



人权理事会

第四十二届会议

2019年9月9日至27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

依照人权理事会第39/21号决议，本报告概括介绍联合国人权事务高级专员办事处自2016年3月以来向负责按照国际标准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。联合国人权事务高级专员在报告中介绍了国家调查委员会的任务及其在履行任务时面临的困难。她最后提出了一系列建议，并呼吁所有利益攸关方落实高级专员以及也门问题国际和区域知名专家组在此前的报告中向人权理事会提出的建议。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 39/21 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实质性能力建设和技术支持，以确保该委员会继续按照国际标准调查也门冲突各方侵犯和践踏人权的相关指称。理事会还请高级专员就技术援助的执行情况向理事会第四十二届会议提交书面报告。

2. 高级专员在其报告中介绍了于 2015 年 10 月启动工作的国家调查委员会的任务，并概括介绍了高级专员办事处在 2016 年 3 月至 2019 年 9 月间依照理事会第 33/16 号决议提供的技术援助和能力建设。本报告以该委员会的任务为侧重点，而该委员会的任务系基于调查委员会的相关国际标准。¹

3. 阅读本报告时应结合高级专员此前就也门人权状况向人权理事会提交的各份报告²，其中包含联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向国家调查委员会提供技术援助和能力建设的相关信息。

二. 国家调查委员会

A. 任务

4. 国家调查委员会系根据 2012 年第 140 号总统令设立。2012 年第 140 号总统令后经 2015 年第 13 号总统令、2016 年第 66 和第 97 号总统令以及 2017 年第 50 号总统令修订。该委员会受命“调查 2011 年以来据称发生的所有侵犯人权和违反国际人道法情事”。³ 该委员会的内部章程明确规定，该委员会“须调查所收到的个人和群体控告，并确定侵权方”。该委员会还有权“传唤任何人以听取其证词”并“获得相关文件及其他证据”。⁴

5. 2017 年第 50 号总统令说明了国家调查委员会采用的工作方法，将其任期自该总统令发布之日起延长为两年，并规定可以总统令形式再次续延。

B. 组成

6. 国家调查委员会现由九位委员组成，六男三女。其中四位委员来自北方各省，五位来自南方各省，包括主席在内。有五位委员是法官，三位是律师，一位是大学教授。

¹ 见经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)和《国际人权法和人道法调查委员会和实况调查团》(纽约和日内瓦，联合国，2015 年)。

² A/HRC/33/38、A/HRC/36/33 和 A/HRC/39/43。

³ 2012 年第 140 号总统令，第 3 条。

⁴ 同上，第 3 章，第 4 条第 6 款。

7. 上述各项总统令和国家调查委员会内部章程未说明委员的甄选程序和标准。2016 年 5 月，在三位委员辞任、一位委员去世后，也门总统任命了四位新委员。

C. 秘书处

8. 根据从国家调查委员会得到的信息，该委员会秘书处由 29 名工作人员组成，其中包括 8 名女性。上述工作人员履行不同职能，即人权监督员、调查员、新闻官以及行政人员。⁵ 不过，工作人员中缺少国际人道法方面的力量。该委员会总部位于亚丁，并在 20 个省份派驻了 39 名实地监督员，其中包括 10 名女性。

D. 资源

9. 按照国际标准的建议，调查委员会“须有透明的供资，以确保其独立性永远不会受到质疑”。⁶ 国家调查委员会 2017 年财务规章第 6 条规定，供资将由“也门政府、其他政府的自愿捐助以及境外国际人权机构的赠款”提供。该委员会的财务交易未受到外部监督。

E. 国家调查委员会取得的进展以及挑战

10. 国家调查委员会自成立以来一直面临着相当大的挑战，其中包括安全和政治方面的限制，这极大地阻碍了该委员会按照自己的任务安全、自由地开展全面调查的能力。

11. 国家调查委员会一直无法进入也门部分领土。尤其是，事实上的当局一直不愿与其合作，不愿让其进入他们所控制的地区，理由是该委员会系由也门政府任命的委员组成。此外，由于环境动荡不稳，建立健全的保护机制方面的困难也使该委员会委员和工作人员与受害人和证人之间的互动变得复杂化。

12. 如上所述，国家调查委员会的任务是调查也门冲突各方所实施的侵犯和践踏人权行为相关指称并发布内容全面的报告。多年来，该委员会加强了其报告工作的质量。2016 年 8 月至 2019 年 3 月间，该委员会完成了六份报告，以阿拉伯文在其网站上发布(www.nciye.org)。上述报告迄今记录了也门冲突各方实施的 17,000 多起侵犯和践踏人权事件。正如 2019 年 3 月发布的第六份公开报告所示⁷，该委员会作出了更多努力来反映各方实施的侵犯和践踏人权行为，并确定相关事件系谁所为，包括胡塞—萨赫利部队、阿拉伯联军以及无人机战争等。

13. 国家调查委员会在第六份报告中说明了其工作方法，解释称：该委员会认为，若已获得并证实一系列可靠信息，足以令该委员会得出结论认为有合理理由相信确如所述发生了某一事件，并相信所确定的交战方实施了侵权行为，即满足

⁵ 国家调查委员会与人权高专办分享了 29 名秘书处工作人员和委员们任命的 39 名实地监督员的名单。

⁶ 经更新的一套原则，原则 11(a)。

⁷ 英文版可在以下网址查阅：www.nciye.org/wp-content/uploads/2019/03/Sixth-Report-NCIAVHR.pdf。

证明标准。但是，鉴于无法进入也门所有领土，该委员会指出，证实某些信息对其而言是一项挑战。

14. 鉴于环境极为动荡，与国家调查委员会合作的受害人和证人尤其易受攻击，包括受到冲突各方的报复。该委员会必须遵循“不造成伤害”原则。按照相关国际惯例，必须建立一个有效机制，以保护与该委员会接触的受害人和证人。

15. 根据条约和习惯国际法，国家负有首要责任，须调查和起诉严重违反国际人权法和严重违反国际人道法情事，并向受害人提供包括赔偿在内的切实补救。根据设立国家调查委员会的各项总统令，该委员会有责任调查也门各方所实施的侵犯和践踏人权行为的相关指称，并将其报告连同案件提交总检察长，以完成调查和起诉。但是，尽管该委员会已将调查案卷提交公检部门和司法系统，但尚未向人权高专办通报提交调查案卷后启动或审结的任何法庭案件。

16. 在 20 个省份派驻实地监督员，对于提高国家调查委员会的可及性具有关键意义。但是，这方面需要进一步努力，另外还需进一步努力改进该委员会的外联工作。举例来说，在郊区设立办事分处，将进一步为与该委员会接触和报案提供便利。冲突及其对基础设施造成的负面影响限制了利用诸如地方广播电台等媒体的机会，但该委员会应制订一项宣传战略，以提高它在也门全境的知名度并宣传其任务和作用，这一点很重要。该委员会还可以扩充其网站、脸书网页和推特账户所载的信息。人权高专办注意到，该委员会在第六份报告中报告称，它已与民间社会行为体进行了接触，并从民间社会行为体获得了侵犯人权情事的相关事实性信息，为其有效履行任务提供了帮助。该委员会应继续与民间社会行为体接触，以加强其外联工作。

三. 联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助

17. 人权高专办依照人权理事会第 36/31、第 39/16 和第 39/21 号决议，不断向国家调查委员会提供技术援助和能力建设。该委员会经与人权高专办磋商，确定了需要技术援助的优先领域。人权高专办在埃塞俄比亚、约旦、黎巴嫩、马来西亚、卡塔尔、瑞士和也门为该委员会的委员和工作人员举办了多场培训活动。这些活动将在报告本节介绍。

18. 按照其惯常的工作方法，人权高专办在执行人权理事会第 39/21 号决议赋予的任务时，一直遵循独立、公正、客观、可信和专业的原则。为了评估国家调查委员会的需求并开发量身定制的能力建设活动，人权高专办于 2016 年向该委员会委员、秘书处工作人员以及实地监督员发出了问卷和调查表。人权高专办还定期就协作和运转情况与该委员会主席及委员们进行磋商，以确定能力建设活动的目的。人权高专办对其开发的培训方法、出版物和技巧加以利用，例如：《将性别视角纳入人权调查：指导与实践》；《谁应负责？在联合国调查委员会、实况调查团及其他调查中确定违反国际人权法和人道法情事的个人责任归属》；《妇女获得司法救助问题方案规划从业人员工具包》。

19. 此外，坚守客观、透明、公正和专业等标准，一直是人权高专办为加强国家调查委员会及其职能和可信度而提供能力建设的核心所在。事实上，2017 年第

50 号总统令规定，该委员会的工作方法系基于类似的委员会所采用的国际调查标准，并遵循上述原则。⁸

20. 2016 年 3 月至 2019 年 9 月间，人权高专办制定并实施了 20 项活动，以加强国家调查委员会的调查能力。这些活动基本上以国际人权法、国际人道法和国际刑法为重，其中包括灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的要素，同时侧重于人权监测、调查和报告方法。所有活动均体现了对性别问题有敏感认识的方针。

21. 2016 年 3 月 7 日至 10 日，人权高专办就国际人权保护机制问题，在日内瓦为该委员会委员组织了第一个培训讲习班。人权高专办在讲习班上以阿拉伯文和英文向委员们提供了相关材料，内容涉及国际人道法以及开展人权调查的方法，包括独立性、专业性以及坚守国际公正审判标准。还就上述主题开展了讨论。

22. 2016 年 5 月 12 日，人权高专办在安曼为国家调查委员会组织了一个研讨会，讨论改进该委员会和人权高专办之间信息交流的问题。该会议之后，该委员会与人权高专办之间的合作情况明显改善。

23. 2016 年 6 月 2 日至 6 日，人权高专办又在安曼为该委员会 23 名实地监督员组织了一个培训讲习班，以加强他们在按照国际标准开展对人权和性别问题有敏感认识的监测和报告工作方面的技能。这提供了一个讨论监督员日常工作中所面临的主要挑战并集思广益找到解决方案的契机。

24. 2016 年 8 月 28 日和 29 日，人权高专办在亚的斯亚贝巴组织了一个培训讲习班，目的是加强委员们开展全面、公正的调查并报告侵犯人权情事的技能。

25. 2017 年 2 月 21 日和 22 日，人权高专办在多哈就各调查委员会在收集和汇编可能发生的侵犯人权和违反国际人道法情事相关信息方面的最佳做法，为该委员会委员们组织了一次培训讲习班。

26. 2017 年 7 月 7 日和 8 日，人权高专办在贝鲁特组织了一个题为“人权数据库：国家调查委员会的信息收集、保护和归档”的培训讲习班，培训重点是记录、保存和保护信息和物证的方法。

27. 2017 年 11 月 27 日至 30 日，人权高专办在吉隆坡为包括 5 名女性在内的 29 名国家调查委员会人权监督员举办了一个人权监测问题培训讲习班，内容包括探访一所监狱。该讲习班旨在建设学员监测和记录侵犯人权情事，包括监狱和羁押中心侵犯人权情事的能力。

28. 2017 年 12 月 16 日至 19 日，人权高专办又在吉隆坡为国家调查委员会的调查员举办了一个讲习班，内容涉及监测和记录侵犯人权情事的方法。讲习班深化了学员对国际刑法的了解，包括对灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪要素的了解。培训包含进行访谈和收集信息的相关课程，并特别侧重于限制进入地区所适用的方法。

29. 2018 年 1 月 22 日至 24 日，人权高专办在亚的斯亚贝巴就记录侵犯人权情事和撰写报告的问题，为该委员会委员们举办了一个后续讲习班。

⁸ 第 2 条第 2 款。

30. 2018 年 1 月 25 日，人权高专办组织了一次前往埃塞俄比亚人权委员会的学习考察活动。活动中分享了处理该国早先发生的侵犯人权情事方面的最佳做法。
31. 2018 年 2 月 15 日至 22 日，人权高专办在亚丁对国家调查委员会进行了工作访问，并向该委员会提供了更多专业知识，以制定该委员会按照国际标准开展调查的方法。
32. 2018 年 3 月 3 日至 5 日，人权高专办在安曼为该委员会委员们组织了一个讲习班，内容是在反恐背景下保护人权和法治。该讲习班展示了反恐过程中开展执法活动的最佳做法，包括完全按照国际人权法对涉恐嫌疑人进行拘捕、羁押和审问。
33. 2018 年 3 月 12 日至 14 日，人权高专办在贝鲁特为包括 2 名女性在内的该委员会 14 名调查员举办了一个培训讲习班，内容涉及侵犯人权情事的调查方法。该讲习班包含有关性暴力调查以及在监狱和羁押设施开展调查的课程。
34. 2018 年 4 月 3 日至 5 日，人权高专办又在贝鲁特举办了一个讲习班，对象为国家调查委员会的行政人员，内容是关于归档、保护信息和财务方面的最佳做法。
35. 2018 年 7 月 17 日至 20 日，人权高专办在安曼就也门冲突背景下的国际人道法问题，为该委员会的委员们组织了一个研讨会。
36. 2018 年 8 月 14 日至 16 日，人权高专办又在安曼组织了一个讲习班，对象为包括 8 名女性在内的国家调查委员会 17 名实地监督员，内容是关于符合国际标准的人权监测指导原则。
37. 2019 年 2 月 17 日至 19 日，人权高专办协助在亚丁为包括 10 名女性在内的 38 名实地监督员和调查员组织了一次休闲团建活动，目的是加强该委员会委员与实地监督员和调查员之间的工作关系。参与者后来报告称，此次活动为加强国家调查委员会内部的有效工作关系作出了极大的贡献。
38. 2019 年 3 月 22 日至 24 日，人权高专办在安曼举办了一次高级培训活动。32 名实地监督员参与了培训，其中包括 8 名女性。培训内容是监测和记录也门境内违反国际人权和人道法情事的互动式技巧。
39. 2019 年 4 月 30 日至 5 月 7 日，人权高专办与“业务卫星应用项目”(“卫星项目”)合作，在亚的斯亚贝巴为该委员会委员组织了一个培训讲习班，目的是加强委员们使用地理空间信息技术的技术能力。培训的重点是将云基和地理空间数据系统用于查阅和分析侵犯人权情事方面的相关决定。
40. 人权高专办根据国家调查委员会的要求，为实地监督员购买了 30 套太阳能充电系统装置。上述装置于 2019 年 6 月在亚丁交给了该委员会。
41. 更广泛而言，人权高专办通过经常提供反馈和意见以改进国家调查委员会的运转情况，向后者提供了技术援助。人权高专办还进一步支持该委员会制定工作方法及编制手册和工具，并为其提供了一系列有关国际人权法和人道法、人权监测以及行政和财务事宜的补充材料。

42. 人权高专办遵循相关国际规范，所提供的技术援助还包括增强国家调查委员会对追究责任概念的理解。人权高专办将重点放在了侵犯人权情事受害人根据国际法享有的权利问题上，包括了解真相、诉诸司法和获得补救的权利，例如通过在制度上保证不再发生予以补救。人权高专办建议，应就侵犯和践踏人权情事追究责任。侵犯和践踏人权行为无论是由国家实施还是由非国家行为体实施，均须予以纠正。此外，人权高专办还向该委员会提供了以下方面的专业知识：过渡期正义；追究责任应如何超出调查和起诉严重罪行的范围，而由一个更广泛的进程构成，追究个人和机构因过去和正在实施的侵权行为而应承担的政治、法律和道德责任。

43. 人权高专办并未主张国家调查委员会遵循某种标准的“一刀切”处理办法。相反，高专办帮助该委员会认识到追究责任进程需因地制宜，适合当地情况，还需以全国范围内进行的让包括侵犯和践踏人权情事受害人在内的民众广泛参与并体现受害人需求和愿望的广泛、全纳的磋商为基础。人权高专办提供了指导原则，以确保这方面开展的任何国家进程符合国际标准。

44. 高级专员表示，人权高专办已作好准备继续向国家调查委员会提供实质性的技术援助和意见，包括加强该委员会按照国际标准调查和报告也门冲突各方所实施的侵犯和践踏人权行为相关指称的能力。

四. 结论和建议

45. 冲突已使也门沦为全世界人道主义危机最严重的国家，使民众陷入无休止的武装冲突及其他形式暴力。冲突和暴力带来了严重的侵犯和践踏人权以及违反国际人道法情事。

46. 人权高专办注意到国家调查委员会愿意继续提高其委员和工作人员的能力，包括与人权高专办合作来提高。人权高专办也承认，该委员会的工作取得了进展，例如冲突各方所实施不同类型侵犯和践踏人权情事的相关报告工作已有所改进。

47. 为了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。

48. 冲突各方应：

(a) 与国家调查委员会全面合作，使之可以安全而有效地执行任务。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，并向其提供其可能要求提供的所有相关信息；

(b) 落实人权高专办以及国际和区域知名专家组此前向人权理事会提交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。

49. 也门政府应考虑修改国家调查委员会的任务，以确保该委员会可以安全而有效地发挥其作为一项独立机制的作用。

50. 也门总检察长应就国家调查委员会提交的报告和案件系统、即时地采取行动，无论据称的侵权方是谁。

51. 国家调查委员会应：

(a) 遵循客观、透明、公正和专业的原则，以相同的一致性和彻底性，对冲突各方据称实施的所有侵犯和践踏人权行为展开调查；

(b) 增聘具有国际人道法专业知识的工作人员；

(c) 采取一切可行措施，对该委员会委员和工作人员接触的受害人和证人予以保护；

(d) 通过在郊区开设办事分处、加强与民间社会行为体的接触和加强自身的宣传战略等手段，扩大其外联工作和可及性。
