النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development

العدالة

موجزات التحليل القانوني

الدّيون والحبس في الأردن

آذار/مارس
2023

الموجز من إعداد أ.د. ماريا ديل مار نوربانا، المستشارة الرئيسة للوصول للعدالة والحماية المجتمعية والتنمية البشرية،
بالتعاون مع المحامي رامي قويدر، المستشار القانوني في قسم المساعدة القانونية ضمن دائرة المساعدة في منظمة النهضة (أرض).

1. خلفية

تنتشر الديون غير المسدّدة في الأردن على نطاق واسع بحيث تؤثر على قُرابة 2% من سكانه. تشمل أحدث التقديرات فيما يتعلق بالأشخاص المتخلّفين عن سداد ديونهم في الأردن 157367 فرداً من المطلوبين في قضايا الديون المدنية، و30669 فرداً ممن حرروا شيكات مرتجعة بسبب عدم كفاية الأموال في رصيدهم.[1] ويجدر بالذكر أن 8.7% من الأشخاص الذين يواجهون قضايا ديون مدنية يدينون بمبالغ تتجاوز قيمتها العشرين ألف دينار أردني، بينما تصل النسبة إلى 42% من أولئك الذين حرروا شيكات دون رصيد.

وفقاً للتشريع الأردني، فإن التعثّر في سداد الدين سبب في سجن المدين. وعلى الرغم من أن تجريم الديون قد أصبح ظاهرة متزايدة حول العالم،[2] إلا أن التشريع الأردني يأخذ الأمر إلى أبعد من ذلك: إذ يعتبر القانون الشيكات المرتجعة مسألة جزائية وينص على عقوبات بالحبس. وبموجب قانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 (المعدّل في 2019)، قد يُحكم على الأفراد الذين لا يُسدّدون ديونهم لأي سبب كان، بما في ذلك غياب الدخل، بالحبس مدة تصل إلى 90 يوماً للدّين الواحد في العام الواحد إذا ما قدّم دائن رسمي أو غير رسمي دليلاً على التعاقد على القرض وإخطاراً للمدين المعني.

تُعد الديون في الأردن ظاهرة متعددة الأبعاد ينبغي فهمها بجميع تعقيداتها للوصول إلى حلول مناسبة، إذ ثمة وجهة نظر منتشرة على نطاق واسع بين الأوساط السياسية في الأردن وغيره من الدول مفادها تبسيط مسألة الديون وردّها إلى «أنماط الاستهلاك غير الصحية» للأفراد. ويؤكد هذا النهج على الدور الذي تضطلع به مسؤولية الفرد تجاه التزاماته المالية، الأمر الذي يُترجم إلى إطلاق خطط توعوية حول «الثقافة المالية وأُسس الاقتراض».[3]

---

1 عمون الإخبارية، تعديل أمر الدفاع المتعلق بعدم حبس المدين وتمديده لنهاية نيسان .. 20 ألفاً بدلا من 100 ألف
31 كانون الثاني/يناير، 2023. متاح على: https://www.ammonnews.net/article/742549

2 فاينانس واتش، كانون الثاني/يناير 2022. من سجون المدينين إلى سجناء الديون (From Debtor Prisons to Being Prisoners of Debt). متاح على:
https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2022/01/Personal-insolvency-paper-january-2022.pdf الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية (ACLU)، 2018. رطل من اللحم: تجريم الدين الخاص (A Pound of Flesh: The Criminalization of Private Debt). متاح على: https://www.aclu.org/report/pound-flesh-criminalization-private-debt

3 منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2023. ورقة موقف. العمل بأمر الدفاع المتعلق بحبس المدين. متاح على: https://jsf.org/sites/default/files/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84%20%D8%A8%D8%A3%D9%85%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%82%20%D8%A8%D8%AD%D8%A8%D8%B3%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%8A%D9%86.pdf

ووفقاً لتحليلات عدة أجرتها منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) وغيرها من المنظمات، فإن عوامل مثل البطالة المزمنة، وتدني الرواتب، وارتفاع التضخم، والأدوات المالية غير الكافية وغير المناسبة إلى جانب غياب آليات الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي الشاملة والمستقرة والقابلة للتنبؤ التي تساعد الأُسر على التأقلم مع صدمات الحياة، تُسهم جميعها في تفسير سبب لجوء العديد من الأفراد إلى اقتراض المال لتأمين الطعام، والمسكن والعلاجات الصحية وغيرها من الاحتياجات أو المواد الأساسية. بحلول نهاية عام 2019، قُدّر أن «متوسط نسب الدين للأسرة الواحدة قد بلغ 43% من دخل الأسرة المعيشية.[4]

علاوة عل ذلك، فإن طبيعة الدين مسألة تدعو إلى القلق، إذ وفقاً لتقديرات البنك المركزي الأردني، فقد ازداد عدد المُقرضين غير الرسميين أكثر من الضعف منذ عام 2017 (من 13.3% في 2017 إلى 39.3% في 2022)، بينما ازدادت مصادر الإقراض الرسمية بنسبة 4.5% فقط (من 9.9% في 2017 إلى 14.4% في 2022). وبحسب ما وثّقت منظمة النهضة العربية (أرض) من خلال بحثها حول الأثر الاقتصادي على الأسرة والمرأة،[5] فإن الاقتراض من مصادر غير رسمية آخذ بالازدهار بين الفئات الأكثر ضعفاً وتأثراً، ما يزيد من احتمالية تعرضهم للاستغلال وسوء المعاملة. وبالإضافة إلى الحاجة إلى شبكات أمان اجتماعي ملائمة وموثوقة، فإن عدم كفاية الأدوات المالية في الأردن قد يصب في صميم هذه المشكلة. وفي الوقت الذي ازدادت فيه المتانة المالية للبنوك في الأردن في عام 2022،[6] واجه المقترضون في عشية وضحاها ارتفاعاً كبيراً في معدلات الفائدة من 5% إلى 10%، الأمر الذي يضع ضغوطاً هائلة على العائلات محدودة الدخل وأصحاب الأعمال التجارية الصغيرة في الأردن ويُعرّضهم لخطر التخلّف عن سداد أقساطهم الشهرية.[7] وتتفاقم هذه الزيادة مع الحاجة العامة إلى رفع وعي المقترضين فيما يتعلق بالشروط التعاقدية لقروضهم.

2. التحليل القانوني

يُعرّف القانون المدني الأردني (المادة 636) القرض بأنه تمليك مال أو شيء مثلي لآخر على أن يردّ مثله قدراً ونوعاً وصفة إلى المُقرض عند نهاية مدة القرض. ويتطلب القرض اتفاقاً يحدد العلاقة وآليات السداد بين الطرفين المتعاقدين.[8]

جرى في بادئ الأمر اعتماد قانون التنفيذ الأردني كالقانون المؤقت رقم (36) لسنة 2002، ومن ثم صدر كقانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007، وعُدّل في 2019 وعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2022 .قبل عام 2002، كان قانون الإجراء لسنة 1952 هو المنظّم لسداد الديون، بحيث نص على منع حبس المدين غير المقتدر على سداد دينه وعرضه تسوية تتناسب ووضعه المالي. (عمر العطعوط، 2021)

يُحدّد قانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007 وتعديلاته لسنة 2019 الإجراءات والسوابق التي تقوم بموجبها إدارة التنفيذ القضائي بإجراءات التنفيذ والحبس على الذين يتخلفون عن سداد ديونهم. ولا تحول مدة حبس التسعين يوماً دون طلب الحبس مرة أخرى (المادة 22 ج من قانون التنفيذ الأردني لسنة 2007)؛ ففي حال عدم سداد الدين بعد انقضاء فترة التسعين يوماً، يمكن للدائن بعد انقضاء السنة إعادة طلب حبس المدين عن الدّين غير المسدد ذاته.

هذا ويتم اللجوء إلى قانون العقوبات الأردني في حال حرر الفرد شيكاً دون رصيد. وبموجب المادة 421 من قانون العقوبات، يُعاقب كل من أصدر شيكاً دون أن يكون لديه ما يكفي من الأموال المودعة لتغطية قيمة الشيك بالحبس مدة سنة واحدة وبغرامة إضافية لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد عن مائتي دينار. (المادة 421 من قانون العقوبات الأردني لسنة 1960).

---

4 هيومان رايتس ووتش. 2021. «خسرنا كل شيء»: حبس المدينين في الأردن. متاح على: https://www.hrw.org/report/2021/03/16/we-lost-everything/debt-imprisonment-jordan

5 منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض)، 2021. رؤية النساء: الأثر الاجتماعي والاقتصادي لجائحة كورونا (كوفيد-19) على النساء في الأردن بعد عام على الأزمة. متاح على: https://www.ardd-jo.org/ar/Publications/through-womens-eyes-the-socioeconomic-impact-of-covid-19-on

6 الغد، 26/06/22. وبالنسبة لمؤشرات المتانة المالية للبنوك، فقد حافظت على مستويات كفاية رأس مال مرتفعة وصلت إلى 18%، وانخفضت نسبة الديون غير العاملة بشكل ملموس من حوالي 7.7 % عام 2012 إلى 5.5 % في حزيران الحالي. في حين حافظت البنوك على نسبة تغطية مرتفعة للديون غير العاملة والتي تحسنت من 69.4 % عام 2012 إلى 80% في حزيران/يونيو الحالي. متاح على: https://alghad.com/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A7%D8%B2-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D8%B3%D8%B9-%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%85%D8%B1/

7 الجزيرة نت، 28 أيار/مايو 2022. متاح على: https://www.aljazeera.net/ebusiness/2022/5/28/%D8%B2%D8%A7%D8%AF%D8%AA-%D8%A3%D8%B9%D8%A8%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%B6%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D9%86%D9%88%D9%83

8 منظمة النهضة للديمقراطية والتنمية (أرض). الديون والحبس في الأردن. متاح على: https://www.ardd-jo.org/ar/Publications/debt-and-imprisonment-in-jordan-legal-analysis-briefs-series-volume

ويتم التعامل مع الرصيد المستحق على أنه دين ويُعتبر الفرد الذي حرر هذا الشيك من غير رصيد مديناً بموجب اختصاص قانون التنفيذ الأردني وقد يواجه عقوبة ثانية بالحبس لمدة 90 يوماً إضافية وفقاً لقانون التنفيذ الأردني.[9]

تنطبق هذه القوانين على جميع سكان الأردن بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم القانوني. لكن بموجب أمر الدفاع رقم (28) لسنة 2021، جرى تأجيل حبس المدينين الذين لا تتجاوز قيمة ديونهم مائة ألف دينار والأفراد الذين حرروا شيكات دون رصيد لا تتجاوز قيمتها مائة ألف دينار أردني، مع الاكتفاء بمنع هؤلاء المدينين من مغادرة البلاد.

دخلت قرارات أمر الدفاع حيّز التنفيذ في 29 آذار/مارس وبقيت سارية المفعول خلال التمديدات الدورية حتى 31 كانون الثاني/يناير 2023 عندما أصدر رئيس الوزراء بشر الخصاونة بلاغاً رسمياً بتعديل أمر الدفاع رقم (28) لسنة 2021 وتمديده حتى تاريخ 30 نيسان/أبريل 2023.

وبحسب أمر الدفاع المعدّل، فقد خُفضت قيمة الدّين التي تسمح بتأجيل تنفيذ قرارات حبس المدين الصادرة بمقتضى قانون التنفيذ الأردني وقانون العقوبات من مائة ألف إلى عشرين ألف دينار، وهذا يعني أن أكثر من 50 بالمائة من المدينين الحاليين قد يواجهون عقوبة الحبس حالياً.

تعرّض تمديد أمر الدفاع رقم (28) لسنة 2021 لانتقادات عديد في الأوساط القانونية؛ إذ جادلت نقابة المحامين بأن التمديد يعرقل قرارات المحاكم، وتنفيذ التعديلات الجديدة على قانون التنفيذ الأردني وقانون العقوبات الهادفة إلى منح مزيد من الحماية والرعاية للمدينين.[10] وبموجب هذه التعديلات، فقد تم التوسع في حالات عدم الحبس خاصة تلك الديون التي تقل عن 5 آلاف دينار شريطة ألا تكون بدل إيجار أو حقوقاً عُمالية، كما عُدّل الحد الأدنى من التسوية التي تحول دون حبس المدين لتكون النسبة 15% من قيمة الدين المطالب فيه بدلاً من 25%. علاوة على ذلك، تنص التعديلات على خفض مدة الحبس للمدين لتصبح 60 يوماً بدلاً من 90 يوماً في السنة الواحدة للدين الواحد، مع عدم تجاوز مدة 120 يوماً إذا تعددت الديون.

3. سبيل المضي قُدماً

يتطلب التعامل مع ظاهرة الديون غير المسددة المعقدة في الأردن اللجوء إلى مجموعة من الأساليب للتصدي لحجم المشكلة الراهنة وطبيعتها. من ناحية أخرى، وكما وضّحت منظمة النهضة العربية (أرض) في تحليلها القانوني الصادر في أيار/مايو 2021،[11] يتعين على الحكومة الأردنية التركيز على إيجاد حلول تضمن حماية المدينين والدائنين بغية تعزيز حكم القانون، والحق في التقاضي وضمان تنفيذ الأحكام القانونية مع تجنب الإضرار بالمدين أو الدائن.

ويمكن تحقيق هذا التوازن من خلال الإجراءات التالية:

- تعديل قانون العقوبات وقانون التنفيذ الأردني لاستبدال عقوبات بديلة تنسجم مع نهج حقوق الإنسان بعقوبة حبس المدين؛ إذ يطرح موجز السياسة الصادر مؤخراً عن منتدى الاستراتيجيات الأردني تدابير بديلة مثل «وقف منح التراخيص أو بعض المعاملات المدنية» كأفكار أولية.[12]
- مراجعة التشريعات والسياسات المرتبطة بالإقراض والتمويل على المستوى الشخصي ومستوى مؤسسات الإقراض المرخصة بحيث تشمل المراجعة ما يلي:

☐ مراجعة قانون البنك المركزي رقم 202 لسنة 2002 فيما يتعلق بقيمة الفائدة من أجل الحد من ارتفاع أسعار الفائدة أو تشجيع البنوك على مساعدة العملاء للوفاء بالتزاماتهم المالية من خلال أدوات مخصصة ومجدية لإعادة التمويل على الأقل.

☐ توسيع قانون المعلومات الائتمانية رقم 15 لسنة 2010 واستخدامه بشكل أكبر. عادة ما يتم تمويل الديون من البنوك على أساس اعتبار العقارات ضماناً للدين في الأردن؛ لذا ينبغي على الجهات الدائنة المضي قُدماً في منح الائتمان مع مراعاة الجدارة الائتمانية للعميل، وضمانات الائتمان، ودراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع، والقدرة على سداد القرض وتنافسية المشروع.

9 هيومان رايتس ووتش، 2021.

10 الدستور، 27 أيلول/سبتمبر 2022. مقال ليث العساف. متاح على: https://www-addustour-com.translate.goog/articles/1304651-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85-%D8%A9-%D8%AA%D8%AD%D8%B3%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%AF%D9%84-%D9%88%D8%AA%D9%85%D8%AF%D8%AF-%D8%A3%D9%85%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-28?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en

11 منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض)، 2021. الديون والحبس في الأردن.

12 منتدى الاستراتيجيات الأردني. ورقة موقف.

☐ تعديل قانون الإعسار الأردني رقم 21 لسنة 2018 لتمكين المقترضين من إعادة تنظيم شؤونهم، والحفاظ على حقوق المقرضين، وتشجيع استمرارية المشاريع والمؤسسات وحركة رأس المال في مشاريع أخرى، بدلاً من الانتظار عدة سنوات لإغلاق مشروع ما؛ إذ يؤدي هذا التأخر في حركة رؤوس الأموال إلى ركود تداول الموارد المالية.

- تعديل قانون التنفيذ الأردني كالآتي:

☐ عودة الصلاحية إلى إدارة التنفيذ القضائي فيما يتعلق بالنظر في قضايا المدينين المتعثرين مالياً. ويجب أن ينص قانون التنفيذ الأردني صراحة على دور القضاء وسلطته في مراعاة القدرات المالية للمدين، إذ ينبغي على القضاة إعادة النظر في حكم الحبس إذا كان المدين غير قادر على سداد الديون.

☐ توسيع المادة 23 من قانون التنفيذ، التي تنص على الاستثناءات من الحبس لتشمل المزيد من العوامل التي تحول دون عقوبة السجن، بما فيها المبلغ المالي المستحق على المدين، وسن المدين، وعدد أفراد أسرته، وما إذا كان لأسرة المدين معيل أم لا، وعدم توفر مصادر للدخل. ومن الممكن أيضاً التحقق من مصادر الدخل لأفراد عائلة المدين للتأكد من أنه لا يخدع الجهة الدائنة عبر نقل الأموال من مكان إلى آخر.

☐ إذا استمر العمل بعقوبة الحبس، فينبغي تخفيض مدته على الأقل.

☐ يجب تخفيض نسبة الدفعة التي يجب على الدائن سدادها من أجل تجنب السجن من 25% إلى 15% كما كان منصوصاً عليها في بادئ الأمر في القانون المؤقت رقم (36) لسنة 2002.

- تعزيز الآليات والأدوات المعمول بها والخاصة بترتيبات سداد الديون لضمان تحقيق التوازن بين حقوق هذين الطرفين وواجباتهما، بحيث تكون قادرة على التمييز بين المقترض الذي يحتال على الجهة الدائنة وذلك غير القادر على سداد ديونه. وينبغي وجود تعريفات محددة ليكون هناك نص واضح يُعرّف هذين النوعين من المدينين.
- إنشاء صندوق مستقر لتسديد ديون المدينين المتعثرين تديره وزارة العدل أو وزارة التنمية الاجتماعية. ولضمان عمل الصندوق بالشكل الصحيح، يجب اشتراط أن يحدد القرار القضائي الدين والمقدار المُسدّد من أي دين للجهة الدائنة المعنية على الأطراف المسيطرة.
- يجب تشجيع الجهات الدائنة على قبول التسويات القضائية على المبلغ الكلي أو الجزئي للدين من خلال منحها إعفاءات ضريبية على مبلغ الأموال المستحق. وينبغي وجود نصوص قانونية توضّح نسب الإعفاءات الضريبية بموجب هذه القرارات القضائية.
- يجب اعتماد اقتراح سعادة العين أحمد طبيشات، الذي يتضمن منع حبس المدين العامل في القطاع الخاص إذا كان مشتركاً في الضمان الاجتماعي كما هو معمول به حالياً لموظفي القطاع العام، إذ لا يجوز حبس المدينين العاملين في القطاع الحكومي على أساس أن مستحقاتهم من الضمان تضمن سداد ديونهم.

من ناحية أخرى، ينبغي أيضاً النظر في التدابير الوقائية بالإضافة إلى تلك الرامية إلى تعزيز الوفاء بالالتزامات التعاقدية. وتشمل بعض هذه التدابير ما يلي:

- إنشاء آليات حماية اجتماعية يمكن التنبؤ بها لدورة حياة الأفراد، وذلك بهدف دعمهم وأُسرهم لتجنب وقوعهم في الديون جراء تعرضهم لمخاطر مراحل الحياة المختلفة وأوجه الضعف المصاحبة لها.
- جمع المعلومات (النوعية) والإحصاءات (الكمية) حول الديون، إذ تساعد في فهم الوضع والأسباب التي تؤدي إلى المديونية بين الأفراد والعائلات.
- توفير برامج توعية عن المعرفة والثقافة المالية والخيارات المتاحة لسداد الديون.
- الحصول على المشورة والاستشارات المالية والقانونية قبل التعاقد على الالتزامات المالية وأثناء ذلك.