



انفاذ اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي

تقييم تجريبي لعملية اصلاح القوانين في السودان: التحديات والتوقعات

ديسمبر 2009

جدول المحتويات

- 4.....شكر و عرفان
- 5.....ملخص موجز
- تقديم 7
- 7.....1- خلفية الدراسة
- 8.....2- المنهج
- 8.....الجزء الأول : الاطار القانوني لعملية اصلاح القوانين في السودان
- 10.....1- اطوار عملية اصلاح القوانين
- 10.....أ- اعداد المقترحات التشريعية لاصلاح القوانين
- 10.....ب- صياغة السياسات
- 14.....ج) صياغة المقترحات التشريعية
- 17.....الجزء الثاني: مؤسسات اصلاح القوانين
- 17.....1- لجنة مراجعة القانون بوزارة العدل
- 17.....أ) شعبة التشريع بوزارة العدل
- 19.....ب) المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور
- 20.....ج) مفوضية دائمة لاصلاح القوانين
- 21.....الجزء الثالث : دور الهيئات التنفيذية والتشريعية في عملية صناعة القوانين
- 21.....1- مجلس الوزراء
- 22.....أ) التنسيق مع وزارة العدل
- 24.....ب) التنسيق مع البرلمان الوطني : العملية التشاورية في المجلس الوطني
- 27.....الجزء الرابع : فحص دور الكيانات الفاعلة الأخرى في عملية اصلاح القوانين
- 27.....1- دور الهيئات الحكومية: المجلس الاستشاري لحقوق الانسان
- 28.....أ) دور الاحزاب السياسية
- 28.....ب) دور المجتمع المدني
- 30.....ج) دور الاعلام
- 31.....د) دور الخبراء القانونيين والمحامين
- 31.....هـ) دور المجتمع الدولي
- 33.....الجزء الخامس : تقييم عملية اصلاح القوانين في السودان
- 33.....1- الامتثال لاحكام اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي وموقع اصلاح القانون الجنائي
- 35.....أ) ممارسة وتطبيق عملية اصلاح القوانين
- 36.....توصيات
- 36.....1- حكومة السودان

- 37 وزارة العدل (أ)
- 37 الهيئات البرلمانية والحكومية (ب)
- 37 الأحزاب السياسية (ج)
- 38 الاعلام (د)
- 38 المنظمات غير الحكومية. (و)
- 38..... 2- بعثة الامم المتحدة في السودان/برنامج الامم المتحدة للتنمية
- 39..... مصادر ومراجع
- 39..... 1- وثائق قانونية
- 39..... 2- اصدارات

شكر و عرفان

قامت بكتابة هذا التقرير نهى عبد القادر بصفتها الشخصية لمشروع اصلاح القانون الجنائي في السودان (www.pclrs.org)، وهو مشروع مشترك بين ريدريس (www.redress.org) وسورد. وتولت ريدريس تحرير التقرير. نحن ممتنون لمجموعة من الأفراد والمنظمات والمؤسسات في السودان قدمت وقتها وجهدها للمشاركة بمعرفتها وتجاربها حول مظاهر مختلفة لعملية الاصلاح القانوني.

نحن ايضا ممتنون كثيرا لوزارة التنمية الدولية على تمويل هذه المبادرة

قام بترجمة التقرير من اللغة الانجليزية سيداحمد على بلال

ملخص موجز

ان ابرام اتفاقية السلام الشامل وتبني الدستور الوطني الانتقالي في عام 2005 قد غيرا بشكل اساسي النظام القانوني السوداني. ولقد أدخل الدستور الوطني الانتقالي نظاماً قانونياً مزدوجاً (نظام يستند الى الشريعة في الشمال ونظام علماني في الجنوب) ونظام فيدرالي للحكم (نظام لا مركزي للحكم يحمل صفات الفيدرالية غير المتماثلة) ووثيقة شاملة للحقوق. وتدمج وثيقة الحقوق كل الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان التي صادق عليها السودان في قانون دستوري؛ وبذلك تجعل عدداً من الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان قابلة للتطبيق مباشرة أمام المحاكم الوطنية.¹ وقد انشأ هذا التطور ضرورة لاصلاح قانوني شامل كي يجعل التشريعات الموجودة تتسق مع احكام الدستور الوطني الانتقالي واتفاقية السلام الشامل. ولهذا الهدف فان اتفاقية السلام الشامل تنص على انشاء مفوضية وطنية للمراجعة الدستورية وتُفوض، ضمن جملة أمور أخرى، باعداد "صكوك قانونية أخرى يتطلبها انفاذ اتفاقية السلام".

يركز هذا التقرير على عملية اصلاح القوانين نفسها أكثر مما يركز على مادة اصلاح أجزاء معينة من التشريعات. ويهدف التقرير الى تقديم فهم أفضل للاطار القانوني والممارسة الفعلية لاصلاح القوانين في السودان. وذلك بهدف تعيين التغييرات الضرورية من داخل النظام لجعل العملية أكثر شفافية وشمولاً وفاعلية، ولضمان أن تساهم الاصلاحات التي تُتخذ في توفير حماية أكثر لحقوق الانسان كما وردت في اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي.

يستند التقرير الى فحص عميق لعملية اصلاح القوانين والدور الذي يلعبه مختلف المشاركين في العملية من مسؤولي الدولة والمجتمع المدني، بالاضافة للكيانات السودانية والدولية الأخرى. ويستفيد التقرير من مجموعة من المقابلات أجريت خلال عام 2009 مع مجموعة واسعة من المسؤولين والخبراء والناشطين.

يعين التقرير عدداً من العوائق المتعلقة بعملية اصلاح القوانين في السودان. وهذه المعوقات تشمل الافتقار للشفافية ومحدودية الحوار العام وحالات التأخير في عملية اصلاح القوانين وضعف الآليات التي تكفل اتساق التشريعات التي يشملها الاصلاح مع احكام الدستور الوطني الانتقالي واتفاقية السلام الشامل. ويعتبر التقرير ان الاطار المعياري غير مكتمل. فليس هناك موجّه واضح حول وضع السياسات وصياغة التشريعات. وهذا يتضمن مشاورات مع اصحاب المصلحة والشأن تميل لأن تكون خاصة وغير ملائمة. وتعاني المؤسسات والافراد المكلفون بصياغة المقترحات التشريعية من الافتقار للموارد والالمام بالاعراف والمعايير الدولية ذات الصلة. ويجب ان تُجرى دراسات توافق عند صياغة التشريعات وذلك للتأكد من الانسجام او الاتساق مع الالتزامات الخاصة بالمعاهدات الدولية لكن ليس هناك سوى القليل من الأدلة على وجود ممارسة متسقة لذلك الغرض. وهذا يمكن، على الاقل، ان يُعزى جزئياً الى طبيعة عملية الصياغة وانخراط وزارات عديدة تسعى لتحقيق اهدافها السياسية الخاصة بها. وهذا من جانبه يساهم في احداث عدم الاتساق في الاطوار المبكرة من اعداد القوانين. وأحد الحلول التي أُقترحت من عدة محاورين هي اقامة مفوضية دائمة لاصلاح القانوني كنقطة محورية للاصلاحات تمتلك الخبرة الضرورية والموارد وتستطيع ان تحل محل الكثرة الحالية لهيئات غير فعالة في الغالب.

¹ - انظر المادة 27 (3) من الدستور الوطني الانتقالي .

يوصي التقرير بمطالبة حكومة السودان أن تُجري مراجعة داخلية شاملة تستند الى النتائج الموضحة فيه، والى تطوير سياسات و خطة عمل لكيفية جعل عملية الاصلاح القانوني أكثر شفافية وشمولاً وفعالية. وهذا يتضمن إجراء استشارات وتبني تشريعات وتوفير أموال لأغراض التدريب. ويجب على وزارة العدل من جانبها المساهمة بتوضيح الاطار القانوني المناسب لعملية الاصلاح التشريعي في شكل أوامر و/أو توجيهات. ويقترح التقرير أيضاً أن تطوّر وزارة العدل قدرات منتسبيها في اعداد التشريعات. وبالإضافة الى ذلك هناك حاجة لتنسيق أفضل للعمل بين مختلف الوزارات ومجلس الوزراء. ويعترف التقرير بالدور الحاسم الذي تلعبه كل الاحزاب السياسية والاعلام والمجتمع المدني في عملية اصلاح القوانين، ويقترح أن تعزز قدراتها وتسعى لتطوير نهج أكثر تماسكاً عند العمل لأجل تحقيق الاصلاحات التشريعية أو مناصرتها. ويدعو التقرير أيضاً وكالات الامم المتحدة والمجتمع الدولي الموجودة في السودان للسعي لممارسة سياسة متجانسة حول اصلاح القوانين وحقوق الانسان ودعم مبادرات المجتمع المدني لأجل هذا الهدف.

تقديم

1- خلفية الدراسة

إن اتفاقية السلام الشامل لعام 2005، والتي أنهت نزاع شمال وجنوب السودان ألزمت الاطراف بتقديم تعديلات دستورية معينة واصلاحات هيكلية لأجل انهاء النزاع واستعادة بيئة سياسية مستقرة في السودان. ان التعديلات الدستورية التي تلت التوصل الى اتفاقية السلام الشامل تضمنت، ضمن جملة أمور أخرى، تبني دستور وطني انتقالي ودستور انتقالي لجنوب السودان و26 دستوراً ولانياً وتقديم مجلسين تشريعيين. وقد تم أيضاً تبني عدد من القوانين التي تؤثر بشكل مباشر على الحريات الأساسية وحقوق الافراد مثل وثيقة الحقوق.

إن انفاذ اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي يتطلب عملية اصلاح قانوني شاملة. وهذا يستلزم جعل القوانين الموجودة متنسقة مع أحكام اتفاقية السلام الشامل / الدستور الانتقالي الوطني وسن قوانين جديدة، وهي عملية تعتبر شرطاً مسبقاً لأي عملية اصلاح ديمقراطي في السودان. وبحسب الطبيعة المقيدة بالزمن لاتفاقية السلام الشامل (2005 – 2011)، فان سرعة الاصلاح القانوني تعتبر ذات أهمية فائقة في كفالة انفاذ اتفاقية السلام الشامل في الوقت المحدد. ولهذا الهدف فان عملية الاصلاح القانوني قد بدأت سلفاً في الواقع بتأسيس المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور في عام 2005 لاعداد قوانين جديدة كما نصت على ذلك اتفاقية السلام الشامل. وبموازاة ذلك، ولأجل انفاذ اتفاقية السلام الشامل، شكلت وزارة العدل لجنة مراجعة القانون بهدف مراجعة التشريعات الموجودة واعداد التوصيات لعملية الاصلاح القانوني (للقدم للوزارات / الكيانات الأخرى).² والمفوضية الوطنية ولجنة مراجعة القانون هما لجان خاصة ذات تفويض محدد. وقد نُصّ على قواعدها واجراءاتها في الدستور الوطني الانتقالي واتفاقية السلام الشامل والقوانين الموجودة الحالية. ليست هناك مفوضية أو لجنة دائمة لاصلاح القانون في السودان في الوقت الراهن.

لقد مرّت الآن نحو خمس سنوات منذ أن تم التوقيع على اتفاقية السلام الشامل، لكن عملية إصلاح القوانين تتحرك ببطء شديد. وبالإضافة الى ذلك فان العديد من القوانين التي سُنت و/أو عدلت حديثاً لا تتواءم بشكل كامل مع مواد اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي. وهذا يؤثر بشكل سلبي على انفاذ اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي كما يشكل عائقاً خطيراً أمام عملية التحول الديمقراطي في السودان. ان تصورات الكيانات المختلفة للأسباب التي تقف وراء تخلف عملية الاصلاح القانوني عن الجدول الزمني الذي كان مقرراً لها تختلف كثيراً، فالبعض يقول ان التأخير ناتج عن حقيقة ان عملية اصلاح القوانين تنفجر للمشاركة الشعبية والشفافية وأن قدرات الذين يقومون بالعملية قدرات ضعيفة. ويصر آخرون على أن عملية إصلاح القوانين قد أجريت بطريقة تتوفر فيها المشورة والشفافية وأن نتائجها تعكس ذلك.

في اطار هذا السياق يسعى هذا التقرير لتوضيح الاطار القانوني الذي ينظم عملية اصلاح القوانين في السودان. ويسعى التقرير ايضاً لتعيين الفجوات داخل الاطار القانوني الموجود وتطوير توصيات محددة للمسؤولين الحكوميين وغيرهم من الكيانات المنخرطة في عملية الاصلاح القانوني. وذلك بهدف تعزيز الاطار المؤسسي لآليات إصلاح القوانين وتدعيم الشفافية والتشاور والحوار العام على

² -مقابلة مع مجلس رعاية الطفولة وعضو سابق في لجنة مراجعة القانون بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

امتداد عملية الاصلاح القانوني وبهدف تسريع عملية إصلاح القوانين، وكفالة أن تُجرى الاصلاحات في توافق مع اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي.

2- المنهج

في غياب تشريع مفصل أو دراسات حول الموضوع فإن المنهج الاساسي المستخدم في هذا التقرير يتضمن اجراء مقابلات مع مسؤولين حكوميين وغيرهم من العناصر الاخرى ذات الصلة بعملية اصلاح القوانين كوسيلة للبناء على تجارب وتصورات المشاركين الرئيسيين. وقد أُجريت 29 مقابلة منظمة خلال الفترة من فبراير حتى أكتوبر 2009 للحصول على نظرة عامة والتأمل في عملية اصلاح القوانين ولفحص المظاهر المختلفة للعملية. وقد تركّز هذا بشكل خاص على الهموم المتعلقة بالشفافية والقدرة والمهنية والاستشارات والحوار العلني ومدى مواءمة العملية مع كل من اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي. وعُززت هذه المقابلات بتحليل لكل من الاطار القانوني السوداني الذي يحكم عملية الاصلاح القانوني وتطبيقه العملي بالاضافة الى ما نُشر من كتابات حول الاصلاح القانوني في السودان. وتألّف هذا التحليل من العناصر الآتية:

- (1) الاطار القانوني المختص بالاصلاح التشريعي كما وُضع في اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي وغيرهما من التشريعات؛
- (2) تفويض واجراءات وممارسة الهيئات المختلفة لاصلاح القوانين؛
- (3) التطبيق العملي فيما يتعلق بالاصلاح القانوني الذي تم اجراؤه حتى اليوم؛
- (4) مواقع القوة والضعف في عملية اصلاح القوانين وفقا لمؤشرات تستند على أفضل الممارسات والدروس المستقاة.

الجزء الأول : الاطار القانوني لعملية اصلاح القوانين في السودان

ان الاصلاح القانوني هو آلية قد تستجيب من خلالها الحكومات والبرلمانات للحاجات المستجدة للمجتمعات.³ وهي عملية ترتبط بها عدد من الكيانات، خصوصا الهيئات الحكومية المكلفة باصلاح القانون (مثلا، الوزارات المختلفة مثل وزارة العدل، بالاضافة الى البرلمان) و النظام القضائي من خلال فقهه القانوني، خصوصا المحكمة الدستورية. وبمعنى أوسع فإن الاحزاب السياسية والمجتمع المدني والاعلام ايضا تلعب دورا حاسما في التأثير على اصلاح القوانين مع أنها قد لا تكون منخرطة بشكل مباشر في العملية التقنية لصياغة اجازة التشريعات.

هناك حاجة لوضع تمييز اساسي بين عملية **تنقيح القانون واصلاح القانون**. لا تتعلق عملية **تنقيح القانون** بجوهر القانون كقانون وانما تركز بدلا عن ذلك على المظاهر التنظيمية لقانون معطى ذي علاقة بموضوعات مثل تبسيط التعديل والتصميم والاسلوب والهيكل والمصطلح. وقد ورد الاطار المعياري الذي ينظم عملية تعديل القانون في قانون تنظيم وزارة العدل لعام 1983، والذي يعزز قدرة وزارة العدل على القيام بمهمة كهذه.⁴ وبعد تشريع الدستور الوطني الانتقالي بدأت وزارة العدل مشروع تنقيح شامل للقانون بهدف تنقيح التشريعات الموجودة. وكنتيجة لذلك فإن مجموعة كاملة من

³ Keith Patchett, Preparation, Drafting and Management of Legislative Projects, UNDP Lebanon, -

2003, available at: www.arabparliaments.org/publications/legislature/legdraft/kpe.pdf

⁴ انظر المادة 5 (2) (ج) من قانون تنظيم وزارة العدل لعام 1983.

القوانين المنقحة قد نُشرت الآن في عدد من المجلدات التي تحتوي على قوانين من 1901 وحتى 2008.⁵

أما عملية **اصلاح القانون** فانها تتعلق بتعيين واصلاح قوانين تشريعية محددة، وهي تُعرّف قوانين جديدة وتخلق أطراً تنظيمية لمجابهة التحديات التي تم تعيينها ، في اوقات، لملء فجوات في الاطار القانوني الموجود. ويمكن ان يأخذ اصلاح القوانين شكل الغاء القوانين السارية أو سن تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات موجودة، و قد يتم ايضاً من خلال العناصر الثلاثة مجتمعة.⁶ ويمكن لعملية التعديل ان تكون هامة في مخاطبة الحاجات العاجلة دون الشروع في عملية اصلاح مجمل الاطار القانوني المهذرة للزمن. وفي السودان صار مفهوماً أنه اذا كانت التشريعات الموجودة تتطلب تعديلات مكثفة، كأن تكون أكثر من ثلث التشريعات تحتاج للتعديل مثلاً، فان التشريعات الموجودة ستبطل بشكل كامل مما يستوجب صياغة تشريعات جديدة بالكامل.⁷

بموجب الدستور الوطني الانتقالي فان سلطة سن القوانين مقسمة بين المستوى الوطني ومستوى حكومة جنوب السودان ومستوى الولاية.⁸ لقد سن المجلس الوطني قوانين وطنية تطبق على امتداد السودان، و سن المجلس التشريعي لجنوب السودان قوانين لحكومة جنوب السودان، و سنّ المجلس التشريعي قوانين للولايات البالغ عددها 26 ولاية قانون الولاية. وعلى الهيئة المعنية أن تتأكد ما اذا كان الموضوع المعني يقع في اطار مجال اختصاصها التشريعي. وتحدد الجداول أ الى هـ من الدستور الوطني الانتقالي السلطات الخالصة والمترامنة والمتبقية.⁹

ان الاطار المعياري الذي يحكم عملية تشريع القوانين الوطنية "اصلاح القوانين" منصوص عليه في المادة 106 من الدستور الوطني الانتقالي " تقديم مشروعات القوانين " ¹⁰ وموزع في عدد من القوانين الاساسية، بما في ذلك : موجّه وزارة العدل (منشور 1996)¹¹، قانون تنظيم وزارة العدل لعام 1983، قواعد واجراءات مجلس الوزراء لعام 2005، قواعد واجراءات المجلس الوطني.

ان الحق في البدء في عملية تشريع القوانين مقسم بين الفرعين التنفيذي والتشريعي للحكومة، وتحديدًا بين رئيس الجمهورية ومؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء بموجب المادة 106 من القانون الوطني الانتقالي. وبالإضافة الى ذلك فان الحق في المبادرة التشريعية يمكن ممارسته بواسطة عضو خاص من المجلس الوطني (مسودات القوانين الخاصة) اذا كانت مبادرة كهذه تتصل بموضوع له اهميته بالنسبة للمصلحة العامة. وتتولى مسئولية تطوير المقترح وصياغته لجنة من داخل المجلس

⁵- مقابلة مع عضو سابق في لجنة الاصلاح القانوني بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁶- انظر ، ريدريس ورقة حول عملية اصلاح القوانين، 2008، موجودة على الرابط

http://www.redress.org/publications/Options_Paper_Law_Reform%20FinalEngl.pdf

⁷- مقابلة مع شعبة التشريع بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁸- انظر جداول الدستور الوطني الانتقالي أ-هـ .

⁹- انظر الدستور الوطني الانتقالي .

¹⁰- انظر المادة 106 من الدستور الوطني الانتقالي " (1) يجوز لرئيس الجمهورية أو رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء القومي أو الوزير القومي أو أي من لجان الهيئة التشريعية القومية تقديم مشروع قانون لأي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية مع مراعاة اختصاصاتهما. (2) يجوز لأي عضو من أعضاء الهيئة التشريعية القومية تقديم مشروع قانون بمبادرة خاصة للمجلس الذي يليه في أي موضوع يقع في نطاق صلاحية ذلك المجلس. (3) إذا كان مشروع القانون بمبادرة خاصة من عضو، فلا يجوز عرضه على المجلس المعني إلا بعد إحالته للجنة المختصة لتقرر فيما إذا كان ينطوي على مصلحة عامة هامة "

¹¹- موجّه وزارة العدل (منشور 1996)

التشريعي¹² ولكن على مستوى الممارسة فان معظم المقترحات التشريعية يقوم بها الجهاز التنفيذي، اي الوزارات المختلفة.¹³

هناك أيضاً آليات أخرى قد تحرك عملية اصلاح القوانين وهذه تشمل المادة 5 (2) (ج) من قانون تنظيم وزارة العدل لعام 1983، وهذا القانون يدعم، ضمن أشياء أخرى، سلطات وزارة العدل في تعديل اي تشريع كي تجعله يتسق مع الدستور، او اي قانون/قوانين أخرى مكتوبة كي يخاطب الحاجة العاجلة للمجتمع.¹⁴ وتحظى وزارات فردية وهيئات مختصة ايضاً، بسلطة البدء في وضع مقترحات لاصلاح القوانين بتشكيل "لجنة اصلاح قانوني" خاصة لاصلاح و/أو تعديل قوانين تقع في اطار اختصاصها، فمثلاً قد تبدأ وزارة التعليم في وضع مقترحات بتعديل تشريعات تتعلق بسياسة معينة في مجال التعليم¹⁵

اما وزارة العدل، فهي من جانبها مهتمة بالبدء في وضع مقترحات اصلاح قانوني ذات علاقة بالقانون العام، بما في ذلك القانون الجنائي، ولا تملك وزارة العدل لجنة دائمة للاصلاح القانوني لتتولى مهمة عملية اصلاح قانوني كهذه، ولكن حين تطرأ الحاجة فان وزارة العدل تشكل عادة لجنة اصلاح قانوني كلجنة خاصة.¹⁶ وتختلف هذه الممارسة عن ممارسة العديد من الانظمة الاخرى التي يعهد فيها تطوير مقترحات الاصلاح القانوني وصياغة النصوص التشريعية للجنة اصلاح قانوني يتم تكوينها بطريقة رسمية.¹⁷

1- اطوار عملية اصلاح القوانين

أ- اعداد المقترحات التشريعية لاصلاح القوانين

ان اعداد المقترحات التشريعية بواسطة وزارات فردية يتم على نحو شائع بواسطة لجان تقام بشكل خاص لهذا الغرض. وتتكون هذه اللجان من موظفي خدمة مدنية من الوزارات ذات الصلة واكاديميين مختصين وممثلين من هيئات اخرى ذات اختصاص، وفي بعض الاوقات، ممثلين من مختلف اصحاب المصلحة والشأن. ومن حيث المبدأ فان اعداد التشريعات (تطوير اي مقترح تشريعي لاصلاح القوانين) يستلزم طورين : صياغة السياسات وصياغة القانون لانفاذ السياسات التي تم تبنيها.

ب- صياغة السياسات

ان صياغة السياسات يعتبر قراراً سياسياً محضاً تقع مسؤوليته، بشكل أساسي، على الوزارة /السلطة المختصة التي تبدأ طرح مقترح اصلاح القوانين . وخلال صياغة السياسات يركز واضعو السياسات على موضوعات رئيسية مثل أفضل الطرق لتلبية الاحتياجات التي تم تحديدها بالنظر في الموضوعات التالية:

¹² - باتشيت، حاشية سفلية رقم 3 اعلاه، ص4

¹³ - مقابلة مع عضو من المجلس الوطني، الخرطوم، مايو 2009.

¹⁴ - انظر قانون تنظيم وزارة العدل لعام 1983.

¹⁵ - مقابلة مع عضو لجنة الاصلاح الدستوري، الخرطوم، فبراير 2009.

¹⁶ - انظر المادة 5 من قانون تنظيم وزارة العدل لعام 1983.

¹⁷ - باتشيت، حاشية سفلية رقم 3 اعلاه.

- ماهي الطبيعة المحددة للمشكلة التي تتطلب الحل، وما هي الاهداف السياسية لحلها؟
- ماهي الخيارات الممكنة لإنفاذ السياسات المرغوبة وماهي السياسة المفضلة من بينها؟
- ما هو نوع الاتفاقية (اجراء تشريعي أو غير تشريعي) المطلوب لإنفاذ السياسة الجديدة؛ وما هو النهج التي يجب أن تتبناه وماهي آليات الإنفاذ المطلوبة لجعل السياسة الجديدة جاهزة للعمل.¹⁸

إن الإجابة على هذه الاسئلة ذات الصلة بالسياسات تعتبر مسئولية تقع على كاهل واضعي السياسات، وهم عادة المسئولون في الوزارة المختصة (الوزير، مثلاً)

ان الاجراء المعتاد لصياغة سياسة جديدة، بهدف اعداد مقترح تشريعي، منصوص عليه في موجه وزارة العدل (منشور 1996).¹⁹ وهذا الاجراء يستلزم انشاء لجنة خاصة داخل الوزارة المختصة لاعداد دراسة شاملة فيما يتعلق بالسياسة الجديدة المقترحة. ويجب ان تتم استشارة كل الهيئات ذات الصلة حول المظاهر التقنية وأي موضوع آخر يتعلق بالسياسة المقترحة. وتتعامل المادة أ (1) من توجيه وزارة العدل مع تكوين وتقويض اللجنة التي تتشكل بواسطة الوزارة ذات الصلة كي تتولى مهمة صياغة السياسة. ولكن الموجه لا يفصل أكثر بشأن أنواع الموضوعات الرئيسية التي ستنظر فيها اللجنة خلال صياغة السياسة الجديدة. وفوق ذلك فانه لا ينص على نظام فحص كي يطبق في طور صياغة السياسة و/أو في طور الصياغة القانونية.

التدقيق المتعلق بصياغة السياسات، ويشمل، على سبيل المثال، الاخذ بالاعتبار والجاهزية لما يأتي: المتطلبات الادارية والتكلفة والأثر الاقتصادي والكفاءة والقدرة العملية والانفاذ.

التدقيق في المسودات التشريعية، ويشمل الآليات الملائمة لكفالة الامتثال الدستوري والقانوني والامتثال للمعاهدات الدولية، بالإضافة الى التوافق مع السلطات الفرعية لتشريع القوانين والتدقيق بالشكل القانوني والوضوح والشمول.

ومن ناحية عملية فقد صار مفهوما ان بعض الوزارات/السلطات تحاول، في طور صياغة السياسات ان تستفيد من الخبرة المناسبة المتاحة فيما يتعلق بموضوع معين، بما في ذلك الخبرة القانونية. وفي بعض الحالات تدعو اللجنة المعنية ممثلاً من المجلس الوطني.²⁰ ويجوز ان تتم دعوة أحد المختصين في الصياغة القانونية من شعبة التشريع بوزارة العدل، لكن هذه ليست ممارسة متبعة.²¹ وقد أعطي الاعتبار للمهنية والخبرة والكفاءة عند اختيار اعضاء اللجنة التي تصيغ الخيارات السياسية داخل الوزارة المعنية²² وتجري اللجنة تقييماً عميقاً للمشكلة، وتقدم تسويغاً ملائماً للبدء في اي مقترح تشريعي.²³ وتداول اللجنة حول ما اذا كان المقترح التشريعي سيحقق اهدافه المبتغاة. كما تنتظر بعين

¹⁸- باتشيت، حاشية سفلية رقم 3، أعلاه

¹⁹- انظر المادة أ (1) منشور وزارة العدل ، ينظم الاجراءات المتعلقة باصدار القوانين واللوائح الفرعية من الكيانات الاخرى مثل الوحدات الوطنية الفرعية والشركات والمؤسسات العامة.

²⁰- تعتبر دعوة ممثل من المجلس الوطني ممارسة متبعة تبنها المجلس الوطني للصحافة والمطبوعات خلال طور صياغة السياسات؛ مقابلة مع المستشار القانوني للمجلس الوطني للصحافة ، الخرطوم، فبراير 2009.

²¹- مقابلة مع مجلس رعاية الطفل، الخرطوم ، فبراير 2009.

²²- مقابلة مع مجلس الصحافة ، الخرطوم، فبراير 2009.

²³- في السودان التبرير المنطقي الذي يعطى للمقترح التشريعي يعرف بـ"ملاحظات توضيحية".

الاعتبار الى أثره على المجتمع والظروف والحاجات المحلية.²⁴ وبمجرد اعداد المقترح التشريعي فان الوزارة / السلطة المعنية تقدمه لمجلس الوزراء للموافقة. ويأتي التقديم مصحوبا بمذكرة تلخص المقترح وتقدم معلومات عن الخيارات السياسية، ضمن جملة أمور أخرى، والتوصيات، بالإضافة الى المسوغات للبدء في المقترح التشريعي.

لكن من غير الواضح الى أي مدى تجد الموضوعات الأخرى الاعتبار الواجب خلال طور صياغة السياسات. وهذا قد يشمل آليات الانفاذ المطلوبة لضمان التوافق مع المقترح التشريعي والهياكل التنظيمية الأخرى والاجراءات الادارية المطلوبة لجعل المقترح التشريعي مزوداً بما يحتاجه. ويوضع الاعتبار لتبعات المقترح على الموارد المالية والبشرية للحكومة في بعض الحالات فقط، خصوصاً حينما تتعلق المقترحات التشريعية بموضوعات مثل الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها.²⁵ ولكن يبدو أن الوزارات المختصة ليس لها اجراء واضح مستخدم لوضع السياسات بشكل منتظم، خصوصاً من خلال تقييم صحيح لبدائل في السياسة وتقييم للأثار التي قد تترتب عليها. ومن الواضح أن بعض القوانين لا تستند الى عملية وضع السياسات الصحيحة، إذ أن هناك اتجاه لتطوير مقترحات تشريعية دون تطوير مسبق كافي للسياسة. ومن ناحية أخرى فان أعضاء اللجنة المعنية بصياغة السياسات يقومون عادة بفحص المقترحات لكفالة أن تكون السياسات منسجمة مع التشريعات الأخرى، خصوصاً الدستور والاتفاقيات الدولية التي يعتبر السودان طرفاً فيها.

وعلى هذه الخلفية فان الهيئات الحكومية تعترف بشكل متزايد بأن الاجراءات التي لها شكل " اطار تنظيمي" تحتاج لأن تكون سارية المفعول لتوفر التدقيق المنتظم المطلوب لكفالة الانفاذ الملائم. ان الممارسة الراهنة هي ممارسة غير رسمية وغير منتظمة وتتميز بقليل من التوحيد القياسي في الاجراءات المطبقة بواسطة الوزارات المختلفة. ويجوز ان تكون وزارة العدل تود ان تعتبر، كتوصية (أفضل ممارسة) اصدار صك تفسيري يطرح بوضوح الخطوات والموضوعات التي يجب على معدّي السياسات ان يضعوها في الاعتبار خلال طور صياغة السياسات. ان الاعتبارات غير الكافية للمظاهر الادارية والتنظيمية والمالية والانفاذية لمقترح تشريعي قد ينتج عنها تشريع به خلل قد لا يأتي بالتغييرات المرغوبة او المستحبة في المجتمع. ويجب تطوير موجه لتحسين صياغة السياسات، أي : أن الموجهات التنظيمية لوزارة العدل يجب ان تفرض، قبل تبني المقترح التشريعي، إجراء دراسة في موضوعات مثل الحاجة للتشريع وأسباب تبني قانون جديد واهدافه والنتائج المتوقعة.

الاستشارات خلال صياغة السياسات

مثالياً، يجب أن تتاح لكل الجماعات والمجتمعات الفرصة للانخراط والتفاعل مع عملية اصلاح القانون للتعبير عن آرائهم ومخاوفهم استناداً الى حقوقهم وحاجاتهم وصياغة الاولويات وفقاً لذلك. وهذا امر حاسم لضمان ان تكون حقوقهم مؤمنة وموضوعة في الحساب. إن إحدى هذه المنافع الرئيسية التي يمكن جلبها من الاستشارات تشمل توسيع نطاق البدائل السياسية وجعل عملية تشريع

²⁴- مقابلة مع صحفي، الخرطوم، فبراير 2009.
²⁵- مقابلة مع المجلس الوطني لرعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

القوانين أكثر شفافية للمجموعات المتأثرة. وقد تنتج عنها أيضا خيارات أكثر استنارة بالنسبة للآليات القانونية المناسبة، وقد تشجع على درجة أكبر من التوافق.²⁶

تتنوع الأشكال التي تحدث فيها الاستشارات خلال صياغة السياسات. وعندما يكون متوقعا ان يصير للتشريع تبعات واسعة النطاق تؤثر على اقسام هامة من السكان فان الدعوة قد تُوجّه للجمهور العريض. وقد تستخدم الحكومة هيئة استشارية دائمة او مجموعات خاصة من اشخاص ذوي تجربة او خبراء من الذين يستطيعون الانخراط في نقاش الخيارات وتأثير السياسات. وفي هذا المضمار فان المادة أ (1) من موجه وزارة العدل (منشور 1996) تلزم لجنة صياغة السياسات في وزارة معينة باستشارة كل الهيئات والكيانات ذات الصلة خلال مرحلة صياغة السياسات. ومع ذلك فان المادة أ (1) من الموجه لا تذكر الاجراءات التي يجب تبنيها من جانب لجنة معينة للحصول على البيانات ذات الصلة، بمعنى طرائق التشاور لاستطلاع آراء ووجهات نظر الهيئات ذات الصلة، كما انها تسكت عن التوقيت. والارجح ان الاستشارة يكون لها تأثيرها الأكبر اذا أجريت في الوقت الذي يكون فيه تطوير السياسة ما يزال جارياً. وبمجرد ان يبلغ المقترح التشريعي طوراً عالياً من الاعداد فانه كثيرا ما يكون الوقت قد تأخر على مراجعة أسس السياسات التي تأسس عليها.

ان الاستشارات المشتركة بين الوزارات حول المقترحات التشريعية ظلت ممارسة مستمرة لأمد طويل في السودان. وعلى مستوى الممارسة فان اللجنة في الوزارة/السلطة المعنية عادة ما تسعى لمساهمات من قطاعات مختلفة، مثل ممثلي كيانات/مجموعات متأثرة مباشرة او مهتمة بشكل خاص بالمقترح التشريعي، بهدف استكشاف خبراتها ومعرفتها حول الموضوع.²⁷ وتتفاوت طرائق الاستشارة لكن المنهج العام يشتمل على تنظيم ورش عمل مع الكيانات ذات الصلة. وفي بعض الحالات تستفيد الوزارة المختصة بالخبرة المناسبة في الموضوع المحدد، بما في ذلك الخبرة القانونية او التشاور مع هيئات عريضة تمثل المصالح المتأثرة. فمثلاً هذه الطريقة قد اتبعها المجلس الاستشاري لحقوق الانسان حينما ناقش مسودة قانون مفوضية حقوق الانسان.

لم تُستشر الهيئات غير الحكومية في الماضي الا نادراً. لكن مؤخراً، وفي بعض الحالات، صار هناك تغيير ظاهر في الاتجاه. وهذا واضح من مشاركة المجتمع المدني في الحوار المؤدي الى اصلاح قانون الصحافة وقانون الطفل وقانون مفوضية حقوق الانسان. ويتزايد طلب مجموعات المجتمع المدني بالاستشارات في عملية اصلاح القوانين. ومن المرجح ان يتواصل ذلك اذ ان المواطنين صاروا يتمتعون بوعي سياسي أكثر. فمثلاً نظم المجلس الاستشاري لحقوق الانسان عددا من ورش العمل مع منظمات حقوق الانسان والمجتمع الدولي (بعثة الامم المتحدة في السودان) ومنظمات المجتمع المدني خلال عملية اعداد قانون مفوضية حقوق الانسان. وقد اتبع المجلس الوطني للصحافة والمطبوعات ايضا نهجا مماثلاً حينما نظم عددا من ورش العمل مع اتحاد الصحفيين وطلاب الجامعة حينما كان ينظر في مراجعة قانون الصحافة لعام 2004.²⁸ ولكن مراقبين لهم انتقادات تساءلوا عن قيمة ورش العمل الاستشارية هذه التي ظلت بشكل واسع محصورة في عدد معين من اصحاب المصلحة والشأن، ولم تنتج عنها اي تعديلات حقيقية لقانون الصحافة.

²⁶ Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers: -

No. 18, OCDE/GD (97)176

²⁷ -مقابلة مع صحفي، الخرطوم، فبراير 2009.

²⁸ -مقابلة مع مجلس الصحافة والمجلس الاستشاري لحقوق الانسان، الخرطوم، فبراير 2009.

ليس هناك عملية استشارية موحدة تتبعها وزارات مختلفة مما يجعل الاستشارات انتقائية ان لم تكن خبط عشواء. فمثلاً حينما كانت وزارة الداخلية تعد المقترح التشريعي لقانون الشرطة لعام 2008 الذي سن مؤخراً لم تنخرط في اي استشارة لتقصي آراء الجمهور او المجتمع المدني حول مسودة قانون الشرطة.²⁹ ويبدو أن وزارة الداخلية لم تكن تقوم بأي ممارسة تستخدم الاجراء الخاص بالاستشارات حينما تخطط لأي مقترحات تشريعية. وهذا يعكس المزيد من الانتقادات العامة حول الافتقار للحوار العام والاستشارات خلال طور الصياغة السياسية لأي تشريع جديد.³⁰ ان التشاور مع الوزارات الاخرى، خصوصاً تلك التي لها اهتمام مباشر بالموضوع، او ببعض مظاهر المقترح التشريعي، تعتبر الآن ممارسة واسعة النطاق. ولكن التشاور مع المنظمات غير الحكومية والمجموعات الأخرى ذات الاهتمام من خارج الحكومة تعتبر أقل شيوعاً وبشكل كبير وفقاً لما ذكره العديد من المشاركين في الحوارات. كما انه يبدو ان هناك استخدام قليل للغاية للمجموعات الاستشارية الدائمة او الخاصة او لمجموعة تمثل اولئك المتأثرين بشكل رئيسي، خصوصاً الفئات الضعيفة او المهمشة.

ان أهمية الاستشارات لا تحتاج الى تأكيد. فهي تكفل الشفافية للعملية التشريعية.³¹ وهي تؤدي بشكل حتمي الى اطالة عملية الاعداد، وبالتالي تؤجل عملية اصلاح القانون التشريعي كما ان لها تبعات مالية. ومع ذلك فان الانفتاح في العملية يصل الى قلب مشروعية الناتج النهائي.³² وعلى مستوى الممارسة فان التشاور مع اصحاب المصلحة والشأن، خصوصاً الجمهور العريض، يعتبر ضعيفاً. ان للتشاور مع المجموعات ذات الاهتمام ومع الجمهور العريض دوراً حاسماً يلعبه فيما يتعلق بتحسين مستوى التشريع، لكن يبدو ان تشاوراً كهذا لا يمارس بشكل روتيني. وقد ترغب وزارة العدل في تطوير سياسة تشاور كتوصية (أفضل الممارسات) كي توفر توجيهها حول طرائق الاستشارة التي يمكن استخدامها في طور صياغة السياسات. كما ان الاستشارة قد تعزز ايضاً اذا كانت قائمة على اساس قانوني. وهذا يتصل بالنص الصريح بانه ينبغي على الوزارات و/أو السلطات ذات الصلة ان تجري مشاورات خلال صياغة السياسات، حينما يكون لتشريع ما، كالقانون الجنائي او قانون الاجراءات الجنائية مثلاً اثر ما على مجموعة معينة. وتستخدم دول أخرى ما يسمى بـ"منهج التحليل والتنسيق السياسي" والذي يتضمن، ضمن المبادئ الاساسية لصناعة القرار السياسي، مبدأ ان السياسات والتشريعات يجب ان يتم تطويرها من خلال "اجراءات استشارية وشفافة".³³ وهذا النهج قد يقدم دروساً مفيدة في السياق السوداني.

ج) صياغة المقترحات التشريعية

يفحص هذا القسم عمل شعبة التشريع في وزارة العدل في صياغة المقترحات التشريعية.

موظفو الصياغة

²⁹- مقابلة مع الشعبة القانونية لوزارة الداخلية، الخرطوم، فبراير 2009.
³⁰- مقابلة مع احد كبار محامي حقوق الانسان، الخرطوم، فبراير 2009؛ ومقابلة مع المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، الخرطوم، فبراير 2009.
³¹- Hassen Ebrahim, *Southern Africa – Challenges for the New Millennium*, 2002, Harvard University
³²- المصدر السابق.
³³- Law Drafting and regulatory Management in former Yugoslavia: the Republic of Macedonia, An Assessment, November, 2007, available at www.legislationonline.org

في بعض الانظمة، في أوروبا القارية على سبيل المثال، يتولى القيام بوظائف صياغة السياسات وصياغة القوانين نفس المسؤولين في الوزارة المختصة. وفي انظمة اخرى، مثل السودان، تعتبر مهمة صياغة التشريع مسألة متميزة عن صياغة السياسات ويعهد بمسئوليتها لخدمة صياغة مركزية: هي شعبة التشريع والتي توجد في وزارة العدل، وهي مسؤولة عن صياغة كل المقترحات الدستورية الواردة من مختلف الوزارات.³⁴ وعموماً فان مسؤولية صياغة النصوص التشريعية تقسم بين وزارة العدل (شعبة التشريع) ولجنة العدل بالمجلس الوطني، وهي وحدة متخصصة في سكرتارية المجلس، حينما يكون المقترح التشريعي قد تعرض للفحص والحوار بشكل كامل في المجلس الوطني. وتعيد لجنة التشريع والعدالة صياغة المقترح التشريعي على ضوء الحوار في المجلس الوطني. وتجري اي تغييرات صياغة اذا واينما كان ذلك ضرورياً.

ان شعبة التشريع في وزارة العدل قد صممت بشكل خاص لأجل الصياغة القانونية. ويتولى ضباط هذه الشعبة القانونيين بشكل منتظم مهام الصياغة كواحدة من وظائفهم. ولكن هناك مخاوف بأن شعبة التشريع تفتقر للضباط القانونيين ذوي الخبرة المتخصصين في مهارات الصياغة.³⁵ ان موظفي البرلمان، اي لجنة التشريع والعدل في المجلس الوطني، تفتقر هي الأخرى الى التدريب الملائم والمهارات.³⁶ وبالإضافة الى ذلك فان الضباط القانونيين في شعبة التشريع كثيراً ما يكونوا متنقلين بين شعب متعددة داخل وزارة العدل. وهذا النهج يعيق تطور معرفة متخصصة في موضوعات عديدة في الصياغة القانونية. وكتوصية (أفضل ممارسة) فان وزارة العدل يجب ان تختار عدداً ملائماً من الأشخاص لتعيينهم بشكل دائم في شعبة التشريع، وتوفر تدريباً ملائماً ومنتظماً حول الصياغة القانونية³⁷ وحالياً لا تتوفر مثل هذه الدورات ولا تقدم كجزء من المقررات الجامعية في القانون.³⁸ وتوفر وزارة العدل ورش عمل حول الصياغة القانونية بالتعاون مع بعض المؤسسات الدولية.³⁹ ولكن هذه النشاطات ذات طبيعة خاصة ولا تنظم تحديداً بهدف مساعدة العاملين بالصياغة القانونية على تحسين خبراتهم. وقد عبرت شعبة التشريع عن رغبتها في المزيد من التدريب على الصياغة القانونية. وقد أوجدت وزارة العدل حالياً خطة استراتيجية لمدة 5 سنوات (الخطة الاستراتيجية لوزارة العدل 2007-2012 والتي أعدت بواسطة هيئة استشارات) تهدف الى جعل حقوق الانسان تتغلغل في التيار الرئيسي داخل الوزارة عن طريق مراجعة كل العمليات والاجراءات وخلق سياسات واجراءات جديدة حسب الاقتضاء، وتدريب كل موظفي الوزارة⁴⁰

متطلبات فحص وتدقيق المقترحات التشريعية للإصلاح القانوني

ان موجه وزارة العدل (منشور 1996) لا يقدم اي توجيه حول المعايير التي يمكن اتخاذها في صياغة التشريعات. وعلى المستوى العملي فان الضباط القانونيين المنضوين تحت لواء الوزارات المختلفة يتبعون منهجاً تقليدياً معيناً للتدقيق في النص بهدف كفاءة الآتي: التوافق مع القانون الدستوري والتشريعات الموجودة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يعتبر السودان طرفاً فيها والمدى الذي يصطدم فيه المقترح التشريعي بمسائل محكومة سلفاً بالتشريعات الموجودة، وما اذا

³⁴- المادة أ (5) من موجه وزارة العدل (منشور عام 1996).

³⁵- مقابلة مع احد كبار محامي حقوق الانسان، الخرطوم، فبراير 2009.

³⁶- مقابلة مع مجلس الصحافة، الخرطوم، فبراير 2009.

³⁷- مقابلة مع مجلس رعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

³⁸- مقابلة مع احد كبار محامي حقوق الانسان، الخرطوم، فبراير 2009.

³⁹- انظر التدريبات التي يقدمها معهد ماكس بلانك، موجود على الموقع

http://www.mpil.de/ww/en/pub/research/details/know_transfer/sudan_peace_project.cfm

⁴⁰- الخطة الاستراتيجية 2007-2012 لوزارة العدل، في ملف لدى الكاتب.

كانت بعض التشريعات الموجودة تحتاج الى الالغاء او التعديل حينما لا تكون متوافقة مع التشريعات الجديدة.⁴¹ وفوق ذلك، ورغم انه ليس ملزماً، فان الاشارة ترد دائماً لبعض القوانين الاجنبية والاقليمية بالاضافة الى القانون المقارن كأفضل الممارسات، خصوصاً من الدول العربية. فمثلاً ظل هناك اعتماد كبير على قانون الصحافة المصري كنموذج من جانب المجلس الوطني للصحافة والمطبوعات عند النظر في تعديل قانون الصحافة الحالي.⁴² وبالاضافة الى ذلك فان السوابق التشريعية حظيت بالاهتمام، اي المراجعة المنتظمة للقوانين القديمة التي كانت قد ابطلت بالاضافة الى اي قوانين اخرى ذات صلة قد تؤثر في التطبيق الفعال للمقترح التشريعي.⁴³ ويؤدي مثل هذا النهج الى مسودات قوانين تستند كثيراً على السوابق التشريعية، بما في ذلك تلك السوابق التشريعية من دول اخرى، خصوصاً الدول العربية. ومع ان الاشارة الى القانون المقارن يجب ان تستخدم كي يتم الاستناد الى افضل الممارسات من الدول الاخرى فان المراقبين يشيرون الى ممارسة تستند فقط على تلك النماذج التي تخدم أهدافاً حددتها الحكومة سلفاً.⁴⁴ وينتج عن مثل هذا النهج مسودات قانونية تضع اعتباراً قليلاً لملاءمتها للظروف المحلية.

تتطلب الصياغة التشريعية الناجحة الاطار الدستوري الصحيح، وتحديد كفاءة وجود الهياكل التنظيمية الضرورية والاجراءات الادارية داخل الهيئة المسؤولة عن الصياغة الدستورية. وتتبع شعبة التشريع اجراءاً متبعاً في العلاقة بالمقترحات التشريعية التي تصل الى الشعبة من الوزارات المختلفة. وتنقسم شعبة التشريع الى قسمين: أحد القسمين يعد دراسة عن الجوانب الفنية للتشريع المقترح الذي تتلقاه الشعبة من وزارات مختلفة، بينما يهتم القسم الآخر بالصياغة التشريعية، بمعنى تحويل السياسة الى قواعد معيارية.⁴⁵

لكن، من غير الواضح الى اي مدى تدقق شعبة التشريع في الملامح العملية وفي الانفاذ والتعزيز لتسريع من التشريعات. وعلى هذا النحو فان وزارة العدل قد تود تطوير، كتوصية (افضل ممارسة) قائمة فحص وتدقيق تستخدم موجهاً للضباط القانونيين فيما يتعلق بالخطوات التي يجب اتخاذها أثناء تمحيص المقترح التشريعي. ان الهدف من تطبيق معايير عامة يمكن تحقيقه من خلال تعليمات ولوائح متفق عليها رسمياً. وتتبع العوائق بالنسبة للضباط القانونيين من حقيقة ان المادة 225 من الدستور الوطني الانتقالي تدمج تلك المواد من اتفاقية السلام الشامل كجزء من الدستور الوطني الانتقالي مع ان الاخير لا ينص عليها صراحة، ويصح الأمر نفسه بالنسبة لكل اتفاقيات حقوق الانسان التي صادق السودان عليها كما في المادة 27 (3) من الدستور الوطني الانتقالي وقد ينطبق جزئياً ايضاً على الاتفاقيات الدولية الاخرى التي صادق عليها السودان بالاضافة الى القانون العرفي الدولي. ومن هذا فان على الضباط القانونيين ان يتنبهوا لمحتوى مثل هذه الوثائق. ولهذا الهدف فان التدريب على الموضوعات ذات الصلة يعتبر ذي أهمية كبيرة بهدف تطوير الخبرة والمحافظة عليها.⁴⁶

41- مقابلة مع المجلس الوطني للصحافة والمطبوعات، الخرطوم، فبراير 2009.

42- مقابلة مع مجلس الصحافة، الخرطوم، فبراير 2009.

43- مقابلة مع المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، الخرطوم، فبراير 2009؛ مقابلة مع مسئول من مجلس الصحافة، الخرطوم، فبراير 2009.

44- مقابلة مع صحفي، الخرطوم، فبراير 2009.

45- مقابلة مع شعبة التشريع، وزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

46- مقابلة مع مجلس الولايات، الخرطوم، فبراير 2009.

الجزء الثاني: مؤسسات اصلاح القوانين

هناك مجموعتان من العناصر الفاعلة للاصلاح التشريعي داخل الاطار الحالي، وتحديداً الهيئات التي تم تأسيسها بموجب اتفاقية السلام الشامل، والعناصر الفاعلة الأخرى التي تكلف عادة بالاصلاح التشريعي، خصوصاً وزارة العدل، بالإضافة للوزارات الفردية كما ورد اعلاه. وتنص اتفاقية السلام الشامل على تأسيس مفوضية وطنية للمراجعة الدستورية مفوضة ضمن أمور أخرى، باعداد، " الصكوك القانونية الأخرى كما هو مطلوب لتنفيذ اتفاق السلام"⁴⁷

1- لجنة مراجعة القانون بوزارة العدل

تأسست لجنة مراجعة القانون بوزارة العدل بواسطة الوزارة عام 2005 في أعقاب إبرام اتفاقية السلام الشامل. وكانت لجنة مراجعة القانون مسئولة بشكل كبير عن مراجعة التشريعات الوطنية بهدف تعيين القوانين التي لا تتوافق مع أحكام اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي. وقد أنشئت كلجنة خاصة لمراجعة القوانين تتشكل من مستشارين قانونيين من وزارة العدل مكلفين باعداد توصيات وتقديم النصح للوزارات و/أو الكيانات ذات الصلة حول كيفية جعل التشريعات الموجودة تتسجم مع أحكام أو نصوص الدستور الوطني الانتقالي.⁴⁸ وقد تضمن تفويض لجنة مراجعة القانون مهمة كفالة توافق الدساتير الوطنية – الفرعية، بما في ذلك الدستور الانتقالي بجنوب السودان، بالدستور الوطني الانتقالي.

حددت لجنة مراجعة القانون 61 قانوناً تحتاج للاصلاح. وتشمل هذه القوانين قانون الاجراءات الجنائية لعام 1991 والقانون الجنائي لعام 1991 وقانون السجون لعام 1986 وقانون قوات الامن الوطني لعام 1999 وقانون الشرطة لعام 1986 وقانون الهيئة القضائية لعام 1986. ولا يعرف سوى القليل عن مناهج عمل لجنة مراجعة القانون ويبدو انها لم تتبع اجراءات استشارية حينما قامت بمراجعة التشريعات الحالية. وقد حُلت لجنة مراجعة القانون بعد اكمال عملها في كفالة توافق الدستور الانتقالي لجنوب السودان ودساتير الولايات مع الدستور الوطني الانتقالي. وقد انتقل تفويضها في مراجعة القوانين التي تحتاج للاصلاح الى شعبة التشريع بوزارة العدل. وقد اتخذت الحكومة قرارات حول بعض توصيات لجنة مراجعة القوانين التي تتعلق باصلاح 61 قانوناً أُشير اليها اعلاه، لكن العديد من القوانين التي تم تحديدها ما زالت دون اصلاح. ويرى مسئولون في وزارة العدل ان دور لجنة مراجعة القوانين في احداث التوافق الدستوري كان حاسماً في الدفع الى الامام باصلاح القوانين اذ انه مكن من تأسيس المجالس التشريعية الولائية المختلفة.⁴⁹

أ) شعبة التشريع بوزارة العدل

ان شعبة التشريع منخرطة حالياً في عملية مراجعة شاملة للقوانين تهدف الى جعل كل النظام القانوني الوطني منسجماً مع أحكام الدستور الوطني الانتقالي.⁵⁰ وفي الوقت الحاضر فان شعبة التشريع مكلفة بدمج كل الاتفاقيات الدولية التي صادق السودان عليها في التشريعات الوطنية، على سبيل المثال،

⁴⁷ - انظر المادة 2.12.9 من بروتوكول اقتسام السلطة من اتفاقية السلام الشامل.

⁴⁸ - مقابلة مع عضو سابق بلجنة مراجعة القانون، الخرطوم، فبراير 2009.

⁴⁹ - ملاحظات افتتاحية للمحامي العام لوزارة العدل في ورشة عمل برنامج التنمية التابع للامم المتحدة مع وزارة العدل، الخرطوم، أغسطس 2009.

⁵⁰ - مقابلة مع شعبة التشريع بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.⁵¹ إن تعديل القانون الجنائي عام 2009 الذي وقع عليه ليصبح قانونا في يوليو 2009، كان قد تمت صياغته بواسطة لجنة خاصة في وزارة العدل في عام 2008. وقد اضافت التعديلات فصلا كاملاً للقانون الجنائي لعام 1991 (مجموع 7 مواد) حول الجرائم ضد الانسانية وجريمة الابادة الجماعية وجرائم الحرب. وتستلزم التعديلات ضم الاغتصاب وقوانين اخرى عن العنف الجنسي كجرائم حرب والجرائم ضد الانسانية ولكن تعريف الاغتصاب كجريمة عادية (المادة 149 من القانون الجنائي) يختلف عن تعريف الاغتصاب كجريمة حرب او جريمة ضد الانسانية.⁵²

يضع الدستور الوطني الانتقالي واجبا على القائمين بالصياغة التشريعية ان يراعوا المعايير والاعراف الدولية.⁵³ وليس هناك التزام مشابه فيما يتعلق بالقوانين الاجنبية. ومبدئياً فان القائمين بالصياغة التشريعية قد يشيرون الى القوانين الاجنبية كمصدر لأفكار جديدة خصوصا كوسائل لايجاد حلول لمشاكل معينة.⁵⁴ ولكن يبدو ان القوانين الاجنبية المقارنة للدول العربية، بشكل أساسي، هي التي تلعب دورا في توجيه عملية الاصلاح القانوني كما شرّح اعلاه.

ان وزارة العدل تخطط لدمج شعبة القوانين والاتفاقيات الدولية مع شعبة التشريع.⁵⁵ وسيكون لمثل هذه الوحدة الجديدة احتمال امكانية ان تُستخدم كمصدر معرفة قد يساعد في تطوير اختصاص تشريعي خاص، بما في ذلك تامين الاعراف والمعايير الدولية.

وتتولى هذه الشعبة اسداء النصح للحكومة حول المصادقة او الاشتراك او غيره من وسائل ان تكون الدولة طرفا في اتفاقيات دولية. وهذا يتضمن توافق التشريع مع الاتفاقية الدولية التي ينوي السودان ان يصادق عليها. وعلى المستوى العملي تجري الشعبة "دراسة توافق" قبل ان يصير السودان طرفا في اتفاقية معينة.⁵⁶ وينبغي صياغة التشريع الجديد بطريقة يتم فيها تحاشي اي شكل من أشكال عدم توافق احكامه مع التزامات الاتفاقيات الدولية الموجودة. ولكن هذا نادرا ما يحدث على مستوى الممارسة اذ ان بعض من يصيغون القوانين لا يكونون دائما واعين بالاتفاقيات الدولية الموجودة التي صادق عليها السودان. ونتيجة لذلك فان القوانين المعدلة حديثاً لا تراعي بشكل كامل الامتثال لأحكام بعض الاتفاقيات الدولية التي يعتبر السودان طرفا فيها.⁵⁷

ان وزارة العدل قد أحرزت بعض التقدم، ولو انه محدود، في الانخراط في التعليم المدني فيما يتعلق بعملية الاصلاح القانوني.⁵⁸ ويشير مسئولو شعبة التشريع الى استشارات أجريت مع منظمات المجتمع المدني ومجموعات المصالح والاعلام في عملية اصلاح قانون الطفل لعام 2009 فيما يتعلق

⁵¹ - Sustaining Peace through Development, 2008-2011, Prepared for the Third Sudan Consortium, May 2008, on file with the author

⁵² - ريدريس ومركز الخرطوم للتنمية وحقوق الانسان ملاحظات حول التعديلات المقترحة للقانون الجنائي السوداني، ورقة تحديد موقف، سبتمبر 2008، موجودة على

http://www.redress.org/reports/Penal_Code_Amendment_Position%20Paper%202.pdf

⁵³ - انظر المادة 27 من الدستور الوطني الانتقالي.

⁵⁴ - انظر Jan M. Smits, *Comparative Law and its influence on National Legal Systems*, Oxford Handbook on Comparative Law, 2008

⁵⁵ - مقابلة مع شعبة التشريع بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁵⁶ - مقابلة مع شعبة القوانين والاتفاقيات الدولية بوزارة العدل، الخرطوم، اغسطس 2009.

⁵⁷ - المصدر السابق.

⁵⁸ - مقابلة مع شعبة التشريع بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

بشهادة الطفل كشهادة مقبولة في قضايا العنف الجنسي.⁵⁹ والارجح ان يستلزم التعديل المتصور خفض عمر أولئك الذين يمكن ان يمثلوا أمام المحكمة كشهود.⁶⁰ ولكن قانون الطفل الجديد فشل في تجريم بتر الاعضاء الجنسية للأنثى بشكل كامل كما كان متصورا في الأصل وكما دعا له تحالف المجموعات النسوية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها.

ب) المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور

تنص اتفاقية السلام الشامل على تأسيس مفوضية وطنية لمراجعة الدستور لتسريع عملية الاصلاح القانوني.⁶¹ ويوضح بروتوكول تقاسم السلطة بجلاء تكوين وتفويض المفوضية. وهذا يتضمن، من بين أمور أخرى، اعداد الصكوك القانونية المطلوبة لانفاذ اتفاقية السلام الشامل، مثل اعداد مسودات القوانين للمفوضية الوطنية للانتخابات ومفوضية حقوق الانسان والمفوضية الوطنية للخدمة القضائية والمفوضية الوطنية للخدمة المدنية.⁶² ومن الواضح ان تفويض المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور محدد للغاية فيما يتعلق بعملية اصلاح القوانين. والمفوضية هي مفوضية خاصة بالاصلاح القانوني مهمتها اعداد قوانين معينة بهدف انفاذ اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي.

تتكون المفوضية من ممثلين من طرفي اتفاقية السلام الشامل، حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان وممثلين من الاحزاب السياسية الاخرى والمجتمع المدني، كما اتفق عليه بين طرفي اتفاقية السلام الشامل. ولم تنص اتفاقية السلام الشامل ولا الدستور الوطني الانتقالي على قواعد او اجراءات محددة للمفوضية، عدا الاشتراط بأن المفوضية "يجب ان تكون مسؤولة عن تنظيم عملية مراجعة دستورية شاملة. ويجب ان تؤكد هذه العملية التعددية السياسية والمشاركة الجماهيرية."⁶³

على المستوى العملي تتبنى المفوضية عملية تشمل:

- أولاً، النظر في الموضوع في جلسة كاملة للمفوضية؛
- ثانياً، تشكل المفوضية عدداً من اللجان الفرعية لاعداد دراسة شاملة حول الموضوع وتلمس الآراء والمساهمات من الهيئات المختلفة؛
- ثالثاً، تقوم لجنة أخرى باعداد المسودات؛
- أخيراً، تعرض مسودة النص المعد على المفوضية في جلسة كاملة للموافقة عليها ولتقديمها للكيانات والسلطات المعنية.⁶⁴

من الواضح ان المفوضية تتبع، الى حد ما، نفس الاجراءات الخاصة بصياغة السياسات كما يحددها موجه وزارة العدل (منشور 1996 لوزارة العدل). ان حقيقة ان المفوضية مسؤولة عن صياغة السياسات وصياغة النص التشريعي تميزها عن مفوضيات الاصلاح القانوني الخاصة الأخرى.⁶⁵

⁵⁹- انظر قانون الاثبات لعام 1994.

⁶⁰- مقابلة مع شعبة التشريع، وزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁶¹- المادة 140 (1) من الدستور الوطني الانتقالي تنص على أن المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور "تستمر المفوضية القومية للمراجعة الدستورية في أداء أعمالها حسبما حددته اتفاقية السلام الشامل."

⁶²- انظر المادة 2 من بروتوكول اقتسام السلطة في اتفاقية السلام الشامل.

⁶³- المصدر السابق.

⁶⁴- مقابلة مع المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور ، الخرطوم، فبراير 2009.

⁶⁵- مقابلة مع المجلس الوطني لرعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

ان محاولة المفوضية تبني عملية تتسم بالشفافية باستخدام عدد من الاشكال، مثل تنظيم ورش عمل وتنظيم الحوارات العامة والنظر في عرائض من الجمهور.⁶⁶ وينظر للعرائض في الاعداد لقوانين الانتخابات. وبالإضافة الى ذلك فان المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور قد أشارت الى أنها تقوم بدعوة الخبراء الدوليين، كما يجري النظر في قوانين أجنبية مقارنة خلال عملية الصياغة.⁶⁷

ان المفوضية تبذل جهوداً للوصول الى اتفاق حينما تعد مسودات القوانين. ولكن بعض المراقبين يجادلون بأن تكوين المفوضية، التي يهيمن عليها حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان لا يسمح لها بأن تصل الى الجمهور العريض وتقوم بأداء عملية استشارية جامعة. وقد حاولت المفوضية تلمس آراء الأحزاب السياسية الأخرى التي تم تقديمها عن طريق تشكيل لجنة خاصة. وهذا كان هو الحال خلال اعداد قانون الانتخابات.⁶⁸ وفي الوقت الحاضر تعد المفوضية عددا من القوانين مثل قانون الاستفتاء وقانون الامن الوطني وقانون استفتاء جنوب السودان. وفي العادة تعد المفوضية مسودات القوانين على اساس الوصول لاتفاق،⁶⁹ ثم تقدمها الى مجلس الوزراء للنظر فيها وتقديم مساهمته. لكن من المعروف ان التغذية الاسترجاعية التي يقدمها مجلس الوزراء حول مسودات القوانين عادة ما ترفضها المفوضية.⁷⁰ وبذلك فان هذا يمنع مجلس الوزراء من نقاش القوانين اللاحقة التي تعدها المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، وبالتالي يحد من فعالية الاستشارات. والمعروف ان قسم حكم القانون والشئون القضائية في بعثة الامم المتحدة في السودان يوفر خدمات استشارية للمفوضية الوطنية لمراجعة الدستور فيما يتعلق بمادة القوانين المختلفة لكن ليس واضحا الى اي مدى تأخذ المفوضية بمساهمة بعثة الامم المتحدة في السودان أثناء اعدادها للقوانين المختلفة.⁷¹ والمفوضية لا تنتشر، بشكل واسع، معلومات حول عملية الاصلاح التشريعي، بما في ذلك المسودات، على الجمهور والممثلين واعضاء الهيئات ذات الصلة. وهذا يعرقل الشفافية والمشاركة الشعبية العريضة في عملية اصلاح القوانين.

ج) مفوضية دائمة لاصلاح القوانين

في سبعينيات القرن العشرين كانت هناك مفوضية دائمة كقسم داخل شعبة التشريع في وزارة العدل.⁷² ويعتقد أعضاء الجماعة القانونية السودانية،⁷³ بما في ذلك اعضاء المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، ان عملية اصلاح القوانين يمكن تعزيزها بشكل كبير اذا كان يمكن اعادة تأسيس لجنة اصلاح قانوني مستقلة. ويمكن لمثل هذه الهيئة ان تحافظ على القانون تحت المراجعة وتقدم توصيات بالاصلاحات، وذلك اما باقتراح منها او من خلال توصيات للحكومة. ويمكن ايضا ان تعمل على تدعيم او مراجعة القوانين او البحوث.

66- مقابلة مع المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، الخرطوم، فبراير 2009.

67- المصدر السابق.

68- مقابلة مع مجلس الولايات في المجلس الوطني، الخرطوم، فبراير 2009.

69- مقابلة مع محامي، الخرطوم، يوليو 2009.

70- مقابلة مع محامي، الخرطوم، يوليو 2009.

71- قسم حكم القانون والشئون القضائية لبعثة الامم المتحدة في السودان، اكتوبر 2009.

72- مقابلة مع عضو سابق للجنة الاصلاح القانوني في وزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

73- محمد الطاهر، الاصلاح القانوني على ضوء اتفاقية السلام الشامل، موجود مع الكاتب، مقابلة مع مدرسة القانون، جامعة الخرطوم، فبراير 2009.

الجزء الثالث : دور الهيئات التنفيذية والتشريعية في عملية صناعة

القوانين

1- مجلس الوزراء

ينص موجه وزارة العدل (المنشور 1996) على ان تقدم كل وزارة بمفردها مقترحها التشريعي⁷⁴ الى مجلس الوزراء. وتوضح قواعد مجلس الوزراء لعام 2005 الاجراءات الخاصة بالفحص والموافقة على المقترحات التشريعية قبل ان تصل المجلس الوطني. وتقدم المقترحات التشريعية عادة لمجلس الوزراء للقراءة الأولى. وبعد ذلك يُحال المقترح الى لجنة فنية للتقييم العام فيما اذا كان مجلس الوزراء سيوافق (يوافق على جدول مشروع القانون) على المقترح من حيث المبدأ.⁷⁵ ثم يقدم المقترح التشريعي الى القطاع المناسب داخل مجلس الوزراء.⁷⁶

يركز المقترح التشريعي على السياسة أكثر مما يركز على المظاهر الفنيّة. وقد تسعى اللجنة الفنية للحصول على رأي خبراء حول الاساس المنطقي للمقترح الدستوري وقدرته على البقاء. وتحدد اللجنة طبيعة المشاورات، والتي قد تستلزم دعوة المجموعات ذات الاهتمام لتقديم آرائها خلال جدول زمني. وقد تعتمد اللجنة على خبراء خارجيين او تطلب تقييما خارجيا للأثر المحتمل للمقترح ومعلومات او بيانات ذات صلة بتقييم المقترح التشريعي.⁷⁷ ولكن وفقا لبعض المراقبين فان اللجنة المناسبة في مجلس الوزراء نادراً ما تشارك في اي عملية استشارية اثناء النظر في المقترح التشريعي.⁷⁸ ويبدو أنه لم تتم الا القليل من المشاورات، على سبيل المثال، مع ممثلي تلك الجهات المتأثرة بشكل اساسي.

اذا اعتبرت اللجنة ان هناك فجوة في المقترح التشريعي فانها قد تنظم ورش عمل لتلمس آراء أولئك المهمتين أو اعادة المقترح التشريعي للوزارة/ الكيان المعني.⁷⁹ وهذا الاجراء قد يؤدي الى حالات تأخير يمكن تحاشيها اذا نسقت وزارة العدل مع الوزارة المعنية في عملية الصياغة منذ البداية وقبل ان تقدم الوزارة، او الكيان المعني، المقترح التشريعي لمجلس الوزراء.

وكخطوة أخيرة فان مجلس الوزراء يقدم المقترح التشريعي لوزارة العدل والتي تُكلف بتحويله الى قواعد معيارية واصدار شهادة لاثبات ان مسودة التشريع قد تم فحصها رسمياً.⁸⁰ وعلى المستوى العملي فان الوزارة المعنية تقدم احيانا المقترح التشريعي مباشرة الى وزارة العدل لتحويله الى لغة قانونية قبل تقديمه الى مجلس الوزراء لكن هذه الممارسة قد تسببت في مشاكل في الماضي.⁸¹ ان الاجراء الحالي للمقترحات التي تمر من الوزارات المعنية لمجلس الوزراء (وبعض اللجان داخل مجلس الوزراء) الى وزارة العدل يعتبر اجراءاً بطيئاً ومضيقاً للوقت.

⁷⁴ - لهدف ابطال او سن او تعديل تشريع.

⁷⁵ - مقابلة مع مجلس الصحافة والمجلس الوطني لرعاية الطفل والمفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، الخرطوم، فبراير 2009.

⁷⁶ - هناك عدد من القطاعات داخل مجلس الوزراء يمثل فيها كل الوزراء وهذه تشمل لجان مثل القطاع الاجتماعي، وقطاع الخدمات وقطاع السيادة.

⁷⁷ - انظر المادة 50 (3) (أ) من قاعدة تنظيم وظائف مجلس الوزراء.

⁷⁸ - مقابلة مع المجلس الوطني لرعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁷⁹ - مقابلة مع مجلس الصحافة، الخرطوم، فبراير 2009.

⁸⁰ - انظر المادة 5 (5) من موجه وزارة العدل (المنشور 1996).

⁸¹ - مقابلة مع عضو سابق لجنة الاصلاح القانوني بوزارة العدل، الخرطوم، فبراير 2009.

وكتوصية، قد تودّ وزارة العدل ان تعدّل موجه وزارة العدل (المنشور 1996)، كي تلزم الوزارات المعنية بعرض المقترح التشريعي لوزارة العدل قبل تقديمه لمجلس الوزراء بهدف تسريع العملية. وتحتاج شعبة التشريع بوزارة العدل للتعاون مع الوزارات المعنية التي تحرك المقترحات الدستورية. ويمكن ان يساعد المختصون بالصياغة القانونية واضعي السياسات لتطوير سياسات صحيحة لاتخاذ قرارات صائبة وذلك بتقديم المشورة والنصح حول الاطار الذي يتم فيه الاصلاح التشريعي.

ليس هناك اطار تنظيمي واضح لوزارة العدل لتحديد اي المقترحات القادمة الى مجلس الوزراء ينبغي ان تمنح لها الأولوية في الصياغة النهائية. ويتحدد الجدول الزمني للنظر في المقترحات التشريعية المختلفة، بشكل واسع، بأجندة مجلس الوزراء والمجلس الوطني.⁸² ويعتبر تحديد الأولوية للمقترحات التشريعية وفقا لدرجة الحاجة العاجلة لها موضوعا سياسيا يجب ان يبت فيه مجلس الوزراء. وكتوصية فان اصحاب القرار السياسي (مثاليا مجلس الوزراء) قد يرغبون في تأسيس لجنة مركزية للتشريع بهدف تحديد الأولوية للمقترحات التشريعية الآتية من وزارات مختلفة.

وبالاضافة الى ذلك فان مجلس الوزراء قد يؤسس لعملية تجعل مثل هذه اللجنة قادرة على اتخاذ القرارات الخاصة بالأولويات التشريعية، مثل اي المقترحات التشريعية ستكون جزءا من جدول الاعمال التالي لمجلس الوزراء. وهذا يمكن ان يحدث وفقا لمجموعة من المعايير، كعدد الاشخاص المتأثرين بالتشريعات المعنية او الاسباب الخاصة للتعجيل بها مثلاً. وهناك آلية، يفضل ان تكون داخل الفرع التنفيذي، لتقرير أولوية مختلف المقترحات التشريعية،⁸³ تأخذ شكل لجنة تهتم بالتشريع داخل مجلس الوزراء، كهيئة تمثل فيها كل الوزارات.⁸⁴

أ) التنسيق مع وزارة العدل

حينما يصل مقترحا تشريعي الى وزارة العدل تشكل شعبة التشريع لجنة لدراسة المظاهر الفنية للمقترح التشريعي. وتنتظر هذه اللجنة في موضوعات مثل الاتساق مع القانون الدستوري والتزامات السودان الخاصة بالاتفاقيات الدولية والامثال للقوانين الموجودة. وتتلقى شعبة التشريع ايضاً مسودة القوانين التي تأتي من المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور. ولكنها لا تمارس اي نوع من الفحص للتأكد من مدى جودة الصياغة القانونية ومدى موافقة مسودة القانون مع الدستور او مع الاتفاقيات الدولية التي يعتبر السودان طرفا فيها. ويزعم بعض من أجريت مقابلات معهم ان شعبة التشريع محظورة عن ممارسة مثل هذا الدور لأن معظم مسودات القوانين تعدها المفوضية الوطنية لمراجعة القوانين على اساس اتفاق طرفي معاهدة السلام الشامل.⁸⁵ وبالتالي فان مراجعة مثل هذه القوانين قد تفتح الباب لجهة جديدة من المواجهات السياسية، خصوصا بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان. وهنا يقصر دور شعبة التشريع على اصدار شهادة لإثبات ان مسودة التشريع، التي أعدتها المفوضية، قد تم فحصها رسميا، دون ان تجري، مثل هذا الفحص.⁸⁶

⁸² - مقابلة مع احد كبار محامي حقوق الانسان، والمفوضية الوطنية لمراجعة القوانين ومجلس الصحافة والمجلس الوطني لرعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁸³ - مقابلة مع المفوضية الوطنية لمراجعة الدستور، الخرطوم، فبراير 2009.

⁸⁴ - انظر، Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe SIGMA

PAPERS: No. 18, OCDE/GD (97)176

⁸⁵ - مقابلة مع مسئولين في وزارة العدل، الخرطوم، يونيو 2009.

⁸⁶ - مقابلة مع مجلس رعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

والمعروف ان عملية اصلاح القوانين هذه مرتبطة بالمرحلة الانتقالية وتعتبر وزارة العدل مسودات القوانين هذه امورا عاجلة دون أن تقوم بإجراء مراجعة كبيرة.

ليست هناك آلية داخل شعبة التشريع لتحديد الأولوية لمختلف المقترحات التشريعية التي تأتي من مجلس الوزراء. وعلى المستوى العملي فان وزارة العدل هي التي تقرر حول اي المقترحات التشريعية يجب النظر اليه اولاً. وهكذا فانه يبدو ان عملية تحديد الأولوية ليست سوى عملية قرار سياسي محضة: تفقد الضرورة السياسية لاكمال سريع لعملية الصياغة من جانب وزارة العدل حتى يمكن تقديم نص المسودة على نحو عاجل لمجلس الوزراء، وبعد ذلك يُقدّم النص للمجلس الوطني.⁸⁷ وتظهر النقاشات مع وزارة العدل، ومع المسؤولين في الوزارات ذات الصلة، ان اعطاء الاولويات وصياغة مختلف المقترحات التشريعية يقع ضمن اختصاص وزارة العدل. ووفقا لبعض المراقبين فان الوزارة تتجه، بشكل متزايد، لاعطاء الاولويات على اساس وجود وضع ملح خاص مثل ما اذا كان لوجود التشريع او لعدم وجوده تأثير حاسم في تطبيق تشريع معين، مثل الافتقار لوجود قانون امن وطني حول تطبيق قانون الانتخابات.⁸⁸

ان مسؤولي وزارة العدل واعون لأن هذه العوامل تعرقل عملية اصلاح قانوني سريعة ومنتاسكة، وهناك حاجة ماسة لاطار تنظيمي، وهذا لتأسيس وضوح حول الاجراء الذي يمكن تطبيقه، وبالذات، لضمان فحص قانوني ملائم من وزارة العدل. وقد تتضمن هذه المتطلبات موضوعات مثل (كيف توضع الاولويات لمقترحات تشريعية محتملة، كيف تضع جدولاً زمنياً للاعداد لمثل هذه المقترحات، وكيف تنسق عملية تقديم المقترحات التشريعية على مستوى الحكومة لكي تناسب جداول الاعمال البرلمانية).

وتنظر وزارة العدل في خطوات تحقيق هذه الاهداف. وقد صارت بعض هذه الاجراءات سلفاً جاهزة للعمل رغم انها لا تحدث بطريقة منتظمة. فمثلاً كانت قد تأسست مفوضية داخل شعبة التشريع، ضمن توصيات مجلس الوزراء، وتكونت المفوضية من مستشارين قانونيين من شعبة المعاهدات الدولية والمجلس الاستشاري لحقوق الانسان وشعبة التشريع. وقد أوكلت لها مهمة دراسة المقترحات التشريعية المختلفة التي كانت جزءاً من جدول الاعمال التالي لمجلس الوزراء.⁸⁹ ولكن تم الآن تفكيك هذه الآلية لسبب غير معروف مع أنه كان من المتوقع ان تمثل المفوضية وسيلة فعّالة لوضع الاولويات للمقترحات التشريعية على مستوى وزارة العدل.

وفقاً لمسؤولي شعبة التشريع بوزارة العدل فان عملية وضع الاولويات تتم حتى مستوى معين عبر وضع جدول زمني سنوي (خطة).⁹⁰ وتوضّح هذه الخطة في خطوط عريضة المقترحات التشريعية التي خطط لها في اطار فترة زمنية محددة. ولكن هذا الجدول لا يتناول موضوع الاولويات. وليس هناك لوائح ينبغي ان تتخذ تلك القرارات وفقاً لها. وقد صار معروفاً ان هناك ممارسة راسخة بان وزارة العدل اعتادت ان تتبع على امتداد كل عملية اصلاح القوانين ما يسمى ب"قواعد صارمة وعاجلة".⁹¹ وتتطلب تلك العملية ان تسعى الوزارة المعنية لأخذ النصح من وزارة العدل فيما يتعلق

⁸⁷ - مقابلة مع شعبة التشريع بوزارة العدل واللجنة الوطنية لمراجعة الدستور، الخرطوم، فبراير 2009.

⁸⁸ - مقابلة مع مجالس الولايات، الخرطوم، فبراير 2009.

⁸⁹ - مقابلة مع المجلس الوطني لرعاية الطفولة، الخرطوم، فبراير 2009.

⁹⁰ - مقابلة مع المجلس الوطني لرعاية الطفل، الخرطوم، فبراير 2009.

⁹¹ - مقابلة مع محامي، الخرطوم، يوليو 2009.

بما اذا كانت هناك حاجة لأي قانون مقترح حديثاً، على ضوء التشريعات الموجودة، وما اذا كان يجب ان تظل التشريعات الموجودة سارية المفعول او تعدل او تبطل.⁹² وهذه يمكن ان تكون عملية مفيدة لكفالة اقتصاد واتساق التشريعات الموجودة.

وينظر لكفاءة وزارة العدل على انها ضعيفة، خصوصاً فيما يتعلق بصياغة التشريعات وفحص مدى التوافق مع القانون الدولي والقانون التشريعي والقانون الدستوري.⁹³ وفي بعض الحالات فان عدم التوافق مع القانون الدولي قد يأتي كنتيجة للجهل بالقوانين ذات الصلة مثل الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها السودان.⁹⁴

ان اقتصار عملية الاصلاحات القانونية لدرجة كبيرة على طرفي اتفاقية السلام الشامل، مع استبعاد الآخرين، أدت الى الافتقار للمشاركة والشفافية. وقد تمت صياغة بعض القوانين الحاسمة بواسطة المفوضية الوطنية للمراجعة الدستورية، والتي يهيمن عليها طرفي اتفاقية السلام الشامل. والأكثر أهمية، ان أعمال الصياغة لا تخضع للفحص من وزارة العدل او مجلس الوزراء، وبهذا فان عملية الاصلاحات القانونية، في بعض الاحيان لا تتبع الاجراءات المعتادة كما ينص عليها موجّه وزارة العدل (منشور 1996)، مما يسمح بمسودات قوانين قد لا تفي بالمتطلبات المنصوص عليها في اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي.

(ب) التنسيق مع البرلمان الوطني : العملية التشاورية في المجلس الوطني

مع أن معظم التشريعات الأولية قد أعدت بواسطة الحكومة او لأجلها فان للبرلمان سلطات دستورية لتقديم تشريعه الخاص والاجراء تعديلات على قوانين الحكومة. وهذه المبادرات قد تتخذها اللجان البرلمانية أو أعضاء أفراد في البرلمان. وبالطبع اذا كان البرلمان غير راض عن التشريع المقدم من الحكومة فانه قد يقدم مسودة قانون تحتوي على مقارباته للموضوع. وهذا يعني ان الاعداد التشريعي هو في يد الوزارات الحكومية والبرلمان ولكن، على مستوى الممارسة، فان المجلس الوطني لا يستخدم تفويضه للمبادرة بمقترحات تشريعية.⁹⁵ ومع ذلك فهناك عدد من اللجان التي تلعب دوراً نشطاً في ابتدار الاصلاحات وفي مراجعة مسودات القوانين قيد النظر في البرلمان مثل اللجنة الدائمة للتشريع.⁹⁶ لقد عينت لجنة التشريع الدائمة 12 قانوناً كأولويات، بما في ذلك القانون الجنائي وقانون الاجراءات الجنائية وقانون قوات الامن الوطني وقانون قوات الشرطة وقانون القوات المسلحة وقانون الاثبات وقانون الصحافة والنشر.

يوضح القسم التالي تكوين المجلس الوطني وسلطته في المبادرة بتقديم المقترحات التشريعية بالاضافة الى مراحل الحوار واجازة المقترحات التشريعية قبل ان يدخل التشريع حيز التنفيذ.

تكوين الهيئة التشريعية

⁹² - المصدر السابق.

⁹³ - مقابلة مع محامني، الخرطوم، يوليو 2009.

⁹⁴ - المصدر السابق.

⁹⁵ - مقابلة مع لجنة العمال، الادارة والتظلمات في المجلس الوطني، الخرطوم، يونيو 2009.

⁹⁶ - عينت لجنة التشريع الدائمة 12 قانوناً كأولويات، بما في ذلك القانون الجنائي وقانون الاجراءات الجنائية وقانون قوات الامن الوطني وقانون قوات الشرطة وقانون القوات المسلحة وقانون الاثبات وقانون الصحافة والنشر.

تتكون الهيئة التشريعية من مجلسين: المجلس الوطني ، وبه 450 عضوا بنسبة 70% للشمال و 30% للجنوب . ومجلس الولايات، وبه 97 عضوا⁹⁷ ويتمتع المجلس التشريعي بسلطات تشريع القوانين، كما يتمتع، ضمن أمور أخرى، بالموافقة على الميزانية الوطنية وتوزيع الموارد والانخراط في التعديلات الدستورية والمصادقة على الاتفاقيات الدولية.

اجراء مناقشة المقترحات التشريعية في المجلس الوطني:

بمجرد تقديم مسودة قانون للمجلس الوطني فانها تمر عبر الاطوار التالية:

- القراءة الاولى لمشروع القانون؛ وبعد القراءة الاولى يحال مشروع القانون الى اللجنة المناسبة، والتي تناقش مشروع القانون على نحو تفصيلي وتعد تقريرا عاما للتقييم للقراءة الثانية.⁹⁸
- يعاد مشروع القانون للمجلس للحوار حوله للقراءة الثانية.
- اخيرا هناك قراءة ثالثة قبل ان يقرر المجلس الوطني اجازة مشروع القانون او رفضه.

يُحال المقترح التشريعي الذي يصل المجلس الوطني لاحدى اللجان وفقا لموضوعه. وهناك عدد من اللجان داخل المجلس الوطني، بما في ذلك لجنة حقوق الانسان ولجنة العمل الانساني. وتحيل اللجنة المعنية المقترح التشريعي بعد فحصه الى لجنة التشريع والعدل للصياغة الاخيرة. وفي العادة، تنظم اللجنة المعنية جلسة لحوار عام قد تسعى من خلاله الى التزود بمساهمات حول الاساس المنطقي والقابلية للتطبيق لمشروع القانون من الوزارات ذات الصلة.

تُدعى الوزارات الاخرى ايضا لتقديم تعليقاتها، وقد تُدعى ايضا اي هيئة ذات اهتمام بأن تقدم آراءها حول الاساس المنطقي لمشروع القانون.⁹⁹ ومع أن صياغة النص القانوني تتم بواسطة خبراء الصياغة القانونية في وزارة العدل إلا أن مساهمات تفصيلية، سياسية وقانونية، حول مسائل اساسية تظل تقدم من واضعي السياسات من خلال عملية المشاورات في المجلس الوطني. وقد لاحظ بعض المعلقين التركيز المفرط على المظاهر القانونية للصياغة على حساب اعطاء اعتبار كامل للسياسة. ويمكن لمثل هذا النهج ان ينتج مسودة تدمج الخيارات السياسية لبعض الخبراء استنادا الى معرفتهم وتجاربهم الخاصة اكثر مما تستند الى تقييم عميق للمشكلة الحقيقية وللحاجات المحلية ولظروف المجتمع.¹⁰⁰

على المستوى العملي تتم استشارة الوزارات ذات الصلة حول جوانب الانفاذ والجوانب العملية للمقترح التشريعي المعين.¹⁰¹ ان استشارة الوزارات الاخرى، عادة تلك التي لها مصلحة مباشرة في الموضوع او في بعض مظاهر المقترح التشريعي، تعتبر ممارسة شائعة. وعلى عكس ذلك فان مجموعات المصالح غير الحكومية خارج البرلمان نادرا ما تتم استشارتها خلال الحوار حول المقترح التشريعي في المجلس الوطني. وعلى مستوى الممارسة فانه لا يوجد فصل في السلطات اذ

97- المادة 83 من الدستور الوطني الانتقالي.

98- مقابلة مع مجلس ولايات المجلس الوطني ، الخرطوم، فبراير ، 2009.

99- المصدر السابق.

100- مقابلة مع لجنة العمل والادارة والتظلمات في المجلس الوطني، الخرطوم، يونيو 2009.

101- مقابلة مع مجلس الولايات بالمجلس الوطني، الخرطوم، فبراير 2009.

انه يبدو ان الجهاز التنفيذي يمارس نفوذا بلا قيود على الجهاز التشريعي فيما يميل اتخاذ القرارات الرئيسية لأن يكون بين اطراف اتفاقية السلام الشامل خلف الابواب المغلقة قبل ان يأتيها للبرلمان.¹⁰²

عملية الاستشارة داخل اللجان المختلفة للمجلس الوطني

ان اللجنة المعنية لها سلطة دعوة المجموعات المعنية لتقديم ملاحظاتها بناءً على الاجراءات البرلمانية. وقد اتبعت هذه الممارسة خلال التداول حول قانون تنظيم العمل الانساني والتطوعي لعام 2006، ونتجت عنها بعض التعديلات لمشروع القانون عقب تداخلات من المنظمات غير الحكومية.¹⁰³ وبعد القراءة الأخيرة يُحال مشروع القانون الى لجنة دائمة مشتركة بين المجلسين (المجلس الوطني ومجلس الولايات) للتدقيق وتحديد ما اذا كان سيؤثر على مصالح الولايات فاذا قررت اللجنة المشتركة انه يؤثر فينبغي ان يُحال الى مجلس الولايات. وقد يقدم مجلس الولايات اي تعديلات في مشروع القانون المُحال بأغلبية ثلثي الأعضاء (او يجيزه كما هو). ثم يرسل مشروع القانون (المعدل) الى الرئيس لموافقة/ها دون ان يُعاد الى المجلس الوطني.¹⁰⁴

ان لجنة العدل والتشريع في المجلس الوطني مسؤولة من التأكد من دقة الصياغة القانونية. وتعاني اللجنة من القدرة المحدودة وهناك حاجة للتدريب المستمر لتعزيز جودة الصياغة القانونية.¹⁰⁵ وتؤثر القدرة الضعيفة لاعضاء البرلمان بشكل كبير على مستوى الحوار خلال الجلسات البرلمانية وعلى مشاركة مختلف البرلمانيين في عملية اصلاح القوانين.¹⁰⁶ ان التدريب على الموضوعات ذات العلاقة بالقواعد واللوائح الداخلية للبرلمان يعتبر متطلبا حاسما لتعزيز مستوى الحوار البرلماني.¹⁰⁷

تتصدر المشاركة الخارجية في عملية الاصلاح القانوني البرلمانية في دعوة الخبراء لتوفير الخبرة الفنية.¹⁰⁸ أما المشاركة العامة فانها ضئيلة، ويسعى اليها عادة في التشريع الذي ينظم موضوعات مثل قطاع الصحة.¹⁰⁹ ويعتقد بعض البرلمانيين ان اعداد التشريعات يتم بالشكل الافضل عن طريق تشجيع البرلمانيين لعقد جلسات على مستوى القواعد الشعبية: اي على مستوى الولاية، والمستويات المحلية والجماعة السكانية بهدف دمج آراء جماهير دوائرهم في عملية اصلاح القوانين، خصوصا في الجوانب المتعلقة بالتشريع الاداري (التشريعات الفرعية).¹¹⁰ وقد تساهم مثل هذه الآلية في استعادة السلام والمحافظة عليه من خلال تعزيز الحوار والمصالحة والمشاورة وتقديم خدمات اساسية داعمة على مستوى الجماعة السكانية. وقد تعزز آلية مقترحة كهذه المشاركة العامة في عملية اصلاح القوانين لكن قد لا تكون مجدية بسبب معوقات مالية ومعوقات تتعلق بالزمن.

يتعلق ضعف المشاركة بحقيقة ان الجمهور غير واع للقوانين التي تناقش في البرلمان.¹¹¹ وهذا يضاف الى الضعف العام في نشر القوانين والوعي القانوني للجمهور العريض.¹¹² والحصول على

¹⁰² - مقابلة مع ممثلين للمجتمع المدني، الخرطوم، يوليو 2009.

¹⁰³ - مقابلة مع ممثل مجتمع مدني، الخرطوم، يوليو 2009.

¹⁰⁴ - المادة 107 من الدستور الوطني الانتقالي "اجراءات عرض ونظر مشروعات القوانين".

¹⁰⁵ - مقابلة مع مجلس الولايات بالمجلس الوطني، الخرطوم، فبراير 2009.

¹⁰⁶ - مقابلة مع لجنة العمل والادارة والتنظلمات في المجلس الوطني، الخرطوم، يونيو 2009.

¹⁰⁷ - المصدر السابق

¹⁰⁸ - المصدر السابق.

¹⁰⁹ - المصدر السابق.

¹¹⁰ - مقابلة مع لجنة العمل والادارة والتنظلمات بالمجلس الوطني، الخرطوم، يونيو 2009.

¹¹¹ - مقابلة مع المجتمع المدني، الخرطوم، يوليو 2009.

¹¹² - المصدر السابق.

مشاريع القوانين والتشريعات محدود لذلك يجب ان تكون المجموعة الكاملة للتشريعات المعمول بها متاحة، ويجب ان يكون المهنيين القانونيين قادرين على الحصول على نسخ بسهولة. هنالك خطوات اتخذت لمجابهة هذه المشكلة بمساعدة المجتمع الدولي، على سبيل المثال: مشروع القضاء السوداني لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، قد ساعد قضاء السودان في اعادة طبع المجموعة الكاملة لتقارير ومجلات قانون السودان منذ 1900. وستتوفر هذه المطبوعات لكل القضاة في شمال السودان بالإضافة الى المحاكم الأخرى.¹¹³ وأيضاً نجد ان التاريخ الطويل للدكتاتوريات وعدم الاستقرار السياسي في السودان قد اضعف بشكل كبير النظام القانوني وقوّض الثقة في اصلاحات القانون التي يستفيد منها الجمهور العريض أكثر من الحزب الحاكم في السلطة.¹¹⁴

الجزء الرابع : فحص دور الكيانات الفاعلة الأخرى في عملية اصلاح القوانين

1- دور الهيئات الحكومية: المجلس الاستشاري لحقوق الانسان

ان المجلس الاستشاري لحقوق الانسان هو شعبة داخل وزارة العدل. وهو مفوض، من بين عدة جوانب، ان يقدم النصح للحكومة حول توافق التشريع مع التزامات اتفاقيات حقوق الانسان الدولية. وهو يراقب تطبيق حقوق الانسان الدولية التي يعتبر السودان طرفاً فيها، ويساعد الحكومة في اعداد التقارير لهيئات الاتفاقيات الدولية، مثل لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة. ويُقدّم قسم أنشئ مؤخراً في المجلس الاستشاري لحقوق الانسان، وهو قسم العدالة الجنائية، خدمات المشورة لمؤسسات قطاع العدالة الجنائية، (الشرطة والمدعون العموميون والمحامون والقضاة) حول توافق القانون الجنائي مع الدستور الوطني الانتقالي والقانون الدولي لحقوق الانسان، بتركيز خاص على مبادئ المحاكمة العادلة.¹¹⁵ ولهذا الهدف فان المجلس الاستشاري لحقوق الانسان، بالتعاون مع وكالات دولية، اجرى عدداً من جلسات التدريب لمؤسسات العدالة الجنائية التي تتعامل بشكل كبير مع مجموعة من الموضوعات الاجرائية ذات الصلة بحق الاشخاص المعتقلين خلال طور ما قبل المحاكمة. وقد أعد دليل (كُتيب) تدريب بالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة في السودان والشرطة. وقد ورد ان الشرطة في طريقها للموافقة على اصدار دليل تدريب بهدف دمجها في المقرر الرسمي لتدريب الشرطة.¹¹⁶

اتخذ المجلس الوطني لحقوق الانسان بعض الخطوات في عملية اصلاح القوانين. وقد نظم المجلس عدداً من ورش العمل مع عدد مختلف من اصحاب الشأن والمصلحة، مثل الاكاديميين والقانونيين ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية لحقوق الانسان، لتلمس مساهماتها بهدف الوصول الى اتفاق عريض حول مسودة لمفوضية حقوق الانسان. وبالإضافة الى تعزيز دمج مبادئ باريس فانه قد وضع الاعتبار للدروس المستفادة وأفضل الممارسات من ولايات قضائية مختلفة خلال عملية الصياغة. وقد دخل القانون حيز التنفيذ في ابريل 2009، مَنَحَت المسودة، التي كانت قد قَدِّمَت

¹¹³ - مقابلة مع كبير المستشارين الفنيين لمشروع برنامج الامم المتحدة للتنمية القضائي، الخرطوم، يوليو 2009.

¹¹⁴ - مقابلة مع صحفي، الخرطوم، مايو 2009.

¹¹⁵ - مقابلة مع المجلس الاستشاري لحقوق الانسان، الخرطوم، فبراير 2009.

¹¹⁶ - المصدر السابق.

المجلس الوطني، مفوضية حقوق الانسان سلطة استدعاء افراد ومعلومات ووثائق لجلسات ولكن اجريت تعديلات ازلت مثل هذه السلطات من تفويض مفوضية حقوق الانسان.¹¹⁷

وفقا للمجلس الاستشاري لحقوق الانسان فان اثر جلسات التدريب المختلفة حول الاجراءات الجنائية قد احدثت تحسنا ملحوظا في الممارسة والتطبيق من جانب الشرطة والمدعين العموميين لمظاهر معينة لضمانات اجرائية فيما يتعلق بحماية حقوق الافراد، خصوصا حقوق الاشخاص المعتقلين والمتهمين خلال مرحلة ما قبل المحاكمة. وبالإضافة الى ذلك فان انشاء وحدة لحقوق الانسان داخل وزارة الداخلية يمثل اصلاحا مؤسسياً آخر وُضع لتنظيم أداء الشرطة بشأن الموضوعات المتصلة بحقوق الانسان. وبينما ظل المجلس يسعى بالتأكيد لاستخدام تفويضه في توفير منبر وفي المساهمة ايجابيا في عملية اصلاح القوانين فان الحيز المتاح له للمناورة وأثره الفعلي الاجمالي ظل محدودا.

(ا) دور الاحزاب السياسية

يشتكي بعض اعضاء الاحزاب السياسية من ضعف المشاركة العامة وضعف الشفافية خلال عملية اصلاح القوانين، خصوصا اثناء مناقشة مشروع القانون في اللجان المختلفة للمجلس الوطني.¹¹⁸ وليس هناك تمثيل ملائم للاحزاب في اللجان المختلفة للمجلس الوطني: بمعنى ان حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان يهيمنان على كل لجان المجلس الوطني، وبالتالي يبعدان الاحزاب الاخرى عن أي مشاركة ذات معنى في مناقشة مشاريع القوانين التي تعرض على المجلس الوطني. وبالإضافة لذلك فان نواب البرلمان معينون وليس منتخبين. ونتيجة لذلك فان البرلمان ليس ممثلا حقيقيا للسكان عموما.¹¹⁹

ان هيمنة طرفي معاهدة السلام الشامل على المجلس الوطني قد يمكن تفسيرها على اساس ان تكوين وتفويض المجلس الوطني نفسه متصل بشكل وثيق ومستمد من معاهدة السلام الشامل؛ وان اتفاقية السلام الشامل نفسها كانت ثنائية بشكل صارم، تضم فقط طرفي النزاع الشمالي - الجنوبي: حزب المؤتمر الوطني، في الشمال، والحركة الشعبية لتحرير السودان في الجنوب. ولعبت اتفاقية السلام الشامل ايضا دورا حاسما في تحديد الملامح العامة للدستور الوطني الانتقالي، وفي ذلك فان اتفاقية السلام الشامل فرضت نص الدستور الوطني الانتقالي،¹²⁰ بمعنى ان الدستور الوطني الانتقالي يعكس محتويات مبادئ محددة كما وردت في نص معاهدة السلام الشامل.¹²¹ وتعاني معظم الاحزاب السياسية ايضا من ضعف القدرة القانونية، ولم تهتم الا مؤخرا، خصوصا في سياق الانتخابات، لاهمية اصلاح القوانين كعنصر اساسي في العملية العريضة للتحويل الديموقراطي.

(ب) دور المجتمع المدني

شهدت مرحلة ما بعد توقيع اتفاقية السلام الشامل زيادة ملحوظة في عدد منظمات المجتمع المدني المنخرطة في انواع عديدة من نشاطات حقوق الانسان والنشاطات التنموية، مثل توفير خدمات

¹¹⁷ - ورقة مسار تشريعي اعدتها بعثة الامم المتحدة في السودان، سبتمبر 2009، في ملف مع الكاتب.

¹¹⁸ - مقابلة مع برلماني، الخرطوم، مارس 2009.

¹¹⁹ - المصدر السابق؛ مقابلة مع خبير قانوني، جامعة الخرطوم، مارس 2009.

¹²⁰ - المواد 2. 12 و 5 و 2. 12 من بروتوكول اقتسام السلطة في اتفاقية السلام الشامل.

¹²¹ - Christina Murray and Catherine Maywald, 'Constitution-Making in Southern Sudan', *Rutgers*

Law Journal, 37 (2006), pp.1203-1234, at p.1203

العون القانوني لقطاعات الفقراء والضعفاء من خلال تعزيز دور المشتغلين في مجال القانون والوعي بحقوق الانسان.¹²² وقد بدأ برنامج الامم المتحدة للتنمية في السودان برنامجاً يهدف الى تقوية مجموعات حقوق الانسان وقدرتها على رفع الوعي بحقوق الانسان وسط السكان. ولكن ما زال الاثر الذي سيخلفه بناء قدرات مجموعات مناصرة حقوق الانسان على المدى البعيد غير واضح. ويقيد قانون جديد للمنظمات غير الحكومية، تم تشريعه عام 2007، نشاطات منظمات المجتمع المدني، ويسمح للحكومة بالتحكم والتدخل في نشاطات منظمات المجتمع المدني، مما أدى ، بجانب اجراءات القمع في أواخر عام 2008 وعلى امتداد 2009، الى تقييد عمل وفعالية منظمات المجتمع المدني.

هناك مشاركة محدودة للمجتمع المدني في عملية اصلاح القوانين، اغلبها على علاقة بقوانين معينة وبسبب الضغط السياسي.¹²³ اما الاستشارات الرسمية مع المجموعات غير الحكومية فان هناك في الغالب نفور من اللجوء اليها. ويمكن ان يُشاهد حدوث تغيير واضح في الاتجاه في هذا المجال اذ ان بعض منظمات المجتمع المدني والاحزاب السياسية كان لها دور في اصلاح عدد من القوانين، تحديدا قانون الالكترونيات وقانون الطفل.¹²⁴ وقد اعاققت القدرة الضعيفة لمنظمات المجتمع المدني مستوى المشاركة في عملية اصلاح القوانين لكن هناك جهود الآن لبناء شبكة وتعزيز قدرة المجتمع المدني على الانخراط بفعالية في اصلاح القوانين.¹²⁵ وقد استخدم المجتمع المدني ايضا المقاضاة الاستراتيجية لتعزيز حماية حقوق الانسان والانصياع للمعايير الدولية.¹²⁶ فمثلا، قالت المحكمة الدستورية مؤخرا، في قضية تتعلق بحقوق الطفل، ان القانون الدولي يسود على القوانين التشريعية السودانية. ولكن المحكمة الدستورية كانت قد فشلت في عدة حالات في تطبيق الاعراف الدولية، تاركة تشريعات مثل مواد الحصانة للمسؤولين موجودة مع انها لا تتسق مع معايير اتفاقيات حقوق الانسان الدولية. وقد شاركت بعض منظمات المجتمع المدني في عملية اصلاح بعض القوانين مثل قانون الطفل وقانون مفوضية حقوق الانسان والقانون الجنائي وقانون الصحافة. وتجمعت العديد من منظمات المجتمع المدني لتكون كونسورتيوم للضغط ضد صدور مرسوم تنظيم منظمات العمل التطوعي في 2005 والذي كان سيقص من نشاطات المجتمع المدني اذا كان قد أجاز المجلس الوطني.¹²⁷ وكان هذا الكونسورتيوم ناجحا في الضغط ضد المرسوم من خلال تنظيم عدة سماعات مشتركة مع المجلس الوطني.¹²⁸ وعموماً فان لجان مختلفة داخل المجلس الوطني ظلت تتعاون حينما يأتي الأمر الى مشاورات اصلاح القوانين، خصوصاً لجنة حقوق الانسان.¹²⁹ ولكن اي مشاركة تتم تقود الى تحرك من المجتمع المدني، وليس هناك اي اجراءات مشاورة داخل المجلس الوطني مما يجعل مشاركة المجتمع المدني مشروطة بشكل كبير بالظروف.

122 - مقابلة مع ممثل مجتمع مدني، الخرطوم، يوليو 2009.

123 - مقابلة مع ممثل مجتمع مدني، الخرطوم، يونيو 2009.

124 - المصدر السابق.

125 - www.pclrs.org

126 - مقابلة مع محامي، الخرطوم، يوليو 2009.

127 - مقابلة مع محامي، الخرطوم، يوليو 2009.

128 - المصدر السابق.

129 - المصدر السابق.

ج) دور الاعلام

تلعب الصحف والاذاعة والتلفزيون دورا هاما في عملية المشاورة حول الاصلاحات القانونية وفي العديد من الدول فان الاعلام الالكتروني يعتبر الوسيلة التي يتلقى من خلالها معظم الناس الاخبار والمعلومات ويفكرون في موضوعات المصلحة العامة والمهم العام.¹³⁰ وفي السودان فان دور الاعلام في تغطية عملية اصلاح القوانين محدود للغاية. وهناك قلة فقط من الصحف هي التي تغطي المواضيع القانونية.¹³¹ وتحتاج الطريقة التي يعالج بها الاعلام هذه الموضوعات ان تضع في الاعتبار مستوى الامية بين الجمهور العريض: بمعنى ان الاعلام يحتاج لمخاطبة الموضوعات الخاصة باصلاح القوانين مستخدما لغة سهلة في القراءة او اشكال اعلامية اخرى كي يستطيع الوصول الى المواطن العادي.¹³² ويعتقد بعض الصحفيين ان مشاركة الاعلام في تغطية عملية اصلاح القوانين هي عملية مشروطة بما اذا كانت الوزارة المعنية منخرطة او غير منخرطة في عملية المشاورات من خلال الحوار العام وتنظيم ورش العمل.¹³³ ومثلاً تعرض قانون الصحافة الى معارضة شديدة بما في ذلك معارضة اتحاد الصحفيين.¹³⁴ وكاستجابة للنقد الذي وجه لقانون الصحافة تم تكوين لجنة في المجلس الوطني للوصول الى اتفاق من خلال ضم اشخاص من مختلف ألوان الطيف السياسي.¹³⁵

لقد صار الاعلام السوداني الآن اكثر انتقادا على مستوى مناقشة السياسات والقضايا الحساسة الأخرى، مثل العنف المنزلي. ويُسمح لممثلي الاعلام بمتابعة الاجراءات في المجلس الوطني. ومع ذلك فان التغطية الاعلامية لموضوعات ذات صلة بمناقشة مشاريع القوانين امام المؤتمر الوطني ظلت تعرقل ان لم تمنع عن طريق اجراءات الرقابة التي فرضت بواسطة المجلس الوطني على الصحافة.¹³⁶ ان التاريخ الطويل من الحكم العسكري والحرب الاهلية طويلة الأمد وحظر الاحزاب السياسية قد أفقرت بشكل كبير السياسة السودانية والمشهد الاعلامي على مستوى القدرات ومستوى التغطية.

كانت مسودة قانون الصحافة المعدل قد أعدت بواسطة المجلس الوطني للصحافة والمعلومات في مشاورات مع الكيانات ذات الصلة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني واتحاد الصحفيين والاكاديميين والمستشارين القانونيين وممثلين من البرلمان وطلاب الجامعة.¹³⁷ ولكن وفقا لبعض الصحفيين فان الجمهور العريض والصحفيين قد استبعدوا من نقاش اصلاح قانون الصحافة واغلقت الرقابة المنافذ أمام الاعلام من التعبير عن اي مخاوف فيما يتعلق بقانون الصحافة الجديد.¹³⁸ وبينما يسمح قانون الصحافة الجديد الى حد ما بحرية التعبير فانه ليس حرا من حالات الغموض. وفي نظر منتقدي القانون فانه يعتبر قانونا قمعيا يقلص حرية الصحفيين ويسمح بالرقابة.¹³⁹

¹³⁰ - Michael Zander, *The Law-Making Process*, 6th ed., Cambridge University Press, 2004.

¹³¹ - مقابلة مع مجلس الصحافة والمطبوعات، الخرطوم، فبراير 2009.

¹³² - مقابلة مع صحفي، الخرطوم، فبراير 2009.

¹³³ - المصدر السابق.

¹³⁴ - مقابلة مع صحفي، الخرطوم، فبراير 2009.

¹³⁵ - مصدر سابق.

¹³⁶ - مقابلة مع عضو برلماني، الخرطوم، مارس 2009.

¹³⁷ - مقابلة مع مجلس الصحافة والمطبوعات، الخرطوم، فبراير 2009.

¹³⁸ - مقابلة مع صحفي، الخرطوم، مايو 2009.

¹³⁹ - المصدر السابق.

ومن حيث الجوهر فان قانون الصحافة الجديد يقصر عن التلبية الكاملة للاعراف والمعايير الدولية، مثل حرية التعبير. وهو يمنح ايضاً المجلس الوطني للصحافة السلطة الكاملة ولا ينظم موضوع الرقابة، وبالتالي يترك مجالاً للمجلس الوطني للصحافة بتولي مثل هذا الدور. وبينما يمثل قانون الصحافة الجديد تحسناً مقارنة بالتشريعات السابقة فان قوانين أخرى قد تؤثر سلبياً في انفاذه. ويمنح قانون الاجراءات الجنائية المعدل مؤخرًا، على سبيل المثال والي الولاية سلطات مفرطة لتقليص حرية التجمع.¹⁴⁰

(د) دور الخبراء القانونيين والمحامين

ان عملية اصلاح القوانين المتصلة بالحرريات المدنية وقوانين الأمن تتحرك ببطء فيما يتعلق بالاتحادات النقابية.¹⁴¹ ويجري بدرجة ما نشر مسودات القوانين كوسيلة لتلمس آراء الجمهور.¹⁴² ولكن التشريع المقترح لا ينشر كأمر طبيعي دون عناء في الصحف اليومية او وسائل الاعلام الأخرى المتاحة. وخلال المداولات حول قانون قوات الشرطة لعام 2007 كان قد تم توزيع نسختين مختلفتين لمسودة القانون مما يشير الى ضعف التنسيق. وتميل عملية المشاركة العامة للتوقف حينما تصل المقترحات الدستورية الى مجلس الوزراء والمجلس الوطني. ولا يحد ضعف الشفافية ومشاورة الخبراء من الفحص العام فقط وانما يفشل ايضاً في استخدام الخبرة القانونية المطلوبة كثيراً لكفالة جودة الصياغة وتوافق التشريع مع اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي. وهذا يمكن ان ينجز كجزء من عمل اللجان الموجودة او ضمن عضوية لجنة اصلاح القوانين التي تأسست مؤخراً او من خلال المفاوضات.

(هـ) دور المجتمع الدولي

ظل اصلاح القوانين احد أهم الأولويات في اعادة بناء الانظمة العدلية في الدول الخارجة من الحروب. وهذا يستلزم توفير خدمات المساعدة الفنية والمشورة القانونية للمؤسسات الحكومية (القطاع العدلي)، والمساعدة في المصادقة على المعاهدات الدولية او قبولها، وفي صياغة تشريعات جديدة. وفي الغالب الاعم فان جهود الاصلاح تتعلق باصلاح القانون الجنائي واصلاح قانون الاجراءات الجنائية والاطار القانوني للقضاء واعداد الدستور.¹⁴³ وفي السودان انخرطت الامم المتحدة، خصوصاً برنامج الامم المتحدة للتنمية وبعثة الامم المتحدة في السودان، في اطار الايفاء بتفويضها فيما يتعلق بانفاذ اتفاقية السلام الشامل، في مهام تتعلق بحكم القانون بالاضافة الى مجموعة نشاطات عديدة أخرى مثل تدريب كيانات العدالة الجنائية وبناء المؤسسات.

برنامج الامم المتحدة للتنمية

ظل برنامج الامم المتحدة للتنمية يناصر اجراء اصلاحات محددة في منطقة دارفور مما قاد الى اصدار عدد من المنشورات من ولاة الولاية لتخفيف القواعد المتعلقة بمتطلبات ملء ما يسمى بـ(أورنيك 8) من جانب النساء اللاتي يتعرضن للاغتصاب كشرط مسبق لتلقي العلاج الطبي.¹⁴⁴

¹⁴⁰ - مقابلة مع دبلوماسي، الخرطوم، يونيو 2009.

¹⁴¹ - مقابلة مع خبير قانوني، الخرطوم، يونيو 2009.

¹⁴² - المصدر السابق.

¹⁴³ - Richard Sannerholm, 'Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict: Beyond

the Rule of Law Template', in *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 12 (2007) No. 1, pp. 65-94

¹⁴⁴ - مقابلة مع برنامج الامم المتحدة للتنمية، محلل برامج، الخرطوم، يوليو 2009.

وقد استهل برنامج الامم المتحدة للتنمية من خلال برنامجه، برنامج حكم القانون في دارفور، استراتيجية حول اورنيك 8.¹⁴⁵ تهدف الى زيادة عدد من يحصلن على العدالة من اللاتي تعرضن للاغتصاب في دارفور. وتركز الاستراتيجية على اعادة تعريف الفهم الشائع حول حقوق الناجيات/الناجين من العنف الجنسي والجندي (نوع الجنس) بموجب القانون المحلي.¹⁴⁶ ويتم التشديد على فرص الوصول للعدالة بالنسبة للناجيات/الناجين من العنف ذي الاساس الجندي والعنف المنزلي. ونتيجة للجهود التي بذلها صندوق الامم المتحدة للاسكان (يونفبا) وبرنامج الامم المتحدة للتنمية و صندوق الامم المتحدة الانمائي للمرأة (يونيفيم) وبعثة الامم المتحدة والاتحاد الافريقي في دارفور (يوناميد) و المفوضية السامية للامم المتحدة لشئون اللاجئين، ضمن هيئات أخرى، فان هناك الآن استراتيجية موحدة حول توضيح معنى و انفاذ أورنيك 8 لأجل ازالة العوائق التي تحول دون التبليغ، وذلك بتوفير التدريب لموظفي الحكومة، بما في ذلك الشرطة والمراكز الطبية والمستشفيات ورفع الوعي بين الجماعات السكانية المختلفة.

وينهمك برنامج الامم المتحدة للتنمية في عملية تهدف لكسب التأييد لإجازة تشريع خاص بالعون القانوني، وذلك بالتعاون مع بعثة الامم المتحدة للسودان ومنظمات المجتمع المدني ووزارة العدل وجامعة الخرطوم. وتسعى مسودة القانون هذه لتوسيع تقديم العون القانوني عبر تأسيس لمفهوم المساعدين القانونيين وانشاء مكتب للعون القانوني. ويركز برنامج الامم المتحدة حالياً على مشاركة المواطنين و اشاعة الديمقراطية والتي تتضمن الدعم لاجراء انتخابات حرة وعادلة وتطوير قدرات منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك منظمات الفقراء والنساء والناجين وغيرهم من المجموعات المهمشة لتعزيز تفاعلهم مع الحكومة ومع ممثليهم السياسيين على كل المستويات.¹⁴⁷ كما يركز البرنامج ايضا على تعزيز فرص الوصول للعدالة وتعزيز حكم القانون من خلال رفع الوعي بحقوق الانسان وتوفير المعلومات القانونية للجماعات السكانية المختلفة والتمثيل للأفراد بهدف تحسين مستوى المعرفة القانونية وزيادة فرص الحصول على اشكال انتصاف لانتهاكات الحقوق.¹⁴⁸ ويميل برنامج الامم المتحدة للتنمية الى مساعدة الحكومة على تطوير القدرات واجازة تشريعات لصالح الفقراء مثل تشريع العون القانوني.¹⁴⁹

بعثة الأمم المتحدة في السودان

تأسست بعثة الامم المتحدة بالسودان بواسطة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وذلك لدعم انفاذ اتفاقية السلام الشامل وفي هذا المضمار تراقب البعثة وتصدر التقارير حول عملية اصلاح القوانين عبر مشاورات مع وزارة العدل والمجلس الوطني والمفوضية الوطنية لمراجعة الدستور والمجلس الاستشاري لحقوق الانسان وغيرها من اصحاب المصلحة والشأن وطنيا ودولياً. وقد وفرت البعثة مساهمة كبيرة في عملية اصلاح القوانين، خصوصاً: قانون الاحزاب السياسية لعام 2007 وقانون القوات المسلحة لعام 2007 وقانون الصحافة والمواد المطبوعة لعام 2009، ومشروع قانون الطفل لعام 2008 ومشروع قانون الطفل لولاية الخرطوم لعام 2006 ومشروع قانون العون القانوني لعام 2009 والتعديلات للقانون الجنائي ولقانون الاجراءات الجنائية لعام 1991. وقد قدمت البعثة أيضاً

¹⁴⁵ - أورنيك 8 هو وثيقة بلاغ تصدرها وزارة العدل لتسجيل الاصابات البدنية المتعلقة بفعل جنائي.

¹⁴⁶ - مقابلة مع برنامج دارفور لحكم القانون التابع لبرنامج الامم المتحدة للتنمية-محلل. يوليو 2009 .

¹⁴⁷ - UNDP Sudan, Governance and Rule of Law Medium-term Policy Focus and Program

Framework, June 2009-June 2012, North Sudan.

¹⁴⁸ - المصدر السابق.

¹⁴⁹ - المصدر السابق.

المساعدة الفنية عبر تسهيل مناير مفتوحة للحكومة والمجتمع المدني لمناقشة احتياجاتها وتصوراتها فيما يتعلق بالعدالة الانتقالية وعملية المصالحة في السودان. وفي هذا السياق تعاونت مع لجنة المجلس القومي للسلام والمصالحة، خصوصا في شكل ورش عمل مشتركة. وبالإضافة الى ذلك فان البعثة أعدت أيضا تحليلاً شاملاً حول امكانية تطبيق العدالة الانتقالية في السياق السوداني بالإضافة لتحليل قانوني في مجال العدالة الخاصة بالاحداث والجنر (نوع الجنس).

منظمات دولية أخرى

تأسست بعثة الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور (يوناميد) بقرار مجلس الأمن رقم 1769 في 31 يوليو 2007. وبالإضافة الى التفويض الاساسي لليوناميد، وتحديد حماية المدنيين، فانها كلفت بمهمة المساهمة في تعزيز حقوق الانسان وحكم القانون، ومراقبة انفاذ اتفاقية دارفور للسلام وتسهيل وصول العون الانساني عبر دارفور.¹⁵⁰ وقد حلت بعثة يوناميد رسميا مكان البعثة الافريقية في السودان (أميس) في 31 ديسمبر 2007.¹⁵¹ ويتجه صندوق الامم المتحدة الانمائي للمرأة الى اجراء دراسة مراجعة قانونية مقارنة حول كل القوانين المحلية في السودان.

لقد بذل المجتمع الدولي جهدا للتفاعل والانخراط في عملية اصلاح القوانين خصوصا القوانين التي تمس الحريات والحقوق الاساسية. ولكن تبقى مسألة مدى استدامة هذه النشاطات امراً مختلفاً عليه، فهي كثيرا ما تكون نشاطات منقطعة عن بعضها وليست جزءا في عملية طويلة، وبالتالي فان هناك افتقار لديمومة العملية المتوقفة على أولويات المانحين.¹⁵² وفوق ذلك فان مساهمة وكالات الامم المتحدة ظلت تعاق نتيجة ضعف القدرات وغيرها من المعوقات التي يجادل بأنها تحد من دورها في المساهمة في عملية اصلاح قوانين اكثر فعالية.

الجزء الخامس : تقييم عملية اصلاح القوانين في السودان

1- الامتثال لاحكام اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي وموقع اصلاح

القانون الجنائي

تلزم المادة 1. 6 من الفصل الثاني من بروتوكول اقتسام السلطة لاتفاقية السلام الشامل بالسودان بالامتثال الكامل بالتزاماته بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان وقائمة بسلسلة من حقوق الانسان والحريات الاساسية. وفي هذا السياق تنص المادة 2. 4. 3 من بروتوكول اقتسام السلطة بأن "حقوق الانسان الاساسية الواردة في بروتوكول مشاكوس وفي هذه الاتفاقية بما في ذلك، احترام جميع الديانات والمعتقدات والعادات، يتم ضمانها وتنفيذها في العاصمة القومية وجميع ارجاء السودان وتضمينها في الدستور القومي الانتقالي."

¹⁵⁰ - بموجب البند السابع لميثاق الأمم المتحدة، أمر مجلس الأمن بانشاء عملية الاتحاد الافريقي/الامم المتحدة الهجين في دارفور ، التي يشار اليها اختصارا اسم يوناميد لفترة اولية تمتد الى 12 شهرا. تم تمديد تفويض يوناميد يوم 31 يوليو 2008 بتبني قرار مجلس الامن 1828 لمدة 12 شهر اخرى تنتهي في 31 يوليو 2009.

¹⁵¹ - اميس نشرت البعثة الافريقية في السودان في البداية كوحدة من المراقبين العسكريين (غير مسلحة) لمراقبة اتفاقية انجينا لوقف اطلاق النار التي وقعت في ابريل 2004. وقد تم تغيير تفويضها وهيكلها بشكل كبير محولا اياها الى عملية عسكرية رئيسية بهدف المساهمة بشكل نشط في تحسين مجمل الوضع الامني وتعزيز حماية المدنيين، في اكتوبر 2004.

¹⁵² - مقابلة مع احد ممثلي المجتمع المدني ، الخرطوم، يونيو 2009.

تنص المادة 225 من الدستور الوطني الانتقالي على ان اتفاقية السلام الشامل تعتبر مضمنة في هذا الدستور، وان اي احكام وردت في اتفاقية السلام الشامل لم تضمن صراحة في هذا الدستور تعتبر جزء منه، ولهذا السبب فانه رغم ان اجزاء كبيرة من اتفاقية السلام الشامل قد تم تحويلها الى احكام للدستور الوطني الانتقالي فان على المختصين بالصياغة القانونية فحص اي مشاريع قوانين مقترحة فيما يتعلق بمدى توافقها مع كل احكام اتفاقية السلام الشامل.

ينص الدستور الوطني الانتقالي على قائمة من حقوق المواطنين، بما في ذلك المساواة والحرية والمحاكمة العلنية والتحرر من التعذيب والحق في الحصول على محامي وحرية الفكر والتعبير وحرية التجمع. ومن حيث الجوهر فان وثيقة الحقوق في الدستور الوطني الانتقالي تبرز ملامح اتفاقيات حقوق الانسان، خصوصا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على الرغم من وجود بعض الاختلافات.¹⁵³ وتخضع جميع هذه الحقوق لقيود يحددها القانون. وتحظر المادة 27 (4) من الدستور الوطني الانتقالي على الدولة من اصدار قانون يصدر بشكل كامل او ينتقص من الحقوق والحريات الأساسية. ويجب على الاصلاحات القانونية، خصوصا عملية اصلاح القانون الجنائي، ان تكفل الامتثال للحقوق والحريات الاساسية وحكم القانون. ويجب ان يعطي الاهتمام ايضا للمبادئ الموجهة للدستور الوطني الانتقالي، مع ان هذه المبادئ غير قابلة للتعزيز امام المحاكم.

لقد تم اصلاح عدة قوانين مما أدى الى تعديلات لأحكام كثيرة من قانون القوات المسلحة وقانون الشرطة. ويستند دمج الجرائم الدولية في القانون الجنائي في عام 2009 الى نموذج الجامعة العربية.¹⁵⁴ ولكن هناك شكوك حول ما اذا كانت هذه التغييرات يمكن ان تؤدي الى تطبيق فعال. ولقد تم الابقاء على أحكام منتقصة للحقوق ذات صلة بحصانة الموظفين العموميين المشتبهين بارتكاب جرائم،¹⁵⁵ مع تعديلات تقتصر على ما تتضمنه وثيقة الحقوق في الدستور الوطني الانتقالي.¹⁵⁶

هناك حاجة عاجلة لدمج الاعراف والمعايير الدولية في اعداد التشريعات.¹⁵⁷ على سبيل المثال، فان التعريف والتفسير لـ"المصلحة العامة" كما يرد في القوانين التشريعية الموجودة يجب ان يكون متنسقا مع اعراف ومعايير الامم المتحدة، ويجب ألا ينحصر فقط في حماية احتكار الحزب الحاكم للسلطة.¹⁵⁸ وتعتبر تجزئة التشريعات مشكلة أخرى. فمثلا، قد تكون قد وضعت قواعد لأحد المواضيع في عدد من القوانين التشريعية (قانون الاسرة والقانون الجنائي) بالاضافة الى القانون العرفي، وبالتالي تؤدي الى تفسيرات و/أو انفاذ متعارض. وقد ظهر هذا بوضوح في قوانين تنظم موضوعات ذات صلة بحقوق الاطفال والنساء، والتي من جانبها تؤثر في عملية اصلاح القوانين وتبطل من وتيرة التقدم.¹⁵⁹

¹⁵³ Noha Ibrahim, 'The Sudanese Bill of Rights,' *International Human Rights Journal*, Vol. 12 (September 2008), 4, pp.613-635.

¹⁵⁴
¹⁵⁵ - مقابلة مع أحد كبار المحامين في مجال حقوق الانسان، الخرطوم، فبراير 2009.

¹⁵⁶ - ريدريس ومركز الخرطوم للتنمية وحقوق الانسان، تعليقات على التعديلات المقترحة للقانون الجنائي السوداني، حاشية سفلية رقم 52 أعلاه،

¹⁵⁷ مقابلة مع لجنة العمل والادارة والتنظلمات بالمجلس الوطني، الخرطوم، يونيو 2009.

¹⁵⁸ المصدر السابق.

¹⁵⁹ المصدر السابق.

ان نص الدستور الوطني الانتقالي يستند الى رؤية تسعى الى ضمان الحقوق السياسية والمساواة والحريات المدنية.¹⁶⁰ وبهذا الوصف فان الدستور الوطني الانتقالي يدعو الى تشجيع المشاركة العامة، ضمن أمور أخرى ، في عملية اصلاح القوانين. ولكن عملية اصلاح القوانين تتحرك ببطء مفرط إن الدستور الوطني الانتقالي هو دستور انتقالي. كما ان اطار اصلاح القوانين الذي اشترطت عليه اتفاقية السلام الشامل يدعو ايضا الى قوانين انتقالية حتى اجراء الانتخابات. وفي المرحلة الانتقالية ينظر الى الحزب الحاكم بانه يحاول التحكم في العملية، على حساب الشفافية والمشاركة العامة.¹⁶¹

هناك عدد من القوانين الاساسية الضرورية لنشوء بيئة مناسبة لانتخابات حرة ونزيهة، بما في ذلك قانون الاحزاب السياسية (2007)، وقانون الانتخابات (2008)، وقانون المفوضية الوطنية (2008)، ومجلس شئون الاحزاب السياسية (2008). وتتواصل صياغة وتبني قانون الاستفتاء، لكن تفاصيله تخضع لجدل عنيف. وما زالت هناك جوانب هامة تتطلب اصلاحا واسعا للتشريعات المحلية كي تجعل القوانين الموجودة متسقة مع الدستور الوطني الانتقالي والمعايير الدولية. وهناك اصلاحات طال انتظارها لقوانين معينة لكنها لم تتم بعد مثل قانون الامن الوطني لعام 1991 والذي يحتوي على عدة مواد تمنح الحصانة لموظفي الامن وتسمح باعتقال وقائي مطول (انفرادي في عزلة تامة).¹⁶² ولقد اعدّ مشروع قانون بواسطة طرفي اتفاقية السلام الشامل ويتم نقاشه في وقت كتابة هذه الورقة.

وتقتصر معظم القوانين التي سنت حديثا عن بلوغ الاعراف والمعايير الدولية والتي كثيرا ما عزيت لضعف الارادة السياسية.¹⁶³ ومن أمثلة ذلك قانون الأمن الوطني المقترح وقانون الاجراءات الجنائية وقانون الاسرة.¹⁶⁴

أ) ممارسة وتطبيق عملية اصلاح القوانين

ان الجهود التي ظلت تبذل حتى اليوم لجعل ممارسة وتطبيق قوانين الاجراءات الجنائية تتسق مع الاعراف الدولية قد ظلت تعاق بفجوات وضعف في الوضوح. فمثلا ليس هناك مواد في قانون الاجراءات الجنائية الحالي تحدد عتبة استمرارية الاحتجاز قبل المحاكمة. ان المادة التي تتعلق بالحق في محاكمة عادلة ليست شاملة بنفس القدر من الشمول الذي تشترطه المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد تفاقم هذا الوضع اكثر بالقصور في قدرة أولئك المسؤولين عن الاداء الوظيفي لنظام الحماية الوطنية لحقوق الانسان.

تفتقر مؤسسات العدالة الجنائية للوعي الكلي والمعرفة بالقانون الدولي وعلاقته بالقانون المحلي وانفاذه على المستوى الوطني، وهذا موضوع يدعو للقلق، وهو اشكالي لأسباب ليس أقلها أن

¹⁶⁰ - مقابلة مع صحفي، الخرطوم، مايو 2009.

¹⁶¹ - المصدر السابق.

¹⁶² - ريدريس وسورد "الامن للجميع : اصلاح أجهزة الامن السودانية ، سبتمبر 2009، ص6 متوفر على :

<http://www.pclrs.org/Resources/Security%20for%20all%20FinalENG.pdf>

¹⁶³ - مقابلة مع محامي ، الخرطوم، يوليو 2009.

¹⁶⁴ - المصدر السابق.

المعايير الدولية قابلة للتطبيق بمقتضى المادة 27 (3) من الدستور الوطني الانتقالي. لقد كان لمعظم القضاة تجربة محدودة في تطبيق اتفاقيات حقوق الانسان الدولية في القضايا المحلية، وهناك فقه قانوني قليل في مجال توفير التوجيه المطلوب في هذا الموضوع.

وهناك جانب آخر هو اصدار تشريعات ثانوية على شكل موجهات أو لوائح محلية. وفي العادة تمتلك الوزارات الفردية سلطات دستورية باصدار قوانين معيارية ثانوية لانفاذ تشريعات اولية في جوانب اختصاصها. ولكن لا يوجد سوى القليل من التوجيه فيما يتعلق بالحدود التي تمارس بها تلك السلطة والمبادئ التي ينبغي اتباعها في تحديد المسائل التي يجب التعامل معها بالتشريعات الثانوية. ويذهب سوء استخدام الحكومة لهذه السلطات الى ما يتعدى الانفاذ. وهذا يسمح بنواقص خطيرة تطال آليات وترتيبات ادارية تعتبر اساسية بالنسبة للانفاذ. وقد اصدرت بعض الاجهزة الحكومية موجهات تتعدى حدود سلطاتها، الشرطة، ويجب ان تكون المجموعات المتأثرة دائماً جزءاً من عملية اصلاح القوانين، ويجب الا تُترك العملية للحكومة وحدها.¹⁶⁵ وبذلك فان البرلمان قد يضع حدوداً اكثر دقة في مشاريع قوانين للسلطات الثانوية لاصدار القوانين.

ان الفيدرالية التي ادخلها الدستور الوطني الانتقالي قد قادت الى زيادة في عدد الهيئات التشريعية في السودان بمعنى ان لكل ولاية الان هيئتها التشريعية الخاصة بها بالإضافة للمحليات الاخرى المزودة بسلطات تشريعية. وتقدم اتفاقية السلام الشامل ثلاثة مستويات من الحكم: حكومة مركزية وحكومة ولاية وحكومة محلية؛ بمعنى ان الولايات قد مُنحت سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية.¹⁶⁶ وهذا من جانبه قد يؤدي الى ضعف في مستوى الصياغة بسبب ضعف التدريب. ويقود ضعف مستوى الصياغة من جانبه الى ضعف مستوى التشريع.

توصيات

يجب على الهيئات المنخرطة في اصلاح القوانين ان تعتبر الجمهور أهم شركائها الاستراتيجيين وبالتالي تضع قيمة عالية للاتصال بالجمهور وبالاستشارات كمنهج لا غنى عنه في عملية اصلاح القوانين. وتعتبر الحاجة لمساهمة واسعة من الجمهور في عملية اصلاح القوانين جزءاً هاماً من التحول الديمقراطي الاكبر الذي تتصوره اتفاقية السلام الشامل. ويجب ان يكون جزءاً من خطة العمل المباشرة للحكومة ان تعزز اتصالاتها العامة وقدرتها التشاورية.

1- حكومة السودان

- القيام بمراجعة داخلية شاملة لعملية اصلاح القوانين فيما يتعلق بشفافيتها وطبيعة المشاركة فيها وكفاءتها وفعاليتها وجودة صياغة التشريع فيها، مع الاخذ في الاعتبار النتائج المستقاة من هذا التقرير.
- وضع سياسة وخطة عمل بهدف تعزيز الحوار العام والمشاورة لمجموعة عريضة من أصحاب الشأن والمصلحة في عملية اصلاح القوانين.

¹⁶⁵ - مقابلة مع احد كبار المحامين، الخرطوم، اغسطس 2009.
¹⁶⁶ - انظر المواد 24 و 178 (1) من الدستور الوطني الانتقالي.

- إزالة العقبات التي تعترض سبيل المناقشة العامة والمشاركة السياسية في عملية اصلاح القوانين، بما في ذلك وسائل اصلاح قانون الصحافة والمطبوعات وقانون الامن الوطني.
- تبني التشريعات التي تنص على واجب الهيئات المعنية باصلاح القوانين بنشر مسودات واستشارة اصحاب الشأن في الاطوار المختلفة من اصلاح القوانين.
- إنشاء لجنة مركزية للتشريعات بغية إعطاء الأولوية لمشاريع تشريعية قادمة من مختلف الوزارات وكفالة أن تكون محصلة الصياغة السياسية والمراجعات التي يضطلع بها مجلس الوزراء متسقة مع القوانين السودانية ذات الصلة والمعاهدات الدولية.
- النظر في تشكيل لجنة دائمة لإصلاح القوانين، تكلف بإجراء إصلاح شامل ومراجعة للتشريعات، وذلك بالتشاور مع أصحاب الشأن والمصلحة المعنيين، مهتدية بتجارب البلدان الأخرى ، مثل جنوب أفريقيا.
- تخصيص أموال لبناء قدرات أولئك المعنيين بوضع وصياغة التشريعات من خلال التدريب والتدابير الأخرى.
- جعل مشاريع القوانين متاحة للجمهور بأسرع ما يمكن.

أ) وزارة العدل

- النظر في إصدار وثيقة مفصلة، مثلا، في شكل تعليمات أو توجيهات، تحدد بوضوح الخطوات والقضايا التي ينبغي النظر فيها من قبل واضعي السياسات خلال طور تحليل السياسات بهدف إنتاج مقترح تشريعي يتعامل مع المشكلة المطروحة بطريقة أفضل.
- وضع سياسة تشاور لتقديم التوجيه بشأن طرائق التشاور التي ينبغي استخدامها في طور صياغة السياسات.
- اختيار عدد ملائم من الأشخاص ليعينوا بشكل دائم في شعبة التشريع، وتوفير التدريب الملائم والمنهجي في الصياغة القانونية. وينبغي أيضا صياغة اتجاهات رسمية وموجهات للممارسة بشأن هذه المسائل.
- توفير التوجيه للموظفين القانونيين بشأن الخطوات التي ينبغي اتخاذها أثناء التدقيق في المقترحات التشريعية.

ب) الهيئات البرلمانية والحكومية

- زيادة القدرة على المبادرة والانخراط في عملية إصلاح القوانين، والتنسيق مع الهيئات الرسمية وأصحاب المصلحة والشأن، حسب الاقتضاء.
- تعزيز الشفافية في العمل والتشاور مع أصحاب المصلحة والجمهور على امتداد مراحل عملية إصلاح القوانين.

ج) الأحزاب السياسية

- جعل إصلاح القوانين أولوية في عملية التحول الديمقراطي.
- تعزيز القدرة على المبادرة والانخراط في إصلاح القوانين واستخدام السبل القائمة بغية كفالة ان تتوافق التشريعات مع اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي والمعايير الدولية.

- السعي لمشورة الخبراء والتشاور مع مجموعة من أصحاب المصلحة والشأن لتعزيز عملية إصلاح قوانين عريضة وشاملة.

د (الاعلام

- زيادة مستوى التغطية الإعلامية لموضوعات إصلاح القوانين وتزويد الجمهور بالمعلومات اللازمة لإجراء مناقشة واعية.
- التعليق بشكل نقدي على عملية إصلاح القوانين بهدف تحميل الهيئات ذات الصلة المسؤولية فيما يتعلق باحترام أدوارها على النحو المتصور في اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي.

و (المنظمات غير الحكومية.

- جعل إصلاح القوانين جزءاً لا يتجزأ من الأولويات في الدعوة لحماية حقوق الإنسان.
- رفع مستوى الوعي بأهمية إصلاح القوانين كوسيلة لحماية حقوق الإنسان وتعزيز حكم القانون.
- المشاركة مع أصحاب المصلحة والشأن، بما في ذلك على مستوى القواعد الشعبية ، بهدف تطوير مواقف وحملات لعكس حقوق وحاجات قطاع عريض من المجتمع.
- تعزيز القدرة على المبادرة والانخراط في إصلاح القوانين، عن طريق المناصرة العامة، وتوفير مشورة الخبراء.

2- بعثة الامم المتحدة في السودان/برنامج الامم المتحدة للتنمية

- وضع واناذا سياسة متماسكة حول إصلاح القوانين وحقوق الإنسان.
- دعم عملية اصلاح القوانين من خلال بناء القدرات ومشورة الخبراء.
- كفالة ان تتوافق المقترحات التي قدمت مع اتفاقية السلام الشامل، والدستور الوطني الانتقالي والمعايير القانونية الدولية.
- الانخراط مع ودعم المنظمات غير الحكومية وغيرها من أصحاب المصلحة والشأن بغية رفع الوعي وتعزيز الإصلاحات، مع التركيز، على وجه الخصوص، على تلك المطلوبة لضمان احترام حقوق الإنسان.

مصادر ومراجع

1- وثائق قانونية

موجه وزارة العدل (المنشور 1996).
الدستور الوطني الانتقالي للسودان ، 2005.
الدستور الانتقالي لجنوب السودان، 2005.
اتفاقية السلام الشامل، 2005.
قانون تنظيم وزارة العدل، 1983.

Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe,
SIGMA Papers: No. 18, OCDE/GD (97)176.

الخطة الاستراتيجية لوزارة العدل 2007 – 2012.

2- اصدارات

Hassen Ebrahim, *Southern Africa – Challenges for the New Millennium*, 2002,
Harvard University

Mohamed Eltahir, *Law Reform in the Light of the Comprehensive Peace Agreement*, on
file with the author

Noha Ibrahim, 'The Sudanese Bill of Rights,' *International Human Rights Journal*,
Vol. 12 (September 2008), 4, pp.613-635

Christina Murray and Catherine Maywald, 'Constitution-Making in Southern
Sudan', *Rutgers Law Journal*, 37 (2006), pp.1203-1234

Keith Patchett, *Preparation, Drafting and Management of Legislative Projects*, UNDP
Lebanon, 2003

REDRESS Trust, *A concept paper on the Law Reform Process*, 2008, available at
http://www.redress.org/publications/Options_Paper_Law_Reform%20FinalEngl.pdf

REDRESS and KCHRED, *Comments on the proposed amendment of the Sudanese
Criminal Act*, Position Paper, September 2008, available at
http://www.redress.org/reports/Penal_Code_Amendment_Position%20Paper%2002.pdf

REDRESS and SORD, *Security for All: Reforming Sudan's National Security Services*, September 2009, available at <http://www.pclrs.org/Resources/Security%20for%20all%20FinalENG.pdf>

Richard Sannerholm, 'Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict: Beyond the Rule of Law Template', in *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 12 (2007) No. 1, pp. 65-94

Jan M. Smits, *Comparative Law and its influence on National Legal Systems*, Oxford Handbook on Comparative Law, 2008

Sustaining Peace through Development, 2008-2011, Prepared for the Third Sudan Consortium, May 2008, on file with the authors.

UNDP Sudan, *Governance and Rule of Law Medium-term Policy Focus and Program Framework*, June 2009-June 2012, North Sudan

UNMIS, Legislative Track Sheet, September 2009

Michael Zander, *The Law-Making Process*, 6th ed., Cambridge University Press, 2004