إعداد وصياغة الأسباب الموجبة للتشريعات

سيمون معوض(*)

مقدمة

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

وتزايدَ الاهتمام بموضوع الأسباب الموجبة في لبنان بعد أن أصبح نشرها مُلزماً مع القانون في الجريدة الرسمية، وذلك بموجب القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (قانون الحق في الوصول إلى المعلومات) وتعديله الصادر بموجب القانون رقم ٢٣٣ تاريخ ١٦/ ٢٠٢١/٧، فقد نصّت المادة السادسة من القانون رقم ٢٠١٧/٢٨ صراحةً على أن «تُنشر الأسباب الموجبة مع القوانين والمراسيم على مختلف أنواعها في الجريدة الرسمية، وذلك بواسطة الجهة المناط بها صلاحية النشر أو صلاحية الاصدار».

يهدف هذا البحث 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 تشكّل أداة من أدوات تنفيذ السياسات العامة من جهة ثانية.

ويشتمل هذا البحث على ثلاثة أقسام رئيسية تعالج الجوانب المتعلقة بالأسباب الموجبة كلها، بدءاً بقائمة الأسئلة التي لا بد من

(*) مدير عام/ مستشار في مجلس النواب اللبناني.

(١) تمّ اعتماد هذه الدراسة كجزء من «دليل الأسباب الموجبة في البرلمانات العربية» في ورشة العمل التي عُقدت في مكتبة مجلس النواب اللبناني بتاريخ ٤ و ٥ آذار ٢٠١٦ حول: «دور الأدلة في رفع مستوى الصياغة التشريعية»، من تنظيم الاتحاد البرلماني العربي، ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية.

طرحها قبل المباشرة بصياغة أسباب موجبة لأي مقترح تشريعي جديد.

يتناول هذا البحث عدة فصول تعالج تعريف الأسباب الموجبة، وتحديد ماهيتها، والجهة التي تقوم بإعدادها، كما يتطرق 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.

تجدر الاشارة 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.

قائمة بالأسئلة المتعلقة بالأسباب الموجبة

أولاً: ماهية الأسباب الموجبة	
١) ما هو تعريف وتحديد الأسباب الموجبة؟	– لماذا يتم إرفاق مشروعات القوانين بعرض للأسباب الموجبة؟ – ما الحاجة إلى وضع هذه الأسباب؟ – هل تلحظ الأنظمة أو اللوائح الداخلية وضع هذه الأسباب في متن المشروع؟
٢) ما هي أهمية الأسباب الموجبة؟	– هل يمكن إقرار تشريع جديد من دون الأسباب الموجبة؟ – هل تسهّل هذه الأسباب عملية فهم التشريع الجديد؟ – هل تساعد هذه الأسباب في حُسن تطبيق القانون الجديد؟
٣) هل كل التشريعات تتطلب أسباباً موجبة؟	– هل القانون المتضمن عدداً بسيطاً من المواد يتطلب أسباباً موجبة؟ – هل تُراعى في هذه الأسباب ما ورد في مضمون مواد القانون المقترح؟ – هل إغفال شرح كل تفصيلات المشروع ملائم في هذه الأسباب؟
ثانياً: إعداد الأسباب الموجبة	
١) من يقوم بإعداد الأسباب الموجبة؟	– من يقوم بتحضير الأسباب الموجبة في الحكومة؟ – من يقوم بتحضير الأسباب الموجبة في البرلمان؟ – ما هي الفروقات في أساليب الصياغة بين كل من الحكومة والبرلمان؟
٢) ما هي الأدوات المتوافرة ؟	– ما هي الوسائل المتوافرة لدى صائغي التشريعات؟ – هل كل مصادر المعلومات متاحة للصائغين؟ – ما هي الصعوبات التي تعترض عملهم؟
٣) ما هي المؤهلات المطلوبة من واضعي الأسباب الموجبة؟	– هل يتمتع واضعو الأسباب الموجبة بالمؤهلات اللازمة؟ – هل كل وسائل الصياغة متوافرة للبرلمانيين ومساعديهم؟ – هل توجد أجهزة مساعدة متخصصة في الصياغة التشريعية؟

ثالثاً: مضمون الأسباب الموجبة	
١) ماذا نضع في الأسباب الموجبة؟	– على ماذا تشتمل هذه الأسباب؟ – ما هي الظروف التي أملت وضع التشريع الجديد؟ – ما هي الدوافع والمبررات لسن تشريع جديد؟
٢) هل من الضروري إيراد المنافع والقيود في الأسباب الموجبة؟	– هل يتم ذكر فوائد التشريع الجديد؟ – هل يتم شرح الموجبات والقيود المفروضة في مشروع القانون؟ – هل تتطلب الأسباب ذكر تفصيل كافة التعديلات؟
٣) ما الكلفة المالية التي يتم ذكرها؟	– هل يتم وضع شروحات تفصيلية في الأسباب الموجبة بالأرقام والجداول؟ – هل تتم الإشارة إلى الدراسات المالية المسبقة التي جرى وضعها؟ – هل تساعد الدراسات الاقتصادية والمالية في إقناع المشرّعين بالتشريع الجديد؟
رابعاً: الهدف من الأسباب الموجبة	
١) ما هي الفوائد العملية من هذه الأسباب؟	– 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؟
٢) إلامَ ماذا ترمي الأسباب الموجبة؟	– هل الأسباب الواضحة تؤدي إلى السرعة والسهولة في تنفيذ التشريع؟ – هل الأسباب الموضوعة بشكل جيد تسهم في الوصول إلى صناعة تشريعية سليمة؟
٣) ما هي النية التشريعية؟	– هل الأسباب الموجبة تعطي فكرة عن قصد المشترع من وراء النص الجديد؟ – هل وضع أسباب مفصلة ودقيقة يُجنّب التطبيق السيء للقانون من قبل القضاء والسلطة التنفيذية؟
خامساً: 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 يتمّ 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 المعوّقات جميعها التي تحول دون الوصول إلى هذه النتيجة؟ – هل جرى التساؤل بشأن الفائدة العامة المتوقعة من التشريع؟
سادساً: صياغة الأسباب الموجبة	
١) كيف يتم تقسيم الأسباب الموجبة؟	– كيف يتم تقسيم الأسباب الموجبة في متن مشروع القانون؟ – لماذا يتم تقسيم الأسباب وتبويبها؟ – 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؟

سابعاً: 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 وضع السياسات العامة في الأسباب الموجبة يساعد في تنفيذ التشريع؟ – هل يساعد إيراد هذه السياسات على تقيّد المولجين بتطبيق القانون بهذه السياسات؟

الفصل الأول
ماهية الأسباب الموجبة

تشكّل الأسباب الموجبة عنصراً ضرورياً من عناصر التشريع بالرغم من أنها تأتي منفصلة عنه ولا تدخل في صلبه، وليس لها صفة الإلزام بمفهوم الأحكام القانونية المطبّقة. وتكمن 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 إلى أهمية هذه الأسباب عمدت بعض الأنظمة الداخلية للمجالس إلى وضع بعض القواعد التي تحكم مسألة الأسباب الموجبة، وكيفية صياغتها، وما تتضمنه من شروط يُفترض بمن يقوم بصياغة مشروعات أو اقتراحات القوانين التقيّد بها.

بالمقابل، تقوم بعض البرلمانات بنشر الأسباب الموجبة مع نص القانون في الجريدة الرسمية، (كما هو الحال في لبنان منذ عام ٢٠١٧ تطبيقاً لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات)، وفي المواقع الالكترونية للمجالس النيابية نظراً إلى ما تتضمنه من شروحات وتفاصيل من شأن الاطلاع عليها معرفة القصد والنية التي رمى إلى تحقيقهما المشرّع عند وضع التشريع الجديد. كذلك أصبحت الأسباب الموجبة تُدرج في مجموعات القوانين (الورقية والإلكترونية) 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 تَضمّنه هذا التشريع من أمور تحتاج إلى إيضاح وتفسير للمواد والأقسام والفروع ذات الأهمية، وما يبغي المشروع إيضاحه للجهات المعنية به، سواء أكانت الجهات المطبّقة له أو مجموع المواطنين أو شريحة معينة منهم.

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

قد تستحوذ الأسباب الموجبة جزءاً مهماً

من التشريع يرجع إليها المطبق عند التنفيذ لمعرفة نية المشترع والأسباب التي دعته 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 أم هيئات.

ومن الأخطاء الشائعة في إصدار التشريعات ورودها بأسباب موجبة مختصرة أو متضمنة عبارات مبهمة لا تخدم الهدف من التشريعات الصادرة ما يقتضي الالتفات إليه، فعلى واضع المشروع ذكر الأمور ذات الصلة بالتشريع جميعها وإيضاحها بصورة جلية لأنها تشكّل جزءاً مهماً من التشريع يتم الرجوع إليه من قبل المطبِّق والمفسِّر.

ويتفاوت حجم الأسباب الموجبة بحسب النص المقترح، ففي المشاريع الصغيرة الحجم التي تتناول تعديلاً بسيطاً على مادة أو اكثر 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 مفصّلة تشرح خلفية المشروع والسياسة العامة المعتمدة فيه والأهداف المتوخاة منه.

الفصل الثاني
إعداد الأسباب الموجبة

جرت العادة على أن 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:

تعمد 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 بوضعهما 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 قضاة أو أشخاص قانونيون مؤهلون للقيام بهذه المهمة، ولديهم الخبرة الواسعة في هذا المجال.

٢ – وضع الأسباب الموجبة من قبل النواب:

عادةً ما يقوم البرلمانيون بإعداد اقتراحات القوانين بأنفسهم، في حال معرفتهم بذلك، أو يعهدون بهذه المهمة إلى أحد مساعديهم القانونيين، أو إلى أشخاص من الادارة البرلمانية لديهم الخبرة والكفاءة في إعداد النصوص القانونية ومرفقاتها.

وقد يعمد 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 المُراد 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 إلى وجود 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 والجداول اللازمة.

ولا بد في هذا المجال من الإشارة إلى الدور الذي يقوم به بعض موظفي الادارة البرلمانية، وخاصةً أمناء سر اللجان النيابية، في مساعدة النواب في صياغة اقتراحات القوانين وأسبابها الموجبة نظراً إلى خبرتهم الطويلة ومهارتهم في المجال التشريعي، وتمرّسهم في عمل اللجان ومعرفتهم بأصول التشريع وطريقة كتابة الأسباب الموجبة ووضع جداول المقارنة ما يسهّل عمل المشرعين في تقديم اقتراحات على درجة كبيرة من الجودة.

الفصل الثالث
مضمون الأسباب الموجبة

تتضمن الأسباب الموجبة مجمل المبرّرات والحجج التي دفعت بالحكومة أو بالنائب إلى تقديم المُقترح التشريعي الجديد، وتكتسب هذه الأسباب أهمية كبيرة لأنها تشكّل سبباً أساسياً في قبول التشريع أو رفضه من قبل المشرّعين، لذلك يقتضي أن تتم صياغتها بشكل واضح وسليم، وتضمينها التفاصيل كلها وخلاصة الدراسات التي دفعت إلى تقديم التشريع المقترح.

تشتمل الأسباب الموجبة على عدة عناصر، يمكن إيرادها 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، تسهيلاً وتوضيحاً للغاية التي رمى إليها واضعو النص.

٢ – الظروف التي دفعت إلى وضع التشريع:

يجب أن تتضمن الأسباب الموجبة عرضاً للأوضاع القانونية القائمة والسارية المفعول وذلك بحسب الموضوع، فقد تكون إما لتبيان مدى عدم قدرة القانون النافذ على مواكبة التطوّر 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 حلولاً أو معالجات لهذه الأوضاع بصورة أفضل.

٣ – إيراد الخطة التشريعية:

يفترض أن تتضمن الأسباب الموجبة أمراً مهماً ألا وهو سرد المخطط التشريعي المقصود من وراء الاقتراح، والغاية المراد تحقيقها من ورائه، كما يجب أن يلحظ هذا المخطط الرؤية الموضوعة 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، تسهيلاً وتوضيحاً لهذا التشريع ولمقاربته بشكل أفضل.

٤ – مبررات فرض القيود:

تنص القوانين في الغالب على قواعد وأحكام تشتمل على قيود وضوابط تحدّ من تصرفات الإنسان 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، ويقتضي، 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 هذه الأعباء، أو وضع تفسيرات للموجبات المالية المترتبة عن تنفيذه، أو الإفادة المالية المرتقبة للخزينة من جراء اعتماده، خاصةً في حال طال التشريع أموراً تتعلق بالضرائب أو الرسوم.

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

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 المشاريع الاخرى التي يكون لها انعكاسات مالية. ومن الضروري جداً في هذا المجال الحصول على المعلومات والبيانات المالية الصحيحة كي يتمكّن المشرّع من الإحاطة بموضوع التشريع من جوانبه جميعها، والاطلاع على مختلف البيانات ذات الصلة.

تكمن أيضاً أهمية ذكر موضوع كلفة التشريع المالية في أنها تعطي صورة واضحة لصنّاع 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 ستتحملها خزينة الدولة جرّاء 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، وقد تعتبر في بعض الأحيان جزءاً لا يتجزأ منه. ويلجأ إليها مُعدّو المشروع لتسهيل تطبيقه وتفادي إدخال تفاصيل طويلة ضمن مواده الجوهرية. 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 القواعد والأحكام القانونية وتطبيقها من خلال ما تحويه من عرض للظروف والأوضاع التي نشأت في ظلها، والتي بسببها كانت الحاجة إلى وضع التشريع، ولتلقي 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 تضمَّن التشريع الجديد بعض الأحكام الغامضة، أو اعتراه نقص في مكان معين، يمكن أن تتم العودة إلى الأسباب الموجبة من أجل التعرّف على نية المشترع الحقيقية من وراء هذه الأحكام، وبخاصةً 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 حثّ النواب على ممارسة الرقابة على السياسات العامة وعلى تنفيذ التشريعات، وكيفية متابعة تطبيقها خصوصاً 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 المواطنين كافة، فيعمل على تدارك التناقضات والتوفيق بين مختلف الاتجاهات، ويليه العمل 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 تلحظ الأسباب الموجبة للتشريعات دراسة للأثر التشريعي التي هي دراسة مسبقة للتشريع الجديد تسمح بوضع تقويم مرتقب لنتائجه. 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 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 التشريع الجديد ومساوئه،
- تقييم مفصّل للنتائج المرتقبة من التشريع المطروح...

وبكلام آخر فإن دراسة الأثر هي مقاربة 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، وترقُّب 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 التزاماً بوحدة المعايير.

هذا بالإضافة إلى احترام القواعد المؤثّرة 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 إلى ما 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 يسهّل 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، وعنونتها، وشرحها، والتطرق إلى التعديلات التي تحتويها، وذلك

بحسب الأقسام أو الفصول التي يتناولها القانون المقترح.

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

٢ – لغة الأسباب الموجبة

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

إن اختيار الألفاظ والتعابير وبُنية الجمل تشكّل تحدّياً 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 مقنّنة 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 عديد 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 بقالب 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 إيجاد 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 المُقترِح، 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 صنّاع القرار بضرورة إقرار التشريع

ينبغي أن تُبنى القوانين على الحقائق لا على المنطق فقط، فالمنطق يظل في دائرة النظريات ولا يفي بغرض التشريع إن لم يكن متصلاً اتصالاً وثيقاً بالحق، لذلك، إذا بنى الصائغ 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.

خاتمة:

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

هدَفَ هذا البحث إلى مساعدة النواب ومساعديهم، والعاملين في الادارة 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 هذ البحث يمكن البناء عليها للمساعدة في خلق نموذج موضوعي لصياغة أسباب موجبة توصل إلى صناعة تشريعية من خلال كتابة لغة قانونية واضحة تؤدي إلى سلامة تطبيق النص عبر إخضاعه إلى أحكام المنطق القانوني في التبويب وترتيب المواد المنطقي والأسباب الموجبة.