

نوفمبر 2019



# السلطة القضائية في اليمن الوضع الراهن والتحديات الحالية واعتبارات ما بعد النزاع

محمد الشويطر و إميلي كوزاك

السلطة القضائية في اليمن  
الوضع الراهن والتحديات الحالية  
واعتبارات ما بعد النزاع

---

محمد الشويطر وإميلي كوزاك

## نبذة عن المؤلفين

محمد الشويطر: مستشار قانوني كان باحثاً في برنامج فولبرايت في واشنطن العاصمة حاصل على درجة الماجستير في القانون الدولي من كلية القانون في الجامعة الأمريكية بواشنطن، حيث تخصص في القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان. قدم الشويطر خدمات استشارية لعدد من المنظمات الدولية ومن بينها البنك الدولي. حاصل على درجة الحقوق وماجستير في الفقه الإسلامي في اليمن، وعمل كمستشار دستوري مع مقرر لجنة صياغة الدستور وباحث قانوني في وزارة العدل.

إميلي كوزاك: محامية كندية مدربة حصلت على شهادة القانون من جامعة أوتاوا ودرجة الماجستير في القانون الدولي من كلية القانون في الجامعة الأمريكية بواشنطن، حيث تخصصت في حقوق الإنسان الدولي والنوع الاجتماعي. عملت إميلي مع الأقليات والفئات الضعيفة ومثلتهم عبر مجموعة متنوعة من السياقات، بما في ذلك لجنة إقليمية لحقوق الإنسان ومنظمات غير حكومية محلية ودولية. وشملت مجالات تركيزها حقوق المرأة في النزاع والدعوة للمساواة بين الجنسين وحقوق السكان الأصليين في الأرض والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمهاجرين واللاجئين.

تعتبر هذه الوثيقة جزءاً من مشروع دعم جهود صنع السلام الشامل والانتقال السياسي في اليمن، الذي تنفذه مؤسسة ديب روت للاستشارات بالشراكة مع منظمة مبادرة إدارة الأزمات (CMI) بتمويل من الاتحاد الأوروبي.



الشركاء المنفذين



الممول: الاتحاد الأوروبي

3	الموجز التنفيذي.....
4	القسم الأول: القضاء قبل النزاع.....
5	1-1 درجات المحاكم.....
8	2-1 النائب العام.....
9	3-1 المعهد العالي للقضاء.....
10	القسم الثاني: مخرجات مؤتمر الحوار الوطني المتعلقة بالإصلاح القضائي ومسودة الدستور .....
10	1-2 لمحة عامة عن مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ذات الصلة.....
11	2-2 مسودة الدستور والسلطات القضائية الاتحادية والإقليمية.....
13	القسم الثالث: تحديات تواجه القضاء بسبب النزاع.....
13	1-3 انقسام القضاء والاستقطاب السياسي .....
15	2-3 غياب الأمن/الحماية.....
16	3-3 غياب السلطة القضائية.....
17	4-3 التدمير المادي للمؤسسات القضائية.....
18	5-3 قضايا الميزانية.....
19	القسم الرابع: تحديات وتوصيات ما بعد النزاع.....
19	1-4 نظرة عامة على القضايا الرئيسية.....
19	2-4 التوصيات.....

## الموجز التنفيذي

كان المطلب المشترك بين بلدان الربيع العربي عام 2011 هو الدعوة إلى تحقيق العدالة والحرية، ولم تكن اليمن استثناء من ذلك. يُعد النظام القضائي في اليمن من بين أكثر الأنظمة القضائية فسادًا وضعفًا في الكفاءة في المنطقة، فعلى الرغم من أن الدستور اليمني يضمن نظريًا استقلالية القضاء إلا أن السلطة التنفيذية في الواقع تمارس تأثيرًا كبيرًا على السلطات القضائية، وبالتالي فإن بعض أهم مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الذي عقد في اليمن في عام 2013 هي النتائج التي تصر على الفصل بين السلطات والإصلاح القضائي. الأهم من ذلك هو أن مؤتمر الحوار الوطني طرح فكرة إعادة تشكيل الدولة من خلال الانتقال إلى نظام اتحادي وتحقيق اللامركزية في هيكل السلطة والصلاحيات وهو الأمر الذي له تأثير كبير على القضاء. وضعت لجنة صياغة الدستور التي شكلها الرئيس هادي بعد الانتهاء من مؤتمر الحوار الوطني أوائل عام 2014 مسودة الدستور التي تعكس نتائج مؤتمر الحوار الوطني كجزء من العملية السياسية الانتقالية، ومع ذلك وبسبب تضارب المصالح وقلة الخبرة واجهت لجنة صياغة الدستور العديد من التحديات في ترتيب عملية تحويل هيكل الدولة إلى نظام اتحادي.

أدى استمرار النزاع المسلح الذي بدأ عام 2014 إلى توقف عملية التحول السياسي في اليمن وخلق واحدة من أسوأ الأزمات الإنسانية في العالم، حيث تعرضت البنية التحتية للبلاد بما في ذلك مؤسساتها القضائية لأضرار جسيمة. كما أنه وبسبب الوضع الأمني المحفوف بالمخاطر فقد تعرض بعض القضاة للقتل واضطر آخرون للفرار مما خلق فراغًا ملأه إما قضاة عديمي الخبرة أو قضاة ومحاكم غير مصرح لها. علاوة على ذلك قسمت أطراف النزاع النظام القضائي ومؤسساته، وخلقت أنظمة موازية لا تعترف بشرعية بعضها البعض. وفيما تعمل الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية بشكل مستمر من أجل تخفيف آثار النزاع والتخطيط لفترة ما بعد الصراع، إلا أن القضاء ودوره المحوري في إرساء النظام وسيادة القانون في السياق اليمني لم ينل الاهتمام الكافي حتى الآن.

الغرض من هذه الورقة هو تقديم نظرة عامة حول النظام القضائي في اليمن، ومناقشة الأحكام والنصوص ذات الصلة في مسودة الدستور، وشرح آثار النزاع على القضاء، وتقديم التوصيات من أجل المستقبل. سوف يتطلب إعادة بناء النظام القضائي اليمني والالتزام به بعد نزاع طويل الأمد التعامل بعناية مع الواقع الجديد وإرساء النظام والقانون للحفاظ على سلام دائم. بالتالي يتوجب اتخاذ عدد من التدابير التشريعية وغيرها في فترة ما بعد النزاع لإرساء الأساس لنظام قضائي قوي، فاستقلالية القضاء هي السمة المميزة لحكم القانون. على هذا النحو سيكون السعي نحو تحقيق سلطة قضائية مستقلة من خلال الجهود المتضافرة لتجنب الاستقطاب السياسي داخل الهيكل القضائية ذا أهمية أساسية، وسيكون من المفيد التعلم من تجارب البلدان التي خرجت من الصراع والاعتراف بدور الجهات الفاعلة المحلية في تعزيز السلطات والمؤسسات القضائية.

تهدف هذه الورقة إلى أن تكون بمثابة أساس لمزيد من الدراسة حول القضاء في اليمن، ففي المقام الأول تود الورقة لفت الانتباه إلى أهمية وضع السلطات القضائية في الاعتبار لتحقيق سلام دائم بعد انتهاء الصراع، وهكذا تنقسم الورقة إلى أربعة أقسام رئيسية هي: (1) القضاء قبل النزاع (2) نتائج مؤتمر الحوار الوطني المتعلقة بالإصلاح القضائي ومسودة الدستور (3) الصعوبات الحالية التي تواجه النظام القضائي نتيجة للنزاع (4) تحديات وتوصيات ما بعد النزاع.

## القسم الأول: القضاء قبل النزاع

رسمياً ينص الدستور اليمني على استقلال القضاء عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويعتبر الفصل الثالث من الدستور القضاء "سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً" وينص على عدم إخضاع القضاة للتدخل من قبل أي سلطة أخرى<sup>1</sup>، ومع ذلك لم يتحقق الاستقلال القضائي الحقيقي في الممارسة العملية.

في الماضي وفقاً للمادة 104 من قانون السلطة القضائية لعام 1991 كان رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس القضاء الأعلى<sup>2</sup>، ومنحه هذا القانون سلطة تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وتقاعدهم، وفقاً لهذا القانون ترأس الرئيس أيضاً جلسات مجلس القضاء الأعلى أو كان له سلطة تعيين شخص آخر للقيام بذلك، وتم تعديل المادة 104 مرتين، كانت الأولى في عام 2006 وحصل فيها مجلس القضاء الأعلى على مزيد من الاستقلال عن السلطة التنفيذية، ووفقاً لتعديل عام 2006 أصبح رئيس المحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى ويعين عبر رئيس الجمهورية، فيما كانت الثانية في عام 2012 حيث فصل مجلس القضاء الأعلى عن المحكمة العليا، ومنذ ذلك

وبالتالي فإن سلطة ترقية  
القضاة أو نقلهم أو إقالتهم قد  
استخدمت كأداة للتدخل في  
القرارات التي يتخذونها.

الحين شغل شخصان مستقلان رئاسة المحكمة العليا ومجلس القضاء الأعلى. من المهم ملاحظة أن هذه التعديلات حافظت على أن تكون الآلية التي يتم بها تعيين رئيس المحكمة العليا ونوابه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية، الذي يختار القضاة الذين يعينهم من قائمة أسماء تضعها هيئة التفتيش القضائي ويوافق عليها مجلس القضاء الأعلى<sup>3</sup> ويواصل رئيس الجمهورية تعيين رئيس محكمة العدل العليا.

<sup>1</sup> المادة 149، دستور الجمهورية اليمنية 2001.

<sup>2</sup> مجلس القضاء الأعلى هو أعلى سلطة قضائية في اليمن، ويتألف من الأعضاء التالية صفاتهم: رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة العليا، ووزير العدل والنائب العام ورئيس هيئة التفتيش القضائي والأمين العام لمجلس القضاء الأعلى وثلاثة قضاة كل قاض منهم يجب أن يكون قاضياً في المحكمة العليا على الأقل ويعين من قبل رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح مجلس القضاء الأعلى.

<sup>3</sup> المادة 59، قانون السلطة القضائية لعام 1991.

مثال آخر على تأثير السلطة التنفيذية على القضاء يتعلق بالتسجيل في المعهد العالي للقضاء<sup>4</sup> وتعيين القضاة، فعلى الرغم من أن وزارة العدل جزء من السلطة التنفيذية إلا أنها تمارس نفوذاً على القضاء. ينص قانون السلطة القضائية على القواعد المتعلقة بالحركة القضائية، فما لم تكن هناك ظروف استثنائية يجب عدم نقل القضاة إلى محكمة أخرى لمدة ستة أشهر على الأقل وألا يظلوا في نفس المحكمة لأكثر من خمس سنوات. ومع ذلك يتمتع وزير العدل بسلطة تفويض القضاة مؤقتاً للقيام بأعمال إدارية أخرى، وبالتالي فإن سلطة ترقية القضاة أو نقلهم أو إقالتهم قد استخدمت كأداة للتدخل في القرارات التي يتخذونها. علاوة على ذلك من المعترف به على نطاق واسع أن الفساد متغلغل في القضاء مما يقلل من استقلالية القضاء والوصول إلى العدالة وشرعية السلطات القضائية<sup>5</sup>.

### مربع معلومات: مستويات القانون في اليمن

تنقسم القوانين اليمنية إلى ثلاثة مستويات، المستوى الأول، ويمثله الدستور، القانون الأعلى للبلاد وتصاغ أحكام الدستور من خلال السلطة التشريعية والمتمثلة في مجلس النواب. في المستوى الثاني تأتي مجموعة القوانين الأخرى كقانون الإجراءات المدنية والقانون التجاري وقانون السلطة القضائية فُئسن من قبل السلطة التشريعية، ويجب أن تتوافق هذه القوانين مع الدستور ويمكن الطعن في حال عدم توافقها مع الدستور، أما المستوى الثالث فيشمل اللوائح التي لا يتم سنها دائماً من قبل السلطة التشريعية.

أهم القوانين التي تحكم هيكل المؤسسات القضائية في اليمن هي كما يلي:

- الدستور
- قانون السلطة القضائية وتعديلاته
- لائحة مجلس القضاء الأعلى
- لائحة المحكمة العليا
- لائحة وزارة العدل

## 1-1 درجات المحاكم

### المحاكم الابتدائية

تختص المحاكم الابتدائية بجميع القضايا المدنية والعائلية وكذلك جميع القضايا الأخرى في المحافظات التي لا توجد فيها محاكم خاصة<sup>6</sup>، ويتم هيكلة المحاكم الابتدائية بناءً على الموقع الجغرافي ونوع القضايا المنظورة، عادةً يكون مقر المحكمة في المنطقة التي يقع فيها اختصاصها القضائي، لكن قد توجد بعض المحاكم خارج

<sup>4</sup> كما سيتم مناقشته في القسم التالي يُطلب من خريجي القانون (الحقوق) إكمال دورة تدريبية في المعهد الأعلى للقضاء من أجل التأهل كقضاة.

<sup>5</sup> انظر على سبيل المثال، مؤسسة GAN Integrity، "تقرير الفساد في اليمن"، أغسطس 2016، في الرابط التالي والذي تم الوصول إليه في أكتوبر 2019: <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/yemen>

<sup>6</sup> وفقاً لأحدث الأرقام التي قدمها مجلس القضاء الأعلى في صنعاء هناك 248 محكمة ابتدائية تقع في جميع المحافظات الـ 22. لاحظ أن الإشارة إلى 22 محافظة تشمل العاصمة صنعاء (أمانة العاصمة)، مجلس القضاء الأعلى، "محاكم الجمهورية"، الرابط التالي والذي تم الوصول إليه في سبتمبر 2019: <http://www.yesc.org.ye/Courts.asp>

مناطق اختصاصها لأسباب قد تتعلق بالمواصلات أو الخدمات أو الأمن، فعلى سبيل المثال تقع محكمة همدان الابتدائية ومحكمة بني حشيش الابتدائية في أمانة العاصمة وهما مديريتان في محافظة صنعاء.

### المحاكم الخاصة

هناك أنواع مختلفة من المحاكم الخاصة وهي جميعها محاكم ابتدائية وأحكامها قابلة للاستئناف. ومنها:

**محاكم الأموال العامة:** توجد ستة محاكم للأموال العامة في ست محافظات هي: أمانة العاصمة وصنعاء وعدن وتعز وحضرموت والحديدة. في عواصم المحافظات التي لا توجد فيها محاكم أموال عامة تتمتع المحاكم الابتدائية بسلطة قضائية على شؤون الأموال العامة<sup>7</sup>.

**المحاكم التجارية:** هناك خمس محاكم تجارية في خمس محافظات: المحكمة التجارية لأمانة العاصمة ولها اختصاص قضائي على أمانة العاصمة وصنعاء وعمران وذمار والبيضاء وصعدة ومأرب والجوف، والمحكمة التجارية في عدن التي تتمتع باختصاص قضائي على عدن ولحج وأبين، والمحكمة التجارية في تعز ولها اختصاص قضائي على تعز وإب والضالع، والمحكمة التجارية في حضرموت ولها سلطة قضائية على حضرموت وشبوة والمهرة والمحكمة التجارية في الحديدة وتتمتع بسلطة قضائية على الحديدة وحجة والمحويت. أما بالنسبة للمحافظات التي لا توجد فيها محاكم تجارية فيكون للمحاكم الابتدائية فيها اختصاص عام لحل المنازعات التجارية باستثناء حالات الإفلاس والبنوك والعلامات التجارية وعندما يتعلق الأمر بالشركات أو الأطراف الأجنبية.

**محاكم الأحداث:** هناك سبع محاكم للأحداث في سبع محافظات: أمانة العاصمة وعدن وتعز وحضرموت وإب والحديدة وذمار، أما المحافظات الأخرى فلا يوجد بها محاكم للأحداث فيعين وزير العدل بعد التشاور مع وزير الشؤون الاجتماعية إحدى المحاكم الابتدائية في كل من هذه المحافظات لممارسة اختصاص محكمة الأحداث وفقاً لأحكام قانون رعاية الأحداث<sup>8</sup>.

**محاكم الضرائب:** لا يوجد سوى محكمتين للضرائب: واحدة في أمانة العاصمة وأخرى في عدن. تتمتع محاكم الضرائب بالاختصاص القضائي في القضايا الضريبية بالمحافظات التي لا يوجد بها محاكم ضريبية، وإذا لم تكن هناك محكمة للضرائب، يتم النظر في القضية من قبل محكمة ابتدائية.

<sup>7</sup> المركز الوطني للمعلومات، "مجلس القضاء الأعلى يقر إعادة تنظيم اختصاص محاكم الأموال العامة"، يوليو 2008، تم الوصول إليه على هذا الرابط في أكتوبر 2019. <http://www.yemen-nic.info/news/detail.php?ID:2019>.

<sup>8</sup> المادة 1 والمادة 2 من قانون محاكم الأحداث (عام 2003م).

محكمة الصحافة والمطبوعات: توجد محكمة واحدة للصحافة والمطبوعات وتقع في أمانة العاصمة<sup>9</sup>.

المحاكم الإدارية: يوجد محكمتان إداريتان: الأولى في أمانة العاصمة والأخرى في عدن، وتتمتع المحاكم الابتدائية بالسلطة القضائية على المسائل الإدارية حيث لا توجد محكمة إدارية<sup>10</sup>.

محاكم المرور: تقع هذه المحاكم في أمانة العاصمة وعدن وتعز وحضرموت والحديدة وذمار، وتتمتع المحاكم الابتدائية بسلطة قضائية على النزاعات المرورية في المحافظات التي ليس لديها محاكم مرورية<sup>11</sup>.

المحاكم العسكرية: تقع المحاكم العسكرية ضمن دائرة القضاء العسكري التابعة لوزارة الدفاع.

محاكم المخالفات: يوجد محكمتان فقط للمخالفات واحدة في أمانة العاصمة والأخرى في عدن.

#### محاكم الاستئناف

تتمتع محاكم الاستئناف بالسلطة القضائية على الطعون المقدمة من المحاكم الابتدائية وتقدم الفرصة الأخيرة لكل من المدعي والمدعى عليه للمثول أمام القضاة، وهناك 22 محكمة استئناف يقع معظمها في عواصم المحافظات (باستثناء محكمة استئناف الجوف التي تقع في أمانة العاصمة صنعاء). بالإضافة إلى ذلك كانت جزيرة سقطرى جزءًا من محافظة حضرموت حتى تم إعلانها كمحافظة مستقلة في أكتوبر 2013، وتنقسم محاكم الاستئناف إلى فروع مخصصة بناءً على أنواع القضايا التي يتم النظر فيها.

#### المحكمة العليا

المحكمة العليا هي المحفل الأخير للعدالة وأعلى محكمة تنظر في الطعون، وهي أعلى هيئة قضائية في البلاد<sup>12</sup> وتقع في العاصمة صنعاء<sup>13</sup> في نفس مبنى وزارة العدل بأمانة العاصمة، وتتمتع المحكمة العليا بالولاية القضائية على القضايا الدستورية والنزاعات حول تنازع الاختصاصات والطعون التي يحيلها مجلس النواب فيما يتعلق بعضوية المجلس. تحكم هذه المحكمة في الطعون في الأحكام النهائية في جميع المنازعات القضائية والقضايا التأديبية. تتمتع المحكمة العليا أيضًا بسلطة محاكمة كبار المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس ورئيس الوزراء ونوابه وغيرهم من الوزراء ونوابهم<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> أنشئت هذه المحكمة عام 2009 بقرار من مجلس القضاء الأعلى رقم 130 (عام 2009م).

<sup>10</sup> المادة رقم 2 من قرار من مجلس القضاء الأعلى رقم 177 (عام 2010م).

<sup>11</sup> المادة 1 والمادة 2 من قانون محاكم المرور رقم 27 (عام 2003م).

<sup>12</sup> المادة 153، دستور الجمهورية اليمنية.

<sup>13</sup> المادة 10، قانون السلطة القضائية.

<sup>14</sup> المادة 153، دستور الجمهورية اليمنية.

المحكمة العليا ليست محكمة ترفع ولا تحقق في وقائع كل قضية باستثناء المسائل المتعلقة بالدستور أو قانون الإجراءات المدنية وحالات أخرى خاصة ذكرها القانون، ولكن دور المحكمة العليا يتمثل في دراسة وإعلان كيفية تفسير القانون وتطبيقه. تُرفع القضايا إلى أمانة المحكمة العليا التي تصنفها وفقاً للاختصاص المحدد للأقسام المتخصصة، ثم يقوم قاض واحد في القسم بدراسة القضية وإنشاء ملخص يقدمه إلى بقية أعضاء اللجنة الذين يدرسون القضية أيضاً ويقدمون وجهات نظرهم، ثم يصل القضية داخل القسم إلى القرار النهائي للقضية.

عملاً بالمادة 17 من قانون السلطة القضائية تتألف المحكمة العليا من ثماني دوائر: الدائرة الدستورية والدائرة المدنية والدائرة التجارية والدائرة الجنائية والدائرة الشخصية والدائرة الإدارية ودائرة فحص الطعون، وللمحكمة العليا القدرة على إنشاء أقسام فرعية لتلك الدوائر التي تواجه تراكم شديد في القضايا.

كما تنص المادة 17 على ما يلي: "تتألف هيئة الحكم في كل دائرة من دوائر المحكمة العليا من خمسة قضاة عدا الدائرة الدستورية فتؤلف من سبعة قضاة، وتصدر الأحكام والقرارات بالأغلبية المطلقة." كما يسمح القانون لبعض القضاة بأن يكونوا أعضاء في أكثر من دائرة واحدة<sup>15</sup>.

على الرغم من تعديلات عامي 2006 و2012 على قانون السلطة القضائية<sup>16</sup> احتفظ الرئيس بسلطة تعيين قضاة المحكمة العليا الذين يرشحهم مجلس القضاء الأعلى من قائمة الأسماء التي تعدها هيئة التفتيش القضائي<sup>17</sup>.

## 2-1 النائب العام

يتم تعيين النائب العام والمحامي العام الأول بقرار رئاسي<sup>18</sup>. النيابة العامة هي جزء من السلطة القضائية والنائب العام هو عضو في مجلس القضاء الأعلى.

خلال ثورة عام 2011 قام الرئيس السابق علي عبد الله صالح، الذي اتهمه معارضون بالمسؤولية عن مذبحه جمعة الكرامة في 18 مارس 2011، بإقالة النائب العام عبد الله العلفي وتعيين نائب عام جديد أثناء التحقيق<sup>19</sup>. وبغض النظر عن دقة الاتهامات فإن قدرة الرئيس على إقالة النائب العام أثناء التحقيق في سلوك ذلك الرئيس هي إشكالية كبيرة بالنسبة لسيادة القانون وتثير أسئلة جدية تتعلق بالتدخل السياسي.

<sup>15</sup> قانون السلطة القضائية رقم 65 (عام 2006م).

<sup>16</sup> انظر صفحة رقم 6.

<sup>17</sup> المادة 59 من القانون المتعلق بالسلطة القضائية (عام 2013م).

<sup>18</sup> الحاشية رقم 3، المادة 60، قانون السلطة القضائية (عام 1991م).

<sup>19</sup> هيومن رايتس ووتش، "اليمن: التدخل السياسي في التحقيق في مجزرة"، 12 فبراير 2013م. تم الوصول إلى الرابط في أكتوبر عام 2019م: <https://www.hrw.org/news/2013/02/12/yemen-political-interference-massacre-probe>

### 3-1 المعهد العالي للقضاء

تنص المادة 57 من قانون السلطة القضائية على شروط ترشيح القضاة والمؤهلات التي يجب أن يمتلكوها، فبعد الحصول على شهادة جامعية في القانون أو الشريعة والقانون يجب على كل مرشح للقضاء الحصول على التدريب لمدة ثلاث سنوات في المعهد العالي للقضاء في صنعاء، ومن ثم يواصل خريجو المعهد العالي للقضاء العمل في المجال القضائي لمدة عامين تقريباً قبل تعيينهم في المحاكم. قبل توفر العدد الكافي من خريجي المعهد العالي للقضاء كان العديد من القضاة قضاة تقليديين تم تعيينهم بناءً على سمعتهم ومعرفتهم وخلفيتهم في الشريعة الإسلامية، علاوة على ذلك كانت هناك قيود صارمة على تعيين القضاة من طبقات اجتماعية معينة، ومن ثم انخفض عدد القضاة التقليديين تدريجياً لأنهم تقاعدوا واستبدلوا بالقضاة المعتمدين من قبل المجلس الأعلى للقضاء وأساتذة القانون<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> بالإضافة إلى القضاة المعتمدين من المعهد الأعلى للقضاء تم تعيين بعض أساتذة القانون في القضاء.

## القسم الثاني: مخرجات مؤتمر الحوار الوطني المتعلقة بالإصلاح القضائي ومسودة الدستور

كان الهدف من مؤتمر الحوار الوطني إنشاء عقد اجتماعي جديد ومعالجة الفساد داخل السلطات والمؤسسات الحكومية، كون هذا الفساد هو الدافع الرئيسي وراء انتفاضة 2011م، وضمن هذا السياق عُني مؤتمر الحوار الوطني أيضًا بإصلاح القضاء.

### 1-2 لمحة عامة عن مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ذات الصلة

أدت أحداث 2011 إلى تبني اتفاق سياسي توسط فيه مجلس التعاون الخليجي ويعرف الاتفاق باسم مبادرة مجلس التعاون الخليجي، وتضمن الاتفاق أربع خطوات للانتقال السلمي للسلطة: حوار وطني وتشكيل لجنة صياغة الدستور لصياغة دستور جديد يعكس مخرجات الحوار الوطني واستفتاء على الدستور وانتخابات عامة.

أكدت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني أهمية استقلال القضاء وكذلك الحاجة إلى إصلاح القضاء وإنفاذ النظام والقانون، وكانت إحدى السمات الرئيسية للإصلاح القضائي المدرجة في مخرجات مؤتمر الحوار الوطني فكرة نظام قضائي متعدد (مزدوج) يتم إنشاؤه من خلال إنشاء هيئة قضائية إدارية مستقلة تعالج حصراً المنازعات الإدارية، وينعكس ذلك في المادة 225 من مسودة الدستور التي تنص على أنه يجب صياغة قانون لتنظيم تشكيل القضاء الإداري.

أكدت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني أيضاً استقلال القضاء من خلال التمسك بنظرية الفصل التام بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية للدولة<sup>21</sup>، وبناءً على ذلك ذكرت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني أنه يجب انتخاب أعضاء مجلس القضاء الأعلى وفقاً لآلية التوزيع الخاصة التالية التي يتم إصدارها بموجب مرسوم رئاسي: يجب أن يتم انتخاب 70 بالمائة من أعضاء مجلس القضاء الأعلى من قبل الجمعية العامة للقضاة و15 بالمائة من قبل نقابة المحامين و15 بالمائة من قبل أساتذة القانون.

تشكل أحكام مسودة الدستور الأساس لنظام قضائي تُعاد هيكلته في المستقبل، وتعكس مسودة الدستور مخرجات مؤتمر الحوار الوطني فيما يتعلق بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، حيث تنص المادة 219 على أن مجلس القضاء الأعلى يجب أن يتألف من الأعضاء التالية صفتهم: عضو واحد من كل من المحكمة الدستورية والمحكمة العليا الاتحادية والمحكمة الإدارية العليا وعضو واحد من النيابة العامة تساوي رتبته محام عام وعضو واحد من المحكمة العليا في كل إقليم وعضوان من مجموعة المحامين المؤهلين للترافع أمام المحكمة العليا وعضوان من أساتذة القانون من الجامعات الحكومية الحاصلين على درجة أستاذ مشارك على الأقل.

<sup>21</sup> مجموعة التنمية (الشاملة والمتكاملة والمستدامة)، القرار رقم 17، ومجموعة الحكم الرشيد، القرار رقم 31.

دعمت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني أيضا إنشاء محكمة دستورية مستقلة تنتخب باستخدام نفس آلية تشكيل مجلس القضاء الأعلى، ولكن للأسف لم تنص مسودة الدستور على تشكيل المحكمة الدستورية، وبدلاً من ذلك نصت في المادة 209 على أن هناك حاجة إلى قانون آخر لإنشاء مثل هذه المحكمة: "ينظم قانون اتحادي إنشاء المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصاتها، ويحظر إنشاء محاكم استثنائية." وتعكس مسودة الدستور مخرجات مؤتمر الحوار الوطني فيما يتعلق بإنشاء قضاء إداري للتعامل مع المنازعات الإدارية بحيث يكون مستقلاً عن القضاء العادي<sup>22</sup>.

## 2-2 مسودة الدستور والسلطات القضائية الاتحادية والإقليمية

تنص مسودة الدستور على إنشاء سلطة قضائية اتحادية وكذلك مجالس قضائية في الأقاليم<sup>23</sup>، وعملاً بالمادة 222 يتمتع مجلس القضاء الأعلى بسلطة على عدد من المجالات المتعلقة بعمل ووظائف القضاء بما في ذلك وضع الخطط والسياسات العامة للإصلاح القضائي وصياغة آراء بشأن التشريعات ذات الصلة بالسلطات القضائية وصياغة ومراقبة مشروع موازنة القضاء وتعيين رئيس ونواب هيئة التفتيش القضائي ومراقبة نتائج عمليات التفتيش على أعمال القضاة وأعضاء النيابة العامة والإشراف على تدريب وتطوير القضاة والتعليم القضائي. تنص مسودة الدستور على أن مجلس القضاء الأعلى يضم قاضياً من كل محكمة إقليمية علياً. علاوة على ذلك يجب على مجلس القضاء الأعلى ضمان التمثيل من مختلف المناطق عند تعيين رئيس ونواب هيئة التفتيش القضائي<sup>24</sup>.

وفقاً لمسودة الدستور سيتحول هيكل الدولة بأكمله إلى نظام اتحادي، مما يؤدي إلى إضافة سلطات إقليمية لسد الفجوات بين السلطة العليا في العاصمة والسلطات على مستوى المحافظات

تشير المادة 223 من مسودة الدستور إلى أن قانون السلطة القضائية هو التشريع المعمول به لتنظيم مجلس القضاء الأعلى والمجالس القضائية في الأقاليم، وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود قانون للسلطة القضائية حالياً، إلا أنه يجب سن قانون جديد ينظم عمل السلطات القضائية

الفيدرالية والأقاليم بعد إصدار الدستور الجديد، وعملاً بالمادة 223 بالإضافة إلى امتلاكها سلطة على أي وظيفة

<sup>22</sup> مسودة الدستور، المادة 225: "القضاء الإداري هو هيئة قضائية مستقلة، تتولى دون غيرها الفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بها. وينظم القانون تشكيله، ودرجاته، واختصاصاته، والإجراءات المتبعة أمامه".

<sup>23</sup> اتفق أعضاء مؤتمر الحوار الوطني على تحويل الدولة إلى نظام اتحادي، لكن عدد الأقاليم وشكلها لا يزال نقطة خلاف شائكة. تشير مسودة الدستور إلى أن اليمن سيقسم إلى ستة أقاليم إلا أن هذه القضية قد تخضع للمزيد من المناقشة. تنص المادة 1 من مسودة الدستور على أن "الجمهورية اليمنية الاتحادية دولة اتحادية"، وتنص المادة 391 على التالي: "تتكون الجمهورية اليمنية الاتحادية من ستة أقاليم، أربعة في الشمال وأثنين في الجنوب وهي: إقليم حضرموت وإقليم سبأ وإقليم عدن وإقليم الجند وإقليم ازال وإقليم تهامة على النحو التالي: (1) يتكون إقليم حضرموت من الولايات التالية: المهرة وحضرموت وشبوة وسقطرى (2) يتكون إقليم سبأ من الولايات التالية: الجوف ومأرب والبيضاء (3) يتكون إقليم عدن من الولايات التالية: عدن وأبين ولحج والضالع (4) يتكون إقليم الجند من الولايات التالية: تعز وإب (5) يتكون إقليم ازال من الولايات التالية: صعدة وعمران وصنعاء وذمار (6) يتكون إقليم تهامة من الولايات التالية: الحديدة وريمة والمحويت وحجة".

<sup>24</sup> المادة 222، فقرة (4)، مسودة الدستور.

أخرى ينص عليها القانون تشمل مسؤوليات المجالس القضائية في الأقاليم وإدارة محاكم الأقاليم ومكاتب النيابة العامة ووضع خطط وسياسات عامة بشأن الإصلاح القضائي وصياغة مشروع الموازنة والإشراف على تنفيذها.

وفقاً لمسودة الدستور سيتحول هيكل الدولة بأكمله إلى نظام اتحادي، مما يؤدي إلى إضافة سلطات إقليمية لسد الفجوات بين السلطة العليا في العاصمة والسلطات على مستوى المحافظات، وبالتالي سيتم إنشاء سلطات قضائية جديدة على مستوى الأقاليم. تنص المادة 226 على إنشاء محاكم ابتدائية في المديرية ومحاكم الاستئناف في الولايات<sup>25</sup> والمحاكم العليا في الأقاليم وكذلك إنشاء محكمة عليا اتحادية. ستكون أحكام المحكمة العليا الإقليمية نهائية باستثناء المسائل التي تدخل في اختصاص المحكمة العليا الاتحادية وفقاً للوائح القانون.

---

<sup>25</sup> في حين أن مسودة الدستور تستخدم مصطلح الولايات للإشارة إلى المحافظات فإن مصطلح المحافظات هو المصطلح المستخدم حالياً.

## القسم الثالث: تحديات تواجه القضاء بسبب النزاع

أدى الصراع المستمر في اليمن إلى تعطيل أداء القضاء إلى حد كبير، وعلى الرغم من أن هناك العديد من التحديات التي سبقت النزاع مثل ضعف النظام وانحيازه والتدخلات من قبل السلطة التنفيذية، فقد أدت سنوات النزاع المسلح إلى تفاقم هذه القضايا وخلق الكثير من المشاكل. كان هناك قدر من التفاؤل خلال العملية الانتقالية من أن مؤتمر الحوار الوطني سيعالج الاختلالات التاريخية ويؤدي إلى إصلاح قضائي حقيقي لإقامة قضاء أقوى وأكثر استقلالية. ولكن ذلك الأمل لم يتحقق لعدم الاستقرار الذي بلغ ذروته في نهاية المطاف في الحرب الأهلية المستمرة أعاق الجهود المبذولة لتحقيق إصلاحات ملموسة. يستعرض هذا القسم التحديات الرئيسية المرتبطة بالنزاع والتي تواجه القضاء اليمني والتي من المحتمل أن يستمر الكثير منها إلى حد ما في الفترات الانتقالية وفترات ما بعد النزاع.

### 1-3 انقسام القضاء والاستقطاب السياسي

أدت الأعمال القتالية المستمرة إلى انقسام السلطة القضائية واستحداث مؤسسات موازية، ففي المرحلة الأولى من النزاع تقدم الحوثيون إلى صنعاء ووقعوا اتفاق السلم والشراكة الوطنية مع الحكومة في 21 سبتمبر 2014 مما أدى إلى تشكيل حكومة توافقية لم تستمر طويلاً. انتقل الرئيس هادي إلى عدن في فبراير 2015 مما أدى إلى تدخل عسكري في مارس 2015 من قبل التحالف العربي بقيادة السعودية والإمارات العربية المتحدة لإعادة حكومة هادي. منذ ذلك الحين أصبحت مؤسسات الدولة منقسمة بشكل متزايد. وفي ما يتعلق بالقضاء تم إنشاء نظام مزدوج يوجد فيه مجلسي قضاء أعلى ومحكمتان عليا ووزارتان للعدل ونائين عامين ومعهدين عاليين للقضاء. يعمل النظام القضائي الأول تحت سلطة الأمر الواقع في صنعاء، في حين يعمل النظام الآخر في ظل الحكومة الشرعية في عدن.

في صنعاء قام رئيس سلطة الأمر الواقع السابق صالح الصماد بتعيين القاضي أحمد المتوكل كرئيس لمجلس القضاء الأعلى في سبتمبر 2017<sup>26</sup>. وتم تعيين معظم الأعضاء الثمانية في مجلس القضاء الأعلى الحالي بمن فيهم النائب العام ووزير العدل ورئيس هيئة التفتيش القضائي والأمين العام لمجلس القضاء الأعلى ونائب مجلس القضاء الأعلى بعد أن استولى الحوثيون على صنعاء، وينحدر أربعة منهم من عائلات هاشمية<sup>27</sup>. قامت سلطة الأمر الواقع في صنعاء أيضاً بتعيين قضاة في المحكمة العليا، ومع ذلك تم إبقاء رئيس المحكمة العليا القاضي عصام السماوي والذي يشغل منصبه منذ عام 2006 حتى يومنا هذا. تم استبدال وزير العدل وكبار المسؤولين في وزارة العدل إما بأفراد من عائلات هاشمية أو موالين للحوثيين فيما يُزعم على نطاق واسع أنه ممارسة منهجية

<sup>26</sup> مجلس القضاء الأعلى، (عربي) "رئيس مجلس القضاء الأعلى يؤدي اليمين أمام رئيس الجمهورية"، سبتمبر 2017. تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م:

1=<http://www.sjc-yemen.com/NewPages/showOneArchNews.aspx?NewsId=555&category>

<sup>27</sup> يعتبر الهاشميون أنفسهم من نسل النبي محمد، وينقسم الهاشميون في اليمن إلى أتباع المذهب الزيدي ويقطن معظمهم في المحافظات الشمالية مثل صعدة وحجة وصنعاء وذمار، أو أتباع المذهب الشافعي ويقطنون غالباً في باقي مناطق البلاد. ينص المذهب الزيدي على أن الحاكم يجب أن يكون هاشمياً، وقد حكم الهاشميون شمال اليمن قبل الإطاحة بهم في ثورة 1962. ويتهم الحوثيون، وهم من الهاشميين في الشمال المتبعين للمذهب الزيدي، بالسعي لاستعادة السلطة السياسية والاجتماعية التي فقدوها بعد عام 1962.

تقوم بها سلطات الأمر الواقع في صنعاء في جميع الدوائر الحكومية. يواصل معهد القضاء العالي في صنعاء قبول المرشحين الجدد وتدعي مصادر محلية أن الكثير منهم ينتمون لعائلات هاشمية أو من المواليين للحوثيين<sup>28</sup>.

استؤنفت أعمال مجلس القضاء الأعلى في العاصمة المؤقتة عدن، حيث تم تعيين القاضي علي ناصر من محافظة أبين، المحافظة التي ينتمي لها الرئيس هادي، وتم تعيينه من قبل هادي عام 2012 ولا يزال في منصبه كرئيس لمجلس القضاء الأعلى<sup>29</sup>. قام هادي بتعيين علي عطبوش وهو أيضًا من أبين كمحام عام أول<sup>30</sup> والقاضي حمود الهتار رئيساً للمحكمة العليا<sup>31</sup>. عين مجلس القضاء الأعلى في عدن عدة قضاة في محاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية والنيابات العامة في عدن وحضرموت والمهرة وسقطرى وتعز ومارب بالإضافة إلى محاكم أخرى في المناطق الخاضعة لسيطرته<sup>32</sup>. كما حضر مجلس القضاء الأعلى في عدن عمل بعض القضاة الذين عينهم الحوثيون ليحلوا محل الأعضاء السابقين في اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاءات وهي هيئة كانت موجودة قبل عام 2014، حيث أن محكمة العدل العليا في عدن لا تعترف بشرعية التعيينات الجديدة<sup>33</sup>.

صرح مجلس القضاء الأعلى في عدن بأنه لن يقبل الخريجين الجدد من المعهد العالي للقضاء في صنعاء وأعتبر شهاداتهم باطلة<sup>34</sup>. بالمقابل أنشئ في عام 2019 معهد آخر عالي للقضاء في عدن وشكلت لجنة مجلس إدارة جديدة وقبل فيه 23 مرشح، ولكن قدم عدد من المتقدمين شكاوى يزعمون أنهم لم يتم النظر في طلبات التقديم الخاصة بهم بسبب المحسوبية<sup>35</sup>، ونتيجة لذلك أعاد مجلس القضاء الأعلى في عدن النظر في بعض المتقدمين.

إن استخدام القضاء لتحقيق أغراض سياسية في النزاع يقلل بشكل كبير من الثقة في مسؤولي السلطة القضائية ويعيق استقلالهم، فقد اتهمت منظمة العفو الدولية الحوثيين "باستخدام القضاء لتسوية حسابات سياسية" في إشارة إلى قرار المحكمة بإصدار أحكام بالإعدام على 30 من الأكاديميين والمعارضين السياسيين باعتباره

28 لم يتمكن المؤلفون من العثور على قائمة مرشحي المعهد العالي للقضاء الأخيرة، ومع ذلك يشير الجدول الزمني للمحاضرات المنشورة على صفحة المعهد العالي للقضاء غير الرسمية على الفيسبوك إلى أن نصف المعلمين والأساتذة هم من الهاشميين. انظر أيضًا القائمة التالية، التي نشرها موقع كيو بوست، والتي تضم أكثر من 200 من المناصب العليا، بما في ذلك قضاة من عائلات محددة من الهاشميين: كيو بوست، (عربي) "أسماء ومناصب الحوثيين المعينين في المراكز العليا"، أغسطس 2018. تم الوصول إليه في سبتمبر 2019: <https://www.qposts.com/> بالأسماء-والمواقع-هكذا-سيطر-الحوثيون/

29 الموقع بوست، (عربي) "الرئيس هادي يعين نائب عام جديد ويعيد تشكيل مجلس القضاء الأعلى"، أغسطس 2017م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://almawqeaqpost.net/news/22610/>

30 المحامي العام الأول يمثل نائب للنائب العام.

31 المصدر السابق.

32 يمن شباب (عربي) "مجلس القضاء الأعلى يقر حركة التنقلات للقضاة" ديسمبر 2017، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://yemenshabab.net/news/30819/>

33 الموقع بوست (عربي): "القضاء الأعلى يوقف قضاة عينهم الحوثيون في اللجنة العليا للانتخابات"، مارس 2019م، تم الوصول إلى الرابط في أكتوبر 2019م: <https://almawqeaqpost.net/news/39081/>

34 قناة الغد المشرق، يوتيوب (عربي) "أخبار: مجلس القضاء الأعلى يقر بنقل المعهد العالي للقضاء إلى عدن"، مايو 2018م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://www.youtube.com/watch?v=113R-OF4jek>

35 المصدر اونلاين (عربي) "معهد القضاء في عدن، طلبة متقدمون يشكون التلاعب في نظام القبول"، مايو 2019م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://almasdaronline.com/articles/167886/>

"محاكمات صورية"<sup>36</sup>. وقد حثت الأمم المتحدة سلطات الحوثيين على مراجعة أحكام الإعدام لهؤلاء الأفراد<sup>37</sup>. للأسف لم يكن هذا المثال الوحيد لاستخدام النظام القضائي لقمع الصحفيين وغيرهم. كما أن القضاء قد استخدم أيضاً كوسيلة للدعاية السياسية. في عام 2019 أصدرت المحكمة الجزائية الابتدائية المتخصصة إعلاناً قضائياً يأمر 52 شخصاً بالمثل أمام المحكمة لمشاركتهم في اغتيال الرئيس صالح الصماد في صنعاء، ومن بينهم الرئيس الأمريكي دونالد ترامب ورئيسة الوزراء البريطانية السابقة تيريزا ماي ورئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو والرئيس هادي ومسؤولين يمينيين ودوليين آخرين<sup>38</sup>.

في عدن غضت السلطات القضائية (بما في ذلك النائب العام) التابعة للحكومة الشرعية النظر عن وجود معتقلين بصورة غير شرعية وادعاءات موثوقة بالتعذيب في مراكز الاحتجاز التي يديرها مسؤولون حكوميون أو أعضاء في التحالف العربي، والجدير بالذكر أن العديد من التقارير الدولية تقدم أدلة على التعذيب والاعتداء الجنسي في السجون السرية التي تديرها دولة الإمارات العربية المتحدة<sup>39</sup>، ولم يحقق المدعي العام في هذه الادعاءات، فوفقاً لمنظمة هيومن رايتس ووتش، "لم يتم أي من الأطراف المتحاربة بإجراء تحقيقات موثوق بها في انتهاكات قوانين الحرب المزعومة لقواتهم"<sup>40</sup>.

### 2-3 غياب الأمن/الحماية

كلف الوضع الأمني الحرج العديد من أعضاء السلطة القضائية حياتهم من خلال الهجمات التي تستهدفهم، فوفقاً لوزارة العدل في صنعاء قتل 13 قاضياً و37 موظفاً في جميع أنحاء البلاد منذ اندلاع الحرب<sup>41</sup>. على سبيل المثال اغتيل القاضي محسن علوان رئيس المحكمة الجزئية المتخصصة في عدن مع خمسة من حراسه<sup>42</sup>، وفي حادثة منفصلة في عدن<sup>43</sup> تم اغتيال القاضي جلال عبد الله سالم وهو عضو الشعبة الجزائية المتخصصة بقضايا الإرهاب في حضرموت. في صنعاء قُتل القاضي أحمد العنسي داخل المحكمة لرفضه إطلاق سراح مدعى عليه

36 منظمة العفو الدولية، اليمن: محكمة يديرها الحوثيون تحكم على 30 شخصية معارضة سياسية بالإعدام عقب محاكمة صورية"، يوليو 2019. تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/yemen-huthi-run-court-sentences-30-political-opposition-figures-to-death-following-sham-trial/>

37 رويترز، "الأمم المتحدة تحت محكمة الحوثيين اليمنية على مراجعة 30 حكماً بالإعدام"، يوليو 2019، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019: <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-un/u-n-urges-yemen-houthi-court-to-review-30-death-sentences-idUSKCN1U718H>

38 الثورة (عربي): استئناف محاكمة المتهمين في جريمة اغتيال الرئيس الصماد ومرافقيه"، يونيو 2019م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <http://althawrah.ye/archives/582219>

39 منظمة العفو الدولية، "الجدول الزمني: دور الإمارات في السجون السرية في جنوب اليمن"، يوليو 2018م، وتم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/07/timeline-uaes-role-in-southern-yemens-secret-prisons>

40 منظمة هيومن رايتس ووتش، اليمن: أحداث 2018م، تم الوصول إلى الرابط في أكتوبر 2019م: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/yemen>

41 المسيرة نت (عربي)، "وزير العدل: كلفة الدمار التي عانت منه المؤسسات القضائية منق بل التحالف بلغ مئة مليون دولار"، أبريل 2019م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: [http://mail.almasirah.net/details.php?es\\_id=38734&cat\\_id=3](http://mail.almasirah.net/details.php?es_id=38734&cat_id=3)

42 سبأ نت (عربي): "نادي قضاة اليمن يدين اغتيال القاضي محسن علوان"، ديسمبر 2015م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://sabaanews.net/news411817.htm>

43 يمرس (عربي) "جمعية القضاة اليمنية تدين اغتيال القاضي جلال عبد الله سالم في عدن"، ديسمبر 2015. تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019: <https://www.yemeres.com/altagheer/84912>

متهم بالقتل<sup>44</sup>. في حادثة أخرى قُبض على القاضي عبده الزبيدي وتعرض للتعذيب على أيدي الحوثيين في صنعاء بعد تلبيق تهمة تورطه في تأسيس المقاومة الشمالية وهي جماعة غير معروف وجودها من عدمه<sup>45</sup>. قُتل القاضي يحيى محمد ريبد، رئيس الشعبة الجزائية المتخصصة في محكمة أمانة العاصمة، الذي كان مسؤولاً عن محاكمة الرئيس هادي بتهمة الخيانة، مع ستة من أفراد أسرته في غارة جوية استهدفت منزله<sup>46</sup>. اضطر العديد من القضاة الآخرين إلى الفرار من البلاد لأسباب سياسية أو لأسباب أخرى، وقد عانى النظام القضائي نتيجة لذلك، حيث لم يعد هناك عدد كافٍ من القضاة ذوي الخبرة الذين يمارسون عملهم في اليمن، تم تعيين قضاة جدد لملء الفراغ، لكن العديد منهم غير مؤهلين، مما يؤثر سلباً في تحقيق العدالة.

### 3-3 غياب السلطة القضائية

أدى القصور في أداء السلطة القضائية نتيجة للنزاع إلى زيادة انعدام الثقة في القضاء وتقويض سيادة القانون. حيث تعاني بعض المناطق من غياب تام للمؤسسات القضائية ومؤسسات إنفاذ القانون، بينما تعاني مناطق أخرى من ضعف كفاءة أو تحيز وفساد السلطة القضائية، وهو وضع خطير في الحقيقة. باختصار هناك سلطة قضائية شرعية ولكن بلا مؤسسات قضائية في عدن، بينما توجد مؤسسات قضائية في صنعاء لكنها فاقدة للشرعية.

تجدر الإشارة إلى أنه حتى قبل النزاع كان هناك تاريخ طويل من الوساطة والتحكيم التقليديين في المجتمع اليمني، وفي المناطق القبلية لا يزال كبار رجال القبائل يلعبون دوراً مهماً في حل جميع أنواع النزاعات، بما في ذلك الخلافات المتعلقة بالأرض والأسرة والجرائم، وفي كثير من الحالات قد يفضل الناس التحكيم التقليدي لأنه يقدم حلولاً أسرع وأكثر عملية، ويعتبر هذا صحيحاً أيضاً في المناطق الحضرية حيث قد يختار الأشخاص شخصيات عامة أو عقال الحارات أو شيوخ دينيين لحل النزاعات من خلال التحكيم. اعترافاً بدور التحكيم والذي تمنح فيه الأطراف المتنازعة موافقة لطرف ثالث للتوصل إلى قرار دون اللجوء إلى المحكمة سُن قانون عام 1992 لتنظيم إجراءات التحكيم رسمياً، ومنذ ذلك الحين تم إنشاء عدد من شركات التحكيم.

44 أخبار اليوم (عربي) "اغتيال رئيس محكمة بني الحارث ونجله في ساحة المحكمة"، يناير 2015، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019: [https://www.akhbaralyom-ye.net/news\\_details.php?lng=arabic&sid=85591](https://www.akhbaralyom-ye.net/news_details.php?lng=arabic&sid=85591)

45 هيومن رايتس ووتش، اليمن: اختطاف الحوثيين للرهائن " سبتمبر 2018، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://www.hrw.org/news/2018/09/25/yemen-houthi-hostage-taking>

46 النورة (عربي): "استشهاد القاضي يحيى ريبد وستة من أفراد أسرته في قصف طيران العدوان منزلهم بصنعاء" يناير 2016م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019: <http://althawrah.ye/archives/374188>

في المناطق الخاضعة لسيطرتهم أنشأ الحوثيون لجانا ثورية في معظم المؤسسات الحكومية بما في ذلك المحاكم، وعينوا أيضًا ما يسمى بالمشرفين وهم عادةً من الهاشميين المنتفذين المخلصين والمتصلين مباشرة بمكتب الزعيم الحوثي عبد الملك الحوثي لتولي الأدوار التي سبق إسنادها إلى المحاكم. ومع ذلك لا تزال المؤسسات الحاكمة - بما في ذلك القضاء - في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون تعمل بطريقة أكثر وظيفية وفاعلية نسبيًا من المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة الشرعية.

باختصار هناك سلطة قضائية شرعية ولكن بلا مؤسسات قضائية في عدن، بينما توجد مؤسسات قضائية في صنعاء لكنها فاقدة للشرعية.

### 4-3 التدمير المادي للمؤسسات القضائية

أدى القتال بين أطراف النزاع إلى تدمير واسع النطاق للمؤسسات القضائية، فوفقًا لوزارة العدل في صنعاء هاجم التحالف 47 مؤسسة قضائية في 15 محافظة أثناء النزاع، وأبلغت سلطة الأمر الواقع في صنعاء والإعلام المحلي عن أضرار تكبدتها وقدرها حوالي 100 مليون دولار وتدمير كامل للعديد من المؤسسات القضائية، بما في ذلك سبع محاكم في صعدة وثلاث محاكم في تعز ومحكمتين في كل من المحافظات التالية: حجة وعدن وشبوة وعمران ولحج وأبين والحديدة<sup>47</sup>، وتفيد التقارير أن 26 مؤسسة قضائية أخرى تعرضت لأضرار جزئية، بما في ذلك مقر وزارة العدل والصحافة القضائية وثلاث محاكم في أمانة العاصمة وخمس محاكم في حضرموت وثلاث محاكم في الحديدة ومحكمة واحدة في البيضاء ومحكمتين في كل من المحافظات التالية: حجة وذمار وأبين وإب وصنعاء والجوف<sup>48</sup>. بغض النظر عن التكلفة التقديرية للضرر وأي جهات كانت مسؤولة عن استهداف المؤسسات القضائية<sup>49</sup>، فقد كان لحجم التدمير تأثير كبير على أداء الجهاز القضائي وأدى إلى فقدان العديد من الوثائق الهامة. علاوة على ذلك فقد تعرضت البنية التحتية اللازمة للقيام بإجراءات وتحقيقات قضائية فعالة لأضرار جسيمة. على سبيل المثال أدى انقطاع التيار الكهربائي إلى تعفن الجثث المخزنة مما يجعل من المستحيل التحقق من سبب الوفاة في عدد من الحالات.

على الرغم من الأضرار التي لحقت بمباني المحاكم وجدت سلطة الأمر الواقع في صنعاء بعض المباني البديلة واستأنفت أعمال المحكمة الإدارية ومحكمة الضرائب والمحاكم الجمركية.

<sup>47</sup> عدن تايمز (عربي): "إحصائيات بخسائر السلطة القضائية خلال أربع سنين من الحرب في اليمن"، مايو 2019م، تم الوصول إلى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://adentimes.net/19/05/2019/إحصائية-جديدة-بخسائر-السلطة-القضائية/>، المسيرة نت، أبريل 2019م، الحاشية ملاحظة 42.

<sup>48</sup> المصدر السابق.

<sup>49</sup> لم يتمكن المؤلفين من العثور على إحصائيات موثوقة عن عدد المباني القضائية وتحديداً خلال النزاع.

### نظرة فاحصة: عوائق أمام إعادة السلطة القضائية

في وسط اليمن تقدم محافظة تعز مثلاً على العقبات التي تواجه القضاء الواقع في مناطق الصراع بين الطرفين، فعلى امتداد خط المواجهة لمدة أربع سنوات ونصف دمرت العديد من مباني المحاكم في تعز كلياً أو جزئياً أو نهبت في غياب الحماية من قبل الدولة. بسبب نزوح غالبية القضاة توقفت المحاكم عن العمل واستعاض عنها بمحاكم خاصة أنشأتها القوات الموجودة والتي ظهرت لملء فراغ السلطة، حيث شكلت كتيبة أبو العباس بقيادة الشيخ السلفي أبو العباس ومقرها سابقاً في مدينة تعز القديمة لجنة قضائية (لجنة عدلية) برئاسة رضوان كواتي وعينت مجموعة من المحامين لحل النزاعات بين الخصوم. قامت مجموعة أخرى سمّت نفسها بأنصار الشرعية بتأسيس محاكم يرأسها أبو البراء. وشكل تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية محاكمه الخاصة برئاسة حارث العزي الذي يصدر أحكام الإعدام وينخرط في أشكال عنيفة من العدالة الجزائية. تم تأسيس لجنة تحكيم أخرى من قبل القاضي لطف العزي وتتألف من عدة محامين وتم تشكيلها لحل النزاعات بسرعة<sup>50</sup>.

بحلول عام 2017 بدأت مؤسسات الدولة التي تديرها الحكومة الشرعية في استئناف أنشطتها في تعز بما في ذلك أنشطة المحاكم الرسمية. ومع ذلك فإن تدمير العديد من مباني المحاكم يعني أن على الحكومة استئجار عقارات لإقامة المحاكم وهو ما تسبب في عدد من التحديات. رفض أصحاب العقارات الخاصة التأجير للحكومة لأنهم لم يثقوا في قدرتها على دفع الإيجار، لذلك اضطرت الحكومة للبحث عن ضمانات لها للتوقيع. في النهاية تمكنت الحكومة من استئجار مبنى كبير ليكون بمثابة مجمع قضائي لمحكمة الاستئناف ومحاكم تعز الغربية وصبر والسلام. كان هناك تحدٍ مهم آخر يتمثل في رفض بعض القضاة العودة إلى تعز بسبب قضايا أمنية لذا عين مجلس القضاء الأعلى في عدن قضاة متخرجين حديثاً في محاكم تعز. الآن تعمل معظم المحاكم بما في ذلك محكمة العقوبات المتخصصة والمحكمة المدنية والمحكمة التجارية ومحكمة الأموال العامة في تعز.

### 5-3 قضايا الميزانية

في عام 2014 بلغت الميزانية التقديرية لتشغيل القضاء والمؤسسات القضائية 27 مليار ريال يمني (حوالي 125 مليون دولار)، وفي السياق الحالي لم تتمكن الحكومة من توفير راتب شهري ثابت للموظفين الحكوميين بما في ذلك القضاة وموظفي السلطات القضائية ووزارة العدل. حث صندوق النقد الدولي الحكومة اليمنية على "توسيع مدى تغطية مدفوعاتها لمرتبات القطاع العام لتشمل جميع أنحاء البلاد لمساعدة الاقتصاد الذي مزقته الحرب على التعافي"<sup>51</sup>. ولم يؤثر عدم الاستقرار الناشئ عن غياب الراتب الشهري على المؤسسات القضائية فقط بل أضر أيضاً بممارسة الاستقلال القضائي.

<sup>50</sup> منظمة سام للحقوق والحريات (عربي): الأرض المنسية 2: سبتمبر 2018م، تم الوصول الى الرابط في أكتوبر 2019م: <https://www.samrl.org/ar/sam-launches-its-second-report-on-human-rights-situation-in-yemen>  
<sup>51</sup> رويترز، "صندوق النقد الدولي يطلب من الحكومة اليمنية دفع رواتب القطاع العام في جميع أنحاء البلد." يوليو 2019م، تم الوصول الى الرابط في سبتمبر 2019م: <https://www.reuters.com/article/us-yemen-economy-imf/imf-urges-yemen-government-to-pay-public-sector-wages-across-country-idUSKCN1UE2GE>

## القسم الرابع: تحديات وتوصيات ما بعد النزاع

### 1-4 نظرة عامة على القضايا الرئيسية

كما هو موضح في القسم الثالث خلق النزاع المسلح في اليمن عقبات كبيرة تعوق فعالية أداء القضاء، أما هذا القسم فسيبحث في التحديات التي من المحتمل أن تنشأ في فترة ما بعد النزاع. بشكل عام هناك مسألتان أساسيتان يجب التطرق اليهما ومراعاتهما في السياق اليمني. الأول هو وجود سلطتين قضائيتين واحدة تتبع حكومة الأمر الواقع في صنعاء والأخرى تتبع الحكومة الشرعية في عدن، وهو الأمر الذي سيتعين معالجته في الفترة الانتقالية لما بعد الصراع. أما الثاني فوفقاً لنتائج مؤتمر الحوار الوطني ومسودة الدستور من المرجح أن يتحول هيكل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية من نظام موحد إلى نظام فيدرالي مما سيؤثر على تحقيق العدل على المدى الطويل.

بالإضافة إلى هذه القضايا ستستمر عدد من التحديات في التأثير على النظام القضائي في فترة ما بعد الصراع، من المرجح أن يكون هذا صحيحاً بغض النظر عن نوع الاتفاق الذي سيتم التفاوض عليه لإنهاء النزاع، وقد تشمل هذه التحديات على سبيل المثال لا الحصر الافتقار إلى القضاة والموظفين المدربين والمؤهلين والوضع الأمني غير المستقر والتدخلات السياسية وتراجع استقلالية القضاء والفساد وعدم فعالية السلطة القضائية وصعوبة الحصول على العدالة في الوقت المناسب وعدم كفاية الموارد المالية.

### 2-4 التوصيات

من الصعب تقديم توصيات مخصصة حول الإصلاح القضائي في المرحلة الانتقالية دون معرفة الشكل الدقيق الذي يمكن أن تتخذه أي تسوية أو حكومة انتقالية يتم التفاوض عليها بعد انتهاء الصراع، ومع ذلك واستناداً إلى الوضع الحالي على أرض الواقع والبحوث السابقة المتعلقة بإرساء حكم القانون في أوضاع ما بعد الصراع وتجربة البلدان الأخرى التي خرجت من الحرب الأهلية من الممكن تقديم اقتراحات للإصلاح القضائي يمكن تطبيقها على اليمن بعد انتهاء الصراع.

### إعادة تشكيل النظام القضائي خلال المرحلة الانتقالية

في الفترة المباشرة بعد الصراع من المحتمل جداً أن يتم تعيين شكل من أشكال الحكومة الانتقالية لفترة زمنية محددة، وخلال هذه المرحلة الانتقالية سيكون من المهم إرساء الأساس لبناء جهاز قضائي مُعاد هيكلته. لأغراض هذا التحليل سيتم افتراض بقاء أحكام مسودة الدستور المتعلقة بالقضاء كما هي عليه، على الرغم من أن الجوانب الأخرى الأكثر إثارة للجدل السياسي لمسودة الدستور (مثل شكل وعدد الأقاليم) قد تتغير قبل وضع الدستور النهائي حيز التنفيذ.

كما ذكر أعلاه فإن الشاغل الرئيسي هو الوجود الحالي لنظم قضائية متنازعة تديرها كل من حكومة الأمر الواقع في صنعاء والحكومة الشرعية في عدن ولا يعترف أي منهما بشرعية الآخر، وفي فترة ما بعد الصراع المباشر وخلال المرحلة الانتقالية من المرجح أن تبرز تحديات تواجه توحيد هذه الأنظمة لإنشاء مؤسسات جديدة موحدة. مع وضع ذلك في الاعتبار قد يكون أحد الخيارات هو التفكير في العودة إلى تشكيل السلطة القضائية التي كانت قائمة خلال عام 2014 قبل إنشاء مؤسسات قضائية مزدوجة. في ذلك الوقت لم تكن عضوية مجلس القضاء الأعلى التي شملت الرئيس الحالي لمجلس القضاء الأعلى في عدن القاضي ناصر والرئيس الحالي للمحكمة العليا في صنعاء القاضي السماوي مسألة خلاف بين الأطراف المتعارضة في النزاع. يمكن أن يكون إستئناف مجلس القضاء الأعلى كما كان في عام 2014 خياراً أكثر حيادية ومرضياً من الناحية السياسية ويجعل من الممكن المضي قدماً في إعادة هيكلة السلطة القضائية على المدى الطويل.

خيار آخر يمكن وضعه في الإعتبار، هو ما طرحه القاضي أحمد الذبحاني رئيس الدائرة التنظيمية لجمعية القضاة الذي اقترح تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي ينتخبه أعضاء الجمعية<sup>52</sup>.

بصرف النظر عن التكوين المحدد للهيكل القضائية يجب أن تدعم الجهود المبذولة لدمج القضاء خلال الفترة الانتقالية مبدأ استقلال القضاء، فعلى سبيل المثال، قد ينطوي أي اتفاق سلام مستقبلي على التشارك في السلطة التنفيذية بين أطراف النزاع، كما كان الحال خلال الفترة الانتقالية بعد عام 2011. وفي مثل هذه الحالة يجب أن يظل القضاء مستقلاً عن الانتماءات السياسية إلى أقصى حد ممكن. ستحتاج الجهات الفاعلة المشاركة في إعادة الهيكلة بعد انتهاء الصراع إلى التركيز بشكل أساسي على إرساء الأساس لنظام اتحادي جديد وتحقيق لامركزية القضاء. الأهم من ذلك هو أن هذه العملية ستشمل صياغة تشريع اتحادي جديد للامتثال للمادة 209 من مسودة الدستور وإعادة صياغة قانون السلطة القضائية الحالي.

في إطار التحضير لاستعادة فاعلية السلطة القضائية سيكون تدريب القضاة وموظفي المحاكم ضرورياً خلال المرحلة الانتقالية وما بعدها، فكما ذكر سابقاً في هذه الورقة كانت هناك حالات موثقة لقضاة في اليمن تم استهدافهم وقتلهم أثناء النزاع. نتيجة لذلك من المحتمل أن يكون عدد القضاة المؤهلين قليلاً. سيكون من المهم أيضاً على المدى البعيد ليس فقط توفير التدريب القانوني للقضاة الحاليين بل أيضاً التركيز على التعليم القانوني لأولئك الذين يرغبون في أن يصبحوا قضاة في المستقبل<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> يمرس، ديسمبر 2015م، انظر الحاشية رقم 44.

<sup>53</sup> ريتشارد سانبرهولم، "إصلاحات سيادة القانون في مجتمعات ما بعد الصراع"، مجلة النزاعات وقانون الأمن (2007) 12 (1)، 65-94 في الصفحة 83.

سيكون هناك أيضًا اعتبارات عملية مثل تحديد كيفية ومكان إعادة بناء المحاكم المتضررة وتقييم الموارد المالية اللازمة لتوظيف المحاكم الإقليمية الجديدة وتوفير الأمن للجهاز القضائي. سوف تشمل الخطوات الأولى في هذا الصدد جمع البيانات عن مدى الضرر وصياغة ميزانية لإعادة الإعمار والتوظيف والتدابير الأمنية.

من العوامل المهمة في تمهيد الطريق للإصلاح القضائي الفعال هو مشاركة الجهات الفاعلة الداخلية في إعادة بناء النظام. من المتعارف عليه على نطاق واسع أن مبادرات سيادة القانون المقررة دولياً في البلدان الخارجة من النزاع ينبغي أن تراعي الديناميات المحلية والمشاركة مع الجهات الفاعلة الوطنية وإشراك القيادة والموظفين المحليين مشاركة فعلية في تحسين استدامة الإصلاحات<sup>54</sup>.

### اعتبارات إضافية للإصلاح القضائي

لا يغطي نطاق هذه الورقة الدخول في مراجعة كاملة لأساليب الإصلاح القضائي، وبالتالي فإن الغرض من هذا القسم هو تسليط الضوء بإيجاز على العوامل التي يمكن أن تثير مزيداً من النقاش حول الإصلاح القضائي وتعزيز حكم القانون في اليمن.

تشير الأبحاث الحديثة إلى أن وجود ترتيبات لتشارك السلطة في البلدان الخارجة من نزاع داخلي مسلح يمكن أن يفيد في ممارسة الاستقلال القضائي وتعزيز سيادة القانون<sup>55</sup>، وعلى وجه الخصوص أظهر التحليل التجريبي أن "الدول التي تتبنى تشارك السلطة في مجموعة من المؤسسات يتحقق لديها درجات أعلى من الاستقلال القضائي الفعلي بعد نهاية الحروب الأهلية لكل منها بالمقارنة مع تلك البلدان التي لا تتبنى أي تدابير للتشارك في السلطة التي تتبنى تدابير قليلة<sup>56</sup>". ليريا التي عانت سنوات من الحرب الأهلية التي انتهت باتفاق سلام شامل في عام 2003 هي مثال لبلد يستخدم تدابير تشارك السلطة السياسية والعسكرية والاقتصادية للانتقال من الصراع إلى السلام<sup>57</sup>. على الرغم من تاريخ من تدخلات السلطة التنفيذية في القضاء وهو الأمر الذي لم تتمكن برامج إصلاح سيادة القانون الخارجية عموماً من معالجته في فترة ما بعد الصراع بدأ أن تدابير تشارك السلطة تساعد في معالجة اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والقضائية و "[يبدو] أنها ساعدت في تأمين درجة من الاستقلالية للسلطة القضائية<sup>58</sup>".

54 انظر على سبيل المثال مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: تخطيط القطاع القضائي، HR / PUB / 2/06 (2006)؛ مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع: التدقيق والفحص: إطار تشغيلي، HR / PUB / 5/06 (2006) على صفحة 7، حيرام شودوش ، "إصلاح الإصلاح القضائي المستوحى من النماذج الأمريكية". مراجعة قانون ديبول (2002) 52 (2)، 351-382 صفحة (بالإشارة إلى الإصلاح القضائي بشكل عام، وليس بالضرورة في سياق ما بعد الصراع)، كارولين أ. هارتسيل وماتيو هودي "تقاسم السلطة وسيادة القانون في أعقاب الحرب الأهلية"، الدراسات الدولية الفصلية (2019) 63، 641-642، 43-642

55 هارتسيل وهودي، 2019، الحاشية 55.

56 المصدر السابق، الصفحة 652.

57 المصدر السابق، الصفحة 650.

58 المصدر السابق، الصفحة 651.

فيما يتعلق بأي حكومة انتقالية مستقبلية في اليمن تتداول بعض التوصيات بتشكيل آلية رقابة مستقلة لمراقبة أداء الحكومة والوزراء وبالتالي ضمان الشفافية والمساءلة<sup>59</sup>. يمكن أن يكون إنشاء هيئة مراقبة مستقلة للسلطة القضائية مفيداً كذلك، ليس فقط لمراقبة تصرفات القضاة الفردية، ولكن أيضاً لقياس وظائف النظام القضائي المنشأ حديثاً والتوصية بالتعديلات عند الضرورة. قد يكون للرقابة والتقييم المستقل لهيكل السلطة القضائية نفسه أهمية خاصة في سياق الانتقال من النظام الموحد إلى النظام الاتحادي. علاوة على ذلك قد تكون آلية الرصد مفيدة في تقييم مستويات الاستقلال القضائي وهو أحد المكونات الأساسية لسيادة القانون. سيكون احترام استقلالية وحيادية القضاء ضروريين إذا أراد القضاء تحقيق الشرعية والحفاظ عليها في فترة ما بعد الصراع.

ينبغي عدم الاستهانة بالتحديات التي تواجه ضمان إصلاح قضائي حقيقي ومستدام بعد انتهاء النزاع، ففي إحدى الدراسات التجريبية التي قيمت النزاعات التي انتهت بين عامي 1970 و1999 تبين أن الحريات المدنية والاستقلال القضائي والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية لم تتحسن إلا بشكل متواضع بعد توقف النزاع، وغالباً ما عادت فقط إلى وضع ما قبل الحرب ولم يحقق أي تقدم يذكر<sup>60</sup>. علاوة على ذلك سيتطلب التغلب على بعض العوائق التي تحول دون إقامة نظام قضائي فعال مثل الفساد وعدم القدرة على الوصول إلى العدالة تغييراً قانونياً وسياسياً وسلوكياً مستمراً ولا ينبغي توقع انخفاضه بشكل كبير في المدى القصير بعد انتهاء الصراع.

<sup>59</sup> رأفت الأكحلي وأسامة الروحاني وأنتوني بيسويل، "الحكومة الانتقالية في اليمن بعد انتهاء الصراع"، موجز السياسات، إعادة التفكير في اقتصاد اليمن، 5 أغسطس 2019، صفحة 9.

<sup>60</sup> ستيفان هاجارد وليديا تيدي، "سيادة القانون في أوضاع ما بعد الصراع: السجل التجريبي"، فصلية الدراسات الدولية (2014) 58، 405-417.



[www.deeproot.consulting](http://www.deeproot.consulting)