بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٥٢٩
بتاريـــــخ :	٢٠٠٨/١١/١٨

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ١٦ / ٢ / ١١٦

السيد الأستاذ الدكتور / وزير التضامن الاجتماعي

تحية طيبة ..... وبعد ،،،

بالإشارة إلي كتابكم رقم ١٣٥٨ المؤرخ ٢٠٠٧/٤/١٧ في شأن مدى التزام بنك ناصر الاجتماعي بتنفيذ محاضر الصلح الصادرة عن مكاتب تسوية المنازعات الأسرية والمذيلة بالصيغة التنفيذية وفقا لأحكام قانون صندوق نظام تأمين الأسرة رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه صدر القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية كما صدر القانون رقم ١٠لسنة ٢٠٠٤ في شأن إصدار قانون إنشاء محاكم الأسرة ، ثم صدر القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ بشأن إنشاء صندوق نظام تأمين الأسرة حيث ناط المشرع بمكاتب تسوية المنازعات الأسرية مهمة تسوية المنازعات الأسرية ودياً قبل العرض على المحكمة، فألزم صاحب الشأن بعرض النزاع أولا على المكتب المختص، فإذا توصل المكتب لتسوية النزاع يحرر محضر بذلك يذيل بالصيغة التنفيذية بعد إثبات محتواه وإلحاقه بمحضر جلسة المكتب المذكور. وقد ثار الخلف في الرأي حول مدى التزام بنك ناصر الاجتماعي بتنفيذ هذه المحاضر المذيلة بالصيغة التنفيذية، حيث رأي مجلس إدارة صندوق تأمين الأسرة عدم التزام البنك بتنفيذ هذه المحاضر استناداً إلى أن المشرع وإن أعطي هذه المحاضر قوة السند التنفيذي إلا أنها لا ترقى إلى قوة الأحكام الصادرة من القضاء والتى يختص بنك ناصر بتنفيذها ، وأن المشرع لم يرتب على عدم تنفيذ تلك المحاضر المذيلة بالصيغة التنفيذية ذات الأثر الذي رتبه بالنسبة للأحكام ، فضلا عن أن صندوق تأمين الأسرة قد أنشئ بهدف تأمين

الأسرة ضد خطر امتناع الزوج عن الوفاء بالنفقات المحكوم عليه بها ومن ثم فإن هذا التأمين لا يجوز أن يمتد بحكم المنطق إلى محاضر التسوية التي تتم برضاء الزوج، في حين ارتأت وزارة العدل أن محاضر الصلح التي يتولى رؤساء مكاتب تسوية المنازعات الأسرية إثباتها وإلحاقها بمحاضر جلسات التسوية قد أعطي لها المشرع بموجب القانون رقم١٠ لسنة ٢٠٠٤ المشار إليه صفة السندات التنفيذية واجبة النفاذ، لذلك يجوز أن يجرى التنفيذ الجبري بمقتضاها وبالتالي يتعين التزام البنك بتنفيذها، وأنه إزاء هذا الخلاف فى الرأي فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي فى شأنه.

ونفيد بأن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٨ من أكتوبر سنة ٢٠٠٨م الموافق ٨ من شوال سنة ١٤٢٩هـ ، فتبين لها الآتي: ١- أن قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ ينص في المادة (٢٨٠) منه على أن" لا يجوز التنفيذ الجبرى إلا بسند تنفيذي اقتضاء لحق محقق الوجود ومعين المقدار وحال الأداء ، والسندات التنفيذية هي الأحكام والأوامر والمحررات الموثقة ومحاضر الصلح التي تصدق عليها المحاكم أو مجالس الصلح والأوراق الأخرى التي يعطيها القانون هذه الصفة"

٢- أن المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية تنص على أن " تسري أحكام القانون المرافق على إجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية والوقف ويطبق فيما لم يرد بشأنه نص خاص فيه أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية وأحكام قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية ..... " .وأن قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضى فى مسائل الأحوال الشخصية المشار إليه ينص فى المادة (٦٥)على أن"الأحكام والقرارات الصادرة بتسليم الصغيرأورؤيته أو بالنفقات أو الأجور أوالمصروفات وما في حكمها تكون واجبة النفاذ بقوة القانون وبلا كفالة ".كما نص في المادة (٧١) منه على أن " ينشأ نظام لتأمين الأسرة ، من بين أهدافه ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة بتقرير نفقة للزوجة أو المطلقة أو الأولاد أو الأقارب ، يتولى الإشراف على تنفيذه بنك ناصر الاجتماعي.

ويصدر بقواعد هذا النظام وإجراءاته وطرق تمويله قرار من وزير العدل بعد موافقة وزير التأمينات" . كما نصت المادة (٧٢) منه على أنه " على بنك ناصر الاجتماعي أداء النفقات والأجور وما في حكمها مما يحكم به للزوجة أو المطلقة أو الأولاد أو الوالدين وذلك وفقا للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من وزير العدل بعد موافقة وزير التأمينات".

وأن المادة (٧٥) منه تنص على أن" لبنك ناصر الاجتماعي استيفاء ما قام بأدائه من نفقات وأجور وما في حكمها وجميع ما تكبده من مصاريف فعلية أنفقها بسبب امتناع المحكوم عليه عن أدائها.". والمادة (٧٩) منه تنص على أن" مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر يعاقب بالحبس الذي لا تقل مدته عن ستة أشهر كل من توصل إلي الحصول على أية مبالغ من بنك ناصر الاجتماعي نفاذاً لحكم أو لأمر صدر استناداً إلي أحكام هذا القانون بناء على إجراءات أو أدلة صورية أو مصطنعة مع علمه بذلك.

وتكون العقوبة الحبس الذي لا تزيد مدته على سنتين ، لكل من تحصل من بنك ناصر الاجتماعي على مبالغ غير مستحقة له مع علمه بذلك مع إلزامه بردها .".

٣- أن قانون إنشاء محاكم الأسرة الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة٢٠٠٤ قد نص في المادة (٣) منه على أن " تختص محاكم الأسرة دون غيرها، بنظر جميع مسائل الأحوال الشخصية التي ينعقد الاختصاص بها للمحاكم الجزئية والابتدائية طبقا لأحكام قانون تنظيم بعض أوضـــاع وإجراءات التقاضي فـــي مسائل الأحوال الشخصية الصـــادر بالقانون رقـــم ١ لسنة٢٠٠٠ ....." كما نص في المادة (٥) منه على أن " تنشأ بدائرة اختصاص كل محكمة جزئية مكتب أو أكثر لتسوية المنازعات الأسرية ، يتبع وزارة العدل ..... ". كما نص في المادة (٦) منه على أنه "في غير دعاوى الأحوال الشخصية التي لا يجوز فيها الصلح والدعاوى المستعجلة،ومنازعات التنفيذ والأوامر الوقتية،يجب على من يرغب في إقامة دعوى بشأن إحدى مسائل الأحوال الشخصية التي تختص بها محاكم الأسرة،أن يقـــدم طلبا لتسوية النزاع إلى مكتب تسويـــة المنازعات الأسريـــة ... " . كما نص في المادة (٨) منه على أنه " يجب أن تنتهي التسوية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب ، ولا يجوز تجاوز هذه المدة إلا باتفاق الخصوم فإذا تم الصلح يتولى رئيس مكتب تسوية المنازعات الأسرية إثباته في محضر يوقعه

أطراف النزاع ، ويلحق بمحضر الجلسة التي تم فيها. وتكون له قوة السندات واجبة التنفيذ وينتهي به النزاع في حدود ما تم الصلح فيه ..." .

٤- أن المادة الأولى من القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء صندوق نظام تأمين الأسرة تنص على أن " ينشأ صندوق يسمي " صندوق نظام تأمين الأسرة "لا يستهدف الربح أساسا، تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، وموازنته الخاصة ، ويكون مقره مدينة القاهرة ويتبع بنك ناصر الاجتماعي .... ". كما نصت المادة الثالثة منه على أن " يكون أداء بنك ناصر الاجتماعي للنفقات والأجور وما في حكمها تطبيقا لأحكام المادة (٧٢) من قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية المشار إليه ، من حصيلة موارد الصندوق ، ويؤول إلى الصندوق المبالغ التي يتم إيداعها أو استيفاؤها وفقا لأحكام المواد (٧٣ ، ٧٤ ، ٧٥) من القانون المذكور ..." وأن المادة الرابعة منه تنص على أن " تتكون موارد الصندوق مما يأتي :

١- حصيلة الاشتراكات في نظام تأمين الأسرة المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون .

٢- المبالغ التي تؤول إلي الصندوق نفاذا لحكم المادة الثالثة من هذا القانون.

٣- الهبات والوصايا والتبرعات التي يقبلها مجلس إدارة الصندوق.

٤- ما يخصص في الموازنة العامة للدولة لدعم الصندوق.

٥- عائد استثمار أموال الصندوق."

٥- أن المادة الأولى من قرار وزير العدل رقم ٢٧٢٢ لسنة ٢٠٠٤ بشأن قواعد وإجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة بالنفقات والأجور وما في حكمها والصادر تنفيذاً لأحكام القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ تنص على أن " يتولى بنك ناصر الاجتماعي أداء النفقات والأجور وما في حكمها مما يحكم به للزوجة أو المطلقة أو الأولاد أو الوالدين. وذلك من حصيلة موارد صندوق نظام تأمين الأسرة المنشأ بالقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ المشار إليه، بما في ذلك النفقات الوقتية الصادر بتقريرها أحكام مؤقتة ، وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في المواد التالية ، وذلك مع عدم الإخلال بحق المحكوم له في اختيار سبيل إجراءات التنفيذ على المحكوم عليه مباشرة" .

واستظهرت الجمعية العمومية – من مجموع تلك النصوص من القوانين السالفة– أن المشرع وضع نظاما متكاملا لتأمين الأسرة يكفل سرعة تنفيذ أحكام النفقات وما في حكمها من خلال إنشائه صندوق لنظام تأمين الأسرة يكون له الشخصية الاعتبارية العامة وتكون له موازنة خاصة ويتبع بنك ناصر الاجتماعي الذي يتولى الإشراف عليه، وأن من بين الأهداف التى يتوخاها من خلال هذا الصندوق ضمان سرعة تنفيذ الأحكام الصادرة بتقرير نفقة للزوجة أو المطلقة أو الأولاد أو الأقارب وذلك وفقا للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من وزير العدل بعد موافقة وزير التأمينات، وأن المشرع أنشأ بدائرة اختصاص كل محكمة جزئية مكتباً أو أكثر لتسوية المنازعات الأسرية يختص بتسوية المنازعات الأسرية في غير دعاوى الأحوال الشخصية التي لا يجوز الصلح فيها والدعاوى المستعجلة ومنازعات التنفيذ والأوامر الوقتية ، والزم كل من يرغب في إقامة دعوى فى شأن إحدى مسائل الأحوال الشخصية الأخرى التي تختص بها محاكم الأسرة باللجوء إلي مكتب تسوية المنازعات الأسرية التابع له قبل رفع دعواه، وأوجب على المكتب تسوية النزاع خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم الطلب، وأجاز له تجاوز هذه المدة باتفاق الخصوم، فإن تم الصلح فى هذا النزاع يتولى رئيس المكتب إثباته في محضر يوقعه أطراف النزاع ويلحق بمحضر الجلسة وتكون له قوة السندات التنفيذية واجبة النفاذ بقوة القانون .

ولاحظت الجمعية العمومية أن محاضر التسوية المشار إليها والمذيلة بالصيغة التنفيذية ، تحوز قوة السندات التنفيذية تماماً شأنها شأن الحكم القضائي الذي يصدر في الدعوى بحيث تصبح واجبة النفاذ بقوة القانون. ولكنها تختلف عن الأحكام في أنها تتم بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات الخصومة العادية تستهدف تيسير حصول مستحقي النفقات عليها بسبل أيسر من السبل العادية المقررة قانوناً وذلك رعاية لهذه الفئة من المجتمع ورأباً للصدع الذي يصيب الأسرة في شأن توافر مقومات المعيشة الضرورية، وأن الوقوف عند عبارات " مما يحكم به " الواردة في المادة (٧٢) من القانون المشار إليه و" تنفيذ الأحكام " الواردة في قرار وزير العدل سالف البيان وإلباسها ثوباً جامداً للقول بعدم شمولها لمحاضر التسوية المذيلة بالصيغة التنفيذية والواجبة النفاذ بقوة القانون يتنافى مع ما قصده المشرع بهذا البنيان القانوني المتكامل لتأمين الأسرة من تيسير لإجراءات الحصول على النفقات المشار إليها ومن كون هذه المحاضر منهية للخصومة شأنها شأن الأحكام القضائية وسائر محاضر الصلح التي أسبغ عليها المشرع صفة السندات الواجبة النفاذ بقوة القانون والتي يقتصر دور المحاكم فيها علي إثبات محتواها في محاضر جلساتها و[illegible]

مقتضاها ، سيما وأن الصندوق المشار إليه يتحدد التزامه في شأن سداد النفقات بالتنفيذ في حدود ما هو متاح من موارده والتي من بينها ما تقدمه الدولة من إعانات للصندوق وما يحصل عليه من هبات ووصايا لمعاونته في إنجاز المهام المنوطة به، فضلاً عن مشاركة جميع الفئات المستفيدة من هذا النظام فى تدبير موارد ذلك الصندوق سواء من صدرت بشأنهم أحكام أو محاضر صلح أو من لم يصدر بشأنهم سواء بسواء على ما سلف البيان.

وعليه خلصت الجمعية العمومية إلى وجوب إنفاذ أحكام هذا التنظيم التشريعي الخاص الذي وضعه المشرع في إطار من الأحكام العامة للتنفيذ الجبرى بأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية وذلك بقيام الصندوق المشار إليه بسداد النفقات الواردة في محاضر الصلح المشار إليها طالما ذيلت بالصيغة التنفيذية . وإنه لا ينال من ذلك ما ساقته جهة الإدارة بطلب الرأي من أن نظام تأمين الأسرة أنشئ بهدف تأمين أفراد الأسرة ضد خطر امتناع الزوج عن الوفاء بالنفقات المحكوم عليه بها ، وأن هذا التأمين لا يجوز أن يمتد بحكم المنطق إلي محاضر التسوية ، ذلك أن المنطق المشار إليه إنماهو محض اجتهاد ذهني لا يجد له صدى في القوانين السالفة وأحكام إنشاء الصندوق المشار إليه والفلسفة التي تقوم عليها والغاية التي استهدفها المشرع من تقرير نظام التسوية الودية للمنازعات المتعلقة بالنفقة تحت مظلة مكاتب التسوية الأسرية بالضوابط الواردة في القواعد المتعلقة بهذه المكاتب. كما انه لا حجاج لما قد يثار من إمكان التحايل على أحكام القانون من ذوى الشأن بمحاضر مصطنعة، إذ أن ذلك مردود بأن تفسير أحكام القانون وإعمال مقتضاها لا يجوز أن يبنى على فرض سوء النية،خاصة وأن البنك المنوط به تطبيق أحكام القانون في هذا الخصوص يمكنه في حال ثبوت سوء النية والتحايل اتخاذ شئونه بإبلاغ النيابة العامة للنظر فيما قد يحدث من التواطؤ أو التزوير بأي من المحاضر المذيلة بالصيغة التنفيذية لإنزال أحكام قانون العقوبات على ما قد يثبت من جرائم في هذا الشأن وهو الأمر الجائز حدوثه أيضاً في أحكام النفقة مما يتعين معه اتخاذ ذات الإجراءات بشأنها، وأن علاج ذلك يكون بالوسائل المقررة قانوناً في كل الأحوال.فضلاً عن أن دور الصندوق يقتصر على مجرد التنفيذ لما ورد سواء في الأحكام أوفي محاضر التسوية ثم يقوم باتخاذ إجراءات تحصيل المبالغ التي يقوم بسدادها نيابة عن الملتزم بما في ذلك المصاريف التي يتكبدها مع إلزامه بردها إعمالاً لحكم المادتين (٧٥) ، (٧٩) من قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية سالف البيان وذلك كله بحسبان أن المشرع وعلي ما جري به إفتاء الجمعية العمومية شاء بأحكام القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ سالف البيان

أن يكفل وسيلة سهلة لإستئداء الحق من غير ملتزم به أصلاً وهو بنك ناصر الاجتماعي – من خلال الصندوق المذكور– الذي يحل محل المدين بعدئذ في اقتضاء ما سدد عنه لدائنه وهي وسيلة لا تعدو أن تكون رخصة للدائن إن شاء ولجها وإن شاء أخذ بالعزيمة على خصمه الأصلي في الدعوى وفقاً للقواعد العامة في التنفيذ الجبري.

لذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن التزام صندوق نظام تأمين الأسرة التابع لبنك ناصر الاجتماعي بأداء النفقات يشمل النفقات الصادر بشأنها محاضر صلح من مكاتب تسوية المنازعات الأسرية مذيلة بالصيغة التنفيذية شأنها شأن الأحكام الصادرة في هذا الخصوص وذلك علي النحو الموضح تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته ،،

تحريراً في ١٨/ ١١/ ٢٠٠٨

رئيـــــس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار /

محمد أحمد الحسينى

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

ياسر//