



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14日至10月2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

本报告概括介绍联合国人权事务高级专员办事处2016年3月至2020年8月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。

报告介绍了国家调查委员会执行任务面临的困难。最后提出了一系列建议，呼吁所有利益攸关方落实高级专员以及国际和区域知名专家小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，以纳入最新信息。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 42/31 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支持，以确保国家调查委员会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四十五届会议提交一份书面报告，说明技术援助的执行情况。
2. 本报告详细介绍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的任务，该委员会自 2015 年 10 月开始工作。报告还概述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 2016 年 3 月至 2020 年 8 月期间向国家调查委员会提供的技术援助和能力建设。¹ 由于也门爆发冠状病毒病(COVID-19)以及为防止病毒传播而施加的限制，原计划 2020 年 4 月至 8 月面对面进行的委员会能力建设活动不得不推迟。本报告根据与调查委员会有关的国际标准，重点介绍该委员会的任务。²
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报告(A/HRC/33/38、A/HRC/36/33、A/HRC/39/43 和 A/HRC/42/33)一并阅读，这些报告包含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信息。

二. 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

A. 任务

4. 国家调查委员会是 2012 年第 140 号总统令设立的，根据该总统令，委员会的任务是调查自 2011 年以来发生的所有据称侵犯人权和违反国际人道法事件，调查收到的个人和团体申诉，并查明犯罪人。该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(第 3 条)。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。
5. 2019 年 8 月 22 日发布的最新总统令——2019 年第 30 号总统令——对任命国家调查委员会委员做出了修正，将女委员人数从三人增加到四人，将任期延长至总统令发布之日起两年，并规定可由总统令延期。此外，它还规定，委员不应担任其他职务，无论是在公共部门还是私营部门。

¹ 根据人权理事会第 33/16 号决议。

² 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)和人权高专办《国际人权法和人道法调查委员会和实况调查团：指南和实践》(纽约和日内瓦，2015 年)。

B. 组成

6. 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；四名委员来自北部省份，五名委员，包括主席，来自南部省份。委员中有四名法官、三名律师和两名大学教授。

7. 国家调查委员会直接向也门总统报告，所有委员也都有总统任命。虽然总统令和委员会内部条例没有说明甄选委员的过程，但 2012 年第 140 号总统令(第 1 条)列出了甄选标准。

C. 秘书处

8. 根据国家调查委员会提供的资料，秘书处由 29 名工作人员组成，其中女性八人。工作人员各司其职，担任人权监督员、调查员、联络员和行政人员。³然而，工作人员在国际人权法和国际人道法方面仍然能力不足。委员会总部设在亚丁，在全国 22 个省中的 20 个省⁴ 派驻了 40 名实地监督员，⁵ 其中包括 15 名女性。⁶

D. 资源

9. 国际标准建议调查委员会有透明的供资，以确保其独立性永远不会受到质疑。⁷ 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，委员会资金将来自也门政府的拨款，其他国家政府和国际人权机构的捐款，以及外国实体用于支持委员会活动的赠款。

10. 据政府称，国家调查委员会每四个月向总统、总理和财政部长提交一份详细的财务报告。此外，委员会还向总统提交年度报告。2019 年 6 月，委员会聘用了一个独立的审计机构审查其支出。然而，由于亚丁安全局势不稳定，审计工作在合同签署一个月后暂停。⁸

E. 国家调查委员会取得的进展和面临的挑战

11. 国家调查委员会自成立以来一直面临相当大的挑战，其中包括安全和政治方面的限制，这极大地阻碍了委员会根据自身任务安全、自由地开展全面调查的能力。

³ 国家调查委员会向人权高专办提供了 29 名秘书处工作人员和委员们任命的 40 名实地监督员的名单。

⁴ 马哈拉省和索科特拉省没有实地监督员。

⁵ 与上一个报告期相比，增加了一名实地监测员。见 A/HRC/42/33，第 8 段。

⁶ 与上一个报告期相比，增加了五名女性。见 A/HRC/42/33，第 8 段。

⁷ 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)。

⁸ 也门政府提供的资料。

12. 事实上的当局尚未允许国家调查委员会进入他们控制的地区，并一直拒绝与委员会合作，理由是该委员会的委员和工作人员是由也门政府任命的。然而，在事实当局控制的一些地区派驻了实地监督员，在某种程度上使委员会能够记录和调查这些地区发生的侵犯和践踏人权事件。

13. 多年来，国家调查委员会提高了报告工作的质量。2016年8月至2020年7月，委员会完成了七份报告，发布在其网站上。⁹ 上述报告迄今记录了也门冲突各方实施的19,500多起侵犯和践踏人权事件。

14. 国家调查委员会报告了各种违反国际人道法的行为，包括杀害和伤害平民、招募儿童和强迫流离失所。委员会还记录了违反和践踏国际人权法的行为，包括法外处决、强迫失踪、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待以及暴力侵害妇女行为。例如，在2019年9月发布的第七份公开报告中，¹⁰ 委员会记录和报告了各方违反和践踏国际人权法以及违反国际人道法的行为，并指出这些行为的实施者包括胡塞—萨利赫部队、阿拉伯联军、也门武装部队及其附属部队，以及夏卜瓦精锐部队。委员会还报告了无人机战争的情况。

15. 国家调查委员会还在第七份报告中介绍了其工作方法。委员会解释称，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，并相信所确定的武装冲突方实施了侵权行为，即满足证明标准。

16. 鉴于环境极为动荡，难以建立有效的保护机制，与国家调查委员会合作的受害人和证人遭到了冲突各方的报复。委员会必须遵循“不造成伤害”原则，并按照相关国际惯例，建立一个有效机制，保护与该委员会接触的受害人和证人。¹¹

17. 根据条约法和习惯国际法，国家在调查、起诉和惩处公然违反国际人权法和严重违反国际人道法的行为，以及向受害者提供有效补救，包括了解真相、诉诸司法和获得赔偿的权利方面，负有首要责任。根据设立国家调查委员会的总统令，该委员会负责调查关于冲突各方侵犯和践踏人权的指控，并将其报告连同案件提交总检察长办公室，以完成调查和起诉。

18. 政府提供的资料表明，从开始工作之日到2020年7月，国家调查委员会向总检察长办公室提交了大量调查案卷，约1500份。然而，尚未向人权高专办通报提交调查案卷后开展的任何刑事调查，以及启动或审结的任何法庭案件。冲突大大削弱了也门的司法系统，敌对行动、不安全局势、司法工作人员受到威胁，以及政府缺乏有效权威，特别是在该国南部部分地区缺乏有效权威，都对司法系统造成了影响。¹²

⁹ 见 www.nciavhr.com/。

¹⁰ 见 www.nciye.org/Reports/Seventh-Report/SeventhReport-Ar.pdf。

¹¹ 人权高专办，“人权监督手册：第2章——人权监督的基本原则”。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Publications/Chapter02-MHRM.pdf。

¹² 见 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/GEE-Yemen/A_HRC_42_CRP_1.pdf，第875段。

19. 国家调查委员会的总部设在亚丁，在塔伊兹有一个分办事处，居住在偏远地区或事实当局控制地区的个人无法前往那里。在 20 个省派驻委员会的实地监督员对提高可及性至关重要，但还需要进一步努力改进其外展工作。在也门各地设立分办事处，将进一步为前往该委员会和报案提供便利。

20. 冲突及其对基础设施造成的负面影响加大了国家调查委员会利用地方广播电台等媒体的难度，但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。委员会还可以扩大和更新其网站和常用社交媒体网站上的信息。

21. 人权高专办注意到，国家调查委员会在第七份报告中报告称，该委员会已与民间社会代表进行了接触，并从他们那里获得了侵犯和践踏人权事件的真实信息，这有助于委员会有效执行任务。为了有效执行其任务，委员会必须继续加强与民间社会接触，并加强其外展工作。

三. 联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助

22. 人权高专办继续依照人权理事会第 36/31、第 39/16、第 39/21、第 42/2 和第 42/31 号决议，向国家调查委员会提供技术援助和能力建设。经与人权高专办磋商，委员会确定了需要技术援助的优先领域。如下文所述，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。

23. 人权高专办在执行人权理事会第 42/2 和第 42/31 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。人权高专办还定期就协作和运转情况与该委员会主席、委员及工作人员进行磋商，以确定能力建设活动的目的。

24. 此外，坚守客观、透明、公正和专业原则一直是人权高专办为加强国家调查委员会及其运作和可信度而提供能力建设的核心所在。2017 年第 50 号总统令规定，该委员会的工作方法基于类似委员会所采用的国际调查标准，并遵循上述标准。¹³

25. 2016 年 3 月至 2020 年 9 月，人权高专办制定并实施了 22 项加强该委员会调查能力的活动。这些活动的重点是国际人权法、国际人道法和国际刑法，包括灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的要素，以及人权监督、调查和报告的方法。所有活动都顾及了性别问题。

26. 2016 年 3 月 7 日至 10 日，人权高专办在日内瓦为国家调查委员会委员举办了第一次关于国际人权法和国际人道法的培训讲习班。人权高专办在讲习班上向委员们提供了阿拉伯文和英文资料，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。

¹³ 见 2012 年第 140 号总统令，第 2(2)条。

27. 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次研讨会，讨论改进委员会与人权高专办之间信息交流的问题。此次会议之后，委员会与人权高专办之间的合作明显改善。
28. 2016 年 6 月 2 日至 6 日，人权高专办又在安曼为委员会的 23 名实地监督员举办了一次培训讲习班，以加强他们在按照国际标准开展人权监督和报告工作并考虑性别因素的技能。该讲习班为讨论监督员日常工作中面临的主要挑战并集思广益解决问题提供了机会。
29. 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次培训讲习班，目的是加强委员们全面、公正地调查并报告侵犯和践踏人权事件的技能。
30. 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和践踏国际人权法以及违反国际人道法事件相关信息方面的最佳做法，为委员们组织了一次培训讲习班。
31. 2017 年 7 月 7 日和 8 日，人权高专办在贝鲁特组织了一次题为“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，重点是如何记录、保存、保护信息和物证。
32. 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次人权监督问题培训讲习班，内容包括探访一所监狱。该讲习班旨在加强人权监督员监督和记录侵犯和践踏国际人权法事件，包括监狱和拘留所的这类事件的能力。
33. 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次讲习班，内容涉及监督和记录侵犯和践踏国际人权法事件的方法。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。培训包含关于进行访谈和收集信息的课程，特别侧重限制进入地区所适用的方法。
34. 2018 年 1 月 22 日至 24 日，人权高专办在亚的斯亚贝巴为委员们举办了一次关于记录侵犯和践踏国际人权法行为以及撰写报告的后续讲习班。
35. 2018 年 1 月 25 日，人权高专办组织了一次赴埃塞俄比亚人权委员会的学习考察，了解了该国处理侵犯人权行为的良好做法。
36. 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，推动委员会工作人员增强专业知识，以制定符合国际标准的调查方法。
37. 2018 年 3 月 3 日至 5 日，人权高专办在安曼为委员们组织了一次讲习班，内容是在反恐背景下保护人权和法治。讲习班讨论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、羁押和审问等问题。
38. 2018 年 3 月 12 日至 14 日，人权高专办在贝鲁特为 14 名委员会调查员(包括两名女性)举办了关于调查侵犯和践踏人权行为的方法的培训讲习班。讲习班包含关于调查性暴力和性别暴力行为以及监狱和羁押设施中的侵犯人权行为的课程。

39. 2018年4月3日至5日，人权高专办又在贝鲁特为国家调查委员会的行政人员举办了一次讲习班，内容涉及归档方面的最佳做法、信息保护以及财务问题。
40. 2018年7月17日至20日，人权高专办在安曼为委员们组织了一次关于也门冲突背景下的国际人道法问题的研讨会。
41. 2018年8月14日至16日，人权高专办又在安曼为国家调查委员会的17名实地监督员(包括8名女性)组织了一次讲习班，内容涉及符合国际标准的人权监督指导原则。
42. 2019年2月17日至19日，人权高专办在亚丁主持了一场针对38名实地监督员和调查员(包括10名女性)的协商会议，目的是加强委员与实地监督员和调查员之间的工作关系。与会者后来表示，此次会议为加强国家调查委员会内部的有效工作关系作出了很大贡献。
43. 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课程。32名实地监督员(包括8名女性)参加了培训，内容是监督和记录也门境内违反和践踏国际人权法和违反国际人道法事件的互动式技巧。
44. 2019年4月22日至24日，人权高专办在亚丁向国家调查委员会提供了信息技术和数据库管理方面的技术支持，并就如何改进这些领域提出了建议。
45. 2019年4月30日至5月7日，人权高专办与联合国训练研究所业务卫星应用方案合作，在亚的斯亚贝巴为委员们组织了一次培训讲习班，加强委员们使用地理空间信息技术的技术能力。培训重点是利用云系统和地理空间数据系统就查阅和分析据称侵犯和践踏人权事件的信息做出决定。
46. 2019年6月，人权高专办应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并交给了设在亚丁的国家调查委员会。
47. 2019年11月24日至26日，人权高专办在亚丁主持了一场针对38名实地监督员和调查员(包括7名女性)的协商会议，目的是加强委员与实地监督员和调查员之间的工作关系。此次会议提供了一个改善与会者之间沟通的机会，与会者分享了他们的关切，讨论了他们面临的挑战。会议还提供了一个讨论刑事调查中的证据标准以及证据收集和保存问题的机会。
48. 2020年3月7日至10日，人权高专办在亚丁为14名调查员(包括两名女性)组织了一次讲习班，内容是对任意拘留和强迫失踪案件进行人权监督和记录的国际标准。讨论的重点是监督羁押场所和报告与羁押有关的侵犯和践踏人权行为。
49. 更广泛而言，人权高专办通过经常提出意见和建议以改进国家调查委员会的运作，向该委员会提供了技术援助。此外，人权高专办还协助国家调查委员会制定工作方法以及编制手册和工具，为其提供了一系列有关国际人权法和国际人道法、人权监督以及行政和财务事宜的补充材料。
50. 人权高专办提供的技术援助帮助国家调查委员会的委员和工作人员增强了对相关国际法规范下追究责任概念的理解。人权高专办将重点放在了侵犯和践踏人权行为受害者享有的权利，包括了解真相、诉诸司法和获得赔偿的权利，以及在制度上和通过其他途径保证不再发生的必要性。人权高专办建议国家调查委员会就侵犯和践踏人权行为追究责任。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，人权高专办还与国家调查委员会分享

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。

51. 人权高专办并未主张国家调查委员会采取某种标准的“一刀切”处理办法。相反，它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，还需要基于全国范围内进行的让民众(包括侵犯和践踏人权行为受害者)和社区广泛参与并体现受害者需求和愿望的广泛、全面的磋商。人权高专办还提供了指导原则，以确保这方面开展的任何国家进程均符合国际标准。

52. 人权高专办提供的技术支持提高了国家调查委员会监督、记录和报告违反和践踏国际人权法以及违反国际人道法事件的能力，还加强了国家调查委员会人员组成的性别平等和地域代表性，并改进了数据管理和信息保护。

53. 由于 COVID-19 大流行病的爆发以及为防止病毒在也门传播而采取的限制措施，包括禁止集会和往返也门的旅行，人权高专办一直无法开展原计划在 2020 年 4 月至 8 月进行的加强国家调查委员会能力的活动。

54. 一旦条件允许，人权高专办随时准备开展这些活动。与此同时，正在探索向国家调查委员会提供支持(包括远程支持)的新方式。

55. 高级专员重申，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关于也门冲突各方实施的侵犯和践踏人权行为的指称的能力。

四. 结论和建议

56. 也门冲突引发了世界上最严重的人道主义危机，COVID-19 的爆发更是令局势雪上加霜。也门民众仍然深陷旷日持久的武装冲突及其他形式的暴力，冲突和暴力伴随着严重侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的行为。

57. 国家调查委员会及其实况调查工作对消除也门持续存在的有罪不罚现象至关重要。因此，该委员会在评估冲突各方的行为时，必须确保其在结构和职能上是独立、公正和透明的。同样重要的是，委员会的调查必须有效，调查结果应有基于国际法的详尽法律分析作为支持。

58. 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提高他们的能力。人权高专办也承认，委员会的工作取得了进展，例如关于冲突各方实施的不同类型侵犯和践踏人权行为的报告工作有所改进。

59. 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。

60. 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，并向其提供要求的所有信息；

(b) 落实人权高专办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。

61. 也门政府应：

(a) 考虑加强国家调查委员会的任务，以确保该委员会可以有效发挥其作为一项独立机制的作用；

(b) 向国家调查委员会提供充足的财政资源，使其能够扩大外展工作和可及性，包括通过在也门各地开设分办事处；

(c) 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和报复，并提供安全空间，使他们能够私下与委员会委员及工作人员交谈；

(d) 确保受害人获得补救的权利，包括了解真相、诉诸司法和获得赔偿的权利。

62. 也门总检察长应：

(a) 无论据称犯罪人是谁，就国家调查委员会提交的报告和案件系统、即时、有效地采取行动；

(b) 确保按照国际标准，迅速、公正和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。

63. 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) 采取一切可行措施，保护与委员及工作人员有接触的受害人和证人；

(c) 继续加强与民间社会的接触，包括在过渡期正义和追究责任方面；

(d) 制定宣传战略，以提高该委员会在也门全境的知名度，并散播有关其任务和作用的信息；

(e) 在也门各地设立分办事处，以方便来访和报案。