

مذكرة حول

اشكاليات حبس المدين المعسر وتوصيات مقترحة

إعداد:

مركز العدل للمساعدة القانونية ومركز الفينيقا للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

الثلاثاء، 15 كانون الثاني 2019

تقديم:

تكثفت المناقشات خلال الأسابيع الأخيرة حول موضوع شمول "الغارمات" بقانون العفو العام المنظور حالياً أمام مجلس الأمة بغرفتيه (النواب والأعيان)، وشكل ذلك فرصة لمناقشة موضوع حبس المدين المعسر والإشكاليات التي تنجم عن ذلك. ولهذه الغاية قام مركز العدل للمساعدة القانونية ومركز الفينيقا للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية بإعداد مذكرة تتناول الأسباب التي أدت إلى الزيادة الملموسة في أعداد الموقوفين في السجون بسبب عدم قدرتهم على تسديد الالتزامات المالية المترتبة عليهم، نتيجة القروض التي حصلوا عليها من خلال ما يمكن الاطلاق عليه السوق الموازي للإقراض، إشكاليات حبس المدين المعسر وتداعيات ذلك على الحياة الاقتصادية لآلاف الأسر الأردنية، وعلى الدولة ككل. ومن ثم قدمت المذكرة قراءة قانونية لمجمل نظام السوق الموازي للإقراض واستخدام الشيكات (كأداة ائتمان)، إلى جانب غيرها من الأدوات المالية، وقدمت المذكرة مجموعة من التوصيات التي من شأن الأخذ بها التخفيف من تفاقم هذه المشكلة وتحد من الممارسات السلبية وحالات الاستغلال سوء استعمال الحماية القانونية.

السياق العام:

تزايدت أعداد القضايا التنفيذية بحق من تترتب عليهم قيود مالية تأخروا في سدادها نظراً للظروف الاقتصادية الصعبة التي يمر بها الأفراد والأسر وفق احصائيات رسمية حديثة ويعتبر الجهل وضعف المعرفة القانونية بتبعات توقيع الشيكات وكفالة المدنيين من أكثر الأسباب التي أدت إلى هذه الزيادة.

حيث اضطر الكثيرون نتيجة ضيق الحالة المادية إلى الاستعجال في الاستدانة والتوقيع على ضمانات للتسديد تفرض عليهم التزامات خطيرة، دون تقدير مدى قدرتهم على الوفاء بها أو معرفة التبعات المترتبة عليها، الأمر الذي عرض الآلاف

للحبس التنفيذي أو لعقوبة الحبس الجزائي نتيجة لكفالة أشخاص أو توقيع كمبيالات وشيكات لا يقابلها رصيد،
أغلبهم أرباب أسر، من آباء وأمّهات.

وعلى الرغم من الاعتراف بأهمية تدخل المشرع لحماية التجار والمحافظة على استقرار المعاملات المالية من خلال نصوص تجرم التلاعب بالأوراق المالية لضمان الثقة وسرعة المعاملات التجارية تماما كما لو تم التعامل بالنقد، لكن في ذات الوقت يجب أن يقف المشرع على مسافة متساوية بين جميع الأطراف التي يخاطبها النص القانوني تطبيقاً للمبدأ الدستوري (المساواة أمام القانون) لغايات خلق توازن في الحماية التشريعية وعدم تغليب مصلحة فئة على مصلحة فئة أخرى بحيث تشمل حماية المشرع أيضاً حماية الأفراد من إساءة استخدام هذه النصوص من قبل التجار بتحويل الأوراق التجارية خاصة الشيك من أداة وفاء إلى أداة ائتمان، والابتعاد عن اللجوء إلى سلب الحرية لتنفيذ الالتزامات المالية بما يتوافق مع المعايير الدولية التي أعلن الأردن التزامه بها عندما صادق ونشر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الجريدة الرسمية عام 2006 الذي نص صراحة في المادة 11 (لا يجوز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي) كما استندت المحكمة الدستورية على أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في إصدار بعضها من أحكامها¹ إلا أننا نجد أن ذلك لم ينعكس على التشريعات الأخرى ولم توفر الحماية اللازمة بل ساهمت في تفاقم المشكلة، كما أن هذا النوع من الإشكالات القانونية لا تدخل ضمن الجرائم التي يشملها العفو العام.

الإطار التشريعي:

تتناول هذه المذكرة مشكلة تزايد حالات حبس المدين المعسر من حيث الأسباب والتبعات المترتبة عليها كما تقدم مقترحات لمواجهة هذه الظاهرة، وذلك لمساعدة الدولة الأردنية في تطوير إجراءات وأدوات تساهم في التقليل من حالات حبس المدين والتخفيف من التبعات الاقتصادية التي تتحملها الدولة نتيجة لهذا الإجراء.

سمح قانون التنفيذ بحبس المدين مدة تصل إلى 90 يوم في السنة الواحدة للدين الواحد، وعلى الرغم من أن المادة 22 من قانون التنفيذ منحت القاضي سلطة تقديرية في إصدار القرار المناسب ولم ترد على سبيل الإلزام باصدار قرار الحبس واعطته سلطة دعوة الأطراف للثبوت من اقتدار المدين على تسديد الدين إلا أن الواقع العملي يشهد تطبيق مغاير لهذا النص إذ يتم اللجوء غالباً إلى حبس المدين بناء على طلب الدائن دون اتخاذ الإجراءات اللازمة للثبوت من اقتداره كما لا يتم التوسع في تفسير عبارة (إصدار القرار المناسب) الواردة في نهاية الفقرة (أ) من هذه المادة لتشمل سلطة القاضي في مساعدة الأطراف للوصول إلى تسوية مرضية بينهما والابتعاد قدر الإمكان عن اللجوء إلى قرارات الحبس واعتباره ملاذاً أخيراً لتحصيل الحقوق، استناداً إلى ما نصت عليه المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي لم يتم تطبيقها إلا في قرار وحيد صدر عام 2014 يقضي برفض طلب حبس المدين استناداً إلى نص هذه المادة.

وتكمن خطورة هذا النص في إمكانية استمرار حبس المدين المعسر كل سنة لمدة 90 يوم عن الدين الواحد وفي حال تعدد الديون يمكن استمرار حبس المدين سنة كاملة على سبيل المثال لو تمت مطالبة المدين بأربعة ديون كل دين يجوز فيه الحبس 3 شهور وبالتالي سيستمر حبسه 12 شهر (سنة كاملة) وفي حال عدم دفع الدين سيواجه الحبس للسنة

¹- قرار تفسير رقم 6 لسنة 2013 الصادر عن المحكمة الدستورية

والسنوات التالية حتى سداد الدين، وهذا يعني ان خطورة الحبس لدين مدني تفوق عقوبات بعض الجرائم الخطيرة كونها محددة المدة بينما الحبس المدني لا مدة له فهو خطر موجود طالما الدين موجود.

وبالنسبة للشيكات فقد حى قانون العقوبات الأردني التعامل بالشيكات على اعتبار أن الشيك أداة وفاء رديفة للنقد في التعاملات اليومية بين الناس وجاءت فلسفة هذه الحماية لضمان استقرار السوق التجاري والتعاملات المالية فيه، فنصت المادة 241 من قانون العقوبات وفقا للتعديل الاخير لعام 2017 على توقيع عقوبة الحبس على كل شخص اصدر بسوء نية شيكا لا يقابله رصيد بالحبس مدة سنة وبغرامة لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد على 200 دينار ولا يجوز تخفيض العقوبة في حال الاخذ بالاسباب المخففة التقديرية عن 3 شهور والغرامة خمسين دينار كما منعت ذات المادة من استبدال الحبس بالغرامة وأضافت إلى العقوبة غرامة تعادل 5% تحصل لحساب الخزينة تحكم بها المحكمة على المحكوم عليهم لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد عن 5000 دينار.

فعلى الرغم من أن هذه النصوص قد جرمت صاحب الشيك سيء النية حسب ما ورد في بداية النص إلا أن سوء النية في جرائم الشيكات مفترض خروجاً عن القواعد العامة في التجريم لاثبات سوء النية والقصد الجرمي فلا يمنح صاحب الشيك (المدين) فرصة اثبات علم الدائن بعدم وجود رصيد عند توقيع الشيك ولا يسمح له باثبات سوء نية الدائن في استخدام الشيك كأداة ائتمان مستغلاً الحماية الجزائية لحبس المدين حسن النية المرغم على توقيع الشيك، الأمر الذي يتوجب التوقف وإعادة النظر في اسس اثبات سوء النية لغايات التجريم لضمان تحقيق الحماية الجزائية للغاية منها وتحقيق العدالة في تطبيق القانون وحماية الفئات الضعيفة التي يمكن استغلالها من قبل التجار والدائنين سيئي النية.

كما لا يخفى على أحد التبعات السلبية التي تنتج عن آلية الحبس التي انتهجها المشرع الأردني كوسيلة لتحصيل الحقوق المحكوم بها، ففي الوقت الذي ثبت عدم فعالية وجدوى العقوبة السالبة للحرية لتقويم السلوك الجرمي والآثار السلبية الناجمة عنه، نجد أن مشرعنا لا يزال يجد أنها وسيلة فعالة في تنفيذ الأحكام وتحصيل الديون.

الإشكاليات العملية:

1. خلق سوق مالي مواز للإقراض:

أصبح البيع بالتقسط أو بالأجل شكل من أشكال القروض الشخصية التي تتم خارج دائرة الرقابة الاقتصادية للسوق المالي ويمارسها أشخاص اهتمنوا هذه الطريقة للحصول على الربح السريع والفاحش متحايلين على القانون، حيث يقوم البائع (الدائن) ببيع سلعة ما بالتقسيط (مثل الهواتف الخلوية أو الأجهزة الكهربائية) بسعر يفوق ثمنها الحقيقي مستغلاً حاجة المدين الماسة للسيولة النقدية ومن ثم يقوم المشتري ببيع السلعة بأقل من ثمن شرائها أو حتى من ثمنها الحقيقي، والخطورة لا تتوقف عند هذا الحد، بل أن استغلال حاجة الأفراد للنقد الفوري تجعلهم يقبلون ضمان ذات الدين بأكثر من وسيلة من خلال التوقيع على شيكات وكمبيالات حالة ومستحقة الأداء تفوق قيمتها قيمة الدين الحقيقي، ومن المهم الإشارة إلى أن أغلب ضحايا هذه الوسائل الاحتياطية هم من فئة متدني الدخل غير القادرين على الحصول على قروض بنكية نتيجة لعدم قدرتهم على توفير الضمانات اللازمة لذلك خاصة النساء وبعض فئات موظفي القطاع العام.

يثبت الواقع أن البيع بالأجل باتت ظاهرة خطيرة شجعت طمع بعض من يسمون أنفسهم تجاراً في استغلال حاجة الناس لتحقيق ربح سريع بطرق غير مباشرة في منح القروض الشخصية الربوية التي تخرج عن نطاق تنظيم البنك المركزي وتخرج

عن الرقابة والسيطرة من قبل السوق المالي والجهات المعنية وتمارس عمل قطاع البنوك بطرق احتيالية ودون ضوابط و ضمانات، وهذا قطعاً سيؤثر سلباً على اقتصاد الدولة؛ فعلى سبيل المثال تحدد سعر الفائدة من قبل البنك المركزي والتي لا يجوز تجاوزها، ويمنع البنك ضمان الدين من خلال كميالية تفوق قيمتها قيمة الدين الأصلي، بينما لا توجد هذه ضوابط على ما يقوم به تجار البيع بالأجل وبالتالي يمكن اعتباره (سوق ربوي للاقراض) يفوق ربحه سعر الفائدة المحددة للبنوك.

2. استغلال الحماية الجزائية للشيكات:

جاء تأطير الشيكات بغطاء جزائي في الأصل حماية للتاجر حسن النية ولضمان سهولة التداولات المالية في السوق، وعلى هذا الأساس منح القانون للشيك صفة الورقة التجارية واعتبرها أداة وفاء تماماً كالنقد، وبذات الوقت لا يمكن اعتبار الشيك (أداة ائتمان) إلا إذا تضمنت في متنها عبارة تدل على ذلك بشكل صريح وبالتالي فإن سوء استخدام هذه الشيكات يؤثر بشكل مباشر في الثقة والامان داخل الأسواق المالية وفي التعاملات التجارية.

وقد استغل بعض التجار هذه الحماية ضمن عمليات (البيع بالتقسيط) واستخدموا الشيك كأداة ائتمان لسداد الدين بطريقة غير مباشرة لأن الغطاء الجزائي يعاقب بالحبس بصورة أساسية. وبالتالي أخرج الورقة التجارية عن الغاية التي وجد لأجلها وأصبح يستخدم لغايات الاستفادة من هذه الحماية الجزائية لضمان سداد دين وليس للوفاء به. حيث أن توقيع الشيكات هو شرط مسبق للحصول على تسهيلات التقسيط وعند التوقيع يكون الدائن على علم يقيني أن المدين لا يملك رصيداً ولا يستطيع صرف الشيك وبالتالي ينطبق على هذا الدائن وصف (سيء النية) الذي يتوجب في حالته أن تحجب عنه الحماية القانونية نتيجة لسوء استخدام القانون في غير الغايات التي وجدت الحماية لأجلها.

3. إشكالية النساء الغارمات:

أدى سوء الأحوال الاقتصادية للأسر الأردنية وانتشار ظاهرة البطالة في صفوف ابناء وبنات المجتمع الأردني وتدني الأجور في مقابل زيادة العبء الضريبي على الناس وغلاء الأسعار إلى تزايد أعداد المقترضات من شركات التمويل الصغيرة التي تمنح قروض مالية لربات المنازل بهدف تمكين النساء اقتصادياً، الأمر الذي دفع الاف مهن - معظمهن يتأسسن أسرة بلا معيل - إلى الاقبال على الاقتراض من هذه الجهات لغايات سداد ديون أو تأمين قوت العائلة دون أن يقابل ذلك اتخاذ الجهات المقرضة الاجراءات اللازمة للتأكد من ملاءة المرأة والكفيل الذي غالباً ما يكون زوج غير مليء ماليا لضمان الدين.

وكان نتيجة ذلك عجز المرأة وكفيلها عن سداد الديون مما دفع الجهات المقرضة الى الجوء الى القضاء لتحصيل ديونها وصدور قرارات بحبس النساء المدينات دون أن يقابل ذلك تحرك من قبل الدولة لحل الأزمة وايجاد آلية تنظيم ورقابة مؤسسية لمنح هذه القروض مما زاد من أعداد النساء الغارمات المحتجزات في مراكز الاصلاح اذ لا تتعدى المبالغ المطالبات بها كلفة اقامتهن في هذه المراكز لشهر واحد، عدا عن الاشكاليات الاجتماعية التي ستسببها غياب الأم عن أسرته وانعكاساتها على المجتمع.

4. كلفة حبس المدين المعسر:

لا يتم الأخذ بعين الاعتبار عند إصدار قرارات الحبس التكلفة المالية للنزول في مراكز الإصلاح التي تتحملها الخزينة العامة للدولة والتي تبلغ حسب التصريحات الرسمية (750) دينار، وعليه فإن التوسع في اتخاذ قرارات الحبس سيؤدي إلى زيادة أعداد نزلاء هذه المراكز الأمر الذي يعد ارهاقا للاقتصاد الوطني الذي يعاني أصلا من عجز ومديونية عالية لذا لا بد من إيجاد وسائل أكثر جدوى وأقل كلفة على الدولة لتحصيل الحقوق خاصة بالنسبة للغارمين وأصحاب الديون من الدخول المتدنية وإعادة النظر في اسس تجريم الشيكات التي لا يقابلها رصيد للتخفيف من أعداد نزلاء هذه المراكز وبالتالي تقليل الكلفة على الدولة.

إضافة إلى الكلفة المباشرة المشار إليها أعلاه، يعتبر حبس المدين تكلفة غير مباشرة تتحملها خزينة الدولة ذلك أن حبس المدين يعني حبس معيل الأسرة، وبالتالي يعني فقدان الأسرة لهذا المعيل مما يجعلها في الكثير من الأحوال من الحالات المستحقة للمساعدات التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية، وحتى بعد خروج المعيل قد يفقد عمله وقد لا يجد عملا بسهولة فيما بعد لعزوف أصحاب العمل عن تشغيل شخص أصبح في عرف المجتمع من أصحاب الأسبقيات بصرف النظر عن السبب. حيث تشير إحصائيات صندوق المعونة الوطنية لعام 2016 إلى تحمل الصندوق مبلغ (354498) دينار شهريا ضمن بند المعونات المالية المؤقتة لأسر العاجزين ماديا، كما يقوم الصندوق بتقديم معونة طارئة في حال تعرض رب الأسرة (المعيل الرئيسي لها) للاعتقال أو التوقيف والتي بلغت في نفس العام (8054420) دينار.

حيث تظهر المفارقة والتساؤل عن مدى جدوى الحكم بالحبس طالما أن المدين غير قادر على دفع المبلغ لإعساره وهذه الحالة ستزداد سوءاً في حال حبسه وعدم تمكنه من العمل لتوفير المبلغ المطلوب. في حين أن معاملة المدين المعسر كمجرم تعني بالأصل أن حريته تشكل خطورة على المجتمع ولا بد من سلبها.

5. عدم جواز شمول الغارمين بالعفو العام:

إن تداول حل مشكلة الغارمين من خلال إدراجها في قانون العفو العام غير ممكن قانوناً، فالعفو العام يصدر بإرادة ملكية بموجب المادة 38 من الدستور عبر قانون خاص لذلك، ووفقاً لما أورده المادة 50 من قانون العقوبات فإن العفو العام يشمل القضايا الجزائية ويزيل "الحالة الجرمية" من أساسها ويُعفي من "العقوبة" المقترنة بالحق العام، وبالتالي وحيث أن الحبس التنفيذي ناتج عن مطالبات مالية تندرج في إطار القضايا الحقوقية وليست عقوبة جزائية ناتجة عن ارتكاب جريمة وفقاً لقانون العقوبات، بالتالي لا يجوز قانوناً شموله بالعفو وفقاً لما نصت عليه المادة 50 سالف الذكر كون الحبس هنا ما هو إلا إجراء تنفيذي يتم اللجوء إليه لغايات الضغط على المدين لسداد الدين.

التوصيات:

إن السكوت والتغافل عن عمليات التحايل واستغلال حاجة الناس وسوء الأوضاع الاقتصادية لهم وعدم الالتفات إلى التبعات السلبية التي ستنتج عن هذه التصرفات المؤدية إلى كوارث اجتماعية واقتصادية لن تتوقف عند حد حبس المدين حتى سداد دينه كما لن تحل عن طريق اللجوء إلى الحبس، بل ستؤدي إلى الخروج عن التنظيم والحماية الذي تمتاز به الدولة المدنية المتحضرة والتي تمنع رؤوس الأموال والمستغلين من التحكم في السوق أو في أفراد المجتمع وتمنع

حدوث الفوضى والخروج عن القانون، لذا بات واجبا على الدولة التصدي لهذه المشكلة من خلال تطوير التشريع واستحداث آليات إدارية فعالة.

وعليه نقترح فيما يلي عددا من التوصيات التي يمكن أن تساهم في التخفيف من هذه المشكلة وتحد من الممارسات السلبية وحالات الاستغلال وسوء استعمال الحماية القانونية وهي كما يلي:

1. إجراء مراجعة شمولية للقوانين التي تنظم عملية المعاملات التجارية وتحديثها بما يتناسب مع الواقع المعاش والتطورات التي تحصل في المعاملات المالية بحيث يتم فعلا ضمان التمييز في الحماية القانونية التي تمنح للتاجر حسن النية والتاجر/ الدائن سيء النية الذي يستغل هذه الحماية والتسهيلات التجارية لتحقيق ارباح فاحشة على حساب الدولة.

2. مراجعة النصوص المتعلقة بتجريم الشيكات جزائيا بحيث يتم اضافة نص يضع التزاماً على الدائن في التثبت من وجود رصيد مقابل الشيك لضمان عدم استخدام الشيك كوسيلة ائتمان وفي ذات الوقت منح المدين الحق في أن يثبت سوء نية الدائن وأنه كان على علم بحقيقة عدم وجود رصيد مقابل الشيك عند تحريره وقبول الدائن بذلك والنص على أن هذه الحالات مقبولة لازالة الحماية الجزائية عن الشيك نتيجة استخدامه في غير الغايات التي وجد لأجلها.

3. تعديل قانون التجارة بما يتناسب مع تطورات العصر بحيث يتم التفريق بشكل واضح بين التاجر وغير التاجر والنص على عدم اعتبار الأوراق التجارية أعمال تجارية بطبيعتها وانما حسب الطرف المتعامل بها.

4. تعديل قانون التنفيذ كما يلي:

أ. وضع حد أدنى لمبلغ المطالبة المالية التي يجوز فيها طلب حبس المدين (كان يكون الحد الأدنى المقبول لتقديم طلب الحبس مبلغ 1000 دينار فما فوق).

ب. توضيح نص المادة 22 منه بشكل لا يقبل التأويل باعطاء القاضي الصلاحية في عقد جلسة اجرائية لغايات عقد التسوية بين الاطراف وفقا لحالة المدين دون الحاجة إلى وجود قرار قضائي بالإعسار ويسمح فيها للاطراف بتقديم بيناتهم حول مقدرة المدين.

5. إيجاد قنوات وإجراءات إدارية يمكن من خلالها معرفة تاريخ الأفراد في ممارساتهم المالية بحيث يتم الاستعلام عن مدى الالتزام بسداد الديون والتقيد بمواعيد وشروط القروض، وبناء عليه يمكن منح القرض او رفضه وتحديد نوع التسهيلات والضمانات التي تفرض في كل حالة على حدا. كما يمكن ايجاد آليات إدارية لضمان عدم وجود طرق للاقتراض خارج المؤسسات المالية المسجلة والمرخصة والمصرح لها بممارسة هذه الأعمال.

6. تجنب اللجوء إلى حملات السداد المالي بالنيابة عن الغارمين والغارمات باعتبارها الحل الأساسي حتى لا تكون سببا إضافيا تؤدي إلى تشجع الدائنين سيئي النية للتمادي في التحايل على القانون واستغلال حاجة الناس للسيولة وضعف قدرتها الاقتصادية.

7. التوسع في تنفيذ حملات توعوية للمجتمع حول الآثار المترتبة على الاقتراض وتوقيع الكفالات والكمبيالات والشيكات التي لا يقابلها رصيد للتقليل من حجم مشكلة الغارمين وتبعاتها السلبية على المجتمع والاقتصاد الوطني.

انتهت المذكرة