



人权理事会

第二十一届会议

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

也门的人权状况

联合国人权事务高级专员的报告*

内容提要

本报告系根据人权理事会第 18/19 和 19/29 号决议提交，提供了 2012 年 1 月至 6 月对也门总体人权状况所作的最新评估。

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)注意到，虽然该国一些地区尤其是萨那的安全局势有所改善，但暴力继续影响其他地区，影响到个人生命，并造成大量国内流离失所者和基础设施遭到破坏。此外，持续动荡导致人道主义状况和经济局势日益严峻，影响到整个人口。

在报告中，人权高专办注意到在报告所涉期间报告的一些积极的政治和人权动态，特别是总统选举和正在筹备的全国对话，该对话将为宪法奠定基础；提出了建立一个调查委员会以调查 2011 年事件期间侵犯人权行为的法令草案；一份关于过渡时期司法的法律草案；为建立一个独立的人权机构所采取的积极步骤；政府与人权高专办积极合作；越来越多的民间社会组织合法登记注册；更加注重妇女问题及其参与全国对话和其他过渡进程；以及使用暴力对付和平示威者和记者的情况有所减少。

* 迟交。

但是人权高专办关切地注意到，对过去侵权行为的调查仍然具有选择性并缺乏信誉。政府并没就有关过渡时期司法的法律草案和设立一个国家调查委员会的法令达成共识。议会通过了大赦法，授予前总统萨利赫及其领导下的所有官员绝对免于起诉。

人权高专办还注意到政府安全部队继续不经正当法律程序拘留个人并缺乏一份仍然在押人员的全面清单、反对派武装团体非法拘禁的案件，以及对和平示威者和记者的继续骚扰和威胁。

最后，人权高专办注意到，尽管政府军和反对派武装团体作出了承诺，但双方继续招募 18 岁以下的儿童。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 方法	3-5	4
三. 背景	6-17	5
A. 国际法律框架	6	5
B. 政治动态	7-10	5
C. 安全局势	11-15	6
D. 人道主义状况	16-17	7
四. 人权状况和建议执行情况	18-57	7
A. 问责制和过渡时期司法	18-28	7
B. 拘留和强迫失踪	29-33	9
C. 言论、和平集会和结社自由	34-39	10
D. 司法机构	40-42	11
E. 儿童权利	43-45	12
F. 妇女权利	46-49	12
G. 弱势群体	50-55	13
H. 与人权事务高级专员办事处的合作	56-57	14
五. 结论和建议	58-69	14

一. 引言

1. 人权理事会第 18/19 号决议要求联合国人权事务高级专员与也门政府一起为继续开展对话和加强人权领域的合作制定一个框架，并请人权事务高级专员办事处(人权高专办)向理事会第十九届会议提交一份关于也门人权状况的进展报告。在那届会议上，在讨论该报告后，理事会通过了第 19/29 号决议，其中要求人权高专办向其第二十一届会议提交一份关于也门人权状况和理事会第 18/19 和 19/29 号决议落实情况的进度报告。

2. 根据人权理事会提出的要求，人权高专办于 2012 年 6 月 22 日至 30 日进行了一次考察。与也门政府商定的代表团的任务是，(a) 评估人权状况；及(b) 从广泛的行动者，包括也门政府、民间社会组织、受害者和目击者以及联合国国家工作队获得有关资料。

二. 方法

3. 考察是与联合国在也门的驻地协调员密切协调进行的，协调员在整个考察期间的支持得到了高度赞赏。也门政府为访问提供了便利，允许代表团的成员接触和会见许多官员，包括外交部长、法律事务部长、内政部长、劳动和社会事务部长、人权事务部长、总检察长、司法部副部长、卫生部副部长、国家安全局长和政治安全局长，亚丁省副省长和联合国高级代表。代表团还会见了非政府组织的代表、记者、律师、法官、医生、人权捍卫者和侵犯人权行为的受害者及其亲属，他们均提供了证词和文件。代表团赞赏也门政府的帮助和协调，并感谢所有对话者在整个考察期间提供支持。

4. 本报告是 2011 年 6 月 28 日至 7 月 6 日人权高专办评估团的报告(A/HRC/18/21)及其第一份进度报告(A/HRC/19/51)(其中提供了 2011 年 7 月至年底的资料)的后续。本报告提供对也门整体人权状况的最新评估，尤其以上述评估团的报告中所载的建议和人权理事会第 18/19 和 19/29 号决议为背景。

5. 代表团参观了萨那和亚丁。¹实地考察包括示威和静坐的地点、暴力发生的地点、政治安全局总部的监狱和医院。由于时间和安全方面的限制，代表团无法访问该国其他地区。代表团收到的所有文件均已存档，供今后适当使用。

¹ 在考察前一个星期人权高专办的工作人员也参观了塔伊兹。收集到的信息也被用于编写本报告。

三. 背景

A. 国际法律框架

6. 在九个核心国际人权条约中也门是八个条约以及《儿童权利公约任择议定书》的缔约方。² 作为上述条约的缔约国，也门在法律上有义务尊重、保护和实现其管辖范围内的人的人权。在审查也门落实其条约义务的情况时，有关人权条约机构指出，侵犯公民、政治、经济、社会和文化权利的情况在相当大的规模上持续存在。

B. 政治动态

7. 在前总统阿里·阿卜杜拉·萨利赫、其政党和政党联席会议反对党联盟通过海湾合作委员会各方联席会议的倡议(其中规定了也门的政治解决方案)后，根据全国人民代表大会与政党联席会议之间的权力分享协议(50/50)于 2011 年 12 月成立了民族和解政府。根据该倡议及其实施机制，组建政府推出了也门两阶段过渡期：首先开始组建一个政府，直到选出新的总统，其次从新总统上任时开始的一个为期两年的阶段。2 月 21 日，前副总统阿卜杜勒拉布·曼苏尔·哈迪作为唯一的候选人，在一次基本平和的选举中当选为总统。权力顺利转移到新总统。

8. 海湾合作委员会的倡议及其实施机制有效地成为国家过渡时期的宪政框架，不受任何现有司法或立法机构的任何上诉或审查。实施机制还规定，在过渡期间，政府和议会均须协商一致作出决定，若不能达成协商一致的决定则应将有关事项提交共和国总统，总统的决定将是最终决定。

9. 总统选举与全国对话进程是海湾合作理事会倡议的关键要素之一，旨在为通过新宪法和在 2014 年初举行议会和总统选举铺平道路。2012 年 5 月，哈迪总统组建了一个由七名成员组成的联络委员会，以便与各种政治势力以及妇女、青年和民间社会组织进行协商。预计这些努力的结果是成立一个有代表性的筹备委员会，该委员会将准备全国对话会议的议程并监督其组织工作。政府还成立了一个部长级委员会，由人权事务部部长主持，负责与青年团体建立联系，并帮助选择他们的代表。

10. 关于政治团体，实际控制北也门部分地区的 al-Houthi 运动公开宣布愿意参加全国对话。在审议所涉期间，正在与南也门 al-Hirak 运动³ 并在其内部以及与南部的其他团体进行讨论，以确定参与全国对话的方式。

² 也门不是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的缔约方。

³ 自 2007 年以来，al-Hirak al-Janubi(或南方)运动已成为工会运动，要求为 1994 年内战后被强制退休的军官复职。多年来，al-Hirak 已经成长为一个要求南也门自决的政治运动。目前，al-Hirak 有三个派别，其政治诉求从联邦制和自决到国家彻底分裂不等。

C. 安全局势

11. 应对也门严峻的安全形势是海湾合作委员会的倡议及其实施机制的优先事项之一，它规定为实现安全与稳定设立一个军事委员会。军事委员会的任务是终止军队内部的分裂，解决所有武装冲突，终止所有军事化结构，从首都和其他城市撤出所有民兵和其他武装团体，清除所有非法检查站以及军队重新回到一个统一、专业的指挥结构。

12. 4月6日，哈迪总统颁布了一系列法令，涉及新的任命和高级文职和军事人员转移到新的职位。转移还涉及空军和共和国卫队第23旅指挥官，两人均为前总统萨利赫的亲属，由此引发了持续数周的危机，因为这些指挥官拒绝转让和放弃他们的军队。后经秘书长也门问题特别顾问调解，危机得以解决；6月，新的指挥官就职。整合和重组武装部队和安全部队的问题依然存在。因政治和社会原因而分裂的忠诚问题依然在军队最强大的部门蔓延，各种安全机关仍然没有明确的机构问责制并很少有司法监督。

13. 以国防部长为首的军事委员会在此期间成功地拆除了首都的大多数未经许可的检查站，这是统一安全及恢复法律和秩序的一种手段。虽然看得见的检查站大多已被清除，但忠于前总统的军队、共和国卫队和中央安全部队以及那些忠于第一装甲师指挥官阿里·穆赫辛·艾哈迈尔将军的部队正在争夺对城市的影响力。

14. 据报在萨那和塔伊兹取得了显著进展，那里的武装对抗已经结束。再也看不到重型军事装备，道路重新开放，只有少数例外。然而，亚丁见证了几个月的不安全状况。在亚丁的安全部门濒临倒闭后，哈迪总统决定动员海军军官在街上维持治安，有助于恢复一些公共秩序。

15. 该国的一些地区仍然不稳定。在北部，胡塞武装组织似乎扩大了其对偏远地区的影响，导致与所谓的萨拉菲斯特团体的进一步冲突。在南部，在安萨尔伊斯兰教义组织控制的阿比扬省、夏卜瓦省和贝达省的广大地区，4月至6月“基地”组织阿拉伯半岛分支被政府和相关部落的准军事团体赶出他们的据点。代表团对从可靠消息来源得到的有关信息表示严重关切，即在该国南部使用武装无人机⁴针对也门官员或国际媒体称为“激进份子”、“特工”或“恐怖分子”的个人。也有进行了反复攻击的报道，据称是为了杀死试图营救或埋葬受害者的人。代表团忆及根据国际法各国义务进行可信、及时和有效的调查，并确保在所有这类情况下的问责制。

⁴ 例如，见“也门：已报道的美国2012年秘密行动”，新闻调查局，2012年5月8日。可查阅 www.thebureauinvestigates.com/2012/05/08/yemen-reported-us-covert-action-2012/。

D. 人道主义状况

16. 尽管政治上取得了一些积极的进展，但过去的 6 个月内也门的人道主义状况有所恶化。暴力、不安全和内乱已导致国内流离失所和难民及移民流入、经济衰退和生活费用上涨。阿比扬省和舍卜沃省的暴力行为对提供基本社会服务造成严重干扰，加剧了广泛和长期存在的脆弱性。⁵ 在 5 月于利雅得举行的也门之友会议上，捐助者认捐了价值 40 亿美元的援助，以帮助也门政府加强打击伊斯兰武装分子和发展经济。

17. 世界粮食计划署通过在报告所涉其间进行的一项调查，对贫困、粮食不安全和营养不良不断上升的水平得出了一些惊人的结论。它发现，也门有一半人口营养不良，基本商品的价格自 2011 年以来上涨了 60%。此外，世界粮食计划署和其他援助机构最近指出，在未来几个月将有 100 万儿童严重营养不良。公共服务崩溃致使数以百万计的人无法获得医疗服务、清洁水和基本卫生设施，从而导致传染病事件增多。2012 年农村供水部门调查显示，也门 30% 的供水系统无法运作。其结果是，整个国家面临供水、卫生设施和卫生紧急情况。

四. 人权状况和建议执行情况

A. 问责制和过渡时期司法

18. 2011 年发生的事件将过去侵犯人权行为的问责制问题推到了最前沿。在也门各地的整个抗议活动及其伴随或引发的事件中，据说全国各地约有 2,000 人被杀害，大约 22,000 人受伤。⁶ 各种公共设施以及私人和国家建筑遭到部分或完全破坏，主要是猛烈炮击、交火或蓄意破坏行为造成的结果。因此，人们持续要求问责，将各方面的肇事者绳之以法，并向这些侵权行为的受害者及其家人提供赔偿。

19. 人们担心对 2011 年内乱后侵权行为的司法调查仍然具有选择性并缺乏信誉。其结果是，大多数受害者拒绝合作。代表团成员听取了总检察长对几个被起诉的象征性案件的简要通报：2011 年 2 月 17 日在塔伊兹对示威者的手榴弹袭击事件；3 月 18 日在萨那变革广场的狙击手袭击；5 月 29 日在塔伊兹自由广场的强行疏散和焚烧；以及一个与对示威者的暴力行为明显不同的案件，即 6 月 3 日针对前总统萨利赫及其同事的对总统府清真寺的炸弹袭击。总检察长证实，对 3 月 18 日事件和总统府清真寺事件的调查正在取得进展，与第一个事件有关的 14 人(大多是军事人员)被拘留，而涉嫌攻击总统府清真寺的 28 人(20 名军事人员和

⁵ 有关详细资料，见《人道主义响应：也门》，<http://yemen.humanitarianresponse.info/>。

⁶ 这些数字由事件发生后成立的一个非政府组织“革命烈士家庭理事会”于 2011 年发布。向代表团重述了这些数字。也门政府尚未公布在事件中丧生或受伤的人的正式名单。

8 名平民)正在政治安全局的监狱等待审判。代表团会见了总统府清真寺的一些被拘留者,并听取了在逮捕他们的人(显然是总统卫队国家安全人员或刑事调查警察)手中遭受酷刑的申诉。6 月底对塔伊兹手榴弹袭击事件的犯罪嫌疑人作出了缺席判决,所有三人均被判处死刑。代表团对所有国际人权标准、包括对面临死刑的人的公平审判保障是否得到尊重表示关切。

20. 接受代表团采访的律师对 3 月 18 日和攻击总统府清真寺案件中进行调查的方式表示不满,声称真正的肇事者并非被拘留者,并要求也对萨那、塔伊兹、亚丁和其他地方过度使用武力对付示威者在或法外处决的其他案件进行新的调查。许多人,包括受害者家属、人权组织和各种政治领导人和活跃分子强调有必要对 2011 年各种事件中的所有侵权行为进行独立和公正的调查。

21. 在其关于人权高专办赴也门评估团的报告中,高级专员建议也门政府对 2011 年事件期间政府安全部队严重侵犯人权的任何可信指控开展符合国际标准的透明和独立调查(A/HRC/18/21, 第 88 段)。在她的后续报告中,高级专员重申了这一建议(A/HRC/19/51, 第 62 段(b))。⁷ 也门政府曾多次表示将致力于建立一个国家调查委员会。2012 年 1 月,内阁成立了一个部长级委员会,以研究建立这样一个委员会的方式。2012 年 5 月,人权事务部拟订了一项关于规范国家调查委员会成立的总统法令。该法令草案已于 6 月提交内阁。

22. 问责制方面的一个重大挫折是赦免前总统萨利赫及其同事,这是海湾合作理事会倡议的一部分。1 月 21 日,议会通过了第 1/2012 号法律,授予总统萨利赫绝对免于起诉,并对在总统 33 年统治期间领导下的所有官员给予免于刑事起诉特赦。以这种方式,总统和这些官员在“政治动机”案件中也免于刑事起诉。豁免法实际否认问责,并因此遭到了许多人的愤慨,甚至是断然拒绝,特别是来自受害者协会和代表、人权团体和活动家以及全国各地的示威者团体的愤慨。虽然主要政治力量为了政治解决而同意前总统享有豁免权,但在也门社会各阶层仍然爆发了有关大赦法的争论;事实上一些重要的团体认为不应受海湾合作委员会倡议或法律的约束。

23. 在其关于也门的结论性意见中,人权事务委员会表示关注通过第 1/2012 号法律,授予前总统萨利赫全面特赦并对在其统治下与其一起工作的所有人免于对除恐怖主义行为外的所有政治罪的起诉。该委员会要求也门废除该项法律,遵守国际人权法,禁止豁免对严重侵犯人权负有责任的人,对此各国必须将肇事者绳之以法。⁸

24. 在对过渡时期司法进行广泛的公众辩论的背景下,在 2011 年事件中遇难或受伤者的问题以及向受害者提供补偿的问题仍然是有关各方的一个重点事项。3 月,哈迪总统颁布了一项法令,向在抗议活动中丧生的每个人的家庭给予士兵抚

⁷ 另见 CCPR/C/YEM/CO/5, 第 15 段。

⁸ 同上。

恤金(每月约 150 美元)。然而, 内阁没有明确说明资格标准, 或革命烈士组织还是劳动和社会事务部负责这些款项; 财政部没有配置具体的预算。受伤者的问题(现在有些人是永久性残疾)尚未得到解决。许多家庭抱怨, 他们被弃之不管, 由自己为其亲属寻求治疗, 而卫生部没有分配到任何资金, 在应对绝望的情况时面临巨大的困难。

25. 许多人认为, 在赔偿前应先揭露侵权行为的真相并认定肇事者。在这种情况下, 一个政治领导人认为, 国家给予受害者或其家属的任何金钱应被视为同情或支持行为, 但肯定不是补偿或“血钱”, 这将消灭他们的知情权和进行法律诉讼的权利。

26. 根据海湾合作委员会的倡议以及为了平衡对豁免法的负面看法, 一些政府官员试图启动一个过渡时期司法进程。2 月, 法律事务部起草了一项关于过渡时期司法与民族和解的法律, 并将其提交公众。部长理事会成立了一个部长级委员会审查该法律, 产生了一个修订版并于 5 月两次提交内阁。在审议期内, 未对法律草案达成任何协议, 该事项已依照海湾合作理事会倡议的实施机制提交总理和总统。

27. 上述过渡时期司法法律草案第 3 条(1)款称, “也门的政治过渡基于了解真相的权利、宽容、受害者权利、个人和集体和解、民族和解以及反对一切形式的暴力和报复”。该法律草案还设想建立一个独立的正义与和解委员会, 该委员会将努力实现司法公正、对受害者予以赔偿和补偿, 并努力实现民族和解。根据该法律草案第 7 条(a)款, 委员会还有权调查所收到的对该法律涵盖期间的政治冲突导致的涉嫌侵犯人权的所有投诉和举报。

28. 该法律草案提出的一项主要挑战是, 它是在大赦法的背景下起草的, 因此未对司法问责作出规定。该法律草案提出的另一个问题涉及它应该涵盖的时间范围。目前的草案确定 1990 年, 即也门统一的年份, 作为对侵权行为开始进行调查和补偿的日期。然而, 各利益相关方提出了其他时期, 取决于他们的具体冤情或与也门历史中特定事件的联系。

B. 拘留和强迫失踪

29. 在签署海湾合作理事会倡议后释放在政府控制的拘留地点、警察局、军营或临时监狱关押的数百名被拘留者是恢复平静和信心的措施之一。代表团在 2011 年 12 月上次访问期间曾确认已在最高一级发出落实释放的命令, 但最后还是看到, 这些负责人中没有任何人提交任何可以核实的被释放者或被拘留者名单, 也没有编制完整名单的任何可能性, 因为没有政府机构专门负责跟踪该措施的实施情况。

30. 在最近的访问中, 尽管多次提出要求, 但代表团没有从政府收到最新的完整名单。在谈及该问题时, 内政部长称他打算开展一次宣传运动, 以鼓励每个省的被拘留者或恐已失踪者的亲属登记案件, 使政府能够进行调查。在人权高专办

代表团的访问后，政府成立了另一个包括人权部长、国防部长和内政部长的部长级委员会来研究这一问题。

31. 在报告所涉期间，从当地和国际人权组织收到了几份报告，其中记录了一些人被持久拘留并偶有酷刑，绝大多数为男性，且多为青年，有的是因为他们参加了和平抗议及其他类似形式的活动，另一些则是因为他们参与了武装冲突。总统、总理和人权部长试图使更多人获得释放。据报道，总理承认，他的命令遭到安全机构忽视，而人权部长则未被准许访问政治和国家安全局管理的拘留场所。

32. 尽管政府尚未尝试核实和披露被拘留者的姓名，但总数似乎为数百而不是 2011 年年底所说的数千。政府努力采取果断办法汇编、核实和公布关于拘留和失踪案件的所有可获得的信息，这可以帮助建立相互信任的气氛。

33. 哈迪总统宣布其首要任务是打击恐怖主义，并在全国各地恢复国家的权威。然而，这一合法的承诺却因连续报道负责反恐的两个公安机关，即国家安全局和政治安全局继续在法律边缘运作而被玷污。代表团收到了有关任意逮捕、长期拘留而不审判、秘密或单独监禁以及酷刑和虐待的举报。虽然 2002 年关于成立国家安全局的法令赋予其反恐和搜集国外情报的任务，但代表团收到的举报称，被捕的许多人是非暴力活动分子和抗议者。针对这些指控，国家安全局局长称，他的组织开展的活动完全符合也门法律，并否认它拥有非官方拘留场所。他补充说，在审讯后，犯罪嫌疑人即被转移到在萨那和其他各省首府的政治安全局管理的监狱。代表团还注意到，反恐法案草案尚未获得通过，对两个主要公安机关仍然没有行使议会监督。

C. 言论、和平集会和结社自由

34. 在报告所涉期间，作为 2011 年抗议活动特点的静坐仍在一些城镇继续，尤其是在萨那(尽管参与人数较少)，同时举行了大规模的游行示威，以抗议豁免法或要求完成军队重组。在南部地区，示威者之间的紧张关系加剧，尤其是在赞成和反对分离的激进分子发生冲突的地方。在亚丁和穆卡拉的几个广场遭到攻击或烧毁；没有任何迹象表明警方干预以维持和平集会的权利。内政部长表示，对警察部队在示威期间的行为没有发出新的指令。在塔伊兹，据报在公众示威中发生暴力行为，代表团获悉，在贝达至少有三个知名的和平活动家遭到绑架，并发现已经死亡，有遭受酷刑的痕迹。

35. 记者据称继续受到威胁和攻击，并成为暗杀企图针对的对象。在报告所涉期间记录到至少 25 起这样的事件，同时报道了 11 起非法逮捕和非法拘禁的案件。此外，媒体组织的办公地点遭到攻击或抢劫，专业设备被盗或损毁，在至少八起案件中，数千份印刷报纸被收缴和销毁。这些侵权行为的肇事者来自各种政治派别；令人担忧的是，似乎拥有官方职位或身着制服的人可能参加了这种行为而完全不受惩罚。记者也被带上法院受审和判刑，尽管他们的案件应由萨那的一个专门法庭审理。

36. 在其 2011 年 7 月的访问后，代表团在亚丁访问了“天天报”的办公室。由于在 2009 年被迫关闭，该报纸面临一系列攻击，检察当局对其提起了法院诉讼。⁹ 出版商说，他从政府收到了关于报纸重新开业的令人鼓舞的信息；然而，他还要求得到了一些保证，然后才恢复活动。

37. 代表团成员指出，正在进行的过渡的特点是社团大量增加，主要是人权非政府组织，其中许多设在主要城市以外以及该国以前很少有人权捍卫者活动报道的地区。据劳动和社会事务部提供的名单，106 个人权非政府组织在 2011 年最后一个季度和 2012 年初完成了其登记注册过程。在考察时，有 80 个人权组织仍在进行登记注册。

38. 虽然上述事态发展值得欢迎，但代表团也获得了关于劳动和社会事务部审批单位进行干扰的一致信息，据说他们对建立人权组织，特别是声称解决问责制和过渡时期司法问题或打算与包括联合国在内的国际实体开展合作的人权组织持怀疑态度。该部的官员涉嫌要求修改上述团体章程文件的语言。大多数团体勉强满足这样的要求，或设法加快登记注册过程。

39. 创建一些新的政党和其他政治团体也是一个值得欢迎的发展，因为它会产生更加多元的政治观点，同时也表明以前没有参加政治进程(包括总统选举)的团体现在打算这样做，其中包括独立的青年团体、自由派和被称为代表萨拉菲斯特(Salafists)或胡塞(Houthis)的组织。

D. 司法机构

40. 2012 年 1 月下旬，全国各地的法官和检察官举行了为期两个月的罢工，导致所有法庭诉讼和有关司法职能中止。因此，在 3 月，总统颁布了有关司法机构的两项法令：第一项通过任命新成员宣布重组最高司法委员会；第二项确认了一系列任命和晋升，涉及约 1,425 名法官和检察官。尽管对法令的反应不一，但罢工于 4 月 30 日结束。接受采访的大多数法官表示，他们同意恢复工作是因为他们的社会承诺，而不是因为他们相信所采取的措施。

41. 司法机构独立仍然是一个令人关注的主要问题。根据 1991 年《司法法》，行政当局保留选择司法委员会成员的权力，控制预算，并通过司法部长和其他当然成员(包括总检察长及也对司法部长负责的司法审查负责人)的成员资格在司法理事会内保持一定水平的影响。另一个问题是，鉴于近几十年来任命和晋升法官所采取的方式以及行政部门的干扰，需要对法官和检察官进行适当的审查。

⁹ 例如，见“天天日报案件的目击者反对起诉”，保护记者委员会，2012 年 1 月 10 日。可查阅 <http://cpj.org/2012/01/witnesses-in-al-ayyam-case-turn-against-yemeni-pro.php>。

42. 在审议所涉时期，各种司法草案已提交议会审议，其中包括一项法案规定对《司法法》进行有限的修正，使司法委员会负责人与最高法院院长的职位分离。¹⁰

E. 儿童权利

43. 代表团收到的资料表明，尽管政府部队和武装团体对释放被征召的儿童作出了承诺，但没有为此采取具体行动，在报告所涉时期征募仍在继续。¹¹ 根据收到的资料，大多数儿童是因为许诺更美好的生活和资金激励措施而被引诱到武装团体。据报道家庭原因或贫穷及亲属虐待也是他们加入武装集团的原因。代表团还被提请注意，在某些情况下，武装团体在清真寺招募儿童。

44. 脆弱的安全局势和内乱导致学校不断受到攻击。2012 年 1 月至 6 月记录到 247 起事件，涉及约 172 所学校。尤其是，在亚丁的学校遭到攻击，因为在总统选举期间它们被用作投票站。萨那附近 Hasaba 的六所学校仍然被军队或武装团体占用。

45. 阿比扬省的暴力和不安全导致在该省和周边地区，包括亚丁省、拉赫季省的人流离失所。在亚丁省，许多学校被用于安置国内流离失所者。虽然当地居民要求在新学年开始时迁出学校，但地方当局不同意流离失所者的替代安置设施。此外，人们对这些人原居住地点的安全表示严重关切，自 2012 年年初以来那里的地雷和未爆弹药已经夺去许多人的生命，包括 17 名儿童。

F. 妇女权利

46. 在审议所涉期间，妇女活动家受到赞成和反对政府的团体的恐吓和骚扰，在某些情况下受到死亡威胁。使用诽谤活动和诽谤威胁阻止妇女活动家参加示威游行和静坐，或在报纸或互联网上表达自己的意见。

47. 尽管有上述侵权行为，但 2011 年的事件有助于赋予妇女权力，增加她们在公共领域的存在，并为推动妇女进一步参与公共事务的议程提供机会。由全国妇女委员会和人权部举办的一次全国妇女会议呼吁在冲突中保护妇女，在过渡时期司法进程中性别平等和女性在政治上更多地参与(至少 30%的配额)所有过渡性的政治机构和随后的立法及行政机构。

¹⁰ 目前，最高司法委员会的负责人也是最高法院的院长和法官俱乐部的负责人。

¹¹ 根据联合国儿童基金会收到的资料，2012 年 1 月 1 日至 6 月 30 日，在阿比扬省有 12 名儿童被安萨尔伊斯兰教义组织招募，3 名被胡塞武装组织招募，2 名被第一装甲师招募。

48. 然而，在当前的全国对话讨论期间，许多妇女活动家仍担心国家的政治分裂影响妇女权利议程，导致各妇女团体根据政治派别而不是实际需求确定不同的重点。

49. 此外，脆弱的安全局势严重影响了妇女的经济和社会权利，当男性家庭成员被打死时尤其如此。人们正在越来越多地讨论骚扰和基于性别的暴力案件，但很少向警方或医院报案。许多接受采访的人指出，对警察局缺乏信任和关于警务人员诚信及专业精神的不确定性有碍妇女对骚扰提出投诉。

G. 弱势群体

50. 2011 年年底，Muhamasheen 社区¹² 因其作为环卫工人的平时工作举行罢工。4 月，总理和萨那及塔伊兹的其他官员许诺，他们将最终获得长期合同和社会福利，但落实比预期的要慢。代表团收到的举报称，很少有人得到市政府或地方议会的合同，而且一些人因罢工而受到威胁并失去了他们的职业。劳动和社会事务部对这些指控表示惊讶，并告诉代表团说，它没有接到工会领导人关于任何威胁或解雇的警报。¹³

51. 由于感觉被排除在更广泛的政治过渡之外，以及其成员中没有任何人是为筹备全国对话而成立的委员会的一部分，因而加剧了被边缘化社区的成年人所面临的困难。代表团收到的信息是，有资格作为种族、语言或宗教少数群体的各种团体试图形成一个联盟，以便其权利在过渡期间得到考虑并在新宪法中得到承认。

52. 根据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供的数据，也门目前有超过 215,000 名难民。¹⁴ 代表团获悉，虽然也门政府承认索马里人是显而易见的难民，但到达荷台达港的其他国籍的人，特别是厄立特里亚人在抵达海岸时立即遭到逮捕，并被扣押在政治安全局的拘留所调查。在报告所涉时期期末，有 280 名厄立特里亚人被关押在荷台达中央监狱，据报道他们处于非人的条件之下而且没有关于他们释放或搬迁的任何信息。

53. 代表团还被提醒注意，据报道一个由也门人、包括部族领袖和也门官员以及周边国家的国民组成的走私分子网络扣留移民(包括难民)，迫使他们额外付款，并使他们遭受酷刑、性暴力和性奴役等严重侵犯人权的行为。

¹² 见 A/HRC/19/51, 第 45 段。

¹³ 见 CERD/C/YEM/CO/17-18, 第 15 段和 E/C.12/YEM/CO/2, 第 7-8 段。

¹⁴ 截至 2012 年 5 月 31 日，难民署共记录到 51,397 名沿也门海岸新抵达的难民：41,210 名来自埃塞俄比亚，10,187 名来自索马里。

54. 在也门，暴力和不安全导致超过五十万人在国内流离失所。¹⁵ 在北部地区，不安全阻碍了流离失所者大规模返回家园，并继续限制人道主义援助进入，而间歇性的部族冲突继续造成新的流离失所。在南部地区，控制阿比扬省的冲突导致周边地区，包括亚丁、拉赫季和该省内的人流离失所。大多数国内流离失所者居住在接待家庭、非正式定居点或学校。¹⁶ 绝大多数流离失所者表示他们打算返回家园，尽管在他们原来居住的地区一直不安全和存在未爆弹药妨碍任何大规模的返回。¹⁷ 也门排雷行动执行中心目前正在危险地区排雷，并与难民署和儿童基金会合作，为流离失所者和难民举办提高认识会议。

55. Muhamasheen 社区流离失所的家庭，特别是妇女，还面临更大的歧视和骚扰风险。据说一些家庭将其女儿或姐妹提早出嫁，作为一种保护形式。据人道主义工作者称，当 Muhamasheen 社区的流离失所者与当地人发生事件时，警方倾向于支持后者。

H. 与人权事务高级专员办事处的合作

56. 人权高专办在关于其评估团的报告中建议政府加强其与人权高专办的合作，加快建立一个符合《巴黎原则》的国家人权机构(A/HRC/18/21, 第 88 段)。为在也门建立一个人权高专办的办事处，也门政府一直积极与人权高专办密切合作。在设立办事处之前人权高专办最初向联合国国家工作队派遣了一名工作人员。

57. 人权高专办还就过渡时期司法的法律草案和国家调查委员会提供了详细的意见，政府接受了这些意见。关于建立一个国家人权机构，政府在 2012 年 4 月正式决定成立一个国家机构，并授权由人权事务部长领导的一个部长级委员会研究其成立的方式。准备了一项法律草案并交由人权高专办提出了意见，目前正在与民间社会组织和其他对话者进行协商。

五. 结论和建议

58. 代表团注意到积极的政治事态发展，最明显的是总统选举和正在筹备全国对话，这应该构成民主进程的基础，导致制定《宪法》。代表团还注意到建立一个调查委员会调查 2011 年事件期间侵犯人权的法令草案和关于过渡时期司法的法律草案。代表团感到遗憾的是，尚未对任何法律草案达成协议。

¹⁵ 据难民署称，截至 2012 年 5 月 31 日，也门国内流离失所者的总人口达到 527,876 人：在北方有 317,981 人，在南方有 209,895 人。

¹⁶ 截至 2012 年 6 月，有 20,000 国内流离失所者住在 60 所学校。

¹⁷ 见“在也门基地组织用地雷杀死逾 70 人”，AlterNet, 2012 年 6 月 30 日。可查阅 www.alternet.org/rss/breaking_news/1002449/qaeda_mines_in_yemen_kill_more_than_70/。

59. 代表团还注意到，也门政府与人权高专办积极合作并采取积极步骤争取建立一个独立的人权机构，代表团欣见一些高级官员表示他们愿意在新的机构设置中落实尊重人权和问责制。

60. 但代表团仍然关切地注意到，对过去侵权行为的调查仍然具有选择性和缺乏信誉，而且政府没有就建立一个国家调查委员会的法令草案达成共识。此外，议会通过了大赦法，授予前总统萨利赫和为其工作的所有官员绝对免于起诉。这项法律在全国引起一片哗然，并违反了该国的国际义务。

61. 代表团从各种不同来源收到的资料表明，政府安全部队未经正当程序继续关押一些人，以及反对派武装团体继续非法扣留一些人。此外，政府没有公布或综合已释放或仍被拘留人员的名单，导致司法系统中的不确定性和不信任。

62. 虽然注意到在也门使用暴力对付和平示威者和记者的情况有所减少，但代表团仍然关注这类人继续受到军队的骚扰和威胁或攻击，并完全不受惩罚。

63. 代表团还注意到一个积极的事态发展，即越来越多的民间社会组织合法登记注册，尽管有些报道称人权组织在登记注册时遇到困难。

64. 政府部队和反对派武装团体继续招募儿童。尽管双方已作出承诺，但代表团亲眼目睹并收到了可靠报告，表明在他们的行列中仍然存在未满 18 岁的儿童。

65. 代表团注意到对妇女问题的关注以及民间社会组织和其他对话者越来越多地承诺加强妇女参与国家对话和其他过渡进程。然而，脆弱的安全形势对妇女的权利，特别是她们的言论自由和行动自由造成了影响。

66. 最后，代表团注意到，虽然该国一些地区尤其是在萨那的安全形势有所改善，但暴力继续影响该国的一些地区，影响个人的生活，造成大规模的国内流离失所和基础设施毁坏。此外，持续动乱导致日益严峻的人道主义和经济局势，影响了整个人口。

67. 高级专员建议也门政府采取以下措施，其中一些是重申其以前报告的建议：

(a) 按照有关的国际标准，对 2011 年事件期间政府安全部队和所有其他方面犯下的严重侵犯人权的可信指控开展透明和独立的全国调查，包括但不限于对平民的杀戮、对平民过度使用武力、任意拘留、酷刑和虐待，并确保所有肇事者受到追究；

(b) 废除第 1/12 号《大赦法》，并遵守国际人权法，禁止豁免对严重侵犯人权行为，包括战争罪和反人类罪负有责任的人；

(c) 按照相关的国际标准制定一项国家赔偿方案，从而向严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的所有受害者提供适当和与侵权行为的严重程度及各自情况相称的全面和有效的赔偿，包括恢复原状、补偿、康复、满意和保证不重复；

(d) 释放所有被拘留者并公布仍被关押者的姓名以及继续拘留他们的理由；加快开展一项由内政部和人权部进行的搜集、整理、核实和公布被拘留或失踪者姓名的全国性运动，并将他们的下落告知公众；

(e) 加强与联合国合作，包括通过实施联合国条约机构在普遍定期审议会议上提出的建议和特别程序提出的建议，对所有专题特别程序任务负责人发出长期有效邀请，以及批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《罗马规约》；

(f) 明确国家和政治安全部队的汇报程序，并由司法机关和议会对他们的活动进行监督；

(g) 确保妇女参与公共生活、不受歧视和恐吓的权利，并确保她们在各级政治进程中均有代表。

68. 高级专员建议政府部队和武装反对派团体：

(a) 立即采取措施结束使用和招募儿童，同时遣散那些已经招募的儿童，并与联合国及其他合格团体合作，使他们重新融入其社区，实施秘书长在其关于儿童与武装冲突问题的报告中提出的建议；¹⁸

(b) 不袭击向平民提供基本服务的目标，撤离所有被占领的公共建筑并退还公共和私人财产。

(c) 高级专员建议国际社会：

(d) 鼓励独立和公正调查导致人员伤亡重大损失的事故，一旦进行这些调查即向也门政府提供必要和适当的支持；

(e) 注意到人道主义援助呼吁，并向 2012 年也门人道主义干预计划和阿比扬紧急呼吁以及联合国联合稳定计划提供财政支持；

(f) 向政府的过渡计划，特别是恢复法治、巩固人权的保护机制和方案以及促进人权等方面提供一切必要的财政和技术支持。

¹⁸ A/65/820-S/2011/250。