



人权理事会

第五十一届会议

2022 年 9 月 12 日至 10 月 7 日

议程项目 10

技术援助和能力建设

索马里人权状况

索马里人权状况独立专家的报告*

概要

本报告是根据人权理事会 2021 年 10 月 11 日通过的第 48/22 号决议提交的，所述期间为 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。在本报告所述期间，索马里人权状况独立专家伊莎·迪凡于 2022 年 3 月 28 日至 4 月 2 日对该国进行正式访问，并于 2021 年 11 月 29 日至 30 日和 2022 年 4 月 3 日至 7 日对内罗毕进行了两次磋商访问，在访问期间她与在索马里境内或就索马里问题开展工作的若干行为体进行了接触。

独立专家与政府高级代表进行了广泛磋商，包括索马里联邦共和国常驻联合国日内瓦办事处代表以及主管妇女和人权发展、司法及环境事务的各位部长。她还与联合国各机构和方案以及区域政府间组织的代表进行接触，与民间社会广泛协商，并直接与边缘化社区和少数群体社区协商。

在本报告中，独立专家根据索马里的政治和安全事态发展以及人道主义局势，介绍了索马里当局迄今为止在她上次报告¹中提到的七个关键基准方面取得的最新进展。

* 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。

¹ [A/HRC/48/80](#)。



一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会 2021 年 10 月 11 日通过的第 48/22 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一年，并请独立专家向理事会第五十一届会议和大会第七十七届会议提交一份报告。
2. 本报告所述期间为 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。报告的重点是，对照改善人权状况进展情况的基准，评估该国的人权状况。本报告应与独立专家提交人权理事会第四十八届会议的上一份报告一并阅读。²
3. 根据既定程序，向索马里政府提供了本报告。
4. 独立专家欢迎索马里政府与联合国人权事务高级专员办事处和国际人权机制、特别是与人权理事会第四十八届会议的建设性接触。在该届会议上，索马里联邦共和国常驻联合国日内瓦办事处代表当选为理事会主席团四名副主席之一，代表非洲国家集团，任期是 2021 年 6 月 7 日至当年年底；³ 安理会于 2021 年 10 月 1 日通过了普遍定期审议工作组关于索马里的报告。⁴ 独立专家还欢迎该国政府与人权条约机构的接触，特别是与儿童权利委员会 2022 年 5 月 10 日第九十届会议的接触。

二. 独立专家的活动

A. 国家访问

5. 独立专家于 2022 年 3 月 28 日至 4 月 2 日对索马里进行正式访问，关注重点是经济、社会和文化权利。她访问了首都摩加迪沙，并对西南州的拜多阿进行了实地访问，会见了政府代表，包括妇女和人权发展部长、司法部长和环境部长以及议员，以了解他们对当前安全和旱情、表达自由权、医疗保健、选举、妇女代表权、和解与和平进程、替代性争议解决办法、残疾和少数群体问题以及妇女和儿童面临的主要障碍。
6. 独立专家还与联合国索马里援助团(联索援助团)、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和联合国各机构的代表举行会议。她与民间社会和非政府组织以及记者进行磋商，与他们讨论了在政治、社会、经济和人道主义方面取得的进展。
7. 独立专家感谢索马里政府在她筹备和进行访问期间提供的出色协助和合作，并感谢她会见的政府官员。独立专家还要感谢负责索马里问题秘书长特别代表兼联索援助团团、秘书长副特别代表、驻地和人道主义协调员以及联索援助团人权和保护小组，感谢他们进行公开和坦率的对话并为她的访问提供便利。

² A/HRC/48/80。

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/bureau-15th-cycle>。

⁴ A/HRC/48/11。

B. 磋商

8. 2021 年 11 月 29 日和 30 日，独立专家在内罗毕与众多与其任务相关的利益攸关方举行了初步磋商，其中包括联合国和非洲联盟的代表、外交使团成员以及民间社会和相关国际和区域组织的代表。2021 年 12 月 2 日和 3 日，独立专家在坎帕拉会见了民间社会代表。

9. 独立专家于 2022 年 4 月 3 日至 7 日在内罗毕与外交使团成员以及国内和国际非政府组织代表举行了第二轮磋商。

10. 磋商的目的是扩大独立专家对索马里人权状况的了解，探讨国际社会如何支持索马里执行她在报告中提出的一套改善人权状况的基准和指标，并与主要的国际利益攸关方建立战略联盟，以便在人权领域向索马里提供更有效的技术援助。

C. 其他活动

11. 独立专家在执行任务过程中收到了来自不同来源的资料，包括索马里政府、民间社会和机构以及联合国各机构。根据收到的资料，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于 2022 年 8 月 2 日和 4 日就法外处决和安全人员指挥交通时过度使用武力的指控发表了两份联合函件，目的是与政府进行对话。⁵

12. 独立专家还出席了 2021 年 8 月 31 日至 9 月 3 日和 2022 年 6 月 6 日至 10 日在日内瓦举行的特别程序任务负责人第二十七届和第二十八届年度会议。这些会议是一个对话论坛，增进了对任务负责人工作方法的了解，并有助于就影响他们的问题找到解决办法。

13. 2021 年 10 月 6 日，独立专家在人权理事会第四十八届会议期间提交了她关于索马里人权状况的报告，并于 2021 年 10 月 7 日出席了在理事会会议间隙举行的一场虚拟会外活动，题为“破碎的机构和过时的法律如何损害索马里的媒体自由”。2021 年 10 月 25 日，独立专家在纽约联合国大会第七十六届会议上发言。

14. 2022 年 2 月 17 日，独立专家在加拿大卡尔加里大学发表了关于非洲人权体系的主旨演讲，其中特别强调了索马里局势。

三. 该国最近的事态发展

15. 尽管独立专家注意到一些积极的事态发展，但她仍然对该国持续存在的和平、安全和人道主义挑战感到关切。

⁵ 见 SOM 2/2022 和 SOM 3/2022 号通信，将在 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments> 网址上提供。

A. 政治动态

16. 经过几个月的拖延，索马里联邦议会于 2022 年 5 月 15 日以决定性优势选举哈桑·谢赫·马哈茂德为新总统，接替即将离任的总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德。⁶ 虽然独立专家欢迎选举进程的顺利完成和权力的和平过渡，但她对没有按照《索马里联邦共和国临时宪法》的规定举行一人一票的选举表示关切。⁷

17. 独立专家欢迎索马里联邦议会下院(人民院)于 2022 年 4 月 28 日选出首位女性副议长。⁸ 虽然妇女当选了人民院 275 个席位中的 54 个，相当于 20% 的席位，但独立专家感到遗憾的是，没有达到 30% 的妇女代表最低配额。⁹

18. 独立专家还欢迎新当选的索马里联邦议会下院(人民院)和上院(参议院)议员于 2022 年 4 月 15 日宣誓就职，并期待任命新内阁。

19. 独立专家感到遗憾的是，索马里政府决定于 2021 年 11 月 4 日宣布非洲联盟索马里问题委员会主席的副特别代表西蒙·穆隆戈为不受欢迎的人。

B. 安全局势

20. 索马里的安全局势仍然令人担忧，尽管有索马里安全部队和国际部队的存在，但平民经常遭到致命袭击，特别是青年党和其他武装团体的袭击。根据秘书长关于 2022 年 2 月 1 日至 5 月 6 日期间索马里局势的报告，该国共记录了 236 起安全相关事件，青年党是主要行为人。¹⁰

21. 2022 年 3 月 23 日，青年党武装分子渗透到摩加迪沙亚丁·阿德德国际机场，袭击了全球安全通道，造成至少 6 人伤亡，其中包括 5 名外国人和 1 名索马里警察。同一天，青年党对位于摩加迪沙以北约 300 公里的 Beledweyne 镇的“Lama Galaay”军事基地发动致命袭击。据联索援助团人权和保护小组的记录，共有 156 人伤亡，其中 48 人死亡，108 人受伤，包括一名女议员。

22. 2022 年 5 月 16 日，美利坚合众国总统签署命令，授权向索马里重新部署美国军队，以支持政府打击青年党。

23. 独立专家欢迎最近设立了非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)，为期一年，以协助保护平民和打击青年党，¹¹ 但独立专家呼吁联合国各实体

⁶ 见 <https://edition.cnn.com/2022/05/16/africa/somalia-elects-new-president-intl/index.html>。

⁷ 2012 年 8 月 1 日通过的《索马里联邦共和国临时宪法》第 42 条第 2 款(g)项。

⁸ 见 <https://somaliguards.com/news/somalia-news/somalia-parliament-elects-first-woman-as-deputy-speaker/>。

⁹ S/2022/392，第 2 段。

¹⁰ 同上，第 13 段。

¹¹ 安全理事会第 2628(2022)号决议。

继续按照关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽职政策，向非索过渡特派团和索马里安全部队提供支持。

C. 人道主义局势

24. 由于冲突、不安全、洪水、干旱、沙漠蝗灾和冠状病毒病(COVID-19)疫情的破坏性影响，索马里的人道主义局势仍然严峻和高度复杂。由于连续四个雨季降水量严重不足，约有 710 万人(即总人口的 45%)严重缺乏粮食保障。自 2017 年以来，按照综合粮食安全阶段分类，首次确认存在诸多粮食不安全区(第五阶段)，有超过 213 000 人受到影响。¹²

25. 独立专家深为关切的是，由于干旱和冲突，境内流离失所者人数不断增加。据人道主义事务协调厅统计，受干旱影响的人数已从 2022 年 3 月的 490 万人增加到 2022 年 7 月的至少 700 万人，其中近 91.8 万人流离失所，急需住所、食物、水和获得医疗服务。¹³ 在 2022 年 6 月第一周，因旱情恶化，约有 29 058 名刚刚流离失所的人抵达摩加迪沙。¹⁴

26. 截至 2021 年 12 月，索马里全国记录在案的境内流离失所者安置点约有 3 400 个，其中 85%为位于私人土地上的非正规定居点，约 90%位于城市地区。¹⁵ 强行驱逐在境内流离失所者营地颇为常见。2022 年 1 月至 4 月期间，据报约有 38 200 人被强行赶出 Daynile、Kahda 和 Hiliwa 区的境内流离失所者定居点。¹⁶ 独立专家感到关切的是，这些驱逐行动影响到最弱势的穷人，从而给他们带来了进一步压力，限制了他们融入社会结构的能力。

27. 在本报告所述期间，干旱因气候变化和持续冲突的影响而加剧，导致粮食无保障和营养不良的比率上升。据联合国儿童基金会(儿基会)称，干旱对儿童的影响最为严重，有 40 万儿童面临严重营养不良的风险。¹⁷ 自 2022 年 1 月以来，据报告，西南州的拜多阿、阿夫戈耶和马尔卡地区约发生 2 300 个营养不良病例，其中 11 人死亡。¹⁸

¹² 人道主义事务协调厅，“不作为的代价”，2022 年 7 月，第 2 页，可查阅 <https://reliefweb.int/report/somalia/somalia-cost-inaction-july-2022>。

¹³ 人道主义事务协调厅，“索马里：第 6 号干旱情况报告”，2022 年 4 月 20 日，可查阅 <https://reliefweb.int/report/somalia/somalia-drought-situation-report-no6-20-april-2022>。

¹⁴ ECHO Daily Flash, “Somalia – extreme drought and displacement”, 15 June 2022, available at <https://reliefweb.int/report/somalia/somalia-extreme-drought-and-displacement-dg-echo-un-ocha-unhcr-ingos-echo-daily-flash-15-june-2022>。

¹⁵ 见 https://data.unhcr.org/en/situations/cccm_somalia。

¹⁶ 人道主义事务协调厅，“索马里：干旱应对和饥荒预防计划”，2022 年 5 月至 12 月，第 10 页。

¹⁷ 见 <https://www.voanews.com/a/drought-related-malnutrition-kills-at-least-500-in-somalia-/6646407.html>。

¹⁸ 人道主义事务协调厅，“索马里：干旱应对和饥荒预防计划”，2022 年 5 月至 12 月，第 11 页。

28. 2022 年 2 月 1 日,50 个非政府组织警告索马里境内人道主义危机正在加深,并呼吁所有捐助方向当前的人道主义呼吁提供紧急资助。¹⁹ 在发出这一警报后,2022 年 4 月 12 日,四个联合国机构针对干旱紧急情况发出联合呼吁,要求立即提供资金,以便能够扩大索马里境内的拯救生命援助。²⁰ 迄今为止,在 2022 年人道主义应急计划所需的 14.6 亿美元总资金目标中,6.21 亿美元已经到位。²¹ 独立专家欢迎世界银行决定批准 1.43 亿美元的国际发展援助资金,²² 并欢迎美国国际开发署(美援署)承诺再提供 4.76 亿美元,为索马里的人道主义需求提供资金,²³ 同时呼吁国际社会紧急加倍努力,向索马里提供援助。

29. 青年党对人道主义援助的限制加剧了持续干旱的严重后果。然而,在 2022 年 1 月至 3 月期间,记录在案的拒绝人道主义准入事件数量较少,这可能是因为政府加强了安全措施以及延长选举期间合作伙伴的风险敞口收窄。²⁴ 独立专家呼吁该国政府采取一切适当步骤,确保联合国各专门机构人道主义工作人员和所有其他参与人道主义救济活动的人员的安全和保障,并为安全和有效地提供人道主义援助提供便利。

四. 对照改善人权状况进展基准评估人权状况

30. 在本报告所述期间,独立专家继续监测在实现人权状况进展的七个基准和她的上次报告中所列相关指标方面的进展情况。²⁵ 这些基准是应对她所指出的人权问题所需的最低人权标准。

31. 虽然国际伙伴与一些联邦和国家一级机构继续合作执行现有的方案活动,但独立专家没有看到在建立保护人权的政策、体制或法律框架方面有任何重大进展。

32. 政治僵局和薄弱的国家机构(包括安全部队在内)不仅加深了平民的人身不安全,而且危及人的安全的前景,威胁到索马里社会的结构。由于冲突、COVID-19 疫情的影响和反复发生的干旱因气候变化带来的生存威胁而加剧,平民伤亡人数众多,侵害妇女和儿童的暴力事件不断增加,饥饿日益严重,青年、少数群体、

¹⁹ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/joint-statement-donor-community-ngos-call-upon-donors-urgently-fund-somalia-drought>。

²⁰ 见 <https://www.wfp.org/news/joint-fao-ocha-unicef-wfp-press-release-drought-emergency-somalia>。

²¹ 人道主义事务协调厅,“索马里:抗旱资金概览”,2022 年 7 月 14 日。

²² 见 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/06/22/world-bank-to-support-somalia-s-drought-response-through-cash-transfers-to-500-000-households>。

²³ USAID press release, “United States provides \$476 million in urgent food, humanitarian and development assistance to the people of Somalia amid worst drought on record and looming famine”, 24 July 2022, available at <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/jul-24-2022-united-states-provides-476-million-urgent-development-assistance-somalia>。

²⁴ 人道主义事务协调厅,“索马里:人道主义准入概览——第一季度(2022 年 1 月至 3 月)”,2022 年 7 月 17 日。

²⁵ A/HRC/48/80, 第 68 和 74 段。

边缘化社区和残疾人营养不良陷入赤贫，这些情况令人难以应对。这一情况表明，在冲突和气候灾难的背景下，公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利是相互依存和不可分割的，这可能导致迫在眉睫的饥荒和长期性人道主义灾难。

33. 独立专家建议，即将到来的政治安排和获得重债穷国地位将释放的资金将为该国政府提供一个机会，藉此将人权保护和人道主义与发展办法这三重关系列为优先事项，以实现索马里人的权利。

A. 基准 1：促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民

34. 索马里仍然是一个极其脆弱的国家，危机旷日持久，冲突和武装团体发动的袭击时断时续。因此，在过去四年中，近 31% 的国家预算被分配给安全部门。²⁶ 尽管如此，安全仍然是索马里的主要挑战之一。

35. 独立专家感到遗憾的是，在本报告所述期间，冲突各方都进行了不成比例和无差别的攻击，对平民和民用物体造成伤害。在 2022 年 2 月 1 日至 5 月 6 日期间，联索援助团共记录了 428 名平民伤亡，其中 167 人死亡，261 人受伤，与上一期间记录的 183 名平民伤亡相比增加了 134%。²⁷ 在 428 名平民伤亡中，325 人(76%)主要是青年党好战分子使用人载和车载简易爆炸装置造成的，51 人(12%)是身份不明的行为体造成的，34 人(8%)是部族民兵造成的，18 人(4%)是国家安全部队、部族民兵与达伊沙之间的冲突以及达伊沙的袭击造成的。²⁸ 大多数袭击的目标是非索特派团和索马里安全部队、政治人士、媒体和平民。

36. 2022 年 5 月 3 日，青年党用两枚车载简易爆炸装置对位于中谢贝利埃勒巴拉夫的非索特派团前方行动基地进行一次复合袭击，造成数名维和人员伤亡。²⁹ 2022 年 6 月 17 日，据报道，索马里政府军支持的居民与青年党武装分子在索马里中部阿达多镇发生激烈战斗，造成数十人死亡。³⁰

37. 作为对袭击的回应，索马里政府部队和美国非洲司令部继续对青年党进行空袭。2022 年 6 月 3 日，他们对青年党武装分子进行空袭，此前后者在索马里比尔沙尼附近的一个偏远地点袭击了伙伴部队。³¹ 虽然报告显示没有平民伤亡，但这一情况很难核实。

38. 另一方面，非索特派团的军事行动导致平民死亡，一些事件导致内部调查。2021 年 11 月 14 日，在摩加迪沙设立的乌干达军事法庭认定，5 名在非索特派团

²⁶ 见 <https://amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/somalia/report-somalia/>。

²⁷ S/2021/723，第 1 段(报告所述期间为 2021 年 5 月 8 日至 7 月 31 日)；S/2022/392，第 51 段。

²⁸ 同上；S/2021/944，第 35 段。

²⁹ S/2022/392，第 22 段。

³⁰ 见 <https://www.voanews.com/a/somali-forces-kill-dozens-of-al-shabab-terrorists-in-central-somalia-/6622177.html>。

³¹ 见 <https://www.africom.mil/pressrelease/34456/somali-us-forces-engage-insurgents-in-support-of-the-federal-government-of-somalia>。

服役的乌干达士兵于 2021 年 8 月 10 日在戈洛文杀害 7 名平民的罪名成立。其中两名士兵被判处死刑，另外三人各被判处 39 年监禁。³²

39. 在本报告所述期间，索马里境内严重侵害儿童行为的数量有所减少。2021 年 7 月至 2022 年 3 月期间，联合国核对了 2 248 起严重侵害事件，影响到 1 866 名儿童(1 414 名男童和 452 名女童)；相比之下，2020 年 7 月至 2021 年 3 月期间发生了 4 200 起侵犯事件，影响到 3 226 名儿童(2 540 名男童和 686 名女童)。³³ 这些侵害行为是青年党、身份不明的武装分子、部族民兵以及联邦和国家安全部队所为。³⁴ 据报道，2021 年 11 月 25 日，摩加迪沙的一所学校外发生大爆炸，造成至少 8 人死亡，17 人受伤，其中包括学生。青年党声称对这次袭击负责。³⁵

40. 2022 年 1 月 1 日至 3 月 31 日，联索援助团核对了 5 起与冲突有关的性暴力事件，涉及 4 名妇女和 1 名女童，均为强奸受害者。五名受害者中有两人(包括一名境内流离失所妇女)被先奸后杀。³⁶ 2022 年 4 月 1 日至 6 月 30 日期间，通过监测、分析和报告安排，核对了 3 起冲突相关的性暴力事件。三名幸存者都是强奸受害者，其中两人的年龄分别为 9 岁和 12 岁，第三人是境内流离失所妇女，这与流动人口、特别是妇女和儿童仍然最容易遭受冲突相关性暴力这一模式相符。大多数事件是身份不明的行为人、青年党、部族民兵、邦特兰和朱巴兰的警察部队以及政府安全部队所为。

41. 2021 年 8 月，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表就索马里境内性暴力事件令人震惊的增加速度发出警告，并呼吁所有行为人停止这些侵害行为。³⁷

42. 独立专家欢迎 2013 年 5 月 7 日索马里和联合国关于防止性暴力的联合公报，³⁸ 该公报通过安全理事会第 2628(2022)号决议³⁹ 得到加强，并已被纳入《2021-2025 年索马里执行<索马里妇女宪章>和安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家行动计划》。

43. 独立专家还欢迎联合国伙伴和非政府组织与妇女和人权发展部合作，继续努力为国防部和国家军队的政府官员、律师、民间社会组织 and 部族长老提供培训和

³² 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/court-martial-finds-amisom-soldiers-guilty-killing-civilians-golweyn>。

³³ 国家监测和报告武装冲突中侵害儿童问题任务组。

³⁴ 见 S/2021/944。

³⁵ 见 <https://apnews.com/article/africa-somalia-mogadishu-al-qaida-al-shabab-91ac010f4484ed24dd67e301b716f944>。

³⁶ S/2022/272，第 46 段。

³⁷ 见 <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097142>。

³⁸ 见 https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/joint-communique/joint-communique-of-the-republic-of-somalia-and-the-united-nations-on-the-prevention-of-sexual-violence/Somalia_Joint_Communique_SVC_May_2013.pdf。

³⁹ 见上文第 14 段。

能力建设，以加强儿童保护，提高对受冲突影响儿童所处困境的认识和促进收集有关资料。

44. 在一些地区，社区在部族长老的主持下，通过适用习惯规则和规范来解决争议。据报告，在联合国的财政支持下，通过对话进程结束了 Jejele 和 Makane 部族之间在希兰州的土地纠纷，这次纠纷导致多人被杀害。⁴⁰ 独立专家呼吁冲突各方、政府和民间社会共同加快努力，实现和平与和解，将此作为促进发展的优先事项。

45. 2021 年 12 月，联邦政府召开索马里过渡计划战略指导委员会协商会议，评估《索马里过渡计划》的执行进展情况，并提出 2022 年第一季度的优先事项，其中包括组建部队、改进索马里安全部队与非索特派团之间的联合规划、加快联邦成员州的能力建设工作以及完成下谢贝利的“巴德巴多一号行动”行动。⁴¹

46. 独立专家注意到，安全理事会于 2022 年 3 月 31 日通过了第 2628(2022)号决议，将非索特派团改组为非索过渡特派团，为期一年。新的特派团将协助保护平民和打击青年党，并将运作到 2024 年底，之后所有责任将移交给索马里安全部队。⁴²

B. 基准 2：加强法治、问责和过渡期正义

47. 在索马里，司法不仅由正式系统提供，而且也由非正式系统提供，后者适用各种不成文法、特别是习惯法和伊斯兰教法。2012 年《临时宪法》第 2 条不仅规定伊斯兰教是国教，而且进而宣布不得颁布不符合伊斯兰教法一般原则和宗旨的法律。⁴³

48. 在访问索马里期间，独立专家收到的报告说，正式司法系统继续面临许多挑战，包括缺乏人员、基础设施、设备和资金。因此，在索马里联合法治方案的支持下，替代性争议解决中心在争议裁决方面发挥重要作用，长老们运用伊斯兰教法和习惯法来裁决土地和家庭争议等民事索赔案件。有鉴于此，传统机制因其具有可及性，似乎仍然是许多社区的第一个求助点。

49. 独立专家承认，设立替代性争议解决中心的理由是，将此作为解决法定法院运作不足的一项措施，但她表示关切的是，鉴于索马里社会部族制度的影响，此类系统并不总是遵守国际人权标准，而且可能没有为边缘化群体和少数群体伸张正义。此外，独立专家注意到，继续使用传统制度将个人刑事责任从被指控的犯罪人转嫁给其部族，助长了有罪不罚现象，并使联合国制裁制度无法打击和指认个人和实体。她还指出，对替代性解决中心的投资可能在无意中转移了宝贵的资源，使其无法加速建立正规司法部门。随着联合国开发计划署(开发署)法治方案

⁴⁰ S/2021/723，第 27 段。

⁴¹ S/2022/101，第 63 段。

⁴² 安全理事会第 2628(2022)号决议，第 23 (a)段。

⁴³ 2012 年《临时宪法》，第 2(3)条。

将于 2022 年结束，独立专家期待着对替代性争议解决中心的司法工作进行独立评估，以便为新的联合国索马里兰联合法治方案提供参考借鉴。

50. 正式司法系统尚未扩展到青年党控制的地区以及拜多阿、阿夫戈耶和新收复的地区。青年党继续在其控制的地区执行严格的伊斯兰教法，这包括对某些罪行判处死刑、对被控通奸的已婚妇女判处石刑处死以及砍掉小偷的手。⁴⁴

51. 独立专家关切地注意到继续适用死刑的情况。2022 年 4 月 22 日，三名男性平民和一名西南州警察部队成员因涉嫌与青年党有关联，在海湾州 Burhakaba 区被安全部队成员公开处决。据报告，这次处决是在一名政府官员未经正当法律程序下令执行处决之后进行的。

52. 青年党还在该国境内受其管辖的地区执行处决。据报道，2021 年 10 月 6 日，青年党在索马里南部 Kamsuuma 以行刑队公开处决两名男子。据报告，这些男子被青年党法庭判处死刑的罪名是性虐待一名 5 岁男童以及他们是朱巴兰军队的人员。

53. 根据大赦国际的一份报告，记录在案的处决从 2020 年的至少 11 人上升到 2021 年的至少 21 人；2021 年期间被处以死刑的记录在案人数超过 27 人，截至 2021 年底，已知被处以死刑的人数超过 6 人。⁴⁵

54. 与此同时，独立专家仍对执法人员指挥交通时杀害个人的指控表示关切。据报道，2022 年 3 月 26 日，一名 16 岁的女孩被索马里警察部队的一名警察枪杀，该警察为疏散摩加迪沙 Boondheere 区的交通堵塞而开枪。2022 年 4 月 28 日，一名男性平民据报在巴里州博萨索被一名邦特兰达尔维什军官开枪打死，据称该军官开枪是为了疏散交通堵塞。报告表明，虽然在某些情况下进行了立案调查，但迄今尚未有任何人被捕。

55. 然而，独立专家仍然感到鼓舞的是，为了减少滥用情况，制定了关于达尔维什警察的政策，并与该国政府和国际伙伴就武器和弹药管理问题进行了讨论。⁴⁶

56. 独立专家注意到，索马里和“索马里兰”监狱和拘留中心的条件仍然令人无法接受，远远低于国际人权标准。全国各地的监狱(包括青年党控制区的监狱)长期存在人满为患、卫生条件差、得不到医疗保健以及食物和水不足等问题。⁴⁷ 疾病爆发很常见，家庭和部族要承担医疗保健服务的费用；青少年和成年人被关在同一个牢房里。

57. 独立专家在对索马里进行正式访问期间收到的报告说，为了缓解监狱过度拥挤的状况，对逮捕年轻人进行了限制，触犯法律的儿童被送往管教中心。政府主

⁴⁴ 美国国务院民主、人权和劳工局，《2021 年国别人权实践报告：索马里，2022 年 4 月 12 日。

⁴⁵ Amnesty International, *Death Sentences and Executions 2021*, 24 May 2022, p. 11。

⁴⁶ 见 [S/2022/101](#)。

⁴⁷ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Somalia, 12 April 2022。

管部门要求提供改造囚犯的技能培训。联合国和国际合作伙伴不仅提供了基础设施维修支助,而且为人员举办了宣传、管理和行政技能培训讲习班(包括在“索马里兰”),以帮助防止监狱中的侵犯人权行为。遗憾的是,这些活动需要扩大规模,才能满足巨大需求。⁴⁸

C. 基准 3: 确保尊重意见和表达、集会和结社自由

58. 意见和表达、集会和结社自由是《索马里第九个国家发展计划》的标志,这也是 2012 年《临时宪法》所保护的权力。多年来,对媒体自由进行了一些立法改革,但冲突各方、索马里安全部队、部族长老和政治人士的做法未能保护这些权利。

59. 索马里记者辛迪加和索马里媒体协会报告的 2022 年 1 月至 4 月的统计数据 displays,在索马里和“索马里兰”各地有 37 起记者被逮捕和拘留的案件。索马里全国记者联盟在其 2021 年年度报告中记录了 2 起杀害记者案件,以及 63 起针对记者和 4 家媒体机构的人身攻击、骚扰、非法逮捕、拘留、酷刑、网络欺凌和威胁案件。

60. 2021 年 9 月 5 日,有人拍到 Goobjoog Media 的一名制片人被索马里警察拖过街道,当时他正在报道要求为一名前情报人员被杀事件伸张正义的抗议活动。据报告,他在 Hodan 警察局被拘留几个小时。⁴⁹ 2022 年 4 月 13 日,“索马里兰”警方逮捕了至少 7 名记者,当时他们正在报道该州首府哈尔格萨一座监狱发生的混战。

61. 据称,大多数侵权行为是国家安全部队所为,包括国家情报和安全局、索马里警察部队以及邦特兰州、贾穆杜格州、西南州、赫什贝利州和索马里兰州的安全官员以及政治人士。有人表示,这些逮捕和拘留大都以未经指控而释放告终,其目的是骚扰和恐吓记者。在某些情况下,这导致记者和媒体机构为保全自己的生命而进行自我审查。

62. 独立专家注意到,在 2020 年 9 月任命特别检察官,对后一名记者遇害案进行,但两年后无人被追究责任。在 2021 年 11 月的终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日,促进和保护意见和表达自由权特别报告员警告,有罪不罚现象让人胆大妄为。她重申,各国对线上线下所有针对记者的犯罪行为进行迅速、公正、彻底、独立、有效的调查。

63. 一些政府主管部门抱怨说,记者在线上线下缺乏专业精神,这导致对冲突期间的安全问题进行不准确的报道,并加剧了对个人的污名化。最近,索马里全国记者联盟和索马里记者联合会协同国际伙伴举办了培训讲习班,旨在改善索马里的新闻实践,保护意见和表达自由。然而,记者继续遭到逮捕,在没有指控的情况下或由于没有保释而被长期关押,并根据 1964 年《刑法》受到起诉。

⁴⁸ 见 [S/2021/944](#)。

⁴⁹ 见 <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/somalia>。

64. 独立专家敦促该国政府完成对 1964 年《刑法》的审查，同时在对该法做出修正之前暂停根据该法起诉记者，以及或毫不拖延地释放依照该法受到起诉的人，或立即在法院对记者提出起诉。

65. 和平集会和结社自由的权利受到 2012 年《临时宪法》的保护，但这些权利受到政府的严重限制，特别是由于最近几年为阻止冠状病毒病疫情蔓延采取的一项措施。联邦国内安全部继续规定，所有公共集会必须获其批准，理由是存在青年党自杀炸弹手的袭击等方面的安全关切。⁵⁰ 2021 年 12 月，首都摩加迪沙的警察驱散了支持总理的抗议者——总理在该国政治僵局持续的情况下依然不为所动。

D. 基准 4：在社会各个方面促进妇女权利和性别平等

66. 2012 年《临时宪法》规定，妇女参与公共事务并“以有效方式”融入所有国家机构。⁵¹ 《临时宪法》还规定保护所有女工在工作场所免遭性虐待、隔离和歧视，并禁止切割女性生殖器。⁵² 然而，索马里社会的不平等问题根深蒂固，由于宗族主义剥夺了妇女在参与公共生活、诉诸司法、获得医疗保健、平等接受教育和就业以及免遭经济和政治暴力的平等机会，这种不平等更加严重。

67. 在漫长而艰苦的选举进程结束时，人民院的妇女代表人数仅占 20%，在 275 个席位中共有 54 个妇女代表，比上届议会减少 4%。尽管倡导提高妇女代表人数，但没有实现 30% 的妇女配额。

68. 此外，暴力行为和政治暗杀破坏了选举。联索援助团报告称，2022 年 3 月 23 日，青年党在议会选举前在索马里中部贝莱德文发动两起自杀式袭击，造成包括一男一女两名候选人和一名即将离任的议会(人民院)议员在内的 48 名平民死亡，另有 108 人受伤。已下令进行调查，但截至起草本报告时尚未对任何人提出指控。

69. 在 COVID-19 疫情持续、因气候变化而加剧的反复干旱以及政治暴力的背景下，针对妇女和女童的暴力行为(包括性暴力)有所增加。一些家庭暴力是家庭成员、邻居或亲密伴侣所为，而另一些则发生在境内流离失所者营地——在妇女和女童去打水或去市场途中，这导致妇女的社会经济权利被剥夺。

70. 在发生疫情的过去两年中，切割女性生殖器的做法也有所增加。已经起草一项具体的《切割女性生殖器法案》并提交给索马里内阁，但尚待批准，这一进程最终将需要知名宗教领袖和机构的支持。2021 年，一名 13 岁女童在接受女性生殖器切割手术后死亡的报道震惊了全国和全世界，也清楚地表明了为什么应该停止这种做法。⁵³ 非政府组织在索马里兰、邦特兰和贾穆杜格等州开展一些方案，

⁵⁰ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Somalia, 12 April 2022。

⁵¹ 2012 年《临时宪法》，第 22 条。

⁵² 同上，第 24 条。

⁵³ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/despite-rise-fgm-over-last-2-years-covid-care-young-girls-champion-somalia-offer-hope>。

以在发挥领导能力和作为倡导者提高对有害习俗的认识方面为女童提供培训，增强女童权能。

71. 索马里政府通过了一项国家行动计划，以解决与冲突有关的性暴力问题，并为与青年党有关联的妇女建立了经济自立中心。⁵⁴

72. 通过现行法律制度确保诉诸司法仍然是一项重大挑战。各种案件往往通过部族制度解决，而在部族制度中，男性部族长老适用习惯法和惯例以及伊斯兰教法，在大多数情况下并不保护妇女的权利。在摩加迪沙、邦特兰、朱巴兰和西南州致力于打击性别暴力行为的地方和国际非政府组织继续实施各种方案，协助妇女在法定法院起诉暴力侵害妇女案件；其他非政府组织正在协助制定政策、传播信息、开展培训和向幸存者提供法律援助。⁵⁵

73. 尽管全球孕产妇死亡率有所下降，但 2020 年《索马里健康和人口调查报告》显示，索马里的孕产妇死亡率在全球位列第六，为每 10 万例活产中有 692 例。通过推迟第一次怀孕、停止切割女性生殖器等有害做法以及确保及时获得产科护理，大多数死亡是可以预防的。⁵⁶

74. 妇女的健康状况恶化并受到威胁，特别是在青年党控制的农村地区。青年党封锁道路，从而使妇女无法前往医疗保健设施，或使非政府组织无法在其控制的地区开展活动。独立专家收到的资料表明，一些公立和私立医院改善了服务交付；例如，Banadir 医院是摩加迪沙的一家政府医院，前院长因该医院在降低产妇死亡率方面为社区提供服务而获奖。

75. 在本报告所述期间，索马里在促进性别平等和赋予妇女权能的立法方面没有取得任何进展。

E. 基准 5：确保尊重儿童权利，并促进青年赋权

76. 索马里于 2015 年批准了《儿童权利公约》，但《儿童权利法案》尚未获得通过，索马里儿童继续遭受不同形式的暴力和剥削，并被剥夺上学机会。此外，索马里儿童面临环境冲击而且易受其影响，因此，他们极有可能受到气候危机的影响。根据儿基会的资料，索马里儿童因其很容易受到土壤和水污染以及河流泛滥的影响，是世界上第四大最脆弱群体；⁵⁷ 儿基会呼吁投资于社会服务，特别是儿童医疗保健和营养以及水、个人卫生和环境卫生，以保护他们免受气候变化的影响。流离失所儿童和难民儿童的情况尤其严峻。尽管 2012 年《临时宪法》规定禁

⁵⁴ 见 <https://hornobserver.com/articles/1604/Somalias-capital-Mogadishu-the-UN-Empowers-Survivors-of-Conflict-Related-Sexual-Violence>。

⁵⁵ 见 <https://www.legalactionworldwide.org/where-we-work/somalia/somali-legal-aid-network/>。

⁵⁶ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/despite-rise-fgm-over-last-2-years-covid-care-young-girls-champion-somalia-offer-hope>。

⁵⁷ 见 <https://www.unicef.org/somalia/press-releases/children-somalia-extremely-high-risk-impacts-climate-crisis-unicef>。

止童工，在许多地区，儿童无法上学，近三分之二的学龄人口失学，从而导致童工风险。

77. 女童继续面临更多障碍(例如早婚)，特别是在青年党控制的地区；青年党在这些地区招募学生作为战斗人员，绑架女童和年轻妇女，导致入学率下降。⁵⁸ 独立专家注意到关于儿童年龄界定的争议以及该国政府对国际人权法和 2012 年《临时宪法》的承诺——宪法规定 18 岁为成年年龄。政府在全国范围内提供有效教育的能力仍然非常薄弱，非政府组织和非国家行为体部分地填补了这一短板。⁵⁹ 独立专家敦促索马里政府在执行改革议程时，投资于儿童人权，培养下一代人的能力。

78. 遗憾的是，尽管国际和地方伙伴倡导将青年纳入 2022 年 5 月 27 日关于选举和总体国家建设努力的协议，但青年在国家和州选举进程中的作用并不突出。独立专家欢迎联合国与青年和体育部开展合作，并制定了第二个《国家青年政策》和 2022 年 3 月发布的《2022-2026 年国家青年行动计划》，以消除那些使青年长期遭到排斥和边缘化的障碍，并推动营造扩大青年权利和机会的条件。独立专家收到的资料表明，文化障碍阻碍了青年参与国家建设。

79. 独立专家还欢迎发起数十项内容广泛的能力建设举措，包括“UPSHIFT”社会创新训练营、由国际社会资助的初创小企业以及在“索马里兰”为在国家以下一级增强索马里青年权能和增强地方适应力所开展的类似活动。独立专家建议加快采取立法措施(例如新一届议会通过《青少年法》)，加强对青年人的宪法保障。⁶⁰

F. 基准 6：促进经济、社会和文化权利——改善获得医疗保健、水、环境卫生、个人卫生和适当生活水准的机会

80. 经济、社会和文化权利包括获得体面工作、适当生活水准、住房、食物、水、环境卫生、社会保障、医疗保健和教育的权利。⁶¹ 食物权或水权受到侵犯的人通常是贫穷、脆弱和普遍缺乏权利的人。通过确保获得住房、医疗保健和生计，可以更好地确保获得粮食和水的机会。对公民和政治自由的有力保护反过来又可以加强实现广泛的社会经济权利，这使那些弱势者能够要求获得信息、参与决策和获得有尊严的生活所必需的基本物品。⁶²

81. 与大多数其他国家一样，索马里经济在 COVID-19 疫情期间出现萎缩，联邦政府正在勉力应对预算赤字问题。世界银行预测，该国的经济收益将发生逆转，

⁵⁸ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Somalia, 12 April 2022, p. 42。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ S/2021/723，第 32-35 段；S/2021/944，第 29-31 段；S/2022/101，第 33-36 段。

⁶¹ 《经济社会文化权利国际公约》。

⁶² 见 https://www.ihrb.org/pdf/Right_to_Food_and_Water_Dependencies_and_Dilemmas.pdf。

特别是税收收入减少。⁶³ 到 2021 年 9 月，经济可望从 COVID-19 的负面影响中反弹，反弹率为 2.4%。⁶⁴ 推迟选举进程有可能使重债穷国地位和国际货币基金组织向索马里支付资金的工作脱轨，从而使改革议程和弱势人口的处境陷入危险之中。

82. 索马里的一些健康指标是世界上最底的。政府只将 2% 的预算用于医疗保健服务⁶⁵——这一预算不太可能让政府能够在使人民享有能达到的最高标准的身心健康方面承担的义务，其中包括改善气候变化加快所引发的环境危机的所有方面。

83. 最近，世界卫生组织(世卫组织)启动了索马里干旱紧急卫生应对计划，其中呼吁及早采取行动，以期通过使索马里免受疾病和营养不良的严重冲击，保护健康，挽救生命。⁶⁶ 另一个动态是，索马里联邦政府卫生和公众服务部、世卫组织和意大利发展合作署正在继续共同努力，通过在服务不足的各州采用二级医院护理办法，提高卫生系统的适应力，以促进索马里的人道主义-发展-和平三者之间的相互作用。⁶⁷ 独立专家指出，这些举措为索马里提供了一个机会，使其能够优先考虑并扩大在实现索马里人的医疗保健权方面的工作。

84. 由于持续冲突、一再发生的干旱、洪涝、蝗灾和气候变化，索马里一直面临粮食危机和水危机。由于耕地和牧场遭到破坏，农民无法种植作物或养牛。地表水资源严重恶化，水井干枯，这导致数以百万计民众逃离家园，到境内流离失所者营地寻找食物、住所和水，特别是在人道主义准入受阻的青年党控制地区。⁶⁸

85. 世界粮食计划署对 2020-2022 年期间非洲之角东部持续干旱的影响进行分析后发现，索马里普遍出现作物歉收，这是有记录以来最糟糕的收获季，产量减少 70% 以上，80% 的人已耗尽粮食储备。⁶⁹

86. 根据乐施会和救助儿童会的一项研究，气候变化加剧了弱势群体的饥饿情况；据估计，在索马里、肯尼亚和埃塞俄比亚，每 48 秒就有一人死于饥饿，情况之严重仅次于冲突。⁷⁰ 2022 年 4 月，各联合国机构的一份联合声明就导致索马里多

⁶³ S/2021/723，第 16-19 段；S/2021/944，第 12-14 段。

⁶⁴ 见 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/14/somalia-s-economy-rebounding-from-triple-shock>。

⁶⁵ 见 <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/somalia/report-somalia/>。

⁶⁶ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/who-regional-director-eastern-mediterranean-officially-launches-who-emergency-health>。

⁶⁷ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/who-and-italian-agency-development-cooperation-seek-improve-resilience-somalia-s>。

⁶⁸ 见《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)第五十五条。

⁶⁹ 见 <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000136035/download/>。

⁷⁰ 见 <https://www.oxfam.org/en/press-releases/one-person-likely-dying-hunger-every-48-seconds-drought-ravaged-east-africa-world>。

地饥荒的干旱紧急情况发出警讯。声明强调，随着干旱的恶化，5 岁以下儿童将是最脆弱的群体之一。

87. 独立专家欢迎联合国努力通过向儿童提供营养食物、应对麻疹爆发和心理健康问题以及在受干旱影响地区修建供水点，扩大对弱势群体的服务。⁷¹ 独立专家注意到，开发署的方案涉及：可持续自然资源管理促进包容性经济增长，以加强综合环境治理，包括土地、水和海洋资源的治理；恢复景观和生态系统，以便利弱势社区参与这些举措。这是向前迈出的令人鼓舞的一步。⁷² 她指出，政府有义务确保所有索马里人都能获得粮食。⁷³

88. 30 多年的持续冲突破坏了索马里的经济基础设施，迫使一代人背井离乡。大多数人生活在设在私人或公共土地上的境内流离失所者营地，可能受到土地所有者和财产所有者的强行驱逐。⁷⁴ 2022 年 7 月，索马里全国共有 12 301 人被强行驱逐，使 2022 年 1 月以来的强行驱逐总数达到 92 269 人。⁷⁵ 正如人道主义事务协调厅所报告的那样，这种驱逐和流离失所阻碍了持久解决办法，加剧了脆弱性。⁷⁶

89. 独立专家欢迎在 2021 年 11 月采取的一项举措，即西南州在新设立的位于拜多阿的 Barwaaqo 综合定居点向土地所有者发放 4 305 份地契，这是联合国支持的政府主导持久解决办法的一部分，这也是为了促进流离失所社区实现定居和重返社会建立公私伙伴关系的一个实例。独立专家呼吁索马里当局遵守其在《第九个国家发展计划》中重申的国际承诺，保护索马里人的适当住房权。

90. 2021 年《临时宪法》保护劳工权利，包括禁止童工和强迫劳动，禁止工作场所歧视，但独立专家注意到，政府没有有效执行这些法律。⁷⁷ 索马里工会联合会报告称，劳资关系在 2021 年有所改善。一名索马里工人在被亚丁-阿代国际机场运营商 *Favori* 有限责任公司解雇后向联邦最高法院提起诉讼，法官作出有利于上诉人的判决，案件胜诉。⁷⁸ 独立专家对法院的判决表示欢迎，并呼吁执行判决，以确保追究责任，改善工人的处境。

⁷¹ 人道主义事务协调厅，“索马里：第 4 号旱情报告”，2022 年 2 月。

⁷² 见 [DP/DCP/SOM/4](#)。

⁷³ 《世界人权宣言》，第二十五条。

⁷⁴ 见 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8425757/>。

⁷⁵ 见 <https://evictions.nrcsystems.net/riskmap.php>。

⁷⁶ 见 <https://twitter.com/OCHASom/status/1437015979758919685?s=20>。

⁷⁷ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Somalia, 12 April 2022。

⁷⁸ *Favori LLC v. Abshir Hasan Abdulle* (references MS/SH/45/2021-BG and MS/SH/44/2021-BX), Federal Supreme Court (Labour Section), 25 November 2021。

G. 基准 7：保护残疾人、少数群体和边缘化社区的权利

91. 国际移民组织最近对基斯马尤境内流离失所者营地进行的一项残疾包容研究，其初步结果发现，20%的答复者是残疾人，他们因冲突和流离失所而残疾，在日常生活中由于态度、体制和环境因素面临各种障碍。⁷⁹

92. 独立专家重申她在上一次报告中强调的对残疾人和少数群体及边缘化社区成员的歧视的关切，并遗憾地指出，在本报告所述期间，在保护他们的权利方面没有取得任何切实进展。残疾人作为选民而不是候选人参与正在进行的选举进程。2019 年《联合国残疾包容战略》可确保残疾人在联合国方案中平等融入社会，不让任何一个人掉队。⁸⁰ 独立专家欢迎该国政府接受《2020-2024 年国家持久解决方案战略》，该战略侧重于干预措施，特别关注残疾人的具体关切和观点，力求让他们参与现有的政府和社区结构而不是建立平行结构。

93. 持续宣传使人们注意到，向索马里少数群体和边缘化群体提供的人权保护和人道主义援助不足。民间社会团体、少数部族和一些全国性反对派团体呼吁废除“4.5 公式”；根据该公式，四个主要部族的政治代表人数平分，边缘化部族和少数部族合起来占其余的 0.5，但这低估了这些群体的实际人数。正如邦特兰的试点案例所示，作为一种包容民主形式，下次选举中的一人一票制可以优化这些群体的代表性。尽管据称“索马里兰”少数族裔社区的处境比其他地方更糟，但一名少数族裔青年目前担任索马里兰人权委员会副主席。⁸¹

94. 少数群体和边缘化社区的成员继续遭受暴力，而且得不到部族和政府的保护。在就业方面，他们即使是最合格的人选也面临歧视，他们面临被多数部族驱逐和被其没收土地的情况，他们无法通过正式或非正式司法机构获得补救，他们受到干旱和气候变化影响的程度更大。来自少数群体和边缘化社区的妇女和女童以及残疾人遭受双重歧视，无法获得教育、体面工作和培训机会。国际社会的进驻有助于推进该国各地少数群体和边缘化社区的事业。然而，一项关于少数群体权利的法案遭议会否决。独立专家建议将少数群体和边缘化群体进一步纳入社会主流，包括纳入公共和私营机构，以便能够获得社会服务。

五. 国际援助与合作

95. 根据国际人权法和国际人道法，索马里数年来通过多边和双边协定获得了各国的国际援助，以履行其在安全、人道主义和发展部门的人权义务。⁸²

⁷⁹ 国际移民组织，“残疾人包容性研究：索马里基斯马尤境内流离失所者营地”，2021 年 12 月，第 4 页。

⁸⁰ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/living-disabilities-no-barrier-living-dignity-and-pride>。

⁸¹ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Somalia, 12 April 2022。

⁸² 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-foreign-debt/international-standards>。另见《联合国宪章》第一条第三项。

96. 索马里通过继续与联合国系统、非洲联盟和政府间发展组织以及国际金融机构接触，与国际社会开展合作。

97. 在整个选举僵局期间，在立法和政策工作无法进行时，联合国和非政府组织合作伙伴继续为能力建设活动提供技术援助。⁸³ 一些国际合作伙伴在选举进程出现延误后暂停了对索马里的预算支助，而其他合作伙伴则继续参与。⁸⁴ 世界银行和国际货币基金组织恢复了与索马里合作开展的活动，协助该国达到重债穷国倡议规定的完成点。

98. 2020 年索马里《相互问责框架》报告仍然是各国提供国际援助与合作的主要方案，这些国家已单独或集体采取步骤，支持充分实现国际人权文书承认的权利。

99. 鉴于为实现所有人权开展国际合作是该国政府承担的一项义务，独立专家呼吁批准和全面执行各项国际人权条约，采取适当的立法和政策措施，并落实在该国普遍定期审议期间接受的建议。⁸⁵ 她还敦促国际社会继续支持索马里在众多全球危机中走上复苏之路。

六. 结论和建议

100. 独立专家表示注意到从非索特派团向非索过渡特派团的安全过渡安排以及哈桑·谢赫·马哈茂德最近于 2022 年 5 月 15 日当选总统。这些近期事态发展标志着索马里重新走上改革道路。

101. 这七项基准有赖于正在进行的立法进程在一年内完成，因为有关问题已处于最后处理阶段。遗憾的是，推迟选举没有给这些问题留下取得进展的余地。尚待实施的立法和政策行动的最后完成将移交给新一届议会和政府，其中包括宪法审议进程、妇女和儿童权利法案、设立司法委员会以及任命国家人权委员会专员。

102. 在启动了一些使一个致力于尊重人权的新的民主国家能够藉以发展壮大的法律、政策和体制框架之后，包括努力达到重债穷国倡议下的决定点，索马里正处于十字路口。三重联系和人道主义持久解决办法有望惠及那些最落后的人，同时利用多种机会，并借助力于所有利益攸关方之间的效率和合作。

103. 该国政府也有机会停止出于政治动机逮捕和拘留记者以及打击媒体机构的做法。

104. 独立专家呼吁新政府优先重视经济、社会和文化权利，以应对 COVID-19 疫情在健康方面造成的破坏性影响，优先重视教育和培训以利用关键人力资本，解决因气候变化而加剧的饥饿和饥荒。《2020-2024 年国家发展计划》为所有利益攸关方提供了在实现七项基准指标方面取得进展的机会。

⁸³ 见 S/2021/723、S/2021/944 和 S/2022/101。

⁸⁴ 见 <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/somalia>。

⁸⁵ A/HRC/48/11。

105. 依照对索马里具有约束力的国际人权法和标准，独立专家就每项基准向该国政府提出以下建议。

1. 基准 1：促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民

106. 独立专家建议该国政府：

(a) 继续按照安全理事会第 2628(2022)号决议，对国家安全部队(包括警察部队和其他安全机关)进行国际人权法、国际人道法和难民法方面的培训，并在执行这一基准的过程中每年对在实现 20%改进方面取得的进展进行评估；

(b) 向警察部队提供足够的资金和资源，包括适当的装备和培训，使其能够保护平民，并提高其有效调查和逮捕被指控侵犯人权者的能力；

(c) 继续加强国家和地方和解机制，以确保拥有一个部族暴力行为受到调查、行为人被追究责任的安全环境，从而加强该国的总体安全和问责框架；

(d) 按照安全理事会第 2628(2022)号决议的规定，为索马里武装部队建立平民伤亡记录系统，以了解实地局势，为作出预防和应对决定提供参考借鉴；

(e) 迅速、彻底、公正、独立地调查平民遭到非法杀害、伤害和性暴力的指控，并全面公布调查委员会的报告和对被认定实施这些行为的安全部队成员采取的纪律措施；

(f) 在废除死刑之前，就暂停使用死刑问题开展全国对话；

(g) 继续要求在索马里作战的国际部队——不论其级别或国籍——对他们造成的平民伤亡承担责任，进行迅速、彻底和公正的调查，并对所造成的平民伤亡作出赔偿。

2. 基准 2：加强法治、问责和过渡期正义

107. 独立专家建议该国政府：

(a) 审查 2018 年关于索马里综合法定司法和惩戒系统模式的乔哈尔协议，以期到 2024 年将其与新警务模式挂钩；

(b) 到 2023 年年底完成宪法审查进程，通过符合国际人权规范和标准的新宪法；

(c) 制定一项联邦司法法案，以规范和管理司法部门，包括执法权力；

(d) 设立国家人权委员会；

(e) 确保司法机构的独立性和透明度，以减少腐败，建立对法律制度的信任；

(f) 根据人权法和标准，加快待决议案的进展，以便在 2023 年底前通过这些议案，特别是内阁批准的 2018 年《性犯罪议案》、《切割女性生殖器议案》、《少年司法议案》和《儿童权利议案》；

(g) 增加司法部门的预算，以宣传并采取对性别问题有敏感认识的办法，并提供足够的人力资源能力；

(h) 依照对严重侵犯人权行为追究责任的问责原则并依照大赦法，扩大和增加各种负责过渡期正义的地方和平委员会。

3. 基准 3：确保尊重意见和表达、集会和结社自由

108. 独立专家建议该国政府：

(a) 确保记者和媒体工作者拥有一个安全和有利的环境，坚决谴责对他们的一切攻击；

(b) 释放仍被羁押的记者、媒体工作者和人权维护者；

(c) 宣布暂停对记者和媒体从业人员使用 1964 年《刑法》，并在 2023 年年底前审查该法并作出适当修正；

(d) 建立一个符合《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》的国家机制，⁸⁶ 以打击骚扰和针对记者和媒体工作者的行为；

(e) 不恐吓、骚扰和拘留记者、媒体工作者和人权维护者，确保国家安全部队和非国家行为体实施的此类行为受到彻查和起诉并给予赔偿；

(f) 确保安全机构、警察和其他国家和非国家行为体对记者和人权维护者实施的所有践踏和侵犯人权行为(如恐吓、骚扰、杀害、任意逮捕和拘留)都受到彻查和起诉并给予赔偿；

(g) 根据索马里维护人权标准的国际义务，在 2023 年年底前审查经修订的 2020 年媒体法。

4. 基准 4：在社会各个方面促进妇女权利和性别平等

109. 独立专家建议该国政府：

(a) 采取紧急措施，争取到 2024 年签署和批准《消除对妇女一切形式歧视公约》和《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》，并使国内法与这些文书相一致，以更好地保护妇女和女童；

(b) 全面审查国内立法，以期到 2024 年查明并废除歧视妇女和女童的规定；

(c) 紧急通过内阁批准的《2018 年性犯罪议案》；

(d) 增加妇女诉诸司法的机会，立法规定妇女在民选和任命职位中占 30% 的配额，包括在联邦国家司法系统中招聘妇女担任专业和行政工作人员职位；

(e) 将性别问题 and 人权纳入培训课程，目的是在计划周期结束前加强司法官员和安全部队的能力；

⁸⁶ 见 https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf。

(f) 消除阻碍妇女充分参与政治和公共生活的一切障碍，包括为此制定执行《索马里妇女宪章》的路线图，实现妇女在选举进程中代表和参与人数达到 30% 配额，并提供实现这一目标的手段；

(g) 在计划执行期间，每年将女童在各级教育中的入学率和在学率以及妇女的就业和培训机会提高 2%。

5. 基准 5：确保尊重儿童权利，并促进青年赋权

110. 独立专家建议该国政府：

(a) 在 2023 年年底以前，根据《儿童权利公约》通过一项全面的《儿童权利议案》；

(b) 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》；

(c) 确保每一个因被指控与武装团体有关联而被剥夺自由的儿童都有权迅速获得法律援助和其他适当援助，并遵守 2014 年关于接收和移交脱离武装团体的儿童的标准作业程序；

(d) 到 2023 年底投资建设全国教育体系，确保所有儿童普遍、平等地获得和完成初等教育，消除女童和男童之间的现有差距；

(e) 通过分配适当的预算资源，提高女童入学率和在学率；

(f) 继续增加技能发展中心的数目，以增强索马里各地青年的权能，并加紧努力，促进和确保他们获得就业、实习、接受职业培训和做学徒的机会；

(g) 制定青年参与政治、和平与安全进程所有方面的配额并使之制度化；

(h) 确保在教育、卫生和其他部门中按性别和年龄分列与儿童有关的所有数据，以便在规划、执行和监测这类方案时纳入性别平等观点；

(i) 优先考虑对卫生和教育部门进行战略性投资，并增强儿童和青年的权能，以便把握和加速人口结构的转变。

6. 基准 6：促进经济、社会和文化权利——改善获得医疗保健、水、环境卫生、个人卫生和适当生活水准的机会

111. 独立专家建议该国政府：

(a) 按照 2001 年《关于艾滋病毒/艾滋病、结核病和其他有关传染病问题的阿布贾宣言》的建议，通过将政府预算拨款增加 15%，履行在通过《一揽子基本医疗保健服务》改善获得综合保健和营养服务的机会方面所作的承诺；

(b) 加快修建 100 个水井和集水区，用于农村地区、学校和家庭的集水和储水，以便到 2024 年将获得水、环境卫生和个人卫生的机会提高 20%；

(c) 立即暂停强行驱逐，并提供适当补偿和可行的搬迁或就地安置选择，以便到 2024 年将驱逐减少 50%；

(d) 通过经修订的《劳动法规》，进行检查，并编写一份关于公共和私营实体遵守劳动标准的年度报告，以促进问责；

(e) 实施《国家持久解决方案战略》。

7. 基准 7：保护残疾人、少数群体和边缘化社区的权利

112. 独立专家建议该国政府：

(a) 到 2024 年，颁布全面立法，禁止对残疾人、少数群体和边缘化社区的一切形式歧视，并通过加快消除阻碍这些群体充分享有其权利的障碍，促进和保护他们行使其权利；

(b) 通过《国家残疾人法》，并到 2023 年底使国家残疾人机构投入运作，以改善对残疾人的法律保护；

(c) 采取一切必要措施，消除对少数部族和边缘化社区的歧视，并制定配额，提高他们在政治结构和决策机构中的参与度和任职人数。
