

خيارات اللامركزية في السودان: الاعتبارات التحضيرية

مُعد من قبل

مجموعة القانون الدولي والسياسات العامة

خيارات اللامركزية في السودان: الاعتبارات التحضيرية

ملخص تنفيذي

تتناول عدة وثائق حكومية سودانية ومسودات ذات صلة الأسس القانونية لإعادة تأسيس السودان كدولة اتحادية لامركزية، وإنشاء دارفور كمنطقة منفصلة، وإنشاء النيل الأزرق وجنوب كردفان/جبال النوبة كمنطقة منفصلة بصلاحيات مميزة. بينما تهدف هذه الوثائق بوضوح إلى إقامة نظام حكم لامركزي في السودان، إلا أنها ستستفيد من تعريف أوضح لوحدات الحكومة دون الوطنية، فضلاً عن تطوير إضافي للعمليات المتعلقة بإنشاء/تعديل تلك الوحدات ولحل النزاعات القضائية بينها. كما ستستفيد الوثائق من تعزيز أكبر للتشاور العام في تلك العمليات، وكذلك تحسين تدوين تلك التعريفات والعمليات من خلال الدستور والتشريعات.

قامت العديد من الدول، مثل نيجيريا وألمانيا وإيطاليا وكندا، بإنشاء وحدات حكومية دون الوطنية من خلال تحديد مستويات الحكومة، وتحفيز إنشاء وتحديد عدد الوحدات دون الوطنية، وتحديد كيفية إنشاء حكومات دون الوطنية مستقبلية. تحدد العديد من الدول إلى أي مستوى من الحكومة (الولاية أو الوطنية) تخضع الحكومات المحلية، وتحدد أية مناطق ذات استقلالية خاصة أو تمويل، وتنص على أي مستوى من الحكومة يمكنه سن التشريعات، بما في ذلك لإنشاء وحدات لامركزية جديدة. توفر ألمانيا على وجه الخصوص لإنشاء أو تعديل أراضي الولايات من خلال استفتاءات أو القانون الاتحادي، الموافقة في الهيئة التشريعية الوطنية، أو من خلال اتفاق بين الولايات المعنية.

بناءً على هذه الممارسات وغيرها من الممارسات الدولية المقارنة، تشمل الاعتبارات الرئيسية للتعديلات المحتملة على قانون اللامركزية السوداني لعام 2020: توضيح عدد حكومات الولايات؛ تعريف الاختصاصات الإقليمية والعمليات لتشكيل وحدات جديدة؛ وتوفير إرشادات حول كيفية تنظيم العلاقات بين الولايات. بالمثل، على الرغم من أن مسودة قانون الحكم المحلي السوداني لعام 2020 تقيم بوضوح مستويات الحكم المحلي، فإن اعتباراً رئيسياً للتعديلات المحتملة على هذه المسودة هو توضيح عواقب هذه المستويات المتميزة. كما ستستفيد كل من قانون اللامركزية لعام 2020 ومسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 أيضاً من تقليل مستوى تأثير الدولة المركزية على العمليات دون الوطنية.

بالإضافة إلى تعريف واضح لشكل وحدات الحكومة دون الوطنية والعمليات ذات الصلة، تخطط الدول عادةً للتشاور مع الجمهور من أجل إعلام عملية اللامركزية وضمان قابلية وحدات الحكومة دون الوطنية. حققت دول مثل جنوب إفريقيا ورواندا ذلك من خلال المنتديات المحلية والندوات وورش العمل بين المنظمات السياسية المحلية والحكومة الوطنية. بناءً على هذه الممارسات الأفضل، تشمل الاعتبارات الرئيسية للسودان إجراء عملية استشارية رسمية خاصة داخل الأقاليم، واتخاذ تدابير لضمان شمول مجموعات الأطراف في التخطيط وتنفيذ عملية اللامركزية. قد تشمل الاستشارات أيضاً استفتاء وطنياً من أجل اعتماد أي تشريعات وطنية أو تعديلات دستورية ترسم سياسات اللامركزية الناشئة عن المناقشات المقبلة حول الحكم. إذا، كما

كان الحال في أوغندا، تم تضمين أحكام للامركزية في دستور (دائم)، يمكن للتشريعات التكميلية أن توضح أكثر عملية اللامركزية، بما في ذلك تفويض الصلاحيات والعلاقات الأفقية بين الوحدات دون الوطنية.

بيان الغرض

تحدد هذه الوثيقة القضايا والاعتبارات التحضيرية الرئيسية لعمليات اللامركزية وتقتراح خيارات لتطبيقها على السياق الحالي في السودان. تشمل هذه القضايا تعريف الوحدات دون الوطنية؛ العمليات لإنشاء، تعديل، وحل النزاعات بين الوحدات دون الوطنية؛ إشراك السكان المحليين في تلك العمليات؛ والتدوين الدستوري والتشريعي لتلك العمليات.

الأساس القانوني للامركزية في السودان

تتناول عدة وثائق تشريعية أو مسودات ذات صلة اقترح إعادة تأسيس السودان كدولة اتحادية لامركزية. تشمل هذه الوثائق ما تم صياغته أو اعتماده من قبل المجلس العسكري الانتقالي، والحكومة الانتقالية التي يقودها مدنيون سابقًا، وغيرها من الفاعلين الرئيسيين في عملية الانتقال بالسودان، بالإضافة إلى قانون واحد يسبق فترة الانتقال. توفر الوثائق التالية الأساس المركزي لتحليل خيارات السودان فيما يتعلق باللامركزية:

- اتفاقية جوبا للسلام (الموقعة في أكتوبر 2020) تنص على أن السودان سيتم بناؤه كـ "اتحاد" أو "دولة اتحادية". تتضمن اتفاقية جوبا للسلام تفاصيل واسعة حول كيفية عمل ذلك الاتحاد في أجزاء البلاد المغطاة باتفاقية النيل الأزرق وكردفان واتفاقية دارفور، مما يؤسس دارفور كمنطقة منفصلة والنيل الأزرق وجنوب كردفان/جبال النوبة كمنطقة ذاتية الحكم منفصلة بصلاحيات متميزة ومختلفة، مع حكم بقية البلاد من خلال الدول (أو المناطق) اللامركزية.
- الميثاق الدستوري لعام 2019 (كما تم تعديله في عام 2020) يوضح أن جمهورية السودان هي "دولة برلمانية، تعددية، لامركزية" مع ثلاثة مستويات من الحكومة: المستوى الاتحادي، المستوى الإقليمي (أو المستوى الولائي)، والمستوى المحلي، كل منها بصلاحيات متزامنة وحصريّة. تم تعديل الدستور لاحقًا ليشمل بند الأسبقية موضحًا أنه في حالة النزاع، ستسود اتفاقية جوبا للسلام.
- مسودة الدستور الانتقالي لعام 2022، التي تم صياغتها تحت رعاية نقابة المحامين السودانيّين، وتتبع أحكامها إلى حد كبير هيكل الحكم المقترحة تحت الميثاق الدستوري لعام 2019.
- قانون اللامركزية لعام 2020، الذي يفصل هيكل الحكومة دون الوطنية، الطريقة التي يتم بها تعيين مسؤولي الحكومة دون الوطنية، والعلاقة بين الحكومات دون الوطنية والمركزية، فضلًا عن صلاحياتها الحصرية والامتزامة.
- قانونان حول الحكم المحلي:

- قانون الحكم المحلي لعام 2003، الذي يوضح بشكل عام اختصاصات الوحدات المحلية والذي لا يزال ساري المفعول حتى اليوم؛ و
- مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020، الذي من المقرر أن يحل محل قانون الحكم المحلي لعام 2003 لكنه لم يدخل حيز التنفيذ بعد.
- المرسوم الدستوري رقم 6 لعام 2021، الذي ينص على أن نظام الحكم الإقليمي الاتحادي سيتم إنشاؤه بعد مؤتمر نظام الحكم، حيث سيتم تحديد "أعداد المناطق، وحدودها، هيكلها، اختصاصاتها، صلاحياتها، ومستويات الحكم والإدارة" للمناطق.

اعتبارات العملية

- على الرغم من الدافع نحو إنشاء نظام حكم لامركزي، إلا أنه تم تخصيص اهتمام قليل نسبياً لإعداد العملية لتنفيذ السودان للامركزية. على وجه الخصوص، ستستفيد الوثائق أعلاه من مزيد من الاعتبار لـ:
- الوحدات الدقيقة من الحكومة دون الوطنية التي يجب أن تتولى الصلاحيات من الحكومة الوطنية، كيف سيتم تعريف هذه الوحدات وتشكيلها، وطرق حل النزاعات الإقليمية بين الوحدات دون الوطنية؛
- ما إذا كان يجب أن تحدث اللامركزية جنباً إلى جنب وأن تكون مستنيرة بعملية استشارية؛ و
- إلى أي مدى يجب أن تُكود العمليات اللامركزية في أحكام دستورية و/أو تشريعات وطنية.

تعريف وحدات الحكومة دون الوطنية

في غالبية الدول اللامركزية، تعرف الأحكام الدستورية و/أو التشريعات المحلية مستويات الحكومة دون الوطنية واختصاصاتها المعنية، فضلاً عن العمليات لإعادة تعريف أو إنشاء وحدات جديدة من الحكومة دون الوطنية.

ممارسة الدول المقارنة

- تسلط حالة إصلاح الحكم المحلي في نيجيريا لعام 1976 الضوء على أهمية تحديد وحدات الحكومة المحلية وعملية تشكيلها.
- شجع قانون الحكم المحلي النيجيري لعام 1976 على إنشاء حكومات محلية من خلال ضمان الوصول إلى التمويل من الحكومة المركزية والتمثيل في الجمعية الوطنية لما يسمى بمناطق الحكم المحلي.
- ومع ذلك، فشل القانون في تعريف عدد مناطق الحكم المحلي، أو تحديد كيفية ظهور مناطق حكم محلية أخرى. نتيجة لذلك، بين عامي 1979 و1983، ازداد عدد مناطق الحكم المحلي

من 301 إلى 703. أدى نظام الحكم المحلي الذي ظهر إلى كفاءات إدارية ضعيفة واستغلال من قبل النخب المحلية، مما استدعى إصلاحات إضافية.

- في النهاية، حدد دستور نيجيريا لعام 1999 عدد مناطق الحكم المحلي وقدم عملية متعددة الخطوات لإنشاء مناطق جديدة. تتطلب هذه العملية:
 - طلب يدعمه ثلثي الأغلبية على الأقل من أعضاء الجمعية التي تمثل المنطقة المطالبة بإنشاء مناطق حكم محلي جديدة، ومجلس النواب بالنسبة لتلك المنطقة، ومجالس الحكم المحلي بالنسبة لتلك المنطقة؛
 - استفتاء شعبي يدعمه ثلثي الأغلبية على الأقل من شعب المنطقة التي نشأت فيها المطالبة بإنشاء منطقة حكم محلي مقترحة؛ و
 - موافقة الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثين على الاستفتاء.
- تسعى هذه العملية إلى تجنب التهميش، وسوء استخدام السلطة، وحرمان الأقليات من حقوقها التي نشأت سابقاً في إنشاء مناطق الحكم المحلي الجديدة.
- في ألمانيا، يتم تنظيم الحكم دون الوطني بشكل هرمي. تخضع الطبقات الأدنى من الحكومة المحلية للولايات الحاكمة، التي بدورها تخضع للحكومة الوطنية.
- ينص الدستور على وجود 16 ولاية (Länder) بصلاحيات متساوية، والتي تخضع كل منها مباشرة للحكومة الوطنية. تمتلك حكومات الولايات الصلاحية للتشريع في جميع المجالات غير المحجوزة للحكومة الوطنية (مثل في مجالات الثقافة، والتعليم، والشرطة) وهي مسؤولة أيضاً عن تنفيذ التشريعات التي يتم إقرارها من قبل كل من الولاية والحكومة الوطنية.
- تنقسم الولايات إلى مناطق بلدية تقدم الغالبية العظمى من الخدمات العامة وتخضع مباشرة فقط للولايات، وليس للحكومة الوطنية.
- تُعرف الحدود الإقليمية لكل ولاية في القانون الاتحادي بموجب أحكام في دستور 1949.
 - ينص المادة 29(2) على أنه يمكن إعادة تنظيم الولايات إقليمياً فقط بموجب القانون الاتحادي، و فقط إذا تم تأكيد هذا التنظيم من خلال استفتاء داخل الإقليم المعني.
 - تنص المادة 29(7) على أنه يمكن إجراء تعديلات إقليمية على الولايات ذات السكان الأقل من 50,000 من خلال (أ) اتفاقيات بين الولايات (بدون استفتاءات)؛ أو (ب) القانون الاتحادي، بموافقة مجلس التشريع الاتحادي (Bundesrat) وبتفصيل يتم تنظيمها بموجب القانون الاتحادي بموافقة أغلبية أعضاء البرلمان الاتحادي (Bundestag). بموجب المادة 29(8)، يمكن للولايات إعادة تنظيم الأقسام الإقليمية للبلديات ضمن اختصاصها بالاتفاق وبدون الرجوع إلى المادة 29(2) أو (7)، بشرط أن "تُمنح السكان المتأثرون فرصة للتعبير عن آرائهم"، ويتم تأكيد الاتفاق بواسطة استفتاء في الولاية المعنية. إذا كان التعديل الإقليمي يخص جزءاً من ولاية (وليس الولاية بأكملها)، فيمكن تحديد الاستفتاء على السكان المتأثرين فقط.

- في إيطاليا، ينص الدستور على وجود مستويات متداخلة من الحكومة دون الوطنية. تمثل الأقاليم والمناطق أعلى مستوى من الحكومة دون الوطنية، حيث تشمل الأقاليم بلديات مختلفة (تُعرف بـ "البلديات")، وتشمل المناطق عدة أقاليم. يحدد الدستور خمس مناطق إضافية يُمنح لها حكم ذاتي خاص.
- كل من الأقاليم والمناطق تابعة مباشرة للحكومة الوطنية، لكن المناطق - والتي، على عكس الأقاليم، لديها هيئات تشريعية خاصة بها - يمكن أن تسن تشريعات ولوائح تطبق ضمن اختصاصاتها الخاصة.
- الحكومات الإقليمية مسؤولة بشكل أساسي عن سن اللوائح لتنفيذ كل من التشريعات الوطنية والتشريعات الإقليمية في بعض المجالات السياسية. ويكلف مسؤولو الحكومات البلدية بتنفيذ اللوائح التي تصدرها كل من الحكومات الإقليمية والمحلي.
- تنقسم كندا إلى مقاطعات وأقاليم، وكل وحدة من هذه الوحدات الحكومية دون الوطنية تخضع مباشرة للحكومة الوطنية.
- تُدار كل من المقاطعات والأقاليم بواسطة هيئات تشريعية، مسؤولة كل منها عن إدارة بلدياتها المكونة وتقديم مجموعة من الخدمات العامة.
- بينما تمول المقاطعات الكندية نفسها إلى حد كبير، فإن الأقاليم الكندية - التي تغطي عادةً مناطق نائية في شمال كندا - تعتمد على التحويلات من الحكومة الوطنية لتمويل أنشطتها وخدماتها.

اعتبارات للسودان

- على الرغم من أن اتفاقية جوبا للسلام، والميثاق الدستوري لعام 2019، ومسودة الدستور الانتقالي لعام 2022، وقانون اللامركزية لعام 2020 تتصور وجود مستويين فرعيين للحكومة (مستوى محلي ومستوى ولاية أو إقليمي)، إلا أن أيًا من هذه الوثائق لم يحدد عدد الولايات أو الإدارات المحلية أو اختصاصاتها الإقليمية الخاصة.
- تعكس اللغة الواردة في الميثاق الدستوري لعام 2019، المادة 15 (3) من مسودة الدستور الانتقالي لعام 2022، حيث تنص على ما يلي: "إلى أن تتم إعادة النظر في التقسيم الجغرافي وتوزيع السلطات والاختصاصات بين مستويات الحكومة، يستمر النظام القائم في العمل و سيتم تشكيل حكومات تنفيذية في الأقاليم/الولايات وفقاً للإجراءات اللاحقة المتخذة". ومع ذلك، فهو لا يحدد "النظام القائم"، أو كيفية "تشكيل" الحكومات التنفيذية، أو "الإجراءات اللاحقة" المتوقعة.
- بالمثل، على الرغم من أن المادة 25(ب) من قانون اللامركزية لعام 2020 تقترح إنشاء مجلس أعلى للحكومة اللامركزية لـ "القيام بتعديلات هيكلية في هيكل الحكومة اللامركزية"، إلا أنها لا تحدد

عملية معينة أو تحدد أي قيود لإنشاء ولايات إضافية، والتي توصف ببساطة كـ "الولايات القائمة بحدودها الجغرافية الحالية" (المادة 3). وعلى الرغم من أن المادة 27 (ج) من قانون اللامركزية لعام 2020 تمنح وزارة الحكم الاتحادي (الجهاز التنفيذي للمجلس الأعلى) السلطة لـ "إكمال ترتيبات الحدود بين الولايات"، لا يوجد مزيد من التوضيح حول ما قد يتضمنه ذلك. علاوة على ذلك، لا يحدد القانون العلاقات الأفقية بين الولايات نفسها، باستثناء بند واحد يوفر للتجارة الحرة بين الولايات (المادة 29).

● توضح المادة 27 من قانون اللامركزية لعام 2020 أن وزارة الحكم الاتحادي هي الجهاز التنفيذي للمجلس الأعلى بالسلطة لـ "فض النزاعات بين مستويات الحكم" لإيجاد "حلول مناسبة بالتنسيق مع الأطراف ذات الصلة" (المادة 27(ق)). تحدد المادة 4 "مستويات الحكم اللامركزي" كاتحادية وولائية ومحلية، مما يوحي بأن نطاق سلطة المادة 27 لفض النزاعات من قبل الوزارة يمتد إلى جميع الثلاث مستويات. ومع ذلك، لا يتم تقديم مزيد من التوجيه بشأن معنى "فض النزاعات"، "الصراعات"، "الحلول المناسبة"، أو "الأطراف ذات الصلة". بالإضافة إلى ذلك، لا يشير القانون إلى ما سيحدث إذا فشل المجلس الأعلى في الوصول إلى "حل مناسب" بين الأطراف. وأخيرًا، حقيقة أن جسم اتحادي فقط يمكنه فض جميع النزاعات بين جميع مستويات الحكم تخاطر بتدخل الدولة غير اللائق في تنظيم الكيانات دون الوطنية.

● ينص قانون الحكم المحلي لعام 2003 على أنه يجب إنشاء وحدات الحكم المحلي بمرسوم رئاسي بعد استشارة الرئيس لحكومات الولايات؛ وأن يكون لوحدة محلية عدد سكان يبلغ 100,000؛ وأن يتم "أخذ بعين الاعتبار" المنطقة الجغرافية المناسبة والموارد المالية أثناء الإنشاء. ومع ذلك، تقيم المادة 8 من مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 ثلاثة مستويات من الحكم المحلي: البلدية، والمدينة، والريفية، وتنص المادة 7 على أن هذه المجالس تُنشأ بأوامر تأسيسية تصدرها اللجنة الوطنية للوزراء بناءً على توصية وزير الحكم الاتحادي.

○ على الرغم من أن المادة 8 من مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 تحدد بعض المعايير لتشكيل هذه المستويات الثلاث من المجالس - أساساً من خلال حجم السكان ودرجة ونوع النشاط الاقتصادي - إلا أنها لا توفر إرشادات حول كيفية معالجة النزاعات الاختصاصية والتداخل في الحدود الجغرافية.

○ كذلك، تنص المادة 7 من مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 على أن الأوامر التأسيسية التي تنشئ المجالس يجب أن تشمل اسم ومستوى المجلس، وعدد السكان، وعدد أعضاء المجلس، والحدود الجغرافية؛ وأنه بناءً على توصية وزير الحكم الاتحادي يمكن لمجلس الوزراء تعديل أو تعليق أو إلغاء الأمر. ومع ذلك، ليس من الواضح ما إذا كان هذا يشير إلى القدرة على تعديل الحدود الجغرافية، وإذا كان الأمر كذلك، على أي أساس. علاوة على ذلك، تعطي جميع الصلاحيات لتأسيس وتعديل حكومات محلية للكيانات الوطنية مما يخاطر بتكرار هياكل الدولة في الحكومات دون الوطنية ويهدد استقلاليتها. لا تمكن هذه الوثائق التشريعية ومسودات القوانين السكان الراغبين في تشكيل مجلس محلي حالياً.

○ كذلك، لا تميز مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 بين المستويات الثلاثة للحكم المحلي في أي من أحكامها الإضافية. وهذا يعني أن المجالس التي تمثل سكاناً يشكلون على الأقل

10% من سكان الولاية لا تختلف في القوة التنفيذية والتشريعية عن المجالس التي تمثل سكاناً يمثلون 5% فقط من سكان الولاية (المادة 8(2)(أ)-(ج))، على الرغم من الاختلاف في أحجام سكان الولايات عبر السودان. كما لا تحدد مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 أي إجراء لمعالجة التعديلات على الأراضي.

الخيارات

استناداً إلى الممارسات الدولية المذكورة أعلاه والاعتبارات، قد تساعد الخيارات التالية في إثراء النقاشات حول هيكل الدولة المستقبلي المتصور للسودان:

- تعديل قانون اللامركزية لعام 2020 لتحديد عدد وأسماء الولايات و/أو المناطق واختصاصاتها الإقليمية المحتملة، مع مراعاة المرسوم 06/2021:
 - قد يشمل ذلك تحديد الـ18 ولاية (و/أو عدد محدد من المناطق) والمقاطعات في السودان في الدستور الدائم، عقب الممارسة الدولية في إيطاليا وكندا وألمانيا، بالإضافة إلى ما ورد في قانون اللامركزية لعام 2020.
- منح المزيد من الصلاحيات للسكان للتقدم بطلب الحصول على وضع الحكومة المحلية (إما بلدية أو مدينة أو ريف):
 - تشدد الممارسة الدولية في كل من نيجيريا وألمانيا على أهمية النظر في قيادة مدنية أكثر على عملية الاندماج كوحدة من الحكومة المحلية. قد تمكن التعديلات على التشريعات السودانية بشأن الدولة والحكومة المحلية، على سبيل المثال، السكان من التقدم رسمياً للحصول على وضع المجلس المحلي من خلال استفتاءات السكان المتأثرين (إما السكان بالكامل أو جزء منهم، اعتماداً على الإقليم المتأثر) وتحديد حقوق السكان المتأثرين في التشاور والاستماع إليهم.
 - قد تشمل التعديلات على الإطار القانوني (بما في ذلك التعديلات على مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020) منح المزيد من الصلاحيات للسكان السودانيين وتشمل أيضاً ضمانات لمنع التجزئة السريعة والضارة. قد يشمل ذلك تحديد حد لعدد مجالس الحكومة المحلية التي يمكن تشكيلها في أي إقليم أو ولاية معينة.
- توضيح العمليات لتحديد وتعديل الحدود الجغرافية للكيانات دون الوطنية:
 - سيستفيد الإطار الحاكم في السودان من توضيح كيفية رسم الحدود الجغرافية للولايات و/أو المناطق، بما في ذلك تحديد العمليات بوضوح لإنشاء وتعديل تشكيل مثل هذه الوحدات الحكومية دون الوطنية، فضلاً عن تحديد العلاقة بين مستويات الحكم دون الوطنية. قد تكون الممارسة الدولية من ألمانيا مفيدة بشكل خاص هنا، وقد يشمل هذا التوضيح ما إذا كان

بإمكان الولايات/المناطق السودانية إبرام اتفاقيات فيما بينها بشأن تعديل الحدود الإقليمية، فضلاً عن دور الحكومة المركزية في تلك الاتفاقيات.

○ كما سيستفيد الإطار الحاكم من النظر في معايير أي ترتيب من هذا القبيل، بما في ذلك ما إذا كان يجب فتح هذا الخيار للولايات/المناطق من جميع أحجام السكان، وما إذا كانت الموافقة في التشريع الوطني ضرورية تحت أي ظرف من الظروف، وكيفية ضمان قبول أي تعديل من قبل السكان المتأثرين.

○ سنتطبق اعتبارات مماثلة على إنشاء أو تعديل وحدات الحكومة المحلية. يمنح قانون الحكم المحلي لعام 2003 ومسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020 أدواراً بارزة للرئيس ومجلس الوزراء في تحديد الوحدات المحلية، لكن الإطار سيستفيد من تحديد هذه الأدوار بشكل أكبر فضلاً عن توضيح الاختلافات بين المستويات المختلفة للحكومة المحلية. من المرجح أن تعتبر عمليات اللامركزية شرعية من قبل السكان المعنيين إذا تم تحديد حدود واضحة في التشريع بشأن أدوار الحكومة المركزية في اتخاذ القرارات؛ وإذا كانت الحكومة المحلية، والقيادة المدنية، والتشاور العام جزءاً من العملية.

● إنشاء كيان أو آلية لمعالجة نزاعات الحدود الإقليمية للولايات و/أو المناطق، ووحدات الحكومة المحلية:

○ ستستفيد الإطار التشريعي السوداني للحكم دون الوطني من تحديد إجراء لمعالجة أي نزاعات إقليمية بين مستويات الحكم دون الوطنية؛ على سبيل المثال، في المواقف التي قد يختلف فيها السكان حول المجلس الذي يتم تعيينهم إليه. من غير الواضح حالياً ما إذا كان المقصود تطبيق المادة 27(ق) من قانون اللامركزية لعام 2020 هنا، وعلى أي حال، قد يساعد تمكين هيئة مستقلة لفض النزاعات بدلاً من وزارة اتحادية على حماية استقلالية الحكومات دون الوطنية للعمل بدون تدخل مركزي غير مبرر.

التشاور العام

غالباً ما تتضمن اللامركزية الفعالة شكلاً من أشكال التشاور مع المجتمعات دون الوطنية للمساعدة في ضمان شرعية وجدوى مؤسسات الحكم دون الوطنية، وخاصة في الدول المتنوعة متعددة الأعراق. بغض النظر عما إذا كان التشاور دون الوطني يسبق أو يتبع الإصلاحات للقوانين الوطنية، هناك مزايا لخضوع قانون اللامركزية المقترح لشكل من أشكال الاستفتاء الوطني. تساعد الاستفتاءات، مثل العمليات التشاورية الموضحة، على ضمان المشاركة الشعبية والالتزام بعملية اللامركزية، فضلاً عن تعزيز شرعية الحكومات دون الوطنية.

ممارسة الدولة المقارنة

● في جنوب أفريقيا، كانت المشاورات بين المنظمات السياسية المحلية (في المنتديات المحلية) والحكومة الوطنية بمثابة مصدر مباشر للتعديلات الدستورية المتعلقة بالحكم المحلي. وساعدت هذه

المشاورات أيضاً في صياغة محتويات قانون انتقال الحكم المحلي لعام 1993، الذي وضع جدولاً زمنياً للتفويض التدريجي للسلطات الحكومية إلى السلطات المحلية.

- وفي رواندا، صاغت الحكومة الوطنية مجموعة واضحة من سياسات اللامركزية التي تهدف إلى تمكين الحكومات المحلية قبل التشاور مع المجتمعات المحلية. وعلى مدى ثلاث سنوات، كانت المشاورات - التي شملت ندوات وورش عمل عقدت في مختلف أنحاء البلاد - مفيدة للإصلاحات اللاحقة لعملية اللامركزية، بما في ذلك خفض عدد الحكومات المحلية.

اعتبارات للسودان

- لا تنص أي من الوثائق الحاكمة على وجه التحديد على إجراء مشاورات مع المجتمعات المحلية كجزء من عملية اللامركزية. ومع ذلك، ينص اتفاق جوبا للسلام على عقد مؤتمر لنظام الحكم لتحديد توزيع السلطات على مختلف المستويات.
- وعلى الرغم من أن الورش الفنية للجنة العليا للمؤتمر بدأت عملها في أبريل 2021، إلا أن هذه العملية فقدت زخمها وتم تعليقها بعد انقلاب أكتوبر 2021. وبالإضافة إلى ذلك، أعربت الدول غير الموقعة على اتفاق جوبا للسلام عن خيبة أملها لعدم دعوتها لحضور ورش العمل التي عقدت في شرق البلاد.

الخيارات

- قد تساعد العملية التشارورية الرسمية - كجزء من مبادرات اللامركزية المستقبلية - الوحدات المحلية على فهم أدوارها في الدولة اللامركزية، وزيادة الشرعية من خلال منح أصحاب المصلحة على مستوى القاعدة (بما في ذلك المجموعات الهامشية) صوتاً في تشكيل المزيد من الإصلاحات في المناطق الفرعية في السودان. - نظام الحكم الوطني. ويمكن إجراء هذه المشاورات قبل انعقاد مؤتمرات الحكم والمؤتمرات الدستورية المقبلة للمساعدة في ضمان أن تتبع أي إصلاحات العمليات الديمقراطية.

التنفيذ والتدوين

هناك اعتبار رئيسي آخر للعملية وهو ما إذا كان سيتم تنفيذ اللامركزية من خلال الإصلاح الدستوري، أو من خلال تشريعات قائمة بذاتها، أو مزيج من ذلك. وعادة ما يتم استكمال الدساتير التي تنص على اللامركزية بتشريعات تحدد إطاراً قانونياً محدداً تتبعه الدولة.

ممارسة الدولة المقارنة

- غالبًا ما تقوم الدول بوضع تشريعات تكميلية لتوضيح أو توضيح عملية اللامركزية. يمكن أن تعمل هذه الأنواع من التشريعات التكميلية على تحديد عملية اللامركزية وسلطة الهيئات الحكومية دون الوطنية بشكل أكثر تحديدًا.
- يوفر الفصل الحادي عشر من دستور أوغندا لعام 1995 الأساس الدستوري للامركزية، في حين ينقل قانون الحكم المحلي لعام 1997 صراحة مسؤوليات محددة - بما في ذلك إقرار اللوائح المحلية، وجمع الإيرادات من الضرائب المحلية، وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية - إلى مؤسسات الحكومة المحلية.
- وعلى نحو مماثل، يوفر الدستور الإسباني الإطار الأساسي للامركزية ويترك لمجتمعات الحكم الذاتي والحكومة المركزية مهمة التفاوض على القوانين التي تنص على سياسات محددة لتحقيق اللامركزية.
- لقد قامت بعض الدول بتنفيذ اللامركزية من خلال تشريعات مستقلة. على الرغم من أن هذه الطريقة في توفير اللامركزية تتجنب العملية المعقدة غالبًا لتعديل الدستور، إلا أنها تميل إلى تقويض بناء الإجماع ومشاركة الجمهور في النقاش حول كيفية تنفيذ اللامركزية، ويمكن للحزب السياسي الذي يحتفظ بأغلبية المقاعد في البرلمان أن يمرر تشريعات تحمي مصالحه السياسية.
- في بابوا غينيا الجديدة، أقرت الحكومة المركزية القانون العضوي لحكومات المقاطعات والحكومات المحلية لعام 1995، الذي هدف إلى تمكين الحكومة المحلية من خلال حجز مصادر إضافية للإيرادات وإنشاء مؤسسات حكومية محلية سياسية وإدارية جديدة.
- تستفيد بعض الدول من توفير اللامركزية من خلال العمل التشريعي، حيث يمكن توضيح العملية بشكل أوضح في التشريعات أكثر منه في الأحكام الدستورية ولا تزال تمتلك درجة من المساواة أمام الجمهور من خلال عملية الانتخاب.

اعتبارات للسودان

- تحمل التشريعات شبه الدستورية مزايا كبيرة، أبرزها تجنب عملية الإصلاح الدستوري. ومع ذلك، فإن الإصلاحات التي تم سنها من خلال التشريع وحده قد تكون عرضة للتراجع من خلال التشريعات اللاحقة (على عكس الأحكام المحمية دستوريًا) وقد تخاطر أيضًا بإدخال السياسات الوطنية والحزبية في عمليات اللامركزية. ومع ذلك، لا يزال من الممكن الحفاظ على عنصر من عناصر المساواة العامة من خلال إجراء انتخابات محلية حرة ونزيهة وديمقراطية.

الخيارات

- إذا قام السودان بترسيم دستور مشابه للميثاق الدستوري لعام 2019 أو مسودة الدستور الانتقالي لعام 2022، فمن المحتمل أن يحتاج إلى تنفيذ اللامركزية من خلال تشريعات إضافية، بالنظر إلى أن

الميثاق الدستوري لعام 2019 يدعو ببساطة إلى إنشاء مستويات مختلفة من الحكومات "كما يحددها القانون" (المادة 9.2).

● تنص المادة 15(2) من مسودة الدستور الانتقالي لعام 2022 بشكل مماثل على أن "يجب أن تمتلك المستويات المختلفة للحكومة اختصاصات وصلاحيات وموارد حصرية ومشاركة لكل مستوى حكومي كما يحدده هذا الإعلان الدستوري الانتقالي، بشرط أن يعرف القانون الهياكل والحدود". بالإضافة إلى ذلك، باستثناء الأحكام المفصلة بشأن مناطق النيل الأزرق/جنوب كردفان ودارفور، يتصور اتفاقية جوبا للسلام وتشريعات وطنية إضافية لتوضيح الهياكل الأساسية لبقية الهيكل اللامركزي للاتحاد.

● بينما قد يكون اعتماد نموذج مشابه لذلك في إسبانيا خيارًا - حيث يُترك للحكومات المحلية والولائية/الإقليمية في السودان التفاوض بشأن سياسات اللامركزية المحددة - يعتمد هذا النهج على إطار واضح يحدد الأدوار والمسؤوليات بين مؤسسات الحكم ويوحد العمليات.

○ سيستفيد الإطار الحالي من التحسينات الهيكلية. تشمل بعض المشاكل الأكثر إلحاحًا فشل الوثائق الحاكمة في توضيح العمليات لإنشاء (وتعديل) تشكيل الحكومات المحلية والحكومات الولائية، فضلاً عن الفشل في تحديد العلاقة بين مستويات الحكم.

○ بما أن من المرجح معالجة هذه القضايا، سيكون من الضروري أن تقوم أي تشريعات محلية لاحقة بتحديد أدوار الحكومات المحلية والولايات و/أو المناطق ضمن سياق دولة اتحادية. من غير الواضح ما إذا كان قانون اللامركزية لعام 2020 لا يزال ساري المفعول في ضوء المرسوم الدستوري رقم 6 لعام 2021، وقد تكون هناك حاجة إلى تعديلات واسعة النطاق لتعكس بدقة مستويات الحكم في السودان.

الخاتمة

سيستفيد الإطار الحاكم الحالي في السودان من وجود أسس أوضح لعمليات اللامركزية. على سبيل المثال، سيستفيد الإطار من تعديلات على القانون الوطني لتوضيح معايير وتداعيات وعمليات تشكيل الحكومات المحلية والولائية/الإقليمية بشكل أكثر وضوحًا؛ تعديلات لإنشاء العلاقات الأفقية بين وحدات الحكم دون الوطني؛ وتعديلات للحماية من التأثير المركزي المفرط على العمليات دون الوطنية. ستكون المشاورات العامة على المستويات المحلية والولائية حاسمة لضمان أن تكون عمليات اللامركزية شاملة لتعددية المجتمع السوداني، بما في ذلك الجماعات الطرفية وغير الموقعين على اتفاقية جوبا للسلام.