



残疾人权利公约

Distr.: General
13 May 2015
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

关于德国初次报告的结论性意见*

一. 导言

1. 委员会在 2015 年 3 月 26 日和 27 日举行的第 174 和第 175 次会议 (CRPD/C/SR.174 和 175) 上审议了德国的初次报告 (CRPD/C/DEU/1)，在 2015 年 4 月 13 日举行的第 194 次会议上通过了下述结论性意见。
2. 委员会欢迎该缔约国依照委员会报告准则编写的初次报告，并感谢该缔约国对委员会编拟的问题单作出的书面答复 (CRPD/C/DEU/Q/1/Add.1)。
3. 委员会赞赏在报告审议过程中举行的富有成果的对话，赞扬缔约国派出了大型高级代表团，其中包括联邦政府残疾人事务专员以及联邦和各州相关部委和部门的多位代表。委员会还欢迎国家《公约》监测机构的参与。

二. 积极方面

4. 委员会赞扬缔约国取得了一些成就，包括：2011 年 6 月 15 日在联邦一级通过了执行《公约》的全国行动计划；任命了联邦政府残疾人事务专员；修正了 2013 年 1 月 1 日“客运法”；正式承认德语手语为一种单独的语言。

* 委员会第十三届会议(2015 年 3 月 25 日至 4 月 17 日)通过。



三. 主要关注领域和建议

A. 一般原则和一般义务(第一至第四条)

5. 委员会感到关注的是，缔约国在全国各地适用《公约》的义务造成地方一级残疾行动发展的不平衡，即在内容、方向和一致采用向《公约》看齐的基于人权的办法方面出现了不平衡。

6. 委员会强调缔约国在《公约》第四条第五款之下的义务，建议缔约国确保联邦、州和地方政府明了《公约》规定的权利及其切实确保这些权利得到落实的义务。

7. 委员会感到关注的是，国内法没有表现出对《公约》第一和第二条所述概念的充分理解，特别是在采用人权方法将《公约》融入现行法规的问题上。

8. 委员会建议缔约国确保：

(a) 联邦政府和州政府修订法律和政策中的残疾法律定义，以期与《公约》的一般性原则和条款保持一致，尤其是在与不歧视和充分向人权模式过渡的相关事务方面；

(b) 联邦和所有地方政府制定出有明确残疾概念的基于人权的总体行动计划，规定促进、保护和落实权利的适当措施，定出监测《公约》执行情况的目标和指标。

9. 委员会感到关注的是，残疾人没有得到实际和有效参与关于其生活的决策进程的保证，无障碍通信程度不足。委员会还感到关注的是，关于执行《公约》的各种作用和责任，清晰度不够。

10. 委员会建议缔约国就通过立法、政策和方案以便落实和监测《公约》的问题为残疾人代表组织制定包容、综合和透明参与的框架。委员会还建议缔约国提供资源便利此类组织，尤其是较小型维权组织的参与。

11. 委员会感到关注的是，联邦和州一级已有的及新的法规并非一律与《公约》相一致。委员会还感到关注的是，残疾人权利的意义和范围并没有在立法进程中得到充分承认，在实践中，法院没能确保法律补救办法和对《公约》的承认。

12. 委员会建议缔约国保证：

(a) 由一个独立专家机构审查所有有关的现行国内法律并据此使之与《公约》相一致；

(b) 所有未来的法律和政策与《公约》保持一致；

(c) 现有和未来的立法纳入措施，确保残疾人在《公约》之下的权利可在法院援用，并有具体的有效补救办法。

B. 具体权利(第五至第三十条)

平等和不歧视(第五条)

13. 委员会感到关注的是：

(a) 现行立法没有关于合理照顾的定义，拒绝提供这种照顾并不被视为一种歧视形式；

(b) 对于如何能够落实合理照顾的理解，在行政、管辖和社会服务的提供等问题上仍然处于滞后状态；

(c) 联邦或州各级都没有落实法律规定的既定时间表。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 发展针对歧视残疾人包括交叉歧视的保护机制，将此作为国内立法包括在州一级的一项综合性、跨越性权利，并收集相关的案例法数据；

(b) 采取步骤确保法律中包含合理照顾条款，按照《公约》第二条在法律中规定出明确定义，将此作为所有法律和政策领域中的一项目可直接执行的权利，而拒绝给予合理照顾被确认为一种歧视形式并会受到惩处；

(c) 在联邦、州和地方各级跨越所有部门并同民营部门一道就合理照顾开展系统化的培训。

残疾妇女(第六条)

15. 委员会感到关注的是，没有采取足够的行动防止和打击针对残疾妇女和女童尤其是移民和难民的多重歧视，也没有充分收集相关数据。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 为残疾妇女和女童尤其是难民妇女和女童落实各种方案，包括采取纠偏行动消除所有生活领域内的歧视；

(b) 系统化收集关于残疾妇女和女童状况的数据和统计数字以便评估交叉性歧视，并在下一次定期报告中列入这方面的分析性资料。

残疾儿童(第七条)

17. 委员会感到关注的是：(a) 残疾儿童并未系统化地参与对其生活产生影响的决定；(b) 残疾儿童的家长不能就向其子女提供何种类型的教育和服务自由地作出决定；(c) 移民和难民子女得不到平等的待遇和机会。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 采取保障措施保护残疾儿童在影响其生活的所有事务中的磋商权，并确保他们获得与其残疾和年龄相称的援助；

(b) 确保按照机会平等和社区包容的原则在立法、政策和措施中考虑到所有残疾儿童，对移民或难民的残疾子女给予特别注意。

提高意识(第八条)

19. 委员会感到关注的是，缔约国为了减少残疾人特别是社会心理和(或)智力残疾人受到的蔑视而采取的措施缺乏实效。

20. 委员会建议，缔约国与残疾人代表组织协商：

(a) 制定一项提高意识和消除歧视的战略，确保战略的制定和实施以证据为基础，作用能够衡量，并得到公共和私营媒体的参与。

(b) 确保为参与促进、保护和(或)落实残疾人权利的所有官员提供提高意识和基于人权的培训方案。

无障碍(第九条)

21. 委员会感到关注的是，对于民营实体尤其是民营媒体和网站，缺乏在无障碍方面避免制造新的障碍和消除现有障碍的有约束力的义务，委员会还对有关无障碍和普遍性设计的章程得不到充分落实感到关注。

22. 委员会提请缔约国注意委员会关于无障碍的第 2(2014)号一般性意见，并建议缔约国：

(a) 为了在所有部门和生活领域包括民营部门向残疾人提供无障碍条件而采取指标明确和切实有效的措施，如义务、监测机制和对违规行为的有效惩处；

(b) 鼓励公共和民营广播机构就无障碍权利的落实特别是手语的使用情况对其工作开展综合性评价。

危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)

23. 委员会感到关注的是 (a) 尤其是失聪者利用全国紧急情况呼叫系统的机会；和 (b) 没有将残疾人纳入减少灾害风险和人道主义救援工作的特定战略。

24. 委员会建议缔约国在全国各地建立统一的紧急情况控制中心，包括用于失聪者的现代化沟通办法。委员会还建议缔约国采取以人权为基础的减少灾害风险和人道主义救援战略，这个战略对残疾人应当是包容性和无障碍的。

在法律面前获得平等承认(第十二条)

25. 委员会感到关注的是，在“德意志民法”中择要阐述并从属于该“民法”的关于监护关系的法律文书(“*rechtliche Betreuung*”)与《公约》不相符合。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 按照委员会关于在法律面前获得平等承认的第 1(2014)号一般性意见消除一切形式的替代式决定办法，代之以辅助性决定办法；

(b) 为辅助式决定机制决定专业质量标准；

(c) 与残疾人密切合作，按照委员会第 1 号一般性意见在联邦、区域和地方各级向所有行为者提供关于《公约》第十二条的培训，包括公务员、法官、社会工作者、健康和社会服务专业人员及较广泛的社区。

获得司法保护(第十三条)

27. 委员会感到关注的是：(a) 在专为向残疾人尤其是暴力和虐待的受害女童提供帮助而设计的司法单位内部结构缺失，没有程序性照顾；(b) 难以获得司法帮助，在司法保护方面对法律专业人员缺乏理解；(c) 司法机关在国家法律体系和法院裁决中没有落实和执行《公约》的标准。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 采取有的放矢的措施改善法院、司法主管部门和参与执法的其他机构的实体和沟通无障碍性；

(b) 实行立法改革，使国家刑事、民事、劳务和行政程序包含为残疾人确保程序性照顾的规定，尤其要考虑到智力或社会心理残疾、失聪-失明者和残疾儿童；

(c) 确保对司法、警察和监狱系统的人员开展关于适用人权标准以促进和保护残疾人权利的有效培训。

自由和人身安全(第十四条)

29. 委员会感到关注的是，将社会心理残疾者非自愿送入收容机构的做法普遍存在，缺乏对这类人隐私的保护，缺乏关于其状况的数据。

30. 委员会建议缔约国采取一切直接必要的立法、行政和司法措施以便：

(a) 按照《公约》第十四、第十九和第二十二条修正立法，禁止非自愿收容和促进替代措施；

(b) 对于为残疾人提供的精神病服务、残疾人的隐私以及相关数据的收集开展一次独立的基于人权的审查。

31. 委员会关切地注意到，关于刑事司法系统内被宣布为身体不适合出庭受审的残疾人、基于此种宣布的人员拘禁状况以及安全措施的适用(经常为无限期)，缺乏相关资料。

32. 委员会建议缔约国：

- (a) 对于惩办犯有刑事罪的残疾人所使用的程序开展一次结构性审查；
- (b) 确保残疾人平等享有刑事司法制度内对所有被控犯罪者的正当程序保障，包括无罪推定和辩护及公正审判权；
- (c) 确保拘留场所内的合理照顾。

免于酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第十五条)

33. 委员会深感关注的是，缔约国不承认使用人身和药物制服手段、单独监禁和其他有害做法是酷刑行为。委员会还感到关注的是人身和药物制服手段的使用，尤其是对收容机构中的社会心理残疾者和养老院中的老人。

34. 委员会建议缔约国：

- (a) 对被视作酷刑行为的所有做法开展审查以期正式取缔；
- (b) 禁止在老龄人护理场所和残疾人收容机构内使用人身和药物制服手段；
- (c) 考虑为此类做法的受害者提供赔偿。

免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

35. 委员会感到关注的是，没有(a) 任命一个独立的监督权威对机构内(风险更大)外残疾人受到的暴力和虐待行为进行调查；(b) 机构内的独立投诉机制；(c) 保护妇女免于暴力的常设国家供资机制。

36. 委员会建议缔约国制定一项综合有效的战略并配置充分资金，确保残疾妇女和女童在所有公共和私人环境中受到免于暴力的保护。委员会还建议缔约国根据《公约》第十六条第三款立即设立或指定一个或多个独立的机关，并确保由一个独立机构处理与收容机构内事件有关的投诉。

保护人身完整性(第十七条)

37. 委员会感到关注的是：(a) 实行强制性和非自愿待遇，尤其是在收容机构内对社会心理残疾人和在养老院内对老人实行此种待遇；(b) 缺乏关于非自愿收容和待遇的数据；(c) 基于替代性同意对残疾成人实行强制绝育和强制堕胎；(d) 关于维护跨性别儿童人身完整的问题，没有落实禁止酷刑委员会 2011 年的建议(见 CAT/C/DEU/CO/5, 第 20 段)。

38. 委员会建议缔约国采取必要措施，包括立法措施，以便：

- (a) 取消“德意志民法”第 1905 条，在法律中明文禁止在没有得到所涉个人完全和知情同意的条件下实行绝育，消除一切例外，包括基于替代式同意或法院批准的例外；

(b) 确保一切精神病治疗和服务的提供始终得到所涉个人的自由和知情同意；

(c) 调查所有各州精神病院和养老院内侵犯人权的行为；

(d) 落实禁止酷刑委员会关于跨性别儿童的所有建议(同上)。

迁移自由和国籍(第十八条)

39. 委员会对于残疾移民获得社会服务和支助的机会不平等，相关选择有限感到关注。

40. 委员会促请缔约国确保残疾人充分了解为国内移民实行的所有政策和方案，在政策和方案中纳入使用主要移民社区本族语言的资料来源。

独立生活和融入社区(第十九条)

41. 委员会感到关注的是，收容率很高，缺乏替代性生活安排或适当的基础设施，这增加了残疾人面临的资金障碍。另外，委员会感到关注的是，由于实行的福利收入调查没有涵盖与残疾相关的各种开支，目前的福利和辅助服务准入妨碍以适足生活水准在社区内生活的权利。

42. 委员会建议缔约国：

(a) 采取步骤对“社会法第十二卷”第 13 条第 1 款第(3)项实行立法改革，以便加强社会援助服务，从而落实包容性、自决权和在社区内生活的选择权；

(b) 在全国各地调拨充分的财力资源便利脱离收容机构和促进独立生活，包括增加财力资源以便提供基于社区的门诊服务，使智力或社会心理残疾人得到基于所涉个人自由和知情同意的所需支助；

(c) 加强各种方案和福利的准入机会以支持在社区内生活，并确保方案和福利涵盖与残疾相关的各种开支。

尊重家居和家庭(第二十三条)

43. 委员会感到关注的是，缔约国没有为残疾父母抚育子女和行使父母权利，也没有为便利领养残疾儿童提供充分支持。

44. 委员会建议缔约国：(a) 采取措施确保法律明文禁止以父母残疾为由将子女带离父母；(b) 确保为残疾父母行使父母权利提供无障碍和包容性的社区支助和保障机制；(c) 为领养残疾儿童提供更多机会。

教育(第二十四条)

45. 委员会感到关注的是，在缔约国的教育体系中，多数残疾学生在另行开办的特殊需要学校上学。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 为在所有各州提供高质量、包容性教育体系的准入立即制定战略、行动计划、时间表和指标，包括在所有各级提供所需的财力资源和人员；

(b) 为促进包容性而减少另行开办的学校，确保法律和政策坚持主流学校在残疾儿童选择在其中入学时立即予以接纳的义务；

(c) 确保在所有各级教育中提供合理照顾，获得此种照顾的权利可通过法律加以执行，可通过法院予以维护；

(d) 确保所有教师受到包容性教育的培训，加强入学、教材和课程设置的无障碍性，在主流学校包括在博士后一级提供手语。

健康(第二十五条)

47. 委员会对于患有残疾的寻求庇护者和难民获得保健服务的机会尤其面临障碍感到关注。

48. 委员会建议，缔约国制定和落实计划并调拨资源以便实现以下各项的无障碍性：保健服务包括对难民的服务、保健专业人员基于权利的培训、通信、信息、尊重自由和知情的个人同意以及统一设计的设备器具。

工作和就业(第二十七条)

49. 委员会感到关注的是：

(a) 劳力市场中的隔离状况；

(b) 残疾人面临的资金不利因素妨碍他们进入或转入开放式劳力市场；

(c) 隔离的庇护工场不能帮助工作者做好进入开放式劳力市场的准备，或促进他们转入此种市场。

50. 委员会建议缔约国制定章程，通过以下办法根据《公约》切实建立起包容性的劳力市场：

(a) 按照委员会第 2 号一般性意见在无障碍工作场所创造就业机会，尤其是为残疾妇女创造机会；

(b) 立即落实主流劳力市场公共和民营就业的现有战略和时间表及激励措施，从而逐步淘汰庇护工场；

(c) 确保残疾人在目前与庇护工场挂钩的社会保护和退休金方面不会面临任何折扣；

(d) 收集关于开放式劳力市场工作场所无障碍性的数据。

适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

51. 委员会感到关注的是，残疾人使用个人钱款支付与残疾相关的额外开支，尤其是在独立生活方面。

52. 委员会建议缔约国对残疾人为满足需要和独立生活而使用的个人收入立即进行一次审查。委员会还建议缔约国为残疾人提供各种社会服务，使他们能够享有非残疾人以可比收入享有的同样生活水准。

参与政治和公共生活(第二十九条)

53. 委员会感到关注的是，残疾人没有“联邦选举法”第 13(2-3)条和类似的州立法规定的选举权利，还感到关注的是，实际存在着各种障碍妨碍残疾人在与其他人平等的基础上行使投票权。

54. 委员会建议缔约国取缔剥夺残疾人投票权的所有法律和规章，减少障碍，并建立起适当的支助机制。

参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)

55. 委员会感到关注的是，缔约国尚未批准《关于方便盲人、视障者或印刷品阅读障碍者获得出版作品的马拉喀什条约》。

56. 委员会鼓励缔约国采取一切适当措施，包括尽快批准和执行《马拉喀什条约》，以便促进盲人、视障者和在阅读出版作品方面有其他障碍的人阅读出版物的机会。

C. 具体义务 (第三十一至第三十三条)

统计和数据收集(第三十一条)

57. 委员会感到关注的是，用于收集残疾人数据的指标与基于人权的方法不一致，没有体现障碍的消除。

58. 委员会建议缔约国跨所有部门收集数据，按性别、年龄和残疾情况分列，并拟定人权指标，以便提供关于《公约》执行情况和障碍消除情况的信息。

国际合作(第三十二条)

59. 委员会感到关注的是，缔约国有关国际合作和发展特别是其中与《千年发展目标》相关的政策和方案缺乏对残疾人权利的注意。

60. 委员会建议缔约国建立：

- (a) 以残疾权利为基础的方针处理国际发展承诺，包括 2015 年后发展框架；
- (b) 配有适当残疾预算编目的监测和问责框架，以便在用于执行和监测 2015 年后发展议程的各种政策和方案中考虑到残疾人；

(c) 关于将残疾人纳入一般性发展援助方案和项目主流的全面和综合数据库，并实行各种标准以便对权利落实进展进行系统化分析和评估。委员会还建议，所有发展援助应当包容残疾人，包括在数据收集方面。

国家实施和监测 (第三十三条)

61. 委员会感到关注的是，有些州一级的联络点尚未按照《公约》第三十三条第一款正式指定，缔约国没有按照第三十三条第二款作为常态为支持独立监测机制的工作提供充分资源。

62. 委员会建议缔约国：

(a) 按照《公约》第三十三条第一款巩固体制架构并在所有各州正式落实指定联络点及《公约》不同适用领域内相应单位的工作；

(b) 为联络点的独立活动增强必要资源和条件，包括所有各州残疾人事务专员的法律地位；

(c) 按照第三十三条第二款加强独立监测机制的能力，并确保为州和市级更为全面和有效的监测提供资源。

后续行动和散发

63. 委员会请缔约国在 12 个月之内并根据《公约》第三十五条第二款提供材料，说明为落实上文第 36 段所载建议采取的措施。

64. 委员会请缔约国落实委员会在本结论性意见中提出的建议。委员会建议缔约国采用现代社会传播方法，向政府人员和议会议员、相关部委工作人员、地方主管机构和有关专业团体成员如教育、医学和法律界人士以及媒体转达本结论性意见，以供审议和采取行动。

65. 委员会大力鼓励缔约国让公民社会组织特别是残疾人组织参与定期报告的编写。

66. 委员会请缔约国用本国语言和少数群体语言，包括手语，以无障碍方式广为散发本结论性意见，包括向非政府组织和残疾人代表组织以及残疾人本人及其家庭成员散发，并在政府人权网站刊登这些结论性意见。

下次报告

67. 委员会请缔约国在 2019 年 3 月 24 日之前提交第二和第三次合并报告，并在报告中纳入关于本结论性意见落实情况的资料。委员会请缔约国考虑根据委员会的简化报告程序提交上述报告，即委员会在缔约国报告/合并报告的规定应交日期前至少一年拟订一份问题单。缔约国对这一问题单的答复即构成其报告。