بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٤٦٣
بتاريـــخ :	٢٠٠٦/٥/٧

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ١٣٩

السيد الاستاذ الدكتور / وزير المالية

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتاب السيدة الاستاذة الدكتورة/ وزيرة التأمينات و الشئون الاجتماعية رقم ٦٩ / تأمينات بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٢ بطلب الرأى فى مدى التزام الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى بالتأمين على الفلسطينيين المقيمين فى مصر وفقاً لأحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ الذين تتوافر فيهم الصفة والشروط اللازمة للخضوع لهذا القانون وذلك فى ضوء أحكام الاتفاقية العربية للمستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – ان السيد / احمد حسن خميس فلسطينى الجنسية من مواليد عام ١٩٣٣ ويعمل بالعريش كعامل تراحيل اشترك فى نظام التأمين الاجتماعى الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ اعتباراً من ١٩٩٤/١/١ وسدد الاشتراكات المقررة حتى ٢٠٠٣/١٢/٣١، ثم تقدم بطلب لصرف المعاش طبقاً لأحكام القانون المذكور، فثار التساؤل عن مدى جواز اجابته لطلبه فرأت الإدارة المركزية للشئون القانونية بصندوق التأمين الاجتماعى على العاملين بقطاع الاعمال العام والخاص عدم استحقاقه المعاش وفقاً لأحكام القانون المذكور ؛ فى حين رأى البعض ان نصوص القانون المذكور لم تفرق بين المصرى والعربى فى مجال الخضوع لأحكامه، وإزاء ما تقدم طلبت الوزارة الرأى من الجمعية العمومية .

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٥ من ابريل سنة ٢٠٠٦م الموافق ٧ من ربيع الأول سنة ١٤٢٧هـ فتبين لها أن المادة

(١٥١) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على ان " رئيس الجمهورية يُبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ٠٠٠٠٠ " وان المادة الخامسة من القانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون التأمين الاجتماعى الشامل تنص على أن " يمنح معاش مقداره عشرة جنيهات شهرياً يطلق عليه معاش السادات لكل من بلغ سن الخامسة والستين أو ثبت عجزه الكامل أو وقعت وفاته قبل ١٩٨٠/٧/١ ولم يستحق معاشاً بصفته من الفئات المؤمن عليها وفقاً لاحكام قوانين التأمين الاجتماعى أو التأمين والمعاشات السارية ٠٠٠٠ " وتنص المادة (١) من قانون التأمين الاجتماعى الشامل الصادر بالقانون المذكور على أن " فى تطبيق احكام هذا القانون يقصد : ٠٠٠٠٠ (د) مدد الاشتراك فى التأمين : المدد التى يتوافر خلالها للمواطن الصفة والشروط اللازمة للخضوع لأحكام هذا القانون بما فيها المدة التى قضيت فى ظل العمل بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام التأمين الاجتماعى لفئات القوى العاملة التى لم تشملها قوانين المعاشات والتأمين الاجتماعى " وتنص المادة (٢) على أن " يشمل نظام التأمين الاجتماعى المقرر بمقتضى هذا القانون تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة ٠٠٠٠ " وتنص المادة (٣) على أن " مع عدم الاخلال بأحكام المادة الرابعة من قانون الاصدار تسرى احكام هذا القانون على الفئات التى لا تخضع لأحكام قوانين التأمين الاجتماعى والتأمين والمعاشات ٠٠٠ " وتنص المادة (٥) على أن " يكون التأمين وفقاً لهذا القانون الزامياً فى الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية " وتنص المادة (٦) على أن " يخصص فى صندوق الهيئة المنشأ بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ حساب خاص للتأمين المنصوص عليه فى هذا القانون تكون موارده كالاتى :- ١- المبالغ التى تدرج فى الموازنة العامة سنوياً لتمويل المعاشات التى يكفلها هذا القانون. ٢- المبالغ التى يخصصها بنك ناصر الاجتماعى وفقاً للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير

التأمينات بعد موافقة مجلس إدارة البنك ٠٠٠٠٠٠ ٨- اشتراك شهرى قدره مائة قرش يؤديه المؤمن عليه ٩ - جزء المعاش الذى تلتزم الخزانة العامة بإدائه . ١٠ - ٠٠٠٠ "

ولقد أصدر المشرع القوانين ارقام (٦١) لسنة ١٩٨١ و (٢٢) لسنة ١٩٩٢ و (١٧٦) لسنة ١٩٩٣ و (٢٠٦) لسنة ١٩٩٤ و (٩٦) لسنة ١٩٩٥ و (٨٥) لسنة ١٩٩٧ و (٢٢) لسنة ١٩٩٩ فى شأن زيادة المعاشات المستحقة وفقا لاحكام قانون التأمين الاجتماعى الشامل الصادر بالقانون المذكور .

ولقد صدر القرار الجمهورى رقم (٩٣٧) لسنة ١٩٧٦ بتصديق جمهورية مصر العربية على الاتفاقية العربية للمستوى الادنى للتأمينات الاجتماعية والتى أقرها المؤتمر الأول لمنظمة العمل العربية بالقرار رقم (٥) بتاريخ ١٩٧٦/٤/٤ حيث نصت مادته الوحيدة على ان " ووفق على الاتفاقية العربية للمستوى الادنى للتأمينات الاجتماعية التى أقرها مؤتمر العمل العربى فى دورته الخامسة التى عقدت فى القاهرة فى مارس ١٩٧٦ وذلك مع التحفظ بشرط التصديق " وتضمنت هذه الاتفاقية فى ديباجتها النص على أن " لما كانت العدالة الاجتماعية تعتبر هدفاً اساسياً من الاهداف التى تسعى لتحقيقها الدول العربية، ولما كانت التأمينات الاجتماعية هى الدعامة الأساسية لتحقيق هذه العدالة ٠٠٠ فأن الاطراف المتعاقدة تقرر مدفوعة بشعور العدالة الاجتماعية الموافقة على الاتفاقية الآتى نصها" وتنص المادة الأولى منها على ان " تقر الأطراف المتعاقدة انها مرتبطة بالالتزامات الناشئة عن تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية فى الحدود التى صدقت عليها ٠٠٠٠ " وتنص المادة الثالثة على أن " تعتبر المزايا المنصوص عليها فى الجزء الثالث من هذه الاتفاقية حداً أدنى لما يجب أن يوفره تشريع التأمينات الاجتماعية للمؤمن عليهم، كما لا يجوز ان يترتب على الانضمام إلى هذه الاتفاقية الانتقاص من أية مزايا نقدية أو عينية ينص عليها تشريع معمول به فى أية دولة طرف فى هذه الاتفاقية " وتنص المادة الرابعة على ان " يجب ان تشمل نظم التأمينات الاجتماعية جميع المشتغلين لدى الغير بأجر ٠٠٠٠٠ " وتنص المادة السادسة على أن " يجب عند

تغطـية أية فئات عدم التفرقة بين (أ) الرعايا العرب (ب) الوطنيين والاجانب، بشـرط المعاملة بالمثل " وتنص المادة السابعة على أن " يجب ان يشمل التشريع الوطنى فـرعين اثنين على الأقل من فروع التأمينات الآتية :- (أ) تأمين اصابات العمل ويشـمل حـوادث العمل والأمراض المهنية (ب) التأمين الصحى (ضد المرض) (ج) تأمـين الأمومة (الحمل والوضع) (د) التأمين ضد العجز (هـ) تأمين الشيخوخة (و) التأمين ضد الوفاة (ز) التأمين ضد البطالة (ح) تأمين المنافع العائلية ..... "

وقـد تضـمن الجـزء الثالث من الاتفاقية المزايا الواجب توافرها فى كل نوع من انواع هذه التأمينات وتنص المادة (٥٦) على أن " تسرى أحكام هذه الاتفاقية بعد مرور شهر من تاريخ إيداع وثائق التصديق عليها أو الانضمام إليها من ثلاث دول على الأقل، كما تسـرى احكامها بالنسبة إلى كل دولة عربية، تنضم إليها مستقبلاً بعد مرور شهر مـن تاريخ إيداع وثيقة الانضمام او التصديق" وتنص المادة (٦٥) على ان " لا تمس أحكـام هـذه الاتفاقـية أحكام التشريع الخاص بكل دولة والمعاهدات والاتفاقيات الثنائـية والدولية النافذة أو التى تنفذ فيما بعد اذا كانت اكثر ميزة بالنسبة للمؤمن علـيهم " وتـنص المادة الاولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٢٢) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تحديد الوزيـر المخـتص بتنفـيذ قانون التأمين الاجتماعى على ان " يكون وزير المالية هو الوزير المخـتص بتنفيذ تشريعات التأمين الاجتماعى ويحل محل وزير التأمينات أينما ذكر فى كافة القوانين والتشريعات الأخرى "

واسـتظهرت الجمعية العمومية مما تقدم ان الاتفاقية الدولية متى استوفت مراحلها الدستورية المقـررة فى المادة (١٥١) من الدستور تكون جزءاً من القانون المصرى الواجب التطبيق باعتبارها قانـوناً مصرياً، و ان احترام الدولة لتعهداتها الدولية يوجب عليها تنفيذها بحسن نية تنفيذاً كاملاً، والاخلال بهذا الالتزام يعتبر عملاً غير مشروع يرتب مسئوليتها الدولية .

وحيث ان جمهورية مصر العربية صدقت بموجب القرار الجمهورى رقم (٩٣٧) لسنة ١٩٧٦ على الاتفاقية العربية للمستوى الادنى للتأمينات الاجتماعية التى أقرها مؤتمر العمل العربى فى دورته الخامسة التى عقدت فى القاهرة فى مارس ١٩٧٦ وقد صدقت فى العام ذاته دولة فلسطين عليهـا

– علـــى الـــنحو الوارد بكتاب طلب الرأى – وقد اعتبرت الاتفاقية المزايا الواردة بها حداً ادنى لما يجب ان توفره أطرافها واوجبت شمول نظم التأمينات الاجتماعية جميع المشتغلين لدى الغير بأجر مع عـــدم التفـــرقة فى مجال تغطية اية فئة بين الرعايا العرب والاجانب بشرط المعاملة بالمثل، وحددت فـــروع التأمينات الاجتماعية التى يجب ان يشمل التشريع الوطنى فرعين منها على الأقل، ونصت المـــادة (٦٥) مـــنها صـــراحة علـــى ان هذه الاتفاقية لا تمس احكام التشريع الخاص بكل دولة والمعاهـــدات والاتفاقيات الثنائية والدولية النافذة أو التى تنفذ فيما بعد اذا كانت اكثر ميزة بالنسبة للمـــؤمن علـــيهم. بما مفاده ان احكام التشريع الخاص بكل دولة لا تتأثر بما ورد بهذه الاتفاقية اذا كانـــت اكثـــر ميزة بالنسبة للمؤمن عليهم. وبمفهوم المخالفة إذا كان التشريع الداخلى ينتقص من حقـــوق المؤمن عليهم سواء ما كان من هذه التشريعات قائماً لحظة تصديق الدولة على الاتفاقية أو صدر بعد ذلك فلا يؤثر ذلك على المزايا المقررة للمؤمن عليهم فيها.

واســـتبان للجمعية العمومية ان قانون التأمين الاجتماعى الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ قرر منح الخاضعين لاحكامه معاشاً مقداره عشرة جنيهات لكل من بلغ سن الخامسة والستين او ثبت عجزه الكامل او وقعت وفاته قبل ١/ ٧/ ١٩٨٠ وحدد الخاضعين لاحكامه بطريق الاســـتبعاد بأنهم غير الخاضعين لاحكام قوانين التأمين الاجتماعى والتأمين والمعاشات وجعل التأمين طـــبقاً لهذا النظام الزامياً لدى الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى، الأمر الذى يستفاد منه التزام هذه الهيـــئة بالـــتأمين علـــى الفلسطينيين المقيمين فى جمهورية مصر العربية طالما توافرت فيهم الشروط المتطلـــبة قانـــوناً وقامـــوا بإداء الاشتراكات الرمزية المقررة فى هذا القانون وذلك تنفيذاً لأحكام الاتفاقية المشار إليها.

ولا يغير من ذلك ان القانون المذكور لم يتضمن نصاً بعدم الاخلال بالاتفاقيات الدولية، إذ ان هـــذا الحكم مبدأ دستورى ودولى لا يلزم النص عليه فى القانون المحلى إذ استقر الفقه والقضاء على أنه بمجرد نفاذ الاتفاقية الدولية تسقط النصوص الداخلية المخالفة لها.

كمـــا لا يـــنال مـــن ذلك ايضا ان المادة (١) من القانون المذكور عَّرفت مدد الاشتراك فى التأمين بانها تلك التى تتوافر (للمواطن) خلالها الصفة والشروط اللازمة للخضوع لاحكام القانون وان ذلـــك قد يستفاد منه انصراف احكام هذا القانون للمصريين دون غيرهم، إذ ان ذلك مردود عليه بان النص المشار إليه جرى مجرى الغالب من الامور وهو خضوع المواطنين لاحكامه الا انه لا يستفاد منه اقتصاره عليهم دون غيرهم والا كان المشرع قد نص صراحة على ذلك، فضلاً عن ان القول بهذا الرأى يترتب عليه مخالفة صريحة لاحكام الاتفاقية المشار إليها لا سيما وان الحق فـــى

التأمين الاجتماعي يُعد فى التشريعات الحديثة مظهراً من مظاهر تحضر الدول وحق من الحقوق الشخصية والتى يتمتع بها الانسان بصرف النظر عن جنسيته.

كما لا يغير مما تقدم ان التمويل الحقيقى للتأمين المقرر بالقانون المشار إليه يتكون من مصادر متعددة اهمها المبالغ التى تدرج فى الموازنة العامة للدولة سنوياً لتمويل هذا النظام، واقلها أهمية وقيمة الاشتراك الرمزى الذى يدفعه المؤمن عليه، إذ ان التأمين الاجتماعى من المفترض ان يهدف الى تحقيق النفع العام للمجتمع وهو هدف لا يتحقق إلا بشمول احكامه لكافة المقيمين بالبلاد ممن تنطبق عليهم الشروط المقررة؛ إذ لن ينعم المجتمع بالامن لو وجدت فئة لم تشملها رعاية الدولة حتى ولو كانت من غير رعاياها .

وحيث إنه لما كان ما تقدم وكان الثابت بالاوراق ان السيد / احمد حسن خميس فلسطينى الجنسية من مواليد عام ١٩٣٣ اشترك فى نظام التأمين الاجتماعى الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ اعتباراً من ١٩٩٤/١/١ وسدد الاشتراكات المقررة حتى ٢٠٠٣/١٢/٣١، فيحق له صرف المعاش المقرر بهذا القانون طالما قد توافرت فيه سائر الشروط الاخرى المنصوص عليها فيه، وذلك تنفيذا لاحكام الاتفاقية العربية للمستوى الادنى للتأمينات الاجتماعية التى أقرها مؤتمر العمل العربى فى دورته الخامسة التى عقدت فى القاهرة فى مارس ١٩٧٦ والتى صدقت عليها فى العام ذاته جمهورية مصر العربية ودولة فلسطين وصارت جزءاً من القانون المصرى الواجب التطبيق .

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى سريان احكام قانون التأمين الاجتماعى الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ على الفلسطينيين المقيمين فى مصر متى توافرت فى شأنهم الشروط المقررة لسريانه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى / / ٢٠٠٦

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

م//

جمال دحروج

المستشار / جمال السيد دحروج

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة