قانون رقم 3 لسنة 1996

بشأن تنظيم إجراءات مباشرة دعوى الحسبة

فى مسائل الأحوال الشخصية

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه، وقد أصدرناه:

(المادة الأولى)

تختص النيابة العامة وحدها دون غيرها برفع الدعوى فى مسائل الأحوال الشخصية على وجه الحسبة، وعلى من يطلب رفع الدعوى أن يتقدم ببلاغ إلى النيابة العامة المختصة يبين فيه موضوع طلبه والأسباب التى يستند إليها مشفوعة بالمستندات التى تؤيده.

وعلى النيابة العامة بعد سماع أقوال أطراف البلاغ وإجراء التحقيقات اللازمة أن تصدر قرارا برفع الدعوى أمام المحكمة الابتدائية المختصة أو بحفظ البلاغ.

ويصدر قرار النيابة العامة المشار إليه مسببا من محام عام، وعليها إعلان هذا القرار لذوى الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

(المادة الثانية)

للنائب العام إلغاء القرار الصادر برفع الدعوى أو بالحفظ خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدوره، وله فى هذه الحالة أن يستكمل ما يراه من تحقيقات والتصرف فيها إما برفع الدعوى أمام المحكمة الابتدائية المختصة أو بحفظ البلاغ، ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا.

(المادة الثالثة)

إذا قررت النيابة العامة رفع الدعوى على النحو المشار إليه فى المادتين السابقتين تكون النيابة العامة هى المدعية فيها، ويكون لها ما للمدعى من حقوق وواجبات.

(المادة الرابعة)

لا يجوز لمقدم البلاغ التدخل فى الدعوى، أو الطعن فى الحكم الصادر فيها.

(المادة الخامسة)

تنظر الدعوى فى أول جلسة بحضور ممثل النيابة العامة ولو لم يحضر المدعى عليه فيها.

(المادة السادسة)

تحيل المحاكم من تلقاء نفسها ودون رسوم ما يكون لديها من دعاوى فى مسائل الأحوال الشخصية على وجه الحسبة والتى لم يصدر فيها أى حكم إلى النيابة العامة المختصة وفقا لأحكام هذا القانون، وذلك بالحالة التى تكون عليها الدعوى.

ويعلن قلم الكتاب أمر الإحالة إلى ذوى الشأن.

(المادة السابعة)

يلغى كل حكم يخالف هذا القانون.

(المادة الثامنة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية فى 9 رمضان سنة 1416 هـ

(الموافق 29 يناير سنة 1996 م).

القانون رقم 3 لسنة 1996

تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية

عن مشروع قانون بشأن تنظيم إجراءات مباشرة

دعوى الحسبة فى مسائل الأحوال الشخصية

أحال الأستاذ الدكتور رئيس المجلس فى 25 من يناير سنة 1996، إلى اللجنة، مشروع قانون بشأن تنظيم إجراءات مباشرة دعوى الحسبة فى مسائل الأحوال الشخصية، فعقدت اللجنة اجتماعا لنظره فى 27 من يناير سنة 1996، حضره السيد المستشار فاروق سيف النصر وزير العدل، والسيد المستشار عادل قورة مساعد الوزير لشئون التشريع.

نظرت اللجنة مشروع القانون ومذكرته الإيضاحية واستعادت نظر الدستور، ولائحة ترتيب المحاكم الشرعية، والإجراءات المتعلقة بها والصادرة بالمرسوم بالقانون رقم 78 لسنة 1931، وقانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 13 لسنة 1968

وبعد أن استمعت اللجنة إلى مناقشات السادة الأعضاء وإيضاحات الحكومة، تبين لها:

أن الحسبة كما عرفها الفقهاء، وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر، ومن المقرر شرعا أن خير الأمة لا يتأتى إلا بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر، وأن شئون العباد لا يتم صلاحها إلا برد المفسدين منهم على إعفائهم ليكون الأمر بين المؤمنين الذين استخلفهم الله فى الأرض تعاونا وتناصرا وفلاحا، فلا يعيثون فيها فسادا ولا يتناحرون بل يتضامنون صونا لمصالحهم المعتدة شرعا، وهى مصالح يتصف بها النفع العام.

وقد قال الله تعالى فى كتابه الكريم:

"وَلْتَكُن مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ".

وقال أيضا فى محكم كتابه:

"كُنْتَمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلْنَاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللهِ".

وقد اتفق إجماع فقهاء المسلمين على مشروعية الحسبة ووجوبها لما تتضمنه من القيام بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر، وقديما كان المحتسب هو الذى يباشر ولاية الحسبة باعتبارها ولاية مستقلة عن ولايتى المظالم والقضاء وقد اتسعت أعماله حتى أصبحت ولاية الحسبة ولاية خاصة شملت كل أمر بالمعروف ونهى عن المنكر.

وفى الوقت الراهن فإن المادة الأولى من قانون الإجراءات الجنائية قد أناطت بالنيابة العامة فى مصر، دون غيرها، رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها باعتبارها صاحبة الدعوى والأمينة عليها، والنائبة عن المجتمع فى الاضطلاع بها.

وفى المعاملات المدنية والتجارية، شرط المصلحة أساس قبول أى دعوى وفقا لما تقضى به المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية.

أما مسائل الأحوال الشخصية فتحكمها قوانين، وما لم يرد فى شأنه نص من هذه المسائل فقد استقر الفقه والقضاء فيها على أنها تستمد من قواعد الشريعة الإسلامية.

ومن هنا كانت الحاجة ماسة إلى تشريع ينظم إجراءات مباشرة دعوى الحسبة فى مسائل الأحوال الشخصية لأنها هى التى وفقا لقواعد الشريعة الإسلامية ترد إليها أو تستمد منها دعوى الحسبة، وقد توخى مشروع القانون ألا يخل بأصل الحق فى تلك الدعوى ولا يحول دون بلوغ مراميها، مستهدفا فى ذلك ضبط الأمور بحيث لا يكون اللجوء إليها ابتغاء انتقام أو تشهير أو إرهاب أو ترويع، وإنما ابتغاء ما شرعه الله من أمر بالمعروف ونهى عن منكر، وذلك أن الحفاظ على حسن سير العدالة والنأى عن أن تصبح ساحات المحاكم مجالا للدد فى الخصومة أو اصطناع الدعاوى التى تمس حقوق المواطنين أمر ينبغى على ولى الأمر أن يضطلع به حفاظا على حق الشارع وحق المواطنين معا.

ومن أهم أهداف مشروع القانون:

1 – أن يكون تقديم دعوى الحسبة مسبوقا بإجراء تحقيق بشأنها يكون محيطا بعناصرها الواقعية والقانونية تحريا لمقاصدها وتبيانا لقيامها على الحق أو مجاوزتها لأهدافها إفكا والتواء، فأوجب مشروع القانون أن يعرض الأمر على النيابة العامة – دون غيرها – فى بلاغ يقدمه صاحب الشأن مرفقا به أسبابه ومستنداته لتتولى النيابة العامة بوصفها ممثلة للمجتمع بأسره والأمينة على مصالحه تحقيق الموضوع برمته ثم بعد سماعها لأقوال ذوى الشأن جميعهم تصدر قرارها الذى أوجب مشروع القانون أن يكون صادرا من أعلى الدرجات فى النيابة العامة (بدرجة محام عام على الأقل)، فإن كان قرارها منتهيا إلى رفع الدعوى أحالتها إلى جهة القضاء المختصة، وإن كان قرارها بالحفظ أصدرت قرارها بذلك، وفى الحالتين فإن على النيابة العامة أن تعلن القرار لذوى الشأن فى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

2 – أجازت المادة الثانية من مشروع القانون لذوى الشأن أن يتظلموا من قرار النيابة العامة سواء أكان ذلك القرار برفع الدعوى أم بالحفظ وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلانهم به فى قلم كتاب المحكمة الابتدائية المختصة التى لها أن تؤيد القرار أو تلغيه، فإن ألغته كان عليها أن تحدد جلسة لنظر الدعوى أمام دائرة أخرى، وهو ضمانة أساسية أتاح بها المشروع لصاحب الشأن أن يلجأ للقضاء فى سبيل بلوغ حقه ودرء لأى مظنة قد تساوره.

3 – ولما كان المستقر عليه فقها وقضاء أن دعوى الحسبة إنما تتعلق بمصلحة الجماعة وكانت النيابة العامة هى المنوطة لطلب الحماية القضائية لهذه المصلحة فقد نصت المادة الثالثة من مشروع القانون على أنه لا يجوز لمقدم البلاغ التدخل فى الدعوى أو الطعن على الحكم الصادر فيها وإن أجازت للمحكمة التى تنظر الدعوى أو الطعن سماعه كشاهد وذلك تحقيقا للعدالة وابتغاء الوصول إلى الحقيقة المنشودة.

4 – نصت المادة الخامسة من مشروع القانون على إجراءات نظر الدعوى مقررة أنها ينبغى أن تنظر فى أول جلسة بحضور ممثل النيابة العامة ولو لم يحضر المدعى عليه فيها، وأن الدعوى لا تخضع لقواعد انقطاع الخصومة أو تركها أو سقوطها أو انقضائها بمضى المدة وذلك منعا لإطالة أمد التقاضى وضمانا لاستقرار الأوضاع وحماية لحقوق المجتمع والمواطنين فى دعاوى الحسبة.

5 – إن هذا الحكم يخضع للطعن فيه طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية وهى ضمانة أساسية أخرى أضفاها المشروع فى هذا المجال حماية منه لحق المجتمع الذى تمثله النيابة العامة أو للمدعى عليه.

وهكذا، فإن مشروع القانون إنما نظم دعوى الحسبة، التى هى فرض كفاية استمدت من قول الله تعالى فى كتابه الكريم ومن إجماع الفقهاء وما جرت عليه أحكام القضاء تنظيما يكفل عدم الشطط وحتى لا تكون تكئة لترويع الآمنين وإنما إرجاعها للهدف من تقريرها وهو الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر.

وقد أدخلت اللجنة بعض تعديلات فى صياغة بعض المواد بغرض إحكام النصوص وضبطها.

واللجنة إذ توافق على مشروع القانون، ترجو المجلس الموقر الموافقة عليه معدلا بالصيغة المرفقة.

رئيس اللجنة

المستشار/ مُحَمَّد موسى

مذكرة إيضاحية

لمشروع قانون

بشأن تنظيم إجراءات مباشرة

دعوى الحسبة فى مسائل الأحوال الشخصية

من المقرر شرعا أن خير الأمة لا يتأتى إلا بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر، وأن شئون العباد لا يتم صلاحها إلا برد المفسدين منهم على أعقابهم، ليكون الأمر بين المؤمنين الذين استخلفهم الله فى الأرض تعاونا وتناصرا وفلاحا، فلا يعيثون فيها فسادا، ولا يتناحرون، بل يتضامنون انتصافا، صونا لمصالحهم المعتبرة شرعا، وهى مصالح يتعلق بها النفع العام، وأظهر ما يقع ذلك فيما هو حق لله تعالى أو فيما يكون حق الله تعالى غالبا فيه، باعتبار أن هذه الحقوق مما يكون صونها والدفاع عنها لازما، فإذا أتى بعضهم أفعالا، كان ينبغى أن يتناهوا عنها، أو نكلوا عما يعد معروفا فيما بينهم، كان لكل مسلم – عالم بالمعروف من المنكر، لأن الذى لا يعلم لا يلزمه أمر ولا نهى – استعداء القاضى مبلغا إياه بوقوع إخلال بحق الله تعالى، أو بتلك الحقوق التى يكون حقه غالبا فيها، والشهادة عنده بوقوع هذه المخالفة، لاتخاذ ما يلزم لتقويمها عند ثبوتها، وتلك هى دعوى الحسبة التى قرر جمهور الفقهاء أنها من فروض الكفاية، وتتمخض أمرا بمعروف إذا ظهر تركه، ونهيا عن منكر إذا ظهر فعله، وهى تصدر عن ولاية شرعية غايتها إصلاح بين الناس لوجه الله تعالى.

على أن أصل الحق فى الحسبة، وإن كان مقررا شرعا باعتبارها وسيلة هامة لإقامة المصالح ودرء المفاسد – إلا أن القواعد الإجرائية التى تنظم مباشرتها حقا وعدلا، ولا تصدر عن قاعدة كلية لا تقبل تأويلا، ولا يمكن إرجاعها إلى نص قطعى ثبوتا ودلالة وبالتالى فليس ثمة ما يمنع من أن يتناولها ولى الأمر بالتنظيم تحقيقا لمصالح معتبرة شرعا فى تقديره.

وعلى ضوء ما تقدم تعرض المشروع لتنظيم إجراءات مباشرة دعوى الحسبة – فى مسائل الأحوال الشخصية لأنها هى التى تحكمها قواعد الشريعة الإسلامية التى ترد إليها أو تستمد منها دعوى الحسبة، أما فى نطاق المعاملات المدنية والتجارية فإنه لا مجال لإعمالها لانتفاء شرط المصلحة الشخصية القائمة فيها كما حددته المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية، كما أنه لا محل للحسبة فى الدعاوى الجنائية إذ ناطت المادة الأولى من قانون الإجراءات الجنائية بالنيابة العامة دون غيرها رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها باعتبارها صاحبة الدعوى والأمينة عليها والنائبة عن المجتمع فى الاضطلاع بها.

هذا وقد جاء تناول المشروع بتنظيم دعوى الحسبة متوخيا ألا يخل بأصل الحق فيها، ولا يحول دون بلوغ مراميها، لضمان ضبطها فلا يكون اللجوء إليها شططا أو عفوا، ابتعادا بها عن أهدافها، ولا سرفا واقعا فيما وراء حدودها،

بقصد الإنتقام أو التشهير، أو الإرهاب أو الترويع، بل اعتدالا وقواما يجردها من ضوء القصد، ويلزمها إطار المصالح التى تستهدفها شرعا فلا تجاوزها.

لما كان ذلك، وكان الحفاظ على حسن سير العدالة، والنأى بها عن أن تصبح ساحات المحاكم مجالا للمدد فى الخصومة، أو اصطناع الدعاوى التى تمس حقوق المواطنين، وتؤدى إلى ترويعهم، ودرءا للتعسف فى استعمال حق التقاضى الذى كفله الدستور، وقد اقتضى مثل هذا التنظيم لدعوى الحسبة على النحو الماثل فى المشروع على أن يتحقق ذلك من عدة نواح، حرص المشروع على أن يوليها ما تستحقه من الاعتبار.

أولها: أن يكون تقديم دعوى الحسبة فى المسائل التى تتناولها وهى مسائل الأحوال الشخصية مسبوقا بإجراء تحقيق بشأنها يكون محيطا بعناصرها الواقعية والقانونية، تحريا لمقاصدها، وتبيانا لقيامها على الحق، أو مجاوزتها لأهدافها إفكا والتواء، ومن ثم قدر المشروع أن يعرض أمرها أولا على النيابة العامة – فى شكل بلاغ يقدم إليها فى شأن الأمر المدعى مخالفته لحق الله تعالى أو لتلك الحقوق التى يكون حقه غالبا فيها وبشرط ألا يكون هذا البلاغ قولا مرسلا مجردا من أسبابه أو مستنداته، بل يكون مقترنا بها، لتجيل النيابة العامة بصرها فى عناصره جميعا توصلا لصدقها أو بهتانها، وتقريرا لاستوائها على الحق أو ولوغها فى الباطل – على ضوء مضمونها وأبعادها.

بل إنه تقديرا لخطورة هذا التحقيق ومداه نص المشروع على أن يصدر القرار فيه – وبعد سماع أقوال ذوى الشأن جميعهم – من عضو نيابة عامة بدرجة محام عام على الأقل سواء كان القرار الصادر عنه متضمنا حفظ البلاغ أو منتهيا إلى رفع الدعوى إلى المحكمة الابتدائية المختصة.

ثانياً: أن قرار النيابة العامة بحفظ البلاغ أو برفع الدعوى لا يعتبر فصلا نهائيا فى شأن الحقوق المدعى بها فى بلاغ الحسبة، ومن ثم أجاز المشروع لكل ذى شأن التظلم منه أمام المحكمة الابتدائية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلانه بالقرار، فإذا انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الحفظ كان ذلك منها تحريكا للدعوى وعليها تحديد جلسة لنظرها أمام دائرة أخرى مع تكليف قلم الكتاب بإعلان النيابة العامة والمدعى عليه بها وهو ما يعنى أن قرار النيابة بالحفظ لا يغلق الطريق أمام دعوى الحسبة ولا يوصد أبوابها إلا إذا تأيد بقضاء من المحكمة الابتدائية التى طعن أمامها فى هذا القرار.

ثالثاً: أن اتصال دعوى الحسبة بالمحكمة الابتدائية المختصة سواء بعد تحريكها بقرار منها أو بعد رفعها إليها بقرار من النيابة العامة لا يعنى أن تنفصل النيابة العامة عن هذه الدعوى أو تزول صلتها بها، بل تقوم فيها بدور المدعى مقدم البلاغ، بإفتراض نيابتها عنه، وعن كل ذى شأن، نيابة مصدرها المباشر نص القانون، وغايتها موالاة نظر الحقوق المثارة فيها، والدفاع عنها، بكل الوسائل التى تملكها، ثم السعى بالخصومة إلى نهاية مطافها، بما فى ذلك ضمان حقها فى الطعن على الحكم الصادر فيها، وهو ما يتسق وما انتهى إليه التطور التشريعى فى مصر – من اعتبار النيابة العامة أداة لحماية القانون، وحارسة للشرعية، وقوامة على طلب الحماية القضائية لصالح المجتمع، وخصما عادلا وشريفا يمثل

الصالح العام ويسعى إلى تحقيق موجبات القانون، وخاصة بعد أن تنامى دورها فى الخصومة المدنية، ونيط بها رفع الدعاوى أو التدخل فيها لصالح الجماعة.

هذا وقد حرص المشروع مع ذلك على عدم الإخلال بحق مقدم بلاغ الحسبة فى أن يدلى بشهادته أمام المحكمة التى تنظر الدعوى أو الطعن كلما كان طلبها منه مفيدا فى تقديرها.

رابعًا: أنه إذا كانت دعوى الحسبة دعوى ذات طبيعة خاصة ووسيلة عامة لإقامة المصالح ودرء المفاسد، كان لزاما على المشروع بهذه المثابة ألا تخضع الخصومة فيها لقواعد الانقطاع أو الترك أو السقوط أو الانقضاء بمضى المدة المقررة فى قانون المرافعات، وألا تتقيد المحكمة وهى تفصل فى الدعوى بطلبات النيابة العامة.

ويتشرف وزير العدل بعرض المشروع على مجلس الوزراء، رجاء التفضل لدى الموافقة باتخاذ إجراءات استصداره.

تحريرا فى 23/ 1/ 1996

وزير العدل

المستشار/ فاروق سيف النصر