



人权理事会

第五十四次会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 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*

摘要

本报告依据人权理事会第 51/39 号决议编制，概述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。报告所涉期间为 2022 年 10 月 7 日至 2023 年 7 月。

在本报告中，联合国人权事务高级专员提供了最新信息，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继续面临的挑战。高级专员最后向所有相关的利益攸关方提出建议。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据 2022 年 10 月 7 日的人权理事会第 51/39 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一切所需的技术和后勤支持，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。理事会还请高级专员向其第五十四届会议提交一份报告，说明这种技术援助的执行情况。
2. 在本报告中，高级专员提供了最新信息，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 2022 年 9 月至 2023 年 7 月向国家调查委员会提供的技术援助和能力建设援助。
3. 本报告应与高级专员之前向人权理事会提交的关于也门人权状况的各项报告一并阅读，¹ 这些报告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。
4. 本报告的编写工作得到了国家调查委员会秘书处的充分合作，委员会秘书长在本报告所述期间得到正式任命。

二. 国家调查委员会

A. 任务授权

5. 国家调查委员会根据 2012 年第 140 号总统令设立，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，并查明行为人。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。在本报告所述期间没有任何改动。
6. 国家调查委员会最初设立于 2012 年，当时的任务只是在 2011 年发生的据称违反国际法的行为，但后续的任务修订延长了所涉时限，以涵盖自 2011 年以来发生的所有据称违反国际法的行为。
7. 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](#)、[A/HRC/48/48](#) 和 [A/HRC/51/62](#)。

² 2017 年第 50 号总统令，第 4 条。

B. 组成

8. 国家调查委员会由秘书长和九名委员组成，目前有五名男性和四名女性。³ 四名委员来自北方省份，包括主席在内的另外五名委员来自南方省份。委员中四名是法官，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，由 2021 年 9 月 28 日第 9 号总统令又延长两年，其它无任何变动。

9. 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。本报告提交时她已获任超过一年，但仍是国家调查委员会成员，这可能引发关于潜在利益冲突的关切。九名委员的任期于 2023 年 8 月 23 日延长。

C. 秘书处

10. 国家调查委员会秘书处由常驻亚丁的秘书长(男性)领导。秘书处在塔伊兹设有办事分处，并于 2023 年 5 月在马里卜开设了另一个办事分处。

11. 调查团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团队的女性人数这一既定目标仍有待实现。调查团队的构成如下：44 名实地监测员(其中 9 名为女性)，包括分别位于哈德拉毛和萨那的 2 名新聘人员；六名没有合同但报销其开支的志愿人员(其中三名为女性)；以及两名刑事专家和三名军事专家(均为男性)。目前正在另外招聘 10 名实地监测员，以确保覆盖所有省份。助理调查员中七名在亚丁，两名在塔伊兹。他们负责监督实地监测员的工作，并向委员报告，委员须在每份案件档案上签字，之后经国家调查委员会主席最后批准，再将案件移交司法部门。实地监测员部署在全国 21 个省中的 19 个省和首都。在等待招聘和部署新员工期间，利马、马哈拉和索科特拉三个省仍然由邻省负责。

12. 此外，秘书处有 28 名工作人员(其中 9 名为女性)。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

13. 按照国际标准，调查委员会应有来源透明和可持续的资金，以确保其独立性不受任何质疑。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，支持国家调查委员会活动的资金将由也门政府、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。

14. 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。由荷兰王国提供资金、由国际过渡期正义中心执行的项目就过渡期正义向国家调查委员会提供能力建设支持。报告所述期间实施的活动包括：2023 年 1 月 12 日至

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、Mohammed Hussein Tolyan 和 Mashdl Mohammed Omer。

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)。

14 日在安曼为委员以及来自司法部、总检察长办公室和司法监察局的参与者举办的讲习班，还有 2023 年 7 月 20 日至 25 日在安曼为实地监测员和助理调查员举办的关于使用技术和开源软件记录和调查侵犯人权行为和关于精神卫生和社会心理支持的讲习班。后一项活动由美利坚合众国加州大学伯克利分校讲授。

E. 背景、国家调查委员会取得的进展和面临的挑战

15. 在本报告所述期间，尽管正式休战于 2022 年 10 月 2 日到期后已不复存在，但国家调查委员会的工作环境相对平静。冲突各方继续遵守休战的大部分规定，大幅度减少了敌对行动和平民伤亡。休战也使萨那机场可以重新对安曼的商业航班开放。最近，在 2023 年 6 月，萨那和沙特阿拉伯之间有航班运送参与朝觐的朝圣者。在休战期间，恢复了向荷台达省无限制进口燃料产品，也门政府还批准了荷台达港不受阻碍运营，使得大量进口业务从亚丁转移至荷台达。唯一没有得到执行的休战规定是重新开通通往塔伊兹的道路，以结束对这座仅能从山路进入的大城市的实际包围。

16. 休战到期后，2022 年 10 月，事实上的管辖当局对位于该国南岸的两处原油出口设施所发动了袭击，也门政府由此受到不利影响。袭击发生的原因可能是也门政府和联盟均未答应事实当局关于包括武装部队服役人员在内所有公共部门雇员的薪资由也门政府支付的新要求。因此，此后也门不再有从油气出口。

17. 2023 年 4 月，沙特和阿曼官员代表团访问了萨那，以探讨如何结束也门的九年战争。在萨那谈判之后，也门政府和事实当局交换了 869 名战俘。这次行动由秘书长也门问题特使办公室和红十字国际委员会促成。尽管有这些积极进展，前线的小规模冲突并未停止，在靠近前线地区，平民继续受到地雷和战争遗留爆炸物之害。不过，自 2022 年 4 月以来，联盟和事实当局结束了空袭和跨境袭击，关于更多战俘交换的讨论也在进行中。

18. 在本报告所述期间，萨那事实上的管辖当局继续拒绝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，包括指派一名联络官的请求。尽管如此，国家调查委员会的实地监测员继续在事实当局控制区存在和开展活动。一名实地监测员从 2017 年 7 月 14 日起被事实当局未经审判拘留。与之形成对照的是，国家调查委员会与也门政府的相关官员和机构保持了密切关系与合作，并通过一名联络官与在也门支持合法性阿拉伯联盟保持了密切关系与合作。国家调查委员会和联盟的联合事件评估小组开展持续对话；但是，需要更加努力，提升向联盟袭击的受害平民提供赔偿的透明度和速度。在这方面国家调查委员会的参与有限，主要是传递关于事件和受害者的信息并答复后续质询信息。

19. 在整个本报告所述期间，国家调查委员会的调查团队继续记录和调查也门境内的许多案件，但也面临许多挑战，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。

20. 国家调查委员会于 2022 年 8 月 29 日发布了第十一次定期报告，涵盖 2022 年 8 月 1 日至 2023 年 7 月 31 日时段。与往年一样，报告追踪违反国际人道法和国际人权法的行为，提供每一大类行为的实例，并按行为人将其归类。

21. 与往年一样，对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。人权高专办依据人权理事会第 51/39 号

决议提供了一名法律专家，为国家调查委员会发展这方面的能力提供支持，但这一举措不甚成功。此外，就军事事务提供另一名专家并未显著改善分析工作。不仅如此，由于也门十分动荡的安全环境，国家调查委员会并未公布侵权行为(事件)摸底和确认当地部队和指挥系统方面的所有信息。

22. 在本报告所述期间，在向总检察长办公室移交更多案件档案方面没有进展，该办公室设有一个专门团队负责审查国家调查委员会提交的档案。在推动关于设立一个专门法院以裁决涉及严重违反国际人权法和人道法案件的讨论方面，同样进展有限，尽管也门人和国际行为体更加关注过渡期正义，而任何和平进程也都需要承认和回应对问责的要求。

23. 国家调查委员会出席了人权高专办和法律事务与人权部 2022 年 12 月 11 日至 13 日在亚丁为促进和保护人权而举行的关于司法和法治的为期三天的全部会议，会议择期恰逢国际人权日。会议由总统领导委员会办公室赞助，参会者超过 100 人，其中约三分之一为女性，来自法律事务与人权部、最高司法委员会、司法部、总检察长办公室、最高法院和律师协会。在会议的各个分会期间讨论了多个主题，涉及人权与法治、女性的角色及其作为法官和诉讼当事人参与司法、也门各个机构在促进法治、问责和过渡期正义方面的作用等。后续活动将于 2023 年年底之前举行，以解决也门司法机构存在的大量能力缺口问题，从而确保侵犯人权行为的受害者能够诉诸司法、获得公正审判和追究刑事责任。

24. 本报告所述期间另一项与问责相关的进展是协商与和解委员会的 50 名成员于 2023 年 3 月 6 日至 9 日举行了会议，该机构于 2022 年 4 月由总统领导委员会设立并向其报告。在此次闭门会议期间，委员会据报告通过了下述三份文件：(a) 也门政府各政治组成部分之间的和解原则；(b) 一份全面和平进程统一政治愿景总体框架；(c) 操作附则。文件并未公开发布，仍等待总统领导委员会的核可。在现阶段，尚不确定问责程序是否构成框架的组成部分，也不确定国家调查委员会是否会被赋予为协商与和解委员会的讨论提供信息的正式职责。

25. 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，与往年一样，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。人权高专办在也门境内外举行的各类会议上还鼓励其民间社会对话者增进对全国调查委员会及其委员的了解，以更好地理解其成就以及面临的挑战。两个突出的例子是开放社会基金会 2022 年 11 月 15 日在安曼组织的关于问责的民间社会闭门会议和 2023 年 6 月 12 日至 15 日萨那战略研究中心在荷兰王国支持下于海牙组织的第二届也门国际论坛。论坛上的多场会议讨论了问责和过渡期正义问题，但遗憾的是，由于难以获得签证，国家调查委员会没有成员参加。

三. 联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助

26. 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、第 48/21 和第 51/39 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、实地监测员和支助人员所表达的需求。

27. 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。

28. 在 2022 年 10 月结束的上一报告期，人权高专办资助了国家调查委员会所有委员及其代理秘书长 2022 年 9 月 18 日至 24 日前往日内瓦的旅费。在这期间，他们与外交官和民间社会组织举行了会议和通报情况，尤其关注其工作和新发布的第十次定期报告。

29. 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以及来自中东和北非区域的工作人员举行了几次会议。

30. 一名性别与人权干事于 2022 年 9 月 10 日至 10 月 31 日期间短期派注亚丁。在这期间，她在咨询了九名助理调查员(均为男性)的学习需求后，于 2022 年 10 月 17 日和 18 日就如何以对性别问题敏感的方式记录违反国际人权与人道法行为对他们进行了培训，并提供了单独后续咨询。

31. 2022 年 10 月 13 日至 25 日，一名国际顾问在亚丁评估国家调查委员会在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方面的需求。顾问认为，该办公室缺少信息技术基础设施，仅配备了几台笔记本电脑，在没有备份系统和发电机的情况下运行。此类设备对如此关键的法治机构的运转必不可少。

32. 2023 年第一季度 3 月 13 日至 15 日，人权高专办协助在亚丁为 38 名实地监测员举行了一次协商会议，以增进他们对国际人道法与监督及其如何适用于也门情况的了解。

33. 2023 年 7 月 29 日至 8 月 2 日在亚丁为所有实地监测员举行了第二次协商会议，由委员们和一名法律专家主持。应国家调查委员会请求，此次活动与第二和第三季度的季度会议合并。

34. 2023 年 4 月 4 日和 10 月 5 日之间，两名本国顾问一直为国家调查委员会分别提供军事和国际法方面的实质性指导和支持。鉴于两名顾问是由国家调查委员会遴选的，因此期待他们会推动下次报告的案件分析质量进一步提高。人权高专办计划在余下的报告期内，在现有资源允许的情况下，与委员密切协商，组织更多培训，并在提交人权理事会的关于国家调查委员会的下次报告中汇报这些活动。

35. 与往年一样，人权高专办将组织九名委员和秘书长在日内瓦出席人权理事会第五十四届会议的一部分，并资助其旅费，还可能在回程访问开罗，与该市的广大也门人群体开展外联。

36. 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，包括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，从而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

37. 2022 年 4 月 2 日开始的由联合国调解达成的休战并未在 2022 年 10 月 2 日后延长。但是，除急需的降低进入塔伊兹的难度外，冲突各方都继续遵守休战的主要规定。也门人民欢迎这样一个喘息的机会，它也带来具体的益处，包括来往萨

那的包括医疗理由的国际通行，燃料及其他产品的供应，随着事实上的管辖当局与沙特阿拉伯之间的直接会谈可能成为也门冲突各方会谈的前奏，这还为人们带来了冲突可能已进入最终阶段的希望。

38. 在回应也门人对诉诸司法和问责的殷切期望方面，国家调查委员会的作用和职责比任何时候都更加重要。也门人不希望像 2012 年那样为了政治上的权宜之计而再次实行大赦，国际社会应对他们提供支持。

39. 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(特别是鉴于其开展实况调查工作)。国家调查委员会应继续努力，为其人权监测工作争取更多的合法性和承认。因此，在评估冲突各方的行为时，也门政府务必确保委员会的结构和运作做到独立、公正和透明。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作为支撑。

40. 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。

41. 为加强国家调查委员会的成效和影响，高级专员提出以下建议。

42. 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，并向委员会提供所要求的所有信息，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，以切实追究冲突各方实施的践踏和侵犯人权及违反国际人道法行为的责任。

43. 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，并为防止进一步侵犯和践踏行为作出贡献的措施；

(b) 向国家调查委员会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者和证人不受任何形式的恐吓或报复，措施包括设立证人保护机制和提供安全空间，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，并能够采购其工作所需的信息技术基础设施，以处理从国家调查委员会处收到的案件档案和保护其机密性；

(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和 2022 年 12 月亚丁会议成果的基础上，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) 解决问责和正义的问题，与协商与和解委员会及受害者代表一同编写具体建议。

44. 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采取切实行动，不论据称行为人是谁；

(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，并确定在武装冲突仍在进行时判定案件轻重缓急的明确、客观和透明的标准；

(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，尤其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，重视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。

45. 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，落实有助于防止今后的侵权行为和促进族群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得到处理和起诉，确保受害者和证人的安全，并确保遵守最高的诚信和独立性标准，从而确保司法程序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。

46. 国家调查委员会应：

(a) 按照国际规范和标准以及客观、透明和公正的原则，继续发展能力，以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彻底调查；

(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；这可能包括参与制定临时措施，待议会恢复工作后通过一部证人保护法；

(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加强接触，并建立一个与人权维护者互动的常设机制；

(d) 制定和实施更加有效的宣传战略，以提高委员会在也门各地的知名度，并传播有关自身任务和作用的信息；

(e) 严格遵守国际法准则和标准，维护自身的诚信和独立性；

(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) 在也门各地设立更多办事分处，以方便来访和报案；

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