

إعادة بناء نظام العدالة المكسور

إصلاح السياسة واللوائح والإجراءات



يناير 2021

المحتويات

٣	١. ملخص تنفيذي
٤	٢. المنهجية
٤	٣. المقدمة والسياق التاريخي
٤	١,٣ . نموذج عدالة بعد الاستقلال (٢٦٩١-٠٦٩١)
٥	٢,٣ . أول إصلاح قضائي (٢٦٩١-٩٦٩١)
٦	٣,٣ . عسكرة النظام القضائي (١٩٩١-٩٦٩١)
٦	٤,٣ . واقع ما بعد الحرب الأهلية (١٩٩١-٠٠٠٢)
٧	٥,٣ . إعادة تصور نظام العدالة (٩٠٠٢-٠٠٠٢)
٨	٤. إعادة بناء نظام العدالة
٨	١,٤ . حل هيئة هيئة الخدمات القضائية
٩	٢,٤ . مؤتمر إصلاح العدالة
٩	٣,٤ . إصلاح العدالة المتنازع عليها
١١	٥. الغموض البنيوي والقانوني
١٢	١,٥ . تشكيل المحكمة الدستورية
١٢	٢,٥ . التعددية القانونية
١٣	٣,٥ . سلسلة العدالة المكسورة
١٣	٦. قَدْرَة نظام القضاء
١٥	١,٦ . ما هو النموذج القضائي الأفضل للصومال؟
١٥	٢,٦ . اتفاقية جوهر
١٦	٧. استغلال نظام العدالة
١٧	١,٧ . تعويضات غير كافية
١٨	٢,٧ . عدم الحماية
١٨	٣,٧ . غياب التنفيذ
١٨	٨. الفساد وسوء الإدارة
٢٠	١,٨ . محاكم حركة الشباب
٢٠	٩. الحلول البديلة لفض المنازعات
٢١	١,٩ . مراكز الحل البديل لتسوية المنازعات
٢٢	١٠. الخاتمة
٢٢	١١. توصيات

١. ملخص تنفيذي

إن نظام العدالة في الصومال مكسور في جوهره، لدرجة أنه يحُول ضد حصول ملايين المواطنين على العدالة؛ كما أن انعدام نظام العدالة لمدة عشرة أعوام (٢٠٠٠-١٩٩٠) متبوعاً بعشرين عاماً من ضعف المحاكم النظامية (٢٠٢٠-٢٠٠٠) كان له أثر ضار للغاية على فرع نظام القضائي اللامركزي في البلاد. نتيجة لذلك، ازدهرت مجموعة من أنظمة العدالة وآليات النزاع البديلة في جميع أنحاء البلاد، دفع المواطنين إلى التوجه نحو ما يناسبهم للحصول على أفضل النتائج. يضاف إلى ذلك نزاع عميق حول تفسير الدستور المؤقت والإطار الغامض لإنشاء أهم مؤسستين قضائيتين: هيئة الخدمات القضائية والمحكمة الدستورية الصومالية. ولم يرق البرلمان الفيدرالي بعد بإضفاء الطابع الفيدرالي رسمياً على السلطة القضائية على النحو المنصوص عليه في الدستور المؤقت.

وللاستفادة من هذا الوضع، سارعت الإدارة الحالية للرئيس محمد عبد الله فرماجو من خلال مجلس الوزراء المؤقت وبرلمان البطة العرجاء إلى مشروع قانون هيئة الخدمات القضائية ويمكن أن المحكمة الدستورية الصومالية في الأسابيع المقبلة. على الرغم من أن هذه الإدارة كان لديها ما يقرب من أربع سنوات من السلطة دون عوائق إلى حد كبير لإنشاء هذه المؤسسات الحاسمة، إلا أن جهودها في اللحظة الأخيرة تلقي بظلال من الشك على حيادية السلطة القضائية.

ومع ذلك، فإن هذا ليس التحدي الوحيد، لأن القُدْرَة من أصعب المشاكل التي تواجه البلاد، والتي تعود بشكلها الحالي إلى سنوات الديكتاتورية في سياد بري. إذ كانت التعددية القانونية والارتباك سائدتان، حيث تستخدم الدول-وفي بعض الحالات المحافظات- نماذج العدالة الخاصة بها وتفسر قوانين العقوبات على النحو الذي تراه مناسباً.

والفساد أيضاً مشكلة مزمنة على جميع المستويات، فالمواطنون مجبورون على الدفع مقابل الحصول على العدالة الأساسية وكذلك للاستئناف أمام المحاكم الأعلى. وبدلاً من ذلك، يرفع العديد من المواطنين قضاياهم إلى محاكم حركة الشباب بسبب ما يرون أنه أحكام عادلة وسريعة وقبل كل شيء قابلة للتنفيذ. بينما يتجاهلون قرارات المحاكم النظامية بشكل روتيني لأنها تفتقر إلى القدرة على تنفيذ أحكامها.

بينما لا يحصل المسؤولون الذين يعملون في قطاع العدالة على أجور كافية، وأحياناً لا يحصلون على رواتبهم لشهور، فيلجأ الكثيرون إلى الفساد كوسيلة لتغطية نفقاتهم. على الرغم من تدني الأجور، يتعرض مسؤولوا العدالة أيضاً لتهديدات أمنية شديدة لأنهم لا يزالون إلى حد كبير غير محميين من قبل سلطات الولايات والسلطات الفيدرالية. في كثير من الحالات، ويتلقون تحذيرات من إصدار قرار سلبي، وفي بعض الحالات، يتم استخدام القوة الغاشمة لإطلاق سراح المشتبه بهم أو تغيير القرارات.

وفي ظل عدم وجود محاكم قانونية فعالة وموثوقة، فإن آلية حل المنازعات البديلة تنمو بسرعة في جميع أنحاء البلاد. حسب بعض التقديرات، وسوّيت أكثر من ٨٠٪ من جميع القضايا المدنية والجنائية في الصومال من خلال نظام «حير» التقليدي، والذي يُنظر إليه على أنه فعال وسريع ومتوافق مع الشريعة الإسلامية. ومع ذلك، غالباً ما تفتقر آليات الحلول البديلة لتسوية المنازعات إلى قدرات إنفاذ قوية وتعتمد على السلطة الأخلاقية للوجهاء التقليديين. ومع ذلك، فإن حل النزاع البديل يكتسب أرضية، غالباً على حساب المحاكم القانونية، لأنه ينجح في وقف تصعيد النزاعات وخلق وضع يربح فيه الجميع. وحالياً، هناك جهود متضافرة لمواءمة آليات الحل البديل لتسوية المنازعات ضمن النظم القانونية التشريعية. لدى حكومة الصومال الفيدرالية وما لا يقل عن ولايتين برامج نشطة ترعى مراكز آلية بديلة لتسوية المنازعات بهدف مواءمتها بشكل منهجي مع نظام العدالة النظامي.

ولإصلاح هذه المشاكل، سيحتاج القادة الفيدراليون وقادة الولايات في الصومال إلى العمل معاً وإصلاح نظام العدالة المنهك في البلاد من خلال الاتفاق على طريقة وإيجاد أرضية مشتركة من أجل إنشاء مفوضية الخدمات قضائية ومحكمة دستورية شاملة ومستقلة. توفر اتفاقية جوهر لعام ٢٠١٨ أساساً ولكنها نخبّت جانباً مع اشتداد التوترات السياسية بين المركز والأطراف. وستكون العودة إلى هذا الإطار أمراً حيوياً لإعادة بناء نظام عدالة كفاء وفعال قابل للاستمرار.

٢. المنهجية

فقد أجرى باحثون من معهد هرتيج لدراسات السياسات وإشراف من محقق رئيسي، مقابلات مع أكثر من أربعة وعشرين جهة فاعلة في قطاع العدالة على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات، وكان من بينهم كبار المسؤولين القضائيين الحاليين والسابقين في حكومة الصومال الفيدرالية، وكذلك رئيس القضاة السابق والمدعي العام السابق. كما سافر باحثو معهد هرتيج لدراسات السياسات إلى عواصم جميع الولايات وأجروا مقابلات معلوماتية مع وزراء العدل فيها ومع كبار القضاة والخبراء. وأجرينا كذلك مقابلات مع خبراء دستوريين وقانونيين. ولقد اخترنا نهجاً نوعياً لهذا البحث لاكتساب فهم أعمق لمدى تعقيد نظام العدالة من الممارسين الحاليين والسابقين، ولتحسين توصيات السياسة الواردة في التقرير.

قام باحثو معهد هرتيج لدراسات السياسات أيضاً بمراجعة شاملة للدراسات المتاحة، بما في ذلك المقالات الأكاديمية والتقارير والوثائق الحكومية المتعددة المتعلقة بقطاع العدالة في الصومال من أجل استكمال المقابلات النوعية. كشفت مراجعة الدراسات عن التحديات الهائلة التي يواجهها القطاع والعوامل الأساسية التي تعقد وصول الغالبية العظمى من المواطنين إلى العدالة.

أخيراً، أجرى باحثو معهد هرتيج لدراسات السياسات بتحليل منهجي للمقابلات والدراسات المتاحة لصياغة هذا التقرير. نظراً لأن التحديات المكتشفة أكثر من أن تغطي في تقرير واحد، فقد قررنا التركيز على المشكلات الهيكلية والإجراءات السياسية والسياسات والعملية الملموسة التي يمكن اتخاذها لإعادة بناء نظام العدالة بطريقة تولد ثقة الناس.

٣. المقدمة والسياق التاريخي

تعود أصول نظام العدالة الرسمي في الصومال إلى الحقبة الاستعمارية عندما سيطرت بريطانيا على الجزء الشمالي من البلاد (صوماليلاند) وسيطرت إيطاليا على الجنوب. على الرغم من أن كلا النظامين سمح للصوماليين باستخدام الشريعة الإسلامية والنظام العرفي الصومالي في شؤون الأسرة (أي الطلاق والميراث)، كانت القضايا الأخرى تخضع لمحاكم قانونية تخضع مباشرة لسيطرة السلطات الاستعمارية.¹ على الرغم من الاختلافات المتأصلة بين القانون البريطاني العام المستخدم في صوماليلاند والقانون المدني الإيطالي وقانون العقوبات المطبق في الجنوب، فقد أثرت السلطان الاستعماريان على نظام العدالة بعد الاستقلال في الصومال بثلاث طرق أساسية: أولاً، أنشأ كلاهما نظاماً علمانياً، والقانون الغربي، وقرن سيادته على المسائل الجنائية؛ ثانياً، كلاهما سمح للنظام العرفي الصومالي² أن يظل سليماً إلى حد كبير طالما أن تطبيقها لا يشكل تهديداً للسلامة العامة؛ وثالثاً، وربما الأهم، تركت مركزية الشريعة في النظام القضائي كما هي. كما لاحظ البروفيسور أندريه لوسيج، «حافظ هذا النظام القضائي على جهاز حوكمة رسمي كان قادراً على تنظيم الممارسة المستمرة للعدالة العرف الصومالي، وليس استبدالها»³.

٣.١. نموذج عدالة بعد الاستقلال (١٩٦٠-١٩٦٢)

بعد استقلال المحمية البريطانية السابقة والمستعمرة الإيطالية في عام ١٩٦٠ وتشكيل جمهورية الصومال، ورثت الأمة الجديدة أربعة أنظمة قانونية متميزة استخدمت في وقت واحد في مسائل مختلفة، مما أدى إلى تعميق الارتباك في المجال القضائي. بالإضافة إلى الشريعة الإسلامية والنظام العرفي، كانت المحاكم في الدولة الجديدة تستخدم القانون البريطاني العام والقانون القاري الإيطالي.⁴ لم تكن المحاكم تتعامل مع أنظمة قانونية مختلفة فحسب، بل كانت أيضاً تنظر بلغات مختلفة، مع الحفاظ على اللغة الإنجليزية كمصدر أساسي للتقاضي في الشمال (صوماليلاند)، بينما كانت المحاكم الجنوبية تدير أعمالها اليومية بشكل شبه كامل في إيطالي. كان هذا يرجع جزئياً إلى حقيقة أن اللغة الصومالية لم تطوّر في ذلك الوقت، مما أجبر السلطات على استخدام لغة أجنبية.⁵

1 Le Sage, A. "Stateless Justice in Somalia. (2005)." HD Center. https://www.files.ethz.ch/isn/20303/Somalia_stateless_justice.pdf

2 A section in this report is dedicated to Xeer and its current status in Somalia,

3 Ibid.

4 Academy for Peace and Development - APD. (2002). "The Judicial System in Somaliland." <https://apd-somaliland.org/wp-content/uploads/2014/12/JUDICIARY-REPORT-FINAL.pdf>

5 The Somali language was formally adopted in 1972 under the Siyad Barre dictatorship.

٣,٢. أول إصلاح قضائي (١٩٦٢-١٩٦٩)

في مواجهة التحدي الفريد المتمثل في إنشاء نظام قضائي موحد ومتناسك بعد عامين من الارتباك الواسع النطاق، أنشأت حكومة الصومال الفيدرالية الصومالية الجديدة لجنة وطنية لدراسة المسألة بعناية واقتراح خيارات قابلة للتنفيذ. فُوضت اللجنة الاستشارية لتكامل النظم القانونية من قبل مجلس الوزراء. قامت اللجنة، المكونة من خبراء قانونيين وعلماء، بجولة في أنحاء البلاد وساعدت في النهاية في صياغة تشريع تاريخي يهدف إلى معالجة المشكلة.⁶ في عام ١٩٦٢، أصدر مجلس النواب «قانون تنظيم القضاء» الذي يهدف إلى دمج الأنظمة القانونية المختلفة. حتى يومنا هذا، تستمر عناصر هذا التشريع في تشكيل نظام العدالة في الصومال بطريقة أو بأخرى.

من اللافت للنظر أن القانون الجديد، بينما يعطي مظهر التغيير التحويلي، أضاف بشكل أساسي إلى الارتباك القائم. ونص على أن يستند القانون المدني وقانون العقوبات في البلاد إلى القانون الإيطالي، مع اختيار القانون الهندي للإجراءات الجنائية. علاوة على ذلك، سمح التشريع باستخدام قانون الشريعة في القضايا العائلية، مثل الطلاق والميراث، بينما أُشير إلى النظام العرفي كآلية اختيارية لتسوية المنازعات بين المجتمعات.⁷ وبعبارة أخرى، فإن التشريع الجديد أزال ببساطة القانون العام البريطاني من النظام واستبدله بالقانون الهندي. هناك العديد من النظريات حول سبب حدوث ذلك. الأكثر منطقية هو أن أول رئيس قضاة بعد الاستقلال كان مسلماً هندياً استقدم للمساعدة في بناء قدرات نظام العدالة الناشئ في الصومال.

كما صدرت قوانين تكميلية بما في ذلك الدستور والمرسوم التشريعي رقم ٣ الصادر في يونيو ١٩٦٢، والتي أدمجت بشكل رسمي النظام القضائي بأكمله تحت إشراف وزارة العدل والشؤون الدينية. وموجب هذا القانون، قُتِن التسلسل الهرمي نظام العدالة، مع وجود محكمة عليا في القمة، ومحكمة استئناف في الوسط، وشبكة من المحاكم في المحافظات والمقاطعات في أدنى درجة.



تضاعفت المحكمة العليا لتصبح المحكمة الدستورية عندما تثار مسائل دستورية.⁸ في هذه العملية، نص القانون على أن كل من البرلمان والرئيس يعينان شخصين من غير أعضاء البرلمان في المحكمة العليا عندما كانت تعمل كمحكمة دستورية. القضاة الأربعة الجدد هم أعضاء مؤقتون نظروا إلى القضية المحددة قيد البحث فقط، مع انتهاء ولايتهم تلقائياً بعد فترة وجيزة من تسوية القضية. كما أنشئ منصب المدعي العام لأول مرة ليكون رئيس النيابة للأمة الجديدة. ولعل الأهم من ذلك هو أن المرسوم الجديد الذي أنشأ مجلس القضاء الأعلى لحماية استقلال نظام العدالة وتعزيزه. كلف مجلس القضاء الأعلى بالتوظيف والترقية والتخفيض وإدارة ميزانية النظام بأكمله.⁹

6 Interview with former speaker Mohamed Jawaari. (September 2020). Mogadishu.

7 Le Sage. Ibid.

8 Interview with Jawaari. Ibid.

9 Ibid.

بينما اتخذت المحاكم في الجنوب مقراً لها في العاصمة مقديشو، متحمسين للقوانين الجديدة، وانتابت المحاكم في المحمية البريطانية السابقة صوماليلاند القلق واستمرت في استخدام القانون البريطاني العام في القضايا المدنية والجزائية، مع الشريعة ونظام القانون العرفي الصومالي المعروف بـ«حير» كنظامين مكملين.¹⁰

٣,٣. عسكرة النظام القضائي (١٩٦٩-١٩٩١)

في أكتوبر ١٩٦٩، تولى الجيش السلطة في انقلاب أبيض بعد أسبوع من اغتيال رئيس البلاد عبد الرشيد علي شمركي. بدعوى كاذبة بأنه يوجد فراغ خطير في السلطة وتفشي الفساد، كما علق المجلس العسكري الجديد، بقيادة رئيس أركان الجيش الجنرال محمد سياد بري، الدستور واعتقل على الفور جميع كبار المسؤولين في حكومة الصومال الفيدرالية المنتخبة ديمقراطياً.

وكما كان متوقعاً، تحركت الديكتاتورية العسكرية الجديدة بسرعة لتفكيك النظام القضائي بأكمله وأنشأت على الفور محكمة الأمن القومي المخيفة.¹¹ على الرغم من إعادة إنشاء بعض المحاكم مثل المحكمة العليا، في وقت لاحق، إلا أن سلطاتها اغتصبت من قبل محكمة الأمن القومي، التي كان لها فروع في جميع المقاطعات والمناطق. تحت السيطرة المباشرة للمجلس العسكري، أصبحت محكمة الأمن القومي أقوى رمز لنظام العدالة، وقوة فعالة لإغضاع المنتقدين. وشملت صلاحياتها الموسعة أي جريمة اعتبرها المجلس العسكري تهديداً للأمن القومي.¹² في الواقع، كانت المهمة الأكثر أهمية لمحكمة الأمن القومي هي حماية النظام بكل الوسائل الممكنة.

وقد عيّن القضاة في محكمة الأمن القومي مباشرة من الرتب العسكرية ومنحهم حرية واسعة لاعتقال المواطنين والاستيلاء على الممتلكات. بشكل حاسم، مُنح مجلس الأمن القومي سلطة سحب القضايا من المحاكم الأدنى درجة حسب الرغبة، وبشكل حاسم، وغالباً ما يخلط بين قضايا الأمن القومي والجرائم البسيطة. الأشخاص الوحيدون الذين يسمح لهم القانون باستئناف قرارات محكمة الأمن القومي هم أعضاء المجلس الثوري الأعلى، أعلى هيئة تنفيذية داخل المجلس العسكري.¹³

لقد ذهب النظام العسكري إلى أبعد من أي شخص آخر في تصميمه على إعادة تشكيل نظام العدالة في البلاد. بتطبيق ما يسمى بمبادئ "الاشتراكية العلمية"، حد المجلس العسكري بشدة من دور قانون الشريعة والنظام العرفي. و"القانون المدني الجديد غير النظام العرفي لدفع الدية للتعويض عن الوفاة أو الإصابة، حيث تتحمل العشيرة المسؤولية بشكل جماعي. أي جريمة قتل يُعاقب عليها بالإعدام والتعويض لا يُدفع إلا لقریب من الدرجة الأولى".¹⁴

ربما كانت النتيجة الأكثر ديمومة للإصلاح القضائي الذي أجراه سياد بري هي رغبته في جعل نظام العدالة مركزياً، تماماً مثل بقية حكمه الاستبدادي. لقد أزال عشرات المراسيم الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء بشكل منهجي أي تلميح لاستقلال السلطة القضائية حيث قام النظام بتعبئة المحاكم بالمواطنين وإضعافهم عمداً (باستثناء محكمة الأمن الوطني). بحلول الوقت الذي أطاحت فيه الجماعات المتمردة بسياد بري عام ١٩٩١، كان النظام مجرد قذيفة لوجوده السابق في ظل الإدارات الديمقراطية في الستينيات.

٣,٤. واقع ما بعد الحرب الأهلية (١٩٩١-٢٠٠٠)

مثل باقي هياكل الدولة، انهار نظام العدالة في الصومال تحت وطأة الحرب الأهلية التي بدأت في عام ١٩٩١، بعد فترة وجيزة من الإطاحة بسياد بري من السلطة ساد قانون الغابة في معظم أنحاء البلاد، على الرغم من استمرار العشائر في ممارسة نظام العرف التقليدي لتسوية النزاعات المحلية.

مع إعلان صوماليلاند كدولة مستقلة غير معترف بها في مايو ١٩٩١، أعيد تأسيس نظام العدالة المحلي هناك. تنص المادة ١٠٣,٥ من دستور صوماليلاند بوضوح على أن القوانين التي سنتها حكومة الصومال الفيدرالية الصومالية قبل عام ١٩٩١ والتي لا تتعارض مع الشريعة الإسلامية ولا تنتهك حقوق الأفراد يجب أن تظل سارية المفعول حتى إصدار قوانين جديدة.¹⁵ كان هذا اعترافاً عملياً من قبل صوماليلاند، على الرغم من رغبتها في التنازل عن الصومال، يمكنها الاستمرار في استخدام البنية التحتية القانونية. كما اتخذت بونتلاند خطوات مماثلة عندما أسست باعتبارها الأولى من بين الولايات الفيدرالية المستقبلية في عام ١٩٩٨.

10 APD. Ibid.

11 Interview with former Somalia chief justice Ibrahim Idle Suleiman (September 2020). Mogadishu.

12 APD. Ibid.

13 Le Sage. Ibid.

14 Ibid.

15 APD. Ibid

. وعلى عكس صوماليلاند، لم تسع بونتلانداً مطلقاً للانفصال عن الصومال، ولكن في غياب حكومة وطنية، حدد دستورهما نظاماً قضائياً قوياً. أنشأ القانون رقم ٢ لعام ١٩٩٩ نظاماً قضائياً من ثلاثة مستويات يضع المحكمة الابتدائية في المقاطعات والمحكمة العليا في العاصمة غروي ومحكمة الاستئناف في عواصم المحافظات. كما أنشأت بونتلانداً مجلس القضاء الأعلى، على غرار المجلس الذي كان قائماً على المستوى الوطني في الستينيات، للإشراف على السلطة القضائية. يعمل مكتب النائب العام أيضاً ضمن السلطة القضائية.¹⁶ ولا تزال بونتلانداً تستخدم هذا النظام ولديها إلى حد بعيد الفرع القضائي الأكثر تقدماً في البلاد.

٣,٥. إعادة تصور نظام العدالة (٢٠٠٠-٢٠٠٩)

عندما أعيد تأسيس الجمهورية الثالثة¹⁷ في عرتا، جيبوتي في خريف عام ٢٠٠٠، دعا الميثاق الوطني الانتقالي الذي أقره آلاف المندوبين الذين حضروا هذا المؤتمر التاريخي بشكل لا لبس فيه إلى إعادة إنشاء سلطة قضائية قوية ومستقلة إلى جانب السلطة التشريعية والفروع التنفيذية. وأطلق الميثاق عليه اسم «فرع حكومة الصومال الفيدرالية المتكافئ»، وحدد خطوات واضحة لإعادة تصور نظام العدالة السابق في البلاد.¹⁸

العدالة في نظام العشيرة 4.5

نتيجة لاتفاق تقاسم السلطة بين العشائر الصومالية خلال عملية عرتا في جيبوتي، وزعت المناصب الرئيسية في البلاد بين أربع عشائر مهيمنة (دارود، وهوية، ورحنونين، ودر) وتحالف من العشائر الأصغر. في النظام الجديد، المعروف باسم ٥,٤ لأنه أعطى أربع عشائر مهيمنة توازناً مصطنعاً في حكومة الصومال الفيدرالية، والرئاسة ورئاسة الوزراء بالتناوب بين هوية ودارود، بينما ذهبت رئاسة البرلمان إلى رحنونين وذهبت المحكمة العليا إلى در. في معاهدة الشرف، كان من المفهوم أن كل عشيرة ستهمن على أرضها، وبالتالي يستمر الدر في لعب دور رئيسي في الفرع القضائي. لمدة ٠٢ عاماً منذ عرتا، كان كبير القضاة من در، كما كان المدعي العام، حتى العام الماضي. ومثل كل شيء آخر في الصومال، يستمر هذا الواقع التاريخي في تحريك النظام الحالي بطرق لم يتخيلها أحد إنها واحدة من العديد من النتائج غير المقصودة لنظام ٥,٤

ومع ذلك، واجهت هذه المهمة الشاقة تحديات كبيرة بمجرد وصول قادة حكومة الصومال الفيدرالية الوطنية الانتقالية بابتهاج إلى مقديشو في أواخر عام ٢٠٠٠. وسيطر على المدينة العديد من قادة الفصائل الذين منح كل منهم إقطاعية لمليشياته وعشيرته الفرعية. كافتحت إدارة الرئيس عبد القاسم صلا حسن، الوزير السابق في عهد سياد بري، لتأكيد سلطتها خارج مناطق قليلة في مقديشو. على الرغم من أن حكومة الصومال الفيدرالية الوطنية الانتقالية تتمتع بتأييد واسع بين الجمهور، لا سيما في مقديشو، إلا أنها كانت شبه عاجزة عن فعل أي شيء ملموس، ناهيك عن المهمة الكبيرة والمتمثلة في إعادة تأسيس نظام العدالة.

أما الأمور الأخرى، بما في ذلك المفاوضات السياسية مع أمراء الحرب وتأمين مصادر الدخل، فقد حظيت بالأولوية على إحياء السلطة القضائية. ومع ذلك، فإن رئيس المحكمة العليا المعين غير موجود عملياً، ووزارة العدل التابعة لها حاولت، بلا حول ولا قوة، إعادة إنشاء بعض المحاكم في مقديشو. وبحلول عام ٢٠٠٣، لم تعد المحاكم القليلة التي تنماشى اسمياً مع تعمل، لأن الرواتب لم تُدفع لأكثر من عام.¹⁹

في عام ٢٠٠٤ انتخب الرئيس عبد الله يوسف رئيساً واستبدلت حكومة الصومال الفيدرالية الانتقالية بحكومة الصومال الفيدرالية الفيدرالية الانتقالية، واتفق على دستور مؤقت جديد. كان يوسف زعيم فصيل سابق ومؤسس بونتلانداً، كافتح أيضاً لتأكيد سلطته في البلاد. ومجرد أن تمكن من الانتقال إلى مقديشو بعد ما يقرب من عامين من انتخابه، اختلف مع رئيس المحكمة العليا الذي عينه. وفي خطوة غير مسبوقة، أمر يوسف باعتقال كبير القضاة الذي كان محتجزاً في سجن مجاور للقصر الرئاسي.²⁰ أثار الاعتقال هزة في السلطة القضائية واعتبره ما فعله الرئيس بمثابة نزع شرعية وإهانة للنظام القضائي.

16 Interview with Puntland attorney general, Mohamud Hassan Osman (October 2020). Garowe.

17 This refers to the revival of the Somali state after 10 years of total absence, and its third version after nine years of democracy (First Republic) and 21 years of dictatorship (Second Republic).

18 See the provisional charter of the Somali Republic (2000).

19 Le Sage. Ibid.

20 BBC Somalia "Xarigga Guddoomiyaha Maxkamadda Sare". (2007). Accessed at: https://www.bbc.com/somali/news/story/2007/09/070922_muqdisho

في أوائل عام ٥٠٠٢، أعلن عن اتحاد المحاكم الإسلامية في مقديشو. وكان هدفها المعلن هو إحلال السلام والعدالة من خلال التطبيق الصارم لقانون الشريعة بين العشائر المحلية ويتألف هذا الاتحاد من حوالي ٢١ محكمة عشائرية، وأثار اتحاد المحاكم الإسلامية شكوك وكالة الاستخبارات الأمريكية. خوفاً من أن المحاكم، في عالم ما بعد ١١ سبتمبر، ستكون حاضنة الجماعات المسلحة، ولذلك مولت الولايات المتحدة أكثر أمراء الحرب في مقديشو مكروهين لمحاربة اتحاد المحاكم الإسلامية. ومع ذلك، هزمت المحاكم أمراء الحرب وحصلوا على دعم شعبي هائل في جميع أنحاء البلاد صيغة العدالة السريعة. استولوا بسرعة على معظم جنوب وسط الصومال، وتوقفوا عند بونتلاندي. وما أثار القلق هو الغزو الإثيوبي المدعوم من الولايات المتحدة لجنوب وسط الصومال وتنصيب حكومة الصومال الفيدرالية الانتقالية في مقديشو، وقد أدى ذلك إلى بدء حرب مقاومة وحشية استمرت عامين، واكتسبت حركة الشباب -وهي جماعة مسلحة غير معروفة من قبل تحالفها مع اتحاد المحاكم الإسلامية- مكانة بارزة من خلال مقاومتها لإثيوبيا. بعد ذلك بعامين، أُجبرت إثيوبيا على الخروج من الصومال بموجب اتفاق تفاوضي في جيبوتي، والذي شهد انتخاب زعيم اتحاد المحاكم الإسلامية السابق شيخ شريف شيخ أحمد رئيساً. أصبحت حركة الشباب أقوى جماعة مسلحة في البلاد ولا تزال تقاوم حكومة الصومال الفيدرالية الصومالية حتى يومنا هذا.

٤. إعادة بناء نظام العدالة

في أوائل عام ٢٠٠٩، عندما انتخب الشيخ شريف شيخ أحمد، القيادي السابق في اتحاد المحاكم الإسلامية الذي اكتسب شهرة وطنية لتوفير العدالة الإسلامية للمجتمعات المحلية في مقديشو، رئيساً للحكومة الفيدرالية الانتقالية، اتخذت خطوات ملموسة لإعادة بناء نظام العدالة في البلاد لأول مرة منذ ذلك الحرب الأهلية. وشكلت حكومة الصومال الفيدرالية الانتقالية برئاسة الرئيس شريف، على أساس مؤقت، لجنة الخدمات القضائية، وهي هيئة مسؤولة عن الإشراف على النظام القضائي²¹ وهي هيئة مسؤولة عن الإشراف على نظام العدالة. لقد كانت خطوة حيوية في اللبنة الأساسية لنظام العدالة الجديد، فخلال فترة ولايته، عين الرئيس شريف اثنين من كبار القضاة لمحكمة عليا ناشئة لكن نفوذها على نحو متزايد. كان تعيينه الثاني هو عيديد عبد الله إلكحنف، وهو رجل قانون يحظى باحترام واسع وعضو سابق في البرلمان الفيدرالي. ترك إلكحنف بصمة لا تمحى على نظام العدالة بشكل عام، والمحكمة العليا بشكل خاص. عزز السلطة في جميع أنحاء السلطة القضائية الفدرالية ووسع نطاق المحكمة بطرق لم يستطع أسلافه القيام بها. ومع ذلك، يقول منتقدوه إنه كان "ناشطاً قضائياً استخدم سلطة المحكمة كسلاح لممارسة تأثير سياسي لا داعي له"²².

٤.١ حل هيئة هيئة الخدمات القضائية

على الرغم من سلطته الهائلة، كان إلكحنف مقيداً بشكل روتيني من قبل هيئة هيئة الخدمات القضائية التي كانت تتمتع بسلطة تعيين أو عزل القضاة في المحكمة الفيدرالية. باستخدام سلطتها لتوفير الإشراف على السلطة القضائية، قللت هيئة الأوراق المالية من رغبة رئيس القضاة في تشكيل هيئة المحكمة الفيدرالية من جانب واحد. وعلى مر السنين، زاد الشعور بإحباط عميق مما ظهر محاولة متعمدة لقص جناحيه²³.

وللتغلب على الحاجز الذي وضعته هيئة هيئة الخدمات القضائية، ضغط إلكحنف بشدة على الرئيس المنتخب حديثاً، حسن شيخ محمود، ومستشاره المقربين. وقد صور هيئة الأوراق المالية المؤقتة على أنها غير شرعية وعرقلة. ولم تكن حجته خالية من المزايا: فقد أنشئت لجنة الخدمات القضائية بموجب المادة ٦٣ من الميثاق الفيدرالي الانتقالي الذي انتهى في أغسطس ٢٠١٢، والدستور المؤقت الجديد للصومال، وصدق عليه في سبتمبر ٢٠١٢، والذي حدد إجراءً مختلفاً تماماً عن تأسيسه. علاوة على ذلك، كانت هيئة هيئة الخدمات القضائية، في الواقع، يعرقل المحكمة العليا كرد فعل على رغبة إلكحنف في فك قيود المحكمة عن قيود آلية الرقابة.

حدد الرئيس حسن شيخ محمود إصلاح العدالة إحدى الركائز الستة لأجندته السياسية،²⁴ لأنه كان مقتنعاً بأن استمرار وجود هيئة هيئة الخدمات القضائية تشكل عقبة أساسية أمام أجندة الإصلاح التي كان يدور في خلدتها. قام بحل هيئة الخدمات القضائية بقصد تشكيل هيئة جديدة تتوافق مع الدستور الجديد.²⁵ وبما يتفق مع أجندته لإصلاح العدالة، وكان يعلم أيضاً أن حكومته لم تعد انتقالية ولديها سلطات تقديرية أكثر بكثير من سابقتها. هذا القرار سيطارد الرئيس حسن الشيخ لأنه فشل مراراً وتكراراً في إنشاء هيئة هيئة الخدمات القضائية.

21 Interview with former Somalia chief justice. Ibid.

22 Interview with former legal advisor at the Office of the President (November 2020). 23 Interview with former Somali justice minister (October 2020).

23 Interview with former Somali justice minister (October 2020).

٤, ٢. مؤتمر إصلاح العدالة

في عام ٢٠١٣، نظمت إدارة الرئيس حسن شيخ مؤتمراً وطنياً حول إصلاح العدالة بهدف توسيع المشاورات بين الشعب الصومالي. وأقام أكثر من ٢٠٠ شخص من جميع أنحاء البلاد والشتات في فندق في مقديشو لعدة أيام لمناقشة التحديات العديدة التي تواجه نظام العدالة في الصومال. وكان من بينهم أعضاء في القضاء، وخبراء قانونيون، وقضاة ومدعون عامون سابقون، وأعضاء برلمانيون، وقادة بارزون في المجتمع المدني، ومسؤولون قضائيون. كتب المنظمون، الذين كانوا مستشارين للرئيس، "كان المؤتمر علامة بارزة - الأول من نوعه"²⁶ وأضافوا أن الرئيس حسن شيخ فهم أن الإصلاح يبدأ بحوار جاد بين أبناء الشعب الصومالي وهو هدف تحقق جزئياً في المؤتمر.

بعد التداول لمدة أسبوع تقريباً، خرج المشاركون بمجموعة طموحة جداً من التوصيات.²⁷ وحثوا حكومة الصومال الفيدرالية على اتخاذ ١٩ إجراءً سياسياً ملموساً، ولا سيما إنشاء هيئة خدمة القضائية وإنشاء المحكمة الدستورية في الصومال. كما ناشدوا البرلمان التاسع لدعم حكومة الصومال الفيدرالية وتمير خمسة تشريعات محددة، بما في ذلك قوانين هيئة خدمة القضائية، ولجنة الخدمات الاجتماعية ولجنة حقوق الإنسان، وهي ثلاث مؤسسات يجب إنشاؤها معاً لتلبية المتطلبات الدستورية.

اعترف المنظمون بأن المؤتمر²⁸ على الرغم من كونه محورياً لإصلاح العدالة، من غير المرجح أن يصلح المشاكل العديدة التي تواجهه. "نحن الذين نظمنا وشاركنا في المؤتمر لسنا ساذجين. نحن نعلم أننا لم نحل جميع مشاكل الصومال بمفردنا من خلال إصدار مجموعة من التوصيات. وكتبوا نعلم أن إعادة بناء مجتمع بعد أكثر من عقدين من العنف وعدم الاستقرار هو -بعبارة ملطفة- مشروع صعب طويل الأجل"، مضيفين أنه «إذا استمر زخمه، فإن الحوار الوطني حول إصلاح العدالة يمكن أن يكون نقطة تحول حقيقية في تاريخ الصومال، شيء يساعد الصوماليين على استعادة الثقة في قدرتهم على إعادة توحيد بلادهم. ستكون المساعدة الدولية جزءاً مهماً من هذا الجهد، لكنها لن تنجح إلا إذا تعامل الصوماليون أنفسهم مع التحديات التي يواجهونها بروح القدرة على العمل».²⁹

٤, ٣. إصلاح العدالة المتنازع عليها

بعد فترة وجيزة من انتهاء مؤتمر إصلاح العدالة، بدأت إدارة الرئيس حسن شيخ، من خلال مستشاريه في وحدة السياسات النافذة، في إعداد مجموعة من التشريعات لعرضها على مجلس الوزراء. وكانت العديد من تلك القوانين متوافقة مع توصيات المؤتمر. ولكن التوترات المتزايدة بين الرئيس ورئيس وزرائه عدي فارع شردون «ساعد» أعاقتهم عن ذلك. وبحلول ديسمبر ٢٠١٣، وصل التوتر بين الاثنين إلى نقطة الغليان، مما أدى إلى إقالة غير رسمية لرئيس الوزراء من قبل البرلمان بناءً على طلب من الرئيس.³⁰

في أوائل عام ٢٠١٤، نُصّب رئيس وزراء جديد، وعُيّن فارع شيخ عبد القادر، المستشار المؤثر للرئيس، وزيراً للعدل. نظراً لتأثيره الضخم داخل أصحاب المصلحة الرئيسيين في حكومة الصومال الفيدرالية، فتحرك عبد القادر بسرعة لتحقيق بعض الأهداف التي وُضعت في مؤتمر إصلاح العدالة (والذي ساعد أيضاً في تنظيمه). في غضون أشهر قليلة، رعى من خلال البرلمان قانون إنشاء لجنة الخدمات القضائية الجديدة. أقر البرلمان المنقسم بشدة التشريع بهامش ضئيل نسبياً. من أصل ١٣٨ نائباً³¹ من الذين حضروا تلك الجلسة في ٨ يوليو ٢٠١٤، صوت ٧٩ فقط لصالحها، وصوت ٥٩ ضدها وامتنع تسعة عن التصويت. على الرغم من الاحتفاء بإقرار التشريع في حد ذاته باعتباره نجاحاً كبيراً لوزارة العدل، إلا أن الهامش الضئيل الذي به مُررت به هذا التشريع التاريخي أثار دهشة المجتمع القانوني في جميع أنحاء البلاد الذي كان يأمل في توسيع نطاق - على أساس الدعم لهيئة الأوراق المالية، نظراً لمركزيتها للسلطة القضائية.

24 Ali, A. "Somalia: An Unconvincing Progress". (Jan. 2014). Al Jazeera Studies Center. Accessed at: <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2014/01/20141297747673110.html>

25 Interview with former Somali justice minister. Ibid.

26 Qalinle, A. and Haji, H., "Somali National Dialogue on Justice Reform: A New Beginning in Somalia". (2013). Hiiraan Online. Accessed at: https://hiiraan.com/op4/2013/apr/29058/national_dialogue_on_justice_reform_a_new_beginning_in_somalia.aspx

27 Communiqué of "Somali National Dialogue on Justice Reform". (2013). Accessed at: <http://hrlibrary.umn.edu/research/somalia-justice-reform.html>

28 One of the organizers, Hassan Haji, became a justice minister from April 2017-September 2020.

29 Qalinle, A. and Haji, H. Ibid.

30 Hussein, A. & Taxta, I. "Somali Prime Minister Voted Out by Lawmakers". (2013). Reuters. Accessed at: <https://uk.reuters.com/article/uk-somalia-politics/somali-prime-minister-voted-out-by-lawmakers-idUKBRE9B-10ML20131202>

31 The minimum quorum of the parliament is 50% +1, which is exactly 138. It's unclear whether it was a pure lack or parliamentary gymnastics that the bare minimum quorum was present in order to rush through the passing of controversial legislation.

يحدد إطاران قانونيان العملية المعقدة لإنشاء مفوضية الخدمات القضائية، والتي يمكن القول إنها أهم مؤسسة قضائية. الأولى هي المادة ٩٠١ أ من الدستور، والتي تحدد حجم مفوضية الخدمات القضائية ومن أين وكيف يعين كل عضو. رؤساء قضاة المحكمة العليا والمحكمة الدستورية (غير موجود حالياً) وكذلك المدعي العام ورئيس لجنة حقوق الإنسان (غير موجود حالياً) هم أعضاء تلقائيون. من المفترض أن تعين جمعية القانون الصومالية شخصين من بين رتبها، ومن المفترض اختيار ثلاثة أشخاص «يتمتعون بنزاهة لا ريب فيها» من قبل مجلس الوزراء. ومن المبرك أن المادة ٩٠١ أ (٤) تنص على أن مدة لجنة الخدمات القضائية ستكون خمس سنوات، على الرغم من أن الشخصين من جمعية القانون الصومالية والأشخاص الثلاثة المستقلين يقال إن مدة عضويتهم أربع سنوات. في ظل عدم وجود محكمة دستورية ومفوضية حقوق الإنسان، والغموض المحيط بشرعية جمعية القانون الصومالية، فإن العملية برمتها مربكة للغاية وغير مباشرة.

ووفقاً للمادتين ١٠٩ أ و ١١١ أ من الدستور، أعطى القانون الجديد صلاحيات كبيرة لوزارة العدل لاختيار الأعضاء التسعة في مجلس الخدمات المشتركة والسعي إلى فحص وتأييد مجلس الوزراء قبل إعادة البرلمان الفيدرالي لفحص المرشحين. والتأكيد النهائي. تنص المادة الثانية من التشريع بشكل لا لبس فيه على أن مفوضية الخدمات القضائية مستقلة عن الفروع التنفيذية والتشريعية. تحدد المادة الخامسة الصلاحيات العديدة التي تتمتع بها هيئة الأوراق المالية، بما في ذلك التوظيف والفصل ووضع الإجراءات الإدارية للمحاكم الفيدرالية والمحكمة الدستورية.

لكن إصدار التشريع ترك تأثيراً سيئاً وحشد قوى سياسية مختلفة في مقديشو. شعر بعض السياسيين من العشيرة المهيمنة في القضائي، الدر، بالتهديد المتوقع بسبب ما اعتبروه أجندة خفية لجهود الإصلاح التي تبذلها وزارة العدل وكانوا عازمين على نسفها.³² يُعتقد أن إلكحنف نظم قاعدته العشائرية في مجلس الوزراء والبرلمان لضمان عدم تشكيل مفوضية الخدمات القضائية أبداً، لأن القانون الجديد منحه سلطة كبيرة لتعيين القضاة وفصلهم، والإشراف على عمله-وهو أمر لم يسبق له أن جربه.³³ بعبارة أخرى، شعر إلكحنف وأفراد عشيرته أن قطعة الكعكة الخاصة بهم توضع تحت رحمة وزارة العدل، التي ينتمي وزيرها إلى عشيرة أقل هيمنة وحليفاً وثيقاً للرئيس حسن شيخ.³⁴

وحتى أن بعض أعضاء المجتمع الدولي، الذين كانوا يمولون نظام العدالة بنسب متفاوتة، شعروا بالقلق من ما اعتبروه زمرة إسلامية في فيلا الصومال.³⁵ تجميع أدوات القوة لدفع النظام القضائي الجديد في البلاد في اتجاه أكثر تحفظاً وبعيداً عن النفوذ الغربي.³⁶ وحدت هذه المجموعات قواها وصوتت مرتين ضد الأسماء التي اقترحتها عبد القادر على مفوضية الخدمات القضائية الجديدة. وقُضي على أجندة الوزير الإصلاحية فعلياً حتى قبل أن تصل إلى مجلس النواب. في سبتمبر ٢٠١٤، وبعد شهرين من تمرير البرلمان لقانون على مفوضية الخدمات القضائية وبعد أسابيع من رفض مجلس الوزراء للأسماء المقترحة من قبل وزارة العدل، قام رئيس الوزراء عبد الولي شيخ أحمد، بشكل غير متوقع، بإزالة عبد القادر من جدول أعمال وزارة العدل، واستبداله بسياسي مخضرم وسالم عليو ابرو حليف مقرب من المتحدث محمد عثمان الجواري. أحدث التعديل الوزاري صدمة في المشهد السياسي للبلاد، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن عبد القادر كان يُعتقد أنه لا يمكن المساس به نظراً لارتباطه الوثيق بالرئيس. جادل عبد القادر بأن هذه الخطوة كانت حملة جيدة التنسيق من قبل مختلف أصحاب المصلحة لغرض وحيد هو تقويض أجندته الإصلاحية الطموحة.³⁷ وأدى الجدل الدائر حول هذا التعديل إلى إقالة رئيس الوزراء أحمد الذي حل محله عمر عبد الرشيد شرماري مطلع ٢٠١٥.

عين رئيس الوزراء شرماري وزيراً جديداً للعدل. لم يكن عبد الله أحمد جامع "إيلكاجير"، وهو جنرال سابق ووزير في بلاد بونت، وغير متحزب. ومع ذلك، رفض البرلمان التاسع قائمة الأسماء التي اقترحتها لمفوضية الخدمات القضائية في عام ٢٠١٦ على أساس أن وزارة العدل قدمت لفحص خمسة فقط من أصل تسعة أعضاء في مفوضية الخدمات القضائية، وأن البلاد كانت بالفعل في وضع انتخابي.³⁸ يقول الخبراء إن العملية المنصوص عليها في المادة ١٠٩ ب من الدستور هي عملية ملتوية، حيث تنص على تعيين مجلس قضائي مؤلف من تسعة أعضاء، على الرغم من أن أربعة منهم أعضاء في مؤسسات قضائية أخرى. «نوصي بوضع إجراء مؤقت لإجراء التعيينات الأولية، وذلك لتشكيل المؤسسات [ذات الصلة] الأخرى. بينما قال شرّوع جامع، المدير القطري، لمنظمة قانون للتنمية الدولي "ستتشكل هذه المؤسسات ثم مفوضية الخدمات القضائية لتعيين القضاء الأدنى".³⁹

33 Ibid.

34 Interview with former justice minister Farah Abdulqadir (November 2020).

35 Abdulqadir and President Hassan Sheikh were said to belong to "Damjadiid", a moderate Islamist group known for their charitable activities in the education and health sectors.

36 Interview with former MP and member of judicial committee. Ibid.

37 Interview with former justice minister, Abdulqadir. Ibid.

38 SBC "Baarlamaanka Soomaaliya oo Dib u Celiyey Golaha Adeegga Garsoorka". (2016). Accessed at: <https://allsbc.com/baarlamaanka-somaliya-oo-dib-u-celiyay-golaha-adeega-garsoorka/>

39 Interview with Adam S. Jama of IDLO. (Nov. 2020). Mogadishu.

اللافت للنظر أن البرلمان العاشر وافق على خمسة أعضاء فقط من مجلس الأمن في ١٧ نوفمبر ٢٠٢٠، أي بعد أربع سنوات تقريبًا من رفض البرلمان التاسع لقائمة مماثلة.⁴⁰ على الرغم من أن المناخ السياسي في البلاد متطابق تقريبًا مع المناخ في عام ٢٠١٦. تمر الصومال حاليًا بانتخابات متنازع عليها بشدة، ويقال كل من الائتلاف الحاكم والمعارضة في البرلمان حول كل قضية تقريبًا. والأمر الأكثر إثارة للقلق بالنسبة للسلطة القضائية هو أن أسماء أعضاء مفوضية الخدمات القضائية التي وافق عليها البرلمان قد اقترحت وصدق في البداية مجلس الوزراء المؤقت بعد أيام قليلة من فقدانها الثقة في نفس البرلمان. انتقدت جماعات المجتمع المدني البارزة في البلاد هذه الخطوة، مشيرة إلى أن "مفوضية الخدمات القضائية هو حجر الزاوية في نظام العدالة في الصومال"⁴¹ واستبعدت وزارة العدل أسماء الأعضاء الأربعة الآخرين لأن عضويتهم مضمونة تلقائيًا بحكم أدوارهم (كبار قضاة المحكمة العليا والمحكمة الدستورية، والمدعي العام ورئيس مفوضية حقوق الإنسان). لم يكن مجلس حقوق الإنسان موجودًا في عام ٢٠١٦ (ولم يكن موجودًا في عام ٢٠٢٠ أيضًا)

٥. الغموض البنوي والقانوني

إن مرونة وغموض دستور الصومال المؤقت سمات أساسية للتحديات العديدة التي تواجه هيكل نظام العدالة. وتنص المادة ١٠٥ (٢) على أن «الهيكل القضائي ينظم بقانون يسنه مجلس النواب»⁴² بعد أكثر من ثماني سنوات على صياغة الدستور، لم يسن البرلمان الفيدرالي بعد قوانين توضح الهيكل الدقيق للسلطة القضائية، لا سيما في ضوء الحكم الاتحادي. وفي غياب هذا التشريع المهم، اعتمدت المحاكم في الولايات الخمس وإدارة محافظة بنادر هياكل مختلفة تتماشى مع الواقع الاجتماعي والسياسي.

تستخدم معظم الولايات الخمس وبنادر نظامًا قضائيًا ثلاثي المستويات موروثًا عن نظام سياد بري. كالمحكمة الابتدائية التي تقع عادة في أدنى تقسيم إداري، وهو مستوى المحافظة. وفي معظم الولايات، تتعامل المحكمة الابتدائية مع القضايا الجنائية المدنية والصغيرة الروتينية. وفوق ذلك توجد محكمة الاستئناف، التي توجد عادة في عاصمة المحافظة. وتتناول هذه المحكمة القضايا التي تصعداها المحكمة الابتدائية بسبب تعقيدها ونطاقها. وعلى رأس هذا الهرم توجد المحكمة العليا للولاية، وهي أعلى محكمة في الولايات من بين أمور أخرى، فإنه يفصل في الجرائم الخطيرة (مثل قضايا الإعدام والاعتصاب) ويعمل كمحكمة دستورية على مستوى الدولة في حالة وجود نزاع بين المؤسسات الحكومية.⁴³

النظام القضائي ثلاثي المستويات



40 Only 140 MPs were present, two more than the minimum quorum, and all voted in favor.

41 BBC Somali "Maxaa walaac looga muujinayaa xubnaha Golaha Aadeega Garsoorka Soomaaliya". (2020). Accessed at: <https://www.bbc.com/somali/war-53619526>

42 See provisional constitution of Somalia. (2012). Accessed at: <http://hrlibrary.umn.edu/research/Somalia-Constitution2012.pdf>

43 Interviews with Puntland, Jubbaland, south west, Galmudug and Benadir justice officials. (September.-October 2020).

٥,١ . تشكيل المحكمة الدستورية

يتمثل أحد أكثر جوانب السلطة القضائية تعقيداً في إنشاء المحكمة الدستورية الصومالية. هناك أسباب قانونية وسياسية لعدم حدوث ذلك بعد ثماني سنوات من اعتماد الدستور. من الناحية القانونية، يتعارض الدستور مع عملية تسمية رئيس قضاة المحكمة الدستورية. تمنح المادة ٩٠ (ج) الرئيس بوضوح سلطة تعيين رئيس القضاة. ومع ذلك، فإن المادة ١٠٩ (ب) ٥ تمنح قضاة هذه المحكمة سلطة الاختيار من بينهم رئيس ونائب قضاة. ومن غير الواضح ما إذا كان هذا التناقض عن قصد أو عن طريق الصدفة، ولكن هذا قد نجح بشكل ملائم مع الرؤساء المتعاقبين الذين يكرهون المحكمة الدستورية، لأنها المحكمة القانونية الوحيدة التي يمكنها رفع دعوى لعزل رئيس الدولة. واتفق كل من قابلناهم تقريباً في هذه الدراسة على أن الرؤساء الحاليين استغلوا هذه الثغرة القانونية لتجنب "خلق وحش"⁴⁴.

جنباً إلى جنب مع لجنة الخدمات القضائية، يعد إنشاء المحكمة الدستورية أهم خطوة متبقية لبناء سلطة قضائية قوية ومستقلة على النحو المبين في الدستور. لكن التغلب على الحواجز القانونية والسياسية ليس بالأمر السهل. تقترح المنظمات الدولية التي تساعد حكومة الصومال الفيدرالية في إصلاح نظام العدالة الخاص بها ما تصفه بأنه نهج «عملي» لحل هذه المشكلة. وهم يجادلون بأنه يجب تنسيق المادتين ٩٠ (ج) و ١٠٩ (ب) ٥ من خلال عملية المراجعة الدستورية، ولكن في هذه الأثناء، «تتمثل الطريقة البراغماتية للمضي قدماً في قيام مجلس النواب بإجراء التعيينات الأولية للمحكمة الدستورية والمحكمة العليا، إذا كان من الممكن التوصل إلى اتفاق مع الرئيس بشأن هذه الأمور، فيمكن إجراء التعيينات المؤقتة، مع الرأي الصريح بأنها لن تعمل إلا حتى اكتمال فترة المراجعة والتنفيذ. نوصي بهذا النهج، لأنه سيسمح للهيئات بدء العمل، وسوف ينص على تشكيل لجنة الخدمات المشتركة وفقاً للأحكام الدستورية»⁴⁵.

وهناك سبب مهم آخر يجعل إنشاء المحكمة الدستورية أمراً حيوياً وهو الحاجة إلى آلية لتسوية المنازعات بين حكومة الصومال الفيدرالية والولايات. كما لاحظت الأستاذة شيريل سوندرز من جامعة ملبورن بشكل صحيح، «تتطلب جميع الأنظمة الفيدرالية هيئة لحل النزاعات الدستورية بين الاتحاد والولايات والمحافظات. ويجب أن تكون الهيئة مستقلة بحيث يثق بها كلا مستويي حكومة الصومال الفيدرالية. لديها عادة سلطة إنفاذ الدستور ضد الاتحاد أو الدولة أو المحافظات»⁴⁶.

وبالنظر لحقيقة أن الإدارة الحالية للرئيس فرماجو قد دفعت بالفعل من خلال مفوضية الخدمات القضائية في مجلس الوزراء والبرلمان بطريقة مشكوك فيها من الناحية القانونية، وبالنظر إلى أن نهاية ولاية حكومة الصومال الفيدرالية فستكون في غضون أشهر قليلة، فمن غير المحتمل للغاية أن يتحرك الرئيس لإنشاء محكمة دستورية في هذه المرحلة المتأخرة من ولايته. ومع ذلك، يعتقد بعض الخبراء أنه في غياب المحكمة الدستورية، يمكن للمحكمة العليا - ويجب عليها - أن تعمل كمحكمة دستورية مثلما فعلت في الستينيات. في ذلك الوقت، كلما ظهرت أزمة دستورية تحولت المحكمة العليا إلى محكمة دستورية بإضافة أربعة أفراد إلى هيئة المحكمة.⁴⁷ وقد فُحص وعين اثنين من قبل البرلمان بينما عين الآخرون من قبل الرئيس. يجادل الرئيس السابق للبرلمان الفيدرالي، محمد عثمان "جوازي"، وهو باحث قانوني يحظى باحترام واسع وأحد واضعي الدستور، بأن مبدأ "لا فراغ في السلطة" يجب أن يطبق هنا، وذلك حتى صدور قانون المحكمة الدستورية يجب أن تلعب المحكمة العليا هذا الدور الحيوي، «لأنه في الوقت الحالي، لا يملك المواطنون وسيلة للطعن في دستورية التشريع الذي أقره البرلمان - وهو حق أساسي»⁴⁸.

٥,٢ . التعددية القانونية

لكل من هذه الولايات الخمس دستورها الخاص الذي يحدد نظام العدالة الخاص بها، ومجموعة من القوانين التي تنص على مبادئ توجيهية لإصدار الأحكام في الجرائم. كما ولكل ولاية وزارة العدل الخاصة بها والمدعي العام ومحاكم متعددة في سلطات قضائية مختلفة. وتتفوق بعض الولايات على غيرها من حيث توضيح القوانين المحلية، لكن الغالبية العظمى من الولايات التي درسناها تطبق مزيجاً من القانون العام البريطاني والقانون القاري الإيطالي والشريعة والقانون العرفي الصومالي في محاكمها القانونية. هذا يتحدث عن التعددية القانونية السائدة في البلاد، والتي تدفع المواطنين إلى البحث عن أفضل نظام قضائي حيث يمكنهم الحصول على أفضل النتائج.

لقد كان أداء بعض الولايات مثل بونتلانند، جيداً نسبياً في مواءمة قوانينها المحلية وضمان الاتساق والتكامل بين فرعها القضائي. والبعض الآخر مثل جلمدغ وهيرشيلي، متأخرون كثيراً في إضفاء الطابع المؤسسي على فرعهم القضائي. في الواقع، لم يقم رئيس جلمدغ بتعيين كبير قضاة المحكمة العليا إلا في أغسطس ٢٠٢٠،⁴⁹ بعد ستة أشهر من انتخابه. والمحكمة العليا، مثلها مثل المحاكم الأخرى في الولاية، ليس لديها مكاتب.

44 Interview with former attorney general, former justice minister, others. Ibid.

45 Interview with Mr. Jama, IDLO official. Ibid.

46 Saunders, C., "Courts in Federal Countries" for IDEA. (2019). Accessed at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/courts-in-federal-countries.pdf>

47 Interview with former speaker Jawaari. Ibid.

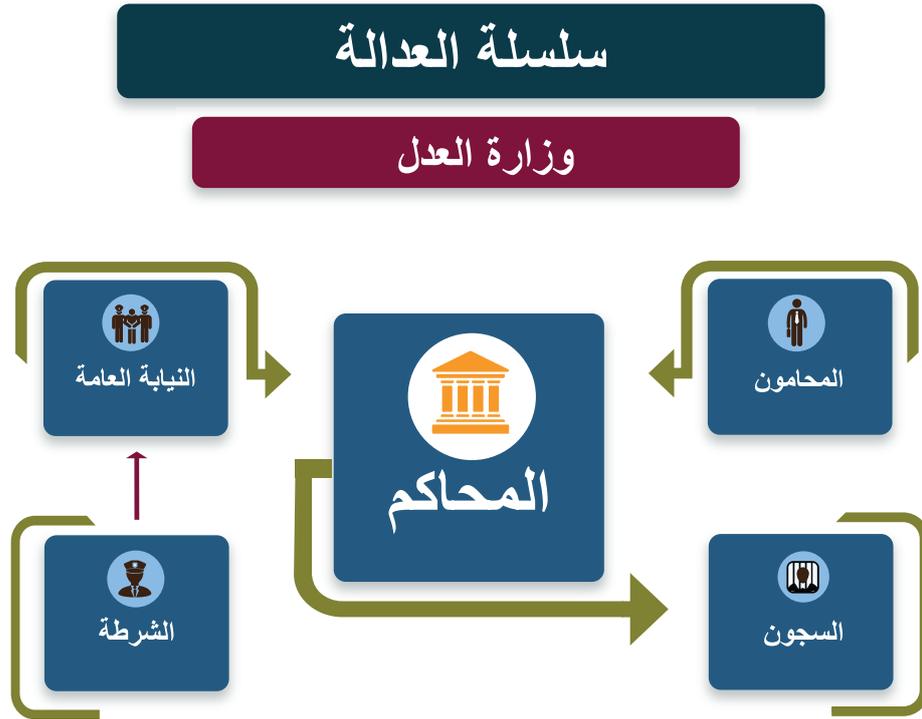
48 Ibid.

49 Goobjoog: "Madaxweyne Qooqoor oo Magacaabay Guddoomiyaha Maxkamadda Sare ee Galmudug". (2020). Accessed at: <https://goobjoog.com/madaxweyne-qoorqoor-oo-magacaabay-guddoomiyaha-maxka-madda-sare-ee-galmudug/>

بناءً على دراستنا، لم تبذل أي ولاية جهوداً متضافرة لمواءمة دستورها مع الدستور الفيدرالي لضمان تكامل نظام العدالة. يجادل معظمهم بأنهم ينتظرون نهاية عملية مراجعة الدستور قبل الشروع في التنسيق. ويسبق دستور بونتلاندا الدستور الفيدرالي، بينما أنشئت بقية الولايات في عام ٢٠١٣، وبعد عام من اعتماد الدستور. ربما يكون نظام العدالة في الولايات أحد الجوانب التي يشعر فيها المواطنون بشدة بهذا الاختلال.

٣,٥. سلسلة العدالة المكسورة

في معظم الولايات، كما هو الحال في النظام الفيدرالي، تتكون سلسلة العدالة من الشرطة والنيابة العامة (عادة مكتب المدعي العام) ونقابة المحامين المحلية والمحكمة النظامية وقسم الإصلاحات ووزارة العدل بالولاية.



على الرغم من أن السلسلة تعمل معاً بطريقة أفقية، إلا أن هناك القليل جداً من التفاعل على المستوى الرأسي حيث يكون التعاون أكثر أهمية.⁵⁰ ففي الممارسة العملية، هذا يعني أن المشتبه به المحتجز لدى الشرطة من المحتمل أن يقاضى ويقدم إلى محكمة محلية مع محام. أما إذا أدين، فمن المرجح أن ينتهي المطاف بالمشتبه به في سجن تابع للدولة تشرف عليه وزارة العدل المحلية. ومع ذلك، هناك حد أدنى من تكامل السياسات عندما يتعلق الأمر بإجراءات التشغيل الموحدة للشرطة والنيابة العامة والمحكمة والمؤسسات الإصلاحية ووزارات العدل. يمكن مقاضاة نفس الجريمة بشكل مختلف تماماً في منطقة إلى أخرى، ويستخدم العديد من القضاة (ويفسرون) القوانين المحلية بأقل قدر من الرقابة.⁵¹

ومع ذلك، فإن المحاكم في جميع أنحاء البلاد تنظر في آلاف القضايا المدنية والجنائية سنوياً. يوضح الجدول أدناه القضايا التي عولجت من قبل المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات في عام ٢٠١٩،⁵²

50 Interview with former Somalia attorney general. Ibid.

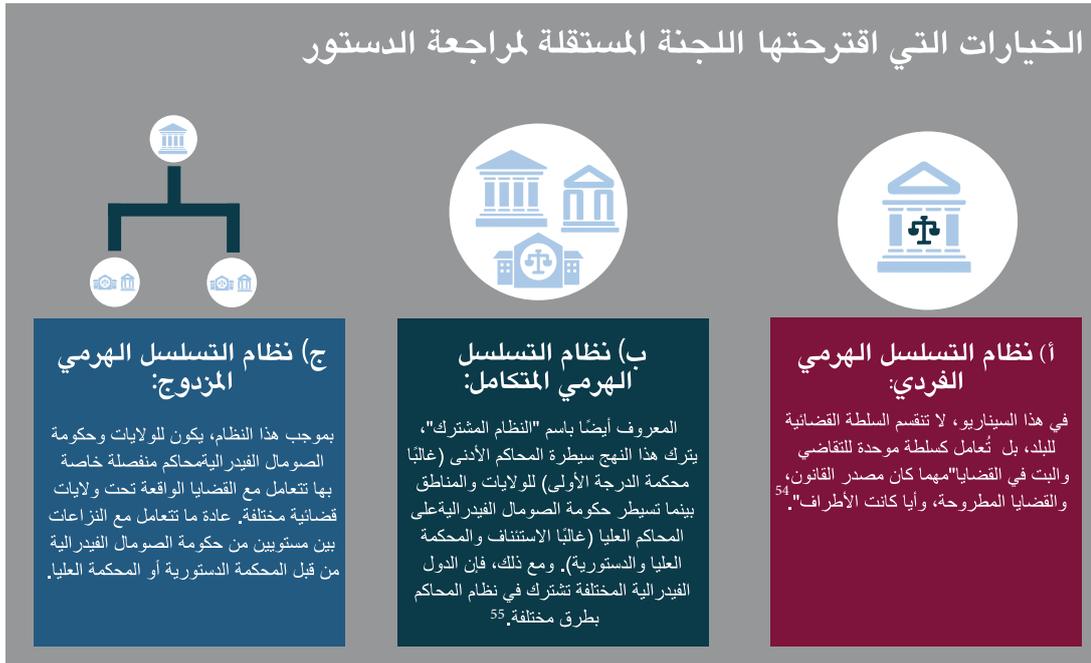
51 Ibid.

52 See "2019 National Justice Report".

المجموع	قضايا إدارية	قضايا جنائية	قضايا مدنية	السلطة القضائية
91	5	8	78	المحكمة الفيدرالية العليا
2423		756	1667	بنادر (16 محكمة)
7135		2430	4705	بونتلاندا (34 محكمة)
1136		349	787	جوبالاند (5 محاكم)
674		249	425	جنوب غربي (14 محكمة)
2179		249	1930	جلمدج (4 محاكم)
1938		437	1501	هيرشيللي (12 محكمة)

٦. فدرلة نظام القضاء

على الرغم من أن الصومال تبنت رسميًا نظام حكم اتحاديًا في عام ٢٠٠٤، إلا أن تطبيق هذا النظام على الأرض لا يزال قيد التنفيذ. من بين جميع جوانب النظام الفيدرالي في البلاد، يعد نظام العدالة من أكثر الأنظمة مجزأة عبر خطوط الولاية والمحافظات وحتى المقاطعات. لم يسن البرلمان الفيدرالي بعد قوانين من شأنها أن تجعل السلطة القضائية فيدرالية رسميًا وفقًا للمادة ١٠٥ (٢) من الدستور. ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن البرلمان مدين بالفضل لعملية مراجعة الدستور التي صُممت لاقتراح خيارات سياسية ليقرها المشرعون. وبعد سنوات من الدراسة الشاملة، اقترحت اللجنة المستقلة لمراجعة الدستور قائمة من ثلاثة هياكل شائعة في جميع أنحاء العالم، وخاصة في الدول الفيدرالية.⁵³ وهذه الخيارات الثلاثة هي:



53 Interview with former speaker of parliament Jawaari. Ibid.

54 Saunders, C. IDEA. Ibid.

55 For a detailed treatment, please see the IDEA paper cited above.

على الرغم من أن اللجنة المستقلة لمراجعة الدستور لم تناصر خيارًا واحدًا على الآخر، إلا أن الدستور واضح جدًا في هذا الصدد. وتنص المادة ١٠٨ على أن المحاكم يجب أن تكون على ثلاثة مستويات: (أ) المحكمة الدستورية. (ب) المحاكم على مستوى حكومة الصومال الفيدرالية الفيدرالية. (ج) المحاكم على مستوى الولايات». ويضيف أن أعلى محكمة على مستوى حكومة الصومال الفيدرالية ويجب أن تكون المحكمة العليا، وأن الولايات يجب أن يكون لها محاكم عليا خاصة بها.⁵⁶

٦.١. ما هو النموذج القضائي الأفضل للصومال؟

خلال مرحلة جمع البيانات لدينا، لم يدافع أحد عن نظام محكمة واحد تسيطر فيه حكومة الصومال الفيدرالية المركزية في مقديشو على كل شيء. لقد تجاهل جميع من أجريت معهم المقابلات تقريبًا هذا النموذج، لأنه يثير مشاعر قوية حول ديكتاتورية سياد بري. ومع ذلك، دافع المسؤولون القضائيون الذين قابلناهم في الولايات بقوة عن نظام محاكم مزدوج وفقًا للمادة ١٠٨. وهم يجادلون بأنه بالإضافة إلى الدستور المؤقت، وهو أمر لا لبس فيه من وجهة نظرهم، فإن الواقع في الصومال بعد الحرب الأهلية يتطلب أنظمة قضاء منفصلة لكل ولاية. وأشاروا إلى أن تفكيك النظام العسكري المنهجي لنظام العدالة في عام ١٩٦٩ وإنشاء محكمة الأمن القومي قد مهدت الطريق لديكتاتورية وحشية استمرت ٢١ عامًا. ويشير هؤلاء المسؤولون أيضًا إلى أنه في ظل عدم وجود آلية تنفيذ فيدرالية، فإن استخدام نظام متكامل هو نقطة خلافية.⁵⁷

ومع ذلك، فإن جميع المسؤولين والخبراء الآخرين تقريبًا في مقديشو وأماكن أخرى فضلوا تعديل الدستور واعتماد نظام محاكم متكامل. وجدولوا بأن النظام المزدوج ببساطة غير قابل للتنفيذ في البلد لأنه: (أ) مكلف للغاية بالنسبة لدولة فقيرة مثل الصومال حيث لا يمُول الفرع القضائي الحالي بشكل كافٍ (ب) القدرة البشرية المطلوبة لتشغيل عدة محاكم متوازية غير موجودة (ج) تشابه النظم القانونية المستخدمة في جميع أنحاء البلاد لافت للنظر لدرجة أن تغييرها من شأنه أن يفسد الكثير من العدالة (د) ويظل المجتمع الصومالي بلا حدود إلى حد كبير، مما يجعل من الصعب للغاية تحديد الاختصاصات القانونية.⁵⁸

وعلاوة على ذلك، جادل هؤلاء الخبراء بأنه يجب نزع الطابع السياسي عن نظام العدالة وفصله عن الجدل المحتدم حول مسائل الفيدرالية الأكبر، مثل تقاسم السلطة والموارد، لأن هذه الأمور سياسية بطبيعتها. حتى رئيس مجلس النواب السابق، جوارى، الذي يعتبر فيدراليًا،⁵⁹ قال إن النظام المتكامل كان قابلاً للتنفيذ بسهولة، "لأن قانون العقوبات المستخدم في جميع أنحاء البلاد هو نفسه تمامًا، وبالتالي لا أرى سببًا للفصل في القضايا من قبل محكمتين مختلفتين."⁶⁰ لكنه صنف بيانه بضرورة تحقيق مصالح وطنية بين الشعب الصومالي بغرض التنازل الجروح والتلاحم الذي من شأنه أن يؤدي إلى توافق في الآراء بشأن طريقة العدالة المستقبلية في البلاد.

٦.٢. اتفاقية جوهري

في يناير ٢٠١٨، عُقد مؤتمر العدالة لمدة ثلاثة أيام في العاصمة المؤقتة لولاية هيرشيبيلي. وقد وُصفت بأنها فرصة لسد الفجوة بين حكومة الصومال الفيدرالية والولايات على نموذج العدالة الأنسب للصومال، مع الهدف المعلن للتأثير على عملية مراجعة الدستور. وممثل جميع الولايات قبل وزراء العدل ووزير العدل حكومة الصومال الفيدرالية الفيدرالية، ولكن لم يكن يوجد ممثل عن الإدارة محافظة بنادر. وأصدر المؤتمر أربعة تصريحات مهمة: أولاً، حثوا لجنة مراجعة الدستور على إدراج اتفاقهم السياسي كخلاصة وافية لعملية مراجعة الدستور من حيث صلتها بنظام القاضي في البلاد. ثانياً، أعلنوا أنه حتى الانتهاء من مراجعة الدستور وتعديله ووضع اللامسات الأخيرة عليه، يجب على كل ولاية الاستمرار في أداء خدماتها القضائية في ظل نظامها الحالي؛ ثالثاً، يجب أن تحافظ إدارة محافظة مقديشو على محاكمها الحالية حتى يتضح وضعها من خلال عملية مراجعة الدستور؛ ورابعاً، أعلنوا أن قانون التنظيم القضائي الفيدرالي يجب أن يُمرر من خلال البرلمان، والذي من شأنه أن ينظم نظام القضاء في البلاد.⁶¹

56 See PCoS article 108.

57 Interviews with Puntland, Jubbaland, south west and Galmudug officials. (2020).

58 Interview with former justice minister Abdulqadir. Interview with Adam S. Jama of IDLO (2020).

59 See "Dysfunctional Federalism". (2020). Heritage Institute for Policy Studies.

60 Interview with former speaker Jawaari. Ibid

61 See communique "Heshiiska Mideysan ee Hannaanka Caddaaladda". (2018).

كانت أهم نتيجة لاتفاقية جوهر هي اعتماد نظام محاكم متكامل مكتمل بشكل أساسي للبلاد، مما يمنح محاكم الولايات المكونة من ثلاثة مستويات سلطة التقاضي في القضايا المحلية والفيدرالية على مستوى المقاطعات والمحافظات (في محاكم الدرجة الأولى)، وفي محاكم الاستئناف والمحكمة العليا للولاية. بشكل حاسم، مُنحت المحكمة العليا للمستوى الفيدرالي السلطة الحصرية لإصدار حكم نهائي غير قابل للاستئناف في جميع القضايا. وبذلك، أدخلت الاتفاقية تغييرين مهمين على الوضع الراهن: أولاً، سُمح لجميع محاكم الولايات بالنظر في القضايا الفيدرالية كجزء من النظام المتكامل؛ وثانياً، خسرت المحاكم العليا بالولاية نهائية قراراتها.

ومع ذلك، أُدخل عنصر آخر من المحتمل أن يكون معقداً في الاتفاقية: إنشاء فرع داخل المحاكم العليا للدولة يكون بمثابة المحكمة الدستورية للدولة (على الرغم من أن الاتفاق يؤكد مجدداً أنه سيكون للبلد محكمة دستورية رسمية واحدة فقط في مقديشو). ومن المربك أن قرارات فرع المحاكم الدستورية بالولاية غير قابلة للطعن أيضاً باستثناء ما يتعلق بقضايا حقوق الإنسان.

وسط الاضطرابات السياسية الشديدة بين حكومة الصومال الفيدرالية والولايات، كانت اتفاقية جوهر اتفاقية نادرة تم التفاوض عليها بعناية على المستوى الفني. قال أحد الوزراء: "لقد كانت تتويجاً لثلاث سنوات وبضعة أشهر من المداوات، [وكانت] بمثابة علامة فارقة بالنسبة لي لإصلاح نموذج العدالة والإصلاحات لبلد يمر بمرحلة انتقالية".⁶² وعلى الرغم من ظهور انفراجة في طريقة العدالة، إلا أن اتفاقية جوهر نُسفت في النهاية من قبل قيادة حكومة الصومال الفيدرالية، التي شعرت أن وزيرها استسلم بسهولة للضغط المكثف من نظرائه في حكومة الصومال الفيدرالية.⁶³ كما اعترض رئيس المحكمة الفيدرالية العليا على النتيجة، مشيراً إلى عدم توافقه مع الدستور.⁶⁴ كما أن قادة الولايات لم يتبنوا النتيجة بالكامل أبداً، مشيرين إلى انتهاك دستوري. في النهاية، أصبحت اتفاقية جوهر ضحية أخرى لنظام اللعبة السياسي الخاسر في الصومال.

ومع ذلك، تتعاون المحاكم في جميع أنحاء البلاد، لا سيما في الجرائم الخطيرة مثل القتل والاغتصاب. أشار المدعي العام في بونتلاندي إلى حالة معينة فر فيها مشتبه به متهم بالاغتصاب إلى مقديشو. "لقد أبلغنا مكتب المدعي العام الفيدرالي، وقبض على المشتبه به في منطقة ياخشيد وعاد إلى بونتلاندي، حيث وقف أمام القضاء".⁶⁵ كما رحلت ولاية غلمدغ مؤخراً إلى مقديشو مشتبهاً بارزاً انهم بقيادة عملية اغتصاب جماعي وقتل وحشي.⁶⁶

٧. استغلال نظام العدالة

تنص المادة ١٠٦ من الدستور بوضوح وبقوة على استقلال نظام العدالة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة. تنص المادة على أنه "لا يجوز إقامة دعوى مدنية أو جنائية ضد أي قاض فيما يتعلق بممارسة أي وظيفة قضائية"، مضيفاً: "لا يمكن تفتيش منزل قاض أو شخصه دون إذن من مفوضية الخدمات القضائية".⁶⁷ حالياً، يوجد حوالي ٢٠٠ قاضياً و ٧٠ مدعياً عام فقط مؤهلون لهذه الحماية.⁶⁸

على الرغم من هذه الحماية الدستورية، قال جميع المسؤولين الذين أجريت معهم المقابلات من أجل هذه الدراسة تقريباً إن المسؤولين القضائيين تحت رحمة السياسيين لسببين: أولاً، يحتفظ القادة السياسيون بسلطة تعيين - وعزل - المسؤولين القضائيين على المستويين الفيدرالي ومستوى الولايات؛ ثانياً، الفرع القضائي للحكومة ليس فقط ممولاً بشكل سيئ، ولكن القادة يستخدمون ما يسمى بـ "سلطة المال" لدفع مسؤولي العدالة إلى الاصطفاف في الطابور.⁶⁹ ومراجعة الميزانية الفيدرالية للعام ٢٠٢٠ المخصصة للسلطة القضائية تكشف أن الولايات حكومة الصومال الفيدرالية إذ حُصص ١٣,٤ مليون دولار فقط لنظام العدالة بأكمله، بما في ذلك وزارة العدل، مكتب المدعي العام وجميع المحاكم العاملة في مقديشو (محكمة النقض ومحكمة الاستئناف ومحاكم بنادر). أي حوالي ٧,٤٪ من إجمالي الموازنة البالغة ٤٧٦ مليون دولار.⁷⁰

62 Interview with Minister Adam Aw-Hirsi, former justice minister of Jubbaland.

63 Interview with former MoJ official. (November 2020). Mogadishu.

64 Interview with former chief justice of supreme court. Ibid.

65 Interview with Puntland attorney general. Ibid.

66 BBC Somali "Kufsigii Xamdi: Eedeysane Baxsad Ahaa oo Galmudug Lagu Qabtay". (2020). Accessed at: <https://www.bbc.com/somali/live/war-54158712>

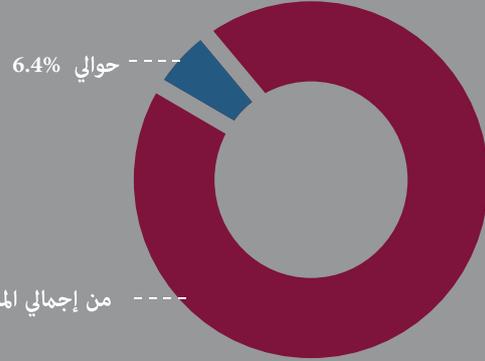
67 See article 106 (1) & (2) of PCoS. (2012). Accessed at: <http://hrlibrary.umn.edu/research/Somalia-Constitution2012.pdf>

68 See World Bank report "Somalia Security and Justice Public Expenditure Review". (2017). Accessed at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26030?show=full>. Page 48

69 Interviews with former Somalia chief justice, former Somalia attorney general and Jubbaland supreme court. Ibid

70 Ministry of Finance "Supplemental Budget Act for 2020". (2020). Accessed at: <https://mof.gov.so/publication/supplemental-appropriation-act-2020-budget>

ميزانية نظام القضاء



يقول الخبراء إن استقلال القضاء لا يمكن أن يتحقق إلا إذا حدت السلطة التنفيذية من سلطتها من خلال إنشاء وتنفيذ أطر تعزز الاستقلالية المطلقة. المحامي جامع الذي أمضى أكثر من عقد من الزمان في مساعدة الصومال على تحسين أنظمتها القانونية والقضائية، أشار إلى أن «مدة الولاية القضائية واختيار القضاة والسيطرة على الرواتب هي المجالات الرئيسية التي يمكن أن تزيد من الاستقلال أو على العكس من ذلك، تزيد من تأثير السلطة التنفيذية تجاه القضاء.»⁷¹

٧,١ تعويضات غير كافية

إن تعويضات المسؤولين القضائيين الفدراليين، بمن فيهم كبار القضاة والمدعين العامين، منخفضة بشكل مذهل وهي نقطة أكدها العديد من المسؤولين الذين أجريت معهم المقابلات أثناء إعداد هذا التقرير. إذ يتقاضى قاضي المقاطعة ٩٠٠ دولار شهرياً بينما يتقاضى قضاة المحكمة العليا ٢٠٠٠ دولار شهرياً بسبب نظام الدرجات القديم الذي تستخدمه حكومة الصومال الفيدرالية.⁷² بالمقارنة، يتلقى أعضاء البرلمان وحكومة الصومال الفيدرالية رواتب أعلى بكثير.⁷³ من الواضح أن هذا غير كافٍ بالنسبة لمقديشو، حيث ارتفعت تكلفة المعيشة بشكل كبير في السنوات الأخيرة.⁷⁴ من الواضح أن هذا غير كافٍ بالنسبة لمقديشو، حيث ارتفعت تكلفة المعيشة بشكل كبير في السنوات الأخيرة.⁷⁵ وأحد أكثر الجوانب تكلفة لشغل منصب رفيع في حكومة الصومال الفيدرالية هو التفاصيل الأمنية. يسافر معظم كبار المسؤولين مع ما لا يقل عن ستة حراس مسلحين يتوقعون أن يدفع لهم الشخص الذي يقومون بحمايته.

وإذا اشتكى مسؤولو العدالة على المستوى الفيدرالي من عدم كفاية الأجور، فإن نظرائهم في وزارة المالية، في بعض الأحيان، لا يتقاضون رواتبهم لشهور. كما أخبرنا القضاة والمدعون العامون في جوبالاند جنوب غرب وجمدغ أنهم لم يتقاضوا رواتبهم لفترات طويلة من الزمن.⁷⁶ أما في بوتتلاند، حيث يكون راتب الدولة أكثر قابلية للتنبؤ به، يكمن التحدي في ميزانية منخفضة جداً لنظام العدالة. قال أحد المسؤولين إنه إذا انكسر شيء ما في مكتبه، مثل كرسي أو مكتب، فسيتعين عليه الدفع لإصلاحه، لأنه لا توجد ميزانية للصيانة.⁷⁷ بينما الوضع في جمدغ فهو أكثر خطورة، فالمحكمة العليا والمدعي العام ليس لديهما حتى مكاتب في العاصمة الجديدة للولاية، طوسمريب وغالباً ما يقومون بعملهم في محاكم مؤقتة في مراكز الشرطة.

ويدرك المسؤولون أن المشاكل المالية المزمنة يمكن أن تعرّض نزاهة القضاة والمدعين العامين للخطر. قال وزير العدل بولاية جنوب غرب، محمد حسين حسن، "من الصعب للغاية الوثوق بقاض يعانى مالياً. بحكم التعريف، لا ينبغي السماح لذلك الشخص بالفصل في القضايا."⁷⁸ ومع ذلك، فقد اعترف بأن العديد من القضاة الذين لا يتقاضون رواتبهم في ولايته يتخذون قرارات قد تغير حياتهم. وقال إنهم يحاولون معالجة هذه المشكلة بالتعاون مع وبعض حكومة الصومال الفيدرالية والمنظمات الدولية.

71 Interview with Adam Jama of IDLO. Ibid.

72 See World Bank report "Somalia Security and Justice Public Expenditure Review". (2017). Accessed at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26030?show=full>. Page 49

73 A minister receive \$5,000 plus allowances while MPs receive \$3,800 including allowance

74 Interview with former attorney general, ibid

75 Burke, J., "Three Tales of Mogadishu: Violence, Booming Economy and Now a Famine". (2017). Accessed at: <https://www.theguardian.com/cities/2017/may/15/mogadishu-violence-booming-economy-famine>

76 Interviews with justice officials in Jubbaland, south west and Galmudug. Ibid.

77 Interview with a justice official in Puntland. Ibid.

78 Interview with Mohamed Hussein Hassan, south west minister of justice. (2020). Baidoa.

وعلى الرغم من التحديات المالية؛ فإن السلطة القضائية تجلب إيرادات كبيرة لكل من حكومة الصومال الفيدرالية والولايات بقدر المدعي العام الصومالي السابق أن المحاكم في العاصمة وحدها يمكنها تغطية نفقاتها الخاصة أدبرت الإيرادات التي تجلبها بشكل صحيح. وقال إنه في بعض القضايا المدنية مثل المنازعات على الأراضي، وهي أكثر القضايا تكراراً، تتناسب رسوم المحاكم مع قيمة الممتلكات محل النزاع.⁷⁹

٧,٢ عدم الحماية

يتعرض المسؤولون القضائيون في جميع أنحاء البلاد لمخاطر لا تُحصى، بما في ذلك حياتهم. قال المدعي العام لبونتلاندا: "في أكثر من مناسبة، اقتحم مسلحون محاكمنا وأطلقوا سراح المشتبه بهم في منتصف الجلسة".⁸⁰ وأضاف أن هذه التجاوزات في بعض الأحيان تمر بلا عقاب، لأن مرتكبها هم من أصحاب النفوذ. وهذه هي بونتلاندا، وهي إلى حد بعيد أكثر الولايات استقراراً في حكومة الصومال الفيدرالية الفيدرالية. وأكد العديد من المسؤولين الذين قابلناهم أثناء إعداد هذا التقرير أن النقص المزمن في حماية المسؤولين القضائيين هو استراتيجية من قبل القادة السياسيين للاستفادة من هذا الضعف لتحقيق مكاسب سياسية. قال قاض كبير سابق إنه عندما ضغط على رئيس الوزراء من أجل زيادة الميزانية لوحدة شرطة خاصة مكرسة لحماية المسؤولين القضائيين⁸¹، قيل له إن طلبه تجاوز الخط الأحمر.

ومع ذلك، قال وزير العدل السابق، الذي كانت وظيفته الضغط من أجل زيادة ميزانية الفرع القضائي لأنها من الميزانيات الصغيرة التابعة لحكومة الصومال الفيدرالية ما جعل من المستحيل تقريباً تخصيص مبالغ كافية. وأضاف أنه كان هناك نقص عام في تقدير الوظيفة الهامة للسلطة القضائية وضعف فهم كيفية عملها.⁸²

٧,٣ غياب التنفيذ

من أكثر التحديات المحبطة التي تواجه نظام العدالة النقص المزمن في إنفاذ القرارات، المدنية منها والجنائية. ولقد أشار العديد من المسؤولين الفيدراليين والولائيين بمرارة إلى أن المشكلة أصبحت طبيعية في المجتمع لدرجة أن تجاهل أمر المحكمة يعتبر بمثابة وسام شرف.⁸³ هناك عدة عوامل تساهم في ذلك: أولاً، لا تمتلك معظم السلطات القضائية القدرة على عدد من الشريطة المطلوبة لتنفيذ عدد لا يحصى من أوامر المحكمة التي تحدث يومياً؛ ثانياً، يخسر العديد من الأشخاص دعوى قضائية في المحكمة لتحقيق نتيجة أفضل، إما من خلال المحاكم العرفية التقليدية أو محاكم الشريعة؛ ثالثاً، غالباً ما يكون هناك القليل جداً من النتائج لتجاهل أوامر المحكمة نظراً لوجود عدد قليل من الأدوات القانونية المتاحة لمقاضاة المخالفين؛ ورابعاً، من المقبول اجتماعياً - إن لم يُرضِ الحكم أحد الطرفين - تجاهل قرارات المحاكم.⁸⁴ كما لاحظ رئيس المحكمة العليا الجديد في جلمدج بدقة، "نحن نتعامل مع مجتمع لم يعرف سيادة القانون منذ ما يقرب من ٣٠ عاماً".⁸⁵

٨. استغلال نظام العدالة

تحتل الصومال المرتبة الأخيرة في مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية منذ عام ٢٠٠٦، مما أثار حفيظة العديد من الصوماليين.⁸⁶ وأحد العوامل المساهمة في هذه اللطخة هو الكسب غير المشروع الذي أصبح ممارسة معيارية في نظام العدالة. لم يجادل جميع المسؤولين والخبراء الذين أجريت معهم المقابلات كجزء من هذا البحث تقريباً في أن السلطة القضائية تعاني من الفساد المستشري إلى جانب سوء الإدارة المنهجية. وقد أرجعوا ذلك إلى عدة عوامل: أولاً، كما أشرنا أعلاه، فإن التعويض الضعيف للمسؤولين القضائيين يحفز الفساد وحتى السرقة الصريحة. ثانياً، لاحظ العديد من المسؤولين أن عادة المدعي في السعي للحصول على نتائج أفضل تؤدي إلى استمرار المشكلة، لأن العديد من مسؤولي العدالة يلعبون جنباً إلى جنب ويجبرون المتقاضين عن عمد أحياناً على طلب استئناف، حيث سيضطرون إلى دفع رشوى إضافية لمجموعة أخرى من المسؤولين. ثالثاً، إن عدم وجود آلية إشراف، مثل مفوضية الخدمات القضائية أو الهيئات المماثلة على مستوى الولايات يجعل من السهل على المسؤولين السرقة بشكل منهجي وفي بعض الأحيان في العراق.⁸⁷ تظهر المشكلة بشكل أكثر حدة في المحاكم التي ترفع دعاوى مدنية، مثل المنازعات على الأراضي في مقديشو. وجدت دراسة عام ٢٠١٧ أجراها معهد هرتيج لدراسة السياسات ومعهد ريفت فالي حول "مسائل الأراضي في مقديشو" أن الفساد كان منتشرًا للغاية في هذه المحاكم لدرجة أنه تم إنشاء مصطلح خاص به يمكن ترجمته بشكل: "قَدَم مطالبتك، بالتأكيد لن تترك خالي الوفاض".⁸⁸

79 Interview with former Somalia attorney general. Ibid. 80 Interview with Puntland attorney general. Ibid.

81 Interview with former senior judge,

82 Interview with former Somalia justice minister. Ibid.

83 Interview with south west justice minister. Ibid.

84 Interviews with justice officials in Puntland, Jubbland, south west, Galmudug and the FGS.

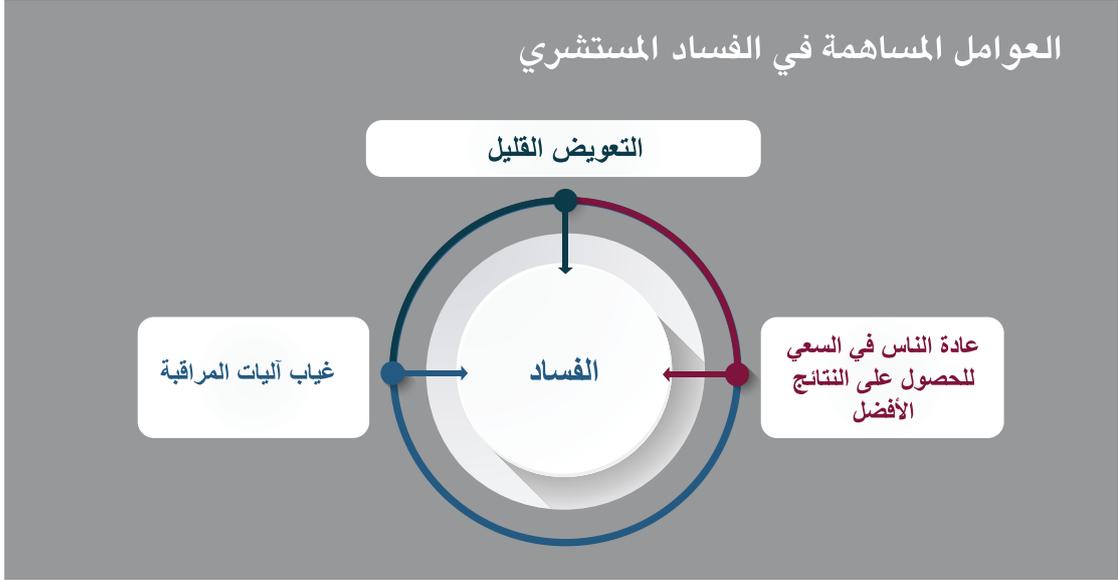
85 Interview with Galmudug chief justice, Abdullahi Mohamud Ga'al. (2020). Galkayo.

86 Transparency International "Corruption Perception Index: Somalia". (2019). Accessed at: <https://www.transparency.org/en/countries/somalia>

87 Interview with federal justice minister, Abdulkadir Mohamed Nur. (2020). Mogadishu.

88 Interviews with former justice minister, current officials in several states. Ibid.

العوامل المساهمة في الفساد المستشري



وتظهر المشكلة بشكل أكثر حدة في المحاكم التي تنظر في قضايا مدنية، مثل النزاعات على الأراضي في مقديشو. توصلت دراسة مهمة أجراها معهد HIPS ومعهد الوادي المتصدع حول «مسائل الأرض في مقديشو» وفي عام ٢٠١٧ إلى أن الفساد كان منتشرًا للغاية في هذه المحاكم لدرجة أنه أنشئ مصطلح له: «ku qabso, ku qadi meyside» (تترجم بشكل فضفاض على النحو التالي: قَدَم ادَّعَاءك ، فبالتأكيد لن تترك خالي الوفاض).⁸⁹ في تلك الدراسة، قال رئيس قضاة سابق في المحكمة العليا أن ٧٠-٥٠٪ من جميع القضاة في المحكمة الفيدرالية فاسدون - وهو اعتراف مذهل من قبل أعلى قاضٍ في البلاد.⁹⁰

إصلاح مكتب النائب العام

في نوفمبر/تشرين الثاني ٩١٠٢، عين الرئيس فرماجو سليمان محمد محمود ليصبح المدعي العام الفيدرالي الجديد بناءً على اقتراح رئيس المحكمة العليا.⁹¹ ومنذ توليه منصبه، أدخل السيد محمود مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى توسيع نطاق الوصول إلى العدالة ومكافحة الفساد. وقال في مقابلة⁹² إن مكتبه يضمن أن المواطنين قادرين على فتح قضايا جديدة دون أي تكلفة. وموجب خطة استراتيجية جديدة، يتعامل مكتبه الآن مع الجرائم التي تم تجاهلها سابقًا، مثل الاتجار بالبشر، والذي يحقق الآن بشأنه مع أعضاء البرلمان، وغسل الأموال والصيد غير القانوني قبالة سواحل الصومال. والأهم من ذلك، أن مكتبه عين مدعيًا خاصًا بشأن العنف القائم على المرأة في وقت تواجه فيه البلاد "وباء الاغتصاب". كما عين مدعيًا خاصًا آخر في الجرائم المرتكبة ضد الصحفيين. وتعتبر⁹¹ الصومال من أخطر الدول للعمل الصحفي في العالم.⁹³

ومنذ توليه منصبه قبل أكثر من عام، تضاعف عدد القضايا في مكتب المدعي العام العام، من ٧٩٩ حالة في عام ٩١٠٢، إلى أكثر من ٠٠٣٢ حالة في عام ٠٢٠٢. ويتصدر الاتجار بالبشر القائمة بحوالي ٠٠٢ حالة، يليه الاغتصاب (حوالي ٠٠١). كما أن الإصابات الناجمة عن حوادث التوكتك في مقديشو مرتفعة للغاية، كما ارتفعت قضايا الفساد بشكل ملحوظ إلى ٠٤ شخصًا، بما في ذلك كبار المسؤولين في الحكومة الفيدرالية.⁹⁴

ومع ذلك، هناك العديد من التحديات التي تعيق جهود الإصلاح التي يبذلها مكتب المدعي العام. وأهم هذه المشاكل هو النقص المزمع في عدد الموظفين. وفي الوقت الحالي، يضم المكتب حوالي ٨١٪ فقط من موظفي النيابة الذين يحتاجهم لتلبية المطالب. علاوة على ذلك، يفتقر المكتب إلى القدرات الحيوية مثل الخبرة في الطب الشرعي، والمختبر المخصص والخبراء المتخصصين في الشؤون المالية وغيرها من المجالات. ومن الناحية القضائية، يقتصر مكتب المدعي العام على مقديشو فقط.

89 Rift Valley Institute and HIPS, "Land Matters in Mogadishu". (2017). Accessed at: <https://riftvalley.net/publication/land-matters-mogadishu>

90 Ibid,

91 See "Madaxweyne Farmaajo oo Xeer Ilaaliye Cusub Magacaabay". VOA Somali. (2019). Accessed at: <https://www.voasomali.com/a/5179900.html>

92 Interview with Somalia attorney general, Suleiman Mohamed Mohamud. (2020). Mogadishu

93 See, for example, the ranking of Reporters Without Borders. Accessed at: <https://rsf.org/en/somalia>

94 Interview with Somalia attorney general, ibid

٨,١ محاكم حركة الشباب

لسنوات، كان من الحقائق الراسخة أن العديد من الأشخاص في الصومال الذين يعيشون في الأراضي الحكومية أو الخاضعة لسيطرة الدولة يسعون إلى تحقيق العدالة من خلال الذهاب إلى المحاكم الشرعية التي تديرها جماعة الشباب المتشددة. أصبحت هذه الظاهرة شائعة بشكل صارخ لدرجة أن رئيس المحكمة العليا في الصومال، باشي يوسف أحمد، حذر المواطنين الذين يخسرون قضاياهم من السعي لتحقيق العدالة في هذه المحاكم. "أولئك الذين يسعون لتحقيق العدالة من حركة الشباب هم الذين خسروا قضيتهم في مقديشو وكان لديهم وثائق مزورة. وقال "لن نقبل استمرار هذا بعد الآن".⁹⁵ على الرغم من اختلاف القضايا من حيث النطاق والتعقيد، فإن الغالبية العظمى من القضايا التي ينتهي بها المطاف في محاكم الشباب مدنية، وفقاً لمسؤول في جوبالاند.⁹⁶ ويرتبط معظمها بنزاعات الأراضي والأعمال المعقدة للغاية نظراً لندرة الوثائق الحكومية الموثوقة. والجدير بالذكر أنه باستثناء الأشخاص الذين يعيشون تحت السيطرة الدائمة لحركة الشباب، فإن معظم الناس لا يختارون محاكمهم أبداً كمحطة أولى. بدلا من ذلك، يعملون مثل محكمة الاستئناف. لاحظ المسؤولون الذين قابلناهم أيضاً أن غالبية الأشخاص الذين يرفعون دعاوى في تلك المحاكم يعيشون في منطقة خاضعة لسيطرة حكومة الصومال الفيدرالية الصومالية والفيدرالية أو الولايات، ولا يؤمنون بالضرورة بنظام العدالة لحركة الشباب ولكنهم تخلوا عن المحاكم الأخرى المتاحة لهم والتي تعتبر فاسدة وبطيئة.⁹⁷ بينما تتميز محاكم حركة الشباب بالسرعة والكفاءة نسبياً، ينفذون قراراتهم بالتهريب والتهديد، حتى في المناطق التي لا يسيطرون عليها. أولئك الذين يخسرون قضايا يؤمرون بالالتزام بنتيجة الأمر الإلهي، أو فقط بالقوة الكاملة لحركة الشباب.⁹⁸

بدأت حركة الشباب في السنوات الأخيرة في السنوات الأخيرة، بدأت حركة الشباب في قبول وثائق حكومة الصومال الفيدرالية والولايات كأدلة مقبولة في محاكمهم.⁹⁹ وهذا تطور مذهل «يهدف إلى تحفيز المزيد من الناس على السعي لتحقيق العدالة في محاكم الشباب حتى تتمكن المجموعة من زيادة إيراداتها إلى أقصى حد وتقديم نفسها كبديل للمحاكم الفاسدة وغير الموثوقة في حكومة الصومال الفيدرالية وفي الولايات.¹⁰⁰ فإن هذا من شأنه أن يقلب ديناميات نظام العدالة في الصومال بكل المقاييس وبطرق لم يتخيلها أحد من قبل. وبالرغم من عدم وجود بيانات تظهر أن الناس يتخلون عن محاكم حكومة الصومال الفيدرالية والولايات، ومع ذلك؛ يمكننا الاستقراء من الحجم الصغير نسبياً لعدد القضايا في المحاكم في مناطق كبيرة مثل بنادر وبونتلاندي، والتي يبحث عنها عدد كبير من الأشخاص العدالة من حركة الشباب.

٩. الحلول البديلة لفض المنازعات

يقول الخبراء أن هذا يرجع إلى قضايا الثقة مع نظام القانون الرسمي. وذكر آدم جامع من منظمة قانون التنمية الدولية، الذي تعد منظمته واحدة من عدة منظمات تعمل على تعزيز الحلول البديلة لفض المنازعات في الصومال. «على الرغم من الجهود الهائلة لتحسين نظام العدالة الرسمي، فإن الطريق إلى نظام عدالة رسمي يعمل بكامل طاقته ويتسم بالكفاءة لا يزال طويلاً. النظام الرسمي لا يثق به السكان بعد، وهو مكلف ويُنظر إليه على أنه فاسد للغاية، فضلاً عن كونه مسيئاً». ¹⁰¹

في هذه الحالة، هناك أسئلة حقيقية حول قيمة الحلول البديلة لفض المنازعات في حل القضايا. وجدت إحدى الدراسات أن حل النزاع البديل «هو في الأساس آلية لخفض التصعيد» مصممة لتحقيق وضع يربح فيه الجميع أطراف النزاع. علاوة على ذلك، وجدت هذه الدراسة أن الحل البديل لتسوية المنازعات يفتقر إلى سلطة إنفاذ ملموسة لأن شيوخ العشائر ليسوا مجهزين بالكامل للإشراف على التنفيذ.¹⁰²

في هذه الحالة، هناك أسئلة حقيقية حول قيمة الحلول البديلة لفض المنازعات في حل القضايا.¹⁰³ وجدت إحدى الدراسات أن حل النزاع البديل «هو في الأساس آلية لخفض التصعيد» مصممة لتحقيق وضع يربح فيه الجميع أطراف النزاع. علاوة على ذلك، وجدت هذه الدراسة أن الحل البديل لتسوية المنازعات يفتقر إلى سلطة إنفاذ ملموسة لأن شيوخ العشائر ليسوا مجهزين بالكامل للإشراف على التنفيذ.¹⁰⁴

95 Garowe Online "People Warned Against Seeking Justice in Al-Shabaab Courts". (2018). Accessed at: <https://www.garoweonline.com/en/news/somalia/somalia-people-warned-against-seeking-justice-in-al-shabaab-courts>

96 Interview with federal justice minister, Abdulkadir Mohamed Nur. (2020). Mogadishu.

97 Interview with Jubbaland attorney general. Ibid.

98 Ibid.

99 Interview with south west justice official. (2020). Baidoa.

100 Interview with former judge at a Benadir court. (2020). Mogadishu.

101 Ibid.

102 Zuin, M. "A Model of Transitional Justice for Somalia". (2008). Tufts University. Accessed at: <https://sites.tufts.edu/praxis/files/2020/05/5.-Zuin.pdf>

103 PACT for USAID. "Alternative Dispute Resolution Initiatives in Somalia". (2020). Accessed at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/ADRReport.pdf>

104 See World Bank report "Somalia Security and Justice Public Expenditure Review". Ibid. Page 47

٩,١ مراكز الحل البديل لتسوية المنازعات

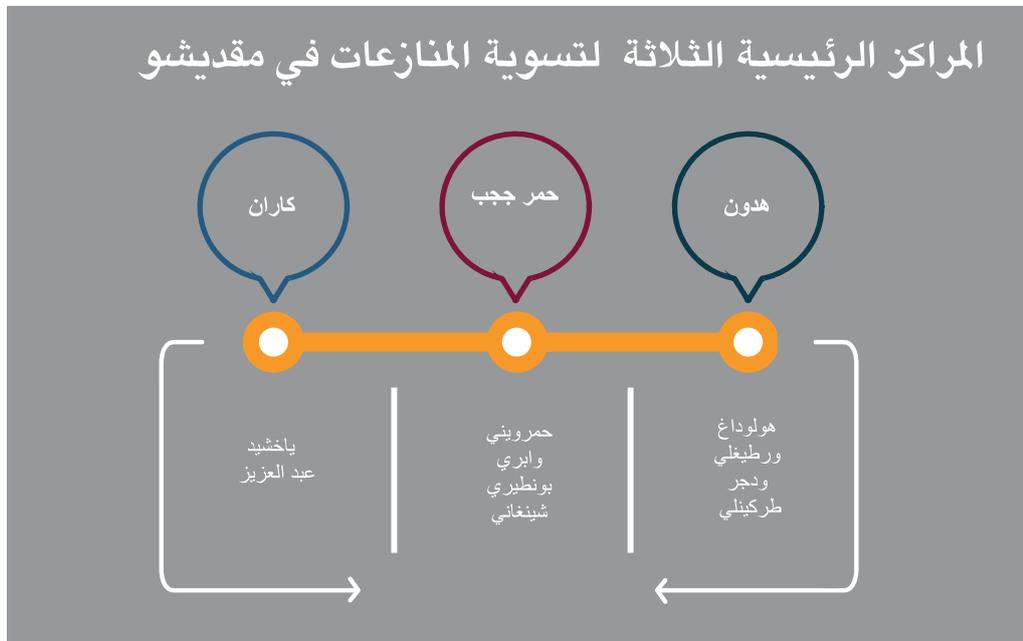
أنشئ أول مركز لتسوية المنازعات في مقديشو في عام ٢٠١٣ من قبل وزارة العدل الفيدرالية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتوسعت المبادرة في عام ٢٠١٤ عندما أنشأت الوزارة وحدة تسوية المنازعات الانتقالية بمساعدة منظمة قانون التنمية الدولية، وذهبت وزارة العدل إلى أبعد من ذلك من خلال صياغة ورقة سياسة أساسية تهدف إلى توفير إرشادات حول "تطور تسوية المنازعات العرفية إلى آليات تعمل بما يتماشى مع الدستور المؤقت والمعايير الدولية لحقوق الإنسان" وتعميق روابطها بالمؤسسات القانونية.¹⁰⁵ كما افتتحت وزارة العدل ثلاثة مراكز رائدة لتسوية المنازعات في ثلاث مقاطعات بمقديشو: حمروين وحمرب جب وودجر.¹⁰⁶

كان موجز سياسة وزارة العدل مبتكرًا في نيته التحديث التدريجي لنظام الـ"حير" التقليدي من خلال إزالة الحواجز بشكل منهجي أمام وصول النساء والفئات المهمشة. علاوة على ذلك، سلطت الضوء على الحاجة إلى مواءمة نظام الـ"حير" مع الدستور المؤقت ومبادئ حقوق الإنسان الدولية. وحصل كل هذا بطريقة تشاركية بقيادة وزارة العدل لتقليل الحساسية الثقافية ورد فعل المجتمع السلبي.¹⁰⁷

هناك ثلاثة مراكز رئيسية لتسوية المنازعات في مقديشو اليوم، تغطي ١٥ من أصل ١٧ مقاطعة في العاصمة.¹⁰⁸ يغطي المركز في كران منطقتي ياخشيد وعبد العزيز. في حين يغطي الجزء الموجود في حمرب جب كلاً من حمرويني، ووابري، وبونظيري، وشينغاني. بينما يغطي المركز الموجود في هدن مقاطعات هولوداغ، وورطيغلي، وودجر، وطركينلي.¹⁰⁹ وتدير كل مركز من مراكز تسوية المنازعات بوزارة العدل لجنة سلام محلية مكونة من ١٠ أعضاء تتألف من امرأتين وعضوين من المجتمع المدني.

وكل مركز لديه ثلاثة موظفين يعملون في وزارة العدل لدعم عمل الحلول البديلة لفض المنازعات يختار أعضاء الحلول البديلة لفض المنازعات فيما بينهم رئيسًا ونائبًا وسكرتارية للقيام بالمهمة الهائلة المتمثلة في حل النزاعات في المجتمع.¹¹⁰

وفيما يخص هذه المراكز خارج مقديشو، يوجد في مدن أخرى مراكز خاصة لتسوية المنازعات. توجد حاليًا خمسة مراكز في بيدوا، تديرها وزارة العدل في ولاية جنوب غرب البلاد مباشرة. وتتعاون المراكز بشكل وثيق مع لجنة مقاطعة بيدوا التي تقدم الدعم اللوجستي. وفي ولاية جوبالاند، يوجد في كيسمايو ثلاثة مراكز لتسوية المنازعات، تديرها أيضًا وزارة العدل التابعة لجوبالاند. في كلتا الحالتين، تتشابه الحلول البديلة لتسوية المنازعات المحلية إلى حد كبير مع تلك الموجودة في مقديشو من حيث أن لديهم أيضًا شيوخهم ولجان سلام تدعم عملهم من خلال توفير الشرعية والمصداقية. في بيدوا وكيسمايو، فإن تمثيل العشائر بشكل متوازن صارم ليعكس المجتمعات المحلية ويضمن الإدماج. ومع ذلك، فإن تسوية المنازعات في مقديشو أقل صرامة بكثير فيما يتعلق بتمثيل العشائر وتشمل جميع العشائر الصومالية تقريبًا.¹¹¹



105 Zuin, M. "A Model of Transitional Justice for Somalia." Ibid.

106 Interview with Adam S. Jama of IDLO. Ibid.

107 PACT for USAID. "Shariah in Somalia". (2020). Accessed at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Shariah-in-Somalia.pdf>

108 Interview with Adam Jama of IDLO. Ibid.

109 PACT for USAID. "Shariah in Somalia". Ibid.

110 Zuin, M. "A Model of Transitional Justice for Somalia". Ibid.

111 Interview with Adam Jama of IDLO. Ibid.

١٠. الخاتمة

يتطلب نظام العدالة المنهك في الصومال إصلاحًا منهجيًا يأخذ في الاعتبار العوائق المتعددة التي تواجه الفرع القضائي لكل من حكومة الصومال الفيدرالية والولايات. وتشمل هذه التحديات، من بين أمور أخرى، القضايا الدستورية والقانونية والاجتماعية والسياسية والهيكلية والمالية التي تجعل من الصعب على سكان البلاد الذين يقدر عددهم بنحو ١٥ مليون شخص الوصول إلى العدالة. إن إصلاح هذه المشاكل سيكون بالتأكيد عملية شاقة للغاية، لكنها ليست مهمة مستحيلة. ومع ذلك، فإنه سيتطلب قيادة مبدئية وحازمة على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات، للتعاون والمشاركة من أجل مصلحة البلاد.

١١. توصيات

من خلال الإرادة السياسية، يمكن للمسؤولين الفيدراليين ومسؤولي الولايات-وينبغي عليهم- إصلاح نظام العدالة في الصومال بغرض إنشاء فرع قضائي كفاء ومتناسك ومستقل من خلال اتخاذ الخطوات التالية:

أولاً، يجب إحياء اتفاقية جوهر لأنها كانت محاولة كبرى للسعي إلى توافق سياسي بين حكومة الصومال الفيدرالية والولايات حول طريقة العدالة التي تحتاج الدولة إلى تبنيها. كان نظام المحاكم المتكاملة الذي اقترح خطوة عملية وعملية بالنظر إلى الموارد المالية والبشرية الضئيلة للامة. نحث قادة حكومة الصومال الفيدرالية والولايات على إعادة النظر في هذا الاتفاق وإرسال اقتراحهم بشكل مشترك إلى لجنة مراجعة الدستور. وبفعلهم ذلك، فإن الزعماء سيصلون إلى واحدة من أكثر المواد المربكة في الدستور المؤقت.

ثانياً، بافتراض اتخاذ الخطوة الأولى، يجب على وزارة العدل الفيدرالية الجديدة، بالتعاون مع وزارة العدل بالولايات، صياغة قانون ينظم نظام المحاكم في الدولة ويحولها إلى نظام محاكم متكامل. سيكون قانون العدالة الفيدرالي هذا أمراً حيوياً لتبسيط السلطة القضائية للدولة على جميع المستويات. يجب على البرلمان الفيدرالي القادم تمرير هذا التشريع على الفور. بعد ذلك بوقت قصير، يجب على الهيئات التشريعية في الولايات أن تمرر تشريعات مماثلة لمواءمة نظام المحاكم الجديد.

ثالثاً، لا ينبغي أن يوقع الرئيس فرماجو على أعضاء مفوضية الخدمات القضائية المقترحين الذين عُيِّن على عجل من قبل البرلمان في ١٧ نوفمبر ٢٠٢٠ للأسباب التالية: سلطة إنشاء مثل هذه الهيئة التبعية (ب) يثير توقيت التعيين أسئلة جدية حول الدافع لمثل هذه العملية التي تم الترتيب لها على عجل، قبل بضعة أشهر من الانتخابات الوطنية (ج) والطبيعة المتناقضة للدستور تتطلب أن تعين يتم التعامل مع مفوضية الخدمات القضائية بجديّة وبطريقة تولد الثقة لجميع أصحاب المصلحة.

رابعاً، من خلال العمل في إطار اتفاقية جوهر، يجب أن يأتي كل من حكومة الصومال الفيدرالية والولايات بعملية واضحة لاختيار وفحص وتعيين وتأكيد الأعضاء الجدد في مفوضية الخدمات القضائية، وكذلك أعضاء المحكمة الدستورية ولجنة حقوق الإنسان. ترتبط هذه الكيانات الثلاثة مفصلياً بقوة الدستور، ولا يمكن إنشاء أي منها بشكل منفصل. لهذا السبب، وبالنظر إلى مركزية مفوضية الخدمات القضائية والمحكمة الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، فإن الأمر يتطلب عملية سياسية مدروسة جيداً للتوصل إلى حل ودي. إن عدم القيام بذلك من شأنه أن يزيد من إضعاف النظام القضائي في البلاد وأي كيان ينشأ من جانب واحد سيفتقر إلى المصداقية والشرعية في نظر الشعب الصومالي.

خامساً، بمجرد تشكيل مفوضية الخدمات القضائية والمحكمة الدستورية الجديدة، يجب على البرلمان الفيدرالي تخصيص كل التمويل للمؤسسات القضائية ولمفوضية الخدمات القضائية حتى تتمكن من استعادة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية. علاوة على ذلك، يجب على حكومة الصومال الفيدرالية الفيدرالية أن تزيد كحد أدنى ميزانية نظام العدالة إلى ١٠٪ من الميزانية الوطنية للسنوات الخمس المقبلة، مع زيادات متناسبة سنوياً بعد ذلك. يجب على مفوضية الخدمات القضائية الجديدة وإعادة النظر في خطط تعويض المسؤولين القضائيين والتأكد من حصولهم على أجور كافية. ومع ذلك، يجب مفوضية الخدمات القضائية تعيين وتدريب موظفين قضائيين إضافيين وفحص النظام بأكمله ومحاسبة المسؤولين الفاسدين. إن الإفلات من العقاب داخل السلطة القضائية ليس وصمة عار على الأمة فحسب، بل هو حافز كبير لبعض المواطنين للسعي لتحقيق العدالة في محاكم حركة الشباب.

وأخيراً، ينبغي أن تكون هناك آلية إنفاذ فيدرالية قوية حتى لا يُتجاهل أوامر المحكمة بعد الآن. كما يجب إنشاء شرطة اتحادية قوية تتمتع بقدرة قوية على الإنفاذ. ومن الناحية القانونية، يمكن القيام بذلك كجزء من قانون العدالة الفيدرالي. ولن يكون لدى الشرطة الفيدرالية القدرة على الإنفاذ فحسب، بل ستوفر أيضاً الحماية لمسؤولي العدالة وستكون مجهزة بأحدث تقنيات التحقيق وقدرات الادعاء.

HERITAGE

I N S T I T U T E