



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

ورقة بحثية

# قراءة في قانون محو الأمية رقم 23 لسنة 2011

د. حسين شعلان حمد- د. مهند فلاح حسن



## المقدمة

تبقى الأمية ظاهرة تتهدد كيان أي مجتمع على امتداد الأزمنة؛ لما لها من آثار فردية، واجتماعية تنعكس بشكل كبير على تنمية المجتمع وحياة أفراده، لذلك يُعدُّ محو الأمية وسيلة لا غنى عنها في كل مجتمع يعاني من تلك الظاهرة لتحقيق التنمية الاجتماعية والبشرية فيه، عن طريق إتاحة التعليم أمام العنصر البشري لا سيما في الفئة التي حالت ظروفها وبيئتها دون أخذ نصيبها من التعليم.

وقد عانى العراق - كبقية المجتمعات - من هذه الظاهرة؛ لأسباب شتى قد تكون سياسية وأمنية واجتماعية وليس أخيراً الأسباب الاقتصادية<sup>1</sup>.

وقد أسهم المشرع العراقي في معالجة الأمية، ومحاولة تقليصها ومحوها عن طريق قوانين محو الأمية، إذ شرع قانون محو الأمية رقم (153) لسنة 1971، وقانون الحملة الوطنية الشاملة لمحو الأمية الإلزامي رقم (92) لسنة 1978.

أمّا على المستوى الدستوري فقد أكد المشرع الدستوري العراقي على الحق في التعليم في أكثر من موضع من دستور 2005، فمرة عدّه حقاً للأولاد على والديهم<sup>(2)</sup>، وأخرى أقره حقاً تكفله الدولة سواء أكان التعليم الإلزامي أم مكافحة الأمية<sup>(3)</sup>.

ولارتباط سياسات محو الأمية بالحق الدستوري بالتعليم التي تستهدف تمكين الفئات التي لم تتسن لها فرصة التعليم؛ واستناداً لهذه النصوص الدستورية شرع مجلس

1. للمزيد ينظر: مروة كاظم محمد د.، فائز جلال كاظم د.، عدنان ياسين مصطفى: مشروع محو الأمية في العراق، مجلة دراسات تربوية، 2021، المجلد 14، العدد 56، ص 54 وما بعدها. حسين قاسم محمد الياسري: اتجاهات معدل الأمية في العراق وجوارها الإقليمي للمدة 2010 - 2020، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، 2021، المجلد 20، العدد مؤتمرات الاتجاهات الحديثة والمجالات التطبيقية لعلم الجغرافيا - ملحق 40، ص 24 وما بعدها.

2. نصت المادة (29/ثانياً) من دستور العراق لسنة 2005 على: «للأولاد حقّ على والديهم في التربية والرعاية والتعليم».

3. نصت المادة (34/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 على: «التعليم عاملاً أساساً لتقدم المجتمع وحقّ تكفله لدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية».

النواب العراقي قانون محو الأمية رقم 23 لسنة 2011.

وعلى الرغم من أن قانون محو الأمية يُعدُّ من القوانين المهمة التي تقدم خدماتها التربوية للمشمولين به عن طريق امتلاك المهارات الأساس كالقراءة والكتابة والحساب التي توفرها برامجه التعليمية المتنوعة لكي يستطيع الأمي بعدها من مواصلة دراسته، إلا أنه يمكن أن نسجل مجموعة من الملاحظات التي قللت من تحقيق الأهداف المرجوة في محو الأمية.

### أولاً: البناء الشكلي للقانون:

يتكون القانون من (26) مادة زيادة على الأسباب الموجبة لتشريع القانون، ولم تُوزَّع موادُّه على فصول، أو أقسام بحسب ما اعتاد عليه المشرع العراقي في تبويب القوانين.

### ثانياً: قراءة نقدية للقانون:

#### النبذة الأولى: النقد العام للقانون:

1. يلاحظ على القانون كثرة التشكيلات الإدارية الخاصة بمحو الأمية، فلدينا الهيئة العليا لمحو الأمية، والجهاز التنفيذي لمحو الأمية، ومجلس محو الأمية في المحافظة، ومجلس محو الأمية في القضاء، ومجلس محو الأمية في الناحية، واللجان المحلية لمحو الأمية في القرى، وهناك مراكز محو الأمية، وليس أخيراً قسم محو الأمية، وغير ذلك من التسميات، وفي الحقيقة إن كثرة التشكيلات الإدارية أمرٌ غير محبذ، ولا سيما في هذا الموضوع المحدد، زيادة على أن هذه الكثرة تؤدي إلى تشتت المسؤولية، وعدم التركيز على المهام.

2. التداخل في الاختصاصات: أوجد القانون تشكيلات إدارية أسماها مجلس محو الأمية

في المحافظة، وفي القضاء، وفي الناحية وفي الحقيقة إذا عدنا إلى اختصاصات هذه المجالس - المتمثلة باقتراح الخطط التفصيلية لمحو الأمية، وتنفيذ الخطة ومتابعتها، والإشراف على أعمال مجالس محو الأمية، وتقديم تقارير دورية للجهاز التنفيذي إلى آخره - لتبين إمكانية ممارستها إما من الهيئة العليا لمحو الأمية، أو الجهاز التنفيذي، أو قسم محو الأمية الذي يُعدُّ تشكيلةً إدارياً تابعاً إلى المديرية العامة للتربية في المحافظات، ومن ثم يمكن أن تكون هذه المجالس حلقة زائدة ليس هنالك من فائدة مرجوة منها، بالإضافة إلى ما مسجل من ملاحظات حول عدم انعقاد الهيئة العليا لمحو الأمية بشكل منتظم كما محدد في القانون من مُدد زمنية للانعقاد، فما بالك على مستوى المحافظة، والقضاء، والناحية.

وهذا الواقع يجعل النصوص القانونية الخاصة بمجالس محو الأمية خالية من الحياة العملية والواقعية؛ لذلك يكون من الأنسب حذفها، علماً إن الاختصاصات الموكلة لمجالس محو الأمية على مستوى المحافظة والقضاء والناحية تدخل حتماً ضمن اختصاصات الهيئة العليا لمحو الأمية، أو الجهاز التنفيذي، أو قسم محو الامة، فلذلك عند إلغاء المجالس تعود اختصاصاتها إلى الجهات المذكورة.

3. لم يشر القانون للمواد التي يدرسها الطالب، ونفهم من تعريف الأمي، وتعريف المستوى الحضاري أن الطالب يتعلم: القراءة والكتابة، ومهاراتهما، والحساب.

### البذة الثانية: النقد الخاص للقانون:

1. اقتبس المشرع عبارة (المستوى الحضاري) من قانون الحملة الوطنية الشاملة لمحو الأمية الملغى، مع تحوير وتغيير بعض العبارات لتتلاءم مع النظام السياسي الجديد؛ إذ نص البند (ثانياً) من المادة (1) من قانون الحملة الوطنية الشاملة لمحو الأمية الملغى

((ويقصد بالمستوى الحضاري أن يملك الفرد مهارات القراءة، والكتابة، والحساب على أن تكون هذه المهارات وسيلة لتطوير مهنته، ورفع مستوى حياته ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً في سياق المعاصرة من ناحية، ولتمكينه من ممارسة حقوق المواطنة، والتزاماتها بالاشتراك في صنع القرارات، وأداء الواجبات العامة من ناحية أخرى، وأن تكون هذه المعرفة متصلة ونامية وذلك بربطها بحركة المجتمع وأهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية)).

إن مصطلح (المستوى الحضاري) مصطلح فكري لا يفيد أي معنى قانوني، وغير محدد، ويثير اللبس، زيادة على أن تعريف المشرع له جاء بصورة فضفاضة، فهل يبلغ الإنسان المستوى الحضاري عند امتلاكه القدرة، والمعرفة على الكتابة والقراءة والحساب؟ أم أنه يصل إليه من اللحظة التي يمارس فيها حقوق المواطنة والتزاماتها؟ فالمشرع عرّف المستوى الحضاري بأنه امتلاك الفرد مهارات القراءة والكتابة والحساب، ونرى بأنها وسائل تحقيق المستوى الحضاري، والأفضل حذف هذه العبارة، أو وضعها ضمن أهداف القانون، ثم عاد المشرع وأضاف مصطلحاً غامضاً، وربطه مع المستوى الحضاري، وهو مصطلح (حركة المجتمع) فما المقصود بحركة المجتمع؟ ولو صح مثل هذا المصطلح فمتى يعد المجتمع متحركاً؟ وهل يوجد مجتمع ثابت، أو جامد (نقيض المجتمع المتحرك)؟ وهذا الأمر ضروري؛ لأن المشرع اشترط ارتباط المعرفة المتحصلة من القراءة والكتابة والحساب بحركة المجتمع، وإذا كانت المعرفة تُكتسب بوسائل القراءة والكتابة والحساب، فمن المسؤول عن تحقيق الارتباط بين المعرفة وحركة المجتمع؟ أليست هي المناهج المعتمدة لمحو الأمية؟ وبالتأكيد فإن إعداد هذه المناهج يكون في ضوء قيم المجتمع - إذا فسرنا حركة المجتمع بمنظومة قيمه- والأخيرة إما ثابتة، أو متغيرة، ألا يفترض في المجتمع المتحرك أن تتحرك معه منظومته القيمية سواء الثابتة أو المتغيرة؟ أليس من الخطأ أن تعد المناهج

لتحريك القيم الثابتة؟ وما القيم الثابتة سوى الأسس، والدعائم التي يقوم عليها كيان المجتمع، ونعتقد أن إدراج هذا المصطلح جاء من دون تدقيق؛ لأنه أُسْتُعمل في قانون الحملة الوطنية الشاملة لمحو الأمية لسنة 1978 الملغى، والمعروف أن العراق في تلك الحقبة شهد عملية تغيير قيمية واسعة نحو ترسيخ المبادئ التي كان النظام البائد يعتنقها، لذا نفضل عدم تطرق المشرع لعبارات ومصطلحات فكرية وفلسفية غير محددة.

2. تعريف الأمي: عرّف المشرع الأمي بأنه كلُّ مواطن أكمل (15) سنة من العمر، ولا يعرف القراءة والكتابة ولم يصل إلى المستوى الحضاري، فالأمي وفق ذلك: كل شخص أكمل 15 سنة وهو:

أ- لا يعرف القراءة.

ب- لا يعرف الكتابة.

ج- لم يصل إلى المستوى الحضاري.

وهنا خلط المشرع بين الهدف والوسيلة، فالقراءة والكتابة وسائل تحقيق المستوى الحضاري عند الفرد، بدلالة تعريف المشرع للمستوى الحضاري ((امتلاك الفرد مهارات القراءة والكتابة والحساب لتكون هذه المهارات وسيلة لتطوير مهنته...))، من ثم فإن عدم الوصول للمستوى الحضاري أمرٌ مفروغٌ منه لمن لا يعرف القراءة والكتابة، فوفقاً للمشرع، لا يستفيد الفرد من برنامج محو الأمية لمجرد عدم معرفته القراءة والكتابة، بل يتعين أن يثبت عدم وصوله للمستوى الحضاري، وكيف يثبت حالة فكرية وهو لا يجيد القراءة ولا الكتابة؟ ومن جانب آخر فإن المشرع أضاف عنصراً آخر للأمية لم يرد ضمن تعريف الأمي، وهو عدم معرفة الحساب، فوفقاً لتعريف الأمي يكون الأمي الشخص الذي لا يقرأ، ولا يكتب، ولم يصل للمستوى الحضاري ولو كان يجيد الحساب، ثم عاد في

البند (سادساً) من المادة (1) وعدّ الحساب وسيلة من وسائل تحقيق المستوى الحضاري إلى جانب القراءة والكتابة، والأفضل إما حذف (الحساب)؛ لكونه يدخل ضمن المفهوم العام للقراءة والكتابة، أو إضافته - أي الحساب - بوصفه عنصراً من عناصر الأمية في التعريف الوارد في البند (رابعاً) من المادة (1).

3. أهداف القانون: نعتقد أن تحديد هدف القانون بمحو الأمية أمر زائد لا حاجة لذكره أصلاً، فالقانون واضح من عنوانه أنه (قانون محو الأمية) ، من ثم تكون المادة (2) زائدة ومن دون قيمة عملية، خصوصاً أن الأسباب الموجبة للقانون قد ذكرت الهدف من تشريع القانون.

4. حددت المادة (3) وسائل الهيئة لتحقيق أهداف القانون وورد من ضمنها البند (رابعاً) الذي نص على تشكيل اللجان لتنفيذ العمل.

ونرى بأنه نص غير ضروري؛ فمن أساسات العمل الإداري تشكيل اللجان، سواء نص القانون على ذلك أم لم ينص، والأفضل ترك ذلك للأنظمة والتعليمات التي تصدر تنفيذاً للقانون، زيادة على أن المشرع لم يحدد السلطة المختصة بتشكيل هذه اللجان، ولا عدد أعضائها، ولا طبيعة عضويتهم، وهل يجب أن يكونوا من أعضاء الهيئة؟ ولم يحدد أيضاً طبيعة عملها، أو آلية اتخاذ قراراتها، ثم ما المقصود بعبارة (تنفيذ العمل)؟ أي عمل المقصود تنفيذه؟ أليس المطلوب هو تنفيذ أحكام هذا القانون؟

5. جعل المشرع في المادة (4) رئاسة الهيئة حكومية، لكنه فرّق بين رئاسة الهيئة وتمثيل الهيئة، فرئاسة الهيئة لا تكون إلا لوزير التربية، بينما أجاز لوزير التربية تخويل غيره لتمثيل الهيئة، ولا نعرف الفائدة من هذه التفرقة، والأجدر-لتسهيل العمل الإداري داخل الهيئة- أن يجيز القانون لوزير التربية تخويل غيره في رئاسة الهيئة إن وجد

ما يمنع رئاسته، فالرئاسة تستغرق التمثيل، ومن ثم لا حاجة للتفرقة بين من يرأس الهيئة وبين من يمثلها، فما الحل إن أُقيل وزير التربية، أو استقال من منصبه؟ ونعرف مدى تعقيد تعيين وزير جديد في النظام السياسي العراقي، ونرى أن المناسب هو النص على: ((تؤسس في وزارة التربية مديرية تسمى (المديرية العامة لمحو الأمية) تتمتع بالشخصية المعنوية ويرأسها موظف بدرجة مدير عام)).

6. عضوية الهيئة: انقسمت عضوية الهيئة على وفق المادة (5) من القانون بين أعضاء ينالونها بحكم المناصب التي يشغلونها، وهم كل من: (وزير التربية، ورئيس الجهاز التنفيذي، ووكلاء وزارة التربية، والمديرون العامون للتعليم العام، والمناهج والإشراف التربوي، وإعداد المعلمين والتدريب والتطوير التربوي، ومركز البحوث والدراسات في وزارة التربية)، وأعضاء آخرون ينالون عضويتهم لا بحكم مناصبهم، وإنما بالاختيار وهم: (ممثلون عن بعض الوزارات والجهات)، وعلى الرغم من أن المشرع لم يحدد طريقة ترشيحهم، أو جهة ترشيحهم، فإن الأمر مفهوم بالنسبة لممثلي الوزارات، وممثل نقابة المعلمين؛ إذ تقوم وزاراتهم، أو النقابة بترشيحهم، لكن من يرشح ممثل منظمات المجتمع المدني المعنية بمحو الأمية؟

ونعتقد أن من غير الصحيح إدخال عضو غير حكومي في هيئة حكومية تتولى رعاية برنامج مهم مثل محو الأمية، ولا سيما أن أغلب هذه المنظمات تتلقى تمويلها من مصادر خارجية، لذا نعتقد عدم ضرورة هذه العضوية، ويكتفي المشرع بجواز إشراك هذه المنظمات في تنفيذ وتطوير برامج محو الأمية.

ولم يبين المشرع مدى سلطة الهيئة، أو رئيسها في قبول، أو رفض ترشيحات الوزارات والنقابة، فهل ينال العضو الممثل عضويته بمجرد ترشيحه، وصدور قرار اختياره، من دون أن يكون للهيئة طلب استبداله إذا تبين عدم توافق عضويته مع متطلبات برنامج محو



الأمية؟ وهذا الأمر لا يستقيم مع الهدف من القانون، فالهيئة هي أعلى سلطة معنية بمحو الأمية، لذا يجب أن تُنَاطَ بها جميع الاختصاصات التي تمكنها من تنفيذ متطلبات هذا البرنامج.

7. حددت المادة (6) من القانون اختصاصات الهيئة العليا لمحو الأمية، وأشار البند (ثانياً) إلى جواز تخويل بعض هذه المهام للرئيس.

ويُفهم من النص أن تخويل المهام لا يكون إلا جزئياً، ومن ثم لا يجوز للهيئة تفويض كامل مهامها للرئيس، وهذا أمر مفروغ منه في تفويض الاختصاصات، لكن تدقيق النظر في الاختصاصات يبين أن أغلبها اختصاصات جماعية، أي يتطلب إنجازها جهداً جماعياً، فهل من الدقة تكليف رئيس الهيئة بالقيام بهذه المهام؟

والواضح أن النص لم يضع قيداً، أو نطاقاً للمهام التي يجوز تخويلها، ومن ثم يجوز تخويل جميع هذه المهام بشرط ألا يكون التحويل لجميع الاختصاصات، ولم ينص القانون على مدة محددة للتحويل، فمن المعلوم أن من شروط التفويض التحديد الجزئي للاختصاصات، والتحديد الزمني للمدة، لكننا بحاجة إلى نص في القانون، وإلا قد تسفر الممارسة عن انتقال فعلي لجميع اختصاصات الهيئة إلى الرئيس، فلو حُوِّلَ الرئيس بعض الاختصاصات مدة (6) أشهر، وبعد شهر حُوِّلَ مجموعة أخرى من الاختصاصات، وبعد شهر حُوِّلَ ما تبقى منها، مما يؤدي إلى اجتماع جميع الاختصاصات بيد الرئيس، وهذا هو المحذور، لذلك يجب أن يحدد النص مدة زمنية للتحويل، ولا يجوز تخويل اختصاصات أخرى إلا بعد انتهاء المدة المحددة للتحويل الأول، إلا إذا لم يترتب على التحويل الثاني انتقال جميع الاختصاصات.

8. نظمت المادة (7) اجتماعات الهيئة، ومواعيدها، ونصاب الانعقاد، ونصاب اتخاذ

القرارات، وعند تدقيق النظر في النص يتضح أن الهيئة العليا لمحو الأمية غير دائمة الانعقاد، بل تتعقد مرة واحدة على الأقل كل شهرين بناءً على دعوة رئيسها، أو من يخوله، وهذا يتعارض مع برنامج محو الأمية؛ لأنه برنامج دائم يستلزم ديمومة الإشراف عليه، أو على الأقل انعقاد الهيئة لمدة العام الدراسي، زيادة على أن البند (أولاً) من المادة (7) قد حوّل الرئيس، أو نصف الأعضاء دعوة الهيئة لاجتماع طارئ عند الضرورة، ونعتقد أن الاجتماعات الطارئة تكون للهيئات التي تُحدد مواعيد مضبوطة لانعقادها، كالمجالس التشريعية، أو مجلس الوزراء، مما تقتضي الضرورة في غير مواعيد الانعقاد المحددة عقد اجتماع طارئ، في حين إن الهيئة غير دائمة الانعقاد، ولا توجد مواعيد زمنية محددة لانعقادها، فلا حاجة لتطبيق فكرة الطوارئ عليها، فهي تتعقد بناءً على دعوة الرئيس، أو من يخوله مرة واحدة على الأقل كل شهرين، فما الفرق بين هذا الاجتماع والاجتماع الطارئ؟ فالاجتماع سمي طارئاً لوجود ضرورته خارج أدوار الانعقاد المحددة، وحيث لا مواعيد، أو أدوار انعقاد محددة للهيئة، فلا داعي لاجتماع طارئ.

9. نصت المادة (8) على تأسيس جهاز أطلقت عليه (الجهاز التنفيذي لمحو الأمية)، ونظمت تكوين هذا الجهاز والمهام التي يؤديها، ويلاحظ على النص عدم تحديد طبيعة العلاقة بين الهيئة العليا لمحو الأمية وبين الجهاز التنفيذي لمحو الأمية، وهل هو جهاز تابع للهيئة، ويخضع لرقابتها، أم أنه يتمتع بالاستقلال؟

ويمكن القول إن الجهاز يخضع للهيئة العليا لمحو الأمية على أساس أن رئيس الهيئة العليا هو المسؤول عن ترشيح رئيس الجهاز، زيادة على أن مشروع موازنة الجهاز يُعرض على الهيئة العليا لإقراره، وما عدا ذلك فلا يوجد نص صريح وواضح يفيد بتحديد العلاقة بين الهيئة العليا والجهاز التنفيذي.

10. يوجد تداخل بين اختصاصات الجهاز التنفيذي واختصاصات الهيئة العليا، ولا سيما وضع الخطط وتنفيذها ومتابعتها، فالهيئة والجهاز كلاهما مختصان بوضع الخطط الخاصة بالحملة وتنفيذها من دون وجود ما يفصل بين الاختصاصين.

11. أشارت المادة (14) من القانون إلى إعلان رئيس مجلس الوزراء بيان بدء حملة محو الأمية، ونعتقد أن هذا النص زائد، ولا حاجة إليه؛ كونه قد استنفد مضمونه، بعد أن علّق المشرع تنفيذ أحكام القانون على هذا البيان، ومن المعلوم أن نفاذ القوانين يكون من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، أو من التاريخ المعين في القانون، أما تعليق نفاذه على بيان بدء الحملة فأمر غير صحيح، ثم ما علاقة النشر في وسائل الإعلام بنفاذ القانون، أو بدء الحملة، فالواضح من النص أن البيان لا يكفي لبدء الحملة وإنما يتطلب نشره بوسائل الإعلام، ومتى كان النشر في وسائل الإعلام عنصراً من عناصر نفاذ القوانين؟ ألم ينص قانون النشر بالجريدة الرسمية ((يعتبر النشر في الوقائع العراقية النص الرسمي المعول عليه، ويعمل به من تاريخ نشره إلا إذا نص فيه على خلاف ذلك))<sup>(4)</sup>.

وكان الأجدر عدم التطرق لهذا الموضوع، والاكتفاء بتاريخ النشر في الجريدة الرسمية، وكما ورد في المادة (26) من القانون التي نصت على ((ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره<sup>(5)</sup> في الجريدة الرسمية))، في حين يوضح الرجوع إلى المادة (14) أن التنفيذ الفعلي للقانون ليس النشر بالجريدة الرسمية بل من تاريخ إصدار البيان، ونشره في وسائل الإعلام، إذ يترتب على البيان ما يأتي:

أ- قيام الهيئة العليا لمحو الأمية، وجميع الجهات ذات العلاقة بتنفيذ مهامها

4. ينظر البند (ثانياً) من المادة (1) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 1977.

5. ورد في النص الأصلي خطأ لغوي إذ تضمن النص كلمة (نشرة) والصحيح (نشره).

المنصوص عليها في هذا القانون<sup>(6)</sup>.

ب- لم يكتف المشرع لتنفيذ أحكام القانون بالبيان الصادر من رئيس مجلس الوزراء فحسب، بل علق تنفيذ أحكام القانون في المحافظات على بيان يصدر من رئيس مجلس محو الأمية في المحافظة، والغريب أن هذه الجهات ملزمة بالبدء بالحملة، وتنفيذ مهامها من تاريخ البيان الصادر من رئيس مجلس الوزراء كما ورد في نص البند (أولاً) من المادة (14) من القانون؛ كونها من الجهات ذات العلاقة.

ج- بدء التزام دوائر الدولة وفقاً للبند (رابعاً) من المادة (14) من القانون، ويلاحظ على هذا النص أن المشرع في الفقرة (أ) قد نص على أن على دوائر الدولة وضع خطة تحدد فيها التزاماتها فيما يتعلق بالحملة، فهل تمتلك هذه الدوائر الاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية التي تخولها ممارسة مثل هذا الالتزام؟ أم الصحيح أن الوزارة والجهة غير المرتبطة التي تتبعها هذه الدوائر هي التي تضع مثل هذه الخطط، ثم ما طبيعة الالتزامات التي تضعها هذه الدوائر؟ فالنص لم يحددها، ولم يبين آلية التزام هذه الدوائر، وجزاء عدم التزامها.

قررت الفقرة (ب) من البند ذاته عقوبة على الموظف الدارس الذي يتغيب عن مراكز محو الأمية بقطع راتبه ليوم واحد عن كل يوم غياب، ونرى أن هذه العقوبة مبالغ فيها؛ فالبند (ثالثاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وهو المعني أساساً بفرض العقوبات الانضباطية، قد حدد عقوبة قطع الراتب بما لا يزيد على 10 أيام، حتى إن قانون التنفيذ لم يجز التنفيذ على ما زاد على خمس الراتب والمخصصات التي يتقاضاها الموظف<sup>(7)</sup>، والمعلوم أن التنفيذ يكون عن دين

6. ينظر البند (أولاً) من المادة (14) من قانون محو الأمية رقم 23 لسنة 2011.  
7. ينظر البند (عاشراً) من المادة 62 من قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980 المعدل.

ثابت في ذمة الموظف المدين، وهو أقوى من الالتزام بالحضور لمراكز محو الأمية، ومن ثم كان الأجدر تحديد عقوبة قطع الراتب بحد زمني لا يزيد عليه قطع الراتب، وإلا سنكون أمام قطع كامل لراتب الموظف إن تغيّب 30 يوماً، مع أنه لا يوجد أي جزاء على الموظف الأمي الذي لم يلتحق بمراكز محو الأمية، لذلك نقترح أن يكون تركيز المشرع على المزايا بدلاً من العقاب، وهنا ندعو إلى إقرار مجموعة من المزايا المادية والمعنوية التي تُرغّب الأمي بالالتحاق بمراكز محو الأمية منها:

أ- إقرار منحة مالية للدارس تستمر لحين إنهاء دراسته وتخرجه من برنامج محو الأمية.

ب- إقرار تخفيضات الرسوم والضرائب وأجور خدمات النقل.

ج- حجز نسبة معينة لتعيين خريجي محو الأمية في القطاعين العام والخاص، وبما لا يتعارض مع مبدأ المساواة أمام القانون.

د- منح خريجي برنامج محو الأمية قروضاً مصرفية ميسرة.

12. أشارت المادة (18) إلى مساهمة جهات معينة في إنجاح الحملة، مثل القطاع الخاص والمختلط ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات المهنية والإنتاجية، ولم يحدد المشرع طبيعة المساهمة التي تقدمها هذه الجهات، ولم يحدد مدى التزامها بالمساهمة بالحملة، والجهة التي تقرر هذه المساهمة. ويُفضل تحديد القطاع الخاص بالمؤسسات التربوية الأهلية؛ كونها أكثر صلة بموضوع القانون (محو الأمية) كاستعمال البنائات العائدة للمدارس الأهلية مثلاً.

13. ألزمت المادة (19) وزارتي الدفاع والداخلية بمحو الأمية بين منتسبيها بموجب أحكام هذا القانون، ونعتقد أن النص زائد وغير ضروري زيادة على أنه قد صيغ بطريقة

غير صحيحة فنياً، فالمعنى الظاهر من النص أنه أسند مهمة محو الأمية لوزارتي الدفاع والداخلية وهما غير مختصتين أصلاً بهذا الموضوع؛ إذ نصت المادة ((تلتزم وزارتا الدفاع والداخلية بمحو الأمية بين منتسبيها،...))، فالنص بوضعه الحالي ألقى التزام محو الأمية على عاتق الوزارتين (تلتزم...، بمحو الأمية)، وكان الأجدر أن تكون الصياغة بالشكل الآتي: تلتزم وزارتا الدفاع والداخلية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل محو الأمية بين منتسبيهما وفقاً لهذا القانون، ولا نعرف السبب الحقيقي لتخصيص هذا الالتزام بوزارتي الدفاع والداخلية، وماذا عن بقية الوزارات؟ وهل هي في حلٍّ عن الالتزام بمحو الأمية بين موظفيها؟ ومن ثم لا حاجة فعلية قيمة لهذا النص، وبإمكان المشرع الاكتفاء بنص عام مقتضاه (تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل محو الأمية بين موظفيها ومنتسبيها).

نصت المادة (25) على (لرئيس الهيئة إصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون)، وهنا منح المشرع رئيس الهيئة اختصاصاً لا يملكه دستورياً؛ لأن المختص بإصدار التعليمات دستورياً هو مجلس الوزراء؛ إذ نص البند ثالثاً من المادة (80) من الدستور ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثالثاً: إصدار الأنظمة، والتعليمات، والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)).

## التوصيات والمقترحات

1. إعادة هيكلة الجهات المسؤولة عن برنامج محو الأمية على نحو يقلل من التشكيلات المعنية ويجعلها هيئة دائمة الانعقاد، لذا نقترح إلغاء جميع التشكيلات العليا والدنيا لمحو الأمية، والاستعاضة عنها بإنشاء مديرية عامة لمحو الأمية ضمن هيكلية وزارة التربية مع استحداث أقسام خاصة لمحو الأمية في المحافظات تتبع المديرية العامة للتربية في المحافظة المعنية، وبهذا سنحقق الوحدة والفاعلية على مستوى وضع السياسات وتنفيذها والتخلص من التداخل في الاختصاصات الناتج عن تعدد الهيئات المسؤولة عن تنفيذ البرنامج، ولا داعي لإدخال جهات غير مختصة في موضوع الحملة وربما لا تكون الحملة من ضمن أولوياتهم السياسية والإدارية ونعني بهم المحافظين وقائم مقامى الأفضية ومديري النواحي.
2. إضافة نصوص واضحة وصريحة تجيز الاستعانة بخبرات المؤسسات الأجنبية، وخبرائها ولا سيما معهد اليونسكو للتعلم مدى الحياة.
3. توفير قاعدة بيانات إحصائية تثبت العدد الحقيقي للأمينين ومناطق توزيعهم ليتسنى للجهات المسؤولة عن وضع السياسات وتنفيذها انتقاء الأساليب المناسبة لتحقيق أهداف البرنامج، وأمامنا فرصة حقيقية لتحقيق ذلك من خلال الإحصاء السكاني المزمع إجراؤه.
4. وضع مناهج متطورة ومعاصرة تستوفي معايير محو الأمية ومراجعتها باستمرار لتحديثها وفقاً لمتطلبات أهداف البرنامج.
5. التركيز على المزايا بدلاً من العقاب، فموضوع محو الأمية يستدعي اعتماد آليات لجذب الفئات المستهدفة (مزايا وتسهيلات مالية ومعنوية) بدلاً من ترهيبهم بالعقاب.

## هوية البحث

### أسماء الباحثين:

- د. حسين شعلان حمد - باحث في المجال الدستوري والقانوني

- د. مهند فلاح حسن - باحث في الشأن الدستوري والقانوني

عنوان البحث: قراءة في قانون محو الأمية رقم 32 لسنة 2011

تأريخ النشر: كانون الثاني - يناير 2025

### ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها



## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)