
Al-Qadisiyah University
College of Law

Legal regulation of administrative control of private educational education

A comparative study

Message to submit

Ziad Majeed Jabbar Al-Razaki

To the Council of the College of Law / Al-Qadisiyah University It is part of the requirements for obtaining a master's degree in Public law

Supervised by

Assistant Professor Dr.

Prof . Zainab Karim Sawadi AL- Daoudi

2021 A.D. 1443 A.H.