



人权理事会
普遍定期审议工作组
第九届会议
2010 年 11 月 1 日至 12 日，日内瓦

根据人权理事会第 5/1 号决议附件第 15(a)段
提交的国家报告*

马尔代夫

* 本文件送交联合国翻译部门前未经编辑。

一. 导言

1. 马尔代夫于 2008 年 8 月 7 日开始实施经修订后的全面的《宪法》，接着在 10 月举行了本国第一次多党民主选举，一个获得大赦的前政治犯穆罕默德·纳希德先生当选新总统，顺利而和平地实现了权力的民主过渡。
2. 即使取得了宪政成就，但依然存在许多法律挑战和实际挑战。加强司法机构和新组成的独立机构、颁布二级法律以落实新《宪法》中设想的改革以及鼓励地方治理，依然是主要挑战。
3. 马尔代夫现行的民主过渡和相关人权发展是土生土长的成就，是通过马尔代夫人民的努力和牺牲而得以实现的。但是，这一过渡也反映了过去七年马尔代夫与国际人权界之间发展起来的牢固和有效的伙伴关系。

二. 方法和协商进程

4. 根据普遍定期审议的原则¹ 外交部为本报告而征求了利益攸关方的意见。2009 年 9 月，马尔代夫总统正式设立普遍定期审议常设委员会，以外交部长为主席。常设委员会包括相关各部委、马尔代夫人权委员会和民间社会的代表。
5. 在与所有相关各部委协商和征求资料后，外交部于 2010 年 1 月编写了国家报告初稿，于 2 月提交常设委员会。接着产生了另两份草稿，在 6 月分发了第三份草稿。最后草稿于 2010 年 7 月 22 日发布在外交部网站，以征求公众意见和评论。在马累和阿杜环礁举办了主要人权问题研讨会，并将结果纳入普遍定期审议报告。然后整理了所有的评论，于 2010 年 8 月编写出《报告》定稿。
6. 国家报告阐述了近年来在人权领域取得的许多成就，但也试图作出自我批评，以说明许多领域中迫切需要更多的进步，并使读者了解马尔代夫目前面临的困难和挑战。最后，报告指出马尔代夫争取实现这些新目标和应对新挑战的方式以及人权理事会领导下的国际人权界可如何为此提供协助。

三. 背景和机制框架

7. 马尔代夫是一个跨越赤道的群岛，由大约 1,190 个小珊瑚岛组成，全部领土面积大约为 85.9 万平方公里，其中只有 300 平方公里为旱地。只有 192 个岛屿可居住，而 97 个岛屿是旅游度假地。马尔代夫人口有 304,869 人。² 还有超过

¹ Human Rights Council Resolution 5/1 of 18 June 2007 and the General Guidelines for the Preparation of information under the Universal Periodic Review (as contained in document A/HRC/6/L/24).

² 2008 projection.

71,000 名外国工人，主要在旅游业和建筑业服务。35%以上的人口居住在首都马累岛。大多数岛屿上的人口少于 1,000 人。

8. 现代马尔代夫是一个充满活力的年轻民主国家，拥有一个稳固、开放、私营部门牵头的经济。在旅游部门的率先推动下，本国在 2004 年 12 月海啸前 10 年的年平均增长率为 7%，并且目前的人均国内生产总值在南亚最高。因此，马尔代夫将在 2010 年 12 月完成从联合国最不发达国家名单中除名的程序。³

9. 尽管社会经济蓬勃发展，也应当指出，财富和机遇在整个社会以及在首都和外围环礁之间存在着巨大差异。也应承认，马尔代夫独特的地理条件和紧张的环境弱势是长期发展的主要挑战。

10. 马尔代夫的正式语言是迪维希语，但在教学和行政管理中广泛使用英语。

A. 民主过渡

11. 自 2008 年 11 月以来，马尔代夫已经和平过渡到一个自由民主社会。它是世界上人权得到《宪法》保障的最新民主国家之一。尽管最近的历史留有严重侵犯人权行为的创疤，但已经以有序及和平的方式实现民主过渡。虽然包括现政府成员在内的许多马尔代夫人曾是这些侵权行为的受害者，但复仇的呼声正在减弱。纳希德总统集中体现了这一向前看的决心。尽管曾多次被捕和遭受酷刑，但他敦促公民保持平静，并呼吁马尔代夫人权委员会独立调查前当局实施的侵权行为。

B. 体制框架

1. 2008 年《宪法》

12. 马尔代夫于 2008 年 8 月 7 日迎来新《宪法》。它规定马尔代夫是总统制的民主共和国。国教是伊斯兰教。《宪法》确保政府行政、立法和司法三个分支明确而有效分立。

13. 行政权属于总统府，立法权属于人民议会，司法权属于新的最高法院，并依法设立高等法院和初审法院。

14. 《宪法》规定：以设立民选环礁理事会、岛屿理事会和市理事会而实行分权行政管理。

15. 《宪法》第二章规定马尔代夫全体人民固有的基本权利和自由，包括《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》所载的大部

³ Including the so-called “grace period”.

分权利和自由，再加上比如安全和有保障的自然环境权以及用水和卫生设施权等新的权利。

2. 法律制度

16. 马尔代夫法律是伊斯兰教法、英国民法和普通法的复杂结合。尽管马尔代夫以前是英国的保护地，但从未牢固地继承英国法或普通法文化。这一影响依然明显：相对薄弱的法律制度通常难以应付政治、社会和经济现代化提出的要求。

3. 第二立法框架

17. 需要林林总总的新法律来落实 2008 年《宪法》设想的改革。已经颁布了许多，但还有更多的需要颁布。总体上，政府已经确定在任内需颁布大约 120 个法案，包括修订后的《刑法》。本国顽固的政治分裂妨碍了及时颁布法案。

4. 政治参与

18. 2005 年根据一个条例而允许政党登记，自那以后已经有 13 个政党登记，正在开展活动。

19. 本国的第一次多党选举于 2008 年 10 月举行。选举由第一个独立的选举委员会主持，由地方和包括联合国在内的国际监督人员进行监督。

5. 马尔代夫人权委员会

20. 最早是根据总统令，于 2003 年 12 月 10 日设立马尔代夫人权委员会。2005 年 8 月 18 日，批准了《人权委员会法》，使得马尔代夫人权委员会成为自主的法定机构。2008 年《宪法》规定，委员会为独立的宪政实体。委员会的成员由总统任命、议会批准。委员会受命促进人权和调查任何侵犯人权的申诉。2007 年 12 月，委员会被指定为《禁止酷刑公约任择议定书》下的国家预防机制。

21. 委员会继续遇到许多关于其在体制框架中作用的批评，例如公众不了解委员会的活动和责任，消极地认为委员会的首要工作是保护囚犯权利。

6. 政府机制

22. 2004 年 9 月 1 日设立马尔代夫警察署，作为独立的文官机构。在此之前，警务由当时的国家安全部门执行。警察的工作依据是《宪法》、2008 年《警察法》和其他适用的本国法律和程序的规定。《警察法》被视为过去曾被指控侵犯人权的警察署内部极需的人权改革的基石。

23. 因此，马尔代夫警察署设立了内部机构和机制来关注人权问题。这包括职业标准局，负责为遵守最高道德和人权标准的警察提职；专职人权问题联络员，负责使人权纳入警察署工作的主流。目前，所有新的警务人员都必须经过人权培训。家庭和儿童保护司处理所有关于儿童受害者、侵犯者和证人以及性暴力

的案件。2010 年，新设立了受害者保护办公室。最后，战略发展司负责继续评估和改进警察署，包括在人权领域。

24. 性别和家庭保护司所属的儿童和家庭保护处负责促进保护儿童和妇女的人权。目前，家庭和儿童服务中心的工作属于各环礁通用社会服务小组。在 20 多个环礁上有 20 个这类小组。该司目前正致力于加强服务的提供。这些小组也负责提供支持残疾人和老年人的服务。但缺少关于中心作用和职能的信息传播，影响了它的效率。

7. 监督机制

25. 设立了数个独立机构作为监督机制。在这方面，根据 2008 年《警察法》重组了警察廉政委员会(最初于 2006 年根据总统令而设立)。2008 年设立总检察长办公室、总审计长办公室、反腐败委员会和公务员委员会作为宪政机构。

26. 另外，根据《宪法》也设立了司法工作委员会——这是联合国法官和律师独立性特别报告员在 2007 年访问之后的主要建议之一。司法工作委员会负责所有法官的任命、调职、提升、撤职及其行为和薪酬，但最高法院法官除外。最高法院法官由总统与司法人员叙用委员会协商后任命，并经议会批准。

27. 另外，非政府组织在保护人权方面发挥积极监督作用。

8. 国际承诺

28. 近年来，马尔代夫已经加入《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑公约》、《残疾人权利公约》和《儿童权利公约》。马尔代夫还于 2007 年 2 月签署了《保护人人免遭强迫失踪公约》。

29. 马尔代夫是《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《禁止酷刑公约》的各任择议定书缔约国，并且是《儿童权利公约》两项任择议定书的缔约国。马尔代夫支持联合国大会于 2008 年 11 月通过《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，并将打算与《残疾人权利公约任择议定书》一起批准。马尔代夫尚未加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

30. 马尔代夫对《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》有保留。政府正根据新《宪法》所带来的变化而积极审查这些保留。2010 年 3 月 26 日，马尔代夫在《宪法》取消了禁止妇女竞选总统的规定之后正式通知联合国，决定撤消对《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条(a)项的保留。

31. 2009 年 5 月，马尔代夫成为国际劳工组织的第 183 个成员，目前正与国际劳工组织秘书处合作落实关于劳工法改革、劳工行政管理和批准主要公约的行动计划的《框架建议》。马尔代夫也将很快加入《国际刑事法庭罗马公约》。根据

新《宪法》，政府在加入国际人权条约之前必须获得议会批准。马尔代夫实行二元法律制度。

32. 马尔代夫是英联邦成员，并与其人权机构密切合作增进本国人权。马尔代夫也是南亚区域合作联盟的成员，并签署了广泛的关于人权的南亚区域合作联盟公约。

四. 增进和保护人权

A. 与人权机制的合作

33. 自 2006 年以来，马尔代夫人权政策的重点是与国际人权机制合作，并且为此在日内瓦设立了常驻代表团。马尔代夫自人权理事会设立以来始终是其一个积极的观察员国，经常参加理事会特别是关于妇女和儿童权利问题的辩论，争取在普遍定期审议中发挥建设性作用，并且是两个决议的主要共同提案国。⁴ 马尔代夫于 2010 年 5 月入选理事会，获得前所未有的 185 张赞成票。

34. 马尔代夫努力加强本国条约报告机制，但面临着个别汇编的负担；2008 年通过《共同核心文件》，作为简化国家报告程序的方式。

35. 马尔代夫是《禁止酷刑公约任择议定书》最初 20 个缔约国之一，并且是第一个加入的亚洲国家。2008 年，政府欢迎酷刑问题特别报告员对本国的拘留场所进行未经宣布的访问。在酷刑问题特别报告员于 2009 年初完成报告后，马尔代夫决定公布其结论和建议。马尔代夫也在 2006 年向所有特别程序任务负责人发出长期有效邀请，请其在方便时访问本国。自那时以来，已经有四位任务负责人来访。

36. 马尔代夫与人权高专办有着良好的关系——这体现在 2007 年任命一名内部人权顾问，遗憾的是，在下一年因预算原因，不顾马尔代夫的意愿而撤消该顾问职位。尽管如此，马尔代夫继续与人权高专办密切合作。

B. 国际人权义务的履行

1. 平等和不歧视

37. 《宪法》第二章明确规定人人不受任何种类歧视地享有《宪法》规定的权利和自由。目前，法律制度中没有关于平等和反歧视的二级立法，但司法部目前正在考虑这一立法。

⁴ Resolution 7/23 and Resolution 10/4.

(a) 妇女

38. 2008 年撤消了《宪法》关于禁止妇女竞选高级政治职位的规定，从而消除了基本法律层面对性别平等的这个最后障碍。

39. 尽管如此，不可否认的是，妇女依然在大多数生活领域面临实际歧视。这同时来自于宗教影响和直到最近仍以牢固的集权宗法统治为特征的政府。例如，妇女依然难以获得高等教育奖学金，在劳工市场比例低，并在公共部门和私营部门的领导和管理职位上人数仍然不足。2008 年和 2009 年的全国大选清楚证明，尽管有进步的新《宪法》，但消极的性别成见及其体制化以及社会歧视继续构成重大挑战。在 2008 年大选的总统和副总统候选人中，只有一名妇女；在 16 名内阁成员中，只有一名妇女。在 77 名议员中，只有 5 名妇女。

40. 民主的降临提供了处理马尔代夫性别歧视的新机会。“国家两性平等政策”旨在以双重方针促进实际平等：将其纳入所有领域的主流，并且在具体部门采取授权和提高地位的战略行动。

41. 性别和家庭保护司负责两性平等问题，直接受卫生和家庭部长的领导。政府目前开始一个在所有政策领域使两性平等主流化的方案。2009 年内阁确定一个新的“两性平等主流化政策”，以总统办公室作为两性平等主流化工作的领导机构。领导机构的作用是监督所有政府活动并与各部指定的两性平等联络人(副部长一级)保持联系，确保政府批准的所有政策和方案都促进两性平等。各部长提交的所有内阁文书现都需要包括一个关于两性平等影响的预测。

42. 该司也与经济发展部和联合国开发署密切合作，促进妇女授权。例如，政府批准的中小企业贷款有 40%保留给妇女创业者。另外，2006 年关于《妇女劳力参与》的研究指出，妇女的学历和文化态度是确定妇女劳力参与的一个重要因素。

43. 马尔代夫目前也正起草具体的国内立法，以落实《消除对妇女一切形式歧视公约》所载的权利和义务。马尔代夫人权委员会正协助总检察长办公室将《消除对妇女一切形式歧视公约》翻译成迪维希语，作为起草《妇女权利法案》的第一步。也正在着手批准国际劳工组织关于禁止工作场所歧视的第 111 号公约。最后，有望在 2010 年提出《反性骚扰法案》。

44. 2008 年，政府顶住宗教政治团体的强烈批评和反对而任命了两名女性法官。今天，有三名女性高级法官，还有一些正在接受培训和等待任命。

45. 最近受到相当关注的一个问题是肉刑，特别是通奸案的公开鞭答。虽然《刑法》没有规定鞭答作为一项刑罚，但这是伊斯兰教法规定对某些罪行所实施的。政府正在寻找方式，确保不以歧视性的方式适用这一刑罚。目前，妇女比男子更有可能受到公开鞭答，而这主要由于诉讼程序陈旧，比如依赖于供词而非法医证据。

(b) 残疾人

46. 马尔代夫残疾公民是社会最边缘化的群体。被安置在机构内和一贯遭受歧视、骚扰、在卫生和教育等每一基本部门人权都被剥夺、机会不平等、缺乏社会了解以及决策者和执行机构缺乏理解等，都促成了残疾人在充分享有其人权方面难以胜数的障碍。2008 年的一项研究发现，Haa Alifu 和 Haa Dhaal 环礁 25% 的残疾儿童从未出户，而马尔代夫所有残疾人每日都遭遇歧视和偏见。2008 年 10 月，马尔代夫签署了《残疾人权利公约》，并于 2010 年 4 月 1 日批准。

47. 2008 年《宪法》禁止以身心残疾为由进行歧视，并对处境不利的个人和群体或需要特殊社会援助的群体规定了特殊援助。这不应被视为歧视。这一条款为正在采取的促进和保护残疾人权利的一些措施提供了宪法基础。这些步骤中最重要的是制定一个全面的《残疾人法案》和一个更具体的《心理健康法案》。

48. 2009 年 12 月 21 日，人民议会通过了一项《关于保护有特殊需求者权利的法案》。然而，这接着受到非政府组织的批评，称其不完全符合《残疾人权利公约》。总统注意到这些关注，于 2010 年 1 月 6 日否决该法案，将其退回议会重新审议。该法案经数项修改而再次提交议会，于 2010 年 6 月通过，接着经总统于 7 月批准。该法案为有特殊需求者规定了提供保护和经济援助的原则和措施以及设立一个保护其权利的委员会。

49. 除了争取建立一个有特殊需求者的全面法律框架外，马尔代夫同时采取措施增强国内对他们处境的了解。政府支持了残疾人国际、联合国地方协调员办公室和人权高专办共同举办的关于人权与残疾的宣传运动。

(c) 老年公民

50. 老年人在社会上得到普遍关照。同一家庭几代人通常共同生活在一起，这意味着老年公民得到照料，并继续在社会中发挥着全面和积极的作用。⁵

51. 话虽如此，但马尔代夫承认老年人的确需要特殊帮助和支持。为了支持《宪法》保护的老年人权利，2009 年 5 月通过《养老金法》，设立养老金和退休金计划。这是一个终生的养老金福利，将支付给所有在马尔代夫居住的 65 岁以上马尔代夫公民。

2. 生命自由权和人身安全

(a) 酷刑

52. 遗憾的是，马尔代夫的政府当局、执法机构和法院曾经长期否认存在着酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇，漠视相反的证据，从而形成了个人可实

⁵ This is though changing, with the nuclear family slowly becoming more prevalent, especially in urban areas.

施酷刑而有罪不罚的气氛。支持这一气氛的体制是：对司法或安全机构没有民主监督，没有法律或程序防止酷刑，几乎完全没有法律问责制和对处于危险者的人权保护。

53. 2003 年 9 月，酷刑的发展情况最终得到关注。Maafushi 监狱的一名年轻囚犯 Evan Naseem 先生被狱警殴打致死。责任人企图掩盖杀人情况，但 Naseem 先生的死亡引起了狱中的严重暴动，19 名囚犯受到枪击(死 3 人，伤 17 人)。该事件使马尔代夫的侵犯人权情况引起国际注意，导致了改革运动，引发了目前的国家转型。

54. 自此，马尔代夫采取广泛措施防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇。例如，警察和监狱当局与武装部队分离，于 2004 年 9 月置于文官领导之下。政府与红十字会签署一项协定，允许后者探监。2006 年，马尔代夫加入《禁止酷刑公约任择议定书》，指定国家人权委员会担任国家预防机制。2007 年 12 月，马尔代夫成为酷刑问题特别报告员访问的第二个国家，并决定在 2009 年公布小组委员会的调查结果。这些调查结果加上国家预防机制的各种报告和和建议，成为警方和监狱改革的蓝图，例如，《监狱和假释法案》争取对酷刑问题特别报告员的建议作出回应。也作为酷刑预防机制而设立了其他的机构，包括马尔代夫警察署道德标准办公室、独立的警察廉政委员会和内政部总监察长。

55. 为了加强反酷刑的法律保护，2008 年《宪法》明确禁止酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇。然而，2007 年向议会提交的《刑法》草案没有将酷刑规定为国内法中的单独罪刑。但是在防止酷刑协会干预之后，总检察长办公室已经向议会有关委员会建议修订《刑法》，使酷刑作为单独罪刑。为推行这一反酷刑的坚定政策，政府已经提名一位酷刑问题特别报告员候选人，以待 2010 年 10 月的选举。

56. 有相当证据表明，这些措施在克服马尔代夫存在的酷刑现象方面已经取得效果。尽管总有发生酷刑的可能，但很明显，现在有广泛的核查和保障使这类行为更不可能发生，并且有机制确保对被定罪者绳之以法。这方面值得注意的是，2008 年 1 月，二名警察因殴打和虐待一名在押者而被起诉。警察廉政委员会目前正在调查其他三起酷刑指控。也值得注意的是，《警察法》使得开除被认定严重渎职的官员更容易。自该法生效以来，已经开除 97 名官员。政府正致力于恢复正义，防止任何形式的酷刑，而新的《监狱和假释法案》也旨在重视囚犯的康复。

(b) 暴力侵害妇女行为

57. 暴力侵害妇女行为对马尔代夫的人权改革是一个主要挑战。2005 年的一项基本调查发现，许多人认为在某些情况下应当允许男人打妻子。当时的性别和家庭事务部 2007 年的一份报告发现：三分之一的 15-45 岁妇女称其一生中至少遭到一次某种形式的人身或性侵犯，五分之一受过配偶的人身或性侵犯，而六分之一的 15 岁以下女童受过性侵犯。对该问题的消极社会态度妨碍有效的报案，并

普遍将这类案件视为“私事”。因此，政府决心通过法律补救措施与宣传/教育相结合来解决这一问题。

58. 与联合国协商起草了《家庭暴力法案》，将很快提交议会。2010 年底开始设立家庭暴力热线。

59. 2008 年 2 月，马尔代夫修订了本国的《判刑准则》，为性虐待、包括性暴力实施者规定更适当的惩罚。这一改革是因为认识到以前的准则不允许适用判刑，不足以打击这类严重犯罪。根据这一改革，目前法官可采用的刑罚包括徒刑。另外，旧的法律载有“儿童可同意发生性行为”的条款，但在 2008 年删除了这一规定。

60. 政府已经发起一些活动，宣传暴力侵害妇女完全不可接受。另外，性别事务司为强奸等暴力行为受害者提供支持。该司正与一名苏格兰专家合作，以加强对受害者的支持服务。

61. 为巩固这些步骤和促进了解，马尔代夫再三邀请暴力侵害妇女行为特别报告员访问本国。

(c) 暴力侵犯儿童行为

62. 儿童保护问题是政府面临的一个主要挑战。受高离婚率的影响，许多儿童生活在单亲家庭中。特别是在马累的一些住房条件使儿童面临人身虐待、剥削和药品滥用。

63. 马尔代夫也出现儿童参与帮派暴力急剧增加的现象。涉及 18 岁以下儿童刺死的案件最近急剧增加。也有人利用儿童贩毒。

64. 在保护儿童的干预需求与缺少训练有素的工作人员之间，马尔代夫面临着巨大的能力差距。目前，社会福利工作者接受一年的社会工作培训；2010 年 7 月开展的一项调查认为，这些社会福利工作者的目前做法有危险，他们应当至少得到三级培训。正在起草一个登记制度和社会福利工作者行为守则，以减轻某些挑战。

65. 2007 年起草了一项新法律，处理将儿童交由国家照管和儿童之家最低标准的问题。正待总检察长办公室批准，以提交议会。在该法颁布前，儿童保护小组在迁出儿童交由父母以外照管者时依然面临困难。置于国家照管下的儿童由于工作人员严重不足而受到忽视。财源不足严重妨碍家庭和儿童服务中心的工作。因此，工作人员对儿童的比例过低，国家照管下的儿童实际上遭受着更多的忽视。

66. 有三个儿童机构：9 岁以下儿童之家 — *Kudakudhinge Hiya*；9-18 岁男童教育和培训中心；以及有严重犯罪倾向的男童教养方案 — *Feydhooftinolu*。缺少女童的食宿保障，使得保护小组没有选择，从而将有受虐待危险的儿童或卖淫儿童安置在 *Kudakudhinge Hiya*。这类安置目前对设施中的少年开始造成威胁。

67. 性交易虐待(以性行为交换物品或货币)是一个涉及年龄低至 14 岁女童的问题。也有证据显示少女受母亲所迫而卖淫,目的是为家庭挣钱。

68. 为克服这些普遍的挑战,正在起草一项经修订后的《儿童法》,以取代现有的《儿童权利保护法》(9/91)。尽管已经开展一些活动加强儿童保护制度,但尚未作出努力设立关于性侵犯者的方案,在落实这一点之前不可能减少性侵犯案件。

69. 2008 年 2 月,马尔代夫修订了本国的《判刑准则》,以对性虐待、包括虐待儿童加重处罚。这一修订是接受联合国儿童权利委员会 2007 年意见的结果,该委员会认为过去的准则不允许施以徒刑,不足以处理这类严重犯罪。

70. 议会最近通过的法令《针对儿童性虐待犯罪者的特别措施》(第 12/2009 号法律)提高了国家处理性侵犯儿童案件的尽职标准。该法对罪犯规定高达 25 年徒刑的严重惩罚,并且剥夺《宪法》允许的保持沉默的权利。

71. 2005 年在英迪·拉甘地纪念医院设立的家庭保护小组是马尔代夫第一个综合照料受虐待妇女和儿童的模式,在医院内为身心和性侵害犯罪受害者提供服务。

72. 2006 年,马尔代夫开始儿童和家庭保护服务分权化,在各环礁设立家庭儿童服务中心,为需要保护和支持的家庭和儿童提供服务。马尔代夫警方家庭和儿童保护小组处理一切儿童受害者和儿童犯罪者的案件。

73. 2009 年 11 月,在纪念防止虐待儿童世界日的活动中设立一个新的儿童热线。新的保密性服务经证明极为成功。在开办的第一个月,热线收到 400 多起求助。

74. 政府也将少年司法小组从总检察长办公室挪到内政部,以加强少年司法制度。

3. 见解和言论自由权

75. 今天,马尔代夫拥有一个活跃的媒体界,政策和社会见解广泛。有 12 家日报、4 家私营电视台、7 家私营广播电台、许多杂志和其他出版物以及无数的博客和网上聊天室,而全国人口只有 300,000 万。另外,批评政府和其他国家机关以及关于社会难题的辩论,比如婚内强奸和虐待,目前也很普遍。无疆界记者编辑的《2009 年世界新闻自由榜》表明马尔代夫取得世界上最大的进步,上升 53 位,列于第 51 名——超过了法国、西班牙和意大利这些传统的民主国家。

76. 马尔代夫现在有一个《马尔代夫媒体委员会法》,规定该委员会为一个独立的自治机构。2010 年 4 月,颁布《关于设立马尔代夫广播公司的法案》。2008 年重新提出《关于信息自由的法案》。另外,2009 年 11 月通过《刑法》修正案,将书面诽谤作为民事侵权,而非刑事犯罪。这是联合国言论自由问题特别报告员访问马尔代夫之后所提出的主要建议之一。

4. 集会自由权利

77. 自 2005 年以来，已经逐渐加强了集会自由权，如今《宪法》保障不经事先批准而自由集会的权利。示威和政治集会目前屡见不鲜。

5. 结社自由权利

78. 这也得到宪法保障，并因此存在着数个政党、近 1,069 个民间社会组织。政府目前正在起草《工会法案》——工会是《宪法》保障的一项权利。

6. 宗教或信仰自由权利

79. 马尔代夫是 100% 的穆斯林国家。《宪法》规定伊斯兰教为国教，并且法律规定非穆斯林不得成为马尔代夫公民。⁶ 法律未规定宗教自由、公开奉行其他信仰、其他宗教祈祷场所建筑；或进口宗教标识。尽管如此，允许非穆斯林的外国居民私下奉行其他宗教，并允许进口《圣经》等宗教材料供个人使用。

80. 宗教或信仰自由问题特别报告员在 2006 年访问之后表示关注马尔代夫在法律上和实际上对宗教或信仰自由权的一些限制。

81. 2010 年 5 月，伊斯兰事务部起草了《关于保护马尔代夫公民宗教统一的条例》。负责相关问题的特别报告员已经表示严重关切该草案。条约草案尚待马尔代夫总统批准。同时，议会的委员会目前正在审议一项禁止一切非穆斯林祈祷场所的《私下成员法》。

7. 司法和法治

(a) 独立司法机构

82. 2008 年《宪法》规定司法机构是国家一个独立的分支。司法机构过去处于总统权力之下，因此缺少独立性。

83. 到 2009 年底，法官和律师独立性问题特别报告员报告中的几乎所有建议都得到落实。该报告涉及了前几节中论述的问题。

84. 然而，马尔代夫司法部门在作出调整以适应变化的法律环境上面临着巨大挑战，一个主要挑战涉及到在经改革的司法部门中司法工作委员会、司法行政司和最高法院之间达到正确的责任平衡。其他挑战包括：普遍缺乏能力；司法机构中大多数成员是没有受过现代法律方法和理论培训的年老法官；缺少人权法和商法之类重要领域的系统知识；缺少称职的检察官、调查员、法院官员、法院行政人员和法律专业人士；缺少关于法院系统的业绩、行为和管理的确立法框架；缺少案件数据管理制度；以及马尔代夫分散的地理环境(192 个有居民的岛屿个个都有自己的地方法院)。由于这些挑战，因此公众对司法部门缺乏信任。

⁶ Article 9(d) of the Constitution.

85. 2010 年 8 月，司法机构成为宪政危机的中心问题，当时由于严重的政治分裂，人民议会没有在《宪法》规定的 2010 年 8 月 7 日限期前通过关于司法机构的必要立法(比如《法官法案》)，并且未能批准一个名的大法官。因此，至 8 月 7 日午夜，马尔代夫处于宪政空白。

86. 为了争取确保司法机构的持续运作，直到议会能够就《法官法案》和大法官作出必要的表决，总统在英联邦的支持下设立一个四人小组，负责最高法院的行政管理。

87. 8 月 10 日，议会最后通过了《法官法案》，两个小时后经总统批准，在同天晚上，议会也批准了最高法院和大法官。法官们于几小时后宣誓就职。

88. 政府将加强司法机构的独立性视为长期挑战，并正就此与国际法学家委员会达成长期合作协议。这一合作将由两名前法官和律师独立性问题特别报告员领导。

(b) 司法改革

89. 新的《刑法》草案是一个在编写形式、条令结构和刑法学说方面纳入许多创新的现代全面性法律。它也是唯一纳入目前马尔代夫奉行的伊斯兰教法主要教义和原则的这类法典，并将其与国际法律原则和规范包括国际人权法结合起来。该法最初于 2006 年 6 月提交议会，目前等待议会批准。该法草案也为马尔代夫纳入了一个革命性的新的判刑准则制度。作为创新，这些准则将在《刑法》所规定的每一犯罪者的判决中提供明确性、相称性和透明度。

90. 也向议会提交了《证据法案》和《审判权法案》。

(c) 逮捕和拘留

91. 根据《宪法》，必须在确切的 24 小时内书面通知被逮捕人的被捕原因，被逮捕人有权获得律师、保持沉默和在被捕的 24 小时之内上法庭。《宪法》引进了保释和法律援助的概念。目前正在起草一项关于法律援助的法案。

(d) 少年司法

92. 少年犯罪正在以惊人的速度增加，主要由于滥用药品和帮派暴力突发。目前大多数犯罪者从 12-16 岁开始犯轻罪，某些人最后成为严重罪犯。目前的少年司法制度不能有效处理问题——它侧重于罚款、软禁或监禁这类惩处，而不是提供适当的选择办法和方案指导青少年犯罪者通过康复机制而避免犯罪。

93. 马尔代夫现致力于处理这一情况。正在起草《少年司法法案》，并在内政部设立少年司法小组。2009 年，为处于危险的青少年设立了一个“儿童教管中心”，提供生存技巧方案和职业培训。

(e) 拘留制度

94. 2009 年,《禁止酷刑公约任择议定书》下的国家预防机制对马尔代夫的拘留场所进行了 13 次访问,并发表了一些报告。警察廉政委员会也访问了 3 个拘留中心,并报告了调查结果。这些报告提供的一般情况涉及监狱系统正在奋力应付所面临的压力。不当的监狱设施、培训程序和纪律削弱了囚犯的权利和福利,并使监狱官员处于危险。这一情况在 2008 年得到证明。2009 年 12 月,国家主要监狱 Maafushi 的囚犯暴动摧毁了半个监狱。

95. 有望很快提出的《监狱和假释法案》被视为改进马尔代夫监狱状况的一个重要工具。预计监狱制度将现代化和合理化,更加重视改造。法案的起草参照了酷刑问题特别报告员、国家预防机制和警察廉政委员会的建议。马尔代夫正采取措施改善监狱设施,尽管这些设施受到重大能力制约的妨碍。

8. 参与公共和政治生活权利

96. 2008 年《宪法》保障参与公共和政治生活权,自那以后马尔代夫出现了普遍的参政现象。尽管有这一总体积极的发展,但是仍存在着重要的不平等现象,特别是在性别之间以及在首都和地区之间。

97. 关于性别不平等,尽管妇女自共和国建立之初就有投票权,并尽管她们在一般的劳动力中有很好的代表权(虽然不够),但竞选和获得民选职位的妇女人数依然令人失望。关于区域不平等,明显的是在马累和其他一两个重要居民中心,比如 Addu Atoll 和 Haa Dhaalu Atoll 环礁,政治意识和参与远远高出本国其他地区。

9. 工作权和公正良好工作条件权

98. 《宪法》赋予人人参与任何就业或职业的权利。

(a) 工作权

99. 马尔代夫的就业率是 85.6%(2006 年)。

100. 政府的优先事项是改善就业状况,并且在这一过程中重视本国年轻和具有活力的劳动力。教学体制提供良好的中小学教育。政府最近建立了一个全国“技术和职业教育及培训制度”,以满足社会需求,同时促进稳定和经济增长。马尔代夫高等教育学院提供一系列有学位和无学位的教育及培训课程,而议会目前正在审理一项旨在设立第一所本国大学的法案,最近在马累设立了一个国家职业指导中心,在环礁有其它三个工作中心。

101. 然而,马尔代夫面临着就业方面的一些挑战。

102. 公共部门依然是马尔代夫最大的雇主,全国劳动力的 20%以上是公务员——世界上这一比例最高。其次,在就业期望和就业市场的现实之间存在差

距。第三，就业机会的区域不平等和性别不平等也是充分享有工作权的重大障碍。最后，境内大量的移徙工人对劳动力管理带来了重大挑战。

(b) 公正和良好工作权

103. 2009 年 5 月，马尔代夫加入国际劳工组织。马尔代夫目前正与国际劳工组织合作致力于落实《2009-2010 年国际劳工组织工作计划》，包括加强劳工管理、促进三方合作和社会对话、批准所选择的国际劳工标准和建立一个社会保障基础，为弱势和社会边缘群体提供系统福利。2010 年 3 月举办了一个由三方参加的关于 8 个主要公约及其批准工作的研讨会。

104. 没有关于全国最低工资的规定。新的《就业法》(经过与劳工组织协商而起草)将总工时限于每周 48 小时。法律要求雇员的工时规定在同意就业时提供给雇员的工作说明中。根据该法组建的劳工关系署负责常规的劳工监察，检查该法及其条例是否得到执行。劳工关系署也有权调查、解决劳工争端，并采取必要的行政措施。⁷

105. 在建筑和运输这类行业中制定了规范性要求，规定雇主必须提供安全的工作环境并切实遵守安全措施——虽然在实践中这些要求通常被忽视。《就业法》保护工人在争取避开或消除不安全工作条件时免受报复性解雇。

106. 新《宪法》承认工人有权组织起来和集体谈判以及“停工和罢工”。罢工在马尔代夫是一个较新的概念。有史以来的第一次罢工是 2007 年 6 月出租汽车司机发起的，自那以后还出现其他一些罢工，包括教师、国家律师和旅游地工作人员。⁸

107. 马尔代夫的一个普遍现象是外国人或移徙工人的就业权特别薄弱。这部分是由于缺乏对他们权利的了解(这与《就业法》下的马尔代夫工人情况一样)。为解决这一问题，2010 年夏天劳工关系署发起了一个全国性的“就业权”宣传活动。

10. 社会保障和适足生活水准权

(a) 社会保障

108. 建立全面的社会保障体系是政府的优先项目之一，目的是扩大覆盖面，并更有效地协助最弱势的群体。

⁷ Notwithstanding, civil society has criticised the Labour Relations Authority for its lack of activity.

⁸ The Tourism Ministry is currently drafting regulations on strikes in tourist resorts. The draft Trade Union Bill contains provisions regulating strikes.

109. 2009 年《退休法》建立了新的退休制度。该制度的目的是涵盖所有马尔代夫夫人，并对所有超过“退休”年龄者提供最低定额的金钱以减轻贫困，并协助正在工作的人为退休而储蓄。

110. 尤其是，弱势者，包括儿童、老人和智障者，有机会免费获得国家照料。政府资助的水电补助也提供给符合资格者，并且政府最近开始为单身父母每月提供 1000-3000 卢比的补贴。

111. 关于卫生保健，马尔代夫已经建立了一个全国“Madhana”医疗保险制度，国家为每年付费 2,000 卢比(大约 155 美元)的成员提供最高达 10 万卢比(大约 7,782 美元)的卫生保健服务。这一服务对现任和退休的公务员以及 65 岁以上者免费。

112. 外国人的食宿和卫生保健由其雇主负责。

(b) 适足生活水平

住房

113. 2009 年 2 月，联合国适足住房问题特别报告员访问马尔代夫。她认为，马累和某些其他岛屿目前过渡拥挤和土地不足，妨碍许多马尔代夫夫人适足住房权的实现。

114. 政府充分了解因缺少适足住房设施——特别是在马累——引起的社会问题。因此，提供廉价住房是目前政府的主要承诺。目标是通过公共—私人伙伴关系而增加住房分配，并通过住房融资制度而提高负担能力。据认为，分权将有助于解决首都的拥挤。

115. 正在全国实施主要的住房计划，包括在 Hulhumale' 的 500 单元项目。政府最近与一个韩国公司签署了合同，将建造 3,000 个住房单元。

交通和连接

116. 马尔代夫 99% 是海洋；但至今没有以海洋为基地的各岛屿之间的综合公共运输网。这造成了一些问题。最重要的是，这意味着岛民完全依赖于本岛就业和提供社会服务；而如果不能在当地解决需求，则依赖于马累，这加剧了全国社会经济发展的不平等，并造成马累过度拥挤。

117. 因此，建立一个综合的交通网络是现政府的另一个主要承诺。目的是便利通行自由、促进地区发展、推动平等经济增长和社会凝聚。至今已经在 7 个省开通了地区交通网络。

11. 健康权

118. 马尔代夫夫人的健康状况在过去几十年中得到重大改善。已经实现了第四个和第五个千年发展目标。预期寿命是男人 72 岁、女人 74 岁(2008 年)。婴儿死亡

率急剧下降，2008 年每千起活产只有 11 名婴儿死亡。大多数婴儿死亡发生在新生儿期。卫生保健服务和转诊服务的改善也极大地减少了产妇死亡率。2008 年，产妇死亡率下降到每十万起活产只有 43 名产妇死亡。

119. 马尔代夫也正在实现第六个千年发展目标。疟疾已经被成功铲除。可以免疫接种预防的疾病也得到了控制，因此脊髓灰质炎、新生儿破伤风、百日咳和白喉这类疾病不再存在。防治丝虫和麻风病正在取得进步，接近世界卫生组织的区域扫除目标。

120. 尽管如此，依然有广泛的挑战，包括：目前的金融环境对卫生部门造成严重压力，难以处理目前卫生保健设施不当的问题；缺少国家一级“健康权”的确切定义；偏远地区人民获得卫生保健问题；以及在享有营养食物、饮用水和卫生设施方面的全国巨大差别。也应当指出，人口较多环礁区域医院以外的工作人员不足，缺乏适当设施，而公众对这些设施很不信任。另外，没有法律框架保护病人和卫生保健提供者，已经导致医疗法律问题处理不当，卫生系统丧失信誉。另外，需要适当制定和落实恰当的法律和条例，以保护公共卫生和人类健康权。

12. 教育权

121. 马尔代夫提供 13 年免费教育——从 3 岁至 16 岁。学校教育分为学前 3 年(义务性)、小学 5 年(义务性)以及中学 5 年。尽管能力有限，但也提供两年的高中教育。

122. 马尔代夫大多数学校是国立的。马尔代夫预算为学校运行费用提供近 100% 的资金，并且可以普遍享有免费的中小学教育。2004 年，学龄儿童就读 1-7 年级的比例是 79%，8-10 年级是 62%，11-12 年级是 16%。在录取的学生中，49% 是女生，51% 是男生。许多情况下，父母在女生 7 年级后中断她们的学业，不让她们离开本岛去另一岛屿上中学——主要由于这些岛屿没有适当的食宿设施。

123. 马尔代夫目前正推行一项政策，鼓励私人提供教育服务，但明显缺少以学生贷款提供的资金援助想升学者。

124. 更具体地说，人权教育是马尔代夫的一个主要挑战。社会各阶层对人权的了解很不足。

13. 移徙工人

125. 马尔代夫尽管属于最不发达国家，但较高的工资意味着它有大量的移徙工人(超过 71,000 人——主要来自印度(28%)、斯里兰卡(11%)和孟加拉国(52%))。⁹

⁹ It is estimated that a further 16,500 or more are working illegally.

126. 这些主要从事教育、建筑和旅游部门工作的移民对现代马尔代夫作出了重大贡献。然而直到目前，这些部门的移民和登记制度尚不稳定。这迫使他们中许多人从事非法工作、低工资工作或条件不安全或不健康的工作，以及放弃规定的休息、休闲和合理工作时限。政府正致力于改进这一状况，建立更牢固的移徙工人法律框架。新设立的就业法庭也为移徙工人提供更好的保护。

127. 马尔代夫尚未加入《保护所有移徙工人及其家人权利国际公约》，但政府正致力于完成所有本国加入程序。

五. 挑战

A. 宗教极端主义和恐怖主义

128. 尽管马尔代夫传统上是一个温和的穆斯林国家，但未能避开全球性的宗教极端主义和恐怖主义问题。政府极为关注极端主义在马尔代夫影响的增长以及马尔代夫青少年出国旅行后在极端主义组织影响下返回的趋势。2007 年 9 月，一个自制炸弹在马累的苏丹公园爆炸，伤害了 12 名旅游者；而在 2009 年 4 月，9 名武装的马尔代夫人在巴基斯坦北部的 Waziristan 被捕。

129. 2009 年，马尔代夫警方在联合国禁毒办的协助下开始起草新的《反恐怖主义法》。该法将致力于保护人民避免和防止恐怖主义，同时保护人权。

B. 与毒品有关的犯罪

130. 贩毒和吸毒是马尔代夫的一个主要问题。实际上每个家庭至少有一人受影响。在街头获得毒品很容易，主要是“红糖”和海洛因。

131. 大约 80% 的囚犯是毒品犯罪者，其中近 30% 因毒品相关的犯罪而服无期徒刑。大部分囚犯是年轻人，对年轻的吸毒者定罪和严惩，尤其是一个严重问题。

132. 新政府致力于以康复而非惩罚的手段解决毒品犯罪。新的《滥用药物法案》和相关的《毒品康复法案》将改变今后执法、司法和监狱处理毒品犯罪的方式。政府还将毒品犯罪者迁出监狱，安排在康复方案中。已经设立一个新的“戒毒中心”。

133. 尽管有政策上的改变，但是能力制约构成执行方面的主要障碍。马尔代夫长期面临着缺少康复设施和专门知识以及重新融入社会方面的能力。

C. 帮派暴力

134. 马尔代夫面临着帮派蔓延及相关暴力增长的现象。帮派暴力已经造成了马累街头的死亡事件，这是以前在本国不能想象的情况。尽管没有研究和分析正在增长中的帮派文化，但警方和媒体报道注意到在帮派和滥用药物蔓延之间存在着

令人担忧的联系。2008 年，警方报告 260 起帮派攻击事件，2009 年增长到 341 起，2010 年 1 月至 7 月发生了 242 起。

135. 马尔代夫警察署于 7 月开展一个特别行动以制止帮派暴力，并向媒体公布了调查结果。警方也注意到帮派活动方式令人震惊的复杂性。议会最近通过了《禁止帮派犯罪法案》，正待批准。政府还关注涉及帮派暴力的儿童——作为实施者和受害者——的人数增长。

D. 人口贩运

136. 虽然马尔代夫没有任何法律禁止贩运人口，并且没有关于该问题的明确正式研究或报告，但 2008 年《宪法》禁止强迫劳动和奴役。¹⁰ 在 2010 年《美国人口贩运问题报告》中，马尔代夫因缺少系统措施处理移民中的弱势者而列于二级监督名单上。然而，政府正在与双边伙伴讨论以改善局势，并且主要部门正在采取措施落实有关建议。

E. 气候变化

137. 人为的气候变化对马尔代夫造成生存威胁，并损害了本国广泛的人权，包括生命权、最佳健康标准权以及适足住房权。除非采取急剧行动，减少所有国家、特别是主要的工业化国家和迅速增长的经济体的排放，否则马尔代夫在本世纪末将为国家的生存而挣扎。

138. 马尔代夫已经在人权理事会率先努力提请注意人为气候变化对人权的影响，特别是促成第 7/23 号和第 10/4 号决议的一致通过。

F. 经济危机

139. 现政府在经济极度困难时上台。2009 年，全球经济危机爆发后，马尔代夫欠外国金融机构的国债达到国内生产总值的 37.6%。¹¹ 政府采取的紧缩措施将政府的经常性开支从 2008 年预估的 87 亿卢比降到 2010 年的 83 亿卢比。另外还根据国际货币基金组织振兴经济的建议而采取了紧缩措施。如国际货币基金组织国别报告指出的，¹² 议会没有及时通过必要的创收法案，即《旅游商品和服务税法案》与《工商业盈利税法案》，可能严重妨碍本国的财政复苏。

¹⁰ Although there is no official data on the subject, human rights NGOs claim that forced prostitution and people trafficking does occur in the country.

¹¹ Presidential Address 2010, www.presidencymaldives.gov.mv/4/?ref=1,6,3573.

¹² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10167.pdf>, published early 2010.

G. 服务的获得

140. 由于马尔代夫独特的地理环境，决策者在确保向人民有效提供服务比如经过改善的卫生保健服务时，面临严重制约。这依然是本国发展的一个主要的全面挑战。

H. 能力建设

141. 马尔代夫需要迫切支持的主要领域包括：

- 司法部门改革，包括对法官进行人权培训。
- 在提供公共部门服务和制定政策中将人权纳入主流。
- 监狱改革和囚犯改造。
- 处理性虐待和虐待儿童案件的人力开发。

六. 结论

142. 现政府上台时承诺为所有马尔代夫人提供更好的生活、保障尊重所有人的人权和恪守《宪法》。对于以法治和正义原则为基础而建设一个公正和平等的社会来说，维护和巩固民主以及促进人权的充分享有至关重要。马尔代夫现政府诞生于支持人权的运动，一直极为重视保护基本自由并充分理解其国际法义务。政府赞赏国际社会在这方面的不断支持，并期望着对马尔代夫进行普遍定期审议。