



بسم الله الرحمن الرحيم

الحرية .. السلام .. العدالة

الحركة الوطنية للحريات والعدالة - حماية

مذكرة حول الوثيقة الدستورية المقترحة من قبل قوى إعلان الحرية والتغيير

التاريخ: 4 مايو 2019م

تتقدم الحركة الوطنية للحريات والعدالة (حماية) للرأي العام، ولقوى الحرية والتغيير، بهذه المذكرة حول الوثيقة الدستورية المقترحة من قوى إعلان الحرية والتغيير، استجابة للدعوة العلنية من قبل قوى الحرية والتغيير للتشاور حول الوثيقة. إننا نعي أن هذه الوثيقة هي جزء من مقترح الدستور الانتقالي، وهي معنية بهيكل الحكم الانتقالي وحسب. وبالتالي، فهي ليست الوثيقة في شكلها النهائي. لذلك، تقتصر المذكرة على التعليق على ما ورد في الوثيقة الدستورية، وما يرتبط بهيكل السلطة الانتقالية. تناقش المذكرة أهم الميزات ونقاط الضعف، كما تقدم عددا من المقترحات على ضوء مواقف الحركة السابقة، وخارطة الطريق التي نشرتها في 17 أبريل الماضي.

استجابة للدعوة العلنية لقوى إعلان الحرية والتغيير للتشاور والنصح حول الوثيقة، وانفتاح مسودة الوثيقة على التعديل، تقدم حركة حماية الملاحظات التالية:

- نؤكد على أن إعلان الوثيقة الدستورية وانفتاح قوى الحرية والتغيير للنقاش حولها هو خطوة إلى الأمام.
- على الرغم من أن الوثيقة جاءت متأخرة، إلا أن توافق قوى الحرية والتغيير عليها يعكس خطوة إيجابية كذلك.
- ونرى أن تفصيل الوثيقة لخارطة المضي قدما نحو تشكيل الحكم المدني في السودان يعد خطوة إيجابية من قبل قوى الحرية والتغيير، وقد كانت مفقودة لوقت طويل.
- نرى أن تضمين وثيقة الحقوق الأساسية والحريات من الدستور الانتقالي لعام 2005م هو خطوة ممتازة.
- إننا نعتبر الوثيقة الدستورية عقدا بين كافة السودانيين حول ترتيبات المرحلة الانتقالية، ومدخلا لتسوية تاريخية بين القوى الوطنية من أجل المستقبل، لا اتفاقا ثنائيا بين قوى الحرية والتغيير والمجلس العسكري. لذلك، لا بد أن تسود في مضامينها روح التوافق الوطني، كما لا بد أن تتبع في إجازتها سبلا توافقية، تشرك القوى السياسية والاجتماعية المختلفة.

مجلس السيادة الانتقالي:

- تفصل المادة (9) تكوين وصلاحيات مجلس السيادة الانتقالي. إننا نعتقد أنه من غير المبرر استمرار التمثيل العسكري في مجلس السيادة حتى نهاية الفترة الانتقالية ذات الأربع سنوات، خصوصا مع التصريحات العلنية للمجلس العسكري الإنتقالي بنيته تسليم السلطة للمدنيين خلال سنتين على الأكثر. لذا، نقترح أن يتم النص صراحة في الوثيقة الدستورية على إنهاء التمثيل العسكري في مجلس السيادة بنهاية السنة الثانية على الأكثر من الفترة الإنتقالية. يمكن أن يقرأ هذا المقترح مقرونا بالمقترح الذي تقدمت به حركة حماية كجزء من خارطة الطريق حول مدة الفترة الانتقالية، والذي قسمت فيه مدة الأربع سنوات لفترتين، تنتهي الأولى فيهما بانتخابات تشريعية قومية لجمعية تأسيسية تستكمل الفترة الانتقالية، وتنتخب الجمعية التأسيسية بدورها مجلس سيادة مدني انتقالي بممثل واحد للقوات النظامية، يتسلم السلطة من المجلس الانتقالي المشترك بين المدنيين والعسكريين.

المجلس التشريعي الانتقالي:

- نصت المادة (11) على أن يشكل المجلس التشريعي الانتقالي من قبل قوى إعلان الحرية والتغيير، ويراعي تمثيل القوى المشاركة في التغيير. إن هذه الخطوة بمراعاة المجلس التشريعي الانتقالي في عضويته القوى المشاركة في التغيير، والتي بالضرورة هي خارج الإعلان، هي خطوة إيجابية في اتجاه التوافق الوطني. لكن، وعلى الرغم من تفهمنا لتعقيد الوضع السياسي المحيط بتشكيل هيكل



السلطة الانتقالية، لا تزال هنالك حوجة لخطوة أخرى. فهنالك قوى اجتماعية وسياسية لم تكن جزءا من التغيير، لكنها ذات ثقل، وتعتبر عن تطلعات قطاعات واسعة في المجتمع، وهنالك حوجة لاستيعابها في مرحلة التأسيس. إننا نرى هذا الاستيعاب، وضرورة النص عليه، مطلوباً أساسياً للتوافق الوطني الضروري للعبور بالمرحلة الانتقالية، وعدم العودة إلى الوراثة.

- أيضاً، فإن النص على انفراد قوى الحرية والتغيير بتكوين المجلس التشريعي الانتقالي لا تزال لا تعكس الروح التوافقية المطلوبة للمرحلة الانتقالية. إن النهج الذي ندعوه في تكوين المجلس التشريعي الانتقالي هو أن يكون نتاج تشاور واسع بين القوى السياسية والاجتماعية، تقوده قوى الحرية والتغيير من موقع القيادة التاريخية، مع القوى الأخرى خارج الإعلان. وإذا كانت قوى الحرية والتغيير تطالب بالإنفراد بتشكيل المجلس التشريعي، فهي مطالبة على أقل تقدير بتقديم ضمانات منصوص عليها في الوثيقة لإحتواء هذا المجلس على كافة تكوينات المجتمع السوداني السياسية والاجتماعية والدينية والأهلية، بالإضافة للشباب.

مجلس الوزراء الانتقالي:

- تخطط المادة (10) والمعنية بتكوين وسلطات مجلس الوزراء الانتقالي بين الاختصاصات والصلاحيات. ففي حين توضح الاختصاصات قائمة المهام التي تختص بها المؤسسة المعنية، تشير الصلاحيات إلى السلطات الممنوحة لهذه المؤسسة.
- هنالك تناقض في الوثيقة الدستورية فيما يختص حالة خلو منصب رئيس الوزراء خلال الفترة الانتقالية. تشير المادة (10) إلى أنه في حال خلو منصب رئيس الوزراء أو أي عضو من مجلس الوزراء الانتقالي تعين قوى الحرية والتغيير بديلاً له. تتعارض هذه المادة مع المادة (11) والمعنية بصلاحيات المجلس التشريعي الانتقالي، والتي تنص على أنه في حال تم حل مجلس الوزراء الانتقالي، يرشح المجلس التشريعي الانتقالي رئيساً للوزراء، ويعتمده مجلس السيادة. وفي هذا التعارض، نفضل الخيار الثاني على الأول، حيث أن الأول يضع قوى الحرية والتغيير كمؤسسة موازية لهيكل السلطة الانتقالية، وتمارس السلطة بحكم هذا الدستور. إذ من المتوقع أن تقوم قوى إعلان الحرية والتغيير بعد تشكيل مستويات الحكم الانتقالية المختلفة أن تقوم بالتعبير عن مواقفها واختياراتها عن طريق أعضائها في المؤسسات الانتقالية، وليس كجسم مواز لهيكل الحكم الانتقالي، وبسلطة دستورية.
- الأمر الآخر المختص بصلاحيات حل المجلس التشريعي للحكومة التنفيذية هو عدم وجود توضيح يفصل الحالات التي يمكن للمجلس التشريعي فيها القيام بهذا الدور، أو حتى النصاب المطلوب لسحب الثقة. وهو أمر سوف يؤدي غالباً لعدم استقرار الجهاز التنفيذي في ظل وضع اقتصادي صعب، وتوافق سياسي هش. بالتالي، يجب على الوثيقة أن تنص إما على إجراءات واضحة وصعبة لسحب الثقة من الحكومة، أو على رقابة مجلس السيادة على الحكومة التنفيذية في السنتين الأولين من الفترة الانتقالية لضمان استقرارها، ثم بعدها تخضع الحكومة الانتقالية لرقابة المجلس التشريعي الانتقالي. يقرأ هذا المقترح كذلك مقروناً مع مقترح حركة حماية السابق بتقسيم الفترة الانتقالية إلى فترتين، تنتهي الأولى بانتخاب جمعية تأسيسية تتولى السلطة الرقابة والتشريعية خلال الجزء الثاني من الفترة الانتقالية. الهدف من هذين المقترحين (تفصيل طريقة سحب الثقة أو تقسيم الفترة الانتقالية) هو ضمان استقرار الجهاز التنفيذي وإبعاده عن المحاصصة السياسية بقدر الإمكان وتفرغه لتنفيذ البرنامج الإسعافي.

مستويات الحكم خلال الفترة الانتقالية:

- نصت المادة (6) من الوثيقة على أن من بين مستويات الحكم المستوى الإقليمي، ولم تحدد طبيعة هذه الأقاليم، ولا كيفية تحديدها. إننا نتخوف من العودة إلى النظام الإقليمي الذي كان سابقاً لنظام الانقاذ، والذي يضم: الإقليم الأوسط، وإقليم دارفور، والإقليم الشرقي، والإقليم الشمالي، وإقليم كردفان، بالإضافة إلى العاصمة. إننا نعتقد أن الزيادة الضخمة في حجم السكان، وتعقيد التنظيمات الاجتماعية والإدارية خلال الثلاثين عاماً الماضية، قد تجعل من الصعب الحكم من المستوى الإقليمي دون حوجة إلى مستوى وسيط قبل المحلي، فليس من اليسير حكم إقليم دارفور من الفاشر، أو حكم الإقليم الشرقي من كسلا، على سبيل المثال دون الحوجة إلى مستوى بين الإقليم والمحلية. كما أن إلغاء المستوى الولائي وإنشاء مستوى إقليمي قد يتطلب مقداراً كبيراً من إعادة الهيكلة للحكم المحلي، مما قد يزيد من عدم الاستقرار الإداري، ويثقل على عاتق الحكومة الانتقالية. لذا، نرى أن الأفضل الإبقاء على المستوى الولائي مع مراجعة بعض حدود الولايات، عوضاً عن تغييرها إلى الحكم الإقليمي، وترك هذه المسألة لتحسم في إطار الدستور الدائم.



المفوضيات:

- أشارت المادة (8) إشارة مقتضبة إلى تكوين المفوضيات. إننا نرى أن المفوضيات هي جزء أصيل من مؤسسات الحكم الانتقالي، إذ نرى أنها يجب أن تضطلع بمعظم الملفات السياسية التي ترتبط بالفترة الانتقالية، كما أنها ستلعب دورا كبيرا في تخفيف العبء السياسي عن مجلس الوزراء الانتقالي ليركز مع مهام إدارة الدولة واستعادة استقرار الاقتصاد وضمان امداد الخدمات. لذلك، نرى أنه من الضروري تسمية هذه المفوضيات واختصاصاتها، أو على الأقل التفصيل في طبيعة المهام التي ستقوم بها هذه المفوضيات. وقد قمنا في حركة حماية بتقديم مقترح بمفوضيات للعدالة الانتقالية عموما، وللمحاسبة في انتهاكات ثورة ديسمبر العظيمة خصوصا، وتحقيقات الفساد واسترداد الاموال المنهوبة، والدستور الدائم، وهيكلية الخدمة المدنية، الاراضي، القضاء، إصلاح القطاع الأمني، التخطيط التنموي، هيكلية النقابات، الانتخابات والعمل الحزبي، ونزع السلاح.

تمثيل النساء والشباب والقوى الاجتماعية المختلفة:

- أشارت الوثيقة إلى تمثيل النساء في المجلس التشريعي الانتقالي بما لا يقل عن 40%، وهذه خطوة إيجابية ولا شك. ولكن ليس هنالك ما يمنع التأكيد صراحة على مبدأ المناصفة في جميع هياكل السلطة الانتقالية ما أمكن ذلك، بما في ذلك مجلس الوزراء.
- لقد غابت أي إشارة لتمثيل الشباب في مختلف هياكل السلطة الانتقالية، وهذا قصور مثير للقلق. ونحن ندعو أن يتم النص صراحة على تفضيل الشباب من الجنسين في مختلف هياكل السلطة الانتقالية، بما يكافئ وزنهم الديموغرافي من بين تعداد السكان الراشدين قانونا (نقترح تعريف الشباب بالفئة العمرية الممتدة من 18 عاما وحتى 35 عاما، وهذه تكافئ 50% بالتقريب من جملة السكان من الجنسين فوق سن 18 عاما).
- غابت أي إشارة لمراعاة تمثيل الأقليات، والمجموعات المهمشة تاريخيا، وضحايا الحروب، وقطاعات العمال والمهنيين في المجلس التشريعي الانتقالي. وإننا نرى ضرورة النص عليها صراحة في تكوين مختلف هياكل السلطة الانتقالية.

حالة الطوارئ:

- تشوب سلطات مجلس الوزراء خلال حالة الطوارئ بعض الغموض. فحسب الوثيقة، لمجلس الوزراء الحق في تعطيل أجزاء من وثيقة الحقوق في حالة "تهديد حياة الأمة"، دون توضيح لما يعنيه هذا التعبير، وهو تعبير غامض وغير مضبوط، كما أن إجراءات هذا التقييد غير موضحة.
- لم تحدد هذه المادة المدة المسموحة كحد أقصى لحالة الطوارئ، والتي يمكن أن تكون قابلة للتجديد بموافقة المجلس التشريعي الانتقالي.

نصوص مقترحة:

هنالك نصوص نرى أنه من الضروري جدا إضافتها للوثيقة الدستورية المقترحة، هي:

- نقترح ان يتم تضمين قائمة مهام الفترة الانتقالية في الوثيقة الدستورية. فهذه المهام هي التي تعطي المضامين الاجتماعية للترتيبات والإجراءات السياسية، وتجعلها ذات مغزى. إننا في حركة حماية اقترحنا قائمة من تسعة مهام أساسية أثناء الفترة الانتقالية، مرفقة مع هذه المذكرة. أو نقترح بدلا عن ذلك تضمين مضامين إعلان الحرية والتغيير المتعلقة بمهام المرحلة الانتقالية، بعد مراجعتها ضمن مشاورات موسعة، في الوثيقة الدستورية.
- نرى أنه من المهم تفصيل صلاحيات المجلس التشريعي الانتقالي في ما يتعلق بالرقابة على الحكومة، في ما تستطيع القيام به و ما لا تستطيع، وحدود كل منهما. فالنص على رقابة المجلس التشريعي الانتقالي على أداء الحكومة الانتقالية لا يعني شيئا في الواقع دون سلطة منصوص عليها دستوريا بالنقض والتعديل والمحاسبة وخلافه.
- إننا نقترح النص صراحة على مهمة إعداد الدستور الدائم. ونقترح أن تكون هذه المهمة من صلاحيات جمعية تأسيسية منتخبة، تشرف وتصادق على تكوين اللجان والمفوضيات ذات الصلة، وأن يفصل دور الجمعية التأسيسية المنتخبة في الإعداد والإجازة



والدعوة للاستفتاء. كما أننا ندعم أن تكون عملية صناعة الدستور تشاركية واسعة وشعبية، لانتخابية، محصورة على لجان محدودة العدد، حتى ولو كان بتفويض من جهة منتخبة. يقرأ هذا المقترح مقرونا بمقترح حركة حماية حول تقسيم الفترة الانتقالية إلى فترتين، تفصلهما انتخابات تشريعية لجمعية تأسيسية.

- إننا نقترح النص صراحة على أن يكون جميع أعضاء مجلس الوزراء الانتقالي من الكفاءات الوطنية المستقلة، وفي حال حل الحكومة أو سحب الثقة منها لأي سبب، يتم استبدالها بحكومة كفاءات مستقلة كذلك، حتى نهاية الفترة الانتقالية، وألا تكون الحكومة الانتقالية نتيجة محاصصة حزبية.
- إننا نقترح النص على عدم مشاركة كل أعضاء السلطة الانتقالية، في مجلس السيادة، أو المجلس التشريعي، أو مجلس الوزراء، في أول انتخابات قادمة بعد نهاية الفترة الانتقالية في كافة المستويات. إن هذا النص يقلل من تأثير السباق الانتخابي الحزبي على أداء السلطة الانتقالية.
- يجب ان تنص الوثيقة أيضا على وجوب تقديم جميع أعضاء المجالس الانتقالية الثلاثة تقريرا مفصحا عن ممتلكاتهم الشخصية واثرواتهم قبل توليهم لأي منصب وبعد مغادرتهم له ونشره في الصحف.

ملاحظات عامة:

- لم تقدم الوثيقة مقترحا للكيفية التي ستجاز بها وستدخل بها حيز النفاذ. كما ذكرنا سابقا، فإننا نعتبر الوثيقة الدستورية عقدا بين كافة السودانيين حول ترتيبات المرحلة الانتقالية، ومدخلا لتسوية تاريخية بين القوى الوطنية من أجل المستقبل. لذلك، لا بد أن تتبع في إجازتها سبلا توافقية، تشرك القوى السياسية والاجتماعية المختلفة، أو أن تجاز من خلال استفتاء شعبي واسع.
- إننا نؤكد أيضا أن تغليب روح التوافق لا يجب أن تأتي على حساب المساءلة القانونية والمحاسبة للنظام القديم مهما حدث. فمن نافلة القول التذكير بأن كل من تورط في دم أو مال أو في انتهاك حق خاص أو عام، لا بد من محاسبته بالقانون.
- هنالك نصوص غامضة أو منقوصة نرى انه من الأهمية بمكان ان تقوم قوى اعلان الحرية والتغيير بالتشاور الفوري والسريع مع قانونيين بشأنها، منها المواد التي تنظم عمل النائب العام، وآلية تعيينه باعتباره سلطة مستقلة، والمواد التي تنظم تعيين رئيس القضاء من قبل المجلس الأعلى للقضاء (وهو مجلس غير موجود حاليا). كما انه من الضروري مراجعة صلاحيات رئيس القضاة المقترحة.
- نقترح تقديم المادة المعنية بتكوين المجلس التشريعي الانتقالي على المادة المعنية بمجلس الوزراء الانتقالي.
- نقترح توحيد اللغة واتساقها خلال الوثيقة، مثلا استخدام تعبير حل الحكومة في إحدى المواد، وسحب الثقة في المادة التالية لها.
- يحتاج تبويب الوثيقة وترقيم المواد وتنسيقها في الصفحات إلى مراجعة شديدة، فبعض المواد الجزئية بلا ترقيم (مثل صلاحيات مجلس الوزراء الانتقالي)، وبعض المواد الأساسية بلا ترقيم (مثل حالة الطوارئ)، كما أن الترقيم غير متسق خلال الوثيقة (كيفية ترقيم المواد من 1 إلى 5، ثم بقية المواد من 6 إلى النهاية، على سبيل المثال). كما أن العنونة غير متسقة في بعض الأحيان (حيث يرد النص مثلا على حالات فقدان العضوية في مجلس الوزراء الانتقالي كإحدى فروع صلاحيات مجلس الوزراء الانتقالي). كل هذه الملاحظات تصب في زيادة إحكام الوثيقة كنص دستوري مرجعي خلال الفترة الانتقالي.

مرفقات:

خارطة الإنتقال السياسي المقدمة من الحركة الوطنية للحريات والعدالة – حماية.

الحركة الوطنية للحريات والعدالة (حماية) هي حركة ضغط سياسية وطنية، تأسست من رحم ثورة ديسمبر العظيمة، تعمل لأجل ترسيخ التحول الديمقراطي وضمان الإنتقال السياسي وتحقيق التوافق الوطني في السودان.