



人权理事会

第五十七届会议

2024 年 9 月 9 日至 10 月 9 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

本报告根据人权理事会第 54/29 号决议提交。报告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 2023 年 10 月至 2024 年 8 月。

高级专员在报告中介绍了关于国家调查委员会任务、组成、秘书处和资源的最新情况，并介绍了国家调查委员会取得的进展以及在执行任务时仍然面临的挑战。报告最后向所有相关的利益攸关方提出了建议。

* 本报告逾期提交会议服务部门处理，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会 2023 年 10 月 12 日通过的第 54/29 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，并向国家调查委员会提供一切必要的技术和后勤支持，以便调查委员会继续按照国际标准对也门冲突各方侵犯和践踏人权的指称展开调查。在同一决议中，理事会还请高级专员向第五十七届会议提交关于技术援助执行情况的报告。
2. 在本报告中，高级专员介绍了关于 2015 年 10 月启动的国家调查委员会任务和组成的最新情况，并介绍了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2023 年 10 月至 2024 年 8 月期间向国家调查委员会提供技术和能力建设援助的综合情况。
3. 本报告应结合高级专员此前向人权理事会提交的关于也门人权状况的各份报告和关于向负责调查也门冲突各方侵犯和践踏人权指称的国家调查委员会提供技术援助的各份报告一并阅读。¹
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。

二. 国家调查委员会

A. 任务

5. 国家调查委员会根据 2012 年第 140 号总统令设立，² 负责调查 2011 年内据称发生的违反国际法的行为。
6. 2015 年第 13 号总统令、2016 年第 66 和第 97 号总统令、2017 年第 50 号总统令和 2019 年第 30 号总统令调整了国家调查委员会的任务范围，调整后的任务是调查自 2011 年以来据称发生的所有违反国际人权法和国际人道法的行为，调查个人和团体的控诉，并查明犯罪人。委员会有权传唤并听取任何人的证词，并有权获得相关文件和其他证据。在本报告所述期间，委员会的任务没有发生变化。³
7. 国家调查委员会向总统领导委员会主席提交定期报告，由主席转交其他政府实体，包括转交最高司法委员会。

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、A/HRC/51/62 和 A/HRC/54/74。

² 见 <https://www.nciye.org/reports/SecondReport/SecondReport-en.pdf>。

³ A/HRC/48/48, 第 4 段。

B. 组成

8. 国家调查委员会由一名秘书长⁴和九名委员组成，现任委员包括五名男性和四名女性。⁵ 秘书长是一名律师。委员中有四名法官，三名律师，两名大学教授。2023年8月23日第16号总统令将现任委员的两年任期延长了两年，其它无任何变动。

C. 秘书处

9. 国家调查委员会秘书处设在亚丁，由秘书长领导。委员会在塔伊兹省和马里卜省各设有一个分办事处。秘书处有三十名工作人员，其中包括十名女性。辅助人员负责履行多项职能，包括数据库管理、通信、信息技术支持和行政管理。

10. 调查团队有九名助理调查员组成，均为男性。招聘女性加入调查团队的工作正在展开。助理调查员的辅助团队由三十七名实地监测员和十名志愿人员组成(四十七名成员中有十五名女性)。他们派驻在全国各省，驻地分配按照本省人员优先考虑在本省任职的原则进行。志愿人员没有雇佣合同，但可以报销开支。

11. 助理调查员负责监督实地监测员和志愿人员的工作并向委员报告，委员须在每份案卷上签字。随后，案件须经国家调查委员会主席最后批准，再移交总检察长办公室。除利马、马哈拉和索科特拉三省外，其余各省均已派驻实地监测员，上述三省在招聘和派驻人员的工作完成前由邻省监测。

D. 资源

12. 按照国际标准，调查委员会都应该获得来源透明、可持续的资金，以确保委员会的独立性。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，国家调查委员会相关活动的资金将由也门政府、他国政府和国际人权机构提供，外国实体也将以赠款形式提供支持。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。

13. 在预算外资源的支持下，人权高专办正在为国家调查委员会配备开展工作所需的信息技术设备。此外，红十字国际委员会在亚丁为国家调查委员会的二十五名技术人员开展了技术培训。

14. 令人遗憾的是，联合国经常预算的现金流状况影响了由经常预算供资的授权活动的开展。这包括人权理事会第54/29号决议已授权向国家调查委员会提供的技术支持相关活动有所减少。

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，也门的经济状况持续恶化。也门里亚尔持续贬值，对硬通货的比价不断下跌。与此同时，失业率大幅增加，粮食不安全仍然是一个令人

⁴ Mashdal Mohammed Omar。

⁵ 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 Omar Muhirez、Mohammed Hussein Tolyan。

严重关切的问题。也门政府控制的许多地区长期停电导致社会出现动荡和抗议活动。

16. 经济形势给本已脆弱的银行和金融部门带来了严重压力。2024 年 4 月 3 日，亚丁中央银行向在也门运营的各家银行发出指令，要求它们在 60 天内将总部从萨那迁至亚丁，否则将面临法律诉讼。2024 年 5 月，中央银行萨那分行在未与亚丁中央银行进行任何协商和协调的情况下发行了 100 里亚尔的硬币。2024 年 7 月，亚丁中央银行吊销了未将总部迁至亚丁的六家银行的执照，并威胁要将其踢出环球银行间金融电信协会(SWIFT)系统。然而，在秘书长也门问题特使关于降级措施谈判的持续努力下，中央银行最终撤回了本有可能重新引发武装冲突的吊销执照的决定。据预计，银行和金融危机将对和平进程、经济、就业、家庭收入、增长和发展产生多重负面影响。国际货币基金组织预测，2024 年也门将出现负增长。

17. 在本报告所述期间，出现了一些积极的事态发展，塔伊兹省和马里卜省的一些道路重新开放，为也门人民提供了更多的迁徙自由。2024 年 7 月，在也门问题特使和红十字国际委员会的主持下，也门政府和事实上的管辖当局在马斯喀特举行了关于交换囚犯的谈判。

18. 国家调查委员会试图与事实上的管辖当局联络，并请他们任命一名联络官，但他们没有答复。委员会定期与也门政府和不同部委保持接触。

19. 国家调查委员会继续在亚丁和在各地的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。人权高专办继续提高民间社会对国家调查委员会任务和工作的认识，以促进共同理解，提高参与程度。

20. 2024 年初，国家调查委员会采取了多项措施，帮助受害者及其家属更方便地使用委员会开发并推出的移动应用程序“NCIVHR”，即“国家调查侵犯人权指控委员会”的缩写。国家调查委员会还在 WhatsApp 上开通了热线。

三. 联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助

21. 按照人权理事会第 36/31、第 39/16、第 39/21、第 42/21、第 42/31、第 45/15、第 45/26、第 48/21、第 51/39 和第 54/29 号决议，人权高专办继续向国家调查委员会提供技术和能力建设援助。人权高专办将援助建立在持续对话的基础上，以确保开展的各项活动满足各位委员、助理调查员、实地监测员和辅助人员所表达的需求。

22. 在执行人权理事会授予的任务时，人权高专办始终遵循独立、公正、客观、可信和专业的原则。

23. 2024 年 2 月，人权高专办在亚丁为三十九名实地监测员(三十一名男性和八名女性)举办了一次协商会议，帮助他们进一步了解国际人道法和监测工作以及相关知识如何适用于也门的情况。

24. 在本报告所述期间，得益于人权高专办获得的资金，各位委员将参加 2024 年 9 月在日内瓦举行的人权理事会第五十七届会议，向联合国人权系统各部门学习并与其交流。

25. 人权高专办利用分配给也门方案的预算外资源，开展了一系列其他活动以支持国家调查委员会的工作。相关活动包括在下列领域开展培训：对侵犯人权行为进行监测和记录所产生的影响、问责、为受害者伸张正义和赔偿、对受害者和证人进行访谈、采取实况调查的方法编写案件报告、专题报告和情况报告的编写以及国际刑事法院的运作，包括国际刑事法院对证据的处理和对司法裁决的审查。

26. 此外，人权高专办还为国家调查委员会与相关部委和民间社会行为者讨论任意逮捕和拘留问题以及强迫失踪问题提供了便利，以期促进合作以减少案件数量并加强检察机关的预防和监督作用。

27. 尽管存在现金流问题，人权高专办愿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，包括加强该委员会以国际标准对也门冲突各方实施的侵犯和践踏人权行为指称进行调查和报告的能力，并为以人权为基础向和平与和解的过渡奠定基础。

四. 结论和建议

28. 经济状况的恶化以及亚丁中央银行和中央银行萨那分行采取的对等限制性和惩罚性措施不是好征兆，不利于推进和平进程和有效、包容的政治解决方案。局势可能进一步升级，各方可能再一次爆发冲突。

29. 尽管存在结构性和外部挑战，但国家调查委员会是努力解决也门有罪不罚问题的少数机制之一，特别是其开展的实况调查工作。虽然也门民间社会对于过渡期正义与和平进程的积极关系有着清楚的认识，但至关重要的是，国家调查委员会的调查工作要切实有效，要能取得一些可见的成果，且认定结果要有符合国际法的全面法律分析作为支持。

30. 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各项进展，如对也门各地的定期实地访问、与民间社会团体的协商，以及改进了关于冲突各方各类侵犯和践踏人权以及违反国际人道法行为的报告。

31. 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。

32. 冲突各方应：

(a) 与国家调查委员会充分合作，使之可以安全、独立、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，并向委员会提供其可能要求的所有相关信息，包括据称犯罪人的身份信息；

(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各份报告以及也门问题专家小组向安全理事会提交的各份报告中的所有建议，切实就冲突各方践踏和侵犯人权以及违反国际人道法的行为追究责任。

33. 也门政府应：

(a) 考虑加强国家调查委员会的任务授权，确保其能够作为独立和透明的机制有效履行职责，并能够就充分确保受害者的权利(包括获得真相、正义和赔偿的权利)提出建议措施，防止进一步的侵犯和践踏行为；

(b) 向国家调查委员会提供充足的财政资源，使其能够以适当类型的合同聘用所有工作人员，扩大外联工作并增加可及性，包括在也门各地开设分办事处；

(c) 考虑公布国家调查委员会的预算；

(d) 采取适当、有效的措施以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，包括设立证人保护机制和提供安全的场所，使他们能够在保密情况下与国家调查委员会的各位委员和调查人员交谈；

(e) 向总检察长办公室提供充足的财政资源，使其能够就国家调查委员会移交的案件开展调查和提起诉讼，并能够采购工作所需的信息技术基础设施以处理收到的案件档案并做好档案保密工作；

(f) 确保实现受害者获得真相、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开展公开辩论，讨论制定一个更为广泛的过渡期正义框架，确定如何对国家调查委员会记录的案件进行司法处理，为防止严重侵犯人权的行为再次发生作出贡献；

(g) 批准国际人权条约及其任择议定书。

34. 也门总检察长应：

(a) 就国家调查委员会移交的报告和案件采取系统、迅速和有效的行动，而无论据称犯罪人是谁；

(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，并确定明确、客观和透明的标准以判定武装冲突持续期间案件的轻重缓急；

(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正审判的标准，特别是与最高司法委员会和司法监察局开展合作以保持最高标准；

(d) 确保国家调查委员会的工作人员能够不受限制地进入所有剥夺自由场所，允许他们与所有被拘留者进行保密会谈，重视国家调查委员会报告中关于被拘留者和拘留条件的各项建议。

35. 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，即设立一个具有全国管辖权的特别法庭，负责受理冲突相关的严重侵犯人权和严重违反国际人道法的案件，并帮助思考该法庭如何才能最好地协助实现受害者获得真相、正义和赔偿的权利，以及协助推进一个整体性的过渡期正义进程以帮助防止侵权行为再次发生、促进社区和解；

(b) 确保在情况允许时，处理并起诉国家调查委员会移交和提交法院的所有案件，确保受害者和证人的安全，并遵守关于诚信和独立性的最高标准，从而确保司法程序能够形成有效威慑，为受害者伸张正义提供有效途径。

36. 国际社会应：

(a) 为国家调查委员会的工作人员组织能力建设活动并增强其技术专业知识，以加强委员会的能力和效力；

(b) 促进问责和过渡期正义在也门和平进程中的作用，并支持民间社会，特别是弱势群体代表在推进问责和正义方面发挥作用。

37. 国家调查委员会应：

(a) 按照国际规范 and 标准并遵循客观、透明和公正的原则，继续提高能力以彻底调查冲突各方据称实施的所有侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的行为；

(b) 采取一切可行措施保护接触各位委员和其他工作人员的受害者和证人，特别是关注妇女、儿童、残疾人和其他弱势群体成员，包括非也门人；这可能涉及在议会恢复工作并通过证人保护法之前参与制定相关临时措施；

(c) 继续加强与民间社会的接触，包括在过渡期正义和问责领域加强接触，并建立一个与人权维护者交流的常设机制；

(d) 制定和实施更为有效的宣传战略，以提高委员会在也门各地的知名度，并传播关于委员会任务和作用的信息；

(e) 通过严格遵守国际法规范和标准，包括确保工作人员不从事多份工作，以维护委员会的诚信和独立性；

(f) 在也门各地开设更多的分办事处以方便来访和报案。
