

دور المجلس الأعلى للأمن في ظل أحكام الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

The Role Of The High Council Of Security Under The Provisions Of The Algeria's Constitution Amended In 2020

زهية عيسى

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أحمد بوقرة بومرداس (الجزائر)، z.aissa@univ-boumerdes.dz

تاريخ النشر: سبتمبر 2022

تاريخ القبول: 2022/09/27

تاريخ الإرسال: 2022/07/10

الملخص:

تطبيقاً لأحكام الدستور يتم تدريجياً استكمال بناء المؤسسات الدستورية التي نظمت بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020. ولعل من أبرز هذه المؤسسات الدستورية التي تم ضمها في الباب الخامس من الدستور والذي شمل الهيئات الاستشارية، المجلس الأعلى للأمن. هيئة استشارية عرفت الجزائر وتم الاستقرار عليها في أغلب دساتيرها وتعديلاتها المتعاقبة إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020. تعد هذه الهيئة من أهم الهيئات الاستشارية باعتبارها تدلي بآراء لرئيس الجمهورية في المسائل المرتبطة بالأمن الوطني. تأتي هذه الورقة البحثية لتبين مستجدات تشكيلة ومهام وإجراءات سير المجلس الأعلى للأمن من خلال المواد الدستورية التي نظمتها وكذا المرسوم الرئاسي الذي صدر بخصوص ذلك لنستخلص في الأخير مدى أهمية مثل هذه الهيئات في تحقيق الأمن الوطني الذي يعتبر أساساً جوهرياً لقيام دولة قوية يضمن بها الاستقرار ومنه الرقي والاستمرارية.

الكلمات المفتاحية: الدستور، الهيئات الاستشارية، المجلس الأعلى للأمن.

Abstract:

In implementation of the constitution, the establishing of constitutional institutions organized under the 2020 constitutional amendment is gradually being completed. and the most prominent of these constitutional institutions that were included in the fifth title of the constitution, which included consultative institution, is the High Council of Security.

An advisory body that Algeria has known and has been stabilized in most of its constitutions and successive amendments until the last constitutional amendment of 2020.. This body is considered as one of the most important consultative institutions as it gives opinions to the President of the Republic on issues related to national security.

This research paper comes to show the developments of the composition, missions, and procedures of the functioning of the High Council of Security through the 2020 constitutional amendment, as well as the presidential decree issued in this regard. Finally we conclude how important such bodies are in achieving national security, which is an essential basis for the establishment of a strong state that guarantees stability, progress and continuity

Key words: The Constitution, Consultative Institutions, the High Council of Security.

مقدمة:

عرفت الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹، بناء مؤسسات دستورية مهمة منها ما كانت واردة في الدساتير السابقة وزودت بمهام جديدة، ومنها ما استحدثت لأول مرة في الوثيقة الدستورية.

ومن بين المؤسسات التي عرفت هذه الإضافات الهيئات الاستشارية المنظمة بموجب الباب الخامس من الدستور من المواد 206 إلى 218²، والذي شمل على التوالي كل من المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وأخيرا الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات.

استكمالا لبناء المؤسسات الدستورية صدرت مجموعة من المراسيم الرئاسية المنظمة لها، منها المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المؤرخ في 21 جمادى الأولى عام 1443 الموافق 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره³.

يعد المجلس الأعلى للأمن من أهم المؤسسات الدستورية الواردة في أغلب الدساتير التي عرفت الجزائر، وقد ورد لأول مرة في دستور 1976 من خلال المادة 125 منه⁴. والتي نصت: "يؤسس مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، إلى رئيس الجمهورية.

يحدد رئيس الجمهورية طرق تنظيم المجلس الأعلى للأمن و تسييره".

وتم الاستقرار عليه في دساتير سنوات، 1989 في إطار المادة 162 منه⁵، و 1996 في إطار المادة 173 منه⁶، وتعديلاته المتعاقبة إلى سنة 2016 في إطار المادة 197⁷ تقريبا بنفس الصيغة والهدف من تأسيسه.

وتستشف أهمية المجلس الأعلى للأمن في التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال مجموع المهام الموكلة له والتي تدخل ضمن اختصاصه بدء من الوثيقة الدستورية من خلال مواد متعددة نذكر منها

المادة 97 الفقرة الأولى ومفادها أن إقرار حالة الطوارئ أو الحصار من طرف رئيس الجمهورية لا يكون إلا بعد مجموعة من الإجراءات نذكر منها، اجتماع المجلس الأعلى للأمن، وكذا المادة 98 الفقرة الثانية التي جاء من ضمنها أن إقرار الحالة الاستثنائية لا يتخذ إلا بعد استشارة مجموعة من المؤسسات منها المجلس الأعلى للأمن، والمادة 99 التي تنص على أن إقرار التعبئة العامة تكون في مجلس الوزراء بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيسي مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، والمادة 100 الفقرة الأولى منها والتي مفادها أن إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية لا يكون إلا بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وكذا استشارة رؤساء مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني وكذا المحكمة الدستورية⁸، كما نصت المادة 208 على أنه:

"يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن، يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني.

يحدد رئيس الجمهورية كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره"⁹.

وتطبيقا للفقرة الثانية من نفس المادة صدر المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المذكور أعلاه والذي يحدد تشكيلة وتنظيم وسير المجلس الأعلى للأمن. وعليه تأتي هذه الورقة البحثية لتبيان كيفية تنظيم هذا المرسوم للمجلس مع إبراز أهميته من خلال تشكيلته والمهام الموكلة له بمقارنته بالمرسوم الرئاسي السابق رقم 89-196 المؤرخ في 24 أكتوبر 1989¹⁰، كلما اقتضت الضرورة ذلك.

ومن خلال ما ذكر يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هي مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصوص المجلس الأعلى للأمن باعتباره هيئة دستورية استشارية في الجزائر؟ وكيف جسد المرسوم الرئاسي رقم 21-539 أهمية هذا المجلس من خلال تشكيلته، تنظيمه وسيره؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

كيف تُساهم تشكيلة المجلس الأعلى للأمن في تحقيق مهامه الاستشارية؟
 فيما تتمثل ظروف انعقاد المجلس الأعلى للأمن وكيف تساهم في تحقيق الغاية التي وجدت لأجلها هذه الهيئة؟
 وللإجابة عن إشكالية الموضوع وما تفرع عنها من أسئلة تقترح الخطة التالية:

1. مستجدات تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وإجراءات سيره

1.1 التوسيع من تشكيلة المجلس الأعلى للأمن ضماناً لتجسيد مهامه

1.2 خصوصية إجراءات سير عمل المجلس الأعلى للأمن

2. ارتباط مهام المجلس الأعلى للأمن بطبيعة دوراته

2.1 اتساع مجالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن في دوراته العادية

2.2 المرجعية الدستورية لمجالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن في دوراته الاستثنائية

1- مستجدات تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وإجراءات سيره

يعتبر موضوع الأمن من أهم المواضيع التي تولي لها الدول أهمية كبيرة باعتبار أن تحقيق الأمن هو اللبنة الأولى لبناء دولة قوية تنعم بالاستقرار والاستمرارية وبالتالي يحقق معها النمو والازدهار. ويعتبر جانب من الفقه أن الحديث عن الأمن هو الحديث عن الحياة كلها، ورغم شيوع مصطلح الأمن إلا أن مفهومه يكتسبه الغموض من الناحية العلمية حيث تتعدد المعاني التي يمكن إلحاقها بالأمن باختلاف المخاطر والمواضيع التي ينظمها¹¹، وفي هذا السياق تسعى الدول لإستحداث أجهزة توكل لها مهمة السهر على الحفاظ على الأمن في أقاليمها حفاظا على أمن سكانها وممتلكاتها.

قد تتعدد طبيعة الهيئات والمؤسسات التي توكل لها مهمة الحفاظ على الأمن وتتحدد معها أهميتها من خلال مكانتها في الوثيقة الدستورية، وفي هذا السياق تجدر الإشارة له إلى أن هيئة المجلس الأعلى للأمن نُظمت في التعديل الدستوري السابق لسنة 2016 في الفصل الثالث تحت عنوان المؤسسات الاستشارية ضمن الباب الثالث المتضمن "الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية"، بينما خصص التعديل الدستوري لسنة 2020 بابا مستقلا للهيئات الاستشارية ضم ضمنه المجلس الأعلى للأمن، مما يؤكد أهمية هذه الهيئات بترقيتها من حيث تنظيمها في الوثيقة الدستورية بتخصيص باب مستقل لها.

وما يلاحظ في هذا الباب اقتصار المؤسس الدستوري بإدراج عناوين تضم تسميتها وقد رتب المجلس الأعلى للأمن كثنائي هيئة بعد المجلس الإسلامي الأعلى، في حين تم تقسيم مؤسسات الرقابة في الباب المنظم لها ضمن فصول سبقت عنونة كل مؤسسة، ليثور تساؤل حول هذا الاختلاف في شكل التقسيم بين مؤسسات الرقابة والهيئات الاستشارية.

وإضافة إلى تحديد أهمية مثل هذه الهيئات من خلال مركزها في الوثيقة الدستورية تتحدد أيضا أهميتها من حيث تشكيلتها والمهام المنوطة بها، وتجسيدا لذلك وتكملة لبناء الهيئات الاستشارية الدستورية صدر المرسوم الرئاسي رقم 21-539 ليحدد تشكيلة المجلس الأعلى للأمن (1.1). ووردت معه وضمن نفس المرسوم إجراءات سيره والبت في قراراته (2.1)

1.1- التوسيع من تشكيلة المجلس الأعلى للأمن ضمانا لتجسيد مهامه

استقرت الدساتير المتعاقبة على إسناد ضمن الوثيقة الدستورية مهمة رئاسة المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية، ويعد ذلك أمرا منطقيا من خلال مجموع المواد الدستورية التي تؤكد أن موضوع ضمان الأمن يدخل ضمن سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية نذكر منها على سبيل المثال المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية. يحمي الدستور ويسهر على احترامه.

يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها.

له أن يخاطب الأمة مباشرة¹²، وأيضا المادة 91 - 1 والتي تنص: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي نخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:
1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني"¹³.

حُدثت تشكيلة المجلس الأعلى للأمن بالتفصيل في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المذكور أعلاه والذي يضم كل من رئيس الجمهورية رئيسا، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مدير ديوان رئاسة الجمهورية، وزير الدفاع الوطني، الوزير المكلف بالداخلية، الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وزير العدل حافظ الأختام، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي، قائد الدرك الوطني، المدير العام للأمن الوطني، المدير العام للوثائق والأمن الخارجي، المدير العام للأمن الداخلي، المدير العام لمكافحة التخريب، المدير المركزي لأمن الجيش¹⁴، وتبرز أهمية هذه التشكيلة من خلال ضمها خلافا للمرسوم الرئاسي رقم 89-190 السابق، لتشكيلة أوسع ضمت ممثلين من رئاسة الجمهورية والحكومة وكذا ممثلي مؤسسات أمنية مهمة تعنى بالحفاظ على الأمن الوطني.

ومن مستجدات المرسوم الرئاسي 21-539 خلافا لسابقه، أنه بناء على المادة 4 منه منح لرئيس الجمهورية كلما تقتضيه الضرورة إمكانية دعوة لحضور اجتماعات المجلس الأعلى للأمن أعضاء آخرين في الحكومة أو مسؤولي هيئات عمومية وكذا خبراء وكفاءات لتقديم على سبيل الاستشارة معلومات أو عناصر تقدير أو تقييم في مسألة قانونية أو تقنية أو غيرها، حول نقطة أو أكثر من جدول الأعمال، بهدف إنارة أشغال المجلس الأعلى للأمن مع ضرورة التزام الحضور بواجب السر المهني¹⁵، وإدراج واجب السر المهني شرط منطقي جدا باعتبار أن الأمر يتعلق بموضوع حساس ومهم ألا وهو الحفاظ على الأمن الوطني، ومن خلال هذه التوسعة البشرية لحضور اجتماعات المجلس الأعلى للأمن بإشراك الكفاءات المتخصصة، تتبين الأهمية التي يولها التشريع لموضوع الأمن وكيفية تحقيقه، ويعد ضمانته للوصول لهذه الغاية.

2.1- خصوصية إجراءات سير عمل المجلس الأعلى للأمن

تتجسد مهام أي هيئة مهما كانت طبيعتها من خلال تحديد إجراءات سيرها وعملها، وقد حدد المرسوم الرئاسي المنظم للمجلس الأعلى للأمن ذلك من خلال مجموعة من المواد، وبالرجوع للمادة 3 من المرسوم الرئاسي 21-539، نجد أن اجتماع المجلس الأعلى للأمن يكون بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في دورات عادية واستثنائية حددها المرسوم نفسه¹⁶ والتي سنتناولها لاحقا، في حين أن سابقه أي المرسوم الرئاسي 89-190 نص في مادته 2 على أن يجتمع المجلس في أية لحظة بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية دون تحديد الحالات التي يمكن أن يجتمع فيها المجلس¹⁷.

وطبقا للمواد 5 و6 من المرسوم الرئاسي 21-539، ترجع مهمة تحديد جدول أعمال اجتماع المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية، باعتباره رئيس المجلس، مع تلقي المشاركين الآخرين عند الاقتضاء المواضيع التي تعنيهم في جدول الاجتماع، ويبث المجلس خلال اجتماعه في المواضيع التي تطرح أمامه في دوراته العادية والاستثنائية، بعد الاستماع إلى الأعضاء والمشاركين الحضور¹⁸.

وضمامنا لحسن سير عمل المجلس الأعلى للأمن تضمن المرسوم الرئاسي 21-539 مجموعة من الهيئات ومجموعة من الإجراءات حُدد بموجبها طريقة سير عمل المجلس، ولقد زُود هذا الأخير لتنفيذ مهامه طبقا للمادة 7 منه بأمانة وهي هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية يتولاها المستشار لدى رئيس الجمهورية المكلف بالشؤون المتصلة بالدفاع والأمن، ومن مجموع ما تكلف به طبقا للمادة 8 من نفس المرسوم الرئاسي ما يلي:

- تحضير اجتماعات المجلس الأعلى للأمن،
- تحضير عناصر قرار رئيس المجلس الأعلى للأمن،
- إعداد محاضر اجتماعات المجلس الأعلى للأمن وضممان توزيعها على الأعضاء،
- تبليغ قرارات المجلس الأعلى للأمن ومتابعة تنفيذها،
- قيد وحفظ الوثائق وقواعد البيانات وأرشيف المجلس الأعلى للأمن،
- إعداد البيانات الصحفية المتعلقة بأشغال المجلس الأعلى للأمن¹⁹.

ويدخل أيضا ضمن المهام التي تقوم بها أمانة المجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 9 من المرسوم الرئاسي نفسه، إعداد الدراسات والتقييمات الضرورية وذلك بالاتصال مع الأطراف المعنية لتمكين المجلس الأعلى للأمن من البتّ في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس في دوراته العادية والاستثنائية طبقا للمادة الثالثة من المرسوم الرئاسي المذكور آنفا. كما يمكنها، عند الاقتضاء، أن تطلب من الدوائر الوزارية المعنية ومن الإدارات والهيئات العمومية الأخرى كل المعلومات والوثائق ذات الصلة بمهام المجلس الأعلى للأمن. كما تتولى متابعة تطور حالات الأزمات أو النزاعات وتقييم تداعياتها على الأمن²⁰.

وتبرز أهمية منصب رئيس أمانة المجلس الأعلى للأمن (يقابله سابقا كاتب المجلس في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 89-190 السابق²¹) في مشاركته طبقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي 21-539 في اجتماعات المجلس الأعلى للأمن، كما يمكنه الإدلاء برأيه بطلب من الرئيس على سبيل الاستشارة. ويضمن في نفس الوقت، تدوين أشغال الأمانة خلال اجتماعات المجلس الأعلى للأمن، كما يمكنه طبقا للمادة 11 من نفس المرسوم الرئاسي، إذا رأى ضرورة في ذلك، أن يقترح على رئيس الجمهورية عقد اجتماع المجلس الأعلى للأمن. ويعرض عليه في هذه الحالة، موضوع الاجتماع وكل العناصر الضرورية في هذا الشأن. ويساعده في أداء مهامه طبقا للمادة 12 مستخدمون إدارات يتكوّنون

من مكلفين بمهمة، ومكلفين بالدراسات والتلخيص، ورؤساء دراسات، ومستخدمين للدعم، وتلزم تشكيلة أمانة المجلس بواجب السر المهني²².

يتبين من خلال ما ذكر أهمية كل من أمانة المجلس الأعلى للأمن ورئيسها في سير عمله نظرا لطبيعة المهام الموكلة لهم والتي لا تقتصر على المسائل الإجرائية لتنظيم عمل المجلس ولكن تتوسع إلى ما يمكن أن يساهم لضمان تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها هذه الهيئة وهي تقديم آراء لرئيس الجمهورية في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني، مما يضيف خصوصية في إجراءات عمل وسير المجلس الأعلى للأمن.

2- ارتباط مهام المجلس الأعلى للأمن بطبيعة دوراته

يظهر جليا أن مهام المجلس الأعلى للأمن قد وسعت بما يخدم تحقيق الأمن في إطار المرسوم الرئاسي رقم 21-539 مقارنة مع سابقه المرسوم الرئاسي رقم 89-190 والذي اقتصر على تحديد مهام المجلس في الإدلاء بالرأي لرئيس الجمهورية في كل مسألة تتعلق بالأمن وتشمل ميادين النشاط الوطني أو الدولي لاسيما ما يتعلق بتحديد الأهداف في مجال أمن الدولة، تقدير الوسائل والشروط العامة لاستخدامها، تدابير التنسيق العام في اختيار الموارد والوسائل في هذا الميدان، في حين تميز المرسوم الرئاسي الجديد رقم 21 - 539 بالفصل وبدقة بين نوعين من المهام التي يمارسها المجلس الأعلى للأمن وفقا للمعطيات والظروف المحيطة والتي تستدعي تحديد طبيعة الدورة التي سيعقدها.

وعليه يتولى المجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 21-539 مجموعة من المهام تم تفصيلها طبقا لطبيعة الدورة التي سيعقدها، سواء تعلق الأمر بعقد دورة عادية (2. 1) أو دورة استثنائية، حسب موضوع انعقادها (2. 2).

1.2- اتساع مجالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن في دوراته العادية:

تتمحور مجالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 3 الفقرة-أ من المرسوم الرئاسي رقم 21-539، كلما اقتضت الحاجة ذلك، للبت في كل مسألة تتعلق بالأمن الوطني ذات بعد داخلي أو خارجي، ويدخل ضمن هذه المجالات:

- مساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حفظ النظام خارج الحالات الاستثنائية، تطبيقا لأحكام القانون رقم 19-32 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1412 الموافق لـ 6 ديسمبر سنة 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية،
- المسائل والقضايا ذات الصلة بسياسة الدفاع عن الوطن،
- الاستشارات الاستثنائية المتعلقة بمسائل ذات طبيعة أساسية،
- الوضعيات الناتجة عن الكوارث والأوبئة وتداعياتها على أمن البلد والسكان، التهديدات أو الهجمات الخطيرة الموجهة ضد المنظومات والمواقع الحيوية للوطن والاعتداءات على الأمن السيبراني،

-التهديدات والمظاهر الماسة بالأمن وبالطمأنينة وبحسن سير الأحداث الوطنية الهامة،
- كل مسألة أو وضعية أو قضية غير تلك المشار إليها سابقا، وتكتسي طابعا أمنيا أو أهمية بالغة بالنسبة للدولة أو للسكان²³.

يبرز من خلال ما ذكر أهمية ودور المجلس الأعلى للأمن في الحفاظ على الأمن الوطني بمفهومه الواسع وليس الضيق ويستشف ذلك من خلال المواضيع الواسعة التي تشكل حالات لاجتماع المجلس في دوراته العادية، والتي تعد ضمانه مهمة لتحقيق الأمن بكل أبعاده.

2.2- المرجعية الدستورية لمجالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن في دوراته الاستثنائية:

إضافة للدورات العادية، يجتمع المجلس الأعلى للأمن في دوراته الاستثنائية طبقا للمادة 3 الفقرة- ب من المرسوم الرئاسي رقم 21- 539، للبت في إعلان وإنهاء الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المواد 97، 98، 99، و100 من الدستور بحضور رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية²⁴، ليشكل الدستور مرجعية أساسية لتحديد مجالات اجتماع المجلس الأعلى للأمن في دوراته الاستثنائية.

وقد تضمنت المواد 97، 98، 99، و100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الحالات الاستثنائية وكيفية تنظيمها. وتظهر أهمية ورود المجلس الأعلى للأمن في هذه الحالات لاقتربها مع المسائل الأمنية ذات البعد الداخلي والدولي وتجلت أساسا في كل من:

- حالتى الطوارئ والحصار التي تم تنظيمها بموجب المادة 97 من الدستور والتي نصت على أنه: "يقرّر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كلّ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا. يحدّد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار"²⁵.

كما نظمت المادة 98 الحالة الاستثنائية بنصها:

" يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما.

لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة.
يجتمع البرلمان وجوبا.

لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.
تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.
يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها.²⁶

ولعل أهم ما ميز حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية في التعديل الدستوري لسنة 2020 هو تقييد مددها القصوى، بثلاثين (30) يوما لحالتي الطوارئ والحصار، والتي لا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معا، وستون (60) يوما للحالة الاستثنائية والتي لا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا.

تقييد إعلان الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري لسنة 2020 بمدد زمنية لم تعرفها الدساتير السابقة للجمهورية، هذا التحديد الزمني يؤكد من خلاله توجه المؤسس الدستوري لتوظيفها في حدود ما تسمح به الظروف للرجوع للحالة العادية، وإن اقتضت الضرورة التمديد فيكون منطقيا لنفس المدة.
كما تميز التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصوص الحالة الاستثنائية بضرورة عرض رئيس الجمهورية كل القرارات المتخذة أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأنها، وهذه إضافة مهمة في هذا التعديل، ولعل إدراج المؤسس الدستوري لكل هذه القيود ما هي إلا ضمانات دستورية لتوظيف هذه الحالات أي حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية في حدود ما يسمح به الدستور وللاغراض التي وجدت لأجلها.

وبالرجوع للفقهاء الدستوري نجد أن التمييز بين حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية يقوم على ثلاث أوجه، يكمن الأول من حيث الأسباب التي تعلن فيها كل حالة، والثاني من حيث الإجراءات الواجب إتباعها، وأخيرا من حيث الهيئة المختصة للرجوع للحالة العادية. فاعلان الحالة الاستثنائية يرجع إلى أخطار أكثر جسامة من تلك التي تستدعيها حالتي الطوارئ والحصار نظرا لتهديدها لكيان الدولة ككل وليس لمجرد المساس بالنظام العام مما يستوجب اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، باعتبار أن هنالك خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة التراب الوطني، ووردت في الفقه الدستوري آراء متعددة عند وصف الخطر الداهم نذكر منها ما يلي: "ويستفاد مما سبق أن الخطر يجب أن يكون وشيك الوقوع بوجود مؤشرات ووقائع ثابتة وحقيقية تؤكد ذلك وتستوجب التدخل الردعي"²⁷. والذي يؤكد ذلك هو توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة قبل إقرار الحالة الاستثنائية.

وقد أرجع الفقه سبب اللجوء للحالات الاستثنائية إلى مجموعة من العوامل والشروط نذكر منها:

استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق العادية، وجود خطر جسيم أو يحتمل حدوثه يهدد النظام العام، تناسب الإجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي، استهداف المصلحة العامة²⁸، ويتوافر هذه الشروط تقتضي الحالات الاستثنائية التعامل معها بصورة خاصة تستدعيها الظروف المحيطة بها. ولا تختلف الإجراءات كثيرا بالنسبة لإعلان حالات الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية من حيث الجهات الواجب الرجوع إليها لإقرارها إذ تتشابه من حيث استشارة مجموعة من الهيئات كرؤساء المجالس لغرفتي البرلمان، ولرئيس المحكمة الدستورية، وتختلف في استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في حالي الطوارئ والحصار، والاستماع لمجلس الوزراء في الحالة الاستثنائية. كما يتم الرجوع للمجلس الأعلى للأمن بالاجتماع في حالي الطوارئ والحصار وبالاستماع في الحالة الاستثنائية. ويمكن الاختلاف من حيث الهيئة المختصة بالعمل على الرجوع للحالة العادية في الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية من خلال اتخاذ كل التدابير اللازمة لاسترجاع السير العادي لمؤسسات الدولة بما في ذلك التدابير التشريعية، تستلم في المقابل زمام الأمور في حالي الحصار السلطات العسكرية، وفي حالة الطوارئ السلطات المدنية ممثلة في وزير الداخلية والولاية²⁹.

وورد دور المجلس الأعلى للأمن أيضا ضمن المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصوص التعبئة العامة والتي تنص على أنه: " يقرّر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني"³⁰.

لتختتم الحالات الاستثنائية بحالة الحرب من خلال المادة 100 من نفس التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تنص على أنه: "إذا وقع عدوان فعليّ على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يُعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية. يجتمع البرلمان وجوبا. يوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يُعلمها بذلك"³¹.

وخلافا لحالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية الذي حدد فيها مدتها وشروط تمديدتها، يرى جانب من الفقه إلى أنه لا يمكن تحديد مدة التعبئة العامة والحرب لأنها مرتبطة بظروف موضوعية وخاصة³².

ما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري قد وظف عند الرجوع للمجلس الأعلى للأمن مصطلح الاجتماع بالنسبة لحالات الطوارئ والحصار، ومصطلح الاستماع بالنسبة للحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة وحالة الحرب، ليتبادر تساؤل حول الفرق بين المصطلحين، ليتبين أن الاستماع وُظف في الحالات الأكثر خطورة، ولو أنه بالرجوع للمرسوم الرئاسي نجد أن الاستماع يقتضي أن يكون في إطار اجتماع المجلس الأعلى للأمن بناء على المادة الثالثة منه، التي جاء في سياقها أنه يجتمع المجلس الأعلى

للأمن في دورات عادية واستثنائية التي تضم الحالات التي ذكرت آنفاً، ويبحث في المسائل التي يختص بها بعد الاستماع لأعضائه وللحضور.

خاتمة:

تطبيقاً لأحكام المادتين 224 و 225 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي مفادها تعويض المؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ نشر الدستور في الجريدة الرسمية، وتجديد القوانين وتعديلها في أجل معقول تماشياً مع مستجدات هذا الدستور، تم تنصيب مجموعة من المؤسسات الدستورية المهمة قبل نهاية سنة 2021 بإصدار مجموعة من المراسيم الرئاسية ورد ضمنها المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره.

تميز المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه بتوسيع من تشكيلة المجلس الأعلى للأمن، وكذا قابلية دعوة أعضاء آخرين خارج هذه التشكيلة لحضور اجتماعات المجلس الأعلى للأمن بما يخدم تحقيق الأمن بأبعاده المختلفة.

كما تميز هذا المرسوم الرئاسي بتوسيع مجالات اختصاصات المجلس وتحديد طبيعتها بالنظر لطبيعة اجتماعات الدورات التي يعقدها من دورات عادية وأخرى استثنائية والتي تم التفصيل فيها بناء على المرسوم الرئاسي بالنسبة للدورة العادية، وبناء على مواد من الدستور بالنسبة للدورة الاستثنائية والتي ضمت حالتها الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة وحالة الحرب.

ليستنتج من خلال هذه المهام الأهمية والدور الذي يلعبه المجلس الأعلى للأمن كهيئة استشارية دستورية مهامها الإبداء بآراء مهمة لرئيس الجمهورية في المسائل المتعلقة بالأمن، ولعل عدم تحديد المرسوم الرئاسي لعدد الدورات العادية التي يجتمع فيها المجلس يفتح المجال لهذا الأخير بعقدها كلما اقتضت الضرورة ذلك.

ما يمكن قوله في الأخير أن تحقيق الأمن الوطني يقتضي مشاركة الجميع، دولة، مؤسسات، مواطنين، جمعيات، أفراد وكل من يمكنه المساهمة في تحقيق هذه الغاية، ولذلك العمل على نشر الثقافة الأمنية أصبح أمراً ضرورياً وأكيداً، ويمكن للمجتمع المدني أن يلعب دوراً مهماً في نشر هذه الثقافة التي تشكل سندا للمؤسسات والهيئات التي تعمل في مجال تحقيق الأمن الوطني.

الهوامش:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق لـ30 ديسمبر 2020م، ص3
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرجع نفسه، ص43-46.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المؤرخ في 21 جمادى الأولى عام 1443 الموافق 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 99 المؤرخة في 24 جمادى الأولى عام 1443 هـ الموافق 29 ديسمبر 2021م، ص9 .
- وقد تضمنت المادة 13 من نفس المرسوم أي المرسوم الرئاسي رقم 21-539 ما يلي: "تلغى الأحكام المخالفة لهذا المرسوم، لا سيما منها أحكام المرسوم الرئاسي رقم 89-196، مؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1410 الموافق 24 أكتوبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله.
- 4- الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ22 نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 94، الموافق لـ02 ذو الحجة 1396 الموافق لـ24 نوفمبر 1976، ص1292.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق لـ28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق 1 مارس 1989، ص255.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 المؤرخة في 27 رجب 1417 الموافق لـ 08 ديسمبر 1996، ص31
- 7- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ7 مارس سنة 2016. ص34.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرجع السابق، ص23-24.
- 9- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، 2020، ص44.
- 10- مرسوم رئاسي رقم 89-196 مؤرخ في 24 ربيع الأول عام 1410 الموافق 24 أكتوبر 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 45 المؤرخة في 25 ربيع الأول عام 1410 هـ الموافق 25 أكتوبر 1989م، ص1201.
- 11- الجحني علي بن فايز وآخرون، الأمن السياحي، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص27.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرجع السابق، ص19.

- 13- المرجع نفسه، ص.21
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 21-539، المرجع السابق، ص.9.
- 15- المرجع نفسه، ص 10.
- 16- المرجع نفسه، ص 9.
- 17-المرسوم الرئاسي رقم 89-190 ، المرجع السابق، ص.1201
- 18-المرسوم الرئاسي رقم 21-539، المرجع السابق، ص.10
- 19-المرجع نفسه.
- 20-المرجع نفسه.
- 21-المرسوم الرئاسي رقم 89-190، المرجع السابق، ص.1201
- 22-المرسوم الرئاسي رقم 21-539، المرجع السابق، ص.10.
- 23-المرجع نفسه.
- 24-المرجع نفسه.
- 25-المرسوم الرئاسي رقم 20-442، 2020، ص23-24.
- 26-المرجع نفسه، ص24.
- 27- برطال حمزة، التنظيم الدستوري لإعلان الظروف الاستثنائية في : الجزائر، وتونس، والمغرب، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 4، العدد2. 2020، ص67.
- <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/18/34/2/118926>
- 28- مصطفىاوي كمال، معزز علي، تنظيم الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري لسنة 2020 بين التقييد والفعالية، مجلة معارف، المجلد 16 العدد 2، 2021، ص224-225.
- <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/270/16/2/178231>
- 29- برطال حمزة، المرجع السابق، ص.67
- 30-المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرجع السابق، ص.24
- 31- المرجع نفسه.
- 32- د. صدوق سعوداوي، تحديد مدة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020 -حالتي الضرورة الملحة: الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية-، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 4، 2021، ص37.
- <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/817/3/4/182569>