



Funded by
the European Union



المنظمة العربية للقانون الدستوري
The Arab Association of Constitutional Law



خيارات الترتيبات الدستورية لمرحلة ما بعد النزاع في السودان



خيارات الترتيبات الدستورية لمرحلة ما بعد النزاع في السودان

كريستينا موراي وكاثرين ماريا شير

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int



© ٢٠٢٤ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أو هيئتها العامة أو أعضاء مجلسها أو آراء الجهات المانحة.



باستثناء أي صور وأشكال خاصة بطرف ثالث، فإن النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب ترخيص نَسْبُ المُنصَّف، غير تجاري، الترخيص بالمثل ٤.٠ دولي (CC BY-NC-SA 4.0). لك الحرية في نسخ المنشور وتوزيعه ونقله بالإضافة إلى إعادة مزجه وتكييفه، بشرط أن يكون ذلك لأغراض غير تجارية فقط، وأن تنسب المنشور بشكل مناسب، وأن تقوم بتوزيعه بموجب ترخيص مماثل. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المشاع الإبداعي:

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <https://www.idea.int>

صورة الغلاف: السودانيون يتحدثون عن اتفاق السلام في ولاية النيل الأزرق. سودانيون يشاركون في 'جلسات استماع للمواطنين' في مصفى بولاية النيل الأزرق على الحدود بين شمال السودان وجنوبه. وتأتي جلسات الاستماع في إطار عملية استمرت ٢١ يوماً من المشاورات الشعبية حيث يمكن للسكان التعبير عما إذا كان اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ قد حقق توقعاتهم..

Photo ID 462222. 25 January 2011. Musfa, Sudan. UN Photo/Tim McKulka. <www.unmultimedia.org/photo/>. UN Photos, Flickr. The image has been cropped from the original.

التنضيد الطباعي: داليا العزب، القاهرة

مُعرّف الوثيقة الرقمي: <https://doi.org/10.31752/idea.2024.94>

الرقم المعياري الدولي للكُتاب (PDF): 978-91-7671-847-6

شكر وتقدير

تم إعداد ورقة المناقشة هذه كمتابعة لمائدة مستديرة حول الترتيبات الدستورية في السودان لمرحلة ما بعد النزاع والتي عقدها برنامج السودان التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات والمنظمة العربية للقانون الدستوري (AACL) في كمبالا، أوغندا للفترة من ١١ إلى ١٣ ديسمبر ٢٠٢٣. وفي وقت لاحق، كُلفت المنظمة بعرضها على الخبراء السودانيين ومناقشتها، بما في ذلك الجهات الفاعلة السياسية والأكاديميين وممثلي المجتمع المدني والناشطين المدنيين. ونظمت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات والمنظمة العربية للقانون الدستوري ندوة عبر الإنترنت لمناقشة نتائج الورقة مع الأطراف السودانية ذات العلاقة في مارس ٢٠٢٤.

تود المؤلفتان تقديم وافر الشكر للمشاركين في الندوة عبر الإنترنت الذين ساعدت رؤاهم واعتباراتهم القيمة في تحسين الورقة. كما تعرب المؤلفتان عن امتنانهما للعديد من الديمقراطيين السودانيين الملتزمين الذين شاركوا في مناقشات حول خيارات السودان المستقبل على مدى عدد من السنوات.

المحتويات

شكر وتقدير.....	١٧
ملخص تنفيذي.....	١
مقدمة.....	٤
الفصل الأول.....	٦
تأطير العملية، وتحديد القضايا الأولية الرئيسية.....	٦
١-١. الحكم في المرحلة الانتقالية.....	٦
١-٢. مبادئ لعملية صنع الدستور في المستقبل.....	٧
١-٣. المسائل المتعلقة بالترتيبات الدستورية.....	٨
١-٣-١. نقل السلطة.....	٨
١-٣-٢. مسائل أخرى.....	٨
الفصل الثاني	
الشمول وصنع القرار.....	١٠
الفصل الثالث	
تأطير العملية، وتحديد القضايا الأولية الرئيسية.....	١٣
١-٣. مبادئ عامة واعتبارات أولية.....	١٣
٢-٣. الأسئلة الرئيسية التي تحدد الطريق نحو دستور السودان الدائم في المستقبل.....	١٤
١-٢-٣. تسلسل المرحلة الانتقالية بعد الصراع في السودان.....	١٤
٢-٢-٣. مسألة تصميم العملية: كم عدد المراحل؟.....	١٥
٣-٢-٣. اختيار هيئات وضع الدستور وقواعد صنع القرار.....	١٨
الفصل الرابع	
إستنتاج.....	٢٢
المراجع.....	٢٤
نبذة عن المؤلفين.....	٢٨
حول الشركاء.....	٢٩
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.....	٢٩
المنظمة العربية للقانون الدستوري.....	٣٠

ملخص تنفيذي

سيحتاج السودان إلى دستور دائم جديد لترسيخ الهوية الوطنية، وإيجاد توافق في الآراء، والحفاظ على السلام الدائم. تركز هذه الورقة على المسائل المتعلقة بعملية وضع الدستور في المستقبل. ويستند إلى افتراض أنه سيكون هناك سلام تفاوضي في السودان، وبعد ذلك سيتم صياغة دستور على المدى الطويل. ويُفترض أيضاً أنه سيتم الاتفاق على شكل من أشكال الترتيبات السياسية الانتقالية وتنفيذه نكطوة في عملية السلام. وهي تنظر في 'نقاط البداية'، أي المسائل الأولية التي قد تتطلب اتخاذ قرارات قبل - أو في بداية - عملية وضع الدستور. وتشمل هذه القضايا تشكيل حكومة خلال فترة انتقالية، ومبادئ يحترمها الدستور، وترتيبات دستورية مثل نقل السلطة، المسائل الأمنية، العدالة الانتقالية وقضايا الأراضي. ثم يناقش الشمول (أي إشراك الجميع) في عملية وضع الدستور ومسائل تصميم العملية بما في ذلك التسلسل وهيئات وضع الدستور.

المسائل الأولية

غالباً ما تحدد شروط اتفاق السلام كيفية وضع دستور مستقبلي. يمكن إدراج المبادئ التي ستوجهه أو حتى تلزم عملية وضع الدستور، وتأمين المصالح المختلفة، ضمن هذه الشروط (كما هو الحال في اتفاقية جوبا للسلام، إتفاقية جوبا للسلام ٢٠٢٠). ولذلك، من المهم ضمان النظر بعناية في عناصر اتفاق السلام هذه مسبقاً وعدم إضافتها على عجل دون تفكير كافٍ. إن هيكل أي حكومة انتقالية أمر بالغ الأهمية في هذا السياق، حيث من المرجح أن يكون لتلك الحكومة تأثير كبير على الدستور المستقبلي. وتشمل عناصر الترتيبات الدستورية المقبلة التي تتطلب دراسة متأنية شكل نقل السلطة، إصلاح قطاع الأمن، الإصلاح الاقتصادي، العدالة الانتقالية والمسائل المتعلقة بالأراضي.

الشمول

للشمول في وضع الدستور جانبان: (أ) شمول في عملية صنع القرار، سواء في هيئات صنع القرار أو من خلال البرامج 'الرأسية' التي تستمد آراء الجمهور؛ و (ب) تأمين نتائج شاملة: مؤسسات وعمليات دستورية شاملة. تركز هذه الورقة على الأول، الشمول في صنع القرار.

وإشراك أطراف الصراع ضروري للسلام، وإذا لم تكن جميع الفصائل مستعدة للمشاركة في البداية، يمكن الاتفاق على آليات تسمح لها بالانضمام في وقت لاحق. غير أن إشراك أطراف الصراع وحده لا يكفي، إذ ينبغي أن تشمل عملية وضع الدستور أعضاء من قطاعات أخرى من المجتمع أيضاً. غالباً ما يكون من الصعب الاتفاق على ذلك، خاصة إذا كانت المجموعات الأخرى غير منظمة تنظيمياً جيداً. ومع ذلك، ومن خلال العمل التحضيري الجيد، يمكن الاتفاق على آليات لضمان مشاركة النساء والفئات المهمشة وغيرها من قطاعات المجتمع ذات الصلة، بما في ذلك رجال الدين والتجارة.

تصميم العملية

تشمل الأسئلة المتعلقة بتصميم عملية صنع الدستور 'من قبل من' و'متى' و'كيف' يجب إجراء عملية صنع الدستور. وعادة ما تكون اللبنة الأساسية هي اتفاق سلام، وتسوية سياسية مع فهم متفق عليه لكيفية ممارسة السلطة، ونظام دستوري جديد. يضاف إلى هذه القضايا المتشابكة مسألة متى ينبغي إجراء الانتخابات. من المرجح أن تكون المقترحات السابقة لوضع الدستور في السودان، بما في ذلك تلك الواردة في الميثاق الدستوري (السودان ٢٠١٩) واتفاقية جوبا للسلام، مؤثرة في أي قرارات.

التسلسل: في كثير من الأحيان، يتكون وضع دستور ما بعد الصراع من مرحلتين. في المرحلة الأولى يتم الاتفاق على دستور انتقالي، يسمى أحياناً دستوراً مؤقتاً أو إعلاناً دستورياً. ثم تحدد تلك الوثيقة الدستورية كيف ستضي قدماً المرحلة الثانية، وهي صياغة دستور دائم. وضع اتفاق السلام الشامل (اتفاقية السلام الشاملة ٢٠٠٥) عملية من مرحلتين مع دستور مؤقت تليها عملية يتم فيها وضع دستور جديد. وبالمثل، في 'المرحلة الأولى' بعد يوليو ٢٠١٩، تم اعتماد الميثاق الدستوري. وحدد ذلك الميثاق الترتيبات اللازمة لـ 'المرحلة الثانية' اللاحقة من صياغة الدستور الجديد.

كانت عملية جنوب أفريقيا ذات المرحلتين في تسعينيات القرن العشرين مختلفة، كما تسلسلت الانتخابات بعد المرحلة الأولى. تم الاتفاق على دستور مؤقت خلال محادثات السلام، ثم أجريت الانتخابات وصاغت الهيئة المنتخبة الدستور الدائم.

عملية من مرحلتين لها مزايا. إذ يسمح لحكومة شرعية بتولي السلطة أثناء صياغة دستور دائم. ومن المرجح أن يكون من الممكن اتخاذ قرارات أكثر شمولاً في المرحلة الثانية. وحتى لو ظهرت عملية من مرحلتين في السودان، وهو أمر مرجح، فإن السؤال حول ما إذا كان ينبغي إجراء الانتخابات قبل المرحلة الثانية يحتاج إلى إجابة. وغالباً ما ترتبط الإجابة بأسئلة حول كيفية تحقيق الدستور للشرعية. إذا تم انتخاب هيئة وضع الدستور، فقد تعطي شرعية كافية لدستور جديد. وإن لم يكن الأمر كذلك، فقد يكون من الضروري إجراء استفتاء.

هيئات وضع الدستور: يمكن إشراك نوعين من الهيئات في وضع الدستور: (أ) هيئات كبيرة وممثلة تمثيلاً عالياً ومنفردة (الهيئة التشريعية أو الجمعية التأسيسية، على سبيل المثال) التي يتم انتخابها عادة؛ و(ب) الهيئات الأصغر (اللجان) التي قد يتوقع أن يكون لديها خبرة فنية. وفي كثير من الأحيان، تعد مسودة دستور هيئة أصغر، وتناقشه هيئة أكبر وتعتمده. في الوقت الحاضر، تتضمن ولاية هيئة وضع الدستور عادة إدارة برنامج للمشاركة العامة.

كانت عملية جنوب أفريقيا ذات المرحلتين في تسعينيات القرن العشرين مختلفة، كما تسلسلت الانتخابات بعد المرحلة الأولى. تم الاتفاق على دستور مؤقت خلال محادثات السلام، ثم أجريت الانتخابات وصاغت الهيئة المنتخبة الدستور الدائم.

قواعد صنع القرار: يجب أن تكون هيئات صنع الدستور شاملة للجميع، وتؤثر قواعد صنع القرار على مدى تحقيق ذلك. قد تؤكد القواعد (أو الممارسة) على الإجماع أو تنطوي على أغلبية عظمى لأن الوثيقة التأسيسية للأمة تحتاج إلى دعم واسع النطاق. وغالباً ما ينظر أيضاً في آليات كسر الجمود، بما في ذلك (في حالات نادرة) إجراء استفتاء باعتباره كسر الجمود.

يجب أن تكون هيئات صنع الدستور شاملة للجميع، وتؤثر قواعد صنع القرار على مدى تحقيق ذلك.

استنتاج

سيلعب السياق في نهاية الأعمال العدائية وكذلك تاريخ البلاد الأطول دوراً مهماً في تحديد عملية وضع الدستور في السودان. والأهم من ذلك، أن النظر الجاد في الخيارات وكيفية عملها مسبقاً يمكن أن يسهم إسهاماً كبيراً في تأمين نجاح العملية.

مقدمة

سيكون وضع دستور دائم في السودان أمراً حاسماً لترسيخ الهوية الوطنية، وإيجاد توافق في الآراء، والحفاظ على سلام دائم مع خروج البلاد من حرب مدمرة. على خلفية الاضطرابات المدنية التي طال أمدها والصراع العسكري متعدد الطبقات، سيتعين على العملية الدستورية المستقبلية في السودان معالجة الأسئلة الصعبة التي تكمن في قلب الصراع العميق الجذور في البلاد. للمساهمة في التفكير في وضع دستور قادر على ضمان نتيجة ديمقراطية دائمة، تركز هذه الورقة على المسائل المتعلقة بالعملية. وبذلك، فإنه يحدد أيضاً بعض القضايا التي من المحتمل أن تنشأ في عملية السلام والتي قد تؤثر على دستور مستقبلي، وبالتالي ينبغي النظر فيها قبل وضع الدستور أو بالاشتراك معه. إن مجموعة القضايا التي يجب أخذها في الاعتبار عند وضع ترتيبات حكومية في مرحلة ما بعد الصراع، والاتفاق على عملية وضع الدستور، وكتابة الدستور ستكون مجملها هائلة. الورقة تسلط الضوء فقط على بعض منها وتقدم بعض الخيارات.

لا يمكن مناقشة خيارات وضع الدستور كاملة بشكل مجرد. يجب أن تستند الخيارات الواقعية إلى السياق الذي وضع فيه الدستور ومن أجله. وهذا يجعل من الصعب تقديم اقتراحات ملهوسة للسودان حتى يُعرف من (أي الأحزاب أو الفصائل) سيشارك في التسويات السلمية. ولكن هذا لا يعني أنه لا ينبغي استكشاف الخيارات؛ بل ينبغي أن تكون هناك خيارات أخرى. إن تطوير الأفكار حول كيفية إدارة الانتقال إلى الحكومة الدستورية يعد للناس للمشاركة في مناقشات أكثر استنارة ودقة وخيالاً ومرونة بمجرد بدء المحادثة الحقيقية. وتقدم جنوب أفريقيا مثلاً على ذلك: فقد عمل المؤتمر الوطني الأفريقي على الخيارات الدستورية لجنوب أفريقيا لسنوات عديدة قبل بدء المفاوضات مع حكومة الفصل العنصري. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من أن أعضاءه لم يحكموا قط وأن العديد منهم أمضوا سنوات في السجن، فقد تمكن حزب المؤتمر الوطني الأفريقي من التفاوض بدقة وتفهم، ونجح في التوصل إلى اتفاقات دامت طويلاً. ومن هذا المنطلق، فإن الهدف الأساسي للورقة هو تعزيز المزيد من العمل والنقاش النقدي حول وضع الدستور في السودان بعد الصراع.

لا يمكن مناقشة خيارات وضع الدستور كاملة بشكل مجرد. يجب أن تستند الخيارات الواقعية إلى السياق الذي وضع فيه الدستور ومن أجله. وهذا يجعل من الصعب تقديم اقتراحات ملهوسة للسودان حتى يُعرف من (أي الأحزاب أو الفصائل) سيشارك في التسويات السلمية. ولكن هذا لا يعني أنه لا ينبغي استكشاف الخيارات؛ بل ينبغي أن تكون هناك خيارات أخرى. إن تطوير الأفكار حول كيفية إدارة الانتقال إلى الحكومة الدستورية يعد للناس للمشاركة في مناقشات أكثر استنارة ودقة وخيالاً ومرونة بمجرد بدء المحادثة الحقيقية. وتقدم جنوب أفريقيا مثلاً على ذلك: فقد عمل المؤتمر الوطني الأفريقي على الخيارات الدستورية لجنوب أفريقيا لسنوات عديدة قبل بدء المفاوضات مع حكومة الفصل العنصري. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من أن أعضاءه لم يحكموا قط وأن العديد منهم أمضوا سنوات في السجن، فقد تمكن حزب المؤتمر الوطني الأفريقي من التفاوض بدقة وتفهم، ونجح في التوصل إلى اتفاقات دامت طويلاً. ومن هذا المنطلق، فإن الهدف الأساسي للورقة هو تعزيز المزيد من العمل والنقاش النقدي حول وضع الدستور في السودان بعد الصراع.

تستند الورقة إلى افتراض أنه سيكون هناك سلام تفاوضي في السودان وبعد ذلك سيتم صياغة دستور على المدى الطويل. ستكون الاستراتيجيات المختلفة ضرورية إذا كان هناك منتصر يقود ما يكفي من السلطة في السودان لفرض الدستور. وتفترض الورقة أيضاً أنه سيتم الاتفاق على شكل من أشكال الترتيبات السياسية الانتقالية وتنفيذها كخطوة في عملية السلام. نلاحظ أن الاتفاق على الحكومة الانتقالية يمكن تسجيله وإضفاء الطابع الرسمي عليه بطرق مختلفة: الاسم غير ذي صلة. قد يتم تضمينه في اتفاقية سلام مثل اتفاقية ٢٠١٨ المنشطة بشأن حل النزاع في جنوب السودان (الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية ٢٠١٨) أو اتفاقية التنفيذ اليمنية لعام ٢٠١١؛ قد يكون ذلك من خلال إعلان دستوري (ليبيا ٢٠١١، السودان ٢٠١٩)؛ أو بشكل أكثر رسمية، في دستور إنتقالي (جنوب أفريقيا ١٩٩٣، نيبال ٢٠٠٧). قد يكون أيضاً أقل أو أكثر تفصيلاً. نحن نتعامل مع كل هذه الوثائق على أنها وثائق دستورية لأنها تتعامل مع الطريقة التي يتم بها الوصول إلى السلطة وممارستها.

وينظر الفصل الأول من الورقة في نقاط البداية، ويسلط الضوء على القضايا التي تستحق المزيد من الاهتمام مثل كيف يمكن لاتفاق سلام أن يضمن عملية أفضل لوضع الدستور وما يجب تجنبه؛ كيفية إدارة الفترة الانتقالية قبل الاتفاق على دستور جديد وإجراء الانتخابات عقد؛ ما هي المؤسسات التي يمكن أن تعزز عملية الانتقال؛ والآثار المترتبة على اتفاق سلام ملزم للقرارات السياسية المستقبلية. فيما يركز الفصل الثاني على الشمول، بينما يثير الفصل الثالث قضايا متعلقة بالعملية: ما هي الخيارات لعملية وضع دستور بعد الصراع؟ كيف يمكن أن تختلف خيارات التسلسل تؤثر على عملية وضع الدستور؟

١ وتنطبق القضايا المثارة في هذه المذكرة أيضاً على حالة يتم فيها تأمين السلام من قبل الجهات الفاعلة الدولية وتدير هذه الجهات الانتقالية إلى حد ما، كما حدث في ناميبيا في الفترة ١٩٨٩-١٩٩٠ وفي كمبوديا في عام ١٩٩١.

الفصل الأول تأطير العملية، وتحديد القضايا الأولية الرئيسية

هناك إعتمادية كبيرة للمسار في وضع الدستور، والتي عادة ما يتم تحديدها إلى حد ما من خلال الممارسات السابقة. بيد أن عملية وضع الدستور في مرحلة ما بعد الصراع تعتمد اعتماداً كبيراً على التسوية السلمية.

هناك إعتمادية كبيرة للمسار في وضع الدستور، والتي عادة ما يتم تحديدها إلى حد ما من خلال الممارسات السابقة. بيد أن عملية وضع الدستور في مرحلة ما بعد الصراع تعتمد اعتماداً كبيراً على التسوية السلمية. في الوقت الحاضر، غالباً ما يتم الاتفاق على عملية وضع الدستور والمبادئ الملزمة لوضعي الدستور في عملية السلام. وبالتالي، فإن التفكير المسبق حول ما يمكن تضمينه في اتفاق سلام - وما لا ينبغي تضمينه - أمر مهم (أنظر أيضاً مؤسسة بيرغوف وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام التابعة للأمم المتحدة التابعة للأمم المتحدة ٢٠٢٠).

١-١. الحكم في المرحلة الانتقالية

وكما ذكر أعلاه، من المرجح أن ينشئ اتفاق السلام شكلاً من أشكال الحكومة الانتقالية. ومن المحتمل أن يكون لهذه الترتيبات تأثير مباشر على الدستور الذي تمت صياغته خلال الفترة الانتقالية.

وبناء على ذلك، فإن تصميم وتكوين وسلطات الحكومة الانتقالية الوطنية، وربما الحكومات دون الوطنية (أنظر ١-٣-١ أدناه) بحاجة إلى الاهتمام. آليات الشمول في ترتيب وطني لتقاسم السلطة تعد ذات صلة هنا (أنظر الفصل ٢ أدناه ولادلي ٢٠٢٤). ولكن، إذا كانت مصالح النخب المتنفذة قوية بما فيه الكفاية - وقد تكون كذلك في السودان ما بعد الصراع - فن غير المرجح أن يكون إشراك ممثلي قطاعات المجتمع الأخرى في حكومة انتقالية كافياً لتأمين انتقال ناجح (أي انتقال يوفر الأساس لنظام يخدم جميع السودانيين). والسؤال الذي لا يمكن الإجابة عليه في هذه الورقة هو ما هي الترتيبات الأخرى التي يمكن تطويرها في اتفاق سلام (بما في ذلك ربما الترتيبات دون الوطنية، على سبيل المثال) لضمان عدم استخدام الانتقال فقط للحفاظ على مصالح أطراف الصراع المهيمنة.

١-٢. مبادئ لعملية صنع الدستور في المستقبل

غالباً ما يتم الاتفاق على عملية وضع الدستور ومبادئ الدستور المستقبلي على عجل في عمليات السلام، وربما يتم نسخها من الترتيبات في اتفاقيات السلام الأخرى. في حالة السودان، قد يكون اتفاق جوبا للسلام في السودان بين الحكومة الانتقالية في السودان وأطراف عملية السلام (اتفاقية جوبا للسلام ٢٠٢٠) مؤثراً. ولكن من الناحية المثالية، تسترشد العملية وأي مبادئ يقصد بها توجيهها بالتفكير الدقيق قبل المفاوضات. تناقش بعض الخيارات لشكل عملية صنع الدستور في الفصل ٣. والسؤال هنا هو ما إذا كان ينبغي أن يتضمن اتفاق السلام بعض المبادئ لوضع الدستور.

تم استخدام المبادئ الدستورية لتوجيه أو إلزام صانعي الدستور في المستقبل في العديد من العمليات. يمكن اعتماد المبادئ لتوجيه عملية السلام ومن ثم إلزام عملية وضع الدستور في المستقبل ضمناً، كما هو الحال في جنوب إفريقيا (إعلان نوايا كوديسا ١٩٩١) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (إعلان المبادئ الأساسية للمفاوضات السياسية بين الكونغوليين - مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٠٠١)، أو صياغتها عمداً لإعلام وإلزام عملية وضع الدستور.

وإذا كانت المبادئ مرغوبة، يتعين على المفاوضين/الأطراف أن يقرروا مدى تفصيلها. قد تكون عامة نسبياً، حيث تلتقط ببساطة العناصر المقبولة عموماً لنظام دستوري ديمقراطي، كما هو الحال في وثائق فرانكفورت الألمانية بعد الحرب بتاريخ ١ يوليو ١٩٤٨، ومبادئ ناميبيا المتعلقة بالجمعية التأسيسية ودستور ناميبيا المستقلة (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ١٩٨٢) وكينيا في عام ٢٠٠٨ (قانون مراجعة دستور كينيا لعام ٢٠٠٨). أو قد تكون أكثر تفصيلاً، كما في الجدول ٤ الذائع الصيت من الدستور المؤقت لجنوب إفريقيا بعد الفصل العنصري حيث تراوحت المبادئ الدستورية الـ ٣٤ من المبادئ العامة إلى 'صفقات' محددة بشأن المسائل المتعلقة بالمعاشات التقاعدية لموظفي الخدمة المدنية، على سبيل المثال (جنوب إفريقيا ١٩٩٣). وعندما تهدف هذه المبادئ إلى إلزام واضعي الدستور في المستقبل، فقد تعتبر غير ديمقراطية. ومع ذلك، قد تكون المبادئ الملزمة ضرورية لتأمين اتفاق سلام، كما كان الحال في جنوب أفريقيا، حيث لن تتخلى الحكومة عن سلطتها دون ضمانات بأن مصالحها الأساسية ستتم حمايتها في المستقبل. ويمكنها أيضاً تأمين مصالح الفئات المهمشة التي قد لا تحترمها عملية صنع القرار بالأغلبية.

وستعتمد هذه المبادئ على طبيعة المرحلة الانتقالية، ولكن يمكن النظر فيها قبل المفاوضات. مرة أخرى، جنوب إفريقيا كمثال. في عام ١٩٨٩، وبناء على طلب من حزب المؤتمر الوطني الأفريقي، اعتمدت منظمة الوحدة الأفريقية إعلان هراري^٢ الذي جسّد رؤية حزب المؤتمر الوطني الأفريقي في وضع إطار مبدئي للانتقال من الفصل العنصري. يتضمن الميثاق الدستوري السوداني لعام ٢٠١٩ (المواد ٣-٥) مبادئ قد لا تزال متفقاً عليها على نطاق واسع ويمكن أن تشكل أساساً لمجموعة من المبادئ لتوجيه عملية وضع الدستور. بالإضافة إلى المبادئ العامة (أن السودان دولة ديمقراطية

٢ قدم إعلان هراري (منظمة الوحدة الأفريقية ١٩٨٩) أساس الإعلان بشأن الفصل العنصري وعواقبه المدمرة في الجنوب الأفريقي (الأمم المتحدة ١٩٨٩).

وتعددية وبرلمانية دون تمييز وما إلى ذلك)، تحتوي المادة ٥ على مبدأ محدد مفاده أن بعض الجرائم لا تسقط بالتقادم. كما تسرد إتفاقية جوبا للسلام المبادئ (أنظر على وجه الخصوص المادة ١٠). ومع ذلك، لا تشير أي من الوثيقتين إلى أن هذه المبادئ ملزمة لواضعي الدستور في المستقبل.

إن التوصل إلى اتفاق حول المبادئ الأساسية لدستور مستقبلي للسودان وتحديد أي خطوط حمراء قد يساعد في ضمان ألا تركز الإتفاقات على الإحتياجات والمصالح الفورية فحسب، بل توفر الأساس للسلام الدائم.

إن التوصل إلى اتفاق حول
المبادئ الأساسية لدستور
مستقبلي للسودان وتحديد
أي خطوط حمراء قد يساعد
في ضمان ألا تركز الإتفاقات
على الإحتياجات والمصالح
الفورية فحسب، بل توفر
الأساس للسلام الدائم.

٣-١. المسائل المتعلقة بالترتيبات الدستورية

١-٣-١. نقل السلطة

من المرجح أن يكون نقل السلطة (ربما يصل إلى حد الفيدرالية) على جدول الأعمال وقد يكون آلية دستورية لإدارة العديد من النزاعات في السودان التي ليست الصراع المهيمن في الوقت الحالي. ومن المرجح أن تكون هناك حاجة إلى بعض القرارات ذات الصلة قبل وضع اللمسات الأخيرة على الدستور، والتي قد يتم إدراج بعضها في الترتيبات الانتقالية. يجب النظر في الأسئلة التالية:

- هل سيتم الاعتراف بالحكومات دون الوطنية (الإقليمية و/أو المحلية) أو تأسيسها في ترتيبات انتقالية (كما هو الحال في الميثاق الدستوري)؟ كيف ستكون علاقتهم بالحكومة المركزية؟
- هل ستكون أي جوانب من إتفاقية جوبا للسلام في السودان (إتفاقية جوبا للسلام ٢٠٢٠) ذات صلة؟
- كيف سيتم اتخاذ القرارات بشأن حدود وسلطات الحكومات دون الوطنية؟
- كيف سيرتبط صنع القرار هذا بوضع الدستور؟^٣

١-٣-٢. مسائل أخرى

وهناك مسائل أخرى تحتاج إلى الاهتمام لكي تنجح التسوية الدستورية. وعلى وجه الخصوص، قد يحتاج الدستور 'النهائي' إلى تضمين ترتيبات انتقالية لضمان استمرار عمليات الإصلاح، وربما تشمل:

١. الإصلاح قطاع الأمن. من المرجح أن يبدأ ذلك قبل وضع الدستور، لكن القرارات المتعلقة بقوات الأمن يجب أن تبلغ لواضعي الدستور.
٢. الإصلاح الاقتصادي (المالي). أجرت الحكومة السودانية بعد عام ٢٠١٩ إصلاحات اقتصادية هيكلية كبيرة، بما في ذلك خفض الدعم وتأكيد السيطرة المدنية على المؤسسات شبه الحكومية

^٣ توقعت إتفاقية جوبا للسلام عقد مؤتمر 'نظام الحكم' لتسوية المسائل الإقليمية. وعلى الرغم من أنه من الواضح أن هذه مسائل دستورية وتؤثر على العديد من جوانب التسوية الدستورية، إلا أن المؤتمر بدأ منفصلاً عن عملية وضع الدستور المقترحة.

المسجلة في قطاع الأمن (بالدو ٢٠٢١). ومن المرجح أن تكون عمليات مماثلة ضرورية في مرحلة ما بعد الصراع، ومن الناحية المثالية، أن يتم تأمينها بموجب ترتيبات مالية في الدستور.

٣. العدالة الانتقالية. ليس للسودان خبرة سابقة في آليات العدالة الانتقالية. ويتعين معالجة العديد من المسائل التي يمكن إدراجها في اتفاق سلام، بما في ذلك اختيار الآليات، التعويضات، المصالحة، المساءلة، مسألة الإفلات من العقاب والإطار الزمني. وستنشأ تحديات في التفاوض على السلام وتأمين العدالة في نفس الوقت. من المحتمل أن يحدث شكل من أشكال عملية العدالة الانتقالية أثناء وضع الدستور. وسيتعين النظر في آثاره على وضع الدستور.

٤. الأرض. إذا كان الدستور يتعامل مع قضايا الأراضي، فما هي العملية التي يمكن أن يسترشد بها نهجه؟

هذه ليست قائمة شاملة، ومن المحتمل أن تكون هناك أسئلة موضوعية أخرى يمكن تحديدها مسبقاً.

ليس للسودان خبرة سابقة في آليات العدالة الانتقالية. ويتعين معالجة العديد من المسائل التي يمكن إدراجها في اتفاق سلام، بما في ذلك اختيار الآليات، التعويضات، المصالحة، المساءلة، مسألة الإفلات من العقاب والإطار الزمني.

الفصل الثاني الشمول وصنع القرار

في سياق اتفاقيات السلام والحكومة ووضع الدستور، فإن الشمول له جانبان: (أ) الإدماج في صنع القرار، بما في ذلك الإدماج 'الرأسي' من خلال المشاركة الواسعة؛ و (ب) النتائج الشاملة، أي إنشاء دستور يخلق مؤسسات وعمليات شاملة. نركز هنا على الأول، الإدماج في صنع القرار، من خلال النظر في أسباب الشمول: 'لماذا الشمول؟'، وكيف يمكن أن يبدو الشمول، 'من يجب شموله؟'. ثم ناقش كيفية تنفيذ الشمول في القسم ٣-٣-٢، مع التركيز على عمليات صنع الدستور.

أولاً، إن إشراك أطراف الصراع ضروري لضمان السلام. وعادة ما ينتقل هذا الشرط إلى ترتيبات الحكومة الانتقالية وهيئات وضع الدستور. ويمكن القول (أنظر مثلاً إستر ١٩٩٥) إن وضع الدستور ينبغي أن يتم على مسافة ما من قلب الصراع، وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تهيمن عليه المصالح العامة للجمهور، وليس مصالح أطراف النزاع. ومع ذلك، وكما ذكر أعلاه، إذا لم يحظ الدستور بدعم أطراف النزاع، فمن غير المرجح أن يتم اعتماده، وإن تم ذلك، فمن غير المرجح أن يتم تنفيذه بشكل صحيح.

في بعض الأحيان، قد لا يكون ممكناً جمع جميع الأطراف حول الطاولة في البداية. وهكذا، في بوروندي، سمحت اتفاقات أروشا لعام ٢٠٠٠ للجماعات غير الموقعة بالتوقيع في وقت لاحق. ولدى وكالة الجنائيات المشتركة حكم مماثل: تسمح المادتان ٨ و ٩ من الفصل ٨ للأطراف الجديدة بالتوقيع على اتفاق السلام المشترك بشرط موافقة 'الأطراف المعنية'. إذا وقع طرف جديد، فسيكون ملزماً بجميع المسؤوليات التي التزمت بها الأطراف الأصلية. وعلى النقيض من ذلك، في المفاوضات التي أدت إلى اتفاق السلام الشامل في السودان (اتفاقية السلام الشاملة ٢٠٠٥) تم اتخاذ خيار متعمد لقصر المفاوضات على طرفي النزاع. وأصرروا على أن الاتفاق يجب أن يتم التفاوض عليه من قبلهم وحدهم ورفضوا إدراج الآخرين، حتى في المسائل ذات الصلة الدستورية (أنظر على سبيل المثال جون ٢٠٢٠؛ معبودي ٢٠٢٠؛ ماكيروي وآخرون ٢٠٢٢). ولتجنب استبعاد أطراف الصراع في المستقبل، سيلزم وضع آليات لإشراك الأطراف في اتفاقات السلام مع ظهور عملية السلام. وينطبق الشيء نفسه على الأدوار في الحكومة الانتقالية على المستوى الوطني أو الإقليمي.

في بعض الأحيان، قد لا يكون ممكناً جمع جميع الأطراف حول الطاولة في البداية. وهكذا في بوروندي، سمحت اتفاقات أروشا لعام ٢٠٠٠ للجماعات غير الموقعة بالتوقيع في وقت لاحق.

وفي الوقت الحاضر، يعتبر إشراك قادة أطراف الصراع وحدهم غير كاف ويتطلب الشمول على نطاق أوسع. وتشمل الأسباب ذات المصلحة الذاتية للإدماج الأوسع نطاقاً أنه حتى أطراف الصراع القوية تحتاج عادة إلى بعض الدعم من الناس وأن إشراك الآخرين يبيّن الشرعية. وعادة ما يجلب الشمول الأوسع نطاقاً مهارات وخبرات أكبر للتفاوض والحكم ووضع الدستور. بشكل عام، كما يجادل روشا مينو كال (٢٠١٥) ولادلي (٢٠٢٤) من بين آخرين، قد تكون العمليات الأكثر شمولاً أكثر ديمومة وقد تؤدي التسويات والمؤسسات السياسية الأكثر شمولاً إلى مجتمعات أكثر سلاماً وازدهاراً ومرونة.

غالباً ما يكون تأمين الشمول على نطاق أوسع أكثر صعوبة من تأمين إشراك أطراف الصراع والفصائل السياسية المهيمنة. ومن الناحية المثالية، سيكون هناك شمولاً أوسع نطاقاً في كل مرحلة من مراحل العملية مع إشراك النساء (تتطلب المادة ١-٢٠ من خطة العمل المشتركة إشراك ما لا يقل عن ٤٠ بالمئة من النساء)، والمجموعات التي قد لا تكون ممثلة تمثيلاً كافياً في وفود أطراف الصراع والنخبة. ويشمل ذلك الشباب، الأشخاص ذوي الإعاقة، الأقليات العرقية، ممثلي المجتمع المدني، بما في ذلك رجال الدين وممثلي مختلف المناطق، بما في ذلك وفود المجتمع المدني من المناطق التي تهيمن عليها أطراف النزاع. وفي بعض العمليات، يلعب الزعماء التقليديون دوراً أيضاً.

من الأسهل شمول المجموعات بدلاً من تحديد من يجب أن يكون على الطاولة أو يُخدم في هيئة وضع الدستور، من هم الممثلين الموثوقين/الشرعيين للمجموعات المختلفة؟ والمشكلة حادة بشكل خاص فيما يتعلق بتمثيل المجتمع المدني، مثل النساء والشباب، لأن هذه المجموعات غالباً ما تكون غير قوية التنظيم، خاصة مع خروج بلد ما من الصراع. علاوة على ذلك، من المرجح أن يكونوا تابعين لحزب أو آخر من أطراف النزاع أو مجموعة نخبية. واجه أصحاب المصلحة السودانيون صعوبات في الجمع بين مجموعات المجتمع المدني المختلفة، في عام ٢٠٢٢، عندما سعى المدنيون إلى دفع العملية قدماً من خلال إقترح دستور انتقالي، لم تتمكن المجموعات المختلفة من الاتفاق.

قد يكون جزء من الحل هو الاتفاق على أن كل وفد يجب أن يكون متنوعاً، بما في ذلك النساء والشباب (كما هو الحال في الحوار الوطني اليمني لعام ٢٠١٣، على سبيل المثال (موراي ٢٠١٣)). ومع ذلك، فإن مثل هذا الترتيب يحتاج إلى استكمله بآليات أخرى لأن الناس لن يكونوا راضين عن تمثيل أطراف الصراع والنخب فقط، حتى في الوفود المتنوعة ظاهرياً. يمكن للعمل التحضيري بين القطاعات المدنية أن يبيّن تحالفات من المجموعات التي يمكن أن تتجنب مشاركة المجتمع المدني المجزأة والمتنازع عليها.

إن المشاركة في هيئات صنع القرار ليست الطريقة الوحيدة التي يمكن أن يكون بها للقطاعات المختلفة تأثير في عملية ما. الشمول الرأسي - الشمول من خلال المساهمات من الألف إلى الياء - مهم أيضاً. عادة ما يكون هذا أسهل في عملية وضع الدستور عندما يتم تقليل العنف. وهكذا، شملت عمليات وضع الدستور الديمقراطية الأخيرة برامج للتثقيف العام ومكنت الجمهور من التعامل مع واضعي الدستور. وقد غاب هذا حتى الآن في السودان. ما تشترك فيه جميع عمليات صنع الدستور في السودان ما بعد الاستقلال هو أن المجتمع المدني السوداني لم يشارك بنشاط، مما أدى إلى دساتير يشوبها الافتقار إلى الملكية والشرعية الديمقراطية.

من الأسهل شمول المجموعات بدلاً من تحديد من يجب أن يكون على الطاولة أو يُخدم في هيئة وضع الدستور، من هم الممثلين الموثوقين/الشرعيين للمجموعات المختلفة؟

إن المشاركة في هيئات صنع القرار ليست الطريقة الوحيدة التي يمكن أن يكون بها للقطاعات المختلفة تأثير في عملية ما.

ما هو المطلوب لجعل عملية وضع الدستور تشمل الجميع؟ يمكن تحقيق عمليات شاملة للجميع من خلال التمثيل في هيئات وضع الدستور، ومن خلال عملية المشاورات العامة والتقديمات العامة، وفي نهاية المطاف من خلال الاستفتاء. غير أن الاستفتاءات تُثير إشكالية خاصة في حالات ما بعد الصراع، وغالباً ما تزيد من الانقسام بدلاً من بناء توافق الآراء والشرعية.

٤ ويرتبط التمثيل في هيئات وضع الدستور ارتباطاً وثيقاً بقواعد صنع القرار، التي سيتم تناولها في الفرع التالي (أنظر ٣-٢-٣ أدناه).

الفصل الثالث

تأطير العملية، وتحديد القضايا الأولية الرئيسية

٣-١. مبادئ عامة واعتبارات أولية

يمكن أن تكون عملية مفتوحة وشاملة لوضع الدستور على مستوى البلاد نقطة ارتكاز لبناء الهوية الوطنية وصياغة إجماع وطني. ومن المرجح أن تعتمد شرعية الإطار الدستوري المستقبلي جزئياً على عملية وضع الدستور نفسها. وكلما نوقشت القضايا المتعلقة بالعملية والتصميم واتفق عليها مسبقاً، زاد احتمال أن تؤدي إلى مفاوضات دستورية فعالة وناجحة.

وهنا نطرح بعض الأسئلة الرئيسية التي ينبغي الإجابة عليها عند اتخاذ قرار بشأن عملية وضع الدستور. من خلال النظر في تجربة السودان السابقة في وضع الدستور وغيرها من العمليات المقارنة، نأمل في تقديم الإلهام والأفكار. نحدد بعض الاعتبارات الرئيسية المتعلقة بمكانة عملية وضع الدستور في الفترة الانتقالية بعد الصراع وتصميمها المحتمل، ونبين 'من قبل من' و'متى' و'كيف'. في البداية، من المهم التأكيد على أنه لا توجد 'ممارسة جيدة' موحدة لوضع الدستور؛ فالعمليات الدستورية تتطور وفقاً للسياق في بلد معين. السياق مهم بشكل خاص في بلد خارج من صراع طويل - حيث تتم العملية عادة تحت ضغط كبير (برانت وآخرون ٢٠١١).

نبدأ بعمليات وضع الدستور السابقة في السودان، بما في ذلك تلك المنصوص عليها في دستوره المؤقت الحالي، والميثاق الدستوري للفترة الانتقالية (السودان ٢٠١٩)، المشار إليه فيما يلي بإسم 'الميثاق الدستوري')، واتفاقية جوبا للسلام. ويمثل التحدي الذي يمضي قدماً في هذا الدستور - بما في ذلك التعديلات التي أدخلت عليه وفقاً لاتفاقية جوبا للسلام - في ما إذا كان سيتم اعتباره ملزماً.° وسواء سادت الترتيبات الواردة في الميثاق أو اتفاق السلام المشترك أم لا، فإن التفكير النقدي في التصاميم المقترحة سابقاً لعملية صنع الدستور في السودان سيساعد على اتخاذ قرارات مستقبلية. وبالإضافة إلى

° ومن المرجح أن تكون الدول غير الموقعة على خطة العمل المشتركة، مثل الحركة الشعبية لتحرير السودان - قطاع الشمال، غير الموقعة على الاتفاقية معارضة للالتزام بالإطار الدستوري القائم. غير أن المواد ٨-٩، كما ذكر أعلاه، من الفصل ٨ تسمح للأحزاب الجديدة بالتوقيع على إتفاقية جوبا للسلام.

ذلك، سيتمكن مصممو العملية من الاستفادة من خيارات التصميم التي اتخذت في سياقات أخرى في مرحلة ما بعد الصراع والاستلهاً منها.

٣-٢. الأسئلة الرئيسية التي تحدد الطريق نحو دستور السودان الدائم في المستقبل

مع استمرار الحرب في أوائل عام ٢٠٢٤، يصعب التنبؤ بشكل العملية الدستورية المستقبلية. وسيعتمد ذلك إلى حد كبير على نتائج مفاوضات السلام.

٣-٢-١. تسلسل المرحلة الانتقالية بعد الصراع في السودان

إن التسلسل أمر بالغ الأهمية، وفي حين أن هناك خيارات نظرية مختلفة لهيكل عملية انتقالية، فإن التحولات التفاوضية في الممارسة نادراً ما تتبع مساراً خطياً من مفاوضات السلام إلى ترتيب دستوري جديد. إنها عمليات معقدة، يحددها السياق، ومرنة للغاية وتكيف مع تغير الظروف.

في حين لا يوجد تسلسل 'مسار واحد يناسب الجميع' لانتقال ناجح، تكشف العمليات المقارنة عن العديد من القواسم المشتركة. تتميز ثلاثة عناصر بناء رئيسية بشكل عام، وإن كانت بأشكال ومجموعات وأنماط مختلفة: (أ) إتفاق سلام، كثيراً ما يسبقه اتفاق سابق لوقف إطلاق النار/السلام لإنهاء الصراع؛ (ب) تسوية سياسية تجسد تفاهماً متفق عليه حول فهم 'كيف ينبغي تقييد السلطة وممارستها' (بيل وزولويتا-فولشر ٢٠١٦)؛ و(ج) نظام دستوري منفتح، قد يخرج من عملية مرحلية بدستور انتقالي ونهائي.

عادة ما يكون وقف إطلاق النار و/أو اتفاقيات السلام نتيجة لمفاوضات تقودها النخبة. ومع ذلك، وكما ذكر أعلاه، ينبثق إطار دستوري جديد بشكل مثالي من عملية أكثر شمولاً بهدف صياغة عقد اجتماعي جديد للشعب. إن العمليات المحيطة بالبنات الأساسية للانتقال مترابطة بعمق وغالباً ما تتداخل، ولكن يمكن أن تحدث أيضاً في مندييات و/أو اتفاقيات منفصلة (سوتيو وبيل ٢٠١٨). وفي بعض الأحيان، يمكن للتسوية الدستورية، سواء كانت مؤقتة أو دائمة، أن تشكل في الوقت نفسه اتفاق سلام. كان هذا هو الحال في الدستور المؤقت لجنوب أفريقيا.

وتشكل الانتخابات عنصراً هاماً آخر في أي عملية سلام. في حين أن الانتخابات هي وسيلة لإشراك الجمهور وتوفير الشرعية الديمقراطية لحكومة مستقبلية، فإن السؤال الصعب هو توقيتها. بعد صراع طويل الأمد أو تغيير النظام، قد يبدو أن إجراء الانتخابات يقدم حلاً سريعاً لاستعادة الحكومة الديمقراطية. ومع ذلك، في أعقاب الصراع، ستكون هناك حاجة إلى وقت كافٍ لإعادة خلق مشهد سياسي موات للأحزاب السياسية (إعادة التجمع وللتنافس السياسية الصحية) (إعادة الظهور خارج الانقسامات القائمة بين الجماعات المسلحة (ابراهيم ٢٠٠٧). وعلاوة على ذلك، فإن العملية الانتخابية السليمة تفترض مسبقاً وجود إطار قانوني شامل، واستعدادات لوجستية، وترتيبات أمنية يعول عليها. وسيرتبط توقيت الانتخابات أيضاً باختيار عملية وضع الدستور (أنظر أدناه).

في حين لا يوجد تسلسل 'مسار واحد يناسب الجميع' لانتقال ناجح، تكشف العمليات المقارنة عن العديد من القواسم المشتركة.

هناك العديد من الأسباب لتجنب التسرع في إجراء انتخابات مبكرة بعد الصراع. ويلاحظ اتباع نهج حذر في خطة العمل المشتركة مما يجعل الانتخابات في نهاية الفترة الانتقالية مرهونة بتحقيق عدد من المعالم البارزة، مثل 'خطة متفق عليها لعودة النازحين واللاجئين، ... عقد المؤتمر الدستوري الوطني، وإجراء التعداد، وإصدار قانون الانتخابات والأحزاب السياسية، وإنشاء لجنة الانتخابات' (اتفاقية جوبا للسلام ٢٠٠٢ المادة ١-١٣). وأدرجت شروط مماثلة فيما يتعلق بتوقيت الانتخابات في اتفاق السلام الشامل (المادتان ١-٨-٤ و ١-٨-٥).

٣-٢-٢. مسألة تصميم العملية: كم عدد المراحل؟

من المفيد التفكير في وضع دستور ما بعد الصراع على مراحل. في إطار عملية من مرحلة واحدة، تتم صياغة دستور دائم في عملية السلام، ربما بينما تحكم البلاد من قبل القوات الدولية (مثل ناميبيا ١٩٨٩-١٩٩٠ وتيمور الشرقية ٢٠٠١-٢٠٠٢).

معظم عمليات وضع الدساتير في مرحلة ما بعد الصراع لها أكثر من مرحلة واحدة. تتخذ العمليات ذات المرحلتين (أو العمليات التي تحتوي على أكثر من مرحلتين) أشكالاً عديدة ولكن التمييز الحاسم هو ما إذا كان سيتم الانتهاء من الدستور الدائم قبل الانتخابات أو بعدها. المثال الكلاسيكي لعملية من مرحلتين هو جنوب أفريقيا التي أجرت أول انتخابات ديمقراطية بين المرحلتين. وهناك تمت صياغة الدستور المؤقت (جنوب إفريقيا ١٩٩٣) من قبل مفاوضين غير منتخبتين واعتمده برلمان جنوب إفريقيا الأبيض. وضع الدستور المؤقت عملية لوضع الدستور النهائي بعد الانتخابات (المرحلة الثانية). كان العنصر الحاسم في هذه العملية المكونة من مرحلتين هو أنها سمحت بصياغة الدستور النهائي واعتماده من قبل هيئة منتخبة ديمقراطياً. غير أن أهم عناصر الاتفاق المتفاوض عليه كانت محمية في المرحلة الثانية بموجب المبادئ الدستورية.

ويمكن أيضاً وصف التسلسل الذي طبق عقب حل الصراع الذي دام عقوداً بين حكومة السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان في جنوب السودان في عام ٢٠٠٥ بأنه عملية من مرحلتين. أدت المفاوضات التي قادتها النخبة إلى اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥، والذي تضمن تسوية سياسية انتقالية وتوقع عملية دستورية من مرحلتين (مع ترتيب دستوري مؤقت يليه دستور أكثر ديمومة للبلاد).^٦ توقعات المادة ٢،١٢،٤ من الفصل الثاني من اتفاقية تقاسم السلطة أن تقوم المفوضية القومية لمراجعة الدستور المشكلة حديثاً بصياغة 'إطار قانوني ودستوري' في غضون ستة أسابيع، والذي أصبح - بعد اعتماده من قبل المجلس الوطني السوداني ومجلس تحرير الحركة الشعبية لتحرير السودان - الدستور القومي الانتقالي لجمهورية السودان (دستور السودان المؤقت، ٢٠٠٥).^٧ وتمثلت المرحلة الثانية في إشراك عملية مراجعة دستورية تشاركية وشاملة خلال فترة السنوات

معظم عمليات وضع الدساتير في مرحلة ما بعد الصراع لها أكثر من مرحلة واحدة. تتخذ العمليات ذات المرحلتين (أو العمليات التي تحتوي على أكثر من مرحلتين) أشكالاً عديدة ولكن التمييز الحاسم هو ما إذا كان سيتم الانتهاء من الدستور الدائم قبل الانتخابات أو بعدها.

^٦ كما نصت المواد ١،٨،١ إلى ١،٨،٣ على استكمال تعداد وطني للسكان بحلول نهاية السنة الثانية من الفترة الانتقالية، ومن المقرر إجراء الانتخابات بعد ذلك. المواد ١،٨،٤ و ١،٨،٥ و ١،٨،٥. ثم إتاحة إمكانية لمراجعة المواعيد النهائية المقترحة من قبل الأطراف في ضوء توقيت انتخابي معين الاعتبارات، أي مسائل إعادة التوطين وإعادة الإعمار وتوطيد اتفاقية السلام. أنظر أيضاً الجدول المتعلق بطرائق تنفيذ بروتوكولات مشاكوس وتقاسم السلطة إتفاق السلام الشامل (سلطة التحالف المؤقتة ٢٠٠٥: ١٤١).

^٧ وكان من المقرر أن يتم وضع ترتيبات مماثلة لجنوب السودان من خلال صياغة دستور مؤقت لجنوب السودان. كما تم ضمان حق تقرير المصير لجنوب السودان من خلال الاستفتاء في الجزء السادس عشر من الدستور الوطني الانتقالي.

تألفت اللبنة الأساسية لهذا الانتقال المتعدد الأوجه من اتفاق سلام تضمن تسوية سياسية انتقالية، وصياغة دستور مؤقت، واعتماد ترتيب دستوري دائم في وقت لاحق.

الست الانتقالية لتوفير ترتيب دستوري أكثر ديمومة (المادة ٢-١٢-١٠ من اتفاق السلام الشامل). باختصار، تألفت اللبنة الأساسية لهذا الانتقال المتعدد الأوجه من اتفاق سلام تضمن تسوية سياسية انتقالية، وصياغة دستور مؤقت، واعتماد ترتيب دستوري دائم في وقت لاحق. لم تكن الانتخابات مطلوبة قبل صياغة الدستور الدائم الجديد.

إختار السودان مسار عمل مماثل في يوليو ٢٠١٩ عندما وقعت قوى الحرية والتغيير والمجلس العسكري الانتقالي في السودان، بعد أشهر قليلة من الإطاحة بالرئيس عمر البشير، الاتفاق السياسي لإنشاء هيكل ومؤسسات الحكم في الفترة الانتقالية (الاتفاق السياسي ٢٠١٩) واعتمدت الميثاق الدستوري (السودان ٢٠١٩). كان هذا الأخير بمثابة القانون الأعلى للبلاد وتوجيه فترة انتقالية نحو حكومة بقيادة مدنية^٨. تم تعديل الميثاق في نوفمبر ٢٠٢٠ ليشمل شروط إتفاقية جوبا للسلام^٩، التي وضعت إتفاقية انتقالية جديدة لتقاسم السلطة وفترة انتقالية طويلة^{١٠} على الرغم من أن شرعية تعديلات الميثاق لعام ٢٠٢٠ متنازع عليها، إلا أن الميثاق المعدل أكد أن البلاد خططت مرة أخرى لعملية وضع الدستور على مرحلتين^{١١}.

منذ الاستقلال، تميز تاريخ السودان في وضع الدستور بنمط من العمليات ذات المرحلتين. من بين دساتير السودان القصيرة العمر للأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ و ٢٠١٩، كان هناك دساتير دائمة فقط مصممة للبقاء سارية المفعول بعد فترة انتقالية قصيرة، وهي تلك التي تم تبنيها في العام ١٩٧٣ (إستمرت حتى عام ١٩٨٥) و عام ١٩٩٨ (إستمرت حتى عام ٢٠٠٥)، والتي تمت صياغتها تحت قيادة الرئيسين جعفر النميري وعمر البشير، على التوالي. بالنظر إلى المستقبل، هل الإطار المقترح لعملية من مرحلتين لوضع دستور دائم، وعلى النحو المبين في الميثاق الدستوري، مناسب لأنظمة ما بعد الحرب في السودان؟

وتمتد العمليات ذات المرحلتين إلى الفترة الانتقالية (بيرغوف وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام في الأمم المتحدة ٢٠٢٠). وعلاوة على ذلك، وكما يبين مثال نيبال، فإن التسوية السياسية قد لا

٨ في حين أن إتفاقية جوبا للسلام تتكون من الجزء الأول، أي إتفاقية القضايا الوطنية، التي تسود على الميثاق الدستوري لعام ٢٠١٩ في حالة النزاع، فإن الأجزاء المتبقية من إتفاقية جوبا للسلام تتكون من عدة إتفاقيات ثنائية بين الحكومة الانتقالية ومختلف الأطراف، وهي ملازمة فقط لأولئك الموقعين (أنظر أيضا ديفيز ٢٠٢٢). وقد تم رسم تسلسل مماثل لسوريا ما بعد الصراع في عملية جنيف لعام ٢٠١٢، والتي تبنت مساراً مشابهاً من التسوية السياسية إلى عملية وضع الدستور على مراحل تلتها الانتخابات (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٠١٢).

٩ تمت الموافقة على التعديلات على الميثاق الدستوري على أساس إتفاقية جوبا للسلام في عام ٢٠٢٠ في جلسة مشتركة للمجلس السيادي ومجلس الوزراء. ومع ذلك، ينص الميثاق الدستوري في المادة ٧٨ على أنه لا يمكن تعديله إلا من خلال أغلبية ثلثي المجلس التشريعي الانتقالي (العلي ٢٠٢١).

١٠ في جوهرها، مددت تعديلات نوفمبر ٢٠٢٠ على الميثاق الدستوري الجدول الزمني للفترة الانتقالية إلى ٣٩ شهراً، وزادت عدد أعضاء المجلس السيادي، ومنحت الموقعين تمثيلاً بنسبة ٢٥ بالمئة في مجلس الوزراء والهيئة التشريعية، وسمحت لأفراد القوات المسلحة بالترشح للمناصب في الانتخابات. وأضيفت المادة ٧٩ للتأكيد على سيادة الجيش الشعبي الأردني على الميثاق الدستوري.

١١ وترد إشارات إلى عملية وضع الدستور الدائم في الاتفاق المتعلق بالقضايا الوطنية، ولكنها تظهر أيضاً في أجزاء أخرى من اتفاق السلام المشترك، مثل اتفاق النيل الأزرق وكردفان. وحدثت عملية مماثلة في جمهورية أفريقيا الوسطى، حيث تم توقيع اتفاق سلام بين الأطراف المتحاربة في يناير ٢٠١٣ تضمن تسوية سياسية انتقالية. وبعد ستة أشهر فقط، في يوليو ٢٠١٣، وضع دستور مؤقت، حل محله دستور نهائي في العام ٢٠١٥.

تكون مضمونة بالكامل في عملية دستورية. وفي ظل هذه الظروف، يلزم إجراء مزيد من المفاوضات أو إجراء تعديلات دستورية. في المرحلة الأولى، يمكن للدساتير الانتقالية أن تلعب دوراً هاماً في عملية التسوية السياسية وتوفر أساساً قانونياً مؤقتاً للحكم خلال الفترة الانتقالية. من الملاحظ في هذا السياق، أن شكل المستندات وعنوانها يكون أقل أهمية من محتواها. فعلى سبيل المثال، يمكن أيضاً الاتفاق على الترتيبات السياسية المؤقتة خارج إطار دستور مؤقت أو اتفاق سلام في وثيقة منفصلة قائمة بذاتها.

ثم يسمح الترتيب السياسي الوارد في الأداة الانتقالية بالتوصل إلى تسوية دستورية تفاوضية على عدة مراحل، مما يوفر الوقت لاختبار المقترحات الأولية، ربما، ولترتيبات السياسية في وقت السلم لتسوية إلى حد ما (بيل وزولويتا-فولشر ٢٠١٦، زولويتا-فولشر وبيساريا ٢٠١٨). ميزة هذا المسار هي أنه يوفر الوقت ليس فقط للتفاوض على تسوية سياسية دائمة، ولكن أيضاً لإجراء عملية أكثر شمولاً (زولويتا-فولشر وبيساريا ٢٠١٨).

وهكذا، هناك مجموعة من الحجج تتحدث عن عملية وضع الدستور على مراحل في السودان. يمكن أن يوفر الترتيب الدستوري الانتقالي الوقت للتوصل إلى تسوية سياسية واسعة النطاق والتفاوض على دستور أكثر ديمومة للسودان على أساس عملية تشاركية وشرعية وشاملة.

إذا تم اختيار عملية من مرحلتين في السودان، فهل يجب أن تسبق الانتخابات أو تلي اعتماد الدستور الدائم؟

وحتى بعد التوصل إلى تسوية أولية، من المرجح أن يكون هناك ضغط مستمر على الأطراف المتحاربة للتوصل بسرعة إلى تسوية سياسية أكثر ديمومة (أخرى) لتعزيز أي مكاسب وتجنب المفسدين الذين يهددون الانتقال السلمي مع العودة إلى الصراع. وعلاوة على ذلك، قد يؤدي التوصل إلى تسوية سياسية انتقالية متفق عليها على عجل إلى زيادة المطالب بالانتقال إلى الانتخابات بسرعة لتأمين حكومة شرعية، بدلاً من تأخير الانتخابات أثناء إجراء عمليات واسعة النطاق لبناء الدستور وتوافق الآراء. وقد يوحي ذلك بعملية من مرحلتين، على أن تجرى الانتخابات قبل المرحلة الثانية.

وعند التفكير في إجراء انتخابات قبل المرحلة الثانية من عملية من مرحلتين أم لا، يمكن النظر فيما يلي:

١. كيف سيتم اعتماد الدستور (إضافة الشرعية عليه). في الوقت الحاضر، غالباً ما يتم اعتماد الدستور من خلال الاستفتاء. ومع ذلك، يمكن أن تكون الاستفتاءات مثيرة للانقسام وتستخدم لتقويض أي توافق هش يتم بناؤه من خلال مفاوضات السلام ووضع الدستور. واختارت جنوب أفريقيا وناميبيا وتونس، بدلاً من ذلك، إنشاء هيئاتها التشريعية المنتخبة كهيئات لوضع الدساتير.

٢. مطالب شعب السودان. ما إذا كانت مطالبهم بعملية دستورية شرعية وشاملة يقودها الشعب ستم تلبية بشكل أفضل قبل الانتخابات أو بعدها.

إذا تم اختيار عملية من مرحلتين في السودان، فهل يجب أن تسبق الانتخابات أو تلي اعتماد الدستور الدائم؟

٣. حماية الأقليات. كيفية ضمان أن وضع الدستور بعد الانتخابات، والذي من المرجح أن تقودها حكومة منتخبة ديمقراطياً، لا يتجاوز مصالح الأقليات التي ربما تكون محمية في اتفاق سلام وترتيبات انتقالية. هل ستثق الأطراف في اتفاق السلام بأن عملية وضع الدستور في المستقبل ستحمي مصالحها؟ هل يمكن تطوير آليات لطمأنتهم؟

إن وضع إطار زمني واضح ومعقول لصياغة دستور نهائي أمر مهم لأنه، من بين أمور أخرى، لحين الانتهاء من الدستور، تعد السياسة والحكومة 'الطبيعية' غير ممكنة ولا يمكن وضع ترتيبات مؤسسية طويلة الأجل بشكل صحيح. ومع ذلك، نادراً ما يتم احترام الأطر الزمنية. وهكذا، عند تحديد إطار زمني، من الضروري توخي بعض المرونة مع توفير حوافز في الوقت نفسه للتوصل إلى نتيجة.

إن وضع إطار زمني واضح ومعقول لصياغة دستور نهائي أمر مهم.

٣-٢-٣. اختيار هيئات وضع الدستور وقواعد صنع القرار

من أهم أهداف الفترة الانتقالية في السودان بناء عملية دستورية متكاملة لتأسيس وصياغة دستور ديمقراطي جديد للسودان يحمي جميع الحقوق والحريات لجميع الشعب السوداني، بالاعتماد على الدروس المستفادة من تاريخ السودان، بما في ذلك الأحكام ذات الصلة من وثيقة الحقوق في الإعلان الدستوري وغيرها من مصادر القانون والسياسة ذات الصلة في السودان (اتفاقية جوبا للسلام ٢٠٢٠: العنوان ٣ اتفاق مسار منطقتين بين الحكومة الانتقالية السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال/الجهة الثورية المادة ١٧، ٨)

إن تكوين هيئات وضع الدستور وولايتها وعملية صنع القرار فيها، بما في ذلك الطريقة التي يتم بها اعتماد الدستور في نهاية المطاف، هي مسائل تؤثر على شرعية وضع الدستور وفرص نجاحه. وفيما يتعلق بالإطار المؤسسي، فإن السؤال الأولي هو ما إذا كان ينبغي تركيز ولايات صياغة النص والتداول فيه واعتماده في هيئة واحدة أو تقسيم هذه الوظائف بين عدة هيئات. عادة ما يلعب نوعان من الهيئات دوراً مركزياً في صياغة الدساتير واعتمادها: (أ) البرلمانات أو الجمعيات الدستورية/التأسيسية أو الهيئات التي تعمل ككليهما (ناميبيا ١٩٨٩، جنوب إفريقيا ١٩٩٤، تونس ٢٠١١)؛ أو (ب) مزيج من اللجان/اللجان الدستورية (أو ما شابه) والهيئات التشريعية أو الجمعيات (أوغندا ١٩٩٥، رواندا ٢٠٠٣، كينيا ٢٠٠٥).

بالإضافة إلى الصياغة، عادة ما تتمتع الجمعيات الدستورية/التأسيسية بسلطة اتخاذ القرار النهائي بشأن النص الدستوري، وبالتالي تجمع بين وظائف صياغة النص الدستوري ومناقشته واعتماده في هيئة واحدة. في بعض البلدان، هناك حاجة إلى مزيد من إضفاء الشرعية على الدستور من خلال استفتاء شعبي مباشر (العراق ٢٠٠٥، تشيلي ٢٠٢٢). وعادة ما تتحدد العضوية في الجمعيات التأسيسية/الدستورية، وإن لم يكن حصرياً، عن طريق الانتخابات المباشرة أو غير المباشرة (إكوادور ١٩٩٨، تيمور الشرقية ٢٠٠١، بوليفيا ٢٠٠٩)، كما هو الحال بالنسبة للبرلمانات التي ينتخب أعضاؤها في انتخابات برلمانية عادية. يمكن العثور على أمثلة أحدث للجمعيات التأسيسية المنتخبة في تونس (٢٠١٤) ونيبال (٢٠١٥).

وثمة خيار بديل يتمثل في إسناد صياغة الدستور إلى هيئة أصغر، عادة ما تكون لجنة أو لجنة خبراء معينة، وغالباً ما تختارها السلطة التنفيذية و/أو الأحزاب السياسية (رواندا ٢٠٠٣، كينيا ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨، فيجي ١٩٩٧ و ٢٠١٢). وإلى جانب صياغة النص الدستوري، يمكن لهذه الهيئات أيضاً إدارة عملية التربية المدنية والتشاور العام. وهذه الهيئات المعنية ليست عادة هي صانعة القرار النهائي؛ تتطلب مقترحاتهم موافقة نهائية من قبل الهيئة التشريعية وأحياناً استفتاء أيضاً. وعلى غير العادة، في كينيا (١٩٩٧) وكذلك في زامبيا (٢٠٠٣)، استعرض مؤتمر وطني مشروع اللجنة ونقحه قبل عرضه على البرلمان للموافقة عليه.

قد تدعم لجان الخبراء أيضاً عمل الجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية أو اللجنة أو اللجنة المتخصصة. كان هذا هو الحال أثناء صياغة الدستور الوطني الانتقالي للسودان في عام ٢٠٠٥: تم تكليف لجنة فنية من سبعة ممثلين من كل طرف في اتفاق السلام الشامل بمساعدة اللجنة الوطنية للتنسيق والإصلاح في إعداد مسودة النص الدستوري (اتفاقية جوبا للسلام ٢٠٠٥: ١٤١ - جدول التنفيذ). ومن المتوقع حدوث عملية مماثلة في عملية وضع الدستور الدائم في جنوب السودان على النحو المنصوص عليه في قانون عملية وضع الدستور لعام ٢٠٢٢. ويشمل ذلك هيئة فنية من الخبراء، وهي لجنة صياغة الدستور، من بين المؤسسات التي ستقود العملية. سيقدم مركز السيطرة على الأمراض المشورة القانونية الفنية (جنوب السودان ٢٠٢٢).

في هذا المعطف، يصعب التكهن بكيفية تحديد عملية صنع الدستور في المستقبل في السودان. وبدلاً من محاولة تحديد جميع السبل الممكنة التي يمكن لصناع القرار في السودان الاختيار من بينها، يمكن استلهاً الإلهام من الأنماط المتكررة في تجارب السودان السابقة مع وضع الدستور. جزء من السؤال هو ما إذا كان الإطار المحدد في الميثاق الدستوري لعام ٢٠١٩ و إتفاقية جوبا للسلام ٢٠٢٠ لا يزال خياراً قابلاً للتطبيق.

وبالتفكير في أحدث اقتراح للسودان، لم يتضمن الميثاق الدستوري سوى بعض المعايير العامة المتعلقة بوضع الدستور، مشيراً إلى أن العملية يجب أن تتم خلال الفترة الانتقالية وأن يعقد مؤتمر دستوري وطني قبل نهاية الفترة الانتقالية (السودان ٢٠١٩، المادتان ٨،٩ و ٨،١٠). ويرد مزيد من التفاصيل حول تكوين المؤتمر الدستوري في خطة العمل المشتركة^{١٢} التي تنص على أن العملية الدستورية تبدأ بالمؤتمر الدستوري الوطني^{١٣}.

١٢ وكما ذكر أعلاه، أدرج قانون إتفاقية جوبا للسلام في الفقرة ٣-٢-٢ من المادة ٢١-٢ منه في الميثاق الدستوري وتكون له الغلبة في حالة وجود تعارض بينهما. أنظر أيضاً المادة ٢٤-١ من الباب الثاني من اتفاق دارفور، اتفاق دارفور بين حكومة السودان الانتقالية وأطراف دارفور في السلام، الذي يؤكد أيضاً سيادة إتفاقية جوبا للسلام على الميثاق الدستوري.

١٣ وتنتشر الإشارات إلى عملية وضع الدستور الدائم في جميع أنحاء الجمعية ويمكن العثور عليها ليس فقط في الجزء الأول، الاتفاق بشأن القضايا الوطنية، في المواد ٢٨-١ و ٩-١ و ٧-٩. ولكن أيضاً، على سبيل المثال، في إتفاقية النيل الأزرق وكردفان، التي تؤكد على الحاجة إلى إجراء عملية دستورية متكاملة لصياغة دستور جديد للسودان خلال الفترة الانتقالية (المادة ٨،١٧). وفقاً للمادة ٧ من إتفاقية جوبا للسلام (أ) تكون جميع شروط اتفاقيات المسار والمرفقات ملزمة للأطراف الموقعة على الاتفاقية والمرفقات المعنية، إن وجدت. ومع ذلك، هناك أحكام أخرى في الاتفاقيات الثنائية لإتفاقية جوبا للسلام تؤثر على عملية صنع الدستور المستقبلية على مستوى الأمة، مما يتسبب في درجة من عدم اليقين القانوني فيما يتعلق بقوتها الملزمة على المستوى الوطني (ديفيز ٢٠١٩).

قد تدعم لجان الخبراء أيضاً عمل الجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية أو اللجنة أو اللجنة المتخصصة. كان هذا هو الحال أثناء صياغة الدستور الوطني الانتقالي للسودان في عام ٢٠٠٥.

بموجب إتفاقية جوبا للسلام
بشأن القضايا الوطنية، يجب
أن يستند تكوين المؤتمر
الدستوري إلى 'التمثيل
العادل والمتساوي، على
أساس الجنس والتنوع
والجغرافيا والعمر' (المادة
٩,٧).

بموجب إتفاقية جوبا للسلام بشأن القضايا الوطنية، يجب أن يستند تكوين المؤتمر الدستوري إلى 'التمثيل العادل والمتساوي، على أساس الجنس والتنوع والجغرافيا والعمر' (المادة ٩,٧) مع معايير اختيار مفصلة لأعضائه تضعها لجنة للمؤتمر الدستوري وصياغة الدستور (المادة ٩,٣). وينطبق هذا أيضاً على المؤتمرات الدستورية الإقليمية المماثلة^{١٤}، وتؤكد الجمعية على أن 'الدستور الدائم' المستقبلي للسودان يجب أن يكون نتيجة لعملية وضع دستور [٠٠٠] شفافة وتشاركية وشاملة وتغطي جميع المواضيع (المادة ١,٢٨). بالإضافة إلى جدول الأعمال الذي سيغضيه المؤتمر الدستوري القومي (المادة ٩,١)،^{١٥} نتوقع إتفاقية جوبا للسلام أيضاً 'مؤتمر نظام الحكم' خلال الفترة الانتقالية لمناقشة القضايا المتعلقة بالهيكل الفيدرالي المستقبلي للسودان ونظام الحكم الإقليمي (المادة ١٠ إتفاقية جوبا للسلام، وعلى سبيل المثال، المادة ٣١ إتفاقية النيل الأزرق وكردفان). وكما ذكر أعلاه، يبدو أن هذا المؤتمر منفصل عن عملية وضع الدستور على الرغم من تناوله مسائل ذات أهمية دستورية: فقد أخفقت الجمعية اليابانية للشراكة في توضيح كيفية ترابط ولاية المؤتمرين وتركت العديد من الأسئلة الأخرى دون إجابة.

إذا نظرنا إلى الوراء في تاريخ السودان في وضع الدستور وكما هو مذكور أعلاه، بعد توقيع إتفاقية السلام الشامل، صاغت اللجنة الوطنية للمراجعة الدستورية نصاً دستورياً جديداً. وتألفت اللجنة من ٦٠ عضواً معيناً يستند تمثيلهم إلى صيغة تقاسم السلطة في الجمعية الوطنية وضمت ممثلين عن المجتمع المدني. وأعدت لجنة تقنية نصاً للجنة المراجعة الدستورية الوطنية (المادة ٢-١٢-٥)١٦.

حددت خيارات مماثلة للجان الخبراء المعينة في الغالب من قبل السلطة التنفيذية والتي تشرف على صياغة نص دستوري العمليات التي أدت إلى دساتير السودان قصيرة العمر لعامي ١٩٧٣ و ١٩٩٨،

١٤ كما يؤكد اتفاق النيل الأزرق وكردفان على أن عملية وضع الدستور يجب أن تستفيد من الدروس المستفادة من تاريخ السودان، والأحكام ذات الصلة من شرعة الحقوق في الإعلان الدستوري وغيرها من مصادر القانون والسياسة ذات الصلة في السودان. أنظر أيضاً المادة ١٠٤ من الباب ٣ من قانون الجمعية، إتفاق مسار المنطقتين بين الحكومة الانتقالية السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان - شمال/الجبهة الثورية. وفي جنوب السودان، نص اتفاق السلام لعام ٢٠١٨ على إنشاء لجنة مماثلة، وهي اللجنة الفرعية التحضيرية لعقد مؤتمر دستوري وطني، وهي مكلفة بإعداد لجنة التنسيق الوطنية خلال عملية وضع الدستور في جنوب السودان (المادة ٦-٦ من الإتفاقية حول حل النزاع في جنوب السودان).

١٥ المادة ٩-١ يعلن أن المؤتمر الدستوري سيحدد 'كيفية حكم السودان، ومعالجة قضايا بناء الأمة، والتوصل إلى عقد اجتماعي لبناء نظام جديد قائم على الديمقراطية والمواطنة والعدالة الاجتماعية'. علاوة على ذلك، تسلمت المادة ٩,٥,٨ الضوء على النقاش حول 'كيفية الموافقة على الدستور الوطني الدائم' كواحدة من العديد من نقاط جدول الأعمال (التي تغطي أيضاً مسائل الحكم والمواطنة والسياسة الخارجية وما إلى ذلك) التي سيناقشها المؤتمر الدستوري الوطني.

١٦ لم تتضمن عملية وضع الدستور في إطار اتفاق السلام الشامل أي مشاركة شعبية مباشرة حيث كان على اللجنة الوطنية للمراجعة الدستورية صياغة النص بالاعتماد على الخبرات والوثائق ذات الصلة كما قدمها الطرفان (المادة ٢-١٢-٦). إتفاقية جوبا للسلام). كما كلفت اللجنة بصياغة دساتير نموذجية لولايات السودان، والتي يجب أن تمثل الدستور المؤقت للسودان والمركز الدولي للأمن الداخلي، بقدر ما يتعلق الأمر (المادة ٢-١٢-١١ من إتفاقية السلام الشاملة). أنظر أيضاً النقطة ٥٨ من طرائق تنفيذ بروتوكولات مشاكوس وتقاسم السلطة لاتفاق السلام الشامل، الصفحة ١٦٧. وفيما يتعلق بصياغة إطار دستوري أكثر ديمومة، كلفت سلطة التحالف المؤقتة مرة أخرى اللجنة الوطنية للمراجعة الدستورية بتنظيم عملية مراجعة دستورية شاملة خلال فترة السنوات الست الانتقالية. غير أن اتفاق السلام الشامل طالب هذه المرة بأن تنص العملية على الشمول السياسي والمشاركة العامة (المادة ٢-١٢-١٠ من إتفاق السلام الشامل والنقطة ٤٥ من طرائق التنفيذ، الصفحة ١٦٢). وفي النهاية، تم تعليق الدستور المؤقت رسمياً في عام ٢٠١٩.

وتميزت بالمحاولات الفاشلة لصياغة إطار دستوري في ١٩٥٧-١٩٥٨ و ١٩٦٨. هل حان الوقت لإعادة التفكير في اختيار هيئات وضع الدستور في عملية وضع الدستور الوشيك في السودان؟

وفي حين أن الشمولية في وضع الدستور ينبغي أن تنعكس في تكوين هيئات وضع الدستور، فإن نظامها الداخلي، بما في ذلك قواعد صنع القرار، سيكون له أيضاً تأثير حاسم على شرعية العملية والنتيجة، أي الدستور النهائي. ولن يتطلب وضع الدستور موافقة النخبة فحسب، بل سيتطلب أيضاً إجماعاً واسعاً من جميع الأطراف المشاركة في المفاوضات. واعتماداً على هيئات وضع الدستور، ستخضع عملية صنع القرار إجماعاً أو شكلاً من أشكال الأغلبية. وتؤدي قواعد صنع القرار دوراً حاسماً في بناء توافق الآراء خلال العملية، وإذا ما تقرر مسبقاً، فإنها قد توفر ضمانات للفئات المهمشة أو الأصغر لضمان عدم تهميشها. إن اشتراط الإجماع الكامل يمثل مشكلة، مما يسمح للأفراد بعرقلة عملية برمتها. وفي جنوب أفريقيا، كان أحد العناصر الهامة في المفاوضات هو اعتماد مبدأ توافق كاف في الآراء، الذي لم ينص عليه قط ولكنه يتطلب عملياً موافقة عدد كبير من الأطراف بالإضافة إلى اتفاق الجهات الفاعلة الرئيسية. وقد كفل هذا النهج الدعم من الحزبين الرئيسيين ومنع المجموعات الصغيرة من استخدام حق النقض لعرقلة العملية.

وفي الحالات التي يتعذر فيها التوصل إلى توافق في الآراء أو الأغلبية المطلوبة، يلزم الاتفاق مسبقاً على آليات لكسر الجمود لتجنب الجمود الذي يؤدي إلى توقف العملية برمتها. وتشمل الخيارات استخدام المحاكم كحكم في المسائل الإجرائية المثيرة للخلاف؛ تأجيل المسائل الخلافية لحلها في المستقبل باستخدام شروط شروق الشمس أو غروبها (الهند ١٩٥٠، أوغندا ١٩٩٥)؛ الوساطة الخارجية؛ أو خفض شرط الأغلبية لتمرير القرارات بأغلبية أقل مما تم الاتفاق عليه في البداية (الحوار الوطني اليمني ٢٠١٣). وفي بعض الأحيان، تسمح العمليات باستخدام الاستفتاءات كآلية لكسر الجمود (جنوب أفريقيا ١٩٩٣، كينيا ٢٠٠٠).

وفي الحالات التي يتعذر فيها التوصل إلى توافق في الآراء أو الأغلبية المطلوبة، يلزم الاتفاق مسبقاً على آليات لكسر الجمود لتجنب الجمود الذي يؤدي إلى توقف العملية برمتها.

١٧ في عامي ١٩٥٧ و ١٩٥٨ تم إنشاء لجنيتين متعاقبتين للعمل على مشروع دستور للسودان قبل تولي الفريق إبراهيم عبود السلطة في عام ١٩٥٨. توقفت محاولة الصياغة من قبل لجنة وطنية في عام ١٩٦٨ مع الانقلاب العسكري الذي قام به المقدم النميري في عام ١٩٦٩. وفي عام ١٩٧٢، عين مجلس الشعب لاعتماد نص دستوري صاغته الحكومة. في عام ١٩٩٧، أعدت لجنة دستورية قومية مشروع نص تم تقديمه إلى الجمعية الوطنية لاعتماده ثم صوت عليه الشعب في استفتاء عام ١٩٩٨ (بابكر والبطحان ٢٠٢٣).

الفصل الرابع إستنتاج

عندما يخرج السودان من حرب مدمرة، منقسماً بشدة بسبب السخط المدني العميق والصراع العسكري المعقد، ما هي الخيارات الممكنة للترتيبات الدستورية في مرحلة ما بعد الصراع؟

وللإجابة على هذا السؤال، ناقشت الورقة مبدئياً بعض الخيارات وأبرزت الاعتبارات ذات الصلة لعملية وضع الدستور في المستقبل، إستناداً إلى افتراض أن اتفاق السلام، بما في ذلك تسوية سياسية قابلة للحياة، من شأنه أن يوفر للبلد الأسس اللازمة للانتقال سلمي. وقد ألحت الفقرات السابقة على خيارات التصميم والتسلسل المتعددة، ولكن أيضاً إلى التحديات التي تلت ذلك. الخيارات المشمولة مستمدة من تاريخ السودان وتجربته في وضع الدستور، ولكن أيضاً من أمثلة مقارنة من المنطقة وخارجها. إن مجموعة الأسئلة التي يتعين معالجتها في هذا السياق تتجاوز بكثير ما يمكن تغطيته ضمن حدود هذه الورقة. ولذلك لم تذكر بعض المسائل إلا بإيجاز، بينما استبعدت مسائل أخرى تماماً.

الأسئلة الرئيسية التي أثرت هي:

- ما هي الترتيبات الخاصة بالحكومة خلال الفترة الانتقالية التي من شأنها أن تفضي إلى عملية قوية لوضع الدستور، وما الذي يجب تجنبه، إن أمكن؟
- هل ينبغي الاتفاق على مبادئ لوضع الدستور في المستقبل، وإذا كان الأمر كذلك، فإذا ينبغي أن تكون؟
- هل ينبغي أن تتضمن التسوية السلمية أحكاماً لوضع دستور دائم؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما مدى تفصيل تلك الأحكام؟ كيف ينبغي تأمينها؟ وماذا يجب أن تكون عليها؟
- ما هي العمليات الأخرى في إطار عملية السلام التي ينبغي تنسيقها مع عملية وضع الدستور وكيف ينبغي إدارة التنسيق؟

- كيف يمكن إشراك الجهات الفاعلة الإقليمية (دون الوطنية)؟
- هل يجب أن تكون عملية وضع الدستور الجديد ماثلة للعمليات المستخدمة سابقاً في السودان؟ إذا كان الأمر كذلك ، فلماذا وكيف يجب تعديله؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، وما هي العملية التي قد تعمل بشكل أفضل؟
- إذا تم اعتماد عملية من مرحلتين، ما هي فوائد وتحديات إجراء الانتخابات بين المراحل؟ كيف يمكن التصدي للتحديات؟
- ما هي هيئات وضع الدستور التي ينبغي استخدامها؟ في كل نهج ممكن، كيف يمكن تأمين قبول النخب الناقدة؟
- ما هي عناصر عملية وضع الدستور التي يمكن أن تبني شرعية الدستور؟
- كيف يمكن استخدام الفترة المؤدية إلى السلام والانتقال إلى الديمقراطية لبناء الوحدة في المجتمع المدني فيما يتعلق بعملية وضع الدستور؟

المراجع

- Al-Ali, Z., *The Juba Agreement for Peace in Sudan: Summary and Analysis* (Stockholm: International IDEA, 2021), <<https://doi.org/10.31752/idea.2021.12>>
[إتفاق جوبا للسلام في السودان: ملخص وتحليل]
- Babiker, M.A. and el-Battahani, A., *Reflections on Sudan's Constitutional Trajectory, 1953-2023: 70 Years Lacking Legitimacy, Democratic Governance and Ownership* (Stockholm: International IDEA, 2023) <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.53>>
[تأملات في المسار الدستوري للسودان، ١٩٥٣-٢٠٢٣: ٧٠ عاما من الافتقار إلى الشرعية والحكم الديمقراطي والملكية]
- Baldo, S., 'Sudan struggles to control its parastatals', *The Sentry*, May 2021, <<https://thesentry.org/wp-content/uploads/2021/05/SudanParastatals-TheSentry-May2021.pdf>>, accessed 17 June 2024
[السودان يكافح للسيطرة على مؤسساته شبه الحكومية]
- Bell, C., and Zulueta-Fülscher, K., *Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process* (Stockholm: International IDEA, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sequencing-peace-agreements-and-constitutions-political-settlement-process>>, accessed 17 June 2024
[تسلسل اتفاقات السلام والدساتير في عملية التسوية السياسية]
- Berghof Foundation and United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN DPPA), *Constitutions and Peace Processes: A Primer* (Berlin and New York: Berghof Foundation/UN 2020), <<https://peacemaker.un.org/node/3660>>, accessed 17 June 2024
[الدساتير وعمليات السلام: كتاب أساسي]
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. and Regan, A., *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Switzerland: Interpeace, 2011), <https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2011/09/2011_11_Constitution-Making_Handbook_English.pdf>, accessed 17 June 2024
[وضع الدستور والإصلاح: خيارات للعملية]
- Brahimi, L., 'State Building in Crisis and Post-Conflict Countries', Paper for '7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government', Vienna, 26-29 June 2007, <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/Brahimi%20UNPAN026305.pdf>>, accessed 17 June 2024
[بناء الدولة في البلدان التي تمر بأزمات وما بعد الصراع]
- Davies, B., *Sudan's 2019 Constitutional Declaration: Its Impact on the Transition* (Stockholm: International IDEA, 2019), <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.53>>
[الإعلان الدستوري السوداني لعام ٢٠١٩: تأثيره على المرحلة الانتقالية]
- Elster, J., 'Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process', *Duke Law Journal*, 45/364 (1995), pp. 364-96, <<https://doi.org/10.2307/1372906>>
[القوى والآليات في عملية وضع الدستور]

Juon, A., 'Minorities overlooked: Group-based power-sharing and the exclusion-amid-inclusion dilemma', *International Political Science Review*, 41/1 (2020), pp. 89–107, <<https://doi.org/10.1177/0192512119859206>>

[تجاهل الأقليات: تقاسم السلطة على أساس جماعي ومعضلة الإقصاء وسط الإدماج]

Ladley, A., *The Possible Role and Risk of Power-Sharing in Sudan*, (Stockholm: International IDEA, 2024), <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.63>>

[الدور المحتمل لتقاسم السلطة في السودان ومخاطره]

Maboudi, T., 'Participation, Inclusion, and the Democratic Content of Constitutions', *Studies in Comparative International Development*, 55/1 (2020), pp. 48–76, <<https://doi.org/10.1007/s12116-019-09298-x>>

[المشاركة والإدماج والمحتوى الديمقراطي للدساتير]

McEvoy, J., Todd, J. and Walsh, D., 'Participatory Constitutionalism and the Agenda for Constitutional Change: Socio-economic Issues in Irish Constitutional Debates', *Irish Studies in International Affairs*, 33/2 (2022), pp. 140–71, <<https://doi.org/10.1353/isia.2022.0008>>

[الدستورية التشاركية وجدول أعمال التغيير الدستوري: القضايا الاجتماعية والاقتصادية في المناقشات الدستورية الأيرلندية]

Murray, C M, 'Yemen's National Dialogue Conference', *Anayasa Hukuku Dergisi/Constitutional Law Review* (Türkiye), 2013

[مؤتمر الحوار الوطني اليمني]

Rocha Menocal, A., 'Political Settlements and the Politics of Inclusion', State of the Art Paper, DLP, University of Birmingham, October 2015, <https://www.researchgate.net/publication/315051653_Political_Settlements_and_the_Politics_of_Inclusion_State_of_the_Art_Paper_DLP_Birmingham_University_of_Birmingham_October_2015/link/58cbc6b2aca2727749ef7eff/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn9>, accessed 18 June 2024

[التسويات السياسية وسياسة الإدماج]

Suteu, S. and Bell, C., *Women, Constitution-Making and Peace Processes* (New York: UN Women, 2018), <<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2018/Inclusive-peace-processes-Women-constitution-making-and-peace-processes-en.pdf>>, accessed 18 June 2024

[المرأة ووضع الدستور وعمليات السلام]

Zulueta-Fülscher, K. and Bisarya, S., *(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings* (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://doi.org/10.31752/idea.2018.67>>

[المرأة ووضع الدستور وعمليات السلام]

الوثائق الرسمية

Convention for a Democratic South Africa (CODESA), 'CODESA Declaration of Intent', 20 December 1991, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZA_911229_CodesaDeclarationIntent.pdf>, accessed 17 June 2024

[إتفاقية من أجل جنوب أفريقيا الديمقراطية]

'Comprehensive Peace Agreement (CPA, 2005) between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army', <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_060000_The%20Comprehensive%20Peace%20Agreement.pdf>, accessed 17 June 2024

اتفاق السلام الشامل ٢٠٠٥ بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان

Constitution of Kenya Review Act, Act 9 of 2008

[قانون مراجعة دستور كينيا]

Intergovernmental Authority on Development (IGAD), 'Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS)', <<https://docs.pca-cpa.org/2016/02/South-Sudan-Peace-Agreement-September-2018.pdf>>, accessed 21 June 2024

[تنشيط الاتفاق بشأن حل النزاع في جمهورية جنوب السودان]

Juba Agreement for Peace in Sudan (JPA) of 03 October 2020, <<https://constitutionnet.org/vl/item/sudan-peace-agreement>>, accessed 17 June 2024

[اتفاق جوبا للسلام في السودان]

Frankfurt Documents of 01 July 1948, <https://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0012_fra_de.pdf>, accessed 18 June 2024

[وثائق فرانكفورت بتاريخ ٠١ يوليو ١٩٤٨]

Libya, The Constitutional Declaration of 2011

[الإعلان الدستوري الليبي ٢٠١١]

Nepal, Interim Constitution of 2007, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/interim_constitution_of_nepal_2007_as_amended_by_first_second_and_third_amendments.pdf>, accessed 18 June 2024

[دستور نيبال المؤقت ٢٠٠٧]

Organisation of African Unity (OAU), 'Harare Declaration: Declaration of the OAU Ad-hoc Committee on Southern Africa on the question of South Africa', 21 August 1989, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZA_HarareDeclaration-21Aug_1989.pdf>, accessed 18 June 2024

[إعلان هراري: إعلان اللجنة المخصصة للجنوب الأفريقي التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية بشأن مسألة جنوب أفريقيا]

'Political Agreement for the Establishment of Governing Structures and Institutions in the Transitional Period' (between the Transitional Military Council and the Forces of the Declaration of Freedom and Change), 17 July 2019, <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/2019-07/2019.07.17%20-%20Sudan%20Political%20declaration%20%28English%29.pdf>>, accessed 18 June 2024

[الاتفاق السياسي لإنشاء هياكل ومؤسسات الحكم في الفترة الانتقالية]

South Africa, Republic of, Interim Constitution of 1993, <<https://peacemaker.un.org/documents/south-africa-interim-constitution-1993>>, accessed 17 June 2024

[الدستور المؤقت لجنوب أفريقيا ١٩٩٣]

South Sudan, Republic of, Constitution Making Process Act 2022

[قانون عملية وضع الدستور ٢٠٢٢ لجنوب أفريقيا]

Sudan, Republic of, Interim National Constitution of 2005, <<https://constitutionnet.org/vl/item/sudan-interim-national-constitution-2005>>, accessed 17 June 2024
[الدستور الوطني المؤقت ٢٠٠٥ للسودان]

Sudan, Republic of, Constitution of 2019 ('Constitutional Charter for the Transitional Period of 2019'), <https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2019>, accessed 18 June 2024
[الميثاق الدستوري للفترة الانتقالية ٢٠١٩]

United Nations General Assembly, 'Declaration on Apartheid and its Destructive Consequences in Southern Africa', S-16/1, 16th Special Session (14 December 1989), <<https://digitallibrary.un.org/record/84666?ln=es&v=pdf>>, accessed 17 June 2024
[إعلان بشأن الفصل العنصري وعواقبه المدمرة في الجنوب الأفريقي]

United Nations Security Council, 'Principles concerning the Constituent Assembly and the Constitution of an independent Namibia', S/15287, 12 July 1982, <<https://peacemaker.un.org/namibia-constituent-assembly82>>, accessed 18 June 2024
[المبادئ المتعلقة بالجمعية التأسيسية ودستور ناميبيا المستقلة]

—, 'Declaration of Fundamental Principles of the Inter-Congolese Political Negotiations' S/2001/466, 10 May 2001 (agreement signed 4 May 2001), <<https://peacemaker.un.org/drc-declarationfundamentalprinciples2001>>, accessed 17 June 2024
[إعلان المبادئ الأساسية للمفاوضات السياسية بين الأطراف الكونغولية]

—, 'Final Communiqué of the Action Group for Syria' [Geneva Communiqué], A/66/865-S/2012/522, 6 July 2012, <<https://peacemaker.un.org/node/1581>> accessed 17 June 2024
[البيان الختامي لمجموعة العمل من أجل سوريا]

نبذة عن المؤلفين

كريستينا موراي أستاذة نخرية لحقوق الإنسان والقانون الدستوري في جامعة كيب تاون بجنوب أفريقيا، وكانت أيضاً حتى وقت قريب عضوة في الفريق الاحتياطي لدعم الوساطة التابع لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام بالأمم المتحدة. وعملت قبل ذلك في فريق الدعم الدستوري التابع لمكتب المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة بشأن اليمن. بين عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٦ عملت في فريق الخبراء المنتخب لتقديم المشورة للجمعية الدستورية لجنوب إفريقيا. في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ كانت عضوة في لجنة الخبراء التي أعدت دستور كينيا لعام ٢٠١٠. وفي عام ٢٠١٢، عملت كعضوة في لجنة الدستور في فيجي. وقد دعمت عدداً من عمليات وضع الدستور الأخرى على مستوى العالم بما في ذلك في مصر، ليسوتو، ليبيا، نيبال، باكستان، جنوب السودان، السودان، تونس، غامبيا، زيمبابوي وغيرها.

كاثرين ماريا شير محامية في مجال الدستور المقارن تتمتع بخبرة تزيد عن ١٥ عاماً في مجالات وضع الدستور وبناء المؤسسات والحكم والإصلاح القضائي. تشغل حالياً منصب العضوة المنتدبة ورئيسة مشاريع أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في مؤسسة ماكس بلانك للسلام الدولي وسيادة القانون (هايدلبرغ، ألمانيا)، حيث تقوم بتصميم وإدارة وتنفيذ برامج مساعدة واسعة النطاق في مجال سيادة القانون. وبهذه الصفة، عملت في أفغانستان، أرمينيا، أذربيجان، جورجيا، العراق، الأردن، مالي، فلسطين، جنوب السودان، الصومال، السودان، توغو وزيمبابوي. عملت سابقاً في البنك الدولي في واشنطن العاصمة وفي محكمة العدل الأوروبية في لوكسمبورغ، من بين وظائف أخرى. في عام ٢٠١٢، تمت إعاره خدماتها كخبيرة دستورية إلى وحدة الدستور المشتركة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصومال/مكتب الأمم المتحدة السياسي، للعمل على عملية بناء الدستور في الصومال. وهي رئيسة تحرير كتاب ماكس بلانك السنوي لقانون الأمم المتحدة وتعمل كعضوة في المجلس الاستشاري الأكاديمي لمجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

حول الشركاء

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تضم دولاً أعضاء وعددها ٣٥، تأسست في عام ١٩٩٥ وتمثل ولايتها في دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم.

عملنا

نقوم بتطوير أبحاث صديقة للسياسات تتعلق بالانتخابات، البرلمانات، الدساتير، التحول الرقمي، تغير المناخ، والمشاركة والتمثيل السياسي، كل ذلك تحت مظلة أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. ونقوم بتقييم أداء الديمقراطيات في جميع أنحاء العالم من خلال مؤشراتنا العالمية الفريدة لحالة الديمقراطية ومتبع الديمقراطية (Democracy Tracker).

كما نقدم تنمية القدرات ومشورة الخبراء للجهات الفاعلة الديمقراطية بما في ذلك الحكومات، البرلمانات، مسؤولي الانتخابات والمجتمع المدني. كما نقوم بتطوير الأدوات ونشر قواعد البيانات والتقارير والكتب الأساسية بعدة لغات حول مواضيع تتراوح من إقبال الناخبين إلى حصص النوع الاجتماعي.

ونقوم بالجمع بين الدول والجهات الفاعلة من غير الدول من أجل الحوار وتبادل الدروس. نحن نقف وننادي لتعزيز وحماية الديمقراطية في جميع أنحاء العالم.

مناطق عملنا

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في إفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أوروبا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم لدى الأمم المتحدة ومعتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

منشوراتنا وقواعد بياناتنا

لدينا دليل منشورات يضم أكثر من ١,٠٠٠ منشور وهناك أكثر من ٢٥ قاعدة بيانات متيسرة على موقعنا. يمكن تنزيل معظم منشوراتنا مجاناً.

<https://www.idea.int>

المنظمة العربية للقانون الدستوري

المنظمة العربية للقانون الدستوري (AACL) هي أول شبكة إقليمية للخبراء الدستوريين في المنطقة العربية. تأسست في عام ٢٠١٣، وتهدف إلى المساهمة في الحكم الرشيد والتحول الديمقراطي من خلال تعزيز التواصل داخل المنطقة وتبادل الخبرات. وتسعى جاهدة لتوفير تحليل موضوعي وقائم على أسس واستشرافية للأطر الدستورية في المنطقة وتطبيق خبرتها لدعم جهود الإصلاح الدستوري والقانوني.

ويجمع هذا المركز بين كبار الباحثين القانونيين والقضاة والمحامين والبرلمانيين ونشطاء المجتمع المدني المتخصصين في القانون الدستوري والنظم الانتخابية وعمليات بناء السلام وحقوق الإنسان. وتضم في عضويتها خبراء بارزين في بناء الدساتير شاركوا في المفاوضات أو صياغة الدساتير في جميع أنحاء المنطقة العربية، بما في ذلك الجزائر ومصر والعراق وليبيا والمغرب وتونس واليمن.

تنظم AACL وتشارك في عدد كبير من المبادرات، بما في ذلك المؤتمرات الإقليمية وجلسات الحوار بالتعاون مع خبراء بارزين وصناع قرار وجامعات ومراكز أبحاث بارزة في المنطقة العربية وخارجها. تعقد AACL سنوياً أكاديمية للقانون الدستوري للباحثين الشباب من المنطقة. كما تصدر عنها مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (JCL-MENA)، وهي مجلة ثنائية اللغة مزدوجة التعمية، تقدم تحليلاً علمياً حول القضايا المتعلقة بالتطورات الدستورية في جميع أنحاء المنطقة.

أعدت ورقة المناقشة هذه، خيارات الترتيبات الدستورية في مرحلة ما بعد النزاع في السودان، وعرضت في ندوة نظمتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) في السودان بالتعاون مع الجمعية العربية للقانون الدستوري (AACL). ونظراً لأهمية الموضوع في تاريخ السودان الحالي ومستقبله الدستوري، خبيرتان دستوريان تم اختيارهما بعناية؛ وهن كريستينا موراي وكاثرين ماريا شير، بناء على خبرتهما الواسعة ومعرفتهما بالبيئة الدستورية في السودان.

جرت مناقشة مضمون الدراسة في مائدة مستديرة للخبراء مع خبراء دستوريين من خلفيات قانونية وسياسية مختلفة، من أفريقيا وأوروبا، فضلاً عن المنطقتين العربية والإسلامية. وناقشت الدراسة الواقع الدستوري الحالي والخيارات الدستورية الممكنة لإنتاج دستور سوداني دائم يناسب حالة ما بعد النزاع في السودان. كما ناقشت الورقة القضايا الرئيسية التي تحدد الطريق نحو مستقبل السودان. لذلك فإن هذه الدراسة مهمة للدستوريين والمهتمين بقضايا الإصلاح السياسي في السودان، بما في ذلك صانعي السياسات المحليين والإقليميين والدوليين.