

دليل إعداد وصياغة الأسباب الموجبة للتشريعات

دليل

إعداد وصياغة الأسباب الموجبة للتشريعات

مقدمة

تعتبر الأسباب الموجبة للتشريعات (أو المذكرات الايضاحية أو التفسيرية) عاملاً مساعداً في صناعة هذه التشريعات حيث يتم فيها وضع المبادئ الأساسية والأطر العامة التي يتضمنها التشريع الجديد. كما تتضمن الدوافع والمبررات الواقعية والقانونية التي أوجبت اقتراح هذا التشريع، وتُقدّم فيها الحجج لإقناع صانعي القرار باعتماد النص المقترح.

يهدف هذا الدليل إلى مساعدة كل من المشرّعين والعاملين في الدوائر البرلمانية لدى إعدادهم الأسباب الموجبة كي تأتي سليمة وواضحة وتحقق الهدف الذي ينشده واضعو النص، وصولاً إلى إقرار التشريع والمساهمة في حُسن تطبيقه من جهة أولى، وتحقيق صياغة أسباب موجبة جيدة تشكل أداة من أدوات تنفيذ السياسات العامة من جهة ثانية.

يشتمل هذا الدليل على ثلاثة أقسام رئيسية تعالج كافة الجوانب المتعلقة بالأسباب الموجبة، بدءاً بقائمة الأسئلة التي لا بد من طرحها قبل المباشرة بصياغة أسباب موجبة لأي مقترح تشريعي جديد.

يتناول القسم الأول من الدليل عدة فصول تعالج تعريف الأسباب الموجبة، وتحديد ماهيتها، والجهة التي تقوم بإعدادها، كما يتطرق هذا القسم إلى مضمون هذه الأسباب، والهدف من وضعها، مروراً بآلية الصياغة المعتمدة فيها، ومعالجة موضوع ارتباط هذه الأسباب بالسياسات العامة المعتمدة وإبرازها كعنصر من عناصر صياغة التشريعات وجودتها.

ويتطرق القسم الثاني من هذا الدليل إلى مقارنة مفهوم الأسباب الموجبة في البرلمانات العربية من خلال دراسة أوجه التشابه والاختلاف فيما بينها.

ويعالج القسم الثالث والأخير نموذجاً مختاراً من الأسباب الموجبة المرفقة «باقترح قانون الاعلام»، المقدم من النائب اللبناني غسان مخيبر، وذلك من خلال عرض تفصيلي لما تتضمنه هذه الأسباب، وتنفيذ الأقسام والفصول التي تحويها والنواقص التي تشوبها والسعي إلى تحسينها، كل ذلك بهدف مقاربة تصور عربي مشترك للأسباب الموجبة.

تجدر الإشارة إلى أن الصياغة التشريعية لا تقتصر على مسألة الكتابة بل تتجاوزها إلى مسائل أشمل وأوسع، فمن خلال صياغة النصوص والمستندات المساعدة كالأسباب الموجبة والمذكرات التفسيرية يتم تحديد الأهداف، ورسم الهيكلية، وبلورة الأفكار، واختيار الأسلوب المناسب، وتبرير الخيارات ووضع كل هذه العناصر في نص تشريعي، وذلك ضمن قواعد مشتركة يمكن التأسيس عليها لصالح صناعة تشريعية عربية.

الفصل الأول: ماهية الأسباب الموجبة

<p>– لماذا يتم إرفاق مشروعات القوانين بعرض للأسباب الموجبة؟</p> <p>– لماذا الحاجة إلى وضع هذه الأسباب؟</p> <p>– هل تلحظ الأنظمة أو اللوائح الداخلية وضع هذه الأسباب في متن المشروع؟</p>	<p>(١) ما هو تعريف وتحديد الأسباب الموجبة؟</p>
<p>– هل يمكن إقرار تشريع جديد من دون الأسباب الموجبة؟</p> <p>– هل تسهّل هذه الأسباب عملية فهم التشريع الجديد؟</p> <p>– هل تساعد هذه الأسباب في حُسن تطبيق القانون الجديد؟</p>	<p>(٢) ما هي أهمية الأسباب الموجبة؟</p>
<p>– هل القانون المتضمن عدداً بسيطاً من المواد يتطلب أسباباً موجبة؟</p> <p>– هل تُراعى في هذه الأسباب ما ورد في مضمون مواد القانون المقترح؟</p> <p>– هل إن إغفال شرح كل تفصيلات المشروع ملائم في هذه الأسباب؟</p>	<p>(٣) هل كل التشريعات تتطلب أسباباً موجبة؟</p>

الفصل الثاني: إعداد الأسباب الموجبة

<p>– من يقوم بتحضير الأسباب الموجبة في الحكومة؟</p> <p>– من يقوم بتحضير الأسباب الموجبة في البرلمان؟</p> <p>– ما هي الفروقات في أساليب الصياغة بين كل من الحكومة والبرلمان؟</p>	<p>(١) من يقوم بإعداد الأسباب الموجبة؟</p>
<p>– ما هي الوسائل المتوافرة لدى صائغي التشريعات؟</p> <p>– هل كل مصادر المعلومات متاحة للصائغين؟</p> <p>– ما هي الصعوبات التي تعترض عملهم؟</p>	<p>(٢) ما هي الأدوات المتوافرة؟</p>
<p>– هل يتمتع واضعو الأسباب الموجبة بالمؤهلات اللازمة؟</p> <p>– هل كل وسائل الصياغة متوافرة للبرلمانيين ومساعدتهم؟</p> <p>– هل توجد أجهزة مساعدة متخصصة في الصياغة التشريعية؟</p>	<p>(٣) ما هي المؤهلات المطلوبة من واضعي الأسباب الموجبة؟</p>

قائمة بالأسئلة المتعلقة بالأسباب الموجبة

الفصل الثالث: مضمون الأسباب الموجبة	
<p>(١) ماذا نضع في الأسباب الموجبة؟</p> <ul style="list-style-type: none"> - على ماذا تشتمل هذه الأسباب؟ - ما هي الظروف التي أملت وضع التشريع الجديد؟ - ما هي الدوافع والمبررات لسن تشريع جديد؟ 	
<p>(٢) هل من الضروري إيراد المنافع والقيود في الأسباب الموجبة؟</p> <ul style="list-style-type: none"> - هل يتم ذكر فوائد التشريع الجديد؟ - هل يتم شرح الموجبات والقيود المفروضة في مشروع القانون؟ - هل تتطلب الأسباب ذكر تفصيل كافة التعديلات؟ 	
<p>(٣) ما هي الكلفة المالية التي يتم ذكرها؟</p> <ul style="list-style-type: none"> - هل يتم وضع شروحات تفصيلية في الأسباب الموجبة بالأرقام والجدول؟ - هل تتم الإشارة إلى الدراسات المالية المسبقة التي جرى وضعها؟ - هل تساعد الدراسات الاقتصادية والمالية في إقناع المشرعين بالتشريع الجديد؟ 	
الفصل الرابع: الهدف من الأسباب الموجبة	
<p>(١) ما هي الفوائد العملية من هذه الأسباب؟</p> <ul style="list-style-type: none"> - هل تساعد الأسباب الموجبة في فهم التشريع الجديد؟ - هل تساهم الأسباب الموجبة في حُسن تطبيق القانون المقترح؟ - هل إن هذه الأسباب تشكل عاملاً مساعداً للوصول إلى تشريع جيد؟ 	
<p>(٢) إلى ماذا ترمي الأسباب الموجبة؟</p> <ul style="list-style-type: none"> - هل أن الأسباب الواضحة تؤدي إلى السرعة والسهولة في تنفيذ التشريع؟ - هل إن الأسباب الموضوعية بشكل جيد تسهم في الوصول إلى صناعة تشريعية سليمة؟ 	
<p>(٣) ما هي النية التشريعية؟</p> <ul style="list-style-type: none"> - هل أن الأسباب الموجبة تعطي فكرة عن قصد المشرع من وراء النص الجديد؟ - هل أن وضع أسباب مفصلة ودقيقة يُجنّب التطبيق السيء للقانون من قبل القضاء والسلطة التنفيذية؟ 	

الفصل الخامس: دراسة الأثر التشريعي من خلال الأسباب الموجبة

(١) ما هو أثر التشريع الجديد؟	- هل يفترض بالأسباب الموجبة أن توضح ما هو المرتقب من القانون الجديد؟ - هل يتم إجراء دراسات مسبقة لمعرفة دراسة الأثر التشريعي؟
(٢) ما هي النتيجة المتوقعة من القانون الجديد؟	- هل جرى التحقق من النتيجة المنوي الوصول إليها؟ - هل جرى درس كافة المعوقات التي تحول دون الوصول إلى هذه النتيجة؟ - هل جرى التساؤل بشأن الفائدة العامة المتوقعة من التشريع؟

الفصل السادس: صياغة الأسباب الموجبة

(١) كيف يتم تقسيم الأسباب الموجبة؟	- كيف يتم تقسيم الأسباب الموجبة في متن مشروع القانون؟ - لماذا يتم تقسيم وتبويب الأسباب؟ - هل يتم وضع عناوين لمضمون الأسباب؟
(٢) ما هي متطلبات اللغة المستعملة؟	- هل من المفيد العناية بصياغة الأسباب الموجبة؟ - ما هو أثر الصياغة على الأسباب الموجبة؟

الفصل السابع: ارتباط الأسباب الموجبة بالسياسات العامة

(١) لماذا يتم إظهار السياسات العامة في الأسباب الموجبة؟	- هل من المفيد إيراد السياسة العامة للوزارة أو الإدارة المعنية ضمن الأسباب الموجبة؟ - هل يساعد موضوع ذكر السياسات العامة في تكوين قناعة لدى صنّاع القرار؟
(٢) ما هو أثر ذكر السياسات في متابعة التشريع؟	- هل أن وضع السياسات العامة في الأسباب الموجبة يساعد في تنفيذ التشريع؟ - هل يشكل إيراد هذه السياسات على تقيّد المولجين بتطبيق القانون بهذه السياسات؟

القسم الأول الأسباب الموجبة للتشريعات

الفصل الأول:

ماهية الأسباب الموجبة

تشكّل الأسباب الموجبة عنصراً ضرورياً من عناصر التشريع بالرغم من أنها تأتي منفصلة عنه ولا تدخل في صلبه، كما أنه ليس لها صفة الإلزام بمفهوم الأحكام القانونية المطبّقة. كما أن هذه الأسباب بحد ذاتها لا تخضع للمناقشة خلال العملية التشريعية التي تحصل في البرلمان إنما تكمن أهميتها في أنها تشكّل المبررات التي يقدّمها واضعو التشريع الجديد (حكومة أو نواب) لإقناع الهيئة التشريعية بضرورة إقرار هذه المشروعات، كما يمكن الرجوع إليها لتفسير بعض النصوص الغامضة أو التي تحتمل التأويل.

تبرز أهمية الأسباب الموجبة في مسألة تحضير الوقائع التي تُظهر المصالح المرغوب بحمايتها أو تنظيمها بموجب تشريع، وعلى أساس هذه الوقائع تقوم مهمة المتخصصين في المراحل اللاحقة في تحويل الأسباب الموجبة إلى قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة.

ونظراً لأهمية هذه الأسباب عمدت بعض الأنظمة الداخلية للمجالس إلى وضع بعض القواعد التي تحكم مسألة الأسباب الموجبة، وكيفية صياغتها، وما تتضمنه من شروط يفترض بمن يقوم بصياغة مشروعات أو اقتراحات القوانين التقيد بها.

بالمقابل، تقوم بعض البرلمانات بنشر الأسباب الموجبة مع نص القانون في الجريدة الرسمية وفي المواقع الالكترونية للمجالس النيابية نظراً لما تتضمنه من شروط و تفاصيل من شأن الاطلاع عليها معرفة القصد والنية التي رُمى إلى تحقيقها المشرّع عند وضع التشريع الجديد. كذلك أصبحت الأسباب الموجبة تُدرج في مجموعات القوانين (الورقية والالكترونية) تعميماً للفائدة.

من المتعارف عليه أن يتم إرفاق نصوص المشروعات أو الاقتراحات بعرض لأسبابها الموجبة إما في مستهل التشريع أو في نهايته، ويُقصد بها ما تضمّنه هذا التشريع من أمور تحتاج

إلى إيضاح وتفسير للمواد والأقسام والفروع ذات الأهمية، وما يبغى المشروع إيضاحه للجهات المعنية به سواء أكانت الجهات المطبقة له أو مجموع المواطنين أو شريحة معينة منهم.

عادةً ما تشتمل الأسباب الموجبة على قسمين رئيسيين، يتناول القسم الأول منها عرضاً عاماً للمشروع ورسماً للهيكلية المعتمدة فيه وتحديدًا للأهداف التي يبتغيها، ويتناول القسم الثاني شروحات تفصيلية لفصول أو مواد المشروع.

قد تستغرق الأسباب الموجبة جزءاً مهماً من التشريع يرجع إليها المطبق عند التنفيذ لمعرفة نية المشرع والأسباب التي دعت إلى سن هذا التشريع. ويفترض أن تأخذ هذه الأسباب جزءاً واسعاً في شرح المواد وتفصيلها والضرورات التي دعت إلى وضع النص، وعلاقة هذا النص بالتشريعات الأخرى ومنها عوامل الردع والتذكير والواجبات والالتزامات التي يفرضها التشريع الجديد أو الحقوق التي سينالها المعنيون بتطبيقه سواء أكانوا أفراداً أو هيئات.

ومن الأخطاء الشائعة في إصدار التشريعات ورودها بأسباب موجبة مختصرة أو متضمنة عبارات مبهمّة لا تخدم الهدف من التشريعات الصادرة مما يقتضي الالتفات إليه، فعلى واضع المشروع ذكر جميع الأمور ذات الصلة بالتشريع وإيضاحها بصورة جلية كونها تشكل جزءاً مهماً من التشريع يتم الرجوع إليها من قبل المطبّق والمفسّر.

يتفاوت حجم الأسباب الموجبة بحسب النص المقترح، ففي المشاريع الصغيرة الحجم التي تتناول تعديلاً بسيطاً على مادة أو أكثر من مواد قانون ساري المفعول تقتصر الأسباب الموجبة على شرح هذا التعديل وتبيان الغاية من وضعه. أما في المشروعات الكبيرة التي تنظم قطاعاً من القطاعات أو تنشئ وتنظم مجالاً من المجالات الواجب تنظيمها بموجب تشريع فيترافق معها أسباب موجبة مفصلة تشرح خلفية المشروع والسياسة العامة المعتمدة فيه والأهداف المتوخاة منه.

الفصل الثاني:

إعداد الأسباب الموجبة

عادةً إن من يقوم بصياغة القانون المقترح هو الذي يقوم بإعداد الأسباب الموجبة المرفقة به. ومن المتعارف عليه أن المبادرة بالتشريع تأتي من مصدرين، إما من السلطة التنفيذية عبر مشروع قانون يتم وضعه من قبل الوزارة المختصة ودرسه وإقراره في مجلس الوزراء وإحالته

إلى المجلس النيابي للموافقة عليه، وإما من خلال مبادرة نيابية عبر نائب أو أكثر، وذلك بحسب الأنظمة واللوائح الداخلية لهذه المجالس.

١- وضع الأسباب الموجبة من قبل الحكومة:

تعتمد الحكومة، وتحديداً الوزارة المختصة، عند وضعها مشاريع القوانين إلى صياغة أسباب موجبة مترافقة معها، وعادةً من يقوم بهذه المهمة إما الدائرة القانونية في الوزارة المختصة، أو هيئة قانونية متخصصة في وضع مشاريع القوانين وأسبابها الموجبة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: مجلس شورى الدولة، أو مجلس الدولة، أو هيئة التشريع والاستشارات... وقد تختلف التسميات بين دولة وأخرى.

إن جودة المنتج التشريعي وجودة الأسباب الموجبة لا ترتبطان بالمصدر الذي قام بوضعها أو بالهيئة التي تولّت ذلك إنما بالكفاءة والخبرة التي يتمتع بهما من يقوم بتحضير هذه النصوص. ومن حسنات صياغة الأسباب الموجبة من قبل الحكومة أن يقوم بها إما قضاة أو أشخاص قانونيون مؤهلون للقيام بهذه المهمة، ولديهم الخبرة الواسعة في هذا المجال.

٢- وضع الأسباب الموجبة من قبل النواب:

بالمقابل، فإن البرلمانيين عادةً ما يقومون بإعداد اقتراحات القوانين بأنفسهم، في حال معرفتهم بذلك، أو يعهدون بهذه المهمة إلى أحد مساعديهم القانونيين، أو إلى أشخاص من الإدارة البرلمانية لديهم الخبرة والكفاءة في إعداد النصوص القانونية ومرفقاتها.

وقد يعتمد بعض النواب في صياغة اقتراحاتهم إلى الاستعانة بالهيئات المختصة من بيوت خبرة قانونية واجتماعية ومالية واقتصادية وغير ذلك، وغالباً ما تكون هذه الهيئات أكثر دراية ومعرفة في تفاصيل بعض الأمور المراد تقنينها أو تعديلها حسب مقتضيات التغيير والتطور.

٣- الوسائل المتوافرة لدى الحكومة والبرلمان:

بدايةً نشير إلى أن قدرات النواب في إعداد النصوص القانونية ومرفقاتها كالأسباب الموجبة وجداول المقارنة هي بالإجمال محدودة، الأمر الذي يحدّ من قدرتهم على صياغة النصوص بشكل جيد وسليم. بالمقابل تتمتع الأجهزة الحكومية بالقدرات المؤهلة للقيام بصياغة الأسباب الموجبة نظراً لوجود الجهاز الإداري المتخصص والمؤهل من جهة أولى، ولتوافر

الإمكانيات من بيانات ودراسات وإحصاءات وغير ذلك من الأمور التي تتطلبها العملية التشريعية من جهة ثانية.

بالإضافة إلى ذلك فإن مصادر المعلومات متوافرة بصورة أوسع وأكبر لدى الأجهزة الحكومية منه في البرلمانات الأمر الذي يتيح للحكومة إغناء مشاريع القوانين التي تقوم بتحضيرها بالمعلومات الإضافية، ورفدها بالدراسات والبيانات والجدول اللازمة.

ولا بد في هذا المجال من الإشارة إلى الدور الذي يقوم به بعض موظفي الإدارة البرلمانية، وخاصة أمناء سر اللجان النيابية، في مساعدة النواب في صياغة اقتراحات القوانين وأسبابها الموجبة نظراً لخبرتهم الطويلة ومهارتهم في المجال التشريعي، وتمرسهم في عمل اللجان ومعرفتهم بأصول التشريع وطريقة كتابة الأسباب الموجبة ووضع جداول المقارنة مما يسهل عمل المشرعين في تقديمهم اقتراحات على درجة كبيرة من الجودة.

الفصل الثالث:

مضمون الأسباب الموجبة

تتضمن الأسباب الموجبة مجمل المبررات والحجج التي دفعت بالحكومة أو بالنائب إلى تقديم اقتراح التشريع الجديد، وتكتسب هذه الأسباب أهمية كبيرة كونها تشكل سبباً أساسياً في قبول التشريع أو رفضه من قبل المشرعين، لذلك يقتضي أن تتم صياغتها بشكل واضح وسليم، وتضمينها كافة التفاصيل وخلاصة الدراسات التي أملت تقديم التشريع المقترح.

تشتمل الأسباب الموجبة على عدة عناصر يمكن إيراد أهمها على النحو الآتي:

١- شرح مضمون النص

تتضمن الأسباب الموجبة شرحاً لخلفيات وضع التشريع والغاية منه، وتشتمل على المعلومات والدوافع التي تساهم في تسهيل عملية تنفيذ النص القانوني وتوضيحه والمساعدة على حُسن تفسيره وتطبيقه خاصةً عندما تصطدم مهام من يتولى هذا الأمر بصعوبة في فهم هذه النصوص وتحليلها.

كما يقتضي أن تتضمن هذه الأسباب شرحاً وافياً للأحكام القانونية المستحدثة بموجب هذا التشريع، تسهياً وتوضيحاً للغاية التي رمى إليها واضعو النص.

٢- الظروف التي أملت وضع التشريع

يجب أن تتضمن الأسباب الموجبة أيضاً عرضاً للأوضاع القانونية القائمة والسارية المفعول وذلك بحسب الموضوع، فقد تكون إما لتبيان مدى عدم قدرة القانون النافذ على مواكبة التطور في مجال من المجالات، أو يكون التشريع الجديد مرتكزاً على فكرة تحقيق العدالة في موضوع معين، أو لتصحيح الوضع القانوني القائم في ميدان من الميادين، أو لمعالجة الثغرات التي اعترضت تطبيق القانون السابق، أو لمعالجة ظروف قانونية مستجدة أو حالات طارئة غير مشمولة بتشريع ساري المفعول.

كل هذه الظروف وغيرها قد تكون وراء الحاجة إلى وضع تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم يكون أكثر ملاءمة للظروف الطارئة أو المستجدة، ويحقق حلاً أو معالجات لهذه الأوضاع بصورة أفضل.

٣- إيراد الخطة التشريعية

يفترض أن تتضمن الأسباب الموجبة أمراً مهماً ألا وهو سرد للمخطط التشريعي المقصود من وراء الاقتراح، والغاية المراد تحقيقها من ورائه، كما يجب أن يلاحظ هذا المخطط الرؤية الموضوعية للمعالجة والحلول التشريعية المنصوص عليها في التشريع الجديد.

تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنه من الواجب وضع مثل هذا المخطط في الأسباب الموجبة المرفقة بالقوانين الأساسية أو الكبيرة، أو التي تتضمن أحكاماً متعددة ومتشعبة، تسهياً وتوضيحاً لهذا التشريع ولمقاربتة بشكل أفضل.

٤- مبررات فرض القيود

تتص القوانين في الغالب على قواعد وأحكام تشتمل على قيود وضوابط تحدّ من تصرفات الانسان ونشاطه، فتأتي الأسباب الموجبة المرافقة للصياغة التشريعية لتبرر فرض هذه القيود والضوابط ولتسلط الضوء على الحاجة التي استوجبت وضعها. أيضاً من بين القيود التي يمكن ذكرها في الأسباب الموجبة هي الالتزامات الدولية التي تكون الدولة قد وقّعت عليها، ويقنضي بالتالي، إنفاذاً لهذه الاتفاقيات، إقرار تعديلات على القوانين الوطنية لتتناسب مع الأحكام التي تفرضها هذه الاتفاقيات، والأمثلة على ذلك كثيرة، ومنها:

- اتفاقية مكافحة الفساد،
- اتفاقية مكافحة الاتجار بالأشخاص،
- الاتفاقيات المتعلقة بحقوق المرأة والطفل والعمال وغيرها ...

٥- الكلفة المالية

من المهم عند تحضير تشريع جديد، أو تعديل تشريع قائم ينطوي على أعباء مالية جديدة، أن يقوم واضعو هذا النص بعرض لهذه الأعباء، أو وضع تفسيرات للموجبات المالية المترتبة عن تنفيذه، أو الإفادة المالية المرتقبة للخزينة من جراء اعتماده، خاصة في حال طاول التشريع أموراً تتعلق بالضرائب أو الرسوم.

غالباً ما لا يتم توفير تقديرات دقيقة لكلفة تشريع معين باستثناء التشريعات المتعلقة بزيادة الضرائب التي تقوم وزارة المالية بتقديم جداول تقديرية للكلفة المرتقبة من تطبيق تشريع معين وإعطاء أرقام تقريبية في حال اعتماد هذا الخيار التشريعي أو ذلك.

إن مسألة تحديد كلفة التشريع بشكل احترافي في الأسباب الموجبة تتطلب وجود قدرات بحثية قوية في الهيئة التشريعية، سواء في مجال الموازنة أم في مجال درس باقي المشاريع التي يكون لها انعكاسات مالية. ومن الضروري جداً في هذا المجال الحصول على المعلومات والبيانات المالية الصحيحة كي يتمكن المشرع من الإحاطة بموضوع التشريع من جوانبه كافة، والاطلاع على مختلف البيانات ذات الصلة.

تكمن أيضاً أهمية ذكر موضوع كلفة التشريع المالية في أنها تعطي صورة واضحة لصناع القرار لدى اتخاذ قرارهم، ومعرفة الانعكاسات المالية والاقتصادية، السلبية منها أو الإيجابية، الناتجة عن إقرار هذا التشريع.

فمثلاً عند وضع مشروع قانون يتعلق بترقية شريحة من الموظفين، أو بتقديم منافع مالية جديدة لهم، يفترض بالأسباب الموجبة المرافقة للمشروع أن تحدد الكلفة المالية التي ستحملها خزينة الدولة جراء إقرار مثل هذا المشروع، وشرح كيفية تأمين الموارد المالية لتغطية النفقات المترتبة عن تنفيذه.

٦- البيانات والإحصاءات

يُقصد بالبيانات والإحصاءات ما يتم إرفاقه بالأسباب الموجبة من جداول ونماذج ودراسات أشير إليها في مواد التشريع المقترح، والتي قد تعتبر في بعض الأحيان جزءاً لا يتجزأ منه. ويلجأ إليها مُعدو المشروع لتسهيل تطبيقه وتفادي إدخال تفاصيل طويلة ضمن مواد الجهرية. لذلك يمكن ذكر هذه البيانات في متن الأسباب الموجبة.

تختلف أنواع البيانات التي يمكن إرفاقها بالأسباب الموجبة وذلك بحسب موضوع كل منها، فيمكن مثلاً: ذكر المبالغ المالية التي قد يرتبها النص المقترح، أو تعداد الشروط المطلوبة في وظيفة معينة من الوظائف، أو تحديد بعض الرسوم والبدلات لقاء خدمات معينة...

الفصل الرابع:

الهدف من الأسباب الموجبة

تؤدي الأسباب الموجبة دوراً مهماً عند تفسير وتطبيق القواعد والأحكام القانونية من خلال ما تحويه من عرض للظروف والأوضاع التي نشأت في ظلها، والتي بسببها كانت الحاجة إلى وضع التشريع، ولتلقّي الضوء على ما قد يكتنف النصوص من غموض أو نقص فتساعد بذلك رجال القانون، من قضاة ومحامين وشرّاح وخلافهم، على حسن تطبيق القاعدة والأحكام المرتبطة بها.

وفي حال تضمّن التشريع الجديد بعض الأحكام الغامضة، أو اعتراه نقص في مكان معين، يمكن أن تتم العودة للأسباب الموجبة من أجل التعرف على نية المشرع الحقيقية من وراء هذه الأحكام، خاصةً وأن الأسباب الموجبة يفترض أن تتضمن الإشارة إلى الظروف والأعمال التي مهّدت لوضع هذه الأحكام بالشكل الذي صدرت فيه.

من بين الأهداف التي تحققها أيضاً الأسباب الموجبة هي حتّ النواب على ممارسة الرقابة على السياسات العامة وعلى تنفيذ التشريعات، وكيفية متابعة تطبيقها خاصةً في إعداد وصياغة الأنظمة والنصوص التطبيقية التي تصدرها الحكومة أو الوزير المختص، كل في نطاق اختصاصه. إلا أن النصوص التطبيقية أو التنظيمية الفرعية والثانوية تلك، لا يؤسس لها أسباب موجبة باعتبارها جزءاً من القانون الصادر كما أنها تصدر باسم الجهات التي أصدرتها.

تجدر الإشارة في هذا المجال إلى وجوب أن يبقى المشرّع صمّام الأمان عند صياغة الأسباب الموجبة للتشريعات الجديدة سعياً إلى تحقيق جودة التشريع بحيث يُفترض به النظر إلى مصالح جميع المواطنين، فيعمل على تدارك التناقضات والتوفيق بين مختلف الاتجاهات، والعمل بالتالي على تفادي تضارب المصالح بين فئات وشرائح المجتمع حتى لا يتم تعطيل تنفيذ التشريع أو إلى تنفيذه بشكل سيء، أو وقف تنفيذه في بعض الأحيان.

الفصل الخامس: دراسة الأثر التشريعي

من المفيد والضروري أن نلاحظ الأسباب الموجبة للتشريعات دراسة للأثر التشريعي التي هي دراسة مسبقة للتشريع الجديد تسمح بوضع تقويم مرتقب لنتائج. وتتناول هذه الدراسة تصوراً لما هو متوقع تحقيقه من جراء إقرار النص القانوني والنتيجة المنوي الوصول إليها. ونشير إلى أنه لا يوجد معيار واحد لدراسة الأثر يمكن إسقاطه على كافة التشريعات بل على العكس، لكل تشريع جديد دراسة أثر خاصة به وذلك تبعاً لموضوع البحث.

إن دراسة الأثر التشريعي هي طريقة لتوضيح الخيارات المتاحة أمام كل من الحكومة والمجلس النيابي، ويمكن أن تتضمن دراسة الأثر على سبيل المثال:

- طبيعة الصعوبات المطلوب إيجاد حلول لها،
 - حسنات ومساوئ التشريع الجديد،
 - تقييم مفصل للنتائج المرتقبة من التشريع المطروح...
- وبكلام آخر فإن دراسة الأثر هي مقارنة تتيح وضع تبريرات منطقية لاستصدار القانون الجديد وأثره على الأشخاص أو الهيئات المعنية به، أي عملية تقييم مسبق لما هو منتظر، وطريقة تفكير بشأن المنافع التي سيحققها التشريع الجديد.

من الضروري الاستناد إلى نص دستوري أو قانوني لوضع دراسة الأثر، ففي فرنسا مثلاً لحظ الدستور الفرنسي موضوع دراسة الأثر التشريعي، ونص على أن يتم وضع قانون خاص يحدد الإطار الذي تتم فيه هذه الدراسة.

تبعاً لذلك، جرى تحديد النصوص القانونية التي تستوجب وضع دراسة أثر تشريعي لها وهي: القوانين العادية، قوانين البرامج، قوانين الإطار. بالمقابل أُعفيت بعض النصوص من وضع دراسة أثر تشريعي لها ومنها القوانين الدستورية، القوانين المتعلقة بالمالية العامة، القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي، والقوانين المتعلقة بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

من الضروري في كل حال اعتماد قاعدة قياس أثر التشريع لدى العامة، وترقب ردود الفعل على النص التشريعي، ووضع قوانين تدرس الواقع والمشكلات ويكون لديها القدرة على استشراف المستقبل.

الفصل السادس:

صياغة الأسباب الموجبة

١- مبادئ صياغة الأسباب الموجبة

لا بد من التركيز أولاً على أن الصياغة الجيدة هي تلك التي تتسم بطابع يجعل التشريع واضحاً ومختصراً ولا يتعارض مع القوانين الأخرى، سواء جرى وضع هذه الصياغة في الدوائر الحكومية أم في دوائر المجلس النيابي، وذلك نظراً لوحدة المعايير.

هذا بالإضافة إلى احترام القواعد المؤثرة في التشريعات لجهة عدم مخالفة التشريع الجديد للدستور، لأنه يجب أن تأتي الأحكام الجديدة منسجمة مع النص الدستوري بالدرجة الأولى، ومتوافقة مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الأثر، والتي التزمت بها الدولة.

إن صياغة الأسباب الموجبة ليست مسألة سهلة على القائم بها نظراً لما تتطلبه من سعة اطلاع وخبرة قانونية وإحاطة بالموضوع الذي تتناوله هذه الأسباب. كما يفترض بمن يتولى الصياغة أن يكون عالماً بالموضوع الذي يتناوله التشريع الجديد، أو التعديل المقترح، الأمر الذي يسهل لاحقاً عملية صياغة الأسباب الموجبة.

تمرّ صياغة هذه الأسباب بعدة مراحل تبدأ بوضع الإطار العام للنص المقترح، وبلورة الفكرة أو الأفكار التي يتضمّنها النص الجديد وذلك عبر مقدمة تعطي لمحة تاريخية عن الموضوع، ومن ثم يتم طرح الإشكالية التي تتم معالجتها في النص. بعد ذلك يتم تقسيم الأسباب الموجبة، وتجزئتها، وعنوانتها، وشرحها، والتطرق إلى التعديلات التي تحتويها، وذلك بحسب الأقسام أو الفصول التي يتناولها القانون المقترح.

وفي النهاية تتم الإشارة إلى أن مقدم الاقتراح (أو الحكومة) يأمل من المجلس التشريعي مناقشة وإقرار هذا النص.

٢- لغة الأسباب الموجبة

تعدّ لغة النص التشريعي وأسبابه الموجبة بمثابة ركيزة أساسية في ممارسة صناعة القانون.

إن اختيار الألفاظ والتعابير وبُنية الجمل تشكّل تحدياً حقيقياً يواجه الصائغين، لذلك كان امتلاك ناصية اللغة، استيعاباً وتعبيراً، ضرورياً لا لمعرفة فصول القانون ومواده فحسب إنما

لاستخدام اللغة المؤثرة ببلاغتها من غير تفصيل مُملّ ولا إيجاز مُخلّ. ومن المستحسن أيضاً في صياغة الأسباب الموجبة الابتعاد قدر المستطاع عن الاستطراد والإطالة.

يُفترض أيضاً بالمشارك في الصياغة الأخذ ببعض القواعد لسلامة النص، ومنها أن تكون اللغة المستعملة لغة صحيحة وخالية من التعقيد اللفظي، وحريصة على حُسن استعمال قواعد اللغة، من صرف ونحو. كما يقتضي استعمال لغة واضحة لا إبهام فيها ولا نقص ولا غموض، وبإمكان الشخص العادي فهمها وتناولها.

كما يجب أن تكون هذه اللغة بعيدة عن احتمال التأويل ومتضمنة أنماط التعبير التي تقلل من إمكان نشوء المنازعات حولها. أيضاً يجب استعمال لغة سليمة من الثغرات، ومن الأفضل أن تكون مقننة بصيغة المفرد ولو شملت في معناها صيغة الجمع. لأن القانون كالكائن الحي له ذاتيته واستقلاله وكيانه، ولا يُستثنى من هذه القاعدة إلا إذا ما صدر قانون جديد يلغي كل نص يخالف أحكامه حيث يمتد هذا النص إلى العديد من القوانين في اللحظة ذاتها.

٣- أثر الصياغة على وضع الأسباب الموجبة

من المهم جداً أن تعكس الأسباب الموجبة ما هو منصوص عليه في الاقتراح، وأن تأتي بأسلوب يوضح الغاية والهدف الذي يريد النص المقترح تحقيقهما، لا أن تتم كتابة أسباب موجبة بقلب أدبي بعيد عن المضمون، أو أن يعاكس ما جاء في متن المواد القانونية.

إن صياغة الأسباب الموجبة غالباً ما تتأثر بالأسلوب المستعمل في التعبير لإدراك الهدف من القاعدة القانونية. فتتنوع هذه الأسباب تبعاً للأسلوب المستعمل في هذه الصياغة الأخيرة. وهذا التفاعل ناجم عن التلازم القائم بين الأسباب الموجبة والنصوص القانونية. وفي كل حال، يجب أن تحقق الأسباب الموجبة هدفها المتمثل بإقناع الهيئة التشريعية بمضمون النص المقترح والمقدم إليها لمناقشته وإقراره. وإلا لا تكون هذه الأسباب قد حققت الغاية من وضعها. بالإضافة إلى أن الصياغة التشريعية، في النصوص كما في الأسباب الموجبة، يجب أن تكون «صديقة» للقضاة، بمعنى أن يتم وضع نصوص واضحة وقابلة للتطبيق وعدم خلق مشاكل من جراء غموض هذه النصوص أو الالتباس في تفسيرها.

الفصل السابع:

ارتباط الأسباب الموجبة بالسياسات العامة

١- بلورة السياسة العامة في الأسباب الموجبة

ينبغي أن تظهر السياسات العامة المعتمدة في متن المشروع، سواء عبر الأسباب الموجبة أم في متن المواد، وذلك لضمان قوة التشريع، ولكي يعكس هذا الأخير سياسة الحكومة أو الوزارة المعنية، أو حتى النائب المُقترح، بشكل جليّ، كل ذلك في سبيل التوصل إلى صياغة تشريعية واضحة وبسيطة يكون لها تأثير إيجابي على المشرّعين وتحقق لديهم في النهاية قناعة بهذه السياسات واعتمادها في التشريع المقترح. إن دراسة الحقائق المتصلة بالسلوكيات الحالية المسبّبة للمشكلة، والاطلاع على العوائق التي تعترض هذه الحقائق، والوقوف على التكاليف وتقدير المزايا المرتبطة بالتدابير التفصيلية المحددة في مشروع القانون، والفرضيات المتوافقة مع واقع البلد، هي الأساس في بناء مشروع قانون يحقق الهدف.

٢- إقناع البرلمانين بضرورة إقرار التشريع

ينبغي أن تُبنى القوانين على الحقائق وليس على المنطق فقط، فالمنطق يظل في دائرة النظريات ولا يفي بغرض التشريع إن لم يكن متصلاً اتصالاً وثيقاً بالحق. لذلك، إذا بنى الصانع الأحكام الجوهرية لمشروع القانون على فرضيات لا تثبت توافقها مع الأدلة المتاحة فعليه الطلب من الجهة طالبة التشريع تغييرها وفقاً لما فيه المصلحة العامة، ومراجعة القانون بحيث تتناسب فرضيات تلك الجهة مع الحقائق. إن إيراد المعلومات التفصيلية في متن الأسباب الموجبة للتشريع كالأرقام والاحصاءات يساعد في تكوين أفكار وسياسات تؤدي إلى إقرار تشريعات جيدة من جهة، وإقناع أعضاء البرلمان في إقرار التشريع، وفي كل الأحوال فإنه يُسهّل حتماً مسألة اتخاذ قرار حول مشروع القانون.

القسم الثاني

الأسباب الموجبة للتشريعات في الدول العربية

يتناول هذا القسم الفلسفة المؤسسية للأسباب الموجبة في الدول العربية وكيفية التعامل معها من حيث التسمية والمضمون، والقيمة القانونية، بالإضافة إلى إيراد السند القانوني أو النظامي الذي تركز عليه الأسباب الموجبة للتشريعات في الدول العربية.

كما أنه يتضمن بعض الامثلة على نماذج من تلك الاسباب في بعض الدول العربية، وذلك في محاولة لإبراز بواطن الخلل والمعوقات التي تحول دون فعالية تلك الاسباب أو تؤدي إلى عدم بسط السلطة التشريعية رقابتها على مضمون وجوهر تلك الاسباب بالشكل المطلوب، وبما يؤدي الغاية المتوخاة من وجودها.

تختلف تسمية الوثيقة التي يتم إرفاقها بمشروعات القوانين والتي عادةً ما توضع لتفسير الحاجة إلى التشريع الجديد، فبعض البلدان تعتمد تسمية «الأسباب الموجبة»، وبعضها الآخر «المذكرة التفسيرية أو الإيضاحية»، والبعض الآخر يعتمد تسمية «مذكرة تسببية» إلى غير ذلك من العبارات، والمقصود بها الوثيقة التي يقوم واضع النص بصياغتها لتفسير موضوع القانون المقترح، أو لعرض المبررات التي أوجبت تعديل نص قانوني معمولاً به.

في هذا القسم سيتم عرض واقع الأسباب الموجبة في البلاد العربية، من خلال تفصيل وضع هذه الأسباب في ٢٠ دولة من أصل ٢٢، وذلك وفقاً للترتيب الأبجدي للدول، وذلك أولاً عبر عرض مسار العملية التشريعية، تبعاً للنصوص الناظمة لعمل كل من الحكومة والبرلمان في كل بلد، وإيراد مرجعها (القانوني أو النظامي) وعرض بعض الأمثلة العملية عن هذه الأسباب.

وفي نهاية هذا القسم سنبيّن من خلال جدول مقارنة الفروقات في تسمية الأسباب الموجبة وطبيعتها، والسند القانوني لها وقوة الإلزام التي تتضمنها، وهل يتم نشر هذه الأسباب مع نص القانون أو أنها لا تعتبر جزءاً منه.

١- الأردن

في المملكة الأردنية الهاشمية تستخدم عبارة «الأسباب الموجبة» للتدليل على موجبات وأسباب إصدار القانون، مع ضرورة التنكير بأن الأسباب الموجبة لا يتم نشرها مع القانون ولا تعتبر جزءاً منه إلا أنها تكشف عن إرادة المشرع في تبيان الغاية والهدف الرئيس من سن القانون أو إجراء التعديل عليه، ويتم إقرار الاسباب الموجبة ابتداءً من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) الذي يحيلها إلى ديوان التشريع الرأي والذي هو مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية لصياغة القانون وإرساله مرة أخرى إلى مجلس الوزراء مرفقاً به الاسباب الموجبة ليتم اتخاذ القرار حيال مشروع القانون وإحالته الى السلطة التشريعية. وتأتي الأسباب الموجبة في الصفحة الأولى من القانون حين إرساله إلى السلطة التشريعية. وعادةً ما تأتي هذه الأسباب مختصرة وغير مفصلة.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في الأردن:

المادتان (٧٦) و(٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ المنشور بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٣ «المادة ٧٦: يحيل رئيس الوزراء مشاريع القوانين إلى رئيس مجلس النواب مرفقة بالأسباب الموجبة لعرضها على المجلس.»

«المادة ٧٧: أ- يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء المجلس أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.»

مثال:

الاسباب الموجبة لصدور القانون المؤقت المعدل لقانون محكمة الجنايات الكبرى لعام ٢٠١٠.

«لتحقيق السرعة في الفصل في جرائم الجنايات الخطيرة الواقعة على الأشخاص، وحيث تبين ان تقديم دعوى الحق الشخصي تبعاً لدعوى الحق العام والنظر في الجرائم المتلازمة يؤخر فصل الدعاوى المنظورة امام المحكمة، وبما انه من الجائز قانوناً اقامة دعوى الحق الشخصي على حدة لدى القضاء المدني، ولتخفيف العبء عن المحكمة وتسريع اجراءاتها فقد بات من الضروري اعطاء المحكمة صلاحية احالة دعوى الحق الشخصي الى المحكمة المدنية المختصة اذا وجدت ان النظر فيها سيؤخر الفصل في دعوى الحق العام ولاعطاء الحق للمدعي العام لدى هذه المحكمة باحالة أي جريمة متلازمة مع احدى الجرائم الداخلة ضمن اختصاص محكمة الجنايات الكبرى الى المدعي العام المختص وفق احكام التشريعات النافذة اذا وجد سبباً مبرراً لذلك. وللحاجة الملحة لتوفير السبل لتمكين محكمة الجنايات الكبرى من الفصل بسرعة اكبر في الدعاوى الداخلة في اختصاصها دون الاخلال بمبادئ المحاكمة العادلة»^١.

٢- الإمارات العربية المتحدة

استناداً للدستور الإماراتي تبدأ مراحل سن التشريع العادي في دولة الإمارات الاتحادية من مرحلة المبادرة بالتشريع وذلك بوضع مسودة القانون، وهي الصيغة الأولية لنصوص القانون مرفقة بمذكرة إيضاحية تبرز الأسباب التي دعت لوضعه والأهداف التي يرمي إليها، بالإضافة إلى الفروض والأحكام التي يتضمنها، ثم تُرفع المسودة والمذكرة إلى أمانة السلطة التشريعية التي تباشر بدراسة مشروع القانون.^٢ وتعود صلاحية المبادرة بالقانون لجهتين: السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة (مشروعات القوانين)، والسلطة التشريعية (مقترح بقانون).

ويستخدم المشرع الإماراتي لفظ «المذكرة التفسيرية» للدلالة على الأسباب الموجبة التي دعت لإصدار القانون، إلا أن هذه الأسباب ليست جزءاً من التشريع، وإن كانت تبين

^١ المجلس القضائي الأردني، الموقع الإلكتروني: <http://www.jc.jo>.

^٢ شبكة قانوني الأردن، الموقع الإلكتروني: <http://www.lawjo.net>.

المبررات لإصداره ولا يتم نشرها مع القانون، إنما هي الأسباب والموجبات التي دعت السلطات الدستورية إلى إجراء التعديل على القانون. ويتضح من هذه المذكرة أنها تأتي مفصلة لكافة التعديلات حيال المواد المراد تعديلها. وفي حال كان الموضوع يتعلق بتشريع جديد فإن المذكرة تبيّن كافة المستجدات في هذا القانون بنوع من التفصيل ليتسنى للسلطة التشريعية بسط رقابتها على مضمون وجوهر القانون ومدى جوهرية المبررات التي دعت إلى إقرار قواعد تشريعية جديدة.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في الإمارات العربية المتحدة:

المادة (٨٧) من اللائحة الداخلية في المجلس الوطني الاتحادي الصادر بالمرسوم الاتحادي رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٧:

«تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي وما أدخلته اللجنة المختصة من تعديلات كما يجوز تلاوة المذكرة التفسيرية للمشروع الأصلي وتقرير اللجنة المختصة. ثم تعطى الكلمة لمناقشة المشروع بصفة عامة لمقرر اللجنة بالحكومة للأعضاء. فإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة ثم على المشروع في مجموع».

مثال

الأسباب التي ادت إلى تعديل قانون العقوبات للإتحاد لعام ١٩٨٧ رقم (٣) وتعديلاته رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٥

تماشياً مع الواقع والظروف التي كانت مبرراً لإجراء التعديل حيث تم تشديد العقوبات طال أيضاً جرائم غسل الأموال التي أصبحت ضمن ادبيات الحرب على الإرهاب. فقد شدد القانون الجديد الذي سيجل بعد التعديلات محل القانون الصادر في عام ١٩٨٧ والذي استغرق الأعداد له أكثر من عام العقوبات التي ترتبط بأمن الدولة، وكيفية تعامل السلطات مع الذين يرتكبون جرائم تخل بأمن الدولة أو استقرارها سواء في زمن السلم أو الحرب، بحيث تم تحديد مدة السجن لبعض الجرائم التي يطالها القانون بحيث لا تقل عن ٣ سنوات ولا تزيد على ١٥ سنة. ومن التعديلات الجوهرية رفع الغرامات من ١٠ آلاف درهم إلى ١٠٠ ألف درهم في حال قررت المحكمة تغريم المتهمين في جرائم أمن الدولة.

ومن أبرز التعديلات التي طالت القانون القديم هي إضافة تعديلات جديدة للمادة الثامنة حيث كانت الأحكام الواردة في القانون السابق تسري في شأن الجرائم التي ترتكب ضد رئيس الدولة ونائبيه وأعضاء المجلس الأعلى للاتحاد، إلا أن المادة الجديدة أضافت إلى هذه الفئة أولياء العهود ونواب الحكام.

أما التعديل الذي طال المادة الـ ١٧ فهو معاملة الطائرات كالسفن من حيث الجرائم التي ترتكب على ظهرها، إذ ينطبق القانون الجديد على السفن والطائرات غير الحربية التي تملكها الدولة أو تديرها لأغراض غير تجارية وكذلك السفن والطائرات التجارية التي تحمل علم الدولة.

وفي التعديل الذي طال المادة ٢١، فقد أضاف القانون الجديد جريمة غسل الأموال إلى الجرائم التي يعاقب عليها في الجرائم التي ترتكب في الخارج وينتقل صاحبها إلى الدولة، في حين أن القانون القديم كان يتعامل مع تعطيل وسائل الاتصال الدولية والاتجار بالمخدرات أو النساء أو الصغار أو الرقيق أو القرصنة والإرهاب الدولي.

وفي تعريف الجنحة كما في القانون الجديد فقد أزيل من العقوبات الواردة في المادة ٢٩، الشرب أو القذف، التي كانت مقرونة بجريمة الجلد، بحيث أصبحت عقوبات الجنحة الحبس، الغرامة التي تزيد على الف درهم، الدية، الجلد، من دون الإشارة إلى عقوبتي الشرب والقذف اللتين كانتا مقرونتين بالعقوبة الأخيرة، ليصبح الجلد عقوبة قد تفرض على نطاق أوسع من العقوبات.

وفي التعديل الذي طال المادة ٦٦، فقد أضيفت الى العقوبات التعزيرية التي يحكم فيها على المجرمين، عقوبتان جديدتان هما: الجلد والحجز، بينما كانت العقوبات الاصلية هي، عقوبات الحدود والقصاص والدية، والعقوبات التعزيرية، وهي: الاعدام، السجن المؤبد، السجن المؤقت، الحبس، الغرامة. وفي التعديل الذي طال المادة ٩١، فإن الجديد الذي جاءت فيه هو تحديد اضافة الجلد كعقوبة الى العقوبات الواردة، وتحديد عددها بمائتي جلدة.

اما المادة ١٢١ والمتعلقة بابعاد الاجانب فقد تم تعديل كلمة الجنائيات بالجريمة لتصبح الاخيرة صالحة للتطبيق في نطاق اوسع، بمعنى على عقوبتي الجنحة والجنائية.

وتناول التعديل في المادة ١٤٧ الحالات التي يجوز فيها للقاضي ان يعفو عن الجاني، اذ اشترط القانون الجديد تنازل المجني عليه عن حقه الشخصي، حتى وان كان الاعتداء بسيطا.

وفي المادة ١٥١، فقد أدخل التعديل عقوبة السجن المؤبد في جرائم من سهل للعدو دخول اقليم الدولة او سلمه جزءا من اراضيها او مدنها... الخ في حين ان القانون السابق كان ينص على الاعدام فقط.

وشمل تعديل هذه المادة، المعاقبة بالسجن المؤقت كل من يسلم العدو مؤنا او اغذية بدلا من الاعدام كما في القانون السابق.

وفي التعديل الذي طال المادتين ١٥٢ و١٥٣، فقد استبدل المشرع العقوبة بأقل من عشر سنوات التي كانت واردة في القانون السابق بالسجن المؤقت من دون ان يحدد الحد الاعلى للمدة او الحد الادنى.

إلا ان المشرع شدد العقوبة على مساعد او معاون السلطات في حالة المحاولة ثانية للقبض على الاعداء بحيث يعاقب بالسجن المؤبد او الاعدام اذا نجم عن مقاومته موت شخص.

وتتعلق المادة في جرائم اعانة العدو او إيوائهم او تسهيل فرار أسرى الحرب وغيره.

ومن بين التعديلات التي أدخلت على القانون مواد تتعلق بحظر أي تنظيم يستهدف قلب نظام الحكم أو تعطيل تطبيق الدستور. كما شملت التعديلات الجديدة معاقبة كل حبلى أجهضت نفسها عمدا بأي وسيلة.^٣

٣- البحرين

يُطلق على الأسباب الموجبة في البحرين عبارة «المذكرة الإيضاحية»، واشترطت اللائحة الداخلية لكل من مجلسي النواب والشورى في البحرين إرفاق هذه المذكرة بنصوص اقتراحات القوانين عند تقديمها إلى رئيس المجلس.

وفي الأساس، فإن هيئة التشريع والافتاء القانوني تمثل الجهة المؤسسية التي يناط بها عملية وضع الاقتراحات وإعداد وصياغة مشروعات القوانين التي تحال إليها من مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة، وكذلك المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين، بالإضافة إلى صلاحية تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والمراسيم بقوانين، وذلك بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب، وإيداء الرأي في المسائل الدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي يرى رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب إحالتها إليها بسبب أهميتها.

^٣ جريدة الشرق الأوسط، تحت عنوان الإمارات تشدد عقوبات الجرائم الإرهابية و أمن الدولة، العدد ٩٨٩٠، ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٥، الموقع الإلكتروني:

<http://archive.aawsat.com>

إن التنظيم وسن التشريع العادي يمر بمراحل العادية من اقتراح ومناقشة ومن ثم تصديق ونشر، حيث وفقاً لما نشرته هيئة التشريع والإفتاء القانوني في البحرين فإن النصوص التشريعية التي يقرها مجلسا الشورى والنواب ويصدق عليها الملك يفترض أن تتبع هذه القاعدة. ووفقاً للمادة (٣١) من الدستور لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه. ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية، لكن لا بد من الإشارة أن هذه الأسباب لا تعد جزءاً من القانون ولا تنتشر معه.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في البحرين:

المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب- (مرسوم بقانون رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٢)
والمادة (٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى- (مرسوم بقانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢)
«تقدم الاقتراحات بقوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصاغة ومحددة بقدر المستطاع، ومرافقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها. ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء.»

مثال

عن الأسباب الموجبة التي دعت لتعديل القانون والتي صرح بها وزير العمل البحريني:^٤
أولاً: أن قانون العمل في القطاع الأهلي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته، قد صدر قبل ما يربو على خمسة وثلاثين عاماً، شهدت علاقات العمل خلالها العديد من التطورات سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي، الأمر الذي استدعى إعادة النظر في هذا القانون لمسايرة التطورات التي طرأت على علاقات العمل خلال تلك الحقبة الزمنية.
ثانياً: ان قانون العمل السابق وتعديلاته، توجد به العديد من الثغرات التشريعية، من حيث عدم معالجة العديد من الموضوعات التي أصبحت تمثل أهمية كبيرة للعمال وأصحاب الأعمال مثل المفاوضات الجماعية، وعقود العمل الجماعية، وتحديد التعويضات المستحقة للعمال عند قيام أصحاب الأعمال بفضلمهم بدون مسوغ قانوني، الأمر الذي يحد من الدعاوى العمالية التي ترفع أمام القضاء، فضلاً عن وضع نظام للتقاضي في الدعاوى العمالية يساهم في سرعه الفصل فيها.
ثالثاً: ان قانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٦، وضع في فترة زمنية لم تكن فيها مملكة البحرين قد صدقت على اتفاقيات دولية أو عربية متعلقة بالعمل، مما جعل العديد من المزايا والحقوق الواردة بهذا القانون بعيدة إلى حد كبير عن مستويات العمل الدولية والعربية، وكفي الإشارة إلى أحكام تشغيل الأحداث والنساء والعديد من الحقوق العمالية الأخرى التي لا يتسع المجال لذكرها
كانت تلك أهم الأسباب التي دعت لوضع قانون عمل عصري ينظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل في القطاع الخاص على نحو يتماشى مع معايير العمل الدولية والعربية، مما يساعد على إيجاد علاقات عمل متوازنة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق استقرار سوق العمل بمملكة البحرين.

^٤ هيئة التشريع والإفتاء القانوني، <http://www.legalaffairs.gov.bh>.

^٥ وكالة أنباء البحرين، وزير العمل يستعرض أهم مزايا قانون العمل الجديد ويؤكد انه يعد أحد التشريعات الهامة التي تنظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، ٢٠١٢/٩/٨، الموقع الإلكتروني: <http://www.bna.bh>.

٤- تونس

اشترط الدستور التونسي (الفصل ٦٣) لقبول مقترحات القوانين والتعديلات عليها أن لا تخلّ بالتوازنات المالية للدولة والتي تمّ ضبطها في قوانين المالية. وأكد النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، في الفصل ١٣٥ منه، على هذا الشرط لقبول مقترحات القوانين حين ذكر بأنه «يُشترط في مقترحات القوانين ألا يؤدي إقرارها إلى تخفيض في الموارد العمومية أو إلى إضافة أعباء جديدة...»

وهذا الشرط الأساسي يتوجب إرفاقه بلائحة الأسباب الموجبة الخاصة بكل مشروع قانون منوي إقراره أو تعديله. وهذه الأسباب هي عبارة عن سرد للإجراءات وبيان للمبررات التي دعت إلى ذلك بشكل عام ومختصر، ويتم إرفاقها في بداية القانون، ولا تقرّ أو تنشر مع القانون، أي لا تعتبر جزءاً منه. في الدستور التونسي الجديد تم إرفاق مذكرة تفسيرية للدستور، وطبيعة هذه المذكرة - كما هو معروف- تختلف عن طبيعة الأسباب الموجبة.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في تونس:

(الفصل ١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المصادق عليه في جلسة ٢ فبراير ٢٠١٥: «يفتح النقاش في مشاريع القوانين المعروضة على الجلسة العامة بالاستماع إلى مقرر اللجنة ثم إلى ممثل جهة المبادرة إن طلب ذلك . يجوز للمقرر عند تقديم التقرير للجنة حول مشروع القانون موضوع النظر الاقتصار على عرض موجز لمضامينه إذ تم توزيعه على الأعضاء. ويتولى ممثل جهة المبادرة أو رئيس اللجنة حسب الحالة الإجابة على تدخلات الأعضاء.»

٥- الجزائر

مراحل سنّ التشريع العادي، حسب المادة ١١٩ من الدستور الجزائري، تبادر بها سلطتان هما: من طرف الوزير الأول ويسمى بمشروع القانون، ومن طرف ٢٠ نائب ويسمى اقتراح القانون. إذ تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، علماً بأن رأيه غير ملزم، ومن ثم تعرض مشاريع القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيلها على لجان مختصة للسلطة التشريعية لوضع تقارير بشأنها بعد فحصها ودراستها. ثم تعرض لمناقشتها على البرلمان. أما بالنسبة لمرحلة المناقشة والتصويت أو المصادقة على التشريع فقد جاء في المادة ١٢٠ من الدستور: «يعرض مشروع القانون أو اقتراح القانون على غرفتي البرلمان ويتم التصويت وفق الإجراءات الدستورية والانظمة الداخلية للمجلس.»

وفي الجانب الاجرائي لسير عملية وإجراءات سن التشريع في الجزائر في مرحلة المبادرة أو الاقتراح الذي يكون من طرف الحكومة (الوزير الاول) المعروفة «بمشاريع القوانين»، والذي هو الاصل العام والاستثناء يكون باقتراح قانون من السلطة التشريعية، حيث يقوم الوزير المبادر بتحضير مشروع قانون في إطار صلاحياته. وقبل الشروع في عملية الإعداد هذه تتم مراعاة بعض المبادئ التي تكمن في الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي، والأدوات التنظيمية و/أو المالية التي يُمكن استخدامها لتحقيق هدف الحكومة من التشريع، والآثار الايجابية والسلبية التي يُمكن أن تترتب عند تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه، والأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة، والفوائد المحتمل تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع، والتأكد من إمكانية تنفيذ أحكام القانون دون أية عوائق.

ويتم إخضاع مشروع القانون للنقاش والتشاور مع الوزارات الاخرى وكذلك يتم نقاشه مع الخبراء والمختصين، ومن ثم يتم إرسال مشروع القانون التمهيدي مرفقاً به الأسباب الموجبة إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة دراسة النص وتهيئته من الناحية القانونية. حيث تعتبر الأمانة العامة للحكومة هي بمثابة الهيكل التنظيمي الذي يتولى وظيفة صياغة القوانين، فهي جهاز متخصص في عملية الصياغة حيث يتم فيها الانتهاء من صياغة مشروع القانون واستكمال الاجراءات الدستورية وإحالته على السلطة التشريعية. إن التنظيم القانوني لإجراءات إصدار التشريعات في الجزائر يختلف عن نظيره في الدول الاخرى وذلك وفقاً لنوع التشريع سواء مشاريع قوانين أو مشاريع أوامر أو مشاريع مراسيم، والحالات والاجراءات والصلاحيات المخولة للسلطة التشريعية في كل منها.

إلا أنه بالإجمال لا يولي المشرع الجزائري أهمية قصوى للأسباب الموجبة للقانون عند إيداع القانون للسلطة التشريعية وإنما تكون عملية البحث أكثر في بيان الغاية والهدف من مشروع القانون وموجبات الاصدار والغاية منه والكلفة المترتبة عليه والفوائد والعوائق من قبل الوزير المبادر ليتسنى لأمانة الحكومة بسط رقابتها على ذلك وإدراجه على جدول أعمال الحكومة.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في الجزائر:

المادة ٢٠ من القانون العضوي رقم ٢-٩٩ تاريخ ٨ مارس ١٩٩٩ (تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)

«زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة ١١٩ من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولاً، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد.»

٦- جزر القمر

في جزر القمر، وبعد الاستقرار المؤسسي للبلاد عام ٢٠٠١، فإن السلطة التنفيذية هي المعنية بتطوير مشاريع القوانين المراد إقرارها أو تعديلها، وتقوم بإرسالها إلى السلطة التشريعية مرفقاً بها الأسباب الموجبة لها والتي تبين وتوضح الغاية والهدف من التعديلات وتتضمن المبررات من وراء التعديل المقترح أو التشريع الجديد المقترح، ولا يتم نشر هذه الأسباب أو المبررات مع القانون.

أما السلطة التشريعية الاتحادية فيتقاسمها كل من الحكومة والبرلمان. وتتضمن ديباجة الدستور حكم مستقى من تعاليم الإسلام والالتزام بحقوق الإنسان والديموقراطية والمصير المشترك لكل شعب جزر القمر. وطبقاً للمادة الثانية في الدستور تتمتع كل جزيرة بقدر كبير من الحكم الذاتي في الاتحاد وهذا يتضمن وضع قوانين خاصة بها أو الالتزام بالقانون الأساسي.

٧- جيبوتي

تقوم السلطة التشريعية في جيبوتي بممارسة الأدوار التشريعية وفقاً للنظام الداخلي للجمعية العمومية (مجلس النواب) الذي يتكوّن من غرفة واحدة، والسلطة التنفيذية هي التي تنهض بمهمة صياغة مشاريع القوانين والتعديلات عليها وإرسالها إلى السلطة التشريعية مقرونة بالأسباب الموجبة.

ولا يتم نشر تلك الأسباب مع القانون وإنما هي مبررات اللجوء إلى التعديل أو سن التشريع بشكل عام.

٨- السعودية

في المملكة العربية السعودية يستخدم مصطلح «السلطة التنظيمية» عوضاً عن السلطة التشريعية، وقد حدد النظام الأساسي للحكم في مادته ٦٧ بأنه: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة ويرفع المفسدة في شئون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى».

والسلطة التنظيمية التي أُعطيت بموجب النظام سلطة سن الأنظمة واللوائح تتمثل بمجلس الوزراء، الذي حدد نظامه أنه هيئة نظامية تملك سلطة تنظيم واسعة تمارس اختصاصها التنظيمي بما تصدره من الأنظمة واللوائح، حيث للمجلس صلاحيات تمتد لتشمل رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والعلمية والتعليمية والدفاع وجميع شؤون البلاد العامة، وممارسة ذلك الاختصاص التنظيمي مشروط بعدم اصطدامه مع نصوص القرآن والسنة.

ويتم عادةً إرفاق مذكرة تمثل المقدمة أو السند الدستوري لإصدار القانون أو النظام، لكن هذه الأسباب تمثل الاجراءات التي رسمها الدستور لعملية إقرار القانون، ويتم الإشارة فيها بشكل مختصر إلى الغاية العامة من إصدار القانون، وتأتي في مقدمة القانون ولا تنشر معه.

تجدر الإشارة إلى أن تسمية الأسباب الموجبة تختلف في المجلس السعودي عن باقي المجالس حيث تستعمل عبارة «مذكرة تسببية» يتم فيها ذكر دواعي تقديم المقترح، وأهدافه، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في السعودية

المادة ١٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى:

«يوزع جدول الأعمال على الأعضاء قبل انعقاد الجلسة، مرفقاً به ما يتصل بالموضوعات المدرجة بينوده من تقارير. وغير ذلك مما ترى الهيئة العامة إرفاقه به».

المادة (٤١) من قواعد عمل مجلس الشورى واللجان المتخصصة:

«لأي عضو أو أكثر من أعضاء المجلس، أو لأي من لجانها؛ اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، على أن يرفق بالمقترح مذكرة تسببية يبين فيها دواعي تقديم المقترح، وأهدافه، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها.»

٩- سلطنة عمان

يمكن الحديث عن المراحل التي تمر بها التشريعات في سلطنة عمان والتي تبدأ باقتراح مشروع القانون أو المرسوم السلطاني أو اللائحة أو القرار الوزاري ذي الصفة التشريعية من الجهة القائمة على تطبيقه في ضوء المرسوم السلطاني المحدد لاختصاصها، سواءً كانت هذه الجهة وزارة أم هيئة أم مؤسسة عامة إلى غير ذلك من وحدات الجهاز الإداري للدولة.

ويأتي اقتراح القانون أو المرسوم من قبل مجلس الوزراء، حيث نصّت المادة (٤٤) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٦/١٠١) على أن:

«مجلس الوزراء هو الهيئة المنوط بها تنفيذ السياسات العامة». ويتولى المجلس في سبيل تنفيذ تلك السياسات رفع التوصيات إلى جلالة السلطان في الأمور الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتنفيذية والإدارية التي تهم الحكومة بما في ذلك اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم.

كما قد يأتي اقتراح القانون أو المرسوم من قبل مجلس عمان (الشورى والدولة)؛ حيث نصّت المادة (٥٨) مكرراً (٣٦) من النظام الأساسي المعدّل بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/٩٩) على أن لمجلس عمان صلاحية اقتراح مشروعات قوانين وإحالتها إلى الحكومة لدراستها ثم إعادتها إلى المجلس، وتتبع بشأن إقرارها أو تعديلها وإصدارها ذات الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٥٨) مكرراً (٣٥).

تطلب الجهة التي أعدت المشروع من كافة الجهات الحكومية المعنية بالموضوع أن تبدي موافقتها أو ما قد يكون لديها من ملاحظات على المشروع، ثم تحيله مع تلك الموافقات أو الملاحظات إلى وزارة الشؤون القانونية موضحة رأيها بالنسبة للملاحظات التي لم تأخذ بها، وللشؤون القانونية استيضاح رأي الجهة المختصة فيما تراه من ملاحظات أو استطلاع رأي جهات أخرى معنية إذا اقتضى الأمر. ومن ثم تقوم وزارة الشؤون القانونية بمراجعة المشروع وإفراغه في صيغته النهائية طبقاً للمبادئ العامة والإرشادية في الصياغة التشريعية. أما إذا كان المشروع مرسوماً سلطانياً أو قانوناً تقوم وزارة الشؤون القانونية بعد الانتهاء من دراسته بالتنسيق مع الجهة التي اقترحته بعرضه على مجلس الوزراء مرفقاً به مذكرة إيضاحية لأهم ما تضمنه المشروع من أحكام والجهات التي تم التنسيق معها بشأنه، وللمجلس الموقر إبداء ما قد يراه من ملاحظات متصلة بالمشروع، واتخاذ القرار المناسب في هذا الشأن.^٦

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في سلطنة عمان:

إن الصلاحيات المخولة لمجلس الشورى العماني استشارية غير ملزمة، وهي في مجملها لا تخرج عن إبداء الرأي والمناقشة ورفع توصيات. ومن بين الوظائف التي يقوم بها مجلس الشورى وفقاً لنظامه الأساسي: «مراجعة مشروعات القوانين قبل اتخاذ إجراءات إصدارها وذلك فيما عدا القوانين التي تقتضي المصلحة العامة رفعها مباشرة إلى السلطان. ويقدم مجلس الشورى توصياته بشأن مشروعات القوانين المحالة إليه إلى مجلس الوزراء.

^٦ دور القضاء الإداري في مراحل إعداد التشريعات (الدور الاستشاري وجوده أو عدمه سلبياته وإيجابياته) القاضي فيصل بن سالم بن ناصر

- تقديم ما يراه مناسباً في مجال تطوير القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذ في السلطنة. ويحيل المجلس مشروعات القوانين التي يتولى مراجعتها وما يراه مناسباً من تعديلات على القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة مشفوعة بتوصياته إلى مجلس الوزراء.»

١٠- السودان

في السودان يقع موضوع عرض الأسباب الموجبة للمشروع على عاتق الوزير المختص الذي يقوم، وبحسب اللائحة الداخلية للمجلس، «بعرض المزايا والسمات العامة لمشروع القانون مع توضيح الحثيات النظرية والعملية التي من أجلها قدم». ويتم استخدام اصطلاح الأسباب الموجبة لتعديل أو اصدار أي قانون، ولا يتم نشرها مع القانون إنما ترفق معه للسلطة التشريعية.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في السودان

البند (٢) من المادة ٥١ من لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني لسنة ٢٠١٠ المصدقة في جلسة المجلس تاريخ ٣١ مايو ٢٠١٠

«إجراءات عرض ونظر مشروعات القوانين...»

(٢) تكون القراءة الثانية ومرحلة نظر المشروع من حيث المبدأ في المجلس كما يلي:
أ) تقدم اللجنة المختصة في الجلسة المحددة تقريراً مبدئياً، تضمنه ملاحظاتها الكليّة عن مشروع القانون وتوصياتها بشأن إجازته من حيث المبدأ أو صرف النظر عنه، ثم يقوم الوزير بعرض المزايا والسمات العامة لمشروع القانون مع توضيح الحثيات النظرية والعملية التي من أجلها قدم، ثم يقترح علي المجلس إجازته من حيث المبدأ، وعندئذ يطرح الاقتراح للمداولة وأخذ الرأي.»

مثال

الأسباب الموجبة لقانون مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب لسنة ٢٠١٤

جاء في الاسباب الموجبة لتعديل قانون مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب لسنة ٢٠١٤ الذي ألغى قانون ٢٠١٠، تعريف لغسل الأموال بأنه عملية تدوير للأموال غير المشروعة بطريقة تعمل على إخفاء وستر وتمويه المصدر الحقيقي غير المشروع لهذه الأموال ، ويسمى أيضاً بعملية تبييض الأموال، الأمر الذي يعمل على التأثير السلبى على اقتصاديات الدول في ظل الالتزام الدولي القاطع بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال سن القوانين والتشريعات، غير أن المفهوم والثقافة في السودان تبدو من الضعف بمكان من حيث الالتزام بالإجراءات والعمل على تنفيذها من خلال المؤسسات المصرفية والمالية المنظمة وغير المنظمة، الأمر الذي جعل الدولة تستنفر

أجهزتها وتسارع بإنشاء وحدة مستقلة للتحريات المالية تعنى بنشر الثقافة وتطوير الإجراءات واللوائح الخاصة بالموضوع.^٧

وكانت أبرز الأسباب التي دعت للتعديل^٨ تتمثل بأنه لا زال السودان خاضعا للعقوبات الامريكية بسبب استمرار وضعه في قائمة الدول الراعية للإرهاب، وتصر واشنطن سنويا على تجديد تلك العقوبات المفروضة منذ العام ١٩٩٧، دون ان تفلح المساعي الدبلوماسية المكوكية في اقناع قوى الضغط هناك بان الخرطوم تحولت الى احد ابرز المتعاونين في مكافحة الارهاب وليس دعمه.

١١- سوريا

في سوريا ترفق الاسباب الموجبة للقانون ضمن مذكرة مستنققة توضع في مقدمة القانون وتحدد الاسباب والدوافع التي دعت إلى إقرار القانون، ويتم الإشارة فيها الى الاهداف المراد تحقيقها من القانون. وتمر مرحلة سن التشريع في سوريا بالاقتراح وإعداد المشروع الأولي للتشريع ورفع له لمجلس الشعب من أجل مناقشته والتصويت عليه. واقتراح القوانين حق لرئيس الجمهورية بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية، وكذلك لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب. والاقتراح الصادر عن رئيس الجمهورية يسمى مشروع قانون، في حين أن الاقتراح الصادر عن أحد أعضاء مجلس الشعب يسمى اقتراحاً بقانون.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في سوريا

«الفقرة (أ) من المادة ٩٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في ٦ حزيران ١٩٧٤ وتعديلاته (طبعة ٢٠١٥ المصدقة بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠١٤)

أ- توزع مشروعات القوانين التي ترد من رئيس الجمهورية واقتراحات القوانين التي تقدم من الأعضاء مع لائحة أسبابها الموجبة على الأعضاء وتتلى خلاصتها في أول جلسة على أن تحال إلى اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص.

ب- يجب أن تكون الاقتراحات بقوانين مصاغة في مواد قانونية وترسل نسخة منها إلى السلطة التنفيذية وعلى هذه السلطة أن تبدي رأيها في الاقتراحات خطياً خلال مدة ثلاثين يوماً وبانتهائها يتوجب على اللجنة البت في الاقتراحات وإن لم يرد جواب عليه.

ج- تودع مشروعات واقتراحات القوانين إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للبحث في جواز النظر أو عدمه وعلى اللجنة أن تقدم تقريرها على الاقتراح أو المشروع خلال أسبوع.

د- في حال موافقة اللجنة على جواز النظر في الاقتراح تعيد النظر في صياغته القانونية وتقدم تقريرها شاملاً جواز النظر والصياغة.

هـ- يعرض تقرير جواز النظر أو عدمه على المجلس دون مناقشة مواده فإذا أقره المجلس أحيل الموضوع إلى اللجنة المختصة.

^٧ اليوم التالي، صحيفة، قالة تحن عنوان: لالتزامات الدولية والثغرات: غسل الأموال ومكافحة الإرهاب.. هل تقف الطريقة السودانية عائقاً أمام إنفاذ الإجراءات وتنفيذ اللوائح المانعة؟، ٠٩ سبتمبر ٢٠١٤، الموقع الإلكتروني: <http://www.alyoumaltali.com> .

^٨ الموقع الإلكتروني: <http://www.sudantribune.net> .

و- للرئيس أن يحيل مشروعات واقتراحات القوانين إلى اللجنة مباشرة على أن يخطر المجلس بذلك في أول جلسة تعقب الإحالة، وهذا الحق لا يحول دون توزيع مشروع القانون أو اقتراح القانون وأسبابه الموجبة على الأعضاء.»

١٢- العراق

نصت المادة (٦٠) من الدستور العراقي على أن تقدم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ومقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة. تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي استعمل عبارة «المذكرة الإيضاحية» (في المادة ١١٥)، وعبارة «الأسباب الموجبة» (في المادة ١٢٠)، وذلك بحسب مصدرها بحيث أُسميت مذكرة إيضاحية فيما يتعلق بالمستندات المقدمة من اللجان النيابية، وأسباب موجبة فيما يتعلق باقتراحات مشروعات القوانين من قبل الأعضاء.

وفي العراق الحالة تختلف العملية نوعاً ما إذ يتم نشر الاسباب الموجبة مع القانون وتوضع في نهاية القانون، وتشتمل على الاهداف العامة التي دعت السلطات الدستورية الى تبني هذا القانون، وتشكل هذه الاسباب الغاية والهدف من القانون.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في العراق

المادتان ١١٥ و ١٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب، النسخة المصوّت عليها بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥:

م. ١١٥: «على كل لجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس عن كل موضوع يحال إليها. ويجب أن يشتمل التقرير على الإجراءات التي قامت بها والأسباب التي استندت إليها في رأيها، وترفق بتقريرها نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير ومذكراتها الإيضاحية. ويجب أن يتضمن التقرير، الآراء المخالفة التي قد تكون أبديت من أعضائها في الموضوع.»

م. ١٢٠: «يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين الى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون.»

مثال

الاسباب الموجبة لقانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦

بغية توحيد الاحكام الخاصة بالجنسية العراقية والغاء النصوص المتعلقة باسقاط الجنسية العراقية عن العراقي الذي اكتسب جنسية اجنبية . ولتمكين العراقي الذي اسقطت عنه تعسفا الجنسية العراقية من استردادها وفقا للاصول . ولغرض ربط العراقي بوطنه اينما حل في بقاع العالم ودفعه الى الانتماء الى تربة العراق رغم حصوله على جنسية اخرى شرع هذا القانون.

الاسباب الموجبة لقانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦

باسم الشعب / مجلس الرئاسة

بناءً على ما اقره مجلس النواب طبقاً لأحكام الفقرة أولاً من المادة الحادية والستين من الدستور ولمضي المدة القانونية

المنصوص عليها في الفقرة (خامساً/أ) من المادة مائة وثمانية وثلاثين من الدستور.
صدر القانون الآتي: رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ قانون الاستثمار

الأسباب الموجبة

من أجل دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وتنمية الموارد البشرية وإيجاد فرص عمل للعراقيين بتشجيع الاستثمارات ودعم عملية تأسيس مشاريع الاستثمار في العراق وتوسيعها وتطويرها على مختلف الأصعدة الاقتصادية ومنح الامتيازات والإعفاءات لهذه المشاريع ، شرع هذا القانون.

١٣- فلسطين

استخدم المشرع الفلسطيني مصطلح **المذكرة الإيضاحية** بالنسبة لمشاريع القوانين المحالة من قبل مجلس الوزراء، كما استعمل مصطلح **الاسباب الموجبة والمبادئ الاساسية** بالنسبة للمقترحات المقدمة من قبل أعضاء المجلس. وتبين كل من العبارتين الأسباب التي دعت لإصدار أو تعديل القوانين، ولا يتم نشر هذه الأسباب مع القانون وإنما ترفق مع مشروع القانون ولا تعتبر جزءاً منه وتتضمن الأسباب والمبررات من التشريع والهدف منه، ويتم نشرها على الموقع الإلكتروني.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في فلسطين

المادتان (٦٥- بند ١) و (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني
«م. ٦٥ بند ١: يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين او الاقتراحات الى الرئيس مرفقة بمذكراتها الايضاحية وعلى الرئيس ان يحيل المشروع او الاقتراح الى اللجنة المختصة لابداء الراي، على ان تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز اسبوعين من تاريخ احالته اليها.

م. ٦٧: يجوز لعضو او اكثر من الاعضاء او اية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون او تعديل احد القوانين المعمول بها او الغائه ، ويحال كل اقتراح مرفقا بالاسباب الموجبة والمبادئ الاساسية على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الراي ، فاذا راي المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح احاله الى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او التي تليها.»

١٤- قطر

في قطر جرى التفريق بين عبارة «**المذكرة التفسيرية**» بالنسبة للدستور القطري واستخدام عبارة «**المذكرة الإيضاحية**» في بقية التشريعات، وفي جميع الأحوال تبين هذه المذكرة الأهداف وأسباب صدور القانون، وهذه الأخيرة لا تنشر مع القانون ولا تعتبر جزءاً منه.

^٩ ديوان الفتوى والتشريع، السلطة الوطنية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني : <http://www.dft.gov.ps>

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في قطر

المادة ٦٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري قانون رقم ٦ تاريخ ٢٢/٨/١٩٧٩:

«تجري مناقشة مشروعات القوانين في مداولتين، وتبدأ المداولة الأولى بتلاوة المشروع الاصيلي ومذكرته الايضاحية ان وجدت وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من توصيات ثم تعطي الكلمة لبحث المشروع بصفة عامة لمقرر اللجنة، فالوزير او من ينوب عنه عند وجوده فالاعضاء. ولا يجوز لاي من هؤلاء، الكلام في المبادئ العامة للمشروع اكثر من مرتين الا باذن المجلس. فاذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، انتقل الى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها، والاقتراحات التي قدمت بشأنها، ثم يؤخذ الراي على كل مادة ثم على المشروع في مجموعه اتماما للمداولة الاولى».

مثال

المذكرة الايضاحية لقانون الجنسية رقم (٢) لسنة ١٩٦١

أما الأسباب التي كانت سبباً للتعديل و صدور القانون الجديد والتي بينتها المذكرة حيث جاء قانون الجنسية القطرية الحالي امتداداً طبيعياً لقانون الجنسية القطرية رقم (٢) لسنة ١٩٦١، و قد روعي في أحكامه التطورات التي لحقت بالمجتمع القطري، وانعكاساتها على تحديد الفئات التي تمنح الجنسية القطرية نوعاً و عدداً، وذلك كله مع الالتزام بالمبادئ العامة المستقر عليها في قوانين الجنسية على الصعيد العالمي.

ومن الأمثلة على تعديلات شملها القانون الحالي:

- ١- إعلاء للاعتبارات الإنسانية، فقد استحدثت المادة (٢) حكماً جديداً مؤداه منح الجنسية القطرية لمن ولد في قطر لأبوين مجهولين واعتباره في حكم المتجنس، كما اعتبر اللقيط مولوداً في قطر ما لم يثبت العكس.
- ٢- وقد أجازت المادة (٣) منح الجنسية القطرية لأرملة طالب الجنسية القطرية وأولاده القصر، في حالة وفاته، رعاية للظروف الإنسانية لهم، و ذلك وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في هذه المادة، وجاء هذا الحكم ترديداً لذات الحكم الوارد في المادة (٤) من القانون السابق .
- ٣- وبموجب أحكام المادة (٤) تمنح الجنسية القطرية لأولاد المتجنس القصر المقيمين معه في قطر وقت منحه الجنسية. ورعاية لأولاده القصر المقيمين خارج البلاد، أجاز منحهم الجنسية القطرية بعد مرور خمس سنوات من تاريخ أول إقامة لهم في قطر، فإذا كانوا قد بلغوا سن الرشد عن تقديم الطلب، وجب أن يستكملوا مدة خمسة عشر سنة من تاريخ أول إقامة لهم في قطر، مثلهم في ذلك مثل أولاد المتجنس الذين بلغوا سن الرشد.

١٥ - الكويت

بعد صدور الدستور الكويتي بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٦٢ صدرت معه مذكرة تفسيرية والتي أوضحت أحكام عدد من المواد الواردة فيه، وقد نصت هذه المذكرة صراحةً على «أنه

في ضوء ما سبق من تصوير عام لنظام الحكم، ووفقاً لهذه الإيضاحات المتفرقة في شأن بعض المواد على وجه الخصوص يكون تفسير أحكام دستور دولة الكويت».

تستخدم دولة الكويت مصطلحين: **المذكرة التفسيرية وبيان الأسباب** والتي تبين فيها سبب صدور التشريعات، ولا تعتبر جزءاً من القانون ولا تنشر معه حيث نص الدستور الكويتي أنه يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية، والمذكرة التفسيرية ليست سوى بيان أهداف والمبادئ التي يقوم عليها التشريع وتقدمها الحكومة أو أعضاء المجلس.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في الكويت

المادتان ٩٧ و ١٠٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ صادر بتاريخ ١٥ مايو ١٩٦٣)

«م. ٩٧: لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحددًا قدر المستطاع وموقعا ومصحوبا ببيان أسبابه ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء. ويحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة. وللجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه. وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز لأحد من الأعضاء تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.»

«م. ١٠٢: تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المتخصصة وما تضمنه من تعديلات ، ثم تعطى الكلمة لبحث المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة بالحكومة فالأعضاء.

ولا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في المبادئ العامة للمشروع أكثر من مرتين إلا بإذن المجلس، فإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى مناقشة المواد التي قدمت إقتراحات بتعديلها بعد تقديم تقرير اللجنة المرفق به المشروع الأصلي، ويؤخذ الرأي على التعديلات المقدمة على كلمادة من هذه المواد بعد تلاوة كل منها، ثم على المشروع في مجموعه إتماما للمداولة الأولى.»

١٦- لبنان

في لبنان أورد النظام الداخلي مصطلح **الأسباب الموجبة** لتبيان الغرض من تقديم مشروع أو اقتراح القانون المطروح للمناقشة أمام المجلس النيابي. بالتالي هي الأسباب المبررة لإصدار التشريعات والتي لا تعد جزءاً من القانون ولا تنشر معه بل يتم إيرادها في محضر الجلسة العامة.

ويتم إيلاء الأسباب الموجبة أهمية خاصة من قبل السلطة التنفيذية حيث يتم التوسع في بيان الغايات والأسباب والاهداف التي من المأمول تحقيقها من القانون، خاصة في القوانين

الكبيرة الحجم والمتعلقة بتنظيم قطاع من القطاعات، أو تلك المتعلقة بوضع تشريعات حديثة تبعاً للتطور التكنولوجي أو المعلوماتي (مثل قانون الاتصالات، قوانين الخصخصة، الشريعة البيئية... وغيرها).

أما النص الوارد في المادة ١١٠ من النظام الداخلي والمتعلق بمشروع القانون المعجل المقدم من الحكومة أو اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النواب، فإنه يتطلب مذكرة إضافية تبرر العجلة في تقديمه، وهي غير الأسباب الموجبة، فما قصده المشرع في هذه الحالة أن يتم تقديم مذكرة معللة تبرر للحكومة ولأي من النواب مناقشة الموضوع المطروح بصورة الإستعجال المكرر مشروطاً أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة. وفي حال وافقت الهيئة العامة على صفة العجلة يتم درس المقترح، أما في حال عدم الموافقة فتتم إحالة النص إلى اللجان ليأخذ مسيرته المعتادة كباقي الاقتراحات.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في لبنان

«المواد: ٦٥ و ١٠١ و ١١٠ من النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الاول ١٩٩٤ وتعديلاته

م. ٦٥: يتلى أولاً المشروع موضوع المناقشة مع أسبابه الموجبة فتقرير اللجنة المختصة والتعديلات التي اقترحتها، ثم يعطى الكلام للنواب المدونة أسماؤهم قبل الجلسة تبعاً حسب الترتيب، ومن ثم للنواب الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة.

م. ١٠١: تقدم إقتراحات القوانين إلى المجلس بواسطة رئيسه مرفقة بمذكرة تتضمن الأسباب الموجبة. لا يجوز أن يوقع إقتراح القانون أكثر من عشرة نواب.

م. ١١٠: للحكومة ولأي من النواب مع تقدم مشروع أو اقتراح قانون أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الإستعجال المكرر شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة.»

١٧- مصر

يستخدم المشرع المصري مصطلح **المذكرة الإيضاحية** لأي مشروع قانون أو تعديل لقانون، إلا أنها لا تعتبر جزءاً من التشريع، وتكون فقط لبيان الهدف منه وشرح أحكامه وتوضيح قصد المشرع، ويتم نشر القانون بشكل مستقل عنها. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد حالياً لائحة جديدة في البرلمان المصري، لذلك تمت الإشارة إلى اللائحة الداخلية القديمة لمجلس الشعب.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في مصر

المادتان ١١٥ و ١٦١ من اللائحة الداخلية (المجلس الشعب القديم) الموافق عليها في ١٦ أكتوبر ١٩٧٩

«م. ١١٥: يخطر رئيس الجمهورية رئيس المجلس بطلب تعديل الدستور الذي يقترحه طبقاً للمادة (١٨٩) منه. ويجب أن يتضمن الطلب تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحكامها، وأن يرفق بطلب التعديل بياناً بالمبررات الداعية لذلك. ويأمر رئيس المجلس بطبع كتاب رئيس الجمهورية بطلب التعديل والبيان المرفق به خلال أربع وعشرين ساعة من وروده إلى المجلس كما يأمر بتوزيعه على كافة أعضائه.»

م. ١٦١: تقدم الاقتراحات بمشروعات قوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصوغاً في مواد ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها. ولا يجوز أن يقدم اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عشرة أعضاء.»

مثال

المذكرة الإيضاحية لقانون الكيانات الإرهابية

الذي صدر حديثاً، ومن الأسباب الموجبة والسند القانوني التي أدت إلى إصداره والتي جاءت به المذكرة: ^{١٠}

١. تمضي البلاد بخطى ثابتة نحو استكمال خارطة المستقبل التي ترسم للبلاد مساراً ديمقراطياً حقاً يقوم على مفاهيم التضامن المجتمعي والتحاور السلمي المتحضر.
٢. وإذ شهدت البلاد موجة من جرائم العنف والإرهاب التي تمارسها جماعات ومنظمات يصدق عليها بحق أنها إرهابية، تهدف إلى تدمير كيان المجتمع وتعصف بأمنه واستقراره وتعوق مسيرته نحو التقدم والازدهار، وهي لا شك موجة دخيلة على المجتمع المصري وعلى هذا الشعب العريق الذي بنى الحضارة منذ فجر التاريخ، وعاش منذ أقدم العصور في أمن وترباط وسلام يتسق مع طبيعته، وما يتسم به من مودة ورحمة وسماحة وتمسك بالقيم الدينية والأخلاقية، التي تتأبى عن العنف، وتدين العدوان.
٣. وهذه الطبيعة السمحة التي لازمت الشعب المصري تتجافى مع أعمال العنف والإرهاب التي تسللت إلى المجتمع المصري عن طريق كيانات سيطرت عليها نزعات العنف والتطرف، فحاولت الإخلال بالأمن وإشاعة الفوضى، مستبحة دماء وممتلكات المواطنين الأبرياء، وذلك في محاولات منها لتدمير نظام ديمقراطي اختاره الشعب وارتضاه منهجاً لحياته وطريقاً لبناء مستقبله، فالديموقراطية لا تعيش إلا في ظلال الأمن والسلام الاجتماعي، وتأبى التطرف والتعصب وفرض الرأي بالعنف وترويع الأمنين.
٤. فكان لزاماً على الدولة أن تسارع بمواجهة هذا الخطر الداهم الذي أصبح يهدد مستقبل هذا الوطن، في نطاق الدستور والالتزام بالقانون، وأن تعمل على إنقاذ البلاد من هذا الإرهاب الأثم، حتى تعيد لها الأمن والاستقرار، وتهيئ لها السبيل لمواصلة جهود الإصلاح والتنمية والبناء.
٥. وإذا كان قانون العقوبات قد تكفل بتنظيم يواجه الأعمال والكيانات الإرهابية، فإنه استكمالاً لهذا التنظيم، فقد روي من الملائم تنظيم آلية تتحصل في إعداد قوائم لما يعتبر كياناً إرهابياً أو شخصاً إرهابياً، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها تفعيل أحكام الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، وتجفيف منابع التمويل للأشخاص أو الكيانات الإرهابية.
٦. وتحقيقاً لهذا الغرض فقد أعد هذا المشروع، والذي استند في تحديد مفهوم الكيان الإرهابي وإيضاح المقصود به بما ورد في هذا الصدد بقانون العقوبات، فأورد أنه كل جمعية أو منظمة أو جماعة أو عصابة، يكون الغرض منها الدعوة بأية وسيلة إلى تعطيل أحكام الدستور أو القوانين أو منع إحدى مؤسسات الدولة أو إحدى السلطات العامة من ممارسة أعمالها، أو الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطن أو غيرها من الحريات والحقوق العامة التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي، متى استخدمت الإرهاب المنصوص عليه بالمادة رقم (٨٦) من قانون العقوبات في تحقيق أو تنفيذ أغراضها، فإنها تكون كياناً إرهابياً.

^{١٠} الموقع الإلكتروني: <http://www.vetogate.com>

٧. وأوجب المشرع على النيابة العامة إنشاء قائمتين: الأولى أسماها قائمة الكيانات الإرهابية لإدراج هذه الكيانات عليها، والثانية أسماها قائمة الإرهابيين لإدراج كل من تولى قيادة أو زعامة أو إدارة أو إشتراك في عضوية أي من الكيانات الإرهابية إذا ما صدر في شأنه حكم جنائي يقضي بثبوت هذا الوصف، أو قررت الدائرة المنصوص عليها بالمادة رقم (٣) من القانون إدراجه عليها.

٨. وقد خصص المشرع إحدى دوائر محكمة استئناف القاهرة، تحدها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً، لنظر طلبات الإدراج على قائمة الكيانات الإرهابية التي يقدمها النائب العام من كشف التحقيق عن دلائل جديفة بتوافر الوصف الجنائي المحدد بالمادة رقم (١) من القانون في حق أي من تلك الكيانات المطلوب إدراجها.

١٨- المغرب

يطلق المشرع المغربي على الأسباب الموجبة لإصدار وتعديل القوانين لفظ **المذكرة الإيضاحية**، كما هو وارد في مشروع قانون مكافحة الإرهاب المعدل لقانون ٢٠٠٣ الذي تم إقراره، لكن في التشريع المغربي هذه المذكرة لا يتم نشرها مع القانون إنما هي تقدم من الحكومة مع مشروع القانون لتتم مناقشتها.^{١١} لكن بالعودة إلى السند القانوني المتعلق بالبيانات المرفقة مع المشروعات في كل من مجلسي النواب والمستشارين نجد أن النص اكتفى بذكر عبارة أن تكون مرفقة بالتقارير دون ذكر عبارة المذكرة الإيضاحية صراحةً.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في المغرب

المادة ١٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠١٣، والمادتان ١٧٥ و ١٧٦ من النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقرّ بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٤

«م. ١٢٣: تودع بمكتب المجلس وفقاً لأحكام الفصل الثامن والسبعين من الدستور: مشاريع القوانين المقدمة من لدن الحكومة أو المحالة من مجلس المستشارين للمصادقة، مقترحات القوانين التنظيمية المقدمة من لدن النواب أو المحالة من مجلس المستشارين للمصادقة، ويأمر المكتب بتوزيعها على النواب. كما يحرص مكتب المجلس على أن تحال كل مشاريع ومقترحات القوانين بصيغتها الورقية والالكترونية، وتكون مرفقة بالتقارير في حالة إحالتها من مجلس المستشارين. يحيط رئيس المجلس علماً رئيس مجلس المستشارين بحالة إيداع مشاريع ومقترحات القوانين.»

١٩- موريتانيا

لم يذكر نظام الجمعية الوطنية الموريتانية صراحةً اصطلاح الأسباب الموجبة، إنما من خلال مراجعة بعض القوانين يمكن القول بأنه يستخدم هذا الاصطلاح في متن نصوص القوانين، مثال على ذلك الأسباب التي دعت إلى تعديل القانون الجنائي وإصدار القانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٧، واجراء تعديل على عقوبة الإعدام الذي جاء وفقاً للأسباب الموجبة نتيجة

^{١١} الحرة، صحيفة، الموقع الإلكتروني : <http://www.alhurra.com>

التصديق على المعاهدات والإتفاقيات التي تنادي بإلغاء هذه العقوبة على الرغم أن موريتانيا لم
تقم بتنفيذها منذ عقود.^{١٢}

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في موريتانيا

المادة ٣٢ من نظام الجمعية الوطنية الموريتانية الصادر بتاريخ ١٩٩٢/١/٥

«تسجل القوانين المحالة من قبل الحكومة واقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب بمصلحة التشريع
بالجمعية الوطنية ويسلم وصل عنها لمقدمها.

وبعد تقديم اقتراح القانون، تتم حالته امام احدى اللجان الخاصة او الدائمة وتمكن اثارة عدم قابلية التقديم من
طرف الحكومة او احد النواب.

وفي الحالة الاولى، يؤدي اتفاق رئيس الجمعية مع الحكومة الى اقرار عدم قابلية تقديم الاقتراح ويكون لرئيس
الجمهورية، اذا لم يحصل هذا الاتفاق ان يتعهد المجلس الدستوري وفقا للمادة ٦٢ من الدستور.

اما في الحالة الثانية فتقوم اللجنة المعنية بعدم قابلية النص الذي تناقشه للتقديم، باحالته فورا الى اجتماع
الرؤساء للبت بشانه. غير ان اللجنة يمكن ان تقرر بنفسها عدم القابلية اذا كان جليا بما فيه الكفاية وبعد اخذ
راي مصلحة التشريع.

ويجب ان يكون كل اعلان لعدم قابلية تقديم اقتراح او مشروع قانون مسببا وحاملا لتوقيع صاحبه.
غير ان اقتراحات القوانين التي قد تتعارض واحكام المادة ٦٢ من الدستور، يمكن عرضها لابداء الراي من
طرف رئيس الجمعية على مكتب لجنة المالية قبل اتخاذ القرار المتعلق بالقابلية. وتطبع النصوص المقدمة بعد
القرار النهائي المتعلق بالقابلية الدستورية. ويتم توزيعها بعد الاعلان في جلسة علنية عن تقديمها.»

٢٠- اليمين

في اليمين يتم استخدام مصطلح المذكرة التفسيرية والتي تتضمن الاسباب الموجبة
والاهداف والغايات المراد تحقيقها من القانون، ولا يتم نشرها مع القانون، وانما ترسل بوثيقة
مرفقة بمشروع القانون او مشروع التعديل.

تجدر الإشارة إلى أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليميني تمنع على النائب الفرد
تقديم اقتراحات تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها أو
التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما، وتحتصر هذا الحق بالحكومة أو
بعشرين نائباً على الأقل.

^{١٢} مركز الصحراء للدراسات و الإستشارات، ملاحظات حول عقوبة الإعدام في القانون الجنائي الموريتاني، هارون ولد عمار ولد إديقي،

الموقع الإلكتروني: <http://essahraa.net>.

◀ السند القانوني للأسباب الموجبة في اليمن

المادتان ١١٨ و ١١٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني الصادر في العام ٢٠٠٣

«مادة (١١٨): لعضو مجلس النواب وللحكومة حق إقتراح القوانين وإقتراح تعديلها، على أن القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها أو التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز إقتراحها إلا من قبل الحكومة أو عشرين في المائة (٢٠%) من النواب على الأقل، وكل مقترحات القوانين المقدمة من عضو أو أكثر من أعضاء المجلس لا تحال إلى إحدى لجان المجلس إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، فإذا قرر المجلس نظر أي منها يحال إلى اللجنة المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه، وأي مشروع قانون قدم من غير الحكومة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الإنعقاد.»

«مادة (١١٩): أ - كل مشروع قانون يقدم من الحكومة يوزع مع مذكرته التفسيرية على أعضاء المجلس قبل (٤٨) ساعة على الأقل من موعد الجلسة التي سيتم فيها تقديم المشروع من قبل الوزير المختص أو نائبه.

ب - يناقش المجلس مشروع القانون من حيث المبدأ في ضوء الأهداف العامة للمشروع ومذكرته التفسيرية وإيضاحات الوزير المختص.

ج - إذا وافق المجلس على المشروع مبدئياً يحال إلى اللجنة المختصة أو إلى لجنة خاصة لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس خلال المدة الزمنية المحددة في هذه اللائحة.»

الأسباب الموجبة للتشريعات في الدول العربية
جدولة مقارنة

الدولة	السند القانوني أو النظامي	التسمية	هل هي جزء من القانون ويتم نشرها	طبيعتها
الأردن	المادتان (٧٦) و(٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣ المنشور بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٠	الاسباب الموجبة	كلا	تبيان الغاية والهدف من المشروع
الامارات	المادة (٨٧) من اللائحة الداخلية في المجلس الوطني الاتحادي الصادر بالمرسوم الاتحادي رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٧	المذكرة التفسيرية	كلا	الأسباب التي دعت لوضع والهدف منه
البحرين	المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب (مرسوم بقانون رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٢) والمادة (٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى (مرسوم بقانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢)	المذكرة الإيضاحية	كلا	المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المشروع وأهدافه
تونس	(الفصل ١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المصادق عليه في جلسة ٢ فبراير ٢٠١٥	مذكرة تفسيرية/ دستور اسباب موجبة/ قوانين	كلا	بيان لمبررات التشريع
الجزائر	قانون عضوي رقم ٩٩-٢ تاريخ ٨ مارس ١٩٩٩ (تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)	عرض أسباب	كلا	بيان الغاية والهدف من المشروع
السعودية	المادة ٤١ من قواعد عمل مجلس الشورى واللجان المتخصصة	مذكرة تسييبية	كلا	ذكر دواعي تقديم المقترح وأهدافه ومبادئه
سلطنة عمان	النظام الأساسي لمجلس شورى عمان	---	كلا	سلطات المجلس استشارية غير ملزمة
السودان	البند ٢- مادة ٥١ من لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني لسنة ٢٠١٠ المصدقة في جلسة المجلس تاريخ ٣١ مايو ٢٠١٠	الحيثيات النظرية والعملية	كلا	توضيح الحيثيات النظرية والعملية للمشروع
سوريا	«الفقرة (أ)- مادة ٩٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في ٦ حزيران ١٩٧٤ وتعديلاته (طبعة ٢٠١٥ المصدقة بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠١٤)	لائحة اسباب موجبة	كلا	اسباب ودوافع إقرار القانون
العراق	المادتان ١١٥ و ١٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب- نسخة مصوّت عليها في ٢٠٠٦/٦/١٥	مذكرة إيضاحية أسباب موجبة	نعم	الأهداف العامة لتبني المشروع استعمال مصطلحين
فلسطين	المادتان(٦٥- بند ١) و(٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني	مذكرة إيضاحية /أسباب موجبة ومبادئ اساسية	كلا	اسباب ومبررات التشريع والهدف منه استعمال مصطلحين

الدولة	السند القانوني أو النظامي	التسمية	هل هي جزء من القانون ويتم نشرها	طبيعتها
قطر	المادة ٦٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري (قانون رقم ٦ تاريخ ٢٢/٨/١٩٧٩)	مذكرة تفسيرية/ دستور مذكرة إيضاحية/ قوانين	كلا	اهداف وأسباب صدور القانون
الكويت	المادتان ٩٧ و ١٠٢ من اللائحة الداخلية لمجلس	بيان أسباب	كلا	تبيان سبب صدور التشريع

		مذكرة تفسيرية	الأمة الكويتي (قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ تاريخ ١٥ مايو ١٩٦٣)
الهدف والغاية من التشريع	كلا	أسباب موجبة	لبنان المواد ٦٥ و ١٠١ و ١١٠ من النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر بتاريخ ١٨/١٠/١٩٩٤ وتعديلاته
بيان هدف التشريع وشرح أحكامه	كلا	بيان مبررات/دستور مذكرة إيضاحية/قانون	مصر المادتان ١١٥ و ١٦١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب القديم، الموافق عليها في ١٦ أكتوبر ١٩٧٩
جرى إيراد عبارة مذكرة إيضاحية في التشريعات وليس في نصوص النظام	كلا	مذكرة إيضاحية	المغرب المادة ١٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠١٣، والمادتان ١٧٥ و ١٧٦ من النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقر بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٤
جرى إيراد عبارة أسباب موجبة في التشريعات وليس في نصوص النظام	كلا	أسباب موجبة	موريتانيا المادة ٣٢ من نظام الجمعية الوطنية الموريتانية الصادر بتاريخ ٥/١/١٩٩٢
أهداف وغايات القانون	كلا	مذكرة تفسيرية	اليمن المادتان ١١٨ و ١١٩ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني الصادر في العام ٢٠٠٣

القسم الثالث

نموذج مقترح عن الأسباب الموجبة

«اقتراح قانون الاعلام»

المقدم من النائب اللبناني غسان مخبير

سنتناول في هذا القسم نموذجاً عن الأسباب الموجبة لاقتراح قانون مقدم إلى المجلس
النيابي اللبناني من النائب غسان مخبير، ونفصل ما ورد في هذه الأسباب كون قانون
المطبوعات اللبناني يعود إلى العام ١٩٦٢، ولم تطرأ عليه منذ ذلك التاريخ تعديلات أساسية،
بل تعديلات طفيفة طاولت عدداً ضئيلاً من أحكامه.

يتألف اقتراح القانون من (٧٥) مادة، ويقع في ثمانية أبواب، وتمّ شرح تفصيلاته
بشكل مسهب في الأسباب الموجبة المرفقة به.

استهلت هذه الأسباب بمقدمة جرى فيها وضع الإطار العام لاقتراح القانون،
واستعراض الأهداف المبتغاة من وراء اقتراح التعديل.

ثم عرضت هذه الأسباب للمواضيع العامة التي شملها التعديل على النحو الآتي:

- ١- جمع الأحكام القانونية التي ترقى شؤون الاعلام في قانون واحد.
- ٢- تنظيم ملكية وسائل الإعلام وشفافية إدارتها وعملها وتمويلها.
- ٣- تنظيم النشاطات الإعلامية المختلفة، لا سيما المطبوعات والإعلام الإلكتروني والرسائل الرقمية.
- ٤- تنظيم النتائج المترتبة على النشاط الإعلامي بكافة الوسائل، لا سيما حق الرد، جرائم الإعلام والمسؤوليات الجزائية والمدنية وأصول المحاكمات الخاصة.

كذلك جرى تحديد المواضيع التي لم يشملها اقتراح القانون والتي يفترض أن تكون موضوع اقتراحات قوانين مستقلة يجري العمل على إعدادها.

وفي استعراض تفصيلي للأسباب الموجبة المرفقة «باقتراح قانون الاعلام» نجد الآتي:

استهلت الأسباب الموجبة بتحديد الإطار العام والهدف الأساسي من وراء تقديم مقترح

التعديل على الشكل الآتي:

«يرمي اقتراح القانون الى تطوير التشريعات اللبنانية في حقل الاعلام، من أجل مواكبة التطور الحاصل في التقنيات والممارسات المهنية والذهنيات من جهة، ومن أجل احترام أوسع لحرية الرأي والتعبير والإعلام من جهة ثانية، مع احترام متوازن لحقوق الغير وحيرياتهم والمصلحة العامة، وذلك التزاماً بالقيم الديمقراطية وبالحرية العامة بشكل عام، وبحريات الرأي والتعبير والإعلام بشكل خاص، التي نص عليها الدستور اللبناني (المادة ١٣) والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ١٩) ومختلف المعاهدات التي أبرمها لبنان لاسيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.»

وشرحت الأسباب الموجبة الخطوات التشريعية المقترحة للوصول إلى الهدف العام على الشكل

الآتي:

«إن تحقيق هذه الأهداف يتطلب إعادة النظر بمجموعة من النصوص التشريعية التي تُعنى بقطاع الاعلام المبعثرة في العديد من القوانين الصادرة بتاريخ مختلفة، البعض منها مخالف لحرية الرأي والتعبير والإعلام ذات القيمة الدستورية. ويعتبر اقتراح القانون هذا بمثابة المرحلة الاولى من خطة إصلاح أشمل لقوانين الاعلام، بحيث يشكل جذعاً اولاً، ومشاركاً، يؤسس لقوانين لاحقة في خطة تشريعية متدرجة يؤمل منها الوصول الى نصوص جديدة متكاملة ومتناسقة، تكون اشبه ما يكون بالقانون الواحد او الـ Code.»

وعددت الأسباب الموجبة أبرز المواضيع العامة التي شملها اقتراح القانون الحالي على الشكل

الآتي:

١. تنظيم ملكية وسائل الإعلام وشفافية إدارتها وعملها وتمويلها.
٢. تنظيم النشاطات الإعلامية المختلفة، لاسيما المطبوعات (الدورية وغير الدورية) والإعلام الإلكتروني والرسائل الرقمية.
٣. تنظيم النتائج المترتبة على النشاط الإعلامي بكافة الوسائل، لاسيما حق الرد، جرائم الإعلام والمسؤوليات الجزائية والمدنية وأصول المحاكمات الخاصة.

أما المواضيع العامة التي لم يشملها اقتراح القانون الحالي والتي يفترض أن تكون موضوع اقتراحات قوانين مستقلة فتمّ ذكرها على النحو الآتي:

١. تنظيم الإعلام المرئي والمسموع لجهة ملكيته، وإبعاده الفنية والتقنية الخاصة، والإشراف عليه.
٢. تنظيم الهيئات المشرفة على وسائل الإعلام (بما فيه مصير وزارة الإعلام ونطاق دورها).
٣. تنظيم المهن الإعلامية ونقاباتهما.
٤. صياغة سرعة الآداب والأخلاقيات المهنية الإعلامية.

من ثم جرى استعراض الأحكام الجديدة المقترحة، مع أسبابها الموجبة، وفق تسلسل أبواب اقتراح القانون على الشكل الآتي:

الباب الأول: الأحكام العامة

تضمن الباب الأول أحكاماً عامة مبدئية، تقدم تعريفات شاملة عن ماهية «وسائل الإعلام» و«المواد الإعلامية» و«العمل الإعلامي». وقد اعتمد الاقتراح العبارة الأشمل «لقانون الإعلام»، ليؤكد على شموله جميع الوسائل المقروءة والمرئية والمسموعة.

بعد ذلك طرحت الأسباب الموجبة إشكالية واقع الاعلام، والمشكلات التي تواجه مالكي وسائل الاعلام، وتمّ شرح التعديلات المقترحة لهذه الناحية على الشكل الآتي:

الباب الثاني: موجبات مالكي وسائل الإعلام

تتضمن القوانين اللبنانية نصوصاً متفرقة في قانون المطبوعات وقانون البث التلفزيوني والإذاعي حول الشروط التي يجب أن تتوافر في مالكي وسائل الإعلام والرقابة التي يمارسها وزير الإعلام على مداخل المؤسسات الإعلامية وماليتها العامة. لكن تبقى هذه النصوص المتفرقة مقيدة تقييداً غير مبرر أو مناسب مع الواقع الإعلامي أو السياسي أو الإقتصادي، وفي مطلق الأحوال قاصرة عن مقارنة الموضوع بشكل كافٍ ليحقق الأهداف المبتغاة من القانون أصلاً. فلا الأحكام المقيدة للملكية ولا واقع الممارسة حدًا من التمويل الأجنبي للمطبوعات الدورية السياسية أو غيرها من وسائل الإعلام، أو حدًا من تحكّم الرأسمال الأجنبي بوسائل الإعلام المختلفة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

لذلك تضمن اقتراح القانون تعديلات هامة في باب خاص بحقوق وموجبات مالكي وسائل الإعلام، يتضمن توسيعاً للأشخاص الذين يحق لهم تملك وسائل الإعلام في لبنان، ونصوصاً من شأنها تعزيز الشفافية بالنسبة للاستثمار الإعلامي لناحية الإفصاح عن مالكي وسائل الإعلام وتشغيلها ومداخلها ومصادر تمويلها.

وانتقلت الأسباب الموجبة لشرح تفصيل الأقسام والفصول التي يتضمنها اقتراح القانون، وشرح الأحكام الجديدة التي يلحظها على الشكل الآتي:

١ - تحرير وتوسيع ملكية وسائل الإعلام مع الإبقاء على ضوابط ضرورية:

أجاز اقتراح القانون تملك وسائل الإعلام من قبل أي شخص طبيعي مقيم في لبنان أو شخص معنوي يمارس نشاطه ومسجل أصولاً فيه، بمعزل عن جنسية هذا الشخص؛ ما يشكّل تعديلاً للقانون الحالي الذي حصر مالكي تراخيص المطبوعات السياسية بالأشخاص الطبيعيين اللبنانيين والشركات اللبنانية الصرف. وقد بات هذا التعديل ضرورياً، كون اقتراح القانون ألغى كل من نظام الترخيص والتفريق ما بين المطبوعات الدورية السياسية وغير السياسية. أما الشكل القانوني للشخص المعنوي، فيمكن أن يكون أية مؤسسة قانونية تبغي اقتسام الربح أو لا تبغيه، مثل الشركة أو الجمعية أو الحزب أو النقابة أو البلدية. في المقابل، تشدد اقتراح القانون في «منع أي شخص يحمل جنسية دولة عدوة أن يمتلك كلياً أو جزئياً أو يصدر أو يشغل أي وسيلة إعلامية».

من الأهداف المتوخاة من مثل هذه الأحكام، السماح بالتمويل غير اللبناني تشجيعاً للإستثمار العنفي في الإعلام، ضمن ضوابط هي منع التمويل غير المشروع (مثل تبييض الأموال) وتحاشي التدخلات الخارجية لتحقيق مصالح خارجية على حساب المصلحة العامة اللبنانية.

٢ - حظر المنافع غير المشروعة:

كما تشدد اقتراح القانون في تضمينه أحكاماً تحظر على وسائل الإعلام ومالكها الاستحصال على أي منفعة بطرق غير مشروعة أو الاستحصال على أي منفعة أخرى بهدف خدمة مصالح أية هيئة أو دولة أجنبية بما يتعارض مع المصلحة العامة ومقتضيات النظام العام.

٣ - استحداث موجبات للشفافية في الملكية والتمويل:

يعزز اقتراح القانون موجبات الشفافية، عبر الإعلام في سجل خاص تابع لوزارة الإعلام ومنشور على صفحة خاصة في الإنترنت، لا سيما للتصريح عن المعلومات الآتية ونشرها:

- مختلف العائدات المالية التي يتلقاها مالك الوسيلة وتحديد مصدرها.
- المعلومات الأساسية المتعلقة بملكية الوسيلة الإعلامية وإدارتها.

المتوخى من هذه الأحكام إتاحة الفرصة للرأي العام كي يطلع على هوية مالكي ومديري المؤسسة الإعلامية ومصادر تمويلها وسياساتها التحريرية.

٤ - العقوبات الخاصة:

استحدثت اقتراح القانون عقوبات خاصة لضمان حسن احترام الموجبات المحددة أعلاه، وضمان صحة المعلومات المتوجب نشرها. وهذه العقوبات لا يمكن إنزالها إلا من قبل القضاء، الذي يمكن أن يتحرك بطلب من وزير الإعلام. كما نص اقتراح القانون على أصول وشروط تحريك دعوى الحق العام أو شكوى من أي متضرر.

وتابعت الأسباب الموجبة تفصيل التعديلات المقترحة وتفسيرها وإيراد المبررات لها، وذلك على

الشكل الآتي:

الباب الثالث: تنظيم وسائل الإعلام

في هذا الباب تمت مقارنة تنظيم الإعلام بأنواعه الثلاثة الأساسية، وفق تسلسل تطورها التاريخي، أي:

(١) المطبوعات (الدورية وغير الدورية)؛

(٢) الإعلام التلفزيوني والإذاعي؛

وأخيراً وليس آخراً (٣) الإعلام الإلكتروني والرسائل الرقمية.

يشار الى ان اقتراح القانون الغى الأحكام الخاصة بدور النشر وبيع المطبوعات، والمطبوعة التي يخرج نشاطها عن اي تنظيم قانوني، مع مراعاة الأحكام الأخرى التي تبقى نافذة بشأنها بصفتها مؤسسة صناعية.

١ - المطبوعات الدورية:

يتميز التنظيم اللبناني للمطبوعات الدورية (الصحف، المجلات، الوكالات الصحافية الإخبارية) بمخالفات جسيمة تصل الى حد مخالفة الدستور والمواثيق والعهود الدولية وحرية الرأي والتعبير والإعلام.

فهو من جهة أولى، يتضمن احكاما خاصة بالمطبوعات السياسية التي يميزها القانون النافذ عن غير السياسية، في حين ان تحديد مثل هذا التصنيف مستحيل في القانون والإجتهد، ولا يؤدي الالحالات عديدة من التعسف. ذلك ما استوجب في اقتراح القانون الغاء هذا التصنيف.

ومن جهة ثانية، يضع القانون النافذ قيوداً مخالفة للدستور على إصدار المطبوعات الدورية، وفق اجتهاد غزير وثابت في القانون المقارن للعديد من المحاكم الدستورية والإدارية الرفيعة، كونه يخضع تأسيسها الى نظام الترخيص الإداري المسبق^{١٣}، ويحدد عدد الصحف السياسية من خلال منع اي رخصة جديدة^{١٤}.

من هذا المنطلق، اطلق اقتراح القانون حرية تأسيس المطبوعات الدورية دون قيود في عددها، وإستبدال نظام الترخيص بنظام الإعلام او "العلم والخبر" (التبليغ بالصدور)، بشكل يسمح بإصدار المطبوعات الدورية دون ترخيص مسبق ودون ايداع أية كفالة أو تأمين مالي، انما بمجرد ايداع المعلومات الأساسية المطلوبة لدى وزارة الإعلام وفق نظام شبيه بذلك المعمول به بالنسبة الى الجمعيات.

اما بالنسبة لإدارة شؤون المطبوعات الدورية، فتضمن اقتراح القانون احكاما تفصيلية بشأن المدير المسؤول، لا سيما الشروط الواجب توفرها فيه ليتمكن من تادية مهامه بمهنية وجدية (مثلا: ان يكون لبنانيا، حائزا على شهادة جامعية، وذا خبرة في مجال اختصاص الوسيلة الإعلامية، مقيما في لبنان ومنقرا للعمل لدى المطبوعة، ان لا يكون مديرا مسؤولا لأكثر من مطبوعة دورية واحدة وان لا يكون من الأشخاص المتمتعين بالحصانة القضائية).

كما تضمن اقتراح القانون احكاما خاصة تحمي اسم المطبوعة، وتتضمن واجب نشر معلومات اساسية عنها وعن مالكيها، واصول وشروط المسؤولية المدنية والجزائية في حال وفاة المالك او زوال الشخص المعنوي.

٢ - المطبوعات غير الدورية:

كذلك يتميز التنظيم اللبناني للمطبوعات غير الدورية (مثلا: الكتب، والمناشير) بأحكام غير مناسبة أو بمخالفات جسيمة تصل الى حد مخالفة للدستور والمواثيق والعهود الدولية وحرية الرأي والتعبير والإعلام ذات القيمة الدستورية.

فمن جهة أولى، يخضع القانون النافذ مختلف انواع المطبوعات الاجنبية لسلطة دوائر الامن العام اللبناني ووزير الإعلام الذين يجرون رقابة استثنائية عليها، والتي غالبا ما تطال الكتب بشكل غير مبرر او قانوني. ذلك ما استوجب في اقتراح القانون الغاء هذه الرقابة المسبقة، بشكل تبقى هذه المطبوعات خاضعة للرقابة اللاحقة على مضمونها اسوة بأي مطبوعة غير دورية لبنانية.

ومن جهة ثانية، يخضع القانون النافذ المناشير لموجب الترخيص المسبق قبل النشر^{١٥}. من هذا المنطلق تم إستبدال نظام الترخيص للمناشير في اقتراح القانون بنظام الإيداع او "العلم والخبر"، التي يمكن توزيعها ونشرها بمجرد ايلاع نسخة منها الى القلم الإداري في قائمقامية المنطقة التي يتم فيها النشر، افساحا في المجال عند الحاجة او الضرورة، الى تحريك دعوى الحق العام او تحرك كل متضرر شخصي.

^{١٣} - المادة ٢٧ من قانون المطبوعات اللبناني: "يحظر إطلاقاً إصدار أية مطبوعة صحفية قبل الحصول مسبقاً على رخصة من وزير الإعلام بعد استشارة نقابة الصحافة".

^{١٤} - المرسوم الإشتراعي رقم ٥٣/٧٤ حدد عدد المطبوعات الصحافية السياسية التي يمكن ان تصدر على الأراضي اللبنانية بخمس وعشرين مطبوعة يومية سياسية وعشرين مطبوعة سياسية موقوتة فقط.

^{١٥} - المرسوم الإشتراعي رقم ٥٥ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٨/٥

٣ - الإعلام التلفزيوني والإذاعي:

لم يتضمن اقتراح القانون تنظيمًا للإعلام التلفزيوني والإذاعي الذي يبقى خاضعاً لأحكامه القانونية الخاصة. لكنه اخضع هذه الوسائل الإعلامية لأحكامه المتعلقة بحق الرد وجرائم النشر وأصول المحاكمات وموجبات مالكي وسائل الإعلام.

٤ - الإعلام الإلكتروني والرسائل الرقمية:

نظم اقتراح القانون الإعلام الإلكتروني وأطلق حرية إنشاء المواقع الإلكترونية من دون أي موافقة مسبقة أو ترخيص، اخذاً بالاعتبار التطور الكبير الذي لحق بهذا القطاع الذي ينمو بشكل مطرد وسريع، فضلاً عن أن هذا الاعلام أصبح خارج قدرة الحكومات والدول على إخضاعه وترويضه.

وميز اقتراح القانون بين ممتهني بث المواد الإعلامية عبر الشبكة الخاضعة لأحكام القانون، وبين الأشخاص غير المهنيين الذين ينشئون مدونات خاصة بهم أو ينضمون الى مواقع التواصل الإجتماعي المعروفة كالفيس بوك والتويتير وغيرها، الذين ابفاهم اقتراح القانون خارج اطار التنظيم.

وعرّف اقتراح القانون منشئي النشرات الصحافية الالكترونية بأنهم اشخاص يمتهونون بث المواد الإعلامية ويقدمون للجمهور مادة إعلامية محدثة بصورة منتظمة ومرتبطة بالمستجدات. لذلك أُلقيت على عاتقهم موجبات محدودة ومفيدة، لا سيما تعيين مدير مسؤول وموجب الإعلام (التبليغ) والشفافية المالية والادارية.

٥ - العقوبات الخاصة:

استحدث اقتراح القانون عقوبات خاصة تقتصر على الغرامات، لضمان حسن احترام الموجبات المحددة اعلاه، التي لا يمكن انزالها الا من قبل القضاء الذي يمكن ان يتحرك بطلب من وزير الإعلام فضلاً عن أصول و شروط تحريك دعوى الحق العام او شكوى اي متضرر.

وأفردت الأسباب الموجبة فقرة مستقلة للأحكام الجديدة المتعلقة باستطلاعات الرأي والتي

أضافها اقتراح القانون، وجرى شرح المبررات لاستحداثها وفقاً لما يأتي:

الباب الرابع: استطلاعات الرأي

استحدث اقتراح القانون احكاما جديدة مرتبطة بنشر استطلاعات الرأي، التي تبقى حرة شرط ان يترافق معها توضيح مجموعة من المعلومات التي تسمح للقارئ بتقييم مدى جديتها ومصداقيتها (مثلاً: الإعلان عن حجم العينة المستطلعة، وتاريخ الإستطلاع والتقنية المعتمدة لإجرائها). يجدر التنويه بأن احكاما مماثلة وردت في قانون الإنتخابات، لكنها لا تعني سوى فترة الحملة الإنتخابية.

كما تضمن اقتراح القانون تحذيراً خاصاً بشأن المصدقية المتدنية لإستطلاعات الرأي السلبية التي لا تعتمد عينة مستطلعة محددة، مثل اجابة الجمهور على اسئلة بمجرد "نعم" او "لا" او اية عبارة اخرى تفيد التأييد او الرفض.

وفي فقرة خاصة شرحت الأسباب الموجبة التعديلات المتعلقة بحق الرد التي جرى تعديلها

بموجب الاقتراح وذلك لتشمل تنظيم هذا الحق في الاعلام المرئي والمسوع والاعلام الالكتروني،

وذلك على النحو الآتي:

الباب الخامس: حق الرد

أفرد اقتراح القانون باباً كاملاً يرد على حق الرد لكل شخص طبيعي أو معنوي أشير إليه بصورة مباشرة أو غير مباشرة في مادة إعلامية بثتها أو نشرتها أي من الوسائل الإعلامية المختلفة باستثناء المطبوعات غير الدورية التي لا تسمح طبيعة صدورها غير

الدوري بتطبيق هذا الحق.

كما تضمن الإقتراح آليات جديدة تؤمن لصاحب حق الرد المتضرر فعالية في نشر رده، ان من حيث السرعة او المضمون وشكل النشر.

وسد القانون المقترح الثغرات الموجودة في القوانين الحالية لناحية كيفية ممارسة حق الرد في النشرات الإلكترونية والبث التلفزيوني والإذاعي المباشر والأخبار العاجلة التي تظهر بطرق مختلفة عبر وسائل الإعلام.

أما الجرائم المتعلقة بالإعلام فقد تم تنظيمها في باب مستقل (الباب السادس)، حيث أسهبت الأسباب الموجبة في شرح كيفية توحيد هذه الجرائم المبعثرة في عدة نصوص من جهة أولى، وإلغاء عقوبة الحبس بالنسبة لجرائم الاعلام من جهة ثانية، وتوضيح نطاق التقييد على وسائل الاعلام من جهة ثالثة.

وجاء توضيح هذه التعديلات على الشكل الآتي:

الباب السادس: جرائم الإعلام

١ - تحديد جرائم الإعلام وتوحيد معاييرها:

ان النصوص المتعلقة بجرائم الإعلام مختلفة ومبعثرة في قانون العقوبات وقانون المطبوعات^{١٦} و قانون البث التلفزيوني والإذاعي^{١٧}

وقانون القضاء العسكري^{١٨} والمرسوم الإشتراعي ٦٧/٥٥ المتعلق بالمناشير .

تضمنت النصوص الجزائية النافذة أحكاماً تقيد حرية الإعلام بشكل تعسفي وعقوبات قاسية بالسجن. لذلك رمى إقتراح القانون الى توحيد كافة جرائم الإعلام في باب واحد، معتمداً معايير مشتركة وموحدة لوسائل الإعلام كافة

٤ - بالنسبة للمطبوعات فجرائم النشر منصوص عنها في المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١٠٤ الذي يحيل بدوره الى قانون العقوبات العام في ما يتعلق بكل جرم أو عقوبة غير منصوص عنها فيه.

٥ - بالنسبة لقانون البث التلفزيوني والإذاعي فهو يحيل بالنسبة للجرائم والعقوبات الى قانون المطبوعات وقانون العقوبات العام المذكورين أعلاه.

١٨ - "المادة ١٥٧ من قانون القضاء العسكري رقم ٢٤ الصادر بتاريخ ١٣/٤/١٩٦٨ والمعدلة وفقاً للمرسوم رقم ١٤٦٠ تاريخ ٨/٧/١٩٧١ نصت على ما يلي: "يعاقب بالسجن من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات كل شخص يقدم بإحدى الوسائل المذكورة في المادة ٢٠٩ من قانون العقوبات على تحقير العلم أو الجيش أو المس بكرامته وسمعته أو معنوياته، أو يقدم على ما من شأنه أن يضعف في الجيش النظام العسكري أو الطاعة للرؤساء والاحترام الواجب لهم.

يعاقب بالسجن من شهرين إلى سنتين كل من يقدم في زمن السلم على نشر أو إبلاغ أو إفشاء كل ما يتعلق بالجيش أو بالحوادث العسكرية داخل الثكنات أو خارجها أو بالإجراءات التي تتخذها السلطة العسكرية بحق أحد أفرادها أو الأوامر أو القرارات الصادرة عن هذه السلطة وكل ما يتعلق بتنقلات الوحدات والمفارز والتفريقات والتشكيلات ويتوقيف المشبوهين ويتعقب المتمردين أو بالعمليات التي تقوم بها قوى الدولة ويستثنى من ذلك التبليغات والإذاعات التي تسمح بنشرها السلطة المختصة. يقضى بالحد الأقصى للعقوبة إذا حصل الجرم في أثناء الحرب. وتطبق أيضاً على الجيوش الحليفة والجيوش المنضمة إلى ميثاق دول الجامعة العربية شرط أن تتضمن قوانينها أو الاتفاق المعقود معها أحكاماً مماثلة. لا تطبق أحكام هذه المادة على المطبوعات المعنية بالقانون رقم ٢/٧١ الصادر بتاريخ ٢٢/١/١٩٧١".

لا تطبق هذه المادة المذكورة أعلاه على المطبوعات الصحافية فقط وفقاً للتعديل الذي طرأ بموجب المرسوم رقم ١٤٦٠ الصادر في ٨/٧/١٩٧١ ولكنها لا زالت تطبق على مختلف وسائل الإعلام الأخرى من إعلام إذاعي وتلفزيوني والكتروني وغيرها من وسائل الإعلام المنصوص عنها في إقتراح القانون".

٢ - إلغاء عقوبة الحبس بالنسبة الى جرائم الإعلام:

ينحو الاتجاه الدولي اليوم الى اعتبار جرائم التعبير عن الرأي جرائم مدنية^{١٩} تخضع لأحكام القانون المدني لناحية تحديد الأخطاء والمسؤوليات والتعويضات المالية المناسبة للمتضررين من جراء ممارسة هذه الحرية. فالتخويف والتقييد والعقاب الزجري الجزائري لا يخدم أية مصلحة مشروعة في مجتمع ديمقراطي.

ما الدول التي ما زالت تعتبر جرائم التعبير عن الرأي تدخل في المنظومة الجزائية التشريعية، إعتبرت ان تجريم أي فعل مرتبط بحق التعبير عن الرأي لا يمكن ان يتم عن طريق الزجر والعقوبات المانعة للحرية^{٢٠}.

وقد إتخذت العديد من الدول خطوات اساسية لتعديل قوانينها الجزائية لناحية إلغاء عقوبة الحبس في قضايا جرائم التعبير عن الرأي^{٢١}. إتجه القانون الفرنسي، على سبيل المثال، الى إلغاء عقوبة الحبس في جميع قضايا التعبير عن الرأي، وان تم ذلك بأية وسيلة كانت قولاً أو كتابةً أو عبر استعمال تقنيات البث التلفزيونية أو الإذاعية أو الألكترونية أو عبر الرسائل القصيرة على الهواتف الخلوية وغيرها.

من هذا المنطلق فقد إتمد اقتراح القانون مبدأ إلغاء عقوبة الحبس بالنسبة لكافة جرائم الإعلام.

٣ - تضيق نطاق التقييد:

ان إقتراح القانون الراهن ضيق من نطاق التقييد عبر إقرار حق نقد الشخصية العامة بمفهومها الواسع وعبر ضبط تكييف العبارات المطاطة وعناصر التجريم وفقاً لأهواء ومصالح السلطة.

أ - توسيع مدى حق نقد الشخصية العامة:

يقتصر حق نقد الشخصية العامة في القانون النافذ حالياً على حق الإثبات بوجه الموظف العام أو المنتخب لأداء خدمة عامة. أما القانون المقترح فقد وسع من مفهوم الشخصية العامة وبالتالي حق الإثبات، معتبراً كل شخص طبيعي يتولى شأن قيادة الناس أو إرشادهم أو العمل باسمهم في شأن من الشؤون العامة سواء في مصلحة عامة شاملة أو مصلحة محلية محدودة، وكل شخص تتصل طبيعة عمله بالرأي العام أو تصدر عنه تصرفات تتم عن رغبته في الظهور في المجتمع والتأثير فيه.

ب - ضبط تكييف عناصر التجريم والمطاطة:

تتضمن النصوص المتفرقة النافذة عبارات مطاطة من شأنها ان تشكل سبباً مسطاً من قبل السلطة على وسائل الإعلام وفزاعة لكم الأفواه وتقييد الكلمة الحرة وفقاً لإستتسابية السلطة. من هذه العبارات، تلك التي تتعلق بالجرائم المرتبطة بالأمن القومي وأمن الدولة الخارجي والداخلي والنظام العام والدفاع الوطني وإثارة النعرات الطائفية والسلام العام وهيبة المؤسسات القضائية

^{١٩} - هذا ما تعتمده غينيا في أفريقيا والنظام القانون الفدرالي في المكسيك والولايات المتحدة ونيوزلندا وسيرلندا في المحيط الهادئ وآسيا وقبرص في أوروبا الغربية والبوسنة والهرسك وأستونيا وجورجيا وأوكرانيا في أوروبا الشرقية.

^{٢٠} - أهم القرارات الدولية حول إلغاء عقوبة الحبس:

- المادة ١٩ من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية اوجبت ان تكون القيود المفروضة على حرية الرأي والتعبير ومنها عقوبة الحبس، ضرورية للحفاظ على حقوق الغير وسمعتهم في مجتمع ديمقراطي يتقبل الراي الاخر ويتسع للتعددية.
- اشارت لجنة حقوق الانسان في تعليقها على المادة ١٩ المذكورة اعلاه ان القيود المفروضة على حرية الرأي والتعبير ومنها عقوبة الحبس يجب ان تكون متناسبة مع الهدف المشروع الذي تسعى الى حمايته، واذا اعتبرنا هنا ان الهدف المشروع المنوي حمايته هو سمعة الاخرين وكرامتهم فتوقيع عقوبة الحبس في مثل هذه الحالة بالتاكيد لا تكون متناسبة ولا مبرر ضروري لها.
- في مناسبات عدة اعتبر المقرر الخاص لحرية الراي والتعبير التابع للامم المتحدة ان عقوبة الحبس غير مبررة كعقاب في جرائم النشر وحرية الرأي والتعبير.
- اعتبرت المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان في قضية "كامبانيا بوجه دولة رومانيا" عام ٢٠٠٤ ان عقوبة الحبس في جرائم النشر هي عادة غير متناسبة مع حق الصحافيين في التعبير الحر.

^{٢١} - اتخذت بعض البلدان ومنها بلغاريا وكرواتيا وفرنسا ومقدونيا والجبل الأسود وصربيا، خطوات إلى الأمام بموضوع حرية الإعلام من خلال إلغاء عقوبة السجن في قضايا التشهير الجنائية.

والعسكرية وغيرها.

خُفِّفَ إقترح القانون الرأهن من حدة هذه العبارات المطاطة المذكورة أعلاه وذلك عبر تحديدها بدقة وربط تحقق عناصرها وتكليفها بإثبات سوء نية الشخص المتهم. إضافة الى تحديد الحالات التي تشكل سوء نية لدى الوسيلة الإعلامية. ويعتبر النشر حاصلاً عن سوء نية إذا تم نشر الخبر مع العلم انه غير صحيح أو كاذب. كما يعتبر النشر حاصلاً عن سوء نية إذا رفضت الوسيلة الإعلامية نشر الرد أو التصحيح أو عمدت الى تكرار نشر الخبر بالرغم من ثبوت عدم صحته.

أما فيما يتعلق بأصول المحاكمات في جرائم الاعلام فقد خُصص لها باب مستقل على الشكل

الآتي:

الباب السابع: اصول المحاكمات

1 - التوقيف الإحتياطي:

القانون اللبناني النافذ حالياً يمنع التوقيف الإحتياطي فقط للصحافيين العاملين في الصحافة المطبوعة والمنتسبين الى نقابة المحررين، وهم قلة قليلة بالنسبة الى غيرهم من الصحافيين العاملين في مختلف وسائل الإعلام المطبوعة والإذاعية والتلفزيونية والألكترونية.

هذا الواقع يشكل خطراً حتى على الصحافي المسجل في الجدول العام إذا عتبر عن رأيه بواسطة وسيلة إعلامية غير مطبوعة. من هذا المنطلق كفل إقترح القانون الرأهن الحق في عدم التوقيف الإحتياطي بالنسبة لجرائم الاعلام المرتكبة بواسطة مختلف الوسائل الإعلامية دون الحصر.

2- درجات التقاضي الثلاث:

قانون المطبوعات الحالي يجعل من المحاكمات في جرائم المطبوعات على درجتين فقط أما إقترح القانون الرأهن جعلها تخضع للأصول العادية على ثلاث درجات. وهذا من شأنه ان يعزز من ضمانات المحكمة العادلة ويزيد من نسبة النقاش العام حول مفهوم حرية الرأي والتعبير ومداهما.

3- حق الملاحقة والتمثيل في المحاكمة:

القوانين النافذة حالياً لا تمنع على اي سلطة تحقيق أن تستمع الى الإعلامي أو ان تحتجز حريته. اما القانون المقترح فقد عزز من الضمانات الممنوحة للإعلاميين لانحية حصر حق الإستماع لهم بالمحكمة وحدها دون سائر قضاة التحقيق والضابطة العدلية التي يحق لها فقط ممارسة حق الإدعاء امام المحكمة المختصة. وسمح القانون المقترح لكل شخص أحيل الى المحاكمة بجرم من جرائم الاعلام المنصوص عنها فيه، التمثل بمحامٍ ما لم تقرر المحكمة الإستماع اليه شخصياً.

من شأن هذه الأصول ان تكفل حرية أكبر للإعلامي بعيداً عن الضغوطات والتهويلات التي قد تمارس عليه لإخضاعه أو ثنيه عن ممارسة عمله باستقلالية.

وشرحت الأسباب الموجبة ما ورد من أحكام عامة ومختلفة جرى النص عليها في الباب

الثامن حيث أوردت تعداداً صريحاً للقوانين ذات الصلة التي من المفترض إلغائها وإحلال الأحكام الجديدة الواردة في نص الاقتراح محلها، وذلك وفقاً للآتي:

الباب الثامن: أحكام عامة ومختلفة

إقترح القانون الرأهن يلغي الأحكام القانونية الآتية:

أ - تلغى جميع النصوص القانونية التي تتعارض مع أحكام هذا القانون لاسيما تلك المنصوص عنها في قانون العقوبات اللبناني

وقانون المطبوعات تاريخ ١٩٦٢/٩/١٤ والنصوص التنظيمية الصادرة إنفاذاً لأحكامهما.

ب - تلغى الأحكام التالية من قانون المطبوعات اللبناني والنصوص التنظيمية الصادرة إنفاذاً لها:

١. تلغى في الفصل الأول من الباب الأول الأحكام التالية: المادة ٧ (مطبوعات سياسية وغير سياسية)، الفقرة ٢ من المادة ١٠ (إنتحال صفة الصحفي)

٢. يلغى الفصل الثاني من الباب الأول بكامله: المواد المتعلقة بالمطبعة، بما فيها المادة ٢٠ المتعلقة بإيداع نسخ المطبوعات الصحفية لدى وزارة الإعلام والنيابة العامة الإستئنافية كما أيداع المطبوعات والأشرطة على أنواعها والمواد التي يمكن أن تصبح مادة حفزية في أرشيف مؤسسات الإعلام المرئي أو المسموع في مجالات الفن والثقافة والسياسة مؤسسة المحفوظات الوطنية.

٣. تلغى في الفصل الثالث من الباب الأول الأحكام التالية: المادتان ٢٣ و ٢٤ المتعلقة بالمدير المسؤول.

٤. يلغى كل من الفصل الرابع والخامس والسادس والسابع من الباب الأول بالكامل: المتعلقة بالترخيص للمطبوعات الصحفية وإصدارها.

٥. يلغى الفصل الثامن من الباب الأول بالكامل: المتعلقة بالمطبوعات الأجنبية.

٦. يلغى المرسوم الإشتراعي رقم ١٠٤ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ بالكامل والنصوص التنظيمية الصادرة إنفاذاً له: المتعلقة بجرائم المطبوعات.

٧. يلغى الباب الثالث بكامله: المتعلقة بدور النشر وبيع المطبوعات.

ج - تلغى الفقرة الأخيرة من أحكام المادة ١٥٧ من قانون القضاء العسكري رقم ٢٤ الصادر في ١٩٦٨/٤/١٣ وتستبدل بالفقرة التالية:

" لا تطبق أحكام هذه المادة على مختلف وسائل الإعلام المقررة والمرئية والمسموعة المعينة في قانون الإعلام"

د - تلغى أحكام المرسوم الإشتراعي رقم ٧٤ الصادر في ١٩٥٣/٤/١٣ والقاضي بتحديد عدد المطبوعات الدورية السياسية والنصوص التنظيمية الصادرة إنفاذاً لأحكامه

هـ - يلغى المرسوم الإشتراعي رقم ٥٥ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٨/٥ الذي يحظر طبع وإصدار ونشر بعض المطبوعات قبل الحصول على ترخيص مسبق.

وخُتمت الأسباب الموجبة بالعبارة المتعارف عليها والتي يُطلب فيها من المجلس مناقشة وإقرار الاقتراح، وهي:

لذلك،

نتقدم من المجلس الكريم بإقتراح القانون المرفق راجين مناقشته وإقراره.

يمكن اعتبار الأسباب الموجبة المرفقة باقتراح قانون الاعلام نموذجاً يمكن القياس على منواله نظراً للوضوح التي تتميز به من جهة، وللتحديد الجلي للأهداف المراد تحقيقها.

فمن خلال قراءة هذه الأسباب والتّمعن فيها يستطيع النواب، الذين يعود لهم في النهاية حق إقرار أو عدم إقرار الاقتراح، تكوين تصوّر واضح لما هو معروض عليهم، وبالتالي تسهّل مقارنة التشريع المقترح ومناقشته في اللجان النيابية المختصة، وإدخال ما يرتأونه من تعديلات على مواده، ولاحقاً تصبح عملية مناقشته والتصويت عليه في المجلس التشريعي عملية سلسة وسهلة تؤدي إلى إنتاج تشريع جيد وقابل للتطبيق ولا يخلق تفسيرات وتأويلات متناقضة عند تنفيذه.

الخلاصة

إن التركيز على صناعة القانون كمدخل لتطوير العمل البرلماني والوصول إلى الحكم الرشيد يتطلب عدة أدوات مساعدة، ومن أبرزها الأسباب الموجبة المرافقة للتشريعات المقترحة.

هدفَ هذا الدليل الاسترشادي إلى مساعدة النواب ومساعدتهم، والعاملين في الإدارة البرلمانية في صياغة أسباب موجبة سليمة تعتبر شكلاً من أشكال تنفيذ وتقييم السياسات العامة من جهة أولى، وترمي للوصول إلى إقرار تشريعات محايدة ومتوازنة بين مصالح فئات المجتمع من جهة ثانية.

إن النقاط التي تضمّنها هذا الدليل يمكن البناء عليها للمساعدة في خلق نموذج موضوعي لصياغة أسباب موجبة توصل إلى صناعة تشريعية عربية من خلال كتابة لغة قانونية واضحة تؤدي إلى سلامة تطبيق النص عبر إخضاعه إلى أحكام المنطق القانوني في التبويب وترتيب المواد المنطقي والأسباب الموجبة.

دليل إعداد وصياغة الأسباب الموجبة للتشريعات المحتويات

- مقدمة
- قائمة بالأسئلة المتعلقة بالأسباب الموجبة
- **القسم الأول - الأسباب الموجبة للتشريعات**
- الفصل الأول: ماهية الأسباب الموجبة
- الفصل الثاني: إعداد الأسباب الموجبة
 - ◀ وضع الأسباب الموجبة من قبل الحكومة
 - ◀ وضع الأسباب الموجبة من قبل النواب
 - ◀ الوسائل المتوافرة لدى الحكومة والبرلمان
- الفصل الثالث: مضمون الأسباب الموجبة
 - ◀ شرح مضمون النص
 - ◀ الظروف التي أملت وضع التشريع
 - ◀ إيراد الخطة التشريعية
 - ◀ مبررات فرض القيود
 - ◀ الكلفة المالية
 - ◀ البيانات والإحصاءات
- الفصل الرابع: الهدف من الأسباب الموجبة
- الفصل الخامس: دراسة الأثر التشريعي
- الفصل السادس: صياغة الأسباب الموجبة
 - ◀ مبادئ صياغة الأسباب الموجبة
 - ◀ لغة الأسباب الموجبة
 - ◀ أثر الصياغة على وضع الأسباب الموجبة
- الفصل السابع: ارتباط الأسباب الموجبة بالسياسات العامة
 - ◀ بلورة السياسة العامة في الأسباب الموجبة
 - ◀ إقناع البرلمانين بضرورة إقرار التشريع
- **القسم الثاني - الأسباب الموجبة للتشريعات في الدول العربية**
 - ◀ جدول مقارنة للبلدان العربية
- **القسم الثالث - نموذج تفصيلي مقترح عن الأسباب الموجبة**
 - ◀ «اقتراح قانون الإعلام المقدم من النائب اللبناني غسان مخيبر»
- الخلاصة
- فهرس