



安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1995/631
28 July 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1995年7月28日

秘书长给安全理事会主席的信

我谨提及设立一个布隆迪问题国际调查委员会的提案,最近安全理事会主席1995年3月29日的声明(S/PRST/1995/13)中曾提及此事。

在提出该声明时,秘书处已经研究了设立这样一个委员会的各种备选办法。所有这些办法都会引起相当大的困难。我因此决定研究另一种做法,即向布隆迪政府提议设立一个类似在萨尔瓦多和平过程中成为主要因素的调查真相委员会。我因此聘请了在设计萨尔瓦多委员会中曾发挥主要作用(后来并担任人权委员会萨尔瓦多问题独立专家)的佩德罗·尼肯博士,请他前往布隆迪同该国政府讨论利用此一办法来处理布隆迪罪犯不受惩罚的问题的可能性。

现在我收到了尼肯博士的报告,随函附上报告副本。尼肯博士的结论和建议载在第63至第68段,摘要如下:

(a) 萨尔瓦多模式的调查真相委员会以及职责限于纯粹司法事项的国际司法委员会都不足以满足结束布隆迪境内罪犯逃脱惩罚的情况的需要。

(b) 但一个国际司法调查委员会是可行和有用的,如果它的权限使它有權力保证它的结论和建议将能付诸实施并达到控告和惩罚那些应为1993年10月21日刺杀布隆迪总统,和随后发生的屠杀以及为1993年10月以来犯下的其他严重暴力行为和政治罪行负责的人的目的。

(c) 国际委员会应不仅有权进行司法调查,还应能在法律、政治和(或)行政领域上提出体制性质的建议。

(d) 委员会将需要布隆迪当局的合作,应特别要求布隆迪当局作出承诺,执行它的各项建议。

(e) 委员会应由安全理事会的一项决议来设立。

(f) 应由联合国核查它的结论和建议的执行情况。

尼肯博士的报告对国际社会针对布隆迪各方在1994年9月10日的《政府公约》中试图设立一个国际司法调查委员会的决定可以采取哪些措施提供了宝贵的澄清。我同意尼肯博士的大部分结论和建议。

因此我建议安全理事会现在尽快通过一项决议,设立一个负有以下三重任务的委员会:

(a) 确立有关1993年10月21日刺杀布隆迪总统,和随后发生的屠杀以及从该日期到安全理事会通过决议的日期之间发生的其他严重暴力行为和政治罪行的真相;

(b) 对委员会确定应为它所调查的罪行负责的人建议审判和惩罚的形式;

(c) 建议法律、政治或行政性质的措施,包括要求进行立法或宪法改革的措施,以防止再次发生任何类似委员会调查的罪行的行为,以及普遍消除布隆迪罪犯逃脱惩罚的情况。

我进一步建议,委员会应由秘书长任命的三名成员组成,秘书长应将他在这方面的决定通知安全理事会,而联合国秘书处应向该委员会提供必要的支助性服务。

很明显,从尼肯博士的报告看来,布隆迪当局的充分合作将是委员会工作取得成功的必要条件。当安理会决定设立该委员会时,它不妨表明,它预期布隆迪当局提供必要的合作,根据尼肯博士的报告,这项合作可摘要如下:

(a) 政府采取让委员会及其人员在其境内充分自由、独立和安全地执行他们的职责所需要的任何措施;

(b) 政府向委员会提供执行其职责所需的所有在它掌握中的资料,并让委员会

能自由利用任何官方档案；

(c) 委员会能自由收集任何它认为有关的资料，和利用所有它认为有用和可靠的资料来源；

(d) 委员会能自由私下访问任何它认为必要的人；

(e) 委员会有自由在不预先通知的情形下访问任何机构或地点；

(f) 政府保证充分尊重证人、专家和协助委员会工作的任何其他人士的人格完整、安全和自由。

尼肯博士的报告还讨论了为实施委员会的建议而必须采取的行动。他建议，应要求政府事先承诺执行那些建议，特别是采取措施以有效审判经委员会确认应对它所调查的罪行负责的人；执行建议的法律、政治或行政改革；促进通过可能是必要的立法；接受由联合国核查委员会各项建议的执行情况。

我虽然同意尼肯博士，政府的这项承诺将会使委员会更有可能帮助布隆迪政府和人民忘记最近几年的悲惨事件和结束在他们国家内罪犯能逃脱刑罚的情况，但我相信，寻求这项承诺将进一步延迟国际司法调查委员会的设立。安全理事会可能愿意请委员会在它选择的时间提出一份临时报告，其中将特别讨论到如何审讯它确定应对屠杀和其他政治罪行负责的人，尤其是他们的审判应交由布隆迪的司法系统来进行还是应由一个国际法庭来进行。

谨提请安全理事会成员注意到此事项为荷。

布特罗斯·布特罗斯-加利(签名)

附 件

(原件：西班牙文)

负责研究在布隆迪是否能够设立 调查真相委员会或司法调查 委员会的特使的报告

一、导言

1. 自1993年10月21日政变阴谋和暗杀梅尔基奥尔·恩达达耶总统事件以及随后发生的大屠杀以来,布隆迪陷入严重危机,不断发生暴力、民兵的建立、立即处决和其它侵犯人类尊严事件。数以千计的人遭受不同方式的杀害。而残杀事件达到极点。

2. 当前局势的因素之一是杀人凶手、政变发动者和同谋逍遥法外,以种种借口通过报复和民兵的暴力行为来申张正义。实际上,在布隆迪犯罪但却不受处罚已成为规律。目前,法院完全瘫痪。社会上大多数民众不信任司法系统。

3. 有越来越多人要求停止逍遥法外的情况,有人多次主张设立一个国际司法调查委员会。因此,由马丁·胡斯利德大使和西梅恩·阿克大使组成的布隆迪初步实况调查团在向秘书长提出的报告中指出:

“在初步实况调查团完成了其政治性调查以后,一项值得认真审查的建议便是设想在征得布隆迪政府同意后派遣一个以司法方面为重点的特派团,以便最准确地确定1993年10月事件的责任和查明罪犯,将其移送法办”(S/1995/157,附件第164段),

4. 同样的,安全理事会布隆迪调查团在其1995年2月28日报告中建议应尽快在布隆迪设立国际调查委员会(S/1995/163,附件第21段)安全理事会主席在1995年3月9日的发言中强调这个委员会的任务是调查1993年10月21日发生的政变阴谋和随后

的大屠杀(见PRST/1995/10)。

5. 在布隆迪境内,民主改革力量(多数党)和反对党于1994年9月10日签署了《政府公约》,作为应付危机的工具,并除其它外,这是个分享权力的体制。《政府公约》第36条明确规定这个调查团的设立:

“第36条. 要求在30天内由一个由有资格的中立人士组成的国际司法调查团调查1993年10月21日政变,调查各政党集会呼吁灭绝种族的情况(但不预先判断国内和国际独立调查的结果),并调查自1993年10月以来的各种政治罪行”(见A/50/94-S/1995/190,附件)。

6. 1995年1月24日,布隆迪共和国总统斯尔维斯特·恩蒂班吞干亚在给秘书长的信中要求按照上述规定设立该司法委员会,2月9日,秘书长答复了该信,并提出了适当意见。总统在给秘书长的信中说明布隆迪国内由程序问题及实质问题引起的争执。关于程序问题,反对党申诉并未按《政府公约》的规定同它们进行协商。关于实质问题,反对党也不同意总统所建议的任务,声明这也应由一项政治协定加以确定。这一争执是由尚未解决的僵局所产生的。

7. 消除僵局的一个可行办法是设法在布隆迪迅速设立一个“调查真相委员会”,象在萨尔瓦多设立的委员会一样。秘书长要求我负责确定布隆迪的有关民族实体是否已为设立这个委员会作好准备。在访问布隆迪期间,我也负责调查是否能够设立一个司法调查委员会,以取代调查真相委员会。

8. 在执行任务期间,1995年6月26日至7月9日我前往布琼布拉进行初步访问,与本报告附录所列的人士会谈。按照秘书长特别代表艾哈迈杜·乌尔德·阿卜杜拉先生的建议,我与大多数这些人士会谈,并且特别代表和其小组向我提供必要援助。

9. 考虑到这些因素,本报告力求确定布隆迪的有关民族实体是否为设立如同在萨尔瓦多所设立的调查真相委员会作好准备,另一方面,确定以司法调查委员会取代调查真相委员会。

10. 为此必须审查两类问题。第一类问题涉及设立这两个委员会的其中一个的

可能性和用处。第二类问题假定,尽管尚未有充分证明,无论如何设立上述中一个委员会是有必要而可行,涉及应赋予委员会的任务。

二、调查委员会的可能性

11. 布隆迪的当前局势和短期前景对在布隆迪设立一个调查委员会不管其名称或性质的可能性,产生问题。第一个问题关系到这个委员会的用处和必要性,同其设立或不设立有关的危险。第二个问题直接关系到委员会的性质,即“调查真相委员会”和“国际司法调查委员会”之间的差异。第三个问题关系到设立该委员会所要遵循的程序。将分别审查这三个问题。

A. 第一个问题:在当前社会和政治情况下委员会的用处和必要性

12. 众所周知,正如已指出那样,布隆迪的政治局势极脆弱,极不稳定。1994年9月10日《政府公约》建立一个分享权力的制度,目的在于在管理公共事务时确保稳定与安全。可是,这两个目的越来越难以实现。两极分化日益严重,暴力事件不断发生,甚至会变本加厉。

13. 这个局势与在萨尔瓦多设立调查真相委员会时存在的局势截然不同。在海地设立全国事实和公正委员会、在南非设立促进全国团结与和解委员会、在危地马拉进行谈判,负责调查侵犯人权和使危地马拉人民蒙受苦难的暴力行为委员会期间的局势也是这样。在所有这些情况下,有关委员会是在关于国家未来的远为庞大而雄心勃勃项目框架内构想的。在设立委员会时,作出承诺和政治意愿,以结束暴力凌驾于民主价值及人类尊严的过去。对这一过去的调查是在民主化、和平及尊重人权的历史项目中进行的。此外,在萨尔瓦多和危地马拉的案例中,委员会的工作是在和平谈判结束和这些谈判所达成的政治协定实施后才展开。

14. 况且所涉的情况是,在必须进行调查的过去和在设立负责调查过去的机制的未来之间划出历史界限。这个历史界限确定委员会的临时权力的极限。在这些情

况下,有关委员会并未徒劳地同过去的杀人凶手和使用暴力者逍遥法外的情况进行战斗,而是力求使变革不可扭转,以便不再发生委员会所发现的罪行。

15. 相反的,在布隆迪,终将设立的委员会是个单独的机制,没有与国家未来有关的项目。将作为为未来寻求全面解决办法的工具的“全国辩论”目前尚处于未成熟的阶段。因此,委员会必须在继续发生暴力,仇恨、恐惧和极端两极化不容许任何希望和凌驾于委员会的气氛中进行工作。

16. 除非加紧采取措施,找出全面解决布隆迪民族危机的办法,否则拟议设立的委员会的效力将很有限,原则上,它是停止逍遥法外,保证将犯罪者绳之以法。这个目的是政府和反对党一致提出的要求。

17. 这个局势岌岌可危。如前所述,司法系统薄弱,并且民众对其公正不信任。还必须指出,所调查的某些罪行是属于军事当局的权力范围内,指称犯罪者只能由军事法庭审判。

18. 委员会也许能够充分查明罪行,但布隆迪的司法并不惩罚犯罪者或依照社会某一部门视为歧视性的标准惩罚他们。这种后果不堪设想。经过客观调查,但不造成任何后果和带来希望的“真相”在布隆迪的当前局势下极为危险。这证实了那些能逃避法律制裁的人的逍遥法外感,导致他们重新犯罪。此外,失望情绪、以报复为申张正义的唯一手段的行动和现有仇恨只会加深,暴力事件日增。

19. 这涉及一个极敏感的问题,因此应予重视。在布隆迪设立一个负责调查该国境内发生的严重事件的国际委员会,不论其性质或名称的同时必须尽可能通过适当规定和措施,以避免发生相同后果。

20. 必须设想那些能够并入所要设立的任务内的规定。事实上,尽管存在危险,但在适当的框架内建立委员会似乎有用而必要,甚至迫不及待。首先,委员会是个适当的手段,由此中间分子可试图牵制极端分子和一般来说那些主张以仇恨申张正义或至少说服公众接受其仇恨及暴力信息的人。其次,尽管存在危险,在适当框架内设立委员会是真正停止该国普见的逍遥法外情况的起点。第三,《公约》

第36条所设想的委员会是这个政治协定的必要条件。最后,这关系到在《政府公约》中要求国际社会发挥作用的唯一机制,因此,很难理解在布隆迪当前的剧烈局势中,为什么国际社会并未在合理的条件下尽力履行这项任务。下面适宜说明第二个问题:委员会的性质和名称。

B. 第二个问题:委员会的名称和职能

21. 交给我的任务是一方面要确定布隆迪境内的各有关民族实体是否已准备设立一个类似于在萨尔瓦多所设立的调查真相委员会;另一方面是要确定是否能成立一个司法调查团作为对调查真相委员会的其他办法。以下审查了这两个备选办法的可行性和效力,然后提出一个对所查出问题的可能解决方法的建议。

1. 调查真相委员会

22. 在这方面的协商表明了各方对可能成立一个调查真相委员会有保留,甚至没有信心。我注意到对创立这样名称的一个实体存在许多偏见:首先,由于人们认为这是一种取代上述《政治公约》第36条所规定的“国际司法调查团”这一原属一项内部政治协定主题的企图;第二,因为人们怀疑——我认为是无根据的——任何称为“调查真相委员会”的机制都不会有效用的。人们以为这类委员会是授权就事实提出报告,但不透露肇事者的身份,后者将继续逍遥法外。另外人们也相信,调查真相委员会这个概念必定于大赦有关联。这些均是严重而不易辩驳的误解。

23. 在这种情况下,首要优先的事便是搞清楚这方面的抗力是源出于这个机制的名称,还是机制的本身。重点是不要为名称争论,而是要确定萨尔瓦多作法的职权范围是否能适用于布隆迪的情况和需要。如果问题只限于名称,就不会是严重障碍,而机制的实质就能保全。事实上,如果一个未知的“真相”要被发掘出来,就需要进行某种“调查事实”或“调查”的工作,这是很明白的。因此事先就作出结论认为

在萨尔瓦多的调查真相委员会与一个国际司法调查团之间存在着难于逾越的鸿沟，这是不恰当的。相反地，在作出任何结论之前，必须先探究是否能将这两个提案合而为一。

24. 为此目的首要的是必须交萨尔瓦多所成立的调查真相委员会的各个组成部分拆开来加以分析，以确定它们是否也能够成为《布隆迪政府公约》中所提到的国际司法调查团的职权范围。

25. 为此目的，以下摘述萨尔瓦多调查真相委员会的有关组成部分：

(a) 一项政治协定，由民族对等各方缔定来设立该委员会，界定其任务范围，并总的制定其职权范围；

(b) 一个国际委员会，由联合国秘书长指派的三人组成；

(c) 一件调查工作，旨在查明1980年以来该国内战期间所犯严重暴力行为，这些行为“由于其对社会产生的影响，迫切需要让大众知道事实真相”。这件调查工作的结果包括查明犯下、挑唆、或掩盖这些行为的人的姓名。这项任务是在一组专家的支助下，使用可查清所调查事实的适当手段，大力进行中。然而，为保障证人的安全，该委员会一般均避免透露其结论所依据资料的来源；

(d) 一项授权委员会的任务规定，以就调查结果所必须采取的法律、政治和行政措施作出建议。这些建议可以包括防止这些行为再度发生的措施，以及实现民族和解的步骤。换句话说，该委员会获得正式授权，作出法律方面的建议，无疑地包括要求将其报告中所述调查到的行为的主事者进行审判，绳之以法。事实上，该委员会明确地说：

“澄清委员会所调查的严重行为的一个直接后果，在正常情况下，应为对犯此类行为者施以适当处罚。”(S/25500, 附件, 第198页)。

然而，委员会又说：

“难题不在于对犯罪者是否应予以处罚，而在于是否能进行公正审判。公共道德要求对犯本报告所述罪行应予以处罚。但萨尔瓦多没有符合客观和公正最

低限制要求足以可靠地进行公平审判的执法制度。这是该国目前的一种实际情况,紧急克服它应是萨尔瓦多社会的一个主要目标。

“委员会认为,对于它所审查的问题,如果纯在其发生的主要背景范围内处理,是不可能找出一个可靠的解决办法的。如果司法制度能正常运作,本报告内所述的情况根本就不会发生。……当前情况既然如此,显然的,在目前而论,委员会唯一能信赖可以充分地及时地执法的司法制度,就是根据和平协定重新改组的司法制度”(同上,第199页)。

应该强调,该委员会的报告并未导致对犯罪者进行审判和施以处罚,这不是因为委员会本身性质所造成的。相反地,委员会的任务规定赋予它建议法律措施而将犯罪者绳之以法的权力。是委员会的报告而非其职权范围断定了这种审判是不切实际的。因而,没有理由可声言萨尔瓦多的调查真相委员会一开头就是一个查明事实但不将犯罪者绳以法机制;

(e) 协定签字方承诺执行委员会的建议;

(f) 国际核查委员会的建议的执行情况。

26. 上述若干条件对预期要在布隆迪设立的机构适用:(a) 国际委员会;(b) 调查暴乱行为,以便显示事件真相,查明执行、教唆或支持者;(c) 授权委员会作出任何可能因调查结果而导致的建议;(d) 国际核查。

27. 但是,可以观察到一些分歧点。布隆迪尚未对《政府公约》第36条所述任务的职权范围取得政治协议,这意指也未明确承诺实施其结论和建议。调查的性质也是个问题,因为布隆迪强烈认为必须是“司法的”,虽然这样描述的涵义尚未明确界定。又,按照《政府公约》第36条设想的任务条件,实不足以使其有权作出法律性或司法性建议;其工作必然会导致负责者受到审判和惩罚。因此,萨尔瓦多调查真相委员会关于司法程序的结论对布隆迪毫不适用。

28. 按照这些不同点,以及历史背景,并考虑到上述保留和反对意见,必然的结论是,完全以萨尔瓦多模式为基础的“调查真相委员会”目前在布隆迪行不通。

2. 国际司法调查委员会

29. 《政府公约》第36条提到“国际司法调查团”。共和国总统1995年1月24日给秘书长的照会也提到同一实体。调查团的职权范围尚未在该国得到协商一致意见,但这并未阻止我们(按照通常赋予这种机制的任务就这种机制的职权范围和用处提出一些意见。

30. 首先,必须明确指出,这不是一个国际法庭,有权审判任何罪行,即使结论是接受调查的事件中有一桩是危害人类罪,例如种族灭绝。这也不是一个调查委员会,要查明某些事件曾否发生。

31. 这种委员会的“司法”涵义是,它必须对某些事件进行调查;断定其法律后果,特别是须施之于假设应对可惩罚行为负责的人的司法程序;说明那些是有权执行这些司法程序的实体,正常情况下是布隆迪当局,除非有种族灭绝的情事发生,这时便宜于组成国际刑事法庭。

32. 为此目的,委员会必须受权收集所有类型的资料;收集经过宣誓的陈词,以及司法意义的证词;斟酌情况进行调查;大体上,按照布隆迪法律收集必要的证据,俾使嫌犯可以受审,不再逍遥法外。

33. 但是,这种机制,如按照最严格的意义实施,确会出现若干实际的缺点,使其在这些环境下不宜执行。第一,应指出,乞灵于国际法庭的一个理由正是因为国家司法制度存在弱点,从独立以来未能惩罚任何犯下严重罪行的人。而且,我在本报告内曾说过,社会很多人不相信法院公正不阿。仅仅设立国际司法调查委员会不足以改变这个局面。

34. 此外,委员会要负责收集案件的记录,即从司法意义上来说,收集证据。从道德上判罪,或为了保护起见而匿名提供证据,都不够。证据必须在本国的法庭面前有效。实际上,至少就证人提供证据来说,会有许多困难。在目前的情况下,必须保

护证人。身份必须保密,除非另有要求。除非在一个严格保密的情况下进行诉讼,否则很难在国家境内作证;这意味着,不在公开场合作证,不盘问证人,而且不固定作证地点。

35. 除非适当改革布隆迪法律,否则很难想像国际委员会根据这种情况下收集到的证据作出的道德判罪能被布隆迪法庭接受。

36. 从理论上来说,这个问题不一定克服不了。证人提供的证词很重要,但不是审判中唯一有效的证据。以前也有过资料来源,例如由马丁·胡斯立德和西蒙·阿克大使组成的布隆迪筹备调查团手中的资料;或非政府组织收集到的报告和证据。此外,多数法律体系都承认,先后关联的若干可靠的、确切的证据,即使其中一些没有事实根据,都可以在法庭上成为足以为信的证词。

37. 实际上,如果上述国际委员会的报告和建议只限于确立事实及其法律后果,那么布隆迪法庭就很可能认为委员会的工作成果不足以否定无罪的假设,因为被告总是有权假设无罪。这样,我们的处境就会变得十分危险,委员会的工作成果,会被用来解释它所调查的罪行,而布隆迪的司法系统不惩罚罪犯,或只依照被人认为歧视性的标准来惩罚。

38. 就布隆迪当前的情况来说,国际司法调查委员会的任务如果仅限于谋求纯粹是法律性的结论,那么最好不要把它当作是一个可以有效防止逃避惩罚的机制,因为它不可能成为这么一个机制。

39. 另一方面,如果委员会的职权范围及其任务也包括提出法理建议,以及如果国家当局能确实保证执行建议,那么这个机制就行得通而且有用。任何国际司法调查委员会的任务都必须配合布隆迪当前的局势的特点,以保证其结论和建议都得到实施。本报告第二节将提到的职权范围就包括这方面的建议。但是在我们继续审议这一议题之前,我们必须先审议第三个问题,即委员会的组成。

C. 第三个问题：决定委员会组成的程序

40. 我们曾经提到了几次,《政府公约》虽然提到设立国际司法调查团,但是没有提到该团的职权范围。为实现这一目标,我们可以考虑两个选择:要求《政府公约》的签署国达成协议,或要求安全理事会通过决议。

(a) 委员会--协议

41. 采用全国协议确定委员会的工作范围无疑有许多有利方面,这不仅因为委员会在成立前就得到政治上的支持,而且因为这有可能从委员会的活动一开始就确保一种承诺,即委员会无论提出什么建议都会得到执行。

42. 不过在短期内可能难以达成这样的协议。布隆迪共和国总统为实现这项目标已任命了一个技术委员会。我在外地获悉,达成这项协议的前景还相当不错。我并不完全相信这种乐观态度有充分的根据,我认为谈判可能会花一些时间。还有,也不能保证这类协议中可能规定的工作范围会满足联合国愿意对这项进程承诺所需的条件;这在委员会最终成立之前又会造成进一步的拖延。

43. 本报告得出结论,在适当框架内成立委员会看来是有益的、必要的,甚至是紧迫的,其原因之一是温和分子能够用委员会这种适当的手段努力约束极端主义分子。因此,如果委员会工作范围的确定以困难重重、旷日持久和前途未卜的谈判进程结果为条件,委员会本身就会失去其部分有用性。委员会可以通过除了协议之外的一种程序成立吗?

(b) 委员会--安全理事会决议

44. 委员会可以通过安全理事会的决议来成立。在布隆迪初步实况调查团1994年5月20日的报告中曾建议成立一个国际司法调查团(S/1995/157,附件,第164段)。在安全理事会布隆迪特派团1995年2月28日的报告中也提出了同样的建议(S/1995/

163,附件,第21段)。安全理事会主席在1995年3月9日的声明中也强调这个委员会对调查1993年10月21日的未遂政变和随后的大屠杀可以发挥作用(见S/PRST/1995/10)。

45. 还有,关于从那时以来席卷布隆迪全国的暴力行为的所有报告都表明人权遭到了有系统的广泛的严重侵犯,国际法也遭到了侵犯。同样,1994年9月10日的《政府公约》一再表明所发生的一切可能造成了种族灭绝(见A/50/94-S/1995/190,第10,24,29,36和40条)。

46. 再者,根据几次提到的《政府公约》第36条,这项要求应由国家本身提出。秘书长的特别代表作为国际观察员签署了这项《公约》。最后,第54条规定秘书长必须作为《公约》的交存者。

47. 这样就有了安全理事会采取这种主动行动所需的正式框架,这会有无可否认的优势,使人们有可能为实际建立国际司法调查团取得进一步的进展。然而,为了确保国家当局的合作必须采取适当的预防措施;如果委员会要在适当的框架内活动和为结束布隆迪的混乱发挥真正的用处,这种合作是必不可少的。

三、委员会的职权范围

48. 上述考虑清楚地表明,在某些条件下,在布隆迪设立国际司法调查委员会是个可行的选择。下文叙述的职权范围也是基于同样的考虑,目标是设立一个公正的国际委员会,其任务是调查和澄清事实,并根据调查结果提出司法和制度方面的措施建议,以结束不受惩罚的状况。将采取的这些措施须受到联合国的核查。在设计委员会的组成、任务和对其工作结果给予的注意时,应当确保委员会能够进行两项基本的工作,否则委员会将毫无用处及毫无目的。首先,作为一个国际委员会,它应当调查自1993年10月21日的未遂政变以来在布隆迪所发生的各种严重的暴力行为;而且它还必须结束不受惩罚状况。

A. 调查委员会

1. 委员会的组成和任命

49. 将设立一个中立和公正的国际委员会,其成员必须是正直、中立和客观态度无可怀疑的法律专家。它将由联合国秘书长任命。由于种种实际原因,委员会成员应不超过三名。

2. 将调查的事实

50. 根据《政府公约》第36条,委员会将有责任调查下列三类事件:(1) 1993年10月21日发生的政变;(2) 《公约》签署各方一致同意称为灭绝种族行为的事件,同时不影响独立的国家和国际调查的结果;以及(3) 自1993年10月以来犯下的具有政治影响的各种罪行。头两类案件不会引起任何疑问,它们涉及1993年10月21日的事件及随后发生的大屠杀。但是,对第三类案件需要提出几点意见。首先,在布隆迪的条件下,很难确切确定什么是具有政治影响的罪行,因为通常根据普通法律被视为违法行为的罪行并未被排除在调查之外。其次,必须铭记,《政府公约》于1994年9月签署,其中第36条规定应在此后30天之内设立“国际委员会”。但是没有做到这一点,暴力行为仍然不断地继续,而且还包括更为严重的侵犯和威胁人权之行为。如果试图对《政府公约》第36条做出有限的解释并称由于一项政治协定以致委员会不能调查和澄清这种暴力行为,无论其“影响”如何,都是不能允许和无可辩解的。在这种情况下,可取的方式是让委员会的任务规定具体提及:调查将涉及“自1993年10月以来所犯下的一切严重的暴力行为及具有政治影响的各种罪行。”

3. 调查的目的

51. 查清上述事实,查出被指控的犯罪者,以及收集必要的证据以便起诉和惩罚

他们。对这一目的陈述也需要做几点澄清。

52. 关于事实,目前已经确知:发生了大量暴力行为,要查清所有这些将极为困难,即使不是不可能的。委员会将不得不集中精力,根据事件的严重性、特点、历史意义或所引起的社会动乱来调查最主要的事件。

53. 关于查出被指控的犯罪者,显然也存在着规模数量及不同程度之责任的问题。委员会将着重调查那些对所调查行为的组织、策划、煽动或执行负有最主要责任的犯罪者。

54. 在证据的收集方面,委员会可利用各种类型的证据。在证词方面,委员会应采取适当措施,保护每个证人的安全,即使这种措施有损于证词的最终价值,也应当这样做。

4. 工作安排

55. 委员会应具有充分的权力自由安排工作,其工作始终都应保持绝对的机密。委员会应配置适当的工作人员,并得到国际社会的支助。

5. 权力

56. 委员会为进行所需的调查,应具有广泛的权力,包括有权:

(a) 以它认为适当的方式收集它认为有重大关系的任何资料。委员会应享有充分的自由利用国内外它认为有用而可靠的一切资料来源。

(b) 向拥有可能有助于它执行任务的报告、档案、文件或任何其他资料的国家当局和事务处要求提供这些资料,并查阅任何官方档案。

(c) 自由私下会见任何个人团体或机构成员。

(d) 在国内享有绝对的行动自由,并得以在不事先通知的情况下自由视察任何机构或处所。

(e) 采取它认为有助于达成任务的任何其他步骤或进行任何有益的调查。

B. 终止逍遥法外情况的任务

57. 应当铭记,正是由于布隆迪普遍存在逍遥法外的气氛才需要设立这样一个委员会。因此委员会不能仅仅提出报告详细说明所调查的行为和查明嫌犯。它还应有权提出建议,确保严格依法确实将后者送法院审理,并促进必要的体制改革,以杜绝未来逍遥法外的现象。这也意味着一旦提出报告,必须采取适当措施,对委员会建议的执行情况进行国际核查。

1. 委员会的报告

58. 委员会如认为必须提出初步报告来推动它的工作,或是决定在提出最后报告前提出建议,可向秘书长提出初步报告。委员会如认为应当提到它在任务的执行和建议的通过方面得到布隆迪当局和《政府公约》签署者的合作,也可以这样做。

59. 委员会的最后报告应:(a) 说明调查的事件,并提出它的结论,证据和确实证据;(b) 说明所犯罪行的特性,尤其是在犯下种族灭绝或任何其他危害人类罪行从而应将嫌犯从国际法庭审理的情况下这样做;(c) 查明应对调查过程中提到的任何罪行负责的人,并提出它认为适当的建议,以确保将应负责者送法院审理;(d) 建议可能以委员会的调查结果和结论为根据的法律,政治或行政性质的措施,其中应包括旨在防止这类行为再发生,并且总的说来消除布隆迪境内逍遥法外现象的措施。

60. 最后报告应提交共和国总统和联合国秘书长,由其予以公布,并作出其认为适当的决定或采取适当的措施。还应将报告的副本提交共和国总检察长。

2. 委员会的建议

61. 除了最后报告内所载建议以外,委员会应有权甚至在提出报告前提出建议。委员会必须能够尽可能确保其最后报告内的结论得到落实。在委员会进行工作

的同时必须进行必要的国内体制改革,以使审判有效地进行,并使适当法律程序的规则得到严格的遵守。这意味着委员会在某种程度上可对提交其最后报告的最后期限和日期灵活行事。此外,必须有可能使委员会将其先前的建议得到执行这一点作为提出报告的条件。无论如何,在成立委员会前,必须取得有关当局的承诺,保证委员会的所有建议都会得到严格的执行。

3. 联合国的国际核查

62. 秘书长应采取他认为必要的核查措施。以确保委员会的结论和建议得到遵守和执行。这些措施可包括由国际专家观察员密切监测国内法院的审判。必要时并提供所需支持和援助。秘书长应经常向安全理事会汇报情况。

四、结论和建议

63. 目前在布隆迪成立一个完全仿效萨尔瓦多模式的调查真相委员会似乎是行不通的。同样地,在该国当前的情况下,成立一个任务范围仅限于司法问题的国际司法调查委员会,作为一种消除逍遥法外现象的有效机制也是既不适当也不可行的。

64. 但是,如果一个国际司法调查委员会的任务规定合乎适当的条件,则在布隆迪设这样一个委员会可能有益,并且可能对切实打击在该国的逍遥法外现象、对起诉并惩罚那些在1993年10月21日企图政变与暗杀梅尔基奥尔·恩达达耶总统与随行者、然后在事件之后立即引起大屠杀、以及在1993年10月后犯下种种暴行与政治罪行的人,是必要的。这样的委员会也可能是代表国际社会对铲除该国将来的逍遥法外现象与恢复和平,提出的一种贡献。

65. 这个委员会是否有用以及是否能够存在下去,端视一个条件而定,即它的任务规定是否包括有权力去保证它所作的结论与建议都能付诸实施,能达到上一段所列出的种种目标。换句话说,应当赋予委员会权力,使它的最后报告,甚至在完成并提出报告前,能够提出法律上、政治上、行政上有体制性权威的建议。

66. 为达到此目的,必须布隆迪的各有关当局合作。这种合作应包括明确承诺执行委员会的建议。

67. 这个委员会可以根据安全理事会的一项决议设立,其根据是,第一,联合国已经采取步骤建议设这样一个机构;第二,所有的资料都指出曾经有人有计划地、普遍犯下严重的侵害人权罪,违反了国际公法;第三,《政府公约》第36条明文要求设这样一个委员会。

68. 执行该委员会的结论和建议应当先取得联合国的核证,为此应使用一切必要手段;包括派驻国际专家观察员,密切监测在国家法庭上审判的进行情况,必要时并提供所需的支持和援助。

附 录

我在布琼布拉时,曾会见下列人士:

政府人员

斯尔维斯特·恩蒂班吞干亚阁下:共和国总统

安托万·恩瓦杜约阁下:总理

BANSUBIYEKO 夫人,共和国总统办公厅主任

BARIBWEGURE, Janvier, 中校军法官

BUTASI, Jean-Bosco, 共和国检察长

BUYOYA, Pierre, 共和国前总统

DARADANGWE, Jean-Bosco 中校,国防部社会事务与通讯主任

FYIROKO, Gédéon 上校共和国总统办公室主任(军事)

KANYENKIKO, Anatole 前总理

MUJAWAHA, Marcienne 人权、社会福利、提高妇女地位部部长

NAHAYO, Diomède, 最高法院院长

NAHINDAVYI-NDANGA, Alphonse 国民大会秘书长,以及民主阵线议员

NDORICIMPA, Rogatien, NDIKUMANA, Innocent, NDIKUMANA, Nephtalie

BAMVUGINYUMVIRA Frédéric

NDABITOREYE, Audifax 文件主任

NDIKUMASABO, Vincent 社会民主党主席、公务部部长

NDORICIMPA, Léonidas 民统进步党副主席

NGENDAKUMANA, Léonce 国民大会议长

NGENZEBUHORU, Frédéric, 民统进步党议会团团长,以及民统进步党议员

NDIKUMANA, Victoire, KADEGE, Alphonse Marie and SIBOMANA, Adrien

NTAHOBAMA, Melchior 司法部长、检察长

NTAMWANA, Mgr. Simon, 布琼布拉天主教主教

RUGAMBARARA, Alphonse 因金佐党主席, 青年、体育、文化部部长

SINARINZI, Gabriel 内政与公安部长

外交使团

比利时

德意志联邦共和国

法国

美利坚合众国
