



禁止酷刑和其他残忍、不人道
或有辱人格的待遇或处罚公约

Distr.: General
16 December 2013
Chinese
Original: English

防止酷刑和其他残忍、不人道或
有辱人格待遇或处罚小组委员会

防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或
处罚小组委员会对德意志联邦共和国国家预防机
制咨询援助查访报告

提交缔约国的报告*，**

* 根据小组委员会第五届会议就查访报告的处理方式作出的决定，本文件在提交联合国翻译部
门前未经编辑。

** 根据《任择议定书》第 16 条第 1 款，本报告于 2013 年 7 月 29 日以不公开的方式送交缔约
国。2013 年 12 月 12 日，缔约国根据《任择议定书》第 16 条第 2 款通告了公布本报告的决
定。

GE.13-49692 (C) 020114 060114



* 1 3 4 9 6 9 2 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	3
二. 国家预防机制.....	9-18	4
三. 当前国家预防机制面临的主要法律、结构和 体制障碍.....	19-48	5
四. 最终建议.....	49-52	9
附件		
一. 小组委员会会见的高级官员和其他人员名单.....		10
二. 小组委员会查访的拘留场所清单.....		12

一. 导言

1. 根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》(以下称“《任择议定书》”)中规定的任务,防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会(以下称“小组委员会”)的成员于 2013 年 4 月 8 日至 12 日对德意志联邦共和国进行了查访。
2. 小组委员会代表团由以下成员组成: Mari Amos 女士、Aisha Shujune Muhammad 女士(代表团团长)、Felipe Villavicencio Terreros 先生和 Victor Zaharia 先生。
3. 小组委员会得到了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)两名人权干事和一名后勤干事以及当地四名口译员的协助。
4. 查访的目标是,根据《任择议定书》第 11 条(b)款第(二)和第(三)项,向德国国家防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚机制(以下称“国家预防机制”)提供咨询服务和技术援助。查访旨在协助国家预防机制加强能力和任务,并协助评估保护德国境内被剥夺自由者免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的需求和必要方法。为此,本报告根据《任择议定书》第 11 条(b)款第(四)项,列出了向缔约国提出的各项建议和意见。
5. 查访期间,小组委员会见了以下部门的官员:联邦司法部,联邦内政部,联邦国防部,联邦卫生部,联邦最高法院联邦总检察长,联邦移民与难民事务局,巴登-符腾堡州司法部,柏林州参议院司法与消费者保护部,黑森州司法、融合与欧洲事务部,莱茵兰—普法尔茨司法与消费者保护部,还会见了德国联邦议院(议会下院)的代表、议会军事专员和民间社会组织(附件一)。
6. 鉴于查访的主要目标之一是向国家预防机制提供咨询服务和技术援助,小组委员会与国家预防机制本身的成员和工作人员举行了若干次会议,以便讨论该机制的工作方法,并探讨加强和提高该机制效力的方法,下文将对这一点作出解释。为了观察国家预防机制的工作方法,小组委员会还与国家预防机制一道查访了两个拘留场所(附件二)。¹ 这两处剥夺相自由场所是由联邦防止酷刑局(以下称“联邦局”)和国家防止酷刑联合委员会(以下称“联合委员会”)的代表挑选的。联合查访期间,小组委员会充当观察员,联邦局和联合委员会的成员主导查访。
7. 除查访剥夺自由的场所外,小组委员会成员还在没有联邦机构和联合委员会代表在场的情况下,与若干联邦和州级官员以及民间社会组织举行了会议,讨论国家预防机制的体制方面内容及其与其他机构的关系。
8. 小组委员会谨对联邦政府和有关各州的主管部门对查访提供的便利表示感谢。

¹ 国家预防机制查访了受联邦管辖的美因茨火车站联邦警察局,和受州管辖的曼海姆监狱驱逐出境前拘留中心。

二. 国家预防机制

9. 德意志联邦共和国于 2008 年 12 月 4 日批准了《任择议定书》，《任择议定书》于 2009 年 1 月 3 日生效，德意志联邦共和国还按照第 24 条作出了一项声明，推迟履行在《任择议定书》对缔约国生效一年内指定或设立国家预防机制的义务。²

10. 2010 年 11 月 8 日，缔约国通知小组委员会，该国已按照《任择议定书》第四部分成立了国家预防机制，由两个机构组成：一个是联邦局，负责预防受联邦管辖的拘留场所(联邦国防军、³ 联邦警察和德国海关部门管理的拘留设施)内的酷刑行为，另一个是联合委员会，负责预防受各州管辖的拘留场所(警察、司法部门、精神疾病诊所内的拘留设施、驱逐出境前拘押场所、疗养院、青少年福利院)内的酷刑行为。

11. 以下文书确定了国家预防机制的设立方式和运作模式：2008 年 9 月 2 日公布的《批准〈任择议定书〉法案》、2008 年 11 月 20 日联邦司法部设立联邦局的法令，以及 2009 年 6 月 24 日 16 个州设立联合委员会的《州条约》。

12. 联邦局和联合委员会组成了一个机构：国家预防酷刑局(以下称“国家局”)。虽然国家局已经开始运作，但在人力和财力方面面临严重困难，缔约国也承认这一点。

13. 小组委员会欢迎缔约国当局开展工作，打击和预防酷刑和虐待行为，并履行该国根据《任择议定书》承担的义务，包括加强法律框架、采取全面政策以及在联邦和州一级设立专门的剥夺自由监督机制等。⁴

14. 联邦局和联合委员会都努力在工作中摒弃官僚作风，就具体的关切事项向查访的剥夺自由场所的主管部门提出相关建议，对此小组委员会表示欢迎。小组委员会还欢迎有关当局对国家预防机制提出的大部分建议作出积极回应。

15. 小组委员会注意到，与其会面的联邦和州级主管部门都表示德国境内近期没有任何酷刑行为的报告，而且有若干机制监督着拘留场所。然而，这并不会降低国家预防机制肩负的预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的任务的重要性。

16. 联邦和州级主管部门都有意愿确保遵守《任择议定书》，尽管如此，小组委员会注意到，存在法律、结构和体制上的问题，可能有损国家预防机制整体的效率和机构信誉。因此，将要求各主管部门解决以下问题：例如，国家预防机制当前的规模、人员选拔方式和结构等体制方面的问题，国家预防机制在对法律草案提出评论方面作用有限的问题，以及特别是财力和人力不足的问题。

² 《禁止酷刑公约任择议定书》第 17 条。

³ 联邦武装部队。

⁴ 例如，精神健康委员会、拘留中心理事会、市镇养老院监督单位等。

17. 其他国际监督机制也提出了国家预防机制缺少适足资源的问题，包括联合国禁止酷刑委员会、酷刑问题特别报告员和欧洲防止酷刑委员会。

18. 根据第 11 条(b)款第(二)和第(三)项所载的任务，小组委员会将向德国国家预防机制单独发送一份不公开的报告。

三. 当前国家预防机制面临的主要法律、结构和体制障碍

19. 尽管《任择议定书》将国家预防机制体制形式的决定权交给了缔约国，但这一机制必须参照小组委员会“国家预防机制准则”的规定，建立适当的组织结构并根据《任择议定书》履行任务。⁵

20. 小组委员会建议联邦和州级主管部门协助国家预防机制对其活动进行自我评估，以便确保该机制根据《任择议定书》和小组委员会的国家预防机制准则履行任务。⁶ 小组委员会还建议缔约国采取措施，根据《任择议定书》第 18 条第 1 款保障和尊重国家预防机制的财务独立和运作独立。⁷

21. 小组委员会强调，根据《任择议定书》第四部分，国家预防机制的作用并不是监督现有的监督机制，而是行使其自己的任务，加强对被剥夺自由者的保护，让他们免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。同时，应当避免工作和任务出现重复，以便高效地使用资源，并避免传递含混信息。

22. 小组委员会建议，国家预防机制在行使自己的查访任务的同时，还与其他监督剥夺自由场所的现有机制开展合作，以便尽可能发挥协同作用，包括在监督养老院方面。小组委员会特别建议联合委员会与市镇养老院监督单位合作，因为国家预防机制缺少充足的专业人员，目前未能查访这些机构(只有极少例外)。⁸

23. 小组委员会注意到，国家预防机制的名称“国家防范酷刑局”说明该机制的工作重点在于调查存在酷刑行为的疑点，这引发了许多方面的抗拒反应，阻碍了国家预防机制的有效运作。

24. 小组委员会指出，根据《任择议定书》，国家预防机制的任务是预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，小组委员会建议调整国家预防机制的名称，以充分反映其任务，同时考虑到该国社会文化方面的敏感因素。

25. 小组委员会特别感到关切的是，如上文(第 17 段)所述，分配给国家预防机制的财力和人力不足。尽管小组委员会了解到已有提案要任命一名联邦局主任的副手，将该局成员增加至 2 人，但必须知道，联邦局的任务涉及约 370 家机构。

⁵ CAT/OP/12/5。

⁶ AT/OP/12/5，第 15 段。

⁷ CAT/OP/12/5，第 12 段。

⁸ CAT/OP/12/5，第 10 段。

因此，即便将人员增加一倍，也难以减轻联邦局目前面临的负担。联合委员会也有同样的问题，委员会只有 4 名成员，授权范围多达 13,000 个拘留场所。

26. 小组委员会建议根据国家预防机制任务范围的拘留场所的数量相应扩大机制的规模，增加支持性工作人员的数量，以便使国家预防机制有充足的能力，行使《任择议定书》规定的其他基本职能。⁹

27. 小组委员会提醒缔约国，根据《任择议定书》第 18 条第 3 款，向国家预防机制提供适足的财力和人力是一项法律义务。就此，小组委员会注意到，黑森司法部已经考虑为国家预防机制提供额外的人员和资金。此外，小组委员会还注意到，联邦政府愿意考虑增加给国家预防机制的资金分配份额，作为与各州重新谈判行政协定的工作的一部分。小组委员会希望缔约国向它通报任何此类举措的成果。

28. 小组委员会希望缔约国优先向它通报，已经采取哪些措施，向国家预防机制提供适足的财力和人力以使其实现完全的财务和运作独立。小组委员会注意到，联邦政府已经承认联合委员会任务范围广却可用资源少，只能符合最低要求，小组委员会还希望了解缔约国政府为了改善联合委员会的财务状况采取了哪些措施。

29. 联合委员会成员频频辞职，推高了国家预防机制的成员更替率，这是一项令人关切的问题。名誉成员之所以辞职，是因为为该机制拨配的资源不足，而一些成员还有日常职业事务或其他个人事务，无暇参与机制工作。小组委员会认为，这一状况影响了设立高效、专业的国家预防机制的能力，难以保障国家预防机制工作的长期持续性。

30. 小组委员会建议缔约国作出必要安排，包括在必要情况下修改法律，以根据《任择议定书》第 5 条第 6 款确保国家预防机制的成员可以有时间行使职权并高效地为该机制服务。

31. 联邦局的成员是任命制，而联合委员会的成员则是由各州司法部选拔的。国家预防机制目前的成员任命程序缺乏透明度，包容性不强，几乎没有公众和民间社会的参与。此外，国家预防机制成员的当前选拔方法未能反映小组委员会的国家预防机制准则，因为这些成员不是通过公开、透明和包容的进程选拔出来的。¹⁰

32. 小组委员会建议公示国家预防机制内的空缺职位，并在甄选成员之前征求民间社会组织和其他利益攸关方的意见，以便提高这一进程的透明度。小组委员会还建议缔约国遵照《任择议定书》第 18 条第 2 款的规定，在选拔国家预防机制成员时考虑不同背景的候选人，吸收拥有丰富职业背景和经验的人才，包括在

⁹ 小组委员会在查访德国之后，获悉 2013 年 6 月举行的司法部长会议已经作出决定，要加强联合委员会，补充额外的专业人员，为此将名誉成员的人数增至 8 人。

¹⁰ CAT/OP/12/5，第 16 段。

国家预防机制及其查访小组内更好地实现性别和族裔平衡，并让少数群体得到充分代表。

33. 国家预防机制的成员组成一直是一个令人关切的问题。小组委员会注意到缺少医疗、心理和其他各类领域的内部专业人员，例如社会工作、安保、教学和儿童领域的专业人员，这限制了国家预防机制有效开展工作的能力。此外，国家预防机制仅偶尔聘用外部专家，主要是因为资源有限。

34. 小组委员会建议，在甄选方面，拓展国家预防机制的成员来源，吸收医疗、心理和其他相关专业人员，以使该机制根据《任择议定书》开展活动。应向国家预防机制提供充足资源，使之在必要时求助于外部专家，弥补专业人员的短缺。

35. 据小组委员会所知，联邦局和联合委员会并未按照《任择议定书》第 19 条 (c) 款的规定，以国家预防机制的身份定期就现行法律和法律草案提出建议。造成这一结果的原因有两个方面：一方面国家预防机制缺乏对法律草案作出评论的明确法律授权，另一方面，国家预防机制缺少充足的人力履行此类职责。

36. 根据《任择议定书》第 19 条(c)款，小组委员会建议缔约国修改 2008 年 11 月 20 日联邦司法部法令和 2009 年 6 月 24 日 16 个州之间的《州协定》，以及其他相关的法案，以便确保国家预防机制可以对现行法律或法律草案提出建议和意见。同时，小组委员会建议缔约国向国家预防机制调拨充足资源，使它有能力在这方面充分履行任务。

37. 小组委员会认识到，国家预防机制的工作还面临其他体制、结构和法律障碍，例如差旅费预算不足，以及没有足够的开展后续查访。小组委员会注意到一些联邦机构已试图通过提供后勤支持和交通工具等方式向国家预防机制提供支助。虽然小组委员会理解这些联邦机构的良好用心，但此类活动可能会让国家预防机制依赖于行政部门提供的实际支助，从而影响其在人们眼中的独立性。

38. 小组委员会建议联邦和州级司法部门以及所有其他相关机构积极与国家预防机制接触，以便为消除任何当前或未来的法律、机构或体制障碍作出贡献。小组委员会还建议缔约国将国家预防机制的预算提高到必要水平，使它有能力在全国所有区域实施查访方案、开展后续查访，并拥有自己的办公场地，小组委员会同时忆及，充足的预算有助于保障国家预防机制在工作上和在人们眼中的独立性。¹¹

39. 小组委员会虽然赞赏并注意到国家预防机制成员在各自领域拥有丰富的经验，但因为资源和培训不足，国家预防机制主要侧重于拘留的物质条件，其查访力度不足。国家预防机制未能全面充分开展防范任务其他方面的工作，例如提出创新的方式方法，在驱逐出境前拘留、人身限制的使用、防范性拘留和单独监禁，或剥夺自由的相关法律框架方面加强防范保障措施。

¹¹ CAT/OP/12/5，第 12 段。

40. 小组委员会建议缔约国为国家预防机制成员和工作人员的联合培训提供便利，包括提供充足资源，以便加强该机制的能力，从集体到个人高效行使《任择议定书》所规定的职能。¹²

41. 小组委员会赞赏地注意到，联合委员会分发了一份有关国家预防机制的手册。然而，小组委员会注意到，各拘留场所的主管部门、被剥夺自由者和民间社会并不太了解该机制的作用，以及联邦局和联合委员会作为一个集体机构的两个部分分别有什么作用，相互间是什么关系。国家预防机制的知名度低，可能会对其工作效率造成不利影响。举例而言，小组委员会会见的一些民间社会行为者就着重指出，国家预防机制的活动、成果和优先事项不够清晰透明，包括其成员甄选程序。

42. 小组委员会建议缔约国(a) 采取措施，协助国家预防机制让公众更好地了解它的任务和工作，(b) 确保承认国家预防机制是全国酷刑和虐待防范体系的一个关键组成部分，(c) 为提高国家预防机制工作的知名度作出贡献，例如开展公共认识运动和其他宣传活动，包括以多种语言编写和分发国家预防机制任务和活动的相关材料，以拘留工作人员和被拘留者为受众，以及包括前服务对象协会在内的民间社会、律师和司法人员。此外，小组委员会建议缔约国按照《任择议定书》第 23 条的规定，公布并广泛传播国家预防机制的年度报告，包括送交小组委员会。

43. 预防酷刑和其他形式的虐待行为不应局限于检查剥夺自由的物质设施情况，还应涉及探讨防范性拘留、驱逐出境前拘留、单独监禁的使用以及许多其他问题。

44. 小组委员会建议缔约国协助国家预防机制，承认国家预防机制在拘留的物质设施情况和适用的法律法规框架这两个同等重要的方面所发挥的作用，尤其是承认国家预防机制的任务包括提出创新的问题处理方法，以应对驱逐出境前拘留、人身限制的使用、防范性拘留和单独监禁等问题。

45. 小组委员会注意到，包括被拘留者和事件登记册以及医疗记录在内的被拘留者档案或不完整，或当前保存方式不当，导致国家预防机制难以获取这些档案。

46. 小组委员会建议缔约国按照《任择议定书》第 20 条(b)款的规定，为国家预防机制提供便利，以便它快速、定期、方便地获取被拘留者的相关信息，并建议所有拘留场所除保存人员档案外，还要保存被拘留者的登记册，包括事件登记和医疗记录。

47. 小组委员会注意到，在与各主管部门会面期间，一些部门无法列举出国家预防机制向它们提出的建议的实例，也无法就建议的落实情况作出评论。这说明这些部门尚未与国家预防机制开展有意义的对话。此外，小组委员会还对缔约国

¹² CAT/OP/12/5，第 31 段。

国内不同的利益攸关方之间缺少固定的协调机制感到关切。所有从事实地工作的机构，包括司法监督机制、总检察长办公室、相关部委和在各剥夺自由场所开展工作的各类监督机制，应相互开展合作并协调工作，还应与国家预防机制开展合作和协调。小组委员会希望强调，缺少协调平台可能说明缺少有序明确的国家防范酷刑和虐待行为战略。

48. 小组委员会认为，协作可以大大提高有关措施的效力，降低发生酷刑和虐待行为可能性。小组委员会建议缔约国鼓励各类相关实体和机构相互协调合作。此外，小组委员会建议，按照《任择议定书》第 22 条的规定，缔约国的主管部分应审视国家预防机制的建议，并就可能采取的落实措施与国家预防机制进行有意义的对话。就此，应在每个相关部委内均指定一个联络点，或为所有相关部委指定一个联络点，以就国家预防机制建议的落实工作采取后续行动，并与国家预防机制进行相应接触。

四. 最终建议

49. 小组委员会忆及，预防酷刑是缔约国一项持续承担的、范围广泛的义务。¹³ 因此，小组委员会对缔约国表示将审议国家预防机制财力和人力充足程度表示欢迎，并鼓励和支持缔约国进一步发展和改进国家预防机制的工作方法。小组委员会请缔约国随时向它通报该国与国家预防机制有关的任何立法和政策变动以及其他相关发展情况，使小组委员会继续协助缔约国履行根据《任择议定书》承担的义务。

50. 小组委员会相信，其查访给德国提供了一个理想的机会，表达善意以及履行根据《任择议定书》承担的国际义务的意愿。

51. 小组委员会希望近期的咨询查访和本报告将标志着与德国建设性对话的起点。小组委员会愿意尽力协助德国履行根据《任择议定书》承担的义务，特别是提供技术援助和建议，以实现在剥夺自由场所预防酷刑和虐待行为的共同目标。

52. 小组委员会建议缔约国公开本报告，认为这本身就是一项防范措施。此外，小组委员会建议缔约国向所有相关的政府部门和机构分发本报告。

¹³ 禁止酷刑委员会《第 2 号一般性意见》，CAT/C/GC/2，第 3 和第 4 段。

附件一

小组委员会会见的高级官员和其他人员名单

国家机关

联邦司法部

Alfred Bindels 先生，第四总司(宪法与行政法、国际法与欧洲法)司长

Hans-Jörg Behrens 博士先生，人权保护司司长

Katja Behr 女士，人权保护司司长

Sonja Winkelmaier 女士，人权保护司主管干事

Claudia Radziwill 女士，人权保护司助理主管干事

立法机关

Thomas Schotten 博士先生，德国联邦议院行政部申诉和呈件司司长

Wolfgang Finger 先生，申诉委员会秘书处主任

议会军事专员

Fritz Günther 先生，政策、国际领导原则、国际行政事务司司长

联邦最高法院总检察长

Kai Lohse 先生，联邦最高法院高级检察官

联邦外交部

Stephan Lanzinger 先生，人权司联合国与全球问题总处主管干事

联邦内政部

Tobias Plate 博士先生，欧洲法、国际法、宪法涉及欧洲和国际法事务司主管干事

Moritz Jürgen Wieck 先生，联邦警察指挥和运作事务司主管干事

联邦国防部

Carsten Denecke 先生，联邦国防军领土任务指挥部首席法律顾问

联邦卫生部

Anne Kahmann 女士，长期护理保险医疗护理问题司主管干事

联邦移民与难民事务局

Michael Kleinhans 先生，庇护程序、居民权利、安保、庇护和移民信息中心总司
司长

巴登——符腾堡司法部

Justus Schmid 先生，监狱法、预算事务、囚犯住宿和就业及财务司司长

柏林州参议院司法与消费者保护部

Gero Meinen 博士先生，教养总司司长

黑森司法、融合与欧洲事务部

Torsten Kunze 先生，教养法、黑森监狱法、黑森还押拘留法相关立法和一般事
务、私有化、司局公共关系、数据保护事务、国际教养事务司司长

莱茵兰——普法尔茨司法与消费者保护部

Gerhard Meiborg 先生，惩教总司司长

国家预防机制

Klaus Lange-Lehngut 先生，联邦局局长

Rainer Dopp 先生，州联合委员会主席

Petra Heß 女士，联合委员会名誉成员

Rudolf Egg 先生，犯罪学中心(KrimZ)主任

Christina Hof 女士，国家预防机制秘书处主任

Jennifer Bartelt 女士，国家预防机制秘书处成员

Jan Schneider 先生，国家预防机制秘书处成员

Sarah Mohsen 女士，国家预防机制秘书处成员

民间社会

德国人权研究所

共和律师联盟(Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V.)

人权观察社

大赦国际

附件二

小组委员会查访的拘留场所清单

美因茨火车站联邦警察局，受联邦管辖；

曼海姆监狱驱逐出境前拘留中心，受州管辖。
