

الإدارة المشتركة للمصالح الاستراتيجية في الدولة الاتحادية

دراسة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

د. لؤي كريم عبد

الجامعة العراقية / كلية القانون والعلوم السياسية

تقديم

صدر دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ في عام ٢٠٠٥ بعد اجراء الاستفتاء الشعبي وحصد هذا الدستور على الأغلبية اللازمة لنفاذه. الا ان هذا الدستور اشار في المادة الاولى منه على (ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة. نظام الحكم فيه جمهوري نيابي برلماني وديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

وهذا الامر يعني ان الدستور العراقي يأخذ بالنظام الفيدرالي هو نظام يفترض تقسيم الحكم فيه الى قسمين دولة اتحادية او حكومة اتحادية وهي حكومة المركز وتتكون من سلطات اتحادية تشريعية وتنفيذية وقضائية وهناك اقاليم تتكون منها هذه الدولة وللأقاليم سلطاته الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وغالبا ما تكون الصلاحيات الدستورية موزعة بين هاتين السلطتين مع الاخذ بعين الاعتبار ان الكلام الفصل هو للسلطات الاتحادية كونها هي من تمثل سيادة الدولة.

ولعدم اكتمال اليات تشكيل الاقاليم في هذا الدستور فان الحال اقتصر على وجود اقليم واحد في العراق هو اقليم كردستان العراق الذي يشمل المحافظات الثلاث (اربيل، السليمانية، دهوك) والذي تتمثل فيه المكون الكردي الاغلبية المطلقة وكون هذا الاقليم يمثل جزء من واقع الحال الموجود على الارض فإن الاقليم الوحيد المحكوم دستوريا. وعلى مدى عقد من الزمن ونيف اي منذ نفاذ الدستور الى هذا الوقت نجد ان هنالك نوعا من الابهام ونوعا من الخجل يكتنف علاقة السلطة الاتحادية بالمركز وحيث ذهب المشرع الدستوري مذهبا خاطئا عندما جعل كفة الاقليم ترجح على كفة المركز كما سنرى.

ولأهمية هذا الموضوع ولكون ناقوس الخطر بدأ يدق فاننا الينا بحث هذه الادارة المشتركة مع اجلاء الغبار وفك عقد هذه الادارة.

وعموما فاننا سنقسم هذه الدراسة إلى مطلبين :

- الأول: نبحث فيه اليات التنظيم الإداري.
- الثاني: نبحث فيه توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقليم.

د. لؤي كريم عبد

«المبحث الأول»

آليات التنظيم الإداري

ان عملية التنظيم الاداري من العمليات المهمة والمعقدة لان الوحدات الادارية في الدولة ما هي الا مصالح وغايات واهداف وتحقيق هذه المصالح فيه نوع من الصعوبة لان التنوع طاغ عليها لذلك فان هنالك نوعين من انواع التنظيم الاداري وهما:

- أولا : المركزية الإدارية
- ثانيا : اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول: المركزية الإدارية

ان مسألة التنظيم الاداري يعد انعكاسا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة. وان المركزية الادارية Centralization Administrative ما هي حصر الوظيفة الادارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الادارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة او في اقاليمها تسمى السلطة المركزية Le Pouvoir Central

ويحقق النظام المركزي بهذا المعنى الوحدة او عدم التجزئة او عدم تجزئة السلطة الادارية لان سلطة التقرير والبت النهائي تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية وادارتها الموجودة في العاصمة وفروعها في الاقاليم التي ترتبط بها برابطة التبعية الادارية وتخضع لسلطتها الرئاسية.

وتختلف المركزية الادارية بهذا التحديد عن المركزية السياسية التي تعكس شكل الدولة الموحدة من الناحية السياسية اذ تتميز الدولة الموحدة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها بحيث تتجمع السلطة العامة وخاصة التشريعية والقضائية بيد سلطة سياسية موحدة تخضع لدستور واحد وتباشر سيادتها على كافة انحاء الدولة.

اما المركزية الادارية فهي كما اشرنا تنحصر في السلطة الادارية فقط.

د. لؤي كريم عبد

وكما اسلفنا فان المركزية الادارية تتحقق اذا تجمعت الوظيفة الادارية وانحصرت سلطة التقرير النهائي في جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الادارية في يد السلطة المركزية بحيث تمارسها بنفسها او بواسطة الموظفين التابعين لها الذين ينظمهم سلم وظيفي متدرج ويخضعون لسلطتها الرئاسية سواء كانوا في العاصمة او في اقليم الدولة.

ويعني ذلك انه يوجد شخص عام واحد هو شخص الدولة وانه لا توجد اية اشخاص عامة اخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء أكانت مصلحة او اقليمية. ومن ذلك يتبين ان هنالك عناصر محددة تقوم عليها المركزية الادارية.

أولاً : عناصر المركزية الادارية

تنهض المركزية الادارية على ثلاث عناصر اساسية وهي : حصر الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية والتبعية الادارية المتدرجة والسلطة الرئاسية.

١- حصر الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية : يتمثل هذا العنصر في استئثار السلطة المركزية بمباشرة الوظيفة الادارية في الدولة اي سلطة البت النهائي في جميع الشؤون الداخلية في نطاق هذه الوظيفة. وتمتد سلطة الحكومة المركزية الى جميع انحاء اقليم الدولة بحيث تحتكر الاشراف على جميع المرافق والهيئات الادارية الموجودة في الدولة سواء كانت مرافق عامة قومية او مرافق محلية لانه لا توجد هيئات لا مركزية مستقلة في النظام المركزي.

٢- التبعية الادارية المتدرجة : تعني خضوع جميع الادارات والهيئات المركزية وتبعيةها لسلطة واحدة هي السلطة المركزية بحيث ترتبط بها برباط التدرج الاداري.

ويقصد بالتدرج الاداري Le hierarchie administrative توزيع موظفي الوزارات والمصالح والادارات المركزية المختلفة سواء في العاصمة او فروعها في الاقليم حسب وظائفهم على مراتب او درجات متدرجة تدرجاً هرمياً يكون سلماً ادارياً يوجد في قاعدته صغار الموظفين ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزراء كلاً في وزارته.

وبذلك نجد ان الوزير يكون على قمة السلم الاداري لوزارته ثم يليه وكيل الوزير فالمدير العام .. الخ، وبمقتضى هذا التدرج الاداري يخضع كل موظف لمن يعلوه في الدرجة الوظيفية المباشرة اي تبعية كل مرؤوس لرئيسه ويقابل هذه التبعية الادارية من جانب المرؤوس السلطة الرئاسية من ناحية الرئيس.

٣- السلطة الرئاسية : تتجسد السلطة الرئاسية Le Pouvoir hierachique

كونها العنصر الثالث في النظام المركزي حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص يقابلها مسؤولية الرئيس عن اعمال مرؤوسيه امام رئيسه الاعلى، حتى تصل الى الوزير المسؤول امام البرلمان في النظام البرلماني والى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.

وهذه السلطة تتميز بانها سلطة شاملة وهي تمثل امتياز قرر للرئيس الاداري وهي مجرد اختصاص يباشره طبقا للقوانين واللوائح ووفقا لحسن سير المرافق العامة.^(١)

ثانيا : المركزية الادارية في الميزان

ومن خلال البحث اتضح ان للمركزية الادارية مزايا وعيوب..

١- مزايا المركزية الادارية

كان هذا النظام مطبق بشكل واسع بعد انهيار النظام الاقطاعي والاتجاه نحو تركيز السلطة لا توزيعها ومن مزايا هذا النظام تقوية سلطة الدولة ودعم نفوذها وبسط نظامها في جميع الانحاء الاقليمية وتضمن تحقيق الوطنية كما وتكفل اشراف الحكومة المركزية على ادارة المرافق العامة القومية في كل انحاء الدولة كذلك تؤدي المركزية الادارية الى

(١) د. انور احمد ارسلان، الادارة العامة، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١١٢.

-Bernard Gournay, Introduction ala science administrative – Paris- P. 107

-Maurice Bovrjol. Ed. Berger- Levrault. Paris 1969

-Que sais- L' Administration. Presses universitaires de France. Paris 1964. P.6

د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٦٤.

د. ابراهيم درويش، الادارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٢٦

د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، منشآت المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ٦٨٧.

د. لؤي كريم عبد

.....
مساواة الافراد في الانتفاع بالخدمات التي تقدمها المرافق العامة كما تحقق المركزية وحدة النظام الاداري ووحدة القرار والاقتصاد في النفقات.^(١)

٢- عيوب المركزية الادارية

تعتبر المركزية الادارية من اهم مظاهر الدكتاتورية وذلك لان الاخذ بالنظام المركزي يؤدي الى تفرد الدولة بسلطة التقرير والبت النهائي بالامور حيث تتخذ القرارات دون معرفة حقيقة الامور لبعدها الحكومة المركزية عن باق المحافظات وما ينتج عنه من حرمان سكان الاقليم من المشاركة وتطوير الاقليم.^(٢)

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الادارية La decevitradisation Administrative على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات ادارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها.

وقد يتم توزيع الاختصاصات على اساس اقليمي بحيث توجد هيئات محلية او اقليمية مستقلة في الاقليم او على اساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحة او مرفقية مستقلة عن الادارة المركزية.

وبذلك يتضح لنا ان اللامركزية نظاما اداريا داخل التنظيم الاداري تتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية او مصلحة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.^(٣)

(١) د. ثروت بدوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٣٣٣.

(٢) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢٠٩.

— د. ليلي تكلا، اصول الادارة العامة، مكتبة الانكلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٥٤.

(٣) د. عثمان خليل عثمان، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٢١.

والمعيار الذي يميز بين المركزية الادارية واللامركزية الادارية هو وحدة السلطة الادارية او تعددها فاذا كانت هنالك سلطة ادارية واحدة فنحن امام نظام مركزي اما اذا تعددت السلطات الادارية بحيث توجد سلطات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية تكون بصدد لا مركزية ادارية.

وبذلك تختلف اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية التي تقوم على اساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات بحيث تتعدد فيها السلطات العامة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ويفرق الفقه بين اللامركزية الادارية المطلقة واللامركزية الادارية النسبية على اساس انه في اللامركزية الادارية المطلقة يتم تشكيل مجالس الهيئات المركزية من اعضاء منتخبين جميعا في حين يكون تشكيل هذه الهيئات بشكل مختلط من اعضاء منتخبين واطباء معينين في حالة اللامركزية النسبية.^(١)

هذا فيما يجري جانب من الفقه هذه التفرقة بناء على انه اذا انفردت الهيئات اللامركزية باداء الخدمة فتكون في مواجهة لا مركزية ادارية خالصة او كاملة اما اذا اشتركت الادارة المركزية مع الهيئات اللامركزية في اداء تلك الخدمة فتوجد في هذه الحالة لا مركزية ادارية ناقصة او نسبية.^(٢)

وعموما فان اللامركزية دعائم هي..

أولا : وجود مصالح ذاتية متميزة

يتمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية الادارية سواء المحلية منها او المصلحية اذ يلزم ان توجد مصالح خاصة او ذاتية متميزة عن المصالح القومية او العامة.

(١) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، لبنان، ١٩٨١، ص ٤٣.

(2) Ch. EISNMANN: Centralisation et decentralization. Paris. 1948. P. 70

د. لؤي كريم عبد

.....
وإذا كانت الدولة او السلطة المركزية تتولى ادارة المصالح والمرافق العامة القومية لاهميتها او حاجاتها الى توجيه مركزي موحد فانه من المنطقي ان يترك لمن يستفيدون من المصالح والحاجات المتميزة القيام بادارتها.

ويتولى المشرع تعيين المصالح المتميزة التي يسمح للهيئات اللامركزية المحلية او المصلحية بادارتها ما يتبع المشرع احد اسلوبين في هذا التحديد.

يتمثل الاسلوب الاول في تحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز لها ان تباشر تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها لها المشرع وينطبق هذا الاسلوب في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية.

اما الاسلوب الثاني فيقوم المشرع فيه بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية بصفة عامة طبقا لقاعدة عامة بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة وحسب انواع الانشطة الداخلة فيها وهذا هو الاسلوب الفرنسي.

ثانيا: تنظيم الهيئات مستقلة لادارة المصالح الذاتية

ينتج عن الاقرار بوجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية منح هذه المصالح الشخصية القانونية المعنوية وما يترتب على هذا الاعتراف من استقلال عن شخصية الدولة ومن التمتع بالحق في اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

وبذلك تتمتع الشخصية المعنوية اللامركزية بالاستقلال عن الدولة ويكون لها حق المبادرة في اختصاصاتها الداخلة في صلاحياتها واعتبار القرارات الصادرة منها في حدود اختصاصاتها صادرة عنها وحدها كما يكون لها الحق في التعاقد وفي رفع الدعاوى على الغير امام القضاء.

وفي المقابل يتحمل الشخص المعنوي اللامركزي المسؤولية عن الاضرار التي تنتج عن موظفيه وعماله ويلتزم بالتعويض عنها ومواجهة الدعاوى التي ترفع من الغير عليه.

ويتولى تمثيل هذه الاشخاص القانونية المستقلة هيئات تتولى ادارة هذه المصالح لضمان تحقيق اغراضها، تتجسد في مجالس ادارات الهيئات والمصالح العامة والمجالس المحلية الاقليمية لمباشرة ما تتمتع به الشخصية المعنوية من حقوق وما تتحمل به من مسؤولية.

وفيما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات والمجالس فقد يتم ذلك التشكيل عن طريق الانتخاب وهو القاعدة الاصلية، وقد يتم ذلك بالتعيين او عن طريقهما معا.

ولم يتفق فقه القانون الاداري بالنسبة لمدى اهمية الانتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية الادارية الاقليمية، اذ يرى جانب من الفقه ان الانتخاب شرط اساسي وضروري لقيام اللامركزية.^(١)

هذا في حين لا يشترط جانب اخر من الفقه تشكيل الهيئات الادارية اللامركزية عن طريق الانتخاب وحده ويرون ان التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الادارية التي تقوم على ركائز معينة يجب ان تتوافر لها، ليس من بينها الانتخاب، وان اشتراك السلطة المركزية مع الهيئات اللامركزية في تقديم الخدمات للجمهور لا يتعارض مع وجود هذه الهيئات واستقلالها، لانها لا بد ان تخضع لاشراف ورقابة السلطة المركزية لضمان الوحدة الادارية للدولة^(٢) كما ويرى هذا الاتجاه ان الشرط الاساسي لقيام اللامركزية الادارية هو تحقيق استقلال هذه الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطة

(١) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٧٥.

—مارشال ادوارد ديموك وجلاديز اوجدن ديموك كوينج، الادارة العامة، ترجمة ابراهيم علي البرلسي، مراجعة د. محمد توفيق رمزي، مؤسسة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٥٣.

—Leonard WHITE: Introduction. 1955. P.195.

د. فؤاد العطار، مبادئ علم الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٢٢.

(٢) د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ٣٦٦.

د. بكر قباني، المرجع السابق، ص ١٣٦.

د. محسن خليل، الفضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة، منشآت المعارف، الاسكندرية، ط ٢، ١٩٦٨، ص

د. جيمس منزيس بلاك، الادارة الناجحة، ترجمة عبد الحلیم ثابت، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٩٦.

د. لؤي كريم عبد

المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجوده سواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب او التعيين او كلاهما.

فالعبرة ليست في اسلوب تكوين الهيئات اللامركزية وانما في تحقيق استقلالها بالفعل في ممارسة اختصاصاتها ووجود الضمانات الضامنة لصيانة هذا الاستقلال.

وفي هذا الاتجاه نرى ان الاخذ بهذا النظام يحقق مزايا تتكون او تتمثل في تأكيد استقلال هذه الهيئات التي تتكون باسلوب لا دخل لارادة السلطة المركزية فيه وفي تدريب سكان الاقليم على ممارسة الانتخاب كاسلوب ديمقراطي لاسناد السلطة.

ثالثا - خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

لا يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلالا مطلقا وانما هو نسبي يخضع لرقابة واشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الادارية وعدم خروج هذه الهيئات على حدود ما منح لها من سلطات.

وتختلف الرقابة الادارية من السلطة المركزية على الهيئات الادارية اللامركزية والتي تسمى الوصاية الادارية *La tutelle administrative* وتختلف هذه الوصاية في النظام الانكليزي عنه في النظام الفرنسي..

ففي النظام الانكليزي : تمارس الهيئات المحلية في المملكة المتحدة سلطات واسعة وحرية كبيرة في التصرف مع الخضوع لرقابة من البرلمان والقضاء (بصفة اساسية ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية).

تتمثل رقابة البرلمان في انه هو الذي يقرر انشاء الهيئات اللامركزية ويمنحها الشخصية المعنوية ، ويتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها وكيفية مباشرتها لعملها وهو يملك حق الغاء وتعديل القوانين الخاصة بها.

ولكن الواقع العملي يخف كثيرا منه رقابة البرلمان على الهيئات اللامركزية وساعد على ذلك الطابع المحافظ للنظام الانكليزي. ولا تتوقف رقابة القضاء عند مجرد الغاء

القرارات الادارية بل تمتد الى اصدار القاضي الانكليزي لاوامر ونواهي ملزمة للادارة وذلك لان الادارة تخضع لنفس القواعد القانونية التي تحكم النشاط الفردي ويختص القضاء العادي بالنظر في جميع المنازعات الخاصة باعمالها لان القضاء هناك موحد ولا يوجد في انكلترا قضاء اداري مستقل ، ولا يعترف النظام الانكليزي باستقلال الادارة في مواجهة القضاء.

اما رقابة الحكومة المركزية فتشمل حق محاصمة الهيئات اللامركزية امام القضاء من ناحية وحقها في التفتيش على اعمال الهيئات اللامركزية من ناحية اخرى. كما ويحق للسلطة المركزية ان تباشر سلطات لائحية في بعض الاحيان لتنظيم بعض المصالح المحلية بناء على تصريح من البرلمان..

في النظام الفرنسي : يقوم هذا النظام على اسس مناقضة للنظام الانكليزي حيث تخضع الهيئات الادارية اللامركزية لرقابة دقيقة ومحكمة. اذ بالاضافة الى وجود الرقابة البرلمانية ورقابة القضاء الاداري الفرنسي على اعمال الادارة مع تسليم استقلال الادارة عن القضاء. تقوم الادارة المركزية بممارسة رقابة شاملة على ذات الهيئات اللامركزية وعلى اعضائها وتصرفاتها واعمالها - وتتضمن هذه الرقابة الحق في حل الهيئات والمجالس وتعيين اعضاء جدد وتأديبهم. كما وتشمل الرقابة ايضا في حق الاذن في اتخاذ التصرفات وحق تصديق الاعمال الصادرة عنها والحق في الغاء ما يصدر عنها من قرارات وسحبها عند الاقتضاء والحلول محلها في اتخاذ بعض التصرفات.

وفي العراق ووفق احكام دستور ٢٠٠٥ فان العراق يأخذ بنظام اللامركزي الاتحادي اي ان هنالك سلطة ادارية عليا تمثلها الحكومة المركزية في العاصمة وهنالك مجالس محافظات منتخبة تتمتع باستقلال شبه تام تتولى ادارة المحافظة اداريا. حيث نصت المادة الاولى من الدستور على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة..).

ولقد بين الباب الرابع من الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية في حين بين الفصل الخامس سلطات الاقاليم في الفصل الاول اما الفصل الثاني فلقد بين سلطات المحافظات غير المنتظمة باقليم. سنوضح ذلك في المطلب الثاني..

د. لؤي كريم عبد

«المبحث الثاني»

توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم

كما اسلفنا فيما سبق فان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ يأخذ بالنظام الاتحادي وهذا يعني ان هنالك سلطة مركزية اتحادية تمثلها الحكومة المركزية في العاصمة وهنالك اقاليم تتكون بالاستناد الى احكام المادة (١١٩) من الدستور والتي تنص على ان يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم ، بناء على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم باحدى طريقتين :

أولاً : طلب من (ثلاث) الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

ثانياً : طلب من (عشر) الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

وهذا يعني ان الاختصاصات موزعة بين حكومتين منتخبين حكومة مركزية واخرى اقليمية.

اما الالية الادارية للعمل داخل العراق فلقد نصت عليه المادة (١١٦) من الدستور والتي نصت (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية).

اي ان هنالك سلطة مركزية في العاصمة وسلطة في المحافظات التي تحولت الى اقليم وادارات لا مركزية محلية في المحافظات غير المنتظمة باقليم.

وعموما فاننا هنا سنبحث موضوعين هما..

أولاً : بناء النظام الاتحادي

ثانياً : اختصاصات الهيئات الاتحادية

الفرع الأول: بناء النظام الاتحادي

يتجه العالم المتدين الى التكتل وظاهرة التكتل هذه تملحها اعتبارات سياسية واقتصادية وعملية. والدولة الاتحادية في الدول شاسعة المساحة تعبر عن امتزاج رغبتين الاولى الرغبة في الاستقلال والثانية الشعور بالانتماء او الوحدة اما في الدول ذات المساحات الضئيلة فان النظام الاتحادي من وجهة نظري يعبر عن ما تتوجه به وما تريده السلطة او الهيئة التي وضعت الدستور لانتفاء المبرر من اتخاذ النظام الاتحادي وكان الاولى بهذه الدول الاكتفاء بالنظام اللامركزي كنظام ادارة.

وعموما ان النظام الاتحادي Confederation هو نوع من الانظمة الادارية التي تتوزع بموجبه الصلاحيات الادارية بين سلطة وسلطة اخرى. وينظر الى الدولة الاتحادية بطريقتين الاول يمثل في اجتماع واتحاد مجموعة من الدول الصغيرة او الولايات او الامارات لتكوين دولة واحدة لها علم واحد وقيادة خارجية موحدة وفي نفس الوقت تتمتع الدويلات الداخلة في الاتحاد بجزء من الاستقلال والاحتفاظ ببعض الصلاحيات الداخلية دون الخارجية حيث يبقى التمثيل الخارجي والعملة الوطنية والمصالح الاستراتيجية العليا بيد دولة الاتحاد وكما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية والامارات العربية المتحدة وسابقا الاتحاد السوفيتي..

اما الطريقة الثانية فتتمثل في ان الدولة تعترف لبعض محافظاتهما بتكوين اقاليم محلية او مصلحية رغبة من الدولة في توزيع بعض الصلاحيات الادارية حيث تتمتع الاقاليم ببعض الاستقلال الاداري والمالي الداخلي ولها بعض الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بالاقليم فقط. اما الصلاحيات المركزية فهي حكرا للسلطة المركزية.

والطريق الثاني هو ما تبناه العراق في دستور ٢٠٠٥ حيث اتجه المشرع العراقي الى القبول بفكرة تكوين الاقاليم. ان الدولة الاتحادية او الفيدرالية تعد بمثابة صبغة توافقية بين ضرورة اعتماد سياسة مشتركة ازاء القضايا المهمة حيث يقول الفقيه (كاري دي مالبير)^(١) (ان الدولة الفيدرالية تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة. بينما تبدو من ناحية

(١) د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، ط ١، الكتاب الثاني، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٩١، ص ٣٩.

أخرى كتجمع دول متحدة، اضعف منها بالتأكيد ولكنها تشارك فعليا في إيجاد قوتها وتسهم بارادتها الخاصة في تكوين ارادتها اي ارادة الدولة الفيدرالية).

ويقصد بكلمة الفيدرالية Foedus عبارة المعاهدة او الاتفاقية^(١) والفيدرالية هي صيغة لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات الاقليمية بحيث تكون الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية كل منها مستقلة اتحاديا (اداريا) عن الاخرى ومتعاونة مع بعضها في ان واحد.^(٢)

ومن مميزات النظام الاتحادي ان :

اولا : يعتبر ضرورة بالنسبة للدول الكبرى خاصة اذا ما كانت تحتوي على اطياف من الشعب غير متجانسين في الدين والقومية.^(٣)

ثانيا : ان الاتحاد يؤدي الى انشاء دولة قوية ذات امكانيات اقتصادية واجتماعية وعسكرية كبيرة فتمكن من المحافظة على كيانها وتدعيم استقلالها.

ثالثا : النظام الفيدرالي او الاتحادي يوفق بين رغبة الاقليم في الاتحاد ورغبته في حماية مصالحه المحلية وتحقيق الاستقلال الذاتي.

رابعا : النظام الاتحادي يعتبر نوعا من انواع توزيع العمل والاختصاصات الادارية حيث يمكن هذا النظام الاقليم من الاستفادة من حماية الدولة الاتحادية والسعي الى تطوير الاقليم من خلال منحها صلاحيات واسعة.

(١) د. مسعود احمد مصطفى، اقاليم الدولة الاسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠، ص ٢٩.

(٢) د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في الامارات والمانيا، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات، العدد ١١، ابريل ١٩٩٨، ص ٨٧.

(٣) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٦، ص ٩٧.

د. لؤي كريم عبد

خامسا : يتميز النظام الفيدرالي بقوته واستقراره ودوامه لانه نوعا من الرضائية ويسعى الى تحقيق اهداف مشتركة لجميع الاطراف.^(١)

ومن المبادئ الاساسية للدولة الاتحادية او الفيدرالية ان الدستور الاتحادي هو اعلى قمة هرمية قانونية يخضع له جميع مواطني الدولة اما ما يوجد من دساتير محلية للاقاليم في الاتحاد انما هي لوضع مبادئ عامة تخص الاقليم وبيان الهيئات العامة في الاقليم واختصاصاتها وطريقة تشكيلها .. الخ من المبادئ التي لا تتعارض مع الدستور الاتحادي وهذا ما نصت عليه المادة (١٣) من الدستور حيث نصت (اولا : يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق ويكون ملزما في انحاءه كافة وبدون استثناء .. ثانيا : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او اي نص قانوني اخر يتعارض معه).

ولقد اوضح الفقيه (الكسي دي توكفيل) هذا المعنى بوصفه الدستور الامريكي حين قال (ان الذين يتناولهم حكم الاتحاد في امريكا لم تكن الدول (الاعضاء) وانما المواطنون فاذا اراد الاتحاد فرض ضريبة ما فانه لا يتوجه الى حكومة (الساوشوستس) مثلا وانما الى كل ساكن من سكان الساوشوستس فكان امام الحكومات السابقة شعوبا في حين انه قد اصبح امام الاتحاد افرادا).^(٢)

ومن المبادئ ايضا مبدأ ديمومه الدولة الفيدرالية حيث يرى (Joshi) بان فكرة تعد اساسا للحكم عن طريق اتحاد عدد من الولايات او الاقاليم او الدول تتعايش معا دون انفصال ودون وحدة شديدة^(٣). ان ديمومة الدولة الاتحادية من اهم المبادئ السياسية التي تحكم عمل الاتحاد فهنالك دساتير تنص صراحة على عدم امكانية فك عروة الدول

(١) د. محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٧ ، ص ٢ .

(٢) د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ط ١ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٤ ، ص ٥٤٦ .

(٣) د. محمد الهماوندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية ، ط ١ ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ١٥٩ .

المتحدة مثل دستور (استراليا وفايمار الالماني) حيث يؤكد الدستور ان ضرورة استمرار العلاقة الاتحادية^(١).

ويؤلف النظام الاتحادي دولة واحدة لا يمكن حلها ويستحيل معها على كل ولاية او اقليم الانفصال منها او الخروج من ميثاق الاتحاد.

ومن المبادئ ايضا مبدأ سمو الدولة الاتحادية ويعد هذا المبدأ من المبادئ العملية في الدولة الاتحادية لان ارادة الاقاليم ارادت الانضمام الى سعة الدولة وتكوين دولة واحدة دولة عليا (Un Super-Etat) وهذه الدولة العليا يكون لها الكلام الفصل في رسم السياسة الخارجية وتوجيه الاهداف العليا الاستراتيجية وبالتالي فالدولة الاتحادية تسمو على الاقاليم واراداتها تعلقو ارادة الاقاليم او الدويلات الداخلة ضمن عروة الاتحاد وفي هذا المعنى اشار دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ في المادة (١٥١) حيث اشارت الى ان احكام هذا الدستور لها السيادة على دساتير الامارات وفي حال التعارض بين احكام دستور الاتحاد ودساتير الامارات يبطل نص دستور الامارة ويعلو دستور الاتحاد.

ان دول الاتحاد او الاقاليم تتمتع ببعض الصلاحيات التي تدخل ضمن الاستقلال الاتحادي وهذا الاستقلال يعني ان حرية الاقاليم داخل دولة الاتحاد مضمونة ومكفولة بالقدر الذي لا يؤثر على الدولة الاتحادية بشكل عام والا فهذا الاستقلال مقيد بحفظ الدولة المركزية وعدم المساس بالنظام الاتحادي^(٢).

(١) الاستاذان روبرت بوي وكامل فريدرك، دراسات في الدولة الاتحادية ترجمة وليد الخالي وبرخان دجاني، ج٣، دار الشرقية، بيروت، نيويورك، ١٩٦٧، ص ٣١١.

(٢) لمزيد من التفصيل يراجع..

د. احمد سويلم العمري، دراسات سياسية، اصول النظم الاتحادية، مكتبة الانجلو المصرية، مطبعة العلوم، القاهرة، ١٩٦١، ص ٣١٢.

د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، السنة ٤ العدد الاول يناير ١٩٨٠، ص ١١٤.

الفرع الثاني: اختصاص الهيئات الاتحادية

تشير الدساتير ذات الصيغة الاتحادية الى اية توزيع الصلاحيات ما بين الحكومة المركزية (الحكومة الاتحادية) وما بين حكومة الاقاليم وهذا التوزيع مبني على جملة من المعطيات المهمة والتي منها الحفاظ على هبة الدولة الاتحادية وذلك بابقاء بعض الصلاحيات والمرافق ذات الاهمية القصوى بيد الحكومة المركزية كمرفق الجيش والامن والدفاع وصلاحيات سك العملة الوطنية وكذلك ابقاء كفة الحكومة المركزية هي الراجحة في ميزان التعامل بين الاقاليم والمركز حيث تعلقو ارادة الاخير على الاول كونه يمثل ارادة جماعية تجاه ارادة فردية. بالاضافة الى تشديد رقابة المركز على الاقليم. ولا مناص من تشديد صلاحية المركز على الاقليم.

وفي الحقيقة ان ما سبق ذكره قد لا يرد اولا يظهر الى العيان في حالة تكوين الدولة الاتحادية من مجموعة دويلات او مجموعة دول لان الرغبة في الوحدة تعلقو على رغبة الاستقلال وان هذه الدول هي من سعت الى الدخول في الاتحاد لتقوية مركزها. لكن الخوف يبرز في حالة ان تكون الدولة الاتحادية كانت دولة بسيطة وتحولت الى دولة اتحادية كما في حال العراق حيث كان العراق دولة بسيطة بموجب دساتير ١٩٢١ الى دستور ١٩٧١ الملغى ثم تحول الى اتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥ النافذ حيث اجاز هذا الدستور تكوين الاقاليم وهنا تكمن الخطورة لان في مثل هذه الحالة فان رغبة الاقاليم في الانفصال وتكوين دول تبرز الى الواقع حيث تطغى رغبته الانفصال على رغبة الوحدة وهذا ما عانى منه العراق خلال الفترة الحالية.

وفي حال تحقق هذا الافتراض فكان الاولى ان تتضمن احكام الدستور نصوص صارمة ضد هذه الرغبة او الضرب بيد من حديد على كل من تسول له نفسه او تأخذه العزة بالاثم ويسعى الى تحقيق مآرب شخصية في الانفصال عن الدولة الاتحادية.

ان توزيع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية ودويلات الاقاليم او الاتحاد تخضع الى قاعدة عامة مفادها ان يتم النص على صلاحيات الاقاليم وبشكل حصري وتبقى الصلاحيات الاخرى بيد الحكومة المركزية لان ذلك يعني رجحان كفة الدولة الاتحادية (دولة المركز) على كفة الاقاليم وفي ذلك ضمانة كبح رغبة الاقاليم في الانفصال عن

الدولة الام لان الحب في الانفصال والاستقلال هو حب غير منقطع النظر فطالما تسعى الاقاليم الى الاستقلال وتكوين دولة وخير وسيلة في كبح جماحها هو في ترجيح كفة الحكومة المركزية على حكومة الاقليم.

وهنا نشير الى خطأ فادح وقع به المشرع الدستوري العراقي في احكام دستور ٢٠٠٥ فعلى الرغم من نص المادة (١٠٩) من الدستور التي نصت (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي).

الى ان نص المادة (١١٠) نصت على الاختصاصات الحصرية للدولة الاتحادية وهذا امر جد وخطير. لان القاعدة كما اشرنا ان يتم حصر صلاحيات الاقليم.

وبالرجوع الى الصلاحيات المقررة للحكومة المركزية نجد ان هذه الصلاحيات هي..

اولا : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الافتراض والتوقيع عليها وابعادها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانيا : وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.

ثالثا : رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته.

رابعا : تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

خامسا : تنظيم امور الجنسية والتجنيس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا : تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد

سابعا : وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

د. لؤي كريم عبد

ثامنا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه.

تاسعا: الاحصاء والتعداد العام للسكان.

ونصت المادة (١١١) من الدستور على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقليم والمحافظات).

كما ونصت المادة (١١٢) من الدستور على ان

(اولا: تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون).

ثانيا: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)

اما المادة (١١٣) فلقد نصت على ان الاثار والتراث والمسكوكات والثروات الوطنية هي من اختصاص الحكومة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات.

اما المادة (١١٤) فلقد نصت على الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وهي..

- ادارة الجمارك
- تنظيم مصادر الكهرباء وتوزيعها
- رسم السياسة البيئية
- رسم السياسة التنموية

- رسم السياسة الصحية
- رسم السياسة التعليمية
- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية.

في حين نصت المادة (١١٥) على ان كل ما عدا الصلاحيات الحصرية للحكومة المركزية هو من صلاحيات الاقاليم وفي حال التعارض والاختلاف بالصلاحيات المشتركة تكون الغلبة والاولوية للاقاليم او المحافظات.

ونرى ان هذا النص (١١٥) يحمل بين طياته خطورة كبيرة وذلك لان هذا النص يحدد الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية وهذا خلاف للقاعدة العامة التي تجعل التحديد لصلاحيات الاقاليم حفاظا للوحدة الوطنية كما ان هذا النص يجعل كل الصلاحيات غير الحصرية هي من صلاحيات الاقاليم والصلاحيات غير الحصرية هي بلا شك اهم واكبر من الصلاحيات الحصرية لان الواقع العملي سيؤدي الى افراز مجموعة من الصلاحيات ذات الاهمية البالغة وبموجب هذا النص سوف تخرج من قبضة الحكومة المركزية وهذا افك عظيم كما ان هذا النص يرجح كفة الاقاليم والمحافظات على كفة الحكومة الاتحادية وفي هذا مأخذ كثيرة لان التعارض والاختلاف سيحصل لا محال فكيف تكون الاولوية للاقاليم والمحافظات؟

وهل يسعى المشرع الدستوري الى تشجيع الاقاليم والمحافظات على الحكومة المركزية؟

ونرى ان هذا النص خطير وبمحااجة الى تعديل دستوري مع نصوص الصلاحيات وتحديد بها بالنسبة للاقاليم والمحافظات وجعل كفة الحكومة المركزية هي الطالبة.

وبالرجوع الى النصوص الدستورية نقول انه بالرغم من انتقادنا الشديد للنصوص الدستورية (١١٠-١١٢-١١٤-١١٥) لما فيها من اجحاف وحيف على الحكومة المركزية الا اننا نرى ان نص (١٠٩) من الدستور هي من اهم النصوص والتي تنسخ ما بعدها في الاحكام اي ان نص هذه المادة يعد القاعدة العامة في العمل الدستوري وبالتالي للحكومة المركزية بموجب هذه المادة التدخل في جميع الصلاحيات سواء أكانت

د. لؤي كريم عبد

.....
صلاحياتها الحصرية او صلاحيات الاقاليم او الصلاحيات المشتركة وبالتالي فحق هذه
السلطة محفوظ دستوريا في الحفاظ على وحدة العراق واستقلاله.

اما فيما يتعلق بالموارد النفطية والمائية والسياسات الجمركية والحديد والصلب واي
مورد من الموارد المادية هو من الصلاحيات السيادية واستراتيجية وهي من صلاحية
الحكومة المركزية لوحدها.

الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه العجالة قد يرى القارئ الكريم ان موضوع التنظيم الاداري موضوع قد اشبع بحثا فهو موجود في امهات المؤلفات الادارية لاساتذة القانون العام ولكنني اراعي انتباههم الى مسألة في غاية الاهمية وهي اننا ما بحثنا مسألة التنظيم الاداري الا لاننا نريد ان نصل في اسلوب اداري ممكن ان تستخدمه الدولة العراقية بعد الغموض والابهام الذي تنماز به القواعد الدستورية الواردة في دستور ٢٠٠٥ العراقي.

والخلاصة اتضح لنا ان خير اسلوب للادارة في الدولة يكمن في الادارة اللامركزية مع تشديد الرقابة الادارية وذلك خوفا من سوء الادارة بالنسبة لمجلس المحافظات اما فيما يتعلق باقليم كردستان فاننا نرى وجوب ان تتواجد الحكومة المركزية من خلال ممثلين داخل المؤسسات الفعالة والمهمة كوزارة النفط او الطاقة او الموارد المائية او الجمارك، والعمل بشكل مشترك بين جميع الجهات ومؤسسات الاقليم وبين الحكومة المركزية ووجوب الرجوع الى الحكومة المركزية فيما يتعلق باستخراج النفط وبيعه. لان الاهداف والصلاحيات الاستراتيجية والسيادية هي من صلاحيات الحكومة المركزية.

د. لؤي كريم عبد

المصادر

- ١- ابراهيم درويش، الادارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة، ١٩٧٥.
- ٢- احمد سويلم العمري، دراسات سياسية، اصول النظم الاتحادية، مكتبة الانجلو المصرية، مطبعة العلوم، القاهرة، ١٩٦١.
- ٣- ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤.
- ٤- انور احمد ارسلان، الادارة العامة، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٥- ثروت بدوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٦- جيمس منزيس بلاك، الادارة الناجحة، ترجمة عبد الحليم ثابت، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٥.
- ٧- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، لبنان، ١٩٨١.
- ٨- روبرت بوي وكامل فريدرك، دراسات في الدولة الاتحادية ترجمة وليد الخالي وبرخان دجاني، ج٣، دار الشرقية، بيروت، نيويورك، ١٩٦٧.
- ٩- سليمان الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، ط ٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- ١٠- عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، السنة ٤ العدد الاول يناير ١٩٨٠.
- ١١- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، منشآت المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧.
- ١٢- عثمان خليل عثمان، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ١٣- عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، ط ١، الكتاب الثاني، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٩١.
- ١٤- فؤاد العطار، مبادئ علم الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- ١٥- ليلي تكلا، اصول الادارة العامة، مكتبة الانكلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٦.

د. لؤي كريم عبد

- ١٦- مارشال ادوارد ديموك وجلاديز اوجدن ديموك كوينج، الادارة العامة، ترجمة ابراهيم علي البرلسي، مراجعة د. محمد توفيق رمزي، مؤسسة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٧.
- ١٧- محسن خليل، الفضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة، منشآت المعارف، الاسكندرية، ط٢، ١٩٦٨.
- ١٨- محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٦.
- ١٩- محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٢٠- محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٧.
- ٢١- مسعود احمد مصطفى، اقاليم الدولة الاسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠.
- ٢٢- مصطفى محمد موسى، التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.
- ٢٣- هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في الامارات والمانيا، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات، العدد ١١، ابريل ١٩٩٨.

المصادر الأجنبية

1. Bernard Gournay, Introduction ala science administrative – Paris.
2. Ch. EISNMANN: Centralisation et decentralization. Paris. 1948.
3. Leonard WHITE: Introduction. 1955.
4. Maurice Bovrjol. Ed. Berger- Levrault. Paris 1969.
5. Que sais- L' Administration. Presses universitaires de France. Paris 1964.