



منتدى الاستراتيجيات الأردني  
JORDAN STRATEGY FORUM

العمل بأمر الدفاع المتعلق بحبس المدين

شباط 2023



## منتدى الاستراتيجيات الأردني JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة. وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعية غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن

ت: +962 6 566 6476

ف: +962 6 566 6376

## جدول المحتويات

4	مقدمة
4	حقائق وأرقام
6	توصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني
8	الخلاصة

## 1. مقدمة

نظرا للظروف الاقتصادية الضاغطة التي تسببت بها جائحة كورونا، وما تسببت به أيضاً من زيادة في الضغوطات المالية على كاهل المواطنين؛ أصدرت الحكومة بتاريخ 2021/03/28، أمر الدفاع رقم (28)<sup>1</sup>، والذي ينص على **تأجيل تنفيذ قرارات حبس المدین** بمقتضى أحكام المادة (22) من قانون التنفيذ، شريطة ألا يتجاوز مجموع المبالغ المحكوم بها أي شخص 100 ألف دينار (140 ألف دولار)، **ووقف تنفيذ الأحكام الجزائية التي تقضي بعقوبة الحبس بالجرائم المتعلقة بإصدار شيك لا يقابله رصيد، في القضايا التي لا يتجاوز مجموع قيمة الشيكات فيها 100 ألف دينار (140 ألف دولار)**، ومنع سفر المشمولين بأحكام البندين الأول والثاني من أمر الدفاع هذا بموجب قرار تصدره الجهة القضائية المختصة، ليكون هذا القانون نافذاً حتى نهاية العام 2021.

وقد قام رئيس الوزراء الدكتور بشر الخصاونة، لاحقاً بتمديد العمل بأحكام أمر الدفاع رقم (28) عدة مرات كان آخرها **تمديده حتى تاريخ 2023/4/30**<sup>2</sup>، كما تم تعديله بحيث تم بموجبه **تخفيض سقف قيمة المبالغ المحكوم بها إلى 20,000 دينار بدلا من 100,000 دينار، ووقف تنفيذ قرارات حبس المدین الصادرة في قضايا الشيكات التي لا تزيد قيمتها عن 20,000 دينار.**

وبناءً على ما تقدم، تدور اليوم حالة من الجدل بين الأردنيين حول "حبس المدین" بين مؤيد ورافض، خاصة وأن المادة (11) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تؤكد بأنه "لا يجوز سجن الانسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدی"، لأن مثل هذا الإجراء غير ممارس في معظم الدول كونه يقيد حرية الانسان وقدرته على العمل لسداد التزاماته. كما أن عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية أصبح يشكل عبئاً اقتصادياً كبيراً على مختلف القطاعات.

## 2. حقائق وأرقام

تشير نتائج الدراسة المسحية للاشتغال المالي 2022 الصادرة عن البنك المركزي الأردني حول ملف الاقتراض في الأردن: أن معدلات الاقتراض في عام 2022 كانت مرتفعة بشكل عام مدفوعة بشكل أساسي بالاقتراض "غير الرسمي"، بحيث بلغت نسبة الأردنيين "15 سنة فأكثر"، الذين اقتترضوا بشكل غير رسمي في 2022 ما نسبته 39.3%، مقابل 14.4% اقتترضوا من مصادر رسمية. علماً بأن نسبة اقتراض الأردنيين من مصادر غير رسمية كانت 13.3% في العام 2017، مقابل اقتراض الأردنيين من المصادر الرسمية بنسبة 9.9% في العام 2017.

1 رئاسة الوزراء، أمر الدفاع رقم (28) لسنة (2021) الصادر بموجب قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992).  
2 رئاسة الوزراء، بلاغ رقم (63) لسنة (2023) الصادر بموجب أمر الدفاع رقم (28) لسنة (2021).



وفيما يتعلق بالشيكات المرتجعة، نلاحظ من خلال بيانات البنك المركزي<sup>3</sup> أن قيمة الشيكات التي تم إصدارها لعام 2022 ارتفعت إلى ما يقارب 40.8 مليار دينار أردني، مقابل 37.6 مليار دينار أردني في عام 2021. كما أن قيمة الشيكات المرتجعة لعدم كفاية الرصيد (أسباب مالية) انخفضت إلى ما يقارب 820 مليون دينار أردني في عام 2022، مقارنة في 830 مليون دينار أردني في العام 2021.

كما وتشير دراسة صادرة عن المجلس القضائي الأردني<sup>4</sup> في العام 2021 إلى وجود 143 ألف قضية قضائية مالية مسجلة في 2019 في مختلف أنحاء البلاد. بينما بينت دراسة أصدرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني أن عدد الأفراد المطلوبين بسبب عدم تسديد ديونهم زاد عشرة أضعاف في أربع سنين فقط، من 4,352 في 2015 إلى 43,624 في 2019.<sup>5</sup>

وقد أشارت المعلومات المرفقة بالبلوغ الأخير والمعني بتعديل وتمديد أمر الدفاع المتعلق بحسب المدين إلى أن العدد الكلي للمطلوبين بقضايا الديون المدنية يبلغ (157,367) شخصاً منهم (137,715) شخصاً ديونهم أقل من عشرين ألف دينار ويشملهم البلاغ، في حين سترفع الحماية التي كان يشملها أمر الدفاع منذ إصداره العام الماضي وجرى تمديده أربع مرات عن (19,652) شخصاً ديونهم أكثر من عشرين ألف دينار. أما قضايا الشيكات التي لا يقابلها رصيد فإن العدد الكلي للمطلوبين يبلغ (30,669) شخصاً ستستمر حماية (17,518) شخصاً تقل ديونهم عن عشرين ألف دينار بموجب التعديل، وتمديد أمر الدفاع ورفع الحماية عن (13,151) شخصاً تتجاوز قيمة شيكاتهم مبلغ عشرين ألف دينار.

3 البنك المركزي، النشرة الإحصائية السنوية  
4 المجلس القضائي الأردني، التقرير السنوي لعام (2021).  
5 المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

### 3. توصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني

عقد منتدى الاستراتيجيات الأردني جلسة حوارية مركزية لمناقشة موضوع العمل بأمر الدفاع المتعلق "بحبس المدین"، شارك فيها عدد من المختصين والخبراء والقانونيين من مختلف الجهات ذات العلاقة. للخروج بتوصيات واضحة حول البدائل المناسبة لتحقيق الأهداف التالية:

1. الوفاء بالحقوق المالية للدائن.
2. حماية الحقوق الانسانية للمدين بمنع حبسه بسبب التزام تعاقدی وإيجاد سبل لضمان وفائه بالتزاماته التعاقدية.
3. التخفيف من تبعات إيقاف التعامل بالشيكات كأداة للوفاء.
4. التخفيف من ظاهرة التعثر المالي، وعي القضايا في المحاكم، واكتظاظ السجون.

وقد جاءت التوصيات لمعالجة الموضوع ضمن محورين رئيسيين يهدفان إلى **تعزيز الجانب الوقائي من التعثر، والوفاء بالالتزامات التعاقدية**، للموازنة بين مصالح مختلف الأطراف بعدالة وإنصاف، كما يلي:

1. **تعزيز الجانب الوقائي من التعثر** من خلال التعاون مع الجهات ذات العلاقة للنظر في آلية تصنيف البيانات والمعلومات الخاصة بالحالة الائتمانية للأفراد والشركات، وتعزيز مصادر جمعها، لتمكين مختلف الأطراف المتعاقدة من الاستعلام الائتماني. وفيما يلي بعض المقترحات بهذا الخصوص:

أ. **إيجاد أنظمة تقييم ائتماني بالنقاط متاحة للأطراف المتعاقدة، ومرتبطة مع أنظمة الاستعلام الائتماني**، من أجل تعزيز الاعتماد على السمعة والجدارة الائتمانية في التعاملات مع الشركات والأفراد. بحيث يملك جميع الأطراف ذوي العلاقة القدرة على الوصول إلى درجة التصنيف الائتماني<sup>6</sup> للعميل عند الاستدانة أو قبول الشيكات. مما يساعد أيضا الأفراد والشركات على معرفة مستوى الديون لديهم والتخطيط المسبق للوفاء بالتزاماتهم المالية.

وقد يتطلب ذلك إعادة النظر في نطاق قانون المعلومات الائتمانية ليتم التمييز صراحة بين "التقرير الائتماني" و "نظام التقييم بالنقاط" بحيث يكون التقرير الائتماني الذي يحتوي على كافة البيانات الائتمانية الخاصة بالشخص او الشركة موضوع الاستعلام متاحاً فقط للمؤسسات المشتركة في خدمة الاستعلام الائتماني، بينما تكون نتيجة التقييم بالنقاط متاحة لجميع الأطراف المتعاقدة.

ب. **توسيع نطاق خدمة الاستعلام الائتماني** بتشجيع إنشاء شركات المعلومات الائتمانية وأنظمة التقييم الائتماني بالنقاط، وفق الأطر القانونية الحالية التي تسمح بذلك.

ت. **تسهيل وصول شركات المعلومات الائتمانية إلى مصادر البيانات المتوفرة لدى الجهات الحكومية والعامّة المتعلقة بالحالة الائتمانية للعميل**، لتتمكن من بناء المركز المالي للفرد بناء على الأصول التي يمتلكها والرواتب، وسجل معاملاته كحسن الوفاء

<sup>6</sup> درجة التصنيف الائتماني: تقييم كمي يعبر عن القدرة الائتمانية للمقترض على الوفاء بالتزاماته المالية ضمن فترة استحقاق محددة.

بالمعاملات المدنية. مع ضرورة تعزيز الاستخدام المسؤول للتقارير الائتمانية، وبما يضمن عدم المساس بحق سرية المعلومة والخصوصية.

- ث. تطوير وإطلاق **تطبيق رقمي لخدمة الدائن والمدين للإفصاح عن الدرجة الائتمانية للعميل**، بالتعاون مع وزارة الاقتصاد الرقمي، وشركات الاستعلام الائتماني. ومن الممكن تضمين هذه الخدمة ضمن حزمة الخدمات التي يقدمها تطبيق سند.
- ج. **مراجعة مشروع قانون حماية البيانات الشخصية**، لضمان توافقه مع مختلف التشريعات والقوانين ذات العلاقة، وتعزيز حماية خصوصية وسرية معلومات الأطراف المتعاقدة.
- ح. **تكثيف الأنشطة التوعوية** من أجل:

- توجيه الجهات المختصة لإطلاق خطة توعوية حول الثقافة المالية وأسس الاقتراض وتوجيه أفراد المجتمع نحو العمل المنتج والنمط الاستهلاكي السليم.
- توجيه الشركات والمؤسسات والتجار لتمويل السلع المباعة والخدمات المقدمة لعملائهم من خلال الجهات المرخصة المعنية بالتمويل والإقراض.
- توجيه كافة شركات التمويل (غير المرخصة) للامتثال إلى أسس الترخيص من البنك المركزي بموجب نظام شركات التمويل رقم (107) لسنة 2021، والذي دخل حيز التنفيذ في تاريخ 2022/5/30، للحد من الإقراض خارج أطر المؤسسات المرخصة.
- توعية المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بأهمية الاحتفاظ بالحسابات المالية المنظمة والمدققة من أجل تعزيز قدرتها على تزويد البيانات المحدثة بشكل دوري ومنتظم الى شركات الاستعلام الائتماني، مما يعزز من امثالها لمبادئ الشفافية والإفصاح، ويرفع من درجتها في التقييم الائتماني.

## 2. تعزيز الوفاء بالالتزامات التعاقدية من خلال:

- أ. تعديل قانون العقوبات وقانون التجارة وقانون التنفيذ لاستبدال عقوبة حبس المدين بعقوبات بديلة تنسجم مع التوجه بإلغاء عقوبة حبس المدين من خلال اتخاذ التدابير الأخرى مثل وقف منح التراخيص، أو بعض المعاملات المدنية. وقيام ديوان التشريع والرأي باعتماد سياسة تشريعية تهدف الى تفعيل العقوبات البديلة في أي تشريع جديد يُعرض عليه، أو تعديل تشريع قائم.
- ب. قيام جمعية البنوك بدراسة كافة الآليات والمتطلبات الفنية والاجرائية والقانونية لتفعيل الوفاء الجزئي للشيكات، ودراسة إمكانية تعزيز وجود الشيكات الإلكترونية<sup>7</sup> وتداولها، ورفع توصياتها بهذا الخصوص الى البنك المركزي؛ نظراً لوجود إشكاليات عملية تواجه البنوك في موضوع صرف الشيكات من خلال الوفاء الجزئي للشيك سواء على

<sup>7</sup> الشيك الإلكتروني: هو الشيك الذي تنطبق عليه جميع الشروط الخاصة بالشيكات، لكنه معالج إلكترونياً وليس ورقياً. سواءً بطريقة جزئية أم كلية، بحيث يتضمن أمر من الساحب للبنك المسحوب عليه بدفع مبلغ من النقود لإذن الشخص الثالث الذي يُسمى مستفيد. وللشيك الإلكتروني نفس أحكام الشيك العادي.

الكاونتر او من خلال نظام المقاصة الإلكترونية للشيكات، ولعدم استكمال بناء منظومة توثيق التوقيع الإلكتروني.

ت. تفعيل دور شركات التأمين المرخصة **لتوفير التغطية التأمينية المناسبة للديون مقابل قسط تأميني.**

ث. **التوعية بأحكام قانون ضمان الحقوق بالأموال المنقولة رقم (20) لسنة (2018).** لما يحتويه من وسائل مناسبة لحماية حق الدائن في الحصول على دينه ووفاء المدين بدينه.

ج. **تفعيل تطبيق مواد قانون التنفيذ رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته، والتي تنص على عدم حبس المدين وأن الأصل في التنفيذ يكون على أموال المدين في حال وجود أموال قابلة للحجز عليها سواء كانت كافية للدين أم لا.** ولا يجوز الحبس إلا بعد التنفيذ على هذه الأموال عملاً بأحكام المادة (23/ب/4) من قانون التنفيذ. وعدم جواز حبس المدين إذا كان الدين موثق بتأمين عيني حتى في حال لم يكف الدين المحجوز لسداد كامل الدين عملاً بأحكام المادة (23/ب/2).

ح. **تحديد مدة زمنية قبل إلغاء أمر الدفاع الذي يمنع حبس المدين،** ليتمكن المدين من اتخاذ الإجراءات اللازمة للوفاء بالدين المترتب عليه، ما لم تكن المدة الممنوحة للمدين بموجب التمديد الأخير لأمر الدفاع كافية لذلك.

#### 4. الخلاصة

نستنتج مما تقدم أنه لا بد من العمل على تعزيز سبل الحماية الوقائية للتعثر بسبب الدين، وكذلك العمل على وضع الوسائل والآليات البديلة نتيجة رفع الحماية الجزائية عن الشيكات، خاصة وأن التعديلات الأخيرة على قانون العقوبات<sup>8</sup> سترفع الحماية الجزائية عن الشيكات المسحوبة بعد تاريخ 2025/6/26. وكذلك في ضوء تعديل نص المادة (22) من قانون التنفيذ بموجب القانون المعدل رقم (9) لسنة 2022، بإضافة الفقرة (و) إلى المادة المذكورة والتي قضى حكمها (22/رابعاً/و) بأنه لا يجوز حبس المدين إذا عجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي باستثناء عقود إيجار العقار وعقود العمل، وذلك اعتباراً من تاريخ 2025/6/25؛ أي بعد مرور ثلاث سنوات على سريان القانون المعدل في 2022/6/25.

8 قانون معدل لقانون العقوبات رقم (10) لسنة (2022).



منتدى الاستراتيجيات الأردني  
JORDAN STRATEGY FORUM

[www.jsf.org](http://www.jsf.org)

[www.jsf.org](http://www.jsf.org)  /JordanStrategyForumJSF  @JSFJordan