



人权理事会

普遍定期审议工作组

第十七届会议

2013年10月21日至11月1日，日内瓦

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*

马耳他

* 本文件接收到的文本印发，文件内容并不意味着联合国秘书处表示任何意见。

一. 引言

1. 促进和保护人权是马耳他政治、立法和生活方式的固有内容。马耳他将继续维护《世界人权宣言》及其后续公约中所奉行的各种基本价值观。这些价值观深刻体现在马耳他社会中，得到《宪法》的保障，并受到各种保护和促进人权的机构的保护。马耳他将继续尽最大努力，进一步执行人权文书，并扩大其范围，以确保普遍尊重和保护人权。自从上一次普遍定期审议以来，通过开展多种举措，马耳他一直在努力改善其人权状况和跟踪记录，本报告概述了这些举措。
2. 2013年3月的行政机构变更给马耳他人权事业进步带来了新动力。马耳他政坛首次任命了一位负责公民自由的部长，这无疑体现了对更好地保障公民权利和平等的承诺。
3. 马耳他是多项人权公约¹的缔约国，这些公约支撑了其保护和促进人权的立场。多年来，马耳他政府也采取了各种立法举措，旨在通过制定有关应对保护未成年人，残疾人权利和与平等有关的权利等各类人权议题的新立法，进一步保障特定人权的执行工作。
4. 此外，成立了一些专门的全国委员会和机构，任命了若干专员，具体任务是保护弱势群体并保证其权利得到保障。其中包括全国促进平等委员会、全国残疾人委员会、儿童事务专员、难民事务专员、国家就业管理局和志愿组织专员。
5. 本报告概述了马耳他的人权状况以及自上次审议以来所取得的进展。在促进和保护人权方面已取得了重大进步。马耳他共和国政府对本次审议以及因审议所推动的公开对话表示欢迎。并相信这一支撑普遍定期审议进程的建设性方法是进一步促进和保障落实人权的关键。

二. 方法和协商过程

6. 通过与包括社会对话、消费者事务和公民自由部、家庭和社会稳定部、家庭事务和国家安全部、卫生部在内的各职能部门以及全国促进平等委员会、全国残疾人委员会等官方委员会协商，外交部协调并编制了马耳他国家报告。
7. 报告突出了与保护和促进人权有关的现行法律条款和体制结构。它还概述了自上次审议以来取得的重大发展，同时也关注了上次审议会议提出的建议以及如何落实这些建议。
8. 认识到民间社会参与在完成此进程中的重要性，本报告被提交给民间社会组织以征求反馈意见。参与此行为的民间社会组织在志愿组织专员办公室登记，包括了范围广泛的利益攸关方，其职权范围涵盖了马耳他人权的各个方面。

三. 人权保护

A. 马耳他宪法和法律制度中的人权条款

9. 《宪法》(第四章)所铭记的具体基本权利和自由包括以下内容: 保护生命权、免遭任意逮捕或拘留、免遭强制劳动、免遭非人待遇、免遭无偿剥夺财产、保护私人住宅及其他财产、法律保护(包括针对刑事诉讼的被告的重要保障)、保护良心和信仰自由、保护言论自由、保护集会和结社自由、禁止驱逐出境、保护迁移自由、不受种族、籍贯、政治观点、肤色、宗教信仰和性别方面的区别对待。马耳他继续制订各项立法举措, 旨在进一步保障落实各种人权。

B. 国家人权机构

10. 马耳他的一些专门机构的职权范围涵盖了广泛的人权领域, 其中包括人民寻求人道主义保护的权利、残疾人的权利、儿童的权利, 以及下文所述确保基于性别、性取向、年龄、宗教或信仰、种族或民族出身和性别认同的平等待遇。

C. 难民事务专员办公室

11. 根据《难民法(2000年)》, 设立了难民事务专员办公室, 负责接收、处理和决定庇护申请。在这方面, 该办公室有权就两种保护提出建议: 难民地位保护和辅助性保护。

12. 由于在过去几年中申请庇护的数量增加, 该办公室的工作量也大幅增加。在过去四年里, 除了日常处理庇护申请之外, 难民事务专员办公室还开展了各种项目, 其中包括旨在使第三国国民为其庇护确认过程做好充分准备的项目。通过此项目(在2009至2011年期间实施), 难民申请程序得到审查, 在翻译协助下, 该办公室目前为填写登记表提供个别援助。此外, 在潜在寻求庇护者进入马耳他后, 尽快向其提供信息通报, 向其告知与申请庇护有关的权利和义务。

13. 该办公室自2009年起通过采取更有效的庇护程序, 开展了一个旨在加强现有避难基础结构的项目, 名为“紧急措施项目”。这包括通过提供更多的工作人员和更好的配套设施来提升该办公室的业务运作, 以便在移民抵达马耳他的前六个月之内处理其庇护申请。

D. 全国促进平等委员会

14. 《男女平等法(2003年)》规定设立该委员会, 负责确保在马耳他社会中享有免遭歧视的自由。上述法律授权该委员会在其职权范围内独立调查投诉, 并为遭受歧视人士提供独立援助。其职责还扩展至监督与促进男女平等有关的国家政策的执行情况。

15. 自成立以来，委员会的职权范围限于消除就业领域内性别和家庭责任方面的歧视。在 2007 和 2008 年，服务和商品供应过程中基于种族/民族出身和性别的歧视也分别被纳入该委员会的职权范围。上述法律的修正案于 2012 年生效，根据这一修正案，该委员会的职权范围进一步扩展至涵盖促进就业、金融机构和教育领域内基于性取向、年龄、宗教信仰、种族或民族出身、性别认同的平等。

16. 在过去几年中，该委员会发起了各种基于项目的倡议，包括一项名为“释放妇女潜能”(2008-2013 年)的项目，旨在提高妇女在劳动力市场中的参与度。“我不是种族主义者，但是……(2012 年)”项目是委员会发起的另一个重要倡议。该项目专门针对解决种族歧视，采取了两条并行轨道：a) 协助当地非洲裔社区，以及 b) 提高公众对种族歧视的认识。

17. 全国促进平等委员会还努力维护和促进基于年龄、种族/族裔出身、性别、宗教、性取向和性别认同的平等机会。具体做法是，通过培训和其他提高认识活动，传播与上述领域内的平等有关的权利和责任方面的信息；并通过对投诉进行调查，向在上述领域感到受歧视的人士提供援助。此外，各类组织和团体提出需要获得关于平等和非歧视问题，包括与性取向有关的培训，作为其核心工作的一部分，全国促进平等委员会面向这些组织和团体开展了上述培训。

E. 全国残疾人委员会

18. 该委员会(根据《平等机会(残疾人)法(2000 年)》成立)是残疾领域内政府举措的监督者，有资格建议变更法律。它还有权对其职权范围内的投诉进行调查。全国残疾人委员会还对残疾人士及其家人以及在该领域内开展工作的志愿实体进行需求评估，以便向政策制定过程提供反馈。

19. 全国残疾人委员会在其工作计划中采用全面方法，提供包括实用的独立生活服务在内的一系列服务。该委员会采取了众多举措，其中一项是建立独立生活中心，该中心于 2011 年开始营业，通过这一中心，全国残疾人委员会向残疾人及其家人提供咨询、信息和培训。

20. 遵循这一实用方法，该委员会还出版了另一版《设计指南(2011 年)》，就封闭和开放空间的建设和设计提供指导。该出版物旨在消除妨碍残疾人享有令人满意的生活质量的不利障碍。

21. 通过一个名为“PEKTUR”的方案，该委员会为残疾领域内教育、培训和研究提供财政支助。通过这一举措，全国残疾人委员会举办了针对残疾活动人士及其父母的短期培训课程。

F. 儿童事务专员办公室

22. 儿童事务专员办公室系根据《2003 年儿童事务专员法》设立。近年来，它一直致力于儿童福利事业，并提高了人们对儿童需求和权利的认识。儿童事务专

员办公室受权通过向政府和利益攸关方提出具体建议的方式着手修改立法。该办公室针对儿童权利状况开展研究和调查，更重要的是，对涉嫌破坏儿童权利的个案进行干预。2011年，该办公室收到的投诉或援助请求数达261例，较2010年上升了45%。这些个案主要涉及与家庭和学校有关的问题。

23. 该办公室监督与儿童有关的地方事态发展。众多问题已成为关注焦点。在2013年，儿童事务专员办公室印发了名为“儿童宣言”和“关于广告和竞选活动中的未成年人的研究性学习”的两份文件，就与儿童有关的多项事宜提出中肯意见。

24. “儿童宣言”包括关于医疗保健、教育和虐待儿童等问题的实际建议。在医疗保健方面，专员提出了一个更广泛的新生儿筛查方案，为疾病提供早期诊断。在教育方面，专员提出的建议包括进一步投资建设新校舍和加大力度打击旷课。在虐待儿童方面，专员正在要求提高针对犯有虐待儿童罪者的刑期。

25. “关于广告和竞选活动中的未成年人的研究性学习”是一项名为“广告和竞选活动中的未成年人”的委托研究，该研究为此课题提供了指导方针。它提出的建议包括修订《新闻法》，以成立一个负责监督政党宣传的委员会。该研究还倡导各政党避免将儿童纳入竞选活动，除非议题与儿童有直接关系。

G. 志愿组织专员办公室

26. 志愿组织专员办公室系根据《2007年志愿组织法》设立，职责是通过各种举措加强志愿服务行业，具体目标是促进志愿组织的工作，鼓励其在各种举措中充当政府的合作伙伴。志愿组织专员办公室的根本任务是向志愿服务行业提供更多的能见度，保证这些组织在开展重要工作时的透明度和问责。鉴于此，志愿组织专员办公室也是负责该行业的监管机构，旨在监督和管理这些组织的活动并向其提供支助。

H. 国际文书

联合国《残疾人权利公约》

27. 马耳他于2007年3月30日签署了联合国《残疾人权利公约》，随后于2012年10月10日批准该公约。

28. 批准该公约被认为是马耳他在此领域内取得的重要成就，因为这是本国批准的首个同类条约。马耳他为批准该公约做了数年的准备。因此，在批准前对法律进行重大修订。虽然《公约》未制定针对残疾人的新权利，但它进一步巩固并保障了残疾人享有人权，特别是与无障碍环境、教育和在社区内独立生活有关的人权。

联合国《残疾人权利公约任择议定书》

29. 马耳他于 2007 年 3 月 30 日签署了联合国《残疾人权利公约任择议定书》，并于 2012 年 10 月 10 日批准了该议定书。

30. 通过批准该任择议定书，马耳他残疾人现在能够直接向残疾人权利委员会申诉侵犯其权利的情况。该委员会将审议并正式审查这些投诉。

联合国《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》

31. 马耳他于 2000 年 9 月 7 日签署了《联合国儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》，并于 2010 年 9 月 28 日批准了该议定书。

32. 批准该议定书使马耳他有义务处罚与买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题有关的行为。该议定书也使马耳他有义务向受害者提供全面的支助服务。

联合国《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》

33. 马耳他于 2012 年 4 月 18 日签署了《联合国儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

34. 通过此举，马耳他表达了打算成为该议定书缔约国的意愿，该议定书一旦获得批准，儿童将可直接向联合国儿童权利委员会申诉。原则上，这就是承认儿童被视为个人，有权与国际人权组织接触，马耳他完全赞同这一立场。

《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》

35. 马耳他于 2012 年 5 月 21 日签署了《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力公约》。

36. 在政府针对暴力侵害妇女行为和家庭暴力的零容忍态度上，马耳他签署此公约具有里程碑意义。该公约确立了政策框架，旨在保护受害者、防范此类虐待行为、起诉犯罪者。批准该公约将使马耳他能够有效执行《公约》内容并进一步加强其在此方面的承诺。

《欧洲委员会保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》

37. 马耳他于 2010 年 9 月 6 日签署并批准了《欧洲委员会保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》。该公约自 2011 年 1 月 1 日起生效。

38. 通过批准该公约，马耳他承诺加大针对儿童性暴力的打击力度。该公约被认为是首个将不同形式的儿童性虐待行为确立为刑事犯罪的文书。该公约还规定了在此方面的预防措施，包括对有儿童在场环境下工作的人员进行筛查的高效制度。

国际劳工组织《海事劳工公约》

39. 马耳他于 2013 年 1 月 22 日批准了国际劳工组织《海事劳工公约》。

40. 通过批准该公约，在马耳他籍船舶上工作的海员工作和生活条件得到改善，获得了进一步保护。该公约的条款全面覆盖了海员工作中各个领域的权利，包括工资、休息时间和遣返。马耳他是第 13 个批准该公约的欧盟成员国。

四. 成就、最佳做法、挑战和制约因素

A. 权利和责任

《新闻自由法》

41. 马耳他政府致力于新闻自由。根据 2012 年 5 月 18 日马耳他政府公报公布的 2012 年第 156 号法律声明，《2008 年新闻自由法》中尚未生效的其余条款将从 2012 年 9 月 1 日起成为法律。因此，48 项条款中已有 39 项条款(占绝大多数)成为马耳他法律。该法律的生效显示出马耳他共和国政府对于更多公开性、透明度和问责制的明确承诺。

要求离婚的权利

42. 根据 2011 年第十四号法案对马耳他《民法》(马耳他法规第十六章)的近期修正案，作为一种法律补救办法，引进了离婚制度，现在可以诉诸马耳他法院要求离婚。

43. 因此，根据马耳他新的离婚法律，若配偶已合法分居超过四年或者在之前五年内分开居住的时间共计达到四年以上，受伤害的配偶可以向马耳他法院提出申请，要求进行离婚司法判决。另外，夫妻双方达成关于解除婚姻的一致协议后，可提交一份联合离婚要求。在这种情况下，马耳他法院必须确信配偶之间不存在任何和解的合理希望，以及他们的所有子女事实上都得到了充分抚养。

44. 根据与满足离婚判决相关必要前提有关的证据，新的马耳他离婚立法也考虑到将分居诉讼转变为离婚诉讼的要求。在此背景下，在尝试调解尚未合法分居或不是个人分居诉讼的当事方的夫妻双方的过程中，调解程序似乎将发挥更加突出的作用，因此，也被作为基于双方自愿签订协议以利于宣布离婚的适当协商手段。

“平等标志”认证

45. 全国促进平等委员会于 2010 年发起“平等标志”认证。这是该委员会“释放妇女潜能”项目的一部分，该项目由欧洲联盟通过欧洲社会基金共同出资。由于“平等标志”获得高度认可，全国促进平等委员会决定，即使在上述项目结束后仍继续开展认证。

46. 全国促进平等委员会向积极促进性别平等的实体授予“平等标志”认证。通过“平等标志”，进一步提高了对雇主、人力资源经理、工作场所和员工平等委员会/代表的权利和职责的认识。通过评估各个组织的政策和措施，不论员工性别和抚养责任，以认可和促进全体员工的潜能作为管理基础的组织被授予“平等标志”。

47. 授予“平等标志”的评估标准包括：关于平等和性骚扰的政策和举措，在招聘和就业方面的平等机会，不论性别同工同酬，职业提升和个人发展方面的平等，以及对具有抚养责任的男女提供有效的家庭友好措施。截至 2013 年 1 月，有 52 家企业被授予“平等标志”，其他企业正处于被授予此项认证的过程中。

国家儿童政策草案

48. 2011 年 11 月，马耳他政府发布了国家儿童政策草案，旨在促进儿童福利、权利和义务、保护、积极参与、融入和休闲。该政策草案进一步强化了使儿童的声音得到倾听的构想，鼓励即使是儿童也要有积极的公民身份，从而最大限度地减少现有政策和做法之间的差距。国家政策草案是经过向包括儿童在内的各方面进行广泛咨询后制订的。还公布了一个方便儿童的政策草案版本。发布儿童政策草案是向增进马耳他尊重儿童权利的目标迈进的又一措施。国家儿童政策的定稿和执行将是马耳他保护儿童权利的重大里程碑。鉴于马耳他行政部门近期发生变动，国家儿童政策的定稿和落实工作尚需要进一步讨论，以便确定在这个问题上的前进道路。

B. 司法和保障

案件期间的法律协助

49. 根据 2002 年第三号法令，规定了个人在被警方拘押逮捕期间，在接受警方审问前，有权寻求法律咨询的法律条款被引入《马耳他刑法》第 355AT 条。该条款于 2010 年 2 月 10 日生效。

50. 该条款旨在确保受警方羁押的个人在接受讯问之前有权向除了为特定案件分配的警官之外的独立专业人士寻求法律咨询，以确保其了解自身享有的基本权利。确保经受警官讯问的个人在其最为脆弱的阶段不被诱使犯下法律错误或作出有罪陈述。

51. 在实施逮捕时，警官有义务以被捕者理解的语言向其告知逮捕和拘留的原因。警官还向被捕者提出“警告”，被捕者被告知以下事实：有权保持沉默，没有义务回答警察的问话，但如果他/她决定回答，他/她作出的任何陈述将被作为呈堂证供。

《恢复性司法法》

52. 通过 2011 年第二十一号法令(2012 年 1 月 27 日)制定的《恢复性司法法》(第 516 章)是马耳他惩戒领域近期非常积极的发展,其主要目的是便于人们,尤其是接触过刑事司法制度的年轻人重返社会。

53. 该法律采取全面方法,并载有四大领域的条款:罪犯和受害者之间的调解机制、关于假释的新规定、犯人减刑的审查以及受害者支助措施。该法律为完善监狱制度提供补充,着眼于提升囚犯,特别是少年犯的教育和职业方案。它还为受害者的需求提供支助,目的是在罪犯改造和保护公众之间予以平衡。

54. 具体地说,该法律设立了一个假释单位,负责向申请假释的囚犯指派假释官员并编写关于囚犯重返社会的报告。通过该法律设立的另一项重要机构是罪犯评估委员会,针对可能导致犯罪行为的问题领域进行分析,并编写后续关怀计划以协助改过自新和重返社会。对于受害者而言,该法律规定了受害者支助单位,其中包括负责受害者—犯罪者调解进程。

《未成年人保护(登记)法》

55. 《未成年人保护(登记)法》于 2012 年生效,旨在不断提高儿童保护水平。

《未成年人保护法》规定对性犯罪者和其他犯下严重暴行的罪犯进行登记。防止这些罪犯在受雇场所或其提供志愿服务的地方接触到未成年人。雇主有责任确保登记在册的性罪犯在从事任何职业(不管薪酬或其他因素)时都无法接触到儿童。该法同样适用于现任员工和潜在雇员。

56. 第 3(3)条规定,“任何登记在册的人员均无资格获得提供或组织任何涉及未成年人教育、照料、照看、福利或抚养的任何服务或活动的任何机构、单位或团体的会籍、任何就业或其他职务,不管这类会籍、就业或其他职务的薪资或其他因素。”

C. 保护移徙者、难民和寻求庇护者的权利

移徙

57. 在过去十年内,大量非正常移徙者涌入马耳他,这些移徙者主要来自撒哈拉以南非洲。自 2002 年以来,抵达马耳他的非正常移徙者人数持续处于高位,在 2008 年达到创纪录的 2,775 人。2011 年,有 1,579 名非正常移徙者通过利比亚抵达马耳他。2012 年,共有 1,890 名非正常移徙者抵达马耳他沿岸,相较于 2011 年增长 20%。2013 年,已有约 1,079 名非正常移徙者(2013 年 7 月)抵达马耳他沿岸。

58. 这种现象对马耳他的财政和人力资源构成挑战,特别是因为非正常移徙者人数持续处于高位。虽然从绝对值来看,这些数据似乎并不令人震惊,但在马耳他国家规模小和人口密度极高的背景下,这些数据显得格外重要。马耳他人口有

40 余万，面积不到 316 平方公里，人口密度为每平方公里 1300 人，是目前人口最稠密的欧盟成员国，也是世界上人口最稠密的国家之一。

2009-2013 年非正常移徙者抵达人数

年份	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年*
	1,475	47	1,579	1,890	1,079

* 数据截至 2013 年 7 月 18 日。

2009-2013 年期间难民事务办公室就难民地位作出的决定

年份	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年*
难民	20	41	72	34	34
附属人员	1,666	158	695	1,236	704
临时人道主义保护	10	7	129	15	211
被拒绝	895	116	708	159	139

* 数据截至 2013 年 7 月 18 日。

通过“协助自愿返回”项目选择返回原籍国的非正常移徙者数量

年份	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年*
	148	42	31	39	36

* 截至 2013 年 7 月 18 日的的数据。

59. 自 2009 年起，马耳他继续进一步改善与**建议 45**(即马耳他处理非正常移徙者的涌入)有关的状况，采取公平和人道的方法，以最适当的方式对待这些移徙者和寻求庇护者，特别是最脆弱人群。

60. 依照非法入境非刑事化原则，非正常移徙者受到行政拘留，拘留中心不同于监狱设施，受独立管理。包括孤身未成年人、残疾人、老人、有幼儿、孕妇、哺乳母亲的家庭在内的弱势移徙者不被拘留。在每位移徙者抵达后对其进行系统的医疗检查，向弱势移徙者提供可供其选择的居所及医疗保健等其可能需要的任何特别关照。未成年人获得与马耳他未成年人相同的权利，包括有权进入公立学校就读。若有人被确认为孤身未成年寻求庇护者，立即发布临时照顾令，委任监护人，直到发布照顾令为止。

61. 考虑到采取具体措施以改善移徙者服务并确保其人权得到充分尊重(**建议 2**)，在非政府组织和国际移民组织的协助之下，除其他外，马耳他共和国实施了协助自愿返回和重返社会方案，据此，配合当局进行遣返的被拒绝的寻求庇护者/非正常移徙者，不仅将获得旅行安排，还将得到培训和财政支助以促成人性化返回并促进其成功重返自己的社会。

62. 马耳他共和国政府继续努力，采取措施以确保移徙者的福祉和保护及其权利(**建议 46**)，政府确保定期整修拘留中心，充分供应食物、衣物、清洁材料等物

品，使基本需求得到满足。作为这些努力的一部分，拘留中心内的帐篷已被替换为移动房屋，使生活条件得到显著改善。

63. 还应当指出的是，公共中心也得到改善。通过来自欧洲难民基金紧急措施的资金，购买了一百个预制移动房屋来代替之前使用的帐篷，供难民居住。目前，这些移动房屋功能齐全，供公共中心的居住者使用。

64. 政府将继续努力以通过旨在解决针对非正常移徙者和寻求庇护者的歧视性待遇的举措来确保平等，并促进针对移徙者的更为宽容和包容的气氛。

65. 关于**建议 1**，马耳他目前不打算签署《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（《保护移徙工人公约》）。主要原因在于本公约过于广泛，特别是其采用了宽泛的定义，因此，其具有潜在的深远范围，向过于宽泛的移徙工人职类授予广泛的权利，使得难以评估其影响。有鉴于此，从实际和可持续发展的角度来看，马耳他目前不具备批准和执行《保护移徙工人公约》的可行性。出于同样的原因，其他欧盟成员国均未签署此公约。

寻求庇护者

66. 2009 年，马耳他接受了**建议 42**(即“加强努力，使针对寻求庇护者的法律制度有效可用，防止延误和行政障碍，并按照国际标准，保证向被拘留的寻求庇护者提供必要的程序保障”)。

67. 事实上，抵达马耳他的绝大多数非正常移徙者申请了国际保护，这清楚地表明了存在能够有效获得的庇护程序，并且庇护制度易于使用。2012 年，在经海路抵达马耳他的非正规移徙者中，有 95% 的人申请了国际保护。这一可达性进一步证实了难民署 2011 年统计数据²，数据显示出在该报告涉及的 44 个工业化国家中，马耳他收到的庇护申请数量最多，每 1,000 名居民收到 4.4 个申请。该报告还指出，在 2007 至 2011 年期间，马耳他收到的庇护申请数量同样最多，每 1,000 名居民收到 20.1 个申请。

68. 在确认在马耳他寻求保护者的必要性方面，马耳他的庇护确认率一直很高，在 50% 左右或以上。这同样说明了不驱回原则在法律和实践中得到坚持(**建议 41**)。同样值得一提的是，庇护诉讼具有中止效力，因此，通过在提出庇护请求后尽快中止遣送离境令，不驱回原则得到保障。在给出明确决定前，不会执行遣送离境令。因此，一旦提出申诉，必须等待申诉结果。

69. 所有寻求庇护者都有权拥有法律代表以便在任何程序阶段向其提供协助。许多非政府组织的代表都非常积极地在诉讼程序中提供协助。这补充了国家针对诉诸难民上诉委员会(该委员会负责审讯与庇护申请有关的上诉)的诉讼所提供的免费法律协助。若移徙者愿意，他们可以利用私人法律顾问。

70. 作为投资和改组难民事务专员办公室(马耳他的庇护确认机构)的结果，庇护确认时间表得到改进，大多数个案在 6 个月内确认。鉴于持续的改进，难民事务

专员办公室组织所有庇护确认官员参加内部培训，并出资供其庇护确认官员参加马耳他国内外的培训方案。

71. 难民专员事务办公室积极支助欧洲庇护课程(在欧洲庇护支助系统职权范围内)并参与课程提供的培训。所有的庇护确认官员也参加了关于文件分析的培训课程，旨在是增进其关于此主题的专门知识水平并提升庇护确认进程。2012年6月，庇护确认官员参加了关于观察评判技巧的为期五天的密集课程，旨在向其提供庇护面谈全过程协助。此外，在拘留中心(拘留非法入境者)负责寻求庇护者事宜的工作人员接受了关于人道主义法以及对待被拘押的寻求庇护者和移徙者的适当培训。

72. 自2001年成立以来，难民事务专员办公室与难民署合作密切。难民署马耳他办事处于2005年成立，此后，与马耳他难民事务专员办公室在涉及在马耳他申请国际保护方面开展了更为紧密的合作。难民事务专员与难民署马耳他办事处负责人之间定期举行会议，深入讨论关于马耳他庇护程序的各项问题。

73. 马耳他和难民署之间也存在着广泛的合作培训(建议27)。最近几年，难民事务专员办公室的技术人员接受了难民署组织和提供的培训。一些培训方案如下：

- 2008年5月6至8日在马耳他举行的关于难民身份确定的讲习班，所有庇护确认官员参加；
- 2010年5月20日在马耳他举行的关于难民文献数据库门户的培训会议，由来自日内瓦难民署的Jeremy Sabety提供，所有庇护确认官员参加；
- 2012年3月22日举行关于性暴力和基于性别的暴力方面的培训/研讨会，两名庇护确认官员参加；
- 2012年6月14至15日，一名庇护确认官员参加了由欧洲法律科学院在德国特里尔举办的关于欧盟庇护程序中少数族裔权利保护的培训，此次培训费用由难民署支付。

74. 值得注意的是，难民署出席了多次庇护面谈。最近，难民事务专员和难民署马耳他办事处负责人已就一项监督计划达成一致，根据该计划，难民署代表将出席庇护面谈。难民署将就庇护面谈期间产生的意见与难民事务专员办公室进行沟通并提出建议。

75. 还必须指出的是，难民署和马耳他政府在许多级别开展密切合作，以找到保护马耳他的难民和受益者的持久解决方案。他们努力改善在马耳他得到的避难保护和条件以及一项提高对保护的敏感认识的庇护制度和相关政策，并提高国家一级对庇护问题的普遍认识。

76. 为履行职能，寻求庇护者福利机构继续(a)直接或通过分包协议，监督住宿设施的日常管理；(b)为根据现行政策被确认为弱势人士的群体提供特殊服务；

(c) 向当事人提供根据国家计划提供的就业、住房、教育、卫生和福利服务领域的信息方案；(d) 作为负责提供服务的所有公共实体的促进者，以确保针对难民和寻求庇护者的国家义务的可及性；(e) 促进政府关于安置和协助自愿返回的政策和计划；(f) 维护数据并起草与自身职能有关的报告，以及向合适的政策决策机构提供统计数据；(g) 就业务领域的新发展向部长提出建议，提出改善所提供的服务所需的政策或法律，履行关于其服务用户的任何法定义务；(h) 鼓励与当地志愿组织建立联系，从而提高服务标准和学术研究；(i) 与其他公共利益攸关方的合作，并在可能的情况下，向居住在其他接待中心的不属于其直接责任的寻求庇护者提供服务。

拘留

77. 《移民法(1970 年)》是实施拘留的法律依据，该法律符合欧洲人权公约。程序上足够的保障继续到位，从而确保了对非正常移徙者的拘留不违反国际标准。

78. 依照非法入境非刑事化原则，非正常移徙者被行政拘留，拘留中心不同于监狱设施，受独立管理。应当说明的是，包括孤身未成年人、残疾人、老人、有幼儿、孕妇、哺乳母亲的家庭在内的弱势移徙者不被拘留。

79. 行政拘留有时间限制(建议 26)。对于非正常移徙者和不合格的寻求庇护者，最长拘留期限为 18 个月；对于寻求庇护者，最长拘留期限为 12 个月。后者是根据调换了关于寻求庇护者接待条件最低标准的第 2003/9/EC 号指令的条例确定的，该条例主要提供了符合国际标准的所有程序保障(特别是向所有被拘押人员)。此外，在对难民事务专员办公室(马耳他的庇护确认机构)进行投资和改组后，庇护确认时间表得到改进，大多数个案在 6 个月内确认。

80. 必须强调的是，对于未获得庇护的寻求庇护者，延长他们的拘留时间通常是因为难以获得能够使其返回的旅行证件，特别是由于移徙者本身缺乏合作。在被拒绝的移徙者中，那些愿意合作以取得原籍国旅行文件的人，往往在被拒绝后能够更早地返回，避免了被拘押至 18 个月期满。

81. 由于抵达的移徙者数量众多所造成的压力，事实上，在某些时刻或许困难重重，尽管这样，仍在持续整修拘留中心和改善一般生活条件(建议 25)，通过供应足够的食物衣物、清洁用品等，基本需求得到了保证。

82. 在这方面，拘留中心时常进行整修，以改善被拘留者的居住条件。除了整修以外，拘留服务部门的维修人员每天都对所有中心进行日常维护。

83. 关于提升举措，也应该注意到，家庭事务部利用了欧盟委员会 2011 年欧洲难民基金紧急措施共同供资的一个项目，该项目旨在解决拘留中心和公共中心内寻求庇护者和国际保护受益者住宿方面某些余留的局限性。这些中心内帐篷设施已被更换为移动房屋，使一般生活条件得到明显改善。

84. 在拘留中心内，男女始终被分隔在不同区域。经警察机关宣布，夫妻可共处，这是男女唯一可共处的例子。此外，拘留服务部在 2010 年采购了微型公共汽车，使得移徙者在被送往医院预约和面谈时有了更安全和方便的交通工具。

85. 关于法律咨询及协助(建议 25 和 43)，根据《移民法》第 14 条和第 25A 条，收到遣送离境令或拘留令的个人有权向移民上诉委员会提起上诉。若此人在遣返事宜上与当局合作，但无法在合理的时间内被递解出境(《移民法》第 25A 条第 10 款)，导致被不合理拘留，该委员会应当责令释放该名被拘留者。在此背景下，缺少免费法律协助不会对这些被拘留人员造成不利。不过，对该建议的落实情况正在审议之中。

海上救援行动

86. 自 2009 年以来，马耳他进一步推进与建议 44 有关的工作，即积极参与海上救援行动，特别是针对经海路进入马耳他的非正常移徙者，并为其提供紧急避难所。

87. 迄今为止，马耳他始终履行道德和法律义务，协调其负责区域内所有遇险船只的搜索和救援服务和行动，便利对获救者的必要安排，使其到达最近的安全港口。此外，马耳他不断寻求提升与邻国的合作。马耳他与利比亚和希腊间达成搜索和救援协议，旨在提高其有效协作性和培训能力。

88. 为进一步增强马耳他的搜索和救援能力，作为负责全国搜索和救援事务的主管当局，马耳他武装部队与美国海岸警卫队(全球最佳搜索和救援机构之一)达成一份搜索和救援合作谅解备忘录。通过这一安排获得的专门知识在援助海上遇险人员(包括第三国国民(非正常移徙者))的救援行动中被善加利用。事实上，2013 年 1 月 1 日至 2013 年 7 月 18 日期间，多达 1,079 名非正常移徙者抵达马耳他海岸，其中有很大一部分人是在远海和不利条件下被马耳他武装部队营救的。

89. 通过与美国海岸警卫队的合作伙伴关系及众多搜索和救援个案获得了丰富知识，并与本区域其他许多国家共享。仅举两例：近年，马耳他武装部队的海事安全和安保培训中心通过专门课程向利比亚海军、海岸警卫队和空军提供了搜索和救援任务协调课程。此外，该中心还代表国际海事组织，向黑海区域的搜索和救援工作人员举办了相同的课程。毕业于该课程的官员们来自保加利亚、格鲁吉亚、罗马尼亚、俄罗斯、土耳其和乌克兰等国。

90. 马耳他采取这样的行动，远不仅是履行其国际义务，也是在协助其他国家提高其搜索和救援能力。通过此举，马耳他确保沿海国家能够做好更充分的准备，为海上遇险人员(特别是在地中海地区)提供援助，其最终目的是使地中海海域更加安全。

D. 保护个人和弱势群体的权利并促进平等

平等

91. 马耳他全国促进平等委员会通过采取各种举措，并通过对公众提交的投诉进行调查，从而促进了平等。全国促进平等委员会是一个自治机构，除其他外，负责监督和审查地方立法并在必要时建议修订法律。

92. 2009年，马耳他接受了关于加强全国促进平等委员会的建议12。2012年，全国促进平等委员会的职权范围扩展至涵盖促进就业、金融机构、教育和职业指导领域内基于性别和家庭责任、性取向、年龄、宗教信仰、种族或民族出身、性别认同的平等待遇，以及获得服务和商品供应过程中基于种族或民族出身和性别的平等待遇。

93. 全国促进平等委员会受权通过提高认识以及对那些认为在上述领域受到歧视的个人所提交的申诉进行调查，以保障这些领域内的平等。该委员会向在就业、教育和职业指导和金融机构领域内感到基于年龄、种族/民族、性别、宗教、性取向和性别认同的歧视的个人提供协助。为此，全国促进平等委员会提供独立援助并就向其提交的涉嫌歧视事件开展独立调查。经过调查，委员可以根据第456章第18(1)条驳回申诉，在申诉被证实的情况下可：(一)所申诉的行为构成犯罪的，向警务专员报告，由其采取行动，或(二)所申诉的行为不构成犯罪的，要求被投诉人纠正该状况，并在投诉人和被投诉者之间进行调解以解决此事。

歧视

94. 全国促进平等委员会开展各种认识提高倡议以促进平等待遇(建议13)。全国促进平等委员会开展了名为“释放妇女潜能”的欧盟联合供资项目ESF3.47，旨在改善妇女获得就业的机会，提升妇女在劳动力市场的参与和进步。除其他外，该项目旨在通过“平等标志”认证来提高认识，通过对各组织进行平等审查，向促进业务领域平等机会的雇主授予该认证。通过“平等标志”，鼓励雇主不论雇员的性别或抚养责任，切实促进平等待遇和平等机会。

95. 全国促进平等委员会还开展了名为“实践中的社会性别主流化³”的欧盟联合供资项目。该项目在2011和2012年进行，旨在加强公共行政部门对社会性别主流化的认识 and 了解，为有效实施社会性别主流化制作工具，提供关于社会性别主流化培训并突出关于社会性别主流化的良好做法，鼓励仿效这些良好做法以加强该原则的执行工作。全国促进平等委员会还开展了另一个欧盟联合供资项目，名为“思考平等⁴”，该项目的主要目标是在向利益攸关方宣传和培训关于平等、非歧视和多样性的问题并增强其在这方面的权能。该项目针对情况开展了关于平等和多样性的培训、认识提高活动和竞赛；并针对专业学者开展了关于多重歧视概念的研讨会。

96. 此外，全国促进平等委员会还于 2010 年开展了名为“加强法律之外的平等⁵”的项目，旨在加强针对基于一切理由的歧视(包括多重歧视)的平等对待包括多重歧视。该项目的目标是：通过提高认识、培训、研究来传播关于进一步非歧视的立法，以及传播关于欧盟和国家政策的信息和关于非歧视领域的信息。

97. 全国促进平等委员会的职责是保障就业、教育领域内以及获得服务和商品供应过程中基于年龄、种族或民族出身、性别、宗教信仰、性取向和性别认同的平等待遇。该委员会开展了应对种族歧视的提高认识活动以继续促进针对移徙者更为宽容和包容的气氛。此外，在这方面，该委员会还向那些认为受到歧视的人提供援助，调查他们的申诉，在国家一级开展关于种族歧视具体方面的研究。委员会还提供独立援助并就向其提交的涉嫌歧视事件开展独立调查。应该指出的是，在马耳他适用反歧视和人权立法。因此，包括移徙者在内的马耳他所有人员得到了充分保护。

残疾

98. 马耳他在 2009 年接受了**建议 21**，即加强努力，保护特别是残疾儿童免遭一切形式的歧视，包括通过设想开展认识活动。之后，马耳他还于 2012 年 10 月 10 日批准了《联合国残疾人权利公约》及其《任择议定书》(**建议 4**)。《联合国残疾人公约》以马耳他语出版，并提供一个易于阅读的版本。还提供马耳他语的《公约》音频和马耳他手语版的《公约》DVD 光盘。此外，全国残疾人委员会还持续发起了下文所述众多提高认识活动。

99. 通过批准该公约，马耳他致力于残疾人在主流社会中得到更好的生活质量，更好地认识到自己的权利。2005 年“包容和特殊教育审查”结果表明，教育和就业部为约 1,167 名学习支助助理提供培训，提升其资质，从而提升其提供给残疾学生的支助质量。此外，教育服务局通过学生服务部努力落实出现在上述审查中的所有建议以改善所提供的服务质量。根据《世界残疾报告》(2011 年，世卫组织)，马耳他是残疾儿童接受包容性教育比例最高的欧洲联盟成员国之一。⁶

政治

100. 政治制度本身未歧视马耳他群岛的妇女参政(**建议 36**)。在有关各方经过初步审查之后，愿意参加地方或全国竞选的公民被确认为候选人。虽然女性参与政治的比例一向偏低，在地方议会选举中当选的女性数量逐渐增加(目前为 20.5%。其中包括市长，副市长和议员)。

101. 在 2013 年 3 月的大选中，共有 10 名妇女当选为国会议员。海琳娜·达利阁下被任命为社会对话、消费者事务和公民自由部部长，目前负责这个新的部长级职务组合。这是马耳他政坛首次任命一位负责公民自由的部长。玛丽·路易斯·科勒略·普雷卡阁下被任命为家庭和社会稳定部部长。她的部长级职务组合

包括社会政策、家庭政策、儿童政策、老年人政策，残疾人相关政策和稳定服务。

就业机会

102. 《就业和劳资关系法》规定了防范就业歧视⁷，包括在职业生涯所有阶段的平等待遇原则以及同工同酬权利(建议 20)。此外，《雇用待遇平等条例》⁸使雇主有责任确保工作条件和薪酬的各方面没有基于性别的直接和间接歧视。劳资和就业关系主任受权依法强制执行《就业和劳资关系法》及其附属法则的规定以保障这些原则。

103. 通过持续努力，确保妇女在就业市场的平等机会及进入劳动力市场的平等机会一直处于政府倡议的前列。2008 至 2010 年马耳他国家改革方案旨在通过对未进入劳动力市场的母亲进行培训来提高女性就业率。国家改革方案包含的措施旨在确保马耳他在教育、就业、贫困、研究和发展、能源和环境领域实现其“欧洲 2020”(“欧洲 2020”是欧盟未来十年的发展战略)。就业和培训社团正在努力通过鼓励和帮助更多的女性积极参与劳动力市场来实现这一目标。此外，马耳他政府还采取财政措施以激励女性留在或重返劳动力市场。

男女同性恋、双性恋和变性者

104. 2013 年 3 月政府行政部门变更后，新当选的马耳他政府成立了一个关于男女同性恋、双性恋和变性者议题的协商委员会，以起草旨在促进男女同性恋、双性恋和变性者权利的法案和政策文件。政府认为，对于消除包括基于性取向和性别认同在内的一切理由的歧视而言，从小开始教育是关键。在这方面，有计划从小开始解决对少数族裔的歧视和负面态度。

105. 2013 年 4 月 15 日，一项《民法》修正案被提交至国会。该修正案现在已获国会各阶段的通过。政府希望在 2013 年底前引入针对同性伴侣的法定婚姻。

种族主义

106. 根据 2007 年第 85 号法律声明，全国促进平等委员会最初负责保障在获得服务和商品供应过程中基于种族或民族出身的平等待遇。2012 年，全国促进平等委员会的职权范围扩大(建议 18)，涵盖了其他领域，包括保障就业、银行、金融机构、教育和职业指导中基于种族或民族出身的平等待遇。

107. 鉴于上文所述的规定，任何人认为自己在就业、银行和金融机构中因种族或民族出身遭受歧视或在服务和商品供应中因种族或族裔出身遭受歧视，均可向全国促进平等委员会申诉。阐明或书写此类投诉并请求援助的人将得到全国促进平等委员会提供的援助。此外，全国促进平等委员会努力确保在最短的时限内处理每个投诉。

108. 经过必要的调查，若确定所投诉的行为构成犯罪，将向全国促进平等委员会专员作报告，由他采取行动。专员可将此事件转交给主管民事法庭或工业法庭

进行矫正。若所投诉的行为未构成犯罪，警务专员可要求被投诉人纠正该状况，并在投诉人和被投诉人之间进行调解以解决此事。

109. 全国促进平等委员会开展各类认识提高活动，例如，欧盟联合供资项目“我不是种族主义者，但是……”⁹，该项目的目的是提高对种族歧视的认识并促进文化多样性(建议 46)以及通过培训传播关于这方面的权利和责任的信息。

(对未成年人)体罚

110. 必须指出的是，根据马耳他法律，任何形式的人身伤害均须受到惩处。在这方面，马耳他政府主张，《民法》中提及的“合理惩罚的边界”不能被理解为《刑法》所禁止的行为(例如，对儿童的体罚)被合法化。政府主张，“合理惩罚的界限”不包括体罚，仅包括其他形式的惩罚。

111. 在教育和就业部，儿童安全服务处是学生服务司教育社会心理服务部门安全学校方案的一部分。儿童安全服务处是防止虐待儿童领域的专业服务机构。它是一个教育、协调和治疗服务机构，向学生、家长和学校教职员提供干预措施和预防服务。它致力于提供有效和专业的服务，以满足曾经历虐待的儿童的需求，同时具备预防、咨询、监督案件和协调服务、培训、干预、研究、追查以及多学科协同工作功能。

112. 预防是在学校实行的一个持续过程。包括有家长参加的提高认识会议和有学生参加的预防会议。此类方案旨在使学生具备关于虐待儿童的必要知识和保护自己免遭虐待所需的重要技能。在与父母的对话中，工作人员提高了对积极管教以及体罚的负面影响的认识。在有学生参加的课堂干预和后续会议中，工作人员鼓励学生在遭受身体虐待后要向其信任的成年人诉说。此外，工作人员告知全体教职员，根据国家政策，他们必须报告任何形式的身体虐待。同样，医护人员有责任报告其可能会遇到的身体虐待个案。

生命权

113. 关于生殖权利，马耳他将继续坚持生命权(建议 34)是每个人的固有权利，从其概念来看，这项权利也包括未出生的儿童。因此，堕胎与生命权直接矛盾。马耳他政府忆及，根据国际人口与发展会议(人发会议)，在任何情况下都不应将堕胎作为计划生育方法加以推广。

114. 同样值得注意的是，忆及生殖权利的定义，国际人口与发展会议行动方案第七章并未提及堕胎。马耳他政府继续认为，实现性权利和生殖权利的行动应重点关注教育、社会福利和医疗保健的积极方面。

性和生殖卫生政策

115. 马耳他在 2009 年接受建议 38，制定关于性教育的国家政策。马耳他政府认为，关于性卫生的任何举措应侧重于针对不断变化的态度和增权倡议的“知识

吸收”和“教育”，上述态度和倡议旨在使人们能够做出关于其生活方式，特别是性生活方式的正确选择。这也是国家性卫生政策(2010年11月发起)和性卫生战略(2011年11月发起)所采用的方法。

116. 国家性卫生政策和性卫生战略是由卫生、老龄人及社区护理部与包括教育和就业部在内的各个合作伙伴协商下制订的。作为后续行动，成立由公共卫生监督人员担任主席的执行小组，包括来自各个政府实体(卫生部门、教育部门、国家青年机构)的各利益攸关方。

117. 执行小组的职权范围是：

- 将执行各项措施确立为优先事项，以有效地实现战略目标的全面执行。
- 确保战略文件中所列措施被转换为具体行动计划，并具有规定时间和预算内的具体干预措施。
- 在适当的情况下，监督和协调干预措施的执行情况。
- 确保参与战略执行工作的所有利益攸关方之间的密切合作和行动的一致性。
- 建议并授权为填补被认为对战略执行至关重要的信息的任何不足而可能所需要开展的任何研究。
- 注意现有监控系统动态或开发新的监控系统，以便能够监测战略确定的目标的实现过程。

性和生殖保健

118. 国家公共医疗系统免费提供性和生殖保健服务。其中包括：计划生育、安全孕产、不孕不育治疗、辅助生殖、预防，保密检测、生殖道感染的诊断和治疗、性传播感染和艾滋病毒/艾滋病、生殖系统癌症的预防和治疗以及孕产妇发病率。根据《刑法》，在马耳他，堕胎属于非法行为。

119. 健康教育(建议 39)是一项正在进行的倡议，主要由卫生部与教育和就业部负责协调。2007年，马耳他政府成立了教育卫生委员会，由来自社会政策部和教育、文化、青年和体育部的专家组成。该委员会定期举行会议，讨论和协调学校健康活动，审议发生在学校的现有健康方案和举措，并对针对学校的国家课程框架的健康内容提出建议。此外，卫生部开设了泌尿生殖诊所，为性传播感染的诊断和治疗以及艾滋病毒和其他不一定通过性行为患上的生殖疾病的咨询和检测提供保密服务。

120. 学校性教育是“个人和社会发展”课程主题的一部分。个人和社会发展课程涉及与性和感情关系教育有关的多项主题，贯穿整个学年，对象包括多个年龄组。个人和社会发展课程中的性和感情关系教育的主要目标是帮助学生培养积极的性态度；能够就性、情感和感情关系展开交流；培养必要技能以对自己的性行

为和健康做出明智和负责任的决定和选择；培养在互相尊重和了解彼此的需求和界限基础上发展恋爱关系所需的必要技能；鼓励对性别认同和陈规定型的性别角色进行批判思考和反思；培养对不同性选择和性取向人士的理解和尊重；获得关于性卫生的必要信息；获得关于不同类型性传播感染和避孕的必要信息；以及获得能够识别和获取社区卫生资源的知识和技能。也以其他教学模式讨论这些主题，该模式通过体验式学习(从参与者自身经历中学习，可真实再现或通过活动模拟)以及个人和小组操作来掌握态度和技能。

五. 展望未来

121. 马耳他将继续致力于构建强大和有效的多边人权制度，该制度能够公正地监督所有国家的人权义务执行情况。马耳他将大力捍卫人权普适性，继续将其反对人权暴力的立场传遍全世界。马耳他认为，对于促进全球人权而言，普遍定期审议机制进程至关重要。马耳他将不遗余力地支持并认真考虑此次审议提出的建议，继续与所有相关利益攸关方合作，成为政府和/或民间社会合作伙伴，以执行那些将被接受的建议。在这样做时，马耳他将确保其准备着手开展的人权倡议最具相关性并具有尽可能积极的影响，从而充分尊重所有人权和基本自由，保护最弱势群体的权利。

注

- ¹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocols; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and its Optional Protocol; Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols; Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.
- ² UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries for 2011, dated 27 March 2012.
- ³ VS/2010/0819
- ⁴ VS/2010/0569
- ⁵ VS/2009/0405
- ⁶ World Disability Report, WHO (2011), Geneva (Switzerland). Available from: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.
- ⁷ Chapter 452 of the Laws of Malta articles 26–32
- ⁸ Regulation 3A
- ⁹ JUST/2011/PROG/AG/1902