

المجلس الوطني لحقوق الإنسان

" دسترة هيئة رقابية "

ملخص

قامت الجزائر بتعديل الدستور سنة 2016 ، و من بين ما تضمنه التعديل إنشاء مجلس وطني لحقوق الإنسان ، أي دسترة هيئة رقابية في مجال حقوق الإنسان ، أسند لها الدستور نفسه عدة مهام تتمحور حول رصد انتهاكات حقوق الإنسان و اتخاذ الإجراءات المناسبة بهذا الصدد ، بالإضافة الى مهام أخرى محددة دستورياً .

هذه المهام الدستورية ، منها ما كان سائداً في ظل اللجنة الوطنية الاستشارية و تمت دسترته ، و منها ما تم حذفه .

و يترتب في هذه المهام الدستورية أن يعد المجلس تقريراً سنوياً ، يرفعه الى رئيس الجمهورية و الى الوزير الأول و الى البرلمان ، أي توسيع الجهات المبلغ لها تقرير المجلس ، و بنص الدستور ، بعدما كان التقرير ، في ظل اللجنة الوطنية الاستشارية يرفع فقط لرئيس الجمهورية .

الكلمات الدالة : الدسترة، المهام الدستورية ، حقوق الإنسان

Abstract

Algeria has amended the constitution in 2016, among the contents of these amendments the creation of a National council of human rights which is constitutionalizing of a controlling authority in this field. The same is changed of several missions focusing on human rights violations and the appropriate measures which should be taken in this regard. In addition to other specific mission, some of them were prevailed in the light of the national advisory committee then were constitutionalised the rest was cancelled.

Resulting to these constitutional missions, the council should yearly prepare a report to the president of the Republic, the prime Minister and to the parlement in a way to expand the noticed authorities.

Previously, the reporting in the light of the national advisory committee was only to the president of the republic.

المجلس الوطني لحقوق الإنسان

"دسترة هيئة رقابية"

بعوني خالد *

أستاذ محاضر ب جامعة امحمد بوقرة - بومرداس - الجزائر

مقدمة:

يعتبر موضوع حقوق الإنسان من أهم المواضيع في الدول المعاصرة ، إذ يقاس معيار تقدم الدولة و تحضرها بمدى احترامها لحقوق الإنسان، و ذلك من خلال النص في دساتيرها على ضمان هذه الحقوق بمختلف أنواعها، و كذا من خلال سن أليات قانونية و إدارية تعهد لها مسألة رقابة و رصد كل عمليات الانتهاك لهذه الحقوق المضمونة دستورياً.

بل إن موضوع حقوق الإنسان كان من أهم المسائل التي اعتنت بها منظمة الأمم المتحدة منذ تأسيسها، حيث أنه من أهدافها و مبادئها حفظ السلم و الأمن الدولي و تعزيز حقوق الإنسان و حرياته الأساسية و احترامها.

لذلك اهتمت منظمة الأمم المتحدة بصياغة شرعية دولية لحقوق الإنسان، حيث دعت الجمعية العامة في دورتها التي عقدت في جانفي 1946 ، لجنة حقوق الإنسان (والتي تم إنشاؤها بموجب ميثاق الأمم المتحدة) ، إلى العمل من أجل إعداد موانيق تتعلق بحقوق الإنسان كي تشكل الشرعية الدولية، و بدأت هذه اللجنة أشغالها في فيفري 1947 ، و تمكنت من وضع مشروع كامل للإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، و بعثت به إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة و التي وافقت عليه في 10-12-1948 و من ثم وضعت هذه اللجنة مشروع اتفاقيتين نصت إحدهما على الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و نصت الأخرى على الحقوق

المدنية و السياسية ، و أعد لها بروتوكول اختياري .و تم التصويت عليها من قبل الجمعية العامة سنة 1966 ، و قررت بالإجماع اعتمادها، وفتح الباب للتوقيع عليها¹

و يعتبر المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في إطار الأمم المتحدة، أول من بحث في مسألة إنشاء لجان محلية لحقوق الإنسان، وكان ذلك بموجب القرار رقم 2/9 بتاريخ 21 يوليو 1946.

و لقد اهتمت منظمة الأمم المتحدة بمختلف هياكلها بمسألة إنشاء الحكومات لمؤسسات وطنية تعنى بحماية و ترقية حقوق الإنسان².

والجزائر، كغيرها من الدول، اهتمت بموضوع حقوق الإنسان في مختلف دساتيرها منذ أول دستور سنة 1963 إلى دستور 1989 المعدل سنة 1996 ، إذ اعتبر هذا الدستور الأخير بحق، دستور الحقوق والحريات، و كل هذا تماشياً مع التزاماتها الدولية في هذا الصدد. كما قامت الجزائر باعتماد عدة هيئات للرقابة في مجال حقوق الإنسان، قصد رصد الانتهاكات التي يمكن أن تقع في هذا المجال، سواء كانت هذه الهيئات حكومية أو غير حكومية، و آخر هذه الهيئات الحكومية اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

غير أنه، مؤخراً أُدخل على دستور 1989 تعديل جديد، بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016³ نص صراحة على تأسيس مجلس وطني لحقوق الإنسان، مما يشكل تطور هام ، فبعدما تم ضمان حقوق الإنسان دستورياً، تمت الدسترة لهيئة رقابية في هذا المجال .

¹ أنظر :سعدي محمد الخطيب، حقوق الإنسان و ضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص9 ، 10.

² أنظر :مدني توفيق، دور اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان في حماية حقوق المواطن، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر(1) ، كلية الحقوق، 2010، 2011، ص19-21.

³ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد14، بتاريخ 7-3-2016

الأمر الذي يطرح التساؤل حول المسائل التي تمت دسترتها في هذا الصدد، و هل تم الاعتماد على تجارب الهيئات السابقة قصد إنجاح الهيئة الجديدة؟ أم أن الأمر مجرد إسقاطات لما كان في السابق؟ و نخص بالذكر هنا اللجنة الوطنية الاستشارية.

إنّ هذه التساؤلات و الاستفهامات التي يطرحها موضوع دسترة مجلس وطني لحقوق الإنسان، يمكن أن نناقشها في مبحثين اثنين، يخصص الأول للتدرج في إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان، و ذلك بدراسة التجارب السابقة، و كذا التدرج في نصوص الإنشاء، في حين يخصص المبحث الثاني لموضوع دسترة مهام المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وذلك من خلال إبداء ملاحظات حول هذه المهام الدستورية، وكذا من خلال الدستور لإعداد تقرير عن مهام المجلس.

المبحث الأول: التدرج في إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان:

لموضوع حقوق الإنسان بعد دولي و آخر داخلي، لذلك نجد أن الأمم المتحدة اهتمت بهذا المجال، كما اهتمت بمسألة إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان حيث عرفت بأنّها : "هيئة أنشأتها الحكومة بموجب الدستور، أو بمقتضى قانون أو مرسوم، مهمتها على وجه الخصوص هي القيام بتعزيز حقوق الإنسان و حمايتها"⁴.

و الجزائر، كغيرها من دول العالم، اهتمت بمجال حقوق الإنسان حيث سعت إلى إنشاء هيئات تعنى بهذا المجال، بالإضافة الى ضمان الحقوق و الحريات، و ذلك عبر مختلف المراحل التي عرفت بعد الاستقلال إلى غاية الوصول إلى تبني الدستور الحالي إنشاء مجلس وطني لحقوق الإنسان.

و لقد عرّف التعديل الدستوري لسنة 2016 المجلس الوطني لحقوق الإنسان من خلال المهام المسندة إليه، و يظهر ذلك من نص المادة 199 من القانون 01-16 المتضمن للتعديل الدستوري، إذ هو هيئة للمراقبة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان.

المطلب الأول: الهيئات السابقة عن وجود المجلس:

⁴ مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، كتيب عن إنشاء و تقوية المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان و حمايتها، العدد رقم 4، مركز حقوق الإنسان، جنيف، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، جنيف، 1995، ص.23.

لم يكن إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر وليد الصدفة، وإنما سبقته عدة هيئات أنشئت في مجال حقوق الإنسان، سواء الحكومية منها أو غير الحكومية، وهذه مسألة في غاية الأهمية، مما يزيد في نجاعة الهيئة المنشأة تبعاً لذلك.

الفرع 1 : الهيئات الوطنية الحكومية:

عرفت الجزائر عدة هيئات في مجال حقوق الإنسان، تشكل الهيئات الوطنية الحكومية، انطلاقاً من الوزارة المنتدبة المكلفة بحقوق الإنسان و وصولاً إلى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها.

الفقرة 1 : الوزارة المنتدبة المكلفة بحقوق الإنسان:

تعتبر هذه الوزارة أول هيئة لحقوق الإنسان في الجزائر، بل و في الوطن العربي، باستثناء ما استحدثته تونس تحت مسمى " مستشار لحقوق الإنسان".

و ظهرت هذه الوزارة في عهد حكومة أحمد غزالي في الفترة الممتدة بين جوان 1991 إلى غاية 22 فيفري 1992 ، إذ تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-99 المؤرخ في 18 يونيو 1991 ، و أسندت هذه الوزارة للسيد " على هارون

و يلاحظ أن هذه الوزارة المنتدبة ظهرت في ظل حالة الطوارئ التي عرفتها الجزائر، و هو ما اعتبره الكثير مفارقة عجيبة، أثارت العديد من التساؤلات⁵.

الفقرة 2: المرصد الوطني لحقوق الإنسان:

لقد تم إنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 77-92 المؤرخ في 22 فبراير 1992⁶ ، و يكون بذلك قد حل محل الوزارة المنتدبة المكلفة بحقوق الإنسان

⁵ شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية و الواقع المفقود، دار الخلدونية،

الجزائر، 2005، ص 118، 119

⁶ المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق

الإنسان، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

باعتباره مؤسسة مستقلة موضوعة لدى رئيس الجمهورية ، أنيطت بها مهمة مراقبة و بحث و تفويم مجال احترام حقوق الإنسان، خصوصًا في تلك الفترة التي فرضت فيها حالة الطوارئ⁷.

الفقرة 3: وسيط الجمهورية:

يعتبر وسيط الجمهورية هيئة وطنية مستقلة مكملة لعمل الجهاز القضائي، تم إنشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 ، و تم تدعيم هذه الهيئة بمرسوم رئاسي اخر تحت رقم 96-179 المؤرخ في 26 ماي 1996 ، و قد حدد هذين المرسومين الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها الوسيط ، بالإضافة إلى تبيان الوسائل و الإمكانيات القانونية و المادية الممنوحة له و الموضوعة تحت تصرفه⁸ .

إن المهام المسندة لوسيط الجمهورية في مجال حقوق الانسان كانت تتداخل مع المهام المسندة للمرصد الوطني لحقوق الإنسان، مما أدى للتساؤل آنذاك حول هل تؤدي هذه الازدواجية في تكليف المهام إلى تصادم بين عمل كل من مؤسسة وسيط الجمهورية و المرصد الوطني لحقوق الإنسان، أم سيظهر إطار تعاوني و تكاملي بين هاتين المؤسستين؟⁹.

الفقرة 4: اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها:

تم تأسيس هذه اللجنة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-71 الصادر بتاريخ 25 مارس 2001¹⁰ ، والذي تم تعديله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-297 المؤرخ في 23 سبتمبر 2002¹¹ ، كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 03-299 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003

⁷ شطاب كمال، المرجع السابق، ص 120، .121

⁸ أنظر :آيت سعيد فريد، الوسيط بين المطالب الإجتماعية و بناء دولة القانون، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2001-2000 ، ص.45

-مدني توفيق، المرجع السابق، ص.24

⁹ آيت سعيد فريد، المرجع السابق، ص.53

¹⁰ المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25-03-2001 يتضمن إحداث اللجنة الوطنية

الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، الجريدة الرسمية، العدد18 ، بتاريخ 28-03-2001

¹¹ المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25-03-2001 يتضمن إحداث اللجنة الوطنية

الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، الجريدة الرسمية، العدد18 ، بتاريخ 28-03-2001

¹² الذي يتم المرسوم الرئاسي 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية .و في الأخير أصبحت هذه اللجنة منظمة بموجب الأمر 09-04 المؤرخ في 27 أوت 2009 ¹³ و الذي تمت المصادقة عليه بموجب القانون رقم 09-08 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 ¹⁴ و لقد حلت هذه اللجنة محل المرصد الوطني لحقوق الإنسان حيث أسندت لها مهام يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أقسام :

-قسم من المهام تضطلع بها اللجنة و موجهة مباشرة إلى الداخل من خلال رصد الانتهاكات التي يمكن أن تتم من خلال العمل الإداري لمؤسسات و أجهزة الدولة.
-القسم الثاني يوجه مباشرة إلى المجتمع المدني في إطار أعمال و برامج التوعية و الإعلام و الاتصال مع المجتمع لترقية حقوق الإنسان و المواطن.
-في حين القسم الثالث موجه إلى الخارج في علاقة اللجنة مع مختلف الهيئات الدولية سواء الحكومية أو غير الحكومية.¹⁵
الفرع 2 : الهيئات الوطنية غير الحكومية " :الجمعيات"

تمثل الجمعيات المنبر الأول الذي يسمح للمواطن أن يطالب بحقوقه ، والتتديد بكل ما يقع من انتهاك عليها، و لقد أعطى الدستور مكانة هامة لحرية إنشاء جمعيات للدفاع عن حقوق الإنسان، و جعل نطاق تطبيق هذه الحرية في حرية التعبير و الاجتماع، و أهم جمعيات حماية حقوق الإنسان في الجزائر¹⁶، نجد:

الفقرة 1 : الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان:

تأسست هذه الرابطة بتاريخ 30 جوان 1985 ، دون ترخيص من الهيئات النظامية، مما أدى إلى تعرض مؤسسيها للسجن، و بعد إطلاق سراحهم أعادوا تأسيسها في عام.1989

¹² و المنشور في الجريدة الرسمية العدد55 ، بتاريخ14-09-2003

¹³ الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 27 غشت .2009 يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق

الإنسان و حمايتها، الجريدة الرسمية، العدد49 ، بتاريخ30-08-2009

¹⁴ و المنشور في الجريدة الرسمية، العدد61 ، بتاريخ25-10-2009

¹⁵ شطاب كمال، المرجع السابق، ص.135

¹⁶ أنظر :شطاب كمال، المرجع السابق، ص134، 135،

وتتشاط الرابطة في مجال حماية حقوق الإنسان و الدفاع عنها، كما تقوم برصد انتهاكات حقوق الإنسان وإعلام الرأي العام بها سواءً على المستوى الدولي أو الوطني، كما تعمل على مناهضة التعذيب و المشاركة في القضايا السياسية التي تدخل في مجال اهتماماتها. ويرأس الرابطة المحامي الأستاذ " علي يحي عبد النور" ، و أصبحت هذه الرابطة تتمتع بصفة العضوية في الفيدرالية الدولية لرابطات حقوق الإنسان¹⁷

الفقرة 2 : الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان:

لقد سمح النظام لمجموعة من مناضلي الثورة القدامى بتأسيس هذه الرابطة سنة 1987 ، و ذلك كمنافس للرابطة الأولى، يلقي الدعم من الدولة.

و تتمثل مهمة الرابطة في الدفاع عن حقوق الانسان و ترقيتها ، و ذلك عن طريق القيام ببحوث ومراقبة المحاكمات و الانتخابات ، و تتبع الانتهاكات ، و الدفاع عن قضايا الرأي و التدخل لدى السلطات .

و تتمتع هذه الرابطة بصفة المراسل لدى الفيدرالية الدولية لرابطات حقوق الإنسان، و بصفة المراقب لدى اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب، و العضوية لدى المنظمة العربية لحقوق الإنسان.¹⁸

المطلب 2 : التدرج في نصوص الإنشاء وصولاً للدسترة:

لقد عرفت النصوص القانونية لإنشاء الهيئات الوطنية الحكومية في الجزائر، تدرجاً في القوة المعيارية في إطار تدرج المعايير، يمكن وصفه بالإيجابي، إذ انطلقنا من مرحلة ضعف نصوص الإنشاء المتعلقة بالهيئات السابقة عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان، إلى أن وصلنا تدرجياً إلى قوة نص الإنشاء من خلال دسترة الإنشاء.

الفرع 1 : ضعف النصوص التأسيسية للهيئات السابقة:

¹⁷ أنظر - مدني توفيق، المرجع السابق، ص 26

¹⁸ أنظر :- شطاب كمال، المرجع السابق، ص 134، 135.

- مدني توفيق، المرجع السابق، ص 26

بالرجوع إلى مختلف الهيئات الرقابية الحكومية في مجال حقوق الإنسان في الجزائر، يلاحظ بأنها منشأة عموماً بواسطة التنظيم، و هذا يشكل ضعفاً في النص التأسيسي لها. فيلاحظ أن الوزارة المنتدبة المكلفة بحقوق الإنسان تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-91، في حين أن المرصد الوطني لحقوق الإنسان تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي-92-77، و هو الأمر نفسه بالنسبة لهيئة وسيط الجمهورية، و التي أنشأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113.

غير أن الأمر عرف تطوراً فيما يخص اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، فبعدما تم إنشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي 01-71 المعدل و المتمم بموجب المرسومين الرئاسيين 02-297 و 03-299 على التوالي. تم إلغاء هذا المرسوم الرئاسي (01-71) بموجب المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المؤرخ في 30 أوت 2009¹⁹، و ذلك بعد أن أصبح تنظيم هذه اللجنة بموجب الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 27 أوت 2009، والذي تمت الموافقة عليه بموجب القانون رقم 09-08 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009

و عليه يلاحظ أن هذه اللجنة عرفت تدرجاً معيارياً إيجابياً فيما يخص النص المتعلق بالإنشاء، فبعدما كنا بصدد مرسوم رئاسي للتأسيس ، أصبحنا بصدد أمر موافق عليه بقانون، أي بعدما كان الإنشاء بموجب نص تنظيمي أصبح الآن بموجب نص قانوني، و هذا له آثار هامة ، و ذلك أنه عندما كانت اللجنة منشأة بمرسوم رئاسي كان في الأمر سهولة كبيرة لإلغاء هذه اللجنة، و ذلك بموجب مرسوم رئاسي في إطار توازي الأشكال ، و يمكن أن تتغير بتغير رئيس الجمهورية. أما إنشاؤها بموجب نص قانوني فإن هذا يشكل نوع من الضمان في بقائها إذ لا يمكن إلغاؤها إلا بصدر قانون.

رغم هذا التدرج الإيجابي في نص الإنشاء إلا أنه ليس بالقدر الكافي الذي يسمح باستقرار و ديمومة هذه اللجنة، الأمر الذي استدعى تقوية أكبر.

الفرع 2 : تقوية نص إنشاء المجلس " : الدستور"

¹⁹ 1- المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المؤرخ في 30 غشت 2009 ، يتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلها و كيفية تعيين أعضائها و سيرها، الجريدة الرسمية ، العدد 49 ، بتاريخ 30-08-2009

بالرجوع إلى القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، يلاحظ أنه في الفصل الثالث المعنون " بالمؤسسات الاستشارية " وردت المادة 198 التي تنص " :يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان يدعى في صلب النص « المجلس » و يوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور. يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية و المالية."

يلاحظ من خلال هذا النص أن الدستور نفسه أصبح ينص على إنشاء هيئة رقابية²⁰ في مجال حقوق الإنسان، و هذا يشكل ضمانة دستورية لحياة هذه الهيئة، هذا من جهة ، و من جهة أخرى يشكل تقوية للنص التأسيسي لهذه الهيئة و تطور هام في التدرج المعياري ، فبعدما كنا بصدد مراسيم رئاسية ، ثم قانون ، أصبحنا الآن بصدد الإنشاء بموجب الدستور، و هو النص الأسمى الذي يجب أن تخضع له باقي النصوص القانونية.

و لقد أكد المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان على أهمية إنشاء الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان بموجب الدستور، حيث يكفل ذلك وجودها في الأجل الطويل، و هذا الأساس القانوني هو الطريق الأكثر أمناً لضمان استقلال هذه الهيئات و الدفاع عن سلطتها القانونية في حال ظهور أي تحديات لها²¹

كما يلاحظ على هذه المادة(198) ، و في الإطار العام ، ما يلي:

1- أن الجزائر -و على غير العادة -سارت السير العادي في إنشاء الهيئات القانونية و الإدارية، و ذلك أن الهيئات كانت تنشأ ،عموماً ، بصفة مباشرة و دون تدرج، في حين أنه، و في مجال حقوق الإنسان، يلاحظ التدرج في الإنشاء منذ سنة 1991 بوزارة منتدبة، ثم مرصد و سيطر للجمهورية، و بعدها لجنة وطنية استشارية ، و أخيراً سنة 2016 مجلس وطني لحقوق الإنسان منصوص عليه في الدستور، فمدة خمس و عشرون (25) سنة كافية عموماً لإنجاح

²⁰ وهذا بالرجوع المادة 199 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، و التي سيتم التفصيل فيها لاحقاً

²¹ -تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، تقرير صادر عن المجلس الدولي لسياسة حقوق

هيئة ما و ضمان استقرارها بموجب الدستور، باعتبارها ستقوم على ما كان سابقاً من تجارب بإيجابياتها و سلبياتها.

2- الإبقاء على الطابع الاستشاري للهيئة الرقابية في مجال حقوق الإنسان، فبعدها كان هذا الطابع ظاهر من خلال تسمية اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، حذف الطابع الاستشاري من التسمية، باقتصارها على كون أنه مجلس وطني لحقوق الإنسان، في حين أن هذا الطابع واضح من حيث ورود هذا المجلس تحت الفصل الثالث من الدستور و المعنون " بالمؤسسات الاستشارية" ، هذا من ناحية .

و من ناحية أخرى ، جُعل المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية باعتباره ضامن الدستور ، و هو الوضع نفسه في إطار اللجنة الوطنية الاستشارية، إلا أن الاختلاف يكمن في طبيعة النص الذي يتضمن هذه الفكرة فبعدها كان القانون، أصبح الآن الدستور .

3- النص دستورياً على الاستقلال الإداري و المالي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان ، و هو الأمر نفسه بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية وإن كان الاختلاف ظاهر فيما يتعلق بطبيعة النص القانوني الذي يتحدث عن هذه الاستقلالية.

إن مسألة الاستقلال الإداري و المال في غاية الأهمية، ذلك أن المؤسسة الوطنية الفعالة هي تلك التي تستطيع التصرف مستقلة عن الحكومة و الأحزاب السياسية و جميع الهيئات و الكيانات الأخرى التي قد تكون في وضع تستطيع من خلاله التأثير في عمل المؤسسة.

و يقتضي الاستقلال التنفيذي قدرة المؤسسة الوطنية على إدارة شؤونها اليومية على نحو مستقل عن أي فرد أو منظمة أو إدارة أو سلطة .و المؤسسة الوطنية الفعالة هي التي تضع نظمها الداخلية الخاصة و لا تخضع هذه النظم لأي تعديل خارجي.

أما الاستقلال المالي فله صلة قوية بالاستقلال التنفيذي فالمؤسسة الوطنية التي لا تسيطر على مواردها المالية ستكون تابعة للوزارة أو غيرها من الهيئات التي تمارس هذه السيطرة²².

²² أنظر :مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مركز حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص30-31

المبحث الثاني: دسترة مهام المجلس الوطني لحقوق الإنسان:

لقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ، بالإضافة إلى المادة 198 السالفة الذكر ، المادة 199 التي تنص " :يتولى المجلس مهمة المراقبة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان.

يدرس المجلس ، دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعانيتها او تبلغ إلى علمه، و يقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن....."²³

إن هذا النص يشكل دسترة لمهام المجلس الوطني لحقوق الإنسان، فلم يكتف التعديل الدستوري بالنص على إنشاء أو إحداث هذه الهيئة الرقابية ، و إنما ذهب إلى تحديد مهامها أيضاً ، و هذا يشكل ضمانة دستورية أخرى لهذه الهيئة، إذ لم يترك مسألة تحديد المهام لا للقانون و لا للتنظيم.

إلا أن هذا التحديد من شأنه أن يخلق نوعاً من الجمود في مسألة إضافة مهام أخرى تواجه التحديات المستقبلية لهذا المجلس، خصوصاً إذا ظهرت ظروف و مستجدات جديدة تستلزم تدخل المجلس ، الأمر الذي يستلزم تعديل الدستور لمجابهة هذه الأوضاع الجديدة، هذا من جهة.

و من جهة أخرى، يلاحظ بأن المادة 199 من التعديل الدستوري تكلمت عن إعداد المجلس لتقرير سنوي يرفعه إلى هيئات محددة، و هو تقرير يترتب عن ممارسة المهام المحددة في المادة نفسها.

المطلب 1 : ملاحظات حول المهام الدستورية للمجلس:

²³ يلاحظ على هذه المادة أنها طويلة تحتوي على 6 فقرات، و هذا يخالف عموماً النسق في صياغة المواد الدستورية، المعروف بالقصر و الدقة و عدم الخوض في التفاصيل، و التي تترك للقوانين، و الأمر نفسه يلاحظ على مواد أخرى.

من خلال نص المادة 199 السابقة الذكر من التعديل الدستوري، وكذا من خلال القانون 08-09 الموافق على الأمر 04-09 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و على سبيل المقارنة، يلاحظ أن هناك مهام تم الإبقاء عليها، حيث كانت موجودة في القانون المنظم للجنة، و تمت دسترتها فقط ، في حين هناك اختلاف في بعض المهام.

الفرع 1 : دسترة بعض المهام التي كانت للجنة الوطنية:

بالرجوع إلى نص المادة 1 من الأمر 04-09 السالف الذكر، يلاحظ أنه يتطابق تقريباً مع ما جاء في نص المادة 199 من التعديل الدستوري، مع اختلاف في الصياغة و الاختصار نوعاً ما ، لكون الأمر هنا يتعلق بالدستور و ليس بالقانون.

و من هنا يمكن القول بأن المادة 199 من التعديل الدستوري جاءت لتكرس - دستورياً - مهام اللجنة الوطنية الاستشارية و تمنحها للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

و تتمثل هذه المهام المكرسة دستورياً، في:

1- المراقبة و الإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان²⁴.

2- دراسة كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها المجلس أو تبلغ إلى علمه، و يقوم بكل إجراء مناسب في هذا المجال²⁵.

3- المبادرة بأعمال التحسيس و الإعلام و الاتصال لترقية حقوق الإنسان²⁶

4- إبداء آراء و اقتراحات توصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان حمايتها .²⁷

²⁴ و هذا ما نصت عليه الفقرة 1 من المادة 199 من التعديل الدستوري، و كذا الفقرة 1 من المادة 1 من الأمر 04-09

²⁵ و هذا ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 199 من التعديل الدستوري، و المقابلة تقريباً للفقرة 2 من المادة 04-09 من الأمر

²⁶ وهذا ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 199 من التعديل الدستوري، والمقابلة تقريباً للفقرة 4 من المادة 01 من الأمر 04-09

الفرع 2 : الاختلافات المسجلة حول المهام المسندة:

بالمقارنة مع ما ورد في المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و المادة 01 من الأمر 04-09 السالف الذكر، يلاحظ بعض الاختلافات في بعض الجزئيات، و ذلك فيما يتعلق بالمهام التي كانت مسندة للجنة الوطنية الاستشارية، و تلك التي أصبحت مسندة للمجلس الوطني، هذا من ناحية ، و من ناحية أخرى هناك مهام حذفت، و يظهر كل هذا فيما يلي:

1- لم تنص المادة 1 من الأمر 04-09 على منح اللجنة الوطنية الاستشارية سلطة التحقيق بصفة صريحة، و إنما يمكن وضع هذه السلطة في الإطار العام الوارد في هذه المادة باستعمالها عبارة " و تقوم بكل عمل ملائم في هذا المجال..... ".

في حين أن المادة 199 من التعديل الدستوري منحت مهمة القيام بالتحقيق للمجلس الوطني، و ذلك بقولها " : و يقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن .و يعرض نتائج تحقيقاته "....، و بطبيعة الحال فإن نتائج التحقيق لا تكون إلا إذا سبقتها عملية تحقيق.

غير أن التساؤل الذي يبقى مطروح يتمثل في كيفية التحقيق و وسائله؟ و هل سيزود المجلس بوسائل تحقيق فعالة حول الخروقات و الانتهاكات المتعلقة بحقوق الإنسان؟.

في حقيقة الأمر، و لكي يكون التحقيق فعال يجب أن تتوفر لدى المجلس موارد معينة بما فيها الموظفون المدريون و الموارد المالية الكافية.

كما أنه ، لا بد من منح المجلس سلطات أساسية لإجراء تحقيق كفاء و فعال في أي انتهاك لحقوق الإنسان، نذكر منها:

- حرية الحصول على جميع الوثائق بما في ذلك السجلات العامة التي تعتبرها هيئة التحقيق ضرورية لإجراء تحقيق سليم.

- سلطة الإلزام بتقديم المعلومات اللازمة إما في شكل وثائق أو على شكل شهادة شفوية.

²⁷ و هذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة 199 من التعديل الدستوري، و المقابلة للفقرة 3 من المادة

- حرية إجراء تحقيقات ميدانية إذا اقتضى الأمر، و يشمل ذلك سلطات تفقد السجون و مرافق الاحتجاز و غير ذلك.

- سلطة استدعاء الأطراف لسماع أقوالها.....²⁸.

2- يلاحظ أن المادة 01 من الأمر 09-04 السالف الذكر، أعطت للجنة الوطنية الاستشارية إمكانية القيام بدراسة كل وضعية تتعلق بانتهاك حقوق الإنسان، و لكن دون المساس بالصلاحيات المسندة للسلطات الإدارية و القضائية، و يقصد بذلك أن تقوم بكل الأعمال و التصرفات لمعالجة الوضعيات المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان، و ذلك عن طريق التشاور و التعاون و التنسيق مع كل السلطات التي يتصل موضوع الانتهاك بمجال عملها، دون المساس بالصلاحيات المسندة للسلطات الإدارية و القضائية²⁹

إن هذه المسألة تطرح إشكالاً فيما يتعلق بعبارة " دون المساس بالصلاحيات المسندة للسلطات الإدارية"، فإن كانت الإدارة غالباً ما تتهم بانتهاك حقوق الإنسان، فكيف تدرس اللجنة انتهاكات الإدارة دون المساس بالصلاحيات المسندة إليها، من جهة، و من جهة أخرى، هل للإدارة صلاحيات في مجال حقوق الإنسان لا تراقبها اللجنة الوطنية الاستشارية.

هذا الإشكال و غيره، جعل المؤسس الدستوري في التعديل الأخير، و من خلال المادة 199 منه، يحذف عبارة " السلطات الإدارية"، لتصبح العبارة " دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية"، و هذا أمر منطقي لأن القاضي سواء العادي أو الإداري، في الأصل، هو حامي الحقوق و الحريات، الأمر الذي يستلزم أن يعمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالتنسيق مع السلطة القضائية، كما أنه إذا اقتضى الأمر يعرض نتائج تحقيقاته على السلطة القضائية المختصة، كما يعرضها على السلطات الإدارية المعنية³⁰

²⁸ أنظر: مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مركز حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 73، 74.

²⁹ مدني توفيق، المرجع السابق، ص 69.

³⁰ و هذا حسب ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- إن كانت الاختلافات السابقة تتعلق ببعض الجزئيات ، إلا أن هناك باختلافات أخرى جوهرية، تتعلق بمهام تم حذفها مقارنة بين ما كان سائداً في ظل اللجنة الوطنية الاستشارية ، و ما أصبح عليه الوضع الآن في ظل المجلس الوطني.

حيث أنه، و بالرجوع إلى المادة 5 من الأمر رقم 04-09 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية، السالف الذكر، نجدتها تحيل مسألة تحديد مهام اللجنة و تشكيلتها و كيفية تعيين أعضائها و كذا سيرها إلى مرسوم رئاسي يصدر بهذا الصدد.

و بالفعل صدر بشأن ذلك، المرسوم الرئاسي رقم 09-263³¹، إذ يلاحظ على المادة 2 منه أنها تحدد مهام اللجنة الوطنية الاستشارية ، و من بين هذه المهام نجد مهام لم تعد مسندة حالياً للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، و لا يمكن إدخالها في الإطار العام الوارد في المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، نذكر منها:

-المشاركة في إعداد التقارير التي يجب أن تقدمها الدولة إلى أجهزة الأمم المتحدة و لجانها و إلى المؤسسات الجهوية.

-تطوير التعاون مع أجهزة الأمم المتحدة و المؤسسات الوطنية للبلدان الأخرى و المؤسسات الجهوية و المنظمات غير الحكومية الوطنية و الدولية.

-القيام بنشاطات الوساطة في إطار مهامها لتحسين العلاقات بين الإدارات العمومية و المواطنين.

إن دسترة مهام المجلس الوطني لحقوق الإنسان، و عدم إحالة تفصيلها للقانون، يشكل سلاح ذو حدين، فمن جهة المهام محددة بنص الدستور و هذا أمر إيجابي، و من جهة أخرى لا يمكن تحديد مهام أخرى إلا بموجب نص الدستور أي تعديل دستوري جديد، و هذا أمر سلبي، إذ - وكما قلنا سابقاً -كيف يمكن للمجلس ان يواجه التحديات القادمة، إذ لا يمكن توسيع مهامه لتشمل المهام المحذوفة و المذكورة سابقاً.

³¹ المرسوم الرئاسي رقم 09-263 المؤرخ في 30 أوت 2009. يتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و تشكيلتها و كيفية تعيين أعضائها و سيرها ، الجريدة الرسمية، العدد 49 ، بتاريخ 30-08-2009

إن هذه المهام المحذوفة، و على الخصوص مهمة المشاركة في إعداد التقارير الواجب تقديمها للأمم المتحدة و لجانها، هي من أهم المهام التي ركز عليها مركز حقوق الإنسان بجنيف³² بالإضافة إلى مهمة التعاون مع المنظمات غير الحكومية و بين المؤسسات الوطنية و كذا مع المنظمات الحكومية³³

المطلب 2 : دسترة إعداد المجلس لتقرير سنوي:

يترتب عن قيام المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالمهام السالفة الذكر، إعداده لتقرير سنوي بشأنها، هذا الإعداد تمت دسترته ، إذ تنص الفقرة الخامسة (5) من المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة " 2016 يعد المجلس تقريرًا سنويًا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ، و إلى البرلمان ، و إلى الوزير الأول ، و ينشره أيضًا " ، فبالمقارنة مع ما كان سائدًا في ظل اللجنة الوطنية الاستشارية، فيما يخص التقرير السنوي و تحديدًا في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من الأمر رقم 04-09 السالف الذكر³⁴ ، يلاحظ:

1- إن النص الدستوري أكد على أن التقرير السنوي الذي يعده المجلس لابد أن يرفع إلى هيئات ثلاث، و هي رئيس الجمهورية و البرلمان و الوزير الأول، وهذا يشكل توسيع للهيئات التي يجب أن تُبلّغ بتقرير المجلس، فبعدما كان التبليغ مقتصرًا على رئيس الجمهورية في ظل اللجنة الوطنية الاستشارية أصبح يتعداه إلى الوزير الأول و إلى البرلمان.

إن هذا التوسيع في الهيئات الواجبة التبليغ يحمل الكثير من الإيجابية، إذ يبلغ رئيس الجمهورية باعتباره ضامن الدستور و رئيس الهيئة التنفيذية، كما يبلغ الوزير الأول باعتباره الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، و بهذا تبلغ السلطة التنفيذية بتقرير المجلس الوطني، هذا من جهة، و من جهة أخرى يبلغ البرلمان بهذا التقرير، فيبلغ المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

³² أنظر :مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مركز حقوق الإنسان ، المرجع السابق، ص.63

³³ أنظر : مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، مركز حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 37-

39

³⁴ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 1 من الأمر رقم 04-09، على أنه " تعد اللجنة تقريرًا سنويًا عن حالة حقوق الإنسان و ترفعه إلى رئيس الجمهورية .و ينشر هذا التقرير بعد شهرين (2) من هذا التبليغ بعد تصفيته من القضايا التي كانت محل تسوية."

باعتبارهما يمثلان السلطة التشريعية، و هذا يؤدي إلى نتائج هامة خصوصاً فيما يتعلق بتسريع البرلمان في مجال حقوق الإنسان.

غير أن النقص الذي يمكن ملاحظته يتمثل في عدم إبلاغ السلطة القضائية بتقرير المجلس الوطني ، خصوصاً رئيس المحكمة العليا و رئيس مجلس الدولة، بإعتبار أن القضاء حامي الحقوق والحريات.

2-لم يحدد التعديل الدستوري مضمون التقرير مما يجعل أنه يتعلق بكل المهام المسندة للمجلس و النشاطات التي يقوم بها خلال السنة، و بوجه عام وضعية حقوق الإنسان في الجزائر، في حين نجد أن الأمر 04-09 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية حدد مضمون التقرير، حيث يتمحور حول حالة حقوق الإنسان هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى، ألزم التعديل الدستوري أن ينشر التقرير السنوي، غير أنه لم يبين وسيلة النشر و لا المدة الواجب نشره فيها، فهل ينشر في الوقت نفسه الذي يبلغ فيه إلى الهيئات الثلاث ؟ أم قبله أم بعده؟.

أمام عدم التحديد هذا، يمكن القول بأنه لكي تكون مصادقية للتقرير السنوي من الأفضل نشره في الوقت نفسه الذي يتم فيه التبليغ، و هذا عكس ما كان سائداً في إطار اللجنة الوطنية الاستشارية، حيث كان النشر بعد شهرين من تبليغ رئيس الجمهورية و بعد تصفية التقرير من القضايا التي كانت محل تسوية.

الخاتمة:

بعد هذه الدراسة الوجيزة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، من حيث دسترته كهيئة رقابية استشارية في مجال حقوق الإنسان، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري لم يكتف بالدسترة لإنشاء المجلس، وإنما دستر كذلك المهام المنوطة بهذا المجلس، غير أنه كان من الأفضل أن يتناول الدستور الخطوط العريضة لهذه المهام دون التفصيل فيها، و يحيل مسألة التفصيل إلى القانون.

كما يلاحظ أن المؤسس الدستوري قام بدسترة المهام التي كانت تضطلع بها اللجنة الوطنية الاستشارية من جهة، و حذف مهام أخرى كانت موجودة، من جهة أخرى و مهما يكن الأمر، فإن هناك الكثير من التحديات التي ستواجه هذا المجلس، كما تبقى الكثير من التساؤلات تطرح بشأنه، فمثلاً كيف يمكن ضمان الاستقلال المالي و الإداري لهذا المجلس؟، كما أنه و لحد كتابة هذه الأسطر، فإن هذا المجلس لم يظهر إلى الوجود بعد، و ما زال العمل باللجنة الوطنية الاستشارية، فهل ستلغى هذه الهيئة أم أنها ستبقى تعمل إلى جانب المجلس؟

الاعتقاد الذي يمكن اعتماده أن اللجنة الوطنية الاستشارية ستبقى لفترة انتقالية إلى غاية تنصيب المجلس الوطني، ثم يتم إلغاؤها، ففي هذه الحالة هل سيتم العمل بالنصوص القانونية نفسها الخاصة باللجنة؟ هنا لا بد من تغيير الكثير من المسائل لأن المهام تم دسترتها.

كما أنه، هل سيقوم المجلس الوطني بالمهام الموكلة له بغض النظر عن الحسابات السياسية، قصد الوصول إلى تجسيد دولة القانون و الحق، أم أنه سيبقى حبيس هذه الحسابات، مما قد يحوله إلى واجهة خارجية تحسن صورة الجزائر في الخارج، دون الوصول إلى المبتغى؟ مما يستتبع التساؤل حول وجود إرادة سياسية حقيقية لإقامة دولة القانون تحترم فيها الحقوق و الحريات.