PILPG
A Global Pro Bono Law Firm

PEACE NEGOTIATIONS
POST-CONFLICT CONSTITUTIONS
WAR CRIMES PROSECUTION

الفيدرالية في وثائق السودان الرئيسية

ورقة إيجاز

مُعد من قبل

مجموعة القانون الدولي والسياسات العامة

فبراير 2024

الفيدرالية في وثائق السودان الرئيسية

ملخص تنفيذي

إن وثائق السودان الرئيسية التي تم فحصها في هذه الورقة تدعم بشكل عام السودان كدولة فيدرالية، ومعظم الوثائق إما تؤيد هيكلًا فدراليًا غير متماثل أو لا تتناول بشكل صريح مسألة التماثل. تتناول الوثائق المختلفة الفيدرالية بدرجات متفاوتة من التفصيل. وهو أمر متوقع، حيث تمتد الوثائق المنفذة ومسودة القانون الدستوري، والموقعة، ومسودة الاتفاقيات والإعلانات والبيانات السياسية. هناك تناقض بين وداخل الوثائق المتعلقة بقضايا الحكم في السودان، في الغالب حول ما إذا كان سيكون هناك ثلاثة أو أربعة مستويات للحكم، وما إذا كان القانون اللاحق سيتناول تفاصيل الحكم المشترك والحصري، وإلى أي مدى، وما إذا كانت الفيدرالية ستكون غير متماثلة . هناك أيضًا اختلافات حول ما إذا كان مؤتمر حول وضع الدستور العام أو مؤتمر حول قضايا الحكم فقط سيتناول قضايا الفيدرالية.

يوفر اتفاق جوبا للسلام ("JPA") التفاصيل الأكثر شمولاً حول الهيكل الفيدرالي المتصور في السودان، مما يجعل دارفور والنيل الأزرق/جنوب كردفان/جبال النوبة تتمتع بالحكم الذاتي. وتقر JPA أيضًا أنه سيتم تناول المزيد من التفاصيل حول هيكل الحكم في السودان من خلال الإجراءات والقوانين اللاحقة.

ويبدو أن العديد من الوثائق، بما في ذلك الميثاق الدستوري والدستور الانتقالي والاتفاق الإطاري، تؤيد النظام الفيدرالي الذي تصوره اتفاق جوبا للسلام. وينص الاتفاق الإطاري على درجة معينة من إعادة تقييم خطة العمل المشتركة، على الرغم من أن مسودة الاتفاق السياسي النهائي تحدد تنفيذ خطة العمل المشتركة كأولوية. ويدعو الميثاق الثوري إلى إلغاء JPA.

ومن شأن أي ترتيب دستوري مستقبلي أن يستفيد من توضيح هذه الشكوك والتناقضات، وبالتالي ضمان إضفاء الطابع الدستوري الشامل على الترتيبات الفيدرالية لكل السودان.

بيان الغرض

الغرض من هذه الورقة هو تقديم تقييم لمدى تناول الوثائق السودانية الرئيسية للهيكل الفيدرالي المتصور في السودان بعد الصراع.

مقدمة

تقوم هذه الورقة بتقييم مدى تناول الفيدرالية في وثائق السودان الرئيسية.

يمكن تقسيم مراحل تاريخ السودان الحديث إلى: (أ) الفترة الانتقالية، التي بدأت في يوليو 2019 وارتكزت على وثائق تأسيسية ودستورية رئيسية، والتي أوقفها الانقلاب العسكري في 25 أكتوبر 2021؛ و(2) العملية السياسية 2022-2023 لإنهاء الانقلاب وإعادة السودان إلى الحكم المدني، والتي انتهت عندما اندلع الصراع بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع في 15 أبريل 2023.

تتناول هذه الورقة الموجزة الوثائق التالية:

- **الميثاق الدستوري**: وقع المجلس العسكري الانتقالي وقوى الحرية والتغيير على الميثاق الدستوري في أغسطس 2019. وكان الهدف منه توجيه السودان خلال الفترة الانتقالية.

- **اتفاق جوبا للسلام**: وقعت الحكومة الانتقالية المدنية السابقة في السودان وممثلون عن حركات الكفاح المسلح وجماعات المعارضة الأخرى على اتفاق جوبا للسلام في السودان في أكتوبر 2020.

- **مسودة الدستور المؤقت**: تم إعداد الدستور المؤقت تحت رعاية نقابة المحامين السودانيين في سبتمبر 2022. ويُعترف به حاليًا باعتباره الأساس المحتمل لإطار دستوري جديد.

- **الاتفاق الإطاري (المرحلة الأولى)**: تم التوقيع على الاتفاق الإطاري للمرحلة الأولى في ديسمبر 2022 بين سلطات الأمر الواقع في أعقاب الانقلاب العسكري وبعض الجهات المدنية – لا سيما قوى الحرية والتغيير (المجلس المركزي).

- **الميثاق الثوري لبناء السلطة الشعبية**: وافقت لجان المقاومة على هذا البيان ووقعته في 11 يناير 2023.

- **مسودة الاتفاق السياسي النهائي (المرحلة الثانية)**: تمت صياغة مسودة الاتفاق السياسي النهائي في أوائل عام 2023 من قبل لجنة مكونة من ممثلين عن المدنيين الموقعين على الاتفاق الإطاري 2022 وممثلين عن المؤسسة العسكرية، بما في ذلك القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع. تم الانتهاء منها في مارس 2023، لكن التوقيع المخطط لها في أبريل 2023 لم يتحقق عند اندلاع أعمال العنف في السودان. وإذا تم التوقيع عليها، فإنها ستحل محل المرحلة الأولى من الاتفاقية الإطارية.

- **إعلان مبادئ الجهات الفاعلة المدنية لإنهاء الحرب واستعادة الديمقراطية في السودان (يوليو 2023)**: في 13 يوليو 2023، وافق على إعلان المبادئ ممثلون عن 75 منظمة مدنية سودانية، بما

في ذلك لجان المقاومة والنقابات العمالية ومجموعات الشتات والمجموعات التي تقودها النساء والشباب.

- **أسس ومبادئ إنهاء الحرب وإقامة الدولة السودانية (أكتوبر 2023):** وافقت تنسيقية القوى المدنية الديمقراطية على هذه الورقة خلال اجتماعاتها في أكتوبر 2023 في أديس أبابا، إثيوبيا.

- **مسودة خارطة طريق لإنهاء الحرب وتحقيق السلام وإقامة انتقال ديمقراطي مستدام (ديسمبر 2023):** في 4 ديسمبر 2023، نشرت تنسيقية القوى المدنية الديمقراطية مسودة خارطة طريق تهدف إلى أن تكون بمثابة مخطط أولي لتأسيس انتقال ديمقراطي مدني مستدام . (النسخة العربية)

- **إعلان أديس أبابا (يناير 2024):** في 2 يناير 2024، اتفقت تنسيقية القوى المدنية الديمقراطية (التقدم) واللواء محمد حمدان دقلو (حميدتي) قائد قوات الدعم السريع على هذا الإعلان ووقعا عليه. إنهاء الحرب ودفع السودان نحو الحكم المدني.

الفيدرالية في الوثائق الرئيسية

الميثاق الدستوري

ويؤيد الميثاق الدستوري بشكل عام الهيكل الاتحادي، مشيراً إلى أنه سيتم العمل على تفاصيل هذا الهيكل لاحقاً. كما ينص على إعادة النظر في الترسيم الجغرافي.

يصف الفصل الأول، المادة 4 (1) من الميثاق الدستوري السودان بأنه "دولة مستقلة، ذات سيادة، ديمقراطية، برلمانية، تعددية، لا مركزية". وينص الفصل 3، المادة 9 (1) على أن الحكم مقسم بين المستويات الفيدرالية و"الإقليمية أو مستوى الولاية" والمستويات المحلية. تنص المادة 9 (1) (ب) على أنه سيتم تحديد صلاحيات المستوى الإقليمي/مستوى الولاية في وقت لاحق. علاوة على ذلك، تنص المادة 9 (2) على أن مستويات الحكومة المختلفة سيكون لها اختصاصات حصرية ومشتركة (يتم تحديدها من خلال القانون)، وتقر المادة 9 (3) بالحاجة إلى إعادة النظر في ترسيم الحدود الجغرافية للسودان وتوزيع السلطات. ورغم أن الميثاق الدستوري لا يوضح متى وأين ستجري هذه المناقشات، إلا أن الفصل الثاني، المادة 8 (10) نص على عقد مؤتمر دستوري (وليس مؤتمر نظام محدد للحكم) قبل نهاية الفترة الانتقالية. وفشلت الحكومة الانتقالية المدنية السابقة في عقد هذا المؤتمر قبل الانقلاب العسكري في 25 أكتوبر 2021.

يشير الفصل 15، المادة 69، إلى العديد من القضايا المتعلقة بالفيدرالية التي يجب معالجتها خلال مفاوضات السلام؛ وقد تم تناول كل هذه الأمور لاحقًا – بدرجات متفاوتة – في اتفاقية جوبا للسلام. وتشمل هذه العوامل نظام الحكم، والتوزيع العادل للسلطة والثروة، والوضع الإداري للمقاطعات/الولايات المتضررة من الحرب.

وبما أن الميثاق الدستوري يترك تفاصيل اللامركزية للقوانين اللاحقة، فإنه يحتوي على تفاصيل قليلة جدًا حول كيفية بناء الولايات/الأقاليم. وينص الفصل الرابع، المادة 12، على أن مجلس السيادة الانتقالي "يتولى تثبيت ولاة الولايات أو الأقاليم" بعد تعيينهم من قبل رئيس مجلس الوزراء. ولا يقدم الميثاق الدستوري أي معلومات إضافية عن الفيدرالية في السودان.

اتفاق جوبا للسلام

ويؤيد اتفاق جوبا للسلام ("JPA") أيضًا الهيكل الفيدرالي. وبما أنها اتفاقية واسعة النطاق، فهي تحتوي على مزيد من التفاصيل حول كيفية تحقيق ذلك. على سبيل المثال، تنص على أن دارفور والنيل الأزرق/جنوب كردفان/جبال النوبة تتمتع بالحكم الذاتي، وتفصل السلطات الحصرية والمتزامنة لكل إقليم/منطقة. وتتوخى خطة العمل المشتركة أيضًا إجراء مراجعة لاحقة للحدود ومستويات الحكم.

وتنص خطة العمل المشتركة على أن يتم بناء السودان باعتباره "اتحاداً".

يحتوي كل من اتفاق دارفور واتفاقية النيل الأزرق/جنوب كردفان/جبال النوبة ("اتفاقية المنطقتين") على تفاصيل حول كيفية عمل الاتحاد الفيدرالي في تلك المناطق.

كما نص كلاهما على أن الاتفاقيات الموقعة تشكل جزءا من الميثاق الدستوري لعام 2019، وفي حالة التعارض تسود أحكام الاتفاقيات.

وتنص المادة 10 من الباب الأول (اتفاق القضايا الوطنية) على عقد مؤتمر **نظام الحكم** "لمراجعة حدود الأقاليم وتقسيماتها الإدارية، ومستويات الحكم المختلفة، وهياكل الإقليم وسلطاته واختصاصاته". وبما لا يخالف الالتزامات الواردة في الاتفاقيات، بما فيها اتفاق دارفور والمنطقتين. على الرغم من أن اتفاق السلام المشترك ينص على تفويض السلطات إلى منطقة دارفور ومنطقة النيل الأزرق/جنوب كردفان/جبال النوبة ذاتية الحكم، إلا أنه لا ينص أيضًا على تفويض السلطات إلى مناطق أخرى. قبل انقلاب 25 أكتوبر 2021، لم تقدم الحكومة الانتقالية المدنية السابقة مؤتمر نظام الحكم إلى ما هو أبعد من ورش العمل الأولية.

العنوان الثاني: اتفاق دارفور
وينص الفصل الأول، المادة 25.2، على أنه خلال 60 يومًا من التوقيع على خطة العمل المشتركة، يتفق الطرفان على إنشاء نظام حكم إقليمي فيدرالي في السودان. إذا لم يتم عقد مؤتمر نظام الحكم خلال ستة أشهر من التوقيع على الاتفاق المشترك، فإن المادة 25.4 تنص على تفعيل إقليم دارفور تلقائياً بكافة صلاحياته واختصاصاته خلال سبعة أشهر من التوقيع على الاتفاق المشترك.

ويحدد الفصل الأول من المادة 30 من اتفاق دارفور 28 صلاحيات حصرية لحكومة دارفور الإقليمية. وتشمل هذه صلاحيات اعتماد وتعديل دستور الحكومة الإقليمية لدارفور (بما لا يتعارض مع الدستور الوطني)؛ وسن التشريعات المتعلقة بهياكل حكومة دارفور؛ لاقتراض المال عن طريق الائتمان. وتنمية الإيرادات المالية للحكومة الإقليمية؛ جمع الضرائب والدخول الحصرية للحكومة الإقليمية؛ وتخطيط الخدمات في إقليم دارفور، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بالصحة والتعليم ورفاهية المواطنين؛ القيام بإعادة إعمار وتنمية إقليم دارفور؛ تحديد صلاحيات واختصاصات الحكم المحلي وفق صلاحيات حصرية يحددها الإقليم؛ وسن القوانين على أساس العادات والتقاليد.

ويحدد الفصل الأول، المادة 31، 33 سلطة تنفيذية وتشريعية متزامنة. وتشمل هذه الصلاحيات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية في منطقة دارفور؛ السياسات الصحية؛ الموارد الطبيعية؛ السياسات والتخطيط المالي والاقتصادي؛ تنظيم حيازة الأراضي؛ وضع سياسات التعليم؛ وتطوير وتنسيق سياسات التعامل مع الحكومة المركزية.

وتنص المادة 32 على أن تمارس الحكومة الاتحادية الصلاحيات المتبقية ذات الطابع الاتحادي، وتمارس الصلاحيات المتبقية ذات الطبيعة الإقليمية من قبل حكومة إقليم دارفور، وتمارس الحكومتان الصلاحيات المتبقية ذات الطبيعة المتزامنة بشكل مشترك.

تنص المادة 33 على أن النزاعات بين الحكومات المحلية والإقليمية والاتحادية يجب حلها من خلال تطبيق القانون الذي "يتعامل بأقصى قدر من الفعالية مع الموضوع"، مع مراعاة الحاجة إلى تحقيق التوازن بين سيادة الدولة والحكم الذاتي الإقليمي والمعايير والقواعد الوطنية، وهو مبدأ التبعية، والحاجة إلى تعزيز حقوق الإنسان ورفاهية الناس.

ويقدم الفصل الثاني المزيد من التفاصيل حول كيفية تنظيم تقاسم الثروة في إقليم دارفور. على سبيل المثال، توضح المادة 16 حق منطقة دارفور في توليد إيراداتها الخاصة والحصول على إيرادات من مصادر ضريبية وغير ضريبية، وتدرج المادة 21 مصادر الإيرادات الحصرية لحكومة دارفور. تتناول المواد من 22 إلى 25 (شاملاً) إدارة الموارد الطبيعية والإيرادات المتأتية منها.

لم يتطرق اتفاق دارفور برمته إلى كيفية تنظيم السلطة الإقليمية، ولم يقدم أي تفاصيل حول اختيار أو تكوين الكيانات التنفيذية أو التشريعية.

العنوان 3: اتفاق المسار في منطقتين
الفصل 3 المادة 8 من اتفاق المنطقتين تحدد جنوب كردفان والنيل الأزرق/جبال النوبة باعتبارها "منطقة" تتمتع بالحكم الذاتي والتي سيتم منحها الحكم الذاتي على الفور. وهذا يتناقض مع دارفور، التي تم تعريفها

على أنها منطقة، وبالتالي ستحصل على الحكم الذاتي ضمن الإطار الزمني المنصوص عليه في اتفاق دارفور. تحتوي اتفاقية المنطقتين على تفاصيل هامة حول كيفية هيكلة هذه المنطقة المتمتعة بالحكم الذاتي والصلاحيات الحصرية التي سيتم منحها لها.

يحدد الفصل 3، المادة 9، 61 سلطة حصرية لحكومة الولاية/الإقليم. وتشمل هذه السلطة صياغة واعتماد وتعديل دستور الولاية/الإقليم؛ الحق في التشريع؛ الاختصاص بالعدالة الانتقالية، والتعويضات، والتحقيق في الجرائم، والمصالحة؛ القدرة على سن التشريعات المتعلقة بهياكل حكومة الولاية/الإقليم؛ وصلاحيات اقتراض الأموال، وتنمية الإيرادات، وجباية الضرائب؛ صلاحيات إنفاذ قوانين الولاية/الإقليمية؛ التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛ صلاحيات إدارة إعادة التوطين وإعادة إعمار المنطقة؛ وممارسة حق الاقتراض من بنك السودان المركزي.

الفصل 3، المادة 10 يعدد 28 صلاحيات متزامنة للمنطقتين. وتشمل هذه صلاحيات الشرطة والسجون والدفاع المدني؛ والاقتراض من أجل التنمية الإقليمية وإعادة الإعمار؛ تقديم المساعدة الإنسانية العاجلة؛ العودة الطوعية للنازحين واللاجئين؛ إعادة الإعمار والتنمية المستدامة؛ برامج ملكية الأراضي واستخدامها والتعويض؛ آليات مشتركة للعدالة الانتقالية والمصالحة؛ آليات المساءلة؛ مراجعة التعاقد على الأراضي ومشاريع التعدين؛ إجراء التعداد الإقليمي ومراجعة قوانين الانتخابات؛ إنشاء وتنفيذ وتقييم لجان اتفاق السلام؛ والتمييز الإيجابي في الخدمة المدنية والمجالات الأخرى؛ والخدمات المصرفية.

الفصل 3، المادة 11 تحدد 41 صلاحيات حصرية للحكومة الوطنية. وتشمل هذه الدفاع الوطني والأمن القومي؛ الشؤون الخارجية والتمثيل الدولي؛ الجنسية والتجنس؛ جوازات السفر والتأشيرات؛ الهجرة؛ والسلطة القضائية الوطنية والشرطة الوطنية؛ خدمات بريدية؛ الطيران المدني؛ القضايا البحرية؛ البنوك المركزية والقضايا المتعلقة بالعملة والميزانية الوطنية (بما في ذلك الدين الوطني)؛ الجمارك والضرائب. حقوق الملكية الفكرية؛ التعداد الوطني؛ حالات الطوارئ الوطنية؛ قضايا النقل الدولي؛ المتاحف الوطنية/المواقع الأثرية والتراث الثقافي؛ قانون الانتخابات الوطنية؛ وسائل الإعلام والاتصالات الوطنية؛ المعاشات التقاعدية. تأمين؛ وضريبة القيمة المضافة.

وتنص المادة 12 على أن تمارس السلطات والصلاحيات المتبقية وفقا "لطبيعتها". لا تنص اتفاقية المنطقتين على أي آلية لحل النزاعات للتوسط في الخلافات حول حقوق محددة.

وينص الفصل الثالث، المادة 26 على أن السلطة في منطقة الحكم الذاتي سيتم تقسيمها بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. توضح المادة 27 أن السلطة التنفيذية تتكون من حاكم الولاية/الإقليم، ومجلس الوزراء، والمفوضيات. تفصل المواد 28 إلى 43 (شاملة) تكوين السلطة التشريعية ومهامها، بما في ذلك تفاصيل حول تقاسم السلطة الإقليمية بين الموقعين على اتفاق السلام المشترك. تتناول المواد 44-50 (ضمناً) إنشاء سلطة قضائية وهيئة ادعاء عام؛ تتناول المادة 54 سلطات حاكم الولاية/الإقليم؛ وتتناول المواد من 55 إلى 64 (ضمناً) إنشاء مجلس الوزراء وصلاحياته واختصاصاته.

مشروع الدستور المؤقت

تؤيد مسودة الدستور المؤقت لعام 2022 ("الدستور المؤقت") البنية الفيدرالية، مع الإشارة إلى أن التفاصيل المحددة، بما في ذلك الهياكل والحدود، سيتم تحديدها بموجب قانون لاحق.

تطمح ديباجة مشروع الدستور المؤقت لعام 2022 ("الدستور المؤقت") إلى ترسيخ "الحكم الفيدرالي وحق الأقاليم/المحافظات في إدارة شؤونها والهياكل الشعبية المحلية". وبناءً على ذلك، يتضمن الدستور المؤقت أحكاماً أولية تتناول طبيعة الدولة وسيادة الدستور؛ وثيقة الحقوق والحريات؛ ولاية للفترة الانتقالية، وكذلك وصف لهياكل الحكومة الانتقالية وإزالة توحيد السلطة (التمكين) واسترداد الأموال المنهوبة؛ لمحة عامة عن النظام الفيدرالي. أوصاف هيئات العدالة، والخدمة المدنية، والهيئات المستقلة الأخرى (مثل البنك المركزي، وديوان المحاسبة العامة، واللجان المختلفة)، والهيئات النظامية؛ والأحكام المتعلقة بحالات الطوارئ وإعلان الحرب، وتعديل الدستور.

وينص الفصل الأول، المادة 4 (2) على أن خطة العمل المشتركة يجب أن تكون "جزءاً لا يتجزأ" من الدستور.

يصف الفصل الأول من المادة 3 (1) من الدستور الانتقالي جمهورية السودان بأنها "دولة اتحادية ديمقراطية تتعايش فيها ثقافات وأعراق ولغات ومدارس فكرية وأديان متنوعة". كما يصف نظام الحكم في الدولة بأنه برلماني.

الفصل 4، القسم 1، المادة 35 (1) يحدد تقسيم السلطات بين: (1) المستوى الاتحادي، الذي يحمي سيادة السودان وسلامة أراضيه؛ (2) المستوى الإقليمي/الإقليمي، الذي يمارس السلطات "وفقًا لما يقرره القانون"؛ و(3) المستوى المحلي، الذي يمارس بالمثل "السلطات والموارد" على النحو المحدد والمنظم بموجب القانون. وتنص المادة 35 (2) على أن تكون لهذه المستويات الثلاثة من الحكومة "اختصاصات وسلطات وموارد حصرية ومشتركة لكل مستوى يحدده القانون"، والتي ستحدد أيضًا الهياكل والحدود. لا يقدم الدستور الانتقالي أي توجيهات بشأن ما إذا كان من المتصور أن تكون الفيدرالية في السودان متماثلة أو غير متماثلة.

يتناول الفصل الرابع، القسم 2، المادة 36 دساتير الأقاليم/المقاطعات، التي تحدد هياكل هذه المستويات. هذه الدساتير "تتم صياغتها من قبل لجان ذات تمثيل واسع داخل المنطقة/الولاية المعنية". ولسن هذه الدساتير الإقليمية/الإقليمية، يجب على الأقاليم/المقاطعات أن تنشئ، تحت إشراف القوى الموقعة على الإعلان السياسي، هيئات تشريعية "يؤخذ فيها تنوع التمثيل في الاعتبار".

وفقًا للفصل 5، القسم 3، المادة 49 (2)، يتمتع رئيس الوزراء بسلطة تعيين وإقالة حكام الأقاليم/المقاطعات، مع مراعاة التنوع، وتعزيز مشاركة المرأة، وثقة الأحزاب الموقعة على الإعلان السياسي. في مناطقهم/مقاطعاتهم.

ويغطي الفصل الرابع، القسم الثالث، المادة 37 الحكم المحلي الذي "يعزز المشاركة الشعبية الواسعة ويعبر عن الاحتياجات الأساسية للمواطنين". ويتطلب الأمر إقرار قانون بإشراف القوى الموقعة على الإعلان السياسي يقضي بـ"إنشاء مجالس محلية تراعي التمثيل الشعبي". كما تضمن المادة 37 أن يكون للمستوى المحلي حق تنظيم كافة شؤونه المحلية في الحدود التي يبينها القانون، مع استقلال مالي وإداري لا يخضع إلا لما يحدده القانون "الموارد المالية المعقولة" للخدمات المحلية والتنمية.

أخيرًا، يصف الفصل 4، القسم 3، المادة 4 تفويض السلطات وفقًا لثمانية مبادئ: (1) قواعد ومعايير الحكم والإدارة على المستويين الاتحادي ومستوى المنطقة/المقاطعة التي "تعكس [] وحدة البلاد وتنوع المجتمع".

الشعب السوداني"؛ (2) تعزيز رفاهية الناس وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية من قبل السلطة العامة على جميع مستويات الحكومة؛ (3) مشاركة ومشاركة المواطنين على جميع مستويات الحكومة؛ (4) الحكم الرشيد من خلال الديمقراطية والشفافية والمساءلة وسيادة القانون على جميع مستويات الحكومة؛ (5) التنفيذ الفعال لمبدأ التضامن من خلال السعي لتحقيق التوازن الاقتصادي في مختلف أقاليم السودان، مع التركيز على المناطق الريفية والمتخلفة؛ (6) المشاورة الإقليمية بشأن ترخيص المشاريع الوطنية؛ (7) الاستشارة المحلية بشأن ترخيص المشاريع المزمع إقامتها على أراضي المجتمعات المحلية؛ (8) الحفاظ على الحقوق التاريخية للمجتمعات المحلية في الأراضي والموارد.

الاتفاقية الإطارية (المرحلة الأولى)

تحدد مسودة اتفاق الإطار السياسي (المرحلة الأولى) ("الاتفاق الإطاري") بإيجاز القضايا والمهام الانتقالية التي يجب أن تعالجها السلطة الانتقالية. وتشمل هذه الإصلاحات الأمنية والعسكرية، والعدالة الانتقالية، والإصلاح القانوني، والإصلاح الاقتصادي. كما يقدم نظرة عامة على كل من هياكل السلطة الانتقالية و"الهيئات النظامية" التي يجب معالجتها ضمن إصلاحات الفترة الانتقالية (على سبيل المثال، القوات المسلحة، وقوات الدعم السريع، والشرطة، والمخابرات العامة). خدمة). وتصف المادة 1، الفقرة 15 من الاتفاقية الإطارية، الاتفاق الإطاري المشترك بأنه "جزء لا يتجزأ من الدستور الانتقالي".

وتصف المادة 1، الفقرة 3 من الاتفاقية الإطارية السودان بأنه "دولة مدنية ديمقراطية اتحادية برلمانية، السيادة فيها للشعب مصدر السلطات، ويسود فيها حكم القانون والتداول السلمي للسلطة من خلال وتسود الانتخابات الحرة والنزيهة والتقسيم العادل للثروات والموارد. وتدعو الاتفاقية الإطارية أيضًا إلى تنفيذ خطة العمل المشتركة في القسم 2، الفقرة 6، وضمن قضايا الاتفاقية النهائية للنقطة 3، على الرغم من أنها تعترف صراحةً أيضًا بإمكانية إعادة تقييم خطة العمل المشتركة. يتطلب القسم 2، الفقرة 8 من الاتفاقية الإطارية مشاركة جميع مناطق السودان في عملية صنع الدستور الشاملة.

في المادة 3، الفقرة 2، ينص الاتفاق الإطاري على أن تشكل السلطة الانتقالية مجالس تشريعية إقليمية وولائية ومحلية؛ ويحدد مهام هذه المجالس وصلاحياتها في دساتيرها؛ ويحدد العضوية (بما في ذلك الرجال والنساء) لهذه المجالس التشريعية وفق "معايير شاملة وعادلة". ووفقاً للفقرة 6 من المادة 3، يجب على السلطات الانتقالية أيضاً تعيين حكومات إقليمية وولائية ومحلية بالتشاور مع قوى الثورة (غير العسكرية) الموقعة على الإعلان السياسي. وتنص الفقرة 4 من القسم 3 على أن الثورة تجبر الموقعين على الإعلان السياسي على إجراء عملية تشاور لاختيار رئيس وزراء انتقالي، على الرغم من عدم توضيح معالم عملية التشاور هذه في الاتفاق الإطاري.

الميثاق الثوري لبناء سلطة الشعب

ويسعى الميثاق الثوري لإقامة سلطة الشعب ("الميثاق الثوري") إلى إطلاق عملية سياسية شاملة تسمح بصياغة "رؤية سياسية للوحدة الوطنية تتعمق في طبيعة الدولة الوطنية والحكم والاقتصاد والنقل". من القوة." وهو يضع الوضع السياسي الحالي في سياق نظرة تاريخية واجتماعية للاستعمار في السودان، قبل تقديم نظرة مفصلة عن المجالس التشريعية الثورية الانتقالية وغيرها من هياكل حكم السلطة الانتقالية، بما في

ذلك اللجان المستقلة التي ستكلف بضمان قدرة السلطة التنفيذية على معالجة القضايا الحرجة. كما يتناول الميثاق الثوري قضايا الحكم والأحكام العامة الأخرى لإصدار الميثاق. وخلافا للعديد من الوثائق السودانية الرئيسية الأخرى، فإن الميثاق الثوري لا يؤيد خطة السلام المشتركة. وبدلا من ذلك، يدعو الميثاق الثوري في الصفحة 18 إلى إلغاء كل من JPA والميثاق الدستوري.

يتناول الميثاق الثوري الحاجة إلى تعزيز قدر أكبر من الحكم الذاتي المحلي داخل المجتمعات الريفية. وينص في الصفحة 30 على أن "نظام الحكم المحلي يمثل مستوى من السلطة يرتبط مباشرة بالمواطنين والخدمات المقدمة"، وأنه "مدخل القاعدة الشعبية لممارسة السلطة". وعلى وجه التحديد، فإن مقترح الميثاق الثوري، في الصفحة 12، بشأن الإدارة الأهلية يتصور أن تعمل سلطة السلطة الانتقالية مع المكونات الاجتماعية في المجتمعات الريفية للتوصل إلى تفاهم متبادل يمنح المجتمعات الريفية الملكية الكاملة لقراراتها السياسية/الاقتصادية، فضلاً عن حصة عادلة من الموارد المنتجة محليا.

تعرب الصفحة 12 عن أملها في أن يؤدي هذا النوع من "المحلية" وتعزيز "ثقافة الحكم المحلي" إلى تحسين التمثيل الناقص للمجتمعات الريفية تدريجيًا من خلال "تعزيز العلاقة المباشرة بين المواطنين والأجهزة الحكومية" لتحقيق لامركزية السلطة بعيدًا عن "الهيمنة". السيطرة على النخب الحضرية ". وفي الوقت نفسه، تنص الصفحة 30 على أنها "ستعمل على توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في تصور نظام الحكم" مع تضييق الخناق على الفساد و"تعزيز قيم المشاركة والمساءلة والشفافية والمشاركة وكل قيم الحكم الرشيد."

ويتطرق الميثاق الثوري إلى الهياكل الفيدرالية المتوخاة للحكومة الانتقالية. ويدعو في الصفحة 16 إلى تشكيل مجالس تشريعية ثورية انتقالية على المستوى الوطني والولائي والمحلي. كما نصت الصفحة 16 على أن يتكون المجلس التشريعي الثوري الانتقالي المحلي من ثلاثة ممثلين عن كل وحدة إدارية، ويتكون المجلس التشريعي الثوري الانتقالي على مستوى الدولة من ثلاثة ممثلين عن كل وحدة محلية. علاوة على ذلك، توضح الصفحة 16 أن المجلس التشريعي الوطني الانتقالي الثوري سيتكون من ثلاثة ممثلين عن كل ولاية، على أن يمثل أحدهم معسكرات النازحين بتلك الولاية، باستثناء ولاية الخرطوم التي سيمثلها ستة أعضاء (اثنان). لكل مدينة).

كما نص الميثاق الثوري في الصفحتين 16 و17 على أن المجلس الثوري سيصادق على المجالس التشريعية المشكلة على كافة مستويات الحكم الثلاثة. كما تم تقديم جدول زمني لإنشاء هذه المجالس التشريعية: يجب إنشاء المجالس التشريعية خلال 30 يومًا من صدور ميثاق الثورة والتوقيع عليه؛ ثم يكون لدى المجالس التشريعية 15 يومًا لتسمية مسؤوليها التنفيذيين (على سبيل المثال، رئيس الوزراء على المستوى الوطني، والمحافظين على مستوى الولايات، والمفوضين على المستوى المحلي) ووضع اللوائح الداخلية التي تحكم عمل المسؤولين التنفيذيين؛ بعد ذلك، يكون لدى المجالس التشريعية 15 يومًا أخرى لتشكيل اللجان ومجالس التدقيق وقياداتها، بينما يقوم المسؤولون التنفيذيون باختيار حكوماتهم و/أو موظفيهم الإداريين؛ وبعد ذلك، يُمنح للجنة الإصلاح القضائي المشكلة حديثًا 15 يومًا لتشكيل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس النيابة العامة؛ وأخيرًا، سيكون أمام الوزراء والمحافظين 15 يومًا لعرض برامج التعافي الخاصة بهم والإعلان عنها، مع تضمين جداول زمنية مفصلة. باختصار، ينبغي تحقيق الخطوات المذكورة أعلاه في موعد لا يتجاوز شهرين (أو حوالي 60 يوماً) بعد إنشاء المجالس التشريعية.

بالإضافة إلى ذلك، ينص الميثاق الثوري على أن المجالس التشريعية التي تشكل السلطة الانتقالية يجب أن تشمل المجالس التشريعية المحلية، والمجالس التشريعية على مستوى الولايات، والمجلس التشريعي الوطني.

تنص الصفحتان 19 و20 على أن المجالس التشريعية المحلية يجب أن تتكون من "ممثلين محليين" من الوحدات الإدارية المنتخبة ديمقراطياً - يتم اختيارهم من المندوبين الذين تختارهم الأحياء/القرى في الاجتماعات العامة - وممثلي النقابات العمالية في الإدارة المحلية.

تنص الصفحة 20 على أن المجالس التشريعية على مستوى الولاية تتكون من "جميع الممثلين المنتخبين ديمقراطياً للوحدات الإدارية والنقابات العمالية في الولاية"، مع اختيار المندوبين من خلال نفس عملية الاجتماع العام كما هو الحال بالنسبة لتمثيل المجالس التشريعية المحلية. تتمتع المجالس التشريعية على مستوى الولايات بصلاحية اختيار وتعيين ليس فقط حكام الولايات، بل وأيضاً عضوين في المجلس التشريعي الوطني، نصفهم من النساء.

وتنص الصفحة 21 على أن يتكون المجلس التشريعي القومي من 240 عضوا يتم انتخابهم ديمقراطيا من قبل المحليات والنقابات، مع تخصيص ممثلين للمحليات وولاية الخرطوم والنقابات والنازحين بدارفور وجنوب كردفان وذوي الإعاقة. .

وتحدد الصفحة 22 مسؤوليات المجلس التشريعي الوطني، والتي تشمل تعيين رئيس الوزراء، وسن التشريعات، وإقرار القوانين التي أوصت بها اللجنة والميزانية العامة، والتصديق على الاتفاقيات والاتفاقات، والإشراف على تطوير الدستور الدائم المقترح.

مسودة الاتفاق السياسي النهائي (المرحلة الثانية)

وعلى غرار الاتفاقية الإطارية، تؤيد مسودة الاتفاق السياسي النهائي ("الاتفاق السياسي") هيكلاً فيدرالياً، وتشير إلى السودان على أنه "دولة مدنية ديمقراطية اتحادية برلمانية"، مضيفة "خلال الفترة الانتقالية" في المبدأ العام رقم 3. وهو ينص على أن الهياكل والحدود والصلاحيات الحصرية والمشتركة سيتم تحديدها بموجب قانون لاحق.

ويحتوي الاتفاق السياسي على مزيد من التفاصيل حول مستويات الحكم المقترحة، بما يعكس بعض الأحكام الواردة في الميثاق الدستوري والدستور الانتقالي. على سبيل المثال، ينص الفصل الأول من المادة الأولى على أن السودان يتكون من "أقاليم يحدد القانون عددها وعواصمها وهياكلها ومواردها".

كما ينص الاتفاق السياسي على أن يمارس المستوى الاتحادي صلاحياته لحماية سيادة السودان وسلامته الإقليمية؛ وأن يمارس المستوى "الإقليمي/الولاي" صلاحياته على مستوى "الإقليم أو الولاية"؛ وأن الحكومة المحلية هي مستوى "أصيل" من الحكم، له صلاحيات يحددها القانون و"تنظم علاقاته".

تنص المادة 2 من الفصل الأول على أن كل مستوى من مستويات الحكومة سيكون له اختصاصات وسلطات وموارد حصرية ومشتركة، على النحو الذي يحدده القانون، مع تحديد "الهياكل والحدود".

ونصت المادة الثالثة من الفصل الأول على أنه سيتم خلال مؤتمر نظام الحكم مراجعة التقسيم الجغرافي وتوزيع السلطات والاختصاصات. وإلى أن يتم عقد هذا المؤتمر، فإن النظام الحالي يهدف إلى البقاء في مكانه.

اتفاق جوبا للسلام

ويصادق الاتفاق السياسي على اتفاق جوبا للسلام، ويحدد تنفيذه كأولوية للحكومة الانتقالية القادمة في البروتوكول الثاني: الاتفاق المشترك. كما يؤكد الاتفاق السياسي على "استحقاقات اتفاق جوبا لسلام السودان والمتعلقة بمناطق الحرب في دارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان وجبال النوبة وغرب كردفان، والعمل على التنفيذ الشامل لكل تلك المكتسبات". " في البروتوكول 2، المبادئ العامة.

المادة 3، الفقرة 10 من البروتوكول الثاني للاتفاق السياسي تعطي الأولوية لتسريع انعقاد مؤتمر نظام الحكم "لحل القضايا المتعلقة بالأقاليم والحدود وتوزيع الولايات والحكم المحلي والصلاحيات الحصرية والمشتركة بين مختلف المستويات". للحكومة."

تشير الفقرة 4 من القسم 4 من البروتوكول الثاني من الاتفاق السياسي إلى ضرورة تطوير "نظام تشريعي لنظام الحكم يعزز مشاركة جميع المكونات المحلية في مؤسسات الحكم الإقليمية والولاياتية والمحلية، ويمنع هيمنة الجماعات الفردية". المكونات الاجتماعية"؛ وتحدد الفقرتان 4 و5 من القسم 5 اللامركزية، بما في ذلك اللامركزية المالية، باعتبارها تشكل أساس نظام الحكم.

شرق السودان

ويولي الاتفاق السياسي اهتماماً خاصاً لشرق السودان في البروتوكول رقم 3 (قضية شرق السودان). يركز المبدأ العام 2 على:

نظام الحكم الفيدرالي الحقيقي، يقوم على مستويات حكم موازية تشمل المحليات والولايات والاقليم والحكومة الفيدرالية، وبناء على ذلك يتوحد إقليم الشرق الكبير من حيث الأرض والسكان، مع ولاياته الثلاث كسلا والقضارف والبحر الأحمر، مع مراجعة التشريعات الحالية وتقسيمات الحكم المحلي، على أن تتمتع المنطقة بالتمييز الإيجابي للحاق بركب التنمية.

وينص القسم 4 من نفس البروتوكول أيضًا على إنشاء صندوق إقليمي على أساس "تخصيص نسبة تقديرية متفق عليها من جميع الإيرادات من الموارد الطبيعية والاقتصادية في المنطقة" لتحقيق التنمية المستدامة في الشرق.

يتناول القسم 6 على وجه التحديد مسألة الإدارة الأهلية في المنطقة. ويقترح أن الإدارات الأهلية ليس لها دور سياسي، بل أن التشريعات المحلية والإقليمية والاتحادية تحدد بوضوح صلاحياتها "لتعزيز أدوارها في القضايا المجتمعية" في الفقرة 2.

على الرغم من الاعتراف باحتمالية "النزاعات الحدودية" في القسم 5 من البروتوكول، إلا أنه يدعو فقط إلى حل تلك القضايا من خلال "الدبلوماسية الرسمية والهيئات الإقليمية". تحدد الفقرة 4 من القسم 6 من البروتوكول اللجنة الوطنية لترسيم الحدود الداخلية باعتبارها الكيان المناسب للتعامل مع النزاعات على الأراضي بين الولايات والوحدات الإدارية.

إعلان مبادئ الجهات الفاعلة المدنية لإنهاء الحرب واستعادة الديمقراطية في السودان

ويقر الإعلان بأن هناك حاجة ملحة لمناقشة "قضايا الفيدرالية، وطبيعة الدولة، والمواطنة المتساوية، وصيغة التوزيع الإقليمي العادل للموارد". ويشير الإعلان بعد ذلك إلى أن المنتدى المثالي لمناقشة هذه القضايا هو "المؤتمر الدستوري"، الذي لن ينعقد إلا بتوافق واسع من جميع أصحاب المصلحة المعنيين. ولم يحدد الإعلان شكل المؤتمر الدستوري.

أسس ومبادئ إنهاء الحرب وإقامة الدولة السودانية

في هذه الوثيقة، توصي اللجنة التحضيرية أصحاب المصلحة بتنظيم ورش عمل حول موضوعات تشمل قضايا الحكم الولائي والمحلي، والتي ستغطي الفيدرالية. وتنص قائمة المبادئ، المشابهة لإعلان المبادئ (يوليو 2023)، على أن المؤتمر الدستوري سيبت في مسائل الفيدرالية. وعلى وجه التحديد، ستنظر الدراسة فيما إذا كان هيكل الحكم في السودان "يجب أن يكون نظامًا لا مركزيًا يعتمد على أسس فيدرالية متماثلة أو غير متماثلة".

مسودة خارطة الطريق لإنهاء الحرب وتحقيق السلام وإرساء انتقال ديمقراطي مستدام

لا تتضمن مسودة خارطة الطريق تفاصيل حول كيفية إرساء الفيدرالية، بل تترك الأمر للمؤتمر الدستوري. ينص المبدأ الخامس من مسودة خارطة الطريق على ما يلي:

> تطبيق نظام حكم اتحادي يعترف بالحقوق الأصيلة لجميع الأقاليم السودانية في إدارة شؤونها السياسية والاقتصادية والثقافية، خاصة على المستوى المحلي. وينبغي أن يرتكز هذا النظام على مبادئ تضمن مشاركة المرأة السودانية في كافة المستويات الحكومية، بما يعكس التعددية والتنوع الذي تتميز به البلاد. سيتم تحديد خصوصيات هذا النظام اللامركزي، سواء كانت أسسه الفيدرالية متماثلة أو غير متماثلة، في المؤتمر الدستوري.

أديس أبابا/إعلان قوات الدعم السريع

ينص إعلان أديس أبابا الصادر في 2 يناير/كانون الثاني 2024 فقط على أن "الحكم في السودان يجب أن يكون فيدراليًا ومدنيًا وديمقراطيًا [...]". ولا يقدم أي توجيهات إضافية بشأن الفيدرالية أو مبادئ الفيدرالية.

الخاتمة

إن الوثائق السودانية الرئيسية التي تم فحصها في هذه الورقة الموجزة تدعم بشكل عام هيكل الدولة الفيدرالية المتصورة في السودان. على الرغم من أن الوثائق تختلف بشكل كبير من حيث النطاق والتفاصيل، إلا أن هناك درجة من الإجماع تدعم نقل السلطة من الدولة المركزية إلى الوحدات دون الوطنية. ومن المرجح أن يتناول أي ترتيب دستوري مستقبلي قضايا مثل عدد مستويات الحكم، وما إذا كانت الفيدرالية ستكون متماثلة أم غير متماثلة، ومستوى الحكم الذاتي الممنوح للوحدات دون الوطنية.