



人权理事会
第三十三届会议
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的报告*

秘书处的说明

在本报告中，独立专家着重介绍了索马里在筹备 2016 年选举之际在政治、安全、民族和国家建设进程方面取得的进展，并指出了联邦政府面临的挑战。他认为，安全和经济发展是民主进程和保护人权的关键因素。不过他还指出，尊重妇女、儿童、残疾人和少数群体的权利是一项重大挑战。在这方面，他强调传统司法的重要性以及按照国际人权标准对其加以改革的必要性。最后，他强调需要国际社会不断予以支持，以保障妇女和儿童的权利、媒体自由及表达和意见自由权，并保障在武装冲突背景下尊重国际人权法和国际人道主义法。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 访问目的.....	3
A. 全国领导人论坛：新情况.....	4
B. 政治和安全背景.....	4
三. 宪法、联邦制和国家建设.....	5
A. 国家建设和摩加迪沙的地位.....	5
B. 选举进程.....	6
四. 国家发展计划.....	6
五. 与人权机制的合作.....	7
A. 生命权、人身自由和安全权.....	8
B. 平等和不歧视.....	8
C. 暴力侵害妇女行为.....	9
D. 加强司法和法治机构.....	10
六. 确保收复的领土.....	11
A. 国家情报和安全局以及解除武装的战斗人员的待遇.....	11
B. 军事法院.....	12
七. 表达自由和媒体.....	12
八. Xeer 和传统长老在治理中的作用以及司法.....	13
九. 难民.....	15
十. 食物和生计权.....	15
十一. 资金流动和人道主义援助.....	16
十二. 少数民族权利.....	16
十三. 残疾人.....	16
十四. 儿童权利.....	17
十五. 非洲联盟驻索马里特派团.....	17
十六. 结论.....	18
十七. 建议.....	19

一. 导言

1. 人权理事会第 30/20 号决议将索马里人权状况独立专家的任期延长了一年。人权理事会还请该任务负责人继续与索马里政府、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及其他人权承诺,包括转型后人权问题路线图以及适时设立独立人权委员会的进程。独立专家巴哈姆·汤姆·尼扬杜加应这一请求向理事会提交本报告。
2. 独立专家 2016 年 4 月 16 日至 24 日对索马里进行了访问。他对索马里联邦政府和区域主管部门的配合表示感谢,它们的配合使其得以与联邦官员互动,包括议会议长、副总理、司法部部长、妇女和人权发展部部长、内务部部长、信息部部长和其他高级官员。
3. 独立专家在拜多阿会见了议会议长和西南行政当局代理主席及各位高级部长,在基斯马尤会见了朱巴兰妇女和人权发展部部长。他还与秘书长副特别代表和联索援助团资深工作人员举行了磋商,并会晤了非洲联盟委员会主席特别代表及非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)负责人及其各位军事司令和政治及人权问题顾问。他会见了民间社会代表,包括传统长老、伊斯兰法学者、妇女、青年、媒体代表和残疾人。由于后勤方面的限制,独立专家未能访问邦特兰和哈尔格萨。独立专家任何时候在本文件中提及邦特兰和索马里兰,均是基于对现有报告和文件的分析。
4. 独立专家向人权理事会提交本报告前夕,发生了可能对索马里人权状况造成影响的重大事件。索马里继续开展了国家建设工作,这对于 2016 年选举进程至关重要。尽管面临重大挑战,包括青年党的持续攻击以及此前收复的领土再次丧失,但仍继续落实了“2016 愿景”方案。其他的挫折包括青年党袭击非索特派团的军事设施和平民,特别是摩加迪沙的旅馆。尽管出现了这些损失,但索马里国民军和非索特派团继续收复领土和巩固成果,不过仍存在种种业务挑战,详见下文。

二. 访问目的

5. 独立专家开展访问的目的是跟踪该任务负责人先前的报告以及其他人权机制的报告中提出的各项建议的落实情况;评估人权状况,确定能力差距,并盘点该国在普遍定期审议工作组第十一届会议上已接受的各项建议(A/HRC/18/6)的落实情况以及通过宪法的进程。随着索马里 2016 年早些时候迎来选举,他的另一个目标是,评估国家建设进程方面取得的进展。独立专家称赞联邦政府在 2016 年 1 月普遍定期审议工作组会议期间及早提交了国家报告。
6. 独立专家审查了根据“2016 愿景”方案设立联邦机构方面取得的进展,包括设立国家人权机构、司法服务委员会和临时宪法审查委员会,所有这些机构都将

大大增强该国确保在过渡期直至完成选举之后尊重人权的能力。他还询问该国采取了哪些具体措施，解决以下关切：据称侵犯表达自由权；未落实暂停执行死刑令；保护妇女和儿童的权利；缺乏对残疾者、境内流离失所者和少数群体等弱势群体的保护。

A. 全国领导人论坛：新情况

7. 在独立专家 2015 年进行访问之后的这段时间内，索马里领导人力图通过全国领导人论坛解决仍然悬而未决的问题，这一新政治机构的成员包括联邦总统、议会议长、总理和副总理(索马里兰当然主席)、邦特兰主席、朱巴兰主席、贾穆杜格临时行政当局主席、临时西南行政当局主席以及可能由希兰和中谢贝利地区组成的州的主席组成。通过在全国领导人论坛框架内开展联邦层面的协商，解决了由于选举之前所剩时间无多议会本来无法解决的政治问题。

8. 全国领导人论坛这一在临时联邦宪法之外设立的特设机制已成为一个重要的政治决策机构，因此必须新的联邦宪法中将其制度化。尽管从宪法的角度来看这似乎不正常，但该论坛展现了索马里政治领导人的良好意愿，他们希望为该国在过去 25 年间遭受的危机找到持久和永久解决办法。应该赞扬领导人的远见和决心，以确保过渡圆满成功。

B. 政治和安全背景

9. 安全局势持续改善，不过青年党仍继续袭击重要安全设施和民用设施，如袭击非索特派团的军事设施和杀害非索特派团士兵，偶尔丧失领土及收缴武器。2016 年 6 月对摩加迪沙 Ambassador 酒店和 Naasa Hablood 酒店的炸弹袭击导致两名议员死亡，20 多名平民受伤，这表明需要继续加强对索马里的支持，以巩固和平与和解。

10. 独立专家感到关切的是，有报告称，对军事支持活动的资助将削减；向非索特派团派出特遣队的国家威胁要撤回部队。他得知，欧洲联盟决定将对非索特派团军饷的财政支助削减 20%。¹ 据称，由于缺乏国际社会的支持，乌干达和肯尼亚正考虑将其部队从非索特派团撤回。这些消息对于索马里境内的安全和保护、特别是打击青年党产生严重影响。

11. 同样，2016 年 5 月初，肯尼亚宣布，由于安全关切，该国将关闭 Dadaab 难民营，并将 32 万索马里难民遣返回他们的祖国，而此时自愿遣返的条件还不成熟。这些决定产生的累积效应可能会对索马里人权状况产生不利影响。

¹ 非洲联盟和平与安全理事会公报，第 595 次会议，2016 年 4 月 28 日，PSC/PR/COMM.2(DX CV)，第 11 段。

12. 独立专家称赞国际社会通过多边和双边工作为支持索马里建设和平进程采取的措施。在审议期内，索马里接受了安全理事会、副秘书长、联合国难民事务高级专员和联合国其他高级官员以及土耳其总统的访问。

13. 2016 年 2 月 24 日，土耳其在“索马里契约”框架内于伊斯坦布尔主办了一次捐助方会议——高级别伙伴关系论坛。本次会议的一大成果是各方表示坚定地致力于保护妇女权利和妇女参政，这对有关 30% 的妇女参与议会的政治谈判至关重要。

三. 宪法、联邦制和国家建设

14. 在审议期内，国家当局、联邦各州级别的领导人和国际社会认为，索马里无法在 2016 年通过一部宪法并在普选的基础上举行选举。预计将在 2020 年基于成人普选的基础上举行的选举期间适用 2016 年 6 月 6 日通过的政党法和未来的联邦宪法。在 2016 年选举进程中，将改进传统的 4.5 模式(4 个主要部族各占 1 个配额，另加少数部族联盟 0.5 个配额)，涉及由全国各地的不同部族委任的大约 13,750 名代表，他们将选出下院的 275 名议员。上院代表将由各州选举产生，而不是像 2012 年由 135 名长老选出总统和议会议员。各方就为妇女分配 30% 的配额达成了一致意见。

15. 在进行访问之际，正在举行磋商，以便对联邦宪法进行定稿。一个技术委员会举行了多次会议，以审查和在国内统一宪法草案。已经商定了宪法草案的 10 个章节，并将送交联邦各州，以便与区域议会、有关行政分支和民间社会组织磋商，然后再提交供全国磋商。技术委员会未能定稿的 5 个有争议的章节被转交全国领导人论坛。相关章节涉及：采用议会或总统制；行政机关的组成；司法机关；联邦政府和区域各州之间的权力关系，特别是经济资源的共享；以及摩加迪沙的地位。新宪法应明确界定总统和总理之间的行政权力分野，以避免今后出现政治危机或重蹈 2014 和 2015 年危机的覆辙。在起草本报告之际，独立专家获悉，拟议联邦宪法的所有 15 个章节均已定稿。

A. 国家建设和摩加迪沙的地位

16. 摩加迪沙作为一个单独的州的地位尚待确定。在西亚德·巴雷政权垮台之前，国家首都摩加迪沙也因是多部族城市而闻名。正是由于它作为联邦首都的作用、对联邦政府经济的重大贡献、错综复杂的部族结构，以及巴纳迪尔部族现在正声称该市归其所有，摩加迪沙的地位如今是宪法审查进程中最具争议的问题之

一。独立专家获悉，国家建设进程正在进行中。除了已经存在的区域各州之外，还计划设立希兰/中谢贝利州，目前正在敲定这些计划。²

B. 选举进程

17. 联邦议会议长告知独立专家，联邦议会带头设立全国领导人论坛，是为了更好地与国际社会接触。论坛的责任是要求政府依法治国，并就索马里的未来传达统一的信号。议长敦促国际社会在选举之前的这段时间给予支持。为索马里拟议的选举模式以透明度、反腐措施和公平性为基础，以确保广泛的参与。他说，虽然与联邦各州就是否有可能举行全民普选基础上的选举进行了磋商，但他认为这是不可能的。

18. 关于妇女有权参加 2016 年即将举行的选举，议长指出，有必要改变公众对妇女参政的态度，并建议采取有利于妇女、少数群体、青年和残疾人的临时特别措施，例如在治理机构中设定配额。然而，在与民间社会组织会晤期间，独立专家听到，妇女、残疾人和青年代表抱怨表达和意见自由受到限制，不安全感持续存在，政府和民间社会关系不融洽。他们抱怨工作环境极具限制性，表示在与政府部门打交道时极度保持低调。各个组织请国际社会对它们参与即将举行的 2016 年选举提供支持，以防止它们像 2012 年那样被排除在外。各个组织重申，缺乏运作所需的财政和后勤支持，并需要就选举监测开展培训。由于不安全感局势和威胁，它们的行动自由受到限制。民间社会组织认为，只允许传统长老选举总统和议员的选举模式没有足够的代表性，缺乏正当性。残疾人代表表示，他们没有得到政府和国际社会的任何支助。一些青年表示，如果他们发表批评意见，则会被称为青年党或遭到排挤。

四. 国家发展计划

19. 联邦政府通过了 2017 年 1 月至 2019 年 12 月期间的国家发展计划，这是一个积极的动态。联邦共和国总统 2016 年 6 月初正式启动该计划的实施工作。

20. 国家发展计划是一项政策框架，其目的是查明贫困的起因，以此为基础制定一项国家计划，通过创建有利于基本生计的环境，增强穷人的权能。该计划的另一个目的是落实可持续发展目标。

21. 国家发展计划确定了政府在国家建设及和平建设方面的发展优先事项，包括民主治理；2017 年及以后的预算拨款；发展伙伴的优先供资重点。该计划亦作为索马里的临时减贫战略，并与可持续发展目标以及该国在“索马里契约”下所做的承诺保持一致。该计划在由政府 and 民间社会伙伴参与的国家利益攸关方协

² 根据索马里联邦政府临时宪法第 49 条第 6 款，两个或两个以上的州可商定在联邦中形成一个联邦州。

商论坛上获得通过。该计划将立足于先前和现有的政策和计划，包括《索马里新协议》中的和平建设和国家建设目标以及人权和其他领域的行动计划。

22. 国家发展计划将巩固积极态势(例如形成联邦州)以及和平与安全。根据该计划，以实际国内生产总值计算，索马里的经济活动 2014 年增长了 3.7%，消费者价格指数仅上涨了 1.3%。在一些地区，提供的社会服务有所改善，但仍然不足。改善服务的提供是该计划的主要优先事项之一。

23. 独立专家与当局举行讨论期间，当局强调，没有经济发展和安全，人权情况不会改善。国际社会一直强调安全、稳定和国家建设，但却没有划拨与建设索马里体制能力相称的资源。政府官员敦促独立专家向人权理事会强调需要解决缺乏资源的问题，如果没有资源，该国政府就不能充分履行义务。

24. 规划和国际合作部部长表示，在妇女和人权发展部以及联合国的指导下，国家计划将人权、包括妇女的作用纳入了主流。

25. 规划和国际合作部部长预计，在议会通过了关于为妇女设定 30%的配额这一建议之后，参与治理和公共事务的妇女将会增加。在一些区域治理机构中，例如在西南议会中，主管部门此前已经为妇女代表人数设定了 20%的目标，但最终成功将其提高至 21%。在贾穆杜格州，为妇女代表人数设定的目标是 20%，但在区域议会中只达到了 17%。部长承认，要实现目标仍然任重道远；同时，规划和国际合作部已准备纳入保护人权的体制准则。国家发展计划弘扬迁徙自由原则，以减少不同部族和区域之间的障碍，从而提高劳动力的流动性。

26. 部长还指出，根据地方法律，出生于某些部族、例如少数部族的人禁止担任公职。同样，4.5 模式(见上文第 14 段)未能推动平等权利，在社区层面亦未能实现太多成果。这种情况不符合宪法，总体而言不可接受。一个 45%的成员为妇女的机构将监测和评价国家发展计划，从而遵守性别平等原则和透明度原则。

五. 与人权机制的合作

27. 索马里向普遍定期审议工作组第二十四届会议提交了国家报告(A/HRC/WG.6/24/SOM/1)。在人权理事会第三十二届会议上，该国宣布，在提出的 228 项建议中，该国接受了 168 项，并注意到 60 项。

28. 独立专家称赞联邦政府虽面临严重的资源和能力限制，但仍向人权理事会及时提交报告并积极参与审议。在联索援助团人权和保护小组的支持下，联邦政府得以提交以全国磋商为基础起草的报告。独立专家真诚呼吁国际社会协助联邦政府向消除种族歧视委员会、经济、社会及文化权利委员会、人权事务委员会和儿童权利委员会等条约机构提交尚未提交的报告。提交上述报告将有助于索马里政府和国际社会确定仍然存在的挑战，包括该国的冲突在何种程度上对儿童权利以及用于社会服务的资源造成影响。

A. 生命权、人身自由和安全权

29. 独立专家表示关切的是，由于青年党持续狂轰滥炸、使用自杀式炸弹杀手和对平民使用自制爆炸装置，索马里仍然存在侵犯生命权的行为。

30. 独立专家屡次被告知，该国政府无法废除死刑和通过暂停死刑令，因为根据伊斯兰教，死刑是一种正当的惩罚形式，除非受害者家人决定宽恕罪犯。在与总检察长的访谈中，独立专家指出，索马里可以向其他不适用死刑的穆斯林国家学习，例如土耳其和科摩罗，并补充说，向受害者家人和索马里游牧社群宣传废除死刑需要时间，鉴于受害者家人可以选择“迪亚”，亦即以骆驼或奶牛的形式支付赔偿金，而不对罪犯执行死刑。

31. 独立专家获悉，在采取了降低过度拥挤情况的措施并确保能够获得医药、水和床上用品之后，监狱拘留条件有所改善。

B. 平等和不歧视

32. 索马里政治建制派已经接受了 2012 年通过的宪法所规定的妇女代表占 30% 的配额这一原则。关于即将举行的 2016 年选举，构成选举人团的传统长老理事会将确保妇女代表当选。预计根据 30% 的配额，在联邦议会总共 275 名议员中，将至少有 92 名妇女。在议会中，任何时候女性议员出现空缺，将仍由女性填补(这一点与最近解散的议会不同，因为当时有一名女性议员空出的职位最终由一名由其部族任命的男性填补)。2016 年 6 月，哈桑·谢赫总统通过法令任命了 13 名亲善大使指导这一工作。亲善大使向全国领导人论坛提交了一个模式，目前仍在讨论之中。亲善大使还将与选举人团中的长老接触。国际社会在联合国的领导下正为这一进程提供支持。

33. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和在索马里开展工作的其他联合国机构开发了一个增强妇女权能的项目，主要侧重于和平与安全。该项目将推动妇女参与公共事务、诉诸司法并利用法治方案。由于选举之前所剩时间无多，很难采取具体行动。独立专家正与妇女署和联索援助团合作，以提高传统长老在就有关暴力侵害妇女案件进行裁决时遵守标准的情况。在新政府与其他利益攸关方进行磋商之后，已经计划 2017 年就这一问题举行全国大会。这种大会将为索马里提供机遇，使其在传统司法制度下为改进妇女诉诸司法的情况寻找本土解决方案。

34. 司法部部长认为，举报的大量暴力侵害妇女案件是民间社会夸大的结果，并向独立专家指出，举报的大部分案件都发生在青年党控制的地区，而政府无法进入这些地区。部长补充说，无论如何，大多数举报已经收到。他表示，司法部设立了移动法院，以确保受害者能够诉诸司法。独立专家还获悉，该国政府目前正在融合正式司法制度与传统和宗教司法制度。

35. 总检察长告知独立专家，人权是伊斯兰传统的一部分，并敦促各方向妇女和人权发展部及内务部提供支持，以确保落实人权路线图和其他与人权有关的方案。改善诉诸司法的情况在很大程度上取决于安全局势，因此该国政府十分重视安全问题。在与独立专家会晤时，总检察长着重介绍了在推动妇女权利方面面临的主要挑战：确保妇女在选举进程中的代表性；妇女参与传统司法制度；招聘女性检察官。

36. 独立专家获悉，司法部正与法治机构密切合作。该国政府正在 16 个区开展试点项目，评估传统司法制度的优缺点以及传统长老、包括女长老的作用。传统长老已经将裁决强奸案的权力移交警察(亦见下文第 66 段)。不过，实际处理有关暴力侵害妇女案件的女警官的人数仍然很少。

C. 暴力侵害妇女行为

37. 索马里仍然存在暴力侵害妇女现象，并由于冲突而加剧。2015 年，一个信息管理系统发现，基于性别的性暴力趋势仍然是一个重要的保护关切。报告显示，性暴力和性别暴力的幸存者中有 94% 是女性。大约有 74% 的幸存者为境内流离失所者，这一数字再次确认了她们处于极端弱势的境地，必须得到额外保护。少数部族的妇女和女童尤其弱势。受害者可能遭受攻击、强奸、性暴力、女性外阴切割/割除和逼婚。助长这种现象的一个原因是，很多妇女、尤其是生活在农村地区的妇女不了解她们的权利。

38. 接触性暴力幸存者本身就是一大挑战，受害者无法举报攻击并识别罪犯是另一大挑战。受害者经常无法获得医疗服务，这本可以帮助她们在遭受强奸攻击之后预防性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病。由于担心成见和违反宗教和文化习俗，她们通常不举报强奸案件。妨碍人们举报性暴力案件的另一个障碍是，传统习俗要求罪犯和幸存者家人在没有受害者参与的情况下在正式司法制度之外就这一问题达成和解。这种习俗加剧了对受害者和幸存者权利的侵犯，因为她们无法伸张正义，这种做法助长了对性暴力犯罪的有罪不罚现象，并妨碍受害者和幸存者举报案件。尽管民间社会组织在整个索马里倡导妇女权利，但性暴力和性别暴力仍然继续发生。关于女性外阴切割，妇女和人权发展部部长表示，该国政府通过了打击这种习俗的政策，但尚未就此通过一项具体的法律。

39. 在 2013 年 5 月举行的伦敦索马里会议上，索马里政府签署了一项联合公报，其中政府承诺打击性暴力行为。2013 年 12 月 4 日，哈桑·谢赫·马哈茂德总统在摩加迪沙举行的妇女、和平与安全开放日期间宣布了打击性暴力和保护幸存者的公开承诺。为履行这一承诺，2014 年，该国政府制订了关于终止冲突中的性暴力问题国家行动计划，并设立了一个多党派指导委员会。该行动计划鼓励传统和宗教领袖参与进来，通过正式司法制度打击暴力侵害妇女行为。通过了《性犯罪法案》，以处理 1960 年代颁布的法律中存在的缺陷。建议的措施包括：加强性暴力幸存者转介机制、医疗服务、社会心理支持、法律援助以及增强性暴力幸存者经济权能方案。

40. 独立专家赞赏索马里政府、非索特派团性别科、联索援助团人权和保护小组以及若干民间社会组织就这一问题开展的宣传工作。不过，他注意到，该国政府认为，如果不提供充足的资源，很难在全国范围内宣传有关性犯罪的法律。2016 年 5 月 17 日，一个国际非政府组织“世界法律行动”主办了一次核证讲习班，以宣传《性犯罪法案》。该法案的通过将成为索马里妇女权利领域的一个里程碑。

41. 必须确保有充足的警力开展调查并成功完成起诉。索马里警署已设立了一个性别股。非索特派团警察通过在摩加迪沙的某些警察局设立“性别咨询台”，为性别股提供支持。独立专家还注意到，联邦政府已经在司法部中任命了女性检察官。

42. 由于缺乏证据，对此类案件进行起诉可能存在问题。该国政府正建设能力，使用法医识别在隐藏身份的情况下实施强奸行为的所谓“制服男性”。该国政府正在设立转介中心，为性暴力和性别暴力受害者提供心理咨询。妇女署正努力建设性别股的能力，包括为此制订了组织结构图，并规定了职务说明和案件管理程序。联合国开发计划署(开发署)正在建设警察和司法机构的能力，以处理暴力侵害妇女案件；在邦特兰、索马里兰和朱巴兰，开发署设立了移动法院，目前正在索马里中南部的其他地方加以推广。此外，还正在对传统长老进行培训，以提高他们的调解技能，并就已经解决的案件向一个法律援助网络报告。

43. 在朱巴兰，性别、家庭事务和人权部部长对刑法薄弱和缺乏警察、司法和惩教服务基础设施导致被迫释放强奸犯表示遗憾。妇女参与公共事务的一些主要挑战包括，妇女文盲率高、她们认为自己只能在家庭中担任传统角色。部长不断呼吁整个索马里的妇女联合起来开展工作，而不受其部族身份的限制。

44. 朱巴兰的传统长老就妇女的作用发表了具有进步意义的观点。他们称赞在冲突岁月里妇女在保持家庭完整方面发挥的作用。长老们承诺，将确保在下一次会议选举中为妇女设定 30% 的配额。他们还希望就国家政治和妇女的作用向联索援助团献计献策。长老们抱怨说，尽管他们在青年党叛乱分子所控制的地区为他们的社群开展了大量工作，但并未得到联合国和联邦政府的任何财政支持和尊重。他们中的一些人被迫穿越由青年党控制的领土，到基斯马尤与独立专家会晤。

D. 加强司法和法治机构

45. 尽管未能在“2016 愿景”方案框架内通过一项宪法，但联邦政府和国际伙伴致力于确保 2016 年举行选举。独立专家称赞联邦议会 2016 年 6 月 6 日通过了《国家人权委员会法案》，目前正等待总统批准。该法案基本符合《巴黎原则》。独立专家敦促总统及时批准，以设立人权委员会。副总理告知独立专家，尽管国际社会正努力推动国家建设，但并没有提供设立机构所需的相应资源。各

个机构缺乏基础设施，官员们被迫在颓败的设施和过于拥挤的房间中办公。他补充说，由于缺少充足的资源，执行人权路线图国家行动计划被迫中断。

46. 联索援助团目前正在实施一项全面的民事和军事稳定方案，被称之为“社区恢复和国家权力延伸方案”，其目的是补充政府为加强安全和法治机构而开展的工作，例如司法和警察、治理与和解以及社会服务提供方案。通过捐助方协调，这些方案旨在将目前正在开展的裁军、复员和重返社会以及创造就业方案联系起来，例如道路重建和其他社会经济及发展倡议。“社区恢复和国家权力延伸”方案通过确保性别平等以及青年和老年人的参与将人权纳入了方案的主流。

47. 副总理告知独立专家，联邦政府致力于改善该国的人权状况，为此在所有部委、国家情报和安全局、警署和军队中都设置了人权顾问。他承认，监狱中的拘留条件恶劣，有时无法将青少年和成人囚犯分隔开来。他重申该国政府承诺培训人权干事。

六. 确保收复的领土

48. 独立专家称赞联邦政府和索马里国民军在非索特派团的协助下解放了大片领土，并成功控制了这些领土，从而允许人们能够获得人道主义服务和其他服务。尽管在打击叛乱方面取得了进展，但青年党仍得以发起猛攻，包括袭击非索特派团的军事设施、杀害若干士兵、盗窃军火和重新收复失地。未能确保领土的原因是没有在收复的领土上部署足够的警力(见 A/HRC/27/71, 第 22-23 段)，以及索马里国民军队伍士气低落，这主要是因为薪俸不足，甚或不向士兵发放军饷。

49. 未能在收复的领土上加强警力的另一个原因是，支持索马里收复工作的各方在警察培训方面缺乏协调统一。独立专家称赞联邦政府核可联邦警察巡逻模式，并呼吁就执行该模式开展磋商并提供支持。

A. 国家情报和安全局以及解除武装的战斗人员的待遇

50. 独立专家与国家情报和安全局主任举行一次会议，以跟进有关在摩加迪沙 Serendi 拘留设施中复原战斗人员遭受虐待的指控，这一拘留设施也关押着曾被青年党招募的儿童。国家情报和安全局作为国家情报和安全机构并没有逮捕和拘留的权力。独立专家曾接到指控，称国家情报和安全局经常在开展行动时进行大规模逮捕，不尊重最低人权保障，例如在没有司法复审的情况下长期拘押被拘留者。主任强调，国家情报和安全局在法律框架内、在非常艰难的条件下运作，青年党不断攻击和杀害平民，罔顾其人权。尽管国家情报和安全局每天都要面临自杀式炸弹杀手，但它仍然努力让被俘战士、包括儿童恢复正常生活。其核心任务是保护国家；不是杀害战士，而是使其重新融入社会。

51. 主任承认，国家情报和安全局不是一个完美的机构，但是它愿意改正错误。他请求对国家情报和安全局业务干事和康复中心的看守人开展人权培训。关于军事法院中的正当程序保障和公开执行死刑问题，索马里是时候审查这些措施了，他表示保持开放心态，欢迎各方就如何最好地处理这些问题提出建议。他请独立专家访问 Serendi 康复中心。独立专家感谢国家情报和安全局愿意开放设施供其访问。

B. 军事法院

52. 军事法院在索马里反恐行动中发挥着至关重要的作用。由于该国的司法官员和检察官没有安全保障，这些法院要审理通常不属于它们管辖权以内的案件。有人指控军事法院违反公平审判保障。一些人被定罪、被判死刑，在经过仓促的上诉之后被执行死刑。尽管对民事法官开展了反恐立法方面的培训，但安全问题仍然被认为是民事法院在审理反恐案件过程中面临的主要问题。

七. 表达自由和媒体

53. 访问期间，独立专家向信息和文化部部长提出，对记者表达自由受到限制表示关切。内阁 2015 年 12 月通过了媒体法，该法 2016 年 1 月 10 日正式成为法律。通过之前，媒体利益攸关方对该法不符合国际人权标准表示关切。其中一些关切被纳入了考虑之中，但另外一些关切则被驳回，例如有关媒体委员会成员和独立性的关切以及对从事新闻工作的资历和资格要求的关切。媒体利益攸关方对这一决定表示质疑。

54. 尽管索马里经历了多年的冲突，运作环境不佳，但该国的媒体十分活跃，其中大多数由私人企业家所有。据联索援助团称，全国有 41 家广播电台、20 家报纸和 12 家索马里语电视台，其中 5 家自联合王国远程运作。国家拥有 4 家广播电台、4 家电视台和 1 家报纸。索马里境内的记者和媒体所有人组成不同的协会，例如邦特兰媒体协会和索马里兰记者协会，以及其他群组，例如女性新闻从业者协会和索马里独立媒体之家协会，它们倡导表达自由和自由从业。在索马里建设和平和民主并巩固国家之际，索马里的媒体发挥着至关重要、不可或缺的作用。

55. 媒体利益攸关方和记者对索马里媒体委员会抱怨多多。该委员会系根据媒体法设立，旨在弘扬道德、落实媒体法、调解和解决争端、规训记者和媒体编辑、接受记者和其他媒体从业者的投诉，并就发放和撤销认证和从业许可证提出建议。该委员会由 3 名国有媒体代表、3 名私营媒体代表以及代表妇女协会、法律职业和国家人权委员会的 3 名民间社会代表组成。信息部部长向内阁提名人选，并由总统任命。有人批评任命方式缺乏透明度，有可能妨碍该委员会的独立性。

56. 与媒体法有关的一些关切包括法律中对一些术语和概念的定义模糊不清、过于宽泛，使记者在自由从业方面受到限制。媒体法对被怀疑违反该法的记者规定了极重的惩罚和罚款。独立专家获悉，索马里的媒体在面临严重限制、威胁和恐吓的情况下运作，被禁止报道某些主题，这往往导致自我审查。记者可能因为报道叛乱和青年党的行动而面临被逮捕的风险，他们自身也易遭青年党的攻击。

57. 信息部部长欢迎有关修正该法的建议，并补充说政府意识到上述关切。他表示，在通过了媒体法之后，记者可在索马里自由从业，尽管一些记者威胁到和平与国家建设进程。媒体法是在广泛磋商的基础上获得通过的，其中内置了任何有关表达自由的错误和问题的纠正机制。

58. 自从 2015 年 12 月以来，由于索马里兰的选举，记者因报道政治局势而遭受身体攻击及任意逮捕和拘留的事件增加。

59. 据称，自 2012 年以来，该国约有 28 名记者和媒体工作者被杀害。根据保护记者委员会和联索援助团提供的资料，从 2014 年 1 月至 2016 年 2 月，共有 17 名记者被杀害。青年党声称对海边建筑群攻击中被杀害的 10 名记者负责。

60. 独立专家注意到，索马里记者全国联盟中存在两个派系，引发了内部危机。对此，其中一个派系 2015 年 11 月向国际劳工组织法庭提交了申诉，声称该国政府干涉记者组织和加入工会的权利。2016 年 3 月，劳工组织理事会通过了一项建议，其中劳工组织敦促索马里停止干涉该联盟和索马里工会联合会的活动。

61. 关于索马里记者全国联盟中据称存在的内斗，信息部部长表示，该国政府没有干涉该联盟的事务，相反，政府希望看到一个强大的记者联盟。他指出，2015 年被杀害的记者人数比前几年大幅减少，该国的情况正在好转。

62. 2016 年 4 月 13 日，独立专家、促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员以及和平集会自由和结社自由权利问题特别报告员向索马里政府致函，对恐吓和威胁 Omar Farouk Osman 安全的行为表示严重关切，联邦政府曾因此人破坏国家形象而威胁对起进行起诉。据称，Osman 先生是由不知名人士在摩加迪沙策划的一起未遂暗杀的受害者。独立专家敦促该国政府调查对这名记者的攻击，并起诉攻击者。

63. 一旦上任，索马里新政府有义务处理媒体利益攸关方的关切。

八. Xeer 和传统长老在治理中的作用以及司法

64. 独立专家在提交人权理事会的第一份报告中指出，在索马里全境，除了成文法和伊斯兰教法之外，还使用大多数索马里人称为 Xeer 的习惯法法律制度 (A/HRC/27/71, 第 40-47 段)。传统长老成为对政治进程具有核心意义的人物，因为他们选出议会议员，再由议会议员选出总统。

65. Xeer 在索马里传统司法中仍然发挥着重要作用。传统长老在 2016 年 4 月 18 日于基斯马尤与独立专家举行的一次会议上表示, Xeer 在维护索马里社会和谐方面发挥了重要作用, 特别是在冲突年间。20 多年的冲突破坏了警察局、法院和惩教设施等法律机构, 重建速度缓慢, 这使得 Xeer 能够继续发挥传统作用。传统上来说, Xeer 适用于解决部族间有关土地、牧场和水源的争端, 维系着不同部族和子部族之间的和平。尽管存在一些缺点需要加以解决, 但人们广泛信任 Xeer。

66. 传统长老裁决不同类型的案件, 包括强奸和其他形式的性暴力和性别暴力案件。在与独立专家举行的一次会议上, 基斯马尤的部族长老表示, 由于他们所在的地区缺乏正规的行政机构, 他们被迫履行此类职能。他们承认, 鉴于他们缺少人权知识, 他们在根据习惯司法作出裁决时可能侵犯了妇女的权利。

67. 独立专家会晤了基斯马尤大学和朱巴大学法律系的传统长老和伊斯兰学者, 以便了解他们对于妇女权利和如何保护妇女权利以及妇女在即将到来的选举中能够发挥何种作用的想法。他们告诉他, 制宪、选举和国家建设进程是由外部议程推动的, 而不是由国家共识推动的。

68. 一些学者告知独立专家, 根据教义, 妇女在治理方面没有作用可以发挥, 而另一些学者则断言, 并不存在将妇女排除在政治或治理之外的法律依据。他们表示, 传统长老及其部族不相信妇女能够参与任何领导岗位。

69. 传统长老表示, 部族需要认识到妇女能够参与公共事务, 有必要为此开展宣传活动。不过, 他们认为, 选举之前所剩时间无多, 不足以实施此类方案; 此外, 鉴于索马里是以世俗宪法治理的国家, 有必要向传统长老和部族领袖介绍妇女在社会中的作用。

70. 学者们承认, 在公职部门就职的妇女人数较少。在朱巴兰行政管理部门的 12 名部长中只有 1 名女性, 在区域议会的 75 名议员中只有 3 名女性。习惯法不允许妇女参与由长老举行的旨在裁决与妇女权利有关的问题或让受害者呈交案件的理事会或会议。在 Xeer 制度下, 强奸罪受害者可能被命令与强奸犯结婚, 以保全这名女性的家人的名誉。

71. 学者们还承认, 需要开展国际人权法培训, 保护妇女和女童免遭性暴力和性别暴力、强奸、早婚、童婚和逼婚、家庭暴力及女性外阴切割的权利。同样, 还应消除其他有害习俗, 例如: 如丈夫过世, 则由其兄弟或一个鳏夫迎娶其遗孀, 或在不同部族之间交换女童或妇女, 作为解决争端的一种形式。他们认识到, 有必要对 Xeer 进行改革。

72. 总检察长告知独立专家, 该国政府正在审查传统司法制度, 司法部已经设立了一个传统争端解决机制司, 牵头开展本次审查。将分发该国政府起草的传统争端解决政策, 以供在全国开展磋商。预计新制度将统一正式和非正式司法制度, 从而获得群众的信任。独立专家探讨了参与这一重要问题的可能性。

73. Xeer 的改革应当确保遵守联邦和各州宪法及国际人权准则和标准。在操作和应用过程中，应纳入性别平等和部族平等理念，以保护妇女、女童和少数群体的权利。为了保证 Xeer 能够像以往一样得到尊重，部族领袖不应涉足政治问题。

九. 难民

74. 2016 年 5 月初，肯尼亚宣布关闭 Dadaab 难民营，该难民营自 1990 年代初收容了数千名索马里难民。做出该决定的理由是，肯尼亚日益变得不安全，有人指称，该难民营成为招募战士和规划青年党对肯尼亚领土的攻击的基地。在肯尼亚政府宣布了这一决定之后，2016 年 5 月 13 日，独立专家与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)代表在日内瓦举行了磋商，并告知索马里和肯尼亚政府需要履行索马里、肯尼亚和难民署 2013 年 11 月 10 日签署的三方协议。该协议规定了安全和有尊严的遣返索马里难民的框架。

75. 会议期间，难民署代表告知独立专家，自 2013 年 12 月以来，难民署为遣返约 7,000 名难民提供了协助。难民署对将在三方协议框架内进行遣返表示乐观。

十. 食物和生计权

76. 2016 年，厄尔尼诺现象对索马里部分地区造成影响。以往，该国曾遭遇旱灾，影响了粮食储备和供应。据报道，在索马里兰的某些地区，十分之一的人口粮食无保障。在邦特兰，60%到 70%之间的牧民为寻找水源和牧场而迁徙。根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)快速成果干旱应对计划，人们由于各种原因而丧失粮食和收入来源，而这又反过来降低了他们的购买力，并增加了债务。一些人被迫出售他们的牲畜，从而影响了他们的恢复和复原能力。粮农组织呼吁提供 1,700 万美元，帮助 100 多万人应对粮食短缺和其他需求。³

77. 埃塞俄比亚高原的暴雨导致贝莱德文洪水泛滥，造成约 7 万人流离失所，其中 3.6 万人被迫居住在帐篷中，而另一些人则搬到了邻近的一些村庄。提供了挽救生命的卫生设施和卫生用品，包括移动诊所。在索马里境内，共有 470 万人需要人道主义援助；95 万人目前粮食无保障。人道主义事务协调厅 2016 年人道主义应对计划总共需要 8.85 亿美元，但只收到 2.88 亿美元。⁴

³ 粮农组织快速成果干旱应对计划，索马里兰和邦特兰，2016 年 3 月 31 日。

⁴ Reliefweb，索马里人道主义概况(2016 年 6 月 7 日)，人道主义事务协调厅。

十一. 资金流动和人道主义援助

78. 在澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国通过了反洗钱和反恐法律禁止从这些国家向索马里转帐之后，独立专家、赤贫与人权问题特别报告员、人权与跨国企业和其他工商企业问题工作组主席以及在反恐中注意促进和保护人权问题特别报告员向这三个国家政府致函，指出此类禁令对海外索马里侨民向家人汇款的能力造成不正当的影响。研究表明，此类禁令将使索马里经济损失约 13 亿美元，比捐助国提供的外部援助还要略高。⁵ 上述三国政府答复说，制定了保护机制，在确保此类资金不会用于资助索马里恐怖主义活动的情况下允许转帐。

十二. 少数民族权利

79. 索马里有若干少数群体——加博耶族、巴均族和班图族——及以职业划分的群体，如铁匠和陶工。班图族是最大的少数群体，主要居住在下朱巴地区，从事农业活动。由于青年党的攻击以及冲突、干旱和部族间关于牧场的争斗，很多班图人逃离了下朱巴盆地的农业区，来到索马里中南部其他更安全的地区。在索马里，少数民族在 4.5 模式(见上文第 14 段)下没有充分的代表性。因无法充分融入基于部族的政治制度和索马里社会经济生活的其他方面，少数部族被边缘化。索马里的少数群体无法享受部族保护制度。

80. 总检察长承认，少数群体在治理机构中没有足够的代表性，因为他们很贫穷，必须与强大的部族结成联盟实现自保。据高级国家领导人称，目前正在谈判拟订的新政治框架承认，需要加强少数群体参与地方和联邦层面的政治机构。

十三. 残疾人

81. 独立专家对索马里残疾人被边缘化表示关切。该国没有批准《残疾人权利公约》。在一次会议上，独立专家从民间社会代表那里了解到，残疾人得不到政府或国际社会的任何支助。该国政府承认，对残疾人权利缺乏认识，但政府承诺改善他们的权利。政府应将这一承诺落到实处。索马里提交普遍定期审议工作组的国家报告(A/HRC/WG.6/24/SOM/1)中没有讨论残疾人权利。应将残疾人纳入国家治理机构以及社会和经济计划之中。

⁵ Manuel Orozco and Julia Yansura, *Keeping the Lifeline Open: Remittances and Markets in Somalia*, Oxfam America, ADESO and Inter-American Dialogue, 2013.

十四. 儿童权利

82. 独立专家获悉，2016 年上半年，在索马里中南部共报告了大约 8,000 起急性水样腹泻和霍乱事件，其中 59% 的情况涉及 5 岁以下儿童。总计报告了 437 起死亡。

83. 由于冲突以及缺少经济发展和基本社会服务，儿童的生活依然很艰难。武装集团继续招募儿童兵，特别是青年党，主要在下朱巴和中朱巴、盖多、下谢贝利和中谢贝利。在这些地区，青年党将目标瞄准索马里班图族青年和仅有 10 岁的幼童。90 多名儿童被俘，其中大约 66 人被拘留，43 名已经被转至摩加迪沙的康复设施。有几个儿童在邦特兰被判死刑。孤儿被雇为家佣，工资低，工作时间长，从事非正规活动，例如沿街贩卖或洗车。该国加入《儿童权利公约》是保护索马里儿童权利的一个令人欢迎的态势。

十五. 非洲联盟驻索马里特派团

84. 访问期间，独立专家与非索特派团领导人举行了一次会议。他向非索特派团的战士和文官作出的牺牲致敬，并称赞国际社会对该特派团提供的支持。非洲联盟委员会主席特别代表重申了此前向副秘书长转达的讯息，他坚决否认有关非索特派团特遣队在执行空袭期间杀害平民的指控；事实上，由政府间发展管理局和朱巴兰行政管理机构开展的彻底调查发现，这些指控系子虚乌有。他表示，非索特派团在执行任务时特别注意人权和遵守国际人道主义法的问题，一旦有侵犯人权行为的具体报告，非索特派团立即采取行动。

85. 特别代表承认，在独立专家到访前几天，的确有一辆载有平民的车辆在 **Bura Maleh** 遭袭击，因为尽管发出了警告，但该车辆没有在检查站停下，致使非索特派团士兵误以为是青年党要发起进攻。非索特派团将设立一个调查委员会，在司令和总部层面对这一事件进行调查。委员会成员将包括警察和当地社区代表；为透明起见，也邀请了联合国、政府和地方主管部门代表观察这一进程。特别代表指出，非索特派团将履行委员会就是否支付赔偿和是否在军事法院审判相关士兵提出的建议。

86. 在起草本报告之际，独立专家尚未收到上述调查委员会得出的结论的有关资料。关于非索特派团士兵实施性虐待的指控，特别代表告知独立专家，非索特派团采取了若干措施防止性剥削和性虐待。军事营地被封死，以避免士兵与平民发生任何不必要的互动。企业被迁离了营地，从而减少了平民与士兵之间的接触。设立了一个免费热线电话，由索马里的一些非政府组织管理，负责接收有关性剥削和性虐待案件的指控。自从采取了这些措施之后，没有出现任何新的性剥削和性虐待指控。特别代表强调，他已经指示军队司令确保不会再发生此类行为。

87. 关于部队派遣国采取的行动，特别代表解释说，它们对非洲联盟和平与安全理事会负责。非洲联盟委员会主席已经设立了一个调查委员会，调查委员会认定，在提出的 22 项指控中，20 项毫无根据。他批评人权观察社拒绝配合开展调查。

88. 特别报告员承认，由于无力据守，非索特派团先前收复的领土再次丧失；但这种情况在 2016 年 2 月出现了逆转。他驳斥了关于特派团已经弃平民于青年党的指控，并对索马里国民军和非索特派团部队针对青年党开展的军事行动以及非索特派团警察在培训索马里警察力量方面开展的工作表示满意。

89. 特别代表重申，需向地方社区提供支持，并为继续对索马里国民军、警察和其他治理机构开展能力建设提供支持。特别代表强调，必须统一双边捐助方对国民军开展的培训。双边捐助方正对索马里国民军和警察开展培训，但并没有与非索特派团协调。他重申，需要进行统一的指挥和控制，而在独立专家访问之时这些尚未到位。

十六. 结论

90. 在本报告中，独立专家介绍了索马里在筹备 2016 年晚些时候即将举行的选举之际在政治、安全、民族和国家建设进程方面取得的进展，以及联邦政府此时面临的挑战。新成立的全国领导人论坛正在处理所有关切，以便为今后进行更好的治理创造条件。尽管该论坛是一个超越于宪法之上的机构，但该论坛的设立为联邦政府和各州政府就本来有可能损害选举进程的紧急问题进行磋商提供了便利。

91. 筹集资源并将其划拨给联邦和州级机构和民间社会，仍然是一大难题，在该国正努力巩固和平、经济发展和安全之际，这可能影响各级体制能力建设。新通过的国家发展计划处理了其中一些问题。独立专家重申，他认为，在这一关键节点上，国际社会应不吝支持索马里。

92. 独立专家屡次指出，安全和经济发展是确保索马里民主建设进程和保护人权的关键因素。如今索马里正逐渐走出冲突，而冲突长期以来压抑了人们在各级享受人权的情况。在尊重妇女、儿童、残疾人和少数群体权利方面仍然存在挑战。由于历史原因，传统司法制度 Xeer 虽存在不完美之处，但在索马里仍然发挥着重要作用。传统长老在确保索马里社会和谐方面也发挥了至关重要的作用，但也有人指控他们使得侵犯妇女权利的行为长期延续。Xeer 改革很及时，也很必要，以将其与国际人权标准相统一。这将要求采取集体行动，在全国范围内开展宣传活动、筹集资源和提供支持。如果不能投入相应的资源加以巩固，迄今为止开展的体制和法律改革都有可能化为乌有。

93. 人道主义问题仍然吸引着索马里联邦政府和国际社会的关注，特别是在索马里经历政治转型之时。联邦政府正试图组织选举、打击叛乱活动和管理国家建设，此外还需要处理可能出现大量难民返回的局面。面对这些挑战，政府不得牺牲人权。在国际社会的支持下，政府应继续保护妇女权利、消除暴力侵害妇女和儿童行为，并在打击青年党过程中尊重国际人权法和国际人道主义法。政府应保护媒体自由以及表达和意见自由权。

十七. 建议

94. 有鉴于此，独立专家建议索马里：

- (a) 在联邦永久宪法中将全国领导人论坛作为一个联邦机构制度化；
- (b) 加入并批准国际人权文书，例如《消除对妇女一切形式歧视公约》、《残疾人权利公约》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《国际刑事法院罗马规约》以及 1949 年日内瓦四公约第一、第二和第三附加议定书；
- (c) 划拨资源并在联邦政府和联邦各州之间进行公平的再分配；
- (d) 设立技能开发中心，以增强妇女、青年和少数群体的权能；
- (e) 确保在 2016 年选举过程中落实 30% 女性议员的配额，并确保治理机构中有青年和残疾人代表，包括为此在配额制中为其划拨配额；
- (f) 保障记者的权利和媒体自由；
- (g) 对媒体法开展紧急审查，以使其符合保障表达自由的国际标准；
- (h) 对所有恐吓、威胁和杀害记者的情况进行调查，并对实施上述行为者进行起诉；
- (i) 继续改革传统司法制度，开展宣传活动，以确保传统长老不会使歧视和暴力侵害妇女行为长期延续；
- (j) 确保公众对《性犯罪法案》的认识；
- (k) 增加划拨给负责司法和保护人权的各个部委和机构、特别是联邦和各州层面的妇女和人权发展部、司法机关、警署和惩教服务机构的资源；
- (l) 继续在司法机构中任命妇女担任司法和行政职务。

95. 独立专家建议国际社会：

- (a) 提供充足的资源，确保成功举行选举，从而支持索马里稳定进程；
- (b) 继续为联邦政府和非索特派团打击青年党提供资金支持；
- (c) 与联邦政府和非索特派团协调，对索马里国民军和警察开展培训。

96. 独立专家建议非索特派团继续实施伤亡跟踪系统，以便尽量减少意外杀害平民事故，并确保对平民死亡事件追究责任。
97. 独立专家建议非洲联盟委员会、部队派遣国和非索特派团通过集中化的指挥结构确保运作效率。
98. 独立专家建议民间社会继续就侵犯表达和意见自由权行为、暴力侵害妇女行为以及侵犯儿童权利行为开展宣传工作。
-