

المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ 2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر

د . قزلان سليمة
أستاذة محاضرة «أ»
جامعة بومرداس

تحتل حقوق الإنسان في الآونة الأخيرة مكانة بالغة الأهمية في العديد من الدساتير¹، سيما وأن الدستور أصبح يشكل حجر الزاوية في بناء صرح الحقوق والحريات ومن دونه لا ثبات ولا ضمانات لها²، وتعتبر الجزائر من الدول التي احتلت حقوق الإنسان لديها مكانة دستورية بارزة جعلتها تشكل أحد أبرز المحاور التي تضمنتها، فعلى سبيل المثال وإلى جانب نص الأحكام الدستورية صراحة بأن المكتسبات المتعلقة بمجال الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن المنصوص عليها في الدستور لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تشملها مراجعة الدستور³، وهو الحظر الموضوعي الذي يشكل ضمانا

-
- 1- نذكر من ضمنها: الدستور المغربي الصادر في 2011، بموجب ظهير شريف رقم 1.11.91 الموافق لـ 29 يوليو 2011 المتضمن تنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 الموافق لـ 30 يوليو 2011، ص 3600، دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المصادق عليه من قبل المجلس الوطني التأسيسي التونسي في 26 يناير 2014، والذي تم ختمه في 27 يناير من نفس السنة أي 2014.
 - 2- أنظر في ذلك ما ورد في الفقرة 12 من ديباجة التعديل الدستوري الموافق لـ 2016، وأيضا: العميد أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2002، ص 298.
 - 3- أنظر المادة 178 / 5 من التعديل الدستوري الموافق لـ 1996، المعدل في 2002، و 2008، والمادة 212 / 5 من التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016.

هامة لترسيخ حقوق الإنسان، فقد أحدث التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 6 مارس 2016¹، وبمقتضى نص المادة 198 منه، ضمانة ومكسب دستوري هام في مجال حقوق الإنسان تمثل في إحداث هيئة تعرف "بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان"، ومما جاء فيها: "يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس"، ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور. يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية".

وتتمثل مهمة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بحسب نص المادة 199 من التعديل الدستوري المشار إليه أعلاه، في القيام بالمراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، دراسة كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبْلَغ إلى علمه من دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، القيام بكل إجراء يراه مناسبا بهذا الخصوص، المبادرة بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال، وإبداء الآراء والاقتراحات والتوصيات التي من شأنها أن تساهم بترقية وحماية حقوق الإنسان وحمايتها².

الإشكالية: ما هي إذن مكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، وإلى أي مدى يمكنه أن يشكل ضمانة فعلية أو بالأحرى قيمة إضافية لتعزيز حقوق الإنسان في الجزائر والارتقاء بها، أم هو مجرد امتداد للهيئات السابقة ليس إلا لكن ضمن حلّة قانونية جديدة؟.

ومن أجل الإجابة على هذه الإشكالية، ارتأينا أن نتناول الموضوع ضمن ثلاث محاور رئيسية:

سنتناول في بداية الأمر وضعية المؤسسات العمومية التي كانت تنشط في مجال حقوق الإنسان قبل 2016 بمعنى قبل التكريس الدستوري ولأول مرة لهيئة تعنى بحقوق الإنسان والمتمثلة في المجلس الوطني لحقوق الإنسان (أولا)، وعلى ضوء ذلك سنتناول مكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ 2016

1-أنظر: التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01/ 16 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 14، الموافق لـ 7 مارس سنة 2016، ص 3.

2- أنظر في ذلك ما ورد بنص المادة 199 من التعديل الدستوري الموافق لسنة 2016.

وإبراز الظروف والمستجدات التي أحاطت به (ثانيا)، لتتوصل في الأخير إلى تحديد مدى فعالية هذه الآلية الدستورية للارتقاء بحقوق الإنسان (ثالثا).

أولا .تنظيم محتشم وغير مشجّع للمؤسسات العمومية التي تنشّط في مجال حقوق الإنسان قبل 2016:

إلى جانب الضمانات الدستورية، والقانونية، والقضائية، التي تشكل ميكانيزمات حقيقية لضمان وحماية حقوق الإنسان¹، عرفت الجزائر وتحتيدا قبل 2016 مؤسسات أخرى متنوعة ذات طابع غير قضائي، بعضها مستقل عن الدولة²، وبعضها الآخر وهو موضوع دراستنا تابع لها أي للدولة، وتتمثل هذه الهيئات في كل من :

1. المرصد الوطني لحقوق الإنسان (التجربة العقيمة للارتقاء بحقوق الإنسان):

أحدث المرصد الوطني لحقوق الإنسان بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 77.92 المؤرخ في 22، 2، 1992، المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان³، وهي مؤسسة مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري (المادة 4)، وقد تم وضعها تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور⁴ (المادة 2)، يتشكل المرصد من 26 عضويتهم من مختلف الفئات الممثلة أو الناشطة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الحريات العامة (المادة 7)، وقد حدّدت مدّة العضوية فيه بأربع سنوات يجدّد النصف كل سنتين (المادة 8)، وباعتباره جهازا للمراقبة والتقويم في مجال احترام حقوق الإنسان (المادة 5)، يتولى المرصد مهمة التوعية بأهمية موضوع حقوق الإنسان،

1- من أجل تفاصيل أكثر في الموضوع، أنظر: عمران قاسي، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن وآليات ضمانها في نص التعديل الدستوري لعام 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001/ 2002، ص 137 إلى 172.
2- من ضمنها الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان التي أنشئت في 30 / 6 / 1985، الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان التي أنشأت في مارس 1987، أنظر في ذلك: عمران قاسي، نفس المرجع، ص 172.

3- الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 26 فبراير 1992، ص 410.

4- أنظر: المادة 67 / 1 من الدستور الجزائري الموافق لـ 23 فبراير 1989.

التدخل في حالات تسجيل اعتداءات أو انتهاكات على هذه الحقوق، المساهمة بمختلف الأعمال التي من شأنها أن تعزز من ترقية حقوق الإنسان، كما يقدم حصيلة سنوية عن وضعية حقوق الانسان إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني تنشر بعد شهرين مصفاة من مختلف القضايا التي تم الفصل فيها (المادة 6).

ونتيجة للنقائص التي تميزت بها هذه المؤسسة، سواء تلك التي تعلقت بإطارها التنظيمي كضعف القيمة المعيارية لتنظيم الهيئة المحدث بموجب مرسوم رئاسي وغياب التأسيس الدستوري الصريح (وما نتج عنه من اختلالات وظيفية أعاققت من استقرارها وديمومتها، ومن إمكانية العمل بكل حياد واستقلالية عن السلطة السياسية التي أحدثتها والتي لم تمكنها من تحقيق الأهداف المنوطة بها، بيد أن جلّ أهدافها كانت تتم ضمن الإطار المحدّد لها من قبل السلطة التي يرتبط بها والمتمثلة في السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية)، أو سواء تلك التي أحاطت بها (كتواجدها في ظل العشرية السوداء التي شهدت انتهاكات صارخة لحقوق الانسان خلال تلك الفترة أجهضت من مساعيها في تعزيز حقوق الانسان)¹، وهو ما عرّض المرصد الوطني لحقوق الانسان لجملة من الانتقادات التي عكست اخفاقاته المتتالية في مجال حماية حقوق الانسان والارتقاء بها، والتي كانت كفيلة لإنهاء مهامه وحلول اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها محلّه².

2. اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها (امتداد للمرصد الوطني ليس إلّا):

أحدثت اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الانسان والتي حلّت محلّ المرصد الوطني لحقوق الانسان بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 71.01، المؤرخ في 25 مارس

1-أنظر: عمران قاسي المرجع السابق، ص 175.

2-أنظر المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 71.01، المؤرخ في 25 مارس 2001، المتضمن احداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 28 مارس 2001، ص 9.

2001، المتضمن أحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، وهي مؤسسة عمومية تتمتع باستقلال إداري ومالي (المادة 2)، ذات طابع استشاري للرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الانسان (المادة 5)، تخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور² (المادة 3)، وتتكون اللجنة التي تشكل على مبدأ التعددية الاجتماعية والمؤسساتية من 41 عضو كحد أدنى و 45 كحد أقصى من المواطنين ذوي الكفاءات المعروفين باهتماماتهم للدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الحريات وذوي الخلق الرفيع الذين يمثلون مختلف المؤسسات العمومية وممثلي المجتمع المدني (المادة 8)، في حين يعين رئيس رئيسها من قبل رئيس الجمهورية (المادة 9/ 2)، وقد حددت مدة عضويتهم بأربع سنوات قابلة للتجديد (المادة 9)، تقدم اللجنة نتائج أعمالها عن وضعية حقوق الانسان بمقتضى تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية على أن ينشر بعد مرور شهرين من تاريخ التبليغ بعد أن يصفى من مختلف القضايا التي كانت محل تسوية (المادة 7).

على الرغم من التحفيز التي منحها المشرع للجنة الاستشارية من أجل تفعيل دورها في مجال حقوق الانسان والارتقاء بها وتدعيمها على نحو أفضل، كتمتعها بسلطة تقديرية من أجل القيام بما تراه مناسباً لحماية حقوق الانسان والدود عنها بواسطة الاستعانة بأي شخص كان، أو خبير من شأنه أن يساعدها في تأدية مهامها، الاستفادة من كفاءات بعض المؤسسات والتنسيق معها (كإدارة السجون، الشرطة، البرلمان، السلطات الإدارية)³، إلا أنها لاقت نفس مصير المرصد الوطني لحقوق الانسان، إذ لم تتمكن من تدارك النقائص والثغرات التي اتسم بها المرصد سابقاً والتي من أجلها تم انهاء العمل به وإحلالها محلّه، ولعلّ أبرزها غياب التأسيس الدستوري للجنة (أو على الأقل الإطار التشريعي الذي يعود إلى البرلمان) مقابل تفوق سلطة رئيس الجمهورية في

1- أنظر: الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 28 مارس 2001، ص 5. المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 297/ 02 الموافق لـ 23 سبتمبر 2002، الجريدة الرسمية عدد 63، لـ 25 سبتمبر 2002.

2- أنظر: المادة 70 من التعديل الدستوري الموافق لـ 28 نوفمبر 1996.

3- أنظر في ذلك المادة 11 من المرسوم رقم 71.01.

مجال التأسيس¹ ما أدى إلى التقليل من مكانتها وإضعاف مركزها، الطابع الاستشاري للجنة، استبعاد تمثيل هيئات بارزة على مستوى اللجنة كان من شأن إشراكها أن يثري من دورها في تحقيق أهدافها، (ونخص بالذكر تمثيل الوزارة المكلفة بالتعليم العالي، تمثيل الجامعات)، انعدام المعيار الذي يحدّد درجة الخلق الرفيع الذي يعدّ أساسا للعضوية والذي من شأنه أن يفتح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية من أجل اختيار من يخدم أهدافها ويتفادى انتقاداتها، وعدم امتداد عملها إلى الصلاحيات المخولة إلى السلطات الإدارية والقضائية الأمر الذي قلّل من فعاليتها².

نتيجة إذن للانتقادات التي تعرضت إليها اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، والتي جعلت منها امتدادا للمرصد الوطني ليس إلّا، بدأ التفكير في ضرورة إعادة هيكلة اللجنة وإحداث آلية أكثر فعالية تتولى القيام بالدور المنوط بها من أجل المساهمة في تجسيد إصلاح حقيقي لوضعية حقوق الإنسان من أجل حمايتها، والارتقاء بها، وتعزيزها على نحو أفضل بما يتماشى والمتطلبات الجديدة التي أضحت يعرفها ويستدعيها تنظيم مجال حقوق الانسان، وهو ما تجسّد فعلا في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة بإحداثها لمجلس وطني لحقوق الانسان يعمل على ترقية حقوق الانسان وحمايتها والحلول محلّ اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها بمجرد تنصيبه³.

1-ومؤخرا بموجب آلية الأمر رقم 04/ 09 كإطار للتأسيس، الموافق لـ 27 غشت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية عدد 49، الموافق لـ 30 غشت 2009، أنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 263/ 09، الموافق لـ 30 غشت 2009، المتعلق بمهام اللجنة، والذي يلغي المرسوم الرئاسي رقم 71/ 01، المنشور في نفس الجريدة الرسمية (عدد 49 من نفس السنة أي 2009).

2-من أجل تفاصيل أكثر راجع غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر، 2009/ 2010، ص 347 إلى 354،

3-أنظر في ذلك المادة 216 من التعديل الدستوري الأخير، والمادة 32 و33 من القانون رقم 16/ 13 الموافق لـ 3 نوفمبر 2016، الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان وكيفية تعيين أعضائه، والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 65، الموافق لـ 6/ 11/ 2016، ص5.

ثانيا. الارتقاء بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان في تعديل 2016 خطوة

إيجابية نحو تفعيل حقوق الانسان :

من أجل تجسيد إصلاح حقيقي لوضعية حقوق الانسان والارتقاء بها من مجرد لجنة استشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، أحدث المؤسس الدستوري ضمن التعديل الدستوري الأخير الموافق لسنة 2016 وتحديدًا ضمن نص المادة 198 منه مؤسسة دستورية تدعى بـ "المجلس الوطني لحقوق الإنسان" تعمل على ترقية حقوق الانسان وحمايتها (1)، وهو ما يعكس في حقيقته المكانة المعتبرة التي أريد إعطاؤها للمجلس من أجل تدعيم وتعزيز حقوق الانسان والارتقاء بها على نحو أفضل (2).

1. التكريس الدستوري للمجلس إدراك تنظيمي فعال لتدعيم وتعزيز حقوق الانسان:

يشكل التكريس الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الانسان ضمن المراجعة الدستورية الأخيرة إدراك تنظيمي لحقوق الانسان يعكس إرادة حقيقية لتعزيز حقوق الانسان والارتقاء بها على نحو أفضل، وقبل الخوض في تحليل مسألة التكريس الدستوري وما ينجم عنها من نتائج وضمنانات فعّالة على حقوق الإنسان في الجزائر، يتوجب علينا البحث عن الدوافع الحقيقية التي ساهمت في مثل هذا الإدراك التنظيمي والذي يعد بمثابة قفزة نوعية في مجال تنظيم هذا النوع من الحقوق لم تشهدها الجزائر من قبل بمعنى قبل 2016.

1.1. الدوافع التي ساهمت في الإدراك التنظيمي لتعزيز حقوق الانسان:

في البداية نشير بأن التأسيس أو التأصيل الدستوري لمؤسسة المجلس الوطني لحقوق الانسان ضمن المراجعة الدستورية الأخيرة لـ 2016، وما نجم عنه من إدراك تنظيمي حقيقي لموضوع حقوق الانسان والارتقاء بقيمتها المعيارية، لم يأتي من العدم وإنما ساهمت فيه مجموعة من العوامل.

فبمناسبة تقريرها الدوري الوطني الذي قدمته الجزائر أمام مجلس حقوق الانسان وامام مجموعة من الدول سنة 2008، وتحديدا في 24 فيفري بوصفها طرفا في المجلس تخضع بإرادتها وبحكم هذه العضوية إلى نظام التحقيق ودراسة الوضعية في مجال حقوق الانسان، تلقت الجزائر جملة من التوصيات حول وضعية حقوق الانسان وآليات احترامها انصب بعضها على تحفيز الجزائر من أجل الاستمرار في بذل جهودها الرامية لترقية منظومة حقوق الانسان، في حين انصب بعضها الآخر والذي احتل حيزا هاما في التوصيات على ضرورة تغيير آلية التشريع المعمول بها في تنظيم حقوق الانسان وتعديلها لتقوية المؤسسات الوطنية الجزائرية العاملة في حقوق الانسان¹.

في نفس السياق وفي حوار له مع جريدة الجمهورية وتحديدا في 4/ 10/ 2016، كشف رئيس اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان فاروق قسنطيني بأن استحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالجزائر جاء تكريسا لمبادرة يعود تاريخها إلى أربع سنوات مضت تقدمت بها الهيئة التي يرأسها لكل من الحكومة ورئاسة الجمهورية من أجل تكريس حقوق الانسان في الدستور بغية التأقلم مع القوانين الدولية²، سيما وأن منظمة التنسيق التابعة للأمم المتحدة والتي تشرف على حوالي 120 لجنة تابعة لحقوق الانسان عبر العالم كانت قد طلبت من اللجنة الاستشارية تغيير قانون إنشاء الهيئة التي استحدثها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في 2001 بموجب مرسوم رئاسي، والمطلوب كان استحداث لجنة بقانون وليس بمرسوم، نافيا بذلك كل الإدعاءات التي روجت بخصوص تقصير اللجنة في عملها، على نحو آخر أكد وزير العدل حافظ الأختام الطيب لوح، بأن استحداث الجزائر للمجلس الوطني يعكس إرادة قوية للجزائر وقياداتها السياسية من أجل تدعيم وترقية حقوق الإنسان وفقا للمبادئ المتعارف عليها دوليا، وفي إطار مرجعية الدولة الجزائرية وثقافتها³.

1- راجع في ذلك: الدكتوراة نعيمة عمير، المرجع السابق، ص 415 وما يليها.

2- من أجل تفاصيل أكثر راجع الموقع: www.eldjournhouria.dz article le 4/10/2016.

3- أنظر الموقع: 20160921 article www.radioalgerie.dz ، وأيضا: www.eljournhouria.dz :

ولأن استحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان أملت ظروف خارجية أكثر منها داخلية بغرض التأقلم مع القوانين الدولية، فقد سعت الجزائر جاهدة شأنها في ذلك شأن العديد من الدول إلى تأكيد التزاماتها الدولية لتدعيم المنظومة القانونية لحقوق الإنسان وحمايتها والنهوض بها، والالتزام بأهداف ميثاق الأمم المتحدة وبما صودق عليه من اتفاقيات دولية بخصوص حقوق الإنسان¹ من أجل تكريس الضمانات الدولية لحقوق الإنسان والارتقاء بها تحقيقاً لحمايتها والنهوض بها، فعلى سبيل المثال قامت المملكة المغربية بموجب دستور 2011 وبمقتضى الفصل 161 من الباب الثاني عشر المعنون "بالحكمة الجيدة"، بإحداث مؤسسة دستورية وطنية تعددية ومستقلة تعرف "بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان"²، لتحل محل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان الذي أنشأ في المغرب سنة 1990³، وعلى غرار المؤسس الدستوري المغربي أحدث المؤسس التونسي هيئة دستورية تعنى بحقوق الإنسان تعرف بـ "هيئة حقوق الإنسان" وذلك بمقتضى الدستور التونسي الأخير الموافق لـ 2014 وتحديدًا في الفصل 128 من الباب السادس المعنون "باليثبات الدستورية المستقلة"⁴.

1- سيما وأن المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان والمصادق عليها من قبل الجزائر تسمو على القانون الوطني وذلك بمقتضى نص المادة 131 و132 من التعديل الدستوري الموافق لسنة 1996 (وتقابلها في ذلك الم 149 و150 من التعديل الدستوري لـ 2016)، وهو المبدأ الدستوري الذي أكد عليه المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 20 أوت 1989 الذي يفيد بأن المعاهدات الدولية وبعد المصادقة عليها وبمجرد نشرها تندمج ضمن القانون الوطني، أنظر: الدكتور نعيمة عميمر، الوافي في حقوق الإنسان، دار الكتاب الحديث، 2010، ص 400، راجع في ذلك أيضا: عمر سعد الله، الصيغ الدستورية لتحديد مجالات اختصاص البرلمان بعملية ترقية وحماية حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، عدد 8 مارس 2005، ص 29.

2- وهي التسمية التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري في ظل تعديل 2016.

3- أنظر الموقع: www.mohamah.net

4- جاء في نص الفصل 128 من الدستور التونسي: "تراقب هيئة حقوق الإنسان احترام الحريات وحقوق الإنسان، وتعمل على تعزيزها، وتقترح ما تراه لتطوير منظومة حقوق الإنسان، وتستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها. تحقق الهيئة في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية.

لقد أدركت الجزائر كغيرها من الدول بأن التجسيد الفعلي للالتزامات الدولية وعلى رأسها مبادئ باريس¹ Kléber للتأقلم مع القوانين الدولية بمجال حقوق الإنسان من أجل الارتقاء بها، لن يتحقق إلا باستحداث مؤسسات وطنية قوية تعنى بحقوق الانسان، تستمد قوتها من الإطار التشريعي الذي ينظمها والذي من شأنه أن يحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقرار والضمانات، وهو ما انعكس فعلا في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة على خلفية احداثها لمجلس وطني لحقوق الانسان كلبنة جديدة لإرساء مجال حقوق الانسان في الجزائر، والتصدي لمختلف المغالطات التي قد تنشرها الجمعيات غير الحكومية في العالم حول واقع حقوق الانسان في الجزائر².

2.1. مكانة معتبرة للمجلس في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة (ل 2016):

تتجلى المكانة المعتبرة للمجلس الوطني لحقوق الانسان في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة المتمثلة في التعديل الدستوري الموافق لسنة 2011، في الارتقاء بالقيمة المعيارية لتنظيم حقوق الانسان من جهة (1)، وما يترتب عنها من ضمانات حقيقية وتداعياتها الإيجابية على الهيئة وبالتالي على حقوق الانسان التي تعنى بها من جهة أخرى (2).

(1). الارتقاء بالقيمة المعيارية تقليص من سيطرة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي لتنظيم حقوق الانسان:

تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة، مدتها ست سنوات.

1- تشتمل مبادئ باريس على العديد من المعايير المرتبطة بالمؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها، وقد تبلورت في أعقاب اجتماع دولي عقد بباريس سنة 1991، وتمت المصادقة على نتائجه بالإجماع سنة 1992، من لدن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والمرفقة بقرار للجمعية العامة للأمم المتحدة في 1993، ومن جملة ما حددته هذه المبادئ الاختصاصات والمسؤوليات المنوطة بهذا النوع من المؤسسات، وطرق تشكيلها التي تضمن لها الاستقلالية والتعددية و الفعالية. لمزيد من التفاصيل أنظر الموقع: المجلس الوطني لحقوق الانسان ومبادئ باريس (www.pjd.ma)

2- أنظر الموقع: <https://www.el.djournhouria.dz.Article>

استبعاد آلية الدستور أو حتى آلية القانون لتنظيم حقوق الإنسان في الجزائر جعل من آلية المرسوم الرئاسي بمثابة المصدر الأساسي لتنظيم حقوق الإنسان، وهو ما نستشفه من خلال كيفية تنظيم المرصد الوطني لحقوق الإنسان الذي أحدث بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 77.92 المؤرخ في 22، 2، 1992¹، وتنظيم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها التي حلت محل المرصد وأحدثت بدورها بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 71.01، المؤرخ في 25 مارس 2001 (المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 297/ 02 الموافق لـ 23 سبتمبر 2002)²، (وكذلك الأمر رقم 09/ 04، الموافق لـ 27 غشت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الموافق لـ 30 غشت 2009، والمرسوم الرئاسي رقم 263/ 09، الموافق لـ 30 غشت 2009، المتعلق بمهام اللجنة، والذي يلغي المرسوم الرئاسي رقم 71 / 01)³.

وقد نتج عن اعتماد هذه الطبيعة القانونية في تنظيم حقوق الإنسان في الجزائر إستياء دوليا بمناسبة التقرير الوطني الذي قدّمته الجزائر بتاريخ 24 فيفري من سنة 2008 أمام مجموعة من الدول التي أوصت بضرورة تغيير التشريع وتعديله لتقوية المؤسسات الوطنية الجزائرية العاملة في حقوق الإنسان⁴، على نحو آخر طالبت منظمة التنسيق التابعة للأمم المتحدة من اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان بالجزائر بضرورة استبدال قانون إنشاء الهيئة التي استحدثتها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في 2001 بموجب مرسوم رئاسي وتغييره من مجرد مرسوم رئاسي إلى قانون⁵.

1- الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 26 فبراير 1992، ص 410.

2- أنظر: الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 28 مارس 2001، ص 5. المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 297/ 02 الموافق لـ 23 سبتمبر 2002، الجريدة الرسمية عدد 63، لـ 25 سبتمبر 2002. 3- أنظر الأمر رقم 09/ 04، الموافق لـ 27 غشت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية عدد 49، الموافق لـ 30 غشت 2009، أنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 263/ 09، الموافق لـ 30 غشت 2009، المتعلق بمهام اللجنة، والذي يلغي المرسوم الرئاسي رقم 71/ 01، المنشور في نفس الجريدة الرسمية (عدد 49 من نفس السنة أي 2009).

4- الدكتورة نعيمة عميمر، المرجع السابق، ص 415 وما يليها.

5- أنظر الموقع: www.radioalgerie.dz article 20160921، وأيضا: www.eljournhouria.dz :

وكرّد فعل منها في إطار تجسيد التزاماتها الدولية وتدعيم منظومة حقوق الانسان من أجل حمايتها والنهوض بها، تبنت الجزائر موقفا فاق كل التوصيات والاقتراحات التي طلبت منها تمثل في التكريس الدستوري ولأول مرة لهيئة تعنى بتنظيم حقوق الانسان تدعى با "المجلس الوطني لحقوق الانسان" وذلك بموجب التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016.

ما من شك أن التخلي عن آلية المرسوم الرئاسي لإرساء الهيئة التي تنشط أو تعنى بحقوق الانسان في الجزائر والتي طالما شكلت المصدر الأساسي لتنظيم حقوق الانسان بهدف التقليل من سيطرة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي في مجال تنظيم هذه الحقوق وتعويضها بالمقابل بألية قانونية أو معيارية تحتل المرتبة الأسى في الهرم القانوني للدولة، يشكل بحدّ ذاته حصانة فعلية للهيئة المكلفة بحقوق الإنسان وبالتالي للحقوق التي تعنى بها وذلك من عدّة نواحي، فبعدما كان إحداث الهيئة مرتبطا بالسلطة التنفيذية وتحديدًا برئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقديرية واسعة بتعديلها عملا بالمبدأ القائل أن من يملك حق الإنشاء يملك حق الإلغاء والتعديل معا، أصبحت الهيئة وبفعل التكريس الدستوري الأخير لها بمنأى عن ذلك أو بمعنى آخر لا يمكن التحكم فيها إلا ضمن الإطار الذي تحدّده أحكام الدستور سواء من حيث الإنشاء، أو الإلغاء، أو حتى التعديل، عملا بقاعدة توازي الأشكال، ولأن إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان تم بمقتضى نص دستوري فإنه ونتيجة لذلك لا يمكن إلغائه أو تعديله إلا بنص دستوري آخر وهو ما يحقّق له الاستقرار والثبات الوجودي على الأقلّ على المدى البعيد تماشيا مع الثبات والاستقرار الذي يتحقق للقواعد الدستورية والذي يميزها عن غيرها من القواعد القانونية الأخرى، في نفس السياق فإن الاعتراف الدستوري بتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية¹، من شأنه أن يعزّز أكثر من مكانة المجلس باعتباره غير تابع لأية جهة حكومية أو سلطة عمومية باستثناء رئيس الجمهورية الذي يتبعه بصفة مستمرة ومباشرة، سيما وأن طريقة عمل المجلس

1- أنظر في ذلك نص المادة 198/2 من التعديل الدستوري الموافق لسنة 2016.

مرتبطة أساسا بمدى تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي أي بطريقة منحها للاعتمادات الكافية حتى تكون مستقلة فعليا عن الحكومة.

(2). التكريس الدستوري حصانة للمجلس لضمان وتعزيز حقوق الانسان:

لأن تمتع حقوق الانسان بالصفة الدستورية يجعلها محصنة ومضمونة بموجب مبدأ سمو الدستور، فقد حظيت كيفية تشكيل المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان بنقاشات عميقة داخل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بدءا من الأساس القانوني لإخراج هذه المؤسسات والذي ينبغي أن يستند على الدستور، وانتهاء بقانون عضوي أو قانون عادي يتولى التدقيق في جميع الإجراءات الأخرى المرتبطة بتركيبة المؤسسة، اختصاصاتها، طرق التعيين بها، والشروط التي ينبغي توفرها في الأعضاء إلى جانب مصادر تمويلها، وفي هذا الصدد شددت مبادئ باريس المعتمدة من قبل الأمم المتحدة على ضرورة أن تتوفر شروط التعددية الفكرية والسياسية في مكونات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل ضمان استقلاليتها، وهي المبادئ التي يبدو أن المشرع الجزائري جسدها بمناسبة التكريس الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، وإحالة الإجراءات التفصيلية الأخرى المتعلقة بتركيبة المجلس واختصاصاتها وطرق التعيين بها، وغيرها من الشروط الأخرى التي ينبغي توفرها في الأعضاء بالإضافة إلى مصادر تمويلها إلى آلية القانون، ويتعلق الأمر بالقانون رقم 16-13، الصادر في 3 نوفمبر سنة 2016، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره¹.

لقد عكست إذن طريقة احتواء تنظيم حقوق الإنسان وكفالتها في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة لـ 2016، إرادة حقيقية لتدعيم مجال حقوق الانسان في الجزائر والارتقاء بها سواء على مستوى إنشاء المجلس، أو على مستوى تحديد صلاحياته.

1-أنظر الجريدة الرسمية عدد 65، الموافق لـ 6 نوفمبر 2016.

أ). من حيث إنشاء المجلس:

أحدث المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمقتضى نص المادة 198 من التعديل الدستوري الموافق لـ 2016، من الفصل الثالث المعنون "بالمؤسسات الاستشارية"، والتي جاء فيها: "يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس"، ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور. يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية و المالية".

ما من شك أن الطريقة التي تعتمد في إنشاء أي هيئة أو مؤسسة تنعكس حتما على فعاليتها ومصادقيتها، لذلك تعتبر الهيئات أو المؤسسات المنشأة بواسطة الدستور كما هو الحال بالنسبة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، الطريقة الأكثر فعالية ومصادقية من تلك التي تنشأ بالطرق أو الآليات غير الدستورية (كتلك التي تنشأ بواسطة الآليات التنظيمية مثلا)، ولأن قواعد الدستور من أكثر القواعد استقرارا وثباتا، فإن اعتماد الدستور كإطار تأسيسي للمجلس من شأنه أن يحقق للمجلس ومثلما سبق ذكره الاستقرار والديمومة فيجعله بمنأى عن الإلغاء أو التعديل خارج إطار تعديل أحكام الدستور الذي يتطلب إجراءات أكثر تعقيدا مقارنة بغيرها من القواعد القانونية الأخرى، كما من شأنه أن يحقق لصلاحياته أو للمهام التي يقوم بها الضمانة الكافية.

ب). من حيث صلاحيات المجلس:

لم يكتفي المؤسس الدستوري في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة لـ 2016 بإنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان فحسب، وإنما امتد دوره أيضا وبمقتضى نص المادة 199 إلى تحديده للمهام والصلاحيات التي يضطلع بها المجلس بشكل واضح ومفصل¹، تاركا للقانون مسألة تحديد التشكيلة وكيفيات تعيين الأعضاء، بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، وتتمثل المهام التي حددها المؤسس الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في:

1- أنظر في ذلك نص المادة 199 من التعديل الدستوري الموافق لـ 2016.

القيام بمهمة المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان.

دراسة كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبْلَغ إلى علمه، من دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، والقيام بكل إجراء يراه مناسباً بهذا الخصوص. يعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر على الجهات القضائية المختصة.

- يبادر بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان.

- يبدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

- يعدّ تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، وإلى البرلمان، وإلى الوزير الأول، وينشره.

الارتقاء بصلاحيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى صفّ القواعد الدستورية بالشكل الذي نلمسه في نص المادة 199 من التعديل الدستوري الموافق لـ 2016، يعزّز بشكل لافت من مكانة المجلس الذي يبدو أنه يستمد صلاحياته الأساسية من الدستور مباشرة باعتباره أسمى القوانين على مستوى الهرم القانوني في الدولة، فهو وإلى جانب كونه يفعل من ديمومة واستقرار مهام الهيئة، يشكل تقييداً لمختلف نشاطات الدولة ويحدّ من إمكانية التجاوز أو التعدي على أي من الصلاحيات أو الاختصاصات التي يبيّنها، ما يجعل من الدستور يشكل وبحق ضماناً أساسية لمهام المجلس وبالتالي للحقوق والحريات التي ينظمها، سيما وأن أي تجاوز منه أو عليه لأي من تلك الضوابط والحدود يعد تجاوزاً لأحكام الدستور من شأنه أن يفقد التصرف سنده الشرعي فيضحي تصرفاً باطلاً.¹

1- راجع: الدكتور سام سليمان دله: الدكتور سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص 229.

ثالثا. فعالية محدودة للمجلس الوطني لحقوق الانسان:

الارتقاء بحقوق الانسان في الجزائر على النحو الذي كرّسته المراجعة الدستورية أو التعديل الدستوري الأخير لـ 2016 باعتباره ينتهي إلى دساتير الجيل الجديد للحقوق، والتي شكلت قفزة نوعية في مجال تنظيم الحقوق على نحو لم يسبق له مثيل، لم يسلم من بعض الاختلالات والنقائص التي قصفت بشكل كبير بفعالية المجلس الوطني لحقوق الانسان ما شكل إصابة قوية لمكانته ودوره في الارتقاء بحقوق الانسان، وتتجلى هذه الاختلالات أو النقائص في حقيقة طبيعة المجلس (1)، الصلاحيات المحدودة التي يتمتع بها المجلس اتجاه السلطة القضائية (2)، والاستقلالية العضوية الغائبة في أحكام الدستور (3).

1. المجلس مجرد هيئة استشارية:

في الوقت الذي اتجهت فيه إرادة المؤسس الدستوري المغربي بمقتضى الدستور المغربي الموافق لـ 2011 إلى تنظيم "المجلس الوطني لحقوق الانسان" في الباب 12 المعنون "بالحكمة الجيدة" من الفصل 161 المعنون "بهيئات حماية حقوق الانسان والنهوض بها"، لإبراز دور المجلس بالدفاع عن حقوق الانسان والنهوض بها على نحو رشيد، وفي الوقت الذي اختار فيه المؤسس الدستوري التونسي أن ينظم "هيئة حقوق الانسان" التي أقرّها الدستور التونسي الموافق لـ 2014 ضمن الباب السادس المعنون "باليئات الدستورية المستقلة"، من القسم الثالث المعنون "بهيئة حقوق الانسان"، من أجل التأكيد على الطبيعة الدستورية المستقلة للهيئة التي تعنى بحقوق الانسان، فضّل المؤسس الدستوري الجزائري في ظل المراجعة الدستورية الأخيرة لـ 2016 أن ينظم "المجلس الوطني لحقوق الانسان" ضمن إطار أحكام نص المادة 198 والمادة 199، من الفصل الثالث المعنون "بالمؤسسات الاستشارية" التي تضم بالإضافة إلى المجلس الوطني

1-وقد تمثلت الهيئات الدستورية المستقلة التي أدرجها المؤسس الدستوري التونسي ضمن الباب 6 من الفصل 125، في كل من هيئة الانتخابات (الفصل 126)، هيئة الاتصال السمعي البصري (الفصل 127)، وأخيرا هيئة حقوق الانسان (الفصل 128).

لحقوق الانسان مجموعة من المؤسسات الاستشارية الأخرى، (كالمجلس الاسلامي الأعلى (المادة 195)، المجلس الأعلى للأمن (المادة 197)، المجلس الأعلى للشباب (المادة 200)، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (المادة 202)، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (المادة 204)، المجلس الوطني للبحث العلمي (المادة 206)).

ما من شك أن إدراج المؤسس الدستوري الجزائري للمجلس الوطني لحقوق الانسان ضمن إطار الفصل المعنون بالمؤسسات الاستشارية، يعكس رغبة صريحة للمؤسس الدستوري بإضفاء الطبيعة الاستشارية للمجلس على الأقل حيث الشكل، أكثر من ذلك فإن نص المادة 199 على أن يتولى المجلس "مهمة المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الانسان"، لا يجعل منه مؤسسة رقابية في مجال احترام حقوق الانسان بالمعنى الضيق للكلمة، لأنه لم يدرج في صف المؤسسات الدستورية الرقابية التي تتولى عملية الرقابة في بعض النشاطات التي تختص بها، والتي أدرجها المؤسس الدستوري صراحة ضمن إطار الباب الثالث من الفصل الأول المعنون "بالرقابة" والتي تتمثل في كل من المجالس المنتخبة (الم 178)، رقابة البرلمان للاعتمادات المالية السنوية للحكومة مع إمكانية إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة (الم 179، 180)، المجلس الدستوري (الم 182 إلى الم 192)، ومجلس المحاسبة (الم 192)، أما من حيث الموضوع فيبدو أن الطبيعة الاستشارية للمجلس الوطني لحقوق الانسان تتجلى أكثر في الطبيعة غير الإلزامية للمهام التي منحها له المؤسس الدستوري والتي لا تخرج عن الطابع الاستشاري، وهو ما نستشفه من مضمون نص المادة 199 من التعديل الدستوري التي حددت مهام المجلس والمتمثلة في دراسة كل حالات انتهاك حقوق الانسان من دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية وعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية وان استلزم الأمر على السلطات القضائية، المبادرة بأعمال التحسيس والاعلام والاتصال، إبداء الآراء والاقتراحات والتوصيات لترقية حقوق الانسان وحمايتها، إلى جانب تقديم تقريره السنوي إلى كل من رئيس الجمهورية، والبرلمان، والوزير الأول ونشرها، ولأن الدستور وحده لا يكفي لتنظيم المجلس وتوضيح معاملته بل لابد من تنظيم

تشريعي آخر يتولى التدقيق والتفصيل في باقي إجراءاته، فإنه يمكننا الجزم بأن الطبيعة الاستشارية للمجلس والتي أقرها الدستور تتجلى أكثر في القانون رقم 13 - 16 الموافق لـ 3 نوفمبر سنة 2016 المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره¹، وذلك ضمن إطار نص المادة 4/1 و2 التي جاء فيها: "يعمل المجلس على تقديم آراء وتوصيات ومقترحات وتقارير إلى الحكومة أو إلى البرلمان حول أي مسألة تتعلق بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي، بمبادرة منه أو بطلب منهما، دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتقديم ملاحظات بشأنها وتقييم النصوص السارية المفعول على ضوء المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان.."، كما جاء في نص 1/8: "يعدّ المجلس تقريره السنوي الذي يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان وإلى الوزير الأول حول وضعية حقوق الإنسان ويضمنه اقتراحاته وتوصياته لتعزيز وترقية حقوق الإنسان".

غياب الطبيعة الإلزامية لأعمال المجلس وافتقاده مقابل ذلك لعنصر الإلزام في مواجهة باقي السلطات الأخرى من أجل فرض نتائجه بشأن وضعية حقوق الإنسان ومتابعتها بحكم اختصاصه طبعاً، يدفعنا إلى التساؤل عن مدى فعالية هذا المجلس باعتباره جهازاً أو مؤسسة استشارية، سيما وأن الحديث عن الأجهزة الاستشارية يجرّنا إلى التركيز على الطبيعة القانونية للآراء التي تصدرها هذه الهيئات والتي تفتقد لعنصر الإلزام، لأنها تبقى مجرد آراء أو وجهات نظر مصدرها أخصائيين في مجال محدد من دون إلزام أي جهة، فهي كما يقول الدكتور أحمد بوضياف "لها في الغالب قوة التأثير المعنوية"²، لقد كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يستوعب المعادلة التي تفيد

1- أنظر الجريدة الرسمية عدد 65، الموافق لـ 6 نوفمبر 2016.

2- ويعرفها أيضاً الدكتور سليمان الطماوي: "هي هيئات إدارية تقوم أصلاً بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي بذلك تشبه إلى حد ما الهيئات الفنية المساعدة مع اختلاف وظيفتها، لأنها تنحصر في الإعداد والتحضير والبحث.."، من أجل تفاصيل أكثر أنظر: محمد فؤاد بن ساسي، الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرار السياسي والإداري. دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماستر العلوم سياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/ 2013، ص 8.

بأنه أينما وجد عنصر الإلزام وجدت الفعالية والعكس صحيح، بمعنى أينما غاب عنصر الإلزام غابت معه الفعالية، وهي المعادلة التي يبدو أن المؤسس الدستوري المغربي استوعبها جيداً في ظل دستور 2011 عندما أكد في الفصل 161 من الدستور الموافق لـ 2011 على ضرورة أن يقدم المجلس الوطني المشار إليه (وكذا المؤسسات والهيئات المشار إليها في الفصل 162 إلى 170) تقريراً عن أعماله على الأقل مرة واحدة في السنة والذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان من أجل النهوض فعلاً بحقوق الإنسان في المغرب، وكذلك فعل المؤسس التونسي عندما جعل من استشارة هيئة حقوق الإنسان وجوبية في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها للارتقاء حقاً بالمنظومة القانونية لحقوق الإنسان¹.

2. صلاحيات محدودة للمجلس تجاه السلطة القضائية:

جاء في نص المادة 199/2 من التعديل الدستوري الأخير الموافق لسنة 2016 على أن: "يدرس المجلس دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن، ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر، على الجهات القضائية المختصة".

من خلال استقراءنا لنص المادة يظهر لنا جلياً بأن علاقة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالسلطة القضائية جدّ محدودة حتى لا نقول منعدمة ويحكمها قيدين، يتمثل القيد الأول في عدم مساس المجلس بصلاحيات السلطة القضائية، في حين يتمثل القيد الثاني في عدم وجوب عرض المجلس لنتائج تحقيقاته على الجهات القضائية المختصة إلا إذا اقتضى الأمر، وإذا كان القيد الثاني يبدو بديهياً ويكشف عن رغبة المؤسس الدستوري في الحدّ أو التقليل من حجم القضايا المعروضة على الجهات القضائية وعدم إغراقها بقضايا لا تستحق أصلاً المتابعة القضائية سيما إذا كان بالإمكان تسويتها خارج القضاء، إلا أن القيد الأول والمتمثل في عدم مساس المجلس بصلاحيات السلطة

1- أنظر في ذلك الفصل 128 من الدستور التونسي الموافق لـ 2014.

القضائية أثناء دراسته لحالات انتهاك حقوق الانسان التي يعاينها أو تبْلَغ إلى علمه، أو بالأحرى استثناء صلاحيات السلطة القضائية من مهام المجلس من شأنه أن يحدّ من صلاحياته فيجعلها مبتورة.¹

صحيح أن عدم امتداد مهمة المجلس إلى السلطة القضائية الذي أقرّه المؤسس الدستوري بمقتضى نص المادة 199 /2 يستند على أسس ومبررات قانونية²، (أبرزها أن القاضي مستقلّ، وأنه لا يخضع إلا للقانون، وأنه مكلف بحكم الدستور بتطبيق القانون وبحماية حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية، وأن التعديل الدستوري الأخير ووفقا للمادة 166 منه كرّس حماية خاصة للقاضي من كل أشكال الضغط والتدخلات والمناورات التي قد تضرّ بأداء مهمته أو تمس بنزاهة حكمه، كما أن جهاز القضاء يحتوي على هيئات قضائية عليا تتولى تصحيح الأخطاء التي قد تتضمنها الأحكام الابتدائية من خلال مراقبة المجالس القضائية والمحكمة العليا ومجلس الدولة لها)، ومع ذلك كان على المؤسس الدستوري أن لا يحدّ من صلاحيات المجلس من أجل أن يتولى النظر في جميع القضايا التي تتعلق بالدفاع عن حقوق الانسان والحريات وحمائتها مثلما فعل نظيره المغربي³، سيما وأن المجلس قد يساهم بشكل فعال في الكشف عن الكثير من الاختلالات التي يعيشها القطاع والتي من شأنها ان تشكل انتهاكا حقيقيا لحقوق الانسان بعيدا عن أي تشكيك في نزاهة القضاء أو استقلاليتها، إن عدم فتح المجال

1- في حقيقة الامر أن هذا النص يعكس التذمر الشديد الذي أبدته النقابة الوطنية للقضاة و التنديد بالتصريحات المتكررة لرئيس اللجنة الاستشارية لحقوق الانسان فاروق قسنطيني التي اعتبرته تدخلا صريحا في صلاحيات السلطة القضائية منتقدة بشدة انتقاداته لقطاع العدالة، وفي تصريحاته الأخيرة أوضح فاروق قسنطيني بأن التقرير السنوي للجنة يتضمن نقطة سوداء تتعلق بنوعية الأحكام القضائية الصادرة، لتفاصيل أكثرراجع الموقع: www.ennaharonline.com

2- أنظر في ذلك نص المادة 171، 166، 165، 158، 157، 156 من التعديل الدستوري الموافق لسنة 2016.

3- جاء في الفصل 161 من الدستور المغربي: "المجلس الوطني لحقوق الانسان مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الانسان والحريات وحمائتها،....".

واسعا أمام المجلس الوطني للقيام بمهمة الدراسة والتحقيق في مختلف الحالات التي قد تشكل انتهاكا لحقوق الانسان هو الانتهاك بعينه لهذه الحقوق، وليس أدل من ذلك التصريحات الأخيرة التي أدلى رئيس اللجنة الوطنية لحقوق الانسان فاروق قسنطيني للصحافة بمناسبة سؤاله عن موعد تسليم التقرير السنوي للجنة ومحتوياته، والتي أوضح فيها بأن التقرير الذي سيقدمه قريبا يتضمن نقطة سوداء حول قطاع العدالة تتعلق بنوعية الأحكام القضائية التي يصدرها القضاء وتداعياتها على حقوق الانسان في الجزائر، مع كشفه عن كيفية سدّ مثل هذه الثغرات مستقبلا¹.

3. الاستقلالية العضوية غير مضمونة دستوريا:

بغية تحريرها من التبعية وتفعيل دورها في تدعيم وترقية وحماية حقوق الانسان والتي من شأنها أن تؤثر على استقلاليتها وبالتالي نزاهتها لا سيما من الناحية العضوية، فقد لاقت تشكيلة أو تركيبة المؤسسات أو الهيئات الوطنية التي تعنى بحقوق الانسان اهتماما بالغ الأهمية من قبل هيئة مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة حيث أوصت على ضرورة تجنب أسلوب التعيين المباشر لأعضاء هذه المؤسسات الوطنية من قبل السلطة التنفيذية، والاكتفاء فقط بتمكين تسميتهم من قبل رئيس الدولة بعدما يتم اختيارهم من طرف مؤسسات مستقلة عن السلطة التنفيذية، وعلى وجه الخصوص من طرف منظمات المجتمع المدني بما يعكس التنوع والتعددية في التمثيل، من دون استبعاد المؤسسة البرلمانية التي يجب أن تسهر على اختيار أعضاء المؤسسات الوطنية إما داخل المؤسسة البرلمانية أو عبر فتح ترشيحات أمام منظمات المج المدني وفقا لمعايير معينة كالكفاءة والنضال الميداني في حقوق الانسان، أوهما معا، بالإضافة إلى القضاء الذي بإمكانه أن يلعب دوره في المجال بترشيح بعضا من أعضائه².

1-راجع في ذلك الموقع: www.radioalgerie.dz

2- أنظر الموقع: www.pjd.ma

وحول كيفية تشكيل المجلس الوطني لحقوق الانسان في الجزائر، نشير بأن المؤسس الدستوري لم يشر ضمن أحكام التعديل الدستوري الأخير لا إلى تشكيلة المجلس ولا إلى كيفية تعيين أعضاء المجلس، بمعنى آخر لم يعهد بها إلى الدستور، وإنما عهد بها وبمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 199¹ إلى القانون باعتباره من يتولى التدقيق في جميع الإجراءات الأخرى المرتبطة أساسا بتركيبة المؤسسة، اختصاصاتها، طرق التعيين بها، وغيرها من الشروط التي ينبغي توفرها في الأعضاء، وهو ما تجسّد بالفعل في القانون رقم 13-16، الصادر في 3 نوفمبر سنة 2016، والمحدّد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره²، والسؤال الذي يمكننا أن نطرحه هنا هو هل إحالة الدستور لتشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه على القانون من شأنه أن يحدّ من الاستقلالية العضوية للمجلس؟.

إذا كان القانون هو من يتولى التفصيل والتدقيق في الكثير من الإجراءات الأخرى المرتبطة أساسا بتركيبة المؤسسة، طرق التعيين بها، وغيرها من الشروط الأخرى التي ينبغي توفرها في الأعضاء، لأن من أبرز خصائص الدستور أنه يتسم بالعمومية ويكتفي بعرض المبادئ العامة حتى لا يخرج عن روح الدستور، ومن دون التشكيك في صحة القانون سيما أمام اعتماد الجزائر لألية الرقابة على دستورية القوانين التي تشكل بحدّ ذاتها ضمانا سيما على أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية، على أساس أن جميع القواعد القانونية لا يجب أن تتعارض مع النصوص الدستورية أو أن تتعدى على الدستور باعتباره أسى القوانين ويشكل مصدرا لها، ومع ذلك ننوّه بأنه كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يشير على الأقلّ في التعديل الدستوري الأخير إلى ما يضمن استقلالية أعضاء المجلس مثلما أشار في أحكام المادة 198 /2 إلى استقلاليته الإدارية والمالية، حتى لا يفتح الباب أمام ثغرات قانونية من شأنها أن تشكل اعتداء صارخا على الاستقلالية العضوية للمجلس أو أن تحدّ منها فتجعل منها استقلالية

1- جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 199 من التعديل الدستوري الموافق لـ 2016: "يحدد القانون تشكيلة المجلس وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره".

2- أنظر الجريدة الرسمية عدد 65، الموافق لـ 6 نوفمبر 2016.

نسبية لإضعاف سلطتها وإحاقها بمصالح القوى السياسية، ومن أجل تأكيد وجهة نظرنا هذه فإننا نستند في رأينا على جملة من الأسباب أبرزها:

- أن إدراج ما يفيد تمتع أعضاء المجلس بالاستقلالية العضوية في صلب الدستور كما هو الأمر بالنسبة للاستقلالية الإدارية والمالية كان سيشكل ضمانة أساسية أخرى من شأنها أن تسد الباب أمام أي محاولة لخرق أحكامه، ودليل ذلك انتهاج بعض الدول لسياسة التكريس الدستوري لاستقلالية تشكيلة الهيئة التي تعنى بحقوق الانسان على النحو الذي يضمنها، فعلى سبيل المثال خصّص الدستور التونسي الموافق لـ 2014 حيّزا دستوريا هاما من أجل تحصين أعضاء الهيئة وعيا منه بأهمية المسألة وتداعياتها على تطوير منظومة حقوق الانسان وعلى استقلالية أعضائها، والتي تشكل أهم الوسائل تأثيرا على حياد ونزاهة الهيئة، بل وذهب إلى أبعد من ذلك من خلال تحديده لعهدتهم ومدتها، وذلك في الفصل 3/ 128 منه الذي جاء فيه: "تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة، مدتها ست سنوات."

- بالرجوع إلى نص القانون رقم 16-13 المشار إليه أنفا، يتشكل المجلس من 38 عضوا يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد (المادة 10 و 12)، ينتخب هؤلاء الأعضاء رئيسا للمجلس تمتد عهده لـ 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (المادة 13) أي عوض 6 سنوات المعمول بها في اللجنة الاستشارية، ويتشكل الأعضاء على النحو التالي 1. أربعة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات المعروفة بالكفاءة والاهتمام الذي توليه لحقوق الإنسان، 2. عضوان عن كل غرفة من البرلمان يتم اختيارهما من قبل رئيس كل غرفة بعد التشاور مع رؤساء المجموعات البرلمانية، 3. عشرة أعضاء نصفهم من النساء يمثلون أهم الجمعيات الوطنية الناشطة في مختلف مجالات حقوق الإنسان ولا سيما المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحقوق المرأة والطفل والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والبيئة، يتم اقتراحهم من قبل الجمعيات التي يمثلونها، 4.

ثمانية أعضاء نصفهم من النساء من النقابات الأكثر تمثيلا للعمال ومن المنظمات الوطنية والمهنية بما فيها منظمات المحامين والصحافيين والأطباء يتم اقتراحهم من طرف المنظمات التي ينتمون إليها، 5. عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى للقضاء من بين أعضائه، - 6 عضو واحد يتم اختياره من المجلس الإسلامي الأعلى، من بين أعضائه، 7. عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى للغة العربية من بين أعضائه، 8. عضو واحد يتم اختياره من المحافظة السامية للأمازيغية من بين أعضائها، 9. عضو واحد يتم اختياره من المجلس الوطني للأسرة والمرأة من بين أعضائه، 10. عضو واحد يتم اختياره من الهلال الأحمر الجزائري من بين أعضائه، 11. جامعيان من ذوي الاختصاص في مجال حقوق الإنسان، 12. خبيران جزائريان لدى الهيئات الدولية أو الإقليمية لحقوق الإنسان، 13. عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى للشباب من بين أعضائه، 14. المفوض الوطني لحماية الطفولة (المادة 10).

حقيقة أن القانون حمل في طياته العديد من الإيجابيات التي تجسّد بحق التزامات الجزائر الدولية على أرض الواقع بخصوص احترام حقوق الإنسان وضمّانها، وتؤكد على استقلالية المجلس، أبرزها أن رئيس المجلس لا يعين من قبل رئيس الجمهورية مثلما كان معهودا به في السابق¹، وأن رئيس الجمهورية يختار فقط 4 شخصيات وطنية تتمتع بالكفاءة والنزاهة في مجال حقوق الإنسان فيما يتم اختيار باقي الأعضاء الآخرين بتمثيل لأكبر عدد من الهيئات والجمعيات والمنظمات ذات التمثيل والتأثير القويين في المجال²، ومع ذلك فهو لا يخلو من بعض الاختلالات سيما من حيث تشكيلة المجلس بسبب استقلالها النسبي عن السلطة التنفيذية، ويتجلى ذلك (وبالإضافة إلى الأعضاء الأربعة اللذين يعينهم رئيس الجمهورية)، في تولي لجنة تمثل بحكم تكوينها السلطة

1- أنظر المادة 9/2 من المرسوم الرئاسي رقم 71.01، المؤرخ في 25 مارس 2001، المتضمن أحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 28 مارس 2001، ص 5.

2- جاء في المادة 9 من القانون رقم 13-16: "تراعى في تشكيلة المجلس، مبادئ التعددية الاجتماعية والمؤسسية وتمثيل المرأة ومعايير الكفاءة والنزاهة".

التنفيذية¹ اختيار الأعضاء المذكورين في القائمة 11 و12، كما تتلقى اقتراحات ممثلي الجمعيات والمنظمات لتعيين 18 عضو المذكورين في القائمة 3 و4 بحجة التأكد من مدى احترامها لأحكام المادة 9، وفي حقيقة الأمر أن عمل اللجنة لا يقف عند حد تلقي الاقتراحات والتأكد من مدى احترامها لأحكام المادة 9، وإنما قد يتعدى الأمر ذلك مما يمكنها من سلطة تقديرية واسعة لاختيار الأعضاء اللذين لا يشكلون بالمستقبل عائقا في وجه السياسة المنتهجة في مجال حقوق الإنسان، سيما وأن نفس المادة 11 التي نصت في بدايتها على أن "تنشأ لجنة تتلقى الاقتراحات المتعلقة بأعضاء المجلس المذكورين في (3) و (4) من المادة 10 وتتأكد من مدى احترامها أحكام المادة 9 أعلاه"، نصت في آخر الفقرة على ما يلي: "يمكن اللجنة، لأداء مهمتها، أن تطلب من الجهات المختصة أي معلومة أو وثيقة وأن تقوم بأي مشاورات مفيدة"، ولو أراد المشرع حقا تقييد سلطة اللجنة بمجال تشكيل أعضاء المجلس الذين يدخلون ضمن اختصاصها وعلى وجه الخصوص المذكورين في القائمة 3 و4 لأشار إلى ما يفيد "تتأكد اللجنة من مدى مطابقة الاقتراحات لأحكام المادة 9" ولاكتفى بالقول "يمكن اللجنة، لأداء مهمتها، أن تطلب من الجهات المختصة أي معلومة أو وثيقة من أجل القيام بمهامها" بمعنى من دون أن يضيف عبارة "وأن تقوم بأي مشاورات مفيدة"، وهو ما قد يشكل حسب اعتقادنا ثغرة قانونية في مجال تشكيلة المجلس تسجل لصالح السلطة التنفيذية كما هو الحال بالنسبة لاختيار اللجنة المباشر لأعضاء القائمة المذكورة في 11 و12 من المادة 10، تضاف إلى الثغرة القانونية الأخرى المتمثلة في عدم تحديد العهدة بالنسبة لأعضاء المجلس²، وهو ما قد يخسف من دون أدنى شك بالضمانات القانونية التي يتمتع بها أعضاء المجلس طبقا لأحكام المادة 14 من القانون المشار إليه آنفا³.

1- أي بحكم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، وتشكل هذه اللجنة من الرئيس الأول للمحكمة العليا رئيسا، رئيس مجلس الدولة، رئيس مجلس المحاسبة، رئيس المجلس الوطني للاقتصادي والاجتماعي (المادة 11).

2- جاء في نص المادة 12 من القانون رقم 13-16: "يعين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة أربع (4) سنوات قابلة للتجديد."

3- جاء في المادة 14 من القانون: "يتمتع رئيس المجلس وأعضاؤه بكل الضمانات التي تمكنهم من أداء

الخاتمة:

يعتبر استحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر ضمن التعديل الدستوري الأخير والارتقاء به من مجرد لجنة استشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها إلى مجلس وطني لحقوق الإنسان مكرّس دستوريا، مكسب حقيقي يضاف إلى المكاسب الكثيرة التي حققتها الجزائر من أجل تفعيل حقوق الإنسان وتعزيزها، وخطوة إيجابية نحو تعزيز منظومة حقوق الإنسان وترقيتها.

لقد برهنت الجزائر من خلال تكريسها الدستوري ولأول مرة لمجلس وطني يعنى بحقوق الإنسان عن إرادة حقيقية لتكريس مؤسسة وطنية من شأنها أن تساهم إلى جانب الضمانات الأخرى في إرساء حماية حقيقية لحقوق الإنسان من مختلف الانتهاكات والتجاوزات التي قد تتعرض لها، سيما وأن الأجهزة المكلفة بحماية حقوق الإنسان اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى بضرورة القيام بالدور المنوط بها، والسعي قدما نحو تجسيد إصلاح حقيقي وفعال لوضعية حقوق الإنسان على النحو الذي يعكس الالتزامات الدولية، ويتماشى مع مرجعيات الدول وثقافتها، وحتى لا يشكل المجلس مجرد ارتقاء شكلي لحقوق الإنسان لا أقل ولا أكثر، يبقى الترميم القانوني لبعض النصوص التي تنظم حقوق الإنسان بالجزائر وعلى رأسها تلك التي يتضمنها الدستور باعتباره مصدرا لجميع القوانين، خطوة ضرورية للارتقاء بالمنظومة القانونية لحقوق الإنسان وإن كانت لا تكفي لوحدها لتحديد مصير نجاح أو فشل أي هيئة والحكم لها أو عليها، على أساس أن الممارسة والتطبيقات التي سيتولى المجلس القيام بها مستقبلا تبقى بمثابة الحكم الرئيسي لتحديد مدى نجاعة هذه الهيئة من عدمها، وهل هي كفيلة حقا بالارتقاء بحقوق الإنسان على النحو الذي تصبو إليه الأمم المتحدة على الرغم من بعض النقائص أو الاختلالات القانونية، أم هي مجرد امتداد للهيئات السابقة ليس إلا لكن ضمن حلة قانونية جديدة.

مهامهم بكل نزاهة واستقلالية وحياد، وفي هذا الإطار يستفيدون من الحماية من التهديد والعنف والإهانة طبقا للتشريع الساري المفعول.