مفهوم "الدولة المدنية"
في الدستور والوثائق السياسية في السودان

د. سامي عبد الحليم سعيد*

ملخص

مر السودان بمرحلة إنتقالية (2019–2021) بعد الإطاحة بحكم الرئيس عمر حسن البشير، الذي انقلب على الحكومة الديمقراطية المنتخبة في 30 حزيران/يونيو 1989 واعتقل رئيس الوزراء والقيادات السياسية وحلَّ الأحزاب. خلال فترة الانتقال السياسي، توافقت القوى السياسية والمدنية وجنرالات الجيش على تأسيس مرحلة انتقالية تنتهي بإقامة حكومة مدنية ديمقراطية، ووقّع قادة الجيش والأحزاب السياسية على تلك المبادئ في وثيقة سياسية في 2019. وكان الثوار في الشوارع يصدحون بشعارات إقامة الدولة المدنية، فتصاعدت المطالب بإقامة "الدولة المدنية،" والتي تقوم على المساواة وعدم التمييز الديني، وإبعاد الجيش عن السياسة وخضوعه للمراقبة المدنية. لذا حاولت كل الوثائق السياسية والقانونية أن تعبّر عن طموح الثوار بتأسيس الدولة المدنية. إلا أن المفهوم لم يكن واضحًا ومحددًا لدى النخبة السياسية، ولكنه تطور بصورة تدريجية داخل الوثائق الانتقالية مع تطور الوعي بالحاجة لتثبيت أركان الدولة المدنية كشرط لاستدامة الديمقراطية في السودان. إلا أن التجربة أشارت إلى أن الدعوة بإقامة الدولة المدنية كانت سياسية أكثر من أنها خطة عمل طويلة المدى لتأسيس نظام حكم مدني ديمقراطي.

الكلمات المفتاحية: الدولة المدنية، السودان، ثورة ديسمبر (كانون الأول)، الدستورانية، الانتقال السياسي.

* نائب رئيس الشبكة الإفريقية للمحامين الدستوريين وخبير في القانون الدستوري.

أُنجزت هذه المقالة في حزيران/يونيو 2025.

قائمة المحتويات

المقدمة..... 159

القسم الأول: مفهوم "الدولة المدنية"..... 160

أولًا: في الفكر السياسي العالمي..... 160

ثانيًا: مفهوم "الدولة المدنية" في السياق السوداني..... 161

القسم الثاني: تطبيقات "الدولة المدنية" في الدستور والترتيبات الانتقالية الأخرى..... 165

أولًا: الوثيقة الدستورية لعام 2019 165

ثانيًا: اتفاقية جوبا للسلام 2020..... 166

ثالثًا: اتفاقية إعلان المبادئ، آذار/مارس 2021 168

رابعًا: مسودة دستور نقابة المحامين السودانيين لعام 2022 169

خامسًا: آثار تطبيق مفهوم الدولة المدنية على التحول الديمقراطي..... 172

الخاتمة..... 174

قائمة المراجع..... 176

المقدمة

تطور مفهوم "الدولة المدنية" في السودان بسرعة بعد ثورة كانون الأول/ديسمبر 2018 (المعروفة أيضًا باسم "ثورة ديسمبر")، مدفوعًا بالنقاشات الدائرة حول الانتقال السياسي من الديكتاتورية العسكرية التي سادت السودان في الفترة بين عامَي 1989 و2018، والتي كانت مدعومة بأيديولوجية الإسلام السياسي. استندت السرديات التي ناقشت الدولة المدنية والبدائل السياسية للانتقال إلى الديمقراطية والاستقرار السياسي والتعايش السلمي إلى تفسيرات الشعارات التي دعت إليها الثورة (حرية، سلام، عدالة). وقد ساهم تحليل هذه الشعارات ومناقشة مضمونها في تعزيز النقاش حول مفهوم الدولة المدنية كبديل للديكتاتورية والأيديولوجية السياسية الإقصائية. تأثر قادة المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمجموعات الشبابية التي قادت الحراك الثوري بالشعارات والخطابات السياسية التي نادت بها ثورات الربيع العربي، لا سيما في تونس ومصر،[1] حيث دعا الثوار إلى دولة مدنية تقوم على مبادئ الحرية والسلام والعدالة كبديل للديكتاتورية والقمع والإقصاء السياسي.[2]

ورغم أن الوثيقة الدستورية لعام 2019 لم تُشر إلى مُصطلح الدولة المدنية، إلا أن الوثائق السياسية واتفاقيات السلام والدستور الانتقالي والمقترحات الدستورية اللاحقة ناقشت جميعها مفهوم الدولة المدنية بصور مختلفة. ويشير انتشار المصطلح على نطاق واسع بعد ثورة كانون الأول/ديسمبر 2018، كما هو الحال في دول الربيع العربي الأخرى، إلى تحول ملحوظ في التصور السياسي للجيل الذي صنع الثورة وطالب بالتغيير.[3]

تبحث هذه الورقة وتدرس بشكل منهجي الوثائق الدستورية والقانونية والسياسية الأخرى لتوضيح كيفية نشأة مفهوم الدولة المدنية وتطوره في السودان بعد ثورة كانون الأول/ديسمبر 2018. وفي ذلك تحاول أن تجيب الورقة على سؤال: هل أسست الوثائق الانتقالية في السودان إلى مفهوم واحد لمصطلح الدولة المدنية، وبالتالي تأسست بناء على ذلك المفهوم أحكام دستورية قابلة للتطبيق ومعلومة لمتخذي السياسات العامة في الفترة الانتقالية؟

إن الاجابة على هذا السؤال تساعد على فهم جوانب القصور في الانتقال السياسي في السودان بعد الإطاحة بالدكتاتوريات، وتساعد كذلك القيادات السياسية في صياغة رؤى سياسية واضحة حول مفهوم الدولة المدنية ولتطبيق الديمقراطية في السودان. تناقش هذه الورقة ثلاثة موضوعات رئيسية، يشرح الأول، تطور مفهوم الدولة المدنية في الفكر السياسي العالمي، والفكر السياسي الوطني و يشرح الأبعاد السياسية والأيديولوجية التي دفعت إلى استخدام مصطلح الدولة المدنية في السودان. أما الثاني، فيتناول تحليل الوثائق القانونية والسياسية التي كانت الحكومة الانتقالية طرفًا فيها (2019–2021)، والتي نصت على مفهوم الدولة المدنية. ويناقش الثالث الآثار السياسية لمفهوم الدولة المدنية في الدستور والوثائق السياسية الانتقالية في السودان.

---

1 Rainer Grote and Tilmann J. Röder, eds., *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 207.

2 Samah Khalaf Allah and Afaf Doleeb, *Sudan's Turmoil: Revolution, Power Struggles, and the Quest for Stability* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2023).

3 Grote and Röder, *Constitutionalism, Human Rights, and Islam*, 207.

القسم الأول: مفهوم "الدولة المدنية"

في هذا الجانب من الورقة، نتابع تطور مفهوم مبدأ الدولة المدنية، من خلال رصد الإسهامات الفلسفية والسياسية التي ساعدت في نمو المفهوم على الصعيدين العالمي والوطني.

أولًا: في الفكر السياسي العالمي

مر تعريف مبدأ الدولة المدنية بالعديد من التطورات التي جاءت نتيجة للاجتهادات الفلسفية والتطبيقات الدستورية في العالم. تأسست مفاهيم الدولة المدنية من أفكار الفلاسفة الأوربيين في عصر التنوير والإصلاح، الذين طوروا نظرية العقد الاجتماعي ابتداءًا من أفكار الفيلسوف كانط (Kant) ومن تلاه من مفكرين سياسيين وقانونيين، ومن بينهم لوك (Locke) ومونتسيكو (Montesquieu) وروسو (Rousseau) وهوبز (Hobbes). جهود رواد مدرسة العقد الاجتماعي أسهمت في تأسيس عديد المبادئ التي تأسس منها لاحقًا مفهوم الدولة المدنية، والتي كان من أبرزها مبدأ فصل الكنيسة عن مؤسسات الحكم.[4]

وقد نادى كانط بشكل واضح بضرورة تأسيس الدولة المدنية بما أسماه "الدستور الجمهوري" (Republican Constitution) أو الدستور الشعبي. ويجادل كانط بأن الدستور الجمهوري هو الشكل الشرعي الوحيد للدولة المدنية، إذ يُرسّخ الحرية والمساواة وسيادة القانون. وتشمل عناصر الدولة المدنية عند كانط، الفصل بين السلطات، وسيادة حكم القانون، وكفالة الحريات، ومكافحة الاستبداد. إن كانط في دعوته للدستور الجمهوري يحض على تجنب التغيير العنيف أو الثوري، ويشجع المنهج الاصلاحي المتدرج في تأسيس الدولة المدنية.[5]

نفهم من ذلك أن مفهوم الدولة الدينية قد حظي بنقاشات واسعة بواسطة الفلاسفة الإصلاحيين، وأصحاب مدرسة التنوير الأوروبية. وقد أسهم ذلك الإرث الفلسفي في إرساء تطبيقات دستورية حديثة لمفهوم الدولة المدنية. ومن ذلك الرصد، توصلنا إلى نتيجة مفادها، أن المصطلح راسخ في الإرث السياسي والدستوري العالمي، وإنه يستوعب في طياته عددًا من المبادئ والقيم الحقوقية المتصلة بالمواطنة المتساوية، وتأكيد دور الشعب في رسم السياسات العامة.[6]

من أبرز الدساتير التي تناولت مفهوم الدولة المدنية هو الدستور الأمريكي ضمنيًا، من خلال مبادئ العقد الاجتماعي، وسيادة حكم الشعب، والتزام الدولة بالقانون. ووضع الدستور الأمريكي مبادئ تشكيل الحكومة بموجب إتفاق على قواعد الحكم الاساسية، مما يُنشئ دولة مدنية قائمة على موافقة المحكومين. تجسد الدساتير الديمقراطية الحديثة فكرة العقد الاجتماعي،

4 Wolfgang Kersting and Otfried Höffe, "The Civil Constitution in Every State Shall Be a Republican One," in *Kant's Moral and Legal Philosophy*, ed. Karl Ameriks (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 250.

5 Ibid., 264.

6 T. C. Brown, "The Genesis of Social Contract Theory," in *Statelessness: On Almost Not Existing* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2022), 74–81.

بتنظيم الحريات العامة وإلزام الحكومة بحماية تلك الحقوق مقابل أن يلتزم المواطنون بالموافقة على القواعد المنظِّمة للحقوق بما في ذلك قبولهم بدفع الضرائب.[7] يُعدّ التعديل الرابع عشر لدستور الولايات المتحدة الذي أقرّه الكونغرس عام 1866، تشريعًا تاريخيًا وسّع نطاق الحقوق المدنية بشكل ملحوظ، وقد تناول هذا التعديل عدة قضايا رئيسية، منها: المواطنة، والحماية المتساوية أمام القانون، والإجراءات القانونية الواجبة. كما كان للتعديل آثار على توزيع التمثيل الشعبي في الكونغرس، وصلاحية توسيع المشاركة الشعبية في مؤسسات الحكم.[8]

كما يُعد مبدأ سيادة حكم الشعب، العمود الفقري في ممارسة الشعب للسلطة و بالتالي هو حجر الزاوية في تأسيس الدولة المدنية. ويعكس الدستور هذا من خلال إرساء نظام حكم تُستمد فيه السلطة من الشعب وتخضع فيه الحكومة لمراقبة الشعب. كما يضع الدستور قيود صارمة على ممارسة الحكم. يُعدّ هذا التقييد للسلطة سمةً أساسيةً من سمات الدولة المدنية الحديثة، وهو مُصمّم لحماية الحريات الفردية ومنع إساءة استخدام السلطة كما عكسته التجربة الأمريكية. وهذا المفهوم يجد جذوره في الإرث الفلسفي الذي جاءت به نظرية العقد الاجتماعي، وعززته التجارب الدستورية، والتي كان أبرزها في الدستور الأمريكي.[9]

ثانيًا: مفهوم "الدولة المدنية" في السياق السوداني

تطور الفكر السياسي والدستوري في السودان في إطار تطبيقات الميراث التشريعي و السياسي الذي تركه الاستعمار البريطاني في السودان، و كذلك من خلال التأثر بالمدارس الفكرية الحديثة، بما في ذلك الاتجاهات الفكرية الأوروبية والتطورات الدستورية التي أسست لمشاركة المواطنين في الحكم بدون تمييز مثلما جاءت بها التعديلات الدستورية في أمريكا.[10] وفي ما يخص تطبيق المفهوم في الوثائق السياسية والدستورية في السودان، لا سيما في المرحلة الانتقالية الأخيرة (2019–2021)، نلحظ ارتفاع مستوى المطالبة بالدولة المدنية بشكل ملحوظ، بينما ظل الإنتاج الفكري الشارح لمفهوم الدولة المدنية في السياق السوداني دون مستوى حجم المطالبة بالمبدأ، وكذلك كانت الترتيبات التطبيقية لمفهوم الدولة المدنية.

لقد ارتبط ظهور مفهوم الدولة المدنية في السودان بالفترات الانتقالية التي تلي الإطاحة بالحكومات الاستبدادية، كما ارتبط بالمطالب بتمكين الشعب من ممارسة السلطة بنفسه. إلا أن المصطلح قد شابه بعض الغموض في السرديات السياسية. ذلك الغموض كان مبعثة المنطلقات الأيدلوجية للمطالبين بتطبيق الدولة المدنية، فمنهم من يراها تعبيرًا للمطالبة بالدولة العلمانية واستبعاد الأحكام الدينية عن السياسة، ومنهم من يراها تمكينًا للشعب من ممارسة الحكم واستبعادًا للمؤسسة العسكرية من الحكم وتلخيص دورها في الدفاع عن أمن وسلامة الشعب وحراسة حدود الوطن من أي عدوان.

7 Brown, "The Genesis of Social Contract Theory," 74-81.
8 U.S. Constitution, The Fourteenth Amendment.
9 Ibid.
10 Ibid.

وبرصد تطور مفهوم الدولة المدنية في السودان، نجده قد تأثر بمتغيرين، هما الدكتاتورية العسكرية، والتمييز الديني والإقصاء السياسي. نشرح ذلك في ما يلي بصورة مختصرة.

أ. الدولة المدنية مقابل الحكم العسكري

شهد التاريخ السياسي للسودان نمطين من الديكتاتوريات، العسكرية والإسلامية، حيث أعاد كلاهما صياغة الأحكام الدستورية المتعلقة بـ "طبيعة الدولة" لجعلها ملائمة لأيديولوجيتهما السياسية. لم يكن كلا النمطين مؤيدًا لتطبيق مفهوم الدولة المدنية. كان الجيش في فترات حكمه للسودان يروج لآراء وأفكار سياسية مناهضة للديمقراطية والحكم المدني، ومعززًا دور العسكرة في الشؤون العامة. حكم الجيش السوداني البلاد لأربع فترات سياسية طويلة لأكثر من 50 عامًا، روج فيها لأيدلوجيات سياسية، مثل القومية والشيوعية والإسلام السياسي، التي كانت رائجة وذات جماهيرية في الفضائين العربي والأفريقي في ذلك الوقت.[11] لمواجهة هيمنة الجيش على المشهد السياسي، وتعزيز الديمقراطية والحقوق المدنية، ناضلت الأحزاب السياسية والنقابات العمالية والحركة الطلابية الجامعية ومنظمات المجتمع المدني في جبهات سياسية ضد الديكتاتورية العسكرية وتحالفاتها.[12] وبالتالي تلخصت مقاومة الحكم العسكري بالمطالبة بتأسيس حكم مدني تتداول فيه المنظومات المدنية السلطة عبر الانتخابات الديمقراطية، في مقابل إزاحة المؤسسة العسكرية من الحكم ومن الأنشطة السياسية المتصلة بشكل مباشر بممارسة الحكم. وفقًا لذلك، ظهر مصطلح الدولة المدنية كمقابل ل" لحكم العسكري" في السودان. على الرغم من إدراك النشطاء الحقوقيين والسياسيين لطبيعة القمع والتمييز الذي ظلت تمارسه الحكومات العسكرية ضد المجتمعات المناوئة للأيدلوجيات التي يدعمها قادة الجيش، إلا أن الحركة المدنية عزت تلك الانتهاكات الممنهجة إلى الطبيعة العسكرية والدكتاتورية لقيادات الجيش الحاكمة وغياب الدولة المدنية الديمقراطية وسيادة القانون.[13]

ب. الدولة المدنية مقابل الدولة الدينية

تحالفت الجبهة القومية الإسلامية (والتي غيرت اسمها إلى المؤتمر الوطني بعد انقلابهم على الحكومة الديمقراطية في حزيران/ يونيو 1989) مع بعض جنرالات الجيش في جزء من فترات حكم قادة الجيش للبلاد، حيث استخدم الإسلاميون المؤسسات العسكرية للسيطرة على البلاد وشعبها. كانت التجربة الأولى لتحالف الإسلاميين مع قيادات الجيش، خلال تحالفهم السياسي مع المشير جعفر النميري في الفترة (1983–1985)، وكانت التجربة الثانية عندما نجحت الجبهة القومية الإسلامية في تنفيذ انقلاب ضد الحكومة المنتخبة ديمقراطيًا بقيادة رئيس الوزراء الراحل الصادق المهدي من عام 1989 إلى عام 2019.[14]

11 Grote and Röder, *Constitutionalism, Human Rights, and Islam*, 212.
12 Khalaf Allah and Doleeb, *Sudan's Turmoil*.
13 Zack Medow, *The Spread of Non-Violent Action: The Case of the 2018–2019 Revolution in Sudan – Case Study Report* (Freedom House, 2022), 12.
14 Mohammed Babiker and Atta el-Battahani, "Reflections on Sudan's Constitutional Trajectory, 1953–2023: 70 Years Lacking Legitimacy, Democratic Governance and Ownership," *International IDEA*, 2023, 17.

خلال فترتَي التعاون مع الجنرالات العسكريين، نجح الإسلاميون في تطبيق العقوبات الجنائية المقتبسة من الشريعة الإسلامية خلال فترة حكم المشير جعفر النميري، ونجحوا في اعتماد دستور يعكس رؤيتهم السياسية في عام 1998. هذا الدستور حدد الشريعة كمصدر رئيسي للتشريع وفرض الأيديولوجية الإسلامية على كل القوى السياسية بما في ذلك الجماعات غير المسلمة. ولقد واجه هذا النظام السياسي معارضة قوية، بسبب القمع والإقصاء الذي فرضه في الفضاء العام، بجانب القمع الوحشي. كانت الحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان بقيادة زعيمها الراحل جون قرنق، من بين أقوى الاصوات التي طالبت بإنهاء التمييز القائم على الدين، ومناهضًا لأسلمة المجتمع، ومطالبًا بسودان جديد قائم على المساواة والهوية الوطنية بدلًا من فرض منهج الأسلمة على المجتمعات غير المسلمة.[15] وهكذا، دعت جميع المجموعات العسكرية المعارضة للحكومة المركزية وقتها، وكذلك الحركات السياسية والمجموعات العرقية في المناطق المهمشة إلى دولة مدنية ذات حكومة علمانية تتمتع بالمساواة الكاملة في المواطنة وحياد الدولة تجاه الأديان.

شهد الشعب السوداني تجربة سياسية قاسية في الفترة من 1989–2019، حيث كشفت التقارير عن ملاحقات مستمرة للسياسيين ونشطاء المجتمع المدني بالاعتقال و التعذيب، وانتشر الفساد المالي والسياسي إلى مستوى غير مسبوق، وفقًا لتقارير الدولة. في ظل هذا التحالف، اتسع نطاق الحرب الأهلية ليشمل تقريبًا جميع مناطق السودان الغربية والجنوبية والشرقية، واستمر الوضع في التدهور المريع بعد انفصال الجنوب عام 2011.[16] عزا الدكتور عبد الله أحمد النعيم ذلك التدهور في أوضاع حقوق الإنسان إبان تلك الحقبة إلى السياسيات المستندة إلى الدين. في إطار مناقشاته مفهوم الدستورية وحقوق الإنسان والمواطنة في عدد من البلدان ذات الغالبية الإسلامية، وضع الدكتور عبد الله النعيم "الدولة المدنية المقرونة بالديمقراطية" على نقيض "الدولة الدينية والتمييز وانتهاكات حقوق الإنسان." وخلص إلى أن السودان في فترة من 1989 حتى 2019 كان أحدث التجارب التي طبقت مفهوم الدولة الدينية وأحد أبرز التجارب المعاصرة في انتهاكات حقوق الإنسان.[17]

يتضح من التحليل السابق أن طبيعة الأنظمة السياسية التي تسيدت المشهد العام وحكمت البلاد منذ الاستقلال في كانون الثاني/يناير 1956 لم تكن مدعومة بقبول شعبي ولم تحظَ بدعم حقيقي من المواطنين،[18] و ذلك لكونها لم تضع أُسسًا للمشاركة الشعبية في السلطة وفي رسم السياسات العامة للدولة، وبالتالي لم يتم تأسيس أحكام دستورية خاصة بالدولة المدنية في السودان. أكدت تجربة الحكم العسكري الدكتاتوري الطويل فشلها في الحصول على القبول الشعبي، بسبب عدم قبولها بإشراك الاحزاب والنقابات في مسائل الحكم، وتعويضًا لذلك لجأت إلى التحالف مع مجموعات الإسلام السياسي ذات التأثير الديني الكبير، إلا أنها تتشارك مع العسكريين في معاداتها للديمقراطية والحكم المدني.

15 Babiker and el-Battahani, "Reflections on Sudan's Constitutional Trajectory", 32.
16 Ibid., 21.
17 Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari'a* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), 727-728.
18 Babiker and el-Battahani, "Reflections on Sudan's Constitutional Trajectory", 32.

إلا أن تحالفها مع أنصار الأيدلوجيا الإسلاموية، قد أوقعها في فخ انتهاكات حقوق الإنسان والإقصاء السياسي والعنف ضد الأقليات الدينية والعرقية.[19] واستجابةً لذلك، تصاعدت المطالب بإبعاد الجيش والدين عن السلطة، وذلك لضمان الاستقرار السياسي وتأمين التعايش السلمي المشترك، ومحاربة الفكر الإرهابي والمتطرف وإبعاده من مراكز الحكم. وتعبيرًا عن ذلك، وفي إطار التوجهات السياسية الانتقالية بعد الإطاحة بالحكم الدكتاتوري في 2019، برز مصطلح الدولة المدنية كبديل سياسي ديمقراطي للحكم الشمولي والدولة الدينية في السودان.[20] إلا أن الكاتبين كريست وكوين (Chris Harnisch and Quinn Mecham) قد وجدا في مقالهما "الأيدلوجية الديمقراطية عند الحركة الإسلامية المعارضة: الدولة المدنية للأخوان المسلمين" أن فكرة الدولة المدنية قد وجدت رواجًا حتى عند قيادات حركة الإخوان المسلمين في مصر، حيث توصلا إلى أن الإخوان المسلمين يؤكدون على الديمقراطية والمشاركة السياسية، لكن في توازن دقيق مع المبادئ الإسلامية التي تحدد إطار الدولة. وهذا تحليل يؤكد رواج فكرة الدولة المدنية في الدول التي ظلت تعيش فترات طويلة مع الدكتاتورية، ولكن في هذه الحالة الدولة المدنية جاءت في مقابل الدولة العسكرية، وليست في مقابل الدولة الدينية[21]. إن هذا التطور تمّ في سياق تاريخي وسياسي واسع مع ضغط سياسي واجتماعي محلي ضد الفكر السلفي المتشدد، الذي يحد من تقدم قضايا أخرى كحقوق الأقليات وحقوق المرأة، مما يعكس تداخل النصوص الدينية مع السياق الاجتماعي والسياسي.[22] ولكن من الواضح أن مواقف أحزاب الأيدولوجيا الدينية تتصادم بشكل جلي مع فكرة الدول المدنية وأنها تقبل مفهوم الدولة المدنية، حينما تعارض الحكومة المركزية، وبالتالي تؤيد فكرة الدولة المدنية كموقف تكتيكي مرحلي. في مقال له باللغة الانجليزية، استعرض الكاتب هشام كباش في بحثة بعنوان "الثابت والمتغير في مواقف الإسلاميين المغاربة تجاه الدولة المدنية،" تباين مواقف الجماعات الإسلامية الرئيسية في المغرب، وعلى رأسها حزب العدالة والتنمية وحركة العدالة والإحسان، تجاه مفهوم الدولة المدنية. فهناك اتفاق بينها في رفض أن يكون الحاكم غير مسلم والتأكيد على المشاركة السياسية لجميع المواطنين ضمن إطار إسلامي متفق عليه، بينما يظهر تفاوت في قبول مبادئ مثل العلمانية، فصل السلطات، وحرية الاعتقاد الديني.[23]

من خلال تحليل السياق الذي نشأ فيه مصطلح الدولة المدنية في السودان، نجد أن المصطلح، إما أنه لم يحظ بإهتمام سياسي واضح في الدساتير والتجارب السياسية الاولى بعد إستقلال السودان في عام 1956، أو أنه لم يحظ بالعناية الكافية وتعريفه وفق متطلبات السياق السوداني.

19 An-Na'im, *Islam and the Secular State*, 727-728.
20 Medow, *The Spread of Non-Violent Action*, 14.
21 Chris Harnisch and Quinn Mecham, "Democratic Ideology in Islamist Opposition? The Muslim Brotherhood's 'Civil State'," *Middle Eastern Studies* 45, no. 2 (2009), 189.
22 Ibid.
23 Hisham Khabbash, "The Constant and the Variable in the Attitudes of Moroccan Islamists towards the Civil State," *Al-Muntaqa* 1, no. 2 (2018), 11-31.

القسم الثاني: تطبيقات "الدولة المدنية" في الدستور والترتيبات الانتقالية الأخرى

هناك عدد من الوثائق السياسية والدستورية التي قدمت خيارات وبرامج وأطرًا سياسية وقانونية لتنظيم التحول السياسي في السودان وتيسير الاستقرار السياسي وتأسيس النظام السياسي الديمقراطي. سأتناول هنا الوثيقة الدستورية لعام 2019، وبعض المقترحات الدستورية التي تلتها. سيقتصر هذا التحليل على الوثائق الصادرة بالاتفاق مع السلطة الحاكمة خلال فترة الانتقال السياسي (2019–2021)، مثل الوثيقة الدستورية لعام 2019، واتفاقية جوبا للسلام لعام 2020، واتفاق إعلان المبادئ لعام 2021، واتفاقية الإطار السياسي لعام 2022.

أولًا: الوثيقة الدستورية لعام 2019

تمت صياغة الوثيقة الدستورية لعام 2019 بناءً على الاتفاق السياسي الموقع في تموز/يوليو 2019 بين المجلس العسكري الانتقالي وتحالف قوى الحرية والتغيير، وهو تحالف سياسي يضم أحزابًا سياسية ومنظمات مجتمع مدني ونقابات عمالية ومجموعات شبابية ونسائية.[24] كان الاتفاق السياسي أول وثيقة رسمية بين العسكريين والمدنيين، اتفق فيها الطرفان على الشروع في تنفيذ الانتقال باستكمال بناء دولة مدنية بنهاية الفترة الانتقالية، والتي تم الاتفاق في البداية على أن تكون 39 شهرًا من يوم توقيع الوثيقة الدستورية. تنص الفقرة الأخيرة من ديباجة الاتفاق السياسي على أن الطرفين سيعملان بشكل تعاوني لإنجاح عملية الانتقال لإقامة دولة مدنية. نقلت الوثيقة الدستورية لعام 2019 الأهداف التي نص عليها الاتفاق السياسي، بدون تغيير، ومن بينها كان هدف إقامة حكم مدني في السودان. نصت الفقرة الأخيرة من ديباجة الوثيقة الدستورية على أن الوثيقة قد صيغت بهدف إرساء أسس الدولة المدنية في السودان.[25]

المبادئ المتصلة بحقوق المواطنة المتساوية: في ما يتصل بوضع أحكام قاطعة تُعرف الدولة المدنية و إجراءاتها في الوثيقة الدستورية، نصت الفقرة الأولى من المادة (4) من الوثيقة الدستورية على "طبيعة الدولة" ولكنها أغفلت ذكر مصطلح الدولة المدنية. في مقابل ذلك، نصّت الفقرة الأولى على أن "جمهورية السودان دولة مستقلة، ذات سيادة، ديمقراطية، برلمانية، تعددية، لامركزية، تقوم فيها الحقوق والواجبات على أساس المواطنة دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو الثقافة أو الجنس أو اللون أو النوع الاجتماعي أو الوضع الاقتصادي أو الرأي السياسي أو الإعاقة أو الانتماء الإقليمي أو أي سبب آخر." والنص بصورته تلك، قد يراه أنصار الدولة المدنية القائمة على المساواة وعدم التمييز ومناهضة الدولة الدينية، مستجيبًا لمطالبهم، كما قد يراه أيضًا أنصار الدولة المدنية القائمة على الديمقراطية واستبعاد الحكم العسكري، مستجيبًا لمطالبهم في تأسيس الدولة المدنية.

24 Brooke Davies, *Sudan's 2019 Constitutional Declaration: Its Impact on the Transition* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, October 2022), 44.

25 Ibid.

الأحكام الخاصة بعلاقة الدين بالدولة: يُلاحظ أن المفاوضين من القوى الثورية، الذين كانوا يفاوضون ممثلين للجيش بخصوص الدستور الانتقالي، نجحوا في استبعاد الإشارة إلى "دين الدولة،" وأن "الإسلام مصدرًا للتشريع،" وأن "دين رئيس الجمهورية هو الإسلام." لذلك، تنص المادة (5) على أن "السيادة" منوطة "بشعب السودان" وتمارسها الدولة وفقًا لأحكام هذه الوثيقة الدستورية.

وبشكل عام، كانت الوثيقة الدستورية لعام 2019، مقارنة بالوثائق الانتقالية الأخرى، هي الأضعف في إرساء تعريف مفهوم الدولة المدنية، ويرجع ذلك على الأرجح إلى تعنت جنرالات الجيش في مناقشة أحكام الانتقال المدني الديمقراطي ونقل السلطة إلى المدنيين خلال مناقشة الوثيقة الدستورية.

تنظيم علاقة المؤسسات العسكرية بالسلطة المدنية: المادة الثامنة (مهام الفترة الانتقالية) جاءت خالية من أي إشارة لخضوع المؤسسات العسكرية للمراقبة بواسطة مؤسسات الحكم المدني. وكذلك جاء الفصل السابع (السلطة التشريعية الانتقالية) جاء خاليًا من أي نص عن دور البرلمان في مراقبة أداء مؤسسات الجيش. بل أن الفقرة (12) من المادة (8) نصت على أن تقوم المؤسسات العسكرية بالاصلاحات المؤسسية الخاصة بها بدون تدخل المدنيين.

ثانيًا: اتفاقية جوبا للسلام 2020

تم التوقيع على اتفاقية جوبا للسلام في تشرين الأول/أكتوبر 2020، بين الحكومة الانتقالية وعدد من الحركات المسلحة الرئيسية والجبهة الثورية، والتي تضم عددًا من الفصائل العسكرية والقوى المدنية التي كانت تعارض حكومة عمر البشير. والاتفاق يهدف إلى تحقيق الاستقرار والسلام في السودان بعد عقود من الصراعات الأهلية المتعددة، وإدماج المجموعات المسلحة المعارضة في الترتيبات الانتقالية التي بدأت بعد الإطاحة بحكومة الرئيس عمر حسن البشير في نيسان/أبريل 2019. ويكتسب الاتفاق أهمية إضافية لكونه أصبح جزءًا من الوثيقة الدستورية الانتقالية لعام 2019 بموجب التعديل الذي تم عليها بتاريخ 2 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.[26]

الأحكام الخاصة بعلاقة الدين بالدولة: تشير أدلة كافية إلى أن المفاوضين في اتفاق السلام قد أجروا مناقشات شاقة حول مسألة العلاقة بين الدين والدولة،[27] وكان يحفزهم لتلك النقاشات، التاريخ الطويل من الحكم المسنود بالأيدلوجيا الدينية والمقرون بالدكتاتورية والتمييز. من الواضح أنهم لم يستخدموا مصطلح "علماني،" في أي نص من نصوص الاتفاق، الذي غالبًا ما يُخلط بينه وبين الإلحاد أو إنكار الدين عند بعض المدارس السياسية في السودان. ومع ذلك، فإن الصياغة المستخدمة في إتفاق جوبا مصممة بوضوح لتلبية مطالب تطبيق مبدأ "العلمانية" و"الدولة المدنية."

26 Zaid Al-Ali, *Summary and Analysis of the Juba Peace Agreement* (International IDEA, 2021), 9.

27 Sami Saeed, *The Juba Peace Agreement and the Sudanese Transition: Power Sharing or Democracy Building?* (Technical Paper 2, International IDEA, 2022), 4.

لقد تناولت اتفاقية جوبا عددًا من الاتفاقات الداخلية والمسارات، من بينها اتفاق القضايا القومية، واتفاق دارفور، واتفاق المنطقتين (النيل الازرق وجنوب كردفان).

تنص الفقرة السابعة من المادة الأولى من اتفاقية القضايا القومية، تحت عنوان "المبادئ العامة،" على ما يلي: "الفصل التام بين المؤسسات الدينية ومؤسسات الدولة لضمان عدم استغلال الدين في السياسة، وأن تقف الدولة على مسافة متساوية من جميع الأديان والمعتقدات النبيلة، على أن يضمن ذلك في دستور البلاد وقوانينها."

وهذا النص يتصف بالعموم وربما سيحتاج الى قوانين وسياسات عامة تلزم الحكومة في كافة مستوياتها باحترام مبدأ عدم استغلال الدين في السياسة.[28] وبالتالي، يُطبّق هذا المبدأ على جميع الاتفاقيات الأخرى، وقد أُدرج فعليًا في اتفاقية سلام دارفور. سنشير لاحقًا في هذه الورقة إلى أن هذه المادة أُعيدَ إنتاجها في اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة بين الحكومة الانتقالية والحركة الشعبية لتحرير السودان عام 2021.

تتضمن اتفاقية المنطقتين (النيل الأزرق وكردفان) بندًا رئيسيًا يتعلق بالعلاقة بين الدين والدولة. تنص المادة الأولى من الاتفاقية على أن "الدولة تقف على مسافة متساوية من الأديان والثقافات دون أي تحيز ديني أو عرقي أو ثقافي."

تنص الفقرة (2) من المادة (9) من اتفاقية المنطقتين على أن تمارس كلتا المنطقتين سلطات وصلاحيات بناءً على أحكام دستور عام 1973، المعدل في عام 1974، والذي تم اعتماده لتنفيذ اتفاقية أديس أبابا الموقعة في فبراير 1972. تجدر الإشارة إلى أن الشريعة الإسلامية لم تكن مطبقة في السودان حتى عام 1983. وهذا يعني أن الاتفاقية تسمح للحكومة في المنطقتين بسن تشريعات لا تستند إلى الشريعة الإسلامية بغض النظر عما يحدث في بقية البلاد.[29]

المبادئ المتصلة بحقوق المواطنة المتساوية: أولى الاتفاق أهمية خاصة لمسألة المساواة وحقوق المواطنية. ويعزى هذا الاهتمام لأن الحركات المسلحة التي ظلت تعارض حكومة الرئيس عمر البشير، كانت مطالبتها السياسية الرئيسية تتلخص في إزالة التهميش السياسي وكفالة المواطنة المتساوية بين أهل السودان. نصت الفقرة (4) من المادة (1) على أن "الشعب السوداني مصدر السلطات وتخضع الحكومة في جميع مستوياتها للمساءلة من قبل الشعب" ونفهم من هذا النص أن القوات المسلحة السودانية بإعتبارها جزء من مؤسسات الحكومة، تخضع بالضرورة لمساءلة الشعب و مؤسساته. وتعزز اتفاقية القضايا القومية من الحقوق والحريات التي أقرتها الوثيقة الدستورية الانتقالية ونصت المادة (20) من اتفاق القضايا القومية على أن تكون نسبة مشاركة المرأة في مؤسسات الحكم بنسبة لا تقل عن 40%. بينما نصت اتفاقية المنطقتين (جنوب النيل الازرق وكردفان) في مادتها الثانية على أن "المواطنة بلا تمييز هي أساس كل الحقوق والواجبات المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية."

28 Nils-Christian Bormann and Ibrahim Elbadawi, "The Juba Power-Sharing Peace Agreement: Will It Promote Peace and Democratic Transition in Sudan," Economic Research Forum (ERF), Working Paper No. 1490, 2021, 11.

29 Al-Ali, *Summary and Analysis of the Juba Peace Agreement*, 9.

تنظيم علاقة المؤسسات العسكرية بالسلطة المدنية: يتضمن إتفاق جوبا عددًا من البنود الخاصة بكيفية تنظيم وضع الجيوش الموقعة على الاتفاقية والسيطرة عليها. ولكن ليس من بينها أحكام عديدة تنظم خضوع المؤسسات العسكرية لمراقبة المؤسسات المدنية مثل البرلمان والمراجع العام. كما لم تنص الاتفاقية على محددات وقيود على ممارسة القيادات العسكرية للعمل السياسي أو الاشتراك في الحكومة أو ممارسة أنشطة اقتصادية مستقلة عن وزارة المالية. ولكن نصت المواد (2) و (26) من الفصل الثامن من اتفاق دارفور على أن دور المؤسسات العسكرية هو "حماية الوطن والمواطنين و الدستور،" وهو نص فضفاض لا يشير إلى أي إلزام قوي.

التفسير الأرجح على غياب النصوص المقيدة لسلطة الجيش في الفترة الانتقالية، هو أن قيادات الجيش في مجلس السيادة الانتقالي هي التي كانت تقود المفاوضات في جوبا مع الحركات العسكرية و السياسية المعارضة، وبالتالي تجنب تمامًا وضع قيود على نشاط الجيش ودوره في الحياة العامة.

وعلى الرغم من المبادئ العامة للاتفاقية جاءت خالية من الإشارة المباشرة لمصطلح الدولة المدنية، إلا أن مضمون مبدأ الدولة المدنية قد جاء في ثلاث فقرات متتالية (7 – 8 – 9) من المادة الأولى (المبادئ العامة) و التي نصت على الأحكام التالية:

- الفصل التام بين المؤسسات الدينية ومؤسسات الدولة وهدم استغلال الدين في السياسة.
- الالتزام بالممارسة السياسية المدنية السلمية، ونبذ جميع أشكال العنف في العمل السياسي.
- بناء دولة تقوم على المواطنة المتساوية لجميع السودانيين.

ثالثًا: اتفاقية إعلان المبادئ، آذار/مارس 2021

ساهمت اتفاقية إعلان المبادئ بين الفريق أول عبد الفتاح البرهان، رئيس مجلس السيادة الانتقالي، وعبد العزيز الحلو، زعيم الحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال، الموقعة في جوبا، جنوب السودان، في آذار/مارس 2021، في إرساء نقاشات معمقة حول قضية الدولة المدنية، لا سيما في ما يتعلق بعلاقة الدولة بالأديان، وحرية المعتقد دون تمييز. تعكس هذه المناقشة مبادئ إرساء دولة المواطنة والحريات.[30] تتمركز الحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال في مناطق تسكنها مجموعات غير مسلمة، تعتنق الدين المسيحي وأتباع ديانات أخرى محلية، لطالما عبّروا عن مظالمهم بشأن التمييز خلال عهد حكم الفريق عمر البشير، الذي كان يحكم وفق أيدلوجيا الإسلام السياسي. وقد صرّحت الحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال بأنه في حال عدم تحقيق أهدافها في تطبيق الحكم العلماني، فإنها ستدعو إلى تقرير المصير في المناطق التي تحكمها.[31]

30 Bormann and Elbadawi, "The Juba Power-Sharing Peace Agreement," 9.
31 "Sudan Gov't and SPLM-N Sign Agreement to Pave Way for Peace Talks," *Al Jazeera*, 28 March 2021.

تنص الفقرة (3) من المادة (2) من اتفاق إعلان المبادئ على إقامة دولة مدنية ديمقراطية اتحادية في السودان، تضمن حرية الدين والاعتقاد و العبادة لجميع السودانيين، "بفصل الهويات الثقافية والإثنية والدينية والإقليمية عن الدولة، وألا تفرض الدولة دينًا على أحد، ولا تعتمد دينًا رسميًا."[32] وتلتزم الدولة بالحياد في شؤون الدين والمعتقد والضمير، وأن تضمن وتحمي حرية المعتقد والممارسة الدينية، على أن تُدرج هذه المبادئ في الدستور. والجدير بالملاحظة هنا أن المادة لم تُعرّف الدولة المدنية، لكن الفقرة الأولى من المادة (2) عرّفت طبيعة الدولة المدنية، مع أنها لم تُشر إلى مصطلح الدولة المدنية. نصّت الفقرة الأولى من المادة (2) على أن "السودان دولة متنوعة من حيث العرق والدين والثقافة؛ لذلك، يجب الاعتراف الكامل بهذا التنوع، ومعالجة التحديات المرتبطة بالهوية الوطنية." كان إعلان المبادئ مهمًا لكونه اتفاقًا مباشرًا مع المكون العسكري في الحكومة الانتقالية، بحسبان أن المكون العسكري في الحكومة الانتقالية كان على الدوام المتحفظ على المواد التي تؤسس إلى إنتقال السلطة الى المدنيين. وظلت فكرة الدولة المدنية القائمة على حياد الدولة تجاه الأديان سائدة في الرؤية السياسية للحركة الشعبية لتحرير السودان كرد فعل على الحروب والصراعات الداخلية القائمة على التمييز الديني والعرقي. وقد سبق الوثيقة الدستورية لعام 2019 إعلان المبادئ بجعل المساواة وعدم التمييز جزءًا من مفاهيم بناء السلام الشامل والأمن الإنساني وأولوية للمرحلة الانتقالية. لذلك، كان من المهم للموقعين على الإعلان توفير تدابير تعزز المساواة الدينية وتدعم التنوع.

في سياق ثورة ديسمبر 2018، واجهت قوة الثورة تحدي تحديد العلاقة بين الدولة والأديان. وتمظهر هذا التحدي في الحملات السياسية القوية التي كان ينظمها التيار الإسلامي المؤيد لنظام الفريق عمر البشير، ضد الحكومة الانتقالية لإفشالها، بتصوير المنادين بتطبيق "العلمانية" أو "الدولة المدنية" على أنهم أعداء لمعتقدات الشعب. هدفت اتفاقية إعلان المبادئ بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال إلى تأطير التحول الديمقراطي في السودان من خلال تأكيد قيم الدولة المدنية، بما في ذلك ضمان حياد الدولة تجاه الأديان، كمبادئ وركائز للدولة المدنية.[33] وقد تحول مفهوم الدولة المدنية القائم على حياد الدولة تجاه الأديان في إعلان المبادئ من المنظور السياسي للحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال. وترى الحركة أن جوهر الصراع في السودان يكمن في ترسيخ مفاهيم الدولة الإسلامية في وثائق ومؤسسات الحكومة المركزية، وبالتالي إقصاء المجموعات غير المسلمة من ممارسة الحكم واتخاذ القرارات الوطنية العليا.[34]

رابعًا: مسودة دستور نقابة المحامين السودانيين لعام 2022

على الرغم من أن القوات المسلحة السودانية وحليفتها قوات الدعم السريع، نفذتا انقلابًا عسكريًا ضد الحكومة الانتقالية وأوقفتا عملية الانتقال السياسي في 25 تشرين الأول/أكتوبر 2021، واعتقلتا رئيس الوزراء عبد الله حمدوك وأعضاء مجلس الوزراء، إلا أن قادة الثورة، بمساعدة المجتمع الدولي، بذلوا جهودًا حثيثة لفتح حوار مباشر مع الجنرالات العسكريين.[35]

32 Bormann and Elbadawi, "The Juba Power-Sharing Peace Agreement," 27.
33 Bormann and Elbadawi, "The Juba Power-Sharing Peace Agreement," 27.
34 "Sudan Gov't and SPLM-N Sign Agreement."
35 International Crisis Group, "A Critical Window to Bolster Sudan's Next Government," *Crisis Group*, 2023.

ولتمهيد الطريق لاستعادة التحول الديمقراطي، بدأت نقابة المحامين السودانيين عملية جديدة لصياغة إطار سياسي بدعم قوي من القوى الثورية، بما في ذلك قوى الحرية والتغيير والمجتمع المدني وتجمع المهنيين السودانيين. واتفقت القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع على المشاركة في الاتفاق الإطاري المقترح لاستعادة مسار التحول الديمقراطي، وإعادة تصميم الشراكة السياسية بين المدنيين والعسكريين لقيادة المرحلة الانتقالية إلى نهايتها، ووقعتا لاحقًا على الاتفاق الإطاري في 5 كانون الأول/ديسمبر 2022 بحضور ممثلين مدنيين والمجتمع الدولي والاقليمي.[36]

استنادًا إلى مبادئ وأحكام الاتفاق الإطاري أنشأ اتحاد المحامين السودانيين لجنة فنية لصياغة مقترح لميثاق دستوري انتقالي جديد. كانت الوثيقتان، الاتفاق الإطاري ومسودة الوثيقة الدستورية، تُروِّجان لمفهوم الدولة المدنية والحكومة المدنية بشكل كثيف. وقد استُخدم المصطلحان لتعزيز الديمقراطية وإنهاء سيطرة الجيش على الأمن القومي والاقتصاد والإعلام والشؤون الدولية.[37] وهكذا، صاغت جهات مدنية فاعلة هاتين الوثيقتين، لتأكيد دور المدنيين في حكم البلاد واستبعاد الجيش من ممارسة السياسة. وبما أن الشباب الثوريين كانوا يهتفون آنذاك، مطالبين بعودة الجنود إلى ثكناتهم، وأن يتم حل قوات الدعم السريع "العسكر للثكنات و الجنجويد ينحل." قد يُفهم من تلك التطورات، بما فيها مطالب الثوار في الشارع والتي انعكست في تطوير وثيقة الشراكة بين المدنيين والعسكريين والنص على إصلاح المؤسسات الأمنية وتأسيس الدولة المدنية الكاملة بنهاية الفترة الانتقالية، بأنها محاولة جادة لتأسيس الحكم المدني بعد استبعاد الجيش عن الشؤون السياسية المستقبلية.[38]

يُشار إلى مصطلح الدولة المدنية على نطاق واسع في الوثيقتين، ومن السهل العثور على إشارات إلى مصطلحات "الحكومة المدنية" و"الدولة المدنية" و"الحكم المدني" في كل فصل من فصول الوثيقتين. في هذا الصدد، قد يفترض المراقبون أن الوثيقتين صيغتا في ظل صدمة انقلاب 25 تشرين الأول/أكتوبر 2021، عندما أدرك المدنيون أن الجيش غير مستعد للاستمرار في تنفيذ إجراءات العملية الانتقالية المخطط لها، وتفكيك الديكتاتورية وأجهزتها، وتسليم الحكم للمدنيين في المرحلة النهائية من الفترة الانتقالية.[39] لذلك، طُوِّرت مصطلحات "الدولة المدنية" و"الحكم المدني" في تلك الوثائق بشكل رئيسي لضبط مسار التحول الديمقراطي وفك سيطرة المؤسسات العسكرية على مسار التحول الديمقراطي.

المبادئ الرئيسية في مسودة دستور نقابة المحامين لعام 2022 بخصوص وضعية الجيش في الدولة المدنية:
فنصّت الديباجة صراحةً على أحكام خاصة بالدولة المدنية الديمقراطية، بأن تكون السيادة فيها للشعب، والذي هو مصدر السلطات (الفقرة 3). كما أقرّت بالتنوع الديني والعرقي والثقافي للشعب السوداني (الفقرتان 2 و4). ونصّت على أن تكون الدولة محايدة وغير منحازة لأي دين، ولا تفرض أي دين على مواطنيها (الفقرة 5).

36 Ibid.
37 D. Rosalind Marsden, "A Critical Juncture for Sudan's Democratic Transition," *XCEPT*, 2023.
38 Ibid.
39 Ibid.

وحظرت الديباجة الانقلابات العسكرية على الحكومة، وجعلت دور الجيش حماية حدود السودان والدفاع عن الحكم المدني الديمقراطي (الفقرتان 10 و11). كما نصّت على أن تكون الفترة الانتقالية فترة حكم "مدني" دون مشاركة "الجيش" (الفقرة 14).

طبيعة الدولة: لم تشر المادة الثالثة (الدولة المدنية)، الى الدولة المدنية صراحة. و لكنها اتبعت منهج الدستور الأمريكي في النص على طبيعة وصفات الدولة المدنية. نصت المادة (3) على أن "جمهورية السودان دولة ديمقراطية فيدرالية، تتعدد وتتعايش فيها الثقافات والاثنيات واللغات والمذاهب والأديان، وتقوم الحقوق والواجبات فيها على أساس المواطنة دون تمييز بسبب الاثنية، أو الدين، أو الثقافة، أو اللون، أو العرلاق، أو اللغة، أو النوع، أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي ، أو الإعاقة، أو الانتماء الجهوي، أو بسبب أي تمييز أيًا كان." وهذا النهج على خلاف ما سار عليه الاتفاق الإطاري 2021 الذي نصت في مادته الثانية على إقامة دولة مدنية ديمقراطية، بينما تجنب بصورة واضحة ذكر "الدولة العلمانية" والتي هي العمود الفقري للنظرية السياسية التي تنادي بها الحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال.

الرقابة المدنية على المؤسسات العسكرية: نصت الفقرة الثانية من المادة (34) (إصلاح قطاع الأمن) من الفصل الثالث من مسودة دستور نقابة المحامين (ولاية الحكومة الانتقالية) على أن العلاقة بين العسكريين والمدنيين ينظمها الدستور الديمقراطي. وتؤكد المادة على أن يخضع أداء القوات المسلحة لرقابة مؤسسات الحكم المدني الديمقراطي. ولتهيئة بيئة مواتية لإدماج المؤسسات العسكرية والأمنية في مسار التحول الديمقراطي في السودان، تنص المادة (34) على أن جميع التشريعات التي تنظم المؤسسات الأمنية يجب أن تخضع لعمليات إصلاح مؤسسي وتشريعي شاملة. وفي الديمقراطيات، تحتاج المؤسسات المدنية بما في ذلك البرلمانات إلى توجيه جيش بلادها والبت في قضايا الدفاع الوطني ليس لأنها بالضرورة أكثر حكمة من المهنيين العسكريين، ولكن على وجه التحديد لأنها تمثل الشعب وبالتالي فهي مكلفة بمهمة اتخاذ القرارات المتصلة بأمن وسلامة الدولة.[40]

الطبيعة القومية للمؤسسة العسكرية: الفقرة الأولى من المادة (69) (القوات العسكرية)، من مسودة الدستور نصت على أن القوات المسلحة السودانية قوة وطنية محايدة، تُمثّل جميع أبناء السودان بالتساوي. مهمتها الرئيسية هي حماية شعب السودان وأراضيه، وعدم استخدامها ضد الثورة أو الحكومة المدنية.

حددت الفقرة (6) من المادة (69) العلاقة بين الجيش والمدنيين، وتجعل الجيش في خدمة الشعب. وتحظر الفقرة السادسة اشتغال الجيش في الاستثمارات والأنشطة التجارية في البضائع والخدمات والمنافسة في الحصول على الربح، وتستثني الصناعة العسكرية التي تعزز من القدرات الدفاعية للجيش الوطني، وتكون ضمن سياسة معتمدة من الحكومة الانتقالية.

40 Wolfgang Wagner, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 12, 2006, 29-31.

حددت الفقرة (7) من مسودة دستور نقابة المحاميين ولاية المؤسسات العسكرية خلال الفترة الانتقالية. في إطار هذه الفقرة، ذكرت لجنة الصياغة مصطلح "الحكومة المدنية" ثلاث مرات، كما يلي:

(أ) القوات المسلحة السودانية مُلزمة باحترام النظام الدستوري وسيادة القانون والحكومة المدنية الديمقراطية.

(ب) يجب على المؤسسات العسكرية اتباع سياسات الحكومة المدنية وتنفيذها.

(ج) تنفيذ السياسات العامة المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن، بناءً على الخطط الوطنية المتفق عليها في الحكومة المدنية.

في هذه الأحكام الثلاثة أعلاه، أصر واضعو الدستور على التأكيد على دور المؤسسات المدنية في إجازة الاستراتيجيات العامة لوظيفة الجيش ومهامه، ومراقبة أداء الجيش في تنفيذ تلك الاستراتيجيات.

تضيف الفقرة (7) مهام أخرى للقوات العسكرية الوطنية، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، "حماية الأمن القومي للشعب والدفاع عن أراضي السودان." وأثناء قيامه بمهامه تلك، لا يمثل أو يدعم أي أيدلوجيا سياسية أو مجموعات دينية أو عرقية. و يتركز ولاء الجيش و قياداته للمُثُل العليا للأمة التي يعبر عنها الدستور، والتي من بينها بالضرورة حماية سيادة القانون، ومبادئ الديمقراطية.[41]

تم إنتاج الإتفاق الإطاري بين المؤسسة العسكرية والقوى المدنية في السودان ، بقدر عالٍ من الشمول والتشاركية.[42] ومن الواضح أن القوى المدنية حاولت أن تتجاوز في الدستور الجديد كل جوانب النقص التي كانت في الدستور الانتقالي لسنة 2019، ومن بين تلك الأحكام التي ركز عليها الدستور الجديد كانت تجذير أحكام "الدولة المدنية في الدستور." وانطلقت أحكام دستور نقابة المحامين من فهم الدور السلبي الذي يلعبه الجيش في إهدار الاستقرار السياسي ونمو الديمقراطية في السودان، وكذلك دور التمييز الديني والثقافي والعرقي في تمزيق المجتمع ومؤسساته.[43]

خامسًا: آثار تطبيق مفهوم الدولة المدنية على التحول الديمقراطي

عوامل سياسية عديدة أسهمت في أن يكون مفهوم الدولة المدنية حاضرًا في كل المفاوضات السياسية والقانونية التي شهدتها الفترة الانتقالية. والخبرة التراكمية أسهمت في تطوير الاحكام الدستورية الخاصة بالدولة المدنية. والملاحظ أن تلك المبادئ رغم أنها وجدت لها حيزًا معتبرًا في الوثائق الانتقالية، إلا أنها لم تحظ بالتطبيق العملي الفعال. ولكن، عمومًا، خلف تنامي المطالبة بالدولة المدنية عديد الآثار سلبية وإيجابية. هنا نناقش أثرين لظهور مبدأ الدولة المدنية بكثافة في وثائق الانتقال السياسي في السودان، ألا وهما تصاعد النمو السياسي بمفهوم الدولة المدنية، والآخر، تنامي مخاوف جنرالات الجيش من تطبيق مبدأ الدولة المدنية.

41 Wagner, *Parliamentary Control of Military Missions*, 29-31.
42 Marsden, "A Critical Juncture for Sudan's Democratic Transition".
43 Wagner, *Parliamentary Control of Military Missions*, 29-31.

من أبرز النتائج التي صاحبت تطبيقات مفهوم الدولة المدنية في الفترة الانتقالية، كان تطور الأحكام القانونية المتصلة بتأسيس الدولة المدنية بشكل ملحوظ (راجع الجدول المرفق)، فعلى سبيل المثال، نشهد صعودًا في عدد النصوص والأحكام التي تنظم الدولة المدنية، بشكل متدرج و لكنه سريع. فعلى سبيل المثال تمت صياغة دستور نقابة المحاميين 2022 في وقت لاحق للتوقيع على اتفاق إعلان المبادئ الذي وقعه الفريق عبد الفتاح البرهان رئيس مجلس السيادة الانتقالي مع عبد العزيز الحلو قائد الحركة الشعبية لتحرير شعب السودان–شمال في 2021. و بالتالي جاءت صياغة الأحكام الدستورية في مسودة نقابة المحامين التي تنظم علاقة الدين بالدولة متأثرة بشكل كبير وواضح بمبادئ وأحكام اتفاق إعلان المبادئ و بخاصة في ما يتصل بحياد الدولة تجاه الأديان،[44] مما يعكس نموًا في الوعي بمفهوم الدولة المدنية وسط النخبة السياسية و كذلك وسط النشطاء من الشباب والمجتمع المدني.

وكذلك من أبرز الآثار التي نجمت عن الإصرار على تطبيق مبدأ الدولة المدنية، أن قيادات الجيش شعرت بخوف جدي على مصالحها و مستقبلها السياسي. ورغم أن قيادات الجيش قد وقعت على اتفاقية شراكة سياسية عام 2019، مع القوى المدنية، نصت على تقاسم السلطة بينهما خلال الفترة الانتقالية، إلا أن انهيار الثقة بين الشركاء، انتهى بانقلاب عسكري نفذه قائد الجيش في 25 تشرين الأول/أكتوبر 2021، مما سد الطريق أمام الحكم المدني والانتقال الديمقراطي. و لاستعادة المسار الانتقالي من جديد تقدمت نقابة المحامين بمقترح الاتفاق الإطاري في كانون الأول/ ديسمبر 2022. وتصاعدت من جديد المطالب بتأسيس الدولة المدنية، مما فاقم الخلافات السياسية بين أطراف الاتفاق الإطاري، لا سيما حين انتقلت المفاوضات الى مستوى مناقشة موضوعات إصلاح القطاع الأمني ومستقبل قوات الدعم السريع.[45] مع غياب آلية لفض النزاعات بين القوى الرئيسية في الانتقال السياسي، انتقل الخلاف السياسي من غرف المفاوضات إلى تبادل إطلاق النار، فأشعلت الحرب بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع في نيسان/ أبريل 2023، مما أحبط فرصة انتقال ديمقراطي سلمي ناجح.[46] وكانت الوثيقتان (الاتفاق الإطاري ومسودة دستور نقابة المحامين) قد تناولتا مسألة الدولة المدنية بالكثير من التفصيل وحددت دور المؤسسة العسكرية في الفترة الانتقالية بأحكام جديدة وواضحة. وكانت الكاتبة والدبلوماسية المهتمة بالشأن السوداني، روزاليند مارسدن (Rosalind Marsden)، قد كتبت في مقالها بعنوان "منعطف حاسم في التحول الديمقراطي في السودان،" بأن الدلائل كانت تشير بصورة جلية إلى أن قيادة المؤسسة العسكرية فشلت في إثبات إيمانها بالديمقراطية أو بمبدأ الدولة المدنية ولذلك، سعت إلى إفشال الفترة الانتقالية وإسقاطها عام 2021.[47] ومن المرجح أن المناقشات التي جرت حول تأسيس الدولة المدنية في الاتفاق الإطاري في عام 2022 كانت صريحة في المطالبة بإبعاد المكون العسكري عن شؤون الحكم والاقتصاد الوطني،

44 "Sudan Gov't and SPLM-N Sign Agreement."
45 Khalaf Allah and Doleeb, *Sudan's Turmoil*.
46 International Crisis Group, "A Critical Window."
47 Marsden, "A Critical Juncture for Sudan's Democratic Transition".

وحصر مهمته في الدفاع عن الدولة وشعبها وحماية الديمقراطية.[48] وبطبيعة الحال، كان من المتوقع أن يشعر قادة المؤسسة العسكرية بمخاطر تطبيق مبادئ الدولة المدنية التي من المتوقع أن تنهي الحصانات وتفرض رقابة مدنية صارمة على الإمبراطوريات الاقتصادية التي يديرها الجيش[49] وإذا كان تطبيق تلك المبادئ يسهم في تقليص دور الجيش في ممارسة السياسة، فمن السهل على المراقبين ملاحظة مخاوف كبار قادة الجيش على مصالحهم وعلى دور المؤسسات العسكرية في السياسة والاقتصاد.[50]

وأخيرًا من الملاحظات المهمة، أن المطالبة السياسية بتطبيق الدولة المدنية، داخل قطاعات الشباب والمجتمع المدني والأحزاب السياسية، كانت أعلى بكثير من الاستجابات الدستورية. يبدو أنه، إستجابة لتلك الملاحظات، شهدت المساهمات الدستورية تطويرًا للمضامين الدستورية المتصلة بمبدأ الدولة المدنية. فمن الواضح أن مسودة دستور نقابة المحامين السودانيين، في جوهره مراجعةً للوثيقة الدستورية لعام 2019، ولكن (أ) دون تقاسم السلطة بين العسكريين والمدنيين الذي كان جزءًا لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية و(ب) مع بعض التغييرات التي تعكس تشدد القوى المدنية المؤيدة للديمقراطية تجاه وجود الجيش في الحكم لا سيما بعد انقلاب 2021. فعلى الرغم من أن المطالبة بالدولة المدنية كان حاضرًا منذ اليوم الأول للثورة ضد الحكم العسكري في ديسمبر 2018، إلا أن الوثيقة الدستورية لم تستجيب لتلك المطالب، ولم تخلق بيئة مواتية لتنفيذها خلال الفترة الانتقالية.

ورغم التقدم الذي جاءت به مسودة دستور نقابة المحامين كاستجابة لاحقة لمطالب الثوار والقوى الديمقراطية، إلا أن المسودة عانت من بعض العيوب الرئيسية، التي كانت ستؤثر على قدرتها على توفير حكم انتقالي فعال، وعلى قدرتها على استدامة العملية الانتقالية. وهناك خطر يتمثل في أن غموض قواعدها وإجراءاتها، وانعدام الاستقلالية المؤسسية لدى الوكالات والأجهزة المنوط بها تنفيذ أحكام الدستور في الفترة الانتقالية، والحاجة إلى استكمال وضع دستور دائم قبل إجراء الانتخابات، كلها نقاط ضعف وثغرات في المسودة المقترحة، والتي كان يسهل على معارضي العملية الانتقالية استغلالها.[51]

الخاتمة

ظهر مصطلح "الدولة المدنية" في السودان بصورة كثيفة بعد ثورة ديسمبر 2018، ضمن مطالب القوى المدنية للاستقرار السياسي ولاستدامة الديمقراطية. و كانت هناك عوامل سياسية عديدة أسهمت في ظهور المصطلح بتلك الكثافة. ولعل من أبرز المؤثرات التي جعلت هذه المصطلح بارزًا في أجندة قوى الثورة، هي التجربة الطويلة من الدكتاتورية العسكرية،

48 ACLED, "New Political Deal Amid Rising Disorder in Sudan," *Context Assessment*, 3 March 2023.
49 International Crisis Group, "A Critical Window."
50 Khalaf Allah and Doleeb, *Sudan's Turmoil*.
51 ACLED, "New Political Deal Amid Rising Disorder in Sudan."

بالاضافة للحكم الديني الذي تمت في ظله عديد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في السودان. وكانت تجربة حكومة الإسلام السياسي، هي الأطول في السودان منذ استقلاله، وكانت هي الأقسى والأكثر تدميرًا لمبادئ للوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي. تلك التجارب الفاشلة في الحكم، ساعدت في تكوين مفهوم سياسي وقانوني للدولة المدنية في السودان، يرفض وجود الجيش في الحياة السياسية، و يدعو الى حياد الدولة تجاه الأديان.

إن الوثيقة الدستورية لعام 2019، والمسودة الدستورية التي صاغتها نقابة المحامين في عام 2022، بجانب اتفاق جوبا للسلام في السودان 2020، واتفاق إعلان المبادئ الموقع في آذار/مارس 2021 بين الحكومة الانتقالية والحركة الشعبية لتحرير السودان–شمال، أسهمت بصورة جماعية في ترسيخ مفهوم الدولة المدنية في وثائق الفترة الانتقالية. هذا التطور السريع في بناء مفهوم سوداني للدولة المدنية، يعكس مفاهيم المجموعات المدنية التي أطاحت بحكم البشير الدكتاتوري. ونفهم من ظهور المصطلح بهذه السرعة وانتشاره وسط شباب الثورة والمجتمع المدني أنه ساعد في بناء فهم جماعي لمتطلبات الاستقرار السياسي والتعايش السلمي. لقد جاء مصطلح الدولة المدنية كترياق لجذور المشاكل السودانية المزمنة حيث أن إدراجه ضمن الوثائق السياسية والقانونية كان مرادفًا لطموحات السودانيين لبناء وطن معافى من الدكتاتورية وانتهاكات حقوق الانسان والتمييز والاضطهاد السياسي والديني والثقافي.

تفتقر الوثائق السياسية والقانونية السودانية، التي ظلت تحكم الانتقالات السياسية في السودان، إلى تعريف دقيق وجامع لمفهوم الدولة المدنية، ويعزى هذا النقص في رأيي إلى غياب التحليل الدقيق للظواهر والمؤثرات السياسية والأيدلوجية التي ظلت تسيج المشهد العام إبان الدكتاتوريات في السودان، وبالتالي لم تكن هناك رؤية سياسية متكاملة للمشروع الديمقراطي بعد الثورة على الدكتاتورية. ومن ضمن ذلك، تأثرت السرديات حول مفهوم الدولة المدنية، بالخلفية الأيدولوجية المسيطرة على المشهد السياسي بعد الثورة، فمنهم من يفسرها دولة مدنية في مقابل الدكتاتورية العسكرية فقط، ومنهم من يفسر الدولة المدنية بأنها الدولة التي تخلف الدولة الدينية وتكفل الحريات العامة بدون تمييز.

رغم أن تجربة السودان في تأطير مفهوم الدولة المدنية، خلال الفترة الانتقالية (2019–2021)، شهدت تطورًا ملحوظًا، إلا أن تلك النصوص والمبادئ العامة افتقرت إلى الآليات والوسائل التي تساهم في تنفيذ تلك المبادئ خلال الفترة الانتقالية. وبالتالي من المهم أن يتضمن الدستور الانتقالي بجانب تلك المبادئ العامة، مجموعة من الآليات التي تسهم في تنفيذ تلك المبادئ من خلال مؤسسات وقوانين وسياسات عامة. ومن المهم أن تضع الدساتير أحكامًا انتقالية مناسبة مُعالجة مسألة تقاعس الجيش عن دعم تطبيق مفهوم الدولة المدنية.

قائمة المراجع

- "Sudan Gov't and SPLM-N Sign Agreement to Pave Way for Peace Talks." *Al Jazeera*, 28 March 2021.
- Al-Ali, Zaid. Summary and Analysis of the Juba Peace Agreement. International IDEA, 2021.
- An-Na'im, Abdullahi Ahmed. *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari'a*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.
- Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). "New Political Deal Amid Rising Disorder in Sudan." *Context Assessment*, 3 March 2023.
- Babiker, Mohammed, and Atta el-Battahani. "Reflections on Sudan's Constitutional Trajectory, 1953–2023: 70 Years Lacking Legitimacy, Democratic Governance and Ownership." *International IDEA*, 2023.
- Bormann, Nils-Christian, and Ibrahim Elbadawi. "The Juba Power-Sharing Peace Agreement: Will It Promote Peace and Democratic Transition in Sudan." Economic Research Forum (ERF), Working Paper No. 1490, 2021.
- Brown, T. C. "The Genesis of Social Contract Theory." In *Statelessness: On Almost Not Existing*, 74–81. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2022.
- Davies, Brooke. *Sudan's 2019 Constitutional Declaration: Its Impact on the Transition*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, October 2022.
- Grote, Rainer, and Tilmann J. Röder, eds. *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Harnisch, Chris, and Quinn Mecham. "Democratic Ideology in Islamist Opposition? The Muslim Brotherhood's 'Civil State'." *Middle Eastern Studies* 45, no. 2 (2009): 189–205.
- International Crisis Group. "A Critical Window to Bolster Sudan's Next Government." *Crisis Group*, 2023.
- Kersting, Wolfgang, and Otfried Höffe. "The Civil Constitution in Every State Shall Be a Republican One." In *Kant's Moral and Legal Philosophy*, edited by Karl Ameriks, 246–264. The German Philosophical Tradition. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Khabbash, Hisham. "The Constant and the Variable in the Attitudes of Moroccan Islamists towards the Civil State." *Al-Muntaqa* 1, no. 2 (2018): 11–31.
- Khalaf Allah, Samah, and Afaf Doleeb. Sudan's Turmoil: Revolution, Power Struggles, and the Quest for Stability. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2023.

- Marsden, D. Rosalind. "A Critical Juncture for Sudan's Democratic Transition." *XCEPT*, 2023.
- Medow, Zack. *The Spread of Non-Violent Action: The Case of the 2018–2019 Revolution in Sudan – Case Study Report*. Freedom House, 2022.
- Saeed, Sami. *The Juba Peace Agreement and the Sudanese Transition: Power Sharing or Democracy Building?* Technical Paper 2. International IDEA, 2022.
- U.S. Constitution. The Fourteenth Amendment.
- Wagner, Wolfgang. *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper No. 12, 2006.