



人权理事会

第二十五届会议

程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

单独举行的关于向索马里提供人权领域援助的高级别互动
对话

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会关于向索马里提供人权领域的援助的第 23/114 号决定提交，理事会在决定中请联合国人权事务高级专员就 2013 年 9 月 24 日单独举行的高级别互动对话提供一份关键结论的概要。本报告还就拟定和在索马里国家和地方各级执行后过渡期人权路线图，以及在索马里实现人权提出了建议。



目录

| | 段次 | 页次 |
|--------------------------------------|-------|----|
| 一. 导言..... | 1-3 | 3 |
| 二. 联合国人权事务副高级专员的致辞和小组成员 的发言 | 4-11 | 3 |
| 三 全体讨论期间的发言概要..... | 12-16 | 5 |
| 四 结论..... | 17-22 | 6 |
| 五 建议..... | 23-25 | 7 |

一. 导言

1. 人权理事会在 2013 年 6 月第二十三届会议通过的第 23/114 号决定中，决定“单独举行一次高级别互动对话，以探讨所有利益攸关方如何能够切实努力完成并执行路线图并在索马里实现人权”。互动对话于 2013 年 9 月 24 日在理事会第二十四届会议期间举行。
2. 互动对话由人权理事会主席雷米久什·亨采尔主持。联合国人权事务副高级专员弗拉维亚·潘谢里致开幕词，之后是小组成员发言，包括索马里总理阿卜迪·法拉赫·赛义德、秘书长任命的索马里人权状况独立专家沙姆苏勒·巴利、负责索马里问题的秘书长特别代表兼联合国索马里援助团团长尼古拉斯·凯伊、非洲联盟索马里问题委员会主席特别代表兼非洲联盟索马里特派团(非索特派团)团长穆罕默德·萨利赫·阿纳迪夫、非洲妇女教育家论坛国家协调员(索马里)扎赫拉·努尔、Elman 和平与人权中心执行主任法尔图温·阿丹、Horn 有线电视总裁穆罕默德·阿卜迪·穆罕默德。
3. 本概要由联合国人权事务高级专员办事处依据人权理事会第 23/114 号决定编写。

二. 联合国人权事务副高级专员的致辞和小组成员的发言

4. 联合国人权事务副高级专员在开幕词中指出，虽然自 2010 年 9 月单独就索马里问题举行互动对话以来在政治领域取得了积极进展，但是该国的人权状况仍然十分严峻。敌对行动，尤其是索马里南部和中部某些地区的敌对行动继续对平民造成负面影响，他们常常被卷入敌对双方的交火中。副高级专员指出，人权捍卫者和记者继续成为暗杀对象。经济、社会和文化权利方面的状况仍然令人担忧；教育和服务，例如医疗的提供十分有限。性暴力和基于性别的暴力发生率高，也仍是一个令人关切的问题。副高级专员还说，青年党的持续攻击提醒人们，在确保索马里所有人员的安全方面仍然任重道远。她指出，打击暴力和有罪不罚以及确保保护人权是建立和平的关键。关于路线图，她敦促应当有明确的基准和执行时限，并明确每个基准的执行机构。路线图要想成功，政府应当通过包容和参与式进程，尽量就路线图的执行与全国所有利益攸关方磋商，并且应当定期报告执行情况。副高级专员称，人权高专办将与联合国索马里援助团一道，支持索马里政府作为大量国际人权文书的签署国，履行在普遍定期审议中作出的承诺。
5. 索马里总理指出，虽然青年党的力量被削弱，但是最近对肯尼亚西门购物中心的袭击提醒人们，确保索马里及区域安全仍然面临挑战。他指出，通过军事途径解决索马里问题还不够，必须应对所有方面，包括建立法治、恢复经济，以及为年轻人提供教育和就业机会。总理指出，在索马里面临的诸多挑战中，政府在增进和保护人权方面取得了进展，例如通过废除“4.5 部族分权模式”推动了少

数群体的参与权，以及通过任命妇女担任政府要职促进了妇女参政。他指出，已起草了一份设立国家人权委员会的法案，且政府正在落实对索马里的普遍定期审议中提出的建议。他说，已建立了一个调查袭击和杀害记者事件的工作队。关于性暴力和基于性别的暴力，他指出政府推行零容忍政策。他还说，伊斯兰教不容忍女性外阴残割，因此政府将采取措施消除该做法。为了打击有罪不罚，政府正在努力加强法治机构和打击腐败。政府已提出一项旨在为所有索马里人提供教育的举措，并计划与国际劳工组织合作，增加就业机会。总理承认民间社会和侨民为国家重建发挥了重要作用。他称赞索马里人权状况独立专家为发起制定路线图做出的努力和贡献，重申政府承诺在拟定路线图时开展全国范围的磋商。最后，他表示，政府感谢非索特派团对打击青年党的支持，感谢联合国索马里援助团为建立和加强各类国家机构提供的支助。

6. 索马里人权状况独立专家称，该国已到达一个关键时刻，愿意更进一步，但指出要想切实前进，需要国际社会与民间社会齐心协力的支持。他说，建立一个受到索马里人民拥护的健全的人权保护体系将推动重建和和解。他对通过路线图，以及政府决定设立一个人权部以协调路线图的妥善执行表示欢迎。然而，他提醒所有与会者，20多年的武装冲突摧毁了社会结构和曾使索马里免于分崩离析的基本社会机构。这造成一种根深蒂固的有罪不罚和无视权威的氛围，从最近对某些据称强奸案的处理中可见一斑。独立专家承认联合国索马里援助团肩负重要的人权任务，敦促联合国索马里援助团与人权高专办为支持路线图的执行开展密切合作。他建议人权高专办今后考虑就增进和保护索马里人权规定更加专门、单独的职能。

7. 负责索马里问题的秘书长特别代表兼联合国索马里援助团团长介绍了联合国索马里援助团的任务，尤其是人权方面的任务，并概述了在全国设立区域办事处的努力。他说，联合国索马里援助团将与联合国各机构一道，采取综合方针应对索马里的人权挑战。他还称，联合国索马里援助团有望与非索特派团合作，向政府提供关于和平建设和国家建设的政策建议。此外，联合国索马里援助团已开始努力确保联合国向非联合国安全部队提供支助时落实对人权予以应有重视的政策。他说，联合国索马里援助团将继续与独立专家合作，并指出路线图将为更好地在索马里增进和保护人权奠定基础。他认为，路线图的执行需要政府、独立专家、民间社会、联合国索马里援助团、联合国各机构以及双边和多边合作伙伴的共同努力。

8. 非洲联盟索马里问题委员会主席特别代表兼非索特派团团长称，非索特派团的任务主要是军事或安全性质，但也有民事方面的任务。他称，非索特派团已采取重要措施，确保在开展军事行动时充分尊重国际人道主义法，并尽可能降低附带损失。他特别提到2011年通过的间接交火政策以及部署前培训，培训包括对人权予以应有重视的政策，以及联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策。他还提到非洲联盟2013年3月通过的保护平民战略，以及将根据安全理事会第2036(2012)号决议和第2093(2013)号决议设立的平民伤亡情况跟踪、分析和应对股。非洲联盟索马里问题委员会主席特别代表概述了与索马里政府合作的各个领

域，称非索特派团正在向索马里人提供人道主义援助，包括重建学校、修复卫生基础设施、提供免费医疗和药物。最后，他指出推进索马里人权任重而道远，希望该路线图将为确保增进和保护索马里人权提供模板。

9. 非洲妇女教育家论坛索马里国家协调员认为，索马里一直存在广泛的人权侵权行为主要是因为政府结构和机构薄弱。政府职位掌握在部族手中继续削弱了该国的民主化进程。此外，发展缓慢和国家经济基础薄弱导致大规模的失业，年轻人非法移入其他国家，当起海盗或加入青年党等军事团体。

10. Elman 和平与人权中心执行主任称，索马里性暴力和基于性别的暴力的发生率极高，主要针对妇女和儿童。她指出，民间社会组织批评政府通常是为了激励政府改善人权状况。民间社会愿意与政府一道重建国家。她敦促政府确保民间社会组织和人权捍卫者以及其他弱势群体的安全。

11. Horn 有线电视总裁称，索马里严重限制言论自由和新闻自由。记者是一个危险的职业，记者一直是武装团体，尤其是青年党袭击和杀害的对象。自 2010 年 9 月举行关于索马里的互动对话以来，该国已有 28 名媒体工作者遇害。他指出，有罪不罚的文化使情况更加恶化，呼吁政府确保追究人权侵犯者的责任。他指出，媒体法草案的某些条款违反了言论自由原则，敦促政府处理这一问题。

三. 全体讨论期间的发言概要

12. 全体讨论期间，以下代表团作了发言：澳大利亚、巴林、丹麦、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、欧洲联盟、法国、加蓬(代表非洲集团)、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、科威特、马尔代夫、墨西哥、摩洛哥、挪威、塞拉利昂、巴勒斯坦国(代表阿拉伯集团)、苏丹、瑞士、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。下列非政府组织在讨论中发言：东非和非洲之角人权捍卫者项目、人权观察、国际发展法组织、国际教育发展会和国际新闻工作者联合会。伊斯兰合作组织也作为政府间组织作了发言。

13. 许多代表团指出，举行互动对话显示了国际社会对索马里稳定和繁荣的重视。对话还被视为重申了国际社会的决心，以及所有利益攸关方再次承诺支持索马里政府建设和平、实现稳定 and 经济发展。一些代表团对独立专家的继续参与及其对索马里的宝贵支持和帮助表示欢迎，并注意到安全理事会关于通过设立政治特派团升级在索马里的部署的决定。

14. 许多代表团称赞索马里政府与联合国人权机制积极和有建设性的接触，以及与国际社会的积极接触。代表团对通过后过渡期人权路线图表示欢迎，指出这显示了政府对将尊重人权制度化的承诺和政治意愿。宣布设立人权部并将 8 月 27 日定为索马里国家人权日的决定也得到欢迎。代表团对索马里政府采取的改善人权状况的措施表示赞赏，例如向议会引入重要人权立法——包括关于设立国家人权委员会、监察员办公室、司法服务委员会和宪法法院的立法，以及通过并开始执行国家稳定计划。

15. 然而，一些代表团指出，人权领域虽然取得了一些积极进展，但仍然存在严峻挑战。主要挑战是基于法治和对人权的尊重重建国家机构，以及提供医疗和教育等基本服务。许多代表团对国内流离失所者和难民的状况、性暴力和基于性别的暴力发生率高、人权捍卫者和记者继续遭到袭击和杀害表示关切。代表团还提出人权侵权行为不受惩罚这一主要关切问题。

16. 关于安全局势，许多代表团称局势仍然令人担忧，并指出结束索马里的冲突不仅对确保政府稳定，而且对促进全球安全至关重要。一些代表团称，恐怖主义仍然是创造有助于推动人权的环境的主要障碍，建议在改善索马里政治和安全局势的同时确保增进和保护人权。许多代表团在谴责对内罗毕西门购物中心的恐怖袭击的同时强调，经过该事件，国际社会更加需要进一步为索马里政府巩固和平与稳定提供支持。他们称，不能孤立地看待索马里的安全局势，需结合其对整个非洲角的影响看待。

四. 结论

17. 小组成员针对全体讨论中的一些评论和问题作了总结。总理概述政府的优先事项如下：改善安全和司法体系；妥善管理公共资金；提供基本服务。总理称，政府致力于制度建设以及增进和保护人权。在这方面，他强调执行路线图至关重要，国际社会可以通过提供相关专长和能力建设为政府提供支助。他解释道，将设立一个独立的委员会，以监测国内流离失所者的状况。总理敦促国际社会履行在《索马里契约》中做出的承诺，该契约的执行将对索马里的人权状况产生影响。

18. 负责索马里问题的秘书长特别代表指出，对索马里政府和联合国驻索马里机构表示的支持必须转化为具体的实地行动。路线图要想取得切实成果，需要侧重路线图中的某些优先事项，索马里政府应当积极接受联合国索马里援助团和联合国各机构的战略意见。他还提醒索马里政府，需听取民间社会的意见。他提醒国际社会，鉴于局势严峻，对取得的成果应抱有现实的期望。

19. 非洲联盟索马里问题委员会主席特别代表指出，虽然各方对索马里面临的挑战的判断是一致的，但是对如何解决问题存在分歧。他概述了非索特派团实施的处理某些人权问题的机制，包括应对保护平民问题的监测和调查机制，以及关于性暴力和基于性别的暴力的预防、应对和宣传机制。非索特派团还在与民间社会组织合作，向索马里人提供各类人道主义服务。

20. 独立专家认为，路线图需要更加全面，应当将亟需应对的人权挑战作为优先事项，并应当规定适当措施和执行时限。这将有助于国际社会提供有针对性的支助。

21. 努尔女士提醒索马里政府，只有开展广泛磋商，包括在邦特兰和贾穆杜格等区域以及在侨民中开展广泛磋商，才能确保路线图为所有索马里人所有。

22. 阿丹女士强调增进和保护妇女人权不应被政治化。她强调，政府应确保信守并履行在不同论坛上做出的保护妇女权利的承诺，以确保特别是对性暴力和基于性别的暴力事件追究责任。

五. 建议

23. 建议索马里政府：

(a) 在拟定和执行路线图时，通过包容和参与式进程，与所有利益攸关方，包括民间社会和地区政府广泛磋商，并定期汇报路线图的执行进展；

(b) 为执行路线图提供所需的人力和财力资源；

(c) 为解决路线图中阐述的人权问题制定战略和具体行动；

(d) 利用独立专家、人权高专办和国际社会提供的技术援助，为基于国际规范尊重人权法奠定坚实基础；

(e) 暂停执行死刑；

(f) 批准核心人权条约，优先批准《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》；

(g) 依据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）设立一个国家人权机构；

(h) 将人权纳入所有领域，并确保拟议的立法和新设立的机构符合国际人权框架；

(i) 确保妇女参与各级决策制定进程；

(j) 加强公共机构处理人权侵犯事件的能力，划拨充分资源重建司法体系，以便将侵权行为的实施者绳之以法并伸张正义；

(k) 确保对以往的人权侵犯事件追究责任，特别关注最弱势群体的权利；

(l) 调查对人权侵犯行为，例如法外处决、性暴力和暴力侵害儿童行为的严重指控，并确保将据称犯罪者绳之以法；

(m) 确保可以在不对受害者、服务提供者和记者造成危险的情况下起诉性暴力事件；

(n) 立即开展有效打击女性外阴残割现象的运动；

(o) 确保充分实现言论自由权以及和平集会和结社的权利；特别重视确保为民间社会，包括人权捍卫者和媒体开展活动提供安全和扶持型环境；

(p) 建立针对武装部队和警察的审批程序，建立一个独立机制，系统地记录冲突各方的侵权行为以确保追究责任；

(q) 加强联邦与地方政府间的政治对话，以确保权力和权限的平衡分配；

(r) 特别是在 2016 年大选即将举行之际，推动其他政治观点；

(s) 解决贫困和粮食无保障问题——包括针对干旱和粮食歉收风险，储存适当的配给粮并建立分发渠道，向成功地再利用干涸耕地和水资源的机构咨询，以及改革农业方法。

24. 建议联合国：

(a) 确保将联合国索马里援助团人权部门的监测和定期公开报告作为优先事项，并确保毫不拖延地招聘合格的工作人员；

(b) 设立一个调查委员会或类似的适当机制，以记录在索马里犯下的违反国际人权法和国际人道主义法的严重罪行，并就追究责任的措施提出建议。

25. 建议国际社会：

(a) 向索马里政府提供所需支助，以确保执行路线图所需的人力和财力资源得到满足；

(b) 确保在所有优先领域采取基于人权、有重点的全面方针，并处理关于人权侵犯行为的严重指控；

(c) 支持设立一个独立和公正的调查委员会，以调查和记录对记者犯下的严重罪行，并就追究责任的措施提出建议；

(d) 向索马里政府提供所需的支助，以便其履行在国内和国际上做出的让索马里人过上有尊严的富足生活的承诺；

(e) 协助政府间发展管理局建立一个解决索马里安全问题的框架；

(f) 协助索马里政府开展和平和巩固工作，以及在所有地区政府中建立关键公共部门；

(g) 开展具体的合作，以确保履行在关于索马里的各项会议上做出的承诺。