



人权理事会

第五十一届会议

2022 年 9 月 12 日至 10 月 7 日

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

向负责调查也门冲突各方侵犯和践踏人权相关指称的国家 调查委员会提供技术援助的执行情况

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告概述自 2021 年 10 月 11 日人权理事会第 48/21 号决议通过以来，联合国人权事务高级专员办事处向负责调查也门冲突各方侵犯和践踏人权相关指称的国家调查委员会提供的技术援助和能力建设援助。

高级专员在本报告中提供了最新信息，说明国家调查委员会的任务、组成、秘书处和资源、取得的进展以及在执行任务时仍然面临的挑战。此外，高级专员还提出了所有利益攸关方应执行的建议。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 48/21 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员继续向也门政府提供实质性的能力建设和技术援助，向国家调查委员会提供技术和后勤支持，以便其继续按照国际标准调查关于也门冲突各方侵犯和践踏人权的指称。理事会还在该决议中请高级专员向理事会第五十一届会议提交一份书面报告，说明这种技术援助的执行情况。
2. 高级专员在本报告中提供了最新信息，说明 2015 年 10 月启动的国家调查委员会的任务和组成，并概述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 2021 年 9 月至 2022 年 8 月向国家调查委员会提供的技术援助和能力建设援助。由于在招聘和规划国内外活动方面遇到障碍，本报告所述期间计划的一些活动尚未执行。
3. 本报告应与高级专员以前向人权理事会提交的关于也门人权状况的各项报告¹一并阅读，这些报告内载有人权高专办向国家调查委员会提供技术援助和能力建设援助的信息。

二. 国家调查委员会

A. 任务

4. 国家调查委员会是根据 2012 年第 140 号总统令设立的，其中规定，该委员会的任务是调查自 2011 年以来发生的所有据称违反国际人权法和国际人道法的行为，调查所收到的个人和团体申诉，并查明犯罪人。委员会还有权传唤任何人以听取证词，有权获得相关文件及其他证据。2015 年第 13 号总统令、2016 年第 66 号和第 97 号总统令、2017 年第 50 号总统令和 2019 年第 30 号总统令对委员会的任务进行了修订。在本报告期内没有作出任何改动。
5. 国家调查委员会在 2012 年最初设立时，其任务是调查仅在 2011 年发生的据称违反国际法的行为，但对其任务的修订延长了所涉期间，以涵盖自 2011 年以来发生的所有据称违反国际法的行为。
6. 国家调查委员会直接向也门总统和最高司法委员会报告。² 截至 2022 年 4 月 7 日，阿卜杜拉布·哈迪总统已将权力移交给一个由八名成员组成的总统领导委员会，该委员会由一名主席拉沙德·穆罕默德·阿里米和七名副主席组成。据了解，国家调查委员会现在向新的总统领导委员会报告。

¹ [A/HRC/33/38](#)、[A/HRC/36/33](#)、[A/HRC/39/43](#)、[A/HRC/42/33](#)、[A/HRC/45/57](#) 和 [A/HRC/48/48](#)。

² 2017 年第 50 号总统令，第 4 条。

B. 组成

7. 国家调查委员会由九名委员组成，目前有五名男性和四名女性。³ 四名委员来自北方省份，五名委员(包括主席)来自南方省份。有四名委员是法官，三名是律师，两名是大学教授。现任委员的两年任期于 2021 年 8 月 23 日结束后，2021 年 9 月 28 日第 9 号总统令将他们的任期延长了两年，没有作出任何变动。有人对国家调查委员会委员的组成提出了批评，包括批评与司法部门有关的人员和有很强的民间社会活动分子背景的人员比例过高。

8. 2022 年 8 月 4 日，总统领导委员会主席发布了第 21 号法令，根据该法令，对最高司法委员会全体成员进行了改组，并任命了该委员会历史上第一名女法官 Sabah Ahmed al-Wani。Al-Wani 女士也是国家调查委员会委员。在本报告提交之时，没有迹象表明她将于何时离开国家调查委员会，以避免任何利益冲突。

C. 秘书处

9. 国家调查委员会秘书处由常驻亚丁的代理秘书长 Mashdal al-Mashdali 领导。在塔伊兹设有一个办事分处。在马里卜开设第二个办事分处的计划尚未落实。

10. 调查队由九名助理调查员组成，均为男性。有招聘女性的计划，但增加参加秘书处调查小组的女性人数这一既定目标仍是一项在建工程。41 名外地监测员(其中九名是女性)和五名志愿人员(其中两名是女性)没有合同，但可以报销开支；还有两名刑事专家和三名军事专家(均为男性)。其中七名助理调查员常驻亚丁，两名常驻塔伊兹。他们负责监督外地监测员的工作，并向委员报告，委员须在国家调查委员会主席最后批准将案件移交司法部门之前，在每个案件档案上签字。在全国 21 个省中的 19 个省和首都部署了外地监测员。利马、马哈拉和索科特拉群岛三省由邻近省份负责。

11. 秘书处由 28 名工作人员组成，其中九名是女性。支助人员履行各种职能，包括数据库管理、通信、信息技术支助和行政管理。

D. 资源

12. 按照国际标准，调查委员会应有来源透明的资金，以确保其独立性不受到任何怀疑。⁴ 关于国家调查委员会财务条例的 2012 年第 140 号总统令第 6 条规定，委员会资金将由也门政府、其他国家政府和国际人权机构提供，外国实体也将提供赠款，以支持国家调查委员会的活动。

13. 与往年一样，国家调查委员会在本报告期内没有公布有关其资金的信息。荷兰资助的一个提供能力建设和信息技术硬件和软件的项目于 2021 年结束。除沙特阿拉伯外，没有其他国家宣布计划向国家调查委员会提供资金支持。

³ Ahmed Saeed al-Maflehi、Hussein Omer al-Mashdaly、Gehad Abdulrasool al-Dengi、Nasser Qasem al-Awdhali、Hezam Mohammed Ali、Sabah Ahmed al-Wani、Eshrak Fadhl Thabit、Dheya Khaled Muhirez 和 Mohammed Hussein Tolyan。

⁴ 经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》，原则 11(a)。

E. 国家调查委员会取得的进展和面临的挑战

14. 国家调查委员会在不断变化的政治和安全环境中开展工作，这在其执行任务时常造成新的挑战，因此，国家调查委员会继续坚定不移地建立公信力、提高合法性。在本报告所述期间，这种情况尤其突出，因为在政府控制下的大多数地区，司法人员不是在罢工就是被阻止工作。2021 年 8 月前，检察机关全部关闭。在本报告期内的大部分时间里，国家调查委员会是唯一一个在也门政府控制区发挥职能的促进追责和司法救助的机构。本报告期内的另一个积极事态发展是，2022 年 4 月 2 日，在秘书长也门问题特使的调解下，各方开始了为期两个月的停火。6 月 2 日和 8 月 2 日又延长了停火，规定相同。自 4 月停火开始以来，国家调查委员会每月发布声明，报告登记的伤亡人数，但各方没有商定任何正式的监测机制，监测可能发生的违反停火行为或破坏停火的情况。

15. 在本报告所述期间，萨那事实上的管辖当局继续拒绝让国家调查委员会正式进入其控制的地区，也拒绝答复其信函。尽管如此，国家调查委员会的外地监测员在事实当局控制区的存在和活动仍然得到容忍。不过，事实当局自 2017 年 7 月 14 日以来未经审判拘留了一名男性外地监测员。

16. 在整个本报告所述期间，国家调查委员会的调查小组继续记录和调查也门境内的许多案件，尽管存在许多挑战，包括互联网接入有限、经常停电、交通困难、提供信息者心存恐惧以及有人进行威胁并试图恐吓等。

17. 国家调查委员会于 2021 年 9 月 8 日发布了第九次定期报告。与往年一样，报告涵盖了违反国际人道法和国际人权法的行为，提供了每一类行为的实例，并按行为人将其归类，有时还注明姓名和单位。

18. 与往年一样，这些案件没有详细分析违法行为的确切性质，也没有具体分析违反了哪些国际人权法或国际人道法。在这一领域，将有一名法律专家向国家调查委员会提供咨询意见，该专家的聘用经费根据人权理事会第 48/21 号决议提供。此外，国家调查委员会并不公布所有关于实地部队和指挥系统的地理位置和识别信息。鉴于其所处的环境动荡不定，决定不提供此类信息可能是合理的。

19. 年度报告不妨概述主要的军事和安全趋势以及当地的事态发展，并提供以往报告内或本报告期内所涉案件的最新情况。

20. 由于在本报告期内司法机构几近完全瘫痪，在推动关于设立一个专门法院以审查国家调查委员会多年来向总检察长办公室提交的案件的讨论方面没有取得任何进展。2022 年 6 月，在卡希尔·穆斯塔法·阿里被任命为新任总检察长后不久，国家调查委员会就与他会面，并就共同关心的问题展开了讨论。新任总检察长在 2012 年至 2017 年期间曾担任国家调查委员会第一任主席，因此熟悉委员会的任务规定和关于追责的讨论。

21. 与民间社会的接触是国家调查委员会外联活动的一项重要内容，委员会继续在亚丁以及在多次实地访问期间，与人权维护者、受害者和证人举行公开和非公开会议和听证。2022 年，国家调查委员会继续与国际过渡期正义中心合作开展在线培训活动。2022 年 3 月 20 日至 25 日，三名委员(两女一男)参加了由该中心在土耳其伊斯坦布尔举办的一场关于脆弱背景下的过渡期正义的区域活动。在编写

本报告时，该中心和国家调查委员会正在为将于 9 月在贝鲁特举行的所有外地监测员过渡期正义培训班做最后准备。国家调查委员会还与非政府组织“日内瓦呼吁”组织合作，交流有关事件和肇事者的信息，并讨论安全部门的追责问题，特别是在“日内瓦呼吁”组织开展活动的地区。

22. 人权高专办和国家调查委员会就如何最好地解决也门司法机构在能力建设方面存在的巨大差距进行了初步讨论，以确保追责。最近任命了一名新的总检察长、一名新的最高法院院长和最高司法委员会的其他成员，加上停火，为加强和扩大讨论以及确保追责工作在任何和平进程中成为优先事项提供了机会。人权高专办和国家调查委员会同意进行需求评估，并鼓励该国的国际合作伙伴提供支持和资源，以在也门重建法治。

三. 联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助

23. 依照人权理事会第 36/31、第 39/16、第 39/21、第 42/21、第 42/31、第 45/15、第 45/26 和第 48/21 号决议，人权高专办继续向国家调查委员会提供技术援助和能力建设援助。人权高专办将这种援助建立在持续对话的基础上，以确保所提供的活动满足委员、助理调查员、外地监测员和支助人员所表达的需求。

24. 人权高专办在执行人权理事会赋予的任务时，一直遵循独立、公正、客观、可信和专业的原则。

25. 人权高专办资助了国家调查委员会所有 9 名委员 2021 年 9 月 13 日至 21 日前往日内瓦的旅费。除了与外交官和民间社会组织举行会议和通报情况之外，委员们还与国际和区域知名专家小组的三名成员举行了一次正式会议，讨论合作方式。在人权理事会第四十八届会议没有延长专家小组的任务期限之后，这些讨论没有结果。

26. 在访问日内瓦期间，国家调查委员会委员们还与人权高专办从事过渡期正义和追责工作的工作人员举行了几次会议，并听取了有关其他国家经验的情况介绍。由于这是国家调查委员会非常感兴趣的一个话题，因此商定将与过渡期正义有关的活动纳入 2022 年活动方案。然而，由于在也门和突尼斯举办的活动，计划中的活动无法举行。突尼斯是被选为可能举办培训活动的目的地。

27. 2021 年 10 月至 2022 年 7 月，人权高专办制定并实施了多项加强国家调查委员会的调查能力和实质能力的议定活动。在报告期内，与 2021 年一样，冠状病毒病(COVID-19)大流行和缺乏资金导致活动的执行率较低。尽管如此，鉴于正在进行的几项活动和招聘工作，在 2022 年 9 月底前将可以开展更多的活动。

28. 2021 年 11 月 1 日至 4 日，人权高专办协助在亚丁为 38 名外地监测员举行了一次协商会议，以增进对违反国际人权法行为的了解，特别是与也门已加入的公约有关的情况。

29. 2022 年 3 月 20 日至 23 日，人权高专办协助在亚丁为 38 名外地监测员举行了一次协商会议，以增进对国际人道法及监测工作及其在也门背景下的适用的了解。委员们在培训班上作了讲解。

30. 2022 年 7 月 1 日以来，两名本国顾问一直在为国家调查委员会提供军事和国际法方面的实质性指导和支持。一名国际法顾问将于 9 月在亚丁为助理调查员举办一场培训班。

31. 2022 年 9 月和 10 月，将向亚丁临时部署一名人权干事，提供关于以顾及性别敏感性的方式记录侵犯人权和违反国际人道法行为的培训。培训对象是国家调查委员会的外地监测员和助理调查员。如果时间允许，九名委员也将接受培训。

32. 2022 年 9 月，一名国际顾问将在亚丁停留两周，评估国家调查委员会的需求，目的是为提交给总检察长办公室的案件档案开发一个综合监测和跟踪系统。

33. 在人权高专办的倡导下，冲突和过渡期正义机制委托开展了一项研究，探讨如何支持国家调查委员会设计一个心理健康和社会心理支助转介系统。这已被确定为国家调查委员会感兴趣的一项服务，但缺乏执行的经验和资金。

34. 与 2021 年一样，分配给国家调查委员会的资金余额将用于委员们前往日内瓦出席人权理事会第五十一届会议部分会议的差旅费。

35. 人权高专办愿意继续向国家调查委员会提供实质性的技术援助和咨询意见，以加强该委员会按照国际标准调查和报告关于也门冲突各方实施的侵犯和践踏人权行为指称的能力，并为以人权为基础向和平与和解过渡奠定基础。

四. 结论和建议

36. 2022 年 4 月 2 日开始的由联合国调解达成的停火是一项脆弱的安排，但它已经给许多也门人带来了宽慰和一丝希望。国家调查委员会必须与也门司法机构一道，随时准备采取行动，满足人们对司法救助和追责的期盼。国际社会应支持也门那些不希望像 2012 年那样为了政治上的权宜之计而再次实行大赦的人。

37. 国家调查委员会尽管面临结构性挑战，但它是解决也门有罪不罚问题的仅有的机制之一(特别是鉴于其实况调查工作)。国家调查委员会应继续努力，为其人权监测工作赢得更强大的合法性和承认，成为一个受人尊敬的监测机构和为刑事调查提供准确信息和证据的机构。因此，国家调查委员会在评估冲突各方的行为时，务必确保其在结构和职能上是独立、公正和透明的。此外，十分关键的是，国家调查委员会的调查必须有效，调查结果应有基于国际法的全面法律分析支撑。

38. 人权高专办继续致力于向国家调查委员会提供技术援助和咨询意见。人权高专办欢迎国家调查委员会取得的进展，如在也门各地进行定期实地访问，与民间社会团体举行协商，改进关于冲突各方不同类型侵犯和践踏人权以及违反国际人道法行为的报告。

39. 为了加强国家调查委员会的成效和影响力，高级专员办事处提出以下建议。

40. 冲突各方应:

(a) 与国家调查委员会全面合作,使之可以安全、独立和有效地履行任务,尤其是:准许该委员会进入也门所有地区,包括所有剥夺自由场所,并向其提供它可能要求的所有信息,包括与据称犯罪者身份有关的信息;

(b) 落实高级专员以及国际和区域知名专家小组此前向人权理事会提交的报告以及在也门问题专家小组提交给安全理事会的报告中提出的所有建议,以切实就冲突各方实施的践踏和侵犯人权及违反国际人道法行为追究责任。

41. 也门政府应:

(a) 考虑加强国家调查委员会的任务,以确保它能够有效履行其作为一个独立和透明机制的作用,并提出充分确保受害者权利(包括获得真相、正义和赔偿的权利以及防止进一步侵犯和践踏的权利)的措施;

(b) 向国家调查提供充足的财政资源,以正规合同雇用所有工作人员,使其能够扩大外联工作并增加其可及性,包括在也门各地开设办事分处;

(c) 考虑公布全国国家调查委员会的预算;

(d) 采取适当和有效的措施,保护与国家调查委员会合作的受害人和证人不受任何形式的恐吓或报复,并提供安全空间,使他们能够私下与国家调查委员会委员及调查人员交谈;

(e) 向总检察长办公室提供足够的财政资源,使其能够对国家调查委员会移交的案件进行调查和起诉;

(f) 确保受害者实现获得真相、正义和赔偿的权利,包括在全国对话会议成果的基础上,发起一场关于制定更广泛的过渡期正义框架的公开辩论,确定应如何将国家调查委员会记录的案件诉诸司法,并帮助防止再次发生严重侵犯人权行为;

(g) 如果停战演变为政治对话,则准备好将追责和正义问题纳入具体建议。

42. 也门总检察长应:

(a) 就国家调查委员会移交的报告和案件有系统地立即、有效地采取行动,不论据称犯罪人是谁;

(b) 确保按照国际标准迅速、公正、有效地调查和起诉所有侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的案件,并在武装冲突仍在进行时确定明确、客观和透明的优先处理案件的标准;

(c) 确保所有审判,无论是民事法院还是军事法庭的审判,都符合国际规范和公平审判标准,特别是与最高司法委员会和司法监察局合作,以保持最高标准;

(d) 确保国家调查委员会工作人员能够不受限制地进入所有剥夺自由场所,允许与所有被拘留者进行保密的会面,并注意国家调查委员会报告中与被拘留者和拘留条件有关的建议。

43. 最高司法委员会应：

(a) 适当考虑国家调查委员会 2017 年提出的建议，即设立一个在全国范围内对与冲突有关的严重侵犯人权行为和严重违反国际人道法行为拥有管辖权的特别法庭，并帮助思考这样一个法庭如何才能最好地协助受害者实现获得真相、正义和赔偿的权利，开展有助于防止今后的侵权行为和促进社区内和解的整体过渡期正义进程；

(b) 确保在情况允许时，国家调查委员会移交并提交法院审理的所有案件在处理和起诉时都能确保受害者和证人的安全，并遵守最高的诚信和独立性标准，从而起到有效的威慑作用，并成为为受害者伸张正义的有效途径。

44. 国家调查委员会应：

(a) 继续按照国际规范和标准，并遵循客观、透明、公正和专业原则，以相同的一致性和严谨性，对冲突各方据称实施的所有侵犯和践踏人权和违反国际人道法行为展开调查；

(b) 采取一切可行措施保护接触国家调查委员会委员和其他工作人员的受害者和证人，特别关注妇女、儿童、残疾人和其他弱势群体成员，包括非也门人；

(c) 继续加强与民间社会的接触，包括在过渡期正义和追责领域，并建立一个与人权维护者互动的常设机制；

(d) 继续制定一项宣传战略，以提高其在也门全境的知名度，并传播有关其任务和作用的信息；

(e) 在就发生的事件发表公开声明时，继续严格遵守国际法准则和标准，以维护其诚信和独立性；

(f) 使用手机应用程序并通过其网站，加快速度为受害者及其亲属以及证人推出一个更简单的投诉机制；

(g) 在也门各地设立办事分处，以方便来访和报案；

(h) 建立一个后续机制，就提交给总检察长的档案与总检察长办公室定期举行会议。
