



# 儿童权利公约

Distr.: General  
22 June 2022  
Chinese  
Original: English

## 儿童权利委员会

### 关于索马里初次报告的结论性意见\*

#### 一. 导言

1. 委员会在 2022 年 5 月 9 日和 10 日举行的第 2592 和第 2593 次会议上<sup>1</sup> 审议了索马里的初次报告，<sup>2</sup> 并在 2022 年 6 月 3 日举行的第 2630 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会欢迎缔约国提交初次报告并对问题清单作出书面答复，<sup>3</sup> 藉此可以更好地了解缔约国的儿童权利状况。委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话。

#### 二. 缔约国采取的后续措施和取得的进展

3. 委员会欢迎缔约国为执行《公约》而采取的各种立法、体制和政策措施，包括制定了各项法案和《2019-2023 年索马里每一个新生儿行动计划》、《2019-2023 年国家生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康与营养战略计划》以及《2019 年社会保护政策》。委员会还欣见缔约国在各个领域取得的进展，包括通过了国家发展计划，其中最近的一项是 2020-2024 年国家发展计划。委员会还赞赏地注意到缔约国于 2019 年批准了《残疾人权利公约》。

#### 三. 妨碍执行《公约》的因素和困难

4. 委员会注意到，持续的武装冲突、政治不稳定和武装团体的存在造成特别严重的影响，气候变化的后果在缔约国造成自然灾害，导致儿童权利受到严重侵犯，并严重阻碍了《公约》所载各项权利的落实。委员会提醒缔约国注意国际人权义务的连续性，并提醒注意《公约》规定的权利在任何时候都适用于所有儿

\* 委员会第九十届会议(2022 年 5 月 3 日至 6 月 3 日)通过。

<sup>1</sup> 见 CRC/C/SR.2592 和 2593。

<sup>2</sup> CRC/C/SOM/1.

<sup>3</sup> CRC/C/SOM/RQ/1.



童。委员会还提醒缔约国，缔约国负有保护人民的首要责任，因此应当立即采取措施，防止进一步的暴力侵害儿童行为，包括杀害和伤害儿童。

#### 四. 关注的主要领域及建议

5. 委员会建议缔约国在执行《2030 年可持续发展议程》的整个过程中，确保根据《公约》落实儿童权利。委员会敦促缔约国确保儿童有意义地参与设计和实施旨在实现全部 17 项可持续发展目标涉及儿童的方面的各项政策和方案。

##### A. 一般执行措施(第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)

###### 保留

6. 委员会感到遗憾的是，缔约国在批准《公约》时，对《公约》第 14、第 20 和第 21 条以及任何其他违反伊斯兰教法一般原则的规定表示保留。

7. 委员会参照 1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》，敦促缔约国加快正在进行的磋商，撤销对第 14、第 20 和第 21 条的解释性保留，并撤销对任何其他违反伊斯兰教法的规定的一般性保留。

###### 立法

8. 委员会注意到，缔约国广泛提及 2012 年《临时宪法》，其中引入了一些儿童权利标准，特别是儿童的定义、不歧视、儿童最大利益原则和取缔有害做法方面的标准。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 《宪法》自 2012 年以来一直是临时性的，旨在通过永久《宪法》的宪法审查进程进展缓慢；
- (b) 许多关于儿童权利的法案已在议会搁置多年。

9. 委员会建议缔约国：

- (a) 加快通过符合国际人权标准，包括符合《儿童权利公约》的永久《宪法》的进程；
- (b) 汇编与一些缔约国的最佳做法有关的资料，这些缔约国具有相似的法律制度、文化和宗教背景，在立法改革中编纂了对伊斯兰教法更进步的解释；加强与公众、相关专业人员以及社区和宗教领袖在社区一级的协商，以期建立共识，加快通过有关儿童权利的法案，使之符合国际人权标准，并审查现行法律。

###### 全面的政策和战略

10. 委员会注意到，缔约国正在制定一项五年期国家儿童行动计划，该计划将于 2023 年启动；缔约国五个联邦成员州也处于制定儿童保护政策和计划的不同阶段。委员会还注意到缔约国执行了《2020-2024 年国家发展计划》，正在该计划之下开展涉及儿童权利的活动。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明通过符合《公约》规定的政策和计划的时间表以及为有效执行这些政策和计划所分配的资源。

11. 委员会建议缔约国在国家和联邦成员州各级加速通过计划，这些计划应涵盖《公约》所涉的各个领域，并得到各项机制以及充足的人力、技术和财政资源的支持，以促进有效执行。

#### 协调

12. 委员会欢迎设立国家儿童权利工作队和局长协调小组，在国家和联邦成员州各级各主要职能部委之间协调儿童权利活动，并在摩加迪沙进行区一级协调。然而，委员会感到遗憾的是，儿童权利方面的跨部门合作不足，各州的情况存在差异。

13. 委员会敦促缔约国建立一个适当的高级别跨部委机构，为该机构规定明确的任务并赋予充分权力，在跨部门、国家、联邦成员州和地方各级，横向和纵向协调与执行《公约》有关的各项活动。缔约国应确保为该协调机构的有效运作提供必要的人力、技术和财政资源。

#### 资源分配

14. 委员会注意到，缔约国有资格获得债务减免，这将使政府能够进行社会改革。然而，委员会严重关切的是，缔约国据报存在大规模腐败、部族争斗、缺乏财政问责等问题，国家政府与联邦成员州之间没有就收入分配达成一致，这些对缔约国实现儿童权利产生了极其负面的影响。委员会还感到关切的是，对卫生、教育和社会保护部门的预算分配仍然很低，而且联邦成员州之间差异很大。

15. 委员会回顾关于实现儿童权利的公共预算编制的第 19 号一般性意见(2016 年)，并注意到可持续发展目标之具体目标 16.5，建议缔约国：

- (a) 对儿童的预算需要进行全面评估，为有关儿童权利的新法律编制费用估计，并根据《公约》第 4 条分配适当的预算资源，以落实儿童权利；
- (b) 为所有儿童确定预算项目，特别关注那些处于弱势或脆弱地位、可能需要社会扶持措施的儿童，并确保即使在经济危机、自然灾害或其他紧急情况下，也要保证这些预算项目；
- (c) 采取适当措施处理部族争斗，并加强反腐败委员会，以有效发现、调查和起诉腐败行为。

#### 数据收集

16. 委员会欢迎缔约国就受冲突影响的儿童、寻求庇护儿童和难民儿童的数据以及儿童免疫接种趋势提供资料。然而，委员会感到关切的是，缔约国缺乏数据收集系统和关于所有地区儿童状况的数据，并缺乏最新的人口数据，这有碍于评估儿童的现状以及政策和投资对儿童的影响。

17. 委员会回顾关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)，建议缔约国：

- (a) 在国家和联邦成员州各级建立数据收集系统，确保收集的关于儿童权利的数据涵盖《公约》各个领域，按年龄、性别、残疾状况、地理位置、族裔和民族血统、部族归属和社会经济背景分列数据，以便利分析儿童的状况，特别是弱势儿童的状况；

(b) 确保关于儿童权利的数据定期更新，在有关部委之间共享，并被用于在不受政治和部族影响的情况下制定、监测和评估各项政策、方案和项目，以有效执行《公约》。

### **独立监测**

18. 委员会注意到，2016年6月通过了一项设立国家人权委员会的法律，但遗憾的是，提名的九名专员仍在等待内阁核准和议会批准，该委员会尚未开始运作。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 最终核准国家人权委员会专员人选，这些专员应真正独立，尤其是不受部族影响；确保专门负责监测儿童权利的专员能够以对儿童问题敏感和爱幼的方式受理、调查和处理儿童提出的申诉；

(b) 确保国家人权委员会的独立性，包括在资金、任务和豁免方面的独立性，以确保充分遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

### **传播、提高认识和培训**

20. 委员会注意到缔约国为提高对《公约》的认识所作的努力，包括提高议员和缔约国各部委协调人的认识。然而，委员会感到关切的是，包括儿童在内的公众以及相关专业人员对《公约》的了解程度很低。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 与民间社会组织合作，加强提高认识方案，包括加强提高认识运动，以确保公众，包括父母和儿童自身广泛了解《公约》；

(b) 确保所有从事儿童工作的专业人员，特别是社会工作者、执法人员、卫生保健人员、移民和庇护事务官员、从事与被剥夺家庭环境的儿童有关工作的专业人员和工作人员以及媒体接受关于《公约》之下儿童权利的强制性培训。

## **B. 儿童的定义(第1条)**

22. 委员会注意到，2012年《临时宪法》将儿童定义为18岁以下的人，但委员会感到关切的是：

(a) 其他法律和政策，包括邦特兰和索马里兰成员州的宪法规定了不同的儿童定义，将儿童界定为15岁以下的任何人；

(b) 伊斯兰教法和传统习俗规定，儿童期在身体成熟时，即12至14岁之间结束；

(c) 根据《临时宪法》第28(5)条，婚姻任何一方未达到最低结婚年龄的，婚姻为非法。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 修正立法，使之与《临时宪法》第29(8)条相统一，以确保所有法律规章毫无例外地将儿童界定为18岁以下的人；

- (b) 修正立法，确保明确禁止与 18 岁以下的人结婚，对女童和男童均适用；
- (c) 开展提高认识方案，使人们更加支持和理解儿童的定义，即儿童是指 18 岁以下的任何人。

#### C. 一般原则(第 2 条、第 3 条、第 6 条和第 12 条)

##### 不歧视

24. 委员会欢迎《临时宪法》规定所有儿童平等并禁止歧视。然而，委员会深为关切的是，由于限制性的社会、文化和宗教规范和习俗对女童的福祉和发展造成损害，女童受到结构性歧视。委员会还感到关切的是，对残疾儿童、境内流离失所儿童、被剥夺家庭环境的儿童、少数部族儿童和其他处于边缘化和弱势地位的儿童的歧视持续存在。

25. 委员会注意到可持续发展目标之具体目标 5.1 和 10.3，敦促缔约国：

- (a) 在法律和实践中，消除在生活各个领域对女童的歧视，包括为此制定提高认识战略，以反对包含歧视的社会和文化规范和表现形式，并确保女童享有与男童平等的权利和机会；
- (b) 修正法律和做法，以禁止对残疾儿童、境内流离失所儿童、被剥夺家庭环境的儿童、少数部族儿童以及其他处于边缘化和弱势地位的儿童的任何形式的歧视。

##### 儿童的最大利益

26. 委员会欣见《临时宪法》第 29(7)条规定了儿童的最大利益原则。然而，委员会感到关切的是，这项原则没有在法律和实践中得到充分体现。

27. 委员会回顾关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利的第 14 号一般性意见(2013 年)，建议缔约国：

- (a) 确保在所有立法、行政及司法程序和判决中，以及在与儿童有关和对儿童有影响的所有政策、方案和项目中，适当纳入儿童将自己的最大利益列为首要考虑的权利，并一致地加以解释和适用；
- (b) 制定程序和标准，为主管机构所有相关人员提供指导，以确定儿童在各个领域的最大利益，并将其作为首要考虑给予应有的重视。

##### 生命、生存和发展权

28. 委员会严重关切的是，许多儿童在武装部队和武装团体的战斗和袭击中死亡或受伤。委员会还感到关切的是，5 岁以下儿童的死亡率很高，包括可预防疾病造成的死亡，尽管死亡率近几十年来显著下降。

29. 委员会敦促缔约国：

- (a) 防止儿童参与暴力行为，采取一切可行措施，以确保保护儿童不受敌对行动的影响并照顾儿童受害者，包括为此实施《临时宪法》第 29(6)条，全面

履行 2012 年签署的终止和防止征募和使用、杀害和残伤儿童行为行动计划<sup>4</sup> 之下的承诺，并继续排除爆炸物和提高对减轻地雷风险的认识；

(b) 继续采取旨在预防和降低 5 岁以下儿童死亡率和发病率的措施，包括通过应对可预防的疾病和提供基本社会服务；

(c) 适用联合国人权事务高级专员办事处关于采取立足人权的方针执行降低和消除 5 岁以下儿童可预防死亡率和发病率的政策和方案的技术指南。<sup>5</sup>

#### 尊重儿童的意见

30. 委员会欢迎缔约国努力为儿童在学校和儿童议会的参与创建平台。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国未在政策和实践中充分承认儿童表达意见的权利，在这方面进展甚微。

31. 委员会根据《公约》第 12 条，并回顾关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)，建议缔约国：

(a) 促进所有儿童在家庭、社区和学校内有意义和有权能地参与，建立一个儿童议会，并让儿童参与与他们有关的所有事项的决策，特别关注女童、处于边缘化和弱势地位的儿童以及失学儿童；

(b) 确保儿童的意见在法院以及涉及儿童的所有相关行政程序和其他程序中得到适当考虑，特别是为此通过适当的法律并培训专业人员。

#### D. 公民权利和自由(第 7 条、第 8 条和第 13 至第 17 条)

##### 出生登记和国籍

32. 委员会严重关切的是：

(a) 尽管在邦特兰和索马里兰的一些地区采取了举措，但缔约国的出生登记覆盖率仍然极低，这也影响了对应征入伍者的年龄核实工作；

(b) 没有儿童出生登记方面的法律或政策框架或结构；

(c) 索马里妇女无法将公民身份传给子女，除非父亲也是索马里人；

(d) 自 2016 年以来，关于《公民身份修正法案》的讨论一直没有进展。

33. 委员会注意到可持续发展目标之具体目标 16.9，强烈敦促缔约国：

(a) 颁布民事登记法律和政策，并提供必要的资源，对在缔约国领土上出生的所有儿童进行免费登记；

(b) 促进和提高公众对儿童登记的重要性的认识；

(c) 加紧并加快通过《公民身份修正法案》和其他立法措施，确保所有儿童，包括母亲为索马里人、父亲为外国人的儿童不受歧视地取得国籍；

<sup>4</sup> CRC/C/SOM/1, 第 346 段。

<sup>5</sup> A/HRC/27/31.

- (d) 考虑批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。
- E. 暴力侵害儿童(第 19 条、第 24 条第 3 款、第 28 条第 2 款、第 34 条、第 37 条(a)项和第 39 条)

#### 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

34. 委员会严重关切的是，有报告称，涉嫌与青年党有关联的儿童受到安全部队实施的酷刑和虐待，目的是逼供。委员会特别关切的是，这些儿童据报被单独拘禁，不让他们与家庭成员联络，也不允许他们接触法律顾问。

35. 委员会回顾关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)和可持续发展目标之具体目标 16.2，敦促缔约国：

- (a) 采取措施，禁止和防止对儿童实施酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，并实施这类法律，为此确保迅速和适当地调查关于对儿童施加酷刑和其他形式虐待的报告，确保以与施害者行为的严重性相称的方式处罚施害者，并确保受害儿童得到适当补救；
- (b) 确保儿童能够利用保密的、对儿童友好的投诉机制举报儿童拘留中心的案件；
- (c) 规定对儿童在押情况进行司法监督，并允许独立人权机构不受限制地访问全国各地的拘留设施。

#### 体罚

36. 委员会深为关切的是，体罚被广泛接受，在家庭、替代照料场所、日托和学校未被禁止，在刑罚机构，体罚被作为对犯罪行为的处罚。委员会还感到关切的是，《刑法》规定对殴打行为实施处罚，但行为人是父母的情况除外(第 439 和第 442 条)；对于更加严重的暴力侵害他人行为，在行为人是父母的情况下，也会从轻处罚。

37. 委员会回顾关于儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚的权利的第 8 号一般性意见(2006 年)，敦促缔约国：

- (a) 在法律中明确禁止在家庭、学校、替代照料环境以及司法行政等所有环境中实施体罚，包括禁止根据伊斯兰教法将体罚作为对犯罪的处罚，并规定与罪行严重程度相称的处罚；
- (b) 促进积极、非暴力和参与性的儿童抚养和管教方式；
- (c) 对父母和从事儿童工作的专业人员开展提高认识运动，促进家庭和社会改变对体罚的态度。

#### 虐待和忽视

38. 委员会注意到，缔约国设立了一些儿童保护工作群组，以协调执法人员的干预工作和能力建设，处理受虐待和被忽视儿童的案件。然而，委员会感到关切的是，许多虐待和忽视儿童的案件基本上仍然不为人知，而儿童保护转介制度仍然薄弱。

39. 委员会参照关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)以及可持续发展目标之具体目标 5.2、16.1 和 16.2，建议缔约国：

- (a) 制定全面战略，以防止和打击虐待和忽视儿童的行为；
- (b) 建立便于利用、保密和对儿童友好的机制，以便利和促进报告虐待和忽视儿童的行为，包括为此规定从事儿童工作的专业人员和公众必须报告。

### **儿童性虐待和性别暴力**

40. 委员会注意到，缔约国努力处理儿童性虐待和性别暴力问题，包括为此推动《性犯罪法案》以及在邦特兰和索马里兰通过了性犯罪法。委员会还欢迎撤销 2020 年《性交相关罪行法案》，该法案提出了违反《公约》和其他国际人权规范和标准的条款。然而，委员会严重关切的是，有报告称，儿童在社区和家庭中，特别是在境内流离失所者营地中遭受性虐待和性别暴力，而且由于受害者受到污名化与歧视，存在有案不报的情况。

41. 委员会回顾关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)和可持续发展目标之具体目标 5.2、16.1 和 16.2，敦促缔约国：

- (a) 加快通过《2018 年性犯罪法案》，确保该法案符合《公约》以及其他国际规范和标准，并建立在全国实施该法案的机制；
- (b) 确保性虐待和性别暴力指控得到及时报告和独立、彻底的调查，同时采取关爱儿童和多部门的办法，避免儿童再次遭受创伤；
- (c) 确保向受害者提供适当的补救、治疗和支助，并确保施害者受到应有的惩罚，阻止施害者与儿童接触，包括在习惯司法体系中这样做；
- (d) 提高公众、宗教领袖和传统领导人的认识，以打击对性剥削和性虐待受害者的污名化，并使儿童在网上保持安全。

### **有害做法**

42. 委员会注意到邦特兰制定了一项禁止残割女性生殖器的法案和一项残割女性生殖器零容忍政策，但委员会深为关切的是：

- (a) 残割女性生殖器的做法十分普遍，特别是涉及 5 至 10 岁的女童；
- (b) 在全国范围根除这种做法方面进展有限，主要是由于受到传统领导人和宗教领袖的抵制；
- (c) 童婚现象普遍，尤其是在 15 岁甚至 15 岁以下的儿童中。

43. 委员会回顾消除对妇女歧视委员会第 31 号和儿童权利委员会第 18 号联合一般性建议/意见(2019 年)，并注意到可持续发展目标之具体目标 5.3，敦促缔约国立即采取积极措施：

- (a) 制止残割女性生殖器和童婚，包括为此加快通过禁止残割女性生殖器的法案和消除童婚习俗；
- (b) 针对家庭、地方机构、宗教领袖和传统领导人以及法官和检察官，开展提高认识运动和方案，宣传残割女性生殖器和童婚对女童身心健康和福祉的有害影响，并将实施这种有害做法的人绳之以法，确保给予相称的处罚；

(c) 为残割女性生殖器和童婚的受害者设立保护计划，鼓励受害者向有关主管机构报告这类情况，并确保受害者有机会免费获得，包括通过国际合作和援助等途径获得社会、医疗、心理和康复服务以及法律补救。

**F. 家庭环境和替代性照料(第 5 条、第 9 至第 11 条、第 18 条第 1 和第 2 款、第 20 条、第 21 条、第 25 条和第 27 条第 4 款)**

**家庭环境**

44. 委员会关切的是，在家庭内部父母之间以及在父母对子女的权利和义务方面，一直存在着歧视。

45. 委员会建议缔约国加大力度：

(a) 按照《公约》第 18 条第 1 款的规定，确保父母双方平等分担对子女的法律责任；

(b) 修订《1975 年家庭法》，确保废除所有歧视妇女和对子女产生负面影响的条款，如允许多配偶制的条款。

**被剥夺家庭环境的儿童**

46. 委员会严重关切的是，贫困、武装冲突和干旱使许多儿童离开家庭，或者导致相当多的儿童成为孤儿。委员会还感到关切的是，缔约国没有替代照料政策，也没有对置于以社区为基础的照料或亲属照料安排下的儿童的状况进行监管和监测。

47. 委员会提请缔约国注意《关于替代性儿童照料的导则》，建议缔约国：

(a) 针对无法与家人一起生活的儿童，加强基于家庭和基于社区的替代照料或亲属照料选择和“卡法拉”(监护)，包括为此划拨充足的资金，定期审查儿童的状况，并在可能的情况下促进儿童与家人团聚；

(b) 加强从事家庭和儿童工作的专业人员，特别是社会工作者和服务提供者的能力，以使他们更好地认识被剥夺家庭环境儿童的权利和需要。

**G. 残疾儿童(第 23 条)**

48. 委员会欢迎缔约国所作的努力，包括制定《残疾人法案》，通过《残疾人和全纳教育国家特殊教育需求政策》，以及在一些地区对残疾儿童进行快速评估。然而，委员会感到关切的是，该法案尚未获得批准。委员会还感到关切的是，由于污名、歧视、缺乏训练有素的教师和教育费用等原因，残疾儿童受教育的机会非常有限。

49. 委员会回顾关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年)，敦促缔约国：

(a) 采取基于人权的残疾方针；

(b) 制定一项包容残疾儿童的全面战略；

(c) 加快通过《残疾人法案》，并确保该法案符合国际标准，包含残疾人人权模式；

- (d) 将对残疾儿童的评估扩大到全国范围，并建立高效的残疾诊断系统，这种系统对于为残疾儿童制定适当的政策和方案必不可少；
- (e) 制定综合措施以发展全纳教育，包括通过国际合作和援助等方式，实施《残疾人和全纳教育国家特殊教育需求政策》，并为落实该政策提供充足资源；
- (f) 针对政府官员、公众和家庭开展提高认识运动，以消除对残疾儿童的污名化和偏见，并宣传残疾儿童作为权利持有人的正面形象。

**H. 基本保健和福利(第 6 条、第 18 条第 3 款、第 24 条、第 26 条、第 27 条第 1 至第 3 款和第 33 条)**

**健康和保健服务**

50. 委员会欢迎《2016-2020 年免疫接种系统多年期综合计划》和《2017-2021 年卫生部门战略计划》以及本文件第 3 段提到的计划。然而，委员会严重关切的是：

- (a) 医疗提供系统过度依赖国际援助和联合国机构，向卫生部门提供的资金有限；
- (b) 获得卫生保健存在重大障碍，例如费用高、离保健设施远以及需要征得男性亲属同意才能对妇女和儿童进行治疗；
- (c) 缔约国仅有不到半数的儿童接种了麻疹疫苗。

51. 委员会回顾关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第 15 号一般性意见(2013 年)，并注意到可持续发展目标之具体目标 2.2、3.1、3.2 和 3.8，建议缔约国：

- (a) 执行现有的计划和政策，包括为此划拨适当的人力、技术和财政资源；
- (b) 消除现有的卫生保健障碍，为此在偏远地区提供获得卫生保健服务的机会，降低费用，取消对妇女和儿童进行治疗须取得男性亲属同意的要求，并采取措施提高疫苗接种率；
- (c) 在这方面，寻求联合国儿童基金会和世界卫生组织及其他实体的资金和技术援助。

**青少年健康**

52. 委员会感到关切的是，缔约国几乎没有采取任何行动落实《2019-2023 年国家生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康与营养战略计划》，而且尚未制定该计划的费用方案。鉴于童婚和早孕现象高发令委员会极为关切，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明性和生殖政策、对青少年的教育和青少年获得人工流产的可能。

53. 委员会回顾关于在《儿童权利公约》框架内青少年的健康和发展的第 4 号一般性意见(2003 年)和关于在青少年期落实儿童权利的第 20 号一般性意见(2016 年)，并注意到可持续发展目标之具体目标 3.7 和 5.6，建议缔约国：

- (a) 采取措施，落实《2019-2023 年国家生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康与营养战略计划》；
- (b) 通过一项全面的青少年性和生殖健康政策，并确保将性和生殖健康教育纳入学校必修课程；
- (c) 确保所有女童和男童，包括失学儿童和农村地区儿童获得保密和方便儿童的性和生殖健康信息和服务，包括有机会获得避孕药具；
- (d) 在所有情况下使堕胎合法化，确保青春期少女有机会获得安全堕胎和堕胎后护理服务，同时确保在决策过程中始终听取她们的意见并给予适当考虑，采取措施预防产科瘘，确保为患有这种疾病的女童提供治疗。

#### **气候变化对儿童权利的影响**

54. 委员会感到关切的是：

- (a) 与气候变化有关的干旱和洪水频发，继续导致生命和生计损失，并造成流离失所；
- (b) 谢贝利地区持续发生洪水和河流决堤，这些情况造成了人道主义危机，包括疾病暴发；
- (c) 缔约国易受气候变化灾害影响，而没有为应对气候变化灾害的后果做好准备。

55. 委员会注意到可持续发展目标之具体目标 1.5 和目标 13，建议缔约国：

- (a) 收集分类数据，查明儿童在各种灾害中面临的风险类型，以据此制定政策、框架和协议；
- (b) 确保在制定应对气候变化的政策和方案时以及在灾害风险管理中考虑到儿童的特殊脆弱性、需求和意见；
- (c) 在落实这些建议时寻求双边、多边、区域和国际合作。

#### **营养和生活水平**

56. 委员会严重关切的是：

- (a) 急性营养不良的发生率很高，粮食不安全状况加剧，特别是在境内流离失所者中，获得水、卫生设施和土地资源的机会有限，持续的武装冲突、部族冲突和环境灾害加剧了这一情况，使包括儿童在内的边缘化群体陷入赤贫；
- (b) 冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)导致基本物品和商品价格飙升，对弱势民众的粮食安全构成额外风险；
- (c) 疫情还导致汇款流动中断，而汇款是许多人的主要收入来源。

57. 委员会注意到可持续发展目标之具体目标 1.1、1.2 和 1.3，建议缔约国：

- (a) 加强措施，解决边缘化和弱势群体的营养不良、贫困和经济差距问题，确保生活贫困的儿童及其家庭不受歧视地获得适当的财政补助和免费、便利的服务；

- (b) 保障所有儿童，特别是处于边缘化和弱势地位的儿童有权享有食物、水和卫生设施，系统地收集儿童粮食安全和营养方面的数据，以便制定相关政策和战略，并利用这些政策和战略应对疫情和侵略乌克兰造成的价格上涨；
- (c) 在这方面寻求联合国儿童基金会、世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织和世界卫生组织的技术援助，并寻求这些机构的支持，向在有武装团体存在的地区居住的儿童提供人道主义援助。

## I. 教育、闲暇和文化活动(第 28 至第 31 条)

### 教育，包括职业培训和指导

58. 委员会注意到，缔约国通过了《2018-2020 年教育部门战略计划》，并增加了教育预算支出。然而，委员会严重关切的是：

- (a) 全国小学和中学教育的毛入学率极低；
- (b) 投资不足和歧视限制了女童、农村地区儿童、境内流离失所者、难民和残疾儿童的受教育机会；
- (c) 学校基础设施、教材和执照教师人数仍然不足，特别是在农村地区；
- (d) 学费高昂，贫困家庭无法承受，特别是农村地区家庭；
- (e) 袭击学校、学生和工作人员的事件频发，往往与不接受青年党的课程有关；
- (f) 对古兰经学校提供的教育缺乏监测，也缺乏相关资料。

59. 委员会注意到可持续发展目标之具体目标 4.1、4.4、4.5、4.6、4.a 和 4.c，建议缔约国：

- (a) 确保所有女童和男童完成免费、公平和优质的小学和中学教育，取得相关和有效的学习成果；
- (b) 提高教育质量，包括为此确保有合格的教师和女教师，确保学校向所有人充分和安全地开放，并配备适当的基础设施、卫生设施和教育技术，特别是在农村地区；
- (c) 以促进性别平等的方式执行《安全学校宣言》；
- (d) 建立监测古兰经学校教育课程和条件的机制。

## J. 特别保护措施(第 22 条、第 30 条、第 32 条、第 33 条、第 35 条、第 36 条、第 37 条(b)至(d)项和第 38 至第 40 条)

### 寻求庇护儿童、难民儿童、移民儿童和境内流离失所儿童

60. 委员会注意到缔约国所作的努力，包括 2019 年关于境内流离失所者和难民-回返者的国家政策、国家迁离准则和关于向符合条件的难民一回返者和境内流离失所者分配住房用地的临时规则。然而，委员会严重关切的是：

- (a) 寻求庇护儿童、难民儿童、移民儿童和境内流离失所儿童的生活条件恶劣，找到持久解决办法的机会有限。委员会特别关注的是，这些儿童无法获得或只能有限地获得基本的必要服务，如住房、食物、教育和保健；
- (b) 境内流离失所者营地中的儿童往往与家人分离，遭受暴力，包括性暴力，并面临多种形式的歧视；
- (c) 缺乏将孤身和离散儿童向政府或非政府服务提供者转介的制度。

61. 委员会敦促缔约国：

- (a) 向寻求庇护儿童、难民儿童、移民儿童和境内流离失所儿童提供基本服务，包括获得适当住房、食物、教育和保健服务的机会；
- (b) 让儿童保护服务提供者和机构参与建立全面的转介途径，以确保适当查明和处理无人陪伴和离散儿童的国际保护需要，并建立公平和高效的庇护程序；
- (c) 在境内流离失所者安置点创建适合儿童的空间。

**少数群体或土著群体的儿童**

62. 委员会感到关切的是，缔约国不愿承认少数群体，比如班图人、讲 Af-Maay 语的社区和索马里境内的少数部族，这些少数群体在社会结构、社会等级和部族地位方面一直处于不利地位。

63. 委员会建议缔约国承认和支持在族裔和语言上属于少数群体和属于少数部族的儿童，并确保所有人都有机会平等地获得资源。

**经济剥削，包括童工和街头流浪儿童**

64. 委员会严重关切的是，有报告称：

- (a) 5 至 14 岁的儿童有近半数从事童工劳动，工作时间长，工资过低或无法获得工资，并遭受暴力和性剥削；
- (b) 缺乏为街头流浪儿童提供支持的政府社工和结构化机制，依靠基于社区的程序和亲属照料程序支持这些儿童。

65. 委员会注意到可持续发展目标之具体目标 8.7 并提请注意关于街头流浪儿童的第 21 号一般性意见(2017 年)，敦促缔约国：

- (a) 执行《劳动法》关于最低就业年龄为 15 岁的规定，禁止和消除剥削儿童的危险劳动做法，并执行国际劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)；
- (b) 建立机制，支持在街头生活和工作的儿童，并确保这些儿童由合格的社会工作者照料；
- (c) 在这方面向国际劳工组织废除童工国际计划寻求技术援助。

**儿童司法**

66. 委员会注意到，缔约国正在修正《刑法》，并制定了《少年司法法案》，旨在统一全国范围的立法，但委员会仍然严重关切的是：

- (a) 尽管索马里兰和邦特兰于 2018 年设立了儿童法院，但缔约国没有正常运作的儿童司法系统，由于缺乏独立的司法系统，并鉴于程序冗长，许多受害者宁愿通过社区(部族)司法机制解决诉求，而施害者在这类机制中享有部族豁免权；
- (b) 对于被安全部队逮捕而没有身份证件的儿童，没有独立、透明的制度用于甄别和确定儿童的年龄，导致儿童被视为成年人；
- (c) 数十名涉嫌与青年党有关联的儿童被视为成年人，受到军事法庭的审判，这违反了公正审判保障；
- (d) 儿童与成年人关押在一起，条件恶劣，有时被单独监禁，无法获得适当的膳食、锻炼和教育。

67. 委员会回顾关于儿童司法系统中的儿童权利问题的第 24 号一般性意见(2019 年)，并参照《关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》，敦促缔约国使儿童司法制度完全符合《公约》和其他相关标准。具体而言，委员会敦促缔约国：

- (a) 颁布与《公约》相一致的《少年司法法案》，使联邦成员州的法律与该法案的规定相统一，并在全国迅速建立专门的儿童司法系统，配备充足的资源和受过适当培训的专门的儿童法官；
- (b) 确保在国家和联邦成员州各级将刑事责任年龄定为至少 14 岁，并采取措施确保在司法程序中不将儿童视为成年人，特别是在儿童无法出示身份证件的情况下；
- (c) 确保不在军事法庭审判儿童，将与武装团体有关联的儿童主要视为受害者，而不是视为施害者，鉴于确定年龄的做法有误，应对被剥夺自由的儿童以及因据称与青年党有关联而正在监狱服刑的青少年囚犯的案件进行审查，以确定对刑事罪的处罚是否适合当事人的年龄，并考虑采取非拘禁措施；
- (d) 确保仅将拘留作为最后手段使用，期限尽可能短，并定期审查，以确定能否予以撤销；
- (e) 对于少数有理由将剥夺自由作为最后手段的情况，确保儿童不与成人关押在一起或单独监禁，拘留条件符合国际标准，包括在接受教育和获取保健服务方面的标准，并确保对剥夺儿童自由的场所建立独立的监测机制。

### 武装冲突中的儿童

68. 委员会注意到缔约国努力防止征募儿童加入武装部队，例如为此下达了索马里国民军总参谋部命令，禁止征募儿童兵和使儿童卷入敌对行动，并签署了儿童与武装冲突路线图。委员会还注意到缔约国采取措施使前儿童战斗人员，包括以往与青年党有关联的儿童重返社会，包括为此通过了《索马里处理脱离接触战斗人员的国家方案》。然而，委员会感到严重关切的是：

- (a) 冲突各方实施了大量严重侵犯儿童权利的行为，包括绑架、强奸和其他形式的性暴力，以及征募和使用儿童；
- (b) 缔约国武装部队和武装团体征募儿童兵未被定为刑事犯罪；
- (c) 小到只有 8 岁的儿童被武装集团和政府部队征募或绑架用于作战，女童受到性虐待，遭受强迫婚姻，被招募从事家务劳动和充当间谍；

- (d) 激进主义、同伴压力和高贫困率促使儿童加入武装团体;
- (e) 有记录显示，学校和医院受到袭击；不准许人道主义援助进入，使儿童无法获得粮食、药品和其他基本服务；
- (f) 持续的武装冲突和武装团体的存在对儿童的短期和长期心理健康产生负面影响。

69. 委员会强烈敦促缔约国：

- (a) 根据国际人道法和人权法规定的义务和责任，立即停止一切侵犯儿童权利的行为；
- (b) 将征募儿童加入武装部队定为刑事罪，定期监测征募程序，防止儿童应征加入军队或其他武装团体，并迅速采取措施，调查、起诉和处罚征募儿童兵案件的行为人；
- (c) 加强移交在索马里武装部队中查明的儿童的现有机制，包括通过 2014 年接收和移交脱离索马里武装团体儿童的标准作业程序，并为前青年党战斗人员的子女和曾与青年党有关联的儿童建立转介途径；
- (d) 启动各种方案，这些方案应采用基于社区的办法，旨在防止和消除儿童参与武装团体的根源，并就儿童参与武装团体的长期和短期负面影响对父母进行启发和教育；
- (e) 确保儿童有机会接受教育和获得卫生保健，为人道主义援助准入提供便利，并确保儿童有充分机会获得粮食和基本服务；
- (f) 向受武装冲突影响的儿童，包括被武装部队征募的儿童和性暴力受害者提供康复、心理及其他卫生保健服务，并加强措施，处理儿童因武装冲突和暴力而遭受的创伤以及这种创伤对成年期的有害影响。

K. 批准《公约》各项任择议定书

70. 委员会建议缔约国，为进一步加强儿童权利的落实，批准《公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》和《公约关于设定来文程序的任择议定书》。

L. 批准国际人权文书

71. 委员会建议缔约国，为进一步加强儿童权利的落实，考虑批准其尚未加入的以下核心人权文书：

- (a) 《消除对妇女一切形式歧视公约》；
- (b) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；
- (c) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

## M. 与区域机构的合作

72. 委员会建议缔约国批准《非洲儿童权利与福利公约》，并与非洲儿童权利与福利问题专家委员会合作，在缔约国及非洲联盟其他成员国落实《儿童权利公约》及其他人权文书。

## 五. 落实和报告

### A. 后续落实和传播

73. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保本结论性意见所载建议得到完全落实，并向儿童，包括处境最为弱势的儿童传播和广泛提供适合儿童的版本。委员会还建议缔约国以本国各种语言广泛传播初次报告、对问题清单的书面答复和本结论性意见。

### B. 负责提交报告和后续落实的国家机制

74. 委员会建议缔约国建立常设政府机构，负责协调和编写提交国际和区域人权机制的报告并与之接触，以及协调、跟踪本国后续落实和执行条约义务以及这些机制所提建议和决定的情况。委员会强调，此类机构应长期配备充足的专职工作人员，并应有能力系统地征求国家人权机构和民间社会团体的意见。

### C. 下次报告

75. 委员会请缔约国在 2027 年 10 月 31 日前提交第二和第三次合并定期报告，并在报告中说明本结论性意见的后续落实情况。报告应遵循委员会 2014 年 1 月 31 日通过的《条约专要报告协调准则》<sup>6</sup>，字数不得超过 21,200。<sup>7</sup> 若提交的报告超过规定字数，将请缔约国按上述决议缩减报告篇幅。如缔约国不能重新审核并提交报告，则无法保证将报告译出供条约机构审议。

76. 委员会还请缔约国按照《包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则》<sup>8</sup> 和大会第 68/268 号决议第 16 段有关共同核心文件的要求，提交最新核心文件，字数不得超过 42,400。

---

<sup>6</sup> [CRC/C/58/Rev.3](#).

<sup>7</sup> 大会第 68/268 号决议，第 16 段。

<sup>8</sup> [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章。