



人权理事会  
普遍定期审议工作组  
第三十八届会议  
2021年5月3日至14日

根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的国家报告\*

索马里

\* 本文件印发前未经正式编辑。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 编写本报告所采用的方法.....	3
三. 规范和体制框架.....	4
四. 参与国际人权机制(条约机构)的情况 .....	5
五. 选举和政治参与.....	6
六. 司法和防止有罪不罚.....	7
七. 国际人道主义事务、和平与安全.....	10
八. 妇女权利和妇女保护.....	12
九. 儿童权利和儿童保护.....	13

## 一. 导言

1. 索马里联邦政府将促进和保护人权视为头等优先要务。索马里坚定地致力于维护人权原则和标准并应对全国各地出现的挑战。《索马里临时宪法》(宪法)第二章所载《权利法案》内含适用于索马里全体人民的基本人权原则。索马里联邦政府承认有必要不断加强负责在索马里保护和促进人权的国家机构的能力。

2. 本报告介绍落实索马里所接受的普遍定期审议建议方面的最新情况,以及自提交 2015 年国家报告以来所取得的进展。索马里在落实 2016 年普遍定期审议建议方面取得了重大进展,其中包括对已批准的条约开展相关报告和执行工作,以及制定在索马里进一步加强各机构能力和进一步加强对人权的尊重和保护的国家和立法措施。索马里在该领域取得的成就还包括:批准《残疾人权利公约》,设立国家残疾事务署、制定和核准包含人权工作重点的第九个《国家发展计划》,以及再次承诺实施《制止冲突中的性暴力国家行动计划》以及《儿童与武装冲突问题行动计划》和相关路线图。上述成就表明,索马里联邦政府致力于在本国促进和保护人权。本报告还触及索马里在落实 2016 年普遍定期审议建议方面所面临的挑战。联邦政府还在继续应对上述挑战。

3. 本报告所涉时期内,索马里经历了不同的进程和发展。索马里联邦政府与非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)一道,启动了非洲维持和平部队的撤出,在更广泛的安全过渡背景下,逐步将安全责任移交到索马里政府手中。COVID-19 疫情对索马里和索马里联邦政府的工作产生了影响,随着重要法律制定工作的推迟,为民众出台了重大的政策并提供了必不可少的服务。此外,各联邦成员州机构的编制和能力得到了加强,对人权产生了积极影响。索马里国民军(索国民军)和非索特派团在打击索马里全境的恐怖主义团体方面取得了一些进展,有助于人道主义援助进入解放区。

4. 2017 年 2 月,议会选出索马里总统,这意味着索马里自 2012 年结束过渡联邦政府以来进行了第二次和平的权力交接。自那以后,索马里联邦政府重新致力于民主和人权,于 2016/2017 年间进行了包容各方的选举,还批准了第七项核心国际人权条约,并营造了一种环境,使有关重要人权议题的公共讨论更为索马里人民所熟悉和接受。2020/2021 年的选举中,索马里联邦政府尚未能实现普选,但与 2016/2017 年的选举相比,在扩大和加强选举进程和参与方面已有所进步。索马里在作出上述努力之时,打击恐怖主义的斗争尚在进行。此外,政府在努力夺回被恐怖分子控制的地区同时,还致力于加强本国的法治机构。在国际合作伙伴的支持下,索马里警方继续得到加强,以切实发挥作用。

## 二. 编写本报告所采用的方法

5. 本报告系在妇女与人权发展部领导下,经与相关职能部委、各联邦成员州和民间社会组织及其他利益攸关方磋商协作编写。对于分属各相关部委职能范围的不同建议的落实情况,部际工作队在提供相关信息方面发挥了关键作用。妇女与人权发展部与索马里联邦政府不同部门的相关利益攸关方进行了(虚拟)磋商。这为各利益攸关方提供了机会,就接受的建议所取得的进展以及索马里保护人权工作中存在的挑战表达意见。此外,还收到了书面提交的材料,并将其纳入了本报告。妇女与人权发展部还阅读了各不同专题领域的各种政府报告和文件。随后,

妇女与人权发展部于 2021 年 2 月 15 日就第三轮普遍定期审议国家报告召开了一次国家审定会议。此次会议使所有相关利益攸关方得以在向人权理事会普遍定期审议工作组提交报告之前，就几近完稿的报告提出最后的评论和意见。

6. 本国家报告系按照编写普遍定期审议机制下提交的国家报告的一般准则编写起草，并虑及人权理事会 2011 年 3 月 25 日第 16/21 号决议。上述决议规定，第二个审议周期及以后的审议周期应当除其他外，侧重于所接受建议的落实情况和受审议国人权状况的发展动态。须指出的是，索马里于 2019 年 1 月首次成功提交了普遍定期审议中期报告，就索马里在第二轮审议中所接受建议的落实情况提供了最新信息。中期报告还列出了履行国家人权承诺方面的挑战和机遇。

### 三. 规范和体制框架

7. 索马里宪法审查进程一直在开展磋商活动，且在过去五年间取得了重大进展。上述进程让所有利益攸关方和寻求公平的团体参与其中，以确保索马里所有公民的意见均被纳入审查进程。索马里宪法事务部正在牵头开展新宪法草案的起草进程。视编写本报告之际正在进行的选举进程而定，新宪法草案预计将于 2022 年初前完稿，之后可组织议会进程和全民公投。索马里联邦政府正在致力于确保《索马里临时宪法》草案所载《权利法案》(第二章)得到加强。表达和媒体自由这项普遍权利深植于《索马里临时宪法》之中，目的是要在新宪法草案中保证和保障上述权利。2019 年和 2020 年的宪法审查进程包含公民和公共教育运动，其中着重强调了《联邦临时宪法》第二章，以提高公众对上述基本权利的了解。

8. 索马里在制定从公民权利和政治权利到经济、社会及文化权利的人权相关法律方面取得了重大进展。以下是索马里议会通过的法律概览：

- 《全国独立选举委员会法》；
- 《索马里政党法》；
- 《联邦选举法》；
- 《国家残疾事务署设立法》；
- 《独立人权委员会法》；
- 《〈媒体法〉修正案》；
- 《反洗钱和打击资助恐怖主义行为法》；
- 《国家难民和境内流离失所者法》；
- 《国家统计局法》；
- 《反腐败独立委员会法》；
- 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)；
- 《国家教育法》；
- 《索马里和印度囚犯交换协议》；
- 《〈保护文化和自然遗产公约〉法》。

#### 四. 参与国际人权机制(条约机构)的情况

9. 持续了二十多年的内战对索马里履行本国国际和区域人权条约机构报告义务的能力产生了负面影响。但是，索马里已成功加快了提交逾期未交的条约机构报告的速度，表明索马里致力于履行本国的国际人权义务。在此背景下，自 2015 年以来，索马里已编写并提交了三份核心人权条约缔约国报告：(一)《禁止酷刑公约》初次缔约国报告；(二)《儿童权利公约》缔约国报告；(三)2020 年 10 月提交的《公民及政治权利国际公约》缔约国报告。妇女与人权发展部为上述进程在索马里全国开展了访谈和广泛磋商，以收集用于上述缔约国报告的信息和数据。在提交第三轮普遍定期审议国家报告之时，索马里仅有两份逾期未交的缔约国报告，即《消除一切形式种族歧视国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》的缔约国报告。上述报告将是联邦政府优先提交的下一批报告。

10. 继为批准《残疾人权利公约》而进行广泛的磋商和宣传之后，索马里联邦政府于 2018 年 10 月 2 日签署、并于 2019 年 8 月 6 日批准了该公约。宣传和批准工作为落实残疾人权利提供了动力，并强化了促进和保护残疾人权利的工作，也强化了残疾人对包括政治和选举进程在内的公共生活的参与。与此同时，索马里与残疾人社群的利益攸关方合作，制定了一项具有包容性的残疾人权利相关法律，目前即将定稿。在此之前，在妇女与人权发展部的推动与协调下，于 2018 年 12 月颁布了一部关于设立索马里国家残疾事务署的法律。该国家机构的职能是应对残疾人所面临的挑战，让政府对保护残疾人权利工作负起责任，并确保残疾人切实参与社会的方方面面，包括治理和发展领域。

##### 《消除对妇女一切形式歧视公约》

11. 自上一轮普遍定期审议以来，索马里加大了与国际人权条约机构和机制的接触和合作力度。妇女与人权发展部牵头就批准《消除对妇女歧视公约》的路径与各种利益攸关方团体进行了磋商。上述磋商的重点是让利益攸关方熟悉此项核心人权公约及其中规定的索马里的相关权利和义务。此外，2017 年，妇女与人权发展部长在纽约联合国大会期间与消除对妇女歧视委员会主席进行了磋商，讨论索马里批准该公约的可能性，以及开展广泛宣传以确保公众理解索马里有必要批准此项核心人权公约的问题。为此，妇女与人权发展部于 2019 年率领《消除对妇女歧视公约》基准考察团前往埃及，目的是从比较角度了解其他国家在批准进程方面的经验，为索马里本身的批准进程提供参考。

12. 在整个第三轮普遍定期审议所涉时期内，索马里联邦政府与两名索马里人权状况独立专家进行了接触，准许并支持他们对索马里进行访问，包括访问不同的地区和联邦成员州。独立专家的职能有助于凸显索马里的人权状况，并为倡导在索马里加强尊重、促进和保护人权工作作出了贡献。2016 年，索马里向联合国所有人权专题特别程序和专家发出了访问索马里的长期有效邀请。索马里联邦政府于 2018 年自发邀请了人权维护者处境问题特别报告员，并于同年邀请了白化病患者享有人权问题独立专家。此外，索马里也欢迎适当的国际人权专题专家来访并将为其提供支持，以推动重建本国的人权框架和制度。

13. 此外，索马里还主动与非洲联盟(非盟)接触，以促进加入和批准《〈非洲人权和民族权宪章〉关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)及其他相关

条约。妇女与人权发展部制定了启动批准进程的措施，包括就此编写并向部长会议提交了一份备忘录。2020年3月，索马里成功批准了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(又称《坎帕拉公约》)并交存了批准文书。此外，2021年1月，索马里还启动了批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的磋商进程。

14. 为了缓解境内流离失所者的悲惨境况，索马里联邦政府制定了一项可持续的多年期政策框架。索马里联邦政府与贝纳迪尔地区行政当局一道，在贝纳迪尔(大摩加迪沙地区)开展了一项境内流离失所者概况调查活动，以便为建立境内流离失所者数据库提供信息。一些联邦成员州，例如西南州和邦特兰州，已建立起收容境内流离失所者的机制和基础设施。但尽管如此，如何保证所有利益攸关方均参与上述努力依然是一项挑战。为了应对这一挑战，索马里联邦政府建立了一项与联邦成员州协调的机制，负责讨论如何实施所提议的政策框架，以改善境内流离失所者境况，并缓解索马里流离失所现象的根源问题。

15. 就与文化权利有关的国际条约而言，索马里批准了教科文组织《保护世界文化和自然遗产公约》(1972年)和《保护非物质文化遗产公约》(2003年)，使索马里成为上述两公约的第194个和第180个缔约国。这是索马里朝着促进和保护索马里人民的文化和遗产权利方向迈出的重要一步。

## 五. 选举和政治参与

16. 索马里联邦政府致力于为在索马里实现普选、积极的政治参与和民主选举铺平道路。过去五年间，政府逐步推进了根据普选原则举行全国议会选举的法律框架。在索马里的选举和政党问题上出台了下列至关重要的法律：

- 2015年颁布了《全国独立选举委员会设立法》。除其他外，该委员会负责指导、协调和管理选举进程的方方面面。全国独立选举委员会负责为政党进行登记。迄今为止，全国独立选举委员会总共正式登记了100个政党。
- 颁布了《政党法》(2016年)。目前正在等待议会批准通过《政党法》修正案。
- 对1962年《公民身份法》条款进行修订的《公民身份修正法》草案正在等待部长会议批准。《公民身份修正法》草案的主要改进之一是保护妇女平等享有国籍权。
- 2020年2月20日颁布了《联邦选举法》。

17. 继就选举制度、保障妇女参与的方案、选举管理机构达成政治协议并建立起独立的选举争议解决机制后，于2016年举行了间接选举。与2012年的选举相比，2016年的议会间接选举相对来说更加公平、透明，也更具包容性。2016年间接选举期间，索马里实行了妇女政治代表须达30%的配额机制。2016年的妇女配额竞选活动成功地使议会女性候选人赢得了25%的议会席位(2012年为11%)，也使部长会议中的女性比例达到最高值(23%)。索马里联邦政府认识到，有必要将上述妇女代表比例提高到规定水平，并在努力通过明确的选举模式实现这一目标。

18. 《联邦选举法》实行单席相对多数决制选举模式，要求政党在联邦议会两院至少拥有 50% 的席位。此外，联邦议会于 2020 年 2 月任命了一个联合特设委员会，负责制定公平、公正分配席位的规范框架，确定妇女配额、索马里兰地区候选人选举问题和为贝纳迪尔的代表分配席位问题。全国独立选举委员会负责实施《选举法》所规定的选民登记模式。该机构评估了在 2020/2021 年议会选举之前实行生物识别身份登记的可行性。该委员会在其调查结论中指出，采用这种模式，选举最早只能在 2021 年 7 月进行。

19. 全国独立选举委员会的可行性评估结论是，以直接投票为基础的选举不会按时完成。根据上述结论，索马里联邦政府和联邦成员州领导人于 2020 年 9 月 17 日达成了一项政治协议，以确保议会选举及时进行。联邦议会于 2020 年 9 月 23 日批准了上述协议，确定了间接选举的总体管理模式，还规定了 30% 的妇女配额。索马里联邦政府已公布间接选举不同阶段的时间表。间接选举最终应以 2021 年 2 月或 3 月的总统选举告终。

20. 2018 年 12 月，一些联邦成员州开始通过法律，设立独立选举机构，在成员州一级管理联邦成员州的选举。尽管索马里在该领域取得了进展，但在推动公众切实参政方面依然面临着挑战，主要原因是索马里一些地区的安全局势不堪一击，而各机构尚处在加强自身能力的过程当中。

## 六. 司法和防止有罪不罚

### 和解

21. 就和解努力而言，索马里认识到，必须处理过去在内战期间发生的侵犯人权行为并为幸存者建立补偿机制。在此背景下，索马里总统于 2019 年 2 月公开承认了索马里政府过去在 1980 年代在索马里北部各州犯下的侵犯人权行为。这表明索马里联邦政府致力于实现真正的和解。此外，索马里联邦政府又于 2019 年 3 月制定了《民族和解框架》，该框架系通过 2017 年的几次民族和解磋商会议制定。上述磋商会议系由内政、联邦事务与和解部组织。《民族和解框架》是一项战略性政策，阐述了在索马里推进令人信服的民族和解进程的要件。索马里联邦政府将通过该进程致力于确保就最令人发指的罪行切实追究责任。此外，索马里联邦政府还在制定《索马里大赦法》，以对如何实行大赦作出规范。

### 《索马里刑法》

22. 过去五年一直在审查的《索马里刑法》最初系由 1962 年 12 月 16 日第 5 号立法令批准，于 1964 年 4 月 2 日生效。审查后产生了一项《刑法》修订草案。上述修订草案旨在将《世界人权宣言》所载关于保护个人自由的基本原则纳入其中。新《刑法》一旦完成，将与国际标准相符，保护基本权利，并包含打击一切形式犯罪，尤其是针对诸如儿童、少数民族和流离失所者等弱势群体的犯罪的规定。此外，现行《索马里刑法》还规定：案件受不止一部刑事法律管辖；特别法优先于一般法；不过，《刑法》还是适用于其他特别法所管辖的案件，除非后者另有规定。所以说，妇女与人权发展部所制定的法律草案，如《性犯罪法案》、

《儿童权利法案》、《禁止切割女性生殖器法案》和《残疾人权利法案》，作为优先于《索马里刑法》条款的特别法，将提供重要的(额外)法律保护。

## 性犯罪

23. 索马里总检察院于 2017 年设立了一个性暴力和性别暴力股，配备了经过培训的特别检察官，其中半数为女性。总检察院正在努力扩充性暴力和性别暴力股，并建立更完善的案件监测系统。此外，总检察院正在反击由警方、罪犯和受害者家人(通常由长老代表)之间以传统方式和解刑事案件的做法。考虑到传统司法机制和正式司法制度之间现存的差距，在联邦政府和联邦成员州两级作出了努力，以提高传统长老对妇女权利的认识。

24. 为了对新《刑法》的条款予以补充，尤其是对有关性犯罪的条款予以补充，妇女与人权发展部在与利益攸关方进行广泛磋商后制定了《性犯罪法案》。该法案旨在处理性犯罪、改善性暴力和性别暴力受害者诉诸司法的机会，并确保罪犯不会逍遥法外。新《刑法》起草工作一经完成，妇女与人权发展部将对该法进行人权审查。新《刑法》草案预计将于 2022 年前完稿。

## 司法机构改革

25. 此外，司法系统机构能力有限，这一直是保护人权方面的一个重大障碍，仍在对伸张正义和诉诸司法造成影响。索马里联邦政府认识到上述挑战，正在逐步改革正式司法机构，并优先加强司法系统官员的能力。2017 年，司法部推出了一项大规模的国家计划，在索马里全国培训 350 多名司法官员，为加强上述官员的能力提供了支持。法官、检察官和书记官长接受了培训。此外，培训还涵盖了一些重点领域，包括法院的管理和领导、民事审判程序、刑事审判程序、索马里刑事法律的一般原则以及被告和受害者的权利，使参训人员的能力和技能有所提高，有助于其日常工作。

26. 索马里联邦政府努力改革和加强司法系统，确保对案件进行分类并在适当的管辖区内审理，由此减少了军事法庭审理的平民刑事案件数量。索马里联邦政府开设的一个新设施，即摩加迪沙监狱和法院综合大楼，自 2019 年初开始投入运营。该设施内有法官和检察官办公区，也有监狱囚室。该设施配备更加完善，可以处理安全级别高的案件。

## 法律援助

27. 现行《索马里刑事诉讼法》第 15 条规定了享有免费法律顾问的权利。此外，《索马里临时宪法》第 34 条第(4)款规定，“对于无力为自己安排法律辩护者，国家须提供免费的法律辩护。”《索马里临时宪法》第 29 条第(5)款规定，保障每个“否则可能遭受不公正待遇”的儿童享有获得法律援助的宪法权利，也保障每个无力负担法律顾问费用的被逮捕或拘留者享有获得法律援助的宪法权利。在索马里，大多数被逮捕或拘留者均无力负担法律顾问费用。在上述背景下，索马里司法部制定了《国家法律援助政策》。部长会议于 2016 年 6 月核准了该政策。该政策推广一种由民间社会组织、公益律师事务所和律师助理提供法律援助的混合模式。索马里的法律援助政策旨在解决最弱势群体长期缺乏诉诸司

法机会的问题和过去三十年来存在的司法不平等问题，与此同时推动和加强政府机构和民间社会组织的积极参与，尤其是提供法律援助的组织的积极参与。此外，司法部还启动了《法律援助政策》实施进程，并在索马里各州开设了法律援助办事处。这将对活跃在不同联邦成员州的流动法庭等其他策略起到补充作用，且符合政府在《2020-2024 年国家发展计划》下的司法改革优先要务。

## 解决海盗问题

28. 司法部还制定了《国家海盗和绑架问题法案》。该法将索马里海盗实施的海盗和绑架行为定罪入刑，同时保障此类案件中的司法管辖权以及海盗嫌疑人基本的正当程序权。该法案的编写工作通过包容各方的公众磋商完成，然后提交部长会议。部长会议应在 2021 年年中以前对该法案进行讨论、通过并进而递交议会。

## 表达自由

29. 政府已采取步骤，逐步完善表达自由权所适用的法律框架。相关法律包括 2017 年 10 月 2 日第 5 号法《国家通信法》和 2020 年 8 月《国家媒体法》修正案。《国家通信法》在不对表达自由权、知情权和隐私权等基本权利造成侵犯的情况下，就索马里的语音、宽带和邮政通信规定了监管框架。政府通过与记者、媒体工作者和表达自由相关民间社会组织进行广泛的对话，将有关完善 2016 年 1 月 9 日第 11 号法《联邦媒体法》的反馈意见纳入考量。《媒体法》修正案是有各种利益攸关方参与的广泛建设性磋商进程和倡导努力的产物。修订后的《媒体法》规定成立一个新闻理事会，负责制定道德标准，并受理和采取纪律处分。修订后的《媒体法》还禁止垄断公共广播，并规定设立一个政府传播中心，以提供获取政府相关信息的渠道。

30. 恐怖分子或犯罪分子将记者和其他人权维护者作为打击目标。索马里联邦政府决心应对上述挑战，并视其为亟待解决的一个严重问题。正因如此，索马里新闻部与总检察院接触，为处理被拘留的人权维护者和记者的问题建立合作关系。此种接触将使索马里可以在记者因其工作而被(任意)拘留的情况下迅速采取行动。此外，新闻部正计划起草一项政策，以解决记者遭攻击和任意拘留的问题。一些联邦成员州已公开宣布，承诺执行保障表达自由权的《索马里临时宪法》第 20 条。政府正在努力加强对侵犯人权行为的识别和报告，包括自 2018 年 6 月开始对记者进行立足于人权的报道方面的培训。

## 国家人权委员会

31. 关于国家人权委员会，2016 年 6 月颁布了设立该委员会的法律。妇女与人权发展部按照《国家人权委员会设立法》，牵头开展了广泛的甄选进程。该进程于 2017 年 12 月完成，选出了建议部长会议考虑的九名委员的候选人。作为将该委员会投入运转准备工作的一部分，妇女与人权发展部在联索援助团/人权高专办、开发署和儿基会的支持下，在《索马里人权问题联合方案》内纳入了为人权委员会提供支持的内容。该方案于 2018 年开始实施。

## 《索马里人权问题联合方案》

32. 《索马里人权问题联合方案》是一项耗资 600 万美元的人权方案，在开展和推进索马里各项不同人权要务方面的产出和预算相当大。该方案的主要目的是，通过落实索马里的人权承诺以及《国家发展计划》各项优先要务、普遍定期审议和《人权路线图》、《儿童与武装冲突问题行动计划》，加强促进和保护人权的框架，同时确保人权处在安全架构的核心。此外，《索马里人权问题联合方案》还包括针对公务员、法律部门工作者以及索马里全国人权领域工作者的人权能力建设。鉴于该方案的第一阶段将于 2021 年第一季度完成，已制定了该方案第二阶段，预计将于 2021 年 4 月前启动。第二阶段将在迄今所取得的成就基础上再接再厉，巩固在推进索马里人权方面所取得的成果。

### 索马里联邦政府与索马里联邦成员州的合作

33. 索马里联邦政府与索马里各联邦成员州密切合作，推动建立了多个平台，以鼓励并促成在发展与安全、联邦成员州之间的合作、联邦化进程以及联邦成员州麾下州军队的一体化等方面，就一系列广泛的专题领域进行对话。此外，在教育领域正在实施一项更有凝聚力的政策，以确保在全国范围内均等地提高教育质量。索马里联邦政府和联邦成员州已开始与非索特派团进行讨论，以研究如何就在一般情况下保护人权和在军事行动中保护人权开展协作。

## 七. 国际人道主义事务、和平与安全

### 人权法律

34. 此外，索马里联邦政府还制定了旨在加强人权保护的律。这其中包括《禁止切割女性生殖器法案》、《性犯罪法案》、《儿童权利法案》、《少年司法法案》、《教育法》和《国家残疾人权利法》等相关法律草案。上述法案将把索马里根据其所批准的国际文书承担的义务纳入国内法。在此背景下，索马里作为一个刚刚摆脱冲突的国家，面临着以促进包容环境为基础的跨领域改革要务，政策和法律的实施因此种固有的挑战而被推迟。

35. 索马里内部安全部和国防部一直在对安全部队进行国际人道法和人权培训。此外，索马里国民军和索马里警察部队也一直在打击青年党的联合行动框架内，接受捐助国和非索特派团提供的培训。再者，司法部与内部安全部和国防部一道，通过为解决侵犯人权方面的关切而设立的特设调查组，针对安全部队侵犯人权行为展开了部级调查。索马里联邦政府正计划加大力度针对安全部队实施的严重罪行展开部级调查。

### 《国家公民身份法案》

36. 索马里内政部制定了《索马里公民身份修订法案》。《索马里公民身份法》最初系于 1962 年颁布。上述修订法案目前已到达部长会议一级，将由部长会议讨论和核准。法案草案中一项非常积极的修订内容是，保障索马里妇女平等享有国籍权。

## 国家残疾事务署

37. 此外，2018年12月31日，索马里总统签署了《残疾事务署法案》，使之成为法律。2021年1月，部长会议批准由提名的五位专员领导该机构。须指出的是，五位专员中有三位是女性。除《残疾事务署法》外，编写本报告期间，妇女与人权发展部正在开展《国家残疾人权利法案》制定进程的最后几轮磋商。该法案将触及残疾人在享有其权利方面所面临的诸多挑战。

### 《反恐法案》

38. 此外，内部安全部制定了《国家反恐法》，其中载有合法打击恐怖主义行为和合法核查安全机构权力的规定。该法案草案几经修改，以确保符合国际人权标准。部长会议于2017年核准了该法案。2019年，联邦议会在一读后将该法案退回给政府。目前政府正在对该法案进行复议。复议过程将顾及议会提出的关切，包括恐怖主义的定义、为恐怖主义提供资金和恐怖主义训练等问题。此外，妇女与人权发展部还为《反恐法》提供了大量有关人权的技术性意见，以确保该法符合人权标准和原则。预计上述意见将在定稿当中被纳入考量。妇女与人权发展部将与内部安全部接触，对该法进行审查，确保该法符合人权。此外，还制定并通过了打击洗钱行为的法律，以供实施。

## 经济恢复和减贫

39. 索马里联邦政府计划、投资与经济发展部制定了《索马里恢复与复原力框架》。该框架为索马里取得进展提供支持，内容包括干旱后复苏、备灾以及更长期的可持续复原力等等。该国家框架的设想是让索马里打破迄今已历经三十年的人道主义危机循环往复。此外，索马里联邦政府与各联邦成员州一道，制定了一项应对饥荒和干旱风险的综合战略，其中包含干旱影响需求评估，这是一项旨在确定、优先考虑和解决因干旱造成的需求的方案。此外，农业部还制定了不同的方案，以可持续地支持小农和农企生产足够的粮食，从而实现可持续的粮食安全。

40. 在索马里经济恢复的背景下，联邦政府于2020年3月达到了“重债穷国倡议”的决定点。这是联邦政府大力倡导确保债务减免以集中精力进行国家关键改革和重建的结果。联邦政府决心利用“重债穷国倡议”所提供的契机，推进关键改革，包括安全部门的改革，并加强本国的人权保护工作。

## 境内流离失所者

41. 强迫迁离问题一直是索马里面临的一个挑战。境内流离失所者所占据的土地是公民个人和公共机构的财产。索马里联邦政府一直在过渡期正义和土地政策改革框架范围内努力制定一项制度，以可持续地解决境内流离失所者和迫迁问题。索马里联邦政府制定了《国家迫迁问题指导原则》，禁止强迫迁离，并规定了驱逐前须遵循的保护措施和程序，以确保人们包括适当住房权在内的权利得到保护。贝纳迪尔地区行政当局的持久解决方案股在摩加迪沙进行了首次强迫迁离全

面风险评估。该股已成功阻止 8,000 户家庭和 58 个境内流离失所者定居点遭强迫迁离。

## 八. 妇女权利和妇女保护

### 制止冲突中的性暴力

42. 妇女与人权发展部召开了一次磋商论坛，对索马里《制止性暴力国家行动计划》进行审查。由索马里联邦政府主持的国家性别暴力问题小组于 2017 年在摩加迪沙举行了第一次会议。此外，通过利用法律援助提供方和流动法庭，增加了诉诸司法的机会，使性暴力和性别暴力的幸存者受益，且有助于解决有罪不罚问题。妇女与人权发展部和司法部主张将性暴力和性别暴力案件从习惯司法系统完全移交给正式司法系统，并针对索马里全国范围内专门处理性暴力案件的检察官启动了一项能力建设方案。旨在加强向冲突相关性暴力幸存者提供服务的努力包括，建立了首个用于在性暴力和性别暴力案件中进行分析和采证的法医化验室。

43. 索马里联邦政府和联合国签署了承诺制止冲突中性暴力的联合公报，表明了索马里执行联合国安全理事会第 1325 号决议的政治意愿。在上述背景下，妇女与人权发展部启动了《制止冲突中性暴力国家行动计划》实施计划的制定工作。这是一项总括性计划，旨在以境内流离失所者等易遭性暴力的弱势群体为特别关注重点，采取措施减少索马里冲突背景下的性暴力。《索马里人权问题联合方案》是推进实施《制止冲突中性暴力国家行动计划》的方案之一。此外，妇女与人权发展部还与联邦成员州和民间社会组织利益攸关方一道，于 2017 年对上述国家行动计划进行了一次联合审查。

### 《索马里妇女宪章》

44. 2019 年 3 月 4 日至 6 日，索马里组办了索马里妇女大会。这是最大规模的妇女集会之一，它将来自各联邦成员州、民间社会组织以及其他利益攸关方的 350 多位妇女和女孩汇聚一堂。此次大会是妇女与人权发展部和由来自不同背景、不同联邦成员州的妇女组成的指导委员会历时数月牵头开展积极、包容各方的磋商进程的结果。此次大会的主要目的是，讨论和确定妇女在参与公共事务方面所面临的主要障碍，以及如何克服上述障碍。

45. 此次大会的成果是有史以来第一部《索马里妇女宪章》，其中编纂了索马里妇女在宪法、解决性暴力、诉诸司法、切割女性生殖器以及妇女参政和参与各级政府的治理等领域的诉求。该宪章在范围、广度、包容程度以及所追求目标方面均具有开创性。该宪章要求就妇女所面临的障碍不断进行宣传倡导和应对处理，并指出必须将妇女在论坛上提出的问题植入法律，包括目前正在审查的《宪法》。索马里于 2019 年 3 月在纽约举行的妇女地位委员会第六十三届会议期间首次发布了该宪章，凸显出政府致力于执行该宪章。该宪章的成果继续影响着促进妇女参与公共事务的运动，包括当前的选举进程。

## 《国家性别政策》

46. 此外，索马里还对《国家性别政策》进行了审查，以对照第九个《国家发展计划》(2020-2025 年)以及《索马里妇女宪章》调整该政策。该政策将为促进索马里男女平等权利的平台提供重大支持。《国家性别政策》系经与妇女团体、青年、民间社会组织、传统长老和本土社群领袖等所有相关利益攸关方进行一系列包容性磋商而制定。此外，该政策还就解决性别平等和增强妇女权能问题制定了切实可行的路线图。该政策的主要内容植根于重点关注人道主义事务复原力和恢复等领域的各项国家进程。该政策规定将性别平等方面的优先要务纳入第九个《国家发展计划》，并改善索马里全国不同弱势群体和边缘社群的公民、社会、经济、政治、法律和社会文化状况。

## 九. 儿童权利和儿童保护

### 征募和使用儿童兵

47. 索马里在解决征募儿童兵问题上取得了重大进展。索马里联邦政府通过国家情报和安全局，为逃脱恐怖分子掌控的儿童建立了审查机制。国防部继续实施关于征募和使用儿童问题的国家行动计划和关于在武装冲突中杀害和致残儿童问题的行动计划。国防部制定了一项全面而有效的审查机制，以确保犯有严重罪行不得加入或留在索马里安全部队。此外，索马里联邦政府还支持设立了四个负责协调儿童相关政策的委员会，支持将《儿童权利公约》纳入国内法并予以执行，并支持与各种儿童权利非政府组织的协调工作。妇女与人权发展部正在与不同利益攸关方合作，以协调上述各委员会从而提高效率。

48. 索马里联邦政府建立了一个旨在处理包括前儿童兵在内的已脱离部队的恐怖主义战斗人员的方案。该方案由索马里政府和国际合作伙伴共同管理和推动，旨在促进接收和甄别前儿童兵，协助前儿童兵重新融入社群，并开展持续的社会宣传活动。在该方案内，索马里联邦政府在索马里全国建立了几个重返社会和改过自新中心。尽管政府努力防止儿童被征募和被带离家庭和社群，但恐怖主义组织每年都会能征募到大量儿童成为儿童兵。索马里联邦政府内部安全部举行了圆桌技术会议，以审查甄别前儿童兵的相关安全程序。

49. 索马里联邦政府妇女与人权发展部与国防部合作，致力于建立一项支持儿童兵重返社会和保护儿童兵的政策框架。这项工作是与确保儿童不会加入索马里国民军或联邦成员州部队的相关政策同步进行的。在上述背景下，索马里联邦政府正在实施一项生物识别和核查身份登记计划，以支持国民军防止征募儿童的努力。就此制定了一项《标准操作程序》。让社群领袖和部族长老参与了审查过程，以确保/保证所征募的新兵过去未曾犯过严重罪行。

### 六种严重侵犯儿童权利的行为

50. 此外，索马里国民军司令还发布了一项命令，禁止在军事行动中实施六种严重侵犯儿童权利的行为，包括征募、牵扯和使用 18 岁以下人员。此外，索马里联邦政府于 2019 年 10 月制定了一项计划，目的是加快实施关于制止和防止军队征募和使用儿童的国家行动计划和关于停止杀害和致残儿童的行动计划。内部安

全部致力于审查、甄别和发现所有此前曾与武装团体有关联的儿童，并着手让其重返社会。上述儿童被定为幸存者和受害者，因而不会受到总检察长的起诉。

## 将《儿童权利公约》纳入国内法

51. 索马里正在推出妇女与人权发展部与联邦成员州及其他主要利益攸关方协作制定的《儿童权利公约》执行计划。此前，索马里于 2019 年 9 月根据《儿童权利公约》提交了初次缔约国报告，并于 2020 年 2 月全面答复了儿童权利委员会的《儿童权利公约》问题清单。为了确保将《儿童权利公约》切实纳入索马里国内法，妇女与人权发展部制定了《儿童权利法案》，以加强现有的国家保护儿童框架。索马里已签署《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。编写本报告期间正在进行全国对话，讨论这一重要国际人权文书的批准问题。此外，索马里联邦政府还在国防部和妇女与人权发展部等相关职能部门以及联邦成员州机构的支持下，致力于实施《儿童与武装冲突问题行动计划》。

## 社会保护

52. 索马里劳工与社会事务部制定了有史以来第一项《国家社会保护政策》。该项政策于 2019 年 3 月推出。索马里的社会保护框架旨在减轻脆弱性，加强人道主义和发展优先要务之间的一致性，并解决对人道主义援助的依赖问题。鉴于自然灾害频发，对索马里不同社区均造成影响，对于索马里而言，这是一项头等优先要务。这也将增强索马里人的抗灾能力，以减轻灾害并争取减少贫困。此外，该项政策也有助于借助服务于妇女、儿童、残疾人、境内流离失所者、老年人等最弱势社群的各项举措，增加获得社会服务和援助的机会。

53. 妇女与人权发展部与索马里各大学以及儿基会合作，于 2020 年设立了一个社会工作学位项目，目的是减轻 COVID-19 对索马里儿童及其家庭的冲击。该项目旨在通过临时调用社会工作专业的高年级学生，增强政府和民间社会组织合作伙伴应对儿童保护和性别暴力相关问题的能力。COVID-19 特定项目的重点是培养社工专业学生的能力，以及时发现和遏制 COVID-19 的传播。除其他外，该项目的主要干预措施有：(一) 开展关于 COVID-19 的提高认识、预防和缓解活动；(二) 减小和应对由于索马里可能发生的 COVID-19 疫情而在儿童保护以及性暴力和性别暴力方面出现的风险；(三) 改变社区行为，从而遏制 COVID-19 感染者人数的增加；(四) 记录性暴力和性别暴力以及儿童保护相关案件数量的减少和移交适当机构处理的案件数量的增多。

## 出生登记

54. 《儿童权利法案》目前正在与不同利益攸关方讨论之中，关于索马里建立出生登记制度的法律框架将被纳入其中。根据《儿童权利法案》第 12 条，负责出生登记工作的政府主管部门为儿童出生地的区卫生局或市政卫生局，在政府未设卫生局的小村镇，则为村长或镇长办公室。按照设想，该制度实行职权下放。出生登记必须在儿童出生后 30 天内完成。

## 街头儿童

55. 妇女与人权发展部对索马里残疾儿童的状况进行了一次快速评估。该评估审查了摩加迪沙、加尔卡约、拜多阿和基斯马尤四个城市残疾儿童的现状。该部在开展此项评估时，试图了解残疾儿童在参与社会方面所面临的主要障碍，包括在获得应享服务方面所面临的主要障碍。此外，此项评估还试图通过闲谈了解残疾的普遍程度。参与此项评估的儿童就自己为何流落街头给出了不同解释。这使索马里政府得以制定适当的政策和后续方案，以预防和减轻这一问题。此项评估报告的主要建议之一是制定一项政策框架，以便采取适当的、符合具体情况的方案对策，并与儿童、主管部门、社群以及父母/监护人保持密切、持续的接触。

---