International IDEA

خيارات تشكيل حكومة مؤقتة في زمن الحرب في السودان

© ٢٠٢٤ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) مستقلّة عن أية مصالح وطنية أوسياسية معينة. كما أن الآراء الواردة في هذا المنشور لا تمثل بالضرورة وجهات نظر المؤسسة أوهيئتها العامة أوأعضاء مجلسها أوآراء الجهات المانحة.

النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة بموجب رخصة المشاع الإبداعي (CCI)، سمة المشاع الإبداعي، رخصة غير تجارية، رخصة المشاركة بالمثل (٣,٠). يجوز نسخ المنشور وتوزيعه وبثه وكذلك تعديله وتهيئته بشرط أن يستخدم لأغراض غير تجارية فقط، وأن يذكر المصدر على النحوالصحيح، ويتم توزيعه برخصة مماثلة. لمزيد من المعلومات عن رخصة المشاع الإبداعي، أنظر:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

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: Image credit: Osama Elfaki on Wikipedia (CC BY-SA 4.0).
الإخراج الفني: داليا العزب، القاهرة

مُعرّف الوثيقة الرقمي: https://doi.org/10.31752/idea.2024.20

الرقم المعياري الدولي للكتاب (PDF): 978-91-7671-753-0

خيارات تشكيل حكومة مؤقتة في زمن الحرب في السودان

سامي عبد الحليم سعيد

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

المحتويات

شكر وتقدير ٥
موجز تنفيذي ٦

الفصل الأول
الأهداف والنطاق ٨

الفصل الثاني
المقدمة والسياق ١١

الفصل الثالث
الاطار القانوني والسياسي لتشكيل حكومة مؤقتة في السودان ١٤
٣-١. المحددات القانونية والدستورية ١٤
٣-٢. المحددات الامنية والسياسية ١٨

الفصل الرابع
خيارات تشكيل حكومة مؤقتة ٢٠
٤-١. حكومة الطوارئ ٢٠
٤-٢. حكومة تصريف الاعمال ٢٣
٤-٣. حكومة الوفاق الوطني ٢٦
٤-٤. حكومة المنفى ٢٨
٤-٥. حكومة الظل ٢٩
٤-٦. الحكومة التي يتم تشكيلها بموجب قرار من مجلس الامن: نموذج حكومة كوسوفو ٣١

الفصل الخامس
النتائج والتوصيات ٣٣

المراجع ٣٦
حول المؤلف ٤١
حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٤٢

شكر وتقدير

يصدر هذا التقرير ضمن منشورات برنامج المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في السودان، وبتمويل مقدر من الاتحاد الاوروبي في السودان، ضمن مشروع بعنوان 'دعم التحول الديمقراطي في السودان'. تتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات بالشكر والتقدير لكل من ساهم في المناقشة العلمية ومراجعة المحتوى قبل نشر هذا التقرير، وتخص بالشكر البروفسور موسى آدم عبد الجليل، مدير معهد أبحاث السلام بجامعة الخرطوم، والاستاذ معتصم علي، الخبير القانوني في حقوق الإنسان والديمقراطية في كلية القانون بالجامعة الامريكية بواشنطن، والاستاذ فراس مكية، الخبير الدستوري وعضو المنظمة العربية للقانون الدستوري.

يمكن توجيه أي استفسار أو ملاحظات بخصوص هذا التقرير إلى مؤلفه، سامي عبد الحليم سعيد، عبر بريده الإلكتروني الرسميS.Saeed@idea.int .

موجز تنفيذي

بعد إندلاع الحرب في السودان في ١٥ أبريل ٢٠٢٣، راج مقترح ينادي بضرورة تشكيل حكومة طوارئ، تقوم بالمهام العاجلة والهامة التي تهم المواطنين واللازمة لاستمرار الاعمال الحكومية الروتينية، وذلك بعد ان تعطلت الخدمات العامة تماماً، بما في ذلك خدمة الامن والسلامة، والصحة والتعليم والمصارف، وأغلقت الأسواق، وانقطعت حركة النقل والإتصالات، كما توقفت التجارة المحلية وتعطلت حركة التصدير والاستيراد. وغابت مؤسسات الدولة في العاصمة وفي الولايات، ونزح الموظفون بعيداً عن مواقع عملهم فتعطلت المرافق العامة، واستبيحت حقوق وحريات المواطنين. في تلك الظروف، وبعد شهر من إندلاع الحرب، برزت الدعوة الى تشكيل حكومة طوارئ من منظمات المجتمع المدني والنشطاء السياسيين وحتى في أوساط المسؤولين الحكوميين.

حينما لا تكون هناك سلطة تنفيذية كفؤة وقادرة على تقديم الخدمات العامة، ينحو التفكير السياسي بإتجاه البحث عن أنسب وسيلة دستورية تساعد في إنشاء سلطة تنفيذية، تملأ الفراغ الذي أحدثته الصراعات السياسية، وتسهم بصورة مؤقتة في الوفاء بمهام السلطة التنفيذية المؤقتة إلى حين عودة الاحوال الى الاوضاع الدستورية إلى حالتها المثالية. حسب دراسة تحليلية قام بها معهد أبحاث السلام بجامعة الخرطوم مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، لعدد ١٥مبادرة مدنية لإحلال السلام وإصلاح النظام السياسي، توصلت الدراسة إن كل المبادرات تنادي بتشكيل حكومة مؤقتة، محددة المدة والاختصاصات، لمرحلة الحرب. وخلصت الدراسة إلى إن ١٣ مبادرة نصت بصيغة واضحة على تشكيل حكومة مؤقتة، أو حكومة طوارئ، أو حكومة أزمات من المدنيين وبصورة توافقية (Abdul Jalil and Keimer ٢٠٢٣). من ذلك نستنتج أن قطاع عريض من المجتمع يرى أن هناك فراغاً في السلطة التنفيذية يستوجب معالجته بصورة عاجلة.

أن يحدث تحوير وتبدل في مهام الحكومة وفي هيكلية الوزارات بسبب تبدل أولويات الحكومة في زمن الحرب، هو أمر رائج وطبيعي في سياق الأولويات السياسية التي تفرضها ظروف الحرب. ان التماسك السياسي يكون في أعلى مستوياته حين تكون الحرب مع عدو أجنبي، على عكس الحرب الاهلية التي تدور بين مكونات مجتمعية وسياسية داخل الدولة. وفي ظل تبدل أهداف الدولة في زمن الحرب، يكون أحد أهداف الدولة هو الحفاظ على التماسك السياسي داخل الدولة، وهذا الهدف يكون أصعب في ظروف النزاع الداخلي. إن تشكيل حكومة مؤقتة لتحقيق أهداف الدولة وتحظى بقبول المواطنين ومساندتهم، يتطلب قدراً من النقاش القانوني والسياسي المستوعب لظروف الحرب وطبيعة العلاقات السياسية الناشئة في زمن الحرب، وكذلك طبيعة العلاقة بين المواطنين والطبقة القابضة على مقاليد الحكم في اللحظة التاريخية التي تتم فيها مناقشة تشكيل حكومة مدنية مؤقتة.

من الموضوعات التي تثيرها مسألة تأسيس سلطة تنفيذية في ظروف الحرب، هو موضوع الاساس الدستوري لعملية تشكيل الحكومة المؤقتة. مناقشة الاساس الدستوري في تشكيل الحكومة المؤقتة، يستهدف ضمن موضوعات مهمة عديدة، البحث عن السلطة المخولة بتشكيل تلك الحكومة والجهات التي تخضع لها الحكومة بالمراقبة والمحاسبة بعد تشكيلها. وتتأتى هذه الاهمية من أن تشكيل حكومة إنتقالية في ظل ظروف الحرب والانقسام السياسي، تعني تفويض مجموعة مجتمعية وسياسية بممارسة السلطة العامة، في الوقت الذي تتقاتل فيه المجموعات المتحاربة بأحدث الاسلحة من أجل ذات الهدف، بالتالي، يمكن ان نتصور صعوبة تشكيل حكومة قادرة على تحقيق أهداف الحفاظ على وحدة البلاد وتماسكها، وتسهم في بناء السلام والاستقرار السياسي.

من الصعب التكهن بتشكيل حكومة مدنية مستقلة من الكفاءات، تعمل على بناء السلام وتهئ الاوضاع للإنتقال الديمقراطي في ظل إستمرار النزاع المسلح في السودان. كما أن هناك مخاوف معقولة من أن تكون مساعي تشكيل حكومة مؤقتة—مهما كان وصف تلك الحكومة، ومهما كانت إختصاصاتها محدودة—أن تكون سبباً في إتساع نطاق الاختلافات السياسية مما يوفر مبرراً إضافياً لإستمرار الحرب ولإتساع نطاقها.

هناك مخاوف معقولة من أن تكون مساعي تشكيل حكومة مؤقتة—مهما كان وصف تلك الحكومة، ومهما كانت إختصاصاتها محدودة—أن تكون سبباً في إتساع نطاق الاختلافات السياسية مما يوفر مبرراً إضافياً لإستمرار الحرب ولإتساع نطاقها.

الفصل الأول
الأهداف والنطاق

في ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١، أقدمت قيادة الجيش على الانقلاب على الحكومة الانتقالية (Reuters ٢٠٢١b) التي تشكلت بموجب إتفاق سياسي بين قيادة الجيش وقوى أعلان الحرية والتغيير في تموز ٢٠١٩ بعد الاطاحة بحكومة الرئيس عمر حسن البشير في أبريل ٢٠١٩، والتي كانت تحظى بقدر عالٍ من القبول الشعبي والاعتراف الدولي العريض. وبعد الانقلاب، ظلت المؤسسات الحكومية متعطلة عن أداء مهامها، بسبب الانقسام الحاد داخل مؤسسات الحكم بعد الانقلاب، وبالتالي فشلت القيادة العسكرية، التي واجهت معارضة مدنية واسعة، في تسيير مؤسسات الدولة. وبعد أكثر من عام من الاضطرابات السياسية، وقّعت القيادات العسكرية في ديسمبر ٢٠٢٢ على اتفاق سياسي إطاري مع جزء من القيادات المدنية، تمهيداً للعودة إلى مسار التحول الديمقراطي، واعادة هيكلة الحكومة وإجراء إصلاحات في المؤسسات الامنية، بحيث يتلخص دور الجيش في المسائل الدفاعية والعسكرية، ودمج قوات الدعم السريع والحركات المسلحة في الجيش الوطني (The Framework Agreement ٢٠٢٢). إتفق الموقعون على الاتفاق الاطاري على أن تشكيل حكومة إنتقالية بقيادة مدنية. إلا أن قيادة القوات المسلحة إختلفت مع قيادة الدعم السريع في مسألة برنامج ومدة إدماج الدعم السريع في الجيش الوطني، وفي تحديد قيادة المؤسسات العسكرية خلال الفترة الانتقالية الجديدة التي تلي التوقيع على الاتفاق الاطاري. تطور الخلاف بين القيادتين، وفشلت جهود الوساطة المحلية والدولية، فاندلعت الحرب بينهما في صباح ١٥ ابريل ٢٠٢٣ (UNSC ٢٠٢٣).

في الفترة من ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١، تاريخ الانقلاب العسكري وحتى ١٥ أبريل ٢٠٢٣، وهو تاريخ اندلاع الحرب، كانت الدولة تحت السيطرة الكاملة للجيش

في الفترة من ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١، تاريخ الانقلاب العسكري وحتى ١٥ أبريل ٢٠٢٣، وهو تاريخ اندلاع الحرب، كانت الدولة تحت السيطرة الكاملة للجيش، إذ ظلت الدولة بعد إلغاء أهم أحكام الوثيقة الدستورية تعيش تحت الاحكام العرفية التي يصدرها قائد الجيش من وقت لآخر، وظل الوضع كما هو عليه بعد اندلاع الحرب. وبإنقسام السلطة الحاكمة

على نفسها، فقدت الحكومة قدرتها في ممارسة وظائفها. وظل هذا العجز هو أحد أسباب معاناة المواطنين حتى في الاقاليم البعيدة التي لم تطالها الحرب حتى الان.

في هذا التقرير، يقصد بمصطلح 'الحكومة' مؤسسات الدولة التي تقدم الخدمات العامة للمواطنين بما في ذلك الحفاظ على الامن والسلامة والخدمات الصحية والتعليم وإصدار المستندات الثبوتية، وخدمات الكهرباء والماء والمواصلات وغيرها.

يفترض هذا التقرير أن المواطنين قد إفتقدوا تلك الخدمات وصاروا يعانون من غياب السلطة التنفيذية، وبدأوا في تقديم المقترحات والخيارات لادارة المرافق العامة وتوفير الخدمات العامة في زمن الحرب. وهذا ما يحاول هذا التقرير الإسهام به.

يهدف هذا التقرير الى مناقشة البدائل الدستورية التي تعالج مسألة الغياب الوظيفي للسلطة التنفيذية في فترة النزاع المسلح الذي إندلع في الخرطوم في ١٥ أبريل من داخل مؤسسات الحكم. ويسعى الى تقديم تحليل سياسي ودستوري، ويستعرض الخيارات التي إنتجتها التجارب المماثلة، حتى تعين المهتمين من صناع القرارات العامة على المستوى المحلي والدولي في إتخاذ الخيارات الامثل، وبحث إمكانية تطبيقها في السياق السياسي والدستوري السوداني الراهن.

تناقش الورقة الخيارات التالية، بوصفها أكثر نماذج الحكومات المؤقتة تطبيقاً في ظروف الحرب والاضطرابات السياسية:

- حكومة الطوارئ.
- حكومة الوفاق الوطني.
- حكومة تصريف الاعمال.
- حكومة المنفى.
- حكومة الظل.
- الحكومة التي تتكون بموجب الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة.

يعكف هذا التقرير على استجلاء كافة الخيارات أعلاه، بمناقشة الظروف السياسية والدستورية التي تستلزم تطبيق كل خيار، بالقدر الذي يجعل الامر يسيراً لصانعي السياسات العامة للاستهداء بأفضل الخيارات والمناسبة للحالة السودانية. وللمزيد من الاحاطة بمتطلبات الوضع السياسي في السودان، تضمن التقرير تحليل النصوص

الدستورية بجانب إجراء مقابلات شخصية وعبر الانترنت، لاستجلاء المزيد من المعلومات عن الخيارات المتاحة.

إن المقترحات التي جادت بها منظمات المجتمع المدني ومراكز البحوث والمؤسسات الحزبية، تستهدف تأسيس سلطة تنفيذية مؤقتة تحقق الاهداف الانتقالية للدولة. لخصت المبادرات المدنية أهداف الحكومة المؤقتة (Abdul Jalil and Keimer ٢٠٢٣) في التالي:

١. التمثيل المدني في مفاوضات وقف إطلاق النار والسلام بشكل مستقل عن القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع،
٢. المبادرة بعملية تحول ديمقراطي بتشكيل تحالف وطني واسع وتوافق بين مختلف الجهات الفاعلة بإرادة قوية ورغبة حقيقية في تحويل البلاد نحو الحكم الديمقراطي الرشيد، و
٣. إنهاء الحرب واستعادة التحول الديمقراطي بقيادة مدنية.

إلا أن المبادرات لم تقدم مقترحات واضحة بخصوص الاطار القانوني الذي يمكن إستخدامه في تشكيل الحكومة المؤقتة ويجد المشروعية لدى المجتمع المحلي والاقليمي والدولي. وبالتالي، يجتهد هذا التقرير في بحث وتحليل الأطر التشريعية والسياسية التي يمكن إستخدامها لتشكيل الحكومة المؤقتة.

الفصل الثاني
المقدمة والسياق

بدأت أزمة غياب السلطة التنفيذية في السودان بصورة ملحة بعد الانقلاب الذي قاده قائد الجيش الفريق أول عبد الفتاح البرهان وقائد قوات الدعم السريع الفريق أول محمد حمدان دقلو (والمعروف أيضا بإسم حميدتي)، وهو الانقلاب الذي أطاح بالحكومة الانتقالية في ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١ وإعتقل رئيس الوزراء عبد الله حمدوك وطاقم وزراء حكومته، وقام بتعطيل العمل بأهم أحكام الدستور الانتقالي من بينها المواد ١١، ١٢، ١٥، ١٦، ٣/٢٤، ٧١ والمادة ٧٢ (قرار رئيس مجلس السيادة الانتقالي: ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١). وإلغاء كل التدابير الانتقالية التي قامت بها المؤسسات الانتقالية. وكانت الحكومة الانتقالية قد تشكلت في أغسطس ٢٠١٩ بموجب دستور إنتقالي (Sudan Constitution Declaration ٢٠١٩) ، توافقت عليه الاحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات والمؤسسة العسكرية، كأول تحالف سياسي عريض بعد سقوط حكومة المشير عمر حسن البشير في أبريل ٢٠١٩، بالثورة الشعبية التي إنطلقت في مدن السودان في ديسمبر ٢٠١٨.

ولأن الحرب التي أندلعت في الخرطوم في ١٥ أبريل، كانت بين شركاء الحكم—بين رئيس مجلس السيادة ونائبه، وبتوصيف آخر، بين القائد العام للقوات المسلحة، والقائد العام لقوات الدعم السريع—كان لتشابك العلاقات المؤسسية بين القوات المسلحة وقوات الدعم السريع والحكومة الانتقالية، في الفترة الانتقالية، وخلال الفترة السابقة لبدء العمليات الحربية، أثره الكبير في أداء وفعالية السلطة التنفيذية الموجودة لحظة اندلاع الحرب (Reuters ٢٠٢٣).

كان لتشابك العلاقات المؤسسية بين القوات المسلحة وقوات الدعم السريع والحكومة الانتقالية، في الفترة الانتقالية، وخلال الفترة السابقة لبدء العمليات الحربية، أثره الكبير في أداء وفعالية السلطة التنفيذية الموجودة لحظة اندلاع الحرب.

الجدير بالاشارة أن المجموعة التي نفذت الانقلاب في ٢٥ إكتوبر عجزت عن تشكيل حكومة مؤقتة خلال الفترة التالية للانقلاب وحتى تاريخ إندلاع الحرب في ١٥ أبريل

٢٠٢٣، بالرغم من محاولتهم إعادة دكتور حمدوك الى منصبه في قيادة السلطة التنفيذية في محاولة وفاقية، إلا أنه أضطر الى تقديم إستقالته في النهاية. وهذا يعد من مؤشرات أزمة العلاقة بين الطبقة الحاكمة في فترة ما بعد الانقلاب، والتي كانت منقسمة الولاء والانتماءات، بين ثلاث فئات رئيسية داخل تحالف الطبقة الحاكمة وقتها:

الفئة الاولى: الموالين للفريق أول عبد الفتاح البرهان، رئيس مجلس السيادة والقائد العام لقوات الشعب المسلحة.

الفئة الثانية: الموالين للفريق أول محمد حمدان دقلو، نائب رئيس مجلس السيادة، القائد العام لقوات الدعم السريع.
الفئة الثالثة: منسوبي الحركات المسلحة الموقعة على إتفاقية جوبا للسلام التي تم توقيعها في ٣ إكتوبر ٢٠٢٠ والذين لهم بموجب الاتفاقية ٢٥ بالمئة من المناصب الرئيسية في المؤسسات الانتقالية(Juba Peace Agreement ٢٠٢٠)

الفئات أعلاه هي الطبقة التي كانت تحكم البلاد في صبيحة يوم ١٥ إكتوبر ٢٠٢٣ يوم إندلاع الحرب في السودان. هذا التصنيف يكتسب أهمية في تحليل تركيبة الطبقة الحاكمة ودراسة مدى إنسجامها وتناغمها أثناء الحرب. وهذا التحليل يفيد في تحديد مستوى الانسجام أو الانقسام داخل الطبقة الحاكمة في الظروف السياسية اللاحقة للحرب. من المهم هنا التذكير بأن الحرب إندلعت من داخل التحالف الحاكم، مما سبب تصدعاً مريعاً في بنية الدولة، وتجلى ذلك الانقسام، بدءاً من مجلس السيادة مروراً بمؤسسات القطاع الامني، وإنتهاءاً بقطاع الخدمات العامة، وإتسع نطاق الانشقاقات السياسية والاجتماعية ليشمل مكونات خارج الحكومة، فشمل الاحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع بما في ذلك الزعامات القبلية والعشائرية والزعامات الروحية. هذا الواقع جعل من غير اليسير خلق توافق سياسي حول تشكيل حكومة مؤقتة للسودان في ظل ظروف الحرب وانتشار العنف. وما يعنينا هنا، هو الانقسام العمودي الذي اصاب مؤسسات الحكم الانتقالي، وبصورة دقيقة، الانقسام والشلل الذي اصاب السلطة التنفيذية، مما إستدعى التفكير بصورة عاجلة في سد الفراغ في السلطة التنفيذية.

وبالاشارة للفئة الثالثة (الحركات المسلحة الموقعة على إتفاقية جوبا) المشاركة في الحكومة بعد الإنقلاب على الحكومة الانتقالية بقيادة الدكتور عبد الله حمدوك، فقد ظلت هذه المجموعة تشارك في مؤسسات الحكم على مستوى السلطة التنفيذية ومجلس السيادة، وظلت تحتل مواقع داخل مؤسسات الحكم رغم إنهيار الحكومة الانتقالية

وتجميد أهم أحكام الدستور الانتقالي (Saeed ٢٠٢١)، وظل الامر كذلك بعد إندلاع الحرب وتفكك الدولة. الإفتراض الذي يمكن إستنتاجه من إصرارهم على الإستمرار في مؤسسات الحكم الانتقالي، رغم تبدل الظروف السياسية والدستورية في البلاد، هو أن تلك الفئة قد حصلت على مكتسبات سياسية لحركاتها بموجب إتفاقية جوبا، وأنها تريد أن تحتفظ بتلك المكتسبات التي تحصلت عليها بموجب إتفاقية جوبا، حتى بعد إنتهاء الحرب (Saeed ٢٠٢٢). وبالتالي يطل هنا سؤال مهم يتعلق بمدى فعالية إتفاقية جوبا بعد إندلاع الحرب، وموقع تلك الحركات المسلحة الموقعة على الاتفاق في أي حكومة أو ترتيبات سياسية جديدة مؤقتة.

أما قوى إعلان الحرية والتغيير، والتي كانت تشارك في الحكومة الانتقالية قبل إنقلاب ٢٥ إكتوبر فقد تم إستبعادها نهائياً من الحكم. وظلت قوى إعلان الحرية والتغيير طيلة الفترة التالية للانقلاب تعمل على ممارسة الضغط السياسي على المجموعة القائدة للانقلاب باتجاه العودة إلى مسار التحول الديمقراطي، وإنتاج بدائل سياسية ودستورية لاستعادة الانتقال الديمقراطي في السودان.

الفصل الثالث
الاطار القانوني والسياسي لتشكيل حكومة مؤقتة في السودان

أن تشكيل حكومة مؤقتة في ظروف الحرب الداخلية التي تدور رحاها الآن في السودان، يتطلب الوضع في الإعتبار عدد من المحددات الدستورية والسياسية التي تغل حرية الهيئات العليا في الدولة من تشكيل حكومة مؤقتة. من بين تلك المحددات، الظروف السياسية والامنية التي أنتجتها الحرب، وغياب الإطار الدستوري بسبب أن بعض أحكام الوثيقة الدستورية كان قد تم تعطيلها منذ ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١ (Saeed ٢٠٢١)، بجانب الالتزامات والحقوق التي نصت عليها إتفاقية جوبا ٢٠٢٠، والتي تم من بينها تحديد آليات لاقتسام السلطة في الفترة الانتقالية، والتي حددت نسبة ٢٥ بالمئة من المناصب الدستورية في السلطة الانتقالية للحركات المسلحة والمجموعات السياسية الموقعة على إتفاق جوبا للسلام.

يستعرض التقرير في هذا الفصل الاطار التشريعي والسياسي الذي يحكم عمليات تأسيس السلطات الانتقالية في السودان، والتي منها نستخلص الفرص المتاحة لتشكيل حكومة مؤقتة في السودان خلال فترة الحرب.

٣-١. المحددات القانونية والدستورية

في هذا الجانب، نبحث في المرجعية القانونية التي يجب توفرها عند الشروع في إتخاذ قرار بتشكيل حكومة مؤقتة. وفي ذلك، من المهم معرفة عدد من المحددات القانونية:

- نص دستوري ينظم عملية تشكيل حكومة مؤقتة، ويحدد إجراءاتها.
- تحديد السلطة التي لها الحق في تشكيل الحكومة الإنتقالية.

- تحديد النطاق الموضوعي والزمني للحكومة المؤقتة.
- تحديد السلطة التي تراقب أداء الحكومة المؤقتة.

تلك الاحكام ضرورية لتأكيد مشروعية القرارات التي تصدر بخصوص تشكيل الحكومة المؤقتة. واستناداً الى تلك الاحكام الدستورية، تكتسب الحكومة المؤقتة شرعية وجودها وتصرفاتها. فيما يلي تحليل لبعض أهم الوثائق الانتقالية التي تشكل الاطار القانوني والدستوري لمسائل تنظيم الحكم:

الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩

تم تعطيل أحكام الوثيقة الدستورية ٢٠١٩ المتصلة بتأسيس مؤسسات الحكم في إنقلاب ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١، فلم تعد هناك نصوص دستورية فعالة يمكن الاستناد اليها كمرجعية قانونية عند تشكيل أي حكومة مؤقتة. كما لا يوجد قانون خاص بتشكيل واحدة من نماذج الحكومات المؤقتة التي تناقشها هذه الورقة. وبخلاف واقعة الانقلاب الذي عطل أحكام الوثيقة الدستورية بصورة غير شرعية، إلا أن الوثيقة نفسها لم تكن تحتوي على أحكام تفصيلية خاصة بتشكيل حكومة مؤقتة في زمن الحروب والازمات السياسية.

تم تعطيل أحكام الوثيقة الدستورية ٢٠١٩ المتصلة بتأسيس مؤسسات الحكم في إنقلاب ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١، فلم تعد هناك نصوص دستورية فعالة يمكن الاستناد اليها كمرجعية قانونية عند تشكيل أي حكومة مؤقتة.

إن الاطلاع على التاريخ الدستوري وشروحات الفقهاء الدستوريين في السودان لا يسعف دارسي القانون الدستوري في أيجاد مرجعية قانونية تنظم مسألة توزيع السلطات في فترة الغاء الدستور أو الانقلاب عليه. خلال السنوات الماضية من تاريخ السودان، تمت الإطاحة بحكومات عديدة بواسطة ثورات عنيفة، أو انقلابات عسكرية، أو أشكال أخرى من الاضطرابات. والانقلاب على نظام الحكم القائم يبطل الدستور فعلياً، ولا يمكن تشكيل حكومة جديدة بشكل قانوني ضمن الإطار الدستوري القديم، طالما قام الانقلابيون بتعطيل الدستور، وإنها وصلت إلى السلطة عبر انتهاك مباشر لذلك الدستور (Stavsky ١٩٨٣). ووفق ذلك، كان من المتوقع أن تعالج الدساتير السودانية تلك المعضلة السياسية، إذا كانت تريد لنظامها السياسي الاستقرار، لكنها لم تفعل.

إتفاقية جوبا للسلام

في ٣ أكتوبر ٢٠٢٠، وقعت الحكومة الانتقالية في السودان 'إتفاقية جوبا لسلام السودان' مع ممثلين عن عدد من المجموعات المسلحة والتي يطلق عليها أيضاً إسم أطراف العملية السلمية (Juba Peace Agreement: Signatories: ٢٣٨). وتكمن أهمية هذه

الاتفاقية في سياق نقاشنا لتشكيل حكومة مؤقتة في ظروف الحرب الراهنة، أن الاتفاقية تنظم عملية إقتسام السلطة في الفترة الانتقالية وخلال فترة سريان إتفاقية السلام.

وعدلت إتفاقية جوبا للسلام الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩، وأسست لدولة فيدرالية غير متناظرة في السودان. إذ سيمارس إقليم دارفور مجموعة من الصلاحيات الدستورية، تختلف عن الصلاحيات التي قررتها الاتفاقية للنيل الازرق وكردفان. وليس من الواضح ما هي الصلاحيات التي ستمارسها بقية الاقاليم الفيدرالية. بجانب ذلك، يغفل الاتفاق قضايا مهمة مثل تشكيل الحكومة الوطنية، والهيكلة الداخلية لحكومات الولايات (Al-Ali ٢٠٢١).

تنص المادة ٥,١ من باب القضايا القومية من إتفاقية جوبا على أن تُمثل 'أطراف العملية السلمية' في مجلس الوزراء بخمسة وزارات أي ٢٥ بالمئة من مجلس الوزراء. وتنص المادة ٦,١ من اتفاق القضايا القومية على منح 'أطراف العملية السلمية' ٢٥ بالمئة من مقاعد المجلس التشريعي الانتقالي، أي ٧٥ مقعداً.

وتنص المادتين ٥١,٢ و ٥١,٤ من إتفاق النيل الازرق وكردفان على أن المؤسسات القومية، كالمحكمة الدستورية القومية والمجلس الاعلى للنيابة العامة، يجب أن تضم أعضاءاً من الولايات أيضاً، مع النص على أن تعيينهم يكون 'وفق معايير الكفاءة والمهنية'. وتنص المادة ١٥ من إتفاق جبهة الشرق على أن تعمل الحكومة الاتحادية على ضمان تمثيل 'أبناء وبنات' شرق السودان بنسبة ١٤ بالمئة في كافة وظائف الخدمة المدنية(Saeed ٢٠٢٢).

من الصعب تشكيل حكومة مؤقتة مستقلة في السودان في ظل ظروف الحرب من دون تحديد موقف مسبق حول مدى قابلية أو عدم قابلية تطبيق أحكام إتفاقية جوبا للسلام عند تشكيل حكومة مؤقتة جديدة.

من الصعب تشكيل حكومة مؤقتة مستقلة في السودان في ظل ظروف الحرب من دون تحديد موقف مسبق حول مدى قابلية أو عدم قابلية تطبيق أحكام إتفاقية جوبا للسلام عند تشكيل حكومة مؤقتة جديدة.

نظرية الظروف الاستثنائية

تعد نظرية الظروف الاستثنائية إستثناءاً وقيداً على مبدأ المشروعية والنتائج المترتبة عليها، وتستمد النظرية مدلولها على أن أمن وسلامة الأمة أهم من حريات الأفراد (Vázquez-Irizarry ١٩٩٤). في حالة الضرورة، تتخذ السلطة التنفيذية بعض القرارات الاستثنائية والتي تكون مشوبة بعيب الاختصاص الذي يتجسد في ممارسة السلطة التنفيذية لمهام

وإختصاصات تشريعية، أو تقوم بأداء أعمال مشوبة بعيب، مخالفةً القانون، حيث تعد مثل هذه القرارات (إساءة إستخدام للسلطةAbuse of Power) عن أهدافها المحددة في الدستور(Berkowitz ٢٠١٨). وبرغم مخالفتها القواعد العامة التي تحكم تصرفات السلطات العامة في الظروف العادية، إلا إن الدستور يجيزها في الظروف الاستثنائية متى كانت لازمة لحماية البلاد من خطر داهم وكانت التصرفات ضرورية ومتناسبة مع حجم ونوع الضرر المتوقع .

للظروف الاستثنائية تأثير واضح على تطبيق أحكام الدستور، وكذلك لها تأثير على الوضع السياسي في الدولة (القذافي ٢٠٢٠). حيث يتبين مما سبق ان السلطة التنفيذية وعند قيامها بالاجراءات واتخاذها القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، تتجاوز الاختصاص الممنوح لها في الدستور وتمارس سلطات ليست من إختصاصها. بعض الدساتير عادة ما تخول السلطة التنفيذية ممارسة سلطات خارج إختصاصها بهدف حفظ النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد. ورغم أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر ان مقتضيات هذه المشروعية للظروف الإستثنائية تتجلى في سلطات الحرب، إلا أن سلطات الحرب ليست سوى أحد مظاهر التطبيق للنظرية العامة للظروف الإستثنائية والتي تتضمن كل ظرف طارئ وشاذ، وهي بذلك تشمل ظروف الحرب، إلا أنها تعتبر أوسع نطاقاً من نظرية سلطات الحرب (جابوربي ٢٠١٦). وبالتالي فإن نظرية الظروف الاستثنائية—التي تطبقها الدولة في حال تعرضها إلى ظروف غير اعتيادية لتأمين إنتظام المرافق العامة—تبرر تشكيل حكومة مؤقتة لادارة الازمة لحين استقرار الاوضاع السياسية والامنية في البلاد. وتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لا يعفي الحكومة من المراقبة، فعلى الادارة تفعيل نظم الرصد والرقابة المختلفة، بما فيها الرقابة البرلمانية اللاحقة لضمان التزام الإدارة بأحكام المشروعية وعدم الاستبداد والتعسف في استخدام الظروف الاستثنائية (شكراوي، البديري وصعصاع ٢٠١٤).

لم تنص الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٩ في السودان على مادة منفصلة للظروف الاستثنائية. في حين نصت المادة ٤١ من الوثيقة الدستورية على الظروف الاستثنائية كجزء من حالة الطوارئ، والتي تتمثل في الخطر على سلامة ووحدة البلاد والمواطنين، والتي تقتضي إجراءات وتدابير بواسطة مجلس الوزراء قد تتضمن تعليق العمل ببعض الحريات الواردة في الوثيقة الدستورية بعد التشاور مع مجلس السيادة. والمادة ٤١ مادة ضعيفة وغير منضبطة ولا تعمل على وضع تدابير فعالة لتوظيف نظرية الظروف الطارئة بصورة تحافظ على الاستقرار السياسي في البلاد. بينما نصت الفقرة (ب) من المادة ٢١١ من دستور السودان المؤقت لعام ٢٠٠٥ على تدابير أكثر عملية مقارنة بدستور ٢٠١٩.

والحال على عكس ذلك في الدستور المصري لعام ١٩٧١ الذي أعطى الظروف الاستثنائية الكثير من الاهتمام بالمزيد من النصوص التفصيلية والتي تضمن عدم اللجوء الى الظروف الاستثنائية كمبرر لتصرفات الحكومة إلا بعد تحقيق توافق واسع حولها. تتخذ التدابير الاستثنائية بموجب الدستور المصري بقرار من رئيس الجمهورية وبعد التشاور مع مجلس الوزراء ومجلس الشورى وإجراء إستفتاء شعبي بعد شهرين من إعلان تطبيق الاجراءات الاستثنائية. (دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١: المادة ٧٤) ومن المهم أن الانقلابات العسكرية لا تشملها الظروف الاستثنائية التي ينظمها الدستور، إذ أن الانقلابات هي خروج عن الشرعية الدستورية.

٣-٢. المحددات الامنية والسياسية

سيكون عسيراً تشكيل حكومة مؤقتة مدنية فعالة وقادرة على التواصل اليومي مع المواطنين من غير توافق واسع بين أهم الاطراف.

إن الظروف التي خلفتها حرب ١٥ إبريل في السودان جعلت من الصعب على المواطنين الوصول الى مناطق ومواقع تمركز الخدمات العامة. وتلك المحددات المتصلة بحرية الحركة للافراد، تنطبق كذلك على الموظفين العموميين الذين عليهم الوصول إلى مواقع عملهم في المرافق العامة لتقديم الخدمات للمواطنين. من ذلك نستخلص أن المحددات الخاصة على حرية الحركة والتنقل سيكون لها أثر واضح على أداء الحكومة المرتقبة. وبالتالي سيكون عسيراً تشكيل حكومة مؤقتة مدنية فعالة وقادرة على التواصل اليومي مع المواطنين من غير توافق واسع بين أهم الاطراف. من غير المتصور أن تقوم الحكومة بتسيير المرفق العام بدون انجاز إتفاق خاص بالترتيبات الامنية، وإتفاق سياسي حول ادارة المرحلة الانتقالية القادمة. إن الاتفاق السياسي يقوم مقام الإطار القانوني الذي يجب أن يتضمن: إنجاز توافق وطني حول الموضوعات والاجراءات الانتقالية، ويؤسس لترتيبات أمنية وإتفاق لوقف اطلاق النار، ويضع تصور للحكومة الانتقالية ومؤسسات الحكم وأساليب الرقابة . مثل تلك التدابير تم إعتمادها في اتفاقيات السلام مع الحركات المسلحة، بما فيها إتفاقية جوبا للسلام في السودان ٢٠٢١، وكذلك في الاتفاق السياسي بين المجلس العسكري الانتقالي وقوى إعلان الحرية والتغيير في عام ٢٠١٩.

نماذج الحكومة المؤقتة إجراءات تشكيل الحكومة المؤقتة	حكومة الطوارئ	حكومة تصريف الاعمال	حكومة الوفاق الوطني	حكومة الظل	حكومة المنفى	نموذج حكومة كوسوفو
طبيعة نظام الحكم الذي تتكون في ظله	حكومة شرعية مؤسسة بموجب الدستور	نظام برلماني	في حالة إنتقال سياسي –بعد نهاية الحرب او نهاية حكم عسكري	نظام برلماني	إحتلال أجنبي او إنقلاب عسكري	غياب الدولة و تشكيل إدارة دولية من قبل مجلس الامن
الاطار القانوني الذي تتشكل بموجبه عادة الحكومة المؤقتة	بموجب الدستور الوطني الساري	بموجب الدستور الوطني الساري	بموجب إتفاق سياسي او إتفاق سلام شامل	لا يوجد لها سند دستوري مكتوب	لا يوجد لها سند دستوري	بموجب قرار صادر من مجلس الامن بموجب (المواد من ٣٩ الى ٥١)
السلطة المختصة التي تشكل الحكومة المؤقتة	السلطة السيادية ذات الاختصاص بموجب الدستور	السلطة السيادية ذات الاختصاص بموجب الدستور	حكومة توافق وطني تتكون بموجب اتفاق سياسي	يكونها الحزب المعارض	تكونها الحكومة الديمقراطية المقالة	مجلس الامن التابع للامم المتحدة

الفصل الرابع
خيارات تشكيل حكومة مؤقتة

في هذا الفصل، بحث في الخيارات الممكنة في تشكيل حكومة مؤقتة، في ظروف الحروب والاضطرابات السياسية، التي إستخدمتها التجارب الدستورية في البلدان المختلفة، أو حتى تلك التي تم إستخدامها في السودان في وقت سابق. ويشمل البحث في تلك الخيارات، دراسة الشروط الدستورية، والظروف السياسية التي تستدعي تشكيل الحكومة المؤقتة، مع إستعراض مختصر للتجارب التي إستخدمت النموذج قيد الدراسة. فيما يلي، عرض للنماذج التالية: حكومة الطوارئ، حكومة الوفاق الوطني، حكومة تصريف الاعمال، حكومة المنفى، حكومة الظل والحكومة التي تتكون بموجب الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة. وذلك وفق التفصيل أدناه:

لا يوجد تعريف جامع لمصطلح حكومة خلاف التفسير المقتبس من الادارة المتشكلة لادارة (حالة الطوارئ) التي تنظمها الدساتير والتي عادة ما يتم تطبيقها في زمن الكوارث الطبيعية والحروب، بتعطيل بعض الحريات وتعديل في وظائف وأهداف مؤسسات الحكومة.

٤-١. حكومة الطوارئ

لا يوجد تعريف جامع لمصطلح حكومة خلاف التفسير المقتبس من الادارة المتشكلة لادارة (حالة الطوارئ) التي تنظمها الدساتير والتي عادة ما يتم تطبيقها في زمن الكوارث الطبيعية والحروب، بتعطيل بعض الحريات وتعديل في وظائف وأهداف مؤسسات الحكومة. وفي هذا الصدد، تسعى السلطة ذات الاختصاص في تشكيل حكومة طوارئ (Emergency Government) للقيام بالمهام العاجلة إلى حين إنتهاء حالة الطوارئ، وفي ذلك يتم عرض حالة الطوارئ لاحقاً على البرلمان او للاستفتاء الشعبي حسب بعض التجارب الدستورية لاجازتها. إذن هي سلطة تتشكل من داخل الحكومة الشرعية القائمة في البلاد لادارة حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية وفق الدستور الساري.

الثابت أن الظرف الطارئ هو مناط تشكيل حكومة الطوارئ. في خضم الظروف الاستثنائية التي واجهتها الدول في العالم، بما في ذلك ظروف الحرب العالمية الثانية، والحرب الباردة، طور خبراء السياسة والدستور مفهوماً جديداً للأمة باعتبارها مجموعة معقدة من الأنظمة الحيوية والهشة، والتي بسبب عدم فعالية إدارتها، قد تقود إلى إنهيار الدولة أو زوالها. لذا عكفوا على تأسيس الأجهزة والوكالات المتخصصة للتخفيف من ضعف الدولة، ونظموا شكلاً مميزاً من حكومة الطوارئ التي من شأنها أن تجعل من الممكن الاستعداد لأي ظروف طارئة، ويمكنهم من إدارة الدولة في ظل الأحداث الكارثية المحتملة. (Collier and Lakoff ٢٠٢١) وبالتالي كانت، أي حكومة الطوارئ، مفهوم تم توليفه بواسطة مراكز صناعة القرارات في الدولة لمواجهة ظروف ضعف الدولة من الداخل وحمايتها من الانهيار.

إن مصطلح 'حكومة الطوارئ'، ملتبس وغير واضح ويتداخل مع تعريفات أخرى. وفي السياق السوداني الحالي، تم تداول مصطلح 'حكومة الطوارئ' بمعنى تشكيل سلطة تنفيذية مؤقتة لمواجهة الظروف الإستثنائية. تلجأ الحكومات في ظروف الكوارث الطبيعية والحروب إلى تغيير أهدافها وبرامجها، وتكتفي بحصر وظائفها في مواجهة الظروف الطارئة، وبالتالي يتم تغيير اسم الحكومة الى اسم حكومة الطوارئ، لكونها تتولى مهام الطوارئ بشكل أساسي، كذلك يطلق عليها أحياناً 'حكومة الازمات'. وفي هذه الحالة، قد تصدر قوانين وتدابير مؤقتة تساعد حكومة الطوارئ على القيام بمهامها.

مسألة حل الحكومة القائمة في السودان، كلياً أو جزئياً، وتشكيل حكومة طوارئ، هي مسألة دستورية يكون من السهل مباشرتها ومراقبتها في حالة وجود نصوص دستورية واضحة، وبخلاف ذلك تكون الاجراءات تفتقر الى الاسناد الدستوري. هذا الافتراض يحتم وجود حكومة بالفعل عند حدوث حالة الطوارئ. حيث يتم تكليف حكومة الطوارئ بواسطة سلطة سيادية للقيام بمهام المرحلة الطارئة، وأحياناً يتم تكليف وزراء ووكلاء بالوزارات للقيام بمهام حكومة الطوارئ.

لا نجد في الدساتير السودانية نص واضح وصريح عن تشكيل حكومة طوارئ في زمن الحروب والازمات. وعلى الرغم من ذلك، يسهل الاستنتاج إنه في زمن الازمات تقرر الدساتير السودانية تدابير حكومية لمواجهة الظروف الطارئة. نصت الفقرة (ب) من المادة ٢١١ من دستور السودان عام ٢٠٠٥ على انه يجوز لرئيس الجمهورية، بموافقة النائب الأول، أثناء سريان حالة الطوارئ أن يتخذ بموجب القانون أو الأمر الاستثنائي، أية تدابير لا تقيد، أو تلغي جزئياً، أو تحد من آثار مفعول أحكام الدستور واتفاقية السلام. ولكن

يجوز له، ضمن أمور أخرى، أن يقوم بـ 'حل أو تعليق أي من أجهزة الولايات، أو تعليق أي سلطات ممنوحة للولايات بموجب هذا الدستور، ويتولى رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول، (تصريف مهام تلك الأجهزة)، ويمارس السلطات أو يقرر الطريقة التي يتم بها تدبير شئون الولاية المعنية'. ومن هذا النص نفهم ان لرئيس الجمهورية سلطة قيادة حكومة تصريف أعمال، أثناء فترة الطوارئ. ونصت المادة ٤١ من الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ على سلطة مجلس الوزراء في إعلان حالة الطوارئ في البلاد. وقررت المادة على إنه 'وفي حالة وصول الحالة الاستثنائية درجة تهدد سلامة الامة، يجوز لمجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس السيادة، تعليق جزء من وثيقة الحقوق الواردة في هذا الدستور'. أجازت الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ تعليق جزء من وثيقة الحقوق في حالة الطوارئ، ولكنها لم تتطرق الى تعليق الاحكام الدستورية المنظمة لعمل المؤسسات الدستورية. ومن ذلك، نجد أن المادة لم تمنح بصورة واضحة رئيس الوزراء سلطة تشكيل حكومة طوارئ ولا حكومة تصريف الاعمال.

لا توجد في الدستور السوداني أي إشارة واضحة وصريحة إلى حكومة طوارئ وإنما تحدث الدستور عن حالة الطوارئ.

وملخص ما جاء في أعلاه، أنه لا توجد في الدستور السوداني أي إشارة واضحة وصريحة إلى حكومة طوارئ وإنما تحدث الدستور عن حالة الطوارئ كما تبين أعلاه. وقد يذهب بعض شُراح القانون الدستوري إلى ان الحكومة التي تقوم بالمهام الاستثنائية والطارئة تكون وفق المعني السياقي، هي حكومة طوارئ.

هل يصلح تطبيق خيار حكومة طوارئ في السودان؟

باختصار، حكومة الطوارئ التي تتشكل عن حالة الطوارئ هي حكومة شرعية تجد أساسها في الدستور، وقائمة بالفعل وتتميز بصلاحيات إستثنائية. والثابت في الحالة السودانية الراهنة، أن قيادة الجيش كانت قد إستولت على السلطة بالانقلاب قبل اندلاع الحرب وإنقلبت على الدستور ومؤسسات الحكم القائمة بناء على ذلك الدستور، وبالتالي قيادة الجيش الحالية لا تمثل سلطة شرعية بناء على أحكام الدستور. وبالتالي لا يستقيم ان تكتسب السلطة الانقلابية شرعية ممارسة السلطات الدستورية بعد ان إنقلبت على الدستور وعطلت أحكامه بالقوة.

في الظروف السياسية الراهنة، ومع إستمرار الحرب، ومع غياب الاطار الدستوري المنظم لعملية تشكيل حكومة طوارئ مدنية، سيكون من الصعب تشكيل حكومة مدنية فعالة وكفؤة وقادرة على مقابلة إلتزامات الدولة في تقديم الخدمات العامة كما ينادي بذلك بعض أصحاب المبادرات المدنية لايقاف الحرب وإستعادة المسار الديمقراطي في السودان. قد

يرشدنا القياس وتفسير العرف الدستوري، إلى أن تقوم سلطة الامر الواقع ورئيس مجلس السيادة فيها، بتشكيل (حكومة حرب) تُعينه في إدارة مؤسسات الدولة أثناء الحرب، وتعمل على تحشيد الايرادات والموارد والمواطنين من اجل تحقيق أهداف الحرب. وبالتالي، لا تحقق الغرض الذي نادت فيه المؤسسات المجتمعية في مبادراتها بتشكيل حكومة طوارئ من كفاءات وطنية مستقلة عن الاطراف المنخرطة في الحرب وتقوم بادارة المرافق الحكومية وتقدم الخدمات العامة.

٤-٢. حكومة تصريف الاعمال

حكومة تصريف الأعمال أو (حكومة تسيير الأعمال) هي حكومة مؤقتة ناقصة الصلاحية لأغراض تصريف أعمال الحكومة خلال فترة زمنية قصيرة. تنحصر مهام حكومة تصريف الاعمال في ملء الفراغ التنفيذي في الدولة الناجم عن حل الحكومة أو سحب الثقة منها بواسطة البرلمان.

حكومة تصريف الأعمال أو (حكومة تسيير الأعمال) (Caretaker Government) هي حكومة مؤقتة ناقصة الصلاحية لأغراض تصريف أعمال الحكومة خلال فترة زمنية قصيرة. تنحصر مهام حكومة تصريف الاعمال في ملء الفراغ التنفيذي في الدولة الناجم عن حل الحكومة أو سحب الثقة منها بواسطة البرلمان. في بعض الأوقات، قد تتأسس حكومة تصريف الاعمال خلال مرحلة لاحقة للانتخابات وسابقة لتشكيل الحكومة عبر البرلمان، أو أي ظرف طارىء آخر حال دون تشكيل حكومة جديدة، أو تاخر تشكيلها. ومهام حكومة تصريف الاعمال تنحصر في المحافظة على استمرار العمل الروتيني للحكومة وتصريف أعمالها، لا سيما الجانب المتصل منه بالخدمات العامة. ولا يحق لحكومة تصريف الاعمال البت في الامور السياسية أو إجراء تصرفات دستورية حساسة. ونجد تطبيق تجارب حكومة تصريف الاعمال بشكل واضح في النظم الدستورية التي تتبع نظام الحكم النيابي البرلماني. ولتمييز حكومة تصريف الاعمال عن الحكومات المؤقتة الاخرى، تصف عبارة 'حكومة تصريف الاعمال' الحكومة التي تقوم بمهام مقيدة موضوعياً وزمانياً. وبحسب تجربة المملكة المتحدة، تتشكل حكومة تصريف بسبب تأجيل إنعقاد الانتخابات أو تأجيل إعلان نتائجها، أو لأن الحكومة قد تم حلها بسبب سحب الثقة بواسطة مجلس العموم. وتم تنظيم قواعد إنشاء وعمل حكومة تصريف الاعمال في المملكة المتحدة حديثاً في عام ٢٠١١ بتضمينها في دليل اعمال مجلس الوزراء (UK ٢٠١١) وحسب النظام البريطاني، 'حكومة تصريف الأعمال' هي حكومة مؤقتة زمانياً، ومحددة من حيث الاختصاصات. وقد شهد لبنان تجربة حديثة بتشكيل حكومة تصريف الاعمال خلال الفترة السابقة.

ضمان استمرارية المرفق العام، هو المبرر لتشكيل حكومة تصريف الاعمال في الظروف الاستثنائية. وضمان إستمرار المرفق العام تقتضيها حقوق المواطنين والمصلحة العامة.

من المهم أن يتحسب واضعو الدستور منذ البداية لضرورة وضع أحكام دستورية تسد الفراغ المحتمل في السلطة التنفيذية. فقد نص الدستور اللبناني على انه في حالة إستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، فهي تستمر في تصريف الاعمال ريثما يتم إنتخاب أو تشكيل حكومة جديدة خلال مدة زمنية محددة. كما نص الدستور اللبناني على ان الوزارات تكتفي فقط بالنشاط والذي يدخل في مفهوم تسيير الشؤون الضرورية ذات الصلة بالمصلحة العامة، دون اتخاذ قرارات من شأنها تحميل الحكومة مسؤولية سياسية. وتتكون حكومة تصريف الاعمال بموجب الدستور اللبناني من نفس الوزراء الذين انتهت مدة خدمتهم بحل الحكومة او بسحب الثقة، بحيث يتم تكليفهم بالاستمرار في تقديم الخدمات الإدارية اليومية والروتينية لمدة قصيرة قد تصل الى شهر واحد أو شهرين الى حين تشكيل حكومة جديدة (القانون الدستوري اللبناني لسنة ١٩٩١ (المادة ١٧()) . وعلى نفس المبادئ، نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (المواد ٦١ و٦٤)، وقد تم تطبيق تلك الاحكام من الدستور العراقي عند تشكيل حكومة تصريف الأعمال، ترأسها رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي.

ولا نجد في الدساتير السودانية نصوص واضحة خاصة بتشكيل حكومة تصريف الاعمال. نصت المادة ٣٨ من دستور السودان لسنة ١٩٦٤ على تعريف مختصر وبسيط لمصطلح تصريف اعمال الحكومة، بالقول أن أعمال الحكومة هي كل عمل تنفيذي لحكومة السودان. يصدر مجلس الوزراء قواعد لتصريف أعمال حكومة السودان بأيسر السبل ولتوزيع هذه الأعمال بين الوزراء. وكان دستور ٢٠٠٥ قد تحدث في مادته ٢٠١١ الفقرة (ب) عن تصريف اعمال الاجهزة الحكومية خلال فترة حالة إعلان حالة الطوارئ بالنص على انه يجوز لرئيس الجمهورية، بموافقة النائب الأول، أثناء سريان حالة الطوارئ أن يتخذ بموجب القانون أو الأمر الاستثنائي، أية تدابير لا تقيد، أو تلغي جزئياً، أو تحد من آثار مفعول أحكام الدستور واتفاقية السلام. ولكن يجوز له، ضمن أمور أخرى، أن يقوم بـ 'حل أو تعليق أي من أجهزة الولايات، أو تعليق أي سلطات ممنوحة للولايات بموجب هذا الدستور، ويتولى رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول، (تصريف مهام تلك الأجهزة)، ويمارس السلطات أو يقرر الطريقة التي يتم بها تدبير شئون الولاية المعنية'.

مع غياب النص الدستوري، لا نجد في التجربة الدستورية السودانية ممارسة واضحة لحكومة تصريف الاعمال كما أن الفقه الدستوري السوداني لم يقدم إية مساهمة يمكن الاطلاع عليها بهذا الخصوص. ولكن من خلال الوقائع، قد نجد حكومات قد تشكلت لسد فراغ في السلطة التنفيذية وللقيام بمهامها على نحو طارئ. من بين ذلك ان يتم تكليف وكلاء الوزارات بالقيام بمهام الوزراء الى حين تشكيل حكومة، وهذا ما تم تطبيقه بعد عودة دكتور عبد الله حمدوك للحكومة الانتقالية بعد انقلاب ٢٥ إكتوبر بعد توقيع الاتفاق

مع غياب النص الدستوري، لا نجد في التجربة الدستورية السودانية ممارسة واضحة لحكومة تصريف الاعمال كما أن الفقه الدستوري السوداني لم يقدم إية مساهمة يمكن الاطلاع عليها بهذا الخصوص.

السياسي في نوفمبر ٢٠٢١ بين قيادات الجيش والدعم السريع ورئيس الوزراء، لاستمرار الفترة الانتقالية وإلغاء التدابير العرفية التي اتخذها قائد الجيش. وكان رئيس الوزراء قد كلف وكلاء الوزارات لتصريف اعمال الحكومة إلى حين تشكيل الحكومة بتعيين وزراء جدد، ولكن الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ لا تنص على أحكام خاصة بتشكيل حكومة تصريف الاعمال.

بحسب التجربة في المنطقة العربية، نجد انه تجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في السلطة التنفيذية، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى 'تصريف الأعمال العادية'. وقد أصبح هذا العرف مبدأً أصيلاً من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع، ومن بينها حالة الإستقالة. من التجارب الحديثة في ذلك، تجربة حكومة تصريف الاعمال في لبنان في عام ٢٠٢٢ بعد استقالة حكومة ميشيل عون. وتجربة حكومة تصريف الاعمال في العراق في نفس العام ٢٠٢٢ والتي كان يقودها رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي.

وأحدث تجربة لحكومة تصريف الاعمال كانت في باكستان في هذا العام ٢٠٢٣. وبموجب الدستور الباكستاني، بعد انتهاء فترة الحكومة أو حلها، يتم تشكيل حكومة تصريف أعمال بالتشاور مع رئيس الوزراء المنتهية ولايته وزعيم المعارضة. وكان أنور الحق كاكار، عضو مجلس الشيوخ السابق عن إقليم بلوشستان، قد أدى في منتصف شهر أغسطس، اليمين الدستورية كرئيس لحكومة تصريف الأعمال التي ستشرف على الانتخابات البرلمانية المقررة دستورياً في غضون ٩٠ يوماً (Pakistan ٢٠١٨).

وظائف حكومة تصريف الاعمال

وظائف حكومة تصريف الاعمال قد تكون محددة في الدستور—أو في لائحة تنظيم اعمال مجلس الوزراء كما في حالة المملكة المتحدة،. ولأنها ترتيبات مؤقتة—لا يجوز ان تتضمن مهام حكومة تصريف الاعمال أي مهام ذات طابع استراتيجي. لذا دائماً ما تتلخص مهام حكومة تصريف الاعمال في الاعمال الإدارية والتنظيمية والروتينية ولا تتعداها الى رسم السياسات المستقبلية الجديدة. ليس من حق حكومة تصريف الاعمال إقتراح القوانين، أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا للدولة، أو الإعفاء منها، أو إعادة هيكلة الوزارات.

بحسب التجارب الدستورية المشار اليها، تكون حكومة تصريف الاعمال ناتجة عن تفويض من سلطة شرعية منتخبة. وتقوم بممارسة مهامها بصورة واقعية وفعلية باعتراف المكونات الدستورية والمجموعات السياسية المسيطرة على مؤسسات الحكم في البلاد.

هل يصلح تطبيق حكومة تصريف الأعمال في السودان؟

جاءت نظرية حكومة تصريف الاعمال ضمن ترتيبات النظام الديمقراطي البرلماني وتتضمن إجراءاتها إستقالة حكومة منتخبة أو إقالتها بسحب الثقة عنها بواسطة البرلمان. وكما هو واضح أن الواقع الراهن في السودان لا يشابه المتطلبات التي يقترحها النظام الديمقراطي البرلماني. ومن المهم إدراك أن حكومة تصريف الاعمال يتم تشكيلها من أعضاء الحكومة القائمة، إما بتكليف الوزراء الحاليين بالاستمرار في تصريف الاعمال الروتينية لفترة زمنية قصيرة، ودون أن تتجاوز مهام حكومة تصريف الاعمال إلى الموضوعات الاستراتيجية. وإذ كانت هناك مقترحات بتشكيل حكومة من كفاءات وطنية من خارج الحكومة الحالية، فإن هذا الوصف لا ينطبق على حكومة تصريف الاعمال وقد يشابه ذلك الوضع الخاص بتشكيل حكومة وفاق وطني.

وإذ كانت هناك مقترحات بتشكيل حكومة من كفاءات وطنية من خارج الحكومة الحالية، فإن هذا الوصف لا ينطبق على حكومة تصريف الاعمال وقد يشابه ذلك الوضع الخاص بتشكيل حكومة وفاق وطني.

٤-٣. حكومة الوفاق الوطني

تطرح التجارب الدولية نموذجاً آخراً لادارة البلاد لفترة مؤقتة في زمن الازمات السياسية، لتجاوز الازمة السياسية والامنية في البلاد عبر تشكيل حكومة الوفاق الوطني (National Consensus Government) والتي قد يطلق عليها أيضاً حكومة (الإنقاذ الوطني). تلتقي حكومة الوفاق الوطني مع فكرة حكومة الطوارئ وحكومة تصريف الاعمال في أنها تتصدى للظروف الاستثنائية، وبالتالي هي حكومة مؤقتة ذات مهام إنتقالية وعاجلة. ويتم تشكيل حكومة الوفاق الوطني وفق توافق سياسي لتجاوز أزمة سياسية. ولأن فكرة حكومة الوفاق الوطني ليست مستقرة على إجراءات واحدة، صارت معرض التباس عند النخب السياسية. مثل هذه الحكومة يتم اللجوء اليها في حالات الاضطراب السياسي المقرون بالفوضى والاضطرابات، أو عند وقوع انقلاب سياسي أو عسكري، اذ تقوم هذه الحكومة بعملية منع انهيار كيان الدولة أو ايقاف أسباب الانحدار نحو الحرب الاهلية. تتشكل الحكومة في مثل تلك الظروف من شخصيات يتوافق عليها سياسياً، ونزيهة وكفؤة.

وقد يتم تشكيل حكومة الوفاق الوطني وفق ترتيبات دولية بواسطة مجلس الامن التابع للامم المتحدة، بموجب الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة، وقد تكون جزء من ترتيبات وطنية محضة، كأن يتم تشكيل حكومة الوفاق الوطني كجزء من الاحكام العرفية التالية للانقلاب العسكري، أو تالية لإتفاق سياسي بين القوى السياسية بعد إنجاز حوار وطني أو إتفاقية سلام، وبذلك تكون حكومة توافقية تضم عناصر وقيادات المكونات السياسية المؤثرة. إذن الاطار القانوني لحكومة الوفاق الوطني يختلف عن الدستور الساري في البلاد، حيث لا توجد في الدساتير نصوص تنظم إجراءات تشكيل حكومة الوفاق الوطني. بل يصح القول إن فكرة إنشاء حكومة الوفاق الوطني تتضمن إعتراف بفشل الدستور في تنظيم العلاقات الدستورية والحفاظ على الاستقرار السياسي والحفاظ على السلام في الدولة. ولهذا السبب، يلجأ السياسيون الى بدائل من خارج الدستور لمعالجة الاوضاع السياسية في البلاد.

قد يتم تشكيل حكومة الوفاق الوطني وفق ترتيبات دولية بواسطة مجلس الامن التابع للامم المتحدة، بموجب الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة.

ويتوقف نجاح حكومة الوفاق الوطني، على عدة عوامل، من بينها التوافق بين أهم الأطراف السياسية الفاعلة، وتوحد الارادة السياسية. شهدت تجربة الحرب في البلدان العربية في سوريا واليمن وليبيا، محاولات لتطبيق فكرة حكومة الوفاق الوطني كخطوة إنتقالية نحو السلام والاستقرار السياسي، ولكن كل تجربة من تلك التجارب لازمتها صعوبات جعلت من غير اليسير تحقيق الاهداف الانتقالية في السلام والاستقرار والتوافق السياسي. وبحسب التجارب الحديثة، تتشكل حكومة الوفاق الوطني، بموجب إتفاق وطني ناتج عن حوار شامل، وبرعاية دولية، كما في حالة إتفاق الصخيرات (Libyan Political Agreement ٢٠١٥) في التجربة الليبية، والتي إلتزم فيه الاتحاد الأوروبي بدعم الحكومة وإسنادها الى حين إنجاز أهدافها الانتقالية (Gazzini ٢٠٢٣).

هل يصلح تطبيق حكومة الوفاق في السودان؟

حتى يمكن تطبيق فكرة حكومة الوفاق الوطني في السودان في الظروف الراهنة، فأنه يستلزم التوصل إلى إتفاق سياسي بين الاطراف المتنازعة حول الحكم، حيث ان كلمة (وفاق) تشير ضرورة أن تتفق الاطراف على خارطة طريق جديدة. وبمعنى آخر، يتطلب تطبيق فكرة حكومة الوفاق الوطني إيجاد الاطار القانوني والسياسي، والتوافق حول إنتقال سياسي تقوده حكومة وفاق وطني. ومن دون ذلك لن تكون هناك حكومة تحظى برضا وإسناد أهم الاطراف السياسية.

يتطلب تطبيق فكرة حكومة الوفاق الوطني إيجاد الاطار القانوني والسياسي، والتوافق حول إنتقال سياسي تقوده حكومة وفاق وطني. ومن دون ذلك لن تكون هناك حكومة تحظى برضا وإسناد أهم الاطراف السياسية.

٤-٤. حكومة المنفى

حكومة المنفى (Government in Exile) هي أحد نماذج الحكومات التي يتم تشكيلها في ظروف إستثنائية. ولا يوجد لحكومة المنفى سند دستوري، وتسعى لاكتساب شرعيتها من خلال الاستحواذ على القبول الشعبي والاعتراف الدولي (Bell and Dennen ١٩٤٤).

تعود تسمية 'حكومة المنفى' لكونها تنشأ خارج الحدود الجغرافية للدولة بسبب إستيلاء مجموعة على السلطة في البلاد بصورة غير شرعية بقوة السلاح، بسبب الانقلاب العسكري أو بسبب إحتلال البلاد بواسطة قوى أجنبية.

من الواضح، أنه يطلق عليها 'حكومة المنفى' لكونها تنشأ خارج الحدود الجغرافية للدولة بسبب إستيلاء مجموعة على السلطة في البلاد بصورة غير شرعية بقوة السلاح، بسبب الانقلاب العسكري أو بسبب إحتلال البلاد بواسطة قوى أجنبية. وحكومة المنفى هي مجموعة سياسية تدعي امتلاكها الشرعية و تمثيلها للشعب، لكنها غير قادرة على ممارسة سلطاتها وتعيش بدلاً من ذلك في بلد أجنبي. عادة ما تخطط الحكومات في المنفى للعودة ذات يوم إلى بلدها الأصلي واستعادة السلطة الرسمية. ووفق ذلك، تسعى حكومة المنفى الى تمثيل الدولة أمام المؤسسات الدولية في محاولة لاكتساب الشرعية أمام المجتمع الدولي. ولكن حكومة المنفى ظلت محل نقاش على صعيد القانون الدولي، ولم تنجح الجهود في خلق إجماع بقبول فكرة حكومة المنفى (Talmon ٢٠١٢) . هناك تطبيقات كثيرة لحكومات المنفي شهدها العالم منذ وقت مبكر، وتتميز الحكومات في المنفى المكونة على أراضي أجنبية عن الحكومات التي يشكلها المتمردون في الاراضي التي يسيطرون عليها، فالاخيرة تعمل على جزء من أراضي الوطن ووسط قسم من المواطنين.

أحدث مثال لحكومة المنفى نجده في ميانمار، والتي تم تشكيل حكومة المنفى فيها عام ٢٠٢١ واطلق عليها حكومة الوحدة الوطنية لجمهورية إتحاد ميانمار، وجرى تشكيلها عقب الانقلاب العسكري الذي حدث في ٢٠٢١ وتكونت من أعضاء البرلمان المنتخبين وقتها. قام البرلمان المنتخب في ميانمار في نهاية ٢٠٢٠ بتشكيل حكومة المنفى والتي يطلق عليها (Myanmar's The Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw . (Government in Exile

الدول التي رفضت الاعتراف بحكومة الانقلاب العسكري في ميانمار ، منحت في المقابل حكومة المنفى الاعتراف، ومنحتها الدعم السياسي بهدف محاصرة الانقلاب ونزع الشرعية عنه. ومن ضمن ذلك، قامت الولايات المتحدة الامريكية وعدد من الدول الأوروبية بالاعتراف بحكومة المنفى في ميانمار (Reuters ٢٠٢١a).

من موجبات تشكيل حكومة المنفى أن تكون هناك حكومة مشكلة بموجب إجراءات ديمقراطية وتحوز على قبول الشعب، وأن يتم حل الحكومة ومؤسساتها الدستورية والاستيلاء على السلطة بطريقة غير دستورية بواسطة الجيش (عبر الانقلاب العسكري)، أو بواسطة الاحتلال الأجنبي للبلاد. ويفترض أن الحكومة السابقة للانقلاب العسكري أو الاحتلال، تحتفظ بشرعيتها الدستورية بوصفها تتمتع بالقبول الشعبي والدولي، وبالتالي تسعى لمواصلة مهامها وتمثيلها للشعب، من خارج حدود البلاد. وفي ذلك إنكار وعدم إعتراف بسلطة الامر الواقع التي تقبض على مقاليد الحكم بعد الانقلاب العسكري، وحل المؤسسات الدستورية. وهي بذلك تكون صورة من صور المعارضة السياسية للانقلاب العسكري.

هل يصلح تطبيق حكومة المنفى في السودان؟

لا يوجد إطار قانوني ودستوري يحكم عملية تشكيل حكومة منفى في السودان.

لا يوجد إطار قانوني ودستوري يحكم عملية تشكيل حكومة منفى في السودان. وفكرة تشكيل حكومة منفى تخدم أغراض سياسية ودبلوماسية للمجموعة السياسية التي كانت تتقلد الحكم بصورة شرعية، وتمت الاطاحة بها بصورة غير شرعية وأصبحت بعدها معارضة لحكومة الامر الواقع. هذا المقترح قابل للتطبيق خارج السودان بالانطلاق واقعة ان رئيس الوزراء عبد الله حمدوك كان يقود حكومة شرعية تم تأسيسها وفق إجراءات دستورية، تمت الاطاحة بها بواسطة إنقلاب عسكري في ٢١ إكتوبر ٢٠٢١. إلا أن نجاح حكومة المنفى يتوقف بشكل أساسي على الاعتراف الشعبي والاسناد الدولي لحكومة المنفى، كما هو الحال في حكومة المنفى في ميانمار.

٤-٥. حكومة الظل

يتم تعيين وزراء الظل من قبل زعيم المعارضة ويتولون عموماً أدواراً يتم تصميمها لمراقبة ورصد إداء وزارات الحكومة الفعلية.

تتكون حكومة الظل (Shadow Cabinet) من كبار أعضاء حزب المعارضة الرئيسية والذين يكونون متحدثين أساسين باسم حزب المعارضة في مجالات حكومية محددة. يتم تعيين وزراء الظل من قبل زعيم المعارضة ويتولون عموماً أدواراً يتم تصميمها لمراقبة ورصد إداء وزارات الحكومة الفعلية. وتتمثل مهمة كل وزير في حكومة الظل، في فحص ورصد أداء الوزير الذي يقابله في الحكومة الفعلية، وتقديم المقترحات والسياسات البديلة التي تنسجم مع إستراتيجية حزب المعارضة. لا يعرف تاريخ محدد لظهور مصطلح حكومة الظل، إلا أن المصطلح ظهر في أواخر القرن الـ ١٩ في بريطانيا حيث اعتاد أعضاء الحزب المهزوم في الانتخابات النيابية، الدعوة الى الاجتماع لقيادة المعارضة ضد الحكومة

الجديدة، وفي الخمسينيات من القرن الماضي أصبحت حكومة الظل جزءا أساسياً من العملية السياسية في بريطانيا. وبالتالي، هي من الممارسات الديمقراطية التي أنتجها نظام ويستمينستر في بريطانيا (Pannell ٢٠٢١).

برغم ما لها من دور فعال في تنشيط النظام الدستوري في بريطانيا، وفي تطوير الممارسة الديمقراطية، وفي توسيع نطاق الرقابة على أداء الحكومة، إلا أن حكومة الظل تتكون خارج المنظومة الدستورية—إذ هي تعمل في ظل وجود حكومة فعلية معترف بها في الدولة، وحسب التجربة البريطانية هي ليست حكومة الا مجازاً، لانها لا تملك السلطة أساساً، بل هي جزء من السلطة التشريعية وليس التنفيذية. قد تشكل حكومة الظل في عهد حكم دكتاتوري وقد تنشأ في عهد حكم ديمقراطي. وقد استخدم بعض الكتاب مصطلح حكومة الظل على حكومة ميانمار في المنفى، ولكن الامر لا ينطبق على حكومة ميانمار في المنفى والتي تتخذ من واشنطن مقراً لها (Yang and Gramer ٢٠٢٣) .

واستناداً الى تعريف مصطلح 'حكومة الظل' كما رسخته تجربة ويستمنستر، لم تكن للسودان تجربة دستورية في ممارسة وتنظيم حكومة الظل سواء في النظم الديمقراطية أو النظم الدكتاتورية العسكرية. إلا أن السودان قد شهد تجربة فريدة لتنظيم الشباب في هياكل ولجان لما اطلق عليه (حكومة الظل السودانية)، وفي ذلك، كانت حكومة الظل نشاط معارض لحكومة الرئيس المخلوع عمر حسن البشير، بادر به نشطاء سياسيون ومهتمون بالشأن العام في عام ٢٠١١ بقصد مراقبة الأداء الحكومي وانتقاده من خلال تقارير دورية. لاحقاً، وبعد سقوط حكومة المشير عمر حسن البشير في أبريل ٢٠١٩، كون النشطاء في حكومة الظل حزب جديد بأسم حزب بناء السودان (Shadow Government in Sudan n.d.).

واستناداً الى تعريف مصطلح 'حكومة الظل' كما رسخته تجربة ويستمنستر، لم تكن للسودان تجربة دستورية في ممارسة وتنظيم حكومة الظل سواء في النظم الديمقراطية أو النظم الدكتاتورية العسكرية.

هل يصلح تطبيق حكومة الظل في السودان؟

إن تجربة حكومة الظل، قابلة للتطبيق في السودان في ظل كل الظروف السياسية، وهي تشكل مستوى من مستويات المراقبة والرصد، والمشاركة الفعالة في ممارسة حقوق المواطنة وفي تحقيق الاهداف القومية. ولكنها لن تكون فعالة في سد الفراغ في السلطة التنفيذية في السودان، ولن يكون بمستطاعها إدارة المرافق الحكومية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين. ترتبط فعالية حكومة الظل في تحقيق أهدافها بدرجة رسوخ تقاليد الممارسة الديمقراطية ووعي الجمهور بمفاهيم الديمقراطية، ومن المعلوم أن الممارسة الديمقراطية في السودان غير متجذرة على صعيد المؤسسات المجتمعة.

٤-٦. الحكومة التي يتم تشكيلها بموجب قرار من مجلس الامن: نموذج حكومة كوسوفو

هذا نموذج آخر لتشكيل حكومة مؤقتة بعد إنتهاء الحرب. وهذا النموذج يتأسس بموجب قرار من مجلس الامن التابع للأمم المتحدة، بموجب سلطاته تحت الفصل السابع، من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين. وكانت جمهورية يوغسلافيا قد دخلت في حرب أهلية طاحنة منذ مطلع تسعينيات القرن السابق. وفي عام ١٩٩٩، أصدر مجلس الأمن قراره ١٢٤٤ في ١٩٩٩ القاضي بسحب كل القوات اليوغسلافية والصربية من إقليم كوسوفو والاعلان عن نشر قوات الامم المتحدة في إقليم كوسوفو(UNMIK) وتأسيس هيئة من الامم المتحدة لإدارة إقليم كوسوفو استمرت لمدة ١٠ أعوام كانت تقوم فيها بمهام الدولة في كوسوفو بموجب تفويض من مجلس الامن. ونالت كوسوفو بعدها استقلالها بصورة نهائية في عام ٢٠٠٨.

فور مغادرة القوات الصربية أرض كوسوفو عام ١٩٩٩، تم إنشاء بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIK) بقرار مجلس الأمن ١٢٤٤ في ١٩٩٩، ثم إنتخاب حكومة كوسوفو المؤقتة. ووفقاً لولايتها، تساعد البعثة في ضمان الظروف المواتية لحياة طبيعية سلمية لجميع سكان كوسوفو، والنهوض بالاستقرار الإقليمي في غرب البلقان. تركز أولويات البعثة على تعزيز بناء الثقة بين المجتمعات، واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون ، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والشباب.

ومنذ تلك اللحظة، ظلت عملية بناء المؤسسات السياسية متواصلة، ولكن بثنائية وعلى التوازي، فمن ناحية، هناك المؤسسات والبعثات الدولية، ومن ناحية أخرى، هناك مساعٍ متعددة لإنشاء مؤسسات سياسية محلية كوسوفية بديلة. وخلال السنوات الأولى التي تلت تحرير كوسوفو، كانت مؤسسة بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو هي التي تعود إليها الكلمة الفصل في اتخاذ القرارات السياسية، في حين كانت الأطراف السياسية والحكومية الكوسوفية مهتمة أساساً بعملية بناء المؤسسات لتمكينها لاحقاً من لعب أدوار متقدمة وأكثر حضوراً في مجالات التشريع وأعمال السلطة التنفيذية. في ١٧ فبراير من عام ٢٠٠٨، تم الاعلان عن استقلال كوسوفو، وتحول جانب كبير من صلاحيات بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIC) إلى المؤسسات الوطنية الكوسوفية.

نخلص من ذلك الى أن تصريف اعمال الحكومة في كوسوفو كان بموجب قرار من مجلس الامن، والذي منح تفويضاً لإدارة دولية لحماية المواطنين. إن الادارة الدولية التي كانت

تقوم بمهام تصريف أعمال الحكومة في كوسوفو، قامت بانشاء مؤسسات سيادة حكم القانون، وتقديم الخدمات الاساسية مثل التعليم والصحة وأيضا إدارة القضاء وخدمات الشرطة، ضمن خطة طويلة المدى لبناء الدولة وحماية المدنيين وانهاء الحرب العرقية. وبالتالي، كان ذلك ترتيب يتضمن مساعدة الدولة في الاستقرار السياسي والتعايش السلمي والتنمية، ويتضمن كذلك أهداف ذات نطاق أوسع، ألا وهي إنهاء النزاع المسلح وصيانة السلم والامن الدوليين.

هل يصلح تشكيل حكومة مؤقتة بقرار أممي في السودان؟

تم تأسيس بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في الانتقال الديمقراطي في السودان (UNITAMS) بموجب قرار من مجلس الامن٢٥٢٤ في عام ٢٠٢٠ ليكون لها اختصاص محدد في المساعدة في إنجاح التحول الديمقراطي من خلال: المساعدة في تنظيم الانتخابات؛ كتابة دستور للسودان؛ المساعدة في حل الازمة الاقتصادية؛ وبناء السلام المستدام. من المؤكد ان تطور الاحداث على الارض وتأثيرها على الامن والسلم الدوليين، هو الذي سيحدد التطور في موقف مجلس الامن تجاه السودان، وسيحدد الدور الجديد الذي من المفترض أن يلعبه مجلس الامن. إن تجربة الامم المتحدة في كوسوفو كانت مكلفة مالياً، ووضعت أعباء إدارية وتقنية ولوجستية كبيرة على عاتق الامم المتحدة ومؤسساتها، وليس من السهل العودة لتلك التجربة. وأي تغيير في مهام البعثة الحالية في السودان يتطلب التوافق حول قرار جديد من مجلس الامن لكي يوسع من مهام البعثة لتشمل مهام سياسية وإدارية جديدة.

الفصل الخامس
النتائج والتوصيات

- إن الوثيقة الدستورية لسنة ٢٠١٩ لاتحتوي على أي أحكام تنظم إجراءات تشكيل حكومة مؤقتة في زمن الازمات السياسية والامنية في السودان. إن التدابير الاستثنائية الواردة في الوثيقة الدستورية جاءت ضمن الاحكام الخاصة بإعلان حالة الطوارئ. وعلى الرغم من أهمية إيجاد نصوص دستورية واضحة لمعالجة مسالة تشكيل حكومة مؤقتة في الظروف الاستثنائية، إلا أن كل الدساتير السودانية، منذ الاستقلال، خلت من الأحكام والاجراءات التي تنظم تشكيل حكومات مؤقتة بأي صيغة من الصيغ.

- الظرف السياسي الذي يعيشه السودان يجعل تطبيق بعض نماذج الحكومات المؤقتة غير ممكناً. بعض نماذج الحكومات المؤقتة لا يمكن تطبيقها إلا في ظل نظام حكم ديمقراطي، مثل حكومة الطوارئ وحكومة الظل وحكومة تصريف الاعمال التي يمكن تطبيقهما في النظام الديمقراطي البرلماني. ويتم تطبيق نموذج حكومة الوفاق الوطني في الاوضاع اللاحقة لاتفاق سلام شامل، أو وفق تدابير إنتقالية يؤسس لها مجلس الامن بموجب قرار للمساعدة في بناء السلام والتحول الديمقراطي في البلاد.

- مع إتساع نطاق الاعمال الحربية بين الاطراف المتحاربة، وتنامي عدم الثقة بين حكومة الامر الواقع ومؤسسات المجتمع المدني والاحزاب السياسية، سيكون من غير اليسير تشكيل حكومة مدنية مستقلة في ظل الحرب. إن أي حكومة يتم تشكيلها في ظروف الحرب ستكون بالضرورة حكومة لدعم النشاط الحربي ومعبرة عن إرادة الطرف المنتصر أو المسيطر على الأوضاع العسكرية في الارض.

- إن توقيع إتفاق سلام شامل هو الطريق الايسر لتشكيل حكومة مؤقتة مدنية تعمل وفق خطة لبناء الديمقراطية والسلام المستدام في السودان. يوفر إتفاق السلام التدابير الاستباقية والاطار التشريعي والدستوري لتشكيل الحكومة المؤقتة لفترة ما بعد الحرب. من بين التدابير الاستباقية المطلوبة، توفير الاطار التشريعي الذي بموجبه يتم وضع تدابير إنتقالية توافقية—مثل ذلك الاطار التشريعي يمكن أن نجده في إتفاقية سلام شامل تتضمن أحكام دستورية تيسر إجراءات إنشاء المؤسسات الانتقالية.

- لن يكتب النجاح للتوافق السياسي الذي يهدف الى تشكيل حكومة مؤقتة في السودان الا باستصحاب الفئات المجتمعية ذات المصلحة الحقيقية في التغيير نحو الاستقرار السياسي والديمقراطية والسلام والتنمية المستدامة. وفي ذلك، من المهم دعم آليات القوى السياسية لإشراك لجان المقاومة والمرأة والشباب والنازحين واللاجئين. يجب على المجتمع الدولي إستخدام آليات المساعدة الخاصة به لدعم المشاورات ومشاركة القوى المدنية والقادة السياسيين والمجموعات المجتمعية الفعالة، بما في ذلك النساء والشباب. وسيكون هذا الاستثمار طريقاً لتأسيس حكومة مسؤولة أمام المواطنين، وهو أساس ضروري لأي حكومة انتقالية. أثبتت التجربة السياسية السابقة واللاحقة للحرب إن مسألة التوافق السياسي هي عامل حاسم ومهم في الاستقرار السياسي وبناء السلام المستدام في السودان. تنتهي إجراءات التوافق السياسي باطلاق عملية سياسية واسعة بتيسير دولى إقليمي ينتج منها وثيقة توافق وطني يلتزم بها الأطراف العسكرية المتحاربة.

تنتهي إجراءات التوافق السياسي باطلاق عملية سياسية واسعة بتيسير دولى إقليمي ينتج منها وثيقة توافق وطني يلتزم بها الأطراف العسكرية المتحاربة.

- في ظروف الحرب وسيادة منهج العنف وضعف السلطة التنفيذية، سيكون من المهم على المؤسسات العسكرية، ولاسيما المنخرطة في الاعمال الحربية أن تكون ملتزمة بوثيقة التوافق الوطني وأن تلعب دوراً في حماية الحكومة المؤقتة وأن تلتزم بالاحكام الخاصة بوقف إطلاق النار وحماية المدنيين.

- إن تشكيل حكومات متعددة في السودان في مناطق سيطرة الجيوش المتحاربة، من خلال تشكيل كل فريق من المتحاربين حكومة في منطقة سيطرته، لن يسهم في حل المشكلة ومن المتوقع أن يزيد الازمة ويضعف فرص الحل ويعرض المدنيين إلى العديد من المخاطر وسيزيد من فرص تفكك السودان.

- تشكيل حكومة بموجب إتفاق سياسي وإتفاق لوقف إطلاق النار، وبرعاية دولية مستقلة ونزيهة، سيجعل من الممكن إنشاء آلية دولية لمراقبة تنفيذ الاتفاق والتي من بين موضوعاتها سيكون تشكيل الحكومة المؤقتة وضمان نجاحها واستقرارها. وبالتالي سيكون، من الضروري ومن المهم بمكان إنشاء هيئة رقابية ترصد وتراقب السلطة المؤقتة الناشئة.

المراجع

مراجع باللغة العربية

جابوربي، اسماعيل، 'نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري'، دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)، دفاتر السياسة والقانون، العدد ١٤، ٢٠١٦، <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/120/8/14/52674>

'دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١'، المادة ٧٤، الجريدة الرسمية، ١٢ سبتمبر ١٩٧١

القذافي، إنتصار، ٢٠٢٠. 'آثار تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية على مبدأ الشرعية الدستورية'، مجلة القرطاس للعلوم الانسانية والتطبيقية، ١١ نوفمبر ٢٠٢٠، تاريخ الإطلاع ٢٠ سبتمبر ٢٠٢٣ <https://alqurtas.alandalus-libya.org.ly/ojs/index.php/qjhar/article/view/10>

شكراوي، علي، البديري، إسماعيل صعصاع، 'التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)'، جامعة بابل (العراق)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث/السنة السادسة، ٢٠١٤

'القانون الدستوري اللبناني لسنة ١٩٩١'، (المادة ١٧)

قرارات رئيس مجلس السيادة الانتقالي والقائد العام للجيش في السودان، الفريق الركن عبد الفتاح البرهان، ٢٥ إكتوبر ٢٠٢١

مراجع باللغة الإنكليزية

Abdul Jalil, M. and Elwathig, K., 'Sudanese Civilian Initiatives for Ending the War: Analysis and Synthesis', Peace Research Institute (PRI) University of Khartoum and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (forthcoming)
[المبادرات المدنية السودانية لإنهاي الحرب: تحليل واستقصاء]

Al-Ali, Z., 'The Juba Agreement for Peace in Sudan, Summary and Analysis', International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-juba-agreement-for-peace-in-sudan-en.pdf>, accessed 15 September 2023
[إتفاق جوبا للسلام في السودان: ملخص وتحليل]

Al Jazeera, Sudan: What have military and opposition coalition agreed to?, 17 July 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/7/17/sudan-what-have-military-and-opposition-coalition-agreed-to>, accessed 15 September 2023
[على ماذا اتفق الجيش وائتلاف المعارضة؟]

Bell, D. and Dennen, L., 'The System of Governments in Exile.' The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 232 (1944), pp. 134–47, (Sage Publications, Inc.), <http://www.jstor.org/stable/1023346>, accessed 15 September 2023
[نظام الحكومات في المنفى]

Berkowitz, Peter, The Prevention of Abuses of Power, Policy Ed., 8 November 2018, <https://www.policyed.org/policy-briefs/peter-berkowitz-on-the-prevention-of-abuses-of-power-0>, accessed 15 September 2023
[منع إساءة استخدام السلطة]

Collier, S. J. and Lakoff, A., The Government of Emergency: Vital Systems, Expertise, and the Politics of Security, Vol. 28, 2021, Princeton University Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pwnsbq>
[حكومة الطوارئ: الأنظمة الحيوية، الخبرة والسياسة الأمنية]

Gazzini, C., 'Forming a Unity Government May be Libya's Best Bet for Healing Rift', 2023, International Crisis Group, 7 August 2023, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/libyan-political-agreement-time-reset>, accessed 15 September 2023
[تشكيل حكومة وحدة وطنية قد يكون أفضل رهان لليبيا لرأب الصدع]

Libya, The State of, 'Libyan Political Agreement', 17 December 2015, Skhirat, Morocco, <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>, accessed 15 September 2023
[الإتفاق السياسي الليبي]

Myanmar's Government in Exile, <https://crphmyanmar.org/history-and-formation-of-crph>, accessed 24 November 2023
[حكومة ميانمار في المنفى]

Pakistan, The Islamic Republic of, The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (As amended up-to the 25th Amendment, 31 May 2018), <https://senate.gov.pk/uploads/documents/Constitution%20of%20Pakistan%20(25th%20amendment%20incoporated).pdf>, accessed 15 September 2023
[دستور جمهورية باكستان الإسلامية (حسب التعديل ٢٥، ٣١ مايس ٢٠١٨]

Pannell, Jack, 2021, Shadow Cabinet, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/shadow-cabinet>, accessed 15 September 2023

[حكومة الظل]

Reuters, U.S. State Dept. No. 2 Sherman speaks with Myanmar shadow government, 4 August 2021a, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-state-dept-no2-sherman-speaks-with-myanmar-shadow-government-2021-08-04>, accessed 15 September 2023

[وزير الخارجية الأمريكي رقم ٢ شيرمان يتحدث مع حكومة الظل في ميانمار]

—, Statement of the President of the Sovereign Council, Gen. Abdelfatah al Burhan, 25 October 2021b, <https://www.reuters.com/world/africa/sudans-burhan-declares-state-emergency-dissolves-government-2021-10-25/#:~:text=Sudan's%20Burhan%20declares%20state%20of%20emergency%2C%20dissolves%20government,-Reuters&text=CAIRO%2C%20Oct%2025%20(Reuters),sovereign%20council%20and%20the%20government>, accessed 15 September 2023

[كلمة رئيس مجلس السيادة الفريق أول عبدالفتاح البرهان]

—, Sudanese talks hit roadblock over security sector reform, March 2023, <https://www.reuters.com/world/africa/sudanese-talks-hit-roadblock-over-security-sector-reform-2023-03-30>, accessed 15 September 2023

[طريق مسدود أمام المحادثات السودانية بشأن إصلاح القطاع الأمني]

Saeed, S., 'Sudan's Constitutional Crisis: Dissecting the Coup Declaration', Just Security, 3 November 2021, <https://www.justsecurity.org/78848/sudans-constitutional-crisis-dissecting-the-coup-declaration>, accessed 15 September 2023

[الأزمة الدستورية في السودان: تشريح إعلان الانقلاب]

—, 'The Juba Peace Agreement and The Sudanese Transition: Power Sharing or Democracy Building?' International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Technical Paper 2, 8 December 2022, <https://doi.org/10.31752/idea.2022.58>

[إتفاق جوبا للسلام والتحول السوداني: تقاسم السلطة أم بناء الديمقراطية؟]

Shadow Government in Sudan, [n.d.], <https://sudanshadow.org/what-is-shadow-gov.html>, accessed 15 September 2023

[حكومة الظل في السودان]

Stavsky, Mark M., The Doctrine of State Necessity in Pakistan, Cornell International Law Journal, Vol. 16, No. 2, Article 2, <http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol16/iss2/2>, accessed 15 September 2023

[عقيدة ضرورة الدولة في باكستان]

Stigant, S., 'In Sudan, a Narrow Opportunity to Get the Democratic Transition Back on Track' (United States Institute for Peace, 2022), <https://www.usip.org/publications/2022/07/sudan-narrow-opportunity-get-democratic-transition-back-track>, accessed 15 September 2023

[في السودان، فرصة ضئيلة لإعادة التحول الديمقراطي إلى المسار الصحيح]

Sudan, The Republic of, Sudan Constitutional Declaration 2019, International IDEA, <https://constitutionnet.org/vl/item/sudan-constitutional-declaration-august-2019>, accessed 15 September 2023

[الإعلان الدستوري السوداني ٢٠١٩]

—, Juba Peace Agreement for Peace in Sudan (JPA) 3 October 2020, Juba, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-03/Juba%20Agreement%20for%20Peace%20in%20Sudan%20-%20Official%20ENGLISH.PDF>, accessed 15 September 2023

[اتفاق جوبا للسلام في السودان، ٣ أكتوبر ٢٠٢٠]

—, The Framework Agreement, signed by civilian and military leaders in Sudan in December 2022, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/sudan/news/article/sudan-signing-of-a-framework-agreement-between-the-military-and-some-civilian>, accessed 15 September 2023

[الاتفاقية الإطارية التي وقعتها القيادات المدنية والعسكرية في السودان في ديسمبر ٢٠٢٢]

Talmon, Stefan, 2012, 'Who is a Legitimate Government in Exile? Towards Normative Criteria for Governmental Legitimacy in International Law', in Guy S. Goodwin-Gill and Stefan Talmon (eds), The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie (Oxford, 1999; online edn, Oxford Academic, 22 March 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198268376.003.0023>, accessed 15 September 2023

[من هي الحكومة الشرعية في المنفى؟ نحو معايير متعارف عليها للشرعية الحكومية في القانون الدولي]

The United Kingdom, Cabinet Manual 2011, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/caretaker-government>, accessed 15 September 2023

[دليل الحكومة ٢٠١١]

United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), United Nations Resolution 1244, <https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244>, accessed 15 September 2023
[قرار الأمم المتحدة ١٢٤٤]

United Nations Security Council, The Statement of the Special Representative of the Secretary General of the United Nations (SRSG) of the United Nations Integrated Transition Mission in Sudan (UNITAMS) before the UN Security Council on 15 April 2023, <https://unitams.unmissions.org/en/unitams-srsg-mr-volker-perthes-remarks-security-council-25-april-2023>, accessed 15 September 2023
[بيان الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة للانتقال في السودان (UNITAMS) أمام مجلس الأمن الدولي في ١٥ أبريل ٢٠٢٣]

—, UN Security Council resolution 2524 (2020), 3 June 2020, the, establishing the UN Integrated Transition Assistance Mission in Sudan (UNITAMS), <https://unitams.unmissions.org/en/mandate#:~:text=On%203%20June%202020%2C%20the,political%20transition%20to%20democratic%20rule>, accessed 15 September 2023
[قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ٢٥٢٤]

Vázquez-Irizarry, William, 'Exception and Necessity: The Possibility of a General Theory of Emergency', Wale Law School, Arlington, USA, 1994, <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/VazquezIrizarry_Eng_CV.pdf>, accessed 15 September 2023
[الاستثناء والضرورة: إمكانية وجود نظرية عامة للطوارئ]

Yang, M. and Gramer, R., Inside Myanmar's Shadow Government in Washington: Exiled officials are trying to keep the flame of democracy alive from afar, Foreign Policy, 19 June 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/06/19/myanmar-shadow-government-national-unity-government-nug-junta-coup>, accessed 15 September 2023
[داخل حكومة الظل في ميانمار في واشنطن: المسؤولون المنفيون يحاولون إبقاء شعلة الديمقراطية حية من بعيد]

حول المؤلف

سامي عبد الحليم سعيد، خبير دستوري في السودان وله إسهامات كثيرة في مسائل الاصلاح القانوني في بيئات الانتقال الديمقراطي. يعمل حالياً مدير برنامج المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في السودان منذ عام ٢٠٢٠. عمل في الفترة من ٢٠٠٦ وحتى ٢٠٢٠ مستشاراً قانونياً في مكتب الممثل الخاص للأمين العام للامم المتحدة في عدد من بعثات الامم المتحدة لحفظ السلام. خلال عمله في الامم المتحدة، قدم العديد من التحليلات والأبحاث حول قضايا الاصلاح القانوني في مرحلة ما بعد الدكتاتورية والنزاعات المسلحة. تتضمن خبرته السابقة، ممارسة المحاماة أمام المحكمة الدستورية في السودان وتدريس القانون العام في الجامعات السودانية. عمل بصورة متواصلة مع منظمات المجتمع المدني في تطوير قدرات المجتمع في بناء السلام، ومنع ومكافحة التطرف العنيف في القرن الأفريقي، والمشاركة السياسية للمرأة في بيئة ما بعد النزاع.

للمؤلف العديد من الكتب والبحوث المنشورة، وتشمل اهتماماته البحثية موضوعات الاصلاح الدستوري والديمقراطية والعدالة الانتقالية وحقوق الإنسان.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تضم دولاً أعضاء وعددها ٣٥، تأسست في عام ١٩٩٥ وتتمثل 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 ومتتبع 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 الإجتماعي.

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 والإنتخابات 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>

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

يناقش هذا التقرير الخيارات الدستورية أمام صناع القرار في السودان والتي يمكن استخدامها كدليل في تشكيل حكومة في ظروف على غرار ما يمر به السودان. ويناقش التقرير ويحلل الأشكال الأساسية للحكومات المؤقتة التي يمكن أن تطبق في مثل هذه الحالات من النزاعات السياسية والمسلحة. وهو يدعم هذه الخيارات مع الممارسات الدولية لتلك النماذج للحكومات المؤقتة.

ويخلص التقرير إلى أنه ليس من السهل تشكيل حكومة مؤقتة دون إجماع سياسي ووقف لإطلاق النار في أوقات الحرب. لا يمكن لحكومة مؤقتة أن تنجح إلا من خلال تقديم الخدمات وتسهيل تقديم المساعدة الإنسانية في حالة التزام القوات المتحاربة إلى الاتفاق المبرم بينهما. إن تشكيل أي حكومة مؤقتة أثناء النزاع المسلح الداخلي تتطلب قوة ومهارة المجتمع المدني والنقابات العمالية والقادة ذوي الخبرة لإدارة الأزمات وقيادة المجتمع في مثل هذه الظروف الحرجة.

ويتوجه هذا التقرير الى الباحثين الدستوريين والسياسيين والمجتمع المدني إضافة الى الأطراف المتحاربة في السودان لتوفير خيارات دستورية لتشكيل حكومة مؤقتة خلال زمن الحرب في السودان بعد ١٥ أبريل ٢٠٢٣.

ISBN: 978-91-7671-753-0 (PDF)