

مركز الكواكبي  
للتحولات الديمقراطية



Kawakibi Democracy  
Transition Center



# العدالة الانتقالية والمصالحة في المنطقة العربية مجموعة دراسات

تقديم : أ. أحمد شوقي بنيوب

إعداد : عمر بوبكري

إدريس لكريني

عمرو كمال خليل

Andrew R. FALLON

Eric Wiebelhaus-Brahm

إصدار مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية  
[www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)



# العدالة الانتقالية و المصالحة في المنطقة العربية

## مجموعة دراسات

تقديم : أ.أحمد شوقي بنيوب

إعداد : عمر بوبكري

إدريس لكريني

عمرو كمال خليل

Andrew R. Fallon

Eric Wiebelhaus-Brahm

# محتويات

4	تقديم: أمين الغالي
7	تقديم: أستاذ أحمد شوقي بنيوب
9	العدالة الانتقالية والتحول نحو الديمقراطية في الأقطار العربية هيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب نموذجا -الأستاذ إدريس لكريني-
30	العدالة الانتقالية وحاجة المجتمعات العربية -أستاذ عمرو كمال خليل-
47	What model of transitional justice does the Arab world need?- <b>Amor Boubakri</b>
82	Restoration as the Spirit of Islamic Justice - <b>Andrew R. FALLON</b>
111	False Starts: Transitional Justice in the Arab World - <b>Eric Wiebelhaus-Brahm</b>

## لمحة عن مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية:

مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية منظمة إقليمية غير حكومية ، ذات صبغة تقنية، متخصصة في نقل و بناء و تقديم الخبرة في مجال التحول الديمقراطي، وقد تأسس على مبدأ الشراكة بين المنظمات و الخبراء في المنطقة العربية و الشرق أوسطية. تأسس مركز الكواكبي رسميا في عمّان، الأردن ، جوان-يونيو 2006 ، وذلك على إثر انعقاد المجلس الشرفي الأول للمركز برئاسة صاحب السمو الملكي الأمير الحسن بن طلال.

[www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)

"The contents of this publication are the sole responsibility of Al Kawakibi Democracy Transition Centre and the different authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union."

## تقديم:

في سياق جهوده الرامية إلى تعزيز مساهمة المجتمعات المدنية العربية في سيرورة البناء الديمقراطي وإيماناً منه بأهمية العدالة الانتقالية كأحد آليات التحول الديمقراطي أرسى مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية مشروعه حول "العدالة الانتقالية في المنطقة العربية" بالشراكة مع المؤسسة العربية للديمقراطية وبالتعاون مع منظمة لا سلم بلا عدالة وبتمويل من الاتحاد الأوروبي. و هو مشروع يهدف إلى (أ) نقل الخبرات الدولية للمنطقة العربية في مجال المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية والانتقال الديمقراطي، (ب) و إلى تأهيل خبرات عربية متخصصة ذات كفاءة في مجالات العدالة الانتقالية المختلفة، (ج) و إلى تقديم خبرات لقوى المجتمع المدني والحكومات في الدول العربية في مجال التخطيط الاستراتيجي لسيرورات المصالحة الوطنية باعتماد منهجيات وآليات العدالة الانتقالية.

وسعى منه لتحقيق هذه الأهداف، عمل المركز خلال سنتين على تنظيم عدد من الأنشطة في عدد من الدول العربية لعل من أهمها تكوين فريق العمل العربي حول العدالة الانتقالية الذي تكوّن رسمياً إثر اجتماعه التأسيسي بالمنامة البحرين يوم 28 مارس / آذار 2009 . ويضم الفريق نخبة من الحقوقيين والباحثين والخبراء العرب المتخصصين في قضايا الحل السلمي للنزاعات العنيفة والمصالحة الوطنية وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية والتحويلات الديمقراطية.

وقد عمل مركز الكواكبي أيضاً بمعية شركائه على تنظيم ندوة إقليمية حول موضوع "العدالة الانتقالية : لجان الحقيقة، وجهات النظر، الرهانات والتحديات في مناطق شمال أفريقيا، الشرق الأوسط والخليج" وذلك في المنامة- مملكة البحرين ونظم ندوة حول "العدالة الانتقالية: الوقائع والأفاق" في نواكشوط - موريتانيا وعقد اجتماعاً مغاربياً حول "العدالة الانتقالية كوسيلة للتحول الديمقراطي" في البندقية - إيطاليا وتدريباً حول "العدالة الانتقالية في المنطقة العربية: آليات وتشريعاً" في بيروت - لبنان واجتماعاً موازياً حول العدالة الانتقالية في المنطقة العربية خلال المؤتمر الاستعراضي للمحكمة الجنائية الدولية في كمبالا- أوغندا.

ويمكن الإطلاع على جميع مكونات المشروع (ندوات، مشاركات، مساهمات) عبر الموقع الإلكتروني [www.arabtransitionaljustice.org](http://www.arabtransitionaljustice.org) الذي أوردناه آلية إضافية لنشر ثقافة العدالة الانتقالية وبيت خبرة لكل العاملين في هذا المجال ولكل من له صلة الموضوع.

ومن بين الآليات التي من شأنها أن تساهم في تحقيق أهداف المشروع المذكورة أعلاه، عمل مركز الكواكبي على بعث نشرية علمية حول العدالة الانتقالية في المنطقة العربية والتي نأمل أن تصبح نشرية دورية (سنوية أو نصف سنوية). ويمثل هذا الإصدار العدد الأول لها والذي جاء بعد أن أطلق مركز الكواكبي في مطلع سنة 2010 دعوة من أجل تقديم ورقات ودراسات حول موضوع "العدالة الانتقالية والمصالحة في المنطقة العربية" موجهة إلى الخبراء والأكاديميين والنشطاء الحقوقيين وغيرهم من العاملين في مجال التحول الديمقراطي. و إثر تلقيه عددا هاما من المساهمات، شكّل مركز الكواكبي هيئة علمية متكونة من عدد من أعضاء فريق العمل العربي حول العدالة الانتقالية بهدف اختيار أفضل المساهمات. وكان الاختيار على أفضل خمس ورقات من أجل إدراجها في هذا العدد وهي الآتي ذكرها:

- What model of transitional justice does the Arab world need? - عمر بوبكري، تونس

- USA - Andrew Fallon, Restoration as the Spirit of Islamic Justice -  
- "العدالة الانتقالية والتحول نحو الديمقراطية في الأقطار العربية هيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب نموذجا"، دريس لكريني، المغرب

False Starts: Transitional Justice in the Arab World-  
USA -Eric Wiebelhaus-Brahm

- العدالة الانتقالية وحاجة المجتمعات العربية، عمر كمال إبراهيم حسن خليل، السودان

وسعيا منه إلى مزيد نشر ثقافة العدالة الانتقالية في المنطقة العربية يتم توزيع هذه النشرة في عدد من الدول العربية على الجامعات ومراكز البحوث والجمعيات الحقوقية والمنظمات العاملة في مجال التحولات الديمقراطية وذلك في صيغتها الورقية وفي صيغتها الإلكترونية عبر شبكة الانترنت وعبر موقع مركز الكواكبي والموقع الخاص بمشروع العدالة الانتقالية في المنطقة العربية.

وفي الختام يتوجه فريق مركز الكواكبي بالشكر إلى كل الذين ساهموا في هذه النثرية وإلى جميع خبراء فريق العمل العربي حول العدالة الانتقالية وعلى رأسهم الأستاذ شوقي بنوب، المنسق العلمي للفريق. ولا يفوته أن يتوجه بالشكر إلى جميع المنظمات الشريكة في مختلف مكونات المشروع والتي ساهمت ودعمت هذا المشروع ونخص منها بالذكر المؤسسة العربية للديمقراطية ومنظمة "لا سلم بلا عدالة".

أمين الغالي  
مدير البرامج  
مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية

## كلمة المنسق العلمي: أستاذ أحمد شوقي بنيوب

تمثل تجارب العدالة الانتقالية عبر العالم، واحدة من أكبر الإبداعات، التي تحقق فيها تداخل قوي ومثير بين المطالب والأفكار والطموحات حول القضايا الإنسانية وإشكاليات الديمقراطية ومتطلبات سيادة حكم القانون...

وكانت بحكم تنوع مساراتها الخاصة ذات الطبيعة المعقدة والمركبة، مركز استقطاب لكبار الباحثين والفقهاء والمنظرين في مجالات الديمقراطية وحقوق الإنسان، مما ساهم في التأصيل لتلك التجارب الوطنية عبر العالم.

لم تتبثق تجارب العدالة الانتقالية من فراغ ولا أتت صدفة، بل عبرت عن مخاضات خاصة كانت الحاجات فيها إلى تثبيت السلم المدني أو السياسي أو الانتقال إليهما بعد طول ركود سياسي اتسم بالانغلاق أو الشمولية أو بعد نزاع مسلح، تتقاطع مع انتظارات الضحايا وتطلعات دعاة حقوق الإنسان و الديمقراطية، إلى مجتمع جديد أو حقبة جديدة أو آفاق جديدة أو إعادة بناء الماضي على أسس جديدة...، حسب ما بلورته الصيغ المتعددة لعشرات التجارب الوطنية عبر العالم.

أكدت التجربة المغربية للعدالة الانتقالية، إمكانية بناء شيء جديد، انطلاقاً مما هو قائم أو مترسب، من خلال قطائع اتسمت بالجدة، في ظل، استمرارية النظام السياسي والدستوري، كما أكدت الآفاق الرحبة المنفتحة، على مشروع بناء دولة القانون والمؤسسات والمواطنة، بما هو مشروع مجتمعي ومشروع أجيال، وهنا عنصر من عناصر إغرائها...

لقد انفتحت في أكثر من مكان على صعيد المنطقة العربية، فرص جنينية لكنها واعدة، بتعاطيها الفكري والمنهجي والمعياري مع قضايا العدالة الانتقالية، في قول الحقيقة وجبر الأضرار وإقرار المسؤولية والتأسيس لضمانات عدم التكرار، وهي فرص تتراوح بين تطلعات حركات مدنية ومخاضات سياسية هيكلية رسمية، يمكن رصدها على صعيد أكثر من بلد عربي، وفي منطقة متعطشة للديمقراطية والعدالة والإنصاف، وتكاد تكون الأكثر عطشاً على صعيد العالم...

وإذا كانت العدالة الانتقالية وصفة، غير جاهزة، للإسقاط، فإنها على الصعيد الفكري والثقافي والمنهجي وسياسة حقوق الإنسان، ضرورة تستمد شرعيتها من استقلالية الفكر والثقافة على الواقع نفسه كمعطى وكملهم وكموجه وكعنصر للخيال.



ومن هنا فإن مبادرة مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية تكتسي أكثر من قيمة وأكثر من بعد على الصعيدين الثقافي والفكري. تكتسي قراءة تجارب الآخرين، وتحليل المسارات الوطنية العربية، وبحث سبل ترقية أفكار السلم المدني والمصالحة مع الإنسان والمكان والمجال، قيمة مضافة بإمكانها أن تساعد الجيل الحالي أو الجيل المقبل على قيادة عمليات العدالة الانتقالية.

أستاذ أحمد شوقي بنيوب  
المنسق العلمي لفريق العمل العربي حول  
العدالة الانتقالية

# العدالة الانتقالية والتحول نحو الديمقراطية في الأقطار العربية هيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب نموذجا

أستاذ إدريس لكريني

## الأستاذ إدريس لكريني:

أستاذ الجيوستراتيجية والعلاقات الدولية بكلية الحقوق، جامعة القاضي عياض؛ مراكش؛ متحصّل على شهادة الدكتوراه في القانون العام (العلاقات الدولية) من كلية الحقوق أكادال، الرباط. قام بالعديد من المؤلفات من بينها مؤلف جماعي صادر عن مركز القدس للدراسات السياسية؛ الأردن؛ تحت عنوان: "الانتخابات والتحوّلات الديمقراطية في العالم العربي.. خطوة للأمام أم خطوة للوراء؟ سنة 2009.

### ملخص

تشارك معظم الدول العربية في كونها مرت على امتداد فترات من تاريخها بأزمات سياسية واجتماعية؛ انتهكت فيها حقوق الإنسان بأبشع الصور (اختطافات واغتيالات واستعمال أساليب مختلفة من التعذيب..)؛ بما أثر بالسلب على استقرارها وعلى مسارها السياسي والتنموي؛ وأفرز صراعات اتخذت طابع العنف في كثير من الأحيان؛ وعقد من مأمورية الانتقال نحو الديمقراطية.

فيما ظلت المؤسسات القضائية في مختلف الأقطار العربية عاجزة عن بلورة عدالة فعالة؛ في مجتمعات تنخرها الانقسامات والصراعات على اختلاف أنواعها وخلفياتها؛ وهو ما أدى إلى استمرار انتهاكات حقوق الإنسان داخل عدد من الأقطار العربية.

وإذا كانت الديمقراطية تتطلب مجموعة من المقومات والشروط؛ فإن طي صفحات الماضي ومصارحة الذات؛ من خلال آلية العدالة الانتقالية؛ يعد أحد المداخل لتعبيد الطريق نحو أعمال ديمقراطية بناءة تضمن وضع حد لمختلف الصراعات والنزاعات الداخلية؛ ووضع أسس متينة لدولة الحق والقانون.

وفي هذا الصدد؛ أسهمت هيئة الإنصاف والمصالحة في المغرب بصورة كبيرة في خلق حوار بين الضحايا من جهة والدولة من جهة أخرى؛ كما سمحت بإسماع صوت الضحايا على نطاق واسع؛ وساهمت بعملها في نشر ثقافة حقوق الإنسان.. بالصورة التي عززت مسار التحوّلات السياسية الراهنة بالمغرب.

وفي هذا السياق؛ تبرز أهمية انفتاح الدول العربية على التجارب الدولية الرائدة في مجال العدالة الانتقالية؛ والاستئناس بها في أعمال مصالحة وطنية تسمح بوضع أسس قوية لممارسة ديمقراطية تخرج الأقطار العربية من الجمود السياسي الذي تعيشه. فما هو مفهوم العدالة الانتقالية؟ وما هي حدود تطبيقها في المنطقة العربية؟ وإلى أي حد نجحت تجربة المغرب في هذا الشأن؟

## **Transitional Justice and Democratic Transition in the Arab World : The Moroccan Equity and Reconciliation Commission as a sample**

### **Abstract:**

In different periods of their history, most Arab countries went through political and social crises, during which human rights were flagrantly violated (disappearances, assassinations, torture...). This had a negative impact on the stability of these countries and on their political and developmental process, gave rise to conflicts that most of the time turned violent, and complicated the process of democratic transition.

At the same time, Arab judicial institutions were incapable of offering a genuine justice in societies torn by divisions and conflicts. This led to the persistence of human rights abuses in a number of Arab countries.

While democracy rests upon a number of conditions and prerequisites, turning the page of the past and revealing truths, through the transitional justice mechanism, can only pave the way for a constructive democracy that can help put an end to internal conflicts and lay solid foundations for the rule of law.

In this context, the Moroccan Equity and Reconciliation Commission has largely contributed to creating a dialogue between victims on the one hand, and the state on the other hand. It has also helped to make heard the

victims' voice on a large scale, and to spread the culture of human rights, which has enhanced the current process of political change in Morocco.

It is, therefore, important that Arab countries take cognizance of, and draw from, pioneering international experiences in terms of transitional justice, so as to promote a national reconciliation that lays the ground for a sound democratic practice, and to break away from the political stagnation they are experiencing.

What is transitional justice? Can it be achieved in the Arab world? To what extent has the Moroccan transitional justice experience succeeded?

**Dr. Idris Lakrini,  
Professor of International Relations and Political Science  
Cadi Ayyad University, Marrakech**

## أولا- مفهوم العدالة الانتقالية

ترتبط العدالة الانتقالية بالتحول والانتقال السياسيين؛ سواء تعلق الأمر بالانتقال من الحرب إلى السلم؛ أو من أجواء الشمولية والاستبداد إلى الممارسة الديمقراطية؛ فهي وسيلة لتجاوز الإكراهات والمشاكل في مختلف أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.. التي عانت منها الدولة والمجتمع.. وآلية فعالة للتخلص من التراكمات السلبية للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بالصورة التي تسهم بانتقال متدرج إلى الديمقراطية بناء على أسس متينة؛ توفر شروط التسامح والمصالحة والشرعية والتعددية والاستقرار.. داخل المجتمع؛ بعيدا عن ثقافة الثأر والانتقام.

وعادة ما ترتبط العدالة الانتقالية بمرحلة حاسمة من تاريخ الحياة السياسية للدول؛ ذلك أنها تؤمن انتقالا من مرحلة غالبا ما تحيل إلى القمع والشمولية والاستبداد إلى مرحلة ديمقراطية؛ ترسخ فيها دولة المؤسسات واحترام حقوق الإنسان..

إنها وسيلة لرأب الصدع وتوحيد المجتمع ومنع تكرار التجارب الإنسانية المؤلمة في المستقبل؛ كما تعد أيضا وسيلة لتجاوز الجمود السياسي داخل الدول السائرة نحو الديمقراطية.. وبرغم وجود مبادئ كونية للعدالة الانتقالية؛ فإن تطبيقها يخضع في كثير من الحالات لظروف وخصوصيات الدول وطبيعة الصراعات والمشاكل القائمة فيها..

وتتنوع أشكال هذه العدالة بحسب الخلفيات التي تحددها والأهداف المتوخاة منها أيضا؛ وعادة ما تتم في آلياتها عبر إحداث لجان لتقصي الحقائق بصدد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وكشفها بتفصيل أمام الرأي العام؛ أو من خلال المقاربة القضائية ومحاكمة الجناة أمام القضاء المحلي أو الدولي؛ أو عبر تقديم تعويضات مادية (أموال وخدمات اجتماعية وتربوية ونفسية وصحية..) ومعنوية (تقديم اعتذار رسمي للضحايا وحفظ الذاكرة..) وجبر الضرر للضحايا عما لحق بهم من مأس ومعاناة؛ أو بإعمال إصلاحات مؤسسية تسمح بتعزيز دولة المؤسسات وترسيخ سيادة القانون وتجاوز سلبيات الماضي وإكراهاته وتدبير التنوع المجتمعي بمختلف مظاهره العرقية والإثنية والدينية والثقافية.. بصورة ديمقراطية على أساس العدالة والمساواة.. أو بالسعي لتحقيق مصالحة بين مختلف الفرقاء السياسيين؛ علاوة على وسيلة أخرى ترتبط بإقامة النصب والمتاحف لحفظ الذاكرة؛ بالإضافة إلى منع المتورطين في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان من تولي مناصب حكومية أو ذات طابع سلطوي داخل مؤسسات الدولة..

ويرتبط مفهوم العدالة الانتقالية بمجموعة من المصطلحات والمفاهيم التي تنسجم مع أبعاده؛ مثل "إعادة البناء الاجتماعي، المصالحة الوطنية، تأسيس لجان الحقيقة، تعويض الضحايا، وإصلاح مؤسسات الدولة العامة، مثل الشرطة وقوى الأمن والجيش، التي غالباً ما ترتبط بها الشبهات أثناء النزاعات الأهلية الداخلية المسلحة"<sup>1</sup>.

وتستند لجان الحقيقة والمصالحة في مرجعيتها إلى مصادر وأسس متنوعة؛ حددها أحد الباحثين<sup>2</sup> في:

"القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛

أحكام وقرارات المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان؛

الاجتهادات الفقهية لمختلف المقررين والخبراء في مجال حقوق الإنسان؛

خلاصات ونتائج أعمال لجان الحقيقة والمصالحة عبر العالم؛

المقتضيات القانونية الوطنية غير المتعارضة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛

قيم ومبادئ الثقافة الديمقراطية بما هي ثقافة إنسانية؛

القيم ومبادئ حقوق الإنسان المتأصلة في المعتقدات الدينية والثقافة الوطنية والثقافات المحلية؛ الأفكار والآراء والاجتهادات الوطنية المبلورة بين مختلف الفرقاء من ضحايا وحقوقيين وسياسيين حول قضايا السلم والعدالة والانتقال إلى الديمقراطية".

وفي ضوء هذه المعطيات؛ يمكن القول إن لجان الحقيقة والمصالحة التي تشكل العمود الفقري للعدالة الانتقالية هي هيئات مستقلة ومعترف بها من قبل الدولة وتشغل عادة لفترة زمنية محددة وتتشكل من هيئات غير قضائية؛ وعادة ما يرتبط إحداثها بمرحلة انتقالية تشهدها الدولة؛ وتنصب مهامها على فحص ومقاربة ملفات انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان حدثت في الماضي؛ بسبل مختلفة تتراوح بين تعويض وتأهيل الضحايا وكشف حقيقة الأحداث وأسماء الجناة وتعريضهم للمساءلة والمحاكمة..؛ وعادة ما تنهي عملها بتقرير ختامي يتضمن عدداً من

---

<sup>1</sup> - رضوان زيادة ومعتز الفجيري: العدالة الانتقالية؛ مدخل لإعادة تأسيس شرعية الدولة

العربية؛ جريدة الحياة بتاريخ 07/09/16

<sup>2</sup> - أحمد شوقي بنيوب: الأسس النظرية لمذهب جبر الضرر؛ التجربة المغربية للعدالة الانتقالية؛ المنظمة المغربية لحقوق الإنسان ومؤسسة "فريديريش إيبيرت"؛ مطبعة البيضاوي؛ المغرب؛ الطبعة الأولى 2008؛ ص 22

الخلاصات والتوصيات الكفيلة بإسماع أصوات الضحايا وتجاوز ومنع ارتكاب هذه الممارسات في المستقبل؛ وتحقيق مصالحة وطنية كفيلة بتحقيق تحول بناء نحو الديمقراطية. وإذا كان البعض يرجع أصولها إلى محاكمات "نورمبورغ" التي لحقت مجرمي الحرب في ألمانيا النازية في أعقاب الحرب العالمية الثانية؛ فإن ملامحها برزت بصورة أكثر نضجا وتطورا خلال منتصف السبعينات كسبيل للتخلص من الحكم العسكري في الأرجنتين ومحاكمة جرائمه ضد الإنسانية؛ قبل أن يتعزز الأمر بمجموعة من التجارب على امتداد مناطق مختلفة من العالم.

فخلال العقدين الأخيرين؛ تزايد لجوء كثير من الدول التي ترسخت لديها القناعة ببناء أسس بناءة للانتقال الديمقراطي؛ إلى نهج مداخل وسبل مختلفة تندرج ضمن العدالة الانتقالية تسمح بالحسم مع تركات الماضي؛ وتفتح أفقا ديمقراطية واعدة أمام الشعوب؛ وهو ما سمح بمراكمه تجارب وممارسات أسهمت في تطوير هذه الآلية؛ وعزز من فرص اللجوء إليها من قبل عدد من الدول الطامحة للتغيير والإصلاح.

وفي هذا السياق؛ برزت تجارب متباينة في أهميتها على امتداد مناطق مختلفة من العالم؛ ونذكر من بينها:

في أمريكا اللاتينية: نجد الهيئة الوطنية حول اختفاءات الأشخاص بالأرجنتين (سنة 1983)؛ والهيئة الوطنية حول الحقيقة والمصالحة بالشيلي (سنة 1990)؛ ولجنة بيان انتهاكات حقوق الإنسان وأعمال العنف.. بغواتيمالا (سنة 1994) وهيئة الحقيقة والمصالحة بالبليرو (سنة 2001)..

في إفريقيا: نجد مفوضية جنوب إفريقيا للحقيقة والمصالحة بجنوب إفريقيا (سنة 1994)؛ وهيئة الحقيقة والمصالحة بسيراليون (سنة 2000) وهيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب (سنة 2004)..

في أوروبا الشرقية: التجربة البولونية (لسنة 1997)؛ وهيئة الحقيقة والمصالحة بصربيا (سنة 2004)..

في آسيا: هيئة التلقي والحقيقة والمصالحة بتيمر الشرقية (سنة 2002)..

إن لجوء هذه الدول وغيرها إلى أسلوب العدالة الانتقالية؛ يجد أساسه في مجموعة من الاعتبارات والقناعات؛ ذلك أن هذا الأسلوب يسمح بتعزيز أسس الديمقراطية وترسيخ مبدأ المحاسبة والمساءلة وعدم الإفلات من العقاب والاستفادة من أخطاء الماضي لبناء مستقبل واعد محصن ضد هذه الانتهاكات.



ويعتبر إنشاء المحكمة الجنائية الدولية خطوة مهمة على طريق دعم السلم والأمن الدوليين وتعزيز احترام حقوق الإنسان ومنع الإفلات من العقاب جراء ارتكاب جرائم خطيرة ضد الإنسانية<sup>3</sup>. وبخاصة وأن من شأن تطور العدالة الجنائية الدولية وتفعيلها أن يدفع الدول إلى تبني إصلاحات سياسية وقانونية مهمة تروم بناء دولة المؤسسات وتفرض احترام حقوق الإنسان وتحول دون إفلات الجناة من العقاب تحت ظروف مختلفة.

## ثانيا- أزمة الانتقال الديمقراطي في الأقطار العربية ومطلب العدالة الانتقالية

ترتبط الديمقراطية عادة بتداول السلطة بشكل مشروع وسلمي بما يسمح بإشراك المواطنين في تدبير أمورهم والمساهمة في اتخاذ القرارات التي تهمهم، واحترام حقوق الإنسان؛ مع القدرة على تدبير الاختلاف بشكل بناء.. وهي مسيرة معقدة ومركبة تحتاج إلى مجموعة من العوامل والشروط الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتربوية والقانونية والمؤسسية.. إنها عملية مجتمعية تخص الحاكمين والمحكومين على السواء وترتبط بالقيم وبالمؤسسات؛ وتشمل العديد من المبادئ مثل الإصلاح الدستوري؛ ومبدأ الشفافية والاعتراف بسيادة القانون.. والإقرار بنظام التعدد السياسي وتطوير المجتمع المدني والتداول السلمي على السلطة<sup>4</sup>. لقد بدأت الديمقراطية في العقود الأخيرة التي أعقبت انهيار المعسكر الشرقي ونهاية الحرب الباردة - كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة من القضايا الحيوية الأخرى كحقوق الإنسان والمحافظة على البيئة ومكافحة "الإرهاب" - تأخذ بعدا عالميا، حيث تزايد الاهتمام بهذه القضايا داخل الأوساط الدولية الرسمية منها وغير الرسمية؛ بعدما ظلت حتى وقت قريب تعد شأنا داخليا يحاط بجدار سميك تفرضه سيادة الدول، وهذا ما شكل في أحد جوانبه رادعا معنويا لتمادي مختلف الأنظمة الديكتاتورية في استبدادها.

فعلى مستوى الممارسات الانفرادية لبعض الدول؛ أضحت توجيه المساعدات يخضع لمعايير احترام الديمقراطية وحقوق الإنسان، كما أن تقييم أداء الأنظمة والرضا عنها؛ أضحت في

---

<sup>3</sup> - إدريس لكريني: المحكمة الجنائية الدولية.. الرهان والمعوقات؛ مجلة السياسة الدولية؛

مركز الأهرام بمصر؛ العدد 176 لشهر أبريل 2009؛ ص 53

<sup>4</sup> - يسري العزباوي: حول مفهوم الإصلاح؛ مجلة الديمقراطية؛ مركز الأهرام؛ مصر؛

السنة التاسعة؛ العدد 33؛ يناير 2009؛ ص 114

جانب مهم منه يخضع لهذه الاعتبارات، فيما تنال الدول التي تصنف غير ديمقراطية ولا تحترم حقوق الإنسان ضغوطات وعقوبات سياسية واقتصادية؛ وقد تصل إلى حد ممارسة الضغوطات العسكرية ضدها أحياناً<sup>5</sup>.

وعلى المستوى الجماعي، فلا تخفى أهمية عامل احترام الديمقراطية وحقوق الإنسان كمؤشر أساسي ضمن مجموعة من المؤشرات التي يقاس بها مدى تقدم وتطور الدول. ومن جانب آخر تمكن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من مراكمة مجموعة من القرارات التي تؤكد الاهتمام الدولي بهذه القضية والتي وصلت إلى حد استعمال القوة العسكرية لأغراض مرتبطة بتثبيت الديمقراطية؛ مثلما حدث في هاييتي في بداية التسعينات من القرن المنصرم، أو التدخل لأغراض إنسانية مثلما تم في كل من العراق أو الصومال في بداية التسعينات من القرن الماضي..

وباستحضار الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.. في الأقطار العربية، يتبين منذ الوهلة الأولى أنها تعيش أزمة ديمقراطية حقيقية، لا تخلو من تداعيات سلبية داخلية وأخرى خارجية.

لقد كانت معظم الأقطار العربية من ضمن الدول التي دخلت معترك هذه التغيرات بنسب متفاوتة في أعقاب التحولات الديمقراطية العالمية التي هبت على مختلف المناطق من العالم، بعدما لم يعد بإمكان الأنظمة المستبدة تجاهل الضغوطات الدولية القائمة في هذا الشأن. وإذا كانت دول أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية قد انخرطت في التغيير بشكل جدي وانحازت للديمقراطية كأسلوب؛ فإن مجمل الإصلاحات التي عرفتها الأقطار العربية بدت بطيئة وغير شاملة، ولم تعكس في العمق تطلعات الشعوب، وظهرت وكأنها تستهدف تحسين صور وسمعة هذه الدول في الخارج<sup>6</sup>.

---

5- إدريس لكريني: النخب السياسية العربية.. شرعنة الأوضاع أم انتصار للتغيير؟ مركز الجزيرة للدراسات؛ قطر الموقع الإلكتروني للجزيرة نت (قضايا للحوار؛ 30-08-2009) <http://aljazeera.net/>

6- إدريس لكريني: "الديمقراطية" الأمريكية لمكافحة "الإرهاب" الدولي، مجلة شؤون عربية، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة، عدد 125، ربيع 2006، ص 170

ونتيجة لربط الولايات المتحدة ما عرفته من عمليات إرهابية في أعقاب أحداث 11 سبتمبر 2001، بغياب هامش الحريات والديمقراطية في الأقطار العربية، تزايدت الضغوطات الأمريكية والأوروبية المطالبة بإعمال إصلاحات ديمقراطية في مجمل الدول العربية<sup>7</sup>. ففي عام 2003، أقر الاتحاد الأوروبي "سياسة الجار الصالح الجديدة" التي تركز بصورة شبه كاملة على قضايا الإصلاح الداخلي بالدول العربية<sup>8</sup>.

كما شهد العام 2004؛ بروز تحالف اتحاد دولي معني بالديمقراطية بالشرق الأوسط، ففي أعقاب اقتراح الولايات المتحدة لمشروع الشرق الأوسط الكبير، تقدمت ألمانيا في فبراير عام 2004 بمقترح يحمل عنوان: "مبادرة الشرق الأوسط الأوسع"، وشاركت فرنسا في رعايتها في وقت لاحق.. وخلال شهر يونيو 2004 تلاقت العديد من المشروعات الأوروبية والأمريكية، من خلال قمة مجموعة الثمانية في الولايات المتحدة والقمة الأورو- أمريكية في دبلن وقمة الناتو في إستانبول<sup>9</sup>.

إن تزايد هذه الضغوطات الخارجية من جهة؛ وتنامي الاستياء الشعبي العربي جراء الركود الذي تعرفه الأوضاع السياسية من جهة ثانية؛ يشكل دليلاً على أزمة التغيير الديمقراطي في الأقطار العربية.

إن أسباب هذا الجمود الذي أدى في كثير من الأحيان إلى أحداث سياسية واجتماعية خطيرة ارتكبت فيها مأس وخروقات طالبت حقوق الإنسان العربي؛ تبدو متعددة ومتباينة؛ وتفرض اتخاذ تدابير وإصلاحات مختلفة؛ على اعتبار أن عملية التحول نحو الديمقراطية تتضمن عددا

---

7- محمد السيد سليم: تدويل عمليات الإصلاح في الشرق الأوسط: وجهة نظر عربية؛ مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، مصر، السنة السادسة، العدد 24 أكتوبر 2006، ص 16

8- إدريس لكريني: التداعيات الدولية الكبرى لأحداث 11 سبتمبر، المطبعة والوراقة الوطنية، المغرب؛ الطبعة الأولى 2005؛ ص 195

9- محمد السيد سليم: تدويل عمليات الإصلاح في الشرق الأوسط: وجهة نظر عربية؛ مرجع سابق؛ ص 18

من المراحل المتميزة، تبدأ بزوال النظم السلطوية، وظهور ديمقراطيات حديثة، ثم ترسيخ هذه النظم الديمقراطية الحديثة<sup>10</sup>.

غير أن أهم وأبرز الأسباب التي تبدو ذات أولوية قصوى؛ تتلخص في عدم القدرة على تدبير التنوع المجتمعي بصورة ديمقراطية؛ وعدم استقلالية القضاء في عدد من هذه الدول برغم التأكيد على هذه الاستقلالية في جل الدساتير العربية.

إن التنوع المجتمعي بشتى مظاهره (الثقافية، والإثنية، الدينية، اللغوية..) يحتمل وجهين: الأول؛ إيجابي وذلك بالنظر للدور الهام الذي يمكن للتعدد أن يسهم به في تحصين وتقوية كيان الدولة؛ إذا كانت تستوعب أهمية هذه التعددية وترسخها ميدانيا، والثاني؛ سلبي لما يمكن أن يشكله من خطر على استقرار الدولة ووحدةها، وبخاصة داخل الدول التي تتميز فيها مقارنة هذا الملف بالعقم والانحراف.

فالحيف والتهميش والإقصاء الذي يمكن أن يطال أحد مكونات المجتمع؛ سيؤدي حتما إلى تدهور التضامن الداخلي وتهديد وحدة المجتمع؛ ويتسبب في بروز أزمات اجتماعية وسياسية. في حين أنّ الممارسة الديمقراطية واعتماد العدالة بأبعادها السياسية والاجتماعية والثقافية..؛ تشكل مدخلا كفيلا بتدبير المشاكل والاختلافات، وضمانة للتعايش المجتمعي والوحدة الوطنية؛ وبتحصين المجتمع ضد أية مؤامرات خارجية<sup>11</sup>.

وإذا كانت بعض الدول قد نجحت إلى حد كبير في تدبير التعددية الثقافية واللغوية والدينية والعرقية.. داخل مجتمعاتها؛ مثلما هو الشأن بالنسبة لبلجيكا وفرنسا؛ فإن عددا من الدول العربية شهدت انفجارا للصراعات العرقية والدينية.. بالشكل الذي عكس قصورا واضحا في تدبير هذا الملف؛ ونذكر في هذا السياق؛ ما يحدث حاليا في العراق والصومال واليمن والسودان؛ وما حدث قبل ذلك في لبنان والجزائر..

ومن جهة أخرى؛ تبدو العلاقة قوية بين الممارسة الديمقراطية واستقلالية القضاء؛ فالديمقراطية تظل بحاجة ماسة إلى قضاء مستقل قادر على مقارنة مختلف القضايا والملفات بنوع من الجرأة والنزاهة والموضوعية؛ بعيدا عن أي تدخل قد تباشره السلطات الأخرى؛

---

<sup>10</sup> - شادية فتحي إبراهيم عبد الله؛ الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية؛ سلسلة دراسات سياسية نظرية؛ المركز العلمي للدراسات السياسية؛ الطبعة الأولى 2005؛ الأردن؛ ص 28 و 29

<sup>11</sup> - إدريس لكريني؛ التنوع المجتمعي والممارسة الديمقراطية؛ جريدة العرب؛ قطر؛ العدد 7734 بتاريخ 15 غشت 2009

مثلاً يظل القضاء من جانبه بحاجة إلى شروط موضوعية وبيئة سليمة مبنية على الممارسة الديمقراطية تعزز من مكانته وتدعمه وتسمح له بتحقيق العدالة المنشودة وترسيخ المساواة أمام القانون؛ بعيداً عن أي استهتار أو انحراف بالقوانين<sup>12</sup>.

وهو ما يجعل منه مدخلاً فعالاً للتغلب على الجريمة في مختلف أبعادها ووسيلة رئيسية لترسيخ العدالة وحماية الحريات وضمان احترام حقوق الإنسان؛ وسيادة الثقة في القانون والمؤسسات.

إن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي شهدتها الكثير من الأقطار العربية فيما مضى؛ لم تكن لتقع بنفس الشكل والوتيرة في وجود قضاء قوي ومستقل.

كما أن الانتخابات التي تفرز نخباً يفترض أن تتولى تدبير الشأن العام والسهر على قضايا المواطنين الحيوية؛ تتطلب وجود قضاء فعال ومستقل قادر على ضمان نزاهتها ومرورها في جو سليم وبناء؛ من خلال معاقبة المفسدين وترسيخ تكافؤ الفرص واحترام إرادة الجماهير.

ولذلك فهناك عدد من الباحثين ممن يعتقدون بأن وجود قضاء مستقل يؤكد ويحميه الدستور هو شرط أساسي للديمقراطية يتجاوز في أهميته إجراء الانتخابات ذاتها..

إن هذه المعطيات تفرض أعمال إصلاحات ديمقراطية حقيقية كفيلة باستحضار إرادة الشعوب في صناعة القرار.. والجدير بالذكر هنا أن هذه الإصلاحات الداخلية تفرض نفسها بحدّة على الأنظمة والنخب<sup>13</sup> العربية؛ قبل أن تبادر جهات أجنبية بفرضها عليها بشكل قد يتعارض وخصوصيات وإرادة شعوبها، وبخاصة بعد أن أضحت الأوضاع المزرية بالمنطقة العربية في مختلف الميادين مسؤولة عن إنتاج ظواهر لا تخلو من تداعيات دولية كالهجرة<sup>14</sup> والتطرف والاضطرابات الداخلية<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> - إدريس لكريني: الممارسة الديمقراطية واستقلالية القضاء؛ جريدة الاتحاد

الإشترافي؛ المغرب؛ بتاريخ 20 يناير 2010

<sup>13</sup> - لمزيد من التفاصيل في هذا الخصوص؛ يراجع: إدريس لكريني: النخبة السياسية العربية وقضايا الإصلاح، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام بمصر، العدد 25 يناير 2007؛ ص 51 وما بعدها

<sup>14</sup> - بحسب بعض التقديرات؛ بلغت خسائر الدول العربية من هجرة العقول البشرية تحت إكراهات الفقر والحاجة من مهندسين، أطباء، جامعيين، تقنيين.. إلى بعض الدول الغربية كفرنسا، بريطانيا، ألمانيا، كندا والولايات المتحدة الأمريكية حوالي 200 مليار دولار.

<sup>15</sup> - إدريس لكريني: أي موقع للعرب في عالم اليوم؟ مجلة الوفاق العربي، لندن، عدد

97 يوليو 2007؛ ص 39

وفي ظل هذه الأوضاع؛ يمكن لإعمال أسلوب العدالة الانتقالية على الواقع العربي أن يسهم بشكل كبير في تجاوز مختلف الإكراهات التي تعوق كل تغيير أو إصلاح نحو الديمقراطية داخل الأقطار العربية.

إن دولة الحق والقانون في الممارسة الدولية ترتبط عادة بوجود مجموعة من المؤشرات؛ من قبيل ترسيخ الممارسة الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وفصل السلطات وترسيخ قوة القانون والحكمة الجيدة وتمكين المرأة وفتح آفاق واسعة أمام المجتمع المدني..

ومما لا شك فيه أن الاهتمام بحقوق الإنسان وتعزيزها في شموليتها في الأقطار العربية؛ يعد مدخلا مهما على طريق إرساء دعائم هذه الدولة المنشودة؛ بالنظر إلى تأثيراته على مختلف المجالات الحيوية الأخرى.

إن أحد العوائق الكبرى التي تقف حجر عثرة أمام بلورة عدالة انتقالية بناءة في مختلف الأقطار العربية المثقلة بعبء انتهاكات الماضي في مجال حقوق الإنسان؛ هو عدم استقلالية القضاء – كما ذكرنا-؛ وعدم سيادة القانون بصورة كافية. الأمر الذي يجعل هذه الأقطار معرضة لمزيد من الأزمات الاجتماعية والسياسية؛ كما يجعل الباب مفتوحا أمام انتهاك حقوق الإنسان العربي بمختلف المظاهر والأشكال.

فهذه المنطقة أضحت من أكثر المناطق في العالم تعرضا للنزاعات والصراعات السياسية الداخلية التي تسهم في تمزق كيان الدولة والمجتمع وتعرض حقوق الإنسان العربي لانتهاكات خطيرة؛ التي فتحت المجال واسعا أمام تدخلات خارجية وبأشكال مختلفة ومتباينة.

و"لذلك لا يبدو غريبا أن تتزايد تطلعات ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في المنطقة العربية إلى جهات دولية لإنصافهم، كبديل عن عجز وعدم رغبة القضاء الوطني في محاسبة منتهكي حقوق الإنسان، وإقرار العدالة وحكم القانون. فقد شهدت المنطقة مؤخراً أهم سابقتين في هذا الإطار: الأولى هي تحويل ملف جرائم دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية في لاهاي بناء على قرار من مجلس الأمن، والسابقة الثانية هي تشكيل محكمة ذات طابع دولي لمحكمة المتورطين في اغتيال رفيق الحريري"16.

---

<sup>16</sup> - رضوان زيادة ومعتز الفجيري: العدالة الانتقالية مدخل لإعادة تأسيس شرعية الدولة العربية؛ جريدة الحياة؛ لندن؛ بتاريخ 2007/09/16

ومن المؤكد أن امتناع غالبية الدول العربية عن المصادقة على نظام المحكمة الجنائية الدولية لروما؛ يجعل من إمكانية الإفلات من العقاب فيما يتعلق بجرائم ضد الإنسانية أمراً وارداً في كل حين<sup>17</sup>.

إن ما تشهده مختلف الأقطار العربية من صراعات سياسية داخلية تصل إلى حد استعمال القوة بمختلف أشكالها (الصومال؛ العراق؛ اليمن؛ لبنان؛ الجزائر؛ فلسطين..)؛ يبرز حجم خطورة الصراعات التي تراكمت على امتداد سنوات عدة نتيجة للصراع على السلطة وعدم القدرة على تدبير الاختلاف المجتمعي في أبعاده العرقية والإثنية والدينية.. بشكل ديمقراطي؛ وهي عوامل تجعل من أي مبادرات إصلاحية في غياب مصالحة وطنية شاملة أمراً نسبياً وهشاً.

### ثالثاً- تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب

شهد المغرب خلال العقدين الأخيرين حركية مهمة، استهدفت تعزيز حقوق الإنسان، في سياق تفاعل إيجابي مع المتغيرات المحلية المرتبطة بتنامي مطالب المجتمعين السياسي والمدني في هذا الاتجاه<sup>18</sup>، ومع التحولات الدولية الكبرى التي أفرزها انهيار المعسكر الشرقي؛ وما رافق ذلك من تزايد للاهتمام الدولي بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان..

وهكذا وفي سياق تكيف المنظومة القانونية والمؤسسية الداخلية مع المعايير الدولية المتعارف عليها في مجال حقوق الإنسان الذي نصت عليه ديباجة الدستور المغربي لسنة 1996، تم إحداث مجموعة من المؤسسات (المحاكم الإدارية، المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وزارة خاصة بحقوق الإنسان، مؤسسة الوسيط، والي المظالم وهيئة التحكيم..).

---

<sup>17</sup> - نشير إلى أن الدول العربية التي صادقت على نظام المحكمة هي: الأردن؛ جيبوتي؛ جزر القمر؛ اليمن.

<sup>18</sup> - نشير في هذا السياق إلى المناظرة الوطنية حول الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي انعقدت بمدينة الرباط بتاريخ 9 و10 و11 نونبر من سنة 2001؛ وذلك بمبادرة من الجمعية المغربية لحقوق الإنسان والمندوب المغربي للحقيقة والإنصاف والمنظمة المغربية لحقوق الإنسان. للاطلاع على دور المجتمع المدني وعائلات ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ودورها في دعم مسار العدالة الانتقالية بالمغرب؛ يراجع؛ أحمد شوقي بنوب: مرجع سابق؛ ص 58 وما بعدها

وصدرت العديد من النصوص والتشريعات القانونية التي تصب في هذا الاتجاه كمدونة الشغل ومدونة الأسرة..

وفي ظل هذه الظرفية أيضا، برزت إرادة سياسية عليا لدعم هذه الخطوات؛ وهكذا قامت السلطات المغربية بالتصديق على مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المرتبطة بهذا الشأن، وبتأخذ مجموعة من التدابير التي استهدفت الحسم مع ملفات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي شهدها المغرب منذ استقلاله، حيث تم إطلاق سراح المعتقلين السياسيين كما سمح للعديد من المنفيين بالعودة إلى أرض الوطن..

وكتتويج لهذه الجهود أيضا، تأسست هيئة المصالحة والإنصاف بمبادرة ملكية في السادس من شهر نوفمبر/ تشرين الثاني 2003 بالصادقة على توصية المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في هذا الشأن؛ بمقتضى المادة السابعة من الظهير الملكي رقم 1.00.350 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس، كخطوة مهمة وكتجربة متميزة في العالم العربي وشمال إفريقيا<sup>19</sup>؛ من أجل رد الاعتبار إلى ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي شهدها المغرب وطي صفحات مؤلمة من تاريخ المغرب المستقل؛ وكمدخل لبناء مجتمع "حداثي" وتوفير شروط مناسبة وملئمة للانتقال الديمقراطي الذي بدأ مع وصول المعارضة إلى الحكم في عام 1998.

وقد كلفت هذه الهيئة التي تشكلت من نخبة من الناشطين والمناضلين الحقوقيين والمعتقلين السياسيين السابقين<sup>20</sup> وبرئاسة أحد ضحايا هذه الانتهاكات<sup>21</sup>، بمهمة مقارنة سياسية للملفات المرتبطة بالانتهاكات الجسيمة التي شهدها المغرب ما بين سنة 1956 (تاريخ استقلال المغرب) و1999 (تاريخ وصول الملك محمد السادس إلى الحكم؛ وتاريخ المصادقة على إحداث هيئة التحكيم المستقلة لتعويض ضحايا الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي)، من خلال

---

<sup>19</sup> - أشار الأمين العام السابق للأمم المتحدة في تقريره المقدم إلى مجلس الأمن حول "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع" في شهر غشت 2004 إلى التجربة المغربية ضمن التجارب الخمس الأوائل من بين ما يزيد عن ثلاثين تجربة. انظر في ذلك؛ التقرير الختامي؛ الحقيقة والإنصاف والمصالحة؛ الكتاب الأول؛ المملكة المغربية؛ هيئة الإنصاف والمصالحة؛ مطبعة النجاح الجديدة؛ الدار البيضاء 2006 المغرب؛ ص 13

<sup>20</sup> - تكونت الهيئة من رئيس وستة عشر عضوا؛ نصفهم من ضمن أعضاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان ونصفهم الباقي من خارج المجلس.

<sup>21</sup> - يتعلق الأمر بالراحل إدريس بنزكري



"التقييم والبحث والتحري والتحكيم والاقتراح فيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.." بما يكفل رد الاعتبار للضحايا وتمكن المتضررين من تعويضات مادية، وطلب منها أيضا تقديم مجموعة من الخلاصات والتوصيات والاقتراحات القانونية والإجرائية، في سبيل الحسم مع هذه المرحلة لتلافي وقوع نفس الأحداث في المستقبل.

وقد ركزت الهيئة في عملها المرتبط بمقاربة الانتهاكات على الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي، ويقصد بالاختفاء القسري؛ طبقا للنظام الأساسي للهيئة، "اختطاف شخص أو أشخاص، أو إلقاء القبض عليهم واحتجازهم بأماكن سرية رغما عنهم بسلب حريتهم؛ بدون وجه حق، على أيدي موظفين عموميين أو أفراد أو جماعات تتصرف باسم الدولة، مع عدم الاعتراف بذلك، ورفض الكشف عن مصيرهم، مما يحرم أولئك الأشخاص من كل حماية قانونية".

أما الاعتقال التعسفي، فيراد به "كل احتجاز أو اعتقال مخالف للقانون، يتعارض ومبادئ حقوق الإنسان الأساسية، وخاصة حق الأفراد في الحرية والحياة والسلامة البدنية، وذلك بسبب ممارستهم لأنشطة سياسية أو نقابية أو جموعية"<sup>22</sup>.

وتدخل هذه التجربة في إطار ما يعرف ضمن أدبيات العدالة الانتقالية بلجان الحقيقة والمصالحة التي تؤمن تحولا سياسيا مرنا وهادئا، وتسمح بمصارحة الذات والتاريخ والعمل على تلافي التجارب القاسية في المستقبل.

وتستأثر التجربة المغربية بمجموعة من الخصوصيات، فإذا كانت معظم اللجان التي شكلت أو تشكل في مثل هذه الحالات؛ تكمن وظيفتها الأساسية في خلق معبر مناسب لتجاوز صعاب الماضي والولوج إلى واقع سياسي جديد، ففي المغرب تمت مقارنة الملفات في إطار نفس النسق السياسي والدستوري والإداري.. كما أنه وعلى خلاف مجموعة من التجارب الدولية في هذا الشأن؛ والتي تم الحسم فيها مع مراحل قاسية من تاريخها بمقاربة قضائية، فقد اختار المغرب من خلال هذه الهيئة مسلكا آخر قوامه المقاربة السياسية.

وهكذا وبعد إحداثها، باشرت الهيئة<sup>23</sup> مهمتها بالبحث والتحري من خلال تلقي الشهادات والإفادات والإطلاع على الأرشيف الرسمي المرتبطة بمجال اختصاصها وتحصيل المعلومات

---

<sup>22</sup> - التقرير الختامي؛ الحقيقة والإنصاف والمصالحة؛ الكتاب الأول؛ المملكة المغربية؛

هيئة الإنصاف والمصالحة؛ مرجع سابق؛ ص 18

المرتبطة بهذا الشأن، كما قامت بعقد جلسات استماع عمومية (نقلت مباشرة عبر وسائل الإعلام المغربية المرئية) لفائدة الضحايا الذين قدموا ملفات شكاواهم، شكلت منبرا للإفصاح عن المشاعر واستجلاء الحقائق للرأي العام (تحدثوا خلالها عن مختلف مظاهر المعاناة وظروف الاعتقال والتعذيب والاختطاف.. التي مروا منها)، حيث سمح لهم لأول مرة بالإفصاح عن معاناتهم عبر منابر إعلامية عمومية كشكل بيداغوجي للتوعية والتحسيس بمختلف أنواع التعذيب والانتهاكات التي مورست في حقهم، من أجل الدفع باتجاه بلورة جهود حقيقية تقودها الدولة والمجتمع معا من أجل تلافي تكرار هذه الممارسات.

كما عملت الهيئة على فحص آلاف الوثائق في سبيل الوصول إلى الحقائق بصدد مختلف الملفات المرتبطة بالانتهاكات والخروقات الخاصة بمجهولين المصير والاعتقالات التعسفية مظاهر التعذيب وسوء المعاملة وإطلاق النار خلال أحداث اجتماعية شهدتها البلاد من قبيل 24 أحداث مدينة الدار البيضاء خلال سنة 1965 وسنة 1981 وكذلك الأحداث التي شهدتها بعض مدن شمال المغرب خلال سنة 1984؛ وأحداث مدينة فاس لسنة 1990.. قبل أن تتوج عملها بتقديم تقرير حول عملها للعاهل المغربي، حمل بين طياته مجموعة من المعطيات المرتبطة بالانتهاكات التي مورست في حق العديد من الضحايا من قبيل الاختفاء والدفن الجماعي والتعذيب؛ ومعلومات وافية عن سجون ومعتقلات سرية.. مع تلافي توجيه المسؤولية لأشخاص محددين، إلى جانب اقتراح مجموعة من التوصيات التي تكفل منع تكرار هذه الممارسات في المستقبل.

لقد خلف إنشاء الهيئة مجموعة من ردود الفعل السياسية والفكرية والأكاديمية؛ وولد نقاشا جديا حول ملف حيوي كاد أن يطويه النسيان، بالشكل الذي يعكس أهمية هذه المبادرة. وإذا كانت هذه الخطوة قد لقيت - إجمالا - ترحيبا واستحسانا من قبل مختلف الفاعلين داخل الأوساط الفكرية والسياسية والفعاليات الحقوقية المغربية، فقد صاحب ذلك أيضا انتقادات مختلفة؛ انصبت على ذكر عدد من السلبات التي رافقت انطلاقها وقيدتها بمجموعة من

---

<sup>23</sup> - نشير إلى أن الهيئة تكونت من مجموعة فرق عمل وهي فريق العمل المكلف بالتحريات؛ فريق العمل المكلف بجبر الضرر؛ فريق العمل المكلف بالأبحاث والدراسات، ولجان خاصة مختلفة من بينها لجنة خطة العمل؛ لجنة استراتيجية التواصل؛ لجنة نظام المعلومات؛ لجنة التقرير الختامي..

<sup>24</sup> - لمزيد من التفاصيل بشأن هذه الأحداث: يراجع؛ الحقيقة والإنصاف والمصالحة؛ التقرير الختامي؛ مرجع سابق؛ ص 71 وما بعدها

"الخطوط الحمراء" التي حدثت من تحركها وفعاليتها: فهي اختزلت مجمل الانتهاكات في الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي، وأقصت مظاهر أخرى من الانتهاكات الجسيمة. ولم تحدد المسؤوليات الفردية عن هذه الممارسات؛ إضافة إلى أنها لم تستحضر الحقيقة في تسميتها.

وعلى مستوى المدى الزمني الذي حصرت فيه هذه الانتهاكات (1956-1999)، لاحظ العديد من المراقبين أن هناك مجموعة من الممارسات التي وقعت منذ 1999 إلى الآن أيضا (الملاحقة القضائية لبعض الصحفيين بسبب آرائهم، استعمال القوة لتفريق المتظاهرين وبخاصة العاطلين عن العمل منهم، اعتقال العديد من الإسلاميين في أعقاب أحداث 16 مايو وتعريضهم لمعاملات سيئة أثناء استجوابهم..).

كما أن المدة التي اشغلت فيها والمحددة في سنة تظل غير كافية، الأمر الذي عكسه بقاء مجموعة من الملفات خارج التسوية<sup>25</sup>.

ومن جهة أخرى، كلفت الهيئة بالاشتغال على ملفات تتلقاها بناء على طلبات مقدمة من الضحايا أو المعنيين بصدد التعويض عن الأضرار أو البحث عن مختفين.. ولم تتح لها إمكانية إجراء مبادرات بنفسها بشكل تلقائي من أجل البحث والتنقيب في ملفات خارج هذه الطلبات. وإذا كان البعض قد أقر بأن المقاربة السياسية للملفات انتقصت من مصداقية ونجاعة هذه الهيئة، فإن اتجاهها آخر اعتبر بأن المحاكمات لن تدفع نحو المصالحة المنشودة بل على العكس من ذلك يمكن أن تترتب عنها مظاهر من الفوضى والانتقام.

فيما لاحظ آخرون أن اللجان التي تشكل خصوصا في مثل هذه الحالات تكون وظيفتها الأساسية عادة هي: بلورة مدخل مناسب لتجاوز صعاب الماضي والولوج إلى واقع سياسي جديد، غير أنه في التجربة المغربية تمت مقاربة الملفات في إطار نفس النسق السياسي والدستوري والإداري.. بالشكل الذي سينعكس سلبا على استقلالية الهيئة ويفرض مظاهر من التضيق على عملها.

وعلى إثر انتهاء المدة المحددة لعمل الهيئة بموجب نظامها الأساسي في 30 نوفمبر/ تشرين الثاني 2005، قدم رئيسها تقريرا مفصلا للملك محمد السادس؛ تضمن خلاصات لعمل الهيئة؛

---

<sup>25</sup> - إدريس لكريني: المغرب وتجربة الإنصاف والمصالحة، مجلة الديمقراطية،

مؤسسة الأهرام، مصر، العدد 24 أكتوبر 2006؛ ص 197

إلى جانب مجموعة من التوصيات التي تسمح باستعادة الثقة في حكم القانون وتأسيس واقع مستقبلي لا تتكرر فيه مثل هذه الانتهاكات.

وعلى غرار إحداث الهيئة، خلف التقرير بدوره مجموعة من ردود الفعل تراوحت في غالبيتها بين تثنمين المجهود واعتباره محطة مشرقة في تاريخ المغرب الحديث، مكن من استحضار صفحات صعبة من تاريخه بغية استخلاص عبر ودلالات منها من أجل المستقبل، وبين اتجاه حقوقي وفكري وسياسي؛ لم يمنعه إعجابه بالتجربة من توجيه بعض الانتقادات والملاحظات لهذا التقرير.

فقد اعتبر البعض أن مقاربة الهيئة للملفات المعروضة بشكل سياسي ودونما عرض المتورطين في قضايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان على القضاء، بذريعة أن من شأن ذلك تشجيع الحقد والفتنة؛ هو أمر مرفوض، وأشار رواد هذا الاتجاه إلى أنه كان من الأفضل لو حددت مسؤوليات الأفراد في هذه الانتهاكات أولاً؛ قبل إصدار عفو عام في حقهم لاحقاً. إن الهيئة تحركت لفتح الملفات بناء على طلبات من المعنيين فقط وليس تلقائياً، وهذا أمر غير كاف لمعرفة جميع الحقائق، مما يجعل العديد منها مغيباً لدى الرأي العام المغربي ومصير مختلف الملفات مجهولاً.

ومن ضمن الملاحظات التي أدرجت في هذا الشأن أيضاً؛ تمت الإشارة إلى أن هناك حوالي 30 ألف ملف عرض على الهيئة ولم يتم فحصها، لكونها جاءت خارج المدة الزمنية المخصصة لعمل الهيئة، بسبب ضعف الإعلام والتواصل مع المعنيين والضحايا أو بالنظر لعامل الأمية أو بفعل التحفظ في البداية على عرض الطلب نتيجة لعدم الثقة في مبادرات تقودها الدولة بهذا الصدد..

وأمام تغيب المسؤوليات الفردية في هذه الانتهاكات ووجود حالات كثيرة من الاختفاءات القسرية التي ظلت معلقة.. تكون الهيئة قد قدمت جزءاً من الحقيقة فقط. الأمر الذي يجعل ملف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؛ وعلى الرغم من أهمية هذه الجهود، مفتوحاً ويتطلب مقاربة أكثر شمولية وديمقراطية.

إلى جانب مقترحاتها بشأن جبر الضرر وإنصاف الضحايا عبر تعويض مادي وتأهيل صحي واجتماعي، خلصت الهيئة في تقريرها النهائي إلى بلورة مجموعة من التوصيات 26 التي اعتبرتها ضرورية لبناء الثقة في حكم القانون واحترام الحقوق ولضمان إستراتيجية كفيلة بمنع تكرار نفس الممارسات مستقبلاً، من قبيل ضرورة: "دعم التأصيل الدستوري لحقوق الإنسان، كما هي متعارف عليها دولياً، وذلك عبر ترسيخ مبادئ سمو القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني على القوانين الوطنية والإقرار بقرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة وتعزيز مبدأ فصل السلطات".. وإقرار وتطبيق إستراتيجية وطنية لمناهضة الإفلات من العقاب، وربط توطيد دولة القانون بنهج إصلاحات في مجالات الأمن والعدالة والتشريع والسياسة الجنائية.

حيث أوصت في هذا الشأن بـ"الحكامة الأمنية في تدبير الأزمات؛ وتعزيز المبدأ الدستوري لفصل السلط واستقلالية القضاء وإعادة تأهيل السياسة والتشريع الجنائيين التي تقتضي تقوية الضمانات القانونية والمسطرية ضد انتهاكات حقوق الإنسان مع تفعيل التوصيات الخاصة بالكشف عن الحقيقة بالنسبة للحالات التي لم يتم استجلاؤها".. بالإضافة إلى تجريم الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي والإبادة العنصرية.. وتوضيح وتقوية سلطات البرلمان في البحث وتقصي الحقائق فيما يتعلق بقضايا احترام حقوق الإنسان؛ مع السعي لوضع إستراتيجية لمكافحة الإفلات من العقاب؛ ومواصلة الانضمام إلى اتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان 27.

---

<sup>26</sup> - لمزيد من التفاصيل في هذا الشأن: يراجع: التقرير الختامي؛ الحقيقة والإنصاف والمصالحة؛ الكتاب الأول؛ المملكة المغربية؛ هيئة الإنصاف والمصالحة؛ مرجع سابق؛ ص 114 وما بعدها

<sup>27</sup> - من بين الاتفاقيات التي أشارت إليها الهيئة في هذا الشأن؛ وطالبت الدولة المغربية بالمصادقة عليها نجد:

- البروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلق بمنع عقوبة الإعدام.
- البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء، مع رفع التحفظات التي سجلها المغرب بخصوص مقتضيات الاتفاقية المذكورة.
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية؛ تنميماً لتوقيع المغرب عليه؛ مع فحص الإكراهات المطروحة.

إن التعويض المادي والتأهيل الاجتماعي والصحي للضحايا يظل وعلى الرغم من أهميته مرتبطا بحالات بعينها وغير كاف لتحسين البلاد من تكرار مثل هذه التجارب المريرة، ولذلك فهذه التوصيات التي صاغتها اللجنة وقدمتها إلى الجهات المسؤولة في الدولة؛ تعتبر بحق أهم ما خلصت إليه لارتباطها (التوصيات) بتمتين الأسس القانونية والإجرائية الكفيلة بتأمين "انتقال ديمقراطي" حقيقي؛ يضمن الحسم النهائي مع كل مظاهر الإساءة لحقوق الإنسان.

وفي هذا الصدد؛ أسهمت الهيئة بصورة كبيرة في خلق حوار بين الضحايا من جهة والدولة من جهة أخرى؛ كما سمحت بإسماع صوت الضحايا على نطاق واسع؛ وساهمت بعملها في نشر ثقافة حقوق الإنسان..

إن تجربة المصالحة والإنصاف؛ هي تجربة شجاعة بكل المقاييس؛ سواء على مستوى إحداث الهيئة في حد ذاته أو على مستوى بلورة النتائج والتوصيات التي خلصت إليها، وهي خطوة تاريخية تقتضي بأن يعززها فتح ورشات إصلاحية في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية والقضائية والإدارية انسجاما مع ما جاء التقرير الختامي للهيئة..

# العدالة الانتقالية وحاجة المجتمعات العربية

عمرو كمال خليل

## عمر كامل إبراهيم حسن خليل:

تحصل الأستاذ عمر خليل على إجازة في الحقوق من جامعة الزعيم الأز هري بالخرطوم. كما يعمل الأستاذ خليل بمكتب الاستشارة Aztan خاصة على ملف شركة الاتصالات CTC والأستاذ خليل عضو في اتحاد المحامين السودانيين واتحاد المحامين العرب.

### ملخص :

إن العدالة طريق شاق وطويل فهو يحمل مضامين ومعان كثيرة بداخله وهو، إن وجد ومهد له، سبيلاً للخلاص والإستدامة في بناء الدولة ومقدراتها بمختلف الأشكال والإتجاهات. وهذه محاولة لعرض مفهوم العدالة الإنتقالية، وهي رغم حداثتها، بالمقارنة مع الحالة العربية، إلا أنها تبدو مطروقة عبر مختلف حياة البشر في عهود الظلم والبطش والتسلط ودوماً يأتي سبيلاً للخلاص يختلف باختلاف الظروف المكانية والزمانية ولكن تحقيق العدالة ومحو آثار الماضي هو الهدف المنشود والطريق المتبع لذلك. ورغم عدم التطرق لهذا المبدأ كثيراً حيث أنه يعد من نظريات وفقه القانون الأكثر حداثة و غرابة لعدم وضع إطار محدد له بعد لكن تسعى الدول اليه. وفي تقديرنا، أن السبب كما ورد عليه يرجع لإرتباطه بمفهوم الخلاص والسعي نحو إستدامة بناء الدولة وتطويرها ومحو ما يعيبها من آثار الماضي.

كما تحتوي الورقة النقاط التالية وتعتمد عليها في بنائها الهيكلية والمنهجية:

- 1/ تعريف العدالة الإنتقالية في العالم العربي
- 2/ الحاجة لمفهوم العدالة الإنتقالية في العالم العربي
- 3/ أشكال النزاع
- 4/ الغاية من التطبيق
- 5/ العدالة الإنتقالية ودورها في بناء المجتمعات العربية
- 6/ إستراتيجية تطبيق مفهوم العدالة الإنتقالية
- 7/ العدالة الإنتقالية والتحول الديمقراطي
- 8/ المصالحة الوطنية في العالم العربي
- 9/ العدالة الجنائية الدولية :-
- 10/ التجارب العربية وصياغة مفهوم العدالة الإنتقالية



- 11/ مقترحات عربية  
12/ مفهوم العدالة والقانون  
13/ كيفية تطبيق مفاهيم العدالة الإنتقالية  
14/ الوصول الى العدالة الإنتقالية  
15/ خلاصة

## **Transitional justice and the needs of Arab societies**

**Amro Kamal Ibrahim Hassan khalil:**

Mr. Khalil has a Master of law, LL.M from El Zaiem El Azhari University in Khartoum; he is an Associate Advocate. He works in the Aztan Legal Consultancy, mainly handling Canar Telecommunication Company Contracting & legal representing. Mr. Khalil is member of Sudanese bar association; and member of Arab bar association.

### **Abstract:**

Justice is a long and backbreaking odyssey. It carries within it various meanings and significances. It is the path toward building the state and consolidating its powers.

This paper is an attempt to address the concept of transitional justice. Though recent in the Arab world, this concept has its place in the life of people, especially in the eras of injustice, oppression and despotism. Justice is always the path toward salvation, varying according to spatiotemporal conditions. Achieving justice and removing the traces of the past are among the sought objectives. Transitional justice is a recent legal concept. However, no specific framework has so far been set for this concept, though states are making efforts in this regard. This is, in our view, due to the fact that this concept is linked to that of salvation,

as well as to building and developing the state and removing the traces of the past blemishing it.

The paper addresses the following specific points :

1. Definition of “transitional justice” in the Arab world
2. The need for transitional justice in the Arab world
3. Forms of conflict
4. The purpose of applying transitional justice
5. Transitional justice and its role in building Arab societies
6. Transitional justice application strategy
7. Transitional justice and democratic transition
8. National reconciliation in the Arab world
9. International penal justice
10. Arab transitional justice experiences
11. Arab suggestions
12. Justice and law
13. Transitional justice application methods
14. Access to transitional justice

## مدخل:

إن العدالة طريق شاق وطويل فهو يحمل مضامين ومعاني كثيرة بداخله وهو، إن وجد ومهد له، سبيل للخلاص والاستدامة في بناء الدولة ومقدراتها بمختلف الأشكال والإتجاهات. وهذه محاولة لعرض مفهوم العدالة الانتقالية، وهي رغم حداثة، بالمقارنة مع الحالة العربية، إلا أنها تبدو مطروقة عبر مختلف حياة البشر في عهود الظلم والبطش والتسلط ودوماً يأتي سبيلاً للخلاص يختلف باختلاف الظروف المكانية والزمانية ولكن تحقيق العدالة ومحو آثار الماضي هو الهدف المنشود والطريق المتبع لذلك. ورغم عدم التطرق لهذا المبدأ كثيراً حيث أنه يعد من نظريات وفقه القانون الأكثر حداثة وغموضاً لعدم وضع إطار محدد له بعد لكن تسعى الدول إليه. وفي تقديرنا، أن السبب كما ورد أعلاه يرجع لارتباطه بمفهوم الخلاص والسعي نحو استدامة بناء الدولة وتطويرها ومحو ما يعيبها من آثار الماضي.

## تعريف العدالة الانتقالية في العالم العربي:

يختلف مفهوم العدالة الانتقالية من حيث التطبيق ومناطه، باختلاف المحيط والبيئة وأزمة الدولة بذاتها. لم يتم وضع إطار موحد للتعريف في عالمنا العربي لكن يسعى البعض لذلك بالتعريف والتوضيح ومنهم الأستاذة سماح جميل ( المدير التنفيذي لمركز اليمن لدراسات حقوق الإنسان) أن العدالة الانتقالية تجد تعبيراتها في خلق مناخات وشروط المصالحة الوطنية الشاملة والتي تعني أهمية معالجة كل تراكمات ومشكلات وآثار حقبة مضت حتى يمكن بعدها بدء البناء المستقبلي على أرضية جديدة لا يكون فيها للماضي وآلامه ومشاكله تأثيراً يسحب نفسه على هذا البناء الجديد.

وبهذا المفهوم لا نجده يختلف كثيراً بتعريفه في العالم العربي أو الشرقى لكنه يفيد في تعريف بيئة مختلفة تتعلق بالعالم العربي مختلف الثقافات المحلية والمشكلات المستفحلة والتناقضات، فإن تم تفهم ذلك في كل دولة ستقوم آليات العدالة الانتقالية صحيحة معافاة تحقق المصالحة الشاملة.

## الحاجة لمفهوم العدالة الانتقالية في العالم العربي :

كما تطرقنا لاختلاف البيئات والمناخات السياسية الفكرية والثقافية في عالمنا العربي، نجده يختلف في أسلوب التجاوز والخروقات لقواعد العدالة والإنصاف مما أثقل ذاكرة الأمة

بتجاوزات دمرت وخلخت كيان الدولة بدكتاتوريات مستحكمة وشمولية مستفحلة مع بعض السمات الديمقراطية لبعض الدول والتي لا تتجاوز المسمى وتتعداه لخروقات أبشع لا ترتقي بحقوق المواطن بل تنازعه فيها.

## أشكال النزاع:

يكثر الاستهداف المتعمد للمدنيين الذي يرمي إلى زرع الخوف كما يحدث في إقليم دارفور وإجبار المجتمعات المحلية المستهدفة وتشريد السكان ، أو السيطرة على مناطق من الأرض باستيلاء السلطات على الأرض دون تعويض السكان المحليين، أو تعزيز مصالح جماعة عرقية أو دينية أو سياسية بعينها ، أو تحقيق مزايا لقوة عسكرية وتسليحها أيضاً، كل ذلك أثار اهتماماً واسعاً بإقرار العدالة في حالات ما بعد انتهاء الصراعات كوسيلة للمعاقبة على هذا السلوك وتطهير البيئة التي تنشأ بعد انتهاء الصراع من أي ميل للعودة إلى مثل هذا السلوك، وهذه الأمثلة تختلف في دولنا العربية من دولة لأخرى وتجمع بكاملها في حالة السودان بمناطقه المختلفة خاصة دارفور ومنطقة الشمالية حيث أحداث منطقة السدود وكجبار.

## الغاية من التطبيق:

تحقيق العدالة المستدامة التي تؤسس لواقع جديد في الدول العربية القائمة على المصالحة والمساءلة وتجاوز تركة الماضي المرهقة بالخروقات والنزاعات والمرارات التي أدت بالدول تلك للتخلف والركون. كما تؤدي لبناء مجتمعات صحيحة معافاة قائمة على العدالة في كل أشكالها الاجتماعية والسياسية والثقافية الاقتصادية وصولاً للديمقراطية المستقرة. وهذا الهدف يؤدي بدوره للتنمية والسلام والديمقراطية والعدالة المستدامة في المنطقة، ومن ثم بناء الثقة وتعزيز السلم وقبول الآخر وجبر الضرر الاجتماعي الثقافي وإشاعة روح مواطنة داخل الدولة والتي كثيراً ما تتراجع بسبب التجاوزات والمرارات.

## العدالة الانتقالية ودورها في بناء المجتمعات العربية:

لعل مفهوم العدالة الانتقالية يعني تحقيق العدالة والسلام والاتجاه نحو الديمقراطية، في مجتمعات الصراع أو ما بعد الصراع.

ويأتي ذلك عبر جهود مكثفة للمجتمع الدولي ساعدت فيها الأمم المتحدة عبر مؤسساتها بدعم هذا المفهوم وتحقيقه في الدول المعنية عبر المؤسسات الوطنية بنشرها مفهوم العدالة وتطبيقه

عبر الآليات المختلفة والمبادئ الدولية لذلك المتراكمة عبر عدة تجارب في دول كثيرة مختلفة من أنحاء العالم، فصارت التجربة الدولية مكتملة في هذا الشأن بتطبيقها في سيراليون، وأوغندا، ورواندا، وجنوب إفريقيا والمغرب وغير ذلك. ومن أهم الآليات التي تتبع عند تطبيق قواعد ومفاهيم العدالة الانتقالية العمل على سد الفراغ القانوني بتعزيز مبدأ سيادة القانون والإصلاح القانوني وتطوير الأجهزة العدلية والقضائية مما يضمن استمرار بقية الآليات والوسائل بصورة سليمة وصولاً للعدالة المستدامة التي تمهد وترعى الطريق للديمقراطية والسلام والتنمية.

كما تساعد مؤسسات الدولة بجانب المجتمع الدولي والمنظمات المتخصصة ومراكز البحث والدعم على تطوير هذا المفهوم وتطبيقه ..

وإذا ما نظرنا إلى مبدأ العدالة الانتقالية نجده يتحدث عن حقوق المواطنين والضحايا بالإبقاء عليها والإيفاء بمتطلباتهم العدلية والقانونية المسلوقة والمنتهكة، وإلى تحقيقها لمحو آثار الماضي سواء كان الصراع في الدولة مدنياً أو عسكرياً عبر النزاعات المسلحة.

ويجب التطرق لفكرة النزاع الصراع المدني حيث تكثر الاعتداءات على المواطنين بهضم الحقوق والانتهاكات المتكررة المنظمة وتشمل الأموال والأشخاص، خاصة موظفي الدول الذين يتم إقصاؤهم عن مهامهم العامة تمكيناً لإرادة السلطة وبسط نفوذها وكثرت هذه الواقعة في دول عربية منها البحرين والتي قضت السلطة بإعادتهم للخدمة ضمن مشروع للإصلاح والإنصاف، بجانب العراق حيث قضت هيئة إجتثاث البعثتين بإعفاء كل قيادات الدولة البعثية ويرى كثيرون مخالفة ذلك لقواعد العدالة حيث أن منهم كثيرين لم يرتكبوا ما هو مخالف لقواعد العدالة أو القانون الدولي وحقوق الإنسان. وفي السودان هناك حركة التمكين التي مهد لها الحزب الحاكم في ثمانينات القرن الماضي باستبعاد كل من لا ينتمي للحركة الإسلامية من الوظائف العامة والتي عرفت بقضية المفصولين ولم يبيت فيها حتى الآن. وهذه بعض من الصراعات المدنية والتي يغلب عليه الشق التوظيفي لكنها مدعاة للعدالة الانتقالية فيما يتعلق بالحقوق المدنية وإعادة بناء الدولة.

وعليه يمكن تعريف العدالة الانتقالية، أنها جميع العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة. وهذه الآليات قد تكون قضائية أو حماية المجتمعات بنشر البعثات الإدارية أو العسكرية عبر الأمم المتحدة أو عن طريق المؤسسات الوطنية طالما ظلت الدولة مهتمة بمؤسساتها ولم تنهار ولو جزئياً.

وهي بذلك تعتبر عملية تكاملية الأساس فيها للمؤسسات الوطنية بجانب ما تحتاجه لدعم المجتمع الدولي حسب الحال.

### **إستراتيجية تطبيق مفهوم العدالة الانتقالية:**

لابد من النقاش والحوار فى جو معافى يؤسس لتطبيق المفهوم وصولاً لغايته بما يسمح بتبادل الأفكار فى كل بلد خدمة لخصوصية الإقليم وفق أسس تقوم على مكونات المجتمع. بجانب العمل على إقامة توافق عربى وإقليمى عبر أياً من الأشكال التنظيمية الأهلية فى شكل تحالف مثلاً يسعى لتعميق المفهوم وبيان التجارب العربية وطرح الحلول وترويجها بين الدول العربية ومساعدة الشعوب على الفهم والتعاقد عليها ودفعهم للضغط على حكوماتهم مطالبين بذلك كلّ حسب ظروفه الزمانية والمكانية فى كل دولة.

كما يجب خلق أنموذج ومسودة للتوافق عليها ل طرحها على الصعيد الإقليمى العربى وفق القواعد الدولية مستصحبين المرونة اللازمة لخصوصية الإقليم ودوله.

وجوب المبادرة لوضع آلية للتدريب والتمكين من ذلك ودفع الناشطين والمهتمين للعمل على نشر ودعم المفهوم وتعميق قيمه الإنسانية. والهدف خلق رأي مؤثر ودفع الحركة للأمام والتمهيد للتطبيق من خلال نشر ثقافة السلام والعدالة ودعم التحول الديمقراطى ودعم ركائز الدولة من وجوب الحكم الراشد وسيادة حكم القانون وضمان الحقوق والحريات العامة الخ..

### **العدالة الانتقالية والتحول الديمقراطى:**

ولعل العدالة الانتقالية كما تقدمنا وسيلة للانتقال بالدولة للسلام والديمقراطية المستدامة، وهى بذلك تقود للاستدامة الكاملة وخلق واقع جديد، لكن التساؤل حول أسبقية أيهما، فهل العدالة الانتقالية تقود للتحول الديمقراطى أم العكس صحيح؟.

يذهب كثيرون نحو الافتراض الأول ولكننا نعتقد أن تهيئة المناخ لتطبيق العدالة يتطلب تحولاً وجوداً للديمقراطية فى نظام الدولة، وإن كانت بعض النماذج غير ذلك كما حدث فى المغرب بأن ظل النظام كما هو وأحدث نقلة سياسية اجتماعية بأن أنصف ضحايا الانتهاكات فى عهد الملك الأسبق وهذا فى ذاته تحولاً ديمقراطياً بشكل من أشكاله. ولكن المقصود التحول الديمقراطى الحقيقى الذى يكسب الشعب حرياته ويساءل الجناة وينصف الضحايا بالأسلوب الذى يبتدعه الشعب ويتفق مع ظروفه ومكوناته الخاصة وليس كما يمنحه الملك والسلطة، فهى ليست هبةً.

بذلك تكون العدالة الانتقالية نتيجة للتحوّل الديمقراطي وتكتمل بها استدامة الحرية والعدالة والديمقراطية والتنمية عبر تحقيق آلياتها المختلفة بمطلوباتها وخصوصيتها.

### **المصالحة الوطنية في العالم العربي:**

تبدو الكثير من الدول العربية اليوم في حاجة إلى الدخول في مرحلةٍ جديدةٍ من العدالة الانتقالية، وخاصة تلك الدول التي شهدت انتهاكات كبيرة على مستوى حقوق الإنسان في الماضي كسورية ولبنان والجزائر ولبنان وليبيا، بجانب تجارب حية كما في المغرب، ومحاولة الإنصاف كما يجري في السودان رغم غياب الإرادة السياسية للسلطة.

العدالة الانتقالية وحدها تؤسس للمصالحة الوطنية، إن إرث " المصالحة " يعود بجذوره بعيداً إلى التاريخ العربي – الإسلامي، ولذلك تبدو المجتمعات العربية بحاجة إلى استعادة هذا التراث ممزوجاً بالخبرات المتراكمة للمجتمعات، وخاصةً تلك التي مرت بفتراتٍ من النزاع الأهلي أو انتهاكاتٍ جسيمة لحقوق الإنسان أخلت بثقة المواطن في النظام السياسي والقضائي لبلده إخلالاً كاملاً، وبات أكثر شعوراً أن الدولة ذاتها متورطة في ما يعيش فيه.

وهذا الموضوع سيظل متجدداً دوماً طالما تجددت الصراعات واتسعت رقعتها.. وما الحديث عن المحكمة الجنائية الدولية وغير ذلك سوى إحدى الوسائل التي تناقش وتطبق هذا المفهوم. وعلى الدول (محل الصراع) أن تعي هذا الدور والدرس وأن تتجه نحو الطريق إلى العدالة تلافياً لمخاطر ذلك، واستعادة للثقة في مؤسسات الدولة ومحو آثار الماضي ومواجهة الضحايا لاسترداد حقوقهم المختلفة.

### **العدالة الجنائية الدولية:**

وتعني قيام الإرادة البشرية الدولية لتحقيق العدالة ومساءلة الجناة والطغاة لفشل القضاء المحلي في ذلك بسبب فقدان القدرة والرغبة، والعدالة الجنائية الدولية طالت الكثيرين عبر تاريخ البشرية في القرن الماضي، ولعل أكثر القضايا إنصافاً للعرب أوجدها القضاء البلجيكي للشعب الفلسطيني بقيد دعاوى جنائية في مواجهة الكيان الصهيوني وعلى رأسهم شارون وإن لم تتقدم القضية تلك كثيراً.

كما تشكلت محكمة خاصة لملاحقة قتلة الحريري، إلى جانب المحكمة الجنائية الدولية والتي تلاحق الساسة السودانيين منذ سنوات وعلى قائمتها أكثر من خمسين شخصاً يتصدرها رئيس الجمهورية.

ومن مميزات العدالة الدولية التزامها بعدم منح العفو العام مطلقاً أو التقادم الزماني باسقاط الحق في التقاضي أو العقوبة وتلتزم أيضاً بعدم تطبيق عقوبة الإعدام. مقارنة بما ترتكبه الدولة من مخالفات تحت مفهوم العدالة والمصالحة نجد أن بعض الدول تصدر العفو عن الجناة كما حدث في العام 1999 بإصدار رئيس جمهورية السودان العفو عن الرئيس المخلوع نميري، كذلك إصدار دولة البحرين عفواً عاماً وإضفاء الحصانة القانونية على مرتكبي جرائم التعذيب عبر قانونها رقم 56 لسنة 2002م والذي يخالف القواعد الدولية أيضاً، وغير ذلك كثير.

### التجارب العربية وصياغة مفهوم العدالة الإنتقالية :

حادثة التجربة العربية لم تمكن من التوثيق والتحليل الكافي بعد وهي تجارب هشة تقوم على المبادرة الأهلية أكثر من الإرادة السياسية لارتباط الأنظمة المختلفة الحاكمة داخل الدولة بمساوئ تفودها للقضاء وتطبق عليها مبدأ العدالة الانتقالية، إضافة لدول دكتاتوريتها مستقرة وتعيب فيها الإرادة وتتعدم حالة المبادرة أيضاً.

فالبحرين مثلاً قامت بمبادرة في مارس 2009 بالمنامة لقيام لجنة الحقيقة التي أنشأتها عدد من المنظمات المحلية إلى جانب المنظمات الدولية العاملة في مجال العدالة الانتقالية، ويرى البعض أن غياب الإرادة لدى السلطة وتضييق الخناق جعلها تقوم بمحاولات إصلاح لم ترتق إلى المستوى المنشود وقبولها مبدأ الحقيقة. ولكن الحقيقة الماثلة خلاف ذلك، فعقيدة الدولة في البحرين تؤكد أنها لم ترتكب أي خطأ، إذ تعتبر نفسها غير مطالبة بكشف الحقيقة والاعتذار لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والفصل من الخدمة والتعذيب الخ... بل أنها عفت عن ارتكابوا بعضاً من تلك المخالفات.

ورغم محاولة طرح الحقيقة لكنها لم تقم على أسس سليمة قانوناً ولا تؤدي للنتائج بالصورة المطلوبة لكنها خطوة في الطريق، ذلك أن الأمور الإيجابية التي حدثت في البحرين لم تكن على أسس قانونية متينة، إذ إن التحول كان عبر ثلاثة أمور أولها العفو العام والذي تحدث عن العفو عن قاموا بمخالفات، بالإضافة إلى إصدار قانون 56 الذي أعطى حصانة لمسؤولين عن التعذيب. والشق الثالث، صدور التوجيهات بشأن احتساب سنوات الخدمة للعاملين في الحكومة ممن تمت إقالتهم أو نفيهم إلى الخارج أو سجنهم مما لا يوافق قواعد العدالة أيضاً.

ومن الحلول المقترحة ما طرحته جمعية العمل الإسلامي أحد أعضاء التحالف البحريني من أجل الحقيقة والإنصاف والمصالحة أنه لابد من حث الحكومة على الشروع في تنفيذ مشروع



المصالحة الوطنية بإرادة سياسية وتوفير السبل اللازمة بما في ذلك إلغاء قانون 56 الذي يحمي المسؤولين عن التعذيب.

### أولاً - العراق:

تجارب العراق دامية ومخيفة خاصة ما ارتكبه نظام الرئيس المخلوع صدام من جرائم ضد شعب الأكراد والأسلحة الكيماوية التي حاربهم بها، مخلفاً مثلاً سيئاً لانتهاكات وإبادة جماعية وجرائم حرب بجانب التعذيب والقتل خارج القانون. وعقب إحتلال العراق تمت محاكمة الجناة وعلى رأسهم صدام حسين وكبار معاونيه فى تلك الجرائم ولعل أشهرهم على الكيماوي الذي سحق سكان الجبال.

كذلك كان لابد من إنصاف الضحايا وتعويضهم حيث أقر البرلمان العراقي في 12 يناير/كانون الثاني 2008 "قانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة بضغط بعض الكتل السياسية السنية والحكومة الأمريكية من أجل الإصلاح، بينما عارضها البعض حيث شملت صفوف المعارضين النواب المناصرين للزعيم الديني السياسي مقتدى الصدر، وأعضاء الهيئة الوطنية العليا لإجنتاث البعث، وهي الهيئة التي أشرقت على إجراءات اجنتاث البعث حتى الآن.

ومن مميزات هذه الهيئة ينص قانونها المنظم لأعمالها على بعض التغييرات الإيجابية التي يتعلق معظمها بتوضيح الحقوق التعاقدية، ومستوى العضوية الذي تسري عنده إجراءات إنهاء الخدمة والإعادة إليها، وثمة تطور رئيسي آخر جاء به القانون، وهو نص جديد يقضي بفصل بعض الموظفين السابقين في أجهزة المخابرات والأمن العراقية سيئة السمعة من الخدمة الحكومية. ورغم ذلك صاحب إصدار القانون تناقضات ومخاوف أبرزها أنه لا يقضي بحل الهيئة الوطنية العليا لإجنتاث البعث، ولعل هذا وغيره من التعديلات الأخرى هي الثمن السياسي الذي طالب به نواب التيار الصدري وغيرهم مقابل تمرير القانون. ومرد ذلك الخلاف الطائفي السائد والمتحكم فى الحياة العراقية.

لأجل ذلك حاول الناشطون والمدافعون وعبر جهود عدة معالجة الأمر فقام المركز الدولي للعدالة الإنتقالية بطرح نقاط تعالج ما أشرنا إليه وأضاف بوجود أعمال النقطنين التاليين:

1/ إنشاء منظمة منفصلة ومستقلة ومهنية للحفاظ على الذاكرة التاريخية، والكشف عن فظائع النظام البعثي والإقرار بها.

2/ تلبية رغبات وتوقعات الضحايا من خلال وضع إستراتيجية منسقة للعدالة الانتقالية، عوضاً عن النهج الحالي المرتجل الذي لا يولي هذه المسألة الأولوية الواجبة.

## ثانياً - الجزائر:

مثال آخر لمبادرات عربية تنطلق من المغرب العربى بنجاح المملكة المغربية ابتداء، فقد قامت في الجزائر حركة للتغيير أدت إلى صدور استفتاء في العام 2005 حيث صوت الجزائريون بالموافقة على الاستفتاء الخاص بميثاق السلام والمصالحة الوطنية 2005، وهو إعلان المبادئ بشأن إنهاء الحرب الأهلية التي أدت إلى مقتل حوالي 200.000 من الجزائريين منذ عام 1991. والتي هي نتيجة أيضاً للانقلاب على الديمقراطية والعدالة في الوصول للحكم.

يعاب على هذا الإعلان إطلاقه يد الرئيس في التقدير حول العلاج والآليات التي تحقق المصالحة الوطنية والسلام، حيث وافق أكثر من 97% على الاستفتاء ومنح الرئيس الجزائري سلطة اتخاذ "ما يلزم من الخطوات" لتحقيق رؤيته الخاصة بالمصالحة، مما يسمح من الناحية الفعلية باحتمال منح العفو العام لمرتكبي الجرائم الخطيرة، وعدم الشروع في أي تحقيق مستقل وشامل للانتهاكات السابقة.

وقد حذر المنتقدون من أن هذا الميثاق قد يؤدي إلى تثبيت الإفلات من العقوبة، وحرمان الضحايا من حقوقهم، وإعاقة إنشاء مجتمع جديد يمر بمرحلة انتقال.

## ثالثاً - المغرب:

أنجح الدول في طرح مفاهيم العدالة الانتقالية وتطبيقها، حيث نجح الملك محمد الخامس في تكوين لجنة الحقيقة والإنصاف التي استدعت ذاكرة الأمة في عمل ضخم وكبير استدلت منه اللجنة على خروقات النظام الحاكم في العهد السابق قامت بمعالجة كاملة لخروقات الماضي وإنصاف الضحايا بالاعتراف والتعويض الذين تعرضوا للقتل والتعذيب والإقصاء والاحتجاز غير القانوني لسنوات طوال.

وقد لاقت القبول والرضا من الشعب المغربي حيث إنها استدعت ذاكرة الأمة بإثارة الحقائق كاملة والتي تم تصنيفها وترجمتها لقرارات عادلة من لجنة الحقيقة والإنصاف التي ردت الحقوق لأهلها مخلفة تجربة إنسانية عظيمة ورائدة في منطقتنا العربية ويستشهد بها العالم جميعه.

لكن وصفها أنها أتت في طريق التحول وقبول العهد الجديد بمنحة من الملك ولم تتم عبر عملية ديمقراطية كاملة تعبر عن آمال الشعب المغربي في كيفية العدالة والإنصاف، لكنها خطوة جريئة وعادلة ألهمت كثيراً من الدول وباتت أحد أهم التجارب العالمية.

#### رابعاً - السودان:

نرى أن النظام العسكري الحاكم 1969-1985 خلف وراءه جروح ومرارات جمة وفضائح وفظائع حقوقية ومالية استدعت القوى السياسية عقب انتفاضة الشعب أبريل 1985 أن تشرع في المحاسبة عن انتهاكات حقوق الإنسان والتي تجلت في محاكمات رموز مايو وسجنهم إضافة للمحاسبة عن التجاوزات المالية ونهب أموال الشعب والتي كللت بالنجاح أيضاً، لكن سرعان ما عادت السلطة العسكرية للحكم والتي أخرجت رموز مايو بعفو عام ترسيخاً لمفاهيم الهيمنة والخروج عن إرادة الشعوب وخرق الديمقراطية. ومحاكمات مايو مثلاً لإرادة الأمة في كيفية المحاسبة والمساءلة تطبيقاً لفكرة خصوصية الصراع والعلاج كأحد مميزات مفهوم العدالة الانتقالية.

كما ارتكب النظام الإسلامي الحاكم ذات المخالفات والتي تدرج فيها بالزى العسكري وقوة الجيش كما سبقه النظام المايوي وصارت الدولة بوليسية للمرة الثانية فقتل ضباط الجيش ومواطنو المجتمعات المحلية مئات وآلاف، ولاقتياد الطلبة للحرب في الجنوب شكلاً جديداً من الانتهاكات للقصر. بجانب حرب دارفور التي يقدر ضحاياها بخمسة ملايين مواطن بين قتل وجريح ونازح ولاجئ، والتي حاولت السلطة عقب تحويل الملف هذا لمجلس الأمن أن تنشئ محاكم خاصة لضحايا دارفور مخالفة قواعد القانون الدولي لعد مصادقتها على القواعد الجنائية الدولية بجانب فقدان التشريع المحلي لهذه القواعد الخاصة بضحايا النزاعات المسلحة ففشلت في عملها مما استدعى المجتمع الدولي إحالة الملف لمجلس الأمن ومن ثم للمحكمة الجنائية الدولية.

ومحاولة فاشلة لارتكازها على أسس غير قانونية تخالف القانون في مبادئه الدولية والمحلية. رغم نص الدستور الانتقالي 2005 على وجوب المبادرة بعملية شاملة للمصالحة الوطنية وجبر الضرر والتي يعتبرها الناشطون دعوة للعدالة الانتقالية وتطبيقها لكن غياب الإرادة السياسية يبدو واضحاً من صيغة الدعوة التي يغلب عليها الهروب من لفظ العدالة والحقيقة والإنصاف صراحةً.

## مقترحات عربية:

يقترح كثير من الناشطين تشكيل تحالف شعبي في الدول العربية يعمل من أجل تحقيق أهداف العدالة الانتقالية، ويتم توفير الدعم والحماية لهذا التحالف أينما تم تشكيله. وإذا صح ذلك فهو السبيل للحوار وتمكين المجتمعات المحلية والناشطين لأجل الحوار وتقديم نتائج ملموسة وجريئة مكتملة تجفع بإمكانية تحقيق العدالة الانتقالية. يرى آخرون ضرورة مناشدة المجتمع الدولي ومؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات والمؤسسات العاملة في مجال حقوق الإنسان لدعم ومساندة أنشطة المصالحة الوطنية وحث الدول المتحولة حديثاً للديمقراطية وبناء السلام وحقوق الإنسان والتحول الديمقراطي. ولا فكاك من ذلك لأجل الضغط وتبادل الخبرة والاستفادة من التجارب، وذلك من ضمن جهود المشاركة الدولية كما أشرنا من قبل.

## مفهوم العدالة والقانون:

تترابط كلمتا العدالة والقانون، بل تصلان حد التمازج، فكلهما يؤدي لتعزيز حقوق الإنسان وحماية الأشخاص، وتسوية منازعات الملكية وتعزيز وتشجيع وضمان التنمية الاقتصادية ودعم الحكم الخاضع للمساءلة وتسوية النزاعات بالطرق السلمية ابتداءً. وقد يتداخل هذا المفهوم مع مبدأ الإصلاح القضائي والقانوني وشؤون الحكم، وإن كان ذلك حقيقة، فكل هذه العمليات تؤدي إلى ضمان الانتقال بالدولة من الصراع إلى استدامة العدالة والديمقراطية وتحقيق السلام. ولا يتأتى ذلك دون احترام مبدأ سيادة حكم القانون، أي خضوع الدولة والأشخاص والمؤسسات العامة والخاصة إلى قوانين صادرة علناً تطبق بالتساوي في ظل قضاء مستقل وتتفق مع قواعد المحاكمة العادلة ومعايير حقوق الإنسان الدولية. وعلى ذلك يكون مفهوم العدالة، بشكل واسع ومتعمق معاً، أنها المثل العليا للمساءلة والمحاسبة والإنصاف لحماية الحقوق وإقرارها ومنع التجاوزات والمعاقبة عليها. ولا يصح الفهم بأن العدالة تعلق على القانون وسيادته، بل هي نتيجة للتطبيق السليم لذلك ويقال عنها أن العدالة ترى وتحس...

## كيفية تطبيق مفاهيم العدالة الانتقالية:

إن تطبيق مفاهيم العدالة الانتقالية، يتطلب تخطيطاً إستراتيجياً للأنشطة التي تعزز تحقيق العدالة والسلام والتنمية والديمقراطية عبر تكامل المؤسسات الوطنية واللجان المكونة

للمصالحة والحقائق (وهي ترصد الانتهاكات بشقيها المدني والعسكري وتحلل ذلك تمهيداً للحل السلمي) وفق منهجية ممتدة عبر المؤسسات ذات الصلة مع ضرورة استصحابها للتجارب السابقة للدول التي أقامت مؤسساتها الانتقالية، كذلك الدول التي أقيمت فيها محاكم دولية لتحقيق ذلك مع الوضع في الحسبان وضع كل دولة وخصوصيتها وظروف وطبيعة الصراع للاختلاف زماناً ومكاناً.

وكما تمت المحاسبة والمساءلة قضائياً كما يوغسلافيا ورواندا مثلاً عبر المحاكم الدولية الخاصة ( حيث نظرت جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجميع ما يخالف قواعد القانون الإنساني الدولي)، لابد من الوضع في الاعتبار تجارب لجان الحقيقة كما في المغرب والتي تسعى للتركيز على الضحايا وعمل سجل تاريخي للانتهاكات والخسائر وتوصي بالعلاج مما يدعم تلقائياً لجان آليات المحاسبة والمصالحة والمقاضاة لتحقيق العدالة المنشودة وهي وسيلة يجب التعامل معها من المنظور العربي الذي تحكمه قواعد قومياته المكونة له وتداخل العلاقات والدم بجانب طبيعته السياسية المعقدة في التكوين والحكم والتي تعمل على تعزيز مفاهيم العفو غير المبرر والمخالف لقواعد العدالة وهي خطوة هامة في طريق العدالة الانتقالية وتطبيقها وفق التجارب الأخرى للمعوقات الواردة في الورقة.

وبسبب الضعف المذكور أعلاه يجب الوضع في الحسبان ما تقرره الأمم المتحدة من إرسال بعثات إدارية تنهض بدعم أجهزة الدولة ومؤسساتها كما في حال البعثة الخاصة لعمليات الأمم المتحدة في السودان UNMIS .

وإن قلنا بحدود المشاركة الدولية، فهي تتمثل في الأمم المتحدة والمحاكم الدولية المتخصصة (حسب حال الدولة ومدى انهيارها) كما المحكمة الدولية الخاصة بمقتل الحريري بجانب القضاء الجنائي الدولي المتمثل في المحكمة الجنائية الدولية وتوليها ملف دارفور في السودان. وللقضاء الجنائي الدولي في ذلك ضوابط بعدم منح العفو العام مطلقاً أو التقادم الزمني بإسقاط الحق في التقاضي أو العقوبة وتلتزم أيضاً بعدم تطبيق عقوبة الإعدام.

والأهم من ذلك، خاصة في منطقتنا العربية، ضعف مؤسسات الدولة والتي ينجم عنها تلك المخالفات والخروقات المتغيرة تبعاً لتغير السياسات والسلطة، وما يجب اعتباره والاهتمام به، ما تقدمه الأمم المتحدة من تدريب للكوادر البشرية للدولة في مختلف القطاعات لإعادة بناء الدولة وعمالها ومراقبة أداء المؤسسات العامة مما يحد من الانتهاكات مجدداً، كما تعمل على بناء ثقة المواطنين في الدولة وتنقيفهم وهذا ما لا يجب إغفاله حيث لا تستطيع الدولة الوصول للعدالة بعيداً عن مواطنيها وإشراكهم في برامج التنمية وازدياد الثقة. وكل ذلك يأتي عبر ما

تراكم من تجارب البشرية في ذات الشأن وتعمل على ذلك وفق قواعد القانون الدولي العام والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي الجنائي والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وفي ظل غياب المؤسسات الوطنية والجهات ذات الصلة (منظمات مدنية ودور المجتمع المحلي والمواطنين) يصعب تطبيق مفاهيم العدالة الانتقالية. ويلاحظ هنا استحالة التطبيق في ظل غياب القانون أو انتهاك سيادته، لذا كما أوضحنا، وجب العمل ابتداءً على نهوض مبدأ سيادة حكم القانون ودعمه بجانب استقلال القضاء والمحاماة وجميع الأجهزة العدلية الأخرى. وعليه، يجب البدء في دولنا العربية بالإصلاح القانوني والأجهزة ذات الصلة وفي ذات الوقت تبدأ اللجان وهيكل الرصد والتحليل بوضع يدها على الانتهاكات والخروقات تمهيداً للمحاسبة والمساءلة مما يؤدي بدوره للمصالحة الاجتماعية بين الدولة ومواطنيها سواء تم ذلك إدارياً أم قضائياً أم عسكرياً. ويأتي دور المؤسسات الوطنية بأخذ التجارب أعلاه والمفاهيم والأسس وتحليلها تمهيداً لخلق نظام وهيكله تستصحب تجارب الدول عند تطبيق تلك المفاهيم والآليات. لذا قلنا فيما سبق أن البرامج المتبادلة بين مؤسسات الدولة والمجتمع مع المجتمع الدولي هي برامج تكاملية، ويقال أيضاً إنها تضامناً وليست استبدالاً. وذلك يعني تطوير برامج العدالة والتنمية وتطوير الكادر البشري على يد خبراء محليين مع ضرورة تقليل دور الأجنبي قدر المستطاع وفي حدود ما يخدم الغرض المنشود.

## الوصول الى العدالة الانتقالية:

لعل العدالة الانتقالية كما سبق، تأتي بالاهتمام ببناء المقدره السياسية ودعم المؤسسات الرسمية والشعبية ومنظمات المجتمع المدني لأجل التطوير والتخطيط للإصلاح القانوني والقضائي وجميع الأجهزة العدلية ومؤسسات الدولة بصفة عامة. وهي بلا شك من الصعوبة بمكان من حيث التطبيق ما لم يؤخذ في الاعتبار المفهوم الواسع لها، وكيفية بناء الدولة ومشاركة المؤسسات والأفراد معاً لوضع استراتيجية تخدم الهدف المرجو بعناية وعلم ودراية بأوضاع البلد وحالتها وطبيعتها وخلفية الصراع من خلال تقسيم العمل إلى هياكل محددة وآليات مبنية على طبيعة النزاع والأدوار المطلوبة للنجاح.

والحقيقة أن الوصول للعدالة يأتي متزامناً من حيث تطبيقه مع فترة ما بعد الصراع أو اقتراب نهايته ( بالتخطيط والرصد والتحليل والتقسيم إلى خطط وهياكل ولجان)، بينما يأتي التنفيذ مع بداية التحول السلمي (أو التداولي) للديمقراطية والبناء والسلام.

بهذا المفهوم يصعب تحقيق العدالة والانتقال من حال الصراع إلى استدامة الديمقراطية والعدالة والتنمية طالما كان الصراع مستمراً أو كانت السلطة تتماهى في تعميق الجراح وزيادة أثارها، فهنا يتوقع العمل العسكري الدولي عبر بعثة قوات الأمم المتحدة ومجلس الأمن كأحد الوسائل لحفظ السلم والأمن وضماناً لإنسانية البشر أو عبر الطريق القضائي سواء الوطني أو الدولي بكشف الجرائم والانتهاكات والعمل على الملاحقة والتطبيق القضائي.

ويتوقع إذا مازاد الخناق حول الدولة ( داخلياً وخارجياً ) أن ترسخ وتتجه لوقف الخروقات القانونية والتمهيد للصلح مع المجتمع المحلي والتعاون معه بمساعدة المؤسسات الدولية والإقليمية ذات الصلة ( مثلاً كما حدث فى السودان بتوقيع اتفاقية السلام الشامل مع الجنوب إضافة لاتفاقيتي أبوجا والدوحة مع الحركات المسلحة فى دارفور) للاستفادة من كل ذلك وصولاً للعدالة المستدامة.

## خلاصة القول:

إن مفهوم العدالة الإنتقالية يضيق إذا ما اعتبرناه تطبيقاً للحلول العسكرية والقضائية فقط، ويتسع إذا ما وضعنا فى الحسبان التطبيق السليم لفكرة تحول المجتمع من صراع الماضى إلى بناء المستقبل ، مستصحبين الوسائل والآليات المتعددة الإدارية والقضائية والعسكرية وإعادة بناء الدولة إدارياً ونهوض المجتمع اجتماعياً وثقافياً وسياسياً وإعلامياً وإقتصادياً مع تطوير مفهوم الجماعات باختلافها دينياً وعرقياً وإثنيّاً وثقافياً الخ..... وضرورة تعميق وتطبيق التمازج والقبول فيما بينهم وتذكّارهم دوماً بمساوئ الماضى وذكراه المؤلمة – (يوجد فى رواندا مثلاً مقر يرتاده السكان الذين أنهكتهم الحروب المحلية والصراعات بل ان البعض يعتقد أنه يمثل منزله وأسرته البديلة وسبباً لعدم العودة لتلك الأيام السيئة) ، وجميع ذلك، وغيره، لا يتأتى دون العمل الجاد المكثف الإيجابي المشترك مع المواطنين ولأجلهم عبر ترتيبات المجتمع المدني ومنظماته..

# **What model of transitional justice does the Arab world need?**

**Amor Boubakri**



## **Amor Boubakri:**

Mr. Boubakri has a PhD in Public Law in the Faculty of Law, Economics and Politics, University of Sousse in Tunisia; he is an Academic Teacher and Researcher in Public Law in the Faculty of Law, Economics and Politics of Sousse (Tunisia).

He is an NGO delegate in the 8th Assembly of States Parties to the International Criminal Court in The Hague (Netherlands), 18-26 November 2009.

He is a member of the International Studies Association (Tunisia); the Amnesty International

(Tunisian Section); the International Association of Law Refugees Judges (Netherlands); the

International Coalition on the Detention of Refugees, Asylum Seekers and Migrants (Australia); the Tunisian Association of Constitutional Law; the Unit of Research on Constitutional and Fiscal Law (University of Sousse, Tunisia); individual member of the Coalition for the International Criminal Court (New York, USA).

## **Abstract:**

Mass sponsored-regime crimes have been committed in Arab world since the independence of Arab countries. The culture of impunity, indeed, encourages the persistence of these crimes, since responsible

officials remain unaccountable for their acts. Yet, impunity is a main reason of instability and endless conflicts in the region. Transitional justice seems, therefore, to be a must and a hope, at the same time, to end this vicious circle of violence.

The analysis of the experiences launched in some Arab countries in this respect, shows that transitional justice in those countries, except Morocco, was mainly a victors' justice resulting from an exogenous process. Therefore, these experiences have ever managed neither to set up peace nor to render justice. The model of transition justice suggested to achieve these goals consists in an endogenous process founded on equilibrium between peace and justice.

The promotion of the suggested model of transitional justice in Arab world requires a number of prerequisites. Indeed, it would be required, first, to face the unwillingness of Arab regimes and the unawareness of the major actors in Arab countries; second, to seize opportunities offered by Arab cultural heritage and international context as well, which is favourable to the fight against impunity; and finally, to stimulate the process by inducing domino effect, which would be achieved if transitional justice was set up to deal with crimes committed in several Arab countries under the colonial period.

Des masses de crimes parrainés par les régimes ont été commis dans le monde arabe depuis l'indépendance des pays arabes. La culture de l'impunité, en effet, encourage la persistance de ces crimes, étant donné que les responsables restent innombrables de leurs actes. Pourtant, l'impunité est une des principales raisons de l'instabilité et des conflits

sans fin dans la région. La justice transitionnelle semble donc être une nécessité et un espoir, en même temps, afin de mettre fin à ce cercle vicieux de la violence.

L'analyse des expériences lancées dans certains pays arabes à cet égard, montre que la justice transitionnelle dans ces pays, à l'exception du Maroc, a été principalement une justice victorieuse, résultant d'un processus exogène. Par conséquent, ces expériences n'ont jamais réussi ni à mettre en place la paix, ni de rendre la justice. Le modèle de la justice de transition proposé pour atteindre ces objectifs consiste en un processus endogène fondé sur l'équilibre entre la paix et la justice.

La promotion du modèle proposé de la justice transitionnelle dans le monde arabe a besoin d'un certain nombre de conditions préalables. En effet, il serait nécessaire, en premier lieu, de faire face à la réticence des régimes arabes et l'ignorance dans les pays arabes; d'autre part, de saisir ainsi les opportunités offertes par le patrimoine culturel arabe et international, ce qui est favorable à la lutte contre l'impunité; et enfin, de stimuler le processus en induisant un effet domino, qui serait obtenu si la justice transitionnelle a été mis en place pour traiter des infractions commises dans plusieurs pays arabes sous la période coloniale.

## ملخص:

يشهد العالم العربي، منذ استقلال البلدان العربية جرائم جماعية تدعمها الأنظمة. ومما يزيد من حدة هذه الظاهرة، في الحقيقة هي ثقافة الإفلات من العقاب والتي من شأنها المساهمة في استفحال الجرائم بما أن المسؤولين لا يحاسبون أبداً على جرائمهم. غير أن ثقافة الإفلات من العقاب تبقى هي السبب الرئيسي في تفشي عدم الاستقرار واحتداد الصراعات التي تنخر

المنطقة. وبالتالي تبدو العدالة الانتقالية وكأنها واجب محتم وطموح مبرر، في نفس الوقت، لوضع حد لهذه الحلقة المفروضة من دوامة العنف الجارف.

كما أن تحليل التجارب القائمة في البلدان العربية في هذا الشأن يبرز أن العدالة الانتقالية في تلك البلدان، باستثناء المغرب، يشير إلى بروز عدالة المنتصر أساسا وذلك نتيجة لتداخل العديد من العوامل الخارجية. كما أن الوضع السائد في البلدان العربية يدل على أن هذه التجارب لم تنجح في سعيها لاستيعاب السلم ولا في استعادة العدالة. لذا يمكن القول أن نموذج العدالة الانتقالية المقترحة لبلوغ هذه الغايات، يتمثل في توفير مسار يشمل جملة من العوامل قوامها التلازم والتوازن بين السلم والعدالة.

ولكي يكتب له النجاح، يتطلب هذا النموذج المقترح حول العدالة الانتقالية في العالم العربي جملة من الشروط. وتتلخص هذه الشروط خاصة، وبصفة أولية، في التصدي لتغيب الإرادة لدى الأنظمة وانعدام الوعي لدى الأطراف الفاعلة في البلدان العربية. في حين يتمثل الشرط الثاني في استغلال الفرص المتاحة، بفضل التراث الثقافي العربي والظروف الدولية كذلك، والتي تدعو جميعها إلى ضرورة محاربة عقلية الإفلات من العقاب. وأخيرا هناك ضرورة إعطاء مزيد من الدفع لهذا المسار وذلك بإرساء منظومة الدومينو والتي يمكن إدراكها إذا ما توصلنا إلى إرساء العدالة الانتقالية أثناء التعامل مع الجرائم التي تم اقترافها داخل العديد من البلدان العربية أثناء حقبة الاستعمار.

## **Introduction**

Throughout modern history, the Arab world has distinguished itself as one of the bloodiest regions in the world. Indeed, if we take only the post-independence era, a process begun mainly after World War II, this region has been the theatre of several dangerous conflicts causing enormous human damage: millions of casualties, massive forcible displacement, and millions of refugees. Such situation reveals a real human disaster.

The grave violations perpetrated by authoritarian regimes outside armed conflicts should also be taken into account. Thus, some Arab regimes are notorious for their atrocity against their own populations. Political opponents and independent intellectuals are the preferred target for the security services of these regimes. Innocent civilians have, also, been victims of serious crimes perpetrated on ethnic or religious bases, like the Kurdish population in Iraq and Syria, the people of Darfur in Sudan, and the Palestinian people who had faced a series of endless massacres.

These violations remain, unfortunately, a dark reality in the region. Two recent reports, whose credibility is beyond doubt, give a clear idea about the situation. The first is the latest United Nations Development Programme's (UNDP) report on Human Development in the Arab world that has been dedicated to the human security issues (UNDP 2009). The second is the Cairo Institute of Human Rights Studies' (CIHRS) report on human rights in the Arab world for 2009 (CIHRS 2009). According to these reports, the Arab world has been affected by

serious, large scale violations of human rights committed during a long period. Impunity, which is a constant reality, has allowed violators to continue acting safely. Now, the future of peace and stability in this destabilised region depends on the manner in which justice must be rendered to the victims of these violations. Certainly, Arab countries are not altogether affected by these waves of violence and human rights abuses, but only few of them have been spared.

The objective here is not to tarnish the image of the Arab world excessively. Indeed, serious violations of human rights are not an inherent property of this region. The recent history of some European countries has been marked by similar violations, like Franco's Spain or Salazar's Portugal. Many Latin American countries have endured the same tragedy, such as Argentina under the Generals' rule and Chile under Pinochet, let alone Africa where violence has reached unprecedented levels mainly after the end of the Cold War.

Unlike Arab countries, the countries cited above had the merit and the courage to overcome their tragedies and deal bravely with the dark aspect of their recent history. The transitional justice techniques have, indeed, helped these countries to build a sustainable civil peace and ensure justice for victims.

The experiences of these countries have engendered an important literature on the transitional justice concept which can be approached in two main ways. The first approach includes any post-conflict process justice, whether it is national or international, aiming to bring peace and reparation for victims. This approach allows an extensive use of the

concept, and includes any post-conflict justice process regardless of the mechanisms used to end the conflict.

The second approach is narrower and perceives transitional justice as a set of processes and mechanisms aiming to deal with a legacy characterized by widespread violations and abuse. More precisely, transitional justice should ensure accountability, render justice, and achieve reconciliation (Kaminski *et al.* 2006: 295). This approach, mostly admitted, is based on the processes that several countries have experienced during their evolution from authoritarianism to democracy, particularly since the late 1980s.

The approach to transitional justice, undoubtedly, affects its historicity. Hence, extensive approach delves transitional justice back a long way into the transition processes' history and includes early cases of transition. This is the case, for example, of Jon Ester who extended his investigations to the English Restoration of the 17<sup>th</sup> century (Thompson 2007: 512). Posner and Vermeule also include in their analyses some processes belonging to the 18<sup>th</sup> century (Posner and Vermeule 2004: 770-777). By contrast, the strict approach limits the emergence of transitional justice to the recent period after World War II (Scarlett 2009: 170). In this respect, the main trend considers the 1974 Ugandan Commission of Inquiry into the Disappearance of people as the real starting-time for transitional justice. Ever since, more than thirty transitional justice processes have been set up principally in Africa and Latin America.

In this paper, the concept of transitional justice is dealt with in the light of the second approach which has the merit of being more precise and, consequently, more useful for analysis. The large perception could, however, help to more illustrate the concept of transitional justice.

Transitional justice, in its real meaning, leads to a comprehensive solution to the events that occurred during a tragic period of the history of a given society without dwelling on the minus details. In a transitional justice process, commitment to justice must not hinder the aim to reach peace and achieve the transition to democracy. Justice cannot, however, be sacrificed on the pretext of achieving peace. A balance between the two terms of this delicate equation should therefore, be carefully struck. Transitional justice covers a broad range of judicial and non-judicial mechanisms whose main characteristic is flexibility (Ambos 2009: 21-22). Indeed, this feature can be confirmed mainly by the large variety of procedures that can be used to inquire and to render justice, and the modalities of reparations for victims as well, which include, *inter alia*, a moral reparation and social and health programmes (Pham *et al.* 2010: 98-105).

Modern history offers large transitional experiences that have enabled scholars to set a typology of transitional justice. In this regard, J. Ester distinguishes between endogenous and exogenous transitional justice. In the first case, the process is mainly initiated by local actors who master its different steps. In the second case, the process is mastered by foreign actors who dominate its different steps either directly or by interposed persons (Elster 2004). The concept of legitimacy has also



been explored by Posner and Vermeule and allowed more refined classifications (Posner and Vermeule 2004: 769-770).

The wave of transitional justice that has gained the world after the end of the Cold War did not spare the Arab world. Indeed, the success of this mechanism has generated enthusiasm and hope in the regions affected by a legacy of serious violations of human rights or those facing ongoing conflicts, as it is the case for the Arab world. Certainly, the Arab region remains far from what has been achieved in other regions in this field, although transitional justice processes have been already launched in some Arab countries. The debate on this subject takes, furthermore, ample proportions as the demand for justice is becoming increasingly important.

The question is to know if the Arab world was able to implement the transitional justice mechanisms, and to identify the most suitable model of transitional justice for this region.

To answer these questions, it is, first, worth identifying the profile of justice that prevailed in the Arab world in post-conflict period. The analysis and evaluation of this justice will help to determine the model of transitional justice that matches more the needs of the Arab region and, therefore, sketch out a road map in order to promote this model.

### **I-Profile of post-conflict justice in the Arab world**

In recent years, some Arab countries, namely Algeria, Lebanon, Morocco and Iraq, have launched processes that can more or less

approach the concept of transitional justice. These experiences could help to understand the main characteristics of post-conflict justice in the Arab region. Thus, apart from the Moroccan experience that needs a special analysis, other experiences show a victors' justice usually resulting from an exogenous process.

## **1. A victors' justice**

Post-conflict justice experiences in the Arab world are those of winners who have imposed their conditions on the vanquished party generally treated as the sole responsible. Justice is not, therefore, the result of a consensual process emanating from society. Generally, only abdication could make justice possible. The most illustrative example in this regard is that of Saddam's Iraq after the invasion of Kuwait in August 1990. The huge international coalition led by US forces did not encounter any difficulty to impose the ceasefire terms on the Iraqi regime after its military defeat. Thus, a reparation process had been set up under the aegis of the UN. Iraq had to accept full reparation for the victims, which rarely happens in the resolution of armed conflicts. The ceasefire agreement concluded between Iraq and the UN in Safwan on 3<sup>rd</sup> March 1991 had been the basis of this reparation process that was detailed later by the two UN Security Council resolutions No. 705 and 706 voted on 15 August 1991 (Kostiner 2009: 119-120).

Moreover, the fall of Saddam's regime in April 2003 allowed the establishment of a justice process for crimes committed against the Kurds and Shiites. A special tribunal to prosecute those responsible for these crimes was set up. However, this court was made possible only

after the U.S. occupation of Iraq. The idea of prosecuting Saddam Hussein and other former high Iraqi officials was proposed, indeed, by the U.S. administration since 1991 to the League of Arab States (LAS) after the end of the 2<sup>nd</sup> Gulf War (Feb. 1991). The idea was to create an *ad hoc* tribunal belonging to the LAS. However, the LAS did not accept the US proposal to avoid the use of such instrument to bring other Arab leaders to trial in the future. The scheme was subsequently revived at the end of the Clinton administration, and the suggestion was to set up an international special court independent from the LAS and inspired by the International Criminal Court for former Yugoslavia and other similar international jurisdictions. The objective was, indeed, to put more pressure on the Iraqi regime and push Saddam Hussein to resign. This idea was discussed, also, by the Bush administration in 2000, but the occupation of Iraq on 9 April 2003 favoured the establishment of the Iraqi Special Tribunal (IST) in pursuance of Governor Paul Bremer's decree of 9 December 2003 (Bassiouni 2005; Newton and Scharf 2008).

The IST received some criticism because it did not ensure fair trials. In addition, the death penalty was pronounced at the end of those trials and several officials of the former regime were executed including Saddam Hussein. As a result, sectarian and ethnic violence increased within the Iraqi society and many acts of revenge were perpetrated as a reaction against these trials (Cf. Amnesty International 2008).

The Accountability and Justice Law of 2008 was enacted to remedy the shortcomings of the IST. Thus, prosecution will not be, under this law, limited to senior officials of the former regime. However, this law

raised several reservations regarding the guarantee to a fair trial. The process of *De-Ba'athification*, excessively led by the present rulers against the former supporters of the *Ba'ath* party, has, furthermore, received a legal status from the Accountability and Justice Law.

Thus, the victors' justice has not contributed to the establishment of a durable peace based on justice and respect for human rights. It is actually regarded as revenge that does not offer an outlet for the vicious circle of violence.

## **2. Justice resulting from an exogenous process**

Post-conflict justice in the Arab world is mainly the outcome of the intervention of foreign actors. The example of Lebanon illustrates well this reality. Indeed, the assassination of former Prime Minister, Rafiq Hariri, on 14 February 2005 provided an opportunity for some foreign forces to internationalise the affair. The Special Tribunal for Lebanon (STL) was, therefore, created in pursuance of the UN Security Council resolution N° 1757 voted on 30 May 2007, which was inspired by IST, since it was composed of Lebanese judges, and gained an international support.

The STL raised several reservations because of its selective character (Amnesty International 2009). Furthermore, several actors from the Lebanese scene, specifically the allies of Syria and the Syrian regime itself, have felt targeted by this tribunal, which fuelled the causes of political and sectarian conflicts in Lebanon, a country weakened by 15

years of civil war. Moreover, several murders have been committed, especially after the creation of STL, targeting major political actors.

Like Lebanon, Iraq has faced, also, the same problem of internationalisation that has undermined the legitimacy of post-conflict justice process launched after the US occupation. Yet, legitimacy is a main guarantee of the effectiveness of transitional justice and an essential condition to ensure a large adherence to the process.

The examples of Iraq and Lebanon highlight the problem of the linkage between transitional justice and foreign interference in the Arab world. Indeed, it has been clearly proved that the involvement of foreign actors undermine the transitional process since such involvement is usually perceived as illegitimate in this region. Still, it is important to know when the involvement of foreign actors could be admissible in one country and when it could not.

Foreign intervention in the transitional justice process should not be considered as an evil *per se*, and should be analysed on a case-by-case basis. Thus, in some situations, foreign intervention becomes necessary to end serious violations given the disproportion between the parties of the conflict. However, respect for the international law principles in this case is a must for the legitimacy of this intervention which ought not to be seized as a pretext to occupy one country. The transitional justice process must be founded, furthermore, on the respect for human rights and the spirit of justice, which was not the case, unfortunately, in Iraq where the U.S. army has left open the path for acts of revenge that are, simply, irrelevant to justice.

### **3. The Moroccan experience: one swallow does not make a summer?**

Since the end of the reign of King Hassen II, there has been an increasing debate in Morocco on forced disappearances, arbitrary detentions and other serious violations of human rights committed in this country since independence in 1956 during the “years of lead”. The pressure inflicted by the civil society and the opposition led the Moroccan government to admit its own responsibility for these violations. The accession of King Mohamed VI to throne has made the process easier. Hence, in his Throne Speech, pronounced on 23 July 1999, he promised a genuine commitment to the observance of human rights standards. A few days later, the Indemnity Commission was established on 16 August 1999 and began its first hearings on 11 November 1999. The Commission’s six months mandate was limited to forcible disappearance and arbitrary detention issues (Slyomovics 2001).

The Indemnity Commission was undeniably a giant step towards transitional justice in Morocco if it is looked through its political context. Moreover, it represented an important precedent in the Arab region, because for the first time serious violations committed in the past have been openly debated. So far, the Moroccan state remains, indeed, the sole Arab state to admit its responsibility for mass regime-sponsored crimes.

Nevertheless, much criticism has been addressed to the Indemnity Commission because of the shortcomings that characterized its work. That Commission was not, indeed, mandated to deal with all the violations committed during the period under its jurisdiction (1956-1999). It was not empowered, as well, to decide on the responsibility of Moroccan officials for their acts that remained beyond accountability.

As a remedy to the shortcomings of the Indemnity Commission, the Truth and Reconciliation Commission (TRC) was created in 2004. The creation of this new commission generated hope and enthusiasm. Several national and international actors were involved to ensure the effectiveness of the TRC. Joint actions were undertaken for this purpose by the Moroccan human rights organisations (such as the Moroccan Association of Human Rights, the Moroccan Organisation of Human Rights, the Moroccan Forum for Truth and Justice), the *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme* (FIDH) and the International Center for Transitional Justice (ICTJ). The aim was to provide Moroccan NGOs with the expertise developed by these international NGOs through a long and an important experience in this field.

Unlike the Indemnity Commission, the TRC was mandated to investigate all serious violations of human rights committed between 1956 and 1999. Its work consisted also in deciding compensation for victims and presenting recommendations to the authorities to prevent future violations. The TRC's final report reflects an impressive work during which thousands of people were heard in public hearing sessions widely covered by the local mass media.

Nevertheless, the TRC was not provided with sufficient means to carry out its mission adequately since it was not empowered to make judicial decisions. Persons responsible for violations were neither prosecuted, nor brought to trial, but they, actually, received an official guarantee against accountability.

The TRC should be seen, however, as a great achievement in itself if it is considered in its regional context. The main merit of the Moroccan experience consists, indeed, in the endogenous aspect of the process. The international context of the fight against impunity, certainly, encouraged and contributed positively to this process. Still, the internal dynamics of the Moroccan society played the decisive role in this regard since the struggle to render justice to the victims of serious violations in Morocco evolved in crescendo two decades before. This period witnessed the revival of civil society and democratic opposition in Morocco. The emergence of a national consensus about the necessity to open the human rights violations committed during the “years of lead” strengthened the legitimacy of the process.

Despite its weaknesses, the TRC’s experience should be considered as a starting-point for the promotion and improvement of transitional justice in the Arab world. This experience could help, also, to identify the transitional justice that the Arab world would need.



## **II-The suggested transitional justice model for the Arab world**

The transitional justice desirable for the Arab world should ensure a balance between the objective of establishing peace and the requirements of justice. Moreover, transitional justice should be the result of an endogenous process.

### **1. The peace and justice dilemma: the necessary equilibrium**

Peace and justice pose a rather delicate problem in any process aiming at resolving any conflict. No one could pretend that the ideal balance between the two goals is easy to reach. However, it is now generally accepted that sustainable peace could not be achieved without an effective justice and *vice versa*. Justice itself will not be feasible without peace. The relationship between peace and justice is thus dialectical. Experience has shown that peace which ignores justice will only last for a while.

Such a balanced approach to peace and justice in the Arab world is particularly needed to overcome the legacy of the “years of lead”, to borrow the Moroccan expression, and the ongoing conflicts in Iraq, Somalia, Sudan and Yemen. Still, in many Arab countries affected by waves of violence and serious human rights violations, the concern to establish peace has often prevailed over any other goal, and mainly that of rendering justice. This statement is confirmed by a harmful practice of amnesia in the Arab countries where peace process was launched to end one conflict. Amnesia was practiced, indeed, either *de jure* or *de*

*facto*. This confirms, in fact, a culture of impunity and denial of justice that provide those responsible for serious violations of human rights with formal guarantees against accountability.

*De jure* amnesia has been practiced in Algeria, Bahrain, Lebanon and Sudan. Regarding Algeria, the victims of the civil war that has killed thousands of civilians since 1992 received a total denial of justice. Indeed, two reconciliatory laws passed after Bouteflika's accession to power in 1999 had granted a total amnesty to those involved in the tragic events whether they belonged to the Algerian army and the security forces or they were Islamist insurgents, providing the latter had surrendered their weapons to authorities. These laws that cultivated impunity were voted by the Algerian Parliament respectively in 1999 and 2006. Consequently, hundreds of thousands of victims have seen their hope for justice lost (Tlemçani 2008).

Concerning Bahrain, after a long period of mass violations of human rights committed against Shiites (mainly during the years 1975, 1984 and 1994), the King of Bahrain decreed a general amnesty in 2002. According to the official discourse, the aim of the Decree 56/2002 was to achieve national reconciliation. However, this Decree provided officials who had been responsible for torture and other serious human rights violations with a total immunity against accountability. A recent Human Rights Watch's report on Bahrain shows that the recurrence of torture practices is essentially a consequence of the lack of accountability for the past violations committed in this country (Human Rights Watch 2010). Once again, experience confirms that

reconciliation and peace could never be achieved without justice for victims.

In Lebanon, the *Al-Taif* Agreement that helped end 15 years of civil war has provided no possibility to bring the perpetrators to justice nor to repair victims and their relatives. Moreover, the Lebanese Parliament had passed the law No. 84/91 in 1991 that granted amnesty to all those responsible for the war which killed 185 000 people (Mallinder 2009: 155-156). The barons of the civil war have been granted key positions in the Lebanese political system since the *Al-Taif* Agreement has operated a sectarian distribution of the political power.

In Sudan, the practice of amnesia is even more worrying since this has ensured complete impunity to those responsible for the most dangerous war crimes. Thus, the peace agreement to end the conflict in Southern Sudan, concluded in January 2005, granted amnesty to persons responsible for crimes committed during 21 years of civil war which caused, *inter alia*, the death of two million persons. The lack of accountability and denial of justice were among the factors that have aggravated the situation in Darfur since 2003 (Human Rights Watch 2009: 70-74).

Besides, amnesia has been excessively practiced *de facto* in the Arab world. Hence, in all other conflicts and violations not mentioned above, the rule is forgetfulness. The list of tragic events is long enough to list the most known ones, such as the civil wars in Yemen (North Yemen: 1962-1970, South Yemen: 1986-1987, 1991, and the ongoing conflict in *Sa'ada*), the civil war that had started in Tunisia just after the Internal

Independence of June 1955 (November 1955-June 1956), the *Dhofari* rebellion in Oman (1974-1975), Al-Outaybi's rebellion in Saudi Arabia in 1979 (Hegghammer and Lacroix 2007), the endless Somalian conflicts, and so on. All these bloody conflicts ignored any accountability for the dangerous crimes and violations of human rights. The Arab countries have, instead, preferred to impose peace and to deny justice. But in reality, neither peace nor justice has been brought to Arab societies.

This distorted and limited approach to peace needs to be reconsidered since it has never guaranteed an effective peace in the Arab countries affected by violence. A new approach is therefore essential and must include justice in an integrated and comprehensive transitional process towards a society of peace and justice. Such a process should mainly insure:

- An end to violations of human rights in an irreversible way;
- A fair compensation for victims: this should include physical and moral reparation by a solemn acknowledgment of the State's responsibility for the violations and a range of material reparation, such as financial compensation, the offer of some benefits such as access to free health, the establishment of programmes to assist victims of torture and violence who suffer from physical and/or psychological traumas;
- The establishment of the truth by organizing public hearings which offer opportunities for former guilty persons to reveal the full truth and seek forgiveness;
- The prevention of future violations by working on the origins of violence and disrespect for human rights which could be done by

establishing, *inter alia*, programmes intended to increase awareness amongst public and education for human rights.

## **2. The need for an endogenous transitional justice process**

The intervention of foreign actors to launch a transitional justice process has always been problematic as regards legitimacy. Indeed, such intervention could have a positive or negative impact on the process as it is perceived as legitimate or illegitimate by local actors.

In the Arab world, it is hard for a foreign intervention to be viewed positively. Many historical, cultural and other factors should be regarded to understand this regional particularity. The history of the Arab world has, indeed, deepened mistrust towards foreign intervention particularly since the 19<sup>th</sup> century. The colonisation of the majority of Arab countries by European countries (France, Germany, Italy and UK) was at the origin of this situation. The national struggles for independence were particularly harsh and left many scars and trauma that still persist. Besides, debate on colonial crimes has increased in the recent years, particularly as regards crimes committed under the French occupation of Algeria from 1830 until 1962.

The Arab public opinion seems to consider any foreign intervention, whatever its origin and form, as a kind of neo-colonialism. The legitimacy of justice resulting from an exogenous factor would be, therefore, disputed. Indeed, it would be very difficult for a foreign intervention to gain the required legitimacy to initiate a transitional justice process in the Arab region.

Bearing these factors in mind, it is clear that transitional justice could be effective only when it results from an endogenous process. Thus, the social and political forces in the Arab world have to assume the decisive role in launching such a process, which explains why the Moroccan experience has had no problem of legitimacy since it has resulted from a national consensus. Critics from within that have considered this experience questioned its improvement but did not challenge the process *per se*. The transitional process in Iraq, by contrast, was disputed after the 2003 invasion because of the lack of legitimacy.

The requirement of an endogenous process does not mean that the contribution of foreign actors would be totally banned, which will not be possible for several reasons. Firstly, such a contribution can sometimes seem indispensable. Foreign actors can, thus, assume a positive role by supporting the transitional justice process when their intervention is done in a coherent manner. In this regard, the UN's and the European Union's contributions to establish a transitional justice process in Bosnia and Herzegovina to address the violations committed between 1992 and 1996 can be considered as a good example of the international community's involvement in transitional justice (Rangelov and Marika 2009: 357-389). The European Union could play the same role in the Arab countries with which an extensive partnership was set up including democracy and human rights issues, such as Jordan, Lebanon and Tunisia (Boubakri 2009). The African Union, also, offers important opportunities for the Arab African countries to promote transitional justice. Over the years, the right to justice has remarkably been promoted in the African human rights system since several years.

The African Commission on Human and People's Rights (ACHPR) considered, in this respect, the right to truth as a constitutive part of the right to remedy (ACHPR 2007; Kamatali 2007: 282; Nakvi 2006).

### **III-A Roadmap to promote transitional justice in the Arab world**

The promotion of transitional justice in the Arab world requires a number of prerequisites, such as facing some challenges, seizing the offered opportunities, and inducing the domino effect.

#### **1. The challenges to face**

Transitional justice in the Arab world is facing two major challenges: unwillingness and unawareness.

On the one hand, Arab regimes do not seem ready to accept the reparation of the serious violations committed against their citizens either during the past or at present. Transitional justice is often, the result of a political transition process that aims to boost one society towards democratic regime. Actually, the transitional justice process has succeeded only where a simultaneous democratisation process has been launched. In the Arab world, specifically in states where transitional justice is required, democracy is either entirely absent or, at least, is too precarious to ensure constructive ground for transitional justice.

The problem of Darfur shows the negative impact of the denial of justice by the Arab regimes. Actually, considering the Report of the

International Commission of Inquiry on Darfur, which reported the Sudanese government's unwillingness to prosecute the war crimes and other gross human rights violations committed in Darfur since 2003, the UN Security Council Resolution decided on 31 March 2005 (Res. 1593) to refer the issue to the ICC. As a repost, the Sudanese government set up the Special Court for Darfur (SCD) to deal with crimes committed in North Sudan. However, the SCD has totally failed to render justice because the real reason behind its establishment was, indeed, to thwart the ICC's involvement in this conflict (Damgaard 2008: 266; Kaufman 2005: 352-353).

On the other hand, Arab societies are not aware enough of the need and importance of transitional justice. Indeed, apart from Morocco which has experienced a significant mobilisation of the civil society and political parties, the interest granted to this issue is very sporadic and limited. As an example, during a seminar held in Iraq on transitional justice in 2004, not a single participant wished to take part in the workshop designed to reconciliation (Hodgkinson 2005: 80-81).

Thus, the promotion of transitional justice in the Arab world needs to achieve two goals. The first is related to the democratisation of Arab regimes. It is, actually, unthinkable that a process of transitional justice would ever be developed without launching a process of democratic transition. The second goal is the enhancement of awareness of different actors in the Arab countries. Thus, it is necessary that claim to justice for the victims of violations becomes an essential element of the action programmes of different actors of civil society and political parties and other influential actors in Arab societies.



## **2. The opportunities to seize**

Despite serious challenges, the Arab region offers many opportunities to introduce and promote transitional justice. These opportunities should be seized in the most effective way to strengthen the capacity of different actors to achieve these objectives. Thus, it is essential to benefit from the potentialities of Arab cultural heritage and from the international context as well, which is favourable to the fight against impunity.

**2.1.** The positive contribution of cultural heritage to conflict resolution has been confirmed by different studies focused on several African countries affected by violence such as Uganda (Quinn 2007: 397-401). The classic Arab culture is, indeed, rich in traditional mechanisms designed to resolve conflicts and render justice. This culture places great emphasis on values that promote transitional justice such as forgiveness and reconciliation. Moreover, the Koran encourages people to give forgiveness and award those who aim for reconciliation (*e.g.* Koran, XXIV: 22; XLII: 40; XLIX: 9).

These peaceful principles, which helped to overcome conflicts efficiently, had already existed in the ancient Arab societies even before Islam. Thus, the ancient Arabs often used conflict resolution mechanisms based on reconciliation and justice, which usually included moral and material reparations. The *Dahis oua Al-Ghabra* war, which was waged on the eve of Islam and lasted four decades between two main Arab tribes at that time, is a famous example in this respect. This

war ended thanks to the mediation of other tribes who helped the belligerents to reach a peace agreement that provided reparations to victims. This peacemaking event was already celebrated by the famous poets (*Mu'allaqah*) of Nabighah of Dhubyfin, 'Antarah of 'Abs and Zuhair of Muzainah (Lyall 1914: 65 -66). Al-Tabari, in his famous *History of Prophets and Kings*, written in the 4<sup>th</sup> century Hegira (8<sup>th</sup>-9<sup>th</sup> centuries AD), reported several examples confirming that these techniques were commonly used to resolve conflicts in the old Arab societies either before or after Islam (Al-Tabari, *passim*).

These historical examples are worth being explored in order to highlight the ability of Arab culture to help promote of transitional justice in modern Arab societies. The cultural heritage could be, therefore, revalued to reach equitable solutions for past violations of human rights in many Arab countries. The exploration of the cultural potentialities of the region could, certainly, help to set up transitional justice in several Arab countries.

**2.2.** Besides, the present international context is marked by an increasing struggle against impunity. The end of World War II was, indeed, a turning point in this struggle that has evolved crescendo, ever since, as a consequence of the atrocities of this war. The San Francisco Charter creating the United Nations on 26 June 1945 reflects the will of the international community after the World War II to take seriously human rights violations. Several positive developments have been made in this regard. The International Criminal Court (ICC), created in 1998, illustrates well this post-World War II trend.

The involvement of several international NGOs in the Arab World in the field of struggle against impunity has been significant. Thus, the ICTJ and the FIDH were very active in Morocco, providing the Moroccan civil society with a precious support during the TRC process. The ICTJ was, also, involved in Iraq and helped Iraqi actors to design a transitional justice process to deal with the Saddam's regime legacy after the 2003 invasion. Similar efforts were also made in Algeria during the debate on the amnesty law of 2006.

Besides, the ICC involvement in Darfur should be considered as an interesting achievement in this respect. The warrant to arrest the Sudanese President Omar Al-Bachir has, indeed, produced a positive impact on the conflict in North Sudan. Furthermore, this warrant has been widely supported by the international community and the NGOs. Some states made positive steps and issued a national warrant pursuant to the ICC's decision, such as Bolivia where the Supreme Tribunal (STB) decided on 13 August 2009 to implement in the Bolivian legal system the ICC's warrant to arrest the Sudanese President and other officials (STB 2009).

This particular international context of globalisation of justice confirms, indeed, that impunity's days are numbered, and that victims would not wait for much longer to see justice as a reality. The Arab world should not be an exception.

### **3. Inducing the domino effect**

Most of the Arab peoples had suffered a lot under the yoke of European colonialism since the 19<sup>th</sup> century. Several crimes were committed during this period and were gradually intensified as the national struggle for independence was increased. Thus, some towns and villages had become well known in modern Arab history for the massive massacres perpetrated by colonial forces, such as *Setif* and *Guelma* in Algeria that were massacred by the French Army on 8 May 1945. Crimes related to colonialism in the Arab region have not, unfortunately, ended yet. Actually, colonialism still causes serious harm in Iraq and Palestine. The US crimes committed since the occupation of Iraq in 2003 are actionable before the ICC (Ross and Rothe 2008). Besides, Israel has never stopped the violations of the international humanitarian law since 1948. The last wars on Lebanon (July 2006) and Gaza (December 2008) were real scandals for the Israeli army which has failed to observe the essential rules of the international humanitarian law.

Transitional justice in the Arab World could be promoted by stimulation if significant antecedents existed. Indeed, the transitional justice process could create a beneficial domino effect in most Arab countries if it was launched to end major conflicts in the region. In concrete terms, transitional justice would assume this challenging role if it was set up to deal with crimes committed in several Arab countries under the colonial period. This would help to achieve at least two goals. On the one hand, ensuring justice for victims of colonial crimes would reinforce the same claim for violations committed by Arab regimes

after the Independences. On the other hand, this will help different actors in the Arab countries to improve their skills in the field of transitional justice and struggle against impunity.

In this respect, Algerian President Bouteflika has recently addressed a call to French authorities to admit their responsibility for the massacre of *Setif* since they are, legally, the continuity of the former colonial power. Similarly, the issue of political murders under colonial period, and more precisely the assassination of nationalist leaders, have been raised recently. Thus, the debate on the assassination of the famous Tunisian nationalist leader Farhad Hached in Tunis on 5 December 1952 recurred after the launch of legal procedures intended to prosecute the presumed criminals who were former French officials.

Unfortunately, these calls for justice have been completely ignored by former colonial forces. Worse, some of them showed arrogant and provocative amnesia. This was particularly the case of France after the promulgation of the controversial Act of 23 February 2005 that reflected a systematic denial of the responsibility for the colonial crimes. France exaggerated, thus, selective amnesia in rehabilitating terrorists of the *Organisation de l'Armée Secrète* (OAS) that was responsible for war crimes in Algeria (Cf. Boilley 2005; Chrétien 2005; Liauzu 2005).

The French *de jure* amnesia practice towards crimes committed in Algeria and in other Arab countries dates back to 1962 when the Decree No. 62-328 was promulgated on 22 March 1962. This Decree granted amnesty for acts committed against “the Algerian insurrection”.

Furthermore, the Decree No. 62-328 was followed by the law granting amnesty for similar acts committed in Algeria, Morocco and Tunisia (Mallinder 2009: 137).

It may seem rather paradoxical that countries, like France, are moving towards the adoption of the universal jurisdiction principle for crimes against humanity and other similar crimes, while their national laws ensure impunity for the same crimes committed by their officials during the colonial period. However, it is true that Italy has recently taken an interesting step in this field. The Italian Prime Minister acknowledged the responsibility of Italy for crimes committed in Libya after the 1911 occupation. Still, the Italian example is far from being a model in this regard to induce the required domino effect.

## **Conclusion**

The preceding analysis has showed that transitional justice is possible in the Arab world and is necessary at the same time to deal with the past or the current serious violations of human rights. Transitional justice is, therefore, a hope and a must for this region.

Several factors could contribute to ensure justice and make sustainable peace with transitional justice. However, transitional justice could not be a reality without a simultaneous transitional political process. The double struggle for democracy and justice would have real meaning only if it emanates from the Arab societies; otherwise, the process will fail to bring democracy and render justice as well.

The Arab world will, certainly, not be a bastion of democracy overnight, but it seems that the fight against impunity has, indeed, begun and has already managed to make progress. However, much remains to be done.

### References:

ACHPR, *Resolution on the Right to a Remedy and Reparation for Women and Girls Victims of Sexual Violence* (Res.111 (XXXXII) 07), 42<sup>nd</sup> Ordinary Session held in Brazzaville, Republic of Congo, (15-28 November 2007)

Al-Tabari, *History of the Prophets and Kings*, (Beirut, Dar Al Kutub Al-Almia, 1407 Hegira).

Ambos, Kai, "The Legal Framework of Transitional Justice: A Systematic Study with a Special Focus on the Role of the ICC", in K. Ambos *et al.* (eds.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development* (Berlin: Springer, 2009), pp. 19-103

Amnesty International, *Carnage and despair: Iraq five years on* (London: AI, March 2008), 27 p.

Amnesty International, *The Special Tribunal for Lebanon: Selective Justice?* (London: AI, 2009), 16 p.

Bassiouni, Cherif, "Post-Conflict Justice in Iraq: An Appraisal of the Iraq Special Tribunal", *Cornell International Law Journal*, Vol. 38, No. 2 (2005), pp. 327-390

Boilley, P., « Loi du 23 février 2005, colonisation, indigènes, victimisations. Evocations binaires, représentations primaires », *Politique africaine*, n° 98 (Juin 2005), pp. 131-140

Boubakri, Amor, *Efforts by the European Union to promote Democratic Governance in the Arab World* (Stockholm: International IDEA, 2009), [www.idea.int/eu](http://www.idea.int/eu)

Chrétien, J.-P., « Le passé colonial : le devoir d'histoire », *Politique africaine*, n° 98 (Juin 2005), pp. 141-148

CIHRS, *Bastion of Impunity, Mirage of Reform. Human Rights in the Arab Region: Annual Report 2009* (Cairo: CIHRS 2009), 238 p.

Claude Liauzu, « Une loi contre l'histoire », *Le Monde diplomatique*, (Avril 2005), p. 28.

Damgaard, Ciara, *Individual Criminal Responsibility for Core International Crimes. Selected Pertinent Issues* (Springer: Berlin, 2008), 456 p.

Elster, Jon, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 298 p.

Hegghammer, Thomas and Lacroix, Stéphane, "Rejectionist Islamism in Saudi Arabia: The Story of Juhayman Al-Outaybi Revisited", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 39, No. 1 (Feb., 2007), pp. 103-122

Human Rights Watch, *Selling Justice Short. Why Accountability Matters for Peace?* (New York: HRW, 2009), 128 p.

Human Rights Watch, *Torture Redux: The Revival of Physical Coercion during Interrogations in Bahrain*, (New York: HRW, 2010), 89 p.

Kamatalli, Jean-Marie, "Accountability for genocide and other gross human rights violations: the need for an integrated and victim-based



transitional justice”, *Journal of Genocide Research*, Vol. 9, No 2 (June 2007), pp. 275–295

Kaminski, Marek M. (*et al.*), “Normative and Strategic Aspects of Transitional Justice”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 3 (June 2006), pp. 295-302

Kaufman, Zachary D., “Justice in jeopardy: accountability for the Darfur atrocities”, *Criminal Law Forum*, Vol. 16, No 3-4 (Oct. 2005), pp. 343–360

Kostiner, Joseph, *Conflict and Cooperation in the Gulf Region* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), 287 p.

Lyall, C. J., "Ancient Arabian Poetry as a Source of Historical Information", *Journal of the Royal Asiatic Society of Great Britain and Ireland* (Jan., 1914), pp. 61-73

Mallinder, Louise, "Exploring the Practice of States in Introducing Amnesty", in K. Ambos *et al.* (eds.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development* (Berlin: Springer, 2009), pp. 127-171

Nakvi, Yasmin, “The right to truth in international law: fact or fiction?”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No 862 (June 2006), 245-273

Newton, Michael A. and Scharf, Michael P., *Enemy of the State: The Trial and Execution of Saddam Hussein* (New York: St. Martin's, 2008), 305 p.

Pham, Phuong Ngoc (*et al.*), “Human rights, transitional justice, public health and social reconstruction”, *Social Science & Medicine*, Vol. 70, No 1 (Jan. 2010), pp. 98–105

Posner, Eric A. and Vermeule, "Transitional Justice Adrian as Ordinary Justice," *Harvard Law Review*, Vol. 117, No. 3 (Jan. 2004), pp. 761-825

Quinn, Joanna R., "Social Reconstruction in Uganda: The Role of Customary Mechanisms in Transitional Justice", *Human Rights Review*, Vol. 8, No 4 (July 2007), pp. 389-407

Rangelov, Iavor and Theros, Marika, "Transitional Justice in Bosnia and Herzegovina: Coherence and Complementarity of EU Institutions and Civil Society", in K. Ambos *et al.* (eds.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development* (Berlin: Springer, 2009), pp. 357-389

Ross, Jeffrey Ian and Rothe, Dawn L., "Ironies of controlling state crime", *International Journal of Law, Crime and Justice*, Vol. 36, No 3 (Sep. 2008), pp. 196-210

Scarlett, Michael H., "Imaging a World beyond Genocide: Teaching about Transitional Justice", *The Social Studies*, Vol. 100, No 4 (July-August 2009), pp. 169-176

Slyomovics, Susan, "A Truth Commission for Morocco," *Middle East Report*, No. 218 (Spring 2001), pp. 18-21

STB, Decision on 13 August 2009, available at: [www.coalitionfortheicc.org](http://www.coalitionfortheicc.org)

Thompson, Janna, "Transitional Justice in Historical Perspective", *Social Justice Research*, Vol. 20, No 4 (December 2007), pp. 511-521

Tlemçani, Rachid, *Algeria Under Bouteflika: Civil Strife and National Reconciliation*, Carnegie Papers, Number 7, February 2008, 18 p.

UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Securities in the Arab Countries*, (Beirut: UNDP, 2009)

# **Restoration as the Spirit of Islamic Justice**

**ANDREW R. FALLON**

**ANDREW R. FALLON** is a Prospective Graduate, 2011, Graduate Certificate Program; he belongs to the International Peace and Conflict Resolution, member of the African Faith and Justice Network Intern, Washington, D.C.

He participated in James Madison University Study Abroad, Accra, Ghana as a Volunteer for a local educational organization. Mr. Fallon gets an Outstanding Justice Studies Graduate Award, 2008.

## **Abstract:**

Described in the Qur'an as the "amicable settlement" that "is best," sulha is founded upon the notion that conflicting parties should engage in compromise, possibly with the aid of a mediator, in order to resolve disputes and reconcile relationships.<sup>28</sup> This paper seeks to first explain the foundations of restorative justice theory from a western perspective. It will then identify the Islamic foundations to this "so-called Western concept" through an examination of the restorative themes in the Qur'an and an analysis of Islamic crime and punishment.<sup>29</sup> Any discrepancies between the western restorative framework and the

---

<sup>28</sup> Qur'an, 4:128, Aida Othman. "And Amicable Settlement is Best: Sulh and Dispute Resolution in Islamic Law." *Arab Law Quarterly* 21 (2007): 68

<sup>29</sup> Nawal H. Ammar., "Restorative Justice in Islam: Theory and Practice," in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001): 162

Islamic restorative framework will be discussed. It will then identify the interpersonal nature of Islamic reconciliation practices in the Qur'an and in the Hadith. Lastly, Islamic restorative justice will be illustrated and identified through the Palestinian indigenous tradition of sulha. This paper intends to demonstrate that in both theory and practice, what is understood as Islamic justice can also be conceptualized as an interpersonal, restorative justice.

Décrite dans le Coran comme étant un « règlement à l'amiable » qui est « le meilleur », Sulha est fondée sur l'idée que les parties en conflit doivent s'engager dans des compromis, éventuellement avec l'aide d'un médiateur, afin de régler les différends et concilier les relations. Cet article cherche à expliquer d'abord les fondements de la théorie de la justice réparatrice du point de vue de l'Ouest. Il sera ensuite d'identifier les fondations islamiques à ce « soi-disant concept occidental » à travers l'examen des thèmes de justice réparatrice dans le Coran et une analyse de la criminalité et le châtement islamique. Toute divergence entre le cadre réparateur de l'Ouest et du cadre réparateur islamique sera discutée. Il sera alors d'identifier la nature interpersonnelle des pratiques de la réconciliation islamique dans le Coran et le Hadith. Enfin, La justice réparatrice islamique sera illustrée et identifiée à travers la tradition palestinienne indigène de sulha.

Cet article vise à démontrer que, dans la théorie comme dans la pratique, ce qui est entendu c'est que la justice islamique peut aussi être conçue comme une justice réparatrice interpersonnelle.

## ملخص

كما ورد وصفه في القرآن " أن يصلحا بينهما " و"الصلح خير"، يبنّي الصلح على المفهوم القائل بأن الأطراف المتنازعة مدعوة إلى الدخول في حوار يهدف إلى بلوغ حل وسط، مع قبول إمكانية اللجوء إلى وسيط، لحل الخلافات والتوفيق بين جميع الأطراف المتقاربة<sup>30</sup>. لذا سنسعى من خلال هذه الورقة إلى الشروع في تغيير الأسس الخاصة بنظرية العدالة المحددة من وجهة نظر غربية. ثم نمر، في مرحلة ثانية، إلى التعريف بالأسس الإسلامية الخاصة "بهذا المفهوم الغربي كما هو متعارف عليه" وذلك من خلال تدارس المحاور الداعية إلى التجديد في القرآن وتحليل مفهومي الجريمة والعقاب في الشريعة الإسلامية. وستتم، في ذات الإطار، مناقشة جميع الاختلافات بين كل من التيار الفرنسي الداعي إلى التجديد، من جهة، والتيار الإسلامي الداعي إلى التجديد، من جهة أخرى. ثم سنمر بعد ذلك إلى تدارس الصبغة الشخصية التي تغطي على ممارسات التوافق الإسلامية كما وردت في القرآن والحديث.

وأخيراً، سنتولى تجسيم وتحديد مفهوم عدالة التجديد الإسلامية وذلك من خلال منظومة الصلح الخاصة بالتجربة الوطنية الفلسطينية. وسنسعى من خلال هذه الورقة كذلك إلى التوضيح، على المستويين النظري والتطبيقي، غير أن مفهوم العدالة الإسلامية يمكن ربطه كذلك بمفهوم العدالة المجددة بين الأشخاص.

## Restoration as the Spirit of Islamic Justice

*“Dispel the disputants until they settle amicably with one another; for truly adjudication leads to rancor”<sup>31</sup>*

-Umar ibn al-Khattab, second Caliph of Islam

In 1974, Dave Worth, coordinator of Voluntary Service workers for Mennonite Central Committee (MCC), declared that he was “ready for a pie-in-the-sky idea.”<sup>32</sup> In charge of developing new community - based methods to resolve conflicts in the Elmira, Ontario probation department, Worth asked the following question: “Do I want to risk my reputation in suggesting a negotiated settlement between the victim and these offenders that has no basis in law?”<sup>33</sup> As it turned out, this question helped to usher in what is today the victim-offender reconciliation movement.<sup>34</sup> This movement, with its academic foundations heavily rooted in the concepts of restorative justice and conflict transformation can claim well over 100 programs in the United States alone.<sup>35</sup> Although this western conflict resolution approach is to be commended, one must realize that what is seen as a “pie-in-the-sky” idea that has “no basis in law” to some is also an ancient and codified

---

<sup>31</sup> Aida Othman. "And Amicable Settlement is Best: Sulh and Dispute Resolution in Islamic Law." *Arab Law Quarterly* 21 (2007): 69

<sup>32</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005), 158

<sup>33</sup> *Ibid.*, 159

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

practice for others.<sup>36</sup> The words from the seventh century that opened this paper refer to an indigenous conflict resolution technique known as *sulha*. Described in the Qur'an as the "amicable settlement" that "is best," *sulha* is founded upon the notion that conflicting parties should engage in compromise, possibly with the aid of a mediator, in order to resolve disputes and reconcile relationships.<sup>37</sup> The following paper seeks to first explain the foundations of restorative justice theory from a western perspective. It will then identify the Islamic foundations to this "so-called Western concept" through an examination of the restorative themes in the *Qur'an* and an analysis of Islamic crime and punishment.<sup>38</sup> Any discrepancies between the western restorative framework and the Islamic framework will be discussed. It will then identify the interpersonal nature of Islamic reconciliation practices in the *Qur'an* and in the *Hadith*. Lastly, Islamic restorative justice will be illustrated and identified through the Palestinian indigenous tradition of *sulha*. This paper intends to demonstrate that in both theory and practice, what is understood as Islamic justice can also be conceptualized as an interpersonal, *restorative* justice.

### **Restorative Justice: Western Perspective**

In order to make the appropriate comparisons with the Islamic perspective, it is important to first outline the "restorative justice paradigm." This paradigm should be located behind the backdrop of the retributive form of justice largely evidenced in the United States.

---

<sup>36</sup> Ibid., 158-159

<sup>37</sup> Qur'an, 4:128, Aida Othman. "And Amicable Settlement is Best: Sulh and Dispute Resolution in Islamic Law." *Arab Law Quarterly* 21 (2007): 68

<sup>38</sup> Nawal H. Ammar., "Restorative Justice in Islam: Theory and Practice," in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001): 162



The retributive system defines the state as the victim. A crime is committed not because an individual has been harmed, but because a law has been broken.<sup>39</sup> The justice process is primarily concerned with placing blame on the offender “so that just deserts can be meted out.”<sup>40</sup> At its core, the system is adversarial; reconciliation is discouraged as the parties are forced into a zero-sum game in which “irreconcilable interests” are assumed.<sup>41</sup> A restorative criminal justice system, on the other hand, defines crime not as the breaking of a law, but through the harm that it creates. It understands the needs of the victims and the offenders as the catalyzing force. Instead of conceptualizing the victim as the inanimate, socially constructed “state actor,” the victim must be understood as the injured party.<sup>42</sup> The main motivation in this process lies in fixing those relationships through “obligations to make things right.”<sup>43</sup> The obsession with the Roman call for *lex talionis*, the “eye for an eye” justice principle, is replaced with the answer to the question, “if the offender’s eye is lost as well, will this *help* the victim to then see?”<sup>44</sup>

Although restorative justice describes the offender, the community, and the victim’s participation as necessary for restoration,

---

<sup>39</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005): 80

<sup>40</sup> *Ibid.*, 81

<sup>41</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005), 78

<sup>42</sup> *Ibid.* 184

<sup>43</sup> *Ibid.*, 181

<sup>44</sup> Marc Gopin, “Forgiveness as an Element of Conflict Resolution in Religious Cultures: Walking the Tightrope of Reconciliation and Justice,” in *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, ed. Mohammed Abu-Nimer (Lanham: Lexington Books, 2001), 92

the main locus of attention is placed upon the victim and his or her needs. Victims have needs of expression, safety, and support. Their basic questions must be answered. They need for the wrong that had been done to them to be validated and spoken against on their behalf. In other words, the justice process must provide a sense of vindication.<sup>45</sup> They also have needs surrounding restitution; the process must seek to “raise the victim to his or her previous level.”<sup>46</sup> This may be in the form of service or monetary compensation. As crime strips victims of their sense of power, an “experience of justice” must occur in which an authentic feeling of autonomy is realized.<sup>47</sup> In the U.S. criminal justice system, “secondary victimization” often occurs as victims are provided little information about the case and are only taken into account as possible witnesses against the offender.<sup>48</sup> Restorative justice presents the individual victim and his or her needs as *the* central component of the justice process.<sup>49</sup>

In a restorative framework, the needs of the offender and the affected community are an important, albeit secondary, focus. After individuals commit crimes, they need to be made responsible for their actions. Individuals are made accountable, and any guilt that may have surfaced is addressed by “understanding and acknowledging the harm and taking steps to make things right.”<sup>50</sup> It is also necessary that the offenders themselves are able to participate in this process of

---

<sup>45</sup> See note 11, 191

<sup>46</sup> Ibid, 193

<sup>47</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005), 27- 28

<sup>48</sup> Ibid. 31

<sup>49</sup> Ibid., 194

<sup>50</sup> Ibid., 201

determining how to make right.<sup>51</sup> It is important to note that the current U.S. system does not encourage such accountability as by “its nature it encourages offenders to deny their guilt and to focus on their own situations.”<sup>52</sup> The focus is upon a victim-offender separation that has the effect of limiting the chances of true accountability. Restorative theory explains that offenders must, at the very least, be allowed to right a wrong. This theory also understands that the community has needs as well. They need to know that the crime has been acknowledged and that a process is under way in order to address the underlying issues.<sup>53</sup> They also need for the offender to be reintegrated into their community in a productive way. Community participation in symbolic reconciliation activities with victims and offenders may occur in order to restore the “sense of wholeness” within the community that had previously been lost.<sup>54</sup>

Howard Zehr explains that at its core, crime is a “violation of a person by another person.”<sup>55</sup> According to restorative justice theory, crime creates broken relationships and justice serves to mend those relationships. The restorative tradition’s focus upon needs fulfillment is ultimately concerned with creating an atmosphere in which repentance and forgiveness may be realized. The “aim of justice,” according to Zehr, “ought to be to move the relationship toward reconciliation.”<sup>56</sup>

### **Restorative Themes in Islam**

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid, 51

<sup>53</sup> Ibid., 195

<sup>54</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005), 195

<sup>55</sup> Ibid., 182

<sup>56</sup> Ibid., 188

In order to demonstrate the extent to which Islamic justice is compatible with the restorative justice paradigm outlined above, the themes of *Tawhid*, *Fitrah*, forgiveness, empowerment, justice, and compensation will be discussed in the context of the *Qur'an*. Defined as the “Principle of Unity of God and All Being,” *Tawhid* speaks to the oneness and interconnectedness of all creation.<sup>57</sup> As “everything emanates from God,” all creation is related to one another and is intended to exist in a harmonious balance.<sup>58</sup> *Fitrah* explains that as every individual is created in the “form and image of God,” the original state of man is fundamentally good.<sup>59</sup> As all Muslims exist under this same “canopy of God’s prevailing mercy” with fundamental inclinations toward goodness, *Tawhid* and *Fitrah* can be seen to ground the restorative potential in Islam.<sup>60</sup> All should live toward this “original constitution” of goodness, balance, harmony, and unity, a state reminiscent of the Old Testament concept of Shalom.<sup>61</sup>

From a Qur’anic perspective, the relationship between forgiveness, empowerment, justice, and compensation also present many important restorative elements. God is described as “oft-Forgiving;” His mercy and kindness extend to all who seek

---

<sup>57</sup> Muslim Peacebuilding Actors in the Balkans, Horn of Africa, and the Great Lakes Regions, Salam Institute for Peace and Justice, 2005, 7

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> David B. Burrell, C.S.C., “Interfaith Perspectives on Reconciliation,” in *The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation, and the Dilemmas of Transitional Justice*, ed. Daniel Philpott (University of Notre Dame Press: Notre Dame, 2006), 122

<sup>61</sup> Muslim Peacebuilding Actors in the Balkans, Horn of Africa, and the Great Lakes Regions, Salam Institute for Peace and Justice, 2005, 7, Howard Zehr defines Shalom as “a condition of ‘all rightness,’ of things being as they should be, in various dimensions.” (Changing Lenses, 130)

repentance.<sup>62</sup> As God is even willing to forgive those who worship idols, a sin most grievous in Islam, humans must follow God's lead and "hold to forgiveness" even while facing an evil and ignorant world.<sup>63</sup> A corollary to forgiveness is non-retaliation or a denial of vengeance. While the *Qur'an* does allow for "life for life, eye for eye...and wounds equal for equal," it quickly qualifies this statement by explaining that "if anyone remits the retaliation by way of charity, it is an act of atonement for himself."<sup>64</sup> The *Qur'an* suggests that the victim should not perceive these methods as a point of weakness, but, as Mark Gopin explains, "as an act that confirms his strength as a person."<sup>65</sup> A *hadith* affirms this sentiment: "A strong person is not the person who throws his adversaries to the ground. A strong person is one who contains himself when he is angry."<sup>66</sup> The "bigger" person, the individual who the *Qur'an* explains has the "courageous will," is not the one bent upon vengeance, but the one that does not *need* to retaliate.<sup>67</sup> Islam constructs an empowering forgiveness through its reversal of traditional assumptions on weakness. Islamic forgiveness is not empty and weak.

---

<sup>62</sup> Qur'an, 24:22

<sup>63</sup> Qur'an, 7:199

<sup>64</sup> Qur'an, 5:45, Similarly, verse 42:40 states, "The recompense for an injury is an injury equal thereto, but if a person forgives and makes reconciliation, his reward is due from Allah."

<sup>65</sup> Marc Gopin, "Forgiveness as an Element of Conflict Resolution in Religious Cultures: Walking the Tightrope of Reconciliation and Justice," in *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, ed. Mohammed Abu-Nimer (Lanham: Lexington Books, 2001), 93

<sup>66</sup> Malik's Muwatta 47.3.12, Marc Gopin, "Forgiveness as an Element of Conflict Resolution in Religious Cultures: Walking the Tightrope of Reconciliation and Justice," in *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, ed. Mohammed Abu-Nimer (Lanham: Lexington Books, 2001), 93

<sup>67</sup> Qur'an, 42: 43

Rather, it is a means to align oneself with the forgiving ways of the Holy and Powerful God. Additionally, the concept of forgiveness cannot fully be understood without the related concept of justice. The act of forgiveness should correspond with an act of restitution on the part of the offender. As explained in *Surah 2: 178*, “But if any remission is made by the brother of the slain, then grant any reasonable demand, and compensate him with handsome gratitude. This is a concession and a mercy from your Lord.”<sup>68</sup> From an Islamic perspective, forgiveness without some form of compensatory justice is no forgiveness at all.

## Crime and Punishment in Islam

As Islam is concerned with every aspect of one’s life, it is undoubtedly concerned with issues of crime and punishment.<sup>69</sup> Much of its foundations may be attributed to the concept of *Tawhid* mentioned above. As each human is equally obligated toward God, a brotherhood of believers (*ummah*) exists with “an integrated relationship of solidarity.”<sup>70</sup> The different categories of crime and their corresponding punishments are determined by their perceived affect on the *ummah*. Three categories of crimes, *Hudud*, *Quisas*, and *Ta’zir*, are distinguished by the type of right, either private or public, that is in

---

<sup>68</sup> Qur’an, 21: 78

<sup>69</sup> Nawal H. Ammar., “Restorative Justice in Islam: Theory and Practice,” in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 161

<sup>70</sup> *Ibid.*, 166

breach.<sup>71</sup> *Hudud* crimes are considered public or God's right crimes. They include theft, adultery, slander, drinking alcohol, highway robbery, rebellion, and apostasy.<sup>72</sup> As the prevention of such crimes is considered a "must for the society to survive," their corresponding punishments are especially severe, and in most cases corporal.<sup>73</sup> An example may include cutting off the hand of a thief or stoning for adultery.<sup>74</sup> It is important to note that each *Hudud* crime and its appropriate punishment are addressed specifically in the *Qur'an*, leaving little room for judicial opinion.<sup>75</sup> It must also be recognized that the offender is able to seek forgiveness at any time before the suit begins in order to escape the God's right punishment.<sup>76</sup> Additionally, as the case against the offender must be proven beyond a shadow of a doubt under very specific guidelines, it is generally thought to be difficult to prove *Hudud* crimes.<sup>77</sup> For the purposes of this paper, it is important to make a note of the place of the victim throughout the *Hudud* process. Described as a "more silent participant," the victim is only allowed to engage the process as a witness, and this is only

---

<sup>71</sup> Nawal H. Ammar., "Restorative Justice in Islam: Theory and Practice," in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 166

<sup>72</sup> Ibid., 167

<sup>73</sup> Mohsen Rahami. "Islamic Restorative Traditions and Their Reflections in the Post Revolutionary Criminal Justice System of Iran." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15, no. 2 (2007): 230-231

<sup>74</sup> See note 41, 169, Ibid., 231

<sup>75</sup> See note 41, 167

<sup>76</sup> See note 43, 232

<sup>77</sup> See note 41, 168, Note: specific conditions must exist to prove *Hudud* cases such as not being a minor, not being forced into the act, proof of sanity, having knowledge of the law in which the offender broke.

according to certain judicial schools.<sup>78</sup> The *Shafi'i* and *Hanbali* schools, for example, do not allow the victim to be a witness as “enemies against each other” should not engage in testimony.<sup>79</sup>

*Quisas* crimes, unlike those of *Hudud*, are understood to involve both public and private rights.<sup>80</sup> As they describe murder, assault, and other forms of bodily injury, the victim is understood to be both the individual that is harmed and his or her community. Ammar explains that “it is public because humans are God’s creation and private because the victim’s family has lost a loved one.”<sup>81</sup> Unlike *Hudud*, the *Qur’an* is less specific about the exact crimes and their resulting punishments. As explained above, although retaliation is allowed, guiding principles involving compensation, forgiveness, and reconciliation are of primary focus.<sup>82</sup> *Quisas* crimes often involve a *wali amr*, or “appointed guardian” that is chosen by the democratically elected leader in order to mediate the settlement between the participating parties.<sup>83</sup> It is this individual that explains the options to the victim and his or her family, often encouraging alternatives to *lex talionis* in the form of *diyya* or *sulh*. *Diyya*, also known as blood money or victim’s compensation, must be agreed upon by the victim in order to be enacted.<sup>84</sup> If the victim so chooses, he or she may also

---

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Nawal H. Ammar., “Restorative Justice in Islam: Theory and Practice,” in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 169

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid., 170

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.



decide to completely forgive the offender, denying any form of compensation.<sup>85</sup> *Sulh*, understood to be “an additional step in the process” of *diyya*, is encouraged by the *wali amr* and involves negotiations between all involved parties with the overall goal of reconciliation.<sup>86</sup> Although it is clear that the victim is the primary agent in choosing the method of punishment, it is noteworthy that the offender plays a role as well. He or she plays an important part in accepting to pay victim’s compensation and participating in the reconciliation process.<sup>87</sup>

*Ta’zir* crimes are reserved for those offenses that are not addressed in the *Qur’an* or in circumstances in which there is not enough evidence to engage *Hudud* or *Quisas* crimes.<sup>88</sup> Although they are guided by the principles of the *Qur’an*, it is understood that they are completely human constructions with the ability to be altered as needed. *Ta’zir* crimes focus upon rehabilitation, forgiveness, and “minimum punitive measures.”<sup>89</sup>

## Negotiated Settlement and the Prophet

Before comparing the western restorative tradition with the Islamic justice paradigm, it is worth noting that there is much support within the *Qur’an* and the *hadith* to support the negotiated settlement

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid., 171

<sup>87</sup> Nawal H. Ammar., “Restorative Justice in Islam: Theory and Practice,” in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 172

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid., 173

(*sulh*) over Islamic adjudication (*qadi*).<sup>90</sup> As explained by Aida Othman, “the Qur’an and the sayings of the Prophet...do not impress that the central objective in the event of conflict should be to seek the dichotomous, imposed decision by a judge...”<sup>91</sup> The *Qur’an* repeatedly urges conflicting parties to “arrange an amicable settlement...that is best.”<sup>92</sup> The Prophet was known for his ability to mediate disputes and take part in negotiated settlements.<sup>93</sup> This is evidenced in his treaties with the tribes of Medina and his former enemies in Mecca.<sup>94</sup> Nevertheless, the Prophet was well aware of even his own inability to mediate all disputes. The following well-known *hadith* confirms this sentiment:

“You bring me lawsuits to decide, and perhaps one of you is more skilled in presenting his plea than the other and so I judge in his favor according to what I hear. He to whom I give in judgment something that is his brother’s right, let him not take it, for I but give him a piece of the Fire.”<sup>95</sup>

It should be recognized that Islamic tradition, the *Qur’an*, and the Prophet’s own words stress the importance of interpersonal reconciliation.

---

<sup>90</sup> Aida Othman. "And Amicable Settlement is Best: Sulh and Dispute Resolution in Islamic Law." *Arab Law Quarterly* 21 (2007): 68

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Qur’an 4:128

<sup>93</sup> See note 60, 69

<sup>94</sup> David Smock, “Islam and Democracy,” United States Institute of Peace Special Report 93, September 2002, 5

<sup>95</sup> Aida Othman. "And Amicable Settlement is Best: Sulh and Dispute Resolution in Islamic Law." *Arab Law Quarterly* 21 (2007): 69

## Islamic Justice: Restorative and Retributive?

Before making any conclusions about the restorative potential of Islamic justice, I think it should firstly be stated that, as there is no single interpretation of Islamic law, there will be no single interpretation of the role restorative justice may play in the Islamic context.<sup>96</sup> Nevertheless, a basic understanding of Islamic crime and punishment leads one to some important conclusions. As crimes are distinguished between *Hudud*, *Quisas*, and *Ta'zir*, comments upon their compatibility of restorative justice must be made separately.

It appears that *Hudud* crimes offer the least compatibility with the western perspective to restorative justice. As God and the *ummah* are recognized as the primary victims, the needs of the specifically harmed appear to be of minimal focus. Although the victim may gain some vindication from the application of corporal punishment against his or her offender, the victim is estranged from the justice process, and in many cases not even allowed to testify against the offender. The offender may very well gain a sense of accountability after his or her punishment. However, the process provides little opportunity to “make things right.” As punishments are permanently locked in their retributive settings, offenders are unable to engage in creative solutions incorporating restitution. Howard Zehr often speaks of the success the restorative justice tradition has with issues surrounding theft.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Nawal H. Ammar., “Restorative Justice in Islam: Theory and Practice,” in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 163

<sup>97</sup> Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005), 163

Offenders may be ordered to work for the victim or get another job as a means to pay for what was lost, stolen, or destroyed. *Hudud* crimes do not allow for such an option. It must be recognized, however, that the extent to which theft is considered a *Hudud* crime is often in question and depends upon local interpretations of Islamic law.<sup>98</sup> Additionally, Ammar explains that in many cases, the “physical stigma” of many of the *Hudud* punishments prevents reintegration within the community.<sup>99</sup> Although he or she may be clean in the eyes of God, the offender will always communicate an “otherness” through physical scarring or a loss of limbs. It is important to note, however, that the particularly “strict and comprehensive evidentiary rules” surrounding *Hudud* crime often result in *Quisas* and *Ta’zir* punishments.<sup>100</sup> The high burden of proof may have the effect of lowering the degree of the crime, possibly resulting in more restorative punishments within the *Quisas* or *Ta’zir* categories.

The *Quisas* and *Ta’zir* crimes are much more compatible with the western restorative justice paradigm as they more fully exemplify the Islamic restorative themes identified above. As *Quisas* crimes clearly identify private rights, there is a strong focus upon the individually victimized and his or her participation within the justice process. The ability for this individual to be the central figure in deciding the punishment for his or her offender creates an atmosphere that addresses the “needs” of empowerment, vindication, and

---

<sup>98</sup> E.g. Akgündüz et al., *Ser iye sicilleri*. 38 D’Ohsson, *Tableau g’en’eral*, vol. III, p. 266, INTERNET DIALOGUE WITH Mehmet Bey, 5/3/09

<sup>99</sup> Nawal H. Ammar., “Restorative Justice in Islam: Theory and Practice,” in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 169

<sup>100</sup> *Ibid.*, 174

restitution. It is empowering in that not only is the victim's decision enforced, but also in that the victim is given the opportunity to demonstrate his or her "courageous will" through forgiveness.<sup>101</sup> It is vindicating in that his or her opinions, feelings, values, and beliefs are received and validated by the *wali amr* and the justice process as a whole. As the victim may decide to require the offender to pay *diyya*, justice is marked with restitution. As the offender is provided the opportunity to "make things right" by asking for forgiveness and paying the *diyya*, his or her needs to become accountable may be realized. Additionally, as the *wali amr* is chosen by the democratically elected leader, the community's voice is expressed.<sup>102</sup> The overall process, driven by the mediating force of the *wali amr* and the Qur'anic ideals of forgiveness and solidarity, encourages the parties to move toward *sulh* (reconciliation), an important goal of a restorative justice. *Ta'zir* crimes, as Ammar explains, are "most amenable" to the western restorative justice paradigm.<sup>103</sup> As these crimes are founded upon man-made laws guided primarily by the spirit of the *Qur'an*, the Islamic restorative themes outlined above can "be implemented with little resistance."<sup>104</sup>

Based upon the above analysis, one may conclude that under some circumstances, as Mohsen Rahami explains, "the scope of

---

<sup>101</sup> Qur'an, 42:43

<sup>102</sup> Nawal H. Ammar., "Restorative Justice in Islam: Theory and Practice," in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001), 172

<sup>103</sup> Ibid., 175

<sup>104</sup> Ibid., 173

restorative justice undergoes some limitation.”<sup>105</sup> This may be especially true with certain interpretations of *Hudud* crimes such as robbery. Nevertheless, it appears that many aspects of Islamic justice are very compatible to the restorative justice paradigm outlined in this paper. I believe that if one looks to the “spirit” of the Islamic tradition – to the themes of forgiveness, empowerment, and restitution that form the backbone of much of *Quisas and Ta'zir* crimes and to the interpersonal nature of Islamic conflict resolution in which “sulh...is best,” a restorative justice is none other than the desired goal. The next section of this paper will illustrate the restorative reality in which the Islamic faith participates through the Arab indigenous practice of *sulha*.

### **Sulha: the Islamic Perspective**

It should firstly be stated that the word *sulh* is understood to mean “reconciliation” or “cooperation” and the word *sulha* is the process itself.<sup>106</sup> Although the *Qur'an* does use the word *sulh* to express reconciliation, it does not specifically outline the particularities that surround the process. It is important to recognize *sulha* as a pre-Islamic, indigenous conflict resolution mechanism that is practiced among Arabs, and especially Palestinian Christians, Muslims, Druze, and bedouin.<sup>107</sup> Nevertheless, given the high proportion of Muslims in the areas in which *sulha* is practiced, it is worthwhile to analyze the

---

<sup>105</sup> Mohsen Rahami. "Islamic Restorative Traditions and Their Reflections in the Post Revolutionary Criminal Justice System of Iran." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15, no. 2 (2007): 233

<sup>106</sup> Sharon Lang. "Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion." *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002): 53

<sup>107</sup> Ibid.

practice through the lens of the Islamic faith. Such an analysis will help illustrate how Islam is an agent of a restorative justice at present.

Before outlining the details of the process, it must be recognized that although *sulha* incorporates issues of survival, community, respect, hospitality, family integrity, and justice, it is, above all, founded upon the Arab notion of honor, or *sharaf*.<sup>108</sup> One informant explained, “In Arab culture...you must restore *sharaf*. This man has killed your father...it would be a dishonor if you do not take revenge, if you leave your father’s killing to be passed by.”<sup>109</sup> Thus, much of the *sulha* process intends to “restore *sharaf*” through alternative, culturally defined actions in which the victim, the offender, both of their families, and the mediating parties “alleviate (the) emotional and social pressures” of retaliatory action.<sup>110</sup> The following description of *sulha* is particularly concerned with explaining how Islam may inform and support this restoration of *sharaf*.

Although *sulha* can be used to resolve minor confrontations between families, this paper will present its application in the more serious cases of murder. After the crime is committed, the reconciliation process can not begin until the offender and his or her family asks the most distinguished elders in the community to form a delegation known as a *jaha*. The *jaha* exists as the primary figure in advancing conciliatory relations between the conflicting parties. This delegation may be conceptualized for Muslim populations as the *wali*

---

<sup>108</sup> Elias J. Jabbour, *Sulha: Palestinian Traditional Peacemaking Process*, ed. Thomas C. Cook, Jr. (House of Hope Publications: Montreat, 1996), 17, *Ibid.*, 54

<sup>109</sup> Sharon, Lang. "Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion." *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002): 54

<sup>110</sup> *Ibid.*

*amr* spoken of in the *Qur'an*. As the Prophet was himself a *wali amr*, the authority of the *jaha* may be well established. It is important that the offending family is seen by the local population and especially by the victimized family as “begging” for the support of the *jaha*.<sup>111</sup> They may use words such as, “I am in your house, and you must help me, I am in your hands.”<sup>112</sup> This has the result of establishing a certain level of remorse, which, in turn, takes *sharaf* away from the offending family. It should be noted that the Islamic call to seek forgiveness may serve as a motivating factor.

It is of paramount importance that the *jaha* meets with the offender’s family soon after the murder. It is this initial period, known as “the eruption of the blood,” in which “wounds equal for equal” is most likely to occur.<sup>113</sup> At this point, the *jaha* is immediately concerned with establishing an *atwa*, or armistice, in order to prevent any retaliatory action.<sup>114</sup> There are two primary means from which the *jaha* will use the “cultural resource” of *sharaf* in order to attain *atwa*.<sup>115</sup> They will engage in what Sharon Lang deems “reverse musayara,” described as “symbolically...turn(ing) this relationship on its head by beseeching an ordinary family (the victimized) to be so kind as to grant them a favor – to make peace rather than to avenge themselves.”<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> Daniel L Smith. "The Rewards of Allah." *Journal of Peace Research* 26, no. 4 (1989): 388

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Sharon, Lang. "Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion." *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002):56, *Qur'an*, 5:45

<sup>114</sup> Daniel L Smith. "The Rewards of Allah." *Journal of Peace Research* 26, no. 4 (1989): 389

<sup>115</sup> See note 83, 59

<sup>116</sup> Ibid., 55



From an Islamic lens, one can imagine the *sharaf* that might be bestowed upon the victimized as the most distinguished mullahs, acting in the tradition of the Prophet and with the label as *wali amr*, literally beg for their help, not just once, but with an unrelenting persistence. Additionally, members of the *jaha* will remind the victims that forgiveness exists as one of the greatest methods to attain *sharaf* in Arab cultures. As expressed by one *jaha* member:

“It is an act of *sharaf* to avenge, it is more honor not to revenge; that is why we call him who forgives a great person. If he takes revenge, then he is like any other normal person, but when he says, ‘I could have killed the killer, but I chose not to,’ that is a great man. In Arab culture there is nothing bigger than forgiveness. This is the highest point, the height of *sharaf*. Some people forgive because they do not have any choice, but when you have a choice and you forgive, this is the highest rank of *sharaf*”<sup>117</sup>

*Jaha* members recognize that victims are in a position of entitlement from which legitimate retribution may occur. However, it is precisely this position that allows the *jaha* to convince the victims to engage in acts of “magnanimity.”<sup>118</sup> These acts allow the victims to manufacture the highest degree of *sharaf* as the community witnesses the entitled forgo *lex talionis* for the sake of, as the *Qur'an* explains, the forgiveness which “is better.”<sup>119</sup> The *atwa* should be seen as one of

---

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Qur'an, 41:34

these “acts of magnanimity,” especially if it is an “*atwa* of honor.”<sup>120</sup> This form of *atwa* involves no monetary compensation, while the *atwa* of *diyya* will. It is important that one views Islam as informing and supporting these ideas. *Jaha* members that are speaking to Muslim victims may explain that God favors the “stronger person” that is willing to engage in an “act of atonement for himself.”<sup>121</sup> It may be said that those that agree to the *atwa* demonstrate the patience and forgiveness that the *Qur’an* associates with the “exercise of courageous will.”<sup>122</sup> *Sharaf* may be connected with piety as piety may be connected to the God that is most powerful and honorable. Meanwhile, the offender often flees his or her home in order to escape the chance of retaliation. His or her initial expression of remorse is confirmed through this action. In many cases, this is seen as a symbolic means to accept humiliation and a lowering of *sharaf*.<sup>123</sup> It is this heightening of the victim’s *sharaf* and the lowering of the offender’s *sharaf* that allows the *jaha* to leverage the necessary support to reach *atwa*.

After the *atwa* is agreed upon, the *jaha* then must make the *diyya* ruling. This ruling, however, is characterized less by adjudication and more by a “process of haggling and negotiation” through the intermediary force of the *jaha*.<sup>124</sup> Once this amount is agreed upon, the *jaha* will meet with the victims in order to “pay a visit...of honor and

---

<sup>120</sup> Daniel L Smith. "The Rewards of Allah." *Journal of Peace Research* 26, no. 4 (1989): 389

<sup>121</sup> Malik’s Muwatta 47.3.12, Qur’an, 5:45

<sup>122</sup> Qur’an, 42:43

<sup>123</sup> Sharon, Lang. "Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion." *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002), 56

<sup>124</sup> Ibid., 58

pleasure about the day of peace.”<sup>125</sup> This day is marked by a public ceremony with five main functions: to reintegrate of the offender(s), to temporarily humiliate the offender(s), to finalize the dispute, to transfer *diyya*, and to complete the restoration of *sharaf* upon the victim(s).<sup>126</sup> The day’s events begin as the victim’s family ties a knot in a white, spotless flag, signifying the safety of the offender’s family to proceed. Carrying the flag, the *jaha* walks toward the offender’s family in another part of town. The victim’s family, arranged in a line, waits for the offender’s family to approach. In a moment often characterized by great tension, each male relative of the offender shakes hands with every family member of the victim. As explained by one informant, “when they put their hands together, the case is canceled.”<sup>127</sup> It is important to note the finality of this event for the entire community. This peace applies “for every embryo in the womb of his mother, and for every sperm from the back of his father.”<sup>128</sup> Following the shaking of hands, the *diyya* is given by the offender’s family to the victim’s family. It is often necessary that there be many witnesses to this transaction as such an event publicly confirms the magnanimity of the victim and his or her family.<sup>129</sup> In many cases, affluent families will immediately return the *diyya*. In one case, this action accompanied the words, “I return this money. I do not need this payment to forgive.”<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> See note 90, 390

<sup>126</sup> Sharon, Lang. "Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion." *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002), 59

<sup>127</sup> Daniel L Smith. "The Rewards of Allah." *Journal of Peace Research* 26, no. 4 (1989): 390

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> See note 96, 59

<sup>130</sup> Ibid.

Such an action may be seen as the highest means to attain *sharaf*; not only did the victim “remit retaliation,” but he also remitted any form of compensation. Although Islam should be seen to support *diyya* payments, this action, I believe, may be informed by an Islamic tradition that seeks to model the “oft-forgiving” and “most-merciful” God. After the signing of the peace treaty, there remain two final procedurally important steps in order to complete *sulha*. The victim’s family will first invite the offender’s family to their house in order to drink bitter coffee. This expression of hospitality to a former enemy has the effect of heightening the victim’s *sharaf*. The offender’s family then invites the victim and his or her extended family to a feast of rice and lamb.<sup>131</sup> This event marks the final transfer of *sharaf* upon the victims as it is thought to be a great honor to have such a “costly and substantial meal” prepared for one’s entire family.<sup>132</sup>

### **Conclusion: *Sulha*, Restoration, and the Spirit of Islam**

The *sulha* presents an ideal model for restorative justice. The victim and offender’s needs of vindication, restitution, empowerment, and accountability are specifically modeled according to cultural norms. As the “need” to restore *sharaf* is of primary importance, the *sulha* process provides numerous opportunities to empower the victim. Islam is specifically relevant as it may be used to inform and support the concepts of magnanimity, repentance, and reverse *musayara*. Additionally, *sulha* reintegrates victims and offenders through a delicate process of communal recognition. Such a process is undoubtedly supported through the Islamic concept of “unity of God

---

<sup>131</sup> Sharon, Lang. “Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion.” *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002), 61

<sup>132</sup> *Ibid.*, 60

and all creation.”<sup>133</sup> Rabia Terri Harris, a prominent Sufi writer, explains that Islam “essentially conveys reconciliation with God.”<sup>134</sup> I believe that *sulha* exists as an important illustration of how, in many of the worst cases, this may be realized. It helps illustrate that at its core, the spirit of Islam, the “sulh...that is best,” is undoubtedly *restorative*.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Muslim Peacebuilding Actors in the Balkans, Horn of Africa, and the Great Lakes Regions, Salaam Institute for Peace and Justice, 2005, 7

<sup>134</sup> David B. Burrell, C.S.C., “Interfaith Perspectives on Reconciliation,” in *The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation, and the Dilemmas of Transitional Justice*, ed. Daniel Philpott (University of Notre Dame Press: Notre Dame, 2006), 121

<sup>135</sup> Qur’an 4: 128

## Bibliography

Ammar, Nawal H., "Restorative Justice in Islam: Theory and Practice," in *The Spiritual Roots of Restorative Justice*, ed. Michael L. Hadley (State University of New York Press: Albany, 2001)

Burrell, David B., C.S.C., "Interfaith Perspectives on Reconciliation," in *The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation, and the Dilemmas of Transitional Justice*, ed. Daniel Philpott (University of Notre Dame Press: Notre Dame, 2006)

Gopin, Mark, "Forgiveness as an Element of Conflict Resolution in Religious Cultures: Walking the Tightrope of Reconciliation and Justice," in *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, ed. Mohammed Abu-Nimer (Lanham: Lexington Books, 2001)

Jabbour, Elias J., *Sulha: Palestinian Traditional Peacemaking Process*, ed. Thomas C. Cook, Jr. (House of Hope Publications: Montreat, 1996)

Lang, Sharon. "Sulha Peacemaking and the Politics of Persuasion." *Journal of Palestine Studies* 31, no. 3 (2002): 52-66.

Muslim Peacebuilding Actors in the Balkans, Horn of Africa, and the Great Lakes Regions, Salaam Institute for Peace and Justice, 2005, 7

Othman, Aida. "And Amicable Settlement is Best: Sulh and Dispute Resolution in Islamic Law." *Arab Law Quarterly* 21 (2007): 64-90.

Rahami, Mohsen. "Islamic Restorative Traditions and Their Reflections in the Post Revolutionary Criminal Justice System of Iran." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15, no. 2 (2007): 227-248.

Smith, Daniel L. "The Rewards of Allah." *Journal of Peace Research* 26, no. 4 (1989): 385-398.

Zehr, Howard, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottsdale: Herald Press, 2005)

# **False Starts: Transitional Justice in the Arab World**

**Eric Wiebelhaus-Brahm**



**Eric Wiebelhaus-Brahm:**

Mr. Brahm has a Ph.D., Political Science from University of Colorado, he is a Senior Research Fellow in the International Human Rights Law Institute, he also works in the DePaul University as Assistant Professor, University of Nevada - Las Vegas.

He conducted researches in Human Rights, Democratization and Transitional Justice, Peace building and Post-Conflict Reconstruction, Conflict Processes and Conflict Resolution, International Security, International Organization and Law, and Globalization.

**Abstract:**

Throughout the so-called Third Wave of democratization, transitional justice became a prominent issue as democratizing polities frequently wrestled with addressing human rights violations perpetrated under the prior regime. Up until recently, the Middle East has been impervious from this trend. However, questions of transitional justice have recently become salient issues across the region. Morocco, Iraq, and Afghanistan are among those that are in the process of constructing or conducting some form of transitional justice experiment or have recently completed their effort. This paper takes stock of the Middle Eastern transitional justice experience. After providing an overview of what has gone on, I make provisional conclusions as to what outcomes we might expect and, for those that have run their course, identify what effects these experiments have had on their respective societies. I also prognosticate as to the viability of further exporting transitional justice models across the region should future opportunities arise.

Tout au long de la soi-disant troisième vague de démocratisation, la justice transitionnelle est devenue une question importante que la démocratisation de régimes politiques a souvent lutté en adressant les violations des droits humains perpétrées sous le régime antérieur. Jusqu'à tout récemment, les pays du Moyen-Orient ont été imperméable à cette tendance. Toutefois, la question de justice transitionnelle est récemment devenue les points saillants de la région. Le Maroc, l'Irak et l'Afghanistan sont parmi les pays qui sont dans le processus de construction ou de mener une certaine forme d'expérience de justice transitionnelle ou ont récemment terminé leur effort. Cet article dresse le bilan de l'expérience du Moyen-Orient de la justice transitionnelle. Après avoir fourni un aperçu de ce qui s'est passé, je fais des conclusions provisoires sur les résultats et, pour ceux qui ont fait leur temps, d'identifier quels sont les effets de ces expériences sur leurs sociétés respectives. J'ai également pronostiqué quant à la viabilité d'exportation de nouveaux modèles de justice transitionnelle dans la région qui devrait amener de futures possibilités.

## ملخص :

من خلال ما يسمى بالموجة الثالثة للدمقرطة تطور مفهوم العدالة المرحلية ليصبح شأننا متأكدا مع بروز المؤسسات الديمقراطية الساعية إلى مجابهة جميع أشكال انتهاكات حقوق الإنسان التي اقترفت تحت أي نظام سابق. وإلى وقت ليس ببعيد، لم تكن منطقة الشرق الأوسط بمنأى عن هذه الممارسات. غير أن مسائل العدالة الانتقالية ما انفكت تكتسي أكثر أهمية لتتحول إلى مسائل بالغة الأهمية في سائر المنطقة، لذا نلاحظ أن عددا من البلدان، مثل المغرب والعراق وأفغانستان، تشهد مسارا جديدا يتمثل في إرساء أو مواصلة تجربة خاصة بالعدالة الانتقالية، أو أنها فرغت من هذا المسار منذ وقت قصير. كما نتولى في هذه الورقة الخروج ببعض الاستنتاجات الخاصة بالتجربة التي تخوضها منطقة الشرق الأوسط في مجال العدالة الانتقالية. وبعد تقديم نبذة عن النتائج الحاصلة في هذا المجال، سأقترح جملة من الاستنتاجات الأولية حول النتيجة التي يمكن لنا انتظارها، بالنسبة لمن سبق لهم قطع أشوطا هامة في هذا المجال، وتحديد الآثار التي قد تخلفها هذه التجارب على مجتمعاتهم المختلفة. ثم أمر بعد ذلك إلى تشخيص إمكانية توسيع نطاق النماذج الخاصة بالعدالة الانتقالية لتشمل جميع بلدان المنطقة كلما توفرت الفرصة للقيام بذلك.

## **Introduction**

The Middle East has long been the final frontier of transitional justice. In recent years, this has begun to change. Algeria has used reparations programs and a series of amnesties to address the violence of a nearly two decade-long Islamist insurgency. Morocco has investigated past abuses and provided reparations to victims. Perhaps most famously, Iraq has purged and prosecuted Saddam Hussein and the former ruling Ba'ath party for its brutality. Yet, each of these examples has had serious flaws, which have implications for the prospect of peace in the respective country. Moreover, they generally provide poor examples for a region with no shortage of histories of violence and repression that call out for justice. This paper takes stock of the Middle Eastern transitional justice experience. After providing an overview of what has gone on, I make provisional conclusions as to what outcomes we might expect and, for those that have run their course, identify what effects these experiments have had on their respective societies. I also prognosticate as to the viability of further exporting transitional justice models across the region should future opportunities arise.

## **Iraq**

Saddam Hussein's Iraq was renowned for its brutality after he took power in July 1979. Suspected opponents were subject to torture, execution, and arbitrary detention with alarming frequency. An estimated 300,000 people are believed to have been disappeared during

Saddam Hussein's 34 years in power.<sup>136</sup> With the government dominated by Sunni Arabs, the Shi'a and Kurdish populations fared particularly poorly. During the 1980-1989 Iran-Iraq War, an estimated 50,000 – 70,000 Iraqi Shi'a were imprisoned or disappeared, with an additional 500,000 forcibly expelled to Iran.<sup>137</sup> A brief Shi'a rebellion following the 1991 Gulf War resulted in thousands more executed, imprisoned, or missing. The Kurds suffered a similar fate under Saddam. For example, between February and September 1988, more than 100,000 Kurds are believed to have been executed during the genocidal Anfal campaign.<sup>138</sup>

Given the human rights abuses of Saddam Hussein's regime, it is unsurprising that demand for transitional justice was high following the March 2003 US invasion. A mid-2003 survey found widespread support among Iraqis across ethnic and regional boundaries for public trials of those responsible for human rights abuses under Hussein's government.<sup>139</sup> In fact, a variety of transitional justice measures have been implemented. However, by and large, they have not promoted reconciliation and state-building. Rather, transitional justice has been politicized and manipulated to settle old scores. The numerous reports of revenge killings and other actions against former Ba'ath party

---

<sup>136</sup> IRINNews.org. 2006. IRAQ: The rocky road to transitional justice. June 28.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Sissons, Miranda. 2008. *Briefing Paper: Iraq's New "Accountability and Justice" Law*. International Center For Transitional Justice. January 22.

<sup>139</sup> International Center for Transitional Justice, and Human Rights Center of the University of California at Berkeley. 2004. *Iraqi Voices: Attitudes Toward Transitional Justice and Social Reconstruction*. New York: International Center for Transitional Justice.

members are indicative of the sentiment that has prevailed.<sup>140</sup> As a result, transitional justice initiatives thus far have exacerbated tensions and jeopardized future stability.

Clearly, there was strong legal and ethical justification for prosecuting Saddam Hussein and many of the top officials of his government. However, the trials have been conducted in such a way that justice has largely not been served. As one account summarized, the Iraqi tribunals have suffered from a lack of international participation, poorly trained judges and legal counsel, political manipulation, controversy over the use of the death penalty, procedural and evidentiary shortcomings, and security problems.<sup>141</sup> Shortly after the US invasion, separate assessments by the US government and the United Nations found the Iraqi legal system wholly inadequate for conducting trials of past abuses.<sup>142</sup> As a result, a new body was needed for the task. After several months of deliberation by the Coalition Provisional Authority (CPA) and the Iraqi Governing Council (IGC), the statute for the Iraqi Special Tribunal for Crimes Against Humanity (IST) was issued under CPA Order No. 48 on December 9, 2003. The IST Statute gave the tribunal jurisdiction over all Iraqis for the crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes, and crimes under existing Iraqi law that had occurred in Iraq, Iran, and Kuwait.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Hatch, Richard. 2005. A year of de-Baathification in Post-Conflict Iraq: Time for Mid-Course Corrections and a Long-Term Strategy. *Journal of Human Rights*, 4(1): 103-112.

<sup>141</sup> Megally, Hanny and Miranda Sissons. 2007. The botched end of a thug. *The Daily Star*. June 29.

<sup>142</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. 2003. Legal Needs Assessment Mission to Iraq Workplan August.

<sup>143</sup> Statute of the Iraqi Special Tribunal arts. 10-14.

Problems emerged from the very beginning. Despite the extensive research done by Iraqi expatriates and non-Iraqi experts as part of the US State Department Future of Iraq Project's "Working Group on Transitional Justice", inter-agency rivalries and political divisions within the Bush administration caused decision makers to ignore its findings.<sup>144</sup> The Iraqis and the Bush administration shared a preference for a national court due to a shared mistrust of the United Nations (UN). As a result, the architects of the IST benefited less from international transitional justice expertise and the lessons learned from other tribunals, such as the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and the Special Court for Sierra Leone (SCSL).<sup>145</sup> Rather, it was constructed and supported largely by a team of legal advisors from the US Departments of Justice and State. Furthermore, the broad mandate of the IST threatened to overwhelm it with hundreds or thousands of potential cases.<sup>146</sup>

From its inauspicious beginnings, the Iraqi tribunals have been subject to political manipulation. The IGC's Salem Chalabi gained control of the establishment and administration of the IST as well as the selection of judges and prosecutors. Because his uncle, Ahmed Chalabi,

---

<sup>144</sup> Working Group on Transitional Justice in Iraq and Iraqi Jurists' Association. 2003. *Transitional Justice in Post-Saddam Iraq: The Road to Re-establishing Rule of Law and Restoring Civil Society-a Blueprint*, March.

<sup>145</sup> Beth Dougherty. 2004 Victims' Justice, Victors' Justice: Iraq's Flawed Tribunal. *Middle East Policy* 11(2); Stover, Eric, Hanny Megally, and Hania Mufti. 2005. Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq. *Human Rights Quarterly* 27 (3).

<sup>146</sup> Beth Dougherty. 2004 Victims' Justice, Victors' Justice: Iraq's Flawed Tribunal. *Middle East Policy* 11(2);

had close ties with the Bush administration and the US Department of Defense, Salem Chalabi's appointment damaged the IST's legitimacy in the eyes of Iraqis.<sup>147</sup> Eventually, after being indicted by an Iraqi court on unrelated charges in August 2004, Salem Chalabi resigned from his post with the IST.

Tarnished by the connection to the US occupation, the Iraqi government replaced the IST after the handover of sovereignty. On October 9, 2005, the Transitional National Assembly (TNA), to which the CPA handed power, ratified Law No. 10 creating a new Iraqi High Criminal Court (IHCC) to replace the IST. Overall, the IHCC has many of the weaknesses of its predecessor. The Dujail Trial was the first held before the IHCC. Even before it began, five tribunal employees and a defense attorney had been killed.<sup>148</sup> After opening on October 19, 2005, the trial lasted just over a year before finding Saddam Hussein and seven other defendants guilty of crimes against humanity for torture, forced deportation, imprisonment, willful killing, and other inhumane acts committed against Shi'as in retaliation for an assassination attempt on Hussein in 1982. During the course of the proceedings, the Higher National De-ba'athification Commission (HNDBC) removed several court officials in what appeared to be an attempt to influence the course of the trial. Moreover, the prime minister and members of parliament pressured the IHCC to render a decisive verdict. A similar pattern emerged with the Anfal Trial of Saddam Hussein and Ali Hassan al-Majid (Chemical Ali), which began

---

<sup>147</sup> Bassiouni, M. Cherif and Michael Wahid Hanna. 2007. Ceding the High Ground: The Iraqi High Criminal Court Statute and the Trial of Saddam Hussein. *Case Western Reserve Journal of International Law* 39(1).

<sup>148</sup> IRINNews.org. 2006. IRAQ: The rocky road to transitional justice. June 28.



in August 2006. In particular, the removal of presiding judge Amiri signaled blatant interference with the independence of the judiciary. Moreover, Saddam Hussein's December 2006 execution for Dujail prior to the conclusion of the Anfal Trial precluded a full accounting of other crimes he had committed.

Although the high profile targets of the IHCC have ensured it much deserved attention, with an estimated total Ba'ath party membership of 2 million out of 24 million Iraqis as of early 2003,<sup>149</sup> the process of de-Ba'athification has had broader and more pernicious effects on post-invasion Iraq. One of the US' first acts after taking over Iraq was to establish a process to purge the Iraqi government of Ba'ath party members. On May 16, 2003, CPA Order Number 1 established the parameters of de-Ba'athification.<sup>150</sup> Articles 2 and 3 outlined the criteria for de-ba'athification, which included "Senior Party Members"<sup>151</sup> and individuals holding positions in the top three layers of the government bureaucracy, state-owned corporations, and other public sector institutions regardless of party rank. However, the CPA provided no clear policy for distinguishing those who had committed human rights abuses (who may have numbered in the tens or even hundreds of thousands<sup>152</sup>) from those who joined the party simply

---

<sup>149</sup> Otterman, Sharon. 2005. Backgrounder: Iraq Debaathification. Available at <http://www.cfr.org/publication.html?id=7853#p10>. Accessed April 5, 2010.

<sup>150</sup> All CPA Orders are available at: (<http://www.cpa-iraq.org/regulations/index.html#Regulations>) Accessed April 5, 2010.

<sup>151</sup> This includes the ranks of 'Udw Qutriyya (regional Command Member), 'Udw Far' (Branch Member), 'Udw Shu'bah (Section Member), and 'Udw Firqah (Group Member).

<sup>152</sup> Perito, Robert. 2003. Establishing the Rule of Law in Iraq: Special Report 104 (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, April). Available at <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr104.html>

because it was a prerequisite for many of the most prestigious and well-paying jobs in Iraq. The failure to adequately consider individuals on their own merits had dire consequences. In total, the CPA dismissed an estimated 500,000 military and intelligence personnel and a further 30,000 public sector employees. Iraqis with critical administrative and policing skills were dismissed, which hampered reconstruction and weakened the security situation. In fact, many dismissed and unemployed former Ba'ath party members became sympathetic to the insurgency movement.<sup>153</sup>

By August 2003, the management of de-ba'athification had been transferred from the CPA to the newly formed Higher National De-ba'athification Commission (HNDBC) under the IGC.<sup>154</sup> The HNDBC was a moderate improvement over the US-run process. It extended a selective appeals process under which an estimated 9,000 ex-Ba'athists previously disqualified under CPA Orders had returned to work in the government as of 2005.<sup>155</sup> However, the HNDBC refused to consider appeals by former senior Ba'ath party members and military officers as well as members of Iraq's intelligence services.<sup>156</sup> Nonetheless, led by Ahmed Chalabi, a bitter opponent of Saddam Hussein's regime, the HNDBC remained politicized and vengeful.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> Ex-Baathists Play Crucial Insurgent Role, US Says. J Hendren - *Los Angeles Times*, 2005

<sup>154</sup> The CPA endorsed the creation of the HNDBC in a subsequent order.

<sup>155</sup> Otterman, Sharon. Backgrounder: Iraq Debaathification. 2005. Available at :<http://www.cfr.org/publication.html?id=7853#p10> . Accessed on 04/05/2010

<sup>156</sup> Chalabi, Agnad, "What Iraqis Want," *Wall Street Journal*. 3/15/2004.

<sup>157</sup> Stover, Eric, Hanny Megally, and Hania Mufti. 2005. Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq. *Human Rights Quarterly* 27 (3).; Hatch 2005.

In the face of growing opposition from Prime Minister Allawi, other IGC members, and US military commanders, the CPA withdrew its approval of the HNDBC in June 2004 and authorized the IGC to abolish it and replace it. However, Allawi lost January 2005 elections and the HNDBC persevered. The process finally underwent reform in January 2008 with the passage of the Law of the Supreme National Commission for Accountability and Justice. It established a new Accountability and Justice Commission. The law introduced four main changes to the de-ba'athification process. First, it established an independent appeals chamber. Second, it created a public prosecutor's office to investigate allegations against individual former Ba'ath party members. Third, the law made certain, mostly low-level former Ba'athists eligible for a pension. Finally, it allowed tens of thousands of low-level dismissed Iraqis to return to work without going through the appeals process.

While the Accountability and Justice Commission is a marked improvement in the management of de-ba'athification, it remains problematic. By and large, the HNDBC has been melded into it, including members who have been accused of using the process for political ends. The International Center on Transitional Justice (ICTJ), for example, has argued that the current process does not go far enough to judge individuals based on their past actions rather than party membership.<sup>158</sup> It further argues that commissioners need to be more accountable. This is exemplified by the role the commission played in the recent Iraqi national elections. In early January 2010, nine predominately Sunni political parties and 458 individuals were banned

---

<sup>158</sup> International Center for Transitional Justice. Accountability and Justice Law. Available at <http://www.ictj.org/en/news/features/1466.html>. Accessed April 5, 2010.

from participating in the March 2010 parliamentary elections. In February, the commission briefly lifted the ban before reinstating it. In the end, only 26 of 177 individuals who appealed the ban were allowed to run in the elections.<sup>159</sup> The commission's credibility was further damaged by the fact that its current leader, Ali al-Lami, was himself a candidate in the election.<sup>160</sup>

By and large, the transitional justice effort in Iraq has been botched. With the origins of most policies, particularly the most punitive measures, in the CPA, they smack of victor's justice. This perception is compounded by the relative impunity US forces have enjoyed since the invasion. Since the Iraqi government resumed authority in mid-2004, there has been relatively little improvement. The IST and de-Ba'athification have been politicized and lack broad credibility. As such, they seem more likely to foment further tension than to promote peace, let alone reconciliation. These measures also do comparatively little for victims. The CPA and the TNA studied potential reparations options. However, it was not until late 2005 that the Iraqi parliament approved measures to establish the Political Prisoners' Foundation and the Martyrs' Foundation (for those killed by Saddam Hussein's government) to manage reparations for these two groups of victims. Finally, there has been periodic talk of a truth

---

<sup>159</sup> Carnegie Endowment for International Peace. 2010. De-Baathification Decision Postponed until after election Results. February 4.; Carnegie Endowment for International Peace. 2010. De-Baathification Saga Verdict. February 25.

<sup>160</sup> Ottaway, Marina and Danial Kaysi. 2010. De-Ba'athification as a Political tool: Commission Ruling Bans Political Parties and Leaders. Carnegie Endowment for International Peace. January 26.

commission in Iraq.<sup>161</sup> The idea is attractive because it could potentially provide a broader picture of the brutality of Saddam Hussein's regime and the violence and chaos that followed the 2003 US occupation. While both have merit, they require administrative and fiscal capacity as well as security, three things the Iraqi government has failed to deliver thus far.

## **Algeria**

Algeria has been ravaged by violence and terror since 1992, when multiparty elections that were set to be won by the Islamic Salvation Front (Front Islamique du Salut – FIS) were cancelled. The military declared a state of emergency and instituted a five-member High Council of State to take power.<sup>162</sup> The FIS was banned. Foiled at the ballot box, some FIS members and supporters took up arms against the government and, increasingly, civilians who they perceived as backing the government. For its part, the government, along with militias it had armed, committed massive human rights violations in an effort to put down the rebel movement. Although the level of violence has fallen dramatically since the 1990s and two amnesties have been offered to the Islamists in a bid to coax them to lay down their arms, violence and human rights abuses continue in Algeria. Official

---

<sup>161</sup> The ICTJ produced a 2004 paper outlining a plan. See International Center for Transitional Justice. 2004. Briefing Paper: Toward a Truth Commission for Iraq. New York.

<sup>162</sup> At the beginning of 1994, the High Council of State was dissolved and Lamine Zeroual became president.

estimates put the number of killed in the government's battle against the Islamists at between 150,000 and 200,000.<sup>163</sup>

Following the return to civilian rule in 1999, the government embarked on an amnesty policy to curb the violence. New Algerian President Abdelaziz Bouteflika proposed the Civil Harmony Law, which was adopted by parliament and later approved in a national referendum. The law provided immunity from prosecution for any armed rebel who surrendered within six months of the law entering into force, which happened on July 13, 1999, and made a full disclosure of their past. Individuals, who had committed particularly heinous crimes, including murder, rape, violence that led to permanent disability, and bombing public places, were ineligible, though they could receive reduced sentences by coming forward. At the provincial level, probation committees were established to judge whether individuals should be granted amnesty. The commissions generally operated very opaquely and appear to have done little actual investigation of individuals' stories.<sup>164</sup> Presidential Decree 2000-03, issued on January 10, 2000, provided even more generous terms. Individuals from any organization who laid down their arms would be granted a full amnesty and blanket immunity from prosecution. An estimated 5,500 Islamist fighters took advantage of the measures, but no official figures have ever been released.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Associated Press. 2006. Up to 200,000 killed in Islamic insurgency since 1992. March 18.

<sup>164</sup> Tlemçani, Rachid. 2008. Algeria Under Bouteflika: Civil Strife and National Reconciliation: Carnegie Endowment for International Peace. 7

<sup>165</sup> Amnesty International. 2010. *A Legacy of Impunity: A Threat to Algeria's Future* 2009 [last accessed March 25 2010]. Available from <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE28/001/2009/en>.

Under pressure from victims' and human rights groups, the Algerian government appointed a 43-member National Consultative Commission on the Promotion and Protection of Human Rights in September 2003. The commission was given a mandate to help "appropriate authorities undertake all necessary measures to find the persons declared as 'disappeared' and to proceed to identify any bodies that are found."<sup>166</sup> In March 2005, the commission gave the government a report that concluded that government forces were responsible for over 6,000 disappearances. However, it did not investigate the cases. The commission had been given no power to compel cooperation by government officials or subpoena documents.<sup>167</sup> Moreover, it concluded that the disappeared were the result of rouge elements who were not following orders.<sup>168</sup> To date, the government has not released the commission's report. The commission was reauthorized in December 2006, only to be definitively closed the following September. The commission reviewed over 13,000 claims from families of disappeared individuals, who were eligible for compensation of up to DZD 1 million.<sup>169</sup> It is unclear how many eventually received compensation, but Tlemçani reports that no more than DZD 50 million

---

<sup>166</sup> Human Rights Watch. 2005. *Algeria: Justice at Risk for Abuses Past and Present* June 22 2005 [last accessed June 23 2005]. Available from [http://hrw.org/english/docs/2005/06/22/algeri11201\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2005/06/22/algeri11201_txt.htm).

<sup>167</sup> Tlemçani, Rachid. 2008. *Algeria Under Bouteflika: Civil Strife and National Reconciliation*: Carnegie Endowment for International Peace. 8

<sup>168</sup> Bryant, Elizabeth. 2005. Analysis: Algeria's reconciliation plan. *UPI*, August 17.

<sup>169</sup> Tlemçani, Rachid. 2008. *Algeria Under Bouteflika: Civil Strife and National Reconciliation*: Carnegie Endowment for International Peace. 8

in compensation has been issued. Victims' groups have been thwarted in their attempts to promote a more genuine truth-seeking process.<sup>170</sup> In 2005, Boutleflika called a referendum on his Charter for Peace and National Reconciliation. The Charter again offered immunity or clemency to Islamist fighters and measures for Islamists who had lost their jobs in the 1990s. In addition, it absolved government forces and armed militias from responsibility for human rights abuses. While denying government responsibility for thousands of disappearances that had taken place since 1992, the Charter proposed recognizing victims' suffering and promised compensation. Nearly 80% of voters participated in the September 2005 referendum, over 97% of which supported the plan. The president promoted the charter as the only effective way to promote economic and social development in Algeria. Not everyone agreed. The Socialist Forces Front and the Rally for Culture and Democracy, the two main opposition parties, boycotted the referendum. Victims' groups and human rights activists also opposed the amnesty.

Ordinance No. 06-01 of February 2006, which implemented the Charter, substantially broadened it. In particular, it provided blanket immunity for security forces and government-sponsored militias. In addition, it extended eligibility for the amnesty to members of armed groups who had committed murder and acts of violence that led to permanent injury. Only individuals who had committed massacres, rape, or public bombings were excluded. Approximately 300 more fighters surrendered under the terms of the amnesty, with about 2,200

---

<sup>170</sup> International Herald Tribune. 2007. Algerian Police Break up Conference Seeking to Shed Light on Insurgency February 7.



more released from prison.<sup>171</sup> To further reinforce the government's desire to put the past behind it, the decree made it a criminal offence to discuss the issue of disappearances in a way that would "undermine the good reputation of [state] agents who honorably served the country or to tarnish the image of Algeria internationally."<sup>172</sup>

Since civilians returned to power in 1999, the Algerian government has been more forthcoming in acknowledging that massive violence occurred during the 1990s, but it continues to deny official responsibility. As a 2009 Amnesty International report describes, "Algerian authorities continue to argue in national and international forums that security forces and state-armed militias demonstrated great patriotism and even heroism and made invaluable sacrifices in the face of terrorism that threatened to destroy the nation."<sup>173</sup> The amnesty processes have not been transparent and have not involved victims' groups in the process. The government claims that most of the disappeared joined the Islamist insurgency.<sup>174</sup> Families of disappeared individuals have filed hundreds of complaints in Algerian courts, but

---

<sup>171</sup> Amnesty International. 2010. *A Legacy of Impunity: A Threat to Algeria's Future* 2009 [last accessed March 25 2010]. Available from <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE28/001/2009/en>.

<sup>172</sup> Tlemçani, Rachid. 2008. *Algeria Under Bouteflika: Civil Strife and National Reconciliation*: Carnegie Endowment for International Peace. 9

<sup>173</sup> Amnesty International. 2010. *A Legacy of Impunity: A Threat to Algeria's Future* 2009 [last accessed March 25 2010]. Available from <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE28/001/2009/en>.

<sup>174</sup> Reuters. 2006. *Algerian amnesty to shield military* (February 21) AlertNet, 2006 [last accessed March 2 2006]. Available from <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L21192175.htm>.

neither further information nor accountability has been forthcoming.<sup>175</sup> Although their numbers are diminished due to deaths, amnesties, and moves to continue jihad elsewhere in the world, if anything, Islamist forces have been further radicalized by continued repression and impunity, as is evidenced by the emergence of Al-Qaeda in the Lands of the Islamic Maghreb.

## Morocco

Morocco can take credit for introducing the truth commission to the Arab World. The workings of the Moroccan Equity and Reconciliation Commission (Instance Equité et Reconciliation - IER) received extensive coverage on al-Jazeera and other regional news outlets. In many respects, the IER has much to recommend it. The commission was granted significant resources and was led by a set of credible and capable commissioners. Nonetheless, it also may be limited in the transitional justice lessons it can provide to the region. The IER was established after the dynastic succession of King Mohammed VI, so it was at least partially intended to legitimize the new regime. Moreover, the investigation avoided more recent human rights abuses and Morocco's thorniest human rights problem, Western Sahara.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Human Rights Watch. 2005. *Algeria: Justice at Risk for Abuses Past and Present* June 22 2005 [last accessed June 23 2005]. Available from [http://hrw.org/english/docs/2005/06/22/algeri11201\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2005/06/22/algeri11201_txt.htm).

<sup>176</sup> The IER cancelled a scheduled public hearing on Western Sahara, the site of numerous human rights violations, saying it was not possible due to unrest. See Faramarzi, Scheherezade. 2005. *Moroccans split on truth commission digging into four decades of human rights abuses* Associated Press, May 12 2005b [last accessed June 1 2005]. Available from <http://news.findlaw.com/ap/p/56/05-13-2005/0c5d005a6baa910a.html>.

Finally, those interested in holding perpetrators accountable for past human rights violations in Morocco have thus far been disappointed. Although the IER helped mark a break from his father's reign, it was not a complete shift in human rights policy. In King Hassan II's final years, some initial measures were taken to address Morocco's history of human rights abuses, most notably the Independent Commission of Arbitration. Following King Mohammed VI's succession on January 7, 2004, the Moroccan government accepted the king's Advisory Council of Human Rights recommendation to establish the IER and, within a few months, the legal framework for it had been crafted. The IER was made up of seventeen commissioners from a variety of backgrounds, including several lawyers and journalists, a physician, and a historian. The commissioners were widely respected and included victims and human rights activists among their ranks; most had a history of human rights activism. Throughout its work, the IER consulted with political parties, unions, and other civil society groups in order to ensure its work was relevant and legitimate.<sup>177</sup>

The IER was given a daunting task, to investigate human rights violations by government forces that occurred between Morocco's independence in 1956 to the creation of the Independent Commission of Arbitration on August 16, 1999. The IER's mandate called for it to establish the facts about past human rights abuses. In addition, it was to serve an educational function by helping the country learn from its past. Through its investigation, it was also charged with facilitating victim

---

<sup>177</sup> Arabic News. 2004. *Reconciliation commission starts consultations with political parties and trade unions* (November 6) 2004 [last accessed December 27 2004]. Available from <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/041106/2004110620.html>.

healing and reconciliation. Finally, the IER was to serve as a mechanism for providing compensation for victims. The statute establishing the commission defined victims narrowly, limiting its investigation only to forced disappearances and arbitrary detention. The government asked the commissioners to do all of this in just two years. To fulfill its mandate, the IER decided to establish three separate units: Investigations, Reparations, and Research and Study. The Investigations Unit conducted interviews of witnesses and collected evidence around the country in order to shed light on past human rights violations. In the course of its investigation, the IER identified nearly 600 people who had been disappeared during the period. It found that more than 300 more people had been killed by government troops during anti-government protests over the years. A further 174 had been murdered while being arbitrarily detained by the government. The IER statute required government officials to cooperate with the commission, but the IER's final report states that it did not receive full cooperation.

The commission held seven public hearings in different locations around the country, which were broadcast on television and radio. Individuals who volunteered to participate in public hearings were briefed on rules of conduct, including a prohibition on naming alleged perpetrators. They also received psychological support both before and after their appearance. A final element of the IER's work was the staging of several televised roundtable discussions of issues related to Morocco's future political, legal, economic, and cultural development. Overall, the IER's public hearings have been credited

with promoting significant public discussion on human rights and Morocco's past.<sup>178</sup>

The Research and Study Unit conducted several studies that enhanced and provided context to the individual abuses examined by the Investigations Unit. For example, it developed relationships with civil society organizations to allow the IER access to their documentation of human rights abuses. The unit also organized research colloquia. Finally, the Research and Study Unit consulted with global transitional justice experts, including the International Center for Transitional Justice and veterans of South Africa's Truth and Reconciliation Commission, to learn from other countries' truth commission experiences.

The Reparations Unit provided a range of goods and services designed to repair the harm suffered by victims. Before the IER's end, the Reparations Unit heard nearly 17,000 claims. In total, the IER recommended monetary compensation for nearly 10,000 individuals. In addition, it established a care unit to provide medical and psychological care for victims and recommended the establishment of a long-term medical program. Moreover, the Reparations Unit established measures for those who had lost their jobs as a result of government repression. The IER ultimately recommended professional rehabilitation for nearly 2,000 victims. The large number of claims is remarkable because victims had only one month to apply for reparations early in the commission's work. The Reparations Unit hired over 100 temporary staff to manage the flood of cases.<sup>179</sup> This had the benefit of providing

---

<sup>178</sup> *Khalleej Times*. 2005. Emotional Moments at Morocco's Rights Commission Hearings. February 4.

<sup>179</sup> *Ibid.*

the IER with needed information for its investigation and facilitated a more timely response to victims' needs. However, the brief window of opportunity gave victims little time to reflect on such a potential retraumatizing course of action.

On November 30, 2005, the IER submitted its final report to the government. In a speech two weeks later, King Mohammed VI ordered the report's public release. He further pledged to implement the IER's recommendations. Two months prior to the IER's conclusion, it held a three - day public National Forum to discuss its draft reparations program with hundreds of government officials and civil society representatives.<sup>180</sup> Ultimately, the government gave IER reparations a budget of between USD 50-70 million to be split among the victims.<sup>181</sup> In early 2007, the government began making payments to victims through the Moroccan Advisory Council of Human Rights (CCDH).

The IER put forward several other recommendations in its final report. First, it urged significant economic development assistance for regions in which past human rights violations were most common. Second, the IER called for the decommissioning of former detention centers, which is in progress. Third, the commissions recommended constitutional reforms to specify Moroccans' fundamental rights and freedoms. Fourth, it suggested institutional reforms to help prevent future human rights abuses. In particular, the IER recommended a stronger, more independent judiciary and greater oversight of the military. Finally, the IER recognized that it should not be the final word on past abuses. Therefore, it called on the government to investigate

---

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Hazan, Pierre. 2006. IER: truth without punishment. *International Justice Tribune*, January 23.

unresolved cases. Finally, it pointed to the need to ensure that the commission's records remain accessible to encourage ongoing public discussion.

The IER is viewed in different ways by observers, either as a democratic initiative or as a public relations exercise for the new king.<sup>182</sup> Human rights groups were critical of the IER's mandate, which forbid it from identifying perpetrators. One group actually published its own list of alleged torturers to fill the void. Civil society groups also chided the IER effort because, due to the narrow set of human rights abuses it was authorized to investigate, the scope of human rights violations was vastly underestimated.<sup>183</sup> The government responded slowly to the IER's recommendations.<sup>184</sup> Although the reparations program is up and running, the government initially did a poor job of explaining it to the public. Following a June 2009 visit, the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances concluded that, while some recommendations had been implemented, many remained unaddressed.<sup>185</sup> In early 2010, CCDH

---

<sup>182</sup> Hazan, Pierre. 2006. *IER Wages Democratic Bet* (December 19) International Justice Tribune, 2005 [last accessed January 13 2006]. Available from [http://www.justicetribune.com/index.php?page=v2\\_article&id=3295](http://www.justicetribune.com/index.php?page=v2_article&id=3295).

<sup>183</sup> BBC. 2006. *Morocco truth panel details abuse* (December 16) 2005 [last accessed January 17 2006]. Available from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4536258.stm>; Faramarzi, Scheherezade. 2005a. Moroccan Truth Commission Questioned. December 19.

<sup>184</sup> Thorne, John. 2006. Morocco's truth commission undermined by government lethargy, rights groups say. *Associated Press*, July 17.

<sup>185</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, "UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances concludes visit to Morocco", June 26, 2009, at

president Ahmed Herzenni stated that all IER recommendations were either implemented or in the process of being implemented.<sup>186</sup> Nonetheless, at roughly the same time, Amnesty International issued a report that was much more pessimistic about the future of IER recommendations and the ability of the Moroccan government to improve its human rights practices.<sup>187</sup>

## **Conclusion :**

In many respects, these three cases provide illustrations of how not to conduct transitional justice. Trials are often promoted for their ability to provide justice for victims, deter human rights abuses, and promote the rule of law. Unfortunately, perpetrators in Algeria and Morocco continue to enjoy impunity. Yet, trials that appear vindictive and target particular groups, as in Iraq, also send the wrong message and increase tensions. Courts need to be independent, have credible rules and procedures, and be staffed with adequately trained personnel to be beneficial. Similarly, the Iraqi experience with de-Ba'athification demonstrates the risk of applying vetting procedures without adequate safeguards. Punishing individuals for group membership rather than

---

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9144&LangID=E> [accessed March 23, 2010].

<sup>186</sup> *Libération* "Le processus de suivi des recommandations de l'IER s'est achevé: • 'C'est à l'Etat et à la justice de prendre le relais'," at [http://www.libe.ma/Le-processus-de-suivi-des-recommandations-de-l-IER-s-est-acheve-C-est-a-l-Etat-et-a-la-justice-de-prendre-le-relais\\_a8218.html](http://www.libe.ma/Le-processus-de-suivi-des-recommandations-de-l-IER-s-est-acheve-C-est-a-l-Etat-et-a-la-justice-de-prendre-le-relais_a8218.html) [accessed March 23, 2010].

<sup>187</sup> Amnesty International "Broken Promises: The Equality and Reconciliation Commission and • its Follow-up," at <http://www.amnesty.org/library/info/MDE29/001/2010/en> [accessed March 23, 2010].



actual behavior is unfair and led many former Ba'ath party members to join the insurgency. Vetting procedures need to be conducted in a fair and transparent manner to be effective. Investigative commissions can uncover important information about past abuses if given adequate powers, resources, and cooperation. Yet, without prosecution and reparations, victims often find the experience wanting. To be effective, truth commissions must prompt further steps through their recommendations such as institutional reform, the creation of other transitional justice mechanisms, and a public discussion of the country's past. Reparations are a key need of many victims. Nonetheless, in the absence of the investigation and prosecution of human rights abuses, reparations are often viewed as the price of silence. Finally, amnesties may have a place in facilitating peaceful political transitions. However, without it being restricted to lesser crimes, applied individually, and in a manner that encourages the uncovering of information on the fate of victims, amnesties entrench impunity and invite vigilantism. In short, Iraq, Algeria, and Morocco provide valuable lessons to other countries in the region and around the world on the potential pitfalls of transitional justice. It is also not too late for these three countries to salvage some benefits from their transitional justice experience by reforming ongoing processes or creating new ones with greater legitimacy.



# **Transitional Justice and Reconciliation in the Arab Region**

## **Collection of Studies**

**Presented by: Pr. Chaouqui Benyoub**

**Preparation: Driss Lagrini  
Amor Kamel Khalil  
Omar Boubakri  
Andrew R.Fallon  
Eric Wiebelhaus - Brahm**

مركز الكواكبي  
للتحولات الديمقراطية



Kawakibi Democracy  
Transition Center



# Transitional Justice and Reconciliation in the Arab Region

## Collection of Studies

Presented by : Pr. Chaouqui Benyoub

Prepared by : Driss Lagrini

Amor Kamel Khalil

Amor Boubakri

Andrew R.Fallon

Eric Wiebelhaus - Brahm

Published by Al Kawakibi Democracy Transition Center

[www.kawakibi.org](http://www.kawakibi.org)