منتدى دعم قطاع العدالة
Forum for Supporting the Justice Sector

النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development
ARDD

سلسلة موجزات التحليل القانوني

العدد 1

الدّيون والحبس في الأردن

ARDD

أيار/مايو
2021

ARDD

النهضة العربية للديمقراطية والتنمية

Arab Renaissance for Democracy & Development

سلسلة موجزات التحليل القانوني

العدد 1

الدّيون والحبس في الأردن

أيار/مايو 2021

تقدير

تعمل منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) على إنتاج سلسلة موجزات تقدم تحليلاً قانونياً مواكباً للمستجدات والقضايا المعقدة بينما يتم مناقشتها من قبل الهيئات التشريعية الأردنية والمجتمع المدني. وتهدف سلسلة موجزات التحليل القانوني إلى جعل القضايا المعقدة أكثر يُسراً بالنسبة للجمهور غير المختص للتشجيع على الحوار الاجتماعي وتمكين الأفراد من فهم الإجراءات القانونية والحقوق ذات الصلة. يعتبر هذا الموجز والذي يتناول الديون والحبس في الأردن، الأول ضمن سلسلة التحليل القانوني التي تقوم منظمة النهضة (أرض) بإعدادها. وتتوجه منظمة النهضة «أرض» بالشكر والتقدير لأعضاء منتدى دعم تطوير قطاع العدالة في الأردن على إضافاتهم ومداخلاتهم فيما يتعلق بقانون الدفاع رقم 28 على وجه الخصوص.

الإطار القانوني للدّين في الأردن

يُعرّف القانون المدني الأردني (المادة 636) القرض بأنه تمليك مال أو شيء مثلي لآخر على أن يرد مثله قدراً ونوعاً وصفة إلى المقرض عند نهاية مدة القرض. ويتطلب القرض اتفاقاً يحدد العلاقة وآليات السداد بين الطرفين المتعاقدين (منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية، 2019، ص.12).

يُعد الأردن اليوم من بين البلدان القليلة في العالم التي تحاكم وتسجن الأشخاص الذين يتخلفون عن سداد ديونهم.[1] وبموجب قانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 (المعدل في 2019)، قد يُحكم على الأفراد الذين لا يسددون ديونهم لأي سبب كان، بما في ذلك غياب الدخل، بالسجن مدة تصل إلى 90 يوماً للدّين الواحد في العام الواحد إذا قدم الدائن رسمي أو غير رسمي دليلاً على التعاقد على القرض وإخطاراً للمدين المعني. وغالباً ما تحكم المحاكم على الأشخاص دون عقد جلسة استماع (هيومان رايتس ووتش، 2021، ص.1)

وقد جرى في بادئ الأمر اعتماد قانون التنفيذ الأردني كالقانون المؤقت رقم 36 في عام 2002، من ثم صدر كقانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 وعُدل أخيراً في عام 2019. قبل عام 2002، قام قانون الإجراء لسنة 1952 بتنظيم سداد الديون والذي منع حبس المدين غير القادر على سداد دينه من خلال منحه تسوية تتوافق مع وضعه المالي (عمر العطعوط، 2021).

سداد الديون وفقاً لقانون التنفيذ الأردني وقانون العقوبات الأردني

يحدد قانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته لسنة 2019 الإجراءات والسوابق التي تقوم بموجبها دائرة التنفيذ بإجراءات التنفيذ والحبس على الذين يتخلفون عن سداد ديونهم. أولاً، يجب على الدائن تقديم دليل على وجود دين قائم إلى دائرة التنفيذ المختصة التي يوجد مقرها في محكمة البداية في منطقة الاختصاص القضائي التي تتبع لها الأطراف المعنية. وإذا كان الدائن يمتلك التزماً تعاقدياً لا يوضح المبلغ المستحق، فيجب عليه رفع القضية أمام محكمة

1 بحسب مقابلة مع هيومن رايتس واتش في 2021، فإن عقوبة السجن بسبب الدين هي ممارسة لا توجد إلا في العالم العربي والهند، إذا أن معظم البلدان ألغتها أو أوقفتها من الناحية العملية.

النظامية(محكمة صلح أو محكمة بداية2)، بحيث ستحدد المحكمة المبلغ المستحق ويشكل قرارها فعلياً إثباتاً على الدين القائم أمام دائرة التنفيذ (هيومن رايتس ووتش، 2021، ص.22). كما يشكل السند التجاري (الكمبيالات)، وهي أوراق تجارية يسهل العثور عليها في محلات القرطاسية وتتضمن تفاصيل معاملة مالية أو فاتورة، دليلاً مباشراً على الدين.3

تتطلب دائرة التنفيذ تقديم إما سند مالي يَردُ عليه بوضوح المبلغ المستحق سداده أو حكم صادر عن محكمة (قانون التنفيذ، المادة 6). عندها تصدر دائرة التنفيذ إخطاراً للمدين لتبليغه بالسداد أو عرض تسوية الدين خلال 15 يوماً من الإخطار. كما يحق للمدين الرد خلال فترة الإخطار الاعتراض و/أو إنكار الدين لأي سبب من الأسباب؛ على سبيل المثال، إذا ادعى المدين أن توقيعه مزور أو أن الورقة التجارية مزورة أو أنه ينكر الدين، عندها سيتعين على الطرفين اللجوء إلى المحكمة لإثبات الدّين. لكن لا يكون هذا خياراً إذا ما تم تقديم حكم المحكمة في بادئ الأمر لدائرة التنفيذ (قانون التنفيذ، المادة 7أ، 2007). فإذا ثبت للدائرة صحة الدعوى، يمكن الحكم على المدين بالسجن لمدة تصل إلى 90 يوماً للدين الواحد إذا لم يتم دفع المبلغ أو إذا لم يتم تسديد ما لا يقل عن 25% من مجموع الدين خلال 15 يوماً من تبليغ المدين بإخطار الدفع وعرض تسوية مالية للسداد ويوافق عليها الدائن (قانون التنفيذ، المادة 22أ، 2007). ويمكن أن يتجنب المدين السجن إذا سد كامل الدين أو جزءاً منه بموافقة الدائن، أو كان يعاني من حالة صحية لا تتحمل معها السجن (قانون التنفيذ، المادة 22، 2007).

ولا تحول مدة الحبس لمدة تسعين يوماً دون طلب الحبس مرة أخرى (قانون التنفيذ، المادة 22ج، 2007). فإذا لم يتم سداد الدين بعد انقضاء فترة التسعين يوماً، يمكن للدائن بعد انقضاء السنة إعادة طلب الحبس للدين غير المسدد ذاته.

هذا ويتم اللجوء إلى قانون العقوبات الأردنية إذا حرر الفرد شيكاً بدون رصيد. وبموجب المادة 421 من قانون العقوبات، فإن أي شخص يُحرر شيكاً دون أن يكون لديه ما يكفي من الأموال المودعة لتغطية قيمة الشيك يعاقب بالسجن من سنة إلى سنتين وبغرامة إضافية تتراوح بين 100 و200 دينار أردني (قانون العقوبات الأردني، المادة 421، 1960). ، يتم التعامل مع الرصيد المستحق على أنه دين ويعتبر الفرد الذي حرر هذا الشيك بدون رصيد مديناً بموجب اختصاص قانون التنفيذ الأردني ويمكن له أن يواجه عقوبة ثانية بالحبس لمدة 90 يوماً إضافياً وفقاً لقانون التنفيذ الأردني (هيومن رايتس ووتش، 2021، ص. 23).

وتنطبق هذه القوانين على جميع سكان الأردن بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم القانوني.

الديون وكوفيد - 19

يحتاج العديد من الأردنيين، نظراً للبطالة وتدهور الوضع الاقتصادي، وغياب آليات الحماية الاجتماعية الشاملة، إلى اقتراض الأموال لدفع ثمن الطعام والمأوى وغيرها من الاحتياجات الأساسية. وفي حين يلجأ البعض إلى مؤسسات الإقراض الرسمية مثل البنوك ومؤسسات التمويل الأصغر للحصول على القروض، إلا أن معظمهم يعتمد على جهات الإقراض غير الرسمية والتي لا تخضع قروضها للتنظيم وبالتالي يمكنها فرض أسعار فائدة قد تصل إلى 50 بالمائة (المرجع ذاته، ص.2). وفي نهاية عام 2019، «بلغ متوسط نسبة الدين لكل أُسرة معيشية 43 بالمائة من دخل الأسرة» (المرجع ذاته). ووفقاً

2 تختص محاكم الصلح بالنظر في القضايا المرتبطة بالديون والممتلكات غير المنقولة أو غير منقولة التي تقل فيها مبلغ الدين عن 10000 دينار أردني . كما تتمتع محاكم الصلح بالاختصاص القضائي على القضايا الجزائية المتعلقة بالمخالفات والجنح، والتي لم يُعين القانون اختصاص لمحاكم أخرى. وتختص محاكم البداية في القضايا الجنائية الخارجة عن نطاق اختصاص محاكم الصلح، والقضايا المدنية التي يتجاوز فيها المبلغ المعني عشرة الالف دينار أردني .

3 انظر المادة 4 من قانون التنفيذ والمادة 123 من قانون التجارة الأردني.

لدراسة أجرتها مؤسسة كونراد أديناور، فإن أكثر من 250 ألف أردني داخل البلاد وخارجها مطلوبين بسبب ديون غير مسددة و/أو شيكات مرتجعة (ص.2). وصرح مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تقرير صدر في 2019 أن قرابة 12% من إجمالي السكان المدانين في الأردن يقبعون في السجن بسبب التخلف عن سداد الديون (المرجع ذاته).

تتحمل النساء في الأردن بشكل متفاوت أعباء الديون، ويرتبط هذا كل من الفرص المتزايدة للمرأة للحصول على قروض بشكل رسمي من مؤسسات التمويل الأصغر التي تستهدف المرأة، وخوف الرجال من أن تتشوه سمعتهم إذا ما اقترضوا (منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية، 2019، ص.5). وفي العديد من الحالات، تُدفع النساء من قبل أقاربهن الرجال إلى اقتراض الأموال. ويُشار إلى النساء المدينات باسم الغارمات في الأردن، أي «النساء المثقلات بالديون.» وقد صرحت وزيرة التنمية الاجتماعي بسمة اسحاقات في عام 2019 أن ثمة حوالي 9 آلاف غارمة مطلوبة بسبب التخلف عن سداد القروض، والتي يقل كل منها عن ألف دينار أردني (جوردان تايمز، 2019أ).

لقد أعاد صندوق الزكاة منذ عام 2017 تفعيل سهم الغارمات، وهو برنامج يخصص الأموال للنساء المدينات. وفي عام 2019، أعلن جلالة الملك عبدالله الثاني عن حملة محددة لتسديد ديون 5672 سجينة من الغارمات ممن لا تتجاوز ديونهن الفردية الألف دينار أردني (جوردان تايمز/ 2019ب)، حيث قام شخصياً بتغطية ديون 1500 امرأة، في حين جمع النداء نفسه قرابة 6.3 مليون دينار أردني لتغطية ديون 6481 غارمة (جوردان تايمز، 2019ج).

نظراً لخسارة الدخل بسبب القيود المفروضة جراء جائحة كوفيد19-، والتكاليف الإضافية لمستلزمات النظافة وارتفاع تكاليف التعليم عن بعد، فقد حصل مزيد من الأفراد على قروض خلال عام 2020 وواجه الكثيرون صعوبة في سدادها. وفي حين لم تُنشر أية أرقام عن أعداد المتعثرين مالياً في وقت إعداد هذا التقرير، إلا أن الإحصاءات الرسمية الصادرة عن البنك المركزي الأردني تشير إلى أنه اعتباراً من آذار 2021، فإن المتعثرين يدينون بحوالي 1.77 مليار دينار أردني (الغد، 2021). وعلاوة على ذلك، ارتفعت نسبة قيمة الشيكات المرتجعة إلى الشيكات المتداولة في أول شهرين من العام الحالي (2021) إلى 4 % مقارنة مع 3.3 % في الفترة نفسها من العام الماضي (2020) (المرجع نفسه).

وقد جدت دراسة أجرتها منظمة النهضة (أرض) في عام 2020 أنه خلال جائحة كوفيد19- ازدادت الضغوطات على النساء الغارمات. فمن بين النساء المدينات اللاتي شملهن المسح الاستقصائي، قالت 40% منهن أن الجهات الدائنة قد طالبتهن بسداد الديون خلال الأزمة. وأفاد بعض الأعضاء في التحالف الوطني الأردني للمنظمات غير الحكومية (جوناف) أنهم سمعوا عن وجود «أشخاص خطرين يخدعون النساء ويوقعوهنّ في مصيدة غير قانونية عبر تسليفهن القروض وإلزامهن بشروط لا تدركها النساء تماماً». وقالت منظمات أخرى أن بعض النساء تلقين تهديدات من الجهات الدائنة، حتى أن البعض اقترح على النساء بيع أثاثهن وممتلكاتهن الأخرى لسداد الديون. وتشير البيانات إلى أن إحدى النساء الأميات المدينات أفادت بأن مُقرضها قد هددها بالسجن» (منظمة النهضة للديمقراطية والتنمية_ 2021 سيصدر قريباً).

الديون وأثرها على اللاجئين في ظل جائحة كوفيد-91

إن اللاجئين في الأردن، لاسيما السوريين والعراقيين منهم، معرضون بشكل خاص لسوء المعاملة من الجهات الدائنة الرسمية وغير الرسمية. وأفادت دراسة أجرتها منظمة كير إنترناشونال في عام 2018 أن تسعة من عشرة لاجئين سوريين مديونين بسبب الانخفاض في المعونات الإنسانية، وانعدام فرص العمل والدخل المتدني، ناهيك عن تكاليف المعيشة المرتفعة في الأردن (منظمة كير، 2018). وعلى الرغم من عدم وجود إحصاءات رسمية حول ديون اللاجئين خلال جائحة فيروس كورونا، إلا أن منظمات المجتمع المدني التي تعمل مباشرة مع المستفيدين أفادت أن العديد من اللاجئين واجهوا صعوبات لسداد ديونهم بسبب القيود المفروضة على الحركة وخسارة فرص العمل (منظمة النهضة للديمقراطية والتنمية_ 2021).

ووجد مسح استقصائي أجرته منظمة النهضة (أرض) خلال جائحة كوفيد19- في عام 2020 وشمل 349 مشاركاً من اللاجئين (53% رجال، 47% نساء) أن 71% من اللاجئين مدينون لجهات إقراض غير مؤسسية وغير رسمية و7% اقترضوا من مؤسسات ائتمان رسمية، مثل مؤسسات التمويل الأصغر. وعلى النقيض من ذلك، 16% من العينة الأردنية المكونة من 663 مشاركاً أفادوا أن لديهم ديوناً غير رسمية و29% لديهم قروضاً رسمية من مؤسسات إقراض. ومن حيث النوع الاجتماعي، أفاد 77% من اللاجئين الرجال أن عليهم ديوناً مقابل 65% من اللاجئات.

استفاد العديد من الأردنيين ممن عليهم قروض من تقليص مبالغ الأقساط المستحقة عليهم، وخفض أسعار الفائدة وإعادة جدولة القروض خلال تفشي فيروس كورونا، لكن لم يذكر أي من المشاركين من اللاجئين أنهم استفادوا من تقليص مبالغ الأقساط أو أسعار الفائدة المخفضة. وقد أفاد ثلاثة فقط من اللاجئين المشاركين (أقل من 1% من اللاجئين المدينين) أنهم استفادوا من إعادة جدولة القروض. ومن المحتمل أن عدم إجراء هذه التعديلات استجابة لأزمة كوفيد يعود إلى حقيقة أن معظم ديون اللاجئين غير رسمية وأن مثل هذه الآليات غير موجودة في مثل هذه الحالة.

وعند سؤالهم عن الدعاوى القضائية المرفوعة ضدهم بسبب الديون، أفاد عشرة لاجئين ولاجئتان أنهم تلقوا دعاوى قضائية، في حين أكد خمسة رجال أردنيين وسبع أردنيات على الأمر ذاته.

وكان من المحتمل أن يُفيد اللاجئون عن تحملهم لنفقات جديدة أكثر من الأردنيين، حيث أشار 42% من عينة اللاجئين مقابل 10% من عينة الأردنيين إلى تحملهم لمصاريف جديدة. كما واجه اللاجئون مستوى أكبر من خطر التعرض للسجن نظراً لاحتمالية تخلفهم عن سداد ديونهم. وقد كشفت الدراسة الاستقصائية ذاتها التي أجرتها منظمة النهضة (أرض) أن 40% من الرجال الذين طلبوا قروضاً سجلوا أنهم «كفلاء أنفسهم» كضمانة لسداد قروضهم، بينما 28% منهم سجلوا أحد أفراد العائلة للغرض نفسه. وفي المقابل، اختارت 41% من النساء كفيلاً من العائلة، بالمقارنة مع 26% ممن اخترن «كفالة أنفسهن».

وقد عيّن ستة من أصل أحد عشر لاجئاً سورياً (55%) ممن اقترضوا أموالاً من مؤسسة غير رسمية أنفسهم أو أحد أفراد العائلة ككفيل، مقارنة بثمان لاجئات سوريات من أصل ثلاث عشرة (62%). ولم تُذكر أية ضمانات أخرى مثل السندات الإذنية (الكمبيالات) والشيكات. ويمكن لهذه «الكفالات الذاتية» أن تزيد من خطر التعرض للسجن.

أمر الدفاع رقم 28 لسنة 2021

أصدر رئيس الوزراء في 28 آذار/مارس 2021 أمر الدفاع رقم 28 لسنة 2021 الذي يهدف إلى تناول مسألة حبس الأفراد الذين يتخلفون عن سداد ديونهم. ويؤجل أمر الدفاع حبس المدينين الذين لا تتجاوز ديونهم 100 ألف دينار والأشخاص الذين حرروا شيكات بلا رصيد. ولا يزال هؤلاء المدينون ممنوعين من مغادرة البلاد. وقد دخلت قرارات أمر الدفاع حيز التنفيذ في 29 آذار/مارس وتبقى سارية حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2021.

ويعد أمر الدفاع هذا استمراراً رسمياً لأمر قضائي صدر في آذار 2020 يقضي بتأجيل حبس كل محكوم في قضية دين مدني لا يتجاوز مبلغ 100 ألف دينار أردني (عمان نت 2020). ويكمن الفرق بين هذين الأمرين في اختصاصهما: فبينما منح الأمر القضائي صلاحيات للمجلس القضائي، يمنح أمر الدفاع الحالي صلاحيات لرئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع.

تحليل قانوني لأمر الدفاع رقم 82 ومناقشته

لقد أثار صدور أمر الدفاع رقم 28 جدلاً كبيراً بين المحامين والاقتصاديين حول تأثير أمر الدفاع من الناحية القانونية والاقتصادية والاجتماعية. كان هناك في السابق خلاف حول قانون التنفيذ، حيث مارس الأردنيون ضغوطاً على الحكومة لإنهاء السجن الجائر للمدينين نظراً لقساوة العقوبة مقارنة بمبلغ الدين. وفي عام 2019، وقّع 100 عضو من مجلس النواب على عريضة لتعديل قانوني العقوبات والتنفيذ، كما خرج ناشطون وأهالي المدينين في مسيرة احتجاجية قرب الديوان الملكي للمطالبة بإلغاء المادة 22 من قانون التنفيذ (الشريف، 2019). كما نظمت لجنة الشؤون الوطنية الأردنية اعتصاماً في مطلع عام 2020 للمطالبة بتخفيف قوانين الديون (ولدادي، 2019).

لقد صدر أمر الدفاع رقم 28 في وقت كانت تراجع فيه الحكومة قانون التنفيذ والمواد المتعلقة بحبس المدينين على وجه التحديد، حيث كانت لجنة يترأسها وزير العدل تضطلع بمراجعة شرعية حبس المدين ومدى فعاليته. ومن المهم ملاحظة أن أمر الدفاع واللجنة غير مرتبطين ببعضهما بعضاً. فقد تشكلت اللجنة بهدف إعداد المقترحات التي تتضمن تعديل قانون التنفيذ، لاسيما المادتين 22 و23، في حين أن أمر الدفاع هو نص مؤقت ينتهي في 31 كانون الأول/ديسمبر ما لم يتم تمديده، وبالتالي سيُعاد تفعيل قانون التنفيذ.

وفيما يتعلق بتعليق تنفيذ عقوبة السجن لجرائم تحرير شيكات بدون رصيد، فيجدر التنويه إلى عدم صحة افتراض أن أمر الدفاع يرفع الحماية الجنائية عن الشيكات. وعند تحليل أمر الدفاع يتضح أنه لا يزال يعتبر تحرير شيكات بلا رصيد جريمة يعاقب عليها القانون. وجُل ما يفعله أمر الدفاع هو تأخير تنفيذ الحكم الجزائي والعقوبة الجزائية.

وبالتحديد، إذا قُدمت شكوى ضد شخص حرر شيكاً بلا رصيد أو ضد شخص لم يسدد ديونه وكانت الدعوى مشروعة، ستقوم المحكمة المختصة بالبت في القضية والحكم على المتهم بالسجن وفقاً لقانون العقوبات أو قانون التنفيذ. مع ذلك، سيتم تأجيل هذا الحكم حتى 1 كانون الثاني/يناير 2022 كما هو محدد في أمر الدفاع رقم 28 لسنة 2021.

وعلاوة على ذلك، فإن استمرارية الإجراءات القضائية، سواء كانت متعلقة بمطالبات مالية أو قضايا شيكات بلا رصيد من ناحية جزائية، وكذلك الحصول على أحكام قضائية هي مسألة أساسية يجب النظر فيها. وفي حين كان لكوفيد19- عواقب وخيمة على عمل العديد من القطاعات، فمن المهم الإبقاء على الإجراءات القضائية للحفاظ على حقوق المواطنين.

ويعد أمر الدفاع عملياً من الناحية الصحية والاقتصادية لأن الاكتظاظ في السجون سيسهل من تفشي فيروس كورونا، علماً بأن الحكومة الأردنية تتكلف ما يقارب 750 ديناراً أردنياً شهرياً عن كل شخص موقوف في مراكز الإصلاح والتأهيل (هيومن رايتس ووتش، 2021، ص.5). كما يعد تأثير أمر الدفاع على المدينين إيجابياً، إذ أنه يمنحهم فرصاً لترتيب شؤونهم المالية خلال فترة أمر الدفاع لسداد المبالغ المستحقة للجهات الدائنة. ومع ذلك، ثمة أيضاً عواقب سلبية ينبغي أخذها في عين الاعتبار، وهي:

- فقدان الثقة في المعاملات التجارية القائمة على الائتمان الأمر الذي يمكن أن يؤثر على استقرار مثل هذه المعاملات، مما سيكون له تداعيات سلبية على الاقتصاد.
- قلة الثقة بقوة النُظم والأوامر القانونية، وحق اللجوء إلى التقاضي وتنفيذ الأحكام القضائية.
- الانخفاض العام في ممارسات الإقراض.
- تحول الجهات الدائنة إلى مدينة بسبب عدم قدرتها على تحصيل حقوقها.
- تهرب المدينون من السداد بقصد الإضرار بالجهات الدائنة.

تحليل قانوني مقارن للديون غير المسددة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

في الأردن، غالباً ما يؤدي الحبس جراء الديون غير المسددة إلى دائرة مفرغة من الدين، لأن الدين يبقى قائماً بعد تنفيذ الحكم. وقد أكدت بلدان أخرى على أن أموال المدين هي الضمان لسداد الدين بدلاً من جسده، وأن المقترضين الذين تعرضوا للحبس يمكنهم تسديد ديونهم من السجن. وبحسب هيومن رايتس ووتش:

الدول التي ألغت عقوبة حبس المدين، مثل البحرين وتركيا وألمانيا، استبدلتها بآليات أكثر فاعلية لتحصيل الديون، منها قوانين الإفلاس، وتقييمات الجدارة الائتمانية الإلزامية، وخطط السداد المصممة لضمان سداد الأموال في نهاية المطاف. وكجزء من هذه التغييرات، وضعت الحكومات أيضا خطط توظيف للمعوزين لسداد ديونهم (هيومن رايتس ووتش، 2021، ص.38).

يشجع القانون البحريني المحاكم على إبراء ذمة المقترضين طالما تمكنوا من تفسير محنتهم المالية، والتخلي عن الأصول المتاحة للوفاء بالالتزامات، وإثبات أنهم لم يمارسوا الاحتيال على الدائن (المصدر ذاته). ومع ذلك، لا يمكن شطب بعض أنواع الديون؛ على سبيل المثال، الديون المرتبطة بنفقة الأسرة، والاحتيال، والمسؤولية الجنائية.

وتُحدد الإمارات العربية المتحدة صراحة في المادة 342/2 من القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 1992 بشأن بالدعاوى المدنية من هم المدينون الذي يمكن أن يُسجنوا ويُسمح بحبسهم. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أقرت الإمارات أول قانون إعسار للمستهلكين في المنطقة والذي يتيح للإماراتيين المثقلين بالديون فرصة العمل لحل معضلتهم المالية (المرجع ذاته، ص.39). ومع ذلك، يجب على الجهات الدائنة الموافقة على مخطط الإعسار هذا، ولا يكون أمام المقترضين مجالاً كبيراً للتفاوض.

وعلى غرار البحرين، أصدرت الكويت قوانين بشأن الاستثناءات من عقوبة السجن، مثل عدم قدرة المدين على سداد الديون، وسن المدين (يجب ألا يتجاوز 65 عاماً)، والتمكن من رعاية أطفال المدين، إن وجدوا، في حال غيابه. وكذلك، يجب ألا يُحكم بحبس المدين إذا قام بتزويد الجهة الدائنة بضمان مصرفي كافٍ للوفاء بالدين أو قدم كفيلاً شخصياً.

سبيل المضي قُدماً

بالرغم من أن إصدار أمر الدفاع رقم 28 لسنة 2021 كان عملياً بالنظر إلى تداعيات جائحة كوفيد19-، إلا أن منظمة النهضة (أرض) تعتقد أنه يتوجب على الحكومة الأردنية التركيز على إيجاد حلول تضمن حماية كلا المدينين والدائنين بغية تعزيز حكم القانون وحق التقاضي وضمان تنفيذ الأحكام القانونية مع تجنب الإضرار بالمدين أو الدائن. ويمكن تحقيق هذا التوازن عبر تعديل قانون التنفيذ الأردني لسنة 2007وتعديلاته.

ولتحقيق ذلك، تقترح منظمة النهضة (أرض) التوصيات التالية لوضع نص تشريعي يوازن بين حماية الدائن في تحصيل حقوقه من جهة وحماية المدين من عقوبة السجن من جهة أخرى.

- يجب مراجعة التشريعات والسياسات المرتبطة بالإقراض والتمويل على كلا المستوى الشخصي ومستوى مؤسسات الإقراض المرخصة. وبذلك، يجب مراجعة قانون البنك المركزي رقم 202 لسنة 2002 فيما يتعلق بقيمة الفائدة وإعادة النظر فيه للحيلولة دون الزيادة في مقدار الفائدة.

- يجب تعديل قانون التنفيذ الأردني بحيث تعود الصلاحية إلى دائرة التنفيذ 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 القُضاة إعادة النظر في الحكم إذا كان المدين غير قادر على سداد الديون.

- يجب 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، وإذا لم تكن هنالك مصادر للدخل، وغير ذلك. ومن الممكن أيضاً التحقق من مصادر الدخل لأفراد عائلة المدين للتأكد من أنه لا يخدع الجهة الدائنة عبر تحريك أو نقل الأموال من مكان إلى آخر.

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

- يجب تخفيض نسبة الدفعة التي يجب على الدائن سدادها من أجل تجنب السجن من 25%إلى 15% كما كان منصوص عليها لأول مرة في القانون المؤقت رقم 36 لسنة 2002.

- يجب وضع أليات وأدوات تشريعية تضمن 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 حتى يكون هناك نص واضح يُعرف هذين النوعين من المدينين.

- إنشاء صندوق مستقر لتسديد ديون المدينين المتعثرين بحيث تديره وزارة العدل أو وزارة التنمية الاجتماعية. ولضمان عمل الصندوق بالشكل الصحيح، يجب الاشتراط على الأطراف المسيطرة بأن القرار القضائي هو الذي يحدد الدين والمقدار الذي سيتم تسديده من أي دين للجهة الدائنة المعنية.

- ينبغي تشجيع الجهات الدائنة على قبول التسويات القضائية فيما يتعلق بمبلغ الدين من خلال منحها إعفاءات ضريبية على مبلغ الأموال المستحق. وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين على النصوص القانونية توضيح نسب الإعفاءات الضريبة بموجب هذه القرارات القضائية.

- يجب اعتماد اقتراح سعادة العين أحمد طبيشات، الذي يتضمن منع حبس المدين العامل في القطاع الخاص إذا كان مشترك بالضمان الاجتماعي. كما هو معمول به حاليا لموظفين القطاع العام حيث لا يجوز حبس المدينين العاملين في القطاع الحكومي على أساس أن مستحقاتهم من الضمان تضمن سداد ديونهم.

- يجب التوعية بأهمية دور المؤسسات في دعم الأفراد الضعفاء والأكثر وتأثراً الذين لا يمكنهم سداد ديونهم.

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

- يجب 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. وهذا التأخر في حركة رؤوس الأموال يؤدي إلى ركود تداول الموارد المالية.

المراجع

الغد (2021). «نسبة الشيكات المرتجعة إلى المتداولة ترتفع إلى 4%.» [باللغة العربية] 06 آذار/مارس. متاح على: https://alghad.com/%D9%86%D8%B3%D8%A8%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%8A%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%AA%D8%AC%D8%B9%D8%A9-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%88%D9%84%D8%A9-%D8%AA/ (آخر وصول: 20 نيسان/أبريل 2021).

أسامة الشريف (2019). «الأردنيون يضغطون على الحكومة لإلغاء حبس المدينين.» المونيتور. 24 كانون الأول/ديسمبر. متاح على: https://www.al-monitor.com/originals/2019/12/government-pressured-to-end-imprisonment-of-indebted-persons.html#ixzz6sezWXhzr (آخر وصول: 21 نيسان/أبريل 2021).

عمر العطعوط (2021). «عن قانون التنفيذ وجدلية حبس المدين.» . [باللغة العربية] عمون نيوز. 03 آذار/مارس. متاح على: https://www.ammonnews.net/article/597199 (آخر وصول: 22 نيسان/أبريل 2021).

عمان نت (2020). «المجلس القضائي يؤجل حبس كل محكوم في دين مدني لا يتجاوز 100 ألف والإفراج عنهم ومنع سفرهم.» [باللغة العربية] 24 آذار/مارس. متاح على: https://ammannet.net/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A-%D9%8A%D8%A3%D8%AC%D9%84-%D8%AD%D8%A8%D8%B3-%D9%83%D9%84-%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D8%AF%D9%8A%D9%86-%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A-%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D8%AA%D8%AC%D8%A7%D9%88%D8%B2-100-%D8%A3%D9%84%D9%81-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%81%D8%B1%D8%A7%D8%AC-%D8%B9%D9%86%D9%87%D9%85-%D9%88%D9%85%D9%86%D8%B9-%D8%B3%D9%81%D8%B1%D9%87%D9%85 (آخر وصول: 21 نيسان/أبريل 2021).

منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض) (2019). ما بين الفقر والسجن: التحديات الناجمة عن الديون لدى النساء الأكثر استضعافاً في الأردن. متاح على: https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/ardd-94d08.appspot.com/o/publications%2F1cszr51qmfe?alt=media&token=a611aee5-e40d-44fc-a953-eee9e35d494c (آخر وصول: 21 نيسان/أبريل 2021).

منظمة كير (2018). «دراسة لمنظمة كير: تسعة من كل عشرة لاجئين سوريين في الأردن مدينون بسبب انخفاض المعونات الإنسانية.» 06 أيلول/سبتمبر. متاح على: https://www.careinternational.org.uk/care-study-nine-10-syrian-refugees-jordan-debt-due-decrease-humanitarian-aid (آخر وصول: 22 نيسان/أبريل 2021).

هيومن رايتس ووتش (2021). «خسرنا كل شيء» حبس المدين في الأردن، متاح على: https://www.hrw.org/report/2021/03/16/we-lost-everything/debt-imprisonment-jordan

قانـون العقوبـات الأردني لعـام 1960. متـاح عـلى: http://www.ahtnc.org.jo/sites/default/files/penal_code.pdf (آخـر وصول: 19 نيسان/أبريل 2021).

جـوردان تايمـز (2019أ). «مطلـوب حـوالي 50 ألـف امـرأة بتهـم تتعلـق بالاحتيـال المـالي وغيرهـا مـن التهـم – إسـحاقات.» 27 آذار/مـارس. متـاح عـلى: http://jordantimes.com/news/local/some-50000-women-wanted-charges-pertaining-financial-fraud-other-related-charges-%E2%80%94 (آخر وصول: 20 نيسان/أبريل 2021).

جـوردان تايمـز (2019ب). « تصـل المبـادرة إلى هدفهـا مـع سـداد الملـك لديـون 1500 غارمـة.» 31 آذار/مـارس. متـاح عـلى: http://www.jordantimes.com/news/local/king-paying-debt-1500-gharimat-initiative-reaches-goal (آخـر وصـول: 20 نيسان/أبريل 2021).

جـوردان تايمـز (2019ج). «الحكومـة تعلـن إصـدار آخـر دفعـة مـن الدفعـات لـ 510 امـرأة أردنيـة مدينـة.» 06 أيار/مايـو. متـاح عـلى: http://www.jordantimes.com/news/local/govt-announces-issuance-last-batch-payments-510-indebted-jordanian-women (آخر وصول: 20 نيسان/أبريل 2021).

كونـراد أديناور سـيفتنغ (2020). إخفـاق المـرأة الأردنيـة في التمويـل الأصغـر. متـاح عـلى: https://www.kas.de/documents/279984/280033/Publication+Microloans%27+Failure+of+Jordanian+Women.pdf/61bda9d3-1a3e-52f9-13c8-f808b6b962e2?version=1.0&t=1581846668674 (آخر وصول: 20 نيسان/أبريل 2021).

ماريـا ولـدادي (2020). «لجنـة الشـؤون الوطنيـة تطالـب بتخفيـف قوانـين الديـن.» جـوردن تايمـز. 04 كانـون الثاني/يناير. متـاح عـلى: https://jordantimes.com/news/local/national-affairs-committee-calls-softening-debt-laws: (آخـر وصـول: 20 نيسان/أبريل 2021).

P.O.Box: 930560
Amman11193 Jordan
Tel: +962 6 46 17 277
Fax: +962 6 46 17 278
www.ardd-jo.org
ar_renaissance
ArabRenaissance

ARDD
النهضة العربية للديمقراطية والتنمية
Arab Renaissance for Democracy & Development