



人权理事会

第二十七届会议

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\*

概要

本报告是人权事务高级专员根据人权理事会第 18/19、19/29、21/22 和 24/32 号决议提交的有关也门人权状况的第 5 次定期报告。

\* 迟交。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 背景 .....	2-19	3
A. 国际法律框架 .....	2-4	3
B. 政治动态 .....	5-12	3
C. 安全局势 .....	13-18	5
D. 人道主义状况 .....	19	6
三. 人权状况与人权高专办建议的执行情况 .....	20-69	6
A. 问责制和过渡司法 .....	20-23	6
B. 法外处决 .....	24-27	7
C. 死刑 .....	28-31	8
D. 强迫失踪、公正审讯和监狱状况 .....	32-36	8
E. 言论自由和平集会与结社权 .....	37-40	9
F. 司法 .....	41-42	10
G. 儿童权利 .....	43-47	10
H. 妇女权利 .....	48-51	11
I. 难民、移民、寻求避难者和境内流离失所者 .....	52-57	12
J. 被边缘化的群体 .....	58-59	13
K. 与联合国人权事务高级专员办事处的合作 .....	60-69	13
四. 建议 .....	70-72	14

## 一. 引言

1. 本报告系高级专员根据人权理事会第 18/19 号、第 21/22 号和第 24/32 号决议提交的也门人权状况第五次定期报告。报告特别以高级专员以前的报告中所载建议及理事会第 18/19 号和第 21/22 号决议为背景,提供了对 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日也门整体人权状况的最新评估。报告中的资料主要是基于人权高专办也门办事处开展的人权监测。

## 二. 背景

### A. 国际法律框架

2. 也门是九个核心国际人权条约中八个条约和《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》的缔约方。2013 年 6 月 11 日,内阁同意批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》,并同意也门加入《国际刑事法院罗马规约》。然而,议会尚未核准批准这些公约及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》。2014 年 4 月,内阁核准批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

3. 也门还是所有 1949 年 8 月 12 日四项日内瓦公约,1949 年日内瓦公约第一和第二附加议定书以及《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》的缔约方,并受国际人道主义法的习惯规则约束。

4. 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。在报告期间,在审查也门对其条约义务的履行情况时,有关人权条约机构注意到仍然广泛存在侵犯公民、政治、经济、社会和文化权利的情形。

### B. 政治动态

5. 根据 2011 年 11 月 23 日签署的海湾合作理事会举措《过渡协议》,海湾合作理事会与过渡时期执行机制协议结束了 2011 年的抗议活动,通过调解在也门达成了政治解决。过渡协议设想的过渡期分为两个阶段。第一阶段包括 2012 年 2 月 21 日提前举行总统选举,阿卜杜勒拉布·曼苏尔·哈迪当选总统;第二阶段以举行广泛的全国对话开始,于 2014 年 1 月 25 日对话结束而落下帷幕。其余的关键里程碑预期将结束这个过渡阶段,期间包括:修改也门《宪法》、举行宪法全民公票、议会和地方理事会选举以及总统选举等。

6. 由妇女,青年和民间社会等广泛选民在内的五百六十五名代表参加了全国对话会议。参加会议的还有南方运动一些派别的代表和胡塞运动的代表。秘书长也门问题特别顾问支持促进了这个对话进程。会议提供了一个论坛,得以广泛地讨论政治

谈判，社会问题，法治和人权问题。会议分为九个工作组，每个工作组讨论一个专题领域，如南方问题，萨达问题，权利和自由，善政，过渡司法，以及国家建设等。这一建设性讨论的目的是为了对一系列商定原则产生的解决提案达成共识，以奠定新《宪法》的基础。

7. 过渡时期司法是一个最有争议的问题，尤其是那些阻碍变革的豁免与政治孤立的具体问题。通过达成共识的谈判和框架，在总统的干预下达成了一项具有更前瞻性的协议。这还包括列明任职的严格标准。

8. 2014年1月25日全国对话会议以通过九个工作组的成果，共约1,800建议，圆满结束。会议结束时还通过了一个所谓的“保证书”，其中规定政治过渡与完成《过渡协议》最初所列任务挂钩，包括起草和通过新宪法和举行大选。该“保证书”也延续了原来《过渡协议》中设想的期限，即至少再展期一年以上。此外，哈迪总统的任期延长至新总统的选举。

9. 就所提议的国家联邦结构调整的问题，全国对话会议建议设立负责确定数量和地区的地域划分委员会。在会议结束后，哈迪总统于2014年2月3日设立了该委员会。2月底，该委员会宣布已就国家的新联邦划分达成了一项协议：南部两个区域，北部四个区。来自南方的一些主要领导人拒绝了这一建议，而北部和胡塞的冲突升级继续表明了他们担忧所提议的联邦化只会分裂国家贫富地区。

10. 在2014年3月8日，按总统第26/2014和27/2014号令成立宪法起草委员会，任命17名成员，包括4名妇女。根据该法令，将一年之内举行公众咨询和全民公决，之后开始《宪法》的起草工作。

11. 2014年4月24日，按第30/2014和第31/2014总统令设立了监测实施全国对话会议成果的全国机构，界定了其职责和程序，委任了82名成员。这个国家机构包括了所有参加全国对话会议选区的代表。<sup>1</sup> 国家机构负责监察会议成果的实施，确保《宪法》草案符合这些成果。该国家机构尚未举行会议，因为没有参加会议的新团体Hirak代表有望加盟。然而，在撰写本报告的时候还没有实现。

12. 2014年2月26日，安理会通过了2140(2014年)号决议，重申必须在全国对话会议之后彻底及时地贯彻政治过渡(2014年)。该决议鼓励所有选民继续参与政治过渡落实会议的各项建议。此外，它呼吁Hirak南部运动，胡塞运动和其他派别建设性地参加此过程，拒绝使用暴力来达到政治目的。该决议还推出了针对从事或支持威胁也门和平，安全和稳定的个人或实体的有的放矢的制裁措施。具体而言，该决议建立了一个专家小组，调查那些从事或支持威胁也门和平，安全和稳定的行为，包括犯下侵犯可适用的国际人权法和国际人道主义法的行为或犯下构成侵犯人权的的行为。

<sup>1</sup> 该国家机构除其他外还包括23名妇女，青年和来自南部运动与北部的政党代表。

## C. 安全局势

13. 北部胡塞支持者和亲伊斯兰/萨拉菲武装团体之间的战斗导致数百名平民丧生数千人流离失所。对抗于 2013 年 10 月开始，当时胡塞在在北部萨达省 Damma 周围建立了武装检查站并指责萨拉菲斯特集团招募外国战斗人员袭击胡塞武装组织。2013 年 10 月 30 日，胡塞武装团体炮轰 Dammaj，炸死至少 20 人，炸伤 100 人。尽管胡塞武装组织围困 Dammaj，亲伊斯兰/萨拉菲武装部落人员试图在阿姆兰和焦夫各省开辟不同的战线。萨那北部的部落封锁通往萨达的道路，阻止商品和服务进入萨达的胡塞武装组织手中。北方各省部落与胡塞武装组织之间的冲突一直持续到 2014 年 1 月 12 日，在总统代表团斡旋之下，冲突双方签署了停火协议。

14. 尽管签署了停火协议，但胡塞武装组织和亲伊斯兰/萨拉菲武装团体之间的间歇性战斗始终未停止。在 2014 年 5 月 20 日，战火再度在阿姆兰省燃起，直逼首都萨那郊区。这一次，据说部落对胡塞武装组织发起的战斗得到“第 310 军事旅”的支持，造成数十人死伤。过去几个月北部曾有一些东拼西凑的停战协议，但其中很多都未维持长久。人道主义事务协调厅(OCHA)报告说，2013 年 10 月和 2014 年 5 月间，在阿姆兰省的冲突估计有 20,000 人流离失所。冲突还破坏了私人 and 公共财产。

15. 2014 年 4 月，也门武装部队在南部展开了军事行动，旨在阿拉伯半岛(AQAP)夺回基地组织控制的阿比扬和舍卜沃各省份。在 2014 年 5 月初，哈迪总统指出，该国处于与阿拉伯半岛基地组织的“公开战争”之中，将扩大军事行动追踪在也门的所有基地组织成员。5 月 23 日，阿拉伯半岛基地组织袭击塞云和哈德拉毛的政府建筑。这次袭击至少杀害 27 人，其中包括 12 名政府部队成员和 11 名袭击者。2014 年 5 月 24 日政府重新控制了该城市。

16. 美利坚合众国使用无人机袭击支持也门南部的军事行动。根据当地非政府组织(NGO)，无人机袭击在阿比扬和舍卜沃省杀害了大约 55 基地武装分子。据同一消息来源，在报告期内，美国支持的无人机加剧行动，据报道总共发起 26 起袭击，使阿比扬、铝焦夫、哈德拉毛、马里卜、萨那和夏布瓦省总死亡人数上升到至少 94 人。2013 年 12 月 15 日，议会通过了一项宣言，呼吁停止使用武装无人机。在也门使用武装无人机进行针对性地杀戮方面继续缺乏透明度，造成了一个问责真空，使受害者无法寻求赔偿。

17. 在政府打击阿拉伯半岛基地组织的军事行动之后，针对石油和基础设施的攻击升级，主要石油出口管道经常被袭击导致首都长时间停电。这些攻击导致无管制市场柴油价格增加 200%。极端价格波动导致粮食价格上涨高达 30%，使早已稀缺的水资源(泵浦发电机)更难以获得，运输成本增加一倍。其结果是，更加难以获得卫

生保健及其他基本服务。<sup>2</sup> 在 2014 年 6 月 11 日，哈迪总统为解决停电和燃料危机的一个步骤替换了若干部长。<sup>3</sup>

18. 本报告期间，有记录表明政府官员、高级军事官员、外国人及其他人遭杀戮和绑架。在 2013 年 11 月 22 日，议会阿尔胡塞成员 Abdulkareem Jadban 在萨那，被暗杀，而在 2014 年 1 月 21 日胡塞知名领导人 Ahmed Sharaf el-Din 在全国对话会议最后一次全体会议那天去参加全国对话会议的路上遭到暗杀。在 2014 年 1 月 19 日，据称身份不明袭击者在萨那杀害了伊朗伊斯兰共和国外交官。2013 年 10 月 6 号，联合国儿童基金的国际工作人员(UNICEF)在去萨那机场的路上被绑架，至今仍被囚禁。虽然未经证实，但若干来源报告说，2014 年 5 月 9 日，国防部部长和两名高级安全官员在从阿比扬前往舍卜沃省的路上遭到伏击，幸而脱身。

#### D. 人道主义状况

19. 也门是阿拉伯世界最贫穷的国家之一。2011 年爆发社会政治动荡之后，也门的人道主义状况不断下降。据人道协调厅，2014 年，1470 万的人，约占人口的 60% 需要某种形式的人道主义援助。约 10.5 万人处于粮食不安全境地，其中 450 万人情况严重，估计 108 万 5 岁以下儿童严重营养不良。超过总人口一半以上，13.1 万人，无法获得经改善的水源或没有适当的卫生设施。约 8.6 亿人无法获得充分的医疗服务。这种规模的人道主义需求使该国成为全球最大的人道主义紧急状况国家之一。

### 三. 人权状况与人权高专办建议的执行情况

#### A. 问责制和过渡司法

20. 解决责任问题方面的拖延继续阻碍对 2011 年严重侵犯人权行为进行补救的进展。在报告期间，人们持续要求从各方面将肇事者绳之以法，并向受害者及其家属提供赔偿。高级专员以往的报告始终强调，人们关注对 2011 年动荡之后所犯侵犯人权行为的司法调查的可信性。<sup>4</sup> 高级专员建议，也门政府对政府安全部队在 2011 年事件期间犯下的严重侵犯人权行为的指控开展符合国际标准的透明和独立的调查。<sup>5</sup> 2012 年 9 月，通过了一项总统法令，建立了调查 2011 年发生的侵犯人权指控的委员会，但时至 2014 年 7 月 1 日没有任命一名委员。

<sup>2</sup> 人道协调厅，《人道主义公报》，第 27 期，5 月 13 日至 6 月 5 日。

<sup>3</sup> 根据第 95/2014 法令，更换下列部长：通信与信息技术部长、电力部长、媒体部长、石油与矿物部长、财政部长，和外交部长。

<sup>4</sup> A/HRC/21/37 和 A/HRC/24/34。

<sup>5</sup> A/HRC/21/37 和 A/HRC/24/34。

21. 有关过渡司法与民族和解的法律草案进展甚微。正如以前报告所提及的那样，哈迪总统于 2013 年 1 月向议会提交了一份过渡司法法律草案。2014 年 4 月，法律事务部回顾了草案并予以订正，以便使其与全国对话会议的成果保持一致。在与联合国开发计划署(UNDP)合作之下，2014 年 5 月人权高专办，组织了约 300 名与会者参加的全国性磋商，对法律修订版进行讨论。在协商的基础上，向法律事务部提出具体建议，法律事务部在 2014 年 5 月向内阁提交新草案其进一步考虑。

22. 2013 年 1 月作为建立信任的一项措施，为南部也门建立了考虑和解决土地问题委员会和强制解雇员工问题委员会，以解决南部的不满根源。土地委员会由五名法官组成，于 2013 年 3 月 10 日开始工作，南也门建立了七个实地办事处，至今已收到 10 万多宗有关 1994 年战争期间被北部政府非法没收土地的个案索赔。在报告期间，没有解决一宗提交给土地委员会的索赔。强制解雇员工问题委员会由 5 名法官和 4 名军官组成，于 2013 年 3 月 13 日开始工作。至 2014 年 5 月，已收到约 93,000 份申诉。<sup>6</sup>

23. 无论是土地问题委员会还是强制解雇员工问题委员会都遇到人员配备不足、资源不足、和行政与管理结构薄弱的问题。两个委员会的成立以及所收到得案件数量见证了申诉者的赔偿和索赔要求的增加。根据所收到的案件，两个委员会向总统提出建议。这些建议获得通过，但尚未实施。

## B. 法外处决

24. 2013 年 12 月，也门武装部队的第三十三旅在也门南部 Dhale'a 省针对不同目标发起了军事行动。2013 年 12 月 27 日发生了重大事故，该旅在 Sanah 城袭击了被指控南部分裂运动 Al Hirak 成员的葬礼队伍。这次袭击导致 21 名平民死亡，其中 4 名儿童，约 30 人受伤。

25. 2013 年 12 月 28 日，哈迪总统成立了一个由治安和军事官员组成的调查委员会对阿尔 Dhale'a 事件进行调查，并向最高安全委员会报告结果。2013 年 12 月 29 日，该委员会被部署到事发地点。在编写本报告时，该委员会并没有公开任何调查结果。

26. 2014 年 1 月 16 日，政府军又在 Al Dhale'a 地区，包括 Dhale'a 城、Al Houd, Al Kabar, Al Jaleelah 和 Al Wa'erah 不分皂白地袭击和炮击平民。该行动导致 10 名平民丧生，其中包括两名儿童，20 名平民受伤。根据现有资料，附属 Al Hirak 的武装人员袭击了由第三十三旅把守的检查站引发了炮击。两组人员的交火造成一些人员伤亡。

<sup>6</sup> 根据从委员会收到的信息，从前军事人员收到 56,789 宗申诉，从前平民雇员收到 28,000 宗申诉，从治安部门收到 18,000 宗申诉。

27. 据当地非政府组织, 2013 年 12 月和 2014 年 2 月期间, A1 Dhale'a 军事行动的一部分至少造成 43 人被打死, 其中包括 8 名儿童, 70 名平民受伤。在报告的时候, 调查委员会没有发布任何报告, 也没有起诉与该事件有关的个人。

### C. 死刑

28. 也门尚未批准旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》。也门国家立法对各种各样的罪行<sup>7</sup> 如: 对金融罪, 亵渎, 宗教受戒罪和 Qisas (死亡报应)与毒品有关的罪行以及疑似与政治方面有关的罪行都判以死刑。《刑法》对婚外异性和同性性交判以石块砸死的刑法。<sup>8</sup> 该法还规定对婚外异性和成人间同意的同性恋行为处以死刑。

29. 也门尚未规定暂停执行死刑, 还继续判处死刑。据总检察长办公室提供的官方数据显示, 2013 年 7 月 1 日和 2014 年 4 月间, 当局处决了 15 名成人。在撰写本报告时, 据信处以死刑的 52 人其犯罪时的年龄尚不到 18 岁。联合国儿童基金会向也门总统办公室提交了这 52 名死刑犯名单, 请求这些案件暂停执行死刑。该办公室责成有关机构暂停执行所有死刑, 并要求最高法院成立一个委员会来审查这些案件并提出建议。

30. 虽然《刑法》禁止判处未成年人死刑, 但法院仍然将在 18 岁以下犯下罪行的未成年人或成年人判以死刑。这种做法, 除其他因素外, 归因于没有出生登记因而难以确定罪犯的年龄。

31. 全国对话会议期间讨论了死刑问题: 人权和自由问题工作组建议: “法律不得授权施以死刑, 但 Hodoud (宗教受戒罪)和 Qisas (死亡报应)类别下的罪行除外”, 宪法起草委员会在修订有关法律时将考虑此建议。<sup>9</sup>

### D. 强迫失踪、公正审讯和监狱状况强迫失踪

32. 尽管内阁第 180(2012)号决定释放所有因参与 2011 年事件被拘留者, 但 16 人仍然在押。<sup>10</sup> 在起草本报告时, 被拘留者家属仍然没有都得有关其亲人下落的任何信息。

<sup>7</sup> 共有 315 类罪行可处以死刑。在也门, 四个主要的法律规定了死刑: 1994 年《刑法》、1998 年《消除绑架法》、1998 年《军事刑法典》和 1993 年关于打击贩卖人口和非法使用毒品和精神药物法律草案。《打击人口贩运法草案》提议采取一项新的可处以死刑的新刑决。

<sup>8</sup> 按照国际人权法理学, 这些罪行不符合“最严重罪行”的标准, 不得判处死刑(A/HRC/27/23, 第 28-39 段)。

<sup>9</sup> 在 2013 年审议时, 普遍定期审议为使也门的死刑立法符合《公民权利和政治权利国际公约》, 特别是要确保死刑不适用于未成年人, 提出了建议, 也门接受了这些建议。普遍定期审议还建议减少了可判处死刑的罪行数目, 不将涉及毒品罪包括在死刑之内。(A/HRC/WG.6/18/L.6, 第 115.54-55 段)。



33. 在总统清真寺爆炸事件中，一些人，其中包括前总统萨利赫，或伤或死。<sup>11</sup> 哈迪总统于 2013 年 6 月 4 日发布法令，释放与案件有关的 22 名被拘留者中间的 19 人。总检察长决定释放其中 17 人。这些人于 2013 年 6 月 6 日获释，并承诺迅速结束对其余五名被拘留的调查。2014 年 1 月，五个被拘留者开始绝食，抗议他们在没有审讯下长期拘留。人权高专办于 2014 年 1 月 5 日在萨那中央监狱访问了这五名被拘留者。他们确认 2013 年 3 月 5 日对他们的案件进行了最后庭审，当时刑事专业法院首席法官将案件提交最高法院司法委员会，并指定了一位新法官受理此案。

34. 2014 年 4 月，人权高专办走访了 Al Dhale'a 中央监狱，在那里接到 14 名被拘留者的投诉，这些人的审判已自 2013 年 11 月过期而未举行。监狱管理部门说，这些案件由于各种安全问题而未处理，再则，实际上法官举行了罢工。

35. 报告期内，人权高专办收到了涉及国家安全局和政治安全局任意拘留的投诉。人权高专办也收到了有关从沙特回国的也门公民抵达萨那机场时被国家安全局拘留的几份报告。

36. 人权高专办进行了多次监狱探访，<sup>12</sup> 发现条件仍然很差，特别是卫生和卫生设施很差。大多数被拘留者患有皮肤病，据报道健康问题严重且难以获得充分的医疗服务。<sup>13</sup>

## E. 言论自由和平集会与结社权

37. 在报告期内，媒体自由记者安全与治安情况恶化。人权高专办采访并记录记者遭受安全部队与不明身份武装人员威胁和人身攻击的案件。2014 年 6 月 11 日，总统卫队冲进了 Yemen Today 卫星电视频道的办事处，停止其广播并没收了其设备。就在同一天，Yemen Today 报纸也被总统卫队封闭。正如媒体所报道的，总统卫队并没有出示公诉办公室出具的任何书面命令。

38. 据当地来源透露，已举报了 197 多起侵害记者的案件。这些包括威胁，人身攻击和未遂暗杀。例如，2013 年 11 月 28 日，玛莎出版社总编辑幸存暗杀企图。据当地的非政府组织，以不同的罪名对个别记者提出了 62 起法庭案件。正如新闻广泛报道的那样，一些国际记者被拒绝入境或从也门驱逐。<sup>14</sup>

<sup>10</sup> 根据来文方，2011 年被捕的示威者之一于 2013 年 7 月获释。

<sup>11</sup> 见 A/HRC/24/34, 第 21 段。

<sup>12</sup> 亚丁，Al Dhale'a 和 Sana'a 中央监狱。

<sup>13</sup> 在探访 Al Dhale'a 监狱时，人权高专办发现四名妇女被关押在一个小牢房内，无法获得卫生设施，食物和娱乐。人权高专办还记录了 7 名男孩与成年人关押在一起的情况。

<sup>14</sup> 保护记者委员会，可从下列网页查阅：  
[www.cpj.org/2014/05/yemen-expels-1-international-journalist-bars-anoth.php](http://www.cpj.org/2014/05/yemen-expels-1-international-journalist-bars-anoth.php)

39. 议会媒体委员会审议了《新闻出版法律草案》，<sup>15</sup> 该委员会于 2013 年 9 月向议会提交了评论意见。没有记载法律草案的进一步发展。由一个专家委员会编制的《媒体法》草案已于 2013 年 7 月 2 日提交议会。议会媒体委员会于 2014 年 2 月提交了其意见。议会成员建议，草案应包括新闻，出版，音像和电子媒体。

40. 也门各地继续发生各种团体进行的和平示威和静坐。在也门南部，一些示威受到政府安全部队的武力镇压。据当地非政府组织，2014 年 2 月 21 日，当防暴部队在亚丁试图驱散示威者时，一人在示威中被杀，另有 20 人受伤。在此背景下，在阿尔 Mukallah 城的抗议中，一人被政府军打死。据报告，在同一事件中，国家主管部门拘留了 7 名抗议者。抗议活动是由亲南部分裂运动的 Al Hiraak 组织的，表达对全国对话会议成果的不满，并为纪念 2013 年 2 月 21 日亚丁亲南部示威中 11 人死亡的事件。<sup>16</sup>

## F. 司法

41. 2013 年 11 月 10 日，议会通过了对司法权威法的修正。该法赋予最高司法理事会员独立于行政权力的更大独立性，该法的修订使传统上属于司法部长的职权转移至最高司法理事会。<sup>17</sup>

42. 2014 年 3 月 28 日发起了全国法官大罢工。法官继续感叹其工作条件差，担心其本身的人身安全。这次罢工的导火线是 2014 年 3 月 26 日一名法官在哈杰省法院内被绑架。最高司法理事会和法官俱乐部之间达成了司法系统全面改革的协议，之后于 2014 年 5 月 27 日罢工结束。该俱乐部 2013 年共记录了 63 起攻击法官事件，2014 年第一季度记录了 58 起攻击法官事件，其中包括死亡威胁、法庭内武装袭击、绑架和身体和言语骚扰。

## G. 儿童权利

43. 全国对话会议成果文件介绍了有关儿童权利的重要建议并提出了在新《宪法》中将要通过的指导方针和标准。这些问题包括确立 18 岁为成年人并规定了最低结婚年龄为 18 岁。成果文件呼吁禁止军事群体招募和使用儿童。成果文件还强调了其他儿童权利问题，如儿童受教育的权利，残疾儿童的权利，禁止对未成年人判处死刑，禁止切割女性生殖器并将此种行为入刑，在所有涉及儿童的行动和决定中强调儿童最大利益。继成果文件通过之后，由法律事务部主持的一个委员会拟定了儿童权利法草案，于 2014 年 5 月 14 日提交内阁供其批准。

<sup>15</sup> 见 A/HRC/24/34，第 33 段。

<sup>16</sup> 同上，第 32 段。

<sup>17</sup> 根据新修正，下列职权从司法部转至最高司法理事会：最高法院的提名、委任或调任法官对司法监督机构的管控。此外，司法部长不再有权向法官提出警告。

44. 2014年5月14日,也门政府为结束与防止也门武装部队招募和利用儿童,签署了一项《行动计划》。<sup>18</sup> 该《行动计划》设定了具体步骤,释放被政府安全部队招募的所有儿童,使他们重返自己的社区,并防止进一步招募。目前,按照《行动计划》的规定正在建立后续机制。这包括一个联合技术委员会,其组成成员有相关的部委、母亲和儿童高级理事会、公民登记机关,以及联合国的代表。该委员会的主要目标是促进《行动计划》的实施和监督。已委任了监督委员会的军民联络点。此外,将成立儿童部际工作小组解决围绕儿童与武装冲突的核心问题。

45. 尽管取得了一些进展,但各种武装部队和武装团体继续招募儿童。据报道,也门的四个派别,尤其是阿尔胡塞/安萨尔真主,亲政府民兵,政府军和安萨尔·伊斯兰都招募儿童。<sup>19</sup> 据联合国儿童基金会,在报告期内,据报武装部队共招募和使用122名男孩,这表明比上个报告期增加了15%。

46. 该国南部和北部的冲突,儿童仍然是杀害和残肢的受害者。根据联合国儿童基金会,受武装冲突影响儿童增长29%,共有229名儿童(190男,39女)死亡,188致残。由于也门武装部队武装冲突和袭击,阿尔 Dhale'a 省儿童伤亡显著增加。

47. 整个2013年,560多名也门无人陪伴儿童在边境非法穿越进入或被沙特被遣返或滞留在哈拉德试图到达沙特阿拉伯的边界。<sup>20</sup> 此外,许多孩子逃离非洲之角的饥荒和干旱,在偷渡者的帮助下走上了危险的旅程,跨越亚丁湾到达也门海岸。根据联合国儿童基金会,仅271名来自埃塞俄比亚无成人陪伴儿童得到哈拉的协助,绝大多数最终落到人贩子手中,饱尝可怕的经历。其中大多数人,大多是13至15岁之间的男童,因不具备确认其年龄的证书而被关押在成人监狱。

## H. 妇女权力

48. 全国对话会议的与会者中30%是妇女,人权和自由问题工作组建议,平等原则应是《宪法》的核心。其他建议包括设定最低结婚年龄为18岁,解决暴力侵犯妇女的行为,并设定妇女参与公共服务以及在国家选举机构的定额为30%。会议之后,四名妇女当选《宪法》起草委员会的成员。

49. 由于冲突和流离失所的结果,关于基于性别的暴力的报道越来越多。这特别影响国内流离失所者,移民和冲突触及的其他社区。联合国人口基金(UNFPA)记录了

<sup>18</sup> 《行动计划》由联合国监督与汇报武装冲突局势下严重侵犯儿童权利国家工作组、联合国也门驻地协调员和儿童基金会代表联席主席与政府方面的国防部长、总参谋长 Maj. Gen. Ahmed Ali Al-Ashwal 签署。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和也门总理见证了签署。

<sup>19</sup> 见秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/67/845-S/2013/245)。

<sup>20</sup> 根据儿童基金会,2013年沙特阿拉伯驱逐了377名无人陪伴儿童;其中85人被一般保安人员截获;13名被边防军截获;1名被中央安全截获,七个孩子主动去了中心。2014年上半年,沙特阿拉伯驱逐了290名无人陪伴儿童,82名被一般保安人员截获;1名被边防军截获,三名孩子主动去了中心。

性暴力，家庭暴力和早婚的情况。<sup>21</sup> 除了非正式的报告，幸存者担心袭击者的报复，往往不举报对她们施行的暴力行为。由于传统习俗，妇女往往得不到服务，如需由男性配偶或亲属授权妇女寻求保健和/或其他形式的援助服务。一般而言，女性因害怕辱名，害怕报复或名誉杀人而不披露基于性别的暴力行为。

50. 关于性暴力起诉方面存在很大的空白。《刑法》不包括符合国际人权标准的性暴力行为的基本定义，而且没有纳入任何关于战争罪和危害人类罪的章节。这意味着完全没有与冲突有关的性暴力的条款。

51. 2010 年对也门国籍法进行了法律修订<sup>22</sup>，使生身母亲是也门人而父亲是外国人，未知者或无法确定籍贯的孩子能够获得也门国籍。但目前尚不清楚该法的地位及其执行的程度。

## I. 难民、移民、寻求避难者和境内流离失所者

52. 也门在签署 1951 年《关于难民地位的公约》时，也门还没有将《公约》纳入国家有关难民的具体立法或建立难民身份确定程序。在没有这样的立法的情况下，寻求庇护者和难民的法律地位一直由一组混合的法令和规定，即关于外国人入境和居留的共和国第 47/1991 号法令的管控。立法方面的空白导致了不同的做法，例如索马里国民和需要国际保护的索马里人之间的做法就不同。在这方面，政府按照索马里难民初步情况给予其难民身份，而联合国难民事务高级专员办事处(难民署)对于所有寻求庇护者进行难民地位确定。

53. 在报告期内，也门处理了一股寻求安全，保护和经济机会的难民，寻求庇护者和移民的混合人流。难民署及其执行伙伴全面管理过渡中心和接待中心，而政府并未积极参与。难民妇女和儿童特别容易受到伤害，因为他们往往被走私犯或贩卖犯绑架和挟持。

54. 时至 2014 年 7 月，200 多名厄立特里亚寻求庇护者被拘留在荷台达拘留中心，据称其中一些出于安全原因自 2011 就被拘留在那里。2014 年 2 月，由于难民署的干预，161 厄立特里亚人被释放并转移到萨那。

55. 据人道协调厅，在 2014 年 5 月的最后一周，武装民兵与政府军在也门北部阿姆兰省发生激烈战斗，导致 20,000 多人流离失所。目前还不清楚，其中一些人是否早在 2013 年 10 月至 2014 年 3 月发生冲突时已经沦为流离失所者。该国南部，另有 20,000 人在 2014 年 4 月 29 日开始对阿拉伯半岛基地组织的采取军事行动中流离失所。夏布瓦副省长向人道协调厅报告，该省的 80% 的流离失所者后来返回家乡。

<sup>21</sup> 2014 年 1 月至 5 月期间，人口基金在受冲突影响地区记录 752 起暴力侵犯妇女的案件，其中包括强奸，性暴力和人身侵犯，精神虐待，拒绝资源，以及早婚和强迫婚姻。

<sup>22</sup> 《国籍法》第 6/1990 号。

还据报告，阿比扬的大多数流离失所者也在返回家园。在公共设施仍然居住者未知数量的流离失所者，因为他们的家园被摧毁，他们需要人道主义援助。<sup>23</sup>

56. 报告期间，共报告有数百名男子，妇女和儿童被贩运，贩运主要目的是强迫劳动、强迫乞讨、家庭奴役和性剥削。被贩运者中包括外国人，但也有的情况是贩运者在难民营招募境内流离失所儿童再将其贩卖到沙特阿拉伯。

57. 有记录表明政府为打击贩卖人口努力建立体制机制并取得一定进展。2013年2月建立了由人权部长主持的打击人口贩运国家技术委员会。一项将一切形式人口贩卖定罪的全面司法已由司法部起草，委员会审查，并已提交议会。

## J. 被边缘化的群体

58. **Muhamasheen** 社区在全国对话会议成功地宣传其各项权利，特别是其参与公共领域的各项权利。全国对话会议的权利与自由工作组建议 **Muhamasheen** 参与公共服务占就业的 10%，建议 **Muhamasheen** 在领导和决策职位方面享有平等机会。会议成果也着重发展专门的国家机构以确保 **Muhamasheen** 融入社会，特别在诉诸司法，教育和培训以及军事服务方面融入社会。其他成果呼吁为 **Muhamasheen** 社区要求其权利起草一份国家计划。

59. 尽管取得这一进展，也门的边缘化群体继续是当局攻击或忽视的受害者。全国 **Muhamasheen** 联盟报告，全国各地对社区的若干袭击造成其从临时建造房屋沦为流离失所。人权高专办—也门记录了两起发生在塔伊兹省的被迫流离失所案件。<sup>24</sup>

## K. 与联合国人权事务高级专员办事处的合作

60. 2012年9月26日，人权高专办和也门政府签署了一项东道国协定正式在也门建立实地办事处。2013年9月30日，在联合国副高级专员的主持下办事处正式成立。

61. 报告期间，人权高专办继续为过渡时期司法法律草案的发展提供支持。作为人权高专办—开发计划署过渡时期司法方案的一部分，在政府代表和民间社会之间组织了全国性的过渡司法协商。这些磋商以克服宗派分歧为目的，使各方就侵犯人权问题和一些敏感的政治问题达成共识。该磋商过程包括以前被排除在外的社会阶层，如胡塞的代表、来自南部省份的公民、受害者协会和部落人民。700多名也门人参与该活动。

<sup>23</sup> 人道协调厅，人道主义公报，第 24 期，5 月 13 日至 6 月 5 日。可在下列网页查阅：  
<http://yemen.humanitarianresponse.info/>

<sup>24</sup> 在 **Jabal Habash** 村的事件中，**Muhamasheen** 与居民社区之间的冲突造成 25 户流离失所，当地政府没有干预，没有保护 **Al-Muhamasheen** 社区。在第二起事件中，在 **Al-Jomalh** 区，一个 **Muhamasheen** 临时住所，内有 62 户，约 300 名成员，他们在这片土地上生活了 30 年。当一个商人购买该土地时，他们遭到驱逐威胁。塔伊兹省长承诺给该社会一块新土地。然而，在提交报告时，尚未确定土地。

62. 人权高专办平行组办了有关过渡司法草案和民族和解的磋商。随后，将有关法律的意见提交给法律事务部部长，法律事务部部长又在 2014 年 5 月将修订后的法律提交内阁供其进一步审议。在过渡司法方案的前提下，人权高专办和联合国开发计划署支持该部建立过渡司法办公室，并对该部的工作人员进行有关过渡时期司法的训练。
63. 人权高专办和开发计划署通过创建一个数据库向土地委员会和任免委员会提供支持，并成功地使委员会能够适当地汇总和分类案例，问题报告和分析具体案件与犯罪模式，电子化地保护文档和注册新索赔。该方案还支持土地委员会设计一个计划，以应付大规模索赔。据预计，土地和任免委员会将在 2014 年年底将对至少 20% 的案例提出建议。
64. 人权高专办与秘书长也门问题特别顾问和其他联合国机构办事处合作，支持宪法起草委员会将国际人权标准纳入新《宪法》。
65. 人权高专办与开发署合作，支持关于第一个《也门国家人权计划》的全国性磋商。该磋商通过了一项制定《计划》的框架。
66. 人权高专办和开发署向正在制定建立国家人权机构法律的人权部提供技术和专业知识支持。他们还与民间社会就法律草案开展了广泛磋商，并与议员一起支持宣传活动。该法律草案于 2014 年 1 月提交议会。
67. 人权高专办和联合国其他实体一起向制定打击贩运法的议会各委员会提供技术援助。这包括提供有关预防和打击人口贩运的国际人权标准以及受害者保护和重新融入社会方面的咨询。
68. 人权高专办向人权非政府组织提供以下方面的能力建设：人权监测和报告、将权利法案纳入《宪法》；不歧视边缘化群体；及国家人权机构。
69. 在“建设和平基金”的框架内，人权高专办与内政部签署了技术援助协议，在以下领域提供技术援助：安全部门改革、将人权标准纳入立法、警察的行为准则和培训方案。

#### 四. 建议

70. 高级专员注意到，也门迄今为止在加强促进和保护人权方面取得的进展，特别是以全国对话会议结束的过程。她仍然关注该国面临的安全，政治，以及人道主义挑战。根据她以前的建议，并基于她在也门的办事处的意见，人权事务高级专员：
- (a) 欢迎全国对话会议的圆满结束，欢迎进程的包容性。她赞赏地注意到就人权问题，特别是妇女，儿童和被边缘化群体的权利的会议成果达成共识；
- (b) 遗憾的是自 2013 年 10 月总的形势升级为间歇性的冲突，敦促有关各方结束冲突和遵守其在国际人道主义法和人权法之下的义务，促进和平过渡进程；

(c) 痛惜没有对 Al-Dhale'a、Amran 及其他地区过度使用武力和严重侵犯人权行为造成的死亡，以及对平民目标，特别是学校和医院等的袭击的指控进行独立和有效的调查。遗憾的是没有向帮助受灾人口的人道主义组织提供直接安全通道；

(d) 呼吁议会迅速核准批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和加入《国际刑事法院罗马规约》；她还呼吁国会批准《强迫失踪法》和建立国家人权机构的法律草案；

(e) 注意到南部也门土地问题解决委员会和强制裁员委员会在受理个人索赔方面取得的进展，显示了政府决心解决长期存在的不满的和建立信任的承诺，极力鼓励该国政府履行该委员会的建议；

(f) 遗憾的是，自 2012 年 9 月，没有委派全国调查委员会专员对 2011 年发生的侵犯人权的指控进行调查。这种延迟损害了任何调查的可信度，并指出政府在以往侵犯人权行为的受害者的赔偿和声张正义方面缺乏坚定的承诺；

(g) 遗憾的是，尽管安全理事会和人权理事会等等一再要求，有关过渡时期司法和民族和解法的决定仍未通过。鼓励政府与人权高专办合作，以便完全遵循国际人权准则，标准和最佳做法；

(h) 关注因 2011 年事件而被捕的个人仍然在押，尽管已发布了释放他们的正式承诺；注意到未经审判的长期拘留或没有正式逮捕令和文件的拘捕的通常做法；还关注，特别在也门南部和平抗议往往遭到镇压，时而采用武力，据报道发生示威者遭逮捕，受伤或死亡的情况；

(i) 鼓励政府特别通过延长特别程序的长期邀请与联合国人权机制合作。

71. 高级专员建议，也门政府采取以下措施，并重申了其先前报告中的一些措施：

(a) 加快建立全国调查委员会，命名其成员，并为其提供迅速执行其任务的一切便利；

(b) 废除第 1 号(2012)大赦法，遵循国际人权法，禁止豁免对严重侵犯人权行为，包括战争罪和危害人类罪负有责任者；

(c) 与人权高专办合作，修订过渡时期司法和民族和解法草案，使其符合国际规范，标准和最佳做法；

(d) 释放所有因和平参与 2011 年事件被监禁的人，并根据正当程序和公正审判标准，核实失踪人员的姓名，并告知家属其下落；和杜绝国家安全部队和政治安全局进行任意拘留的做法；

(e) 确保独立有效调查 Al-Dhale'a、Amran 及其他地区过度使用武力和严重侵犯人权的指控，特别要独立有效调查造成个人死亡的案件和袭击平民目标，如学校和医院的案件。该调查应该由独立和非军事机构进行，调查的结果应公开，追究证明有罪者的责任；

(f) 确保人道主义组织能立即,安全和不受阻碍地进入所有受武装冲突影响的地区;

(g) 确保外国和当地记者的安全,确保他们能够获得的所有信息来源,而不必担心遭到报复;

(h) 确保《宪法》起草过程适当考虑妇女的参与和妇女的权利;

(i) 确保执行《行动计划》,终止和防止也门武装部队招募和利用儿童;

(j) 确保有关 Muhamasheen 和其他少数族裔的全国对话会议成果纳入新《宪法》,并落实到实践中;

(k) 颁布将贩卖人口入刑的法律,制定实施该法的正式标准执行程序,帮助识别和协助贩运的受害者,调查和起诉肇事者;

(l) 依照大会关于暂停执行死刑的决议,确定暂停采用死刑。在此之前,政府应确保严格遵守正当程序相关的人权,包括在涉及死刑的案件中确保公正审判,并确保不对未成年人实施死刑;

(m) 确保反恐政策和战略完全符合国际法,完全符合人权法。在这方面,确保任何致命武力的使用,包括武装的无人驾驶飞机使用,完全符合有关国际法,包括也门根据国际人权法的义务。凡违法行为发生,则进行独立,公正,及时有效的调查,向受害者及其家属提供有效补救措施。同样,确保透明公开报道武装的无人驾驶飞机的使用情况。

#### 72. 高级专员建议,国际社会:

(a) 鼓励及时,独立和公正调查已导致丧命和/或严重伤势的严重侵犯人权的行为。一旦进行,向也门政府提供必要和适当的支持,以确保问责制和适当补救任何侵犯人权的行为;

(b) 鼓励征求也门政府的意见,建立一个独立国际机制,对 2011 年发生的侵犯人权的行为进行调查;

(c) 根据安全理事会第 2140(2014)决议,与负责调查参与威胁也门和平、稳定或安全的行为或为其提供支持的个人或实体的专家小组合作。在这方面,提出符合对破坏者制裁指定标准的信息,包括策划,指挥或犯下违反适用的国际人权法和国际人道主义法的行为,或构成侵犯也门人权的行为;

(d) 为履行政府的过渡计划提供一切必要的财政和技术支持,特别是那些恢复法治,巩固人权保护机制和方案,以及促进人权的计划;

(e) 听取人道主义援助的呼吁和为也门 2014 年人道主义应对计划提供财政支持。