



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 10

技术援助和能力建设

索马里的人权状况

索马里人权状况独立专家的报告*

概要

索马里人权状况独立专家伊莎·迪凡于 2020 年 3 月 12 日被人权理事会任命，2020 年 5 月 1 日就职。自 5 月份以来，独立专家就广泛的问题与索马里联邦政府妇女和人权发展部长以及非洲联盟驻索马里特派团、联合国、其他国际组织、民间社会组织、媒体和外交界的代表举行了在线会议。她还对索马里当前的安全、政治、社会经济、人权和人道主义状况进行了广泛的背景研究。

独立专家注意到索马里联邦政府致力于改善该国的人权状况，确保人人享有人权，包括以尊重国际人道法和人权的方式应对安全威胁和保护平民免受伤害，加强问责和法治，如针对性暴力和性别暴力的问责和法治，以及保障表达和结社自由。然而，尽管作出了努力，这些领域仍然存在重大差距。

本报告涵盖 2019 年 8 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间，并对有待解决的人权挑战进行了分析。在报告中，独立专家还分享了对制定过渡期计划、在索马里人权状况方面取得可持续进展这一前进方向的初步思考。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立专家的任务	3
三. 与国际和区域人权系统的合作	3
四. 近期动态	4
A. 政治、安全和经济动态	4
B. 人道主义状况	6
C. 冠状病毒病对人权的影响	7
五. 主要人权挑战	8
A. 侵犯生命权的行为	8
B. 侵犯意见和表达自由权的行为	10
C. 加强法治和问责	11
D. 经济、社会及文化权利	13
E. 促进妇女权利和性别平等	16
F. 保护儿童免受武装冲突影响	17
六. 技术合作与《索马里 2020-2024 年国家发展计划》	18
七. 结论和前进方向	19

一. 导言

1. 索马里人权状况独立专家的任务于 1993 年根据人权委员会第 1993/86 号决议确立，人权理事会最近在 2019 年 9 月 27 日第 42/33 号决议中将其任务期限延长一年，以评估、监测和报告索马里的人权状况，从而就人权领域的技术援助和能力建设提出建议。理事会还在该决议中请独立专家向理事会第四十五届会议和大会第七十五届会议提交报告。
2. 本报告是 2020 年 5 月 1 日正式就职的现任独立专家伊莎·迪凡提交的第一份报告。报告涵盖 2019 年 8 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间，并以各种来源的信息为基础，包括与民间社会组织和联合国各基金、机构和方案的对话者以及捐助界代表的访谈。报告还依据公开来源信息，如政府声明、可公开查阅的官方文件和新闻文章。
3. 由于与冠状病毒病(COVID-19)有关的措施和旅行限制，独立专家无法在本报告所述期间访问索马里，但希望在不久的将来有机会访问索马里。

二. 独立专家的任务

4. 独立专家确认，索马里当局通过建立国家机构和政治进程、改善安全以及表明对人权和社会经济发展的承诺，在扩大国家权力方面取得了进展——如《索马里 2020-2024 年国家发展计划》¹ 所强调的那样。
5. 独立专家在执行任务时，以人权理事会第 42/33 号决议为指导，理事会特别要求与索马里联邦政府合作，提出一个与各特别程序和其他专家，包括联合国人权事务高级专员办事处深入进行主题接触的过渡期计划，该计划应包括明确的步骤和基准，为人权理事会采取适当后续行动提供资料。因此，独立专家为拟议的过渡期计划确定了七个领域(见下文第 94 段)。

三. 与国际和区域人权系统的合作

6. 索马里联邦政府自 2018 年 10 月当选为人权理事会成员以来，以及最近自其候选人当选为大会第七十五届会议 21 名副主席之一以来，一直表现出与国际人权系统进行建设性对话和合作的意愿。政府分别于 2019 年 9 月 16 日和 12 月提交了关于《儿童权利公约》和《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》执行情况的报告。独立专家获悉，在编写本报告时，索马里联邦政府正在举行全国磋商，以便向人权事务委员会和(第三轮)普遍定期审议提交报告。
7. 保护残疾人和境内流离失所者的权利一直被置于联邦政府人权议程的首位。在 2019 年 8 月 6 日批准《残疾人权利公约》之后，为努力确保该文书得到充分执行，并加强国际合作与伙伴关系，确保对残疾人的保护，索马里妇女和人权发展部长和联合国人权事务高级专员办事处与独立专家合作，在人权理事会第四十二届会议间隙联合举办了一次题为“让《残疾人权利公约》成为现实”的高级别会外活动。在区域层面，联邦政府于 2020 年 3 月 6 日批准了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。

¹ 见 <http://mop.gov.so/wp-content/uploads/2019/12/NDP-9-2020-2024.pdf>。

8. 独立专家欢迎索马里联邦政府向她的各位前任提供的积极合作，包括在任务负责人的定期国别访问和其他类型接触期间进行的坦率对话和交流。她期望得到与其前任相同的合作。除国别访问外，特别程序任务负责人还通过其他途径与各国政府接触，处理侵犯人权问题，包括发出紧急呼吁、指控函和其他形式的来文。2019 年 9 月 4 日，独立专家和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员发出了一份联合来文，涉及索马里兰警察快速反应部队成员与索马里兰萨纳格州 Ceel Afweyn 部族民兵交火期间，两名平民男子被打死，三名平民妇女受伤的问题。²

四. 近期动态

A. 政治、安全和经济动态

9. 在 2019 年 10 月在摩加迪沙举行的索马里伙伴关系论坛上，索马里联邦政府及其国际伙伴通过了下一年要实现的一些新的优先事项。它们还通过了以四个关键主题为核心的 2020 年相互问责框架：包容性政治；安全和正义；经济发展；以及社会发展。

10. 在政治方面，作出了一些为在宪法规定的时限内举行一人一票选举创造必要条件的承诺。这些承诺包括：通过经修正的联邦宪法，并在 2020 年 6 月底之前完成选民登记；到 2019 年 12 月颁布选举法和政党法修正案，其中将包括女议员的 30% 最低配额；继续在实现民族和解方面取得进展；以及确保包括妇女、青年、残疾人、少数群体和边缘化社区在内的社会不同阶层有意义地参与所有进程。6 月 27 日，全国独立选举委员会主席提出了在宪法规定的时限内举行一人一票选举的备选方案，选举时间为 2021 年 3 月或 8 月，具体取决于选民登记方法。³

11. 穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·“法马约”总统 2020 年 2 月 20 日签署的选举法存在一些漏洞，妨碍了其有效实施。2 月 28 日，成立了一个议会联合特设委员会，审查该法的四个关键立法问题：议会两院(选区)的席位分配、选举来自索马里兰的议员问题、巴纳迪尔州的代表权和旨在确保妇女在议会中代表性的 30% 配额。⁴ 政党法修正案仍有待通过，宪法审查进程不大可能在 6 月底之前完成。

12. 在本报告所述期间，联邦与州当局之间的政治僵局依然存在，朱巴兰和加尔穆杜格分别于 2019 年 8 月和 2020 年 2 月举行了选举进程。在非洲联盟、政府间发展组织、欧洲联盟和联合国的推动下，采取了一些旨在加强两级政府间关系和建立共识以推进国家优先事项的举措，包括努力确定举行联邦选举和完成宪法审查进程的最适当模式。

² 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24840>。

³ 见 <https://unsom.unmissions.org/federal-elections-and-political-consensus-building>。

⁴ 见 https://unsom.unmissions.org/sites/default/files/iesg_newsletter_february-march_2020_0.pdf。

13. 2020 年初，索马里国民军与忠于朱巴兰前安全部长 Abdirashid Hassan Abdinur “Janan” (2019 年 8 月 31 日因侵犯人权指控被捕后，在摩加迪沙拘留期间逃跑) 的民兵在朱巴兰盖多州发生冲突，进一步加剧了现有的紧张局势。⁵ 冲突造成了平民伤亡和约 56,000 人大规模流离失所。⁶

14. 2020 年 6 月 14 日，法马约总统发表声明，承认艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰·“马多贝”为朱巴兰有争议的选举进程后的该州临时主席，任期两年。⁷ 另一个值得注意的事态发展是，2020 年 6 月 14 日恢复了与吉布提索马里兰当局的对话。在此之前，埃塞俄比亚总理主持了 2020 年 2 月在亚的斯亚贝巴举行的一次会议。法马约总统在亚的斯亚贝巴会议后不久在摩加迪沙举行的司法会议上，首次就西亚德·巴雷政权在索马里兰实施的暴行道歉。⁸

15. 索马里的安全局势仍然动荡不定，青年党继续对索马里的和平与稳定构成严重威胁，使用一系列方法对政府及其盟友发动复合式袭击，包括对联合国和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)基地的各种袭击。2019 年 12 月 28 日，青年党在摩加迪沙发动了最致命的袭击之一，造成 90 多人死亡，140 人受伤。⁹ 2019 年，联合国记录的平民伤亡总数为 1,459 人(591 人死亡，868 人受伤)；虽然青年党应对 69% 的平民伤亡负责，但 8% 的伤亡由部族民兵造成的，4% 由索马里国民军造成，3% 由索马里警察造成，2% 由非索特派团人员造成。¹⁰ 索马里当局正在与非索特派团和其他国际部队协调，积极致力于恢复索马里的持久和平与安全，打击恐怖主义和暴力极端主义，并确保对平民和民用物体的保护。

16. 在经济方面，2020 年 3 月 25 日，联邦政府在世界银行和国际货币基金组织的“重债穷国倡议”下达成了一项决定，使索马里将能受益于新型融资。这些新的可用资源如果投入得当，可以极大地改善社会经济格局，并有助于实现可持续发展目标。

17. 独立专家鼓励索马里当局和国际金融机构对通过的任何结构调整政策或制定的方案进行人权影响评估。她还鼓励它们根据索马里的国际人权义务，尊重基本的经济、社会和文化权利，通过增加分配给社会部门的预算比例，保护社会中最弱势和最边缘化群体的权利。

⁵ S/2020/398，第 8 段。

⁶ 见 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HC%20Statement-Gedo%20Conflict%20-%20final%20draft-English%20version.pdf>。

⁷ 见 www.garoweonline.com/en/news/somalia/somalia-fgs-recognises-madobe-as-interim-president-invites-fms-leaders-to-meeting#:~:text=MOGADISHU%2C%20Somalia%20%2D%20Under%20pressure%20Somalia,embroiled%20in%20a%20protracted%20conflict。

⁸ 见 www.somaliland.com/news/somaliland/somalia-president-apologizes-to-somaliland-people-for-atrocities-in-1980s/。

⁹ S/2020/121，第 19 段。另见 S/2019/884，第 12-20 段和 S/2020/398，第 15-21 段。

¹⁰ 联合国，《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 46 页。

B. 人道主义状况

18. 索马里的长期人道主义危机因三个因素而加剧：COVID-19 疫情的爆发、沙漠蝗虫以及与气候变化相关的影响如严重的干旱和洪水，从而导致 2020 年有 520 万人需要人道主义援助。这些挑战致使人口进一步流离失所，并加剧了现有的不平等、歧视和保护差距。¹¹ 独立专家获悉，辍学率急剧上升，家庭暴力、性暴力和性别暴力激增，给妇女和女童造成不成比例的影响。

19. 2019 年，联合国向近 120 万境内流离失所者和受流离失所影响社区的成员提供了基本服务，其中大多数人因冲突和/或洪水而流离失所。¹² 虽然许多因洪水流离失所的人已经返回家园，但影响仍然广泛。其他许多人也需要支持，因为他们被剥夺了生计和社会保障网络，被迫与生活贫困者一起留在人满为患的地区，并面临迁离风险。¹³ 此外，缺乏获得基本医疗保健的机会，以及食物、水和卫生设施不足，进一步增加了他们的脆弱性，使他们更易感染水传播疾病、疟疾和 COVID-19。

20. 2019 年 11 月，联合国和联邦政府启动了洪灾应对计划，向 350,538 人提供了约 2500 万美元的援助。¹⁴ 同月，联邦政府通过了 2019 年《关于向符合条件的难民回返者和境内流离失所者分配住房用地的临时规则》和《国家迁离准则》，以防止对境内流离失所者的迫迁。¹⁵ 一个月后，在全球难民论坛上，联邦政府重申致力于为难民、境内流离失所者、难民回返者和其他弱势群体寻找持久解决办法。¹⁶

21. 12 月初，索马里遭遇了 20 多年来最严重的沙漠蝗虫灾情，致使 2020 年 2 月 2 日宣布全国进入紧急状态。2 月 27 日，联邦政府与联合国粮食及农业组织联合发布了沙漠蝗虫危机行动计划，列出了今年剩余时间内将开展的活动。¹⁷ 虽然暴雨减缓了沙漠蝗虫的影响，但 2020 年作物收成预计将比往年减少 20% 至 30%，从而进一步增加了粮食不安全和营养不良的风险。¹⁸ 2020 年 5 月 15 日，世界银行批准了一笔 1.375 亿美元的赠款，用于支持受水旱灾害影响地区的生计和基础设施恢复，以及加强联邦政府的备灾工作。¹⁹

¹¹ S/2019/884，第 54-60 段；S/2020/121，第 60-67 段；以及 S/2020/398，第 59-65 段。

¹² 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 33 页。

¹³ S/2020/398，第 61 段。

¹⁴ S/2020/121，第 61 段。

¹⁵ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 26 页。

¹⁶ 同上，第 12 页。

¹⁷ S/2020/398，第 62 段。

¹⁸ 见 <https://reliefweb.int/report/ethiopia/under-secretary-general-humanitarian-affairs-and-emergency-relief-coordinator-mark>。

¹⁹ 见 www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/05/15/world-bank-approves-137-5-million-for-somalias-response-to-covid-19-floods-and-drought。

22. 由于安全局势的原因，索马里各地的人道主义准入仍然面临重大挑战，据报告存在针对人道主义人员和资产的威胁和暴力、绑架人道主义援助人员、拘留工作人员和受益人、限制入境、扰乱人道主义活动和抢劫货物等行为。²⁰

23. 独立专家注意到索马里当局、联合国机构和其他人道主义行为体所作的努力。她呼吁加强人道主义行为体和发展行为体之间的协调，并向当地非政府组织提供更多支持。

C. 冠状病毒病对人权的影响

24. 2020 年 3 月 16 日，索马里确认了首例 COVID-19 病例，并采取了一些遏制该病毒传播的预防措施，包括实施宵禁、暂停航班、禁止大型集会以及关闭学校和大学等。截至 6 月 30 日，索马里联邦卫生部共报告了 2,924 例确诊、932 例康复和 90 例死亡病例。²¹ 数十年的冲突对国家的卫生基础设施和国家应对如此大规模的公共卫生危机的能力产生了巨大影响。医院、隔离设施和人员保护设备很少，检测能力有限。自这一大流行病爆发以来，索马里已有 133 名医疗保健人员感染 COVID-19，这给全国的服务提供带来了额外的压力。²²

25. 3 月底，联邦政府启动了全国 COVID-19 防备和应对计划以及全面的 COVID-19 社会经济影响和应对计划。政府还启动了专门针对境内流离失所者和弱势社区的防备和应对计划。根据这些计划，在与联合国和当地非政府组织的协调以及私营部门和国际捐助者的财政支持下，在联邦和州一级采取了一些积极措施，应对这一大流行病的影响。其中包括对卫生部门进行投资，释放 1,300 多名囚犯以缓解监狱和其他拘留场所的过度拥挤情况，以及采取财政和其他经济措施，减轻该大流行病给弱势人口带来的经济负担。

26. 独立专家赞扬索马里当局及其国际伙伴在长期的武装冲突和人道主义危机中为应对这一大流行病所作的努力，但感到关切的是，其中一些措施对享有人权造成严重损害。据报告，在该大流行病期间，袭击医疗保健和援助人员、执法机构过度使用武力导致平民死亡、侵犯表达和意见自由权、暴力和性别暴力以及强行驱逐事件增加。

27. 5 月 27 日，七名卫生工作者和一名平民在中谢贝利州的 Gololey 村被青年党绑架并杀害。²³ 自袭击发生以来，当地的妇幼保健中心——该地区唯一的医疗机构——一直处于关闭状态。5 月 8 日，青年党在下朱巴州的多布里镇绑架了三名正在进行营养和健康评估的援助人员。4 月 24 日，一名警官在摩加迪沙邦德尔区执行从黄昏到黎明的宵禁时开枪打死了两名平民。这些杀人事件在全市引发了暴力抗议，要求伸张正义和追究责任。²⁴ 被指控的犯罪人于 7 月 2 日被军事

²⁰ S/2019/884, 第 60 段和 S/2020/398, 第 64 段。

²¹ 见 <https://moh.gov.so/en/covid19/>。

²² 见 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID%20-19%20Impact%20Update%209%20-%20publish.pdf>。

²³ 见 <https://somalia.un.org/en/48336-statement-abduction-and-killing-ngo-health-workers>。

²⁴ 见 www.aljazeera.com/news/2020/04/anger-mogadishu-police-kill-civilian-covid-19-curfew-200425143536573.html。

法庭判处死刑。²⁵ 4 月 13 日，联邦政府承认媒体的重要作用，并将其列为抗击 COVID-19 中的一项必不可少的服务。但记者在履行职责方面仍然受到限制。例如，3 月 20 日，邦特兰警方逮捕了一名就如何防止 COVID-19 传播征求公众意见的记者。4 月 14 日，索马里警察部队逮捕了一名在摩加迪沙的一家私营电台和电视台工作的记者，此前他曾在社交媒体上发帖批评政府对这一大流行病的反应。四天后，他获得保释，并于 7 月 7 日出庭。²⁶

28. 此外，该国各地的基本物品和商品价格飙升，给包括境内流离失所者、残疾人和贫困者在内的弱势人口的粮食安全带来了更多风险。大流行病还导致汇款流动中断，而这是许多人的主要收入来源。

29. 独立专家敦促联邦政府及其合作伙伴将人权放在应对 COVID-19 大流行病和其他突发公共卫生事件的核心位置，这是保障长期复苏和实现可持续发展的唯一途径。

五. 主要人权挑战

A. 侵犯生命权的行为

1. 冲突期间的平民保护

30. 独立专家承认联邦政府及其国际伙伴为制定措施保护索马里人民，防止侵权行为，以及确保安全部队遵守国际人权法和人道法所作的努力，包括提供培训及开发工具，如制定人权行动计划。

31. 但独立专家对索马里冲突持续动荡，造成令人无法接受的平民伤亡表示关切。在本报告所述期间，联合国报告了近 800 起安全事件，导致 300 多起据称的非法杀人/暗杀案件，近 500 人在军事行动中受伤。这些死伤是冲突各方发动的袭击、空中轰炸和部族间暴力造成的，系青年党、部族民兵、索马里安全部队、非索特派团人员和身份不明者所为。²⁷ 在一些情况下，平民被迫向武装团体支付费用或违背其意愿支持冲突中的某一方。冲突还导致对儿童的严重侵犯以及对妇女和女童实施的与冲突有关的性暴力，特别是在境内流离失所者和难民营地以及收容社区中。对侵权行为负有责任的人很少被追究责任，受害者也没有得到适当的补救、赔偿或康复支持。

32. 独立专家对索马里当局和国际伙伴努力实施安全部门改革过渡计划感到鼓舞，该计划将使索马里安全机构对公民安全负责，并以尊重国际人权法为基础。已经采取了一些保护和缓解措施，例如设立检查站、加强监视以及在有针对性的行动中采取合理的预防措施保护平民等。

²⁵ <https://abcnews.go.com/International/wireStory/somali-officer-sentenced-death-shooting-civilians-71574589>.

²⁶ 见 www.hrw.org/news/2020/07/06/baseless-charges-against-prominent-somali-journalist。

²⁷ S/2019/884，第 41 段，S/2020/121，第 49 段和 S/2020/398，第 44 段。

33. 然而，包括人权维护者和记者在内的平民仍然是暗杀(至少 35 起据称是青年党所为)和国家机构过度使用武力的目标。外国部队的袭击如美国空袭造成的伤亡依然令人关切。部族民兵也对本报告所述期间发生的非法报复杀人事件负责。

34. 独立专家呼吁索马里当局采取有力措施，防止法外处决，并加强相关安全部队和机构的内部和外部问责机制。敦促冲突各方在敌对行动中尊重国际人权法和人道法。

2. 死刑

35. 联邦政府尚未废除死刑，也没有宣布暂停执行死刑。据称 2019 年至少有 12 人被处决。²⁸ 据联合国统计，2019 年 8 月 5 日至 2020 年 2 月 4 日，索马里共有 22 人被判处死刑，11 人被执行死刑。²⁹

36. 索马里的《死刑法》不符合国际人权标准，因为其中规定对不足以判处死刑的犯罪处以死刑。据称——但没有得到证实——索马里国民军也执行死刑，这与索马里在大会上关于死刑的投票记录相矛盾。2020 年 2 月 3 日，在摩加迪沙监狱和法院综合设施移交之际，政府同意，任何被拘留在该设施中的人都不会被处决。³⁰ 独立专家鼓励索马里朝暂停死刑的方向迈进。

3. 部族冲突与水土资源

37. 部族制度普遍存在于索马里的政治、经济、社会和文化生活中，特别是在农村地区。部族长老管理牧场和水等自然资源的使用，影响政治事务，促进冲突解决，并监督传统司法(xeer)系统。对权力、耕地和水的争夺导致了对小部族和少数部族的歧视，并助长了冲突，有时会造成死亡、财产破坏和流离失所。在朱巴兰，部族长老和候选人在州选举中的安全问题是一个优先问题。2019 年 6 月 17 日，在基斯马尤，不明身份的持枪歹徒在一起疑似与选举有关的事件中开枪打死了一名 Bayomaal 部族的传统长老。³¹ 干旱、洪水和蝗灾增加了对可耕地及家庭和农业用水的需求，特别是在农村脆弱社区。在这些灾害期间，部族间的紧张局势和冲突升级。2020 年 4 月 11 日，在基斯马尤西南部有争议的土地上发生断断续续的冲突后，马吉廷部族和阿乌拉马勒部族的长老同意停火。2 月 2 日至 4 月 2 日之间的冲突夺走了 50 多人的性命。³²

38. 独立专家注意到，能源和水资源部长批准的水、环境卫生和个人卫生政策正待内阁批准，并注意到总理领导的一项制定国家水资源管理战略的倡议。独立专家敦促索马里当局通过加强当地社区对改善水和卫生安排的参与来保护少数部族的权利。

39. 她还敦促索马里当局修建更多水井，改善清洁水的获取和供应。具体而言，她敦促当局完成 100 口井的项目，以降低与资源有关的部族冲突水平，并限制干旱、洪水和蝗虫对边缘化社区的影响。

²⁸ 见 www.amnesty.org/download/Documents/ACT5018472020ENGLISH.PDF。

²⁹ S/2019/884，第 41 段和 S/2020/121，第 49 段。

³⁰ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 20 页。

³¹ S/2019/661，第 19 段。

³² S/2020/398，第 34 段。

B. 侵犯意见和表达自由权的行为

40. 意见和表达自由权载于 2012 年《临时联邦宪法》和 2016 年媒体法，以及索马里加入的一些国际和区域文书。2020 年 1 月 14 日，议会上院批准了 2016 年媒体法修正案。修正后的该法目前正待总统颁布。

41. 虽然批准修正案可被视为朝正确方向迈出的一步，但独立专家感到关切的是，经修正的媒体法的某些条款限制了意见和表达自由，构成对国际人权法的违反。例如，禁止独立媒体播放被认为有损国家利益的新闻(包括在安全、经济和公共政策领域)的规定，以及缺乏对关键术语，如“假新闻”、“煽动冲突或鼓励部落主义”和“毫无根据的宣传”的明确定义，可能构成一种审查制度和压制独立声音的手段。³³ 此外，索马里媒体委员会的职责包括调解和解决投诉、颁发和吊销媒体许可证、颁发奖项以及对记者、编辑和媒体采取纪律措施，其组成和任命过程并不能保证独立性，可能会促进自我审查。³⁴ 信息部除了是索马里媒体委员会的成员外，还负责推荐索马里媒体委员会成员名单供部长理事会批准，这赋予了政府过于广泛的自由裁量权和对媒体的控制权。独立专家告诫不要利用许可证发放和罚款等行政监管手段对媒体施加不适当的压力，或暂停媒体活动或加以取缔。

42. 在 2020 年 5 月 3 日世界新闻自由日之际，法马约总统宣布对 1964 年《刑法》进行改革，该法通常被用来压制媒体自由和获取信息的权利。另一个积极的事态发展是，5 月 21 日，在索马里记者全国联合会提出申诉后，贝纳迪尔州法院致函总检察长办公室，要求调查杀害 50 多名记者的事件。虽然这些事态发展为加强对侵犯记者人权行为的追责带来了希望，但局势仍然令人担忧。2020 年，根据世界新闻自由指数排名，索马里在 180 个国家中位列第 163 位。³⁵

43. 独立专家继续收到报告称，索马里联邦和州当局以及青年党对记者进行杀害、人身攻击、任意逮捕和未经指控的拘留、骚扰和恐吓，并暂停电视台和其他媒体播放的节目。³⁶ 记者和媒体经常因为报道被认为有损国家利益的问题而成为目标。例如，2020 年 1 月 10 日，记者们被阻止报道加尔穆杜格州的议会选举情况，遂决定暂停工作以示抗议。³⁷ 对记者和媒体机构的指控大多是散布“假新闻”，《刑法》将之定为刑事犯罪，最高可判处 6 个月监禁，这一处罚与国际法不符。

44. 根据索马里记者联合会最近的一份报告，在 2019 年 5 月至 2020 年 5 月期间，索马里各地的记者有 4 人被杀害，47 人遭受酷刑或骚扰，7 人受伤，64 人被任意逮捕。此外，据称有 5 家媒体遭到袭击。³⁸ 2019 年 8 月 14 日，青年党对

³³ 修正媒体法的法案，第 3-4 条。

³⁴ 同上，第 14-15 条。

³⁵ 见 <https://rsf.org/en/ranking#>。

³⁶ 例如，见 www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2020/02/Somalia_We-live-in-perpetual-fear.pdf。

³⁷ 见 <https://sjsyndicate.org/2020/01/13/journalists-covering-galmudug-election-protest-against-restrictions-tv-editor-released/>。

³⁸ 见 <https://fesoj.org/wp-content/uploads/2020/05/FESoj-REPORT-2020.pdf>。另见 www.nusoj.org/wp-content/uploads/2020/03/Annual-Report-2020.pdf。

奥代格莱军事基地发动汽车炸弹袭击，造成数人死亡，其中包括一名为索马里国民军电台工作的摄影师。³⁹ 2020 年 2 月 16 日，一名自由撰稿记者在下谢贝利州的阿夫戈耶镇被不明身份的武装人员杀害，据称他之前收到了许多威胁。据报告，已对这起杀人案件展开调查。⁴⁰ 据报告，5 月 5 日，Kalsan 电视台的一名记者在回家的路上，在试图分开似在打架的一男一女时被刺死。据称，这名记者因报道政治问题而成为蓄意谋杀目标。⁴¹

45. 独立专家敦促索马里当局加倍努力，改善记者的安全和安保，并创造有利环境，使他们能够有尊严地开展作品，而不受任何伤害。独立专家还敦促当局彻底调查所有关于侵犯记者和其他媒体从业人员人权的指控。

C. 加强法治和问责

46. 索马里司法部门囊括传统的 *xeer* 制度、伊斯兰教法和以国家和国际法为基础的正式法律制度。正式的司法基础设施虽然正在逐步重建，但由于缺乏问责，仍然很脆弱。作为面临严重困难的正式司法系统的补充而建立的非诉讼纠纷解决机制似乎增加了解决纠纷的机会，但并没有为妇女和女童或边缘化群体和少数群体带来更大的正义。

47. 独立专家欢迎联邦当局致力于通过起草新《刑法》、建设警察和司法机构的能力以及采取步骤建立法律援助制度来加强法治和防止有罪不罚现象。⁴² 独立专家欢迎通过了关于设立反腐败委员会和土地委员会的法律，敦促索马里当局确保这两个机构适当运作。

48. 在颁布重要国家立法和建立司法机制方面的拖延削弱了法律和体制框架。在很大程度上，对警务不足和低效问题仍然不予追责；司法机构的资源和技能缺乏对司法公正产生了负面影响；与人权法相抵触的不受管制的习惯做法继续阻碍打击有罪不罚的工作。修订《临时联邦宪法》的问题已经讨论了两年多，联邦和州当局之间仍未达成共识。司法事务委员会和宪法法院的设立和运作也被延迟。

1. 设立国家人权委员会

49. 独立专家重申，国家人权委员会的最终设立是当务之急，这一步骤已经拖延了近两年。一个根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）具有独立性和充足资源，并有权监督侵犯和践踏人权行为及追究其责任的国家人权委员会，对于加强诉诸司法的机会和结束有罪不罚现象至关重要。不优先考虑该机构的运作破坏了联邦政府关于实现索马里人权利的承诺。鼓励索马里当局以保证妇女、少数群体和残疾人代表性的方式，加快招聘该委员会的委员。

³⁹ 同上，第 4 页。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 见 <https://en.unesco.org/news/unesco-director-general-condemns-murder-journalist-said-yusuf-ali-somalia>。

⁴² 见 <https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session24/SO/Somalia.pdf>。

2. 执法机构

50. 索马里通过增加朱巴兰、西南州、希尔谢贝利和邦特兰的警察人数，在促进和部署“新警察模式”方面取得了一些进展。已提交联邦议会的警察法案草案尚未通过。人权审查和性别多样性原则被纳入了招聘程序。正在开展一般和专门的警察培训。在《索马里 2020-2024 年国家发展计划》中，联邦政府承诺改善警察部队的服务。

51. 独立专家感到关切的是，这些努力尚未转化为对平民的充分保护，达不到以民主方式维持治安的标准，有效警务仍面临一些挑战。⁴³ 例如，在索马里兰，关于警察系统性滥用权力和有罪不罚文化的报道导致警察与社区之间的信任崩塌。刑事案件的调查率和对被指控犯罪人的起诉率仍然很低。独立专家还感到关切的是，警察继续对平民过度使用武力，而且据报告，警察继续对平民，特别是记者、人权维护者和涉嫌恐怖主义活动的人实施酷刑、殴打、威胁、骚扰和任意逮捕。⁴⁴ 警察能力低下意味着无法公平适用现有法律，特别是在侵犯境内流离失所妇女和儿童的案件中。

52. 独立专家敦促联邦政府加快采取措施，确保追究警察侵犯人权行为的责任，并采取积极步骤，建立警察和社区之间的信任。独立专家还敦促索马里当局与国际伙伴合作，继续培训警察，特别是在处理性暴力方面。

3. 法院与非诉讼纠纷解决机制

53. 由于基础设施和资金不足以及法官、检察官和法院人员能力薄弱，法院的机构能力依然令人关切。联邦政府和联合国开发计划署(开发署)已将流动法院的数量增加到 16 个，并将其覆盖范围扩大到新解放的地区，在这些地区，由于缺乏安全，很难建立永久性法院结构。流动法院在 2019 年登记了 1,040 起案件，而非诉讼纠纷解决中心在同一时期解决了 5,051 起案件。这似乎表明对正式司法系统缺乏信心，而越来越依赖其他形式的仲裁。⁴⁵

54. 在全球法治协调中心的支持下，最高法院领导开展了一项针对联邦和州法院 36 名法官和检察官的培训员培训方案，以弥补法官培训需求评估中确定的差距。⁴⁶ 最近的统计数据表明，女性律师、检察官、法官和司法机构中其他工作人员的代表性仍然很低。⁴⁷ 独立专家敦促当局加快努力，向受害者提供适当的补救和赔偿，并加强和平与安全。

55. 尽管存在严重的法治和人权问题，特别是缺乏公正审判和正当程序保障，但索马里的军事法庭系统仍在继续运作。同样令人关切的是，这些法庭继续审判平民。除一起记录案件外，被告得不到充分的法律代表，没有上诉程序，特别是

⁴³ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 19 页。

⁴⁴ 见 www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2020/02/Somalia_We-live-in-perpetual-fear.pdf。

⁴⁵ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》。

⁴⁶ S/2019/884，第 68 段。

⁴⁷ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 19 页。

死刑案件上诉程序，军事法庭系统在国防部管辖下运作。⁴⁸ 2019 年 12 月 10 日，联邦政府商定了将高风险的青年党和与青年党有关联的被拘留者从军事法庭移交民事法庭的路线图。⁴⁹ 由于法庭程序缺乏透明度而不遵守公正审判程序的情况令人关切，特别是在死刑案件中。

56. 法律援助对于扩大诉诸司法的机会至关重要，特别是对贫困和边缘化群体而言，它是索马里流动法院工作的补充。联邦政府报告说已经制定了一项法律援助政策和一项国家法律援助法案，目前正在审批当中。法律援助服务主要由索马里法律援助网等民间社会组织提供。报告显示，2019 年约有 4,068 人受益于法律援助服务。⁵⁰ 独立专家敦促索马里当局加快颁布这些法律框架，以改善正式司法系统的服务提供情况。

57. 传统的纠纷解决机制继续在社区中使用，因为它们在当地参与者眼中具有实际可及性和合法性，而且成本较低。传统的纠纷解决制度虽然有可能改善索马里诉诸司法的机会，但也可能加剧歧视，并使不符合国际人权标准的做法长期存在，特别是针对妇女、女童和少数群体的做法。警察和性暴力受害者的家属有时会支持 *xeer* 法院，并将案件提交这些法院审理。总检察长为阻拦这种做法而作出的干预和声明没有获得支持。开发署和世界法律行动组织通过实施一项联合方案，协助联邦政府将性暴力案件提交正式的刑事管辖机构。

58. 在《索马里 2020-2024 年国家发展计划》中，联邦政府再次承诺在各级政府建立解决诉诸司法问题的正式制度之前，实现传统纠纷解决制度的现代化和协调。鉴于传统法院适用歧视性规范和做法，这一承诺很可能会延误妇女、女童和少数群体诉诸司法的机会。

D. 经济、社会及文化权利

59. 通过《索马里 2020-2024 年国家发展计划》，联邦政府旨在解决贫困、机构改革、人力发展以及法律和政策框架问题，以加强对人权法和人道法的尊重。尽管如此，在一些重要的经济、社会和文化机会方面，人权挑战依然存在。边缘化群体和少数群体之间的经济差距相当普遍，例如索马里兰的班图族和加博耶族之间的差距。投资不足和歧视限制了妇女、女童、境内流离失所者、难民和残疾人的受教育机会。

60. 获得水、卫生设施和土地资源的机会有限，再加上持续不断的武装冲突和部族冲突以及包括干旱、洪水和沙漠蝗虫在内的环境灾害，使边缘化社区陷入贫困。

⁴⁸ 美国国务院，2019 年人权做法国别报告 (www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/)。

⁴⁹ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 20 页。

⁵⁰ 同上，第 19 页。

1. 受教育的机会

61. 联邦政府已经批准的《儿童权利公约》和《临时联邦宪法》保障索马里女童在实质平等的基础上接受优质教育的权利。国家儿童权利法案草案进一步保护了这些权利。⁵¹ 然而，索马里的入学率仍然是世界上最低的(只有 30% 的儿童在校，其中 40% 是女孩)，教育系统极其薄弱。⁵²

62. 索马里当局与联合国伙伴和其他利益攸关方合作，为改善学校管理制度、教师能力和学校供餐的方案提供了支持，以提高女童的入学率和继续就读率，特别是在小学阶段。⁵³ 造成男女童上学人数差距的原因是持续的冲突局势和女童缺乏安全，以及切割女性生殖器官、早婚和/或强迫婚姻等有害做法。高昂的学费也让贫困家庭负担不起，特别是农村地区的家庭。例如，84% 的游牧妇女没有受过教育。残疾女童、生活在农村和边远地区的农业和游牧社区女童、怀孕女童以及境内流离失所者和难民营地的女童面临多种形式的歧视，妨碍她们接受教育。⁵⁴

63. 独立专家认为，除非政府投资于协调和全面的加强型全国教育系统，否则索马里人在发展的各个方面都将继续落后。

2. 改善人权的享有

64. 在《索马里 2020-2024 年国家发展计划》中，联邦政府承诺进一步改善获得医疗保健的机会和健康状况，并把重点放在医疗保健机会最少的农村公民身上。独立专家注意到索马里当局和包括联合国儿童基金会在内的发展伙伴为制定 2018-2020 年健康战略、2019-2023 年精神健康战略、索马里首个全民保健路线图、关于综合管理新生儿和儿童疾病及助产服务的国家准则所作的努力。

65. 虽然这些努力取得了一定进展，但一些儿童和母亲患上可避免和可治疗疾病的风险仍然很大。据估计，73% 的妇女由于费用高、距离卫生设施远或需要寻求同意等原因，在获得医疗保健方面至少面临一个问题。索马里的孕产妇死亡率仍然是该区域最高的，估计每 10 万活产中有 692 例死亡(低于之前的 723 例)。其原因包括：计划生育水平低，存在切割女性生殖器官做法，熟练助产士提供的护理和参与有限，获得紧急产科护理的机会不足等。此外，67.7% 的妇女没有接受产前护理。⁵⁵ 2018 年新生儿死亡率估计为每 1000 活产中有 37.5 例死亡。

66. 独立专家感到关切的是，持续不断的冲突、干旱、洪水和蝗灾使人口更易遭受饥饿、疾病和营养不良，从而使本已脆弱的医疗保健系统不堪重负。改善保健系统和服务，特别是针对贫困社区成员、境内流离失所者、难民、妇女和儿童的保健系统和服务，对于逐步实现健康权至关重要。

⁵¹ S/2019/884，第 44 段。

⁵² 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 36 页。

⁵³ 《联合国索马里：2019 年国家成果报告》，第 36 页。

⁵⁴ 《2020 年索马里健康和人口调查》，第 212-213 页。

⁵⁵ 同上，第 278-280 页。

67. 独立专家敦促索马里当局与发展伙伴协作，通过颁布法律和政策框架，包括国家卫生专业人员法案，迅速逐步实现健康权，并按照《关于艾滋病毒/艾滋病、结核病和其他有关传染病的阿布贾宣言》的建议，制定国家卫生政策、战略和行动计划，并为其分配适当资源，至少占国家预算的 15%。

3. 促进青年参与

68. 索马里青年占约 1500 万总人口的三分之二。⁵⁶ 在《2017-2021 年国家青年政策》中，联邦政府承认索马里青年无法实现他们的权利和获得基本服务，他们期望政府追究责任并满足他们的需要。一半以上的青年是文盲，15-24 岁的人中有三分之二生活贫困(部分原因是粮食不安全)。此外，年轻人无法获得性健康和生殖健康教育以及对青年友好的服务，其中约 27% 处于失业状态。通过《2017-2021 年国家青年政策》，联邦政府旨在消除青年发展的体制障碍，并创造机会，使青年能够充分发挥其潜力。

69. 独立专家注意到青年和体育部与联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人口基金、联合国索马里援助团、美国国际开发署(美援署)、建设和平基金等合作实施的旨在增强索马里青年能力的若干政策和方案。在本报告所述期间，一个青年赋权发展项目倡导青年参与朱巴兰选举，最终包括两名妇女在内的 17 名青年在 2019 年竞选州公职。在联邦一级，全国独立选举委员会为代表各州的 40 名青年组织了一次培训班，使之了解青年参与索马里政治的障碍。

70. 在第四届索马里全国青年大会上，来自各州的 300 多名青年与政府代表进行了代际对话，以获得谈判和外交技能。2019 年 11 月，摩加迪沙科技峰会以“为索马里推广青年主导的科技型解决方案”为主题，吸引了 5,000 多人参加。为技术进步和创新作出了重大财政承诺。机构间青年与发展工作组支持联邦政府和青年团体设计联邦和州一级的协调与监督机制，目的是与青年接触，并支持他们制定工作计划，找到解决当地问题的办法。这些机制已成为在技术、能源和其他部门提供技术培训以及长期和短期就业的工具。2020 年 1 月，美援署和索马里当局启动了一项青年创业方案，以支持青年拥有的企业，并促进索马里银行和小额信贷机构的投资。

71. 这些努力为减少青年在社会中的边缘化和提高他们主张权利的能力作出了一定的贡献。独立专家感到关切的是，青年的经历在很大程度上仍然受贫困、缺乏接受教育和培训的机会、医疗保健和其他服务不足、失业和性别歧视等因素驱动。居住在农村社区及境内流离失所者和难民营地的索马里青年继续面临与城市青年的严重差距，他们仍被排除在治理机制和进程之外，也无法建立使他们能够抓住就业机会的网络。冲突地区的年轻人还容易受到青年党的绑架和强行招募。

72. 独立专家敦促索马里当局将青年方案扩大到农村地区，并提高教育和培训、保健和社会保障服务的质量，以遏制青年中的不满、滥用药物和暴力行为，这些行为会导致动乱和被招募参与犯罪和恐怖活动。

⁵⁶ 其中，75% 在 35 岁以下，29% 在 15 至 29 岁之间。

E. 促进妇女权利和性别平等

73. 冲突后环境为妇女主张人权和提高其社会地位提供了独特的机会。索马里迄今尚未批准《消除对妇女一切形式歧视公约》和《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》。在国家层面，妇女权利和性别平等受到目前正在审议的 2012 年《临时联邦宪法》的保障。

74. 2019 年《索马里妇女宪章》为推动妇女人权、促进包容性社会的政治、经济和社会发展议程提供了政策框架。虽然联邦政府批准了《妇女宪章》，但索马里妇女和女童在接受教育、代表权和参与公共生活方面继续面临挑战。此外，她们还遭受性暴力和性别暴力，包括与冲突有关的性暴力、切割女性生殖器官以及早婚和强迫婚姻。

1. 妇女对公共生活的参与

75. 独立专家感到关切的是，尽管《妇女宪章》呼吁妇女平等参与机构和国家生活的每个方面(这一呼吁得到索马里女议员的支持)，并要求妇女在政府三大部门、私营部门和独立委员会中至少占 30% 的职位，但妇女在联邦和国家机构中所占的比例不到 25%。此外，2020 年 2 月颁布的选举法和《临时联邦宪法》都没有规定妇女在各级政府决策职位中占 30% 的最低限额，从而使达到这一门槛成为一项艰巨的任务。事实上，西南州新议会中的妇女代表性从 22% 降至 15%，低于宪法要求的 20%。⁵⁷

76. 男性主导的部族制度妨碍进步，该制度渗透到政治和家庭生活中，并受到对伊斯兰教法作出的限制妇女参与决策和领导职位的解释的影响。妇女和人权发展部与联合国、非索特派团和其他机构合作，努力使妇女获得必要的技能、培训和知识，以加强她们在联邦和州一级的政治领导作用。最近，这些机构倡导并成功设立了一个工作组，处理《索马里 2020-2024 年国家发展计划》四大支柱之一下面的妇女权利和性别平等问题。

2. 性暴力和性别暴力，包括与冲突有关的性暴力

77. 索马里《临时联邦宪法》和《刑法》向妇女提供一定程度的保护，使其免受暴力侵害。2018 年性犯罪法案正待通过，该法案应能加强对妇女和女童的保护。索马里兰、邦特兰和朱巴兰也有类似的性犯罪法律，但存在一些差异，旨在保护妇女和女童免受性暴力。然而，尽管有这些进步，针对妇女和女童的性暴力和身体暴力仍然普遍存在，而且几乎完全不受惩罚。⁵⁸ 据报道，76% 的强奸案发生在境内流离失所者营地，14% 发生在收容社区，⁵⁹ 女性人口中为家庭暴力开脱的比例为 76%。据报道，在本报告所述期间，发生了 270 多起与冲突有关的性暴力案件。执行法律和政策框架以及追究施暴者责任的结构仍然薄弱。妇女和人权发展部、联合国伙伴和其他机构一直在对法官、检察官和警官进行关于起诉性暴力和与冲突有关的性暴力犯罪的培训。一些警察单位设立了妇女儿童保护股。

⁵⁷ S/2020/398，第 36-38 段。

⁵⁸ 经济合作与发展组织，性别、社会制度与发展数据库。可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GIDDB2019>。

⁵⁹ 见 <https://sidrainstitute.org/wp-content/uploads/2019/06/Rape-Policy-Brief.pdf>。

78. 在本报告所述期间，联合国记录了数百起针对妇女和女童的性暴力事件，施暴者为身份不明的武装人员、部族民兵、青年党成员以及索马里警察和武装部队成员。⁶⁰ 虽然经过技术培训后，起诉数量预计会有所增加，但现在仍然很少。在大多数情况下，家庭和受害者更愿意向传统法院申诉，这些法院可将损害赔偿金判给受害者的男性家庭成员，或者按照 *xeer* 制度，要求性暴力实施者与受害者结婚。当局努力改变这种做法的结果喜忧参半。独立专家感到关切的是，如果性犯罪法案得不到颁布，性暴力幸存者将无法伸张正义。她敦促联邦政府通过该法案，以加强问责。

3. 有害做法

79. 《临时联邦宪法》禁止切割女性生殖器官，但这种做法仍然很普遍。⁶¹ 在联邦一级，2018 年向议会提交了一项为打击索马里切割女性生殖器官做法提供框架的法案草案，⁶² 朱巴兰和邦特兰州议会分别于 2019 年 11 月 14 日和 21 日审查了这两个州取缔切割女性生殖器官做法的法案。⁶³

80. 虽然这些都是朝正确方向迈出的重要步骤，但有害做法并未减少，在某些情况下甚至有所增加。根据《2020 年索马里健康和人口调查》所载信息，99% 的 15-49 岁索马里女童和妇女接受过生殖器官切割，72% 的妇女认为这是一项宗教义务。尽管有这些调查结果，但切割女性生殖器官对遭受其害的妇女和女童的健康和福祉构成了风险，并构成对儿童权利的侵犯。宗教和传统领导人反对女孩的当前结婚年龄并希望将其降到 15 岁(这会带来重大的身心健康风险，在某些情况下包括死亡)，索马里当局为克服他们对法案的抵制而实施的现行战略似乎并无效果。独立专家感到关切的是，在通过这些法案方面的继续拖延会使女童遭受残忍和有辱人格的待遇，并破坏将酷刑行为定为刑事犯罪和为幸存者提供补救的努力。

81. 独立专家敦促索马里当局加快与主要利益攸关方就切割女性生殖器官问题进行磋商和国家对话，以期就仍然存在的障碍达成共识，通过关于切割女性生殖器官和性犯罪的法案草案，向受害者提供援助，并实施打击这种有害做法的国家方案。

F. 保护儿童免受武装冲突影响

82. 联邦政府认识到需将儿童置于其人道主义和发展议程的中心，并承诺通过加强国家一级的立法和体制框架，包括根据《儿童权利公约》规定的义务起草一项全面的儿童权利法案，来加强对儿童的保护，使其免受冲突影响。在这方面，独立专家欢迎 2019 年 10 月通过了关于执行 2012 年与联合国签署的两项行动计划的路线图，其中一项是制止和防止索马里国民军征募和使用儿童，另一项是制止和防止杀害儿童和致其伤残。独立专家还注意到，正在最后制定一项防止招募儿童和促进释放儿童并使其重返社会的国家战略。

⁶⁰ S/2019/884，第 49 段，S/2020/121，第 56 段，S/2020/398，第 52 段和 S/2020/487，第 43-45 段。

⁶¹ 《临时联邦宪法》，第 15 条第(2)款和第(4)款。

⁶² S/2019/884，第 53 段。

⁶³ S/2020/121，第 59 段。

83. 尽管作出了这些努力，但在索马里，儿童继续受到武装冲突的影响。2019 年，联合国核对了针对 2,959 名儿童(2,436 名男孩和 523 名女孩)的 3,709 起严重侵权行为。儿童——有些年仅 8 岁——在冲突中被招募和使用，遭到杀害、致残、强奸和其他形式的性暴力，成为对学校 and 医院袭击的目标，被绑架并且不允许接受人道主义援助。⁶⁴ 青年党仍然是主要的施害者，其次是联邦和州政府安全部队以及部族民兵。⁶⁵

84. 在少年司法领域，独立专家指出，议会目前正在审议少年司法法案。然而，她感到关切的是，与武装团体有关联的儿童不被视为受害者，他们继续因与武装团体之间的关联而被拘留，并由军事法庭审判。她还感到关切的是，对 2014 年签署的关于移交脱离武装团体的儿童的标准作业程序和少数重返社会方案的适用不一致。

85. 独立专家赞同秘书长最近关于儿童与武装冲突的报告中所载的建议。⁶⁶ 她特别敦促联邦政府按照儿童的最大利益原则，将与武装团体有关联的儿童视为受害者。她还敦促联邦政府迅速通过目前正待部长委员会讨论和批准的儿童权利法案，以及少年司法法案。此外，她还鼓励联邦政府批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《非洲儿童权利与福利宪章》。

六. 技术合作与《索马里 2020-2024 年国家发展计划》

86. 索马里在人权议程方面取得了进展，这在很大程度上归功于它与国际社会的合作，这一点在接连制定的相互问责框架中有所体现。人权理事会第 42/33 号决议确认向索马里提供国际援助，包括人权领域援助的重要性和有效性，确认需要加强能力发展的协调、一致性和质量，并重申需要定期举行索马里伙伴关系论坛会议。

87. 2019 年 10 月在摩加迪沙举行的索马里伙伴关系论坛上，与会者总结了 2018 年以来取得的进展，并就共同应对索马里过渡进程中其余挑战的优先行动达成了一致。此外，他们赞同 2020 年的相互问责框架，其中规定了紧迫和包容性的政治改革措施，如在 2020 年 6 月之前通过经修正的联邦宪法，颁布选举法，在 2020 年底或 2021 年初举行选举，以及成立宪法法院和司法事务委员会等。安全和司法改革包括重组非索特派团和加速改革索马里安全部队，包括为选举和摩加迪沙提供安全保障。在经济和社会发展领域，优先考虑青年赋权、创造就业、提供社会服务、恢复以及人道主义援助。参加论坛会议的国际伙伴承诺支持联邦政府达到“重债穷国倡议”的标准。

88. 2019 年 12 月，索马里总统启动了《索马里 2020-2024 年国家发展计划》。该计划将贯穿各领域的问题，包括性别、人权和其他社会公平问题纳入了四大支柱，即包容性和问责性政治；安全与法治；经济发展；以及社会发展。在妇女和人权发展部的成功倡导下，设立了一个独立的人权、性别和包容问题工作组。该计划的实施有助于指导规划工作，并有赖于国际伙伴的支持与合作。其中的优先事项符合 2020 年相互问责框架。

⁶⁴ A/74/845-S/2020/525，第 136-147 段。另见 S/2020/174。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ A/74/845-S/2020/525，第 136-147 段和 S/2020/174，第 78-88 段。

89. 捐助者继续在联邦和州一级支持索马里，为制定法律和政策框架提供技术援助，开展人力建设培训方案，并为基础设施和人道主义需求，特别是应对 COVID-19 的负面影响提供资金。虽然卫生部门受到严重影响，但联邦政府的路线没变，其遵守其国际承诺的情况仍然稳定。独立专家敦促联邦政府及其国际伙伴坚持合作，促进和保护所有索马里人的人权。

七. 结论和前进方向

90. 独立专家认识到索马里联邦政府在加强人权法律和政策框架、制定战略和行动计划、建立机制以及为在复苏背景下促进和保护人权动员国际合作和捐助者支持等方面取得的进展。联邦政府制定了一个推动索马里成为一个公正、稳定和繁荣的国家的愿景。举行 50 多年来的首次一人一票选举，为变革提供了一个很好的机会。然而，选举进程充满了挑战，可能会阻碍取得进展。

91. 在本报告所述期间，主要人权进程遭到无端拖延，加大了应对侵犯人权行为的难度。独立专家敦促索马里当局迅速通过所有待决立法措施，包括经修正的联邦宪法、关于性犯罪、切割女性生殖器官、少年司法和儿童权利的法案以及 2016 年媒体法修正案，并最终设立国家人权委员会、司法事务委员会和宪法法院。

92. 独立专家欢迎索马里当局在持续的武装冲突和人道主义危机中迅速采取行动，阻止 COVID-19 大流行病的蔓延。然而，她感到关切的是，一些遏制措施导致侵犯人权行为增加，包括非法杀害平民、任意逮捕和拘留记者以及对妇女和女童的性暴力。独立专家敦促索马里当局建立有效机制，保护平民并追究犯罪人的责任。她鼓励联邦政府继续将国家方案的范围扩大到人道主义援助之外，将残疾人、难民和境内流离失所者、少数群体和弱势群体成员，特别是生活在农村地区的人纳入卫生、教育和为青年提供机会的部门。这些方案应辅之以大规模的提高认识运动。没有这些机制，就不可履行最低的人权义务和标准。

93. 人权理事会要求制定一个与各特别程序和其他专家，包括联合国人权事务高级专员办事处深入进行主题接触的、包括明确步骤和基准的过渡期计划，为满足这一要求，独立专家已开始与政府、非政府和多边利益攸关方协商。然而，她认为迄今进行的协商不足以制定全面和包容性的人权过渡计划。

94. 鉴于本报告中指出的人权挑战，并考虑到《索马里 2020-2024 年国家发展计划》、联合人权方案、安全部门改革过渡计划、相互问责框架中的现行承诺以及基于可持续发展目标的现有人权建议中所提出的优先事项，她确定了七个领域，可作为设定今后四年过渡计划基准的初步考虑基础。这七个领域是：(a) 促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民；(b) 加强法治、问责和过渡期正义；(c) 确保尊重意见和表达、集会和结社自由；(d) 在社会各方面促进妇女权利和性别平等；(e) 确保在武装冲突中尊重儿童权利，并促进少年司法和青年赋权；(f) 促进获得水和卫生设施的权利、妇女和儿童健康以及接受优质教育的机会；(g) 保护境内流离失所者、难民、残疾人和少数群体的权利。

95. 独立专家期待与所有利益攸关方进一步协商，以制定适当指标并丰富这一提议。为促进该计划的实施，她鼓励索马里当局建立收集、分析、跟踪和报告人权数据的程序，并建立一个多利益攸关方监测和评估机制，对该计划进行年度评估。
