القانون الاداري

المحاضرة الخامسة

م. م شذى علي احمد

تنظيم الادارة العامة

ان موضوع تنظيم الادارة يتسم بالدرجة الاولى بطابع سياسي لانه اقرب الى القانون الدستوري من القانون الاداري فالدستور يحدد تقسيمات الدولة وان السلطة الادارية لرئيس الدولة تختلف حسب نظام الحكم في النظام الرئاسي الرئيس يسود ويحكم اما فيا لنظام البرلماني فالرئيس يسود ولا يحكم ، اذا باختصار الدستور يبين لنا كيفية التكوين الاداري بينما القانون الاداري يبين لنا كيفية عمل تلك الادارة .

ولمعرفة التنظيم الاداري يجب علينا البحث في موضاعته وبالتالي دراستها منهجيا ومع يتلائم مع طبيعة تسلسل هذه الدراسة ..لذا سندرس:

١. المباديء الاساسية في دراسة الشخصية المعنوية
٢. المباديء الاساسية في دراسة المركزية واللامركزية
٣. التنظيم الاداري في العراق

المباديء الاساسية في دراسة الشخصية المعنوية

ان الاشخاص الطبيعيون يمارسون وظائفهم في ادارة المرافق العامة للدولة لايعملون لحسابهم الخاص بل يمارسون سلطات واختصاصات معينه باسم الشخص الذي يمثلونه، بينما في القانون الخاص ان غالبية اشخاصه ادميون وليسوا معنويون.

المبحث الاول: ماهية الشخصية المعنوية

اولا:مفهوم الشخصية المعنويه والخلاف حول طبيعتها

١.مفهوم الشخصية المعنويه:

هي مجموعه من الاشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك او مجموعه من الاحوال تختص بغرض معين ، ويعترف القانون لهذه المجموعه بالشخصية القانونية المقررة للافراد وتصبح اهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وينظر اليها ككتلة مجردة عن الاشخاص الادميين او العناصر المالية المكونه لها.

عناصر الشخص المعنوي:

١. الاساس الواجي الحماية: ويتمثل بمجموعه من المصالح المشروعه التي تتميز عن الافراد الشخصية
٢. الاسلوب القضائي المشترك لحماية هذه المصالح

٢ .طبيعة الشخصية المعنوية

هناك عدة نظريات تناولت الشخصية المعنوية ومن اهمها:

١. نظرية المجاز او الخيال: من القائلين فيها الفقيه الالماني (سافيني) ، وملخص النظرية :
   ١. الشخص لغة وقانونا هو الشخص الادامي فقط.
   ٢. ان الانسان وحده يمكن ان يكون اهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات
   ٣. ان الحق هو قدرة ارادية يقرها القانون وبالتالي لا يمكن تصور وجود حق من دون ارادة
   ٤. ان الارادة مقتصرة بطبيعتها على الانسان الطبيعي وحيث ان الشخص المعنوي معدوم الارادة فلا يمكن والحال هذه ان يحمي القانون ارادة غير موجودة.
   ٥. ان المصلحة سواء كانت عامة او خاصة اوحت الى المشرع بخلق شخص وهمي ومعاملته من حيث التصرفات القانونية كما لو كان شخصا طبيعيا
   ٦. ان هذا الشخص الخيالي يمارس ارادته ضمن حدود القانون
٢. نظرية المال المرصد لغاية معينه : من دعاة هذه النظرية (بارتيلمي) و(بلانيول)(ليفور) :ملخص هذه النظرية:
   ١. الشخصية المعنويه ماهي الا ملكية جماعية من الاشخاص لاموال مرصدة لغاية معينة
   ٢. اصحاب الحقوق في هذه الفكرة هم الافراد الذين يشتركون في المال وليس لهم الحق في التصرف به لانه انفصل عنهم واصبح مال لا صاحب له على وجه التحديد مرصداً لغاية معينه
   ٣. اذا طبقت هذه الفكرة على الدولة لكانت ملكية شخصيتها المعنويه تتمثل في ملكية اموالها مسندة الى مجموع المواطنين الذين تتالف منهم هذه الدولة .

٣.نظرية الشخصية المعنوية حقيقة كائنة: من المناديين بهذه النظرية بسلسر وجيرك وزيتلمان وهيريو وسسالي وميشو. ويقوم اساس هذه النظرية على مايلى:

١. ان الشخصية المعنوية شخصية حقيقة ليست مجازية او وهمية ولا صفة تكمن وراءها، اموالها عامة لا مالك لها على وجة التحديد.

٢. حجة انصار هذه النظرية تستند على تشبيه الجماعة بجسم الانسان.

٣. ينشا الشخص المعنوي بمجرد توافر العناصر المكونه له.

٤.ميزت فكرة الشخص وفكرة الحق لاثبات حقيقة الشخصية المعنويه فقالو:

أ. الشخص القانوني هو من له حقوق وعليه واجبات ، وقد كان هناك في الانظمة القانونية القديمة ادميون لم يعتبروا اشخاصاً في نظر القانون كالارقاء(العبيد) .

ب. الحق ليس قدرة ارادية وانما حقيقة مصلحية يحميها القانون.

وهنا يتبادر الى الذهن السؤال التالي: ماذا يتطلب وجود الشخص المعنوي؟

ان وجود الشخص المعنوي يتطلب مايلي:

١. وجود مصالح مستقلة عن مصالح الافراد المكونيين لهذا الشخص المعنوي.: كما يجب ان تكون هذه المصالح مشروعه وممكنه ومعينه.

٢. ان توجد ارادة تتولى ادارة هذه المصالح وذلك في ضوء مايحدده النظام القانوني للشخص المعنوي.

ثانيا: الاشخاص المعنوية والطبيعية :

هناك فرق بين الشخص المعنوي والشخص الطبيعي ويتمثل بما يلى :

	الشخص المعنوي	**الشخص الطبيعي**
١	يتميز بالثبوت والاستقرار	لا يتميز بالثبوت والاستقرار
٢	ليس له حرية التصرف الا بالاعمال المناسبة لهدفه	يتمتع بحرية تامة بالتصرف
٣	المصالح الواجبة الحماية فقط تتمتع بالحماية القانونية	يكتسب الشخصية القانونية بقوة القانون المطلق

٤	تتوقف تحديد اهليتها في التصرف او اطلاق تلك الاهلية على المشرع نفسه الذي يبقى المرجع الاعلى في تعيين درجة الحماية لها	يتمتع جميع الاشخاص الطبيعيون بنفس الاهلية

المبحث الثاني: الاشخاص المعنوية في القانون العام والاشخاص المعنوية في القانون الخاص :

	الشخص المعنوي العام	الشخص المعنوي الخاص
الهدف	يهدف لتحقيق المصلحة العامة	يهدف لتحقيق مصلحة فردية خاصة
التكوين	تنشا بقانون او قرار حكومي	تستند في انشاءها الى الافراد المكونيين لها
الوسيلة	الشخص المعنوي العام يستخدم القانون العام لتحقيق اهدافه	الشخص المعنوي الخاص يمكن ان تمنح الدولة له هذا الامتياز لطبيعة العمل الذي يقوم به
الانتماء	يكون الانتماء اجباري ولا يتوقف على ارادة الشخص	يكون الانتماء اختياري

المبحث الثالث : النظام القانوني للشخصية المعنوية:

اولا: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية:

تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج قانونية ، وهذه النتائج اما ان تكون مشتركة بين اشخاص القانون العام والاشخاص المعنوية في القانون الخاص، واما ان تكون نتائج خاصة بالاشخاص المعنوية العامة فقط.

ا. النتائج المشتركة بين اشخاص القانون العام والاشخاص المعنوية في القانون الخاص:

١. وجود شخص قانوني جديد تكون له اهلية في الحدود التي بينها الاساس القانوني، اي ان يجري كافة التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع اهدافه.

٢. استقلال الشخص المعنوي في ذاته وهذا يعني ان له كيانه المستقل عن الاشخاص الطبيعين الذين يالفونه او يعملون باسمه.

٣. استقلال الشخص المعنوي بذمته المالية: وهذا يعنيان الاشخاص الطبيعين الذين يالفونه قد جعلوا للمال المرصد صفة مستقلة عن اموالهم الخاصة.

٤. استقلال الشخص المعنوي بمسؤوليته لا تقرر للشخص المعنوي حقوقا فحسب بل تترتب في ذمته التزامات ومن ثم تقع على كاهله مسؤولية الاضرار الناجمة عن مزاولة نشاطة،اما المسؤولية الجنائية فان الراي الراجح فقها وقضائا فانها لا تقع الا على الاشخاص الادمين لعدم امكان توقيعها على الاشخاص المعنوية .

ب. النتائج الخاصة بالاشخاص المعنوية العامة:

١. مشاركتها للدولة في جزء من سلطاتها وان اساس ذلك هو استقلالقها عن الدولة في تصرفاتها بعد منحها الشخصية المعنويه(كمجلس المحافظة)

٢. يستقل موظفوها عن موظفوا الدولة عن طريق وضع نظام خاص بهم.

٣. استقلال الشخص المعنوي بذمته المالية ينعكس على استقلال الاشخاص الادارية باموالهم عن اموال الدولة.

٤. الاشخاص المعنوية العامة تستقل بمسؤوليتها عن الافعال الضارة التي تصدر منها او من موظفيها عن مسؤولية الدولة.

ثانيا: نهاية الشخصية المعنوية:

يزول الشخص المعنوي عند فقدان اي شرط من الشروط او ركن من الاركان التي يجب توافرها لتكوينه :

١. اذا زالت المصلحة او المصالح التي يدافع عنها.

٢. زوال التنظيم القانوني اللازم للتعبير او الافصاح عن تلك المصلحة التي قام من اجلها الشخص المعنوي مثال لو زال من الوجود جميع الاعضاء المكونيين للشخص المعنوي ولم يبقى منهم الا فردا واحدا.
٣. استحالة تحقيق الهدف مادياً او قانونياً.
٤. تنتهي المعنويه المعنوية بحلها.

ويحل المحل الشخص المعنوي بطريقتين:

اولا: الحل الاختياري: وذلك عن طريق الهيئة التي اعطاها النظام الداخلي للشخص المعنوي الحق باتخاذ قرار الحل.

ثانياً:الحل الاجباري: اي حل الشخص المعنوي من قبل السلطات العامة بواسطة القضاء ويسمى حلاً قضائياً ، وقد يكون بواسطة السلطة الادارية ويسمى حينئذ (حلاً ادارياً)

والسؤال الذي يتبادر الى الذهن هو ماهو مصير اموال الشخصية المعنويه بعد الحل؟

١. اذا نص النظام الداخلي للشخص المعنوي على مصير هذا المال فيؤخذ بهذا النص بشرط عدم مخالفته للنظام العام والاداب العامة.
٢. اذا لم يوجد نص في النظام الداخلي للشخص المعنوي ينص على مصير هذا المال فيتحدد مصيرفي ضوء الغرض الذي من اجله وجد الشخص المعنوي، فمثلا اذا كان هدفه الربح وجب توزيع الاموال على الاعضاء المساهمين،او ان يتتفقوا فيما بينهم على تحديد مصير تلك الاموال كاعطاءها لجمعيه هدفها مقارب للهدف الذي يسعون الى تحقيقه.
٣. في حالة عدم وجود نص ، وعدم قيام الاعضاء بما يلزم فعلى الدولة ان تقوم، بذلك كان تقوم باعطاء الاموال الى شخصية معنوية تهدف الى تحقيق اقرب غرض للهدف الي كانت تسعى الشخصية المعنوية المنحلة.
٤. قد يقرر القانون مصادرة اموال الشخص المعنوي كما لو عمل الشخص المعنوي على تحقيق غرض مشروع.