

عهد جديد

ورقة المفاهيم والقضايا الدستورية

الجزء الأول: شرح مبادئ الدستور الانتقالي — الجزء الثاني:
مفاهيم الدستور الدائم وخياراته

الإصدار الثاني، ورقة مفاهيمية للنقاش، مرافقة لرؤية «عهد جديد»

سبتمبر 2026م

(ورقة مفاهيمية من المستوى الثالث لرؤية «عهد جديد». تُطرح للنقاش العام والمتخصص، وليست نصاً دستورياً ولا بديلاً عن عملية وضع الدستور.)

ما هذه الورقة؟ جزءان يفصل بينهما فارق في الطبيعة لا في الموضوع.

الجزء الأول شرح. يشرح مشروع الدستور الانتقالي لسنة 2026 الذي أعدناه: لماذا اختار ما اختار، وما البديل الذي رفضه، وما الذي يحميه كل نص. فالدستور الانتقالي وثيقة عمل لفترة محدودة، وقد كُتِب واختيرت أحكامه، وهذا الجزء يفسّر تلك الاختيارات لمن سيناقشها.

والجزء الثاني عرض خيارات. يتناول الدستور الدائم، وهو ليس من حقي ولا من حق أي فرد أو جماعة أن يكتبه. فالدستور الدائم تضعه هيئة تأسيسية تمثل السودانيين، ويُقر باستفتاء شعبي. ولذلك لا يقدم هذا الجزء نصاً، وإنما يعرض القضايا الكبرى وخياراتها وحجج كل خيار وتجارب من جرّبه، ثم يقول رأيي صراحة بوصفه رأي مساهم واحد.

والفرق بين الجزأين مقصود: الأول يقول «هذا ما اخترناه ولماذا»، والثاني يقول «هذه هي الأسئلة، وهذه إجاباتها الممكنة، والقرار لكم».

الجزء الأول: مبادئ الدستور الانتقالي وشرحها

أولاً: لماذا دستور انتقالي جديد أصلاً؟

الوثيقة الدستورية لسنة 2019، وتعديلاتها، لم تعد قائمة عملياً. فقد عطلها انقلاب أكتوبر 2021 ثم أفرغتها الحرب من مضمونها، ولم يعد لها جهاز يحميها ولا مؤسسة تراقب تطبيقها. والدولة اليوم تُدار بإعلانات وقرارات لا بمرجعية دستورية واحدة.

وأمام السودان ثلاثة طرق: إحياء الوثيقة القديمة، أو الاستمرار بلا مرجعية، أو دستور انتقالي جديد. وينبغي التمييز أولاً بين ثلاثة أوضاع لا تتطابق: الوضع القانوني للوثيقة، والوضع السياسي لها، والوضع العملي على الأرض. فالوثيقة لم تُلغ بنص ناسخ، لكنها فقدت مؤسساتها وشرعيتها السياسية وقدرتها على التطبيق. والخيارات في الواقع أكثر من ثلاثة: إحياء الوثيقة كما هي؛ أو إعادة تأسيسها بتعديلات جوهرية؛ أو ترتيبات دستورية مؤقتة قائمة على اتفاق سياسي؛ أو إعلان دستوري قصير؛ أو إطار دستوري انتقالي جديد بالكامل. وبينما تبقى هذه الخيارات ممكنة نظرياً، نرى أن إنشاء إطار دستوري انتقالي جديد هو الأكثر اتساقاً مع واقع الدولة بعد الحرب وانهايار المؤسسات السابقة: فالإحياء يصطدم بأن الوثيقة بُنيت على شراكة بين طرفين اقتتلا وعلى مؤسسات لم يعد لها وجود، والتعديل الجزئي يبقي بنية لم تعد قائمة، والاستمرار بلا مرجعية هو الحال الراهن الذي يجعل كل سلطة مؤقتة تتصرف بلا حدود.

ثانياً: خمس قواعد حكمت كتابة المشروع

القاعدة الأولى: دستور يكفي لمهمته ولا يزيد. المشروع 107 مواد في اثني عشر فصلاً. وكل مادة فيه سألنا عنها: هل تلزم لإدارة الانتقال؟ فإن كان جوابها لا، أُحيلت إلى الدستور الدائم أو إلى القانون العادي. فلا يصح أن تُحسم في فترة انتقالية قضايا يفترض أن يحسمها الشعب.

القاعدة الثانية: ما يُقرَّر في الانتقال لا يقيّد الدائم. ولذلك نُص صراحة على أن الأقاليم التسعة ترتب انتقالي، وأن عدد الأقاليم في الدولة الدائمة يقرره الحوار الوطني ثم الاستفتاء.

القاعدة الثالثة: كل سلطة مقيّدة بأخرى. فالجمعية التأسيسية تجيز الحكومة وتراقبها، والحكومة تُسأل أمامها، ومجلس السيادة رمزي محدود الصلاحية، والقضاء مستقل، والمفوضيات مستقلة عن الثلاثة.

القاعدة الرابعة: النص الذي لا ضمان له لا قيمة له. ولذلك اقترن كل حق بألية: سقف زمني، أو أغلبية خاصة، أو حق طعن، أو موازنة محمية، أو نشر إلزامي.

القاعدة الخامسة: الوضوح على الغموض البناء. فالصياغات الغامضة التي تُرضي الجميع هي التي انفجرت لاحقاً في وجه كل الاتفاقات السودانية. وحيث كان الخلاف حقيقياً، قلنا الخلاف وحسمنا الخيار بدل أن نغطيه بعبارة تحتمل وجهين.

القاعدة السادسة: الدستور يضع المبادئ والهياكل والضمانات، والقانون يضع التفاصيل القابلة للتغيير. وهذه القاعدة تسري على الدستور الدائم كما تسري على الانتقالي. وما يدخل الدستور ثلاثة أنواع فقط: ما يوزع السلطة أو يقيدّها؛ وما يحمي حقاً لا يُترك لأغلبية عابرة؛ وما يحتاج إلى أغلبية خاصة لتعديله. وما عدا ذلك يُثقل الدستور ويصعب إصلاحه.

ثالثاً: شرح الاختيارات الكبرى

1. الجمعية التأسيسية أولاً، لا الحكومة

النص: تُكوّن الجمعية التأسيسية الانتقالية من مئة عضو قبل تشكيل الحكومة، وهي التي تجيز الدستور الانتقالي ثم تجيز الحكومة وبرنامجهما وتراقبهما.

وكيف تُختار المئة؟ الانتخاب متعذر قبل التعداد والسجل، ولذلك يقوم الاختيار على ترشيح علني وفرز معلن: عشرة مقاعد لكل إقليم من الأقاليم التسعة، ترشحها هيئات الإقليم المهنية والمدنية والأهلية وتُنشر أسماءها للاعتراض؛ وعشرة مقاعد لخبرات وطنية مستقلة. ويُشترط ألا يقل تمثيل النساء عن الثلث، ولا الشباب عن الربع، وأن يكون بين الأعضاء ممثلون للنازحين واللاجئين وللسودانيين في المهجر. وتُنشر معايير الاختيار قبل فتح الترشيح، ويصادق مجلس السيادة على القائمة دون أن يملك تغييرها. وهذه أضعف حلقة في النموذج كله، والاعتراف بذلك خير من ادعاء أن ترتيباً انتقالياً يعادل انتخاباً.

ولماذا الجمعية قبل الحكومة؟ لأن كل انتقال سوداني بدأ بحكومة بلا رقيب انتهى إلى سلطة بلا حساب. فالحكومة التي لا تُسأل أمام جهة تجيز برنامجها وتستطيع سحب الثقة منها تصبح حكماً مطلقاً بصفة مؤقتة.

والبديل المرفوض: تشكيل حكومة كفاءات أولاً ثم تكوين مجلس تشريعي لاحقاً. وهو ما جُرّب بعد 2019 ولم يتم أبداً، فحكمت الحكومة ثلاث سنوات دون برلمان.

وماذا لو تعذرت الانتخابات في موعدها؟ هذا سؤال لا يجوز تركه بلا جواب، لأن النص الذي يحرم التمديد دون أن ينظّم البديل ينتج فراغاً دستورياً في اليوم التالي لانتهااء المدة. والترتيب المقترح:

1. إجراء الانتخابات في بقية البلاد إذا تعذرت في دوائر لا يتجاوز ناخبوها المسجلون عُشر الإجمالي، وتُستكمل تلك الدوائر خلال ستة أشهر.
2. تمديد استثنائي واحد لا يتجاوز ستة أشهر، بطلب مسبب من مفوضية الانتخابات، وبموافقة ثلثي الجمعية، وبمصادقة المحكمة الدستورية على توافر أسبابه، وبنشر الأسباب والجدول الجديد.
3. يبقى قيد عدم الترشح سارياً على كل من شغل موقعاً في السلطة الانتقالية خلال فترة التمديد.

4. وإذا انقضى التمديد دون انتخابات، تستمر المؤسسات القائمة في تصريف الأعمال العاجلة وحدها، ولا تملك تعديل الدستور ولا إبرام التزامات طويلة الأجل ولا التصرف في الأصول الوطنية، إلى حين إجراء الانتخابات.

2. سقف زمني لا يُمدد

النص: الفترة الانتقالية 36 شهراً كحد أقصى، والانتخابات في الشهر الثلاثين، والتمديد جريمة دستورية، وأعضاء الجمعية والحكومة لا يترشحون في أول انتخابات.

لماذا؟ لأن الفترات الانتقالية السودانية لم تُقتل من الخارج فقط، وإنما من الداخل أيضاً: كلما طالت المدة نشأت مصالح تدافع عن بقائها. وقيد عدم الترشح هو الضمانة الأقوى، لأنه ينزع من أهل الانتقال مصلحتهم في إطالته.

3. الدولة المدنية بصياغة موجبة

النص: الدولة تقف على مسافة واحدة من الأديان والمعتقدات، وتحترمها جميعاً، ولا تستخدم أيّاً منها أداة تمييز بين المواطنين أو تحريض.

لماذا هذه الصياغة؟ لأن عبارة «فصل الدين عن الدولة» تُقرأ في السودان بوصفها خصومة مع الدين، وعبارة «الشرعية مصدر التشريع» تُقرأ بوصفها تمييزاً ضد غير المسلمين. والصياغة المختارة تحمي المتدين وغير المتدين معاً: فهي لا تعادي ديناً، ولا تجعل ديناً أداة حكم.

4. احتكار الدولة للسلاح

النص: جيش وطني واحد يحتكر السلاح، ولا يُعترف بأي تشكيل مسلح خارجه، والانقلاب جريمة لا تسقط بالتقادم ولا يشملها عفو.

لماذا في الدستور لا في القانون؟ لأن ما يُترك للقانون العادي يُعدّل بأغلبية عادية. وتعدد القوات المسلحة داخل الدولة الواحدة كان من أبرز العوامل البنيوية التي مهدت للحرب الحالية، فوجب أن يكون منعه في أعلى مرتبة تشريعية.

5. سقف الإنفاق الدفاعي

النص: لا يتجاوز الإنفاق الدفاعي 3% من الناتج و15% من الإنفاق العام في السلم، و5% و25% في الحرب المعلنة بموافقة الثلثين.

لماذا سقف مزدوج؟ لأن النسبة من الناتج وحدها تخدع: حين ينكمش الناتج تبدو النسبة مرتفعة والمبلغ ضئيلاً، وحين تضعف الإيرادات يبتلع الدفاع الموازنة وهو دون سقفه. والسقفان معاً يقيسان العبء الحقيقي.

6. حق الحياة وعقوبة الإعدام

النص: لا يجوز حرمان أي شخص من الحياة إلا بحكم قضائي نهائي من محكمة مختصة، مؤيد من المحكمة العليا، ومصادق عليه من رأس الدولة.

لماذا لم تُلغ العقوبة؟ لأن إلغائها قرار يخص الشعب في دستوره الدائم، ولأن فرضه في وثيقة انتقالية يفتح معركة لا تحتملها المرحلة. ولماذا القيدان؟ لأن التأييد من المحكمة العليا والمصادقة من رأس الدولة يجعلان تنفيذ الحكم استثناءً مراجعاً مرتين لا إجراءً روتينياً.

وثلاثة قيود إضافية ينبغي أن ترد في القانون: أن تقتصر العقوبة على أشد الجرائم خطورة بمعناها الضيق في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي السودان طرف فيه، أي الجرائم المنطوية على قتل عمد؛ وألا يُحكم بها ولا تُنفذ إلا بعد استنفاد كل طرق الطعن؛ وأن يبقى حق طلب العفو أو تخفيف العقوبة مكفولاً في كل حالة. وفي قانون العدالة الانتقالية استثنيت الجرائم الدولية من العقوبة، لأن المحاكم المختلطة لا تعمل مع وجودها، ولأن الدول لا تسلم متهمين إلى نظام يطبقها.

7. الأقاليم التسعة ترتيب لا عقيدة

النص: تسعة أقاليم خلال الانتقال، بصلاحيات محددة ومعادلة تحويلات منشورة، وعدد الأقاليم في الدولة الدائمة يقرره الحوار ثم الاستفتاء.

لماذا؟ لأن الولايات الثماني عشرة أثبتت أنها أثقل من قدرة الدولة على تمويلها، ولأن العودة إلى ستة أقاليم اقترح يحتاج إلى قرار شعبي لا إلى قرار انتقالي. فالتسعة حل عملي مؤقت، يخفض الكلفة ويحافظ على تمثيل المناطق، ولا يغلق باب النقاش.

8. المفوضيات المستقلة

النص: ثماني مفوضيات مستقلة، لا تتبع أي وزارة، بموازنات محمية، وقيادات لا تُعزل إلا بقرار من المحكمة الدستورية.

لماذا؟ لأن الانتخابات والعدالة الانتقالية وحقوق الإنسان والأرض لا يمكن أن تديرها حكومة هي نفسها طرف في نتائجها. والاستقلال بلا موازنة محمية وهم، ولذلك اقترن النص بآلية الصرف المباشر من وزارة المالية.

9. الاتفاقيات الدولية جزء من الدستور

النص: اتفاقيات حقوق الإنسان التي صادق عليها السودان جزء من هذا الدستور، ويجوز التقاضي على أساسها مباشرة أمام المحاكم.

لماذا؟ لأن التصديق بلا نفاذ داخلي عادة سودانية قديمة: تُوقع الاتفاقية ولا يستطيع المواطن الاحتجاج بها أمام قاضٍ. وهذا النص يحوّل الالتزام الخارجي إلى حق داخلي.

وحدوده ثلاثة: أنه يخص معاهدات حقوق الإنسان دون غيرها من الاتفاقيات التجارية والحدودية والعسكرية والمالية؛ وأن ترتيبها في هرم التشريع دون الدستور وفوق القانون العادي، فلا تعلو على الدستور ولا يلغىها قانون لاحق؛ وأن نفاذها يكون بحدود التحفظات التي أعلنها السودان عند التصديق، على أن تُراجع تلك التحفظات.

10. شرط التناسب على كل قيد

النص: كل قيد على حق أو حرية يكون بقانون، وبالقدر الضروري في مجتمع ديمقراطي.
لماذا؟ لأن عبارة «ينظم القانون ممارسة هذا الحق» هي الباب الذي أُفرغت منه كل الدساتير السودانية. فشرط التناسب يجعل القيد نفسه قابلاً للطعن أمام المحكمة الدستورية.

رابعاً: ما لم يحسمه الدستور الانتقالي عمداً

خمس قضايا ثرکت للدستور الدائم، وليس ذلك تهرباً وإنما احتراماً لحق الشعب في حسمها:

1. شكل الدولة النهائي وعدد أقاليمها وحدودها.
2. نظام الحكم: رئاسي أم برلماني أم مختلط.
3. النظام الانتخابي وطريقة تمثيل النساء والمهجر.
4. العلاقة التفصيلية بين الدين والدولة في التشريع والأحوال الشخصية.
5. توزيع الموارد الطبيعية بين الاتحاد والأقاليم بنسب دائمة.

ما الذي نتعلمه من التجارب الدستورية السودانية؟

السودان ليس بلداً بلا رصيد دستوري، وإنما بلد جرّب ونسي ما جرّب. وهذه خلاصة ست تجارب، لا بوصفها تاريخاً، وإنما بوصفها دروساً عملية:

التجربة	ما نجح فيها	ما فشل فيها	الدرس
دستور 1956 المؤقت	نقل السلطة سلمياً عند الاستقلال	تأجيل قضية الجنوب وشكل الدولة	ما يُؤجّل من القضايا الكبرى يعود مسلحاً
1964-1965	استعادة الحكم المدني بثورة شعبية	حكومات ائتلافية قصيرة العمر، ودستور دائم لم يُنجز	الانتقال بلا سقف زمني ولا مؤسسات يذهب إلى الفراغ
دستور 1973	وثيقة متماسكة الصياغة، واعتراف بالحكم الذاتي الإقليمي	بُني على حزب واحد، وعُدّل ليخدم بقاء الحاكم	الدستور الذي لا يقيّد صاحب السلطة ليس دستوراً
1985-1986	انتقال قصير ومنضبط نسبياً، وانتخابات في موعدها	لم يُنجز دستور دائم، وعاد الانقلاب بعد ثلاث سنوات	الانتخابات وحدها لا تحمي التحول إن بقيت المؤسسة العسكرية خارج الضبط
دستور 1998	إقرار شكلي بالتعددية	كُتب في ظل نظام شمولي وتحت رقابته	الدستور الذي لا يشارك الناس في صنعه لا يلزمهم
دستور 2005 الانتقالي	وثيقة حقوق متقدمة، ونفاذ الاتفاقيات الدولية، ومحكمة دستورية	التطبيق الانتقائي، وغياب قضايا استند فيها فعلاً إلى الاتفاقيات أمام المحاكم	النص بلا آلية إنفاذ يبقى حبراً
الوثيقة الدستورية 2019	صياغة تشاركية نسبياً، ومهام انتقالية واضحة	شراكة مع من يملك السلاح، وتأجيل المجلس التشريعي، وغياب محكمة دستورية	الشراكة مع السلاح تنتهي بابتلاع الشريك المدني

وخلاصة الدروس السبعة في سطر واحد: ما يُؤجّل يعود؛ وما لا يُقيّد يتوحش؛ وما لا يُشارك فيه لا يُحترم؛ وما لا يُنفذ لا قيمة له.

الجزء الثاني: مفاهيم الدستور الدائم وأأسسه

خمسة مبادئ لعملية الكتابة نفسها

قبل الحديث عن مضمون الدستور، ينبغي الاتفاق على كيف يُكتب. فالدساتير السودانية فشلت في الإجراء قبل أن تفشل في النص.

الأول: الشرعية تسبق النص. تضع الدستور الدائم هيئة تأسيسية تمثل السودانيين، منتخبة أو مختارة بآلية توافقية معلنة، لا لجنة يعينها حاكم.

الثاني: العملية تُبنى للمشاركة لا للتصديق. بمهلة كافية، ومسودة تُنشر وتُناقش في المحليات ومواقع النزوح واللجوء والمهجر، وتعليقات تُوثَّق ويُرد عليها.

الثالث: الاستفتاء لا يُختزل في نعم أو لا فقط. يمكن طرح خيارات محددة في القضايا الكبرى المتنازع عليها قبل صياغة النص النهائي، ليكون الاستفتاء على وثيقة معروفة الخيارات لا على صندوق مغلق.

الرابع: لا تُكتب الدساتير تحت السلاح. فالمشاركة الحقيقية تحتاج أمناً وحرية تعبير وصحافة تعمل، وإلا صار الدستور محضر مجلس لا عقداً اجتماعياً.

الخامس: الوقت الكافي لا الوقت المفتوح. ثمانية عشر إلى أربعة وعشرين شهراً مدة معقولة لعملية جادة، وما بعدها يتحول إلى تعطيل.

القضية الأولى: شكل الدولة وعدد الأقاليم

السؤال: كم إقليمياً؟ وبأي صلاحيات؟ وهل تُمنح الأقاليم دساتيرها الخاصة؟

الخيار	حججه	مخاطره
العودة إلى الأقاليم الستة	كلفة أقل؛ ووحدات ذات كتلة اقتصادية معقولة؛ وذاكرة إدارية قائمة	تجميع مناطق متباينة؛ وتخوف بعض المكونات من الذوبان
الإبقاء على التسعة	قريب من الواقع الانتقالي؛ وانتقال أسهل	ما زال مرتفع الكلفة نسبياً
العودة إلى الولايات الثماني عشرة	قرب الإدارة من المواطن؛ ووظائف قائمة	كلفة لا تحتملها الدولة؛ وتفتيت القدرة الفنية
فدرالية غير متماثلة	معالجة خصوصية مناطق النزاع بترتيبات خاصة مؤقتة	خطر تكريس امتيازات دائمة على أساس النزاع

وخلفية سودانية لازمة: جرّب السودان نظام الأقاليم الستة في مطلع الثمانينيات ثم ألغي؛ وأنشأ نظام الإنقاذ ست وعشرين ولاية ثم صارت ثمانى عشرة بعد انفصال الجنوب؛ ونص اتفاق جوبا لسلام السودان سنة 2020 على العودة إلى النظام الإقليمي وعلى عقد مؤتمر لنظام الحكم يراجع الحدود والصلاحيات وتقاسم السلطة. وأي مقترح لعدد الأقاليم اليوم يجب أن يعالج علاقته بهذا الالتزام صراحة، لا أن يتجاهله، وأقرب المسارات أن يكون مؤتمر نظام الحكم المنصوص عليه في الاتفاق جزءاً من الحوار الوطني نفسه، فتتوحد العمليتان بدل أن تتنافسا.

وتجارب يُستفاد منها: إثيوبيا في الفدرالية القائمة على الإثنية، وهي تحذير أكثر منها نموذجاً؛ ونيجيريا في تعدد الولايات ومعادلة الموارد؛ وجنوب أفريقيا في مقاطعات ذات صلاحيات محدودة مع لا مركزية إدارية قوية؛ وتنزانيا في الجمع بين وحدة الدولة وخصوصية طرف منها.

رأيي: ستة أقاليم، بصلاحيات واسعة حقيقية لا اسمية، وبمعادلة موارد منشورة لا تفاوضية، مع مستوى محليات قوي ومنتخب، وبلا أساس إثني في رسم الحدود، ودون منح الأقاليم حق الانفصال. فالضمانة في الصلاحيات والموارد لا في خيار التفكك. والقرار في النهاية للحوار الوطني ثم الاستفتاء.

القضية الثانية: نظام الحكم

الخيار	حججه	مخاطره
رئاسي	قرار سريع؛ ومسؤولية واضحة أمام الناخب	تركيز السلطة؛ وخطر العودة إلى الحكم الفردي
برلماني	تعددية؛ ومساءلة يومية للحكومة	حكومات هشة في بلد بلا أحزاب مستقرة
مختلط	توزيع الأدوار بين رئيس وحكومة	صراع الرأسمين إن لم تُحدد الصلاحيات بدقة

ولا بد أولاً من حسم سؤال يُخلط فيه كثيراً: من يملك السلطة التنفيذية فعلاً؟ فالنماذج ثلاثة:

النموذج	من يرأس الحكومة؟	أمام من تُسأل؟	التصنيف
أ	الرئيس المنتخب، ورئيس الوزراء معاون تنفيذي له	أمام الرئيس، وتُستجوب أمام البرلمان	رئاسي
ب	رئيس الوزراء	أمام البرلمان وحده، وله سحب الثقة منها	برلماني أو شبه رئاسي
ج	رئيس ورئيس وزراء بصلاحيات موزعة دستورياً	أمام الاثنين	شبه رئاسي

ورأيي: النموذج (أ)، أي جمهورية فدرالية رئاسية مقيّدة: الرئيس المنتخب هو رئيس السلطة التنفيذية، ويعاونه رئيس وزراء يقود الجهاز الإداري للحكومة ويُسأل أمام الرئيس، ويخضع هو والوزراء للاستجواب أمام البرلمان، ولا يملك البرلمان إسقاط الحكومة بسحب الثقة، وإنما يملك حجب الموازنة، ومساءلة الوزير فردياً، وتوجيه الاتهام إلى الرئيس نفسه بأغلبية خاصة أمام المحكمة الدستورية.

ولماذا هذا النموذج؟ لأن النظام البرلماني الصرف يحتاج إلى أحزاب مستقرة وتقاليد ائتلاف لا تتوفر اليوم، فينتج حكومات قصيرة العمر كما في تجربتي 1965 و1986. ولأن شبه الرئاسي يخلق رأسين متنافسين في بلد خرج للتو من صراع على رأس السلطة.

وقيوده الأربعة: ولايتان فقط لا ثمّدان؛ وبرلمان من غرفتين، الثانية تمثل الأقاليم بالتساوي؛ ومحكمة دستورية تملك إبطال قراراته؛ وشرط التوزيع الجغرافي للفوز.

وشرط التوزيع الجغرافي بصياغة دقيقة: يُنتخب الرئيس بأكثر من نصف الأصوات الصحيحة على المستوى القومي، وبما لا يقل عن 25% من الأصوات الصحيحة في أربعة أقاليم على الأقل من ستة. فإن لم يحقق أي مرشح الشرطين معاً، تُجرى جولة ثانية بين الأولين، ويفوز فيها من يحقق الشرطين، فإن لم يتحقق الشرط الجغرافي لأيهما، فاز الحاصل على أكثر الأصوات. وتُحتسب النسب على الأصوات الصحيحة لا على المسجلين.

والغاية من الشرط منع رئيس يفوز بأصوات إقليم أو إقليمين، وإجبار كل مرشح على بناء قاعدة عابرة للجهات. ونظائره قائمة في دساتير عدة، منها نيجيريا التي تشترط ربع الأصوات في ثلثي الولايات، وكينيا التي تشترط ربع الأصوات في نصف المقاطعات، وإندونيسيا التي تشترط توزيعاً مشابهاً. فالفكرة ليست ابتكاراً سودانياً، وإنما أداة مجرّبة في دول متعددة الجهات.

القضية الثالثة: النظام الانتخابي

الخيار	أثره
الدوائر الفردية	صلة مباشرة بين النائب وناخبيه؛ لكنه يهدر أصوات الأقليات ويضخم الفائز
التمثيل النسبي بالقوائم	يعكس أوزان القوى؛ لكنه يضعف صلة النائب بدائرتة ويقوي قيادات الأحزاب
المختلط	يجمع الصلتين؛ لكنه أعقد في الإدارة والفهم

رأيي: نظام مختلط: نصف المقاعد بالدوائر الفردية ونصفها بالتمثيل النسبي، مع عتبة منخفضة تسمح بدخول القوى الصغيرة.

وحصة النساء تُحسب على المقاعد الفائزة لا على المرشحات، وتُضمن بآلية تصحيح في قوائم التمثيل النسبي: إذا لم يبلغ مجموع الفائزات الثلث، تُستكمل من مرشحات القوائم بحسب ترتيب أصواتها. فالحصة على قوائم الترشيح وحدها حيلة معروفة: تُوضع النساء في ذيل القائمة فلا يفزن.

وتمثيل المهجر بدائرة واحدة أو أكثر بعدد مقاعد محدد، يصوّت فيها المسجلون في مراكز البعثات أو في مراكز تحددها المفوضية، دون ازدواج مع السجل الداخلي.

وتجارب قريبة: ألمانيا في النظام المختلط بشقيه، وجنوب أفريقيا في القوائم النسبية المغلقة مع تمثيل نسائي مرتفع، ورواندا في المقاعد المخصصة للنساء، وتونس في قاعدة التناوب بين الجنسين في القوائم. والتفاصيل في قانون الانتخابات لا في الدستور، ويكفي أن ينص الدستور على المبادئ: الدورية، والسرية، والتناسب النسبي، وحصة النساء محسوبةً على المقاعد، وشمول النازحين والمهجر.

القضية الرابعة: الدين والدولة

هذه أخطر قضية في أي دستور سوداني، وأكثرها تعرضاً للتسييس من الجانبين.

ثلاثة مواضع يجب فصلها في النقاش:

1. مصدر التشريع: هل يُنص على الشريعة مصدراً، أم على المواطنة والحقوق أساساً للتشريع؟
 2. الأحوال الشخصية: هل تبقى لكل جماعة دينية قوانينها، أم يوضع قانون مدني موحد مع حق الاختيار؟
 3. رموز الدولة وأعيادها وتعليمها الديني: وهي المستوى الأقل خلافاً عملياً والأكثر إثارة رمزياً.
- رأبي: دولة تقف على مسافة واحدة من الأديان، لا دولة دينية ولا دولة تعادي الدين. والتشريع يقوم على المواطنة المتساوية والحقوق الدستورية والالتزامات الدولية. والأحوال الشخصية تبقى لكل جماعة وفق شرائعها، مع حق الفرد في الاحتكام إلى قانون مدني إن اختار.

وعلى هذا الحل سقف دستوري لا يتجاوز: فلا يجوز لأي نظام للأحوال الشخصية أن يخالف الحد الأدنى من المساواة وعدم التمييز وحماية الطفل، ومنه: حظر تزويج من هم دون الثامنة عشرة؛ وحق كل طرف في اللجوء إلى القضاء؛ والمساواة في الأهلية القانونية؛ ومعيّار المصلحة الفضلى للطفل في الحضانة. فحق الاختيار لا يعني أن تتفاوت الحقوق الأساسية للمواطنين بتفاوت جماعاتهم، وإنما أن تتعدد الصيغ في ما لا يمس ذلك الحد الأدنى.

وهذا الحل هو الأقرب إلى تعدد السودان الفعلي، ويحمي المتدين من الدولة ويحمي الدولة من الاستخدام السياسي للدين.

القضية الخامسة: الثروة والموارد

السؤال: من يملك الموارد الطبيعية؟ ومن يديرها؟ وكيف يُقسّم عائدها؟

رأبي في ثلاث قواعد:

1. الموارد ملك للشعب، تديرها الدولة نيابة عنه، ولا تُرهن قبل استخراجها.

2. نصيب الإقليم المنتج في الدستور لا في المفاوضات. فالنسبة التي تُترك للتفاوض السنوي تتحول إلى ورقة ابتزاز متبادلة.
3. صندوق سيادي للأجيال محصّن: لا تُدرج أمواله في الموازنة العامة، ولا تموّل منه نفقات جارية، ولا يُسحب منه إلا بقانون.
- والمعادلة المقترحة للنقاش: نصيب أساسي للإقليم المنتج، ونصيب لمكوّن الموازنة يعوّض الأقاليم الأقل موارد، ونصيب للصندوق السيادي، والباقي للاتحاد. والنسب نفسها موضوع تفاوض وطني، أما وجود المكونات الأربعة فيجب أن يكون دستورياً.
- والمعادلة وحدها لا تمنع لعنة الموارد. ولذلك تلزم معها ستة ضمانات: نشر كل عقود الموارد؛ ونشر الإيرادات مصدراً مصدراً؛ والإفصاح عن المستفيد الحقيقي لكل شركة متعاقدة؛ ومشتريات مفتوحة؛ وتدقيق مستقل يُنشر؛ وقاعدة مالية تحكم السحب من الصندوق السيادي. وتجربتنا النرويج وبوتسوانا تقولان الشيء نفسه: ليست الثروة هي التي تحمي الدولة، وإنما قواعد إدارتها.

القضية السادسة: القضاء والمحكمة الدستورية

رأيي في أربع قواعد:

1. تعيين القضاة بمجلس قضاء عالٍ أغلبيته من القضاة، لا بقرار من السلطة التنفيذية.
2. محكمة دستورية مستقلة عن المحكمة العليا، يُعيّن أعضاؤها لمدة واحدة طويلة غير قابلة للتجديد، وبترشيحات موزعة بين جهات متعددة حتى لا تتحكم فيها جهة واحدة.
3. حق المواطن في الطعن المباشر أمامها في دستورية القوانين وفي انتهاك حقوقه، لا حق الجهات الرسمية وحدها.
4. لا محاكم استثنائية ولا محاكمة مدنيين أمام قضاء عسكري، بنص دستوري لا يقبل الاستثناء.

القضية السابعة: وثيقة الحقوق وآليات إنفاذها

الحقوق في الدساتير السودانية لم تكن قليلة، وإنما كانت بلا أنياب. ولذلك المسألة في الدستور الدائم ليست إضافة حقوق جديدة، وإنما إضافة آليات:

1. شرط التناسب على كل قيد.
2. حظر تعليق الحقوق الأساسية في الطوارئ: الحياة، وحظر التعذيب، وحق التقاضي، وعدم الرجعية.
3. مفوضية حقوق إنسان لا يجوز تعليق عملها في الطوارئ.
4. حق التقاضي المباشر استناداً إلى الدستور والاتفاقيات الدولية.
5. حقوق اجتماعية قابلة للقياس: التعليم والصحة والماء والسكن، بنص يلزم الدولة بخطة وميزانية ومؤشرات تُنشر، لا بوعد عام.
6. والتمييز بين مستويين ضروري حتى لا تتحول المحكمة الدستورية إلى جهة تدير الموازنة: نواة قابلة للتقاضي فوراً (التعليم الأساسي المجاني، والرعاية الصحية الطارئة، والماء الصالح للشرب، وحظر الإخلاء القسري دون

بدل)؛ والتزام تدريجي بحسب الموارد المتاحة في ما عداها، تراقبه المحكمة بمعيار معقولة الخطة لا بتحديد المبالغ. وهو المعيار الذي استقرت عليه المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا.

القضية الثامنة: المؤسسة العسكرية في الدستور الدائم

رأبي: يبقى في الدستور الدائم ما لا يحتمل التأجيل: جيش واحد يحتكر السلاح؛ وحظر التشكيلات الموازية؛ وتجريم الانقلاب دون تقادم ولا عفو؛ ووزير دفاع مدني؛ وسقف للإنفاق الدفاعي؛ وحظر النشاط الاقتصادي للمؤسسة العسكرية؛ ومنع محاكمة المدنيين عسكرياً؛ وحق الجندي في رفض الأمر غير المشروع. وما عدا ذلك للقانون. فالدستور يضع العلاقة بين الجيش والدولة، لا تفاصيل تنظيم الجيش.

القضية التاسعة: تحصين ما لا يُمس

كل دستور يحتاج إلى نواة لا تُعدّل، وإلا صار تعديله طريقاً للالتفاف عليه. أقترح خمسة أحكام محصّنة من التعديل: الطابع الجمهوري الديمقراطي للدولة؛ ووحدة البلاد؛ واحتكار الدولة للسلاح؛ والحقوق والحريات الأساسية بما لا يقبل الانتقاص؛ وتحديد ولايات رأس الدولة. وما عداها يُعدّل بإجراء مشدّد: أغلبية الثلثين في الغرفتين، وموافقة أغلبية مجالس الأقاليم، ثم استفتاء في التعديلات التي تمس شكل الدولة أو الحقوق. ومن يقرر أن تعديلاً مسّ النواة المحصّنة؟ المحكمة الدستورية، بطلب يُقدّم قبل إقرار التعديل لا بعده، وبمعيار معلن: أن يكون التعديل ماساً بجوهر الحكم المحصّن لا بصياغته. وهذه سلطة خطيرة يجب أن تكون ضيقة ومعلّلة، وإلا تحولت المحكمة إلى سلطة فوق الإرادة الشعبية. ولذلك تقل المحصّنات إلى خمسة، ويُشترط تسبيب مفصّل ينشر.

القضية العاشرة: العدالة الانتقالية والذاكرة

رأبي: أن يُحصّن في الدستور الدائم ما يلي: عدم سقوط جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة بالتقادم؛ وحظر العفو عنها؛ وحق الضحايا في الحقيقة والجبر؛ واستمرار آليات العدالة الانتقالية حتى تُنجز ولايتها. فالتجربة تقول إن أول ما يُمحى بعد انتهاء المرحلة الانتقالية هو ملف المحاسبة، وأن الإفلات من العقاب، في سياقات كثيرة، يعيد إنتاج المظالم التي تغذي دورات عنف جديدة. ومن المفيد التمييز بين خمسة مستويات لا تُخلط: جرائم لا يجوز العفو عنها بحال (الإبادة والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والتعذيب والعنف الجنسي المرتبط بالنزاع)؛ وجرائم يجوز فيها تخفيف العقوبة مقابل التعاون والاعتراف وجبر الضرر دون إعفاء من المساءلة؛ ومصالحات محلية في النزاعات الأهلية؛ وجبر الضرر بوصفه حقاً مستقلاً عن الإدانة؛ وإصلاح المؤسسات بوصفه ضماناً لعدم التكرار.

القضية الحادية عشرة: الهوية واللغة والتنوع

رأيي: أن ينص الدستور على أن السودان بلد متعدد الثقافات واللغات والأديان، وأن العربية والإنجليزية لغتا عمل رسميتان، وأن للغات السودانية الأخرى الحق في التطوير والتعليم والاستخدام الرسمي في أقاليمها، وأن الدولة تحمي التراث الثقافي لكل المكونات.

ولا يعني الاعتراف بالتعدد تفتيت الدولة، وإنما يعني ألا يشعر سوداني أن انتماءه مشروط بالتخلي عن لغته أو ثقافته.

ومبدأ لازم: لا يجوز اشتراط معرفة لغة بعينها لممارسة المواطنة أو الحقوق السياسية، مع جواز اشتراط الكفاءة اللغوية في وظائف محددة يحددها القانون.

القضية الثانية عشرة: المواطنة والمهجر

رأيي: جنسية لا تُسحب إلا بحكم قضائي وفي حالات محددة حصراً؛ وحق ازدواج الجنسية مع تنظيم لتولي المناصب السيادية؛ وحق السودانيين في المهجر في التصويت وفي تمثيل محدد في البرلمان؛ وتنظيم واضح لاكتساب الجنسية بال ميلاد والإقامة والزواج.

جدول مختصر لخيارات القضايا الكبرى

القضية	الخيارات المطروحة	رأيي المساهم
عدد الأقاليم	6 / 9 / 18 / غير متماثلة	سنة بصلاحيات حقيقية
نظام الحكم	رئاسي / برلماني / مختلط	رئاسي فدرالي مقيّد
النظام الانتخابي	فردى / نسبى / مختلط	مختلط مناصفة
الدين والدولة	دولة دينية / علمانية صارمة / مسافة واحدة	مسافة واحدة
الأحوال الشخصية	دينى حصراً / مدنى حصراً / مزدوج بالاختيار	مزدوج بالاختيار
الموارد	مركزية / محلية / معادلة دستورية	معادلة دستورية بأربعة مكونات
المحكمة الدستورية	ضمن العليا / مستقلة	مستقلة بطعن مباشر للمواطن
التحصين	لا تحصين / نواة محصنة	نواة من خمسة أحكام
اللغات	العربية وحدها / تعدد رسمى	عربية وإنجليزية عملاً، وحقوق للغات

القضية	الخيارات المطروحة	رأي المساهم
		الأخرى

خاتمة

الجزء الأول من هذه الورقة يشرح اختيارات اتخذناها، وهي مطروحة للنقد والتعديل، لكنها مكتوبة ومحددة، لأن الفترة الانتقالية لا تحتل التأجيل.

والجزء الثاني يعرض أسئلة لا نملك حق الإجابة عنها منفردين. فالدستور الدائم ليس وثيقة يكتبها من يملك القلم، وإنما عقد يوافق عليه من يعيشون تحته.

وما أرجوه من هذه الورقة أمران: أن تُقرأ الاختيارات الانتقالية بأسبابها لا بوصفها نصوصاً مفروضة، وأن تبدأ مناقشة الدستور الدائم قبل أن تُفرض على السودانييين مسودة جاهزة في اللحظة الأخيرة، كما حدث في كل مرة سابقة.

فالدستور الذي يُقرأ ويُناقش قبل أن يُكتب، يُحترم بعد أن يُكتب.