

التحديات الدستورية في الفترة الانتقالية *

فصل من كتاب "المشروع المدني في السودان: قضايا الانتقال إلى الديمقراطية والسلام" **

عبد السلام حسن ***

مقدمة

بدأ السودان استقلاله بتعديل قانون الحكم الذاتي لعام 1953، ليصبح دستور السودان الانتقالي لعام 1956. وخلال الثلاثة وأربعين عاماً من الاستقلال، شهدت البلاد ثلاثة دساتير انتقالية، واثنين دائمين، وعدة أوامر دستورية وجمهورية. وقد تمحور الجدل، فيما يتعلق بالتطور الدستوري في السودان، حول فشل البلاد في إقرار دستور دائم، على الرغم من مضي أربعة عقود على الاستقلال، وحاول الرئيس السابق نميري تخطي تلك العقبة بإطلاق صفة "دائم" على الدستور الذي أصدره في عام 1973؛ وفعلت الجبهة الإسلامية القومية نفس الشيء في الدستور الذي أصدرته في عام 1998، مؤكدة أنها لم تتعلم شيئاً من تجربة نميري. إذ من المدهش حقاً، أن يتم كل هذا التمحور حول "ديمومة" الدستور في بلاد تصر ثقافتها السائدة على ألا دائم إلا الله. وفي واقع الأمر، أن البحث عن دستور دائم غير متغير هو محض وهم، إذ أن التطور الدستوري لأي بلد قد يمر بمنعطفات هامة وكبيرة ولكنه لا يمكن على الإطلاق أن يتوقف عن التطور ومن ثم التغير. إن الأمر الأكثر أهمية من وضع دستور دائم هو الوصول إلى اتفاق عام حول الأسس التي تكفل تطوراً دستورياً مستقراً للسودان. إن اللجنة التحضيرية تأمل أن تثير النقاش حول قضايا حقوق الإنسان والقضايا الدستورية، ليس لمجرد الوصول إلى صياغات محكمة حول الموضوع، بل بما يفضي إلى تبني إستراتيجية تجعل من ثقافة حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من الثقافة الدستورية السودانية، وهي تعتبر تلك واحدة من أهم النقاط التي تمهد لإجماع دستوري في السودان.

من الممكن أن نطلق على السودان المستقل "دولة الطوارئ"، ففي طيلة فترة الاستقلال كان جنوب السودان محكوماً تحت حالة طوارئ، أو في ظل سلطات استثنائية متاحة في القوانين العادية، مما يرقى بها إلى حالة طوارئ فعلية. وفي خلال نصف فترة الثلاثة وأربعين عاماً، كانت هناك حالة طوارئ معلنة في شمال السودان. وفيما عدا ثلاث سنوات فقط من الفترة المتبقية، فقد ظلت الحكومة تتمتع بسلطات مستمدة من تشريعات استثنائية متعددة، لم تكن معها الحكومة في حاجة إلى فرض حالة طوارئ. وقد كانت آخر تلك "السنوات الثلاث الخالية من الطوارئ" مجرد أيام معدودة فيما بين إعلان نميري لدستور 1973، وتعديله لقانون أمن الدولة في أخريات العام، كرد فعل لمظاهرات الطلاب في أغسطس 1973. مما يعني أن الشعب السوداني لم يتمتع بحالة من الحريات الكاملة منذ أكثر من خمسة وعشرين عاماً؛ إلا لأيام معدودة، سرعان ما انتهت بإجراءات أمنية ألغت الضمانات القليلة التي اشتمل عليها دستور 1973.

لقد تم اللجوء لفرض حالة الطوارئ بواسطة كل من الحكومات العسكرية والمدنية. والحال هذه، فإن



استخدام السلطات الاستثنائية بواسطة حكومة منتخبة يطمس الخط الفاصل بين الديمقراطية الدستورية وبين الحكم العسكري، ويعطي شرعية للانقلابات العسكرية. إذ أن مبدأ الاستثناء قد استخدم كمحاولة لتبرير التنصل من الدستورية، وأصبح أساساً لانتهاك حقوق الإنسان الأساسية.

في مثل هذه الظروف، فإنه من المنطقي النظر إلى السلطات الاستثنائية باعتبارها الدستور الفعلي للسودان، ولذا فسيهتم القسم الأول بتلك السلطات؛ كيف تطبق؟ ومتى تستبعد؟ وما هو المدى الذي يفترض أن تتخذه؟ وما هي ضمانات حقوق الإنسان في ظلها؟ وسيهتم، أيضاً، بالدور الدستوري للقوات المسلحة.

بعد ذلك فقط، سنتنقل الورقة لمخاطبة المسائل الدستورية الرئيسية الأخرى؛ بما في ذلك، نوعية الدستور، وحق تقرير المصير، وأوضاع ضمانات حقوق الإنسان، وقانون العقوبات، والنظام الانتخابي، والعملية التي تتم بموجبها إعداد الدستور. ولن نتناول الورقة، بالتفصيل، الدستور الانتقالي الذي يجب أن يسود أثناء مناقشة الدستور الثابت، وإعداده، إلا أنها تؤكد على أهمية أن تسود ضمانات حقوق الإنسان في أي دستور انتقالي.

إن الأمر الرئيسي، خلال ذلك كله، هو مركزية حقوق الإنسان في أي دستور مستقبلي في السودان. وعلى الرغم من أن حقوق الإنسان عالمية ومثالية، إلا أن آليات صياغة، وفرض ضمانات حقوق الإنسان ينبغي أن تكون واقعية ومناسبة لوضع السودان الراهن، ومن حسن الحظ أن الكثير من المسائل الدستورية قد تم حلها، من حيث المبدأ، في إعلان أسمر وإعلان المبادئ الصادر عن مجموعة الإيقاد. لقد نتج عن هذين الاتفاقين التاريخيين إجماع، تقره لجنة التسيير، حول اعتبار المواطنة الأساس لكل الحقوق المكفولة بواسطة الدستور، بدون التمييز بسبب الدين، أو العرق، أو النوع، أو الثقافة، وحول ضرورة أن يكون دستور السودان دستوراً علمانياً. على الرغم من ذلك، وبسبب من وجود خلافات حول وضع الدين في السياسة، ونتيجة للخلط بين العلمانية والإلحاد، فإن هذه المسائل ستتم مناقشتها في هذه الورقة.

السودان: تاريخ دستوري للاستثناء

في نوفمبر 1958، انتهت أول تجربة ديمقراطية سودانية بتسليم رئيس الوزراء السلطة للجيش؛ لقد تم التمهيد لذلك، التسليم والتسلم، بقيام قيادة حزب الأمة بالاجتماع مع قيادة الجيش، وعلى الرغم من أن قيادة الحزب قد غيرت رأيها، بعد ذلك، في الانقلاب، إلا أن الاجتماع قد شكل تفويضاً هاماً لقيادة الجيش. وفي الأيام القليلة التي أعقبت الانقلاب، قام زعيما الطائفتين الكبيرتين بمنح مباركتهما للانقلاب، وقد منع ذلك التأييد تكوين رأي عام ضد الانقلاب باعتباره جريمة ضد الدستور. أما فيما يتعلق بانقلاب 1969، (وبدون الدخول في جدال حول اشتراك الشيوعيين الفعلي في الانقلاب من عدم اشتراكهم) فإن الثابت أن انقلاب مايو قد حاز على تأييد الشيوعيين واليساريين الآخرين. وقد أستمروا الشيوعيون في تأييد الانقلاب؛ ولم يتوقفوا عن ذلك، إلا بعد نشوب خلافات بينهم وبين النظام. وكان منهجهم للإصلاح هو المحاولة الانقلابية في يوليو 1971. أما الأحزاب المحافظة، فقد أيدت، بدورها، نظام مايو بعد عام 1977. إن الغرض من استدعاء هذا التاريخ ليس محاولة تجريم الأحزاب السياسية، ولكن ببساطة لتوضيح أن الأحزاب المدنية السودانية لم تستبعد، تاريخياً، الانقلاب العسكري كوسيلة غير شرعية للاستيلاء على السلطة. إن الذي ساد، فضلاً عن ذلك، هو التمييز بين انقلاب سيئ وانقلاب جيد. وحتى في حالة الانقلاب الأخير، ومع كل الثقل المعنوي لميثاق الدفاع عن الديمقراطية، فإن عدداً من السياسيين المدنيين قد أرجأ حكمه على الانقلاب بغية التعرف



على هوية الانقلابيين. ولعل هذا هو السبب وراء محاولة الانقلابيين إعطاء انطباع بأن الانقلاب هو انقلاب قيادة الجيش، وأنه امتداد لمذكرة الجيش في 1989. إن فكرة الظروف الخاصة والاستثنائية، كتبرير للديكتاتورية، هي فكرة سائدة في التفكير السياسي السوداني، بمختلف مدارس الفكرية. ومن الممكن القول، أن جذورها تمتد إلى حقبة الحكم الاستعماري. حيث قامت دولة ليبرالية وشبه ديمقراطية (بريطانيا) بتأسيس نظام "حكم حديث" في شكل ديكتاتوري وعسكري، بدعاوى تخلف البلاد وعدم قدرة أهلها على حكم أنفسهم. لقد كانت تلك هي البداية، التي لم تنته، لفقها الاستثناء. إن الاستعمار، في حد ذاته، انتهاك لحقوق الإنسان، وقد جر إلى انتهاكات أخرى متعددة.

سيقوم هذا القسم بمناقشة فكرة الاستثناء، مبتدئاً بعرض تاريخي تحليلي مختصر لتطورها في السودان؛ ففي خلال المائة عام الأخيرة، قامت الحكومات المختلفة بالترويج لظروف استثنائية مختلفة، بغرض التخلل من قواعد الحكم الدستوري. وفي كل الأحوال المعنية، فشلت تلك السلطات الاستثنائية في مواجهة ما وضعت لمواجهته. وبينما كانت النظم العسكرية أسوأ، بشكل عام، في ممارسة السلطات الاستثنائية، فإن الحكومات الانتقالية المنتخبة كانت، هي الأخرى، مستعدة للجوء للمناهج التعسفية.

الحكم الاستعماري 1856-1898

فوضت المادة الثالثة من اتفاقية الحكم الثنائي الرئاسة العليا، العسكرية والمدنية والقضائية، لموظف واحد هو الحاكم العام، والذي كان، على الدوام، بريطانياً. لقد تمتع الحاكم العام بسلطة مطلقة؛ فكل قوانين السودان، بما في ذلك كل الأوامر الإدارية واللوائح، كانت تصدر بموجب منشور منه. وعلى الرغم من النظام البرلماني في بريطانيا، فلم تكن هناك أي محاولة لإدخال أي نوع من الديمقراطية في السودان. ولم يغير تأسيس مجلس الحاكم العام من الأمر كثيراً، فقد كان المجلس، بدرجة كبيرة، مجلساً استشارياً من بيرواقرطيين إنجليز. وكذلك كان المجلس الاستشاري لشمال السودان الذي أسس لاحقاً، فدوره كان استشارياً في الأساس. أما الجمعية التشريعية، التي أسست في عام 1948، فقد كانت أول مجلس قام على الانتخاب، بجانب التعيين. وكان من حقها النظر في مشاريع القوانين المقدمة لها من مجلس الحاكم العام؛ المكوّن من الحاكم العام، واثنى عشر عضواً آخرين، نصفهم من السودانيين. وكان لا بد من موافقة الحاكم العام على أي مشروع قبل أن تصبح له قوة القانون؛ أي أن الحاكم العام كان له حق الفيتو على أي مشروع قانون، وكان له، أيضاً، حق إصدار القوانين منفرداً، بشرط إبلاغ سلطتي الحكم الثنائي. بينما ظلت المسائل المتعلقة بالعلاقات بين دولتي الحكم الثنائي، والعلاقات الخارجية، والدفاع، والعمل، والأمور المتعلقة بالأقليات العرقية والدينية، خارج اختصاصات الجمعية التشريعية.

الانقلاب العسكري الأول 1958-1964

في نوفمبر 1958، قامت القيادة العليا للجيش باستلام السلطة عن طريق انقلاب عسكري. وقد حصر الأمر الدستوري الأول السلطة العليا التنفيذية والتشريعية والقضائية في المجلس العسكري الأعلى؛ ثم قام الأخير بتفويض تلك السلطات لرئيسه الفريق عبود. وكانت حالة الطوارئ العامة في البلاد، قد أعلنت، بموجب المادة الثانية من قانون دفاع السودان، واستمرت تلك الحالة، حتى نهاية الحكم العسكري في 1964. لقد قام النظام الجديد بإصدار قانون دفاع السودان لعام



1958 ولائحة دفاع السودان. وفُرضت في ذلك القانون عقوبات عديدة، من بينها الإعدام؛ على أفعال، مثل تكوين أحزاب سياسية، والإضراب عن العمل، والحض على كراهية الحكومة، ومحاولة تغيير نظام الحكم. بينما منحت لائحة الطوارئ وزير الداخلية سلطات واسعة في التفتيش، والمصادرة، وإجبار الأفراد على الإدلاء بمعلومات، والاعتقال التحفظي. وقد تمت ممارسة تلك السلطات، بشكل واسع؛ فقد تم سجن عدد من المعارضين السياسيين تحفظياً، أو بعد محاكمات خاصة، وأعدم خمسة ضباط شنفاء، في عام 1959، بتهمة القيام بمحاولة انقلابية.

الديمقراطية الثانية 1964-1969: البرلمان المتسلط

تم إلغاء حالة الطوارئ في شمال السودان استجابة لميثاق أكتوبر، إلا أنه أبقى عليها في جنوب السودان. وأعيد العمل بالدستور الانتقالي لسنة 1956 بعد تعديله؛ وتتنحصر التعديلات في جعل ميثاق أكتوبر جزءاً من الدستور، وفي إلغاء مجلس الشيوخ، وحذف المادة الخاصة بتعديل الدستور. وتم في عام 1965، انتخاب جمعية تأسيسية ابتدرت أعمالها بتعديل الدستور، ليسمح برئيس دائم لمجلس السيادة.

وقد تجلّى موقف الحكومة من الدستور والحقوق الأساسية في حل الحزب الشيوعي، وطرد نوابه من الجمعية التأسيسية. وعلى الرغم من مرور ثلاثة عقود على تلك الحادثة، إلا أن تناولها لا يزال ضرورياً لاستيعاب إمكانية قيام حكومة منتخبة بإجراءات غير دستورية. فبعد أن اقترحت الجمعية إصدار قانون يحظر الحزب الشيوعي، تبين لها أن ذلك غير ممكن بدون تعديل الدستور. فقامت بتعديل المادة الخامسة لتتضمن أنه "لا يجوز لأي شخص أن يروج أو يحاول أن يروج للشيوعية، دولية كانت أم محلية، كما لا يجوز لأي شخص أن يروج أو يحاول أن يروج للإلحاد أو أن يعمل على تغيير نظام الحكم بالإرهاب أو أي وسيلة أخرى غير مشروعة"، وقد عدلت، أيضاً، المادة 46 لمنع أعضاء أي منظمة شيوعية من أن يصبحوا أعضاء في البرلمان. وفي ديسمبر 1965، صدر قانون بحل الحزب الشيوعي، وتم طرد النواب الشيوعيين الثمانية من البرلمان. وقد قام أعضاء البرلمان الشيوعيين برفع دعوى ضد التعديل؛ وفي ديسمبر 1966، أصدرت المحكمة العليا قراراً بعدم دستورية التعديل، وأمرت بإلغاء كل النتائج التي ترتبت على التعديل. فقررت الجمعية التأسيسية استئناف القرار لدى محكمة الاستئناف العليا، وعدم السماح للنواب الشيوعيين بمواصلة عضويتهم في الجمعية. بينما قام مجلس السيادة، في إبريل 1967، بإصدار بيان بعدم صحة قرار المحكمة قانوناً، وأتهمها بالانحياز. فقام رئيس القضاء بالاستقالة احتجاجاً، وقبل مجلس السيادة الاستقالة. وقد وصف بعض مؤيدي الحكومة قرار قاضي المحكمة العليا بأنه قرار تقريبي، وليس إلزامي. لقد كانت تلك الحادثة معلماً بارزاً في الهجوم على استقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات؛ ومن المفارقة حقاً، أنها تمت بواسطة برلمان منتخب ديمقراطياً وحكومته، وذلك بعد وقت قصير من مناداة ثورة أكتوبر باستقلال القضاء، ومن تضمين ذلك المبدأ في الدستور.

نظام مايو 1969-1985: وجوه أيديولوجية متعددة وقهر دائم

بدأ نظام مايو معتبراً نفسه ثورة يسارية، وقد شرع، فور توليه السلطة، في تقييد الحريات الأساسية، باعتبار ذلك إجراءً لازماً لمواجهة الثورة المضادة. وعلى مدى السنوات اللاحقة، غير النظام لونه



السياسي، عدة مرات، لينتهي إلى حكومة يمنية طبقت تفسيراً متشدداً للشريعة. الشيء الوحيد الذي لم يتغير في نظام مايو هو طبيعته الاستبدادية.

في مايو 1970، أصدر النظام الأمر الجمهوري الرابع، والذي ضم قائمة من الجرائم المتعلقة بالنظام الأساسي للدولة؛ وفي ذلك الأمر الجمهوري، أعتبر كجرائم، تكوين الجمعيات، ونشر الأخبار والإشاعات الكاذبة، واستغلال الانتماءات الدينية والطائفية، و أي فعل من شأنه النيل من أهداف الثورة الاشتراكية، و الإضراب. وأعطى الأمر سلطات واسعة للبوليس وأجهزة الأمن، كما فرض عقوبات متشددة على الأفعال المجرمة بموجبه، بما في ذلك عقوبة الإعدام. ومنذ الأيام الأولى لنظام مايو، كان هناك العديد من حالات الاعتقال بدون تهمة أو محاكمة، وانتهاكات لمبادئ المحاكمة العادلة، ومصادرات، وقتل خارج نطاق القضاء للمعارضين من مختلف الجهات.

في عام 1973، أصدر النظام الدستور الدائم. وقد عُرفت فيه الحريات والحقوق الأساسية بشكل جيد، ولكن الدستور، بمجمله، قام على نظام الحزب الواحد. وفي أعقاب محاولة المقدم حسن حسين الانقلابية في عام 1975، تم تعديل الدستور، وإلغاء القيود البسيطة التي كانت تحد من انتهاك أجهزة السلطة للحقوق الأساسية. كما تم إصدار قانون أمن الدولة، ليسمح بمحاكمة مدنيين أمام محاكم خاصة، وبموجب إجراءات خاصة، تتعارض مع ضمانات المحاكمة العادلة. وأصبح السودان دولة بوليسية.

وفي بداية الثمانينات، خطا نميري خطوات أكبر في مصادرة الحريات. ففي سبتمبر 1983، تم تعديل قانون العقوبات لسنة 1974، وقانون الإجراءات الجنائية ليضمًا كل الإجراءات الإسلامية (المزعومة) بكامل جرائم وعقوبات الحدود، ومبدأ اجتهاد القاضي. وفي إبريل 1984، أعلن نميري حالة الطوارئ في البلاد، لمواجهة الأعداء والشيطان؛ وقام بتكوين محاكم العدالة الناجزة ومحاكم الطوارئ، للإسراع في تطبيق تلك القوانين. وضمت تلك المحاكم قضاة غير مدربين، ومن خارج الهيئة القضائية، ومارست أعمالها وفقاً لإجراءات إيجازية، وبدون ضمانات للمتهمين. وتم اتهام المواطنين بمخالفة أحكام الشريعة، بشكل إعتباطي. ووقعت عليهم أحكام الجلد للشرب، وجرائم النظام العام الأخرى؛ وطبقت عقوبات القطع، والقطع من خلاف على السرقة، والنهب؛ والإعدام على الزنا، والقتل. وكان من الواضح أن النظام يستخدم الإسلام لإرهاب المعارضين، وقد تأكد ذلك بقيام نميري بإعدام الأستاذ محمود محمد طه، في يناير 1985، بتهمة الردة. وهي جريمة لم تكن مقننة آنذاك. هذا، وقد استمرت تلك المحاكم، بعد رفع حالة الطوارئ، في العمل، بجانب المحاكم العادية.

الديمقراطية الثالثة: شرعية جديدة

لقد مارست كل من الحكومة الانتقالية، التي تولت السلطة في إبريل 1985، والحكومة المنتخبة سلطات استثنائية؛ فقد تم استخدام القضاء على آثار مايو، والتحديات الأمنية للحرب الأهلية، والظروف الاستثنائية التي تمر بالبلاد، والكوارث الطبيعية كمبررات لفرض حالة الطوارئ.

تولى المجلس العسكري الانتقالي العالي ومجلس الوزراء الإنتقالي الحكم لمدة عام بعد الانتفاضة. وحرمت المادة 2/23 من الدستور الانتقالي لسنة 1985، المواطنين المتهمين في جرائم متعلقة بإفساد الحياة السياسية والاقتصادية وخرق دستور 1964، من حق اللجوء للمحكمة العليا لحماية حقوقهم الدستورية. وشكلت محاكم قامت، في ظل تغطية إعلامية مكثفة، بمحاكمة مدبري انقلاب مايو، ومنفذي ترحيل اليهود الفلاشا، والمتهمين في تهمة الفساد. وفي محاكمة مدير الهيئة العامة للبتترول،



تم اعتقال أحد الشهود، بدون تهمة أو محاكمة، لاعتقاد مجلس الاتهام بأنه يتستر على معلومات هامة لإدانة المتهم.

وقد مارست الحكومة المنتخبة سلطات استثنائية واسعة. ففي 25 يوليو 1987، قامت حكومة السيد الصادق بإصدار قانون حالة الطوارئ. وقد حدد ذلك القانون مناطق طوارئ بما في ذلك مناطق العمليات الحربية، ومناطق النهب المسلح، والمناطق التي كانت تتم فيها أنشطة إقتصادية غير مشروعة. وبعد فيضانات 1988، أضيفت المناطق المتأثرة بالفيضانات والسيول. أما جنوب السودان فقد أُعتبر بأكمله منذ 1987، منطقة طوارئ، وكذلك دار فور، وجنوب كردفان، وأجزاء من مناطق النيل الأزرق. وتمتع الجيش في تلك المناطق بسلطات واسعة بما في ذلك الاعتقال التحفظي والاعتقال، لمدد غير محدودة، لأي شخص مشتبه بخرق أحكام الطوارئ. وكان تقدير من هو مخالف لأحكام الطوارئ واسعاً، فلم يقتصر على الأشخاص المرتكبين لتمرّد، أو خيانة؛ بل شمل أيضاً أولئك الذين يقدمون دعم معنوي، أو مادي للأشخاص المتهمين بارتكاب تلك الجرائم. وكانت العقوبة لتلك الجرائم الإعدام أو السجن لمدى الحياة. وفي عام 1987 اعتبرت الخرطوم منطقة طوارئ إقتصادية، ومنطقة طوارئ لكوارث طبيعية في أعقاب فيضانات و سيول 1988، ومنطقة طوارئ أمنية في ديسمبر 1988.

وقد جُددت حالة الطوارئ في كل ستة أشهر حتى سقوط الديمقراطية. وقادت نقابة المحامين في يناير 1989، حملة ضد سلطات الطوارئ خاصة الاعتقال بدون تهمة أو محاكمة. وقد قامت الجمعية التأسيسية، نتيجة لذلك، بالإعتراض على تلك الأحكام وطالبت بأن يخضع الجيش للمحاسبة في مناطق الحرب، ومناطق الطوارئ الأخرى.

وكانت هناك عدة حالات اعتقال بدون تهمة أو محاكمة وتعذيب وقتل خارج نطاق القضاء في الخرطوم وفي الأقاليم، خاصة في المناطق المتأثرة بالحرب. حتى أنه تم اعتقال نائب برلماني (هارون كافي من جنوب كردفان)، بدون تهمة أو محاكمة، في إنتهاك صارخ لحصانته البرلمانية. النظام الحالي

شرح النظام الحالي، بمجرد إستيلائه على السلطة، في تقنين السلطات الاستثنائية. و أعلنت حالة الطوارئ بموجب الأمر الدستوري الثاني؛ الذي أجاز لرأس الدولة أو أي شخص مخول منه بأن "يعتقل أي شخص أو يجبره على أداء خدمة أمنية أو عسكرية، كما أجاز له سلطة مصادرة أي ممتلكات. وتم استخدام تلك السلطات على نطاق واسع، وبشكل متعسف. أما الضمانات القليلة التي أحتوى عليها قانون أمن الدولة لعام 1992 وعام 1995، مثل المدة الأقصى للاعتقال، وحق الشخص في أن يُخطر بأسباب اعتقاله، وحقه في طلب المراجعة القضائية لأمر اعتقاله، فإنه لم يُسمح بممارستها على الإطلاق. ولم تُلغ حالة الطوارئ إلا في إبريل 1998. ولكن كل السلطات الاستثنائية التي ادعاها النظام عشية الانقلاب لا زالت تُمارس.

لقد تم توثيق انتهاكات وجرائم النظام ضد حقوق الإنسان، بواسطة العديد من منظمات حقوق الإنسان، بما لا يستدعي أن يشغلنا هنا. وحتى في الوقت الذي يعلن فيه النظام عن الانتقال نحو الدستور والمؤسسية فإنه قد احتفظ بسلطات استثنائية واسعة. إن تبني المعارضة لبرنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان، قد تم تحديداً، كرد فعل على تلك الانتهاكات.



مسودة دستور الانتقالي المقدمة من التجمع (1)

من المهم تناول مسودة الدستور الانتقالي المعدة حيث أنه يوضح تفكير القيادات الديمقراطية للسودان والمسار المحتمل للحكومة، إذا تبوأ التجمع سدة الحكم. إن المسودة تكشف أن قصورات الفترات الانتقالية لم يتم تلافيتها كلها.

إذ تشير المادة 62 من المسودة، إلى الأشخاص المتهمين بجرائم النظام الحالي، وتقرر أنه "على الرغم من أي نص آخر في هذا الدستور، لا يتمتع الأشخاص الذين يقعون تحت طائلة القوانين الصادرة بموجب المادة 80 من هذا الدستور بأحكام هذا الباب (الحريات والحقوق)". وتمضي المادة 63 لتشرح أنه "متى ما قررت محكمة مختصة أن هناك تهمة مبدئية، ضد أي شخص، تتعلق بتقويض النظام الديمقراطي في يونيو 1989، أو بالتحريض، أو بالتآمر على تقويضه، أو المشاركة في أو المساعدة على أي وجه في استمرار نظام الحكم العسكري الذي أقامته الجبهة القومية الإسلامية في 30 يونيو 1989، أو في الفساد السياسي، أو الاقتصادي، أو الإداري، أو إذلال أو امتهان كرامة أي من المواطنين، أو الإثراء غير المشروع، أو بالتحريض أو التستر على أي مما تقدم؛ فلا يحق لمثل هذا الشخص التمتع بالحريات والحقوق الواردة في هذا الباب، وليس له حق الطعن في دستورية أي قانون أو حكم قضائي، أو أمر إداري يجرمه منها إلى حين ثبوت براءته من التهمة الموجهة إليه". وتسمح المادة 80 بإصدار كافة القوانين والمراسيم، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة، وإجراء المحاكمات لمعاقبة مرتكبي الأفعال السابق ذكرها. إن الحاجة للتحقيق في جرائم وانتهاكات حقوق الإنسان، التي تمت وتتم تحت النظام الحالي ومعاقبة مرتكبيها، ليست مثار جدال؛ لكن تجميد الحقوق الوارد في المسودة هو خرق واضح لسيادة حكم القانون، وإنكار لمبدأ افتراض البراءة. إن ورقة "انتهاكات حقوق الإنسان والعدالة في الفترة الانتقالية" توضح أن المحاسبة لا تستدعي تلك الإجراءات الاستثنائية.

كما تتناول المادة 60 من المسودة سلطات الطوارئ، وتقرر "لا يجوز تقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الدستور، فيما عدا تلك التي ينص عليها الدستور؛ متى كانت تلك القيود ضرورية أو لازمة لحماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حقوق الآخرين وحرياتهم، على ألا يُفرض أي من هذه القيود إلا بموجب حكم قضائي من محكمة مختصة". إن النص على محكمة مختصة هو خطوة متقدمة على تشريعات الطوارئ السابقة، ولكن في المسائل الأخرى، فإن صياغة المادة تعاني من نفس مثالب تشريعات الطوارئ السابقة في السودان، وتحتاج هذه المادة إلى أن تُعدل في أكثر من وجه على النحو الذي سيوضح لاحقاً.

سلطات الطوارئ والعلاقات المدنية العسكرية

تعد العلاقة بين المدنيين والعسكريين واحدة من أسئلة حقوق الإنسان الأساسية. وستكون هذه العلاقة، في الفترة الانتقالية، هامة، ومعقدة في نفس الوقت.

لا يتمتع السودان بالشروط التي تجعل سيطرة المدنيين على الجيش تتحقق بسهولة. وكما سبق ذكره أعلاه، فإن هناك تاريخاً طويلاً من انخراط الجيش في السياسة؛ عبر بضعة انقلابات ناجحة، والعديد من المحاولات الانقلابية الفاشلة. إن السودان مُعسكر لدرجة كبيرة مع وجود عدد من الفصائل العسكرية ذات الأجندة السياسية. لقد نظر عدد من القادة العسكريين، منذ زمن عبد الناصر إلى الانقلابات كوسيلة مشروعة للوصول للسلطة، ولازال البعض يحتفظ بهذه القناعة. وفي مجرى نزاع



السلاح وحل المليشيات، الذي سيتم أثناء أو بعد فترة الانتقال، فإنه من المتوقع أن تنشأ حالات عدم رضا وسط عدد من المقاتلين الأمر الذي قد ينجم عنه أحداث عصيان، أو انشقاق، أو تمرد. وسيكون إغراء العودة للتمرد كبيراً، كما أن رغبة الدولة في أن ترد بعنف شديد، علي أي مظهر من مظاهر التمرد، ستكون أيضاً كبيرة. وباختصار، فإن تحول السودان، من بلد مُعسكر، إلى قطر يلعب فيه الجيش دوره المحدد كجهاز غير سياسي للدفاع عن البلاد، سيتطلب الكثير من المهارة السياسية والتخطيط الحكيم. سيفحص هذا القسم عدداً من القضايا المتعلقة بهذا الموضوع.

1. سلطات الطوارئ؛ متى؟

من المشروع أن تقوم السلطة باللجوء إلى سلطات طارئة عندما تنشب ظروف تهدد الوجود القومي. ولكن في العديد من البلدان، في أفريقيا والشرق الأوسط، تحول استخدام سلطات الطوارئ من أمر مؤقت إلى حالة دائمة. ولا يمثل السودان استثناءً في هذا الخصوص. فقد أدمن المسؤولون استخدام سلطات الطوارئ إلى الدرجة التي أصبح فيها استخدام سلطات الطوارئ مهدداً للحقوق الأساسية وللدستور؛ فحالة الطوارئ التي أعلنت في عام 1984 دفاعاً عن الأخلاق العامة أصبحت، هي نفسها، أكبر خطر على الأخلاق العامة. يجب أن يحوي الدستور السوداني، في المستقبل، على شروط واضحة جداً لفرض حالة طوارئ، إذ يجب أن يكون هناك خطر كبير وحقيقي على الأمن القومي. كما أن الكوارث الطبيعية والخطر على الصحة العامة والأخلاق تتطلب تعبئة عامة، ولا تستدعي إعلان حالة طوارئ.

إن حالة الطوارئ لا تجمد الدستور بل تمنح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية، ويجب أن يشمل أي تشريع للطوارئ على: (1) حكم قضائي صادر من المحكمة العليا، المنعقدة كمحكمة دستورية، بوجوب إعلان حالة طوارئ. و (2) مراجعة قضائية دورية بواسطة محكمة مختصة (في جلسة مغلقة لو استدعى الأمر) يكون لها حق الفصل في إذا ما كانت السلطة التنفيذية قد التزمت بالشروط القانونية، ويجب أن تعتبر فترة ستة أشهر كأقصى فترة للمراجعة القضائية. ويجب أن تلتزم السلطة التنفيذية بقرار المحكمة الدستورية حول عدم قانونية حالة الطوارئ أو أي من السلطات الممنوحة بموجبها؛ إن إزعان السلطة التنفيذية لمثل تلك القرارات سيشكل مؤشراً هاماً من مؤشرات النضج الدستوري في السودان والالتزام بقيم الديمقراطية وممارساتها. إن هناك إغراءً ماثلاً في فرض حالة طوارئ إذا لم يتم إقرار دستور ثابت، ولكن مثل ذلك الفرض سيكون خطأ جسيماً، فحالات الانتقال وعدم الاستقرار هي التي تتطلب ضمانات أكبر من التعسف في استخدام في السلطة. ويجب أن يحوي أي دستور انتقالي على قيود حادة على فرض حالة طوارئ، وعلى سلطات الطوارئ نفسها.

2. ما هي سلطات الطوارئ؟

من الممكن، في ظل حالة طوارئ، أن تُجمد بعض الحريات المدنية والسياسية. فمن الممكن، على سبيل المثال، أن تفرض قيود معينة على حرية التعبير، أو حرية التنقل، ومن الممكن أن



يسمح حتى بالاعتقال التحفظي. بيد أن هناك عدد من المبادئ والحقوق التي يتوجب عدم المساس بها حتى في ظل حالة الطوارئ. لقد تم تطوير القانون الإنساني الدولي للتعامل مع حالات الحرب وهو ينطبق على الحالات التي لا تتوفر فيها الضمانات الطبيعية لحقوق الإنسان. ولتحديد ما هو مسموح أو غير مسموح به في حالة طوارئ فإن الدستور السوداني يجب أن تُؤخذ في الاعتبار العهود الدولية الأساسية للقانون الإنساني بما في ذلك:

- العهد الدولي لمنع الإبادة الجماعية، والمعاقبة عليها، لعام 1949؛
- عهود جنيف الأربعة لعام 1949؛
- البروتوكولات الإضافية لاتفاقية جنيف لعام 1977.

توفر هذه الاتفاقيات ضمانات أساسية لحقوق الإنسان بما في ذلك الحق في المحاكمة. إن التطور الذي بلغه القانون الإنساني الدولي، بما في ذلك تأسيس محكمة جنائية دولية، يعني أن التعذر بوجود نزاع مسلح لا يمكن أن يصبح مسوغاً للحصانة. فمن غير الممكن لممثلي الحكومة، أن يتصرفوا خارج نطاق القانون. وينبغي أن يكون هناك، في أعقاب كل حالة طوارئ، بعضاً من المراجعة والتحليل.

3. طبيعة الجيش القومي

ينبغي أن ينشئ السودان بمرور الزمن جيشاً قومياً غير ميسس بالفعل. ويُعد ذلك شرطاً أولاً لاحترام حقوق الإنسان. ولكن إنشاء مثل ذلك الجيش، سيستغرق وقتاً نتيجة للأسباب التي سبق ذكرها. إن حساسية اعتبارات الجيش والأمن تعني أن دستور السودان في المستقبل ينبغي أن يفحص، وفي الغالب لدرجة كبيرة، تكوين ودور القوات المسلحة. ومن ضمن المسائل التي تتطلب الفحص:

- i. التكوين العرقي والجهوي والديني للقوات المسلحة؛ ستشعر الكثير من المناطق المهمشة بأنها قد مُثلت بقدر أقل من حجمها؛ لذا ينبغي أن تُتبع سياسة تمييز إيجابي في حصص الضباط.
- ii. جيش موحد لجنوب السودان، أو جيش قومي ذو وحدات خاصة تمثل الأقاليم المختلفة؛ من الغالب أن يُثار هذا المطلب خاصة في جنوب السودان حيث سيطالب الشعب في الغالب بوحدات من جنوب السودان فقط. ويوضح التاريخ أن هذا أمر في غاية الحساسية.
- iii. تمثيل الجيش في السياسة؛ كرد فعل للتسييس العالي لبعض الضباط، سيكون من المغري أن يطالب بعض الليبراليين بحرمان العسكريين من أي دور سياسي مهما كان. ولكن هل هذا واقعي؟ إذ قد يؤدي غياب أي تمثيل، مؤسسي لمصالح الجيش في السياسة القومية، إلى توتر خطير. واحد من المخارج المحتملة التي تحتاج للفحص، هو أن يكون وزير الدفاع مدنياً؛ ولكن يمكن للجيش أن يُعين أو ينتخب عدداً معيناً من النواب لتمثيله في الغرفة العليا للبرلمان.
- iv. انخراط الجيش في النشاط الاقتصادي والتجاري؛ منذ تأسيس المؤسسة العسكرية الاقتصادية في بداية الثمانينات طور الجيش السوداني صلات قوية مع القطاع التجاري، وعلى الرغم من حل المؤسسة العسكرية الاقتصادية في 1985 إلا أن المؤسسة التعاونية التجارية العسكرية ظلت موجودة. ويمكن أن يؤدي ذلك لتناقض المصالح في المستقبل. ينبغي أن تعالج مسودة الدستور هذه المسألة بعناية مفرطة.



v. تعدد أجهزة الأمن؛ تعد النزعة لإنشاء العديد من الأجهزة الأمنية سمة مشتركة في بلدان إفريقيا والشرق الأوسط بما في ذلك السودان. وينشأ ذلك لأن الرئيس لا يثق في الأجهزة الأمنية الموجودة، ويرغب في التجسس عليها، وإنشاء بديل أكثر ولاءً له. أو لضيق بعض المسؤولين بالقيود القانونية والقضائية الملازمة للأجهزة الموجودة، والرغبة في تأسيس أجهزة جديدة أكثر سرية. كل هذه مخاطر محتملة ينبغي احتوائها. إن أكثر التبريرات التي تقدم للأجهزة الأمنية هي حماية الأمن القومي والديمقراطية؛ في حين أن أكبر حماية للديمقراطية هي تقوية وتعزيز الأجهزة الديمقراطية نفسها.

4. عدم شرعية الانقلاب العسكري

إن الانقلاب العسكري هو انتهاك صارخ للشرعية؛ وهذا الأمر واضح لدرجة لا تستدعي في الحقيقة النص عليه في القوانين. وعلى الرغم من ذلك، وكما هو موضح في هذه الورقة، فقد كان العديد من السياسيين مستعداً لقبول الانقلاب العسكري، بل والقيام به في بعض الأحيان. مما يستدعي معه، النص على عدم شرعية الانقلاب في الدستور، ويحتاج الانقلاب إلى أن يُعتبر غير شرعي عن طريق استنكار معنوي شامل في داخل السودان وإفريقيا والشرق الأوسط وباقي أنحاء العالم.

وإذا وُضع في الاعتبار، أن أي دستور ثابت في السودان سوف يتم إعداده وتطويره في إطار عملية سلام باشتراك إقليمي ودولي. فإن ذلك يُعني أنه ستكون هناك مسؤولية دولية وإقليمية في الحفاظ على الدستورية في السودان، مما يُعني أن تجريم الانقلاب سيؤدي إلى تدويل مسؤولية الحفاظ على الدستورية. وبمعنى آخر فإن حدوث انقلاب في السودان على حكومة دستورية لن يصبح أمراً سودانياً داخلياً؛ بل موضوعاً يخص، بشكل مشروع، جيران السودان والمجتمع الدولي.

إن الاختبار النهائي للنضج الدستوري وسيادة حكم القانون في السودان سوف يتجسد في قدرة المحكمة الدستورية، في حالة حدوث محاولة انقلابية، على إعلان عدم شرعية الانقلاب ومطالبة الشعب السوداني والمجتمع الدولي بإبطاله.

مسائل دستورية

في المستقبل عندما يحقق السودان الديمقراطية والسلام ينبغي ألا تطبق أحكام الطوارئ، إذا طبقت على الإطلاق، إلا نادراً، وينبغي أن تتوفر إمكانية لحكم الدستور لفترة ممتدة؛ مما سيثير المسائل التالية:

1. إلى أي مدى ينبغي أن يصل الدستور

لا توجد في بعض البلدان، مثل بريطانيا، دساتير مكتوبة إذ تعتمد بالكامل على العرف وحده. وتوجد لدى البعض الآخر، مثل الولايات المتحدة، دساتير بسيطة وجامدة يتطلب تعديلها إجراءات صعبة ومطولة. بينما توجد لدى بعض البلدان الأخرى دساتير معقدة توضح بشكل مفصل سلطات وواجبات الدولة، وأجهزتها، والمواطنين. وقد كان مثل تلك الدساتير شائعاً وسط الدول الاشتراكية وأتبع عدد من البلدان، حديثة التكون مثل إرتريا، ذلك النموذج.



i. إتباع الاتجاه العرفي مثل بريطانيا لا يشكل خياراً معقولاً في حالة السودان إذ لا يوجد في المركز السياسي السوداني إجماع أو استمرارية تجعل من مثل ذلك الدستور عملياً. وعلى الرغم من ذلك فإن مما تجدر ملاحظته السرعة والسهولة التي انتقلت بها، بتعديلات طفيفة، مواد من دساتير الأنظمة الانتقالية السابقة (1964، 1985) وكذلك الفعالية التي نظمت بها الانتخابات والفعالية التي كُونت بها الإنتلافات الحكومات على أساس الأغليات البرلمانية. ويعني ذلك أن في شمال السودان، على الأقل، توجد درجة من الاستمرارية والشرعية المستمدة من (نموذج وستمنستر) في الدساتير الانتقالية (قُننت في الأول كقانون الحكم الذاتي لسنة 1953، وعدلت في 1956، 1985، 1964) مما يعني أنه على الرغم من أن الدستور العرفي في حد ذاته لا يمكن أن يكون فعالاً في السودان فإن هناك مبادئ دستورية عرفية انتقالية سودانية من الممكن أن تساعد في وضع أسس لدستور مقبول وعملي؛

ii. هناك عدة مزايا للتنازل البسيط، لأنه إذا كان الدستور قائم على مجموعة قواعد مبدئية أساسية فسيصبح من الأكثر سهولة أن يتميز عن التشريعات العادية التي يتم تبنيها بواسطة المجلس، وسينال بذلك حصانة أكبر، وتسهل قراءته وفهمه وحياده. الدستور ويُرجح أيضاً أن يكون الدستور البسيط أكثر مرونة لأنه يترك الكثير من التفاصيل للمشرع ليقرر فيها في وقتها عبر التشريع العادي.

iii. تناول الحد الأقصى أيضاً لديه مزاياه؛ ففي بلد يفتقر إلى الاستقرار المؤسسي والدستوري وتوجد نزاعات حول الهويات والقيم داخل حدوده يستطيع دستور يتناول التفاصيل أن يساعد في الاستقرار السياسي، ولكن من الممكن أيضاً أن يصبح قيداً. ومن الممكن أن يضع مبدأ سيادة القواعد الدستورية الأساسية على التشريعات القانونية المتنوعة. وومن الغالب أن تنشأ ضرورة لتعديل بعض أحكام الدستور وقد يعني فتح ذلك الباب أن يشعر المشرع بقدرته على تعديله كلية.

iv. إن تضمين معاهدات حقوق الإنسان الدولية هو وسيلة بسيطة ومشروعة للتأكد من التزام الدستور السودان بحقوق الإنسان الأساسية، ويجب أن تكون المحاكم ملزمة باستخدام المعاهدات الدولية كأساس للوصول إلى أحكامها.

إن القرار حول نوع الدستور الذي سيتم تبنيه هو قرار أساسي، ينبغي أن تتخذه الأحزاب السودانية ودوائرها. وبشكل عام فكلما كان هناك إجماعاً حول المحاور الأساسية، كلما كانت الوثيقة الدستورية مختصرة. وكلما زادت حاجة الدوائر والقوى السياسية إلى ضمانات من الآخرين نتيجة لعدم الثقة كلما تعين على الدستور أن يصير أكثر تعقيداً.

وفي ما يتعلق بالدستور الانتقالي الذي سيطبق قبل الدستور الثابت، فمن الأرجح أنه سيعكس الأعراف الدستورية الانتقالية التي سادت في الفترات البرلمانية وستكون هناك بالطبع تعديلات خاصة باعتبار حق تقرير المصير، ومن المهم أن يتضمن معاهدات حقوق الإنسان الدولية، وأن يتضمن، أيضاً تحديد قيوداً صارمة على استخدام سلطات الطوارئ.

2. تحدي الوحدة

لقد تم قبول مبدأ حق تقرير المصير من قبل كل القوى السياسية الرئيسية؛ وفي نفس الوقت فإن كل من إعلان أسمر وإعلان المبادئ الصادر عن مجموعة إichاد وبيانات كل القوى السياسية، بما في ذلك الحركة الشعبية، تدعو إلى الوحدة كخيار مفضل. ولكن من المعروف أن هناك دائرة جنوبية مؤثرة تطالب بالاستقلال؛ ويتبع ذلك أن من التحديات التي تواجه من يصوغون الدستور القومي ستكون إيجاد صيغة تجعل من الوحدة خياراً مفضلاً لدى من يصوتون في استفتاء تقرير المصير، وتقع



المسئولية على الشمال أثناء التحضير لممارسة حق تقرير المصير للجنوب في وضع حيثيات مقنعة للوحدة، وسوف يكون على الجنوبيين تقييم تلك حيثيات، واتخاذ قرارهم، بناءً على ذلك. إن تحقيق الوحدة في السودان سينتج بواسطة الاختيار الحر لكل المواطنين. على الرغم من ذلك فإن هناك مادة في مسودة دستور التجمع تتعارض مع ذلك الاختيار الحر، إذ تنص المادة 67 من المسودة "على كل مواطن أن يدعم سيادة السودان، ووحدته، وسلامة أراضيه". إن اللجنة التحضيرية لا تعترض على وضع الوحدة كخيار أولي في مسودة الدستور وأدبيات التجمع الأخرى؛ ولكن وضعها ضمن واجبات المواطنة أمر آخر تماماً إذ يجعل ذلك من أي حزب أو فرد يدعو للانفصال مرتكباً لجريمة الخيانة، ويجعل من ممارسة حق تقرير المصير ممارسة شكلية بحتة، وتحرم المسودة أيضاً تكوين الأحزاب على أساس عرقي. إن هناك تاريخاً طويلاً في السودان في وصف من يطالب بحقوق الجماعات العرقية المضطهدة بالعنصرية؛ ومن الممكن أن تؤدي بعض التفسيرات المحتملة لتلك المواد حظر تنظيمات مثل مؤتمر البجا، واتحاد الأحزاب الأفريقية، واتحاد أبناء جبال النوبة. لن يتم كسب قضية الوحدة على أساس المناشآت المبهمة للعواطف القومية ولا بإلقاء اتهامات الخيانة على الانفصاليين. إن قضية الوحدة ستفوز، إذا جعل القادة السياسيون الشماليون السودان الموحد موطناً جذاباً، بما يجعل كل المجموعات العرقية راغبة في العيش فيه. إن أمامهم عملاً شاقاً. لقد تمت مناقشة القضايا الخاصة بجنوب السودان في ورقة الخيارات الدستورية لجنوب السودان، ولذا، لن تتم مناقشتها هنا، بالتفصيل.

3. حق تقرير المصير حق ثابت

يعترف كل من إعلان أسمرام ومسودة دستور التجمع بحق تقرير المصير. ونشير المادة 64 إلى حق تقرير المصير باعتباره "حقاً إنسانياً وديمقراطياً أساسياً"، بشرط أن "تتم ممارسته في مناخ من الشرعية والديمقراطية، وتحت ظل رقابة إقليمية ودولية، بناءً على إجراءات يحددها القانون". وفي حين تؤكد الوثيقتان على حق تقرير المصير لشعب جنوب السودان (أعطيت منطقة أبيي خيار الانضمام إلى جنوب السودان أو جنوب كردفان)، فإنه لم يُقدم أي توضيح لقصير هذا الحق الإنساني والديمقراطي الأساسي على شعب جنوب السودان. إن الأمر المنطقي والمتسق مع المبدأ ومع العدل أن ينطبق الحق أن على، شعوب السودان. مما يعني أن يمتد ليشمل نوبة جنوب كردفان، شعوب جنوب النيل الأزرق، والبجا، وشعوب دار فور، ونوبة شمال السودان. قد يجادل البعض في أن أغلب هذه المجموعات لم تطالب بحق تقرير المصير إلا أنها جميعاً قد عبرت عن مطالبها في حكم أكثر ديمقراطية وعن رغبتها في الحفاظ على خصوصية ثقافتها ومجتمعاتها.

مما يجدر ذكره أنه إذا منح جنوب السودان حقه في تقرير المصير وصوّت لصالح البقاء في السودان موحد بترتيبات فيدرالية أو كونفيدرالية فإن العلاقات بين الشمال والجنوب ينبغي أن تكون، بعد ذلك، متساوية بمعنى أن كلا من الشمال والجنوب سيكون له مجالسه ضمن مجلس فيدرالي أو أي مجلس آخر وسيكون للولاية الشمالية، بالضرورة، الحق في تقرير المصير تماماً كالولاية الجنوبية.

ينبغي التأكيد على أن حق تقرير المصير لا يعني، بالضرورة، الانفصال. لقد أحدث كثير من المدافعين عن الوحدة خلطاً في أذهان الكثيرين (بما في ذلك أنفسهم) بين حق تقرير المصير والانفصال. وقد أضروا بذلك هدف الوحدة بتصوير أن حق تقرير المصير يقود حتماً للانفصال. الحقيقة أنه لا يؤدي حتماً للانفصال. فعلى سبيل المثال إذا نظرنا إلى الدستور الإثيوبي الحالي فإنه يمنح كل من الأربع عشرة قومية حق تقرير المصير ويتضمن ذلك، الحق في حكم ذاتي إقليمي، والحق في اختيار اللغة



المستخدمة في الإدارة والتعليم، وحقوق أخرى كثيرة؛ بما في ذلك، الاختيار بين الانفصال وبين البقاء كجزء من الاتحاد الفيدرالي الإثيوبي؛ إن القوميات الإثيوبية لا تفكر في الانفصال عن إثيوبيا، وذلك بسبب تمتعها بحقوق تاريخية غير مسبوقه في الحكم الذاتي؛ فإنهم لا يفكرون في ترك إثيوبيا، وبالنسبة للأغلبية، فإن ذلك، ببساطة، غير وارد. بينما يحدد الدستور الإثيوبي، بالتفصيل، الشروط التي يمكن بموجبها أن تقرر قومية ما الاستقلال. إن حق تقرير المصير يمثل، من حيث الجوهر، ضماناً للمساواة بين القوميات في إثيوبيا الموحدة. إن حق تقرير المصير ينبغي أن يُنظر إليه، تماماً كما ورد في مسودة دستور التجمع، كحق إنساني وديمقراطي أساسي.

سيكون لحق تقرير المصير، بمجرد إتباعه، أثر مميز على الشكل الدستوري السوداني. لقد حُددت، تاريخياً، حدود السودان بواسطة الغزاة، وتم ضم العديدين عن طريق الإكراه؛ وهذا أمر غير لائق في بلاد احتضنت حقوق الإنسان أثناء استقبالها للقرن القادم؛ على العكس من ذلك، ينبغي أن يكون السودان اتحاداً حراً بين أفراد متساويين، وإقرار حق تقرير المصير سيساعد في جعله كذلك. إن حق تقرير المصير حق جماهيري، وهو ليس ممارسة يتيمة لاتخاذ قرار في استفتاء. ولهذا، وبمجرد تضمين الحق كما ورد في إعلان أسمرأ، فإن شعوب السودان ستتمتع بهذا الحق بشكل دائم. قد يختارون عدم ممارسته، أو قد يعتبرونه غير وارد. ولكنه لكن يختفي تماماً. وينطبق ذلك على الجنوبيين، والنوبة، وشعب جنوب النيل الأزرق الذين يطالبون بهذا الحق.

4. الديمقراطية المحلية

لقد ساد، على الدوام، فهم بأن السودان نتيجة لظروفه الفريدة (كونه قطر شاسع المساحة وشديد التنوع) يحتاج إلى مزيج من المركزية واللامركزية. لقد تمتع السودان، في العقود الأولى للقرن العشرين، بخدمة مدنية اشتهرت بكفاءتها، وامتدت جذورها إلى المناطق الريفية. وقد بُدلت في الستينات والسبعينات محاولات مخصصة بغرض تحقيق ديمقراطية الحكم المحلي. المؤسف أن الديمقراطية المحلية قد تم تقليصها، حالياً، إلى مجرد إجراءات إدارية، غرضها الأساسي تسهيل سيطرة الحكومة المركزية وتقليل التكلفة.

تنص المادة 11 من مسودة دستور التجمع على أنه سيتم تقسيم جمهورية السودان إلى ست مقاطعات، أو أقاليم، أو ولايات، بالإضافة إلى معتمدية العاصمة القومية الخرطوم. وتُعرف تلك الأجزاء الستة بأنها: الجنوبية، والوسطى، ودار فور، وكردفان، والشرقية، والشمالية؛ ويعني ذلك أن مسألة الفيدرالية أو اللامركزية لم تُحسم بعد.

إلا أن مسودة الدستور التي أعدها التجمع تشير إلى قانون للحكم المحلي - سيكون له أثر بالغ على وضع الديمقراطية المحلية، فور إجازته بواسطة قيادة التجمع. وتُبرز مسودة الدستور بعضاً من تفكير التجمع في موضوع الإدارة الأهلية؛ ففي هذا الخصوص، تقرر المسودة بأن "الحكومة ستسعى، حيثما كان ذلك ممكناً، إلى الاستعانة بالإدارة الأهلية، بعد التأكد من رغبات الجماهير بالطرق الديمقراطية". إن موضع الإدارة الأهلية موضوع خلافي؛ وإن لنظام الإدارة المحلية التقليدي مزايا وعيوب، في نفس الوقت. ففي حين يركز المدافعون عنها على أنها أ. نظام بسيط ومفهوم ومقبول من الجماهير (التي أعادت انتخاب شيوخها وعمدها لمواقع حديثة)؛ (ب) هي محلية حقيقية ومتاحة للجماهير، عكس الموظفين الذين يتقاضون مرتبات، والذين نادراً ما يمكنون طويلاً في المناطق الريفية؛ ج. إنها، لذلك، وسيلة فعالة لتحقيق قبول اجتماعي للقانون، وانصياع طوعي لأحكامه؛ د. نظام الإدارة الأهلية اقتصادي جداً. أما العيوب فهي: أ. نظام غير ديمقراطي؛ ب. تركيز السلطات



التنفيذية والقضائية- على مستوى القرية- في نفس الشخص؛ ج. أنه نظام محافظ، بشكل أساسي. إن السودان قطر شديد التنوع؛ وتوجد به مناطق تبدو فيها مزايا نظام الإدارة الأهلية أكثر وضوحاً، بينما تبرز عيوبها في مناطق أخرى، وهي على الأرجح، غير مرغوبة في تلك المناطق. عليه، فإن على حكومة المستقبل أن تدرك أن من الممكن أن تكون هناك نظاماً مختلفة للحكم المحلي في البلاد. إذ ينبغي أن يُطبق نظام الإدارة الأهلية في أي منطقة يختاره فيها المواطنون. وحيثما يختار المواطنون نظام الإدارة الأهلية، فيجب أن يُوفر لهم؛ بيد أن هناك ضمانات أساسية يجب الحرص على توفرها، وهي قيام النظام على الانتخاب، والفصل بين السلطات، حيثما كان ذلك ممكناً. كما ينبغي أن يُستشار المواطنون في المناطق الواقعة تحت سيطرة المعارضة، لتحديد النظام المفضل بالنسبة لهم؛ ومن المحتم أن يختار المواطنون في أي مكان تقريباً نظاماً يقوم على الانتخاب لكل المواقع الأساسية.

5. الحقوق العرقية والثقافية

لقد تمت مناقشة موضوع العرقية والحقوق الثقافية، بشكل مفصل، في ورقتي العلاقات العنصرية والعرقية، وحرية التعبير، إلا أن هناك أهمية لبعض جوانبها الدستورية التي تمت إثارتها في مسودة دستور التجمع الوطني الديمقراطي.

الأمر المؤسف، فيما يتعلق بالسياسة اللغوية، أنه بينما يذكر دستور الجبهة الإسلامية للغات المحلية- فإن مسودة دستور التجمع تنص على أن "اللغة العربية هي اللغة الرسمية، ومن الممكن استخدام اللغة الإنجليزية". إن وضع اللغات المحلية في الاعتبار هو من الواضح، بحيث لا يتطلب توضيحاً. أما فيما يتعلق بالتعليم، فإن مسودة دستور التجمع تنص على: "تحدد الدولة سياسات ومناهج التعليم في كل المراحل التعليمية، وترعاه بما يعزز حب الوطن، ويغرس قيم الفضيلة وحس المسؤولية". لقد ضمنَ التجمع الوطني موائيق حقوق الإنسان الدولية في مسودة الدستور، وكان من المنسجم مع ذلك أن يُنص على تدريس حقوق الإنسان في المقرر القومي.

إن تدريس التلاميذ الدين تقليد قديم في السودان، ومن الأرجح أن هذا التقليد سيستمر؛ ولقد حاز تدريس الدين الإسلامي على المكانة الأولى، حتى من قبل استيلاء النظام الحالي على السلطة. إن هناك حاجة لإعطاء مساحة في المقررات التعليمية لكل من الدين المسيحي والمعتقدات الروحية النبيلة. ومن المهم أن يدرس التلاميذ القيم التي يشترك فيها الإسلام مع المسيحية والمعتقدات الروحية النبيلة، وأن يُدرسوا، أيضاً، أن جميعها وسائل للتعامل مع الوجود، وأنه من الممكن أن يتعايشوا في سلام. فكل هذه المسائل ضرورية لضمان الحقوق المتساوية لمختلف المعتقدات، ولخلق مجتمع متسامح.

6. العلمانية

تعتبر مسألة دور الدين في الحياة العامة في السودان مسألة معقدة جداً وخلافية. وهي تشير في الوقت الراهن إلى مشروع الجبهة الإسلامية لبناء دولة إسلامية، وللتأييد الواسع لقوانين الشريعة، هناك احتمال لنشوء مسيحية عالية التسييس، إلى درجة إعلان جنوب السودان "دولة مسيحية"، (كما فعل الرئيس شيلوبا في زامبيا)، على الرغم من أن ذلك غير منظور في المستقبل القريب. لذا، فإن مناقشة العلمانية في السودان هي، بالضرورة، مناقشة حول الآثار المترتبة على دولة إسلامية. ومن المهم التركيز على أن العلمانية لا تعني الإلحاد؛ إذ تحترم الدولة العلمانية أديان جميع مواطنيها. وفي حالة



السودان فإن ذلك يتضمن الإسلام، والمسيحية، والمعتقدات الروحية النبيلة. ومن الممكن أن تُستنبط المبادئ الأساسية للمجتمع -المنعكسة في الدستور والعديد من جوانب النظام القانوني والإداري- من القيم الدينية، إلا أنه من المهم أن تكون المواطنة -بلا تمييز- هي الأساس الوحيد للحقوق الدستورية.

لقد لعب الإسلام، على الدوام، دوراً هاماً في الحياة العامة في السودان، وحتى الحكام الاستعماريين البريطانيين، كانوا حساسين، للغاية، تجاه الإسلام في شمال السودان، فتركوا الشريعة لتكون الأساس لقوانين الأحوال الشخصية. كما يعكس الدور الكبير للزعماء السياسيين الدينيين المستندين على الطوائف الدينية، أن الإسلام السياسي لم يكن أبداً بعيداً عن السلطة في السودان. إن استبعاد الإسلام من السياسية في السودان لا يعتبر احتمالاً وارداً.

ولكن، في بلد توجد فيه أقلية مُعتبرة من غير المسلمين، وفي بلد يعتبر فيه المسلمون الموثيق الدولية لحقوق الإنسان (وهي بالضرورة علمانية) ملزمة فإن نظاماً دستورياً مبنياً على الشريعة يصبح خياراً غير مقبول.

وبخلص من ذلك، أن لجنة التسيير توافق على مقررات إعلان أسمر، القاضية بأن المواطنة هي الأساس الوحيد للحقوق الدستورية، بدون التمييز على أساس الدين، أو العرق، أو النوع، أو الثقافة، باعتبار أن ذلك هو الأساس المعقول لحماية حقوق الإنسان. وتؤيد اللجنة، بحماس كامل، إعلان المبادئ الصادر عن "الإيقاد" الذي يدعو إلى دولة علمانية في السودان.

7. القانون الجنائي

تناول عدد من الأكاديميين والخبراء القانونيين القضايا الخاصة بقيام الدولة على أساس قانون إسلامي. ويُعد عبد الله أحمد النعيم من المميزين في هذا المجال. وبعض الآراء التي وضعها هو وآخرون تضم:

- i. الدولة المؤسسة على القانون الإسلامي لا تتسجم مع حرية العقيدة، ومع حريات أساسية أخرى مثل، حرية التعبير والتنظيم. لقد كان الإسلام خلال معظم الفترات التاريخية -وخاصة خلال زمان الرسول محمد- أكثر تقدمية وتسامحاً من الديانات الأخرى، مثل المسيحية واليهودية. إلا أنه في عصرنا الحديث فإن طبيعة القانون الإسلامي، خاصة حظر الردة، تعني أن أي تفسير حرفي للشريعة يجعلها غير متوافقة مع الحريات الأساسية. وعلى الرغم من إمكانية الرجوع إلى تفسير أكثر مرونة وتسامحاً، إلا أنه لا توجد قوة سياسية مؤثرة قادرة على فرض ذلك في السودان، حالياً؛ إن دولة إسلامية في السودان تعني دولة تسيطر عليها الجبهة الإسلامية القومية.
- ii. إن دولة إسلامية تطبق الشريعة الإسلامية تستبعد إمكانية حق تقرير المصير، وتمنع إمكانية المعاملة المتساوية بين المسلمين وغير المسلمين كما تمنع أيضاً مساواة المرأة بالرجل (مسلمة أو غير مسلمة). إضافة إلى ذلك فإن تجريم الردة في قانون العقوبات يجعل معارضة الدولة الإسلامية متساوية مع جريمة الخيانة العظمى، ومعاقباً عليها بالإعدام. ومع أنه من الممكن تصور تفسيرات معتدلة للشريعة لا تتضمن تجريماً قاطعاً للردة، إلا أن كل تلك التفسيرات تنطوي على تمييز ضمني؛ وتشتمل كلها، على الأقل، على إمكانية الانزلاق إلى شكل أكثر قطعية وجهادية.



iii. تطبيق الشريعة، فقط، في بعض أجزاء البلاد، سيشكل تعدياً على حقوق المواطنين، خاصة غير المسلمين، الذين لن يتمتعوا بقوانين علمانية، إلا إذا بقوا في مواطنهم. ما معنى المواطنة المشتركة، إذا كان المرء سيتمتع بحقوقه، فقط، عندما يبقى في جزء محدد من البلاد؟

iv. إذا كانت الشريعة ستصبح القانون في الإقليم، أو الولاية فقط، فإن موضوع القانون، على المستوى الفيدرالي، سيظل معضلة تتطلب حلاً. إن المواطنة المتساوية ممكنة فقط عبر قانون علماني مستمد من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وطالما أصبحت تلك المواثيق الأساس للتشريع، فإن إمكانية أن تصبح الدولة "إسلامية حقيقة"، سيصبح موضع تساؤل. كما سيوفر ذلك، أيضاً، أرضية للطعن في دستورية الشريعة، في أي إقليم، باعتبارها غير متوافقة مع المواثيق الدولية. من الممكن أن يثور هذا الأمر في إثيوبيا، في حالة تطبيق أي من أقاليمها للشريعة. حيث من الممكن الطعن فيها بواسطة الحكومة الفيدرالية أو لجنة حقوق الإنسان التابعة لها.

v. إن القانون الجنائي الحالي المستند على تفسير معين للقانون الإسلامي- غير متوافق مع حقوق الإنسان في عدة مستويات. ويمكننا أن نذكر، على وجه الخصوص، التمييز ضد النساء وغير المسلمين، العقوبات البشعة الغير العادية والمهينة، والتعريف الغير محكم لعدد من الجرائم، وجريمة الردة، ومبدأ الاجتهاد الذي يُعطي القضاة سلطات إعتباطية.

vi. سيحتاج السودان، في الفترة الانتقالية القادمة، إلى قانون عقوبات جديد، وسيجدد هذا الموضوع الخلاف في السنوات القادمة، فعلي مدى الأربع سنوات التي تلت انتفاضة إبريل 1985، ظل موضوع قانون العقوبات موضوعاً لجدل لم ينته. وقد رفض المجلس العسكري الانتقالي العالي إلغاء قانون عقوبات سبتمبر 1983، مستنداً على "فيتو" زعيم الحزب الاتحادي الديمقراطي؛ وبعد انتخابات 1986، قُتل السيد الصادق المهدي -والذي وصف قوانين سبتمبر، في إحدى المرات، بأنها لا تساوي الحبر التي كتبت به، في إلغائها، وعلى الرغم من ذلك، فقد قامت حكومته بتقديم مسودة قانون العقوبات لسنة 1988 (كانت المسودة من صنع الترابي إلى درجة كبيرة). لقد حالت الحملة الواسعة التي قادتها مؤسسات المجتمع المدني دون صدور ذلك القانون، وأحيل موضوع قانون العقوبات إلى لجنة القصر التي كلفت بالنظر في أربعة مشاريع مختلفة، وجاء انقلاب 1989، ليضع حداً لأعمال تلك اللجنة. وفي عام 1991 قامت الحكومة الحالية بإصدار قانون العقوبات الحالي، المطابق لمسودة قانون 1988.

vii. يؤكد كل من إعلان أسمرأ ومسودة الدستور التي أصدرها التجمع على الالتزام بمواثيق حقوق الإنسان الدولية، ويترتب على ذلك أن العديد من المعايير الواردة في قانون العقوبات لسنة 1991، لا يمكن أن تكون جزءاً من أي قانون عقوبات في المستقبل. وعلى الرغم من ذلك فإن لجنة التسيير قلقة من أن التجمع لم يصدر أي مسودة لقانون عقوبات بديل. وينبع ذلك القلق من تجربة 1985-1989 ومن مقارنة ذلك، بحقيقة أن التجمع قد أصدر عدة مسودات مفصلة في مواضيع أخرى.

هذا، وتفتتح لجنة التسيير الآتي كبديل:

i. من الممكن إعادة العمل بقانون 1974. إن قانون العقوبات لسنة 1974، هو في الواقع، نسخة أخرى من قانون العقوبات لسنة 1925 المستمد من قانون العموم البريطاني كما طبق في الهند. ويرى معظم المحللين أن هذا القانون قد أصبح سودانياً بفضل المساهمات المقدره من القضاة السودانيين الذين قاموا بتطبيقه. ومن أمثلة ذلك تطبيق الدية في جرائم القتل في جنوب السودان. لقد كانت المحاكم حساسة في مراعاة التنوع الثقافي؛ على سبيل المثال، في تحديدها للظروف



المكونة للاستفزاز، كما أن قانون العقوبات مألوف لمعظم القضاة والقانونيين السودانيين، إضافةً إلى أن قانون الحركة الشعبية للعقوبات لسنة 1994، قد استند إلى حد كبير على قانون 1974، ومن السهولة بمكان تحويله إلى قانون 1974.

ii. بيد أن هناك حاجة لمراجعة قانون 1974، بغرض استبعاد المواد المتعارضة مع الحريات العامة، ومن الطرق المتاحة لتنفيذ ذلك، أن تصبح موثيق حقوق الإنسان الدولية جزءاً من القوانين المحلية السودانية، مما يعني أن بمقدور المحاكم أن تُصدر أحكامها استناداً على تلك الموثيق. إن اللجنة التحضيرية تدعو إلى جعل كل الموثيق والمعاهدات الدولية التي صادق عليها السودان جزءاً من التشريع الوطني، وفي حالة نشوء تعارض تسود الأولى.

8. استقلال القضاء والمحكمة الدستورية

ظلت المحكمة العليا، على مدى تاريخ السودان الحديث، الحارس للدستور، باعتبارها محكمة دستورية. ويعتبر ذلك أمراً إيجابياً تنبغي المحافظة عليه. والبدل لذلك، وهو تحويل السلطة التشريعية، باعتبارها محكمة (أو واحد من مجلسيها)، إلى محكمة دستورية، سيكون أمراً معقداً. فهو يضعف مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والتشريعية، ويفتح الباب لإمكانات التعسف في استعمال السلطة. هناك عدة نقاط تثار:

i. خلال الأنظمة البرلمانية السابقة، أهدرت سيادة حكم القانون بحجة الطوارئ القومية أو محاسبة المسؤولين في العهود السابقة. وقد تم استخدام تلك السلطات، بإفراط، استناداً على تلك الأعدار ولم يتم إنجاز الأغراض التي أعلنت من أجلها الطوارئ. لقد تمت مناقشة تلك النقطة بالتفصيل أعلاه.

ii. دور المحامين في الدفاع عن حقوق الإنسان والحريات الأساسية كان، على الدوام، مميزاً. وحتى في ظل النظام الحالي، فإن المحامين السودانيين قد نجحوا في إبقاء قضايا سيادة حكم القانون، واستقلال القضاء في قلب النضال السياسي. ولقد وضعت مسودة الدستور الانتقالي ذلك في الاعتبار، فنصت المادة 73 على أن: "المحاماة مهنة مستقلة، والمحامون ملزمون بالسعي لتعزيز احترام الحريات والحقوق المكفولة في الدستور والدفاع عنها والالتزام بأخلاقيات المهنة".

iii. لقد جعل دستور الفترة الانتقالية الأولى المحكمة العليا الحارس للدستور. واستمر هذا التقليد في الدساتير اللاحقة. وقد أثبت ذلك فعاليته في السودان. ومن العدل أن نذكر أن المواد من 179 إلى 195 من مسودة الدستور الانتقالي التي تتناول القضاء، قد تمت صياغتها بشكل جيد. إلا أن المادة 188 التي تحدد محاكمة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان والجرائم ضد الإنسانية تحتاج إلى انتباه خاص. بينما يُعد إنشاء محاكم خاصة إجراءً مقبولاً في مثل تلك الأحوال، فإن هناك حاجة لإيلاء عناية خاصة للتأكد من أن تلك المحاكم الخاصة ستعمل وفقاً لمعايير المحاكمة العادلة، وضمانات حقوق الإنسان.

iv. إن إعادة بناء القضاء والإصلاح القضائي هي أهم المسائل في هذا الموضوع، (أنظر ورقة إدارة العدالة والعون القضائي).

فيما يتعلق بموضوع المحكمة الدستورية نفسها، فإن المسائل الأساسية التي تثار هي:

i. مصدر القانون؛ في ظل الدستور الراهن، فإن القانون الإسلامي، بما في ذلك مبدأ الاجتهاد، هو



مصدر أساسي للقاعدة القانونية. وذلك، على الرغم من أن السودان مصادق على عهود حقوق الإنسان الدولية؛ بدءاً من الإعلان العالمي. إن لجنة التسيير تقر بأن تكون موثيق حقوق الإنسان الدولية، بالضرورة، المصدر الأساسي للقاعدة القانونية، وأن على المحكمة الدستورية تفسير الدستور على ضوء ذلك.

ii. تكوين المحكمة الدستورية؛ من ينبغي إن يجلس فيها؟ ومن المسئول عن تعيينهم وعزلهم؟ لقد تركت العشر سنوات من حكم الجبهة القومية الإسلامية القضاء السوداني في حالة شلل. لا يمكن أن يُعتبر العديد من القضاء الحاليين الموالين للنظام، مدافعين محايدين عن حقوق الإنسان، ولا يمكن، لذلك، أن يُعهد لهم بمهمة القضاء. إن استقلال القضاء هو من أهم مبادئ حقوق الإنسان.

9. استقلال أجهزة قومية معينة

لأن يكون المجتمع الديمقراطي فعالاً فإن مؤسسات هامة بعينها يجب أن تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية. والمؤسسات المعنية هي: الخدمة المدنية، والإعلام القومي، ومؤسسات التعليم العالي من جامعات وغيرها، وديوان المراجع العام، ولجنة الانتخابات. عالجت مسودة دستور التجمع استقلال تلك المؤسسات بشكل إيجابي، إلا أن الانتقال من الاستقلال على الورق للاستقلال الفعلي تواجهه عدة تحديات. إن هناك في العديد من البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، صلات دقيقة بين الحكومة ورهط الوظائف العليا المدنية (في حالة الخدمة المدنية والإعلام فإن هذه الصلة أكثر وضوحاً). لذا، فإنه من الطموح توقع أن ينجح السودان ما يشكل تحدياً لدولة مثل الولايات المتحدة ولكن من المهم أن يُوضع المثال في الاعتبار، على الأقل.

10. النظام الانتخابي

من الحقائق الملفتة للنظر، التاريخ الطويل والباعث على الفخر للسياسة الانتخابية في السودان؛ وفي شمال السودان، بشكل خاص. إذ يُعد السودان من الأقطار القليلة في إفريقيا والشرق الأوسط التي تستطيع عقد انتخابات بشكل سريع، عدة شهور بعد انهيار الديكتاتورية، بدون غش أو استغلال. ففي كل من 1965 و1986 عُقدت انتخابات حرة ونزيهة بعد شهور من استعادة الديمقراطية وكانت النتائج بما فيها من بعض المفاجآت، مقبولة، ولم تؤثر الحوادث القليلة من الغش على النتيجة النهائية. وعلى الرغم من ذلك، فإن الفخر المبرر بتجذر الديمقراطية الانتخابية لا ينبغي أن يقود، بشكل تلقائي، إلى استمرار الوضع السائد، فيما يتعلق بالتشريع الانتخابي. سنشير المناقشة القادمة إلى شمال السودان، بشكل أساسي، إذ أن قضايا التشريع الانتخابي (والتي تتفق وتختلف مع نظيرتها في الشمال) ستناقش في ورقة المؤتمر، الخاصة بالخيارات الدستورية لجنوب السودان.

لقد ظلت انتخابات السودان، تاريخياً، مقصورة على مجلس نيابي واحد وقائمة على نظام انتخابي مزدوج، يتم خلاله انتخاب معظم النواب عن طريق نائب واحد لكل دائرة على غرار "نموذج وستمنستر" ويتم انتخاب البقية عن طريق المقاعد الخاصة بالخريجين. ويقوم النظام على قاعدة "الفائز ينال كل الغنيمة"، حيث يشكل الحزب أو الأحزاب التي تنال أغلبية المقاعد الحكومة، وتحترق السلطة التنفيذية.



إن هناك حاجة لدراسة بعض الخيارات العديدة للنظام الانتخابي، كما أن هناك حاجة لإثارة بعض الأسئلة بما في ذلك:

i. هل ينبغي أن يكون بالسودان مجلس نيابي واحد أم مجلسان؟ لقد خبر السودان النظامين؛ ففي أول فترة برلمانية، كان هناك مجلسين، واحدا للنواب وآخر للشيوخ؛ وفي 1965، تم إلغاء مجلس الشيوخ الذي كان يحتوي على أعضاء منتخبين ومعيينين، وذلك بعد مناقشة وجيزة حُسمت لصالح برلمان المجلس الواحد. ليس من المصلحة استعادة مجلس الشيوخ بشكله السابق، ولكن هناك حجج قوية لصالح نظام المجلسين. إذ أن الانقسام الجهوي والإثني في السودان (خاصة الشمال في مواجهة الجنوب) يطرح الحاجة إلى نظام فيدرالي أو نوع ما من الفيدرالية، وتستلزم الفيدرالية، أو لا مركزية السلطات، نظام المجلسين، حيث يمثل مجلس الشيوخ الوحدات المختلفة (الولايات، أو الأقاليم، أو القوميات أو غيرها)، ويقوم مجلس النواب القومي على النمط الانتخابي العام. مع الوضع في الاعتبار، أن جنوب السودان سيطلب -على الأرجح- بوضع فيدرالي على الأقل، ويتضمن ذلك مجلس نواب للجنوب مع مجلس نواب شمالي، ومجلس قومي أو فيدرالي. إلا أن هناك أشكال متعددة في هذا الصدد.

ii. مستقبل "مقاعد الخريجين"؛ إن تخصيص مقاعد خاصة للخريجين هو استثناء خاص بالنظام الانتخابي السوداني. تنادي مسودة دستور التجمع، ضمناً، في المادة 83، بالإبقاء على نمط من المقاعد الخاصة، بنصها على أن الانتخابات العامة ستضمن تمثيل الاتحادات، والنقابات، والمرأة. وتُعرف تلك المجموعات، عموماً، بالقوى الحديثة، وقد طالبت، تاريخياً، بتمثيل خاص. إن هناك عوامل لصالح ذلك المطلب، وأخرى ضده. إذ أن المتعلمين، في كل المجتمعات، مؤثرون بشكل غير متكافئ مع حجمهم. وعليه، فإن هناك حيثيات تبرر أن يعكس النظام الانتخابي تلك الحقيقة، ويُعطي المتعلمون نفوذاً إضافياً؛ وتمثل مقاعد الخريجين حلاً لذلك التحدي. لقد لعبت القوى الحديثة دوراً مركزياً في النضال من أجل الاستقلال والديمقراطية، ويشكل منحهم تمثيلاً خاصاً ضمناً للديمقراطية والاستقرار. إذا قبلت تلك الحجة، فإن هناك ضرورة لتعديل النظام الانتخابي، وإدخال نظام تمثيل نسبي (لتقليل خطر استغلال النظام الانتخابي، كما فعلت الجبهة القومية الإسلامية في 1986)، أو توسيع القاعدة الانتخابية. الحجة القوية ضد المقاعد الخاصة هي أنها انتهت لمبدأ صوت واحد لشخص واحد، وهي بالتالي ضد الديمقراطية. وتمضي المناقشة ضد التمثيل الخاص لتقرر صعوبة وجود نواب في مجلس واحد بمعايير مختلفة جداً. إن الحيثيات الأقوى هي لصالح وضع مقاعد الخريجين في مجلس الشيوخ.

iii. هناك أيضاً مبرراً قوياً لمقاعد غير جغرافية؛ لتمثيل المغتربين، واللاجئين الذين لا ينبغي تجاهلهم. إن السودانيين مشتتون في كل أنحاء الدنيا، ويجب أن يُمنحوا الحق في المساهمة في مستقبل بلادهم. (عند استقلال إرتريا، مُنح إرتريو الشتات فرصة مساوية لفرصة إرتريو الداخل). ولا تعني المقاعد غير الجغرافية مجلساً إضافياً أو معايير انتخابية مختلفة؛ بل هي، ببساطة، تمديد للنظام الانتخابي ليعطي المغتربون دوراً فيه.

iv. هل ينبغي أن يقوم النظام الانتخابي على أساس التمثيل المباشر (نائب واحد لكل دائرة)، أم التمثيل النسبي، أو نظام يجمع الطريقتين؟ تفضل معظم البلدان الإفريقية نظام التمثيل المباشر، لأنه الأكثر بساطة ولوجود علاقة مؤسسة بين النائب والدائرة الانتخابية، ولأن الناخبين في المناطق الريفية يفضلون التصويت على أسس جغرافية؛ وعليه، فإن التحريف الذي يتم في البلدان الغربية (مثل بريطانيا) غير وارد. إلا أن لنظام التمثيل المباشر مثالب، أيضاً، فمثلاً؛ فقد



تصبح الدوائر إقطاعيات لبعض النواب، بحيث يغدو من المستحيل، تقريباً، إزاحتهم منها. وقد اختارت بعض البلدان الإفريقية (جنوب إفريقيا وناميبيا) نظاماً يقوم على التمثيل النسبي، وهناك خيارات أخرى ممكنة أيضاً. كما يوجد في السودان نسبة عالية من (التمدن) ، قياساً بباقي إفريقيا؛ عليه، فإن في السودان انقساماً بين ريفيين وناخبين مستقرين، مما يرجح امكانية استخدام أساليب انتخابية مختلفة. وينبغي على ذلك احتمال وجود حجج لصالح استخدام نوع ما من التمثيل النسبي في المناطق الحضرية، أو ربما في العاصمة القومية. واحدة من الاحتمالات الممكنة، هي الإبقاء على نظام نائب لكل دائرة في العاصمة القومية، مع بعض المقاعد لأعلى المرشحين أصواتا الذين لم يفوزوا. هناك مبرر قوي لأن تؤسس المقاعد غير الجغرافية أو مقاعد الخريجين، على أساس التمثيل النسبي .

v. من الممكن أن يكون إصدار القرارات في البرلمان بسيطاً (بالأغلبية البسيطة، مثلاً)، أو معقداً يتطلب أغلبية أكبر، أو يشترط الحصول على تأييد من الأقاليم المختلفة، فيما يتعلق ببعض المسائل الهامة. فتعديل الدستور، على سبيل المثال، يمكن أن يشترط الحصول على أغلبية الثلثين.

vi. قد تكون هناك ضرورة دستورية للمشاركة في السلطة. في نموذج وستمنستر، "ينال الفائز كل الغنيمه"، ولا تتمتع المعارضة بأي سلطة فعلية، وكل ما يتبقى لها هو الأمل في أن تفوز في الانتخابات القادمة. ولكن في الشرق الأوسط وإفريقيا، فإن هناك عدد قليل جد من البلدان تتوفر فيها امكانية فعلية لتغيير السلطة، مما أدى إلى أن يكون الوضع السائد هو سيطرة حزب معين أو تحالف أحزاب على السلطة لفترات ممتدة، مما يحول الآخرين إلى معارضة دائمة. ويمكن أن يكون ذلك مشكلاً للغاية إذا تم التصويت على أسس عرقية، فمن الممكن أن تُحرم إثنيات مُعتبرة، نهائياً، من المشاركة في السلطة. (في بريطانيا كان حزب العمال يفوز بأغلبية الأصوات في سكوتلندا في الثمانينات والتسعينات، ولكن المحافظين كانوا دائماً هم الحكومة، وبسبب من عدم حساسيتهم لمطالب سكوتلندا، فإنهم أُججوا مطالب الاسكتلنديين في الحكم الذاتي والاستقلال). واحدة من المعالجات لمثل ذلك الاحتمال، هو النص في الدستور إقامة حكومة على أسس إئتلافية أوسع، حيث يُمنح أي حزب ينال نسبة معينة من الأصوات حصة وزارية محددة. على سبيل المثال فإن هذا هو الحال في بعض البلدان المنقسمة عرقياً مثل جنوب إفريقيا.

vii. من الممكن أن يكون دور لجنة الانتخابات والوكالات المستقلة الأخرى هاماً في القرار حول المنازعات الانتخابية، ويجب ألا يؤخذ تاريخ السودان الانتخابي على وجه اليقين. إذ ستكون هناك حاجة لرصد مستقل للانتخابات. وسوف يكون من الأهمية، تحت ظل نظام نائب واحد لكل دائرة، وضع حدود الدوائر، ويجب أن يتم ذلك بواسطة وكالة مستقلة إلى أقصى حد ممكن. كما يمكن أن يتم التحقيق والفصل في المنازعات الانتخابية أمام وكالة مستقلة كمرحلة تقاضي أولى، حيث يكون القضاء هو الدرجة الثانية.

مسار إعداد الدستور

إن الطريقة التي تتم بها إعداد الدستور، لا تقل في بعض جوانبها، أهمية عن محتوى الدستور نفسه. يجب أن يكتسب الدستور السوداني الجديد الشرعية بين المواطنين السودانيين، وأن يعكس تطلعاتهم ومطالبهم في الحقوق، كما يجب، أيضاً، أن يشعر السودانيون بأنهم "يمتلكون" الدستور. وحتى الدستور المعد بشكل عالي الجودة والصادر كلياً من أفضل خبراء القانون الدستوري، لن يكون جيداً،



بالشكل المطلوب. إن من الضرورة أن تشارك جماهير الشعب السوداني في عملية إعداد الدستور. بافتراض حدوث تقدم تجاه السلام والتعددية في السودان، يمكننا أن نتوقع أن الخطوات التالية سوف تساهم في عملية إعداد الدستور:

i. إذا قامت التسوية السلمية، تحت رعاية "الإيقاد" أو أي وساطة دولية مشابهة، بين الأطراف المتحاربة؛ فإن طبيعة تلك المفاوضات ستلعب دوراً حاسماً في تحديد الدستور القادم. فإذا تم تبني إعلان المبادئ الصادر عن الإيقاد كأساس للمفاوضات، فإن الدستور ينبغي أن يكون (1) علمانياً و(2) مصاغاً ليعطي أفضل الفرص للوحدة.

ii. مسار المناقشات السياسية بين الأحزاب السياسية، داخل التجمع، ثم جماعياً أو فردياً مع الحكومة السودانية الحالية.

iii. العملية التي تقود لممارسة حق تقرير المصير في جنوب السودان، والتسوية في المناطق الأخرى المتأثرة بالحرب. إن عملية تحقيق السلام على المستوى القومي، وعلى المستوى المحلي، وتأسيس إدارة مؤقتة، تعليم الناخبين الجنوبيين، مقدماً، بإجراءات الاستفتاء، الحملات الدعائية لمختلف الأحزاب ووجهات النظر - ستكون عملية غير مسبوقه ليقظة سياسية في كل السودان. سيكون الجنوبيون المستفيدين المباشرين، ولكن، الشماليين لن يكونوا بمعزل عن ذلك المشروع الكبير لتأسيس الديمقراطية.

iv. ما هو الشكل الذي سيُتخذ في المشاورات القومية؟ لقد مرت العديد من البلدان الحديثة بعملية مشاورات سابقة لتبني الدستور. في حالة إرتريا، تضمن ذلك عقد مشاورات موسعة مع المواطنين في كل أجزاء البلاد، والاستماع لوجهات نظرهم، وردود فعلهم على المقترحات المبدئية. وقد تم إجراء تلك المشاورات بواسطة لجنة دستورية أعدت خصيصاً لذلك الغرض. وتتضمن البدائل لجنة دستورية برلمانية أو مؤتمر قومي دستوري يحضره ممثلو الأحزاب القائمة أو مندوبون منتخبون لذلك الغرض.

v. الخيار المفضل في السودان هو مؤتمر قومي دستوري. من المهم ألا يكون المؤتمر مقصوراً على الأحزاب السياسية، وممثلين آخرين للنخبة الاجتماعية والسياسية؛ إذ يجب ضمان مشاركة أوسع للتجمعات المختلفة، عن طريق عدة أشكال من المشاورات، قبل وبعد المؤتمر. وبهذا، يمكن أن يكون المؤتمر قومياً، بالفعل.

سيكون من الساذج افتراض أن سياسة المغانم والمصالح الذاتية لن تلعب دوراً في عملية إعداد الدستور. هذا الدور في الحقيقة لا مفر منه. ومن الأهمية بمكان لوطن ينبع من حرب دموية ومحدثة للانقسام، أن تتم تسويات بين الأطراف المتنازعة. وسوف تطالب الفصائل المسلحة وحركات التحرير بحماية مصالحها، ولا يتوقع أن يستمر أي دستور، يفشل في ضمان الحد الأدنى من تلك المصالح. لذا، فإنه لا مناص من أن المفاوضات السياسية - التي قد تتم بطريقة سرية أو غير ديمقراطية - سوف تؤسس بعض الأحكام الدستورية. ولكن من الأهمية تشجيع مشاركة أوسع. ينبغي ألا يكون الدستور أسيراً للماضي؛ بل أن يصبح الأساس للمستقبل، ويجب أن يكون قادراً على تجاوز التسويات التاريخية التي سمحت له بالوجود، وأن يصبح انعكاساً دائماً لطموحات ومواثيق الجماهير السودانية، سوياً مع حماية حقوقهم الأساسية.



خلاصة

لم تحاول لجنة التسيير إعداد مسودة دستور للسودان، فذلك يتخطى طاقة وتفويض اللجنة. لقد حاولت، في المقابل، أن تركز على المسائل الأساسية التي ستواجه الديمقراطيين السودانيين في سعيهم لصياغة دستور يستطيع وضع الأساس لوطن ديمقراطي يحترم حقوق جميع مواطنيه في ظل السلام. لقد قطع التجمع شوطاً كبيراً في هذا الصدد. ولكنها، في النهاية، مسئولية المواطنين السودانيين والمجتمع المدني التأكيد من أن الدستور القادم للسودان يمثل حقيقة تطلعات جميع السودانيين، ويضمن حقوقهم بدون استثناء.

(1) عند انعقاد المؤتمر فاجأتنا سكرتارية الشؤون القانونية بمسودة مختلفة تم إعدادها لاحقاً، وقد تم فيها تلافي بعض القصورات على أنها أيضاً لم تتم إجازتها من قبل الأجهزة المختصة بالتجمع لذا فإن تناول المسودة القديمة بالنقد لم يفقد أهميته من حيث أنه عرض لبعض أوجه تفكير بعض قيادات التجمع.

* هذه الدراسة هي فصل في الكتاب المذكور، وقد كتبت استناداً على بحث أعده عبد السلام حسن، وقدمت كورقة للمناقشة في مؤتمر حقوق الإنسان في المرحلة الانتقالية في السودان، المنعقد بكمبالا، يوغندا، خلال الفترة من 8 إلى 11 فبراير 1999.

** "المشروع المدني في السودان: قضايا الانتقال إلى الديمقراطية والسلام"، تحرير أليكس دوفال وعبد السلام حسن. الناشر: مركز الدراسات السودانية.

*** عبد السلام حسن، محامي سوداني مقيم بلندن، ناشط في مجال حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة حكم القانون.

