



人权理事会
第三十届会议
议程项目 10
技术援助和能力建设

索马里人权状况独立专家巴哈姆·汤姆·尼扬杜加提交的 报告*

提要

独立专家在向人权理事会第二十七届会议提交初次报告之后，两次实地访问索马里。本报告包含基于这两次国家访问期间与各种对话者磋商所获得的信息而对索马里人权状况进行的审查以及对不同来源信息进行的检视。总体而言，索马里的人权状况依然严峻。侵犯言论自由、普遍的性暴力行为报告以及继续使用死刑仍然是主要关切事项。好战团体青年党的活动极大地影响到平民，对索马里的可持续和平构成威胁。据报在对青年党进行军事打击期间，持续发生平民伤亡和流离失所现象。同样，人道主义局势令人震惊，但是为索马里人道主义需求提供的资金似乎却在减少。随着索马里联邦政府推进其政治和稳定议程，将人权置于这一进程的核心对于确保可持续和平至关重要。

* 本报告是在截止日期之后提交的，原因是独立专家迟交报告。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 索马里政治和安全局势下的人权.....	3
A. 国家政权建设进程.....	3
B. 青年党实施的攻击.....	5
C. 打击青年党的军事行动.....	5
D. 脱离接触战斗人员方案.....	6
三. 索马里的人权局势.....	7
A. 表达自由和媒体自由.....	7
B. 反恐怖主义立法.....	8
C. 军事司法、死刑和公开处决.....	8
D. 妇女参与决策和政治进程.....	9
E. 性暴力和性别暴力.....	9
F. 非洲联盟驻索马里特派团部队的性剥削和性虐待行为.....	10
G. 少数族裔.....	11
H. 残疾人.....	11
I. 人道主义状况.....	12
J. 难民.....	12
K. 境内流离失所者.....	13
四. 促进和保护人权的体制框架.....	13
A. 人权路线图.....	13
B. 全国人权委员会和区域人权机构.....	14
五. 结论和建议.....	14
A. 对索马里联邦政府和机构、邦特兰和索马里兰的建议.....	14
B. 对国际社会、联合国和双边捐助国的建议.....	16
C. 对非洲联盟驻索马里特派团和部队派遣国的建议.....	17

一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 24/30 号决议提交的，理事会在该决议中将索马里人权状况独立专家的任务期限延长两年。理事会请独立专家继续与索马里政府、民间社会和联合国索马里援助团(联索援助团)接触，以协助索马里履行其人权义务、执行理事会的决议并落实已接受的普遍定期审议的各项建议，并协助索马里设立一个独立人权委员会。
2. 报告所涉期间为 2014 年 9 月至 2015 年 9 月。在此期间，独立专家于 2014 年 12 月 4 日至 13 日和 2015 年 5 月 20 日至 29 日分别进行了两次实地访问。他访问了内罗毕、摩加迪沙、基斯马尤、加罗韦和哈尔格萨，与以下各方进行了广泛磋商：索马里联邦政府部长和高级官员，包括立法机构和司法机构人员；朱巴临时行政当局各位部长；邦特兰总统；邦特兰和索马里兰的部长和高级官员；负责索马里问题秘书长特别代表兼联索援助团团长及其手下工作人员；联合国国家工作队；非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非洲联盟驻索马里特派团团长及其手下工作人员；英国驻索马里大使馆工作人员；媒体以及国际和本地民间社会组织的代表。
3. 本报告包含了独立专家基于与上述各方磋商所获得的信息而对索马里人权状况进行的审查。他还参考了联合国各机构以及国际和国家非政府组织的报告及媒体报道。
4. 独立专家收到个人提交的有关各种人权问题的来文。独立专家致函索马里联邦政府和非索特派团，提请它们注意关于侵犯人权行为的各种指控，敦促它们采取措施处理这类指控。独立专家还与暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员、促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员、在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员以及境内流离失所者人权问题特别报告员交换了意见，讨论采取协调行动和干预措施以应对与其各自专题任务有关的人权问题。

二. 索马里政治和安全局势下的人权

A. 国家政权建设进程

5. 索马里联邦政府正在联合国、非洲联盟和双边合作伙伴支持下努力改善人权状况并实现其“2016 年愿景”计划中概述的民主转型目标。这包括根据《临时宪法》的规定，至迟于 2016 年 8 月举行民主选举，将《索马里临时宪法》变成一个永久性文件并创建各联邦州。
6. 政府内部的政治紧张继续加剧，影响了政府运作和该国政治和联邦制议程的顺利推进，也影响了为索马里稳定努力提供协助的国际合作伙伴的信心。2014 年 12 月，阿布迪韦利·谢赫·艾哈迈德总理辞职，他是 2012 年《临时宪法》通

过后第二位辞职的总理。最近，议会于 2015 年 8 月表决弹劾总统。联邦议会议长启动了与有关各方的谈判。由于整体政治时间表的执行工作延迟，再加上安全挑战，人们现在一致认为，不可能按计划于 2016 年结束前在索马里进行民主选举。

7. 宪法审查进程也出现延迟。虽然议会已于 2014 年 6 月任命了独立宪法审查和执行委员会成员，但对国家主要执行机构的角色和职责的错误认识影响了他们执行任务的进展。该委员会主席于 2015 年 5 月辞职，进一步加剧了这种局面。2015 年 7 月任命委员会新主席之后，启动宪法审查进程的筹备工作开始进行。

8. 在索马里建立永久性治理结构的努力还受到部族制度的侵蚀，而部族制度是索马里文化和传统治理制度的基础。部族之间在治理体制和架构中的代表权和参与程度方面存在冲突，时常使得建立体制和架构的工作迟迟难以取得进展，或者导致其实效被削弱。在该国某些地区，部族之间的冲突引发了暴力活动，造成平民伤亡。

9. 在索马里兰，长老院于 2015 年 5 月宣布本届政府任期延长，总统选举从 2016 年 6 月推迟至 2017 年 3 月，这在首都哈尔格萨以及伯贝拉市和布劳市激起广泛抗议。议员们反对长老院的决定，公开谴责政府的人员遭到逮捕和拘留。

10. 邦特兰和索马里兰继续因对苏勒和萨纳格州的领土争议而关系紧张，据报有民兵参加的邦特兰和索马里兰安全部队之间的武装冲突造成平民伤亡，这仍然是一个令人关切的问题。

11. 国际社会继续通过《新政契约》机制协调对索马里建设和平和国家政权建设进程的支持。《新政契约》的核心是五个和平及国家政权建设目标，即：包容性政治、安全与法治、司法、经济基础、收入和服务。实现安全与法治目标及司法目标非常重要，可确保对索马里人权状况产生影响并使之得到改善。人权贯穿各项目标；然而，独立专家获悉，对于在全国范围内加强人权机构一事重视不足，分配的资源也不够。应当特别关注需要给妇女和人权发展部及司法部门分配充足资源，因为这两者对于在索马里促进和保护人权至关重要。妇女和人权发展部被安置在信息部大楼的三个房间里，没有家具，也几乎没有办公空间。这种环境反映了治理现状以及索马里人民和政府面临的挑战。尽管政府已做出很大努力，但该部限于缺乏人手，影响了人权议程的落实，包括落实人权路线图和人权理事会的各项建议。至关重要的是，在 2016 年后和平及国家政权建设目标方面，必须强调需要加强对这些机构的财政支持。

12. 如能最后敲定并通过新《宪法》，对总理和总统的权力作出明确界定，会有助于避免政治紧张局势。同样，政治人物和各机构必须在《临时宪法》规定的范围内行事，而不是仰仗其在部族制度内的权力根基。有必要确保依照宪法和法治原则加强联邦各机构。独立专家希望强调包容性原则以及人权在国家政权建设进程中的中心地位。独立专家在与基斯马尤、朱巴临时行政当局以及邦特兰加罗韦

的权力机构举行会议时了解到，《新政契约》所设想的财政支持没有到位。因此，至关重要的一项是向联邦和各州当局提供必要支助并加强它们各自的人权机构。

B. 青年党实施的攻击

13. 军事团体青年党持续开展活动，对索马里实现可持续和平构成长期威胁。在非索特派团部队的支持下，索马里国民军不断在全国各地解放原先被青年党成员占领的地区。2015 年 7 月启动了一轮新的军事行动，即“朱巴走廊行动”，目的是收复在索马里中南部地区剩余的青年党据点。该行动由非索特派团中的埃塞俄比亚国防军和肯尼亚国防军特遣队实施，为索马里国民军的有关单位提供支持。

14. 索马里国民军和非索特派团取得的军事成果通常被青年党运用不对称作战技术，包括使用简易爆炸装置和发动严重伤及平民的复合式恐怖袭击所抵消。青年党在摩加迪沙发起了恐怖袭击，定点击杀行动激增。2015 年 3 月 27 日，青年党袭击了 Maka al-Mukarama 酒店，杀害了许多无辜的索马里平民，包括索马里常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织的特别代表优素福·穆罕默德·伊斯梅尔(“巴利巴利”)。

15. 2015 年 7 月 10 日，对两家酒店的复合式袭击导致 11 名平民死亡，20 多人受伤。2015 年 7 月 26 日，一辆卡车在 Jazeera Palace 酒店前被引爆，导致 15 人死亡。一些议员和政治人物成为青年党使用简易爆炸装置或开车射击的攻击目标。独立专家还收到一些关于青年党法外处决平民的报告，这些平民往往被指责与政府或非索特派团合作或为其充当间谍，常常在被青年党法院定罪和宣判几小时后即遭处决。死刑时常公开执行。

16. 尽管非索特派团部队与国家部队合作取得了军事成果，但青年党仍然控制着一些农村地区和补给路线。青年党在其控制的地区仍然禁止大多数人道主义机构开展活动。由于被禁止接触脆弱群体，再加上受到青年党的威胁和袭击，人道主义组织几乎不可能接近脆弱群体，这加剧了本已严峻的人道主义局势。据人道主义事务协调厅报告，对人道主义人员的攻击和威胁增加，2015 年头五个月记录了 60 起涉及人道主义工作人员的死亡、伤害、绑架、逮捕和扣押事件。

17. 虽然索马里兰和邦特兰继续保持相对和平与稳定，有报告表明，对索马里中南部各州青年党据点的军事行动增加，迫使这些武装分子向该国北方转移，导致北部各州遭受更多的恐怖主义袭击威胁。在邦特兰加罗韦就发生了一起此类袭击事件，4 名联合国工作人员被杀，另有 5 人受重伤。

C. 打击青年党的军事行动

18. 独立专家继续收到报告称在军事打击青年党过程中发生了平民伤亡和流离失所现象。报告指出，2015 年 7 月在下谢贝利州马尔卡发生的两起单独事件中，

非索特派团打死了 22 名平民。2015 年 7 月 21 日，包括妇女和儿童在内的 15 名平民据报被打死，另有 5 人受伤。2015 年 7 月 31 日，7 名平民在马尔卡被杀。同一个月，埃塞俄比亚国防军和索马里国民军在巴科勒州的军事行动期间据报杀死了 18 名平民，另有 13 人在埃塞俄比亚国防军在拜州的空袭行动中丧生。据报 2015 年 8 月 8 日非索特派团部队在希兰州打死了一辆小公共汽车上的 5 名乘客，打伤另外 6 名乘客。

19. 独立专家向非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表兼非索特派团团长表达了对这些事件的关切，敦促非索特派团对事件进行调查，并让查明的责任人为其行动承担责任。

20. 对此，非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表向独立专家通报了非索特派团在行动开始之前为确保遵守国际人道主义法而开展的活动。这些活动包括向行动指挥官发布指令，详细列明所适用的国际人道主义法规定、非索特派团的交战规则以及非索特派团对待被羁押人的标准作业程序；行动指挥官对“雄鹰行动”和“印度洋行动”进行回顾总结，特别提到经验教训。关于 2015 年 7 月 21 日的事件，特别代表报告说，已经组成一个三人委员会，成员来自布隆迪、埃塞俄比亚和赞比亚，目的是调查各种指控的总体情况。该委员会已经与索马里警察部队、索马里国民军和国家情报与安全机构的当地成员进行了面谈，并提交了一份报告。委员会未能与马尔卡平民进行面谈，他们显然害怕青年党报复，因而拒绝提供证言。报告的结论是，只有 5 人被打死，全部是青年党成员。

21. 关于 2015 年 7 月 31 日的事件，非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表报告说，按照他的指示，有关特遣队进行了自己的调查并于 2015 年 8 月 19 日向特别代表提交了报告。初步调查显示，这起事件中的死者包括一些住在一所特定房子中的平民。特别代表随后召集了一个调查委员会，由非索特派团军事、警察和文职人员组成，负责调查事件的总体情况，包括非索特派团在行动中的伤亡和失踪情况以及装备丢失或损坏的详细情况；平民伤亡人数；事件后特遣队与东道社区成员一道针对涉事人员采取的行动。2015 年 8 月 21 日，特别代表举行记者招待会，宣布了为处理 7 月 31 日事件所采取的措施。特别代表还告知独立专家，非索特派团组建了一个平民伤亡追踪小组。

D. 脱离接触战斗人员方案

22. 索马里联邦政府着手实施的脱离接触战斗人员国家方案旨在通过一个全面进程解除战斗人员的交战状态，使其复员并重返社区。有人就该方案的执行方式提出了几个关切问题，包括在方案中采用延时行政拘留和对儿童的处理问题。有报告称，在基斯马尤，没有把脱离接触的战斗人员安置在同一个设施内，而是分散安置在不同地点，其中一些设施的生活条件恶劣，而另一些设施则把青少年与成年人关押在一起。独立专家 2014 年 12 月在索马里访问期间了解到，接收和处理前儿童战斗人员的标准作业程序要求在 72 小时内将儿童移交给联合国儿童基金会(儿基会)。国家情报与安全机构往往不遵守这一要求。

23. 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表在 2014 年 8 月访问索马里后，对在摩加迪沙 Serendi 恢复中心安置儿童过程中缺乏透明程序表示关切；在她访问期间，该中心关押了曾为青年党作战的 55 名儿童。独立专家最近获悉，所有这些儿童都已被移交给儿基会，Serendi 目前已没有儿童。

三. 索马里的人权局势

A. 表达自由和媒体自由

24. 在本报告所述期间，行使表达自由权仍然是一个难题，对记者和媒体尤其如此。独立专家在实地访问索马里期间收到报告称，2014 年 8 月和 9 月发生了恐吓、逮捕和迫害记者和媒体公司业主以及没收和销毁无线电设备的事件。2015 年，索马里中南部的三个广播电台，即谢贝利、里萨拉和天空电台被关闭，但后来又重新开放。邦特兰和朱巴兰等州行政当局还下令关闭出版社。记者和媒体工作者继续受到生命威胁，包括来自青年党的威胁，并遭到恐吓、任意逮捕和拘留。在索马里中南部，逮捕和拘留往往由国家情报与安全机构的官员执行。例如，据报告，2015 年 4 月 3 日，国家情报与安全机构关闭了位于摩加迪沙的谢贝利和天空调频广播电台，逮捕和拘留了被指控播放了青年党领导人声音的电台高级工作人员。该机构已禁止播放青年党领导人的声音，虽然没有任何法院核准这种禁令。未对被逮捕的工作人员提出任何指控，在巴纳迪尔州法院下达释放令后，国家情报与安全机构又继续将他们拘留了 14 天。邦特兰和索马里兰也有关于非法或任意逮捕、拘留和骚扰记者和媒体的报告。独立专家向索马里联邦政府反映了他的关切，并强调必须认可媒体在民主社会发挥的重要作用，政府应尊重表达自由，确保媒体和记者有安全的从业环境。

25. 索马里全国记者联盟、邦特兰媒体协会和索马里兰记者协会一直在积极监测和报告侵犯媒体和记者的行为。这些协会还与包括联合国在内的伙伴协作，加强其成员的专业能力。例如，芬兰媒体、传播和发展基金会启动了一个为期三年的方案，支助索马里媒体部门增强索马里记者的专业素养和职业道德。该方案迄今已在摩加迪沙、加罗韦和哈尔格萨开展了记者、媒体工作者和编辑培训。

26. 索马里联邦政府在制订符合国际人权标准的国家媒体立法方面进展甚微。2014 年 9 月部长委员会核准的索马里国家媒体立法草案涵盖各种问题，包括媒体监管、版权和广播，而这些问题通常应在单独立法下涉及。虽然部长委员会核准的立法草案比以往各份草案有所改进，但就表达自由和新闻出版自由的人权标准而言，其中的一些条款仍有问题。除其他外，该立法草案载有一些宽泛的定义，可以用来限制媒体活动，限制哪些人可以从事新闻职业，将诽谤定为刑事罪和施加与罪行不相称的惩罚。立法草案还有令人望而却步的许可证要求，这会限制媒体公司的运作。独立专家推断，记者团体、联合国和其他利益攸关方已向联邦政府提交了旨在使该法案符合人权标准的意见。

27. 在邦特兰，人们仍然对 2014 年 7 月颁布的媒体法的一些条款表示关切。独立专家了解到，在邦特兰媒体协会开展倡导之后，邦特兰总检察长已向邦特兰行政当局发出咨询意见，要求审查立法中有关记者认证和媒体理事会会员资格的两项条款，因为它们不符合《邦特兰宪法》。

B. 反恐怖主义立法

28. 自从索马里联邦政府着手起草反恐怖主义立法以来，联合国一直在提供技术咨询，以确保立法符合人权标准。2013 年 5 月，该法案获得内阁通过，尽管此前有人对其中一些条款是否符合人权原则提出了关切。在提交给议会后，法案被送交安全部，以便对需要根据《临时宪法》和人权标准加以调整的条款进行处理。有关该法案的讨论在 2014 年持续了一年。2015 年 5 月，法案在经过几轮修订后获得内阁核准并提交议会供其在第六届会议期间审议。

29. 就目前已提交议会的法案而言，其中一些条款仍存在严重的人权关切问题。例如，恐怖主义的定义(包括恐怖主义罪行的定义)过于宽泛，而关于资助恐怖主义行为和恐怖主义训练的其他条款也存在同样问题。该法案载有不合法原则和公平审判权的条款，并规定无限期拘留有恐怖主义嫌疑的外国国民；执行严苛的侵入性禁令，包括软禁和任意拦截和搜查；对批评政府的人定罪并禁止非暴力政治会议；使用酷刑、不人道和有辱人格的待遇和武力逼供。根据这一立法，公共机构享有广泛酌处权，而且在使用这种权力时不受监督。尽管有上述诸多问题，某些方面却呼吁迅速通过这项立法，以便政府藉此镇压青年党等团体。

C. 军事司法、死刑和公开处决

30. 独立专家了解到，索马里的军事法庭系统不仅对军事人员、而且也对平民行使管辖权，其依据是，任何拿起武器反对国家的人，不论其是否是平民，均应根据军法被起诉。这些法庭还对海盗案件行使管辖权。军事法庭规约可追溯到 1963 年，此后一直未予修正，因而没有反映人权标准以及《临时宪法》和索马里已加入的国际条约所规定的保障措施。军事法庭的法官和检察官往往对人权知之甚微，因此有人担心这些法庭的诉讼程序不符合公平审判标准。对这类案件的审判通常在数周内快速开展，并且毫不迟延地作出判决，通常是判处死刑。2014 年 8 月，被指控参与青年党的三个人在被军事法庭定罪和判处死刑后，被行刑队当众处决。据报军事法庭首席法官曾经说过，未向安全部队通报其子女与青年党有关联的父母在其子女被抓获之时将同时被捕，并将在法庭对这些父母采取适当行动。据报在邦特兰也有类似情况，即在根据反恐法对被指控为青年党成员的个人进行审判后适用死刑。

31. 在 2014 年 8 月的处决事件发生后，独立专家致函哈桑·谢赫·马哈茂德总统，对可能没有给予嫌疑人充分公平的审判保障措施和执行处决的方式表示关切，并回顾了索马里在普遍定期审议期间就暂停使用死刑和逐步废除死刑作出的

承诺。独立专家感到关切的是，过度依赖军事司法并将其适用于平民会破坏在索马里建立可信司法制度和法治的努力。

32. 总体而言，死刑仍然在包括索马里兰在内的索马里全境适用。据悉，2014年执行了22次处决(21次在索马里中南部，1次在邦特兰)；截至2015年6月，执行了16次处决(6次在索马里中南部，6次在索马里兰，4次在邦特兰)。独立专家从首席法官和联邦议会议长处获悉，根据伊斯兰教法，死刑是一项合法处罚。2015年4月，在事实上暂停死刑9年后，索马里兰对6名被关押在死囚牢房多年的囚犯执行了死刑。索马里兰内政部副部长在2015年2月的一项媒体声明中指出，所有被判死刑的囚犯都将被处决，因为他们活着是对和平与安全的威胁，原因是受害者家属可能会寻求复仇。

D. 妇女参与决策和政治进程

33. 妇女占索马里人口的50%以上，但主要由于文化和宗教障碍，她们在政治和决策进程中却没有充分参与或得到充分代表。索马里兰有一项性别平等国家政策，但无论是索马里联邦政府还是邦特兰均尚未制定这种政策。索马里联邦政府于2015年9月开始政策协商，参与协商者呼吁启动性别平等国家政策的制定进程。联合国正在支持妇女和人权发展部以及索马里各妇女组织倡导在联邦和州两级吸纳妇女担任决策职位和参与政治进程。与联邦、州和地方当局就妇女参与中部各州的组建工作开展了谈判，在新成立的贾穆杜格州议会为妇女争取到64个席位。同样，2名妇女被任命为全国独立选举委员会成员，其中一人当选为该委员会主席。在索马里兰，只有4名女部长，长老院没有女性成员。独立专家了解到，和在索马里其他地区一样，在索马里兰妇女遭到边缘化，不能平等参与治理结构。例如，独立专家获悉，索马里兰的司法机构没有妇女代表，因为对妇女的任命受到传统和宗教长老的阻挠。

E. 性暴力和性别暴力

34. 性暴力在索马里各地仍然普遍存在。性暴力的主要施暴者是身份不明的武装男子，但也有报告称，索马里国民军、索马里警察部队、部落民兵和青年党也牵涉其中。报告的大多数强奸和性攻击案件涉及少数部族的妇女和女童或境内流离失所妇女和女童。独立专家了解到，在索马里兰，青年人轮奸案件的报告数量有所上升；与他会谈的对话者将轮奸事件的增加归因于青年失业问题。据报告，因为害怕背负污名，轮奸案件的幸存者不愿意向警察报告强奸行为。

35. 总体上讲，由于恐惧和耻辱感，强奸和性攻击案件仍然被少报。刑事司法系统无力对被指控的施害者追责进一步加剧了这种情况。在有些案件中，军事法庭以强奸罪判处索马里国民军士兵长期监禁和死刑，而判决的背景引发了对是否遵守正当程序权的关切。

36. 但是，许多强奸和性攻击案件往往在习惯法庭裁定，这些法庭命令被指控的施害者支付赔偿金或强迫幸存者嫁给强奸犯，以此作为一种“补偿”形式。在邦特兰，一名 14 岁男童被控强奸一名 6 岁的境内流离失所女童，习惯法庭的部落长老下令被告支付 25 美元的赔偿，此后，男童获释。据报这笔钱分给了老人们，5 美元支付给幸存者的父亲。还有报告表明，武装民兵和部族民兵以及青年党强迫女童结婚。有报告指出，在索马里兰，由于没有立法规定最低结婚年龄，往往在宗教领袖的默许下发生强迫早婚。

37. 在联索援助团的协助下，由妇女和人权发展部牵头的索马里解决冲突中性暴力问题国家行动计划指导委员会正在制定计划，执行 2014 年 5 月制定和通过的国家行动计划。非政府组织“全球法律行动”与联合国合作，向索马里联邦政府、邦特兰和索马里兰提供技术支助，帮助他们为各自管辖地区起草性犯罪法案。

38. 残割女性生殖器官的做法在索马里仍然流行，几乎是普遍存在，影响到大约 95% 的妇女和女童。鉴于与摒弃这种习俗相伴随的污名化和歧视，儿基会正与索马里联邦政府和索马里各地的主要利益攸关方合作，动员各族群创造环境，使个人能够从子女的最佳利益出发作出决定，从而摒弃这一习俗。在邦特兰，联合国和各利益攸关方与当局和族群开展对话，制订标准操作程序，以防止和应对性别暴力，建立监测机制，并提高人们对于摒弃这种习俗的认识。正与邦特兰当局和民间社会开展协商，起草禁止残割女性生殖器官并引入严厉惩罚措施的立法草案。邦特兰还在起草一部性犯罪法案，妇女发展和家庭事务部则为强奸和性暴力的幸存者提供支助，包括起诉被指控的施害者。

39. 索马里兰反对残割女性生殖器官网络汇集了 20 个开展反对残割女性生殖器官运动的民间社会组织，已经为幸存者设立了三个支助中心。除了开展其他活动，该网络正在与索马里兰当局和宗教领袖合作编写一项在索马里兰反对残割女性生殖器官的法特瓦。

F. 非洲联盟驻索马里特派团部队的性剥削和性虐待行为

40. 在人权观察发布报告细述对非索特派团部队在摩加迪沙实施的性剥削和性虐待行为的指控之后，独立专家致函非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表，对报告所载指控表示关切，敦促非索特派团对指控进行独立调查，并采取适当措施消除非索特派团部队的性剥削和性虐待行为。

41. 非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表在答复中告诉独立专家，非洲联盟委员会和非索特派团已制定一些政策和措施，确保其军警人员以符合国际人道主义原则的方式开展行动。他报告说，人权观察的报告发布后，采取了若干措施，包括由非洲联盟委员会成立一个调查小组对这些指控进行调查，设立紧急求助热线受理关于性剥削和性虐待的指控报告和针对非索特派团的投诉。非洲联盟委员会主席也组建了一个评估小组，其成员为具备关照性暴力行为受害者以及保护人

权和执法等方面特殊专门知识的学术界人士和妇女活动家。该小组的任务是确定非索特派团中性剥削和性虐待行为的程度、性质、模式和趋势，以便为非索特派团以及非洲联盟所有和平支助行动制定政策和应对机制提供信息和指导。

42. 2014 年 10 月，非索特派团在南非约翰内斯堡举办了为期三天的讲习班，目的是加强预防和应对性剥削和性虐待问题的工具和手段。2015 年 4 月 21 日，非洲联盟发布调查报告，公布对非索特派团部队在索马里犯有性剥削和性虐待行为的指控进行调查的关键结果及建议。然而，独立专家震惊地获悉，所涉部队派遣国没有与调查小组合作，不让调查小组接触前军官和被指控的施害者，而这种接触对于有效开展调查至关重要。这表明有关部队派遣国缺乏承诺。

G. 少数族裔

43. 1986 年以来索马里没有进行过全面人口普查，但估计数字表明少数族裔约占其总人口的 4%。班图人是最大的少数族裔之一，在 4.5 部族分权公式中占 0.5。班图人主要居住在索马里南部的部分地区，特别是沿河地区，因其族裔而受到歧视。在索马里兰，少数族裔被称为加博耶人，这是不同职业少数族裔 (Musa Dariyo、Tumal、Madiban 和 Yibir) 的统称，约有数万人，据报他们在以游牧牧民为基础的索马里社会中遭到严重歧视。他们也见于索马里其他地方。独立专家了解到，这些少数族裔生活在赤贫中，很少得到或根本得不到教育或其他经济和社会权利，在政治进程中的政治代表性有限。他们通常从事理发师、金属工人和铁匠、皮革工人和鞋匠、药师和仪式专家等职业，长期为索马里其他游牧部族提供服务，而他们却因职业原因遭受多种形式的歧视和排斥。习惯上，他们不能与游牧部族通婚，而且也不像主要部族那样具备强有力的部族保护。这些少数族裔的妇女因性别而遭受多重歧视。独立专家还获悉，一些来自索马里兰的少数部族领导人，包括一位国王，被迫逃离索马里兰，据说是因为倡导少数族裔权利所致。

H. 残疾人

44. 索马里的残疾人仍然容易受到伤害和各种虐待，而且他们获得保健服务、食品和水的机会有限。然而，缺乏关于索马里残疾人的统计数据或全面资料。索马里旷日持久的冲突和糟糕的保健服务使许多索马里人落下了各种残疾。一名残疾人代表向独立专家表示，残疾使他们的脆弱性大大增加。尽管《索马里临时宪法》申明，包括残疾人在内的所有人享有平等权利，但为了确保为残疾人提供保护，法律和机构必须到位。2014 年 9 月，劳工和社会事务部与联索援助团人权科、全国残疾人理事会和残疾人教育研究所合作启动了一项倡议，处理残疾人事务、优先事项和人权问题。倡议着重指出了一些需要支助的领域，包括协助起草国家残疾人政策、在与残疾人有关的问题上加强协调以及设立残疾人信托基金。

I. 人道主义状况

45. 人道主义事务协调厅指出，索马里的人道主义状况令人担忧，至少有320万人需要人道主义援助。旷日持久的冲突、干旱和粮食价格上涨已导致约100万索马里人的基本食物需求无法得到满足，另有210万人濒临严重的粮食不安全境地。从青年党手中收复领土的军事成果没有真正为人道主义人员打开向新解放地区提供基本服务的便捷通道。预计2015年的厄尔尼诺现象可能导致谢贝利和朱巴地区发生洪灾，而该国北部地区的降雨量预计低于平均水平。这些情况可能加剧粮食不安全和营养不良问题。人道主义事务协调厅报告说，截至2015年9月，处于危机和紧急状况的人数比前6个月增加了17%，从731 000人增至855 000人。美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和澳大利亚的大型银行最近对流向索马里的汇款作出了限制，这可能严重影响收款家庭的生计。鉴于索马里收到的人道主义资金正在下降，这些银行采取的措施可能导致人道主义局势恶化。有报告指出，流入索马里的汇款大于该国收到的人道主义和发展援助款额，达到该国经济总量的45%。¹ 截至9月16日，2015年索马里人道主义应急计划仅收到2.9亿美元，相当于所需总额8.63亿美元的34%。

J. 难民

46. 据估计，非洲东部地区收容了约100万逃离冲突的索马里难民，其中约330 000人住在肯尼亚东北部的达达布难民营。肯尼亚发生恐怖主义袭击后，特别是西门购物中心遭袭以及最近加里萨大学遭袭后，肯尼亚各阶层民众向该国政府施加了很大压力，要求关闭达达布和卡库马难民营并强行遣返索马里难民。这主要是由于人们认为，索马里难民滞留肯尼亚造成了肯尼亚、特别是该国东北部的不安全状况。不过，联合国难民事务高级专员公署(难民署)以及肯尼亚和索马里两国政府都致力于遵守国际难民法，特别是不驱回原则。

47. 独立专家在第二次访问索马里期间会见了联邦议会议长，议长表示，议会决心敦促联邦政府克服索马里仍然面临的挑战，尽其所能接收回返者。难民署也指出，尽管索马里的安全局势依然脆弱，但它注意到有恢复稳定的迹象。2015年7月，难民署与肯尼亚和索马里两国政府组成的三方委员会商定，加大对生活在肯尼亚、希望返回索马里的索马里难民的援助，并商定了一项战略，在5年内帮助约425 000名索马里难民自愿回返。2014年12月至2015年8月初，难民署支助2 969名索马里难民回到了卢克、拜多阿和基斯马尤等区，这是协助回返试点阶段的一部分。难民署表示，更多的索马里人在没有难民署援助的情况下自发返回。

¹ Adeso, Global Centre on Cooperating Security and OXFAM, “Hanging by a Thread: the ongoing threat to Somalia’s remittance lifeline” (19 February 2015)。

48. 独立专家仍然认为，尽管索马里国民军在非索特派团部队的支助下从青年党手中收复了领土，取得了一定进展，但索马里许多地区、特别是中南部各州的安全局势依然不够安全或稳定，无法接收回返者。过早返回的难民更有可能成为流离失所者，面临与当前流离失所者同样的保护挑战。

49. 与此同时，也门的冲突也导致索马里回返者和难民流入索马里，其中大部分人通过邦特兰的博萨索和索马里兰的柏培拉抵达。截至 2015 年 9 月，难民署共记录了 25 941 名索马里回返者及 3 138 名也门难民和第三国国民。在难民署和其他人道主义伙伴的协助下，回返者接受了援助，包括被送到原籍地或回返区，另一些人则住进流离失所者住区。2015 年 6 月，索马里启动了针对也门危机的应对计划，但仍然严重缺乏资金，所需的 6 400 万美元只有 5% 的资金到位。

K. 境内流离失所者

50. 索马里各地约有 100 万索马里人流离失所。他们生活在过度拥挤、不安全且条件不符合标准的住区，难以获得安全饮用水以及环境卫生和个人卫生服务。此外，流离失所者仍然受到歧视以及性暴力和性别暴力侵害，缺乏充分的保护。独立专家继续收到流离失所者受到骚扰和强行驱逐的报告。强行驱逐不仅常见于摩加迪沙，而且在该国其他地区也很普遍。难民署的最新数据显示，2015 年 1 月至 2 月期间，超过 25 700 名流离失所者被强行逐出摩加迪沙的公共和私人土地及建筑物。另有 10 200 名流离失所者面临强行驱逐的紧迫风险。许多遭驱逐的流离失所者在被迫迁移和定居的地区继续遭受各种侵犯人权行为之害，这些地区的生活条件恶劣，服务有限或完全匮乏。

51. 强行驱逐行为显然违反《经济、社会及文化权利国际公约》，索马里在 1990 年成为该公约的缔约国。只有在最特殊的情况下，强行驱逐才有可能正当合理的。但即便在强行驱逐是合理的情况下，执行时也必须严格遵守国际人权法以及合理和相称的一般原则。此外，必须提供某些程序性保护，特别是如果驱逐可能涉及大量人群时，索马里往往就是这种情况。

四. 促进和保护人权的体制框架

A. 人权路线图

52. 尽管面临资源和人力不足的挑战，妇女和人权发展部仍然表明了联邦政府对落实人权路线图的承诺。在联索援助团的技术支持下，该部开始与各利益攸关方进行广泛协商，制定执行 2014 年人权路线图的行动计划。同政府各部委、索马里议会人权事务委员会成员、宗教领袖和民间社会进行了协商。执行人权路线图的行动计划载列的行动和产出是结合索马里普遍定期审议的各项建议、《索马里新政契约》、联合国索马里综合战略框架和 2016 年愿景的执行工作而拟定的。用这种办法来制定行动计划将确保人权被纳入索马里的和平与国家建设目标。独

立专家鼓励索马里联邦政府继续努力实施行动计划，并鼓励国际合作伙伴通过提供技术援助和资源(包括通过建设和平与建设国家目标)，支持联邦政府落实人权路线图。

B. 全国人权委员会和区域人权机构

53. 颁布关于建立索马里全国人权委员会的法律的进程十分缓慢。2014年12月，议会收到一份人权委员会法案，但在二读后将其送回议会人权事务委员会审查。然而，审查进程因2014年12月总理辞职引发的政治危机而受挫。联合国和其他合作伙伴主张彻底修订法律草案，确保草案规定设立一个符合关于促进和保护人权的国家机构地位原则(巴黎原则)的人权委员会。议会人权事务委员会目前正在审查该法案。

54. 2014年11月，议会任命穆罕默德·优素福·阿里担任邦特兰人权维护者后，邦特兰人权维护者办公室成立。宣布任命以后，联索援助团人权科开始与合作伙伴进行讨论，旨在争取他们的支助，使办公室能充分运作。人权科还对办公室工作人员进行了人权培训。2015年6月，人权维护者办公室举办协商论坛，联合国各机构和民间社会组织参加了论坛，会上提出了2015至2016年战略计划草案。作为一个年轻的人权机构，办公室缺乏资源，需要获得支助来履行任务。在索马里兰，人权科继续与索马里兰全国人权委员会互动协作，并对委员会进行能力建设。

五. 结论和建议

55. 索马里多年来的冲突影响到人权的各个方面，并摧毁了治理结构。索马里联邦政府面临的主要限制和挑战是，普遍缺乏财政资源、技术能力、专门知识和基础设施，这在很大程度上导致政府无力履行克服人权挑战的义务。尽管索马里对保护本国人民的人权承担首要责任，但索马里需要获得尽可能多的支持，以建立强有力的体制和结构，使其不仅是正常运作的民主国家，还能确保本国人民的人权得到保护。

A. 对索马里联邦政府和机构、邦特兰和索马里兰的建议

56. 独立宪法审查和执行委员会在审查《临时宪法》时应明确界定总理相对于总统的权力和权限，避免过去因《临时宪法》中关于两者权利的矛盾规定引发的政治冲突。此外，必须建立充分运作的宪法法院，负责裁决适用和解释《宪法》引起的争端。

57. 向联邦和区域行政机构、司法机构、妇女和人权发展部、司法部以及执法和安全机构提供充足的财政和人力资源、基础设施和培训，使它们能履行各自的任

58. 审查反恐怖主义法案的条款，确保就部分条款提出的重大人权关切得到解决，并确保法律完全符合国际人权标准。政府应考虑联合国和其他利益攸关方对该法律草案部分条款提出的关切。
59. 规定暂停使用死刑，以期最终废除死刑。特别敦促索马里兰恢复其事实上暂停死刑的规定，它在 2015 年 5 月取消了该规定，处决了 6 人。继续适用死刑和公开处决的做法违背了索马里作出的国际承诺，也不符合国际社会对死刑不人道本质的日渐认识。
60. 审查索马里军事法院系统，确保其符合国际人权标准，特别是确保它仅对军事人员行使管辖权，并确保军事法院的法官、检察官及律师在国际人权法和国际人道主义法方面的能力得到增强。
61. 批准《残疾人权利公约》，并通过旨在保护残疾人权利的法律、国家政策和方案。
62. 妇女和人权发展部应继续努力，确保批准《消除对妇女一切形式歧视公约》。
63. 确保执行人权路线图的行动计划得到落实，并为实施该计划分配充足资源。
64. 确保协助妇女(包括来自索马里中南部、邦特兰和索马里兰的少数民族妇女)不受歧视地参加各级政府，包括参与索马里政治和国家组建进程，并保证其代表人数。
65. 确保关于建立索马里全国人权委员会的法律符合巴黎原则，并确保无不当拖延地予以颁布。必须向邦特兰人权维护者办公室和索马里兰全国人权委员会提供充足的财政和人力资源，使它们能够履行各自的义务。
66. 确保表达自由权和新闻出版自由权得到保护，特别是确保索马里中南部、邦特兰和索马里兰的记者能够在安全的环境中自由工作。应适当调查记者和媒体工作者遇害案件，并全面起诉被控施害者。还应适当调查政府机构涉嫌侵犯媒体权利的案件，并对媒体受到的任何损失(包括媒体设备损毁)进行赔偿。邦特兰行政当局应执行总检察长的咨询意见，修订媒体法中违反《邦特兰宪法》规定的两项条款。
67. 确保正在审查的媒体法草案符合关于表达自由、媒体自由和记者工作自由的国际人权标准。政府必须考虑记者团体、联合国及其他国家和国际利益攸关方对该法部分条款表达的关切。
68. 确保因涉嫌与武装团体有关联而被剥夺自由的儿童主要被视作受害者，并将他们立即交给儿童保护行为体。
69. 通过提供适当的资金、培训和设备，加强索马里警察部队的的能力，使其能够保护平民，提高其调查和起诉能力，并终止国家情报与安全机构的民警职能行为。

70. 在全国各地(包括在境内流离失所者住区和新近可进入地区)部署索马里国家警察部队,负责保护平民,确保提供社会服务和人道主义援助。

71. 确保索马里国民军开展军事行动期间的行为符合国际人道主义和人权规范及标准。

72. 尊重、保护和实现适足住房的人权,特别是索马里流离失所者和最脆弱群体的这项人权,这意味着不支持、容忍或实行强行驱逐。在进行任何可能涉及大量人群的驱逐前,政府应采取以下措施:(a)与受影响者进行真正的协商,充分探讨所有可行的替代方案,避免或至少尽可能减少使用武力的必要性;(b)确保在预定驱逐日期前,充分及合理地通知所有受影响者;(c)在合理时间内向所有受影响者提供拟议驱逐的资料;(d)使用当地语言以书面形式向所有相关人员宣布所有关于驱逐的决定;(e)向有需要的人提供法律援助,帮助他们通过法院寻求补救。

73. 通过处理索马里中南部、邦特兰和索马里兰的性暴力和性别暴力行为的法律,特别是性犯罪法案和将残割/切割女性生殖器官定为刑事罪的法律。联邦政府应快速制定行动计划,以执行2014年5月通过的冲突中性暴力问题国家行动计划。此外,联邦政府应履行2013年5月7日与联合国签署的关于防止性暴力的联合公报中所作承诺。

74. 确保充分调查和起诉索马里中南部、邦特兰和索马里兰的所有性暴力和性别暴力案件,禁止部族和世袭长老参与解决或裁决这类案件。

75. 确保索马里中南部、邦特兰和索马里兰的少数民族特别是妇女和儿童享有平等的保护,协助少数民族、包括少数民族妇女不受歧视地参加索马里各级政府,包括参与政治和国家组建进程,并保证她们的代表人数。此外,应通过保护少数民族遗产和传统的政策、法律和方案,同时确保其社会、经济和文化权利得到充分保障。

76. 确保将回返难民安置在安全有保障的地区,为他们提供充足的资源和社会服务,使其重建生活。

77. 确保索马里兰的选举符合《索马里兰宪法》,并确保各政党和民间社会获得政治空间,以行使参与政治进程的权利。

B. 对国际社会、联合国和双边捐助国的建议

78. 继续为索马里和平与国家建设进程以及2016年愿景的落实工作提供充分的技术和财政支助。为《新政契约》提供充足资源,这对更好地促进技术和能力建设支助以便提供公共服务至关重要;没有这些支助,政府及其机构的能力就会十分有限。应结合《索马里新政》的筹资安排,考虑支持执行人权路线图的行动计划。

79. 继续提供支持，包括为索马里国民军和警察提供培训和设备，加强他们保护索马里人民的能力。
80. 确保向区域行政当局及其各下属机构公平分配资源。
81. 确保与索马里联邦政府和民间社会适当及公开协调捐助资金，确保对捐助资金的使用情况保持透明和接受问责。
82. 澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国政府应考虑审查对流向索马里的汇款的限制，使汇款家庭能够帮助在索马里的亲属获得可持续生计。
83. 提供更多资金，填补 2015 年人道主义应急计划和索马里针对也门危机的应对计划的当前资金缺口，防止索马里发生人道主义灾难，保障基本的生命权。鉴于有报告称索马里人自愿回返，包括逃离也门冲突回到索马里以及在难民署当前行动中接受援助从肯尼亚自愿回返，这一供资尤为重要。
84. 提倡和支持立足人权的打击青年党综合战略，包括确保保护平民和追究侵犯人权者的责任；确保反恐措施符合人权标准；确保人道主义人员能够进入新解放区，并迅速向这些地区提供基本服务、安全和执法。

C. 对非洲联盟驻索马里特派团和部队派遣国的建议

85. 确保非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)在索马里部署期间、特别是在军事行动期间的行为符合国际人道主义和人权规范及标准。
86. 在非索特派团的军事规划和行动中进一步纳入国际人道主义和人权规范及标准，包括开展事后总结，确保采取一切措施减少军事行动对平民的影响。
87. 迅速、透明和彻底地调查关于侵犯人权、性剥削和性虐待以及杀害平民行为的所有指控，确保充分补救和保护受害者及其家属，包括为此支付赔偿。犯有严重违反国际人权法和国际人道主义法行为以及性暴力、性剥削和性虐待行为的个别士兵应被追究责任，包括对他们进行起诉或采取惩戒行动，不应将他们调至和平行动。
88. 部队派遣国必须确保向受害者及其家属提供充分补救，包括为此支付赔偿。
89. 确保所有工作人员、尤其是高级工作人员和特遣队指挥官获得有效实用的培训，使他们了解在开展行动和履行职能时如何确保遵守国际人权法和国际人道主义法。