# تجربة صندوق ضمان النفقة في قوانين الأسرة العربية

بقلم أ/حزاب ربيعة

## مقدمـــة:

إن فكرة إنشاء صندوق يتكفل بالإنفـــاق على المطلقات و رعاية الأطفال ضحايا الطلاق فكرة عملاقة و مثمرة، تساهم في حل الكثير من المشاكل و تقلل من احتمال انحراف هذه الفئة . و هي الفكرة التي جسدتها بعض التشريعات العربية ( المصري و التونسي ) و أخذ بها المشروع التمهيدي لقانون الأسرة الجزائري الجديد بموجب المادة 17 التي أشارت بوضوح إلى إنشـــاء مثل هذا الصندوق بموجب المادة 80 مكرر، و المادة 80 مكرر 1، غير أن النص النهائي لمدونة قانون الأسرة الجزائري الجديد رقم 09/05 المؤرخ في 04 /2005/05 لم يعتمد هذه الفكرة.

ومن تم سأحاول من خلال هذه المداخلة أن أعرض للتجربتين المصرية و التونسية ثم أتبع بذلك بما ورد في المشروع التمهيدي لقانون الأسرة الجديد على النحو التالي:

### 1 – صندوق النفقة في قانون الأحوال الشخصية المصري:

لقد اهتم المشرع المصري بهذا الأمر منذ صدور قانون الأحوال الشخصية في سنة 1975، و ذلك بموجب المواد من 71 إلى 79 من القانون. حيث نصت المادة 71 منه على " إنشاء نظام لتأمين الأسرة من بين أهدافه ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة بتقرير النفقة للزوجة أو المطلقة أو الأولاد أو

الأقارب. يتولـــى الإشراف على تنفيذه بنك نـــاصر الاجتماعي، و يصدر بقواعد هذا النظام و إجراءاتـــه و طرق تمويله قرار من وزير العدل بعد موافقة وزير التأمينات "

أما عن إجراءات الوفاء بهذه الديون فقد نصت عليها المادة 72 من هذا القانون بقولهـــا:" على بنك ناصر الاجتماعي وفاء الديون المستحقة للزوجة أو المطلقة أو الأبناء أو الوالدين مما نص عليه في هذا القانون متى طلب المحكوم له ذلك. و قدم الصورة التنفيذية للحكم أو الأمر و ما يدل على تمام الإعلان، و ذلك من أحد فروعه أو من الوحدة التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية التي يحيل إليها البنك بالمبالغ المحكوم بها، و يكون وفاء البنك بهذه الديون في حدود المبالغ التي تخصص لهذا الغرض ".

من خلال هذا النص يتضح أن المشرع المصري لم يقصر الاستفادة من تدخل البنك وقيامه بالتسديد على المطلقة و أبنائها فحسب (1)، بل جعل الاستفادة من هذه الضمانة والحماية شاملة لكل من الزوجة و الأولاد والمطلقة و الأقارب شريطة أن يقدم طالب النفقة الصورة التنفيذية للحكم أو الأمر و ما يدل على تمام الإعلان.

و لقد اعتبر المشرع المصري المبالغ التي يدفعها البنك لمستحقي النفقة دينا ممتازا له الأولوية في السداد، و هو ما بينت تفاصيله المواد 73 و 74 و 75 و 76 تفصيلا مبينة طريقة و نسب اقتطاع و استيفاء هذه المبالغ.

و لقد أضاف المشرع المصري بموجب القانون رقم 91 لسنة 2000 نص المادة 76 مكرر التي عالجت حالة امتناع المحكوم عليه من تنفيذ الحكم الصادر في النفقات أو اجر الحضانة أو أو الرضاعة أو المسكن بجواز حبسه

لمدة لا تتجاوز 30 يوما، غير أنه إذا أدى ما عليه أو أحضر كفيلا فإنه يخلى سبيله.

و لضمان عدم التحايل على البنك و الحيلولة دون الاستفادة من أحواله دون مقتضى نصت المادة 79 على :" عقوبة كل من توصل إلى الحصول على أية مبالغ من بنك ناصر الاجتماعي بناءا على إجراءات أو أدلة صورية أو مصطنعة مع علمه بذلك، بالحبس مدة لا تقل عن 06 أشهر دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر و قد تصل العقوبة إلى حبس لمدة لا تزيد عن سنتين مع إلزام الفاعل برد المبالغ التي أخذها بالتحايل على البنك.

و الملاحظ أن هذه التجربة قد أثبتت نجاعتها في مصر و هي معمول بها منذ 30 سنة رغم أن الدولة المصرية محدودة الموارد، كما أنها دولة كبيرة من حيث عدد السكان، و مع ذلك ضمنت حق المطلقات و أطفالهم، و حق الزوجة، وحق الوالدين في الحصول على النفقة مع إمكانية الرجوع بالمبالغ على المطالب بها و اعتبار دين البنك دين ممتاز له الأولوية في السداد، بمواجهة كل تحايل لابتزاز أموال البنك بالعقوبة الرادعة .

(1) على النحو الذي ذهب إليه المشرع التونسي كما سياتي بيان لك

**2 – صندوق ضمان النفقة و جراية الطلاق التونسي:**

لقد تم إحداث هذا الصندوق ( صندوق ضمان النفقة و جراية الطلاق في تونس بموجب القانون رقم 65 لسنة 1993 المؤرخ في 05 جويلية 1993 .(2)

عهد المشرع إلى هذا الصندوق تسديد النفقة أو جراية الطلاق المحكوم بها للمطلقات وأولادهن حسب الشروط التي حددها في المادة 2 من هذا القانون و هي:

أ – وجود حكم نهائي بات يقضي بالنفقة للمطلقة و أولادها .

ب – تعذر تنفيذ هذا الحكم بسبب إعسار المدين .

ج- تقديم طلب للحصول على هذه المبالغ .

متى تم تقدم الطلب مستوفيا لشروطه القانونية تولى الصندوق صرف المبالغ المستحقة مشهرة وفي أجل لا يتجاوز 15 يوما ( المادة 2 / 2 ) على أن يحل محل الدائن بالنفقة أو الجراية في ماله من الحقوق على المدين بها، و يخول له استخلاص تلك المبالغ في حدود ما قام بدفعه (المادة 3 ).

و الملاحظ أن القانون التونسي رقم 65 لسنة 1993 عهد بالتصرف في صندوق ضمان النفقة و جراية الطلاق إلى الصندوق القومي للضمان الاجتماعي ( المادة 1/ 2 ).

أما عن طريقة استرداد ديون الصندوق فلقد اعتبرتها المادة 4 ديونا ممتازة بقولها :" تتمتع ديون صندوق ضمان النفقة و جراية الطلاق بالامتياز العام للخزينة وسيتخلص الصندوق هذه الديون بواسطة بطاقات جبر يصدرها الصندوق القومي للضمان الاجتماعي ويكسبها وزير الشؤون الاجتماعية الصيغة التنفيذية، و الاعتراض على بطاقات الجبر لا يوقف التنفيذ".

من هذه النصوص مجتمعة نخلص إلى أن إحداث صندوق النفقة جاء لمواجهة حالة إعسار المطالب بها لفائدة مستحقيها و عدم تعريض حياتهم للخطر و مصالحهم للضياع خاصة بالنسبة لضحايا الطلاق المحتاجين باستمرار لمصاريف التمدرس و العلاج علاوة على مصاريف المأكل و

المأوى، فلقد حدد المشرع أجل 15 يوما حد أقصى لصرفها لمستحقها من يوم تقديم الطلب المستوفي للشروط القانونية.

و الملاحظ أن هذه المبالغ لا تعطى لمستحقيها على وجه التبرع بل هي ديون تترتب في ذمة المطالب بها، و يحل الصندوق محل مستحقيها في استخلاصها، كما أنها ديون غير عادية بل ديون ممتازة لها الأولوية في التسديد و تستخلص بواسطة بطاقات جبر صادرة عن الصنـــدوق (2) نوقش هذا القانون و صودق عليه من طرق مجلس النواب يوم 22 جوان 1993 القومي للضمان الاجتماعي ممهورة بالصيغة التنفيذية، حتى و إن اعترض أو نازع فيها المحكوم عليه بالنفقة، فإن هذا الاعتراض لا يوقف تنفيذها فهي مشمولة إذن بالنفاذ المعجل.

كما أنه في حالة التأخير عن تسديد مبالغ النفقة، تفرض غرامة على المحكوم عليه لمصلحة الصندوق، هذا علاوة على مصاريف استخلاص الدين التي يعود بها الصندوق على المدين . كما يلزم المدين بدفع مبلغ إضافي يقدر بـــ 05 % من المبالغ المدفوعة تدفع مع أصل الدين وتسمى مصاريف التصرف لفائدة الصندوق القومي للضمان الاجتماعي ( المادة 6 ).

أما موارد الصندوق فحددتها المادة 7 بقولها :" يمول صندوق النفقة و جراية الطلاق بالموارد التالية:

- مساهمة من ميزانية الدولة
- مبالغ النفقة أو جراية الطلاق و غرامات التأخير المستخلصة من المدينين و مصاريف استخلاص الدين .
- مداخيل استثمار أموال الصندوق.
- الهبات و العطـــــايـــــا.

- المداخيل الأخرى المخصصة للصندوق."

و الملاحظ أن المشرع حرص على استرجاع هذه الديون باعتبارها ديونا ممتازة أو بفرض غرامة على التأخير في السداد ضمانا للإبقاء على الصندوق عامرا.

أعطت المادة 8 من هذا القانون الحق للصندوق القومي للضمان الاجتماعي في القيام بكل الإجراءات و القضايا التي من شأنها حماية حقوق صندوق ضمان النفقة و جراية الطلاق، و يتم استدعاؤه وجوبا في كل الحالات التي يكون فيها طرفا في القضية.

غير أن صندوق النفقة يتوقف عن صرف المبالغ المستحقة أو جراية الطلاق في كل الحالات التي لا يكون فيها موجب لصرفها، و يجب على من يستلم مبلغا دون موجب إرجاعه إلى الصندوق دون تأخير ( المادة 1/9 ).

أما الفقرة الثانية من المادة 9 فقد واجهت حالات التحايل على الصندوق بأخذ أموال غير مستحقة بسوء النية أو بمجرد المحاولة، فأخضعت الفاعل للعقوبة الجزائية مع احتفاظ صندوق الضمان بحقه في الحصول على غرامات لا تقل عن المبالغ المدفوعة.

أتبع المشرع التونسي هذا القانون بالأمر رقم 1655 لسنة 1993 المؤرخ في 09 أوت 1993 و الذي يتعلق بإجراءات تدخل صندوق النفقة و جراية الطلاق و أتمه بالأمر رقم 671 لسنة 1998 المؤرخ في 16 مارس 1998 .

نخلص من كل هذا إلى أن كلا من المشرع المصري و التونسي حاول بإنشاء مثل هذا الصندوق الحد من المشاكل الناجمة عن الطلاق و راعى مصلحة المحكوم له بالنفقة، و توخى الاستعجال في دفعها. فما الجدوى من تقرير نفقة يفاجأ مستحقها بإعسار المدين؟ على أن هذه المبالغ لا تعطى

على سبيل التبرع مما يفهم منه البعض تشجيعا للطلاق، بل هي ديون ممتازة لها الأولوية في التسديد و تقتطع من أي دجل للمدين بطريقة الحجز الإداري . و كل تأخير يعرض الفاعل للعقاب، كما أنها ديون يتوقف دفعها في حالة توقف موجب صرفها، كما أنها لا تدفع إلا بشروط محددة قانونا، و كل فعل أو محاولة للاستيلاء عليها دون حق يعرض الفاعل للعقاب الجزائي. غير أن الملاحظ هو قصرها في التجربة التونسية على زوجة المطلقة و أولادها في حين جعل المشرع المصري الاستحقاق شاملا لكل الأقارب بقوله في المادة 71 من قانون الأحوال الشخصية لسنة 1975: " 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 ". و هو ما أكده نص المادة 72 من نفس القانون حين قال :" على بنك ناصر الاجتماعي وفاء الديون المستحقة للزوجة أو المطلقة أو الأبناء أو الوالدين مما نص عليه في هذا القانون ".

إن إنـــشاء مثل هذا الصندوق لضمان النفقة لمستحقيها تفاديا لحالات إعسار المدين بها و رد النص عليه في المشروع التمهيدي لقانون الأسرة الجزائري (3) لقد نصت المادة 17 على أن يتمم قانون رقم 11/84 المؤرخ في 09 يونيو 1984 المذكور أعلاه بالمادتين 80 مكرر و 80 مكرر 1، تحرران على النحو التالي:

– المادة 80 مكرر: " ينشأ طبقا للشروط و الكيفيات المحددة في التشريع المعمول به صندوق عمومي لدفع النفقة الغذائية بما فيها أجرة السكن التي بقي تحصيلها بطرق التنفيذ القانونية دون جدوى ".

(3) نشرته جريدة الشروق اليومي في 09 أوت 2004 العدد 1148، كما حاول المشرع المغربي بعد صدور مدونة الأحوال الشخصية رقم 70/3 الصادرة في فبراير 2004 أن ينشئ مثل هذا الصندوق في إطار قانون التكافل الاجتماعي.

وجاء في عرض الأسباب أن هذه المادة تنص على إنشاء صندوق عمومي لدفع النفقة الغذائية بما فيها أجرة السكن التي بقي تحصيلها بطرق التنفيذ القانونية دون جدوى، لأن المتضرر من عدم دفع النفقة هم أولا و قبل كل شيء الأطفال كان لابد من إيجاد آلية جديدة تمكن من دفع هذه النفقة و جعل الأطفال في منأى عن الحاجة، و هي طريقة معتمدة في العديد من الدول لا سيما فرنسا و تونس و مصر.

و أشارت المادة إلى إنشاء مثل هذا الصندوق يتم وفقا للتشريع المعمول به، حيث بالرجوع إلى هذا التشريع لا سيما القانون 84 / 17 المتعلق بقوانين المالية، نجده ينص على أن إنشاء مثل هذه الصناديق يتم بموجب قانون المالية .

أما المادة 80 مكرر 1 فجاء نصها :" دون الإخلال بالتشريع المعمول به يمكن دفع كل نفقة غذائية بما فيها أجرة المسكن المحددة بموجب حكم قضائي نهائي تعذر تحصيلها الكلي أو الجزئي بالطرق القانونية من قبل الصندوق المنشأ بموجب المادة 80 مكرر من هذا القانون،

تحل الخزينة العمومية بقوة القانون محل الدائن الذي استفاد من إجراء الدفع المنصوص عليه في هذه المادة. فضلا عن طرق التنفيذ الأخرى يمكن لأمين الخزينة الاقتطاع من حساب المدين . تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

و جاء في عرض أسباب هذه المادة أنها تضع عدة شروط للاستفادة من دفع النفقة من قبل الصندوق لا سيما وجود حكم قضائي نهائي يتضمن دفع النفقة، و تعذر تحصيلها الكلي أو الجزئي بطرق التنفيذ القانونية العادية .

بالإضافة إلى ذلك تم النص على أن تحل الخزينة العمومية بقوة القانون محل الدائن بالنفقة، و يمكنها أن تقوم أيضا بالاقتطاع التلقائي من حساب المدين للنفقة . و تحيل هذه المادة على التنظيم لتحديد كيفيات تطبيقها.

هذا هو النص المنشئ لصندوق النفقة كما ورد بالمشروع التمهيدي لقانون الأسرة الجزائري الجديد، غير أن النص النهائي للقانون أسقطه و جاء خلوا من أي إشارة إليه.

و حبذا لو أن المشرع اعتمد هذه الآلية و تبنى هذه الفكرة لكانت محمـــــدة و حسنة تغطي و تطغى على كل ما يمكن أن ينسب للقانون من نقائص.

## مصادر و مراجع البحث

1-نص المشروع التمهيدي لقانون الأسرة الجديد، المنشور في جريدة ( الشروق اليومي ) ليوم الإثنين 09 أوت 2004 العدد 1148.

2-نص القانون التونسي رقم 65 لسنة 1993 المتضمن إنشاء صندوق النفقة.

3-الأمر رقم 1655 لسنة 1993 المتعلق بإجراءات تدخل صندوق النفقة في تونس

4-الأمر رقم 671 لسنة 1998 المتمم للأمر 1655

5-المستشار حسن حسانين / أحكام الأسرة الإسلامية ( فقها و قضاء ) طبقا لأخر التعديلات الصادرة بالقانون رقم 01 لسنة 2000. – دار الأفاق العربية – الطبعة الأولى، القاهرة 2001.

## الإحـــــالات:

**1-** على النحو الذي ذهب إليه المشرع التونسي كما سيأتي بيان ذلك

2-نوقش هذا القانون و صودق عليه من طرق مجلس النواب يوم 22 جوان 1993

3-نشرته جريدة الشروق اليومي في 09 أوت 2004 العدد 1148، كما حاول المشرع المغربي بعد صدور مدونة الأحوال الشخصية رقم 70/3 الصادرة في فبراير 2004 أن ينشئ مثل هذا الصندوق في إطار قانون التكافل الاجتماعي.