منظمة العفو الدولية – بيان عام

25 جوان 2020
MDE 28/2601/2020

مشروع الدستور الجزائري: بواعث القلق بشأن حقوق الإنسان

محتوى

مقدمة 2
ترسيخ الإفلات من العقاب 3
استقلال القضاء 3
الحق في الحياة 4
عدم التمييز وحقوق المرأة 5
حرية التعبير وحرية الصحافة 5
حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها وحرية التجمع 6
حالة الطوارئ 6
الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية 7
اللجوء ومبدأ عدم الإعادة القسرية 7
بند عام بشأن القيود 8

مقدمة

في 7 مايو/ماي، أعلنت السلطات الجزائرية عن "مشروع تمهيدي لتعديل الدستور" [يُشار له لاحقاً بعبارة "المشروع التمهيدي"]. وقد أعدَّت "المشروع التمهيدي" لجنة من الخبراء عيَّنها الرئيس عبد المجيد تبون، ورأسها أحمد لعرابة، عضو "لجنة القانون الدولي" في الأمم المتحدة.

وقد تولى الرئيس عبد المجيد تبون مقاليد الحكم في ديسمبر/كانون الأول 2019، في أعقاب انتخابات رئاسية عارضها قسم من السكان، بما في ذلك كثير من قطاعات "الحراك" الشعبي، وهو حركة تدعو إلى إجراء إصلاحات سياسية جذرية، وبدأت في فبراير/فيفري 2019 احتجاجاً على سعي الرئيس آنذاك عبد العزيز بوتفليقة الترشُّح لولاية رئاسية خامسة. وأعلن الرئيس عبد المجيد تبون، عقب انتخابه، أنه منفتح على الحوار مع قوى "الحراك"، وصرَّح علناً بأن حكومته ستعمل على "تعزيز الديمقراطية، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان".

واقترح الرئيس عبد المجيد تبون تعديل دستور عام 2016، وأكد في رسالة إلى "لجنة الخبراء" أن تعديل الدستور سيكون "حجر زاوية في تشييد الجمهورية الجديدة التي تصبو إلى تحقيق مطالب شعبنا كما عبَّرت عنها الحركة الشعبية [الحراك]". وأشار "المشروع التمهيدي" إلى "الحراك"، فأكد في ديباجته أن الدستور الجديد هو ترجمة لطموحات الشعب "من أجل بناء جزائر ".[...]جديدة، والتي عبر عنها سلمياً منذ الحركة الشعبية التي انطلقت في 22 فبراير 2019

ولكن واقع الأمر أن "المشروع التمهيدي" للدستور لعام 2020 يأتي في وقت تسعى فيه السلطات الجزائرية إلى الاستفادة من ظروف انتشار وباء كورونا من أجل زيادة قمع الأصوات المعارضة والنشطاء، وهو ما تمثَّل في عشرات الاستدعاءات الجديدة والملاحقات القضائية وعمليات القبض على متظاهرين ونشطاء من "الحراك". ومنذ إبريل/أفريل 2020، لم تعد بعض وسائل الإعلام عبر الإنترنت متاحةً داخل الجزائر. ففي 15 إبريل/أفريل، أعلن وزير الاتصال الجزائري أن السلطات حجبت اثنتين من وسائل الإعلام المستقلة عبر الإنترنت، وهما "Maghreb Emergent" و"Radio M"، وذلك لحين "إجراءات المتابعة القضائية" ضد مديرها بوزيد إشعلالن. وكانت هذه هي المرة الأولى التي تقرُّ فيها إحدى وزارات الحكومة المنتخبة حديثاً بالرقابة على واحدة من وسائل الإعلام المستقلة، المعروفة بنشر مقالات تنتقد الحكومة.

وفضلاً عن ذلك، أضافت التعديلات التشريعية على "قانون العقوبات"، والتي اعتُمدت في 23 إبريل/أفريل، بنوداً جديدة تجرّم نشر "أخبار كاذبة"، وتعاقب عليه بالسجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات، كما تُجرِّم قيام منظمات أو جمعيات محلية بتلقي أموال من جهات أجنبية.

وقد رفضت عدة أصوات في "الحراك" ذلك "المشروع التمهيدي"، وانتقدت الافتقار إلى نهج التشاور مع المجتمع المدني، ودعت إلى عملية أكثر شمولاً. ومن بين هذه الأصوات "قوى البديل الديمقراطي"، وهو تجمع مؤلف من أحزاب سياسية، و"الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان"، بالإضافة إلى جماعات أخرى من المجتمع المدني.

وتعرض المذكرة الحالية بواعث قلق منظمة العفو الدولية بشأن مواد مختارة من "المشروع التمهيدي" لا تتماشى مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان التي تعهدت بها الجزائر، بما في ذلك الالتزامات بموجب "الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب"، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

وبوجه عام، فإن البنود الدستورية المقترحة هي بمثابة خليط متفاوت فيما يتعلق بحقوق الإنسان، حيث تنصُّ على تعزيز بعض ضمانات حقوق الإنسان، وتقدم ضمانات جديدة، بينما تترك بعض الثغرات القائمة فيما يتعلق بحقوق الإنسان دون معالجة، كما ترسِّخ هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإبهام لا يزال يكتنف الآثار الملموسة لكثير من الصياغات الجديدة بشأن حقوق الإنسان في "المشروع التمهيدي"، وذلك نظراً للبنود التي تجعل الحقوق مشروطةً بالقانون الوطني، بدلاً من النص بشكل صريح لا لبس فيها على أنها ضمانات دستورية. وفي كثير من الأحيان، قد يمثِّل القانون الوطني في حد ذاته إهداراً للحق المعني. فعلى سبيل المثال، يزخر القانون الجزائري ببنود تجرِّم التعبير المشروع وتكبِّل حرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، من قبيل المواد التي تنصُّ على فرض عقوبة السَجن على أفعال من قبيل "المساس بسلامة وحدة الوطن"، و"التحريض على تجمهر غير مسلح"، و"نشر معلومات من شأنها الإضرار بالمصلحة الوطنية"، وهي مواد استخدمتها السلطات على نطاق واسع لمحاكمة مدوِّنين ونشطاء ومتظاهرين".

وتأمل منظمة العفو الدولية أن تُسهم هذه الملاحظات في تعزيز النص الدستوري الذي يكفل الحقوق على الورق، باعتبار ذلك خطوة أولى ضرورية بشدة نحو تعزيز أشكال الحماية للحقوق الأساسية في الجزائر.

إلا إن منظمة العفو الدولية تلاحظ وجود تباين صارخ بين التطلعات المنصوص عليها في "المشروع التمهيدي" وواقع الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان في الجزائر. وإذا كانت السلطات الجزائرية راغبةً في أن تؤخذ تصريحاتها المُعلنة عن الالتزام بحقوق

الإنسان على محمل الجد، فإنه يتعيَّن عليها الكف عن القبض على نشطاء المعارضة، والإفراج عمن احتُجزوا أو حُكم عليهم دونما سبب سوى ممارسة حقهم في حرية التعبير وحرية التجمع. ففي وقت يرزح فيه خلف قضبان السجون نشطاءٌ سياسيون بارزون ونشطاء لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى صحفيين، من أمثال كريم طابو وخالد درارني، تأتي مسوَّدة تعديل الدستور للتذكرة بأن الواقع يكذِّب وعود السلطات.

ترسيخ الإفلات من العقاب

يتبنى "المشروع التمهيدي"، شأنه شأن الدستور الحالي، تركة عملية "السلم والمصالحة الوطنية"، حيث يؤكد نجاحها وأن الشعب الجزائري "مصمم على الحفاظ عليها". ومن شأن هذا النص، من الناحية الفعلية، أن يعوق أية محاولات في المستقبل لتعديل التشريع الساري الذي يمنع جميع جهود المحاسبة.

فقد ارتُكبت انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان على نطاق واسع، على أيدي جماعات مسلحة وقوات الأمن الحكومية، خلال النزاع الداخلي الذي شهدته الجزائر خلال عقد التسعينات من القرن العشرين، وأودى بحياة ما يقرب من 200 ألف شخص، وفقاً للأرقام الرسمية. وترى منظمة العفو الدولية أن أعمال القتل غير القانوني، وحوادث الاختفاء القسري، وحالات التعذيب والاغتصاب، التي تعرَّض لها مدنيون خلال النزاع الداخلي تُعد بمثابة جرائم ضد الإنسانية. وبدلاً من التحقيق في هذه الجرائم وتقديم المسؤولين عنها إلى ساحة العدالة، فقد اعتمدت السلطات الجزائرية سلسلةً من الإجراءات التشريعية اعتباراً من عام 1999، أدت إلى حرمان الضحايا وأهاليهم من كشف الحقيقة وإقرار العدالة والحصول على تعويضات.

ومن خلال ترسيخ ذلك الإفلات من العقاب في الدستور، تتجاهل السلطات الجزائرية محنة الضحايا وأهاليهم، ولذين عارضوا إجراءات العفو، وما زالوا محرومين من حقهم في الحقيقة والعدالة والتعويض حتى اليوم، فيما يمثل انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وترى منظمة العفو الدولية أن تحقيق سلام حقيقي ومصالحة وطنية حقيقية يقتضي من السلطات الجزائرية اتخاذ خطوات فعَّالة لمكافحة الإفلات من العقاب ولضمان عدم تكرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، ومن بين هذه الإجراءات حذف النص المتعلق بعملية "السلم والمصالحة الوطنية" من "المشروع التمهيدي".

استقلال القضاء

كان استقلال القضاء في مقدمة مطالب الحركة الاحتجاجية، حيث أشار عدد من المحامين المعنيين بحقوق الإنسان إلى هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء باعتباره أحد الأسباب الرئيسية لاستمرار الملاحقة القضائية للمدافعين عن حقوق الإنسان والنشطاء والمدوِّنين والصحفيين.

ومن الضروري أن يضمن الدستور الجزائري الجديد بشكل كامل استقلال القضاء ونزاهة النظام القضائي.

ويتضمن الفصل الخاص بالعدالة في "المشروع التمهيدي" عدة بنود مهمة تُدرج مبادئ عامة بشأن استقلال القضاء. فعلى سبيل المثال، تنصُّ المادة 169 على أن "القضاء مستقل" وأن القضاة يتمتعون "بالاستقلالية عند ممارسة اختصاصاتهم القضائية". ويضيف "المشروع التمهيدي" أن القضاء "يحمي المجتمع والحريات، والحقوق الأساسية".

إلا إن هذا الفصل في "المشروع التمهيدي" ينصُّ على ضمانات ضعيفة فيما يتعلق بمدة الخدمة للقضاة، وذلك بالمخالفة للمعايير الدولية، ومنها على سبيل المثال "المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية"، الصادرة عن الأمم المتحدة، و"المبادئ التوجيهية بشأن الحق في المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في إفريقيا".

الأمن الوظيفي: ينصُّ "المشروع التمهيدي" على حظر عزل القضاة أو نقلهم بدون موافقتهم، وهو ضمان جديد للحماية لم يكن موجوداً في دستور عام 2016، إلا إن "المشروع التمهيدي" يشير أيضاً إلى إمكان توقيع عقوبات تأديبية على القضاة بموجب قرار من "المجلس الأعلى للقضاء". وينصُّ "المشروع التمهيدي" على أن يتم ذلك "في الحالات وطبق الضمانات التي يحدِّدها القانون"، وهي صياغة قد يُساء استخدامها من جانب السلطة التنفيذية والسلطات التشريعية لإهدار جوهر تلك الحماية.

- وتوصي منظمة العفو الدولية بأن ينصَّ "المشروع التمهيدي" صراحةً، في المادة 178 على أنه لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد القضاة إلا في حالة ارتكاب مخالفات جسيمة، يحدِّدها "المجلس الأعلى للقضاء"، مع احترام ضمانات الإجراءات الواجبة.

تشكيل "المجلس الأعلى للقضاء" واستمرار هيمنة السلطة التنفيذية: ينصُّ "المشروع التمهيدي" على إنشاء "مجلس أعلى للقضاء" "يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية" (المادة 187)، وتكون له صلاحية اتخاذ قرارات بشأن السلوك المهني للقضاة

والإجراءات التأديبية ضدهم. ويقترح "المشروع التمهيدي" أن يتكون "المجلس الأعلى للقضاء" من 27 عضواً، بينهم 15 عضواً يُنتخبون من جانب زملائهم، وستة أعضاء من غير القضاة يتم تعيينهم (اثنان يعيّنهما رئيس الجمهورية، واثنان يعيّنهما رئيس "المجلس الشعبي الوطني"، وهو الغرفة الدُنيا للبرلمان، واثنان يعيّنهما رئيس "مجلس الأمة"، وهو الغرفة العليا للبرلمان)، وممثلين عن نقابة القضاة، ورئيس المجلس الوطني لحقوق الانسان، ورئيس المحكمة العليا، ورئيس مجلس الدولة.

ويُعد انتخاب 15 عضواً من جانب زملائهم أمراً إيجابياً ويتماشى مع عدد من المعايير الدولية، التي توصي بأن تكون نسبة كبيرة من أعضاء تلك الهيئات، أو حتى أغلبية الأعضاء، قضاة منتخبين من جانب زملائهم. إلا إن "المشروع التمهيدي" يُبقي على تمثيل لا مبرر له للسلطة التنفيذية في تشكيل المجلس، وذلك بالنص على احتفاظ رئيس الجمهورية برئاسة المجلس، كما هو الحال في "المجلس الأعلى للقضاء" الحالي، الذي أُنشئ بموجب "القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 6 سبتمبر/أيلول 2004". وبالإضافة إلى ذلك، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعيّن أيضاً رئيسي الهيئتين القضائيتين الرفيعتين، اللذين يشملهما تشكيل المجلس.

- وتوصي منظمة العفو الدولية باستبعاد رئيس الجمهورية من عضوية "المجلس الأعلى للقضاء".

تعيين القضاة: ينصُّ "المشروع التمهيدي" على منح "المجلس الأعلى للقضاء" صلاحية تعيين القضاة وتقرير سير سلمهم الوظيفي، إلا إنه يمنح رئيس الجمهورية امتيازات مهمة تتمثل في تعيين قضاة في "الوظائف القضائية النوعية... بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء". ووفقاً لما نص عليه "القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر/أيلول 2004"، والذي ينظِّم عمل القضاة، فإن الوظائف القضائية النوعية تشمل وظائف مهمة مثل رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، والنائب العام لدى المحكمة العليا، ورؤساء المحاكم، ووكلاء الجمهورية في المحاكم. ويعني هذا احتفاظ السلطة التنفيذية بصلاحيات كبرى بخصوص وظائف قضائية مهمة، مما قد يتيح لها ممارسة نفوذ على القضاء.

المحكمة الدستورية: يسعى "المشروع التمهيدي" إلى إنشاء محكمة دستورية، لها صلاحية الإشراف على تطبيق الدستور. وسوف تحل هذه المحكمة محل المحكمة الدستورية القديمة، دون إدخال تعديلات جوهرية على تشكيلها وخصائصها، المنصوص عليها في دستور عام 2016. وستكون من صلاحيات المحكمة الدستورية النظر في دستورية القوانين المقترحة، وذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس "المجلس الشعبي الوطني"، أو رئيس "مجلس الأمة"، أو ما لا يقل عن 40 عضواً من أعضاء "المجلس الشعبي الوطني" أو 25 عضواً من أعضاء "مجلس الأمة". كما سيكون من صلاحيات المحكمة الدستورية الفصل في مدى توافق القوانين السارية مع الحقوق والحريات المكفولة في الدستور، وذلك بناءً على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة إثر طلب من أحد الأطراف في دعوى أمام جهة قضائية، وهو إجراء نصَّت عليه بالفعل تعديلات دستور عام 2016.

وبالرغم من أن هذا النص يُعد أمراً إيجابياً، حيث يتيح للمواطنين الطعن بشكل غير مباشر في دستورية القوانين التي تنتهك حقوقهم وحرياتهم، فإن "المشروع التمهيدي" لا يوضح ما إذا كانت قرارات المحكمة بشأن قانون بعينه سوف تؤدي إلى إبطاله في النظام القانوني عموماً أم أن أثرها سوف يقتصر على وقف تنفيذ ذلك القانون في الدعوى المحددة فقط.

- وتوصي منظمة العفو الدولية بتعزيز هذا البند، وذلك بإضافة نص يقضي بأن حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون ما في قضية بعينها يبطل ذلك القانون في النظام القانوني.

وسوف تتكون المحكمة الدستورية من 12 عضواً، من بينهم أربعة أعضاء، يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان ينتخبهما مجلس الدولة، واثنان يعيّنهما رئيس "المجلس الشعبي الوطني"، واثنان يعيّنهما رئيس "مجلس الأمة". وينصُّ "المشروع التمهيدي" على منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس المحكمة الدستورية. وبذلك، سوف تظلُّ المحكمة الدستورية، شأنها شأن المجلس الدستوري، خاضعةً لهيمنة قوية من السلطة التنفيذية، حيث يتولى رئيس الدولة تعيين رئيس المحكمة وثُلث أعضائها البالغ عددهم 12 عضواً.

- وتوصي منظمة العفو الدولية بأن يُنتخب رئيس المحكمة الدستورية بأغلبية أعضائها بدلاً من أن يكون معيَّناً من رئيس الجمهورية.

الحق في الحياة

تنصُّ المادة 38 من "المشروع التمهيدي" على أن "الحق في الحياة لصيق بالإنسان، يحميه القانون، ولا يمكن حرمان أحد منه تعسفياً". وتتسم صياغة هذه المادة بالإبهام، وتترك الباب مفتوحاً لإمكان الاستمرار في فرض عقوبة الإعدام بموجب القانون. وبالرغم من أن السلطات الجزائرية قد حافظت بحكم الواقع الفعلي على وقف تنفيذ أحكام الإعدام منذ عام 1993، وبالرغم من تصويتها لصالح قرارات الأمم المتحدة الداعية لوقف استخدام عقوبة الإعدام، فإن القانون الجزائري لا يزال يُجيز فرض عقوبة الإعدام.

- وتوصي منظمة العفو الدولية السلطات الجزائرية بأن تضمن بشكل كامل الحق في الحياة في نص الدستور، وأن تلغي عقوبة الإعدام بشكل صريح. وتجدر الإشارة إلى أن منظمة العفو الدولية تعارض عقوبة الإعدام في جميع الحالات، باعتبارها تمثِّل انتهاكاً للحق في الحياة وللحق في عدم التعرُّض للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

عدم التمييز وحقوق المرأة

يتضمن "المشروع التمهيدي" نصاً عن المساواة في المادة 37، التي تنصُّ على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في أن يضمن لهم حماية متساوية". ويُعيد "المشروع التمهيدي" ذكر مبدأ عدم التمييز المنصوص عليه في الدستور الحالي، حيث يحظر التمييز ضد أي مواطن جزائري بسبب "المولد، أو العِرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي". وبالرغم من أن إقرار مبدأ المساواة يُعد خطوة إيجابية، فإن "المشروع التمهيدي" لا يعالج ما يتسم به الدستور الحالي من قصور عن حماية غير المواطنين، وهو الأمر الذي شجَّع على وقوع انتهاكا لحقوق المهاجرين، مما يُعد انتهاكاً لالتزامات الجزائر بحماية الحقوق الإنسانية لجميع الأشخاص الموجودين داخل أراضيها والخاضعين لولايتها.

- وتدعو منظمة العفو الدولية المشرِّعين الجزائريين إلى توسيع نطاق الحماية من التمييز ليشمل جميع الأشخاص الخاضعين لولاية الدولة الجزائرية.

وتتضمن التعديلات المقترحة صياغات إيجابية بشأن حقوق المرأة، حيث تنصُّ المادة 40 على أن "تحمي الدولة المرأة من كل أشكال العنف في كل الأماكن والظروف في الفضاء العمومي وفي المجالين المهني والخاص". وتمضي المادة قائلةً: "يضمن القانون استفادة الضحايا من هياكل الاستقبال ومن أنظمة التكفُّل، وكذا من طرق الطعن المناسبة ومن مساعدة قانونية مجانية".

ويُبقي "المشروع التمهيدي" على النص الوارد في دستور عام 2016، الذي يُلزم الدولة بأن "تعمل... على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل"، وبأن "تُشجِّع... ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات" (المادة 71)، وبأن "تعمل... على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة" (المادة 59).

- وتدعو منظمة العفو الدولية المُشرِّعين الجزائريين إلى إقرار هذه التعديلات التقدمية، وإلى ترسيخ حقوق المرأة في نص الدستور.

حرية التعبير وحرية الصحافة

يُبقي "المشروع التمهيدي" على بعض القيود الفضفاضة على حرية التعبير وحرية الصحافة. وكانت التعديلات على دستور عام 2016 قد جعلت حرية الصحافة مشروطةً باحترام "ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية"، وهي مقولات فضفاضة ومُبهمة تفتح الباب لتفسيرات تعسفية ولتفسيرات التشريعات المحلية. وينصُّ "المشروع التمهيدي"، في المادة 52، على أن "حرية التعبير مضمونة"، كما ينصُّ في المادة 54 على أن حرية الصحافة "لا تُقيَّد بأي شكل من أشكال الرقابة القَبْلية". إلا إن "المشروع التمهيدي" يجعل ممارسة هذه الحرية عُرضة لقيود فضفاضة، حيث ينصُّ على أن يكون "الحق في نشر الأخبار والأفكار والصور والآراء في إطار القانون"، وهو الأمر الذي يمنح المُشرِّعين صلاحيات تقديرية واسعة لتقويض جوهر ذلك الحق. كما يُبقي "المشروع التمهيدي" على شرط الالتزام باحترام "ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية". وتكفل المادة 55 حق كل مواطن "في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات واكتسابها وتداولها"، ولكنها تضيف شرطاً يتمثل في أنه "لا يمكن أن تمسَّ ممارسة هذا الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني".

ومن شأن هذه القيود أن تتيح للمُشرِّع مجالاً واسعاً لاعتماد قانون يُقيِّد ذلك الحق، دون الحاجة للالتزام بأن تكون القيود متماشيةً بشكل صارم مع المعايير الثلاثة التي أقرها القانون الدولي. وطبقاً لأحكام القانون الدولي، ينبغي أن تتوفر الشروط التالية في أية قيود تُفرض على حقوق الإنسان: 1- أن يكون منصوصاً عليها في القانون؛ 2- أن تسعى لتحقيق هدف مشروع، مثل حماية حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو حماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة؛ 3- أن تكون ضرورية لضمان هدف مشروع، وأن تتماشى مع مبدأ التناسب.

فعلى سبيل المثال، يؤكد "إعلان مبادئ حرية التعبير في إفريقيا" (الإعلان الإفريقي)، الذي اعتمدته "اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب" في عام 2002، على أن أية قيود على حرية التعبير يجب أن "تكون محدَّدة بالقانون، وتخدم مصلحة شرعية، وتكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي". كما ينصُّ "الإعلان الإفريقي" على أنه "ينبغي ألا تكون حرية التعبير مُقيَّدة لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الأمن القومي، إلا إذا كان هناك احتمال حقيقي بوجود تهديد وشيك لمصلحة شرعية وعلاقة مباشرة بين التهديد والتعبير".

وذكرت "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام على المادة 19 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" أنه لا يجوز فرض قيود على حرية التعبير إلا بمراعاة هذه الشروط، وهي: أن تكون محددة "بنص القانون"، ولا يجوز أن تُفرض إلا لأحد الأهداف المشروعة، وأن تتماشى بشكل صارم مع مبادئ الضرورة والتناسب.

حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها وحرية التجمع.

تكفل المادة 52 من "المشروع التمهيدي" **الحق في التجمع السلمي**، وتقضي بأن هذا الحق مضمونٌ ويُمارس بموجب تصريح بسيط، إلا إن المادة تنصُّ أيضاً على أن "يحدد القانون كيفية" ممارسته. ويُعد هذا النص مبعث قلق، حيث يُجرِّم القانون الجزائري "التجمهر غير المسلح"، وهو نص كثيراً ما يُستخدم لقمع المعارضة السلمية. ولا يزال المتظاهرون السلميون والنشطاء في الجزائر يتعرضون للقبض عليهم ومحاكمتهم، بل وللحكم عليهم بالسجن دونما سبب سوى ممارسة حقهم في التجمع السلمي. ولا يزال القانون الجزائري يقتضي الحصول على تصريح مُسبق لعقد اجتماعات وتجمعات عامة، ولا تزال السلطات الجزائرية تفرض حظراً على جميع المظاهرات في الجزائر العاصمة.

- وتدعو منظمة العفو الدولية السلطات الجزائرية إلى ضمان ألا يتضمن القانون المنظم للتجمعات العامة قيوداً لا مبرر لها على حرية التجمع، بخلاف تلك المسموح بها في القانون الدولي، والذي يقتضي أن تكون أية قيود على الحق في حرية التجمع ضرورية بشكل صارم في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

- وتماشياً مع توصيات "مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات"، يجب على السلطات الجزائرية إلغاء شرط الحصول على تصريح، ووضع نظام يتمثَّل في إخطار مُسبق معقول من أجل عقد تجمعات سلمية، على أن يشمل استثناءات في حالات التجمعات العفوية.

وتكفل المادة 53 **الحق في إنشاء جمعيات**. وتمثِّل هذه المادة تقدماً بالمقارنة مع دستور عام 2016، حيث تقضي بأن الجمعيات تنشأ بمجرد التصريح بذلك. ويوحي هذا النص بأنه سيلزم إصدار قانون عضوي جديد ليحل محل القانون الحالي المتعلق بالجمعيات، وهو القانون العضوي رقم 06-12 لسنة 2012، الذي ينصُّ على ضرورة الحصول على موافقة مُسبقة من السلطات لتشكيل جمعية، وهو نصٌّ طالما استُخدم لحرمان الجمعيات المستقلة من الصفة القانونية. ويفرض هذا القانون قيوداً على أنشطة الجمعيات وهيئات المجتمع المدني وعلى حصولها على تمويل من جهات أجنبية، كما يمنح السلطات صلاحية تعليق أنشطة الجمعيات، بل وحلِّها، بسبب "التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية".

- وتدعو منظمة العفو الدولية السلطات الجزائرية إلى اعتماد هذا التعديل الإيجابي، وإلى إرساء حرية تكوين الجمعيات في الدستور الجديد. ويجب على البرلمان إلغاء القانون رقم 06-12 وصياغة قانون عضوي جديد بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان القابلة للتطبيق.

حالة الطوارئ

يُبقي "المشروع التمهيدي" على جواز قيام رئيس الجمهورية بفرض حالة الطوارئ "إذا دعت الضرورة الملحَّة" لمدة 30 يوماً، وذلك بعد استشارة رئيس "المجلس الشعبي الوطني" ورئيس "مجلس الأمة" ورئيس الوزراء (المادة 112). كما يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر "الحالة الاستثنائية" لمدة 60 يوماً "إذا كانت الدولة مهدَّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها" (المادة 114). ولا يشير "المشروع التمهيدي" إلى الحقوق غير القابلة للتقييد.

- وتوصي منظمة العفو الدولية بأن ينصَّ "المشروع التمهيدي" على احترام الحقوق والحريات في جميع الأوقات، وعلى أن أي تقييد للحقوق يلتزم بالشروط التي حدَّدها "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" في المادة 4 بشأن حالة الطوارئ، كما حدَّدتها "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" في تعليقها العام رقم 29. ويجب أن يشمل هذا النص أن القيود التي تُفرض على الحقوق في حالة الطوارئ ينبغي أن تقتصر على تلك القيود الضرورية التي يتطلبها الوضع لفترة زمنية محدَّدة، وأنه لا يجوز بموجب هذه القيود تقييد أو تعليق الحقوق التي تُعتبر غير قابلة للتقييد بموجب القانون الدولي. كما يجب أن يخضع للمراجعة القضائية كلٌ من إعلان حالة الطوارئ وأي صلاحيات تُمنح بموجبها.

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

يُدرج "المشروع التمهيدي" في نصوصه عدداً من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المهمة، حيث ينصُّ على أن مؤسسات الدولة تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والقضاء على التفاوت بين المناطق المختلفة في مجال التنمية. ولكن في غياب مزيد من الإيضاحات، فليس من الواضح ما يعنيه ذلك في الممارسة العملية.

وتضمن المادة 64 من "المشروع التمهيدي" الحق في الحصول على الماء الصالح للشرب، وتشير المادة 65 إلى أن "لكل شخص الحق في الرعاية الصحية"، كما تنص على أن "تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين". وتُعد هذه الصياغة أفضل بكثير من الصياغة الواردة في دستور عام 2016، حيث تقتصر المادة 66 من ذلك الدستور على الإشارة إلى دور الدولة في توفير سُبل الحصول على الرعاية الصحية للمعوزين دون أن تقرَّ بالحق في الصحة للجميع.

- وتوصي منظمة العفو الدولية بأن يعزِّز "المشروع التمهيدي" صياغة هذا الحق، بإضافة الحصول على رعاية صحية ملائمة بشكل ميسور مادياً واقتصادياً لجميع من يوجدون في أراضي الدولة ويخضعون لولايتها دون تمييز.

وتُبقي المادة 66 من "المشروع التمهيدي" على القصور الذي يتسم به دستور عام 2016، حيث تشير إلى دور الدولة في تمكين المواطنين من السكن، دون الإقرار بالحق في سكن ملائم لجميع الأشخاص، حسبما يعرِّفه القانون الدولي، ودون النصِّ على حظر الإخلاء القسري، الذي يُعد أمراً غير قانوني بموجب القانون الدولي.

وتشير المادة 67 من "المشروع التمهيدي" إلى حق المواطن في بيئة سليمة "في إطار التنمية المُستدامة".
وتكفل المادة 68 الحق في التعليم، وتنصُّ تحديداً على أن "التعليم العمومي مجاني".
وتكفل المادة 69 الحق في العمل، ولكنها تُضيف ما يلي: "ولا ينفصل هذا الحق عن واجب العمل"، وهي صياغة مُبهمة قد تؤدي إلى تجريم الإضراب عن العمل. وتنصُّ على حظر تشغيل الأطفال دون سن السادسة عشرة، كما تكفل حداً أدنى للأجر.

وإذا كان ضمان هذه الحقوق في الدستور يُعد أمراً مهماً، فمن الضروري أن يعزِّز "المشروع التمهيدي" ضمانات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالنصِّ تحديداً على التزام الجزائر بالإعمال الكامل لتلك الحقوق بشكل تدريجي، عن طريق اتخاذ إجراءات تشريعية معقولة وغيرها من الإجراءات لإعمالها، في حدود أقصى ما تسمح به الموارد المُتاحة في البلاد.

ولا يتضمن "المشروع التمهيدي" أي ذكر للحق في الغذاء، بالرغم من أنه أحد حقوق الإنسان الأساسية، كما لا يذكر الحق في خدمات الصرف الصحي، وهو حق وثيق الصلة بالحق في المياه والحق في الصحة، كما إنه حق قائم بذاته، وقد أقرته مؤخراً الجمعية العامة للأمم المتحدة.

اللجوء ومبدأ عدم الإعادة القسرية

كما كان الحال في دستور عام 2016، ينصُّ "المشروع التمهيدي" على حظر إعادة اللاجئين السياسيين (المادة 50)، لكنه لا يتضمن أي ذكر للحق في طلب اللجوء. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدستور لا يتضمن أية إشارة إلى اللاجئين الذين يفرُّون من الاضطهاد لأسباب أخرى غير الأسباب السياسية، في حين أن "الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين"، الصادرة عام 1951، تورد خمسة أسباب، وهي: العِرق، والدين، والجنسية، والانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، والآراء السياسية. كما يغفل "المشروع التمهيدي" أية إشارة إلى الحق في عدم الإعادة القسرية، أي الحماية من نقل أي شخص إلى بلد أو منطقة يمكن أن يواجه فيها مخاطر حقيقية بالتعرُّض لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، من قبيل التعذيب. وهذا الحق يجب أن يكون مكفولاً لكل شخص يخضع لولاية الدولة الجزائرية، وليس للاجئين فقط.

ويكفل "المشروع التمهيدي" حقاً جديداً للمواطنين الأجانب، حيث ينصُّ على أن "يتمتع كل أجنبي يتواجد فوق التراب الوطني بشكل قانوني بحماية القانون لشخصه وأملاكه". وتنطوي هذه المادة على إشكالية، حيث تفتح الباب لمعاملة المهاجرين الذين ليس بحوزتهم وثائق معاملةً مسيئة. ومنذ أغسطس/أوت 2017، شنَّت السلطات حملات تنطوي على التمييز ضد مواطنين أجانب، حيث اعتقلت وأبعدت بإجراءات موجزة ما يزيد عن 34,550 مهاجراً من عدة دول إفريقية تقع جنوب الصحراء الكبرى إلى كل من النيجر ومالي المجاورتين، بدون اتباع أي من الإجراءات الواجبة. وقد تؤدي صياغة هذه المادة إلى إضفاء الطابع القانوني على تلك الممارسة، التي تتناقض مع التزامات السلطات الجزائرية بموجب "الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم"، التي تحظر عمليات الإبعاد الجماعي للعمال الأجانب وأفراد أسرهم، وتقتضي فحص كل حالة إبعاد محتملة على حِدة واتخاذ قرار بشأنها. وتنطبق أحكام تلك الاتفاقية على جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بغض النظر عن وضعهم القانوني أو طبيعة عملهم.

- وتحثُّ منظمة العفو الدولية المُشرِّعين الجزائريين على جعل نصوص الدستور متماشيةً مع التزامات الجزائر بموجب "الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين" لعام 1951 والبروتوكول الملحق بها لعام 1967؛ و"الاتفاقية التي تحكم الجوانب المختلفة

لمشاكل اللاجئين في إفريقيا"، الصادرة عن "منظمة الوحدة الإفريقية" عام 1969؛ و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"؛ و"اتفاقية مناهضة التعذيب"؛ و"الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم".

بند عام بشأن القيود

تتضمّن المادة 34 من "المشروع التمهيدي" عدداً من المعايير للقيود التي يجوز للدولة فرضها على الحقوق والحريات. وتنصُّ المادة على أنه "لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور". وتضيف المادة قائلةً: "في كل الأحوال، لا يمكن أن تمس تلك القيود بجوهر الحقوق والحريات".

وبالإضافة إلى ضمانات الحماية هذه، ينبغي أن يتضمن الدستور بنداً عاماً ينصُّ على أنه لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات المكفولة في الدستور إلا في الأحوال التالية، حسبما يقتضي القانون الدولي:

- أن تكون القيود محدَّدة بموجب قانون صريح؛
- أن يكون مسموحاً بفرضها لسبب منصوص عليه في إحدى معاهدات حقوق الإنسان باعتباره سبباً مقبولاً لتقييد حق بعينه؛
- أن تكون مقبولة ومبرَّرة في مجتمع منفتح وديمقراطي يقوم على احترام الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية؛
- ألا تنطوي على التمييز بشكل مباشر أو غير مباشر؛
- أن يكون نطاق القيد المُشار له في الدستور متناسباً مع المصلحة المراد حمايتها، وألا يُفسَّر على نحوٍ يضرُّ بجوهر الحق المعني، وألا يُفسر على نحوٍ مقيِّد.

وتوصي منظمة العفو الدولية بتعزيز المادة 34 بشكل أكبر، عن طريق النص على أنه يجوز للقضاة تفسير أحكام القانون، بما في ذلك الدستور، من أجل إيلاء الأولوية لإعمال أحد الحقوق أو إحدى الحريات الأساسية، وكذلك الأخذ في الاعتبار تفسير معاهدات حقوق الإنسان، من أية هيئة رسمية مُشكلة بموجب معاهدة، بما في ذلك المحاكم واللجان، باعتباره معياراً يمثل الحد الأدنى.