

شروط وقيود استخدام القوة من قبل أجهزة القطاع الأمني في السودان

مذكرة قانونية

من إعداد

مجموعة القانون الدولي والسياسات العامة

أكتوبر 2023

ملخص تنفيذي

الغرض من هذه المذكرة هو تحليل الظروف والقيود المفروضة على استخدام القوة من قبل وكالات قطاع الأمن السوداني، بما في ذلك القوات المسلحة. سيكون أحد الجوانب الحاسمة في مفاوضات السلام لإنهاء الصراع في السودان هو الوضوح بشأن هذه القضية، وعلى وجه الخصوص، الاستخدام الداخلي للقوة من قبل وكالات قطاع الأمن السوداني ضد وكالات أخرى أو ضد الجمهور.

من الصعب التنبؤ بالكيفية التي ستنتهي بها الحرب الحالية بين قوات الدعم السريع والقوات المسلحة السودانية. عندما تجري مفاوضات السلام، هناك احتمال كبير أن تختلف تدابير إصلاح القطاع الأمني في مسودات الوثائق الجديدة للمفاوضات بطرق مهمة عن تلك الموجودة في الوثائق الرئيسية الخمس التي تم إنشاؤها خلال عمليات السلام والسياسية في السودان 2022-2023 قبل اندلاع النزاع المسلح في أبريل 2023. ومع ذلك، عند صياغة مواقفها الجديدة، قد تجد الأطراف المتفاوضة أنه من المفيد الرجوع إلى الوثائق الرئيسية للفترة 2019-2023، لإعادة التعرف على أحكام تلك الوثائق المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني. تتناول هذه المذكرة ما حدث في الفترة 2019-2023 وتتص الوثائق الأساسية وكذلك أفضل الممارسات الدولية على الشروط والقيود المفروضة على استخدام القوة، بما في ذلك القيود التأسيسية المتعلقة بوظائف وكالات قطاع الأمن، والقيود المفروضة على الترخيص باستخدام القوة، والرقابة والتوجيه المدنيين.

القيود التأسيسية: وظائف وكالات القطاع الأمني

إن القيد الأول والحاسم على استخدام القوة هو تأسيس احتكار الدولة للاستخدام المشروع للقوة. من الضروري، داخل الدولة تحديد مهام أجهزة قطاع الأمن في الدولة. بشكل عام، تقوم القوات المسلحة بالحماية من التهديدات الخارجية؛ تركز الشرطة على إنفاذ القانون الداخلي والحفاظ على النظام داخلياً؛ وتقوم وكالات الاستخبارات بجمع المعلومات وتقييم التهديدات.

الوثائق الأساسية 20 19-23 تعريفات وتحديد مهام أجهزة قطاع الأمن في الدولة، ولكن هناك أوجه غموض وتداخلات محتملة قد يكون من الممكن إساءة استخدامها. وعلى وجه الخصوص، من الضروري تحديد وتوضيح وظيفة القوات المسلحة بعناية وتجنب التداخل في الوظيفة بين القوات المسلحة والشرطة.

الإذن باستخدام القوة

الشرط الأساسي لاستخدام القوة من جانب القوات المسلحة هو الحصول على إذن مدني في جميع الحالات. إن الاستخدام الخارجي للقوة من قبل القوات المسلحة يجب أن يكون مشروطاً بإعلان الحرب. ويجب أن يقتصر الاستخدام الداخلي للقوة من جانب القوات المسلحة على ظروف محددة بدقة، مثل حالات الطوارئ.

الوثائق الرئيسية الـ 20 19-23 هذه المبادئ على نطاق واسع، ولكن آلية حالة الطوارئ على وجه الخصوص واسعة جداً وعرضة جداً لسوء الاستخدام. وسيكون من المهم مواصلة الحد منه.

الرقابة المدنية والتوجيه

من القيود الأساسية الأخرى على استخدام القوة من قبل وكالات قطاع الأمن هو إنشاء رقابة وتوجيه مدنيين. وفي حين أن هياكل القيادة في المؤسسات العسكرية وغيرها من المؤسسات تتطلب إشراقاً مدنياً، فمن

المهم أيضاً تجنب سوء الاستخدام الحزبي في هذا السياق. ولذلك، هناك حاجة إلى تسلسل قيادي واضح وطبقات متعددة من السلطة المدنية.

الوثائق الأساسية 19 20 - 23 ليست متسقة ، سواء داخلياً أو مقارنة ببعضها البعض، في وصفها لهيكل قيادة القوات المسلحة السودانية والمؤسسات الأمنية الأخرى، مما يخلق ارتباكاً محتملاً كبيراً. وسيكون من المهم أولاً توضيح خطوط الأوامر ووظائف مؤسسات الرقابة المدنية قبل إضافة خطوط السلطة المدنية لتقليل مخاطر سوء الاستخدام الحزبي .

أفضل الممارسات الدولية وخيارات السياسات

في حين أن إصلاح قطاع الأمن يرتبط بسياق محدد، يمكن لأصحاب المصلحة السودانيون الرجوع إلى أفضل الممارسات الدولية لتوجيه خيارات السياسة. تحديد مهام أجهزة قطاع الأمن بوضوح وتجنب أي تداخل في المهام، مع النص على شرط الحصول على إذن مدني قبل أي استخدام للقوة من قبل القوات المسلحة إن الحد من آلية حالة الطوارئ، وبناء آليات رقابة مدنية فعالة لهيئات قطاع الأمن هي استراتيجيات رئيسية لإصلاح قطاع الأمن بنجاح.

يمكن لأصحاب المصلحة السودانيون توقع تحديات إضافية إذا حاولوا تنفيذ أفضل الممارسات للحد من استخدام القوة أو تقييده من قبل وكالات قطاع الأمن. وتشمل هذه ما يلي: ضمان نزع سلاح وتسريح وإعادة إدماج حركات الكفاح المسلح وكذلك قوات الدعم السريع؛ والحد من دور القوات المسلحة في الشؤون الداخلية مع الحفاظ على السلام والأمن؛ وتأكيد السيطرة والرقابة المدنية القوية على القوات المسلحة، مع تجنب إساءة الاستخدام الحزبي في الوقت نفسه ؛ وتأمين الإطار الدستوري والقانوني في السودان.

جدول المحتويات

1	بيان الغرض
1	مقدمة
2	القيود التأسيسية: وظائف الأجهزة الأمنية
2	ضمان احتكار الاستخدام المشروع للقوة
3	تحديد اختصاصات "الجهات النظامية"
5	الإذن باستخدام القوة
6	الرقابة المدنية والتوجيه
9	أفضل الممارسات والخيارات الدولية للسياسات
9	القيود التأسيسية: وظائف وكالات القطاع الأمني
11	الإذن باستخدام القوة
12	الرقابة المدنية والتوجيه
14	تحديات التحول
15	الاستنتاج

الشروط والقيود على استخدام القوة من قبل وكالات القطاع الأمني في السودان

بيان الغرض

الغرض من هذه المذكرة هو تحليل الظروف والقيود المفروضة على استخدام القوة من قبل وكالات قطاع الأمن السوداني، بما في ذلك القوات المسلحة، في السودان.

مقدمة

يسلط الصراع العنيف المستمر بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع الضوء على الحاجة إلى عملية إصلاح القطاع الأمني في السودان. أحد الجوانب الحاسمة لإصلاح قطاع الأمن في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية هو الوضوح فيما يتعلق بالشروط والقيود المفروضة على استخدام القوة - وخاصة الاستخدام الداخلي للقوة - من قبل وكالات قطاع الأمن، سواء ضد وكالات أخرى أو ضد الجمهور.

الوثائق الرئيسية الخمس للعمليات السياسية في السودان للفترة 2019-2023 وما تقترحه أفضل الممارسات. وهذه الوثائق الخمس الرئيسية هي: الدستور الانتقالي لعام 2019،¹ واتفاق جوبا للسلام،² ومسودة الدستور الانتقالي لعام 2022،³ والاتفاق الإطارى لعام 2022،⁴ ومسودة الاتفاق السياسي النهائي لعام 2023.⁵

من الصعب التنبؤ بالكيفية التي ستنتهي بها الحرب الحالية بشكل أساسي بين قوات الدعم السريع والقوات المسلحة السودانية. عندما تجري مفاوضات السلام، هناك احتمال كبير أن تختلف ترتيبات إصلاح القطاع الأمني (SSR) في مسودات الوثائق الجديدة للمفاوضات بطرق مهمة عن تلك الموجودة في 2019-23 الوثائق الرئيسية. ومع ذلك، عند صياغة مواقفها الجديدة، قد يكون من المفيد جدًا للأطراف المتفاوضة الرجوع إلى الوثائق الرئيسية لإعادة التعرف على أحكام تلك الوثائق المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني. تعد الوثائق الأساسية، فضلاً عن أفضل الممارسات الدولية، بمثابة خلفية مهمة لتحديد الظروف المناسبة والقيود المفروضة على استخدام القوة من قبل وكالات قطاع الأمن خلال الفترة الانتقالية بعد الصراع في السودان.

¹ والدستور الانتقالي لعام 2019 هو الميثاق الدستوري للفترة الانتقالية لعام 2019، كما وقع عليه المجلس العسكري الانتقالي وقوى الحرية والتغيير.

² ووقعت الحكومة الانتقالية في السودان وممثلون عن حركات الكفاح المسلح وجماعات المعارضة الأخرى اتفاق جوبا للسلام في السودان في أكتوبر 2020.

³ وتم إعداد مسودة الدستور الانتقالي تحت رعاية نقابة المحامين السودانية في سبتمبر 2022.

⁴ تم الدخول في الاتفاق الإطارى للمرحلة الأولى في ديسمبر 2022 بين السلطات الفعلية للانقلاب العسكري عام 2021 وبعض الجهات الفاعلة المدنية - وخاصة قوى الحرية والتغيير (المجلس المركزي) .

⁵ صياغة مسودة الاتفاق السياسي النهائي في أوائل عام 2023 من قبل لجنة مكونة من ممثلي الأطراف المدنية الموقعة على الاتفاق الإطارى 2022 والتي لم تضم لجان المقاومة وممثلي المؤسسة العسكرية بما في ذلك القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع، لتحل محلها عند توقيعها. الاتفاقية الإطارية. تم الانتهاء منها في مارس 2023، لكن التوقيع المخطط لها في أبريل 2023 لم يتحقق عند اندلاع أعمال العنف في السودان.

تبدأ المذكرة بمعالجة القيود التأسيسية على استخدام القوة، من خلال تعريف مهام "الهيئات النظامية" التابعة للدولة.⁶ ثم تحلل المذكرة مسألة التفويض باستخدام القوة، سواء خارجياً (خارج السودان) أو داخلياً (داخل السودان). وبعد ذلك، يتناول التقرير القيود المفروضة على استخدام القوة من خلال الإشراف والتوجيه المدنيين. وأخيراً، تصف المذكرة أفضل الممارسات الدولية وتقدم خيارات سياسية للحد من استخدام القوة أو وضع شروط عليه، وتتناول التحديات المحتملة في تنفيذ خيارات السياسات تلك للمرحلة الانتقالية بعد الصراع وعلى المدى الطويل.

القيود التأسيسية: وظائف الوكالات الأمنية

تعكس القيود التأسيسية على استخدام القوة في الدول الديمقراطية مبادئ أساسيين: (1) تحتكر الدولة الاستخدام المشروع للقوة، و(2) يتم تحديد وظائف مؤسسات الدولة التي قد تستخدم القوة بدقة وضيقاً.

ضمان احتكار الاستخدام المشروع للقوة

من السمات المميزة للدولة الديمقراطية الحديثة أنها تحتكر الاستخدام المشروع للقوة. وبعبارة أخرى، لا يستطيع المواطنون العاديون أن يأخذوا القانون بأيديهم، وأول قيد على استخدام القوة في أي دولة ديمقراطية هو أنه كمسألة عامة وخاضعة لاستثناءات ضيقة، فإن وكالات الدولة المحددة فقط هي التي يحق لها بشكل قانوني ومشروع استخدام القوة.

بالنسبة للدول الخارجة من الصراع، غالباً ما يكون هناك العديد من الجهات الفاعلة من غير الدول التي مارست القوة - سواء ضد الدولة، أو القوات المسلحة الأخرى، أو ضد المدنيين - أثناء النزاع. ولذلك فإن دمج تلك الجهات الفاعلة في الدولة أمر مطلوب لضمان احتكار الدولة للاستخدام المشروع للقوة.⁷ وعلى مستوى عالٍ من العمومية، سيؤدي التكامل إلى إنشاء جيش محترف واحد،⁸ وكنتيجة طبيعية، حظر إنشاء أو استمرار الميليشيات غير المرخصة من الدولة.⁹

في السودان، ستكون عملية التكامل هذه معقدة، لأسباب ليس أقلها عدد الميليشيات غير الحكومية العاملة حالياً في السودان. وتشمل هذه الميليشيات المدعومة من الدولة، والمعروفة أيضاً بحركات الكفاح المسلح، مثل: حركة/جيش تحرير السودان، وحركة العدل والمساواة، وتحالف قوات تحرير السودان، وحركة تحرير السودان (المجلس الانتقالي)، والتحالف السوداني. والتي هي حالياً طرف في اتفاق دارفور في اتفاق جوبا للسلام.¹⁰ ويتباين الحجم المقدر لحركات الكفاح المسلح، لكنها لا تقل عن عدة آلاف من المقاتلين. تشمل

⁶ الاتفاق الإطارى الفصل. 3 الفقرة. 3 (السودان، 2022).

⁷ مركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني، بناء الأسس وبدء العمليات الانتقالية في قطاع الأمن (2022)، ص. 12-16، متاح على https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/SSAD/SSR_LessonsLearnedPolicyPaper_EN.pdf.

⁸ كما هو محدد في، على سبيل المثال، اتفاقية الإطار، الفصل 1، الفقرة. 10 (السودان، 2022)؛ مادة مشروع الدستور الانتقالي 69(6) (السودان، 2022)؛ اتفاقية جوبا للسلام العنوان 2، الفصل. 8، الفن. 26 (السودان، 2020)؛ اتفاقية جوبا للسلام العنوان 3، الفصل. 4، الفن. 66 (السودان، 2020).

⁹ انظر، على سبيل المثال، الاتفاق الإطارى الفصل. 4 الفقرة. 5 (السودان، 2022).

¹⁰ انظر اتفاقية جوبا للسلام، العنوان 2، الفصل. 8، الفن. 8 (السودان، 2020).

الميليشيات غير الحكومية في السودان أيضاً جماعات مسلحة غير حكومية أقل تنظيمًا، والتي قد تتكاثر خلال النزاع الحالي.

هناك صعوبة رئيسية إضافية في السياق السوداني وهي دمج قوات الدعم السريع.¹¹ وكانت قوات الدعم السريع قد دخلت في شراكة مع القوات المسلحة السودانية خلال الانقلاب العسكري في أكتوبر/تشرين الأول 2021، لكن ثبت أن هذه الشراكة لم تدم طويلاً. 2019-23 _ الوثائق الرئيسية كلها تفكر في دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة السودانية.¹²

تحديد مهام "الجهات النظامية"

أحد القيود المهمة الأخرى على استخدام الدولة للقوة هو التعريف الواضح والفصل بين أدوار (1) الجيش (المفرد) - الحماية من التهديدات الخارجية؛ (2) الشرطة - الحفاظ على القانون والنظام الداخلي؛ (3) وكالات الاستخبارات - جمع المعلومات التي تهم الدولة وتقييم التهديدات الأمنية الداخلية والخارجية.¹³

الوثائق الرئيسية للفترة 2019-23 إلى تحديد وفصل وظائف مختلف أجهزة الدولة التي تشكل قطاع الأمن السوداني - والتي يشار إليها باسم "الهيئات النظامية":

- القوات المسلحة السودانية¹⁴ مكلفة بحماية وطن السودان ووحدته وسيادته وأمنه وسلامة أراضيه وحدوده. وهذه مهمة مصاغة بشكل فضفاض للغاية، ومن المحتمل أن تشمل الاستخدام الخارجي والداخلي للقوة. والجدير بالذكر أن المادة 69 (5) من مسودة الدستور الانتقالي تنص على أنه لا يجوز استخدام القوات المسلحة "ضد الشعب السوداني وثورته". ويقال إن قوات الدعم السريع¹⁵ "تابعة" للقوات المسلحة السودانية ويجب دمجها.

¹¹ من هي قوات الدعم السريع السودانية وقائدها حميدتي؟ ، الجزيرة (6 يونيو 2019)، متاح على: <https://www.aljazeera.com/news/2019/6/6/who-are-sudans-rsf-and-their-commander-hemeti>

¹² انظر المادة 1 من الدستور المؤقت لعام 2019 . 35 (السودان، 2019)؛ اتفاقية جوبا للسلام العنوان 2، الفصل 8، الف. 9.12 (السودان، 2020)؛ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4 (السودان، 2022)؛ 2023 مسودة الاتفاق السياسي ثانية. 4، القوات المسلحة (السودان، 2023). لاحظ أن الإشارة الوحيدة إلى قوات الدعم السريع في مسودة الدستور الانتقالي موجودة في المادة 69(7)(ج)، الذي ينص على دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة.

¹³ سوميت بيساريا وسوجيت تشودري، إصلاح قطاع الأمن في التحولات الدستورية ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (5 أكتوبر 2020)، الصفحة 19، متاح على <https://www.idea.int/publications/catalogue/security-sector-reform-constitutional> -الانتقالات.

¹⁴ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 35 (السودان، 2019)؛ اتفاقية جوبا للسلام العنوان 2، الفصل 8، الف. 9.12 (السودان، 2020)؛ المادة (1) من مشروع الدستور الانتقالي 69 (السودان، 2022)؛ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4 (السودان، 2022)؛ 2023 مسودة الإتفاق السياسي الفصل 4، مجلس الوزراء الانتقالي، القوات المسلحة (السودان، 2023).

¹⁵ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 35 (السودان، 2019)؛ اتفاقية جوبا للسلام العنوان 2، الفصل 8، الف. 9.12 (السودان، 2020)؛ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4 (السودان، 2022)؛ 2023 مسودة الإتفاق السياسي الفصل 4، مجلس الوزراء الانتقالي، قوات الدعم السريع (السودان، 2023). لاحظ أن الإشارة الوحيدة إلى قوات الدعم السريع في مسودة الدستور الانتقالي موجودة في المادة 69(7)(ج)، الذي ينص على دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة.

● قوات الشرطة¹⁶ على إنفاذ القانون. وهذه وظيفة محددة بشكل ضيق، ما لم يتم تعريف بعض الجرائم السياسية أو الجرائم ضد الدولة على نطاق واسع بحيث يتم توسيع نطاق "إنفاذ القانون" بشكل كبير.

● جهاز المخابرات العامة¹⁷ بالأمن الوطني، وتقتصر مهامه على جمع المعلومات وتحليلها. هذه مرة أخرى وظيفة محددة بشكل ضيق.

على الرغم من وجود تناقضات طفيفة بين الوثائق الرئيسية للفترة 2019-2023 حول كيفية تحديد وظائف هذه "الهيئات العادية"، إلا أن التعريفات متسقة إلى حد كبير.

ومع ذلك، هناك غموض كبير محتمل في هذه التعريفات. وعلى وجه الخصوص، فإن تعريف وظيفة القوات المسلحة السودانية لا يميز بوضوح بين الاستخدام الخارجي والداخلي للقوة. وهناك تداخل محتمل بين وظيفة القوات المسلحة السودانية ووظيفة الشرطة، مما يؤدي إلى طمس الحدود بين إنفاذ القانون والنزاع المسلح.¹⁸ وكما ذكر أعلاه، فإن التعريف الواسع لبعض الجرائم السياسية أو الجرائم ضد الدولة يمكن أن يؤدي إلى توسيع نطاق وظيفة الشرطة بشكل كبير.

الإذن باستخدام القوة

الشرط الأساسي لاستخدام القوة من قبل الجيش هو أن الحصول على إذن مدني مطلوب لأي استخدام ملموس للقوة. وفي هذا الصدد، هناك حاجة إلى تمييز أساسي بين (I) استخدام القوة الخارجية، على أساس إعلان الحرب و(2) استخدام القوة الداخلية، فقط في ظروف محددة بدقة مثل حالة الطوارئ.

الوثائق الرئيسية للفترة 2019-2023 بشكل عام على هاتين الآليتين.

تتضمن مسودة الدستور الانتقالي مجموعة واضحة من المتطلبات لإعلان الحرب. ولمجلس السيادة أن يصدر إعلاناً بعد توصية مجلس الوزراء حسب الأصول، على أن يحصل على موافقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين.¹⁹ إن الدافع الحاسم هو تحديد أن السودان يتعرض لـ "عدوان أجنبي".²⁰

¹⁶ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 36 (السودان، 2019)؛ اتفاقية جوبا للسلام العنوان 2، الفصل 8، الف. 27.13 والعنوان 3، الفصل 4، الف. 89 (السودان 2020)؛ مادة مشروع الدستور الانتقالي 70 (السودان، 2022)؛ الاتفاقية الإطارية، ثانية. 4 (السودان، 2022)؛ 2023 مسودة الإتفاق السياسي الفصل 4، مجلس الوزراء الانتقالي، قوة الشرطة (السودان، 2023).

¹⁷ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 37 (السودان، 2019)؛ مادة مشروع الدستور الانتقالي 71 (السودان، 2022)؛ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4 (السودان، 2022)؛ 2023 مسودة الإتفاق السياسي الفصل 4، مجلس الوزراء الانتقالي، جهاز المخابرات العامة (السودان، 2023).

¹⁸ على سبيل المثال، بموجب الاتفاقية الإطارية، تتولى القوات المسلحة "حماية الوطن ووحده وسيادته" و"الحفاظ على أمنه وسلامة أراضيه وحدوده". وتتحمل قوات الشرطة بالمثل مسؤولية "الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع". انظر الاتفاقية الإطارية ثانية. 4 (السودان، 2022). وينص مشروع الدستور الانتقالي كذلك على أن قوات الشرطة "تختص بحماية وخدمة المواطنين وحرياتهم" و"الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع"، انظر المادة 1 من مشروع الدستور الانتقالي . 170 (1) (السودان، 2022).

¹⁹ مواد مشروع الدستور الانتقالي 45(7) و75 (السودان، 2022). وبالمثل، ينص الدستور المؤقت لعام 2019 على أنه يجوز لمجلس السيادة إعلان الحرب، بناءً على توصية مجلس الأمن والدفاع، بشرط المصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي الانتقالي. ومع ذلك، فإنه لا يثبت حالياً أن الإعلان يخضع لإثارة "العدوان الأجنبي". راجع المادة 2019 من الدستور المؤقت . 12(1) (ي) (السودان، 2019).

²⁰ مادة مشروع الدستور الانتقالي 75 (السودان، 2022).

وفيما يتعلق بحالة الطوارئ، فإن كلاً من مسودة الدستور الانتقالي والدستور الانتقالي لعام 2019م ينصان على قيام مجلس السيادة بإعلان حالة الطوارئ، والتي يحدد مشروع الدستور الانتقالي أنها قد تكون رداً على "عدوان" يهدد وحدة السودان (أو أي دولة أخرى). جزء منها).²¹

مثل هذه الأحكام مهمة. وفي المواقف القصوى والخطيرة، يمكن نشر الجيش لمواجهة التهديدات الداخلية. ومع ذلك، هناك احتمال سوء الاستخدام. ويمكن لجهة فاعلة أن تستخدم مثل هذه الآلية لإلغاء الترتيبات الدستورية العادية وإطالة أمد حالة الطوارئ إلى ما هو أبعد من الضرورة الحقيقية.

ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد، أن لا مشروع الدستور الانتقالي ولا الدستور الانتقالي لعام 2019 ينص على حدود زمنية أو أي آلية أخرى ينتهي بموجبها إعلان حالة الطوارئ تلقائياً. وهذا يعني أن الإعلان (وأي "قوانين وأوامر وتدابير أخرى صادرة بموجبه") تظل سارية المفعول ما لم يتم إلغاؤها على وجه التحديد.²²

وتنص مسودة الاتفاق السياسي النهائي لعام 2023، والتي تتألف من أربعة أقسام رئيسية وخمسة مشاريع بروتوكولات، في مشروع البروتوكول رقم 5 بشأن "مبادئ وأسس إصلاح القطاع العسكري والأمني" على أن "إعلان الحرب وحالة الطوارئ هو أمر ضمن واختصاصات مجلس الوزراء، ومهمة مجلس الأمن والدفاع تقتصر على التوصية لمجلس الوزراء".²³ ومع ذلك، مرة أخرى، لا تلقي الوثيقة أي مزيد من الضوء على انتهاء حالة الطوارئ.

ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كانت عمليتا ترخيص استخدام القوة في الوثائق الأساسية للفترة 2019-2023 (إعلان الحرب وحالة الطوارئ) تشكلان قائمة شاملة أو ما إذا كان الجيش قد يستخدم القوة في ظروف أخرى لم يتم ذكرها على وجه التحديد في تلك الوثائق. الوثائق الرئيسية.

الرقابة المدنية والتوجيه

المهمة الأخرى على استخدام القوة إنشاء خطوط واضحة للتوجيه المدني والإشراف على الجيش.

الوثائق الرئيسية للفترة 2019-2023 غير متسقة في وصفها لهيكل القيادة لكل من القوات المسلحة السودانية والمؤسسات الأمنية الأخرى التي تشكل جزءاً من الهيئات النظامية.²⁴ لا توجد تناقضات عبر المستندات فحسب، بل داخل المستندات الفردية نفسها.

وينص الدستور الانتقالي لعام 2019 على أن القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع "تتبع للقائد العام" و"تخضع للسلطة السيادية".²⁵ كما تنص الوثيقة على أن قوات الشرطة "تخضع لسياسات

²¹ مادة مشروع الدستور الانتقالي 74 (السودان، 2022)؛ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 (1)12 (ك) (السودان، 2019).

²² ويتم ذلك بأغلبية ثلثي أصوات المجلس التشريعي. انظر المادة 1 من مشروع الدستور الانتقالي . 74 (3) (السودان، 2022).

²³ 2023 مسودة الاتفاق السياسي النهائي ، مشروع البروتوكول رقم 5، الفقرة 31 (السودان، 2023).

²⁴ انظر، على سبيل المثال ، الاتفاقية الإطارية ثنائية. 4 (السودان، 2022).

²⁵ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 (1)35 (السودان، 2019).

وقرارات السلطة التنفيذية²⁶، وجهاز المخابرات العامة²⁷ يخضع للسلطين السيادية والتنفيذية²⁷. ومع ذلك، فإن الفروق بين السلطات السيادية والتنفيذية غير واضحة.

ووصفت الوثيقة ذاتها مجلس السيادة بأنه "رئيس الدولة ورمز سيادتها ووحدتها، والقائد الأعلى للقوات المسلحة وقوات الدعم السريع والقوات النظامية الأخرى".²⁸ وكما ذكرنا أعلاه، يُمنح مجلس السيادة أيضاً صلاحية إعلان الحرب، بناءً على توصية مجلس الأمن والدفاع، وإعلان حالة الطوارئ، بناءً على طلب مجلس الوزراء.²⁹

يشبه مشروع دستور 2022 الدستور الانتقالي 2019 من حيث أنه يخاطب مجلس السيادة باعتباره "رئيس الدولة ورمز سيادتها ووحدتها، والقائد الأعلى للقوات المسلحة"،³⁰ ويمنحه صلاحية تشكيل مجلس السيادة. إعلان الحرب وإعلان حالة الطوارئ.³¹

لكن هذا تم تفويضه في مكان آخر من مسودة دستور 2022. تُخضع المادة 69 القوات المسلحة لـ "القائد الأعلى"،³² وهو مصطلح لا يظهر في أي مكان آخر في الوثيقة ويبدو أنه يتعارض مع سلطة "القائد الأعلى" لمجلس السيادة.

وفي الوقت نفسه، تنص مسودة دستور 2022 على دور مهم لرئيس الوزراء، الذي سيتولى "الإشراف على شؤون الأمن والدفاع"، و"رئاسة مجلس الأمن والدفاع"، و"الإشراف على المخابرات العامة والدفاع". الشرطة.³³ وهذا ينطبق أيضاً على مجلس الوزراء، الذي «قد يلجأ إلى إشراك القوات المسلحة في مهام غير عسكرية»،³⁴ والذي يحكم قوات الشرطة من خلال «سياساته وقراراته».³⁵

تقدم الاتفاقية الإطارية لعام 2022 شروطاً قيادية إضافية، مع الإشارة إلى "المستوى السيادي" الذي "يمثل رئيس الدولة، ورمز السيادة والقائد الأعلى للهيئات النظامية".³⁶ ويتولى المستوى السيادي أيضاً مسؤولية اختيار رئيس الوزراء الانتقالي.³⁷

²⁶ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 (1)36 (السودان، 2019).

²⁷ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 37 (السودان، 2019).

²⁸ المادة 1 من الدستور المؤقت 2019 (1)11 (السودان، 2019).

²⁹ مواد الدستور الانتقالي 2019 (1)12 (ي) و(1)12 (ك) (السودان، 2019).

³⁰ مادة مشروع الدستور الانتقالي (1)44 (السودان، 2022).

³¹ مواد مشروع الدستور الانتقالي (6)45 و(7)45 (السودان، 2022).

³² مادة مشروع الدستور الانتقالي (2)69 (السودان، 2022).

³³ مواد مشروع الدستور الانتقالي (5)49-(7)49 (السودان، 2022).

³⁴ مادة مشروع الدستور الانتقالي (4)69 (السودان، 2022).

³⁵ مادة مشروع الدستور الانتقالي (1)70 (السودان، 2022).

³⁶ الاتفاقية الإطارية ثانية. 3 الفقرة. 3 (السودان، 2022).

³⁷ الاتفاقية الإطارية ثانية. 3 الفقرة. 4 (السودان، 2022).

يحتوي الاتفاق الإطاري لعام 2022 على لغة مشابهة لتلك الواردة في مسودة دستور 2022 فيما يتعلق بقدرة مجلس الوزراء على إشراك الجيش³⁸ وتوجيه قوات الشرطة.³⁹ أما فيما يتعلق بالجيش، فإن الاتفاق الإطاري لعام 2022 ينص على "قيادة القوات المسلحة"⁴⁰ بشكل منفصل عن "القائد الأعلى لقوات الدعم السريع"، وهو أيضًا "رئيس الدولة".⁴¹ في حين يتولى "رئيس الوزراء" الإشراف على جهاز المخابرات العامة.⁴²

تحافظ مسودة الاتفاق السياسي النهائي لعام 2023، التي تهدف إلى استبدال الاتفاقية الإطارية لعام 2022 عند توقيعها، على العديد من التعديلات في الاتفاقية الإطارية لعام 2022. على سبيل المثال، في الفصل الثالث، يُشار إلى "رئيس الدولة" و"مجلس السيادة" على أنهما نفس الكيان، كما يُشار إلى "رئيس الدولة" ومفرد "عضو مجلس السيادة الانتقالي".⁴³ وينص الفصل الرابع كذلك على أن "رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة".⁴⁴

في الوقت نفسه، يُدرج مشروع البروتوكول رقم 5 بشكل منفصل كجزء من تشكيل مجلس الأمن والدفاع "رئيس الوزراء"، و"القائد الأعلى للقوات المسلحة السودانية"، و"قائد قوات الدعم السريع".⁴⁵ يحدد مشروع البروتوكول رقم 5 أيضًا "قادة" متميزين لقوات الشرطة وجهاز المخابرات العامة، والذين لم تتم الإشارة إليهم في أي مكان آخر ويبدو أنهم يتداخلون في الوظيفة مع "المدير العام" للقوات المعنية، على النحو المشار إليه في قسم سابق.⁴⁶

وينص مشروع البروتوكول رقم 5 كذلك على أن "لجنة مستقلة" تتولى جهود إعادة دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة السودانية، ويحدد الهدف المتمثل في إعادة دمج أي قوات من قوات الدعم السريع "التي تم الاستغناء عن خدماتها" في الحياة المدنية.⁴⁷

بشكل عام، في حين أن الوثائق الرئيسية للفترة 2019-2023 تنص على الإشراف والتوجيه المدنيين للقوات المسلحة السودانية والمؤسسات الأمنية الأخرى، فإن هيكل القيادة الفعلي ليس متماسكًا داخل الوثائق المعنية، ناهيك عن الاتساق عبرها. ومن بين الاهتمامات الرئيسية إمكانية تبادل المصطلحات المميزة داخل الوثائق وفيما بينها، مما يخلق قدرًا كبيرًا من الغموض.

³⁸ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4، القوات المسلحة الفقرة. 3 (السودان، 2022).

³⁹ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4، قوات الشرطة الفقرة. 31 (السودان، 2022).

⁴⁰ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4، القوات المسلحة الفقرة. 7 (السودان، 2022).

⁴¹ الاتفاقية الإطارية ثانية. 4، قوات الدعم السريع الفقرة. 1 (السودان، 2022).

⁴² الاتفاقية الإطارية ثانية. 4، جهاز المخابرات العامة الفقرة. 3 (السودان، 2022).

⁴³ 2023 مسودة الاتفاق السياسي النهائي الفصل. 3، سلطة السيادة الانتقالية (السودان، 2023).

⁴⁴ 2023 مسودة الاتفاق السياسي النهائي الفصل. 4، مجلس الوزراء الانتقالي، القوات المسلحة الفقرة. 2 (السودان، 2023).

⁴⁵ 2023 مسودة الاتفاق السياسي النهائي، مشروع البروتوكول رقم 5 (السودان، 2023).

⁴⁶ 2023 مسودة الاتفاق السياسي النهائي، ثانية. 4، مجلس الأمن والدفاع؛ 2023 مسودة الاتفاق السياسي، مشروع البروتوكول رقم 5 (السودان، 2023).

⁴⁷ 2023 مسودة الاتفاق السياسي النهائي، مشروع البروتوكول رقم 5 الفقرة. 8 (السودان، 2023).

أفضل الممارسات والخيارات الدولية للسياسات

إن إصلاح القطاع الأمني (SSR) خاص بالسياق وكل موقف فريد من نوعه. ومع ذلك، فإن الممارسات الراسخة من الدول التي مرت بعمليات مماثلة يمكن أن تساعد في توجيه عملية الإصلاح في السودان. يصف هذا الجزء أفضل الممارسات ويقدم خيارات السياسة.

القيود التأسيسية: وظائف وكالات القطاع الأمني

الفصل بين وظائف أجهزة القطاع الأمني "هو أحد عوامل نجاح الإصلاح".⁴⁸ يمكن هيكلة وكالات قطاع الأمن بطريقة ترسم خطوطاً مستقلة بين القوات المسلحة والشرطة وأجهزة المخابرات. في الديمقراطيات، باستثناء حالات نادرة ومحددة بشكل ضيق، يقتصر دور القوات المسلحة على حماية الدولة ضد التهديدات الأجنبية والخارجية. تحافظ الشرطة على القانون والنظام فيما يتعلق بالتهديدات الداخلية، بينما تقوم أجهزة الاستخبارات بجمع وتقييم المعلومات حول التهديدات الداخلية والخارجية.⁴⁹

ويتطلب الفصل بين وظيفة كل مؤسسة أمنية تحديداً واضحاً في الدستور والتشريعات.⁵⁰ إن وجود إطار قانوني قوي يحدد بوضوح وظيفة كل وكالة من وكالات قطاع الأمن يساعد على إخراج الأجهزة الأمنية من السياسة وضمان عدم إساءة استخدام قوات الأمن من قبل الجهات السياسية الفاعلة لحماية المصالح الحزبية.

إن الفشل في تحديد مهام أجهزة قطاع الأمن بشكل واضح يمكن أن يعيق التحول الديمقراطي.⁵¹ ومع ذلك، فإن التعريفات الواسعة لوظائف الوكالات يمكن أن تسبب مشاكل أيضاً: فقد تؤدي إلى ارتباك بشأن الاختصاص الصحيح لكل مؤسسة، والأهم من ذلك، قد تؤدي إلى التنافس بين المؤسسات على صلاحيات كل منها.⁵²

⁴⁸زولتان باراني وآخرون، مقدمة: النفوذ والتسلسل والتصميم والفصل - اعتبارات في إصلاح قطاع الأمن أثناء التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في التحول الدستوري 1، 11 (زولتان باراني وآخرون، محررون، 2019).

⁴⁹زولتان باراني وآخرون، مقدمة: النفوذ والتسلسل والتصميم والفصل - اعتبارات في إصلاح قطاع الأمن أثناء التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في التحول الدستوري 1، 10 (زولتان باراني وآخرون، محررون، 2019)؛ غونزالو غارسيا بينو، التغيير البطيء في تشيلي: إصلاح قطاع الأمن على المدى الطويل إلى جانب التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في التحول الدستوري 39، 63 (زولتان باراني وآخرون، محررون، 2019)؛ سوميت بيساريا وسوجيت تشودري، إصلاح قطاع الأمن في التحولات الدستورية، الفكرة الدولية، 8 (5 أكتوبر 2020)، متاح على

<https://www.idea.int/publications/catalogue/security-sector-reform-constitutional-transitions>

⁵⁰غونزالو غارسيا بينو، التغيير البطيء في تشيلي: إصلاح قطاع الأمن على المدى الطويل إلى جانب التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في التحول الدستوري 39، 64 (زولتان باراني وآخرون، محررون، 2019) ("إنشاء سيطرة مدنية فعالة على الأمن" يتضمن القطاع توضيحاً واضحاً لمهمة وولاية كل فرع من فروع قطاع الأمن. وبدون مثل هذا البيان الواضح للمهمة والولاية، أو حيث يتم تقاسم ولاية واسعة بين جميع فروع قطاع الأمن، كما هو الحال في تشيلي، من المرجح أن يكون من الصعب على حكومة مدنية ممارسة سيطرة أو إشراف فعال على أنشطة القطاع الأمني).

⁵¹زولتان باراني وآخرون، مقدمة: النفوذ والتسلسل والتصميم والفصل - اعتبارات في إصلاح قطاع الأمن أثناء التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في التحول الدستوري 1، 12 (Zoltan Barany et al. eds., 2019) (على سبيل المثال، "في إندونيسيا، لا يوجد صك قانوني يفيد الجيش بدور خارجي. وبناء على ذلك، يُطلب من الجيش في كثير من الأحيان القيام بالرد على عدم الاستقرار الداخلي، وفتح الباب أمام قمع النشاط السياسي أو نشاط المجتمع المدني المشروع).

⁵²زولتان باراني وآخرون، مقدمة: النفوذ والتسلسل والتصميم والفصل - اعتبارات في إصلاح قطاع الأمن أثناء التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في المرحلة الانتقالية الدستورية 1، 11-12 (زولتان باراني وآخرون، محررون، 2019) (في كينيا، "تم تقييد الفصل الدستوري بين سلطات ووظائف الأجهزة الأمنية بشكل كبير بسبب انتشار قوات الشرطة المتخصصة ... لم تنجح عملية الإصلاح

تحدد الوثائق الرئيسية للفترة 2019-23 مهام أجهزة قطاع أمن الدولة. وفي هذا الصدد فإن تتوافق الوثائق الرئيسية إلى حد كبير مع أفضل الممارسات الدولية: ففي السودان، يحمي الجيش من التهديدات الخارجية؛ وتقوم الشرطة بالتحقيق في الجرائم ومنعها؛ وتقوم أجهزة الاستخبارات بتقييم التهديدات التي يتعرض لها أمن الدولة.

ومع ذلك، كما ذكر أعلاه، هناك غموض كبير. وعلى وجه الخصوص، هناك عدم وجود تمييز واضح بين الاستخدام الخارجي والداخلي للقوة من قبل القوات المسلحة السودانية، والتداخل المحتمل في المهام بين الشرطة والقوات المسلحة السودانية.

عندما يبدأ السودان في التحول إلى الديمقراطية، من المهم أن يعالج القادة السودانيون أوجه الغموض الموجودة حاليًا في الوثائق الانتقالية فيما يتعلق بأدوار ووظائف أجهزة قطاع الأمن. إحدى الطرق للقيام بذلك هي التأكد من أن الإطار القانوني يحدد بشكل واضح وملائم دور كل مؤسسة أمنية من خلال "بيان دستوري أو قانوني واضح لسلطات ووظائف ومهمة كل جهاز من الأجهزة الأمنية".⁵³ على سبيل المثال، في الأرجنتين، وضع أول تشريع لإصلاح قطاع الأمن (SSR) تم إقراره بعد العودة إلى الديمقراطية تمييزًا واضحًا بين الدفاع عن الدولة (من التهديدات الخارجية) والأمن الداخلي، وحظر صراحةً على الجيش التصرف في شؤون الأمن الداخلي.⁵⁴ وقد عزز قانون الأمن الداخلي، الذي صدر بعد أربع سنوات، هذا الفصل بين الأدوار.⁵⁵ ومن شأن ترسيم دستوري وتشريعي مماثل أن يمكّن الهيئات النظامية في السودان من الوفاء بتفويضاتها، وتفويضاتها فقط.

الإذن باستخدام القوة

بشكل عام، من أفضل الممارسات الأساسية بشأن استخدام القوة هو عدم استخدام القوة بشكل كبير دون تصريح مدني. إلى جانب الأدوار المحددة بوضوح لوكالات قطاع الأمن، تضع الدساتير الديمقراطية بشكل عام سلطة اتخاذ القرار على القوات المسلحة في سلطة مدنية. في الظروف العادية، يحتاج النشر الخارجي للقوة إلى الحصول على إذن محدد من السلطة التنفيذية و/أو السلطة التشريعية.

تتضمن الدساتير الديمقراطية الحديثة أيضًا أحكام الطوارئ التي تنص على الخروج المؤقت عن الأحكام الدستورية العادية، مثل النشر الداخلي الطارئ للقوات المسلحة. ويقتصر هذا الانتشار الداخلي على الظروف الاستثنائية للتهديدات الداخلية الخطيرة، حيث أعلنت السلطة التنفيذية و/أو التشريعية حالة الطوارئ من أجل مواجهة هذا التهديد أو الطرف. وقد تكون أدوار قوات الأمن غير واضحة أيضًا عند مواجهة الظروف التي تهدد فيها الجهات الفاعلة الداخلية الأمة، مثل حالات الإرهاب أو التمرد المسلح.

الدستوري في الدمج الكامل "القوات الشرطة الموجودة مسبقًا، مما سمح بتزايد المنافسة والتوتر بين جهازين مسؤولين عن وظائف مماثلة بشكل أساسي".

⁵³ غونزالو غارسيا بينو، التغيير البطيء في تشيلي: إصلاح قطاع الأمن على المدى الطويل إلى جانب التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في التحول الدستوري 39، 64 (زولتان باراني وآخرون. محررون، 2019).

⁵⁴ يرى قانون الدفاع الوطني رقم 23,554 (الأرجنتين، 1988).

⁵⁵ يرى قانون الأمن الداخلي رقم 24.059 (الأرجنتين، 1992).

تتطلب الأطر الدستورية والتشريعية التي تنظم هذا الاستخدام الاستثنائي للقوة صياغة حذرة. ولا تتعارض الأدوات الانتقالية الأساسية في السودان مع هذا الإطار، على الرغم من أنها تترك مجالاً كبيراً للتفسير والمناقشة.

ومن المهم بالنسبة للسودان التأكد من أن آليات حالة الطوارئ هذه محددة بشكل صارم وضيق، مع توفير الحماية الإجرائية المهمة. تشمل وسائل الحماية المحتملة التي يجب أخذها في الاعتبار ما يلي: تحديد الأسباب المحدودة التي يمكن من أجلها إعلان حالات الطوارئ؛ توفير دور جوهري للسلطة التشريعية في الموافقة على حالة الطوارئ وتوسيع نطاقها وممارستها؛ تحديد مجموعة من الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها حتى في حالات الطوارئ؛⁵⁶ شروط قانونية واضحة لاشتباك القوات المسلحة عند التصرف داخلياً أثناء حالات الطوارئ؛⁵⁷ والأحكام القانونية التي تملئ الآليات التي تنتهي بموجبها حالة الطوارئ بعد مرور فترة زمنية معينة، ما لم يتم تمديدها على وجه التحديد من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.⁵⁸

الرقابة المدنية والتوجيه

في المجتمعات الديمقراطية، تعني الرقابة المدنية على قطاع الأمن أن المؤسسات المدنية لها سلطة على القرارات المتعلقة بأجهزة قطاع الأمن في الدولة. وهذه وظيفة أساسية في إنشاء قطاع أمني مستقل وخاضع للمساءلة.

ومع ذلك، فإن الرقابة الديمقراطية المدنية على قطاع الأمن تكشف عن التوتر المتأصل بين الحاجة إلى إخضاع القوات المسلحة للسيطرة المدنية، والحاجة إلى حماية القوات المسلحة من سوء الاستخدام الحزبي والتلاعب من قبل القوات المدنية. يجب أن يكون هناك تسلسل قيادي واضح ينتهي بالقادة المدنيين. ويجب أيضاً أن تكون هناك خطوط أو طبقات متعددة من السلطة المدنية - على سبيل المثال، خبراء محترفون بين القوات المسلحة والقادة السياسيين، وربما القادة العسكريين المتقاعدين - الذين يمكنهم التخفيف من مخاطر التلاعب الحزبي.

هناك عدة طرق لإنشاء مثل هذه الرقابة.

يتمثل أحد النهج في إنشاء وزارات مدنية منفصلة لتكون مسؤولة عن الإدارة غير التنفيذية لهيئات قطاع الأمن لحماية الأجهزة الأمنية من سوء الاستخدام الحزبي غير المبرر.⁵⁹ وهذا يضع مدنياً في مقر صنع القرار في كل وكالة ويجعل الوكالة مسؤولة في نهاية المطاف أمام مدني. كما أنه بمثابة حاجز بين قطاع الأمن ورئيس الحكومة.

⁵⁶سوميت بيساريا وسوجيت تشودري، إصلاح قطاع الأمن في التحولات الدستورية، الفكرة الدولية، 20 (5 أكتوبر 2020)، متاح على <https://www.idea.int/publications/catalogue/security-sector-reform-constitutional-transitions>.

⁵⁷سوميت بيساريا وسوجيت تشودري، إصلاح قطاع الأمن في التحولات الدستورية، الفكرة الدولية، 20 (5 أكتوبر 2020)، متاح على <https://www.idea.int/publications/catalogue/security-sector-reform-constitutional-transitions>.

⁵⁸إليوت بولمر، سلطات الطوارئ: التمهيدي 18 / لبناء دستور المؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، الفكرة الدولية، 18-19 (30 مايو 2018)، متاح على <https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers>.

⁵⁹سوميت بيساريا وسوجيت تشودري، إصلاح قطاع الأمن في التحولات الدستورية، الفكرة الدولية، 17 (5 أكتوبر 2020)، متاح على <https://www.idea.int/publications/catalogue/security-sector-reform-constitutional-transitions>.

ويمكن للسلطة التشريعية أيضاً أن تلعب دوراً في الرقابة المدنية على قطاع الأمن. وتمارس اللجان التشريعية هذه الوظيفة من خلال "مناقشة التشريعات المتعلقة بالأمن، وممارسة الرقابة في شكل جلسات استماع شفوية وتلقي التقارير، ولعب دور في قرارات نشر القوات المسلحة، وممارسة الرقابة على ميزانية ونفقات أجهزة القطاع الأمني".⁶⁰ قد يُطلب من وكالات قطاع الأمن تقديم تقارير إلى الهيئة التشريعية على أساس منتظم.⁶¹

ويمكن أيضاً تحقيق الرقابة المدنية من خلال إنشاء وكالات رقابية مستقلة.⁶²

في السودان، لا يزال هيكل القيادة والسلطات النهائية للمؤسسات الأمنية المعنية غير واضح بموجب الوثائق الرئيسية للفترة 2019-23. إلى جانب زيادة الدقة وتحديد هيكل القيادة، فإن أحد الاهتمامات الرئيسية للمضي قدماً هو تحديد صلاحيات مختلف الهيئات الحكومية المكلفة بالإشراف على المؤسسات الأمنية، بما في ذلك طبقات من السلطة المدنية للتخفيف من مخاطر التلاعب الحزبي.

ولضمان فعاليتها، يمكن دمج الرقابة المدنية في الهيكل المؤسسي للأجهزة الأمنية نفسها، وفي الإطار القانوني.⁶³ على سبيل المثال، يعين دستور جنوب إفريقيا أعضاء منفصلين في مجلس الوزراء مسؤولين عن كل من القوات المسلحة والشرطة، بالإضافة إلى أمانات مدنية متميزة لكلا الوكالتين.⁶⁴ وتشمل الآليات الأخرى التي يجب مراعاتها تحديد صلاحيات رقابية قوية للسلطة التشريعية، وإنشاء كيانات رقابية مستقلة.

تحديات المرحلة الانتقالية

تهدف أفضل الممارسات وخيارات السياسات إلى تحقيق أهداف طويلة المدى للسودان. سؤال آخر ذو صلة هو ما هي التحديات الأخرى التي قد تقف في طريق الانتقال من وضع مثل الوضع في السودان - مع العنف المأساوي - إلى الأهداف النهائية المرجوة.

إن إنهاء العنف الحالي ليس سوى الخطوة الأولى في أي عملية انتقالية. يمكن لأصحاب المصلحة المدنيين السودانيون توقع التحديات التالية في المستقبل عندما يحاولون تنفيذ أفضل الممارسات للحد من استخدام القوات من قبل المؤسسات الأمنية السودانية أو فرض شروط عليها:

⁶⁰ سوميت بيساريا وسوجيت تشودري، إصلاح قطاع الأمن في التحولات الدستورية، الفكرة الدولية، 17 (5 أكتوبر 2020)، متاح على <https://www.idea.int/publications/catalogue/security-sector-reform-constitutional-transitions>.

⁶¹ انظر على سبيل المثال، دستور جنوب أفريقيا ثانية. 207(5) (جنوب أفريقيا، 1996) (مطالبة مفوضي الشرطة بتقديم تقرير سنوي إلى الهيئة التشريعية).

⁶² انظر على سبيل المثال، دستور كينيا، ثانية. 246 (كينيا، 2010) (إنشاء هيئة رقابية مستقلة للشرطة)؛ دستور جنوب أفريقيا، القسم 210 (ب) (إنشاء مفتش مدني مستقل لمراقبة أجهزة الاستخبارات).

⁶³ ساندر إيلينا وجوليا بوماريس، إصلاح قطاع الأمن في الأرجنتين: التحول الديمقراطي قبل التحول الدستوري، في إصلاح قطاع الأمن في المرحلة الانتقالية الدستورية 71، 75 (Zoltan Barany et al. eds., 2019) (في الأرجنتين، على الرغم من أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، إلا أن السيطرة الإدارية على القوات المسلحة تقع على عاتق وزارة الداخلية). أما الدفاع، والذي يمثل تغييراً عن النظام العسكري حيث كانت القوات المسلحة تدير شؤونها بنفسها. وكألية إشراف إضافية، قامت الأرجنتين بتقييد الإنفاق الدفاعي والأمني، "لضمان خضوع بنود الميزانية هذه لرقابة ورقابة سياسية مدنية". "وإخضاع الجيش لتخفيضات في الميزانية بدافع من الإرادة السياسية المدنية. ويوفر المجلس التشريعي المزيد من الرقابة من خلال لجنته المكونة من مجلسين للإشراف على قوى الأمن الداخلي من خلال "مراقبة الأجهزة الأمنية بحيث تتصرف ضمن الحدود التي وضعها الإطار القانوني". (").

⁶⁴ دستور جنوب أفريقيا، ثواني. 202(1)، 204، 206(1)، و208 (جنوب أفريقيا، 1996).

أولاً، ضمان التكامل فضلاً عن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. والهدف هو جيش دولة محترف واحد. وسيتمثل التحدي في دمج و/أو إدراج حركات الكفاح المسلح وقوات الدعم السريع والجماعات المسلحة الأخرى التي تستمر في الانتشار في أي آلية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

ثانياً، الحد من دور القوات المسلحة في الشؤون الداخلية، مع الحفاظ في الوقت نفسه على السلام والأمن خلال الفترة الانتقالية. ويتمثل التحدي في أن المشاركة الكبيرة للقوات المسلحة في الشؤون الداخلية قد تكون ضرورية على المدى القصير للحفاظ على السلام والأمن.

ثالثاً، التأكيد على السيطرة والرقابة المدنية القوية على القوات المسلحة، مع تجنب إساءة الاستخدام الحزبي في الوقت نفسه. ويتمثل أحد التحديات في أن الحاجة إلى إيجاد مؤسسة مدنية قوية بالدرجة الكافية لتأكيد سيطرتها على القوات المسلحة قد تؤدي إلى مركزية السلطة المدنية وإلى خطر إساءة استخدام الحزبيين لها.

رابعاً، تأمين الإطار القانوني في السودان. إن الوثائق الرئيسية للفترة 2019-23، والتي تركز عليها هذه المذكرة، هي وثائق انتقالية بطبيعتها وتتناول واقعا على الأرض تغيير بشكل كبير منذ ذلك الحين. وبينما يقوم السودان بمرحلة انتقالية، فمن المرجح أن يكون من الضروري التفاوض والاتفاق على وتنفيذ إطار قانوني جديد للانتقال بعد الصراع وكذلك على المدى الطويل.

إن إصلاح القطاع الأمني هو عملية طويلة الأمد، تتفاعل مع عمليات معقدة أخرى مثل إرساء الديمقراطية، والإصلاح الدستوري، والعدالة الانتقالية، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. من المثالي أن يتم تحديد المبادئ الأساسية لإصلاح القطاع الأمني (SSR) أولاً في الدستور، في حين يُترك التنفيذ للتشريعات اللاحقة. إن مسألة التسلسل الدقيق للإصلاحات هي موضوع رئيسي آخر، محدد للغاية بالحقائق، ويخرج عن نطاق هذه المذكرة.

خاتمة

يعد إصلاح قطاع الأمن ذا أهمية حاسمة لمفاوضات السلام حيث لا يزال السودان يعاني من النزاع المسلح بشكل رئيسي بين قوات الدعم السريع والقوات المسلحة السودانية. في حين أن الوثائق الرئيسية الخمس للفترة من 2019 إلى 2023 قد أرست الأساس المحتمل لحكومة انتقالية، فإن التناقضات والغموض داخل الوثائق وفيما بينها، إذا تم الاعتماد عليها في المفاوضات المستقبلية، قد يؤدي إلى تعقيد الجهود الرامية إلى إنشاء قطاع أمني متماسك بقيادة مدنية في السودان. تعتبر القيود التأسيسية الواضحة على الأجهزة الأمنية، والأحكام القوية بشأن الترخيص باستخدام القوة، وآليات الرقابة المدنية الفعالة، ضرورية لإصلاح قطاع الأمن في السودان، وبشكل أعم لضمان نجاح العملية الانتقالية بعد الصراع.