فهم النظام الانتخابي السوداني:
مبادئ التمثيل

يعتبرهذا الملخص جزءاً من مشروع انتخابات السودان الذي يعده معهد الأخدود الافريقي ، وهو دراسة موجزة لتاريخ الانتخابات في السودان. يفحص المشروع العوامل المختلفة التي شكلت مسار وتبعات الانتخابات في السودان، مع استخلاص الدروس لتوجيه عملية البرمجة والمناصرة لأولئك الذين يأملون في ضمان انتقال ناجح في السودان. يستند البحث على إجراء تحليلات للوثائق المتعلقة بالانتخابات والى مقابلات مع موظفي مفوضية الاقتراع والانتخابات ومع المرشحين وأعضاء الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والصحفيين.

مقدمة

بعد الإطاحة بالرئيس عمر حسن احمد البشير في أبريل 2019، شرع السودان في عملية الانتقال إلى الديمقراطية. ويُنوى من ذلك أن يشمل إنشاء مؤسسات تشريعية وقضائية جديدة، تُتوج بإجراء انتخابات (من المقرر إجراؤها مبدئيًا في أواخر عام 2022). ومن بين التحديات الرئيسية التي يجب معالجتها في التحضير للانتخابات مبادئ التمثيل وترسيم حدزد الدوائر الانتخابية، والتي كانت محل نزاع حاد في انتخابات السودان السابقة. تناقش هذه الورقة الموجزة كيفية معالجة الأنظمة الانتخابية السابقة في السودان عبر ثلاثة أسئلة رئيسية حول التمثيل وتحدد بعض الدروس التي يمكن استخلاصها من هذه الأسئلة في التخطيط للانتخابات المقبلة. الأسئلة هي:

- ما هي المناصب السياسية التي ينبغي تقلدها عن طريق الانتخاب؟
- ما هو النظام الانتخابي الذي يجب استخدامه؟
- من الذي يتحكم في تفاصيل حدود الدوائر الانتخابية؟

ما هي المناصب السياسية التي يجب تقلدها عن طريق الانتخاب؟

هناك فرق أساسي بين نهجين سابقين لهذه المسألة في السودان. في ما يطلق عليها عادة باسم الفترات البرلمانية (1956-1958 ، 1965-1969 ، 1986-1989) التي أجريت فيها الانتخابات البرلمانية. لم تكن هناك رئاسة. كان هناك مجلس سيادة يتولى الدور الرسمي لرئيس الدولة. ومن يحقّق أغلبية في البرلمان يصير رئيسًا للوزراء وله سلطات تنفيذية كبيرة. وفي هذه الفترة، كان للبرلمان السلطة العليا، لكن منصب رئيس الوزراء كان دائمًا عرضة للمكائد البرلمانية والانقسامات.

في فترات الحكم الرئاسي - نظام جعفر نميري وعمر البشير – تم إجراء انتخابات أو استفتاءات لانتخاب الرئيس بشكل مباشر. كما تم انتخاب مجلس وطني (برلمان)، ولكن السلطة التنفيذية - والسيطرة على الموارد – كانت تقع على عاتق الرئاسة.

حتى التسعينيات، ظلت تجري انتخابات على مستوى الحكومات المحلية ذات المسؤوليات المحدودة. وقد أدخل دستور 2005 نظام انتخابات لحكومات الولايات. وتتمتع حكومات الولايات هذه اسمياً بسلطة أكبر من سلطة المجالس القديمة؛ وكان يتم انتخاب حكومات الولايات على نحو يوازي النظام الوطني (انظر أدناه). كما كان يتم انتخاب ولاة الولايات أيضًا بموجب هذا النظام - بشكل فعال كمسؤولين تنفيذيين للدولة، بالتوازي مع الرئيس؛ وقد تم تغيير هذا في عام 2012 عندما أصبح الولاة معينين من قبل الرئيس.

يميل المسؤولون التنفيذيون المنتخبون إلى تجميع السلطة والنفوذ في أيديهم. ويبدو أن قرار إنهاء انتخاب ولاة الولايات كان يهدف إلى تقليص مكانة هذا المنصب ومنعه من أن يصير طريقًا لدور سياسي وطني. وبالنظر إلى قرار تقليص عدد الولايات إلى ست ولايات، فإن حكام الولايات المنتخبين سيصيرون شخصيات بارزة، وربما يقدمون موقعا بديلاً لسلطة رئيس وطني منتخب.

كان الاعتماد على مجالس السيادة في الفترات البرلمانية يهدف إلى منع تمركز السلطات في أيدي أي فرد واحد. ويبدو أن هذا الاهتمام بمركزية السلطة من قبل الرؤساء التنفيذيين المنتخبين مبدأً هامًا ومثيرًا للإعجاب من نواح كثيرة، نظرًا لتجربة الحكم الاستبدادي في السودان خلال الفترات الرئاسية. ومع ذلك، وفي ظل غياب هياكل حزبية قوية، فإن ضعف رؤساء الوزراء التنفيذيين - الذين يمكن أن يفقدوا مناصبهم من خلال تصويت برلماني ناتج عن التشرذم الحزبي الداخلي - جعل الحكم أحيانًا صعباً.

في أماكن أخرى من إفريقيا، تميل الأنظمة الرئاسية لأن تكون هي القاعدة، وفي معظم الحالات يحدث ذلك بضمانات دستورية تهدف إلى الحد من تركيز السلطة عند الرئاسة. ولقد ثبت أن هذه الضمانات الدستورية غير فعالة في كثير من الأحيان، بالنظر إلى المحسوبية المتاحة للرؤساء.

ما هو النظام الانتخابي الذي يجب استخدامه؟

ظلت جميع الانتخابات الرئاسية المتنازع عليها تهدف إلى الحصول على الأغلبية المطلقة: يجب أن يحصل المرشح الفائز على 50 % بالإضافة إلى صوت واحد من الأصوات التي تم الإدلاء بها، مع إجراء جولة ثانية بين المرشحين الرئيسيين إذا لم يحقق أي مرشح ذلك في الجولة الأولى . ولم تكن هناك ضرورة لإجراء الجولة الثانية.

حتى أواخر التسعينيات، اتبعت الانتخابات البرلمانية السودانية في الغالب نظام دوائر انتخابية جغرافية؛ ومنذ عام 1965، كان لجميع البالغين الذين تزيد أعمارهم عن 18 عامًا الحق في التصويت. وكانت هناك استثناءات محدودة: كانت هناك، خلال الفترات البرلمانية، تجارب متكررة تعطي أفضلية لأولئك الذين لديهم أعلى مستوى تعليمي (في 1953 و 1965 و 1986). وقد تم إنشاء "مقاعد خريجين" خاصة لهؤلاء الناخبين، حيث حصلوا على تصويت إضافي. وذلك بهدف موازنة تصويت شعبي كان يُنظر إليه على أنه طائفي وعشائري، وتميل للفوز بمقاعد الخريجين أفضل الأحزاب تنظيماً: والأكثر دراماتيكية هو أن الفوز بها كان من نصيب الجبهة الإسلامية القومية في عام 1986. وفي عهد نميري، كانت هناك "مقاعد إضافية لقطاعات مخصصة في البرلمان". لأنواع معينة من العمال. ويمكن للمزارعين والمهندسين والمحامين والمجموعات الأخرى التصويت لممثليهم.

جادل المثقفون بأن هذه المقاعد غير الجغرافية ضرورية لمواجهة السياسات القبلية والطائفية. فالمقاعد الجغرافية كثيرا ما يُنظر لها بأنها تدعم سياسة المحسوبية، التي تعتمد على الرجال المحليين من ذوي النفوذ، وقد تؤدي إلى انتخاب المرشحين الذين يرون أنفسهم مندوبين تتمثل مهمتهم في تأمين أفضل صفقة لمجتمعاتهم، بدلاً من أن يكونوا ممثلين بأفق وطني. وقد نشأ الضعف التاريخي للسياسات الحزبية في السودان جزئياً من هذا الاعتماد الانتخابي على شبكات المحسوبية المناطقية.

في ظل حكم حزب المؤتمر الوطني (NCP)، تم إجراء تغيير كبير على النظام الانتخابي. فقد تم الحفاظ على الدوائر الانتخابية حيث الفوز لمن يحصل على اعلى الاصوات، ولكن تم توسيع البرلمان ليشمل أعضاء منتخبين عن طريق التمثيل النسبي على مستوى الولاية. تم منح خمسة عشر % من المقاعد لممثلين منتخبين على أساس القائمة الحزبية. في البداية، وتم منح نسبة 25% من المقاعد لممثلي النساء (مرة أخرى، تم اختيارهم على أساس القائمة الحزبية). وقد تمت زيادة هذه النسبة الآن إلى 30 %، كما تم رفع تمثيل الحزب إلى 20%، بحيث يكون قد تم انتخاب نصف البرلمان (213 من أصل 426 مقعدًا) عن طريق التمثيل النسبي في عام 2015.

في إنتخابات عامي 2010 و 2015 – كانت الانتخابات الوحيدة التي تم تقديم نتائجها مصحوبة بالتفاصيل - أعاد نظام التمثيل النسبي مرشحي حزب المؤتمر الوطني بأغلبية ساحقة. وهذا يعكس جزئيا الموقف المتفوق من حيث الموارد والتنظيم لحزب المؤتمر الوطني، والذي كان ببساطة أفضل على صعيد قوائم المرشحين لمقاعد الحزب والمقاعد النسائية. كما أنه يعكس النظام المعين المستخدم لإحصاء المقاعد (كان يمثل نسخة من نظام d'Hondt)، الذي يعطي أفضلية للأحزاب الكبيرة، ويقلل من تمثيل الأحزاب الصغيرة والأصوات المجزأة. فعلى سبيل المثال، لم يصوت 17% من الناخبين في ولاية الخرطوم للقائمة النسائية لحزب المؤتمر الوطني في انتخابات في عام 2010 لكن جميع المنتخبين الخمسة عشر كانوا من حزب المؤتمر الوطني. قد يعكس نجاح حزب المؤتمر الوطني في هذه الانتخابات تزويرًا أيضًا. فقد يكون من الأمور ذات المغزى أنه في عام 2015، عندما فاز المرشحون غير المنتمين إلى حزب المؤتمر الوطني بـ 63 دائرة انتخابية جغرافية من أصل 213، فإنهم فازوا بـ 39 مقعدًا فقط من مقاعد التمثيل النسبي.

يقدم التمثيل النسبي، من الناحية النظرية، النهج الأكثر عدالة للاختيار الانتخابي. ومع ذلك، فهذه هي فقط الحالة التي تقدم فيها الأحزاب نوعًا من الاختيار الحقيقي والمتوقع، ونظرا لأن أنظمة التمثيل النسبي تعتمد بشكل شبه حتمي على التنظيم الحزبي الذي يهتم بمجمل المصالح . وقد طرحت أيضًا حجة أن الأنظمة النسبية يمكن أن تقلل من المشاركة الشعبية في الانتخابات - حيث يمكن للناخبين أن يختاروا الحزب فقط، وليس لديهم أي إحساس بالارتباط بممثل فرد، وبالتالي قد يفقدون الاهتمام بالمشاركة. إن النظام الهجين الذي تم تقديمه في ظل النظام السابق - يجمع بين الدوائر الجغرافية، مما يعطي إحساسًا بالارتباط الشخصي مع عنصر التمثيل النسبي المتوازن للتخفيف من عدم التوافق ويبدو أن التناسب بين أول تجاوز - يتماشى مع الممارسات الجيدة في أماكن أخرى من العالم. ومع ذلك، حتى هذا سوف يميل إلى تفضيل الأحزاب ذات الامتداد التنظيمي الكبير؛ وبالنظر إلى تجربة الانتخابات في ظل حزب المؤتمر الوطني، فمن المحتمل أن يكون هناك شك في وقوع تلاعب بنظام التمثيل النسبي. ومن المفارقات، في الظروف الحالية، أن التمثيل - والثقة الشعبية في التصويت - يمكن خدمتهما على أفضل وجه من خلال الاقتراع الجغرافي.

كان نظام التمثيل النسبي ناجحاً في زيادة تمثيل المرأة في المجلس الوطني بشكل كبير. واستمر الرجال يحصلون على اغلبية ساحقة في المقاعد الجغرافية، لذا فإن النظام يخاطر بترسيخ الانقسام بين الجنسين في التمثيل. وفي إشارة إلى هذا التأثير في عام 2010، اقترح مركز كارتر أن الانتقال إلى نظام يعتمد بالكامل على الدوائر الجغرافية، ومع تخصيص حصة للمرشحات، سيكون بديلاً. وتعتمد أنظمة الحصص من هذا النوع على منظمات حزبية قوية، ومع ذلك فإنه، إذا تم اعتماد الاقتراح الوارد أعلاه بشأن الدوائر الجغرافية، فقد تكون نتيجة ذلك انخفاض في عدد النساء المنتخبات في المجلس الوطني (البرلمان) .

من الذي يتحكم في تفاصيل حدود الدوائر الانتخابية؟

كان ترسيم حدود الدوائر الجغرافية يخضع بشكل روتيني لسيطرة الحكومة الحالية، وقد تم استخدامه مراراً وتكراراً لتأمين مزايا حزبية. وبموجب التشريع الحالي، فإن المفوضية القومية للانتخابات (NEC) تسيطر على ترسيم حدود الدوائر الجغرافية، وعلى توزيع مقاعد التمثيل النسبي. ووفقًا للمراقبين، فإن اللجان الانتخابية العليا بالولاية (SHECs) هي المفوضة للقيام بالجانب العملي للعملية الانتخابية. وترد المبادئ التي تحكم الترسيم في المواد 34-40 من قانون الانتخابات لعام 2008. " بقسمة إجمالي عدد السكان على عدد المقاعد الجغرافية - يفترض التشريع أن يسبق عملية الترسيم إجراء إحصاء سكاني. ويجب تخصيص مقاعد جغرافية لكل ولاية تتناسب مع عدد سكانها. وبالمثل يتم حساب عدد مقاعد التمثيل النسبي لكل ولاية بالرجوع إلى عدد الدوائر، على أساس عدد سكان الولاية. وداخل كل ولاية، يجب أن يضمن ترسيم الدوائر الانتخابية ألا يكون أي منها أكبر أو أصغر بشكل ملحوظ من "القاسم الوطني": وينص القانون (القسم 38 ب) على أن الاختلاف يجب ألا يكون أكثر من 15 % من "القاسم الوطني" .

لا يبدو، من الناحية العملية، ان هذا هو الحال. وقد أفادت التقارير المتعلقة بانتخابات عام 2010 عن ورود عدد كبير من الطعون بشأن العملية (تم تحديد إجراءات الاستئناف في القانون وتم تأييد عدد قليل منها). والأهم من ذلك، أنه تم إنشاء عدد كبير من الدوائر الجديدة بعد عام 2011. ولم يتم إجراء إحصاء سكاني جديد، وليس من الواضح نوع الأرقام السكانية التي تم استخدامها لهذا الغرض. وبالرجوع إلى أعداد الناخبين المسجلين (أرقام السكان الفعلية حسب الدائرة الانتخابية غير متوفرة) يبدو أن هناك بعض الاختلافات الجوهرية في حجم الدوائر الانتخابية. وفي أكبر دائرة انتخابية (ريف غرب كسلا) بلغ عدد الناخبين المسجلين 146.700 بينما في الدائرة الأصغر (شطاية) بلغ عدد الناخبين فيها 15850. وكان متوسط عدد الناخبين المسجلين في كل دائرة انتخابية 67،338 ولكن متوسط عدد الناخبين في 20 دائرة كان أكثر من 80،000 ناخب وهناك 49 دائرة بها أقل من 50،000 ناخب. وهذا يشير بوضوح إلى أن القسم 38 ب من القانون لم يتم اتباعه. وقد ورد أن بعض هذه الفئات قد صممت لمكافأة مجموعات عرقية معينة و / أو قادتها، من خلال ضمان حصولهم على مقعد في الجمعية. ويشير تقرير الاتحاد الأفريقي حول انتخابات عام 2015 إلى وجود مخاوف حول هذا الشأن، لكنه لم يقدم أي تفاصيل. كما يفتقر تخطيط الدوائر إلى الوضوح: وكان قد لاحظ مراقبو انتخابات عام 2010 هذا الأمر و أشاروا إلى أن هذا قد ساهم في عدم وضوح معضلة في أيّ دائرة تقع بعض البلدات والقرى. ويبدو أن الوضع كان أسوأ بالنسبة لعام 2015. فالخرائط المتاحة تفتقر على نطاق واسع، إلى أي تفاصيل، وفي بعض الحالات لا تكون الخطوط الحدودية واضحة.

الدروس

يبدو أن الترسيم الحالي للدوائر الجغرافية ينتهك القانون الحالي ويتعارض مع بعض المبادئ الأساسية المتعلقة بالمساواة في التمثيل. وينبغي إعادة ترسيم الحدود بالكامل، كما ينبغي أن تستند بشفافية إلى بيانات إحصائية حديثة وذات موثوقية. إن الترتيبات القانونية، والتي بموجبها تكون المفوضية القومية مسئولة، تتّسق مع الممارسة الأوسع، لكن الثقة في العملية ستعتمد على الثقة الشعبية في المفوضية القومية للانتخابات نفسها. وقد يكون تفويض جوانب العملية إلى أحد مستويات الدولة ضرورياً، ولكن إذا كان هذا هو الحال، فيجب أن يكون هناك إشراف مركزي متسق وقوي لضمان الاتساق. ومن المرجح أن تستغرق عملية ترسيم الحدود وقتًا طويلاً ومثيرة للجدل، ويجب أن تعطي أولوية مبكرة للاستعدادات للانتخابات.

يسمح القانون حاليًا بتقديم 30 يومًا فقط من تاريخ نشر الخطط لتقديم الاستئناف. ويبدو أن المهلة الزمنية مناسبة، ومع ذلك، قد تكون هناك رغبة لفترة أطول، ويجب أن تكون المهلة الزمنية مصحوبة بنشر المزيد من المعلومات التفصيلية حول كل دائرة انتخابية، وتوزيع هذه المعلومات. ولن يؤدي ذلك إلى منع الشكاوى - بل إنه في الواقع سيساهم على الأرجح في تمكينها. بل أن من شأنه أن يحسن المشاركة العامة وقد يساعد على زيادة الثقة في العملية.

استنتاج

تشير الخبرة السابقة في السودان - والدروس المقارنة من أماكن أخرى - إلى الحاجة إلى موازنة الاهتمامات المتضاربة في اتخاذ بعض القرارات الأساسية حول من يجب انتخابه وكيف.

وبشأن من يجب أن يُنتخب، ينبغي اتخاذ قرار بشأن التوازن بين السلطة التنفيذية (التنفيذيين) المنتخبين، الذين كانوا يميلون تاريخياً إلى إضفاء الطابع الشخصي على السلطة، أو الأنظمة البرلمانية التي كانت تميل تاريخياً إلى عدم الاستقرار.

فيما يتعلق بكيفية انتخابهن؛ يجب اتخاذ القرارات على أساس التوازن بين أنظمة التمثيل النسبي التي تفضل الأحزاب المنظمة، وأنظمة المنصب الأول، والتي أدت تاريخيا إلى تمثيل ناقص للمرأة وشجعت سياسات المحسوبية ولكن ربما تكون أكثر شفافية وحشد للمشاركة الانتخابية الشعبية. ومهما كان التوازن المختار، فإنه يجب إيلاء اهتمام مبكر لترسيم حدود الدوائر الانتخابية.

ملاحظات

مركز كارتر، بعثة الاتحاد الأفريقي لمراقبة الانتخابات في أبريل 2015 للانتخابات الرئاسية والبرلمانية في جمهورية السودان: التقرير النهائي ، أطلانطا ، جورجيا: مركز كارتر ، يوليو 2015 ، 17.

مفوضية الاتحاد الأفريقي ، مراقبة الانتخابات الوطنية السودانية 2010 ، 11-18 أبريل ، 2010: التقرير النهائي ، مفوضية الاتحاد الأفريقي ، 2010 ، 4 ، 15.

مركز كارتر ، بعثة الاتحاد الأفريقي لمراقبة الانتخابات ، 21

Credits

This briefing is a product of RVI's Sudan Elections Project, funded by UKaid from the UK government. The views expressed do not necessarily reflect the UK government's official policies.

The Rift Valley Institute works in eastern and central Africa to bring local knowledge to bear on social, political and economic development.

Copyright © Rift Valley Institute 2021. This work is published under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License

(CC BY-NC-ND 4.0).