التنظيم القانوني لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

أ.م. د. مجيد مجهول درويش
جامعة المثنى – كلية القانون

المستخلص
ان ازدياد المهام التي تضطلع بها الدولة بعد تحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة والتطور الذي شهدته مجالات الحياة المختلفة اقضى الى ضرورة توزيع تلك المهام بين اجهزتها المختلفة بما يراعي طبيعة التخصص الذي يناط بكل منها فتقوم كل وزارة بجانب من تلك المهام، وان قيام الوزارت بوظائفها قد يواجه بمشاكل فنية أو قانونية لا تمتلك الإمكانيات اللازمة للتغلب عليها الامر الذي يتطلب التعاون بين تلك الوزارات لوضع الحلول المناسبة لتلك المشاكل ومواجهة المعوقات التي تعترض عملها، ولا شك بان وزارة التعليم العالي هي الجهة الأكثر قدرة على وضع الحلول لتلك المشاكل لما تمتلكه من كوادر لها من الامكانيات الفنية والعلمية ما يؤهلها للقيام بهذا الدور، إلا أن قيام الوزارة بهذه المهة يستدعي وجود إطار قانوني ينظم الآليات التي تتبعها والوسائل التي تعتمدها ويحدد نطاق عملها بما يضمن الوصول إلى انجح الحلول لما تعاني منه مؤسسات الدولة من مشاكل، ولأهمية هذا الموضوع فقد ارتأينا اعتماده عنوانا لبحثنا من خلال تقسيمه على مبحثين تناولنا في الأول ماهية آلية تعاون تشكيلات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع مؤسسات الدولة في حين خصصنا المبحث الثاني لدراسة الجوانب العملية لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ثم انتهينا بخاتمة تضمنت العديد من النتائج والمقترحات أهمها اقتراح بعض التعديلات في القوانين والتعليمات التي تنظم آليات التعاون المختلفة بما يسهم في توسيع جوانب التعاون ويحقق بأقصى قدر المصلحة العامة .

Abstract
The increase in the tasks undertaken by the state after its transformation from a guardian state to an intervening state, and the development witnessed in the various areas of life, led to the necessity of distributing these tasks among its various agencies in a manner that takes into account

the nature of the specialization entrusted to each of them, so each ministry carries out some of these tasks, and the ministries' performance of their functions may It is faced with technical or legal problems that it does not have the necessary capabilities to overcome, which requires cooperation between these ministries to develop appropriate solutions to these problems and confront the obstacles that hinder its work. There is no doubt that the Ministry of Higher Education is the body most capable of developing solutions to these problems due to its cadres. The technical and scientific capabilities are what qualifies it to carry out this role. However, the Ministry's undertaking this task requires the existence of a legal framework that regulates the mechanisms it follows and the means it adopts and defines the scope of its work in a way that ensures reaching the most successful solutions to the problems that state institutions suffer from. Given the importance of this topic, we decided to adopt it as a title. By dividing our research into two sections, we dealt in the first with what is the mechanism of cooperation between the formations of the Ministry of Higher Education and Scientific Research with state institutions, while we devoted the second section to studying the practical aspects of cooperation mechanisms between the Ministry of Higher Education and state institutions. Then we ended with a conclusion that included many results and proposals, the most important of which is proposing some amendments. In the laws and instructions that regulate various cooperation mechanisms in a way that contributes to expanding aspects of cooperation and achieves the maximum public interest.

المقدمة

أولا : التعريف بموضوع البحث.

أن أي قرار إداري تبغي مؤسسات الدولة في العراق أتخاذه لابد وان تضع المصلحة العامة هدفا له ، وان تحقيق تلك المصلحة لا يمكن ان يتم بصورة فردية أو مزاجية أو شخصية ، وانما لابد وان تكون هنالك اليات لتحقيق الادارة الرشيدة في مؤسسات الدولة ، ومن تلك الاليات الاستشارة أو الانتداب ، علاوة على ذلك فأن للندوات والدورات والمؤتمرات أهمية بكونها اليات علمية فاعلة تعمل على تنمية الموارد البشرية في مؤسسات الدولة ، وبتفعيل تلك الاليات سنقترب من اتخاذ قرارات ادارية قائمة على المصلحة العامة بعيدا عن الانحراف باستخدام السلطة

ثانيا : أهمية موضوع البحث

أن اهمية الدراسة تنطلق من كون اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة من شأنها الحفاظ على اموال الدولة وتحقيق اعلى منفعة ممكنة من

جانب ، ومن جانب آخر فأن تفعيلها والعمل بموجبها يؤدي الى وضع انجع الحلول لكل ما يعتري مؤسسات الدولة من معوقات سواء تشريعية أم تنفيذية أم قضائية ، لان تلك المعوقات ستخضع للدراسات والبحث من قبل الكفاءات المتخصصة التي تمتلكها وزارة التعليم العالي والتي لاشك في انها ستضع افضل الحلول للمشكلات التي تعرض عليها وفقا للقوانين التي تسمح بذلك ، وكل ذلك سيسهم في القضاء على التعقيدات الادارية ، واتخاذ قرارات ادارية رشيدة تدور في نطاق المشروعية وتحمي الموظف من طائلة المسؤولية التي يمكن ان يتعرض لها فيما لو اتخذ قرارات ارتجالية متسرعة والتي قد تنعكس سلبا على المصلحة العامة للبلد ، وبإزاء ذلك لم نعثر على دراسات قانونية تأصيلية تتناول اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع غياب النصوص التشريعية الكافية التي توضح تلك الاليات بشكل تفصيلي اصبح من الاهمية بيانها لتفعيل تلك الاليات ولفت نظر القائمين على ادارة الدولة الى اهميتها .

ثالثا : اشكالية البحث

ان اشكالية الدراسة تنطلق من عدد من التساؤلات ومنها

ما مدى وضوح معنى اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة، وهل هنالك قواعد قانونية سواء دستورية ام تشريعية تنظم تفعيل تلك الاليات والزام مؤسسات الدولة بالركون اليها ، وما مدى فاعلية اليات التعاون ذات الجانب الاداري كالاستشارة والانتداب ، وهل للآليات ذات الطابع العلمي فاعلية في تطوير مؤسسات الدولة ومنها الندوات والمؤتمرات والدورات ، كل تلك التساؤلات ستجد لها اجابات في نطاق فروع بحثنا ، ومن الله العون والتوفيق.

رابعا : منهجية البحث

تعتمد الاحاطة بموضوع البحث على أكثر من منهج يستوجب اتباعه، الأول المنهج التاريخي؛ كونه يقتضي التعرف على الاصول القانونية لأليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة ، والمنهج الوصفي ، والتحليلي للنصوص القانونية الواردة في التشريعات العراقية التي تحكم تلك الاليات ، والتطبيقات الواقعية التي اضطلعت بها وزارة التعليم ، إضافة للمنهج الاستقرائي الذي نتناول فيه جزئيات وتفاصيل الأمور، محاولين بناء أحكام قانونية بخصوص تلك الاليات لمد جسور التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة .

خامسا : خطة البحث.

انطلاقا مما تقدم سنقسّم البحث على مبحثين، نكرس المبحث الأول لبيان ماهية التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة من خلال تقسيمه على مطلبين ، نتطرق في الأول إلى تعريف اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، ونبين في المطلب الثاني التأصيل القانوني لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وفي المبحث الثاني سنوضح الجوانب العملية لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة عبر مطلبين ، يتم تسليط الضوء في الأول على آليات التعاون الاداري بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، ونتناول في المطلب

الثاني الجوانب العلمية كآلية للتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، ونختم البحث بأهم الاستنتاجات التي سنتوصل إليها عبر البحث ، مردفين بتوصيات ، قد تسهم في تعزيز اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة.

المبحث الأول: ماهية التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

أن الوقوف على ماهية أي موضوع والاحاطة به ، يوجب على الباحث أن يمهد لما يختاره من موضوعات ويوضحها للمهتمين أو غيرهم ، ويصبح الامر اكثر وجوبا ؛ إذا ما تعلق موضوع الدراسة والبحث بالمصلحة العامة ، والتي لا يمكن تحقيقها بأفضل صورة، الا عبر التعاون مع الكفاءات التي تمتلكها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

وعلى ذلك سنوضح هذا المبحث عبر تقسيمه على مطلبين ، سنخصص المطلب الاول لدراسة تعريف اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وسنسلط الضوء في المطلب الثاني على التأصيل القانوني لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة وكالآتي :

المطلب الاول: تعريف اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

لغرض بيان تعريف اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة يتطلب من الباحث توضيح المعنى اللغوي لتلك الاليات ، ومن ثم الوقوف على المعنى الاصطلاحي لتتضح ماهية تلك الاليات ، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين ، سندرس في الفرع الاول التعريف اللغوي لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وسنسلط الضوء في الفرع الثاني على التعريف الاصطلاحي لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وكالتالي :

الفرع الاول: التعريف اللغوي لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

ان لفظ الاليات مَنْسُوبٌ إِلى الآلةِ ، أي الشيء الذي يَتَحَرَّكُ بِشَكْلٍ آلِيٍّ أو بِشَكْلٍ ذاتِيٍّ،أي مِنْ دَاخِلِهِ [١] ، في حين أن لفظ التعاون مأخوذ من الفعل تَعاوَنَ يتعاون تعاونا فهو متعاون ، عَاوَنَ، أعَانَ، سَاعَدَ بَعْضُهُمْ بَعْضٍ وآزَرَ، كما في قوله تعالى "وَتَعَاوَنُوا عَلَى البرِّ وَالتَّقْوَى وَلاَ تَعَاوَنُوا عَلَى الإِثْمِ وَالعُدْوَانِ" ، أي الْمُؤَازَرَةُ ، وتضامنوا، وساعد بعضُهم بعضًا ، ومُتَعَاوِنٌ مَعَهُ :مُؤَازِرٌ لَهُ وَمُشَارِكٌ لَهُ فِي عَمَلٍ مَّا ، والعون الظهير والجمع اعوانا ، و استعنت به فأعانني وعاونني ، والاسم العون والمعاونة ، وتعانوا واعتونوا اعان بعضهم بعضا ،والمعوان الحسن المعونة او كثيرها [٢] ، والاستعانة طلب العون[٣] ،أما بشأن الوزارة فيعود تاريخها الى تاريخ استخدام لفظ الوزير الذي تعددت

---

(١) ينظربتصرف د. سيمون عبيد ، د . اسكندر عمجة ،د.ايمن الخباز : نظرية الآلات ، منشورات جامعة دمشق، سوريا ، ٢٠١٦م ، ص٤٠- ٤١.

(٢) الطاهر احمد الزاوي : ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأساس البلاغة ، ج٣، ط٤، دار عالم الكتب ، بيروت ، ١٩٩٦،ص٣٤٩.

(٣) سميح عاطف الزين : معجم تفسير مفردات الفاظ القران الكريم ، ط٥، دار الكتب المصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص٧٣٣.

التسميات التي تطلق عليه ومنها (السكرتير ، المعاون ، الامين ، المدير ، المستشار ، المكلف) وغيرها الكثير ، والذي اختلف في اصله فالبعض يرى بان اصل الكلمة فرنسي ، واخر يرى انها ذات اصل عربي ، ومنهم من يذهب الى ارجاع اصول الكلمة الى اللغة الفارسية ، ويرتبط منصب الوزير ارتباطا وثيقا بمكانته التي يتمتع بها ، وقد اتخذ الوزير العديد من الألقاب ، ويخضع اختيار الوزير للعديد من شروط منها الكفاءة والخبرة بالأعمال الإدارية ، فهو حلقة الوصل بين الرئيس وباقي الموظفين ، ويتمتع الوزير بالعديد من الاختصاصات التي تدل على أهمية المنصب الذي يمارسه ، وإن الوزير يعاونه في إدارة الوزارة العديد من الموظفين الذين يضطلعون بمهام إدارة الوزارة([١]) ، وعلى العموم فالوزارة مأخوذة من الوزر ، والوزر بكسر الواو هو الثقل ، لأنه يحمل عن الخليفة الثقل ، وجاءت الوزر بفتح الواو والزاي وتعني الملجأ أو المعتصم لأن الخليفة يرجع إلى الوزير لبيان رايه وتدبيره ومعونته ، وجاءت في بعض التفسيرات أنها مأخوذة من الازر وهو الظهر لأن الخليفة يقوى ويستند بوزيره كقوة البدن في الظهر ، كما في قوله تعالى "واجْعَلْ لِي وَزِيراً مِنْ أَهْلِي هارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي كَيْ نُسَبِّحَكَ كَثِيراً ونَذْكُرَكَ كَثِيراً إِنَّكَ كُنْتَ بِنا بَصِيراً" ووردت في معنى آخر الجبل المنيع أو المعتصم [٢] .

وعبر تلك المعاني اللغوية يتضح أن المقصود من عبارة اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة من الناحية اللغوية ، هو التحرك الذاتي لمساعدة ومؤازرة مؤسسات الدولة ؛ في سبيل تدبير شؤون تلك المؤسسات على اسس قانونية رصينة ومتينة لتصبح في بوتقة المشروعية التي يبتغى من ورائها التأكيد على تحقيق المصلحة العامة للمواطنين بدلا من وضع المشكلات والعراقيل أمام ما يطمح اليه ابناء الشعب العراقي .

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

يقصد بالأليات وسيلة للتغلب على بعض المشكلات من أجل الابتعاد عن الوقوع في أزمة اللا مشروعية القانونية في التصرفات القانونية[٣] ، وعرفت الالية بأنها (وسيلة لإدارة المخاطر لضمان تحقيق أهداف العمل أو لضمان الالتزام بعملية معينة ، و أمثلة الآليات تشمل السياسات ، والإجراءات ، و الأدوار، و غيرها) [٤]

([١]) محمود عبد الرزاق عبد العال حسن : الجهاز الإداري للوزراء خلال عصر الدولة الوسطى في مصر القديمة ، بحث منشور في مجلة البحوث التاريخية ، المجلد ٣ العدد ١ ، ٢٠٠٩، ص١٠ ـ ٢٠

([٢]) مجد الدين محمد بن محمد بن يعقوب الفيروز آبادي : القاموس المحيط، ط٢، مطبعة المصطفى البابي الحلبي ، من دون سنة نشر ، ص١٥٩ .وابي الحسن علي بن محمد الماوردي ، الأحكام السلطانية ، مطبعة دار الطليعة ، بيروت ، ١٩٧٩م ، ص٢٤ ، عدنان ابراهيم محل ، الوزير في التراث العربي الإسلامي ، بحث منشور في مجلة الفتح ، الكلية التربوية المفتوحة ، العدد ٣١، ٢٠٠٧ م ، ص ١-٥ .و المنجد في اللغة ، طبعة جديدة ،من دون مكان وتاريخ نشر ،ص٨٩٨. ، ابراهيم شمش الدين : معجم مقاييس اللغة ، المجلد ٢، ط٢، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠٠٨، ص٦٣٠-٦٣١.

([٣]) ينظر بتصرف د. سيمون عبيد ، د . اسكندر عمجة ،د.ايمن الخباز : مصدر سابق ، ص٤١.

([٤]) قاموس المعاني ، الية التحكم منشور على الموقع الالكتروني الذي تم زيارته بتاريخ ٢٤ /١٠/ ٢٠٢٣م : https://www.almaany.com

أما التعاون اصطلاحا فأنه يعني "تصرف رسمي صادر من قبل احدى مؤسسات الدولة لا نجاز بعض المهام الموكلة اليها" أو انه " اجراء ذو طبيعة ادارية يهدف الى تسهيل ممارسة المهام الموكلة الى أي مؤسسة من مؤسسات الدولة سواء بأبداء المساعدة أو المشورة او الندوات او المؤتمرات او تبادل الخبرات وغيرها " [١] ، ويشير التعريف الاول الى أن التعاون عبارة عن تصرف رسمي ينصب على ممارسة الاختصاصات أي انه يتسم بالمشروعية فلا يوجد تعاون خارج الأطر القانونية ومع ذلك لم يبين صور ذلك التصرف الرسمي واهدافه ، أما التعريف الثاني فيشير إلى أن التعاون إجراء إداري ينصب على انجاز عمل مشترك لتحقيق المصلحة العامة ، وما يحسب للتعريف انه بين صور ذلك التعاون ، وايا كان فالتعاون نعتقد به شئ يختلف فهو يتضمن وسائل الادارة ذات الطبيعة الموضوعية التي تهدف الى تحقيق مصلحة موضوعية وهي المصلحة العامة .

في حين عرف الوزير اصطلاحا بانه " (المهمة السياسية والادارية التي يتم اختيار شخص لتوليها والقيام بأعبائها ، وذلك بالاستناد الى مرجعية الدستور والنظام السياسي الذي تدين
به الدولة استنادا للواقع الاجتماعي السائد والاعراف المعمول بها) [٢]

وورد تعريف للوزير في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م . (الوزير المختص فيما يخص بموظفي ومستخدمي وزارته ، وان منصب الوزير يكيف على اساس المركز القانوني للوزير بانه الرئيس الاعلى لدائرته ، وعرف قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩المعدل الوزير بانه "كل موظف أو مستخدم أو عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء"[٣] ،وورد هذا اللفظ في القران الكريم (ولقد أتينا موسى الكتاب وجعلنا معه أخاه هارون وزيرا) ، وكلمة الوزير والوزارة مرتبطة الواحدة بالآخرى كون أنه لا وزير بدون وزارة ولا وزارة بدون وزير ، وهي كلمة تمثل بمثابة المرتكز الأساس لعمود الدولة إذ بدونها لا يمكن تسيير دفة الحكم ، وهو منصب مهم في إدارة الدولة ، ويعتمد عليه في تدبير شؤون الوزارة [٤]

ومن خلال ما تقدم يمكن تعريف آليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة بأنها هو تصرف او عمل يتم من خلاله دعم مؤسسات الدولة ، عبر

---

(١) محمد الشبلي العتوم : تعاون الدول مع المحكمة الجنائية الدولية وأثره في فعاليتها ، ط١، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١٥م ، ص٢٤ .

(٢) ربيع مفيد الغصيني : الوزير في النظام السياسي – موقعه – دوره –صلاحياته – مسؤوليته) منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣م ، ص٩٦.

(٣) ستار كاظم جواد حسون ، الوزير في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى ، ٢٠١٧م ، ص١٢-١٣. و نص المادة (١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ المعدل .

(٤) مجد الدين محمد بن محمد بن يعقوب الفيروز آبادي : القاموس المحيط، ط٢، مطبعة المصطفى البابي الحلبي ، دون ذكر سنة ، ص١٥٩ .و ابي بكر محمد بن الوليد المالكي ، سراج الملوك ، مطبعة بولاق ، مصر ، ١٢٨٩هـ ، ص٦٩

صور مختلفة كالاستشارة ، والانتداب ، الآراء والخبرات ، وتنظيم الحلقات النقاشية ، وعقد الدورات والمؤتمرات ومذكرات التفاهم، وانشاء المكاتب والمراكز البحثية وغيرها ، بغية تحقيق المصلحة العامة للدولة .

المطلب الثاني: التأصيل القانوني لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

أن تفعيل أية آلية من اليات التعاون يقتضي وجود نصوص قانونية تجيز الركون اليها ، اذ تمثل تلك النصوص الغطاء القانوني لتحقيق المشروعية في استعمالها ، وان تفعيل تلك النصوص يصب في مصلحة مؤسسات الدولة ، وعلى وفق ذلك سندرس في الفرع الاول التأصيل الدستوري لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وسنسلط الضوء في الفرع الثاني على التأصيل التشريعي لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة وكما يلي :

الفرع الثاني: التأصيل الدستوري لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

أن البحث عن تأصيل قانوني للتعاون ما بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة يقتضي الغوص في الاسس القانونية الواردة في الدساتير العراقية

ففي اطار نصوص الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨فنجد انه نص على ان الكيان العراقي يقوم على اساس التعاون بين المواطنين ([١])

وعلى هدى تلك النصوص الدستورية نجد أن لفظ الكيان العراقي يؤطر الى مسألة ضرورة الاستعانة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي باعتبارها الرافد للمجتمع بالخبرات والكفاءات التي يمكن لها ان ترتقي بذلك الكيان وتحقق الوحدة والمصلحة العراقية.

أما في ظل دستور عام ١٩٦٤ العراقي المؤقت فمن خلال العودة الى نصوصه نجد هنالك الكثير منها تؤصل الى ضرورة التعاون بين مؤسسات الدولة ومنها النص على التضامن الاجتماعي فضلا عن ضرورة تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية بعيدا عن كل مظاهر الاستغلال والتمييز ([٢])

واكد الدستور على ان الدولة تشجع التعاون وترعى المنشآت التعاونية بمختلف صورها ([٣]) ، كما بينت نصوص اخرى بان حرية الراي والتعبير والبحث العلمي مكفول لكل انسان في حدود القواعد القانونية ([٤]) ، وجاءت المادة (٥٩) لتبين مسؤولية الرئيس بالاشتراك مع الحكومة لوضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ، ووضع مهمة تنفيذ الدستور بيد الحكومة بما يحقق رفاهية المجتمع ([٥]).

([١]) ينظر نص المادة (٣) من الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ م الملغى .
([٢]) ينظر نصا المادتين (٤، ٧) من دستور المؤقت لعام ١٩٦٤.
([٣]) ينظر نص المادة (١٤) من دستور المؤقت لعام ١٩٦٤.
([٤]) ينظر نصوص المواد (٢٩ ، ٣٣ ، ٣٤) من دستور المؤقت لعام ١٩٦٤
([٥]) ينظر نص المادة (٦٨) من دستور المؤقت لعام ١٩٦٤الملغى .

ان النصوص السابقة الذكر تعطي للحكومة الاطار القانوني للتعاون بين مؤسساتها ولا سيما وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بدلالة المادة ١٤ التي تؤكد على ان الدولة تشجع التعاون وترعى كافة مظاهره كون هذه الالية تحقق المصلحة العامة.

كما تضمن دستور ١٩٧٠ تأصيلا دستوريا للتعاون بين وزارة التعليم العلي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة الاخرى اذ اشار الى ضرورة التضامن الاجتماعي باعتباره الاساس الاول للمجتمع ، وتشجع الدولة جميع اشكال التعاون [١] ، ونصت الفقرة (ج) من المادة(٢٧) على ان"تكفل الدولة حرية البحث العلمي وتشجع وتكافئ التفوق والابداع في سائر النشاطات الفكرية والعلمية والفنية ومختلف مظاهر النبوغ الشعبي ، وان يستهدف التعليم رفع وتطوير المستوى الثقافي العام وتنمية التفكير العلمي واذكاء روح البحث وتلبية متطلبات مناهج التطوير والانماء الاقتصادية والاجتماعية"[٢] بل نص على ان تعمل الدولة على توفير أسباب التمتع بمنجزات المدنية الحديثة للجماهير الشعبية وتعميم المعطيات التقدمية للحضارة المعاصرة على المواطنين كافة[٣].

وبعد تغيير النظام السياسي في العراق نص قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ديباجته على ان الشعب العراقي صمم على ان يظل حرا يسوده حكم القانون واكد فيها على الاخوة والتآزر ، واكد على وضع اليه تهدف الى ازالة كل مظاهر العنصرية والممارسات. وبتسليط الانظار على نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ م نجد ما يؤكد على ان اليات التعاون ذات اهمية كبيرة اذا ما وظفت بالشكل الصحيح بما يحقق المصلحة العامة فمن خلال البحث في مفردات ديباجة الدستور سنجد عبارة (فسعينا يدا بيد ، وكتفا بكتف ، ... ولم يثنيا التكفير والارهاب من ان نمضي قدما لبناء دولة القانون ...) فالسؤال الذي يطرح هنا على ماذا تدل عبارة (سعينا يدا بيد ، وكتفا بكتف) الجواب على ذلك حتما سيكون بانها تدل على اليات التعاون واهميته في سبيل بناء مؤسسات الدولة الرشيدة .

وبعطف النظر على اولى نصوص الدستور نجده قد تبنى الديمقراطية كأسلوب فاعل لنظام الحكم في العراق ، ووضح ان الاسلام دين الدولة وهو مصدر اساس لتشريع وهذا النص يتطلب فيمن يتولى السلطة ان يكون ضليعا في تطبيق مبادئ الشريعة الاسلامية إذ لا يختلف اثنان في ان الشريعة صرحت في آيات كثيرة على ضرورة التعاون والتآزر في سبيل تقديم افضل الرعاية للأفراد في المجتمع [٤]، واطر الدستور في نصوصه الى كفالة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية [٥] فما الغاية من انشاء الاتحادات والنقابات فهي تسهم في تعزيز المصلحة العامة عبر اليات التعاون ومنها نقابة الاكاديميين وغيرها

---

(١) ينظر نصوص المواد (٤ ، ١٠ ، ١٤) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى .
(٢) ينظر نص المادة (٢٨) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى
(٣) ينظر نص المادة (٢٩) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى
(٤) ينظر نصا المادتين (١ ، ٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .
(٥) ينظر نصا المادتين (٢٢، ٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

هذا ونوه الدستور الى مسالة اهمية التعليم باعتباره من الاسس الرئيسية لتقدم المجتمع ، وتشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية في سبيل خدمة الانسانية ، وترعى الدولة الابداع والتفوق والنبوغ والابتكار ، كما ضمن حرية تأسيس النقابات وكفل حرية الانتماء وهذا النص يؤكد على اهمية ما تضطلع به النقابات من دور في تحقيق المصلحة العامة (١). واوضح الدستور في المادة (٧٨) منه بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، ويؤدي الرئيس واعضاء المجلس اليمن الدستوري الوارد في المادة (٥٠) من الدستور والذي اشار في حيثيات النص المذكور الى انه ان يؤدي العضو مهماته ومسؤولياته القانونية بتفان واخلاص وان يرعى مصالح الشعب ، فاي عمل اكثر اتقان من ان يتم تفعيل اليات التعاون بين وزارة التعليم والمؤسسات ا

لاخرى في الدولة كون هذه الاليات تحقق اتقن الاعمال لانها قائمة على استشارة ودراسات المختصين في أي موضوع يطرح على اعضاء الوزارة المذكورة وهو بما يتفق مع القانون والمصلحة العامة (٢) .

وعليه فان النصوص الدستورية السابقة تشير سواء بصورة صريحة أو بصورة ضمنية الى التعاون فهي تمكن من الرجوع الى تلك الاليات التي تمتلكها وزارة التعليم العالي بما لديها من كفاءات لتفيئ على مؤسسات الدولة بالخير والصالح العام .

الفرع الثاني: التأصيل التشريعي لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة

هنالك مجموعة من النصوص الواردة في القوانين التي تم تشريعها من قبل السلطة التشريعية في جمهورية العراق ،فضلا عن العديد من التعليمات الصادرة عن الحكومة متضمنة قواعد عامة تعد بمثابة التشريع من الناحية الموضوعية وكل منهما يمثلان اساس قانوني لمختلف اشكال التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة.

ومن تلك القوانين قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إذ بين فيه المشرع بأن الوزارة (تهدف الى احداث تغييرات كمية ونوعية في الحركة العلمية والتقنية والثقافية وتوجيه المؤسسات التعليمية والبحثية بما يحقق التفاعل المستمر بين الفكر والممارسة باتجاه تحقيق الأصالة والرصانة العلمية والتفاعل مع التجارب والخبرات الإنسانية واعتماد معايير الجودة العلمية الدولية ومستويات اعلى من التطور التعليمي وصولا الى بناء أجيال جديدة تحمل لواء العلم والمعرفة لتكون قوة فاعلة ومؤثرة في المجتمع ،وتلبية احتياجات خطط التنمية في فروع المعرفة ومتطلبات تطوير المجتمع وتوسيع توثيق اواصر التعاون العلمي للمساهمة في تهيئة البيئة التعلمية مع المؤسسات العلمية في العالم) (٣) ، كما اشار القانون المذكور بأنه تكون مهمة مركز الوزارة التخطيط والمتابعة للتعليم العالي والبحث العلمي وتنسيق واقرار الخطط بعد

---

(١) ينظر :نصا المادتين (٣٤ ، ٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .
(٢) ينظر نصوص المواد (٥٠ ، ٧٩ ، ٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م
(٣) ينظر نص المادة (٢) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨م .

وضعها من الجامعات وهيئة المعاهد الفنية وتوحيدها في خطة واحدة على مستوى الدولة والاشراف على حسن تنفيذها وعقد المؤتمرات العامة وادارة شؤون المبعوثين والعلاقات الثقافية الدولية ([١]) وتقوم الوزارة بعقد المؤتمرات التعليمية التقويمية([٢])

وبعطف النظر على قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م المعدل ، نجد أنه منح الجامعات والكليات بقرار من مجلسها مشفوعا بدراسة جدوى وموافقة وزير التعليم العالي والبحث العلمي صلاحية تأسيس مكاتب خدمات علمية واستشارية متخصصة في حالة توافر الامكانات .

وان المكاتب المذكورة تتولى تقديم الخدمات والاستشارات العلمية والفنية لدوائر الدولة ، علاوة على تقديم الخدمات للمواطنين ، واشار القانون ذاته الى امكانية الاستعانة بالخبراء والمستشارين والمكاتب الاستشارية من داخل العراق وخارجه ([٣]).

وبالرجوع الى قانون الخدمة الجامعية يتبين لنا ان هنالك العديد من النصوص القانونية الواردة فيه تسمح بتفعيل اليات التعاون بين الوزارة ومؤسسات الدولة منها المادة (٢) البند(عاشرا) التي تؤكد على تولي عضو الهيئة التدريسية مهمة اعداد الدراسات والبحوث بناء على اقتراح دوائر الدولة فضلا عن القطاع الخاص ، واشار ذات القانون الى مسالة العمل في المراكز والمكاتب الاستشارية ضمن تشكيلات وزارة التعليم العالي أو مؤسساتها التعليمية ([٤]) ، وبين الاجور التي يستحقها عضو الهيئة التدريسية العامل في مكاتب الخدمات الاستشارية جراء التعاون مع مؤسسات الدولة ، هذا واشار القانون بشكل صريح الى مسألة التعاون بين وزارة التعليم العالي وغيرها من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عبر تكليف بعض التدريسين باجراء البحوث والدراسات والتجارب والنشاطات ذات الصلة بعمل الوزارات بهدف تطوير الجوانب النظرية والانتاجية والخدمية على ان تخصص نسبة ٨٠% من الاجور للمشاركين في هذه المراكز والمكاتب ([٥])

وبمطالعة نصوص قانون التعليم الاهلي نجده ينص على ان "تتولى الجامعات القيام بالبحث العلمي وتشجيعه وتطوير المنهج العلمي وتنمية الشعور بالانتماء الوطني وروح المسؤولية ، والالتزام بالخط الوطني المستند الى وحدة الشعب والوطن" ([٦]) وتصمن القانون المذكور حق انشاء الجمعيات العلمية ذات الاختصاصات العلمية والثقافية تضطلع بالمشاركة في المؤتمرات والندوات بما يخدم التعليم ([٧]).

([١]) ينظر نص المادة (٣) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨م

([٢]) ينظر نص المادة (٤/ ثامنا) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨م

([٣]) ينظر نص المادة (١٥/٥) من قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م المعدل .

([٤]) ينظر نص المادة (٢) الفقرة (اثنى عشر) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م المعدل

([٥]) ينظر نصوص المواد (٧ ، ١٦) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م المعدل

([٦]) ينظر نص المادة (٢) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦م .

([٧]) ينظر نصا المادتين (٣، ٤) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦م .

وفي اطار قانون تنظيم عمل المستشارين تضمن القانون صلاحية زيادة عدد المستشارين بناء على اقتراح الوزير على مجلس الوزراء الى ما لا يزيد عن ثلاث مستشارين في الوزارة ([١]) ونص القانون على مهام المستشار كالتالي "إبداء الرأي والمشورة في المسائل التي تعرض عليه من رئيس الجهة التي يعمل فيها وإعداد ودراسة وتقديم الخطط والبحوث والدراسات والمقترحات وبرامج العمل والمشاريع الخاصة بالجهة التي يعمل فيها وإعطاء التوصيات اللازمة في شأنها بما يسهم في تحسين أساليب العمل وزيادة كفاءته وفاعليته ومتابعة التطورات الحاصلة في مجال الاختصاص والمجالات الأخرى ذات العلاقة والمشاركة في اللجان والمؤتمرات والندوات وورش العمل الخاصة بعمل الجهة التي يعمل فيها وإبداء المشورة في استحداث أساليب ووسائل جديدة لتطوير العمل ومعالجة معوقات واختناقات العمل الإداري والقانوني والفني ومختلف طرق العمل الأخرى والوقوف على احتياجاتها ضمن الخطة الاستراتيجية والرؤية المستقبلية للدولة ، و المساهمة في إعداد ودراسة مشاريع القوانين والأنظمة والتعليمات وإبداء المشورة في شأنها والقيام بأية مهام أخرى غير تنفيذية يكلفه بها رئيس الجهة التي يعمل فيها، ولا يتولى المستشار مهام تنفيذية إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك وبتكليف خاص من رئيس الجهة المعنية" ([٢]).

كما أن هنالك العديد من التعليمات التي يمكن التعويل عليها لتفعيل اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، منها تعليمات الية التعاون بين تشكيلات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٠ م التي تشير الى تشكيل لجنة تعاون برئاسة العميد وعضوية رؤساء الاقسام اوالفروع العلمية تتولى اجراء البحوث والدراسات والتجارب العلمية والقيام بنشاطات المختلفة التي تؤدي الى تطوير النشاطات والفعاليات الجوانب الانتاجية والخدمية والاسهام في والندوات والحلقات العلمية ، وتقديم المشورة العلمية والبحثية والفنية كل في اختصاصه ([٣]) وتضطلع اللجنة المذكورة بمهمة اختيار المرشحين للعمل مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، والاشراف على عملية التعاون وتنفيذ العقود ، ويتم تقديم الخدمات لقاء اجور حددتها التعليمات المذكورة اعلاه ([٤]) كما صدرت تعليمات أخرى متعددة تمثل اساس لتفعيل اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة والجهات غير المرتبطة بوزارة كتعليمات انشاء المكاتب الاستشارية الطبية رقم (٦٥) لسنة ١٩٩٣ التي تمارس دور كبير في تقديم الاستشارات والخدمات الطبية لدوائر الدولة الصحية ، وكذلك تعليمات المكاتب

([١]) ينظر نص المادة (٢) قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (٣) لسنة ٢٠٢٢م .
([٢]) ينظر نص المادة (٣) قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (٣) لسنة ٢٠٢٢م
([٣]) ينظر نص المادة (٢) من تعليمات الية تعاون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٠ م.
([٤]) ينظر : نصوص المواد (٣ ، ٤، ٥ ، ٦) من تعليمات الية تعاون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٠ م

الاستشارية لنظم المعلومات والحسابات الالكترونية في الجامعات رقم (٥) لسنة ١٩٩٢م ، وتعليمات تأسيس مكاتب استشارية في كليات العلوم رقم ٤٣لسنة ١٩٩٢م .

ومن خلال ما تقدم يتضح أن هناك نصوص قانونية متعددة متناثرة بين عدد من القوانين والتعليمات الصادرة بخصوصها تمثل تأصيل قانوني لدور يمكن ان تمارسه وزارة التعليم العالي في بناء مؤسسات الدولة بما تمتلكه من خبرات علمية ، علاوة على دورها في تثقيف المجتمع ولاسيما الشباب من كلا الجنسين بأهمية العمل على اسس علمية في جميع مؤسسات الدولة كون تلك الاسس تمثل التطبيق السليم للقانون ، وتحصن صاحبها من المساءلة القانونية ، لذلك تفرض المصلحة العامة على من يتولى منصب في جمهورية العراق تفعيل تلك الاليات لضمان تحقيق المصلحة العامة التي بدورها تمثل منطلق لادارة رشيدة في البلد ، وفي سبيل ضمان تفعيل تلك الاليات يتطلب من المشرع أن ينتهج أحد الخيارين ، أما أن يعمل على تعديل قانون تنظيم عمل المستشارين في جمهورية العراق المنوه عنه أعلاه ، أو ان تجمع كل النصوص القانونية المتعلقة بمجالات التعاون وتوحد مع نصوص قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م المعدل بهدف ترشيد الانفاق العام وتقديم خدمات استشارية وعلمية وانتاجية على اسس علمية رصينة تحقق المصلحة العامة ، على ان يتم اضافة نص في النظام الداخلي لمجلس الوزراء يؤكد على وجوب تفعيل تلك الاليات من قبل مؤسسات الدولة كافة .

المبحث الثاني: الجوانب العملية لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

تتعدد صور اليات التعاون التي تقدمها الخبرات في وزارة التعليم العالي والبحث العمي ، وهذا التعدد ما هو الا نتيجة منطقية لتنوع الاختصاصات التي تحويها وزارة التعليم العالي ، وعلى اية حال فانه يمكن تقسيم تلك الاليات الى اليات ذات جنبة ادارية ،واخرى ذات طبيعة علمية ، وعليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين ، سنتناول في المطلب الاول آليات التعاون الاداري بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وسنخصص المطلب الثاني لدراسة اليات التعاون العلمي وكما يأتي :

المطلب الاول: آليات التعاون الاداري بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

لا يختلف اثنان على اهمية الكفاءات التي تمتلكها وزارة التعليم العالي ، وتلك الكفاءات لها من الخبرة ما يؤهلها لان تقدم الاستشارة البناءة والفاعلة ، فضلا عن كونها كفاءات يمكن لها قيادة مؤسسات الدولة وتحقيق التقدم على كافة الاصعدة ، وعلى وفق ذلك سنبين هذا المطلب عبر فرعين سندرس في الفرع الاول الاستشارة كآلية للتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وسنبين في الفرع الثاني الانتداب الوظيفي كآلية للتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وكالاتي :

الفرع الاول: الاستشارة كآلية لتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

ازدادت اهمية الوحدات الاستشارية نتيجة تزايد المشكلات القانونية والادارية وطابعها الفني المعقد مما يتطلب توافر ذوي الاختصاص والخبرة ليتولوا النظر بحل

المشكلات وتقديم الراي والاستشارة ، فالمستشار يتسم عمله بالتفكير المتصل بالأبحاث والدراسات في مسائل ذات تماس بالأعمال اليومية وتتصل بقضايا عامة ذات اهمية ، وتعرف الاستشارة القانونية بانها الرأي القانوني الذي يقدمه الباحث او المستشار القانوني حول مسألة أو اشكالية قانونية معينه ([١]) .

وللاستشارة القانونية اهمية كبيرة اذ تمثل الحل القانوني للمسالة او الاشكالية المطروحة كون الجهات الحكومية وغيرها ملزمة قانونا باتباع نصوص القانون ، وبخلاف ذلك قد تقع اعمالها في نطاق عدم المشروعية القانونية ، لذلك اتجهت الكثير من الدول الى انشاء تشكيلات قانونية تضطلع بتلك المهمة ، هذا وقد تكون الاستشارة ملزمة في بعض الاحيان ، والبعض الاخر غير ملزمة ([٢]) ، وان انشاء وحدات مركزية تختص بتقديم الاستشارة يؤدي الى الاستفادة من مزايا التخصص في مجالات الاستشارة على اعلى المستويات ، والى وحدة الفكر والراي وخاصة في المجالات التي تهم مؤسسات الدولة ([٣]).

وهنالك الكثير من الاختصاصات التي تضطلع بها المكاتب الاستشارية منها اعداد مشروعات القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بالجهة ، وتحضير وصياغة القرارات التي تصدرها الجهة الادارية وخاصة القرارات ذات الاهمية الخاصة ، ابداء الراي في الموضوعات والمسائل التي تحيلها الجهة المعنية لا بداء الراي فيها ، وصياغة العقود والاتفاقيات ومذكرات التفاهم ، وتقديم النصح والراي للجهة الادارية بخصوص القضايا والموضوعات المهمة ذات الصلة بعمل الإدارة ، والمشاركة في عضوية اللجان التي تتطلب عنصر الاختصاص فيها ، أو أي عمل تكلف به من قبل الادارة ، وبهدف تسهيل تلك المهام فأنه لابد من توفير المتطلبات المادية والبشرية الضرورية لتتسم الإستشارة بالدقة والسرعة ([٤])، زد على ذلك يتطلب في المستشار العديد من المميزات منها الموهبة والملكة القانونية والقدرة على فهم الوقائع والنصوص القانونية والآراء الفقهية ، علاوة على الجد والاجتهاد في دراسة الموضوعات المحالة عليه ، والتمتع بالحيادية والنزاهة والمهنية والابتعاد عن التحيز ([٥])، وأن يكون ملما بالتطورات التشريعية وخاصة المتعلقة بمجال عمله ، وأن يكون سلوكه وتصرفاته متفقة مع مركز وهيبة رجل القانون ، وأن يجيد حسن الاستماع والمتابعة عند عقد الاجتماعات ، وان يركز أفكاره ليسهل عليه إقناع الآخرين بوجهة نظره المعبرة عن الرأي القانوني السليم ،

([١]) علي ضوى ، منهجية البحث القانوني ،مجمع الجامعات ، طرابلس ١٩٨٩، ص١٩٧.

([٢]) ينظر نص الفقرة (٣) من المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م .اذ الزمت الوزارات والمصالح العامة باخذ راي قسم الفتوى بمجلس الدولة قبل ابرام أي تصرف قانوني في ي معاملة تزيد قيمتها عن ٥٠٠٠جنيه مصري .

([٣]) د. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، اصول الادارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٣م ، ص٢٢٥.

([٤]) د. ماجد راغب الحلو : اصول علم الادارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦م ، ص٢٩٩.

([٥]) عبد القادر الشيخلي : اعداد البحث القانوني ، دار مجدلاوي ، عمان ، من دون سنة نشر ، ص١٠

والمحافظة على الأسرار التي يطلع عليها بحكم عمله ، وان يجيد فن الصياغة القانونية([١]) ،

وعلى المستشار القانوني أن لا يكتفي بإبداء الرأي في المسألة المعروضة عليه دون أن يرجح أحدها وينصح بالأخذ بها بل عليه أن يرجح أحد الآراء معززة بالأدلة التي تؤيد التفسير الذي أخذ به المستشار القانوني مستعينا في ذلك بقواعد التفسير المعروفة ، ليبرر اختياره لأحد الآراء وبالمقابل يجب أن يستند إلى أدلة قانونية ليبرر رفضه للخيارات الأخرى ([٢])

وفي ختام مرحلة الاستشارة بعد عرض الوقائع وتكييفها من الناحية القانونية هنا يقف المستشار على بيان النصوص القانونية التي تنطبق على الإشكالية المعروضة اي وضع الحلول القانونية لها ، وبعد وضع الحلول القانونية وترجيح الآراء يعمد المستشار إلى كتابة الاستشارة وفق منهج محدد يتضمن ديباجة الاستشارة وفق المخاطبة الواردة إليه ، ثم يبدأ بعرض الوقائع بشكل قانوني مرتب بشكل موضوعي على أن يقتصر العرض على الوقائع المهمة والمؤثرة ومن ثم بيان الأسباب القانونية والواقعية للاستشارة والتي تعزز الرأي المعتمد مبينا النتائج والحلول التي توصل إليها المستشار بخصوص الإشكالية المطروحة عليه([٣]).

وبعطف النظر حول المنظومة القانونية في العراق نجد ان قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م يشير الى انشاء مكاتب استشارية في كل من الجامعات والكليات والمعاهد وتضطلع تلك المكاتب بتقديم الاستشارات والخدمات والخبرات العلمية والفنية والتدريبية الى دوائر الدولة ([٤]) ، ولا يقتصر ميدان العمل الاستشاري على الجانب القانوني وانما يشمل مختلف المجالات التي يمكن ان تستفيد منها دوائر الدولة المختلفة اذ يجوز للجامعة انشاء مكاتب استشارية طبية تحتص بتقديم الاستشارات الطبية والصحية لدوائر الدولة [٥] كما يمكن تأسيس مكاتب لنظم المعلومات والحاسبات الالكترونية تتولى وضع الخبرات العلمية والفنية الجامعية في خدمة الخطط التنموية [٦]، فضلا عن امكانية تأسيس مكاتب

([١]) عبد الله محمد الشريف : اصول إعداد وكتابة التقارير ، من دون دار النشر ، ٢٠١٠م ،ص٥٨.

([٢]) احمد شلبي : كيف تكتب بحثا أو رسالة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ط١١ ، ١٩٧٩، ص١٣

([٣]) أ. محمد عبدالله عبد العالي : منهجية اعداد الاستشارة القانونية بين النظرية والتطبيق ، مصدر سابق ، ٢٠١٦، ص١٢٠-١٢٥

([٤]) ينظر نصا المادتين(٢,١) من قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٦٧١ في ١٩٩٧/٥/٢٦.

٥ ينظر نصا المادتين (٢,١) من تعليمات المكاتب الاستشارية الطبية رقم ٦٥ لسنة ١٩٩٣المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٣٤٧٣ في ١٩٩٣/٨/٣٠ .

٦ ينظر نصا المادتين (٢,١) من تعليمات المكاتب الاستشارية لنظم المعلومات والحاسبات الالكترونية في الجامعات رقم ٥٠ لسنة ١٩٩٢ المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد٣٤٣٠ في ١٩٩٣/١١/٢.

للاستشارات العلمية في كليات العلوم تتولى وضع الخبرات العلمية والاساليب العلمية الحديثة في خدمة القطاعات الصناعية وتقديم المشورة في محالات العلوم وتطبيقاتها[١].

اما قانون تنظيم عمل المستشارين فانه بين في الفقرة أولا من المادة (٢) بانه "لكل من مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء عدد من المستشارين لا يزيد عن ستة ولكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة مستشار بدرجة خاصة يرتبط بصورة مباشرة برئاسة الجهة المعنية ولمجس الوزراء بناء على اقتراح الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة زيادة عدد المستشارين بما لا يزيد عن ثلاث مستشارين" ، وما يؤسف له ان القانون بين شروط تعيين المستشار واضاف في الفقرة الثانية من المادة (٢) بأن تكون الاولوية لمن شغل منصب وزير أو درجة وزير .

واشار القانون الى مجموعة من الاختصاصات التي يضطلع بها المستشار منها ابداء الراي والمشورة في المسائل التي تعرض عليه من رئيس الجهة التي يعمل فيها ، اعداد الدراسات والخطط وتقديم البحوث والدراسات والمقترحات ، وبرامج العمل والمشاريع الخصة بالجهة التي يعمل فيها واعطاء التوصيات اللازمة في شانها ، بما يسهم في تحسين اساليب العمل وزيادة كفاءته وفاعليته وغيرها من المهام التي يتولاها([٢])

ولنا على نص المادة (٢) من قانون تنظيم عمل المستشارين نقدا بناء مفاده أن ضمان فاعلية الية التعاون (الاستشارة) لا يتحقق بإناطة هذه المهمة بمن تولى منصب وزير او من هو بدرجة وزير عن تعيينه كمستشار ضمانا لتحقيق المصلحة العامة ، بل أن زج هؤلاء في مجال الاستشارة قد يجعل تلك الاستشارات ذات طابع سياسي وليس موضوعي ، علاوة على ان العديد منهم لا يمتلك الكفاءة والخبرة لا بداء الاستشارة بشكل دقيق لان اختيار هؤلاء غالبا ما يكون مبنيا على اساس الانتماءات السياسية والمحاصصة بين الكتل السياسية المشاركة في الحكومة وان اعتماد تلك الالية في اختيار المستشارين تسبب في الكثير من الاحيان بأضرار بالغة بالمصلحة العامة وليس ادل على ذلك من الحكم الصادر من محكمة بداءة بغداد الرصافة بالزام مصرف الرافدين بدفع مبلغ ستمائة مليون دولار لشركة بوابة عشتار كشرط جزائي عن فسخ العقد المبرم بينهما والسبب في ذلك يعود الى عدم دقة صياغة العقد المبرم بين الطرفين، وعليه نرى ضرورة تعديل قانون تنظيم عمل المستشارين من خلال الزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بمنح الاولوية لأساتذة الجامعات من حملة لقب الاستاذية للعمل كمستشارين كل حسب اختصاصه بما يضمن تحقيق الفائدة المرجوة من وجود المستشارين ، واعادة تعديل قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية رقم (٧) لسنة ١٩٩٧ وذلك بتشكيل الهيئة الوطنية للخدمات العلمية والاستشارية وترتبط بمجلس

---

١ ينظر نصا المادتين (٢,١) من تعليمات تأسيس مكاتب استشارية في كليات العلوم في الجامعات رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٢ المنشورة في الوقائع العراقية بالعد٣٤١٢ في ١٩٩٢/٦/٢٩

(٢) ينظر : نص المادة (٣) من قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (٣) لسنة ٢٠٢٢م

الوزراء وترتبط بتلك الهيئة كافة المكاتب العلمية ومراكز الدراسات على ان تفرض شروط فيمن ينتسب لعضويتها .

الفرع الثاني: الانتداب الوظيفي كآلية للتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

وردت العديد من التعريفات للانتداب فمنها من عرفه الانتداب (بأنه حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الاصلي أو ادارته الاصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الاقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة او الادارة العمومية التي ينتمي اليها) ([١]) وعرف ايضا بانه (قيام الموظف بأعباء وظيفة اخرى غير وظيفته الاصلية) ([٢]) وجاء تعريف آخر له بأنه (قيام الموظف الموقت تنفيذا لقرار من السلطة المختصة بأعباء وظيفة اخرى شاغرة من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة في نفس الادارة التي يعمل فيها او في ادارة اخرى بالتفرع او بالإضافة الى اعمال وظيفته وذلك مع الاحتفاظ بصلته الوظيفية الاصلية) ([٣]) ومنهم من يعرفه بأنه (تكليف يصدر لموظف يبعده فترة زمنية عن مزاولة مهنته الاصلية) ([٤]) وورد تعريف للموظف المنتدب بانه (الموظف المنتدب للعمل في وزارة أو دائرة أخرى) ([٥]).

ويختلف المصطلح الذي يطلق على الانتداب من دولة الى اخرى ففي بعض الدول يطلق عليه الندب كما هو الحال في مصر ، وفي بعضها الاخر يطلق عليه الانتداب وهو ما اشار اليه المشرع العراقي ، ويعد الانتداب واحد من الاساليب المؤقتة الذي جرى التشريع والعرف الاداري على الاستعانة بها عبر قرار اداري يصدر من الجهة المختصة قانونا ، والغاية منه هو ممارسة النشاطات الادارية في الادارة المنتدب اليها ([٦])، وذلك عن طريق سد الحاجة في حالة الضرورة بعيد عن استحداث درجات وظيفية جديدة ، أو لضرورة فنية معقدة لا يجيدها الا الموظف المنتدب ([٧])، او سد الشاغر في وظائف معينة لحين تعيين موظف في الوظيفة الشاغرة ، او بهدف رفد الادارة بذوي الخبرة والكفاءة العلمية ولاسيما في المرافق الحديثة النشأة ، وتحقيقا للتعاون وتبادل الخبرات من كافة الاصناف لتعزيز الكفاءة والخبرة في مؤسسات

---

(١) ينظر : نص المادة (١٣٣) من القانون الاساسي للوظيفة العمومية في الجزائر رقم (٦/ ٣) ٢٠٠٦م .
(٢) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩، ص٢٥٣.
(٣) د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤م ، ص٣٢٩.
(٤) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة ١٩٦٠المعدل ، بغداد ، من دون سنة نشر ، ص٨٩.
(٥) ينظر نص المادة (١٩) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨م .
(٦) د. محمد ماهر ابو العينين : احكام وفتاوى مجلس الدولة ، الكتاب الاول ، من دون مكان نشر ، ٢٠٠٤م ، ص٤٠٥-٤٠٦.
(٧) د. محمد جمال الذنيبات : الوجيز في القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١م ، ص٣٠٥-٣٠٦.

الدولة، وكل ذلك ينطلق من تحقيق المصلحة العامة ([١]) ، وهو ما يشير اليه مجلس الدولة في احدى قراراته بان الانتداب يتم لحاجة الدائرة ومقتضيات مصلحة العمل ([٢]).

وبتسليط الضوء على القوانين العراقية ومنها قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) سنة ٢٠٠٨م نجد انه اشار الى احكام التنسيب باعتبارها الية من اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ودوائر الدولة ولمدة سنة واحدة قابلة للتجديد على ان تتحمل الدائرة المنسب اليها صرف رواتبه ومخصصاته من موازنتها السنوية [٣] ، ونوهت المادة (١٨) من القانون المذكور إلى مسالة سريان قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل وغيرها من القوانين التي عددتها المادة المذكورة اعلاه .

وبالرجوع الى قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ نجد انه أنه لم ينظم أحكام الانتداب في الوظيفة في العراق ، بل أنها تخضع لقوانين متعددة منها قانون الادعاء العام وقانون التنظيم القضائي ، وبعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ([٤])

واخيرا فان قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل أجاز لرئاسة مجلس الدولة بعد موافقة وزير التعليم العالي انتداب عضو الهيئة التدريسية للعمل كمستشار في المجلس لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة [٥].

والى جانب الانتداب فهناك امكانية لمنح التدريسيين او الباحثين الذين يتم ترشيحهم بموافقة الجامعة للقيام بمهام علمية لحساب احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة وفقا لعقد يبرم بينهما تفرغا لمدة يومين اسبوعيا لأداء المهام الموكلة لهم بما لا يؤثر على نصابهم او مهامهم الوظيفية[٦].

المطلب الثاني : الجوانب العلمية كاليه للتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

هنالك اليات ذات صبغة بحثية يمكن ان تحقق المصلحة العامة للدولة فيما اذ استعانت بها مؤسسات الدولة ، ومنها البحث العلمي والدورات والندوات والمؤتمرات ، إذ تمثل هذه الاليات حلول ناجعة اذا ما وظفت بالشكل الصحيح ، وعلى وفق ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين سنبين في الفرع الاول البحث العلمي كآلية من اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وسنسلط الضوء في الفرع الثاني على المؤتمرات والندوات والدورات كآلية للتعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة، وكما ياتي :

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥م ، ص٣٩٥.

(٢) ينظر قرار رقم (٥٠ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٥في ١٦/٥/ ٢٠٠٥ نقلا عن صباح صادق جعفر الانباري ، مجلس شورى الدولة ، ط١، بغداد ، ٢٠٠٨، ص ٢٧٤.

(٣) ينظر نص المادة ((٩/أولا) من قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ .

(٤) لمزيد من التفصيلات حول هذه القرارات ينظر شهلاء سليمان محمد العادلي : احكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠١٣م ، ص١٣.

(٥) ينظر نص المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٦) ينظر نص المادة (١) من التعليمات رقم ٣ لسنة ٢٠٢٤ تعليمات التعديل الاول لتعليمات الية تعاون تشكيلات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، منشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٧٠ في ٢٠٢٤/٤/٢٢ .

الفرع الاول: البحث العلمي كآلية من اليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة

يعرف البحث العلمي بأنه (مجموعة الجهود المنظمة التي يقوم بها الباحث مستخدما الأسلوب العلمي وقواعد الطريقة العلمية في سعيه لزيادة سيطرته على بيئته واكتشاف ظواهرها) ، ويعد البحث العلمي اللبنة الأساسية لتقدم الأمم وتطور مؤسساتها ، واحد المتطلبات الأساسية للدخول لعالم المعرفة وتحقيق التنمية المستدامة في كافة المجتمعات ، اذا أن كافة التطورات التي يشهدها العالم تقوم على المعرفة ؛ لذلك أصبح من الضروري إيلاء البحث العلمي أهمية كبيرة واستثماره سواء في المجال النظري أو التطبيقي ، وهذا ما يتحقق عبر الأسس والمناهج والوسائل والأدوات الخاصة به والتي تساعد في حل المشكلات التي تعترض ميادين الحياة في أي دولة .

أن عملية التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة تبدا بوجود مشكلات تواجه عمل المؤسسات التنفيذية بفروعها المركزية أو اللامركزية ، وهنا يأتي دور الوزارة في عملية تشخيص هذه المشكلات ودراستها بأسلوب بحثي عبر وضع خطة علمية بحثية ويتم ذلك من خلال التعاقد مع التدريسيين او الباحثين في تشكيلات وزارة التعليم العالي وبين الوزارة المعنية مقابل اجور متفق عليها بين الطرفين يخصص ما نسبته ثمانون بالمائة منها للباحثين بينما تكون حصة الجامعة او الكلية عشرون بالمائة ([1]) ويفرغ التدريسيون المتعاقد معهم لمدة يومين اسبوعيا وبما لا يؤثر على نصابهم .

وهنا ينبغي عند اختيار الباحثين في مجال معالجة ودراسة المشكلات التي تواجه المؤسسات التنفيذية ان يكون على اساس مهني عالي ، اذ يجب ان يكون لدى الباحث الرغبة والتعمق في مجال البحث العلمي ، فهنالك مشكلات تحتاج الى تأني وتبصر في سبيل ابداء الراي المناسب في شانها ، علاوة على ذلك لابد ان يتم اختيار الشخصيات المتجردة والموضوعية ؛ لكي لا يتم تبني اراء متحيزة وشخصنة المشكلة التي تحتاج الى حل ومعالجة وغيرها من الامور التي يتوجب توافرها ([2]).

ونعتقد ان من الضروري تفعيل دور مركز البحوث القانونية التابع لوزارة العدل بموجب قانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٩الذي يضطلع بمهام ذات اهمية بالغة في مجال البحوث العلمية ، اذ نصت المادة (٢) منه على ان "يقوم المركز باجراء الدراسات الميدانية التي يتطلبها تنفيذ خطة اصلاح النظام القانوني وتقديم المقترحات الملموسة بشأنها ، والاسهام في بلورة اسس التشريعات ، والقيام بالتحقيقات الميدانية التي تخص المحاكم واجهزة العدل المختلفة ، واقتراح الحلول التي تساعد على بلورة وتنفيذ خطط الاصلاح العدلي ، ودراسة ظاهرة الاجرام بالتعاون مع الاجهزة المعنية في وزارة العدل والوزارة الاخرى وتشخيص اسبابها المختلفة واقتراح سبل حصرها وتقليصها ، واوكلت

([1]) ينظر نص المادة (٤) من تعليمات الية تعاون تشكيلات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٠.

([2]) د. عصمت عبد المجيد بكر : اصول البحث القانوني ، ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٨ ، ص٧-١٠.

المادة (٧) الى مجلس مركز البحوث القانونية امر اعداد خطط البحوث وسبل تنفيذها واقرار نشر ما تم انجازه من البحوث"([1]) ، على ان يتم الحاق هذا المركز بوزارة التعليم العالي على فق قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية رقم (٧) لسنة ١٩٩٧ ليكون اكثر فاعلية كون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تتولى بموجب المادتين (٢ ، ١٦) من قانون الخدمة الجامعية تقديم الدراسات والبحوث العلمية عبر كفاءاتها العلمية ذات العلاقة بعمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، إلا أنه ما يلاحظ اليوم في مجال البحث العلمي هو قلة طرح الموضوعات الحديثة التي تسهم في تقدم الدولة عبر وزاراتها المختلفة ، إلا ما ندر من هنا وهناك ، وهذا راجع إلى عدد من الاسباب منها عدم طرح المشكلات على الكفاءات ليتم اختيارها كعناوين لبعض الدراسات البحثية ، وضعف التمويل للجانب البحثي مقارنة بالدول المتقدمة التي تخصص نسبة عالية من الموازنة العامة لدعم البحث العلمي وغياب استراتيجية لتأهيل البحث العلمي ، وقلة معرفة الباحث بأصول البحث العلمي سواء بالجوانب الموضوعية او الشكلية ، الإهمال الحكومي الواضح لأهم النتائج البحثية التي تتوصل لها الدراسات وعدم تبني التوصيات البناءة.

لهذا نرى ضرورة تفعيل الجانب البحثي عبر وضع استراتيجية وطنية تناقش أهم المشكلات ليتم طرحها على الهيئة العليا للبحث العلمي لتتبنى تلك المشكلات بشكل دراسات بحثة سواء رسائل ماجستير أو اطاريح أو بحوث تتولى الكفاءات العلمية في وزارة التعليم العالي دراستها ، على ان تخصص الاموال اللازمة لذلك ، وتلتزم الجهات المعنية بتبني أهم النتائج والمقترحات التي تخرج بها الدراسات والبحوث .

الفرع الثاني: المؤتمرات والندوات والدورات كآلية لتعاون بين وزارة التعليم العالي لمؤسسات الدولة

يرجع الكثير من قصور استراتيجيات الاصلاح الى ان مصادر التغيير والتطوير في الانظمة الرسمية المستهدفة بالإصلاح يتم بمعزل عن مشاركة الاطراف المعنية باداء الاجهزة الحكومية من داخلها أو خارجها ، ومن اجل عدم ترحيل المشكلات الادارية أو غيرها الى الجهات المركزية يتطلب الامر تدريب موظفي الدولة على مجموعة من المهارات ([2]) ، عبر الزام الموظفين بالمشاركة في الدورات والندوات والمؤتمرات العلمية التي تقيمها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، وان الهدف منها هو تقليل الاخطاء ، وتوفير الوقت والجهد ، وغرس سلوكيات وطرق تفكير سليمة ، وتجديد المعلومات والخبرات الوظيفية المتخصصة ، فضلا عن رفع الروح المعنوية لدى القادة الاداريين ، وتدوير الموظفين وصولا للمستويات العليا ، وتحقيق الجودة الكاملة في ادارة المؤسسات العامة ، وفتح باب التطوير والتحديث في نظم الادارة العامة ،

([1]) ينظر قانون مركز البحوث القانونية رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٩

([2]) د. أحمد صقر عاشور : اصلاح الادارة الحكومية آفاق استراتيجية للإصلاح الاداري والتنمية الادارية العربية في مواجهة التحديات العالمية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية إدارة البحوث والدراسات ، مصر ، ١٩٩٥ ، ص٩-١٠ .

وتحسين اداء الموظف عبر كسبه الخبرات من خلال التدريب ، علاوة على اطلاعه على احدث التطورات التكنولوجية في مجال تحسين ادارة مؤسسات الدولة ، وان لهذه الآليات الاثر الكبير في معالجة الازمات بطرق سليمة وتفادي تفاقمها ، وانها تزيد من قدرة الموظف على اكتساب مهارات اكتشاف المشكلات الادارية وتوقع حدوثها قبل ان تقع وكيفية التعامل معها ، وان تلك الآليات للتعاون مع مؤسسات الدولة تتحقق عبر الاستعانة بالخبراء والكفاءات العلمية التي تمتلكها وزارة التعليم العالي ، وهو ما يتحقق عبر التنوع الدائم في المحاضرات والمحاضرين بما يحقق درجة استفادة قصوى من تلك البرامج والدورات التي تلقى على الكوادر الوظيفية في مؤسسات الدولة .

وبالاطلاع على قانون الخدمة الجامعية نجد أن البند (تاسعا) من المادة (٢) منه تشير الى ان يتولى موظف الخدمة الجامعية الاسهام في الندوات والمؤتمرات والحلقات الدراسية داخل وخارج العراق ، وكذلك العمل في المراكز والمكاتب الاستشارية المتخصصة التابعة للوزارة أو المؤسسات التعليمية ، وكذلك المادة (١٦) التي تبين امكانية تكليف التدريسين او الباحثين بالقيام بالبحوث والدراسات والتجارب والقيام بنشاطات ذات العلاقة باختصاص الوزارات والجهات الاخرى غير المرتبطة بوزارة ، وبين قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في المادة (٢) منه بان تتولى المكاتب تقديم الاستشارات والخدمات والخبرات العلمية والفنية والتدريبية الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والاسهام في رفع مستوى المهنة في العراق.

وبالعودة الى دور الجامعات في مسالة انجاز العديد من الدورات نجد ان مراكز التعليم المستمر قد عملت على طرح العديد من الدورات التي تسهم في التغذية الفكرية للكوادر الوظيفية سواء في الجامعة ذاتها ام في الجامعات الاخرى أو وزارات الدولة بكافة مفاصلها منها دورة التنمية المستدامة وابعادها واليات تطبيقها واهدافها والتي اشترطت لاجتيازها حضور المتدرب بنسبة تزيد عن ٩٠% بالمائة من عدد ساعتها ، الا أن تعليمات الدورة في الفقرة (٩) منها اشارت الى ان الدورة يتحقق نصابها بعدد لايقل عن (٥) متدربين وغيرها من التعليمات والدورات التي نشرها مركز التعليم المستمر في جامعة بغداد ([1])

ولا يقتصر موضوع التعاون على ما تقوم به وزارة التعليم العالي من دور في دعم بقية مؤسسات الدولة ولكن بالمقابل فان للوزارات هي الاخرى دور في تقديم الدعم لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي من خلال ما يقوم به منتسبوها من مهام مختلفة منها الاسهام في التدريسات النظرية والعملية والتطبيقية والاشتراك في لجان مناقشة الرسائل والأطاريح الجامعية [2]، فضلا عن التعاون في مجال التدريب [1].

([1]) ينظر مركز التعليم المستمر في جامعة بغداد ، تعليمات الدورة – التنمية المستدامة واليات تطبيقها واهدافها (منسوبي جامعة بغداد) منشورة على موقع الجامعة الذي تم زيارته بتاريخ ١٦ / ٤/ ٢٠٢٤. https// Uobghdad.edu.iq ed events.

[2] ينظر نص المادة (٢) من تعليمات الية تعاون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة رقم ١٦٠- لسنة ٢٠٠٩.

ويعمل المركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات في مركز وزارة التخطيط الذي تأسس عام ١٩٧٠ على القيام بالعديد من الدورات الادارية للموظفين كونه اسندت اليه مهمة تطوير الكوادر الادارية في المؤسسات الحكومية بما يسهم في تحقيق التنمية الادارية وتم دمجه مع المعهد القومي للتخطيط وبعد صدور قانون وزارة التخطيط الجديد رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ تم في عام ٢٠١١ دمج المركز مع مدرسة القدس للحسابات الالكترونية واصبح يعرف بالمركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات ولدى المركز فروع في البصرة والموصل والديوانية ويضطلع بالعديد من المهام منها تطوير القدرات لدى العاملين في اجهزة الدولة والقطاعات ومنظمات المجتمع المدني وتطبيق نظم الادارة المعلومات الادارية ، اعداد وتطوير القيادات الادارية ، وتطوير منهجية البحث العلمي في مجالات التنمية الادارية وتقنية المعلومات وتعزيز اواصر التعاون مع الجهات المحلية والاقليمية والدولية المعنية ، تقديم المشورة الفنية في مجالات الادارية وتقنية المعلومات بما يرفع كفاءة الاداء المؤسسي ([٢]).

ونرى ضرورة دمج المركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات مع مراكز ومكاتب الخدمات العلمية والاستشارية المؤسسة بموجب قانونها رقم (٧) لسنة ١٩٩٧، وان ترفع هذه النتائج والتوصيات شهريا عبر كتاب رسمي على وفق التخصص سواء في الجوانب التقنية أم في الجوانب الاقتصادية أم في الجوانب الاجتماعية أم في الجوانب السياسية الى كل السلطات وان تكون محل الزام في وضع المعالجات وفق الرؤى التي تم طرحها ، واصدار تعليمات من مجلس الوزراء تقضي بان تكون العلاوة والترفيع و الترقيات لجميع الموظفين بعد اكمال الموظف للمدة واجتياز عدد من الدورات فضلا عن تشجيع الموظفين على حضور الندوات والمؤتمرات العلمية كونها ستنعكس على مستوى الاداء في وزارات الدولة .

بعد أن انجزنا بحثنا الموسوم بـ (آليات التعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسسات الدولة)، توصلنا عبر الدراسة والبحث إلى استنتاجات وتوصيات، سنوجز أهمها وذلك بتقسيمها على فقرتين ، وكالآتي

أولا : الاستنتاجات .

١- ان مفهوم التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة يكتنفه الغموض ، مما يقتضي ايضاح تلك الالية لضمان سلامة تطبيقها من قبل مؤسسات الدولة ومد جسور التعاون فيما بينها .

٢- ان الاسس الدستورية لآليات التعاون لن تكون كافية ان لم تردفها السلطة التشريعية بقواعد قانونية توضح تلك الاليات وكيفية اللجوء اليها لضمان فاعليتها كما ان قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م لم يكن دقيق في مسالة اجازة انشاء مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في الجامعات

---

١ ينظر نص المادة (١) من تعليمات التدريب الصيفي رقم ١٣١ لسنة ٢٠٠٠ المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٤٧ في ٢٠٠٠/١٠/٩.

([٢]) ينظر دليل الانجازات السنوي للمركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات لعام ٢٠٢٢م التابع لوزارة التخطيط .

والكليات والمعاهد ومراكز الوزارة اذ جعل ذلك الانشاء عند توافر الامكانات مما قد يعيق تشكيل تلك المكاتب .
٣- اتضح تعدد القواعد القانونية الحاكمة لآليات التعاون بين وزارة التعليم العالي ومؤسسات الدولة ، وهذا الامر يولد ارباك في تحقيق المصلحة العامة ، مما يتطلب الامر دمج قانون تنظيم عمل المستشارين مع قانون انشاء مكاتب الخدمات العلمية الاستشارية رقم (٧) لسنة ١٩٩٧ ، فضلا عن وضع منظومة قانونية تحكم وتوضح اليات التعاون وتؤكد على وجوبها
٤- ان المشرع العراقي لم يكن موفقا عندما اشترط في قانون تنظيم عمل المستشارين الذي بين في المادة (٢) الفقرة (ثانيا) ان تكون الاولوية للتعيين بصفة مستشار لمن شغل منصب وزير او درجة وزير الامر الذي من شأنه ان ينعكس سلبا على الدور الاستشاري لكون التعيين في هذه المناصب يكون على اساس الانتماء السياسي والمحاصصة .
٥- لم تتضمن التشريعات العراقية تنظيما وافيا لالية الانتداب بين منتسبي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبقية الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كالية للتعاون بين الجهات المذكورة .
٦- ان دور البحث العلمي في مؤسسات التعليم لم يكن بالمستوى المطلوب لأسباب متعددة أهمها عدم تناول المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الدولة نتيجة لعدم مد جسور التعاون مع وزارة التعليم وكفاءاتها ، وقلة التمويل المقدم لقطاع البحث العلمي .
٧- ان تطوير الكوادر الوظيفية في مؤسسات الدولة يتطلب تفعيل اليات التعاون في الجوانب العلمية ومنها الدورات والندوات والمؤتمرات .

ثانيا : التوصيات .

١- اجراء تعديل دستوري عبر اضافة نص لاختصاصات السلطة التنفيذية يلزم مؤسسات الدولة بالتعاون فيما بينها على وفق الاليات القانونية .
٢- تعديل قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م ولاسيما نص المادة (١) على ان يلتزم مجلس الوزراء بتوفير الامكانيات لا نشاء تلك المكاتب في الجامعات والكليات والمعاهد في كل محافظة .
٣- ضرورة اضافة نص الى نظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ بالزام جميع المؤسسات بعرض كافة العقود التي تزيد كلفتها عن مليار دينار على مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية لضمان ان تكون صياغتها بالشكل الذي يحقق مصلحة الدولة وحماية الاموال العامة.
٤- الغاء الفقرة الثانية من المادة (٢) من قانون تنظيم عمل المستشارين والزام الرئاسات والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بمنح الاولوية لمنتسبي وزارة التعليم العالي من حملة لقب الاستاذية او الاساتذة المتمرسين للعمل كمستشارين كل حسب اختصاصه على ان يتم انتدابهم لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

٥- ضرورة وضع احكام القانونية تبين الية الانتداب في قانون الخدمة الجامعية او المكاتب الاستشارية لضمان رفد مؤسسات الدولة بالكفاءات العلمية وهو ما يحقق المصلحة العامة .

٦- الزام جميع مؤسسات الدولة ببيان كافة المعوقات والمشاكل التي تعتري عملها وارسالها بكتب رسمية الى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتي بدورها تقوم بعرضها على الجامعات ومراكز الخدمات العلمية والاستشارية التابعة لها ليتم دراستها من خلال اعداد بحوث علمية للتوصل للمعالجات اللازمة لها .

٧- ضرورة تفعيل الية التعاون العلمي بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبقية الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عبر وضع نصوص تتضمن تدريب الموظفين في مراكز التعليم المستمر التابعة للجامعات كجزء من متطلبات الترفيع والترقية الوظيفية .

Refrence:

بعد القران الكريم

أولاً : معاجم اللغة

١- ابراهيم شمس الدين ، معجم مقاييس اللغة ، المجلد ٢، ط٢، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠٠٨.

٢- الطاهر احمد الزاوى، ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأساس البلاغة ، ج٣، ط٤، دار عالم الكتب ، بيروت ، ١٩٩٦،

٣- سميح عاطف الزين ، معجم تفسير مفردات الفاظ القران الكريم ، ط٥، دار الكتب المصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

٤- مجد الدين محمد بن محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط، ط٢، مطبعة المصطفى البابي الحلبي ، من دون سنة نشر.

ثانيا : الكتب

١- د. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، اصول الادارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٣م

.

٢- ابي الحسن علي بن محمد الماوردي ، الأحكام السلطانية ، مطبعة دار الطليعة ، بيروت ، ١٩٧٩م ،

٣- ابي بكر محمد بن الوليد المالكي ، سراج الملوك ، مطبعة بولاق ، مصر ، ١٢٨٩هـ .

٤- احمد شلبي ، كيف تكتب بحثا أو رسالة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٩،

٥- د. أحمد صقر عاشور ، اصلاح الادارة الحكومية آفاق استيراتيجية للاصلاح الاداري والتنمية الادارية العربية في مواجهة التحديات العالمية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية إدارة البحوث والدراسات ، مصر ، ١٩٩٥

٦- ربيع مفيد الغصيني ، الوزير في النظام السياسي – موقعه – دوره –صلاحياته – مسؤوليته) منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣م .

٧- د. سامي جمال الدين ، اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤م .

٨- د. سيمون عبيد ، د . اسكندر عمجة ،د. ايمن الخباز ، نظرية الآلات ، منشورات جامعة دمشق، سوريا ، ٢٠١٦م
ص٣٤٩

٩- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، .١٩٦٩

١٠ - عبد القادر الشيخلي ، اعداد البحث القانوني ، دار مجدلاوي ، عمان ، من دون سنة نشر .
١١- عبد الله محمد الشريف اصول إعداد وكتابة التقارير ، من دون دار النشر ، ٢٠١٠
١٢- د. عصمت عبد المجيد بكر ، اصول البحث القانوني ، ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٨ .
١٣- علي ضوى ، منهجية البحث القانوني ،مجمع الجامعات ، طرابلس .١٩٨٩
١٤- د. ماجد راغب الحلو ، اصول علم الادارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦م .
١٥- محمد الشبلي العتوم ، تعاون الدول مع المحكمة الجنائية الدولية وأثره في فعاليتها ، ط١، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١٥م
١٦- د. محمد جمال الذنيبات ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١م ،
١٧- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥م .
١٨- محمد عبدالله عبد العالي ، منهجية اعداد الاستشارة القانونية بين النظرية والتطبيق
١٩- د. محمد ماهر ابو العينين ، احكام وفتاوى مجلس الدولة ، الكتاب الاول ، من دون مكان نشر ، ٢٠٠٤

ثالثا : الاطاريح والرسائل الجامعية

١- ستار كاظم جواد حسون ، الوزير في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى ، ٢٠١٧م
٢- شهلاء سليمان محمد العادلي ، احكام انتداب الموظف العام في القانون العراقي ، رسالة ماجستير كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠١٣م.

رابعاً : البحوث

١- عدنان ابراهيم محل ، الوزير في التراث العربي الإسلامي ، بحث منشور في مجلة الفتح ، الكلية التربوية المفتوحة ، العدد ٣١، ٢٠٠٧ م .
٢- محمود عبد الرزاق عبد العال حسن ، الجهاز الإداري للوزراء خلال عصر الدولة الوسطى في مصر القديمة ، بحث منشور في مجلة البحوث التاريخية ، المجلد ٣ العدد ١ ، ٢٠٠٩.

خامساً : التشريعات

أ- الدساتير
١- الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨ الملغى
٢- الدستور العراقي لمؤقت لعام ١٩٦٤ الملغى.
٣- الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى .
٤- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م .

ب- القوانين
١- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ المعدل .
١- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٢- قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٣- قانون مركز البحوث القانونية رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٩
٤- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨م .
٥- قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم (٧) لسنة ١٩٩٧م المعدل .
٦- القانون الاساسي للوظيفة العمومية في الجزائر رقم (٦/ ٣) لسنة ٢٠٠٦م .
٧- قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م المعدل

٨- قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨م .
٩- قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦م .
١٠- قانون تنظيم عمل المستشارين رقم (٣) لسنة ٢٠٢٢م .
ت- التعليمات
١- تعليمات الية تعاون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة رقم ١٦٠ لسنة ٢٠١٠ م.
٢- تعليمات المكاتب الاستشارية الطبية رقم ٦٥ لسنة ١٩٩٣المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٣٤٧٣ في ١٩٩٣/٨/٣٠ .
٣- تعليمات المكاتب الاستشارية لنظم المعلومات والحاسبات الالكترونية في الجامعات رقم ٥٠ لسنة ١٩٩٢ .
٤- تعليمات تأسيس مكاتب استشارية في كليات العلوم في الجامعات رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٢ .
٥- تعليمات التدريب الصيفي رقم ١٣١ لسنة ٢٠٠٠
٦- التعليمات رقم ٣ لسنة ٢٠٢٤ تعليمات التعديل الاول لتعليمات الية تعاون تشكيلات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

سادسا : المصادر المستقاة من شبكة الانترنميت

١- قاموس المعاني ، الية التحكيم منشور على الموقع الالكتروني الذي تم زيارته بتاريخ ٢٤ /١٠/ ٢٠٢٣م : https://www.almaany.com
٢- مركز التعليم المستمر في جامعة بغداد ، تعليمات الدورة – التنمية المستدامة واليات تطبيقها واهدافها (منسوبي جامعة بغداد) منشورة على الموقع الالكتروني. events. Uobghdad.edu.iq https// ed .