



人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 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

本报告根据人权理事会第 45/27 号决议提交，涵盖期间为 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行病以及随之而来的旅行和行动限制，索马里人权状况独立专家伊莎·迪凡未能如最初与索马里政府商定的那样，于 2021 年 4 月访问该国。本报告基于广泛的案头研究和在索马里国内外从事该国人权领域工作的行为体向独立专家提供的信息。

独立专家注意到索马里政府早些时候促进和保护人权的势头，并对最近在妇女和儿童权利方面偏离这一立场感到遗憾。这些基本问题缺乏进展，阻碍了支撑国家重建和发展的法律和政策改革的最终完成。政治僵局对人权的影响使恢复之路变得更加漫长。尽管如此，索马里联邦政府和联邦成员州在 2021 年 5 月 27 日签署了协议，这是一个值得欢迎的进展，使人们对该国的政治领导层重拾信心，并对其举行和平、透明、包容和可信选举的承诺抱以希望。

在颁布人权法律和政策以及任命重要人权机构成员方面的长期拖延，令人对索马里当局推动人权领域进展的政治意愿产生怀疑。非法杀戮、改变生活的伤害和财产损失的增加，以及最弱势群体，特别是青年、少数群体和边缘化群体机会的丧失，加剧了冲突，破坏了和解，并使发展资源发生转移。

2020 年，人权理事会要求独立专家制定一项具有明确基准和指标的人权过渡计划。当前的政治危机不利于举行广泛的磋商，但独立专家与索马里常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表、索马里兰国家人权委员会主席以及民间社会组织、研究机构和联合国基金、机构和方案的代表进行了磋商。她还会见了非洲人权和民族权委员会负责索马里事务的特别报告员。



独立专家在报告中提出了若干建议，包括需要：(a) 审查案件，释放在履行职责期间被任意逮捕和非法拘留的记者、媒体工作者和人权维护者；(b) 颁布被长期拖延的法案，并对人权机构进行透明的任命，以保护妇女和儿童权利；和(c) 完成宪法审查进程。独立专家还提出了可能需要更多财政投资和能力建设的领域，即通过增加和重新分配预算来实施安全过渡计划；保障工人的权利；加强法治；以及建造水井和其他对于实现人权至关重要的基础设施等。应密切监测这些基准和指标的执行进展情况，并向人权理事会提供最新信息，供其采取行动。

目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 近期动态.....	5
A. 政治动态.....	5
B. 安全局势.....	6
C. 人道主义局势.....	7
三. 人权挑战.....	7
A. 促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民.....	7
B. 加强法治、问责制和过渡期正义.....	10
C. 确保尊重意见和表达、集会和结社自由.....	11
D. 在社会各个方面促进妇女权利和性别平等.....	12
E. 确保尊重儿童权利和促进青年赋权.....	14
F. 促进经济、社会和文化权利.....	14
G. 具体考虑.....	16
四. 国际合作.....	17
五. 结论和改善人权状况的进展基准.....	17

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 45/27 号决议提交，理事会在该决议中将索马里人权状况独立专家的任务延长了一年。在同一决议中，理事会还请独立专家向理事会第四十八届会议和大会第七十六届会议提出报告。
2. 本报告涵盖 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日，并基于通过 2021 年 3 月发出的征集材料书¹ 从各种来源收集的信息，与各种访谈对象，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代表、索马里兰国家人权委员会主席、民间社会组织、研究机构和联合国基金、机构和方案的代表进行的访谈，以及来自政府声明、可公开查阅的官方文件和新闻文章等公开来源的信息。独立专家还会见了非洲人权和民族权委员会负责索马里事务的特别报告员。独立专家谨向为本报告作出贡献的所有利益攸关方表示感谢。
3. 索马里继续参与国际人权体系，特别是履行联合国条约机构系统规定的报告义务。2020 年 10 月，索马里根据《公民及政治权利国际公约》提交了原应于 1991 年提交的初次报告，此前已在 2019 年根据《禁止酷刑公约》和《儿童权利公约》提交了报告。2021 年 5 月 6 日，索马里参加了第三轮普遍定期审议，并提交了国家报告。² 在审议期间，有 101 个会员国发了言，提出了 273 项建议。独立专家欢迎索马里民间社会行为体在整个过程中的充分参与。报告结果将在普遍定期审议工作组第四十八届会议上通过。她还欢迎索马里常驻联合国日内瓦办事处代表当选为人权理事会主席团副主席之一，代表非洲国家集团，任期至 2021 年底。
4. 独立专家通过特别程序机制发出了两封信函。2020 年 9 月 1 日，独立专家与八位任务负责人发函，对性交相关犯罪法案草案中的一些条款不符合索马里根据国际和区域人权法承担的义务并与其 2012 年《临时宪法》相抵触表示关切。³ 2021 年 1 月 28 日，独立专家与其他四位任务负责人就索马里兰监狱的恶劣条件以及关于哈尔格萨中央监狱对五名囚犯实行无限期和任意拘留的指控发出一份函件，尽管他们已服完刑期，但在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间却依然被监禁。⁴ 到目前为止，两份函件均未收到答复。
5. 独立专家继续与索马里当局保持一定程度的合作，政府在索马里常驻联合国日内瓦办事处代表的斡旋下接受她提出的访问，就表明了这一点。然而，由于与冠状病毒病(COVID-19)大流行有关的措施和旅行限制，独立专家未能按照与索马里政府商定的那样，于 2021 年 4 月 1 日至 10 日对索马里进行计划的访问。此外，该国不可预测的政治和安全局势进一步阻碍了在报告定稿前进行访问的前景。独立专家期待有机会尽快访问索马里。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CountriesMandates/SO/Pages/CallForContributions.aspx。

² A/HRC/WG.6/38/SOM/1.

³ 见 OL SOM 1/2020。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25523>。

⁴ 同上；另见 AL SOM 1/2021 和 AL OTH 6/2021。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25871>。

6. 2021 年 3 月 16 日以来通过 COVID-19 疫苗全球获取机制(COVAX)推出的牛津/阿斯利康疫苗，以及该国建立的新的 COVID-19 检测实验室，都是积极的动态。然而，COVID-19 大流行病继续对索马里享有人权构成重大挑战。这进一步加剧了保护风险，特别是在政府保护人权能力有限的地区。独立专家收到的报告称，疫情期间的性暴力和性别暴力以及强行驱逐案件有所增加。

二. 近期动态

A. 政治动态

7. 在本报告所述期间，联邦一级的议会和总统选举进程延迟，原定于在 2021 年 2 月 8 日举行最后的总统选举。在州一级，2020 年 11 月，在一些紧张局势中，在希尔谢贝利举行了总统和议会选举。

8. 索马里兰联邦议会和地方议会选举于 5 月 31 日举行，据称反对派候选人及其支持者遭到逮捕和任意拘留，以此向他们施压，迫使他们退出选举进程。在区域一级，索马里与一些邻国的关系恶化，包括提出关于不当干涉其内政的指称，⁵但最近的报告表明可能会采取步骤实现和解。⁶

9. 独立专家欢迎努力解决联邦和州当局之间的政治僵局，并就最可行的选举模式和举行选举方面悬而未决的争议问题达成协议。2020 年 9 月 17 日，在一系列协商会议后在摩加迪沙举行的一次会议上，就这些问题达成了协议；该协议尚未得到执行。独立专家对 2021 年 2 月 19 日政府安全部队和反对派雇用的安保队在武装交火中发生暴力事件造成生命损失表示遗憾，包括政府部队过度使用武力驱散抗议者。⁷

10. 2021 年 4 月 25 日和 26 日，摩加迪沙爆发了反对 4 月 12 日通过的将总统任期延长两年的人民院“特别法”的抗议活动。随后发生了暴力事件，造成一些平民伤亡，近 10 万平民流离失所。⁸独立专家注意到这一延长在 5 月 1 日被宣布无效，并注意到总理在 2021 年 5 月 22 日至 26 日就选举问题召开的全国协商委员会会议落幕，该会议旨在完成关于 2020 年 9 月 17 日协议的执行问题和拜多阿技术委员会提出的间接选举提议的讨论。

11. 独立专家敦促索马里当局遵守新协议，并在规定的时间框架内举行间接选举，以避免局势的进一步恶化和可能因此发生的侵犯人权风险。

⁵ 见 <https://issafrica.org/iss-today/kenya-somalia-dispute-threatens-an-embattled-horn-of-africa>。

⁶ 见 www.aljazeera.com/news/2021/5/6/somalia-restoring-ties-with-kenya-after-nearly-six-months；另见 S/2021/485，第 13 段。

⁷ 见 <https://unsom.unmissions.org/statement-special-representative-secretary-general-james-swan-security-council-situation-somalia>。

⁸ 见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HC%20statement_surge%20in%20displacement%20Mogadishu%2028%20April%202021%20Final.pdf。

B. 安全局势

12. 索马里的安全局势令人严重关切，青年党和其他团体经常发动复合式袭击。青年党仍然是主要的安全威胁；该团体使用包括简易爆炸装置在内的滥杀滥伤武器和其他战术来恐吓民众。正如索马里问题专家小组在 2020 年 9 月提交安全理事会的最后报告中所强调的，“青年党对索马里和平、安全与稳定的威胁不仅在于青年党常规军事行动和不对称战争的影响，还在于其复杂的勒索和‘征税’制度、招募儿童的做法和有效的宣传机器。”⁹

13. 在本报告所述期间，记录了多起安全事件：最近，即 2021 年 5 月 10 日，一名自杀式炸弹袭击者袭击了摩加迪沙的一个警察局，造成至少 6 人死亡。¹⁰ 2021 年 3 月 9 日，6 枚迫击炮弹落在摩加迪沙的亚丁·阿代国际机场周围；¹¹ 2021 年 3 月 5 日，摩加迪沙港口附近一家餐馆外发生自杀式汽车炸弹袭击，造成至少 20 人死亡，30 人受伤。¹² 尽管索马里安全部队和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)努力保护平民、收复领土并在全境恢复稳定与安全，但上述事件不是孤立事件，而是该国经常发生的事件。

14. 独立专家注意到 2021 年 1 月分发的安全理事会授权对 2021 年后国际社会为索马里整体安全环境提供支持进行的独立评估所提建议。她同意独立评估得出的结论，特别是下述结论：重组非索特派团是提供一支能够保障索马里稳定、保护该国免受青年党威胁和其他威胁并使索马里安全部队能够有效承担全面国家安全责任的国际安全部队的最可行选择。她促请安全理事会考虑提高为拟议的非索特派团重组供资的可预测性、可持续性和灵活性，包括为此动用联合国分摊会费。¹³ 她对非洲联盟和非索特派团没有参与这一进程感到遗憾，并期待着非洲联盟的独立评估结果，在起草本报告时，该评估即将完成。

15. 2021 年 2 月，政府与非索特派团和国际伙伴合作，转交了经修订的安全过渡计划，其中包括实现索马里安全部队到 2023 年底全面承担安全责任的若干战略目标。在该计划中，预计索马里机构和安全部队将能更好地组建部队并规划、执行和维持联合安全行动。¹⁴ 另外还预计，索马里机构和安全部队将按照人权标准和法治，在文职人员监督机制下进行装备。¹⁵

16. 在本报告所述期间，联合国及其伙伴继续向非索特派团和索马里安全部队提供支持和培训，以改善遵守国际人道法和人权法的情况。然而，在此期间，财政资源缺乏、部队组建水平低、能力有限，再加上叛逃和战损率高以及安全部队政治化等等，令人关切。预计非索特派团部队的撤离将造成安全真空，而青年党、部族民兵和其他团体将继续利用这一真空。独立专家呼吁联合国及其伙伴确保所提供的支持符合联合国人权尽职政策的要求。

⁹ S/2020/949, 概要, 第 3 页。

¹⁰ 见 www.reuters.com/world/africa/suicide-bomber-kills-six-police-officers-somali-capital-police-2021-05-10/。

¹¹ 见 <https://unsom.unmissions.org/un-envoy-somalia-condemns-mortar-attack-aden-adde-international-airport-area-0>。

¹² 见 www.aljazeera.com/news/2021/3/5/at-least-20-killed-by-suicide-car-bomb-blast-in-somalia。

¹³ 见 S/2021/260。

¹⁴ 经修订的安全过渡计划(2021 年), 第 13 页。

¹⁵ 同上, 第 17 页。

C. 人道主义局势

17. 在一些因素，包括 COVID-19 疫情、沙漠蝗虫灾害、洪水、缺水和干旱前状况的作用下，索马里的人道主义局势仍然严峻。据估计，5 月初索马里各地的雨季暴雨和洪水影响到 166,000 人，造成数人死亡和中谢贝利州 27 个村庄 66,000 人流离失所。¹⁶ 索马里境内流离失所人口超过了 260 万，所有这些都面临被边缘化和被强迫迁离的严重风险。据估计，2021 年全年将有 350 万索马里人面临危机和紧急粮食安全状况，其中 60% 以上是儿童。¹⁷ 在 2021 年人道主义应急计划中，约有 590 万索马里人迫切需要人道主义援助。然而，该计划的资金仍然严重不足，使民众处于极端脆弱的状态。

18. 独立专家获悉，在本报告所述期间，援助人员和平民的人道主义准入显著减少。针对人道主义工作者和资产的暴力继续阻碍人道主义工作者向有需要的人，包括基本医务人员提供帮助。2020 年 7 月 1 日至 2021 年 3 月 1 日期间，共记录了 210 起影响人道主义行动的准入事件，其中 5 名人道主义工作者被杀，5 人受伤，2 名被绑架，1 名被拘留或临时逮捕。¹⁸ 2020 年 10 月 27 日，青年党在摩加迪沙 Kahda 区枪杀了两名参加联合国儿童基金会(儿基会)、世界卫生组织(世卫组织)和联邦卫生与公众服务部组织的脊髓灰质炎疫苗接种运动的人道主义援助人员。此外，人道主义组织还面临任意征税和对其行动管理的不当干预。独立专家鼓励索马里当局在联邦和州一级采取统一的人道主义行动监管框架。

19. 独立专家欢迎设立一个委员会，调查 5 月 27 日在中谢贝利州绑架和杀害一个当地非政府组织的七名医务工作者和一名个人的情况，¹⁹ 并呼吁索马里当局迅速调查所有针对人道主义工作者和行动的袭击和事件。

三. 人权挑战

A. 促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民

20. 索马里联邦政府及其国际伙伴采取了一些保护平民的措施，包括对安全部队进行国际人道法和人权法培训，以及制定法律和政策，如国家保护平民政策草案和国家反恐法案，该法案在 2017 年获得部长委员会核可，并在 2019 年提交议会一读。目前正在政府审查中的该法案不符合人权。独立专家敦促索马里当局迅速通过保护平民政策和国家反恐法案，并确保它们完全符合国际人权规范和标准。

¹⁶ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Somalia: 2021 Gu’ season floods update No. 3”, 26 May 2021. 可查阅 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SOM_210526_Flash%20Update%20%233.pdf。

¹⁷ Humanitarian Needs Overview Somalia, 2021, p. 7. 可查阅 www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20200903_hno_somalia.pdf。

¹⁸ 对调查问卷的答复。

¹⁹ S/2020/798, 第 16 段。

21. 独立专家对上述努力感到鼓舞，但仍然对持续的武装冲突、频繁的恐怖袭击以及部族间争夺土地控制权和其他资源的冲突造成大量平民伤亡感到关切。她获悉，2020年7月1日至2021年3月31日，联合国记录了860起平民伤亡，其中396人死亡，464人受伤，在这些事件中，53%是青年党所为，20%是身份不明的武装分子所为，17%是索马里安全部队所为，8%是部族民兵所为，还有1%是非索特派团人员所为。青年党继续使用简易爆炸装置、自杀式袭击、定点暗杀和处决涉嫌与外国政府部队合作或为其从事间谍活动的个人等方式，对平民和平民目标进行有针对性和不分青红皂白的袭击。青年党还继续绑架部族长老、援助人员、企业主、妇女和儿童。国际部队的空袭也造成了平民伤亡。负责美国在非洲军事行动的美国非洲司令部继续使用无人机和有人驾驶飞机对青年党进行空袭，造成平民伤亡，却没有为受害者提供补救措施。²⁰ 该司令部发布了平民伤亡评估报告，并建立了一个在线平民伤亡报告门户网站，允许平民报告平民伤亡事件。然而，为确保对此类袭击的问责而进行的调查不够充分。²¹

22. 冲突还导致了严重侵害儿童行为。据联合国监测和报告国家工作队称，2020年7月1日至2021年3月31日期间，共核对了4,200起严重侵害行为，影响到3,226名儿童(2,540名男孩，686名女孩)。其中，1,584名儿童被招募并参加战斗，860名儿童被杀或致残，362名儿童成为强奸和其他形式性暴力的受害者。此外，还发生了34起袭击学校(31起)和医院(3起)事件，有1,350名儿童被绑架，在10起事件中，人道主义准入被拒绝。另外，161名儿童因被指控与武装团体有关联而被联邦和地区政府安全部队逮捕和拘留。2020年，联合国核实，部族民兵和青年党、索马里警察部队、索马里国民军、地区部队和不明武装分子对400名女孩、12名妇女和7名男孩实施了与冲突有关的性暴力。

23. 利益攸关方报告称，部族和部族分支之间关于农业土地所有权、牧场和水资源的武装冲突加剧，数量增加，再加上报复性杀戮和对政治权力的争夺，造成199人伤亡(133名平民死亡，66人受伤)。²² 朱巴兰、加尔穆杜格和西南部各州的部族间冲突导致平民伤亡和大规模流离失所。报复性的部族杀戮和暴行非常严重，需要进行军事干预将各派别分开，并在部族长老和当地居民之间举行和解会议来化解和调解争端。Galjel和Shamta-Alemod部族民兵为控制Wanlaweyn区的检查站发生冲突，造成24人死亡，其中包括20名平民。²³ 国家当局、民间社会组织和传统部族长老利用传统司法做法采取的和解举措对少数部族和妇女有歧视。在没有政府控制的地区，缺乏对平民的保护。例如，青年党在一些区，包括Leego、Yaaq Biri Weyne和Baladul Amin放火焚烧建筑。国家当局或民间社会行为者没有采取任何调查或和解举措。²⁴

²⁰ Human Rights Watch, “Submission to the universal periodic review of Somalia”, 2021, para. 12; 另见 Amnesty International, *The State of the World’s Human Rights*, 2020/21。可查阅 www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021ENGLISH.PDF。

²¹ 大赦国际，《世界人权状况》。

²² 对调查问卷的答复。

²³ United States Department of State, “2020 Country reports on human rights practices, Somalia”。可查阅 www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/somalia/。

²⁴ 对调查问卷的答复。

24. 独立专家欢迎联邦内政、联邦事务与和解部牵头，努力实施 2019 年《民族和解框架》和《民族和解计划》，处理索马里冲突期间发生的最令人发指的罪行。实施冲突调查能力建设方案，向州和联邦一级的工作人员提供关于冲突规模、根源、驱动因素、趋势和主要行为体、肇事者和受害者的详细信息，是一个积极的步骤。经与利益攸关方协商，政府还在制定大赦法，以规范大赦程序的进行。²⁵ 然而，由于未能就联邦制模式、资源共享和联邦成员州自治以及选举模式达成一致，联邦政府和联邦成员州之间的关系继续恶化。政府必须确保过渡期正义背景下的和解进程采用多层面方法，促进性别平等，并优先考虑社区参与，包括最边缘化群体的参与。²⁶

25. 索马里各地的安全部队、政治人士和地方当局继续任意逮捕、非法拘留、骚扰和恐吓平民，而不被追究责任。联合国报告说，2021 年 2 月 10 日至 5 月 7 日期间，共有 110 人被任意逮捕和拘留，其中包括 25 名青年党嫌疑人、9 名政治人士、9 名部族长老、6 名商人、2 名宗教领袖、19 名记者和 25 名据称的部族民兵成员，他们涉嫌参与了 2020 年 11 月 8 日在中谢贝利州杀害一名母亲及其两个孩子和伤害另一名孩子的事件。一些被逮捕和拘留者已经释放，其他人仍在没有指控的情况下受到拘留。²⁷

26. 尽管索马里在大会上投票赞成暂停死刑的记录令人鼓舞，但当局继续执行军事法庭签发的处决令。据联合国称，2020 年 11 月 5 日至 2021 年 5 月 7 日期间，当局执行了 12 次处决，其中 6 次在索马里兰，3 次在摩加迪沙，2 次在朱巴兰，1 次在邦特兰。²⁸ 大赦国际报告说，2020 年在邦特兰执行的处决中，有两人被判强奸和谋杀一名女孩。还有一人与这两人一起被判有罪，但在他的家人和死者家人就“血钱”（经济赔偿）进行谈判后，被免于处决。²⁹ 青年党也处决了 12 名平民，他们往往是在经过不公正的审判后，被判涉嫌为政府和外国部队从事间谍活动。³⁰ 2021 年 6 月 27 日，邦特兰当局在 Galkayo、Garowe 和 Qardho 镇对 21 名青年党成员进行了大规模处决。独立专家感到关切的是，在许多死刑案件中，没有遵循公正审判程序和正当程序保障，包括有辩护律师在场。虽然根据法律，可以在 30 天内对死刑判决提出上诉，但如果被告承认自己是青年党成员，他们会在几天内被处决。³¹

²⁵ A/HRC/WG.6/38/SOM/1, 第 21 段。

²⁶ Legal Action Worldwide, “Transforming the legacy of Somalia’s conflict to ensure long-term stabilization”, policy brief, 2020.

²⁷ S/2021/154, 第 46 段；以及 S/2021/485, 第 47 段。

²⁸ S/2021/154, 第 45 段。

²⁹ 见 Amnesty International, Global report on death sentences and executions, 2020。可查阅 www.amnesty.org/en/documents/act50/3760/2021/en/。

³⁰ S/2021/485, 第 46 段。

³¹ 见 United States Department of State, 2020 Country Reports on Human Rights Practices, Somalia, sect. 1。可查阅 www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/somalia/。

B. 加强法治、问责制和过渡期正义

27. 独立专家欢迎安全和司法委员会的会议，并欢迎其决定定期举行会议，以便根据 2020 年《相互问责框架》中关于安全和司法的主要承诺，加快索马里司法部门的发展。遗憾的是，独立专家上一份报告中强调的对司法部门的关切依然存在，即法律和宪法框架薄弱，警察作为执法机制的能力薄弱，以及法定法院涉嫌腐败。这助长了来自伊斯兰教法院和替代争端机制的激烈竞争，并在损害司法部门。³²

28. 为使反腐败委员会和司法事务委员会投入运作而做出的努力，包括由索马里总统任命其成员，虽然值得欢迎，但事实证明是有争议的，包括对裙带关系的指控。此外，今年是国家人权委员会因未任命成员而无法运作的第四个年头，因为各方无法就提交内阁批准的拟议成员达成一致。独立专家感到遗憾的是，尽管多次呼吁国家人权委员会开始运作，但这一问题仍然悬而未决。她呼吁索马里当局采用公平、透明和包容的机构提名和任命程序，并再次呼吁加快建立国家人权委员会。

29. 在索马里总统发布法令将审查工作推迟到下届议会之后，宪法审查进程依然停滞不前。完成宪法起草工作的时间表有望定在 2022 年 6 月，总理最近宣布了议会和选举进程的新时限，即在举行选举问题全国协商会议后 60 天内进行。³³

30. 索马里政府在第三轮普遍定期审议的报告中指出，司法能力有限是该国保护人权的一个重大障碍。³⁴ 一些关于妇女权利、儿童权利和刑法的防止歧视和加强问责制的国家立法仍未完成。对 1964 年《刑法》的审查已经进行了五年多，但没有取得任何重大进展，这项工作现已推迟到 2022 年。这意味着将会继续根据一项损害基本权利和限制言论自由的法律起诉记者。关于性犯罪和切割女性生殖器官的法案也出现了类似的推迟和不作为趋势。在缺乏有效和可靠的法定法院系统的情况下，替代性争端解决机制正在全国迅速发展。据估计，索马里 80% 以上的民事和刑事案件通过传统的 *xeer* 系统解决，该系统被认为有效、快速，并符合伊斯兰教法。³⁵ 使替代争端机制与法定法院相一致的尝试尚未实现。³⁶ 将高风险和严重刑事案件的管辖权从军事法庭移交民事法庭的路线图草案正待联邦司法部批准。³⁷ 军事法庭继续裁决民事案件，而不是将这些案件移交民事法庭。这种做法令人严重关切，特别是因为军事法庭很少允许有法律代表或上诉权。

³² Heritage Institute, 2021, "Rebuilding Somalia's Broken Justice System", p. 26, sect. 8. 可查阅 www.heritageinstitute.org/wp-content/uploads/2021/01/Justice-Report-Jan-6-.pdf。

³³ 见 www.reuters.com/world/africa/somalia-hold-indirect-election-oct-10-pm-says-2021-06-29/。

³⁴ A/HRC/WG.6/38/SOM/1, 第 25 段。

³⁵ Heritage Institute, 2021, "Rebuilding Somalia's Broken Justice System", p. 28. 可查阅 www.heritageinstitute.org/wp-content/uploads/2021/01/Justice-Report-Jan-6-.pdf。

³⁶ 同上, p. 3。

³⁷ 索马里伙伴关系论坛, 2021 年《相互问责框架》(见 <https://unsom.unmissions.org/somalia-partnership-forum-ends-somali-government-and-international-partners-agreeing-priority>)。

31. 索马里及其国际伙伴就司法和惩戒模式达成了协议，政府表示致力于实施基于共识的包容性司法和惩戒模式，这种模式植根于法治，并被载入了《临时宪法》。指导警察和监狱运作的这一重要文件的定稿工作没有取得任何进展。³⁸ 因此，由于缺乏警察和联邦达尔维什部队的行动支持，安全过渡行动停滞不前。³⁹ 联合国代表和利益攸关方对邦特兰监狱进行了联合监测访问，发现了保护方面的差距，包括长期拘留以及缺乏医疗保健、教育、清洁水和充足的食物服务，这些都不符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（《纳尔逊·曼德拉规则》）。⁴⁰

32. 这些缺陷意味着司法救助无法扩大到 Sahib 和 Bariire 等新收复的地区，这些地区索马里人的权利仍然得不到保护，⁴¹ 并意味着在青年党控制的地区，不存在正式的司法机构。

C. 确保尊重意见和表达、集会和结社自由

33. 2020 年，索马里政府批准了对 2016 年《媒体法》的几项修正案，以加强保护意见和表达自由的法律框架。遗憾的是，经修正法律的主要领域依然限制意见和表达自由，并构成独立专家上次报告中指出的违反国际法行为。没有制定解决这些差距和保护记者的临时措施。记者和其他人权维护者在报道政治、经济和社会问题，包括政府官员涉嫌腐败的问题时，继续成为地方、州和联邦各级安全部队、政客和青年党的目标。《索马里全国记者联合会年度报告》侧重于 2020 年的事件，称阿夫戈耶发生了两起有针对性的杀害记者事件，此外还有 33 起逮捕、拘留和非法监禁记者的案件，以及 113 起恐吓、骚扰和威胁在索马里工作的记者的案件。这些案件都没有得到调查，肇事者也没有被追究责任。报告指出，所称的这些侵权行为造成了媒体自我审查和记者个人自我保护的文化。⁴²

34. 报告还指出，司法当局继续对记者适用过时的刑法，从而通过使用一部有违新闻独立和表达自由的法律，剥夺了他们根据《临时宪法》享有的宪法保障。报告强调指出，99%针对记者的案件中，记者都被定罪，这在很大程度上折射出指控背后的政治实体或个人，增加了记者被监禁的可能性。⁴³

35. 虽然军事法庭没有审判平民的管辖权，但 2021 年 3 月 17 日，一名记者被加罗韦军事上诉法庭判处三年监禁。⁴⁴ 2020 年 12 月，他因在社交媒体上发布帖子而被捕。随后，经邦特兰总统特别赦免，他于 3 月 22 日获释。2020 年 7 月 29 日，巴纳迪尔州法院以侮辱政府机构和发布与政府应对 COVID-19 疫情有关的“假新闻”

³⁸ 同上。

³⁹ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/somali-government-and-international-partners-meet-improve-security-and-rule-law>。

⁴⁰ 大会第 70/175 号决议；另见对调查问卷的答复。

⁴¹ 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/somali-government-and-international-partners-meet-improve-security-and-rule-law>。

⁴² National Union of Somali Journalists, “Between a Rock and a Hard Place: Journalists in Peril in Somalia, State of Media Freedom Report”, 2021, pp. 8–13. 可查阅 www.nusoj.org/wp-content/uploads/2021/05/STATE-OF-MEDIA-FREEDOM-REPORT-%E2%80%933-May-2021-.pdf。

⁴³ 同上，p. 14。

⁴⁴ S/2021/485，第 48 段。

的罪名，判处谷歌媒体集团主编 Abdiiaziz Ahmed Gurbiye 6 个月监禁和罚款。他后来被减刑。自 2020 年 7 月以来，据称有一名记者死亡，两名受伤。青年党声称对这名记者的死亡负责，该记者因涉嫌为邦特兰情报部门从事间谍活动而被杀。2021 年 3 月，索马里国民军的一个军官开枪打伤了一名为当地一家广播电台工作的摄像师兼记者。在另一起事件中，索马里记者辛迪加报告称，2020 年 8 月，国家情报和安全局官员对摩加迪沙的一家私营独立广播电台 KAAH 电台进行突击搜查，命令其关闭，并拘留了台长。2020 年 12 月，朱巴兰安全官员封锁并阻止 11 名记者报道朱巴兰州总统艾哈迈德·穆罕默德·伊斯兰(马多贝)在基斯马尤向议会和政府支持者发表讲话的活动。总统安全官员威胁说，如果记者靠近活动大厅，他们将开枪，以此迫使 11 名记者离开。⁴⁵ 根据保护记者委员会发布的《2020 年有罪不罚问题年度报告》，索马里在杀害记者而不受惩罚的国家全球指数中排名第一：2010 年以来的 26 起谋杀记者案件仍然悬而未决。⁴⁶

36. 为解决记者和媒体工作者的不安全状况，联邦新闻部正在与总检察长办公室接触，以加强关于被拘留的人权维护者和记者的合作，并在记者因工作而被拘留的案件中加快行动。政府报告说，正在制定一项解决袭击和任意拘留记者问题的政策草案。⁴⁷

37. 2020 年 9 月，政府宣布任命一名特别检察官，调查和起诉涉嫌杀害 50 多名记者的责任人，他们的案件已提交总检察长办公室。但这些案件尚未得到调查，令人对特别检察官办公室的运作及其将对记者犯下罪行的人绳之以法的能力产生怀疑。⁴⁸

38. 独立专家感到关切的是，尽管修订了《媒体法》，且穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·“法马约”总统承诺制止针对记者的暴力行为，但她继续收到针对记者和人权维护者的侵犯和践踏人权的信息。独立专家继续建议审查经修订的《媒体法》和 1964 年《刑法》，并将特别检察官的工作列为优先事项。

D. 在社会各个方面促进妇女权利和性别平等

39. 在本报告所述期间，索马里政府未能在处理侵犯妇女和女童行为以及促进性别平等方面取得进展，从而错失了机会。在持续的长期国内冲突和不安全、族裔紧张和军事化加剧的背景下，索马里妇女的状况一直以系统性暴力为特征。⁴⁹

40. 独立专家注意到，多项建议和索马里关于批准《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》以加强保护妇女和女童的法律框架的承诺仍未得到落实。独立专家对这一领域的进展感到关切，因为联邦议会在 2020 年试图用一项关于性交相关犯罪的新法案草案取代 2018 年《性犯罪法案》草案。2020 年 8 月，在索马里兰也进行了类似的尝试，一项关于

⁴⁵ Somali Journalists Syndicate, Annual Report 2020: State of Press Freedom in Somalia, p. 26. 可查阅 <https://sjsyndicate.org/2021/02/03/state-of-press-freedom-in-somalia-in-2020-threats-and-violence-against-journalists-on-the-rise-with-total-impunity/>。

⁴⁶ 见 <https://cpj.org/reports/2020/10/global-impunity-index-journalist-murders/>。

⁴⁷ A/HRC/WG.6/38/SOM/1, 第 30 段。

⁴⁸ 人权观察，为索马里普遍定期审议提交的材料，2020 年 10 月，第 33-36 段。

⁴⁹ 非洲之角妇女战略倡议(<https://sihanet.org/>)。

强奸、通奸和其他相关罪行的法案在未经协商的情况下被提交给议会下院和上院。这些法案违反了索马里的国际和区域人权义务。⁵⁰ 包括地方民间社会团体在内的国家和国际利益攸关方倡导对索马里兰关于强奸、通奸和其他相关罪行的法案进行审查，并恢复 2018 年《性犯罪法案》的原始草案，以符合国际人权法和标准，但这种倡导尚未取得成果。⁵¹ 促请索马里扭转这些倒退之举。

41. 索马里妇女和女童继续遭受包括强奸在内的性暴力，这既是持续冲突中，也是家庭环境中的战争武器。在 COVID-19 疫情背景下，包括性暴力在内的暴力侵害妇女和女童行为有所增加，在此期间，家庭成员被迫更多地待在家里，并应对各种不确定性和经济损失。2020 年，联合国记录了索马里安全部队、青年党和民兵成员实施的 100 多起与冲突有关的性暴力案件，其中大多数是针对女童的。⁵² 2020 年的性别暴力数据显示，所报告的强奸案件数量显著增加：2020 年为 871 起，而 2019 年为 651 起。在索马里兰，人权委员会报告称，与 2019 年相比，2020 年的性暴力增加了 4%。⁵³ 2020 年 9 月，一名 19 岁学生被轮奸并从摩加迪沙一栋大楼的六楼被推下摔死的案件在全国引起轰动；该案是诸多未被报告的类似强奸事件中的一个例子。⁵⁴ 独立专家收到的报告还表明，切割女性生殖器官的发生率也有所增加；护士报告说，在学校关闭期间收到的此类手术请求高于正常水平，据称传统从业者在敲门提供这种服务。利益攸关方报告说，2020 年 7 月，据称有 20 名女童遭受这种做法，在某些情况下导致严重受伤，需要住院治疗。⁵⁵

42. 索马里政府强调了特别检察官(其中两名为总检察长办公室的妇女)工作的重要性，他们寻求建立更好的暴力侵害妇女和女童案件监测系统；打击警察、施暴者和受害者家属之间传统的刑事案件解决办法；并通过法律援助，提高传统长老对妇女权利的认识。尽管如此，利益攸关方报告称，由于索马里重叠的多元法律体系不利于妇女，妇女在性暴力案件和其他问题上难以诉诸司法。⁵⁶

43. 鉴于 2020 年 3 月通过了《索马里妇女宪章》，预计 2021 年举行的议会和总统选举进程为取得妇女在公共生活中的代表性和参与度方面的进展提供了重要机会。⁵⁷ 然而，尽管民间社会团体、国家和国际利益攸关方、女议员和地方妇女团体开展了大规模的宣传运动，但 2020 年的《联邦选举法》没有列入 30% 的妇女代表最低配额，这表明政治制度的男权制仍然非常严重。⁵⁸ 相反，达成了一项采用 30% 代表机制的协议，在推迟的选举进程中，该机制的实施情况尚不清楚。在 2021 年 5 月的议会和地方选举中，针对妇女和少数群体的配额规定也被索马里兰当局拒绝，理由是它违反了索马里兰宪法关于平等的第 8 条。但各政党同意提名 18 名妇女和 3 名少数群体代表在联邦议会和地方议会选举中竞选席位。在编写本报告时，各政党正在提名人选。

⁵⁰ 见 <http://news.un.org/en/story/2020/08/1070022>。

⁵¹ 见 A/HRC/45/52 和 Corr.1。

⁵² 见 www.un.org/sexual-violencein-conflict/countries/somalia/；以及 <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/somalia>。

⁵³ 对调查问卷的答复。

⁵⁴ 见 <https://allafrica.com/stories/202009120358.html>。

⁵⁵ 对调查问卷的答复。

⁵⁶ 见 <https://sihanet.org/joint-statement-the-sexual-offences-bill-must-be-urgently-revived/>。

⁵⁷ A/HRC/WG.6/38/SOM/1, 第 44-45 段。

⁵⁸ 非洲之角妇女战略倡议(<https://sihanet.org/>)。

E. 确保尊重儿童权利和促进青年赋权

44. 儿童和青年占索马里人口的大多数，其中 30 岁以下人口超过 70%，20 岁或 20 岁以下人口占 58%。⁵⁹ 在学校因 COVID-19 疫情而关闭后，受教育权受到很大影响。目前 80% 以上的索马里儿童失学，没有其他学习途径；境内流离失所者和难民受到的影响最大。⁶⁰ 此外，报告显示，35% 的儿童在家中遭受过暴力，童工的发生率有所上升。尽管政府在联合国和其他伙伴的支持下做出了一些努力，⁶¹ 包括实施 2017 年青年政策，但青年的培训和经济机会有限，这点也令人关切。在政治方面，虽然大多数青年在社交媒体上进行辩论，但间接选举模式不利于参与政治。

45. 独立专家欢迎为保障儿童权利而采取的举措，包括关于儿童保护以及防止性暴力和性别暴力的能力建设、培训和提高认识运动。她注意到，政府已采取步骤修订关于被拘留儿童的年龄核实和最低标准的政策和准则。她还欢迎儿童基金会支持的曾与武装部队和团体有关联的儿童重返社会方案。

46. 独立专家对 2018 年《儿童权利法案》最近的修正案深感关切，这些修正案极大地破坏了自 2015 年批准《儿童权利公约》以来取得的进展。她还注意到，《少年司法法案》于 2020 年 12 月获得内阁批准，目前正待议会批准。虽然《少年司法法案》改善了对触法儿童的保护，并符合《儿童权利公约》的规定，但它未能解决与武装团体或被认定为恐怖团体的武装分子有关联的儿童的问题。她重申，应根据 2014 年《接收和移交脱离武装团体儿童的标准作业程序》，将因涉嫌与武装团体有关联而被剥夺自由的儿童作为受害者对待，并移交给儿童保护行为体。

47. 独立专家敦促索马里当局通过强有力的立法和体制框架，保障儿童权利，并建立促进青年赋权的机制。

F. 促进经济、社会和文化权利

48. 经济、社会和文化权利是第九个国家发展计划(2020-2024 年)中索马里重建改革措施的一部分。政府还制定了索马里恢复和复原框架以及国家保护政策来应对这些挑战。2020 年 3 月，索马里达到了重债穷国倡议的决定点，国际货币基金组织批准了“扩大机制”下的索马里三年期方案。然而，在 COVID-19 疫情背景下，弱势群体之间的经济和社会差距加深，导致住房驱逐事件增加；妇女和儿童健康领域缺乏进展；水和卫生方面的社会服务减少。独立专家还收到了关于侵犯劳工权利的资料。

⁵⁹ Horn Population Research & Development, “Vulnerability assessment in Somalia”, September 2020, p. 23. 可查阅 www.unicef.org/somalia/media/2381/file/Somalia-vulnerability-assessment-MoLSA-September-2020.pdf。

⁶⁰ 同上，第 38 页。

⁶¹ S/2021/485, 第 37-40 段。

49. 在 COVID-19 疫情开始时，缺乏隔离和治疗患者的医疗设施令人十分关切，因为公共卫生基础设施的能力有限，而不安全因素和对医疗设施和卫生工作者的袭击加剧了这种情况。⁶² 2020 年 10 月，青年党在摩加迪沙枪杀了两名参加联合国和卫生部组织的脊髓灰质炎疫苗接种活动的人道主义援助人员。2021 年 3 月，一名平民司机在驾驶属于巴纳迪尔州行政当局的 COVID-19 宣传车时，被埋在摩加迪沙路边的一枚地雷炸死。

50. COVID-19 大流行病对卫生保健工作者造成了不成比例的影响。由于在疫情初期缺乏个人防护设备，据称至少有 1,150 名保健工作者感染了 COVID-19 病毒，导致数量有限、训练有素的工作人员进一步减少。政府设立了一个国家专业卫生委员会、一个药品监管机构和一个国家卫生研究所。民间社会利益攸关方在提交的普遍定期审议材料中指出，政府的努力并没有降低高死亡率和孕产妇死亡率，强调需要增加训练有素的医务人员人数，让弱势群体能够获得高质量的医疗保健。独立专家建议政府优先考虑由受过训练的专业人员向农村地区提供保健服务。

51. 保护适当住房权是索马里政府在其第九个国家发展计划(2020-2024 年)中作出的承诺，称其是“一项基本服务”。作为重建进程的一部分，政府承诺制定考虑到妇女和境内流离失所者具体需要的国家住房政策和国家城市政策。⁶³ 在索马里兰，政府还通过了一项城市土地管理法，并在主要城市设立了土地法庭委员会，这些委员会正待运作。弱势社区，包括境内流离失所者和城市贫民，仍然面临国家行为体和私人土地所有者的威胁，他们不顾国家驱逐准则，继续强行驱逐租户和境内流离失所者。⁶⁴ 民间社会团体和人道主义行为体的倡导使一些以 COVID-19 疫情为由的驱逐行动得以暂停。尽管如此，2020 年仍有 171,266 人被强行驱逐，使弱势群体陷入贫困。

52. 获得安全饮用水和卫生设施对于享有适当的生活水准和健康至关重要。然而，数百万索马里人仍未享有这些权利。政府在国际社会的支持下，修复了集水区，改良了土壤，并努力保护水源。它还承诺与联邦成员州协调，最终制定并实施国家水资源战略计划。⁶⁵ 然而，在缺乏一项关于人人享有水、环境卫生和个人卫生的政策情况下，并考虑到 2020 年的联合多群组需求评估结果，2021 年估计将有 460 万人因无法获得水或功能性卫生设施，导致腹泻疾病而面临灾难性、严重或极端的人道主义援助需求。这一长期危机，再加上 COVID-19 疫情、洪水和干旱，加剧了索马里人口对水、环境卫生和个人卫生的需求。在缺水地区进行的一项评估表明，由于难以获得水源和保护不力，妇女和儿童遭受切割女性生殖器官、性暴力、骚扰和虐待的风险增加。⁶⁶ 买水的费用过高，超出了普通索马里人，特别是境内流离失所者及农村和城市贫民的承受能力。解决获得水的问题有可能减少部族间关于农业用地和水资源的冲突。政府需要加快实际步骤，实现每个索马里人获得清洁饮用水的权利。⁶⁷

⁶² 对调查问卷的答复。

⁶³ 政府在 2021 年《相互问责框架》中的承诺。

⁶⁴ 对调查问卷的答复。

⁶⁵ 2021 年《相互问责框架》。

⁶⁶ S/2021/485, 第 58 段。

⁶⁷ 索马里《临时宪法》，第 27(1)条。

53. 在索马里，工人的权利受到《临时宪法》(第 24(1-5)条)和《劳动法》的保护，后者得到索马里工会联合会的支持，并由劳动和社会事务部管理。联合会注意到，虽然政府不干预工人组织工会的权利，但工人的权利受到雇主的侵犯。联合会最近对一名雇主提起的诉讼称，恶劣的工作环境造成了严重的职业健康和安全事故，包括工人受重伤。此外，雇主没有向受伤员工提供足够的医疗保健或赔偿。其他指控包括公司经理以恐吓员工和降低员工待遇的方式，阻止他们参加集体谈判，协商改善不公平的工资、福利和工作条件。⁶⁸ 民间社会组织在提交的普遍定期审议材料中报告说，境内流离失所者、体力劳动者和家政工人有时受到虐待，得不到工作报酬。独立专家建议政府审查和调查影响工人健康的工作环境和做法，并调查侵犯人权指控，确保雇主维护工人的权利。

G. 具体考虑

残疾人

54. 据估计，残疾人约占索马里人口的 15%。⁶⁹ 多年来，残疾人组织积极争取残疾人获得承认，并能够不受歧视地享有基本人权。2019 年批准联合国《残疾人权利公约》在国内外引起极大关注。独立专家注意到，2021 年 1 月，部长委员会批准任命五名专员领导国家残疾人机构，其中三名是妇女；《国家残疾人权利法案》目前正处于定稿阶段。⁷⁰ 但人们对该机构遴选过程中缺乏协商表示严重关切。⁷¹

55. 独立专家感到遗憾的是，在残疾人的日常生活方面缺乏实际进展，他们在私人和公共领域继续遭受多种形式的歧视，包括社会污名、障碍和排斥，这影响到他们享有权利的能力，包括受教育权、工作权、参与公共事务的权利、信息权、平等和不受歧视权，以及获得基本服务的权利。残疾妇女和女童由于其脆弱性，往往遭受更多的性暴力。

56. COVID-19 疫情加剧了对残疾人的保护风险，包括他们更易遭受暴力、虐待和剥削。疫情还加剧了一些原有的健康状况和经济风险。⁷² 独立专家敦促索马里当局优先通过《国家残疾人法》，以加强对残疾人的保护。她还敦促人道主义和发展行为体及捐助方在设计和实施方案和干预措施时特别注意残疾人的需求。

少数群体和边缘化社区

57. 独立专家注意到为解决歧视问题以及促进少数群体和边缘化社区的公民、政治、经济、社会和文化权利所作的努力，包括通过制定专门方案应对 COVID-19 疫情的影响。然而，尽管作出了这些努力并有宪法保障，少数群体和边缘化社区仍然被排除在索马里社会主流之外。这些社区受多数部族支配，在享有基本人权方面面临重大障碍。生活在境内流离失所者营地的人，特别是妇女和儿童，遭受极端贫困、饥饿和营养不良，得不到充分的保健和教育，并且由于部族间冲突和气候冲击的影响，进一步流离失所的风险增加。

⁶⁸ Federation of Somali Trade Unions, “Favori’s Abundant Abuses: Working in Unsafe and Unfair Conditions”.

⁶⁹ 见 www.somalidisability.org/somalia-covid-2019-and-how-its-affecting-people-with-disabilities/。

⁷⁰ A/HRC/WG.6/38/SOM/1, 第 37 段。

⁷¹ 对调查问卷的答复和协商情况。

⁷² 对调查问卷的答复。

58. 独立专家还对缺乏宗教自由感到关切，特别是在索马里兰，索马里兰宪法第 5 条禁止宣传伊斯兰教以外的任何宗教。例如，2020 年 10 月 5 日，一对从伊斯兰教皈依基督教的已婚夫妇被逮捕，并根据伊斯兰教法被指控叛教。这对夫妇随后被驱逐到摩加迪沙。⁷³ 2021 年 4 月 4 日，索马里兰总检察长对 6 人提出指控，罪名是违犯国教和煽动他人不遵守与公共秩序有关的法律；3 人还被指控叛教。⁷⁴

四. 国际合作

59. 国际和区域组织在促进索马里人权方面的作用至关重要。独立专家承认国际社会为应对 COVID-19 疫情、蝗灾和水危机作出的努力和开展的能力建设活动。为发展法律和政策框架、机构、安全与和解机制，支持国家愿景而在财政资源、技术援助和咨询能力方面作出的这些贡献是值得称赞的，特别是在持续冲突、自陷政治僵局和气候变化影响的背景下。通过年度《相互问责框架》，对当局和国际伙伴履行承诺，包括逐步实现人权承诺的情况进行了跟踪。尽管 2020 年司法领域的《相互问责框架》报告表明，承诺已经实现、部分实现和未实现的情况并存，但独立专家对各方再次承诺在 2021 年采取具体行动感到鼓舞。然而，她感到关切的是，选举进程的拖延可能会推迟在解决承诺中提出的人权问题方面取得有意义的进展。

60. 独立专家大力鼓励国际社会继续支持索马里人权联合方案及安全部门和治理联合方案。她呼吁加强对地方当局、民间社会组织和基层组织的支持，以便在实现人权方面取得有意义的持久进展。

五. 结论和改善人权状况的进展基准

61. 独立专家注意到索马里当局早些时候在促进和保护人权方面的势头。但她感到遗憾的是，最近在保护妇女和儿童权利方面出现倒退，这阻碍了支撑国家重建和发展的法律和政策改革的加速。政治僵局影响到为防止侵犯人权及侵害平民和最弱势群体而作出的努力，使原本就漫长的恢复之路变得更加漫长。尽管如此，联邦政府和联邦成员州于 2021 年 5 月 27 日签署了协议，这是一个值得欢迎的进展，使人们对索马里的政治领导层及其举行和平、透明、包容和可信选举的承诺重新抱有希望。

62. 在颁布人权法律和政策以及任命重要人权机构成员方面的长期拖延，令人对索马里当局推进人权保护的政治意愿产生怀疑。政府在人权问题上的不作为导致对平民的侵犯和侵害行为增加，使犯罪者更加胆大妄为，并使受害者得不到补救。非法杀戮、改变生活的伤害和财产损失的增加，以及最弱势群体，特别是青年、少数群体和边缘化群体机会的丧失，加剧了冲突，破坏了和解，并使发展资源发生转移。

⁷³ United States Department of State, Somalia 2020 International Religious Freedom Report, Executive Summary, p. 5 (可查阅 www.state.gov/wp-content/uploads/2021/05/240282-SOMALIA-2020-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf)。

⁷⁴ 见 <https://defenddefendg/updates-from-april-2021/>。

63. 独立专家欢迎索马里当局通过了经修订的安全过渡计划，将其作为在人权和司法领域取得进展的一个重要基准，并请国际社会通过向信托基金捐款，继续支持该计划的实施。增加和部署专业的索马里国家军队和警察部队将加强对平民，包括人权维护者和记者的保护，并将进一步削弱青年党实施暴行的能力。

64. 独立专家认识到，在 COVID-19 大流行病、政治僵局和气候冲击的背景下，经济进展将放缓，从而降低政府加强体制发展的财政能力，她注意到经济增长率估计为 2.9%。然而，影响到 450 万索马里人的清洁水、环境卫生和个人卫生的持续缺乏，以及农村地区无法获得医疗保健，都是需要紧急解决的严重问题。

65. 尽管采取了一些释放被非法拘留和任意逮捕的记者、媒体工作者和人权维护者的干预措施，但这种做法表明，索马里是一个上述人员无法安全从事其职业的国家。独立专家敦促索马里当局采取有力行动，保护记者、媒体工作者和人权维护者，防止他们被任意逮捕和拘留。

66. 根据人权理事会第 45/27 号决议，独立专家与索马里联邦政府、国家利益攸关方和民间社会组织合作，提出了以下基准和指标，以监测改善索马里人权状况的进展情况(见下文第 68-74 段)。该建议采用了第九个国家发展计划(2020-2024 年)中规定的时间表，包括将人权和性别平等原则贯穿于该计划所有领域的方法。这些拟议基准的目标是满足应对本报告和其他报告中确定的人权挑战的最低要求，这些挑战可能对所有权利产生连锁影响。鉴于 COVID-19 大流行病的背景和索马里的政治局势，该建议并不打算做到详尽无遗。它旨在与现有计划保持一致并借鉴现有计划，如经修订的安全过渡计划、第九个国家发展计划(2020-2024 年)和《相互问责框架》中的承诺，以便最大限度地发挥联邦政府、国家利益攸关方和国际合作伙伴的努力，将人力和财政资源用于同时实施这些计划。

67. 独立专家再次呼吁国家当局建立收集、分析、跟踪和报告人权数据的程序，以及对这些建议进行中期和最终评估的多利益攸关方监测和评估机制。独立专家建议密切监测这些基准和指标的执行进展情况，并向人权理事会提供最新信息，供其采取行动。

基准 1: 在冲突中加强对平民的保护

68. 与基准 1 相关的指标如下：

(a) 按照人权尽职政策，在执行基准和指标的过程中，加快和扩大对所有国家安全部队、警察部队和其他人员的人权培训，至少增加 20%，并对进展情况进行年度评估；

(b) 通过充足的资金和培训以及提供设备，加强索马里警察部队，使之能够为平民提供保护，并提高其调查和起诉能力；取消国家情报和安全局履行民警职能的任务；

(c) 通过组建部队，将安全部队的部署扩大到所有收复地区，每年至少减少 5% 的暴力事件和伤亡；

(d) 加强制裁制度，对个人和团体进行点名，对他们实行旅行和其他限制，以确保追究侵犯人权的非国家行为体的责任；

(e) 按照人权标准加强和平与和解机制，以解决联邦政府和联邦成员国领导人之间的冲突，并将部族暴力每年至少减少 5%；

(f) 迅速调查据称对平民实施杀害、伤害或性剥削的案件，并报告对被认定实施此类行为的士兵采取的纪律措施；

(g) 暂停执行死刑；

(h) 确保在索马里作战的所有双边部队对平民伤亡负责，进行彻底调查，并对平民伤亡进行赔偿；

(i) 建立伤亡跟踪系统，并确保对造成的平民死亡追究责任；

(j) 为安全部队建立独立的问责机制；

(k) 在 2022 年之前实施一项针对脱离战斗人员的国家方案。

基准 2: 加强司法、法治和问责机制

69. 与基准 2 相关的指标如下：

(a) 恢复 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；

(b) 在 2022 年年底之前完成宪法审查进程并通过一部符合国际人权规范和标准的宪法；

(c) 制定一项联邦司法法案，以规范和管理索马里的司法系统，包括执法权；

(d) 建立公正透明的司法部门成员，包括司法事务委员会、国家人权委员会、宪法法院和反腐败专员的遴选、审查和任命程序，以减少腐败并建立对法律制度的信心；

(e) 根据人权法和标准，在 2022 年年底之前加快通过所有待决法案，包括最初的 2018 年《性犯罪法案》、《切割女性生殖器官法案》、《少年司法法案》和《儿童权利法案》；

(f) 增加司法部门预算，用于发展促进性别平等的人力资源管理和能力建设；

(g) 在对严重侵犯人权行为的问责和大赦立法指导下，通过各种地方和平委员会推行过渡期正义；

(h) 在 2024 年之前实行新的警察和惩戒模式。

基准 3: 确保尊重意见和表达、集会和结社自由

70. 与基准 3 相关的指标如下：

(a) 释放被拘留和监禁的记者、媒体工作者和人权维护者；

(b) 在 2022 年之前审查 1964 年《刑法》；

(c) 确保彻底调查和起诉安全机构、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侵犯和践踏人权行为，如恐吓、骚扰、杀害及任意逮捕和拘留，并确保对受害者进行赔偿和补偿；

(d) 根据索马里在人权标准方面的国际义务，在 2022 年之前审查 2020 年修订的《媒体法》。

基准 4: 在社会各个方面促进妇女权利和性别平等

71. 与基准 4 相关的指标如下:

- (a) 批准《消除对妇女一切形式歧视公约》和《非洲人权和民族权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》，并协调国家法律，以更好地保护妇女和女童；
- (b) 进行立法审查，废除歧视妇女和女童的法律；
- (c) 紧急通过最初的 2018 年《性犯罪法案》；
- (d) 增加妇女诉诸司法的机会，在选举和任命的职位中对妇女适用 30% 的最低配额，包括在联邦国家司法系统招聘妇女担任专业和行政人员时；
- (e) 将性别公正培训纳入所有司法行为体的课程，并在计划结束前对所有工作人员进行培训；
- (f) 通过制定实施《索马里妇女宪章》的路线图，包括通过关于妇女代表和参与公共生活(包括选举进程)的 30% 最低配额标准，改善妇女对公共生活的政治参与；
- (g) 在计划期间，通过每年将女童入学率和保留率提高 2% 以及将妇女的商业和工作培训机会提高 2%，增强妇女权能。

基准 5: 表现出对保障儿童权利和促进青年赋权的承诺

72. 与基准 5 相关的指标如下:

- (a) 根据《儿童权利公约》，在 2022 年之前通过全面的《儿童权利法案》；
- (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) 根据 2014 年《接收和移交脱离武装团体儿童的标准作业程序》，将因涉嫌与武装团体有关联而被剥夺自由的儿童视为受害者，并确保将其移交给儿童保护行为体；
- (d) 到 2022 年投资建立一个全国性的教育系统，向所有儿童，包括女童提供初等教育；
- (e) 建立 50 个技能发展中心，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、职业培训和学徒机会；
- (f) 确保青年参与各种政治、和平和安全进程；
- (g) 优先考虑对青年人的健康、教育和赋权进行战略投资，以利用并加快人口结构转型。

基准 6: 改善获得保健、水、环境卫生、个人卫生和适当生活水准的机会

73. 与基准 6 相关的指标如下:

- (a) 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，将政府预算拨款增加 15%，以履行通过一揽子基本保健服务改善综合保健和营养服务的承诺；

(b) 加快建造 100 口水井和集水区，用于在农村地区、学校和家庭环境中收集和储存水，以便到 2024 年将环境卫生和个人卫生改善 20%；

(c) 立即暂停强行驱逐做法，并提供充分的赔偿和可行的搬迁或就地安置方案，以便到 2024 年将驱逐事件减少 50%；

(d) 通过经修订的《劳动法》，开展检查并编写公共和私营实体遵守劳动标准情况的年度报告，以促进问责制；

(e) 实施国家持久解决战略。

基准 7: 表现出对保护残疾人和少数群体权利的承诺

74. 与基准 7 相关的指标如下：

(a) 在 2022 年之前通过一项全面的立法，以消除一切形式的歧视，并解决残疾人被排斥的问题，加快努力消除妨碍他们享有各种权利的障碍；

(b) 在 2022 年之前通过《国家残疾人法》，并使国家残疾人机构投入运作；

(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，并通过确定少数群体代表的配额，促进他们在政治结构和决策机构中的参与和代表性；

(d) 释放因宗教或信仰而被拘留的人，维护 2012 年索马里《临时宪法》第 17(1)条所载的个人信奉宗教的权利。