



جامعة شندي
كلية الدراسات العليا والبحث العلمي
قسم القانون

النظام الدستوري
وأثره على الحكم اللامركزي في السودان
" دراسة مقارنة "

بحث مقدّم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب
لطفى فؤاد عبده

إشراف
د. الوليد محمد أحمد عبد الكريم

1438هـ/2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إستهلال

(رَبَّنَا آتِنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً وَهَيِّئْ لَنَا مِنْ أَمْرِنَا رَشَدًا)

سورة الكهف - الآية [10]

إهداء

للحبيب المصطفى صلى الله عليه وسلم معلم البشرية القائل: ((أنا مدينة العلم وعلى بابها، فمن أراد العلم فليأتها من بابها))⁽¹⁾.

إلى... روح والدي وإلى ووالدتي الذين كانا سبباً في وجودي في الحياة.. وأول من علماني في هذه الدنيا.. وإلى أسرتي الصغيرة التي كابدت معي في كل مراحل حياتي زوجاتي الوفيات وإلى معلمتي الصغيرة آخر العنقود النضيد والتي تمثل الأمل المشرق والشوق الجارف، ونبضاً بالأحرف المضيئة إلى ابنتي سارة الشاعرة المتدفقة شعراً وحباً وأملاً ووعداً.. ولأختيها الحبيبتين اللتان تسكنان في سويداء فؤادي وأخيهم الغالي الذي حل بعد طول انتظار والذي أرى فيه نفسي.. ربي احفظهم جميعاً وأغفر لي ولوالدي وأسكنهم الفردوس الأعلى.

إلى أساتذتي الكرام أينما كانوا ...

إليكم جميعاً أهدى جهدي المتواضع في هذا البحث .

(1) رواه الحاكم في المستدرک والطبرانی فی الكبير وأبو الشيخ فی السنة وغيرهم کلهم عن ابن عباس - حديث رقم (4693) الحديث ((أنا مدينة العلم وعلى بابها، فمن أراد العلم فليأتها من بابها)).

شكر وتقدير

بسم الله أولاً وآخراً واللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد بعد الرضى ولك الحمد
أبداً أبداً، وصلي اللهم علي نبي الأمة سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وأجزه خير ما
يجازى نبي عن أمته. والشكر من بعد الله لجامعة شندي كلية الدراسات العليا والبحث العلمي
وكلية القانون.

لا بد لي أن أذكر بالخير كله والشكر أجزله والعرفان أعظمه لأخي وأستاذاً ومعلمي
البروفسير/ بركات موسى الحواتي، لولا تشجيعه ووقفته لما تجاوزت مرحلة البكالوريوس.

وشكري الحار حرارة دمه ويشاشته واستقباله الأخ الدكتور/ الوليد محمد أحمد
عبدالكريم محمد عابدون أحمد المشرف على هذه الرسالة ولأخي الأكبر مقاماً وعلماً أ.د.
شهاب الدين سليمان، والشكر للقائمين على أمر مكتبة جامعة النيلين ومكتب الدراسات
العليا، ومكتبة رئاسة الشرطة بولاية كسلا.

ويمتد شكري للأخ الكريم مدني محمد مدني لقيامه بطباعة وتنسيق البحث، والأخوين محمد
عبداللطيف وياسين عبداللطيف لجهدهما في توصيل الرسالة للمملكة العربية السعودية.
وشكري واعتزازي لكل من كان له فضل علينا ولم نذكره.

والشكر من قبل ومن بعد للمولى عز وجل الذي مكّني من هذا فلولا كرمه وفضله
ونعمته لما استطعت.

مستخلص البحث

تعالج هذه الدراسة النظام الدستوري وأثره على الحكم اللامركزي في السودان وذلك بتحديد الأدوار الدستورية في الحقب المختلفة وأثر ذلك على نظم الحكم، ودور التطورات الدستورية في تحديد النظام الأصلح للمجتمع وصياغته، والعمل على إنزال الإصلاحات الهيكلية من خلال الدستور الدائم، أو أي تعديل دستوري قادم في إطار معالجة الدستور الدائم للسودان، والعمل على تقييم تجربة الحكم اللامركزي من خلال الواقع المعيشي، والوقوف على إيجابيات التجربة والاستفادة من السلبيات لمحاولة تفاديها لإرساء قيم تقصير الظل الإداري الفلسفة الحقيقية للنظام اللامركزي. كما تطرقت الدراسة إلى اللامركزية في السودان منذ عهد الاستعمار مروراً بها أي اللامركزية في النظم الديمقراطية ثم العسكرية نهايةً بعهد الحكومة الحالية حيث أن التجربة تمخضت عن تجربتين خلال هذه المرحلة. منها ما كان سابقاً للاتفاقيات ومن ثم إستجبت ظروف لما تم في إطار السلام الشامل وتغيير لهيكل الحكم في السودان بإستحداث مراحل حكمه بناء على التجربة.

وقد اشتملت الدراسة على أربعة فصول، تضمن الفصل الأول ثلاثة مباحث اشتملت على مفهوم ونشأة الدولة وأركان الدولة وأشكال الدول، أما الفصل الثاني فقد اشتمل على ثلاثة مباحث أيضاً، تضمنت ماهية الدستور وتطوره وتعريف الدستور وأنواعه وطرق إصدار وإلغاء الدساتير، ثم التطور الدستوري في السودان، أما الفصل الثالث فقد اشتمل على أربعة مباحث عن ماهية اللامركزية ومزاياها والتطور التاريخي للامركزية في السودان ثم اللامركزية في حقبة النظم العسكرية والديمقراطية، والرابع اللامركزية في عهد الحكومة

الحالية 1989م، وتم تقسيمه (أي المبحث الرابع) إلى ثلاثة أفرع تحدثنا في الفرع الأول عن نشأة النظام الاتحادي، ثم القوانين التي تنظمه انتهاءً بالنظام الاتحادي بعد اتفاقية السلام، أما الفصل الرابع فشمّل الفدرالية والدستور النيجيري قسم إلى ثلاثة مباحث، الأول تطرق لمراحل التطور الدستوري في نيجيريا، والثاني خصائص الفيدرالية والمعوقات في نيجيريا، والثالث الحكم المحلي في نيجيريا.

وتم تزييل البحث بالخاتمة والنتائج التي توصل إليها البحث ثم التوصيات، ولا بد من الإشارة إلى أن هنالك شبه إجماع عالمي ورأي عام في أن اللامركزية هي أنجع وأنجح وسيلة للحكم لكل الأنظمة مهما تعددت.

وكانت أهم النتائج والتوصيات كالاتي:

1. الحكم الفيدرالي أصبحت فكرته من الثوابت التي لا تختلف عليها القوى السياسية المختلفة والمجتمعات بصورة عامة، مما يعني عدم التراجع عنه لأنه الأنسب لطبيعة السودان.

2. والتوصية: تقييم تجربة الحكم اللامركزي بهدف تحقيق النظام الفيدرالي الديمقراطي والعمل على توسيع سلطات وصلاحيات الولايات.

Abstract

This monograph manipulates the Constitutional regime and its impact on decentralization governance in Sudan, by identifying periods constitutional roles in different eras, and its impact on the system of government and the role of the constitutional developments in determining the most suitable system of society, and its formulation and work on the landing structural reforms through the permanent constitution or any constitutional amendment is based in part address permanent constitution for Sudan, and work to evaluate the experiment insisted, and standing on the positives of the experience, and benefit from the negatives to try to avoid them to lay a shadow shorten true philosophy of decentralization system of values.

The survey also touched on decentralization in Sudan since the colonial era through system and the military, and era of the current government as the experience resulted in tow experiments during this phase.

Including what was formerly the conventions and then emerged the circumstances of what has been in the framework of a comprehensive peace and a change of the structure of governance in the Sudan, the development stages of his judgment based on experience.

The study included four chapters, included then first chapter three topics included the definition and origin of the state and state forms.

The second chapter included three sections, also included what the constitution and the development and definition of the constitution and the type and method of issuing and canceling constitutions and constitutional development in Sudan.

The third chapter included four sections of what decentralization and its advantages and historical evolution of decentralization in Sudan. Then decentralization in the era of military and democratic regimes, and Fourth, decentralization

under the current government in 1989 and it was divided i.e. The fourth section] into three branches, in the first section we talked about the emergence of the Federal system, and the Laws that regulated by the end of the federal system after the peace agreement.

The fourth chapter evolved to include federalism the constitution of Nigeria was divided into three section.

The First deal with the stages of the Nigerian constitution and the second Federal properties in Nigerian and constraints and the third local Government in Nigeria, it was concluded that the research was finished by the epilogue and finding of research and recommendations and must be noted that there is almost universal consensus opinion that decentralization in the most successful and most effective way to judge each matter how many regulations.

The results of the most important results are as follows:

1. The federal rule has become a concept of constants that are not different from the different political forces and societies in general, which means not to retreat because it is more appropriate to the nature of Sudan.
2. Recommendation: To assess the decentralized governance experience with a view to achieving the democratic federal system and to expand the powers and powers of the states.

أولاً : مقدمة :

شكلت الدساتير السودانية منذ دستور عام 1953م قبل استقلال السودان وحتى دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م مروراً بدستور 1956م و 64 و 72 و 84 ودستور الانقاذ لسنة 1998م الدور الأكبر في تحديد نظم الحكم ، والدستور كما يعرف بأنه (مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ، كما يحدد الدستور السلطات الحاكمة داخل الدولة واختصاص كل منها ، فضلاً عن العلاقات التي تنشأ بين تلك الهيئات . يتضح من ذلك أن الدستور وباعتباره القانون الأسمى في الدولة يلعب الدور الأكبر في تحديد شكل الدولة (موحدة) بسيطة الشكل أم مركبة (فدرالية أو كونفدرالية) وينعكس ذلك بصورة مباشرة علي نظام الحكم فيها ، وقد تفاوتت الدساتير السودانية في تحديد النمط الواجب الاتخاذ مع مراعاة العديد من الاعتبارات التي يتميز بها السودان .

فمساحة السودان تزيد عن مساحة مجموعة كبيرة من الدول المتوسطة الحجم حيث أن مساحته حوالي مليون ميل مربع وتبعاً لذلك تتباين الثقافات وتتعدد نتيجة لتعدد التركيبة السكانية حيث أن عدد سكان حوالي 36.154.490 مليون نسمة تقريباً (حسب نتيجة التعداد السكاني لعام 2008م) وذلك العدد يتوزع علي العديد من الأعراف والثقافات حيث أن هناك حوالي 750 وحدة قبلية لمعظمها إن لم يكن لجميعها لهجات محلية تتعامل بها وتبعاً لذلك ثقافات وتقاليد متباينة وإن ارتبطت جزئياً .

ومن المعلوم أن السودان دولة مترامية الأطراف وأن الوضع الجغرافي لها معقد حيث أن السودان محاط بثمانية دول أفريقية وتبعاً لذلك هناك الكثير من التداخل بين القبائل الحدودية ولا شك أن هناك علاقات تربطهم وهي قطعاً تنشئ ثقافات وعادات وتقاليد متباينة .

كل ذلك يؤدي - أي أن ذلك الاتساع الشاسع يجعل - مهمة الدولة المتمثلة في حفظ الأمن والحفاظ علي وحدتها ونشر الخدمات من طرق ومواصلات وعلاج وتعليم وصحة وكل البنيات التحتية لتلك الحلقات المترابطة والغير منفكة من بعضها

البعض في جميع الأرجاء تكون مهمة بالغة الصعوبة وتتضاعف جسامتها تلك المهمة نتيجة لضيق الموارد المالية وعدم توافر هياكل البنية الأساسية .

كل ذلك يدفع للعمل إلي يتم تقصير الظل الإداري حتي تكون الإدارة فاعلة ومرتبطة مع المواطن وذلك لا يتأتى إلا عبر الحكم اللامركزي ، وإن كان السودان عاش ذلك إلا أن الدراسة سوف تتطرق إلي التجارب السابقة والماثلة وكيف يكون ذلك عاملاً لكي تكون اللامركزية تجربة للحكم الراشد .

ثانياً : أهمية البحث :

مرت التجارب الدستورية السودانية بالعديد من نظم الحكم بالرغم من سيادة النظام البرلماني في العديد من الحقب السياسية الديمقراطية ، كما شهدت البلاد العديد من الانقلابات العسكرية والتي أصدرت دساتيراً ذات طابع رئاسي ، وفي كل الوضعين تراوحت تلك الدساتير ما بين المركزية واللامركزية ونظام الحكم الذاتي في جنوب السودان إبان الفترة المايوية .

والشعب السوداني الشعور بالعزة لديه هي الأولي والتي يسعى إلي إشباعها وأولوية السعي إلي إشباعها لديه تسبق السعي إلي إشباع الحاجات الأخرى ، وبإستطاعته - أي المواطن السوداني - أن يقمع تلك الحاجات من أجل إشباع حاجته إلي العزة أولاً ، ولذلك فهو يحرص كل الحرص علي حريته وعلي المساواة بغيره ورفض أي تحقير أو تجبر أو طغيان وفي ذلك القرار العميق في النفس السودانية ينطلق رفض الدكتاتورية ، كل ذلك كان نتيجة للشعور الديني العميق والارتباط الوجداني والعاطفي بكل القيم الرفيعة التي تعلي من شأن الإنسان وتكرمه ، ولا ترضي بالخضوع إلا لله الواحد القهار ، إضافة إلي ذلك إن العزة مرتبطة بالقبلية حيث أن البيئة والوسط الذي يعيش فيه الإنسان يطغي علي أي مصلحة أخرى .

وكان لاتفاقية السلام الأخيرة سواء كانت اتفاقية السلام الشاملة بنيفاشا أو اتفاقية الشرق أو اتفاقية دارفور كان لها الأثر الكبير حيث تلك الاتفاقات قد أشارت بشكل أو بآخر إلي الحكم ونوعه وتطرفت لأمر الثروة وبما أن السلطة والثورة مرتبطة بالحكم وأصبح المناداة بالفدرالية يجد آذاناً صاغية وأصبح مطلب كل الحركات ، كل ذلك يستوجب أن يتم استصحاب تلك الاتفاقات وأثرها في اللامركزية

، حيث أن البحث حولها حتي الآن لم يتم بصورة علمية مدروسة وتعتبر الاسهامات في ذلك أشكال بسيطة ومختلفة وغير متعمقة .

وكل تلك العوامل مجتمعة كان لها القدر المعلي في أن تفرض أو تفرز اللامركزية وتجبر الحكومات بأن تتبعها .
ثالثاً : أسباب اختيار الموضوع :

نسبة لشغل الباحث بأمانة الحكومة في احدي ولايات السودان وعملي بالمجالس التشريعية الولائية ولاهتماماتي بتجربة الحكم الاتحادي حيث ان الحكم اللامركزي يعتبر هو الأنسب لبلد كالسودان بدأت اهتماماتي بهذه التجربة وحيث أن المهتمين والباحثين لم يسجلوا هذه التجارب ولم يتم جمعها وتحليلها ودراستها واستخلاص العبر كان الاهتمام مني بهذا البحث الهام ليكون إضافة حقيقية ووقفة لتقييم الأمر .

رابعاً : أهداف البحث :

هدف البحث هو تحديد الأدوار الدستورية في الفترات السياسية التي شهدها السودان وأثر ذلك علي نظم الحكم بالسودان ودراسة دور الدستور والتشريعات المحلية في تحديد النظام الأصلح للمجتمع السودان مع مراعاة الأبعاد الجغرافية والاجتماعية والثقافية وأثر ذلك علي المركزية واللامركزية ودورها أو أثرها في الساحة السودانية مع التركيز علي أثر اللامركزية في الحكم الراشد وتقييم اللامركزية عبر الحقب المختلفة التي مت بالسودان والتدقيق فيها .

خامساً : المشاكل التي يناقشها البحث :

الاستفادة من التجارب الدستورية السابقة التي مر بها السودان ومحاولة صياغة النظام السياسي الأمثل لحكم السودان من خلال أي تعديل دستوري قادم وعند محاولة وضع دستور سوداني قادم بما أن نظام اللامركزية هو احدي طرق الحكم سوف يناقش البحث أثر اللامركزية في حكم السودان وهل لذلك علاقة بالحكم الراشد وهل اللامركزية هو تكريس للقبالية أم تقصير للظل الإداري لتكون إدارة رشيدة لتوزيع السلطة والثروة بصورة عادلة .

سادساً : المنهج المتبع :

سوف اتبع العديد من المناهج منها المنهج التاريخي الوصفي لاستعراض التجارب الدستورية السابقة ودورها في تحديد النظام الإداري بالسودان والمنهج المقارن لإجراء المقاربات والمقارنات فيما بينها فضلا عن الاستعانة بالتجارب الدستورية في بعض الدول العربية شبيهة الوضع بالسودان ، مع التركيز علي التجربة البريطانية (الأصل التاريخي للتجربة السودانية) ، والمنهج التحليلي لاستخلاص النتائج والدروس .

سابعاً : هيكل البحث :

سوف يأتي بإذن الله هذا البحث في أربعة فصول واشتمل الفصل علي مباحث كالاتي :
الفصل الأول: الدولة:

المبحث الأول : أصل نشأة الدولة السياسية .

المبحث الثاني : أركان الدولة .

المبحث الثالث : أنواع الدول .

الفصل الثاني: نظرية الدستور:

المبحث الأول : تعريف الدستور وأنواع الدساتير .

المبحث الثاني : طرق إصدار وإلغاء الدساتير .

المبحث الثالث : التطور الدستوري في السودان .

الفصل الثالث: اللامركزية الإدارية في السودان:

المبحث الأول : اللامركزية الإدارية في السودان في عهد الاستعمار .

المبحث الثاني : اللامركزية في النظم الديمقراطية .

المبحث الثالث : اللامركزية في النظم العسكرية .

المبحث الرابع : اللامركزية في عهد الانقاذ:

أ/ اللامركزية في عهد الانقاذ قبل اتفاقيات السلام.

ب/ اللامركزية في عهد الانقاذ بعد اتفاقيات السلام .

الفصل الرابع : المركزية واللامركزية الإدارية وعلاقتها بالنظم السياسية والدستورية:

المبحث الأول : علاقة اللامركزية بالنظم الديمقراطية .

المبحث الثاني : علاقة اللامركزية بالنظم الغير ديمقراطية .

المبحث الثالث : علاقة اللامركزية بالحكم الراشد.

مقدمة:

شكلت الدساتير السودانية منذ دستور عام 1953م قبل استقلال السودان وحتى دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م مروراً بدستور 1956م و 64 و 72 و 84 ودستور الإنقاذ لسنة 1998م الدور الأكبر في تحديد نظم الحكم ، والدستور كما يعرف بأنه: (مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ، كما يحدد الدستور السلطات الحاكمة داخل الدولة وإختصاص كل منها ، فضلاً عن العلاقات التي تنشأ بين تلك الهيئات ، يتضح من ذلك أن الدستور وباعتباره القانون الأسمى في الدولة يلعب الدور الأكبر في تحديد شكل الدولة.

ومن المعلوم أن السودان دولة مترامية الأطراف وأن الوضع الجغرافي لها معقد حيث أن السودان محاط بعدد من الدول وهناك الكثير من التداخل بين القبائل الحدودية ولا شك أن هناك علاقات تربطهم وهي قطعاً تنشئ ثقافات وعادات وتقاليد متباينة.

كل ذلك يؤدي - أي أن ذلك الإتساع الشاسع. يجعل مهمة الدولة المتمثلة في حفظ الأمن والحفاظ على وحدتها ونشر الخدمات من طرق ومواصلات وعلاج وتعليم وصحة، وكل البنيات التحتية لتلك الحلقات المترابطة غير منفكة من بعضها البعض في جميع الأرجاء تكون مهمة بالغة الصعوبة وتتضاعف جسامتها تلك المهمة نتيجة لضيق الموارد المالية وعدم توافر هياكل البنية الأساسية.

كل ذلك يدفع للعمل إلى أن يتم تقصير الظل الإداري حتى تكون الإدارة فاعلة ومرتبطة مع المواطن، وذلك لا يتأتى إلا عبر الحكم اللامركزي، وإن كان السودان عاش ذلك. إلا أن الدراسة سوف تتطرق إلى التجارب السابقة والمماثلة وكيف يكون ذلك عاملاً لتكون اللامركزية تجربة للحكم الراشد.

وقد طبق السودان العديد من نظم الحكم بالرغم من سيادة النظام البرلماني في العديد من الحقب السياسية الديمقراطية، كما شهدت البلاد العديد من الانقلابات العسكرية والتي أصدرت دساتيراً ذات طابع رئاسي، وفي كلا الوضعين تراوحت تلك الدساتير ما بين المركزية واللامركزية ونظام الحكم الذاتي في جنوب السودان.

وقد تعرضت تلك التجارب بلا استثناء للنقد أحياناً والمدح أحياناً أخرى والأخذ والرد لما شهده البناء الداخلي من تغير طال كل الجوانب السياسية والتشريعية والمالية. لذلك عنيت الدراسة بتتبع المراحل المختلفة لهذا التغير وآثار ذلك.

أهمية البحث:

تتبع أهمية الدراسة من كونها محاولة إستكشافية لآثار التوسع في اللامركزية في السودان في ظل ظروف معقدة تمر بها البلاد، حيث إقتضت التحولات التي طالت البلاد وكل مناحي الحياة من التعمق في دراسة التجربة مع إستصحاب كل الظروف من إتساع رقعة البلاد والتنوع الثقافي وطبيعة وتركيبه المواطن السوداني والذي يطغى عليه الشعور بالعزة حيث أنها هي الأولى في محط إهتماماته، ويسعى إلى إشباعها، كما وأن للقبيلة أثر ودور كبير لدى المواطن، ونما وإتسع هذا الشعور حتى أنه أصبح تلبية متطلبات القبيلة أولى لديه من الهم العام، كل ذلك وعدم وجود دستور دائم للبلاد يعد من أقوى الأسباب التي تتطلب أن يتم البحث عن مخرج من تسلسل حلقات عدم الاستقرار الدستوري والذي تمثل في التجارب الدستورية في نظم الحكم التي مرت على السودان لأنه ورغم تعدد الدراسات لم نعثر فيما إطلعت عليه من دراسة تعرضت لهذا الأمر بشكل متكامل.

أهداف البحث:

هدف البحث إلى تحديد الأدوار الدستورية في الفترات السياسية التي شهدتها السودان وأثر ذلك على نظم الحكم بالسودان، ودراسة دور الدستور والتشريعات المحلية في تحديد النظام الأصلح للمجتمع السوداني مع مراعاة الأبعاد الجغرافية والإجتماعية والثقافية، وأثر ذلك على المركزية واللامركزية ودورها أو أثرها في الساحة السودانية، مع التركيز على أثر

اللامركزية في الحكم الراشد وتقييم اللامركزية عبر الحقب المختلفة التي مرت بالسودان والتدقيق فيها.

أسباب اختيار موضوع البحث:

نسبة لوجودي بأمانة الحكومة في إحدى ولايات السودان وعملي بالمجالس التشريعية الولائية ولاهتماماتي بتجربة الحكم الإتحادي حيث أنّ الحكم اللامركزي يعتبر هو الأنسب لبلد كالسودان، بدأت إهتماماتي بهذه التجربة وحيث أن المهتمين والباحثين لم يسجلوا هذه التجارب ولم يتم جمعها وتحليلها ودراستها وإستخلاص العبر كان الإهتمام مني بهذا البحث ليكون إضافة حقيقية ووقفة لتقييم الأمر.

مشكلة البحث:

الاستفادة من التجارب الدستورية السابقة التي مر بها السودان، ومحاولة صياغة النظام السياسي الأمثل لحكم السودان من خلال أي تعديل دستوري قادم أو عند محاولة وضع دستور سوداني قادم بما أن نظام اللامركزية هو أحد طرق الحكم وسوف تتلخص مشكلة البحث في سؤال رئيسي عن أثر اللامركزية في حكم السودان وهل اللامركزية هي تكريس للقبليّة؟ أم تقصير للظل الإداري لتكون إدارة رشيدة لتوزيع السلطة والثروة بصورة عادلة؟

نطاق البحث:

من حيث الزمان تركز الدراسة على الفترة الزمنية من العام 1953م وحتى العام 2011م.

منهج البحث:

سوف أتبع العديد من المناهج منها المنهج التاريخي الإستقصائي لإستعراض التجارب الدستورية السابقة ودورها في تحديد النظام السياسي بالسودان، كذلك المنهج المقارن والمنهج التحليلي لإستخلاص النتائج والدروس.

الدراسات السابقة:

توجد دراسات سابقة محدودة تطرقت لجزئيات مختلفة من زوايا محددة لموضوع البحث منها:

1. إشكالية الاستقرار السياسي في الدول ذات التعددية العرقية والثقافية وأثرها على الأمن القومي - خليفة محمد خليفة عبد المنعم - رسالة دكتوراه - جامعة النيلين - 2008م.
 2. التجربة الديمقراطية في نيجيريا خلال الجمهوريتين الأولى والثانية - جيمس على محمود محمد - رسالة دكتوراه - معهد البحوث والدراسات الأفريقية - جامعة القاهرة - 1983م.
 3. الاتحاد الفيدرالي في نيجيريا دراسة عن الفترة 1960-1980م - محمد رشيد طه الجندي - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - معهد البحوث والدراسات الأفريقية - 1993م.
 4. مدى تحقيق اللامركزية الإدارية والمشاركة الشعبية في قانون السلطة المحلية اليمني - عبد الله محسن محسن صلاح - رسالة دكتوراه - جامعة النيلين - 2015م.
 5. السودان بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية - سنية جعفر حسن - رسالة ماجستير - جامعة النيلين - 1989م.
 6. إشكالية انتقال السلطة في أفريقيا مع التطبيق على نيجيريا - أفلي لو - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - 1994م.
- لم تتطرق الدراسات السابقة عن تجربة الحكم واللامركزية في السودان بشكل متكامل وعميق إنما أخذت بعضاً منها، وتتطرق لجزئيات وحقب زمنية محددة.

تساؤلات البحث وفرضية البحث:

لما كان النظام الفيدرالي يقوم على جملة من المقومات والأهداف ومظاهره الجوهرية التي تضمن وتدعو إلى تعايش الجماعات التعددية المختلفة سواء كانت دينية أو طائفية أو ثقافية أو قبلية داخل البلاد بشكل سلمي، فالسؤال المطروح هو ما مدى ملائمة النظام الفيدرالي للسودان؟ وهل أدت الأنظمة اللامركزية السابقة دورها المنوط بها؟ وما العوامل الكفيلة والمطلوب توفرها لإنجاح الحكم اللامركزي؟ وما ضمانات نجاحها؟

إن الدراسة تتطرق من فرضية مفادها بأن اللامركزية هي الخيار الأمثل كنظام للحكم في بلد كالسودان مترامي الأطراف ومتعدد الثقافات، باعتبار أن هنالك علاقة إيجابية بين تطبيق النظام اللامركزي وحل النزاعات في المجتمعات ذات التعددية. كما أن النظام

اللامركزي يتمتع بجملة من الخصائص التي تقوم للتوفيق بين الوحدة ضمن الدولة الفيدرالية والإستقلال والخصوصية للولايات أو الأقاليم التي تُكوّن منها الدولة، وذلك من خلال التوزيع السليم للصلاحيات والإختصاصات والموارد بين مستويات الحكم المختلفة.

هيكل البحث:

تتكون الدراسة من مقدمة وخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات وأربعة فصول كالاتي:

الفصل الأول: ماهية الدولة

المبحث الأول: مفهوم ونشأة الدولة.

المبحث الثاني: أركان الدولة.

المبحث الثالث: وظيفة وأشكال الدول.

الفصل الثاني: ماهية الدستور وتطوره.

المبحث الأول: مفهوم الدستور وأنواع الدساتير.

المبحث الثاني: طرق إصدار وإلغاء الدساتير.

المبحث الثالث: التطور الدستوري في السودان.

الفصل الثالث: نظام الحكم اللامركزي في السودان.

المبحث الأول: ماهية اللامركزية.

المبحث الثاني: التطور التاريخي للامركزية في السودان.

المبحث الثالث: اللامركزية في حقبة النظم العسكرية والديمقراطية.

المبحث الرابع: اللامركزية في السودان (الحكم الاتحادي) 89-2011م.

الفصل الرابع: الفيدرالية والدستور النيجري.

المبحث الأول: مراحل التطور الدستوري في نيجيريا.

المبحث الثاني: خصائص الفيدرالية والمعوقات في نيجيريا.

المبحث الثالث: الحكم المحلي في نيجيريا.

مفهوم ونشأة الدولة

أولاً: تعريف الدولة:

اسم الدولة بمعناه الحالي لم يظهر في اللغات الغربية إلا في عصرنا الحالي، حيث لم يستخدم مصطلح الدولة The State في مجال السياسة في الغرب إلا في عصر متأخر، وعرفت في أوروبا إبان عصر النهضة وبذلك فهي حديثة الاستعمال نسبياً، إلا أن هذا المفهوم ظهر بمسميات مختلفة في فكرنا الشرقي بصفة عامة والعرب بصفة خاصة سواء كان ذلك في جاهليتهم أو بعد بزوغ فجر الإسلام وقد كان في ذلك للشرق قصب السبق على الغرب بصورة عامة (1).

وكان ذلك تحت مسميات وعبارات لم تشر إلى كلمة الدولة بصورة مباشرة لأسباب تتعلق بالثقافات التي كانت رائجة أو بالبساطة التي كانت تتسم بها الحياة وطبيعتها. واستعاضت عنها بعبارات أخرى مثل الإمارة والخلافة والأمير والسلطان، إلا أن العرب عرفوا مفهوم الدولة قبل الإسلام وذلك في ممالك اليمن في سبأ وحمير ومعين، وقد تلازم عندهم هذا المعنى بالسلطان حتى غدا اسم الدولة أو المملكة ملازماً لكلمة السلطان في الفكر السياسي العربي (2).

وأشار البعض أن أول مرة استعمل فيها العرب هذا المصطلح (أي عبارة دولة) ما جاء في خطبة أحدهم إلى أهل الكوفة يدعوهم إلى بيعته بقوله: (... وإن لهذا الأمر مده، والدنيا دول). وما جاء في قول أحدهم وهو يخاطب أهل الكوفة إثر سقوط الأمويين: (أنتم محل محبتنا ومنزل مودتنا ... حتى أدرككم زماننا، وأتاكم الله بدولتنا) (3).

وكلمة دولة هي في الأساس لاتينية وتعني الاستقرار ومن الصعب تحديد تاريخ لنشأة الدولة في المجتمع البشري ولكنها ظهرت كواقعة سياسية واجتماعية حين تحولت السلطة إلى حكومة والتقاليد إلى قوانين إلا أن وجود الدولة بالمعنى الفلسفي يعتبر متأخر كما أسلفنا سابقاً. حيث أن كثير من صور الحكم في المجتمعات البشرية هي تنظيمات سياسية تضم

(1) المدخل إلى العلوم السياسية- د. صلاح الدين عبد الرحمن الدومة- مطبعة تاون الخرطوم- ط4 2013- ص 83- أيضاً القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة- د. محمد حسن دخيل- منشورات الحلبي الحقوقية ط1 2016- ص13.

(2) تاريخ الأمم والملوك - أبو جعفر محمد بن جرير بن يزيد الطبري (224-310) هـ - بيت الأفكار الدولية - مصر - ص 123 وما بعده.

(3) تاريخ الأمم والملوك - الإمام الطبري - القاهرة - مرجع سابق - ص 124 .

الأفراد في نظام معقد من العلاقات. وكان الناس يفرقون بين مظاهر السلطة ونظام الحياة العادي، ونشأة الدولة كظاهرة سياسية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بوظيفتها الاجتماعية. وذلك يقودنا تلقائياً إلى سؤال طبيعي مرتبط بالدولة وهو هل قامت الدولة صيانة للنظام الاجتماعي وتوفيراً للأمن أم هي قامت تعبيراً عن مصالح طبقية معينة في المجتمع وتأكيداً لها وزوداً ودفاعاً عنها (1).

ثانياً: نشأة الدولة:

اختلف علماء القانون والاجتماع والتاريخ حول أصل نشأة الدولة، وترتب على هذا الاختلاف ظهور العديد من الأفكار والنظريات التي وُضعت لتفسير هذه النشأة. ثم أن البحث عن أصل نشأة الدولة وتحديد وقت ظهورها يعد من الأمور العسيرة، إذ لم نقل مستحيلة، ذلك أن الدولة ظاهرة اجتماعية يرجع أصلها إلى الحضارات القديمة، وهي في تطورها تفاعل مع الأوضاع السياسية والإقتصادية والاجتماعية السائدة (2).

وقد قام البعض بتقسيم هذه النظريات إلى مجموعات نوعية متقاربة، فنجد البعض يقسمها إلى نظريات ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية، وذلك لقرب هذه النظريات أو بعدها من الفكرة الديمقراطية، ويقسمها البعض إلى نظريات دينية وأخرى بشرية، وذلك من حيث إرجاع النشأة إلى البشر أو إلى قوى غير بشرية، ويرى البعض إرجاع هذه النظريات إلى اتجاهين نظري وآخر واقعي أو اتجاه غيبي وآخر علمي.

ولعل أفضل تقسيم لهذه النظريات هو التقسيم الثنائي وهو النظريات غير القانونية والنظريات القانونية والتي بدورها تنفرع إلى عدة مطالب وفروع على النحو الآتي (3).

أولاً: النظريات غير القانونية:

أ/ النظريات الثيوقراطية:

درج بعض الفقهاء على وصف هذه النظريات بأنها نظريات دينية، مع أن المعنى الحرفي للمصطلح الفرنسي لا يعني النظريات الدينية بل يعني النظريات التي تنسب السلطة إلى الله.

يرجع أنصار هذه النظرية أصل نشأة الدولة وظهور السلطة إلى الله، وعليه فإنهم يطالبون بتقديسها لكونها من صنعه وحق من حقوقه يمنحها لمن يشاء، فالحاكم يستمد

(1) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - المكتبة العصرية - بيروت 1988م - ص 29، 30.
(2) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبدالوهاب - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت 2007م - ص 24-29.
(3) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. فؤاد العطار - دار النهضة العربية - القاهرة 1974 - ص 331.

سلطته وفقاً لهذه النظرية من الله، وما دام الأمر كذلك فإنه يسمو على المحكومين نظراً للصفات التي يتميز بها عن غيره والتي مكنته من الفوز بالسلطة، لذلك فإن إرادته يجب أن تكون فوق إرادات المحكومين⁽¹⁾.

والحقيقة أن المتتبع للتاريخ يلاحظ أن هذه النظريات لعبت دوراً كبيراً في القدم، فلقد قامت السلطة والدولة في المجتمعات القديمة على أسس دينية محضة، واستعملت النظرية الدينية في العصر المسيحي والقرون الوسطى، ولم تختف آثارها إلا في بداية القرن العشرين، والسبب يعود إلى دور المعتقدات والأساطير في حياة الإنسان، حيث كان يعتقد أن هذا العالم محكوم بقوى غيبية مجهولة يصعب تفسيرها، وهو ما ترك البعض إضفاء صفة القداسة على أنفسهم وإضفاء صفة الإلهية عليهم⁽²⁾.

وبمرور الوقت بدأ الاختلاف بين أنصار هذه النظرية حول طريقة اختيار الحاكم، وإن كانوا متفقين على أن السلطة لله، مما أدى إلى ظهور ثلاثة اتجاهات:

1/ نظرية تأليه الحاكم (نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم):

ووجدت هذه النظرية مجالاً رحباً في العصور القديمة؛ حيث تأثر الإنسان بالأساطير، فظن أن الحاكم إلهٌ يُعبد، ففي مصر الفرعونية كان فرعون هو الإله (رع)، وقد سجّل القرآن الكريم قول فرعون في قوله تعالى: (مَا عَلِمْتُ لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرِي)⁽³⁾ وقوله تعالى: (فَقَالَ أَنَا رَبُّكُمُ الْأَعْلَى)⁽⁴⁾، وما جاء في قوله تعالى عندما دعا موسى عليه السلام فرعون لعبادة الله تعالى: (قَالَ لئن اتَّخَذتُ إِلَهًا غَيْرِي لَأَجْعَلَنَّكَ مِنَ الْمَسْجُونِينَ)⁽⁵⁾ وفي بلاد فارس والروم كان الحاكم يصطبغ بصبغة إلهية⁽⁶⁾. وبذلك نادى هذه النظرية بالطبيعة الإلهية للحاكم، فالحاكم هو الله ذاته على الأرض ولذلك يتعين على طبقة المحكومين جميعاً الخضوع له خضوعاً مطلقاً وأن تكون نظرة المحكومين للحاكم نظرة تأليه وتقديس بل أكثر من ذلك فلها أن تعبد به باعتباره إلهاً مقدساً، وقد ساد هذا الفهم لدى أباطرة الرومان وأباطرة اليابان حتى عام 1947م، وقد كان شائعاً في عهد الممالك الفرعونية في مصر في هذه الحقبة كان المحكومين أحرص ما يكونون لتقديس ملوكهم لما لهم من طبيعة إلهية⁽⁷⁾.

(1) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الوهاب، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية 2007، ص 20.

(2) دساتير فرنسا - تأليف مورييس دوفرجه - ترجمة أحمد حسين عباس - المطبعة النموذجية - الحلمية الجديدة- القاهرة- ص 3.

(3) سورة القصص، الآية [38].

(4) سورة النازعات، الآية [24].

(5) سورة الشعراء، الآية [29].

(6) المبادئ الدستورية العامة - د. عثمان خليل - القاهرة - دار الطباعة والنشر - ص 30.

(7) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مرجع سابق - ص 21. والدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري

والأنظمة السياسية - ط 3 1964 - الإسكندرية - منشأة المعارف - ص 23.

2/ نظرية الحق الإلهي المقدس المباشر:

تعني هذه النظرية أن الحاكم ليس إلهًا ولا نصفَ إله، ولكنه بشرٌ يحكم باختيار الله عزَّ وجلَّ، فالله الذي خلق كل شيء وخلق الدولة، هو الذي يختار الملوك مباشرةً لحكم الشعوب، ومن ثمَّ فَمَا على الشعب إلا الطاعة المطلقة لأوامر الملوك، وبترتب على ذلك عدم مسئولية الملوك أمام أحد من الرعية، فللملك أن يفعل ما يشاء دون مسئولية أمام أحد سوى ضميره ثم الله الذي اختاره وأقام.

فمن نتائج هذه النظرية أن الحاكم لا يكون مسئولاً أمام أحد غير الله، وبالتالي منه يستمد سلطته. أما من حيث الأساس فإنها تختلف عن الصورة الأولى، ففي فكرة تأليه الحاكم لا توجد تفرقة بين الإله وشخص الملك، عكس فكرة الحق الإلهي المقدس حيث توجد بها هذه التفرقة (1).

وبهذا فإن هذه النظرية قد تراجعت قليلاً عن النظرية السابقة (نظرية الطبيعة الإلهية) لأنها لا تقول أن الحاكم هو الله بل الحكام هم بشر ولكن الله تعالى اختارهم مباشرة واصطفاهم من دون بقية البشر ليحكمون ويتولون السيادة لذلك ما على المحكومين الا طاعة الحاكم حتى لا يعصون الإرادة الإلهية في اختيارهم.

وقد سادت هذه النظرية أوروبا بعد أن اعتنق الإمبراطور قسطنطين الدين المسيحي في القرن الخامس عشر، فخرج رجال الدين على الناس بهذه النظرية؛ وذلك لهدم نظرية تأليه الحاكم من ناحية، ولعدم المساس بالسلطة المطلقة للحاكم من ناحية أخرى، واستخدموا بعض ملوك أوروبا لتدعيم سلطانهم.

3/ نظرية الحق الإلهي غير المباشر:

لم تعد فكرة الحق الإلهي المباشر مستساغةً من الشعوب، ومع ذلك لم تتعدم الفكرة تمامًا، وإنما تطوّرت وتبلورت في صورة نظرية التفويض الإلهي الغير المباشر أو العناية الإلهية، ومؤدّى هذه النظرية أن الله لا يتدخل بإرادته المباشرة في تحديد شكل السلطة، ولا في طريقة ممارستها، وأنه لا يختار الحكام بنفسه وإنما يوجّه الحوادث والأمر بشكلٍ معيّن يساعد جمهور الناس ورجال الدين خصوصاً على أن يختاروا بأنفسهم نظام الحكم الذي يرتضونه ويزعنون له وهكذا، فالسلطة تأتي من الله للحاكم بواسطة الشعب والحاكم يمارس السلطة باعتبارها حقّه الشخصي، استناداً إلى اختيار الكنيسة الممثلة للشعب المسيحي؛ باعتبارها وسيطاً بينه وبين السلطة المقدسة التي تأتي من لدن الله (2).

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان أحمد الخطيب - دار الثقافة للنشر - عمان 2011 - ص35.

(2) القانون الدستوري والأنظمة السياسية - د. عبد الحميد متولي - منشأة المعارف - الاسكندرية 1964م ط3 - ص33.

وبذلك فإنه لا يجوز مخالفة أوامر الحاكم، وإلا اعتبرت معصية. وقد دعم هذه الفكرة بعض المفكرين لتبرير نظام الملوك القائم في فرنسا - القرن السابع عشر. ونخلص بأن تلك النظريات التيقراطية جميعاً ترجع الدولة على نظام إلهي ورغم تعددها (النظريات) إلا أنها تتفق على أن الله تعالى أو القوة الإلهية المقدسة هي التي يرجع إليها أصل الدولة ولا يد أو مشيئة للمحكومين في اختيار الحاكم، وبتفنيدها النظريات التيقراطية فإن الحاكم في نظرها هو الله ذاته أو هو ظل الله على الأرض (تعالى الله عن ذلك) وقد حاول أصحاب تلك النظريات والفقهاء الغربيين بصورة خاصة في حقبة معينة حاولوا أن يصبغوا عليها الصبغة الدينية لتحقيق أغراضهم المتمثلة في الدكتاتورية وأن يحكم الحكام وفق أهوائهم دون أن ينازع سلطتهم في ذلك أي أحد وبذلك يصبح للحكام السلطة المطلقة التي لا تحدّها أو تقيدّها قيود، بذلك المفهوم كانت تمتزج الدولة بشخصية الحاكم واستمر هذا الوضع حتى نهاية العصور الوسطى، وببداية الثورة الفرنسية سنة 1789م بدأت تتغير هذه المفاهيم بعد أن ساد مبدأ سيادة الأمة كوسيلة لتقييد السلطات المطلقة للحكام⁽¹⁾.

ب/ النظريات الطبيعية:

النظريات الطبيعية هي النظريات التي ترجع نشأة الدولة إلى البشر ومن أهم هذه النظريات:

(1) نظرية الوراثة:

نشأت هذه النظرية في ظل عهد الإقطاعيات وهي ترى أن حق ملكية الأرض وهو حق طبيعي، يعطي لمالكي الأرض حق ملكية كل ما عليها وحكم الناس الذين يعيشون عليها والذين عليهم طاعة الملاك والرضوخ لسلطتهم، فالدولة إذن وجدت نتيجة حق ملكية الأرض ومن أجل خدمة الإقطاعيين، لذا كانت تهدف إلى تبرير النظام الإقطاعي⁽²⁾.

(2) النظرية العضوية:

هي من النظريات الحديثة، حيث ظهرت في القرن التاسع عشر، وهي لا تنتمي إلى مدارس القانون الطبيعي، لكن ترى أن قوانين الظواهر الطبيعية يمكن تطبيقها على الظواهر الاجتماعية مثل الدولة. فهي تشبه جسم الإنسان المكون من عدة أعضاء، يؤدي كل عضو منها وظيفة معينة وضرورية لبقاء الجسم ككل.

(1) النظم السياسية - الجزء الأول - د. ثروت بدوي - دار النهضة العربية - بيروت 1964م - ص 94.
(2) الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة - د. الأمين شريط - ديوان المطبوعات الجامعية - دمشق 2005 - ص 112.

نفس الشيء بالنسبة للأشخاص في الدولة، حيث تؤدي كل مجموعة منهم وظيفة معينة وضرورية لبقاء كل المجتمع الذي يعمل وينشط كجسم الإنسان، ولذا لا بد من وجود مجموعة من الناس تحكم، ومجموعة من المحكومين تؤدي وظائف أخرى مختلفة . فالدولة وجدت إذن كظاهرة مثلها مثل الظواهر الطبيعية وهي ضرورية لبقاء المجتمع.

(3) النظرية النفسية:(1)

هي أيضا نظرية حديثة، وترى أن الأفراد لا يخلقون متساوون، بل هناك فئتين: فئة تحب السلطة والزعامة، ولها جميع المزايا التي تمكنها وتأهلها لذلك بطبيعتها، وفئة تميل إلى الخضوع والانصياع بطبيعتها أيضا، ولذا فإن العوامل النفسية الطبيعية هي التي تتحكم في ذلك.

لهذه الأسباب نشأت الدولة، غير أن النظرية عنصرية في الأساس، وقد وظفتها النازية للتمييز بين الأجناس، خاصة بين الأرمنيين المؤهلين لحكم الأجناس الأخرى.

(4) نظرية التطور العائلي:

رائد هذه النظرية الفيلسوف اليوناني أرسطو، فهو يرى أن الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، ولا يستطيع أن يعيش منعزلاً، فهو يشعر بميل غريزي للاجتماع، فيلتقي الذكر بالأنثى مكونين بذلك وحدة اجتماعية صغيرة وهي الأسرة، وتتفرع الأسرة وتتشعب مكونة العائلة، فالعشيرة، فالقبيلة، فالمدينة التي تكون نواة الدولة(2).

وتعتبر هذه النظرية بحق أول محاولة فكرية لتفسير نشأة الدولة، والقائلون بها لا يرون الدولة إلا مرحلة متقدمة ومتطورة من الأسرة، وأن أساس السلطة فيها يعتمد على سلطة رب الأسرة وشيخ القبيلة.

والسلطة السياسية في هذه النظرية ما هي إلا امتداد لتلك السلطة الأبوية، لذلك قد يطلق على هذه النظرية باسم نظرية السلطة الأبوية(3).

ويلاحظ تأييدا لهذه النظرية، أن الأديان جميعا تقر أن العالم البشري يرجع إلى زواج آدم بحواء أي إلى الأسرة، هذا فضلا عن وجود أوجه تشابه عديدة بين الدولة والعائلة من حيث الروح والنظام والتضامن الجماعي، لهذا قديما كان من المستصعب تصور عدم وجود هذه الرابطة العائلية التي تقيم فيما بعد /الوحدة السياسية/ وبعض الشواهد التاريخية تؤيد هذه النظرية.

(1) نظرية الدولة وأساس نشأة السلطة السياسية فيها - بقلم آدم - منتدى الأوراس القانوني - متوفر على الرابط <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net> - تاريخ التصفح 2013/10/13 الساعة 2:10 ظهراً.

(2) المبادئ الدستورية العامة - د. عثمان خليل - القاهرة 1934م - ص 30.

(3) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محسن خليل - دار النهضة العربية - بيروت 1967م ط1 - ص 7.

لكن هذه النظرية وجهت لها العديد من الانتقادات أهمها:

فيها مغالطة تاريخية، بحيث علماء الاجتماع يؤكدون أن الأسرة لم تكن الخلية الأولى للمجتمع ، بل أن الناس جمعهم المصالح المشتركة والرغبة في التعاون على مكافحة أحداث الطبيعة قبل أن توجد الأسرة ، لذا كانوا يلتفون حول العشيرة التوأمية ، ، فأساس الصلة في هذه ليس الدم ولكن التوأم (1).

ج/ النظريات الاجتماعية:

(1) نظرية التغلب والقوة:

تُرجع هذه النظرية أصل نشأة الدولة إلى واقعة التغلب؛ حيث أن القانون الطبيعي يعني البقاء للأقوى؛ وحيث إن القوى البشرية في صراعٍ دائمٍ، وهذا الصراع يُسفر دائماً عن منتصر ومهزوم، والمنتصر يفرض إرادته على المهزوم، والمنتصر النهائي يفرض إرادته على الجميع، فيتولى بذلك الأمر والنهي في الجماعة، ويكون بمثابة السلطة الحاكمة.. فتنشأ بذلك الدولة مكتملة الأركان (2).

وقد تمحورت هذه النظرية في ثلاثة اتجاهات معينة:

- نظرية ابن خلدون
- النظرية الماركسية
- نظرية التضامن الاجتماعي.

فكلاً من هؤلاء الفقهاء يحاول تبرير نظريته حسب واقعه المعيشي فابن خلدون يدافع على فروضه الثلاثة التي استخلصها من تفسيره الذي سماه العقلاني للتحويل من الحكم بالشرعية إلى الحكم الاستبدادي المطلق.

أما في النظرية الماركسية، فتتظر للتاريخ من الزاوية المادية، فالصراع عبر التاريخ كان على أساس طبقي.

وبناء على هذا ظهرت ثلاثة أنماط من الدول عبر التاريخ كانت تخدم مصالح طبقات معينة وبذلك نصل إلى المجتمع المنشود.

(1) مبادئ الأنظمة السياسية الدول والحكومات - د. إبراهيم شيحا - دار الجامعة للطباعة - بيروت 1982م - ص 89.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. فؤاد العطا - مرجع سابق - ص 331.

أما في نظرية التضامن الاجتماعي: فمفهوم القوة عند أصحاب هذه النظرية لا تقتصر على القوة المادية ، وإنما أشمل من ذلك ، كقوة النفوذ الأدبي ، والقوة الاقتصادية والحنكة سياسية.. الخ⁽¹⁾.

(2) نظرية التطور التاريخي:

يرى أنصار هذه النظرية ، ومن بينهم برلمي وجار نر وسبنسر ، أن الدولة لم تنشأ نتيجة القوة أو التطور العائلي أو العامل الديني ..، ذلك أن الظواهر الاجتماعية ومن بينها الدولة لا يمكن أن نرد نشأتها إلى عامل واحد، فالدولة عندهم هي نتاج للتطور التاريخي وتأثيرات متعددة كان نتیجتها ظهور عدة دول تحت أشكال مختلفة ومتعددة تعبر عن ظروف التي نشأت فيها ، لذلك فإن السلطة في تلك الدول لا تستند في قيامها هي الأخرى على عامل واحد بل على عدة عوامل منها القوة والدهاء والحكمة والدين والمال والشعور بالمصالح المشتركة التي تربط أفراد الجماعة بعضهم ببعض ، فالدولة إذن وفقا لأنصار هذه النظرية ظاهرة اجتماعية نشأت بدافع تحقيق احتياجات الأفراد شأنها شأن الظواهر الأخرى . وهذه النظرية تعد رغم عموميتها ، أقرب النظريات إلى الصواب⁽²⁾.

ثانياً: النظريات القانونية:

أ/النظريات الاتفاقية:

وتعرف أيضا بنظريات العقد الاجتماعي.

ظهرت فكرة العقد الاجتماعي قديماً كأساسٍ لنشأة المجتمع السياسي عند الإغريق، فالنظام السياسي في نظرهم هو نظامٌ اتفق الأفرادُ على تكوينه للسهر على مصالحهم، ومن ثم فلا يجوز أن يكون هذا النظام حائلاً دون تمتُّعهم بحقوقهم الطبيعية، ولا يتقيد الأفراد بالقانون إلا إذا كان متفقاً على هذه الحقوق الطبيعية..، ثم جاء النظام السياسي الإسلامي فأبرزَ عملية التعاقد وربَّبَ عليها أثرها كما سُنِّبَ فيما بعد، ثم ظهرت هذه الفكرة في كتابات بعض المفكرين الغربيين منذ نهاية القرن السادس عشر والقرن السابع عشر، وكان من أبرز القائلين بهذه النظرية الفيلسوفان هوبز ولوك الإنجليزيان وجون جاك روسو الفرنسي⁽³⁾.

(1) مبادئ النظم السياسية والدول والحكومات - د. إبراهيم شيحا- مرجع سابق - ص.82.

(2) شكل الدولة وأثره في استراتيجيات وفلسفة الأمن - د. عمر احمد قدور - المؤسسة العامة للطباعة- ص.45.

(3) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق-ص.62.

وقد اتفق الثلاثة على أن العقد الاجتماعي يقوم على فكرتين أساسيتين⁽¹⁾:

إحدهما: تتحصّل في وجود حالة فطرية- بدائية- عاشها الأفراد منذ فجر التاريخ.

وثانيتها: تتبدى في شعور الأفراد بعدم كفاية هذه الحياة الأولى لتحقيق مصالحهم، فاتفقوا فيما بينهم على أن يتعاقدوا على الخروج من هذه الحياة بمقتضى عقد اجتماعي ينظّم لهم حياةً مستقرّة، أي تعاقدوا على إنشاء دولة ، وبذلك انتقلوا من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة . ومع اتفاقهم في هاتين المقدمتين فقد اختلفوا في حالة الأفراد قبل التعاقد وبنود هذا التعاقد، فاختلفت بذلك النتائج التي ربّتها كلّ منهم على النظرية.

إذن ظهرت فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة منذ فترة زمنية بعيدة، استخدمها الكثير من المفكرين في تأييد أو محاربة السلطان المطلق للحاكم⁽²⁾ .

هذه النظريات ترجع إلى القرن السادس عشر والسابع عشر كما أسلفنا، والتي ساهم في صياغتها وإبراز مضمونها كل من هوبز، ولوك، وروسو.

أولاً: نظرية هوبز Hobbes: (من أنصار الحكم المطلق)

ان الفترة التي عاش بها هوبز وما رافقتها من اضطرابات في كل من إنجلترا وفرنسا كان لها بالغ الأثر على الفكرة الذي عبر عنها بتأييده المطلق للحاكم وذلك لخوفه من التغيرات السياسية المتلاحقة في النظام السياسي⁽³⁾ لذلك كانت أغلب كتاباته تمثل الدفاع عن الملك وحقه في الحكم ضد أنصار سيادة البرلمان.

وقد أورد هوبز في كتابه باسم العملاق (Levithan) بين الغوغائية التي مثلتها حياة الأفراد الطبيعية، حياة بدون رفق أو جمال، بدون نغمة هادئة أو سلام، بدون ثقافة أو صناعة، حياة الإنسان وحيدة فقيرة دنيئة وحشية وحالة تعيسة كان هناك فقط النزاع بين الأفراد، حرب دائمة أو كما يقول (war of all against all) خوف مستمر وخطر العنف الدموي الذي كان يهدد الأفراد عامة.

أبرز هوبز بحق الملك المطلق في الحكم من خلال طبيعة العقد الذي أبرم بين الأفراد للتخلص مما رتبته الطبيعة الإنسانية ونزعتها الشريرة التي قاساها الأفراد في الحياة الفطرية قبل إبرام هذا العقد الذي من خلاله يتنازل الفرد عن حرياته وحقوقه الطبيعية للسلطة التي أقامها أياً كانت مساوؤها واستبدادها. لأنّ السلطة وفي وجهة نظره مهما بلغت من السوء فلن

(1) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مرجع سابق - ص 36.

(2) الإيديولوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - د. رمزي الشاعر - مطبعة عين شمس 1979م - ص 18.

(3) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. فؤاد العطا - مرجع سابق - ص 28.

تصل إلى حالة الحياة الطبيعية التي كانوا يعيشونها. بل إن وضع أي قيد على الحاكم، أو ترتيب أي التزام عليه يجعل العقد الاجتماعي قاصراً عن تحقيق الغرض المنشود⁽¹⁾.

وهكذا يتمتع الحاكم على الأفراد بسلطة مطلقة، ولا يحق للأفراد مخالفة هذا الحاكم مهما استبد أو تعسف⁽²⁾. إلا أنه يرى أن السلطة المطلقة لها حدود استثنائية وهي في حالة لم يستطع الحاكم مواصلة واجبه الأساسي وهو كفالة الحياة والأمن لرعاياه هنا يحق أن يتحرر الشعب من التزاماته العقدية.

أراد هوبز بنظريته هذه الدفاع عن الحكم المطلق الذي كان يمارسه آل ستيورات في إنجلترا، لأنه كان مؤيداً لها فقد كان يسعى إلى تدعيم السلطة المطلقة لملوك هذه الأسرة والدفاع عنها لما كانت تلاقيه من معارضة قوية والثورة التي واجهتها في ذلك الوقت 1679-1588 لذلك اعتبر هوبز من المدافعين عن الحكم المطلق للملوك.

ثانياً: نظرية جون لوك J-Luck: (من أنصار الحكم المقيد)

ينتسب جون لوك إلى عائلة انجليزية بروتستانتية متدينة مما دفع والده الذي كان يعمل محامياً إلى حثه لدراسة الفلسفة والدين، إلا أنه ترك ذلك ودرس الطب في جامعة أكسفورد وتخرج منها طبيباً سنة 1675م.

إذا كان لوك يتفق مع هوبز في تأسيس المجتمع السياسي على العقد الاجتماعي الذي أبرم بين الأفراد لينتقلوا من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة، إلا أنه يختلف معه في وصف الحياة الفطرية والنتائج التي توصل إليها⁽³⁾.

الحياة الفطرية الطبيعية للأفراد كما يصفها لوك فهي تتضح بالخير والسعادة والحرية والمساواة، تحكمها القوانين الطبيعية وبالرغم من وجود كل هذه المميزات لدى الفرد إلا أن استمراره ليس مؤكداً وهذا بسبب ما يمكن أن يتعرض له من اعتداءات الآخرين. وهذا ما يدفع الإنسان إلى الحرية المملوءة بالمخاوف والأخطار الدائمة والانضمام إلى مجتمع ما مع الآخرين من أجل المحافظة المتبادلة على أرواحهم وحياتهم وأموالهم⁽⁴⁾.

فهذه النظرية تقر بأن العقد الذي أبرم بين الأفراد وبين الحاكم لإقامة السلطة لا يمنح الحاكم السلطة المطلقة. وإنما يمنحه سلطة مقيدة بما يكفل تمتع الأفراد بحقوقهم الباقية والتي

(1) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الهادي - مرجع سابق - ص 38.

(2) مبادئ التنظيم السياسي - د. عبدالكريم احمد - القاهرة 1975م ص 45.

(3) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. فؤاد العطا - مرجع سابق - ص 211.

(4) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 65.

لم يتنازلوا عنها. إضافة إلى أن الحاكم في نظرية لوك طرف في العقد مثل الفرد. وما دامت أن شروط العقد قد فرضت على الحاكم الكثير من الالتزامات، فهو مقيد وملتزم بتنفيذ الشروط، وأجاز للأفراد مقاومته وفسخ العقد⁽¹⁾. لذلك اعتبر لوك من أنصار الحكم المقيد وغير المطلق فالحاكم يجب أن يسعى لمصلحة الرعية ولا يسعى لمصلحته الشخصية.

ثالثاً: نظرية جان جاك روسو J.J. Rousseau:

برغم أن هوبز ولوك قد سبقا جان جاك في فكرة العقد الاجتماعي كأساس لنشأة الدولة وقد أشار هوبز بنظرية السيادة في الدولة وراعى تركيزها في شخص واحد وهو الملك أو الحاكم كوسيلة فعالة لضبط الاضطرابات والحروب الأهلية في بلاده إلا أن جان جاك روسو من بعده استخدم نفس نظرية السيادة المطلقة إلا أنه أعطاها للأمة وليس للملك ويعتبر بذلك جان جاك أبعد وأعمق أثراً حيث أن أفكاره في كتابه "العقد الاجتماعي" نالت حظوة أكبر وشهرة عريضة وابتداء من الثورة الفرنسية حتى وقتنا الحاضر ظلت آراءه موضع دراسة وتقييم وكانت آراءه في عدة مؤلفات أخرى خلاف كتابه "العقد الاجتماعي" وإن كان الأخير هو أهم المؤلفات وفيها "اعترافات" و"أميل" و"أصل عدم المساواة" واعتبر الثورة الفرنسية سنة 1789م كتاب روسو بمثابة إنجيل الثورة وأطلق عليه البعض "أبو الديمقراطية" لأفكاره عن الديمقراطية ومبدأ سيادة الأمة، وأصبحت فكرة العقد مرتبطة باسم جان جاك دون اعتبار لمن سبقوه.

ويرى روسو أن كل تجميع بشري لا يمكن أن يستند في أساسه على القوة، فالأسرة لا تعتمد في تكوينها وقيامها على قوة رب الأسرة، بدليل أن الأبناء حينما يكبرون وتنتهي حاجتهم لرعاية أبيهم وتنتهي واجبات الأب إلا أنهم يستمرون في الارتباط بالأسرة رغم انتهاء الالتزامات وهذا الاستمرار التلقائي يؤكد أن ارتباط أفراد الأسرة لا يستند إلى القوة إنما إلى الاتفاق والتراضي والرغبة في العيش المشترك⁽²⁾.

ومن هذا يستنتج روسو أن الجماعات يستندون إلى اتفاق الإرادات ومن ثم فالعقد القائم على اختيار وتراضي الأفراد هو أساس وجود الدولة وبذلك فهو يرى "روسو" أن الأفراد عند تعاقدهم ودخولهم في المجتمع يتنازلون عن جميع حقوقهم وحررياتهم الطبيعية وهذا التنازل لا يتم لمصلحة حاكم كما يرى هوبز إنما يتم لمصلحة الشعب قاطبة متمثلة في السلطة العامة، وبالتالي ومن خلال نظرة روسو كان لا بد للأفراد السعي للبحث عن وسيلة

(1) النظريات والنظم السياسية - د. محمد عبد المعز - ص 85.

(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. بس عمر يوسف - شركة ناس للطباعة - القاهرة 2010م - ص 82-83.

يستعيدون بها المزايا، فانفق الأفراد فيما بينهم على إبرام عقد اجتماعي ، هذا العقد يقوم الأفراد من خلاله بالتنازل عن كافة حقوقهم الطبيعية لمجموعة من الأفراد الذي تمثلهم في النهاية الإرادة العامة . هذا التنازل لا يفقد الأفراد حقوقهم وحياته لأن الحقوق والحريات المدنية استبدلت بتلك الطبيعية المتنازل عنها للإرادة العامة⁽¹⁾.

الانتقادات التي تعرضت لها النظريات العقدية:

لا يستطيع أحد أن ينكر الدور الذي لعبته النظريات العقدية في تطوير الفكر السياسي الحديث وما تتطوي عليه من أفكار ديمقراطية إلا أنها رغم ذلك تعرضت لعدة انتقادات وجوه انتقادات يتمثل في الآتي:

1. تعتبر نظريات العقد الاجتماعي التي تعتبر أساس نشأة الدولة أو الجماعة المنظمة من نسج الخيال، لا سند لها من الواقع حيث أن التاريخ لم يورد مثالا واحدا واقعا لدولة نشأت بواسطة العقد، مما يجعل هذه النظريات تفتقد إلى أي أساس واقعي أو تاريخي.
2. فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة هي فكرة غير سليمة من الناحية القانونية لأن العقد هو توافق إرادتين أو أكثر بقصد تحقيق آثار قانونية أو ما يعرف بالمصالح والحقوق التي تتطلب سلطة حمايتها بتطبيق الجزاءات لضمان الالتزامات من الأطراف، وبذلك لا يمكن أن يكون العقد الذي يحتاج إلى حماية السلطة هو ذاته الذي أنشأ هذه السلطة وأقامها.
3. تفترض بعض النظريات العقدية أن الإنسان كان يعيش حياة الانفرادية قبل نشأة الجماعة المنظمة وهذا غير صحيح لأن الإنسان كائن اجتماعي بطبيعته يميل للعيش في جماعة وبذلك لا يتصور أنه (الإنسان) كان يعيش في أي وقت من الأوقات في عزلة عن الجماعات وأكدت الأبحاث عكس ذلك.
4. تفترض هذه النظريات تنازل الأفراد عن حقوقهم السياسية والحريات مع أن هذه الحقوق لا يجوز مطلقا أن تكون محلاً للتعاقد أو التنازل أو المساومة لأن هذه الحقوق تعد من الحقوق اللصيقة بشخص الإنسان والتي لا يجوز -بإجماع الفقه - التصرف أو التنازل عنها⁽²⁾.

⁽¹⁾Baradat. Leon: Political Deologies (op. cit) p66

⁽²⁾الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. بيس عمر يوسف - مرجع سابق - ص 86.

فكرة التعاقد بعيدة واقعا لعدم إمكانية الحصول على رضا جميع الأفراد، ومن المعلوم أن الرضا أحد الأركان الأساسية لصحة العقد بل لنشوئه ابتداءً بحيث يترتب على تخلفه استحالة قيام العقد ذاته⁽¹⁾.

النظريات المجردة:

سميت هذه النظرية أو الاتجاه بالنظريات المجردة للعديد من الأسباب أهمها لعدم خروجها من طور التنظير ورفوف الأوراق الى أرض الواقع لاستحالة تطبيقها أو إيجادها - إن وجدت في أرض الواقع. فكل هذه الأسباب كانت دافع لتجريد هذه النظريات في هذا الاتجاه. ومن أهم النظريات المجردة:

1- نظرية الوحدة.

2- نظرية النظام القانوني.

3- نظرية السلطة المؤسسة.

4- النظرية المؤسسة لهوريو⁽²⁾.

وسندرس كل هذه النظريات على إنفراد مع ذكر مالها وما عليها.

أولا: نظرية الوحدة (جيلينك Jellinek)⁽³⁾:

بداية يحاول الفقيه جيلينك أن يفرق بين المصطلحين العقد والفونبارك، فالعقد من الناحية القانونية هو تطابق إرادتين على أساس الرضا واتفاق على المحل إذا وجدت المصالح، فالمصالح المتبادلة هي التي دفعت بالتعاقد، فالبايع مثلا قد يحصل على مال و المشتري يحصل على أشياء غير التي دفعت للبايع، إلا أنه قد تم الاتفاق على ذلك من قبل ، أما الفونبارك فهو تطابق أو تعدد العديد من الإيرادات ، فالعلاقة متباينة الإيرادات من اجل تحقيق هدف واحد ألا وهو إنشاء دولة⁽⁴⁾.

فعلا هذه الفكرة مبهرة من العديد من النواحي:

فعلى المستوى الداخلي، على أساس الفونبارك يمكن تبرير إنشاء شركات المساهمة المتعارف عليها في القانون التجاري، اما على مستوى القانون العام نجد هذه النظرية تتماشى

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب- مرجع سابق-ص68.

(2) مبادئ الأنظمة السياسية - د. مصطفى أبو زيد فهمي - منشأة المعارف - الإسكندرية 1984م- ص 210

(3)منتدى الأوراس القانوني -الشبكة العنكبوتية - متوفر على الرابط <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net>

تاريخ التصفح 2013/10/13 الساعة 3:00 مساء.

(4) أسس التنظيم السياسي في الدولة الاشتراكية - د. عبدالكريم احمد - القاهرة 1975م- ص 129.

مع الأنظمة الدستورية المعاصرة و بالأخص الأنظمة البرلمانية. كالاتفاق الحاصل بين الحكومة والبرلمان.

أما على المستوى الدولي، فإن هذه الفكرة تتماشى مع فكرة الاتحادات، والاتفاقيات . وهذا الاتجاه هو أكثر اعتمادا في الوقت المعاصر.

إلا أن حسب المنطق فإن هذه النظرية تبرر نشأة السلطة السياسية وليس نشأة الدول وكذا لا يمكن أن نتصور لنشوء دول بفضل إرادات مختلفة دون أن يوجد نظام قانوني منشئ.

ثانيا: نظرية النظام القانوني.

صاحب النظرية هنري كلسن إذ يعتبر أن الدولة هي نظام تسلسلي للقواعد القانونية تستمد صحتها من قاعدة قانونية مفترضة.

فهذا النظام التسلسلي أو الهرمي، يعتبر أن كل قاعدة أعلى ملزمة للقاعدة الأدنى، فهكذا كل قاعدة تستمد صحتها من قاعدة أعلى منها درجة الى أن تصل الى الدستور الذي يستمد هو الآخر صحته من دستور سابق. وهذا ما يعرف لدى فقهاء القانون الدستوري بمبدأ (دستورية القوانين)، فالقاعدة الدستورية أو القاعدة الأساسية المفترضة لا يجوز أن نسأل من أين تستمد صحتها الإلزامية، فيجب الاعتقاد بهذه القاعدة والإذعان لها. إلا أن هذه النظرية لم تسلم من الانتقادات أهمها للفقير ريني في كتابه الحتمية القانونية الصادر سنة 1928 فانه يسلم بفكرة الهرم القانوني ، إلا أنه يعتبر أن الدستور الأول ليست له قوة فرضية وإنما قوة واقعية تستمد من الجمعية التأسيسية ، فمثلا الثورة الفرنسية استمدت قوتها من الجمعية الوطنية ، فالإرادة الشعبية واقعية وليست مفترضة واقعة خارج القانون⁽¹⁾.

أما المدرسة الماركسية، تعتبر أن الدولة ماهي إلا مرآة للنظام الاقتصادي والاجتماعي الموجود. وبالتالي القول بالقاعدة الافتراضية الملزمة لا سند له من الصحة.

ثالثا: نظرية سلطة المؤسسة:

حسب منظري هذه النظرية، أن الدولة غير موجودة ولا كيان لها إلا حينما تؤسس وتنظم سلطاتها القانونية، فلا يتم هذا كله إلا بطريقتين. أولا بنقل الدولة من سلطة سياسية أي سيطرت شخص أو شخصين الى كيان مجرد.

أما المرحلة الثانية وضع دستور وهكذا ستنحول الدولة من دولة فعلية إلى دولة قانونية⁽²⁾.

(1) منتدى الأوراس القانوني - الشبكة العنكبوتية - مرجع سابق - تاريخ التصفح 2014/4/20 الساعة 8:20 صباحا.

(2) مبادئ الأنظمة السياسية - د. مصطفى أبو زيد فهمي - مرجع سابق - ص 212.

رغم صحة هذه النظرية في العديد من الجوانب إلا أنها لا تتماشى مع الدول ذات الدساتير العرفية التي لا توجد فيها قوانين عليا تنظمها. رغم كل هذا فإنها تعتبر كيان ، فإذا أخذنا فحواها فإنه يستحيل أن تقام دولة لعدم وجود دستور⁽¹⁾. باختصار فإنه توجد الدولة بوجود الدستور، فلا يتصور قيام دولة بدون دستور، وهذا يكذبه الواقع.

رابعاً: نظرية المؤسسة - هوريو:

حسب هوريو فإن الدولة جهاز اجتماعي وسياسي وأن تشكيلها قد يتم على مرحلتين: المرحلة الأولى: تقبل الأفراد لإقامة مشروع دولة معتمدة من مجموع المثقفين. المرحلة الثانية: إنجاز هذا المشروع بدعوة الأفراد للانخراط والانضمام. فالدولة حسب هوريو مؤسسة للمؤسسات ، ولا يتم هذا التأسيس إلا بمراحل، مرحلة الفكرة الموجهة ، وقد يتم ذلك بوجود أفراد يتصورون فكرة المؤسسة ووسائل إنجازها، ثم فيما بعد هناك مرحلة الانضمام باستثناء جهاز معتمدين على النصوص القانونية الموجودة سابقاً، وأخيراً هناك مرحلة نشر الدستور ، بحيث يكرس ما هو قائم ويعدل حسب مقتضيات الحاجة ودليله على ما يقول : قيام الدولة الجزائرية إذ يرى أن مرحلة الفكرة الموجهة بدأت بظهور القادة و الزعماء التاريخيين ، ثم بدأت مرحلة الانضمام بموافقة الشعب والالتفاف حول الثورة ومبادئها ثم بدأت مرحلة نشر الدستور بميثاق طرابلس⁽²⁾.

وحسب المنطق واعتقاد بعض رجال القانون فإن قيام الدول كقاعدة عامة لا يقوم على أساس هذا التسلسل المذكور، كما أنه صح القول بالنسبة للدولة الجزائرية. فإنه لا يصح بالنسبة لباقى الدول، بل توجد مغالطة تاريخية، إذ أن الدولة الجزائرية كانت موجودة مع العثمانيين والأمير عبد القادر، إلا أنها شهدت نوع من الضعف والاضمحلال مع الاستعمار الفرنسي.

(1) منتدى الأوراس القانوني - الشبكة العنكبوتية - مرجع سابق - بنفس التاريخ.

(2) منتدى ستار تايمز - الشبكة العنكبوتية - متوفر على الرابط <http://www.startimes.com> - تاريخ التصفح 2014/4/20 الساعة 1:10 ظهراً.

كل هذه النظريات لم تسلم من الانتقادات إذ يعني عدم وجود نظرية صحيحة تماماً ومثالية وإنما تباينت من حيث الصحة والعمومية لدى العلماء ولأن أكبر مؤثر للتباين هو الواقع المعيشي والاجتماعي لهم.

وإذا كان لابد من تفضيل نظرية معينة من بين النظريات، فلا شك أن نظرية التطور التاريخي هي الأكثر واقعية.

وبذلك فإن لكل منها تبرير قانوني أو تخريج فقهي ومنهم من ينسبها لنشأتها تختلف أو تتفق جميعها في بعض العناصر أو المقومات أو المسببات والدوافع؛ إلا أنه مهما يكن من أمر هذه التصورات أو النظريات إلا أن الواقع التاريخي هو أن الدولة كجهاز سياسي وإداري إنما ظهرت حين تعقدت العلاقات الاجتماعية وظهرت التنوعات وتعددت المصالح وتعارضت، لذلك كان لزاماً أن ينشأ كيان إما لتنظيمها وتنسيقاً للمصالح وحماية للمجتمع أو انتصاراً لطبقة معينة وحماية لها ولمصالحها (الطبقة)⁽¹⁾.

وبذلك تعد الدولة هي المنظمة السياسية البشرية الإقليمية، والتي يتقاسم عدد كبير منها كل أقاليم وشعوب الكرة الأرضية. وبذلك فإن الدولة ليست كيان مادي متجسد يمكن رؤيته أو لمسه مادياً إنما هي مجرد نوع من التنظيم لا يقوم إلا بتوافر العناصر اللازمة وهي الشعب والإقليم والسلطة وباجتماع هذه العناصر يبرز تنظيم يطلق عليها اسم الدولة. والدافع إلى ذلك هو أن التنظيم ظاهرة ملازمة للإنسان فهي الأداة التي يستخدمها لإشباع حاجاته وتحقيق رغباته وأهدافه. وكان من الطبيعي أن تزداد أهمية التنظيم بتشعب دائرة العلاقات الاجتماعية واتساع وتعقيد دائرة احتياجات المجتمع، وتنظيم كل جماعة من الجماعات البشرية، استوجب ظهور القواعد والمعايير التي تحكم وتنظم علاقاتها وسلوكها بما يكفل استقرار الجماعة. سياسياً واقتصادياً واجتماعياً. وتستند هذه الضوابط والمعايير على فكرة انطلق من الوازع الديني والأخلاقي وضرورات الإنصاف والعدل⁽²⁾.

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - وحدة الطبعة جامعة القاهرة فرع الخرطوم 1989م - ص5.
(2) أطر التطورات التشريعية للنظام الإداري - بركات الحواتي - مطبعة جامعة النيلين 1997م .

ثانياً: تعريف الدولة:

أ/ التعريف لغة:

يختلف تعريف الدولة باختلاف مدلولها اللغوي والاصطلاحي والفقهية ورد في لسان العرب⁽¹⁾ أن الدولة بتشديد الدال مع فتحها أو ضمها العاقبة في المال والحرب، وقيل بالضم في المال والفتح بالحرب، ودول بكسر الدال وفتح الواو بمعنى الغلبة والظفر أو كانت الدولة لنا، أي نصرنا عليهم، والدولة والدول بمعنى السنن التي تغير وتبدل، والدولة الفعل والانتقال من حال إلى حال، ودوله بينهم يتداولونه مرة لهذا ومرة لهذا. وفي القاموس المحيط (الدولة إنقلاب الزمان) بمعنى تغيره مرة لهؤلاء ومرة لهؤلاء، ومصطلح الدولة مصطلح فارسي الأصل مشتق من فعل (دال) أي تغير وتحول من حال إلى حال.

وقد ورد لفظ الدولة في القرآن الكريم في قوله تعالى: (مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْلًا بِكُونِ دُولَةٍ بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ)⁽²⁾.

ومعنى الآية الكريمة حتى لا يقع مال الفيء في أيدي الأغنياء فيتداولوه بينهم دون الفقراء أو معنى التداول هنا انتقال الشيء من شخص إلى آخر، ومن ذلك قوله تعالى: (وَتِلْكَ الْأَيَّامُ نُدَاوِلُهَا بَيْنَ النَّاسِ)⁽³⁾.

وبذلك يتضح أن التعريف لغة يشير إلى التعاقب والدوران سواء أن كان للزمان أو للناس.

ب/ التعريف اصطلاحاً:

تتردد كلمة دولة على لسان الكثيرين دون أن يحددوا مضمونها بشكل دقيق، ولم يجمع أو يتفق علماء القانون على تعريف موحد للدولة إذ نجد لكل منهم تعريف خاص

(1) لسان العرب - محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل - دار صار - بيروت 1414 هـ - ص 95.

(2) سورة الحشر - الآية [7].

(3) سورة آل عمران - الآية [140].

يختلف عن تعريف الآخرين وفقاً للزاوية التي ينظر بها على تركيبة الدولة ومكوناتها، وهناك تعريفات متعددة منها على سبيل المثال⁽¹⁾:

أ/ عرّف أحد الفقهاء الفرنسيين " بأنها مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين تحت تنظيم خاص يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليا تتمتع بالأمر والإكراه " .

ب/ وعرّفها أحد الفقهاء الانجليز " بأنها (الدولة) مؤسسة سياسية يرتبط بها الأفراد من خلال تنظيمات متطورة " .

ج/ وعرّفها فقيه فرنسي آخر عرّف الدولة " بأنها مجتمع منظم يخضع لسلطة سياسية ويرتبط بإقليم معين " .

د/ وعرّفها أحد الفقهاء العرب " بأنها جماعة من الأفراد تقطن على وجه الدوام والاستقرار إقليمياً جغرافياً معيناً وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسية " .

هـ/ وقال فقيه آخر أنه يري جواز إطلاق الدولة على كل تنظيم للجماعة السياسية في أي مجتمع من المجتمعات ولو كان هذا المجتمع بدائياً لتوافر وجود جماعة صالحة وأخرى محكومة خاضعة لأوامر الجماعة الحاكمة⁽²⁾ .

و/ وعرّفها فقيه السويسري " بأنها جماعة مستقلة من الأفراد يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وأخرى محكومة⁽³⁾ .

ز/ وعرّفها آخر " هي تنظيم ذو شخصية اعتبارية يقوم على وجود شعب يقيم على إقليم معين ووجود سلطة ذات سيادة تسيطر على هذا الشعب وهذا الإقليم⁽⁴⁾ .

ح/ وعرّفها فقيه آخر⁽⁵⁾ " أنها مجموعة من الأفراد يقطنون على سبيل الدوام والاستقرار إقليمياً معيناً ويخضعون لسلطة سياسية حاكمة " .

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان أحمد الخطيب - دار الثقافة 2011م - ص 14 .

(2) العلاقات الخارجية في دولة الخلافة، د. عارف خليل - دار الأرقم بريطانيا 1990م - والوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - ص 14، 15 .

(3) نظام الحكم في الإسلام، د. محمد فاروق النبهاني - مطبوعات الكويت - ص 21 .

(4) النظام السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق.

(5) العلاقات الخارجية في دولة الخلافة - د. عارف خليل - دار الأرقم - بريطانيا 1990م - ط 2 .

ط/ خلاصة القول " بأنها مجموعة أشخاص تقيم بإقليم وارتضت أن تحكمها مجموعة مفوضة أو منتخبة لتنظيم أمر الإقليم والشعب " .

ومن كل ذلك أخلص إلى أن الدولة صورة من صور الجماعات السياسية التي لم توجد وجوداً عفويّاً وإنما جاء وجودها كظاهرة إنسانية متطورة نتيجة تراكب إرادات مختلفة ومتباينة. وإن كانت الدولة تمثل جهازاً متكاملًا أو شخصية واحدة إلا أنها لا تصهر أعضائها أو مكوناتها صهرًا كاملاً. كما يتعامل الجهاز أو الجسم البيولوجي مع خلاياه ونتاجاً لذلك فإن النظرة إلى الدولة ودورها وكيفية التعامل معها يختلف من جماعة إلى أخرى حسب نظرتهن إليها. إلا أنه أصبح شبه إجماع فكري أن أهداف الدولة ووظائفها، أصبحت ليست مقتصرة في المحافظة على الوضع القائم، وحفظ الأمن والنظام وجباية الضرائب؛ بل أصبح منوط بها إحداث التغيرات الاقتصادية والاجتماعية بل أهم من كل ذلك تحقيق الرفاهية الاجتماعية للشعوب لذلك فإن اختلاف التعاريف والمعاني والمفردات لا يخل ولا يغير من دور الدولة وما هو مناط بها أي أنها " الدولة " في المقام الأول نظام للحكم.

المبحث الثاني أركان الدولة

وفقاً لكل التعريفات التي أشرنا إليها بالمبحث الأول ورغم اختلاف الفقهاء حول تعريف الدولة إلا أن هنالك شبه إجماع حول أركان الدولة حيث أنه يتعين لقيام الدولة توافر ثلاثة أركان للدولة (وتأتي عبارة ركن لأهمية كل ركن حيث أن البناء أو الهيكل لا يتم في غياب ركن مما يعني انهدامه إن قام أو بالأحرى عدم إمكانية قيامه ابتداءً فالدولة ليست كيان مادي متجسد يمكن رؤيته أو لمسة مادياً إنما هي مجرد شخصية اعتبارية تكتسب الشرعية باجتماع ثلاثة عناصر ومن ثم تكتسب اسم الدولة) لذلك لقيام الدولة لا بد من توافر ثلاثة أركان⁽¹⁾ تتمثل في الآتي :

أ/ الشعب.

ب/ الإقليم.

ج/ السلطة السياسية.

أولاً: الشعب (الجماعة البشرية):

لا بد في أي دولة من وجود جماعة بشرية ونطلق على هذه الجماعة البشرية عبارة الشعب، والتي تتمتع بجنسية هذه الدولة وفقاً للقوانين المنظمة لإكتساب الجنسية في تلك الدولة المعنية، ويعني ذلك بمفهوم المخالفة أن لا يعد أو يعتبر الأجانب المقيمون على إقليم دولة جزء من شعبها بأي حال من الأحوال وذلك رغم خضوعهم من ناحية إجرائية للقوانين المنظمة في تلك الدول قدر ما هم مقيمون فيها ، وليس هناك حد أدنى ولا حد أعلى لعدد الأفراد لقيام الدولة حيث أن هنالك دول يبلغ شعبها مئات الملايين كالصين والهند وهناك دولاً أخرى لا يتجاوز عدد شعبها مئات الآلاف كدول الخليج العربي ، إلا أنه لا بد من الإشارة أن لا بد من أن يكون الحد الأدنى مناسباً لقيام دولة حيث تكون فعالة حيث أن كثرة السكان في الدول يمكن أن يكون عاملاً رئيساً لقوتها داخلياً وخارجياً لأن الكثرة تعني زيادة الإنتاج وتوافر الثروات وكثرة الجنود عند الحروب⁽²⁾.

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. احمد شوقي - مرجع سابق - ص8.
(2) الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - د. الأمين شريط - ديوان المطبوعات - الجزائر 2005م-ص75.

إلا أنه بتطور وازدياد دور الدولة وبما أنها ليست قاصرة بتوفير الأمن بل عليها أن تسعى لتوفير الرفاهية لشعبها لذلك يعتبر أحياناً كثرة السكان أو عدد الشعب مشكلة حيث تعجز الدولة عن القيام بدورها على الوجه الأكمل. لذلك تصبح الكثرة هنا عنصراً لتخلفها. ولا يشترط في الشعب أن يكون أمة واحدة، ونقصد بالأمة الواحدة هي التي تجمعها وحدة اللغة أو الدين أو الأصل أو الثقافات والعادات والتقاليد والجذور، ومن ناحية واقعية اليوم فإن هنالك العديد من الدول يكون شعبها يتحدث العديد من اللغات (اللّهجات)، وكذلك تتباين العادات والتقاليد والثقافات بل حتى الأديان ومثال لذلك سويسرا وكندا والسودان. بل إن هنالك دولاً تضم بين أفراد شعبها نسبة كبيرة جداً (تكون أحياناً أكبر من المواطنين الأصليين) من المهاجرين الذين لا يجمعهم أي تاريخ مشترك بل لا شيء مشترك بينهم إطلاقاً⁽¹⁾.

لذلك لا بد من التفرقة بين الشعب والأمة والشعب والسكان
أ/ الشعب والسكان:

من المعلوم أن عبارة الشعب في معناه العام يشير إلى كافة الأفراد الذين يقيمون أو يستقرون على إقليم أو أرض دولة معينة، ويكتسبون جنسيتها ويطلق عليهم أيضاً مواطنين أو رعايا. ولكلمة الشعب مدلولان:

1. مدلول اجتماعي:

وهذا المدلول يعني كافة الأفراد الذين يقيمون على أرض أو إقليم الدولة ويتمتعون بأنهم اكتسبوا جنسيتها رجالاً ونساءً بكافة مراحلهم العمرية شيوخاً أم أطفالاً عقلاء أو مجانين أي أنهم يشمل كل إنسان يقيم بتلك الدولة إلا أنه لا بد من ان يكون قد اكتسب جنسية الدولة المعنية.

2. مدلول سياسي:

المدلول السياسي يعني أو يشمل الذين يتمتعون بالحقوق السياسية وهذا المدلول قد يقيد بعض الحقوق السياسية ويمنع المواطنين من ممارسة ذلك الحق سواء كان المنع لفقدان الأهلية، أو من لديهم سوابق وأدينوا في جرائم معينة وتلك الشروط هي شروط تنظيمية مثل الجنسية والسن الأهلية⁽²⁾، وقد ترتفع هذه الشروط في بعض الحالات مثل

(1) الموسوعة السياسية - د. عبد الوهاب الكيالي - الجزء الثالث - المؤسسة العربية للدراسات والنشر - ص 211
(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - أ.د. ياسين عمر يوسف - شركة ناس للطباعة - القاهرة 2010 - ص 15 وما

أن يأخذ النظام أو الدولة الاقتراع المقيد الذي يشترط قدر من التعليم أو الانتماء المهني أو الطبقي أو الفئوي.

أما لفظ سكان فهو يشمل كل من يقيم على إقليم أو أرض الدولة سواء كان مواطناً يتمتع بجنسية تلك الدولة أو كان أجنبياً وبذلك فإن عبارة أو لفظ سكان أوسع من لفظ شعب⁽¹⁾.

ب/ الشعب والأمة:

يجري دائماً الخلط بين الشعب والأمة حيث يعتبر البعض أنهما مترادفين وإن كان ذلك صحيحاً أحياناً إلا أنه لا بد من التفرقة بينهما كالآتي:

1. الشعب:

وهم كما أسلفنا يمثلون مواطني الدولة الذين يتمتعون أو يحملون جنسيتها، وهو أي عبارة الشعب تعبر عن رابطة قانونية بين الدولة والمواطنين، تتوزع المهام من حقوق وواجبات وفقاً للدستور والقوانين بين السلطة الحاكمة والشعب والذين نطلق عليهم كما أسلفت مواطنين أو رعايا.

2. الأمة:

الأمة هي وحدة روحية وثقافية وحضارية ودينية رغم اختلاف الفكر السياسي قديماً أو حديثاً حول أهم العوامل التي تربط الأفراد بعضهم ببعض ليصبحوا أو يمثلوا في النهاية أمة، حيث يرى البعض أنه لا بد أن تنتمي جماعة من البشر إلى جنس واحد ليصبحوا أمة والواقع يؤكد ضعف هذا الرأي والمثل الحي الذي يهدم تلك النظرة هي الأمة الأمريكية والتي تعيش في الولايات المتحدة الأمريكية التي تكونت من عناصر وأفراد ينتمون إلى جنسيات مختلفة وتزداد يوماً بعد يوم⁽²⁾.

والبعض ذهب إلى تغليب عامل المصلحة المشتركة إلا أنهم لم يوضحوا أي من المصالح هل هي مادية أم معنوية.

والبعض يرى عامل الدين وآخرون يرون أن اللغة والتاريخ هي أقوى العوامل في صنع الأمة. وأن تاريخ الأمة هو صانع ضميرها ولغتها هي صانعة فكرها، فإذا اجتمعت لجماعة معينة وحدة الضمير ووحدة الفكر كانت هذه الجماعة أمة واحدة.

(1) الأنظمة السياسية - د. رفعت محمد عبد الوهاب - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت 2007م - ص 25-26
(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. بس عمر يوسف - مرجع سابق - ص 15-18.

ونجد أحيانا قد اجتمعت هذه العوامل جميعها أو معظمها في أمة واحدة كالأمة العربية التي جمعتها وحدة اللغة ووحدة التاريخ ووحدة الدين؛ فالمقومات مجتمعة لأمة واحدة إلا أنها موزعة بين عدة دول.

وذلك يقودني أن أثير تساؤلاً مشروعاً وهو. هل من الضروري لتوافر ركن الشعب في الدولة أن يشعر كافة أفراد الشعب بالرغبة في الحياة معاً وأن تحكمهم مجموعة ما ليكون هنالك حاكم ومحكوم كما تطرقنا في تعريفنا للدولة⁽¹⁾.

دون شك أن الإجابة على هذا السؤال تتطلب الوضع في الاعتبار تجارب دول وأن نقيس عليها عند الإجابة وهي:

أ/ ومن أهم التجارب التي لا بد من القياس عليها هو شعب جنوب السودان وما تم من إجراء للاستفتاء، أعقبه نشأة دولة جديدة برغبة شعبه وبنسبة عالية من الشعب الذي كان يكون أحد أركان دولة السودان.

ب/ تجربة إقليم الباسك الذي كان جزءاً لا يتجزأ من أسبانيا حيث رغب شعب ذلك الإقليم في الانفصال مع أنه كان جزء من شعب دولة أسبانيا⁽²⁾.

ج/ تجربة إقليم كويبيك الكندي الذي يرغب شعبه الذي يتحدث الفرنسية من الانفصال عن الشعب والدولة الكندية في حين أنه جزء من ركن رئيسي في الدولة الكندية⁽³⁾.

د/ سويسرا التي تجمع مجموعات أممية ثلاث منها ما ينتمي للأمة الألمانية وأخرى للأمة الفرنسية وثالثة للأمة الإيطالية.

إلا أن هنالك دولاً يتكون شعبها من أمة واحدة مثال لذلك ألمانيا وإيطاليا. ولا شك أن وحدة الشعب أو المجموعة البشرية يدعم قوة وتماسك الدولة ويقلل من إمكانية المشاكل والاضطرابات، ومن ثم الشعور بالتهميش أو التفرقة في المعاملة سواء كان ذلك الشعور حقيقياً أو وهمياً، وما يقود لذلك الشعور هو الاختلاف في الدين أو اللغة أو الديانة أو اللون أو العنصرية. وأكبر شاهد ومثال لذلك هو الأمثلة التي استدللنا بها في حديثنا السابق عن مطالبة بعض الشعوب بالانفصال أو تجاوز مرحلة المطالبة وتحقيق الانفصال فعلاً وأصبح واقعاً والدوافع معروفة.

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 17

(2) مبادئ القانون الدولي العام - د. محمد حافظ غانم - مطبعة نهضة مصر 1964م - ص 141

(3) مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - د. كمال الغالي - مطبعة الراوي - دمشق 1955م.

إلا أنني أرى أن كثرة أو قلة عدد السكان أيّ الشعب أو الجماعة البشرية لا يمكن أن يكون سبباً بأي حال من الأحوال لضعف أو قوة الدولة؛ حيث أن هنالك دول بها شعوب كثيرة إلا أنها ضعيفة، ودول أخرى بها شعوب بسيطة وهي قوية، والعكس من ذلك. ونستدل من التاريخ حيث أن الدولة الرومانية القديمة إنما سقطت نتيجة للتوسع الكمي في المجتمع واتسمت العصور الوسطى بالفوضى نتيجة لتقلص عدد السكان.

ونقول أن قوة الدولة مربوط بعدة أشياء منها الكفاية الإنتاجية والخصائص الاجتماعية وحسن استغلال الموارد والشفافية والمساواة وسيادة حكم القانون، والعمل المؤسسي غير مربوط بالجهويات أو الأجندة الشخصية أو القبلية أو الحزبية وإن تم تطبيق معايير الحكم الراشد بعد ذلك تكون الدولة قوية ببرامجها ومؤسساتها وليس بعدد شعبها.

ثانياً: الإقليم:

وهو الركن الثاني الواجب توافره بعد الشعب إذ لا بد من أن يستقر الأفراد أو الشعب على رقعه من الأرض يطلق عليها اسم إقليم. إذ بدون الإقليم لا تنشأ الدولة ويقصد بالإقليم مساحة من الأرض تمارس عليه الحكومة أو السلطة الحاكمة صلاحيات تامة إذ بذلك يكون الإقليم هو الجزء المحدد من الأرض الذي يخضع لسيادة الدولة (1).

ولا يشترط قدر معين من المساحة إذ لا أهمية للمساحة إذ قد يكون الإقليم فسيحاً يتكون من ملايين الكيلو مترات مثل السودان والإتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية، أو ضيقاً يشمل رقعة ضيقة من الأرض كإمارة موناكو والفلبين، ويشتمل إقليم الدولة على الإقليم الأرضي والمياه الإقليمية وما يتخلل السطح من أنهار وبحار أو محيطات والإقليم الجوي وهو ما يعطو الإقليم الأرضي (2).

ويمنع على الدول الأخرى أن تتعدى على هذا الإقليم إذ تفصل كل دولة عن الأخرى حدود لها أهمية بالغة؛ إذ تنتهي سيادة الدول داخل حدود الرقعة الجغرافية لتبدأ سيادة دولة أخرى خارج حدود الدولة.

ذهب نفر من الفقهاء أن الإقليم غير ضروري كركن لقيام الدولة مثل العميد ديجي حيث قال " يكفي وجود شعب ثم سلطة حاكمة لقيام دولة " (3).

(1) القانون الدولي العام في وقت السلم - حامد سلطان ، الطبعة السادسة ، ص 249
(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد- مرجع سابق-ص22
(3) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مطابع جامعة القاهرة 1989م.

ولا شك أن هذا الرأي لا يمكن قبوله حيث أن كل الكرة الأرضية الآن مقسمة ولا يوجد إقليم ليست به سلطة، وإذا ما افترضنا جدلاً أن هنالك شعب متنقل وليس له موطن معين فمما لا شك فيه أن ذلك الشعب سوف يحكم بموجب سلطة الإقليم الذي سوف يحل به، وأول شرط لخضوع ذلك الشعب الافتراضي الذي يهيم على وجه الأرض أول شرط عند حلول تلك الجماعة على إقليم لا بد من اكتسابه جنسية تلك الدولة ، وإذا ما افترضنا أنهم لا يرغبون في حمل جنسية تلك الدولة إلا أن ذلك لا يعفيهم من قوانين ذلك الإقليم الذي حلوا أو حطوا به، سوف يحكمهم وسوف يخضعون لسلطة ذلك الإقليم سواء أصبحوا جزء من شعبه أو اعتبروا مهاجرين أو حتى عابرين⁽¹⁾.

ونستدل على عدم صحة ذلك الرأي بواقعة توحيد إيطاليا في العام 1880م وبذلك فقد البابا الأقاليم التي كان يحكمها عند ذلك زالت الدولة البابوية، ولم يعد معترف بها وعادت مرة أخرى عام 1929م عندما عقد موسليني معاهدة مع البابا صار له نتيجة لتلك المعاهدة إقليم صغير ذو حدود، حينها أصبحت للبابوية دولة مرة أخرى وهي ما يسمى الآن دولة الفاتيكان. وبذلك فإن ركن الإقليم ركن أساسي ومهم ومكمل لقيام الدولة مع الأركان الأخرى وتطرقنا أن الإقليم يشمل الأرض والذي لا يشترط أن تكون قطعة واحدة متصلة حيث أن هنالك من الدول تتكون من عدد من الجزر التي تفصلها عن بعضها البعض مياه المحيط الهادي إلا أنه من المهم الإشارة إلى أن الحدود كما أشرنا سابقاً هي من الأهمية بمكان وهي التي تحدد أين تقف سيادة دولة لتبدأ سيادة دولة أخرى، وقطعاً ذلك يمنع التداخل أو التنازع أو الازدواجية والحدود قد تتمثل في حدود بمظاهر وفواصل طبيعية كالبهار والجبال والأنهار، وقد تكون حدود اصطناعية من الأسوار والأسلاك الشائكة، وقد تكون خطوط للطول أو العرض إلا أنه من المهم أن تكون تلك الحدود عبر اتفاقات دولية حتى يتم المحافظة عليها عبر الاعتراف الدولي من المجتمع الدولي قاطبة⁽²⁾.

ذكرنا أن الإقليم يتكون من الأرض اليابسة والمياه الإقليمية إن كان الإقليم أو اليابسة تطل على بحار أو أنهار أو محيطات، ومن ثم الإقليم الجوي وهو الفضاء الذي يعلو الأرض سواء كانت اليابسة أو المياه الإقليمية، إلا أن السؤال الطبيعي هو إلى أين تمتد المياه الإقليمية أو الإقليم الجوي وللإجابة على هذا التساؤل لا بد لنا من أن نتحدث عن كل

(1) مبادئ القانون الدولي العام - د. محمد حافظ غانم - مرجع سابق - ص 341.

(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 15.

من الإقليم الجوي والمياه الإقليمية دون إسهاب حتى نكون قد ناقشنا كل مكونات الركن الثاني لأركان الدولة وهو الإقليم.

(أ) الإقليم البحري:

وقد اتفقنا أن هذا يشمل الدول التي تطل على البحار أو المحيطات.

وهي المساحات المائية من البحار والمحيطات التي تقع مباشرة تالية لليابسة أو للشواطئ المتاخمة للدولة المعنية، وتمتد لمسافات داخل المحيط أو البحر إلا أنه لم يتم التوصل إلى اتفاق أو إجماع حول مساحة امتداد هذه المياه رغم أنها كانت محددة بواسطة القانون الدولي بثلاثة أميال إلا أن الدول أخذت في التوسع ولم تلتزم بالثلاثة أميال حيث حددتها بعض الدول بمساحة 12 ميلاً، وهناك دول أخرى زادت عن ذلك، ولا يوجد حتى الآن مساحة محددة متفق عليها دولياً على أنها حدود المياه الإقليمية للدول المطلّة على البحار أو المحيطات. أما الدول التي لا يضم إقليمها بحار أو أنهار فهي ليست معنية بالمياه الإقليمية لعدم إطلالها على بحار كما ذكرنا ومن هذه الدول جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد⁽¹⁾.

ولا بد أن تكون الدولة مسيطرة على مياهها الإقليمية مثل سيطرتها على إقليم الأرض أو اليابسة إذ لا يمكن لأي دولة أخرى أن تستخدم تلك المياه إلا عبر اتفاقات تتنازل أو تسمح الدولة المسيطرة على المياه الإقليمية بذلك، ويشمل أيضاً السيطرة أن لا يتم استغلال الثروات الكامنة في المياه الإقليمية من الدول الأخرى إذ يعتبر ذلك تعدي على سيادة الدولة . ويمتد الإقليم المائي أو المياه الإقليمية حتى أعالي البحار أي المياه الدولية⁽²⁾ .

(ب) الإقليم الجوي:

يقصد بالإقليم الجوي الفضاء الذي يعلو الإقليم أو الأرض والإقليم المائي وهي طبقات الجو التي تعلو الإقليمين المذكورين آنفاً. وقد نصت القوانين الداخلية للدول والقوانين الدولية أن الدولة تملك السيطرة الكاملة على طبقات الجو الذي يعلو أرضها. مما يعني أن استخدام تلك الأجواء يتطلب أخذ الإذن من الدولة صاحبة السلطة حتى تتمكن الدول من استخدام الإقليم الجوي ونسمع كثيراً عن المجال الجوي

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق. وراجع أيضاً الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مرجع سابق - ص 28.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. سلمان الطموي - القاهرة 1988م - ص 119.

للطيران وما يتطلبه من إذن بواسطة السلطات المختصة حتى يتم السماح لحركة الطيران من عبور المجال الجوي للدولة المعنية. وهو ما يعني " أي المجال الجوي " يعني الإقليم الجوي وتتم عشرات الحالات يومياً من الاستعمال المزدوج للمجال الجوي ولكن يتم ذلك وفقاً للأذونات الصادرة من الدول ذات السيادة وهناك المعاهدات الدولية المنظمة لذلك⁽¹⁾ .

أما طبقات الجو العليا أي ما بعد الإقليم الجوي وهي على ارتفاعات شاهقة وعادة ما تستخدم بواسطة الأقمار الاصطناعية أو الصواريخ، ويقودنا ذلك مباشرة إلى سؤال يفرض نفسه بنفس فرضية سؤال الإقليم الجوي ما البعد المسافي للإقليم الجوي.

من خلال بحثي أجيب وبتقة تامة أنه لا يوجد حتى الآن اتفاق على ارتفاعات متفق عليها دولياً تكون هي الحد الأعلى للإقليم الجوي، حيث هنالك بعض الاتفاقات الدولية في مجال الطيران المدني لاستخدام المجالات الجوية إلا أن أعالي الفضاء مثل أعالي البحار ما زالت تخضع لانتهاكات كثيرة بواسطة الدول المتقدمة باستخدام الأقمار الاصطناعية للتجسس والتدخل في شأن سيادة الدول وتصوير وانتهاك حرمت الدول.

ثالثاً: السلطة السياسية:

مما لا شك فيه أن السلطة ذات السيادة هي الركن الثالث والذي لا يمكن أن تقوم الدولة بغير توافره ، والسلطة هي صفة من يتولى سياسة الدولة وينظم شؤونها، ويفصل في مشكلاتها وقضاياها، وفي علاقات أفراد شعبها وشؤون معاشهم وعمرانهم والدفاع عنهم وفي رفاهيتهم والعلاقات بينهم وبين الدول والشعوب الأخرى⁽²⁾ .

والسلطات المخولة للهيئة الحاكمة يطلق عليها في عرف القانون الدولي لفظ السيادة والسيادة في عصر التنظيم الدولي أصبحت مقيدة بقواعد القانون الدولي الملزمة للدول جميعاً ، وهذا لا ينتقص من مبدأ السيادة إطلاقاً⁽³⁾.

وهذا الدور للسلطة الحاكمة أو السلطة السياسية ذات السيادة إنما يقوم على ممارسة أفراد يشكلون ما يعرف بالجهاز الحاكم وإن تعارف أن هذه السلطة تنقسم إلى

(1) موسوعة الفقه السياسي - د. محمد فؤاد الناي - الطبعة الأولى - الدار العربية ، ص 41 .

(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 25.

(3) النظم السياسية - د. ثروت بدوي - مرجع سابق - ص 30.

سلطة تنفيذية يمثلها الجهاز التنفيذي وعلى رأسه رئيس الدولة أو الحاكم أو الأمير وبقية أعوانه، وجهاز تشريعي يتكون من برلمان له دور رقابي وتشريعي في سن القوانين واعتماد المعاهدات والرقابة على أداء أجهزة الدولة المختلفة، ولا بد من سلطة قضائية (1).

ولا بد للجهاز التنفيذي أن يكون له قوة عسكرية من الشرطة والجيش تفرض إحكام القانون والالتزام بالخضوع لأوامر الدولة، وتمنع الاعتداء من قبل دول أخرى. على الرغم من أن الديمقراطية تقتضي أن من يتولى السلطة من أي من محاورها لا بد أن يكون مفوضاً من الشعب ومنتخباً بالإرادة الشعبية التي يستمد منها سلطاته إلا أن ذلك ليس شرطاً لتوافر ركن السلطة، ومن المعلوم أن الجهاز الحاكم في كثير من الدول يتكون دون إرادة الجماهير، بل إن كثير من الدول وإن أجرت من ناحية شكلية انتخابات إلا أنها غالباً ما تكون دون رضا الشعوب، وتشويهاً كثير من التشوهات والانتهاكات مما يلقي عليها شبهات بعدم الشفافية أو صورية إجراءاتها. كما لا يشترط أيضاً أن تكون للسلطة دستوراً رغم أن كثير من الدول لديها دساتير إلا أنه ليس شرطاً يتوقف عليه قيام واستكمال هذا الركن من أركان مقومات الدولة (2).

إلا أنه من الضروري أن تكون هذه السلطة داخلية أي أن تكون داخل الإقليم الذي يقيم فيه ذلك الشعب إذ لو أصبحت السلطة خارجية فإنه في هذه الحالة لا تعتبر الدولة مستقلة لأن السلطة الداخلية وهي حرية الدولة في التصرف بشؤونها الداخلية وفرض سلطانها على ما يوجد في إقليمها وذلك يقودنا إلى أن نقول لا بد أن تتمتع الدولة أو بالأحرى السلطة بالسيادة أي أن تكون ذات سيادة وهي التي تسود وتسيطر ولا تخضع لأي سلطة أخرى داخل الدولة أو خارجها، ومعنى ذلك أن للسيادة مظهران أحدهما سيادة داخلية وسيادة خارجية ومعنى السيادة الخارجية والداخلية واضح من حديثنا السابق وهو عدم التدخل من أي جهة خارجية أو داخلية ولا نريد أن نذهب في ذلك أكثر من ذلك (3).

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب- مرجع سابق- ص 28.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محسن خليل- مرجع سابق - ص 23.

(3) الوسيط في القانون الدستوري العام - د. أدمون رباط - دار العلم للملايين - بيروت 1971م - ص 72.

خصائص الدولة:

أولاً: الشخصية المعنوية:

الشخص المعنوي هو شخص قانوني يمتاز على الأدميين بأنه قادر على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات فالشخص المعنوي عبارة عن شخص قانوني (1).

ويترتب على الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية إضافة إلى القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات، الفصل بين السلطة ومن يمارسها (الحاكم).

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة يعني وحدة الدولة واستقلاليتها، وهذا لا يعني الاستقلالية فقط عن الأفراد المحكومين بل الاستقلالية أيضاً عن الحكام وبالتالي زوال فكرة شخصية الدولة. وظهور السلطة المجردة النظامية (2).

إن التطور في الأنظمة السياسية وما يصاحب هذا التطور من تغيير في القائمين على السلطة لا يغير من وحدة شخصية الدولة، التي تفسر في النهاية استمرارها وبقائها ككائن مستقل.

نتائج الشخصية المعنوية للدولة:-

- 1- تعتبر الدولة وحدة قانونية مستقلة ومتميزة عن الأفراد المكونين لها.
- 2- إن المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمتها الدولة، تبقى نافذة مهما تغير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها.
- 3- تبقى التشريعات سارية في حالة تغيير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها، أو القائمين عليها ما لم تعدل هذه التشريعات أو تلغى.
- 4- إن الالتزامات المالية تبقى نافذة بغض النظر عن أي تغيير يلحق بالدولة.
- 5- حقوق الدولة والتزاماتها تبقى قائمة ببقاء الدولة بغض النظر عن أي تغيير يلحق بشكل الدولة (3).

ثانياً: السيادة:

إن تمتع الدولة بالسيادة يعني أن تكون لها الكلمة العليا التي لا تعلوها سلطة أو هيئة أخرى. وهذا يجعلها تسمو على الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة آمرة عليا لذلك

(1) أصول القانون - د. عبد المنعم فرج الصده - دار النهضة العربية - بيروت 1978م - ص 468.

(2) الوسيط في النظم السياسية - د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص 30.

(3) القانون الدستوري النظرية العامة للمشكلة الدستورية - د. عبدالفتاح ساير - مطابع دار الكتاب العربي - مصر 2004، ص 90.

فسيادة الدولة تعني وببساطة أنّها منبع السلطات الأخرى. فالسيادة أصلية ولصيقة بالدولة وتميز الدولة عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى.

والسيادة وحدة واحدة لا تتجزأ مهما تعددت السلطات العامة لأنّ هذه السلطات لا تتقاسم السيادة وإنما تتقاسم الاختصاص. ويؤكد فقهاء القانون أنّ الدولة تملك السيادة وأنّ السيادة هي إحدى خصائص الدولة، وتتميز فكرة السيادة في أنها تطورت فقد كان ينظر إليها باعتبارها فكرة ذات طابع سياسي بحت ثم تحولت تدريجياً وأصبحت فكرة قانونية. وأول من استخلص المفهوم السياسي لسيادة الدولة هو (بودان) في مؤلفه six livres de la République سنة 1576م وقد صور السيادة على أنّها استقلال مطلق⁽¹⁾.

وتؤكد الفكرة السياسية لسيادة الدولة على أنّ الدولة متحررة من الخضوع لأي سلطة أخرى. وكانت هذه الفكرة انعكاساً للآراء السائدة في فترة ظهورها. ففي القرن السادس عشر في فرنسا كان يراد بالدولة الملكية تأكيد سمو الملك على الإقطاعيين واستقلاله عن سلطة البابا وعن الامبراطورية الرومانية الجرمانية⁽²⁾.

ونسبة لأنّ السيادة بمعنى الاستقلال أصبحت معيبة حلت محلها أو تطورت في منظورها إلى فكرة قانونية. بمعنى أنّ تكون السيادة هي ملك سلطات الحكومة إذ أنه لا بد لأي حكومة أن تمارس حقها في التشريع وتكوين أجهزة العدالة من قضاء وشرطة وإصدار النقود والعلاقات الخارجية. والفرق بين السيادة السياسية والقانونية رغم أنّ الأخيرة (القانونية) تستمد أصولها من السياسية إلا أنها تتميز بالنسبية ولا تنتم بالإطلاق أي أنها تتجزأ وأنّ حقوق وسلطات السلطة العامة يمكن توزيعها عند الممارسة إلى جهات مختلفة. والسيادة بمفهومها المعاصر تعتمد على قوة الدولة المادية والاقتصادية والعسكرية وعلى ثقلها على الصعيد الدولي⁽³⁾.

مظاهر السيادة:

1- المظهر الداخلي: وهو أن تبسط السلطة السياسية سلطاتها على إقليم الدولة. بحيث تكون هي السلطة الآمرة التي تتمتع بالقرار النهائي⁽⁴⁾.

(1) النظم السياسية الدولية والحكومة - د. محمد كامل ليلة - دار الفكر العربي - ص 178.

(2) دساتير فرنسا - موريس دوفرجه - مرجع سابق - ص 64.

(3) الدخل في علم السياسية - د. بطرس غالي و د. خيرى عيسى - مكتبة الأنجلومصرية - القاهرة 1989، ص 39.

(4) الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - د. الأمين شريط - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 2005م.

2- المظهر الخارجي: يعني استقلالية الدولة وعدم خضوعها لدولة اخرى (السيادة بالمظهر الخارجي مرتبطة بالاستقلال)⁽¹⁾.

مما تقدم يتضح أن فقهاء القانون الدستوري قد اتفقوا على توافر ثلاثة عناصر أساسية تعتبر ضرورية لقيام الدولة واكتسابها الشخصية القانونية والكيان الكامل المسمى بالدولة، والعناصر الثلاث هي الشعب ومن ثم الإقليم الذي يستقر فيه الشعب ويمارس أنشطته وترتبط الحقوق والواجبات حوله، ويطلق البعض على الأرض الإقليم والذي بدوره يتكون من الأرض اليابسة ويطلق عليها الإقليم الأرض حيث أن الدولة لا تمارس سيادتها إلا على إقليمها وهذا الإقليم الأرض قد يتحدد بحدود صناعية كالبهار والأنهار والجبال، وقد يتحدد بحدود صناعية كإقامة الأسوار والأبراج والأسلاك، وقد يكون الحد الفاصل بين دولتين خط وهمي، ولا يشترط في الإقليم الأرض في اليابسة أن يكون متصلاً ويعتبر الإقليم المائي ضمن عنصر الإقليم ويقصد به (أي الإقليم المائي) البحار الملاصقة لحدود الدول أي البحر الإقليمي أو الجزء الساحلي من البحر العام الملاصق لشواطئ الدولة، ويشمل أيضاً المياه الداخلية كالأنهار والبحيرات، إلا أن الخلاف ما زال قائماً بين فقهاء القانون حول تحديد مساحة البحر الإقليمي حيث يرى البعض أنها أقصى مسافة تبلغها قذائف المدافع من الشاطئ، والبعض الآخر حددها بثلاثة أميال وبعضهم اعتبرها خمسين ميلاً وآخرون بستة أميال وبعضهم باثني عشر ميلاً، ويعتبر الإقليم الجوي هو العنصر الثالث في ركن الإقليم ويقصد به الفضاء الجوي الذي يعلو الإقليم الأرضي والبحري، والعنصر الثالث والأخير المطلوب توافره لاستكمال عناصر مقومات الدولة هي السلطة السياسية وهي بمثابة الهيئة الحاكمة، بحيث يكون لها سلطة فرض أوامر ملزمة للأفراد والهيئات لاحترام التشريعات وتحقيق الأمن والخير لأفراد الدولة، ولا بد من أن تنهي هذه العناصر أو الأركان الثلاثة بوجود الدولة بشكلها القانوني ويبقى اعتراف الدول بها حتى تدخل في طور العلاقات الخارجية⁽²⁾.

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محسن خليل - مرجع سابق - ص 39.
(2) النظم السياسية الدولة والحكومة - د. محمد كامل ليلة - دار الفكر العربي - ص 179 وما بعدها.

وظيفة وأشكال الدول

أولاً: وظيفة الدولة:

مما لا شك فيه أن أي دولة أي كان نوعها تسعى إلى تحقيق أفضل حالة من الاستقرار في الإقليم المعني وسيادة حكم القانون والأخذ بزمام المبادرة لإقامة مؤسسات أكثر قدرة على المتابعة والاستمرارية وفق إطار قانوني ثابت. وبذلك فهي "أي الدولة" وجدت أساساً لحماية المجتمع وصيانة النظام فيه وتوفير العدالة بين أفرادها وتحقيق كل ذلك عبر السلطات الثلاث السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية (1).

فالدولة تحمي المجتمع من العدوان الخارجي عن طريق الجيش، وتحفظ الأمن الداخلي بواسطة الشرطة ، وتولي القضاء حسم ما يشجر بين أفرادها أو الدولة ممثلاً في المؤسسات وهذه الوظيفة التقليدية أو ما يعرف بالوظائف الإنسانية إلا أن تطور المجتمعات فرض وظائف جديدة قد تصل حد تحقيق الرفاهية وهذه الوظائف أي وظائف الدولة مرتبطة باتجاهات فكرية وسياسية حيث أن المذهب الفردي يقصرون وظائف الدولة على الدفاع والحماية والعدالة القانونية، وقد أوشك هذا المذهب أن يتجاوز الزمن ويصبح تاريخاً ، أما المذهب البرجوازي يكون دور الدولة حسب ما يرون أن الحكم هو دور الدولة . فهي تترك للأفراد ممارسة كل أنواع النشاط الإنتاجي والمرفقي وهو دون شك مرتبط بتاريخ البرجوازية من حيث تقريره مبدأ الاقتصاد الحر القائم على أساس القوانين التطبيقية المنظمة للنشاط الاقتصادي مثل قانون العرض والطلب والبقاء للأصلح (2).

أما التدخليون فهم يمدون وظائف الدولة إلى حد التدخل في ميدان الإنتاج والخدمات وبذلك يتجهون إلى إبراز أهمية المجتمع وأهمية حسن توزيع الثروة والقضاء على الامتيازات الطبقيّة. ويرون أن الدولة هي أقدر من يقوم بهذه الوظيفة رغم أن أصحاب هذه المدرسة ينقسمون إلى اتجاهين: أ/ الاتجاه الاشتراكي ب/ الاتجاه الوسط.

وتكاد الدول المعاصرة جميعها أصبحت الوظائف الثانوية تحتل مكان الصدارة فيها حيث تظهر الدولة الحديثة إدارية أكثر منها حاكمة. فهي تشجع الأدب والفنون والعلوم وتدبر

(1) الإصلاحات القانونية وأثرها في تعزيز الحكم الراشد - زياد عبد الوهاب النعيمي - مركز الدراسات الإقليمية - جامعة الموصل.

(2) أطر التطور التشريعي للنظام الإداري - د. بركات موسى الحواتي - مطبعة جامعة النيلين 1997م.

وتراقب التعليم بمراحله المختلفة والمواصلات والإعلام وتهتم بالضعفاء وتتشئ لهم المؤسسات وتتشئ وتقيم المؤسسات الاجتماعية ضمان اجتماعي وصحي وتدير الثروات وبذلك فإن الدولة "تحكم أقل كلما أدارت أكثر".

أشكال الدول:

اتبع فقهاء القانون الدستوري والنظم السياسية بتقسيم الدولة من حيث شكلها إلى:
أ/ دولة بسيطة (موحدة).

ب/ دولة اتحادية (مركبة).

أ) الدولة البسيطة (موحدة) Simple State⁽¹⁾:

وهي أكثر أنواع الدول انتشاراً وتتميز ببساطة بنيانها الدستوري، بحيث تكون السلطات الأساسية في الدولة موحدة ويتمظهر ذلك في وحدة الدستور. وتباشر الدولة البسيطة وظائفها بواسطة سلطات ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية، حيث تكون وحدة السيادة بوجود رئيس للدولة مع السلطات الثلاث ويمثل وحدة السيادة حيث أن السيادة فيها واحدة للشعب والإقليم والحكومة، رغم ذلك إلا أن مفهوم الوحدة السيادية أو السياسية للدولة ليست جامداً فقد تعتمد الدولة البسيطة النظام المركزي أو اللامركزي في إدارة شأنها⁽²⁾.

ويتجسد النظام المركزي للدولة البسيطة بالتوحد الإداري أو المركزية الإدارية حيث تخضع مختلف الهيئات لسلطة مركزية سياسية وإدارية واحدة هي وحدها المختصة بإصدار القرارات. إلا أن تطبيق هذا النموذج بمفهومه المطلق يعد أمراً بالغ الصعوبة، لذلك تقوم بعض الدول التي تعتمد هذا النظام إلى تخويل وكلاء عنها تقوم بتعيينهم في الأقاليم التابعة لها، وتخولهم بعض السلطات والاختصاصات مع استمرار خضوعهم للسلطة المركزية " تطبق فرنسا هذا النظام"⁽³⁾.

أما نظام اللامركزية في الدولة البسيطة فيتلخص في أن تقوم السلطة المركزية في الدولة البسيطة بمنح بعض الهيئات أو الأقاليم أو المديریات أو المحافظات، وقد يكون تشكيلها قد تم عن طريق الانتخابات من قبل الشعب ولها أن تمارس السلطة في بعض المجالات كل منها في نطاق وحدتها مما يعني أنها تتمتع فيها بقدر من الاستقلال فيما تمارسه إلا أن للدولة نوعاً من السلطة وهي إن كانت في شكل الوصاية وهذه قد تمنح

(1) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مرجع سابق - ص 47.

(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص 74-75.

(3) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد الجعلي - سينان العالمية للطباعة - الخرطوم 2009م - ص 52.

السلطة المركزية الحق في المشاركة في تشكيل الهيئات الإقليمية بتعيين بعض أعضائها وكذلك الحق في عزل كل أو بعض هؤلاء. وبذلك فإن السلطة الممنوحة مقيدة حتى وإن كانت بالرقابة. وهذه هي ما تعرف باللامركزية الإدارية وقد تطبق الدولة البسيطة نظاماً لا مركزياً متطرفاً يعرف باللامركزية السياسية والذي لا تمنح الوحدات المنتجة داخل الدولة اختصاصات إدارية تنفيذية فحسب بل تكون متمتعة بالاختصاص السياسي، يشمل ذلك الوظيفة التشريعية والقضائية أيضاً ويطلق على هذا النظام أحياناً اسم الحكومة الذاتية والذي يتمتع به الإقليم الذي يشكل وحدة عضوية تقوم على عوامل جغرافية وتاريخية وعرقية ولغوية أو غيرها ويهدف إلى إقامة سلطة سياسية ومجالس خاصة به مستقلة تتميز عن السلطة المركزية هدفها إدارة الإقليم (1).

إلا أن كثير من الفقهاء والكتاب يصف نظام اللامركزية السياسية ويعتبرونه مهدد لكيان الدولة الموحدة وغالباً ما تكون نتائجها انفصالية، وبرزت هذه في اسبانيا بعد إقرار دستور 1979م الذي منح الحكم الذاتي لبعض الأقاليم، تلا ذلك أعمال عنف في منطقة الباسك التي سعت للحصول على الاستقلال التام عن سلطة مدريد.

وبذلك فإن الدولة البسيطة تتميز بأن لها دستور واحد يطبق على كافة أرجاء الدولة ولها سلطة تشريعية واحدة تتولى وضع التشريعات الملزمة لكل إقليم في الدولة، وكذلك سلطة تنفيذية واحدة وتدير شؤونها في المجال الدولي هيئة واحدة ولها سلطة قضائية واحدة وهذا يعني أن الدولة البسيطة أو الموحدة من حيث السلطة تتولى الوظائف العامة في الدولة سلطة واحدة تنفيذية وتشريعية وقضائية، أما من حيث الجماعة يعتبر إقليم الدولة وحدة واحدة يحكمها قانون دون تمييز لأحد ولا يؤثر اتساع رقعة الدولة من عدمه أو سواء كانت إقليم واحد أو عدة أقاليم حتى وإن كانت تتمتع بإدارة محلية.

كما أن الدولة البسيطة قد يكون نظام الحكم فيها ملكي كالأردن والسعودية أو جمهورية مصر العربية ولبنان وهناك عديد من الدول تعتبر من الدول البسيطة (موحدة) مثل تركيا والأردن ومصر وسوريا ولبنان واليونان وإيطاليا وفرنسا.

وبلاحظ أن معظم الدول البسيطة (الموحدة) تأخذ بنظام اللامركزية دون أن يؤثر ذلك في وحدتها السياسية.

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص77، أيضاً د. ثروت بدوي - النظم السياسية - مرجع سابق - ص51، ودكتور حسن خليل - النظم السياسية - مرجع سابق - ص82.

ب) الدولة المركبة (الاتحادية):

وينشأ هذا النظام نتيجة الرغبة أو العمل للتوفيق بين رغبتين متعارضتين أولها الرغبة في تحقيق الوحدة بين عدة دول ووحدات إقليمية نظراً لما تحققه هذه الوحدة من أهداف مشتركة ، وثانيهما هي الرغبة لدى كل وحدة من هذه الوحدات في أن تحتفظ لنفسها بالاستقلال في إدارة بعض شؤونها ولتحقيق التوفيق بين هاتين الرغبتين تظهر الدولة الاتحادية المركزية لتشمل مجموعة من الوحدات الإقليمية بحيث تكون هنالك هيئات حاكمة موحدة خاصة بالدولة الاتحادية المركزية تقوم في المجالات السلطة الاتحادية، ثم تكون هنالك هيئات حاكمة مستقلة خاصة بكل وحدة من الوحدات الإقليمية وهو ما يحقق قدر من الاستقلال في إطار موجبات عامة مركزية (1).

وعادة ما يطلق للدلالة على الوحدات الإقليمية المكونة للدولة الاتحادية اسم الولايات وقد يطلق عليها اسم الجمهوريات كما هو في الاتحاد السوفيتي أو المقاطعات كما هو الحال في الاتحاد السويسري (2).

وتقوم الدولة الاتحادية وتنقسم مظاهر السيادة وسلطان الحكم فيها على الأجزاء المكونة لها ويختلف ذلك باختلاف نوع الحكم إلا أن الدستور هو الذي يحدد نظام الحكم في الدولة بصورة عامة ويحدد على وجه الخصوص سلطات أو نطاق عمل الهيئات الحاكمة والسلطات الاتحادية والإقليمية.

وقد قامت تاريخياً أنواع مختلفة من تلك الاتحادات منها:

أ/ الاتحاد الشخصي:

وهو عبارة عن اتحاد بين دولتين أو أكثر تحت عرش واحد إلا أن كل دولة تحتفظ بسيادتها الكاملة وتنظيمها الداخلي المستقل، مما يعني أن مظاهر الاتحاد تتجسد في شخص الدولة فقط "حيث أن رئيس الدولة هو المظهر الوحيد المميز للاتحاد الشخصي الأمر الذي يجعله اتحاداً عرضياً وموقتاً معرض أن يزول وينتهي بمجرد اختلاف الرئيس" (3).

ومن أمثلة الاتحاد الشخصي التاريخية هي اتحاد إنجلترا وهانوفر الذي استمر من العام 1714م حتى العام 1837م حيث تولى ملك إنجلترا عرش هاتين الدولتين طوال هذه

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص78، وأيضاً الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي - مبادئ الأنظمة السياسية - مرجع سابق - ص4.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص31.

(3) النظم السياسية - الجزء الأول - د. ثروت بدوي - ص55، مرجع سابق، أيضاً د. نعمان الخطيب - الوسيط في النظم السياسية - مرجع سابق - ص79.

الفترة ولم ينقض إلا عام 1838م حينما تولت الملكة فيكتوريا عرش إنجلترا ولم تسمح قواعد توارث العرش في هانوفر أن تتولى العرش أنثى.

ومن الأمثلة الحديثة لهذا الاتحاد الشخصي الاتحاد الذي حدث بين هولندا ولوكسمبرج عام 1815م واستمر حتى عام 1890م وانتهى لنفس السبب إذ تولت عرش هولندا في عام 1890م الملكة ولهمينا، وكان دستور لوكسمبرج يمنع النساء من تولي العرش ولذلك انتهى الاتحاد بين الدولتين.

وأحدث نموذج لتطبيق الاتحاد الشخصي ما تم بين إيطاليا وألبانيا منذ عام 1939م حتى عام 1943م وذلك عندما احتلت إيطاليا ألبانيا في العام 1936م. وما أن انتهت الحرب العالمية الثانية نالت ألبانيا استقلالها وتم إلغاء المرسوم الذي كان يوحد التاج في الدولتين. ونستطيع أن نلخص في نقاط الدول المشتركة في الاتحاد الشخصي لها وعليها الآتي⁽¹⁾:

- 1- احتفاظ كل دولة بشخصيتها الدولية.
- 2- تتفرد كل دولة برسم سياستها الخارجية.
- 3- تعتبر الحروب بينهم حروب دولية.
- 4- تصرفات كل دولة من معاهدات ومواثيق واتفاقات تتصرف نتائجها للدولة المعنية فقط وليس إلى الاتحاد.
- 5- يعتبر رعايا كل دولة أجنبياً على الدولة الأخرى.
- 6- لا يلزم تشابه نظم الحكم في دول الاتحاد⁽²⁾.

ب/ الاتحاد الحقيقي (الفعلي):

وهو يقوم أيضاً بين دولتين أو أكثر وتخضع كل الدول فيه إلى رئيس واحد وتندمج جميعها في شخصية دولة واحدة تمارس الشؤون الخارجية وتبقي كل دولة في الاتحاد محتفظة بدستورها وأنظمتها الداخلية.

وهو ما يعني أن الاتحاد الحقيقي يترتب على تحققه نوع من الاندماج أو الانصهار بين دول الاتحاد في المجال الخارجي دون المجال الداخلي، وتندمج الدول الأعضاء في شخصية دولية واحدة وهي دولة الاتحاد مما يعني أن تفقد الدول الأعضاء استقلالها الخارجي الدولي بحيث تقوم دولة الاتحاد بتمثيل الدول الأعضاء جميعها في المجال الخارجي⁽³⁾.

(1) الوسيط في النظم السياسية - د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص 80.

(2) المدخل إلى العلوم السياسية - د. صلاح الدين عبدالرحمن الدومة - مطبعة جي تاون - الخرطوم 2013م - ص 185 وما بعده.

(3) الأنظمة السياسية د. محمد رفعت عبدالوهاب - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت 2007 - ص 47-56.

أما من الناحية الداخلية فتحفظ الدول في الاتحاد الحقيقي والذي يسمى أحياناً الفعلي، تحتفظ باستقلالها الداخلي أي أن يكون لكل دولة نظامها السياسي الخاص بها ويكون لكل دولة دستورها الخاص الذي يحدد طبيعة الحكم في الدولة المعنية، ويكون لها الاستقلال في سلطاتها الدستورية وأجهزتها سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية أي أن تكون مستقلة في نظمها وشؤونها الداخلية.

وهكذا فالإتحاد الحقيقي يختلف مع الإتحاد الشخصي في أن الدولة تفقد شخصيتها الدولية وسائر اختصاصاتها الخارجية ويتفق معها في الاحتفاظ بشخصيتها الداخلية وسلطاتها.

ومن الأمثلة التاريخية لهذا الإتحاد (الإتحاد الحقيقي) الإتحاد الذي قام بين السويد والنرويج من عام 1814م حتى عام 1905م وكذلك اتحاد النمسا والمجر من عام 1867م حتى عام 1918م واتحاد الدنمارك وآيسلندا من عام 1918 حتى عام 1944م. ونلخص وضع دولة الإندماج في النقاط الآتية:

- 1- تفقد جميع الدول المكونة شخصيتها الخارجية.
- 2- يتم توحيد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي.
- 3- تعتبر الحرب التي تقوم بين الدول الأعضاء حرب أهلية⁽¹⁾.

ج/ الإتحاد الاستقلالي أو التعاهدي:

ينشأ من اتفاق دولتين أو أكثر عبر معاهدة دولية ينص على تكوين الإتحاد أو الانضمام مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي وسيادتها الداخلية وتعتبر المرجعية الرئيسة لتحديد ذلك الإتحاد هو وثيقة أو صك الاتفاقية الموقعة بين الأطراف أو الدول.

وبهذا فإن المعاهدة أو الاتفاقية هي أساس نشأة الإتحاد الاستقلالي وتلك الوثيقة هي التي تبين الأهداف المشتركة والتزامات كل دولة من دول الإتحاد كضمان استقلال كل دولة من دول الإتحاد وحققها في الدفاع عن أمنها الخارجي وتحقيق مصالح اقتصادية مشتركة لدول الإتحاد ولضمان استمرار ما بالمعاهدة أو الوثيقة ومراقبتها وتطبيقها والإشراف عليها تنشأ هيئة مشتركة تسمى جمعية أو مؤتمر أو مجلس ويتكون من مناديب عن دول الإتحاد⁽²⁾ وتختص فقط بالمسائل التي نظمتها المعاهدة أو الاتفاقية، ولا بد أن يتم تكوين

(1) المبادئ الدستورية والنظم السياسية - د. محمد كامل ليلة - مرجع سابق - ص 277، وحامد سلطان وعبدالله العريان - أصول القانون الدولي العام، القاهرة 1952م - ص 99.

(2) المدخل إلى العلوم السياسية - د. صلاح الدين عبدالرحمن الدومة - مرجع سابق - ص 190.

هذه الهيئة أي كان مسماها (جمعية أو مجلس أو مؤتمر) علس أساس المساواة بين الدول الأعضاء.

وهكذا فكل دولة تبقى مستقلة ومتمتعة بكامل سيادتها الداخلية والخارجية ولها حق التمثيل السياسي مع الغير من الدول وحق إبرام المعاهدات بشرط ألا تتعارض مع المصالح المشتركة للاتحاد.

وتعتبر الحروب التي تنشب بين أحد الدول الأعضاء وبين دولة أخرى لا تلزم الاتحاد إلا بقدر ما ورد في نص الوثيقة أو المعاهدة، والحروب بين دول الاتحاد لا تعتبر حرب أهلية بل حرب دولية.

ويحتفظ رعايا كل دولة من دول الاتحاد بجنسيتهم ومن الأمثلة التاريخية لهذا الاتحاد الاتحاد الأمريكي والاتحاد السويسري والاتحاد الجرمانى والاتحاد العربى والاتحاد الأوروبى واتحاد دول الخليج العربى.

ويمكن أن نلخص الاتحاد الاستقلالى فى نقاط:

- 1- تظل كل دولة متمتعة بسيادتها.
- 2- تحتفظ كل دولة بشخصيتها الدولية.
- 3- رعايا كل دولة يحتفظون بجنسية دولتهم⁽¹⁾.
- 4- العلاقة بين الدولة علاقة تعاھدية.
- 5- حق الانفصال أو الخروج من الاتحاد مفتوح.

د/ الاتحاد المركزى (الفيدرالى):

الاتحاد الفيدرالى أو المركزى عبارة عن دولة مركبة تتكون من عدد من الدول أو الدويلات اتحدت معاً وأنشأت دولة واحدة أي تتصهر الدول الأعضاء فى دولة واحدة وتتحول الدول الأعضاء إلى ولايات، وتفقد سيادتها الخارجية وجزء من سيادتها الداخلية، حيث تفقد الدول المتحدة شخصيتها الدولية بحيث لا توجد إلا شخصية دولية واحدة هي دولة الاتحاد المركزى أما فى المجال الداخلى تحتفظ الولايات بقدر من السيادة الداخلية تكون محددة فى الدستور المركزى وذلك لا يمنع أن تكون للولايات دساتيرها الخاصة ولديها سلطة متمثلة فى السلطات الثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية، وتلك السلطات محدودة فى الأطر

(1) النظم السياسية - الجزء الأول - د. ثروت بدوي - مرجع سابق - ص55، أيضاً د. نعمان الخطيب - الوسيط فى النظم السياسية - مرجع سابق - ص79، والأنظمة السياسية - د. محمد رفعت - مرجع سابق - ص49.

المحلية للولاية فقط لأن المسائل القومية والسيادة والسياسة الاقتصادية الكلية والعلاقات الخارجية ينظمها الدستور القومي ويقتصر الاختصاص فيها على السلطات المركزية، كما أن السلطات الاتحادية لديها قدر من الرقابة على الولايات بقدر تنظيم العلاقات فيما بين الولايات وضمان وحدة الدولة.

وهذا النوع أكثر أنماط الاتحادات ممارسة في المجتمع الدولي وهو النظام الممارس في أكبر دولتين معاصرتين هما الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية وكذلك في الصين والهند وكندا وأستراليا وجنوب أفريقيا وسويسرا (1).

وهذا النوع من الاتحاد ينشأ عادة بإحدى طريقتين:

أ/ الانحلال أو التفتت: حيث تتحل دولة بسيطة موحدة إلى عدة دول ثم تعود في وضع قانوني جديد فيما بينها كما حدث في الإمبراطورية الروسية ومستعمراتها السابقة.

ب/ الضم أو الائتلاف: بحيث تتضم عدة دول بسيطة موحدة إلى بعضها البعض وتأتلف لتكون اتحاداً كما حدث في الولايات الأمريكية الشمالية المتحدة وفي هذا الاتحاد تقتصر السيادة الخارجية للدول بشخصية الاتحاد، ويبقى لكل دولة دستور يحكمها لكن بما يتناسب مع دستور الاتحاد. وتتمتع كل ولاية بسلطاتها الثلاث التشريعية - التنفيذية - القضائية التي لا تخالف السلطات الثلاث الاتحادية (2).

كما ذكرت آنفاً لا تتمتع الولايات في الاتحاد الفيدرالي بالشخصية الدولية لأن حق التمثيل الدبلوماسي الخارجي يكون لدولة الاتحاد ولها حق المعاهدات الدولية إلا أنه توجد بعض الاستثناءات في ذلك والمتمثل في أن الاتحاد السوفيتي السابق 1944م قد سمح لبعض ولاياته أو جمهورياته التمتع بحق التمثيل الدولي وكان الهدف من وراء ذلك مضاعفة أو زيادة عدد أصواته في الهيئات الدولية وبالفعل استطاعت جمهورية أوكرانيا وجمهورية روسيا البيضاء الانضمام لهيئة الأمم المتحدة وهكذا أصبح للاتحاد السوفيتي ثلاثة أصوات في منظمات ومجالس هيئة الأمم المتحدة عدا مجلس الأمن حيث للاتحاد السوفيتي مقعد واحد بصفة دائمة مثل باقي الدول الكبرى.

(1) مبادئ الأنظمة السياسية - د. مصطفى أبو زيد فهمي - مرجع سابق - ص44، ودكتور نعمان الخطيب - الوسيط في النظم السياسية - ص88

(2) الوسيط في القانون الدستوري العام - د. إدمون رباط - مرجع سابق - ص107، والدكتور محسن خليل - النظم السياسية - مرجع سابق - ص90، والدكتور ثروت بدوي - النظم السياسية - مرجع سابق - ص68.

أما في المجال الداخلي نجد أن الدستور المركزي أو الدستور الاتحادي يقوم بتوزيع الاختصاصات بحيث تكون الاختصاصات الأكثر أهمية هي ذات طابع قومي وتعبر عن وحدة الدولة وسيادتها وعادة ما تتولاها السلطات الاتحادية واختصاصات أخرى أقل أهمية وتمس شأن الولايات تمنح لسلطات الولايات.

وهناك ثلاثة طرق تتبع عادة في توزيع الاختصاصات والسلطات بين المركز والولايات ولحساسية الأمر وخطورته يقوم الدستور الاتحادي بتنظيم ذلك بثلاثة طرق كما ذكرت وهي:

أ/ يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر اختصاصات كل من السلطات الاتحادية واختصاصات الولايات.

ب/ يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر، بمعنى ما عدا تلك المسائل المنصوص عليها يكون مبدأ اختصاص السلطات الاتحادية.

ج/ يحدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر (عكس الطريقة السابقة) مما يعنى ما عدا تلك المسائل المنصوص عليها يكون من اختصاص الولايات.

كما ذكرنا تتمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية بالكامل والسيادة الداخلية تمارسها سلطتان هما السلطة الاتحادية وسلطة الولاية، وذلك في حدود السلطات الثلاث التشريعية⁽¹⁾ والتنفيذية والقضائية بالتفصيل الآتي:

أ/ السلطة التشريعية:

تتولى السلطة التشريعية في الاتحاد المركزي هيئتان نيابيتان أي يتكون من مجلسين:

1/ مجلس يمثل شعب الدولة الاتحادية بأكمله ويقوم بانتخاب هذا المجلس الشعب في جميع الولايات ويتأثر المجلس عادة في تشكيله بعدد السكان الذي يكون له دور كبير في عدد الدوائر⁽²⁾.

2/ مجلس الولايات والذي تمثل فيه الولايات على قدم المساواة.

ومثال لذلك ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتكون البرلمان الاتحادي (الكونغرس) من مجلسين هما مجلس النواب (الذي يمثل الشعب بأكمله) ومجلس الشيوخ (ويتكون من ممثلي الولايات بعدد عضوية من كل ولاية) وكذلك كان الحال في الاتحاد السوفيتي سابقاً حيث كان يتشكل مجلس السوفيت الأعلى من مجلس الاتحاد (الذي يمثل الشعب قاطبة) ومجلس

(1) القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - د. محمد حسن دخيل - منشورات الحلبي - بيروت 2016م - ص 27-28.
(2) الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي) - د. جيريم م. بارون - ترجمة محمد مصطفى غنيم - الجمعية المصرية للنشر - القاهرة 1998م - ص 105 وما بعده.

القوميات (الذي يمثل الجمهوريات والمقاطعات والدوائر) وللولايات مجالس تشريعية في حدود الولاية.

ب/ السلطة التنفيذية:

تتولى السلطة التنفيذية المركزية سلطة اتحادية تمثل دول الاتحاد جميعاً، بحيث يكون على رأسها رئيس الدولة وحكومته ويتولون تنفيذ القوانين وتصريف الأعباء التنفيذية من تمثيل خارجي وسياسات ومعاهدات وقوانين منظمة.

أما السلطة التنفيذية للولاية فيتولاها حاكم الولاية وحكومته المحلية ولا يتعدى اختصاصها الولاية⁽¹⁾.

ج/ السلطة القضائية:

تتولى السلطة القضائية في دول الاتحاد المركزي جهتان حيث أن هناك قضاء اتحادي يتبع الدولة الاتحادية كالمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والمحكمة الاتحادية في سويسرا حيث أن هذه المحاكم وبحكم اختصاصها تتفرغ للنظر في المسائل التي تهم الدولة أو بين الأفراد والدولة أو الأفراد والولايات في بعض المسائل والحقوق الأساسية إضافة إلى اختصاصها كجهة استئنافية لبعض أحكام المحاكم المختلفة، والجهة الثانية يمثلها القضاء المحلي عن طريق المحاكم الخاصة بكل ولاية من ولايات الاتحاد، والتي تطبق قوانين الولاية في حدود اختصاصها⁽²⁾.

ونلخص الاتحاد المركزي في النقاط الآتية:

- 1- يوجد رئيس واحد للاتحاد.
- 2- الشعب يحمل جنسية واحدة.
- 3- إبرام المعاهدات وإعلان الحرب والتمثيل الدبلوماسي من حق الدولة الاتحادية.
- 4- تكون هناك اختصاصات حصرية للمركز واختصاصات للولايات.
- 5- يحق للولايات أن يكون لها دستور يتوافق مع الدستور الاتحادي ولها أجهزتها التشريعية والتنفيذية والقضائية.

(1) الأنظمة السياسية - د. محمد رفعت عبد الوهاب - منشورات الحلبي - مرجع سابق - ص 65.
(2) القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - د. محمد حسن دخيل - منشورات الحلبي - مرجع سابق - ص 144.

ونورد باختصار بعض المزايا والعيوب:

أ/ أهم مزايا نظام الاتحاد المركزي الفدرالي:

1. أنه قادر على توحيد دول ذات نظم متغايرة ومتباينة لتصبح دولة واحدة وقوية.
2. أنه قادر على تطبيقه على قارة بأسرها ويضربون مثلاً في ذلك بالولايات المتحدة الأمريكية.
3. أنه قادر على التوفيق بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة فهو يحتفظ بوحدة الدولة كشخصية دولية واحدة، ويمنح في نفس الوقت بعض الاستغلال الداخلي.
4. يعتبر حقلاً واسعاً للتجارب لتعدد واختلاف نظام كل ولاية من الولايات المكونة ليتم الأخذ وتطبيق القوانين والنظم التي حققت نجاحاً وتعميمها من ولاية واحدة لكل الولايات.

ب/ عيوب الاتحاد المركزي:

1. ذكر أن تعدد السلطات العامة سيؤدي إلى نفقات مالية كبيرة يتحملها المواطن.
 2. تعدد السلطات وتعدد واختلاف التشريعات كثيراً ما يسبب منازعات ومشكلات.
 3. قد يؤدي إلى تفتيت الوحدة الوطنية في حالة ما قويت سلطات الولايات.
- رغم كل ذلك إلا أن التكتل أصبح لديه إقبال شديد في ظل هذه الظروف الدولية والاقتصادية، لذلك أصبح الاتحاد المركزي هو الوسيلة الأنجع التي تصبو إليها الشعوب لتتقارب الدول وتتعاون لحل الإشكالات التي لا تحل لدولة منفردة.
- يتضح من كل ما أشرنا إليه أن للدول شكلان حسب ما رآه فقهاء القانون الدستوري منها دولة بسيطة ودولة اتحادية مركبة والتي بدورها تكون في عدة أشكال منها الاتحاد الشخصي والاتحاد الحقيقي (الفعلي) والاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي والاتحاد المركزي الفيدرالي حيث أن الدولة البسيطة الموحدة تتميز بوحدة السلطات التي تدير أمورها الخارجية والداخلية وهي تتميز بإيجاز شديد بوحدة نظامها السياسي، أما الدولة المركزية تتكون من اتحاد عدد من الدول أو عدد من الولايات مع بعضها البعض، ولكن تتعدد صور ذلك الاتحاد وتختلف ويمكن استخلاص أربع صور للدولة المركبة حسب ما أشرنا إليه بعاليه.

حيث يتجسد الاتحاد الشخصي في شخص رئيس الدولة فقط فرئيس الدولة هو المظهر الوحيد والمميز للاتحاد الشخصي الأمر الذي يجعل منه اتحاداً مؤقتاً يزول وينتهي بمجرد انتهاء ذلك الرئيس.

أما الاتحاد الحقيقي لا يقف عند وحدة الرئيس إنما ينشئ رابطة قوية بين الدول الأعضاء بعد توحيدها في دولة الاتحاد الواحدة من الناحية الخارجية فقط، أما الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي منشأة التعاهد والاتفاق وفيه تكون كل دولة متمتعة بسيادتها الداخلية كاملة ومحتفظة بشخصيتها الدولية، ويصنف الفقهاء هذا الاتحاد بأنه اتحاد ضعيف وله صفة مؤقتة يجب أن يتحول في النهاية إلى اتحاد مركزي وفي حالة الفشل عليها أن تتفكك لأن حق الانفصال حسبما استقر في الفقه للدول أن تقرره حسب ما تراه مناسباً ومتماشياً مع مصالحها.

أما الاتحاد المركزي يعتبره الفقهاء اتحاد قانون دستوري لأن التوحيد لا يشمل الدول المتحدة فحسب إنما يشمل شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصير شعباً واحداً وإن كانت دول هذا الاتحاد تفقد سيادتها في المجال الخارجي لانصهارها في شخصية دولية واحدة إلا أنها تحتفظ بجزء كبير من شخصيتها في المجال الداخلي، إلا أنه مع تعدد السلطات وازدواجها في الاتحاد المركزي إلا أن هناك رئيس دولة واحد وشعب يحمل جنسية واحدة. وقد أثنى أغلب فقهاء السياسة والقانون الدستوري والدولي على الاتحاد المركزي نظير ما يتصف به من مزايا تميزه عن غيره من الاتحادات الأخرى إلا أن ذلك لا ينفي أنه تعرض للنقد أيضاً.

تمهيد:

إن كلمة دستور تشير اليوم إلى مجموعة واسعة من الأحكام تنظم شؤون الدولة وترسي قواعد بنياتها ويتجه تيار الغالبية من الفقهاء الدستوريين اليوم إلى أن الدستور الأول بالمعنى الحديث للكلمة، كان دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام 1776م "وهو دستور الكونفدرالية" والذي لم يدم إلا بضع عشرة سنة إذ حل محله دستور وضع على أساس فدرالي عام 1787م وأصبح نافذاً منذ عام 1789م وهو ما زال بعد إدخال تعديلات عليه هو الدستور النافذ في تلك الدولة. أما في فرنسا والتي كانت ثورتها عام 1789م والتي خلقت نقطة تحول خطيرة في أوروبا. فقد شهدت في ذلك العام ظهور أول وثيقة دستورية هامة وهي التي تعرف باسم إعلان حقوق الإنسان والمواطن وقد أقرتها الجمعية الوطنية التأسيسية عام 1789م ثم أقرت هذه الجمعية عام 1791م أول دستور لفرنسا بالمعنى المتعارف عليه لكلمة دستور لأن الدستور دون شك ليس إعلاناً فقط بل تنظيمياً للسلطة. ثم الدساتير التي لم تدم طويلاً وكان كل منها يمثل مرحلة من مراحل التطور السياسي الذي شهدته تلك الدولة⁽¹⁾.

ورغم أن هذا العلم يعتبر حديثاً نوعاً من حيث أن الدستورية المقارنة توطدت في كليات الحقوق الفرنسية وهي الرائدة في هذا المجال⁽²⁾.

رغم أن الدساتير هي الوثيقة السياسية الأولى في أي دولة إلا أن دورها في تضاؤل في كل دول العالم ويعود ذلك إلى ازدياد متطلبات السياسة مما يدفع قادة الدول في كثير من الأحيان على عدم إعمال بعض النصوص الدستورية أو حتى تجاهلها أحياناً مثلما حدث في الولاية المتحدة الأمريكية إبان حربها في فيتنام وخوضها الحرب دون استكمال الشكل الدستوري أو الإجراء الدستوري المطلوب وهي أن يتخذ قرار شن الحرب الكونغرس. إن كان الأمر كذلك في أكبر دولة في العالم كيف الأمر في الدول النامية؟⁽³⁾

وأستطيع أن أقول وبملاء الفاه أن دور الدساتير في البلدان النامية لم يكن في أي يوم من الأيام قوياً بما فيه الكفاية. حيث أنه لم تترسخ تقاليد دستورية عريقة بالبلدان النامية مثلما هي بالغرب رغم عراققة تقاليد الحكم في كثير من البلدان في الدول النامية مثل البلدان الإسلامية على وجه الخصوص.

(1) العروبة والإسلام في الدساتير العربية - جورج جبور - طرابلس لبنان 1995م.

(2) النظم السياسية - الدولة والأنظمة السياسية المعاصرة - د. رمزي الشامر - دار النهضة العربية - بيروت 1980 - ص 93.

(3) العروبة والإسلام في الدساتير العربية - جورج جبور - مرجع سابق - ص 22.

المبحث الأول

مفهوم الدستور وأنواع الدساتير

أولاً: تعريف الدستور:

1/ التعريف اللغوي:

كلمة دستور ليست عربية الأصل وإنما ترجع إلى أصل فارسي وهي تعني الأساس أو القاعدة، كما تفيد دفتر الذي يكتب فيه أسماء الجند وتجمع به قوانين الملك. كما تفيد أيضاً معنى الأذن أو الترخيص وكلمة دستور تقابل في اللغة الفرنسية كلمة constitution. حيث تعني التأسيس أو التنظيم أو البناء أو التكوين. وهي مركبة من كلمة (دست) بمعنى قاعدة أو أساس وكلمة (ور) أي صاحب. ودلت هذه الكلمة في اللغة العربية على ذات المعاني التي تدل عليها سواء في اللغة الفارسية أو الفرنسية. وبذلك فإن المعنى اللغوي للدستور يعنى النظام الأساسي (1).

2/ التعريف الاصطلاحي:

يعرف الدستور اصطلاحاً بأنه مجموعة القواعد والنصوص التي تتضمنها الوثيقة القانونية الصادرة عن السلطة التأسيسية و التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها ، وسلطاتها ، وطريقة توزيع هذه السلطات وبيان اختصاصاتها ، وبيان حقوق المواطنين وواجباتهم ، ومن المعلوم أن تعاريف الدستور قد تعددت وذلك حسب وجهات نظر الفقهاء أو السياسيين وسوف نورد بعض التعاريف على سبيل المثال منها: (2)

أ) الدستور هو مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة وترسم قواعد الحكم فيها، وتضع الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد وتنظم سلطاتها العامة مع بيان اختصاصات هذه السلطات. (3)

ب) الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم أمر الحكم في الدولة. (4)

ج) وهناك من يرى أن لا داعي لإدخال الدولة في التعريف باعتبار أن الدولة أسبق في الوجود من الدستور.

(1) الوسيط في القانون الدستوري - د. جابر جاد نصار - مرجع سابق - ص 13.

(2) المفصل في القانون الدستوري - د. عبد الحميد متولي - القاهرة 1952 - الجزء الأول - ص 12.

(3) النظرية العامة للقانون الدستوري - د. رموزي الشاعر - مرجع سابق - ص 59.

(4) القانون الدستوري والأنظمة السياسية - د. عبد الحميد متولي - مرجع سابق - ص 18.

د) وهنالك من يطلق على الدستور القانون الأساسي وقد ظهرت كلمة أساسي بالتفسير لأصل الكلمة "الدستور" من الفارسية حيث أنها تعني الأساس أو القاعدة في اللغة الفارسية.

وقد كانت الدساتير العربية التي صدرت في العقد الثاني من القرن العشرين قد استعملت كلمة "أساس" كما هو شأن الدستور العراقي الصادر عام 1925م تحت عنوان أو بمسمى "القانون الأساسي". كما أن الدستور المصري الصادر عام 1923م أورد عبارة الأساسي⁽¹⁾.

ونستطيع أن نجمل القول أن هنالك أربعة مدلولات للدستور وتأتي بالترتيب التالي:

أ) مدلول لغوي وهو ما أشرنا إليه في أن أصل الكلمة فارسية يقصد بها الأساس أو البناء أو القاعدة كما بينا سابقاً ومن بعد ذلك انتقلت إلى العربية.⁽²⁾

ب) مدلول تاريخي: وقد ارتبط هذا المدلول أول ما بدأ أو ارتبط بتاريخ فرنسا الدستوري وبالتحديد في عهد "لويس فيليب الأورلياني" حيث انشاء جيزو وكان وزيراً للتربية والتعليم آنذاك إنشاء أول كرسي للقانون الدستوري في كلية الحقوق بباريس بمقتضى الأمر الصادر في عام 1834 حيث بين فيه أنّ الغرض من تدريس القانون الدستوري هو شرح أحكام الوثيقة الدستورية وضمانات الحقوق الفردية حيث قام الفقيه "جيتروا" بتدريس الدستور الذي صدر في ذلك العصر، وتعتبر فرنسا رائدة في هذا المجال كما ذكرنا آنفاً.⁽³⁾

ج) مدلول شكلي: ويقصد من ذلك كافة القواعد القانونية التي تنظمها وثيقة الدستور. ويعتمد هذا المدلول على الشكل وبالتالي فالوثيقة الدستورية وما جاء بها من نصوص هي أساس المدلول أو التعريف وبهذا ووفقاً لهذا المدلول فإنّ الدستور هو القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية.⁽⁴⁾

د) مدلول موضوعي: طبقاً لهذا المدلول لا ينظر إلى وثيقة الدستور كأساس بل ينظر إلى ما هو دستوري أي من حيث الجوهر ويقصد بذلك القاعدة القانونية.⁽⁵⁾

(1) العروبة والإسلام في الدساتير العربية - د. جورج جبور - جروس برنس - بيروت 1995م - ص 42.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. سليمان الطاوي - دون ناشر - ص 99.

(3) القانون الدستوري والنظم السياسية - د. سعد عصفور - مرجع سابق - ص 77، والدكتور محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية - بيروت - الجزء الأول - ص 6.

(4) القانون الدستوري - المبادئ العامة - د. عثمان خليل ود. سليمان الطاوي - دار الفكر العربي - القاهرة 1945 - ص 182.

(5) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 449.

وبذلك ومع هذه المدلولات وتعدد التعريفات إلا أن ذلك التعدد لا يخل بالمعنى العام أو هي تعريفات غير متنافرة حيث أنها كلها تؤكد أنها الوثيقة الأساسية والمرجعية الأولى التي تحدد نمط الحكم وتنظم العلاقات في الدولة والسلطات والاختصاصات.

ثانياً: أنواع الدساتير:

تتعدد الدساتير وأنواعها وأشكالها حيث أن الفقه الدستوري يقسم الدساتير من حيث الشكل إلى دساتير عرفية ودساتير مكتوبة أو مدونة ومن حيث الإجراءات المطلوبة لتعديل الدستور إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة وسوف نأخذ كل نوع بشيء من التفصيل كالآتي: (1)

1/ الدساتير العرفية:

العرف هو اتباع الناس سلوكاً معيناً في موضوع معين بصفة مطردة ولمدة طويلة يجعل الناس يشعرون بقوته الإلزامية كالقانون. (2)

وآخرون يميلون إلى تسميته الدستور غير المدون وعرفوه بأنه الدستور الذي لا يتدخل المشرع الدستوري في وضع أحكامه وتثبيتها في وثيقة معينة بل يستمد أحكامه من العرف والسوابق القضائية. (3)

وآخرون يتفقون مع السابقين في أنه غير مدون إلا أنهم يعتبرون العرف هو تصرف مادي وسلوك معين تقوم به مؤسسات الدولة أو بعض هذه المؤسسات ولا يحصل اعتراض على هذا السلوك بوصفها تتميز بوصف قانوني ومجمل تلك الآراء والتعريفات تقودنا إلى أن للعرف ركنين: (4)

أ) ركن مادي: وهو يتمثل في السلوك أو تكرار وقائع معينة بصورة دائمة وثابتة. سواء كان (إيجابياً أو سلبياً) حيث إنَّ التصرف الواحد لا يخلق القاعدة العرفية ولكن التكرار هو الذي يخلقها وأن يكون صادراً من سلطة عامة ويقصد بها السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية (5).

ب) ركن معنوي: ويقصد بالركن المعنوي ركن الإلزام بمعنى أن يتولد في ذهن الجماعة (السلطة العامة والرأي العام) أن السابقة أو التصرف قد أصبح واجب الاتباع ويتمثل

(1) مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - د. كمال الغالي - مرجع سابق - ص 112.

(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان أحمد الخطيب - مرجع سابق - ص 465.

(3) مبادئ القانوني - د. جميل الشرقاوي - دار النهضة العربية - القاهرة - ص 107.

(4) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. سعد عصفور - مرجع سابق - ص 86.

(5) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. فؤاد العطا - مرجع سابق - ص 239.

بحصول الرضا من هذا السلوك بوصفه قانوناً ملزماً. ويطلق على هذا الركن اصطلاح العنصر النفساني. (1)

ولقد دافع أنصار الدستور غير المدون وذكروا الكثير من المحاسن وبالغوا في مزاياه وقالوا:

- 1- أنه يمتاز بالمرونة وبسهولة التطور والنمو.
- 2- ليس من وضع شخص أو هيئة معينة وإنما هو وليد المجتمع.
- 3- يساير الحياة المتغيرة والظروف المتجددة.
- 4- يلبي حاجات المجتمع.

ولقد دافع عنه الفيلسوف الفرنسي (دي بونالد) في مؤلفه عن نظرية السلطة السياسية والدينية 1796م، وأنكر الدستور المدون لأن الدستور غير المدون يستمد أحكامه من التقاليد والأعراف ويصدر من أعماق التاريخ، ولا يمكن كتابة الدستور لأنه الوجود والطبيعة ولا يمكن كتابة الوجود ولا الطبيعة.

والمثال الواضح للدستور غير المدون هو الدستور الإنجليزي ويكاد يكون المثال الوحيد للدستور غير المدون في العصر الحديث. حيث أنه لا توجد وثيقة مدونة تسمى الدستور، لأن غالبية أو كل القواعد الدستورية المطبقة نشأت وتطورت استناداً إلى التقاليد والأعراف والسوابق القضائية، وعلى هذا الأساس لا توجد في إنجلترا نصوص مدونة تقرر النظام الملكي أو تحدد سلطات الملك، أو تلك التي تقرر الأخذ بنظام المجلسين، أو عدم مسئولية الملك، أو تلزم اختيار رئيس الحكومة أن يكون من بين أعضاء مجلس العموم. حيث أن هذه القواعد وغيرها طبقت واستقر العمل بها منذ أجيال عديدة إلا أننا عندما نقول أن الدستور الإنجليزي غير مدون فهذا لا يعني عدم وجود قواعد دستورية مدونة في إنجلترا حيث أن هنالك قواعد وجدت في وثائق لها أهميتها في التنظيم السياسي لإنجلترا، إلا أنها تعتبر استثناء من الأصل. (2)

وإن أردنا أن نشير إلى بعض هذه القواعد منها:

- 1- العهد الأعظم 1215م.
- 2- ملتمس الحقوق 1628م.
- 3- قانون الحقوق 1689م.

(1) القانون الدستوري والأنظمة السياسية - د. عبد الحميد متولي - مرجع سابق - ص 89.

(2) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. سعد عصفور - مرجع سابق - ص 86.

4- قانون توارث العرش 1710م.

5- قانون البرلمان 1911 - 1949م.

6- قانون الوصايا على العرش 1937م. (1)

ومما لا شك فيه أن الدساتير غير المدونة أسبق في الظهور من الدساتير المدونة حيث أنها "الغير مدونة" كانت حتى القرن الثامن عشر القاعدة، وتعد الدساتير المدونة الاستثناء وتغير الحال بعد منتصف القرن الثامن عشر لتتقلب المعادلة بحيث تصبح المدونة هي القاعدة وتصبح الغير مدونة الاستثناء ، ويعود ذلك لحركة التدوين التي كانت تهدف من وراء التدوين إلى تقييد سلطات الحكام المطلقة، وإن عدنا إلى التجربة الفرنسية والتي أشرنا إليها في أكثر من مرة أنها رائدة نجد أن هنالك حقب كانت الدساتير العرفية تلعب فيها أدواراً عظيمة حتى أن بعض المفكرين يعتقد أن التاريخ الدستوري في فرنسا لم يبدأ إلا عام 1789م، ويستدلون بعدم وجود نص مكتوب قبل هذا التاريخ، بل إن الكتاب ذهبوا إلى أن فرنسا عرفت فترتين من الاستقرار السياسي الأولى طويلة الأمد العهد القديم السابق على الثورة ، والثانية أقصر أمداً وهي عهد الجمهورية الثانية(2)، حيث تتميز الفترة الأولى بدستور عرفي، تطور في مرونة تامة ، والثانية بدستور مكتوب مقتضب يفسح مجالاً كبيراً لنظم مصدرها العرف.

إلا ان الباحث يستطيع أن يقول ومن الواقع الدولي المعاش لا توجد دولة ذات دستور مكتوب من دون وجود قواعد عرفية وبالمقابل كذلك ليس هناك أنظمة ذات دساتير عرفية ليست لها بعض الوثائق الدستورية المكتوبة وأشرنا كمثال لبعض الوثائق بإنجلترا.

2/ الدساتير المكتوبة:

وتعرف أيضاً بالمدونة ويقصد بها الدساتير المدونة أو المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق وأصبح هذا الأسلوب يعمل به من حيث أن الدول حديثة العهد بالاستقلال تحتاجه لتنظيم شؤونها وبناء المؤسسات وتجنباً للفوضى. (3)

ومن الأمثلة للدستور في أكثر من وثيقة وهو دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي 1875م والذي صدر في ثلاث وثائق. (4)

(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 507.

(2) دساتير فرنسا - تأليف موريس دوفرليه - مكتبة الآداب ومطبعتها بالمحاميين.

(3) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 509.

(4) دساتير فرنسا - موريس دوفرليه - مرجع سابق - ص 201.

وتعتبر الغالبية العظمى لدساتير دول العالم مدونة. إلا أن الأخذ بالدستور المدون لا يعني بالضرورة أن تتضمن الوثيقة الدستورية كافة القواعد المتعلقة بممارسة السلطة حيث أن القواعد الدستورية المدونة مهما كانت مفصلة فلا تستطيع مواكبة الظروف والتطورات والمستجدات التي تطرأ بعد صدورها، وهذا يؤدي إلى نشوء قواعد أخرى تفسرها أو تكملها ويكون مصدرها العرف. (1)

وقد تتضمن الوثيقة الدستورية قواعد لا علاقة لها بممارسة السلطة وهي ما تعرف أو تصف بالقواعد الشكلية، والغرض من إدخالها هنا أي وجودها في صلب الوثيقة الدستورية هي رغبة المشرع في حماية تلك القواعد برفعها لمنزلة النصوص الدستورية بحيث يتقرر بعد إجازة الدستور والعمل به المساس بها إلغاءً أو تعديلاً إلا بالطريقة التي يتم تعديل الدستور بها. (2)

ولقد بدأت حركة تدوين الدساتير منذ الربع الأخير من القرن الثامن عشر كما ذكرنا سابقاً، وكان ذلك في دول أمريكا الشمالية بعد تحررها من الاستعمار ما بين عامي 1776-1781م وبعد ذلك صدر الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية عام 1787م. وانطلقت بعد ذلك قاعدة الدساتير المدونة إلى أوروبا فكان دستور 3 سبتمبر 1791م الفرنسي أول دستور مدون وانتشرت حركة التدوين فبعد الحرب العالمية الأولى ظهرت عدة دساتير مدونة منها على سبيل المثال:

- الدستور السوفيتي لعام 1918م.
- الدستور الألماني لعام 1919م.
- الدستور النمساوي لعام 1924م .

كما قامت دول جديدة في الوطن العربي أخذت كلها بقاعدة الدستور المرن ومنها على سبيل المثال:

- الدستور السوري لعام 1920م .
- الدستور المصري لعام 1923م .
- الدستور العراقي لعام 1925م .
- الدستور اللبناني لعام 1926م .

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محسن خليل - مرجع سابق - ص 73.
(2) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 507.

ولقد كتب الفقهاء المؤيدون لقاعدة الدستور المكتوب عدة مزايا للدساتير المكتوبة نستطيع أن نذكر جزء منها على سبيل المثال :

- 1- يتسم الدستور المكتوب بالثبات والدقة .
- 2- يتميز بالوضوح .
- 3- يتجاوب الدستور المكتوب مع سرعة المتغيرات الواقعة في المجتمع .
- 4- يعتبر كأنه تجديد للعقد الاجتماعي .
- 5- سهل المعرفة حيث يتعرف الأفراد على حقوقهم وواجباتهم .
- 6- يعرف الحدود المرسومة للاختصاصات وبالتحديد القابضين على السلطة .
- 7- وسيلة لتنمية وعي الأفراد السياسي. (1)

هذه بعض مميزات الدستور المكتوب كما أشار إليها عدد غير قليل من الفقهاء ودون شك هم يعتقدون أن الدستور المدون أسمى من الدستور العرفي لأن تجسيد العقد الاجتماعي لا يمكن أن يتم إلا بواسطة الكتابة ولا بد من أن نشير أنه من الأهمية بمكان التفرقة بين العرف وبين العرف الدستوري حيث أن العرف كما تطرقنا إليه سابقاً هو إتباع الناس سلوكاً معيناً بصفة مضطردة ولمدة طويلة حتى تصبح قاعدة يحتكم إليها الناس. (2)

أما القواعد العرفية الدستورية هي القواعد المفسرة أو المكملة أو المعدلة أي هي مجموعة القواعد التي تستقر بالعرف والسوابق في ظل دستور مكتوب ومن المعلوم ان العرف هو المصدر الرئيسي للدساتير العرفية أي غير المدونة على أساس أن القاعدة القانونية الدستورية تنشأ وتلغى بالعرف ويمكن أن نتطرق إلى كل نوع على حده:

أ) العرف المفسر:

ويقتصر دوره على تفسير قاعدة دستورية مكتوبة أي بمعنى ان هناك نصا دستوريا مكتوبا الا أن به غموض أو مبهم ليقوم العرف الدستوري بتوضيح ذلك الغموض وبذلك فهو لا يخرج عن دائرة النصوص المكتوبة وإنما يعمل في دائرتها ولا ينشئ قاعدة قانونية جديدة ويقتصر مهمته على التوضيح لذلك يلحق العرف المفسر بالنص الدستوري الذي يفسره ويكون له قوة النص الدستوري ويأخذ حكمة تاما. ويضرب بعض الفقهاء مثلا للعرف المفسر بما جرى في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1875 من التسليم لرئيس الجمهورية بسلطة

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محسن خليل - مرجع سابق - ص 78، والدكتور نوري لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري - مرجع سابق - ص 194.

(2) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 508.

إصدار اللوائح وذلك استنادا إلى ما ورد بالمادة الثالثة من الدستور من أنّ رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين. ومن هذا النص واستنادا عليه فقد جرى العرف على اعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التنفيذية (1).

ب) العرف المكمل:

يتولى سد الفراغ الدستوري بمعالجة الحالة التي لم ينظمها الدستور. والحالة هنا تختلف عن محل عمل العرف المفسر لأنه في العرف المفسر هناك نصا موجودا ولكنه غامض إلا أنّ النص بالنسبة للعرف المكمل غير موجود وبذلك فهو ينصرف (أي العرف المكمل) إلى تنظيم موضوعات لم ينظمها المشرع أصلاً. وعلى هذا فإنّ العرف المكمل يملأ الفراغ الذي تركه وسكت عنه الدستور وبذلك فإنّ العرف المكمل منشئ لقواعد قانونية جديدة. ولعل أبرز ما يضرب من أمثلة حول العرف المكمل ما تعلق بأمر انتخابات مجلس النواب الفرنسي في ظل دستور 1875 حيث نص الدستور على أن يكون الانتخاب عاما غير مقيد بنصاب مالي أو بكفاءة علمية محددة وأحال كل ما يتصل بالانتخابات إلى قانون الانتخاب وقد اضطرت هذه القوانين منذ سنة 1848 على الأخذ بالانتخاب المباشر (أي على درجة واحدة) وذلك يمثل قاعدة دستورية عرفية (2).

ج) العرف المعدل:

وينصرف إلى تعديل أحكام أوردها الدستور سواء كان بالإضافة أو الحذف. ويكون التعديل بالإضافة إذا تم تمكين سلطة معينة اختصاصا جديدا لم يقره الدستور مثال ذلك تفويض البرلمان الفرنسي للسلطة التنفيذية في مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق مراسيم لها قوة القانون وذلك على الرغم مما كانت تقضى به المادة الأولى من التشريع الدستوري الصادر في 25 فبراير 1875م من أنّ السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص المطلق في التشريع. (3)

أما التعديل بالحذف فيتحقق عندما يورد الدستور حكما ولكن يجري العمل على عدم تطبيقه ومثال ذلك مما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل دستور 1875 من عدم استخدام

(1) النظام الدستوري العربي - د. ثروت بدوي - مرجع سابق - ص 65.

(2) القانون الدستوري والنظم السياسية - د. سعد عصفور وآخرون - مرجع سابق - ص 37، ودكتور نعمان احمد الخطيب - المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - مرجع سابق - ص 47.

(3) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 472.

رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان. وكذلك عدم استخدامه لحقه في حل مجلس النواب منذ عام 1877 حتى 1940. (1)

إلا أن الباحث يرى أن الواقع يثبت أن العبرة في نفاذ الدستور واحترام قواعده ليست بتدوينه أو عدم تدوينه، بل تستمد القواعد الدستورية قوتها من وعي أفراد المجتمع لأنه عندما يتوفر الوعي يستوي أن تكون القاعدة مدونة أو غير مدونة، كما أن هذا التقسيم إلى مدون أو غير مدون هو تقسيم نسبي وليس مطلقاً لأن كليهما لا يستغنيان عن بعضهما البعض.

مجمل القول أن التقسيم يقوم على أساس السمة الغالبة في الدستور إذ إن كانت معظم قواعده مدونة فهو دستور مدون والعكس للآخر (الغير مدونة).

ذكرنا أن الدساتير من حيث الإجراءات المطلوبة لتعديلها تنقسم إلى قسمين وهي دساتير مرنة ودساتير جامدة وسوف نتطرق لكل منها بالتفصيل على الوجه الآتي:

1/ الدساتير المرنة:

وهو الدستور الذي يمكن تعديله بإتباع نفس إجراءات تعديل القواعد القانونية العادية و على هذا الأساس يستطيع المشرع المساس بنصوص الدستور تعديلاً أو إلغاءً وهو بذلك أي الدستور يصبح مثله مثل أي قانون عادي وبذلك يفقد الدستور مرتبة سمو ولا يتمتع بأي سمو شكلي على القانون بل ليس ذلك فحسب بأن لو أن المشرع أصدر قانوناً لاحقاً وخالف به نصاً دستورياً فهذه المخالفة يمكن أن تعتبر تعديلاً للنص الدستوري ليصبح بذلك ليس هنالك فرقاً بين القانون والدستور من الناحية الشكلية إلا أن الفرق من الناحية الموضوعية يظل قائماً لأن الموضوع الذي تعالجه النصوص الدستورية تختلف بطبيعة الحال عن المواضيع أو النصوص التي تنظمها أو تعالجها القوانين العادية (2).

وبذلك فإن الدساتير العرفية هي مرنة ولا شك حيث أنها كما تنشأ بواسطة العرف فهي تعدل بنفس الطريقة أي بتكوين قواعد عرفية جديدة تأخذ وتحتل مكان القواعد العرفية القديمة. إلا أنه ليس حتماً أن تكون الدساتير العرفية مرنة، لأنه وجدت قواعد دستورية عرفية غير مرنة "جامدة" ففي المدن اليونانية القديمة وجدت تفرقة بين القوانين العادية وطوائف أخرى من القوانين الدائمة وقوانين المدينة إذ كان يشترط لتعديل هذه الأخيرة شروط وإجراءات خاصة وإبان الملكية المطلقة في فرنسا وجدت القوانين الأساسية للمملكة التي لم يكن يكفي

(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 472.

(2) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. سعد عصفور - مرجع سابق - ص 86. والقانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - د. محمد حسن خليل - مرجع سابق - ص 47.

لتعديلها موافقة السلطة التشريعية العادية المتمثلة في شخص الملك وإنما كان يشترط كذلك موافقة الهيئة النيابية المسماة بمجلس الطبقات (1).

وبالمقابل فقد وجدت دساتير مدونة ولكنها مرنة ومثال ذلك دستور فرنسا لعام 1814م ولعام 1830م، ودستور جنوب أفريقيا لعام 1909م، والدستور السوفيتي لعام 1918م، ودستور إيرلندا الحرة لعام 1922م، وكذلك الدستور الإيطالي لعام 1848م والذي استمر العمل بموجبه حتى نهاية الحرب العالمية الثانية وبعد ذلك أدخلت عليه تعديلات كبيرة إبان الحكم الفاشي في عهد موسليني عام 1939م. إذن ليس هنالك تلازم حتمي بين الدساتير المرنة والدساتير غير المدونة أي العرفية بالرغم من أن أغلب القواعد الدستورية غير المدونة هي مرنة بطبيعتها (2).

إذن فالحكم أو تصنيف الدستور بأنه مرن يتوقف على طريقة تعديله فمتى ما كانت طريقة التعديل سهلة وبسيطة ولا تتطلب إجراءات معقدة ونصاب عالي فهو يعتبر دستور مرن، ويستوي بعد ذلك أن يكون قد وضع "الدستور" عن طريق هيئة خاصة أو الهيئة التشريعية العادية سواء كانتا منتخبين أو معينين (3).

2/ الدساتير الجامدة:

الدستور الجامد هو الدستور الذي لا يمكن تعديله وفقاً لنفس إجراءات تعديل القواعد القانونية العادية. وهذا لا يعني إطلاقاً أن الدستور الجامد لا يعدل إذ يمكن تعديله ولكن هذا التعديل مشروط أي بالأحرى مربوط بإتباع إجراءات معينة ومطلوب نصاب معين، والمهم أن الإجراءات المطلوبة لتعديل الدستور الجامد هي أعقد ولا بد من أن يتم النص في صلب الدستور عن الطريقة المطلوب إتباعها للتعديل حيث أن هذه الإجراءات تختلف من دستور لآخر وذلك حسب درجة الجمود فكلما كان الجمود شديداً كانت إجراءات التعديل أكثر صعوبة ، وخلافاً لذلك كلما كان اختلاف هذه الإجراءات عن القواعد القانونية العادية طفيفاً كان الجمود بسيطاً والسبب الذي يدعو المشرع إلى تشديد إجراءات تعديل الدستور لإكساب الدستور وأحكامه صفة الثبات والاستقرار وعدم تركها لأهواء الأغلبية الحزبية بالبرلمانات ومن الأمثلة لإجراءات تعديل بالدستور قد يشترط الدستور ضرورة اجتماع المجلسين (4)

(1) المبادئ الدستورية - د. إبراهيم شيجا - مرجع سابق - ص 134.

(2) الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محمود حافظ - مرجع سابق - ص 286.

(3) القانون الدستوري - د. منذر الشناوي - مرجع سابق - ص 33.

(4) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان أحمد الخطيب - مرجع سابق - ص 511. والقانون الدستوري والنظم السياسية - د. حاج آدم حسن الطاهر - مطبعة شركة البركات الخيرية 2014 - ط5 - أمدرمان - ص 19.

التشريعيين في هيئة واحدة إذا كان برلمان الدولة يتكون من مجلسين، وقد يشترط أغلبية الثلثين أو ثلاثة أرباع أعضاء المجلس أو البرلمان أو الهيئة التشريعية أو المجلسين معاً. (1)
وقد يشترط الدستور لتعديل نص من نصوصه ضرورة موافقة المواطنين على ذلك التعديل ويتم ذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي. (2)

وطريقة التعديل بواسطة البرلمان سواء كان منتخباً أو معيناً هي شكلية حيث أن الإرادة أو الآلية التي تعدل القانون والدستور يرجع إلى البرلمان إلا أن الاختلاف في شكل الإجراء المطلوب بحيث أن الأسلوب الذي يتبع لتعديل القانون يختلف عنه وعن المطلوب لتعديل الدستور لطبيعة القواعد الدستورية باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية، وبناء على هذا فإنَّ الإجراءات المطلوبة للتعديل ومستوى الجمود تنقسم إلى اثنين:

أ) الجمود النسبي:

ويقصد بجمود الدستور جموداً نسبياً إذا كانت إجراءات تعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون بالشكل والطريقة التي أشرنا إليها قبل قليل وهي إشتراط تحقق أغلبية محددة ونسبة معينة من أعضاء البرلمان حسب ما نص عليه في إجراءات تعديله. (3)

ب) الجمود المطلق:

ويقصد بالجمود المطلق هو تحريم أو منع تعديل الدستور جزئياً أو كلياً بشكل مطلق وذلك الجمود أي "الجمود المطلق" يأخذ عدة صور منها: (4)

1- تحريم أو منع المساس ببعض نصوص الدستور بشكل مطلق. وبذلك يكون المنع أو التحريم على نصوص محددة تعالج موضوعات معينة، ويسمى في هذه الحالة بالحظر الموضوعي أو بالجمود المطلق الجزئي. وتتقرر هذه الحصانة عادة للأحكام الأساسية في الدستور. ومن الأمثلة في ذلك ما أورده دستور البرازيل 1934م الذي حظر إجراء أيّ تعديل على الشكل الجمهوري الفدرالي، والدستور المصري 1923م الذي منع في المادة (156) اقتراح أو إجراء أيّ تعديل في الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابي وبنظام وراثته العرش، ومن الدساتير الحديثة التي أخذت بالمنع الجزئي (الموضوعي) الدستور الإيطالي 1947 الذي يحرم تعديل الشكل الجمهوري لنظام الحكم، والدستور

(1) الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محمود حافظ - مرجع سابق - ص 290.

(2) الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محمود حافظ - مرجع سابق - ص 290.

(3) القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - د. نوري لطيف - مرجع سابق - ص 198.

(4) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 513.

الفرنسي 1958 الذي يمنع إجراء أيّ تعديل فيه مساس بكيان الدولة والنظام الجمهوري، والدستور المغربي 1973 الفصل العاشر الذي ينص على أنّ (النظام الملكي للدولة والنصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن تناولها بالمراجعة) ودستور الكويت 1962 نص في المادة (75) على أنّ الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت ومبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها مالم يكن التنقيح خاصا بلقب الإمارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة. ودستور دولة البحرين والذي تنص المادة (104) منه على أن مبدأ الحكم الوراثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأيّ حال من الاحوال وكذلك مبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور. والدستور التونسي حيث ورد في المادة (60) يحرم المساس بالنظام الجمهوري للدولة، والدستور الجزائري حيث ورد في المادة (95) بأنّه لا يمكن لأيّ مشروع لتعديل الدستور أن يمس بالصفة الجمهورية للحكم وبدين الدولة والاختيار الاشتراكي والحرّيات الأساسية للإنسان والمواطن ومبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر السري وبسلامة التراب الوطني⁽¹⁾.

2- تحريم المساس بجميع نصوص الدستور خلال فترة زمنية معينة مربوط بتاريخ معين أو حدث مقيد ب قيد زمني محدد، ويسمى هذا بالحظر الزمني أو الجمود المطلق الكلي المؤقت ومن الأمثلة لذلك أي الحظر الزمني مثل الدستور الفرنسي لعام 1791م والذي حظر تعديله لمدة أربع سنوات، وكذلك دستور الكويت لعام 1962م والذي نص على عدم تعديله لمدة خمس سنوات حيث جاء بالمادة(174) بأنه لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به. والدستور الأمريكي 1787 الذي منع إجراء أيّ تعديل على أحكامه قبل عام 1808. ودستور أرجواي 1870 الذي منع تعديله لمدة خمس سنوات من تاريخ إصداره. ودستور اكوادور 1929 الذي منع تعديله لمدة أربع سنوات والدستور الفرنسي 1946م والذي منع تعديله طالما هناك قوات أجنبية تحتل أيّ جزء من إقليم الدولة. والدستور السوري الدائم إذ نص في المادة (151) أنه لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل ثمانية عشر شهرا على تاريخ نفاذه⁽²⁾.

(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 513.
(2) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 512، والدكتور نوري لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مرجع سابق - ص 198.

3- تحريم أو منع المساس بجميع نصوص الدستور بشكل مطلق ودون تحديد فترة زمنية معينة وهذا الحظر أو المنع يسمى بالحظر أو المنع المطلق أو الجمود المطلق الكلي الدائم ومن أمثلة ذلك الدستور اليوناني الصادر عام 1864م، وكذلك دستور الجزائر لعام 1976م حيث نص في المادة (195) على عدم جواز تعديل الدستور⁽¹⁾.
وهناك اختلاف بين الفقهاء حول مشروعية الحظر المطلق أو الكلي إلا أن الرأي الراجح ذهب إلى أن ليس كل حظر مطلق مرفوض وبالعكس لا كل حظر مطلق مقبول، حيث أن المعيار والأسباب والدواعي والأهداف هي التي تحدد مدى معقوليته أو عدم ذلك، حيث كل حظر هدفه الحفاظ على مبدأ الدستورية مطلوب. وذهب بعض الفقهاء أن المنع سواء كان زمنياً أو موضوعياً ليس أكثر من مجرد رغبات أو إعلانات سياسية ليس لها قيمة قانونية لأن إرادة أي جمعية تأسيسية أو برلمان لا يمكن أن تكون أسمى من إرادة جمعية تأسيسية أو برلمان لاحقة. ويميل الباحث لهذا الرأي لأن إرادة الشعوب واحدة عندما تختار ممثلين لها في الجمعيات التأسيسية أو البرلمانات إلا إذا كان الاختيار أو بالأحرى الانتخاب كان مقيداً ابتداءً لإجراء محدد وقيد⁽²⁾.

وغني عن القول أن الدستور الجامد يتمتع بعلوه وسموه على القواعد القانونية العادية، وبذلك لا يمكن للقاعدة الدنيا مخالفة القاعدة التي تعلوها في المرتبة استناداً لمبدأ التدرج القانوني.

ونخلص إلى أن الدستور الجامد يؤدي إلى ترتيب آثار مهمة تتمثل في ظهور مبدأ الشرعية التي تكون نتاجاً لسمو الدستور ويتمثل ذلك أي الشرعية في خضوع الجميع للقانون حكام ومحكومين وتفصل على الوجه الآتي:
أ/ الشرعية:

وتعتبر الشرعية من الضمانات الهامة جداً لحقوق المواطنين سواء أن كانت إجتماعية أو سياسية أو إقتصادية، حيث أن السلطات أو الهيئات الحاكمة لا تستطيع أن تفرض قيود على حريات المواطنين إلا من خلال قواعد قانونية، وأن يتساوى الجميع في الإلتزام بتلك

(1) الفكر السياسي الإسلامي - د. سليمان الطموي - دار الفكر العربي 1979 - ص 149.
(2) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. نعمان أحمد الخطيب - مرجع سابق - ص 514.

القواعد، سواء أن كانت الهيئات أو المواطنين والحكام. وأي مخالفة أو إخلال بتلك الأوامر القانونية يعتبر مخالفاً للشرعية ولا بد من مراعاة مبادئ تحقيق الشرعية وهي مراعاة التدرج القانوني وأن لا تكون متعارضة مع بعضها البعض وأن تصدر تلك القيود وفقاً لتشريعات. ب/ المشروعية:

لا شك أن السلطة الحاكمة تكتسب مشروعيتها بتأييد المواطنين، والتزموا بالقوانين حيث أن ذلك الالتزام يعزز شرعية السلطة أو الحكومة، وبمفهوم المخالفة فإن النظام الذي لا يحظى بالتأييد الشعبي وال جماهيري يفقد المشروعية، لأن الشعب في تلك الحالة لا يلتزم ولا يحترم القوانين الصادرة من السلطة. ج/ سيادة القانون:

مبدأ سيادة القانون يعني مرجعية القانون وسيادته على الجميع دون استثناء مما يعني خضوع كل أفراد المجتمع، حكام ومحكومين للقانون دون إستثناء. لأن المجتمع يقوم على مبدأ المساواة والعدالة، ولا بد لذلك من أن تكون القوانين واضحة وأن تخدم مصالح المجتمع الاجتماعية وتحمي القيم المتعارف عليها حتى يكتسب القانون إحترام الجميع⁽¹⁾.

(1) القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - محمد حسن دخيل - مرجع سابق - ص 35.

المبحث الثاني

طرق إصدار وإلغاء الدساتير

مع تطور المجتمعات ومقتضيات إدارتها أبدع الفكر البشري نظاماً سياسية مختلفة ومتنوعة ، إلا أنها جميعاً تقوم على فكرة تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكومين وذلك بتحديد اختصاصات الحاكم وتحديد حقوق المواطنين وإقامة توازن بين سلطات الحاكم وحقوق وواجبات المحكومين بما يؤمن الاستقرار وعدم طغيان الحكام حيث أن الحاكم عادة ما يميل إلى الاحتفاظ بصلاحيات مطلقة على حساب الشعب ، في حين تناضل الشعوب من أجل تغيير صلاحيات الحاكم وجعلها ضمن إطار التشريعات وبنصوص قانونية محكمة أصبح يطلق عليها اسم الدستور تمييزاً له عن التشريعات الأخرى التي تنظم أمور جزئية في المجتمع بينما ينظم الدستور مبادئ وأسس المجتمع وفلسفته وحقوق الأفراد فيه وصلاحيات الهيئات الحاكمة ، وكل ذلك نتج لما عاشته البشرية في العصور الوسطى وما كان في عصر الإقطاع بعد الثورة أو النهضة الصناعية في القرن التاسع عشر تقريباً والمراحل اللاحقة أصبحت الشعوب صاحبة السيادة وذلك نسبة لانتشار الديمقراطية في دول العالم المعاصر مكن الشعوب من تسلم زمام المبادرة لتصبح صاحبة السيادة وتتحول اساليب نشأة الدساتير من اسلوب المنحة والعقد والالذان يصنفهما غالب الفقهاء بالأساليب غير الديمقراطية لتصبح أسلوب الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي هما من الأساليب الديمقراطية التي تتماشى مع رغبة الشعوب وتواكب التطور .ومن هنا نبعت الفكرة⁽¹⁾، لكن ما هي مقومات الدستور الأساسية قطعاً تتعدد طرق إصدار الدستور وسوف نتحدث عنها بالتفصيل الآتي :

أ/ طرق الإصدار:

1- العرف: قد ينشأ الدستور جراء الأعراف التي اتبعت في إدارة شؤون الحكم والدولة وفيما بين الشعوب أو شعب الإقليم دون تدوين واضح متواتراً ومستمرلاً ولا نريد الإسهاب حيث أننا تطرقنا للعرف في بحثنا هذا في مراحل سابقة إلا أننا نتحدث هنا عنه باعتبار أنه إحدى الوسائل أو الطرق التي يتم بها إصدار الدستور .

(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 481.

2- أما بالنسبة للدساتير المكتوبة: فقد أسلفنا القول أنها بدأت في دويلات أمريكا الشمالية ومن خلال التجربة أصبح الفقه الدستوري يحدد أربعة أساليب أو طرق لوضع الدساتير وهي تأتي وفقاً لما حدث تاريخياً:

أ- تنازل الحاكم عن حكمه المطلق ويتكرم على شعبه بإصدار دستور "المنحة".
(غير ديمقراطي)

ب- اتفاق إرادة الحاكم مع المحكومين "دستور العقد". (غير ديمقراطي)

ج- من خلال جمعية تأسيسية "دستور الجمعية التأسيسية". (ديمقراطي)

د- أو الاستفتاء على نص أو نصوص دستورية "دستور الاستفتاء". (ديمقراطي)

إلا أن الأسلوب الذي يتم وضع الدستور به عادة هي وفق ظروف المجتمع السياسية وتفاعلها مع التأثيرات الخارجية ومدى تطور الوعي السياسي والمطالبة الشعبية بالحقوق الدستورية.

أسلفنا أن صدور الدساتير بشكل تدريجي كان نتاجاً لتطور وعي الشعوب وانتشار مبادئ وأفكار الديمقراطية وبلورة فكرة سيادة الشعب في الأذهان وكان التطور التدريجي تبعه تطور المفاهيم وهي وفقاً لترتيبنا لها قبل قليل كالاتي⁽¹⁾:

1/ دستور المنحة:

وهو أن يتنازل الحاكم عن حكمه المطلق فيتكرم على شعبه بإصدار دستور وهو دون شك يقع الدور الأعظم فيه للملك الذي يحدد ذلك وكان هذا الأمر طبيعياً لأننا إن أخذنا العهد القديم وأسلفنا أن فرنسا رائدة في مجال الدستور إلا أن الملك في العهد القديم كانت له سلطة مطلقة في اتخاذ القرارات في جميع الأمور لأن فكرة الوراثة كطريقة لتعيين الحكام كانت مألوفة إلي حد كبير في أذهان الرومانيين مسمى الإمبراطور إلى حكام المدن ذات الإدارة الخاصة تغلغت الوراثة تدريجياً في الوظائف العامة في عهد الإمبراطورية الشرقية "البيزنطية" بصورة ملتوية تحت ستار اختيار السلف للخلف ، وقد لعبت الوراثة أيضاً عند الفرنج⁽²⁾ قبل الغزو الروماني دوراً كبيراً ولكنها اقتترنت بالانتخاب فكان الملك ينتخب بواسطة جمعية المحاربين من بين أفراد أسرة تعتبر ذات أصل مقدس هي الأسرة

(1) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - أ.د ياسين عمر يوسف - مرجع سابق - ص 360-410.

(2) قبائل من أصل جرمانى استقرت في فرنسا في القرن الخامس .

الميروفانجيانية وهي الأسرة الأولى التي حكم ملوكها فرنسا عام 481 إلى 752 وخلفتها على الحكم الأسرة الكاروليخميائية .

ومن أمثلة الدساتير التي صدرت بطريقة المنحة الدستور الفرنسي سنة 1814 والدستور الياباني سنة 1889 والدستور الروسي سنة 1906 والدستور الايطالي سنة 1848 ودستور مناكو سنة 1812 والدستور المصري سنة 1923 والدستور الاثيوبي سنة 1931 وسنة 1955 والقانون الأساسي لشرقي الأردن سنة 1928

إلا أنه نتيجة ضغط الشعوب أبدى الملوك وهم أصحاب السيادة خشيتهم من نتائج هذه الضغوط والتملل سمح الملوك بإصدار الدساتير. ويذهب الكثير من الفقهاء الى أن هذه المنحة غير قابلة للاسترداد حيث أنها أصبحت حقوقاً لا يجوز المساس بها لأنها تعلقت بحق الغير "الشعب" وهذا رأي غالب الفقه القانوني. لان قبول الامة به يمنع الحاكم من استرداده او الرجوع فيه أو تعديله لان الارادة المنفردة تصبح مصدراً للالتزام طالما وجدت قبولا من الطرف الاخر. (1)

2/ دستور العقد:

يعتبر فقهاء القانون الدستوري أسلوب العقد خطوة الى الأمام باتجاه الديمقراطية حيث ينشأ الدستور باتفاق إرادتين هما إرادة الحاكم وإرادة المحكومين وما دام أنه عقد أو توافق إرادتين فغني عن القول أن نقول لا يجوز المساس بالعقد بإرادة منفردة بل من أحد طرفيه سواء بالتعديل أو الإلغاء حيث يتوجب توافق الإرادتين حول أي إجراء وفي هذه الطريقة اعترف الحكام بمشاركة الشعوب في السيادة وكأن السيادة أصبحت شركة بين الملوك والشعوب. وبذلك انتقلت الشعوب من مرحلة السكون إلى مرحلة المشاركة. (2)

وقد صدرت بعض الدساتير بناء على هذا الاعتراف مثل دستور البحرين لعام 1973م ودستور العراق لعام 1925م، والدستور الكويتي لعام 1962 كذلك صدر دستور السودان لعام 1964م في أعقاب ثورة أكتوبر 1964م ضد نظام الحكم العسكري، ولا شك أن هذا يدل على تنامي الوعي الشعبي وخشية الملوك من الشعوب. (3)

3/ دستور الجمعية التأسيسية:

(1) النظرية العامة للقانون الدستوري - د. رمزي الشاعر - مرجع سابق - ص 119، والدكتور سليمان الطماوي - النظم السياسية والقانون الدستوري - مرجع سابق - ص 11.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محسن خليل - مرجع سابق - ص 17.

(3) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 486.

لا شك في أن الأسلوب الديمقراطي هو الأصل في صنع الدستور وذلك يقتضى أن يكون الشعب هو من يصنع ذلك الدستور مباشرة إلا أن هناك اعتبارات عملية وواقعية أدت إلى تعذر أو استحالة أن يقوم الشعب بذلك لأن أحكام الدستور تعتبر من المسائل الفنية الدقيقة التي تستعصي على أفراد الشعب أن يقوموا بها ، لما تحتاجه من دراسة ومناقشة وتبويب وصياغة واستحالة اللجوء للشعب كله في ظروف الدولة العصرية التي تتميز بكثرة أعداد المواطنين والشعوب وبل التنوع أحياناً ناهيك عن الأمية والجهل والفقر وبعد المسافات والبدو الرحل ، لكل ذلك كان نتاجاً أن يتم التفكير في وسيلة تعطي تلك الروح الديمقراطية وأن يكون للشعب دور في ذلك سواء كان مباشراً أو غير مباشر وتم الوصول إلى أن يكون ذلك عبر ممثلين يقومون إنابة عن الشعب بذلك الدور وهو ما يعرف في عصرنا هذا بالجمعية التأسيسية أو المجلس التأسيسي أو مجلس الشعب أو البرلمان. (1)

لأنه لا تستطيع أي حكومة أداء مهمتها على وجه الأرض إذا كانت بمعزل عن الأمة التي تتولى قيادتها، لذلك كان لا بد أن تكن هنالك هيئات اتصال تجعل الحكومة على علم بأمني وتطلعات الرأي العام وتبصره بمقاصدها، حتى أن ذلك كان موجوداً في ظل العهد القديم الذي كان يتسم بضعف الاتصال بين الحكومة والشعب إلا أنه كانت هنالك مجالس طبقات الأمة ومجالس المقاطعات ومجالس الأعيان كما كانت هنالك البرلمانات "المحاكم العليا" التي كانت تزعم أنها تقوم بدور نيابي لدى الملك. (2)

وبذلك وبما أن الشعب هو صاحب السلطة لذلك فإن الشعب يختار من ينوب عنه وهي جماعة معينة لوضع الدستور وفقاً لأهدافه وطموحاته. (3)

ومن أمثلة ذلك دساتير الولايات المتحدة الأمريكية بعد إعلان استقلالها من بريطانيا عام 1776 ثم الدستور الاتحادي لعام 1787 ودستور فرنسا لعام 1791 وعام 1848 وعام 1875 والدستور الياباني عام 1947 والدستور الايطالي عام 1947 والدستور التشيكوسلوفاكي عام 1948 والدستور الروماني عام 1948 والدستور الهندي عام 1949 والدستور السوري عام 1950 ودستور السودان المؤقت للعام 1956م حيث قام البرلمان الذي كان مؤلفاً آنذاك من مجلس الشيوخ ومجلس النواب بإصدار دستور رغم أنهما لم يكونا معنيين أو منتخبين لهذا الغرض إلا أنه نتيجة للاستقلال تم ذلك وسبق أن تم انتخاب جمعية

(1) مبادئ الأنظمة السياسية - د. مصطفى أبو زيد فهمي - مرجع سابق - ص 241.

(2) دساتير فرنسا - موريس دوفرجه - مرجع سابق ص .

(3) الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - د. محمود حافظ - مرجع سابق - ص 378.

تأسيسية في عام 1965م من أجل وضع دستور دائم إلا أنه تم حل هذه الجمعية في عام 1968م ، وتم انتخاب جمعية أخرى في نفس العام لنفس الغرض إلا أن الجمعيتين لم تستطعا إنجاز الدستور حتى وقع انقلاب 1969م والذي قام بحل هذه الجمعية وبعد ذلك أقام دستور السودان الانتقالي للعام 1985م جمعية تأسيسية لتقوم بوضع دستور دائم. (1)

4/ دستور الاستفتاء:

يعتبر أسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية وتعريفها حكم الشعب للشعب وبالشعب حيث يباشر الشعب بنفسه سلطاته دون مشاركة أو تدخل من أحد أو جهة وفي هذه الحالة أو الأسلوب يتم انتخاب جمعية تأسيسية أو يتم تشكيل لجنة فنية لوضع مشروع لدستور ، ومن ثم يطرح هذا الدستور في استفتاء على الشعب ليقول كلمته إما بالموافقة أو بالرفض وهو لا يصبح نافذاً إلا إذا ما تم إجراء الاستفتاء وعادة ما يتم اللجوء لهذا الأسلوب أي الاستفتاء في حالة التعديل في نصوص الدستور جزئياً ولا بد أن يكون هذا الأسلوب مقررًا بنص الدستور كما يتم في هذه الطريقة اختيار جماعة معينة أو لجنة قومية أو القوى السياسية أو جهة حكومة ومن الملاحظ أن كل هذه الطرق اتفقت جميعاً في أهمية دور الشعوب في إقرار الدستور ومنحه الشرعية إلا في دستور المنحة والذي تكون فيه الإرادة للملك فقط أو هي الغالبة إلا أن الباحث وبتقة تامة يستطيع أن يجزم ويقول أن الزمن قد تجاوز عهد الدستور المنحة وذلك يرجع لما طرأ على المجتمعات من وعي وإدراك وكذلك فإن آلية إقرار الدساتير وإصدارها في رأينا المتواضع ومن أركان مشروعية صدور الدستور أو تعديل أي حكم من أحكامه هو إقرار نصوصه كاملة أو بعض نصوصه عند التعديل من قبل نواب الشعب أو الشعب ذاته في حالة الاستفتاء هي خطوة واجبة بل لازمة ليتسنى بعدها للحاكم أو رأس الدولة التصديق على الدستور ، إذ بغير ذلك أي إن لم تراخ تلك الخطوة فإن أهم ركن من الأركان الضرورية اللازمة للمشروعية تكون ناقصة وبذلك فهو أي الدستور يكون فاقداً للمشروعية الديمقراطية. (2)

ب/ طرق إلغاء الدستور:

إذا كانت أغلب الدساتير المكتوبة تنص على كيفية تعديلها جزئياً وتبين الإجراءات الواجب اتباعها الا أنه من النادر أن نجد في هذه الدساتير ما يتعرض إلى كيفية إلغائها

(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 488.

(2) القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - د. نوري لطيف - مرجع سابق - ص 192.

إلغاء شاملاً أو كلياً ولا خلاف في انه يقصد بنهاية الدستور إلغاؤه كلياً أو تعديله تعديلاً شاملاً وبمتابعة التجارب الدستورية المختلفة هنالك شبه اتفاق في أن هنالك ثلاثة طرق يتم إنهاء الدستور بها رغم أنه قد توجد طرق أخرى إلا أن هذه الثلاثة هي الغالبة وهي كالآتي: (1)

1- الأسلوب العادي:

يقصد بالأسلوب العادي لنهاية الدستور إلغاء الدستور وانتهاء العمل به بهدوء وبغير عنف ولا يثير موضوع نهاية الدساتير أية إشكالات بالنسبة للدساتير المرنة التي لا تتطلب أية إجراءات خاصة لتعديلها كما هو الحال في إنجلترا حيث يستطيع البرلمان تعديل الاحكام الدستورية وإلغائها بنفس الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين، هنالك سلطة واحدة تملك تعديل الدستور حيث أنه إذا كان العمل بالعرف لا شك أن الشعب نفسه (2) هو من يملك هذه السلطة بترك بعض الأعراف وتجاوز بعضها بعدم العمل بها مما يعتبر إلغاء دون شك.

أما في حالة الدستور الجامد تطرقنا إلى أن تعديله يتطلب إجراءات أشد وهي معقدة بعض الشيء وقد تكون الجهة أو من يملك سلطة التعديل معلوم ومحدد إلا أنه مقيد بإجراءات، وبذلك إن كان هذا هو التعديل مما لا شك فيه أن ليس هنالك من يملك سلطة إلغاء الدستور.

وبما أن الأمة هي صاحبة السلطة الأصلية وما دام أنها تملك حق إنشاء وصنع الدستور والتعديل فيه فهي قطعاً صاحبة السلطة في إنشاء دستور جديد سواء كان عن طريق جمعية تأسيسية أو استفتاءً. ويذهب غالبية فقهاء القانون الدستوري إلى منع السلطة التي تملك حق تعديل الدستور تعديلاً جزئياً من حق التعديل الكلي للدستور، وحثهم في ذلك أن حق التعديل الكلي أو إلغاء الدستور لا يملكه إلا الأمة باعتبار أنها صاحبة السيادة في الدولة. (3)

(1) القانون الدستوري والأنظمة السياسية - د. عبد الحميد متولي - مرجع سابق - ص 72.
(2) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب - مرجع سابق - ص 595.
(3) المبادئ الأساسية في القانوني الدستوري - د. سعد عصفور - مرجع سابق - ص 101، والدكتور يحيى الجمل - النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية - ص 97.

وبذلك يكون إنهاء الدستور بالأسلوب العادي وهو ما يمكن أن يسمى بالأسلوب السلمي، وقد تكون الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية هي الدافع الرئيسي لإلغاء الدستور. فلا يشترط ان تكون الجمعية التأسيسية أو البرلمان الذي يباط بهما وضع الدستور الجديد هي ذات الجمعية التأسيسية أو البرلمان الذي قام بوضع الدستور القديم، لأن العبرة ليست بالأشخاص انما العبرة بالتعبير الحقيقي عن إرادة الأمة في وقت اتخاذ القرار. (1)

إلا أن الأمر يختلف من دولة إلى أخرى ومن دستور إلى آخر حسب نوعية الدستور في كل دولة، وما تم النص إليه في بنود الدستور.

2- الأسلوب غير العادي:

يبين لنا التاريخ أن كثيرا من الدساتير العالمية قد انتهت بأسلوب غير عادي عن طريق الثورة أو الانقلاب. وهذا الأسلوب يسميه البعض الأسلوب الثوري وهو أن يتم إلغاء الدستور نتيجة لظروف غير عادية أدت إلى إلغاء الدستور أو تعطيله وعادة ما تتمثل هذه الحالة عند قيام انقلابات عسكرية أو ثورات شعبية والتي قد تكون مرتبطة أو يسعون من وراء ذلك "الانقلابيون أو قادة "الثورة" إلى تحقيق أهداف مختلفة قد تكون سياسية أو اقتصادية. والثورة والانقلاب طريقان واقعيان لنهاية الدساتير وهما يلعبان الدور الرئيسي في نهاية الدساتير في مختلف الأمكنة والأزمنة. وعلى سبيل المثال نجد أن أغلب الدساتير الفرنسية التي صدرت منذ الثورة الفرنسية عام 1789 انتهت عن طريق الثورة أو الانقلاب. وكذلك الدستور المصري لعام 1930 الذي سقط على يد ثورة يوليو عام 1952 ودستور سوريا لعام 1928 الذي سقط بانقلاب 1949 ودستور 1950 الذي سقط بانقلاب 1951 وأمثلة كثيرة لدساتير دول أمريكا اللاتينية وبعض دساتير الدول الاوربية خاصة بعد الحرب العالمية الأولى. (2)

(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري - د. نعمان احمد الخطيب ص 596.
(2) مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية - د. كمال الغالي - مرجع سابق ص 161.

رغم الإختلاف حول صحة أو خطأ هذه الطريقة إلا أن الاتفاق يظل قائماً في أن إلغاء الدستور نتيجة لذلك لا يقدح في قيام الدولة ومدى شرعيتها أو سيادتها ، كما أن ذلك لا يسقط القوانين القائمة إلا إذا تم الإشارة إلى ذلك صراحة ، إلا أنه حتى إذا ما افترضنا أن الدستور أشار أو لم يشر إلى ذلك تستطيع السلطة القائمة أن تصدر من القرارات وتبقي أو تلغي ما هو موجود باعتبار أن كل الأمر هو استثناء ومن قام بالانقلاب أو الثورة لا يهمله بعد ذلك إلغاء الدستور أو الإبقاء على القوانين أو إلغاؤها حيث أن الهم والاهتمام ينصرف إلى تثبيت نظام الحكم والمحافظة على وضعهم، وهو لا شك ظرف استثنائي لذلك تظل كل أحكامه استثنائية ويستحيل أن يكون هنالك معيار واحد أو نظريات لأن كل ظرف يختلف عن الآخر نتيجة الدافع الذي قاد أو خلق ذلك الظرف كما أن الأمر يرتبط بأفكار واتجاهات وانتماء من يقودون ذلك الأمر⁽¹⁾.

3- أسلوب العرف:

تحدثنا أن العرف هو ما تواتر وتعارف عليه الناس حتى أصبح له قوة القانون مع الاستمرارية.

وبذلك وما دام أنه بذلك يصبح قاعدة أو طريقة يمكن أن تنشئ الدستور فهي تستطيع أن تفعل العكس أي أن تلغي كما صنعت ابتداءً، وهو ما يعني أن العرف قد يجرى بعدم تطبيق الدستور نظراً لظروف تقتضي ذلك، إذاً فالدستور موجود ولم يلغ ، ولم يطالب أحد علناً بإلغائه ولكن استقر العرف بعدم تطبيق نصوصه ، وقد جرى ذلك فعلاً في الدستور الثاني للثورة الفرنسية الصادر عام 1793م وقد اختلف فقهاء القانون في ذلك على رأيين:

أ/ الأول يرى جواز ذلك ولكن إذا توافرت أركان العرف المادية والمعنوية .

ب/ الآخر يرى عدم جواز ذلك ويقولون أن النصوص الدستورية لا تلغى بعدم التطبيق إنما بالطريقة التي وجدت بها ونسوا إنما وجد الدستور بهذه الطريقة .

إلا أن الواقع أصبح غير ذلك حيث لم تصبح الدساتير العرفية إلا نادرة حيث أن كل الدساتير مكتوبة وعادة ما يتم النص في صلب القانون على طريقة الإلغاء⁽²⁾.

(1) مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية - د. كمال الغالي - مرجع سابق - ص 161.
(2) القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - د. محمد حسن دخيل - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت 2016 - ص 24.

المبحث الثالث

التطور الدستوري في السودان

من المعلوم أن السودان حصل على استقلاله في العام 1956م بعد سبعة وخمسين عاماً تحت الحكم الأجنبي أو الاستعمار بواسطة الحكم الثنائي الإنجليزي المصري ومن المعلوم أيضاً أنه "أي السودان" ينتمي سياسياً واقتصادياً واجتماعياً إلى دول العالم الثالث رغم أنه مترامي الأطراف ويعتبر قطر قاري وهو من أكبر اثنتي عشر دولة في العام. وكما تتنوع فيه العادات والتقاليد والثقافات وتتعدد الموروثات وعلى ما يبدو أن ذلك التعدد قد انتقل إلى الدساتير حيث أن هنالك كم غير عادي من الدساتير عبر الحقب المختلفة وبناء على ذلك نستطيع أن نقسم المراحل الزمنية عبر حقب تاريخية مختلفة حتى نتمكن من أن نوفي هذه الدراسة حقها ولسهولة دراسة الفترات الزمنية المتعاقبة وسوف نأخذ تلك الحقب كالاتي:

1/ مرحلة الاحتلال.

2/ فترة الديمقراطية الأولى 1956 – 1958م "دستور 56".

3/ الحكم العسكري الأول 1958 – 1964م.

4/ فترة الديمقراطية الثانية 1964 – 1969م.

5/ الحكم العسكري الثاني 1969 – 1985م.

6/ الحكم العسكري الثالث "ثورة أبريل" 1985م.

7/ الحكم العسكري الرابع "الإنقاذ" 1989م.⁽¹⁾

ومما لا شك فيه أنه مهما كان شكل الدساتير التي صيغت في تلك المراحل كان الهدف الأساسي منها هو إحكام السيطرة على مقاليد الحكم، ويمكن أن نعتبر السودان من الدول القليلة التي عانت من ظاهرة تعدد الدساتير منذ استقلال السودان وهي تجاوز الأحد عشر دستوراً إن عدناها وسوف نتطرق إليها تباعاً حسب الحقب التي ذكرناها بعاليه.

1/ مرحلة الاحتلال – دستور 1953م:

بدأت فترة الحكم الاستعماري في السودان منذ العام 1830م حيث قام الوالي العثماني محمد علي بعد استيلائه على الحكم في مصر بالاستيلاء على معظم أجزاء السودان ، ثم أتم خليفته الخديوي إسماعيل من بعده فتح السودان بالاستيلاء على الأجزاء الجنوبية⁽²⁾ ، وهكذا

(1) مبادئ القانون الدستوري – د. أحمد شوقي – وحدة الطبع – جامعة القاهرة الفرع 1989 – ص 77.

(2) لمحات من تاريخ السودان في عهد الحكم الوطني – المعتصم أحمد الحاج – مركز محمد عمر بشير للدراسات – السودان أمدردان – بدون تاريخ – ص 48.

خضعت مصر والسودان لحكم أسرة محمد على التركية التي استطاعت أن تسخر أبناء مصر تحت إمرة القادة الأتراك لأداء مهمة فتح السودان وبالتالي حكمت تحت اسم الحكم المصري واستمر هذا الوضع حتى عام 1881م حيث هبت الثورة المهديّة في السودان معاصرة لثورة عرابي التي هبت في مصر في نفس العام ، واستطاعت الثورة المهديّة في عام 1885م أن تحرر كل الأراضي السودانية من جيش الاحتلال. (1)

إلا أنه في عام 1882م تمكنت بريطانيا من هزيمة الجيش المصري وبذلك سقطت مصر تحت الاحتلال البريطاني واستمرراً للتوسع البريطاني شن الإنجليز حملة عسكرية بقيادة كتشنر سخرت فيها قوات الجيش المصري للقضاء على الدولة المهديّة وبعد مقاومة مريرة استطاع الإنجليز أن يقضوا على الدولة المهديّة في عام 1898م وأعلنوا بعد ذلك قيام الحكم الثنائي الإنجليزي المصري وهو يسمى حكم ثنائي مجازاً إلا أن السيطرة الحقيقية كانت من نصيب إنجلترا حيث لم يكن بمقدور حكام مصر آنذاك أن يمارسوا سيطرتهم حتى على مصر نفسها. (2)

ويعتبر هذا الدستور (1953م) هو دستور الحكم الثنائي والذي امتد منذ عام 1899 حتى 1955م. ومن الأشياء الأساسية في هذا الدستور لم يشر أو يذكر طبيعة الدولة لأن البلاد كانت مستعمرة وكانت البلاد رهناً للوصية المصرية البريطانية لذلك كان الغرض الأول من تلك الوثيقة والتي لا يمكن أن نطلق عليها صفة الدستور لأن من أهم مقومات الدولة بعد العناصر الثلاثة الإقليم والشعب والسلطة هي السيادة حتى أن بعض الفقهاء حدد عناصر مكونات الدولة بخمسة وهي السيادة احدى تلك العناصر لذلك فإن تلك الوثيقة كانت اتفاقاً لإدارة المستعمرة ، رغم كل ذلك إلا أنه من الجدير والأمانة العلمية أن نذكر أن ذلك الدستور هو الذي وضع إطار هيكل إداري عصري بدأ من الحاكم العام ومهامه ، وأعضاء اللجنة الفرعية والتنفيذية والقاضي العام ، لجنة السودنة والخدمة المدنية ، وكيفية إدارة الجنوب والتصرف في المال العام. (3)

2/ دستور 1956م المؤقت: (فترة الديمقراطية الأولى 1956 - 1958)

أول مؤسسة تشريعية في السودان تأسست عام 1948م وسميت الجمعية التشريعية حيث كان عدد أعضائها 79 عضواً برئاسة محمد صالح الشنقيطي واستمرت حتى قيام

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - دون ناشر - ص 64.

(2) مبادئ القانون الدستوري - د. أحمد شوقي محمود - مرجع سابق - ص 76.

(3) مبادئ القانون الدستوري - د. أحمد شوقي محمود - مرجع سابق - ص 78.

الانتخابات البرلمانية الأولى في العام 1953م والتي بلغ عدد الدوائر فيها (97) ويعتبر هذا البرلمان هو أنجح البرلمانات في التاريخ حيث أنه قد أرسى قواعد النظام وأنجز سؤدة الوظائف ، وجلاء المستعمر وتوج ذلك بإعلان الاستقلال في ديسمبر 1955م ، إلا أنه جدير بالذكر أن نشير أن التجربة البرلمانية في السودان قد بدأت منذ 1910م حيث تم تكوين مجلس الحاكم العام في هذا التاريخ الذي كان يجيز القوانين واللوائح والأوامر التي يصدرها الحاكم العام البريطاني وتلا ذلك إنشاء المجلس الاستشاري لشمال السودان 1943م حتى 1948م وتم ذلك بواسطة الحاكم العام (السير جون مفي) الذي خلف (السير لي استاك) إثر مقتله في القاهرة عام 1931م وكان المجلس يتكون من ثلاثين عضواً من زعماء العشائر ورجال الدين وجميعهم من شمال السودان برئاسة الحاكم العام ، حتى بدأت الثورات تهب وبدأ تملل الشعوب حيث قامت بتاريخ 23 يوليو 1952م ثورة مصرية عارمة نسقت موقفها مع المناضلين السودانيين وبتاريخ 13 فبراير 1953م تم الاتفاق بين انجلترا من جانب وحكومة الثورة المصرية من جانب آخر والتي كانت تتسق مع النشاط والمناضلين السودانيين على إقامة الحكم الذاتي في السودان ومنح السودانيين حق تقرير مصيرهم. (1)

وبتاريخ 19 ديسمبر 1955م أصدر مجلس النواب السوداني قراره بإعلانه أن السودان قد أصبح دولة مستقلة كاملة السيادة ثم أعقبه مجلس الشيوخ السوداني بعد ثلاثة أيام بقرار مماثل.

ونتيجة لذلك وفي أول يناير 1956م أعلنت مصر وانجلترا اعترافهما باستقلال السودان حيث كانتا أول دولتين تعترفان بهذا الاستقلال.

وقام البرلمان المشكل من مجلس الشيوخ والنواب وبعد إعلانه الاستقلال بالاتفاق بين الأحزاب المشكلة له بتشكيل مجلس السيادة والذي تشكل من خمسة أعضاء انتخبهم أعضاء البرلمان وعهد إليه "أي لمجلس السيادة" ممارسة مهمة رئاسة الدولة. (2)

كما أعلن البرلمان أيضاً توصية بأن يجرى في المستقبل انتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور دائم للسودان، إلا أنه وإلى ذلك الحين ولوضع قواعد يسير عليها نظام الحكم في البلاد قام البرلمان السوداني وفي جلسة مشتركة ضمت أعضاء مجلس النواب والشيوخ في أول يناير 1956م بإصدار دستور مؤقت وهو يعد أول دستور والذي قام بوضعه لجنة

(1) مبادئ القانون الدستوري - د. أحمد شوقي محمود - مرجع سابق - ص 80.
(2) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - دار المستقبل العربي - القاهرة 1986 - ص 115.

من الخبراء القانونيين وبعد ذلك عرض على الأحزاب القائمة آنذاك، ومن ثم تم عرضه على البرلمان الذي أجازته في الجلسة المشتركة المذكورة.

وقد أقام دستور 1956م نظاماً دستورياً يشابه إلى حد كبير نظام الحكم القائم في إنجلترا وهو النظام البرلماني أو ما يسمى بحكومة الوزارة.⁽¹⁾

بناء على توصية البرلمان التي ذكرناها سابقاً بانتخاب مجلس لإجازة دستور دائم وعلى نفس المنوال وحيث أن ذلك كان الهم الأكبر قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في 28 فبراير 1956م، تكوين لجنة وزارية لتقديم توصيات لمجلس الوزراء عن الطرق العملية المؤدية لوضع دستور دائم.⁽²⁾

وبالفعل قامت اللجنة الوزارية بتقديم تقرير لمجلس الوزراء وكانت التوصية بقيام لجنة قومية لوضع مسودة الدستور وأن يكون التمثيل فيها كبيراً ومتعددًا ومتنوعاً وذلك رغبة في أن يكون لكل سوداني الحق والفرصة الكافية لإبداء رأيه، كما أوصت اللجنة بقيام جمعية تأسيسية لوضع الدستور أو بالأحرى إجازته.

وافق مجلس الوزراء على تلك التوصيات وتم تكوين لجنة الدستور بقرار من مجلس الوزراء، وبالفعل تم أول اجتماع لها بتاريخ 23 سبتمبر 1956م بدار البرلمان وخاطب اللجنة السيد عبد الله بك خليل رئيس مجلس الوزراء ودعا السيد زيادة أرباب وزير المعارف والعدل وسكرتير لجنة الدستور للحديث وتحدث الأخير موضحاً اختصاص اللجنة وصلاحياتها.⁽³⁾ وقد جاء تشكيل اللجنة القومية من (46) فرداً برئاسة السيد بابكر عوض الله وعضوية كل من:

- | | |
|-------------------------------|--------------------------|
| 1/ أبو شامة عبد المحمود | 2/ أحمد خير |
| 3/ أحمد سليمان | 4/ أحمد يوسف هاشم |
| 5/ استانسلاوس عبد الله باياما | 6/ الدرديري أحمد إسماعيل |
| 7/ الصائم محمد إبراهيم | 8/ أميل وعي قرنفلي |
| 9/ بشير عبد الرحيم | 10/ بشير محمد سعيد |
| 11/ بوث ديو | 12/ يلن أليز |
| 13/ جابر عثمان | 14/ حسين السيد |

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد الجعلي - سينان العالمية للطباعة 2009 - ص 71.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 71.

(3) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 99.

16/ حسين الهندي	15/ حسين وني
18/ سرور محمد علي	17/ ريادة عثمان أرياب
20/ الأب ساترينو	19/ خضر محمد
22/ سعد الدين فوزي	21/ محمد آدم أدهم
24/ سيد أحمد عبد الهادي	23/ محمد أحمد محجوب
26/ عابدين إسماعيل	25/ عمر بخيت العوض
28/ عقيل احمد عقيل	27/ على بدري
30/ عبد الله ميرغني	29/ عبد الرحيم أحمد
32/ عبد القادر حسين	31/ عبد الرحيم الأمين
34/ محمد السيد سلام	33/ عبد الله الحسن
36/ محمد صالح الشنقيطي	35/ يوسف شببكية
38/ محمد عبد الله العمرابي	37/ ميرغني حمزة
40/ مكي شببكية	39/ مكي عباس
42/ محمود محمد طه	41/ محي الدين البرير
44/ مبارك زروق	43/ محمد فارس حسين
	45/ ميرغني النصري ⁽¹⁾

وتولى السيد أمين زيدان أعمال السكرتارية للجنة كما تم تعيين لجنة لوضع لائحة الإجراءات برئاسة السيد بابكر عوض الله وعضوية ستة أفراد وكان المعيار في اختيار هذه اللجنة أن يكون أعضاؤها مستقلين أي ليس لديهم انتماء حزبي وقدمت هذه اللجنة مقترحها أن يتم تعيين لجنة ممن هم لهم إلمام بالعلوم السياسية والقوانين الدستورية من أعضاء اللجنة لتحديد الأبواب ووضع إطار للهيكل العام للدستور ثم يعرض الأمر على الاجتماع العام أو اللجنة مكتملة ، ثم تكون لجان تختص كل واحدة منها بأحد أبواب الدستور "اللجان من داخل عضوية اللجنة"⁽²⁾ وبالفعل تم تكوين لجنة الاختصاص أو لجنة الهيكله والتبويب من خمسة عشر شخصاً وبالفعل اجتمعت ورفعت تصورها وتمت إجازته وبناء عليه تم توزيع أعضاء اللجنة على الفصول وفقاً للتفصيل الآتي:⁽³⁾

(1) الدستور هل يستوي على الجودي - د. عبد الباسط سبدرات - دون ناشر 1997 - ص 56.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 70.

(3) الدستور هل يستوي على الجودي - د. عبد الباسط سبدرات - دون ناشر 1997 - ص 69.

الفصل الأول والثامن: الدولة السودانية وتعديل الدستور:

عضوية كل من:

- | | | |
|----------------|------------------|------------------------|
| 1/ أحمد سليمان | 2/ محمد آدم أدهم | 3/ مبارك زروق |
| 4/ جابر عثمان | 5/ فكي عباس | 6/ استاتسلاوس عبد الله |

الفصل الثاني: الحقوق والواجبات الإنسانية:

عضوية كل من:

- | | | |
|------------------------|---------------------------|--------------------|
| 1/ الصايم محمد إبراهيم | 2/ محمد عبد الله العمرابي | 3/ عبد الله ميرغني |
| 4/ بشير محمد سعيد | 5/ عبد الرحيم أحمد | 6/ خضر حمد |
| 7/ عابدين إسماعيل | 8/ الأب ساترينو | |

الفصل الثالث والمقدمة: المبادئ الموجهة

عضوية كل من:

- | | | |
|------------------------|---------------------|-------------------|
| 1/ أحمد يوسف هاشم | 2/ محي الدين البرير | 3/ يوسف شببكة |
| 4/ عبد الرحيم الأمين | 5/ محمد سيد سلام | 6/ حسين عثمان وني |
| 7/ سيد أحمد عبد الهادي | | |

الفصل الرابع: السلطة التنفيذية:

عضوية كل من:

- | | | |
|----------------|----------------------|----------------|
| 1/ أحمد خير | 2/ زيادة عثمان أرياب | 3/ مكي شببكة |
| 4/ فاروق حسين | 5/ على بدري | 6/ حسين الهندي |
| 7/ بولين أليير | 8/ سعد الدين فوزي | |

الفصل الخامس: السلطة والإجراءات التشريعية:

عضوية كل من:

- | | | |
|-------------------|--------------------|--------------------|
| 1/ بابكر عوض الله | 2/ بشير عبد الرحيم | 3/ حسين السيد |
| 4/ سرور مكي | 5/ عبد الله الحسن | 6/ محمد أحمد محجوب |
| 7/ ميرغني النصري | 8/ عمر بخيت | |

ومن ثم بعد انتهاء اللجان ناقشت اللجنة كل أبواب الدستور المقترح والذي غطت المداولات حولها خمسة مجلدات وكان الدستور في ثمانية فصول وقد اختلف الدستور بعض الشيء عند إجازته حيث أصبح في عشرة فصول واستمر العمل بذلك الدستور حتى وقع

انقلاب عسكري بقيادة عبود وبتاريخ 17 نوفمبر 1958م أوقف العمل بالدستور أي دستور 1956م بعد الانقلاب (1).

ظل العمل بدستور 1951 ساري المفعول حتى مطلع 1956، وأجيز هذا الدستور 1956 بواسطة مجلس الشيوخ والنواب في جلسة مشتركة كما ذكرت وقد اشتمل الدستور على أحد عشر فصلاً متضمناً (121) مادة، ولم ترد أي مادة في الدستور توضيح شكل الحكم في تلك الفترة عدا المادة (10) من الدستور أشارت إلى تكوين مجلس السيادة وتقرأ كالاتي (ينتخب البرلمان خمسة أشخاص يكونون معاً مجلس السيادة....) وتحدثت المادة الحادية عشر عن سلطة مجلس السيادة وتقرأ كالاتي (يكون مجلس السيادة السلطة الدستورية العليا في السودان وتؤول إليه القيادة العليا للقوات المسلحة السودانية)، كما ورد بالمادة (23) بالفصل الرابع ما يلي (يعين مجلس السيادة رئيساً للوزراء....)، وأوردت المادة (27) (رئيس الوزراء والوزراء الآخرون يكونون معاً مجلس الوزراء ويكون ذلك المجلس مسؤولاً أمام البرلمان عن أعمال الحكومة التنفيذية والإدارية)، وأوردت المادتين (41، 42) ما يلي:

المادة (41) (البرلمان: يتكون برلمان السودان من مجلسين، مجلس شيوخ ومجلس نواب)، المادة (42) (تتكون الهيئة التشريعية للسودان من مجلس السيادة ومجلس الشيوخ والنواب).

ومن ذلك يتضح ومن خلال نصوص هذا الدستور أنه أقام نظاماً دستورياً يشابه إلى حد كبير نظام الحكم القائم في إنجلترا والذي يسمى بنظام حكومة الوزارة أو النظام البرلماني إلا أنه استبدل الملك بمجلس السيادة (2) رغم أن نظام الحكم يشير إلى أنه مركزي إلا أن قانون الحكم المحلي الذي أجيز في مايو 1951 من أجل تنفيذ توصيات مارشال وأنشئ على ضوء ذلك قسم للحكم المحلي بمكتب السكرتير الإداري ليكون هو مسئولاً عن الحكم المحلي وتطور الأمر عام 1954 لتصبح هناك وزارة للحكومة المحلية وظل قانون الحكم المحلي لسنة 1951 يعمل به حتى عام 1959 وتم تقسيم السودان إلى مجالس مدن وأرياف بسلطات تشريعية وتنفيذية ومالية وينشأ المجلس المحلي بموجب أمر تأسيس صادر من الحاكم العام بعد التشاور مع السكرتير الإداري، ويشتمل أمر التأسيس للمجلس المحلي تحديد عضوية المجلس وطريقة الانتخاب والتعيين وسلطات وصلاحيات المجلس وقد

(1) الدستور هل يستوي على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 81.
(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي محمود - مرجع سابق - ص 79.

أعطيت المجالس المحلية صلاحيات واسعة في تقديم الخدمات وأعطى لها القانون الشخصية الاعتبارية وأجاز القانون إنشاء مجالس فرعية⁽¹⁾.

ومما لا شك فيه رغم عدم الإشارة في الدستور على انتهاج اللامركزية إلا أنه لم يشر صراحة إلى المركزية سواء المواد التي تطرقنا إليها وإنشاء المجالس المحلية والعمل بقانون 1951 في إشارة إلى الرغبة في تقصير الظل الإداري وانتهاج الحكم المحلي كأحد الخيارات أو أحد مستويات الحكم وهو ما يعني انتهاج اللامركزية بشكل غير مباشر.

3/ الحكم العسكري الأول 1958 - 1964م:

أعلن الفريق إبراهيم عبود القائد العام للقوات المسلحة أن الجيش قد استولى على السلطة وكان ذلك بتاريخ 17/11/1958م، وأصدر أوامر "مراسيم" منح بموجبها المجلس الأعلى للقوات المسلحة جميع السلطات الدستورية والتشريعية والقضائية والتنفيذية.⁽²⁾ ثم أصدر الأمر الدستوري رقم (2) لسنة 1958م حدد فيه أعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة وسمي رئيس الوزراء وحدد مسئولية الوزراء، حيث جاء كالآتي:

الأمر الدستوري رقم (2) لسنة 1958م:

1/ رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

1/ يتكون المجلس الأعلى للقوات المسلحة من السادة المذكورين بعد:

اللواء احمد عبد الوهاب.

اللواء محمد طلعت فريد.

الأميرلاي احمد عبد الله حامد.

الأميرلاي احمد رضا فريد.

الأميرلاي حسن بشر نصر.

الأميرلاي احمد مجذوب البحاري.

الأميرلاي محمد نصر عثمان.

الأميرلاي الخواض محمد.

الأميرلاي محمد احمد التجاني.

الأميرلاي محمد احمد عروة.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 99-109.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 108، والدستور هل يستوي على الجودي - سبدرات - مرجع سابق - ص 82.

القائم مقام عوض عبد الرحمن صغير .

القائم مقام "أركان حرب" حسين على كرار

واستمر المرسوم ليُشمل رئيس الوزراء والوزراء ومسئولياتهم.

ثم عقب ذلك أصدر الأمر الدستوري رقم (3) لسنة 1958م والذي عطل بموجبه الدستور المؤقت وحل البرلمان كما حل جميع الأحزاب وتوالت الأوامر الدستورية في التتابع حيث جاء الأمر الدستوري الرابع قبول استقالات جميع أعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة وركز السلطات جميعها واختزلها في شخصه وأعاد تكوين المجلس الأعلى للقوات المسلحة بنفس الأمر الدستوري. (1)

وبتاريخ الخامس من مارس 1959م أصدر المرسوم الدستوري رقم (5) وركز فيه على مزيد من السلطات تحت يده ومنح شخصه الحق في الإقالة والتعيين سواء كان في المجلس الأعلى للقوات المسلحة أو الوزراء والأدهى والأمر أنه منح نفسه الحق في أن ينقض أي قرار لمجلس الوزراء بتاريخ أغسطس 1959م قام الفريق عبود بتعيين لجنة مهمتها تنسيق العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية برئاسة السيد محمد أحمد أبو رنات رئيس القضاء وبناء على توصيات هذه اللجنة أصدرت الحكومة قانون إدارة المديرية. (2)

وبتاريخ 17 نوفمبر 1961م أعلن الفريق عبود وفي خطاب رسمي "يسرني أن أعلن اليوم بأنني قد عينت لجنة أوكلت إليها مهمة الدراسة وتقديم التوصيات لوضع التشريع المتعلق بقيام مجلس سيكون الهيئة التشريعية ينتخب بعض أعضائها بواسطة مجالس المديرية والبعض الآخر عن طريق الاختيار وسيترتب على ذلك إدخال نظام الانتخاب النسبي في تكوين المجالس المحلية.

بعد ذلك الخطاب أصدر قراراً بتكوين اللجنة بتاريخ 18 ديسمبر 1961م برئاسة محمد أحمد أبو رنات أيضاً وعضوية أحد عشر شخصاً آخرين.

واستمرت تلك الفترة فترة حكم العسكر القابض ذات الصفة الفردية والتي انطوت على قدر كبير من التعسف وانتهاك الحريات وكان نتاجاً طبيعياً لذلك أن تتولد وتبدأ العديد من المظاهرات والمقاومة الشعبية التي شملت شتى الطوائف وكانت ثورة 21 أكتوبر 1964م

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 109.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 109.

وبذلك انتهت فترة امتدت لسنتين عدداً اتسمت بالتعسف في السلطة ومركزية القرارات بيد الفريق عبود مما عجل بنهايته بثورة ضمت كل واعي وكل عاقب (1).

من الملاحظ أن فترة الحكم العسكري الأول 58-64 قد بدأ قابضاً ويظهر ذلك جلياً من الأوامر الدستورية والتي بلغت خمسة أوامر دستورية بالترتيب التالي:

1/ الأمر الدستوري الأول لسنة 1958م:

صدر هذا الأمر في 17 نوفمبر 1958م كما أسلفنا حيث أعلن فيه الفريق إبراهيم عبود أن الجيش قد استولى على السلطة وأصدر أوامر هي:

(أ) جمهورية السودان ديمقراطية، السيادة فيه للشعب.

(ب) المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو السلطة التشريعية العليا في السودان.

(ج) المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو السلطة التنفيذية العليا في السودان.

(د) المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو السلطة القضائية العليا في السودان.

(هـ) خول المجلس الأعلى للقوات لرئيسه جميع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية وقيادة القوات المسلحة السودانية.

2/ الأمر الدستوري رقم (2) لسنة 1958م:

رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة، حيث تم تحديد إثني عشر شخصاً هم أعضاء المجلس الأعلى وسمي رئيس الوزراء وحدد مسئولية الوزراء.

3/ الأمر الدستوري رقم (3) لسنة 1958م:

حيث تم تعطيل الدستور المؤقت، وتم حل البرلمان وحل جميع الأحزاب السياسية وأقر هذا الأمر الدستوري أن تستمر جميع القوانين المعمول بها قبل تعطيل الدستور المؤقت معمولاً بها ما لم تلغ أو تعدل بواسطة أي سلطة مختصة، وذكر أن يظل كلُّ يباشر منصبه واختصاصاته كما لو كانوا معينين بهذا الأمر.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق ص 110.

4/ الأمر الدستوري رقم (4) لسنة 1959م:

تحدث عن إعادة تكوين المجلس الأعلى للقوات المسلحة بعد أن تقدم المجلس السابق المكوّن بالأمر الدستوري رقم (1) باستقالاتهم أمام الرئيس بتاريخ 1959/3/4م وتم تركيز السلطات جميعها في يد الرئيس وأعيد تكوين المجلس من عشرة أشخاص حيث تم استبعاد كل من:

1. الأميرلاي محمد نصر عثمان.
 2. الأميرلاي الخواض محمد.
 3. الأميرلاي محمد أحمد التجاني.
 4. القائم مقام عوض عبد الرحمن صغير.
 5. القائم مقام "أركان حرب" حسين علي كرار (1).
- وتمت إضافة كل من:

1. الأميرلاي محي الدين أحمد عبد الله.
2. الأميرلاي عبد الرحيم محمد خير شنان.
3. الأميرلاي المقبول الأمين الحاج (2).

5/ الأمر الدستوري رقم (5) لسنة 1959م:

حيث قرر فيه المجلس الأعلى للقوات المسلحة بعد إعادة تشكيله وفقاً لأحكام الأمر الدستوري رقم (4) أقرّوا بتركيز السلطات في يد الفريق إبراهيم عبود ومنح حق:

1. تعيين أي عضو بالمجلس الأعلى وإقالة أي عضو.
2. تعيين الوزراء وإقالتهم.
3. نقض أي قرار للمجلس الأعلى.
4. نقض أي قرار لمجلس الوزراء.

رغم أن تلك المراسيم تشير إلى اختزال الرئيس عبود لكل السلطات والصلاحيات تحت يده وهذا مؤشر لمدى المركزية إلا أنه رغم ذلك وفي أغسطس 1959م أصدر قراراً بتكوين لجنة مهمتها تنسيق العلاقات (3) بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وأوكلت رئاسة اللجنة

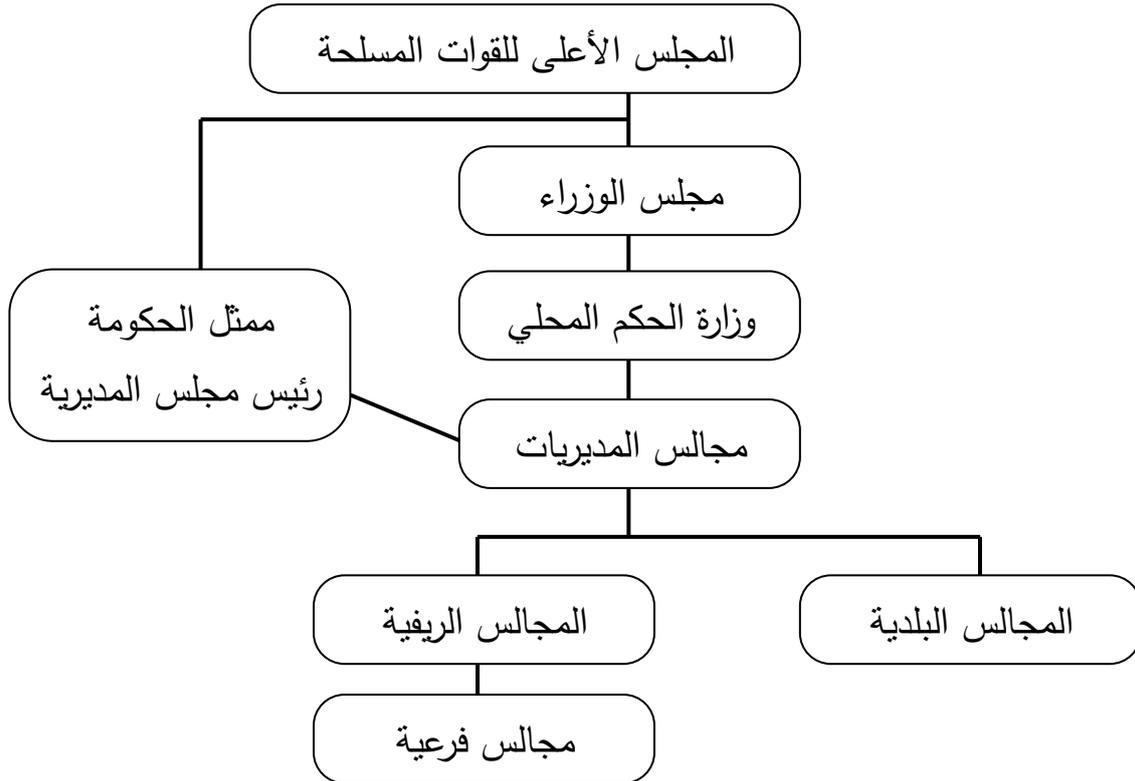
(1) الدستور على يستوي على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 81.

(2) نفس المرجع - ص 82.

(3) نفس المرجع - ص 84.

للسيد محمد احمد بو رنات رئيس القضاء آنذاك و على ضوء توصيات هذه اللجنة تم إصدار قانون إدارة المديرية لسنة 1960م.

وخلال كل تلك السنوات كان العمل سارياً وفقاً لقانون الحكم المحلي لسنة 1951م وظلت مجالس الحكم المحلي ملتزمة به، والشكل التالي يوضح الهيكل التنظيمي للحكم المحلي طبقاً لقانون 1951م الفترة ما بين 1960-1964م (1).



وقد كان لمجلس المديرية صلاحيات وواجبات كثيرة منها مسئوليته عن التعليم، الزراعة، الصحة، الثروة الحيوانية، وللمجلس حق إصدار أوامر محلية. ومن ذلك يتضح أن هذه الفترة شهدت نوعاً من الحكم اللامركزي رغم القبضة الحقيقية وسلطات المجلس وما تحتويه أوامر تأسيسها من سلطات يؤكد ما أشرنا إليه حتى وإن كان على المستوى النظري (2).

وبتاريخ 21 أكتوبر 1964م هبت ثورة أطاحت بحكم الفريق عبود والذي كان عهده مركزياً قابضاً حتى وإن كان للمجالس المديرية وجود فهي كانت لا مركزية ممرضة.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 112.

(2) نفس المرجع - ص 113.

4/ الفترة الديمقراطية الثانية 1964 - 1968

نتيجة للسخط الشعبي من النظام الفردي المتمثل سورياً في مجلس عسكري قامت ثورة شعبية شاركت فيها كل ألوان الطيف السياسي والطبقي والمهني والقطاعات وكان في طليعتهم الطلبة وأساتذة الجامعات والقضاة والعمال والمحامون وتعاطف من الجيش كل وطني غيور وأجبرت هذه الثورة الفريق إبراهيم عبود بحل المجلس الأعلى للقوات المسلحة وذلك بتاريخ 1964/10/26م.

وتم الاتفاق بتاريخ 30 أكتوبر 1964م حيث أعلن السيد سر الختم الخليفة هو رئيس الوزراء أعلن الميثاق الوطني وكان من أهم ما احتواه ذلك الميثاق هو تصفية الحكم العسكري ، ورفع حالة الطوارئ وإطلاق الحريات واستقلال القضاء وأن تكون هنالك حكومة انتقالية تحتكم وتعمل وفقاً لأحكام الدستوري المؤقت لسنة 1956م ويكون الفريق إبراهيم عبود رأساً للدولة ويباشر سلطاته بمشورة مجلس الوزراء ، على أن يتم إجراء انتخابات في مارس 1965م لقيام جمعية تأسيسية تقوم بوضع دستور دائم كما يتم اختيار حكومة مختارة من الشعب وإلي حين أن يتم ذلك تقوم الحكومة الانتقالية إضافة لسلطاتها التنفيذية أن تتولى السلطات التشريعية أيضاً ، وبناء على ذلك تم تصفية الحكم العسكري وأصبحت هناك حريات وتم رفع حالة الطوارئ والتأمين على استقلال القضاء ، واستقلال الجامعة ، وإطلاق سراح المعتقلين السياسيين والمحكومين سياسياً.⁽¹⁾

وبتاريخ 15 نوفمبر 1964م استقال الفريق إبراهيم عبود من الرئاسة وذلك تحت ضغط الجماهير الراضة لوجوده بالسلطة ، وبذلك عادت الرئاسة إلى مجلس السيادة مشابهاً للمجلس الذي كان قائماً في ظل دستور 1956م المؤقت وجدير بالذكر أنه تم الاتفاق وقت إصدار الميثاق الوطني على إصدار دستور مؤقت وكان هو دستور 1964م ويعتبر دستور 1964م هو نفس الدستور المؤقت لسنة 1956م إلا أنه تم إجراء بعض التعديلات على بعض نصوصه وكان يتكون "الدستور" من اثني عشر فصلاً وكانت التعديلات محدودة حيث شملت المادة (14) وعدل اسم القانون وتم تغيير العام من 56 إلى 64 وأضيف حكم شرطي تحت البند (2) وتم تعديل المادة (46) وامتدت فترة تطبيق دستور السودان المؤقت للعام 1964م حتى مايو 1969م ، وتميزت هذه الفترة بالكثير حيث تم إطلاق حرية المعارضة والسماح للأحزاب بممارسة النشاط حتى بلغ عدد الأحزاب التي

(1) مبادئ القانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 81.

خاضت انتخابات الجمعية التأسيسية اثنى عشر حزياً وتم الإفراج عن السجناء السياسيين⁽¹⁾ وأصبحت الحريات العامة متاحة وحرية الصحافة واستقلال السلطة القضائية استقلالاً تاماً "إلا أنه من المهم ذكر أن الحزب الشيوعي تم حظر نشاطه وتم طرد النواب من البرلمان أو الجمعية التأسيسية وذلك نتيجة لتعديل أدخل على دستور 64 في عام 1965م وسبب ذلك التعديل مشكلات بين السلطة القضائية والجمعية التأسيسية".

وكان ذلك لانتهاج الأشكال الدستورية والسياسية السائدة في الديمقراطيات الغربية من حيث إقامة نظام نيابي برلماني قائم على الانتخاب العام المباشر والتوسع في الهيئة الانتخابية وبقيّة ما ذكرناها من حريات حزبية وصحفية وخلافه.

عقب انهيار الحكومة العسكرية بثورة 21 أكتوبر 1964م تم الاتفاق أن تقوم حكومة انتقالية تتولى الحكم وفقاً لأحكام الدستور المؤقت لسنة 1956م على أن يتم إجراء انتخابات في مارس 1965م لقيام جمعية تأسيسية لوضع دستور دائم⁽²⁾. وقد جاء دستور السودان المؤقت المعدل لسنة 1964م كالاتي:

الفصل الأول - أحكام عامة ويشمل (3) مواد تتحدث أن يكون السودان جمهورية ديمقراطية ذات سيادة وتشمل جميع الأقاليم الواقعة داخل حدوده الدولية، وتسود أحكام الدستور على جميع القوانين وتلغي ما يتعارض مع أحكامه.

الفصل الثاني - تم تعديله عقب تنحي الفريق عبود حيث كانت قد أقرت أحكامه بتاريخ 30 أكتوبر 64 وتتنحى عبود بتاريخ 15 نوفمبر 1964م وتم تعديل الفصل ليتحدث عن مجلس السيادة بنفس الوضع الذي كان بالدستور المؤقت لسنة 56، وظل هذا الدستور المعدل لسنة 1964م يحمل نفس المواد ببقية الفصول حيث تم تعديل في المادة (14) التي ألغيت واستعاض عنها بالآتي:

"تنتخب الجمعية التأسيسية أحد أعضاء مجلس السيادة ليكون رئيساً للمجلس"⁽³⁾.

وتمت إضافة مادة جديدة في البند (2) من المادة (5) وتم تعديل الدستور مرة أخرى تعديل رقم (3) لسنة 1965م حيث عدلت المادة (46) في البند (1) أضيفت فقرة جديدة بعد الفقرة (و) كالاتي:

(1) موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان ، ص 112-124 - المجلس الأعلى للحكم الاتحادي .

(2) الدستور على يستوي على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 89.

(3) الدستور هل يستوي على الجودي - عبدالباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 90.

"ز" الأشخاص الذين يخالفون أحكام النص الشرطي الوارد في المادة (2/5) والأشخاص الذين ينتمون إلى أي منظمة تنطبق عليها أحكام المادة (3/5) (1).

وبذلك فإن الدستور سكت عن نوع الحكم إلا أنه ومن السلطات الممنوحة للمجلس هو أقرب للمركزي رغم أنه ظل العمل بمستويات الحكم المحلي حيث أصدر مجلس الوزراء عملاً بأحكام المادة (67) من دستور السودان المؤقت المعدل لسنة 1964م أصدر مجلس الوزراء بموافقة مجلس السيادة الأمر المؤقت رقم (13) لعام 1966م وينص على تقسيم المجالس المحلية كالاتي (2):

أ) مجالس المرحلة الأولى: المجلس الذي بلغ مستوى رفيعاً من الوعي ويكون له حق انتخاب رئيسه من بين أعضائه.

ب) مجالس المرحلة الثانية: المجلس الذي هو أقل درجة من الأولى ورئيسه يكون معيناً من وزارة الحكومة المحلية.

ج) المرحلة الثالثة: وتشمل أي مجموعة من الأشخاص خول إليها مفتش الحكومة المحلية جميع سلطاته الواردة في المادة (10/أ) من هذا القانون (3).

ولا بد من الإشارة أنه بعد الثورة في أكتوبر 1964م تم إلغاء منصب ممثل الحكومة، كما تم حل مجالس المديرية وأصبح محافظ المديرية رئيساً للمجلس التنفيذي للمديرية بحكم منصبه إلا أنه بدون صلاحيات، وكانت الولاءات مزدوجة حيث أن رئيس الوحدة أو المصلحة بالمديرية كان ولاءه لوزارته أما للمديرية فهو فيها ضيف شرف وبذلك الوضع تكون الهيمنة للمركزية لتصبح مستويات الحكم بالمديرية ديكرورية وبذلك اتسمت الحقبة بمركزية السلطات (4).

وقد انتهت هذه الحقبة بقيام انقلاب عسكري بتاريخ 25 مايو 1969م بقيادة جعفر نميري. (5)

(1) الدستور هل يستوي على الجودي - مرجع سابق - ص - 90-91.

(2) الحكم اللامركزي في السودان - بشير الطاهر الكردفاني - مطابع العملة - الخرطوم - ط1 2010م - ص 80.

(3) مرجع سابق - ص 82.

(4) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 121.

(5) مبادئ القانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 82.

5/ فترة الحكم العسكري الثانية 1969 - 1985م:

بتاريخ 25 مايو 1969م قامت مجموعة عسكرية بالاستيلاء على السلطة بقيادة جعفر محمد نميري وبعد نجاح الانقلاب تم تشكيل هيئة باسم مجلس الثورة وكانت بعضوية الضباط الذين قاموا بدور رئيسي في هذه الحركة العسكرية وكان تشكيل أعضاء مجلس الثورة من العسكريين عدا السيد بابكر عوض الله الذي يعتبر المدني الوحيد بالمجلس وتم تعيينه نائباً لرئيس مجلس الثورة إلى جانب توليه رئاسة الوزراء.⁽¹⁾

وفور نجاح الانقلاب وفي أول يوم له وهو يوم 25 مايو 1969م أصدر مجلس الثورة الأمر الجمهوري رقم (1) حيث تم إيقاف العمل بدستور السودان للعام 1964م وتم حل كافة المؤسسات الدستورية القائمة وعلى رأسها مجلس السيادة، ومجلس الوزراء، والجمعية التأسيسية على أن يتولى مجلس الثورة السلطات السيادية والتنفيذية والتشريعية.

وجدير بالذكر أنه تم حل جميع الأحزاب السياسية واشترط لقيام أي تنظيم لديه نشاط سياسي إلا بإذن من مجلس الثورة، وسبق أن أمر مجلس الثورة باعتقال الكثيرين من القيادات الحزبية والطائفية وتم تأميم عدد كبير من المشروعات وفي سبيل تشديد قبضته أصدر المجلس العسكري أو كما سموه مجلس الثورة أصدر العديد من الأوامر الجمهورية حيث كانت بالتدرج الآتي:⁽²⁾

- 1- الأمر الجمهوري رقم (1) تم بموجبه إيقاف العمل بالدستور وحل جميع الأجهزة والمؤسسات وتولي مجلس الثورة قيادة الأجهزة التنفيذية والتشريعية والسياسية.
- 2- الأمر الجمهوري رقم (2) وسمي بالأمر رقم (2) للدفاع عن السودان حيث كان طابعه قمعي ويهدف لحماية الثورة وإرهاب الناس بعدم عمل أي عدائيات ضد الثورة حتى إن كانت بالإشارة.
- 3- الأمر الجمهوري رقم (3) وقضى بتشكيل مجلس الوزراء.
- 4- الأمر الجمهوري رقم (4) والذي كان بمثابة قانون يتكون من ستة فصول وسمي أمر جمهوري رقم (4) لحماية ثورة الخامس والعشرين من مايو وأهدافها الاشتراكية⁽³⁾.

(1) مبادئ القانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 83.

(2) الدستور هل يستوي على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 140.

(3) التطور الدستوري في السودان الماضي الحاضر واستشراف المستقبل - د. محمود حسن أحمد - شركة مطابع العملة السودانية - الخرطوم 2016 - ص 159 وما بعدها.

5- الأمر الجمهوري رقم (5) حيث جاء في مقدمة الأمر الجمهوري والذي صدر بتاريخ 14 أغسطس 1971م الآتي: " تسمي هذه الوثيقة الأمر الجمهوري رقم (5) وهو يتضمن القانون الأساسي الذي تحكم به البلاد إلى حين وضع الدستور الدائم (1). والجدير بالذكر أن الأوامر الجمهورية تعددت حيث أنها تجاوزت المئات وإنما أردنا بإيراد تلك الأوامر الجمهورية أن نصل إلى الأمر الخامس والذي هو من ضمن اهتمام بحثنا حيث أنه كان بمثابة الدستور الذي حدد شكل الحكم والمؤسسات وكثير من التفاصيل ، لذلك سوف نتوقف حتى هذا المرسوم الخامس والذي نحسب أن ما دفع رئيس الثورة إلى ذلك الإجراء هو ما وقع بتاريخ 19 يوليو 1971م وهو انقلاب مسلح تمكن من القبض على جعفر نميري والسيطرة على البلاد لمدة أربعة أيام إلا أن الأحداث تطورت واستطاع رئيس مجلس الثورة من الإفلات من سجنه وقضى على الانقلاب وإعادة سيطرته على الأوضاع .

وفي أول جلسة لمجلس الثورة الذي انعقد في نفس يوم القضاء على الانقلاب أي بتاريخ 23 يوليو 1971م أعلن جعفر نميري بقرار منفرد إجراء استفتاء شعبي على شخصه كمرشح منفرد لرئاسة الجمهورية وأن ينتهي دور مجلس الثورة بتمام هذا ، وبالفعل تم إجراء الاستفتاء وتم انتخابه رئيساً للجمهورية وتم حل مجلس الثورة وكان ذلك بتاريخ 12 أكتوبر 1971م بعد أن تولى جعفر نميري رئاسة الجمهورية بناء على ذلك الاستفتاء فكر في أن يكون هنالك دستور دائم ولذلك أصدر القرار الجمهوري رقم (104) للعام 1972م وقضى الأمر بالدعوة إلى انتخاب مجلس الشعب ليكون الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية وقبل ذلك أن يهتم بمناقشة وإقرار مشروع الدستور (2).

وبالفعل بدأت أولى جلسات مجلس الشعب بتاريخ الخميس 2 أكتوبر 1972 برئاسة النذير دفع الله وقد خاطب الجلسة السيد رئيس الجمهورية جعفر نميري والذي قال " إن أمام هذه المجلس مهمتين أساسيتين إقرار الدستور الدائم للبلاد ومشاركة رئيس الجمهورية في التشريع وفقاً لما تم تحديده من الأمر الجمهوري الخامس". وصدر الأمر الجمهوري رقم (124) محددًا لائحة إجراءات مجلس الشعب.

(1) الدستور على مستوى على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 142، راجع أيضاً التطور الدستوري في السودان - د. محمود حسن - مرجع سابق - ص 165.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 84.

وتم إيداع مسودة مشروع الدستور أمام مجلس الشعب بواسطة د. جعفر محمد على بخيت وكان ذلك في يوم 19/11/1972م حيث انعقد المجلس في هيئة لجنة التي استمعت إلى أبواب وفصول مشروع الدستور بصورة موجزة وبعد ذلك انقسم المجلس إلى عشر لجان وتم تكليف كل لجنة بدراسة المشروع مادة مادة وكان قد تم تكوين لجنة لتنسيق عمل اللجان وكانت من رؤساء اللجان العشرة وأضيفت إلى عضويتها رؤساء اللجان المتخصصة والسيدتان نفيسة أحمد الأمين، وفاطمة عبد المحمود لتمثلا الجانب النسائي وكانت رئاسة اللجان العشرة كالآتي:

صباح الصادق - اللجنة الأولى

عامر جمال الدين - اللجنة الثالثة

فضل بربري - اللجنة الرابعة

أنردو ويو - اللجنة الخامسة

عبد الله حمد سالم - اللجنة السادسة

بيتر بيرم كوكو - اللجنة التاسعة

على هداب - اللجنة العاشرة

واستمرت مناقشات الدستور من 21 نوفمبر 1973م حتى أوائل يناير 1973م وكانت لجنة التنسيق التي أشرنا إليها سابقاً بدأت أعمالها في 8 يناير 1973م وآخر جلساتها في 3 مارس 1973م.

وأقر المجلس الدستور في صورته النهائية في 11 أبريل 1973م وأصبح الدستور نافذاً بعد موافقة رئيس الجمهورية عليه في 8 مايو 1973م.

وقد جاء الدستور متضمناً (239) مادة أي بزيادة (55) مادة من المسودة موزعة على عشرين فصلاً بزيادة أربعة فصول من المسودة.

وقد أقيم هذا الدستور أي دستور عام 1973م وتعديله الأول الذي تم عام 1975م نظاماً مناقضاً للنظام الديمقراطي الليبرالي الذي كان سائداً في ظل دستور السودان المؤقت للعام 1964م، حيث ركز دستور 1973م السلطات في يد رئيس الجمهورية الذي يملك السيطرة على كافة سلطات الدولة (1).

لقد قامت الحكومة العسكرية بعد انقلاب مايو 1969م بإلغاء قانون الحكومة المحلي لسنة 1951م وقانون إدارة المديرية لسنة 1961م وصدر قانون الحكم الشعبي المحلي في

(1) الدستور هل يستوي على الجدوي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 165-166.

العام 1971م، بحيث يعين رئيس الجمهورية محافظاً لكل مديرية وينشئ مجلس الوزراء مجلساً يسمى المجلس الشعبي التنفيذي في كل مديرية وبناء على ذلك تم استبدال اسم المحافظ بالحاكم واسم المديرية بالإقليم⁽¹⁾.

ومنحت المادة (15) من قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 71 المجلس الشعبي التنفيذي إنشاء مجالس شعبية محلية بالمناطق والمدن والأرياف والقرى والفرقان. ولقد بلغ عدد المجالس (5160) منها:

1. المجالس الشعبية الريفية وتضم مجالس القرى والفرقان⁽²⁾.
 2. مجالس المدن الشعبية وتضم مجالس الأحياء والأسواق والمناطق الصناعية.
 3. مجالس المناطق وتضم عدداً من مجالس المدن والأرياق وقد بلغ عدد الأقاليم تسعة وهناك حاكم لكل إقليم وعشرة وزراء إقليميين وعدد عشرون مديرية ولكل مديرية محافظ وكانت فلسفة قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م وفقاً لآراء د. جعفر محمد علي بخيت (منظرها الأول) هو تحقيق لامركزية الحكم بإشراك المواطنين إشتراكاً ديمقراطياً في إدارة شئونه المحلية⁽³⁾.
- ولمعرفة نهج حكومة مايو العسكرية في الحكم ومراجعة الأمر الجمهوري رقم (5) بتاريخ 14 أغسطس 1972م حيث سميت الوثيقة بالأمر الجمهوري رقم (5) وهو يتضمن القانون الأساسي الذي تحكم به البلاد إلى حين وضع الدستور الدائم ويعمل به من 1971/8/12م.

لم يشر الأمر الجمهوري إلى نوع أو نمط الحكم وأشار فقط في المادة (3) أن جمهورية السودان دولة ديمقراطية اشتراكية، واستمر الوضع بذلك حتى أصدر رئيس الجمهورية القرار الجمهوري رقم (104) لسنة 1972م بالدعوة إلى انتخاب مجلس الشعب الأول لتكون مهمته الأساسية هي وضع دستور دائم للسودان وأعقب ذلك القرار الجمهوري رقم (124) لائحة تنظيم مجلس الشعب لسنة 1972م⁽⁴⁾.

أودع رائد المجلس د. جعفر محمد علي بخيت أمام المجلس مسودة مشروع الدستور والذي يتكون من عشرين فصلاً شملت (239) مادة بزيادة (55) مادة وأربعة فصول من

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 123.

(2) نفس المرجع - ص 124.

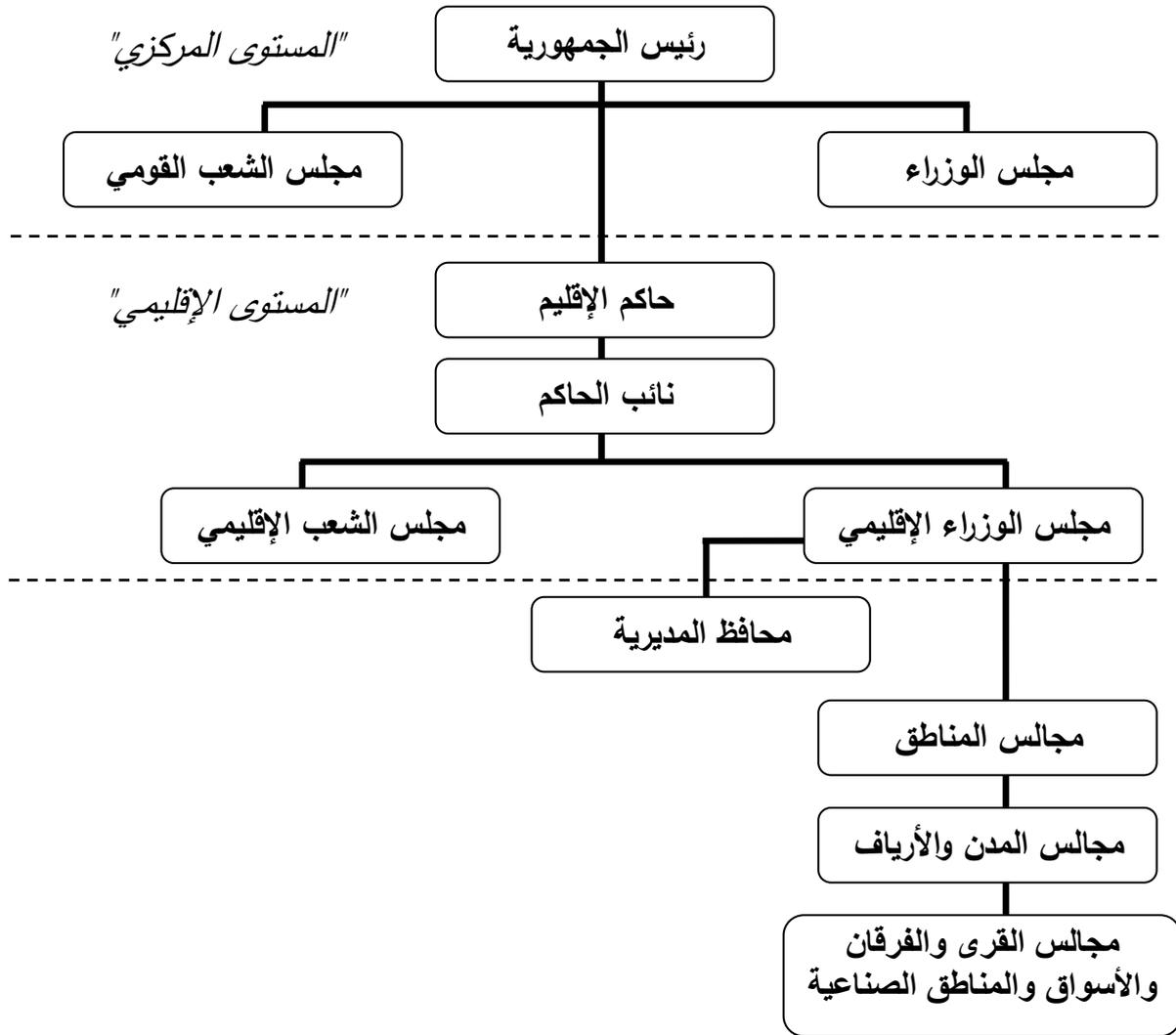
(3) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 106.

(4) الدستور على يستوي على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 158 والنظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 85.

المسودة التي أودعت واستمرت المناقشات من 21 نوفمبر 1972م حتى أوائل يناير 1973م في عشر لجان وشكلت لجنة للتنسيق بدأت أعمالها بتاريخ 8 يناير 1973م وكانت آخر جلساتها بتاريخ 3 مارس 1973م وأقره المجلس في صورته النهائية بتاريخ 11 أبريل 1973م وصار نافذاً بموافقة رئيس الجمهورية بتاريخ 8 مايو 1973م⁽¹⁾.

بالنظر في دستور 1973م نجد أنه اشتمل على نصوص تقتضي قيام نظام اللامركزية حيث جاء بالمادة (6) منه "تدار جمهورية السودان الديمقراطية بقصد تحقيق المشاركة الشعبية في الحكم وتطبيق اللامركزية الى وحدات إدارية يحدد القانون عددها وحدودها وأسماءها"⁽²⁾.

الشكل التالي يوضح مستويات الحكم بالسودان بعد دستور 1973م:



(1) الدستور هل يستوي على الجودي - عبدالباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 165 و ص 85.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 125.

واتسمت فترة حكم جعفر نميري بالسيطرة الكاملة وحظر تعدد الأحزاب وفرض اتجاه سياسي واحد وسيطرة على أجهزة الإعلام ومصادرة حرية الرأي والحريات وعدم خضوع الرئيس بنص الدستور والقانون من المسؤولية أمام أي سلطة كل ذلك كان عاملاً رئيساً وسبباً قوياً مع مجموعة أسباب أخرى مثل التمرد، الانهيار الاقتصادي، الكبت، الانقلاب على رموز الإسلاميين (1).

في 10 مارس 1985م تفجرت ثورة رجب للعام 1405هـ أبريل 1985م وهي ثورة شعبية وصفها المؤرخين أنه لم يكن لها مثال إلا الثورة الفرنسية واعتقدت أنها كانت الملهم للثورات العربية التي تحيط بالعالم العربي هذه الأيام ووصل الاستبداد والاستهتار من الرئيس جعفر نميري أن غادر البلاد إلى الولايات المتحدة الأمريكية ولم يعبأ بالاضطرابات التي كانت تحيط بالبلاد متوهماً أنها فرقعات زائلة (2).

بعدها تتادت كافة النقابات للقيام بإضراب سياسي ونفذ الإضراب بإجماع شعبي في بدايات شهر أبريل 1985م ثم تتادت كل الفئات للقيام بأكبر مسيرة شعبية في يوم السبت الموافق 6 أبريل 1985م وبنفس التاريخ انحاز الجيش للشعب وأذاع الفريق أول عبد الرحمن محمد حسن سوار الدهن وزير الدفاع والقائد العام للقوات المسلحة وتم الإعلان عن الإستيلاء على السلطة وانتهاء فترة حكم جعفر نميري وكان من أهم القرارات:

- 1- تعطيل دستور جمهورية السودان للعام 1973م.
- 2- إعفاء رئيس الجمهورية ونوابه ومساعديه ومستشاريه ووزرائه.
- 3- حل الإتحاد الإشتراكي وجميع تنظيماته وروافده.
- 4- حل مجلس الشعب القومي ومجالس الشعب الإقليمية وإعفاء حكام الأقاليم ومعتمد العاصمة وبذلك انتهت حقبة امتدت منذ 1969م حتى 1985م.

6/ فترة الحكم العسكري الثالثة (ثورة رجب مارس أبريل 1985م):

فجر الشعب السوداني ثورة شعبية عارمة اشتركت فيها كل قطاعات المجتمع وكان ذلك نتاجاً للسلط الشعبى على حكم الفرد المطلق ومصادرة الحريات، وكان من الطبيعى أن تتجه الثورة نحو الديمقراطية ووضع كافة الضمانات اللازمة لذلك وظهر ذلك جلياً من التحركات الأولى حتى قبل نجاح الثورة وتمثلت في تجمع باسم التجمع الوطنى لإنقاذ الوطن وكان قد وضع هذا التجمع ميثاق قبل نجاح الثورة الشعبى وتم تحديد مبادئ وأهداف التجمع

(1) الحكم المحلى خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 128.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 4. التجربة الديمقراطية في السودان والمخاطر التي تهددها.

في ذلك الميثاق وكان أهم هدف هو إسقاط النظام ومن ثم إقامة نظام ديمقراطي انتقالي لمدة ثلاث سنوات يخضع لأحكام دستور السودان المؤقت للعام 1956 المعدل 1964م إلا أنه من الجدير أن نوضح أن الأحزاب والنقابات عندما وضعت ذلك الميثاق إعتقدت أنها سوف تحتاج إلى فترة انتقالية تتراوح بين ثلاث إلى خمس أعوام باعتبار أنها التي سوف تسقط النظام إلا أنها فوجئت بانحياز الجيش واستلامه للسلطة ، لذلك قامت قوي التجمع بتعديل الميثاق بنفسها على نحو يوافق على قيام المجلس العسكري الانتقالي بتصريف أعباء الحكم بدلاً عما كان مقرراً في الميثاق من قيام مجلس سيادة خماسي (1).

وتأكيداً والحاحاً بضرورة الإسراع في الانتقال إلى نظام ديمقراطي نص الميثاق أن يتم خلال عام من تشكيل الحكومة الانتقالية انتخاب جمعية تأسيسية تقوم بمهمة وضع الدستور الدائم وإجازته على أن تتحول الجمعية المذكورة بعد إجازة الدستور إلى برلمان ويكمل دورته الممتدة لأربع سنوات ، كما تقوم الجمعية أيضاً بانتخاب الحكومة وما أعطى هذا الميثاق قوة أكبر هو موافقة المجلس العسكري الانتقالي عليه (2).

والاندفاع نحو الديمقراطية كان على أوجه أثناء تلك الثورة الشعبية حيث أن عدد من الأحزاب تجمع لوضع ميثاق شعبي للدفاع عن الديمقراطية يقرر التعاهد والالتزام الشعبي للتصدي بالإضراب والعصيان المدني لأي محاولة للانقضاض على النظام الديمقراطي وتم بالفعل التوقيع على ذلك الميثاق بتاريخ 17 نوفمبر 1985م ووقع ممثلاً للمجلس العسكري اللواء إبراهيم يوسف الجعلي عضو المجلس العسكري الانتقالي (3).

وبدأت الأحزاب في ممارسة الحريات حتى أن الأحزاب ارتفع عددها حتى أنها أصبحت أكثر من 56 حزباً وتجمعاً سياسياً وظهرت العديد من الصحف الحزبية إضافة للصحيفتين الموجودتين من قبل الثورة وهي (جريدة الصحافة - جريدة الأيام).

وكان لا بد للهيئات الحاكمة أن تتجه في نفس الاتجاه أي التوجه الديمقراطي وكانت الهيئتين الحاكميتين والتي عهد إليهما بممارسة السلطة إلى حين قيام الجمعية التأسيسية المنتخبة من قبل الشعب هما المجلس العسكري الانتقالي والوزارة الإنتقالية برئاسة عبد الرحمن محمد حسن سوار الذهب ويختص بأعمال السيادة والسلطة التشريعية خلال المرحلة الإنتقالية.

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 12.

(2) نفس المرجع - ص 12.

(3) نفس المرجع - ص 14.

لا بد من وقفه هنا مع هذا المجلس العسكري والذي يعتبر فريداً من نوعه لأن القوات المسلحة بصورة عامة وعندما تكون في دولة نامية كالسودان لا يمكن أن تتخلى عن السلطة بعد الاستيلاء عليها ولدينا تجربتين ماثلتين أمامنا في السودان من نفس القوات المسلحة السودانية الأولى عندما وقع الانقلاب العسكري بقيادة إبراهيم عبود في العام 1958م حيث تم الإعلان عند استلامهم السلطة أن وضعهم مؤقت وأنهم سيعودون إلى ثكناتهم العسكرية بعد استقرار أحوال البلاد السياسية وزوال الأخطار الخارجية ، وسوف يجرون انتخابات عامة بعد استقرار البلاد وحدد بعضهم مدة عام للرجوع إلى قواعدهم العسكرية وتخليهم عن السلطة والواقع كذب كل ذلك حيث أنهم تمسكوا بالسلطة واستمر الوضع من العام 1958م حتى أكتوبر 1964م⁽¹⁾.

كما انتهج نفس النهج إنقلاب جعفر نميري العسكري في العام 1969م وأعلن حينها أن العسكريين القائمين على أمر الثورة لا يفكرون في تولي السلطة بصورة دائمة إنما سيكون ذلك فترة مؤقتة يتم خلالها القضاء على مسببات قيام الثورة وبعدها تعود القيادات العسكرية إلى قواعدها وتسلم السلطة للشعب واستمرت فترة حكمهم "مايو" لمدة ستة عشر سنة ، وتم انتزاع السلطة منهم نزاعاً بثورة الشعب في العام 1985م إلا أن المجلس العسكري الانتقالي لثورة أبريل 1985م كان فريداً حيث أنه سعي وحرص على تسليم السلطة كما وعد ، بل أن رئاسة المجلس وأعضائه برهنوا من خلال أعمالهم عن قناعة تامة بالاتجاه نحو إقامة ديمقراطية وذكرنا مؤشرات دلت على ذلك النهج تمثلت في التوقيع على الميثاق والحريات التي أصبحت واقعاً معاشاً⁽²⁾.

بل إن المجلس العسكري وضع دستوراً أو مشروعاً لدستور مؤقت يتم حكم البلاد به، إلي حين وضع دستور دائم وتم النص صراحة في المادة (35) من ذلك الدستور أن "يستمر المجلس العسكري الانتقالي في ممارسة سلطاته حتى قيام الجمعية التأسيسية في موعد لا يتجاوز اليوم السادس من شهر أبريل 1986م"، وتم بالفعل إجازة مشروع الدستور المؤقت بتاريخ 10 أكتوبر 1985م وذلك بعد مشاورات مع الأحزاب وكل الكيانات والمجلسين والخبراء القانونيين.

(1) التجربة الديمقراطية في السودان - د. إبراهيم حاج موسي - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ص 209.

(2) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 20.

وقد أخذ دستور 1985م بنظام الجمعية حيث جعل السلطة العليا والأساسية في الدولة في يد هيئة منتخبة انتخاباً مباشراً من جانب الشعب وهي الجمعية التأسيسية وجعل من رئاسة الدولة ومجلس الوزراء سلطتين خاضعتين لهذه الجمعية دون أن تكون لأي منهما تأثير على الجمعية التأسيسية وهذا هو الناتج الطبيعي واستجابة للتيار الشعبي والحزبي والنقابي المتجه للديمقراطية.

استمر الحال على ما هو عليه حتى منتصف عام 1986م حيث بدأت مطالبات من الحكومة ممثلاً في حزب الأمة إلى إدخال تعديلات على دستور 1985م وقدمت الحكومة عدة تعديلات أو مشروع تعديل وواجه ذلك عاصفة شديدة من الاعتراضات إلا أنه أخيراً تقرر أن يتم تعديل على أن يكون ذلك بأغلبية ثلثي جميع أعضاء الجمعية المنتخبين وتم التعديل بالفعل في أبريل 1987م إلى أنه للأسف كان هذا التعديل انتكاسه قوية حيث أن ذلك التعديل ألقى البعض من المسؤولية ومنح أصحاب الحصانات الاحتماء من القانون وبالفعل قام مجلس رأس الدولة بتاريخ 1987/11/29م بإصدار تشريع مستعجل تحت اسم حصانات شاغلي بعض المناصب الدستورية والتنفيذية لسنة 1987م .

وقد كانت هنالك عدة تعديلات في العام 1987م منها ما هو جيد ومنها ما هو نكوص عن المنهج إلا أنه بدأت السمة الغالبة هي التنافر بين الأحزاب والتشاكس مع بعضها البعض تتألف لتختلف ثم تقض الائتلاف ثم تتألف فبدأت الحكومة والبرلمان يعانيان من الوهن والخلاف بين القوى الحزبية المكونة لها، حيث لم تتمكن الحكومة الائتلافية من توحيد نواب أحزابها لتقف موقفاً موحداً وهو ما عجل بانتهاء تلك الحقبة⁽¹⁾.

7/ فترة الحكم العسكري الرابعة يونيو 1989م:

في الثلاثين من يونيو 1989م قامت حركة عسكرية إنقلابية بقيادة عمر حسن أحمد البشير بالإستيلاء على السلطة وجاء في البيان الأول أن الدافع لهذه الحركة الإنقلابية هو إنقاذ البلاد مما آلت إليه من فوضى وسوء حال وضعف عمّ جميع الأجهزة.

1) ومن اليوم الأول بعد الاستيلاء على السلطة أي بتاريخ 1989/6/30م أصدر مجلس

الثورة المرسوم الدستوري الأول لسنة 1989م والذي جاء فيه:

1- ثورة الإنقاذ الوطني هي التعبير عن الشرعية السياسية والدستورية الممثلة للإدارة

العامة للشعب في جمهورية السودان.

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. احمد شوقي - مرجع سابق - ص 22.

2- يعطل بالعمل بالدستور الانتقالي لجمهورية السودان لسنة 1985م.

3- تحل المؤسسات السياسية التالية وتسقط ولاية أعضائها:

(أ) الجمعية التأسيسية.

(ب) مجلس رأس الدولة.

(ج) مجلس الوزراء (1).

4- يكون مجلس الثورة الذي تعلنه ثورة الإنقاذ الوطني سلطة دستورية وتنفيذية عليا،

على أن يكون رئيس مجلس الثورة الذي يعينه المجلس رأساً للدولة، ورئيساً

لمجلس الوزراء ووزيراً للدفاع وقائداً للقوات المسلحة.

(2) و صدر المرسوم الدستوري الثاني بنفس تاريخ المرسوم الأول والذي صدر عقب الأول

مباشرة أي بتاريخ 1989/6/30م وقضى:

1- حل الأحزاب والتشكيلات السياسية وحظر تكوين الأحزاب ومصادرة ممتلكاتها.

2- حل حكومات الأقاليم والمحافظات.

3- حل جميع النقابات والاتحادات.

4- مصادرة أموال وممتلكات النقابات والاتحادات.

(3) بتاريخ 1989/7/28م صدر المرسوم الدستوري الثالث والذي جاء في مادته الأولى تعريف

له حيث سمي بالمرسوم الدستوري الثالث "تنظيم أعمال أجهزة الحكم لسنة 1989م" وجاء

المرسوم في خمسة فصول كان الفصل الأول عبارة عن أحكام تمهيدية والفصل الثاني رأس

الدولة وسلطاته واختصاصاته ونائب رأس الدولة، الفصل الثالث تطرق إلى سلطة المجلس

واختصاصاته وسلطاته، الفصل الرابع حوى السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء ومسئوليته

واختصاصاته، أما الفصل الخامس فهو أحكام عامة.

(4) وبتاريخ 1991/2/4م أصدر مجلس قيادة الثورة المرسوم الدستوري الرابع والذي قضى

بتأسيس الحكم الاتحادي وتم إلغاء ثلاث قوانين في المادة الثانية منه، وتم تقسيم السودان

إلى تسعة ولايات وحدد القرار عاصمتها وجاء المرسوم في ستة فصول حدد السلطات

المشتركة بين الولايات والمركز وحدد سلطات الولايات وتوزيع السلطات.

(5) صدر المرسوم الدستوري الخامس بتاريخ 1991/12/21م وقضى بإنشاء المجلس الوطني

الانتقالي، وحوي المرسوم أربعة فصول تطرق إلى كل ما ينظم عمل المجلس ومهامه ولجانه

وشروط العضوية كل ما يلي المجلس.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 158.

6) صدر المرسوم الدستوري السادس بتاريخ 1991/12/31م وقد كان عبارة عن تعديلات متنوعة حيث تم تعديل بعض مواد المراسيم الدستورية السابقة ابتداء من المرسوم الدستوري الأول وحتى المرسوم الدستوري الخامس⁽¹⁾.

7) صدر المرسوم الدستوري السابع بتاريخ 16 أكتوبر 1993م وجاء باسم المبادئ والنظم والتطورات الدستورية 1993م وجاء في ثلاثة فصول حيث كان الأول منها المبادئ الموجهة لسياسة الدولة والوحدة الوطنية ونظام الحكم والقضاء والاقتصاد والمجتمع والسياسة الخارجية، أما الفصل الثاني فقد اشتمل على مبادئ الواجبات والحقوق أما الفصل الثالث فقد حوى النظم والتطورات الدستورية رئيس الجمهورية، نائب رئيس الجمهورية والمؤتمرات القومية، مؤتمرات الولايات، الانتخابات.

8) المرسوم الدستوري الثامن حيث صدر بتاريخ 16 أكتوبر 1993م وقد قضى بتعيين عمر حسن أحمد البشير رئيساً للجمهورية.

9) المرسوم الدستور التاسع وصدر أيضاً بتاريخ 16 أكتوبر 1993م وهو عن انتقال السلطات حيث بموجب ذلك المرسوم تم تحديد دور المجلس الوطني في التشريعات.

10) المرسوم الدستوري العاشر وهو كان عبارة عن تعديل للمرسوم الدستوري الرابع الذي يعني بتأسيس الحكم الاتحادي وقد صدر المرسوم العاشر بتاريخ 14 يناير 1994م وتم تعديل الولايات من تسعة إلى ستة وعشرين ولاية وتم تحديد توزيع العائدات بنسب مئوية.

11) صدر المرسوم الدستوري الحادي عشر بتاريخ 11 مايو 1994م ويعنى بتنظيم أجهزة الحكم الاتحادي بالولايات حيث اشتمل على أربعة فصول حيث تطرق إلى أمر الحكم في الولايات سواء كان متمثلاً في السلطة التنفيذية ومسئولياتها أو السلطة التشريعية من إنشاء المجالس وتوزيع المقاعد والإجراءات المالية.

12) المرسوم الدستوري الثاني عشر وكان عن علاقات الحكم الاتحادي وتعديل نظم الولايات لسنة 1995م وتم بموجبه إلغاء المرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م والرسوم الدستوري العاشر لسنة 1994م الذي كان قد عدل المرسوم الدستوري الرابع.

13) المرسوم الدستوري الثالث عشر لسنة 1995م وهو عن أجهزة الحكم الاتحادية وقد صدر بتاريخ 1995/12/24م وكان يحتوى على ستة أبواب نص في مقدمته بعض المواد من مراسيم مختلفة ثم تطرق لكيفية انتخاب رئيس الجمهورية ثم نائب رئيس الجمهورية وخلو المنصب ثم النظم والمؤسسات والهيئات الاتحادية والقومية والقوات

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 158.

النظامية والخدمة العامة وديوان المراجعة وهيئة الانتخابات ومجلس العدل ثم مجلس الوزراء وتشكيله واختصاصاته وحظر الأعمال الخاصة ثم المجلس الوطني وسلطة التشريع ومقاعد المجلس وشروط العضوية ومقر المجلس ومهامه والقضاء ثم ولاية الولايات (1).

(14) بتاريخ 21 أبريل 1997م وقعت اتفاقية سلام بين الحكومة وبعض الفصائل الجنوبية التي كانت تحارب ضد الحكومة ونتيجة لتلك الاتفاقية وتقنياً لها صدر المرسوم الدستوري الرابع عشر بتاريخ 23 يوليو 1997م وسبق أن صدر قانون السلام والتدابير الانتقالية للولايات الجنوبية لسنة 1997م بتاريخ 1997/4/21م وذلك انفاذاً لاتفاقية السلام (2).

مما لا بد من الإشارة إليه هو أن الحكومة تبنت نظام المؤتمرات الشعبية وذلك بعد قبولها توصيات مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي وكان ذلك المؤتمر في أكتوبر 1990م حيث تم التركيز أن يكون المحور الرئيسي للسلطة هي المشاركة الجماهيرية وحيث أن البلاد كانت تحكم بمراسيم دستورية حيث كان المرسوم الأول عام 1989م وانتهاء بالمرسوم الدستوري رقم (21) الذي صدر عام 1997م ثم بدأ الانتقال لحكم مدني وبناء على ذلك سبق أن صدر قانون الانتخابات في عام 1994م وكان المرسوم الدستوري الثاني عشر عن الحكم الاتحادي وكان في عام 1995م ومن بعده المرسوم الثالث عشر الذي وضع نظام الحكم في البلاد وبالنظام الاتحادي وفي سبيل الانتقال إلي النهج الجديد أجريت انتخابات للمجلس الوطني وهو الأول منذ قيام الثورة عام 1996م (3).

واتساقاً مع التطور الدستوري الذي أخطته المراسيم الدستورية "والتطور واضح للمتأمل للمراسيم وتسلسلها" وسعيًا نحو إكمال البناء السياسي صدر المرسوم الدستوري رقم (21) في يوليو 1997م وبموجبه تم تكوين اللجنتين القومية والفنية لوضع مسودة دستور دائم للبلاد وضمت اللجنة فيما ضمت قانونيين لا تخطئهم العين ولا تتقصهم النزاهة وآخرون كثر منهم سياسيين وحزبيين وكانت لجنة ضمت فيمن ضمت كم من ألوان الطيف السياسي والحزبي

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 159.

(2) الدستور هل يستوى على الجود - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 267.

(3) التطور الدستوري في السودان - د. محمود حسن احمد - مرجع سابق - ص 178.

والمهني ، وكان على رأس هذه اللجنة العلامة مولانا خلف الله الرشيد وهو غني عن التعريف وقد عكفت الجنة على عمل دؤوب وجهد عال وكان يرأس اللجنة الفنية مولانا دفع الله الرضي وهما كانا من خارج صف الحزب الحاكم تثبيتاً للمنهج الذي يتوخى القومية في تكوين اللجنة وتم تقسيم اللجنة واسعة التمثيل كما أشرنا إلى لجان تعني بالمواضيع التي سيشتمل عليها الدستور، وكادت اللجان من الانتهاء حتى طلب رئيس البرلمان وأمين المؤتمر الوطني للحزب الحاكم مسودة الدستور بواسطة مبعوثه أحمد إبراهيم الطاهر رئيس المجلس الوطني حينها ولسان حاله يقول لأعضاء اللجنة "حسبكم" يكفي ما اجتهدتم ليعكف بعد ذلك الدكتور الترابي والذي "لا يختلف اثنان في أنه فقيه دستوري ولم يبنص اللغة والصياغة" عكف الدكتور الترابي على ذلك الدستور وأعمل مبضعه وفكره حيث اختصر مواد الدستور المقترحة من اللجنة القومية من (206) مادة إلى (145) مادة وأشار دوماً إلى التقيد بالقانون لاسيما في المواد المتصلة بالحريات العامة ، وهو ما دفع الراحل دفع الله الرضي إلى القول "إن أسوأ ما يمكن أن يلحق بالدستور هو تقييده بالقوانين وكلما كثر تقييد الدستور [الأعلى] بالقانون [الأدنى] كلما فقد ذلك الدستور قيمته وحجيته"⁽¹⁾.

ومهما اتفقنا أن رئيس البرلمان حينها وأمين المؤتمر هو عالم ومختص بالدساتير إلا أنه لا يستقيم عقلاً أن يقوم بتعديل مواد دستور عكفت عليه لجنة من الفقهاء والمختصين والمشهود لهم بالكفاءة أن يعدل فرد واحد مهما بلغ علمه جهد لجنة بتلك القامات مما دعا رئيس اللجنة والأعضاء للإنزعاج والتصريح أن تلك المسودة ليست لهم يد فيها وهو ليس مقترحهم. ومن ثم تمت إجازة دستور 1998م بالأغلبية الميكانيكية للحزب الحاكم ويرى منتقدو ذلك الدستور أو يأخذون عليه أنه أجزى في عدم وجود وفاق سياسي وغياب إسهام المعارضة فيه⁽²⁾.

وبناء على مبررات التحول إلى النظام الحزبي الذي كفله دستور 1998م وبعد إجازة قانون تنظيم التوالي السياسي الذي بدأ العمل به اعتباراً من يناير 1999م.

(1) مشروع الدستور السوداني لسنة 1998م والهوية المفقودة، البشري عبد الحميد، الخرطوم، طبعة 1، 1999م، ص 34-40.

(2) مشروع الدستور السوداني لسنة 1998م والهوية المفقودة، البشري عبد الحميد، نفس المرجع، ص 43-53.

ونعتقد أن الفترة من 1995م وحتى 1998م هذه الثلاث سنوات كانت فترة مهمة حيث أنها شهدت قيام مؤسسات الحكم الاتحادي وتعديل قانون الانتخابات الذي قامت بموجبه انتخابات المجلس الوطني ورئاسة الجمهورية والتوجه إلي المؤسسية كان سبب المفاصلة المعروفة وشهدت نفس الفترة نشاطاً مكثفاً للمعارضة حيث صدرت مقررات مؤتمر التجمع بأسمرا التي تنص على إعطاء الجنوب والمناطق المهمشة حق تقرير المصير وشهدت أيضاً تصعيداً عسكرياً من المحور الثلاثي يوغندا، أثيوبيا، أرتريا، وفي أغسطس 1998م وقع الاعتداء الأمريكي على مصنع الشفاء.

وكان قد عقد مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في سبتمبر 1989م حتى 21 أكتوبر 1989م⁽¹⁾ وفي سبيل حقن الدماء والتوافق كانت اتفاقية نيفاشا 2002 حتى 2005م ثم اتفاقية ميشاكوس في العام 2005م ثم اتفاقية القاهرة في 18/7/2005م وتمخضت الاتفاقية عن إنهاء الحرب الأهلية التي كانت في جنوب السودان ووضع البلاد في مجرى جديد يتطور ليقود إلى بناء السودان على أسس جديدة وكانت الحركة تطلق على ذلك "بناء السودان جديد" وأن يكون هنالك استفتاء لتقرير المصير لجنوب السودان على أن يجرى ذلك الاستفتاء في نهاية الفترة الانتقالية ومع أن هذه الاتفاقية تركز على إنهاء الحرب الأهلية وعلاقة الجنوب بالشمال إلا أنها في الواقع تتجاوز ذلك لتتناول كافة جوانب الأزمة السودانية المزمنة والمستعصية وتعمل على إحداث تغييرات أساسية في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي لاقتسام السلطة والثروة وتقرير مستقبل البلاد "دولة موحدة أم دولتان" ولم تكن هذه هي المرة الأولى في تاريخ السودان حيث أن هنالك اتفاقات تمت في فترات سابقة وكانت بنفس الرؤية أي تقرير المصير حيث أن ذلك قد لازم السودان منذ الاستقلال حيث تتجدد المطالبات حسب قوة المعارضة ورغبة السلطة القائمة في تهدئة الأجواء، حيث تم ذلك في مؤتمر الدائرة المستديرة 1965م واتفاقية أديس أبابا 1972م⁽²⁾ وتجربة الحكم الذاتي الإقليمي في الجنوب 1972 - 1983م، وكان من المفترض أن تعالج

(1) التجربة الفيدرالية السودانية 1991-2005م، د. محمد التجاني احمد الجعلي، مرجع سابق، ص 93.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية 1991-2005م، د. محمد التجاني احمد الجعلي، مرجع سابق، ص 87.

أو تناقش عبر مؤتمر دستوري وطني في سبتمبر 1989م، وأخيراً حسمت بعد جولات متعددة من المفاوضات استمرت أكثر من سنتين حتى توج الأمر في نهاية المطاف باتفاقية نيفاشا بين الحزب الحاكم "المؤتمر الوطني" والمعارضة "الحركة الشعبية"⁽¹⁾ وما يأخذه البعض على هذه الاتفاقية أنها عالجت الحرب الأهلية في الجنوب وتجاهلت الحروب والتوترات الجارية في الشرق ودارفور حيث أنه في الخامس من يونيو 2005م تم الاحتفال بالتوقيع على اتفاقية السلام الشامل وتم التوقيع في كينيا بحضور زعماء دول الإيقاد والدول دائمة العضوية في مجلس الأمن والمنظمات.

نخلص من ذلك أن دستور 53 لم يشر إلى طبيعة الدولة إلا أنه وضع إطار هيكلي وظل الأمر يتأرجح بين قبضة رئاسية وقوانين محلية مثل قانون الحكم المحلي لسنة 51، وقانون المديرية لسنة 1960م، وقانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 71، ومن الجدير بالذكر تمت الإشارة في دستور 1973م أن تكون اللامركزية نمطاً للحكم، أما في فترة حكم الإنقاذ بدأ الأمر لا مركزياً منذ المرسوم الدستوري الرابع، وتطور بشكل متتابع حتى يومنا هذا.

(1) التجربة الفيدرالية السودانية 91-2005م، د. محمد التجاني احمد الجعلي، مرجع سابق، ص 103.

تمهيد:

كانت تجربة الحكم اللامركزي في السودان من خلال تطبيقات لأنواع الحكم المختلفة وبناء على قراءة الواقع المائل آنذاك حيث بدأت قضايا الحكم والإدارة تطرق بشدة بعد دخول المستعمر بحكمه حوالي عام 1898م حيث اتضح للمهتمين والقائمين على أمر الحكم حينها أن السودان بلد واسع مترامي الأطراف متعدد الثقافات متباين الأعراق والأعراف كل ذلك جعل أمر إدارة البلاد مركزياً تواجهه صعوبات حقيقية وبشكل عبء غير ذات جدوي مهما تمت من إجراءات حيث أن الهم السياسي الأول والأكبر في تلك الحقبة والتي كانت تؤرق السياسيين متمثلاً في المستعمر هو كيفية توسيع قاعدة المشاركة في السلطة⁽¹⁾.

أي كانت بغرض كسب ولاء أكبر عدد من المواطنين حتى يتمكن المستعمر من ترسيخ وتوسيع قاعدة بقاءه بالدولة واحتلاله لها عبر هذه الوسائل ولإنزال شعار المشاركة إلى أرض الواقع كانت ابتداء فكرة إنشاء مجلس الحاكم العام وشهدت فترة حكم المستعمر أنماط مختلفة حيث بدأ في أول عهده ممعناً في مركزيته حتى تمكن من إخماد الثورات التي تلت الفترة الأولى للاحتلال ثم مال في سبيل كسب ثقة الناس من إرخاء قبضته المركزية وأخذ يميل لأسلوب الحكم غير المباشر وبدأ يفكر ملياً في ذلك⁽²⁾.

هكذا تدرج الأمر منذ ذلك الحين إلا أنه لا بد من التأكيد أنه من الصعوبة بمكان التمييز بين المركزية واللامركزية بصورة قاطعة وذلك باعتبار أن مصطلح المركزية شيء مختلف عن مصطلح اللامركزية لأنه من الصعب جداً فهم أحد المصطلحين بمعزل عن الآخر أو اعتبار أحدهما نقيضاً للآخر، فالمركزية سابقة للامركزية ولولا الأولى لما كانت الثانية لأن ذلك من طبائع الكائنات الحية لكل رئيس مرؤوس حيث اللامركزية ضرورة لأي تنظيم جماعي لأنها تتعلق بتوزيع الأدوار⁽³⁾.

(1) الحكم اللامركزي في السودان دروس وتجارب - بشير الطاهر الكردفاني - ديسمبر 2010م - شركة مطابع السودان للعملة - الخرطوم - 2 - ص 63-64.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني الجعلي - شركة مطابع سينان المتحدة 2009 - ص 64.

(3) الحكم المحلي قراءة جديدة - د. محمد أحمد داني - هيئة التربية للطباعة - أكتوبر 2006م الخرطوم - ص 12.

المبحث الأول ماهية اللامركزية

من المعلوم أن الإنسان بطبيعته اجتماعي ويميل للعيش في مجموعات حيث لا يمكن تصور وجوده إلا عن طريق جماعة وهو (أي الإنسان) لا ينمو إلا في جماعة تتفتح في نطاقها استعداداته العقلية وممارست المجتمعات البشرية خلال تطورها الحضاري الطويل السلطة بأشكال متعددة لأن السلطة سمة عضوية من سمات أي تنظيم بشري وبذلك فإن أي مجتمع بشري يفترض فيه تنظيماً اجتماعياً وهي أي الضوابط التنظيمية تنشأ من عدة أجهزة ولا بد لهذه التنظيمات من تشكيلات تتبعها حتى تكون نواة تنسيقية لعدم تضارب مصالح المجتمعات (1).

ونسبة لتوسع مهام ووظائف الدولة حيث لم يقتصر دورها في ذلك الإطار الضيق إنما تشعب حتى كادت مسئولية الدولة أن توفر الرفاهية للشعوب وليس الأمن والخدمات الأساسية، نتاجاً لذلك إزدادت الحاجة إلى التخطيط اللامركزي والرقابة المركزية حفاظاً للتوازن والعدالة في توزيع السلطة والثروة ولهذا أصبحت الحاجة ضرورية إلى تقليص الظل الإداري لتوسعة المشاركة ابتداءً ثم تقديم أجود الخدمات والإدارة (2).

التمييز بين المركزية واللامركزية:

من الصعوبة التمييز بين المركزية واللامركزية بشكل قاطع حيث أنه من الصعب فهم أحد المصطلحين بمعزل عن الآخر أو اعتبار أحدهما نقيضاً للآخر أو ضده حيث أن المركزية سابقة للامركزية وهما مظهران للأسلوب الذي تسير عليه الدولة في نظامها السياسي أو الاقتصادي أو الإداري.

واصطلاح اللامركزية يبدو بسيطاً في مظهره لأنه ليس بهذه البساطة فاللامركزية كما يقره جيمس فيلشر (اصطلاح غني بالمفاهيم والمعاني، فهو يمكن أن يدل على هالة ساكنة، وعلى عملية متحركة ويمكن أن يشير إلى نوع مثالي وآخر معتدل فاللامركزية أكثر تعقيداً في مفهومها وممارستها مما هو معترف به على مستوي العالم) (3).

تُعرّف الدراسة التي قامت بها الأمم المتحدة اللامركزية بأنها نقل السلطة بعيداً عن العاصمة القومية عن طريق التفويض إلى الإدارات الميدانية أو عن طريق التحويل للسلطات والمجالس المحلية وأورد البروفسير هنري ماريك في دراسته التي أعدها للأمم المتحدة حيث

(1) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - المكتبة العصرية - بيروت 1988م - ط2 - ص 9.

(2) الحكم المحلي قراءة جديدة - محمد أحمد محمد داني - مرجع سابق - ص 15.

(3) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - المكتبة العصرية - بيروت 1988م - ص 49.

ذكر أن اللامركزية هي (تحويل سلطات وصلاحيات على أساس جغرافي ويكون تحويل هذه السلطات والصلاحيات إما عن طريق التفويض أو التحويل) (1).

أما الدكتور مختار الأصم فإن اللامركزية لديه تعني توزيع السلطة على عدد كبير من الناس وعلى رقعة كبيرة من البلاد بحيث يكبر عدد الأشخاص الذين يتخذون القرار وينتشر في أغلب مواقع بلادهم (2).

ويقول الدكتور عبد الصمد أن اللامركزية (أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة قانوناً.

ومن الواضح أن كل التعريفات اتفقت أم اختلفت هي تشير إلى تفكيك قبضة الجهات الاتحادية أو التي بالمركز لجهات أخرى في إشارة لتقليل الظل الإداري.

إلا أن التعريف في حد ذاته كجهد بشري يريد تحديد الظاهرة فهو يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها صاحب التعريف أو المفكر إلا أن التعريف لا ينفك من القسمين الشهيرين التفويض والتحويل وهو عدم التركيز الإداري حيث عرفه ماريك بأنه (تفويض السلطة اللازمة للعاملين بوحدة مركزية ليقوموا بتصريف مهام محددة خارج مقرها الرئيسي)، أما التحويل يعنى به: (صفة قانونية للصلاحيات المحددة التي يتطلبها أداء مهمة محددة أو متبقية).

ضرورة اللامركزية:

اللامركزية حتمية وفرضته واجبات الدولة المعاصرة وتشعبها وتعقد وظائف الدولة الإدارية وللضوابط المتزايدة وتطلعات المواطنين التي يرتفع الترمومتر بشكل متسارع ومتعاظم وشعورهم بأحقية إدارة شئونهم المحلية بأنفسهم لمعرفته بطبيعة الاحتياجات مع الحفاظ على مكونات المجتمع ، كما أن المساحات المتباعدة وتعدد السكان بتعدد الثقافات والبيئات ، كل ذلك ولكي تتم التنمية بصورة شاملة ومستدامة وينسب عادلة بين أجزاء البلاد كافة ومن أجل إرساء قيم الحس القومي وتعميقه وتوحيد جميع الأطياف القبلية تحت راية الشعور بالقومية والولاء للوطن أضف إلى أن توزيع الأعباء يؤدي إلى خلق كادر سياسي واعي يستطيع أن يتولى القيادة لذلك فإن اللامركزية أصبحت تكتسب اعترافاً متزايداً كمكون أساسي وضروري في برامج التنمية حتى أن الإدارة الناجحة أصبحت تقاس بمدى تفويض الرئيس لمروؤوسيه واتساع ذلك من نقصانه ، وهناك ممن يرى أن اللامركزية ضرورة من أجل تسريع خطي النمو الاقتصادي حيث أن ارتفاع الوعي يرتبط بمدى التصاق الناس بقضاياهم وتبينهم لها ، وبذلك تتكامل الحلقات ويصبح الهم العام منحصراً في ترقبه الأداء المحلي لإثبات قدرة أبناء

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد - المكتبة الوطنية 2009 الخرطوم - 58، وراجع أيضاً الحكم المحلي قراءة جديدة - د. محمد احمد داني - مرجع سابق - ص 14.

(2) التجربة السودانية في اللامركزية - د. مختار الأصم - ص 11 .

المناطق في إدارتها مما يعني ارتفاع وتيرة الحصيلة الكلية لتصب في إطار الهم القومي وبذلك فإن اللامركزية ضرورة ملازمة باستمرار للنظم العصرية ، وبما أن اللامركزية في علم الإدارة هي عدم وضع السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في يد حاكم واحد أو في أيدي قليل من الناس من نخب سياسية أو العقائدية في عاصمة الدولة بل توزيعها ونقلها إلى رقع جغرافية أكبر وأوسع بحيث يكون عدد الأشخاص الذين يتخذون القرارات منتشرين في أغلب أجزاء البلاد ، وهذا يعني انتشار سلطات محلية ، بحيث يجعل هذه السلطات لديها قدر من السلطات والصلاحيات وأن لا تعتمد على السلطة القومية في تلبية احتياجاتها إلا أن الحاجة للسلطة القومية يظل قائماً من أجل السياسات الكلية (1).

وبذلك فإن اللامركزية تمنح السلطات المحلية في أن تسعى وتجتهد من أجل تلبية احتياجاتها من الخدمات والتنمية وإشباع تطلعاتها في التقدم والنمو الاقتصادي والسياسي والاجتماعي من منطلق حكم الذات، وبذلك نستطيع أن نلخص أن الحاجة إلى اللامركزية تتبع من عدة نقاط نورد منها على سبيل المثال:

- 1- زيادة النمو الاقتصادي وتوسيع فرص توزيع عائد التنمية.
- 2- استخدام الموارد بصورة متكافئة وفاعلة لترقية وتطوير الأداء.
- 3- التوزيع العادل للسلطة وتوفير فرص كبيرة من العمالة والخدمات.
- 4- مشاركة واسعة وحقيقية من القواعد للتخطيط وصنع القرار والرقابة على الأداء
- 5- رفع نسبة الوعي السياسي والذي ترتفع بموجبه تطلعات المواطنين.
- 6- التدريب والتأهيل للكوادر للتنافس بين المستويات لإظهار المقدرات الإدارية والفنية لأبناء المناطق.

على ضوء ما ذكر من مفاهيم فإن اللامركزية توزان بين السلطات والمسئوليات العليا منها أو الدنيا، كما يمكن رؤية اللامركزية من عدة زوايا سياسية أو إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية أو جغرافية حيث أن الشعوب تنظر إليها سياسياً كحل لإشكالات السلطة والثروة وشراكة في اتخاذ القرار (2).

أما الاقتصاديون فينظرون للامركزية من واقع الكفاية الاقتصادية وعدالة توزيع عائد التنمية بل والتنمية المتوازنة.

إن اللامركزية هي بلسم شافي لقضايا الوطن وكما يقول هارولد لاسكي (الدولة في النظرية والتطبيق) أن روح المساواة التي تعمق حرية المجتمع لا تعني التماثل والتطابق

(1) الحكم المحلي قراءة جديدة - محمد أحمد داني - مرجع سابق - ص 15.
(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التيجاني أحمد - مرجع سابق - ص 57.

ولكن تكمن في تنظيم كيفية سد احتياجات الجميع بصورة متساوية ولا يكون هذا الأمر فعالاً إلا عن طريق النظام اللامركزي (1).

أنماط وأنواع اللامركزية:

قسم الباحثون والدارسون والأكاديميون اللامركزية إلى نمطين أو شكلين وهما الشكل التحويلي أو التفويض حيث حصراً ممارسة السلطة للمستويات الأدنى لا يتأتى لهم ذلك إلا عبر التحويل أو التفويض من السلطة الأعلى أو السلطة الأساسية وأصبح هنالك شبه إجماع بين فقهاء القانون أن هذين النمطين ينحصر فيهما انقسام أو ممارسة اللامركزية. حيث أن اللامركزية كنظام للحكم وأسلوب في الإدارة يقوم على توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها وهي قد تكون لا مركزية سياسية أو لا مركزية إدارية.

أ/ اللامركزية السياسية: وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية (التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو أياً كان مسماها) فالمقصود الحكومة الأدنى درجة ويوجد هذا النوع في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي سابقاً وسويسرا وهو يناسب الدول الكبيرة الحجم أو بالأحرى تلك الدول التي تتعدد فيها القوميات والثقافات واللغات وبناء على ذلك ينادي البعض أو يرى أن السودان دولة مركبة بطبيعة تكوينه واستدلوا بتعدد القوميات والثقافات واللغات لذلك يروا أن يحكم على أساس النظام الفدرالي بتطبيق اللامركزية السياسية جنباً إلى جنب مع اللامركزية الإدارية (2).

ب/ اللامركزية الإدارية: أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس محلي وهي أي اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية فقط ويمكن أن تكون في الدولة المركبة أو الدولة البسيطة (3).

إذاً إن ما عدنا بادي ذي بدء وحصراً الأمر في الشكلين إلا أنه لا بد من أعمال عناصر ومكونات العرف بين الاثنين فهو ما يعني أن نحدد وبشكل يزيل الاستفهامات والتقاطعات وبناء على ذلك لا بد من التأكيد أن اللامركزية الإدارية إلى نوعين كما ذكرنا آنفاً وهي:

أ. اللامركزية الإدارية المصلحية أو اللامركزية التفويضية حيث أن السلطات في هذه الحالة تحول إلى ممثلين للوزارة أو الجهة أو الوحدة يقوم بتنفيذ سياستها وتوجيهاتها

(1) الحكم المحلي قراءة جديدة - محمد أحمد داني - مرجع سابق - ص 15.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التيجاني أحمد - مرجع سابق - ص 58.

(3) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - مرجع سابق - ص 50.

على المستوى المحلي فتتخذ القرارات الإدارية نيابة عن الإدارة المركزية وهو ما يطلق عليه بعدم التركيز الإداري.

ب. اللامركزية الإدارية الإقليمية أو اللامركزية التحويلية فإن الدولة تتخلي عن سلطات معينة بقانون محلي يمثل أهالي المنطقة المحلية وتكون الرقعة الجغرافية محددة وبذلك فإن مجالس الحكم المحلي أو الإقليمي أو الفيدرالي كلها تتدرج في نطاق اللامركزية التحويلية فإن ما ربطنا ما ذهبنا إليه في هذا الشأن مع تعريف البروفسير ماريك للامركزية والذي تبنته الأمم المتحدة والذي يقول: (اللامركزية هي تحويل سلطات وصلاحيات على أساس جغرافي ويكون تحويل هذه السلطات والصلاحيات عن أي من طريقتي: أ/ التفويض ب/ التحويل. ففي التفويض تخول السلطات للممثلين للوزارة المختصة ويكون المفوض إليه عادة موظف في الوزارة أو المصلحة المفوضة أما في التحويل فإن السلطة تحول لمجالس محلية.

وبذلك لا فرق بين وحدات الحكم المحلي أو الحكم الإقليمي أو الحكم الفيدرالي فكلهم أجهزة لحكم لا مركزي وكلهم يختصون بنفس الصفات ولكل منهم سلطات مخولة بحكم القانون ولكل أحد منهم رقعة جغرافية وهي نطاق اختصاص ممارسة السلطات والصلاحيات وذلك في نطاق الدولة الموحدة⁽¹⁾.

إلا أنه من الجدير أن نشير إلى أن الاختصاصات والمهام التي يجب أن تنتقل إلى السلطات المحلية تتفاوت من بلد إلى آخر ولا يوجد معيار واضح أو نموذج موحد لذلك لأن السلطات المركزية تأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عند نقل السلطات إلى الوحدات المحلية ومن الضروري أن يعهد إلى السلطات المحلية ذات الطابع المحلي كخدمات التعليم والصحة والمياه وإدارة الأسواق وما شابه ذلك وأن يتبع ذلك نقل سلطات مالية مقابل ذلك للوفاء بمتطلبات نقل سلطات تقديم الخدمات والعلاج وإصحاح البيئة والتعليم.

مزاي وعيوب اللامركزية:

للامركزية أنصار وخصوم شأنها شأن كل العلوم وشأن كل شيء في الحياة حيث يعرض أنصار اللامركزية جملة من المحاسن والمزايا والجنح الآخر يعرض المآخذ والعيوب وسوف نتطرق بشيء من التفصيل إلى مزايا اللامركزية والتي بدورها يمكن أن تقرأ من زاوية أخرى كأنما هي أهداف حيث يرتبطان بشكل أو بآخر.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 21، راجع أيضاً الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - مرجع سابق - ص 49-50.

أولاً: المزايا:

أ/ تحقيق الديمقراطية:

مما لا شك فيه أن الديمقراطية تعتبر أحد الأهداف الرئيسية التي تسعى إلى تحقيقها حيث أن المقصود من اللامركزية هو أن تدير الأقاليم شؤونها بممثليها الذين يتم انتخابهم أو اختيارهم أو تعيينهم والديمقراطية أساس تطبيق نظم الحكم المحلي حتى يشعر الناس أو كل أفراد المجتمع بأنهم يشاركون في عملية الحكم والإدارة فيما يختص بشؤونهم المحلية سواء كان عبر مشاركتهم لاختيار ممثليهم بالإدلاء بأصواتهم عبر الانتخاب أو ممثلين للمواطنين منتخبين لتولى المواقع المختلفة. لذلك يقال أن الحكم المحلي هو المدرسة النموذجية للديمقراطية ويقول شارب (إن الحكم المحلي هو معلم السياسة ووسيلة لتدريب المواطنين على ممارستها من خلال أجهزتهم المحلية) (1).

لذلك فإن الحكم اللامركزي تعتبر مدرسة لتعلم الديمقراطية ودون شك أن ديمقراطية الحكم اللامركزي تعتبر قاعدة لديمقراطية الحكم في الدولة تأخذ باللامركزية والكثير من الدول الأفريقية والآسيوية بعد حصولها على الاستقلال ركزت على اللامركزية إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أنه من الخطأ الاعتقاد بأن الديمقراطية تقتنر دائماً باللامركزية أو الحكم المحلي على الرغم من التأكيد أن الديمقراطية تعتبر غالباً المبدأ الذي يهتدى به والعمل من أجل تحقيقه في عملية بناء نظام الحكم وإن كان غير ذلك لا يستقيم الأمر ، وكل ذلك لأن درجة الوعي تختلف من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر وبذلك فإن الربط بين الديمقراطية واللامركزية وملازمة كل منهما للآخر أدي لنوع من الخلط في أذهان الناس حيث أن هناك اعتبارات وأعراف تلازم المجتمعات الريفية خاصة في مثل مجتمعنا الذي ما زالت نسبة الجهل والامية موجودة إضافة للولاء القبلي والحزبي والعقدي حيث أن ممارسة الديمقراطية تكون منقوصة وخاصة إذا ما تم تدخل من ناظر القبيلة وأحد أعيانها بترشحه أو دعمه لأحد فلا يجرؤ البقية على مخالفته حتى إن كان ذلك الشخص غير مرغوب ، مع الإشارة أن القانون يكفل للأفراد بممارسة حقوقهم إلا أن القانون الآخر الغير مكتوب يجد من الاهتمام والانصياع سواء كانت رغبة أو رهبة أو لاعتبارات أخرى يضعها المواطن في حسبانته خوفاً من التأثير على النسيج الاجتماعي وتماسك القبيلة (2).

(1) الحكم المحلي قراءة جديدة - د. محمد احمد داني - مرجع سابق - ص 20، وراجع أيضاً دراسات في نظم الإدارية الحديثة - أحمد كمال أبو الخير - مكتبة القاهرة الحديثة 1963 م .

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 34.

ب/ المشاركة الشعبية:

المقصود بالمشاركة الشعبية هي تلك المشاركة القائمة على الشعور بالمسئولية الاجتماعية ، وهي مشاركة من الأفراد أو الجماعات أو القيادات في كل ما يتصل بالحياة في المجتمع لإدارة شئون اقليمهم وذلك ينتقل بهم من الفردية البيروقراطية إلى الجماعة الديمقراطية وهو يعمل لتأكيد مبدأ القيادة الجماعية والمسئولية التضامنية ، وذلك لأن السلطات المحلية فكرة سابقة لتكوين الدولة الحديثة ، لأن مفهوم الحكم المحلي وهو مما يعني اللامركزية قد ارتبط تاريخياً بنشأة المدن والقرى والمناطق وهي دون شك ذات روابط سكانية قبلية حيث كان الشكل الجماعي للحكومة المحلية التقليدية أم القبيلة أو القرية أو المدينة ويتضح ذلك جلياً إذا رجعنا إلى حقبة سابقة قبل أن تتداول هذه العبارات أو المصطلحات واستشهدنا بالدولة المدنية وعظمتها في أثينا ما بين النيلين وأم القرى مكة عاصمة الحضارة الإسلامية ، أما الدولة القبلية فخير مثال لها هولاء ملك المغول وجنكيز خان وغيرهم كثر من ملوك القبائل التي تربعت على عرش تاريخ الأمم ، ولأهمية المشاركة الشعبية رأينا كيف سمي الاستعمار البريطاني مجالس الحكم المحلي ولا شك هي اللامركزية بأسماء القبائل في السودان مثل البديرية والكبابيش والجوامعة والكواهلة وغيرها من القبائل ذات النفوذ والتأثير القبلي ، وتمثلت الحكومات المحلية التقليدية في حقبة متأخرة من رؤساء القبائل وحكام المدن ومجالس القرى وبعد توسع الحكومات ظهرت بعد ذلك الإمبراطوريات كالإمبراطورية الرومانية والفارسية ثم الخلافة الإسلامية ثم بعد تلك الإمبراطوريات ظهرت المجتمعات الإقليمية كنتاج طبيعي لتوسع مفهوم الدولة ثم عادت الإمبراطوريات الإمبريالية الحديثة مثل الإمبراطورية البريطانية والفرنسية والألمانية والبرتغالية والأسبانية⁽¹⁾.

ونتيجة لكل تلك التطورات القديمة والحديثة وحيث أن أحوال البشرية مرت بأطوار النماء والترقي منذ المجتمعات البدائية المغلقة مروراً بالإمبراطوريات ثم الثورة الصناعية والتي صاحبها سيادة الأفكار الديمقراطية وما أحدثه الاحتكاك البشري لتداخل المصالح بين طبقات المجتمع وازدياد طموح الإنسان ، وتعدد وظائف الدولة بعد أن كانت محصورة في الوظائف التقليدية (الأمن - التشريع - الدفاع) تعدت ذلك إلى مجالات أرحب تتمثل في تقديم الخدمات وفي سبيل ذلك تقوم الدولة بتخطيط المشروعات على المستوى القومي لأن الحاجيات المحلية لأنها قد تختلف من واقع محلي إلى واقع آخر لذلك بدأت الضرورة إلى تقسيم الوظيفة الإدارية بين الدولة على مستوى المركز وبين الكيانات المحلية على مستوى القاعدة ، مع التأكيد أو الإشارة أن المواطنين في أية دولة متساوين في الحقوق والواجبات إلا

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - دار المستقبل القاهرة 1986م - ص 134-135، وراجع أيضاً الحكم المحلي قراءة جديدة - محمد أحمد داش - مرجع سابق - ص 37، وراجع أيضاً التجربة الفيدرالية السودانية - محمود التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 60-61.

أنهم من المسلم به ولا يختلف اثنان حول ذلك مختلفون في بيئاتهم المحلية وطريقة حياتهم الاجتماعية وأولويات احتياجاتهم من الخدمات وبذلك أصبحت الدولة تواجه مشكلة التوفيق بين حقوق المواطنين السياسية المطلقة وهو ذلك الذي أشرنا إليه في تساويهم جميعاً فيه وبين الواقع الاجتماعي الذي يختلف من منطقة إلى أخرى ، وحيث أن المواطن كما يقولون ابن بيئته لذلك فهو أعرف بما يحتاجه من خدمات والتدرج في سلم الأولويات وهو أحرص على تعريف المهام وتوزيع الأعباء بما يحقق أعلى نسبة من الأداء بكفاءة مع الحفاظ على الموروثات المجتمعية البيئية المتمثلة في العادات والتقاليد والثقافات أضف إلى ذلك فإن المشاركة تؤمن فرض رقابة شعبية محلية ، وتجعل المشاريع القائمة أو البرامج واقعية تتفق مع حاجيات المواطنين والاستفادة من المبادرات المحلية (1).

وعلي ضوء ذلك يمكن القول بأن المشاركة الشعبية في الحكم اللامركزي تعتبر حقاً ، فمن حق أي مواطن أن يخضع جميع المسائل والموضوعات التي لها علاقة بحياته للمناقشة ولذلك فالمشاركة عملية سياسية ويتطابق هذا مع حديث جون مونتغمري حيث أورد (معظم النقاش الذي يدور حول المشاركة ينظر إليها على أنها عملية سياسية تتعلق بسياسة الحكومة لخلق قيادات على المستوى المحلي ، يساعد في خلق تصور للنشاط الحكومي في المجتمعات المحلية بوضع الأولويات وإعداد البرامج ودرجة المشاركة في مثل هذه المواضيع تعتبر أحد المؤشرات الرئيسية للديمقراطية) . وتأكيداً لكل ما جاء حول جدوى وأهمية المشاركة الشعبية ورد في البحث العلمي الذ قامت به هيئة البحوث بالاتحاد الدولي للسلطات المحلية ما يلي (أن اهتمام الحكومات المركزية بالمشاركة الشعبية في الحكم المحلي وتتميته يمكن هذه الحكومة في سبيل تطوير هذا النظام ليصبح أكثر كفاءة وفاعلية وتشير التقارير التي بين أيدينا والواردة من الدول محل الدراسة إلى أن هذه الدول وحكوماتها تولي هذه الموضوع بالغ العناية والرعاية وأن خططها لإصلاح نظام الحكم المحلي إنما يقوم على أساس تعميق مفهوم المشاركة وتدعيمه (2).

وبذلك فإن الاتصالات الغير مباشرة والغير رسمية بين المواطن والمسؤولين في أجهزة السلطات المحلية هي الطريقة الطبيعية لتحقيق الأغراض المنشودة وهو (أي الاتصال) يعد مؤشر هام للثقة التي يشعر بها المواطن تجاه السلطة المحلية.

والمشاركة الشعبية كهدف أو إحدى مزايا اللامركزية يتأكد من خلال التمثيل السياسي الذي يعتبر أحد حلقات الاتصال المهمة بين المواطنين ومراكز صنع السياسات واتخاذ القرارات.

(1) أ.د محمد هاشم عوض - الفدرالية تحت المجهر.

(2) الدور السياسي للمحافظ - آدم محمد بدري - مجلة الحكم المحلي - العدد الخامس 1995م، وراجع أيضاً الفيدرالية مفهومها وخصائصها - محمد أحمد داني - مجلة الحكم المحلي - العدد الرابع 1994م،

ج/ التنمية المحلية:

الهيئات المحلية حتى تحتفظ بحيويتها وتتفاعل مع الرأي العام المحلي لا بد لها من ممارسة وتنفيذ وهي أي الحكومات المحلية إلى جانب ذلك تقوم بالدور الأول في تقرير الحاجات المحلية وتقرير ما الذي يقبله الرأي العام المحلي وتقرير الأولويات اللازمة للمشاريع التنموية وتقرير كيف ومتى يكون ذلك ولمعرفة ذلك ينبغي أن ينصرف الاهتمام إلى التعرض على طريقة تفكير القطاعات ورغبتهم حول الأولويات والاحتياجات لأن معرفة ذلك يقود إلى التخطيط وهو في حد ذاته وسيلة يمكن أو يتوجب أن تكون مستبقة لأي نشاط أو فكرة مهما كان نوعها والتخطيط باعتباره تقريراً أو تدبيراً يمارسه كل فرد في حياته ومن ثم كل أسرة ويتدرج إلى المجتمع ثم ليعم الدول بأكملها لذلك التخطيط هو واقع خيالي أو خيال واقعي فهو يتعلق دائماً بالمستقبل ، وقد يكون محلياً كما يكون مركزياً لذلك فإن التنمية بناء على ذلك التخطيط يبدو كبيراً وحيوياً ليس في رسم السياسة المحلية فحسب أو أن تعود منفعة للحيز المكاني أو الجغرافي المحدود إنما يصب بشكل مباشر أو غير مباشر في السياسة القومية لأن الخطة القومية إنما هي حاصل جمع للحاجات والمشاريع التنموية المحلية سواء كانت تلك التنمية سياسية متمثلة في تدريب القيادات السياسية من خلال ممارسة العمل السياسي أو تنمية عمرانية أو خدمية تلبي الاحتياجات الفعلية وفقاً للحاجة الحقيقية مرتبطة مع التطلعات المستقبلية في المشاريع الاقتصادية أو الاجتماعية وبذلك فإن اللامركزية متمثلة في الحكم المحلي يمكن أن تلعب دوراً في انجاز تنمية وتحقيق أو رفع نسبة العائد من الموارد البشرية وصلها بالتجارب والممارسة وبذلك يرتفع مستوى المعيشة (1).

ونتيجة لأن معظم دول العالم تتجه إلى أن تتولى السلطات المحلية عبر ممارسة اللامركزية أن تتولى دور ومسئولية أكبر في مجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية وقطعا سوف لن يقتصر دورها كما كان في الماضي على تقديم الخدمات الأولية فقط حيث أن معظم الدول أصبح يتزايد اعتمادها على السلطات المحلية في التنمية بكل مجالاتها وبذلك فهي تهدف إلى زيادة اسهام السلطات المحلية عبر صلاحياتها الممنوحة والمكتسبة باللامركزية في تخطيط وتنفيذ وتمويل برامج ومشروعات وبذلك فإنه من المؤمل بل أصبح واقعا معاشا اهتمام السلطات المحلية بالبنيات الأساسية كالطرق والكباري ومرافق المياه وشبكات المجاري والصرف الصحي وبناء المستشفيات وإنشاء المدارس في إطار اهتمامها بتنمية الخدمات الاجتماعية .

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 40.

وبذلك تهدف الدول من تطبيق نظام الحكم اللامركزي ليصبح ركيزة أساسية لتنمية المجتمع وفي ذلك يقول كليد حسن ربال (عند دراستنا لتنمية المجتمع فإننا ندرس في الواقع وسيلة من وسائل العمل الاجتماعي التي تساعد المجتمع في تحديد وإنجاز أهداف مرغوبة وهذه الوسيلة تسهل التفاعل بين عناصر المجتمع بطريقة تمكن من الاستفادة القصوى من الموارد والقدرات ، إلا أن نجاح برامج التنمية المحلية يتوقف على وجود سلطة لا مركزية فعالة وحقيقية وغير محجومة يمكن من خلالها أو عن طريقها فرض الضرائب والرسوم وجمع الأموال اللازمة للمشروعات عبر تشريعات لذلك فإن اللامركزية ومنح السلطات المحلية الاختصاصات والصلاحيات فيه ضمان دائم لاستمرار عملية التنمية فهي من أكثر صور المجتمع فاعلية لأن بها التخطيط والتنظيم والإعداد والتنفيذ والمتابعة لذلك فإن اللامركزية معناها استكمال مقومات التنمية وكما ذكر محي الدين صابر وقال (الحكم المحلي قادر عن طريق نفوذه الأدبي وقوته القانونية وإمكاناته المادية والفنية أن يعين مناشط تنمية المجتمع)⁽¹⁾.

والحكومات المختلفة تحاول أن تستفيد من السلطات المحلية كأدوات لزيادة التنمية والإسراع فيها لأنه كلما زادت السلطات والاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية ساعد ذلك على التخفيف من الأعباء الملقاة على المركز⁽²⁾.

وفي الهند بدأ التركيز على ما يسمى باللامركزية الديمقراطية وهذا جاء حسب ما عبر عنه وزير التعاون وتنمية المجتمع بالهند حيث ذكر (أن مشاريع تنمية المجتمع تمر الآن بمنعطف جديد فلقد طورت من البرامج لتطوير القرى بتأسيس حكم محلي بكل تبعاته من تمويل لامركزي للسلطة وتفويض للاختصاصات والصلاحيات وديمقراطية في الإدارة كل ذلك من المركز إلى العائلة في الريف وتلك هي أهداف تنمية المجتمع النهائية)⁽³⁾.

د/ الوحدة الوطنية:

اللامركزية يمكن أن تقود وتؤدي إلى ترسيخ ودعم وتأكيد الوحدة الوطنية حيث أنها ارتبطت بمبادئ الدفاع عن حقوق الأقليات والعرقية ومناطق التباين الثقافي والديني وبما أن كثرة التنوع القبلي والديني وكبر حجم الدولة رغم أن هذا محل أخذ ورد إلا أن كل ذلك يقود إلى اللامركزية من أجل العمل على إرساء توافق للمصالح المختلفة لذلك التباين في الثقافات والعادات والتقاليد مع الوضع في الاعتبار تلبية رغبات وتطلعات المواطنين يزيد ترابط المواطن وربطه بين مصالحه والمصالح الوطني الأكبر عبر وسائل الاتصال التي يحدث فيها حدثاً واحداً وزمناً واحداً فما يكاد يقع شيء ذو بال أينما كان موقعه حتى يدور

(1) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - مرجع سابق - ص 41.

(2) الحكم المحلي في السودان - د. على السيد الحبيب - القاهرة 1971 م .

(3) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - مرجع سابق - ص 42.

على العالم كله مرثياً ومسموعاً متزامناً في لحظة الحدث ودون شك كان لهذا التحول أثره على الإنسان إلا أن فترة المفاجأة والذهول والخوف والإعجاز انتهت ، واختفت حالة التردد التي استشعرتها المجتمعات النامية وأقبلت عليه بنهم تحت تأثير العوامل المشجعة التي يقدمها النظام نفسه (1).

كما أن الحكم المحلي نفسه في إطار اللامركزية هو وسيلة من وسائل الاتصال القومي الذي ينقل عبر شفرات بخلاياه المتعددة حسب تدرج السلطات حيث أن يستقبل من المجتمع القومي السياسات الكلية والقوانين والنظم وتنزل إلى أجهزة اتصال أخرى محلية متمثلة في منظمات المجتمع المدني من أحزاب سياسية وإدارة أهلية أو هيئات مهنية وبذلك ترسخ للمبادئ والأهداف والقيم التي تتادي ابتداء بالقيم الوطنية وتنمية الإحساس بها وبهذا تتم دورة كاملة تنظم المجتمعات المحلية وتربطها بالمجتمع القومي وذلك يساعد نوعاً ما في إرساء لبنات الوحدة الوطنية والاستجابة لتلبية الرغبات المحلية وأولها اللامركزية لتأتي نتاجاً لها التطلعات والأمانى المحلية عبر إدارة المواطنين لشئونهم المحلية دون تدخل من السلطات إلا بما تستدعيه المصلحة القومية يعزز الثقة بين الناس ولجعل الأساس بالمساواة في الحقوق العامة والتوزيع العادل للسلطة والثروة وترك أمر تحديد الأولويات وقيادة الشأن المحلي في كل مناحيه يقلل على النزعات الاستغلالية أو الجهر بالمناداة بالتهميش والظلم وعدم العدالة الذي يقود إلى ضعف الانتماء القومي وتعلو النظرات القبلية أو الحزبية أو الطائفية مما يقود في نهاية الأمر إلى التفتت والتشردم وضعف الشعور بالانتماء القومي، خاصة إذا ما وضعنا في الاعتبار أن المواطنين في الأقاليم أو الولايات أو المحافظات والذين يتميزون عرقياً وتاريخياً وثقافياً عن بقية الأفراد أو الجماعات يتطلعون دوماً إلى الفكك من قبضة المركز لإدارة شئونهم لتلك الخصوصية التي يعتقدون أنهم أقدر على فهمها من غيرهم وهو شأن واقعي وحقيقي وحرى بالحكومات الاستجابة لتلك المطالبات لأنه في حالة عدم الاعتراف بتلك الخصائص المميزة قد يصعد من الأمر بأن تصبح المطالبة بالانفصال بدلاً عن الحكم الذاتي وذلك يهدد أركان الدولة ويقود إلى تفككها (2).

ونستطيع أن نجمل القول أن الأخذ بالنظام اللامركزي قد يكون وسيلة فعالة في تثبيت الوحدة الوطنية لأن الوحدات المحلية المستقلة بذاتها لإدارة شئونها المحلية من حيث التشريع والتخطيط والتمويل يكون النسيج الاجتماعي بها متراخي ومتماسك ومن ثم ينداح ذلك التماسك حتى يعم كل المناطق ويظل الشعور القومي في وتيرة متصاعدة بالرضا الذي تم من قبل القواعد لإدارتهم شأن محلياتهم.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 43.
(2) الحكم المحلي وتنمية المجتمع - د. محي الدين صابر - مرجع سابق - ص 61.

إلا أن البعض يرى أن النظام اللامركزي وخاصة في دول العالم الثالث قد يضعف السلطة المركزية بأن تنشأ أقاليم أو ولايات قوية وقادرة على معارضة الحكومة المركزية وينمي روح الانفصال ويعرض بذلك الوحدة الوطنية للخطر ويستدلون بتجربة فرنسا حيث أن القانون الفرنسي الصادر في عام 1789م أعطي للمحليات الفرنسية نوعاً من الحكم المحلي ساعد على إزكاء روح الفيدرالية في المقاطعات الفرنسية ولم تلبث الحكومة الفرنسية أن أدركت خطورة ذلك على وحدتها الوطنية فصدر قانون عام 1795م الذي منح الدولة إشرافاً محكماً وكاملاً ودقيقاً على مقاليد الحكم (1).

هـ/ تحقيق الكفاية الإدارية:

من المتعارف أن الدولة هي الرمز والتعبير السياسي والقانوني والخدمة العامة هي الأداء لإدارة شئون المجتمع في كل أشكال الدول وأنواع الحكم لأنها أي الدولة عبر الإدارة تنظم وتنفذ النشاطات المختلفة في المجتمع وذلك لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحيث أن الخدمة المدنية من أهم الأجهزة الرسمية ويعتمد النمو وتقدم البلاد على كفاءتها وحسن أدائها. وذلك لا يتأتى إلا بمبدأ استقلال وحياد الخدمة العامة لتحرير الأداء الإداري من أي أيديولوجيات تحد من انطلاقته ويكون بعيداً عن المؤثرات لأن المسئوليات والأدوار المطلوبة من حسن الإدارة هي:

- أ. التنسيق بين الوحدات والإدارات المختلفة.
- ب. التركيز على مشروعات التنمية وترقية الخدمات.
- ج. الإصلاح الإداري وغرس وتعميق القيم والمثل بين العاملين.
- د. الحفاظ على الممتلكات العامة والعناية بها.
- هـ. الانضباط الوظيفي وتأكيد الوجود الحكومي في جميع أرجاء البلاد.
- و. عدم استقلال النفوذ (2).
- ز. الرقابة الإدارية الفعالة.

وبذلك فإن حسن الإدارة وتوظيف الطاقات البشرية يزيد من معدلات الدخل الفردي والقومي ويؤدي إلى رفع مستوى المعيشة وتوفير الأمن والاستقرار وبذلك فإن المحليات سوف تأخذ من الكوادر والكفاءات الإدارية في إطار الخدمة العامة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ، وتحقيق الكفاية الإدارية في أداء الوظائف العامة وإدارة المشروعات المختلفة يعتبر في حد ذاته إسهاماً في تنمية أي

(1) الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 43.

(2) نفس المرجع - ص 45، راجع أيضاً الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 134.

منطقة من الناحية الإدارية لأن تحقيق الكفاية الإدارية يحقق أداء الوظائف على الوجه الأكمل وبذلك فإن اللامركزية تؤدي إلى خلق كادر سياسي وإداري واعي ومدرك لقضاياها ومشاكله والاحتياجات من مشاريع تنمية أو خدمات . ولا يمكن في أي مجتمع تحقيق الكفاية الإدارية إلا بواسطة مجموعة متداخلة من السلوكيات والممارسات والمؤسسات التي تطورت بمرور الزمن ولا زالت تتطور وهي تشمل إطار عمل مضمون لحقوق المواطنين وذلك بممارسة حكم نيابي ديمقراطي لأجهزة منتخبة تمثل الشعب أو المجموعة وذلك حتى يكون لهم تأثير وسيطرة على القواعد ولا يتم ذلك إلا بالمشاركة والمشاورات حول المصالح المشتركة والقضايا الهامة والملحة وبذلك يكون لأفراد الشعب تأثير في السياسات والقوانين التي تحكمهم وتنظم حياتهم واحتياجاتهم وتمسك المواطنين بحقوقهم وذلك بواسطة ممثليهم والتي تمثل في حق التعبير وحرية تكوين الجمعيات وكل الحقوق مجتمعة هي ممارسات تصب في رفع الكفاءة الإدارية بصورة عامة ولا شك أن الأحزاب ووسائل الإعلام وجماعات أهلية فعالة ومجتمع مدني مترابط هي المؤسسات الأكثر تأثيراً في تلك الحلقة وسوف نتطرق دون تفصيل إلى دور كل منها (1).

أ/ المجتمع المدني:

لا نقصد بالمجتمع المدني المنظمات غير الحكومية فقط بل نقصد كل الجماعات الأهلية النشطة من زعماء قبائل وإدارة أهلية ومنظمات طوعية وجمعيات شبابية أو نسوية ونقابات مهنية وتجمعات فئوية التي تعمل بطرق مختلفة وعديدة لتجد حلولاً للمشكلات وتساهم في التنمية بكل مناحيها اجتماعية وسياسية وثقافية وتدافع عن مصالح وحقوق الأطراف أو المواطنين رغم أنها لا بد في سبيل ذلك أن تقوم بذلك بفعالية وشفافية أن تكون مستقلة عن الحكومة رغم أنها في حاجة دائمة للتواصل معها من أجل ترقية الأداء والتدريب وتحسين جودة القوانين وملاءمتها للواقع (2).

(1) البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين ، الاتحاد البرلماني الأوروبي - بيروت 2006م ، د. ديفيد بيثام -ص5.

(2) نفس المرجع - ص 6.

ب/ الأحزاب السياسية:

وهي من المؤسسات التي تلعب دور الوساطة بين الحكومة والمجتمع، لأن الأحزاب تمثل جماعات وهي تسعى دوماً أن تتبنى قضايا منسوبيها والاهتمام بالتنمية والتنافس فيما بينها سواء كان في شكل منسوبيها وأدائها أو قضايا المنطقة وهو ما يتطلب منها دوماً العمل على رفع كفاءة أجهزتها برفع كفاءة منسوبيها وفي سبيل سعيها للكسب السياسي ترمي إلى رفع الكفاءة الإدارية وإن بدأ من الحزب ابتداءً إلا أنه ينداح إلى كل المجتمع بصورة أو بأخرى لأن الأحزاب تعمل مع كل من الحكومة والمجتمع المدني (1).

ج/ وسائل الإعلام:

وسائل الإعلام هي من المؤسسات التي تقوم بدور الوساطة بين الحكومة والمجتمع أيضاً أياً كان تصنيفها أو درجتها في ذلك إلا أنه من المتفق عليه أنها قناة رئيسة للاتصال وبها يعلم المواطنين الشؤون العامة وهي (أجهزة الإعلام) من خلال أداء دورها في البحث والاستقصاء تعتبر من الأجهزة الرقابية بل أن البعض صنفها بالسلطة الرابعة لما لها من أهمية في خلق وعي عام ورقابة وأجهزة الإعلام لا شك أنها متعددة مسموعة ومقروءة ومرئية والوسائط الإلكترونية الآن من أجهزة اتصال حديثة أصبحت لحظية ومنها الأهلية والحكومية إلا أن دورها ظل في تعاضم مطرد لأنها تكشف إساءة استخدام السلطة كما أنها تلعب دوراً هاماً في تحقيق الكفاءة أو الكفاية الإدارية سواء كان عن طريق المعرفة التي تكتسب عبرها بالبرامج الموجهة التثقيفية أو التعليمية أو التدريبية بل حتى عكسها للمناشط به دور في الكفاية الإدارية بإظهاره مواقع الخلل ومواقع الضعف مما يؤدي إلى تدارك ذلك والعمل على تجاوزه من الأجهزة المعنية (2).

ونختم بأن المركزية واللامركزية مفهومان متقابلان وما زال يثيران الكثير من الجدل حولهما بين العلماء والدارسين والمختصين إلا أن كفة اللامركزية رجحت باعتبار أنها الوصفة والعلاج الناجع والطريقة المثلى للحكم والإدارة في ظل التطلعات المتصاعدة دوماً. مما تقدم نخلص إلى أن الانسان كائن اجتماعي يسعى للعيش في أنماط مجموعات ولكل مجموعة رغباتها التي تسعى إلى تحقيقها إلا أن ذلك يجب أن لا يتعارض مع رغبات الآخرين وذلك لا يتأتى إلا بالعمل والتخطيط لتقصير الظل الإداري وتوزيع المهام والتكاليف على نمط لامركزي يحقق تطلعات المواطنين وإشراكهم في إدارة شئونهم المختلفة واللامركزية حسب تعريف الأمم المتحدة هي نقل السلطة عن المركز وذلك يتم عبر التفويض أو التحويل

(1) البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين - مرجع سابق - ص 6-7.

(2) النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية - د. أحمد سرحان - دار الفكر العربي - بيروت .

وضرورة المركزية فرضتها واجبات الدولة المعاصرة التي أصبحت متشعبة نتيجة لتزايد تطلعات المواطنين.

ولا شك أن للامركزية مزايا وعيوب شأنها في ذلك شأن أي علم من العلوم في الحياة، ومن مزايا اللامركزية الأساسية:

- (1) تحقيق الديمقراطية لأن الشعب يدير شئونه بنفسه.
- (2) المشاركة الشعبية وهو أن الشعب عند مشاركته للمسئولية يتحمل المسئولية عبر هذه المشاركة.
- (3) التنمية المحلية وهي أن الهيئات المحلية عندما تقرر تعلم ما يقبله الرأي العام المحلي وحوجته الفعلية في ذلك.
- (4) الوحدة الوطنية بحيث إنما ترتبط بالدفاع عن حقوق الأقليات والعرقيات وهو ما يؤدي إلى الوحدة الوطنية.
- (5) تحقيق الكفاية الإدارية لارتفاع القدرات على الاعتماد على الذات والتنافس الإبداعي ولا شك أن جملة ذلك يقود الي الاستقرار السياسي وتتيح اللامركزية المواكبة المستجدات إلى استبدال الهياكل القائمة كلما دعت الضرورة لذلك.

ولنقاد اللامركزية وإن كانت أعدادهم تكاد تتساوى من الصفر يرون أن من عيوبها:

- (1) فلسفتها المادية الباهظة.
 - (2) تسهم اللامركزية في إضعاف الكفاءة.
 - (3) يرى البعض أن اللامركزية تسهم وتساعد في تشديد قبضة المتنفذين.
- إلا أنها تلخص إلى أن اللامركزية أصبحت ضرورة قصوى فرضها الواقع وسوف تظل المصالح تتخفف وراء قناع المخاوف الذي أصبح مكشوفاً.

المبحث الثاني

التطور التاريخي للامركزية في السودان

مما لا شك فيه أن تاريخ السودان في عهده المختلفة كان يتأثر بأنماط الحكم والحضارة من مصر ويعزي السبب في ذلك لأشكال متعددة أو أسباب تختلف حسب الحقبة الزمنية السائدة.

وقد قسم علماء الآثار حضارات السودان القديمة والعهد المسيحي في فترة ما قبل الميلاد إلى مجموعات ورمزوا إليها برموز حرفية أو أحرف وذلك حسب تسلسلها الزمني وأنت على النحو الآتي:

1. مجموعة (أ) 3400 - 2720 ق م
2. مجموعة (ب) 2720 = 2270 ق م
3. مجموعة (ج) 2300 - 1600 ق م
4. مجموعة (س) ما زالت البحوث لم تسفر عن شيء.

حيث أن المجموعة الأولى (أ) كانت تسكن أراضي النوبة السفلي الشمالية على أطراف النيل وتعتمد على الزراعة حيث أن الطمي قد كون أرضاً خصبة صالحة للزراعة وما عثر عليه من أواني ومصنوعات كان مطابقاً للأواني المصرية حتى طريقة دفن الموتى وذلك ما يؤكد ما ذهبنا إليه بتأثره بأنماط الحكم في مصر⁽¹⁾.

وبما أن السودان يتأثر دائماً بما يجري في مصر وحيث أن المسيحية دخلت مصر منذ وقت مبكر وهاجر بعضهم إلى الصعيد والصحراء وتوغلوا في بلاد النوبة وأثروا على النوبيين وعندما أصبحت المسيحية الدين الرسمي للدولة المصرية، نشطت البعثات التبشيرية وازدادت حركة التبشير وعين ثيودورا لونجنيوس أسقفاً لبلاد النوبة في العام 566 م.

1/ السلطنة السنارية 1504م - 1821م:

عرف السودان شكل الدولة الحديثة في أوائل القرن السادس عشر الميلادي حينما خضعت معظم أجزاء السودان لسلطنة الفونج وكانت تعرف بالسلطنة السنارية وتؤكد لسلطين الفونج أنه ليس ممكناً إدارة حكم السلطنة من عاصمتها (سنار) لعدم عملية ذلك لأسباب متعددة أولها اتساع الرقعة الجغرافية واختلاف وتباين العادات والتقاليد لذلك لجأوا إلى أسلوب اللامركزية في الحكم حيث تركت إدارة الشئون القبلية لملوك ومشائخ⁽²⁾ تلك القبائل. تلك الفكرة كانت تتبع من معرفة القائمين على السلطنة أن النظام القبلي والعشائري

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - دار المستقبل العربي - بيروت 1986م - ص 13.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد الجعلي - مرجع سابق - ص 62.

يخضع لتقدير وتقدير من كافة الناس وذلك للدور الكبير والأهلي الذي كان يقوم به زعماء تلك العشائر من حل للمشكلات ومساعدة الناس وتبني قضاياهم والتصدي لأي شكل من أشكال التدخل في شئون القبيلة وهو أمر طبيعي حيث أن المجتمعات أول ما بدأت كانت القبيلة هي المكون الأول والرئيسي للمجتمع ورغم بساطة الحياة حينها وبساطة الناس لتأثرهم بالبيئة ولعدم وجود الدولة المنظمة عبر دواوين كان لا بد أن يرتضوا الناس على نهج يقود دفة الحياة ويدفع بهم إلى الأمام لذلك كان لشيخ القبيلة وضع مميز حث أن القبائل كان يغلب عليها الطابع البدوي وكان الشيخ بمثابة الأمر النهائي والمرجع الروحي والقاضي الحاكم حيث يحتكمون الناس له ويفصل في الشكاوي التي ترده من القبيلة أو القبائل الأخرى ويفض المنازعات والخلافات والاحتكاكات في المرعى والحدود الزراعية في البلدان وموارد المياه وحركة الرعي وكان أمره مطاعاً وما يصدر منه من حكم مقبولاً لدى كل الأطراف ، لأنه بسلوكه كان يجبر الناس على احترامه حيث أن منزله قبلة الزوار أصحاب الحاجات المختلفة وما كان زعيم القبيلة أو الشيخ يصد أحداً⁽¹⁾.

وضعت الدولة السنارية كل ذلك نصب أعينها وقويت مكانة زعماء القبائل والعشائر وانتظمت القبائل في تجمعات ووحدات إدارية كانت هي المتصرفة في شئون القبائل وذلك فهم متقدم من السلطنة بأن مفهوم الزعامة كوحدة إدارية سابق من مفهوم الإدارة الحديثة ، واحتفظت كل الممالك والمشيوخ التابعة للسلطنة باستقلالها الذاتي واعترف لها بكيونتها وذلك بعد أن تؤدي ما عليها من زكاة وخراج، وفي أقصى الغرب كانت سلطنة دارفور ، حيث كان السلطان هو أعلى سلطة بمثابة رئيس الدولة وفي الأقاليم كانت السلطنة مقسمة إدارياً إلى أربع ولايات يتولى الحكم في كل منها والي مفوض من قبل السلطات⁽²⁾.

وفي أو حوالي أواخر القرن الثامن عشر وبدايات القرن التاسع عشر قسمت السلطنة إلى مقدمات وعلى رأس كل منها مقدم يتم تعيينه. وكان لكل من الوالي والمقدم في إقليمه أو ولايته من مظاهر السلطة مثلما كان للسلطان، وكانت كل ولاية أو مقومية تنقسم إلى اثني عشر شرتاية على رأس كل منها شرتاي وكانت الشرتايات تنقسم إلى عدد من الدمليجات يرأس كل منها دملج وهو شيخ القبيلة ويتبع الدمليج عدد من مشائخ القرى⁽³⁾.

(1) الحكم اللامركزي في السودان - بشير الطاهر عيسى الكردفاني - مطابع العملة الخرطوم 2010 - ص 3.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد الجعلي - مرجع سابق - ص 63.

(3) الحكومة المحلية في السودان - محمد أحمد - مرجع سابق .

2/ فترة الحكم التركي المصري (1821م - 1885م):

انتهج الحكم التركي المصري في حكمه البلاد أو المستعمرة نفس نهج سلطنة الفونج ورتب مشايخ القرى والخطوط ثم قسم البلاد إلى مديريات ومراكز وانتهجت تنظيمات إدارية قسم بمقتضاها السودان إلى ثلاثة أقسام كبيرة وكانت بمثابة ولايات وهي الشرقي والغربي والوسط ، ويحكم كل قسم أو ولاية ما يعرف بالحكمدار وهو المسئول مباشرة لدى القاهرة وكان قبل ذلك تتمركز السلطات في يد الحكمدار بالخرطوم وتعتبر حقبة العهد التركي هي التي أدخلت إدارة وأنظمة حديثة نوعاً ما لأن محمد علي باشا والذي عينه نابليون بونابرت والياً وحاكماً على مصر عام 1805م ، وفي عام 1820م امتدت أطماعه الاستعمارية وقاد حملته المشهورة ودخلت جيوشه السودان غازية .

وقد وجه جهوده إلى تدعيم وتقوية الإدارة والجيش وكان يهدف من وراء ذلك أن يجعل مصر والسودان أقطاراً مشابهة للغرب في إدارتها وسياستها وذلك لتأثره بالغرب عامة وفرنسا على وجه الخصوص من نظمها وتقسيمها الإداري واتخذ مدينة الخرطوم عاصمة للحكومة المركزية وعين مساعدين ومديرين انتشروا في كل أنحاء القطر يباشرون أعمال الحكومة إلا أن زعماء القبائل والعشائر والمشايخ لم يفقدوا مكانتهم وأهميتهم وسط هذا النظام الإداري الحديث نسبياً حيث أنهم عينوا مشايخ للقرى والمدن وعمد للأقاليم ونظراً على الخطوط وذلك حتى يساعدوا في تقدير الضرائب وجمعها من قبائلهم .

وكان الأثر الفرنسي على نظام الإدارة واضحاً حيث خلقت وظائف وتقسيمات مطابقة للوظائف الفرنسية وكانت تتمثل (مدير، مأمور، شيخ خط، عمدة) وثم أخذ أو اقتباس قانون مجالس المديريات لعام 1943م من النظام الفرنسي واستمر ذلك النظام في الإدارة حتى بداية الحكم الثنائي⁽¹⁾.

3/ عهد المهديّة:

ولد محمد أحمد المهدي بجزيرة ليب بالقرب من دنقلا العرضى وكان والده يحترف صناعة المراكب وبفطرته كان ميالاً للدين خلافاً لأفراد الأسرة ولذلك تنقل من خلوة لأخرى وحفظ القرآن في كترانج وبعد أن اختلف مع شيخه محمد شريف قرر أن يسافر إلى الشيخ القرشي في الحلاويين بالجزيرة وشاءت الأقدار أن يتوفى الشيخ القرشي ليعود محمد أحمد المهدي إلى الجزيرة أبا ويعلن الدعوة إلى المهديّة وخاطب رجال الدين يدعوهم لنصرة الدين

(1) الحكم اللامركزي في السودان - بشير الطاهر عيسى - مرجع سابق - ص 76-77.

وتمكن من هزيمة القوة التي أرسلت إليه لإخضاعه وقرر لتفادي تتبع الحكومة له الهجرة إلى جبال النوبة (1).

ولم يشأ المهدي أن ينفرد بالسلطة فعين أربعة خلفاء له وهم:

1. الخليفة عبد الله التعايشي.

2. علي ود حلو.

3. السنوسي.

4. الخليفة شريف.

وكان ذلك (أي تعيين الخلفاء) نتاجاً لتفاقم المسؤوليات وتوسع القوات وتعدد نواحي الإدارة. وبعد المعركة المشهورة التي حاصر فيها المهدي الخرطوم وانتصر وقطع رأس غردون كون المهدي مجلساً من الأمناء وهذا في إطار تأسيس الإدارة الداخلية حيث كان مجلس الأمناء ينظر في الشؤون الإدارية برئاسة الخليفة عبد الله التعايشي وكان هنالك أمير في كل إقليم يعتبر عاملاً إدارياً ينوب عن المهدي ولا يرجع للسلطة المركزية.

وانتهج خليفة المهدي بعد وفاة المهدي بتاريخ 22 يونيو 1885م نفس أسلوب الإدارة حيث كان له عمال في كل الأقاليم أو المناطق حيث كان محمد خالد زقل عامل الخليفة بدارفور وعامل الخليفة على كردفان الأمير آدم، وفي دنقلا النجومي ومساعد قيوم ثم عين يونس الدكيم أميراً مقيماً بدنقلا (2).

كان خليفة المهدي عبدالله التعايشي قائداً قديراً، نظم الحكومة وبنى الجيش حيث جعل منه قوة لا يستهان بها وكان ذلك هو السبب في إحباطه محاولة إمبراطور الحبشة يوحنا بحملته للتوسع في السودان، وكان قد زود إمبراطور الحبشة الإيطاليين بالسلاح وقد قتل الإمبراطور في تلك المعركة سنة 1888م، وبعد هذا النصر استعد الخليفة لغزو مصر وبذلك بدأت بداية النهاية للمهدية بقيام النجومي بحملة لغزو مصر وفي 3 أغسطس 1889م دارت معركة توشكي التي انتهت بهزيمة الأنصار وكانت النهاية عندما تحركت الحملة بقيادة كتشنر في عام 1896م حتى انتهت بمقتل الخليفة في أم دبيكرات.

وبذلك انطوت صفحة من تاريخ السودان ومهما تضاربت الآراء حول المهدية إلا أن أهدافها المعلنة لا خلاف حولها والتي تتلخص في (3):

أ. القضاء على كل أسباب الفرقة والتفتت التي تقود إلى تعدد الولاءات في المجتمع السوداني والقضاء على الولاءات القبلية والدينية.

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 29.

(2) الحكم والإدارة في السودان - مرجع سابق - ص 31.

(3) الديمقراطية في الميزان - محمد احمد محجوب - مطبعة العملة الخرطوم 2004 - ص 30.

ب. خلق مجتمع موحد يدين بالولاء للمهدية.

ج. انتهاج نظام اللامركزية في الحكم بتفويض الأمراء بتسيير دفة الحكم في مناطقهم دون الرجوع للمركز بأمر درمان إلا في كبريات الأمور⁽¹⁾.

4/ الحكم الثنائي (1899م - 1955م):

بعد هزيمة الثورة المهدية في معركة أم ديبكرات بواسطة البريطانيين والمصريين بدأت مرحلة ما يسمى بالحكم الثنائي في السودان حيث اقتسمت السيادة على السودان كل من بريطانيا ومصر بموجب الاتفاقية الثنائية المبرمة بينهما حيث وقع الشريكين الاتفاقية في 19/1/1899م لإدارة السودان وقد خولت هذه الاتفاقية للحاكم العام الذي تعينه الدولتان مطلق التصرف في حكم البلاد ومنحت له كل السلطات من تشريعية وقضائية وإدارية.

وظاهر الاتفاقية يوحي بأن للدولتان الحق المطلق إلا أن بريطانيا في واقع الأمر كانت هي صاحبة السلطة الفعلية وذلك يعزى إلى أن بريطانيا كانت تضع مصر نفسها تحت سيطرتها بصورة غير مباشرة وتسيطر سيطرة كاملة على مقاليد الأمور بالدولتين السودان ومصر⁽²⁾.

وهذه الفترة نفسها أي فترة الحكم الثنائي نستطيع أن نقول أنها كانت تنقسم في تاريخها الإداري إلى ثلاث فترات كالتالي:

أ) فترة الحكم المباشر (1899م - 1921م):

بدأت هذه الفترة بعد انهيار الدولة المهدية⁽³⁾ في معركة أم ديبكرات عام 1898م وتم اقتسام حكم السودان بين التاج البريطاني والخيديوي حاكم مصر آنذاك وبدأ النهج في هذه الفترة بحكم مركزي بحت هدفه إحكام السيطرة على البلاد واخضاعها وكانت هناك أسباب أخرى خلاف السيطرة على المستعمرة حيث أن اتسام عهد المهدية بالطبيعة الثورية وعدم الاستقرار لم يتيح الفرصة لإقامة نظام إدارة محلية أو لامركزية مؤسسة رغم أن الإدارة الأهلية من الطبيعي أن تلعب هذا الدور إلا أن الوهن والضعف الذي اعترى الإدارة الأهلية نتيجة مصادماتها المتكررة لم تكن تستطيع أن تلعب أي دور في تلك الفترة لذلك عقد البريطانيون العزم على الإدارة المباشرة ، وتنفيذاً لهذه السياسة أبقى البريطانيون على التقسيمات الإدارية التي ورثوها من العهد التركي وعهد الثورة المهدية وكان الحاكم العام يهيمن على الأمور يعاونه ثلاثة مساعدون أحدهم السكرتير المالي والثاني السكرتير

(1) الحكم والإدارة في السودان - مرجع سابق - ص 32.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 64، وراجع أيضاً الشبكة العنكبوتية ، موقع الجزيرة نت - الأخبار - تاريخ السودان تسلسل زمني - تاريخ التصفح 2010/4/2م على الرابط www.aljazeera.com.

(3) الإمبريالية القومية في السودان - مدثر عبد الرحيم - أكسفورد ، كليرتون للنشر 1969م - ص 42.

القضائي والثالث السكرتير الإداري وقسمت البلاد إلى أقاليم (مديريات) لكل إقليم حاكم وهو ضابط بريطاني يحكم المديرية بسلطات غير محدودة لإدارة شئون ودفة المديرية، ورغم أنه مسئول أمام الحاكم العام البريطاني بالخرطوم إلا أنه مطلق اليدين فيما⁽¹⁾ يفعل في مديريته وقسمت المديرية إلى مناطق أو مراكز وتقع مسؤولية إدارتها على مفتش المركز يساعده المأمور المصري ثم المأمور السوداني وبذلك يكون مفتش المركز هو المسئول عن الإدارة وهو الشخصية القيادية الأولى على المستوى المحلي وأحكم مفتشو المراكز قبضتهم القوية على تفاصيل العمل الإداري حيث أن مسؤولية الإدارة كانت شخصية وهو دون شك يتناسب وطبيعة وفلسفة النظام أي الإدارة المباشرة، لأن زعماء القبائل حتى حينهم لم يستقلوا رسمياً في إدارة البلاد حيث أن الحكومة كانت تتخوف من منح أي سلطات للزعامات المحلية حتى لا تقوى نفوذهم، أضف إلى ذلك أن سلاطين باشا كان قد أوعز للبريطانيين أن يأخذوا حذرهم من رجال القبائل لأن أغلبهم غير مخلصين للنظام الجديد الذي أزال المهديّة وأن بعضهم ما زال متمسكاً بشعائر الخلافة الإسلامية كل ذلك كان الدافع أن يتم الحكم المباشر.

نبدى بعض الملاحظات لهذه الفترة وتتمثل في:

1. صدر في عام 1901م قانون يخول الحاكم العام سلطة تأسيس مجالس بلدية في مدن يختارها وقد منح القانون تلك المجالس سلطات واسعة غير آخذين في الاعتبار الأوضاع الواقعية حيث أن ذلك القانون كان استيراد غير واقعي لنظام لا يناسب البيئة والظروف لذلك تم إلغاؤه في عام 1926م.
2. اتسمت التشريعات التي صدرت خلال هذه الفترة في أنها كانت مبادئ عامة وكانت اللوائح التي تصدر من مديري المديرية بها التفاصيل وتتوسع دوماً وهو اعتراف ضمني بأن اختلاف الظروف الطبيعية بين مناطق السودان يوجب أن تكون هناك مرونة في التشريعات التي يضعها مدير المديرية لتناسب الظروف والأوضاع.
3. بذلت الحكومة جهداً لمسح مفهوم الإسلام من أذهان السودانيين خوفاً من أن يتم رفض الحكم المدني الذي فرض عليهم بعد القضاء على الحكم الديني والإشارة هنا للدولة

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف من الله - مرجع سابق - ص 56-57، وراجع أيضاً الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق .

المهدية، حيث تم استبدال التشريع الإسلامي بقوانين وضعية أغلبها مستورد مثل القانون الجنائي الهندي، وكذلك أنشئت محاكم مدنية وجنائية.

4. السعي لإيجاد مصادر إيرادات عامة للحكومة السودانية بدلاً من أن تعتمد على الحكومة المصرية ولذلك صدرت قوانين الضرائب في سنة 1918م وكان قانون الضرائب أولهما ومن ثم سلسلة قوانين وهي ضريبة القطعان، ضريبة العشور، ضريبة الأرض⁽¹⁾، ضريبة الأبنية، الضريبة الشخصية، الجزية المحلية، والقضاء وتسوية الأراضي والتعليم وبذلك فإن الظروف الموضوعية كانت هي الدافع الأكبر ومن أهم الاعتبارات الموضوعية بإيجاز هي:

أ. اتساع رقعة البلاد الجغرافية.

ب. ضعف وانعدام البنيات الأساسية.

ج. ارتفاع تكلفة إدارة قطر بهذه المساحة.

د. تفاوت درجات الوعي والنمو الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين⁽²⁾.

ليس ذلك وحسب وإنما شعور الأمم وجهرها بالمطالبة بالتححرر من الاستبداد والطغيان والتي انتشرت عقب الحرب العالمية الأولى وقيام ثورات وطنية في بلاد كثيرة من العالم والمطالبة بحق تقرير المصير عند ذلك فطنت الإدارة البريطانية لكل تلك المحيطات السياسية والإدارية ودعت أحد الخبراء البريطانيين لوضع تصور أو تقرير لتحسين وتطوير نظام الإدارة في السودان وكان يدعي (ملنر) وذلك في عام 1920م⁽³⁾.

رغم أن ملنر في الأصل كان مطلوباً منه دراسة الأوضاع في مصر نتيجة معارضة المصريين وثورتهم ضد البريطانيين وتناولت دراسة أو تقرير ملنر أحوال الإدارة في السودان وسبقه أن نادى دنكان في عام 1920م بذلك حيث قال (يجب أن يعطي رؤساء القبائل المحلية مع أعيان قبائلهم سلطات قضائية وتنفيذية)⁽⁴⁾.

وقد جاء تقرير ملنر قائلاً (إن إدارة أجزاء البلاد المختلفة يجب أن توضع في أيدي سلطات أهلية ما أمكن ذلك إن اللامركزية واستخدام أفراد محليين لممارسة المهام الإدارية البسيطة هي الأنسب من الناحية الاقتصادية ومن ناحية كفاءة الأداء)⁽⁵⁾.

(1) الحكم والإدارة في السودان - مرجع سابق - ص 107.

(2) تطور نظام الحكم في السودان - سلسلة إصدارات الوعد الحق - المركز القومي للإنتاج - بيروت 2005م - ص 15.

(3) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 70.

(4) الحكم المحلي في السودان - د. علي السيد الحبيب - المنظمة العربية للعلوم والإدارة - القاهرة 1971 - ص 72.

(5) الحكم اللامركزي في السودان - بشير الطاهر عيسى - مرجع سابق - ص 78.

ب) فترة الحكم غير المباشر 1922-1936م:

أيدت الحكومة السودانية في عام 1922م تقرير اللورد ملنر ورأت أن نظام الإدارة الأهلية قليل التكاليف والنفقات وبدأت في سن القوانين اللازمة لإعمال أو إنزال رؤية التقرير أرض الواقع. وتم إصدار عدد من القوانين منها:

أ. قانون سلطات المشايخ الرحل 1922م.

ب. قانون محاكم القرى 1925م.

ج. قانون سلطات المشايخ 1927م.

د. قانون سلطات المشايخ 1928م.

هـ. قانون محاكم الرؤساء.

و. قانون المحاكم الأهلية 1932م.

وقد جاء في ديباجة القوانين الثلاثة الأولى ما يلي:

(بما أنه قد جرت العادة من قديم الزمن أن يباشر المشايخ الوطنيون منفردين أو ربما بمساعدة كبار القبيلة أو أعيان البلد سلطة معاقبة الأشخاص الخاضعين لاختصاصهم القبلي أو المحلي وفصل الخصومات بينهم وبما أنه يحسن توسيع تلك السلطات المحلية وتنظيم مباشرتها)⁽¹⁾.

وقد أورد سير لي استاك الحاكم العام في تقريره السنوي لسنة 1921م ما يلي (اتخذت عدد من الخطوات لإعطاء الأهالي حصة من الإدارة ومساعدتهم على تحمل مسئوليات أعلى في المستقبل) وقد كان ذلك بطريقتين:

الأولى: جرى اختيار سودانيين وتم تعيينهم للقيام ببعض الشؤون الإدارية.

الثانية: سن عدد من القوانين لوضع أساس لإعطاء الزعماء المحليين سلطة على قبائلهم.

وقد سار الحاكم العام الذي خلف سير لي استاك وهو سير جون مافي على هذا النهج لأنه كان شديد الإيمان بالإدارة المحلية وسعي لإضافة سلطات إدارية إلى سلطات شيوخ القبائل، وأسس محاكم الشيوخ وكل ذلك كان نتاجاً لتوصية منه في تقريره لسنة 1921م، بأن يجعل اللامركزية نمطاً لتخفيف سلطة الحكم المركزية⁽²⁾.

ولم تكن تجربة الحكم غير المباشر في السودان ابتكاراً جديداً للمستعمر بل هي نظرية ابتكرها بل أكسبها اللورد جارد بريفاً سنة 1900م عند إرساله لاحتلال نيجيريا الشمالية وإدارتها، حيث عرف الحكم غير المباشر في كتابه (الانتداب الثنائي) بقوله: (إنه لا مركزية وترابط قائمنا على الإيمان بالتعاون بين الحكومة والمحكومين).

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 111.

(2) الديمقراطية في الميزان - محمد أحمد محجوب - مرجع سابق - ص 35، وراجع أيضاً الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 148.

وهذا يعني أو يعترف للشيوخ بممارستهم للسلطات القضائية ويتوارثونها أباً عن جد وبهذا يكون القانون قد نظمها فقط وبنجاح هذه التجربة شجع الحكومة البريطانية على تعميمها على القرى الريفية ولذلك تم إصدار قانون محاكم القرى لسنة 1925م وهو يعطي صلاحيات قانونية لمجالس الأعيان للفصل في المخالفات والجرائم الصغرى ولحفظ الأمن والنظام في القرى وبناء على ذلك باشر حوالي 300 شيخ هذه السلطات ومارست المحاكم الأهلية دورها بعد أن كونت من الرجال المرموقين ومن ذوي المكانة وكان حاكم عام السودان المدعو مستر مفي له الدور الأكبر في الأخذ بنظام الحكم غير المباشر وفي تلك الحقبة تم تكليف مشايخ القبائل بتحصيل الضرائب مقابل مكافآت بسيطة كما كان منوط بهم القيام ببعض الأعباء الإدارية الأخرى البسيطة كما تم تجميع القبائل الصغيرة المتجاورة في وحدات كبيرة.

وأصبح نزار القبائل يتقاضون مرتبات وكذلك العمدة أما المشايخ فكانوا يتقاضون مكافآت نظير توصيلهم الضرائب بنسبة 10% ارتفعت فيما بعد إلى 15%.

وكون الحاكم العام مجلساً تشريعياً يجيز القوانين والميزانية وكان يتكون من الحاكم العام وسكرتيريه الثلاثة ثم أضيف إليهم القائد العام بعد تكوين قوة دفاع السودان سنة 1920م وسكرتير المعارف والصحة ثم مدير الطبية (1).

كل هذه الجهود التي بذلت لدعم وتطوير أداء الإدارة الأهلية فإن مرده الاعتقاد السائد لدي السلطة الحاكمة بأن السودان يحتاج إلى حكومة قوية لا حكم ذاتي ولذلك كانت رؤيتهم أن الحكم الغير مباشر أنسب لحكم السودان وقد لخص السير لي استاك حاكم عام السودان حينها في مذكرة له بقوله (إن شخصية زعيم القبيلة هي العنصر الأساسي في النظام المقترح طالما أن شيخ القبيلة ينصاع للأوامر ويقوم بتنفيذها بكفاءة واقتدار مع اخلاصه التام للحكومة وطالما أنه موضع ثقة واحترام الحكومة ويحظى بحب وتقدير أفراد قبيلته ، فإننا سنسندة ونحميه ونساعده وعلى العموم فإن اللامركزية التفويضية هي حجر الزاوية في سياستنا الإدارية وهذا النظام سهل التطبيق بالنسبة للقبائل الرحل ، وتصبح المقومات الضرورية لنجاحه هي اختيار الأشخاص المناسبين لمنصب الشيخ أو زعيم القبيلة) .

إلا أن هذه السياسة أي سياسة دعم الإدارة الأهلية لم تخلو من نقض من كثير من النخب ويرون أنه مقصود لإعادة القبلية بعد أن انكسرت شوكتها بالثورة المهديّة ويعتقدون أن الإمبراطورية البريطانية تبني مجدها بسياسة فرق تسد ، ويرى البعض هذه السياسة هي المؤشر الحقيقي لفشل الحكام البريطانيين في كسب ثقة المواطنين ولولا ذلك لم يتخلوا عن نظام إداري متقدم إلى نظام إداري بدائي يستغل كأداة لدعم السلطة وما يرجح كفة هذا

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 61-65.

الحديث هو انتقاد أحد القياديين من الإدارة البريطانية في السودان وهو السير جيمس كري والذي كان يشغل مدير التعليم حيث نشر مقالاً في إحدى المجلات سنة 1926م ذكر فيه (على الرغم من ولاء المتعلمين السودانيين للحكومة التي منحتهم الفرصة فإن المشاهد سيرري الإداريين البريطانيين الشباب يبحثون في صبر ومثابرة عن القبائل القائمة والشيوخ المختلفون محاولين نبش وإعادة الحياة لنظام اجتماعي مات ميتة أبدية) .

إلا أن البعض يرى تبني سلطات الحكم الثنائي لنظام الإدارة الأهلية لأسباب عديدة منها قلة الكوادر الإدارية والاقتصاد الذي يعاني كما أنه بدائي ولا استقرار الإدارية المحلية ونموها في مستقبل الأيام ولتأهيل كوادر تكون قادرة على إدارة الشأن العام في الحكم المحلي لذلك نجد أن الإدارة الأهلية امتدت ممارستها بالإضافة لحفظ الأمن والنظام والممتلكات العامة في الحضر والريف بل أصبح للإدارة الأهلية سجونها الخاصة بها كما شملت اختصاص الإدارة الأهلية الإشراف على التعليم المحلي وكذلك في مجال الصحة أصبح من اختصاص الإدارة الأهلية اختيار الأفراد للتدريب على الأعمال الصحية للعمل في مناطق القبائل تحت إشراف زعماء القبائل كما أن الإدارة البيطرية كان لهم فيها دور (أي الإدارة الأهلية) بضبط أمراض الحيوان والتبليغ عنها ، كما أن الزراعة كان منوط بهم تنميتها وحماية الغابات ليس لذلك فحسب بل سلطة تقدير الضرائب وجمعها (1).

وبناء على تلك السلطات والصلاحيات المفوضة للإدارة الأهلية بواسطة مفتش المراكز قد مكن لزعماء القبائل من توطيد سلطتهم على أفراد قبائلهم ، ولا شك أن إنحياز الإدارة البريطانية لجانب الزعماء التقليديين كان على حساب المتعلمين الأمر الذي قاد إلى عداء تلك الطبقة للسلطات الحاكمة حيث أنها (السلطة الحاكمة) جردتهم ومنعتهم من أي فرصة للمشاركة بفاعلية في إدارة الشؤون العامة ومنحتهم وظائف دنيا لا أهمية لها في جهاز الدولة وهي بذرة قيام مؤتمر الخريجين ولم يقتصر هذا الرأي على الطبقة المتعلمة والمستتيرين من السودانيين إنما هناك من جاهر بهذا الرأي من البريطانيين الذين شاركوا في إدارة السودان مثل السيد/ سير جيمس كري مدير التعليم والسيد السير استيوارث سايمس الذي أصبح حاكماً عاماً للسودان عام 1933م حيث كانوا يرون كما أسلفنا أن نظام الإدارة الأهلية يسلب المتعلمين حقهم الطبيعي في المشاركة في إدارة شؤون البلاد كل تلك الأسباب مجتمعة دفعت بالحكم البريطاني في العمل إلى تطبيق نظام حكم ذاتي (2).

(1) الحكم المحلي خلال قرن - مرجع سابق - ص 65.

(2) نفس المرجع ص 65، راجع أيضاً الديمقراطية السودانية - حيدر إبراهيم على - الحضارة للنشر - القاهرة 2013م - ص 36.

ج) فترة الحكم الذاتي (1937م - 1955م):

العوامل التي دفعت إلى التحول إلى نظام الحكم الذاتي أو الحكم المحلي وعملت به كثير ومتعددة وقد يطول الحديث عنها ويتشعب إلا أننا نذكر منها عاملين اثنين نعتقد أن خلالهما تقبع العديد وتتفرع وهي:

1. الشعور الوطني المتنامي والمطالبة بالاستقلال والمشاركة في الحكم نسبة لزيادة أعداد الطبقة المتعلمة ومطالبات المواطنين بمزيد من الخدمات كما أن الحركات الثورية بدأت تتزايد وتعمل من أجل إنهاء الحكم الثنائي.

2. فشل الإدارة الأهلية في أن تكون نظاماً مرناً يلئم تطلعات المواطنين لأن نظام الإدارة الأهلية بطبيعته ومؤسساته التقليدية غير مؤهل لتقديم الخدمات الأساسية حيث أن الإدارة الأهلية كان همها الأول الإبقاء على قوتهم وتنامي نفوذهم وسطوتهم ولا يتأتي لها هذا إلا ببقاء القبائل معزولة عن أي اتصال وذلك يعني أن لا يكون هنالك أي تقدم بل أنهم كانوا يعارضون خفية وأحياناً جهاراً تعليم أفراد القبيلة حتى لا تكون هناك طبقة مستتيرة ويتم تقدم اجتماعي مما يعني تزلزل عرش بقائهم (1).

هذه الأسباب كانت دافعاً في التفكير الجاد في إنشاء مؤسسات الحكم المحلي على أمل أن تكون سبباً لإلهاء بعض المستتيرين كما أن بعض المتذمرين وبعد العمل في هذه المؤسسات يتعاضم لديهم الشعور بالمسؤولية أو يتمترس بالوظيفة (2).

وبعد تفكير متأنى أعلنت السياسة الجديدة (الحكم المحلي) بصفة رسمية متمثلاً في مذكرة السكرتير الإداري سيردو جلاس نيوبولد حيث ذكر (لا بد وعلى وجه السرعة من إحلال اسم الحكم المحلي محل الإدارة الأهلية وقد أصبحت الإدارة الأهلية مجرد شعار وكل الشعارات خطيرة وخاصة الغامض منها بينما نجد أن عبارة حكم محلي فيها قدر من الذكاء ولا تثير أي حفيظة فهي يمكن أن تشمل سلطة المساليت كما تشمل مجلس بلدية بورتسودان وهذه العبارة ستمتص طموحات الوطنيين وتحت مظلتها وعباءتها سيرقد أبناء المشايخ وأبناء الأفندية في إنسجام وسعادة (3).

ونتيجة لكل ذلك صدرت قوانين الحكومة المحلية للعام 1937 وهو قانون مجالس المدن والأرياف وقامت مجالس على ثلاث مستويات هي البلديات ومجالس المدن والأرياف وصدرت القوانين الثلاثة في العام 1937م حيث أن السنوات الأولى من الثلاثينيات كانت سنوات صعبة من الناحية الاقتصادية والسودان لم يكن بمعزل إنما كان العالم بأسره متأثر بالكساد الاقتصادي في عام 1931م ، إلا أنه بحلول عام 1934م بدأ الاقتصاد يتعافي

(1) الحكم المحلي خلال قرن - مرجع سابق - ص 66.

(2) نفس المرجع - ص 67.

(3) الحكم المحلي خلال قرن - مرجع سابق - ص 67.

ونجحت البلاد في احتواء المشاكل الاقتصادية وبذلك أصبحت الفرصة مواتية للسياسات الجديدة المتمثلة في الحكم المحلي وذلك حتى يتمكن السودانيون من إدارة البلاد وأصبح الحكم المحلي يتم إنشاء مؤسساته على أساس السكن والمنطقة أكثر منه على الأساس القبلي.

صدرت ثلاثة قوانين أحدها للبلديات والثاني للمدن والثالث للأرياف حيث نص قانون البلديات وقانون المدن على تخويل سلطات مديري البلديات في أمر التشريعات ذات الطابع المحلي لهيئة من الأشخاص تضم في عضويتها زعماء القبائل بالإضافة لعدد من الأعضاء المتعلمين والمتقنين.

أما قانون المناطق الريفية فقد كان أوسع مجالاً حيث أنه قد سمح بأن يخول الحاكم العام ما يري من سلطات وواجبات لهيئة من الأشخاص.

وكانت الرؤية أو المقصد من هذه القوانين هو تدريب المواطنين على الحكم المحلي وتم إجراء الكثير من التعديلات في هذه الفترة للقوانين منذ 1937م - 1951م ، وقد نصت القوانين على تفويض سلطات مديري البلديات للسلطات المحلية في مجال شتى التشريعات وتقديم الخدمات غير أن نشوب الحرب العالمية الثانية أدى إلى تأخير وضع هذه السياسة موضع التنفيذ وفي عام 1942م واستجابة للكثير من الضغوط الوطنية أقيمت الكثير من وحدات الحكم المحلي وفي عام 1945م تم تأسيس ثلاث بلديات وأربعة من مجالس المدن وعدد من مجالس الأرياف وأحتفظ مفتشو المراكز بمهام الإشراف والرقابة هكذا كان هيكل الحكم المحلي حتى أواخر الثلاثينيات والأربعينيات وكان يتم اتباع النموذج الإنجليزي في البلديات ومجالس المدن مع فارق في التطبيق حيث نجد أن مفتشي المراكز أصبحوا تلقائياً رؤساء للمجالس بحكم مناصبهم في كل المجالس وكان يضم عدد من الأعضاء من الحكومة باعتبار أنهم ممثلين مصالح المجلس حيث أورد (بوكنات) الآتي (1):

(أما فيما يختص بالعضوية فإن مجلس البلدية يتكون من ثمانية عشر عضواً منهم خمسة إلى سبعة أعضاء يعينون بواسطة مدير المديرية لتمثيل مصالح المجلس الاجتماعية والتجارية وبقية الأعضاء ينتخبوا بواسطة مواطني منطقة المجلس ، ففي بلدية الخرطوم نجد أن رئيس المجلس منتخباً بواسطة الأعضاء من المجلس أما في بقية المجالس فإن مفتشي المراكز هم رؤساء المجالس بحكم مناصبهم بينما يتم انتخاب نواب الرؤساء بواسطة أعضاء المجالس وفي مجالس المدن فإن معظم الأعضاء منتخبون إلا أن مفتش المراكز يعملون رؤساء بحكم مناصبهم لهذه المجالس).

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسين عبد الله - مرجع سابق - ص 110، وراجع أيضاً الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 70.

وكان لكل مجلس ميزانية وبذلك لديه قدر من المسؤولية المالية، أما الخدمات التي تؤديها المجالس فهي كانت مبنية على أوامر تأسيسها، وعادة ما تشتمل على إنشاء وصيانة المباني والمدارس وصيانة الطرق ومصادر المياه وإدارة الأسواق ورغم أن المجالس كانت لها ميزانيات إلا أن قدر الاستقلال المالي كان ضعيفاً جداً وضئيل للغاية ورغم أن لديها سلطة فرض العوائد إلا أنه مثلها مثل بقية الرسوم والمنصرفات المحلية تعتبر مجرد مقترحات خاضعة لموافقة السكرتير المالي في المركز.

أما السلطات المحلية في المناطق الريفية أقل تقدماً لأن معظم أعضاء المجالس الريفية كان تعيينهم يتم بواسطة مديري المديرية وتحمل القيادات القبلية المواقع القيادية بينما يتيح لها السيطرة على مجالس الأرياف حيث وصفها دكتور مارشال فيما بعد بقوله (لا تعدوا أن تكون نفس سلطات الإدارة الأهلية التقليدية بأمر تأسيس) استمر الوضع على ما هو عليه إلا أن الحس الوطني كان مرتفعاً وأصبح الوعي من كل الطبقات في ازدياد مضطرب كما أن الطبقة المتعلمة كانت تتطلع دوماً أن تلعب دور أكبر من ذلك وأن تتم مشاركتها لإدارة شؤون البلاد كما أن تطلعات المواطنين ومطالبتهم بمزيد من الخدمات جعل الحكومة تدعو البروفسير مارشال لزيارة السودان وذلك حوالي العام 1948م وكان هو خير بريطاني في مجال الحكم المحلي يحمل درجة الدكتوراه في الفلسفة وبكالوريوس في الاقتصاديات وكان يشغل أمين خزينة مجلس مدينة كوفنتري بإنجلترا في ذلك الحين وقد حددت مهمته بأن يبحث ويدرس سبل تحسين نظام الحكم المحلي⁽¹⁾.

ومن الأسباب التي دفعت إلى ذلك أيضاً تقرير السودان السنوي للعام 1947م منتقداً أداء المجالس حيث جاء فيه (نادراً ما تجتمع المجالس وهي بعيدة كل البعد عن الشؤون المحلية بالقدر الذي يجعل من المستحيل تطويرها لتصبح أجهزة تنفيذية).

في تلك الأثناء دعا الحاكم العام إلى مؤتمر تحت اسم مؤتمر ادارة السودان وكان الغرض منه مناقشة الكيفية التي يتم بها تقريب السودانيين من الحكومة ومشاركتهم بصورة فعالة من إدارة شؤونهم وكان نتاج ذلك المؤتمر أن انبثقت عنه لجنتان كالتالي⁽²⁾:

أ/ اللجنة أولى: وكانت مهمتها دراسة الخطوات الكفيلة لتمهيد الطريق لمشاركة السودانيين في إدارة شؤونهم.

ب/ اللجنة الثانية: وكانت مهمتها دراسة كيفية تطوير وتنمية الحكم المحلي وبالفعل أوصت اللجنة بتطبيق هيكل هرمي للحكم المحلي تكون مجالس المديرية في أعلى هرمه، وأوصت

(1) الحكم المحلي خلال قرن - مرجع سابق - ص 71-72.

(2) نفس المرجع - ص 73.

كذلك بمنح المجالس المحلية صلاحيات بمقتضى قانون تخويلي وليس عن طريق التفويض من مدير المديرية إلا أن التوصيات لم يتم قبولها من قبل الحكومة.

لكل ذلك جعل الاستعانة بخبرة الدكتور مارشال ضرورية وبالفعل حضر الدكتور مارشال وطاف على جميع أقاليم ومدن وأرياف البلاد كتب تقريراً شاملاً وأورد في مقدمة تقريره ما يلي (جئت إلى السودان في شهر نوفمبر 1948م لمدة ستة أشهر و حددت مهمتي كالاتي أن أبحث وأدرس سياسة وأعمال حكومة السودان فيما يختص بالحكومة المحلية وأرفع تقريراً بذلك مشفوعاً بالتوصيات).

وقضى الدكتور مارشال في تلك الرحلة خمسة أسابيع بالخرطوم وجاب أنحاء البلاد المختلفة في ثلاثة شهور وأمضي أسبوعاً في مستعمرة كينيا، كما أنه أجرى مشاورات مع مختلف قطاعات المسؤولين في أجهزة الدولة، ثم جاء تقريره كالاتي:
حدد التقرير المبادئ الأساسية لتأسيس وأداء الحكم المحلي في البلاد وجاءت توصياته في جوانب محددة مثل هيكل الحكم المحلي، ووضع الإدارة الأهلية وإنشاء مجالس الحكم المحلية ومالية الحكم المحلي وسلطات وواجبات الحكم المحلي.
وحيث أن التقرير كان به الكثير من التفاصيل إلا أننا نستطيع أن نوجز في نقاط أهم سمات التقرير وأبرزها كالاتي:

1. التوجيه بخلق نظام ذو طبقة واحدة على أن تكون المجالس المحلية بأوامر تأسيس تصدرها الحكومة المركزية مع مراعاة ظروف كل منطقة.
2. أن تقوم المجالس المحلية على أسس ديمقراطية.
3. أن تقوم المجالس على أسس جغرافية (وليس قبلية) مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات.
4. أن تتمتع المجالس المحلية بشخصية اعتبارية.
5. أن يكون للمجالس المحلية استغلال مالي.
6. أن تقوم المجالس بتعيين ما تحتاجه من موظفين.
7. أن يكون للحكومة المركزية حق الإشراف⁽¹⁾.

قبلت الحكومة آنذاك تقرير دكتور مارشال وأصدرت قانون الحكم المحلي لسنة 1951م والذي بموجبه تم إلغاء كل قوانين الحكم المحلي السابق، وقد جاء هذا القانون متجاوزاً بعض الشيء مع صيحات السودانيين المثقفين حيث تم تقسيم السودان إلى (84)

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 73، وراجع أيضاً مجلة الحكم المحلي (مجلة دورية) بصدرها ديوان الحكم المحلي - الخرطوم 2000م، وراجع أيضاً الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 116-120.

منطقة محلية مع مراعاة أن تكون المنطقة متماسكة وأن لا تكون كبيرة يصعب إدارتها أو صغيرة لا تكفي مواردها (1).

ويعتبر الكثيرون أن قانون 1951م يمثل قمة التدرج في سياسة التحويل في عهد الحكم البريطاني والذي كان تقرير الدكتور مارشال هو السبب الرئيسي لاستصدار ذلك القانون إلا أن الدكتور مارشال أشار صراحة إلى أن المرونة في التطبيق والتدرج في النقلة الإدارية هي من الأهمية بمكان حتى يتسنى تطبيق التفاصيل كما أن من أهم مؤشرات التقرير التي كانت تستحق أن ينظر إليها بإمعان أكبر وتعمق أكثر هي إشارته إلى أن رموز الإدارة الأهلية لا تزال حتى ذلك الحين محصنة ومستقرة داخل المجتمعات المحلية وكذلك اعتباره أن هذه العناصر (أي الإدارة الأهلية) تمثل أجهزة غير مناسبة لتقديم خدمات الحكم المحلي لأنها لا تملك النظم ولا تملك المعرفة الفنية اللازمة لذلك . ولمعالجة ذلك أوصى التقرير بأن يتم فصل المسؤوليات القبلية عن مسؤوليات الحكم المحلي، كما أن التقرير أوصى بشدة ولكن بحذر بفصل أجهزة الحكم المحلي عن الأجهزة القبلية.

وظلت الزعامات الأهلية موجودة داخل مؤسسات وأجهزة الحكم المحلي تحت قانون 1951م وكان من الطبيعي أن تتمسك الزعامات بعضويتها بالمجالس الريفية لأن هنالك مرتبات كانت تدفع لهم (2).

وقد جاء قانون 1951م شاملاً حيث أنه يتكون من أربعة عشر باباً وثلاثة وثمانون فصلاً، كما أن به جدولين ملحقين، حيث كان القانون يشتمل كما ذكرنا وكما هو الشأن في معظم القوانين على التعاريف والتفاسير ثم أوامر التأسيس والصلاحيات والسلطات وإجراءات اجتماعات المجالس واللجان والرقابة على الأراضي وأُفرد باباً للإشراف والتفتيش والرقابة.

وتطبيقاً للقانون تم تقسيم البلاد أي السودان إلى ريع وثمانون منطقة أو مجلس (كما ذكرت آنفاً) تدار بدرجات متفاوتة وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية ودرجة الوعي وكانت حدود مجالس الأرياف تعتمد اعتماداً كلياً على مناطق النفوذ القبلي.

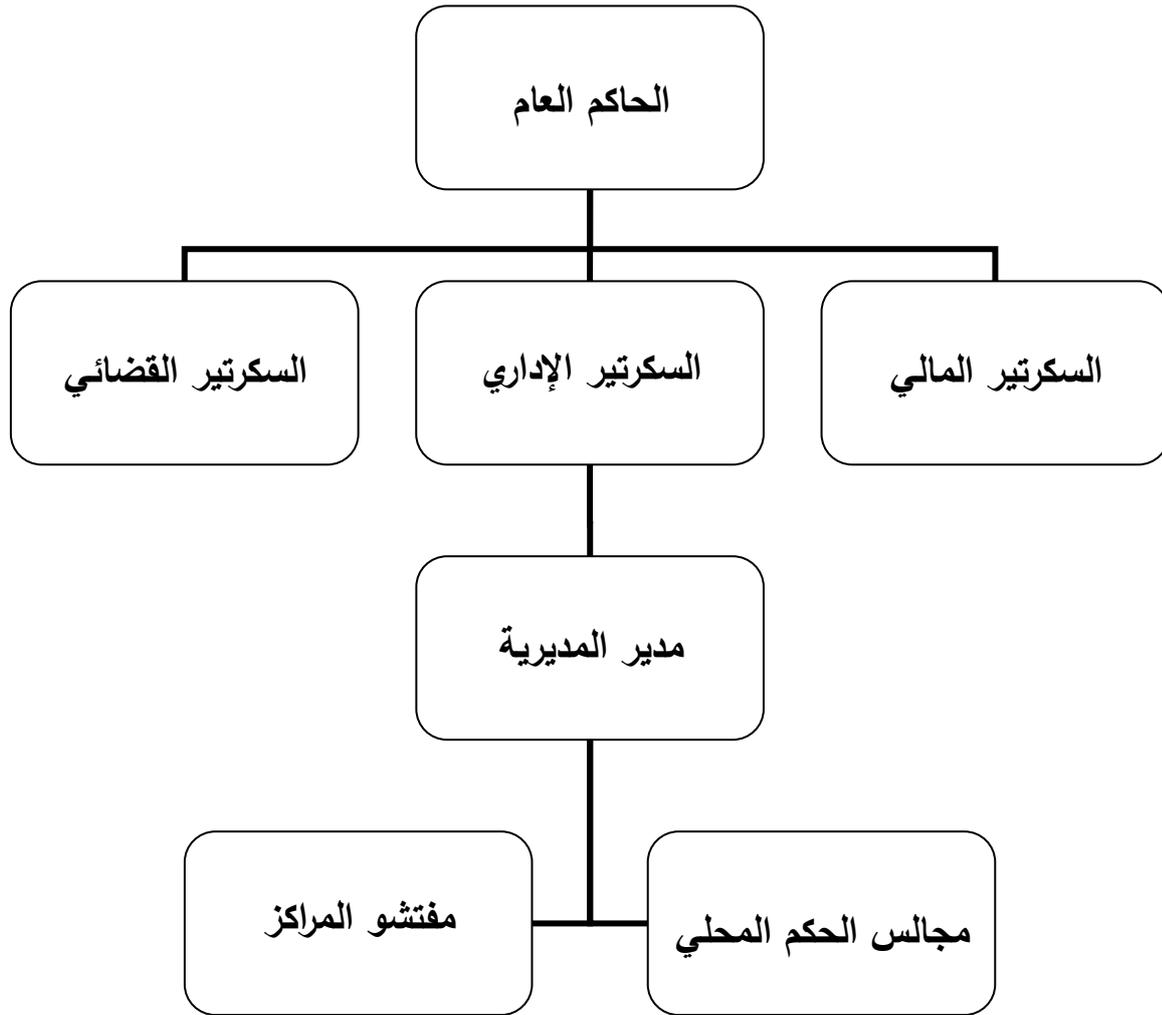
وبمرور الزمن تغير وأصبحت الظروف الاقتصادية والجغرافية وسبق أن تم الاعتراف أن عوامل الكثافة السكانية والمساحة ليست هي العوامل الحاسمة والوحيدة في تكوين وحدات الحكم المحلي.

الجدير بالذكر أنه وبناء على إجازة ذلك القانون أي قانون الحكم المحلي لسنة 1951م في مايو تم تكوين وزارة للحكومة المحلية في عام 1954م

(1) القرار السياسي في السودان - الخير عمر أحمد - مكتبة الشريف الأكاديمية - الخرطوم 2005م - ص 80.
(2) لتجربة الفيدرالية السودانية - محمد التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 67، وراجع أيضاً الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 82 وما بعده.

ظل هذا القانون هو المرجع الرئيس لأحكام أعمال المجالس المحلية وتم العمل به إلى بداية السبعينيات إلا أنه وبعد الاستقلال تم تعديل لفظ أو مسمى السكرتير الإداري إلى عبارة أو لفظ (وزير الحكومة المحلية) وسبق ذلك بتكوين وزارة للحكومة المحلية في العام 1954م.

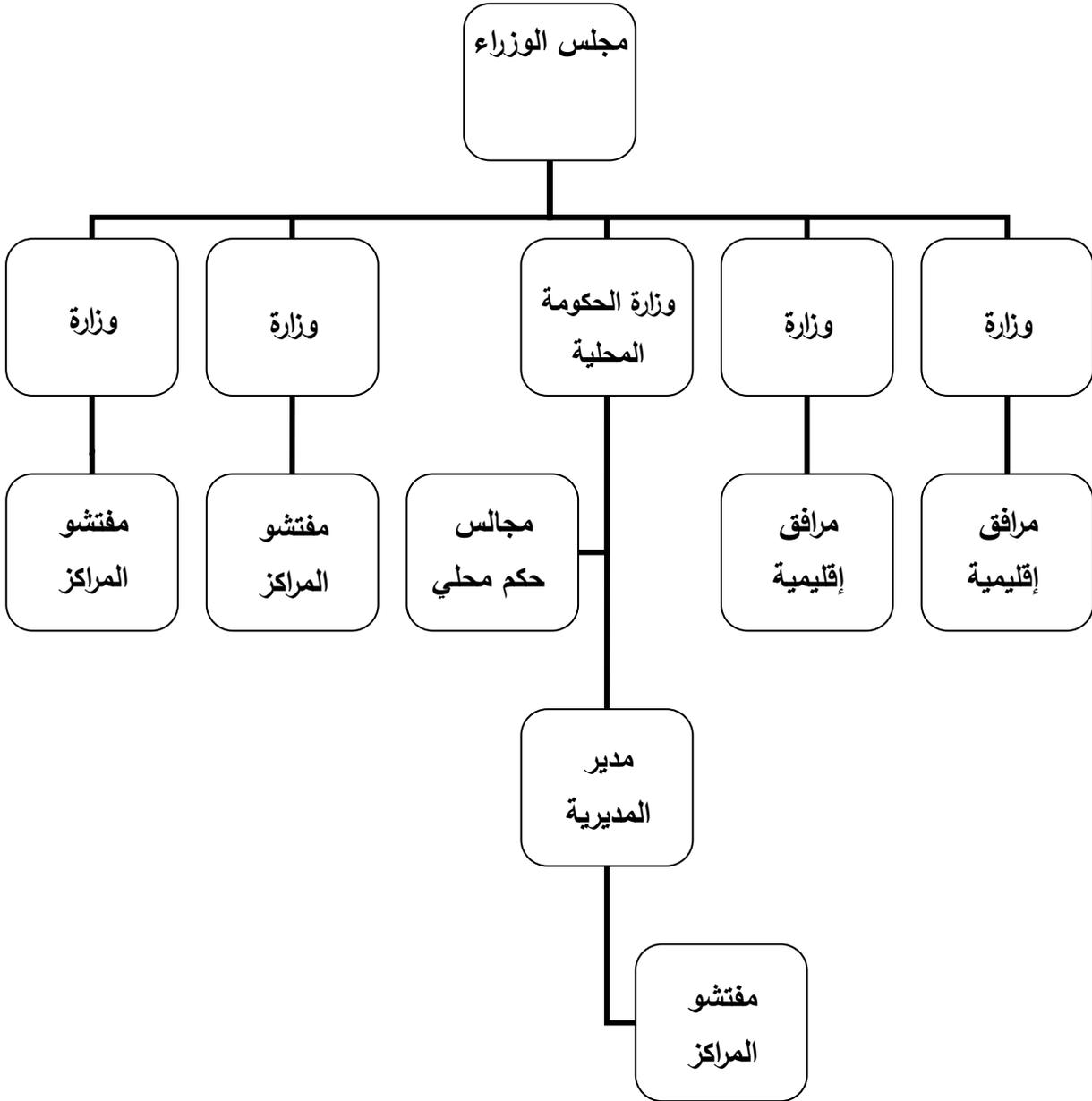
شكل رقم (1)



هذا الشكل يوضح الهيكل التنظيمي وعلاقة أجهزة الحكم المحلي بالحكومة المركزية تحت قانون الحكم المحلي لسنة 1951م في الفترة الممتدة منذ 1951م - 1956م⁽¹⁾.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق ص - 87.

شكل رقم (2)



وهذا الشكل يوضح الهيكل التنظيمي بين أجهزة الحكم المحلي وأجهزة الحكم المركزي حسب قانون 1951م للفترة ما بين 1956م - 1959م⁽¹⁾.

ولا بد من الإشارة إلى أن أول تعديل أُدخل على قانون 1951م كان قانون إدارة المديرية لسنة 1960م أو ما يعرف بقانون أبو رنات⁽²⁾.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق ص - 88.
(2) الحكم المحلي في السودان - نشأته وتطوره - د. مختار الأصم - السودان بوكشوب - الخرطوم 1983م - ص 32.

نخلص بأن السودان ومنذ حقبة تاريخه المختلفة عرف اللامركزية بشكل أو بآخر حيث كانت السلطنة السنارية أو ما يُعرف بسلطنة الفونج تركت إدارة الشؤون القبلية لملوك ومشايخ تلك القبائل ولا شك أنه مفهوم متقدم وهي أن الزعامة كوحدة إدارية سابق من مفهوم الإدارة الحديثة.

أما فترة الحكم التركي المصري انتهج نفس أسلوب أو نهج سلطنة الفونج حيث رتب مشايخ القرى والخطوط وقسم البلاد إلى مديريات ومراكز وقسم السودان إلى ثلاث أقسام كبيرة.

أما في عهد المهدي فقد عين الإمام المهدي أربعة خلفاء له وكان ذلك لتفانم المسؤوليات وتعدد نواحي الإدارة وكان هناك أمير في كل إقليم ينوب عن المهدي ولا يرجع للسلطة المركزية.

أما فترة الحكم الثنائي بعد هزيمة الثورة المهديّة فقد انقسمت إلى ثلاث فترات فترة الحكم المباشر وفترة الحكم غير المباشر وفترة الحكم الذاتي حيث اتسمت الفترة الأولى بحكم مركزي بحت بغرض السيطرة على البلاد حيث كان الحاكم العام يهيمن بمعاونة ثلاثة مساعدين وقسمت البلاد إلى مديريات (أقاليم) لكل إقليم حاكم، وقُسمت المديريات إلى مناطق أو مراكز، أما فترة الحكم غير المباشر فقد شهدت إحياء نظام الإدارة الأهلية باعتباره قليل التكاليف والنفقات وتم سن القوانين اللازمة لذلك، أما الفترة الثالثة فتحوّلت إلى نظام الحكم الذاتي أو الحكم المحلي وكان الشعور الوطني المتنامي وفشل الإدارة الأهلية سببان رئيسيان لانتهاج ذلك النهج.

وبذلك تعتبر اللامركزية متجذرة ومتطورة في التجربة السودانية منذ حقبة متأخرة في تاريخه.

المبحث الثالث

اللامركزية في النظم الديمقراطية والعسكرية

تميزت الفترة بعد استقلال السودان بالاضطراب وعدم الاستقرار السياسي وهو ما أعاق عملية التطور الدستوري كما أن ما لازم البلاد من تعاقب حكومات ودوامه الانقلابات العسكرية والذي كانت نتيجة لذلك تعاقبت ظاهرة حكم ديمقراطي ، حكم عسكري ثم ديمقراطي وهكذا دواليك ، ودون شك أن ذلك لم يكن في مصلحة التقدم والنمو الاجتماعي بل كانت سبباً رئيساً في إعاقة أي تطور لعدم بقاء الأجهزة والسلطات على حال واحد والمتأمل لتاريخ البناء الدستوري في السودان لا يستطيع الفكك من قبضة السياقات التاريخية في امتدادها وانقطاعها وحتى نلتزم مطلوبات هذا البحث لابد من النظرة الكلية للتاريخ الدستوري السوداني عبر مراحل عريضة. وقد مر السودان بحقب عسكرية أدار فيها الجيش البلاد أو المشهد السياسي لأكثر من ستة وثلاثين عاما كما مر السودان بحقب ديمقراطية الا ان المؤرخون والأكاديميون والساسة لم يتفقوا على تاريخ بداية الحكم الديمقراطي في السودان. الا أن هناك شبه اتفاق في أن المجلس التشريعي الأول افتتح عام 1935م وهو عام انطلاق برنامج الحكم الذاتي والسودنة إلا أن هناك جدال حول إذ ما كان يمكن اعتبار تلك المؤسسات في ذلك الوقت مؤسسات ديمقراطية والبلاد لم تكن قد نالت كامل سيادتها الوطنية ويجادل بعض الكتاب والمهتمين والسياسيين بان ديسمبر 1953 يعتبر مستهل العهد الديمقراطي الأول في السودان. ويرى آخرون بان بداية العهد الديمقراطي انما يتزامن ويوم الاستقلال وهو اليوم الأول من يناير 1956م. ومع كل هذا الجدل والاختلاف في وجهات النظر الا أن الفترتين المشار اليهما تستحقان التوقف عندهما بالبحث والتحليل للاستفادة والاستتارة بالتجربتين.

1/ الحقبة الديمقراطية الاولى (1953 - 1958م):

شهد السودان أول تجربة ديمقراطية عام 1953م، حيث استطاع الحزب الوطني الاتحادي أن يفوز بالانتخابات في نوفمبر 1953م، وكانتنا دولتا الحكم الثنائي (مصر وبريطانيا) في تلك الحقبة يشوب علاقتهما بعض التوتر حيث لم يكن لمصر كدولة شريكة وجود حقيقي في السودان بعد أن ألغت بريطانيا من طرف واحد اتفاقية 1898م وبعد أحداث مقتل السير لي استاك في القاهرة وانسحاب الجيش المصري من السودان أعقاب ثورة 1924م وأرادت بريطانيا قطع الأطماع المصرية بالسودان ولكثير من التدايعيات (1) التي

(1) القرار السياسي في السودان - الخير عمر احمد - مكتبة الشريف الأكاديمية - الخرطوم 2005 - ص 82.

ظهرت جليا أجريت أول انتخابات برلمانية ديمقراطية في نهاية 1953م . وهي قطعا وان كانت أول انتخابات برلمانية إلا أنها لم تكن أول عمل نيابي حيث بدأت التجربة البرلمانية السودانية سنة 1910م بتكوين مجلس الحاكم العام لبحث وإجازة القوانين واللوائح والأوامر التي يصدرها الحاكم العام البريطاني ثم تلى ذلك إنشاء المجلس الاستشاري لشمال السودان 1943-1948 بواسطة الحاكم العام السير جون مفي الذي خلف السير لى استاك إثر مقتله في القاهرة عام 1931م. ويتكون المجلس من ثلاثين عضوا من زعماء العشائر ورجال الدين برئاسة الحاكم العام (1).

ثم كانت الجمعية التشريعية التي أسست عام 1948م وهي أول مؤسسة تشريعية. وبلغ عدد أعضائها 79 عضوا برئاسة محمد صالح الشنقيطي واستمر حتى قيام الانتخابات البرلمانية الأولى في عام 1953 وبلغ عدد الدوائر في تلك الانتخابات (97) دائرة تنافس عليها 227 مرشحا يمثلون ستة أحزاب. وتنافس على دوائر الخريجين الخمسة عدد اثنين وعشرين مرشحا وكانت النتيجة الحزب الوطني الاتحادي ثلاثة وخمسون مقعداً، حزب الأمة اثنين وعشرون مقعداً، حزب المستقلين سبعة مقاعد، حزب الجنوب سبعة مقاعد. أما دوائر الخريجين كانت كالآتي: الوطني الاتحادي ثلاثة مقاعد، المستقلون مقعد واحد، الجبهة المعادية للاستعمار (تحالف الشيوعيين والديمقراطيين) مقعد واحد (2).

وانتهت الانتخابات بفوز الحزب الوطني الاتحادي بغالبية المقاعد وتم اختيار إسماعيل الأزهري رئيسا للوزراء في اول حكومة ديمقراطية. وقد أرسى هذا البرلمان قواعد النظام الذي يقوم على تداول السلطة سلميا وانجز سودنة الوظائف. واكبر إنجاز له هو إعلان الاستقلال من داخل البرلمان في التاسع من ديسمبر 1955م. ولا شك أنها كانت نتيجة للمطالب المشروعة للشعب السوداني عبر الحركة الوطنية السودانية وهي تحمل في ثناياها بذور الثورة الديمقراطية والسعي نحو مبدأ حرية الاختيار لحكم البلاد (3).

وبالرغم مما كان يطمح إليه الشعب السوداني في ممارسة الديمقراطية إلا أنه اصطدم بتشاكس الأحزاب فبعد إعلان استقلال السودان عام 1956م وتشكيل الحكومة الحزبية بتاريخ الثاني من فبراير 1956م أخفقت تلك الحكومة في وضع ميثاق وطني يتم العمل على أساسه في البلاد وذلك بسبب الخلافات بين الأحزاب المؤتلفة والمكونة للحكومة وانتقلت الخلافات إلى مجلس الوزراء الذي عجز عن الاتفاق على أي قضية ولا شك أن النزاعات والخلافات المستمرة بين الأحزاب السودانية كان السبب الرئيسي في عدم الاستقرار السياسي للبلد وقطعا هو من قاد الى فشل الحكومة في القيام بإصلاحات جزرية كما لم تتمكن من استكمال متطلبات الاستقلال نسبة للانشقاقات بين القوى السياسية والأحزاب مثل الانشقاق الذي حدث في صفوف الحزب الوطني

(1) الدستور هل يستوى على الجودي - عبد الباسط سبدرات - مرجع سابق - ص 3.

(2) نفس المرجع - ص 10-11.

(3) القرار السياسي في السودان - الخير عمر احمد - مرجع سابق - ص 82.

الاتحادي وتكوين حزب جديد باسم حزب الشعب الديمقراطي بزعامة على عبد الرحمن الأمين وقد نجم عن ذلك الانشقاق انهيار الأغلبية التي كان يتمتع بها الحزب الوطني الاتحادي. وعندما أجريت الانتخابات الثانية عام 1958م تغيرت موازين القوى. فقد كانت الحكومة تقوم على تحالف بين حزب الأمة وحزب الشعب الديمقراطي الذي انفصل عن الوطني الاتحادي كما أسلفنا. وكان رد فعلها أن ألغت دوائر الخريجين لأن حزب الأمة لم يحصل على دائرة فيها في انتخابات 1953م وفات عليهم أن الغرض من دوائر الخريجين هو إعطاء وزن للفئة التي كان لها دورا مهما ومؤثرا في مجرى السياسة السودانية. والغريب في الأمر أن حزب الأمة نفسه انتهج نفس الأسلوب أو البعد الذي كان سببا في انشاء دوائر الخريجين حيث اختار لقيادته السياسية نخبة من المتعلمين وأصحاب الكفاءات. ثم قسمت الدوائر تقسيما عدديا لأن هدف حزب الامة الحصول على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية وبذلك ارتفعت الدوائر كآلاتي:

الولاية	من	إلى
دارفور	11	22
كردفان	17	29
النيل الأزرق	18	35
كسلا	8	16

ونتيجة لذلك التفصيل حصلت الحكومة الائتلافية الجديدة برئاسة عبد الله خليل على أغلبية برلمانية ولم تستمر أو تعيش هذه التجربة فترة تمكن الشخص من الحكم عليها او دراستها لأن عمرها لم يتجاوز شهورا إلا أنه رغم قصر الفترة فقد اكتنفت الفترة سلبيات عديدة. أبرزها تغيير النواب لانتمائهم الحزبي والانتقال من هذا الحزب الى ذلك الحزب نتيجة للاستقطاب الصارخ بشتى الوسائل التي تتنافى مع الديمقراطية ومع الممارسة الراشدة لدور النائب البرلماني والانتماء الحزبي الذي يفترض أنه كان انتماء مبادئ وبرامج وقناعات. كل تلك الظروف وغيرها مجتمعة قادت عبد الله خليل لتسليم السلطة للجيش.

2/ الفترة العسكرية الأولى (1958 - 1964م):

بعد نيل الاستقلال عكفت وزارة الحكومة⁽¹⁾ المحلية على دراسة النظام الإداري للمديريات والذي كان مستمرا كما هو منذ أن بارح الإنجليز السودان وكان الغرض من الدراسة هو إعداد مشروع لتعديل نظام الإدارة على مستوى المديريات ليواكب التعديلات، وقام بإعداد هذه الدراسة السيد على حسن عبد الله الذي كان يشغل منصب وكيل وزارة الحكومة المحلية آنذاك، إلا أن تلك الدراسة لم تر النور حيث أن انقلاب 17 نوفمبر 1958م الذي قاده الفريق إبراهيم عبود وفي سبيل تمثين العلاقة بين إدارة المديرية ومجالس الحكم المحلي وبعد عام تقريبا من الانقلاب تم الإعلان عن تكوين لجنة بتفويض غير مشروط برئاسة محمد أحمد أبو رنات والذي كان يشغل وقتها رئيساً للقضاء حيث كونت اللجنة في عام 1959م وكان الغرض منها تنسيق الصلات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق .

حيث تلاحظ تدهوراً في الأداء الإداري وانعدام التنسيق بين وحدات الحكم اللامركزي والعلاقة بين الحكم اللامركزي على مستوى المديرية والحكومة المركزية قد شابتها عوامل الفتنور وعدم الانسجام⁽¹⁾.

قدمت هذه اللجنة توصياتها في نفس العام 1959م والجدير بالذكر أن السيد على حسن عبد الله كان عضواً بهذه اللجنة ممثلاً عن وزارة الحكومة المحلية، وتم اعتماد التقرير من قبل السلطات وكان نتاجاً لذلك صدور قانون إدارة المديرية لسنة 1960م وأبرز سمات ذلك القانون كانت تتمثل في:

أ. إلغاء منصب مدير المديرية الذي كان يمثل الحكومة المركزية ومفتش المراكز الذي كان يمثل المدير على مستوى المناطق والمجالس المحلية.

ب. أيلولة سلطات المدير لمجلس المديرية وألت سلطات المفتش للمجالس المحلية.

ج. تم اعتماد ثلاثة أجهزة جديدة على مستوى المديرية وتمثلت هذه المستويات الثلاثة كالآتي:

1. الحاكم المركزي: وهو ممثل الحكومة ويحكم منصبه هو رئيس مجلس المديرية يقوم بالتنسيق بين جميع الأجهزة الحكومية بالمديرية في أعمالها وكذلك يرأس جميع العاملين.

2. المجلس التنفيذي: ويتكون هذا المجلس بأمر تأسيس يصدره رئيس الوزراء ويضم في عضويته جميع رؤساء الوحدات الحكومية بالمديرية ويتراأس هذا المجلس ممثل وزارة الحكومة المحلية ويكون أعضاؤه (المجلس) بحكم مناصبهم أعضاء في مجلس المديرية ويقوم المجلس بالأعباء التنفيذية⁽²⁾.

3. مجلس المديرية: وهذا المجلس يتكون أيضاً بأمر تأسيس يصدره مجلس الوزراء ويضم في عضويته رؤساء الوحدات الحكومية وهم أعضاء بحكم مناصبهم، أعضاء ينتخبون بواسطة المجالس المحلية من بين عضويته ذوي الخبرة والكفاءة يتم تعيينهم ويختارون من بين أبناء المديرية.

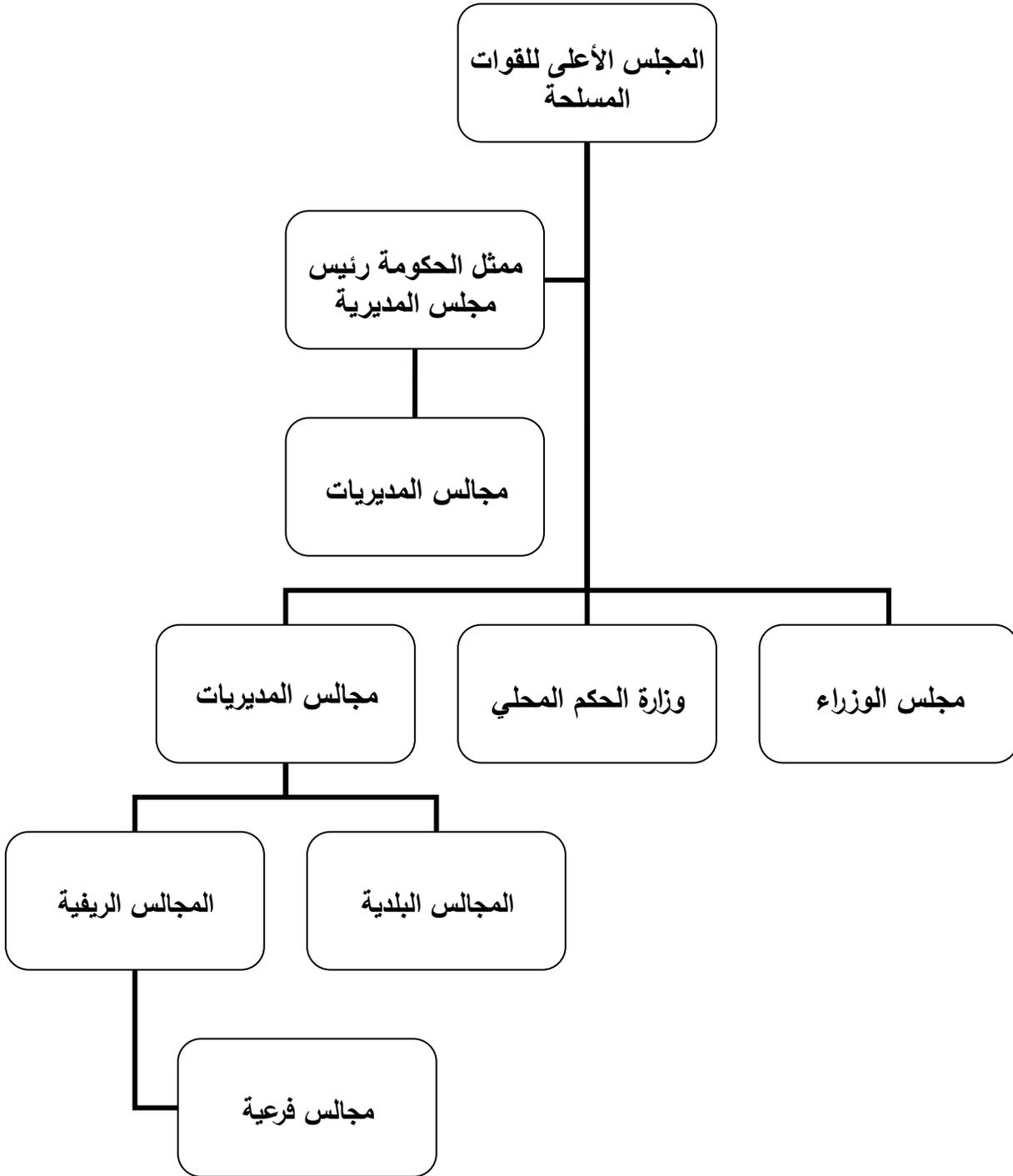
وكانت المديرية تعمل وفقاً لقانون إدارة المديرية لسنة 1960م من حين أن مجالس الحكم المحلي ظلت تعمل وفقاً لقانون الحكم المحلي لسنة 1951م⁽³⁾.

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 71.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 99.

(3) الدستور هل يستوى الجدوي - عبد الباسط - سبدرات - مرجع سابق - ص 85.

ليصبح شكل الهيكل التنظيمي كما في الشكل (3)
شكل رقم (3)



هذا الشكل يوضح الهيكل التنظيمي للحكم المحلي طبقاً لقانون سنة 1951م وقانون سنة 1960م للفترة من 1960م - 1964م⁽¹⁾.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 101.

استمر الوضع في ظل الحكومة العسكرية للفريق عبود والذي كان نتاجاً للخلافات بين الأحزاب السياسية في تلك الفترة والفوضى التي كانت تعم البلاد وكل تلك مجتمعة أدت أن يستولى الجيش على السلطة في هدوء تام ودون أي مقاومة أو إراقة دماء وظل نظام الحكم قائماً على ذلك المنوال حتى قيام الانتفاضة الشعبية أو ما يسمى بثورة أكتوبر في العام 1964م وبذلك انتهت فترة عسكرية وبدأت حقبة ديمقراطية، وكانت الشرارة التي أدت إلى ذلك هو مقتل الطالب أحمد القرشي بيد قوات الأمن عقب المواجهة مع طلاب جامعة الخرطوم (1).

3/ الديمقراطية الثانية (1964م - 1969م):

الديمقراطية الثانية 1964م - 1969م: أعطى النساء حق التصويت للمرة الأولى في تاريخ البلاد، وخفض سن الناخب من 21 إلى 18 سنة. وأعطى القانون للخريجين 15 دائرة. كان ذلك أقصى ما حققه المناخ الثوري. وكان ذلك إنجازاً كبيراً بالنسبة لانتخابات 1958. من الجانب الآخر قسمت الدوائر تقسيماً عددياً محضاً ولم يراع الفرق بين مناطق الإنتاج والرعي والمناطق الأخرى كما حدث في انتخابات 1953، لأن الأحزاب مازالت تلهث خلف المقاعد بغض النظر عن القوى التي تمثلها تلك المقاعد. فتقليد الديمقراطية الغربية في قمتها هو المسيطر عليها. وكان ذلك طبيعياً نسبة لتوازن القوى. ولم تحفل الأحزاب بأن الديمقراطية لا تلغ الاضطهاد الطبقي، ولكنها تجعله أكثر وضوحاً. وكلما كان نظام الحكم ديمقراطياً، أصبح العمال أكثر قدرة على رؤية صور الشر في الرأسمالية. هذا ما قاله لينين قبل أن تندثر أقواله مع انهيار الاتحاد السوفيتي وتغيير اسم مدينة لينينغراد إلى بطرسبرج. وواجهت القائمين بالأمر عقبات، بعضها قانوني وبعضها سياسي وبعضها أخلاقي العقبة الأولى حول تعديل الدستور. وشهدت الفترة التي سبقت إجراء الانتخابات بعض التحولات في الخريطة السياسية. فاندمج الحزب الوطني الاتحادي وحزب الشعب الديمقراطي في حزب واحد هو الحزب الاتحادي الديمقراطي. وانقسم حزب الأمة إلى جناحين هما جناح الإمام الهادي وجناح الصادق المهدي. وانقسم جماعة الإخوان المسلمين فظهر تنظيم جديد بزعامة حسن الترابي باسم جبهة الميثاق الإسلامي. وبقي الحزب الشيوعي متمسكاً رغم الصراع الذي كان يعتمل في داخله وأدى إلى انقسامه عام 1970. وكانت الأيدي الأجنبية تتدخل في السياسة السودانية بمختلف الأشكال. وفي هذا المناخ أجريت انتخابات عام 1968. أجريت الانتخابات في 218 دائرة، وشارك فيها 3 ملايين ناخب. وكانت النتيجة كما يلي: الاتحادي الديمقراطي 101، حزب الأمة بجناحيه 72، المستقلون 10 وأعلن أغلبهم فيما بعد انتماءهم الحزبي، الأحزاب الجنوبية 25، جبهة الميثاق 3، الحزب الشيوعي مقعدين.

(1) جريدة الشرق الأوسط، الشبكة العنكبوتية، العدد 9460، بتاريخ 22 أكتوبر 2004م.

ولكن مقاعد الحزب الشيوعي لها دلالتها. فقد فاز عبد الخالق محجوب على مرشح الحزب الاتحادي أحمد زين العابدين في دائرة أم درمان الجنوبية وهي دائرة الرئيس إسماعيل الأزهرى ومن أهم معاقل الحزب الوطني. وفاز الحاج عبد الرحمن عضو اللجنة المركزية للحزب في دائرة عطبرة التي لها وزنها العمالي المتميز. كما أن فوز المرشحين عن الحزب الشيوعي كان صفة لقرار حل الحزب. كانت الأجواء التي أجريت فيها الانتخابات، والنتائج التي تمخضت عنها، والأزمة الاقتصادية التي خيمت على البلاد، والصراعات التي اكتتفت المسرح السياسي، كانت كلها هي المقدمة لانقلاب 25 مايو. فلم تكن الأغلبية البرلمانية كافية لحماية النظام الديمقراطي من تغول المؤسسة العسكرية، لأن استقرار النظام البرلماني ليس مجرد أغلبية برلمانية. وكانت تلك هي المرة الثانية التي يؤدي نظام الانتخابات الذي لا يقوم على دعائم راسخة إلى انقلاب عسكري، ولم تكن هي المرة الأخيرة.

4/ الفترة العسكرية الثانية (1969م - 1985م):

في الخامس والعشرين من مايو سنة 1969م وقع انقلاب عسكري ومنذ بواكيرها رأت السلطة أن التغيير والتحديث في المجتمع السوداني وهو الشعار الذي جاءت من أجله ثورة مايو لا بد أن يكون للإدارة المحلية نظاماً فعالاً ولا بد من بناء نظام جديد للحكم المحلي. وكانت السلطة بقيادة العقيد جعفر محمد نميري تتكون من واحد وعشرين وزيراً منهم تسعة عسكريين يمثلون مجلس قيادة الثورة وحكومة تكنوقراط يمثل مجلس الوزراء برئاسة بابكر عوض الله، ويمثل المجلسان سوياً السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽¹⁾. وقامت الثورة في سبيل أو سعيها لتحديد نظام الحكم وهيكل الدولة بتشكيل لجنة حكومية بغرض إدارة الهيكل الدستوري وكّل الدكتور جعفر محمد على بخيت برئاسة اللجنة وعضوية منصور خالد وبدر الدين سليمان.

وفي سبيل ذلك ولتحديد الهيكل وتقييم تجربة الحكم المحلي تم عقد مؤتمر قومي لدراسة الحكم المحلي والذي شاركت فيه كل أجهزة الدولة وبناء على مخرجات ذلك المؤتمر تم إلغاء قانون الحكومة المحلية لسنة 1951م وقانون إدارة المديرية لسنة 1961م وصدر قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م وبه تشكلت هيكل الحكم المحلي بشكل هرمي نجد في قمته (المجالس الشعبية التنفيذية للمديرية ثم مجالس المناطق).

وكانت النظرية الفكرية التي بنى عليها قيام الأجهزة الجديدة تركز على عدة مبادئ منها:

1. توحيد النظام الذي أصبحت قمته المجالس الشعبية والتنفيذية وقاعدته القرى والأحياء.
2. تقيد الأجهزة المحلية وعدم منحها الشخصية الاعتبارية والميزانية المستقلة وإخضاعها للسلطات الأعلى.

(1) الديمقراطية في الميزان - محمد احمد محجوب - مرجع سابق - ص 228.

3. تفتتت الأجهزة المحلية إلى وحدات صغيرة بغرض احتوائها.

وقد اختلفت الرؤى حول ذلك القانون حيث يرى البعض أن ذلك التحول عبر قانون 1971م هو تطور نحو الأفضل والبعض الآخر يرى أن تلك نكسه حلت بالحكم المحلي. وأياً كان الأمر إلا أن عام 1971م كان بداية عهد جديد لبرنامج مركز وعمل من أجل اللامركزية ومن أجل إصلاح وتحديث النظام الإداري ونمط الحكم حيث أورد الدكتور جعفر محمد على بخيت في خطابه الذي ألقاه في الحفل الافتتاحي للمؤتمر القومي لتطوير الحكم المحلي في الثاني من أبريل 1971م (لقد رأيت حكومة الثورة أن طريقها في الأداء يرتكز أساساً على تحقيق اللامركزية لتعذر حكم الأقاليم من الخرطوم وحكم مناطق الأقاليم من عواصم المديرية) (1).

من المؤكد أن الانقلابيين قد استثمروا الوضع المتردي لنظام الحكم المحلي والرغبة الجادة لدى المواطنين بكل قطاعاتهم وفئاتهم في إيجاد البديل ، كما أن كل النخب والقادة من السياسيين والإداريين كان شغلهم الشاغل هو إعادة تنظيم وإصلاح الحكم المحلي، ولم يكن قطعاً السودان هو القطر الوحيد الذي انشغل بإصلاح نظام الحكم المحلي فيه حيث شهد العالم في تلك السنوات محاولات جادة من معظم الدول واستغل الانقلابيون تلك التطلعات والظروف لزيادة تأييد النظام حتى أن الدكتور جعفر بخيت قد أطلق شعار وهو (بلا تحك عواصم المديرية من الخرطوم ولا تحك مناطق الأقاليم من العواصم) . حيث تبني ذلك الشعار الكثير من المواطنين (2).

لذلك كان واضعوا القانون أول ما يهتمهم ويشغل بالهم هو نوع التغيير الذي سيدخلونه على بنية الحكم المحلي لذلك كانوا يرون ضرورة الإصلاح بغرض تحويل السلطة من المركز وتحفيز الجماهير على المشاركة وإزالة الإنطباع الذي كان في نفوس الناس من الفشل الذي لازم الحكم المحلي كما يعتقدون، وتلبية لرغبات المواطنين وتطلعاتهم في المجتمعات المحلية تم اقتراح نظام ذو مستويات متعددة منها مستويات قاعدية تتكون من وحدات صغيرة لذلك ظهر التركيب الجديد للحكم المحلي من أربعة:

1. المجالس التنفيذية وهي على مستوى المديرية.
2. مجالس المناطق، وتشتمل على عدد من مجالس المدن والأرياف.
3. مجالس الأرياف والمدن، وتشتمل على عدد من مجالس القرى والفرقان والأحياء والمناطق الصناعية والأسواق.
4. مجالس قاعدية (3).

(1) الحكم المحلي خلال قرن ، مرجع سابق - ص 105.

(2) نفس المرجع - ص 104.

(3) الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 107.

إلا أنه من المهم أن نذكر أن الحكم الشعبي المحلي يقوم على مستوى واحد من الوحدات المحلية وهي المديرية والذي يعطي القانون لمجالسها فقط الشخصية الاعتبارية لأن المديرية هي في الواقع وحدة الحكم الشعبي المحلي حيث أن الدولة كانت منقسمة حين صدور القانون إلى تسع مديريات ست في الشمال وثلاث في الجنوب كالآتي:

1. مديرية الخرطوم.
2. مديرية النيل الأزرق.
3. مديرية كردفان.
4. مديرية دارفور.
5. مديرية كسلا.
6. المديرية الشمالية.
7. مديرية أعالي النيل.
8. مديرية بحر الغزال.
9. المديرية الاستوائية.

ومن خلال الفترة السابقة لثورة مايو كانت المديرية التسعة هذه موجودة وكان للمجالس المحلية صلاحيات مالية تحت قانون إدارة المديرية لسنة 1960م إلا أن قانون 1971م وحد السلطات وكذلك وحد الشخصية الاعتبارية وكذلك وحد الميزانية ولقد أوضح الدكتور جعفر محمد على بخيت في مقال له بجريدة الصحافة العدد (4774) بعنوان (تطور وترقية الحكم الشعبي المحلي) قال (إن الحكم الشعبي المحلي ليس نظاماً موازياً ومزدوجاً⁽¹⁾ للحكم المركزي ولكنه الحكم المركزي ذاته ، وقد اتخذ جزئه الأكبر لوناً ويبقى جزئه الآخر بلون مختلف ولقد كان أهم دواعي قيام الحكم الشعبي هو القضاء على نظام إزدواجية السلطة وإنشاء نظام حكم واحد ذو طبيعة إدارية لامركزية في شئون الخدمات والتنمية المحلية، وذو طبيعة إدارية مركزية في شئون مقومات الدولة السلطانية والاقتصادية والتخطيطية .

ونتيجة لهذا جاءت المجالس المحلية عبارة عن وحدات اقتصر أدائها على توزيع المواد التموينية، وكانت روافد للاتحاد الاشتراكي⁽²⁾.

ظلت مشكلة الجنوب والحرب الأهلية أو العصيان الذي بدأ منذ 1955م بتمرد الكتبية الجنوبية التابعة لقوة دفاع السودان بتوريت وعند قيام ثورة مايو وضع القائمون على

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 103-104.

(2) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 127.

أمر استلام السلطة نصب أعينهم قضية الجنوب ونتيجة لذلك ضم مجلس قيادة الثورة اثنين من المثقفين الجنوبيين وهم الدكتور جوزيف قرنق وهو قانوني حيث تم تعيينه وزيراً للتموين ومولانا القاضي أبيل أليير الذي تم تعيينه وزيراً للإسكان. وكذلك كانت أول خطوات حكومة نميري لتسوية مشكلة جنوب السودان تتمثل في إعلان التاسع من يونيو 1969م الذي اعترف بالتباين والفوارق بين الشمال والجنوب. كما أن الخطوة الكبيرة تمثلت في التوقيع على اتفاقية أديس أبابا في الثالث من مارس 1972م والتي كانت بين حكومة السودان والمتمردين الجنوبيين بوساطة الحكومة الأثيوبية، ومجلس الكنائس العالمي، ومجلس عموم أفريقيا الكنسي، وتمخضت الاتفاقية عن وقف لإطلاق النار وإقرار حكم الذاتي اقليمي على أن يتضمن إنشاء جمعية تشريعية ومجلس تنفيذي ومؤسسات حكم إقليم وكان نتاجاً لذلك أن انبثق قانون الحكم الذاتي الإقليمي لسنة 1972م حيث أن هذا القانون أعطى سلطات واسعة لسكان الجنوب سواء كانت تشريعية أو تنفيذية ورأى البعض أن السلطات التي منحت للجنوب في ظل قانون 1972م كانت أكثر مما كان يتمتع به سكان الشمال في ظل الحكم الشعبي المحلي والحكم الإقليمي ومما لا يختلف فيه اثنان أن قانون 1972م أتاح نوعاً من اللامركزية أو شبه الفيدرالية ودعم السلام وبدأ الاستقرار وقامت الكثير من مشاريع التنمية واستمر العمل بهذا القانون حتى تم إلغاؤه بصدور قوانين الحكم الإقليمي والتي تمثلت في ثلاثة قوانين هي:

أ. قانون الحكم الإقليمي لسنة 1980م.

ب. قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1981م.

ج. قانون العاصمة القومية لسنة 1983م⁽¹⁾.

وكان الأمل معقوداً على تلك القوانين في أن تحقق طفرة إنمائية وأن تنشط قيم الديمقراطية إلا أن النتائج كانت دون ذلك لأسباب متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر:

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - محمد التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 74.

1. محدودية وشح الموارد المالية حيث ظل الاعتماد دوماً على الضرائب المباشرة التي تنازلت عنها الحكومة المركزية وفق قانون اعتماد الضرائب لسنة 1954م المتمثلة في (العشور، القطعان، العوائد المحلية، الأطيان، الرخص التجارية، الملاهي، الرسوم الصحية.. إلخ) وهي ضرائب رغم محدوديتها إلا أنها صعبة التحصيل.
2. اقتسام حكومة الإقليم للضرائب المذكورة بالفقرة (1) مع المجالس المحلية.
3. عدم تحقيق مبدأ الاستقلال المالي⁽¹⁾.

إلا أن قانون الحكم الذاتي الإقليمي الجنوبي لسنة 1972م هو دون شك قانون استثنائي لظرف استثنائي وله خصوصيته حيث حدد القانون السلطات التنفيذية وهي الحاكم وحدد السلطة التشريعية وهي مجلس الشعب الإقليمي ، ونظمت طبيعة العلاقة بين الهيئة التشريعية الإقليمية والهيئة التشريعية القومية (المركزية) وتم منح الهيئة التشريعية الإقليمية صلاحيات تشريعية واسعة وأجازت لها فرض رسوم وضرائب إقليمية إلى جانب الرسوم والضرائب القومية والمحلية، وتم تحديد العلاقة بين السلطة التنفيذية الإقليمية والمجلس التنفيذي العالي ، بحيث يعزز سلطات الحكم الذاتي الجنوبي .

ولا بد من الإشارة أن اتفاقية أديس أبابا كانت تتويجاً لحوار متصل وفي سرية تامة لمدة سبع سنوات منذ انعقاد مؤتمر المائة المستديرة في مارس 1965م حيث خرج ذلك المؤتمر بتوصية وهي تقسيم الجنوب إلى ثلاثة أقاليم وظلت تلك التوصيات حبيسة الأدراج حتى قادت بعض القبائل مبادرة في العام 1981م ووصل الأمر ذروته أبان الانتخابات التي عقدت في أبريل من العام 1982م وكانت القوى الجنوبية حينها منقسمة إلى ثلاث مجموعات وهي دعاة التقسيم ودعاة الوحدة والثالثة مجموعة التغيير⁽²⁾.

وبناء على تحالف مجموعة التقسيم مع دعاة التغيير في انتخابات 1982م وجد الرئيس نميري الطريق ممهداً وأعلن قرار تقسيم الجنوب إلى ثلاثة أقاليم وكان ذلك في شهر

(1) موقع منارات أفريقية ، الشبكة العنكبوتية ، أغسطس 2011م، راجع أيضاً الحكم المحلي خلال قرن - مرجع سابق - ص 102 وراجع أيضاً التجربة الفيدرالية السودانية - مرجع سابق - ص 74-75.
(2) صحيفة 26 سبتمبر الإلكترونية - الشبكة العنكبوتية - 2011/8/22م، راجع أيضاً التجربة الفيدرالية السودانية - مرجع سابق - ص 87.

يونيو 1983م وكان ذلك التقسيم مخالفاً لقانون الحكم الذاتي للجنوب والذي كان نتاجاً عن اتفاق أديس أبابا.

وإذا ما أدركنا عقارب الزمان إلى الوراء بتمعن الدساتير التي كانت في حقبها تمت تلك الإجراءات ومدى تطرقها لمفاهيم اللامركزية والحكم الاقليمي نجد أن دستور السودان المؤقت لسنة 1964م لم يشمل أي نص يتعلق بالحكم اللامركزي إلا أن الجدير بالملاحظة أنه بصوره (أي الدستور) لم يؤدي إلى الغاء قانون الحكومة المحلية لسنة 1951م (قانون مارشال) أو قانون إدارة المديرية لسنة 1960م (قانون أبو رنات) وذلك يقتضي الاستنتاج بأن روح الدستور لا يتعارض مع تطبيق مبادئ اللامركزية.

أما دستور السودان الدائم لسنة 1973م فإنه أشار صراحة واشتملت مواده نصوص تقتضي قيام اللامركزية بالسودان حيث جاء في المادة (6) منه (تدار جمهورية السودان الديمقراطية بقصد تحقيق المشاركة الشعبية في الحكم وتطبيق اللامركزية إلى وحدات إدارية يحدد القانون عددها وحدودها وأسمائها وقد وضعت السمات العامة للحكم الإقليمي في دستور 1973م في الموارد (152/ب/ج/د/ه/و) ومن أهم سماته هو ألا يكون في الحكم الإقليمي مساس بوحدة البلاد أو اقتصادها القومي وكذلك سيادة التشريع القومي على التشريع الإقليمي وقررت أن يكون لكل إقليم حاكم يتولى السلطة التنفيذية ويشارك⁽¹⁾ في السلطة التشريعية وأثبتت نفس المادة أن يكون لكل إقليم سلطة تشريعية تتمثل في⁽²⁾ مجلس الشعب الإقليمي وحاكم الإقليم حيث يقومان معاً بمهمة التشريع، الجدير بالذكر أن الدستور كان قد أنشأ خمسة أقاليم في شمال السودان بموجب نص المادة (182/أ) وهي كالاتي:

1- الإقليم الشرقي⁽³⁾.

2- الإقليم الشمالي.

3- الإقليم الأوسط.

(1) دستور السودان الدائم لسنة 1973م - المادة 6، راجع أيضاً الفيدرالية مفهومها وخصائصها - د. محمد أحمد داني - مجلة دورية - ديوان الحكم الاتحادي .

(2) الفيدرالية مفهومها وخصائصها - د. محمد أحمد الباني - مجلة دورية - ديوان الحكم الاتحادي .

(3) دستور السودان لسنة 1973م - المادة "182" أ.

4- إقليم كردفان.

5- إقليم دارفور.

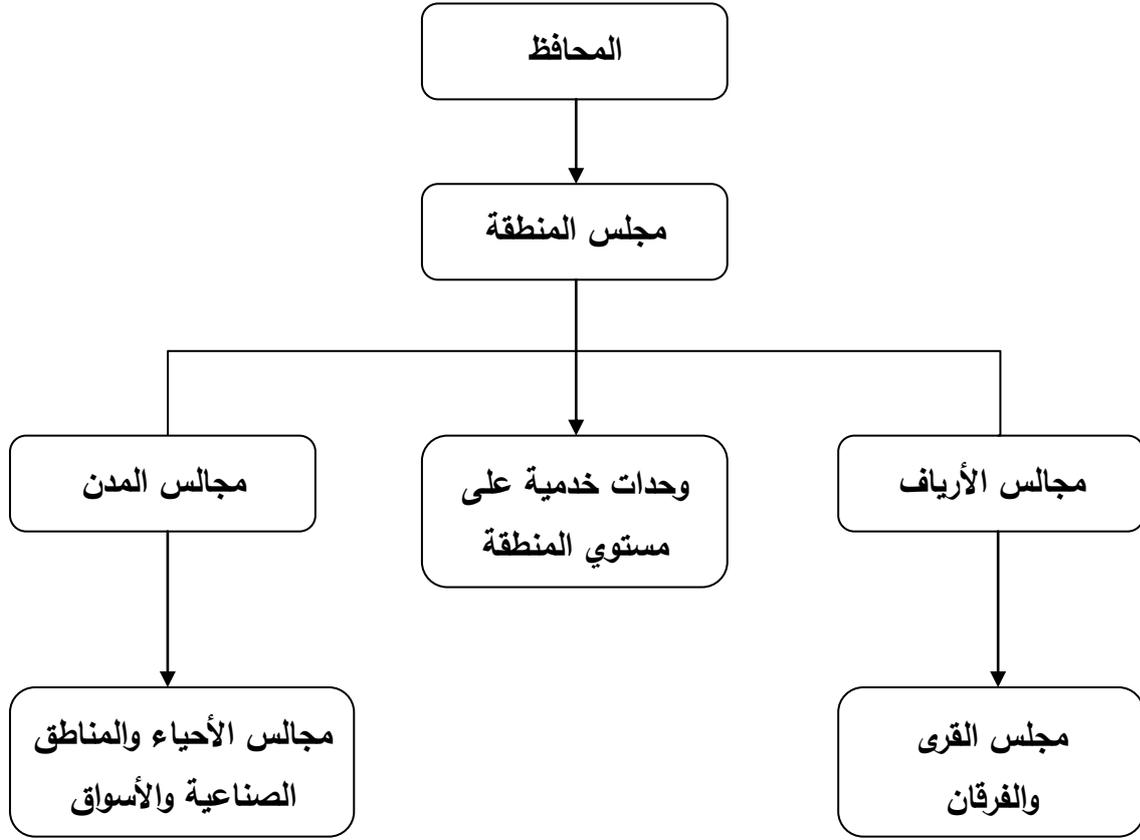
وفي عام 1980م تلى تعديل الدستور إصدار قانون الحكم الإقليمي في نفس العام حيث كانت أبرز سمات ذلك القانون أن حاكم الإقليم هو الولي على السلطة التنفيذية ويشارك في السلطة التشريعية في أن أوجبت توقيعه (أي حاكم الإقليم) على أي مشروع قانون يصدره مجلس الشعب الإقليمي ، وله الحق في إصدار الأوامر المؤقتة في حالة غياب المجلس ، كما له حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يصدرها مجلس الشعب الإقليمي (1).

ثم أعقب ذلك صدور قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1981م، وبصدوره تكتمل مجموعة القوانين الأساسية المنظمة للحكم الإقليمي وكانت من أبرز سمات هذا القانون هي:
1- التوسع في تطبيق مبدأ اللامركزية عن طريق إلغاء المجالس الشعبية والتنفيذية بالمديريات وبذلك يصبح الهيكل الإداري المحلي بثلاثة مستويات على ما هو وارد بالشكل التالي (2):

(1) الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 130-147.

(2) نفس المرجع - ص 148.

هيكل المستوي المحلي بموجب قانون الحكم الشعبي المحلية لسنة 1981م



(1)

وبتاريخ 16 أبريل 1985 استولت القوات المسلحة على السلطة.

ويجدر بنا أن نذكر أنه فيما يتعلق بالحكم المحلي الإقليمي فإن الدستور المعدل والذي أصبح لاحقاً بصدور الدستور الانتقالي لسنة 1985م قد احتفظ بمبدأ الحكم المحلي الذي يقر القانون القومي سماته الأساسية بموجب نص المادة (183) من الدستور المعدل ورغم كل ذلك وبموجب حق الحكومة المركزية من إشراف مباشر على الحكم المحلي ورغم وضوح السلطات والصلاحيات وعدم وجود تنازع بين السلطات المحلية والمركزية بموجب النصوص القانونية الواضحة إلا أن الواقع كان غير ذلك والممارسة أصبحت هيمنة الرئيس أو الحاكم في الإقليم وعملهما على هوائهما وكانت النتيجة آلاف المجالس وخير دليل على ذلك هو أن قانون الحكم الذاتي الإقليمي لسنة 1972م نص أن تكون المديرية الجنوبية ثلاث وهي

(1) الحكم المحلي خلال قرن - شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 140.

الإستوائية وبحر الغزال وأعالي النيل بحدودها كما كانت عليه في اليوم الأول من يناير 1956م إلا أنها وعقب صدور قانون تقسيم المديریات لسنة 1976م أصبحت ست كما يلي:

1- شرق الإستوائية.

2- غرب الاستوائية.

3- بحر الغزال.

4- البحيرات.

5- أعالي النيل.

6- جونقلي.

وهذا خرق واضح سواء كان للدستور أو القانون حيث أن الاستفتاء المنصوص عليه لم يجرى ويبدو أن المشاكل التي كانت حينها والضغط والاسترضاء هي سبب ذلك الخرق للمادة (34) من قانون الحكم الذاتي الإقليمي للمديریات الجنوبية لسنة 1972م والذي يقرأ كآتي:

(لا يجوز تعديل القانون إلا بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب وموافقة ثلثي مواطني إقليم جنوب السودان في استفتاء عام).

إلا أننا نعتقد أن ذلك التقسيم ورغم خرقه للقانون وعدم تقيده بمتطلباته إلا أنه حقق مكاسب وظيفية كبيرة للأقاليم الجنوبية حيث خلقت العديد من الوظائف تمثلت في الآتي:

1/ حاكم لكل إقليم 2/ نائب للحاكم 3/ مجلس وزراء

4/ مجلس شعب إقليمي 5/ رائد لمجلس الشعب في درجة وزير

6/ رقيب المجلس الشعبي في درجة وزير⁽¹⁾.

لقد نال المثقفون الجنوبيون الحكم الذاتي بمطالباتهم وحققوا ما يريدون وبدون تحفظ إلا أن السؤال يظل قائماً هل حقق ذلك المبتغى من الحكم الذاتي وتقدير الظل الإداري.

(1) الحكم والإدارة في السودان - على حسن عبد الله - مرجع سابق - ص 102 وما بعده.

5/ الفترة الانتقالية (1985 – 1986م):

في صبيحة السبت 6 أبريل 1985م أذاع الفريق عبد الرحمن سوار الذهب وزير الدفاع والقائد العام لقوات الشعب المسلحة بياناً أعلن فيه الاستيلاء على السلطة وانتهاء حكم الرئيس نميري وجاء في تبرير تلك الخطوة بأن (قوات الشعب المسلحة وبعد أن ظلت تراقب الموقف الأمني المتردي وفي انحاء الوطن وما وصل إليه من أزمة سياسية بالغة التعقيد قررت بالاجماع أن تقف إلى جانب الشعب واختياره وأن تستجيب إلى رغبته بالاستيلاء على السلطة ونقلها إليه عبر فترة انتقالية محددة) (1).

وصدرت بعد ذلك عدة قرارات نصت على تعطيل العمل بالدستور وإعلان حالة الطوارئ وإعفاء رئيس الجمهورية ونوابه ومساعديه ومستشاريه ووزرائه، وحل الاتحاد الاشتراكي وأهم ما جاء في تلك القرارات والأوامر العسكرية هي أهداف مرحلة التغيير التي وصفت بأنها مرحلة انتقالية.

تلي ذلك وبتاريخ 9 أبريل 1985م تشكيل مجلس عسكري انتقالي برئاسة الفريق أول عبد الرحمن سوار الذهب والفريق أول تاج الدين عبد الله فضل نائباً له وعضوية ثلاثة عشر من كبار ضباط الجيش ومن بينهم اثنان من أبناء جنوب السودان وتم تشكيل حكومة مدنية برئاسة الدكتور الجزولي دفع الله.

وبدأ هم الإدارة والحكم يشغل الأحزاب السياسية والنخب وكانت ثورة أكتوبر وما تلاها من أنظمة حكم مثل مايو واضحة للعيان وموضوعة بالحسبان، وكان لا بد من أن يتم شيء حيال اختلاف الرؤى في شكل الحكم والإدارة حيث برزت الهوية الثقافية بشكل واضح حيث كانت المجموعات السياسية في جنوب السودان ترفض النظام المركزي الذي كان قائماً في ذلك الوقت بينما عكسها تماماً ترفض المجموعات السياسية في شمال السودان النظام الفيدرالي لكل ذلك بادرت الأحزاب السياسية وأعلنت في مناسبات عديدة آراءها وأفكارها حول مستقبل الحكم في السودان ولا بد من الإشارة كمثال لإحدى تلك المبادرات وهي (2):

(1) النظم السياسية والقانون الدستوري - د. أحمد شوقي - مرجع سابق - ص 7.
(2) التجربة السودانية في اللامركزية - د. مختار الأصم - السودان بوكشوب 1982م - ص 52.

منفستو السودان (1986م):

حيث أصدر حزب الجبهة الإسلامية القومية عام 1986م رأيه عبر ذلك المنفستو في مسألة الحكم والإدارة حيث أورد البروفسير محمد عمر بشير في توضيحه لهذه الرؤية قوله (أما رؤية الجبهة القومية الإسلامية لنظام الحكم التي جاءت من خلال ميثاق السودان فقط اشتملت على رؤية وحدوية ونظام فيدرالي إقليمي ودولة دينية تطبق دين الأغلبية المسلمة ولا تلتزم بمبدأ مركزية القانون) كما تناول الميثاق قضايا المشاركة في السلطة والهوية وهم توزيع الثروة والعدالة.

أما الدكتور إبراهيم البشير عثمان⁽¹⁾ تعرض لمنفستو السودان بقوله: (إنَّ المعالجة العلمية لقضايا التكامل الوطني تقتضي أن أثبت حقيقة أطروحة الجبهة الإسلامية القومية المسماة بميثاق السودان أكثر الأطروحات بياناً وأقربها التماساً لمشروع التسوية⁽²⁾ السودانية الوطنية فيما يتعلق بقسمة السلطة والثروة في البلاد ، حيث تم التأكيد على أصلية وحدة الشعب والوطن كما أقرت خصوصيات التباين في الهوية) .

وانسجاماً مع هذه المفاهيم دعت العديد من الكتل السياسية حينها لتبني النظام الاتحادي الفيدرالي نهجاً للحكم في السودان يقوم على اقتسام السلطة والموارد بين المركز والأقاليم ورسخت هذه المفاهيم في أذهان العديد من المفكرين والسياسيين والأحزاب السياسية والهيئات لتشمل هذه المفاهيم قطاع عريض من الشعب السوداني الذي أدرك وأمن بمفاهيم اللامركزية كعلاج ناجع ونمط حكم يرضي تطلعات الكثيرين ويراعي خصوصية التباين الموجود.

6/ الديمقراطية الثالثة 1986م – 1989م:

إتسمت الديمقراطية الثالثة بعدم الاستقرار حيث تم تشكيل خمس حكومات إئتلافية في أربع سنوات من عمرها، وقد أجريت إنتخابات بعد 17 عاما من غياب الديمقراطية. وإذا أضفنا إليها سنوات الحكم العسكري الأول الست، يكون السودان عاش بعد الاستقلال 23 عاما من الحكم العسكري مقابل 7 سنوات من الديمقراطية. وكانت تلك السنوات على قصرها مشحونة بالاضطراب السياسي.

(1) أكاديمي وأديب سوداني ولد بمدينة كريمة سنة 1926م وتوفي سنة 1992م.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني - مرجع سابق - ص 88.

نخلص إلى أن اللامركزية في النظم الديمقراطية والعسكرية بدأت متأرجحه في هذه الفترة حيث كانت أول تجربة ديمقراطية 1953م، أدت لفوز الحزب الوطني الاتحادي ولا شك أنها كانت أول انتخابات برلمانية ديمقراطية، مارس هذا البرلمان وأنجز سودنة الوظائف وإعلان الاستقلال ونتيجة للخلافات بين الأحزاب المؤتلفة كان عدم الاستقرار وعند إجراء الانتخابات الثانية 1958م تغيرت موازين القوى حيث بدء تحالف بين حزب الأمة وحزب الشعب الديمقراطي الذي انفصل عن الوطني الاتحادي وهذه الفترة اتسمت بعدم الاستقرار تلى ذلك فترة الحكم العسكري الأول بقيادة الفريق عبود، حيث تم تكوين لجنة برئاسة محمد احمد أبو رنات بغرض تنسيق الصلات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، أعقبه صدور قانون إدارة المديرية 1960م والذي بموجبه تم اعتماد ثلاثة أجهزة جديدة تمثلت في الحاكم المركزي، والمجلس التنفيذي، ومجلس المديرية، وكانت مجالس الحكم المحلي تعمل وفقاً لقانون الحكم المحلي لسنة 1951م واستمر الوضع على ما هو عليه الحال حتى الفترة العسكرية الثانية 69-85 وفي بواكيرها عملت على عقد مؤتمر قومي لدراسة الحكم المحلي ونتيجة لمخرجاته تم إلغاء قانون الحكومة المحلية لسنة 1951م وقانون إدارة المديرية لسنة 1961م وصدر قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م، الذي وحد السلطات ووحّد الشخصية الاعتبارية ووحّد الميزانية، أيضاً ونتيجة لمشكلات جنوب السودان وبغرض امتصاصها كان قانون الحكم الذاتي الإقليمي لسنة 1972م ولا شك أنه أتاح نوعاً من اللامركزية وبتطور أعقبه قانون الحكم الإقليمي لسنة 1980م ومعه قوانين أخرى وعقب انتهاء فترة مايو شهدت الفترة الانتقالية 1985-1989م اختلاف الرأي حول شكل الحكم والإدارة، حيث كانت المجموعات السياسية من جنوب السودان ترفض النظام المركزي، وبالعكس ترفض المجموعات السياسية في شمال السودان النظام الفيدرالي.

المبحث الرابع

اللامركزية في السودان (الحكم الاتحادي) 89-2011م

أولاً: تدرج فكرة الحكم الاتحادي:

نظام الحكم الاتحادي أو الفيدرالي تدرجت فكرته في السودان عبر حقبة مختلفة ومتعددة كالاتي:

1/ مؤتمر جوبا 1947م:

بتاريخ 12-13 يونيو 1947م انعقد مؤتمر جوبا للبحث عن المستقبل السياسي لشمال السودان وجنوبه، حيث طلب السكرتير الإداري السير دوقلاس نيوبولد من البريطانيين العاملين بالجنوب المشورة وكان مقترحهم بقيام المؤتمر وخرج المؤتمر بنتائج منها:

أ. رفض فكرة الانفصال من الشمال ورفض الاتحاد مع يوغندا والحرص على وحدة السودان.

ب. الإقرار بتخلف الجنوب اقتصادياً واجتماعياً⁽¹⁾.

2/ مؤتمر الأحزاب الجنوبية 1953م:

عقد ممثلو الأحزاب الجنوبية مؤتمراً في جوبا في العام 1953م لدراسة مستقبل العلاقة بين الشمال والجنوب وتم التأمين على مقررات مؤتمر جوبا 1948م وكانت هناك مطالبة بنظام فيدرالي للحكم في السودان وسبق أن طالب العضو الجنوبي الوحيد في لجنة الثلاثة عشر برئاسة استانلي بيكر وهو بوث ديو والذي اقترح النظام الفيدرالي كنظام للحكم، وعند قيام البرلمان المنتخب وفي جلسة 19 ديسمبر 1955م لتحديد أو مناقشة إعلان الاستقلال اشترط الأعضاء الجنوبيين تضمين النظام الفيدرالي كأسلوب للحكم تمشياً مع مخرجات مؤتمر جوبا ومؤتمر الأحزاب الجنوبية وتمت الموافقة على ذلك إلا أن موضوع الفيدرالية لم يدرج وهكذا اهتزت الثقة بين الجنوبيين والشماليين واعتبر النواب الجنوبيين أنهم خدعوا وغرر بهم ورفض ممثلو الأحزاب الشمالية في لجنة وضع الدستور 1958م اعتماد النظام الفيدرالي⁽²⁾.

3/ مؤتمر المائدة المستديرة 1965م:

عقب انهيار حكم الفريق عبود بثورة أكتوبر 1964م تواصل البحث عن نظام الحكم يناسب السودان ولمحاولة بناء وإعادة جسور الثقة بين الجنوبيين ولحل مشكلة جنوب السودان تمت الدعوة لمؤتمر المائدة المستديرة، وتمت الدعوة لحملة السلاح من الجنوبيين

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 86.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني أحمد - مرجع سابق - ص 86.

وبحضور مراقبين من منظمة الوحدة الأفريقية والأحزاب الشمالية. انعقد المؤتمر وكانت الدعوة للانفصال عن الشمال واضحة وأبدوا رغبة شديدة في الانفصال عن الشمال لعدم الإيفاء بالوعود السابقة، وكاد المؤتمر أن ينهار لعدم التوصل إلى نقطة تراضي بين المجتمعين ولتدارك الموقف تم الاتفاق على تكوين لجنة من اثني عشر شخصاً من الجنوبيين والشماليين لإخضاع الأمر لمزيد من الدراسة وتقديم مقترحات عن انعقاد المؤتمر مرة ثانية بعد ثلاثة أشهر وبالفعل تم التوصل إلى حل أرضى كل الأطراف وهي أن يكون النظام الفيدرالي أساساً للحكم إلا أنه للأسف انهارت كل قرارات مؤتمر المائدة المستديرة عندما أعلنت الحكومة في أغسطس 1965م عن عدم رغبتها في تنفيذ تلك التوصيات (1).

4/ منفتو السودان 1986م:

بعد انهيار النظام المايوي 69-85 عقب انتفاضة أبريل 1985م، عرضت قضية الحكم وأعلنت الأحزاب في مناسبات عديدة أفكارها ورؤيتها حول مستقبل الحكم في البلاد وكان من أبرزها منفتو السودان الذي صدر عن حزب الجبهة الإسلامية القومية بغرض توضيح رؤية الحزب في مسألة الحكم، حيث أورد بروفيسر/ محمد عمر بشير الآتي: "أما رؤية الجبهة القومية الإسلامية لنظام الحكم التي جاءت من خلال ميثاق السودان فقد اشتملت على رؤية وحدوية ونظام فيدرالي إقليمي ودولة دينية تطبق دين الأغلبية المسلمة ولا تلتزم بمبدأ مركزية القانون".

وقد دعت العديد من الكتل السياسية لتبني النظام الاتحادي الفيدرالي نهجاً للحكم في السودان لأنه يقوم على اقتسام السلطة والموارد وقد رسخت هذه المفاهيم في أذهان الكثيرين سواء كانت أحزاب أو سياسيين أو قطاعات الشعب المختلفة.

ثانياً: نشأة النظام الاتحادي في السودان 1989م:

في الثلاثين من يونيو 1989م وقع انقلاب عسكري واستلم الجيش السلطة التي كانت في يد أحزاب التجمع (الأمة والاتحادي الشيوعيين والنقابات) وأكد قادة الانقلاب أو الحكام الجدد في بياناتهم عقب استلام السلطة بقولهم (إن ثورة الإنقاذ الوطني جاءت بأمل تجاوز الاخفاقات والتجاوزات وذلك في إطار فلسفة حكم وإدارة وتنمية نهضة حضارية).

وبدأت ثورة الإنقاذ مهمومة بأمر الحكم شأنها شأن أي سلطة تستلم الحكم وتدير أم البلاد حيث ظلت السلطة الحاكمة تبحث عن أنجع نظم الحكم في السودان مستعينة بالممارسات المحلية واضحة في الاعتبار حقب الحكم التي سبقتها مستهدية بالتجارب العالمية في الدول المشابهة للسودان من ناحية المساحة والسكان والثقافة والموارد (2)، وفي

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 87.

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 89.

سبيل الخروج برؤية واضحة عبر دراسة علمية من مختصين ومهتمين بالشأن العام والسياسي وعلماء دعت الحكومة إلى مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام والذي انعقد في الفترة من السادس حتى الحادي والعشرين من أكتوبر 1989م ، واستعانت الحكومة بالخبراء والمختصين وأهل العلم الذين عكفوا جميعاً على دراسة نماذج متعددة مثل التجربة النيجيرية والتنزانية والألمانية والهندية والسويسرية والتركية وتجربة الولايات المتحدة الأمريكية. كما وضعوا في الاعتبار اتساع الرقعة الجغرافية بالبلاد وتعدد الثقافات وتباين المناخات والاختلافات العرقية ووضع في الاعتبار تفضي الجهل وضعف البنيات التحتية (1).

ناقش المؤتمر أسباب ودواعي المشكلة السودانية مستحسباً الخلفية التاريخية لتراث الحكم والإدارة في اللامركزية في السودان رابطاً ذلك بحقائق وأرقام عن التنوع العرقي والسكاني والاقتصادي والاجتماعي بالسودان.

إزاء كل هذه الحقائق والمعطيات كان اختيار الشكل الاتحادي كصيغة أنسب لحكم السودان وبه إجابة عن السؤال الأساسي للمؤتمر وهو كيف يحكم السودان؟ وبناء عليه خرج المؤتمر بالموجّهات الآتية:

1. اعتماد النظام الرئاسي حيث ينتخب رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب.

2. اعتماد الفدرالية لإدارة الحكم.

3. تحديد العلاقة بين الدين والدولة.

ويتضح أو نستنتج ونقرأ ما بين السطور أن الفدرالية جاءت حينها مدفوعة بالبحث عن حل لجملة من الإشكالات والمشاكل وتتمثل في مشكلة الجنوب كمحور أساسي للمشكلة مع بعض الجزئيات التي كانت تشكل بؤر أصغر شأنها وأقل حدة من مشكلة الجنوب مثل دارفور والشرق والنيل الأزرق وكردفان (2).

وتطور الحكم الاتحادي بعد مؤتمر الحوار الشامل ليتم التطبيق الفعلي والعملية

للتجربة عبر مرحلتين هما:

أ/ مرحلة المراسيم الدستورية.

ب/ مرحلة ما بعد الدستور.

وسوف نتطرق إلى كل مرحلة على حدا مستعرضين شكل المراسيم الدستورية التي كانت مؤسسة ومنظمة للحكم الاتحادي ومراحل تدرجها وتطور تجربتها لتخرج من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية.

(1) الفدرالية ومشروع التسوية السودانية - د. إبراهيم البشير عثمان - مطابع نجد الرياض - 2001 - ص 52.

(2) مرشد تنفيذ قانون الحكم المحلي 1998م - ديوان الحكم المحلي - ص 15-16، راجع أيضاً التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 89-91.

أولاً: مرحلة المراسيم الدستورية (1989 - 1998م):

تكملة لتوصيات مؤتمر الحوار الوطني واستجابة لأشواق المواطنين والنخب السياسية وبغرض خلق توازن تنموي واقتسام عادل للسلطة والموارد صدرت العديد من المراسيم الدستورية والقرارات الخاصة مبينة كيفية اقتسام السلطة لأغراض التنمية المتوازنة وكان أولاً: أ/ المرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م: وهذا الدستور هو الذي أسس للحكم الاتحادي وألغى قانون الحكم الذاتي الإقليمي للمديريات الجنوبية لسنة 1972م وقانون الحكم الإقليمي لسنة 1981م وقانون العاصمة القومية لسنة 1983م وأنشاء هذا المرسوم تسع ولايات وهي:

- 1/ الخرطوم
- 2/ كردفان
- 3/ دارفور
- 4/ أعالي النيل
- 5/ بحر الغزال
- 6/ الاستوائية
- 7/ الوسطي
- 8/ الشمالية
- 9/ الشرقية⁽¹⁾

وصدرت تباعاً العديد من التشريعات والتي كانت تهدف دون شك إلى إرساء وتثبيت نظام الحكم الاتحادي وكان الإطار المرجعي هو المرسوم الدستوري الرابع في الرؤية الكلية لإعادة قسمة السلطة وفق أهداف وفلسفة الحكم الاتحادي وتمثلت التشريعات في الآتي:

1. المرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م (تأسيس الحكم الاتحادي).

2. قانون إعادة تقسيم المحافظات لسنة 1992م.

3. قانون اللجان الشعبية لسنة 1992م.

4. قواعد النظام السياسي لسنة 1991م⁽²⁾.

وهناك مراسيم جمهورية وقوانين أخرى سوف نتطرق إليها في حينها. إلا أنه جدير بالذكر أن المرسوم الدستوري الرابع كان هو الإطار للحكم وبموجب ذلك المرسوم تم تقسيم مستويات الحكم إلى ثلاثة مستويات هي:

1/ المستوى الاتحادي:

ويتولى المسائل ذات الصبغة السيادية والاتحادية والتي تبدأ بصلاحيات التشريع الاتحادي وتنتهي بصلاحيات الطوارئ.

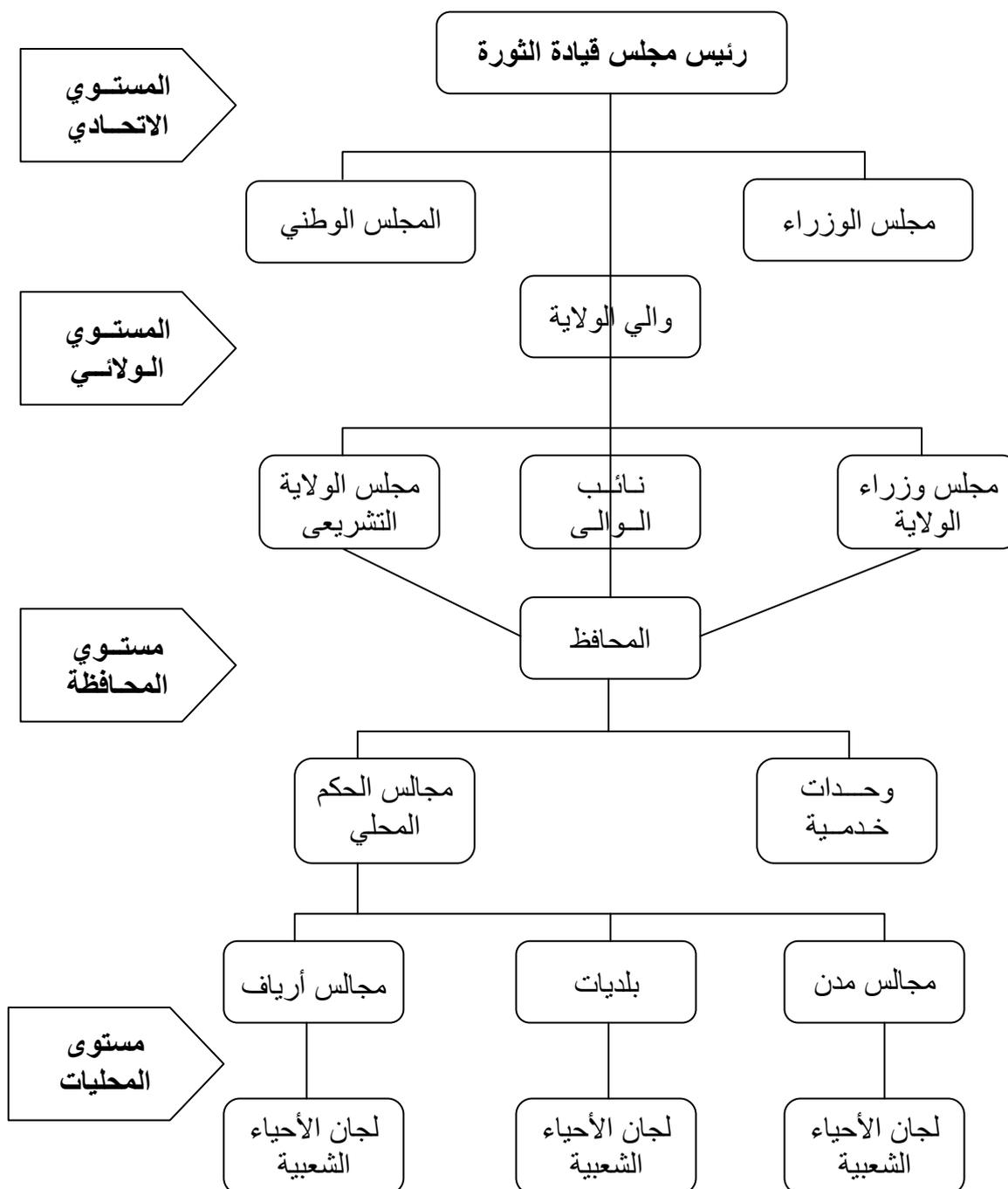
2/ المستوى الولائي:

وهذا المستوى يتولى السلطات ذات الطبيعة التنفيذية والتي تبدأ بالتخطيط الولائي والتنمية وتنتهي بحماية البيئة بالتنسيق مع السلطات الاتحادية⁽¹⁾.

(1) المرسوم الدستوري الرابع 1991م - المادة "5".

(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 93.

هيكل مستويات الحكم بموجب المرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م



(2)

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 163، راجع أيضاً المرسوم الدستوري الرابع - المواد "10-9-8".

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 160.

3/ سلطات مشتركة:

وهي الاختصاصات التي تمارسها الأجهزة التشريعية والتنفيذية على المستوى الاتحادي والولائي على أن تكون السيادة في هذه السلطات للقرار الاتحادي في حالة تعارض القرارات الولائية مع الاتحادية.

واستندت مهمة الإشراف والتنسيق لتأسيس أجهزة الحكم الاتحادي من متابعة ورعاية للأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة تنسيق شؤون الولايات (1).

ونتيجة لذلك المرسوم تم اعتماد الأقاليم القائمة وقتها كولايات وتبع ذلك إنشاء حكومة لكل ولاية بدأت بوالي ونائبين ثم والي وعدد من الوزراء الولائيين يتم تعيينهم بواسطة رئيس الجمهورية يشكلوا في مجملهم السلطة التنفيذية الولائية وأعقب ذلك تعيين لجنة شعبية سميت اللجنة الشعبية للإنقاذ لتمارس السلطات التشريعية بالتشاور مع حكومة الولاية.

ثم صدر قانون تقسيم المحافظات لسنة 1991م وقاد إلى إنشاء ستة وستين محافظة في الولايات التسعة ونشأ عن ذلك المزيد من المحليات (المجالس المحلية) إذ أن الحد الأدنى للمحليات بكل محافظة لا يقل عن ثلاث.

ب/ المرسوم الدستوري العاشر لسنة 1994م:

لم يدم التقسيم الذي أشرنا إليه بموجب المرسوم الدستوري الرابع الذي حدد عدد الولايات أو قانون تقسيم المحافظات لسنة 1991م الذي أنشأ مزيد من المحافظات لم يستمر ذلك الوضع سوى ثلاث سنوات ليصدر المرسوم الدستوري العاشر الذي أجريت بمقتضاه تعديلات على الولايات وصار عددها ست وعشرون ولاية (2).

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 161.
(2) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 91.

جدول يوضح الولايات بموجب المرسوم الدستوري العاشر لسنة 1994م

الرقم	الولاية	العاصمة
1.	أعالي النيل	ملكال
2.	البحر الأحمر	بورتسودان
3.	بحر الجبل	جوبا
4.	البحيرات	رمبيك
5.	الجزيرة	ود مدني
6.	جنوب دافور	نيالا
7.	جونقلي	بور
8.	جنوب كردفان	كادقلي
9.	الخرطوم	الخرطوم
10.	سنار	سنجة
11.	شرق الإستوائية	كبويتا
12.	شمال بحر الغزال	أويل
13.	شمال دارفور	الفاشر
14.	شمال كردفان	الأبيض
15.	القضارف	القضارف
16.	غرب كردفان	الفولة
17.	غرب الإستوائية	يامبيو
18.	غرب بحر الغزال	واو
19.	غرب دارفور	الجنينة
20.	كسلا	كسلا
21.	نهر النيل	الدامر
22.	النيل الأبيض	ريك
23.	النيل الأزرق	الدمازين
24.	واراب	واراب
25.	الوحدة	بانتيو
26.	الولاية الشمالية	دنقلا

(1)

(1) المرسوم الدستوري العاشر 1994م - المادة 12"1"، راجع أيضاً التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 92.

وقد أورد الأستاذ علي جرقندي تبريراً لذلك ما يلي:

(ويبدو أن سياسة تصغير الوحدات الإدارية على مستوى الولايات والمحافظات والمحليات كانت لها مبررات معينة يمكن أن نوجزها في الآتي:

1. تكفل الوحدات الإدارية الأصغر للدولة فرصة أكبر لتكثيف نشاطها في المحاور السياسية والإدارية والأمنية والتنمية.
2. تستطيع الوحدات الإدارية الأصغر أن تسيطر سيطرة تامة على كافة مناحي الحياة داخل نطاق الوحدة الإدارية.
3. تحقق الوحدات الإدارية الأصغر قدراً كبيراً من الانصهار بين المجموعات البشرية المختلفة مما يدعم أواصر الوحدة الوطنية ويقوى وشائج الكيان القومي الموحد.
4. تساهم الوحدات الإدارية الأصغر بفاعلية في رفع الكفاءة الإدارية من حيث سهولة الحركة واقتراب مصدر اتخاذ القرار من الواقع.
5. تحقق الوحدات الإدارية الأصغر درجة عالية من الكفاءة في التعبئة السياسية والمشاركة الجماهيرية الفاعلة.

6. رفع الطاقات المحلية الحبيسة والأفكار المتحفزة للمشاركة في الشؤون المحلية.

7. تمكين المواطن من امتلاك ناصية القرار خاصة بعد إقرار المؤتمرات الشعبية نظاماً سياسياً جامعاً يكفل قاعدة متينة للمشاركة الشعبية من خلال الاتصال الحميم وتكامل المواعيد بين النظامين الإداري والسياسي ويتضح جلياً أن الأستاذ علي جرقندي النعيم أميز منظري النظام الاتحادي (الفدرالية)، يرى أن الإدارة والسياسة وجهان لعملة واحدة وهو يتفق في ذلك مع أميز منظري الحكم الشعبي المحلي الدكتور جعفر محمد علي بخيت في العهد المايوي اللذان يريا أن يتم طرح المفهوم القديم (الذي يرى أن الإدارة نظاماً معزولاً عن السياسة وهو يناقض ما رآه الخبير الدكتور مارشال أحد أميز منظري حقبة الحكم الثنائي الذي كان ينادي بقوة بضرورة الابتعاد بالحكم المحلي عن القضاء والسياسة ويعلل ذلك لكي لا ينشغل وينصرف عن أهدافه الأساسية وهي تقديم الخدمات للمواطنين⁽¹⁾.

ويصبح هذا الأمر أكثر وضوحاً إذا ما توقفنا في المعايير التي تم الإعتماد عليها عند إعادة تقسيم الولايات حيث لا يختلف اثنان ولا تكاد تجد سبباً ثالثاً إلا التركيز على المعايير السياسية والأمني.

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 163، راجع أيضاً الحكم المحلي في ظل تجربة السودان الفدرالية - د. محمد أحمد داني - مرجع سابق - ص 32.

وأورد على جرقندي في ذلك ما يلي:

" وحتى لا يترك الأمر على علته لا بد أن نذكر أن هناك معايير قد تم الاستهداء بها في إعادة تقسيم الولايات تتمثل في الآتي:

1. معيار المشاركة: بمعنى أن يكون لجماهير الولاية القدرة على المشاركة الفاعلة في الأجهزة السياسية والتشريعية والتنفيذية بما يتناسب مع الكثافة السكانية ويؤدي إلى تنمية كوادر قيادية محلية.

2. الوضع الاجتماعي: يعتبر التنوع والتمايز الثقافي والعرقى والديني حقيقة ماثلة وأصيلة في المجتمع السوداني يمكن أن يبني عليها التقسيم شريطة ألا يكون هذا سبباً في تفتيت التوازن القبلي والتجانس الثقافي واللغوي والموروثات التاريخية النافعة.

3. الكفاية الاقتصادية: مراعاة وجود مصادر وموارد مالية ومادية كافية لتغطية تكاليف إدارة وتنمية الولاية في إطار الاعتماد على الذات.

4. الوضع الإداري: ويهدف إلى أن يراعي التقسيم تحقيق السرعة والمرونة الإدارية في اتخاذ القرار وحل المشكلات وتقديم الخدمات للمناطق الإدارية داخل الولاية وتسهيل عمليات التنسيق والاتصال وانسياب المعلومات رأسياً وأفقياً.

5. المعيار الجغرافي: وهنا لا بد من مراعاة واعتبار التضاريس والحوجز الطبيعية وعوامل المناخ والبيئة مثل سلاسل الجبال والأنهار والصحاري مع إمكانية الاستفادة منها في التسميات والتقسيمات الإدارية والسياسة على المستوى المحلي والولائي.

6. الوضع الأمني: يهدف إلى أن يراعي التقسيم بسط الأمن والاستقرار والنظام العام على المستوى القومي والمحلي وهذه المعايير والأسباب التي قادها الأستاذ علي جرقندي في سبيل تبريره إعادة تقسيم الولايات من ست إلى ست وعشرين والمحافظات إلى ستة وستين هي دون شك توضح مدى الارتباط الذي يلزم السياسة والإدارة ويقود إلى أن المنظرون في حقبة الإنقاذ وكانت مايو تشابهها في أنهما وجهان لعملة واحدة.

المرسوم الدستوري الحادي عشر لسنة 1994م⁽¹⁾:

استكمالاً لهيكله الحكم الفدرالي وإكمال بنياته اللازمة في شقيه التنفيذي والتشريعي صدر المرسوم الدستوري الحادي عشر لسنة 1994م مستهدفاً خلق جهاز تشريعي كصاحب سلطة دستورية أصيلة لاستكمال كل حلقات بناء النظام الاتحادي في جوانبه التشريعية كجهاز رقابي تشريعي له الدور الأول في إجازة القوانين المنظمة كما له الدور الأول في رقابة الجهاز التنفيذي في إنزال الإطار القانوني على أرض الواقع بالكيفية⁽²⁾ المطلوبة التي

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق ص 165.

(2) المرسوم الدستوري الحادي عشر 1994م - المواد "10-11-12".

تحقق الرسالة المطلوبة من نظام الحكم وتبعاً لذلك تم إلغاء اللجان الشعبية للإنقاذ في الولايات في المادة الأولى منه وهو تسلسل من الأهمية بمكان لإفساح المجال للجسم القادم الذي سوف يحل محل الجهاز الذي تم الاستغناء عنه واستعاض بالمجالس النيابية التشريعية بحيث جعل لكل ولاية مجلس تشريعي يتكون من أربعين إلى خمسين عضواً ترتفع العضوية وتقل في تناسب طردي مع عدد سكان الولاية حتى يكون هناك معيار موحد يحكم الولايات لكي لا تأتي التجربة متنافرة ومختلفة من ولاية إلى أخرى والتجربة ما زالت في مهدها وتشهد حياتها تشكيلها بحيث يقوى عودها ، ويتم انتخاب عضوية المجلس عبر ثلاثة طرق هي :

1. الانتخاب المباشر: عن طريق الدوائر الجغرافية بحيث يتم انتخاب 45% من عضوية المجلس عبر هذه الطريقة.

2. الانتخاب غير المباشر: "التصعيد" بحيث يتم تصعيد 45% من العضوية من خلال مؤتمر الولاية.

3. الاستكمال : بحيث يتم تعيين بعض الكفاءات والخبرات والمختصين للاستفادة من خبراتهم وتجاربهم العملية والعلمية بغرض تطوير الأداء التشريعي وإثراء التجربة بهؤلاء الخبراء وبما أنها بالتعيين فقد منحت نسبة ضعيفة لا تتجاوز 10% والغرض أو المفهوم من إضعاف النسبة هي أن مبدأ التميز يخالف ويناهض المبدأ الديمقراطي رغم أنهم أصحاب تجارب وخبراء إلا أن طريقة تمثيلهم كان بها بعض الشوائب خفض النسبة لكي تتحقق المعادلة وقد يطرأ سؤال يفرض نفسه لماذا لا يتم الاستعانة بهم خلال الانتخاب المباشر أو غير المباشر أي إدخالهم عبر تلك الطريقتين وهو تساؤل قد تستبين الرؤية فيه إذا ما استصحبنا إرثنا في نظام الحكم وهيمنة البيوتات والأحزاب والزعماء على مفاصل الأحياء والقرى والفرقان والولاء الأعمى للزعامات نتيجة الجهل قد يجعل وجود شخص بتلك المؤهلات في انتخاب مباشر به من المخاطر ما قد يهزم الفكرة كلياً ويستعدي هذا القطاع ضد هذه التجربة (1).

كما ظهرت خلال تلك المرحلة أي سواء كان بإعادة تقسيم الولايات أو المحافظات قد تغيرت كثير من الأوضاع وعلى وجه الخصوص في الموارد المادية والبشرية والبنيات الأساسية في القطاعات الخدمية مثل الصحة والتعليم والزراعة والصناعة والمواصلات

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق ص 166.

والاتصالات ولتحقيق العدالة في قسمة هذه الثروة كان لا بد من أن تمرحل تلك الإجراءات بأسس وطرق متدرجة وكانت على مرحلتين كآلاتي:

المرحلة الأولى:

حيث تم تنفيذ القسمة من خلال:

1. توزيع الأصول ويقصد بها الأصول الثابتة والمنقولة كالمكاتب والمنازل والعربات والمعدات والمشاريع الصناعية بين الولاية الأم والولايات المنبثقة عنها.
2. توزيع الكوادر البشرية حيث تم توزيع هذه الكوادر على جميع الولايات وشمل ذلك توزيع كوادر الولاية الأم مع الولايات التي نشأت منها كما تم توزيع الكوادر الفائزة من الوحدات الاتحادية نتيجة لإنزال وتوزيع السلطات والصلاحيات للولايات.
3. إعادة توزيع الدعم الاتحادي لأن إعادة تقسيم الولايات نتج عنه موقف اقتصادي جديد أدى إلى الإخلال بالوضع الاقتصادي لبعض الولايات حيث تدنى وضع بعض الولايات فبدلاً من الاكتفاء انتقلت إلى خانة الحوجة للدعم.
4. التنازل عن بعض الضرائب أو جزء منها وتحويلها للولايات عبر تشريعات مالية سواء كانت اتحادية أو ولائية أو مشتركة أي بالتنسيق، وذلك بغرض تمكين الولايات من خلق أو إيجاد موارد حقيقية مواعين إيرادية لدعم الولايات وتمثل ذلك في إلغاء بعض القوانين مثل قانون الرخص لسنة 1932م وقانون ضريبة الأطيان وقانون ضريبة القطعان وقانون عوائد المنازل وتركت الأمر للولايات بحيث تصدر الولاية قانون أو تشريعات ولائية تنظم تلك الضرائب والرسوم، كانت هذه معالجة سريعة وأنية وأولية بغرض دعم التجربة ومعالجات لحظية إلا أن الفترة الثانية شهدت تطوراً كآلاتي⁽¹⁾:

المرحلة الثانية:

صدر المرسوم الدستوري الثاني عشر لسنة 1995م والذي قام مباشرة بتقسيم الموارد المالية من خلال إعادة تقسيم المواعين الإيرادية بين مستويات الحكم الثلاث (اتحادي - ولائي - محلي) وصدرت موارد كل مستوي من المستويات بصورة واضحة بحيث يتمكن كل مستوي من القيام بمهامه من خلال موارده الجديدة إلا أن السلطات وتحسباً لأي خلل قد يحدث وإن كان المرسوم من الناحية النظرية منصفاً إلا أن مفاجآت التطبيق⁽²⁾ والمسميات

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 167.

(2) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 168.

الذي قد يجعل بعض الفوارق بين الولايات سواء كان للتداخل أو طبيعة الولاية مما يخل به معيار التنمية المتوازنة لذلك تم إنشاء آلية سميت (صندوق دعم الولايات الأقل فقراً) وأتى هذا في صلب المرسوم نفسه ، وتقوم الفكرة الأساسية في هذا الصندوق وهو خلق التوازن المالي بين الولايات باستقطاب مساهمات من الولايات الأكثر مورداً بالإضافة إلى مساهمة الحكومة الاتحادية وإعادة توزيعها بين الولايات الأقل مورداً من خلال معطيات ومعايير محددة والمتأمل لهذه التجربة ابتداء منذ مؤتمر الحوار الوطني مروراً بكل المراسيم الجمهورية، ثم إنشاء ديوان الحكم الاتحادي في فبراير 1993م ليقوم بمهام الإشراف والتنسيق لأجهزة الحكم الاتحادي ثم إعادة هيكلة النظام الاتحادي وقيام الأجهزة التشريعية الاتحادية والولائية بالتدرج من مرحلة الاختبار أو التعيين إلى الانتخاب المباشر، لا بد أن لكل ذلك أثراً في تطور النظام الإداري والجدول أدناه يوضح حجم أو عدد الولايات والمحافظات والمجالس المحلية والتشريعية ومؤشر عام يعطي نسبة الزيادة في كل الأجهزة كالاتي :

تطور الأجهزة 1989م - 1999م

العام	عدد الأقاليم أو الولايات	عدد المحافظات	عدد المجالس المحلية	عدد المجالس التشريعية
1989م	9	18	328	9
1993م	26	72	224	26
1999م	26	120	633	26
نسبة الزيادة	%166.7	%566.7	%29.9	%66.7

(1)

ولا بد من الإشارة أنه صدرت العديد من التشريعات الخاصة بقسمة السلطة والثروة وبناء النظام السياسي والإداري والقضائي للدولة ودون شك كان فيها عدد مقدر من التشريعات لبناء واستكمال أو تطوير النظام الاتحادي. كما أن العديد من المؤتمرات والاتفاقيات كان لها الأثر الكبير في تشكيل هيكل الحكم إلا أن أهم ما صدر وعني تماماً بأمر الحكم الاتحادي تمثل في الآتي:

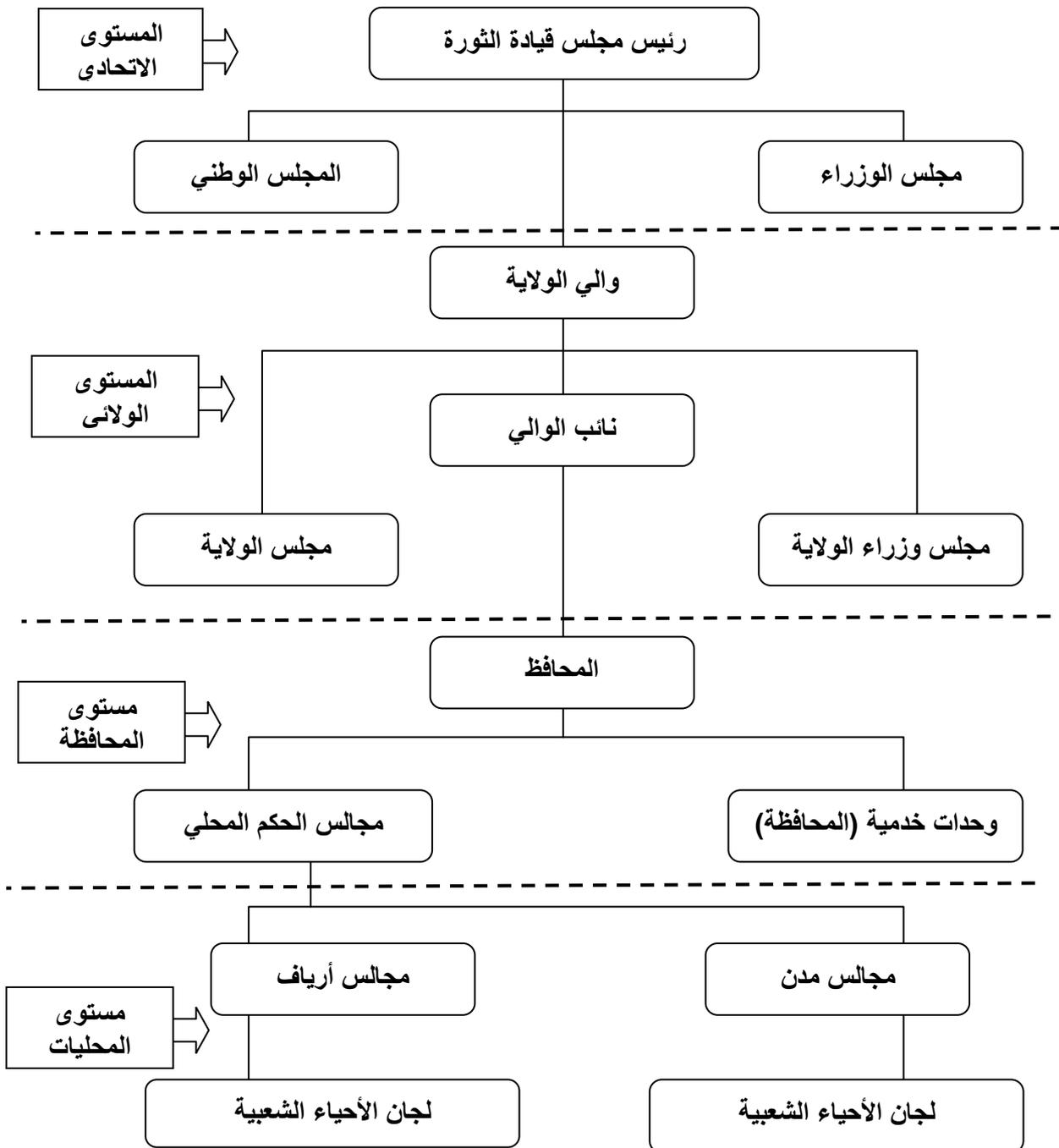
1. المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي) لسنة 1991م.
2. قانون إعادة تقسيم المحافظات لسنة 1991م⁽²⁾.
3. قانون الحكم المحلي لسنة 1991م.

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - د. محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 94.
(2) مرشد تنفيذ قانون الحكم المحلي 1998م - ديوان الحكم المحلي الاتحادي - ص 17.

4. لائحة النظام السياسي لسنة 1991م.
 5. قانون النظام السياسي لسنة 1991م.
 6. قانون اللجان الشعبية لسنة 1992م.
 7. المرسوم الدستوري العاشر لسنة 1993م (قانون إعادة تقسيم الولايات).
 8. المرسوم الدستوري الحادي عشر لسنة 1994م (تنظيم أجهزة الحكم الاتحادي).
 9. المرسوم الدستوري الثاني عشر لسنة 1995 (إعادة تقسيم السلطات بين مستويات الحكم الاتحادي على المستوى الاتحادي والولائي والمحلي).
 10. المرسوم الدستوري الثالث عشر لسنة 1995م (العلاقات بين أجهزة الحكم الاتحادي).
 11. قانون الحكم المحلي لسنة 1995م (والذي بموجبه تم إلغاء قانون الحكم المحلي لسنة 1991م).
 12. المرسوم الدستوري الرابع عشر لسنة 1997م (الذي انبثق من اتفاقية الخرطوم للسلام 1993م).
- وقد وضعت كل هذه المراسيم والقوانين التي أشرنا إليها لتأكيد وترسيخ لامركزية الحكم والإدارة عبر تبني النظام الاتحادي (الفدرالي) وهي أي المراسيم والقوانين كانت تأسياً للتجربة السودانية في الحكم والإدارة وهي تجربة ممتدة لسنوات طويلة قبل عام 1937م إبان العهد التركي ما يؤكد هذا أن أول قانون للحكم المحلي صدر في العام 1951م وكل ذلك بهدف الإصلاح الاجتماعي والسياسي ومن قبلهما الإداري وصولاً للأداء الأمثل المتكامل والفاعل لأجهزة الدولة وبغرض إحكام التنسيق والاستفادة من التجارب وتوجيه التجربة تم إنشاء كيان مستقل يهتم برعاية التجربة ومتابعة تطويرها وذلك عبر القرار الجمهوري رقم (31) في فبراير 1993م وأنشئ ديوان الحكم الاتحادي وحددت المادة (11) من المرسوم الدستوري الثاني عشر والتي تقرأ (ينظم رئيس الجمهورية من خلال ديوان الحكم الاتحادي العلاقات بين الأجهزة الاتحادية والولايات بالتنسيق بينها مما يحول دون ارتباك علاقاتها ومجالات عملها) ، ويوضح الهيكل التالي التطور الذي تم⁽¹⁾:

(1) التجربة الديمقراطية في السودان ، عمر عبد الله ، الشبكة العنكبوتية ، 2 أبريل 2008 .

هيكـل مستويات الحكم بموجب المرسوم الدستوري الخامس لسنة 1995م (1)



(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 181.

وكان المرسوم الدستوري الرابع عشر هو آخر المراسيم الدستورية حيث أن مرحلة دستورية بدأت في أبريل 1998م بصدور الدستور إلا أنه لا بد قبل ذلك من الإشارة إلى أن المرسوم الدستوري الرابع عشر كان نتاجاً عن اتفاقية الخرطوم للسلام 1997م والتي كانت قد وقعت بين الحكومة السودانية وستة من الفصائل التي تحمل السلاح والتي انشقت من الحركة الشعبية والذي أدى إلى الانشقاق هو شعار تقرير المصير الذي كانت تتادي به مجموعات معتبرة منذ فترات طويلة إلا أن هذا الشعار وبالذات خلال فترة حكم الإنقاذ زادت حدته في ندوة واشنطن عام 1993م وهي كانت لتلافي آثار انقسام ريباك مشار ولا أكول من الحركة الشعبية وكان كاريينو يلوح بالانقسام أيضاً وكان الأمر وشيكاً ، حيث كانت هذه المجموعات تعارض بشدة شعار الحركة الشعبية لتحرير السودان حيث كانت تطالب بحصر مطالب الحركة في الجنوب فقط حيث نص البند السابع من قرارات الندوة على (معارضة سياسة حكومة الجبهة في الخرطوم وأية حكومة قادمة لا تحترم حق شعب الجنوب وجبال النوبة والمناطق المهمشة في تقرير المصير) (1).

واستفادت السلطات في الخرطوم من هذا الانقسام بين الفصائل وتجدد الاشتباكات بينهما على المبادرة باتفاقية حيث دفعت عدد من الفصائل حيث تم التوقيع في العاشر من أبريل 1997م بقيادة ريباك مشار وكان يمثل الحركة الشعبية جناح الناصر حيث نص في ذلك الاتفاق على تحديد فترة انتقالية لتطبيق الحكم الفدرالي على أن يعقد بعدها الاستفتاء ، ولم توضح الاتفاقية طبيعة الاستفتاء المزمع عقده ، كما لم توضح المواضيع التي سوف يتم استفتاء الشعب الجنوبي حولها ولكنها حددت بشكل يكاد يكون قاطع أن بالاستفتاء لن يكون حول وحدة السودان ، كما لم توضح الاتفاقية (أي اتفاقية الخرطوم) شكل العلاقة الدستورية بين الجنوب والشمال، كما لم توضح شكل الحكم وعلاقته في الأقاليم الجنوبية (2).

لذلك رأي الكثيرون أن هذه الاتفاقية غامضة ولذلك انتقدها الكثير من الفصائل وأبناء الجنوب وخاصة الحركة الشعبية الفصيل الرئيسي والأم وكافة أطراف المعارضة السودانية وراهننت الحركة الشعبية الفصيل الرئيسي على عدم نجاح هذه الاتفاقية وفشلها وعجزها عن تحقيق السلام وقطعاً لم تكن الحركة في حياد في حكمها حيث أنها تسعى أن تفشل أي محاولة من جهة خارجية عن إرادة الحركة الشعبية أضف أن الكثير من المياه كانت تجري ليتم على ضوء ذلك تحديد الموقف الذي قطعاً لم يكن في معزل عن المؤثرات من أطراف (3) إقليمية ودولية بل محلية ، وبالفعل بدأت بوادر فشل الاتفاقية واضحة للبيان بعد خروج ريباك مشاك أحد أطرافها الأساسية من السودان ورجوح انضمامه للحركة الشعبية الأم .

(1) الكونفدرالية وتقرير المصير ، إبراهيم على إبراهيم ، صحيفة الرأي العام ، العدد 1666 .

(2) جريدة الشرق الأوسط ، العدد 8511000 ، بتاريخ 18 مارس 2002م .

(3) مجلس الحكم المحلي ، العدد الثاني عشر ، ديوان الحكم الاتحادي ، يناير 2001م .

وكانت الاتفاقية قد حددت فترة انتقالية والتي انتهت في مارس (آذار) 2002م ورفع مجلس تنسيق الولايات الجنوبية وهو قد أنشئ بموجب هذه الاتفاقية، حيث كان يتولى رئاسته العميد قلاوك دينق رفع توصية لرئيس الجمهورية بتمديد الفترة الانتقالية والتي حددت بموجب الاتفاقية وبالمرسوم الجمهوري الرابع عشر أن تكون أربع سنوات ، وكان الدافع إلى تمديد الاتفاقية هو أن النص الخاص بحق تقرير المصير قد أشار إلى أن يتم تقرير المصير في ظروف آمنة وقال دينق أن هذه الحالة أي الاستقرار والأمن غير متوفر كما أن الاتفاقية تعطي الأطراف حق التمديد متى ما كان ذلك ضرورياً⁽¹⁾.

لم تجد اتفاقية الخرطوم للسلام المناخ الملائم للاستمرار بأسباب متعددة منها رهان الحركة الشعبية على عدم نجاحها والعمل على ذلك كما أن الموت قد غيب عدد ممن كانوا موقعين عليها وخروج ريباك مشار وعودته كانت أحد الأسباب القومية التي عملت بفشل اتفاقية الخرطوم للسلام إلا أن الحركة الشعبية قد استطاعت أن تثبت حق تقرير المصير حيث أن ذلك الحق ابتداء من مؤتمر توريت في سبتمبر عام 1991م وبعد أربعة أشهر من ذلك التاريخ أي في يناير 1992م تم التوقيع على إعلان فرانكفورت بين الحكومة والدكتور لام أكول كما أسلفت، وتم الاتفاق في ذلك الإعلان على إجراء استفتاء والتقطت ذلك دول الإيقاد حيث قامت بتثبيت ذلك الإعلان وعكسته في إعلان مبادئ الإيقاد الذي صدر في يوليو 1994م واستمر التفاوض مع بعض الفصائل حتى تم التوقيع مع الدكتور لام أكول في أبريل 1996م على الميثاق السياسي الذي أكد حق تقرير المصير لمواطني جنوب السودان. وجاءت اتفاقية الخرطوم للسلام التي تم التوقيع عليها في أبريل عام 1997م بعد عام كامل من التوقيع على الميثاق السياسي مؤكدة أيضاً كما أسلفت على حق تقرير المصير ، وكان الدكتور لام أكول قد لحق بركب اتفاقية الخرطوم للسلام عبر اتفاقية فشودة حيث وقع على الاتفاقية في سبتمبر 1997م ، ولا بد من الإشارة إلى أن الحكومة كانت قد قبلت مبادئ مبادرة الإيقاد وذلك بتاريخ 30 أكتوبر 1997م ومبادرة الإيقاد كان تقرير المصير من أهم بنوده⁽²⁾.

وتعاملت الحركة الشعبية بذكاء من ناحية حق تقرير المصير حيث أنها أخذت إعلان فرانكفورت ومبادئ الإيقاد ككرت تفاوض ليس مع الحكومة السودانية فحسب بل حتى مع الأحزاب السياسية حيث كانت البداية مع الحزب الاتحادي الديمقراطي ونتج الإعلان المشترك بينهما في 13 يوليو 1997م متضمناً أيضاً حق تقرير المصير لجنوب السودان ثم تبعه اتفاق شقودم بين الحركة الشعبية وحزب الأمة وكان بعد خمسة أشهر من الاتفاق مع

(1) المرسوم الدستوري الرابع عشر 1997م - المواد "8-15".

(2) القرار السياسي في السودان - الخير عمر احمد - مرجع سابق - ص 185-192.

الاتحادي حيث تم الاتفاق في 12 ديسمبر 1994م وتضمن اعتراف واضح بحق تقرير المصير واستمر هذا المنهاج حتى توج في 27 ديسمبر 1994م (أي بعد أسبوعين فقط) تم اتفاق مماثل بين الحركة الشعبية والحزب الاتحادي الديمقراطي وحزب الأمة وقوات التحالف السودانية أطلق عليه اسم (إعلان اتفاق سياسي) أكدت فيه الأطراف التي أشرنا إليها سابقاً مجتمعة المبادئ التي تضمنتها الاتفاقات السابقة كل هذه الاتفاقات انتهاء بالإعلان السياسي مهد الطريق وعده تماماً لإعلان أسمر في 23 يونيو 1995م والذي وقعت عليه كل أحزاب المعارضة مجتمعة (الاتحادي الديمقراطي ، حزب الأمة ، الحزب الشيوعي ، قوات التحالف السودانية، وممثل للنقابات وشخصيات وطنية) حيث تم الإعلان رسمياً بلغة تأكيدية واضحة أن شعب جنوب السودان سيمارس حقه في تقرير المصير قبل انتهاء الفترة الانتقالية وبذلك توجت الحركة الشعبية نجاحاتها بإعلان أسمر (مؤتمر القضايا المصيرية) بانتزاع حق تقرير المصير من جميع أحزاب وتنظيمات المعارضة (1).

وهكذا اكتملت جهود الحركة الشعبية مع الأحزاب المعارضة في يونيو 1995م بصور إعلان أسمر ومع الحكومة بقبول الحكومة مبادئ الإيقاد. وبصور دستور السودان في يونيو 1998م متضمناً حق تقرير المصير لجنوب السودان وبذلك فإن حق تقرير المصير للجنوب نادت به كل النخب الجنوبية منذ سنوات طويلة ، كما أن المعارضة كانت هي التي دفعت أن يأخذ تقرير المصير حظه من الاهتمام والتمسك به حيث أنها جميعاً سواء كانت منفردة أو مجتمعة اعترفت ووقعت على حق تقرير المصير وبذلك فرض حق تقرير المصير نفسه باعتراف كل النخب السياسية والمجتمع الاقليمي والدولي به وهو ما دعا بأن يدرج في دستور 1998م في ديباجته بدأ كالاتي (بسم الله خالق الإنسان والشعوب وواهب الحياة والحرية وشارع الهدى للمجتمعات نحن شعوب السودان بتوفيق الله وبعبرة التاريخ وبدفع ثورة الإنقاذ الوطني المتجددة قد وضعنا لأنفسنا هذا الدستور نظاماً للحياة العامة نتعهد باحترامه وحمايته والله المستعان.

ثم جاء بالمادة الثانية من دستور 98 بالباب الأول تحت عنوان لا مركزية سلطات الدولة الآتي: (السودان جمهورية اتحادية تحكم في سلطاتها الأعلى على أساس النظام الاتحادي الذي يرسمه الدستور مركزاً قومياً وأطراً ولائية وتدار في قاعدتها (2) بالحكم وفق القانون وذلك تأميناً للمشاركة الشعبية والشورى والتعبئة وتوفيراً للعدالة في اقتسام السلطة والثروة.

(1) القرار السياسي في السودان - الخير عمر احمد - مرجع سابق - ص 187.

(2) دستور السودان لسنة 1998م - المادة "2".

وتدرج الدستور عبر أبوابه ومواده وتطرق لأمر السلطة التنفيذية الولائية في المادة (56) ومن ثم السلطة التشريعية الولائية في المادة (98).

وأشار الدستور وفقاً لنص المادة (108) في الباب السادس النظامي الاتحادي - الفصل الأول - الولايات - حيث تقرأ المادة كالاتي:

108- تقسم جمهورية (1) السودان إلى ولايات ولكل ولاية عاصمة وذلك على النحو الآتي:

أ. ولاية أعالي النيل وعاصمتها ملكال.

ب. ولاية البحر الأحمر وعاصمتها بورتسودان.

ج. ولاية بحر الجبل وعاصمتها جوبا.

د. ولاية البحيرات وعاصمتها رمبيك.

هـ. ولاية الجزيرة وعاصمتها ود مدني.

و. ولاية جونقلي وعاصمتها بور.

ز. ولاية جنوب دارفور وعاصمتها نيالا.

ح. ولاية جنوب كردفان وعاصمتها كادقلي.

ط. ولاية الخرطوم وعاصمتها الخرطوم.

ي. ولاية سنار وعاصمتها سنجة.

ك. ولاية شرق الإستوائية وعاصمتها كبويتا.

ل. ولاية شمال بحر الغزال وعاصمتها أويل.

م. ولاية شمال دارفور وعاصمتها الفاشر.

ن. ولاية شمال كردفان وعاصمتها الأبيض.

س. الولاية الشمالية وعاصمتها دنقلا.

ع. ولاية غرب الإستوائية وعاصمتها يامبيو.

ف. ولاية غرب بحر الغزال وعاصمتها واو.

ص. ولاية غرب دارفور وعاصمتها الجنيينة.

ق. ولاية غرب كردفان وعاصمتها الفولة.

ر. ولاية القضارف وعاصمتها القضارف.

ش. ولاية كسلا وعاصمتها كسلا.

(1) دستور السودان لسنة 1998م - المادة "108".

- ت. ولاية نهر النيل وعاصمتها الدامر .
 ث. ولاية النيل الأبيض وعاصمتها ريك .
 خ. ولاية النيل الأزرق وعاصمتها الدمازين .
 ذ. ولاية واراب وعاصمتها واراب .
 ض. ولاية الوحدة وعاصمتها بانتيو .

كما تطرق الدستور إلى اقتسام السلطات وأشار إلى ما يلي السلطة الاتحادية، ثم السلطة الولائية، ثم السلطة المشتركة (بين الاتحادية والولائية)، ثم تدرج الدستور حتى اقتسام الموارد المالية في المادة (113) وحدد الموارد المالية الاتحادية والموارد المالية الولائية والموارد المالية للمحليات.

إلا أن أهم ما ورد في الدستور تأطيراً لنظام الحكم وتنسيقاً بين المستويات المختلفة هو إشارته في نص المادة (1/116) إلى قيام ديوان حكم اتحادي حيث نصت المادة كالآتي:

1/116 يقوم بقانون ديوان للحكم الاتحادي تحت إشراف رئيس الجمهورية يتولى حركة الحكم الاتحادي والولائي تنسيقاً واتصالاً وائتماراً بين الولاة والأجهزة الولائية مع رئاسة الجمهورية والأجهزة الاتحادية.

2/ يقوم تحت إشراف ديوان الحكم الاتحادي صندوق تسهم فيه الموازنة الاتحادية وموازنات الولايات المقنترة لدعم الولايات المحتاجة وفق معايير عادلة تراعي حجم السكان ومستوى التنمية وغير ذلك.

والجدير بالذكر أن هذا الدستور قد أجازته المجلس الوطني في جلسته الخامسة في دورة الانعقاد الطارئة بتاريخ 28 مارس 1998م وأشار في ذيله إلى إلغاء جميع المراسم الدستورية وتم استثناء المرسوم الدستوري الرابع عشر (اتفاقية الخرطوم للسلام) من ذلك وتمت الإشارة إلى انتهاء دورته بانتهاء الفترة الانتقالية التي أشرنا إليها في مرحلة سابقة عند حديثنا عن هذه الاتفاقية وسبق هذا المجلس الذي أجاز هذا الدستور والذي انتخب في عام 1996م كخطوة للتحويل من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية حيث أن المرسوم الدستوري الثالث عشر أشار في المادة (27) بأن يكون المجلس الوطني كالآتي :

- 1- 275 مقعداً عن طريق الانتخاب المباشر من الدوائر الجغرافية.
 2- 125 مقعداً بالانتخاب غير المباشر⁽¹⁾.

(1) دستور السودان 1998م - المادة "116".

وسبق هذا المجلس مجلس وطني انتقالي حيث تم تكوينه في العام 1991م واستمر حتى عام 1995م حيث كانت تبلغ عضويته 303 عضو كان المعيار في التمثيل والاختيار هو الفئوي والجغرافي حيث ضم في عضويته أعضاء مجلس قيادة الثورة عدا الرئيس وكذلك الوزراء الاتحاديين ومستشاري مجلس قيادة الثورة وولاة الولايات ورؤساء اللجان الشعبية حيث أنيط بهذا المجلس مهمة بناء النظام السياسي والسعي لتحقيق السلام وإقرار الاستراتيجية الشاملة.

من الواضح أن الإنفاذ منذ أن تولت السلطة في العام 1989م عبر الاستيلاء على السلطة عملت على الاستفادة من تجارب الحكم اللامركزية خلال كل الحقب السابقة ولتقنين الأمر ومنحة الشرعية بدأت بمؤتمر الحوار الوطني والذي كان في بداية أيام السلطة الأولى وقد أشرنا إلى مخرجات وتوصيات ذلك المؤتمر في مراحل سابقة في بحثنا هذا إلا أن القائمين على الأمر رأوا أن يتم التدرج في ظل الفدرالية لتحقيق تلك المرامي لابد أن يكون للإدارة المحلية كإحدى الوسائل الضرورية في ذلك وعقدت الكثير من الورش والمؤتمرات في سبيل ذلك وسوف نتطرق إليها في حينها إلا أنه من الضروري أن ننظر إلى تطور تجربة الحكم المحلي وكيف تمت إعادة صياغتها وظيفياً وهيكلياً وان تطرقنا باختصار نجد أن ذلك ينقسم إلى مراحل منها :

المرحلة الأولى (1991م - 1995م):

حيث كانت هذه الفترة هي الأولى في وضع اللبنة الأساسية في سبيل إرساء دعائم الحكم المحلي ولا شك أن النظرة السياسية حسب المرحلة كان لها دور كبير وأثر بالغ في تشكيل ذلك حيث تم:

1. دمج الحكم المحلي في كيان التنظيم السياسي.
2. إعادة تقسيم المحافظات إلى وحدات صغيرة مع رفع دور المحافظ السياسي.
3. تغيير تركيبة الجهاز التنفيذي في الحكم المحلي والعمل على تقليل دور الضابط الإداري أو عدم الاعتماد عليه كلياً بتوظيف عدد من العناصر الملتزمة سياسياً بمبادئ الانقاذ وهي الفترة التي سميت (التمكين).
4. جعل رئيس المجلس المحلي رمز للحكومة المحلية.

المرحلة الثانية (1995 - 2003م):

1. تقصير الظل الإداري والسياسي بتقصير المجالس جغرافياً.
2. جعل الواجهات السياسية والقضائية ضمن اختصاص المحليات (1).
3. تسييس وظيفة المدير التنفيذي بالمحلية.

(1) التجربة الفيدرالية السودانية - محمد التجاني احمد - مرجع سابق - ص 91-105.

ولا بد من الإشارة أن الحكم المحلي وبعد أن أصبح الخيار الأفضل والوحيد في ظل نظام الحكم الأنسب للسودان وبعد أن تم تأسيس الحكم الاتحادي بموجب المرسوم الدستوري الرابع في فبراير 91 الغيت قوانين أشرنا إليها سابقاً وتم إصدار قوانين أخرى تتمثل في قانون الحكم المحلي لسنة 1991م، وفيما بعد جاء قانون الحكم المحلي لسنة 1995م، ثم قانون الحكم المحلي لسنة 1998م.

وبما أننا سبق أن تطرقنا للهيكل في ظل قانون 1991م وقانون 1995م سوف نتطرق إلى قانون 1998م.

قانون الحكم المحلي لسنة 1998م:

صدر قانون الحكم المحلي للعام 1998م في الخامس من ديسمبر وبناء عليه تم إلغاء عدة قوانين على رأسها قانون الحكم المحلي للعام 1995م كما ألغيت قوانين وتشريعات الإدارة الأهلية واللجان الشعبية. وجاء هذا القانون مرتكزاً على الآتي⁽¹⁾:

1. تخطيط الموجهات العامة للحكم المحلي على ان تترك للولايات الجوانب التفصيلية.
2. منح المحلية قدرأ أكبر من الاستقلال في مجال التشريع وإصدار القرار باستبعاد دور المحافظ في اعتماد القوانين المحلية مع الغاء صلاحيته في نقض أو تعطيل القرارات.
3. الغاء الدور السياسي للمحافظ تمشياً مع روح وصلاحيته في التعبئة العامة وقيادة نفير العمل التنموي والشعبي.

4. ورود موارد إضافية للمحليات لأول مرة في ظل هذا القانون تمثل في الآتي:
أ) 40% من عائد ضريبة أرباح الأعمال.

ب) نسبة من أرباح المشروعات الولائية الواقعة في أرض المحلية حسبما يحدده قانون الولائي.

ج) نسبة من أرباح المشروعات الاتحادية الواقعة في أرض المحلية حسبما يحدده القانون الاتحادي⁽²⁾.

واستمر الوضع على ما هو عليه بموجب قانون الحكم المحلي للعام 1998م وبعد مضي ما يقارب ثلاثة عشر عاماً من التجربة كان لا بد من إعادة النظر في التجربة نفسها بغرض تقييمها ليتبين القائمون على الأمر الإيجابيات والسلبيات ولكل ذلك تم الإعداد لمؤتمر قومي لتقويم وتقييم تجربة الحكم الاتحادي عبر ديوان الحكم الاتحادي في أبريل 2002م ولقد حظى المؤتمر بالشأن العام وشئون الحكم والإدارة بحسبان أن التجربة والممارسة التي صاحبته تجربة غير مسبوقة في تاريخ البلاد لأنها ولأول مرة أعيد النظر في

(1) الحكم المحلي وقضايا الفدرالية والسلام في السودان - د عطا البيطحاني - الخرطوم 2006م - مطابع العملة - ص 62.

(2) الحكم المحلي وقضايا الفدرالية والسلام في السودان - مرجع سابق.

توزيع أقاليم السودان على أسس ارتآها القائمين على الأمر وبموجبها تم تقسيم أو بالأحرى أعيد تقسيم البلاد إلى ست وعشرين ولاية بدلاً عن تسع مناطق إدارية كما كان في السابق ومنحت هذه الولايات صلاحيات واسعة كانت محصورة في المركز رأي فيها البعض بأن الحكم الاتحادي أصبح متميزاً بصلاحيات واسعة تتسم بقدر من الإستقلالية عن المركز في كثير من النواحي الإدارية والتشريعية وأزيلت بذلك كثير من المسؤوليات عن كاهل المركز⁽¹⁾.

ولا بد من الإشارة إلى أن هذا المؤتمر قد حظى باستعداد مبكر وتغطية إعلامية غير مسبوقة مع العلم أن هذا ليس هو المؤتمر الأول للسلطة إنما كانت هنالك كثير من المؤتمرات مثل مؤتمر قضايا السلام وقضايا الإعلام والنظام السياسي إلا أن الاهتمام والحركة التي لازمت هذا المؤتمر والاهتمام كان مختلفاً تماماً حيث حظي باهتمام بالغ، وتمت تغطية المؤتمر في كافة أجهزة الإعلام بكل أنواعها وأشكالها المرئي والمسموع والمقروء بل أن الصحف عبر الأعمدة الثابتة والمقالات التحليلية والمقابلات قد أصبح موضوع المؤتمر هي المادة الأساسية على منشآت الصحف الرئيسية ومواضيع الأعمدة الداخلية كل ينظر بمنظور وفق رؤيته وفلسفته وكان المؤتمر تحت شعار (مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي) وقد خرج المؤتمر بتوصيات وسوف أسرد كل التوصيات وإن كان بها شيء من الإطالة إلا أنها مهمة وضرورية في تحليلنا لواقع التجربة بعد تلك التوصيات وقد كانت التوصيات كالتالي:

أولاً: توصيات عامة:

1. التأكيد على الحكم المحلي أو الحكم الاتحادي باعتباره أمثل النظم لحكم البلاد مع التأمين على التدرج المائل في تطبيقه.
2. التأمين على دور ديوان الحكم الاتحادي في دعم وتطوير تجربة الحكم الاتحادي.
3. حشد كل الطاقات والجهود لإيقاف الحرب وتحقيق السلام لضمان الاستقرار والتنمية.
4. تقليص الأجهزة التشريعية والتنفيذية على المستوي الاتحادي والولائي والمحلي⁽²⁾.
5. التأمين على أن الحكم المحلي هو الفاعل إلا أن في مستويات الحكم المختلفة وهو الوعاء الأوسع للمشاركة وحصر المجتمعات وإعداد القيادات وإكسابها القدرات والمهارات.
6. تكوين آلية فنية لمتابعة تنفيذ توصيات هذا المؤتمر.

(1) صحيفة الرأي العام العدد 1695 بتاريخ 2002/5/6م عمود متون وحواشي - د. عبد اللطيف البوني.

(2) توصيات المؤتمر - وثائق ديوان الحكم الاتحادي - الخرطوم.

ثانياً: في مجال التشريعات والهيكل والسلطات:

1. إكمال عملية البناء الدستوري والتشريعي والقانوني للنظام الاتحادي بما يتواءم والمتغيرات السياسية والاقتصادية مما يطلبت إجراء بعض التعديلات الدستورية لاستيعاب المستجدات والمتغيرات وإصدار قوانين جديدة.
2. إحكام التنسيق بين السلطات الاتحادية والولائية في مجال إنفاذ السياسات والخطط العامة للدولة.
3. مراجعة التشريعات والسلطات لتحديد الاختصاصات وإزالة التضارب بين مستويات الحكم الاتحادي والولائي خاصة فيما يتعلق بالسلطات المشتركة.
4. إيجاد نص عام بالدستور حول قسمة الموارد بدلاً عن النصوص الحالية ويفصل القانون كيفية تلك القسمة.
5. يعين رئيس الجمهورية الوالي من بين أشخاص ترشحهم كلية وفقاً لما ينظمه القانون.
6. ضرورة تفعيل مؤسسات التشريع والتنفيذ في الجنوب وتفعيل جهود التوأمة بين ولايات الشمال والجنوب لتؤدي مهمة التناصر والتكامل ورفع معدلات الأداء التنفيذي والخدمي.
7. استطلاع آراء الولايات في مشروعات القوانين الاتحادية التي تمس الشأن الولائي.
8. الإبقاء على الولايات بعددها الحالي.
9. تقليص هياكل الأجهزة الاتحادية والولائية والمحلية بما يواكب المرحلة خفصاً للنفقات⁽¹⁾.

ثالثاً: في مجال الحكم المحلي:

1/ الهيكل والعلاقات:

- أ. وضع هيكل تنظيمي ووظيفي للمحليات يتناسب مع قدراتها واختصاصاتها ويراعي عند التعيين والانتداب تجنب الترهل الوظيفي والتضخم في الصرف⁽²⁾.
- ب. يتبع جميع العاملين بالإدارات المحلية تبعية إدارية وإشرافية للمحلية على أن تكون التبعية الفنية للوزارة الولائية المعنية.
- ج. الإبقاء على ديوان الحكم المحلي بالولايات.
- د. التأمين على بقاء المحافظ بذات اختصاصاته وسلطاته الأمنية والتنسيقية والتعبوية.
- هـ. إسناد قيادة الجهاز التنفيذي بالمحلية للضابط الإداري بقاعدة مهنية متخصصة في مجال الحكم والإدارة.
- و. يقدر المؤتمر الدور الكبير الذي تقوم به الإدارة الأهلية ويدعو إلى التعجيل بإصدار قانون ينظم ويعضد هذا الدور.

(1) توصيات مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي - وثائق ديوان الحكم الاتحادي - الخرطوم.

(2) نفس المصدر.

2/ معايير إنشاء المحليات:

أ. وضع أسس ومعايير لإنشاء المحليات ضماناً لقيام محليات قادرة وفاعلة ومؤهلة للاضطلاع بمهامها ومراجعة المحليات القائمة على ضوء ذلك مع مراعاة اتباع ذات الأسس والضوابط عند النظر في قيام محليات جديدة.

ب. إعادة النظر في الوضع القانوني للإدارات الشعبية توسيعاً لدائرة المشاركة وتمكيناً لها من الاضطلاع بدورها بفاعلية.

رابعاً: في مجال الموارد المالية والبشرية:

أ/ الموارد المالية:

1. تضيق الفجوة بين الإيرادات والمنصرفات من خلال تخفيض التكلفة الإدارية والتوسع الأفقي للأوعية الإيرادية.
2. تشجيع الجهد الشعبي في التنمية والخدمات مع ضرورة ضبطها بالتخطيط السليم.
3. التأكيد على الاستفادة من سياسة تصفية شركات القطاع العام الاتحادية والولائية والمحلية.
4. تقوية إدارات الحسابات القومية والمراجعة الداخلية اتحادياً وولائياً حفاظاً على المال العام والمحاسبة على عدم الالتزام باللوائح المالية والإجراءات المحاسبية.
5. التنفيذ الفعلي لقرارات المجلس الأعلى للموارد من حيث النسب الاتحادية والولائية مع اعطاء اهتمام أكبر للولايات الأقل نمواً.
6. تقوية أجهزة وآليات زيادة الإيرادات واستحداث وسائل فاعلة لتحصيل الضرائب الولاية خاصة ضريبيتي القطعان والعقارات⁽¹⁾.
7. إلغاء النص الوارد في قانون قسمة الموارد المالية لسنة 1996م والقاضي بتخصيص نسبة من أرباح المشروعات القومية للولايات التي يمتد إليها والاستعاضة عن ذلك بزيادة نسبة نصيب الولايات من عائد إيرادات الموارد تحقيقاً للفائدة المرجوة والمساواة والعدالة بين الولايات.
8. ضرورة مراجعة معايير الدعم للولايات نسبة لحدوث كثير من المتغيرات منذ البدء.

(1) توصيات مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي – وثائق ديوان الحكم الاتحادي.

9. توسيع مظلة الضريبة على القيمة المضافة وتفعيل تحصيلها تطويراً للإيرادات الاتحادية والولائية.
 10. التشاور بين الحكومة الاتحادية والولائية في أي زيادة تنوي الحكومة الاتحادية اتخاذها لتحسين الأجور.
 11. ضمان حصول المحليات على أنصبتها من قسمة الموارد بالقدر الذي يتكافأ والمهام المناط بها.
 12. تتحمل الولايات التزامات الفصل الأول كاملة تمكيناً للمحليات في تقديم وتجويد الخدمات الأساسية والتنمية.
 13. التزام وزارة المالية الاتحادية القاطع بضمان تعويض المفقود من الرسوم الزراعية.
 14. استعجال إنشاء صندوق دعم الجنوب والمناطق المتأثرة بالحرب.
 15. السعي الجاد لاستنباط موارد مالية جديدة وخلق المناخ المناسب لجذب المؤسسات التمويلية والاستثمارية.
- ب/ في مجال الموارد البشرية:

1. توزيع القوى العاملة من خلال مراجعة الفصل الأول على كافة المستويات وإزالة الترهل والتشوّهات وتوزيع الكفاءات على الولايات خاصة الولايات الأقل نمواً.
2. الاهتمام بتنمية القيادات الإدارية والشعبية والإعداد المهني للقوى العاملة على المستويين الاتحادي والولائي لمقابلة احتياجات مشروعات التنمية للقوى العاملة المدربة وتوفير ميزانيات مقدرة للتدريب اتحادياً وولائياً.
3. تحسين ظروف وشروط بيئة العمل وتشجيع انتقاء الكوادر المدربة والكفاءات.
4. تفعيل الأجهزة القيادية للخدمة العامة وإعادة إنشاء وحدات الخدمات الإدارية للإسهام في تقييم وتقويم الهياكل التنظيمية والوظيفية.
5. الاهتمام بالنظم الإدارية والتخطيطية والأسس والمعايير العلمية في تخطيط القوى العاملة لمعالجة الاختلال والترهل الوظيفي⁽¹⁾.

(1) توصيات مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي - وثائق ديوان الحكم الاتحادي - الخرطوم.

خامساً: في مجال الخدمات:

1. الخدمات الأساسية حق دستوري للمواطن السوداني بغض النظر عن القدرة أو الامكانيات أو الانتماء أو الموقع ويجب إزالة التباين والتفاوت بين الولايات من خلال برنامج ولائي مؤسس يضمن العدالة في توفير الخدمات الضرورية لكل مواطن خاصة التعليم والصحة والمياه والكهرباء والطرق.
2. اعتبار كل الموارد قومية ويتم توزيعها وفق الرؤية بين مستويات الحكم المختلفة بما يراعي متطلبات تقديم الخدمات.
3. أهمية وجود آلية لتحرير التوازن الخدمي بين الولايات لتحقيق العدالة والقناعة والرضا وتعميق النسيج القومي ودعم الوحدة الوطنية.
4. التركيز على خدمات الرحل من حفر آبار المياه وخدمات الصحة وتعليم وبيطرة وتأمين المسارات.
5. ضرورة مراجعة قرار تصفية الداخليات وإعادتها متى ما اقتضت الضرورة وذلك لتحسين بيئة التعليم وتنفيذ قرار مجانية التعليم حتى المستوي الثانوي.
6. الاهتمام بالخدمات الأساسية بالولايات الجنوبية وأي مناطق أخرى ذات ظروف مشابهة.

سادساً: التغيير الثقافي والاجتماعي:

1. تقرير الجهود لترسيخ القيم الدينية والاجتماعية وإعلاء دور المرأة والأسرة كنواة للمجتمع.
2. تنشيط الحركة الفكرية والثقافية وتكثيف الإعلام المسموع والمرئي وترقية وسائل النشر.
3. تنسيق وتكامل الجهود بين المؤسسات الدعوية والإرشادية والاجتماعية وحماية للشباب والمرأة والطفل من الغزو الفكري والثقافي.
4. دفع الحركة التنظيمية للمبدعين في المجالات الفنية والأدبية والرياضية.
5. ضرورة تطوير وترقية مناهج التربية الوطنية بتعزيز أساليب التنشئة السليمة في إطار الأسرة الممتدة.
6. تجفيف منابع الأمية وعلاج مشكلة البطالة لتحقيق النهضة التنموية الشاملة.
7. تعزيز الجهود الرسمية والشعبية لدعم الشرائح الضعيفة.
8. التركيز على النهوض بالتنمية الريفية القاعدية.
9. تشجيع السياحة الداخلية والاهتمام بقطاع الآثار بمختلف الولايات.
10. تعزيز التواصل الثقافي بين الولايات (1).

(1) توصيات مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي – وثائق ديوان الحكم الاتحادي.

هكذا جاءت توصيات ذلك المؤتمر ولا شك أن فيها الكثير المفيد وقد انقسم الناس حول مخرجات ذلك المؤتمر وحول التجربة وتناول الكثير من كتاب الأعمدة وساهموا في ذلك بشكل أو آخر سواء كان نقداً أو جرحاً أو تحليلاً وقد تعددت تلك المقالات واختلفت مع بعضها البعض اختلافاً كبيراً إلا أنها جميعاً وبمفهوم المخالفة قد اتفقت على أهمية أمر تقييم وتقويم التجربة وسوف نورد بعض ما جاء في الصحف في تلك الحقبة حيث أورد الأستاذ علي إسماعيل العتباتي تحت عنوان مرحباً بمؤتمر الحكم الاتحادي بصحيفة الرأي العام العدد 1689 بتاريخ 2002/4/30م قوله (بدءاً يسرنا أن نرف التهنئة لديوان الحكم الاتحادي ولوزير العلاقات الاتحادية على نجاح مؤتمر تقويم وتقييم الحكم الاتحادي في جلسته الأولى فالحضور الكبير للأعضاء والتلخيص الموفق لمعظم الأوراق التي وضعت الأمر برمته على الطاولة لتناول التجربة بالدراسة والتمحيص لأن الحكم الاتحادي من أهم الانجازات بالرغم من السلبيات التي رافقت التطبيق والتي نحسب أن هذا المؤتمر سيعالجها من خلال توصياته وإن كان لنا أن نسهم من البعد في أعمال المؤتمر فإننا ندعو بقوة إلى تقليص عدد الولايات لتقسيم السودان إلى ولايات مقبولة ومناسبة لأن موارد السودان محدودة، فقد توسعت الخدمات من حيث الكم لكنها تراجعت تراجعاً عميقاً بالكيف ، كمال نطالب بإلغاء المحليات وتحويلها إلى وحدات إدارية تابعة للمحافظة بحيث يكون لكل محافظة مجلس تنفيذي له شخصية اعتبارية)⁽¹⁾.

أما الكاتب إدريس حسن فقد أورد بعمود بلا رتوش بصحيفة الرأي العام العدد 1690 بتاريخ 2002/5/1م بقوله (والآن وبعد مضي هذه السنين كان ولا بد من إعادة النظر في التجربة نفسها بغرض تقييمها ليتبين القائمون على الأمر الإيجابيات والسلبيات التي أفرزتها ككل، وهذه سنة حميدة ينبغي أن تتبع تقويماً لكل أداء خاصة المستحدث منه ولا ينكر أحد أن تجربة الحكم الاتحادي قد شابها كثير من القصور الذي كان من أبرزه عجز الحكومات الولائية في استنباط مشاريع لزيادة مواردها الذاتية تخفيفاً للعبء الواقع على الخزينة العامة. لكن ترهل الأجهزة الإدارية والتنظيمية كان يمتص جل الموارد مما أفرغ الفكرة من أهدافها ومضامينها الأساسية. هذا من الناحية العملية على أرض الواقع أما في الناحية النظرية فإن التجربة كانت لها إيجابيات في أذهان الناس، ووجدت قبولاً لديهم إذ ما وضعنا في الاعتبار أن الفكرة التي كانت سائدة في الماضي بشأن الفدرالية أنها مرتبطة في الأذهان بمعاني التفكك والانفصال. ومما يجدر ذكره أنه من مثالب تطبيق الفكرة أن النتائج العملية لها جاءت دون التوقعات النظرية لافتقارها لعنصر المشاركة الجماعية)⁽²⁾.

(1) صحيفة الرأي العام العدد 1689 بتاريخ 2002/4/30م - علي إسماعيل العتباتي - مرحباً بمؤتمر الحكم الاتحادي .

(2) صحيفة الرأي العام العدد 1690 بتاريخ 2002/5/1م - إدريس حسن - عمود بلا رتوش .

أما الكاتب يوسف عبد المنان فقد أورد بصحيفة ألوان بتاريخ السبت الموافق 4 مايو 2002م بحديث السبت تحت عنوان (هل أتاك حديث التقليل يا نافع) فقد أورد الكاتب بقوله (عزمت الحكومة والحزب الحاكم على انفاذ جملة من الإصلاحات في هياكل الحكم على المستويات الثلاث (الاتحادي - الولائي - المحلي) لتحقيق ما أسماه الدكتور نافع على نافع (بهيكلة الحكم المتضخم) وهو ذات الحديث الذي انساب من ثنايا حديث رئيس الجمهورية أما مؤتمر تقويم وتقييم الحكم الاتحادي حينما قال: (التقويم الذي ينتظره من المؤتمر ينبغي استناده على الحقائق والأرقام) . وذهب الكاتب بقوله (فالحكومة اختارت بطوعها وإرادتها أخصب المعالجات وأكثرها تعقيداً عندما تمس بكلتا يديها أحد مواقع الجراح بماء الملح وتبدأ في خوض معركة وظهرها إلى جدار مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي)⁽¹⁾.

أما السيد محمد عبد الله سيد أحمد وبصحيفة الرأي العام بالعدد 1701 بتاريخ 2002/5/12م كانت هذه الحلقة الثالثة في مساهمته تحت عنوان (على هامش مؤتمر الحكم الاتحادي) حيث أورد بقوله (قضية الحكم المحلي التي حظيت بمؤتمر جامع قبل حين تعتبر لأهميتها عصب همومنا السياسية والإدارية والحياتية معاً ، السلبيات في الجانب الإداري في قانون الحكم المحلي لسنة 1971م وما بعده 91 ، 95 ، 98 ، تكاد تكون سماتها واحدة إن لم تكن قد زادت تعقيداً بتطبيق الحكم الاتحادي ، واستطرد قائلاً⁽²⁾ كان وضع الضابط الإداري في ظل قانون الحكم المحلي لسنة 1971م هلامياً ومتأرجحاً بين التعاضم والضمور كذلك انتقص قانون سنة 1998م الكثير من وضعية الضباط الإداريين ومال كل الميل إلى الشعبين وأوكل إليهم مهاماً ومسئوليات تفوق طاقاتهم ومؤهلاتهم⁽³⁾).

وقد غطت العديد من الصحف ذلك المؤتمر وقامت أخرى بلقاءات مع سياسيين وأكاديميين تستطلعهم حول رأيهم حول تجربة الحكم حيث كانت تغطية الصحف كالتالي:

1. صحيفة ألوان العدد رقم 2138 بتاريخ 2002/5/15م أوردت الصحفية روضة الجداوي حوار مع الأستاذ/ مالك الزاكي وهو وزير سابق بولاية شمال دارفور.
2. جريدة الأيام العدد رقم 7365 بتاريخ 2002/5/13م الصفحة الثانية أورد الأستاذ عباس صالح موسي تحت عنوان الإدارة الإقليمية وجهازها التنفيذي في السودان (1821 - 1990م) حيث أورد أربع مقالات متتالية على هامش المؤتمر القومي للحكم الاتحادي.

(1) صحيفة ألوان - يوسف عبد المنان - 2002/5/4م - حديث السبت .

(2) صحيفة الرأي العام - محمد عبد الله سيد أحمد - 2002/5/12م ، العدد 1701 - على هامش المؤتمر .

(3) صحيفة الرأي العام - محمد عبد الله سيد أحمد - 2002/5/12م ، العدد 1701 - على هامش المؤتمر .

3. صحيفة ألوان بتاريخ الاثنين 2002/4/29م الصفحة الخامسة أورد الأستاذ عادل البلال مقالاً بعنوان الفيدرالية وقال (ابحثوا لنا عن موقع التنمية في أجندة وزراء المالية اللواتيين وحددوا لنا مواصفات ومهام المحافظين).
4. صحيفة الرأي العام العدد 1666 بتاريخ الأحد 2002/4/7م الصفحة السادسة أورد الأستاذ ابراهيم علي ابراهيم مقالا تحت عنوان الكونفدرالية وتقرير المصير بين الجدل التاريخي والديالكتيك وكانت في حلقتين.
5. صحيفة الرأي العام بالعدد 1697 بتاريخ الأربعاء 2002/5/8م كتب الأستاذ حسن عبد الله عبد الحي مقالا وذكر في بعض ما ذكر (فشل المحليات كان سببه المباشر أن الحكومة الاتحادية تسيطر على أموال ومقدرات ولائية لا تريد التخلي عنها).
6. صحيفة الرأي العام العدد 1694 بتاريخ الأحد 2002/5/5م الصفحة السابعة كتب أبو المعالي عبد الرحمن مقالا بعنوان خلفيات الصراع في جنوب السودان ودور القوى السياسية.
7. صحيفة الرأي العام العدد 1692 بتاريخ الجمعة 2002/5/3م (وزراء وولاية ومحافظون وخبراء إدارة يقومون تجربة الحكم الاتحادي في السودان) وكان عبر حلقتين حيث قام بالاستطلاع كل من جمال عدوي وياسر أحمد عمر حيث أوردوا بالخط العريض في مقدمة الصفحة (استيفن موسى قليتو محافظ واو قال: الحكم الاتحادي يبني على توسيع المشاركة وترسيخ الوحدة).
8. صحيفة ألون بتاريخ الأربعاء 2002/5/12م الصفحة الخامسة ويقلم حسن حامد شبكة وتحت عنوان التجربة الاتحادية في السودان إلى أين؟
9. صحيفة الرأي العام العدد 1696 بتاريخ الثلاثاء 2002/5/7م وتحت عنوان التغيير الثقافي في ظل الحكم الاتحادي كتب د. عبد الله الشيخ بالصفحة السابعة متحدثاً عن الحكم معرجاً على الثقافة.
10. صحيفة ألوان بتاريخ الأحد 2002/5/26م وعلى الصفحة الخامسة أورد الأستاذ محمد أبو القاسم حاج حمد مقالا تحت عنوان الاشكاليات المزمنة والحلول الواقعية
11. صحيفة ألوان بتاريخ الخميس 2002/5/30م حوار الأستاذ يوسف عبد المنان الأمير عبد الرحمن كمبال تحت عنوان شهادة للتاريخ عن الحكم الاتحادي حيث أورد تقسيم الولايات كله "معايب" والتقليص خطر داهم كسب الإنقاذ.
12. صحيفة الأخبار بتاريخ الخميس 2009/6/18م تحت عنوان الحاكمة الجيدة هي الكلمة المحورية للتنمية وهي دراسة للدكتور ابراهيم محمد دم.

13. صحيفة آخر لحظة وبالعدد 1737 بتاريخ 2011/6/11م تحت عنوان رؤية حول إعادة هيكلة مؤسسات الحكم كتبه الأستاذ عبد الله الإردب.

14. صحيفة الانتباهة العدد 1880 بتاريخ الخميس 2011/5/26م بالصفحة التاسعة في عمود مساحة حرة تحت عنوان الحاكم المحلي المستوى الغائب كتبه الأستاذ محمد العاجب اسماعيل الصافي المحامي.

وهكذا تتعدد الآراء وتختلف الرؤية بعضها مادحاً التجربة والآخر زاماً لها والبعض مقترحاً بعض الحلول والأفكار والهياكل وكل يرى بما يرى إلا أن الكل يرى أنها الوسيلة المثلى لحكم السودان وهي متطلبات الحكم الراشد وتقليص الظل الإداري رغم أن الأسباب والطرق تتعدد إلا أن الجوهر والهدف واحد وواضح.

من خلال حديثنا السابق يمكن أن نلخص التجربة في الفترة السابقة إلى ثلاث فترات:
1/ المرحلة الأولى (1991 - 1994):

وهي حقبة المرسوم الدستوري الرابع أي فترة تأسيس الحكم الاتحادي 1991م كما أن قانون الحكم المحلي لسنة 1991م صدر في نفس التاريخ حيث أن أبرز سمات هذه الفترة أن السودان أصبح دولة اتحادية وبتسع ولايات وكانت اللجان الشعبية هي المؤسسات التشريعية الولائية المعتمدة وأن السلطات قد قسمت إلى ثلاث حزم ملفات اتحادية حصرية للمستوي الاتحادي ويفهم منها أنه لا يجوز للولايات ممارسة سلطات ولائية حصرية وسلطات مشتركة بين المستويين تمارس وفق أحكام التشريعات الاتحادية المنظمة لذلك وبعد ذلك أي أن تلك السلطات تم تحديدها بموجب المرسوم الدستوري الرابع وتلاه صدور قانون الحكم المحلي لسنة 1991م وكان أكثر ما يميزه أنه اهتم بالمحافظ كجسم إداري وبالمحافظ كوظيفة ومنح سلطات وصلاحيات واسعة ، كما حدد القانون أنواع المجالس وسماها بلديات، مدن، أرياف (1).

2/ المرحلة الثانية (1994 - 1998م):

حيث أن هذه المرحلة بدأت بالمرسوم الدستوري العاشر الذي أعاد تقسيم الولايات حيث أصبحت الولايات عددها ستة وعشرون كما أسلفنا، ثم صدر المرسوم الحادي عشر لسنة 1994م وهو كان يعني بتنظيم أجهزة الحكم الاتحادي وتمثلت أبرز ملامحه في إنشاء المجالس التشريعية الولائية ثم تلا ذلك صدور المرسوم الدستوري الثاني عشر لسنة 1995م الذي بموجبه تم تقليص السلطات المشتركة لتزداد في مصلحة الولايات وبعض التعديلات في قيادات المجلس وأهمها إنهاء عضوية الوالي في المجلس الولائي وكانت في نفس الحقبة أن شهدت صدور قانون الحكم المحلي لسنة 1990م والذي عمل على جعل إنشاء وحدات

(1) الانماط الإدارية في السودان لمستويات الحكم دون المركز (دراسة) - د. أكبر عمر أكبر خليل - أكاديمية السودان للعلوم الإدارية.

الحكم المحلية (المحليات) شأنًا ولائياً وحدد معيار السكان لإنشاء المحليات كما حدد الحد الأدنى من المحليات في المحافظات على أن لا تقل عن ثلاثة وشهدت هذه الفترة إنشاء صندوق دعم الولايات وسار قانون الحكم المحلي لسنة 1995م على نفس المنوال وعلى خطى المرسوم الدستوري إذ نص أن تنشئ الدولة صندوقاً لإعانة المحليات الأقل مورداً لضمان التوزيع العادل للموارد .

3/ المرحلة الثالثة دستور 1998م:

بصدور دستور 1998م اختتمت مسيرة المراسيم الدستورية وتضمن الدستور المشار إليه أي دستور 98 تضمن كل ما توصلت إليه التجربة الفدرالية في المجالين السياسي والمالي وشهدت الحقبة أيضاً صدور قانون الحكم المحلي لسنة 1998م الإطارى والذي أصبحت المحافظات تنشأ بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية بالتشاور مع حكومة الولاية وحدد معايير إنشاء المحافظات اختلفت بعض الشيء عما سبقته من معايير بقوانين أخرى مثال إذ نص قانون 98 فيما يخص السكان وجود عدد مناسب في حين القانون الذي سبقه أي قانون 95 حدد عدد معين كنسمة لإنشاء المحلية .

وكانت لكل فترة من الفترات الثلاث حلقات قوة وحلقات ضعف لا نرغب في التطرق إليها إلا أنها انتهت بالمؤتمر الذي انعقد عام 2002م تحت مسمى تقييم وتقويم الحكم الاتحادي والذي كان في شهر أبريل وقد وجد ذلك المؤتمر من الاهتمام الرسمي والشعبي والإعلامي وكل قطاعات المؤتمر والمجتمع أن جعله محط اهتمام وادلنا على ذلك بإيرادنا لبعض ما جاء بالصحف والحملة الواسعة للتقييم وكان نتاجاً لذلك المؤتمر هو إصدار قانون الحكم المحلي لسنة 2003م وهدف هذا القانون إلى تحقيق توازن بين المشاركة والخدمات التنموية وفي هذا القانون تم تعديل مسمى المحافظة لتستبدل أو ترك مهمة محلها بالأحرى المحلية كما تم استبدال عبارة المحافظ حيث أصبح المعتمد وهو المسمى الجديد وهو المسئول التنفيذي الأول ، وغابت المجالس بشخصياتها الاعتبارية وحدد القانون أيضاً معايير لإنشاء المحليات روعي فيها عامل السكان والكثافة وحدد القانون أيضاً (قانون الحكم المحلي لسنة 2003م) أن تنشأ المحليات بموجب مرسوم جمهوري يصدره رئيس الجمهورية بعد التشاور مع حكومة الولاية على عكس نمط القانون السابق إلا أن المهم أن هذا القانون قد قام بتقليص عضوية المجالس التشريعية بالمحليات لتصبح ما بين 20 - 30 عضواً بينما كانت في السابق في حدود أربعين عضواً .

وحرى بنا قبل أن ندلف إلى حقبة دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م لا بد أن نأخذ في تحليل قوانين الحكم المحلي في المراحل التي تطرقنا إليها لأخذ ما لها وما عليها ومن ثم ندلف إلى المرحلة الانتقالية وأجهزتها.

ثالثاً: القوانين التي تنظم الحكم الاتحادي:

أولاً: قانون الحكم المحلي لسنة 1991م:

أتى هذا القانون بعد المرسوم القاضي بتأسيس الحكم الاتحادي لسنة 1991م وما لا يختلف فيه اثنان أن القانون جاء في ظل حكم ذو توجه إسلامي، لذلك نظر إلى الإدارة المحلية كأداة لتحقيق الأطروحات السياسية لذلك كان من أهدافه:

1. تكثيف الدور الرقابي والدعوي والسياسي والتعبوي للمحافظ.
2. رئيس المحلية هو ممثل للحكومة في رقعته.
- كما حدد القانون موارد المجلس الأعلى في الآتي:

أ/ موارد ذاتية:

1. الرسوم والضرائب المحلية.
2. عائدات الاستثمارات.
3. الدعم الولائي.
4. القروض والمساهمات.
5. دخل العقارات والعون الذاتي (1).

ب/ موارد غير ذاتية:

1. الدعم الاتحادي.
2. نسبة من أرباح المشروعات التجارية والصناعية والزراعية الاتحادية.
3. القروض.

حيث جاءت الصلاحيات في مختلف مجالات التنمية المحلية لتشمل اثني عشر مجالاً هي: الإسكان، المرافق العامة، النظام العام، الصحة، التعليم، التربية الوطنية، التخطيط والمباني، الزراعة والموارد الطبيعية، الثروة الحيوانية والخدمات البيطرية، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافة والإعلام، التجارة والتموين والتعاون، مراقبة الأسعار، الأمن.

والجدير بالملاحظة أن هذا القانون أعطى للمجالس المحلية سلطة إنشاء المدارس دون الرجوع إلى المستوى الولائي كما ألزم القانون ولأول مرة المجالس المحلية للإسهام في إنشاء مراكز الشرطة ولم تختلف العلاقة بين المستوى الولائي والمحلي إذ (2) ظل المستوى الأعلى بأجهزته التنفيذية والتشريعية يمارس دور الإشراف والرقابة على المستوى الأدنى وكانت لهذه الفترة في ظل هذا القانون حلقات قوة وضعف كالآتي (3):

(1) الحكم المحلي وقضايا الفدرالية والسلام في السودان ، د. عطا البطحاني ، مطابع العملة 2006م الخرطوم .

(2) قانون الحكم المحلي لسنة 1991م - المادة "25-26".

(3) قانون الحكم المحلي لسنة 1991م - راجع أيضاً الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 174 وما بعده.

أ/ حلقات القوة:

1. تميزت الفترة رغم حداثة التجربة وقصر المدة حيث أنها كانت ما بين 91 - 94، تميزت بتوازن السلطات والصلاحيات بين الموارد المالية والأداء السياسي والأداء الخدمي والتموي.
2. وجود مشاركات شعبية وسياسية.
3. تمكن المحافظ من قيادة العمل الشعبي والدعوي وتأسيس قواعد لمشروعات تنمية.

ب/ حلقات الضعف:

1. عدم الإشارة إلى الموارد المالية الاتحادية.
2. إيرادات الولاية كانت تمثل المصادر الإيرادية حتى المحلية.
3. لم يتم تحديد مصادر إيرادية محلية منفصلة.
4. نصيب الولايات من المشروعات الاتحادية والدعم الاتحادي ترك اتحادياً دون تحديد معيار أو نمط.

ثانياً: قانون الحكم المحلي لسنة 1995م:

1. جاء هذا القانون معبراً عن الفترة السياسية التي ولد فيها، حيث أصبح الدور السياسي والدعوي والتعبوي للمجالس المحلية واضحاً ، إذ نصت بعض المواد على واجب المحلية في وضع برامج تنفيذية للدعوة الشاملة من خلال الاهتمام بالمساجد وتعميرها وتشديد خلوي القرآن الكريم والمشاركة في دعم القوافل الدعوية وتوزيع الزكاة على فقراء المحلية ونشر معاني الجهاد والزود عن العقيدة عبر الإنخراط في معسكرات الدفاع الشعبي والشرطة الشعبية وأنيط بالمحلية تفعيل المشاركة السياسية ومعاني الشورى والمشاركة في العمل العام بتفعيل اللجان الشعبية.
2. تم تسييس وظيفة مدير المحلية حيث عرف شاغلها بأنه الشخص المعين لشغل الوظيفة أي ليس من الضرورة أن يكون ضابطاً إدارياً وظل المدير التنفيذي رئيساً للوحدة التنفيذية بالمحلية وأميناً للخزينة.
3. تم تقليل معايير الكثافة السكانية ونتيجة لذلك زاد عدد المجالس المحلية بحيث ارتفعت من 224 محلية عام 1994م إلى 633.
4. أعطى القانون حكومة الولاية سلطة حل المجلس أو تعطيله إذا اقتضت المصلحة العامة وأعطى الوزير الولائي إصدار توجيهات ملزمة عند القيام بتفتيش أو زيارة إدارية.
5. حدد القانون الموارد المالية بالآتي: ضريبة العقارات، ضريبة المبيعات، ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني على أن يخصص منها 40% للولاية، ضريبة وسائل النقل

البري والنهري والمحلي، رسوم الإنتاج الصناعي والحرفي المحلي، رسوم الخدمات التي تؤديها المحلية.

6. تم إنشاء صندوق دعم المحليات الأفقر بقية توزيع الموارد بعدالة بين المحليات ومن أبرز سمات أو مميزات هذا القانون أن جعل إنشاء وحدات الحكم المحلي (المحليات) شأنًا ولائيًا، كما منح المحليات موارد مالية إضافية بتقليلها من السلطات المشتركة أو الاتحادية وإحالتها للسلطات الولائية⁽¹⁾.

ثالثاً: قانون الحكم المحلي لسنة 1998م:

حيث صدر هذا القانون في الخامس من ديسمبر 1998م وبناء على إصداره تم إلغاء قانون الحكم المحلي لسنة 1995م وكان من أبرز سمات هذا القانون أن عمل على الآتي:

1. إلغاء الدور السياسي للمحافظ تمثيلاً مع روح الدستور الذي أقر التعددية السياسية وإسقاط دور المحافظ الدعوي والتعبوي.
2. ورصدت إضافات جديدة في الموارد تمثلت في 40% من عائد ضريبة أرباح الأعمال ونسبة من أرباح المشروعات الاتحادية الواقعة في أرض المحلية.
3. منح القانون المحليات قدراً أكبر من الاستقلال في مجال التشريع.
4. عمل القانون على تخطيط الموجهات العامة للحكم المحلي على أن تترك للولايات الجوانب التفصيلية كالسلطات والصلاحيات وما شابهها.
5. كما استحدث هذا القانون كلمة محلية⁽²⁾.

حلقات القوة:

اقتسام الموارد المالية بين المستويات الثلاثة اتحادي، ولائي، محلي، مع إنشاء صندوق دعم المحليات كانت أهم حلقات القوة في هذا القانون.

حلقات الضعف:

تمثلت في جعل إنشاء المحليات شأنًا ولائيًا مع عدم الدقة والتشدد في المعايير المطلوبة لإنشاء المحليات جعل المحليات كثيرة وليس لديها أي إمكانات مادية أو حتى إدارية مما خلق عدم استقرار لاعتماد المحليات على الدعومات المالية لضعف مقدرتها التحصيلية للتقسيم الذي حدث ، رغم أن متخذي القرار والمشرع عندما ارتأوا تقليل معيار الكثافة السكانية ومنح سلطة استثنائية في تجاوز ذلك إن اقتضت الضرورة لا شك أن المقصد من ذلك كان نبيلًا وميلاً تجاه تقصير الظل الإداري بهدف تمكين المجتمعات

(1) الحكم المحلي خلال قرن - د. شيخ الدين يوسف - مرجع سابق - ص 179 وما بعده.

(2) قانون الحكم المحلي لسنة 1998م.

من إدارة شئونها حيث أن وحدات الحكم دون مستوى المركز هي وحدات الهدف من إنشائها ترسيخ لمبدأ اللامركزية وهي وحدات يسعى عبرها إلى تحقيق المشاركة الشعبية بهدف إبراز الدور المجتمعي في إدارة وقيادة دفة الحكم بغرض تقديم الخدمات المحلية لأهل المنطقة تلبية لاحتياجاتهم وطموحاتهم تحقيقاً لتطور وتنمية منشودة حيث أن المشاركة الشعبية والتنمية المحلية هما غايتين تسعى اللامركزية لتحقيقهما لأن غياب أي منهما وانفصاله عن الآخر يعتبر قصوراً وهما للمركزية كنظام أمثل للحكم.

رابعاً: قانون الحكم المحلي لسنة 2003م:

حيث صدر هذا القانون تنفيذاً لتوصيات مؤتمر تقييم وتقويم الحكم الاتحادي الذي أشرنا إليه في مرحلة سابقة حيث جاء هذا القانون بالآتي:

1. حدد القانون أن يكون إنشاء المحلية بمرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية وذلك بعد التشاور مع حكومة الولاية وهو ما يخالف ما كان في قانون سنة 1998م حيث أن قرار الإنشاء يتم من الأجهزة الولائية وهي تفرض السؤال نفسه هل هذه رجعة نحو المركزية؟
2. زاد هذا القانون معيار الكثافة السكانية اللازمة لإنشاء المحلية واشترط وجود موارد مالية مناسبة وسمح بإنشاء وحدات إدارية بالمحلية يحدد مجلس وزراء الولاية مهامها.
3. للمحلية مجلس تشريعي منتخب الا ان القانون قلص عدد عضوية المجالس.
4. أشار القانون أن الجهاز التنفيذي بالمحلية يتكون من المعتمد والمدير التنفيذي ويكون المعتمد المسؤول التنفيذي الأول بالمحلية. كما أنط بالمعتمد قيادة العمل الاجتماعي والسياسي وتمثيل المحلية في المناسبات الرسمية. ويتأسس لجنة الامن بالمحلية.
5. جعل القانون المدير التنفيذي ينوب عن المعتمد في غيابة ولم يحدد سلطات او صلاحيات⁽¹⁾.

6. توسعت المواعين الإيرادية في هذا القانون. إلا أن أرقام الإيرادات ظلت في عجز دائم حيث يتم الاعتماد على الدعم الولائي. واستمر العمل بهذا القانون وظلت المحليات تعاني من ضعف الإيرادات لعدد من الأسباب. أهمها أن المحليات لم تحرص أو تسعى للعمل من أجل تفعيل الإيرادات وآثرت أن تعتمد على الدعم الولائي الذي يغني المحلية من السعي وبزل مجهود وتزرعت أيضا بعدم وجود أوعية ضريبية أو عدم كفايتها كما هو منصوص عليه في القانون ولا شك أن المحليات تتفاوت في ذلك (الوعاء الضريبي) حيث تتوفر في بعض المحليات ولا تتوفر في الأخرى حتى المتوفر منه يعتبر ضعيفا. مثل رسوم وسائل النقل أو ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني حيث أن ضريبة الإنتاج

(1) قانون الحكم المحلي لسنة 2003م.

الزراعي قد أُغيت والفاقد من ذلك الوعاء التزمت به الولايات بموجب التزام المركز إلا أنه (أي الدعم) لا يغطي الفاقد الإيرادي أو العجز الذي نتج نتيجة إلغاء الرسم. كل ذلك انعكس على عدم مقدرة المحليات على القيام بالتنمية المحلية المطلوبة وأفقدتها أو أقعدها عن أداء دورها المطلوب. وهكذا استمر الحال حتى اتفاقية السلام الشامل والذي أسفر بإصدار دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م وبذلك أصبحت المرجعية هو الدستور ونصوص اتفاقية السلام الشامل بحيث أصبحا مكملان لبعضهما ولا يجوز أن تختلف. **ثالثاً: اللامركزية في عهد الإنقاذ بعد اتفاقية السلام الشامل لسنة 2005م:**

اتفاقية السلام الشامل أو اتفاقية نيفاشا هي الاتفاقية التي أوقفت أطول حرب أهلية في أفريقيا وتم توقيعها بواسطة حكومة السودان بقيادة حزب المؤتمر الوطني برئاسة عمر البشير والطرف الآخر هو الحركة الشعبية لتحرير السودان بقيادة جون قرن دي مبيور⁽¹⁾. ومن المعلوم أن السودان كان يعاني من النزاع المسلح منذ الاستقلال في العام 1956م ، وكانت تتراوح النزاعات بين الهدوء والاتفاقات في حقب مختلفة إلا أن أهم الحلقات هي تجدد النزاع بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان على اثر انهيار اتفاقية أديس أبابا في العام 1972م ليتجدد القتال في عام 1983م وورثت الإنقاذ هذا الوضع وبدأت في بواكير عهدها بالسعي للسلام بدأ في يوليو 2002م حيث عقد ما يعرف ببروتوكول مشاكوس ودون شك كان في الاعتبار أن هذه النزاعات أدت إلى خراب أجزاء كبيرة من السودان الذي يعتبر أكبر قطر في أفريقيا وبذلك دفعت الأمة السودانية جراء هذا الصراع والنزاع المسلح ثمناً باهظاً حيث قتل من قتل وانتشر النزوح ولجأ من لجأ إلى دول الجوار⁽²⁾.

ولذلك بذلت الحكومة ممثلة في السلطة القائمة وأطراف خارجية عديدة محاولات كثيرة من خلال سنوات الحرب الطويلة للعمل على⁽³⁾ إيقافها وفي عام 1993م أصبح رؤساء دول الهيئة الحكومية للتنمية "الإيقاد" طرفاً في المبادرة وكذلك دول الجوار وكانت بداية لعملية طويلة ومضنية من المفاوضات تحملها كل الأطراف ابتداء من الطرفين الحركة الشعبية والمؤتمر الوطني والوسطاء ودول الجوار والمؤسسات والهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية وتابعت الأمم المتحدة تحت رعاية الإيقاد المبادرة ودعمتها عن قرب مثل المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة السيد عمر سحنون وشاركوا جميعاً في منبر شركاء الإيقاد الذي يتكون من الدول المانحة والمنظمات التي تدعم عملية السلام وأسفرت الجهود

(1) الفترة الانتقالية وبناء الدولة الوطنية ، محمد علي جادين ، 1433/8/10 هـ ، "دراسة" .
(2) الإصلاح السياسي والاقتصادي في السودان 2004-89 - الوعد الحق - إعداد دائرة البحوث الاقتصادية والاجتماعية ووزارة العلوم والتقانة - شركة مطابع السودان للعملة المحدودة - ص 217.
(3) موقع بعثة الأمم المتحدة ، الشبكة العنكبوتية ، 2012م .

بتوقيع بروتوكول مشاكوس بكينيا بتاريخ 20 يوليو 2002م وتلى ذلك التوقيع على العديد من البروتوكولات وانحصرت في حوالي ستة بروتوكولات حتى توج الأمر بتوقيع الاتفاق النهائي للسلام ولا شك أن هذا الاتفاق كان له الدور الأكبر في إنهاء الحرب الأهلية التي كانت في جنوب السودان وتحقق السلام المنشود وأصبحت البلاد في مجرى تطور جديد يقود إلى بناء السودان على أسس جديدة تختلف كلية عن كل الذي كان سائداً منذ إعلان الاستقلال والثابت هو أن هذه الاتفاقية ركزت على إنهاء الحرب إلا أنها لم تفعل بل تجاوزت إنهاء الحرب والعلاقة بين الشمال والجنوب وتناولت كافة جوانب الأزمة السودانية ورسمت لإحداث تغييرات أساسية في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي (قسمة السلطة والثروة) وتقرير مستقبل البلاد (دولة واحدة أم دولتان) وهذه المحاولة الأخيرة ظلت تدور في الفلك منذ مؤتمر المائدة المستديرة 1965م واتفاقية أديس أبابا 1972م وتجربة الحكم الذاتي الإقليمي في الجنوب 72 - 83 .

وكانت نتاج لتلك الاتفاقية أن نصت الاتفاقات على كثير من التفاصيل سوف نورد بعضها في بحثنا هذا وللكثيرين العديد من التحفظ حول بعض البنود إلا أن الواقع يفرض ذلك بكل إيجابياته وسلبياته التي بدأت تظهر للعيان ولكن بعد أن انتهى الأمر (وسبق السيف العزل).

جاء في ديباجة اتفاقية اقتسام السلطة بين حكومة السودان والحركة الشعبية بنيفاشا (بتاريخ الأربعاء 2004/5/26) حول هيكل الحكم الطرفين الموقعين (1) على الاتفاقية يعربان عن قناعتها بأن اللامركزية وتفويض السلطة على كافة مستويات الحكم من المبادئ الأساسية للإدارة الفعالة والمنصفة لحكم البلاد (2).

كما أقرت المادة (1 - 5) من الاتفاقية مبدأ قيام حكم لامركزي تخول له سلطات حقيقية يضع في الاعتبار مستويات الحكم القومي وجنوب السودان والولايات ومستوي الحكم المحلي.

وتشير المادة (1 - 5 - 1 - 3) بأنه يتم الربط بين الحكومة القومية وولايات جنوب السودان عن طريق حكومة جنوب السودان.

ثم صدر الجزء الخامس (الجدول) من الاتفاقية اختصاص كل من الحكومة القومية واختصاص وسلطات حكومة جنوب السودان وسلطات الولايات والسلطات المشتركة والمتبقية.

(1) بروتوكولات نيفاشا ومستقبل السلام في السودان - اصدار مؤسسة فريدرش ايبيرت السودان - مطابع السودان العملة المحدودة لسنة 2005م - مراجعة وتقويم د. عدلان الحرذلو - تحرير شمس الدين الأمين ضوء البيت - 103.

(2) اتفاقية السلام الشامل ، ص 13 .

أما المادة (1-3-1) من الاتفاقية فأشارت إلى أن المستوى القومي للحكم يمارس السلطات بما يحمي ويعزز السيادة القومية ورفاهية الشعب.

وحدد الجدول الجزء الخامس الاختصاصات الحصرية للحكومة القومية والتي شملت ثمانية وثلاثون بنداً اشتملت على الدفاع الوطني والجنسية والعملية وخدمات البريد والطيران المدني والبنك المركزي والمقاييس والموازين والسجون والأراضي والانتخابات القومية والاتفاقات الدولية وبالنظر للجدول (أ) ملحق (1) يحدد كل ما يلي المستوى القومي.

ثم حدد الجدول (ب) في الجزء الخامس السلطات الحصرية لحكومة جنوب السودان (المستوى الإقليمي) والتي اشتملت على السجون، الأراضي، حق الاقتراض بضمان الحكومة القومية، التخطيط الإقليمي، شؤون الموظفين، تنسيق الخدمات، التعليم، الصحة، الضرائب الإقليمية، الموارد الطبيعية، تخطيط المدن.

ثم حدد الجدول (ج) الملحق بالجزء الخامس سلطات الولاية لجميع ولايات السودان بما فيها ولايات الإقليم الجنوبي والتي اشتملت على الإشراف على الحكم المحلي، وضع دستور ولائي، الرعاية الاجتماعية، الخدمة المدنية الولائية، شؤون الأراضي، الشباب، الصحة، الموارد الطبيعية، التعليم الابتدائي أو الأساسي والثانوي، تخطيط المدن والريف وسلطات فرض الضرائب.

كما أن الاتفاقية لم تقفل السلطات المشتركة حيث وردت بالجدول (د) بالجزء الخامس واشتملت على التعليم العالي، التنمية الحضرية، تخطيط المدن والإسكان، التجارة والصناعة، الخدمات العامة، الكهرباء، التخطيط الاقتصادي⁽¹⁾.

وأما الجدول (م) فقد اشتمل على السلطات المتبقية والتي تباشر حسب طبيعتها. وأردنا بذلك التوضيح أن نستشهد أن الاتفاقية قد حددت بدقة سلطات كل من مستويات الحكم وبذلك فإن نظام الحكم المتفق عليه قطعاً في الفترة الانتقالية يقوم على أسس وهياكل متعددة ومتفاوتة في مسؤولياتها بحيث قوم على نظام رئاسي (مؤسسة الرئاسة) ودستور اتحادي أي قومي يحدد سلطات المؤسسات المركزية وعلاقتها بحكومة الجنوب والولايات الشمالية بحيث جاء الدستور الانتقالي متوافقاً تماماً مع الاتفاقية حيث اختص الفصل الرابع من الدستور الانتقالي بنظام مستويات الحكم اللامركزي بحيث حددتها المادة (24) من أربعة مستويات هي الدستور القومي ومستوى الحكم في الجنوب والمستوى الولائي وأخيراً مستوى الحكم المحلي⁽²⁾.

(1) اتفاقية السلام (النص العربي) المعتمد ، ص 42 - 50 .
(2) دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م.

وهي المرة الأولى التي يحدد فيها الدستور صلاحيات ومسئوليات كل مستوي من المستويات بالرغم من الإرث الموجود حول تجارب اللامركزية السابقة ويرجع السبب في ذلك أن الدستور جاء متطابقاً تماماً مع الاتفاقية.

نخلص من كل ذلك إلى أن اتفاقية السلام والدستور الانتقالي قد وضعا نظاماً إدارياً لا مركزياً ذات مستويات متعددة (قومي، إقليمي، ولائي، محلي) وحدد صلاحيات ومسئوليات كل مستوي عدا مستوي الحكم المحلي.

يتبين لنا من ذلك أن تلك المستويات الأربعة أصبحت هنالك ثلاثة دساتير دستور قومي وهو يحدد سلطات المؤسسات المركزية وعلاقتها بحكومة الجنوب والولايات الشمالية ودستور في الجنوب يمنحه صلاحيات وسلطات كاملة لإدارة شئونه كإقليم موحد. ودساتير أخرى للولايات منها الولايات الجنوبية تتبع للجنوب والولايات الشمالية تتبع للحكومة المركزية بالإضافة إلى حكم فيدرالي موسع في ولاية جنوب كردفان والنيل الأزرق يتبع لرئاسة الجمهورية، وحكم ذاتي لمنطقة أبيي ووضعية خاصة للعاصمة القومية كما أن الحكم أصبح شراكة مغلقة بين المؤتمر الوطني الحاكم والحركة الشعبية لتحرير السودان. إذ بموجب الاتفاقية يسيطر الطرفان على مؤسسة الرئاسة بشكل كامل بجانب الحكومة المركزية والمجلس التشريعي القومي المجلس الوطني) بحيث كانت النسبة 52% للمؤتمر 28% للحركة مع مشاركة محدودة للقوى السياسية الأخرى تمثلت في 14% للقوى الشمالية و6% للقوى الجنوبية، وشملت الشراكة المفوضيات واللجان والخدمة المدنية والأجهزة الأمنية، كما شمل الأمر الولايات بحيث سيطر المؤتمر الوطني بنسبة 70% على الولايات الشمالية و70% كانت سيطرة الحركة الشعبية على الولايات الجنوبية⁽¹⁾.

واللافت للأمر أن هذه الاتفاقية بهذا الوضع قد ارتضى لها الطرفان أن تكون فوق الدستور ويطرحها الطرفان كأنما هي اتفاقية بين دولتين غير قابلة للتعديل إلا بموافقتهما ونتيجة لذلك كان لا بد من إصدار دستور ليقنن لهذا الأمر ويأطر شكل الدول والحكم رغم أنها محسومة بموجب الاتفاقية لا يستطيع الطرفان تجاوز أي شيء فيها بناء على ذلك تم إصدار الدستور الانتقالي في العام 2005م وشكل هذا الدستور تحولاً مهماً في السودان حيث أجاز المجلس الوطني الدستور بتاريخ السادس من يوليو 2005م وقد تضمن الدستور أو بالأحرى اشتمل على سبعة عشر باباً ومئتان وستة وعشرون مادة وستة جداول ملحقه حيث ورد في الفصل الأول المادة الأولى طبيعة الدولة الآتي:

(1) بروتوكولات نيفاشا ومستقبل السلام في السودان - مرجع سابق - ورقة ابعاد قسمة السلطة في اتفاقية السلام - محجوب محمد صالح - ص 30.

1/ جمهورية السودان دولة مستقلة ذات سيادة وهي دولة ديمقراطية لا مركزية تتعدد فيها الثقافات وتتعايش فيها العناصر والأعراق والأديان.

ونصت المادة الثانية والثالثة من الدستور على الآتي:

2/ السيادة للشعب وتمارسها الدولة طبقاً لنصوص هذا الدستور والقانون دون إخلال بذاتية جنوب السودان والولايات.

3/ الدستور القومي الانتقالي هو القانون الأعلى للبلاد ويتوافق معه الدستور الانتقالي لجنوب السودان ودساتير الولايات وجميع القوانين.

كما أشار الدستور أيضاً في المادة الرابعة على الآتي:

4/أ/ تؤسس وحدة السودان على الإدارة الحرة لشعبه وسيادة حكم القانون والحكم الديمقراطي

اللامركزي والمساواة والمساواة والاحترام والعدالة وهكذا استمر الدستور في تدرج بالإشارة للنظام اللامركزي حتى جاء الفصل الرابع وتحت عنوان نظام الحكم اللامركزي - مستويات

الحكم المادة 24 السودان دولة لامركزية وتكون مستويات الحكم فيها على الوجه الآتي:

24/أ/ مستوي الحكم القومي، الذي يمارس السلطة ليحمي سيادة السودان الوطنية وسلامة أراضيه ويعزز رفاهية شعبه.

ب/ مستوي الحكم في جنوب السودان الذي يمارس السلطة فيما يتعلق بأهل جنوب السودان وولاياته.

ج/ مستوي الحكم الولائي الذي يمارس السلطة على مستوي الولايات.

د/ مستوي الحكم المحلي ويكون في أنحاء السودان كافة وجاء بالمادة 26 من الدستور الانتقالي لسنة 2005م تحت عنوان الروابط بين مستويات الحكم ما يلي⁽¹⁾:

26/1 تحترم مستويات الحكم عند إدارة النظام اللامركزي للبلاد ... كما أشارت المادة 82/ب حيث تقرأ:

82/ب تقوم حكومة الوحدة الوطنية بالواجبات الآتية:

ب/ إنشاء نظام حكم ديمقراطي لا مركزي ...

وفي تدرج أشار الدستور إلى إنشاء حكومة في جنوب السودان لديها مجلس تشريعي

وجهاز تنفيذي وجهاز قضائي وبالباب الثاني عشر الولايات ومنطقة أبيي وولايات السودان

ورد بالمادة 1/177 جمهورية السودان لامركزية وتتكون من ولايات.

وبنظرة متأملة وإذا ما رجعنا إلى الوراء قليلاً في بداية الاتفاقات والحوار الذي تم

بغرض إيقاف الحرب والوصول إلى تفاهات بين السلطة الحاكمة متمثلة في المؤتمر

الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان نجد أن المرتكز الأساسي لكل هذا سواء كان من

(1) دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م.

اتفاقية السلام الشامل مروراً بالدستور الانتقالي نجد أن بروتوكول مشاكوس الموقع بتاريخ 2 يوليو 2008م هو المرتكز الأساسي الذي يحكم كل الاتفاقات اللاحقة حيث أنه هو أي بروتوكول مشاكوس من وضع الأساس النظري لمفهوم (الكيانين المتوازيين) لأنه تبني الشمال الإسلامي والجنوب العلماني ثم أردف ذلك بمفهوم الفدرالية غير المتوازية والتي تعني وجود إقليم واحد في الجنوب في مواجهة مركز أو سلطة اتحادية شبه صورية لا تملك أي سلطات تجاه ذلك الإقليم ويخلق ذلك الوضع ثلاثة مستويات للحكم في الجنوب في مقابل مستويين للحكم في الشمال ولا ننسى النموذج الثالث في هياكل الحكم وأعني بها الوضع الخاص في النيل الأزرق وجبال النوبة ومنطقة أبيي (1).

وبذلك الوضع سواء كان من البروتوكولات مروراً بها مجتمعة ثم الاتفاقية الأساسية ثم التي اختتمت بالدستور الانتقالي اقتسمت السلطة بين الشريكين الأساسيين المؤتمر الوطني والحركة الشعبية تصل إلى مرحلة الاحتكار بينهما على المستويات كلها الاتحادي والولائي والإقليمي حيث أن الاتفاق يعطيها معاً ما يقارب نسبة ثمانين في المائة من عضوية مجلس الوزراء والبرلمان المعين (52% للمؤتمر الوطني و 28% للحركة الشعبية)، إلا أن النسبة ترتفع إلى مائة بالمائة في جنوب النيل الأزرق وجبال النوبة (55% للمؤتمر الوطني، و45% للحركة الشعبية)، ويتبادل الطرفان التمثيل في الشمال والجنوب على المستوي الولائي، بحيث يحصل المؤتمر الوطني على عشر في المائة من مقاعد ولايات الجنوب والحركة على سبعين في المائة كما ذكرت آنفاً وعشرين في المائة لباقي القوى الجنوبية لتتكرر نفس النسبة في ولايات الشمال مع تعديل الأنصبة وشقليتها بحيث يكون للحركة الشعبية في الشمال عشرة في المائة وللمؤتمر الوطني سبعون في المائة ، أما في الحكومة الإقليمية فتزيد نسبة المؤتمر الوطني إلى 15% (2).

هكذا تأسست شراكة حقيقية بين الطرفين واستمرت طوال النصف الأول أو أزيد من الفترة الانتقالية وكان المبرر الذي يسوقه الطرفان هو أنهما الموقعان على الاتفاق والمسئولان عن انفاذه وأنهما أي الشريكين لا يمكن أن يتحملا هذه المسؤولية ما لم تتوفر لهما سلطة التنفيذ.

وبذلك فإن الاتفاقات والدستور صمما مشروعاً للحكم الذاتي لكل إقليم ثم حرسه بنصوص الدستور الذي جاء مشابهاً ومتمشياً مع اتفاقية السلام التي جاءت متمشية مع البروتوكولات وبذلك فإنه أصبح للسودان نظام فدرالي حقيقي إلا أنه من المعلوم أن الفدرالية

(1) بروتوكولات نيفاشا ومستقبل السلام في السودان ، د. عدلان الحردلو ، الخرطوم 2005م (أوراق ومداولات ورش عمل مبادرة المجتمع المدني ، فريديش آبيرت - مرجع سابق - ص 169.

(2) الفيدرالية والحكم المحلي - د. سامي عبد الحليم سعيد - سلسلة كنيان المواطن - والدستور العدد (5) نشر مركز الأيام للدراسات الثقافية والتنمية - مطبعة دي بي إي الحديثة - ص 12.

الحقة لا تتماشى إلا برغبة المواطنين إلا أن التجربة السودانية لا يختلف اثنان في أنها تمثل نمطاً غير مألوف من أنماط الفدرالية بحيث تحول الحكومة المركزية من تلقاء نفسها سلطاتها إلى مستوي إداري أدنى أو وسيط بعد أن توجده وتسميه ولاية أو إقليم وتعتقد بذلك أنها قد تحولت إلى نظام حكم فدرالي والتحفظ على هذا هو أن الذي يمنح يستطيع أن يأخذ أو يسترد إلا أن واقع التجربة التي كانت ماثلة للعيان قبل إجراء الاستفتاء وانفصال الجنوب يجد أن الوضع كان به اختلالاً واضحاً للعيان إلا أن عيون الشركاء رمدت من نظرة أو تغاضت عنه سواء كان للضغوط الإقليمية أو العالمية أو للاستنزاف الذي كان للموارد والبشر أثناء الحرب حيث كان نظام الحكم غير متوازن وأدى إلى خلل في اقتسام السلطة رغم ذلك إلا أنه من الأمانة القول أن هذا الاتفاق وهذه النصوص في الوثائق كلها انتهاءً بالدستور قدمت نموذجاً لكبح سيطرة المركز على الأطراف وسيطرته واحتكاره للسلطة والثروة لذلك جرى بالقول أنها ومهما كانت نواقص وثغرات هذا الاتفاق لا بد أن نعترف بأنه يمثل معلماً هاماً في مسيرة السياسة السودانية لأن مضامين الاتفاق واقتسام السلطة وتصحيح العلاقة بين المركز والأطراف المتمثلة في الولايات غير من شكل الدولة القديم . ذلك الشكل المركزي القابض لأن ذلك كان أشواق كل السودانين. لذلك كان من الواضح أن هذه الاتفاقات تحتاج إلى زمن حتى تنتزل على أرض الواقع ولذلك كان من المهم أن تكون هنالك فترة زمنية لذلك التدرج بحيث كانت هناك فترة انتقالية تتألف من ما قبل الفترة الانتقالية وتستمران معاً لمدة ستة سنوات وبحق كان ذلك من الضرورة بمكان لأنه أصبح للجنوب حكومة منفصلة على مبدأ دولة واحدة بنظامين ويتجسد ذلك واقعاً في وجود جيشين ونظامين اقتصاديين ومصرفين وسيكون هنالك حكومة لجنوب السودان مكونة من رئيس ونائب وعدد من الوزراء كما أن السلطة التشريعية تتمثل في وجود مجلس تشريعي وهناك نظام قضائي مستقل مكون من محكمة عليا ومحكمة استئناف ومحاكم أخرى فرعية.

أما على مستوى الولايات فستظل الولايات العشرة التي أشرنا إليها سابقاً قائمة بسلطات تشريعية وتنفيذية بحيث يوجد حاكم وعدد من الوزراء ، ويوجد مجلس تشريعي وتكون حكومة جنوب السودان هي الرابط الوحيد⁽¹⁾.

أما الحكومة المحلية فإنها أصبحت مسئولية الولايات بحيث يتكون نظام حكم محلي من ثلاث مستويات في المناطق التي تشرف عليها الحركة الشعبية فالوحدة الرئيسية للحكم المحلي هي البلدية تليها في المستوي البلد ، البايام في الوسط وأخيراً سلطة البوما على مستوي القرية ، وبذلك فإن لكل من حكومة الوحدة الوطنية بالمركز (الاتحادية) وحكومة

(1) بروتوكولات نيفاشا ومستقبل السلام في السودان - مرجع سابق - اتفاقية السلام ونظام الحكم في جنوب السودان ، د. أجانق بيور ، ورقة عمل - ص 184.

جنوب السودان والولايات سواء كانت الشمالية منها أو الجنوبية لكل وحداتها التنفيذية والتشريعية والقضائية والأجهزة العسكرية ومن بعد ذلك الخدمة المدنية التي بها سوف يتم تسيير مستويات الحكم التي نشأت سواء كانت ولائية أو محلية أو على مستوى حكومة أو الجنوب أو الحكومة المركزية . وبذلك فإن هنالك أربعة مستويات من التنظيمات الحكومية يجب أن يتوزع عليها موظفون مدنيون أشرنا إليها آنفاً إلا ومن باب التذكير نشر إليها بصورة مقتضبة بحيث نصت الاتفاقية على أن يشغل الجنوبيين 20% من الخدمة المدنية في حكومة الوحدة الوطنية وترتفع هذه النسبة لتصبح 34% في ظرف 5 سنوات أما حكومة الجنوب فهي كيان مستقل ومنفصل لديه خدمة مدنية خاصة به على أساس الهياكل الإدارية المضمنة في دستور حكومة جنوب السودان حيث أن هنالك عشرة ولايات وستون محلية ومئتان وأربعون بلدية بالجنوب واستمر الوضع على هذا والشريكان في شد وجذب وتناكف حول مختلف القضايا حتى كان الاستفتاء حسب ما هو منصوص عليها في الاتفاقيات والدستور بحيث يتم استفتاء شعب جنوب السودان حول تقرير المصير وكان الخيار وحدة أو انفصال ويات واضحاً أن الانفصال قد تم الإعداد له بخطه محكمة ومدروسة حيث أنه بتاريخ التاسع من يناير لسنة 2011م توجه حوالي أربعة ملايين من الجنوبيين لصناديق الاقتراع كما صوت الجنوبيين الموجودون في الشمال وفي دول المهجر بأصواتهم واستمر الاستفتاء حوالي سبعة أيام وكانت نتيجة الاستفتاء لصالح الانفصال بنسبة عالية جداً تجاوزت تسعون في المائة وبتاريخ السبت التاسع من يوليو 2011م تم الاحتفال رسمياً بإعلان دولة جنوب السودان، وبذلك أصبح الجنوب دولة قائمة بذاتها لديها سيادتها وسياستها ونظام حكمها (1).

إلا أن نظام الحكم في الشمال ظل كما هو في الوضع اللامركزي واستمرت الولايات الستة عشر قائمة ، وكانت دارفور بموجب ذلك التقسيم الذي كان السودان قبل الانفصال عبارة عن ستة وعشرون ولاية منها عشرة ولايات جنوبية وستة عشر ولاية شمالية كانت ولايات دارفور ثلاث ولايات هي شمال دارفور وجنوب دارفور وغرب دارفور ويعد إقليم دارفور من أكبر الأقاليم حيث يمتد على مساحة تقدر بحوالي 8 ملايين نسمة ولدافور حدود دولية ممتدة مع دول الجوار الغربي التي تتصف بعدم الاستقرار السياسي والصراع المسلح على السلطة وكل ذلك أثر بشكل مباشر على الحياة في دارفور خاصة انتشار ثقافة الحرب لتدفق السلاح والصراعات المستمرة من دول الجوار وهذه العوامل مجتمعة جعلت من مهمة إدارة المجتمعات المحلية وتنظيم حياة السكان في دارفور على درجة من الصعوبة ووضع

(1) بروتوكولات نيفاشا ومستقبل السلام في السودان - د. عدلان الحر دلو - مرجع سابق - ورقة بعنوان بروتوكولات نيفاشا ومفهوم الوحدة الجاذبة لشعب جنوب السودان - مهندس/ فاروق جاتكوت كام - ص 251 وما بعده.

ذلك منذ أن كان السودان مقسماً إلى تسعة مديريات من ضمنها مديرية دارفور وفي العهد المايوي 69 - 1985م تمت إعادة التقسيم الإداري بحيث قسمت البلاد إلى تسعة عشر مديرية منها مديرتي شمال دارفور وجنوب دارفور لتصبح في عهد الانقاذ إلى ثلاثة كما أشرت سابقاً.

وعند طرح مشروع إعادة تقسيم الولايات في العام 1993م طالب أهل دارفور بخمس ولايات ونتيجة لاستمرار المطالبة بزيادة عدد الولايات لتقصير الظل الإداري وإحكام حسن الإدارة للأسباب التي أسلفت بها شكلت لجنة قومية لتقديم الدراسات الفنية اللازمة بشأن إنشاء ولايتين إضافيتين.

والجدير بالذكر أن مؤتمر كنانة أبان انعقاده في العام 2008م خرج بتوصيات من أهمها زيادة عدد الولايات وانفاذاً لتلك التوصيات وافق السيد رئيس الجمهورية على المبدأ ووجه بتشكيل لجنة لدراسة المرتكزات الإدارية والاقتصادية وجدوى إنشاء أو زيادة عدد الولايات أو بالأحرى إعادة تقسيم وبعد إجراء العديد من الدراسات والمشاورات مع استمرار المطالبة من قبل سكان أو أهل دارفور بزيادة عدد الولايات مع الوضع في الاعتبار أن المعيار الأساسي الذي كان وراء إعادة التقسيم هو كبر المساحة التي يصعب إدارتها مركزياً وضرورة زيادة المستوى الاقتصادي للمواطن بجانب ضرورات سياسية متمشية مع شكل الدولة ونوع الحكم والمنهج اللامركزي وذلك لتوسيع دائرة المشاركة أما المفهوم الاقتصادي يهدف إلى تطوير الحركة الإنتاجية والاقتصادية واستغلال الموارد الموجودة. حيث أن اللجنة المكونة بموجب القرار الجمهوري رقم 23 للعام 2009م ارتكز منهج عملها (حسب إفادة السيد/ فؤاد عيد رئيس اللجنة) على دراسة أوضاع دارفور الديمغرافية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي تستوجب إعادة النظر في الهيكل الإداري الحالي للولايات والإطلاع على كافة المستندات والدراسات وعقد اجتماعات وجلسات للاستماع لأهل دارفور والشخصيات القومية خاصة التي عملت بدارفور وكذلك الهيئات البرلمانية القومية والولائية مشيراً إلى أن اللجنة قامت بزيارات ميدانية لولايات دارفور عن طريق إرسال وفود ونشر استبيانات واستمارات معلومات لمعرفة رأي المجتمع المدني في دارفور حول هذا الشأن عملاً بمبدأ نشر الشورى واستقطاب آراء ونصائح ومحاذير أهل دارفور .

وكان معيار إنشاء الولايات الجديدة على أساس توفر العنصر البشري بحيث لا يقل عن 700 ألف نسمة إضافة إلى توفر الموارد وتنوعها والعدد الكافي من المحليات وقد جاءت المعلومات والراجع من الاستمارات والاستبيانات بعد جمعها وتحليلها أوضحت أن 99% من أهل دارفور وافقوا على توسيع قاعدة المشاركة في السلطة و 94% منهم أورد أن

الوضع الإداري الحالي لدارفور غير مناسب و 99% منهم ذكر أن الوضع الإداري الحالي يتطلب التعديل ولكل هذه العوامل والأسباب مجتمعة وبناء على تقرير اللجنة المكونة لهذا الغرض أصدر رئيس الجمهورية قراراً بإنشاء ولاية وسط دارفور وعاصمتها زالنجي وولاية شرق دارفور وعاصمتها الضعين وانبثقت الولايتين من ولايتي جنوب وغرب دارفور وأصدر السيد رئيس الجمهورية قراراً كون بموجبه لجنة لقسمة الأصول بين الولايات الجديدة والقديمة وإذا ما أمعنا النظر إلى خارطة الولايات الجديدة نجد أن ولاية شرق دارفور تقع في الجزء الشرقي من ولاية جنوب دارفور الحالية وتمتد داخل حدود الولاية من أقصى الشمال إلى أقصى الجنوب في مساحة طويلة من الشمال للجنوب بما يتناسب مع حركة البادية بين مصايفها ومخارفيها .

ونجد أن المكونات الإدارية للولاية هي محليات الضعين، شعيرية، عديلة، بحر العرب، عسالية ويبلغ عدد سكانها حوالي (1.109.014) نسمة وبها أكبر ثروة حيوانية لذلك بها أكبر سوق للماشية. علاوة على أنها تقع في تقاطع طرق تجارية هامة الطريق القاري الذي يربط السودان بدول الجوار الغربي عن طريق الجنيبة - خور برنقه - أم دخن أم دافوق والطرق القومية التي تربط ولايات دارفور ببحر الغزال.

أما ولاية وسط دارفور الواقعة في الجزء الشرقي من ولاية غرب دارفور الحالية تمتد من الحدود الشمالية للولاية حتى حدودها الجنوبية وتتكون الولاية من وحدات إدارية تتمثل في محليات زالنجي ، أزوم ، وادي صالح ، مكجر ، أم دخن ، فيرتتي ، روكرو ، ويندس ، وتعداد السكان حوالي (1.123.748) نسمة وتتميز ولاية وسط دارفور بشبكة أودية موسمية مثل وادي أزوم ، ووادي باري ، ووادي ديري وخالصة القول أن زيادة عدد ولايات دارفور جاء مراعاة للظروف الحالية مجتمعة وبذلك أصبحت ولايات دارفور خمسة ولايات حيث تم إلغاء ولايتي جنوب دارفور وغرب دارفور لتصبح الولايات هي جنوب دارفور وعاصمتها نيالا، ولاية شرق دارفور وعاصمتها الضعين ، ولاية غرب دارفور وعاصمتها الجنيبة ، ولاية وسط دارفور وعاصمتها زالنجي ، ولاية شمال دارفور وعاصمته الفاشر ، بحيث كانت بكل

ولاية عدد من المحليات حيث كانت جنوب دارفور تضم عشرة محليات وشرق دارفور تضم خمس محليات ، وغرب دارفور تضم ثمانية محليات .

نخلص إلى أن الحكم الاتحادي قد بدأ منذ بدايات 1989م حيث بدأت السلطة مهمومة بأمر الحكم شأنها شأن أي حكومة وبدأت البحث عن أنجع نظم الحكم مستهدية بالممارسات المحلية عبر الحقب المختلفة ومسترشدة بالتجارب العالمية في الدول المشابهة للسودان من حيث التركيبة السكانية والتعدد والتنوع والمساحات الجغرافية المترامية ودعت لذلك إلى مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في أكتوبر 1989م وكان اختيار الشكل الاتحادي كصيغة أنسب لحكم السودان وتطور الحكم الاتحادي بعد ذلك المؤتمر ليتم التطبيق عبر مرحلتين:

الأولى: مرحلة المراسيم الدستورية:

حيث بدأ الأمر بالمرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م وهو الذي أسس للحكم الاتحادي وصدر بعد ذلك تباعاً القوانين المنظمة مثل قانون إعادة تقسيم المحافظات لسنة 1992م وقانون اللجان الشعبية لسنة 1992م وقواعد النظام السياسي لسنة 1992م. وتم تقسيم مستويات الحكم إلى ثلاث مستويات هي المستوى الاتحادي والمستوى الولائي وسلطات مشتركة وأعاد المرسوم الدستوري العاشر الولايات بحيث أصبحت ستة وعشرون ولاية واستكمالاً لهيكله الحكم وإكمال بنياته صدر المرسوم الدستوري الحادي عشر لسنة 1994م وبموجبه أنشأ جهاز تشريعي وتلى ذلك صدور المرسوم الثاني عشر لسنة 1995م والذي بموجبه تم تقسيم الموارد المالية بين مستويات الحكم (اتحادي - ولائي - محلي) وفي فبراير 93 تم إنشاء ديوان الحكم الاتحادي.

الثاني: مرحلة الدستور:

وبدأت حقبة دستورية في أبريل 1998م بصدر الدستور وبتاريخ العاشر من أبريل 97 وقعت اتفاقية وتم تحديد فترة انتقالية لتطبيق الحكم الفيدرالي (اتفاقية الخرطوم) والتي لم تستمر طويلاً وفي أبريل 1996م تم توقيع اتفاقية الميثاق السياسي الذي أكد حق تقرير المصير لمواطني جنوب السودان وفي يونيو 1998م صدر دستور السودان، متضمناً حق تقرير المصير وجاءت بالمادة (2) من نفس الدستور (السودان جمهورية اتحادية ...) وإذا نظرنا إلى تطور الحكم المحلي نجدها في ثلاث مراحل تنتهي بدستور 1998م.

وبعد اتفاقية السلام الشامل وصدر دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م أصبح الدستور والاتفاقي هي المرجع ومكملان لبعضهما وحددت الاتفاقية في نص المادة (1-5) قيام حكم لامركزي وحددت بدقة سلطات كل من مستويات الحكم وحددت المادة (24) من الدستور مستويات الحكم هي المستوى المركزي، ومستوى الحكم في الجنوب، والمستوى الولائي أو المستوى المحلي.

الفصل الرابع الفيدرالية والدستور النيجيري

تمهيد:

تذكر المصادر التاريخية أن الإسلام بدأ يشق طريقه إلى المناطق المعروفة الآن بنيجيريا منذ القرن الثامن الميلادي عن طريق التجار العرب المسلمين، الذين يفدون إليها من الشمال الإفريقي عبر الصحراء الكبرى، وازداد انتشار الإسلام وعظم أمر المسلمين في القرن الثالث عشر الميلادي تأثراً بنفوذ الموحدين، والمرابطين الذين أقاموا دولتهم في المغرب العربي، وكان لانتشار الإسلام في الشمال النيجيري أثره على حياة السكان الاجتماعية والثقافية، مما جعل لهم شخصية مميزة في السلوك والعادات التي انطبعت بالطابع الإسلامي بعد أن كانت أسيرة المعتقدات الوثنية . ولم يتمكن الإسلام من الوصول مبكراً إلى الأجزاء الجنوبية من نيجيريا، بسبب تعرضها لهجمات البرتغاليين والبريطانيين في القرنين الخامس عشر والسادس عشر للميلاد، ويوصف المسلمون في نيجيريا بتأثرهم بالطرق الصوفية التي لعبت دوراً بارزاً في نشر الإسلام والتعريف بتعاليمه في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وتمثل القادرية أقدم طريقة صوفية في نيجيريا، والتي انتشرت على يد الشيخ عثمان بنفودي الفولاني، كما تنتشر الطريقة التيجانية أيضاً والتي تعيش في صراع سياسي مع الطريقة القادرية ويتجلى ذلك في دعم كل طريقة لمرشحها في الانتخابات سواء على المستويات المحلية أو على المستوى الفدرالي، إلى جانب بعض التيارات الشيعية التي ظهرت على يد الشيخ الزك زكي بدعم من الجاليات اللبنانية المقيمة في نيجيريا، وهو التيار الأقرب إلى فكر الخميني (1).

إن أبناء قبائل الهوسا الموزعين على مساحة جغرافية واسعة يعتبرون المجموعة الإثنية الكبرى بالأقاليم الشمالية لنيجيريا جنبا إلى جنب مع قبائل الفولاني، والتي تتربط فيما بينها بعلاقات مصاهرة قديمة جدا، ولذلك يعتبرهم النيجيريون قبيلة واحدة تسمى الهوسا- فولاني، ولعل الفرق الوحيد بينهما هو مزاوله الهوسا للزراعة والفلاحة في حين تزاول قبائل الفولاني الرعى ولهذه القبائل اعتزاز شديد بتاريخهم وانتمائهم إلى العالم الإسلامي (2).

(1) موقع الجزيرة نت - بقلم سيدي احمد ولد احمد - قبائل الهوسا أكبر القبائل النيجيرية - متوفر على الرابط <http://www.aljazeera.net> - تاريخ التصفح 2016/5/12م - الساعة 10:30 صباحاً.
(2) تجربة نيجيريا - بقلم بشير شايب - جامعة الجزائر - الشبكة العنكبوتية - متوفر على الرابط <http://maspolitiques.com> - تاريخ التصفح 2016/5/10م - الساعة 9:30 صباحاً.

أما قبائل اليوروبا والإيبو فهي أهم القبائل المسيحية في نيجيريا وهي تستوطن الجنوب الغربي للبلاد وعلى غرار كل الجماعات الإثنية في نيجيريا، تعددت الكنائس المسيحية بحسب تعدد إنتماءات المبشرين الأوربيين، فنجد الكنيسة العالمية الأمريكية، والكنائس البروتستانتية والكنائس الأنجليكانية، والأورثوذكسية الرومانية، بالإضافة إلى الكنيسة الأفريقية، ويتجلى التعدد والتنوع المذهبي لدى الأثنية المسيحية في التنافس الموجود بين مختلف الكنائس، تماما كما هو الحال بين الطرق الصوفية الإسلامية، وهذا ما أدى إلى ظهور الكثير من الحركات التبشيرية، والتي عجزت على تجنيد أتباعها في مواجهة الكتلة المسلمة الأكثر تماسكا ونضجا، مما حدا بهذه الحركات إلى تأسيس مجلس يجمع كل التيارات المسيحية وكل الكنائس فيما يسمى بالمجلس المسيحي لنيجيريا، أما الإثنيات الأفريقية التقليدية تتمثل في (الإيدو، الإيبيبو-إيفيك، الإيجاو)، وتتوزع هذه الجماعات الإثنية بأعداد قليلة في كل أقاليم نيجيريا تقريبا، وهي من بقايا أتباع المعتقدات الأفريقية القديمة، وهذه الجماعات لا تشكل كتلة متحدة في مواجهة الكتل القبلية الأخرى، وإنما تحتفظ بثقافتها وتقاليدها وطقوسها التعبدية، التي تتميز بالشعوذة والكهانة وممارسة السحر⁽¹⁾.

وتعتبر قبائل الهوسا وقبائل اليوروبا من أكثر المجموعات الإثنية احتكاكا في نيجيريا، وذلك لتواجدهم في أقاليم بعضهم البعض، لذلك كثيرا ما كانت تحدث بينهم مناوشات لم تلبث أن تتحول إلى عمليات ثأر وانتقام، فعلى مستوى صراعهم على الحكم، قامت مجموعة من الضباط بقيادة بوكا ديكا من قبائل اليوروبا بتنفيذ انقلاب عسكري أطاح بحكومة محمد مرتلي في شهر فبراير من سنة 1976 م، فبالرغم من فشل المحاولة الانقلابية إلا أن محمد مرتلي قتل فيها، حيث تولى مكانه أولوسيغون أوباسانجو وهو أول رئيس من اليوروبا يصل إلى الحكم. حيث صودق في عهده على دستور جديد سنة 1978، وأجريت انتخابات فاز فيها شيخو شيجاري من قبائل الهوسا والذي أعيد انتخابه سنة 1983 للميلاد، لكن الكثيرين رأوا في منافسه أوبافمي أولوو من قبيلة اليوريا أهلا للفوز بها، ومن مظاهر العلاقة المشحونة بين الطرفين ما قامت به حكومة ابراهيم بابانجيديا حيث ألغت نتائج انتخابات 1993م والتي فاز بها مسعود أبيولا وهو مسلم من قبيلة اليوروبا⁽²⁾.

(1) خليفة محمد خليفة - إشكالية الاستقرار في الدول ذات التعددية العرقية والثقافية وأثرها على الأمن القومي - رسالة دكتوراة - جامعة النيلين 2008م - ص 179.

(2) بابكر حسن قورماي - دولة نيجيريا - المركز الإسلامي الأفريقي - الخرطوم 1986م - ص 6.

وفي مطلع سنة 2001م تقدم بعض المحامين من أبناء اليوروبا بعريضة ضد محمد مرتلي وإبراهيم بابانغيدا وكلاهما من الهوسا. متهمين إياهما بعدم شرعية فترة حكمهما لأنهما وصلا عن طريق انقلابين عسكريين. وطالبوا بمنعهم من العمل السياسي أو الانخراط في أحزاب سياسية (1). ويعود الصراع بين الهوسا والإيبو إلى سنوات الاستقلال الأولى عندما تم اغتيال الرئيس جونسون أغيلي إرونسي، وهو من قبيلة الإيبو، بعد ستة أشهر من حكمه لنيجيريا على يد ضباط من قبيلة الهوسا سنة 1966م، وهو ما تسبب في صراع مسلح عرف بحرب بيافرا كما سيأتي لاحقاً، بسبب قيام الانقلابيين الهوسا بإبعاد كل الكوادر التي تنتمي إلى الإيبو، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد وإنما توالى الجولات بين الهوسا والإيبو، حيث حاول مامان فاستا الانقلاب على إبراهيم بابنجيدا لكنه فشل وقتل في أبريل 1990.

وقد لجأ الاستعمار البريطاني إلى التعامل مع الكتل الإثنية كمجموعات مختلفة ومستقلة عن بعضها البعض، مستغلاً الطبيعة القبلية لتلك المجموعات، منتهجاً سياسة تعميق الفروق وتأجيج الصراعات من خلال التحالف مع قبائل اليوروبا المسيحية على حساب المسلمين والجماعات الأخرى، وقد عرفت الفكرة الفدرالية في نيجيريا محطات هامة كان لها بالغ الأثر على تبلور المبدأ الفدرالي في نيجيريا، حيث اعتمدت نيجيريا النظام الفدرالي بعد الاستقلال مباشرة، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة أقاليم كبرى تمثل المجموعات الإثنية الرئيسية، إلا أن جذور الفدرالية تعود إلى فترات سبقت الاستقلال بكثير، حيث كانت البلاد مقسمة جغرافياً بين قبائل الهوسا فولاني واليوروبا والإيبو، ولم تكن نيجيريا الحالية موجودة.

وتعتبر نيجيريا أكبر بلد أفريقي من حيث السكان، حيث يبلغ عدد سكانها حوالي 158.423.000 مليون نسمة (حسب تقديرات سنة 2010م)، ومساحتها 923.768 كلم²، وتقع نيجيريا في وسط غرب أفريقيا داخل المنطقة الاستوائية بين خطي عرض 14.4 شمال خط الاستواء وخط طول 15.3 شرقاً، ويحدها من الجنوب خليج غينيا ومن الغرب بنين ومن الشمال النيجر ومن الشمال الشرقي تشاد ومن الشرق الكاميرون. ويبلغ طول الشريط الساحلي 853 كلم على المحيط الأطلسي (2).

عاصمتها أبوجا وتعتبر العاصمة الفيدرالية، وكانت لاجوس هي العاصمة وتم في 12 ديسمبر 1991م نقل العاصمة من لاجوس إلى أبوجا. واللغة الرسمية هي الإنجليزية، وللأقاليم حرية استخدام لغتها مع الإنجليزية.

(1) قبائل الهوسا أكبر القبائل - مرجع سابق، راجع أيضاً البيانات الجغرافية الكاملة لموقع نيجيريا متوفر على الرابط wieriq.dossierpays.op - تاريخ التصفح مايو 2016م.

(2) بابكر حسن قورماي - دولة نيجيريا - مرجع سابق - ص 8.

المبحث الأول

مراحل التطور الدستوري في نيجيريا

أولاً: الدستور في فترة الاستعمار:

لقد بدأت الفترة الاستعمارية في نيجيريا سنة 1861 حين أقام البريطانيون مستعمرة لاغوس، وانطلق منها شمالاً على شكل اكتشافات، استمرت حتى عام 1900 للميلاد بالسيطرة على شمال نيجيريا وإعلانها مستعمرة بريطانية ضمت إلى الإقليم الجنوبي، ومن يومها اتضحت معالم الحدود السياسية الحالية، مع إضافة الأجزاء المستعمرة من الكامرون والتي كانت تحت حكم الألمان، وذلك بعد نهاية الحرب العالمية الثانية سنة 1945 للميلاد، وبعد السيطرة على كل الأراضي النيجيرية، وضعت المستعمرات الثلاثة وهي إقليم الشمال وإقليم الجنوب بالإضافة إلى مستعمرة لاغوس تحت الحكم البريطاني الموحد سنة 1914 للميلاد، وكانت منذ ذلك التاريخ تحكم كبلد موحد حتى عام 1954 للميلاد. لم تنشأ جمهورية نيجيريا الفدرالية من الاتحاد الطوعي لدول مستقلة أو أقاليم مستقلة، وإنما شكلت بطريقة الإرغام والقوة من قبل قوة احتلال إمبريالية مجسدة في الحكم البريطاني، على حدود جغرافية تضم قبائل متعددة وغير متجانسة، بل ومتناقضة ثقافياً ولغوياً ودينياً، وهو ما جعل من توحيد هذه القبائل وتجنيدتها في إطار وحدوي يحقق تطلعاتها عملاً جباراً ومحفوفاً بالإخفاقات، وهو الواقع الذي جعل الحكومات النيجيرية المتعاقبة تنحو إلى تعزيز المركزية والحد من الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم وهو ما يتناقض مع المبدأ الفدرالي التي تشكل اللامركزية أحد أسسه. لقد انتهجت بريطانيا طيلة فترة حكمها لنيجيريا سياسة فرق تسد من خلال إدراجها لنسخة معدلة من القانون الإنجليزي كقانون أساسي في البلاد، وتركت للشعوب الأصلية حرية إدارة شأنها في جوانب أخرى، حسب معتقداتهم وقيمهم وتقاليدهم، لكنها لم تكن بهذا الحياد مع كل المجموعات الإثنية، حيث سعت إلى الكيل بمكيالين مع قبائل الهوسا فولاني ذوي الديانة الإسلامية في الشمال وبين قبائل اليوروبا والإيبو في الجنوب، فقد أنشأت مثلاً في سنة 1923 للميلاد مجلساً تشريعياً استشارياً في الإقليم الجنوبي ذي الأغلبية المسيحية، لكنها رفضت فعل الشيء ذاته في الإقليم الشمالي، كما لجأت سنة 1939 إلى تقسيم الإقليم الجنوبي بين شرق وغرب، على أساس لغوي وثقافي⁽¹⁾، وتكون

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - الجزء الأول - تحرير راؤول بليدنيا وإيفيل أوستاين - دراسة بعنوان (نيجيريا في حاجة إلى حكم جديد) - اغناتوس اكايار ايوا - ص 33.

بهذا قد وضعت حجر الأساس للفدرالية في نيجيريا من خلال بلورت ثلاثة أقاليم رئيسية، ففي الإقليم الغربي تتمركز قبائل اليوريا وفي الشرق تنتشر قبائل الإيبو أما في الشمال فقبائل الهوسا - فولاني، وقد قامت بريطانيا في أعقاب الحرب العالمية الثانية بمنح سلطات تشريعية وتنفيذية للأقاليم الثلاثة من خلال ما يعرف بدستور ريشاردز Richards سنة 1946 للميلاد، والذي ينص على إنشاء مجلس تشريعي يضم كل الأقاليم، بالإضافة إلى مجالس محلية في كل إقليم، وقد عزز هذا التوجه نحو الفدرالية من خلال دستور ماكفيرسون سنة 1951 للميلاد، والذي أعطى مزيدا من الاستقلالية للأقاليم، وترسخت الفدرالية أكثر من خلال دستور لينتلون سنة 1954، وأصبحت بذلك مستعمرة لاجوس إقليم العاصمة الفدرالية، وقد عرف دستور لينتلون تعديلا سنة 1950 للميلاد وذلك من خلال إدخال لائحة الحقوق الأساسية المستوحاة من المعاهدة الأوربية لحقوق الإنسان لسنة 1950م، وقد نص ذلك الدستور على الآتي:

1. نيجيريا دولة مركزية بحكومة فيدرالية وثلاث حكومات إقليمية محددة السلطات.
2. يشكل المجلس التشريعي الفيدرالي بممثلين متساويين للأقاليم الثلاثة عن طريق الانتخاب المباشر والحزب الفائز بأغلبية المقاعد يتولى تشكيل الحكومة الفيدرالية.
3. تشكل محكمة عليا فيدرالية لتفسير الدستور واستئناف أحكام المحاكم العليا الإقليمية.
4. تمتلك المجالس الإقليمية السلطات التشريعية الكاملة فيما حددها الدستور للأقاليم.
5. المحاكم العليا الإقليمية تتولى تفسير وتنفيذ القوانين التشريعية الإقليمية.
6. يضاف إلى المحاكم العليا الإقليمية في الشمال محكمة الاستئناف الشرعية للفصل في حالات الأحوال الشخصية الإسلامية.
7. لكل إقليم جهازه الإداري الخاص برئاسة مجلس تنفيذي إقليمي.
8. الحكومة الإقليمية مسؤولة عن تسويق منتجات التصدير الداخلية.
9. يكون لقب الرئيس المعروف في كل إقليم هو الحاكم، أما في الحكومة الفيدرالية فيعرف بالحاكم العام.
10. لكل إقليم حق تحديد الوقت الذي يحصل فيه على الحكم الذاتي⁽¹⁾.

(1) أفلي لور - إشكالية انتقال السلطة في أفريقيا مع التطبيق على نيجيريا - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة 1994 - ص 214.

وقد أوردت كل هذه النقاط في الدستور بغرض إرضاء الشمال والذي كان متردداً في التعاون تحت نظام فيدرالي مع الجنوب وهذه النقاط هي شروط الشمال للبقاء ضمن النظام الفيدرالي وقبلها الجنوبيين من أجل أن تكون نيجيريا موحدة.

وقد كان ذلك الدستور بعد سلسلة من الاجتماعات على مستوى المقاطعات وقد نص الدستور على تشكيل نظام فيدرالي يكون من ثلاث مناطق حسب وضع المجموعات العرقية الكبيرة في الشمال والشرق والغرب وقد كان هذا الدستور دافعاً قوياً للتكريس للأقلية العرقية على حساب الوحدة القومية ورضخت السلطة لمطالب الشمال بغرض تمكين سيطرة الشمال المحافظ على زمام السلطة السياسية، وبذلك أو بذلك التقسيم الإقليمي خلقت واجهات حزبية تعبر عن هويات ومطالب إثنية حيث كان حزب جماعة العمل أو مجموعة العمل في الجنوب يمثل اليوربا، أما في الشمال فكان حزب مؤتمر شعوب الشمال يمثل الهوسا والفولاني. وقد سيطر مؤتمر شعوب الشمال على الحياة السياسية باعتباره الشريك المسيطر في التحالف الحاكم وذلك على المستوى الفيدرالي، ونتج عن ذلك ضعف واضح على الحكومة المركزية مما دفع بريطانيا أن تمنح الإقليم الشرقي والغربي الحكم الذاتي في العام 1957م، ونال الشمال الحكم الذاتي في العام 1959م، وفي عام 1959م جرت انتخابات للمجلس التشريعي الفيدرالي وقد سيطر الشمال على أغلب المقاعد المخصصة والذي كان يبلغ حوالي 320 مقعد، ورغم ذلك فشلت الأحزاب في الفوز بالأغلبية التي تمكنها من حق تشكيل الحكومة مما اضطرها إلى التحالف لتشكيل وزارة ائتلافية بين كل من مؤتمر شعب الشمال والمجلس الوطني لنيجيريا والكاميرون، وبذلك أصبح نتامبري ازكيوي حاكماً عاماً، والذي أصبح فيما بعد رئيساً لنيجيريا، وفي عام 1960م وافقت بريطانيا على منح نيجيريا استقلالها بناءً على طلب تقدم به المجلس التشريعي الفيدرالي بالإجماع (1).

وبعد أن كانت الأقاليم الثلاثة أصبحت أربعة نتيجة لكسب الشيخ أبا فيمي أوولود لعدد من المقاعد لصالح حزبه في الشمال وكان ذلك نتيجة لتركيزه على الأقليات العرقية في الشمال وقد أزعج ذلك الزعامات المهيمنة على الحكومة الفيدرالية وأنشأت إقليم رابع باسم الغرب الأوسط، وذلك في العام 1963م، وشجعت صمويل اكينتولا وكان نائباً لأبا فيمي والذي كان يشغل زعيم المعارضة وبغرض ضربه وتشتيت حزبه شجعت على الانشقاق

(1) السفارة النيجيرية - Nigeria Handbook - ص 35-40، راجع أيضاً د. محمد احمد داني - تجربة اللامركزية في اطار الأنظمة الرئيسية لبعض دول العالم - دراسة تحليلية - المجلس القومي للبحوث والدراسات - وزارة الحكومة المحلية 1988 - ص 70.

وتكوين حزب جديد، إلا أن الانشقاق قد فشل، ورغم ذلك تم إدخاله كحليف جديد على المستوى الفيدرالي.

وقد كانت الأقاليم تمارس الحكم المحلي في إطار فيدرالي وذلك تحت ما يسمى بالمرسوم النيجيري أو الدستور النيجيري لسنة 1960م وهو أول دستور فيدرالي لجمهورية نيجيريا المستقلة.

ثانياً: الدستور الديمقراطي (1960 - 1966) بعد الاستقلال:

عرفت نيجيريا تسع دساتير منذ سنة 1914 ميلادية منها أربعة في العهد الاستعماري حملت أسماء الحكام البريطانيين آنذاك. وهي دساتير كليفور (1922)، ريشاردز (1946)، وماكفيرسون (1951)، ولينلتون (1954)، أما في الفترة ما بعد الاستقلال فعاشت البلاد تحت حكم خمسة دساتير بينها فترات من الحكم العسكري اللادستوري، ففي أول دستور لسنة 1960 ميلادية والذي أريد له أن يكون فدرالياً، حيث تم إرساء لائحة الصلاحيات الممنوحة للأقاليم الثلاثة وتلك الممنوحة للحكومة الفدرالية⁽¹⁾، وقد تم تشكيل ديوان مشابه لما كان عليه إبان الحكم الاستعماري فيما يشبه الإستمرارية، وقد تم تشكيل غرفة عليا، تضم ممثلين عن الأقاليم الثلاثة، ومجالس للأقاليم أو ما يعرف آنذاك بمجالس الأعيان والتي نص الدستور على أنه لا يمكنها تعطيل التشريعات الفدرالية لأكثر من ستة أشهر، وفي محاولة للتوفيق بين مختلف الإثنيات بغية الوصول إلى تمثيل يعكس اللاتجانس الموجود على الأرض، وفرض دستور 1960 تمثيلاً متناسباً للأقاليم في المحكمة العليا⁽²⁾، والتي كانت تتكون على الأقل من ثلاثة قضاة يرأسهم قاض فيدرالي بعد تزكية غرفة النواب، وقد انعكس هذا التنوع أيضاً في تشكيلة لجنة الشؤون القضائية. وقد تضمن الدستور أيضاً جملة من التدابير الرامية إلى حماية الحقوق الأساسية للمواطنين، والحقوق الثقافية والمدنية والدينية والترابية للأقليات المختلفة، وذلك من خلال المادة 27 التي تنص على التمثيل المتساوي للأقليات الإثنية في مختلف الهيئات العامة في الأقاليم، ومع تنامي الخوف من تحول هذه الأقليات إلى ضحايا في مختلف الأقاليم، فقد تم تحويل جهاز الشرطة الإقليمية إلى جهاز فدرالي تحت وصاية المجلس المركزي للشرطة، أما دستور سنة 1963م فقد تضمن بالإضافة إلى ما جاء في دستور 1960م، تطمينات أكثر لمختلف الأقليات بغية توحيد

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية - نيجيريا مركزية زائد عن الحد بعد سنوات من الحكم العسكري - إيساوا البيفو - مرجع سابق - ص 30-33.

(2) حوار عالمي حول الفيدرالية - الفيدرالية النيجيرية على مفترق طرق - ايبير اوسيك - مرجع سابق - ص 26-29.

الإحساس المشترك بالانتماء إلى الأمة النيجيرية، إلا أنه كما سبقه نص على أن يكون لكل إقليم دستوره الخاص وفق تطلعات سكانه وبما يتلاءم وثقافتهم وديانهم، ولكن المحاولات الرامية إلى بلورة الشكل الفدرالي الديمقراطي للدولة النيجيرية من خلال الدساتير السابقة باءت بالفشل، وذلك راجع إلى (1):

1. بالنسبة لأغلبية الشعب النيجيري التي كانت ترى في تلك الأشكال من الفدرالية والبرلمانات المحلية خليطاً متناقضاً، ناتج عن تصميم الانتخابات على المقاس، وذلك راجع إلى الطبقات الأرستوقراطية والقوى التقليدية والزعامات الدينية التي احتفظت بنفس الامتيازات الموروثة من الحقبة الاستعمارية، بحيث يأخذ الرابح في الانتخابات كل شيء ولا يبقى للخاسر غير التحسر والتأسي، وهو ما أدى إلى صراعات وتكتلات وتحالفات بين مختلف الأحزاب السياسية، الشيء الذي انعكس سلباً على مجريات الحياة السياسية داخل الأقاليم، وجعل مسألة التعايش بين مختلف الهيئات المنتخبة أمراً صعباً، فمثلاً العلاقة بين رئيس الجمهورية الذي يقود الجهاز التنفيذي والقوات المسلحة ورئيس الحكومة الفدرالية الذي يتمتع بأغلبية برلمانية (2).

2. كون مجلس النواب المشكل من ممثلي الأقاليم الثلاثة يعرف صراعات تهدد الوحدة الوطنية، وتعيق الوصول إلى ملامح دولة قومية يتعايش فيه الجميع بدل التصارع بين الأحزاب الرئيسية التي تمثل الأقاليم في غياب حزب وطني جامع يمثل كل النيجيريين.

3. علاقة الأحزاب بالإسلام أو المسيحية أضفى على الصراع صبغة دينية، فاقمت الشروخ الاقتصادية والثقافية الموجودة سلفاً.

4. إن انغماس الطبقة السياسية ورجالها في ممارسات فاسدة أفرغ العمل السياسي ومصادقية المؤسسات المنتخبة من كل صدقية (3).

ثالثاً: الدستور إبان الحكم العسكري الأول (1966-1979):

نتيجة للآزمات المتلاحقة وخاصة بعد الانتخابات الفيدرالية في ديسمبر 1964م والانتخابات الإقليمية في أكتوبر 1965م، شاعت الفوضى وانعدم النظام والقانون مما أدى

(1) الفيدرالية والانفصالية في أفريقيا - د. علي عباس حبيب - مكتبة مديولي - مصر 1999م - ص 309، راجع أيضاً إيساوا ليفو - حوار عالمي حول الفيدرالية - سلسلة كنيبات - منتدى الاتحادات الفيدرالية - الجزء الثاني - دراسة بعنوان نيجيريا مركزية زائدة عن الحد بعد سنوات الحكم العسكري - 2007م - ص 30.

(2) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - نفس التاريخ - ص 10، راجع أيضاً الفيدرالية والانفصالية - علي عباس - مرجع سابق - ص 309.

(3) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - المجلة الأفريقية - رابط www.maspolitiques.com - تاريخ التصفح 2016/5/10م - الساعة 12 ظهراً - مصدر سابق - ص 11.

لتحرك الجيش في 15 يناير 1965 بزعامة شيكووما نجوكوو وأطاحوا بالحكومة الفيدرالية مبررين ذلك برغبتهم الأكيدة في إنقاذ البلاد من القبلية والإقليمية والفساد السياسي وتم اغتيال قادة مؤتمر شعب الشمال وهما رئيس مؤتمر الشمال احمد بيول ورئيس وزراء الحكومة الفيدرالية أبوبكر تافوا باليوا، إضافة لمقتل رئيس وزراء الإقليم الغربي الشيخ اكينتولا، ووزير المالية اكوتي ايبوه من ولاية الغرب الأوسط، وعدد من ضباط الجيش، وسرعان ما اتضحت الصيغة العرقية للانقلاب حيث تبين أن ستة من سبعة من ضباط الانقلاب هم من جماعة الايبو وأن الاغتيالات ركزت وسط الشماليين عسكريين ومدنيين (1).

كان المرسوم الأول الذي أخرجته الحكومة العسكرية هو إيقاف الدستور وإلغاء جميع الأحزاب والمنظمات والاتحادات والهيئات شبه السياسية والإثنية، تولى الفريق أيرونزي جميع السلطات التنفيذية والتشريعية في الحكومة الفيدرالية مع تقريبه لفئة الايبو إلى جميع مراكز السلطة الرئيسية مما زاد من مخاوف المجموعات الأخرى التي سرعان ما اعتبرت الانقلاب عرقياً قامت به مجموعة ما لترسيخ نفوذها في البلاد مما أدى لتفجر الصراع بين اليوريا والايبو على الوظائف المدنية، هذا الصراع جعل الفريق ايرونزي يصدر مرسوماً بالرقم 34 بتاريخ 24 مايو 1966م بإلغاء النظام الفيدرالي وتوحيد الخدمات العامة الفيدرالية والإقليمية وتقسيم البلاد إلى خمسة وثلاثين إقليمياً.

بسبب ما قام به الفريق ايرونزي(*) من اضطهاد لبقية القبائل النيجيرية وتبواً قبيلة الايبو لكل المناصب القيادية في البلاد تحرك ضباط الصف الشماليون في 29 يوليو 1966م إلى مراكز السلطة وتم اغتيال ايرونزي وحوالي 245 من ضباط الايبو وقام الضباط الشماليون بتعيين العقيد يعقوب قاوون وهو مسيحي من الحزام الأوسط من قبيلة انجاس قائداً عاماً للقوات المسلحة وحاكماً عاماً لنيجيريا (2).

أصدر قاوون في 31 أغسطس 1966م المرسوم رقم 59 بإعادة نيجيريا للنظام الفيدرالي وعقب هذا الانقلاب انقسم الجيش النيجيري إلى شقين الايبو في جانب

(1) <http://voiceofafrica.com.ly/index.php>

(*) ينتمي إلى قبيلة الايبو وقد قاد انقلاباً عسكرياً سنة 1966م وقبض عليها أثناء قيامه بجولة تفقدية في غرب والوسط الغربي

بنيجيريا وتم إعدامه.

(2) صبحي علي محمود محمد قنصوه- التجربة الديمقراطية في نيجيريا خلال الجمهوريتين الأولى والثانية- رسالة دكتوراة - جامعة القاهرة 1993- ص 46.

والمجموعات الأخرى في جانب آخر مما أدى لاشتعال الصراع بين الطرفين، وفي إطار المساعي لحل المشكلة تم تكوين لجنة مساعدة في الحوار على المستوى الفيدرالي لمندوبي الأقاليم الأربعة في لاغوس لبحث دستور نيجيريا الجديدة، وكانت أجندتها تنص على البحث حول (1):

1. ضرورة وحدة نيجيريا السياسية على نظام فيدرالي برلماني.

2. أقلمة الجيش وقوات الشرطة حسب مناطق خدماتهم.

وبرغم ذلك لم يتوصل المؤتمرين إلى اتفاق حول شكل الحكم المناسب لنيجيريا إذ رأى مندوب الإقليم الغربي والشمال ومندوبي إقليم الغرب الأوسط، أن تكون نيجيريا اتحاداً فيدرالياً مع حكومة مركزية قوية وتحويل الأقاليم إلى عدد أكبر من الولايات، بينما دعا مندوب الإقليم الشرقي إلى إنشاء اتحاد كونفدرالي من أربعة أقاليم مستقلة تماماً تجمعها منظمة خدمات مشتركة سوق اقتصادية مقرها لمدينة لاغوس.

بعد وساطة الجنرال انكره رئيس غانا، عقد المجلس العسكري النيجيري اجتماعاً في مدينة أبوري في غانا بتاريخ 4-5 يناير 1967م بحضور كل أعضائه العسكريين الأربعة بما فيهم اوجوكو، ووافقوا على عدد من القضايا من أهمها استئناف عمل اللجنة الدستورية، بقيت نصوص هذه الاتفاقية غير مطبقة بل شرع اوجوكو إلى تفسير نصوص الاتفاقية حسب مشيئته إلى درجة إعلان الانفصال عن نيجيريا في 26 مايو 1967م، مما حدا بالحكومة الفيدرالية لإعلان حالة الطوارئ وأوقفت الدستور، وأصدرت مرسوماً يقضي بقسيم نيجيريا إلى اثني عشر إقليماً بدلاً عن الأقاليم الأربعة الموجودة.

رفض اوجوكو هذا التقسيم واتهم قاوون بالديكتاتورية الفردية وفي 30 مايو 1967م أعلن عن ولادة دولة بيافرا الجديدة في الإقليم الشرقي فدفعت الحكومة بقواتها نحو الإقليم معلنة بذلك بداية الحرب الأهلية والتي دامت ثلاثين شهراً وقتل فيها مئات الآلاف من الجانبين وخاصة من جانب الانفصاليين البيافريين الذين حوصروا بين نار الجيش الفيدرالي ولهيب المجاعة المحدقة مما دفعهم في 15 يناير 1970م إلى الاستسلام بعد هروب اوجوكو إلى ساحل العاج بيومين (2).

(1) محمد مصطفى - التحول الديمقراطي في نيجيريا إلى أين - مجلة السياسة الدولية - العدد 114 - أكتوبر 1993 - ص203.

(2) محمد رشدي طه الجندي - الاتحاد الفيدرالي في نيجيريا دراسة عن الفترة 1960-1980 - رسالة دكتوراة - جامعة القاهرة 1993 - ص50.

وفي أول أكتوبر 1970م أعلن يعقوب قاوون برنامجاً إصلاحياً في تسع نقاط للعودة بنيجيريا إلى الحكم المدني، لكن لم ينجح في تحقيقه واستشرى الفساد بين الحكام العسكريين بل وماتل قاوون في تنفيذ وعوده بإرجاع الحكم المدني حتى عام 1974م معللاً ذلك بحاجة حكومته إلى مزيد من الوقت لاستقرار البلاد.

مما دفع بالعميد محمد مرتلي للقيام بانقلاب أبيض في 30 يوليو 1975م ضد حكومة الجنرال يعقوب قاوون وقد حدد مرتلي برنامج حركة يوليو في النقاط التالية:

1. إلغاء نتائج تعداد سكان 1974م.
2. إنشاء عاصمة جديدة للحكومة الفيدرالية في أبوجا.
3. محاربة النزاعات القبلية بزيادة عدد الولايات من 12 ولاية إلى 19 ولاية.
4. التمهيد لإعادة الحكم المدني عام 1979م بإبعاد العسكريين من الحكم واستبدالهم بمدنيين.

إلا أن مرتلي لم يتمكن من إتمام برامجه إذ تم اغتياله في انقلاب فاشل قاده العقيد ديما في 1976م وخلفه الجنرال اوباسانجو الذي أعاد البلاد إلى الحكم المدني في 1979م، نجحت حركة يوليو التصحيحية خلال أربعة سنوات في إعادة الحكم المدني عبر الديمقراطية الليبرالية، حيث بدأت بتكوين لجنة إعداد مشروع الدستور المكون من خمسين شخصية سياسية وأكاديمية واقتصادية في أول أكتوبر 1975م⁽¹⁾.

رابعاً: دستور 1977م:

أقرت الجمعية التأسيسية في 1977م مقترحات لجنة إعداد الدستور التي طرحت الدستور الرئاسي لأول مرة في تاريخ نيجيريا، وقد سعى هذا الدستور لفرض قيود قومية على قيام الأحزاب السياسية حتى لا تتكرر تجربة الجمهورية الأولى الانتخابية، وقد حدد الدستور نقاط الفوز بالرئاسة في الآتي⁽²⁾:

1. أن يحرز مرشح الحزب أعلى الأصوات.
2. أن يحرز المرشح نسبة 25 من الأصوات في ثلثي الاتحاد أي في 13 ولاية من الولايات التسعة عشر المكونة للاتحاد⁽³⁾.

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية - الفيدرالية النيجيرية على مفترق طرق - ايبير اوشيك - الجزء الثالث - مرجع سابق - ص 27.

(2) حوار عالمي حول الفيدرالية - نيجيريا إنشاء نظام الحكم المحلي - هابو. س. غالاديمبا - الجزء السادس - مرجع سابق - ص 39.

(3) مصطفى شعيب - الديمقراطية والنظام الرئاسي في نيجيريا - مجلة السياسة الدولية - العدد 76 - 1984م - ص 113.

خامساً: الدستور الرئاسي لسنة 1979م:

في الأول من أكتوبر 1979 أعيدت السلطة إلى حكومة مدنية، بدل المجلس العسكري، في شكل نظام رئاسي على النموذج المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية، بهدف تعزيز السلطات الفدرالية، من أجل معالجة مختلف المشاكل سواء على مستوى الأقاليم أو على المستوى الفدرالي، بغية الحفاظ على الوحدة الترابية وتعزيز تماسك الشعب وقوة الدولة، فقد نجح هذا الدستور في وضع الأسس القانونية لتوزيع السلطات والفصل بينها، ويتجلى ذلك في سلطة قضائية مستقلة، وتمكين الشعب من اختيار ممثليه عن طريق الاقتراع الحر، كما تضمن هذا الدستور الاعتراف بالحقوق الثقافية والدينية لمختلف الجماعات وإقرار بهوياتها المختلفة وفق مبدأ التعدد والتوحد، كما نص على استحداث الحكومات المحلية المختلفة (توجد حالياً في نيجيريا حوالي 774 حكومة محلية) كمستوى ثالث للحكم، وقد أعطى دستور 1979م الفرصة والإمكانية لحل مختلف المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للأمة، لكن العمل توقف به في ديسمبر 1983 للميلاد، حيث أنه ومع بداية سنة 1980 لجأت بعض الحكومات المحلية في الجنوب الشرقي والجنوب الغربي إلى نصب نقاط مراقبة على الطرقات العامة، بغية توظيف بعض مواليتها في المناصب العمومية المختلفة، فيما يشبه التحرش بالحكومة المركزية أو الابتزاز، بل وذهبت بعض الأقاليم إلى رفض الرقابة الفدرالية على عملها، ومنع غير المقيمين فيها من مزاوله أعمالهم، مما يتعارض مع حرية الحركة ومفهوم المواطنة النيجيرية، وقد تفاقمت الوضعية مع ضعف الحكام الفدراليين وتفشي الرشوة والفساد وتعاظم المطالب الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما مهد وشجع على عودة العسكر في شكل انقلاب جديد (1).

(1) حوار عالم حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - نيجيريا في حاجة إلى حكم جديد - مرجع سابق - ص 34.

سادساً: الدستور الجزئي لسنة 1989م:

في 17 أغسطس 1979م تم الإعلان عبر مفوضية الانتخابات بفوز الحاج شيخو شقاري رئيساً للبلاد وبذلك أصبح أول رئيس للجمهورية الثانية وقد أنهى فترة حكمه البالغة أربع سنوات ثم أعيد انتخابه مرة أخرى لفترة رئاسية ثانية وهذه الخطوة لم ترض كثير من النيجيريين، حيث الانتخابات الأخيرة تمت فيها ممارسات غير نزيهة، ومما دفع محمد بخاري في 30 ديسمبر 1983م بتنفيذ انقلاب عسكري وأحال كثير من السياسيين إلى المحاكم العسكرية، وبدأ في محاربة الفساد وفتح ملفات المال العام وبدأ نظاماً إصلاحياً وعمل على اجتثاث الفساد والرشوة، إلا أنه لم يمكث في السلطة إلا عشرين شهراً لتتم الإطاحة به عبر انقلاب عسكري قاده الجنرال إبراهيم بابنجيدا في 28 أغسطس 1985م معلناً حمايته لحقوق الإنسان وطرح برنامجاً للانتقال إلى حكومة مدنية وضرب موعداً لذلك إلا أنه لم يوف بالتزامه ذلك، حيث أنه وخلال الأعوام منذ 83 حتى 93 غير موعد تسليم السلطة ما لا يقل عن تسعة مرات، وقام بإلغاء انتخابات عديدة، وقام بعمل تعديلات على التشريعات الخاصة بالحكومات المحلية والإقليمية، وأبقى على الحكم العسكري على المستوى الفيدرالي وتم وضع دستور جزئي لهذا الغرض سنة 1989م واحتفظ فيه ببعض أحكام دستور 1979م⁽¹⁾.

وتبنى بابنجيدا دستور رئاسي على نمط الدستور الأمريكي بوجود حزبين على المستوى الفيدرالي⁽²⁾.

وتخلى بابنجيدا عن السلطة تحت ضغوط شعبية وسياسية كبيرة ليصبح أرنت شونكان رئيساً لنيجيريا في 27 أغسطس 1993م، إلا أنه رغم أنه كان مدني (شونكان) لم يستمر إلا ثلاثة أشهر فقط وأطاح به انقلاب عسكري بتاريخ 17 نوفمبر 1993م بقيادة ساني أباسا الذي كان وزيراً للدفاع في عهد الرئيس بابنجيدا، وكان ينتمي إلى قبيلة الهوسا، وقد تعرض إلى محاولتين انقلابيتين، حيث قام الجنرال لوان غوادابا بمحاولة انقلابية فاشلة

(1) الديمقراطية والنظام الرئاسي في نيجيريا - مصطفى شعيب - مجلة السياسة الدولية - مرجع سابق - ص 113 وما بعده.

(2) حوار عالمي حول الفيدرالية - نيجيريا في حاجة إلى حكم جيد - اغناتيويس اكايار ابوا - الجزء الأول - مرجع سابق - ص 34.

مما حدا بالرئيس ساني اتهام الرئيس اباشا بأنه وراء هذه المحاولة وأخضعه لمحاكمة قضت بحبسه 25 عاماً.

والمحاولة الثانية قام بها أولادبو ديا بتاريخ 28 ديسمبر 1997م وفشلت أيضاً وتم إعدامه بتاريخ أبريل 1998م مع ثلاثة من الضباط (1).

سابعاً: دستور 1999م:

دخل حيز التنفيذ في 29 مايو 1999 للميلاد، وهو خلاصة مسار انتقالي قاده الجنرال عبد السلام أبو بكر، بعد أكثر من 15 سنة من الأخذ والرد بغية إرساء قواعد حكم مدني، وبعد محاولات فاشلة لاعتماد دستور جديد للبلاد، فتطبيقاً لم يعرف دستور 1989 طريقه إلى التنفيذ، كما صرفت الأنظار عن مشروع دستور جديد بعد وفاة مهندس الجنرال ساني أباشا سنة 1998م، أما حجر الأساس للدستور الحالي فهو قيام الجنرال أبو بكر عبد السلام بتعيين لجنة لتنسيق الحوار حول الدستور يرأسها القاضي نيكي توبي مكلفة بمباشرة استشارات وطنية واسعة بغية الوصول إلى صياغة مشروع دستور جديد للبلاد، خاصة بعد تحفظ الكثيرين على مشروع الجنرال ساني أباشا لسنة 1995م ومشروع بابانجيديا 1989م، هذه المشاريع وصفت بأنها مثيرة للشكوك في أهدافها ومراميها، وقد انتهت تلك الاستشارات إلى اتخاذ دستور 1979م كأساس للدستور الجديد الذي أقره عبد السلامي أبو بكر، قبل نقل السلطة للرئيس المنتخب أوباسنجو يوم 29 مايو 1999 وهو الدستور المعتمد إلى يومنا هذا (2).

وقد عرف عهد الرئيس أوباسانجو (وهو مسيحي من اليوروبا) منذ انتخابه في مايو 1999م توتراً بين الهوسا واليوروبا، وكان من أبرز المواجهات الطائفية عمليات قتل نفذتها مليشيات مسيحية في بلدة يلوا بداية مايو 2004م فقام المسلمون من الهوسا في مدينة كانو - ثاني أكبر المدن النيجيرية - بقتل عشرات أو مئات المسيحيين حسب مصادر مختلفة في عمليات ثار، ونتيجة لذلك عدل الدستور الاتحادي لعام 1999م.

الذي نص في المادة العاشرة على أن الدولة الاتحادية "لا يمكن أن يكون لها دين رسمي"، لكن الولايات حرة في هذا القيد، ونتيجة لذلك قامت حكومات الولايات الشمالية ذات الأغلبية السكانية المسلمة بتطبيق الشريعة، وإن كان هذا في بعض الحالات يطبق على المسلمين فقط (3).

(1) عبد الملك عوده - هزيمة الانفصالية في نيجيريا - مجلة السياسة الدولية - العدد 20 - 1970م - ص 112.

(2) حوار عالمي حول الفيدرالية - الجزء الثالث - الفيدرالية النيجيرية على مفترق طرق - مرجع سابق - ص 27. - راجع أيضاً تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - نفس الرابط - نفس التاريخ.

(3) خليفة محمد خليفة - إشكالية الاستقرار الدستوري في الدول ذات التعددية العرقية والثقافية - مرجع سابق - ص 185.

كما نص دستور 1999م على أن تكون فترة الرئاسة لفترتين، وقد حاول الرئيس اوباسانجو تعديل هذه المادة لتصبح ثلاث فترات إلا أنه فشل في ذلك وفي أبريل 2007م، تم انتخاب عمر يارا من حزب الشعب الديمقراطي في الانتخابات الرئاسية رئيساً لجمهورية نيجيريا الاتحادية. مما سبق يمكن القول أن التطورات الدستورية التي حدثت في الفترة ما بين عامي 1951-1960م حيث صدر دستوران وتم تعديل الثاني ثلاث مرات، وخلالها تم لأول مرة في تاريخ نيجيريا تبني نظام الانتخابات ولو مقيداً بدلاً من التعيين الذي كانت السلطات البريطانية تتبعه في تشكيل السلطة التشريعية.

كما تم إصدار دستور في 1977م الذي أقر النظام الرئاسي وفقاً للنظام الأمريكي، كما أقر دستور 1999م كما جاء في الدساتير السابقة، إضافة إلى إعطاء الأقاليم حق التشريعات ويلاحظ أن الدساتير النيجيرية أقرت الفيدرالية منذ فترة الحكم البريطاني، إلا أنها لم تتجح في ضبط عدد الولايات التي وصلت من ثلاث ولايات إلى 36 ولاية في عام 1996م نسبة لتصاعد النبرة الإثنية مقابل القومية رغم النص في صلب دستور 1999م- الفصل 1 - المادة 2(1) على أن:

- تعتبر نيجيريا دولة ذات سيادة غير قابلة للتقسيم وغير قابلة للحل، وتعرف باسم جمهورية نيجيريا الفيدرالية.
- واحتواء كل من دستور 1977م ودستور 1999م على ترتيبات تسمح بتطوير اللغات الثلاث الأصلية الرئيسية وانتشارها إضافة إلى قرار الحكومة الفيدرالية في نهاية التسعينيات من القرن الماضي بتبني التعليم باللغة الأم مع 27 لغة محلية.
- إلا أن هنالك مواد في الدستور تسمح بهذا التشرذم والتشظي مثل المادة (8 - 1) التي تعطي الحق في إنشاء ولايات جديدة حيث تنص على:

- يُعرض الطلب على الجمعية الوطنية على أن يكون مدعوماً بأكثرية الثلثين من الأعضاء في:
 - مجلس الشيوخ، ومجلس النواب.
 - مجلس النواب ومجالس الحكم المحلي في المنطقة.
- ينال موافقة أغلبية الثلثين على الأقل من السكان في المنطقة من خلال استفتاء شعبي.
- يجب الموافقة على نتيجة الاستفتاء الشعبي بأكثرية الأصوات في:
 - جميع الولايات في الفيدرالية.
 - أعضاء مجلسي الهيئة التشريعية.
- يتم إقرار هذا الاقتراح بواسطة قرار ينال موافقة أكثرية ثلثي الأعضاء في كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب في الجمعية الوطنية⁽¹⁾.

(1) خليفة محمد خليفة - إشكالية الاستقرار الدستوري في الدول ذات التعددية - مرجع سابق - ص 186.

المبحث الثاني

خصائص الفدرالية والمعوقات في نيجيريا

تمهيد:

بعد استعراض المراحل التي قطعها الدستور النيجيري والمبدأ الفدرالي منذ الفترة الاستعمارية إلى يومنا هذا، يطرح الباحث تساؤلاً جدياً: هل نيجيريا بلدٌ فدراليٌّ أم هو بلد فيه بعض الملامح الشكلية للفدرالية؟. لأن الفدرالية في نيجيريا لم تأتِ عن طريق التفكك ولا التوحد ولا هما معاً، وإنما ورثت شكل من أشكال الإدارة الإستعمارية للتنوع الإثني في شكل أقاليم غير متجانسة ثقافياً ودينياً ولغوياً. ينص الدستور النيجيري لسنة 1999م في مادته (1)2 على إن: "نيجيريا دولة موحدة ذات سيادة غير قابلة للحل ولا للتقسيم وتعرف باسم جمهورية نيجيريا الفدرالية". (كما ينص في الفقرة 14(3-4) على ما يلي: "تتشكل الحكومة الفدرالية أو أي من هيئاتها وتمارس أعمالها بأسلوب يعكس الطابع الفدرالي في نيجيريا والحاجة لتعزيز الوحدة الوطنية، كما يرسخ أيضاً الولاء الوطني، الأمر الذي يضمن عدم سيطرة أشخاص، أو عدد من الولايات أو أية مجموعات إثنية، أو غيرها على تلك الحكومة أو أي من الهيئات التابعة لها".

كما ينص على: "تتشكل حكومة الولاية، أو مجلس الحكم المحلي، أو أي من هيئات هذه الحكومة أو المجلس، وتمارس هذه الحكومة أو المجلس أو الهيئات التابعة لها أعمالها بأسلوب يعترف بتعددية الشعوب ضمن منطقة سلطاتها والحاجة لتعزيز الإحساس بالانتماء والولاء بين كافة شعوب الفدرالية". وسوف نتناول الخصائص والمعوقات وتتلخص الخصائص في الآتي (1):

(1) حوار عالم حول الفيدرالية- سلسلة كتيبات- الجزء السادس- إنشاء نظام الحكم المحلي- بقلم هابوس غالاديمبا- ص 39-40.

أولاً: الخصائص:

1/ اللامركزية:

تعتبر اللامركزية من أهم السمات لأي نظام فدرالي، وتتجلى في شكل توزيع السلطات والمهام بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات كمستوى ثاني للحكم، لكن الحكومة النيجيرية، وخاصة بعد حرب بيافرا، اتجهت إلى تفتيت الولايات وإضعافها والضغط عليها مالياً، بغية تقادي مطالب انفصالية جديدة، مثل تلك التي قام بها الإقليم الجنوبي الشرقي فيما عرف بحرب بيافرا سنة 1967م، وفي هذا الصدد لجأت في سنة 1976 م إلى اعتماد مستوى ثالث للحكم أطلق عليه مجالس الحكم المحلي، وهي وحدات داخل الولايات، أو هي تقسيم للولايات إلى وحدات أصغر في حدود 21 وحدة تقريبا لكل ولاية⁽¹⁾، وتبلغ مجالس الحكم المحلي حالياً 774 مجلس، وهي كانت عملية تفتيت مقصودة لإفراغ الولايات من رصيدها السكاني وتوزيعه على وحدات أقل مساحة، وبتعداد سكاني يتراوح ما بين 150.000 إلى 800.000 ساكن، والوصول إلى تعددية إثنية يمكن السيطرة عليها، إلا أن هذه الإستراتيجية لم تحقق النتائج المرجوة منها نظراً لاعتماد النظام الانتخابي في نيجيريا على مبدأ الأغلبية الذي يفرز دائماً نتائج لصالح الجماعات الإثنية الأكثر عدداً، كما لجأت الحكومة منذ سنة 1970 على تحويل جهاز الشرطة إلى جهاز فدرالي بعدما كان لكل ولاية أجهزتها الأمنية، كما سيطرت الحكومة المركزية على الجباية واختصت نفسها بها دون غيرها، بعدما كانت تؤدي إلى الولايات إبان الحكم الاستعماري، بينما تقلص نصيب الولايات المنتجة للنفط من عائداته من 50% سنة 1969 م إلى أقل من 1% في الفترة الممتدة من 1993 م إلى 1998 م، لتعود إلى الإرتفاع بعد أحداث عنف إثنية ومطالبات ملحة من قبل ولايات دلتا النيجر إلى 13% بعد اعتماد دستور 1999م، وهكذا تم الاستيلاء على حوالي 70% إلى 80% من جبايات البترول (عوائد البترول) وحرمان حكومة الولايات المعنية منها، وهو ما أضفى طابعاً مركزياً على الفدرالية النيجيرية، رغم كثرة الوحدات السياسية من ولايات ومجالس حكم محلي⁽²⁾.

(1) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - نفس الرابط - نفس التاريخ - ص 12.

(2) حوار عالمي حول الفيدرالية - مرجع سابق - الجزء الرابع - الفيدرالية المالية في نيجيرية - قضايا غير محسومة - بقلم اكبان هـ ايكبو - ص 28-29.

2/ الاستقلالية:

السمة الثانية التي تميز النظم الفدرالية حول العالم هي استقلالية الوحدات المشكلة للدولة الفدرالية، وفي حالة نيجيريا تعتبر الولايات التي ارتفع عددها من ثلاث قبل الاستقلال إلى 39 ولاية حاليا، وحدات لا تتمتع بأي استقلالية، في مواجهة السلطة المركزية، التي راحت تعيد رسم حدود الولايات وفق تصورها وأهدافها، دون الرجوع إلى رأي تلك الولايات، وكان الهدف منها تمكين الأقليات من المشاركة في الحياة السياسية، والملاحظ على حدود الولايات الجديدة أنها لا تتطابق مع الحدود الإثنية، مما أدى إلى بقاء الصراعات على حالها، لأن الجماعات الإثنية قليلة العدد لم تتمكن من الحصول على إقليم خاص بها تديره بكل إستقلالية، رغم وجود 774 مجلس حكم محلي وكأن العملية مقصود بها تكريس سيطرة جماعات معينة على جماعات أخرى (1).

3/ المشاركة:

وهي السمة الثالثة لأي نظام فدرالي حيث تشارك الولايات المشكلة للاتحاد الفدرالي في كل المشاورات الخاصة بالدستور وتعديله، وفي كل القضايا التي تهم الدولة، من خلال ممثليها في المجالس الفدرالية (مجلسي الشيوخ والنواب في حالة نيجيريا)، إلا أن مشاركة المواطنين سواء على المستوى الفدرالي أو على مستوى الولايات كانت ضعيفة جدا، وهذا راجع إلى فترات الحكم العسكري التي احتكرت فيها السلطة وهمشت الولايات، وهو ما يتجلى في الدساتير النيجيرية، التي لا يكاد يخلو دستور منها من بصمات قائد عسكري، وقد تميزت فترات الحكم العسكري بإلغاء دور المجالس المنتخبة واللجوء إلى التشريع بالمراسيم في معظم الحالات، ومن أجل إعادة الحياة إلى الساحة السياسية النيجيرية، لجأت الحكومة سنة 2005 م إلى تنصيب مؤتمر وطني للإصلاحات السياسية، وذلك من أجل إثراء المسار السياسي الديمقراطي الجديد التي جاءت به روح دستور 1999 م وأهدافه، وتعزيز الضمانات الخاصة بحقوق الإنسان والحقوق السياسية والاقتصادية (2).

(1) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - نفس الرابط - نفس التاريخ - ص 14.

(2) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - نفس الرابط - نفس التاريخ - ص 15.

4/ توزيع السلطات:

تتوزع السلطات في نيجيريا بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات، بشكل يراعي التعدد الإثني والثقافي والديني، على النحو التالي:

أ- السلطة التنفيذية:

ويمثلها رئيس الجمهورية، الذي ينتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما ينص على ذلك الدستور النيجيري، إلا أن هناك تقليد غير مكتوب يتم بموجبه تبادل السلطة بين المسلمين والمسيحيين على مستوى رئاسة الجمهورية كل ثماني سنوات، ويعمل نائب الرئيس ومجلس الوزراء على مساعدة الرئيس في تصريف شؤون الحكم. وينتخب الشعب نائب الرئيس بينما يعين الرئيس أعضاء مجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية هو أيضا القائد الأعلى للقوات المسلحة أما على مستوى الولايات فإن حاكم الولاية يمثل السلطة التنفيذية فيها، ويتمتع بصلاحيات واسعة، وينتخب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، عن طريق انتخابات حرة⁽¹⁾.

ب- السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية على المستوى الفدرالي في مجلسين (مجلس الشيوخ ومجلس النواب)، ومن مجلسٍ منتخبٍ في كل ولاية.

أ) مجلس الشيوخ: ويتألف من (104) عضو بمعدل ثلاثة أعضاء عن كل ولاية مضاف إليهم عضو يمثل العاصمة الفدرالية أبوجا، ينتخبون لمدة أربع سنوات ابتداء من تاريخ أول جلسة يعقدها المجلس، ولا يمكن حل مجلس الشيوخ قبل نهاية فترته النيابية، ويتساوى في قوة التشريع مع مجلس النواب، يرأس مجلس الشيوخ عضو منتخب من قبل زملائه في المجلس بأغلبية بسيطة، وتتمثل مهامه فيما يلي:

- رئاسة الجلسات العامة للمجلس وكذلك رئاسة كل اللجان المنبثقة عنه.

- تمثيل المجلس في المناسبات الوطنية والدولية.

(1) حوار عالم حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - الجزء السادس - إنشاء نظام الحكم المحلي - بقلم هابوس غالاديفا - مرجع سابق - ص 39.

-يعتبر بحسب الدستور الثالث في السلم التراتبي البروتوكولي بعد رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية.

ويتمتع كل أعضاء مجلس الشيوخ بالحصانة طيلة فترهم النيابية.

ب) مجلس النواب: يتألف من 360 عضواً ينتخبون لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد عن طريق الإقتراع العام المباشر، في دوائر انتخابية ذات مقعد واحد. ويقوم بحسب الدستور بمهام التشريع في كل المسائل الفدرالية جنبا إلى جنب مع مجلس الشيوخ وقد حددت قائمة تضم ثمانية وستون (68) مجالا يمكن للمجلس أن يشرع فيها. منها الميزانية الفدرالية والنقد والدفاع والطاقة النووية وقوانين الانتخابات والطيران المدني والتعاون الدولي والجمارك.

ج) مجالس الولايات: تضم كل ولاية من الولايات الست وثلاثون (36) مجلسا منتخبا يعرف ببرلمان الولاية، ينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية بالاقتراع المباشر لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ومن مهامه التشريع في مجالات الأمن الداخلي والحفاظ على النظام وترشيد الحكم، كما يشرع في كل القضايا الداخلية للولاية بما فيها قانون العقوبات (تعتمد بعض الولايات في نيجيريا على قانون عقوبات مستمد من الشريعة الإسلامية).

تنقسم نيجيريا إلى 36 ولاية، وإقليم واحد، هو العاصمة الاتحادية أبوجا Aboja.

أما الولايات، فهي: أبيا Abia، وأداماوا Adamawa، وأكوا إيبوم Akwa Ibom، وأنامبرا Anambra، وبوتشي Bauchi، وبايلسا Bayelsa، وبينو Benue، وبورنو Borno، وكروس ريفر Cross River، ودلتا Delta، وأيبوني Ebonyi، وإدو Edo، وإكيتي Ekiti، وإنيجو Enugu، وجومبي Gombe، وإيمو Emo، وجيجاوا Jigawa، وكادونا Kaduna، وكانو Kano، وكاتسينا Katsina، وكيببي Kebbi، وكوجي Kogi، وكوارا Kwara، ولagos، وناساراوا Nassarawa، ونيجر Niger، وأوجون Ogun، وأوندو Ondo، وأوسون Osun، وأويو Oyo، وبلاتيو Plateau، وريفرز Rivers، وسوكوتو Sokoto، وتارابا Taraba، ويوبي Yobe، وزامفارا Zamfara⁽¹⁾.

(1) التحول الديمقراطي في نيجيريا الي أين- الأهرام الرقمي- بقلم محمد مصطفى- متوفر على الرابط <http://digital.ahram.org.com> - تاريخ التصفح 2016/6/15م - الساعة 1:10 ظهراً.

د) السلطة القضائية:

1/ المحكمة العليا الاتحادية:

تمثل المحكمة العليا المتواجدة في العاصمة الفدرالية أبوجا، الهيئة القضائية العليا التي تتولى الفصل في كل المسائل الخلافية المستأنفة إليها من كل أقاليم الدولة، ويرأسها قاض يعينه رئيس الجمهورية، وعدد (21) قاض على الأكثر يقترحهم مجلس الحكم الإقليمي ويصوت عليهم مجلس النواب وهم يعينون لفترة لا تقل عن 15 سنة، مع إلزامية التقاعد عند سن 65 الخامسة والستين.

2/ محكمة الاستئناف الاتحادية:

يتم تعيين رئيس وأعضاء محكمة الاستئناف بواسطة المجلس العسكري الأعلى، واللجنة الاستشارية للقضاء مقرها في لاغوس وتختص بالفصل في الاستئنافات التي تصدر من المحكمة العليا للولاية وأي محاكم أخرى.

3/ المحكمة العليا في الولاية:

توجد في كل ولاية محكمة عليا يرأسها رئيس القضاء بالولاية اختصاص سماع الاستئنافات في مجالس القضاء والمحاكم الشعبية.

4/ محاكم مجالس القضاء:

لها اختصاص أصلي واسع في القضايا المدنية والجنائية كما لها اختصاص في سماع الاستئنافات من المحاكم الشعبية.

5/ المحاكم العرفية:

هذه المحاكم تطبق القانون العرفي والعادات السائدة داخل الولاية وفي الولايات التي يتواجد بها المسلمون يطبق القانون الإسلامي.

راعى الدستور النيجيري استقلالية القضاء في السلطة القضائية، أما في مجال توزيع الاختصاصات تتبع نيجيريا نظاماً يحصر سلطات حكومة الولاية، بينما تحتفظ الحكومة الفيدرالية بقدر واسع من السلطات وفي هذا قيد على مراكز القرار الولائي⁽¹⁾.

(1) سنية جعفر حسن - السودان بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية - دراسة مقارنة رسالة ماجستير - جامعة النيلين 1998- ص 101.

ثانياً: المعوقات:

1/ التنوع الإثني في نيجيريا:

كثيرا ما شكل التعدد والتنوع الإثني عائقا أمام توحيد وتنمية الدول، وخاصة تلك المنتمية إلى العالم الثالث، ولكن يمكن في الغالب الوصول إلى توافق على مجموعة قواسم مشتركة من أجل العيش المشترك، ومن هذه الدول نيجيريا التي اعتمدت الفدرالية كشكل من أشكال التوافق بين تنوعها الإثني المعقد والمحافظة على الوحدة الترابية للدولة، وكمقاربة لحل الصراعات العنيفة التي تهز تماسكها الاجتماعي، فإن كانت اللغة الانجليزية هي اللغة الجامعة في العهد الاستعماري، فإن الباحث يقف اليوم على حقيقة التعدد اللغوي الطاعي على الشارح النيجيري، إذ يتكلم النيجيريون أكثر من 250 لغة، أهمها الهوسا والفلاني واليوروبا والإيبو، بالإضافة إلى الهويات الإثنية التي تتجلى في طريقة اللباس وأساليب العيش وطقوس الفرح والحزن، وفي مظاهر التدين، والانحياز الجهوي والتعصب للانتماء إلى الأغلبية والأقلية، والحقيقة أن الشكل الفدرالي الموروث عن الاستعمار كان أمرا واقعا، يصعب التراجع عنه دونما تعريض الوحدة الترابية لخطر التمزق كما حدث في حرب بيافرا (1967-1970م)، وتتوافق الهويات الإثنية في أغلب الأحيان مع التقسيم الجغرافي، سواء على مستوى مجالس الحكم المحلي أو الولايات أو حتى الجهة (شمال-جنوب)، وهنا تمتك الجماعات الإثنية عنصرا حاسما ومرتكزا مهماً في صراعاتها مع الجماعات الأخرى، أو مع الدولة، والأخطر في مقومات الهوية الأثنية هو أن تستقل جماعة ما بلغة، ودين وإقليم وعادات وتقاليد، ومجلس حكم محلي، أو ولاية أو جهة، وهو ما يجعلها قاب قوسين أو أدنى من تحقيق هدفها في دويلة قومية لا ينقصها إلا الانفصال والبحث عن اعتراف دولي، ويعود هذا الوضع حسب الدارسين إلى العوامل التالية (1):

2/ ضعف التواصل بين الأقليات:

لقد كان تنوع المجتمع النيجيري تحديا للحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال، لأن الإدارة الاستعمارية البريطانية لم تبذل جهداً في سبيل بناء جسور التواصل بين مختلف مكونات الشعب النيجيري، بل على العكس من ذلك عملت على تعميق الاختلافات وتكريسها لخدمة أهدافها الاستعمارية، فلجأت إلى تقريب الأقليات المسيحية خاصة تلك المتواجدة في الأقاليم

(1) المواجهات في نيجيريا الأسباب والحلول - الخضر عبد الباقي - مركز الجزيرة للدراسات - متوفر على الرابط <http://www.aljazeera.net> - تاريخ التصفح 2016/6/15م - الساعة 2 ظهراً.

الجنوبية، ومنحها فرص الانخراط في الإدارة والجيش والحصول على تعليم في المدارس البريطانية، على عكس ما فعلت مع الأقليات الأخرى خاصة تلك المنتشرة في الشمال، وبالتحديد قبائل الهوسا - فولاني ذوي الديانة الإسلامية والثقافة العربية، وقد قامت بتقنين هذا التقسيم سنة 1939 م، مما جعل الجماعات الإثنية المختلفة في نيجيريا تستمر في الخضوع للإستعمار الأصلي تارة ولأعوانه والمتحالفين معه تارة أخرى، مع تقليل الاتصالات بين تلك الجماعات واختلاق الدسائس وتأليب بعضها على بعض، فكانت السمة الغالبة بينهم أنهم سكان غير متجانسين بل غرباء عن بعضهم البعض (1).

3/ عدم توازن النظام الفدرالي:

لقد واجهت نيجيريا منذ الاستقلال وضعا إداريا غير متوازن، نظرا للفروقات التنموية بين الأقاليم الثلاثة الموروثة عن الاستعمار، من حيث التعليم والموارد والقدرة على إدارة البلد، ووجدت نفسها أمام جنوب يتمتع بخبرة في الإدارة وعلى قدر من التأهيل والتعليم وشمال مهمش قليل الموارد، وهو ما دفع بالقادة العسكريين سنة 1966 م إلى إعادة النظر في التقسيمات الإقليمية الموجودة وذلك بهدف محاصرة بؤر التوتر، فقام الجنرال أجويو إيرونسي جونسون، بإعادة تقسيم البلاد إلى 12 ولاية، ليرتفع العدد على 19 سنة 1976م و 21 سنة 1987 وإلى 36 سنة 1996، لقد كان الهدف من التقسيم هو إضعاف الجماعات الإثنية المهيمنة وتقويتها، لكن النتيجة التي ظهرت هي أن جماعات أخرى كانت أقلية أصبحت بعض هذه التقسيمات أغلبيات في أقاليمها الجديدة وهو ما أعاد الأمور إلى المربع الأول (2).

4/ الصراع على الموارد:

بعد إعادة تقسيم البلاد إلى 36 ولاية و 774 مجلس حكم محلي يضم كل مجلس ما بين 10 إلى 15 حي أو قرية، أخذ الصراع بين الجماعات الإثنية شكل الصراع على الموارد، والتي تأتي من عائدات النفط والغاز المستخرج من حقول منطقة دلتا النيجر والتي تضم ولايات دلتا وايدو و أكوا - إيبوم و كروس ريفر و ريفر وبايالسا، حيث اعتقد زعمائها أن منطقتهم تتعرض للتهميش والنهب من قبل الحكومة الفدرالية لصالح ولايات أخرى، وهددوا

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - الجزء الأول - نيجيريا في حاجة إلى حكم جديد - اغناتبوس اكايا - ابوا ص 33.

(2) حوار عالمي حول الفيدرالية - الجزء الثالث - الفيدرالية النيجيرية على مقترق طرق - ابيير اوسيك - مرجع سابق - ص 26-27.

بالاستيلاء على حقول النفط والغاز وتحويل عائداتها إلى أقاليمهم، ففي سنة 1985 م غادر ممثلوا تلك الولايات اجتماعا للحكومة في إطار مؤتمر وطني للإصلاح السياسي والذي منحهم حصة 25% من عائدات البترول والغاز احتجاجاً، ومن أجل تدارك الخطأ الذي وقعت فيه الحكومة في معالجتها لهذا الملف، أنشأت لجنة لتنمية منطقة دلتا النيجر من عهد الرئيس السابق أوباسنجو أوليسوجن حظيت بدعم الرئيس جودلوك جوناثان، وفي خضم الصراع على الموارد في منطقة دلتا النيجر ظهرت ميليشيات مسلحة وصلت إلى حد التهديد بالحرب الشاملة ضد الحكومة الفدرالية (1).

5/ الصراعات الدينية:

لم يشكل العامل الديني عنصراً جاداً في تفجير الصراعات الإثنية في نيجيريا حتى نهاية فترة السبعينيات من القرن العشرين، إلى أن جاءت سنة 1979 م وخلال اجتماعات لجنة صياغة الدستور في البرلمان حيث قام ممثلو الأقاليم الشمالية ذات الأغلبية المسلمة بطرح مسألة تطبيق الشريعة الإسلامية، ومن يومها دخل الدين في مفردات الخطاب السياسي، وتعاظمت المطالب إلى توسيع تطبيق القوانين الإسلامية إلى ما هو أبعد من مسائل الأحوال الشخصية والميراث وإنشاء محكمة استئناف فدرالية تعتمد الشريعة الإسلامية وهو ما تم فعلاً حيث عين ثلاثة قضاة لإدارة تلك المحكمة الفدرالية التي تعتبر جزء من محكمة الاستئناف الفدرالية ويجتمع قضاتها جنباً إلى جنب مع بقية القضاة، أي أنها مشكلة ضمن محكمة الاستئناف الفدرالية وليست موازية لها، واعتمدت الشريعة في الولايات التي طالبت بها. وهو ما هيا نيجيريا للانضمام إلى منظمة التعاون الإسلامي سنة 1986م، وقد ساهمت هذه الخطوات المطلوبة من قبل المسلمين إلى تفجر صراعات بينهم وبين المسيحيين بلغ عددها 45 صراعاً عنيفاً ذهب ضحيتها آلاف القتلى وخسائر مادية بملايين الدولارات (2).

(1) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - ص 18. راجع أيضاً حوار عالمي حول الفيدرالية - الجزء الرابع - الفيدرالية المالية في نيجيرية - قضايا غير محسومة - أكبان هـ ايكبو - ص 29.
(2) المواجهات في نيجيريا الأسباب والحلول - الخضر عبد الباقي - مرجع سابق.

المبحث الثالث

الحكم المحلي في نيجيريا

تنقسم نيجيريا إلى 36 ولاية، بالإضافة إلى منطقة العاصمة الاتحادية أبوجا. ويحكم كل ولاية مجلس نيابي وحاكم. ينتخب الشعب الحاكم وأعضاء المجلس لفترة أربع سنوات. وبالإضافة إلى المستوى الفدرالي والإقليمي، هناك حكومات محلية تمثل مستوى ثالثا من مستويات الحكم وهي بعدد 774 حكومة محلية تضم كل واحدة منها ما بين 10 إلى 15 قرية أو حي، منها ستة تتبع إقليم العاصمة أبوجا، وهذا بغرض توسيع قاعدة المشاركة في الحكم والتقرب من المواطنين بشكل جيد، وقبل الخوض في تفصيل تصميم الحكم المحلي في نيجيريا، نعمل في الجدول التالي تطور عدد الولايات في نيجيريا من ثلاث وحدات حتى 36 وحدة حاليا وفق الجدول التالي (1):

السنة	إقليم الشمال	إقليم الغرب	إقليم الشرق	المجموع
1960	01	01	01	03
1967	06	03	03	12
1976	10	04	05	19
1987	11	05	05	21
1991	16	07	07	30
1996	19	09	08	36

تنص المادة (1)7 من الدستور النيجيري الحالي، كما في دستور 1979م على إنشاء الجماعات المحلية على شكل مجالس للحكومات المحلية تنتخب بطريقة ديمقراطية من طرف سكان الإقليم الذي تتواجد عليه، في حين تنص نفس المادة في جزئها الثاني على حرية تنظيم هذه المجالس من قبل الولايات حسب تشريعاتها، أي أن مسألة تصويبها وبنيتها، وتشكيلتها، ومسائلها المالية ووظائفها تتبع وتخضع لتشريعات كل ولاية، تجدر الإشارة هنا إلى أن مستويات الحكم في نيجيريا هي: المستوى الفدرالي ومستوى الولايات ومستوى مجالس الحكومات المحلية المنتخبة ديمقراطيا (2).

(1) حوار عالم حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - إنشاء نظام الحكم المحلي - هابوس غالادوما - مرجع سابق - ص 39.

(2) نفس المرجع - ص 39 - راجع أيضاً تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - ص 19.

كما يسمح الدستور النيجيري لحكومات الولايات بعرقلة الأرصدة المالية لمجالس الحكومات المحلية التابعة لها، على اعتبار أن الاعتمادات المرصودة لهذه المجالس المحلية لا تصب مباشرة في حساباتها، وإنما في حساب مشترك بينها وبين الولايات، وهذا يؤثر على المصادقية المالية لتلك المجالس، فبعض حكومات الولايات تلجأ إلى الاقتطاع الغير مبرر من أرصدة المجالس المحلية، في حين تذهب حكومات أخرى إلى تعمد تأخير وصول تلك الأرصدة، لأن حكام الولايات يرون في الحكام المحليين لتلك المجالس منافسين سياسيين لهم يجب إخضاعهم وإرغامهم على الطاعة، مما دفع بالرئيس أوباسنجو في الحكومة العسكرية لما قبل 1999م إلى مباشرة إصلاحات أساسية لنظام الإدارة المحلية، وشكل لهذا الغرض لجنة فنية رئاسية لدراسة جدوى الاحتفاظ بهذا النظام كمستوى ثالث للحكم، نظرا لكثرة المسائل الخلافية المرفوعة أمام المحاكم، حيث أصبح المشهد أقرب إلى التنافس بين من تكون له الكلمة الفصل وبين من يكون تابعا مطيعا، بدل التعاون والتكامل بين المستويات الثلاثة. أما فيما يخص القواعد التي تنظم إنشاء ولايات جديدة وترسيم حدودها فقد نصت المادة (1)8 من الدستور النيجيري على أن طلب إنشاء ولايات جديدة يجب أن (1):

يُعرض الطلب على الجمعية الوطنية على أن يكون مدعوماً بأكثرية الثلثين من الأعضاء في:

- مجلس الشيوخ، ومجلس النواب

-مجلس النواب ومجالس الحكم المحلي في المنطقة

وبنال موافقة أغلبية الثلثين على الأقل من السكان في المنطقة من خلال استفتاء شعبي

-يجب الموافقة على نتيجة الاستفتاء الشعبي بأكثرية الأصوات في جميع الولايات في

الفدرالية، وأعضاء مجلسي الهيئة التشريعية

-يتم إقرار هذا الاقتراح بواسطة قرار ينال موافقة أكثرية ثلثي الأعضاء في كل من مجلس

الشيوخ ومجلس النواب في الجمعية الوطنية.

أما رسم الحدود فيُعرض الطلب على الجمعية الوطنية على أن يكون مدعوماً بأكثرية الثلثين

من الأعضاء الذين يمثلون المنطقة المطالبة بالتغيير وتلك التي ستأثر بالتغيير في: (2)

-مجلس الشيوخ، ومجلس النواب

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - الجزء الرابع - الفيدرالية المالية في نيجيرية قضايا غير محسومة - إكبان هـ إيكبو - ص 28.

(2) د. محمد متولى - أفريقيا والسيطرة الغربية - دراسة تحليلية للاستعمار البريطاني في نيجيريا - مكتبة المعارف الحديثة - القاهرة 1981م - ص 160.

-مجلس النواب ومجالس الحكم المحلي في المنطقة

تتم الموافقة على اقتراح تعديل الحدود بأكثرية الأصوات في:

-كل من مجلسي الجمعية الوطنية

-أعضاء مجلس النواب في المنطقة التي ستشهد تعديل الحدود.

أما إنشاء مجالس الحكم المحلي فيشترط عدد من السكان لا يقل عن 150.000 نسمة ولا يزيد عن 800.000 نسمة وذلك بغية توحيد حجم مناطق الحكم المحلي، وتكريس مبدأ الفدرالية مع إمكانية تقسيم الإقليم المحلي إلى ما بين 10 إلى 15 قرية أو حي كحد أقصى.

تشكيلة مجالس الحكم المحلي:

ويتكون مجلس الحكم المحلي من:

-رئيس المجلس

-نائب رئيس المجلس

-مستشار الشؤون المالية

-مستشار الصحة والتعليم

-07 أعضاء آخرين يشكلون هيئة المستشارين (عدد الأعضاء مرتبط بعدد سكان الإقليم وعدد الأحياء والقرى التابعة له) (1).

مهام مجالس الحكم المحلي:

تقوم مجالس الحكم المحلي بالمهام التالية:

1- تقديم الاستشارة والتوصيات للهيئات التنفيذية على المستوى المحلي في كل المسائل ذات الصلة به.

2- مناقشة المشاكل المشتركة في مختلف الميادين والتنسيق مع الهيئات المتواجدة في إقليم المجلس.

3- القيام بكل ما من شأنه حفظ المصالح المحلية والسهر على السير الحسن لمختلف المرافق.

(1) حوار عالم حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - الجزء السادس - إنشاء نظام الحكم المحلي - بقلم هابوس غالاديفا - مرجع سابق - ص 39.

4- حماية البيئة والسهر على الصحة العامة للمواطنين، وإدارة مراكز الأمومة والمستشفيات والمراكز الصحية، وإنشاء الطرق وصيانتها (باستثناء الطرق الفدرالية أو ما بين الولايات) وإنجاز شبكات الصرف الصحي.

5- إدارة المياه ومصادرها عدا تلك المصنفة دولياً (لا يمكن للمجالس المحلية التي يمر بها نهر النيجر مثلاً أن تقيم سدوداً عليه دون الرجوع إلى سلطة الولاية أو السلطة الفدرالية).

6- بناء المدارس الابتدائية وصيانتها، وإدارة المصالح الفلاحية والبيطرية (1).

شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية:

ينتخب أعضاء مجالس الحكم المحلي في نيجيريا من بين المواطنين البالغين على الأقل (25) سنة والمتمتعين بكل حقوقهم المدنية وغير المدانين في القضايا الجنسية والتهرب الضريبي والفساد المالي، والحائزين على مستوى تعليمي ثانوي فما فوق، والذين يزكّيهم حزب سياسي معتمد (2).

العلاقة بين الولايات والمحليات:

لقد كان من أهداف الحكومة الفيدرالية ضرورة تثبيت وترشيد الحكومة على المستوى المحلي، وكان ذلك بالضرورة بنقل بعض الوظائف المهمة من حكومات الولايات للمستويات المحلية لتحسين الموارد المحلية، أو تهيئتها للتنمية العاجلة، فالهدف إذ كان يعني أن تنمية الأمة لا يمكن تحقيقها فقط بواسطة الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات وحدها، إنما يجب تحريك المواطنين على المستوى المحلي وتحريض طاقاتهم للتأكد من أن المواطنين يقاسمون ويشاركون في القرارات المتعلقة بتنمية مناطقهم بهذه الطريقة فإن الولاية فقدت كل سلطاتها الرئيسية على الحكومات المحلية ما عدا السلطة الإشرافية على أداء تلك الحكومات المحلية، وعليه فإن العلاقة أصبحت علاقة شريكين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وفي هذا الإطار رفضت الحكومة الفيدرالية العسكرية أن تترك الولايات تستقل صلاحيتها التقديرية في إنشاء الوحدات المحلية وفي تخصيص الوظائف التي تراها كيفما شاءت وقد أعدت الحكومة الفيدرالية جدولاً متضمناً لقائمتين من المهام الأولى للمهام والوظائف القاصرة على الحكومات المحلية ولكن في حالة عجزها عن القيام بها تتولى حكومة الولاية تنفيذها.

(1) الفيدرالية والانفصالية في أفريقيا - د. على عباس حبيب - مرجع سابق - ص 295-320.

(2) تجربة نيجيريا - أ. بشير شايب جمعة - مرجع سابق - ص 20.

ومما يجدر ذكره أن الحكومة المحلية اعترفت بها دستورياً كمستوى ثالث للحكومة في جمهورية نيجيريا الفيدرالية ولم تعد مجرد أداة مساعدة كما كان عليه الحال قبل الإصلاحات في العام 1976م، وبالرغم من أن صلاحية إنشاء وحدات الحكومة المحلية في الولاية قد خولت إلى المجلس التنفيذي إلا أن هذا المجلس ليست لديه سلطات تنفيذية خاصة به وفي الواقع لا يعدو سوى مجرد مجلس استشاري للحاكم العسكري فإن الحاكم قد مارس هذه الصلاحية منفرداً من الناحية العملية، وهذا الإجراء يطابق السلطة التي مارسها حاكم الإقليم بوصفه السلطة التنفيذية الإقليمية في قانون الحكم الإقليمي لسنة 1980م بالسودان. ولكن الملاحظ أن نيجيريا قد فرضت على حاكم الولاية في هذا الصدد بعض القيود التي تحد من تصرفاته مثلاً لذلك أن الحاكم لا يستطيع إجراء تغيير في بعض مسميات وحدات الحكومة المحلية أو تغيير في مستوياتها ودرجاتها ونوع عضويتها أو الوظائف المخولة لها أو عواصمها، وفي حالة الرغبة في تعديل وإدارة تكوين المجالس المحلية فيجب على الحاكم أولاً نشر ذلك في الجريدة الرسمية، مع إعطاء مدة إمهال أدهاها ثلاثون يوماً للطعون المكتوبة كما أن عليه أن يتحرى آراء المواطنين قبل إجراء التعديلات المقترحة (1).

تعود أهمية حكومات الولايات في نيجيريا، إلى فترة أقول الحكم المدني سنة 1966م، وذلك خلال حرب بيافرا التي دامت حتى عام 1970 م، حيث اعتمد الحكام العسكريون استراتيجية تفتتت الولايات التقليدية الثلاثة (أربعة ولايات سنة 1963م) إلى 36 ولاية حالياً، وقد أعاد دستور 1999م بعضاً من الحرارة في العلاقة بين حكومات الولايات والسلطات الفدرالية، هذه العلاقة التي اتسمت بالفتور خلال تناوب الحكم العسكري على السلطة، وبتزايد مطالب الاستقلال الذاتي في تسيير الشؤون المحلية ومزيد من تفويض السلطات للتصرف في موارد الولايات الاقتصادية، وهي المطالب التي غيرت ميزان القوى السائد منذ ثلاث عقود، ويعود هذا التغيير إلى عوامل عديدة منها (2):

1/ عودة الحكم المدني:

كان لعودة الحكم المدني من خلال دستور 1999 م الأثر البالغ في القضاء على التداخل الذي ساد العلاقة بين المستوى الفدرالي للحكم ومستوى الولايات، وساهم إلى حد كبير في تحقيق نوع من الاستقرار، رغم موجة العنف التي غالباً ما تصاحب كل عملية

(1) سنية جعفر حسن - السودان بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية - مرجع سابق - ص 104.

(2) على عبد الله حاكم - التغييرات في نظم الحكم المحلي وافرازاتها - أكاديمية السودان للعلوم الإدارية - ورقة قدمت في ندوة تطبيق الحكم المحلي الفيدرالي على وحدات الحكم المحلي والإقليمي - 1989/10/27م - ص 4.

انتخابية سواء على المستوى المركزي أو على مستوى انتخاب حكام الولايات ومجالسها، فقد كانت الحكومة تحت رقابة الحكام العسكريين، أما الآن فهناك هيئات تعددية منتخبة تدير مؤسسات السلطة، رغم وجود بعض الحساسيات بينهم نظرا للتناقض بين النخب السياسية الجديدة والتقليدية، كما أن وجود حكام محليين يعطي انطبعا مغايرا لدى عامة المواطنين، لأن اختيارهم وتنصيبهم في فترة الحكم العسكري لم يكن ديمقراطيا ولا نزيها، وهو أقرب إلى التعيين منه إلى انتخاب، لأن التزوير كان النتيجة الحقيقية الوحيدة لكل الانتخابات التي جرت تحت الحكم العسكري (1).

2/ اعتماد دستور 1999م:

على الرغم من التفاؤل الذي أبدته النخب السياسية في نيجيريا، اتجاه مضامين الدستور الجديد، إلا أنه يظل غامضا في تبيان مسألة توزيع السلطات، بين مستويات الحكم في البلاد، فقد جاء في الملحق الثاني من دستور 1999 م، أن الولايات تتقاسم سلطاتها مع الحكومة الفدرالية، أي أنها لا تتمتع تقريبا بالحرية المطلقة في التشريع أو التنفيذ، دون الرجوع إلى المركز، أو أن التفويض الممنوح لها بموجب الدستور لا يفي بمتطلبات اللامركزية التي تصبغ النظم الفدرالية، لأن أساس الدستور الحالي هو مسودة أعدت سنة 1998م على عجل من قبل الحكام العسكريين، لفسح المجال أمام الانتقال السلمي إلى حكم مدني، ولم يكن نتيجة مشاورات عميقة بين الشركاء السياسيين، أو بين السلطة العسكرية والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني (2).

3/ ظهور جيل جديد من السياسيين:

لقد ظهر إلى المسرح السياسي جيل جديد من القادة من بين المناضلين في أحزاب سياسية رئيسية، متشبعين بالثقافة الديمقراطية، نتيجة تأثرهم بالتغيرات الدولية والإقليمية، وهم في الغالب ينتخبون لأول مرة في مراكز مسؤولية سواء على المستوى الفدرالي، أو على مستوى الولايات، وهو ما أضفى على المشهد السياسي شيئا من الحركية، والرغبة الجادة في

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية- سلسلة كتيبات- الجزء الأول- نيجيريا في حاجة إلى حكم جديد- اغناتيوس اكايا - ابوا ص 34.

(2) حوار عالم حول الفيدرالية- سلسلة كتيبات- الجزء السادس- إنشاء نظام الحكم المحلي- هابوس غالاديمبا- مرجع سابق- ص 40.

التغيير وممارسة الحكم وفق ثقافة سياسية جديدة، وهم معظمهم من البراغمانيين الذين يؤمنون بمبدأ "افعل شيء للناس" (1).

(1) حوار عالمي حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات - الجزء الرابع - الفيدرالية المالية في نيجيرية قضايا غير محسومة - اكيان هـ ايكبو - مرجع سابق - ص 28.

4/ تزايد المطالبات بالمركية السلطات:

ويفسر هذا العامل بروز دور الولايات كفاعلين على الساحة النيجيرية من خلال المطالبات الملحة بمزيد من الصلاحيات والسلطات، وبتكريس الروح الفدرالية الحقة، من استقلالية ولا مركزية، وقد تبلورت تلك المطالبات حول صيغ توزيع الموارد والاعتمادات المالية، وخاصة في ولايات الجنوب المتربعة على احتياطي النفط والغاز النيجيريين، ولا بد من الإشارة هنا إلى أن حرب بيافرا أو الحرب الأهلية النيجيرية التي اندلعت يوم 16 يوليو 1967م واستمرت إلى 13 يناير 1970م، شكلت صدمة قوية للوحدة الوطنية لنيجيريا، حيث اندلعت بعد انقلاب سنة 1966م الذي قاده الجنرال ياكوبي جيون الذي على إثره تم اغتيال الرئيس جونسون آغيلي إرونسي وهو من قبائل الإيبو، وإعلان التراجع عن المبدأ الفدرالي والتوجه المعلن للانقلابيين إلى تحويل نيجيريا إلى دولة موحدة، مما أدى بقيادة الإقليم الجنوبي الشرقي إلى إعلان الانفصال وتشكيل جمهورية بيافرا المستقلة، والتي حظيت باعتراف دولي معلن مع مطلع سنة 1968م من قبل هايتي والجابون وكوت ديفوار وتنزانيا وزامبيا، واعتراف غير معلن من قبل إسرائيل والبرتغال وفرنسا، وكانت معظم مكاتب التمثيل الخارجي لجمهورية بيافرا توجد في لشبونة حيث تم أيضا طبع العملة المحلية لبيافرا هناك (1).

مالية الحكم الاتحادي في نيجيريا:

فيما يتعلق بالنواحي المالية، في الماضي كان من اختصاص حكومة الولاية أن تحدد في القانون مصادر إيرادات الحكومة المحلية، ووضع القواعد المنظمة لصرافها، ولكن بموجب إصلاحات 1976م فقد تناول التعديل كل مشاكل المحلية المالية، وغياب السلطات المالية المركزية وضعف وسائل جمع الضرائب فقد صار للحكومة المحلية نصيب معلوم من مالية الحكومية المركزية، كما تم إدخال نظام السلفيات، والعوض المالي المركزي والذي وزع في تلك السنة بنسبة 25% توزع بالتساوي بين وحدات الحكومة المحلية و75% توزع عليها بنسبة عدد السكان في كل وحدة محلية ومن ثم قررت هذه الإجراءات المالية دستور 1979م، وقد ثار جدل في المجالس المختلفة حول قسمة الموارد وحسما للخلاف، أمر

(1) الخضر عبد الباقي - المواجهات في نيجيريا - الأسباب والحلول - مصدر سابق.

الرئيس شقاري في ذلك الحين اللجنة المالية في الجمعية الوطنية أن تصوغ ما سمي بقانون تخصيص الدخل لسنة 1980م والذي وزع الدخل على النحو التالي (1):

58.5% للحكومة الفيدرالية، و26.5% لكل الولايات التسعة عشر، و5% للولايات المنتجة، و10% للحكومات المحلية على أن توزع نسبة الولايات التسعة عشر على النحو التالي 50% بالتساوي، و40% على أساس الكثافة السكانية، و10% حسب مساحة رقعة الولاية، وألزمت الولايات بدفع 10% من دخولها للسلطات المحلية.

وبالطبع بأن الـ 5% للولايات المنتجة قد خلقت فوارق ثرائية بينها وبين بقية الولايات وتعددت محاولات الحكومة الفيدرالية للتخفيف من حدة تلك الفوارق، وقد تقرر أن تدفع 2% مباشرة للولايات المنتجة و2% تحتفظ بها الحكومة الفيدرالية للانفاق على تنمية الموارد المعدنية في تلك الولايات، وفي سنة 1982م أجاز قانون جديد نص على زيادة حصة الولايات لتصل إلى 35% من جملة الإيرادات الفيدرالية، الوضع في نيجيريا يتسم بعدم قدرة الولاية على تنمية موارد دخل أخرى غير قسمة البترول، الذي يوزع جملة دخله على الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية (2).

هذا ومن أهم سلبيات هذا النظام انصراف السلطات المحلية عن تطوير مواردها الذاتية، واعتمادها على الإعانات المركزية، مما أضعف سلطاتها في التمييز وزاد من حجم التدخل المركزي وعرضها لتغلبات الاقتصاد القومي. نص الدستور النيجيري على فتح حساب خاص يسمى (حساب الاتحاد) تدفع فيه كل الأموال التي تجمعها الحكومة الاتحادية ما عدا ضريبة الدخل التي تجمع من أفراد القوات المسلحة الاتحادية أو قوة البوليس، أو أفراد السلك الدبلوماسي، وتوزع المبالغ المتجمعة من الحساب الاتحادي بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات ومجالس الحكم المحلي بالكيفية التي تقررها الجمعية الوطنية (3).

يمكن القول بأن إصلاحات سنة 1976م، ودستور 1979م كان لهما أثر كبير في ضعف السلطة التقليدية التي كانت تتمتع بها الولايات على الحكومات المحلية وقلصت من دورها إلى مجرد الإشراف العام، وتوصيل الدعم المخصص لتلك الوحدات.

(1) سنية جعفر حسن - السودان بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية - مرجع سابق - ص 105-106.

(2) جورج أندرسون - الفيدرالية المالية - مقدمة مقارنة - منتدى الاتحادات الفيدرالية - 2009م - ص 39-40.

(3) نفس المرجع - ص 41.

أسباب حرب بيافرا:

يعتبر التمايز والإختلاف العقائدي بين قبائل الإيبو وبقية المجموعات الإثنية على الساحة النيجيرية ،وكذلك الشحن القبلي بين أبناء المجموعات المختلفة سبباً مباشراً لهذه الحرب، هذا التوتر الضارب جذوره في تاريخ العلاقات التي حكمت القبائل الكبرى جنوب الصحراء، ولم تكن فترة الاستعمار البريطاني إلا محطة لزيادة حدة التصادم وخلق العوامل المؤدية إليه، وتجاوزها في فترة الاستعمار لأن هدف بريطانيا لم يكن أبداً توحيد نيجيريا بقدر ما كان تشيبتها وفق مبدأ فرق تسد ،وهكذا بدأت الحرب عقب إعلان الكولونيل أودوموجوو إيميكأ اوجوكوو الحاكم العسكري للإقليم الشرقي استقلال الإقليم وتأسيس دولة بيافرا في 30 مايو 1967م ،بعد ما أقر القرار في المجلس الاستشاري للإقليم بالأغلبية الساحقة. ولم ينتظر الحكام العسكريون وقادة الانقلاب طويلاً حتى قاموا بإعلان حالة الطوارئ، وتحولت الإجراءات الأمنية إلى مشهد حرب أهلية حقيقية أفضحت فيها الحكومة الفدرالية أكثر من 250.000 عسكري. وجاء هذا التصويت على الانفصال من قبل ممثلي إقليم بيافرا، كرد فعل على المرسوم رقم 24 الذي أصدره الحاكم العسكري بتاريخ 24 مايو 1966م، والذي ينص على إنهاء الفدرالية وتحويل نيجيريا إلى دولة موحدة بسيطة التركيب، مع تحويل الأقاليم إلى مديريات، وانفراد الحكومة العسكرية بالتشريع، ووضع كل مرافق الدولة تحت إشراف لجنة المرافق العامة، ومباشرة التحقيق مع السياسيين القدامى، وإجراء تعداد للسكان، وحل جميع الأحزاب السياسية البالغة آنذاك 81 حزبا والجمعيات والاتحادات القبلية.

تذكر بعض المصادر غير الرسمية أن ضحايا الحرب في بيافرا بلغ ما بين خمسة إلى عشرة مليون قتيل، بينما تذكر مصادر أخرى رقماً مغايراً تماماً، إذ تقدر عدد النازحين بأكثر من ثلاثة ملايين لاجئ من قبيلة الإيبو، ومئات الآلاف من الموتى جراء الجوع وتفشي الأوبئة، وتقدر عدد القتلى بما يقارب مليونين، بينما تقدرها مصادر أخرى بمليون قتيل، وتحطيم البنية التحتية للإقليم الذي يضم 80% من احتياطي النفط في نيجيريا، وانتهت الحرب الأهلية في نيجيريا بهزيمة الانفصاليين وعودة الإقليم إلى حضن الدولة النيجيرية بعد الاستيلاء على العاصمة أوبري ومطار أولي في جانفي 1970م وتمت تصفية التمرد نهائياً (1).

(1) المواجهات في نيجيريا الأسباب والحلول - الخضر عبد الباقي - مركز الجزيرة للدراسات - مرجع سابق - نفس الرابط - نفس الزمن.

ولقد تم حل أزمة بيافرا وقضي على الحركة الانفصالية عن طريق القوة العسكرية من طرف الحكومة الفدرالية، بينما لم تجد منظمة الوحدة الأفريقية آنذاك، سبيلاً إلى دور فاعل نظراً لانقسام الدول الأفريقية، بين مؤيد ومعتزف بالانفصاليين، وبين من يعتبر القضية داخلية، ولا يجب التدخل فيها وفق المادة الثالثة الفقرة الثانية من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية التي تنص على احترام الوحدة الترابية للدول الأعضاء، وقد اعتبرت نيجيريا أي تدخل خارجي سواء من منظمة الوحدة الأفريقية، أو من منظمة الأمم المتحدة، بمثابة خرق لسيادتها، لكن هذا الموقف لم يمنعها من قبول مناقشة القضية في المؤتمر الرابع لمنظمة الوحدة الأفريقية التي عقدت في كينشاسا في الفترة ما بين 11 إلى 14 سبتمبر 1967م، والذي انتهى إلى تبني قرار يدين الانفصاليين ويشدد على الوحدة الترابية لنيجيريا (1).

وقد أوردنا أو أشرنا إلى حرب بيافرا كنموذج للنظرية الإثنية من قبل بعض المجموعات كحاكم الإقليم الشرقي الذي رفض تقسيم نيجيريا إلى اثني عشر إقليمًا بدلاً عن الأقاليم الأربعة.

وبذلك فإنه يمكن أن نجمل أن التجربة الاتحادية الأولى قد قادت إلى حرب أهلية طاحنة وقطعاً لم تنجح في الوفاء بتطلعات المواطنين، كما أن كثرة الانقلابات وعدم الاستقرار السياسي أدى إلى عدم استقرار نظام الحكم، ونجد النظام النيجيري أقرب لظروفنا ومتشابه مع السودان نسبة للعوامل المشتركة المتمثلة في القرب الجغرافي والتعدد والتنوع المتماثلان.

في الختام أخلص إلى أنه رغم كل ذلك يظل النظام الاتحادي هو الأمثل لحكم نيجيريا، بدليل صموده واستمراره رغم تعاقب الحكومات وتعدد الانقلابات لأن النظام الفيدرالي هو نظام توفيق يوفق بين المصالح المتعارضة لمختلف المكونات، والملاحظة الجديرة بالتوقف عندها أن الفيدرالية قد تكونت في جميع قارات العالم، مثلاً نجد كندا في أمريكا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، وفي أمريكا الجنوبية البرازيل، والأرجنتين، وفنزويلا، وفي أوروبا نجد الاتحاد السويسري، النمسا، ألمانيا، يوغسلافيا، تشيكوسلوفاكيا، وفي آسيا نجد الهند، باكستان، ماليزيا، والإمارات العربية المتحدة، وفي أفريقيا نجد الكاميرون، تنزانيا، نيجيريا، جنوب أفريقيا.

(1) محمد رشدي طه الجندي - الاتحاد الفيدرالي في نيجيريا - مصدر سابق - ص 78.

الخاتمة

في ختام هذا البحث لا بد من الإشارة إلى أنه إذا كان للبشرية والدول من تراث مشترك في نمط الحكم فهي الفيدرالية واللامركزية، وذلك لما تتميز به اللامركزية أيّاً كان المسمى (ولايات، محليات، محافظات، مقاطعات، إدارات، كانتونات، لاندر، مجتمعات، جزر) وأسماء أخرى عديدة في تطور دائم تبعاً للحاجة من بلد إلى آخر، حيث أصبح هذا النظام أو النمط من مظاهر الدولة الحديثة الذي يتصل اتصالاً مباشراً بالجمهير لتوزيع وظائفها على الأجهزة المختلفة لأنه يحقق التوازن المنشود في الدولة كوسيلة لتصحيح المسار وتحقيق مصالح وتطلعات المواطنين، وهناك ما يزيد عن 40% من سكان العالم ومن هذه الدول منها ما لها من مساحات كبيرة مثل (كندا، الولايات المتحدة، البرازيل، استراليا)، ومن الدول ما يضم أعداداً كبيرة من السكان مثل (الهند، باكستان، نيجيريا). كما أن هنالك دولاً صغيرة تضم سكاناً متنوعين مثل (سويسرا، بلجيكا، البوسنة والهرسك). وبعض الدول مكونة من جزر مثل (جزر القمر، ميكرونيزيا، سانت كيتس، نيفس) كل هذه الدول تعتبر فدرالية.

والسودان كدولة لا يبعد من هذا المحيط وهذا التوجه الذي أصبح مقياساً لنجاح الدولة حيث ترجع جذور تجربة اللامركزية ونظام الحكم المحلي إلى فترة الإنجليز أبان ضم السودان إلى الإمبراطورية البريطانية في العام 1898م وقد شهد السودان أنظمة وقوانين في هذا المنحي منذ بدأت بالنظم القبلية 1882-1898م عندما تم ضم السودان للإمبراطورية العثمانية في العام 1820م، ثم أنشأ مجلس الحاكم العام في العام 1910م.

أما الاتفاقية البريطانية المصرية التي منحت السودان الحكم الذاتي وتقرير المصير 1953م نصت في المادة (3) أن يكون للحاكم العام السلطة الدستورية العليا في السودان وأن يمارس السلطات الممنوحة له بموجب قانون الحكم الذاتي، مروراً بإنشاء المجالس الاستشارية في العام 1943م وأعقبه إصدار قوانين المدن الكبرى والمدن والأرياف وكان التحول بعد تقرير الدكتور مارشال حيث تم تأسيس الحكم المحلي وأصدر قانون الحكم المحلي لسنة 1951م، ونظم هذا القانون الحكم المحلي والإدارة الأهلية كأحد الأجهزة المناط بها تنفيذ القانون والقيام ببعض الأعباء الإدارية نيابة عن البريطانيين وكان ذلك القانون أي قانون الحكم المحلي لسنة 1951م قد قسم السودان إلى مجالس بلدية وريفية وكان قد استمر به العمل إلى ما بعد الاستقلال، وكان قد استقر الرأي السياسي عند الاستقلال أن يظل

العمل بقانون الحكم الذاتي كدستور مؤقت للسودان إلى حين إصدار دستور دائم، وقد أدخلت بعض التعديلات بقانون الحكم الذاتي لمواكبة إدارة دولة مستقلة ذات سيادة ومن أهم التعديلات أن يحل مجلس سيادة. محل الحاكم العام ولجنته في نصوص القانون، على أن يتكون مجلس سيادة من خمسة أشخاص ينتخبهم البرلمان وذلك بموجب المادة (10)، ثم صدرت سلطة مجلس سيادة في أنه السلطة الدستورية العليا في البلاد، كما ورد أيضاً بالدستور المؤقت فيما عدا ما نص عليه صراحة في الدستور يتخذ مجلس سيادة قراراته عند القيام بأعماله بموجب الدستور أو أي قانون آخر بمشورة مجلس الوزراء، إلى أن صدر قانون المديرية لسنة 1961م عقب إستيلاء الفريق عبود على السلطة الذي صدر عقب تقرير لجنة أبو رنات والتي كونت بتاريخ 18 ديسمبر 1961م بقرار من المجلس الأعلى للقوات المسلحة والتي كان الغرض منها تنسيق الصلات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية وكانت المديرية تعمل وفقاً لهذا القانون في حين أن مجالس الحكم المحلي ظلت تعمل بقانون الحكم المحلي لسنة 1951م، واستمر الحال على ما هو عليه حتى أصدر قانون الحكم الشعبي المحلي سنة 1971م والذي أحدث نقلة نوعية في الحكم المحلي وبموجبه تم تقسيم المديرية إلى مجالس مناطق وتقسيم المناطق إلى مجالس مدن ومجالس أرياف ومجالس فرقان ومجالس قرى، ونتيجة لاتفاقية أديس أبابا 1972م انبثق قانون الحكم الذاتي الإقليمي لسنة 1972م، وقد منح هذا القانون سلطات تشريعية وتنفيذية واسعة لسكان الجنوب، وقد أتاح هذا القانون ولاعتبارات سياسية وتاريخية أتاح نوعاً من اللامركزية أو شبه الفيدرالية مما كان له الأثر في إحداث نوع من الاستقرار.

وبتاريخ 11 أبريل 1973م تمت إجازة دستور 1973م وسلم لرئيس الجمهورية بتاريخ 14 أبريل 1973م، وأخطر ما ورد في هذا الدستور هو سلطة رئيس الجمهورية ومشاركة مجلس الشعب في التشريع وتم تحصين قرارات رئيس الجمهورية في المادتين (81 - 82) من الدستور بحيث يتخذ رئيس الجمهورية من الإجراءات وأن يصدر من القرارات ما يراه مناسباً، وتكون قراراته في هذا الشأن ملزمة ونافذة، وفقاً لذلك أصدر رئيس الجمهورية الأمر الجمهوري رقم (1) لسنة 1983م، والذي قضى بتنظيم الحكم الإقليمي الأمر الذي تسبب في إنهاء اتفاق أديس أبابا.

وإذا ما تمعنا النظر إلى الدعوة لتبني النظام الفيدرالي في السودان نجد أنها كانت منذ مؤتمر جوبا 1947م ويعتبر مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في أكتوبر 1989م

من المراحل المهمة التي قادت إلى تبني الحكم الفيدرالي لأنه استصحب الخلفية التاريخية وكان من مخرجات الحوار اعتماد الصيغة الفيدرالية لإدارة الحكم في البلاد.

ويعتبر المرسوم الدستوري الرابع في العام 1991م هو الذي أرسى للحكم الاتحادي وتم تقسيم السودان بموجبه إلى تسع ولايات وتسع محافظات ومئتان وأربعين محلية وتم في هذا المرسوم بموجب المادة (8) حصر السلطات المركزية وحددت المادة (9) سلطات الولايات وكانت هنالك سلطات مشتركة في المادة (10) واستمر الحال حتى المرسوم الدستوري العاشر لسنة 1993م والذي بموجبه تم تعديل المرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م وأصبحت الولايات (26) ولاية وتم إنشاء أجهزة الحكم الاتحادي الرابع عشر وهو ما أشار إلى تنفيذ اتفاق السلام لسنة 1997م.

كل تلك التجربة الطويلة وبكل ما فيها من إيجابيات وسلبيات ونجاحات وإخفاقات وتحليلها نرصد أن هنالك تحديات لا بد من أن توضع في الاعتبار عند الشروع في كتابة دستور دائم للبلاد والتحديات تتمثل باختصار في الآتي:

- 1) تفشي العصبية القبلية في المجتمع، حتى أصبحت سلوكاً مألوفاً في المؤسسات والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني.
 - 2) اشتداد الصراع السياسي على أساس قبلي - مناطقي - جغرافي بالدرجة التي شملت معظم أنحاء السودان.
 - 3) تراجع الشعور الوطني في مقابل تزايد المعتقدات القبلية.
 - 4) تراجع مفهوم الدولة الواحدة، وتساعد حالة المطالبات القبلية بحصتها مما قد يقود إلى المطالبة بحكم ذاتي أو حكم مستقل.
 - 5) ازدياد المطالبة بالتمثيل في الحكم المركزي على أساس قبلي.
- في خاتمة هذه الرسالة لا بد من أن أدلف إلى النتائج المهمة التي توصلت إليها في هذا البحث ثم التوصيات:

أ/ النتائج:

1. الحكم الفيدرالي أصبحت فكرته من الثوابت التي لا تختلف عليها القوى السياسية المختلفة والمجتمعات بصورة عامة، مما يعني عدم التراجع عنه لأنه الأنسب لطبيعة السودان.
2. الفيدرالية تزكي روح التنافس الثقافي والإبداعي والتنموي، مما يعمل على ارتفاع الموروث المحلي إلى دائرة القومية.
3. يعيش السودان منذ الاستقلال وحتى الآن في فترة انتقالية لم تتجز المهام التأسيسية المتمثلة في صياغة دستور دائم للسودان.
4. في دستور 1998م لم يرد أي نص يشير إلى إنشاء عاصمة قومية ومن المعلوم أن في كل الدول الاتحادية لا بد أن تنشأ عاصمة قومية لتكون مقراً للحكومة الاتحادية.
5. تقرر المادة 1/177 من الدستور الانتقالي لسنة 2005م بأن جمهورية السودان لا مركزية وأنشأ دستور 98 و 2005م حكم إتحادي حقيقي.
6. قررت المادة 225 من الدستور الانتقالي لسنة 2005م أن اتفاقية السلام الشامل تعتبر جزء من الدستور.
7. ميزت اتفاقية السلام الشامل والدستور الانتقالي لسنة 2005م ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق بحقوق لم تكفل لباقي الولايات، حيث لم ترهن إنشاء الولايتين للقانون مثل بقية الولايات حسب نص المادة 2/177 من الدستور الانتقالي وميزتهما أيضاً بأن خصصت ما يعادل 75% من إجمالي مال الصندوق القومي لإعادة البناء والتنمية والذي تم إنشاؤه بموجب المادة 199 من الدستور الانتقالي للمناطق المتأثرة بالحرب وبشكل خاص ولاية جنوب كردفان وجبال النوبة وولاية النيل الأزرق.
8. حدد الدستور الانتقالي لسنة 2005م في المادة 152 أن تكون الخرطوم العاصمة القومية لجمهورية السودان معالماً بذلك القصور الذي كان بدستور 1998م.
9. ابتدع دستور 1998م نظاماً خليطاً بين الرئاسي والبرلماني بحيث أن مجلس الوزراء إلى جانب مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية مسئول أمام المجلس الوطني، والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام المجلس الوطني، وذلك بموجب المادة 51، كما أن سلطات رئيس الجمهورية لا تغطي على سلطة مجلس الوزراء، بحيث أن قرارات مجلس الوزراء تغلب على أي قرار تنفيذي آخر بموجب المادة 2/47.

10. أنشأت اتفاقية السلام والدستور الانتقالي لسنة 2005م مستوى للحكم في جنوب السودان والعلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الجنوب علاقة غريبة فيه ليست فيدرالية ولا كونفدرالية.
11. يتشابه النظام الاتحادي السودان مع نظيره النيجيري في طريقة التكوين والظروف التي أدت إلى انتهاج هذا النظام.
12. النظام الاتحادي (الفيدرالي) قابل للمراجعة والنظر بتطور الزمن وذلك لتأثره بحركة المجتمع وتطوره وقبوله لاتفاقات متجددة وفقاً للظروف الراهنة.
13. التراث المتراكم للتطورات الدستورية والقانونية نتيجة لكثرة وتعدد وتعاقب الحكومات في حكم البلاد منذ فجر الاستقلال أكسبت السودان قابلية تطبيق نظام الحكم الاتحادي.
14. تعاقب على حكم السودان حكومات مختلفة منها العسكري ومنها المدني إلا أنها جميعاً كانت تتبنى نمط الحكم اللامركزي وفقاً لرؤيتها وما يناسب ظروفها، إلا أنها تشترك في أنها كانت تسعى لإتاحة الفرصة للمجتمع المحلي للمشاركة السياسية.

ب/ التوصيات:

1. الاتفاق على مشروع وطني قومي يراعى التعدد والتنوع والتفاوت التنموي بين كل المناطق ويكفل المشاركة العادلة في السلطة وموارد الثروة للاحتفاظ بوحدة البلاد.
2. تقييم تجربة الحكم اللامركزي بهدف تحقيق النظام الفيدرالي الديمقراطي والعمل على توسيع سلطات وصلاحيات الولايات.
3. تنفيذ برنامج اقتصادي (بعد دراسات موسعة) يصح التدهور الراهن ويعالج مسببات الفقر ويوفر الدعم اللازم لكل حلقات الحكم اللامركزي.
4. مراجعة كاملة للقوانين وتعيين جهاز قومي للإشراف على هذه المراجعة متى ما دعت الحاجة.
5. الاستفادة من التنوع والتباينات التي تتجلى في سمات عرقية أو دينية أو ثقافية أو اجتماعية أو لغوية أو جغرافية وصهرها بإعلاء المفاهيم الوطنية.
6. العمل على توحيد القوى السياسية التي ظلت متخالفة ومتشاكسة لأسباب سياسية وتاريخية ورفع قدراتها برفع الوعي الوطني على أن يكون الهم الوطني يعلو على أي معيار حزبي أو جهوي لتهيئة مناخ ملائم للتداول السلمي للسلطة.

7. إعادة صياغة القوانين بحيث يتم انتخاب الوالي مباشرة من أبناء الولاية وكذلك المعتمد أو المحافظ على مستوى المحليات دون أدنى تدخل من المركز على أن يكون الوزراء من أبناء الولاية دون اعتبار للانتماءات إنما وفقاً للكفاءة والتخصص.
8. تفعيل دور المجالس التشريعية الولائية والمحلية ورصد ميزانية منفصلة لكيلا تدور في فلك السلطة التنفيذية.
9. وضع معايير موضوعية لإنشاء المحليات.
10. أن تكون الكفاءة والفاعلية والتعليم شرطاً أساسياً لتولي المواقع السياسية.
11. محاربة بيروقراطية الأداء في الحكم المحلي بخلق نموذج جديد يجمع بين الديوانية والشعبية.
12. تشجيع المنافسة بين المؤسسات وأقسام الحكم اللامركزي ما دون المستوى الاتحادي ومنح حوافز ومزايا في شكل مشروعات تنموية.
13. وضع خطة قومية لتنمية الموارد البشرية بعد حصر القوى البشرية الموجودة وعمل تصنيف وقوائم لها مع إجراء مسح دوري شامل للقوى البشرية بصورة مستمرة وإعادة توزيعها.
14. ابتكار مصادر جديدة للإيرادات بالولايات وأجهزة الحكم المحلي دون زيادة العبء على المواطن.
15. الاستفادة من الإدارة الأهلية بعد وضع المعالجات الهيكلية اللازمة حتى تواكب التطور في الحكم لتكون معين في الحكم الاتحادي.
16. التأكيد على أهمية التزام الدول في مختلف مستوياتها بالسياسات الكلية التي يتم إقرارها وضمن تناسق تلك السياسات وعدم تعارضها في مستويات الحكم الاتحادية والولائية والمحلية.
17. وضع أنموذج موحد لهيكل الحكم في الولايات في المستوى الأعلى والأدنى يمثل الحد الأمثل خاصة للوزارات والمحافظات والمحليات.
18. عدم التوسع في إحداث وخلق الوظائف الدستورية لأن ذلك يعقبه توسع وازدياد في التكاليف المالية.
19. تقسيم الموارد والثروة على أساس عادل بما يمكن كل مستوى من مستويات الحكم من الإيفاء بمسئوليته وواجباته.

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع:
أ/ القرآن الكريم.
ب/ الكتب:

م	المؤلف	اسم الكتاب	الناشر
1	البشرى عبد الحميد	مشروع الدستور السوداني لسنة 1998م والهوية المفقودة	دون ناشر - 1999م
2	المعتصم أحمد الحاج	لمحات من تاريخ السودان في عهد الحكم الوطني	مركز محمد عمر بشير للدراسات السودان - امدرمان - دون تاريخ
3	السني بانقا السني	أضواء على النظام القبلي والإدارة في السودان	المطبعة الحكومية - الخرطوم - 1960م
4	الخير عمر أحمد سليمان	القرار السياسي في السودان	مكتبة الشريف الأكاديمية - الخرطوم - شارع الجمهورية - 2005م
5	آدم الزين عبدالله	الحكم الشعبي المحلي أهدافه وأأسسه	دار التأليف جامعة الخرطوم - 1972م
6	د. الأمين شريط	الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة	ديوان المطبوعات الجامعية - دمشق - 2005م
7	د. آدم ابكر صافي النور	الوجيز في القانون الدستوري ونظم الحكم	شركة المازن للطباعة - الخرطوم - ط 1 - 2005م
8	إعداد وجمع أبو العباس ضي النعيم	دور القانون والقانونيين في استقلال السودان	دار جامعة أفريقيا العالمية للطباعة
9	تحرير وتدقيق ابتسام محمد سليمان	سلسلة المرأة السودانية والدستور المرتقب، مشروع وثيقة دستور يراعي منظور النوع الاجتماعي، وضع المرأة في الدستور المقبل الجزء 2، 3	جامعة الخرطوم - معهد الدراسات والبحوث الإنمائية وحدة النوع والتنمية بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة - 2011م
10	د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا	مبادئ الأنظمة السياسية الدول والحكومات	دار الجامعة للطباعة - بيروت - 1982م
11	د. آدمون رباط حنا	الوسيط في القانون الدستوري العام	دار العلم للملايين - بيروت - 1971م
12	أحمد إبراهيم دياب	تطور الحركة الوطنية في السودان	المنظمة العربية للثقافة والفنون - بغداد - 1984م
13	د. أحمد سرحان	النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية	دار الفكر العربي - بيروت

م	المؤلف	اسم الكتاب	الناشر
14	د. أحمد شوقي محمود	النظم السياسية والقانون الدستوري	جامعة القاهرة فرع الخرطوم - وحدة الطبع - 1989م
15	أحمد خير المحامي	كفاح جيل تاريخ حركة الخريجين وتطورها في السودان	دار الشرق - القاهرة - 1970م
16	بابكر حسن قورماي	دولة نيجيريا	الخرطوم - المجلس الأفريقي الإسلامي - 1986م
17	د. بطرس غالي و د. خيرى عيسى	المدخل في علم السياسة	مكتبة الانجلومصرية - القاهرة - 1989م
18	د. بركات موسى الحواتي	أطر التطور التشريعي للنظام الإداري	مطبعة جامعة النيلين - الخرطوم - ط 1 - 1997م
19	بشير الطاهر عيسى الكرديفاني	الحكم اللامركزي في السودان	مطابع السودان للعملة - الخرطوم - ط 2 - 2010م
20	د. جورج جبور	العروبة والإسلام في الدساتير العربية	جروس بيرنس - بيروت - طرابلس - 1995م
21	د. جميل الشرقاوي	مبادئ القانون	دار النهضة العربية - بيروت
22	جعفر محمد نميري	النهج الإسلامي لماذا	المكتبة المصرية الحديثة - القاهرة - 1980م
23	ديوان الحكم الاتحادي	دليل الحكم الاتحادي الاصدار الثالثة	دون ناشر - 1998م
24	ديوان الحكم الاتحادي وزارة العلاقات الاتحادية	مرشد تنفيذ قانون الحكم المحلي	دون ناشر - 1998م
25	دراسة تحليلية للاستعمار البريطاني في نيجيريا	أفريقيا والسيطرة الغربية	مكتبة دار المعارف الحديثة - 1981م
26	وزارة العلوم والتقانة، دائرة البحوث الاقتصادية والاجتماعية، رئيس التحرير هاشم محمد الحسن	الإصلاح السياسي والاقتصادي في السودان 1989-2004م	مطابع السودان للعملة
27	د. حاج آدم حسين الطاهر	القانون الدستوري والنظم السياسية	مطبعة شركة البركات الخيرية - ام درمان - ط 5 - 2014م
28	حيدر إبراهيم على	الديمقراطية السودانية المفهوم، التاريخ، الممارسة	الحضارة للنشر - القاهرة - ط 1 - 2013م
29	حيدر إبراهيم على	السودان الحكم الإسلامي وتحديات الدولة الحديثة	مكتبة جزيرة الورد - القاهرة - ط 1 - 2013م

م	المؤلف	اسم الكتاب	الناشر
30	حمدي عبد الرحمن حسن	العسكريون والحكم في أفريقيا - دراسة في طبيعة العلاقات المدنية والعسكرية	مركز دراسات المستقبل الأفريقي - القاهرة - 1996م
31	د. حسن الساعوري	ديمقراطية السودان إلى أين	دار الفكر - الخرطوم - 1987م
32	د. حسن على الساعوري	تأصيل المشاركة السياسية	دار جامعة أفريقيا العالمية للطباعة - ط2 - 1999م
33	حسن سيد أحمد إسماعيل	النظام السياسي للولايات المتحدة	دار النهضة العربية - القاهرة - 1977م
34	د. يس عمر يوسف	الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري	شركة ناس للطباعة - القاهرة - 2010م
35	د. كمال الغالي	مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية	مطبعة الراوي - دمشق - 1955م
36	د. محي الدين صابر	الحكم المحلي وتنمية المجتمع	المكتبة العصرية - صيدا - بيروت - الطبعة الثانية - 1988م
37	محمد الأمين خليفة	تأملات في النظام السياسي السوداني	دون ناشر
38	محمد الأمين خليفة	تقويم أداء وكسب الإنقاذ الوطني خلال عشرة أعوام	شرطة مطابع السودان - 1999م
39	د. محمد التجاني أحمد الجعلي	التجربة الفيدرالية السودانية 1991-2005م	مطابع سينان المحدودة - الخرطوم - 2009م
40	محمد أحمد محجوب	الديمقراطية في الميزان	مطابع السودان للعملة - الخرطوم - ط1 - 2004م
41	د. محمد أحمد محمد داني	الحكم المحلي قراءة جديدة	هيئة التريبية للطباعة والنشر - الخرطوم - 2006م
42	محمد بشير الكافي وآخرون	الموسوعة السياسية	المؤسسة العربية للدراسات والنشر - بيروت - 1990م
43	د. محمد حافظ غانم	مبادئ القانون الدولي العام	مطبعة نهضة مصر - 1964م
44	د. محمد حسن دخيل	القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة	منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ط1 - 2016م
45	د. محمد كامل ليله	النظم السياسية الدولة والحكومة	دار النهضة - بيروت - 1970م
46	د. محمد عاطف البنا	النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية	دار الفكر العربي للطبع والنشر - القاهرة
47	د. محمد فاروق النبهاني	نظام الحكم في الإسلام	مطبوعات الكويت
48	د. محمد فؤاد الناوي	موسوعة الفقه السياسي	الدار العربية - دمشق

م	المؤلف	اسم الكتاب	الناشر
49	ترجمة/ محمد مصطفى غانم	الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي)	الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية - القاهرة - 1998م
50	د. محمد رفعت عبد الوهاب	الأنظمة السياسية	منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2007م
51	تحرير محجوب محمد صالح	دراسات حول الدستور	مركز الأيام للدراسات الثقافية والتنمية - مطابع العملة - الخرطوم - 2012م
52	د. محسن خليل	النظم السياسية والقانون الدستوري	دار النهضة العربية - بيروت - 1967م
53	د. محمود حسن أحمد	التطور الدستوري في السودان (الماضي والحاضر واستشراف المستقبل)	مطابع السودان للعملة - الخرطوم - 2016م
54	د. مصطفى أبو زيد فهمي	مبادئ الأنظمة السياسية	منشأة المعارف - الإسكندرية - 1984م
55	مختار الأصم	الحكم المحلي في السودان	سودان بوكشوب - الخرطوم - 1983م
56	محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل	لسان العرب	دار صار - بيروت 1414هـ
57	د. نعمان أحمد الخطيب	الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري	دار الثقافة للنشر - عمان - 2011م
58	د. سليمان الطماوي	النظم السياسية	دار الفكر العربي - القاهرة - 1966م
59	د. سعاد الشرقاوي	النظم السياسية في العالم المعاصر	دار النهضة العربية - القاهرة - 1988م
60	عادل مختار الهواري	مدخل في العلوم السياسية	دار المعرفة - الإسكندرية - 1994م
61	د. عارف خليل أبو عيد	العلاقات الخارجية في دولة الخلافة	دار الأرقم للنشر - بريطانيا - ط2 - 1990م
62	عبد الباسط سبدرات	الدستور هل يستوى على الجودي	مطابع السودان للعملة - 1997م
63	د. عبد الوهاب الكيالي	الموسوعة السياسية	المؤسسة العربية للدراسات والنشر
64	د. عبد الحميد متولي	الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية	دون ناشر - الإسكندرية - 1958م
65	د. عبد الحميد متولي	القانون الدستوري والأنظمة السياسية	منشأة المعارف - الإسكندرية - 1964م
66	د. عبد المنعم فرج الصده	أصول القانون	دار النهضة العربية - بيروت - 1978م
67	د. عبدالمصطفى محمد عثمان	مقدمة في علم السياسة	دار مجدلاوي للنشر - عمان - 1987م
68	د. عبد الفتاح ساير	القانون الدستوري النظرية العامة	مطابع دار الكتاب العربي - مصر -

م	المؤلف	اسم الكتاب	الناشر
		للمشكلة الدستورية	2004م
69	عبد الرحمن مختار	خريف الفرج	دار الطباعة الأفريقية - الخرطوم - 1978م
70	د. عدلان الحردلو	بروتوكولات نايفاشا ومستقبل السلام في السودان	مطابع السودان للعملة - الخرطوم - 2005م - إصدار مؤسسة فريدريش أيبيرت
71	د. عوض السيد الكرسي	دراسات في تجربة السودان الفيدرالية	جامعة الخرطوم - ط1 - 2001م
72	على حسن عبد الله	الحكم والإدارة في السودان	دار المستقبل العربي - القاهرة - ط1 - 1986م
73	د. على عباس حبيب	الفدرالية والانفصالية في أفريقيا	مكتبة مدبولي - القاهرة - 1999م
74	عمر الفاروق حسين ومحبوب محمد صالح	سلسلة كتيبات المواطن والدستور 1-2-3-4-5	مركز الأيام للدراسات الثقافية والتنمية - مطبعة دي بي أي الحديثة - 2012م
75	د. عمر أحمد قدور	شكل الدولة وأثره في استراتيجيات وفلسفة الأمن	المؤسسة العامة للطباعة
76	د. عثمان خليل	المبادئ الدستورية العامة	دار الطباعة للنشر - القاهرة
77	د. فؤاد العطار	النظم السياسية والقانون الدستوري	دار النهضة العربية - القاهرة - 1974م
78	د. فؤاد العطار	النظم السياسية والقانون الدستوري	دار الجيل - لبنان - 1986م
79	د. صلاح الدين عبد الرحمن الدومة	المدخل إلى العلوم السياسية	مطبعة جي تاون الخرطوم - السوق العربي - ط4 - 2013م
80	د. صلاح الدين عبد الرحمن الدومة	المدخل إلى علم العلاقات الدولية	دار جامعة أمدرمان الإسلامية للطباعة والنشر - ط4 - 2014م
81	د. رمزي الشاعر	الأيديولوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة	مطبعة عين شمس - 1979م
82	د. شيخ الدين يوسف من الله	الحكم المحلي خلال قرن	مطابع السودان للعملة - الخرطوم - ط5 - 2003م
83	ثناء فؤاد عبد الله	اليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي	مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت - 1997م
84	د. ثروت بدوي	النظم السياسية	دار النهضة العربية - بيروت - 1970م
85	د. خالد حسين محمد	مطلوبات الدستور لدولة معاصرة، النظام السياسي وأنظمة الحكم	مركز السودان للدراسات الاستراتيجية - الخرطوم - 2013م
86	د. خالد حسين محمد	مطلوبات الدستور لدولة معاصرة، المواطنة، الدين والدولة	مركز السودان للدراسات الاستراتيجية - الخرطوم - 2013م
87	خليفة خوجلي خليفة	حتى متى (حكومة طائفية، دون ناشر	

م	المؤلف	اسم الكتاب	الناشر
		انقلاب عسكري، انتفاضة)	
88	جورج اندرسون	الفيدرالية المالية - مقدمة مقارنة	منتدى الاتحادات الفيدرالية - كندا - 2009م
89	إعداد ديفيد بيتام	البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين	الاتحاد البرلماني الدولي 2006 - مكتبة صبرة للترجمة - القاهرة - طبع بيروت بثينة شمعي
90	موريس دوفرجهيه	دساتير فرنسا	مكتبة الآداب ومطبعتها - القاهرة - 1998م
91	تحرير رؤول بليندنياخر وإيفيل اوستاين كاروس	حوار عالمي حول الفيدرالية - سلسلة كتيبات 1-2-3-4-5	منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية

ج/ الرسائل الجامعية:

1. دكتوراه التجربة الديمقراطية في السودان - د. إبراهيم حاج موسي - جامعة القاهرة.
2. الاتحاد الفيدرالي في نيجيريا دراسة عن الفترة 1960-1980م - محمد رشيد طه الجندي - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - معهد البحوث والدراسات الأفريقية - 1993م.
3. التجربة الديمقراطية في نيجيريا خلال الجمهوريتين الأولى والثانية - جيمس على محمود محمد - رسالة دكتوراه - معهد البحوث والدراسات الأفريقية - جامعة القاهرة - 1983م.
4. مدى تحقيق اللامركزية الإدارية والمشاركة الشعبية في قانون السلطة المحلية اليمني - عبد الله محسن محسن صلاح - رسالة دكتوراه - جامعة النيلين - 2015م.
5. إشكالية الاستقرار السياسي في الدول ذات التعددية العرقية والثقافية وأثرها على الأمن القومي - خليفة محمد خليفة عبد المنعم - رسالة دكتوراه - جامعة النيلين - 2008م.
6. إشكالية انتقال السلطة في أفريقيا مع التطبيق على نيجيريا - أفلي لو - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - 1994م.
7. السودان بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية - سنية جعفر حسن - رسالة ماجستير - جامعة النيلين - 1989م.
8. دبلوم عالي الحكم اللامركزي والمحلي والفدرالي في السودان (المشاكل والحلول) - رشا على محمد خير عبود - مركز الدراسات الدبلوماسية - وزارة الخارجية - 2011م.
9. الأنماط الإدارية في السودان لمستويات الحكم (دون المركز) "دراسة" - د. أبكر عمر أبكر خليل - أكاديمية السودان للعلوم الإدارية.

د/ التشريع:

1/ الدساتير والأوامر الدستورية والمراسيم الوطنية:

1. اتفاقية الحكم الذاتي 1953م.
2. الدستور المؤقت للسودان 1956م.
3. دستور جمهورية السودان 1958م.
4. الأوامر الدستورية فترة الحكم العسكري 1958 - 1964م.
5. دستور 1964م الانتقالي تعديل 1965م، تعديل 1966م، تعديل 1968م.
6. الأوامر الجمهورية 1 إلى 5 فترة مايو 1969 - مايو 1973م.
7. الدستور الدائم 1973م.
8. دستور السودان الانتقالي 1985م.
9. دستور السودان الانتقالي 1988م.
10. المراسيم الدستورية فترة حكم 1989-1997- المرسوم الدستوري الأول حتى الرابع عشر.
11. دستور السودان 1998م.
12. دستور السودان الانتقالي 2005م.

2/ الدساتير الأجنبية:

1. القانون الأساس لجمهورية ألمانيا الاتحادية.
2. دستور جمهورية مصر العربية.
3. دستور ماليزيا.
4. دستور أسبانيا.
5. دستور سويسرا.
6. دستور كوبا.
7. دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

3/ الاتفاقيات:

1. اتفاقية السلام الشامل - 2005م.
2. اتفاقية السلام (جبال النوبة) - 1997م.
3. اتفاقية الشرق (أسمر) - 2006م.
4. اتفاقية الخرطوم للسلام - 1997م.

4/ القوانين:

1. قانون الحكم المحلي لسنة 1951م.
2. قانون إدارة المديرية لسنة 1960م.
3. قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م.
4. قانون الحكم الذاتي الإقليمي لسنة 1972م.
5. قانون الحكم الإقليمي لسنة 1980م.
6. قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1981م.
7. قانون العاصمة القومية لسنة 1983م.
8. قانون تقسيم المحافظات لسنة 1991م.
9. قانون الحكم المحلي لسنة 1991م.
10. قانون اللجان الشعبية لسنة 1995م.
11. قانون الحكم المحلي لسنة 1995م.
12. قانون الحكم المحلي لسنة 2003م.

هـ/ الدوريات:

1. الحكم المحلي (مجلة دورية) - إصدار ديوان الحكم الاتحادي.
الإشراف العام: علي جرقندي النعيم - رئيس التحرير: د. محمد أحمد داني.
الأعداد 3-4-7-8-9-10-11.
الأعوام على التوالي بنفس الترتيب: 94-95-99-99-يناير 2000-مايو 2000-يناير 2001.
2. أ/ دليل الحكم المحلي لعام 1998م - إصدار إدارة الحكم المحلي والأهلي ولاية كسلا.
ب/ دليل معلومات ولاية كسلا للعام 2002 - إعداد ديوان الحكم المحلي.
3. تجربة اللامركزية في إطار الأنظمة الرئيسية لبعض دول العالم - د. محمد أحمد داني -
دراسة تحليلية - المجلس القومي للبحوث - وزارة الحكومة المحلية - 1988م.
4. التحول الديمقراطي في نيجيريا إلى أين - د. محمد مصطفى - مجلة السياسة الدولية -
العدد 144 - أكتوبر 1993م.
5. هزيمة الانفصالية في نيجيريا - د. عبد المك عودة - مجلة السياسة الدولية - العدد 20
- أبريل 1970م.

و/ الصحف:

1. صحيفة الأيام - 2002/5/13م - الإدارة الإقليمية وجهازها التنفيذي - عباس صالح موسى .
2. صحيفة الانتباهة العدد 1880 - 2011/5/26م - الحكم المحلي المستوى الغائب - محمد العاجب اسماعيل .
3. صحيفة آخر لحظة العدد 1453 - 2010/8/22م - المجلس الأعلى للحكم اللامركزي والدور المرتجى في مجال الحكم المحلي - محمد حسن الزين .
4. صحيفة آخر لحظة العدد 1737 - 2011/6/11م - رؤية حول إعادة هيكلة مؤسسات الحكم ، الحلقة الثانية - عبد الله الأردب .
5. صحيفة آخر لحظة العدد 3241 بتاريخ 2015/10/20م - مقال بعنوان: ملاحظات مرفوعة لوزير الحكم المحلي بولاية الخرطوم - بقلم د. السر النقر أحمد - صفحة 7.
6. صحيفة ألوان العدد 2374 - 2002/1/19م - الكونفدرالية على الأبواب - د. إبراهيم الأمين - مقال.
7. صحيفة ألوان 2002/4/27م - حوار مع عبد الرؤوف المطبوعي عن الحكم الاتحادي - حوار هنادي الهادي .
8. صحيفة ألوان 29 أبريل 2002م - الفيدرالية - عادل البلال - مقال.
9. صحيفة ألوان 2002/5/4م - حوار مع عبد الملك البرير عن مؤتمر الحكم الاتحادي - حوار حسن محمد صالح .
10. صحيفة ألوان 2005/5/4م - حديث السبت - يوسف عبد المنان - مقال .
11. صحيفة ألوان العدد 2138 - 2002/5/15م - حوار مع مالك الزاكي أجرته روضة الحلوي.
12. صحيفة ألوان 2002/5/22م - التجربة الاتحادية في السودان إلي أين - حسن حامد مشيكة - مقال .
13. صحيفة ألوان 2002/5/26م - الإشكاليات المزمنة والحلول الواقعية - محمد أبو القاسم حاج حمد - مقال .
14. صحيفة ألوان 200/5/30م - لقاء مع الأمير عبد الرحمن كمال - شهادته للتاريخ عن الحكم الاتحادي - يوسف عبد المنان .
15. صحيفة الرأي العام العدد 1666 - 2002/4/7م - مقال الكونفدرالية وتقرير المصير - إبراهيم علي إبراهيم .

16. صحيفة الرأي العام العدد 1673 - 2002/4/14م - مقال الحكم المحلي إلي أين؟ - التاج عثمان .
17. صحيفة الرأي العام 1689 - 2002/4/30م - مقال مرحباً بمؤتمر الحكم الاتحادي - علي إسماعيل العتباتي .
18. صحيفة الرأي العام العدد 1690 - 2002/5/1م - مقال عمود بلا رتوش - إدريس حسن .
19. صحيفة الرأي العام العدد 1692 - 2002/5/2م - استطلاع تقييم تجربة الحكم الاتحادي - جمال عدوي ، ياسر أحمد عمر .
20. صحيفة الرأي العام العدد 1693 - 2002/5/4م - مقال لمحات من كتاب (الحرب الأهلية وفرص السلام في السودان) - ابراهيم علي ابراهيم .
21. صحيفة الرأي العام العدد 1694 - 2002/5/5م - مقال خلفيات الصراع في جنوب السودان - أبو المعالي عبد الرحمن .
22. صحيفة الرأي العام العدد 1694 - 2002/5/5م - مقال الدولة السودانية بين الاستمرار والتغيير - د. حسن مكي .
23. صحيفة الرأي العام العدد 1696 - 2002/5/7م - مقال التغيير الثقافي في ظل الحكم الاتحادي - د. عبد الله الشيخ .
24. صحيفة الرأي العام العدد 1697 - 2002/5/8م - مقال فشل المحليات - حسب عبدالله عبد الحي .
25. صحيفة الرأي العام 1700 - 2002/5/11م - قراءة ثانية في توصيات مؤتمر الحكم الاتحادي - عمود متون وحواشي - د. عبد اللطيف البوني .
26. صحيفة الرأي العام العدد 1701 - 2002/5/12م - على هامش مؤتمر الحكم المحلي - محمد عبد الله سيد أحمد - الحلقة الثالثة .
27. صحيفة الرأي العام - على هامش مؤتمر الحكم الاتحادي - محمد عبد الله سيد أحمد ، الحلقة الأولى .
28. صحيفة الرأي العام العدد 4636 - 2010/8/24م - تضارب مستويات الحكم - تنقيح الدستور تقرير - شذى الرحمة .
29. صحيفة السودان بتاريخ 2014/8/15م - مجموعة مقالات بعنوان: لجنة الانتخابات السودانية من (سكومارتس إلى) - مختار الأصم - قراءة تفويجية - الحلقات 2-4-5-7 - بقلم بروفسير إبراهيم أبو شول - الصفحات: 10-10-10-10.

30. صحيفة السوداني بتاريخ الأحد 2015/10/18م - مقال بعنوان: رؤية حول مسودة مشروع قانون الحكم المحلي لسنة 2015م - بقلم إسماعيل الأزهري إبراهيم عابدين - صفحة 7.
31. صحيفة السوداني بتاريخ الثلاثاء 2015/10/20م - مقال بعنوان: الحكم اللامركزي التقييم من خلال الأهداف - بقلم عبد الرحمن أبو القاسم محمد - صفحة 6.
32. صحيفة السوداني بتاريخ الأربعاء 2016/6/15م والأربعاء 2016/6/22م - مقال بعنوان: التجربة الديمقراطية الأولى في السودان 1953-1958م أساس المشكل ومكمن الخلل - الحلقة 4/3 - بقلم د. أحمد إبراهيم أبو شول.
33. مجموعة مقالات بصحفة مختلفة - د. محمد أحمد سالم - أوراق برلمانية .

ثانياً: المصادر:

1. الأهرام الرقمي <http://digital.ahram.org>.
2. البيانات الجغرافية الكاملة لموقع نيجيريا www.wieria.dossierpays.op.
3. المجلة الأفريقية للعلوم السياسية <http://www.maspolitiques.com>.
4. موقع الجزيرة نت <http://www.aljazeera.net>.

فهرس الفهارس

رقم الصفحة	الموضوع
273	المصادر والمراجع
285	فهرس الآيات القرآنية والأحاديث
286	فهرس الموضوعات

فهرس الآيات القرآنية

رقم الصفحة	السورة	رقم الآية	الآية
أ	الكهف	10	ربنا آتنا من لدنك
8	الشعراء	29	قال لئن اتخذت الها غيري
8	القصص	38	ما علمت لكم من إله غيري
8	النازعات	24	فقال أنا ربكم الأعلى
22	آل عمران	140	وتلك الأيام نداولها بين الناس
22	الحشر	7	ما أفاء الله على رسوله من أهل ...

فهرس الأحاديث

رقم الصفحة	الحديث
ب	((أنا مدينة العلم وعلى بابها، فمن أراد العلم فليأتها من بابها)) (رواه الحاكم في المستدرک سواطبراني في الكبير وأبو الشيخ في السنة وغيرهم كلهم عن ابن عباس)

فهرس المواضيع

رقم الصفحة	الموضوع
أ	إستهلال
ب	الإهداء
ج	شكر وتقدير
د	المستخلص
	الفصل الأول: ماهية الدّولة
6	- المبحث الأول: مفهوم ونشأة الدّولة
25	- المبحث الثاني: أركان الدّولة
37	- المبحث الثالث: وظيفة وأشكال الدّول
	الفصل الثاني: ماهية الدستور وتطوره
50	- المبحث الأول: تعريف الدستور وأنواع الدساتير
64	- المبحث الثاني: طرق إصدار وإلغاء الدساتير
72	- المبحث الثالث: التطور الدستوري في السّودان
	الفصل الثالث: نظام الحكم اللامركزي في السّودان
103	- المبحث الأول: ماهية اللامركزية
118	- المبحث الثاني: التطور التاريخي للامركزية في السّودان
136	- المبحث الثالث: اللامركزية في السّودان في حقب النظم العسكرية والديمقراطية
154	- المبحث الرابع: اللامركزية في السّودان (الحكم الاتحادي) 89-2011م
	الفصل الرابع: الفيدرالية والدستور النيجيري

رقم الصفحة	الموضوع
204	- المبحث الأول: مراحل التطور الدستوري في نيجيريا
216	- المبحث الثاني: خصائص الفيدرالية والمعوقات في نيجيريا
225	- المبحث الثالث: الحكم المحلي في نيجيريا
235	الخاتمة
238	النتائج
239	التوصيات
241	الملاحق
273	المراجع والمصادر

المادة ١٤١

المرسوم الدستوري الرابع

(تأسيس الحكم الاتحادي) لسنة ١٩٩١م

(٤/٢/١٩٩١م)

عملاً بأحكام المرسوم الدستوري الأول لسنة ١٩٨٩، أصدر مجلس قيادة ثورة الإنقاذ الوطني المرسوم الآتي نصه:

الفصل الأول السيادة

١١- لا يجوز للحاكم أن تفر بطريقة أحكام تهديدية مباشرة في أعمال السيادة.

إسم المرسوم وبدء العمل به

١- يسمى هذا المرسوم " المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي)" لسنة ١٩٩١م

ويعمل به من تاريخ التوقيع عليه. مع أحكام هذا المرسوم تسود أحكام هذا المرسوم.

اللائم لارالة ذلك التعارض.

إلغاء واستثناء

٢- (١) تلغى القوانين الآتية: **زل الملحق بالمرسوم الدستوري الثالث**

(أ) قانون الحكم الذاتي الإقليمي للمديريات الجنوبية لسنة ١٩٧٢م

(ب) قانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م (المرسوم)

(ج) قانون العاصمة القومية لسنة ١٩٨٣م. نصيباً لمجلس قيادة ثورة الإنقاذ الوطني

(٢) تظل جميع التشريعات الصادرة، بموجب أحكام القوانين الواردة في البند (١)، سارية

كما لو كانت قد صدرت وفقاً لأحكام هذا المرسوم، وتلغى أو تعدل وفقاً لها.

المسلحة بدأ واحد في سبيل المحافظة على استقلال السودان ووحدة أقاليمه

ورقاهية شعبه والله على ما أقول تفسير

٣- في هذا المرسوم ما لم يقتض السياق معنى آخر:

" المجلس " يقصد به مجلس قيادة ثورة الانقاذ الوطني "

" الحكومة الاتحادية " يقصد بها مجلس الوزراء

" الوالي " يقصد به حاكم الولاية المنصوص عليه في المادة ١٥.

" الولاية " المقصود بها أي من الولايات المنصوص عليها في المادة ٥. من صخرة

إدارة جمهورية السودان

٤- تدار جمهورية السودان على أساس الحكم الاتحادي وفقاً لأحكام هذا المرسوم.

الفصل الثاني

٥- تقسم جمهورية السودان إلى ولايات، وتكون لكل ولاية عاصمة، وذلك على الوجه الآتي:

- (أ) ولاية الخرطوم، وتكون عاصمتها الخرطوم.
- (ب) الولاية الشمالية، وتكون عاصمتها الدامر.
- (ج) الولاية الشرقية، وتكون عاصمتها كسلا.
- (د) الولاية الوسطى، وتكون عاصمتها مدني.
- (هـ) ولاية كردفان، وتكون عاصمتها الأبيض.
- (و) ولاية دارفور، وتكون عاصمتها الفاشر.
- (ز) ولاية أعالي النيل، وتكون عاصمتها ملكال.
- (ح) ولاية بحر الغزال، وتكون عاصمتها واو.
- (ط) ولاية الاستوائية، وتكون عاصمتها جوبا.

٦- (١) تكون حدود الولايات وفقاً للخريطة الملحقة بهذا المرسوم.*

(٢) تقسم الولايات إلى محافظات يحدد القانون عددها وأسماءها وتكوينها.

٧- تكون لكل ولاية شخصية اعتبارية مستقلة، وميزانية منفصلة، وتدار وفقاً لأحكام هذا

المرسوم.

- (أ) التخطيط العمراني.
- (ب) التصريف في الأراضي.
- (ج) قواعدها.
- (د) قواعدها.
- (هـ) قواعدها.

الفصل الثالث

توزيع السلطات

٨- لا يجوز للولايات في ممارسة السلطات المخولة لها بموجب أحكام هذا المرسوم، المساس بأي حال

من الأحوال بالمسائل الآتية:

(أ) التشريع الاتحادي.

(ب) شئون قوات الشعب المسلحة والقوات النظامية الأخرى.

(ج) شئون الدفاع والأمن الاتحادي.

(د) الفضاء والنيابة العمومية والمحاماة.

(هـ) الشئون والعلاقات الخارجية.

(و) الحدود.

(ز) الجنسية والهجرة والجوازات وشئون الأجانب.

(ح) التخطيط والتنمية الاتحادية.

(ط) الاقتصاد الاتحادي والتجارة الخارجية.

(ي) الجمارك.

(ك) الضرائب والرسوم الاتحادية.

(ل) العملة.

(م) النقل الاتحادي.

(ن) الطرق عابرة الولايات.

(س) المواصلات السلكية واللاسلكية.

(ع) تخطيط الخدمة العامة وإصدار القوانين المنظمة لها.

(ف) شئون التعليم العالي.

(ص) التخطيط التربوي.

(ق) الموارد الطبيعية والمعدنية وثروات باطن الأرض.

(ر) المراجعة العامة.

(ش) الأجهزة والمؤسسات الاتحادية.

(ت) شبكة الكهرباء الاتحادية

(ث) المياه العابرة.

(خ) تنظيم الانتخابات الاتحادية وانتخاب الولاية.

(ذ) صلاحيات الطوارئ.

سلطات الولايات

٩- تمارس الولايات السلطات الآتية في حدود الولاية:

- (أ) حكم الولاية وحسن إدارتها ورعاية مصالحها ونظامها العام.
- (ب) التخطيط والتنمية.
- (ج) الضرائب والرسوم على نطاق الولاية، وفق أحكام التشريع الاتحادي.
- (د) تنظيم التجارة الداخلية والتموين والتعاون والصناعات الصغيرة.
- (هـ) الزراعة والغابات، ما عدا الغابات الاتحادية.
- (و) تنظيم الثروة الحيوانية والبرية ورعايتها.
- (ز) مشاريع الإسكان.
- (ح) تنظيم أوجه النشاط السياحي وتطويرها.
- (ط) توفير المياه وتنظيم استغلالها.
- (ي) تقديم الخدمات الصحية وإنشاء مراكز العلاج والعناية الصحية.
- (ك) إنشاء مرافق التعليم العام في نطاق الخطط الاتحادية، والإشراف عليها.
- (ل) تطوير نظم الحكم المحلي بالولاية والإشراف على قيام مؤسساته وأدائها وفقاً لأحكام القانون.
- (م) الطرق ووسائل الاتصال الداخلية.
- (ن) حماية البيئة في نطاق التخطيط والتنسيق الاتحادي.
- (س) أى سلطات أخرى، تخول بتشريع اتحادي، أو تفوض بقرار تنفيذي من الحكومة الاتحادية.

السلطات المشتركة

- ١٠- تمارس الأجهزة التشريعية والتنفيذية، الاتحادية وتلك التي بالولايات معاً، السلطات الآتية وفقاً لأحكام التشريعات الاتحادية والسلطات هي:
 - (أ) التخطيط العمراني.
 - (ب) التصرف في الأراضي.
 - (ج) الإشراف على الخدمة العامة.

(د) التخطيط الثقافي والإعلامي.

(هـ) رسم سياسة حماية البيئة.

(ز) تنظيم تجارة الحدود.

الحصانات الاتحادية

١١- لا يجوز للولايات، في ممارسة سلطاتها، المساس بالمسائل الآتية إلا بإذن من الحكومة الاتحادية والمسائل هي:

(أ) المؤسسات الدستورية الاتحادية وشاغلي المناصب الدستورية الاتحادية.

(ب) الوزارات والمصالح والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام، التابعة للحكومة الاتحادية، والعاملين بأى منها.

(ج) الأراضي والعقارات والمرافق التابعة للحكومة الاتحادية.

منع تدابير تعويق العبور

١٢- لا يجوز للولايات في ممارسة السلطات المخولة لها بموجب أحكام هذا المرسوم، اتخاذ أي تدابير تعوق عبور الأشخاص أو البضائع أو الاتصال عبر الولاية إلا بإذن من الحكومة الاتحادية.

الفصل الرابع

أجهزة الحكم الاتحادي

الفرع الأول

الأجهزة الاتحادية

١٣- (١) تنشأ الأجهزة الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية وتفصل هيكلها وتبين اختصاصاتها وسلطاتها وتحدد علاقاتها بموجب مرسوم دستوري يصدر لذلك الغرض.

(٢) إلي حين قيام الأجهزة الاتحادية، المنصوص عليها في البند (١):

(أ) يمارس المجلس الوطني الانتقالي ورأس الدولة مهام السلطة التشريعية الاتحادية.

(ب) تمارس الحكومة الاتحادية مهام السلطة التنفيذية الاتحادية.

(ج) تمارس المحكمة العليا مهام السلطة القضائية الاتحادية.

١٤- (١) تنشأ أجهزة الولاية، التشريعية والقضائية وتفصل هيكلها، وتبين اختصاصاتها

وسلطاتها، وتحدد علاقاتها بموجب المرسوم الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٣
(١).
(٢) إلى حين قيام أجهزة الولاية، المنصوص عليها في البند (١):
(أ) تمارس حكومة الولاية بالتشاور مع اللجنة الشعبية للإتقاز مهام السلطة

التشريعية في الولايات الشمالية الست. (ب) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولايات الجنوبية الثلاث. (ج) تمارس حكومة الولاية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (د) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (هـ) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (و) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ز) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (ح) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ط) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (ي) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ق) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (ك) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ل) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (م) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ن) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (س) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ع) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (ف) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

في الولاية المعنية. (ق) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التنفيذية في الولاية. (ك) تمارس اللجنة الشعبية للإتقاز بالولاية المعنية مهام السلطة التشريعية

١٨- يؤدي الوالي ونائبه ووزراء الولاية قسماً أمام رأس الدولة قبل مباشرة مهام منصبهم، بالصيغة الآتية:

" أقسم بالله العظيم، أن أرعى عهده في العدل والأمانة وأن أحافظ مخلصاً على النظام الثوري الذي أرسته ثورة الانقاذ الوطني، وأن أحترم المراسيم الدستورية، والقوانين، وأن أؤدي واجبي، بجد وإخلاص، وأن أحمي استقلال الوطن، ووحدته وسلامة أراضيه وأن أعمل لخدمة الشعب ورفاهيته دون خشية أو محاباة".^١

مسئولية حكومة الولاية

١٩- إلى حين قيام الأجهزة التشريعية بالولايات، تكون مسؤولية الحكم فيها على الوجه الآتي:^٢

(أ) بالنسبة إلى الولايات الشمالية: (أولاً) تكون حكومة الولاية مسؤولة تضامنية عن أداء أعمالها التنفيذية والإدارية أمام رأس الدولة.

(ثانياً) يكون الوالي مستولاً بمفرده لدى رأس الدولة عن الإدارة الرشيدة بالولاية. (ثالثاً) يكون نائب الوالي ووزراء الولاية مسئولين، كل بمفرده، أمام الوالي عن أداء مهامهم.

(ب) بالنسبة إلى الولايات الجنوبية: (أولاً) تكون حكومة الولاية مسؤولة تضامنية عن أداء أعمالها التنفيذية والإدارية أمام رأس الدولة وأمام اللجنة الشعبية للانقاذ بالولاية المعنية. (ثانياً) يكون الوالي مستولاً بمفرده لدى رأس الدولة عن الإدارة الرشيدة بالولاية. (ثالثاً) يكون نائب الوالي ووزراء الولاية مسئولين، كل بمفرده أمام الوالي عن أداء مهامهم.

خلو المنصب

٢٠- يخلو منصب الوالي أو نائبه ووزراء الولاية في أى من الحالات الآتية، وهي:
(أ) الوفاة.

(ب) فقدان الأهلية.

(ج) الإذانة في جريمة قس الشرف والأمانة.

(د) قبول رأس الدولة لاستقالته.

(هـ) إعفاء رأس الدولة له.

الموانع المؤقت

٢١- في حالة غياب الوالي، أو قيام مانع مؤقت لديه، بسبب المرض أو أي سبب آخر، يتولى

نائب الوالي القيام بأعباء المنصب.

المخصصات

٢٢- يحدد القانون مخصصات الوالي ونائبه ووزراء الولاية.

لوائح حكومة الولاية وقواعدها

٢٣- تضع حكومة الولاية اللوائح والقواعد المنظمة لأعمالها وكيفية ممارستها لسلطاتها.

سلوك الوالي ونائبه ووزراء الولاية

٢٤- (١) تكون إجراءات حكومة الولاية ومداواتها سرية، ويكون كل وزير فيها ملزماً بعدم إذاعتها خارج قاعة اجتماعات الحكومة، على أن يجوز لها أن تأذن للوزير صراحة في

أن يذيع أياً من قراراتها.

(٢) يكون سلوك الوالي ونائبه ووزراء الولاية بحيث لا ينشأ أي تضارب، مباشر أو غير مباشر، بين واجباتهم الرسمية ومصالحهم الذاتية، ويجب عليهم بصفة خاصة ألا

يستغلوا مناصبهم الرسمية لفائدتهم أو فائدة من تربطهم به علاقة خاصة.

(٣) لا يجوز للوالي ونائبه ووزراء الولاية أن يزاولوا، أثناء مدة توليهم مناصبهم أي مهنة أو عمل تجاري، أو يقبلوا أي هبة مالية أو يدخلوا في أي معاملة تجارية مع الدولة

ويجب عليهم أن يبلغوا حكومة الولاية، عند توليهم مناصبهم، بأي تعاقد أو عمل تجاري مع الدولة سابق لتعيينهم.

(٤) إذا ارتكب الوالي أو نائبه أو أي من وزراء الولاية أي إخلال بالالتزامات المنصوص عليها في البنود (١)، (٢)، (٣)، فيكون عرضة لاعفائه من منصبه، بالإضافة

إلى اتخاذ أي اجراءات قانونية أخرى.

قبله أن لنقطة (ب).

الفرع الثالث

التشريع في الولايات

٢٥- (١) تصدر القوانين في الولايات الشمالية على الوجه الآتي:

(أ) تصدر حكومات الولايات القوانين وفقاً للإجراءات التي تنص عليها لائحة تنظيم

أعمالها، بعد عرضها على اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية والتداول حولها.

(ب) تودع حكومة الولاية جميع القوانين الصادرة منها لدى المجلس، ولدى المجلس

الوطني الانتقالي.^١

(ج) إلى حين قيام الأجهزة التشريعية لتلك الولايات، يجوز للمجلس أن يلغي أي

تشريع تصدره حكومة الولاية يتعارض مع أحكام أي تشريع اتحادي أو مع

المصلحة العامة.

(٢) تصدر القوانين في الولايات الجنوبية على الوجه الآتي:

(أ) تجيز اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية المهنية مشاريع القوانين وفقاً للإجراءات التي

تنص عليها لائحة تنظيم أعمالها التي يصدرها المجلس.

(ب) لا يكون مشروع القانون قانوناً إلا إذا أجازته اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية

المعنية ووقع عليه الوالي.

(ج) إذا رأى الوالي الاعتراض على مشروع قانون أجازته اللجنة الشعبية للإنقاذ

بالولاية المعنية، رده إليها مشفوعاً بأسباب اعتراضه خلال ثلاثين يوماً، من

تاريخ رفعه إليه، فإذا لم يرده في الميعاد المتقدم، اعتبر قانوناً قد أصدر، وإذا

رده في الميعاد المتقدم إلى اللجنة المذكورة وإجازته ثانية بأغلبية ثلثي أعضائها،

اعتبر قانوناً قد أصدر.

(د) تودع اللجان الشعبية للإنقاذ بالولايات الجنوبية جميع القوانين الصادرة منها

لدى المجلس ولدى المجلس الوطني الانتقالي.^٢

(هـ) إلى حين قيام الأجهزة التشريعية لتلك الولايات يجوز للمجلس أن يلغي أي

تشريع يصدر فيها يتعارض مع أحكام أى تشريع اتحادي أو مع المصلحة العامة.

الفصل الخامس

الشئون المالية للولاية

السنة المالية

٢٦- يحدد التشريع الاتحادي للسنة المالية.

مشروع الميزانية

٢٧- يعرض الوزير المختص بالولاية على حكومة الولاية مشروع ميزانية الولاية بما في ذلك اعتمادات الصرف على التنمية، قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل.

مشمولات مشروع الميزانية

٢٨- يشتمل مشروع ميزانية الولاية على تحليل لسياسة حكومة الولاية الاقتصادية والمالية وعلى تقديرات بنود الصرف المقترحة، وتقديرات الإيرادات والضرائب الجديدة وعلى بيان تفصيلي بالأموال الاحتياطية، وعلى كيفية تحقيق الموازنة بين تقديرات المصروفات وتقديرات الإيرادات.

إجازة الميزانية

٢٩- يجاز مشروع ميزانية الولاية بقانون.

إنشاء الأموال الاحتياطية

٣٠- لا يجوز إنشاء أي أموال احتياطية من الإيرادات والمخصصات الخاصة بالولاية إلا بموجب قانون بذلك.

فرض الضرائب والرسوم بالولاية

٣١- (١) لا تنشأ الضرائب أو الرسوم بالولاية، أو يعدل القائم منها، أو يلغى إلا بموجب قانون بذلك.

٣٢) لا يجوز فرض أي ضرائب أو رسوم على الأشخاص أو البضائع أو الخدمات العابرة.

الحسابات

٣٢- يحدد القانون طريقة حفظ الحسابات وتحديد المسئوليات المالية بالولاية.

الحساب الختامي

٣٣- يقدم الوالي للمجلس، خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، حسابات ختامية عن تلك السنة، توضح الإيرادات والمصروفات بالولاية بما في ذلك المصروفات المخصصة على الأموال الاحتياطية، ويقدم المراجع العام للمجلس تقريره عن تلك الحسابات.

إيرادات الولايات

٣٤- تتكون إيرادات الولايات من الآتي:

(أ) الضرائب الرسوم المحلية الآتية:

(أولاً) ضريبة القطعان.

(ثانياً) ضريبة العشور.

(ثالثاً) ضريبة الملاهي.

(رابعاً) ضريبة المباني.

(خامساً) ضريبة الأطيان.

(سادساً) ضريبة أشجار النخيل.

(سابعاً) العوائد المحلية.

(ثامناً) رسوم الرخص التجارية.

(تاسعاً) الرسوم الصحية.

(ب) الدعم الاتحادي

(ج) نسبة مئوية تقررها الحكومة الاتحادية من أرباح أي من المشروعات التجارية

والصناعية والزراعية والتعدينية الاتحادية. تلك الولايات يجوز للمجلس أن يقر

(د) العائد من الآتي:

(أولاً) الاستثمارات والأعمال التجارية والزراعية والصناعية الخاصة بالولاية. - ١٦

(ثانياً) غرامات المحاكم الشعبية والإدارية ورسومها.

(ثالثاً) ضريبة أرباح الأعمال للأفراد.

(١) رابعاً) الأرباح الرأسمالية من بيع العقارات والعربات.
(خامساً) ضريبة العربات.

(هـ) دخل العقارات الحكومية بالولاية.

(و) ضريبة المبيعات على الخدمات.

(ز) القروض والمنح الداخلية.

(ح) العون الذاتي.

الفصل السادس

أحكام متنوعة

سيادة أحكام هذا الدستور

٣٥- في حالة تعارض أحكام أي قانون مع أحكام هذا المرسوم، تسود أحكام هذا المرسوم بالقدر

اللازم لإزالة ذلك التعارض.

أولوية الأصول والالتزامات

٣٦- تزول أصول كل حكومة اقليمية والتزاماتها إلى حكومة الولاية.

تنظيم العلاقة بين الوزارات الاتحادية ووزارات الولاية

٣٧- ينظم رأس الدولة، من وقت لآخر، العلاقة بين الوزارات الاتحادية ووزارات الولاية، ويحول

دون تداخل سلطاتها واختصاصاتها ومجالات عملها ومسئولياتها.

طلب البيانات

٣٨- يجوز للحكومة الاتحادية أن تطلب أي بيانات أو معلومات من حكومة الولاية للإستعانة

بها في وضع السياسات والخطط الاتحادية.

إجازة مشروعات القوانين الاتحادية

إجازة مشروع الميزانية العامة

١- المرسوم الدستوري السادس (تعديلات متنوعة) لسنة ١٩٩١م

المرسوم الدستوري العاشر (تعديل المرسوم الدستوري الرابع)
تأسيس الحكم الاتحادي سنة ١٩٩١

عملاً بأحكام المرسوم الدستوري التاسع لسنة ١٩٩٣م، أصدر رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الوطني الانتقالي المرسوم الدستوري الآتي نصه:

اسم المرسوم وسريانه
١- يسمى هذا المرسوم (المرسوم الدستوري العاشر، تعديل المرسوم الدستوري الرابع: تأسيس الحكم الاتحادي) سنة ١٩٩١ ويسري من تاريخ التوقيع عليه.

تعديل
٢- يعدل المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي سنة ١٩٩١ على الوجه الآتي:
(١) يلغي نص المادة (٥) ويستعاض عنه بالنص:
٥ - (أ) تقسم جمهورية السودان إلى ولايات وتكون لكل ولاية عاصمة وذلك على الوجه الآتي:

- ١) ولاية أعالي النيل وعاصمتها ملكال
- ٢) ولاية البحر الأحمر وعاصمتها بورتسودان
- ٣) ولاية بحر الجبل وعاصمتها جوبا
- ٤) ولاية البحيرات وعاصمتها رمبيك
- ٥) ولاية الجزيرة وعاصمتها مدني
- ٦) ولاية جنوب دارفور وعاصمتها نيالا
- ٧) ولاية جونقلي وعاصمتها بور
- ٨) ولاية جنوب كردفان وعاصمتها كادقلي
- ٩) ولاية الخرطوم وعاصمتها الخرطوم
- ١٠ ولاية سنار وعاصمتها سنجة
- ١١ ولاية شرق الاستوائية وعاصمتها كيبوتنا

- (١٢) ولاية شمال بحر الغزال وعاصمتها أويل
 (١٣) ولاية شمال دارفور وعاصمتها الفاشر
 (١٤) ولاية شمال كردفان وعاصمتها الأبيض
 (١٥) الولاية الشمالية وعاصمتها دنقلا
 (١٦) ولاية القضارف وعاصمتها القضارف
 (١٧) ولاية غرب كردفان وعاصمتها الفولة
 (١٨) ولاية غرب الاستوائية وعاصمتها يامبوي
 (١٩) ولاية غرب بحر الغزال وعاصمتها أو
 (٢٠) ولاية غرب دارفور وعاصمتها الجنينة
 (٢١) ولاية كسلا وعاصمتها كسلا
 (٢٢) ولاية نهر النيل وعاصمتها الدامر
 (٢٣) ولاية النيل الأبيض وعاصمتها ريك
 (٢٤) ولاية النيل الأزرق وعاصمتها الدمازين
 (٢٥) ولاية وازاب وعاصمتها وازاب
 (٢٦) ولاية الوحدة وعاصمتها بانتيو
- (ب) يجوز لرئيس الجمهورية بقرار منه أن يعدل في أسماء الولايات أو مقار عواصمها.

(٢) يلغى نص المادة ٦ (١) ويستعاض عنه بالنص الآتي: (١)

تكون حدود الولايات وفقاً للخريطة الملحقة بهذا المرسوم الدستوري.

(٢) (شهادة)

(٣) (شهادة)

بهذا أشهد بأن المجلس الوطني الانتقالي قد وافق في جلسته رقم (٤٢) بتاريخ ٢١ شعبان ١٤١٤هـ الموافق ١ فبراير ١٩٩٤م على المرسوم الدستوري العاشر لسنة ١٩٩٤م (تعديل المرسوم الدستوري الرابع: تأسيس الحكم الاتحادي لسنة ١٩٩١م).

محمد الأمين خليفة - رئيس المجلس الوطني الانتقالي

أوافق

فريق عمر حسن أحمد البشير - رئيس الجمهورية

التاريخ ٤ رمضان سنة ١٤١٤هـ - الموافق ١٤ يناير سنة ١٩٩٤م

الملحق (٣)

موجهات للجنة توزيع الإيرادات

(أ) جدول توزيع العائدات:

الرقم	مصدر الدخل	النسبة الإتحادية %	النسبة لمجلس التنسيق %	نسبة الولاية %
١	عائد النفط	٢٥ %	٣٥ %	٤٠ %
٢	عائدات المعادن	٢٥ %	٣٥ %	٤٠ %
٣	عائدات الجمارك	٢٥ %	٣٥ %	٤٠ %
٤	عائدات الضرائب الاتحادية	٦٠ %	١٥ %	٢٥ %
٥	عائدات المؤسسات العامة	٢٥ %	٣٥ %	٤٠ %
٦	عائدات أخرى	٢٥ %	٣٥ %	٤٠ %

(ب) تجربة الصندوق القومي لدعم الولايات

(ج) التجربة التجريبية وتجربة أي دولة.

• المرسوم الدستوري الثاني عشر •

المرسوم الدستوري الثاني عشر (في علاقات الحكم الاتحادي وتعديل نظم الولايات)

لسنة ١٩٩٥ م

عملاً بأحكام المرسوم الدستوري التاسع لسنة ١٩٩٣ م، أصدر رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الوطني الانتقالي المرسوم الدستوري الآتي نصه:

- ١- يسمى هذا المرسوم (المرسوم الدستوري الثاني عشر (في علاقات الحكم الاتحادي وتعديل نظم الولايات) سنة ١٩٩٥ م ويسري من تاريخ التوقيع عليه.
- ٢- يلغى من تاريخ سريان هذا المرسوم: المادة ١٤٤ من المرسوم الدستوري الثاني عشر لسنة ١٩٩١ م.
- ٣- تحكم جمهورية السودان على أساس النظام الاتحادي.
- ٤- تقسم جمهورية السودان إلى ولايات وتكون لكل ولاية عاصمة، وذلك على النحو التالي:

التالي:

- (أ) ولاية أعالي النيل وعاصمتها ملكال
(ب) ولاية البحر الأحمر وعاصمتها بورتسودان
(ج) ولاية بحر الجبل وعاصمتها جوبا
(د) ولاية البحيرات وعاصمتها رمبيك
(هـ) ولاية الجزيرة وعاصمتها مدني
(و) ولاية جونقلي وعاصمتها بور
(ز) ولاية جنوب دارفور وعاصمتها نيالا
(ح) ولاية جنوب كردفان وعاصمتها كادقلي
(ط) ولاية الخرطوم وعاصمتها الخرطوم
(ي) ولاية سنار وعاصمتها سنجة
(ك) ولاية شرق الاستوائية وعاصمتها كيبوتا
(ل) ولاية شمال بحر الغزال وعاصمتها أويل
(م) ولاية شمال دارفور وعاصمتها الفاشر
(ن) ولاية شمال كردفان وعاصمتها الأبيض
(س) الولاية الشمالية وعاصمتها دنقلا
(ع) ولاية غرب الاستوائية وعاصمتها يامببو
(ف) ولاية غرب بحر الغزال وعاصمتها واو
(ص) ولاية غرب دارفور وعاصمتها الجنيينة
(ق) ولاية غرب كردفان وعاصمتها الفولة
(ر) ولاية القضارف وعاصمتها القضارف
(ش) ولاية كسلا وعاصمتها كسلا
(ت) ولاية نهر النيل وعاصمتها الدامر
(ث) ولاية النيل الأبيض وعاصمتها ربيك
(خ) ولاية النيل الأزرق وعاصمتها الدمازين
(ذ) ولاية وارااب وعاصمتها وارااب
(ض) ولاية الوحدة وعاصمتها بانتبير
- ٢- يجوز لرئيس الجمهورية بناء على توصية مجلس الولاية أن يعدل في أسماء الولايات أو في

عواصمها بمرسوم دستوري.

٥- (١) تكون حدود الولايات وفقاً للخريطة الملحقة:
(٢) يجوز لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم جمهوري تعديل حدود الولايات بناء على
توصية من مجالس الولايات المعنية أو من المجلس الوطني الانتقالي.

(٣) تقسم الولايات إلى محافظات يحدد القانون الاتحادي عددها وأسماءها وعواصمها

وحدودها.

٦- تمارس الأجهزة الاتحادية السلطات تشريعاً أو تخطيطاً عاماً في الشؤون الآتية:

(أ) الدفاع والأمن العام والقوات المسلحة والشرطة والقوات النظامية.

(ب) العلاقات الخارجية.

(ج) القضاء والنيابة العامة الاتحادية والمحاماة.

(د) الحدود الدولية للسودان.

(هـ) الجنسية والهجرة والجوازات وشؤون الأجانب.

(و) العملة والنقد والسياسة المالية والنقدية والائتمانية.

(ز) التخطيط التنموي والإقتصادي والإجتماعي والثقافي والإعلامي والسياحي

والتعليمي والصحي وتخطيط الخدمة العامة والحكم المحلي وتحديد التخطيط

العمرائي.

(ح) خطط الصناعة ومشروعاتها الاتحادية.

(ط) التجارة الخارجية.

(ي) الضرائب والرسوم الاتحادية والجمارك.

(ك) الأراضي والموارد الطبيعية والاتحادية والثروة المعدنية والنفطية وثروات باطن

الأرض.

(ل) النقل الاتحادي والجوي والطرق البرية والبحرية العابرة ومرافق المواصلات والاتصالات

العابرة والاتحادية.

(م) المياه العابرة.

(ن) الأجهزة والمشروعات المؤسسات والهيئات القومية القائمة حين تحويلها بالقانون

الاتحادي.

(س) نظم الانتخابات العامة للمؤسسات الدستورية الاتحادية والولائية والمؤسسات

القانونية الشعبية العامة والمحلية والهيئات القومية الرسمية العاملة عبر السودان.

(ع) المراجعة العامة والإحصاء القومي العام.

(ف) مراجعة الآثار.

(ص) المهن العامة المنتظمة بقوانين اتحادية.

(ق) تدابير الطوارئ بحكم المراسيم الدستورية.

السلطات الولائية

٧- تمارس الأجهزة الولائية السلطات تشريعاً أو إنفاذاً أو تخطيطاً عاماً في الشؤون الآتية وفي

حدود الولاية وفقاً للخطط الاتحادية:

(أ) حكم الولاية وحسن إدارتها ورعاية مصالحها ونظامها العام للسياسة العامة.

(ب) التخطيط التنموي والإقتصادي.

(ج) الضرائب والرسوم الولائية.

(د) التجارة والتموين والتعاون والصناعة.

(هـ) الأراضي الزراعية والغابات الولائية والثروة الحيوانية والبرية ورعايتها.

(و) الإسكان والعمران

(ز) السياحة والبيئة.

(ح) استغلال المياه والطاقة الكهربائية غير العابرة.

(ط) الصحة.

(ي) التعليم.

(ك) الخدمة العامة والحكم المحلي.

(ل) الطرق ووسائل النقل والمواصلات والاتصالات غير العابرة والولائية.

(م) الرعاية الاجتماعية لشؤون المرأة والشباب والرياضة والأمومة والطفولة وغيرها.

(ن) رعاية الآداب والفنون والثقافة.

السلطات المشتركة

٨- (١) تمارس الأجهزة الاتحادية والولائية السلطات الآتية وفقاً للأحكام الاتحادية: -

- (أ) الإشراف على الخدمة العامة.
- (ب) تنظيم الإعلام والثقافة لوسائل النشر العابرة.
- (ج) الإحصاء.
- (د) تنظيم تجارة الحدود.
- (هـ) المساحة.

(٢) تقوم بقانون اتحادي مجالس قومية تتولى قسمة الأراضي والغابات ووسائل النقل والثروة

- (أ) الحيوانية بين الاتحاد والولايات.
- (ب) تنظيم تربية وحفظها.
- (ج) الفصل الرابع.
- (د) العلاقات الاتحادية.
- (هـ) الحصانات.

٩- لا يجوز للولايات المساس بما يأتي إلا بإذن من الأجهزة الاتحادية: -

- (أ) المؤسسات الدستورية الاتحادية وشاغلي المناصب الدستورية الاتحادية.
- (ب) الوزارات والمصالح والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام والعمالين بأي منها.
- (ج) الأراضي والعقارات والمرافق الاتحادية.

١٠- لا يجوز للولايات اتخاذ أية تدابير تعوق عبور الأشخاص أو البضائع أو الاتصال للولاية أو فرض أية رسوم على أي منها إلا بإذن من الحكومة الاتحادية.

١١- ينظم رئيس الجمهورية من خلال ديوان الحكم الاتحادي العلاقات بين الأجهزة الاتحادية وأجهزة الولايات بالتنسيق بينها بما يحول دون ارتباك علاقاتها ومجال عملها.

العبارة والاتحادية طلب البيانات

١٢- توافي الولايات الأجهزة الاتحادية بالبيانات أو المعلومات متى ما طلب منها ذلك لأغراض وضع السياسات والخطط الاتحادية.

وقبلها بحثنا إليها فمقتضى (أ) بالولاية

الفصل الخامس

قسم الموارد المالية

الموارد الاتحادية

١٣- تكون الموارد المالية الاتحادية كما يلي:-

(أ) الإيرادات الجمركية وإيرادات الموانئ والمطارات الدولية.

(ب) ضريبة أرباح الشركات وضريبة الدخل الشخصي وضريبة الدمغة.

(ج) أرباح المشروعات القومية.

(د) رسوم إنتاج الصناعات الاتحادية.

(هـ) ضرائب العاملين خارج البلاد وضرائب المؤسسات والأنشطة الأجنبية.

(و) أية ضرائب أو رسوم أخرى لا تقس موارد الولايات أو موارد الحكم المحلي.

١٤- تكون الموارد المالية الولاية:-

(أ) ضريبة أرباح الأعمال على أن يخصص ٤٠٪ منها للمجالس المحلية.

(ب) رسوم إنتاج الصناعات الولاية.

(ج) ضريبة مبيعات الأراضي الولاية.

(د) إيرادات الخدمات الولاية.

(هـ) إيرادات المياه والطاقة والنقل البري والنهرية والنهرية.

١٥- تكون الموارد المالية للمجالس المحلية كما يلي:-

(أ) ضريبة العقارات.

(ب) ضريبة المبيعات.

(ج) ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني على أن تخصص ٤٠٪ منها للولاية.

(د) ضريبة وسائل النقل البري والنهرية والمحلي.

(هـ) رسوم الإنتاج الصناعي والحرفي المصدق محلياً.

(٢١) قهلا رفة (ع)

(١) عتبار رفة (كأ)

الصندوق القومي لدعم الولايات

١٦- (١) ينشأ بقانون اتحادي صندوق قومي لإعانات الولايات الأفقر مورداً لضمان التوزيع

العادل للموارد ويكون برئاسة النائب الأول لرئيس الجمهورية ويتمثيل اتحادي

وولائي وتحدد اختصاصاته وعلاقاته. (١) قهلا رفة (ج)

(٢) تكون موارد الصندوق القومي من الآتي:-

(أ) اسهام من الحكومة الاتحادية.

(ب) اسهام من الولايات الأغنى مورداً التي يحددها الصندوق.

(ج) الهبات والقروض.

٢٦- ٢٧ قهلا رفة (هـ)

٢٦١٠ قهلا رفة (٦) قهلا رفة "قوله رفة

الفصل السادس

٢٦١٠ قهلا رفة (٧) قهلا رفة "قوله رفة

١٧- يعدل المرسوم الدستوري الحادي عشر (تنظيم أجهزة الحكم الاتحادي بالولايات) لسنة

١٩٩٤م على الوجه الآتي:-

(أ) في المادة ٣ (٧):

بعد كلمة "مناصبهم" يضاف الآتي:

بالصيغة الآتي:

(أ) أقسم بالله العظيم، أن أرفع عهده في العدل والأمانة وأن أحافظ مخلصاً، على

النظام الشوري، الذي أرسنه ثورة الانقاذ الوطني، وأن أحترم المراسيم الدستورية

والقوانين وأن أؤدي واجبي، بجد واخلاص، وأن أحمي استقلال الوطن، ووحدته،

وسلامة أراضيه، وأن أعمل لخدمة الشعب ورفاهيته دون خشية أو محاباة.

(ب) المادة (٥):

بعد البند (٢) يضاف البند الجديد الآتي:

(٣) يكون أعضاء حكومة الولاية مسئولين، كل بمفرده، أمام الوالي عن أداء مهامهم

(ج) في المادة (١١):

يلغى البند (١) ويستعاض عنه بالبند الجديد الآتي:

"(١) يكون أعضاء حكومة الولاية، سوى الوالي، أعضاء بالمجلس بحكم مناصبهم"

(د) في المادة (١٩):

(أولاً) في البند (١):

تلغى الفقرات (ب) و (ج) و (هـ) ويستعاض عنها بالآتي:

(ب) نائب لرئيس المجلس، ويتولى رئاسة الجلسات في غياب الرئيس، ورئاسة أية جلسة لجنة ومباشرة أي مهمة كيفما يكلفه الرئيس".
" (ج) رائد يتولى ابتدار المداولات وتوفيقها في المجلس وفق اللائحة"

(ثانياً) بعد البند (٢) يضاف البند الجديد الآتي:

يعين رئيس الجمهورية أمين المجلس، ويتولى الأمين الشؤون التحضيرية والتحريرية والإدارية للمجلس، تحت إشراف رئيس المجلس".

(هـ) في المادتين ٢٣ - ٢٤:

تلغى عبارة " وفق المادة ١٦ (٣) من المرسوم الدستوري السابع لسنة ١٩٩٣م"

(و) في المادة ٢٥:

تلغى عبارة " وفق المادة ١٦ (٢) من المرسوم الدستوري السابع لسنة ١٩٩٣م."

(ز) في المادة ٢٦ (٢):

بعد عبارة " رئيس المجلس تضاف عبارة بالتشاور مع الوالي".

(ح) في المادة (٢٧):

يلغى البند (٢)، ويستعاض عنه بالبند الجديد الآتي:

(٢) يتوخى المجلس الإجماع في اتخاذ قراراته، فإذا تعذر ذلك، تصدر القرارات

بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين وذلك فيما لم يرد به نص خاص في هذا

المرسوم.

(ط) تلغى المادة ٣٦، ويستعاض عنها بالمادة الجديدة الآتية:

مكافأة الأعضاء

١٨- يعمل الأعضاء على سبيل التطوع، وتدرج في ميزانية المجلس مكافأة للأعضاء لمقابلة

التكاليف التي تقتضيها حاجات تصريف مهامهم.

(ي) في المادة (٤١):

تحذف كلمة " الدورة" ويستعاض عنها بكلمة " دورتان"

(ك) في المادة ٤٩ (٢):

تشطب عبارة " وفق المرسوم الدستوري الرابع لسنة ١٩٩١م" في ذيل المادة.

• الفصل الأول •

دورة الانعقاد الطارئة للمرسوم الدستوري الرابع عشر

" تنفيذ اتفاقية السلام لسنة ١٩٩٧م "

إنفاذاً لاتفاقية السلام الموقعة في اليوم الحادي والعشرين من شهر أبريل ١٩٩٧م بين حكومة السودان والفصائل الموقعة عليها، وعملاً بأحكام المرسوم الدستوري الثالث عشر لسنة ١٩٩٥م، أجاز رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الوطني، المرسوم الدستوري الآتي نصه:

الفصل الأول

أحكام تمهيدية

إسم المرسوم الدستوري وسريانه

(١) يسمى هذا المرسوم الدستوري " المرسوم الدستوري الرابع عشر (تنفيذ اتفاقية للسلام) لسنة ١٩٩٧م " ويسري من تاريخ التوقيع عليه.

تفسير

(٢) في هذا المرسوم الدستوري، ما لم يقتض السياق معنى آخر:

الفترة الانتقالية: يقصد بها الفترة الانتقالية، المنصوص عليها في المادة (١)١٥.

المجلس: يقصد به مجلس تنسيق الولايات الجنوبية، المنشأ بموجب أحكام المادة

(١) ٨

" الولايات الجنوبية " يقصد بها الولايات الجنوبية العشر وهي: أعالي النيل، بحر الجبل،

البحيرات، جونقلي، شرق الاستوائية، شمال بحر الغزال، غرب

الاستوائية، غرب بحر الغزال، واراب والوحدة، وفقاً لحدود

المديريات الجنوبية الثلاث السابقة وهي: أعالي النيل، بحر

الغزال، الاستوائية، حسب حدودها القائمة في الأول من يناير

١٩٥٦م

القوى السياسية: يقصد بها القوى الموقعة على اتفاقية السلام والفعاليات السياسية

والشعبية.

الفصل الثاني

مبادئ موجّهة

- ٣- (١) السودان دولة متعددة الأعراق والثقافات والديانات، والإسلام دين غالب السكان، والمسيحية الأفريقية الأخرى لها اتباع معتبرون.
- (٢) حرية الدين والاعتقاد والشعائر التعبدية والدعوة والتبشير والوعظ مكفولة للجميع، ولا يجوز إكراه أى مواطن على اعتناق أى دين، أو معتقد.
- (٣) لا يجوز سن أى تشريع يضر بالحريات والحقوق الأساسية للمواطنين.
- (٤) (أ) الشريعة والعرف هما مصدرا التشريع.
- (ب) تطبق القوانين العامة المستنبطة من القواعد العامة المشتركة بين الولايات تطبيقاً قومياً، ويجوز للولايات ذات الخصوصية أن تسن قوانين مكملّة للقوانين الاتحادية، فيما يتعلق بخصوصيتها وذلك إضافة لحق الولايات في التشريع فيما يليها من اختصاصات بما فيها العرف وتقنيته.
- (٥) المواطنة هي أساس الحقوق والواجبات العامة، ويشارك جميع السودانيّين بحكم مواظنتهم، على وجه المساواة في الحياة السياسية.
- (٦) تمارس الشورى والديمقراطية، عبر المؤتمرات والمؤتمرات الوطني، ولتطوير ذلك يستوعب كل المواطنين في منابر وتنظيمات نبداً للتعصب والشمولية.
- (٧) يكون القضاء مستقلاً ولا مركزياً.
- (٨) يشارك مواطنو الولايات الجنوبية وسائر الولايات الأخرى في كل المؤسسات الاتحادية السياسية والدستورية، وتراعى في ذلك، معايير الكفاءة والاقتردار والأمانة والنزاهة والمسئولية، وتكافؤ الفرص المتساوية بين المواطنين.
- (٩) تعمل الدولة لتنمية الولايات، وإزالة الفوارق بينها في الخدمات الأساسية، وذلك بوضع خطة اقتصادية إجتماعية شاملة.
- (١٠) يقوم الاقتصاد السوداني على أساس آلية السوق الحر والعدالة الاجتماعية، وتؤسس مشاريع التنمية لدعم السلام والاستقرار بين أهل السودان.
- (١١) تكون مشاريع التنمية الاتحادية الكبرى ومشاريع التعدين والبتترول ثروة قومية، وتدار على المستوى الاتحادي، مع مراعاة تخصيص نسبة مناسبة من عائد الاستثمار، للولاية التي يوجد بها المشروع، تقترحها اللجنة القومية لتوزيع الإيرادات.
- (١٢) تسعى الدولة لمشاركة الولاية في إدارة المشروع الذي يوجد بها واستخدام أبناء

الولاية فيه وتأهيلهم.

- (١٣) تراعى الدولة، عند توزيع الإيرادات الاتحادية بين الولايات، وعند اختيار مواقع المشروعات الاتحادية، إعطاء الأولوية للولايات الأقل نمواً، والجدوى الاقتصادية للمشروع وأثره في تحقيق الاكتفاء الذاتي في الحاجات الأساسية للبلاد، والعلاقة المتوازنة بين الأهداف التنموية للمشروع وكثافة السكان والبيئة.
- (١٤) تقوم الحكومة الاتحادية والمجلس، بتشجيع الاستثمار الأجنبي والمحلي والترويج له، واستقطاب دعم التنمية للولايات الجنوبية، وتشجيع تأسيس فروع لمؤسسات القطاع العام والتنمية والمصارف المتخصصة.

(١٥) يمارس مواطنو الولايات الجنوبية حق تقرير المصير من خلال استفتاء شعبي.

الفصل الثالث

توزيع السلطات

سلطات اتحادية

٤- (١) بالإضافة إلى السلطات الاتحادية الواردة في المرسوم الدستوري الثاني عشر، تمارس

الأجهزة الاتحادية، السلطات في الشؤون الآتية:

- (أ) الشبكة القومية للكهرباء.
- (ب) السيطرة على الأوبئة.
- (ج) الأرصاد الجوية.
- (د) الموازين والمقاييس والمواقيت.
- (هـ) الفصل في النزاعات الحدودية بين الولايات.

سلطات الولايات

٥- بالإضافة إلى السلطات الولائية الواردة في المرسوم الدستوري الثاني عشر، تمارس الأجهزة،

كل في حدود ولايته، السلطات في الشؤون الآتية، وفقاً للخطط والسياسات والتشريعات الاتحادية:

- (أ) الأمن الولائي.
- (ب) التصرف في الأراضي والمحافظة عليها.
- (ج) الزراعة ومصائد الأسماك والمراعي ورعايتها.

- (د) الشبكة الولائية للكهرباء.
- (هـ) المحاجر.
- (و) الري والحفريات.
- (ز) إدارة خدمات الأرصاد الجوية.
- (ح) تنمية البحث العلمي.
- (ط) المكتبات والمتاحف.
- (ي) إدارة التعليم والتخطيط والتدريب حتى المستوى الجامعي.
- (ك) الإذاعة والتلفزيون والصحف والمطابع الولائية.
- (ل) النشاط التبشيري والخيري والوقفي.
- (م) المستشفيات التخصصية والمراكز الطبية والرعاية الصحية وإنشاء المؤسسات الطبية للعلاج وتدريب الكوادر الطبية.
- (ن) الإحصاء وتسجيل المواليد والوفيات ووثائق الزواج.
- (س) المراجعة العامة في إطار المراجعة الاتحادية.
- (ع) النيابة العامة الولائية.
- (ف) المسائل المكملة للقوانين الاتحادية في الشؤون ذات الخصوصية بالولاية بما في ذلك العرف وتجميعه وتقنينه.

السلطات المتبقية

- ٦- (١) تمارس الولايات السلطات المتبقية، دون المساس بالصلاحيات الاتحادية.
- (٢) تمارس الأجهزة الاتحادية السلطات المتبقية، دون الإضرار بالصلاحيات الممنوحة للولايات.
- (٣) في حالة نشوء نزاع حول السلطات المتبقية بين الولاية والأجهزة الاتحادية يحال النزاع إلى الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا.

الفصل الرابع

توزيع الثروة

مصادر الإيرادات للولايات الجنوبية

- ٧- (١) بالإضافة إلى مصادر الإيرادات الواردة في المرسوم الدستوري الثاني عشر، تكون

للولايات الجنوبية مصادر الإيرادات الآتية، وهي:

- (أ) ضريبة أرباح الشركات والمصانع والمؤسسات الزراعية غير الاتحادية.
- (ب) ضريبة الممتلكات.
- (ج) عائدات التراخيص الولائية.
- (د) حصة الولاية من الضرائب الاتحادية، المفروضة على المشروعات والخدمات الاتحادية الموجودة بالولاية.
- (هـ) حصة الولاية من الرسوم المفروضة على تراخيص التنقيب عن المعادن والبتترول بالولاية.
- (و) الإيرادات المتحصلة من المشاريع الصناعية والزراعية والتجارية الموجودة بالولاية.
- (ز) الإيرادات المخصصة من الحكومة الاتحادية لمشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- (ح) صافي عائدات الجمارك والخدمات الجوية والطرق والخدمات البريدية وخدمات الاتصال والنقل النهري في الولايات الجنوبية، وتخصص لمشاريع إعادة التوطين والتأهيل والتعمير.
- (ط) الدعم المالي من الخزانة الاتحادية للخدمات بالولايات الجنوبية.
- (ي) العون التنموي والتبرعات من المصادر الأجنبية.

الفصل الخامس

مجلس تنسيق الولايات الجنوبية

إنشاء المجلس وتكوينه

- ٨ - (١) ينشأ مجلس يسمى " مجلس التنسيق للولايات الجنوبية " ويكون مسئولاً لدى رئيس الجمهورية، ويحدد المجلس مقره.
- (٢) يتكون المجلس من رئيس وأربعة عشر وزيراً وولاة الولايات الجنوبية بحكم مناصبهم.
- (٣) يعين رئيس الجمهورية رئيساً للمجلس بالتشاور مع الأطراف الموقعة على اتفاقية السلام، ويكون مسئولاً لدى رئيس الجمهورية.
- (٤) يعين رئيس الجمهورية الوزراء بالمجلس، بناء على توصية بذلك من رئيس المجلس بعد التشاور مع القوى السياسية في الولايات الجنوبية.

إختصاصات المجلس

- ٩- تكون للمجلس الاختصاصات الآتية، وهي:
- (أ) التعبئة السياسية لدعم السلام وبناء جسور الثقة والوحدة بين المواطنين.
 - (ب) تقوية النظام الاتحادي في الولايات الجنوبية.
 - (ج) وضع ترتيبات العودة الطوعية للنازحين والعائدين، وإعادة التأهيل والتعمير للمناطق المتأثرة بالحرب وتطهير الطرق من الألغام، وفتح الطرق والممرات المائية.
 - (د) وضع خطة مشاريع التنمية واستقطاب الدعم على المستويات القومية والإقليمية والعالمية.
 - (هـ) إعادة تجميع القوى البشرية العاملة، وتدريبها لإصلاح الخدمة العامة.
 - (و) التعبئة العامة للتنمية، بتعزيز عملية بناء قدرات المواطنين، للإعتماد على الذات وذلك بوضع الخطط لاستقطاب الدعم للمؤسسات التعليمية والصحية والأمن الغذائي والخدمات الإجتماعية الأخرى.
 - (ز) تهيئة الظروف الملائمة لإجراء الاستفتاء بالمساعدة في تسجيل الناخبين وتعبئة المواطنين للمشاركة الفاعلة فيه، وبسط الأمن اللازم.
 - (ح) تشكيل مجلس استشاري لتجويد التشريع وتنسيق أعمال التشريع بين المجالس الولائية في المسائل المشتركة بينهما.
 - (ط) الالتماس، لدى المجلس الوطني، بتأجيل إجازة أى مشروع قانون اتحادي حين إبداء المجلس رأيه حوله، إذا كان المشروع ذا أثر خاص على مصالح الولايات الجنوبية.
 - (ي) تلقي تقارير دورية من الحكومات والأجهزة الأخرى، بالولايات الجنوبية ورفعها مشفوعة بتعليقه عليها لرئيس الجمهورية.
 - (ك) تشجيع قيام القنصليات الأجنبية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الطوعية بالتنسيق مع الأجهزة الاتحادية.
 - (ل) إعداد ميزانيته السنوية، وتقديمها لرئيس الجمهورية لإجازتها عبر الجهات المختصة.
 - (م) إصدار اللوائح اللازمة لتنظيم أعماله.

سلطات المجلس

- ١٠- تكون للمجلس السلطات المخولة المشتركة الآتي بيانها، وفقاً للنظم والخطط والسياسات الاتحادية، وذلك على النحو الآتي:

(١) السلطات المخولة، وهي:

(أ) التخطيط للأمن والنظام العام، وحسن الإدارة، والإشراف على ذلك. (ب) التخطيط:

(أولاً) التنمية الاقتصادية.

(ثانياً) الشبكة الكهربائية والخدمات العامة الأخرى وتنظيمها.

(ثالثاً) البحث العلمي لأغراض التنمية الصناعية والتجارة وتنمية الثقافة.

(ج) عقد الاتفاقيات الدولية، في مجال الثقافة والتجارة، بما في ذلك تجارة الحدود،

والتعاون الفني، وجذب رأس المال الأجنبي، للإستثمار ودعم التنمية، أمن المنظمات

الحكومية وغير الحكومية، وذلك بالتنسيق مع الجهات الاتحادية المعنية.

(٢) السلطات المشتركة، مع الأجهزة الاتحادية وهي:

(أ) وضع معايير التخطيط العمراني، والتصرف في الأراضي والمساحة.

(ب) التخطيط للخدمة العامة، والإشراف عليها.

(ج) تنظيم انتخابات الولايات الجنوبية والتعداد السكاني فيها.

(د) وضع سياسة حماية البيئة.

(هـ) التخطيط الثقافي، والإشراف على الإذاعة والتلفزيون والصحف ودور الطباعة.

(و) حل النزاعات النقابية.

(ز) المراجعة العامة في إطار سلطات المراجع العام الاتحادية.

(ح) تأسيس المصارف، وفقاً لقانون بنك السودان.

(ط) النقل البري والنهري والجوي وخدمات البريد والإتصالات داخل الولايات

الجنوبية.

(ي) حقوق النسخ والطبع وبراءات الاختراع.

(ك) أي سلطات مشتركة أخرى، يفوضها له أي جهاز اتحادي.

مهام رئيس المجلس

١١- يرفع رئيس المجلس لرئيس الجمهورية المسائل الآتية، وهي:

(أ) توصيته بإعفاء أي وزير بالمجلس أو قبول استقالته.

(ب) توصية الوالي بترشيح أعضاء حكومة الولاية والمحافظين والمستشارين بعد التشاور

مع القوى السياسية في الولاية، والتوصية بإعفائهم وقبول استقالاتهم.

(ج) الترشيحات بأسماء أعضاء مجالس الولايات الجنوبية وذلك بالتشاور مع القوى السياسية، إلى حين توفر المناخ المناسب للانتخابات.

الفصل السادس

أحكام عامة

تعيين الولاية وإعفاؤهم

١٢- (أ) يرشح رئيس المجلس إلى مجلس الولاية بعد التشاور مع القوى السياسية في كل ولاية وبموافقة رئيس الجمهورية عدداً لا يقل عن ثلاثة أشخاص من تلك الولاية لتولي منصب الوالي.

(ب) يختار مجلس الولاية باقتراع سري أحد المرشحين المذكورين في الفقرة (أ) أعلاه والياً للولاية على أن يفوز بأكثر من نصف جملة أصوات مجلس الولاية فإذا لم تتوافر هذه النسبة لأي من المرشحين يجزى الاقتراع مرة أخرى بين المرشحين الإثنين اللذين تالا أعلى الأصوات ليقع الفوز بالغلبة لأحدهما.

(ج) يرفع رئيس المجلس إسم المرشح الفائز لرئيس الجمهورية لاعتماده والياً ويتولى المنصب بعد أدائه القسم أمام رئيس الجمهورية.

(٢) يوصى رئيس المجلس لرئيس الجمهورية بإعفاء أي من ولاية الولايات الجنوبية، أو قبول استقالته وذلك مع مراعاة المادة (٦٣) ٤ من المرسوم الدستوري الثالث عشر لسنة ١٩٩٥م.

ميزانية التنمية

١٣- يعد المجلس ميزانية التنمية للولايات الجنوبية، ويقدمها لرئيس الجمهورية، لإجازتها عبر

الجهات المختصة.

اللجنة القومية لتوزيع الإيرادات

١٤- (١) تنشأ لجنة قومية لتوزيع الإيرادات وتشكل بمرسوم جمهوري، على أن يتم فيها تمثيل

(٢) تختص اللجنة المذكورة في البند (١)، بوضع المقترحات لمعايير توزيع الإيرادات

القومية، وتقديمها للحكومة الاتحادية، لإجازتها عبر الجهات المختصة.