

التحول الديمقراطي والبحث عن الدستور في ظلّ الحكم الفدرالي في السودان

حسن حامد مشيكة(*)

أستاذ مساعد في قسم العلوم السياسية، جامعة الخرطوم.

مقدمة

تحاول هذه الدراسة من خلال التقصي والتحليل العلمي بحث فرص التحول الديمقراطي وبناء الديمقراطية المستدامة في السودان. كما تبحث في كيفية توافق القادة والأحزاب السياسية في السودان لإيجاد دستور جديد يتناسب ويتواءم مع طبيعة السودان وخصوصية شعبه، ليتسق مع إرثه التاريخي، ومكوناته الدينية والثقافية. فهل ينجح القادة السياسيون في السودان، حاكمين ومعارضين، في إرساء نظام ديمقراطي تعددي متفق حوله يشيع الحريات العامة، ويسمح بالتداول السلمي للسلطة؟ وكيف يتم التحول الديمقراطي الكامل في ظل الوضع الراهن الذي يسيطر فيه حزب المؤتمر الوطني على مقاليد السلطة؟ وما هي الأسس السليمة لهذا التحول الديمقراطي المرتجى؟ وهل الدستور الجديد الذي ينشده ويتطلع إليه أهل السودان هو دستور علماني يقرّ فصل الدين عن الدولة، كما تنادي بذلك بعض الأحزاب السياسية، أم هو دستور إسلامي روحاً ولمحاً؟ وما هي أفضل سمات الدستور الجديد في ما يختص بالهوية وشكل الحكم والشأن الفدرالي ومستوياته؟

إن الحجج الأساسية التي يسعى هذا البحث لدعمها بالتحليل العلمي وتبيان صحتها هي:

- أن الديمقراطية أفضل وأضبط لإدارة الحكم في السودان، وأن الأسس السليمة للتحول الديمقراطي تتطلب من حزب المؤتمر الوطني الحاكم التوجه إلى فتح باب الحوار السياسي مع الأحزاب الأخرى واتخاذ إجراءات وسياسات في هذا الشأن تستوجب التنفيذ، ومن الأفضل لجميع الأحزاب السياسية في البلاد التوافق الوطني من أجل التحول الديمقراطي السلمي الذي يقرّ التعددية السياسية.

- أن الدستور الجديد الذي ينشده أهل السودان هو دستور جامد، ذو روح وملامح إسلامية، يتضمن حقوق المواطنة، ويذكر فيه نصاً نظام الحكم أنه نظام فدرالي مع تحديد مستوياته

الثلاثة والموارد المالية لكل مستوى، وأن هذا الدستور لن يتم التراضي عليه واحترام روحه من قبل الحاكمين وإنفاذ نصوصه، إلا في ظل نظام ديمقراطي يتيح الحريات لكافة الأحزاب السياسية للمشاركة في صناعته.

أولاً: الدستور والقانون الدستوري

إن لفظ «دستور» أصله من اللغة الفارسية، فكلمة «دستور» مركبة من: «دست» بمعنى القاعدة، و«ور» أي صاحب، فالكلمة مجتمعة تعني صاحب القاعدة^(١). ويُعرّف الدستور بأنه «القانون الأعلى أو الأساسي الذي ينظّم السلطات العامة في الدولة، ويبين العلاقات الأساسية بين الدولة والأفراد»^(٢). وبكلمات أكثر حداثة، كما ذكر برادلي، أستاذ القانون الدستوري، فإن الدستور بمعناه الواسع يعود إلى نظام الحكم ككلّ في القطر، وتجميع القواعد التي تنشأ وتنظّم أو تحكم الحكومة^(٣). تنقسم الدساتير في العالم من حيث تعديلها إلى دساتير مرنة، ودساتير جامدة، فالدستور المرن يمكن تعديله بالطريقة التشريعية العادية بواسطة المشرّع، وإنكلترا هي مثال للدولة ذات الدستور المرن في العصر الحديث. أما بالنسبة إلى الدستور الجامد فهو الذي لا يمكن تعديله أو إلغاؤه، كما تعدل أو تلغى القوانين العادية، بل يستوجب ذلك إجراءات وشروطاً أكثر تعقيداً. إن أغلب الدساتير في العالم هي دساتير جامدة^(٤).

أما القانون الدستوري، فهو «ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يبيّن نظام حكم الدولة، وعلى وجه الخصوص يبيّن كيفية تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقاتها بغيرها من السلطات»^(٥). ويقول العلامة الدستوري الفرنسي هوريو إن مدلول القانون الدستوري، أي معناه العميق، أو كما يقال مهمته، هو تنظيم التعايش السلمي بين السلطة والحرية في إطار الدولة - الأمة^(٦).

وبالرغم من أن مضمون القانون الدستوري أشمل من الدستور، فما لا شك فيه أن الأحكام الدستورية التي تقرر في دستور أية دولة تستمد أصولها ومبادئها الأساسية من مبادئ القانون الدستوري. كما يعقد القانون الدستوري مقارنات ومقاربات بين الأنظمة السياسية المختلفة، موفراً مجالاً للاختيار الأفضل والأمثل للدولة المعنية بما يتناسب ويتواءم مع خصائصها. حيث

(١) القاموس السياسي، مج ٣، ص ١٩.

(٢) حمزة، المصدر نفسه، ص ٣.

(٣) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administration Law* (London: Longman, (٢) 1994), p. 4.

(٤) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية: مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية (الإسكندرية: دار المعارف، ١٩٨٩)، ص ٨٧ - ٨٨.

(٥) متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية: مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ص ١٩.

(٦) حمزة، مبادئ القانون الدستوري والتجربة الديمقراطية في السودان، ص ٤.

قامت على قاعدة المواطنة، وأتاحت الحريات العامة وغيرها من القيم، وبذلك عملت على تقوية أواصر الوحدة الوطنية في ظلّ التنوع.

ثانياً: الأنظمة الفدرالية والديمقراطية وحكم القانون

يستند النظام الفدرالي الحقيقي إلى حكم القانون، أي إلى توزيع السلطات، بحسب الدستور، واحترام حقوق الأقليات، وهو نظام أكثر قابلية للنجاح من النظام الشكلي. وللأنظمة الفدرالية التي تأسست طواعية فرص البقاء وتنمية ممارسات التعاون بين شعوبها أكثر من تلك التي فُرض عليها الاتحاد الفدرالي بالقوة^(٧).

لقد حدد ستيفن وودارد في دراسته بعنوان **الفدرالية والسياسة** أهم الخصائص الأساسية للاتحاد الفدرالي الذي يضم تحت لوائه دولاً مستقلة بالقول: «إن العلاقات الفوضوية بين الدول المستقلة يمكن أن

يحل محلها حكم القانون، الذي ينبغي أن تتضمنه المؤسسات المشتركة. لهذا، فإن قانون الاتحاد يعتبر أعلى من حيث الدرجة في المجالات التي يعرفها الدستور. وأن المؤسسات المشتركة مثلها مثل تلك التي في الدول الأعضاء ذات طبيعة ديمقراطية»^(٨).

إن التحول الديمقراطي يحتاج إلى جهد كبير، وإرادة قوية، ورغبة من القادة السياسيين الحاكمين والمعارضين في الدولة الواحدة على حد سواء، لكي يصبح واقعاً معيشاً - وليس تنظيراً - يسمح بالحريات العامة على أن يلتزم الشعب بأداء الواجبات التي يكفلها الدستور تجاه الدولة قبل المطالبة بالحقوق. إن الديمقراطية ذاتها لا تختزل في الشعارات السياسية أو العمليات الانتخابية، بل هي ثقافة سياسية في حدّ ذاتها تركز على المبادئ والقيم السياسية التي يحميها القانون.

ثالثاً: التحول الديمقراطي والتحديات التي تواجه السودان

إذا جاز لنا القول إن لكل مجتمع الحق في تطبيق الديمقراطية في الحكم بالشكل والمضمون الذي يتواءم ويتسق مع موروثاته وثقافته، شريطة التقيد الصارم بقيود الحرية

(٧) K. C. Wheare, *Federal Government*, 4th ed. (London: Oxford University Press, 1963), p. 12.

(٨) أحمد سويلم، أصول النظم الاتحادية (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٠)، ص ١٣.

والعدل والمساواة وحقوق الإنسان، فإن البلدان النامية أمام تحدٍّ كبير لإنزال مثل هذا المفهوم على أرض الواقع^(٩).

تتبدى عملية التحول الديمقراطي، وكأنما هي القاطرة التي تحمل في داخلها مضامين شتى وقيماً كثيرة - منها الحرية - يستمسك بها الحاكمون والمحكومون على السواء، أو من الأفضل أن يكونوا كذلك، ويتحاور في داخلها ممثلو الشعب من أجل التوصل إلى اتفاق حول كيفية تحقيق الديمقراطية والتعددية الحزبية، في ظل نظام فدرالي فاعل ظلت تتطلع إليه النخب السياسية في السودان.

إلى جانب الديمقراطية الأولى التي طبقت في السودان منذ أن نال استقلاله السياسي، في مطلع كانون الثاني/يناير ١٩٥٦ وحتى عام ١٩٥٨، جرب هذا البلد الحكم الديمقراطي عقب قيام ثورتين شعبيتين سلميتين، أطاحتا بنظامين عسكريين، وأفضتا إلى نظامين ديمقراطيين. إن فترة الديمقراطيات الثلاث في السودان منذ الاستقلال وحتى عام ١٩٨٩، لم يتعدَّ عمرها عشرة أعوام، فهي قد أخفقت، ولم تحقق إلا القدر الضئيل من المكتسبات الوطنية. لقد كانت الأحزاب التي تقلدت مقاليد السلطة في البلاد، كحزب الأمة القومي أو الحزب الاتحادي الديمقراطي (أكبر حزبين طائفيين في البلاد) تتنافس حول المصالح الخاصة، وعجزت عن أن تفي للشعب السوداني بما وعدت به في برامجها الانتخابية. وانشغلت كثيراً بالانتخابات وكسب أصوات الناخبين، وأخفقت في إنجاز الأهداف الوطنية الكبرى المتمثلة بإيجاد دستور دائم لحكم البلاد، والتوازن الخدمي، والتنمية الاقتصادية، وتمتين وشائج الوحدة الوطنية.

ولم يأخذ قادة أحزاب الشمال في الاعتبار مطلب أهل الجنوب في الفدرالية عندما وضع دستور البلاد المؤقت بعد الاستقلال حسبما وعدوا الجنوبيين^(١٠)، بل طبق النظام المركزي، واستمر مقارنة بالنظام اللامركزي الذي أحكمت فيه العاصمة الخرطوم قبضتها المركزية لفترة طويلة في العهد الوطني، الأمر الذي أدى إلى تركز السلطة والثروة في وسط البلاد، وهمشت

(٩) الفاتح عبد السلام عبد الله، «الديمقراطية: بعض الدلالات النظرية»، ورقة قدّمت إلى ندوة الفكر السياسي المعاصر: الديمقراطية: المفهوم والممارسة (الخرطوم: شعبة العلوم السياسية، جامعة الخرطوم، ١٩٩٦)، ص ٤٤.

(١٠) للمزيد من المعلومات، انظر: أبيل ألي، جنوب السودان: التمادي في نقض المواثيق والعهود، ترجمة بشير محمد حسن (الخرطوم: دار عزة، ٢٠٠٥)، ص ٧٨.

لقد جاء إعلان استقلال السودان في خمسينيات القرن الماضي بموجب وفاق، وفي تظاهرة وطنية شاركت فيها كل القوى السياسية من الجنوب والشمال معاً، وكان أن تقدّم في تلك الجلسة التاريخية بمقترح الفدرالية عن حزب الأمة السيد ميرغني حسين زاكي الدين (دار البديرية)، وثناه النائب الجنوبي بنجامين لوكي (باي). ولكن ممّا يأسف له المرء حقاً أن الساسة الشماليون منذ ذلك الوقت كانوا يظنّون أن الفدرالية تعني الانفصال، بل عبّروا صراحة عن ذلك بأن لا فدرالية لأمة واحدة، ويقصدون بذلك الأمة السودانية؛ رغم أن شعب السودان لم يصل حتى اليوم إلى ما يسمى «أمة سودانية»، ولم يؤسّس للنظام الفدرالي إلا في عهد ثورة الإنقاذ الوطني في عام ١٩٩١، ثم طبقت الفدرالية بصورة فعلية في عام ١٩٩٤، وشابهها الكثير من المنقصات.

أطراف السودان التي ضربها الجهل والفقر والتخلف، وكان نتاج هذا قعود السودان وعجزه عن اللحاق بالدول التي كان حالها يشبه حاله عشية نيته الاستقلال^(١١).

ومنذ أن تسلّمت حكومة الإنقاذ السلطة وحتى عام ٢٠٠٥، لم تخمد نيران الحرب الأهلية، بل ازدادت اشتعالاً في جنوب السودان، وكذلك ظل الصراع السياسي محتدماً بين الحكومة والأحزاب السياسية المعارضة التي لم تتوقف عن المطالبة بضرورة العودة إلى النظام الديمقراطي وإتاحة الحريات العامة. ورغم أن الإنقاذ قد تحولت من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية في عام ١٩٩٨، وأقرت قانون الأحزاب السياسية، وأعطت الأحزاب مساحة من الحريات، لكنها سرعان ما انقسمت على نفسها عندما اختلفت رئاسة الجمهورية مع المجلس الوطني (البرلمان) حول تعديل بعض مواد الدستور المتعلقة بشأن الحكم والإدارة. وأدى هذا الاختلاف إلى المفصلة الشهيرة في السودان في عام ١٩٩٩ التي انشطر بموجبها حزب المؤتمر الوطني الحاكم إلى حزبين: أحدهما أخذ الاسم نفسه، حيث ترأسه المشير عمر البشير رئيس الجمهورية، والآخر أُطلق عليه اسم المؤتمر الشعبي، وترعّمه حسن الترابي.

انتقل السودان إلى مرحلة جديدة في الحكم بعد أن وقّعت حكومة الإنقاذ اتفاقية سلام شامل مع الحركة الشعبية لتحرير السودان في نيفاشا في كينيا في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، وبموجب تلك الاتفاقية توقفت الحرب نهائياً بعد أن كانت قد عطلت عجلة التنمية في جنوب السودان طوال فترة الاحتراب التي استمرت لأربعة عقود من الزمان، بل في الواقع كانت هي أطول حرب أهلية في تاريخ القارة الأفريقية. وكان الهدف الأساسي من تطبيق اتفاقية السلام الشامل هو «وضع القاعدة لمخاطبة الأسباب الهيكلية للنزاع، وبناء الأساس لوحدة تقوم على الإرادة الحرة للسودانيين، وسيادة حكم القانون، ونظام حكم ديمقراطي لامركزي، والمساواة والاحترام والعدل» (الدستور الانتقالي، المادة الرقم (٤-أ)). وهو ما يفسّر تركيز المفاوضات على نسقين من الأفكار^(١٢).

ومن الأهداف الأخرى لتلك الاتفاقية كذلك إعطاء وحدة السودان الفرصة، وجعل الوحدة جاذبة، وتحويل الهياكل السياسية والدستورية السودانية باتجاه الديمقراطية. ووفقاً لهذه الأهداف، وفي إطار العودة إلى الديمقراطية جرت في الثامن من نيسان/أبريل وحتى العاشر منه في عام ٢٠١٠ انتخابات رئاسة الجمهورية، والولاية، والمجلس الوطني، والمجالس الولائية «ولم تأت هذه الانتخابات استجابة لنضوج أوضاع داخلية بقدر ما هي عملية فرضتها الضغوط

(١١) يتمتع السودان بأراض زراعية خصبة تقدّر بنحو ٢٠٠ مليون فدان، والمستغلّ منها لا يتجاوز ٥٠ مليون فدان، كما يمتلك ثروة حيوانية في حدود ١٤٢ مليون رأس من الماشية، ويزخر بثروة بترولية ضخمة في باطن الأرض، بالإضافة إلى العديد من المعادن، كالذهب والكروم وغيره.

(١٢) بيتر أدوك نيابا، «المؤسسات القومية لاتفاقية السلام الشامل ومستقبل السودان»، ترجمة شمس الدين ضو البيت (نيسان/أبريل ٢٠٠٧)، ص ٨.

الداخلية والخارجية»^(١٣). وصنفت هذه الانتخابات على أنها أعقد أنواع الانتخابات التي شهدتها السودان في الجانب الإجرائي. وكانت النتيجة أن فاز حزب المؤتمر الوطني بمنصب رئيس الجمهورية لفترة خمس سنوات بنسبة ٦٨ بالمئة من أصوات الناخبين، بينما حلت الحركة الشعبية في المرتبة الثانية في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، إذ حازت ٢٠,٦٩ بالمئة من الأصوات، وكذلك فازت برئاسة حكومة جنوب السودان بنسبة ٩٢,٩٩ بالمئة. وعلى مستوى الولايات، فاز حزب المؤتمر الوطني بجميع مناصب ولاة الولايات، عدا ولاية النيل الأزرق التي فازت فيها الحركة الشعبية بمنصب الوالي. كما فاز المؤتمر الوطني بالغالبية العظمى للمقاعد في المجلس الوطني والمجالس الولائية في الشمال بنسبة تزيد قليلاً على ٨٠

بالمئة. وسيطرت الحركة الشعبية على المجلس التشريعي لجنوب السودان، وكذلك المجالس التشريعية للولايات الجنوبية. وكان نصيب الأحزاب السياسية الأخرى في هذه الانتخابات من المقاعد في المجلس الوطني والمجلس التشريعي للجنوب والمجالس التشريعية الولائية لا يكاد يذكر^(١٤).

راقبت هذه الانتخابات جهات إقليمية ودولية، وقدمت ملاحظات حولها، حيث رصدت العديد من السلبيات، مثل القصور في الترتيبات اللوجستية، ووجود بعض الأخطاء في سجلات الناخبين، وسيطرة المؤتمر الوطني والحركة الشعبية على الحملات الانتخابية. ولم تعترف القوى السياسية الرئيسية في السودان بنتيجة هذه الانتخابات، واعتبرتها انتخابات مزوّرة. وبالرغم من أن المفوضية القومية للانتخابات قامت بعملية إدارة الانتخابات بصورة كاملة، فقد اتهمت بعدم تحقيق شفافية كاملة في اتخاذ قراراتها وعدم حيديتها، بينما كان رأي مفوضية الانتخابات على لسان أحد أعضائها أن هذه الانتخابات جرت في جو معافى، واتسمت بالموضوعية والشفافية^(١٥).

(١٣) عبده مختار موسى، «مستقبل الديمقراطية في السودان بعد انتخابات نيسان/أبريل ٢٠١٠»، **المستقبل العربي**، السنة ٣٢، العدد ٣٥٢ (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)، ص ١٥.

(١٤) للمزيد من المعلومات حول انتخابات جمهورية السودان لعام ٢٠١٠، انظر: وثائق المفوضية القومية للانتخابات (الخرطوم) (نيسان/أبريل ٢٠١٠)، التي اشتملت على نتائج انتخابات رئاسة الجمهورية، رئيس حكومة الجنوب، الولاية في الشمال والجنوب، المجلس الوطني، المجلس التشريعي لجنوب السودان، والمجالس التشريعية الولائية في الشمال والجنوب.

(١٥) للمزيد من المعلومات حول إيجابيات وسلبيات انتخابات السودان لعام ٢٠١٠ واستعداد مفوضية الانتخابات السودانية لإجراء انتخابات عام ٢٠١٥، انظر: «حوار عضو مفوضية الانتخابات الفريق عبد الله الحرللو»، **المجهر السياسي** (الخرطوم)، ٢٠١٣/٢/١٣.

على صعيد آخر، فهناك مجهودات قد بذلت من الحزب الحاكم في السودان لترجيح خيار الوحدة على الانفصال، بينما حال موقف الحركة الشعبية المتعنّت تجاه الانفصال دون التوصل إلى الوحدة المطلوبة، وفي خاتمة المطاف فقد السودان الجنوب، شعباً وأرضاً، وذلك من خلال تصويت أهل الجنوب بموجب حق الاستفتاء الذي كفلته اتفاقية السلام الشامل لعام ٢٠٠٥، فقد كانت نتيجة التصويت التي فاقت ٩٨ بالمئة لصالح الانفصال وتكوين دولة مستقلة للجنوب أُسميت دولة جنوب السودان^(١٦).

ومهما يكن من أمر، فإن تحديات الواقع الجديد في البلاد تحتمّ على الحاكمين والساسة الشماليين أن ينظروا معاً - بعد انفصال الجنوب - إلى السودان المتبقي (شمال السودان) بمنظار جديد يراعي أبعاد الحوكمة الرشيدة التي تقوم مبادئها على المشاركة، والمساءلة، والشفافية، والمساواة، والعدالة، وحكم القانون وسيادته، والتي لن تتأتى إلا في إطار التداول السلمي للسلطة الذي يقتضي الإيمان المسبق بمبادئ الديمقراطية، رغم أن الديمقراطية الليبرالية ذاتها قد تعرّضت لانتقادات عديدة ومريرة. وهناك هوة عميقة بين جوانبها النظرية والفلسفية وتجلياتها العلمية والتطبيقية^(١٧).

لقد تقلب السودان عبر نظم سياسية مختلفة، منها الديمقراطية والعسكرية والتسلطية، إلى درجة أن وصفت الدائرة التي ظل يتمحور فيها نظام الحكم في البلاد بأنها دائرة خبيثة. وفي إطار التحول الديمقراطي المنشود، أسس السودان من خلال اتفاقية السلام الشامل - التي تنزّلت جل بنودها على أرض الواقع - لنظام شبه رئاسي ينتخب فيه الرئيس مباشرة من الشعب على عكس النظام البرلماني الذي كان مطبّقاً في السابق، حيث يتم اختيار رئيس الوزراء عادة من الحزب الذي ينال أكبر عدد من النواب في البرلمان. كما تم اعتماد نظام المجلسين مثلما هو سائد في العديد من الأنظمة الفدرالية (كالولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل ونيجيريا)^(١٨). «وفي السودان الذي حُكم بواسطة نظام برلماني في فترات حكوماته المنتخبة الثلاث عبر ستة انتخابات حرة ونزيهة من حيث الشكل والإجراءات، يكاد يتفق علماء السياسة على فشل النظام البرلماني كصيغة لحكم السودان المتنوع الثقافات، ولعلمهم يجمعون على تثبيت نوع من النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي»^(١٩).

ومهما يكن من أمر، فإن الديمقراطية هي أكثر ضبطاً لإدارة الحكم، ومن غير تطبيقاتها وترسيخها في وجدان الشعب السوداني، بل الأحزاب قبلاً، يظل البحث عن الاستقرار السياسي

(١٦) للمزيد من المعلومات حول هذا الأمر، انظر: «قانون استفتاء جنوب السودان لسنة ٢٠١٠م، ونتيجة استفتاء جنوب السودان»، مفوضية الاستفتاء (الخرطوم) (٢٠١١).

(١٧) الديمقراطية: المفهوم والممارسة، ص ٣٧.

(١٨) حسن حامد مشيكة، «التجربة الفيدرالية في السودان، بالتركيز على ولايتي الخرطوم وغرب كردفان،

١٩٩١ - ٢٠٠٠»، (رسالة ماجستير، جامعة الخرطوم، ٢٠٠١)، ص ٣٠.

(١٩) مرتضى الطاهر حاج العاقب، تحديات البناء الوطني السوداني بين المعالجات والاستجابات (د. م.:

د. ن.، [٢٠٠٧]، ص ٤.

في السودان من الإشكالات التي لا يوجد لها حلّ شافٍ وجذري. وبالنظر إلى معطيات الواقع السياسي المعقّد الذي تعيشه الدولة السودانية اليوم، فإن مسؤولية الأحزاب السياسية تكمن في ترجيح كفة الوفاق الوطني والاستقرار السياسي، والنأي عن استخدام العنف للوثوب إلى سدّة الحكم، لأن العنف السياسي من شأنه تعقيد الأوضاع أكثر مما هي عليه الآن، بل لا يفضي إلى تحول ديمقراطي سلس من خلال إجراء انتخابات حرة ونزيهة توافق المعايير الدولية للانتخابات. وعلى الحكومة أن تهيبّ المناخ السياسي المؤاتي لذلك من خلال إيقاف الحرب بغية الوصول إلى ترتيبات دستورية للمرحلة المقبلة. وما لا شك فيه أن التوجه نحو الحوار السياسي، وبناء مرحلة جديدة قوامها اتفاق سياسي وطني عريض سوف يسهل عملية التحول الديمقراطي وإشاعة الحريات، ويساعد على بناء الدولة السودانية. وفي هذا الصدد، فإن أبرز مستحققات الحياة الديمقراطية في السودان وجود مجتمع مدني يتسم بالحيوية، وقادر على التأثير في مجريات الأحداث السياسية، كما أن التفاعل الإيجابي للأحزاب السياسية مع مقتضيات التحول الديمقراطي يساعد على النقلة الديمقراطية غير المنقوصة التي يتطلع إليها وينشدها أهل السودان جميعاً.

إن إرساء الأسس السليمة للتحول الديمقراطي في السودان تحتاج إلى إجراءات وسياسات عديدة من أهمها:

- إصلاح وبناء وتطوير الأحزاب السياسية، وإعداد وصياغة برامجها الانتخابية بحيث تلامس القضايا الوطنية الكبرى بصورة مباشرة، على أن تكون هذه البرامج أكثر جاذبية لمخاطبة الشعب السوداني.

- هناك بعض المواد في قانون الانتخابات فيها بعض الإشكالات وتتطلب التعديل اللازم.

- أهمية أن يتم تسجيل جميع الذين يحق لهم الانتخاب في كافة أنحاء السودان بدقة وشفافية عالية، إذ إن سجل الانتخابات القادمة لعام ٢٠١٥ يتطلب الحذف والإضافة للناخبين.

- ضرورة إشراك الأحزاب السياسية المختلفة، الموالية والمعارضة للمؤتمر الوطني الحاكم، في عملية إعداد السجل الانتخابي الجديد.

- بناء ثقافة سياسية في فضاء سياسي واسع يؤسس للتحول الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة وإضفاء الشرعية الدستورية لها.

- أهمية بناء الدولة المتماسكة وفق رؤية شاملة تركز على هوية الجماعة الوطنية والقانون^(٢٠).

(٢٠) موسى، «مستقبل الديمقراطية في السودان بعد انتخابات نيسان/أبريل ٢٠١٠»، ص ١٦١ - ١٦٤. وللمزيد حول تحديات التحول الديمقراطي في السودان، انظر: أحمد بدر الدين حسين علي، تحديات التحول الديمقراطي في أفريقيا: السودان أنموذجاً (الخرطوم: مركز الراصد للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩)، الفصل الثالث.

رابعاً: السودان والبحث عن الدستور في ظل نظام فدرالي

إن التطور الدستوري للسودان يرتبط ارتباطاً عضوياً بمسيرة التاريخ السياسي للبلاد. ولعل الوقائع التاريخية المهمة التي حدثت في السودان تؤكد ذلك. فقد ظل السودان منذ توقيعه لاتفاقية الحكم الذاتي في عام ١٩٥٣، وبعد أن نال استقلاله السياسي في مطلع عام ١٩٥٦، ظل يعمل بمشروع دستور أعدّه ستانلي بيكر قاضي المحكمة العليا في الخرطوم^(٢١). وكانت ثورة تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٤ قد أفرزت دستور السودان (المؤقت المعدل) لسنة ١٩٦٤، كما أنتجت انتفاضة رجب (نيسان/

يقتضي الأمر تكوين لجنة فنية وقومية للدستور على أن يعرض في استفتاء على شعب السودان ليباشر حقوقه، ومن ثم يوافق أو يرفض الدستور بالتصويت بالأغلبية البسيطة.

أبريل) ١٩٨٥ دستور السودان الانتقالي لسنة ١٩٨٥. وكلا الثورتين كانتا تمثلان حدثين سياسيين هامين للسودان^(٢٢). وهكذا ارتبطت قضية البحث عن الدستور، لتحكم بموجبه البلاد على الدوام، بالتطور السياسي للبلاد، وكان الجدل دوماً يدور بين الأحزاب السياسية بين إسلامية الدستور أو علمانيته. وكان أول دستور دائم يوضع لحكم السودان من إنجاز العهد العسكري الثاني في السودان في عام ١٩٧٣ الذي أضيفت إليه قوانين الشريعة الإسلامية في عام ١٩٨٣، لكنه لم يقوَ على الديمومة، كما أراد صانعوه^(٢٣).

وبعد أن تسلّمت حكومة الإنقاذ السلطة في البلاد في حزيران/يونيو ١٩٨٩ كان الحكم في السودان يدار استناداً إلى المراسيم الدستورية التي كانت تصدر تباعاً، فتأسيس الحكم الاتحادي (الفدرالي) في السودان تمّ بموجب المرسوم الدستوري الرابع لعام ١٩٩١. ثم في عام ١٩٩٤ صدر المرسوم الدستوري الرابع عشر الذي أصبحت بموجبه ولايات السودان ستاً وعشرين ولاية^(٢٤). وتدرّج تكوين وتأسيس واستكمال النظام الفدرالي في السودان عبر المراسيم الدستورية بدءاً بالمرسوم الدستوري الرابع، ثم تلتها مراسيم وقوانين أخرى أطّرت العلاقات في المجالات التشريعية والتنفيذية والعدلية. ومن هذه المراسيم الآتي:

- قانون إعادة تقسيم المحافظات لسنة ١٩٩١.

- قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٢.

- قانون اللجان الشعبية لسنة ١٩٩٢.

(٢١) منصور خالد، النخبة السودانية وإدمان الفشل: الجزء الأول (الخرطوم: [د.ن.].، ١٩٩٣)، ص ١٩٥.

(٢٢) حمزة، مبادئ القانون الدستوري والتجربة الديمقراطية في السودان، ص ٣٢٢-٣٢٣.

(٢٣) التقرير الاستراتيجي السنوي السابع (الخرطوم: مركز الدراسات السودانية، ٢٠٠٦)، ص ١٠٣.

(٢٤) دستور السودان لسنة ١٩٩٨، الباب السادس، الفصل الأول، المادة الرقم ١٠٨.

- المرسوم الدستوري العاشر لسنة ١٩٩٣ (قانون إعادة تقسيم الولايات).
- المرسوم الدستوري الحادي عشر لسنة ١٩٩٤ (قانون تنظيم أجهزة الحكم الاتحادي).
- المرسوم الدستوري الثامن عشر لسنة ١٩٩٥ (قانون إعادة تقسيم السلطة والموارد).
- قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٥ (الذي ألغي بموجبه قانون ١٩٩١).

وقد جاء صدور المرسوم الدستوري الرابع عشر تنفيذاً لاتفاقية الخرطوم للسلام لسنة ١٩٩٧^(١٣). وتبع ذلك قيام مجالس محلية منتخبة ومصعدة ومستكملة العضوية ولجان شعبية تنفيذية على مستوى الأحياء والقرى والفرقان^(٢٥).

وهكذا، كان التطور الدستوري في السودان مرتبطاً بالتاريخ السياسي للبلاد، أما في ما يختص بالنظام الفدرالي الذي أسس له السودان في عام ١٩٩١، وطبقه بصورة فعلية في عام ١٩٩٤، وإن كانت هناك ملاحظات حوله - كما سيرد ذلك لاحقاً - إلا أن دستور ١٩٩٨ كان أول دستور يتضمن في منته نصاً كلمة «النظام الاتحادي (الفدرالي) لحكم السودان».

١ - دستور ١٩٩٨ والفدرالية

لتقنين قسمة السودان إلى ولايات، ولتحديد السلطات الاتحادية (الفدرالية) والولائية والمشاركة، أجاز المجلس الوطني دستوراً جديداً للسودان بتاريخ ١٧ حزيران/يونيو ١٩٩٨ بنسبة استفتاء بلغت ٩٦,٧ بالمئة^(٢٦).

وهو دستور كان من الصعب تعديله، أي أنه كان دستوراً جامداً، يشترط إجراءات أكثر شدة وصعوبة في أمر تعديله. فالشروط التي جعلته دستوراً جامداً هي^(٢٧):

• رئيس الجمهورية أو ثلثا أعضاء المجلس الوطني أو ثلثا المجالس الولائية هي الجهات فقط التي لها الحق في اقتراح مشروع تعديل الدستور (المادة الرقم (١٣٩ - ١)).

• قيّد الدستور في المادة الرقم (١٣٩ - ٢)) إجازة المجلس الوطني لهذا التعديل في ما عدا الثوابت في أن تكون بأغلبية ثلثي الأعضاء.

• بالنسبة إلى ثوابت الدستور إذا عدلها ثلثا أعضاء المجلس الوطني، اشترط المشروع شرطاً إضافياً بأن التعديل لا يصبح نافذاً إلا بعد إجازته من الشعب (المادة الرقم (١٣٩ - ٣)).

(٢٥) انظر تقرير لجنة هيئة الانتخابات العامة حول نتيجة الاستفتاء العام على مشروع دستور السودان لسنة ١٩٩٨ م.

(٢٦) وزارة العلاقات في المجلس الوطني، «التنسيق بين الأجهزة السياسية والتشريعية والتنفيذية»، ورقة قُدمت إلى: مؤتمر الولاية، الدمازين، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨.

(٢٧) دستور جمهورية السودان لسنة ١٩٩٨، الفصل الخاص بالحكم.

لقد جعل دستور ١٩٩٨ الحكم الفدرالي واحداً من الثوابت الستة التي تضمّنها الدستور^(٢٨). كما تضمّن الدستور في الفصل الثاني في مجال اقتسام السلطات، تفصيلاً وافياً للسلطات الاتحادية، بحسب المادة الرقم (١١٠) التي حدّدت السلطات التي تمارسها الأجهزة الاتحادية، تخطيطاً وتشريعاً وإنفاذاً، والتي قدر عددها بسبع عشرة سلطة، كما أوضحت المادة الرقم (١١١) سلطات الأجهزة الولائية، وهي نحو ثماني سلطات، وأبان الدستور في المادة الرقم (١١٢) السلطات المشتركة التي تمارسها الأجهزة الاتحادية عبر السودان والولاية كلّ في ما يليها. أما في ما يلي السلطات غير المذكورة في قسمة السلطات الاتحادية أو الولاية أو المشتركة، فقد اعتبرت سلطات مشتركة^(٢٩).

ومن واقع السلطات بين مستويات الحكم الثلاثة يمكن إبداء بعض الملاحظات حول دستور ١٩٩٨. فالمسائل ذات الصبغة السيادية والتشريع الاتحادي جعلت من مهام المستوى الاتحادي، بينما تركت للولايات السلطات ذات الصبغة التنفيذية والتشريع الولائي. وتركت مساحة واسعة للسلطات المشتركة، تمارسها كل من الأجهزة الاتحادية عبر السودان والولاية في ما يليها وفق التشريعات الاتحادية. كما يمكن أن نلاحظ بصورة أدق من خلال الممارسة والتجربة أن ما يزيد على ثلث ولايات السودان، وهي كانت ولايات جنوب البلاد، لم تتمكّن من تحقيق الحد الأدنى في ممارسة السلطات والاختصاصات التي آلت إليها، وذلك لعدم الاستقرار كواحد من أهم الأسباب، الأمر الذي أدى بدوره إلى تغلغل الحكم الفدرالي في هذه الولايات تغلغلاً متواضعاً، بالرغم من تدخل مجلس تنسيق الولايات الجنوبية الذي كان هو الآخر عبئاً ثقيلاً على الموارد الشحيحة، إذ إنه كان قابلاً في الخرطوم لفترة طويلة، ومن ثم نقل إلى جوبا في جنوب البلاد. من جانب آخر، فإن عدم التوازن بين السلطات وما يقابلها من موارد، حدّ من حركة الولايات والمحليات، ولم يمكّنها من ممارسة سلطاتها التي تنزّلت عليها بالأصالة أو بالمشاركة مع الاتحاد. فهناك تسع عشرة ولاية ظلت تتلقى الدعم من الصندوق القومي لدعم الولايات، بينما صنّفت سبع ولايات فقط خارج مظلة الدعم.

وكذلك جعل الدستور في الحديث عن اللامركزية مستويات ثلاثة للحكم، ولكن جعل من المستوى الثالث - الحكم المحلي - شأناً ولائياً في ما يتعلق بالسلطة، وترك القانون الحكم المحلي شأناً ولائياً، وفقاً لما نظّمه قانون الحكم المحلي الاتحادي لعام ١٩٩٨، وهو وضع أبرز عدة مطالب، أبرزها تغوّل المستوى الولائي على المستوى المحلي، الأمر الذي أدى إلى حلّ المحليات في بعض الولايات لسبب خلاف الوالي مع المحليات، مثال ولاية جنوب كردفان التي اتخذت واليها قراراً حلّ بموجبه كل المحليات في الولاية.

(٢٨) دليل الحكم الاتحادي، ط ٢ (الخرطوم: رئاسة الجمهورية، ديوان الحكم الاتحادي، ١٩٩٥)، ص ٥.

(٢٩) الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨، الباب السادس، النظام الاتحادي، الفصل الثاني.

٢ - الدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٥ والحكم اللامركزي

بعد توقيع اتفاقية السلام الشامل التي تمثل في الواقع تحولاً جذرياً في مستقبل الإدارة والسياسة والاقتصاد على نطاق السودان بأجمعه، وفي ما يتعلق بالدستور، وبحسب المادة الرقم (٢ - ١٢ - ٤ - ٢)، جاء الآتي^(٣٠):

تنشأ مفوضية قومية تمثيلية لمراجعة دستور ١٩٩٨، وعهد القيام بهذا العمل إلى ممثلي المؤتمر الوطني، والحركة الشعبية لتحرير السودان، وممثلي القوى السياسية الأخرى في السودان، إلى جانب المجتمع المدني بما يتفق عليه الطرفان. ولقد شكّلت المفوضية القومية لمراجعة دستور ١٩٩٨ بقرار جمهوري، بحسب النسب التي وردت في اتفاقية السلام الشامل (CPA)، وهي على النحو التالي:

إن تصميم دستور جديد يستدعي أهمية فهم طبيعة الدولة السودانية ومشكلاتها على أن يأتي الدستور وفق رؤية وطنية جماعية أو توافق وطني لكي يكون ثابتاً وراسخاً.

- ٥٢ بالمئة لحزب المؤتمر الوطني الحاكم.
- ٢٨ بالمئة للحركة الشعبية لتحرير السودان.
- ١٤ بالمئة للأحزاب السياسية الشمالية.
- ٦ بالمئة نصيب القوى السياسية الجنوبية.

ضُمَّت اتفاقية السلام الشامل بأكملها في

الدستور الانتقالي الجديد. وقد أجز هذا الدستور، رغم الصعوبات التي كانت تتمثل بالتنوع السياسي والثقافي الذي يجعل مسألة الإجماع الكامل حول القضايا الوطنية الكبرى (والدستور واحد منها) أمراً صعباً للغاية. لقد ورد في الدستور السوداني الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، في الفصل الأول: الدولة والدستور، وفي ما يختص بطبيعة الدولة، أن «جمهورية السودان دولة مستقلة ذات سيادة، وهي دولة ديمقراطية لامركزية تتعدد فيها الثقافات واللغات، وتتعايش فيها العناصر والأعراق والأديان... والسودان وطن واحد جامع تكون فيه الأديان والثقافة مصدر قوة وتوافق وإلهام»^(٣١).

يتضح مما سبق أن الدستور السوداني الانتقالي، وباعتباره القانون الأعلى للبلاد، لا يعرّف طبيعة الدولة السودانية بأنها إسلامية أو علمانية، فهو يشير إلى أن جميع الأديان في السودان - وهي الإسلامية والمسيحية والتقليدية - تتعايش العناصر المكونة لها من دون تمييز دين على آخر. وفي هذا الصدد، نود أن نلفت الانتباه إلى أن ما يزيد على ٧٦ بالمئة من أهل السودان قبل أن يصبح دولتين كانوا مسلمين، بينما كان المسيحيون وأصحاب المعتقدات

(٣٠) إدريس سالم الحسن، «التعددية الثقافية في اتفاقية السلام في السودان وآليات تفعيلها»، ورقة قُدِّمت إلى: اتفاقية اليونسكو لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي والسياسات الثقافية في السودان، التي عُقدت في قاعة الشارقة في جامعة الخرطوم، بين ٥ و٧ آذار/مارس ٢٠٠٦، ص ٣.

(٣١) دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، الفصل الأول، المادة ١/١، والمادة ٣/١.

التقليدية لا تصل نسبتهم إلى ٢٤ بالمئة، وعليه نعتقد أن هذا الدستور حاول التوفيق بين هذه الديانات المتعددة في السودان.

وبالنسبة إلى شكل الدستور، فإن القراءة المتعمقة لنصوصه تعطي إشارة واضحة، بل يستشف القارئ الحصيف منها بأنه دستور علماني، رغم أن وصفه بالعلمانية لم يذكر صراحة. ويذكر هذا الدستور حول طبيعة الدولة أن الحكم للشعب، على عكس دستور ١٩٩٨ الذي يؤكد أن الحاكمية لله والشعب يمارسها نيابة عنه في حكومته. فهذا الدستور، رغم أن هناك قوى سياسية عديدة داخلية شاركت في إعداده، باعتباره يؤسس لمرحلة التحول الديمقراطي، راجت بعض الآراء بأن هناك مؤسسات خارجية طالبت يدها بنود الدستور بطريقة ربما غير مباشرة^(٣٢).

وعلى كل، فأثناء مفاوضات السلام الأخيرة في كينيا بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان «دار جدال ساخن حول تحديد دور الدين في الحياة العامة وصلته بالدولة، وطالبت الحركة بدولة علمانية صرفة تفصل الدين عن الدولة، بينما دافعت حكومة السودان عن حق المسلمين في تطبيق أحكام دينهم في شمال البلاد، حيث يشكّلون أغلبية ساحقة»^(٣٣).

واتفق الطرفان في نهاية المطاف على معادلة وسطية تحمي حرية الدين والعقيدة، وتستثنى الجنوب من أحكام الشريعة الإسلامية، «وأن يكون الحكم في الأحوال الشخصية للقانون أو الأعراف التي تدين بها الأسرة المعنية، وأن تكون المواطنة هي أصل الحقوق والواجبات، وأن لا يقع تمييز على شخص ما بسبب الدين أو العرق أو الثقافة»^(٣٤). أما في ما يتعلق بالحكم اللامركزي، فقد أشار الدستور الانتقالي، في الفصل الرابع، إلى أن مستويات الحكم تتكون على الوجه التالي:

- مستوى الحكم القومي؛ الذي يمارس السلطة ليحمي سيادة السودان الوطنية وسلامة أراضيه، ويعزز رفاهية شعبه.
- مستوى الحكم في جنوب السودان؛ الذي يمارس السلطة في ما يتعلق بأهل جنوب السودان وولاياته.
- مستوى الحكم الولائي؛ الذي يمارس السلطة على مستوى الولايات في كل أنحاء السودان، ويقدم الخدمات العامة من خلال المستوى الأقرب إلى المواطنين.
- مستوى الحكم المحلي، ويكون في أنحاء السودان كافة.

(٣٢) علي سليمان، مقابلة في جامعة الخرطوم.

(٣٣) الطيب زين العابدين، الدين في الاتفاقية (الخرطوم: قضايا سودانية، ٢٠٠٥)، ص ٨٠.

(٣٤) المصدر نفسه.

وهكذا، فقد أسس مشروع الدستور الانتقالي لنظام حكم جديد جعل من مستويات الحكم في السودان أربعة بدلاً من ثلاثة، مثلما كان سائداً في السابق منذ تطبيق الفدرالية كأسلوب إداري لحكم السودان.

إن أبرز ما تضمنه الدستور في ما يتعلق بهذه المستويات من الحكم هو منحها اختصاصات وموارد مالية، وذلك حتى تتمكن من القيام بواجبها تجاه المواطنين بشكل أفضل في الرقعة التي تمثلها. ومن الملاحظات المهمة في هذا الدستور هو اعتماده، في ما يختص بالجانب التشريعي، نظام المجلسين، مثلما هو سائد في العديد من الدول الفدرالية، كالولايات المتحدة الأمريكية ونيجيريا والبرازيل وغيرها. فصار بموجب الدستور الانتقالي في السودان هناك مجلسان هما: المجلس الوطني (البرلمان)، ومجلس الولايات. وقطعاً، هذا تقنين وتطور جديد للنظام اللامركزي في السودان الذي يحتاج بالتأكيد إلى البيئة الديمقراطية التي تصلح لتفاعل مؤسساته فيها.

إن الدستور لم يذكر كلمة «الفدرالية» صراحة، فقد ذكر لفظة اللامركزية بدلاً منها، ولكن في الوقت ذاته، فإن التقسيمات التي اعتمدها الدستور هي فدرالية في كل النواحي، وهذا يخلق لبساً بين النظام الفدرالي والنظام اللامركزي، فهما نظامان مختلفان. فالفدرالية في أوسع معانيها وأعم تعريفاتها لا تخرج عن كونها أسلوب نقل كامل لسلطات الحكومة من المراكز إلى وحدات سياسية أصغر، بحيث يمكن أن يكون المواطن محلاً للسلطتين معاً، هما السلطة الاتحادية وسلطة الوحدة الإدارية (الولاية) التي يقطنها، ويتطلب التعاقد بين المركز والوحدات الصغرى (ولايات) أهدافاً محددة ودستوراً مكتوباً وجامداً تقوم بموجبه الدولة الفدرالية^(٣٥).

أما اللامركزية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة، فينظر إليها بصورة عامة بأنها «عملية يتم من خلالها نقل السلطات والمهام والمسؤوليات والموارد من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية و/أو كيانات لامركزية أخرى. ومن ناحية عملية فإن اللامركزية عملية تهدف إلى إحداث التوازن بين مطالبات الأطراف وطلبات المركز»^(٣٦). واللامركزية تعني بالضرورة أن تشرك مستويات الحكم المختلفة في اتخاذ القرار، و«النظام اللامركزي لا يتماشى إلا مع الأنظمة الديمقراطية، ولذا قال علماء الإدارة أنه يستحيل تطبيق لامركزية حقيقة تحت نظام شمولي»^(٣٧).

وما دام جنوب السودان قرر تحديد مصيره في ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، وانفصاله عن الدولة السودانية الأم، فإن البحث عن دستور جديد لحكم السودان بوضعه الجديد من أوجب

(٣٥) حسن حامد مشيكة، إدارة التنمية في ظل الأنظمة الفيدرالية: بإشارة خاصة للسودان (قيد النشر

٢٠١٢)، ص ٤٨.

(٣٦) الحكم اللامركزي من أجل الديمقراطية والسلام والتنمية (نيويورك: الأمم المتحدة، الإدارة الاقتصادية

والاجتماعية، ٢٠٠٦).

(٣٧) مختار الأصب، التجربة السودانية في اللامركزية: مقالات تحليلية (الخرطوم: السودان بوكشوب،

١٩٨٢)، ص ١٢.

واجبات المرحلة القادمة. فهل بمقدور السودانيين صياغة دستور جديد يراعي طبيعة الدولة الحالية؟.

خامساً: رؤى حول ملامح الدستور الجديد للسودان: الهوية ونظام الحكم

هناك طرق ديمقراطية مختلفة لوضع الدساتير في العالم، فالمبادئ الديمقراطية تحتم على الشعب أن يضع دستوره بنفسه، لأن الدستور هو القانون الأعلى والأساسي الذي تحكم بموجبه الدولة، كما ذكر من قبل. فالعديد من الدول اختارت

أن يوضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية، كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها، بينما هناك طريقة أخرى، وهي الاستفتاء الدستوري، إذ تقوم في هذه الحالة لجنة بوضع الدستور، ومن ثم تعرضه على الشعب ليوافق عليه أو يرفضه، ولا يصبح الدستور نافذاً إلا إذا وافق الشعب عليه بالأغلبية، وهذه هي الطريقة الديمقراطية المثلى لوضع الدستور، لأنها تحقق مبدأ سيادة الشعب، وقد اتبعتها سويسرا كمثال^(٢٨).. ونعتقد أن السودان قد تناسبه هذه الطريقة الأخيرة لوضع دستور جديد، إذ يقتضي الأمر تكوين لجنة فنية

إن نص الدستور المستقبلي للسودان من الأهمية أن يتضمن مبادئ عامة تتصل أساساً بالحقوق والواجبات والحريات الفردية والجامعة والتنظيم السياسي والإداري للدولة، على أن تترك بقية المسائل التفصيلية للقوانين.

وقومية للدستور على أن يعرض في استفتاء على شعب السودان ليباشر حقوقه، ومن ثم يوافق أو يرفض الدستور بالتصويت بالأغلبية البسيطة. إذن، النخب والقوى السياسية المختلفة في السودان أمام تحدٍ كبير لصياغة دستور جديد يكون محل رضا للأطراف السياسية كافة في البلاد، ولشعب السودان.

إن هذا المحور الأخير من المقال ليس معنياً بالمناقشة المستفيضة لجميع هذه القضايا الرئيسية المتعلقة بالدستور - رغم أهميتها - إذ سيتناول فقط قضيتي الهوية ونظام الحكم، لأن ذلك يدعم الحجج التي ذكرناها في المقدمة، وسنركز بالأساس على استعراض بعض آراء مؤسسات المجتمع المدني والأكاديميين والقانونيين وعلماء السياسة والقوى السياسية السودانية حول شكل الدستور القادم، وبخاصة مسألة الهوية باعتبارها قد أثارت في الماضي، وما زالت تثير، جدلاً واسعاً في صناعة دستور السودان، ثم ندلف إلى تقديم ملامح من هذا الدستور في الشأن الفدرالي.

(٢٨) إبراهيم محمد حاج موسى، التجربة الديمقراطية وتطور نظم الحكم في السودان (الخرطوم: دار جامعة الخرطوم للنشر، ١٩٧٠)، ص ٨٥.

إن الدستور لا يعالج وحده المشكلات السياسية والاجتماعية التي لازمت السودان منذ عدة عقود، فالحلول تأتي دائماً في إطار السياسة العامة للدولة^(٣٩). وبهذا، فإن تصميم دستور جديد يستدعي أهمية فهم طبيعة الدولة السودانية ومشكلاتها على أن يأتي الدستور وفق رؤية وطنية جماعية أو توافق وطني لكي يكون ثابتاً وراسخاً. «إن الذي يكسب الدساتير الثبوت والرسوخ ليس هو النص عليها في لوح محفوظ، وإنما هو إدراك الحاكمين لروح الدستور قبل نصوصه، والتزامهم على أنفسهم العمل دوماً وفق تلك الروح وهذه النصوص»^(٤٠). وكل ميثاق أو دستور يجب أن يكون في موقع أثير في قلوب السودانيين، كما العهد أو الميثاق، فالعبرة في الإيمان والاستعصام به، والذي يصدر عن قناعة وإيمان فهو يبقى، وإن ذهب الذين صاغوه.

يعتقد العديد من المختصين في القانون الدستوري أن «فكرة الدولة الحديثة قائمة على مفهوم أساسي من مفاهيم الديمقراطية والدولة المعاصرة، وهو مفهوم المواطنة، لا على الهويات الإثنية أو الدينية أو الثقافية»^(٤١). وفي هذا الصدد، لم يتضمن التراث الدستوري في الدولة السودانية الحديثة نظرية دستورية كاملة لمركز المواطنة، وقد خلت دساتير السودان من ذلك، ويرى البعض أنه «قد آن الأوان أن تورد شروط ومؤهلات المواطنة في الدستور مع تأطير كفتي الميزان لها من الولاء والحماية في قلب ذلك الدستور، لأن المواطن الحر هو قلب الأمة الحرة»^(٤٢). ومن هنا تأتي أهمية وضع معايير مناسبة لتصميم الدستور الذي يتوافق مع أهل السودان بالنظر إلى معطيات الواقع وموروثات الشعب وقيمه.

وفي إطار البحث عن المعايير المناسبة لتصميم دستور جديد للسودان وحراك مؤسسات المجتمع المدني، عقدت أربع ورش لمناقشة الدستور المستقبلي للسودان، في أربع مدن سودانية، هي: الخرطوم، والأبيض، ودمدني، والقضارف. رأى بعض المشاركين في هذه الورش أن يقوم الدستور على المواطنة، في الوقت الذي رأى آخرون أن هوية السودان محددة، وينبغي عكسها

(٣٩) للتوسع في هذا الموضوع، انظر: Clarke E. Cochran, Lawrence C. Mayer and T. R. Carr, *American Public Policy: An Introduction* (New York: Saint Martin Press, 1993), p. 2.

(٤٠) خالد، النخبة السودانية وإدمان الفشل: الجزء الأول، ص ١٩٠.

تعود الدساتير التي ورثها السودان مثله مثل بقية البلدان النامية إلى أصول أوروبية، فأغلب دساتير العالم الثالث وضع خطوطها العريضة الاستعمار قبل رحيله. أما الدساتير الأوروبية، فقد وُلدت من رحم الديمقراطية الليبرالية، والليبرالية في صورتها التي انتهت إليها تمثل نظاماً للحكم يقوم على مرتكزات من أهمها التراضي الاجتماعي.

(٤١) محمد إبراهيم خليل ونصر الدين عبد الباري، معدّان ومحزّران، رؤى وتطلعات أهل السودان حول الدستور القادم (أم درمان: المعهد الإقليمي لدراسات الجندر والتنوع والسلام وحقوق الإنسان، ٢٠١٢)، ص ٨، <<http://ahfadgender.com/sites/default/files/Books/>>.

(٤٢) حمزة، مبادئ القانون الدستوري والتجربة الديمقراطية في السودان، ص ٥١٣.

في الدستور المرتقب^(٤٣). إن الذين يقولون بعكس الهوية في الدستور القادم لعلهم يعنون أن هوية السودان إسلامية، وبالضرورة أن تضاف على الدستور الجديد.

إن نص الدستور المستقبلي للسودان من الأهمية أن يتضمن مبادئ عامة تتصل أساساً بالحقوق والواجبات والحريات الفردية والجامعة والتنظيم السياسي والإداري للدولة، على أن تترك بقية المسائل التفصيلية للقوانين. ويقول علي سليمان محمد، أستاذ القانون الدستوري في جامعة الخرطوم: «إن الاتجاه في معظم الدساتير الحديثة في غير دول المعسكر الشرقي (سابقاً) هو أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تورد عادة في الباب الخاص بالمبادئ الموجّهة لسياسة الدولة»^(٤٤).

فالدستور الجديد الذي يبحث عنه أهل السودان من الأهمية بمكان أن يراعى في تمثيله إرادة القاعدة السياسية، وأن يراعى السوابق والتطور التاريخي والاجتماعي لكي يعمّق مفهوم النصوص في نفوس الشعب. فالدستور الذي يوضع من المائدة التاريخية الثقافية التي تربي في ظلها الجمهور، ووفق القيم السياسية وقواعد السلوك العام التي يراها الشعب أو يعرفها، فإن ذلك أدعى إلى نجاحه وتجاوب الشعب معه وأداء دورهم في تطبيقه^(٤٥).

وبهذا، فإن الدستور المطلوب هو أن يمثل إجماع الشعب أو أغليته من خلال التوافق الوطني بين جميع مكونات المجتمع السوداني. وفي هذا الاتجاه، يؤكد الطيب زين العابدين المتخصّص في العلوم السياسية بالقول: «ينبغي أن تكون عملية صناعة الدستور عامة في كل مراحلها مفتوحة للحوار والنقاش. إن الهدف الرئيس من العملية بأكملها هو التوصل إلى توافق عريض من كافة قطاعات المجتمع إلى المحصلة النهائية. لذا فإن التوصل إلى توافقات وتسويات سياسية يكونان ضروريين في صناعة الدستور، حيث لا يمكن الحكم على الدستور من منطلق أغلبية ضد أقلية، وبما أن الدستور هو الإطار القانوني للنظام السياسي بأكمله، فلا يجب السماح لمجموعة بارزة أن تقف خارج منظومة النظام السياسي»^(٤٦).

يحتاج الدستور القادم كذلك إلى بيئة مؤاتمة ومواتية لصناعته، وفي هذا الصدد يقول نقيب المحامين السودانيّين عبد الرحمن الخليفة، أستاذ القانون في جامعة الخرطوم: «إن الدستور في حاجة إلى بيئة مؤاتية من حيث الصناعة والصياغة للوقوف ضد مساعي المجموعات العلمانية،

(٤٣) خليل وعبد الباري، المصدر نفسه، ص ٨، وانظر أيضاً مداوات الورش الأربع التي عُقدت لمناقشة دستور السودان القادم في كل من: الخرطوم، الأبيض، القصارف وودمدني، في: المصدر نفسه.

(٤٤) ورَدَ هذا النص في: عبد الله عبد الوهاب، دور الحركة النقابية في قضايا السياسة والمجتمع (الخرطوم:

دار عزة للنشر، ٢٠٠٧)، ص ٩٧.

(٤٥) لمزيد من المعلومات حول الدستور الإسلامي انظر: «مداوات وضع دستور ١٩٦٨»، البرلمان

السوداني، ص ٢٥.

(٤٦) الطيب زين العابدين، «جدلية صناعة الدستور في السودان»، خطاب (معهد أبحاث السلام في جامعة

الخرطوم، دار جامعة الخرطوم للنشر)، العدد ١ (تموز/يوليو - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١)، ص ١٣.

مثل الجبهة الثورية، ومن يقف وراءها من حركات مسلحة بدءاً من النزول إلى الأحياء، وفتح باب التداول بشأن الدستور على الهواء الطلق للتوصل إلى رؤية دستورية لسمات الحكم وإدارة القضايا السياسية والاقتصادية وعقيدة الدولة وهويتها»^(٤٧). إن هذا الرأي يقف ضد الدعوة إلى علمانية الدستور، وينحو تجاه تعضيد الدعوة للدستور الإسلامي، ويدعم بذلك الأحزاب ذات التوجه الإسلامي المطالبة بتحديد هوية الدولة في إطار البحث عن إعداد دستور لحكم البلاد. إن وجهات نظر الأحزاب السياسية السودانية أمر طبيعي أن تكون مختلفة حول شكل الدستور المستقبلي للبلاد. وفي هذا الخصوص يتنبأ بعض خبراء القانون الدستوري بحتمية النزاع بين هذه الأحزاب حول مسألة الهوية في إطار إعداد دستور جديد للبلاد. «أتوقع أن يكون النزاع الحقيقي في الدستور القادم حول الهوية، وهل تتحول الدولة إلى دولة إسلامية بحكم أن لها أقليات مسيحية في جبال النوبة والكرمك وقيسان؟»^(٤٨).

وفي مجال هوية الدستور يتمسك الحزب الشيوعي السوداني بأن يكون معيار المواطنة هو المعيار الوحيد للتمتع بالحقوق الأساسية: «وأن نجعل موضوع المواطنة هو المعيار الوحيد للاستمتاع والتمتع بالحقوق الأساسية، وعلى رأسها الحريات العامة، وفي نفس الوقت تدعيم القيم الجديدة والحديثة والقديمة والحكم الرشيد وسيادة حكم القانون والديمقراطية»^(٤٩). ويفهم من هذا أن الحزب الشيوعي يتطلع إلى دستور علماني لا يقوم على الدين، ونرى أن احتمال وجود مكان لمثل هذا الدستور ضعيف في ظل الهوية الإسلامية الجديدة في السودان ما بعد الانفصال.

ولعل الأحزاب الطائفية ذات التوجه الإسلامي وغيرها من الأحزاب الإسلامية لا تختلف حول الشريعة الإسلامية كمصدر للتشريع وأساساً للدستور القادم، فضلاً عن الأعراف والتقاليد السودانية، وفي الوقت ذاته تقرّ بالحقوق الدينية للأقليات في البلاد، وتطالب بأن يكون الدستور القادم ذا روح وملامح إسلامية. فحزب الأمة القومي، مثلاً، في حديثه عن الدستور الجديد، يدعو إلى تثبيت دولة المواطنة والمساواة، ويقر بأن «الإسلام جزء مهم من المكون الثقافي السوداني، والقول بإبعاده من الشأن العام لا يجدي، بل يأتي بنتائج عكسية، ولكن المطلب الإسلامي ينبغي أن لا يحرم الآخرين حقوقهم الدينية والمدنية، وأن لا يחדش المساواة في المواطنة، وأن يتم عن طريق آلية ديمقراطية»^(٥٠).

(٤٧) انظر: ندوة التنوير المعرفي حول دستور السودان الدائم التي أقامها مركز التنوير المعرفي في الخرطوم في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

(٤٨) محمد أحمد سالم، «الدستور القادم.. ملامح في انتظار الاتفاق والتوافق»، الرائد (الخرطوم)، ٢٩/١٠/٢٠١١.

(٤٩) «حوار مع صالح محمد، عضو اللجنة الشعبية لصياغة الدستور في الحزب الشيوعي السوداني»، الأهرام اليوم (الخرطوم)، ٧/١/٢٠١٢.

(٥٠) لمعرفة المزيد من رأي حزب الأمة للدستور الجديد للسودان، انظر: مداخلة السيد الإمام الصادق المهدي (رئيس الوزراء السابق)، وإمام الأنصار بالسودان، في ورشة المعهد الإقليمي لدراسة الجندر والتنوع والسلام والحقوق في جامعة الأحفاد للبنات، أم درمان، السودان، ٣/٧/٢٠١٢.

لقد شكّل حزب المؤتمر الوطني الحاكم - الذي يتمسك بدوره بالدستور الإسلامي - لجنة فنية لوضع دستور السودان الجديد، وناشد القوى السياسية المختلفة الاشتراك في صناعة هذا الدستور في إطار توافقي لأجل استقرار البلاد في المرحلة المقبلة، بينما تمسكت الأحزاب المعارضة بموقفها الرافض لهذه الدعوة، ورأت ضرورة أن يتم التوافق حول فترة انتقالية لتهيئة المناخ الملائم لصناعة الدستور المستقبلي. وفي رأينا أن تسريع إعداد الدستور للبلاد أمر ملح ويتطلب من الأحزاب السياسية تقديم رؤاها بشأن الدستور، ومن الأفضل - للمصلحة الوطنية - عدم التمسك بموقفها الرافض لدعوة حزب المؤتمر الوطني. إن الحكومة السودانية أكدت جديتها في التراضي لصناعة دستور جديد للبلاد، خاصة وقد جدد المشير عمر البشير، رئيس الجمهورية، الدعوة إلى القوى السياسية المعارضة والمسألة للدخول في حوار جامع حول الدستور الجديد، وذلك من خلال مخاطبته فاتحة دورة الانعقاد السابعة للمجلس الوطني في عام ٢٠١٣، إذ قال: «إن دعوتنا للتراضي حول الدستور ستشمل كافة القوى السياسية دون عزل أو إقصاء لأحد بما فيها الحركات المسلحة ... وإن الشعب السوداني يتطلع إلى المرحلة القادمة التي أحد ركائزها الحوار الوطني الجامع»^(٥١).

إن استجابة الأحزاب السياسية المعارضة لهذه الدعوة والانخراط في الحوار الوطني ستكون اختباراً لمدى جدية الحكومة في صناعة دستور توافقي من جانب، وفرصة لجميع هذه الأحزاب لتقديم رؤاها حول الدستور المستقبلي من جانب آخر.

وبما أن هوية الغالبية العظمى من الشعب السودان إسلامية، فإن الدستور ذا الروح والملاحم الإسلامية هو الذي يحقق هذه الفعالية، بل يوافق العقيدة السياسية للغالبية، وبخاصة أن المسلمين في دولة السودان - بعد انفصال الجنوب - بلغت نسبتهم ٩٦,٧ بالمئة^(٥٢). إن هذا يتطلب كذلك أن يتضمن هذا الدستور الجديد في متنه حقوق غير المسلمين من السودانيين، وأن تتاح الحريات الدينية والمدنية للجميع، وأن تُبنى حقوق المواطنة على المساواة. فالدستور الجامد المرتجى هو الذي يقوي ممارسات التعاون بين الشعب السوداني، وينظّم التعايش السلمي بين السلطة والحرية، ويرتقي بحقوق الإنسان، ويتيح التعددية الحزبية.

في مجال الحكم، نرى أن النظام الرئاسي هو الأنسب لطبيعة الدولة السودانية، ولطالما أن هناك شبه إجماع في السودان بين العلماء المختصين بالإدارة العامة والقانون الدستوري، بل القوى السياسية، على أن النظام الفدرالي هو الأفضل والأمثل لحكم السودان، فيقتضي هذا أن يُذكر نصاً في الفصل الخاص بنظام الحكم في الدستور القادم، أن نظام الحكم في السودان هو النظام الفدرالي (الاتحادي) ذو المستويات الثلاثة، كما تضمّن ذلك دستور السودان الأسبق

(٥١) انظر خطاب رئيس جمهورية السودان أمام فاتحة أعمال دورة الانعقاد السابعة للمجلس الوطني (البرلمان) في يوم الاثنين الموافق ١/٤/٢٠١٣م، المجلس الوطني، أمدرمان، السودان.
(٥٢) التعداد السكاني الخامس لعام ٢٠٠٨ (الخرطوم: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٠٨).

لعام ١٩٩٨، وأن تكون هناك سلطات حصرية لكل مستويات الحكم الثلاثة، مع وجود سلطات أخرى مشتركة بينها. ومن الأهمية بمكان أن يتضمّن الدستور الجديد في فصل الحكم نصوصاً قطعية عن مستويات الحكم الفدرالي وموارد كل مستوى، وأن يُراعى التوازن في السلطات والاختصاصات والموارد المالية^(٥٣).

هناك ضرورة أن يذكر نصاً في الفصل الخاص بنظام الحكم في الدستور القادم أن نظام الحكم هو النظام الفدرالي، وأن يتضمن هذا الدستور في فصل الحكم نصوصاً قطعية عن مستويات الحكم الفدرالي وموارد كل مستوى.

وبعد، فإن الرغبة والقناعة السياسية هي المطلوبة من قادة المؤتمر الوطني الحاكم للتحويل نحو نظام ديمقراطي تعدّدي يسمح بإشاعة الحريات العامة والتداول السلمي للسلطة، كما يعزّز الفدرالية غير المنقوصة في ظل نظام سياسي رئاسي، كأداة فعالة لإدارة البلاد. إن هذا حتماً سوف يساعد في عملية الاستقرار السياسي وبناء الديمقراطية المستدامة، في وطن عانى شعبه ويلات النزاعات، وظل أهله يتطلعون إلى السلام والاستقرار السياسي والعيش الكريم.

خاتمة

تناول هذا البحث مقتضيات وأسس التحول الديمقراطي في السودان، وتعزيز الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، والتحديات التي تواجه ذلك. كما دلف إلى الحديث عن هوية الدستور الجديد للبلاد، وشكل الحكم، وأهمية الدستور الجامد كصمام أمان للنظام الفدرالي في مستوياته الثلاثة. وأبان النص أن التجارب الديمقراطية السابقة في السودان واجهتها تحديات عديدة - مثل الاستقرار السياسي والتوازن التنموي والخدمي، الأمر الذي أدى إلى إخفاقها في حل القضايا الوطنية الكبرى - كالتوافق على إيجاد دستور دائم للبلاد، وتبني نظام للحكم يوائم طبيعة الدولة السودانية وخصوصيتها. وأضاف أن السودان شهد العمل بالعديد من الدساتير عبر تاريخه الوطني، وكان آخر دستورين ظل يعمل بموجبهما هما: دستور ١٩٩٨ الذي اعتمد النظام الفدرالي، ثم الدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٥ الذي أسس للتحول الديمقراطي - مثلما كان يتوق دستور ١٩٩٨ - وأقر النظام اللامركزي كصيغة موائمة للحكم الإداري. ولقد تبيّن من خلال البحث والتحليل أن كلا الدستورين كان قاصراً وفق المبادئ العالمية للأنظمة الفدرالية التي تتطلب أن يعمل النظام الفدرالي في ظل دستور جامد ودائم. فدستور ١٩٩٨، رغم أنه كان دستوراً جامداً، لم تكتب له الديمومة، كما أراد صانعه، بينما أهمل الدستور الانتقالي لسنة

(٥٣) للمزيد من المعلومات حول معرفة رأي الأكاديميين السودانيين والقوى السياسية حول شكل الحكم القادم للسودان، انظر: مؤتمر التوصيات حول دستور السودان المستقبلي: تطلعات ورؤى، المعهد الإقليمي لدراسة الجندر والتنوع والسلام والحقوق، التي أقامته جامعة الأحفاد للبنات في قاعة المؤتمرات الكبرى بأمر درمان في ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٣.

٢٠٠٥ الحكم المحلي وجعله شأناً ولائياً. وأشار البحث إلى أسباب إخفاق التجارب الديمقراطية الحقيقية في السودان، وتوصل من خلال التحليل إلى أن انتخابات ٢٠١٠، رغم أنها مثلت خطوة إيجابية نحو التحول الديمقراطي، إلا أنها كانت منقوصة. وأوضح كذلك أن الديمقراطية لا تختزل في الشعارات السياسية أو العمليات الانتخابية، بل هي ثقافة سياسية في حد ذاتها تركز على المبادئ والقيم السياسية التي يحميها القانون، مؤكداً أن التحول الديمقراطي الحقيقي في السودان يساعد على حل مشكلات البلاد المستعصية، ويحقق الاستقرار السياسي.

تناول البحث بالشرح والتحليل الرؤى المختلفة لصناعة الدستور الجديد للسودان، وخلص إلى أهمية أن تكون عملية صناعة الدستور عامة في كل مراحلها، مفتوحة للحوار والنقاش بين مختلف القوى السياسية وكافة قطاعات المجتمع الأخرى، إذ إن الهدف الرئيسي من العملية بأكملها هو التوصل إلى توافق عريض حول الدستور. وناقش البحث ملامح من هذا الدستور وبخاصة قضية الهوية ونظام الحكم، وخلص إلى أن هوية السودان إسلامية، وأن الدستور هو الذي ينشده أهل السودان إسلامي، روحاً ولامح، ومن الأهمية بمكان أن تتاح فيه الحريات الدينية والمدنية للجميع، وأن تُبنى حقوق المواطنة على المساواة، وأن النظام السياسي الرئاسي هو الأمثل لحكم السودان، وهناك ضرورة أن يذكر نصاً في الفصل الخاص بنظام الحكم في الدستور القادم أن نظام الحكم هو النظام الفدرالي، وأن يتضمن هذا الدستور في فصل الحكم نوصفاً قطعية عن مستويات الحكم الفدرالي وموارد كل مستوى، وأن يراعى التوازن في ذلك، إلى جانب السلطات الحصرية والمشاركة لمستويات الحكم الثلاثة المختلفة.

وخلص البحث كذلك إلى أن النخب والقوى السياسية المختلفة في السودان هي أمام تحدٍ كبير لصياغة هذا الدستور الجديد ليكون محلّ رضا للجميع أو على الأقل غالبية شعب السودان، حيث رأى أن هناك ضرورة في ظل الوضع السياسي الراهن أن ترجّح الأحزاب السياسية في السودان كفة الوفاق الوطني للمشاركة في إعداد هذا الدستور بغية تحقيق التحول الديمقراطي السلس الذي يتطلع إليه وينشده أهل السودان. إن الوفاق الوطني رهين بإنفاذ حزب المؤتمر الوطني الحاكم لما أعلنه من تراخٍ وطني حول الدستور على أرض الواقع. كما أن تأكيد حزب المؤتمر الوطني لقناعاته ورغبته السياسية باستمرار للحوار الوطني أمر محمود، ويساعد على بناء مرحلة جديدة قوامها اتفاق سياسي وطني عريض يسهل من عملية التحول الديمقراطي الكامل وإشاعة الحريات، والتداول السلمي للسلطة، ويعزز من إقامة الحوكمة الرشيدة، وبناء الديمقراطية المستدامة □