



## 人权理事会

## 第五十四届会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 日

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伊莎·迪凡的报告\*

## 概要

本报告根据人权理事会第 51/38 号决议提交，涵盖期间为 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日。

在本报告所述期间，由于索马里政府未正式接受访问请求，索马里人权状况独立专家伊莎·迪凡未能访问该国。因此，本报告中提供的资料依据的是广泛的案头研究，与各利益攸关方的区域磋商，对相关报告和数据的审查，以及各行为体在独立专家呼吁提供投入后提交的资料。

\* 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。



## 一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 51/38 号决议提交，涵盖期间为 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日。
2. 本报告依据独立专家 2023 年 4 月呼吁就索马里人权状况提供投入<sup>1</sup> 之后收到的资料，并依据与各访谈对象的会晤，其中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，两个联邦成员州的两名部长，以及联合国及其基金、机构和方案、非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)、非洲联盟委员会、外交使团、民间团体、非政府组织、边缘化和少数群体的代表。本报告还参考了来自官方报告、公开信息来源和其他相关材料的信息。
3. 在本报告中，索马里人权状况独立专家伊莎·迪凡着重介绍最近的政治和安全动态、人道主义状况以及气候变化对人权的影响，并参照她在提交人权理事会的前两份报告<sup>2</sup> 中提出的七项主要基准，评估政府取得的进展。她重申前两份报告中所载的建议，并根据最近的动态作出一些修订。
4. 根据既定程序，向索马里政府提供了本报告。
5. 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进行建设性接触，特别是在人权理事会第五十一届会议和禁止酷刑委员会第七十五届会议上与这两个机制接触。人权事务委员会原定在 2023 年 7 月举行的第 138 届会议上对索马里进行审议；然而，索马里于 2023 年 6 月 25 日发出普通照会，请求推迟审议，理由是当前面临冲突后和反恐怖主义局势。与独立专家的接触仍然有限。

## 二. 独立专家的活动

### A. 国别访问

6. 在 2022 年 9 月、2023 年 3 月和 2023 年 4 月，独立专家三次致函索马里政府，请求进行正式访问，但没有收到答复。因此，她没有进行国别访问。

### B. 区域磋商和接触

7. 2023 年 5 月 23 日至 6 月 2 日，独立专家在内罗毕与联合国及其各机构、基金和方案的代表、非索过渡特派团、索马里问题专家小组、外交使团成员以及在索马里工作的民间团体和相关组织的代表举行了磋商。
8. 独立专家感谢肯尼亚政府允许她在该国进行磋商，并对相关的利益攸关方愿意分享宝贵见解表示感谢。

<sup>1</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-situation-human-rights-somalia>.

<sup>2</sup> [A/HRC/48/80](#) 和 [A/HRC/51/65](#)。

## C. 函件

9. 在本报告所述期间，独立专家单独或与其他特别程序任务负责人联合发出了七份函件，<sup>3</sup> 内容涉及安全部队据称对抗议者以及在指挥交通时过度使用武力，侵犯表达自由权及思想、良心和宗教自由权，以及使用死刑。到目前为止尚未收到答复。

## D. 新闻稿

10. 在本报告所述期间，独立专家与其他任务负责人联合发表了声明，包括呼吁各国将人权标准和原则充分纳入《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议期间的谈判(2022 年 11 月 4 日)，发表消除对妇女的暴力行为国际日声明(2022 年 11 月 24 日)，以及敦促各国通过和完善反歧视法律(2022 年 12 月 6 日)。

11. 2023 年 2 月 23 日，独立专家发表声明，对“索马里兰”安全部队与部族民兵在索勒州拉斯阿诺德发生冲突后大量平民伤亡表示震惊。

## E. 其他活动

12. 2022 年 10 月 5 日，独立专家参加了由世界法律行动组织的关于索马里性暴力和性别暴力的小组讨论会；2022 年 10 月 6 日，独立专家参加了由索马里全国记者联合会组织的名为“在长期压制的环境下捍卫媒体自由”的活动。这两次活动都是在人权理事会第五十一届会议期间举办的。

13. 2022 年 10 月 27 日，独立专家向联合国大会第七十七届会议提交了关于索马里人权状况的报告。<sup>4</sup>

14. 独立专家出席了 2022 年 12 月 5 日至 8 日以及 2023 年 6 月 8 日和 9 日在日内瓦举行的特别程序协调委员会会议。她还出席了 2023 年 6 月 12 日至 16 日在日内瓦举行的负责人权委员会特别程序和咨询服务方案的特别报告员/代表、专家和工作组主席会议第二十九次年度会议，并在会议期间当选协调委员会主席。

15. 2023 年 3 月 27 日，独立专家参加了全球保护责任中心组织的关于通过技术援助和能力建设加强预防暴行的在线活动。

16. 2023 年 5 月 1 日，独立专家在美利坚合众国特克莱尔州立大学作了一次讲座，探讨在人权义务方面对国家问责、问责的障碍、量刑和宗教容忍等问题，同时提供了索马里的例子。

<sup>3</sup> 第 SOM 2/2022 号、第 SOM 3/2022 号、第 SOM 4/2022 号、第 SOM 5/2022 号、第 OTH 129/2022 号、第 OTH 9/2023 号和第 OTH 30/2023 函件。本报告提及的所有函件均可查阅以下网址：  
<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>4</sup> 见 [A/77/168](#)。

### 三. 近期动态

#### A. 政治动态

17. 2022 年 8 月 2 日，索马里总理任命青年党前副党首穆赫塔尔·罗博夫担任宗教捐赠与宗教事务部长。<sup>5</sup> 虽然这一任命引起的反应毁誉参半，但独立专家希望此举能够成为政府与青年党和解的重要第一步。

18. 独立专家欣见索马里全国协商委员会会议结束，并赞扬该委员会为促进政治和解所作的努力。2022 年 9 月，该委员会同意在联邦一级和州一级加强政府机构之间的合作，并确保以宪法和法治为基础的政治稳定。2022 年 10 月和 12 月，该委员会就加快过渡计划、加快应对干旱的重要性、将宪法审查进程作为优先事项、实施自由和透明的选举、联邦一级与联邦成员州一级之间的权力分配以及联邦司法模式达成了一致。<sup>6</sup> 2023 年 3 月和 5 月，该委员会商定了财政联邦制模式，国家安全架构修正案，在索马里采用一人一票选举模式<sup>7</sup> (有待联邦议会批准)，以及仅允许两个政党争夺权力。邦特兰的代表没有出席这些会议。

19. 独立专家还欣见邦特兰于 2023 年 5 月 25 日举行一人一票制的地区议会选举，这是人民致力于行使民主选举权的明确标志。

20. 独立专家欣见宪法审查进程取得进展，包括设立了议会宪法审查和执行监督联合委员会，此外，内阁于 3 月 2 日任命五人，包括一名妇女担任独立宪法审查和执行委员会委员。这些委员于 2023 年 3 月 29 日就职。<sup>8</sup> 不过，仍然需要采取更多行动。

21. 2023 年 1 月 9 日，邦特兰发表了一项声明，申明其在联邦宪法定稿前作为独立政府行事的宪法权利，同时重申邦特兰在建立索马里联邦制度方面的作用。邦特兰表示，随时准备与联邦政府单独谈判，以便就完成宪法制定工作、安全事务和权力分享等事项达成协议。2023 年 1 月 14 日，邦特兰任命了一个由 22 名委员组成的技术委员会，与联邦政府在这方面进行接触。<sup>9</sup>

22. 2022 年 8 月，在据称试图推迟总统选举之后，“索马里兰”爆发了致人死亡的抗议活动，造成至少 5 名男性平民死亡，另有 86 人受伤。<sup>10</sup> 2022 年 9 月 24 日，“索马里兰”选举委员会宣布，由于时间、技术和资金方面的限制，原定于 2022 年 11 月 13 日举行的总统选举推迟至 2023 年 7 月。<sup>11</sup>

23. 2022 年 10 月，“索马里兰”议会长老院(Guurti)将“索马里兰”总统穆萨·比希·阿卜迪的任期延长至 2024 年 11 月，并将长老院的任期延长 5 年。然

<sup>5</sup> Harun Maruf, “Former Al-Shabab commander, Al-Qaida member named to Somali cabinet”, Voice of America, 2 August 2022.

<sup>6</sup> S/2023/109, 第 2-4 段。

<sup>7</sup> S/2023/443, 第 2 和第 4 段。

<sup>8</sup> 同上，第 6 段。

<sup>9</sup> S/2023/109, 第 5 段。

<sup>10</sup> S/2022/665, 第 55 段。

<sup>11</sup> 见 <https://freedomhouse.org/country/somaliland/freedom-world/2023>.

而，反对党拒绝承认这些延期合法。原定于 2022 年 12 月举行的三个正式政党的选举没有举行。2023 年 7 月 17 日，“索马里兰”选举委员会发表声明称，2023 年 12 月 28 日将举行政党选举，2024 年 11 月 13 日将举行总统和副总统选举。

## B. 安全局势

24. 在本报告所述期间，安全局势仍然令人严重关切，尽管有索马里安全部队和区域部队驻扎，但青年党持续发动袭击。记录显示，2023 年 2 月 8 日至 6 月 7 日期间，该国发生了 935 起与安全有关的事件，其中包括 355 起恐怖主义事件。<sup>12</sup>

25. 2022 年 8 月，政府在希尔谢贝利和加尔穆杜格这两个联邦成员州对青年党发动了第一阶段进攻，并寻求哈威亚部族民兵的支持。截至 2022 年 9 月，希兰州的 40 个定居点和加尔古杜德州的 6 个定居点已从青年党手中解放。<sup>13</sup> 自此以后，其他几个地区也获得解放。青年党转而发动致命袭击，重新控制了希尔谢贝利的几个地区。<sup>14</sup>

26. 2023 年 2 月，政府宣布了对青年党采取全面军事行动的计划，并制定了一项前线国家倡议，由吉布提、埃塞俄比亚和肯尼亚的军事部队组成，旨在巩固近期在加尔穆杜格和希尔谢贝利取得的军事成果。

27. 2023 年 3 月 26 日，索马里总统哈桑·谢赫·马哈茂德宣布对青年党发动被称为“黑狮行动”的第二阶段进攻，旨在解放青年党在全国各地控制的剩余领地。<sup>15</sup>

28. 对此，青年党加大了袭击的频率和强度。2023 年 5 月 26 日，青年党袭击了位于下谢贝利州马雷尔的非索过渡特派团前方行动基地，导致乌干达人民国防军数名人员伤亡。2023 年 6 月，青年党袭击了位于索马里朱巴兰盖多州巴尔代雷的索马里国民军和非索过渡特派团埃塞俄比亚军事基地。<sup>16</sup> 致命袭击的激增表明，尽管索马里安全部队和非索过渡特派团部队驻在并施加了压力，但青年党仍然有能力持续实施袭击。

29. 2022 年 11 月，索马里请求将非索过渡特派团 2,000 名部队人员的撤离日期推迟六个月，这些人员原定于 2023 年 6 月 30 日前撤离该国。<sup>17</sup> 特派团的撤离日期仍为 2024 年 12 月 31 日。<sup>18</sup> 2023 年 6 月 30 日，非索过渡特派团确认，在向索马里安全部队移交七个前方行动基地之后，已完成第一阶段的部队缩编。<sup>19</sup>

<sup>12</sup> S/2023/443, 第 12 段。

<sup>13</sup> Mohamed Sheikh Nor, “Somalia military makes gains in large-scale offensive against Al-Shabab”, Hiiraan Online, 27 September 2022.

<sup>14</sup> Armed Conflict Location & Event Data Project, “Somalia: counter-insurgency operation gains regional support in phase two as al-Shabaab attacks and political differences persist”, 21 April 2023.

<sup>15</sup> S/PV.9356, 第 9 页。

<sup>16</sup> ATMIS, “ATMIS condemns attacks in Bardhere, Bariire”, 22 June 2023.

<sup>17</sup> 见安全理事会第 2670(2022)号决议。

<sup>18</sup> 见安全理事会第 2628(2022)号决议。

<sup>19</sup> 见 <https://atmis-au.org/au-transition-mission-in-somalia-concludes-phase-one-of-troop-drawdown-hands-over-final-two-forward-operating-bases/>.

30. 美国非洲司令部继续应政府请求进行定点空袭，支持索马里国民军打击青年党。2023 年 6 月 1 日，美国非洲司令部在基斯马尤西南的 Wayanta 附近进行了一次集体自卫空袭，击毙三名青年党战斗人员。没有平民伤亡。<sup>20</sup>

31. 在本报告所述期间，独立专家收到了关于索马里安全部队据称对抗议者过度使用武力的报告，还收到了指称索马里安全部队在指挥交通时过度使用武力的报告。虽然对一些事件进行了调查，但迄今为止没有人被逮捕。<sup>21</sup>

32. 2022 年 12 月至 2023 年 6 月，在拉斯阿诺德，“索马里兰”安全部队与附属 Dhulbahante 部族的地方武装团体之间爆发战斗，战斗中使用了重炮，估计造成 154,000-203,000 人流离失所。<sup>22</sup> 根据联合国索马里援助团(联索援助团)人权和保护小组的记录，2022 年 12 月 27 日至 2023 年 6 月 15 日期间，至少有 552 名平民伤亡，其中 87 人死亡，465 人受伤。2023 年 2 月 23 日，独立专家发表了一项声明，痛惜大量平民伤亡，并重申联合国人权事务高级专员的呼吁，要求进行独立和公正的调查。<sup>23</sup>

### C. 人道主义状况

33. 人道主义状况仍然令人忧虑，冲突和不安全状况持续，降雨量连续五个雨季低于平均水平，由此产生的累积效应造成破坏性影响。据世界粮食计划署(粮食署)称，逾 150 万索马里人因缺乏粮食和水而流离失所。<sup>24</sup> 这导致对援助和保护的需求增加，特别是对妇女儿童、少数群体和边缘群体而言。<sup>25</sup>

34. 2023 年 2 月，人道主义事务协调厅宣布，由于长期严重干旱，索马里有 825 万人急需援助。<sup>26</sup>

35. 大雨季降雨还造成了大范围洪灾，截至 2023 年 6 月 6 日，至少影响了 468,000 人，并导致逾 247,000 人流离失所。<sup>27</sup> 据人道主义事务协调厅称，在受影响最严重的希尔谢贝利州贝莱德文地区及其周边区域，洪水到 6 月下旬已开始消退，但积水阻碍了流离失所者的回返，并增加了腹泻和霍乱等水传播疾病的风

<sup>20</sup> 见 <https://www.africom.mil/pressrelease/35214/us-forces-engage-insurgents-in-support-of-the-federal-government-of-somalia>.

<sup>21</sup> 见第 SOM 3/2022 号函件。

<sup>22</sup> 人道主义事务协调厅，“索马里：关于索勒州拉斯阿诺德局势的第 4 号速报”，2023 年 4 月 3 日，第 1 页。可查阅 <https://reliefweb.int/report/somalia/somalia-flash-update-no-4-situation-laas-caanood-sool-region-3-april-2023>.

<sup>23</sup> 人权高专办，“索马里：联合国专家痛惜拉斯阿诺德冲突导致许多人死亡”，2023 年 2 月 23 日。

<sup>24</sup> 见 <https://www.wfp.org/emergencies/somalia-emergency>.

<sup>25</sup> Andrew Harding, “Somalia drought: the fight for survival as famine looms,” BBC News, 4 October 2022.

<sup>26</sup> 联合国，“人道主义合作伙伴寻求 26 亿美元，为索马里 760 万人提供援助”，2023 年 2 月 8 日。

<sup>27</sup> 人道主义事务协调厅，“索马里：2023 年山洪和河流洪水第 2 号情况报告”，2023 年 6 月 6 日。

险。2023 年 5 月 1 日至 7 日，在 28 个受干旱影响的地区，报告了 519 例新的霍乱疑似病例，并有三例与此相关的死亡。<sup>28</sup>

36. 人道主义全系统广泛动员规程于 2022 年 8 月启动，并于 2023 年 3 月再延长六个月。尽管人道主义援助规模显著扩大，降雨量也好于预期，在一定程度上缓解了严重旱灾造成的影响，但在 2023 年 4 月，饥荒预警系统网络仍报告称，拜多阿、摩加迪沙、加勒卡约、杜萨马雷卜和索马里中部一些牧区的境内流离失所者继续面临饥荒风险。<sup>29</sup>

37. 人道主义行动的供资水平仍然偏低。据人道主义事务协调厅称，2023 年联合国索马里人道主义应急计划需要 26 亿美元，以满足约 760 万名弱势民众的需要，约占需要援助的民众的 90%。<sup>30</sup> 截至 2023 年 6 月底，仅提供了 8.588 亿美元资金，仍有 17 亿美元缺口。<sup>31</sup> 2023 年 4 月 12 日，秘书长在访问该国期间，呼吁国际社会大幅增加援助索马里的资金数额。<sup>32</sup> 2023 年 5 月 24 日，在纽约举行的非洲之角认捐会议上，捐助方宣布提供 24 亿美元，为 3,200 万人提供拯救生命和维持生命的援助。<sup>33</sup>

38. 青年党限制人道主义援助进入其控制区。编写本报告时，青年党在拜多阿实施封锁，限制将必需品运入这座城镇。

#### 四. 气候变化与人权

39. 援助机构和科学家警告说，气候变化是造成和加剧人道主义紧急情况的关键因素之一，往往影响到对二氧化碳排放所负责任最小的人，<sup>34</sup> 包括从事雨浇农业、农牧业和畜牧业的人以及妇女和儿童。

40. 如果没有人为气候变化，包括索马里在内的非洲之角就不会发生如此严重的干旱。<sup>35</sup> 气候变化使干旱等事件更加频繁、更加极端；降雨量连续第五个雨季低于平均水平、气温升高与冲突、国家脆弱性和贫困等现有脆弱性相互叠加，成为气候变化造成灾难性人权影响的主要原因。据联合国儿童基金会(儿基会)称，2023 年 5 月，大雨季引发的洪水在贝莱德文地区和巴尔代雷造成一连串破坏，损

<sup>28</sup> 世界卫生组织，“霍乱/急性水腹泻每周情况报告—索马里：第 18 个流行病学周(2023 年 5 月 1 日至 7 日)”，2023 年 5 月 23 日。

<sup>29</sup> Famine Early Warning Systems Network, “Somalia food security alert” (13 December 2022).

<sup>30</sup> 见 <https://fts.unocha.org/appeals/1133/summary>.

<sup>31</sup> 见 <https://www.unocha.org/somalia>.

<sup>32</sup> 见 <https://unsom.unmissions.org/press-remarks-un-secretary-general-conclusion-his-visit-somalia>.

<sup>33</sup> 见 <https://www.unocha.org/news/horn-africa-donors-un-backed-event-announce-us24-billion-support-people>.

<sup>34</sup> International Rescue Committee, “10 countries at risk of climate disaster”, 12 June 2023.

<sup>35</sup> Joyce Kimutai and others, “Human-induced climate change increased drought severity in Horn of Africa” (World Weather Attribution, 2023).

坏了房屋、农田和道路，冲走了牲畜，并导致学校和保健设施关闭，影响了至少 460,470 人，其中近 219,000 人流离失所，22 人丧生。<sup>36</sup>

41. 政府建立了法律和政策框架，以应对和减缓气候变化，防止气候变化对人权造成负面影响。这些法律和政策框架包括《国家发展计划(2020-2024 年)》和《2021-2025 年索马里国家水资源战略》。<sup>37</sup> 2023 年 2 月，第一部国家环境保护法的草案在内阁获得通过。<sup>38</sup>

42. 2022 年 8 月 9 日，索马里总统任命哈迪佳·阿玛佐米为首任环境与气候变化事务部长。

43. 2022 年，在连续第四次发生干旱之前，粮食署通过预见性行动方案，利用电台向拜州和巴科勒州约 120 万人传播预警信息，解释干旱对作物和生计构成的风险，并就社区可以采取哪些行动来缓解和预备日益恶化的旱情提出建议。粮食署还提供了现金转移，以帮助民众稳定购买力。<sup>39</sup>

44. 2023 年 2 月，由于人道主义援助规模扩大以及 2022 年 10 月至 12 月期间雨量适宜，粮食安全状况略有改善。大雨季开始时间较早，有小到中等降雨，从而改善了供水状况，使价格下降，并使牧场得到恢复。

45. 2023 年 5 月 10 日，索马里多伙伴信托基金更名为索马里联合基金，采用新的治理结构，提供七个融资窗口，并推行参与式方案规划进程。<sup>40</sup>

46. 在“索马里兰”，气候冲击影响了人权的切实享受，因为干旱频发，影响到农村地区的农牧人口、牲畜和种植，从而加剧了流离失所危机。“索马里兰”人权委员会报告说，当局建设了蓄水设施、灌溉系统和道路网等具有抗灾能力的基础设施，以保障获得食物和水的机会；当局还植树造林，并为社区适应气候变化提供条件，以减轻气候变化对人权的影响。<sup>41</sup>

47. 联合国粮食及农业组织警告说，到目前为止，人道主义援助使索马里部分地区免于出现更糟糕的结果并避免了饥荒，但索马里数百万农村人口继续面临前所未有的粮食安全挑战。要扭转令人担忧的趋势，需要采取变革性行动，以可持续的方式改善粮食安全和供水保障，降低人们对冲击和压力的脆弱性，使人们更好地适应气候变化。<sup>42</sup>

<sup>36</sup> 儿基会，“非洲之角：在埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里，逾 700 万名 5 岁以下儿童仍然营养不良”，2023 年 5 月 23 日。

<sup>37</sup> 艾丽斯卡救济基金会提交的材料。

<sup>38</sup> Kiyomi de Zoysa and Stefanie Tye, “Profiles of adaptation: Somalia”, World Resources Institute, 18 April 2023.

<sup>39</sup> 世界粮食计划署，“拯救生命和改变生活背后的科学”，2023 年 3 月 23 日。

<sup>40</sup> [S/2023/109](#), 第 56 段。

<sup>41</sup> “索马里兰”人权委员会提交的材料。

<sup>42</sup> 联合国粮食及农业组织，“索马里：数百万人的生命和生计仍然面临风险，粮农组织呼吁在加强抗灾能力的同时，紧急扩大紧急人道主义援助”，2023 年 3 月 6 日。

## 五. 参照改善人权状况进展基准评估人权状况

48. 在本报告所述期间，冲突各方继续实施严重违反国际人权法和人道法的行为而不受惩罚。青年党发动了更多袭击，一些利益攸关方表示，在对青年党发动进攻的背景下，保护人权方面的关切可能会持续存在。

49. 冲突加上严重干旱导致逾 180 万人流离失所，并引发了新的人道主义危机。境内流离失所者面临严重的侵犯人权行为：妇女和女童特别容易遭受性别暴力。卫生保健服务仍然很差，获得水、卫生设施和食物的机会严重不足。气候危机、冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)产生的经济影响，加上降雨量连续五个雨季低于平均水平，造成了严峻的人道主义状况。<sup>43</sup>

50. 记者在行使表达自由权时继续遭受任意逮捕、拘留和起诉，“索马里兰”当局严格限制表达自由权、和平集会自由权和结社自由权。

### A. 非法杀人

51. 2022 年 8 月 23 日至 2023 年 2 月 7 日期间，青年党、国家安全部队和非国家行为体的袭击行为导致平民伤亡人数急剧上升。<sup>44</sup>

52. 在 2023 年 2 月 8 日至 6 月 7 日期间，青年党是造成平民伤亡的第二大施害者，对 104 例平民伤亡(57 人死亡，47 人受伤)负有责任。<sup>45</sup> 2022 年 8 月 19 日，青年党对摩加迪沙凯悦酒店实施袭击，造成至少 30 人死亡，另有逾 50 人受伤。2022 年 10 月 29 日，青年党实施了两起汽车炸弹袭击，目标是摩加迪沙的教育部大楼和一个人流密集的市场的十字路口，造成逾 100 人死亡，另有 300 人受伤。独立专家注意到，青年党的秘密性质使得调查工作极难开展，但呼吁政府将对侵犯人权行为问责和保护平民作为优先事项，特别是在对青年党实施持续进攻期间。

53. 2023 年 2 月初，在拉斯阿诺德，“索马里兰”当局部署的安全部队与部族民兵发生暴力冲突，造成大量平民伤亡(36 人死亡，270 人受伤)。<sup>46</sup>

54. 索马里继续作出死刑判决并执行死刑。据报告，2022 年执行了六次以上的处决，截至 2022 年底，逾 10 人被判处死刑。<sup>47</sup>

<sup>43</sup> 见 <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/somalia/>.

<sup>44</sup> 见 S/2023/109。

<sup>45</sup> S/2023/443, 第 69 段。

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> Amnesty International, “Death sentences and executions 2022” (London, 2023), p. 34.

## B. 任意逮捕和拘留以及拘留条件

55. 索马里仍然是有罪不罚现象最严重的国家，连续第八年位居全球有罪不罚指数排行榜首位。<sup>48</sup> 在 2022 年 8 月 23 日至 2023 年 6 月 7 日期间，3 名记者被杀害，29 名记者被拘留。<sup>49</sup>

56. 2022 年 10 月 11 日，索马里记者联合会秘书长被国家情报与安全局工作人员逮捕，此前，他对信息、文化和旅游部发布的一项禁止传播极端主义意识形态讯息的指令表达了关切，该指令可能导致记者的工作受到审查。<sup>50</sup> 2023 年 2 月 13 日，他被判入狱两个月，但因此前已服满刑期而被释放。然而，2023 年 2 月 23 日，他在摩加迪沙被索马里警方和国家情报与安全局的工作人员再次逮捕，<sup>51</sup> 2023 年 3 月 26 日，他从摩加迪沙中央监狱获释，因据报他此前已服满两个月的刑期。

57. 2023 年 5 月 15 日，一名女记者因据称在社交媒体上发布有关拉斯阿诺德冲突的消息和批评“索马里兰”的选举争端，在 Gebiley 地区的边境城镇 Tog-Wajaale 被“索马里兰”警察部队逮捕。<sup>52</sup> 这名记者仍然在押，并根据《刑法》的不同条款受到指控。她于 2023 年 7 月 9 日出庭，但法院尚未作出判决。

58. 正如“索马里兰”人权委员会强调的那样，拘留条件仍然令人严重关切，包括成年被拘留者和少年被拘留者未分开关押，获得清洁饮用水的机会有限，以及卫生条件恶劣。该委员会还指出，监狱人满为患，被拘留者缺乏从法院获得信息的机会，导致长期拘留。<sup>53</sup>

## C. 侵犯妇女权利

59. 阻碍妇女和少数群体参与政治和公共生活的主要因素是安全局势恶化、以部族为基础的政治制度以及深层文化规范和经济现实。在联邦议会任职的人员中，妇女仅占 21%，而这些妇女并不代表所有族裔群体。担任高级职务的妇女人数有限，这削弱了妇女的作用和影响政策的能力，但妇女至少占人口的 50%，在社会中发挥着关键作用。

60. 独立专家指出，担任政治职务的妇女继续面临恐吓、骚扰和暴力。2023 年 3 月 12 日，身份不明的持枪者绑架了国家党妇女派别的发言人，随后把她留在路上，她的面部有明显的酷刑痕迹。<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Committee to Protect Journalists, “Killing with impunity: vast majority of journalists’ murderers go free – 2022 Global Impunity Index” (New York, 2022).

<sup>49</sup> [S/2023/109](#) 和 [S/2023/443](#)。

<sup>50</sup> [S/2023/109](#), 第 71 段。

<sup>51</sup> 见 <https://sjsyndicate.org/2023/02/26/mogadishu-police-chief-attacks-sjs-secretary-general-abdalle-ahmed-mumin-while-in-prison/>。

<sup>52</sup> Committee to Protect Journalists, “Journalist Bushaaro Ali Mohamed detained in Somaliland”, 23 May 2023.

<sup>53</sup> “索马里兰”人权委员会提交的材料。

<sup>54</sup> 同上。

61. 在索马里和“索马里兰”，性暴力和性别暴力非常普遍，特别是在冲突期间，最常见的形式包括强奸、轮奸、残割女性生殖器和家庭暴力。在拉斯阿诺德，当地一家非政府组织仅在 2023 年 3 月就记录了 28 起强奸案。<sup>55</sup>

62. 尽管《刑法》第 398 条将以暴力或威胁方式性交定为刑事犯罪，但仍然需要一项全面的法律框架，对国家和非国家行为体侵犯妇女和女童人权的行为问责。<sup>56</sup> 联邦议会尚未通过 2018 年性犯罪法案或残割女性生殖器法案。据报告，妇女与人权发展部最近向乌里玛提交了一份性犯罪法案草案供审查，预计将于 2023 年 7 月返还，届时将提交内阁审议。

#### D. 侵犯儿童权利

63. 在本报告所述期间，侵犯儿童权利的现象仍然普遍存在，包括缺乏接受教育的机会，对儿童实施暴力和虐待，性剥削，流离失所，青年党、政府安全部队、部族民兵和“先知的信徒”征募和使用、杀害和残伤儿童并实施其他严重侵犯儿童权利的行为。<sup>57</sup>

64. 在索马里，接受教育仍然是一项重大挑战，特别是对女童和青年妇女而言。据儿基会称，索马里有逾 300 万名儿童失学。仅有 25% 的小学适龄女童进入正规学校。<sup>58</sup> 对学校的袭击次数特别多，其中大多数由青年党实施。2022 年 1 月至 12 月期间，总计 39 起针对学校的袭击事件得到核实，<sup>59</sup> 自拉斯阿诺德的战斗开始以来，至少有 33 所小学和 7 所中学关闭，约 11,690 名小学生、3,560 名中学生和 700 名教师受到影响。<sup>60</sup>

65. 报告显示，索马里武装部队征募儿童兵的情况有所减少，而青年党仍然是此类征募的主要实施者，对 2022 年 1 月至 12 月期间征募和使用 902 名儿童以及绑架 694 名儿童(639 名男童、55 名女童)负有责任。<sup>61</sup> 独立专家感到关切的是，除非有保护儿童的途径，否则随着对青年党进攻的继续，青年党在当地进行征募的风险会继续存在。

66. 在受针对青年党的进攻行动影响的地区，由于缺乏保护儿童的法律框架，更多儿童被逮捕，并被拘留在索马里国民军、索马里警察部队和国家情报与安全局的设施内。

67. 2022 年 1 月 31 日，穆杜格州加勒卡约一审军事法院根据反恐法判处 4 名青少年死刑，另有 2 名青少年分别被判处 20 年和 30 年有期徒刑。2023 年 3 月 20 日，邦特兰军事上诉法院对此案作出判决，将案件退回加勒卡约一审军事法院重

<sup>55</sup> 同上。

<sup>56</sup> 见 <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/somalia/report-somalia>。

<sup>57</sup> [A/76/871-S/2022/493](#), 第 149 段。

<sup>58</sup> 见 <https://reliefweb.int/report/somalia/adolescent-girls-education-somalia-ages>。

<sup>59</sup> [A/77/895-S/2023/363](#), 第 156 段。

<sup>60</sup> 人道主义事务协调厅，“索马里：第 2 号速报——索勒州拉斯阿诺德的战斗”，2023 年 2 月 14 日。

<sup>61</sup> [A/77/895-S/2023/363](#), 第 152 和第 157 段。

审，2023 年 3 月 25 日，加勒卡约一审军事法院再次判处这 6 名青少年死刑，并确认他们的年龄分别为 19 岁和 20 岁，这意味着他们在犯罪时为未成年人。2023 年 4 月 8 日，邦特兰军事上诉法院维持了加勒卡约一审军事法院的判决，在编写本报告时，6 名被告仍然在押。独立专家建议修订邦特兰反恐法，以体现对儿童的保护并促进少年司法原则。

## E. 经济、社会及文化权利

### 食物权

68. 在索马里，缺乏获得粮食的渠道和粮食供应不足造成了严重的人道主义危机：780 万人，即半数的人口需要人道主义援助以维持生存。牧民家庭赖以维持生计的逾 300 万头牲畜死亡，主要原因是干旱。经证实，在该国部分地区，粮食不安全状况已达到灾难性程度，逾 213,000 人陷入类似饥荒的境地。包括婴儿在内的逾 150 万名儿童面临急性营养不良，386,400 名儿童可能严重营养不良。截至 2022 年 9 月，已有 730 名儿童在全国各地的营养中心内死亡。<sup>62</sup>

### 健康权

69. 2022 年，新增霍乱疑似病例和麻疹病例数量较往年大幅增加。与病例激增存在关联的是，更多人享用安全饮用水和采取适当环境卫生做法的机会受到限制，特别是在境内流离失所者营地内，此外，在受干旱影响的地区，5 岁以下儿童的麻疹疫苗接种覆盖率下降。<sup>63</sup>

70. 在拉斯阿诺德发生战斗期间，拉斯阿诺德综合医院至少四次遭受攻击，<sup>64</sup>在编写本报告时，无国界医生组织已决定从该综合医院撤出服务，原因是该地区的医疗设施一再受到袭击，而且暴力程度极高。<sup>65</sup>

## F. 残疾人、少数群体和边缘化群体的权利

71. 绝大多数境内流离失所者是妇女和儿童，他们处境脆弱，面临基本权利受到侵犯的风险。少数群体和边缘化群体成员以及残疾人的处境更加脆弱，他们继续遭受社会隔离和经济剥夺；此外，救济工作往往将他们排除在外。在拜多阿，具有少数族裔背景的境内流离失所者受到尤为严重的影响，面临感染水传播疾病特别是霍乱的重大风险。<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Amnesty International, *The State of the World's Human Rights 2022/23* (London, 2023), pp. 328 and 329.

<sup>63</sup> 世界卫生组织，“流行病学观察：流行病学简报——第 50-51 个流行病学周索马里流行疾病状况，12/12/2022-25/12/2022”（摩加迪沙，2022 年），第 2 页。

<sup>64</sup> Amnesty International, “Somaliland: Urgent investigation needed as fighting takes heavy toll on civilians in Las Anod”, 20 April 2023.

<sup>65</sup> Médecins Sans Frontières, “Extreme violence in Las Anod forces MSF to close activities”, 24 July 2023.

<sup>66</sup> Minority Rights Group International, *Minority and Indigenous Trends 2023: Focus on Water* (London, 2023), p. 101.

72. 在境内流离失所环境之外，一些少数群体的土地和财产继续遭到系统性没收，在权利受到侵犯时诉诸司法的机会有限，导致有罪不罚现象普遍存在。此外，“4.5 部族分权模式”使现有的排斥性体制固化，而未能解决不平等问题。

73. 利益攸关方报告说，对青年党发动进攻期间，安全部队在青年党控制地区逮捕了少数部族和多数部族成员，少数部族成员有时被误认为支持青年党，并遭到持续数月的监禁。

74. 临时宪法将伊斯兰教确认为官方宗教，并禁止宣扬任何其他信仰；临时宪法中还包括促进宗教自由和禁止基于宗教的歧视的条款。然而，宗教少数群体遭受迫害和暴力的可能性远高于其他群体，特别是在青年党控制的地区。<sup>67</sup>

## 六. 评估关键基准的进展情况

### A. 基准 1: 促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民

75. 在本报告所述期间，政府和联合国采取了几项与安全有关的行动，旨在应对安全局势，促进保护平民。2023 年 1 月 16 日至 18 日，在联索援助团的支持下，组织了几次关于修订国家安全架构的专题讨论，联邦和联邦成员州的代表参加了讨论。<sup>68</sup>

76. 地雷行动司培训了逾 3,399 名非索过渡特派团的军事和警务人员以及索马里国民军和索马里警察，从而提高了他们定位和销毁简易爆炸装置以及通过开展搜索和销毁行动在高风险地区安全作业的能力。<sup>69</sup>

77. 已提交联邦议会的政府方案的第三项支柱强调和解、宪法审查、联邦化、民主化以及与“索马里兰”对话。<sup>70</sup> 2022 年 12 月 12 日，在联合国的支持下，政府启动了对民族和解框架的审查。参与者包括青年、妇女、老年人、少数群体和索马里社会各群体成员，以及联邦成员州的代表。<sup>71</sup> 2023 年 1 月，在西南州举行了一次大型和解会议。

78. 西南州议会将州长阿卜杜阿齐兹·哈桑·穆罕默德“拉夫塔加林”的任期延长五年的决定引发了该州的政治紧张局势，并升级为武装对抗，造成 5 人伤亡，其中包括 2 名儿童。在索马里总统和联邦人民院议长主持下举行了一次和解会议，就补偿、释放在押政治犯、尊重反对派成员的迁徙自由等事项达成了协议。<sup>72</sup>

79. 其他措施包括增加国家和国际支持，以维持摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤五个改造中心的运作，这些中心收容低风险的青年党叛逃者(截至 2023 年 2 月 7 日有 454 名妇女和 539 名男子)。

<sup>67</sup> 见第 SOM 4/2022 号函件。

<sup>68</sup> [S/2023/109](#), 第 31 段。

<sup>69</sup> [S/2022/665](#), 第 83-86 段。

<sup>70</sup> 见 <https://opm.gov.so/en/q/pillars/>。

<sup>71</sup> [S/2023/109](#), 第 27 段。

<sup>72</sup> 同上，第 6 和第 7 段。

80. 有罪不罚和缺乏问责助长了安全部队的持续侵权行为，而索马里国民军未能建立伤亡记录机制，作为风险缓解措施。据报告，2022 年 11 月，一名索马里警察在下谢贝利州 Garas Balley 地区强奸了一名境内流离失所妇女，但施害者未被逮捕。<sup>73</sup>

81. 独立专家关切地注意到，索马里对普通罪行保留死刑，而且并未宣布暂停执行死刑。2022 年 12 月 15 日，联合国大会通过关于暂停使用死刑的第 77/222 号决议时，索马里没有出席会议。

## B. 基准 2: 加强法治、问责和过渡期正义

82. 2022 年 10 月 9 日，索马里总统解散了反腐败委员会，新委员仍有待任命。尽管临时宪法要求在 45 天内成立全国人权委员会，但仍有需要克服的政治障碍。

83. 2022 年 12 月 20 日，希尔谢贝利州议会颁布了《州警察法》，类似于加尔穆杜格和“索马里兰”立法机关颁布的促进安全事务联邦化的法律。

84. 2022 年 12 月，全国协商委员会签署了一项关于联邦司法模式的协议(邦特兰未签署)，此外还制定了一项新的联合司法项目草案，目前正在与司法和宪法事务部进行讨论。<sup>74</sup>

85. 联索援助团与政府、“索马里兰”和联合国各机构及伙伴合作，为司法工作人员、监所工作人员、法官、军事法庭工作人员和检察官举办了法律和人权培训班，旨在改善司法和提高从业人员的认识。这些方案惠及逾 150 名男子和妇女。联索援助团还与摩加迪沙、邦特兰和“索马里兰”的利益攸关方共同举办了一系列培训讲习班，传授如何加强司法，以处理与冲突有关的性暴力，以及如何加强司法独立。<sup>75</sup>

86. 2023 年 6 月，索马里总统和总理与独立宪法审查和执行委员会举行了会议，强调必须加快和完成宪法审查进程。委员们通报了这一进程的进展和挑战。<sup>76</sup>

87. 在本报告所述期间，联邦议会通过了 11 项与安全有关的法律，包括反恐恐怖主义法案、《国家情报与安全局法》(令人遗憾的是，该法破坏了人权和法治)以及推动重债穷国倡议进程的法律。独立专家感到遗憾的是，人权体制和立法议程没有被列为优先事项。

88. 由联合国实施并由一些会员国供资的联合警察方案继续为联邦政府和联邦成员州的警察部门提供技术支助、基础设施、培训和协调。在该方案的第 1 阶段(2018-2023 年)，建立了 12 个警察局，并考核、招聘和培训了 1,299 名警察。总

<sup>73</sup> Horn Observer, “How a Somali police officer raped an IDP woman, extorted \$10 from her family”, 23 November 2023.

<sup>74</sup> S/2023/109, 第 37 段。

<sup>75</sup> S/2022/665, 第 71-73 段。

<sup>76</sup> Hiiraan Online, “President Mohamud, Prime Minister meet committees to advance constitution completion”, 18 June 2023.

共有 1,784 名警员接受了涉及人权、领导力、性暴力和性别暴力、选举和安全方面的专门培训。<sup>77</sup>

89. 邦特兰司法、宗教事务、宪法和改造部在 2022 年年度报告中指出，为应对有罪不罚现象、确保问责和增强社会凝聚力所作的努力使农村地区的非诉讼纠纷解决中心数量增加，自 2014 年以来，由 4 个增加到 9 个。这些中心处理的案件涉及家庭事务、财务纠纷、土地纠纷和伤害。该部建议加强这些中心，包括倡导妇女等少数群体及其他边缘化和弱势群体成员更多地参与裁决过程，使人们有更多机会诉诸司法系统。

### C. 基准 3: 确保尊重意见和表达、集会和结社自由

90. 独立专家指出，政府、联合国以及新闻和媒体协会开展了一些活动，旨在培养记者的知识和能力，为记者和媒体开展工作创造安全和有利的环境。

91. 2022 年 9 月，在非索过渡特派团和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的支持下，索马里全国记者联合会组织了为期三天的索马里记者安全和保障磋商论坛，在此期间，记者们通过了一项索马里记者安全问题国家行动计划，该计划旨在保护记者的生命权和媒体自由，并根除索马里的有罪不罚现象。<sup>78</sup>

92. 2022 年 11 月 5 日，索马里记者联合会完成了由美国大使馆资助的新闻培训课程，内容涉及按照表达自由标准推动索马里媒体专业化，培训课程惠及索马里 6 个州的 51 名记者。<sup>79</sup>

93. 2022 年 12 月 15 日，非索过渡特派团与索马里女记者权利协会合作，为驻摩加迪沙的 25 名索马里女记者举办了为期三天的媒体人员安全和保障以及基本报道技能培训。<sup>80</sup>

94. 2023 年 6 月 12 日，信息、文化和旅游部长启动了一项为期五天的培训方案，旨在使记者，特别是第一线记者具备采访叛逃或被俘青年党成员所需的技能。这项培训是该部一项更广泛方案的组成部分，该方案旨在加强媒体参与，并对抗极端主义团体散布的宣传。<sup>81</sup>

95. 2023 年 7 月 2 日，在欧洲联盟和自由新闻无限制组织的资助下，索马里记者联合会召集 10 名媒体所有者和管理人员，在摩加迪沙组织了为期一天的宣传会议，旨在使与会者进一步认识和理解倡导改善媒体人员劳工权利和工作条件的重要性。<sup>82</sup>

<sup>77</sup> 见 <https://unsom.unmissions.org/unsom-police>.

<sup>78</sup> 教科文组织，“索马里记者通过一项记者安全国家行动计划”，2022 年 9 月 12 日。可查阅 <https://en.unesco.org/news/somali-journalists-adopt-national-action-plan-safety-journalists>.

<sup>79</sup> 见 <https://sjsyndicate.org/2022/11/05/51-somali-journalists-complete-training-funded-by-the-u-s-embassy/>.

<sup>80</sup> 非索过渡特派团，“索马里女记者接受安全和保障及基本报道技能培训”，2022 年 12 月 16 日。

<sup>81</sup> Abdiqani Abdullahi, “Minister of Information launches 5-day training program for journalists”, Somali News Agency, 12 June 2023.

<sup>82</sup> Federation of Somali Journalists, “FESJOJ’s advocacy seminar media owners and managers”, 3 July 2023.

96. 联合国开发计划署(开发署)继续资助索马里第一个全妇女媒体项目“Bilan”，该项目旨在帮助女记者克服在社会和专业领域面临的挑战，并为女记者提供安全和有保障的工作环境。<sup>83</sup>

97. 独立专家重申禁止酷刑委员会提出的关切，即政府尚未审查 1964 年《刑法》，并在没有具体法律的情况下继续骚扰、逮捕和拘留记者。<sup>84</sup>

#### D. 基准 4: 在社会各个方面促进妇女权利和性别平等

98. 在本报告所述期间，没有为批准《消除对妇女一切形式歧视公约》或《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》而采取措施，也没有采取措施废除歧视妇女的规定。

99. 2022 年 9 月 5 日，总理启动了索马里国家行动计划，以执行《索马里妇女宪章》和安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议，重申妇女在预防和解决冲突方面发挥重要作用，并强调必须处理边缘化、妇女代表性不足以及保护妇女和女童等问题。<sup>85</sup>

100. 2022 年 11 月和 12 月，在“消除性别暴力 16 天运动”期间，人民院第一副议长、负责索马里问题秘书长副特别代表和妇女与人权发展部与国内和国际伙伴合作召开了一系列会议，以推进妇女和女童保护和教育方面的立法框架。<sup>86</sup> 2022 年 12 月，联索援助团推出了一本名为《勇气的故事》的书籍，介绍性暴力受害者可以采取哪些步骤追究施害者的责任。作为由开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)共同领导的妇女、和平与保护联合方案执行工作的一部分，联索援助团为编写面向社区领袖和基层代表的与冲突有关的性暴力问题培训员培训手册提供了技术支持。<sup>87</sup>

101. 性别不平等剥夺了索马里妇女和女童接受海事教育和参与经济的机会，尽管妇女养家糊口，通过从事农业、渔业、鱼类加工业和肉类贸易赚取收入。为应对这一挑战，政府于 2023 年 2 月启动了《海事部门妇女国家行动计划》，通过增加妇女的机会和突出妇女的成就，强化索马里妇女在海事部门的地位并增强她们的权能。<sup>88</sup>

102. 2023 年 5 月 18 日，在欧洲联盟索马里能力建设特派团和联索援助团的支持下，妇女与人权发展部组织了一次活动，庆祝索马里妇女在海事部门的成就，以纪念国际海事妇女日。<sup>89</sup>

<sup>83</sup> 开发署，“索马里首个全部由妇女组成的媒体团队成立一周年”，2023 年 4 月 11 日。

<sup>84</sup> 人权高专办，“禁止酷刑委员会专家称赞索马里在重建国家和政府体制方面取得的进展，并提出与酷刑定义和死刑有关的问题”，2022 年 11 月 9 日。

<sup>85</sup> S/2023/109, 第 60 段。

<sup>86</sup> 同上，第 62 和第 64 段。

<sup>87</sup> 同上，第 80 和第 81 段。

<sup>88</sup> 联索援助团，“国际海事妇女日庆祝索马里妇女的成就和潜力”，2023 年 5 月 18 日。

<sup>89</sup> 同上。

103. 在妇女与和平与安全领域，负责索马里问题秘书长副特别代表主持了一次联合国与索马里女议员之间的高级别会议，探讨四个战略行动领域：(a) 与性别有关的重点立法；(b) 与全国协商委员会的战略合作；(c) 尽早采取行动，落实30%的妇女配额；以及(d) 对女议员进行能力建设。<sup>90</sup>

#### E. 基准 5: 确保尊重儿童权利，并促进增强青年权能

104. 索马里未采取有力措施，推动旨在保护儿童的立法议程。2022年5月，索马里表示，在2022年8月底或2023年初之前，将批准一项儿童权利法案，此外还有其他防止歧视儿童的法案草案。<sup>91</sup> 独立专家感到关切的是，在编写本报告时，儿童权利法案尚未获得批准。她敦促政府采取步骤，批准旨在保护儿童的法案。

105. 2022年11月，儿基会及其合作伙伴收到“教育不能等”(旨在应对紧急情况和长期危机中教育问题的全球基金)提供的500万美元突发事件应对赠款。<sup>92</sup> 目前，索马里全国有480万名儿童失学，350万名儿童需要紧急保护服务。<sup>93</sup>

106. 2022年9月12日，过渡当局与联合国签署了移交议定书，将据称与武装团体有关联的儿童移交给儿童保护民事行为体；341名儿童被移交儿基会，以获得重返社会支助。<sup>94</sup>

107. 2022年9月28日，青年与体育事务部与国际建设和平联盟签署了一份谅解备忘录，目的是增强索马里青年的权能，使他们成为变革的推动者，并积极参与与国家建设进程。该伙伴关系立足于促进机构合作关系，侧重分享知识、专长和经验，以促进青年在索马里各地建设和平进程中的代表性和参与。<sup>95</sup>

108. 2023年5月，联邦内阁批准了国家青年政策，该政策基于10项支柱，包括青年就业、积极参与社会事务、领导作用、和解以及防止吸毒和戒毒。根据《索马里青年战略》，青年及其组织被视为所有努力的合作伙伴，增强权能被视为在索马里实现持久变革的重要先决条件。<sup>96</sup>

109. 阿布迪阿齐兹关爱青年中心与联合国人口基金(人口基金)和青年与体育事务部合作，为青年人提供美容、裁缝和多媒体领域的职业培训综合方案和资源，

<sup>90</sup> [S/2023/443](#), 第64段。

<sup>91</sup> 人权高专办，“儿童权利委员会专家赞扬索马里努力改善政治治理，并询问女性生殖器残割和体罚现象的普遍性”，2022年5月10日。

<sup>92</sup> Education Cannot Wait, “Education Cannot Wait announces US\$5 million first emergency response grant for Somalia drought response”, 18 November 2022.

<sup>93</sup> 儿基会，“索马里人道主义状况报告第3号”(2023年3月)，第3页。

<sup>94</sup> [A/77/895-S/2023/363](#).

<sup>95</sup> Interpeace, “Ministry of Youth and Sports and Interpeace sign a Memorandum of Understanding (MoU) to advance the agenda for Somali youth in peacebuilding processes”, 29 September 2022.

<sup>96</sup> 见 <https://somalia.un.org/en/188331-youth-empowerment>.

使青年人掌握实用技能，以增强他们的就业能力，促进经济独立。该中心通过培养创业和自营职业能力，充当可持续增长的催化剂。<sup>97</sup>

## F. 基准 6: 促进经济、社会及文化权利——改善获得卫生保健、水、环境卫生、个人卫生和适当生活水准的机会

### 食物权

110. 2022 年 8 月，政府成立了环境与气候变化事务部，并任命了负责干旱应对的总统特使，这标志着索马里认识到粮食危机，关注生计问题，并认识到冲突与水资源方面的气候问题相互交织。

111. 人道主义行为体及其合作伙伴增加了对受影响社区的粮食、医疗和其他形式援助，但资金远低于缓解人道主义危机所需的数额。<sup>98</sup>

112. 独立专家感到鼓舞的是，索马里与国际开发协会重新接触并结清对国际金融机构的欠款之后，该国及其国际合作伙伴继续取得进展，朝着在 2023-2024 年期间达到重债穷国倡议完成点的方向前进，此外，所有重债穷国倡议完成点立法改革都已在议会两院通过，与债权人的谈判也将结束。自 2022 年 9 月以来，世界银行执行董事会已批准 1.8 亿美元的额外资源，用于满足供水、公共资源管理和城市境内流离失所者的关键需要，<sup>99</sup> 而国际货币基金组织于 2022 年 12 月提供了 900 万美元。<sup>100</sup>

### 健康权

113. COVID-19 疫情的挑战持续存在，2020 年 1 月 3 日至 2023 年 8 月 9 日期间，世界卫生组织报告了 27,334 例确诊病例及 1,361 例相关死亡。截至 2023 年 7 月 25 日，总计接种了 10,555,834 剂疫苗。<sup>101</sup>

114. 据估计，三分之一的索马里人面临精神卫生挑战。此外，索马里男子的自杀率为每 10 万人中 11.5 人，高于全球平均水平。一个由不同合作伙伴组成的联盟制定了一项路线图，内容涉及如何制定精神卫生和社会心理支持纳入方案，使之与国家政策、战略和资源相一致，以促进利益攸关方达成共识并作出承诺，满足冲突后环境中的精神卫生和社会心理需要，实现可持续和平与和解。<sup>102</sup>

<sup>97</sup> 人口基金，“增强索马里青年权能：阿布迪阿齐兹关爱青年中心的变革性影响”，2023 年 5 月 21 日。

<sup>98</sup> 见 <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/somalia/report-somalia/>。

<sup>99</sup> S/2023/109, 第 25 段。

<sup>100</sup> 国际货币基金组织，索马里，基金组织国别报告第 22/375 号(华盛顿特区，2022 年)。

<sup>101</sup> 见 <https://covid19.who.int/region/emro/country/so>。

<sup>102</sup> Interpeace, “Integrating mental health and psychosocial support (MHPSS) into peacebuilding efforts and transitional justice in the Somali Regions”, 26 June 2023.

115. 政府将卫生部门预算从 2021 年的 3,360 万美元增加到 2022 年的 5,850 万美元，占总预算的 6%，较之前五年分配给卫生部门预算的平均比例(2%)有所提高。<sup>103</sup>

## 劳工权利

116. 独立专家欢迎政府于 2023 年 6 月 10 日与国际劳工组织(劳工组织)签署一份谅解备忘录，以执行索马里第一项体面工作国家方案。该方案符合国家发展计划，并寻求促进为保护劳工权利而进行的社会对话。<sup>104</sup> 然而，《劳动法》还有待修订。

## G. 基准 7: 保护残疾人、少数群体和边缘化群体的权利

117. 关于残疾人，独立专家指出，索马里在更广泛的国家建设进程中努力加强人权框架，包括在 2019 年批准了《残疾人权利公约》，随后出台法律以设立国家残疾人机构。然而，对残疾人、少数部族和其他边缘群体的歧视持续存在，挑战犹存，特别是如何处理长期存在的人道主义框架、内战遗留问题以及持续不断的冲突和恐怖活动。<sup>105</sup>

118. 在联合国难民事务高级专员公署和联索援助团的支持下，少数群体权利倡导者提出的关于挪用援助的社区案件管理投诉得到核实，并采取了行动。

119. 一些利益攸关方报告说，综合管理系统显示，管理系统中的性别暴力案件减少了 18%，原因在于采取了提高认识举措以及坚持倡导关注少数群体的投诉。

120. 在邦特兰，一人一票制度有望改变“4.5 部族分权模式”的动态；然而，许多利益攸关方报告说，多数部族和领导人的态度并没有改变。民间社会团体继续开展项目和活动，例如组织足球俱乐部，以消弭社群之间的隔阂。

## 七. 国际援助与合作

121. 包括联合国及其合作伙伴在内的国际社会继续支持索马里政府的政治、经济和社会发展方案，以促进人权和保护索马里人。国际援助侧重于在联邦和联邦成员州两级进行体制建设，通过培训进行人权能力建设，气候复原力以及人道主义支助。

122. 独立专家欣见联合国支助索马里安全部队开展行动的信托基金获得更多资金，除其他外，用于提供非致命装备支助；<sup>106</sup> 对人道主义应对计划和联合警察方案的供资也有所增加，这证明了国际社会对索马里改革议程的承诺。<sup>107</sup> 独立

<sup>103</sup> 见 <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/somalia/report-somalia/>.

<sup>104</sup> 劳工组织，“索马里首项体面工作国家方案签署”，2023 年 6 月 14 日。

<sup>105</sup> Kirsten Young, “Exclusive humanitarianism: Policy recommendations for genuine inclusion of persons with disabilities in humanitarian action”, *International Review of the Red Cross*, vol. 922 (November 2022).

<sup>106</sup> S/2023/109, 第 88 和第 89 段。

<sup>107</sup> S/2022/665, 第 49、第 68 和第 87 段。

专家称赞各方通过 2023 年 5 月 24 日在纽约举行的非洲之角认捐会议以及 2022 年 12 月 6 日在开罗举行的气候复原力高级别会议(会议讨论了在气候危机反复发生之际, 索马里拯救生命的需要以及中长期可持续性问题的), 努力筹集资金, 应对气候变化对人权的享受所构成的影响。

## 八. 结论

123. 联邦政府已着手采取改革措施, 依照民主价值和原则, 包括人权标准建立联邦和州的机构以及宪法和法律框架。然而, 这些措施面临种种挑战, 包括与青年党的持续冲突, 部族和政治冲突, 以及干旱、洪水和饥荒等自然灾害, 这些挑战继续在索马里造成复杂紧急情况, 并加深了人道主义和人权关切。

124. 2022 年 8 月, 政府表示其优先事项包括处理安全、司法、和解和社会发展问题。一年后的今天, 从上次报告所列基准和指标来看, 促进和保护人权方面的进展情况喜忧参半。独立专家注意到政府努力通过发动进攻应对不安全的局势, 并欣见政府继续致力于达到重债穷国倡议的完成点。

125. 独立专家赞扬索马里总统努力加强与前线国家的联系, 与联邦成员州建立关系, 定期举行全国协商委员会会议以加强联邦制, 并采取步骤平息冲突, 调和联邦成员州之间的紧张关系, 以增进索马里的团结和凝聚力, 创造有利于和平与安全的环境。然而, 如果所采取的做法未能尊重和保护人权, 或者未能扩大民间社会的参与, 这些努力就可能受到削弱。

126. 新的联邦议会成立后第一年, 通过了 11 项与安全有关的法案, 这表明联邦议会有能力迅速采取行动。<sup>108</sup> 独立专家欢迎全国协商委员会通过新的联邦司法模式, 以处理法治和问责问题, 随后开展了几项针对司法人员的能力建设活动。希望国家预算由此增加对这一部门的供资, 以便持续开展这些工作。

127. 独立专家感到遗憾的是, 人权关切(包括推进立法议程, 以加强保护平民特别是妇女和儿童的人权框架)没有被列为优先事项, 以确保问责。

128. 独立专家承认, 有实例表明, 政府以及国家和国际利益攸关方采取举措并开展活动, 通过加强人权能力, 在社会上建立人权文化, 应对最盛行的侵犯和践踏人权行为。这些举措是实现基准指标的基础, 但要实现基准指标, 仅靠这些举措还不够。

129. 大雨季的降雨状况好于原先预期, 这避免了饥荒, 但也导致索马里许多地区发生洪灾, 从而增加了对人道主义援助的需求。然而, 人道主义资金无法满足需要。鼓励国际社会继续努力为索马里人民提供支助。

130. 令人关切的是, 1964 年《刑法》、2020 年《媒体法》、反恐法以及在反恐怖主义背景下通过的其他行政命令的部分内容继续对享受表达自由产生负面影响。独立专家呼吁当局释放目前根据这些法律被拘留的记者, 并加快审查和改革法律及行政框架, 以确保这些框架符合国际人权义务。

131. 在与少数群体、边缘化群体和残疾人有关的方面未能取得进展, 因为需要优先应对正在发生的人道主义危机, 这种危机表现为因气候变化而加剧的极端干

<sup>108</sup> 见 <https://www.osagsomalia.com/resources/bulletins-contents/legislation/>.

旱。为处理目前存在的歧视问题，不仅应当确定配额，而且应当要求所有机构在报告中提供反映少数群体参与情况的分类数据，以及关于监狱和拘留人数、孕产妇死亡率、人道主义支助和教育机构的统计数据。

132. 对儿童的保护受到质疑，因为武装团体造成持续冲突，政府及其国际伙伴、前线国家和部族民兵发动进攻，导致儿童权利受到严重侵犯。儿童还首当其冲地受到因气候变化而加剧的干旱、洪水和环境退化的影响。如果儿童的权利得不到优先考虑和保护，儿童加入武装团体的可能性就会增加。

133. 《索马里妇女宪章》得到接受，被视为促进妇女权利以及指导政府机构举措和非政府组织活动的政策应对；然而，《索马里妇女宪章》尚未成为该国的人权法律框架，以根据《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》处理问责问题，打击一切形式和表现的暴力侵害妇女和女童行为，或确保妇女在政治、经济和公共生活领域的平等。现有的法案草案可提供实现这一目的的途径。

## 九. 与其余基准和指标有关的建议

134. 独立专家建议政府与国际伙伴和利益攸关方合作，在 2024 年底前，即利用第九个国家发展计划期间的剩余时间处理尚未实现的基准和指标。在实现指标所需的行动和机制已经到位的情况下，对基准作了相应调整。

### A. 基准 1: 促进安全、和平与和解，以在冲突中保护平民

135. 独立专家建议该国政府：

(a) 继续按照安全理事会第 2628(2022)号决议和关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，培训国家安全部队；

(b) 协调各项努力，向索马里警察部队提供充足的资金和资源，包括适当的装备和培训，使警察部队能够保护平民，并提高其调查和起诉能力；

(c) 从国家情报与安全局的任务中移除维持治安职能，并对相关法律进行审查；

(d) 继续加强国家和地方和解机制，以减轻部族暴力，根据安全理事会第 2628(2022)号决议第 11 段建立平民伤亡追踪系统，以确保问责，并公布结果以确保透明度；

(e) 建立透明的减轻平民伤害系统并使之制度化；

(f) 就暂停执行死刑开展全国对话，并坚持履行不判处儿童死刑的人权义务；

(g) 继续强调在索马里作战的所有双边部队人员不论级别或国籍为何，必须受国际法约束，必须进行迅速、彻底和公正的调查，追究施害者的责任，并对平民伤亡进行赔偿。

## B. 基准 2: 加强法治、问责和过渡期正义

136. 独立专家建议该国政府:

(a) 在 2024 年之前实施新的司法和惩戒模式, 并在 2024 年底之前完成宪法审查进程;

(b) 为司法事务委员会、国家人权委员会、宪法法院和反腐败委员会成员的遴选、评价和任命建立公正透明的程序, 以减少腐败并建立对法律制度的信心;

(c) 在 2024 年底之前, 加快通过 2018 年性犯罪法案、残割女性生殖器法案、少年司法法案和儿童权利法案, 使这些法案符合国际人权法和标准;

(d) 增加司法部门的预算, 以期促进和实现促进性别平等的办法, 并提供充足的人力资源能力;

(e) 遵循对严重侵犯人权行为的问责制和大赦法律, 扩大和增加推行过渡期正义的各种地方和平委员会。

## C. 基准 3: 确保尊重意见和表达、集会和结社自由

137. 独立专家建议该国政府:

(a) 释放仍然在押的记者、媒体工作者和人权维护者, 停止逮捕和拘留记者和媒体工作者;

(b) 宣布暂停对记者和媒体从业人员适用 1964 年《刑法》中削弱意见自由和表达自由的规定;

(c) 确保安全行为体和非国家行为体侵犯和践踏记者和人权维护者人权的行为得到彻底调查和起诉, 并给予补偿和赔偿;

(d) 在 2024 年底之前, 依照维护人权标准的国际义务, 审查经修正的 2020 年《媒体法》。

## D. 基准 4: 在社会各个方面促进妇女权利和性别平等

138. 独立专家建议该国政府:

(a) 在 2024 年之前, 采取紧急措施, 争取批准《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》, 并使国内法律与这些文书保持一致, 以更好地保护妇女和女童;

(b) 在 2024 年之前, 全面审查国内法规, 以期废除歧视妇女和女童的歧视性法律;

(c) 增加妇女诉诸司法的机会, 并规定在民选和任命职位, 包括在联邦和州司法系统的专业和行政工作人员职位中, 对妇女适用 30% 的配额;

(d) 在第九个国家发展计划期间结束之前, 将人权和性别问题纳入面向所有司法行为体的课程, 并对所有工作人员进行培训;

(e) 实施 2023 年制定的路线图，以推进《索马里妇女宪章》，在妇女的代表性和妇女参与选举进程方面，采用 30% 的最低配额标准并设法实现这一标准；

(f) 增强妇女权能，为此将女童入学率和保留率每年提高 2%，并增加妇女的商业和工作培训机会。

#### E. 基准 5: 确保尊重儿童权利，并促进增强青年权能

139. 独立专家建议该国政府：

(a) 在 2024 年底前，通过一项符合《儿童权利公约》的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) 建立严格的筛查程序，确保 18 岁以下的人不会被征募加入武装部队；

(d) 确保根据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，并确保将这些儿童毫无例外地移交给儿童保护行为体；

(e) 在 2024 年前投资建立一个全国性教育系统，为包括女童在内的所有儿童提供普遍、平等地接受和完成初等教育的机会；

(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，促进和确保青年获得就业机会，并有机会实习、接受职业培训和做学徒；

(g) 使青年参与政治、和平与安全进程的所有方面制度化并制定配额；

(h) 优先考虑对卫生和教育部门以及增强青年人权能进行战略投资，以便利用和加快人口结构转型。

#### F. 基准 6: 促进经济、社会及文化权利——改善获得卫生保健、水、环境卫生、个人卫生和适当生活水准的机会

140. 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的阿布贾宣言》的建议，将政府预算拨款再增加 9%，以履行通过一揽子基本保健服务改善获得综合保健和营养服务的机会的承诺；

(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，以便在 2024 年将水、环境卫生和个人卫生的可获性提高 20%；

(c) 立即暂停强迫迁离做法，并提供适当的补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) 通过并发布经修订的劳动法，进行定期审查，并要求编写关于公共和私营实体劳动标准遵守情况的年度报告，以促进问责制和透明度；

(e) 继续实施《国家持久解决办法战略》。

G. 基准 7: 保护残疾人、少数群体和边缘化群体的权利

141. 独立专家建议该国政府:

(a) 在 2024 年之前通过全面的法律, 禁止对残疾人、少数群体和边缘化群体一切形式的歧视, 并有效地加快消除导致残疾人无法享受权利的障碍;

(b) 在 2024 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) 采取必要措施, 通过规定代表配额, 确保提高少数部族和边缘化群体在政治结构和决策机构中的参与性和代表性;

(d) 释放因宗教信仰而被拘留的人, 维护临时宪法第 17(1)条所载的个人信奉宗教的权利。

---