



人权理事会
第十三届会议
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沙姆苏勒·巴利的报告*

内容提要

随着 2009 年初新的过渡联邦政府迁至摩加迪沙，人们普遍预期索马里人权状况会得到改善。但是，谢赫·谢里夫总统的政府受到强硬伊斯兰反对派主要是青年党和伊斯兰党的有力挑战。它们首先于 2009 年 5 月 7 日发起重大攻势，企图控制摩加迪沙。各方之间经常使用迫击炮一通乱射，一些炮弹落在民居、市场和清真寺上，造成大量平民伤亡，成千上万人逃离首都和其他冲突地区。反对派武装，主要是青年党和伊斯兰党以及控制基斯马尤的地方部族民兵对伊斯兰教法进行极端解释，实行严酷的体罚，如斩断手脚和投石处死，说明许多地区在很大程度上依然以暴力取代法治。全国各地都有暴力严重侵害妇女和儿童的报告，包括冲突各方招募和使用儿童兵。有关冲突中屠杀、致残、性暴力和基于性别暴力的报告也大量存在。

守卫摩加迪沙和关键政府设施的非洲联盟索马里特派团（非索特派团）的部队经常成为伊斯兰分子的目标，最严重的一次事件发生在 2009 年 9 月，造成部队副指挥官和至少 17 名维和人员在针对非索特派团部队的协同自杀式袭击中遇害。非索特派团部队对攻击展开了报复行动，许多攻击是从如 Baakara 市场等平民居住区发起的，报告说这些报复行动和敌对武装的反击造成了平民伤亡。还有大量人口从首都流落到外地。在索马里各地，包括邦特兰和索马里兰，记者和人权维护者继续由于自身的工作而面临持续增大的风险、遭遇严厉的威胁并成为杀戮目标。攻击中破坏性最大的一次是 2009 年 12 月 3 日医学生毕业典礼上发生的

* 为了列入最新进展，本报告在截止日期之后提交。

自杀式爆炸，使一些政府部长、医生、记者、医学生和教师丧生。

独立专家欢迎政府近期决定批准《儿童权利公约》，但重申对索马里继续存在违反人权和人道主义法的情况表示关切。他相信，政府的主要任务之一是在索马里建立法治和善治。这将有助于为其确保和平与和解的努力争取民众的支持。他敦促冲突各方为了索马里的和平而团结起来，索马里人民遭受了人类历史上最可怕的一次梦魇，完全有理由让他们从这一梦魇中解放出来。他强调，索马里海盗横行、混合移民及有关的贩运人口行为会产生负面影响，有可能破坏邦特兰和索马里兰的脆弱和平。因此，他敦促国际社会采取整体方针处理上述现象带来的实际问题；强调迫切需要建立适当的机制，打击有罪不罚行为，将可能的战争罪和大规模侵犯人权和人道主义法行为的肇事者绳之以法；建议联合国将活动中心从内罗毕转到索马里较为安全的地区；敦促国际社会向索马里政府和联合国提供必要的资金，使它们能够履行各项职责。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	5
二. 会见和收集信息.....	4-36	5
A. 与过渡联邦政府的会见.....	4-10	5
B. 与联合国官员和其他人士的会见.....	11-30	6
C. 与肯尼亚达达布难民的会面.....	31-36	9
三. 政治、安全和人道主义领域的发展.....	37-44	10
A. 政治发展.....	37-39	10
B. 安全状况.....	40-42	10
C. 人道主义状况.....	43-44	11
四. 中南部地区的人权状况.....	45-57	12
A. 生命权和人身安全权.....	48-50	12
B. 见解和言论自由.....	51-52	13
C. 针对妇女的暴力行为.....	53-55	13
D. 儿童权利.....	56-57	13
五. 邦特兰的人权状况.....	58-67	14
A. 与邦特兰政府的会见.....	58-63	14
B. 关于邦特兰人权状况的总体评论.....	64-67	15
六. 索马里兰的人权状况.....	68-74	16
A. 诉诸司法与法治.....	69-71	16
B. 地区安全委员会的侵犯人权行为.....	72-73	16
C. 能力建设需要.....	74	17
七. 关于索马里局势的看法.....	75-86	17
八. 建议.....	87-109	19
A. 对过渡联邦政府的建议.....	87-95	19
B. 对索马里兰当局的建议.....	96	20
C. 对邦特兰当局的建议.....	97	20
D. 对反对派的建议.....	98	20

E. 对联合国的建议	99-104	21
F. 对国际社会的建议	105-107	21
G. 对非洲联盟/非索特派团的建议	108-109	22

一. 导言

1. 2009 年 9 月，人权理事会通过第 12/26 号决议，对索马里的人权和人道主义状况深表关切，并将独立专家的任务再延长一年，要求其在 2010 年 3 月向人权理事会第十三届会议就此提交一份报告，本报告即根据此项决议提交。为此，独立专家于 2010 年 1 月 12 日至 24 日对肯尼亚和索马里开展了第四次实地访问。他访问了索马里兰的 Hargeisa 以及邦特兰的 Bossasso 和 Garowe。在肯尼亚，他在内罗毕举行了会见，并访问了达达布难民营。但遗憾的是，他未能访问摩加迪沙和索马里的中南部地区。

2. 不妨回顾，独立专家曾于 2009 年 9 月向理事会提交了第三次报告。本报告涵盖 2009 年 9 月到 2010 年 2 月这段时期，其依据是独立专家与索马里的利益攸关方、过渡联邦政府和议会成员、民间社会组织、难民以及联合国举行的会晤。

3. 独立专家感谢所有的对话者，并感谢联合国索马里政治事务处(联索政治处)、人权高专办、联合国安全和安保部、难民署、联合国开发计划署(开发署)及联合国儿童基金会(儿童基金会)工作人员在他停留内罗毕及访问 Hargeisa、Bossaso 和 Garowe 期间提供的热情接待和后勤支持。

二. 会见和信息收集

A. 与过渡联邦政府的会见

4. 独立专家在内罗毕期间，适逢索马里总统访问内罗毕，因此有机会与总统见面，这是总统就职以来他们首次会面。独立专家还单独会见了作为人权联络员的两性、妇女和家庭事务部长 Fauzia Mohamed Sheikh 以及副总理兼财政部长 Sharif Hassan Sheikh Aden。他感谢上述人士同意拨冗会晤。

5. 独立专家向总统转达了他对于索马里持续存在违反人权和人道主义法状况表达的关切，强调政府在保护人民方面的重要职责。尽管政府的资源和能力有限，但仍需要表明自身有决心、有毅力和有能力领导国家走出冲突，实现和平、和解和复苏。

6. 总统同意专家的关切，但强调本国政府面临许多挑战。他说，只要索马里战火蔓延，和平和稳定得不到恢复，人权就一直得不到保障。因此，本国的第一需要是改善安全状况；安全改善了，反过来也能够确保人口得到保护，人权得到改善。政府也需要发展履行各项职责的能力。政府需要更多的部队来结束叛乱，同时需要国际社会提供资金和技术支持。

7. 两性、妇女和家庭事务部长和财政部长也赞同总统的观点。他们强调说，本国政府正在等待国际社会兑现在 2009 年 4 月布鲁塞尔举行的索马里问题国际会议上作出的资助该国政府活动的承诺。

8. 政府希望能够尽快扭转对反政府组织特别是青年党的斗争态势。政府目前正在向安全部门增派部队，并对其进行适当的培训；一些部队业已在邻国受到培训。但是，政府的努力受到资源匮乏的掣肘，有时部队拿不到薪水，也得不到充足的伙食配量。但是，政府希望能在近期与敌军展开较量。

9. 政府已制定了改进本国教育和卫生体系的计划。例如，政府希望开办更多的教育机构，包括在国内流离失所者营地。这些机构能有助于防止营地中的儿童加入青年党。在一个战乱频仍的国家里，许多人经济困难，再加上生存的需要，导致儿童加入青年党的首要原因是为了糊口和养家。青年党正在利用这一情况，通过许以钱财来招募贫困家庭的儿童。政府还希望在国内流离失所者营地创造就业机会，让这些家庭能养活子女，而不必送子加入反对派武装。政府还努力让国内流离失所者回返。

10. 政府相信，青年党正在迅速失去人们的信任，特别是 2009 年 12 月 Shamo 饭店发生自杀式炸弹袭击，造成无辜人口和儿童遇害之后。人们看到，青年党是如何打着圣战的名义来毁坏清真寺、攻击土著苏菲文化的象征和屠杀人口。在他们控制的区域，青年党在人们的心中播种恐惧，并得到来自基地组织和其他不得民心的外国犯罪集团的支持。政府正在考虑设立人权法院，以帮助人们审理侵犯人权行为者的案件。政府解除安全部队和警察部门首脑的职务，表明其决心清理行政机构。批准《儿童权利公约》的工作正在进行。

B. 与联合国官员和其他人士的会见

11. 联合国官员普遍认为，过渡联邦政府在困难重重的安全局势下生存了一年，本身就是一项重大成就。政府采取了一些举措，表明其已开始认真肩负起国家职责。这些举措包括：将新政府迁至摩加迪沙；多年来首次制定了索马里年度预算；在国内开征税收；开办了一个广播电台等等。

12. 此外，政府还努力与武装反对派进行对话和和解。这方面取得了部分成功，但不足以改变政治局面。可以说，这一方针加上政府顽强顶住和击退武装反对派的军事进攻，从背后切断了宗教极端分子试图推翻政府的意识形态攻势。政府编制了一套文件，提交给 2009 年 12 月在沙特阿拉伯吉达举行的索马里问题国际联络小组的会议，其中载有政府关于和解、接触人民和反对派武装的政策以及安全部门的机构发展和与国际社会的协调机制。编制这些文件表明政府业已成熟。

13. 政府正在加速与 Ahlu Sunnah 的调和及融合进程，并通过报告和解释政府的方案和优先要务，将和解进程扩展到地方一级，接触社区的各个阶层，包括海外侨民。政府还明示愿意接触并与所有有意愿的武装反对团体进行谈判。这一切都需要时间才能取得结果。因此，国际社会必须继续支持政府，尤其要为政府提供所需的资金和其他援助。

14. 政府得不到国际社会的必要支持，令人严重关切，也威胁到政府的生死存亡。过渡联邦政府内部不同派别之间的斗争是另一让人关注的问题。国际社会应当认真对待青年党关于支持也门 Al-Huti Shiaist 叛乱的声明。索马里冲突的区域化和国际化会迅速波及到非洲之角的所有国家。

15. 如果只是被动地看着安全、人道主义和人权状况恶化，索马里就不可能恢复和平和稳定。仅仅遏制针对摩加迪沙攻击的政策不会持久。必须帮助政府尽快增强能力，以保护平民——包括妇女、儿童、国内流离失所者和少数群体——免受暴力行为蔓延和伊斯兰武装严厉实施伊斯兰教法之害(致使每天发生酷刑、不人道和有辱人格的事件)。

16. 过渡联邦政府和青年党武装力量之间战斗的一项新的动态是，随着来自阿富汗、巴基斯坦和海湾国家的外国圣战分子的涌入，青年党的部队出现了职业化和国际化倾向。据报告，外来人员正在取代索马里的民族主义圣战者。据称，在摩加迪沙 Shamo 饭店发生的医学生毕业典礼上的炸弹袭击引发了这项运动的分裂。据报告，这一袭击是外国战斗者违反索马里民族主义者的意愿而发动的。

17. 据可信报告称，圣战者的训练营地组织良好，从伊斯兰和古兰经学校中招募年轻男孩，进行培训并作为战士征召入伍。索马里冲突令人震惊的一个新问题是来自索马里国外侨民中年轻男子的介入，他们主要来自美利坚合众国的明尼阿波利斯和北欧国家。最近两次袭击的肇事者都来自索马里的海外侨民，其幕后人员毫不犹豫地声称对行动负责。青年党的这项新战略很可能会使国外的圣战分子取代当地属于部族的领导人，而这有可能加深伊斯兰极端运动内部的分裂。

18. 青年党比过渡联邦政府更加注重部队的培训需要。它为索马里青年建立的培训营的组织更加完备。政府的部队不能定期得到薪水，有些甚至在树底下睡觉。仅仅为了为摩加迪沙提供适当保护，也需要更多的部队。如果得不到主要部族的支持，政府提出的尽快配备 10,000 名部队的短期目标甚至不足以完成保卫摩加迪沙的任务。

19. 联合国各机构之间和机构内部需要加强协调。有些人认为，如果联合国索马里办事处能够从内罗毕搬到索马里境内，就能够更好地显示联合国对于索马里人民的承诺。这方面的一项积极进展是安全和安保部近期评估了将联合国办事处迁至摩加迪沙的可能性，并在索马里首都划定了一块区域，以便在非索特派团附近建立安全的联合国区。联合国机构应当远离所谓的“内罗毕综合症”，即联合国在内罗毕为索马里开展的行动实际是为索马里而不是在索马里。

20. 在人道主义和人权方面，妇女和儿童情况变得更加没有保障，因为她们在索马里冲突中首当其冲。由于公共医疗机构的瓦解，索马里是全世界产妇死亡率最高的国家之一(14%到 17%)。妇女的识字率约为 12%到 14%，80%的女子早婚。尽管 1991 年的《索马里宪法》规定妇女外阴残割为刑事犯罪，但 97%的年轻女子仍然面对这种残割做法。

21. 没有关于暴力侵害妇女情况的可靠的统计数据。由妇女组织、支助方案和其他方面记录的性别暴力案件表明，有些区域的强奸报导在增加，但部分原因可能是举报者意识的觉醒。索马里妇女为了谋生和养家，经常出现在市场上，从而暴露在脆弱环境中。妇女往往成为军阀强奸行为的受害者。

22. 索马里的任何和平协议都必须赋予妇女更大的声音。根据安全理事会第 1325 和 1820 号决议，不应允许任何符合危害人类罪定义的暴力侵害妇女行为得到大赦。妇女往往是部落内部争斗的受害者。妇女成为和平进程核心的时代已经到来。政府应当宣布一个明确保护妇女和儿童的政策。

23. 对儿童的主要关切是冲突各方都招募儿童，但仍有一些积极进展。尽管中南部区域存在不安全状况，但是由儿童基金会举办的儿童健康日活动首次接触到著名的阿夫戈耶走廊的儿童和妇女，这一地区被视为全世界人口最密集的国内流离失所者居住区，还有摩加迪沙的六个区。2009 年，约 100 万名索马里儿童接受了免疫接种，没有各方包括敌对武装的合作，这是不可能的。

24. 截至 2009 年年中，作为索马里最饱经战乱蹂躏的两个地区，摩加迪沙的社区学校中有 11,000 名儿童就学，在阿夫戈耶则有 33,000 名学生。与 2008 年底相比，儿童入学率增加了 100%，主要原因很可能是大多数相关行为者进行了合作。儿童基金会的活动也得到大量的社区支持，包括在受战争影响的区域。这些经验表明，在索马里，以社区为基础的方针更有希望取得成功。因此，需要让人民和民间社会参与进来，共同为国家的痼疾找出解决办法。

25. 粮食安全方面的动态引起人们的严重关切，特别是在中南部一些地区发生旱灾的情况下。青年党对世界粮食计划署(粮食署)施加的限制加重了这一情况，导致该组织中断了对弱势人口的人道主义援助方案。最初原因是 2009 年 8 月，青年党袭击了 Buale 和 Wajid 有 7 名国际职员派驻的粮食署办事处。此后，粮食署继续开展工作，但仅使用当地工作人员；但是，新的事态很快导致这些人员也撤出。

26. 在上述事件之后，青年党发布了一份 11 点的要求清单，其中对当地人口规定了若干限制，包括禁止妇女为联合国工作，要求每 6 个月支付 3 万美元作为联合国工作人员的安全费用。联合国一并拒绝了这些条件。因此，青年党的中央舒拉委员会发布一份指令，规定自 2010 年 1 月 1 日起，不允许从外部进口粮食，只允许当地采购。2009 年 12 月 18 日，粮食署决定中断在中南部地区的业务。

27. 近几个月来，一项重要发展是伊斯兰武装中出现新的群体动态。要理解索马里中南部出现的新情况，不应忘记两个重要因素：一方面是部族势力与温和的苏菲传统伊斯兰之间的冲突；另一方面是外来圣战分子在城市地区强迫实施严格的 Wahabi/Salafi 伊斯兰传统。

28. 伊斯兰武装正向索马里冲突引入两个新的层面：索马里的国际圣战分子与也门的 Al-Huti 叛乱和巴勒斯坦的圣战旅存在联系；圣战被用作一个政治工具，

青年党的业务正在职业化。现在，他们的行动事先有周密计划，实施起来更加准确残忍。2008 年还没有这种职业性。

29. 青年党的行动似乎不局限于索马里的传统部族体系内，它还招纳得不到主要部落庇护的少数群体。青年党也提倡种族间通婚。它的盟友伊斯兰党控制着前往阿夫戈耶走廊的通道。它还控制基斯马尤港口城市，通过向国际阿茶砵贸易征收地方税费来获得收入。青年党与当地人口的关系依地点不同而有差异。尽管它在许多地方能够得到当地人口的支持，但是它对伊斯兰教法的极端解释(包括通过简单程序甚至不通过程序施加体罚，最严格的着装规定)尤其使自己失去了妇女的同情。它在许多地方夺取联合国的财产和房产，利用其设备做生意。有些情况表明青年党极缺现金。

30. 基地分子的介入，以及邦特兰海盗活动的影响，造成索马里冲突的地区化和国际化会对国际和平与安全构成威胁。索马里之于也门正在变成巴基斯坦之于阿富汗。

C. 与肯尼亚达达布难民的会面

31. 和以前一样，独立专家与肯尼亚达达布难民营新到索马里难民的谈话是关于摩加迪沙和中南地区情况的主要第一手信息来源。其他来源是邦特兰 Bossaso 新到的国内流离失所者。

32. 在他前几次访问达达布营地时，难民们对强硬伊斯兰主义者表达了较为积极的态度。此次访问期间，专家深切感受到难民们对这些伊斯兰主义者的愤怒。妇女尤其表示反对这些伊斯兰主义者对伊斯兰教法的极端解释、体罚——包括鞭刑和砍断手脚——以及要求妇女全部遮住面孔。她们感觉这种解释与索马里文化及其所习惯的伊斯兰是冲突的。因此，他们目前看不出有谁可以取代过渡联邦政府。如果青年党控制了摩加迪沙和中南地区，这些国内流离失所者都不会返回上述地方。许多人逃离这一地区是为了保护子女不被伊斯兰主义者强行招募。他们警告说，这种招募行为有可能传播到难民营。

33. 与独立专家交谈的难民们呼吁国际社会向政府提供更多的军事和资金支持。他们促请独立专家为政府在索马里创造就业机会争取支持，这将能够缓解人口的困境。

34. 难民们还呼吁向在营地中上完中学的孩子们提供接受高等教育的机会。在这方面，独立专家赞赏地注意到，根据他以前的建议，加拿大世界大学服务会于 2009 年向索马里难民提供了 28 份奖学金。与此相近，埃及和马来西亚也向该国政府提供了一些针对索马里学生的奖学金。

35. 和过去一样，难民们再次强调他们参与和平进程的重要性。独立专家欣慰地听到索马里难民说，尽管国家经受着战争和暴力，但他们在营地中正在实践民主和对人权的尊重，代表是从社区内选出的，所有的决定都在经过自由和公平的讨论之后作出，然后经难民署核准。

36. 根据难民署的报告，目前在肯尼亚大约有 31 万名索马里难民(在也门还有 16.3 万人，在吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚和乌干达以及其他国家有大约 10 万名)。新到达肯尼亚的难民持续增加，但数字不像一年以前那么高。2009 年 12 月，约 3,329 名难民到达肯尼亚，而 2009 年 1 月的这一数字是 8,894 人(2009 年 12 月有 2,134 人抵达也门)。难民们寻求国外避难的唯一一个主要原因是缺乏安全。

三. 政治、安全和人道主义领域的发展

A. 政治发展

37. 2010 年 1 月 29 日，过渡联邦政府在摩加迪沙庆祝民族团结政府成立一周年。总统利用这一机会着重介绍了过渡联邦机构的成就，指出在重建索马里安全部队和机构建设方面取得了显著的进步。他宣布，政府计划于 2010 年加强教育和卫生等提供基本服务的机构。他重申呼吁全体索马里人加入和平进程。

38. 2009 年 12 月 15 日，在联索政治处的主持下，在吉布提和平进程下设立的高级别委员会在内罗毕举行会议。索马里代表团由总理担任团长。与会者讨论了让处于和平进程之外的群体参加进来的政府举措。他们还讨论了政府关于半年预算的编制及其通过自有资源资助某些方案的努力。与会者强调指出，作为在该国成功实施人道主义和复原方案的前提条件，安全和稳定发挥着至关重要的作用。会议还欢迎政府准备文件，供其后伊斯兰会议组织和沙特阿拉伯于 2009 年 12 月 17 日在沙特阿拉伯吉达主持召开的国际联络小组会议使用。来自各国政府和机构的 120 多名代表与会。

39. 作为吉达会议的一项后续工作，负责索马里问题的秘书长特别代表在非洲联盟和平与安全专员的陪同下，于 2010 年 1 月 25 日访问摩加迪沙。他们与政府讨论了范围广泛的问题，包括国际社会对索马里的支持、人权、打击有罪不罚现象和人道主义援助。

B. 安全状况

40. 摩加迪沙战事再起，再次表明平民——特别是妇女和儿童——面对暴力和非人折磨的脆弱无助。和过去一样，有人指控冲突各方均使用简易爆炸装置，用迫击炮向平民居住或常到的区域一通乱射，没有尊重国际人道主义法的规定。因此，平民伤亡很大，包括妇女儿童在内。大量人口继续流离失所，受灾人口获得人道主义援助的渠道受限。

41. 2009 年 12 月 3 日，伊斯兰主义强硬派发动了最残暴的一次针对索马里要人的袭击，其中包括政府部长、学生和记者。攻击发生在摩加迪沙 Shamo 饭店的

会议厅，当时数百人正在参加 20 年来的第二次毕业典礼。独立专家在一份公开声明中强烈谴责这次袭击。¹

42. 在 2009 年 12 月 29 日至 2010 年 1 月 5 日各派之间发生激烈冲突之后，索马里至少有 30 人遇害，80 人受伤。2010 年 2 月 1 日，据称青年党向摩加迪沙的总统宫发射迫击炮，有 6 人死亡，50 人受伤。2010 年 1 月 30 日，青年党袭击了在摩加迪沙的政府和非洲联盟驻地，至少有 19 人遇害，其中包括妇女和儿童。

C. 人道主义状况

43. 索马里的人道主义状况继续受到当前战争的严重影响，特别是在中南部地区。持续造成索马里人道主义紧急状况复杂而又久拖不决的一些因素包括：

- 中南部地区的武装冲突造成普遍的不安全状况，加剧了犯罪活动和保护要求，减少了人道主义行为者的介入。从 2009 年 1 月到 10 月，8 名人道主义援助工作者在索马里遇害，还有 10 人被俘。
- 冲突造成国内人口大量流离失所，特别是摩加迪沙及其周围以及阿夫戈耶走廊沿线，而在索马里其他地区，干旱和生计的丧失也造成流离失所人口的增加。自 2009 年 5 月在强硬武装派别发动重大攻击之后，阿夫戈耶走廊接纳了预计 36 万名国内流离失所者。据报告，在这些国内流离失所者中，超过 15 万人是 2009 年 5 月以后到达的，主要是逃离摩加迪沙的战乱。
- 货币贬值引发经济危机，粮食价格居高不下，海外侨民的汇款急剧下降。
- 中南部部分地区的严重旱灾向北蔓延至索马里兰和邦特兰，影响到大量的游牧和农牧社区。

44. 2010 年 2 月 2 日，难民署报告说，1 月份，索马里的暴力活动急剧增加，造成近 260 名平民不幸遇难，还迫使 8 万多人逃离家园，并带来广泛的破坏。据难民署称，许多国内流离失所者露天睡觉，几乎没有遮身之处和水的供应。儿童、妇女和老人等脆弱群体的卫生条件也愈加令人关切。²

¹ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9664&LangID=e>。

² 情况概要，见 summary available from <http://www.unhcr.org/4b6819bc9.html>。

四. 中南部地区的人权状况

45. 2009 年 1 月，摩加迪沙当地人最初是以一定的乐观态度迎接新的联邦过渡政府的。普遍预期人权状况将会改善。但是，谢赫·谢里夫总统的政府受到强硬伊斯兰反对派主要是青年党和伊斯兰党的强力挑战，首先是 2009 年 5 月 7 日为控制摩加迪沙发起重大攻势。在政府部队只能部分控制的摩加迪沙以外地区，武装派别之间和内部的联合经常变化，造成索马里中南地区的局势持续多变。在既非青年党或伊斯兰党又非过渡联邦政府控制的一些区域，地方社区建立了地方行政机构，情况要稍好一些。

46. 由于政府与伊斯兰武装分子之间的战争(有时是武装团体之间的战争)主要集中在中南部地区，该地区也是大多数违反人权行为的发生地，在北部亦能够感受到外溢效应。

47. 在缺乏有效的中央政府而武装冲突持续不断的情况下，平民，特别是妇女和儿童，继续遭受不加区别的攻击和双方之间的报复行为。武器源源不断地流向冲突各方，而对严重违反人权和人道主义法的行为又缺少问责，这都加剧了犯罪后逍遥法外的文化。以下概述中南部地区人民遭受的违反人权行为，分为四大类。

A. 生命权和人身安全权

48. 在本报告所述期间，强硬伊斯兰主义者的残暴袭击导致大量人员伤亡。其中破坏性最大的一次是 2009 年 12 月 3 日医学院毕业典礼上的自杀式炸弹袭击。因此，保护武装冲突中的平民仍然是生命权和人身安全权方面最严重的挑战之一。在城市地区采取的敌对行动中，青年党占据阵地从平民区域向外扫射，而政府在非索特派团的支持下报复性地开枪回击，这些都不可避免地增加了平民的风险。有人指称没有尊重相称原则和只袭击明确认定的军事目标的原则。叛乱分子引入自杀式炸弹为冲突增添了新的元素。

49. 守卫摩加迪沙和关键政府设施的非索特派团部队自身经常成为伊斯兰主义者的目标。最恶劣的一次事件发生在 2009 年 9 月，造成副指挥官和至少 17 名维和人员在针对非索特派团部队的协同式自杀式袭击中遇害。非索特派团部队的报复性进攻据报也造成平民伤亡。

50. 为不惜任何代价推翻过渡联邦政府，据报伊斯兰武装甚至不放过摩加迪沙的医院和幸存的医疗机构。2010 年 1 月 25 日，他们向非索特派团开设的位于摩加迪沙机场后面的一家医院发动残酷攻击，杀死了无辜的索马里病人。据说这是针对这家治疗索马里平民的医疗中心的第二次攻击。

B. 见解和言论自由

51. 和大多数冲突一样，在中南部地区，见解和言论自由尤其受到损害。为了使媒体封口，伊斯兰反对派进行目标明确的攻击，夺去了媒体主管、记者、图片记者和电子媒体摄影记者的生命。许多记者受伤和被捕。

52. 据索马里全国记者联合会称，2009 年，有 9 名记者在工作中或在有针对性的残酷攻击中遇害，使索马里成为全非洲对记者最危险的地区。在这 9 名记者中，7 人在摩加迪沙遇害，1 人在阿夫戈耶遇害，另一人在 Beledweyne 遇害。2009 年，索马里共有 12 名记者受伤，还有 15 人被捕。还有 100 名记者收到死亡威胁，致使其中许多人离开了各自的领域或实施自我审查。

C. 针对妇女的暴力行为

53. 在索马里各地，危害妇女的家庭暴力仍是一个主要问题。性暴力和性别暴力的女性受害者没有可以诉诸的有效司法体系。强奸以及其他形式的性暴力和性别暴力作为民事纠纷在部族内处理，不让受害者介入，往往通过支付血钱或强迫受害者和肇事者结婚来解决。

54. 据报告，妇女仍然每天遭遇残忍、不人道和有辱人格的待遇，特别是在青年党控制的区域。2009 年 11 月 18 日，据 Wajid 城附近一个村庄的报告，一名被控通奸的 20 岁的离婚妇女被带到一片空地上，齐胸掩埋，然后在一大群人的围观下被石块砸死。

55. 在这方面，应当提及的是，男子也会因与妇女的非法关系而遭受不人道和残忍待遇。2009 年 11 月，一名男子在 Merka 港口城因强奸罪被投石打死。根据青年党对伊斯兰教法的解释，任何曾经结婚者——甚至已离婚者——如有私情，即有可能被裁定犯有通奸罪和处以石刑。在此事件之后，独立专家发布公开声明，强烈谴责在青年党控制地区实行的做法，敦促所有伊斯兰群体和宗教领导人遵守人权和国际人道主义法律义务。

D. 儿童权利

56. 在索马里，违反儿童人权的主要行为是冲突各方招募童兵。伊斯兰主义者通常从伊斯兰学校和古兰经学校招募童兵。应儿童基金会要求进行的一项调查披露了招募童兵问题令人震惊的规模和真实情况。被招募的儿童甚至被送上前线，并成为强奸和其他形式性暴力的受害者。随着冲突造成越来越多的学校关闭，儿童教育继续受到影响，特别是在摩加迪沙。

57. 尽管总体情况黯淡，但好消息是 2009 年儿童基金会的努力使约 180 万人受益，其中主要是儿童，以妇幼保健中心网络等提供基本的保健和营养服务。儿童健康日——包括一个基本的救生药物和营养包——使 100 多万名 5 岁以下儿童和 80 万名育龄妇女受益。这些干预甚至接触到最困难的地区，如索马里南部的阿

夫戈耶和摩加迪沙部分地区。儿童基金会通过提供学校装备和课本，还支持超过 15 万 7 千名紧急状况受灾儿童获得高质量的教育。

五. 邦特兰的人权状况

A. 与邦特兰政府的会见

58. 由于邦特兰总统不在，独立专家于 2010 年 1 月 20 日会见了副总统 Abdi Samed 和内阁全体成员。独立专家相信，他们愿意举行此次会见，可以视为他们对独立专家任务授权的支持。讨论的重点是国内流离失所者的人权状况、政府对海盗活动和贩运人口的政策应对。

59. 在索马里 150 万名国内流离失所者中，邦特兰有 104,000 名。副总统重申当局承诺继续欢迎这些国内流离失所者；但是，邦特兰资源有限，不堪国内流离失所者和来自埃塞俄比亚和厄立特里亚的难民和寻求庇护者的重负。在来自南部的强硬派伊斯兰主义者渗透的背景下，邦特兰政府将这些新来者视为主要的安全威胁。它声称，一些国内流离失所者出于政治动机开展谋杀行动。这导致政府甚至要求国内流离失所者回到该国南部已恢复和平的地区。独立专家敦促政府继续保护国内流离失所者的权利和自由，提请注意 2009 年 10 月 14 日至 21 日访问索马里的负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表的报告。³

60. 关于索马里海岸海盗行为及其通过赎金获取巨额资金的问题，邦特兰政府认为，这不仅对索马里，而且对整个地区都构成威胁。几百万美元被作为赎金支付给有组织的海盗，与花费许多星期在海上捕鱼相比，海盗们将前者视为获利丰厚的产业。由于政府巡逻力量很弱甚至根本不具备，索马里海岸今天已经成为装备精良的海盗的家园，他们劫持远洋船队或渔船以获取赎金。

61. 海盗活动及其产生的收入对于索马里这种游牧社会所造成的影响可想而知。在一个利用传统力量规范社会生活的社会里，海盗行为助长了社会架构的破坏。获得大量钱财的海盗正在社会中发挥更大的作用，从事贩运人口特别是妇女和年轻女孩等活动。海盗与部族体系的联系破坏了地方当局将海盗绳之以法的努力。政府开展了宣传活动，让社区领导、传统长者和伊斯兰学者参加进来，以防止招募新海盗并说服海盗正常地重新融入社会。已经逮捕了 200 多名海盗，从海盗那里没收了 21 艘船只、8 辆交通工具和大量的武器弹药。邦特兰当局还成功地解救了人质，夺回了被海盗捕获的邻国也门和阿曼渔民的渔船。除非国际社会致力于在实地处理现实问题，包括保护索马里人在其水域上自由捕鱼权利和制订针对在索马里水域上倾倒有毒和核废物的外国船只的问责机制，那么仅靠邦特兰的政治意愿并不能完全解决海盗问题。

³ A/HRC/13/21/Add.2。

62. 关于贩运人口问题，几千名索马里青少年逃离索马里中南部地区的战乱，驾船到也门，也门的官员尽管长期以来一直欢迎索马里难民，但他们现在担心极端主义分子会将也门日益扩大的索马里难民营当作招募和贩运人口的沃土。因此，贩运人口成为邦特兰当局的一项主要关切。它正在吸引脆弱的国内流离失所者和来自埃塞俄比亚和厄立特里亚的非法移民选择这条道路。

63. 独立专家在 Bossaso 与邦特兰内政部副部长 Abdi Yasin 举行了单独会见，独立专家从此次会见中高兴地得知，副部长不仅阅读了专家最近致人权理事会的报告，而且还采取了行动来解决专家在其中对于 Garowe 中央监狱恶劣羁押条件所表达的关切，特别是让囚犯戴枷锁的问题。关于国内流离失所者，副部长告诉专家，以前年轻的牧民习惯于在索马里茫茫草原上跟在骆驼后面长途跋涉，而现在却可以挥霍海盗行为带来的百万巨资。这对于索马里社会的影响是值得有关各方严肃思考的问题。

B. 关于邦特兰人权状况的总体评论

64. 独立专家认为，邦特兰政府在重组警察和安全部队方面取得了一些显著成就，表明了其对于法治和民主的承诺。但是，来自中南部地区国内流离失所者的持续涌入、海盗活动和贩运人口问题正在对邦特兰的稳定提出挑战。无论有何理由，政府对视为南方来的伊斯兰渗透分子所带来挑战的高压回应始终值得关切。有关于逮捕/骚扰国内流离失所者、难民、寻求庇护者、记者和其他媒体从业人员的报告。

65. 独立专家在与邦特兰民间社会代表的会见中了解到在人权、法治和诉诸司法渠道方面存在的空白。他高兴地获悉，利用开发署的项目资金，雇用了由 15 名律师和 16 名助理律师组成的团队，以改进弱势群体诉诸司法问题，特别是监测针对少数群体、国内流离失所者、经济移民和难民的侵犯人权行为。本区域由于混合移民涌入和相关贩运人口问题造成犯罪活动的增加，因此一位代表提出了对于司法机构能力有限的关切。

66. 只有人数有限的法官接受过沿袭自意大利的刑法的培训。谋杀案时常会依照伊斯兰教法处理。同一名法官在判案时可以决定适用沿袭自意大利的刑法和伊斯兰教法。虽然大多数人口似乎赞成适用伊斯兰教法，但是各种索马里法律的协调问题似乎并不是一项优先要务。得不到主要部族保护的少数群体容易成为习惯法、刑法和伊斯兰教法不一致的受害者。

67. 独立专家在访问 Bossaso 一所国内流离失所者营地时了解到，虽然营地的生活条件和周围当地人口的生活条件同样艰难，但邦特兰局势的相对稳定为国内流离失所者提供了改进社会和经济条件的机会。据报告，对营地中(占大多数的)妇女和儿童而言，缺乏人身安全、在居住地内外发生强奸和其他的性暴力和性别暴力事件以及家庭暴力是常见之事。国内流离失所儿童上小学的机会以及在

Bossaso 综合医院获得医疗保健的机会仍然有限。尽管如此，许多国内流离失所者说，他们宁愿争取长期融入当地，也不愿冒险前往也门或回到本国南部。

六. 索马里兰的人权状况

68. 在访问索马里兰期间，独立专家有机会会见了司法部长、内政部长、长老院院长、民间社会组织成员以及索马里兰人权委员会主席。他还访问了位于 Hargeisa 以外的 Mandhera 监狱，与 Hargeisa 大学的学生进行了互动。除了来自联合国机构的情况通报之外，上述交流使专家能够很好地透视索马里兰的人权状况。

A. 诉诸司法与法治

69. 独立专家感谢司法部长坦率地与其讨论国内流离失所者、难民和寻求庇护者的人权问题以及法治和诉诸司法方面的一些差距。部长主要强调政府改进诉诸司法的努力。部长称，目前在索马里兰全境任命了约 100 名法官。这些法官结合使用民法、习惯法和伊斯兰教法，但只有很少的法官具备这些领域应有的法律资质。

70. 专家向部长提出了他听说索马里兰各级法院都未能质疑对记者、人权维护者和“不守规矩的”青少年任意和非法拘押的问题。《索马里兰宪法》要求被拘留者在 48 小时内应带见法官。警察经常无视这一规定，法官通常也不加以反对。记者往往成为政府官员恐吓和虐待的目标。虽然有时拘押仅持续几个小时，但仍然存在各级政府官员和警察有时仅仅为了对付关键性报道或为先行避免此种报道而下令逮捕记者的做法。

71. 司法部长称，许多记者缺乏职业操守，从未学过新闻学或取得新闻学学位。他们必须遵守有关媒体操守的规则和规定。但是，他坦承存在地区安全委员会侵权行为的报道。

B. 地区安全委员会的侵犯人权行为

72. 据一名学者的说法，地区安全委员会的主要问题是，他们的行为依据“是‘Siyad Barre’严酷法令而不是 1963 年法律”。⁴ 1963 年的《公共秩序法》除在紧急状态下，并未赋予当局广泛的羁押权力和其他特殊权力。但是，当前索马里兰当局声称法律为安全委员会提供了合法性，并给予其拘捕任何“被视为公共安

⁴ Ibrahim Hashi Jama, “索马里的公共秩序法：学习民主经验”，2004 年 12 月。见 http://www.somalilandlaw.com/PUBLIC_ORDER_LAW_IN_SOMALILAND_Article.htm。

全威胁”者的权力。但是，委员会主要不是用来应对据称的国家安全罪行，而是被用来处理普通的刑事和青少年犯罪案件，以免却政府向法院提出诉讼的麻烦。

73. 独立专家看到，在索马里兰的一些地区，利用地区安全委员会将人们包括青少年关进监狱的频率与使用法院的频率一样多甚至更多。在他访问 Mandhera 监狱期间，专家震惊地看到，应其父母的要求，大量青少年被关在监狱中，因为家长声称这些子女不听话、参与帮派、喝酒或有暴力行为。其中许多人并未被控以依照法律构成刑事犯罪的任何行为，只是根据地区安全委员会按照传统索马里法律或 Xeer 作出的决定而被送入监狱。专家特别难过地看到，一名教师之所以被关入监狱，是为了保护他免因其表兄弟的杀人行为而遭到部落的复仇，这位表兄弟已逃到肯尼亚，据信已经死亡。尽管专家尊重当地的文化和传统，但是必须找出一种办法来根据国际标准处理个人和集体的基本自由。

C. 能力建设需要

74. 以上具体情况突出表明在索马里兰通过能力建设协助执法官员遵守人权标准的重要性。培训警察和安全部队尤其必要，专家认为联索政治处人权股可在开发署的协作下在这方面发挥重要作用。内政部长强调，该国政府对于开发署中断警察培训方案感到失望。关于地区安全委员会违反人权问题，部长认为可以在开发署法治和安全方案下开展的广泛司法改革的背景下解决。

七. 关于索马里局势的看法

75. 索马里局势仍然是近年来全世界最严重的人道主义危机之一。索马里也成为对有关各方最危险的地方，包括本国人口、交战派系和整个国际社会。随着致命战斗的增加，安全局势在恶化。人道主义和人权仍然处于悲惨的状况。太多的人被杀戮、致残、掩口、息声、羞辱、无家可归和流落天涯。这是一个完全自由的状态，简直是无法无天。索马里人民的遭遇是人类良知的丑闻和污点。

76. 这种违背良知的事态似乎看不到尽头。一个民族承受 20 年的苦难未免过于长久。当然，世界上有其他的类似危机，在阿富汗、伊拉克、巴勒斯坦、苏丹等等，但在所有这些危机中，国际努力都曾多多少少介入进来寻找解决办法。而在索马里从未有持续的国际努力。联合国和其他方面所做的只能被称之为急救。因此局势每况愈下；如任其恶化，只会愈加衰败。

77. 无论按照哪种指标，索马里都在成为国际恐怖主义的热点，如果任其发展，必然会蔓延至邻国。同样重要的是，在索马里水域内和周边的海盗活动产生日益扩大的威胁，由于被专业犯罪集团利用，海盗活动正在发展成令人震惊的规模，已不再是一些寻求生计和迅速致富的无业青年的工作。犯罪分子利用缺乏有效中央政府这一点。国际社会必须迅速采取联合行动，以防局势进一步恶化。

78. 独立专家相信，在当前时刻，国际社会应当重新审视索马里局势，思考为索马里危机寻找解决办法所作的工作。第一步是总结 2008 年吉布提协议所启动的和平进程，提出下述问题：进程是否按照设想发挥作用？如没有，哪些因素在阻碍和平进程？哪些将有助于推动这一进程？是否有必要修正和平进程？

79. 一年前，独立专家对索马里局势较为积极和乐观，但过去 6 个月以来发生了改变。他曾经预计新的过渡联邦政府会迅速采取行动，巩固初建时的良好意愿。他曾认为反对派武装会受挫于民众支持的减退。他曾感到，埃塞俄比亚部队从索马里的撤出，民众对战争的厌烦情绪以及对人口强制实施的严厉和外来的伊斯兰教法，能够削弱强硬派伊斯兰主义者的阵地。但是，没有这方面的明确迹象，也没有任何迹象表明政府在占上风。

80. 当然可以说，政府的努力要取得结果需要更多的时间。这是正确的，但青年党似乎同时也在巩固阵地。青年党必须要么被制止，要么被削弱，要么被打败；独立专家相信后两种战略的成功机会更大，因为他看到政府仅靠军事手段获胜的机会很少。

81. 通过与达达布营地新到达难民、Bossaso 和其他国内流离失所者的谈话，独立专家获悉，人民仍然认为过渡联邦政府是治理的最佳选择，尽管仍不确信政府的能力。政府必须努力和富有想象力地开展工作，以巩固索马里人民的支持。如果政府取得成功，专家预计反对派中会有人投诚，特别是强硬派中的民族主义分子。为推动这一进程，政府必须有明确的战略，作出必要的让步、出价，并欢迎有意投诚者。

82. 独立专家认为，要使政府的战略取得成功，必须扩大索马里人民的参与。到目前为止，似乎人民并未大批参与和平/和解进程。流落肯尼亚和也门的难民一再请求，不仅应允许他们参与和平进程，还应邀请部族、部族领导人、商人和海外侨民等都参与进来。前面提到的政府政策文件涉及到所有这些群体。是否有可能在近期启动一项进程，使上述所有群体都获得磋商机会，包括集体或单独磋商。无论结果如何，进程本身会向所有相关者发出一个信息，即离开人民的支持，无论政府还是反对派，都不会获胜。

83. 在可行的情况下，磋商应当在索马里境内举行。必须努力远离上面提到的“内罗毕综合症”。应当让外界看到，政府和老百姓的磋商与和其他政府及联合国的磋商同样多。在达达布的难民告诉独立专家，他们希望看到过渡联邦政府和索马里议会的成员定期到难民营中探访，查看他们的生活情况。政府需要表现出对人民的同情心。

84. 独立专家继续对联合国索马里活动中心仍在内罗毕而非索马里感到关切。虽然在索马里派驻了许多当地工作人员和一些国际职员，但专家问为什么没有可能将联合国索马里国家办事处的一部分或大部分迁往索马里境内，至少迁往具有相对和平的地区，如索马里兰和邦特兰。虽然整体搬迁或许尚不可能，但是可以启动这项工作，因为专家获知已经在摩加迪沙划定了作为联合国统一用地的一块

地方。据报告，在索马里兰和邦特兰作出安排，使联合国获得额外安全办公地点并接纳其工作人员，并非不可能，虽然这需要联合国的政治意愿和一些投入。

85. 当然，开始时会有严重的担心，因为反对武装力量不希望看到联合国全面迁到索马里。但是，这一搬迁对于索马里民众心理的影响及其产生的信心有可能及早产生丰厚的回报，消解反对派的恐吓战略。独立专家欢迎负责索马里问题的秘书长特别代表本人倾向于在摩加迪沙建立他在索马里的的工作基地。特别代表的办公室将成为其他方面的榜样。

86. 在独立专家看来，如果政府能够宣布它将欢迎目前在国外营地居住的符合条件的难民回国，帮助政府管理各项国家事务，对于难民和索马里人民的心理将是极大的鼓舞。索马里的海外移民业已通过各种方式帮助着政府，为何难民就不可以？

八. 建议

A. 对过渡联邦政府的建议

87. 尽管政府能力有限，但它负有保护人口的首要责任。因此，政府必须确保对所有有关各方进行基本国际人道主义和人权法标准的相关培训。

88. 政府近期关于批准《儿童权利公约》的决定应当尽快转变成法律，从而清楚表明政府在这一领域和其他领域遵循国际标准的政治意愿。

89. 政府对于索马里和平进程取得成功发挥着关键的作用。通过一个独特的代表进程，政府得到索马里人民的授权，以采取一切可能方式结束索马里的长期冲突，包括通过全面谈判与和解。因此，政府应采取主动行动，使和平与和解进程发挥作用。在这方面，独立专家欢迎政府与 **Ahlu Sunnah** 签署《合作框架》前草签一份协议。这是扩大和延伸索马里对话与和解范围的一项重要步骤。

90. 政府在就职时，继承了从以往索马里各次维和中获得的丰富的知识经验和大量教训。应当明确这些教训，公之于众，使之作为政府的指导。

91. 即使并非全部，大多数索马里人都有强烈的部族身份归属感，希望在未来的任何政府建制中有适当的部族代表，但他们也迫切希望维持国家的领土完整，在一个承认地方/区域差异并提供法治和善治的安排下共同生活。因此，政府应当以确保人民对政府这方面努力的信心为重点，加强法治和善治机构。

92. 为确保法治和善治，政府首先应当解除腐败、效率低下或未恪尽职守的政府官员的职务，代之以认真负责、受到适当培训和对人民友善的官员。最近，名声不好的安全和警察首脑的去职受到了人民的欢迎。政府应当规定明确的善治标准，辅之适当的规范和原则。(通过《宪法》起草进程)建立国家人权委员会和人权法院，将向人民发出积极的信号。至关重要，政府要坚定地宣布努力在索马里全面消除无法无天的文化。

93. 政府应当考虑安排与各方面群众举行磋商会议，了解他们对于国家事务特别是未来《索马里宪法》的看法，让人们知道他们的观点是重要的，鉴于该国的情况，做到这一点并不容易。磋商可以酌情按地理区域、分组或以性别为基础举行。但是，在可能的情况下，磋商应在索马里境内举行。

94. 政府应当安排政府部长和高级官员访问在肯尼亚和也门的难民营，了解难民是否有兴趣在适当的安排下回国并为政府工作。此外，政府部长和高级官员只要到访营地，就会鼓舞难民的士气。也应当为议会议员和过渡联邦机构其他成员作出类似的访问安排。

95. 政府应当重点处理在独立专家与难民的交谈中特别提出的另外三个主要问题。它们是：创造谋生机会；重开学校和支持教育机构；加强医疗服务。这些工作可以与政府结束叛乱的努力同时进行。政府要努力帮助年轻人经受住叛军为吸引年轻人所许以的资金利诱，除此之外别无它法。

B. 对索马里兰当局的建议

96. 独立专家在承认索马里兰当局努力改进法治和民主的同时，敦促当局结束地区和县市安全委员会下令逮捕和羁押人员并绕过法院施以监禁刑罚或其他处罚的做法。应当采取适当的措施，释放目前被安全委员会羁押的所有人员，或者向正规的刑事法院对他们提出可审理的刑事罪名指控。

C. 对邦特兰当局的建议

97. 独立专家赞赏邦特兰当局在存在合理安全关切的情况下仍然努力接纳国内流离失所者，但也敦促当局加以克制，不要威胁将国内流离失所者驱逐至南方或任何其他地区。应当保护妇女和年轻女孩免受强奸、家庭暴力、性暴力和基于性别的暴力，为其提供医疗关怀、社会心理、复员和救济支持。

D. 对反对派的建议

98. 独立专家敦促所有反对力量，特别是青年党和伊斯兰党，认真地与政府进行谈判，以求和平解决索马里冲突。据报告，其中一些派别已经加入这一进程，专家敦促所有其他方面尽快加入进来，为了长久遭受全世界最恶劣违反人权和人道主义法状况的索马里人民的利益。他还回顾指出，只要仍在战斗，部队就应当尊重基本的人权和人道主义法律原则。独立专家将欢迎他们在这方面和任何其他方面的信息通报。

E. 对联合国的建议

99. 尽管联合国为索马里发出的联合呼吁筹资不足，但是一些关键活动联合国仍需继续。其中包括粮食署的人道主义援助，儿童基金会有关妇女和儿童的活动，教科文组织在教育领域的职责，开发署在建设宪法和实施法治和安全方案方面的职责，难民署对于难民和国内流离失所者的职责，联索政治处人权股在人权和人道主义法律领域制定标准的职责。其中许多活动涉及能力建设和标准制定工作，对于政府有关法治和善治的努力非常重要。

100. 主要的联合国机构应当考虑将其国家办事处尽快迁往索马里。随着在索马里较安全的地区建设更多的安全办公地点和工作人员住处，这应当是可能的。需要的是政治意愿。世界上有许多困难的地区，其安全状况也许更加不稳，但仍然具备完整的联合国办公机构。

101. 独立专家欢迎负责索马里问题的秘书长特别代表本人赞成将其办事处迁往索马里，并又为此采取了措施，独立专家建议人权股与其一起搬迁。无论如何，人权股的工作人员应当尽快迁往索马里较安全的区域，其人数也应增加。2009年，尽管有许多承诺，但两名工作人员的人数并未增加；要覆盖像索马里这样的国家，这个数字太少。人权高专办本身也应考虑在索马里全面开设办事处，因为它为增进该国的人权有大量工作可做，包括监测和报告违反人权状况，评估和建设能提供人权保护机构的能力。

102. 独立专家欢迎人权高专办/联索政治处于2009年10月至11月在内罗毕派驻了一名国际顾问，评估是否有可能对过去和当前侵犯人权和人道主义法律的行为进行初步的文字评估，作为解决有罪不罚和问责问题的第一步。他希望这些建议能够得到积极的采纳，重申需要设立适当的机制来消除有罪不罚现象，将这些可能的战争罪行和大规模侵犯人权和人道主义法律行为者绳之以法。

103. 独立专家对人道主义援助中断表示关切，特别是对极端主义武装团体限制粮食署人道主义车辆进入之后粮食分发中断表示关切。联合国应当继续努力，使索马里长期的人道主义危机继续成为国际的聚焦点。他重申呼吁人权理事会重新考虑举办一次关于索马里问题的特别会议，并呼吁专题特别程序考虑重点关注与各自任务授权有关的索马里状况的相关方面。

104. 鉴于索马里的特殊情况，他敦促难民署考虑将索马里难民的教育设施扩大到高中以后。随着情况的变化，会有政府职位空缺出来，索马里将需要受过培训的人们来填补这些职位。难民署也应为索马里难民争取更多的高等教育奖学金。

F. 对国际社会的建议

105. 国际社会应当大量增加对过渡联邦政府的资金和技术支持，以便其履行在安全部门之外的许多职责。政府需要获得支持，开展关键性的改革，建立法治和

善治。政府在这方面的成功是它成功巩固人民支持的根本条件，而人民的支持反过来又会帮助政府打击叛军。

106. 他敦促所有捐助国政府慷慨地回应联合国各机构要求获得资金以开展在索马里活动的联合呼吁。独立专家难过地得知，2009 年这一联合呼吁大部分都资金不足。尽管存在许多缺点，但联合国在索马里面临重重困难的情况下仍在作出了不起的工作。它是许多人的生命线，理应获得充分的援助。此外，他呼吁各国政府向索马里难民学生提供奖学金。一旦和平回归，索马里将需要这些学生。

107. 海盗活动、混合移民以及相关的贩运人口和恐怖主义仍然是邦特兰和索马里兰的主要关切。如联合国毒品和犯罪问题办事处所警告的那样，索马里持续的不稳定正在将东非变成“一个各类贩运活动的自由经济区：毒品、移民、枪支”。⁵ 独立专家因此呼吁国际社会以应有的严肃态度实地处理这些问题。在索马里，成千上万的年轻男女没有工作，没有受过教育，生活在绝望之中。在这一背景下，通过海上力量的联合努力，从军事上打击威胁，不太可能制止海盗行为。当今时刻，需要探索和实施全面的方针，融合对于索马里问题真正的政治和经济解决办法。

G. 对非洲联盟/非索特派团的建议

108. 独立专家承认，非索特派团的部队在困难重重的安全条件之下，为保卫摩加迪沙境内和周围的关键设施作出了值得嘉许的努力。只要过渡联邦政府继续作为处理索马里局势的最佳办法得到国际社会的支持，就没有其他的替代办法。因此，他呼吁非洲联盟和伊斯兰会议组织各成员国加强非索特派团。他特别呼吁保证向非索特派团派驻部队的非洲联盟全体成员国兑现其承诺，以便非索特派团达到其批准的力量规模。

109. 鉴于不断有关于非索特派团部队侵犯人权和人道主义法律的指控，专家建议应当作出努力，改进部队遵守这些领域基本标准的工作。他们尤其应当确保，在任何情况下，有人居住的地区都不应成为不加区别的轰炸目标。

⁵ Antonio Maria Costa 2009 年 12 月 8 日在安全理事会上的发言。见 <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-08-12-africa-under-attack.html>。