

ملخص

إستراتيجية العدالة الانتقالية  
في فلسطين في أعقاب الصراع الداخلي

٢٠٢٣



المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"

رام الله: البيرة - البالوع - شارع المحاكم

هاتف: + 972 (2) 2424870

فاكس: + 972 (2) 2424866

غزة - اللبائدي - عمارة المزيني ط 1، مقابل مستشفى حياة الزنط

تلفاكس: + 972 (8) 082880772

البريد الإلكتروني: [musawa@musawa.ps](mailto:musawa@musawa.ps)

الصفحة الإلكترونية: [www.musawa](http://www.musawa)

يونسف  
لكل طفل

هيئة الأمم  
المتحدة للمرأة  
هيئة الأمم المتحدة للمساواة  
بين الجنسين وتمكين المرأة



سواسية  
SAWASYA II

البرنامج المشترك البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة - اليونيسف، تعزيز سيادة القانون في دولة فلسطين

يدعم من



السويد  
Sverige



Kingdom of the Netherlands



## شكر وتقدير

تم إنتاج هذا الملخص بواسطة المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" وبدعم مباشر من برنامج سواسية 2 المشترك : تعزيز سيادة القانون في دولة فلسطين، البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) بتمويل سخي من حكومة هولندا والسويد والوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي والاتحاد الأوروبي.

## إقرار

إن الآراء المعبر عنها في هذا الملخص هي آراء المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" ولا تعبر بالضرورة عن الآراء والسياسات الرسمية لحكومة هولندا أو السويد أو الوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي أو الاتحاد الأوروبي أو منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) أو هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو الأمم المتحدة أو أي من المنظمات التابعة لها.



## المحتويات

6.....	مقدمة
11.....	المحور الأول: نظرية التغيير التي تقوم عليها الإستراتيجية.....
16.....	المحور الثاني: الجهات المسؤولة عن تنفيذ الإستراتيجية ومهامهم.....
21.....	المحور الثالث: مراحل تطبيق إستراتيجية العدالة الانتقالية.....
27.....	الجدول الزمني لإستراتيجية العدالة الانتقالية.....

## مقدمة

شهدت فلسطين أحداثاً داخلية مفعجة ودامية في حزيران 2007، كان لها جذور تمتد قبل قيام السلطة الفلسطينية في العام 1994، وكان لها تبعات خطيرة على حاضر الشعب الفلسطيني ومستقبله. ويمكن التأكيد أن الاقتتال الداخلي في العام 2007 لم يكن وليد اللحظة، بل هو مجرد حلقة في سلسلة طويلة من الإخفاقات في تحقيق ديمقراطية فلسطينية وعدالة اجتماعية، امتدت منذ قيام السلطة الفلسطينية، وحتى يومنا هذا. وهذا الوضع أوجد إرثاً ثقيلاً من انتهاكات حقوق الإنسان، وآلاف الضحايا الذين ينتظرون الإنصاف، وخلف مؤسسات رسمية تهيمن عليها الحزبية، وفاقدة لثقة الجمهور؛ مما يفرض على الفلسطينيين/ ات تبني مشروع فعال للعدالة الانتقالية للخروج من هذه الأزمة، بشكل يضمن عدم تكرار أحداث الماضي، ويؤسس للمستقبل.

تُعلمنا تجارب الدول التي مرت بمرحلة انتقالية أن هناك حدًا أدنى من تطبيق أدوات العدالة الانتقالية يجب أن يكون، لكي تتحقق حماية المجتمع من تكرار أحداث الماضي، وهذا يتطلب وعياً عالياً من قبل أصحاب القرار بأن عملية عدالة انتقالية سليمة ومنتجة يجب أن يصاحبها تنازلات من كافة الأطراف، بما يحقق أقصى تطبيق ممكن من أدوات العدالة الانتقالية. ويجب أن تفهم العدالة الانتقالية كأداة لصالح الجميع، ففي الوقت التي تنصف الضحايا، تعطي أيضاً فرصة للجنة لإعادة الاندماج في المجتمع بعد التكفير عن خطاياهم.

يحتاج إنهاء الانقسام بطريقة تضمن سلاماً مستقرًا وتحولاً ديمقراطيًا إلى برنامج عدالة انتقالية سليم، يقود إلى مصالحة حقيقية، والمصالحة الحقيقية تعني بناء الثقة بين الخصوم



السابقين وليس مجرد المساحة. هنالك العديد من الأمور التي يجب فحصها قبل البدء في أي عملية تهدف إلى إنهاء الانقسام، ولا يكفي في هذا السياق مجرد وضع قواعد ومبادئ لإنهاء الانقسام، بل يجب وضع آليات وخطط تنفيذية مفصلة؛ فالتعامل مع إرث الماضي مسألة شديدة الحساسية والتعقيد في السياق الفلسطيني، ولكن، لا يجوز بأي حال تجاهلها إذا كانت الأطراف تسعى لسلام مستقر وتنمية مستدامة. ولهذا كان إعداد إستراتيجية للعدالة الانتقالية تمهيداً لتبنيها من قبل السياسيين أمراً ملجأً وخياراً لا مناص منه.

### نطاق الإستراتيجية:

تتناول هذه الإستراتيجية مشروع العدالة الانتقالية في فترة الأحداث المتعلقة بالصراع الداخلي الفلسطيني في مناطق السلطة الفلسطينية فقط، ولم تتناول العدالة الانتقالية المترتبة على الصراع الفلسطيني الإسرائيلي أو المترتبة على الصراع في مخيمات اللجوء في الشتات. وتتناول هذه الإستراتيجية الصراع الفلسطيني الداخلي منذ قيام السلطة الفلسطينية في العام 1994، وليس فترة الصراع السابقة لذلك، وتعتمد هذه الإستراتيجية تعريف العدالة الانتقالية الوارد في تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة سنة 2004، والمبادئ التوجيهية الصادرة في العام 2010 حول العدالة الانتقالية في مجتمعات ما بعد الصراع، والتي عرفها بأنها: "عبارة عن مجموعة متكاملة من العمليات والإجراءات القضائية وغير القضائية، والتي تشمل التنقيب عن الحقيقة، المحاكمة، برامج التعويض، الإصلاح المؤسسي والذي يشمل عملية



الفحص الوظيفي والعزل، أو توليفة مناسبة من هذه الآليات.<sup>(1)</sup> وتتسم عملية العدالة الانتقالية بالمرونة، ويتم التخطيط الدقيق لها من خلال التشاور المكثف مع أصحاب المصالح المحليين، وتصر الأمم المتحدة على اعتماد المفهوم الشامل للعدالة الانتقالية كمبدأ. وتمثل هذه الإستراتيجية إحدى رؤى المجتمع المدني في ضوء احتياجات الضحايا ومواقف القوى المختلفة.

### تقسيم الإستراتيجية:

تقسم هذه الإستراتيجية في أربعة أجزاء متكاملة، لتقديم صورة كاملة عن الأساس الذي بنيت عليه إستراتيجية العدالة الانتقالية ووضع القارئ في صورة الوضع الذي تتعامل معه الإستراتيجية بغض النظر عن معرفته المسبقة بالصراع السياسي الفلسطيني أو أحداث الماضي، كما يأتي:

الجزء الأول: مفهوم العدالة الانتقالية وتجارب مختارة حول العالم: ويعرض هذا الجزء مفهوم العدالة الانتقالية ومبادئها كما عرفتها المعايير الدولية، ويعرض الآليات الأربع الرئيسة للعدالة الانتقالية، وهي: الحقيقة، والتعويض، والمساءلة، والإصلاح المؤسسي. كما يقدم هذا الجزء ثلاث تجارب حول العالم للعدالة الانتقالية حققت نجاحات متفاوتة، ويستعرض أهم الدروس المستفادة منها.

الجزء الثاني: سياق العدالة الانتقالية في فلسطين: يعرض هذا الجزء أسباب الصراع الداخلي الفلسطيني، والإرث المترتب على هذا الصراع (أحداث الماضي)، ومن ثم يقدم اتفاقيات المصالحة الفلسطينية وتعليق الإستراتيجية على كيفية تعامل هذه الاتفاقيات

1 Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice (United Nation, 2010)





مع آليات العدالة الانتقالية. ويقدم هذا الجزء أيضًا تحليلًا للسياق من خلال تحليل (SWOT) لفهم نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر التي تؤثر على تطبيق عدالة انتقالية شاملة. وتستعرض الإستراتيجية القوى المختلفة التي تؤثر على الإستراتيجية من خلال تحليل القوى.

الجزء الثالث: إستراتيجية العدالة الانتقالية في فلسطين: نظرية التغيير وخطط العدالة الانتقالية وآلياتها: يقدم هذا الجزء نظرية التغيير التي تقوم عليها العدالة الانتقالية، وذلك من خلال طرح المشاكل وأسبابها، ومن ثم التدخلات اللازمة ومخرجاتها ونتائجها والتي سئسهم بمجموعها في تحقيق الهدف العام. ويقدم هذا الجزء أيضًا مكونات مجتمع الإستراتيجية على فئتين: الفئة المستهدفة، والأجسام المنفذة للعدالة الانتقالية، وما دور كل مشارك في هذه الفئات بشكل مختصر، ومن ثم يعرض هذا القسم كيفية تشكيل خمسة أجسام وصلاحياتها التي ستكون مسؤولة عن تنفيذ مشروع العدالة الانتقالية، وهي: المجلس الانتقالي، لجنة الحقيقة، ولجنة التعويض والمصالحة، ولجنة المساءلة، ولجنة الإصلاح المؤسسي. ويقدم هذا الجزء جدولًا زمنيًا لعمل كل جسم من هذه الأجسام، وإطارًا منطقيًا لمتابعة عمل كل جسم من هذه الأجسام وتقييمه.

الجزء الرابع: خريطة طريق العدالة الانتقالية: يطرح الجزء الرابع مراحل تطبيق العدالة الانتقالية وخطواتها، ويستعرض ثلاث مراحل: المرحلة التحضيرية وتهيئة الأجواء للعدالة الانتقالية؛ مرحلة الحقيقة وجبر الضرر وتصحيح المسار؛ ومرحلة الانتخابات. وفي كل مرحلة هناك العديد من الأجسام التي يجب أن تُشكل والإجراءات التي يلزم أن تتبع والمبادرات التي يجب أن تطلق وفق الإستراتيجية لتطبيق عدالة انتقالية فاعلة تحقق الأهداف المرجوة منها، وسط التفاف شعبي مؤيد وداعم.



## منهجية الإستراتيجية

تحاول هذه الإستراتيجية الإجابة عن سؤال رئيس وهو: ما الخطة اللازمة لتطبيق مشروع عدالة انتقالية فعال للتعامل مع إرث الماضي بما يحقق عدم تكرار أحداث الماضي، والمصالحة، وتعزيز فرص التأسيس لنظام حكم ديمقراطي في فلسطين؟ واستخدمت الإستراتيجية مصادر ثانوية وأولية للإجابة عن هذا السؤال والأسئلة المتفرعة منه. وقد استندت الإستراتيجية بشكل كبير إلى مجموعات بؤرية لتحديد المشكلة وتحليلها وفهم السياق. وهذه المجموعات هي: مجموعة استشارية من أكاديميين متخصصين في مجالات مختلفة، وأربع لجان متابعة للجان العدالة الانتقالية المقترحة، وجميعهم من ذوي الخبرة في المجال، مجموعة شبابية لمعرفة آراء الشباب حول الموضوع وكيفية التعامل معه.

## المحور الأول: نظرية التغيير التي تقوم عليها الإستراتيجية:

وجد الصراع السياسي بين القوى الوطنية والسياسية قبل قيام السلطة الفلسطينية، ولكنه تعزز بعد توقيع اتفاقية أوسلو وقيام السلطة الفلسطينية، ليصل إلى ذروته خلال الأحداث الدامية في العام 2007، ليستمر بأشكال مختلفة مخلفاً إرثاً كبيراً من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية والحقوقية والسياسية. وتلك المشاكل كان لها تأثيرات سلبية عميقة على كافة مناحي الحياة للفلسطينيين، وبخاصة في قطاع غزة الذي تحمّل أغلب تبعات الانقسام، ولا سيما في الجانب الاقتصادي والاجتماعي، فقد تحمّل النصيب الأكبر من العبء الاقتصادي والشرخ الاجتماعي.

تقوم هذه الإستراتيجية على فرضية مثبتة في العديد من الدول التي مرت بنزاعات داخلية، وهي أن معالجة آثار أحداث الماضي لبناء المستقبل بما يحقق عدم تكرار هذه الأحداث ويؤسس لدولة فلسطينية ديمقراطية تحترم حقوق الإنسان ويسود فيها القانون وتحظى بالشرعية وثقة الجمهور، يحتاج إلى تطبيق مشروع شامل للعدالة الانتقالية. وفي سبيل ذلك تحاول هذه الإستراتيجية تقديم خطة للعدالة الانتقالية في فلسطين، مستفيدة من تجارب الأمم السابقة ومبادئ الأمم المتحدة، والتي تُجمع على ضرورة تطبيق عدالة انتقالية شاملة للتعامل مع الماضي وبناء المستقبل.

توجد العديد من الأسباب التي أدت إلى استمرار الصراع السياسي في مناطق السلطة الوطنية مروراً بالاحتلال الدامي والانقسام الذي تخطى عامه السادس عشر. ويمكن إجمال هذه الأسباب في انتشار الفساد وغياب الحقيقة والمساءلة، والانقسام المؤسسي، وضعف الرقابة، والتنكر للضحايا وعدم تعويضهم، وهو ما سبق توضيحه بشكل أكثر تفصيلاً في الجزء الثاني من هذه الإستراتيجية. وتقوم فرضيات التغيير الأساسية



في هذه الإستراتيجية على أن تطبيق مشروع عدالة انتقالية شامل، يتضمن كشف الحقيقة والتعويض والمساءلة والإصلاح المؤسسي سيُسهم بشكل حاسم في ضمان عدم تكرار أحداث الماضي، وقيادة ديمقراطية فلسطينية، تحترم حقوق الإنسان ويسود فيها القانون. وهذه الفرضية أكدتها العديد من التجارب، ولا سيما التجربة الرواندية، وكذلك أكدها تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة في تقريره حول العدالة الانتقالية. وتكمن فرص تطبيق هذه الإستراتيجية في توافر شرطين أساسيين لتطبيق مثل هذا المشروع، وهما توافر الإرادة السياسية وتوافر المال اللازم لتنفيذ المشروع. ويعلم معدو الإستراتيجية أن هذه الظروف غير متوفرة وقت إعداد الإستراتيجية. ولذا فإن هذه الإستراتيجية تشكل مسودة تمثل توجهاً في المجتمع المدني حول التعامل مع أحداث الماضي لبناء المستقبل، لطحها أمام صناع القرار لاعتمادها ومساعدتهم في إيجاد التمويل اللازم لوضعها موضع التنفيذ.

وتقوم الإستراتيجية على عدة فرضيات تغيير، تتمثل الفرضية الأولى في أن توعية الجمهور بأهمية تطبيق العدالة الانتقالية، وتعريفه بدوره فيها، وتمكينه من متابعة خطوات تطبيقها؛ سيُسهم بشكل مباشر في جعل الجمهور مشاركاً ومسانداً لمشروع العدالة الانتقالية. وسيُسهم إسهاماً غير مباشر في تعزيز ثقافة سيادة القانون والمساءلة وفي تعويض الضحايا؛ حيث إن نشر معلومات وأخباراً ومحتوى متنوعاً عن العدالة الانتقالية سيُسهم في دحر ثقافة الإفلات من العقاب ويُشعر الضحايا بمحورية دورهم في مشروع العدالة الانتقالية؛ مما سيسهم في تعويضهم معنوياً. وهذا الأمر سيتم من خلال عدة أنشطة، تتمثل في نشر النشاطات، وجلسات الاستماع العلنية، والمؤتمرات الصحفية الشهرية، والحملات التوعوية، التي ستقوم بها لجان العدالة الانتقالية، والمجلس الانتقالي. وتفترض الإستراتيجية أن التحقيق في أحداث الماضي وبناء ملفات للضحايا



والجناة، وإصدار تقرير الحقيقة؛ ستسهم بشكل مباشر في معرفة حقيقة أحداث الماضي، وإنهاء الجدل حولها، وكشف المسؤولية عنها، والتعلم منها، و سيسهم ذلك أيضاً بشكل مباشر وغير مباشر في إرضاء الضحايا ومعرفة الأمور اللازمة للإصلاح المؤسسي، وحفظ الذاكر المشتركة، ومحاسبة الجناة، وتعويض الضحايا. وقد تبين صحة هذه الفرضية في الكثير من الدول وبخاصة في تجربتي جنوب إفريقيا ورواندا مع العدالة الانتقالية. وسيتم تنفيذ الحقيقة من خلال عدة نشاطات، مثل جمع المعلومات من المصادر المختلفة، وإجراء جلسات الاستماع الجماعية والفردية، والعلمية وغير العلمية، وإعداد تقرير الحقيقة، وإعداد الملفات للضحايا والجناة.

تفترض الإستراتيجية أن تعويض الضحايا المباشرين وغير المباشرين عن الأضرار التي لحقت بهم سيسهم بشكل مباشر في شعور الضحايا بالرضا، وسيجعلهم أكثر تقبلاً ومساهمة في المصالحة المجتمعية وإنهاء الشرخ الاجتماعي، كما سيسهم ذلك بشكل غير مباشرة في زيادة مساندة الجمهور لمشروع العدالة الانتقالية ككل، وكذلك في تعزيز معرفة الجمهور بحقيقة أحداث الماضي. ويتضح من تجربة جنوب إفريقيا أن التأخر في صرف التعويضات وعدم شموليتها أسهم في إيجاد حالة من عدم التفاعل مع مشروع العدالة الانتقالية. وسيتم تنفيذ التعويض من خلال عدد من الأنشطة تنصب على كيفية تقدير التعويضات المادية والمعنوية للضحايا، سواء الفردية منها أو الجماعية. كما اقترنت نشاطات المصالحة المجتمعية بالتعويض، على فرضية أن التعويض سيسهم في جعل الضحايا أكثر إيجابية مع جهود المصالحة المجتمعية.

تفترض الإستراتيجية أن محاسبة من اقترفوا انتهاكات الماضي سيسهم بشكل مباشر في منع الانتهاكات في المستقبل ودحر ثقافة الإفلات من العقاب، كما سيسهم بشكل مباشر وغير مباشر في إرضاء الضحايا، وتحقيق الإصلاح المؤسسي، وكشف حقيقة



المسؤولية عن أحداث الماضي بشكل أكثر دقة، وتعزيز مساندة الجمهور لمشروع العدالة الانتقالية. وتقوم الفرضية على مبادئ الأمم المتحدة، وعلى العديد من النماذج في ليبيا وتونس والمغرب، وقد برهنت أن غياب المساءلة سيؤدي إلى إبقاء ثقافة الإفلات من العقاب في المجتمع؛ مما سيؤدي إلى استمرار الانتهاكات والفساد. وسيتم تنفيذ المساءلة من خلال عدة نشاطات، حيث ستقوم لجنة المساءلة بفرز الملفات، وتحديد الملفات التي ستحال إلى نيابة العدالة الانتقالية للمحاسبة الجنائية، وتلك الملفات التي ستقدم بها توصيات للمحاسبة الإدارية والسياسية. وستعتمد اللجنة مستويين من الإثبات لتوقيع العقوبات، حيث ستعتمد على ثبوت الأدلة القطعية في المساءلة الجنائية، ورجحان الأدلة في المساءلة السياسية والإدارية، وستحدد العقوبات وفق طبيعة الجريمة وطبيعة الأدلة، فعلى سبيل المثال: من تُرَجَّح الأدلة ارتكابه لجرائم فساد أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان دون أدلة قطعية، ستتم إحالته للتقاعد المبكر، إلا لو كانت الجريمة ذات طابع خطير أو تسببت في فقدان إنسان لحياته، فحينها يمكن تشديد العقوبة وفق ما ترى اللجنة.

وتفترض الإستراتيجية أن إصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية، والإصلاح القانوني، ودمج المؤسسات، وعزل المسؤولين عن انتهاكات وجرائم، وإجراء الانتخابات على كافة المستويات السياسية؛ سيسهم في إعادة الشرعية للنظام السياسي الفلسطيني، ويزيد ثقة الجمهور في مؤسسات السلطة ويحقق رضا الضحايا. كما أن الفحص والعزل الوظيفي خلال الإصلاح هو نوع من المساءلة التي ستسهم في وقف الانتهاكات وإرضاء الضحايا، وزيادة مساندة الجمهور للعدالة الانتقالية. وتعتبر التجربة الألمانية من التجارب المهمة في مجال الفحص والعزل الوظيفي، بعد الحقتين النازية والاشتراكية لإنشاء مؤسسات تحترم القانون وحقوق الإنسان، وتنال ثقة



الجمهور. وسيتم الإصلاح المؤسسي من خلال العديد من النشاطات، تشمل دمج مؤسسات السلطة الفلسطينية، والفحص، والعزل الوظيفي وإصلاح التشريعات وتوحيدها، وإجراء الانتخابات على كافة المستويات السياسية: الانتخابات البلدية، والتشريعية والرئاسية والمجلس الوطني، تعزيز الشفافية والمساءلة في مؤسسات السلطة الفلسطينية.



## المحور الثاني: الجهات المسؤولة عن تنفيذ الإستراتيجية ومهامهم:

أولاً: المجلس الانتقالي: هو هيئة مكونة من (21) عضواً يمثلون الأحزاب الفلسطينية والضحايا والمجتمع المدني، ومهمتهم إدارة تنفيذ إستراتيجية العدالة الانتقالية، وضمان تنفيذ توصيات لجان العدالة الانتقالية، وتتبع للمجلس لجان تنفيذية تتولى متابعة تنفيذ التوصيات مع الجهات المختصة. وأبرز مهامه ما يأتي:

1. إدارة عملية العدالة الانتقالية والإشراف على عمل لجان العدالة الانتقالية المختلفة.
2. اعتماد الأنظمة واللوائح الإدارية التي ستنظم عمل المجلس والوحدات واللجان التنفيذية التابعة له.
3. إنشاء اللجان اللازمة لمساعدته على تنفيذ مهامه.
4. اتخاذ القرارات المتعلقة بسير العمل بالأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة.
5. اعتماد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس ولجانه قبل رفعها للرئيس الفلسطيني.
6. إعداد التقرير النهائي لعمل المجلس بالتعاون مع منسقي الوحدات، وتقديمه للرئيس الفلسطيني ونشره للجمهور.
7. إنشاء صندوق التعويضات، والعمل على جلب التمويل له.
8. إصدار توصيات ملزمة للجنة المساءلة بإغلاق ملف التحقيق في قضية ما، وتصدر التوصية بناء على قرار صادر عن المجلس بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.
9. الاستماع للاعتراضات على قرارات المجلس الانتقالي المبنية على عمل اللجان.
10. اعتماد تقرير الحقيقة والتوجيه بنشره على نطاق واسع.
11. اعتماد توصيات لجان العدالة الانتقالية والتوجيه بتنفيذها.





ثانيًا: لجنة الحقيقة: تتشكل من (9) أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، وبتنسيب من المجلس الانتقالي، بعد التشاور مع ممثلين للمجتمع المدني وممثلي الضحايا، ويتبعها عدة وحدات للقيام بمهامها المتمثلة في جمع المعلومات عن حقيقة أحداث الماضي، وإعداد تقرير الحقيقة، وإعداد ملفات للجنة والضحايا، وإحالتها لجهات الاختصاص. وأبرز مهامها ما يأتي:

1. جمع المعلومات من كافة المصادر، بما فيها الولوج إلى الأرشيف الرسمي دون تأخير لأي سبب، ويعتبر حجب المعلومات عن اللجنة جريمة وفق قانون العدالة الانتقالية.
2. التحقيق في مصير بعض الضحايا أو تحديد الشخص المسؤول ارتكاب الجرائم، وفق طلب خاص من أولياء الدم.
3. الاشتراك في المؤتمر الصحفي الشهري لمجلس العدالة الانتقالية.
4. استدعاء من تشاء للشهادة وفق مذكرة صادرة عن رئيس لجنة الحقيقة، والمتخلف عن الحضور يعتبر مرتكبًا لجريمة وفق قانون العدالة الانتقالية.
5. إغلاق الملفات التي ترى أنها كيدية أو لا يوجد إثبات يرجح صحتها.
6. تقديم تقرير سنوي عن عمل اللجنة للمجلس الانتقالي، وتقرير نهائي.

ثالثًا: لجنة المساءلة: تتشكل من (9) أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، وبتنسيب من المجلس الانتقالي، بعد التشاور مع ممثلين للمجتمع المدني وممثلي الضحايا، ويتبعها عدة وحدات للقيام بمهامها المتمثلة في فحص ملفات الجناة وتقديم توصيات للمجلس الانتقالي بخصوص نوع المساءلة والجهة التي ستقوم بها. وأبرز مهامها ما يأتي:

1. استدعاء من تشاء للشهادة أو الاستجواب وفق مذكرة صادرة عن رئيس لجنة الحقيقة، والمتخلف عن الحضور يعتبر مرتكبًا لجريمة وفق قانون العدالة الانتقالية، ويحال إلى نيابة العدالة الانتقالية.



2. الولوج إلى الأرشيف الرسمي دون تأخير لأي سبب، ويعتبر حجب المعلومات عن اللجنة جريمة وفق قانون العدالة الانتقالية.
3. إحالة الملفات التي ترى استحقاقها للعقوبات الجنائية إلى نيابة العدالة الانتقالية.
4. التوصية بالعقوبات الإدارية والسياسية والاجتماعية لغير المستحقين للعقوبة الجنائية.
5. التوصية بمنح العفو العام للمشاركين في النزاع المسلح في المرحلة الممتدة من بداية العام 2006 وحتى سيطرة حركة حماس على قطاع غزة في يونيو 2007.
6. إعداد التقرير النهائي لعمل اللجنة بالتعاون مع منسقي الوحدات، وتقديمه للمجلس الانتقالي.

#### رابعاً: لجنة التعويض والمصالحة:

تشكل من (9) أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، وبتنسيب من المجلس الانتقالي، بعد التشاور مع ممثلين للمجتمع المدني وممثلي الضحايا، ويتبعها عدة وحدات للقيام بمهامها المتمثلة في تحديد الضحايا المستحقين للتعويضات الجماعية والفردية، وتقديم توصيات بتقديم التعويضات بأنواعها المختلفة. وأبرز مهامها ما يأتي:

1. المصادقة على استحقاق التعويضات وتقديرها، ورفعها للمجلس الانتقالي.
2. تيسير الصلح بين الأطراف المختلفة.
3. إصدار توصيات صرف التعويضات المالية، ورفعها للمجلس الانتقالي.
4. رفع توصيات للمجلس الانتقالي، للتوجيه بتنفيذ التعويضات العينية الفردية والجماعية.



5. رفع توصيات للمجلس الانتقالي لتوجيه صندوق التعويضات لصرف التعويضات المالية.
6. رفع توصيات للجنة المساءلة بخصوص المصالحة بين الجاني والمجني عليه، وقبول الضحية للعفو عن الجاني أو عدم قبوله.
7. قبول طلبات التعويض أو رفضها.
8. إعداد التقرير السنوي والنهائي لعمل اللجنة بالتعاون مع منسقي الوحدات، وتقديمه للمجلس الانتقالي.

خامسًا: لجنة الإصلاح المؤسسي: تتشكل من (9) أعضاء: رئيس، (4) من الضفة الغربية، (4) من قطاع غزة، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، وبتنسيب من المجلس الانتقالي، بعد التشاور مع ممثلين للمجتمع المدني ومثلي الضحايا، ويتبعها عدة وحدات للقيام بمهامها المتمثلة في تقديم التوصيات بخصوص الفحص والعزل الوظيفي ودمج المؤسسات والإصلاح التشريعي والإداري وتسهيل عقد الانتخابات على كافة المستويات السياسية. وأبرز مهامها ما يأتي:

1. استدعاء من تشاء للشهادة أو الاستجواب وفق مذكرة صادرة عن رئيس لجنة الإصلاح المؤسسي، والمتخلف عن الحضور يعتبر مرتكبًا لجريمة وفق قانون العدالة الانتقالية، ويحال إلى نيابة العدالة الانتقالية.
2. الولوج إلى الأرشيف الرسمي دون تأخير لأي سبب، ويعتبر حجب المعلومات عن اللجنة جريمة وفق قانون العدالة الانتقالية.
3. إصدار توصيات تتعلق بالفحص والعزل الوظيفي، والإصلاح التشريعي ودمج المؤسسات المختلفة وتوحيدها.



4. إعداد التقرير النهائي لعمل اللجنة، بالتعاون مع منسقي الوحدات، وتقديمه

للمجلس الانتقالي.

5. المصادقة على التوصيات الصادرة عن وحدات الإصلاح المؤسسي، ورفعها

لمجلس العدالة الانتقالية.

سادساً: نيابة العدالة الانتقالية: وهي عبارة عن نيابة جزئية يتم استحداثها من أعضاء النيابة بعد توحيدها بقرار من النائب العام الموحد بالتشاور مع المجلس الانتقالي، ومهمتها التحقيق في الجرائم ذات العلاقة بأحداث الماضي وتقديمهم المتهمين للمحاكمة.

سابعاً: هيئة قضاء العدالة الانتقالية: وتتكون من عدد كافٍ من القضاة، يتم اختيارهم من قبل مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجلس الانتقالي، وتتولى مهمة مقاضاة من يتم رفعهم من خلال النيابة الانتقالية.

### المحور الثالث: مراحل تطبيق إستراتيجية العدالة الانتقالية:

تطبق العدالة الانتقالية على ثلاث مراحل متتابعة: المرحلة التحضيرية وتهيئة الأجواء للعدالة الانتقالية؛ مرحلة الحقيقة وجبر الضرر وتصحيح المسار؛ ومرحلة الانتخابات. وفي كل مرحلة هناك العديد من الأجسام التي يجب أن تشكل، والإجراءات التي يلزم أن تتبع، والمبادرات التي يجب أن تطلق، وفق الإستراتيجية لتطبيق عدالة انتقالية فاعلة تحقق الأهداف المرجوة منها، وسط التفاف شعبي مؤيد وداعم.

#### المرحلة الأولى: المرحلة التحضيرية وتهيئة الأجواء لنجاح مشروع العدالة الانتقالية:

1. عقد سلسلة من الاجتماعات بين الأطراف للاتفاق على كيفية تطبيق مشروع شامل للعدالة الانتقالية، في ضوء مسودة الإستراتيجية.
2. الهيئة المستقلة بالتشاور مع المجتمع المدني وممثلين من الفصائل الـ 13 المشاركين في توقيع اتفاقية الوفاق الوطني الفلسطيني لسنة 2011، تقوم بتقديم مسودة لمشروع قانون العدالة الانتقالية، وفق هذه الإستراتيجية، ويتم رفعه للرئيس الفلسطيني لاعتماده وإصداره في هيئة قرار بقانون. وينظم القانون كافة المسائل المتعلقة بعمل المجلس ولجان العدالة الانتقالية.
3. إطلاق حملة إعلامية ضخمة للتوعية بالعدالة الانتقالية وأهميتها وخطواتها، والتبشير بمرحلة جديدة مختلفة عن السابق، يسود فيها الأمن والعدالة والحريات.
4. تشكيل المجلس الانتقالي وأجسامه الإدارية والتنفيذية، ولجان العدالة الانتقالية، ووضع أنظمتهم الداخلية المفصلة التي توضح الوحدات والأجسام



- التابعة لها ومهامها. والعمل على تأمين الموازنات اللازمة لعملهم، وتدريبهم على القيام بمهامهم، وعلى مبادئ النوع الاجتماعي والحساسية الجندرية.
5. اللجنة الأمنية العليا المشكلة بالتوافق بين الأطراف تصبح مسؤولة عن إدارة الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة.
6. تستمر اللجنة الإدارية الحكومية في إدارة قطاع غزة إلى حين إتمام الدمج وإضافة الموظفين المعيّنين من حكومة الأمر الواقع للموازنة العامة وفق التوصيات المرفوعة من المجلس الانتقالي. وخلال تلك المدة تلتزم بتنفيذ توصيات المجلس الانتقالي.
7. تستمر الحكومة الفلسطينية في إدارة الضفة الغربية إلى حين عقد الانتخابات التشريعية والرئاسية وتشكيل الحكومة الجديدة من قبل المجلس التشريعي والرئيس المنتخبين. وبعد الانتهاء من الدمج وإضافة الموظفين المعيّنين من قبل حكومة الأمر الواقع للموازنة العامة وفق التوصيات المرفوعة من المجلس الانتقالي؛ تتولى نفس الحكومة إدارة الضفة الغربية وقطاع غزة، أو تشكيل حكومة وفاق وطني لتديرهما. وتلتزم الحكومة بتنفيذ توصيات العزل والإصلاح والدمج المحالة من المجلس الانتقالي.
8. إنشاء صندوق التعويضات، وتجنييد الدعم اللازم له. ومصادر تمويل الصندوق هي:
- المساهمات العربية والتبرعات الدولية والمحلية.
  - الأموال المصادرة ممن أدينوا بقضايا فساد بموجب آليات العدالة الانتقالية.

- مساهمة السلطة الفلسطينية، كما يجدها قانون العدالة الانتقالية.
- مساهمات طرفي الانقسام الإلزامية كما يجدها قانون العدالة الانتقالية، والمساهمات الطوعية للفصائل الفلسطينية الأخرى.
- 9. تشكيل رابطة ممثل الضحايا بمبادرة من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بالتعاون والتشاور مع المجتمع المدني.
- 10. عمل لجنة الحريات التابعة للمجلس الانتقالي على إطلاق الحريات والإفراج الفوري عن المعتقلين السياسيين.
- 11. عمل لجنة الإصلاح المؤسسي على دمج الجهاز القضائي النظامي وإصلاحه؛ لكي يصبح محل توافق من الجميع، ويكون مرجعية في حالة الخلاف في تطبيق آليات العدالة الانتقالية. ويتم توحيد الجهاز القضائي وإصلاحه حسب الخطوات الآتية:
- لجنة الإصلاح القضائي تقوم برفع مقترح لتوحيد مجلس القضاء الأعلى إلى المجلس الانتقالي لاعتمادها، ويتولى المجلس، من خلال التوافق مع المجلسين في الضفة الغربية وقطاع غزة، تطبيق التوصيات.
- توحيد نائب عام واحد لفلسطين، وذلك بتسميته من مجلس العدالة الانتقالية وتنسيب مجلس القضاء الأعلى الموحد وقرار من الرئيس الفلسطيني.
- توصيات الإصلاح والدمج اللاحقة يقدمها المجلس الانتقالي لمجلس القضاء الأعلى لتنفيذها.
- التوصيات المتعلقة بإصلاح المحكمة الدستورية ترفع للجمعية العامة للمحكمة الدستورية، وهي تتولى تنفيذها بمتابعة المجلس الانتقالي.



12. تشكيل نيابة للعدالة الانتقالية لتنفيذ المساءلة، وهي عبارة عن نيابة جزئية يتم استحداثها من أعضاء النيابة بعد توحيدها بقرار من النائب العام الموحد بالتشاور مع المجلس الانتقالي.
13. تشكيل هيئة قضائية للعدالة الانتقالية، وتتكون من عدد كافٍ من القضاة، يتم اختيارهم من قبل مجلس القضاء الأعلى الموحد بالتشاور مع المجلس الانتقالي، وتتولى مهمة مقاضاة من يتم رفعهم من خلال النيابة الانتقالية.
14. البدء في دمج جهاز الشرطة في قطاع غزة، وفق ماتم الاتفاق عليه في اتفاقية الوفاق الوطني 2011، على أن يتم الفحص والعزل بشكل لاحق.
15. تشكيل وحدة أمنية مدمجة لتأمين الحماية لمقرات عمل المجلس الانتقالي ولجان العدالة الانتقالية في قطاع غزة والضفة الغربية.

### المرحلة الثانية: مرحلة الحقيقة وجبر الضرر وتصحيح المسار:

1. تقوم لجنة الحقيقة بجمع المعلومات وبناء الملفات، وإحالتها إلى لجان العدالة الانتقالية صاحبة الاختصاص، وإصدار ونشر تقرير الحقيقة.
2. تقوم لجنة التعويض بنسأء على الملفات المحالة لها من لجنة الحقيقة بتقدير التعويضات وتعويض المتضررين تعويض مالي وعيني ومعنوي.
3. تعمل لجنة الإصلاح المؤسسي على توحيد المجلس الأعلى للقضاء الشرعي:
  - تقوم وحدة الإصلاح القضائي برفع مقترح لتوحيد المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، ويقوم المجلس الانتقالي باعتماده وتطبيقه بالتوافق مع المجلسين في الضفة الغربية وقطاع غزة.





- توصيات الإصلاح والدمج اللاحقة يقدمها المجلس الانتقالي للمجلس الأعلى للقضاء الشرعي الموحد لتنفيذها.
4. تقوم لجنة الإصلاح المؤسسي بالفحص والعزل الوظيفي بناء على مراجعة التعيينات، وأيضاً بناء على الملفات المحالة لها من لجنتي الحقيقة والمساءلة، ويتم العزل بمساعدة اللجنة الأمنية العليا واللجنة الإدارية، بعد اعتماد قرارات اللجنة من قبل المجلس الانتقالي.
5. تقوم لجنة الإصلاح المؤسسي بتقديم توصيات لكيفية دمج قوى الأمن وبنائهما على قواعد مهنية ووطنية وأن تحترم القانون وحقوق الإنسان، وتتولى اللجنة الأمنية العليا تطبيق هذه التوصيات بعد اعتمادها من المجلس الانتقالي.
6. تقوم لجنة الإصلاح المؤسسي بتقديم توصيات لكيفية دمج المؤسسات المدنية، وتطبق هذه التوصيات بمعرفة اللجنة الإدارية، بعد اعتماد تلك التوصيات من قبل المجلس الانتقالي.
7. دمج رواتب موظفي قطاع غزة في الموازنة العامة فور الانتهاء من الدمج في كل المؤسسات المدنية وقوى الأمن.
8. تقوم لجنة الإصلاح المؤسسي بصياغة مسودة لتعديل القانون الأساسي الفلسطيني ورفعها، بشكل يزيل الغموض في الصلاحيات، ويعزز سيادة القانون وحقوق الإنسان، كما تقدم مقترحات تتعلق بتعديل التشريعات التي صدرت في ظل الانقسام وإغائها.
9. تقوم لجنة المساءلة بتطبيق المساءلة الإدارية والسياسية والجنائية، بناء على الملفات المحالة لها من لجنة الحقيقة وتحقيقاتها الخاصة، وتتولى نيابة العدالة الانتقالية، وهيئة محكمة العدالة الانتقالية أعمال المساءلة.



## المرحلة الثالثة: مرحلة الانتخابات:

عقد الانتخابات وفق التسلسل الآتي:

1. انتخابات المجالس والهيئات المحلية.
2. الانتخابات العامة التشريعية.
3. الانتخابات العامة الرئاسية.
4. انتخابات المجلس الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية.
5. تقوم الأغلبية في الانتخابات التشريعية بتشكيل حكومة وحدة وطنية يشارك فيها الجميع بنسبة ما حصلوا عليه من تمثيل في المجلس التشريعي.



## ملخص إستراتيجية العدالة الانتقالية في فلسطين في أعقاب الصراع الداخلي

الجدول الزمني لإستراتيجية العدالة الانتقالية			
المرحلة	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة
المرحلة التحضيرية وهيئة الأجراء للعدالة الانتقالية			
اعتماد قانون العدالة الانتقالية			
تشكيل المجلس الانتقالي واللجان وتدريبهم			
إعلان انطلاق مشروع العدالة الانتقالية وإطلاق حملة توعية وحشد			
عمل لجنة الحريات			
إنشاء صندوق التعويضات وتجديد الدعم اللازم			
تشكيل رابطة عملي الضحايا			
دمج وإصلاح القضاء، والتوافق على المحكمة الدستورية			
تشكيل نيابة وهيئة قضاء العدالة الانتقالية			
مرحلة الحقيقة وجبر الضرر وتصحيح المسار			
عمل لجنة الحقيقة			
عمل لجنة التعويض			
الإصلاح المؤسسي			
المساءلة			
مرحلة الانتخابات			
الانتخابات البلدية			
الانتخابات التشريعية			
الانتخابات الرئاسية			
انتخابات المجلس الوطني			





Phases	Transitional Justice Strategy Timeframe			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
<b>Preparatory Phase and Setting the Stage for Transitional Justice</b>				
Approve the Transitional Justice law				
Establish the transitional council, its commissions and train them.				
Announce the start of the Transitional Justice project and launch a mobilization and awareness campaign.				
Freedoms Commission				
Establish the Compensation fund, and mobilize funding.				
Establish the league of Victims' representatives				
Unify and reform the judiciary, and agree on the constitutional court				
Establish the prosecution and the judicial body of Transitional Justice				
<b>Truth, Reparations and Course Correction Phase</b>				
Truth Commission				
Reparations Commission				
Institutional Reform Commission				
Accountability Commission				
<b>Elections Phase</b>				
Municipal elections				
Legislative elections				
Presidential elections				
National Council elections				



### **Phase 3: Elections:**

Elections will be held according to the following order:

1. Elections of local councils
2. General legislative elections
3. General presidential elections
4. Elections for the National Council of the Palestine Liberation Organization (PLO)
5. A government of national unity will be formed by those who receive the majority of votes in legislative elections, in which everyone participates in proportion to their representation in the Legislative Council.



standards and uphold the law and human rights. Following approval by the transitional council, the Supreme Security Committee carries out these recommendations.

6. The institutional reform commission makes recommendation on how to unify civil organizations. Following transitional council's approval, these recommendations are implemented with the administrative Committee's knowledge.
7. The integration of Gaza employees' salaries into the general budget following the unification of all civil organizations and security forces.
8. The institutional reform commission prepares and submits a draft to amend the Palestinian Basic Law to eradicate any ambiguity in authorities, and promotes the rule of law and human rights. It also presents proposals regarding amending and repealing legislation issued during the division.
9. The accountability commission will implement administrative, political, and criminal accountability based on the findings of its special investigations and the files referred to it by the truth commission. It is the responsibility of the prosecution and the judicial body of Transitional Justice to implement accountability.



## Phase 2: Truth, Reparations and Course Correction:

1. The truth commission gathers information and compiles files before referring them to the appropriate Transitional Justice commissions and publishing the truth report.
2. The reparations commission estimates reparations based on files referred to it by the truth commission and compensates victims financially, in-kind, and morally.
3. The institutional reform commission is tasked with unifying the High Judicial Council of the Sharia judiciary:
  - The Judicial Reform commission submits, to the Transitional Council for approval, a proposal to unify the High Judicial Council of the Sharia judiciary, and the Council, in agreement with the two councils in the West Bank and Gaza, carries out the recommendations.
  - The Transitional Council submits subsequent reform and unification recommendations to the Unified High Judicial Council of the Sharia judiciary to implement it.
4. The Institutional reform commission is responsible for the vetting and removal processes, reviewing the appointments and files referred to it by the Truth and Accountability commissions. The removal process is carried out with the assistance of the Supreme Security Committee and the administrative Committee, after the Transitional council has approved the commission's decisions.
5. The institutional reform commission makes recommendation on ways to unify and establish security forces that adhere to national and professional





- High Judicial Council, as well as a decision by the Palestinian President.
- The Transitional Council submits subsequent reform and unification recommendations to the Unified High Judicial Council for implementation.
  - Recommendations for reform of the Constitutional Court are submitted to the Constitutional Court's General Assembly, which is in charge of putting them into action under the oversight of the Transitional Council.
12. Establish a Transitional Justice prosecution in order to enact accountability. It consists of members of the prosecution following the unification of the prosecution by decision of the unified public prosecutor in consultation with the Transitional Council.
  13. Establish a Transitional Justice judicial body. It is comprised of a sufficient number of judges selected by the High Judicial Council in consultation with the Transitional Council and tasked with prosecuting those referred to it by the Transitional Justice prosecution.
  14. Initiate the unification of the police force in Gaza, as stipulated by the National Conciliation Agreement of 2011, on the condition that the vetting process and removal from office take place later.
  15. Establish a unified security unit to secure and protect the headquarters and work of the transitional council and its commissions in Gaza and the West Bank.



- Funds confiscated from those convicted of corruption under the mechanisms of transitional justice
  - The Palestinian Authority's contribution as specified by the Transitional Justice law.
  - The mandatory contribution of both sides of the division, as stipulated by the Transitional Justice law, in addition to the voluntary contribution of the other Palestinian factions.
9. Establish the league of Victims' representatives on the initiative of Independent Commission for Human Rights (ICHR) in collaboration with the civil society.
10. The Freedoms commission of the transitional council will work to secure the immediate release of political detainees.
11. The Institutional Reform commission will work to unify and reform the regular judicial system so that it can be agreed upon by all parties and serve as a reference in the implementation of Transitional Justice mechanisms. To unify and reform the judicial system, the following steps will be taken:
- The Judicial Reform commission submits, to the Transitional Council for approval, a proposal to unify the High Judicial Council, and the Council, in agreement with the two councils in the West Bank and Gaza, carries out the recommendations.
  - The appointment of a single Attorney General for Palestine, based on recommendations from the Transitional Justice Council and the Unified



functions. Also, work to mobilize the necessary funding for their work, and instruct them on gender principles, gender sensitivity, and how to perform their duties.

5. The parties' agreed-upon Supreme Security Committee will be in charge of managing the security services in the West Bank and Gaza.
6. The Government Administrative Committee will continue to govern Gaza until the unification of PNA institutions is completed and employees appointed by the de facto government are integrated into the general budget in accordance with the Transitional Council's recommendations. During that time, it shall be committed to implementing the Transitional Council's recommendations.
7. The Palestinian government will continue to govern the West Bank until legislative and presidential elections are held, and a new government is formed by the elected president and legislative council. Following the completion of the unification of PNA institutions and the inclusion of employees appointed by the de facto government to the general budget in accordance with the Transitional Council's recommendations, the same government or a national conciliation government will govern both the West Bank and Gaza. The government shall be committed to implementing the Transitional Council's recommendations.
5. Establish the compensation fund, and mobilize funding for it. The funding sources are as follows:
  - Arab contributions, and international and local donations



### **Part 3: Transitional Justice Implementation Phases:**

Transitional Justice is implemented in three successive phases: Preparatory phase and setting the stage for Transitional Justice; Truth, reparations and course correction phase; Elections phase. Each phase entails the formation of new bodies, procedures to be followed, and initiatives to be launched in accordance with the Transitional Justice implementation strategy, so as to achieve the desired goals and garner public support.

#### **Phase 1: The Preparatory phase and setting the stage for a successful Transitional Justice project:**

1. Hold a series of meeting between parties to agree on how to implement a comprehensive Transitional Justice project, in light of the draft strategy.
2. In accordance with this strategy, the independent commission, in consultation with civil society and representatives from the 13 factions that signed the Palestinian National Conciliation Agreement of 2011, will submit a draft Transitional Justice law to the Palestinian president for approval and issuance as a decree-law. The law shall organize all matters pertaining to the work of the council and the Transitional Justice commissions.
3. Launch a broad media campaign to raise awareness about Transitional Justice, its importance, and its steps, as well as to promote a new era where security, justice, and freedoms prevail.
4. Establish the transitional council, its administrative and executive bodies, and its commissions, as well as detailed bylaws outlining its subsidiary units and their



of the unified public prosecutor in consultation with the Transitional Council. It is tasked with investigating crimes related to past events and bringing the accused to justice.

**Seventh: The Transitional Justice Judicial Body**

It is comprised of a sufficient number of judges selected by the High Judicial Council in consultation with the Transitional Council and charged with prosecuting those referred to it by the Transitional Justice prosecution.



### **Fifth: Institutional Reform Commission:**

Consists of (9) members (A president, 4 West-Bank members, and 4 Gaza members) appointed by presidential decree, on the recommendation of the transitional council, and following consultation with civil society and victims. It has subsidiary units tasked with the vetting process, removal from office, unification of institutions, legislative and administrative reform, and facilitate the holding of elections on all political levels. Its main duties are as follows:

1. Summon anyone to testify pursuant to a warrant issued by the head of the Institutional Reform commission, and failure to appear is considered a crime under the Transitional Justice Law.
2. Access the official archive without delay for any reason, as withholding information from the commission is a violation of the Transitional Justice law.
3. Make recommendations concerning the vetting process, removal from office, legislative reform, and the unification of different institutions.
4. Prepare the final report on the commission's work in collaboration with the unit coordinators, and submit it to the transitional council.
5. Approve the recommendations of the institutional reform units, and submit them to the Transitional Justice council.

### **Sixth: The Transitional Justice Prosecution:**

It is a specialized prosecution composed of members of the prosecution after the prosecution's unification by a decision



#### **Fourth: Reparations and Reconciliation Commission:**

Consists of (9) members appointed by presidential decree, upon recommendation of the transitional council, and following consultation with civil society and victims. It has subsidiary units tasked with identifying victims entitled to individual and collective reparations and making recommendations for the provision of various types of reparations. Its main duties are as follows:

1. Approve and submit to the Transitional Council the eligibility and assessment of reparations.
2. Facilitate reconciliation between the different parties.
3. Make recommendations for the disbursement of financial compensations, and submit it to the transitional council.
4. Make recommendations to the transitional council to instruct the carrying out of individual and collective in-kind compensations.
5. Make recommendations to the transitional council to instruct the compensation fund to disburse financial compensation.
6. Make recommendations to the accountability commission regarding victim-perpetrator reconciliation and whether or not the victim is willing to forgive the perpetrator.
7. Approve or deny reparations requests.
8. Prepare the annual and final report on the commission's work in collaboration with the unit coordinators, and submit it to the transitional council.



5. Recommend general amnesty for anyone involved in the armed conflict from 2006 until the Hamas takeover of Gaza in June 2007.
6. Prepare the final report on the commission's work in collaboration with the unit coordinators, and submit it to the transitional council.





4. Summon anyone to testify pursuant to a warrant issued by the head of the truth commission; Under the Transitional Justice Law, anyone who fails to show up is considered to have committed a crime.
5. Close any investigations it deems vexatious or lacking sufficient evidence to support its claim.
6. Submit an annual report of the commissions' work to the transitional council, and a final report.

### **Third: The Accountability Commission:**

Made up of (9) members appointed by presidential decree, on the recommendation of the transitional council, and following consultation with civil society and victims. It has subsidiary units tasked with reviewing perpetrators' files and making recommendations to the transitional council regarding the type of accountability and which competent authority will handle it. Its main duties are as follows:

1. Summon anyone to testify pursuant to a warrant issued by the head of the accountability commission, and anyone who fails to appear is considered to have committed a crime under the Transitional Justice law.
2. Access the official archive without delay for any reason, as it is a violation of the Transitional Justice law to withhold information from the commission.
3. Refer the files it deems deserving of criminal punishment to the Transitional Justice prosecution.
4. Recommend administrative, political, and social punishments for cases that do not merit criminal punishment.



8. Issue binding recommendations to the accountability commission to close investigation on a certain case. The recommendation is given based on a decision issued by the Council by a two-thirds majority of the Council members.
9. Hear objections to transitional council's decisions based on the commissions' work.
10. Approve the Truth Report and instruct its widespread distribution.
11. Accept the recommendations of the Transitional Justice commissions and instruct its implementation.

### **Second: The Truth Commission:**

Consists of (9) members appointed by presidential decree, upon recommendation of the transitional council, and following consultation with civil society and victims. It has subsidiary units responsible for gathering information on the truth of past events, developing the truth report, preparing victim and perpetrator files, and referring it to the appropriate authorities. Its main duties are as follows:

1. Collect information from all sources, including access to the official archive, without delay for any reason, as withholding information from the commission is a violation of the Transitional Justice law.
2. Investigate the fate of some of the victims, determine the perpetrators, upon special requests from blood relatives.
3. Participate in the Transitional Justice monthly press conference.



## Part 2: Authorities Responsible for Strategy Implementation and Their duties:

### First: The Transitional Council:

A 21-member body comprises of Palestinian political parties, victims, and civil society's representatives. Its duty is to oversee the implementation of the Transitional Justice Strategy, as well as to ensure the implementation of the recommendations of Transitional Justice commissions. It also has executive commissions that monitor the implementation of recommendations with the competent authorities. Its main duties are as follows:

1. Manage the Transitional Justice process, and oversee the work of the different Transitional Justice commissions.
2. Approve the bylaws and administrative regulations governing the work of the council, units, and the subsidiary executive commissions.
3. Establish the commissions needed to aid the council in carrying out its duties.
4. Make workflow-related decisions with the absolute majority of the members.
5. Approve the draft budget of the Council and its commissions before submitting to the Palestinian president.
6. Prepare the final report on the council's work in collaboration with the unit coordinators, submit it to the Palestinian president, and make it public.
7. Establish the compensation fund and mobilize funding for it.



the loss of life, in which case the commission may increase the punishment, as it deems appropriate.

Another assumption put forward by the strategy is that institutional reform, legal reform, unification of PNA's institutions, removal of those responsible for violations and crimes, and the holding elections at all political levels can re-legitimize the Palestinian political system, increase public trust in PNA's institutions, and provide satisfactory results to victims. Furthermore, the vetting and removal procedures during the reform process are a form of accountability that will aid in putting an end to violations, satisfying victims, and increasing public support for Transitional Justice. Germany's experience, following the Nazi and socialist eras, is an important one when it comes to vetting and removal from office as it resulted in the establishment of institutions that respect the law and human rights and enjoy the public's trust. Institutional reform will be carried out through a variety of ways, including the unification of PNA's institutions, vetting and removal procedures, the reform and unification of legislation, the holding of elections at all political levels, including municipal, legislative, presidential, and national council elections, and the promotion of transparency and accountability in PNA's institutions.



resulted in a lack of engagement with the Transitional Justice project. Reparations will be carried out in a variety of ways, all based on the estimation of financial and moral compensation for individual and collective victims. The link between community reconciliation and compensation is based on the assumption that if victims were compensated, they would be inclined to participate in community reconciliation efforts.

One more assumption is that holding those accountable for previous wrongdoing will immediately help to prevent similar wrongdoing in the future and end the culture of impunity. Furthermore, both directly and indirectly, it will contribute to victim satisfaction, institutional reform, more accurate information regarding past events, and increased public support for the Transitional Justice project. It is also based on UN principles and numerous examples from Libya, Tunisia, and Morocco demonstrating that the absence of accountability will perpetuate a culture of impunity in the society, leading to continued violations and corruption. Accountability will be carried out in various ways, as the accountability commission will sort the files and decide which will be referred to the Transitional Justice Prosecution for criminal accountability and which will be recommended for administrative and political accountability. The commission will adopt two standards of proof, conclusive evidence (beyond a reasonable doubt) in criminal accountability, and preponderance of evidence in political and administrative accountability. For instance, if there is a preponderance of evidence, but no conclusive evidence that a person has committed corruption crimes or grave violations of human rights, they will be referred to early retirement, unless the crime committed is of a dangerous nature or has resulted in



impunity. Not to mention, informing victims of their key role in the Transitional Justice project will provide them with moral compensation as well. This will be achieved in a number of ways, including the publication of activities, public hearings, monthly press conferences, and awareness campaigns conducted by the Transitional Justice commissions and the Transitional Council.

Another assumption is that investigating past events, building case files on victims and perpetrators, and issuing the truth report will directly aid in discovering the truth behind past events, resolving any disputes regarding it, identifying its perpetrators, and learning from it. It will also help to identify what is needed for institutional reform, preserve shared memory, provide redress to victims, and hold perpetrators accountable, both directly and indirectly. This theory has been validated through the experiences of many countries, namely the South Africa and Rwanda's experience with Transitional Justice. The truth-seeking process will be carried out in various ways, such as including gathering information from various sources, holding group, individual, public and non-public hearings, preparing the truth report, compiling files for victims and perpetrators, and publishing a final report.

The strategy also assumes that that providing reparations to direct and indirect victims will directly contribute to victims feeling satisfied, accepting, and willing to contribute to social reconciliation and healing the social fabric. Furthermore, it will indirectly increase public support for the transitional project as a whole, and increase their comprehension of past events. The experience of South Africa demonstrates that the lack of comprehensiveness and delay in disbursing compensations



oversight weakness, and the denial of compensation to victims, as previously explained in greater detail in the second part of this strategy. The main theories of change in this strategy revolve around the fact that truth-seeking, reparations, accountability, and institutional reform all necessary components for implementing a comprehensive Transitional Justice project, which will significantly advance efforts to create a Palestinian democracy that upholds human rights and the rule of law. Numerous experiences, most notably the Rwandan experience, have validated this theory, and it has also been confirmed by the United Nations Secretary-General in his two reports on Transitional Justice.

The ability to implement this strategy is contingent on the availability of two major conditions: political will and the necessary funds to carry out this project. The authors of this strategy are well aware that these conditions did not exist at the time it was prepared; thus, it is only a draft that expresses civil society's attitude toward dealing with past events in order to build the future, in order to be presented to decision-makers for approval and to obtain the funding required to put it into action.

The strategy is based on multiple hypothesized changes, the first being that educating the public about the importance of implementing Transitional Justice, their role in it, and their ability to monitor its implementation will directly contribute to gaining the public's support as a participant and advocate for Transitional Justice. Indirectly, it will promote a culture of the rule of law, accountability, and reparations by publishing information, news, and various content about Transitional Justice, thereby aiding in the eradication of the culture of



---

## Part 1: The Strategy's Theory of Change:

Political conflict between national and political parties existed prior to the formation of the PNA, but it has escalated since the Oslo agreement and the formation of the PNA, reaching its peak during the tragic events of 2007. It then continued in various forms, leaving behind an enormous legacy of social, economic, cultural, human rights, and political issues. These issues have had significant negative effects on all aspects of Palestinian life, especially in Gaza, which bore the brunt of the division's repercussions, namely the economic burden and the torn social fabric.

This strategy hinges on the theory, that has been validated in numerous countries that have experienced internal conflict, which is that addressing the past in order to build the future, preventing a repetition of these events, and laying the groundwork for a democratic Palestinian state that protects human rights, promotes the rule of law, and enjoys public legitimacy and trust, all necessitate the implementation of a comprehensive Transitional Justice project. Therefore, this strategy seeks to establish a plan for Transitional Justice in Palestine, drawing on all of the lessons learned from other nations' experiences as well as UN principles, all of which concur on the need to implement a comprehensive Transitional Justice project in order to cope with the past and build the future.

There are many reasons that have led to the continuation of the political conflict in the Palestinian territories through the deadly fighting and the division that has exceeded 16 years. These reasons can be summed up as the spread of corruption, the absence of truth and accountability, institutional division,





---

### **Strategy Methodology:**

This strategy aims to answer one main question: What is the necessary plan to implement a Transitional Justice project that is efficient in dealing with the past legacy in order to ensure the non-recurrence of past events, reconciliation, and the prospect of establishing a democratic ruling system in Palestine? The strategy employed secondary and primary sources to answer this question and its sub-questions. It relied heavily on focus groups for problem and context analysis and the following are the groups: A consultation group comprised of academics with expertise in different fields, four commissions that will follow up on the proposed Transitional Justice commissions, all with experience in the field, and youth groups in order to hear their perspectives on the issue and how to address it.



risks that affect the full implementation of Transitional Justice, as well as a power analysis to examine the various powers that impact this strategy.

### **Section 3: Transitional Justice strategy in Palestine – The theory of change and the plans and mechanisms of Transitional Justice:**

This section presents the theory of change on which Transitional Justice is based, beginning with the problems and causes and progressing to the necessary interventions and their outcomes that will contribute to the overall goal. This section also illustrates the strategy's two stakeholders: The target group and the Transitional Justice implementing authorities, as well as the role of each participant in brief. The Transitional Council, the Truth Commission, the Reparations and Reconciliation Commission, the Accountability Commission, and the Institutional Reform Commission are also discussed, as are the formation and jurisdictions of the authorities in charge of implementing the Transitional Justice project. It also includes a timetable for each authority's work as well as a log frame for tracking and evaluating their progress.

### **Section 4: Transitional Justice Roadmap:**

Section 4 illustrates the phases and implementation steps of Transitional Justice, highlighting three phases: The preparatory phase; the truth, reparations, and course correction phase; and the elections phase. Each phase entails the formation of new bodies, procedures to be followed, and initiatives to be launched in accordance with the Transitional Justice implementation strategy, so as to achieve the desired goals and garner public support.



process is adaptable and meticulously planned in collaboration with local stakeholders. The United Nations insists on adopting the broad concept of Transitional Justice as a principle. In light of the needs of the victims and the positions of the various forces, this strategy represents one of civil society's visions.

### **Strategy Sections:**

This strategy is divided into four sections to provide the reader, regardless of their familiarity with the current Palestinian political conflict, with a comprehensive understanding of the strategy's basis and the ongoing situation it addresses. The sections are as follows:

#### **Section 1: The concept of Transitional Justice, with chosen experiences from around the world:**

This section describes the concept and principles of Transitional Justice as defined by international standards, as well as its four primary mechanisms: Truth, reparations, accountability, and institutional reform. It also outlines three experiences in Transitional Justice with varying degrees of success, as well as the lessons learned.

#### **Section 2: Transitional Justice in the Palestinian context:**

This section explains the causes of the Palestinian internal conflict, the legacy left by this conflict (past events), and then examines the Palestinian reconciliation agreements and how they address the Transitional Justice mechanisms. This section also provides a SWOT analysis of the context in order to understand the strengths, weaknesses, opportunities, and



adversaries, rather than just forgiving them. Before beginning any process to resolve the division, numerous factors must be considered, as ending the division requires more than just establishing rules and principles; there must also be mechanisms and concrete implementation plans. Consequently, dealing with the past events in the Palestinian context is a very sensitive and complex situation, but it should not be ignored if the parties seek a stable peace and sustainable development. Therefore, the preparation of a Transitional Justice strategy, in anticipation of its adoption by politicians, was an urgent and inevitable matter.

### **The Strategy Scope:**

This strategy will not address Transitional Justice in relation to the Israeli-Palestinian conflict. It will only address the Transitional Justice project during the period and events related to the Palestinian conflict in the Palestinian Authority's territories only. The focus will be on the internal Palestinian conflict since the formation of the PNA in 1994, and not earlier. It adopts the definition of Transitional Justice found in the 2004 report of the UN secretary-general and the 2010 guidance note on Transitional Justice in post-conflict societies, which states: "Transitional Justice consists of both judicial and non-judicial processes and mechanisms, including prosecution initiatives, facilitating initiatives in respect of the right to truth, delivering reparations, institutional reform and national consultations. Whatever combination is chosen must be in conformity with international legal standards and obligations."<sup>(1)</sup> The Transitional Justice

---

1 Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice (United Nation, 2010)



## Introduction

In June 2007, tragic internal events in Palestine took place. These events had their origins long before the Palestinian National Authority (PNA) was established in 1994 and had grave repercussions for the present and future of the Palestinian people. The internal conflict of 2007 was undoubtedly not an unforeseen event; rather, it was merely the latest in a string of failures to bring about Palestinian democracy and social justice, that began with the PNA's founding and still ongoing to the present day. This situation launched a legacy of human rights violations, with thousands of victims still waiting for justice and many official institutions ruled by partisanship and lacking public trust. This requires Palestinians to adopt an effective Transitional Justice project as a means of resolving the crisis, ensuring that past events do not reoccur, and laying down the foundations for the future.

The experiences of countries in Transitional Justice have shown that there must be some level of application of Transitional Justice tools in order to ensure that past events do not reoccur. This necessitates a high level of awareness among decision-makers that the process of effective Transitional Justice requires compromises from all parties in order to ensure that Transitional Justice tools are applied and implemented to the greatest extent possible. Transitional Justice must be viewed as a tool for the benefit of all, as it not only provides justice for victims, but also allows perpetrators to reintegrate into society after repentance. To end the division in a way that ensures a stable peace and democratic transition, it is necessary to implement a Transitional Justice program that leads to genuine reconciliation. True reconciliation requires establishing trust between former



## **Contents**

Introduction.....	6
Part 1: The Strategy's Theory of Change: .....	11
Part 2: Authorities Responsible for Strategy Implementation and Their duties:.....	16
Part 3: Transitional Justice Implementation Phases: .....	23
Transitional Justice Strategy Timeframe .....	30





البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الأمم المتحدة للتربية – اليونسيف، لتعزيز سيادة القانون في دولة فلسطين بدعم من



## Acknowledgment

This publication was developed by **MUSAWA** - The Palestinian Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession under the Sawasya Joint Programme: Promoting the Rule of Law in the State of Palestine, implemented by UNDP, UN Women, UNICEF, and generously funded by the Government of the Netherlands, Sweden, the Spanish Agency for International Development Cooperation, and the European Union.

## Disclaimer

The views expressed in this publication are those of the **MUSAWA**-The Palestinian Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession and do not necessarily represent the views and official policies, of the Government of the Netherlands, Sweden, the Spanish Agency for International Development Cooperation, the European Union, UNICEF, UN Women, UNDP, the United Nations, or any of its affiliated organization.



**MUSAWA -The Palestinian Center for The Independence of the Judiciary  
and the Legal Profession**


Ramallah; Al Bireh – Al Balou’ – Al-Mahakem Street

Tel: +972 (2) 2424870

Fax: +972 (2) 2424866

Gaza - Al-Lbabidi - Al-Muzaini Building, 1st floor,  
in front of Hayat Al-Zant Hospital

Telefax: +972 (8) 082880772



**Summary**  
**on the Transitional Justice Strategy**  
**in Post-Internal Palestinian Conflict**

**2023**

