

Distr.: General
11 March 2005
Arabic
Original: English/French



رسالة مؤرخة ١١ آذار/مارس ٢٠٠٥ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

أتشرف بأن أعرض على نظر أعضاء مجلس الأمن تقرير بعثة التقييم التي أوفدتها إلى بوروندي، بناء على طلبهم (انظر S/2004/72)، لدراسة مدى استصواب وجدوى إنشاء لجنة قضائية دولية للتحقيق، مثلما ينص على ذلك اتفاق أروشا للسلام والمصالحة المؤرخ ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠. وزارت بعثة التقييم بوروندي في أيار/مايو ٢٠٠٤. بيد أن تقريرها يأخذ في الاعتبار ما جد بعد زيارتها من وقائع وأحداث لها صلة بتوصياتها النهائية.

والبعثة، التي أنيطت بها ولاية دراسة مدى استصواب وجدوى إنشاء لجنة قضائية دولية للتحقيق في بوروندي، مقتنعة بوجود إنشاء لجنة، ولكن ليس بالضرورة بالتكوين والشكل اللذين طلبتهما حكومة بوروندي. وعند النظر في طرائق إنشاء آلية مساهلة لكشف الحقيقة، والتحقيق في الجرائم وتحديد ومقاضاة المسؤولين عن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب المرتكبة في بوروندي منذ استقلالها، أخذت البعثة في الاعتبار اتفاق أروشا واحتياجات البورونديين وتطلعاتهم، وقدرة بوروندي في مجال إقامة العدل، ومبادئ الأمم المتحدة وممارساتها الراسخة، ومدى فائدة وجدوى أي آلية مقترحة. وبناء على ذلك، فهي توصي بإنشاء آلية مزدوجة أي آلية غير قضائية للمساهلة في شكل لجنة لاستجلاء الحقيقة، وآلية قضائية للمساهلة في شكل دائرة خاصة داخل نظام المحاكم في بوروندي.

وتجنباً لإنشاء وتشغيل لجنيتين متطابقتين تماماً لجنة وطنية للحقيقة والمصالحة ولجنة قضائية دولية، توصي البعثة بلجنة وطنية واحدة لاستجلاء الحقيقة تستند إلى القانون الصادر مؤخراً بشأن اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة، بصيغته المعدلة، وتضم عناصر وطنية وعناصر دولية. فوجود عنصر دولي هام ضمن لجنة استجلاء الحقيقة يعزز موضوعيتها وحيادها ومصداقيتها، أما مشاركة بورونديين في عملية استجلاء الحقيقة التاريخية والسعي إلى تحقيق

المصالحة الوطنية، فتولد شعورا بالملكية الوطنية لزام الأمور. وأوصت البعثة بدائرة خاصة ضمن نظام المحاكم في بوروندي من منطلق تفضيلها لآلية قضائية توجد في البلد وتشكل جزءا من النظام القانوني البوروندي (أي "محكمة داخل المحكمة")، والهدف منها هو أن تعزز القطاع القضائي بتمكينه من الموارد المادية والبشرية وأن تخلف معايير دولية في مجال العدالة، وقضاة ومدعين عامين ومحامين مدربين ومديري محاكم ذوي خبرة.

ولعل المجلس يذكر أن ثلاث لجان تحقيق تابعة للأمم المتحدة قد أنشئت في العقد الماضي بناء على طلب حكومة بوروندي. وكان لكل منها ولاية محدودة للتحقيق في اغتيال رئيس بوروندي في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ والمجازر التي أعقبت ذلك. ولم يكن لتوصياتها أي أثر قانوني أو عملي ولم يتخذ أي جهاز تابع للأمم المتحدة أي إجراء بناء عليها. والبعثة تدعو مجلس الأمن إلى اتخاذ إجراء، ذلك أنها خلصت إلى أنه "ليس بوسع الأمم المتحدة أن تنشئ لجان تحقيق وتتجاهل توصياتها دون أن يقوض ذلك بشدة مصداقية المنظمة في مجال تعزيز العدل وسيادة القانون". وأنا أتفق تماما مع هذا الاستنتاج.

وعند النظر في توصية البعثة بإنشاء آلية مزدوجة للمساءلة، ينبغي لأعضاء مجلس الأمن أن يأخذوا في الاعتبار بالكامل التكاليف المالية التي يستتبعها ذلك، وضرورة إيجاد أداة تمويل لها مقومات البقاء لضمان مصدر تمويل مستمر ومطرد خلال مدة عمل الآلية المزدوجة.

وإذا وافق المجلس على التقرير وأصدر لي تعليمات بالتفاوض من أجل تنفيذه العملي، أعتزم الشروع في عملية تفاوض شاملة لجميع الأطراف مع حكومة بوروندي، بالتشاور مع مجموعة من العناصر الفاعلة الوطنية والمجتمع المدني لكفالة أخذ آراء ورغبات شعب بوروندي في الاعتبار عند إنشاء آلية قضائية وغير قضائية للمساءلة في ذلك البلد.

(توقيع) كوفي ع. عنان

تقرير بعثة التقييم عن إنشاء لجنة تحقيق قضائية دولية لبوروندي

أولا - مقدمة

١ - في رسالة مؤرخة ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠٢، موجهة إلى الأمين العام من رئيس بوروندي وقتئذ، بيير بويويا، طلب الرئيس أن تنشئ الأمم المتحدة لجنة تحقيق قضائية دولية لبوروندي، حسبما ينص عليه اتفاق أروشا للسلام والمصالحة المؤرخ ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠. وبناء على ذلك، طلب رئيس مجلس الأمن إلى الأمين العام في ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ إيفاد بعثة تقييم إلى بوروندي بهدف النظر في مدى استصواب وجدوى إنشاء لجنة دولية من هذا القبيل (انظر S/2004/72).

٢ - ووافق مجلس الأمن على اختصاصات بعثة التقييم (انظر S/2004/72) المرفقة بهذا التقرير. و بناء على ذلك كُلفت البعثة بالمهام التالية:

(أ) تحديد طرائق وخيارات إنشاء لجنة تحقيق دولية بالرجوع إلى اتفاق أروشا، والنظر في النهج التي تدعم عملية السلام "وتعلو في ظلها كلمة الحق ويتسع المجال فيها للمصالحة مع إقامة العدل"؛

وتحقيقا لهذا الهدف، طُلب إلى البعثة ما يلي:

'١' تقييم التقدم المحرز صوب تنفيذ الإصلاحات القضائية المنصوص عليها في اتفاق أروشا وقدرة النظام القضائي البوروندي، بما في ذلك صلاحياته في مجال التحقيق، على تقديم المجرمين للمحاكمة بطريقة محايدة وفعالة؛

'٢' التوصية بإقامة هيكل داخلى للجنة الدولية، يكون لها أثر إيجابي على النظام القانوني البوروندي؛

'٣' تقييم التقدم المحرز نحو إنشاء اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة، والأثر المترتب على القانون المتعلق بمنح حصانة مؤقتة للقادة السياسيين العائدين من المنفى.

(ب) تقدير القيمة المضافة لإنشاء لجنة تحقيق دولية في ضوء التقارير المقدمة من لجان التحقيق السابقة، لا سيما تقرير ويتيكر لعام ١٩٨٥، وتقرير المنظمات غير الحكومية لعام ١٩٩٤ وتقرير أكي - هوسليد لعامي ١٩٩٤-١٩٩٥، وتقرير لجنة التحقيق الدولية لعام ١٩٩٦.

(ج) تحديد التقسيم الممكن للصلاحيات والاختصاصات بين اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة ولجنة التحقيق الدولية، بالنسبة لعدة جوانب منها ومسؤولياتهما المتكاملة في مجال التحقيق، ووضع الأفراد المحقق في شأنهم ومسألة العفو؛

(د) وطلب إلى البعثة أن تقوم بما يلي عند إعدادها طرائق إنشاء لجنة تحقيق دولية:

- ١' دراسة إمكانية الحد من الاختصاص الزمني للجنة؛
- ٢' تقييم قدرة الحكومة على كفالة أمن أعضاء اللجنة وتيسير تحقيقاتهم؛
- ٣' تقييم ما يلزم اللجنة من موارد لوجستية وبشرية ومالية؛
- ٤' تبيان توقعات السلطات البوروندية بشأن استنتاجات التحقيق وتنفيذها العملي، فيما يتعلق على وجه الخصوص بإمكانية إجراء المحاكمات أمام هيئة قضائية دولية أو وطنية.

٣ - وزارت بعثة التقييم بوروندي في الفترة من ١٦ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠٠٤. وكان يرأسها تولياميني كالوموه، الأمين العام المساعد للشؤون السياسية، وضمت ممثلين عن إدارة الشؤون السياسية، ومكتب الشؤون القانونية، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن. واستفادت البعثة أيضا من مساعدة قيمة قدمها ممثلو مكتب الأمم المتحدة في بوروندي، الذين رافقوا البعثة طوال زيارتها للبلد.

٤ - وعقدت البعثة مشاورات مستفيضة مع ممثلي الحكومة والسلطات المحلية، والأحزاب السياسية، والسلطات القضائية، والزعماء الدينيين والمجتمع المدني. واجتمعت البعثة، في طريقها إلى بوروندي، بنائب رئيس جنوب أفريقيا، جيكوب زوما، ميسر عملية السلام في بوروندي. واجتمعت، أثناء وجودها في بوروندي، برئيس البلد، دومسيان ندايزيبي، ونائب الرئيس، أوفونس ماري كاديجه، والوزير المعني بالحكم السديد والتفتيش العام، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، ووزير العدل، ووزير الأمن العام، ووزير الداخلية، ووزير حقوق الإنسان والإصلاحات المؤسسية والعلاقات مع البرلمان، ووزير الخارجية والتعاون، ورئيس اللجنة الحكومية لحقوق الإنسان. وعقدت البعثة أيضا مشاورات مع رئيسين سابقين لبوروندي (هما سيلفستر نتيبانتونغانيا وجان - باتيست باغازا)، وزعماء الأحزاب السياسية والحركات العسكرية السياسية، وممثلين عن الطائفة المسلمة في بوروندي، ومع ممثلين عن المؤتمر الأسقفي، عند عودتها إلى نيويورك. واجتمعت البعثة أيضا بالفريق

القطري للأمم المتحدة، والممثل الخاص لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي، وأعضاء لجنة رصد التنفيذ، والسلك الدبلوماسي، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، ومجموعة من العائدين وفرادى الخبراء (أساتذة قانون ومحامو دفاع ومؤرخون).

٥ - وزارت البعثة أماكن عمل مختلف المحاكم واجتمعت بالسلطات القضائية ومزاوي مهنة القانون، لاسيما المدعي العام، ونائب رئيس المحكمة العليا وقضاةها، وأعضاء المحكمة الدستورية، ومحكمة الاستئناف، ومحكمة النقض. واجتمعت أيضا برئيس المحكمة العسكرية، ومدير شرطة التحقيقات، وأعضاء نقابة المحامين وسلطات سجن ميمبا المركزي. وإضافة إلى بوجومبورا، زارت البعثة مدينة غيتيغا حيث اجتمعت بالمحاكم والقائد العسكري لمنطقة غيتيغا، وزارت محكمة النقض واجتمعت برئيس المحكمة والمدعي العام.

٦ - ويتضمن تقرير البعثة وقائع وأحداثا وقعت في الفترة ما بين زيارة بعثة التقييم وتقديم تقريرها، وروعت لدى إعادة صياغة بعض توصيات البعثة لتكييفها مع الواقع المتغير في بوروندي. ويعكس السياق السياسي المبين أدناه الوضع السائد أثناء زيارة البعثة؛ وقد تمت تغطية التطورات السياسية المستجدة منذ ذلك الحين في تقارير الأمين العام اللاحقة عن عملية الأمم المتحدة في بوروندي.

ثانيا - السياق السياسي وتطلعات البورونديين

٧ - وقت زيارة البعثة، كان تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار الشامل الموقع في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ بين الحكومة الانتقالية و المجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية - قوات الدفاع عن الديمقراطية (نكورونزيزا)، قد شهد بعض التأخيرات. ورغم الجهود المبذولة لتشجيع قوات التحرير الوطنية (رواسا)، وهي الحركة المسلحة الوحيدة خارج عملية السلام، رفضت القوات الدخول في مفاوضات جدية مع الحكومة الانتقالية.

٨ - وتمت زيارة البعثة قبل خمسة أشهر من نهاية الفترة الانتقالية والانتخابات المقرر إجراؤها في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤. واعتبر كثير من المحاورين الحفاظ على الجدول الزمني للانتخابات أكثر التحديات إلحاحا. وبنص اتفاق أروشا على أن تنتهي الفترة الانتقالية بعقد انتخابات محلية وبرلمانية ورئاسية. وأبلغت البعثة بأنه لم يجرز تقدم يُذكر في العملية الانتخابية منذ آخر تقرير للأمم العام (S/2004/210) رغم أن الوقت المتبقي محدود للغاية. ولم تعتمد أية قوانين انتخابية رئيسية (دستور ما بعد الفترة الانتقالية، والقانون الانتخابي، وقانون الأحزاب السياسية وقانون الإدارة المحلية)، ولم يُشرع بعد في أية أنشطة تحضيرية، بما فيها حملة التريبة المدنية وتسجيل الناخبين وإنشاء لجنة انتخابية مستقلة.

٩ - ولاحظت البعثة أن الإطار الزمني لإجراء الانتخابات أصبح مثار خلاف كبير فيما بين الجهات الفاعلة السياسية البوروندية. ففي حين طالبت الجبهة البوروندية من أجل الديمقراطية وجميع الأعضاء الآخرين للأحزاب السياسية المنتمجة إلى مجموعة السبعة (الهوتو) فضلا عن المجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية - قوات الدفاع عن الديمقراطية (نكورونزيزا)، باحترام الجدول الزمني للانتخابات، أثارت الأحزاب السياسية في مجموعة العشرة (التوتسي) العديد من الشروط التي ينبغي الوفاء بها قبل إجراء الانتخابات. وأعرب الكثير من محوري البعثة عن قلقهم من أنه في حال استمرار المأزق الحالي وعدم إجراء انتخابات قبل الموعد النهائي، ستفقد جميع المؤسسات القائمة شرعيتها، وسيفضي ذلك إلى مأزق دستوري خطير. غير أن البعض أعرب عن اعتقاده بأن الانتخابات لن تكون حرة ونزيهة ما لم تعالج مسألة الإفلات من العقاب، في حين رأى آخرون أنه ينبغي إجراء الانتخابات قبل النظر في المسألة.

١٠ - وشددت بعض الأحزاب السياسية على ضرورة معالجة عدد من القضايا ذات الأهمية الحاسمة من أجل إجراء انتخابات نزيهة وذات مصداقية في بيئة آمنة. وكان نزع السلاح وتسريح المقاتلين السابقين فضلا عن إصلاح القطاع الأمني من المسائل المذكورة.

١١ - ورحب جميع المحاورين بحرارة بإيفاد البعثة رغم أن العديد منهم أعربوا عن أسفهم لتأخر المجلس في الاستجابة للطلب وشددوا على أن الأحرى بالبعثة، بدل النظر في مدى استصواب إنشاء اللجنة، أن تنظر في جدواها أو الطرائق الفنية لإنشائها. وأجمع كافة المحاورين، بمن فيهم الميسر، على تأكيد الضرورة الملحة لإنشاء اللجنة. ولاحظوا أن لجنة مؤلفة من خبراء دوليين ستكون هي وحدها القادرة على تسليط الضوء على "الضغائن بسبب الدم المراق" بين البورونديين، التي تشكل السبب الجذري للصراع. وأكد المحاورون للبعثة أن اللجنة ستلقى دعما تاما في أداء مهامها وأن استنتاجاتها ستحظى بقبول الجميع بالنظر إلى استقلاليتها وحيادها. وأعربوا أيضا عن اعتقادهم بأن اختصاص اللجنة الزمني ينبغي أن يظل على النحو المتفق عليه في اتفاق أروشا (من عام ١٩٦٢ إلى عام ٢٠٠٠) مع الإقرار بأن بعض الفترات (السنوات ١٩٦٥ و ١٩٧٢ و ١٩٨٨ و ١٩٩٣) شهدت جرائم أكثر فظاعة من غيرها وكان محط الخلاف الرئيسي فيما بين البورونديين حول موعد إنشاء اللجنة. ففي حين أعربت بعض الأحزاب السياسية (لا سيما التوتسي) عن اعتقادها الراسخ أن إنشاء اللجنة ينبغي أن يكون شرطا مسبقا لإجراء الانتخابات، رأت أحزاب أخرى (الجبهة البوروندية من أجل الديمقراطية ونكورونزيزا) أنه يجب إجراء الانتخابات في الموعد المحدد وحذرت من أن وجود لجنة من هذا القبيل قد يؤدي إلى تفاقم عدم الاستقرار السياسي.

١٢ - وفي مجتمع منقسم عرقياً، حيث يكاد ينعدم الاتفاق على أية مسألة متصلة بالأحداث الرئيسية في بوروندي منذ استقلالها في عام ١٩٦٢، تم الإجماع على مساندة إنشاء لجنة تحقيق قضائية دولية لاستجلاء الحقيقة، والتحقيق في الجرائم، والحث على إنشاء محكمة جنائية دولية في حال تصنيف الجرائم في خانة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم الأخرى ضد الإنسانية.

١٣ - وعلى هامش مشاوراتها، اجتمعت البعثة بأحد مؤلفي مشروع ترعاه اليونسكو حول موضوع "كتابة تاريخ بوروندي". وبدأ المشروع في مؤتمر عام ١٩٩٧ عن "تاريخ بوروندي" الذي عقده اليونسكو بمشاركة حوالي ٣٠ خبيراً بوروندياً من مختلف التيارات السياسية، وشارك في رئاسته الرئيس الحالي لمالي، أحمد توماني توري، والمستشار الخاص الحالي للأمين العام المعني بأفريقيا، محمد سحنون. والهدف من هذا المشروع المستوحى من اتفاق أروشا^(١)، هو وضع سرد رسمي وعلمي متفق عليه لتاريخ بوروندي منذ بدايته حتى عام ٢٠٠٠. وقُسم حسب المراحل بين حوالي ٥٠ مؤلفاً، من بورونديين وأجانب، من الخبراء في ميادين التاريخ والجغرافيا واللسانيات وعلم الإنسان. وتولت اليونسكو والوكالة الحكومية الدولية للبلدان الناطقة باللغة الفرنسية رعاية المشروع؛ وتلقى المساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة في بوروندي بالتعاون مع حكومة بوروندي، ومُول عن طريق تبرعات. والهدف الرئيسي من هذا المشروع، القائم على فرضية أن التوصل إلى فهم مشترك أفضل لتاريخ بوروندي من شأنه أن يساهم في إحلال السلام وتحقيق المصالحة الوطنية، هو أن يُسخر كأداة تعليمية في المدارس الابتدائية والثانوية وكدليل في مادة التاريخ بالنسبة للجمهور عامة.

١٤ - وأعرب البورونديون، في سعيهم للوصول إلى الحقيقة، عن تطلعاتهم ليس فقط إلى سرد تام وصحيح لتاريخهم منذ الاستقلال، من جانب سلطة دولية مستقلة ومحيدة وذات مصداقية، بل وأيضاً إلى أمر أهم من ذلك هو إمكانية القضاء على الإفلات من العقاب ومحاسبة المسؤولين عن الجرائم المرتكبة. وهم يرون أن الحقيقة والعدل مرتبطان ارتباطاً لا تنفصم عراه. كما أنه لا غنى عنهما في تحقيق المصالحة الوطنية.

(١) تبين المادة ٨ من البروتوكول الأول لاتفاق أروشا المبادئ والتدابير المتصلة بالمصالحة الوطنية. وتنص الفقرة ١ (ج) منه على ما يلي:

تكون اللجنة [الوطنية للحقيقة والمصالحة] مسؤولة أيضاً عن تسليط الضوء على تاريخ بوروندي برمته، بالرجوع إلى أبعد نقطة ممكنة في الماضي لإطلاع البورونديين عليه. ويكون الغرض من هذا الإيضاح إعادة كتابة تاريخ بوروندي حتى يكون بوسع البورونديين كافة تأويله بنفس الطريقة (أضيف الخط للتأكيد).

ثالثاً - طبيعة لجنة التحقيق القضائية الدولية وقيمتها المضافة

١٥ - توحى اتفاق أروشا أن تنشئ الأمم المتحدة لجنة قضائية دولية معنية بالإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وأسند إليها الولاية التالية:

(أ) التحقيق في الوقائع المتصلة بالفترة الممتدة من الاستقلال حتى تاريخ توقيع الاتفاق؛

(ب) تصنيفها؛

(ج) تحديد المسؤولين عنها؛

(د) تقديم تقرير اللجنة إلى مجلس الأمن؛

(هـ) الاستفادة من جميع التقارير الموجودة بالفعل بشأن هذا الموضوع، بما فيها تقرير ويتيكر لعام ١٩٨٥، وتقرير المنظمات غير الحكومية لعام ١٩٩٤، وتقرير السفيرين أكسي وهوسليد، وتقرير عام ١٩٩٦، للجنة التحقيق الدولية التابعة للأمم المتحدة (البروتوكول الأول)، (الفقرة (١٠) من المادة (٦)).

١٦ - وكانت اللجنة المقترحة، التي منحت ولاية توضيح الحقيقة، وتصنيف الجرائم، وتحديد العناصر المسؤولة، تتسم بخصائص تجمع بين آلية لاستجلاء الحقائق، وآلية قضائية أو شبه قضائية للمساءلة.

١٧ - وإذا ما تم إنشاء لجنة التحقيق الدولية، فإنها ستكون الأخيرة في سلسلة من بعثات ولجان التحقيق الدولية، التي أنشئت ليوروندي في العقد الأخير، بناء على طلب من الحكومة، وعملاً بولاية قررها مجلس الأمن. ومن ثم، ينبغي فحص ما يمكن أن تضيفه هذه اللجنة من قيمة في ضوء النتائج التي حققتها اللجان السابقة لها، وجدواها، وما تركته من أثر على المجتمع البوروندي.

١٨ - وسبق للأمم المتحدة إنشاء ثلاث لجان دولية لبوروندي، هي: البعثة التحضيرية لتقصي الحقائق الموفدة إلى بوروندي، وكانت برئاسة السفيرين مارتن هوسليد وسيمون أكسي، في سنة ١٩٩٤^(٢)، والمبعوث الخاص المعين لبحث إمكانية إنشاء إما لجنة

(٢) عملاً بمذكرة من رئيس مجلس الأمن (S/26757)، وبناء على طلب حكومة بوروندي، قرر الأمين العام إرسال بعثة تحضيرية لتقصي الحقائق في بوروندي، عهد إليها بولاية التحقيق في الانقلاب والمجازر التي شهدتها تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣. وقدم تقرير لجنة تقصي الحقائق إلى الأمين العام في ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٤ (تقرير - هوسليد، S/1995/157، المؤرخ ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥).

لاستجلاء الحقيقة، أو لجنة قضائية لتقصي الحقائق، في بوروندي، في سنة ١٩٩٥^(٣)، ولجنة التحقيق الدولية بشأن اغتيال رئيس بوروندي، والمجازر التي تلت ذلك، في سنة ١٩٩٥^(٤). وكانت اللجنة الرابعة، وهي لجنة التحقيق الدولية المنشأة من أجل التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في بوروندي، منذ ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، لجنة تمثل منظمة غير حكومية، تتكون من ١٣ خبيراً في مجال حقوق الإنسان، وقد تم إنشاؤها بناء على طلب من رابطة حقوق الإنسان البوروندية (إيتيكا)^(٥).

١٩ - وتختلف هذه اللجان في بعض الجوانب، ولكنها تتسم بالملامح المشتركة التالية:

(أ) اقتصار موضوعها واختصاصها الزمني على الأحداث التي وقعت في سنة ١٩٩٣، أي الانقلاب واغتيال الرئيس نداي، والمجازر التي تلت ذلك؛ وهي ليست سوى الأحداث الأخيرة في دوامات عنف دموية عصفت ببوروندي في عقودها الأربعة من الصراع الإثني؛

(ب) في حين ترد في بعض التقارير، لا سيما في تقرير ويتيكر وآكي - هوسليد، إشارات عرضية، إلى جريمة الإبادة الجماعية للهوتو التي وقعت في سنة ١٩٧٢^(٦)،

(٣) عملاً بالبيان الصادر عن رئيس مجلس الأمن (S/PRST/1995/13)، الذي يقترح فيه إنشاء لجنة تحقيق دولية في بوروندي، عهد الأمين العام إلى مبعوثه الخاص، السيد بيدرو نيكن، بمهمة التحقيق في إمكانية إنشاء لجنة لاستجلاء الحقيقة، لمعالجة مشكلة الإفلات من العقاب في بوروندي. ويرد تقرير نيكن في الوثيقة S/1995/631، المؤرخة ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٥.

(٤) طلب مجلس الأمن، في قراره ١٠١٢ (١٩٩٥)، المؤرخ ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٥، إلى الأمين العام، إنشاء لجنة تحقيق دولية، تمنح لها الولاية للقيام بما يلي: (أ) التثبت من الحقائق المتصلة باغتيال رئيس بوروندي في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، والمذابح وأعمال العنف الجسيمة التي أعقبت ذلك؛ (ب) التوصية باتخاذ تدابير ذات طابع قانوني وسياسي وإداري، حسب الاقتضاء، بعد التشاور مع حكومة بوروندي، وتدابير تتعلق بمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب تلك الأفعال، للحيلولة دون تكرار أفعال من قبيل التي تكون اللجنة قد حققت فيها، وبصفة عامة، للقضاء على ظاهرة الإفلات من العقاب وتحقيق المصالحة الوطنية في بوروندي. ويرد تقرير اللجنة في الوثيقة S/1996/682، المؤرخة ٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٦.

(٥) لجنة التحقيق الدولية في انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في بوروندي منذ ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣: التقرير النهائي (٥ تموز/يوليه ١٩٩٤).

(٦) تقرير ويتيكر هو تقرير مواضيعي عن مسألة منع حدوث جريمة الإبادة الجماعية، ومعاقبة مرتكبيها (الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1985/6، المؤرخة ٢ تموز/يوليه ١٩٨٥). ويشير التقرير، ضمن أمثلة أخرى لجرائم الإبادة الجماعية التي ارتكبت في القرن العشرين، إلى ”الجزرة التي ارتكبتها التوتسي ضد الهوتو في بوروندي في سنتي ١٩٦٥ و ١٩٧٢“، عندما ”قامت حكومة الأقلية من التوتسي في البداية بتصفية قيادات الهوتو في سنة ١٩٦٥، ثم ارتكبت مجازر أودت بحياة ما بين ١٠٠.٠٠٠ و ٣٠٠.٠٠٠ من الهوتو، في سنة ١٩٧٢“ (الفقرة ٢٤، الحاشية ١٥). وقد أشير إلى الجزرة التي ارتكبت ضد الهوتو في سنة ١٩٧٢، باعتبارها مثالاً للجريمة إبادة جماعية ارتكبت ضد مجموعة محمية تشكل الأغلبية في البلاد“ (الفقرة ٣٠). ويشير تقرير

فإن التحديد القانوني بأن جريمة إبادة جماعية قد ارتكبت في بوروندي، لم يتم إلا فيما يخص مجازر سنة ١٩٩٣ ضد التوتسي^(٧)؛

(ج) وسلمت اللجان الأربع جميعها بأن تحري الحقيقة التاريخية، دون وجود قدر من المساءلة، لا يكفي للقضاء على ظاهرة الإفلات من العقاب. وعبر المبعوث الخاص، بيدرو نيكين عن ذلك بقوله:

”إن الإثبات الموضوعي ”لحقيقة ما“ دون أن تترتب عليه أي عواقب أو أن يبعث على أي أمل يعتبر أمرا خطيرا جدا في الوضع الحالي للبلد، إذ أنه يشجع الإحساس بإمكانية الإفلات من العقاب لدى الذين يهربون من العدالة ومن ثم فهو يغريهم، بشكل ما، بتكرار جرائمهم (S/1995/631، الفقرة ١٨).

(د) وأخيرا، فإنه لم تترتب أية آثار قانونية أو عملية على أي من توصيات هذه اللجان، ولم تتخذ أي من هيئات الأمم المتحدة إجراء، بما في ذلك الهيئة التي طلبت إنشاء هذه اللجان.

٢٠ - وفي مجتمع تسوده انقسامات إثنية عميقة، وتشكل فيه أعمال القتل المرتكبة على هذا الأساس في الأعوام ١٩٦٥ و ١٩٧٢ و ١٩٨٨ و ١٩٩١ و ١٩٩٣، جزءا من نفس الواقع، فإن قصر ولاية أية عملية للتحقيق على مجموعة واحدة من المجازر، والأسوأ من ذلك، اعتبار هذه المجازر وحدها، جريمة إبادة جماعية، قد اعتبره كثيرون في بوروندي رواية جزئية ومتحيزة للأحداث، ولا تهباً لمعاناة مجموعة إثنية كاملة، هي أكبر المجموعات على الإطلاق. وفي مجتمع، تكون فيه عبارة ”إبادة جماعية“ ليست مجرد وصف قانوني لجريمة، بل بيانا ذا دلالة سياسية^(٨)، وتحميلا للذنب بصفة جماعية لمجموعة إثنية بكاملها، فإن تقرير سنة ١٩٩٦

أكي - هوسليد إلى أن عملية القمع التي اتخذت شكل إبادة جماعية للهوتو، استهدفت بوجه خاص النخبة والزعماء والكوادر الفنية للمستقبل (الفقرة ٣٦).

(٧) استنتجت لجنة التحقيق الدولية لسنة ١٩٩٥ ما يلي:

ترى اللجنة أن الأدلة المتوفرة كافية لتحديد وقوع أفعال إبادة جماعية ضد أقلية التوتسي، في بوروندي، في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، والأيام التالية لذلك، بتحريض ومشاركة من بعض المسؤولين والزعماء الهوتو في الجبهة البوروندية من أجل الديمقراطية، وصولا إلى مستوى الكوميونات.

(٨) ينص الاتفاق المحسد لاتفاقية الحكم، المبرمة في سنة ١٩٩٤ بين قوى التغيير الديمقراطي (أحزاب الأغلبية، والأحزاب السياسية المعارضة، بشأن تقاسم السلطات، في المادة ٣٦، في جزئه ذي الصلة، على ما يلي:

”يطلب إنشاء بعثة قضائية دولية لتقصي الحقائق؛ ... تتألف من أشخاص ذوي كفاءة ومحايدين للتحقيق في الانقلاب الذي حدث في ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، والذي اتفقت الأطراف السياسية على تسميته بالإبادة الجماعية، وذلك دون المساس بنتائج التحقيقات الوطنية والدولية المستقلة ... (أضيف الخطوط للتأكيد)“ (A/50/94-S/1995/190، المرفق).

كان له أثر في إحداث انقسامات في المجتمع البوروندي، كما ساهم في تصور وجود مجتمع دولي متحيز. ومن ثم، فإن الدعوة إلى إنشاء لجنة تحقيق، يتجاوز اختصاصها الزمني حقبة أربعة عقود من تاريخ بوروندي الحديث، هي مناشدة للإنصاف، في رواية الحقيقة التاريخية، ووضع مجازر سنة ١٩٩٣ في إطارها التاريخي. وهي أيضا التماس للاعتراف بأن أعضاء كافة المجموعات الإثنية كانوا، خلال فترات مختلفة من الزمن، ضحايا ومرتكبين لنفس الجرائم.

٢١ - وبذلت البعثة جهدا كبيرا لكي توضح لمختلف الأطراف التي حاورتها، أنه حتى في حالة إنشاء لجنة للتحقيق في أربعة عقود من العنف الدوري، فإن توصل هذه اللجنة إلى تحديد قضائي بأن جرائم إبادة جماعية قد ارتكبت في بوروندي من طرف كافة المجموعات الإثنية، وضدها، لا يمكن، بأي حال، افتراض التوصل إليه. بيد أن كثيرين من محاوريهها لم يقتنعوا بذلك.

رابعا - الحدود الممكن وضعها للاختصاص الزمني للجنة

٢٢ - قامت البعثة، وفقا للولاية المنوطة بها، بدراسة إمكانية قصر الاختصاص الزمني، بشكل أكثر فعالية، للجنة على أحداث أو فترات معينة. وباستثناء قلة قليلة مثل مجموعة "الاتفاق الإطارى" (Accord Cadre) وهي مجموعة سياسية معظم عناصرها من التوتسي، فإن قادة جميع الأحزاب السياسية وأوساط المجتمع المدني، من كافة الطوائف الإثنية، يذهبون إلى القول بأن الاختصاص الزمني للجنة ينبغي عدم تحديده، ولو أن عليها أن تركز في تحقيقاتها على أحداث معينة، لا سيما المجازر التي شهدتها سنوات ١٩٦٥ و ١٩٧٢ و ١٩٨٨ و ١٩٩١ و ١٩٩٣. أما فيما يتعلق بتاريخ انتهاء ولاية اللجنة، فقد ارتأى كثيرون منهم أنه ينبغي أن يتم تحديد ذلك وقت إنشائها، وفي جميع الأحوال، ينبغي أن يتجاوز نطاق ولايتها سنة ٢٠٠٠، بحيث يشمل المجازر التي وقعت بعد التوقيع على اتفاق أروشا، ولا سيما المجزرة التي ارتكبت في ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، والتي راح ضحيتها ١٨٣ مدنيا في إيتابا، بمقاطعة غيتيغا.

وبالمثل ينص اتفاق أروشا في المادة الثالثة من البروتوكول الأول، على ما يلي:

"... دون الإخلال بنتائج واستنتاجات لجنة التحقيق القضائية الدولية، واللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة... تعترف الأطراف بأن أعمال إبادة جماعية، وجرائم حرب، وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية، قد ارتكبت منذ الاستقلال ضد جماعتي التوتسي والهوتو الإثنيين في بوروندي (أضيف الخط للتأكيد)".

٢٣ - والبعثة مقتنعة بأنه إذا كانت اللجنة الدولية ستحقق أية قيمة مضافة، فإن اختصاصها الزمني يجب أن يتجاوز أحداث عام ١٩٩٣، ليشمل كامل الفترة اللاحقة للاستقلال^(٩). والبعثة مقتنعة في الوقت نفسه بأنه إذا ما كانت اللجنة ستمنح اختصاصا زمنيا لفترة تتجاوز أربعة عقود، فإن طبيعتها، باعتبارها لجنة تحقيق قضائية، يتعين أن تتغير. وإن إنشاء لجنة تحقيق قضائية، تقوم بتحقيقات جنائية معمقة، في حالات المسؤولية الجنائية الفردية للذين تفترض مسؤوليتهم عن المحازر التي ارتكبت منذ سنة ١٩٦٢، في كامل أنحاء البلاد، بدون استراتيجية ادعاء عام تسترشد بها التحقيق، سيكون عملية طويلة وباهظة، ومثقلة بالمهام. فضلا عن ذلك، لا يوجد ضمان بأن قيمة النتائج التي تتوصل إليها، باعتبارها أدلة، ستكون مقبولة أمام المحكمة، سواء أكانت محكمة وطنية أو دولية. وفي إطار ممارسات الأمم المتحدة المتعلقة بإنشاء لجان التحقيق، وغيرها من آليات المساءلة القضائية، أملت الاعتبارات العملية منح اختصاص زمني يقتصر على حدث معين، أو صراع أو فترة معينين، يغطي مدة قصيرة نسبيا. بيد أنه في حالة لجان تقصي الحقائق والمصالحة، التي تعمل بمساعدة الأمم المتحدة، يشكل منح اختصاص زمني ممدد سمة مشتركة^(١٠).

٢٤ - وإذا كانت اللجنة القضائية الدولية ستحول طبيعتها إلى آلية لكشف الحقائق، فسيتعين إعادة تقييم علاقتها مع لجنة الحقيقة والمصالحة، المتوخاة في اتفاق أروشا، وقانون إنشاء هذه الأخيرة.

(٩) أكدت لجنة التحقيق لسنة ١٩٩٥ على الحاجة إلى بحث الصراع الإثني البوروندي، في إطاره التاريخي، وأوصت بما يلي:

إذا تقرر جعل أفعال الإبادة الجماعية المرتكبة في بوروندي خاضعة لاختصاص دولي... فإنه ينبغي للتحقيق ألا يقتصر على الأفعال المرتكبة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، بل أن يشمل أيضا الأفعال الأخرى المرتكبة في الماضي، بغية تحديد ما إذا كانت تشكل هي أيضا أفعال إبادة جماعية، وينبغي، إذا ما تقرر اعتبارها أفعال إبادة جماعية، تحديد هوية المسؤولين عن تلك الأفعال وإحالتهم إلى القضاء. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لأحداث عام ١٩٧٢ عندما أفادت جميع التقارير بوجود جهود منتظمة لإبادة جميع المثقفين من الهوتو. ولم تتم في أي وقت محاكمة أحد على هذه الأفعال (S/1996/682، الفقرة ٤٩٨).

(١٠) في حالة سيراليون، امتدت فترة الاختصاص الزمني للجنة تقصي الحقائق والمصالحة من بداية الصراع في سنة ١٩٩١ إلى التوقيع على اتفاق لومي للسلام، في سنة ١٩٩٩ (قانون لجنة تقصي الحقائق والمصالحة، ٢٠٠٠ الفقرة (١) من المادة ٦)). وفي حالة تيمور - ليشتي، تمتعت اللجنة المعنية بالاستقبال وتقصي الحقائق والمصالحة، بصلاحيحة النظر في انتهاكات حقوق الإنسان، وغيرها من الأفعال الإجرامية المرتكبة من ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٧٤ إلى ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ (القاعدة التنظيمية ١٠/٢٠٠١ بشأن إنشاء اللجنة المعنية بالاستقبال وتقصي الحقائق والمصالحة في تيمور - ليشتي (البندان ١٣-٢ و ٢٢-١)).

خامسا - اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة وعلاقتها بلجنة التحقيق القضائية الدولية

٢٥ - عُهد إلى لجنة الحقيقة والمصالحة، المتوخاة في اتفاق أروشا، بمهام التحقيق والتحكم والمصالحة، وتوضيح التاريخ. ويرد وصف لسلطاتها في مجال التحقيق بموجب المادة ٨ من البروتوكول الأول من اتفاق أروشا مطابق تقريبا لوصف اللجنة القضائية الدولية. وهو ينص على ما يلي:

ستبين اللجنة وتقيم الحقيقة بشأن أعمال العنف الجسيمة المرتكبة أثناء الصراعات الدورية والتي أُلقت ظلالا مأساوية على بوروندي منذ الاستقلال (١ تموز/يوليه ١٩٦٢) حتى يوم توقيع الاتفاق، وتصنيف الجرائم وإثبات المسؤوليات، فضلا عن تحديد هوية مرتكبيها وضحاياها. ومع ذلك فإن اللجنة غير مختصة بتصنيف أعمال الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

٢٦ - وقد صدر القانون المعني بتشكيل وتنظيم ومهام اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة في ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بغية إنفاذ أحكام البروتوكول في النظام القانوني البوروندي. وبموجب القانون، كُلفت اللجنة بإثبات الحقائق بشأن أعمال العنف المرتكبة أثناء الصراع منذ ١ تموز/يوليه ١٩٦٢ وتصنيف الجرائم، بخلاف جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب، وإثبات المسؤوليات وتحديد هوية كل من مرتكبي هذه الجرائم وضحاياها. ويمكن للجنة أن تقترح سبلا للتحكيم والمصالحة وإظهار الحقيقة. ولقد أُسندت إليها سلطات إنفاذ القانون بغية استدعاء الشهود وتقديم الوثائق، وسلطة استعراض الأحكام النهائية الصادرة في حالة "عمليات الاغتيال والعمليات السياسية" من أجل اتخاذ القرارات اللازمة لعملية المصالحة في بوروندي. ولا تملك اللجنة سلطة منح العفو ولكن يجوز لها تحديد "الجرائم السياسية" التي يمكن اعتماد قانون إعفاء بشأنها.

٢٧ - وتتكون اللجنة من ٢٥ عضوا، يجب أن يكونوا جميعا من المواطنين البورونديين بالإضافة إلى كونهم من المؤهلين لهذه الوظيفة. ويتسم الإجراء المعروض على اللجنة بكونه منازعة ذات طبيعة شبه قضائية "فالمدعي" يعرض قضيته ويحق للشخص المتهم بارتكاب الجريمة الرد على الاتهام ويتم الاستماع إلى الشهود و"للمدعى عليه" الكلمة الفصل في هذا الشأن.

٢٨ - وكانت عملية الاستشارات التي سبقت اعتماد قانون إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة عملية محدودة في أفضل الأحوال. وتود البعثة التأكيد على أن إجراء عملية مشاورات واسعة النطاق وشاملة وتغطي جميع الفئات بالكامل مع كافة القطاعات والمجموعات ومنظمات القاعدة الشعبية والجهات السياسية ومع فرادى المواطنين هو شرط مسبق لاحترام أي لجنة للحقيقة والمصالحة ومصداقية هذه اللجنة، وهي شروط من غير المرجح أن يقبل المجتمع بصفة عامة نتائج هذه اللجنة بدونها. وترى البعثة أن الشكوك الكبيرة والخطيرة التي أعرب عنها كثير من محاورها بشأن مصداقية اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة ومقبولية نتائجها تعزى أساساً إلى الافتقار إلى عملية استشارية شفافة وحقيقية وإلى أن اللجنة تتألف من بورونديين فقط.

٢٩ - وفي محاولة لتحديد الصلاحيات ذات الصلة للجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة ولجنة التحقيق القضائية الدولية، كلّف اتفاق أروشا اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة "باستجلاء الحقائق وإثباتها بشأن أعمال العنف الجسيمة المرتكبة أثناء الصراعات الدورية التي ألقت ظلالاً مأساوية على بوروندي". وأضاف أن هذه اللجنة "لن تُخول لتصنيف أعمال الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب".

٣٠ - وترى البعثة أن الفرق بين اللجنتين فرق غامض. وترى أيضاً أنه إذا كانت الجرائم التي تقع ضمن الاختصاص القضائي للجنة الحقيقة والمصالحة هي "أعمال عنف جسيمة مرتكبة أثناء الصراعات الدورية" وبلغت درجة إلقاء "ظلال مأساوية" على بوروندي، فلا يمكن التحجج بشكل جدي بأنها أي شيء آخر عدا جرائم إبادة جماعية وجرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب. ولذلك رغم القيود المفروضة على سلطات لجنة الحقيقة والمصالحة لإعلان رأيها بشأن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب، فإن اختصاصها الموضوعي والزميني، بما في ذلك سلطاتها المتعلقة بالتحقيق، مطابق من الناحية القانونية والعملية لاختصاص اللجنة القضائية الدولية.

٣١ - إن ولايات كل منهما، المتداخلة إلى حد كبير، والصعوبات العملية الناجمة عن أعمالهما المشتركة والمتعاقبة، بما في ذلك على وجه الخصوص خطر احتمال التوصل إلى نتائج متضاربة، دفعت البعثة إلى النظر في جدوى جمع عناصر اللجنتين وإنشاء لجنة واحدة لاستجلاء الحقيقة ذات عضوية مختلطة.

سادسا - الآثار المترتبة على "الحصانة المؤقتة" ونطاقها وصحتها القانونية أمام اللجان الوطنية والدولية، وأمام المحاكم الوطنية البوروندية

٣٢ - ترد أحكام العفو بشكل متفرق في جميع فروع اتفاق أروشا ومختلف بروتوكولاته وبروتوكول بريتوريا لعام ٢٠٠٣ بشأن المسائل المتعلقة بتقاسم السلطات السياسية والدفاعية والأمنية في بوروندي والقانون المتعلق بالحصانة المؤقتة للقادة السياسيين العائدين من المنفى. وتنص الفقرة ٢ (ج) من المادة ٢٢ من البروتوكول الثاني على أن تعتمد الجمعية الوطنية "التشريع اللازم لمنح حصانة مؤقتة من المقاضاة عن الجرائم ذات البواعث السياسية المرتكبة قبل التوقيع على الاتفاق". وتنص الفقرة ١ (ل) من المادة ٢٦ من البروتوكول الثالث على ما يلي:

يمنح العفو لجميع مقاتلي الأحزاب والحركات السياسية عن الجرائم المرتكبة نتيجة مشاركتهم في الصراع، ولكن ذلك لا يسري على أعمال الإبادة الجماعية أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو جرائم الحرب، أو على مشاركتهم في محاولة انقلاب. (أضيف الخط للتأكيد)

ويوسع بروتوكول بريتوريا نطاق الحصانة لكي يشمل جميع القادة والمقاتلين بحركة المجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية - قوات الدفاع عن الديمقراطية وقوات الأمن التابعة لحكومة بوروندي (المادة ٢). ورغم الإشارة إليها على أنها "حصانة مؤقتة"، لم يتم تحديد مدتها الزمنية تحديدا صريحا.

٣٣ - والعفو الممنوح في إطار القانون المتعلق بالحصانة المؤقتة للقادة السياسيين العائدين من المنفى هو عفو محدود من حيث نطاقه الزمني والشخصي والمادي. وتغطي "الحصانة" من المقاضاة الجرائم المرتكبة منذ ١٠ تموز/يوليه ١٩٦٢ وحتى إصدار ذلك القانون. والمستفيدون هم الزعماء السياسيون أو أعضاء الأحزاب السياسية الموقعة على اتفاق أروشا الذين عادوا من المنفى للمشاركة في المؤسسات الانتقالية. وأثناء فترة صلاحية الحصانة - أي مدة الحكومة الانتقالية - لا يجوز اعتقال أي زعيم سياسي أو توجيه اتهام إليه أو مقاضاته من أجل جرائم سياسية ارتكبت أثناء الفترة التي يغطيها العفو. ومع ذلك فبعد انقضاء الفترة الانتقالية، يجوز، من الناحية النظرية، مقاضاة جميع أولئك القادة وأعضاء الأحزاب السياسية. ويتسع النطاق المادي (الموضوعي) "للحصانة المؤقتة" لكي يشمل الجرائم ذات البواعث السياسية - غير أنه لا يوجد لها تعريف محدد - التي استثنيت منها استثناء صريحا جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

٣٤ - ولم تظهر بعد صلاحية "الحصانة المؤقتة" فيما بعد الفترة الانتقالية، للأسباب المذكورة أدناه، ولكن من غير المرجح أن تؤثر على الإجراءات المعروضة على لجنة الحقيقة والمصالحة واللجنة القضائية الدولية أو عملية المحاكمة أمام المحاكم الوطنية.

٣٥ - ورغم أن الإجراءات المعروضة على أي لجنة للحقيقة والمصالحة، بوصفها آلية مساءلة غير قضائية، ينبغي، من حيث المبدأ، ألا تؤدي إلى طلب العفو، فإن قانون اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة ينص صراحة على أنه لا يجوز لأي شخص استخدام منصبه أو امتيازاته أو حصاناته أو أي عفو ممنوح له أو قانون تقادم، ضمن أمور أخرى، كسبب لرفض المثول أمام اللجنة.

٣٦ - وبالمثل، لا يحول العفو دون التحقيق أمام اللجنة القضائية الدولية للتحقيق بسبب النطاق المادي المحدود للعفو ونظراً للأساس القانوني للجنة الدولية. وحيث أن "الحصانة المؤقتة" تقتصر على الجرائم ذات البواعث السياسية وعلى استبعاد جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب، فلا يمكن أن تحول دون إجراء التحقيق في أي من تلك الجرائم. وعلاوة على ذلك، إذا أنشئت اللجنة الدولية بموجب قرار صادر عن مجلس الأمن، فإنها ستصبح هيئة فرعية تابعة للأمم المتحدة وبالتالي لن تؤثر عليها التدابير التشريعية الوطنية بما في ذلك العفو.

٣٧ - وتعد مسألة صلاحية الحصانة المؤقتة أمام المحاكم الوطنية في بوروندي مسألة نظرية إلى حد كبير في الوقت الحالي. فالقدرة على المقاضاة من أجل جرائم في مثل هذا التعقيد منعدمة تماماً، كما أن اختصاص تلك المحاكم للقيام بذلك في إطار القانون المعني بالمعاقبة على جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب أمر مشكوك فيه. وتنيط المادة ٣٣ من القانون باللجنة القضائية الدولية سلطة التحقيق في جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب المرتكبة منذ عام ١٩٦٢ حتى إصدار القانون، وتنيط بالمحكمة الدولية سلطة المقاضاة على هذه الجرائم. وبينما تظل المحاكم الوطنية مختصة في هذا المجال من الناحية الفنية، من الواضح أن نية المشرع هي تكليف المحكمة الدولية بالمقاضاة على الجرائم السابقة^(١١).

(١١) تنص المادة ٣٣ من القانون على ما يلي:

... وتُكلف اللجنة القضائية الدولية للتحقيق بالتحقيق في أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم الأخرى المرتكبة ضد الإنسانية التي ارتُكبت في بوروندي منذ ١ تموز/يوليه ١٩٦٢ حتى إصدار هذا القانون.

سابعاً - تنفيذ الإصلاحات القانونية والقدرات البوروندية في مجال إقامة العدل

ألف - الإصلاحات القانونية

٣٨ - أجرت البعثة وفقاً لولايتها تقييماً للتقدم المحرز صوب تطبيق الإصلاحات القضائية المنصوص عليها في اتفاق أروشا وقدرات الجهاز القضائي البوروندي على محاكمة المسؤولين عن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب بطريقة نزيهة وعادلة وفعالة.

٣٩ - وتشمل الإصلاحات التشريعية والقضائية والمؤسسية المنصوص عليها في اتفاق أروشا^(١٢) ما يلي:

(أ) إصدار تشريع لقمع ومعاقبة جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وغيرها من الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية؛

(ب) إنشاء هيئة رقابة وطنية لمنع أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم الأخرى المرتكبة ضد الإنسانية، والقضاء عليها؛

(ج) إصلاح جهاز القضاء على جميع المستويات، لأغراض عديدة منها تدارك أوجه التفاوت الإثني والجنساني أينما كانت؛

(د) إصلاح لجنة الخدمات القضائية، بوصفها أعلى هيئة تأديبية لجهاز القضاء، لكفالة استقلالها واستقلال جهاز القضاء ككل؛

(هـ) تعديل المدونة الجنائية ومدونة الإجراءات الجنائية والمدونة المدنية وغيرها من القوانين عند الاقتضاء؛

(و) تنظيم برامج تدريب قضائي، بوسائل شتى منها إنشاء مدرسة وطنية للقضاء؛

وفي حالة إثبات تقرير هذه اللجنة القضائية الدولية للتحقيق لوجود أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم الأخرى المرتكبة ضد الإنسانية، فإنه، بالإضافة إلى الاختصاص القضائي الوطني، ستطلب الحكومة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إنشاء محكمة جنائية دولية مكلفة بمحاكمة المذنبين ومعاقبتهم.

(١٢) المادتان ٦ و ٧ (الفقرة ١٨) من البروتوكول الأول، والمادة ١٧ من البروتوكول الثاني.

(ز) تشجيع التوازن الجنساني والإثني في القطاع القضائي البوروندي بوسائل منها التوظيف والتعيين وإنشاء كليات تدريب لموظفي جهاز القضاء وتحسين مركز القضاة وإجراءات تقيّهم الداخلية؛

(ح) اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد من جميع جوانبه، بما في ذلك إنفاذ التشريعات المناهضة للفساد وإنشاء هيئات رقابة وتحسين ظروف الخدمة في قطاع القضاء.

(ط) توفير الموارد اللازمة لقطاع القضاء، لكي يتمكن من الوفاء بمسؤولياته بشكل محايد ومستقل.

٤٠ - إن الحكم الوارد في الفقرة ١٠ من المادة ١٧ من البروتوكول الثاني، الذي يشجع التعاون الدولي على تحسين إصلاح النظام القانوني ذو أهمية خاصة، إذ "يطلب من الحقوقيين الأجانب بمن في ذلك المواطنون البورونديون السابقون الذين يعيشون خارج البلد، تقديم المساعدة من أجل إصلاح جهاز القضاء. ويجوز للحكومة الانتقالية تعيين أي من هؤلاء الأشخاص في مناصب قضائية من أجل تشجيع الثقة في سلك القضاء". وعندما أوصت البعثة بإنشاء آلية للمساءلة القضائية من أجل مقاضاة المسؤولين عن الجرائم المرتكبة، أخذت في الاعتبار هذا الحكم كتعبير عن رغبة الحكومة في إدخال حقوقيين أجانب في نظام المحاكم الوطنية بالبلد.

باء - تنفيذ الإصلاحات القانونية

٤١ - لتنفيذ الإصلاحات التشريعية التي نص عليها اتفاق أروشا، سنت حكومة بوروندي عددا من القوانين، فيما يلي البعض منها:

(أ) القانون رقم ٠٠٤ المؤرخ ٨ أيار/مايو ٢٠٠٣، بشأن قمع جريمة الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب. وهو يحدد جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب، غير أنه يكلف لجنة التحقيق القضائية الدولية والمحكمة الدولية لبوروندي بالتحقيق فيها ومقاضاتها؛

(ب) القانون رقم ٠١٤/١ المؤرخ ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، بشأن إنشاء هيئة رقابة وطنية لمنع جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والقضاء عليها (يحدد مهام الهيئة وتكوينها وتنظيمها وأسلوب عملها) وأنشئت هيئة الرقابة الوطنية كآلية للإنذار المبكر وكمهئة للإشراف على العمليات الوطنية التي يُحتمل أن تؤدي إلى العنف بين الفئات الإثنية، من أجل منع تكرار جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب

والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ولكفاحه الإفلات من العقاب. ومع ذلك لم يتم تعيين الأعضاء الـ ٤٥ في هيئة الرقابة الوطنية حتى الآن؛

(ج) القانون رقم ٠١٥/١ المؤرخ ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الذي يمنح الاختصاص الجنائي للمحاكم العليا. أدخل القانون اللامركزية على الاختصاص الجنائي لمحاكم الاستئناف، ومنح المحاكم العليا سلطة النظر في القضايا الجنائية التي يمكن فيها الحكم بالسجن المؤبد أو بعقوبة الإعدام. وإن نقل الاختصاص الجنائي من محاكم الاستئناف الثلاث، (الموجودة في بوجومبورا وغيتيغا ونبوزي)، إلى المحاكم العليا السبع عشرة، قد أثر تأثيراً كبيراً على تخفيض عدد القضايا التي تنظر فيها محاكم الاستئناف، أفضى إلى الأعمال الفعلية لحق الاستئناف. ووفر أيضاً فرصة لتدارك التفاوت الإثني في عضوية المحاكم العليا، عن طريق التعيين والترقية، حسبما نص عليه اتفاق أروشا. وفي أعقاب صدور هذا القانون، رُقِّي ٧٠ قاضياً ينتمون إلى قبيلة الهوتو، من المحاكم الجزئية إلى المحاكم العليا؛

(د) القانون رقم ٠٠٧ المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، بشأن الهيكل التنظيمي للجنة الخدمات القضائية ومهام هذه اللجنة. بموجب الدستور الانتقالي، تشرف لجنة الخدمات القضائية على إقامة العدل وتكفل استقلال القضاء، وتعمل كهيئة تأديبية عليا. غير أنه لم يتم بعد تعيين الأعضاء السبعة عشر في اللجنة.

٤٢ - وكان تنفيذ الإصلاحات القانونية جزئياً واتسم بالتأخر. واعتُبر أن الإصلاحات القضائية في معظمها قد نُفذت عند اعتماد القانون، ولكن لم يول اعتبار يُذكر لطرائق التنفيذ. ولذا فمن جوانب كثيرة، كان ذلك بمثابة إجراء في مجال التشريع. وباستثناء القانون الذي يسند الاختصاص الجنائي إلى المحاكم العليا والترقية الجماعية للقضاة الهوتو التي أعقبت ذلك، لم ينفذ بالفعل إلا القليل من الإصلاحات القانونية والمؤسسية وفي الحالات التي نُفذت فيها هذه الإصلاحات، كان أثرها على قدرات جهاز القضاء البوروندي، وعلى إقامته للعدل للمقاضاة الحيادية والمستقلة محدوداً.

جيم - حالة جهاز القضاء

٤٣ - قِيمت البعثة حالة القضاء البوروندي وقدرة سلطات إقامة العدل على التحقيق، ومقاضاة المسؤولين عن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب. وبالرغم من أن هذا التقييم لم يكن مستفيضاً فقد ركزت فيه على المؤشرات التالية: (١) توافر الموارد (المالية والمادية والبشرية)؛ و (٢) حالة سلك القضاء واستقلالته وتكوينه الإثني ومؤهلات القضاة وشروط الخدمة؛ (٣) قدرات التحقيق والمقاضاة.

١ - توافر الموارد

٤٤ - في الجهاز القضائي، تكاد الموارد المالية والمادية واللوجستية تكون منعدمة عمليا، والهياكل الأساسية في أدنى مستوياتها. وفي قصر العادلة في بوجومبورا قاعتا محكمة، إحداهما تستخدمها التناوب محكمة الاستئناف ومحكمة النقض، والأخرى تستخدمها المحكمة العليا. والمعدات المكتبية الأولية كالورق والأثاث وآلات الطباعة ووسائل النقل غير متوفرة. أما القوانين فتنتشر في الجريدة الرسمية بعد مرور فترات تأخير طويلة وباللغة الفرنسية فقط (في حين أن لغة كيروندي هي إلى حد بعيد الأكثر شيوعا في بوروندي). ويجري تعميم نسخ قليلة منها على مختلف مكاتب المحاكم ولكنها لا تتاح بوسيلة أخرى لعامة الناس. ولا تتوفر طريقة منظمة من أجل نشر الأحكام، حيث نُشر آخرها منذ ثماني سنوات.

٢ - حالة سلك القضاء

٤٥ - يفتقر الجهاز القضائي كذلك إلى الموارد البشرية من حيث عددها وتمتعها بالمؤهلات الملائمة. أما صلب المشكلة فيكمن في التديني المعروف للرواتب الذي يفسح المجال أمام الفساد. كما أن تديني الأتعاب يتسبب بمجرة ذوي الكفاءة وترك القضاة السلك القضائي بأعداد كبيرة لشغل وظائف أخرى مُكسبة أكثر، لا سيما في المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة والمكاتب الخاصة.

٤٦ - وفي نظام ينذر فيه القضاة، وتشح فيه رواتبهم وما يتلقونه من تدريب، قليلون هم الذين لا يزالون يملكون المؤهلات القانونية. وفي غياب مدرسة وطنية للقضاء، عمل المكتب الميداني التابع لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على مدى أكثر من عقد على تعزيز النظام القضائي بواسطة برنامج للمساعدة القضائية (توفير محامين دوليين من أجل دعم المدعين العامين المحليين ومحامي الدفاع) وتنظيم حلقات دراسية ودورات تدريبية لعناصر قوة الشرطة والقضاة المدنيين والعسكريين والمدعين العامين وموظفي قلم التسجيل وأعضاء هيئات السجون.

٤٧ - والجهاز القضائي الذي يفتقر إلى التدريب والموارد ويتحمل أعباء تفوق قدرته يتعرض أيضا للتدخلات السياسية من السلطتين التنفيذية والتشريعية. وبالرغم من الأحكام الدستورية المتعلقة باستقلالية القضاء، يعتبره الناس عموما جهازا متحيزا ومتحاملا إثنيا ومرتهنا سياسيا.

٤٨ - وتضاف إلى افتقار جهاز القضاء إلى الاستقلالية تركيبته التي ما زالت خاضعة لهيمنة التوتوسي حيث لا يشكل الهوتو من ذوي المهن القانونية سوى أقلية ضئيلة. بيد أن البعثة

تعترف بأن الجهود تبذل من أجل تدارك التفاوت الإثني. فالقضاة الهوتو يشكلون حالياً غالبية القضاة في محاكم الصلح (حيث لا حاجة إلى شهادة في القانون من أجل تعيين قاض). ومع ترقية ٧٠ قاضياً من قضاة المحاكم الجزئية إلى المحاكم العليا، تبدلت التركيبة الإثنية في هذه الأخيرة. بيد أن تدريب القضاة المعينين حديثاً سيتطلب عدة سنوات إضافية. أما محكمة النقض ومحكمة الاستئناف فلا تزالان خاضعتين لهيمنة التوتسي، وفي المحكمة الدستورية المنشأة حديثاً أربعة من أصل سبعة قضاة ينتمون إلى الهوتو^(١٣). وتركيبة نظام المحاكم في بوروندي التي تُهيمن عليها التوتسي، وبخاصة في المحاكم العليا، تعزى جزئياً إلى عدم المساواة في فرص الحصول على التعليم القانوني. بيد أنها تعزى بشكل كبير إلى أن الكثيرين من المفكرين والعلماء والطلاب وتلامذة التعليم الثانوي وأصحاب المهن القانونية من الهوتو استهدفوا بوجه خاص خلال المحازر التي وقعت في عام ١٩٧٢. ونظراً للتصفية جيل من المحامين الهوتو، قلما تشجع جيل الهوتو الذي تلاه على دراسة القانون.

٤٩ - وفي ظل إدارة قضائية تعاني من الضعف والاحتلال بقدر كبير فإن الإجراءات القضائية، ضد المسؤولين عن القتل الجماعي وغيره من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، إما لا تقام وإما تطول بشكل مفرط وتنتهك في غالبية الحالات وبشكل فظيع أبسط حقوق المتهم الأساسية. والنظام القضائي البوروندي نظام انتقائي بأوجه كثيرة، أو نظام يقوم على "عدالة الكيل بمكيالين". ففي حين أن أحداً لم يحاكم قط على قتل ٨٠.٠٠٠ مدني من الهوتو في عام ١٩٧٢، حصلت اعتقالات حثيثة وعلى نطاق واسع طالت المدنيين من الهوتو في أعقاب انقلاب عام ١٩٩٢ والمجازر التي تلتها.

٣ - قدرة جهازي التحقيق والادعاء العام

٥٠ - إن العيوب التي تشوب الجهاز القضائي متوطنة في قطاع العدالة برمتها، بما في ذلك وخاصة المباحث العامة (الشرطة القضائية) التي تضطلع بمسؤولية التحقيقات الجنائية. والافتقار إلى الموارد المالية والبشرية (١٤٢ ضابط شرطة فقط يعملون في الشرطة القضائية)، والمعدات المكتبية ووسائل النقل واللوجستيات يعيق بشدة سير التحقيقات الجنائية التي تكاد تعتمد حصراً على القرائن المستمدة من الشهادات، كما تعيق مشول الشهود أمام المحكمة وتنفيذ الأحكام. ويفتقر المحققون في الشرطة القضائية، كما هو الحال في كافة الهيئات التابعة للنظام القضائي، إلى المؤهلات والتدريب.

(١٣) جرت أيضاً محاولات من أجل تدارك التفاوت بين الجنسين. ومع احتراف عدد أكبر من النساء مهنة القضاء، أصبحت المرأة ممثلة في كافة المحاكم، بما في ذلك محكمة الاستئناف والحكمة العليا (هناك ٤ نساء من أصل ٩ قضاة) والمحكمة الدستورية (حيث ٢ من أصل ٧ قضاة هناك امرأتان إحداهما رئيسة المحكمة).

٥١ - وفي إطار التقييم العام الذي أجرته البعثة لنظام إقامة العدل، قامت بزيارة سجن ميمبا حيث شهدت ظروف الاحتجاز القاسية والمؤلمة واكتظاظ السجن. وبوجود أكثر من ٢٥٠٠ محتجز (في سجن يسع ٨٠٠ شخص كحد أقصى) منهم أكثر من ١٠٠٠ بانتظار المحاكمة، فإن سجن ميمبا الذي هو أكثر السجون أمانا في بوروندي لا يمكن أن يستوعب أي سجناء آخرين.

٥٢ - ولهذا الأسباب كلها، فشل نظام إقامة العدل البوروندي في اكتساب احترام السكان وثقتهم. فكثيرون هم البورونديون الذين فقدوا الثقة بالقضاء وبقدرته على المحاكمة وتوفير الحماية الأساسية. والبعثة مقتنعة بأن قدرته على معالجة الحالات المعقدة المتصلة بالإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب تكاد تكون منعدمة.

ثامنا - التوصيات

٥٣ - عند النظر في طرائق إنشاء آلية مساءلة لبوروندي بهدف استجلاء الحقيقة والتحقيق في الجرائم ومحاكمة المسؤولين عنها، أخذت البعثة بعين الاعتبار اتفاق أروشا واحتياجات البورونديين وتطلعاتهم وقدرات إدارة نظام إقامة العدل البوروندي والمبادئ والممارسات القائمة في الأمم المتحدة ومدى فائدة أي حل مقترح وجدواه. وعليه فهي توصي باعتماد نهج على مرحلتين: إنشاء آلية مساءلة غير قضائية في شكل لجنة لاستجلاء الحقيقة، وإنشاء آلية مساءلة قضائية في شكل محكمة خاصة ضمن نظام المحاكم في بوروندي.

٥٤ - وتعترف البعثة بأن الآلية المزروجة التي تقترحها تخرج عن نص اتفاق أروشا، وإنما ليس عن روحه. وهي مقتنعة في الوقت نفسه بأن إنشاء اللجنتين بالتوازي وفق ما نص عليه اتفاق أروشا يمكن أن يؤدي إلى شكل شبه مؤكد تقريبا إلى احتمال تداخل الاختصاصات وتضارب الاستنتاجات وهدر الموارد وربما، وهذا الأهم، إلى تهميش اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة.

ألف - لجنة وطنية للحقيقة ذات تركيبة مختلطة

٥٥ - لدى وضع الطرائق الخاصة بآلية مساءلة غير قضائية، أخذت البعثة بعين الاعتبار، إصدار القانون المتعلق بإنشاء اللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة والحاجة إلى تفادي إنشاء وتشغيل لجنتين متطابقتين تقريبا، الأولى وطنية والثانية دولية. فاخترت بالتالي إنشاء لجنة واحدة لاستجلاء الحقيقة تجمع عناصر من اللجنتين. وأما الأساس القانوني لهذه اللجنة المقترحة فهو القانون الوطني الذي سيكون إما تعديلا للقانون الحالي أو قانونا جديدا يتم سنُّه. وبذلك تبقى اللجنة وطنية من حيث طابعها بيد أن تركيبها تكون مختلطة فتشمل

أعضاء دوليين يشكلون الأغلبية، وأعضاء وطنيين. فوجود عنصر دولي هام ضمن لجنة استجلاء الحقيقة يعزز موضوعيتها وحيادها ومصداقيتها، أما مشاركة بورونديين في عملية استجلاء الحقيقة التاريخية والسعي إلى تحقيق المصالحة الوطنية، فتولد شعورا بالملكية الوطنية لزام الأمور. وتستند طرائق لجنة الحقيقة المقترحة إلى المبادئ التالية:

(أ) يقوم الإطار القانوني لإنشاء لجنة استجلاء الحقيقة على قانون وطني واتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة بوروندي. فالقانون الوطني سيحدد اختصاص اللجنة الموضوعي والزميني والشخصي، وسلطاتها وصلاتها وعلاقتها بالدائرة الخاصة. ويحدد الاتفاق بين الأمم المتحدة والحكومة أحكام وشروط تعاون الأمم المتحدة في إنشاء اللجنة وتشغيلها. ويُرفق القانون بالاتفاق ويشكل جزءاً لا يتجزأ منه.

(ب) عملاً باتفاق أروشا، تتمثل ولاية اللجنة في تبيان الحقائق وتحديد أسباب الصراع في بوروندي وطبيعته، وتصنيف الجرائم المرتكبة منذ استقلال البلد في عام ١٩٦٢، وتحديد المسؤولين عن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب المرتكبة في مختلف دورات الصراع.

(ج) والبعثة إذ تقترح تركيبة مختلطة من مفوضين دوليين ووطنيين، فهي تعي في الواقع عمق الانقسامات الإثنية داخل المجتمع البوروندي وانعدام الثقة المتبادلة بين الطائفتين الاثنتين. لذا فهي تقترح إيلاء اختيار المفوضين البورونديين عناية خاصة حرصاً على اختيار من يشهد لهم بالاستقامة والموضوعية والحياد، ويعرفون في بوروندي بتعاليمهم على الانقسامات الإثنية.

(د) إن العلاقة بين لجنة استجلاء الحقيقة والدائرة الخاصة ستوقف على ترتيب إنشائهما، وعليه ستحدد طرائق تعاونهما في الصك التأسيسي الخاص بكل آلية. إنما يتوقع أن يأتي أولاً تشكيل اللجنة نظراً لاحتياجاتها المحدودة من حيث الموارد البشرية والمالية. وإلى أن تتشكل الدائرة الخاصة، سيضمن الإسراع في تشكيل اللجنة إمكانية عرض نتائج التحقيقات التي تجريها هذه الأخيرة على المدعي العام في الدائرة المذكورة. إنما من المرجح أن تعمل الآليتان بشكل متزامن ولو لفترة على الأقل.

(هـ) يمكن أن تتضمن طرائق تعاونهما، في حدود تشغيلهما المتوازي، إحالة قضايا من اللجنة إلى الدائرة، وتبادل المعلومات ومواد الإثبات، وعند الاقتضاء، الخدمات والمعارف والخبرات. وتذكرُ البعثة بأن التشغيل المتوازي بين لجنة استجلاء الحقيقة ومحكمة وطنية أو دولية في حالة سيراليون وتيمور ليشتي أثار حاجة مشابهة إلى تحديد العلاقة بين آليتي المساءلة اللتين تساندتهما الأمم المتحدة، القضائية منهما وغير القضائية.

٥٦ - وبناء على التجربة السابقة ولاسيما لجنة استجلاء الحقائق والمصالحة في سيراليون المنشأة بمساعدة الأمم المتحدة، توصي البعثة بهيكل وتكوين يتسمان بقدر أكبر من التبسيط كأساس لتحديد الاحتياجات المالية واللوجستية والبشرية للجنة استجلاء الحقيقة في بوروندي، وذلك كالتالي:

(أ) تعتبر البعثة أن العدد البالغ ٢٥ مفوضا المنصوص عليه في القانون المتعلق باللجنة الوطنية للحقيقة والمصالحة يشكل معوقا لا مبرر له. وتوصي بدلا من ذلك أن تتألف لجنة استجلاء الحقيقة المقترحة من خمسة مفوضين يكون ثلاثة منهم دوليين واثنان وطنيين؛

(ب) ينبغي أن يتولى أمين تنفيذي المسؤولية عن إدارة اللجنة، إضافة إلى موظفين للدعم الإداري؛

(ج) ستقوم بتنفيذ الأنشطة الرئيسية للجنة وحدتان هما: وحدة للتحقيق تكلف بالتحقيق في الجرائم وتحديد المسؤولين عنها، ووحدة للبحث تتولى مسؤولية تقصي الأسباب والوقائع المتعلقة بالصراع وطبيعة الجرائم المرتكبة في مختلف دورات العنف. وسيكون تكوين وحدتي التحقيق والبحث مختلطا، وسيحظى فيه العنصر الدولي بنصيب وافر، وستضمن على التوالي محققين وخبراء في الطب الشرعي ومؤرخين وعلماء سياسيين وغيرهم من الخبراء حسب الاقتضاء. ومع أن التحقيقات التي ستجريها لجنة استجلاء الحقيقة لن تكون تحقيقات جنائية أو قضائية، فإن المحققين سيقومون بأنشطة جمع المعلومات مع الاحترام الكامل لحقوق الشهود ومراعاة أصول المحاكمات؛

(د) ستنشئ اللجنة مكتبها الرئيسي في بوجومبورا، وعددا من المكاتب الإقليمية في أرجاء البلد. وسيزود هذا المكتب بالأثاث والمعدات المكتبية ولوازم الصيانة والخدمات والمرافق، ووسائل النقل والاتصالات؛

(هـ) وتتولى الحكومة البوروندية بموجب القانون الدولي المسؤولية عن سلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من الموظفين الدوليين التابعين للجنة. ورغم إبداء الحكومة رغبتها في الوفاء بالتزاماتها الدولية فإن قدرتها على القيام بذلك محدودة. ولذا فإن اللجنة ستنشئ مكتبا أمنيا يعهد إليه بحماية المعدات والأفراد والمرافق، بالاتصال مع السلطات الحكومية والمحلية. وفي حين سيكون من الضروري تحديد تدابير أمنية دقيقة عند إنشاء اللجنة، فإن من المزمع أن يقوم بتوفير الأمن الداخلي لمبنى اللجنة حراس أمن تتعاقد هي معهم أو يُقدمون لها، بينما تتولى الحكومة توفير الأمن الخارجي. وستدعو الحاجة إلى مفرزة لحماية المفوضين، وستوفر حماية للمحققين الذين يسافرون في مهام في أرجاء البلد. وفي ظل الظروف القائمة، ينبغي أيضا توفير الحماية للشهود. ويمكن النظر في إمكانية توسيع ولاية

عملية الأمم المتحدة في بوروندي لتوفير الأمن للجنة وللدائرة الخاصة، رهنا بالاحتياجات الأمنية القائمة أثناء إنشائهما؛

(و) سيجري إعداد تقديرات أكثر تفصيلاً للتكاليف عند إنشاء لجنة استجلاء الحقيقة، ولكن تلاحظ البعثة أن التكلفة المالية لهيكل مماثل وهو لجنة استجلاء الحقائق والمصالحة لسيراليون قد بلغت ٦ ملايين من دولارات الولايات المتحدة.

باء - إنشاء دائرة خاصة ضمن نظام المحاكم لبوروندي

٥٧ - عند نظر اللجنة في وضع آلية قضائية للمساءلة خاصة ببوروندي، درست طائفة متنوعة من المحاكم القائمة في إطار الأمم المتحدة أو بمساعدة منها، كما درست وضعها القانوني وآلياتها المالية وكفاءتها وفعاليتها من حيث التكلفة وما خلفته في ضوء التجربة المكتسبة من خلال مشاركة الأمم المتحدة على مدى عقد من الزمن في تعزيز العدالة وسيادة القانون.

٥٨ - وتشكل المحكمتان الدوليتان المخصصتان ليوغسلافيا السابقة ولرواندا، وهما أول المحاكم الجنائية الدولية التي أنشئت بقرار من مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، هئتين فرعيتين لمجلس الأمن تمولان بالكامل من الاشتراكات المقررة. ومن جملة العوامل التي أفنعت البعثة بعدم التوصية بإنشاء محكمة دولية ماثلة مخصصة لبوروندي، التكاليف المترتبة على أعمال هاتين المحكمتين منذ إنشائهما في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤، وبطء إجراءاتهما ووجودهما خارج البلد الذي ارتكبت فيه الجرائم.

٥٩ - وهناك محكمة دولية أخرى من نوع مختلف هي المحكمة الخاصة لسيراليون التي أنشئت بموجب اتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة سيراليون، ومولت في البداية من التبرعات. فبخلاف المحكمتين المخصصتين ليوغسلافيا السابقة ولرواندا، يوجد مقر المحكمة الخاصة في البلد الذي ارتكبت فيه الجرائم، لكنها لا تشكل جزءاً من نظام المحاكم في سيراليون. وأدى حصول عجز مالي خلال السنة الثانية من عملها إلى طلب إعانة محدودة وافقت عليها الجمعية العامة في قرارها ٢٨٤/٥٨ المؤرخ ٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

٦٠ - وعندما قررت البعثة أن توصي بإنشاء دائرة خاصة ضمن نظام المحاكم في بوروندي، كانت تسلتهم نموذج دائرة جرائم الحرب التي هي قيد الإنشاء في محكمة الدولة للبوسنة والهرسك. ومن ثم فقد اختارت آلية قضائية للمساءلة توجد في البلد، وعلاوة على ذلك تشكل جزءاً من نظام المحاكم البوروندي ("محكمة داخل محكمة")، سعياً إلى تعزيز القطاع

القضائي بتمكينه من الموارد المادية والبشرية مما سيخلف جيلا من القضاة والمدعين والمحامين المدربين ومديري المحاكم ذوي الخبرة.

٦١ - وسيكون للدائرة الخاصة المنشأة في إطار نظام المحاكم البوروندي بوصفها "محكمة داخل محكمة" اختصاص مقاضاة من يتحملون أكبر الوزر في جريمة الإبادة الجماعية وفي الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب في بوروندي. وتقتصر اختصاصها الزمني على مراحل محددة من الصراع، وستشمل كحد أدنى الأحداث الواقعة في الفترة من عام ١٩٧٢ إلى نهاية عام ١٩٩٣.

٦٢ - وسيشكل القانون البوروندي الأساس القانوني لإنشاء الدائرة الخاصة والقانون الناظم لعملها، مع إدخال ما يلزم من التعديلات لكفالة الضمانات الإجرائية لإقامة محاكمة عادلة ولمراعاة أصول المحاكمات. غير أن تعاون الأمم المتحدة في إنشاء الدائرة الخاصة يستلزم أن يستبعد صكها التأسيسي عقوبة الإعدام من قائمة العقوبات الممكنة التطبيق، ويعلن أن أي عفو مُنح عن جرائم الإبادة الجماعية وجرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب باطل أمام الدائرة.

٦٣ - وسيبرم اتفاق بين الأمم المتحدة والحكومة لتحديد أحكام وشروط تعاون الأمم المتحدة في إنشاء الدائرة الخاصة وتسيير عملها، وسيرفق بهذا الاتفاق القانون المنشئ للدائرة الخاصة.

٦٤ - وستتألف الدائرة الخاصة من فريقين: فريق (أو أفرقة) محاكمة من ثلاثة قضاة، وفريق استئناف يضم خمسة قضاة.

٦٥ - وسيكون تكوين الدائرة الخاصة مختلطاً، مع وجود غالبية من القضاة الدوليين ومدعي عام دولي ومسجل. وسيضم مكتب المدعي العام وإدارة المحكمة نسبة كبيرة من العنصر الدولي.

٦٦ - واعتباراً للهيكل الأساسي المتوافر في "قصر العدالة" في بوجومبورا، سيتعين توفير مبان إضافية من جانب الحكومة وتحديدًا عند الضرورة من قبل الدائرة الخاصة.

جيم - الآلية المالية

٦٧ - ستُنشأ لجنة استجلاء الحقيقة والدائرة الخاصة بوصفهما كيانين قانونيين وطنيين. وبهذه الصفة لن تكونا من أجهزة الأمم المتحدة ولن تمولا عادة عن طريق الأنصبة المقررة. غير أنه في ظل الظروف القائمة في بوروندي، لا بد أن يعتمد إنشاء أي آلية مساهلة اعتماداً كلياً على التمويل الدولي، سواء في شكل تبرعات، أو في شكل أنصبة مقررة ولو في جزء

منه على الأقل. وإذا كان من السابق لأوانه في هذه المرحلة تقييم الاحتياجات المالية وغيرها من احتياجات لجنة استجلاء الحقيقة والدائرة الخاصة، فإن البعثة تود أن تشدد على ضرورة أن يُتخذ قرار إنشاء إحدى الآليتين أو كليهما مع المراعاة التامة للتكاليف المطلوبة والضرورة كفالة استدامة العمل وإطراده. وتود البعثة في هذا الصدد تكرار الطلب الوارد في تقرير الأمين العام عن "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع" وهو أنه:

ينبغي لأية آلية مالية في المستقبل، أن توفر مصدر التمويل المضمون والمستمر اللازم لتعيين المسؤولين والموظفين، والتعاقد على الخدمات وشراء المعدات ودعم التحقيقات وإقامة الدعاوى والمحاکمات، والاضطلاع بذلك بسرعة. وبالتالي يظل من الضروري اللجوء إلى المساهمات المقررة في هذه الحالات. وينبغي ألا تعتمد أعمال الهيئات القضائية اعتماداً كلياً على تقلبات التمويل عن طريق التبرع (S/2004/616، الفقرة ٤٣).

تاسعا - الملاحظات

٦٨ - لما كانت البعثة قد كلفت بالنظر في استصواب وجدوى إنشاء لجنة قضائية دولية للتحقيق بناء على طلب حكومة بوروندي، فإنها مقتنعة بوجوب إقامة لجنة، ولكن ليس بالضرورة بنفس التكوين والشكل المطلوبين. وفي إطار نهج متكامل و"شامل" لإقامة العدل وسيادة القانون في بوروندي في فترة ما بعد الصراع، تقترح البعثة إنشاء آلية للإفصاح عن الحقائق بغرض استجلاء الحقيقة بموضوعية وحياد ومصداقية؛ وإنشاء دائرة خاصة ضمن نظام المحاكم في بوروندي لكي تعزز قدرة القطاع القضائي، وتختلف من ورائها تراثاً من المعايير الدولية للعدالة وجيلاً من القضاة والمدعين والمحامين ومديري المحاكم المدربين. ولذا ينبغي أن يوضع إنشاء آلية المساءلة المزدوجة في السياق العام للإصلاح القضائي الشامل ولبناء قدرات بوروندي، وأن يتم على نحو متكامل مع أي مبادرة من هذا القبيل تم العدالة وسيادة القانون.

٦٩ - ويتيح وجود عملية الأمم المتحدة في بوروندي فرصة فريدة لمشاركة الأمم المتحدة في استعادة السلام، وبناء المصالحة الوطنية وتحقيق العدالة. وفي السياق ذاته، ينبغي لعملية الأمم المتحدة في بوروندي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تشاركاً، كل في نطاق ولايتها المحددة. بموجب قرار مجلس الأمن ١٥٤٥ (٢٠٠٤)، في إنشاء اللجنة الدولية لاستجلاء الحقيقة وتسيير عملها، وتعزيز قدرة القطاع القضائي البوروندي.

٧٠ - وأعاد مجلس الأمن غير مرة تأكيد الأهمية الحيوية لقيام الأطراف البوروندية نفسها بأخذ زمام الأمور لمعالجة الأثر المدمر الناجم عن الإفلات من العقاب. ففي مناسبات عدة، أعلن رغبة المجتمع الدولي واستعداده لمساعدة الجهود الرامية إلى بناء قدرات بوروندي في مجال تعزيز احترام معايير حقوق الإنسان وسيادة القانون وطي صفحة الإفلات من العقاب (S/PRST/2003/4). وفي التقرير الذي قدمته بعثة مجلس الأمن إلى أفريقيا الوسطى في حزيران/يونيه ٢٠٠٣، أوصت بأن يساعد مجلس الأمن بوروندي في إنهاء الإفلات من العقاب وينظر بعناية في طلب الحكومة إنشاء لجنة قضائية دولية للتحقيق، على النحو المنصوص عليه في اتفاق أروشا (S/2003/653، الفقرة ٤٤).

٧١ - وحين أوصت بإبرام اتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة بوروندي بشأن شروط تعاون الأمم المتحدة في إنشاء آليتي المساءلة وتسيير عملهما، كان هدفها هو كفالة التزام الحكومة دولياً بمسؤولية التعاون، بما في ذلك في تسليم المتهمين بطلب من الدائرة الخاصة، واختبار استعدادها السياسي للقضاء على الإفلات من العقاب وتقديم المسؤولين إلى العدالة.

٧٢ - وفي ضوء البيانات وإعلانات النوايا الصادرة عن المجلس، ترى البعثة أن الأمم المتحدة لم يعد في وسعها أن تقوم بإنشاء لجان التحقيق وتتجاهل توصياتها دون تقييد مصداقية المنظمة على نحو خطير في مجال تعزيز العدالة وسيادة القانون. ولذا ترى البعثة أن الحاجة تدعو حالياً إلى اعتماد نهج شامل في السعي إلى استجلاء الحقيقة وإقامة العدل في بوروندي.

٧٣ - وبخلاف اتفاق أروشا الذي ينص على مسارين متوازيين، مسار وطني ومسار دولي، تقترح اللجنة مسعى تعاونياً يقدم المجتمع الدولي من خلاله المساعدة وتظل الحكومة البوروندية هي المسؤولة في نهاية المطاف عن القضاء على الإفلات من العقاب واستعادة سيادة القانون.

٧٤ - وهذا التقرير المقدم استجابة لطلب مجلس الأمن الداعي إلى دراسة استصواب وجدوى إنشاء لجنة تحقيق قضائية دولية لبوروندي، هو أول تقرير في سياق عملية تنفيذ على مرحلتين لإنشاء آليتين للمساءلة في بوروندي، إحداهما قضائية والأخرى غير قضائية. وينبغي أن يكلف المجلس الأمين العام بالدخول في مفاوضات مع الحكومة البوروندية بشأن التنفيذ العملي لاقتراح إنشاء لجنة استجلاء الحقيقة والدائرة الخاصة، إذا حظي هذا الأمر بقبول المجلس.

٧٥ - وخلال المرحلة الثانية وبالتوازي مع سير المفاوضات مع الحكومة، ستجري مشاورات عريضة القاعدة وحقيقية وشفافة مع طائفة من الأطراف الفاعلة الوطنية والمجتمع المدني بوجه عام، لكفالة أن تؤخذ وجهات نظر الشعب البوروندي ورغباته في الاعتبار ضمن الإطار القانوني العام لإنشاء آليتين للمساءلة، إحداهما قضائية والأخرى غير قضائية، تحظيان بقبول من الأمم المتحدة والحكومة.