

# المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر في ضوء المبادئ المعيارية الدولية

## National Human Rights Institutions In Algeria In The Light Of International Normative Principles



أ/ مولود فوزية

جامعة محمد بوقرة بومرداس، (الجزائر)

[mouloudjfouzia41@gmail.com](mailto:mouloudjfouzia41@gmail.com)

تاريخ النشر: 2022/06/05

تاريخ القبول للنشر: 2022/05/15

تاريخ الاستلام: 2021/11/18

**ملخص:** حثت المنظومة الأممية لحقوق الإنسان الدول على إنشاء مؤسسات وطنية تعنى بتعزيز وترقية وحماية حقوق الإنسان. واستجابة للواقع الدولي شهدت الجزائر على غرار العديد من البلدان إنشاء مؤسسات وطنية تختص بحقوق الإنسان، وكان ذلك عبر مسار تطوري وتدرجي، وصل إلى دسترة هذا النوع من المؤسسات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي النص على استحداث مجلس وطني لحقوق الإنسان.

إن غاية الجزائر من إسباغ الطابع الدستوري على هذه الهيئة، هو محاولة الوصول إلى الامتثال الكلي مع المبادئ المعيارية الدولية، التي حددت معايير استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان واختصاصاتها وقواعد سيرها، وذلك قصد استرجاع المركز (أ) الذي فقدته خلال السنوات الأخيرة.

**الكلمات المفتاحية:** المبادئ المعيارية الدولية، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مبادئ باريس، الاستقلالية، الاختصاصات والوظائف، المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

**Abstract:** The United Nations human rights system urged states to establish national human rights institutions, with the mandate of protecting and promoting human rights.

Algeria, like many countries, witnessed the establishment of national human rights institutions, through an evolutionary and gradual process, which reached the constitutionalization of this type of institutions under the constitutional amendment of 2016, which provided for the creation of a National Council for Human Rights.

The objective of Algeria to conferring the constitutional character on this body is to achieve complete compliance with the international normative principles which set the standards for the independence of national human rights institutions and their competencies, with the aim of restoring the position (A) that it lost during last few years.

**key words:** : International normative principles, national human rights institutions, the Paris Principles, independence, specialities and functions, the National Council for Human Rights.

## مقدمة:

أضحت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كآلية تتوسط السلطة والمجتمع المدني، ظاهرة مؤسساتية أعطت دفعا حقيقيا لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، وتعتبر مبادئ باريس التي أقرتها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة سنة 1993، بمثابة مبادئ معيارية دولية و"قانون إطار" لهذا النوع من المؤسسات، التي كرس مؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في ذات السنة دورها في الحياة العامة، وكان البداية الحقيقية لمشاركتها في النظام الدولي لحقوق الإنسان. كما أن إنشاء مجلس حقوق الإنسان الأممي سنة 2006<sup>1</sup> (Schutter, 2010, pp. 856-860) أعطى ضمانا ودفعا قويا لهذه المؤسسات، حيث أصبحت تحظى بصلاحيات واختصاصات تؤهلها للمشاركة في أشغال الهيئات الدولية تحت إشراف المفوضية السامية لحقوق الإنسان لهيئة الأمم المتحدة.

إنّ التطور الهام والمتسارع الذي شهده الإطار المفاهيمي والمؤسسي للمنظومة الدولية لحقوق الإنسان نصبا وتطبيقا، جعل من إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وفقا للمعايير التي أقرتها هيئة الأمم المتحدة، مقياسا يدل على درجة ديمقراطية الدولة ومستوى احترامها وصونها للحقوق والحريات.

والجزائر كغيرها من الدول واستجابة للواقع الداخلي والدولي، أنشأت خلال مسيرتها الحقوقية مؤسسات وطنية غرضها تعزيز وحماية حقوق الإنسان، فإلى أي حد استطاعت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر الاستجابة للمبادئ المعيارية الدولية؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة وجب طرح الأسئلة التالية: ماهي المعايير التي تضبط إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؟ إلى أي مدى التزمت الجزائر بمبادئ باريس المعيارية؟ ما أسباب التكريس الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان؟ سنعالج إشكالية المقال وفق المحاور الثلاثة التالية:

- 1- المبادئ المعيارية الدولية الضابطة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.
- 2- تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر: الأسباب والدوافع.
- 3- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر في ميزان المبادئ المعيارية الدولية.

<sup>1</sup> أنشئ مجلس حقوق الإنسان على أنقاض لجنة حقوق الإنسان السابقة، بقرار من الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة رقم 251/60 بتاريخ 15 مارس 2006، كجهاز فرعي مسؤول عن تعزيز الاحترام العالمي لحماية حقوق الإنسان، يسترشد بمبادئ العالمية والحياد والموضوعية وعدم الانتقائية، وقائم على أساس حوار دولي مبني على العمل والتعاون، والهدف من إنشائه هو معالجة الخلل والقصور الذي عرفه هيكل اللجنة وتفادي العثرات التي وقعت فيها.

## 1- المبادئ المعيارية الدولية للظابطة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تُعرّف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأنها: "كل هيئة رسمية تتأسس بموجب الدستور، ذات ولاية دستورية أو تشريعية، تعمل على احترام وتعزيز حقوق الإنسان ومعالجة الانتهاكات الواقعة عليها، أنشئت على نص وروح مبادئ باريس لسنة 1991" (زناتي، 2013، صفحة 02)

وللمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان صلاحية استشارية وهي مسؤولة أمام السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ولكنها لا تتبعها. وتتمتع بالاستقلالية عن الدولة في صياغة قراراتها، وتعكس تشكيلتها تعددية تمثيلية بحيث تتضمن مختلف فئات المجتمع المدني والجماعات التطوعية والشخصيات المستقلة في الأجهزة الحكومية. كما أنها في علاقة مع السلطات الحكومية داخليا والهيئات الدولية والمنظمات غير الحكومية خارجيا. وهي بهذا تعتبر حلقة وصل بين احتياجات المجتمع والحكومات المعتمدة ووسائل الإعلام كالصحافة مثلا. كما أنها تصلُ القوانين الوطنية بالنظم الإقليمية والدولية وهي على عدة أشكال، فمنها مكتب التحقيق في الشكاوى والمدافعين القانونيين والموكلين، كما قد تكون لجان استشارية أو لجان مناهضة ضد التمييز العنصري... (الإنسان م.،، صفحة 16)

إن مبادئ باريس للظابطة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، قد صيغت خلال ورشة عمل دولية عقدت في مدينة باريس سنة 1991 بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان واللجنة الوطنية الاستشارية الفرنسية لحقوق الإنسان، عكفت هذه الورشة على مناقشة ودراسة الوضع القانوني للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهيكلها وسلطاتها واختصاصاتها وعلاقتها بالهيئات المحلية والدولية، وتم اعتماد توصيات هذه الورشة تحت مسمى «مبادئ باريس كمركز للمؤسسات الوطنية»، هذه المبادئ هي مجموعة من المعايير التي تنظم وتوجه أعمال المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

ولأن المبادئ التي أقرتها ورشة باريس اعتبرت بمثابة إطار قانوني للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تضمن عنصرين المصدقية والفعالية، فقد أقرتها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة سنة 1993 بالقرار 48/134 المؤرخ في 20 ديسمبر 1993، وصارت بالتالي مبادئ معيارية دولية. كما كرّسها "مؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان" الذي انعقد في ذات السنة، وتم خلاله الاعتراف رسميا بالمؤسسات الوطنية باعتبارها جهات فاعلة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، ما شكّل نقطة تحول هامة بالنسبة لهذا النوع من المؤسسات.<sup>2</sup> ويمكن تقسيم هذه المبادئ المعيارية إلى محورين رئيسيين هما: محور استقلالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومحور اختصاصات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ووظائفها.

<sup>2</sup> عرفت فترة التسعينيات ما يسمى بالجيل الأول من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول العربية، فمن بين أربع مؤسسات وطنية تطورت أربع منها واقتربت من مبادئ باريس وحازتا على اعتماد لجنة التنسيق الدولي للمؤسسات الوطنية وهما المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في المغرب، واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها في الجزائر، كما حازت الهيئة الوطنية فلسطين على صفة مراقب. ثم جاء الجيل الثاني سنوات الألفينيات ليشهد التحاق كل من مصر ودول الخليج "قطر والسعودية".

## 1- معيار الاستقلالية:

1-1- الاستقلالية القانونية: من أهم ضمانات استقلالية المؤسسة هو إنشاؤها وفقا لنصوص تشريعية أو دستورية<sup>3</sup> (Schutter, 2010, pp. 870-880)، فيمكن أن تنشأ المؤسسة بموجب الدستور أو تعديل دستوري، أو تشريع خارج عن البرلمان أو مرسوم رئاسي، وقد اعتمد النهج الدستوري في الدول الإفريقية في فترة التسعينات منها جنوب إفريقيا، ملاوي، زامبيا، غانا. وتوجد مؤسسات تم إنشاؤها بمقتضى تشريع برلماني مثل تشاد والسنغال، وأخرى أنشئت بمرسوم رئاسي مثل الكاميرون ونيجيريا. وفي هذا الصدد، توضح مبادئ باريس ذلك من خلال نصها على "أن تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحدد تشكيلها ونطاق اختصاصها"، ولكن لا نستطيع أن نتكلم عن الاستقلال القانوني إلا إذا تعرفنا على الطبيعة القانونية للمؤسسات الوطنية.

بالإضافة إلى ذلك لا بد أن تتمتع المؤسسات الوطنية بالحرية الكاملة في بحث المسائل المتعلقة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان وهذا ما نصت عليه الفقرة (أ) من المبادئ بقولها "أن تبحث بحرية جميع المسائل التي تدخل في اختصاصها سواء كانت مقدمة من الحكومة أو قررت تناولها دون إحالتها من سلطة أعلى بناءً على اقتراح مقدم من أعضائها أو من جهة طالبة أخرى".\*\*

1-2- الاستقلالية المالية: إن الاستقلالية المالية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من أبرز وأهم المبادئ حيث تضمن لها تقييد إمكانية الضغط عليها. وتنص تشريعات الكثير من المؤسسات الوطنية في الدول العربية على الاستقلال المالي، إلا أن صياغة النصوص لا تفصل بين ميزانية المؤسسة والموازنة العامة التي تقدمها للحكومة وكذا توفير مقر خاص بها، وهذا ما أوضحته الفقرة الثانية التي تقول "ينبغي أن تملك المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لحسن سير أنشطتها وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك، وينبغي أن يكون الغرض من هذه الأموال هو تزويدها بموظفين ومقار خاصة بها لتكون مستقلة عن الحكومة، وعدم خضوعها لمراقبة مالية قد تؤثر على استقلالها".\*\*\*

وبالنظر إلى التجربة المغربية، نجد أن الاستقلالية المالية تشكل عائقا رغم التطور الذي عرفته هذه المؤسسة، خاصة بعد إنشاء مجلس وطني لحقوق الإنسان من خلال دستور 2011، فقد ظل تابعا

<sup>3</sup> تم إنشاء حوالي ثلث المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصدور دستور، وثلث المؤسسات بصدور تشريعات، و(15%) على أساس دستوري وتشريعي معاً، وهذا وفقاً لدراسة استقصائية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن مفوضية حقوق الإنسان للأمم المتحدة.

\*\* في ذات السنة انعقد مؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان سنة 1993، الذي شكل نقطة تحول في غاية الأهمية بالنسبة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حيث تم الاعتراف بها رسمياً في هذا المؤتمر باعتبارها جهات فاعلة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

\*\*\* ابتكر مجلس حقوق الإنسان آلية جديدة تسمى «الاستعراض الدوري الشامل UPR» غرضها الأساسي تقييم وفاء الدول الأعضاء بالتزاماتهم في مجال حقوق الإنسان، حيث يتم بموجبها استعراض أوضاع حقوق الإنسان في كل دولة من الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بشكل دوري كل أربع سنوات.

للمؤسسة الملكية بالرغم من أن المادة 55 من ذات الدستور منحت للمجلس الأهلية القانونية باعتباره مؤسسة وطنية مستقلة لحقوق الإنسان تتمتع بالاستقلال المالي. (الخليل، 2005، صفحة 80)

1-3-1- استقلالية إجراءات التعيين وإقالة الأعضاء: لا بد للمؤسسة أن تكون حريصة على تحديد كيفية التعيين وإعادة التعيين والإقالة، وتحديد المزايا والحصانات التي يتمتع بها العضو وتبين كذلك شروط ملء الفراغ، وهذا ما تشير إليه الفقرة الثالثة من مبادئ باريس 1993 المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية بقولها "ينبغي لكفالة استقرار ولاية أعضاء المؤسسة التي لن تكون مؤسسة مستقلة حقًا بغيره، أن تكون تسميتهم بوثيقة رسمية، تحدد لفترة معينة مدة ولايتهم، وتكون الولاية قابلة للتجديد شريطة كفالة استمرار التعددية في عضوية المؤسسة".

وعلى سبيل المثال، فقد عرفت تونس مشكل الاستقلالية ذلك أن الهيئة العليا لحقوق الإنسان بالرغم من تمتعها بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، لكن يبقى الرئيس هو المُعين لأعضائها لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد. (الخليل، 2005، صفحة 84)

1-4-4- تشكيل العضوية والتمثيل التعددي: نصت مبادئ باريس 1993 على شروط تشكيل العضوية وكفالة التمثيل التعددي من جهات رسمية (البرلمان والإدارات الحكومية) وجهات غير رسمية (مجتمع مدني بمختلف شرائحه، منظمات غير حكومية معنية بحقوق الإنسان، النقابات، الرابطات الحقوقية، منظمات مهنية واجتماعية، التيارات الفكرية، جامعات...)، ويشارك ممثلوا الجهات الرسمية بصفهم مراقبين أو مستشارين دون أن يكون لهم حق التصويت وهذا لضمان عدم المساس باستقلالية المؤسسة، وفي هذا الصدد نصت ذات المبادئ على أنه (ينبغي أن يكون تشكيل المؤسسة الوطنية وتعيين أعضائها سواء بالانتخاب أو بغير انتخاب، وفقاً لإجراءات تنطوي على جميع الضمانات اللازمة لكفالة التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية).

1-5-5- الكفاءة التنفيذية: إن النظم الداخلية للمؤسسات الوطنية إذا خضعت للمصادقة والمراقبة لا يمكن تغييرها أو تعديلها، فلا بد للمؤسسة أن تتمتع بالاستقلال التنفيذي بالإضافة إلى مصادر طبيعة التمويل، فهو مؤشر نستطيع من خلاله تقييم أداء المؤسسات الوطنية ومدى تعزيزها لحقوق الإنسان.

وفيما يخص طريقة العمل نصت مبادئ باريس 1993 في الفقرة (هـ) على "أن تشكل أفرقة عاملة من بين أعضائها حسب الاقتضاء وأن تنشئ فروعاً محلية أو إقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بوظائفها" (الميساوي، 2018، صفحة 101)، حيث تُكوّن فرق عمل من بين أعضاء المجلس مهمتها دراسة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، وتشكل مجموعات عمل حسب مواضيع الدراسة وتعين مراسلين لها، كما أنها تقدم استشارات قانونية وتقوم بإعداد الأبحاث وتوعية الجماهير ومراقبة الانتخابات وحماية حقوق المرأة وغيرها من المهام.

إن الأداء الجيد للمؤسسة يتجسد من خلال عقد دورات واجتماعات، بحيث نصت مبادئ باريس السالفة الذكر في الفقرة (د) على أنه "ينبغي أن تعقد اجتماعات بصفة منتظمة، وعند الاقتضاء بحضور جميع الأعضاء الذين يدعون إلى الحضور طبقاً للأصول المقررة".

6-1-المسألة: وفقاً للقانون التأسيسي للمؤسسات الوطنية فإنها تبقى مسؤولة قانونياً ومالياً أمام الحكومة أو البرلمان من خلال التقارير الإلزامية عن أنشطتها، وهذا لا يعني المساس بمبدأ الاستقلالية، كما تتحقق مساءلتها أمام الجمهور الذي أنشئت من أجل حماية مصالحه وهذا يحقق عامل القوة والتفوق داخل المؤسسة.

وينص البند أ/3 من مبادئ باريس فيما يخص اختصاصات ومسؤوليات المؤسسات الوطنية على "إعداد تقارير عن الحالة الوطنية لحقوق الإنسان بوجه عام، وكذلك عن مسائل أكثر تحديداً"، حيث تصبح هنا المؤسسة الأكثر مصداقية لعرض وضع حقوق الإنسان بكل حيادية، والمسألة لا تكون أمام الأجهزة الرقابية فقط بل تشمل أيضاً المسألة المجتمعية.

وللمؤسسات الوطنية حق نشر كل ما تقوم به في إطار تعزيز حقوق الإنسان وتقوية فاعليتها من خلال الإعلام، كما أن لها الحق في مخاطبة الرأي العام مباشرة، وهذا ما تنص عليه الفقرة (ج) بشأن طرائق العمل على أنه "ينبغي للمؤسسة الوطنية في إطار عملها أن تخاطب الرأي العام مباشرة أو من خلال أي جهاز صحفي لاسيما لنشر آراءها وتوصياتها على الكافة".

7-1- الوصول إلى المؤسسة: لا بد للمؤسسة أن تقوم بكل ما تستطيعه للوصول إلى الفئات الضعيفة، ولا يكون ذلك إلا من خلال حسن اختيار موقع مقر المؤسسة وضبط مواعيد العمل واستخدام لغة مفهومة. ولذلك تقوم المؤسسات بإنشاء فروع محلية لتكون قريبة أكثر في المجتمع، وبهذا الخصوص تنص مبادئ باريس في الفقرة (هـ) "أن تشكل أفرقة عاملة من بين أعضائها حسب الاقتضاء وأن تنشئ فروعاً محلية أو إقليمية لمساعدتها على الاضطلاع بوظائفها". كما نصت ذات المبادئ أيضاً على التعاون مع المنظمات غير الحكومية ودورها المهم في توسيع نطاق عمل المؤسسات الوطنية.

من خلال هذا المحور نخلص إلى أن ضمانات مدى استقلالية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لا تكون إلا باستقلاليتها القانونية والمالية مع تميز تشكيلتها بالتمثيلية والتعددية، والعمل على أن تكون قريبة من المجتمع خاصة الفئات الضعيفة. وهي في إطار عملها تدخل في علاقة مع الجهات الرسمية (الحكومة والبرلمان) وغير الرسمية (المنظمات غير الحكومية المهتمة بتعزيز حقوق الإنسان في المجتمع المدني باختلاف شرائحه).

## 2- اختصاصات ووظائف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

وفقا لمبادئ باريس فإن الوظيفة الأساسية للمؤسسات الوطنية هي تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ولذلك فهي تباشر مجموعة من الاختصاصات، يمكن حصرها في اختصاصات استشارية واختصاصات شبه قضائية.

### 2-1- اختصاصات استشارية:

2-1-أ- تقديم المشورة للبرلمان: يتم تقديم المشورة للبرلمان بشأن التشريعات القائمة وبشأن مشاريع القوانين المقترحة، وكذلك اقتراح تشريعات جديدة قصد تحسين حقوق الإنسان وتفعيلها.

2-1-ب- تقديم المشورة للحكومة: من جانب آخر فإن المؤسسات الوطنية وفقا لمبادئ باريس تقدم المشورة كذلك للحكومة بشأن المسائل الوطنية وإبداء الرأي من موقف الحكومة، وزيادة على ذلك تقدم المشورة لمعرفة مدى مواءمة المواثيق الدولية مع القوانين الوطنية، وللمؤسسات الوطنية جزء كبير في تشجيع الدولة على التصديق على الاتفاقيات الدولية وكذا القيام بإعداد تقارير للهيئات التعاهدية.

2-1-ج- تقديم المشورة بشأن أحكام التنظيم القضائي: وفقا لمبادئ باريس تتمتع المؤسسات الوطنية باختصاص تقديم الأحكام الاستشارية المتعلقة بالتنظيم القضائي، وذلك فيما تعلق بالرصد والإبلاغ بشأن أنشطة المحاكم وتقديم توصيات مستقلة، القصد منها تحسين تطبيق مبادئ حقوق الإنسان في إطار المحاكم والمجالس القضائية والتخلص من أي تأخير لا موجب له في الإجراءات القضائية.

في سياق آخر، لا بد أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حسب مبادئ باريس، متفتحة على هيئة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والوطنية، فالبند (3/أ/هـ) من ذات المبادئ المعيارية يفيد بضرورة "التعاون مع الأمم المتحدة وجميع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الوطنية في البلدان الأخرى المختصة بمجالات تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها".

هذا، والمؤسسات الوطنية على الصعيد الداخلي تقدم التوصيات التي تراها مناسبة للبرلمان كسلطة تشريعية وللحكومة على أساس استشاري لضمان مواءمة النصوص مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. أما على الصعيد الخارجي فبمشاركتها الدولية لها وظيفة مزدوجة، فمن ناحية تمكّنها من اكتساب المصدقية والاعتماد، ومن ناحية أخرى تساهم في إعطائها الموضوعية، وتمثل مهامها في تقديم المعلومات للهيئات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، كما أنها تساعد في تطوير القانون الدولي وإيصال القضايا الوطنية، وتشارك كذلك في إعداد الأجنحة الدولية لحقوق الإنسان، وتعمل على بناء تضافر دولي فيما بين المؤسسات الأخرى، فتتبادل الخبرات والتجارب.

### 2-2- اختصاصات ذات طابع شبه القضائي:

تنص مبادئ باريس بشأن الاختصاصات والمسؤوليات على ما يلي: "كما قد يخول للمؤسسة الوطنية سلطة تلقي وبحث الشكاوى والالتماسات المتعلقة بالحالات الفرضية ويكون اللجوء إليها من جانب الأفراد

أو ممثلهم أو الغير، أو المنظمات غير الحكومية أو الجمعيات أو النقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية، وفي هذه الحالة ودون الإخلال بالمبادئ الواردة في الفصل الخاص باختصاصات ومسؤوليات المؤسسات الوطنية يجوز أن تستند الأعمال التي تكلف بها المؤسسات الوطنية إلى المبادئ التالية:

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

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

ج- الاستماع إلى أية شكاوى أو التماسات أو إحالتها إلى أي سلطة أخرى مختصة مع الالتزام بالحدود المقررة قانونيا.

د- تدعيم توصيات السلطات المختصة، لاسيما باقتراح تعديلات أو إصلاح القوانين واللوائح والممارسات الإدارية، خاصة عندما تكون هذه الممارسات مصدر الصعوبات التي تواجه مقدمي الالتماسات لتأكيد حقوقهم.

تختلف طرق التعامل ومعالجة الشكاوى، حيث توجد مؤسسات تأخذ الشكاوى وتحاول من خلال موضوعها تحقيق المصلحة المجتمعية لتخفيف معاناة فئات ضعيفة من تلك الشكاوى، كما توجد مؤسسات تتعامل مع الشكاوى الفردية باتخاذ إجراءات غير علنية. إن تلقي الشكاوى والبحث فيها يدل على قدرة المؤسسة على أداء مهامها في تعزيز حقوق الإنسان.

## 2- تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر: الأسباب والدوافع.

شهدت الجزائر، محاولات لمأسسة حقوق الإنسان من خلال إنشاء هيئات تنشط لهذا الغرض، وهنا نشير إلى "الوزارة المنتدبة لحقوق الإنسان" التي أنشئت بمقتضى المرسوم الرئاسي 91-199، وكذا "هيئة الوساطة" التي أنشئت بالمرسوم الرئاسي المؤرخ في 23 مارس 1996، وهي هيئة تعمل على حماية حقوق الإنسان وتنظر في الطعون التي تقدم إليها. ثم تم استحداث "مرصد وطني لحقوق الإنسان" بموجب المرسوم الرئاسي 92-77 مؤرخ في 27 فيفري 1992، باعتباره مؤسسة مستقلة إداريا وماليا تتولى حماية حقوق الإنسان وتقديم حصيلة سنوية عن ذلك في الجزائر (الميساوي، 2018، صفحة 102)، وتلك كانت بداية إنشاء أول مؤسسة وطنية رسمية للمراقبة والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان في الجزائر.

لقد جاء إنشاء المرصد في فترة حرجة حيث كانت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية في غاية الخطورة، بعد أقل من أسبوعين من إعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية في فيفري 1992 (الخليل، 2005، صفحة 115)، وبدأ المرصد الوطني لحقوق الإنسان في ممارسة مهامه في ظل الظروف الاستثنائية التي تميزت بتطبيق قيود على حريات الأفراد، بغرض المحافظة على النظام العام.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92-42 المؤرخ في 09 فيفري 1992.



ولأن المرصد لم يتمكن من أداء مهامه وتحقيق أهدافه محليا ودوليا، فقد قامت السلطات باستبداله بهيئة أخرى أنشئت في مارس 2001 هي "اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها". (الإنسان ح.، 1999، صفحة 64)

تعتبر اللجنة الوطنية الاستشارية جهاز مراقبة وتقييم لكل ما يتعلق بحقوق الإنسان، وهي مؤسسة مستقلة إداريا توضع لدى رئيس الجمهورية حامي الدستور والحقوق الأساسية للمواطنين والحريات العمومية، وتشمل خمس مندوبيات جهوية موزعة على كافة التراب الوطني. وتميزت هذه اللجنة بالطابع الاستشاري ولها مهمة الرقابة والإنذار المبكر بالإضافة إلى مهام أخرى تتمثل في: دراسة الوضعيات المتعلقة باحترام حقوق الإنسان، العمل على التوعية بأهمية احترام حقوق الإنسان، المشاركة في إعداد التقارير الدورية لحقوق الإنسان، دراسة التشريع الوطني قصد تحسينه في إطار حقوق الإنسان.

تشكل اللجنة على مبدأ التعددية الاجتماعية والمؤسساتية ويعين أعضاء اللجنة رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد\*\* (حافظي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان وملف المفقودين، 2017، صفحة 552)، وتتكون من أجهزة وهيكل (الجمعية العامة، اللجان الفرعية، مكتب اللجنة، المندوبيات الجهوية، الأمانة الدائمة).

من أهم القضايا التي عالجتها اللجنة ملف المفقودين، حيث وصل عدد الشكاوى من سنة 1992 إلى غاية 1998 إلى 4038 شكوى، كما سجلت من سنتي 1994 و1995 لوحدهما على التوالي 2532 شكوى أي بنسبة 62% من العدد الإجمالي، وبعد الضغوط التي تلقتها السلطات الجزائرية من قبل المنظمات غير الحكومية ومنها منظمة العفو الدولية، ومرصد مراقبة حقوق الإنسان العالمي، تم إنشاء آلية وطنية لمعالجة ملف المفقودين هدفها التقصي والبحث لحل هذا الملف\*\*\*.

استفادت اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان في البداية من المركز (أ) الذي منحه لها لجنة الاعتماد الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، غير أن هذا لم يدم طويلاً، فبعد إعادة التقييم الذي قامت به اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، تم تنزيل مركز اللجنة إلى المركز (ب) رغم محاولات الدولة الاستفادة من المركز (أ) من خلال إصدار الأمر رقم 04/09 المؤرخ في 27 أوت 2009، والمرسوم رقم 263/09 المؤرخ في 30 أوت 2009 بغية استدراك هذا التراجع، إلا أن هذا لم يحظى بقبول أعضاء اللجنة الفرعية للاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية. (بوروبة، 2017).

\*\* قام رئيس الجمهورية في جوان 2003 بتنصيب لجنة خاصة لمتابعة ملف المفقودين، برئاسة السيد فاروق قسنطيني، على أن تقدم تقريرها النهائي في مارس 2005، وقدمت اللجنة تقريراً أولياً لرئيس الجمهورية في 28 أبريل 2004.

\*\*\* وفقاً لهم القوانين في الجزائر، فإن النص التنظيمي يأتي في أسفل الهرم حيث يحتل الدستور المرتبة الأولى ثم المعاهدات الدولية والقوانين العضوية لتليها القوانين العادية وفي الأخير تأتي التنظيمات واللوائح.

ولعلّ من أسباب تنزيل اللجنة من مركزها الممنوح لها سابقاً هو فشلها في تقديم التقارير السنوية المطلوبة منها من سنة 2000 إلى غاية 2006. فضلاً عن عدم مطابقتها التامة مع مبادئ باريس المعيارية الخاصة بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أن اللجنة قد أنشئت بموجب نص تنظيمي<sup>5</sup>. ولهذا الأسباب جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليتدارك الخلل والنقص السابق، من خلال التكريس الدستوري لمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان، بنصه في المادة 198 من الفصل الثالث من الباب الثالث على إنشاء مجلس وطني لحقوق الإنسان يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية\*\* (01-16)، (2016)، حيث منح هذه المؤسسة أعلى قيمة معيارية ليقطع كل جدال، وليؤكد القانون الخاص بالمجلس فيما بعد، الصادر تطبيقاً للدستور، على أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية تقوم بتقديم الأراء والمقترحات للحكومة والبرلمان ودراسة مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية وتقديم الاقتراحات بشأن التصديق والانضمام للصكوك الدولية وتشارك في التقارير التي تقدمها الجزائر دورياً أمام أليات هيئة الأمم المتحدة، وتقوم بالإنداز المبكر عند حدوث حالات التوتر الأزمات، تلقي الشكاوى ودراستها. (الرسمية، 2016) ويتشكل المجلس من 38 عضواً، تراعي تشكيلته مبادئ التعددية الاجتماعية والمؤسسية وتمثيل المرأة، ومعايير الكفاءة والنزاهة، ويتكون من عدة هيكل (الجمعية العامة، رئيس المجلس، المكتب الدائم، اللجان الدائمة، الأمانة العامة)، وتخصص ميزانيته من طرف الدولة بالإضافة إلى الهبات والوصايا. ((13-16)، (2016)

### 3- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر في ميزان المبادئ المعيارية الدولية.

لقد شكلت اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان لفترة طويلة أكثر المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز وترقية حقوق الإنسان ووطنياً ودولياً، وفي هذا السياق نجد الأمر الصادر في 27 أوت 2009 ثم المرسوم الرئاسي رقم 263-09 بتاريخ 20 أوت 2009 يحددان ويوضحان مهامها وتشكيلتها وكيفية تعيين أعضائها. ولضمان استقلالية وتأثير أكبر في مجال حماية حقوق الإنسان تم الارتقاء بهذه المؤسسة من لجنة استشارية إلى مجلس وطني يضمن امتثال أوسع للمبادئ المعيارية الدولية وليحقق مكاسب وأهداف جديدة في ظل التطورات التي يشهدها موضوع حقوق الإنسان على المستوى الدولي.

وجاء القانون 13-16 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016، لينظم هذه الهيئة الدستورية في جملة من الأحكام تلخصت في 35 مادة حددت صلاحيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان وتشكيلته وكيفية تعيين أعضائه بالإضافة إلى تنظيمه وسيره.

وانطلاقاً من هذا التصور سنحاول معرفة مدى امتثال المؤسسات مع مبادئ باريس، من حيث معيار الاستقلالية ومعيار الاختصاصات والوظائف ثم معيار الشكاوى والاختصاصات ذات الطابع شبه القضائي.

<sup>5</sup> أنشئت اللجنة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 30 ذي الحجة عام 1421 الموافق لـ 25 مارس 2001، منشور في الجريدة الرسمية عدد 18 الصادرة بتاريخ 28 مارس 2001.

\*\* في 06 مارس 2016 تم اعتماد التعديل الدستوري من قبل البرلمان، وصدر هذا التعديل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016.

## 1- مدى امتثال اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها مع مبادئ باريس.

## 1-1 من حيث معيار الاستقلالية.

من أهم الضوابط التي تمكن المؤسسة الوطنية من أداء دورها المنوط بها في مجال حقوق الإنسان، هي تمتعها بالاستقلالية القانونية والمالية وكذلك استقلالية إجراءات التعيين والإقالة لأعضائها، بالإضافة إلى حرية تشكيل العضوية وكفالة التمثيل التعددي، وكفاءتها التنفيذية والحق في المسائلة والوصول إلى المؤسسة.

✓ استقلالية التعيين والتشكيلة: ينص كل من الأمر والمرسوم المشار إليهما سابقا الخاصين باللجنة الاستشارية، على أنها هيئة مستقلة تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، موضوعة لدى رئيس الجمهورية، بصفته ضامنا للدستور والحقوق الأساسية والحريات العمومية للمواطنين، إلا أن هذا الأساس القانوني لم تقبله لجنة الاعتماد الفرعية للجنة التنسيق المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فوفقا لمبادئ باريس لا بد أن تكون المؤسسة محدثة بموجب دستور أو قانون وهذا هو سبب تنزيل اللجنة من المركز-أ إلى المركز-ب. أما بالنسبة للمسؤولية فهي مسؤولة أمام رئيس الجمهورية وليس البرلمان، هذا ما عقب عليه لجنة الاعتماد الفرعية من خلال "تعليق عام 1.6" كما تحفظت كذلك حوال الاستقلال المالي، من خلال التعليق العام "1.6" حول التمويل، وهذا لوجود تضارب بين ما جاء في المادة 02 من المرسوم الرئاسي الذي يؤكد على الاستقلالية الإدارية والمالية مع المادة 18 التي تقول "تضع الدولة تحت تصرف اللجنة الوسائل البشرية والمالية التي تطابق مهامها وتحمل الدولة النفقات المتصلة بذلك".

فيما يخص إجراءات التعيين والإقالة لأعضاء المؤسسة الوطنية تنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي "تشكل اللجنة من تشكيلة مختلفة من الهيئات العمومية وممثلون من المنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني وممثلون عن مختلف الوزارات وكذا العنصر النسوي تابعين للجمعيات ذات الطابع الناشط في حقوق الإنسان" وهنا نلاحظ وجود عنصر التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية وكذا تمثيل البرلمان والحكومة.

إن طريقة التعيين جاءت موضحة من خلال المادة 4 من المرسوم "يعين أعضاء اللجنة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح المؤسسات الوطنية والمنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان حسب الكيفيات الآتية:

أ- يعين ممثلوا رئاسة الجمهورية ومجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في المادة 1/3 بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الهيئات التي يمثلونها.

ب- يعين مجموع أعضاء اللجنة الآخرين المذكورين في المادة 03 (3/2/1) بموجب مرسوم رئاسي بعد أخذ رأي اللجنة تضم الرئيس الأول للمحكمة العليا رئيسا، رئيس مجلس الدولة عضوا، رئيس مجلس المحاسبة عضوا.

أما رئيس اللجنة فيعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، ومدة العهدة هي 04 سنوات قابلة للتجديد.

إن اختيار رئيس الجمهورية للأعضاء ينقص من مصداقية المؤسسة وفي هذا الشأن جاء التعليقان 1.2 و 2.2 من لجنة الاعتماد الفرعية في إطار موضوع ضمان التعددية وانتقاء وتعيين الهيئة المديرة. كما نلاحظ كذلك غياب معايير الإقالة وأسبابها والضمانات الخاصة بها ولم يوضح شروط ملء الفراغ، كما أنه لم يعطي حصانة للأعضاء خلال ممارسة أعمالهم بصفة رسمية. وعقبت لجنة الاعتماد الفرعية في "التعليق العام 7.1" حول المستخدمين المنتدبين، حيث أن اللجنة لم تقدم معلومات كافية حول مواردها البشرية ومدة عملهم.

✓ من حيث الكفاءة التنفيذية: إن النظام الداخلي يحدد للجنة كيفية تنظيمها وسيرها وكذا النظام التعويضي لأعضائها، فالفصل الرابع يوضح أسلوب عملها في المادة 07 "تجتمع اللجنة بانتظام في جلسة عامة وتشكل لجان فرعية دائمة ويمكنها أن تشكل مجموعات عمل حسب المواضيع وتعين مراسلين لها وتستعين بأي مختص أو خبير لأداء الأشغال الخاصة"، كما أشارت هذه المادة لوجود مندوبين جهويين يحدد عددهم وتوزيعهم، والملاحظ أن النظام الداخلي يخضع للمصادقة وهذا ما يحد من فعاليته.

✓ من حيث المسائلة: تعتبر المسائلة من أهم المعايير التي تحدد مصداقية المؤسسة الوطنية، حيث نصت المادة 07 من المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25 مارس 2001 على ما يلي "تعد اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها تقريراً سنوياً عن حالة حقوق الإنسان وتبلغه لرئيس الجمهورية، وأن لا ينشر هذا التقرير إلا بعد شهرين مصفى من القضايا التي كانت محل تسوية"، وبهذا الخصوص نلاحظ غياب عنصرين هامين هما عدم مخاطبة الرأي مباشرة وعدم توضيح تقديم مواضيع محددة وتقارير خاصة لاسيما فيما يخص النشر، فقد تحفظت لجنة الاعتماد الفرعية للجنة التنسيق المؤسسات الوطنية عن عنصر النشر وعدم دراسة التقارير من خلال الحكومة أو البرلمان في التعليق 6.1 بخصوص توصيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> في هذا يُنظر: التعليق الختامي للجنة حقوق الإنسان بشأن استعراض التقرير الدوري الثالث المقدم من قبل الجزائر، الوثيقة (UN: réf: CCPR/C/DZA/C03)، وكذلك التعليق الختامي للجنة مناهضة التعذيب بشأن استعراض التقرير الدوري الثالث المقدم من قبل الجزائر، الوثيقة (UN: réf: CAT/C/DZA/C03).

\* تنص المادة 01 من الأمر المذكور أعلاه على: «تتولى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها التي تدعى في صلب النص "اللجنة" دور الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان. وتكلف بمهذ الصفة ودون المساس بالصلاحيات المسندة إلى السلطات الإدارية والقضائية، بدراسة كل وضعية تتعلق بانتهاك حقوق الإنسان تعابنها أو تصل إلى علمها، وتقوم بكل عمل ملائم في هذا المجال، بالتشاور والتنسيق مع السلطات المختصة.

تبدي اللجنة آراء وتقدم اقتراحات وتوصيات حول كل مسألة تتعلق بترقية حقوق الإنسان. كما تقوم بكل عمل في مجال التوعية والإعلام والاتصال الاجتماعي من أجل ترقية حقوق الإنسان.

لم يُوضَح مبدأ الوصول إلى المؤسسة لا في الأمر أو المرسوم، حيث اكتفى المرسوم من خلال المادة 04 بالقول "يوجد مقر اللجنة في مدينة الجزائر".

## 2-1- من حيث معيار الاختصاصات والوظائف.

سنحاول تسليط الضوء على الاختصاصات والوظائف من خلال كل من الأمر 04-09 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، والمرسوم الرئاسي 09-263 المؤرخ في 30 أوت 2009 المتعلق بمهامها وتشكيلتها وكيفيات تعيين أعضائها وسيرها.

فقد نصت المادة الأولى من الأمر على دور اللجنة والمهام التي تتولاها\*، وأتى المرسوم الرئاسي في المادة 02 منه ليفصل في المهام ويوضحها أكثر\*\*. وما يلاحظ على المهام الموكلة إلى اللجنة أنه قد شابها العموم في معظمها خاصة ما تعلق بطريقة صياغتها.

وإن أردنا أن نتطرق إلى دور اللجنة في تقديم المشورة إلى البرلمان والحكومة والذي يعد من صلب اختصاصات وعمل المؤسسات الوطنية، فالملاحظ أن النصوص عامة ولا تعطي للجنة قيمة كبيرة، ولا تتضمن ما يشير صراحة إلى تقديم المشورة للحكومة، ثم إن الطبيعة الاستشارية للجنة لا تسمح لها بإبداء الرأي بشأن موقف الحكومة وردودها فيما يخص المقترحات والتوصيات التي تقدمت بها. وأما بشأن دورها في تقديم المشورة بشأن الإجراءات والتنظيم القضائيين فلا يوجد نص صريح بذلك.

على الرغم من ذلك، وفيما تعلق بمشاركة المؤسسات الوطنية في النشاطات الدولية وإعداد التقارير فإن المادة 02 من المرسوم أفردت بنودا خاصة بذلك، وميدانيا شاركت اللجنة في إعداد التقارير المقدمة من قبل الدولة إلى الهيئات ولجان الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات الإقليمية. كما نصت على تطوير التعاون في ميدان حقوق الإنسان مع أجهزة الأمم المعنية بذلك، وكذا مع المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية. واتصالا مع هذا فقد شاركت اللجنة في السابق في العديد من الاجتماعات والندوات على الصعيدين الدولي والإقليمي، وقد كانت عضوا في لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق

تعد اللجنة تقريرا سنويا عن حالة حقوق الإنسان وترفعه إلى رئيس الجمهورية، وينشر هذا التقرير بعد شهرين من هذا التبليغ، بعد تصفيته من القضايا التي كانت محل تسوية.

ونصت المادة 02 من المرسوم الرئاسي المبين أعلاه على أن تكلف اللجنة بالمهام التالية:

- ✓ القيام بكل عمل للتوعية والإعلام والاتصال الاجتماعي من أجل ترقية حقوق الإنسان؛
- ✓ ترقية البحث والتربية والتعليم في مجال حقوق الإنسان عبر جميع أطوار التكوين وفي الأوساط الاجتماعية والمهنية؛
- ✓ دراسة وإبداء الرأي، عند الاقتضاء، في التشريع الوطني قصد تحسينه في ميدان حقوق الإنسان؛
- ✓ المشاركة في إعداد التقارير التي يجب أن تقدمها الدولة إلى أجهزة الأمم المتحدة ولجانها وإلى المؤسسات الجهوية تطبيقا لالتزاماتها الاتفاقية؛
- ✓ تطوير التعاون في ميدان حقوق الإنسان مع أجهزة الأمم المتحدة، والمؤسسات الجهوية، والمؤسسات الوطنية للبلدان الأخرى وكذا مع المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية؛
- ✓ القيام بنشاطات الوساطة في إطار عهدتها لتحسين العلاقات بين الإدارات العمومية والمواطنين.

\*\* على سبيل المثال لا الحصر، نلاحظ في (المادة 3/02) "دراسة وإبداء الرأي عند الاقتضاء، في التشريع الوطني قصد تحيينه في ميدان حقوق الإنسان" أن لفظ "عند الاقتضاء" قد قيد هذه المهمة واختصاص اللجنة بهذا الخصوص.

الإنسان، بالإضافة إلى مشاركتها في الشبكة العربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والشبكة الإفريقية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وجمعية أمناء المظالم للمتوسط.

إلا أن مصداقية اللجنة في تعاونها مع المؤسسات الدولية تبقى ناقصة بحيث لم تستطع الاجتماع في مكتب لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية والمشاركة في مجلس حقوق الإنسان، حيث أن المركز (ب) للجنة لا يؤهلها لذلك.

في حين وفيما يتعلق بمهام تعزيز الوعي والتثقيف بحقوق الإنسان، فنجد أن اللجنة كانت لها نشاطات كثيرة ومتعددة لتحسيس والتوعية من خلال الملتقيات والندوات.

### 1-3- من حيث الشكاوى والاختصاصات ذات الطابع شبه القضائي.

أشار المرسوم من خلال الفصل الأول في المادة 02 الفقرة 03 إلى التسوية الودية حيث تقوم اللجنة «بنشاطات الوساطة في إطار عهدها لتحسين العلاقات بين الإدارات العمومية والمواطنين». وتتكون اللجنة من عدة لجان منها لجننتين فرعيتين دائمتين واحدة خاصة بالوساطة والثانية بحماية حقوق الإنسان.<sup>7</sup> (24)، (2002)

أ- اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة: هي وسيط بين المواطن والإدارة في حل بعض المشاكل الناجمة عن نزاعات مع الإدارة، وذلك عن طريق استقبال العارض ذاته أو تلقى عرائض بالبريد العادي أو الإلكتروني.

ب- اللجنة الفرعية الدائمة لحماية حقوق الإنسان: تتلقى العرائض التي لها علاقة مع مواضيع انتهاكات حقوق الإنسان، بالإضافة إلى المشاركة مع بعض الجمعيات ما يسمح بمعالجة التظلمات.

### 2- المجلس الوطني لحقوق الإنسان: تكريس دستوري لالتزامات دولية.

قلنا سابقا أن الطابع الدستوري الذي تم إسباغه على هذه الهيئة الحقوقية الغرض منه هو تمكين الجزائر من استرجاع المركز (أ) الذي كانت تحوز عليه سابقا فيما يتعلق بمطابقة مبادئ باريس المعيارية لحقوق الإنسان، وسنحاول في هذا العنصر أن نبحث عن مدى امتثال هذه الهيئة إلى المعايير السالفة الذكر.

### 2-1- من حيث معيار الاستقلالية:

✓ الاستقلالية القانونية: أسس الدستور المعدل لسنة 2016، في بابه الثالث/الفصل الثالث المعنون بالمؤسسات الاستشارية، سبعة أجهزة منها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المنصوص عليه في

<sup>7</sup> المادة 24 من النظام الداخلي للجنة الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 02-47 مؤرخ في 02 ذي القعدة عام 1422 الموافق 16 يناير سنة 2002، منشور في الجريدة الرسمية عدد 05 الصادرة بتاريخ 20 يناير 2002.

أحكام المادة 198: «يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان يدعى في صلب النص -المجلس- ويوضع لدى رئيس الجمهورية ضامن الدستور. ويتمتع المجلس بالاستقلالية المالية والإدارية».

يلاحظ من خلال هذا النص، أن المجلس أضحي مؤسسة دستورية مستقلة بنص الدستور، وهو ما يعد من ناحية ضمانة دستورية لحياة هذه الهيئة، ويشكل من ناحية ثانية تقوية للنص التأسيسي لها وتطورا هاما من حيث التدرج المعياري، فبعد أن استحدثت الهيئات السابقة بواسطة مرسوم رئاسي ثم بقانون، صار الإنشاء الآن بموجب الدستور الذي تخضع له جميع القوانين، وصارت هذه المؤسسة ذات تفوق معياري. وقد أكدت مبادئ باريس المعيارية على أهمية إنشاء الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان بموجب قانون، فكيف الأمر إن تم بموجب الدستور الذي يكفل وجودا طويلا ويضمن استقلاليةً لهذه الهيئات وسلطتها القانونية.

وفي حين أن الجزائر بدسترة المجلس تكون ظاهريا قد تداركت النقص الشكلي الذي شاب إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان سابقا، إلا أن وضعه ضمن باب الهيئات الاستشارية يعكس رغبة لدى المؤسس الدستوري في إضفاء الطابع الاستشاري على المجلس، شكلاً على الأقل، كما كان عليه حال اللجنة في السابق، وهو ما يفقد أعمال المجلس من طابع الإلزام.

✓ **الاستقلالية المالية:** وفيما تعلق بالموازنة المستقلة ومدى استقلالها عن ميزانية الدولة وحتى تتمكن المؤسسة من أداء وظائفها وفقا لمبادئ باريس، فإن الاستقلال المالي للمجلس فيه ما يقال، فإذا تفحصنا كل النصوص الناظمة والحاكمة لعمله فلا يوجد تنصيب صريح من واضعي هذه النصوص على وجود ميزانية مستقلة، دون أن نُغفل أن خضوع ميزانية المجلس كغيرها من ميزانيات المؤسسات العمومية إلى نظام المحاسبة والرقابة المالية العمومية قد يؤثر على استقلاليتها.<sup>8</sup>

ثم إنَّ الاستقلالية القانونية والمالية والإدارية للمجلس تؤهله للعمل بكل شفافية ونزاهة وتخلصه من كل القيود، فنجد المادة 03 من الفصل الأول من القانون 16-13 تنص "يتمتع المجلس بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية"، لكن بالمقابل نجد أن هذه الهيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية باعتباره ضامنا للدستور.

✓ **استقلالية التعيين والتشكيلة:** أما بالنسبة لتشكيلة المجلس، فتأتي المادتان 09 و10 لتوضيح كيفية تعيين الأعضاء، بحيث يتشكل المجلس من 38 عضوا موزعين كالتالي: 04 أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، عضوان اثنان عن كل غرفة من البرلمان، 10 أعضاء من العنصر النسوي، 08 أعضاء نصفهم من النساء يختارون من النقابات العمالية والمنظمات الوطنية والمهنية، بالإضافة إلى عضو واحد عن كل من (المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للغة العربية، المحافظة السامية للأمازيغية، المجلس الوطني للأسرة والمرأة، المجلس الأعلى للشباب) فضلا عن جامعيات مختصان في حقوق

<sup>8</sup> في هذا الإطار تُراجع المادة 30 من القانون 16-13 المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بشأن ميزانية المجلس، وهي المادة الوحيدة التي تطرقت إلى الميزانية.

الإنسان، وخبيران جزائريان لدى الهيئات الدولية أو الإقليمية لحقوق الإنسان والمفوض الوطني لحماية الطفولة. (17/76)، (2017)

وفي السياق ذاته، فقد نص القانون في مادته الحادية عشر (11) على أن تُنشأ لجنة تتلقى الاقتراحات بشأن اختيار الأشخاص الممثلين للجمعيات والنقابات والمنظمات المهنية في المجلس، وهي في ذلك تتأكد من أن تُحترم الأحكام المقررة في المادة 09 بشأن مراعاة مبادئ التعددية الاجتماعية والمؤسسية وتمثيل المرأة ومعايير الكفاءة والنزاهة.

هذا ويعين رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي، بعد أن ينتخبه أعضاء المجلس من بينهم، وتكون مدة عهده 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ويقع في حالة تنافي إن هو مارس عهدة انتخابية أو وظيفة أو نشاطا مهنيا آخر، ويتمتع في أداء وظيفته مع باقي أعضاء المجلس بكافة الضمانات التي تمكنهم من القيام بالمهام المعهودة إليهم بكل استقلالية ونزاهة وحياد.

كما تطرقت المادة 16 من القانون المحدد لتشكيلة المجلس، وكذا المادة 17 من النظام الداخلي له، إلى الأسباب التي تُفقد صفة العضوية من المجلس بسببها ومن بينها انتهاء العهدة، الاستقالة، الإقصاء بسبب الغياب، الوفاة، الإدانة بسبب جنائية.<sup>9</sup> وتطرقت المادة 18 من النظام الداخلي إلى وجوب توفير كل الضمانات والشروط للعضو بمناسبة فقدان صفته في الحالات (ج، هـ، ز) المقررة في المادة 17.\*\*

فيما يخص الإطار تنظيمي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان وسيره، فهو يتكون من: (الوطنية، 2016، صفحة 87)

- الجمعية العامة: وتضم جميع أعضاء المجلس وهي الهيئة صاحبة القرار، كما أنها فضاء للتبادل التعددي حول كل المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات المجلس.

- رئيس المجلس: يتولى تسيير أعمال الجمعية العامة وتنشيطها تنسيقها، كما أنه الأمر بصرف ميزانية المجلس والناطق الرسمي له، ويتولى تمثيله على المستويين الوطني والدولي.

- المكتب الدائم: يتكون من رئيس المجلس ورؤساء اللجان الدائمة.

- اللجان الدائمة: وعددها 06 لجان وهي مكلفة بما يلي: الشؤون القانونية، الحقوق المدنية والسياسية، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئة، المرأة والطفل والفئات الضعيفة، المجتمع المدني، الوساطة.

<sup>9</sup> النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، جريدة رسمية عدد (59) الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر سنة 2007، المادة 17 التي تنص على: «لا تفقد صفة العضوية في المجلس إلاّ الحالات التالية: أ-انتهاء العهدة، ب-الاستقالة، ج-الإقصاء بسبب الغياب دون سبب مشروع عن ثلاث اجتماعات متتالية للجمعية العامة، هـ-الإدانة من أجل جنائية أو جنحة عمدية، و- الوفاة، ز- القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة ومتكررة تتنافى والتزاماته كعضو في المجلس.

\*\*نصت المادة 18 من النظام الداخلي للمجلس على: «يصدر قرار فقدان الصفة في الحالات (ج) و(هـ) و(ز) من المادة 17 أعلاه، عن الجمعية العامة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. يجب أن توفر للعضو كل شروط الدفاع عن نفسه بنفسه، أو اختيار من يدافع عنه أمام الجمعية العامة.



الأمانة العامة: مكلفة بالإدارة العامة للمجلس، والمساعدة التقنية لأشغال المجلس من خلال إعداد أشغال التصور والمشورة والدراسات والبحث في مجال حقوق الإنسان.

✓ من حيث الكفاءة التنفيذية: إن من مظاهر استقلالية المؤسسات الوطنية سيادتها في وضع أنظمتها الداخلية وتعديلها بإرادتها المنفردة، وفي هذا الإطار نصت المادة 23 من القانون رقم 16-13 على أن يتولى المكتب الدائم إعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس ويعرضه على الجمعية العامة للمصادقة عليه، وينشر في الجريدة الرسمية، وفي فقرتها الأخيرة نصت أن يحدد النظام الداخلي التنظيم الداخلي للمجلس والنظام التعويضي لأعضائه، صدر النظام الداخلي للمجلس في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 أكتوبر سنة 2017.

نصت المادة 21 فيما يخص النظام التعويضي على ما يلي: "يستفيد أعضاء المجلس طبقا للفقرة الثالثة من المادة 23 من القانون رقم 16-13 المؤرخ في 03 صفر عام 1438 الموافق 03 نوفمبر 2016، المذكور أعلاه، من تعويض شهري خام قدره ثلاثون ألف دينار جزائري".

كما نصت المادة 57 على أن يستفيد كل مندوب جهوي من مبلغ إضافي شهري قدره 30% من التعويض الشهري المنصوص عليه في المادة 21 أعلاه.

## 2-2- من حيث معيار الاختصاصات والوظائف.

يعمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان على ترقية وحماية حقوق الإنسان، ويقوم في هذا الشأن بعدة اختصاصات ووظائف، وتتمثل مهام المجلس المنصوص عليها في المادة 04 من القانون 16-13 فيما يلي:

- تقديم آراء وتوصيات ومقترحات وتقارير إلى الحكومة أو إلى البرلمان حول أي مسألة تتعلق بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي، وذلك مبادرة منه أو بطلب منهما؛
- دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتقديم ملاحظات بشأنها وتقييم النصوص السارية المفعول على ضوء المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان؛
- تقديم اقتراحات بشأن التصديق و/أو الانضمام إلى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛
- المساهمة في إعداد التقارير التي تقدمها الجزائر دوريا أمام آليات وهيئات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية تنفيذا لالتزاماتها الدولية؛
- تقييم تنفيذ الملاحظات والتوصيات الصادرة عن هيئات ولجان الأمم المتحدة والهيئات والآليات الإقليمية في مجال حقوق الإنسان؛

• المساهمة في ترقية ثقافة حقوق الإنسان ونشرها من خلال التكوين المستمر وتنظيم المنتديات الوطنية والإقليمية والدولية وإنجاز البحوث والدراسات والقيام بكل نشاط تحسيبي وإعلامي ذي صلة بحقوق الإنسان؛

• اقتراح أي إجراء من شأنه ترقية التعليم والتربية والبحث في مجال حقوق الإنسان في الأوساط المدرسية والجامعية والاجتماعية والمهنية، والمساهمة في تنفيذه.

ومن خلال تفحص هذه المهام يمكن إبراز الملاحظات التالية: (خرشي، 2020، صفحة 457)

- فيما يخص دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتقييمها، فهذا النص التشريعي لا يعطى المجلس صلاحية تقديم آراء واقتراحات وتوصيات بشأن اقتراح قوانين جديدة، بخلاف ما تنص عليه مبادئ باريس التي تعطي هذه الصلاحية بشأن جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية.

- وفيما يخص تقديم الاستشارة للحكومة، فالقانون الجزائري لم يستوف كل النقاط التي نصت عليها مبادئ باريس، حيث أن المجلس حتى وإن قدم اقتراحات لإنهاء وضعية انتهاك حقوق الإنسان فإنه لا يملك الحق في إبداء رأيه حول موقف الحكومة.

- وفيما يخص ضمان التوافق بين المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية والتشجيع على التصديق عليها وتنفيذها، فقد اكتفى المشرع بالنص على تكليف المجلس بتقديم الاقتراحات بشأن التصديق أو الانضمام أو كليهما معا إلى المواثيق الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، وعليه فالمجلس لا يملك أي دور بشأن البحث عن حدود توافق القوانين والممارسات الداخلية مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وهو بهذا لا يحوز إلا على تقديم رأيه بخصوص التصديق أو الانضمام من عدمهما إلى هذه المواثيق، ما يتيح للدولة هامشا للتهرب من التزاماتها الدولية في الميدان المعني.

- أما فيما يخص استشارة المجلس بشأن أحكام التنظيم القضائي، فنصت مبادئ باريس على إعطاء المؤسسات الوطنية الاختصاص بتقديم الآراء والاقتراحات الاستشارية في مجال الأحكام المتعلقة بالتنظيم القضائي، أي ما تعلق بالتنظيم الهيكلي للقضاء والتشريعات التي تخصه، إلا أن المشرع الجزائري من خلال المادة 04 من القانون 16-13 لم يورد ذلك ضمن مهام المجلس، أي لم يسمح له بإبداء آراء أو تقديم توصيات وتقارير بهذا الخصوص.

- أصبح التقرير السنوي للمجلس يقدم لرئيس الجمهورية والبرلمان والوزير الأول، حسب ما تنص عليه المادة 08 من القانون 16-13، كما يتولى نشره على نطاق واسع وإطلاع الرأي العام الوطني والدولي على محتواه.

2-3- من حيث الشكاوى والاختصاصات ذات الطابع شبه القضائي.

ذكرنا سابقا، أن مبادئ باريس خولت للمؤسسات الوطنية صلاحية تلقيها للشكاوى والعرائض من الأفراد أو ممثليهم أو المنظمات غير الحكومية في حالة انتهاك حق ما. (Carver، 2010، صفحة 04) وفي هذا

الإطار فقد عهد المشرع في القانون 16-13 إلى المجلس بمهام واختصاصات شبه قضائية في مجال حماية حقوق الإنسان منصوص عليها في المادة 05 التي أوردت أنه دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، فالمجلس في مجال حماية حقوق الإنسان يتولى الآتي:

- الإنذار المبكر عند حدوث حالات التوتر والأزمات التي قد ينتج عنها انتهاكات لحقوق الإنسان والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة بالتنسيق مع السلطات المختصة؛
  - رصد انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها وإبلاغ الجهات المختصة بها مشفوعة برأيه واقتراحاته؛
  - تلقي الشكاوى بشأن أي مساس بحقوق الإنسان ودراستها وإحالتها إلى السلطات الإدارية المعنية مشفوعة بالتوصيات اللازمة وعند الاقتضاء، إلى السلطات القضائية المختصة؛
  - إرشاد الشاكين وإخبارهم بالمآل المخصص لشكاوهم؛
  - زيارة أماكن الحبس والتوقيف للنظر ومراكز حماية الأطفال والهيكل الاجتماعية والمؤسسات الاستشفائية وعلى الخصوص تلك المخصصة لإيواء الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ومراكز استقبال الأجانب الموجودين في وضعية غير قانونية؛
  - القيام في إطار مهمته، بأي وساطة لتحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطن.
- والملاحظ أن هذه الاختصاصات هي اختصاصات وقائية، القصد والغرض منها تجنيب المجتمع الانتهاكات والتجاوزات التي قد تحدث وتؤثر على حقوق الإنسان.

### الخاتمة:

تلعب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دورا مهما على الصعيد الحقوقي الوطني والدولي فهي ترصد وتراقب مدى احترام حقوق الإنسان والحريات التي يضمنها الدستور والاتفاقيات الدولية وتقدم توصيات إلى المؤسسات المعنية كلما لمست خرقا أو تعسفا من طرف السلطات العامة، وحتى تستطيع أداء دورها بالشكل الصحيح كان لابد من توفر جملة من الشروط التي تضمن فعاليتها، وتكون أداة هامة لضمان تنفيذ المعايير الدولية لحقوق الإنسان بشكل كامل وفعال في الإطار الوطني، وهذا بتبنيها لمبادئ باريس نصا وروحا. وبالرغم من أن دسترة الجزائر للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، تعتبر و لاشك مكسبا حقيقيا لحقوق الإنسان في الجزائر، إلا أن المسار لا زال لم يكتمل بعد، ولا بد من إعادة النظر في عدة نقاط تحكم عمل المجلس لا تمثلت كليا للمعايير الدولية، ومنها على سبيل المثال لا الحصر، فصل ميزانية المجلس لوحدها من خلال إدراجها بصورة مستقلة في قانون المالية، تمكين المجلس من الإدلاء برأيه فيما يخص مواقف الحكومة وردود أفعالها، إمكانية مناقشة التقارير السنوية لوضعية حقوق الإنسان أمام البرلمان بغرفتيه، وتسهيل إجراءات زيارة أماكن الاحتجاز دون إنذار مسبق.

## قائمة المراجع:

- A New Answer to an Old Question: National Human Rights*. Richard Carver (2010). *Human Rights Law*. (المجلد 10).  
 .Review,: Published by Oxford University Press
- Schutter, -O. D. (2010). *International Human Rights Law: Cases*. New York:: Materials Cambridge University Press.
- الجريدة الرسمية. (2016). *الجريدة الرسمية* عدد 65.  
 القانون (رقم 01-16). (2016). *التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية*.  
 القانون رقم (13-16). (2016). *تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه، والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره. الجريدة الرسمية* عدد 65.  
 اللجنة الوطنية. (2016). *اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها: حالة حقوق الإنسان في الجزائر. الجزائر: المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار*.  
 المادة 24. (20 جانفي، 2002). *المادة 24 من النظام الداخلي للجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 02-47 مؤرخ في 02 ذي القعدة عام 1422 الموافق 16 يناير سنة 2002. الجريدة الرسمية* عدد 05.  
 المرسوم الرئاسي (رقم 17/76). (2017 فيفري، 2017). *قائمة أعضاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان. الجريدة الرسمية*.  
 حقوق الإنسان. (1999). *المرصد الوطني لحقوق الإنسان. المرصد الوطني لحقوق الإنسان*.  
 سامية يوروبية. (27 أكتوبر، 2017). *تم الاسترداد من* <https://legal-agenda.com>  
 سعاد حافظي. (2017). *المجلس الوطني لحقوق الإنسان وملف المفقودين. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، صفحة 552.  
 سعاد حافظي. (2017). *المجلس الوطني لحقوق الإنسان وملف المفقودين. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، 05، صفحة 552.  
 عصام محمد أحمد زناتي. (2013). *المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: دراسة في القانون الدولي والقانون المقارن. القاهرة: دار النهضة العربية*.  
 محسن عوض وعبد الله الخليل. (2005). *تطور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الوطن العربي. مصر: المجلس القومي لحقوق الإنسان*.  
 محمد الميساوي. (2018). *حقوق الإنسان في الدساتير العربية الجديدة وسؤال دولة الحق والقانون: المغرب وتونس ومصر نموذجا. برلين: المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية*.  
 مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. (بلا تاريخ). *المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات. سلسلة التدريب المهني*، 04، صفحة 16.  
 وردة خلاف وإلهام خرشي. (2020). *المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ميزان مبادئ باريس. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، 02، صفحة 457.