

الاستقلالية الوظيفية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان الجزائري

على ضوء مبادئ باريس الدولية لسنة 1993

Functional independence of the Algerian National Council for Human Rights
in light of the 1993 Paris International Principlesفلاق عمر¹

طالب دكتوراه جامعة الجزائر 01

omarbossouf@gmail.com

د. طوالبي عصام

جامعة الجزائر 01

t.issam@live.fr

تاريخ الوصول 2021/02/15 القبول 2021/08/01 النشر على الخط 2021/12/15

Received 15/02/2021 Accepted 01/08/2021 Published online 15/12/2021

ملخص:

سنحاول من خلال هذا المقال تسليط الضوء على مؤسسة وطنية ذات الاختصاص الشامل في مجال حماية وترقية حقوق الإنسان ونقصد هنا المجلس الوطني لحقوق الإنسان. سنتعرض بشيء من التفصيل لمسألة الاستقلالية الوظيفية للمجلس ومدى أهميتها في تفعيل دوره. وذلك بالنظر للمعايير والمؤشرات الدولية المعتمدة في مؤتمر باريس والذي عرفت فيما بعد بمبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأهم ما تم التوصية به في هذا المجال هو إلزامية تحقيق الاستقلال المالي للمجلس، مع جعل استشارة المجلس ملزمة بمجال اختصاصه.

كلمات مفتاحية: المجلس، حقوق، استقلالية، معايير، مؤشرات.

Abstract :

Through this article, we will try to shed light on a national institution with comprehensive competence in the field of protecting and promoting human rights, and here we mean the National Council for Human Rights. We will discuss in some detail the issue of the council's functional independence and its importance in activating its role. In view of the international standards and indicators adopted at the Paris Conference, which later became known as the Paris Principles related to the status of national human rights institutions, the most important recommendation in this regard is the obligation to achieve financial independence for the Council, while making the council's consultation binding in its area of competence.

Keywords : Council, Rights, Independence, Standards, Indications.

1. مقدمة:

عملت الجمعية العامة للأمم المتحدة على تخصيص عقدا كاملا للتعريف في مجال حقوق الإنسان 1994-2004، داعية إلى إيجاد ثقافة عالمية لحقوق الإنسان من خلال نقل المعرفة والمهارات وتشكيل الاتجاهات الموجهة أساساً نحو تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.¹

أغلب الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان تتضمن نصوصاً تلزم الدول بالتوفيق بين تشريعاتها الوطنية وأحكام الاتفاقية التي انضمت إليها. كما تتضمن هذه الاتفاقيات النص على إنشاء لجان للتوفيق والتحقيق تتولى مدى احترام الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات لأحكامها والحقوق المقررة بموجبها. تلعب هذه اللجان دوراً رقابياً فعالاً يهدف إلى حماية حقوق الإنسان، وتنعكس نتائجه في معرفة مدى التزام الدولة الطرف بمضمون اتفاقية دولية لحقوق الإنسان، والعمل على إلزام هذه الدولة بكل الطرق المتاحة على الوفاء بالتزاماتها التعاهدية وفق ما تمليه المعاهدة.²

يمكن التفريق بين نوعان من الهيئات المعنية بحماية وترقية حقوق الإنسان بحسب طبيعتها القانونية. حيث نجد الهيئات الوطنية الرسمية التي تعد منظمات حكومية تنشأ بقرار من الهيئة المختصة، كذلك الأمر بالنسبة للجان الوطنية لحقوق الإنسان، التي ترعاها الدولة وتمولها، وتشمل اختصاصاتها رصد انتهاكات حقوق الإنسان، وتقديم التوصيات للحكومة. أما النوع الثاني من الهيئات فيتمثل في المنظمات أو الهيئات غير الحكومية، تقوم بمبادرات تلقائية وبقرار ذاتي من مؤسسيها، وتتخذ صورة جمعيات لا تربطها رابطة العضوية مع الدولة.³

تعود فكرة إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كآلية لرصد ومتابعة مدى احترام السلطات الداخلية لحقوق الإنسان أساساً إلى مبادئ باريس المؤرخة في أكتوبر 1991. وتعد استقلالية هذه المؤسسات عامل أساسي من عوامل الفاعلية، كما تعد الشخصية الاعتبارية أساساً في حد ذاتها ومقياس مهم لاستقلالية المؤسسات، وهي الوسيلة التي تضمن الحياد في ممارسة نشاطها بأكثر موضوعية.⁴ ولا شك أن مسألة استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ذات أهمية بالغة، من أجل تفعيل دورها وأداء مهامها، كما أنها تلعب مسألة استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً كبيراً في نجاعة عمل هذه الهيئات، فلا معنى ولا جدوى لدور المؤسسة الحقوقية في ظل غياب أو المساس باستقلاليتها كما أكدت على ذلك مبادئ باريس الدولية لسنة 1993 المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.⁵

¹ عبد المحسن شعبان، تقديم محمد السيد سعيد، الإنسان هو الأصل، مدخل إلى القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، مصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، سنة 2002، ص 51.

² الأمين بن عيسى، اختصاصات لجان حماية حقوق الإنسان ما بين الاتفاقيات الدولية والإلزامية المصادقة الوطنية، مجلة جيل حقوق الإنسان، لبنان، العام الرابع، العدد 16، فبراير 2017، ص 109.

³ سعاد رابح، الجزائر والقانون الدولي لحقوق الإنسان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، الموسم الجامعي 2016-2017، ص 167.

⁴ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 1998، ص 25.

⁵ مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، جنيف، سلسلة التدريب المهني الصادرة عن الأمم المتحدة، العدد الرابع، سنة 1995، ص 16.

لدراسة موضوع الاستقلالية الوظيفية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان ارتأينا الاعتماد على المنهج الوصفي، من خلال التطرق للمعايير الدولية المعتمدة لتعزيز الاستقلالية العضوية والوظيفية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وإسقاطها على النظام القانوني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان بالجزائر فيما تعلق بالأداء.

إنّ الجزائر باعتبارها من الدول الأكثر مصادقة على الاتفاقيات الدولية، وأنّها حاولت في هذا الإطار تكريس مبادئ باريس عبر تأسيس أجهزة ومؤسسات وطنية متخصصة وشاملة لمجال حقوق الإنسان، من بين أهم هذه الآليات الإجرائية والأجهزة المؤسسة في مجال حقوق الإنسان نجد المجلس الوطني لحقوق الإنسان. والذي غالبا ما ينتقد حول مسألة استقلاليته في أداء دوره واتخاذ القرار، من هنا نتساءل عن مدى ضمان المشرع الجزائري الاستقلالية الوظيفية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان على ضوء ما تم اعتماده بمبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لسنة 1993؟.

للإجابة على هذا الإشكالية، ارتأينا دراسة الموضوع من جانبين، نخصص الجانب الأول من الدراسة لتحديد المعايير والمؤشرات الدولية المعتمدة والمتعلقة بأداء وتقييم دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أما الجانب الثاني من الدراسة فهي مخصصة لمناقشة مدى الاستقلالية الوظيفية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان بالنظر لمبادئ باريس الدولية لسنة 1993.

2. المعايير والمؤشرات المعتمدة لاستقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وظيفياً

كانت الحلقة التدرسية الأولى لجنيف حول المؤسسات الوطنية المختصة في حماية وترقية حقوق الإنسان في شهر سبتمبر من سنة 1978 بجنيف أول من أقر مجموعة من الضوابط والإرشادات والمبادئ التوجيهية حول المهام والاختصاصات التي يمكن أن تضطلع بها المؤسسات الوطنية لحماية وترقية حقوق الإنسان، ثم تلتها الحلقة التدرسية الثانية بباريس حول المؤسسات الوطنية بمشاركة مؤسسات وطنية وإقليمية، تهدف إلى استعراض أنماط تعاونها مع الهيئات الدولية لاسيما الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية العاملة في إطار حقوق الإنسان، فكان الاجتماع الذي عقد بباريس في الفترة 8 و9 أكتوبر 1991 أساس جملة من التوصيات أقرتها الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في شهر مارس من سنة 1992.¹

تعد مبادئ باريس المصدر الرئيسي للقواعد التوجيهية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وقد اعتمدت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هذه المبادئ في ورشة عمل دولية عقدت بباريس سنة 1991، وتمثل علامة بداية الأعمال الدولية الجادة للتعاون وتوحيد المعايير في أنشطة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وبعد ذلك أيدت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والجمعية العامة للأمم المتحدة هذه المبادئ.

وتتسم مبادئ باريس بالاتساع والعمومية، وتنطبق على جميع المؤسسات الوطنية، بغض النظر عن هيكلها أو نوعها، وتنص على أن المؤسسة الوطنية ينبغي أن تنشأ بموجب الدستور الوطني أو بموجب قانون بعرض بوضوح دورها وسلطاتها، كما تنص على أن تكون ولاية هذه المؤسسة عريضة قدر الإمكان.

وتعلن المبادئ أن المؤسسات الوطنية ينبغي أن تكون تعددية وأن تتعاون مع طيف من المجموعات والمؤسسات الاجتماعية والسياسية، بما فيها المنظمات غير الحكومية والمؤسسات القضائية والهيئات المهنية والدوائر الحكومية.

وتنص المبادئ أيضا على أنه ينبغي للمؤسسات الوطنية أن تملك بنية تحتية تسمح لها بالاضطلاع بوظائفها، خاصة فيما يتعلق بضرورة التمويل الكافي للسماح للمؤسسات بأن تكون مستقلة عن الحكومة وألا تخضع للسيطرة المالية التي قد تؤثر على استقلالها.

¹ عواطف سماعيل، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بين الالتزامات الدولية والتشريعات الداخلية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية الصادرة عن جامعة تبسة، العدد السادس، ديسمبر 2012، ص 250.

كما تتطلب المبادئ من المؤسسات الوطنية أن تعزز تدريس حقوق الإنسان والأبحاث المتصلة بها وتنظيم برامج التوعية العامة والتعليم العام. بالإضافة إلى كل ما سبق ذكره، تتطلب المبادئ من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالاضطلاع بوظيفة "شبه قضائية"، أو معالجة الشكاوى أو الالتماسات من الأشخاص الذين يدعى انتهاك حقوق الإنسان الخاصة بهم.¹

ارتأينا تقديم جملة من العناصر الأساسية المساهمة في تفعيل وتعزيز أداء المؤسسات الوطنية المعنية بحماية وترقية حقوق الإنسان، ثم أهم المعايير والمؤشرات المعتمدة في تقييم دور هذه المؤسسات، وأخيراً سنتطرق لمسألة الاستقلالية العضوية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان على ضوء هذه العناصر والمؤشرات.

1.2 العناصر الأساسية المساهمة في تفعيل دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

بالرجوع إلى التقرير المشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، الصادر خلال الدورة الواحدة والستين لحقوق الإنسان بسويسرا سنة 2005، يتبين لنا أنه ولتصبح المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان أكثر استقلالية من الناحية الوظيفية، أي من حيث نشاطها، لابد من احترام جملة من العناصر الأساسية نوردتها كما يلي:²

- تتمتع بشرعية عامة، ويترسخ هذا إلى حد ما في مركزها القانوني.
- يسهل الاتصال بها.
- تشجع فيها ثقافة تنظيمية مفتوحة، بالتعاون مع منظمات وهيئات أخرى.
- تتشاور مع المجتمع المدني.
- تكون ذات ولاية عريضة، تشمل الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وينبغي أن تركز البرامج على القضايا ذات الاهتمام اليومي المباشر ومفيدة للجمهور والهيئات العامة.
- تكون ذات اختصاص شامل، حيث تتعرض مصداقية المؤسسات العامة لتقويض خطير إذا استبعد من اختصاصها بعض السلطات التي قد تؤثر تأثيراً كبيراً على حقوق الإنسان (مثل القوات العسكرية).
- تتمتع بسلطة رصد الامتثال لتوصياتها، حيث ينبغي أن تتمتع المؤسسات الوطنية بسلطة رصد مدى إتباع السلطات المعنية لمشورتها وتوصياتها، وينبغي أن يكون الرصد ممارسة دائمة.
- تعالج قضايا حقوق الإنسان بطريقة منهجية، ومن الطرق المفيدة في القيام بذلك القيام بالتحقيقات والتحريات العامة ونشر تقارير السياسة العامة.
- تمتلك الموارد الكافية للميزانية، ففي الكثير من الأحيان تكون المؤسسات الوطنية غير فعالة بسبب افتقارها إلى الموارد، وينبغي أن تكون السيطرة على تمويلها مستقلة عن الحكومة القائمة، وينبغي أن تكفل الحكومات والهيئات التشريعية حصول المؤسسات الوطنية على الأموال الكافية لأداء جميع الوظائف المحددة في ولايتها.

¹ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، الدورة الحادية والستون لحقوق الإنسان، فيرسوا، سويسرا، سنة 2005، ص 6 وما بعدها.

² راجع نص المادة 13 من القانون 16-13 المؤرخ في 2016/11/03، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسييره، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 65، المؤرخة في 2016/11/06.

-تقييم روابط دولية فعّالة، عن طريق التواصل مع هيئات دولية وإقليمية لحقوق الإنسان.

- تعالج الشكاوى بسرعة وفعالية، وذلك من خلال تبسيط الإجراءات، والتمتع بسلطة إحالة استنتاجاتها إلى المحاكم في حالة إخفاق المساعي الحميدة التي تبذلها المؤسسات الوطنية.¹

المتعارف عليه في مجال صلاحيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تنوعها بحسب الأهداف المرجوة منها، فنجد الدور الحماي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمتمثل أساسا في رصد الانتهاكات والتحقيق فيها وتلقي الشكاوى بشأنها والنظر فيها، كما نجد الدور المتعلق بالأداء الاستشاري مع الحكومة والبرلمان والهيئات والمؤسسات المعنية بمجال حقوق الإنسان.

نعمل على تقديم المبادئ التوجيهية للدور الحماي ثم للدور الاستشاري للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وفي الأخير نعرض المبادئ التوجيهية المتعلقة بتمويل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ودرها في تفعيل نشاطها.

1.2. أ. المبادئ التوجيهية المتعلقة بالدور الحماي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

ينبغي توافر عدد من المبادئ الأساسية لتكون أساسا للرصد الفعّال، حيث يجب أن تكون عملية الرصد شاملة ودقيقة ومحايدة، ويجب أن يكون ذلك معروفا عنها، بالإضافة إلى تعدد مصادر الرصد، بما في ذلك البيانات الإحصائية والدراسات البحثية والتقارير الصادرة عن الحكومة والمنظمات غير الحكومية والجهات الأكاديمية والهيئات الدولية، كما ينبغي تحديد نطاق المعلومات التي يراد جمعها، ومن المهم أيضا تحديد وسائل للتسجيل المنهجي ولسلامة المعلومات واسترجاعها.²

أما بالنسبة لدور المؤسسات الوطنية في مجال التحقيق في الانتهاكات محل رصد أو شكوى، فينبغي أن تقوم جميع التحقيقات على مبادئ راسخة من أجل سلامة الممارسة، ويقتضي التحقيق بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلا عن انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية، التزاما قويا من جانب المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، بحيث يجب أن يتسم التحقيق بالدقة والموضوعية والشمولية، والتوقيت المناسب للتحقيق، بالإضافة إلى تحقيق أعلى درجات الاحترام وحسن التعامل مع الضحايا والمتهمين والحفاظ على الحق في افتراض البراءة أثناء التحقيق.³

أما فيما تعلق بتلقي الشكاوى والفصل فيها، فقد نصت مبادئ باريس لسنة 1993 بشأن الاختصاصات والمسؤوليات يكون من مجالات عمل المؤسسات الوطنية من خلال النظر في أي حالة لانتهاك حقوق الإنسان تقرر تناولها، كما تخول المؤسسة الوطنية سلطة تلقي النظر في الشكاوى والالتماسات المتعلقة بحالات فرضية، ويكون اللجوء إليها من جانب الأفراد أو ممثليهم أو الغير أو منظمات غير حكومية أو جمعيات أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية، وهنا يجوز أن تستند الأعمال التي تكلف بها المؤسسات الوطنية إلى المبادئ التالية:

- محاولة التسوية الودية عن طريق التوفيق أو مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً، عن طريق قرارات ملزمة أو عند الاقتضاء باللجوء إلى السرية.

- إخطار مقدم الالتماس بحقوقه، لاسيما بسبل الانتصاف المتاحة له، وتيسير وصوله إليها.

¹ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 8 وما بعدها.

² دليل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مكتب الأمم المتحدة، المفوضية الألفية لحقوق الإنسان، جنيف، سلسلة التدريب المهني، العدد 12، سنة 2005، ص 64.

³ دليل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، نفس المرجع، ص 51.

- الاستماع إلى أية شكوى أو التماس أو إحالتها إلى أي سلطة أخرى مختصة مع الالتزام بالحدود المقررة قانوناً.
- تقديم توصيات للسلطات المختصة، لاسيما باقتراح تعديلات أو إصلاح القوانين واللوائح والممارسات الإدارية، وخاصة عندما تكون هي مصدر الصعوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لتأكيد حقوقهم.¹

1.2. ب المبادئ التوجيهية المتعلقة بالدور الاستشاري للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

ينبغي أن ترصد المؤسسات الوطنية امتثال الدوائر الحكومية لمشورتها وتوصياتها، وتتيح التقارير المقدمة إلى البرلمان الفرصة للمؤسسات الوطنية لتحمل الحكومة مسؤوليتها.²

كما نصت مبادئ باريس لسنة 1993 المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية على أن ينبغي للمؤسسة الوطنية في إطار عملها المساهمة في دراسة الأحكام التشريعية والإدارية وكذلك الأحكام المتعلقة بتنظيم القضاء التي تهدف إلى المحافظة على حماية حقوق الإنسان وتوسيع نطاقها، وتقديم الاقتراحات بشأنها، وفي هذا الصدد تبحث المؤسسة الوطنية في التشريعات والنصوص الإدارية السارية، فضلاً عن مشاريع القوانين ومقترحاتها، وتقديم التوصيات التي تراها مناسبة لضمان اتساق هذه النصوص مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وتوصي عند الاقتضاء، باعتماد تشريع جديد أو بتعديل التشريع الساري، وباعتماد التدابير الإدارية وتعديلها.³

وفي إطار التشاور مع الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية بمجال حقوق الإنسان، نصت مبادئ باريس لسنة 1993 على أنه ينبغي للمؤسسات الوطنية في إطار عملها أن تجري مشاورات مع الهيئات الأخرى، القضائية وغير القضائية المكلفة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، لاسيما أمناء المظالم ووسطاء التوفيق والمؤسسات المماثلة.⁴

1.2. ج المبادئ التوجيهية المتعلقة بتمويل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

طبقاً لمبادئ باريس لسنة 1993 فإن المؤسسة الوطنية ينبغي أن تملك الهياكل الأساسية المناسبة لنشاطها، وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك، يكون الغرض منها تحقيق الاستقلال المالي عن الحكومة وعدم خضوعها لمراقبة مالية قد تؤثر على استقلالها.⁵

من حيث المبدأ، يتم تمويل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من قبل الدولة، بيد أن الكثير منها يتلقى معونات من جهات مانحة ينشئ صندوق ائتمان مستقل عن مصالح الدولة لأجل ذلك، بينما أغلب مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية يجرى تمويلها عن طريق قانون يصدر عن البرلمان، (تتولى المؤسسة الوطنية إعداد ميزانيتها السنوية الخاصة ويتم إرسالها إلى البرلمان لغرض إقرارها)، ويتيح هذا النوع من التمويل أعلى درجة من الاستقلالية في اتخاذ القرار على عكس الأنماط الأخرى من التمويل السابقة الذكر.⁶

كما يعني الاستقلال المالي إمكانية تصرف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمواردها المالية من دون تدخل من أية جهة كانت، وفي أغلب الحالات، يتم تحديد مصدر تمويل المؤسسة الوطنية في قانون تأسيسها، ويتطلب الاستقلال المالي للمؤسسة أيضاً فصل ميزانية المؤسسة الوطنية عن أية ميزانية أخرى تخص أية وزارة حكومية، إلى جانب ضرورة جعل ميزانية المؤسسة بعيدة عن التدخلات والتأثيرات الحكومية،

¹ محسن عوض، وعبد الله خليل، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، المجلس القومي لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مصر، مطبعة مجلس الشورى، سنة 2005، ص 165.

² مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 26.

³ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 26.

⁴ محسن عوض، وعبد الله خليل، المرجع السابق، ص 144.

⁵ محسن عوض، وعبد الله خليل، المرجع السابق، ص 139.

⁶ محسن عوض، وعبد الله خليل، المرجع السابق، ص 94.

كما يتطلب الاستقلال المالي للمؤسسة الوطنية يجب أن يكون مصحوباً بالتمويل اللازم والمتواصل الذي يؤهل المؤسسة الوطنية للقيام بأعبائها الوظيفية.¹

2.2 المعايير والمؤشرات المعتمدة في تقييم دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

يقصد بالمؤشرات مجموعة المعلومات التي يمكننا من خلالها الحكم على مؤسسة وطنية أنها في سبيل التقدم لتحقيق أهدافها.

نتطرق أولاً إلى المعايير المعتمدة في تقييم دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ثم نتطرق بعدها لمؤشرات تقدمها.

2.2.1 المعايير المعتمدة في تقييم أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

هناك بعض المعايير قد تستخدمها المؤسسات الوطنية لتقييم ملاءمتها في الاضطلاع بفعالية بالأنشطة الداخلة في ولايتها، ونخص بالدراسة هنا: ولاية المؤسسة، والمساءلة العلنية للمؤسسة.²

بالنسبة للولاية، فهي تتمثل في حماية حقوق الإنسان إلى جانب تعزيزها، وهناك بعض المؤسسات تقتصر في عملها على الحقوق المدنية والسياسية مثلاً دون غيرها من الحقوق، بالرغم من أن المؤسسات التي تدخل في ولايتها الطائفة الكاملة من الحقوق هي مؤسسات قليلة بالأحرى.

بالنسبة للمساءلة العلنية، فإن معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مطالبة قانونياً بتقديم تقرير منتظمة عن عملها، وهي تقارير سنوية في العادة، تقدم هذه التقارير إلى الحكومة والبرلمان، بالإضافة إلى تقريرها المالي، مع إمكانية نشر استنتاجاتها ومشورتها ووصياتها إلى الحكومة.³

2.2.2 ب مؤشرات تقدم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

بالنسبة للمؤشرات، فإنه على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضع مؤشرات ليتسنى لها تحديد ما إذا كانت هذه المؤسسات قد أنجزت علامات القياس التي حددتها لنفسها وتقييم جوانب أداء هذه المؤسسات وأثرها.

هناك أنواع من المؤشرات، فهناك مؤشرات الكمية كمعدلات معرفة القراءة والكتابة أو عدد ما يبلغ عنه من حالات الوفاة في الاحتجاز، وهناك أيضاً المؤشرات النوعية، والتي تحاول تقييم طابع الأحداث والعمليات وطبيعتها المتغيرة لا مجرد إحصاء عددها.⁴

لا بد من أن تكون المؤشرات تشاركية، تستند إلى آراء شركاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وآراء المستفيدين من أنشطتها أو برامجها، كما أنه لا بد من أن تكون هذه المؤشرات موثوقة وصحيحة.

إن ما يسمى بمؤشرات الأداء والأثر، وهو استعمال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المؤشرات لتقييم:⁵

- حالة حقوق الإنسان، فالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بحاجة إلى منهجية لتحديد مدى احترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها في بلدانها، حيث يتعين الوقوف على مدى التمتع بالحقوق بين السكان لا مدى التزام الحكومة بحقوق الإنسان فقط، كأن يتم على سبيل المثال قياس المبلغ الذي يتم إنفاقه على التعليم (التزام الحكومة) وأثره الحقيقي على الالتحاق بالمدارس مثلاً (التمتع بالحقوق).

¹ مها أيوب، محمد قحطان فرحان، التنظيم التشريعي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية بالعراق، السنة السابعة، المجلد الثاني، العدد 28، ديسمبر 2015، ص 282.

² مها أيوب، محمد قحطان فرحان، نفس المرجع، ص 283.

³ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 13 وما بعدها.

⁴ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها.

⁵ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 29 وما بعدها.

- أداء المؤسسة، أي أنه عند قيام مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان بإجراء تحقيق علني حول قضية ما، فإن المؤسسة تقوم بوضع خططاً تفصيلية بالأنشطة التي سيتطلبها هذا التحقيق، عدد جلسات الاستماع العلنية وأماكن انعقادها، وعدد الشهود المتوقعين وطول التقرير وموعد إصداره وما إلى ذلك.
- أثر المؤسسة على حقوق الإنسان، فالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لا تسيطر كثيراً في العادة على مدى سلطاتها القانونية أو على مقدار مواردها المادية والبشرية، ونادراً ما تستطيع أن تؤثر على الاتجاهات الكبيرة في المجتمع، ولا يقلل ذلك من أهميتها ولكنه يعني فقط أن نكون واقعيين إزاء ما يمكن أن نتوقع من المؤسسة أن تحرزه.
- وفي كثير من الأحيان، يمكن أن نستنتج أن المؤسسة الوطنية قد قامت بأداء جيد إلى درجة معقولة ولكنها لم تؤثر تأثيراً كبيراً على الحالة العامة لحقوق الإنسان، وهذا الاستنتاج يجد ذاته يحتاج إلى قدر من التحليل. فهل اختارت المؤسسة الأولويات الخاطئة رغم أن أنشطتها قد تم تنفيذها تنفيذاً جيداً؟ وهل كانت الأنشطة التي قامت بأدائها غير متصلة في نهاية الأمر بالقضية التي كان متوقفاً منها أن تعالجها؟ أم أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لم تكن قوية بالقدر الكافي؟ أم أن السبب في ذلك يرجع إلى عوامل أخرى؟
- نبين فيما يلي الطريقة العملية التي يمكن للمؤسسة الوطنية أن تقيم بها أدائها:
- حالة الاستشارة القانونية المقدمة للحكومة.
- النشاط، فعندما تتعارض القوانين المقترحة أو القائمة مع معايير حقوق الإنسان، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تبلغ السلطة التنفيذية والبرلمان بذلك.
- مؤشرات الناتج، حيث سيتعين على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن تتأكد من قيامها بتحليل القوانين ذات الصلة والتعليق عليها.
- مؤشرات الأداء، باستعمال مؤشرات الأداء ستقوم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بتقييم ما إذا كانت قد حققت هذه الأهداف في موعدها.
- مؤشرات الأثر، وهنا يمكن التأكد ما إن كانت الحكومة أو المشرعون قد اتبعوا الاستشارة القانونية المقدمة، وإلى أي مدى تكرر قبول الاستشارة أو تجاهلها أو رفضها؟¹
- بعد استعراضنا العناصر الأساسية التي تعزز نشاط الهيئات الوطنية لترقية حقوق الإنسان، ثم بعدها أهم المعايير والمؤشرات التي يتم الاعتماد عليها من أجل تقييم نشاط هذه الهيئات، سنحاول التطرق إلى مسألة استقلال المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالجزائر فيما يتعلق بأدائه لمهامه على ضوء ما سبق ذكره من معايير ومؤشرات.

3. الاستقلالية الوظيفية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان على ضوء المعايير والمؤشرات الدولية المعتمدة

أقر المؤسس الدستوري الجزائري بتأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016،² وذلك من خلال نص المادة 198 والتي نصت على أنه: "يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس" ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور. يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية."

¹ تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.

² القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري لدستور الجزائر لسنة 1996، صدر القانون بالجريدة الرسمية في عددها 14، والمؤرخة في 07/03/2016.

كما نصت المادة 199 على صلاحيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حيث جاء فيها: "يتولى المجلس مهمة المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان. 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. يبادر المجلس بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان. كما يبدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها. يعدّ المجلس تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، وإلى البرلمان، وإلى الوزير الأول، وينشره أيضاً. يحدد القانون تشكيلة المجلس وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره."

أما في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، وبالرغم من إبقاء المؤسس الدستوري الجزائري على نفس الأحكام الدستورية الواردة بالتعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أننا نلاحظ تعديل بعض الأحكام المتعلقة بالتقرير السنوي الذي يتولى المجلس إعداد وإصداره، حيث يتولى رئيس المجلس نشر التقرير السنوي، وهي ضمانات دستورية لاطلاع الرأي العام بوضعية حقوق الإنسان، كما أن المؤسس الدستوري اكتفى بذكر رئيس الجمهورية كجهة وحيدة يرفع لها التقرير السنوي من قبل المجلس، في حين عدّد التعديل الدستوري لسنة 2016 كل من البرلمان والوزير الأول جهات معنية بتلقي التقرير السنوي إلى جانب رئيس الجمهورية.¹

بالعودة لجملة العناصر والمعايير التي تساعدنا على تقييم دور المؤسسات والهيئات الوطنية لحقوق الإنسان على العموم، والتي من شأنها أن تعطينا فكرة واضحة المعالم عن استقلالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر، والتي سنتمدها دائماً كمعايير لتقييم دور واستقلالية الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، سنحاول التطرق هنا لجملة من العناصر ذات الصلة بمسألة استقلالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان وظيفياً، ولاسيما ما تعلق منها بـ: ولاية المجلس الوطني لحقوق الإنسان (الدور الحمائي والاستشاري للمجلس)، أساليب العمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الاتصال بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومدى تعاونه مع هيئات المجتمع المدني من منظمات ولجان حكومية وغير حكومية، النشر الدوري لنتائج عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وأخيراً اعتمادات تسيير المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

1.3 بالنسبة لولاية المجلس الوطني لحقوق الإنسان

عهد المشرع الجزائري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان مهام تتعلق بحماية وترقية حقوق الإنسان من جهة، والمهام الاستشارية للمجلس من جهة أخرى، بالإضافة إلى العمل على نشر ثقافة حقوق الإنسان، حيث نصت المادة 5 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03 على دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية وذلك من خلال الإنذار المبكر لحالات التوتر والأزمات، وكذا رصد انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها وتبليغ الجهات المختصة بها مشفوعة برأي المجلس واقتراحاته، بالإضافة إلى تلقي الشكاوى المتعلقة بمجال حقوق الإنسان وإرشاد الشاكين وإعلامهم بمآل شكاوهم، بالإضافة لكل ذلك، يقوم المجلس الوطني لحقوق الإنسان بزيارة أماكن الحبس والتوقيف للنظر ومراكز حماية الأطفال والهيئات الاجتماعية والمؤسسات المعنية بحماية الأشخاص الذين هم في حالة خاصة تستدعي الرعاية، وفي إطار دوره الحمائي أيضاً، يسعى المجلس لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين عن طريق الوساطة.²

¹ نص المادة 212 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/11/01 المتضمن التعديل الدستوري، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 82 والمؤرخة في 2020/12/30.

² راجع نص المادة 5 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق.

أما بالنسبة لترقية حقوق الإنسان، نصت المادة 4 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03، فإن المجلس الوطني لحقوق الإنسان يعمل على تقديم آراء وتوصيات واقتراحات وتقارير إلى الحكومة أو إلى البرلمان حول مسألة تتعلق بمجال اختصاصه سواء بطلب منهما أو بمبادرة من المجلس، وكذا المساهمة في إثراء النصوص التشريعية المتعلقة بمجال حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية ذات الصلة وإبداء رأيه بها، كما يساهم المجلس في إعداد التقارير الدورية المقدمة لآليات وهيئات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية تنفيذاً لالتزاماتها الدولية، كما يتولى المجلس في هذا الإطار بتقييم وتنفيذ الملاحظات والتوصيات الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة والآليات الإقليمية بمجال حقوق الإنسان.¹

أما فيما يتعلق بالدور الاستشاري للمجلس، فقد نصت المادة 8 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03 على إعداد المجلس تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان وإلى الوزير الأول، يتناول التقرير السنوي وضعية حقوق الإنسان بالجزائر، كما يتضمن مجموعة الاقتراحات والتوصيات اللازمة لتقديمها لتعزيز وترقية حقوق الإنسان.²

من خلال نص المادة 8 من القانون 13/16، نستنتج أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان يتولى إعداد الاستشارة اللازمة في مجال حقوق الإنسان، وذلك في شكل اقتراحات وتوصيات، ويقدمها في مضمون التقرير السنوي للحكومة المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول، وكذا للبرلمان المتمثل في رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

وقد نص المشرع الجزائري صراحةً بالفقرة الأولى من نص المادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان على تقديم المجلس الآراء والتوصيات والمقترحات والتقارير إلى الحكومة أو إلى البرلمان حول كل المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي، ويكون ذلك سواء بمبادرة من المجلس نفسه أو بطلب من أي منهما.³

الملاحظ من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري منح المجلس الوطني لحقوق الإنسان صلاحية تقديم الاستشارة في شكل توصيات وآراء للحكومة والبرلمان والهيئات الوطنية، من خلال التقارير السنوية، غير أن ذلك لا يرقى لدرجة الاستشارة الملزمة.

أما بالنسبة لمسألة نشر ثقافة حقوق الإنسان وتشجيع التعليم والتدريب في أوساط المؤسسات التربوية والجامعية والبحثية، فقد أقر المشرع الجزائري بعمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان على ترقية ثقافة حقوق الإنسان ونشرها من خلال التكوين المستمر وتنظيم المنتديات الوطنية والإقليمية والدولية وإنجاز البحوث والدراسات بالجمال، واقتراح إجراءات تتعلق بتربية التعليم والتربية والبحث في مجال حقوق الإنسان في الأوساط المدرسية والجامعية والاجتماعية والمهنية والمساهمة في تنفيذها.⁴

إن إدراج المؤسس الدستوري الجزائري (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 والتعديل الدستوري الأخير لسنة 2020) للمجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن إطار الفصل المعنون بالمؤسسات الاستشارية، يعكس رغبة صريحة للمؤسس الدستوري بإضفاء الطبيعة الاستشارية للمجلس على الأقل من حيث الشكل، أكثر من ذلك فإن الإقرار بتولي المجلس مهمة الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان لا يجعل منه مؤسسة رقابية بالمعنى الضيق للكلمة، لأنه لم يدرج في صف المؤسسات الرقابية التي تتولى عملية الرقابة في بعض

¹ راجع نص المادة 4 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق.

² راجع نص المادة 8 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق.

³ راجع الفقرة الأولى من نص المادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان المؤرخ في 17 أكتوبر 2017، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 59 المؤرخة في 17 أكتوبر 2017.

⁴ راجع الفقرة 7 و8 نص المادة 4 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق.

النشاطات التي تختص بها، والتي أدرجها المؤسس الدستوري الجزائري صراحة في الدستور بعنوان "الرقابة"، أما من حيث الموضوع فيبدو أن الطبيعة الاستشارية للمجلس تتجلى أكثر في الطبيعة غير الإلزامية للمهام الممنوحة للمجلس والتي لا تخرج عن الطابع الاستشاري، وهو ما نستشفه من الإقرار بدراسة كل حالات الانتهاك والتحقيق فيها دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، وعرض نتائج التحقيق على السلطات الإدارية وإن استلزم الأمر على السلطات القضائية، والمبادرة بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال وإبداء الرأي والاقتراحات والتوصيات بترقية حقوق الإنسان وحمايتها، إلى جانب إعداد وتقديم التقرير السنوي ونشره.¹

إن 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 جهاز أو مؤسسة استشارية، لاسيما وأن الحديث عن الأجهزة الاستشارية يجرّنا إلى التركيز على الطبيعة القانونية للآراء التي تصدرها هذه الهيئات والتي تفتقد لعنصر الإلزام، لأننا تبقى مجرد آراء أو وجهات نظر مصدرها أخصائيين في مجال محدّد من دون إلزام أي جهة، فهي كما يقول الدكتور أحمد بوضياف "لها في الغالب قوة التأثير المعنوية"، ولقد كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يستوعب المعادلة التي تفيد بأنه أينما وجد عنصر الإلزام وجدت الفعالية والعكس صحيح، وهي المعادلة التي يبدو أن المؤسس الدستوري المغربي استوعبها جيّداً في ظل دستور المغرب لسنة 2011 عندما أكّد في الفصل 161 على ضرورة أن يقدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان المغربي تقريراً عن أعماله على الأقل مرة واحدة في السنة والذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان المغربي، وكذلك فعل المؤسس التونسي عندما جعل من استشارة هيئة حقوق الإنسان وجوبية في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها للارتقاء حقاً بالمنظومة القانونية لحقوق الإنسان.²

2.3 بالنسبة لأساليب عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان

تنص مبادئ باريس على أنه ينبغي للمؤسسة الوطنية في إطار عملها أن تشكل فرق عاملة من بين أعضائها حسب الاقتضاء، وأن تنشئ فروعاً محلية أو إقليمية (جهوية) لمساعدتها على الاطلاع بوظائفها.³

وبالرجوع لحالة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالجزائر نجد أن المشرع الجزائري ومن خلال القانون 13/16 في مادته 27 منه، وطبقاً لنص المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، وبهدف التقرب من المواطن واستكمال هيكل المجلس الوطني، تم تنصيب المندوبين الجهويين من بين أعضائه على رأس المندوبيات وعددها خمسة (05)، وهي مندوبية منطقة الشرق، مندوبية منطقة الجنوب الغربي، مندوبية منطقة الوسط، مندوبية منطقة الجنوب الشرقي، مندوبية منطقة الغرب، ويعمل المندوبون الجهويون على انجاز مهامهم محلياً وذلك بالاستعانة بمجموعة من المراسلين المحليين.⁴

وعليه، يمكننا القول أن ما اعتمدته المشرع الجزائري في هذا الإطار يتماشى مع مبادئ باريس للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

¹ سليمة قزلان، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ 2016، مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد الأول، 15 مارس 2017، ص 167.

² سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 168.

³ نادية خلفه، تفعيل حقوق الإنسان من خلال آلية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: الجزائر نموذجاً، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد ص، العدد 45، جوان 2016، ص 290.

⁴ راجع نص المادة 27 من القانون 13/16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق، وكذا نص المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق.

3.3 بالنسبة لإمكانية الاتصال بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومدى تعاونه مع هيئات المجتمع المدني

بالنسبة لمدى الاتصال بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، فقد نصت المادة 5 من القانون 13/16 ضمناً على منح الأفراد والهيئات والمؤسسات إمكانية الاتصال بالمجلس وتقديم شكاوهم حول انتهاكات ارتكبت في مجال حقوق الإنسان،¹ أما بالنسبة لمدى تواصل وتعاون المجلس مع هيئات المجتمع المدني، فإن نص المادة 7 من القانون 13/16 قد أقرت للمجلس، في إطار تواصله مع هيئات ومنظمات ذات الصلة، بالترقية والتعاون في مجال حقوق الإنسان مع هيئة الأمم المتحدة، ومختلف الهيئات الإقليمية المتخصصة، ومع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى، وكذا مع المنظمات غير الحكومية الدولية، كما يعمل المجلس على إقامة علاقات تعاون مع الجمعيات والهيئات الوطنية الناشطة في مختلف مجالات حقوق الإنسان والمجالات ذات الصلة.²

يمكن للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، في إطار تعزيز وتنمية التعاون والتنسيق مع الهيئات المختلفة على عدة مستويات، القيام بالنشاط التعاوني على عدة مستويات، حيث يجوز له أن يطلب من أي هيئة أو مؤسسة عمومية أو خاصة وثائق أو معلومات أو أي توضيحات مفيدة، كما يتعين على الهيئات والمؤسسات المعنية الرد على مراسلات المجلس في أجل أقصاه ستون (60) يوماً.³

كما يعمل المجلس، في إطار مهامه، على ترقية التعاون في مجال حقوق الإنسان مع هيئات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية المتخصصة ومع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى وكذا مع المنظمات غير الحكومية الدولية، كما يعمل المجلس، في إطار التعاون مع المجتمع المدني، على إقامة علاقات تعاون مع الجمعيات والهيئات الوطنية الناشطة في مختلف مجالات حقوق الإنسان والمجالات ذات الصلة.⁴ وعليه، يمكننا القول أن المشرع الجزائري قد وافق إلى حد كبير ما تضمنته مبادئ باريس في هذا المجال.

4.3 بالنسبة للنشر الدوري لنتائج عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان

فيما تعلق بالنشر الدوري لنتائج العمل، والذي نقصد به هنا إعداد وتقديم التقارير بشكل دوري لهيئات ذات الصلة بمجال حماية الحقوق والحريات، فإنه يمكننا القول أن المشرع الجزائري، ومن خلال نص المادة 8 من القانون 13/16،⁵ قد ألزم المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالجزائر بإعداد تقرير سنوي عن عمل المجلس ونشاطه، ولاسيما وضعية حقوق الإنسان والاقتراحات والتوصيات المقدمة في المجال، ويرفع إلى كل من رئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان، والوزير الأول.⁶ على عكس ما كان معمول به قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث

¹ راجع نص المادة 5 من القانون 13-16 المؤرخ في 2016/11/03، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

² راجع نص المادة 7 من القانون 13-16 المؤرخ في 2016/11/03، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

³ أحمد بن عيسى، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جوان 2015، ص 269.

⁴ أحمد بن عيسى، نفس المرجع، ص 270.

⁵ راجع نص المادة 8 من القانون 13-16 المؤرخ في 2016/11/03، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

⁶ راجع نص المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2017، مرجع سابق.

حيث كان التقرير السنوي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها لا يبلغ إلا لرئيس الجمهورية، وينشر بعد تبليغه، وفق ما نصت عليه المادة 7 من المرسوم الرئاسي 71/01 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.¹ وعليه، ومن منطلق قيام المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمهامه، سواء تلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات أو تلك المتعلقة بتعزيزها، يتولى المجلس إعداد تقرير سنوي يتضمن اقتراحات وتوصيات للارتقاء بحقوق الإنسان وتعزيزها، على أن يبلغ هذا التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والبرلمان (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة)، والأهم من كل ذلك أن يتم نشر التقرير من أجل إطلاع الرأي العام عليه.²

وعليه، يبدو أن المشرع الجزائري قد تدارك مسألة تبليغ ونشر التقرير السنوي للمجلس، إذ مكنه من رفعه للجهات التي حثت عليها مبادئ باريس من أجل تعزيز دور المجلس وفعاليته من جهة، وتأكيد استقلاليته من جهة أخرى.

3.5 بالنسبة لتمويل المجلس الوطني لحقوق الإنسان واعتمادات تسييره

بالنسبة لآلية تمويل المجلس الوطني لحقوق الإنسان، يمكننا القول أن التمويل المالي في حد ذاته يشكل حجر الزاوية في مدى استقلالية المجلس، وعليه فإن اعتمادات تسيير المجلس، وطبقاً لنص المادة 30 من القانون 13/16،³ تكون من مخصصات ميزانية الدولة، والهبات والوصايا طبقاً للتشريع الساري المفعول، غير أنه لم يتم الإشارة بالتفصيل لمسألة تمويل المجلس بالنظام الداخلي، وهو ما يشكل شح في النصوص القانونية المتعلقة بتمويل المجلس وتسييره المالي بالرغم من الأهمية الكبيرة التي تحظى بها الاستقلالية المالية ودورها في اتخاذ القرار. وبالرجوع لنص المادة 31 من القانون 13/16 نجد أن ميزانية المجلس تخضع للرقابة المالية من قبل الدولة، من خلال تطبيق قواعد المحاسبة العمومية، كما تخضع للمراقبة الخارجية، وهو ما يضيق من الاستقلالية المالية للمجلس.⁴

4. خاتمة

في ختام هذا المقال، يمكننا تقديم قراءة قانونية تحليلية لاستقلالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان وعلاقتها بمدى فعالية أداء المجلس، بالنظر لما سبق ذكره وتحليله في هذه الورقة العلمية، يبدو لنا أن المشرع الجزائري عمل على تفعيل دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان بما يتماشى والمعايير والمؤشرات الدولية المعتمدة، غير أن ذلك بقي بصورة نسبية بالرغم من المحاولة الجيدة للمشرع لترقية أداء المجلس وتكثيف نشاطه مع مبادئ باريس الدولية لسنة 1993 مقارنة بما تم اعتماده سابقاً باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، وذلك من خلال قبول المجلس العرائض والشكاوى من طرف المواطنين والهيئات والنظر فيها، واتخاذ إجراءات الرصد والتحقيق في الانتهاكات الماسة بالحقوق والتصرف فيها، كما يتم ذلك أيضاً من خلال إعداد التقارير الدورية حول المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان وعرضها على جهات مختلفة، (توسيع دائرة الجهات المعنية بالتقارير السنوية حول وضعية حقوق الإنسان)، إلى جانب ترقية آليات الاتصال والتعاون مع المؤسسات

¹ راجع نص المادة 7 من المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 2001/03/25، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 18 مؤرخة في 2001/03/28.

² عبد الهادي درار، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل القانون 13/16 ونظامه الداخلي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد التاسع، مارس 2018، ص 776.

³ راجع نص المادة 30 من القانون 13-16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق.

⁴ راجع نص المادة 31 من القانون 13-16 المؤرخ في 2016/11/03، مرجع سابق.

والهيئات الوطنية والإقليمية والدولية، غير أن مسألة الاستقلالية المالية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان لتزال نلمس قصورا بها من خلال إبقاء المشرع الجزائري على اعتماد ميزانية الدولة كمصدر أساسي لتمويل المجلس، بالإضافة إلى خضوع ميزانية المجلس للرقابة المالية بحسب قواعد المحاسبة العمومية للدولة.

بالإضافة لما سبق، وما تم تحقيقه من تقدم في إطار الاستقلالية الوظيفية للمجلس، يمكننا تقديم صورة أخرى عن أبرز الضمانات التي يمكن للمشرع الجزائري منحها لاستقلالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان في شكل توصيات، نردها كمايلي:

- العمل على تحقيق الاستقلالية الموضوعية للمجلس من خلال تمكين المجلس من كل وسائل التحقيق والتحري القانونية بتوفير الوسائل المادية والبشرية، مع تمكين المجلس من كافة الوسائل القانونية للاتصال والتعاون مع باقي المؤسسات والهيئات الحكومية وغير الحكومية الفاعلة، لاسيما الوسائل الإعلامية، بالإضافة إلى المنع من أي تعديل خارجي للتقارير والتوصيات التي يصدرها المجلس.
- العمل على تحقيق الاستقلالية المالية للمجلس، من خلال تولي هذا الأخير إعداد الميزانية السنوية وتقديمها للسلطة التشريعية قصد اعتمادها، مع العمل على ضمان ميزانية تشمل تمويل المجلس بالشكل الكافي والمستمر لتفعيل أداء دوره الوقائي والترقوي والاستشاري، على أن لا يسمح لأية جهة كانت بالتدخل في رقابة أو تسيير أو تعديل الميزانية السنوية للمجلس.
- لتحقيق استقلالية وظيفية أكبر للمجلس، لابد من تأسيس آليات وأجهزة وطنية جهوية ومحلية حقيقية، من أجل تقريب المجلس من المواطن ولعب دور الوساطة بشكل أكثر فعالية، وكذا الحصول على المعلومات الضرورية وأداء مهامه بصورة أكثر استقلالية وشفافية.
- لابد من تحقيق مؤشر الأثر بإضفاء الطبيعة الإلزامية لعمل المجلس، أو على الأقل وضع نصوص قانونية تلزم الحكومة والبرلمان والهيئات الوطنية باستشارة المجلس مسبقا في جميع المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان.

5. قائمة المراجع:

النصوص القانونية:

- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري لدستور الجزائر لسنة 1996، صدر القانون بالجريدة الرسمية في عددها 14، والمؤرخة في 2016/03/07.
- القانون رقم 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسييره، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 65، المؤرخة في 6 نوفمبر 2016.
- النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2017، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 59، مؤرخة في 2017/10/17.
- المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 2001/03/25، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 18 مؤرخة في 2001/03/28.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/11/01 المتضمن التعديل الدستوري، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 82 والمؤرخة في 2020/12/30.

الكتب:

- دليل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مكتب الأمم المتحدة، المفوضية الأومية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، جنيف 2005، العدد 12.

- شعبان عبد المحسن، تقديم محمد السيد سعيد، سنة 2002، الإنسان هو الأصل، مدخل إلى القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، مصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان.
- سعد الله الخوري يوسف، سنة 1998، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الجزائر، الطبعة الثالثة.
- عوض محسن، و خليل عبد الله، 2005، تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في العالم العربي، المجلس القومي لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مطبعة مجلس الشورى، مصر.
- مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، سنة 1995، جنيف - سويسرا، سلسلة التدريب المهني الصادرة عن الأمم المتحدة، العدد الرابع.

الرسائل والأطروحات:

- رابح سعاد، الموسم الجامعي 2016-2017، الجزائر والقانون الدولي لحقوق الإنسان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر.

المقالات العملية:

- بن عيسى الأمين، فبراير 2017، اختصاصات لجان حماية حقوق الإنسان ما بين الاتفاقيات الدولية والزامية المصادقة الوطنية، مجلة جيل حقوق الإنسان، لبنان، العام الرابع، العدد 16.
- بن عيسى أحمد، جوان 2015، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06.
- درار عبد الهادي، مارس 2018، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل القانون 13/16 ونظامه الداخلي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد التاسع.
- خلفه نادية، جوان 2016، تفعيل حقوق الإنسان من خلال آلية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: الجزائر نموذجا، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد ص، العدد 45.
- محمد أيوب مها، محمد قحطان فرحان، ديسمبر 2015، التنظيم التشريعي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة السابعة، المجلد الثاني، العدد 28، العراق.
- عواطف سماعيل، ديسمبر 2012، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بين الالتزامات الدولية والتشريعات الداخلية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية الصادرة عن جامعة تبسة، العدد السادس.
- قزلان سليمة، 15 مارس 2017، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ 2016، مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد الأول.

التقارير:

- تقرير مشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والمجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، الدورة الحادية والستون لحقوق الإنسان، فيرسوا، سويسرا، سنة 2005.