



HexaTimes

Delaware, United States

Hexa

Journal of Law Studies

هكسا

مجلة الدراسات القانونية

تنازع الاختصاص بين مستويات الحكم بشأن تنظيم الاستثمار في قطاع التعدين دراسة من حيث التشريع والممارسة العملية في السودان

د. محمد احمد عبد الله عبد الله
مستشار قانوني و استاذ مشارك بالجامعات السودانية

lbnaahmed42@gmail.com

الملخص

اهتمت الدولة باتخاذ تدابير ومراجعة وتقييم للاشكالات والتحديات التي تواجه الشركات العاملة في قطاع المعادن، بجانب العمل على ازالة كافة المعوقات ومن بينها التنازع والتداخل في الاختصاصات بين مستويات الحكم والذي كان له تأثير مباشر في استقرار الانتاج. تنبع اهمية الدراسة في ان البعض يرجع هذا التنازع الى قصور في التشريع وان كافة مستويات الحكم تمارس سلطتها وفق الاحكام القانونية سواء في الدستور او القانون وبالتالي يتعين دراسة هذه الاشكالية والوقوف على حقيقته. تتخلص الأهداف من وراء دراسة تنازع الاختصاص بين مستويات الحكم بشأن تنظيم الاستثمار في قطاع التعدين في ضرورة الوقوف على حقيقة فيما إذا كان هناك تنازع أو تداخل في الإختصاص بين مستويات الحكم في تنظيم قطاع التعدين من حيث التشريع، بجانب بيان مدى تأثير التقاطعات بين السلطات الإتحادية والولائية على النشاط التعديني. ولقد ركزت هذه الدراسة على جانب مهم في موضوع التنازع وهو الممارسة العملية من قبل الاقاليم والولايات ولتحقيق اهداف البحث ومعالجة اشكاليته والاجابة على الاسئلة الجوهرية المتعلقة به ومراعاة طبيعة الموضوع، سوف نتبع المنهج الوصفي، فضلاً عن ذلك نعتد في كثير من الموضوعات على المنهج المقارن مع تحليل المعلومات حتى نصل الى النتيجة المرجوة من الدراسة. وتفترض الدراسة ان التشريعات السودانية المتعلقة بقطاع المعادن وتلك المتعلقة بتنظيم العلاقة بين مستويات الحكم قد اوضحت بجلاء اختصاصات وسلطات كل مستوى فيما يتعلق بتنظيم قطاع التعدين وقد انحصرت الدراسة في دراسة الاحكام القانونية والقرارات التي تنظم مجال المعادن. وعالجت الدراسة هذه الموضوعات في ثلاثة مباحث، حيث يتناول المبحث الاول تنازع الاختصاص حول ملكية وادارة الارض والموارد المعدنية، ويستعرض المبحث الثاني تنازع الاختصاص حول فرض الضرائب والرسوم، ويتناول المبحث الثالث تنازع الاختصاص حول التصديق لعمليات الاستكشاف والتنقيب، وفي الختام توصلت الدراسة لبعض النتائج والتوصيات.

Abstract

The state has been interested in taking measures, reviewing and evaluating the problems and challenges facing companies operating in the mineral sector, in addition to working to remove all obstacles, including conflict and overlap in competencies between levels

of government, which had a direct impact on the stability of production. The importance of the study stems from the fact that some attribute this conflict to a deficiency in legislation and that all levels of government exercise their authority in accordance with the legal provisions, whether in the constitution or the law, and therefore this problem must be studied and found out what it is. The objectives behind the study of the conflict of jurisdiction between the levels of government regarding the regulation of investment in the mining sector are to determine the fact that there is a conflict or overlap in jurisdiction between the levels of government in regulating the mining sector in terms of legislation, as well as to indicate the extent to which the intersections between the federal and state authorities affect mining activity. This study focused on an important aspect of the subject of conflict, which is the practice of the regions and states. In order to achieve the objectives of the research, address its problems, answer the fundamental questions related to it, and take into account the nature of the topic, we will follow the descriptive approach, in addition to that, we rely in many topics on the comparative approach with information analysis until we reach the desired result of the study. The study assumes that Sudanese legislation related to the mineral sector and those related to regulating the relationship between levels of government has clearly clarified the competencies and powers of each level with regard to the regulation of the mining sector. The study was limited to the study of legal provisions and decisions regulating the field of minerals. The study dealt with these topics in three sections, where the first section deals with the conflict of jurisdiction over the ownership and management of land and mineral resources, and the second section reviews the conflict of jurisdiction over the imposition of taxes and fees, and the third section deals with the conflict of jurisdiction over the certification of exploration and exploration operations, and in conclusion the study reached some results and recommendations.

المقدمة

تعد صناعة التعدين من القطاعات الصناعية الأكثر ديناميكية في الاقتصاد العالمي، حيث تشكل جزءاً مهماً من مشاريع التنمية الوطنية وتقدم مساهمة كبيرة لإقتصادات الدول. ويعتبر قطاع التعدين الآن من الروافد الأساسية للإقتصاد الوطنى بل يعد الآن عماد الأقتصاد السوداني ولذلك تسعى الدولة بشكل كبير للوقوف على الإشكالات والمعوقات التى تواجه هذا القطاع وبحث السبل الكفيلة لمعالجتها لضمان زيادة الأنتاج ودعم الأقتصاد الكلى للدولة.

وفى هذا الإطار تقوم وزارة المعادن، بما لديها من اختصاصات وسلطات بموجب قانون تنمية الثروة المعدنية لسنة 2015 و لوائحه ، بتطوير وتنمية قطاع التعدين وتحقيق الاستغلال الامثل للثروات المعدنية واستثمارها بما يخدم أهداف التنمية والتنويع الاقتصادي في البلاد ، كما تتابع الشركة السودانية للموارد المعدنية أداء هذا القطاع والشركات العاملة فيه من خلال الرقابة والإشراف وتحصيل نصيب الدولة من الرسوم والعوائد وذلك لضمان جودة الإداء والالتزام بمعايير الشفافية والحوكمة الرشيدة.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتطوير هذا القطاع إلا أن صناعة التعدين فى السودان تواجه عدة تحديات أهمها تنازع الاختصاص بشأنه من حيث الممارسة بين السلطات الاتحادية من جهة والولايات والاقاليم والمجتمعات المحلية من جهة أخرى فيما يتعلق بملكية الارض ومواردها ونتج عن ذلك تنازع فى اختصاص فرض الضرائب والرسوم بجانب التعدين لعمليات التصديق الاهلي أو التقليدي.

اهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة فى أن التنازع فى الإختصاصات بين مستويات الحكم بشأن تنظيم قطاع التعدين بإعتبارها من الموضوعات النادرة الحدوث فى الدول ذات الحكم الرشيد والتي تتفيد بسياده حكم القانون والفصل بين السلطات، بجانب تأثير هذا التنازع والتقاطعات بين الولايات والحكومة الإتحادية على الإستثمار فى مجال التعدين لاسيما وأن عقود وتراخيص التعدين تتضمن إلتزامات صارمة إتجاه الطرف الثانى (المستثمر) بجانب

الصرف على عملية صناعة التعدين تحتاج الى تقديرات دقيقة لا تحتل التدخلات الفجائية والرسوم الإضافية، وبالتالي فإن إيقاف هذه الشركات عن التنقيب نتيجة التنازع أو التدخلات من طرف الولايات له تأثير مباشر على كمية الإنتاج المتوقعه.

أهداف البحث

تعد التدخلات من جانب مستويات الحكم المختلفة وغير المتوقعه فى الظروف العادية تشكل إحدى التحديات الرئيسية التى تواجهها الشركات فى مجال التعدين فى السودان لاسيما فى عقود التعدين طويلة الأجل، وهذا يمثل جوهر مشكلة البحث، وبالتالي تهدف هذه الدراسة الى:

- 1- الوقوف على حقيقة فيما إذا كان هناك تنازع أو تداخل فى الإختصاص بين مستويات الحكم فى تنظيم قطاع التعدين من حيث التشريع.
- 2- بيان مدى تأثير التقاطعات بين السلطات الإتحادية والولاية على النشاط التعدينى.
- 3- البحث عن الحلول التشريعية لحالة التنازع بين الإختصاصات.

مشكلة البحث

إذا كان الإستثمار هو إستخدام المدخلات والطاقت الإنتاجية بهدف إنتاج السلع والخدمات او المحافظة على الطاقات الإنتاجية القائمة أو تجديدها (عمر، 2011م)، فإنه لا مناص أمام الدول الأخذه فى النمو سوى العمل على زيادة وتشجيع الإستثمار بمختلف أنواعه بإعتبارة إحدى العوامل الأساسية التى تسهم فى تحقيق التنمية الإقتصادية الشاملة والتقدم الإقتصادى.

وإذا كانت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والامنية والقانونية وما تتسم به من استقرار تشكل فى مجملها ما اصطلح على تسميته بمناخ الإستثمار، فقد اصدر المشرع السودانى قانون تنمية الثورة المعدنية لسنة 2015م كأحد العوامل التى قد تسهم بشكل مباشر فى تشجيع هذا المناخ فى قطاع التعدين بجانب اصدار قانون تنظيم الحكم اللامركزي لسنة 2021م . وبالتالي تثار هنا الاشكالية الرئيسية فيما اذا كان هناك تنازع فى الاختصاصات بين مستويات الحكم بشأن تنظيم الاستثمار فى مجال التعدين من الناحية التشريعية؟ ام أن الامر لا يعدو أن يكون نتيجة ممارسات خاطئة وتغول بعض مستويات الحكم على اختصاصات مستوى آخر بشكل لا يسنده التشريع؟.

منهج البحث

تهدف هذه الدراسة للوقوف على هذه التحديات وتحليلها للوصول إلى نتائج وتوصيات يمكن أن تساهم فى استقرار وتطوير هذا القطاع، ولذلك لتحقيق هذه الأهداف ومعالجة مشكلة البحث والاجابة على الاسئلة الجوهرية المتعلقة به، سوف نستخدم فى هذه الدراسة المنهج الاستقراى والتحليلي والذي يعتمد على وصف وتحليل القواعد القانونية التى تحدد اختصاصات السلطات المختلفة فى مجال التعدين، بجانب استعراض الممارسة الفعلية وتقييمها وذلك للخروج بنتائج قيمة وتقديم مجموعة من التوصيات التى تساهم فى معالجة هذه الاشكالية.

خطة البحث

يتكون البحث من ثلاثة مباحث، حيث يتناول المبحث الاول تنازع الاختصاص حول ملكية وادارة الارض والموارد المعدنية، ويستعرض المبحث الثانى تنازع الاختصاص حول فرض الضرائب والرسوم، ويتناول المبحث الثالث تنازع الاختصاص حول التصديق لعمليات الاستكشاف والتنقيب بجانب النتائج والتوصيات وذلك وفقا للتسلسل الآتى:

المبحث الأول

تنازع الاختصاص حول ملكية وإدارة الأرض ومواردها المعدنية

شهدت السنوات الأخيرة في السودان اهتماماً متزايداً بقضايا الأرض والموارد الطبيعية، فقد شكلت إحدى أسباب الصراعات، حيث أصبحت الأرض في السودان ليست مورداً اقتصادياً فحسب بل ارتبطت بإبعاد أخرى سياسية وثقافية واجتماعية، فارتباط الإنسان بالأرض ليس أقل ارتباطاً بأسرته بل هو أساس لوجوده.

هذا وتعد قضية الأراضي من القضايا المحورية التي دارت فيها نقاش وجدل في كثير من المؤتمرات لما لها من التأثير السياسي في محور الحكم والإدارة بجانب ارتباطها ببعض القضايا مثل الهوية وحرية التملك والتنقل والتجارة والعمل (خليفة، 2011).

تكتسب قضايا الأرض والموارد الطبيعية في السودان أهمية قصوى بسبب غموض الأطر القانونية لملكية وإدارة الأراضي في ظل التزايد المستمر في أعداد السكان والماشية واتساع الأراضي المزروعة وظهور نشاط التعدين سواء المنظم أو التقليدي، وبالتالي أصبحت موضوع اهتمام لكافة مستويات الحكم.

أولاً: التطور التاريخي لملكية وحيازة الأرض

لم تكن للسلطات المركزية السودانية في العهد القديم إبان مملكة مروي والممالك النوبية في الشمال كثير اهتمام بملكية الأرض التي على الشبوع أو للأفراد، وقد كان اهتمامها ينصب في ضرورة دفع الخراج، وما عليها من حقوق الدولة وتهتم كثيراً بالأرض التي على مجرى النهر، أما التي بعدت فهي صحارى قاحلة وكانوا يظنون أن الأحجار الكريمة مكونة فقط في الجبال والبحار.

بمجيء دولة الفونج (1505-1820م) انتشرت ثقافة تملك السلطان للأرض عموماً وإدارتها فهي جزء من استتباب الأمن للسلطنة الزرقاء لكن خولت فيها إدارة الأرض إلى حكام الأقاليم، مما خلق نوعاً من اللامركزية عليها، وكان هذا عكس ما يحدث في سلطنة دارفور الموازية لها من حيث الزمان.. فكان السلطان في إقليم دارفور يشرف بنفسه بتقسيم ومنح الأراضي للقبائل من خلال الإقامة فيها.. والجدير بالملاحظة أن ممالك الشمال والسلطنة الزرقاء يميلون أكثر للفائدة الاقتصادية لسلطة الأرض من أجل جلب الضرائب والإتاوات، ولكن السلاطين في دارفور يميلون أكثر للجانب السياسي لكسب ود القبائل (موسى، 2015م).

بعد دخول الحكم التركي السودان (1821-1885م) برزت القيمة الاقتصادية للأرض في الزراعة والسكن، خاصة عند قدوم الأجانب المهاجرين من البانيا والشام ومصر وتركيا والمغرب... الخ.. ففي تلك الفترة كثرت تصديقات الحكومة لتقنين حق التملك للأرض والاستمتاع بها، بمعنى أن كل موارد السودان الاقتصادية والبشرية كانت موظفة لخدمة الطبقات الحاكمة في مصر، ولم يتم تغيير الحكم في وسائل امتلاك الأراضي في الأقاليم دون نزاع أو فرض سيطرة إلا من خلال كثرة الضرائب والإتاوات.. أما في كردفان ودارفور فكانت بعيدة عن المركز وعن هذه السيطرة ولم يتأثر سلطانها بشيء من هذا القبيل، فالزكاة والإتاوات ترد إلى بيت المال وخزينة السلطان، لا إلى مالية المستعمر وهذا بعد سياسي كرس ذلك المفهوم للأرض الذي ذكرناه آنفاً (المهدي، 1975م).

كانت ممارسة سلطة الأرض وتقل الضرائب والإتاوات عند الحكم التركي، أحد بواعث الثورة المهدية، فأرض السودان ليس للمستعمر وكذلك ثمارها، مما سهل اشتعال جذوة الثورة مع الأسباب الأخرى ليس هنا مجالها.. جاءت الثورة المهدية ولم تهتم بالأرض كثيراً، فهي مشغولة بالجهاد وبأرض السودان كله وتحريرها من المستعمر، وكانت تبحث عن متطلبات الجهاد بالمال من المواطنين من خلال ريع الأرض والإتاوات والزكاة دعماً لمشروع الدعوة المهدية.. والجدير بالملاحظة عندما انتصرت الثورة المهدية كان إقليم كردفان ودارفور و الأوساط ذات النصيب الأكبر

والحظ الأوفر من واردات الزكاة والاتاوات وريع الأرض والزكوات بأنواعها نسبة لاستقلالها من استغلال المستعمر وقتئذ ولتجاوبها الديني والوجداني الكبير للثورة المهدية. (ايوب، 2006م)

بعد دخول المستعمر السوداني مرة أخرى من قبل البريطانيين، وضع الحكام البريطانيون سياسة متكاملة تجاه الأراضي ووضعت لها القوانين المنظمة والبدلية، كلما ظهر خلل في الإدارة مستندة أكثر على الأعراف والتقاليد الاجتماعية السائدة، وأصدرت عدة قوانين تحكم سلطة الأراضي لتأمين الحقوق في مجال حيازة الأرض ومساحتها سارية المفعول دون تعديل، منها ملكية عين للحكومة وملكية عين للأفراد.

يرجع تسييس ملكية الأراضي للفترة التي تم فيها تقسيم السودان إلى «ديار» قبلية من قبل الإدارة الاستعمارية سنة 1923، حيث يمكن رؤية حدود هذه الديار بوضوح في الخرائط الحديثة، وربطها بالهوية القبلية والجغرافيا التي ما زالت مستمرة حتى يومنا هذا. وهناك عدد من «الحواكير» في كل واحدة من هذه الديار، إضافة إلى عدد من القبائل والعشائر المقيمة فيها. هذا ويتم حصر قيادة الديار واستخدام مواردها واحتكار ثرواتها على مالكيها الأصليين والقبائل الرئيسية فيها، إضافة إلى أن هذه العلاقة تسمح للقبائل الرئيسية بممارسة الحقوق الإدارية والسياسية (احمد، 2018م).

ثانيا: الوظيفة الاجتماعية للملكية

تجسدت الوظيفة الاجتماعية للملكية في دساتير وقوانين بعض بلدان افريقيا واسيا وامريكا اللاتينية خلال العقود الاخيرة، ويمثل هذا المبدأ محاولة للموازنة بين الاعتراف بالحقوق الخاصة في الاراضي وبين قضايا اساسية تتعلق بالمصلحة العامة مثل الانصاف، وبالتالي تتمتع الدولة بسلطة نزع ملكية الاراضي الخاصة طالما يتم دفع تعويض مناسب.

ومع ظهور الاتجاه نحو خصخصة الاراضي اصبحت الوظيفة الاجتماعية لمبدأ الملكية معرضة لخطر متزايدة، ونتيجة لذلك اصبح الخطر يهدد التمتع بالعديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الحق في العمل والحق في المستوى المعيشي الكافي بما في ذلك الحق في الغذاء الكافي.

ثالثا: الاملاك المتوارثة وحقوق الارض المستندة الى العرف

تستند المطالبة بالاملاك المتوارثة والملكية الجماعية للارض وحقوق الارض القائمة على العرف، من قديم الزمان، الى كون هذه الامور استثناءا لمبدأ ملكية الدولة والملكية الفردية الخاصة.

هذا ويوجد تضارب في عدد كبير من البلدان بين الاحكام المتعلقة بملكية الارض الخاصة وحيازتها كما يكفلها العرف للسكان الاصليين في هذه البلدان وبين الاحكام القانونية ذات الصلة، ففي القارة الافريقية نشأ هذا الصراع اول ما نشأ من خلال النماذج الاستعمارية التي كانت تميل الى انشاء نظام مزدوج للملكية، يخول للمستوطنين حقوقا خاصة في الارض وللأفارقة الاصليين التمتع بالحقوق المشاع (Plant, 1993) ، وما زال مثل هذا التمييز قائما بدرجة او اخرى في العديد من البلدان ومن بينها السودان.

وتعد قضايا حيازة الارض وملكيته ذات اهمية خاصة للسكان الاصليين، وقد اصبحت الدعوة الى حقوق السكان الاصليين على مستوى العالم تتقبل فكرة تمتع السكان الاصليين بالحق الاساسي في ادارة حياتهم وتنميتهم ومواردهم بطريقة مميزة في اطار دولة متعددة الثقافات، ويربط هذا النهج الذي يقوم على مبدأ "الحقوق الخاصة" بين الاعتراف بهذه الحقوق والتمتع بها وبين هوية عرقية او ثقافية معينة (فلينت، 2010م).

وهناك تصورات مختلفة لتناول تلك الحقوق الخاصة، منها القول بان السكان الاصليين لهم حقوق "اصلية" او "من قديم الزمان" في اراضيهم ومواردهم، من حيث انهم لم يضحوا على الاطلاق بهذه الحقوق بعد الغزو او الاستعمار. وهذه المفاهيم الخاصة بملكية السكان الاصليين للارض

في بعض البلدان تمثل قوة دافعة لحركة الدعوة لحقوق السكان الاصليين في بعض البلدان مثل استراليا وكندا. وهناك نهج ثاني يقوم على التأكيد على الحقوق التاريخية في الارض للمجتمعات المحلية الاصلية، اي على حجج الملكية القديمة للارض التي صدرت في اثناء الحقبة الاستعمارية او بعد الاستقلال، ويعد هذا النهج مهما في عدة بلدان منها كولومبيا وجواتيمالا والمكسيك، حيث هناك حرص بالغ في المحافظة على الحجج القديمة لملكية الاراضي (Plant، 1993، صفحة 8).

فيما يركز نهج ثالث على اهمية معالجة التمييز تجاه السكان الاصليين وعلى ضرورة التصدي لصور الظلم التي افرزها الماضي ضدهم، وذلك عن طريق اعتماد تدابير خاصة تمنح السكان الاصليين الاولوية فيما يتعلق بالتمكن من الارض "التمييز الايجابي"، وهذا النهج الثالث المستند الى التطور الحقوقي لا يركز على المفهوم الحقوق الخاصة المستمدة تاريخيا بقدر تركيزه على الحاجة الى تعزيز تكافؤ حقيقي للفرص امام السكان الاصليين في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم يجب تفضيل هؤلاء السكان بشكل خاص في البرامج المتعلقة بحيازة الاراضي وادارتها (بلانت، 2021م).

رابعا: تطور القواعد القانونية التي تنظم ملكية الاراضي وتسجيلها

أهم الحكم الثنائي منذ بداية القرن الماضي بوضع قواعد اجرائية لتسجيل الاراضي وذلك بصور اول قانون لتسوية الاراضي في السودان سنة 1905م بعد ستة سنوات من بداية الحكم الانجليزي المصري، والذي اصبح بموجبه الحكومة المالك الشرعي لكل الأراضي الزراعية والغابات الخالية من الملكية الخاصة.

وبعد عشرون سنة من التجربة ألغي هذا القانون وتم استبداله بقانون آخر وهو قانون تسوية الاراضي وتسجيلها لسنة 1925م والنافذ حتى الان، والذي وضع القواعد الأساسية لتسوية وتسجيل الأراضي إذ ضمن وجود صاحب الأرض والمستند الدال على ملكيته، واعتبر الأراضي غير المشغولة ملكا للحكومة (وزارة العدل، 1925م). واهم سماته:

أ. اعتماده على نظام الشهر العقاري العيني حيث بمقتضاه سجل لكل قطعة ارض وتثبت فيها كافة التصرفات اللاحقة في العقار، ويعد هذا النظام متميز عن نظام الشهر العقاري الشخصي الذي تبناه التشريع المصري (وزارة العدل، 1925م).

ب. حدد القانون اجراءات التسوية وتسجيلها وهي في مجملها حصر وتحديد الحقوق المتعلقة بالارض وباسباب اكتسابها وانتهائها، حيث تعتمد عملية التحديد هذه على ما يقرره القانون وذلك وفق قواعد موضوعية واجرائية ومن بينها قبول الوثائق القديمة والاعراف والتقاليد والقوانين السابقة والاعتراف بها كادلة لاثبات ملكية الارض وحيازتها.

ت. استحدث القانون سجلات للاراضي معترف بها باعتبارها مرجعية تكون في حيازة الدولة، وقضت المادة (16) بان تكون كافة الاراضي البور والاراضي غير المشغولة ملكا لحكومة السودان الى ان يثبت العكس.

وفي العام 1928م صدر قانون التملك بمرور الزمن والتقدم، اي بعد ثلاثة سنوات من صدور قانون تسوية الاراضي وتسجيلها، حيث اكد ايضا هذا القانون على ملكية الدولة على كافة الاراضي الخالية والبور الى ان يثبت العكس، وقد استحدث هذا القانون مصطلح (حق الانتفاع) وهو حق الاستعمال والتمتع بارض يملك رقيبتها الغير، واعتبر القانون اي شخص يحوز او يستعمل او يتمتع بارض خالية او بور او اراضي الغابات او اي ارض غير مسجلة سواء كان ذلك باذن صريح من الدولة او غير ذلك اعتبر منتفعا الى ان يثبت العكس بناء على تسوية بموجب قانون تسوية الاراضي وتسجيلها لسنة 1925م بعد ان يثبت حيازته الطويلة للارض وفقا لمطلبات المادة (39) من قانون التملك بمرور الزمن والتقدم لسنة 1928م.

في عام 1930 م صدر قانون نزع ملكية الأراضي الذي منح الحاكم العام السلطة للحصول على أي مساحة للاستخدام العام وذلك بنزع ملكيتها (وزارة العدل، 1930م). وقد اشار هذا القانون للاراضي الخاضعة لحقوق قروية او قبلية ويقصد بها الاراضي التي تملكها الحكومة وتخضع لحقوق ري او رعي او زراعة او احتطاب ونحو ذلك يتمتع بها افراد اية قبيلة او قسم منها او افراد اي بلد او قرية او جزء منها. وهنا نلاحظ ان المشرع اعتبر كافة الاراضي الخاضعة لسيطرة المجموعات القبلية هي اراضي حكومية.

وهنا نلاحظ التوسع في تطور حق الملكية الخاصة للأراضي الذي يعني الاستعمال والاستغلال والتصرف، فحسب ما ورد في قانون الأراضي وتسجيلها 1925م عن التصرف في الأرض بأنه كل ما يرهن أو ينقل من شخص لآخر بفعل الأطراف أو بأمر محكمة، وإن أيلولت الأرض أو الرهن تعنى نقلها من شخص لآخر بالميراث أو بأي طريقة قانونية أخرى.

وفي العام 1970م صدر قانون الاراضي غير المسجلة لسنة 1970م، حيث احدث تغييرا جوهريا لمفهوم علاقة الدولة والاشخاص بالارض، وقد كان هذا القانون ضمن مجموعة من القوانين التي امتت العديد من المؤسسات المملوكة ملكا خاصا، وبموجب هذه القوانين اصبحت تلك المؤسسات وكافة الاراضي غير المسجلة ملكا للدولة.

وأصبحت النزاعات على ملكية الأراضي أكثر تسييسا بعد صدور قانون الأراضي غير المسجلة عام 1970، والذي كان قمعيا أكثر من القوانين الاستعمارية، حيث حول للحكومة استعمال القوة من أجل حماية «أراضيها»، إضافة إلى أنه شجع على تكديس الأراضي من قبل أقلية مستثمرين من الأغنياء (محلين وأجانب) (عليو، 2015م، صفحة 39).

وكان إعلان قانون 1970م قد تزامن مع إلغاء نظام الإدارة الأهلية، والتي كانت مؤسسة هامة من حيث تنظيم الأراضي والتعامل مع النزاعات التي لا مفر من حدوثها بين مالكي الديار والحواكير، أو حتى بين أولئك الذين لا يملكون أي من هذه العناصر. ومع أنه تم إعادة النظام الأهلي، إلا أنه أصبح أضعف بشكل كبير، إضافة إلى أنه فقد مصداقيته (علي، فبراير 2021م).

وعلى الرغم من ان قانوني تسوية الاراضي وتسجيلها لسنة 1925م والتملك بمرور الزمن والتقدم لسنة 1928م بقران ملكية الدولة للاراضي غير المسجلة والبور الا انها كانا يتعاملان من خلال قرائن قابلة لاثبات العكس والدحض لتحديد العلاقة بين الدولة والاشخاص فيما يتعلق بملكية الارض، اما قانون الاراضي غير المسجلة؛ فقد استحدث قرينة غير قابلة لاثبات عكسها او دحضها وهو اعتبار كافة الاراضي غير المسجلة ملك للدولة في الوقت الذي كانت هنالك اراضي تحت الحيازة لمئات السنين بموجب اعراف راسخة في كردفان وكان يمكن تسجيلها قبل العام 1970م.

اذا بموجب هذا القانون تعتبر كافة الاراضي السودانية غير المسجلة كأنما سجلت بموجب قانون تسوية الاراضي وتسجيلها في اسم حكومة السودان، وبالتالي يجوز للحكومة ان تتصرف فيها كما تشاء وان تأمر حائزها باخلائها او تجبره على ذلك (شبيكة، 1947م).

وفي العام 1984م صدر قانون المعاملات المدنية والغي، ضمن مجموعة من القوانين الأخرى، قانون التملك بمرور الزمن لسنة 1928م وقانون الاراضي غير المسجلة لسنة 1970م (وزارة العدل، 1970م). وعلى الرغم من الغاء هذه القوانين الا ان ملكية الدولة للاراضي غير المسجلة واحتكارها لها ظلت ثابتة، حيث اكدت المادة (559) (بان الارض لله والدولة مستخلفة عليها ومسئولة عنها ومالكة لعينها وتعتبر جميع الاراضي من اي نوع التي لم تكن مسجلة قبل تاريخ العمل بهذا القانون كما لو كانت سجلت باسم حكومة السودان وان احكام قانون تسوية الاراضي وتسجيلها لسنة 1925 قد روعيت بشأنها).

هذا وان اقرار المشرع بحقوق الاشخاص في الارض لم يتعدى حدود ملك المنفعة، ولا يعترف الا بالتعمير الحقيقي لأرض بعيدة عن العمران ولا يجوز ذلك في منطقة عمرانية، كما لا يعترف بالتملك بالتقدم و مرور الزمن كسبب او حق مكسب لملكية الارض الا في اطار ضيق وهو نطاق احياء الارض الموات تلك البعيدة عن العمران (ولياس، 2016م).

وفي العام 1994م صدر قانون التخطيط العمراني والتصرف في الاراضي والذي فسر هو الآخر الااضي الحكومية بانها كل ارض مسجلة باسم حكومة السودان او اي ارض اخرى غير مسجلة باسم اي شخص في اي من ولايات السودان.

كما أشار في المادة (13) الى انه: "يجوز نزع ملكية الأرض للمصلحة العامة بموجب أحكام قانون نزع ملكية الأراضي لسنة 1930 عند ممارسة الوزير لسلطاته بموجب أحكام المادة (9ج)، (ه)، (و)، كما أشار في المادة (14) الي نزع ملكية الأرض التي لم تُعمر.

اذا نلاحظ من خلال هذه الاحكام ان المشرع السوداني في مختلف الحقب قد اقر في بعض الاحيان بالملكية الخاصة وسعى على حمايتها بنصوص دستورية وتشريعية، اما فيما يتعلق بالملكية الجماعية لا سيما الديار والحواكير فلم يورد اي حكم بشأنها، وان اية اشار لملكية جماعية او عامة تعنى بالضرورة ملكية الدولة وليس الجماعات السكانية وان كان الواقع على خلاف ذلك. وهذا هو الحال في كثير من الدول، فمثلا لا يعترف الدستور السوفيتي (سابقا) بملكية الارض الا للدولة، وكذلك بريطانيا التي تعتبر كل اراضي الجزر البريطانية بحوزة الملك او الملكة ولا يجوز لاحد ان يمتلك منها شيئا بل الملك هو الذي يملك حق الانتفاع، وكذلك فرنسا التي سنت قانون التوجيه العقاري ويعتبر بموجبه اقتناء الارض المخصصة لمشاريع التنمية والتعمير من مقومات المصلحة العامة وبالتالي يمكن نزع الملكية للمصلحة العامة (خليفة، 2011).

خامسا: القواعد المنظمة لملكية الموارد المعدنية

حددت الاحكام الدستورية في دساتير السودان المتعاقبة القواعد المنظمة لملكية الثروات الطبيعية لا سيما الثروة المعدنية، فقد نص المشرع في الدستور الدائم لجمهورية السودان لسنة 1973م على ان: "الثروات الطبيعية سواء كانت في باطن الارض او فوقها او في المياه الاقليمية وجميع مواردها ملك للدولة وهي التي تكفل حسن استغلالها" (وزارة العدل، 1973م). ومع ذلك اقرت المادة (33) من ذلك الدستور بان حق الملكية مكفولة للمواطنين ما لم يضر بالصالح العام، وقضت المادة (34) بالا بنزع حق خاص الا لمنفعة عامة وبموجب قانون ومقابل تعويض عادل.

وهذا هو الحال ايضا في دستور السودان لسنة 1998م، فقد اشار الى ان: "الثروات الطبيعية في باطن الارض وعلى ظهرها وفي المياه الاقليمية ملك عام، ينظمه القانون، وتهيى الدولة الخطط والظروف المناسبة لتطوير الموارد المالية والبشرية اللازمة لاستغلال تلك الثروات" (وزارة العدل، 1998م).

وفي ذات السياق أشار الفصل الثاني من الباب السادس الى اقتسام السلطات ونصت المادة (110) على ان: "تمارس الاجهزة الاتحادية السلطة تخطيطا وتشريعا وانفاذا في الشؤون الاتية: م. الاراضي والموارد الطبيعية الاتحادية والثروة المعدنية وثورات باطن الارض."

اما الولايات فقد اشارت المادة (111) على سلطتها في ادارة الاراضي والموارد الطبيعية الولائية والثروة الحيوانية والبرية.

اما دستور السودان لسنة 2005م، فقد قضى بان تكون حيازة الارض وتوظيفها وممارسة الحقوق عليها صلاحية مشتركة تمارس على مستوى الحكم المعني، ويتولى ممارسة الحقوق على الاراضي التي تملكها حكومة السودان مستوى الحكم المعني او المكلف بذلك (وزارة العدل، 2005م). وفي ذات السياق انشأت مفوضية قومية للاراضي بمقتضى المادة (187) من الدستور.

هذا وقد حدد الجدول (ا) اختصاصات الحكومة القومية ومن بينها الاراضي القومية والموارد الطبيعية القومية، وقد وضعت عدة معايير لتحديد الاراضي القومية ومن بين هذه المعايير الاراضي التي توجد بها ثروات معدنية. اما الوثيقة الدستورية الحالية فلم تشير الى مثل هذه الاحكام.

اما قانون تنمية الثروة المعدنية لسنة 2007م، فقد اشار بوضوح الى ملكية الحكومة القومية على كافة الثروات التعدينية، فقد قضت المادة (8) بان تكون ملكا للدولة ممثلة في الحكومة القومية كل المواد التعدينية الموجودة فوق أراضيها أو تحتها أو تحت مياهها الإقليمية أو على جرفها القاري ويكون لها الحق المطلق في البحث والاستكشاف عن كل المواد التعدينية والتصرف فيها.

سادسا: إدارة الارض والموارد الطبيعية

في عام 1923 ادخل الاستعمار نظام الإدارة الأهلية ومعها نظام الحواكير التي يديرها نظار القبائل، وتقسيم الأراضي القبلية (الديار والحواكير) لمالكيها الأصليين (الذين يستضيفون قبائل أخرى دون أن يكون لهم الحق في النظارة، والسماح لها بالاستفادة منها، باعتبارها مستضافة) وأصبح زعيم القبيلة مسؤولا عن إدارة الحواكير، أي تم ربط الحاكورة بالقبيلة في المكان المحدد، إضافة لسلطات رئيس القبيلة الإدارية والمالية للحواكير (عبد الكريم، 2020).

وبالتالي على الرغم من أبلولة كافة الأراضي غير المسجلة للدولة بموجب القوانين المذكورة، إلا أن مسؤولية إدارة الأراضي والموارد الطبيعية لا سيما في غرب السودان ظلت سلطة مشتركة بين الحكومات المحلية والإدارات الأهلية، حيث يمارسان هذه السلطة نيابة عن الدولة من حيث الحيازة والاستخدام والحماية من الممارسات الجائرة، وبمعنى أدق فإن كافة الأراضي خارج نطاق المدن سواء كانت زراعية أو غابات أو مراعي والتي تقع داخل ضمن حواكير وديار المجموعات السكانية المختلفة فإن السلطة الفعلية عليها لا سيما المحافظة عليها واستغلالها وإدارتها وتوزيع منافعتها تقع تحت سلطات الإدارة الأهلية (المجلس التشريعي ولاية جنوب دارفور، 2015م)، مقابل الالتزام بسداد الضرائب والعشور والذكاة للحكومة، بل ظلت الاعراف والتقاليد المحلية هي الواجبة التطبيق في تسوية المنازعات المتعلقة بهذه الأرض.

وتتجلى مظاهر هذه الشراكة في إدارة والتصرف في الأراضي الزراعية حيث تشهد وثائق تقنين الأراضي الزراعية ما للإدارة الأهلية من سلطة تبدأ من منح الأرض الزراعية بواسطة شيخ الأرض أو سيد الفاس، ثم اقرار كافة مستويات الإدارة الأهلية بهذه الحيازة وعدم خلوها من أي نزاع، ثم بعدها تأتي الإجراءات التي تتبعها السلطات الحكومية من تخصيص الأرض وفتح السجل والتعاقد والتسجيل. وبالتالي يمكن أن يطبق هذا النموذج فيما يتعلق بالتعدين.

إلا أن هذه العلاقة قد لا تكون النموذج الأمثل في كافة الولايات، وبالتالي عدم وضع معايير موحدة بشأن إدارة الأرض في الولايات أفرز عدة مظاهر أهمها:

- 1) عزز السلطات الولائية والمحلية بوصفها المالكة للأرض عن تخطيط وتحديد وتسجيل الأرض لاستخداماتها المختلفة لاسيما الزراعية والرعية والتعدينية وتقنين الاعراف التي تحافظ وتنظم تلك الاستخدامات.
- 2) حرمان الأشخاص في بعض الولايات من عائدات الاستثمار والاستفادة من قيمة الأرض مقابل رهنها لمؤسسات التمويل (المصارف) واستغلال موارد الأرض.
- 3) تصاعد معدلات الاحتكاك والاضرابات بين المجموعات والأشخاص كنتاج طبيعي لمفهوم الاستخدام الحر والمفتوح للأراضي الحكومية في ظل عدم وجود تشريع ينظم ويضع اسس وضوابط استخدام الأرض ويحمي الحقوق التقليدية والتاريخية.

المبحث الثاني: تنازع الاختصاص حول فرض الضرائب والرسوم

تشير الممارسة إلى قيام بعض الولايات، على سبيل المثال، ولايتي شمال وغرب كردفان بفرض رسوم ولانية على شركات التعدين وذلك بمسميات مختلفة مثل رسوم وعوائد عمومية، رسوم الرخصة التجارية للتعدين ومعالجة الكرتة، رسوم الرخصة الصحية لشركات التعدين، رسوم كرت صحي للعاملين ورسوم نفايات.. الخ، حيث وردت بعض الشكاوى إلى الشركة السودانية للموارد المعدنية من الشركات العاملة في مجال معالجة مخلفات التعدين بهذه الممارسة (الشكاوى المقدمة من شركتي النعيم وفاين فولد، 2022م).

وقد اختلفت مسميات هذه الرسوم ولكن القاسم المشترك فيها هو الاستناد إلى التشريعات الولائية وقد تصاحب هذه الرسوم جزاءات عند الامتناع عن سدادها وذلك بحجز الآليات تارة أو إيقاف نشاط الشركات تارة أخرى

وفي الاتجاه الآخر فإن هذه الشركات ملتزمة بسداد ما عليها من إلتزامات تجاه الحكومة الاتحادية المتمثلة في التحصيل عيناً من إنتاج الذهب بالنسبة للشركات العاملة في معالجة المخلفات وهي (12% عوائد جلييلة، 7,2% نصيب الحكومة، 7% نصيب الولاية محل العقد، 4% نصيب لجنة تنمية المجتمع المحلي للمحلية محل العقد ، 2,5 الذكاة) (وزارة المعادن، 2016م)، والجدير بالذكر أن هذه الرسوم تذهب أيضاً لصالح الولايات والمجتمعات المحلية .

أولاً: الاختصاص في قانون تنمية الثروة المعدنية

اشارت المادة (8) من قانون تنمية الثروة المعدنية والتعدين لسنة 2015م، بأن تكون ملكاً للدولة كل الموارد التعدينية الموجودة في سطح أراضيها وباطنها وبحيراتها وجرفها القارى الخ، وعرفت المادة (3) المواد التعدينية بأنها يقصد بها المعادن وخاماتها والصخور والطبقات الحاوية لها والرواسب المعدنية التي توجد فوق سطح الأرض أو في باطنها...، ويستثنى من ذلك مواد المحاجر والبتترول والغاز الطبيعي، على أن تمارس السلطات الاتحادية دون غيرها الأختصاص عليها سواء من حيث الإستكشاف أو البحث وإبرام العقود والتراخيص وتحصيل الرسوم.

ثانياً: الاختصاص في قانون تنظيم الحكم اللامركزي

حدد المشرع في قانون تنظيم الحكم اللامركزي لسنة 2020م _ خلافا لما عليه العمل سابقا في دستور 2005م _ اختصاصات حصرية للولايات في المجالات المختلفة بموجب الجدول (أ) من القانون، وأخرى مشتركة في الجدول (ب) وترك بقية الاختصاصات ليمارسها مستوى الحكم الاتحادي، وبالتالي قد وسع الاختصاصات التي تمارسها السلطات الاتحادية ، فكل اختصاص لم يكن مذكورا في الجدولين (أ) (ب) على سبيل الحصر فهو اختصاص اتحادي.

وتأكيداً على هذا الاتجاه فقد قضت المادة (5) من قانون تنظيم الحكم اللامركزي بأن يمارس مستوى الحكم الاتحادي كافة الاختصاصات والسلطات تشريعياً وتنفيذياً عدا الاختصاصات الحصرية الولاية الواردة في الجدول (أ) والملحق بالقانون، كما تمارس السلطتين الاتحادية والولاية الاختصاصات المشتركة الواردة في الجدول (ب) وفقاً للقانون الاتحادي، ويمارس مستوى الحكم الولاية تشريعياً وإنفاذ الإختصاصات الحصرية الواردة في الجدول (أ) شريطة إلا تتعارض مع القوانين الاتحادية ، ومن بينها رعاية أعمال التعدين بالولاية بما يتوافق مع سياسات الحكومة الاتحادية، وكذا الحال يمارس مستوى الحكم المحلي والسلطات المخولة له بموجب قانون الحكم المحلي أو إى قانون آخر شريطة الا تتعارض مع إى قوانين إتحادية أو ولاية.

وبالتالى يتضح من هذه الاحكام أن ممارسة مستوى الحكم الولاية أو المحلي لسلطاته الحصرية مشروطة بعدم تعارضها مع القوانين الاتحادية ناهيك عن ممارسة السلطات المحددة للحكومة الاتحادية.

ثالثاً: تحديد موارد الدخل

في ذات السياق نجد أن المادة (28) من ذات القانون حددت موارد دخل الولايات ومن بينها نصيب الولاية من ثروات باطن الارض وأى ضرائب أخرى لا تتعارض مع التشريعات والقوانين الاتحادية، واشترطت المادة (4/18) على الولاية التشاور مع وزير الحكم الاتحادي في اجتماع مشترك إذا اراد اصدار مراسم موقته الى حين تكوين المجلس التشريعى الانتقالي.

رابعاً: توزيع إيرادات قطاع المعادن

اصدر وزير المالية والتخطيط الاقتصادى القومى، بما لديه من سلطة الولاية على المال العام، القرار رقم (90) لسنة 2021م ووزع بموجبه إيرادات قطاع التعدين، وحدد كل من نصيب رئاسة الولاية موقع الانتاج والمتمثل فى (7,5% من العوائد الجليلة، 12,5% من نصيب الحكومة من أرباح الاعمال، 20% من عائدات التعدين التقليدي 30% من زكاة المعادن) ونصيب المحلية موقع الإنتاج والمتمثلة فى (7,5% من العوائد الجليلة، 12,5% من نصيب الحكومة من أرباح الأعمال، 20% من عائدات التعدين التقليدي، 80% من إيرادات المسؤولية المجتمعية 70% زكاة المعادن)، ليكون نصيب الولاية (الرئاسة + المحلية) من إيرادات التعدين هو: (15% من العوائد الجليلة، 25% من نصيب الحكومة من ارباح الاعمال، 40% من عائدات التعدين التقليدي، 80% من إيرادات المسؤولية المجتمعية، 100% من زكاة المعادن).

علماً بأن الشركة السودانية للموارد المعدنية مفوضة بموجب هذا القرار بتحصيل وتوزيع وتوريد أنصبة كل من الشركاء، بجانب تفويض بموجب القرار وزير المعادن رقم (44) لسنة 2021م بالتحصيل نيابة عن الحكومة كافة المستحقات الحكومية بما فى ذلك العوائد الجليلة والايجارات وأنصبة الحكومة من الارباح فى الاسهم وخلافها من الرسوم والمفروضات المالية.

المبحث الثالث: تنازع الإختصاص حول التصديق بعمليات الإستكشاف والتعدين

حدد قانون تنمية الثروة المعدنية فى السودان السلطة المختصة المخولة لها التوقيع على اتفاقيات التعدين ومنح التراخيص بممارسة عمليات الاستكشاف والتنقيب عن المعادن، وذلك فى مجال التعدين المنظم التي تستثمر فيها الشركات حيث اشار القانون على ان يصدر الوزير رخصة البحث او الاستكشاف بناء على توصية اللجنة وتحدد اللوائح شروط التجديد. واذا قررت الهيئة ان الموقع او جزء منه قد صار جاهزا للانتاج يجوز للوزير ابرام عقد التعدين او الاتفاقية او اي تعديلات عليها، ويسري الترخيص على الجزء الذي لم يكن جاهزا للتعدين للفترة المتبقية من زمن الترخيص او بالفترة التي توصي بها الهيئة وفقا للشروط التي تحددها اللوائح (وزارة العدل، 2015م)، ولكن فى الجانب الاخر هنالك ما يسمى بالتعدين الاهلي او التقليدي، وهو فى الاساس تعدين عشوائي، اخذ واقعا ملموسا فى معظم ولايات السودان على الرغم من محاولة الدولة محاربة هذه الظاهرة، وغالبا ما يمارس الافراد هذا النشاط دون اتباع الاجراءات المتعلقة بالحصول على الترخيص او عقد التعدين.

وتجدر الاشارة الى انه لا يوجد فى تجارب الدول الاخرى ما يسمى بالتعدين التقليدي، فهناك ما يسمى بالتعدين الحرفي كما هو الحال فى الكثير من الدول الافريقية مثل غانا، الكنغو وغيرها من الدول، ويمكن تقنين هذا النوع من النشاط وتحويله الى تعدين صغير، ولكن النشاط المتعارف عليه فى السودان هو تعدين عشوائي خارج عن سلطات الدولة ولا يمكن اخطاعه لاحكام قانون تنمية الثروة المعدنية، حيث جظر قانون تنمية الثروة المعدنية لاي شخص البحث او الاستكشاف او التعدين دون الحصول على الترخيص اللازم وفقا لاحكام هذا القانون (وزارة العدل، 2015م).

وسعياً وراء ايجاد آليات للسيطرة على هذا النشاط شكلت الشركة السودانية للموارد المعدنية مجالس مشتركة مع السلطات فى الولايات للمتابعة ورقابة هذا النشاط بجانب متابعة تحصيل إيرادات الدولة من الرسوم والضرائب والذكاة، وبالتالي ظهر بعض التغول فى الاختصاصات من قبل الاقاليم والولايات تتمثل فى الاتي:

اولاً: التصديق بعمليات التعدين التقليدي والاشراف عليها

أظهرت الممارسة العلمية قيام السلطات المحلية بتشكيل لجان إدارية لإدارة عمليات التعدين لاسيما توزيع مناطق التعدين الاهلي وتحصيل الرسوم مقابل ذلك، وغالباً ما يتم تشكيل هذه اللجان من قيادات الإدارة الاهلية وبعض الموظفين بل تعدى الأمر الى التقرير بشأن إستمرار نشاط التعدين أو إيقافه.

اذ لا يستطيع المستثمر او الشركة الحصول على مناطق للتعددين التقليدي الا عبر اللجان المشكلة بواسطة المجتمعات المحلية والتوافق معها وترضيها، بل يتعدى الامر في بعض المناطق الى دفع رشاوى وتسهيلات لقادة هذه المجتمعات.

ثانيا: سن تشريعات اقليمية لتنظيم التعددين موازية للتشريع القومي

في صعيد آخر سنت بعض الأقاليم تشريعات لتنظيم التعددين مماثل للتشريع القومي حيث قامت السلطات بأقليم النيل الأزرق بسن قانون للمعادن لسنة 2022م، وأصدر وزير المالية بالأقليم، بموجب هذا القانون، قرار وزارى رقم (25) لسنة 2022م قضى بتشكيل لجنة فنية للتعددين مماثلة للجنة الفنية الاتحادية المشكلة بموجب قانون تنمية الثروة المعدنية لسنة 2015م ومنحت اللجنة ذات الإختصاصات الممنوحة للجنة الفنية فى المستوى الإتحادى أهمها: إعداد مقترح السياسات والخطط والبرامج العامة للبحث والإستكشاف والإنتاج للمعادن والموارد التعدينية، بجانب التوصية للوزير بالموافقة على منح التراخيص للإستكشاف وإبرام عقود التعددين للأفراد والشركات والجهات الإعتبارية الأخرى، والتوصية للوزير بمنح الإعفاءات الجمركية لمعدات الإستكشاف ومعدات ومدخلات صناعة التعددين حسب التراخيص أو العقود أو الإتفاقيات المبرمة لرفعها لوزير المالية والتخطيط الإقتصادى القومى، بالإضافة للتوصية للوزير بمنح الإعفاءات الضريبية وفقاً لأحكام الإتفاقيات المبرمة، بالإضافة للإشراف على الإجراءات والشروط لدعوة الأفراد وشركات التعددين الوطنية والأجنبية والجهات الإعتبارية الأخرى والمشاركة فى المفاوضات بشأن إبرام إتفاقيات البحث والتعددين أو الحصول على رخص البحث والإستكشاف للمواد التعدينية.

ويجدر هنا أن نشير الى التعارض الواضح بين قانون المعادن لأقليم النيل الأزرق لسنة 2022م وقانون تنمية الثروة المعدنية القومي لسنة 2015م، ولا يوجد صعوبة فى أن نشير الى أن التشريع القومي يسود على التشريع الأقليمى أو الولاىى عند التعارض وذلك إستناداً لقانون تنظيم الحكم اللامركزى لسنة 2020م لاسيما المادة (28) والتي تحدد موارد دخل الولايات ومن بينها نصيب الولاية من ثروات باطن الأرض بشرط الا تعارض مع التشريعات والقوانين الإتحادية، كما أن الجدول (أ) الملحق بالقانون حدد إختصاصات حصرية للولايات ليس من بينها التصرف فى الموارد المعدنية للدولة سواء بالتصديق بالإستكشاف أو التتقيب فهى إختصاص حصرى للحكومة القومية تمارسها وزارة المعادن بموجب قانون تنمية الثروة المعدنية لسنة 2015م واللوائح الصادرة بموجبه.

ولا نود أن نتدخل فى تفاصيل كيفية إجازة هذا القانون على المستوى الإقليمى والسند التشريعى له ، ولكن يجب أن نشير أيضاً الى التعارض الكامل لهذا القانون مع قانون تنمية الثروة المعدنية القومية لاسيما المواد (13) والتي تخول وزير المعادن القومي دون غيره سلطة إصدار رخص البحث أو الإستكشاف عن المعادن بناءً على توصية اللجنة الفنية ، كذلك المادة (15) التي تخول لوزير المعادن القومي إبرام إتفاقيات خاصه مع أى شركة بصدد ترخيصها للإستكشاف عن أى معادن أو مواد تعدينية، كما يجوز له التوجيه بمنح الميزات التفضيلية الواردة فى الإتفاقيات المذكورة، وهو الحال أيضاً فى المادة (18) والتي أجازت لوزير المعادن القومي إلغاء العقود والتراخيص والإتفاقيات عند الإخلال بأحكام القانون أو الإتفاقية أو عدم إستغلال الرخص للأغراض التي منحت لأجلها.

وفى ذات السياق جاء قرار وزير المالية لأقليم النيل الأزرق مخالفاً لقانون الإستثمار القومي لسنة 2021م حيث حدد هذا القانون أن منح الإعفاءات الجمركية لمشروعات الإستثمار هى سلطة حصرية لوزير الإستثمار القومي دون سواه وفقاً للمادة (20) من القانون، وبالتالي لا يستطيع أن يقرر أى وزير ولائى أو أقليمى بشأن منح الإعفاءات الجمركية.

ثالثا: قيام الولايات بالتراخيص بمعامل لاستخلاص الذهب

تشير التقارير الواردة للشركة السودانية للموارد المعدنية قيام السلطات فى ولايات نهر النيل والشمالية والبحر الاحمر بالتصديق والتراخيص للأفراد والشركات بمعامل لمعالجة واستخلاص الذهب (خلطات) دون الرجوع الى جهات الاختصاص، مع العلم ان هذه الخلطات يستخدم فيها بعض المواد الكيميائية المحظورة مثل الزئبق والسيانيد، ولا شك ان الاضرار التي تلحقها هذه الخلطات بالبيئة لا يمكن قياسها.

وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي تبذلها الشركة السودانية للموارد المعدنية في محاربة استخدام هذه الخلطات وحملات التوعية والإرشاد التي تنظم معظم ولايات السودان، بجانب المحاكمات التي تمت لأصحاب هذه المعامل، على الرغم من ذلك وجدت هذه الخلطات طريقها نحو التقنين عبر السلطات الولائية والمحلية مقابل الرسوم التي تحصلها ضاربة بآراض الحائض الاضرار التي تحدثها هذه المعامل عبر تسرب المواد الكيميائية مثل الزئبق في مياه الشرب او تحت الاراضي المستخدمة للزراعة.

إذا نخلص بعد هذا السرد، الى أن إختصاص التصرف في الموارد المعدنية في كافة الأراضى السودانية هي سلطة حصرية للمستوى القومى وتمارسها وزارة المعادن، وبمعنى أدق فأن وزارة المعادن لها الولاية دون غيرها على الموارد المعدنية في السودان.

الإستنتاجات

يتضح بما لا يدع مجالاً للشك أن ممارسة السلطة على قطاع التعدين تشريعياً وانفاذاً هي سلطة حصرية للمستوى الاتحادي فالسلطات الإتحادية هي وحدها التي تبرم الاتفاقيات والتصاديق للشركات للعمل في هذا القطاع سواء في الإستكشاف أو الإنتاج أو معالجة مخلفات التعدين ، وهي وحدها التي تراقب وتشرف وتحصل الرسوم والضرائب والزيادة، وأن رعاية الإقليم أو الولاية لأعمال التعدين يجب أن يتوافق مع سياسات الحكومة الأتحادية.

وبما أن الحكومة الإتحادية بما لديها من إختصاص تقوم بتحصيل الرسوم والضرائب المختلفة نيابة عن بقية مستويات الحكم ويتم توزيعه كما هو موضح في القرار رقم (90) لسنة 2021م الصادر من وزير المالية القومى ،فأن أى تحصيل لأى رسوم أخرى تتم بواسطة السلطات الولائية أو المحلية تعد مخالفة للقوانين الإتحادية وتتعارض مع أحكام الاتفاقيات والعقود التي أبرمتها السلطات الإتحادية مع الشركات العاملة في هذا القطاع ويعد من قبيل الإندواج الضريبي، الأمر الذى يحتم تدخل وزارتي المالية والحكم الإتحادى لمعالجته بما لديها من سلطة وتنسيق مع الولايات.

التوصيات

وبعد هذا السرد فإن الدراسة توصى بالآتى:

- 1) تفعيل نشاط المجلس الأعلى للتعدين وذلك للعمل على إزالة التقاطعات بين مستويات الحكم المختلفة وبين المستثمرين والمجتمعات المحلية ، إذ يعتبر هذا أهم إختصاصاته وفقاً للمادة (1/5هـ) من قانون تنمية الثروة المعدنية.
- 2) تشكيل لجنة تختص بحصر ومراجعة الحقوق التقليدية والقانونية حول الأرض المراد إستغلالها وإقرار التعويض العادل لأصحابها قبل الشروع في تسليمها لشركات التعدين.
- 3) الإقرار باللتزام الدولة بتسليم الأرض للمستثمر خاليه من الموانع القانونية والعرفية.
- 4) إشراك السلطات فى الولايات والأقاليم والتشاور مهم فيما يتعلق بتخصيص الأرض للنشاط التعدينى.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

المصادر والمراجع

- 1) Plant, R. (1993). Lan Rights in Human Rights and Development Introducing (Vol. 51). Geneva: International Commission of Jurists.
- 2) ادريس يوسف احمد. (2018م). حقيقة الحواكير -الاراضي المجتمعية- ونظام الادارة الاهلية في دارفور. الموقع الالكتروني لمؤسسة نبا naba-sd.com.
- 3) الشكوى المقدمة من شركتي النعيم وفاين قولد، (45، 55)، الادارة القانونية بالشركة السودانية للموارد المعدنية، سبتمبر، 2022م.
- 4) وزارة العدل،(2015)، قانون تنمية الثروة المعدنية. الخرطوم: وزارة العدل.
- 5) المجلس التشريعي ولاية جنوب دارفور(2015)م. (قانون الادارة الاهلية لسنة 2011م ، المادة (11)، وقانون الحكم المحلي لسنة 2015م، الجداول

- الملحقة، القسم الخامس. الجريدة الرسمية ولاية جنوب دارفور. 81،
- (6) المهدي، س. م. (1975). م. (قوانين السودان 1901 - 1925) (Vol. المجلد الاول). (الخرطوم، الخرطوم: دار جامعة الخرطوم للنشر.
- (7) اولياس، (2016). م. (ملكية الدولة للاراضي الموات وضوابط استغلالها واحيائها من طرف الغير. مجلة مغرب القانون. 261، (54)
- (8) ايوب، م. (2006). م. (الارض والنزاع في السودان. اكورد -السلام بالتقسيط معالجة النزاعات في السودان. 14،
- (9) بلانت، ر. (2021). م. (حقوق اقتصادية وثقافية واجتماعية معينة، الحقوق المتعلقة بالارض. جنيف: المعهد العالي للدراسات القانونية.
- (10) حسن عمر. (2011م). الاستثمار والعولمة. دار الكتاب الحديث.
- (11) شبيكة، م. (1947). م. (السودان في قرن، 1819م - 1979 م. القاهرة: مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر.
- (12) عبد الكريم، م. خ. (2020). الارض ملك للدولة والحواكير من ارث الاستعمار. مركز الابحاث والدراسات العلمانية في العالم العربي.
- (13) عبده مختار موسى. (ابريل، 2015م). اثر القبلية في الاستقرار السياسي في السودان. المستقبل العربي، 74.
- (14) علي، ص. س. (فبراير 2021م). (الوجيز في شرح دعاوى الحيازة. الخرطوم: بدون.
- (15) عليو، م. ع. (2015). م. (الادارة الاهلية من المهد الى اللحد -دراسة لنظام الادارة الاهلية وتطوره 1922م - 1970 م. الخرطوم: شركة مطابع السودان للعملة.
- (16) فلينت، ج. (2010). م. (الحروب الاخرى. جنيف: المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية.
- (17) محمد الامين خليفة. (2011). الاراضي الديار والحواكير. الخرطوم: موقع النيلين الالكتروني.
- (18) وزارة العدل (1925). م. (قانون تسوية الاراضي وتسجيلها -المادة (13) قوانين السودان. 67،
- (19) وزارة العدل (1930). م. (قانون نزع ملكية الاراضي، المواد 4)، (5) قوانين السودان. 184،
- (20) وزارة العدل (1970). م. (قانون الاراضي غير المسجلة، المادة الثانية. قوانين السودان. 241،
- (21) وزارة العدل (1973). م. (الدستور الدائم لجمهورية السودان) (الملغي)، المادة (37) الجريدة الرسمية. 43،
- (22) وزارة العدل (1998). م. (دستور السودان لسنة 1998م) (الملغي)، المادة (9) الجريدة الرسمية. 47،
- (23) وزارة العدل (2005). م. (دستور السودان لسنة 2005م) (الملغي)، المادة (186) الجريدة الرسمية. 68،
- (24) وزارة العدل (2015). م. (قانون تنمية الثروة المعدنية لسنة 2015م)، المادة (11) الجريدة الرسمية. 61،
- (25) وزارة العدل (2015). م. (قانون تنمية الثروة المعدنية لسنة 2015م)، المادة (13) الجريدة الرسمية. 64،
- (26) وزارة المعادن (2016). م. (لائحة تنظيم استغلال المعادن لسنة 2016م)، المادة (14) الجريدة الرسمية. 214،