



人权理事会
普遍定期审议工作组
第五届会议
2009年5月4日至15日，日内瓦

人权事务人权专员办事处根据人权理事会第 5/1 号决议
附件第 15 (C)段编写的材料概述 *

马耳他

本报告为五个利益攸关方为普遍定期审议所提供材料¹的概述。报告采用的是人权理事会通过的一般准则的结构。其中不含联合国人权事务人权专员办事处(人权高专办)的任何意见、看法或建议，亦不含对具体主张的任何判断或评定。所载资料均在尾注中一一注明出处，对原文尽可能不作改动。某些具体问题如资料不全或重点不突出，可能是由于利益攸关方未提供有关材料。凡所收到的材料，均可在人权高专办的网站上查阅全文。编写本报告时考虑到第一轮审议周期为4年。

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、背景和框架

A. 国际义务范围

1. 欧洲委员会报告说，马耳他于 2005 年 7 月 27 日批准了经订正的《欧洲社会宪章》。²

2. 欧洲委员会人权专员(人权专员)敦促马耳他当局签署和批准《欧洲社会宪章》第三议定书，该议定书规定了集体申诉制度。人权专员补充说，绝不能仅将这项议定书视为一项国际文书，它还是与该国民间社会和工会谈判和对话的有用工具。³

二、实际增进和保护人权的情况

国际人权义务的执行情况

1. 平等和不歧视

3. 根据欧洲委员会的欧洲反对种族主义和不容忍委员会，自 2002 年以来，反对种族主义和种族歧视的法律和体制框架已经得到加强。但该委员会报告说，身份不正常的移徙者、寻求庇护者、接受人道主义保护者和难民在获取不同服务方面仍然易受种族歧视，在他们被大量非法雇用的劳动力市场上也容易受到剥削。禁止种族主义言论、基于种族动机的犯罪和种族歧视的法律规定尚未得到充分实施。仍未意识到需要积极监测种族主义和种族歧视问题，以适当查明和解决这些问题。该委员会 2007 年关于马耳他的第三次报告除其他外，建议马耳他当局推动开展更平衡的移民问题辩论，反映出这一现象的人权层面；改进在反对种族主义和种族歧视方面已生效规定的执行情况。该委员会还建议采取进一步行动，例如批准《欧洲人权公约》第十二号议定书；采用数据收集系统，监测种族主义和仇外心理在马耳他的程度；并打击劳动力市场上剥削脆弱群体成员的行为。⁴

4. 马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会指出，在就业领域，通过男女在就业和职业事项方面享受平等机会和平等待遇的立法，实现对男女同性恋，双性恋和变性者的法律保护。但它们指出，马耳他同性恋权利运动最

近的调查表明，过去两年，对男女同性恋，双性恋和变性者的歧视在许多领域依然很普遍，例如在就业、货物和服务的提供、卫生保健和教育领域。马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会敦促马耳他政府通过立法，禁止在生活各个领域一切形式的歧视，包括基于性倾向和性别认同的歧视。⁵

2. 生命权、人身自由和安全权

5. 终止一切体罚儿童行为全球倡议指出，在马耳他，体罚儿童在家庭和其他托儿场所是合法的。尽管儿童权利委员会 2000 年的建议⁶和经济、社会和文化权利委员会 2004 年的建议⁷，情况仍然如此。这两个委员会对允许体罚的“合理惩戒”规定表示关切，并明确建议禁止在家庭内实施体罚。终止一切体罚儿童行为全球倡议还提到欧洲社会权利委员会 2005 年的结论，即马耳他由于没有禁止在家庭中的体罚，因此没有遵守《欧洲社会宪章》第 17 条(结论 XVII-I)。⁸

6. 人权专员 2003 年访问了 Corradino 监狱，他在访问期间发现，性犯罪者和同性恋犯人被关在单独的侧楼，以避免其可能受到其他犯人的攻击和暴力行为。该大楼有些牢房没有直接光线，而且极其潮湿。他在报告中建议，将这些犯人转移到监狱中空置的拘留条件较好的地方。⁹他在关于马耳他的后续报告(2003-2005 年)中遗憾地指出，在改善易受伤害犯人的监禁条件方面没有发生实质性变化。他再次建议将这一小部分犯人转移到监狱的另一地方，那里的监禁条件更符合关于欧洲监狱规则的最近建议，以减轻所有关于允许艰苦条件继续存在的理由是这部分犯人犯罪性质的怀疑。¹⁰

3. 行政司法与法制

7. 人权专员对 2005 年 1 月发生的事件极为关注，当时约 90 名移民在 Hal Safi 军事拘留中心和平示威，抗议他们的拘留条件和拘留时间。尽管过了很长时间，人权专员仍然欢迎 Depasquale 报告的发表，它是从 170 位证人处获取极其详尽证据的结果。人权专员邀请马耳他当局尽快采取行政措施，起诉那些已经查明应对使用极端暴力负责的人，并进行全面调查，起诉尚未查明的更多罪犯。Depasquale 报告的发表同样应推动当局改进对涉及拘留外国人的武装部队成员的培训和监督。¹¹

8. 人权专员指出，他在 2003 年的访问后建议采取适当措施，减少法庭尤其是民事法庭的工作积压情况，确保适当的刑事司法。他还建议不要排除增加法官和治安法官人数的可能性。人权专员在关于马耳他的后续报告(2003-2005 年)中指出，已在刑事领域开展了各种改革，以便利或加速案件的审理；在民事诉讼方面，马耳他当局虽然没有聘用更多的法官或治安法官，但改革了法院制度的工作，还开始将一部分小民事纠纷“承包”给非专业法官。人权专员欢迎为提高马耳他司法的效力和速度进行的改革。但他指出，这种行动绝不能牺牲对个人权利的保护，尤其是对基本权利的保护。人权专员因此再次建议考虑聘用更多的法官和治安法官，并充分保障司法机构的独立性。¹²

9. 国际法学家委员会说，《移民法》允许被行政拘留者向移民上诉委员会提出申请，请求对驱除、驱逐出境或拘留令进行司法审议。移民上诉委员会的裁决为最后裁决，除非该委员会决定允许就案情向普通上诉法院提出上诉。该委员会可以关于拘留期的命令不合理和缺乏实际驱逐出境的前景为理由，决定释放该人。但是在相当多的案件中，包括许多不能确定被拘留者身份的案件中，即便是不合理拘留，委员会也不能释放该人。对移民上诉委员会的独立性和中立性存在严重怀疑，尤其是因为该委员会的成员由总统根据一位部长的建议任命，任期三年，可以连任。此外，立法规定，在有些情况下，尽管有移民上诉委员会的命令，行政当局可以对“非法移民”再次实施行政拘留。¹³

10. 除了移民上诉委员会的审查外，《宪法》(第 46 条)和《欧洲公约法》(第 4 条)规定，法院可对侵犯《宪法》和《欧洲公约》规定权利的行为实施要求行使宪法权利的补救办法。对经常定期审查拘留的理由和相称性没有法律规定。国际法学家委员会要求工作组建议马耳他：通过立法的方式，规定行政拘留的替代办法，这些办法的实施必须逐案斟酌决定；在立法中规定，只在必要时诉诸行政拘留，行政拘留绝不能是自动的，并应受到明确的最长期限的限制；规定经常进行定期司法审查；规定向受到行政拘留和/或替代措施的人提供免费法律援助，无论其身份是否为寻求庇护者，也无论是否有上诉或审查程序；向法院或其它经法律授权行使司法权力的有效、独立和中立机构授予根据案情迅速和毫不拖延地审查行政拘留的理由和程序的管辖权，以确保遵守国内法律和国际法；成为《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的缔约国。¹⁴

11. 在这方面，欧洲委员会的欧洲社会权利委员会表示，它也已经表明，对拘留外国国民的措施提出上诉的程序必须包括听取有关个人的证词，必须向该人提供法律援助，必要时提供免费的口译服务。此外，被拘留的外国国民必须明确了解这一上诉程序的存在。¹⁵

12. 人权专员关于马耳他的后续报告(2003-2005 年)评价了在执行人权专员各项建议方面取得的进展，¹⁶ 他在报告中断定，尽管拘留不再像 2003 年那样无限期，但目前寻求庇护者和外国人在非正常情况下的最长拘留期依然过长和不适当。人权专员还欢迎为脆弱群体实施特殊安排，但他强调，马耳他当局需要向所有需要具体注意的人透明地实施这些安排。他进一步指出，关于这一主题尚未通过立法。¹⁷人权专员要求马耳他当局停止使用军事方法来进行搜查，即使用手铐、凌晨搜查等手段，尊重被拘留者作为人的尊严。¹⁸ 他还指出，已经授权一个特别机构就外国人的拘留期限做出裁决，并在适当时释放他们，并指出在实践中必须认真监测这一法令的实施情况，尤其是在保护外国人的权利方面，这些外国人有时被拘留一年以上。人权专员指出，只有在特殊情况下才应批准拘留寻求庇护者，而且时间应尽量短。¹⁹ 人权专员还指出，拘留条件，尤其是卫生条件几乎没有改善，有时甚至恶化了。²⁰

4. 隐私权、婚姻权和家庭生活权

13. 马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会指出，在马耳他，同性伴侣没有登记或使关系合法化的可能。在允许这种结合的国家登记的同性婚姻或伴侣关系，在马耳他得不到国家的承认。第二家长收养也是不可能的。这种缺乏法律承认的情况，导致在获取住房、遗产权、联合报税的可能性、探访权、紧急情况 and 探亲假等权利方面的歧视。马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会敦促马耳他政府通过立法，承认伴侣关系，而不论其性别；采取一切必要的法律、行政和其它措施，确保向同性未婚伴侣平等提供异性未婚伴侣获得的义务、权利、特权或福利。²¹

14. 马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会报告说，按照马耳他法律，只有做过不可逆转的性别再造手术的未婚变性者，可以在官方文件上更改性别。这一程序漫长且费用昂贵，涉及做过变性手术者必须经过法院指定

专家检查这一手续。这使有关人士感到尴尬和羞辱。此外，马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会指出，国家宣称改变法律性别纯粹是为了隐私以及防止有关变性人士感到尴尬，而不是为了结婚等理由。民事法院最近的一项裁决已经证实了这一点，该裁决推翻了以前给予变性妇女结婚权利的裁决。这一案件目前已提交马耳他宪法法院。马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会敦促马耳他政府采取一切必要的法律、行政和其它措施，充分尊重并在法律上承认每个人自己定义的性别认同，确保这种程序有效率、公平和不歧视，尊重有关人士的尊严，确保在法律或政策要求把性别作为人的身份或按性别分列个人的所有情况下，承认身份文件的改变。²²

5. 工作权和公正良好工作条件权

15. 欧洲社会权利委员会指出，虽然取代欧洲联盟委员会第 93/104/EC 号令的 2002 年《就业和工业关系法》已经生效，但这并不表明可以保证工人得到合理的每日工作时间和每周工作时间的权利。²³ 该委员会断定，除其他外，马耳他的状况不符合《宪章》关于合理的终止雇用通知书的第 4 条第 4 款，它尤其指出，对服务期少于 6 个月的工人，一周的通知时间是不够的；对服务期多于一年的某些工人，少于一个月的通知时间是不够的；对处于试用期间、工作多于一个月的雇员，一周的通知时间是不够的；雇主付给有定期合同的雇员相当于解雇通知期的工资是不够的。²⁴

6. 社会保障权和适足生活水准权

16. 马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会的报告指出，在变性健康领域普遍缺乏专业知识，并提到研究表明，由于国家医疗服务不支付荷尔蒙疗法和性别再造的费用，变性者因经济原因难以获得治疗，而且变性者避免定期体检，因为惧怕保健专业人员做出不利反应。马耳他同性恋权利运动和国际男女同性恋者协会欧洲分会敦促马耳他政府开展有针对性的方案，为所有做过性别转换或性别再造的人提供社会支助。²⁵

7. 受教育权和参加社会的文化生活权

17. 人权专员在 2003 年访问马耳他时注意到，有些外国儿童与其父母一起被拘留在封闭的中心。虽然程度较轻，但他们也与孤身未成年人一样有就学问题。他在关于马耳他的后续报告(2003-2005 年)中欢迎马耳他政府努力使这些儿童更容易就学，并在总体上使他们能够更好地融入社会。他还欢迎为孤身未成年人所做的工作。他表示希望因有时视为学校制度优待外国儿童而造成的紧张情况很快化解，以避免种族主义或仇外心理的膨胀。²⁶

18. 欧洲社会权利委员会认为，马耳他的状况不符合《宪章》第 15 条第 1 款，因为残疾人没有充分融入主流教育机构，也没有提供新的资料说明这一状况得到改善或已经采取措施处理这一问题。²⁷

8. 移徙者、难民和寻求庇护者

19. 国际法学家委员会报告说，马耳他正在面临移徙者大规模登陆的情况，主要原因是它位于地中海中心的地理位置，而且因为它是欧洲联盟的门户。

20. 国际法学家委员会提醒注意，各国必须遵守国际人权法以及国际难民法中规定的不推回义务。按照国际人权法，如有充分理由相信任何个人在被驱除后将有遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚或其它侵犯最基本人权，包括任意拘留和公然拒绝给予公平审判权利的危险，不推回义务将适用。不得以国家安全考虑或有关人士所犯罪行为由藐视不推回义务。根据这一原则，收到驱逐令的人有权向独立和有效的司法机制质疑这种措施。²⁸

21. 国际法学家委员会还指出，马耳他规定按照 1951 年日内瓦公约的资格要求授予难民身份，如果申请遭到拒绝，则给予有遭受死刑、酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚危险的人，或在国际和国内武装冲突中因滥伤无辜的暴力行为而受到威胁的人“次要保护身份”。然而，按照国际法学家委员会，有些种类的人自动排除在这一次要保护之外：实施、煽动或参与危害和平罪、战争罪或危害人类罪、重罪、违背联合国宗旨和原则的行为或对社区或马耳他的安全构成威胁的罪行的人。此外，行政当局可以以下理由排除这一保护：实施了一项或多项如在马耳他实施将受到监禁处罚的罪行，以及如果申请者离开原籍国的唯一原因是逃避这些罪行引起的处罚。它还可以国家安全和公共秩序为理由排除这一保护。²⁹

22. 如国际法学家委员会所指出，尤其引起担忧的是关于行政拘留和驱逐“非法移民”和寻求庇护者的政策和立法，其中有些方面有可能违反马耳他的国际人权义务。根据移民法，行政当局有权命令驱逐这些人，并有权逮捕和拘留这些人。国际法学家委员会感到关切的是，马耳他自动诉诸对移民施加行政拘留，而且这种拘留的时间显然过长和不成比例。国际法学家委员会还指出，在马耳他的法律中，“非法移民”系指非正常进入该国领土的移徙者。由于大多数寻求庇护者均作为“非法移民”进入该国，往往对他们采取同样的措施，尤其是行政拘留。³⁰ 上文也提到国际法学家委员会对司法审查权利的关注。

23. 欧洲委员会还指出，欧洲委员会的欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会在 2004 年访问马耳他期间指出的主要问题之一，是马耳他当局系统地拘留所有非正常移民的政策。³¹ 该委员会报告说，2005 年初，马耳他政府公布了关于非正常移民、难民及其融入社会的政策，除其它外，它决定成立一个工作队，制定“关于非正常移民问题的国家政策”。该委员会还指出，它获悉已经成立了一个由司法和内政部长主持的内阁小组委员会，跟踪与非正常移民有关的问题，并提供持续的业务协调。据说该小组委员会制定了“紧急计划”，并设立了一个新的“拘留处”。欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会要求提供关于这一事项的更详细资料。³²

24. 欧洲委员会的欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会在关于 2004 年访问的同一报告中还指出，它注意到马耳他当局决定在移民上诉委员会提供新的补救措施，允许被拘留的外国国民质疑对其施加的拘留期的“合理性”。该委员会注意到这肯定是向正确的方向迈进了一步，但指出它并没有完全执行以前关于这一问题的建议。事实上，从一开始就对移民上诉委员会的权力施加了巨大的限制。该委员会尤其表示，应该指出，虽然这些限制确实是联合国难民事务人权专员办事处 1999 年 2 月发布的关于拘留寻求庇护者问题订正准则中提到的那种例外，但拘留寻求庇护者应是例外而非规则。换言之，难民署规定的例外正在被用来“背道而驰”。该委员会建议马耳他当局根据上述评论修正《移民法》。³³ 该委员会还如上文所述，提到上诉程序。

25. 关于庇护程序，人权专员在关于马耳他的后续报告(2003-2005 年)中欢迎增加难民署工作人员，以及这一做法对庇护申请审理时间的积极影响。然而，人权专员对《难民法》的修改表示保留，尤其是就难民申请新的受理标准产生的风险而言。人权专员指出，难民署和上诉机构必须按照关于具体对待庇护申请的原则以及《日内瓦难民公约》和《欧洲人权公约》所保障的权利适用这一标准。最后，如果寻求庇护者的申请被驳回，人权专员请马耳他当局在实践中让其留在马耳他领土内，直至难民上诉委员会做出裁决。³⁴ 人权专员还欢迎开始实行一项有效安排，即为质疑难民署不利裁决的寻求庇护者提供免费法律援助，并欢迎关于陈述难民上诉委员会决定的理由方面的改进。但他对在难民署没有向寻求庇护者提供免费的法律援助感到遗憾。³⁵

三、成绩、最佳做法、挑战和制约因素

无

四、国家重要优先事项、举措和承诺

无

五、能力建设与技术援助

26. 2005 年，欧洲委员会的欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会坚持认为至关重要，国际社会，尤其是欧洲联盟，共同努力为马耳他提供解决其所面对的非正常移民问题所需的帮助。³⁶

注

¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org. (One asterisk denotes a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council.

Civil society

GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children
MGRM and ILGA-Europe	Malta Gay Rights Movement and ILGA-Europe*, Malta
ICJ	International Commission of Jurists*, Geneva (Switzerland)

Regional intergovernmental organization

COE	Council of Europe, Directorate of Monitoring, Strasbourg (France): (a) Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), from 15 to 21 June 2005 (b) European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Third report, adopted on 14 December 2007 (c) European Committee of Social Rights, Fact Sheet 2006 and Conclusions XVIII-2 (2007). (d) Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM : 2nd Opinion and Resolution.
The Commissioner/CoE	Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Strasbourg (France). Follow-up report on Malta (2003-2005). Assessment of the progress made in implementing the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

² European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-2 (2007), section on Introduction, page 2.

³ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraphs 85 to 88.

⁴ European Commission against Racism and Intolerance of the Council of Europe (ECRI/CoE), Third report on Malta (2007), page 6.

⁵ MGRM and ILGA pages 1 to 3.

⁶ See also CRC/C15/Add.129, paras. 29 and 30.

⁷ See also E/C.1/1/Add.101.

⁸ GIEACPC, pages 1-2.

⁹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraph 81.

¹⁰ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraph 84.

¹¹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraphs 48 to 52.

- ¹² Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraphs 74 to 80.
- ¹³ ICJ, pages 1 – 3.
- ¹⁴ ICJ, pages 1 – 3.
- ¹⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/CoE, page 12.
- ¹⁶ See also comments of the Maltese authorities, the Ministry for the Family and Social Solidarity and the Ombudsman to the follow-up report on Malta (2003-2005) of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, annexes 1 to 3.
- ¹⁷ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraphs 14 to 16.
- ¹⁸ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraph 46.
- ¹⁹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraph 20.
- ²⁰ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraph 31.
- ²¹ MGRM&ILGA-Europe pages 1, 4 and 5.
- ²² MGRM&ILGA-Europe, pages 3 - 4.
- ²³ European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-2 (2007), page 6.
- ²⁴ European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-2 (2007), page 21.
- ²⁵ MGRM&ILGA-Europe pages 3 - 4.
- ²⁶ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraphs 70 to 73.
- ²⁷ European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-2 (2007), page 35.
- ²⁸ ICJ, page 4.
- ²⁹ ICJ, page 4.
- ³⁰ ICJ, pages 1 – 3.
- ³¹ Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/CoE, page 10, paragraph 11.
- ³² Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/CoE, paragraphs 8 to 11.
- ³³ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/CoE, page 12.
- ³⁴ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraphs 63 and 64.
- ³⁵ Council of Europe Commissioner for Human Rights, paragraph 69.
- ³⁶ Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/CoE, paragraph 8.