جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY
معهد الحقوق
INSTITUTE OF LAW

الدليل العملي

لمراجعة التشريعات وتحليلها

2017

البرنامج بدعم من
EUROPEAN UNION
الاتحاد الأوروبي
SWEDEN
Government of the Netherlands
سواسية
UNDP
شعوب متمكنة. أمم صامدة.
جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY
معهد الحقوق
INSTITUTE OF LAW

الدليل العملي لمراجعة التشريعات وتحليلها

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت

2017

الدليل العملي لمراجعة التشريعات وتحليلها

جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY
معهد الحقوق
INSTITUTE OF LAW

معهد الحقوق - وبرنامج سواسية/ البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (UN WOMEN).

رام الله - بيرزيت، 2017.

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق/ جامعة بيرزيت - فلسطين، 2017.

الآراء الموجودة في هذا الإصدار تعبر عن رأي الكاتب أو الكتّاب، ولا تمثل بالضرورة وجهة نظر حكومة هولندا، وحكومة السويد، أو الوكالة السويدية للتنمية والتعاون الدولي، أو الاتحاد الأوروبي أو هيئة الأمم المتحدة للمرأة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو الأمم المتحدة أو أي من المؤسسات المرتبطة بها.

هذا الإصدار تم إنتاجه في إطار مشروع «بناء نظام مساعدة قانونية مستدام في فلسطين»، والممول من الاتحاد الأوروبي من خلال برنامج سواسية المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

ISBN 978-9950-318-59-5

© Copyright 2017 by the Institute of Law, Birzeit University.

Guidance Manual for the Review of Legislation

This Publication is supported by SAWASYA

البرنامج بدعم من

EUROPEAN UNION
الاتحاد الأوروبي

SWEDEN

Government of the Netherlands

سواسية
البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة
تعزيز سيادة القانون: العدالة والأمن للشعب الفلسطيني

UNDP
شعوب متمكنة. أمم صامدة.

تصميم الدليل، مؤسسة الناشر

الدليل العملي لمراجعة التشريعات وتحليلها

فريق العمل

أ. محمود علاونه أ. آلاء حماد

أ. رزان البرغوثي

التدقيق اللغوي

د. نصر الله الشاعر

2017

شكر وتقدير

يود معهد الحقوق – جامعة بيرزيت أن يعرب عن شكره وتقديره لكل من أسهم في إعداد هذا الدليل وإخراجه إلى حيز النور؛ لما أبدوه من مشاركة فاعلة في نقاش محتوياته والتعقيب عليها ومراجعتها، وخاصة الشركاء في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية المشاركة في ورش العمل في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

- الضفة الغربية

- ديوان الفتوى والتشريع.
- وزارة العدل.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.
- وزارة الخارجية.
- الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني.

- قطاع غزة

- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان
- جامعة القدس المفتوحة
- جامعة الأزهر
- مركز دراسات التنمية–جامعة بيرزيت
- جمعية أساتذة الجامعات
- OHCHR
- سكرتاريا حقوق الإنسان
- مركز التخطيط الفلسطيني
- مركز الدكتور حيدر عبد الشافي للثقافة و التنمية

محتويات الدليل

مقدمة عامة: 6
الفئة المستهدفة من الدليل. 8
أهداف الدليل 8
أهمية الدليل. 8
منهجية الدليل 9
كلمات مفتاحية 9
ما المقصود من مراجعة التشريعات؟ 10
ما أنواع المراجعة؟ 11
ما العلاقة بين المراجعة والانسجام التشريعي وتوحيد التشريعات؟ 12
هل هناك نموذج أو منهجية موحدة لمراجعة التشريع وتحليله؟ 13
لماذا البحث في مسألة المراجعة والتحليل فلسطينيًا؟. 13
ما الفوائد التي تحققها عملية المراجعة والتحليل للتشريعات؟ 14
متى يكون استخدام عملية المراجعة والتحليل فعّالا؟ 15
من المستفيدون من عملية المراجعة والتحليل؟. 16
ما اعتبارات نجاح عملية المراجعة والتحليل؟. 16
ما الخطوات والمراحل لإعداد تقرير المراجعة والتحليل للتشريع؟ 18
الأقسام الرئيسة لتقرير المراجعة والتحليل؟ 21
الملاحق 31
قائمة المراجع 35

مقدمة عامة:

تفردت الحالة التشريعية الفلسطينية بخصوصيتها، وخصوصية الواقع القانوني الذي عايشته، على مدار الحقب التي مرت بها، وما احتوته من تدخلات تشريعية في تلك الحقب، التي أظهرت بشكل أساسي التوجهات والسياسات للجهات التي خضعت لها فلسطين، وهو ما ظهر على السياسة التشريعية للمنظومة القانونية الفلسطينية ككل متكامل، إلى جانب تأثيره المباشر على عملية انسجام التشريعات في النواحي الشكلية والموضوعية معًا، وهو ما أدى إلى ضعف فعاليتها وفعالية تنفيذها على أرض الواقع.

بقي الأمر كذلك إلى أن جاءت السلطة الوطنية الفلسطينية التي حاولت جاهدة توحيد النظام القانوني الفلسطيني من خلال تبني سياسة «توحيد التشريعات»، في أول قرار لها يحمل الرقم (1) لسنة 1994، نظرًا لاختلاف المنظومة القانونية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث عملت على إصدار العديد من التشريعات في المجلس التشريعي الأول (ما يقارب 87 قانون)، إلا أن هذه التشريعات لم تكن مبنية على فلسفة تشريعية واضحة ومحددة، ولم يتم فيها تحليل انسجامها داخليًا مع المعايير الدولية، ولم يتم فحص تكلفتها التشريعية بشكل دقيق، وهو ما أضعف النص التشريعي، وحدّ من قدرته في حل الإشكاليات التي يستهدفها؛ ومرد ذلك إلى ضعف التخطيط التشريعي، وضعف أدوات المراجعة والتحليل للتشريعات على اختلاف مستوياتها.

ولعل ما زاد الأمر تعقيدًا ما حصل من حالة انقسام سياسي فلسطيني؛ ما أوجد حالة من الإزدواجية في عملية سن التشريعات، (صدر ما يقارب 234 تشريع من درجة القوانين والقرارات بقانون) في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة خلال هذه المدّة، هذا الأمر أثر بشكل مباشر على أهم هدف كانت تسعى له السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها؛ ألا وهو «توحيد التشريعات» في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

ولم تقف المتغيرات عند هذا الحد، بل ظهرت متغيرات عديدة على النظام السياسي والقانوني الفلسطيني، بحصول فلسطين على وصف دولة مراقب «دولة غير عضو» في الأمم المتحدة، وما تبعها من توقيع دولة فلسطين على العديد من الاتفاقيات الدولية (وصل عددها إلى 56 اتفاقية)، وهو ما يفرض ضرورة القيام بعملية المواءمة التشريعية ودمج للنصوص في النظام القانوني الداخلي.

فلسطينيًا؛ أثبتت الحالة التشريعية غياب عملية ممنهجة ومنظمة ومنتظمة وموحدة لعملية التحليل والمراجعة للتشريعات ومواءمتها وتحقيق الانسجام، والمواءمة بينها وبين الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة.

عمليًا، يجب أن تطال المراجعة إلى جانب المراجعة الموضوعية؛ مراجعة النواحي الشكلية والفنية (الصياغة التشريعية للنصوص) إذ يلمس المتفحص للتجربة الفلسطينية الحديثة في مجال الصياغة التشريعية، الإشكاليات وأوجه القصور وعدم النضج التي قد توصف بها بعض النصوص التشريعية.

ولعل هذا الأمر دعا معهد الحقوق، ومن خلال وحدة المساندة التشريعية، وبالتعاون مع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى إيجاد مرجع عملي لمراجعة التشريعات وتحليلها، وفقًا لمنهجية علمية وعملية واضحة، تقوم على فكرة التحليل الشكلي والموضوعي للتشريعات وفحص طبيعة التأثيرات على المراكز القانونية التي يحدثها التشريع للخروج بتوصيات محددة وواضحة، حول الثغرات التي يعاني منها التشريع.

ويشار إلى أن هذا الدليل تم إعداده ضمن مشروع مشترك نفذه معهد الحقوق- جامعة بيرزيت. ضمن مشروع الانسجام التشريعي الممول من برنامج (سواسية)، البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الامم المتحدة للمرأة، وبمشاركة عدد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية.

الفئة المستهدفة من الدليل

صمم هذا الدليل ليكون دليلًا ميسرًا ومرجعًا موحدًا للخطوات والمراحل اللازمة لمراجعة التشريعات والانسجام التشريعي، وعليه فإن هذا الدليل موجه للفئات الآتية:

- الصائغين في المؤسسات الرسمية لدولة فلسطين.
- القانونيين في مؤسسات دولة فلسطين.
- المجلس التشريعي (الأعضاء، اللجان، الدوائر).
- مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحقوقية.
- المؤسسات الأكاديمية في دولة فلسطين.

أهداف الدليل

يهدف هذا الدليل بشكل أساس إلى:

- إيجاد مرجع عملي لآليات مراجعة التشريعات والانسجام التشريعي بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في النظام القانوني الفلسطيني.
- توحيد المنهجيات والأسس لمراجعة التشريعات والانسجام التشريعي.
- توحيد المصطلحات المستخدمة في عملية مراجعة التشريعات والانسجام التشريعي.
- مساعدة الجهات الرسمية وغير الرسمية على تحسين جودة تشريعاتها ومواءمتها مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى.

أهمية الدليل

تكمن أهمية هذا الدليل في أنه:

- يشكل مرجعًا عمليًا صمِّم بأيدٍ فلسطينية ليكون مرشدًا للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية الفلسطينية في مراجعة التشريعات والانسجام التشريعي.

- يحتوي على شرح مبسط للمعلومات الأساسية لمستخدميه حول الإجراءات والخطوات لإجراء مراجعة التشريعات وتحليلها بهدف تحقيق الانسجام التشريعي، وفقًا للواقع القانونيّ والعمليّ.
- يضع إرشادات محددة وواضحة للفئة المستهدفة حول عدد من المسائل الخاصة بمراجعة التشريعات وأسسها.
- يؤسس لمنهجية موحدة لمراجعة التشريعات وتحقيق الانسجام التشريعي.

منهجية الدليل

- تم إعداد هذا الدليل بالتعاون مع عدد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، من خلال عقد مجموعة عمل مركزة تمثل هذه المؤسسات، إلى جانب ورش العمل التي عقدت في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، لنقاش هذا الدليل مع الشركاء الرسميين وغير الرسميين.
- تم الاستناد في جميع مراحل إعداده على الممارسات الفضلى في مجال مراجعة التشريعات والانسجام التشريعي.
- يعتمد هذا الدليل في معظم موضوعاته وأقسامه على إرشادات واضحة ومحددة، تستند إلى المنهج التطبيقي العملي؛ لما له من أهمية في إكساب الفئات المستهدفة القدرة على إعداد تقرير مراجعة شاملة، ومعرفة أقسامه المختلفة، وآلية صياغة هذه الأقسام من النواحي العملية، وآليات المراجعة والتحليل، وفقًا لأفضل الممارسات على المستوى الدولي.

كلمات مفتاحية

- **هرمية التشريعات:** تدرج القاعدة القانونية وعدم مخالفة الأدنى منها للأعلى.
- **الانسجام التشريعي:** البحث في مدى مراعاة القواعد الدستورية عند سن التشريعات، من حيث المبادئ الموضوعية والشكلية، بما يشمل:

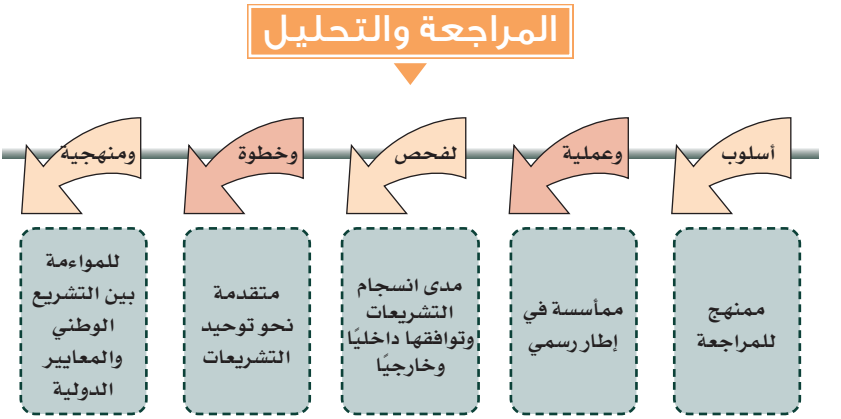
أ. **الانسجام الداخلي للتشريع:** أن تأتي أحكام التشريع متسقة مع بعضها البعض، غير متعارضة فيما بينها داخل النص التشريعي.

ب. **الانسجام الخارجي للتشريع:** انسجام التشريع أفقيًا وعموديًا مع المنظومة القانونية الفلسطينية، بمراعاة انسجامه مع التشريعات الوطنية والقانون الأساسي الفلسطيني والمواثيق الدولية ذات العلاقة.

- **السياسة التشريعية:** مسلك أو خطة الجهة المختصة بالتشريع، نحو تطبيق السياسة العامة العليا في مجالاتها المتنوعة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- **السياسة العامة:** النوايا التي تعلنها الحكومة بشأن المشاكل التي تواجه المجتمع، أو التي يرغب المجتمع في تحقيقها من خلال جهود المؤسسة الحكومية، تبعًا لبرنامج الحكومة المعلن.

ما المقصود من مراجعة التشريعات؟

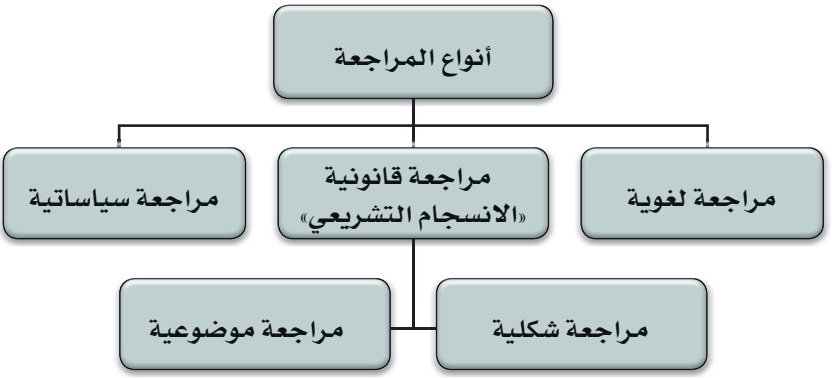
عملية المراجعة هي عملية ممنهجة، وفق أسس علمية محددة وخطوات واضحة، هدفها الوقوف على مدى مراعاة التشريع للجوانب الشكلية والموضوعية واللغوية، والسياسات التشريعية ذات العلاقة، إلى جانب مراعاته لقضايا «الفئات الهشة» في المجتمع، ومدى انسجامه مع توجهات الدولة وسياساتها، ومدى مواءمتها مع الاتفاقيات والمعايير الدولية.



ما أنواع المراجعة؟

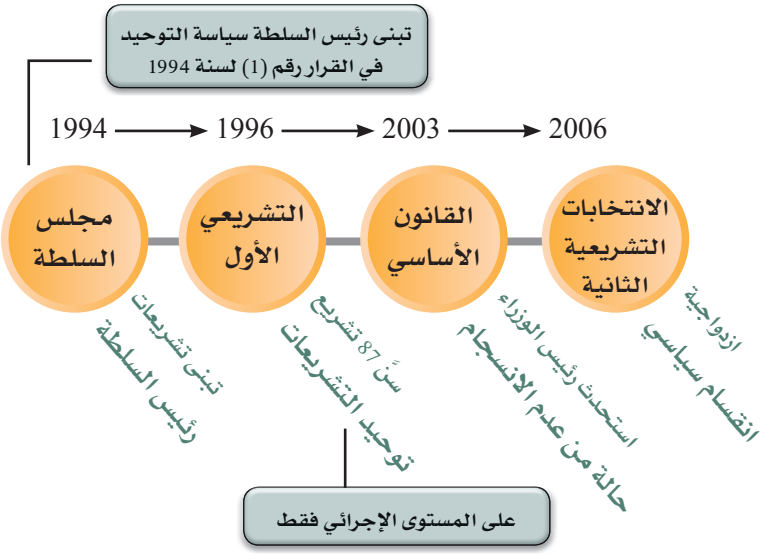
تنقسم المراجعة إلى ثلاثة مستويات على النحو الآتي:

- **مراجعة لغوية**: تتم من خلال مراجعة مشروع التشريع من حيث الجوانب والأصول اللغوية في الصياغة التشريعية ومدى مراعاة التشريع لهذه الأصول عند الصياغة كأسلوب للتعبير القانوني.
- **مراجعة قانونية (الانسجام التشريعي)**: تتم من خلال فحص عدم مخالفة التشريع الأدنى للتشريع الأعلى، وبشكل أكثر دقة أن يأتي التشريع مستوفيًا للشكل الواجب إتباعه طبقًا للقانون الاساسي المعدل للعام 2003 «للدستور»؛ صادرًا عن السلطة المختصة غير مخالف في موضوعه قاعدة دستورية أو متجاوزًا في غايته روح الوثيقة الدستورية، أما من حيث الانسجام التشريعي كأسلوب لمراجعة وتحليل التشريعات فالمقصود به مراجعة التشريع من حيث مدى توافقه مع النظام القانوني الداخلي والمعايير الدولية، سواء من حيث الانسجام الشكلي للأحكام الخاصة به، أو من حيث الانسجام الموضوعي بشقية الداخلي والخارجي.
- **مراجعة سياساتية (بالربط مع مشكلة التشريع)**: تتم من خلال ربط التشريع بالسياسة التشريعية التي توخاها واضعوا التشريع، والربط مع المشكلة السياساتية التي استهدف التشريع حلها.



ما العلاقة بين المراجعة والانسجام التشريعي وتوحيد التشريعات؟

- **المراجعة والتحليل:** هي عملية الهدف منها فحص مدى توافق وانسجام التشريع محل المراجعة والتحليل مع المنظومة القانونية الداخلية والدولية، وهي عملية ممنهجة ومبنية على أسس شكلية وموضوعية، ووفق خطوات واضحة ومحددة متفق عليها، بهدف تحسين جودة التشريعات وتعزيز فعاليتها.
- **أما الانسجام التشريعي:** هي عملية تأتي لفحص حالة من عدم التوافق والاختلاف بين نصين قانونيين أو بين نظامين قانونيين، ويهدف إلى التقريب بين هذين النصين أو النظامين، من خلال محاولة تذليل الاختلافات الرئيسية بينهما، وتوفير الحد الأدنى من المعايير التوافقية بينهما، وبذلك يكون الانسجام أحد أنواع المراجعة والتحليل.
- **أما توحيد التشريعات:** فهي عملية تهدف إلى استبدال نظامين قانونيين أو أكثر من النظم في نظام قانوني واحد من خلال دمج هذه النظم القانونية في نظام واحد.
- عمليًا يمكن أن ينظر إلى عملية الانسجام التشريعي على أنها خطوة متقدمة نحو توحيد النظام القانوني في ظل وجود أنظمة قانونية مختلفة ومتضاربة.



هل هناك نموذج أو منهجية موحدة لمراجعة التشـريع وتحليله؟

ليس هناك نموذج أو منهجية موحدة لعملية تحليل التشريعات ومراجعتها، وتحقيق الانسجام فيما بينها، بل هناك مجموعة من الخطوات والعناصر والمفاهيم التي ينبغي أن يتم معالجتها في تقرير التحليل والمراجعة، وبالضرورة يجب أن تشمل هذه الوثيقة على مجموعة من المسائل على النحو الآتي:

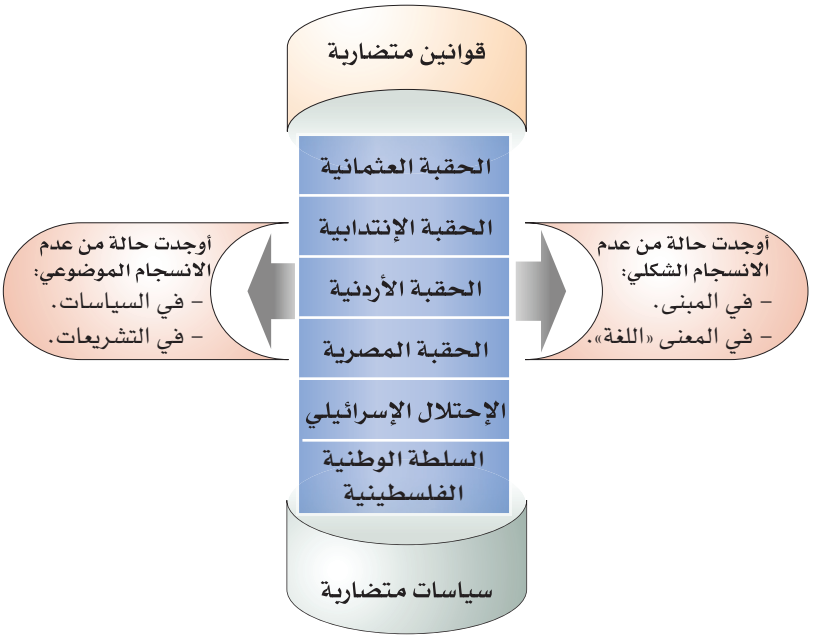
- تحديد دقيق وواضح للأهداف المرجوة من المراجعة.
- منهجية واضحة وخطوات محددة للمراجعة.
- توحيد للمفاهيم المستخدمة في عملية المراجعة.
- تحليل دقيق لعناصر التشريع من حيث الجوانب الشكلية والموضوعية.
- مراجعة التشريع من منظور بعض الفئات الهشة في المجتمع.
- المراجعة من حيث مدى الارتباط مع السياسة العامة والتشريعية.
- المراجعة من حيث مدى المواءمة مع الاتفاقيات والمعايير الدولية.

لماذا البحث في مسألة المراجعة والتحليل فلسطينيًا؟

يمكن إجمال مسوّغات المراجعة الخاصة بالتشريعات فيما يأتي:

- مسألة عدم الانسجام التشريعي برزت في ظل وجود عدة أنظمة وحقب سياسية وإستعمارية خضعت لها فلسطين، هذه الحقب التي تركت موروثًا قانونيًا ضخمًا ومتعددًا ومتنوعًا، من حيث الصياغات والجوانب الشكلية والموضوعية، والجوانب السياساتية.
- هناك كم هائل من التشريعات الصادرة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي ظل الحقب السابقة، أصبح معها حالة من عدم الانسجام أكثر تعقيدًا.
- هناك نقص في منهجيات المراجعة والتحليل فلسطينيًا.
- هناك حاجة فلسطينية لتوحيد عملية المراجعة والجوانب الفنية فيها وتوحيد جهود المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في هذا المجال.

- هناك اتفاقيات ومعاهدات دولية تم التوقيع عليها، ومعايير دولية يجب المواءمة معها فلسطينيًا، وأصبح لزامًا على دولة فلسطين القيام بعملية المراجعة والمواءمة.
- هناك حاجة فعلية لتعزيز فعّالية التشريعات الفلسطينية وحسن تطبيقها.



ما الفوائد التي تحققها عملية المراجعة والتحليل للتشريعات؟

تتمثل أبرز الفوائد في عملية المراجعة والتحليل للتشريعات في ضمان انسجام التشريعات الفلسطينية فيما بينها داخليًا، ومواءمتها للاتفاقيات الدولية خارجيًا، وبالتالي القبول العام لها على المستوى المحلي والدولي، وبشكل خاص تبرز مجموعة من الفوائد على النحو الآتي:

- تعزيز فعّالية تطبيق التشريعات في ظل عملية مراجعة شاملة للتشريع.
- تحسين جودة التشريعات الفلسطينية ونوعيتها.

- خطوة مهمة لعملية توحيد المنظومة القانونية الفلسطينية.
- ضمان انسجام التشريعات الفلسطينية فيما بينها داخليًا ومع المعايير الدولية.
- الأدوات التشريعية وغير التشريعية والوقوف على آثارها وتكلفتها والمفارقة بينها.
- أداة جيدة لاختبار مدى انسجام التشريعات الفلسطينية، والوقوف على مدى مراعاتها للضرورة المجتمعية والفئات الهشة.

متى يكون استخدام عملية المراجعة والتحليل فعّالا؟

- يمكن القول أن أنسب وقت للقيام بعملية المراجعة والتحليل تتمثل في المرحلة الأولى لإعداد مشروعات القوانين، أي أثناء عملية الإعداد للنص؛ لتجنب تعارض النص مع المنظومة القانونية الداخلية والدولية.
- عملية المراجعة والتحليل تشمل القوانين الصادرة، بهدف مراجعة مدى انسجامها ومواءمتها للمنظومة القانونية الداخلية والدولية، للخروج بتصورات حول الفجوات والتدخلات الممكنة في تعديل النص التشريعي، كما قد تشمل المراجعة من حيث التوافق مع السياسات، والجوانب الفنية والشكلية واللغوية.
- البدء مبكرًا في عملية المراجعة والتحليل مسألة مهمة لتجنب التعارض وعدم الانسجام.
- عمليًا يجب أن تتم عملية المراجعة في كل مرحلة من مراحل التشريع، سواء عند اقتراح القوانين، أو عند مناقشتها، أو عند إصدارها، وحتى بعد نشرها وتطبيقها.

تذكر دائمًا

- عملية المراجعة والتحليل بهدف تحقيق الانسجام للوصول إلى توحيد التشريعات الفلسطينية هي عملية مستمرة ومتطورة ودائمة.
- عملية المراجعة والتحليل للتشريعات الصادرة هي واجبة للتطوير المستمر على التشريعات.
- تدخل التشريعات في حالة ما يسمى «غروب الشمس» أو «التشريعات الميتة» إذا لم يتم مراجعتها وتطويرها بإستمرار لتلبي حاجة المجتمع.

من المستفيدون من عملية المراجعة والتحليل؟

إن عملية المراجعة والتحليل بحد ذاتها هي تمرين عملي للقائمين على إعداد التشريعات وصياغتها والمخاطبين فيها، ولعل أبرز المستفيدين من مراجعة التشريعات وتحليلها الفئات الآتية:

- **صنّاع القرار:** وذلك من خلال تحسين التشريعات ذات العلاقة بعد مراجعتها وإجراء عملية الانسجام والمواءمة.
- **المؤسسات المجتمعية والحقوقية:** لما في هذه العملية من إشراك أثناء عملية المشاورات العامة وفي عملية المراجعة بحد ذاتها، من خلال المشاركة في صنع السياسة التشريعية للتشريع محل المراجعة.
- **المخاطبون بالتشريع:** من خلال تحقيق المصلحة العامة وتحسين التشريعات وتعزيز فعاليتها، وتلبيتها لاحتياجات المجتمع ككل وبناء جسور الثقة مع المخاطبين بالتشريع.
- **المؤسسات الاكاديمية:** من خلال مشاركتها في عملية صناعة السياسة التشريعية، وتطوير قدراتها في مجال مراجعة التشريعات وتحليلها والوقوف على فلسفتها.

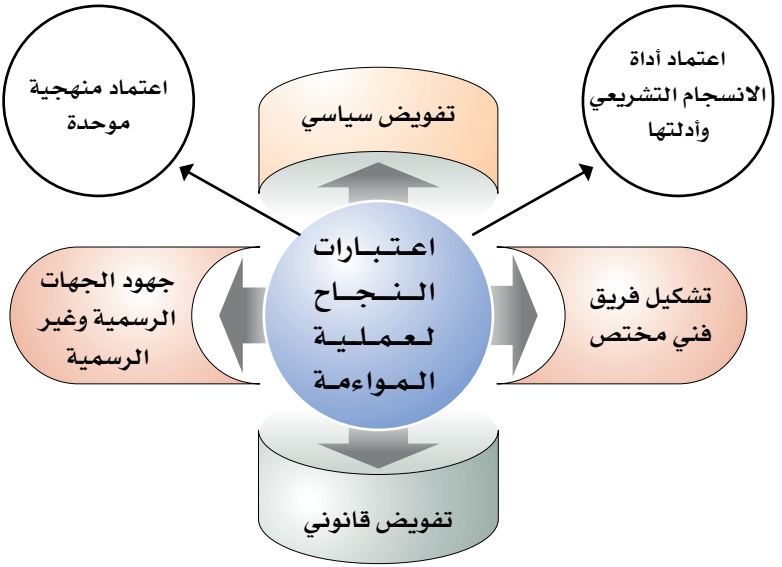
يقع عبء القيام بعمليات المراجعة والتحليل والتأكد من تحقيق الانسجام التشريعي على (مقترح مشروع القانون، والصائغ، والمشرع، والقاضي، والمحامي، ومنفذ القانون، والفئات المتأثرة بالقانون).

ما اعتبارات نجاح عملية المراجعة والتحليل؟

إن نجاح عملية مراجعة التشريعات وتحليلها، وتحقيق الانسجام التشريعي فيما بينها وصولًا لتوحيدها، يتطلب بشكل أساس:

- **تفويض سياسي بعملية المراجعة الشاملة:** ويتمثل ذلك في قيام المستويات السياسية وصانعي القرار بتبني عملية مراجعة التشريعات، وتحليلها بصورة شاملة كنهج، في عملية صنع القرار في النظام الفلسطيني، واعتبارها أولوية فلسطينية.

- **التفويض القانوني اللازم لعملية المراجعة:** من خلال إيجاد غطاء قانوني واضح المعالم لعملية المراجعة لضمان استمراريتها وعدم توقفها، وتحديد معاييرها وضوابطها.
- **تشكيل فريق فني مختص للمراجعة:** ويتمثل ذلك في قيام الجهات المعنية بتشكيل فريق متخصص للقيام بعملية المراجعة والتحليل، ووضع الأولويات، وتحديد المنهجيات والاحتياجات اللازمة.
- **توحيد الجهود الرسمية وغير الرسمية في عملية المراجعة:** ويتمثل ذلك في القيام بتوحيد الجهود المبذولة كافة، في عملية المراجعة والتحليل، وتفعيل الشراكة بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في عملية المراجعة.
- **اعتماد الأدوات الإلكترونية:** ويتمثل ذلك باستخدام تقنية المراجعة والتحليل عبر الوسائل الإلكترونية؛ لتفعيل عملية المشاركة والتشاور بين المؤسسات.



أداة الانسجام التشريعي

عمل معهد الحقوق على تطوير أداة إلكترونية لمراجعة وتحليل التشريعات بدعم من برنامج «سواسية» هذه الأداة التي تم تطويرها لتساعد وتساهم بشكل مباشر في عملية تعزيز المشاورات العامة من خلال وسائل غير تقليدية لتعزيز عملية التشاركية في صناعة التشريعات والعمل التشريعي، وصولا لتطوير إطار وطني واضح وشامل حول عملية الانسجام التشريعي في المؤسسة الرسمية من خلال تطوير منهجيات واضحة للمراجعة وأدوات الكترونية لعملية الانسجام، حيث تم إعطاء كل مؤسسة (اسم مستخدم، وكلمة مرور) لاستخدام الأداة.

للاطلاع على أداة الانسجام التشريعي يمكن زيارة الرابط الآتي:

http://lawportal.birzeit.edu/portal/ar/harmonization-legislation.html

ما الخطوات والمراحل لإعداد تقرير المراجعة والتحليل للتشريع؟

كما أشرنا، أن عملية المراجعة هي عملية ممنهجة، بنيت وفق أسس موحدة لغايات تحقيق حالة من الانسجام بين التشريعات، تنتهي بتوحيدها على المدى البعيد، وهي عملية متراكمة ومستمرة.

تمر عملية إعداد تقرير المراجعة والتحليل بعدد من المراحل «العناصر» (تم التوافق على هذه العناصر مع مجموعات العمل من المؤسسات الرسمية)، وتتمثل هذه العناصر بالآتي:

- تحديد الإطار القانوني (الاتفاقيات الدولية، الوثائق الدستورية «القانون الأساسي الفلسطيني»، التشريعات ذات العلاقة) بالتشريع محل المراجعة والتحليل.
- مراجعة الخلفية والمسوّغات لإصدار التشريع (فحص السياسة التشريعية).
- استعراض محتويات التشريع.

- استعراض الأحكام المستحدثة في التشريع.
- تحليل الانسجام الشكلي للتشريع.
- تحليل الانسجام الموضوعي للتشريع (الانسجام الداخلي والخارجي).
- تحليل مدى مراعاة التشريع لقضايا النوع الاجتماعي والفئات الهشة.
- تحليل تأثير التشريع على المراكز القانونية للمؤسسات والأفراد.
- التطبيق العملي للتشريع.
- ملاحظات عامة على التشريع.
- النتيجة والتوصية.

عناصر تقرير مراجعة وتحليل التشريع

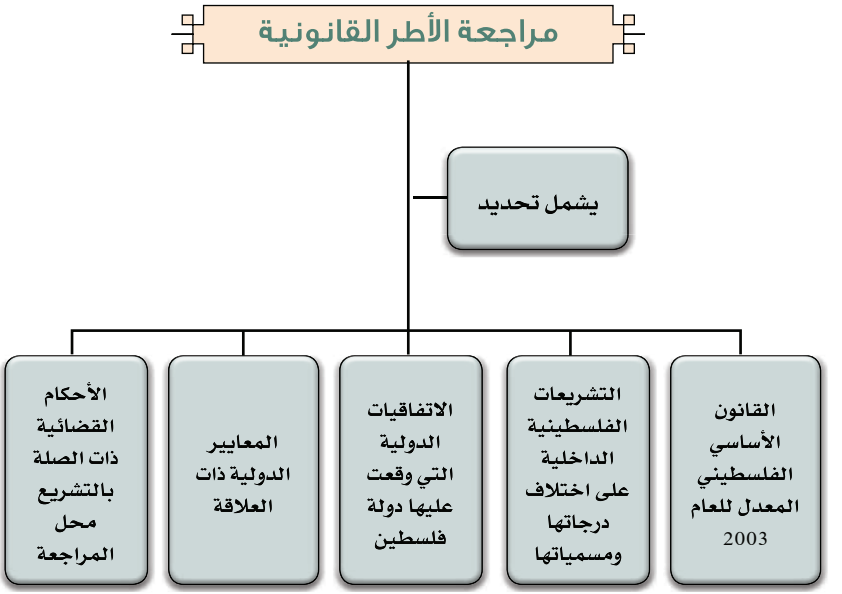
الأقسام الرئيسة لتقرير المراجعة والتحليل؟

القسـم الأول: تحديد الأطر القانونيـة الداخلية والدولية ذات العلاقة

في هذا القسم يجب على مُعدّ التقرير أن يقوم بفحص الأطر القانونية الداخلية والدولية ذات العلاقة بالتشريع الذي يعمل على مراجعتها وحصرها كافة؛ تميهدًا للعمل على فحص مدى انسجامه معها.

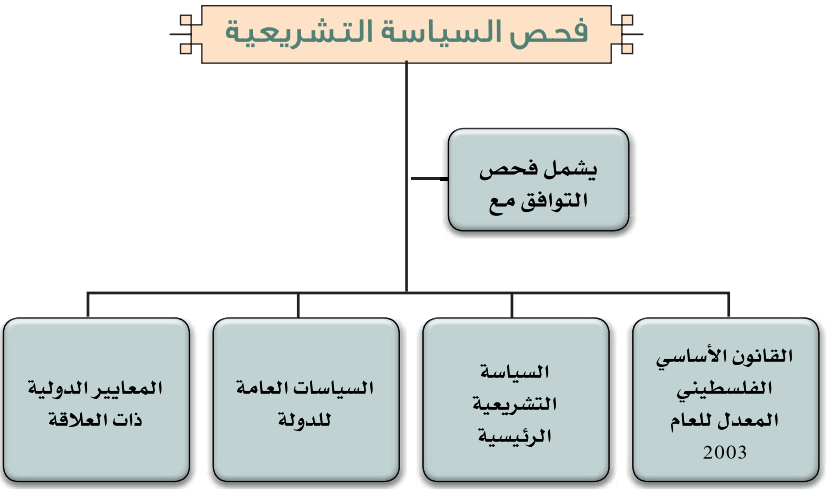
يجب أن تشمل عملية حصر الأطر القانونية الرجوع إلى:

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003.
- التشريعات الفلسطينية الداخلية على اختلاف درجاتها (قوانين، تشريعات ثانوية).
- الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها دولة فلسطين.
- المعايير الدولية ذات العلاقة.
- الأحكام القضائية ذات العلاقة بالتشريع محل المراجعة.



القسم الثاني: مراجعة الخلفية والمسوّغات لإصدار التشريع (فحص السياسة التشريعية)

- في هذا القسم يجب على مُعدّ التقرير أن يقوم بفحص الخلفية والمسوّغات لإصدار التشريع محل المراجعة، من خلال الرجوع إلى مذكرة السياسة التشريعية، وأية محاضر للنقاشات الخاصة بالتشريع، والنقاشات المجتمعية التي رافقت إصدار التشريع.
- في عملية فحص السياسة التشريعية يجب أن يتم الإنتباه إلى مدى تقيد المشرع بالسياسة التشريعية التي تم التوافق عليها أو التي تم إعدادها مسبقًا.
- يجب فحص مدى توافق السياسة التشريعية للتشريع مع السياسة التشريعية الرئيسة الواردة في القانون الاساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003.
- يجب فحص مدى توافق السياسة التشريعية للمشروع مع السياسات العامة للدولة.
- يجب فحص توافق السياسة التشريعية مع التوجهات والمعايير الدولية ذات العلاقة، وبخاصة تلك التي وقعت عليها دولة فلسطين.
- يجب أخيرًا فحص السياسة التشريعية ذاتها، من حيث التزامها بكل العناصر الرئيسة لإعداد مذكرة السياسة التشريعية.



القسم الثالث: استعراض محتويات التشريع

- في هذا القسم يجب على مُعدّ التقرير أن يقوم باستعراض محتويات التشريع بشكل عام؛ لإعطاء مستخدم التقرير صورة عامة عن محتويات التشريع ككل متكامل.
- يجب أن يتم الاستعراض بشكل عام، بمعنى استعراض محتويات كل فصل بشكل عام، من حيث أهم ما جاء في كل فصل من فصول التشريع.
- يجب التركيز على أهم ما جاء في الفصل الذي يتم استعراضه والقضايا الرئيسة فيه.
- في الاستعراض يتم ذكر عنوان كل فصل وما يحتويه من موضوعات.

القسم الرابع: استعراض الاحكام المستحدثة في التشريع

- في هذا القسم يجب على مُعدّ التقرير ذكر الأحكام المستحدثة التي تضمنها القانون، تحديدًا إذا كان التشريع محل الدراسة تشريعًا معدلًا أم تشريعًا جديدًا بكل أحكامه.
- إذا كان موضوع التشريع محل الدراسة جديدًا ولم يُعالج في قوانين سابقة، ففي هذه الحالة تُعدّ جميع الأحكام التي تضمَّنها أحكامًا مستحدثة.
- الهدف من استعراض هذه الاحكام هو بيان التغيير القانوني الحاصل في البيئة القانونية الخاصة بالتشريع محل المراجعة، والتغير الحاصل على المراكز القانونية.

القسم الخامس: تحليل الانسجام الشكلي للتشريع

- في هذا القسم يجب على مُعدّ التقرير فحص الانسجام الشكلي للتشريع محل المراجعة وتحليله، من خلال التركيز على الجوانب الشكلية في المراجعة.
- تتمثل المراجعة الشكلية للتشريع في التأكد من عدم خروج قواعده على قواعد

الاختصاص، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون الأساسي؛ لكي تكون هذه القواعد القانونية صحيحة ومنسجمة مع أحكامه.

- يجب عمل المراجعة الشكلية لجميع أنواع التشريعات، سواء الواردة منها في التشريعات العادية أو الواردة في التشريعات الثانوية، وفي أية مرحلة من مراحل التشريع التي تمر بها هذه القواعد (مراجعة الجوانب الشكلية والإجرائية التي نصت عليها القوانين والتشريعات ذات العلاقة، وبخاصة الإجراءات التي نص عليها القانون الأساسي، والتشريعات المنظمة للعمل التشريعي وفي جميع مراحله.
- يجب فحص المخالفة الشكلية التي ارتكبت في أي مرحلة من مراحل سن التشريع سواء أكان عاديًا أم ثانويًا، من خلال الوقوف على نوع المخالفة، وفي أي مرحلة، وطبيعة المخالفة التي حصلت.

مــن الجوانب الفنية التي يمكــن مراجعتها ووصفها في التقرير ما يأتي:

- فحص الديباجة ومدى إستكمال عناصرها المختلفة بما في ذلك:
  1. صاحب الصلاحية في الإصدار.
  2. السند القانوني في صلاحية الإصدار.
  3. التشريعات ذات العلاقة بالقانون والتي تم الإطلاع عليها.
  4. الجهة ذات الصلاحية بإقرار القانون.
  5. عبارة الإصدار.

راجــع فــي ذلــك دليل الصياغة التشريعية

- فحص هيكلية التشريع وتوازنها.
- فحص التعريفات والأحكام العامة.
- فحص الجوانب الفنية للنصوص وفقًا لمعايير الصياغة الجيدة.
- فحص أسلوب الصياغة واللغة المستخدمة.
- فحص الأحكام الختامية.

القسم السادس: تحليل الانسجام الموضوعي للتشريع

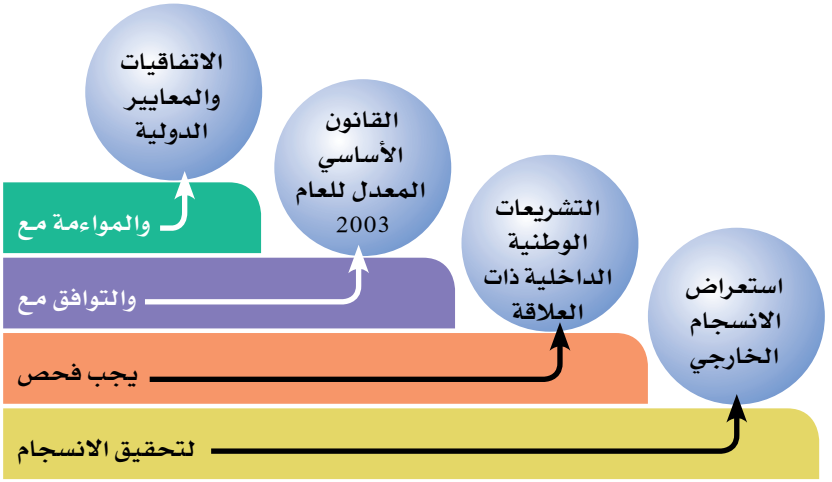
- في هذا القسم يجب على مُعدّ التقرير فحص الانسجام الموضوعي للتشريع محل المراجعة وتحليله، من خلال التركيز على استخلاص كل المبادئ الموضوعية الواردة في القانون الأساسي، التي تتعلق بموضوع التشريع محل المراجعة، فإذا ما وجد أن هناك أي تعارض أو مخالفة من قبل الأحكام الواردة في هذا التشريع وما بين هذه المبادئ، فإنه سيكون أمام حالة من حالات عدم الانسجام الموضوعي تشريعيًا.
- يجب على مُعدّ تقرير المراجعة أن ينتبه إلى أن هناك مبادئ عليا تسود نصوص القانون الأساسي، وتهيمن على جميع أحكامه، وهذه المبادئ العليا هي روح القانون، تستخلص استخلاصًا موضوعيًا من نصوصه المدونة، ومتى استخلصت هذه المبادئ، كان على المشرع أن يلتزم بها في تشريعاته، وأن يتجنب الانحراف عنها أو مخالفتها فيما له من سلطات تقديرية، فإذا أصدر تشريعًا يتعارض مع هذه المبادئ، كان التشريع باطلاً لما ينطوي عليه من انحراف في استعمال السلطة التشريعية.
- في الانسجام الموضوعي يجب على مُعدّ التقرير أن يقوم بمراجعة التشريع على مستويين، على النحو الآتي:

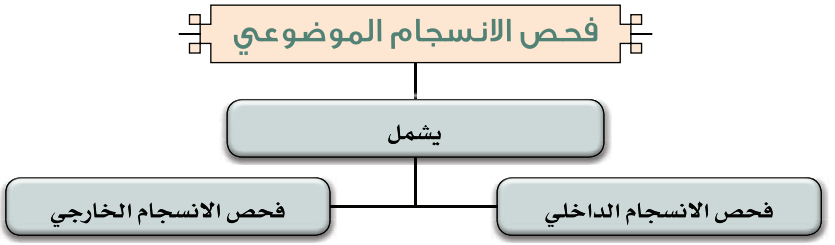
1. **مستوى الانسجام الداخلي الموضوعي لنصوص التشريع محل المراجعة**

يشمل ذلك التأكد من انسجام نصوص القانون مع بعضها بعضًا، والتأكد من عدم تعارضها داخليًا، بحيث يكون هناك انسجام داخلي موضوعي بين النصوص ذاتها في داخل التشريع.

2. **مستوى الانسجام الخارجي الموضوعي لنصوص التشريع محل المراجعة**

يشمل ذلك التأكد من انسجام القانون موضوعيًا مع التشريعات الوطنية الداخلية ذات العلاقة (القانون الأساسي، القوانين العادية ذات العلاقة، التشريعات الثانوية ذات العلاقة)، والمواثيق والمعايير الدولية ذات العلاقة، وضمان انسجام التشريع معها وعدم مخالفته لها.





القسم السابع: تحليل مدى مراعاة التشريع لقضايا النوع الاجتماعي والفئات الهشة

في هذا القسم يجب:

- فحص مدى مراعاة القانون لقضايا النوع الاجتماعي، وتسليط الضوء على الحالات التي لم تراع هذه القضايا.
- أن يتضمن فحص القانون وضع الفئات الهشة في التشريع.
- فحص كيف عالج القانون هذه القضايا، وكيف كانت نظرة التشريع لها، هل قام بحساب تأثير التشريع على هذه الفئات؟، هل قام بإعطاء هذه الفئات تمييزًا إيجابيًا؟، هل راعى خصوصية هذه الفئات؟
- بشكل عام فحص مدى استجابة التشريع لقضايا النوع الإجتماعي وحساسيتها.

القسم الثامن: تحليل تأثير التشريع على المراكز القانونية للمؤسسات والأفراد

في هذا القسم يجب فحص التأثيرات التي أحدثها التشريع على المراكز القانونية للأفراد والمؤسسات، وطبيعة هذه التأثيرات.

على وجه الخصوص يجب فحص ما يأتي:

1. **تأثير التشريع على المراكز القانونية للأفراد**؛ من خلال فحص تأثير القانون على الأفراد بذكر المراكز القانونية التي استحدثها أو ألغاها على صعيد الأفراد وتحليلها.

2. **تأثير التشريع على المراكز القانونية للمؤسسات**؛ من خلال فحص تأثير القانون على المؤسسات، بتوضيح المراكز القانونية التي استحدثها أو ألغاها على صعيد المؤسسات.

- يجب فحص التأثيرات المباشرة وغير المباشرة على الأفراد.
- يجب فحص إذا كان هناك تأثيرات سلبية على المراكز القانونية للأفراد والمؤسسات.

القسم التاسع: التطبيق العملي للتشريع

في هذا القسم يجب فحص الواقع العملي والتطبيقي للتشريع، من خلال فحص ما يأتي:

- هل تم تطبيق التشريع على أرض الواقع؟
- ما مدى فعّالية التشريع والحاجة الفعلية إليه؟
- هل تم إصدار الأنظمة الخاصة بالتشريع؟
- هل تم إنشاء الهيئات التي أحدثها؟
- هل تم تفعيل مواده ورصد الموازنات الخاصة به من الحكومة؟
- هل طبق القضاء هذا التشريع وهل هناك أحكام قضائية في المجال، وعلى ماذا استقر القضاء؟
- هل تم التمسك بالسياسة التشريعية للتشريع أثناء التطبيق؟

تأكد دائمًا

من فحص التكلفة التشريعية للتشريع محل المعالجة، ومقارنة التكلفة المتوقعة مع الحقيقية.

القسم العاشر: ملاحظات عامة على التشريع

في هذا القسم يجب أن يتم طرح أية مسألة أو نقطة تتعلق بالقانون محل المراجعة، والتي لم يتم الاشارة إليها في الأقسام السابقة، مع توفر الضرورة لذكرها، وليس هناك مكان لذكرها ضمن المنهجية المفترضة.

القسم الحادي عشر: النتيجة والتوصية

- في النتيجة: في هذا العنصر يتم توضيح النتيجة التي تم التوصل إليها، بناء على ما تم معالجته في العناصر السابقة؛ من حيث انسجامه مع التشريعات الداخلية والمواثيق والمعايير الدولية، والمراكز القانونية المترتبة عليه، ومدى فعاليته على أرض الواقع، ...الخ.
- في التوصية: في هذا العنصر يتم وضع التوصية النهائية لصاحب القرار الوطني، إما الحاجة لمثل هذا التشريع وبالتالي الإبقاء عليه، أو تعديله، أو التوصية بإلغاءه؛ لعدم تطبيقه على أرض الواقع أو عدم فعاليته.

تذكر دائمًا

- عملية المراجعة والتحليل هي عملية تطبيقية تراكمية، لا ترتبط بالضرورة بمنهجية عالمية وموحدة ونهائية.
- المنهجية المقترحة أعلاه هي منهجية تم تطويرها نتيجة خبرة متراكمة في المجال، وليست ملزمة من حيث عناصرها، بل يمكن التعديل والتطوير والتحديث عليها بشكل دائم.

الملاحق

ملحق نموذج
لتقرير المراجعة وعناصره الرئيسية

الإطار القانوني (الاتفاقيات الدولية، الوثائق الدستورية «القانون الأساسي الفلسطيني»، التشريعات ذات العلاقة).	يتم في هذا العنصر ذكر كافة الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات العلاقة بموضوع القانون أو القرار بقانون محل الدراسة، وكافة التشريعات الناظمة له.
خلفية ومبررات إصدار القانون	يتم في هذا العنصر الحديث عن الدواعي والمبررات القانونية التي استدعت اصدار القانون محل الدراسة كقصور وعوار القواعد القانونية الناظمة لموضوع معين في المنظومة القانونية الفلسطينية مثلًا ومدى الحاجة والضرورة المجتمعية لإصداره، ومدى مساهمته في تحقيق المصلحة العليا للشعب الفلسطيني وأهميتها (الفلسفة التي حكمت التشريع ومبرراته).
محتويات القانون	يتم في هذا العنصر ذكر اهم العناوين الرئيسية التي عالجها القرار بقانون أو القانون محل الدراسة، من خلال ذكر عنوان كل فصل وما يحتويه من موضوعات.
الأحكام المستحدثة في القانون	يتم في هذا العنصر ذكر الأحكام المستحدثة التي تضمنها القانون أو القرار بقانون، تحديدًا إذا كان التشريع محل الدراسة تشريع معدل، أما إذا كان موضوع التشريع محل الدراسة جديد ولم يعالج في قوانين سابقة ففي هذه الحالة، يعتبر جميع الأحكام التي تضمنها أحكام مستحدثة.

الانسجام الشكلي	يتم في هذا العنصر توضيح الانسجام الشكلي للقانون أو القرار بقانون، من خلال التأكد من أن التشريع مستوفي للشكل الواجب اتباعه طبقًا للقانون الأساسي المعدل، وأنه صدر من السلطة المختصة المحددة في القانون الأساسي، بالإضافة إلى بيان مدى مراعاته لقواعد الصياغة التشريعية الجيدة، وغيرها من الجوانب الشكلية التي يجب أن يراعيها القانون أو القرار بقانون.
الانسجام الموضوعي	الانسجام الداخلي؛ التأكد من انسجام نصوص القانون أو القرار بقانون مع بعضها البعض والتأكد من عدم تعارضها. الانسجام الخارجي؛ التأكد من انسجام القانون أو القرار بقانون مع المواثيق والمعايير الدولية ذات العلاقة، وانسجامه أيضًا مع التشريعات الوطنية الداخلية ذات العلاقة.
مدى مراعاة القانون لقضايا النوع الاجتماعي	يتم في هذا العنصر فحص مدى مراعاة القانون أو القرار بقانون لقضايا النوع الاجتماعي، وتسليط الضوء على الحالات التي لم تراع هذه القضايا.
تأثيره على المراكز القانونية للمؤسسات والأفراد	تأثيره على المراكز القانونية للأفراد؛ فحص تأثير القرار بقانون أو القانون على الأفراد من خلال ذكر المراكز القانونية التي استحدثها أو تم الغائها على صعيد الأفراد. تأثيره على المراكز القانونية للمؤسسات؛ فحص تأثير القرار بقانون أو القانون على المؤسسات، من خلال توضيح المراكز القانونية التي استحدثها أو تم الغائها على صعيد المؤسسات.

التطبيق العملي للقانون	يتم من خلال هذا العنصر دارسة وفحص مدى تطبيق القانون أو القرار بقانون على أرض الواقع، ومدى فعّاليته والحاجة الفعلية له، وهل تم إصدار الأنظمة الخاصة به، او إنشاء الهيئات التي أحدثها أو تفعيل مواده ورصد الموازنات
ملاحظات عامة على القانون	من خلال هذا العنصر سيتم طرح أية مسألة أو نقطة تتعلق بالقانون أو القرار بقانون، والتي لم يتم الاشارة إليها في العناصر السابقة، مع وجود الحاجة لذكرها.
النتيجة	يتم في هذا العنصر توضيح النتيجة التي تم التوصل إليها بناء على ما تم معالجته في العناصر السابقة؛ من حيث انسجامه مع التشريعات الداخلية والمواثيق والمعايير الدولية، والمراكز القانونية المترتبة عليه، ومدى فعاليته على أرض الواقع...الخ
التوصية	يتم في هذا العنصر الخروج بتوصية لصاحب القرار الوطني، إما الحاجة لمثل هذا التشريع وبالتالي الإبقاء عليه، أو تعديله، أو التوصية بإلغاءه لعدم تطبيقه على أرض الواقع أو عدم فعاليته...الخ

قائمة المراجع

تم الرجوع في إعداد هذا الدليل للمراجع الآتية:

- فايز بكيرات، إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين، معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، فلسطين، 2005.
- محمود علاونه، وآخرون، دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، فلسطين، 2013.
- معهد الحقوق، دليل الصياغة التشريعية، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2000.

هذا الدليل:

صمم هذا الدليل ليكون مرجعًا عمليًا لآليات مراجعة التشريعات في المنظومة القانونية الفلسطينية بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، لتوحيد منهجيات وأسس مراجعة التشريعات وتحليلها، وتوحيد المصطلحات المستخدمة في عملية مراجعة التشريعات. كما يهدف هذا الدليل إلى مساعدة الجهات الرسمية وغير الرسمية على تحسين جودة تشريعاتها ومواءمتها مع المعايير الداخلية والدولية والممارسات الفضلى.

جاء هذا الدليل ثمرة جهد بذله طاقم وحدة المساندة التشريعية – معهد الحقوق، بالتعاون مع المؤسسات الرسمية الشريكة، ضمن مشروع «بناء نظام مساعدة قانونية مستدام في فلسطين» والممول من الاتحاد الأوروبي من خلال برنامج سواسية المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ويعد هذا الدليل الأول من نوعه إذ يسلط الضوء على الإجراءات والخطوات العملية لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات وتحقيق الانسجام التشريعي وفقًا للواقع القانوني والعملي، بما يتضمنه من إرشادات واضحة ومحددة للفئة المستهدفة حول عدد من المسائل الخاصة بأسس مراجعة التشريعات وتحليلها.

ISBN 978-9950-318-59-5