



## 儿童权利公约

Distr.: General  
21 December 2011  
Chinese  
Original: English

儿童权利委员会

第五十八届会议

2011 年 9 月 19 日至 10 月 7 日

## 审议缔约国根据《公约》第 44 条提交的报告

## 结论性意见：巴拿马

1. 委员会在 2011 年 9 月 26 日举行的第 1650 次和第 1651 次会议(见 CRC/C/SR.1650 和 1651)上审议了巴拿马提交的第三和第四次合并定期报告(CRC/C/PAN/3-4)，并于 10 月 7 日第 1668 次会议通过了以下结论性意见。

## 一. 导言

2. 缔约国提交了第三和第四次合并定期报告(CRC/C/PAN/3-4)及对问题单的书面答复(CRC/C/PAN/Q/3-4/Add.1)，使委员会更好地了解了缔约国儿童的情况，对此委员会表示欢迎。缔约国派来的高级别跨部门代表团与委员会进行了建设性和公开的对话，对此委员会表示赞赏。

## 二. 缔约国采取的后续措施和取得的进展

3. 委员会欢迎通过了第 61/2008 号法令(普通收养法)，这项法令根据《跨界收养方面保护儿童及合作海牙公约》为巴拿马儿童的国际收养作出了保障。

4. 委员会也欢迎下列文书获得批准：

- (a) 2011 年批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；
- (b) 2011 年批准《禁止酷刑公约任择议定书》；
- (c) 1954 年的《关于无国籍人地位公约》及 1961 年的《关于减少无国籍状态公约》，均在 2011 年批准；
- (d) 2007 年批准《残疾人权利公约及其任择议定书》。

5. 委员会还欢迎下列体制和政策措施：
  - (a) 2011 年的幼年全面行动计划；
  - (b) 2010 年设立独立的儿童权利观察站；
  - (c) 2009 年设立幼年问题咨询委员会；
  - (d) 2009 年设立国家儿童、青少年及家庭秘书处；
  - (e) 2008 年设立国家妇女研究所；
  - (f) 2007 年设立国家残疾人问题秘书处。
6. 委员会欢迎缔约国已向人权理事会特别程序任务负责人发出长期邀请。

### 三. 主要关注领域和建议

#### A. 一般执行措施(《公约》第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)

##### 委员会以往的建议

7. 委员会欢迎缔约国作出努力执行以往报告中提出的结论性意见(CRC/C/15/Add.233)，委员会感到遗憾的是其中所载的一些建议尚未得到落实或只得到部分落实。

8. 委员会敦促缔约国采取一切必要措施对其对缔约国根据《公约》提交的第二次定期报告的结论性意见中尚未落实或未得到充分落实的建议，尤其是涉及以下方面的建议：制定全面立法保护儿童权利，为促进和维护儿童权利制定国家计划，最低结婚年龄，普及出生登记；早孕和青少年卫生，对儿童的歧视(尤其是对非裔巴拿马儿童和土著儿童)；非法逮捕、拘留和虐待；少年司法以及拘留中心的条件。

##### 立法

9. 委员会注意到关于儿童权利的一项全面立法草案已在 2007 年提交国会，但仍未获得批准。委员会注意到缔约国最近建立了一个机构间委员会，以审议一项关于增进和全面保护家庭的法律初稿。

10. 委员会敦促缔约国采取必要措施与全社会、儿童以及相关的利益攸关者协商，从而详细制定和通过一项关于儿童权利的全面立法，根据《公约》的条款和原则以及根据委员会关于执行《儿童权利公约》一般性措施的第 5 号一般性意见(2003 年)，在该项立法中将儿童的地位确立为权利所有者而非受保护的對象。

## 协调

11. 委员会关切地注意到，目前已由国家儿童、青少年及家庭秘书处取代了原先的儿童与青少年理事会，但新的国家秘书处在协调缔约国从事儿童权利工作的所有实体方面的授权任务和权威并没有得到明确的界定。委员会还感到关注的是，由于秘书处的人力和预算资源不足，尽管它负有一项全国性的任务，但它的地理界线只限于巴拿马城，因此在履行职责方面面临挑战。委员会欢迎幼年问题咨询委员会的建立，它的建立表示对幼年期(0 至 6 岁)给予了重视，但委员会关注这有可能影响或减少对整个生命周期各个年龄阶段所有儿童的关注。

12. 委员会建议缔约国理顺处理儿童权利问题的各不同实体的职责，突出重点，加强协调，从而全面落实《公约》。这就需要建立一个负责协调工作的领导机构，由各有关部委和实体的最高领导参加，同时让幼年问题咨询委员会加入这一机制，从而确保各不同部门和实体以及中央与地方各级之间的协调。委员会建议缔约国采取一切必要措施为这一高级别协调机制拨出充足的人力、技术和财政资源。

## 国家行动计划

13. 委员会欢迎幼年综合行动计划的制定，以及对这一年龄组给予的重视。然而令委员会感到非常遗憾的是，没有一项面向所有儿童的全面的国家行动计划，这是因为没有一项关于儿童权利的国家政策，致使所有儿童有效地落实所有的儿童权利的工作极为困难。

14. 委员会再次强烈建议缔约国在其国家发展计划中纳入一项全面的国家政策和相关计划，以增进、保护和实现所有儿童在整个童年中的权利。

## 独立监测

15. 委员会注意到监察员办公室内设立了一个儿童和青少年特别股，但委员会仍表关注的是，缺乏受过儿童权利问题专门训练的工作人员，该股也极为缺乏财政资源。

16. 委员会提请注意其关于增进和保护儿童权利的独立人权机构的作用的第 2 号一般性意见(CRC/GC/2002/2)，再次呼吁缔约国确保为儿童和青少年特别股拨出必要的人力、技术和财政资源，以便有效地监测、增进和保护儿童权利，并采取对儿童敏感和毫不耽误的方式处理儿童提出的申诉。

## 资源分配

17. 关于对儿童的投资量的数据，无论是在整体上或是关于各个具体方案的数据都缺乏明确度，委员会对此表示遗憾。在国家预算中缺乏用于儿童权利的独立项目预算，原因是由于没有一项关于儿童权利的全面立法以及相关的执行政策和计划。委员会注意到缔约国近年来经济发展取得了相关不错的成绩，因此有能力

增加对社会部门，尤其是对儿童的投资，对缺乏关于社会投资水平和趋势以及对儿童权利的影响适当分析表示遗憾。

18. 委员会建议根据 2007 年举行的关于“为儿童权利拨出资源—国家的责任”一般性辩论日提出的建议，缔约国应：

(a) 酌情审评和增加用于执行《公约》的财政资源；

(b) 从儿童权利的角度对中央和省市各级的财政资源分配进行评估，从而确保充分实现儿童权利并防止在各不同省市和/或地域儿童之间出现差距。为此，开展一项按部门和省市分列的预算需求全面评估，以分配资源，逐步解决在儿童权利指标方面出现的差距；

(c) 在国家预算的制定中采取立足儿童权利的方针，利用一个跟踪系统跟踪整个预算中用于儿童的资源分配和使用情况，从而鲜明地突出对儿童的投资情况。委员会还敦促利用这一跟踪系统进行投资影响评价，说明在任何一个部门的投资如何为实现“儿童的最大利益”作出贡献，同时还保证说明这种投资对男孩和女孩分别产生的不同影响；

(d) 在适当情况下按照联合国的建议，开始实行按成果编制预算，监督和评估资源分配的有效性；

(e) 通过公开对话，尤其是与儿童的公开对话确保透明和参与式的预算编制；

(f) 为处境不利或处于特别脆弱的状况而有可能需要得到社会扶持的儿童(例如怀孕女孩、辍学儿童，难民或移民劳工的子女)制定战略性预算项目，并确保这些预算项目即便是在经济危机、自然灾害或其他紧急情况下也不受影响。

#### 数据收集

19. 委员会注意到缔约国为制定数据收集系统，即童年、青少年和妇女指标系统所作出的努力。然而，委员会仍表关注的，是由于这些数据并没有得到更新，说明这项工作缺乏持续性。委员会关注的是在缔约国的统计系统中没有将儿童权利数据纳入主流或予以突出。

20. 委员会鼓励缔约国就儿童权利问题开展持续不断的数据收集，作为其国家统计制度工作的组成部分，同时确保利用这些数据作为设计儿童权利政策和计划以及评估进展情况的基础。为此，应根据年龄、性别、地理位置、族裔和经济社会背景对数据加以分列，以便于分析。

#### 宣传和提高认识

21. 在整个社会中对《公约》认识极为不足，同时还存在着认为儿童的权利背离父母的权利的传统观念和偏见，委员会对此表示关注。

22. 委员会再次建议缔约国不仅通过公共宣传方案和运动，同时还通过其他方式提高整个社会，父母和儿童对《公约》的认识。委员会还建议政府官员，尤其是高级官员作出榜样，公开将儿童权利作为人权和发展的基本组成部分加以倡导，同时，传媒和新闻工作者齐心协力创造一个对儿童权利更为知情和有利的氛围。

### 培训

23. 委员会注意到缔约国及其他方面作出一定努力，就人权的一般性问题和就儿童权利问题开展培训，但对这些工作既不系统也不广泛表示遗憾。

24. 委员会强烈建议所有从事儿童工作的专业人员，尤其是执法官员、教师、卫生工作者、社会工作者、在从事一切形式的替代照料工作的专业人员和工作者，以及新闻工作者均接受充足和全面的关于儿童权利和人权的培训。

### 民间团体

25. 委员会欢迎建立一个由民间团体、学术界和儿童参加的儿童权利观察站，监察员办公室是观察站秘书处。同时还欢迎缔约国在报告过程中与民间团体协商。然而，委员会关切的是自从取消了儿童和青少年全国理事会之后，与民间团体的协作也停止了。

26. 委员会建议缔约国确保民间团体在儿童权利的公共政策和方案的制定、执行和监测中发挥积极作用，包括在国家协调儿童权利机构中占有一席之地。同时还建议缔约国为观察站提供适当的人力、技术和财政支助。

### 儿童权利和工商部门

27. 委员会赞赏地注意到，根据缔约国的法律，在土著人民居住的地区批准投资项目之前必须开展环境评估，同时在 Chan 75 号水利发电项目中，缔约国按照土著人民权利问题特别报告员的建议开展了环境评估。然而令委员会关注的是，并非在所有情况下都事先进行了协商，包括与土著儿童协商。委员会还关注的是，有可能对儿童权利产生影响的投资项目，如造成被迫流离失所和对文化遗产和/或传统带来的遗失、污染或破坏的项目，法律上并没有规定必须开展社会影响研究，而事实上也没有开展这类研究。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 毫无例外地执行对投资项目的环境影响评估的法律义务；

(b) 在规范商业活动的法律框架(2007 年第 41 号法)中考虑作出开展受影响评估的规定，尤其是对儿童权利所涉影响作出评估的义务；

(c) 就可能影响其权利的投资项目与包括儿童在内的土著民众事先开展协商，尤其是当需要迁徙土著民众，而其他文化遗产和传统可能受到影响时更是如此；

(d) 制定和执行有关条例，以便确保工商业部门根据人权理事会于 2008 年一致通过的《联合国企业与人权框架》，遵守国内和国际关于公司社会责任和环境责任的标准，特别是关于儿童权利的标准。《联合国企业与人权框架》还规定了国家在保护人权免遭企业侵犯方面的义务、公司尊重人权的责任以及在发生侵权行为时提供更加有效的补救办法的必要性。

29. 委员会关注的是，传媒和广告公司在加强针对非裔巴拿马儿童的基于性别的偏见和歧视方面的作用，传媒和广告公司把这些儿童描绘成对公共秩序的威胁，使他们成为受害者并对他们的发展以及他们与同龄人的关系产生不利影响。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第 17 条以及关于基本自由的其他规定，颁布法律，以规范传媒和广告业对儿童的处理；

(b) 根据言论自由权，推进通过自愿的行为守则，尤其是针对儿童隐私权，有权利获得适当信息和表达意见的权利方面；

(c) 建立机制，以监测传媒尊重儿童权利的情况。

## B. 儿童的定义(《公约》第 1 条)

31. 委员会对男孩为 16 岁和女孩为 14 岁的最低结婚年龄这一规定上的差距表示关注。

32. 委员会再次建议缔约国根据消除对妇女歧视委员会 2010 年的建议(CEDAW/C/PAN/7, 第 50 和 51 段)和普遍定期审议 2010 年所提出的建议(A/HRC/16/6, 第 70.17 段)，审议其立法，以便将男孩和女孩的最低法定结婚年龄提高到 18 岁。

## C. 一般原则(《公约》第 2、3、6 条和第 12 条)

### 不歧视

33. 委员会对非裔巴拿马人、土著儿童和残疾儿童在获得卫生保健、教育和其他基本服务方面仍然存在的差距表示关注，这些人群由于可预防疾病造成婴儿死亡率较高，同时营养不良情况较为严重，产妇死亡率和辍学率也较高。委员会还感到关注的是，警察和其他保安部队对生活在城市周边贫民窟的非裔巴拿马儿童的歧视，由于对儿童采取宵禁措施，以及大众传媒将青少年与犯罪的指称上升问题联系起来，从而使这些儿童被错误地看成潜在失足者。

34. 委员会建议缔约国：

(a) 与民间团体协作，采取各项措施，包括立法措施、与大众传媒、社会网络和教育系统协作开展宣传运动，同时为政府官员，包括警察和保安部队人员

提供在职培训，消除针对非裔巴拿马儿童、土著儿童和残疾儿童的社会歧视和偏见；

(b) 尤其应采取一切措施消除将非裔巴拿马青少年和其他青少年与犯罪挂钩的偏见，包括消除基于年龄和族裔的陈旧定型偏见；

(c) 根据委员会关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第 11 号一般性意见(2009 年)，通过一项全面的政策和行动计划，有效地赋予土著儿童权利，包括对土著民众居住地区和农村以及城市贫民窟地区的服务和基础设施进行投资，提高土著民众整体的社会经济状况。

### 儿童的最大利益

35. 委员会注意到家庭法第 2 条和第 740 条授权司法和行政当局将儿童的最大利益放在第一位。尽管如此，委员会深表关注的是，对监护下或“不正常情况下”儿童作出大量的实质性的规范限制，这就意味着上述原则并不适用于根据这些规范限制作出的决定。委员会关注由于缺乏对儿童权利的全面法律，使适用这一原则的问题交由法官决定。

36. 委员会敦促缔约国根据《儿童权利公约》的规定从目前的“监护权”模式向立足权利和儿童作为权利拥有者的模式转变。委员会建议结论性建议第 11 段和第 12 段所提及的关于儿童权利的综合法律就代表着这样一种模式的转变，同时提出了基于《儿童权利公约》的解释和规则。委员会敦促缔约国确保在所有立法、行政和司法程序以及在与儿童有关和对其产生影响的所有政策、方案和项目中适当地融入和连贯地适用儿童最大利益的原则，同时也将这一原则作为所有司法和行政判决和决定的法律依据。

### 尊重儿童的意见

37. 委员会关切地注意到在影响儿童和青少年的司法和行政决策过程中未能将儿童及青少年的意见充分地加以考虑。

38. 根据关于儿童陈情权的第 12 号一般性意见(2009 年)，委员会建议缔约国：

(a) 为儿童和青少年提供更多的机会，以便自由地表达他们对所有影响自身利益的事务的意见；

(b) 确保在所有关系到他们的司法和行政决定中兼顾他们的意见；

(c) 兼顾残疾儿童、土著和移民儿童以及处境脆弱的其他儿童的特殊需要和语言需要。

## D. 公民权利与自由(《公约》第 7、8、13 至 17 和第 19 和 37 条(a)款)

## 出生登记

39. 委员会欢迎缔约国为改进出生登记工作作出的努力,在 2006 年和 2007 年开展了全国性的出生登记运动,改善对出生登记系统的工作以及开展立法改革。委员会还赞赏缔约国在 2010 年普遍定期审议时对此作出的承诺(A/HRC/16/6, 第 68.28 和 68.29 段)。然而委员会关切地注意到,在该国的边远地区,土著儿童,难民家庭儿童以及移民儿童仍未获得登记,这是消除种族歧视委员会 2010 年所突出强调的一个问题(CERD/C/PAN/CO/15-20, 第 12 段)。

40. 委员会建议缔约国继续采取特殊措施,包括以土著语文提供信息,进一步扩大登记服务网络,并进一步提高登记官员对国家法律的认识和培训,从而保证在边远地区出生的儿童,包括土著儿童、难民儿童和移民父母所生儿童在出生时得到适当登记。

## 结社和和平集会自由

41. 委员会极为关注的是,由于在巴拿马三大主要城市对儿童实施宵禁令,在 2010 年一年就有多达 5,148 名儿童被拘留,其中大部分人只是在宵禁的时间段里在街上停留的儿童。如果这些儿童的父母或监护人没有得到通知,或没有交付 50 块钱的罚金将他们领回家去,这些儿童就有可能在拘留中心过夜。委员会特别感到关注的是,这一措施将儿童像罪犯一样对待,并进一步加深了公众对青少年,尤其是非裔巴拿马人或来自低收入社区青少年的偏见。

42. 委员会强烈认为针对儿童的宵禁措施违反了《儿童权利公约》的规定,并建议立即取消这些措施。

## 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

43. 令委员会深感关注的是,最近在青少年拘留中心,包括在托库门拘留中心的两起火灾事件,在 2009 年 11 月 7 日的一起事件中有一名受拘留的儿童死亡,在 2011 年 1 月 9 日的另一宗事件中有 5 名青少年拘留人员死亡。后来在 2011 年 6 月在 Arco Iris 的一次事件中造成 15 名儿童被烧伤。此外,委员会还深表关注的是,警察在火灾中的表现,以及有报告称在拘留中心使用催泪弹。委员会注意到对第一宗案子已开始调查,但关注青少年与狱警和保安人员同时受到调查,使得这些在极为破旧设施中被关押的儿童面临被进一步迫害的风险。

## 44. 委员会建议缔约国:

(a) 对在托库门和 Arco Iris 青少年拘留设施发生的火灾、死亡和受伤的所有事件进行彻底深入的调查,提出刑事起诉并实施适当的行政处分措施,以便按照案情对那些对火灾和虐待负有直接或间接责任的人进行判决和/或处罚;

(b) 确保不再对青少年拘留人员进行进一步的迫害;



(c) 禁止在拘留中心使用催泪弹，并监督这一禁令的执行，对不执行禁令的情况实施纪律处分；

(d) 重建或改建康复和娱乐设施，确保所有青少年拘留人员的卫生保健和正常教育；

(e) 建立一个独立的委员会以定期检查所有设施，向有关当局报告并提出行动建议。

## 体罚

45. 委员会关注的是，法律没有明确规定在家庭和学校里禁止体罚。此外，委员会关注家庭法(1994 年第 319 条)和民法(第 188 条)授予父母以及在替代照料环境内的监护人以“合理和适中的方式”“纠正”儿童，同时家庭法(第 443 条)授权监护人以“适中的方式纠正”被监护人。

46. 委员会再次建议缔约国在立法中明确禁止对儿童一切形式的体罚，并促进采取其他的约束形式。为此，委员会建议缔约国根据委员会关于保护儿童免遭体罚和其他残忍或有辱人格待遇形式的权利的第 8 号一般性意见(2006 年)，对其家庭法第 319 条和第 443 条以及对其民法第 188 条进行修订。

## 针对儿童的暴力，包括虐待和忽视

47. 委员会鼓励缔约国：

(a) 将杜绝一切形式的暴力侵害儿童行为作为优先事项，包括确保落实《联合国关于暴力侵害儿童问题的研究报告的建议》(A/61/299)，兼顾拉丁美洲区域协商会议的成果和建议，尤其注意性别问题；

(b) 在下次定期报告中提供资料，说明缔约国落实《研究报告》建议的情况，特别是负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表所强调的下列情况，即：

(一) 在每个国家制订全面的国家战略，预防和解决一切形式的暴力侵害儿童问题；

(二) 国家明令禁止在一切环境下各种形式的暴力侵害儿童行为；

(三) 建立一个数据收集、分析和传播的国家统一系统，并制订一项关于暴力侵害儿童问题的统一研究计划。

(c) 与负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表合作，从联合国儿童基金会、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、世界卫生组织(卫生组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国毒品和犯罪问题办事处以及非政府组织伙伴寻求技术援助。

E. 家庭环境和替代性照料(《公约》第 5 条、第 18 条(第 1 和第 2 款)、第 9-11 条、第 19-21 条、第 25 条、第 27 条(第 4 款)和第 39 条)

被剥夺家庭环境的儿童

48. 委员会注意到在儿童、青少年和家庭全国秘书处内设立了庇护所监督和监测股,以确保为安置在庇护所和其他机构内的儿童能够得到有利于其福利和发展的全面支助。然而,委员会关注的是,在缔约国有很多并且越来越多的儿童被置于替代性照料机构,表明出现了一个不利的趋势,没有寻求以立足家庭方式安置儿童,而反将儿童不必要地安置在替代性照料机构。

49. 委员会建议缔约国采取一切必要措施确保减少安置在替代性照料机构儿童的人数,并且进一步探讨和利用立足于家庭的其他照料方式。委员会建议为替代性照料内的所有儿童,无论是在家庭或是机构内提供基本保健和适当的教育。委员会又建议缔约国为庇护所监督和监测股拨出充足的资源,以便充分地开展监测和监督工作,同时为那些负责执行《公约》规定任务的人提供培训。委员会还建议缔约国考虑大会 2009 年 12 月 20 日第 64/142 号决议附录的《儿童替代性照料准则》。

收养

50. 委员会欢迎通过了第 61/2008 号法令(一般收养法),该法为巴拿马儿童的国际收养作出了保障,包括禁止私人收养,同时也符合《关于保护儿童和各国在跨国收养方面合作的海牙公约》。令委员会极为关注的是,计划对第 61/2008 号法令进行修订,使这一法令更具灵活性,如果修正案获得通过就会使缔约国收养制度取得的成功大打折扣。

51. 委员会提醒缔约国注意计划对第 61/2008 号法令的修订必须充分遵守国际义务,尤其是根据《关于保护儿童和各国在跨国收养方面合作的海牙公约》以及《儿童权利公约》所承担的义务,对法律的任何修订都应增强而非减弱对儿童的保护。

F. 残疾儿童、基本保健和福利(《公约》第 6 条、第 18 条(第 3 款)、第 23 条、第 24 条、第 26 条、第 27 条(第 1 至 3 款)和第 33 条)

残疾儿童

52. 委员会注意到缔约国作出努力让残疾儿童享有与其他儿童相同的权利。在这一方面委员会赞赏在 2010 年人口普查中纳入了残疾问题,同时执行了现金援助方案,最近又为残疾人家庭启动了现金援助方案,这些方案均表明在目前有必要实施这类的社会援助政策。然而,委员会关注缔约国并没有拨出充足的财政和人力资源,用于实施旨在改变社会结构从而为残疾儿童实现一个包容性社会的政

策，同时也没有采取一项全面综合的政策为残疾儿童享受其权利提供合理的住房。

53. 委员会建议缔约国拨出充足资源，让大部分残疾儿童融入普通学校的包容性教育体制中。委员会还建议缔约国制订一项残疾人全面政策，使残疾儿童能够获得合理的住房，享受《儿童权利公约》所倡导的权利。

#### 卫生和保健服务

54. 委员会关切地注意到生活在边远地区，尤其是生活在恩格贝—布葛列、恩佩拉和库那等传统土著地区的儿童获得基本卫生服务的机会有限，同时也难以获得干净用水和卫生服务设施。委员会还关注在土著儿童中营养不良率最高(12.4%)以及儿童死亡率最高(从 1,000 个活产儿 62.3 到 35.2 人不等)。委员会还关注根据现有的最新数据(1996 年)表明，母乳喂养指标通常也非常低，尤其是 6 个月内完全哺乳只有 25%，大大低于 43%的区域平均水平。

55. 委员会再次重申了对缔约国提出的关于卫生保健制度和所有儿童获得基本卫生保健的建议，高度重视覆盖率最低的地区和社区，以便解决在卫生标准方面现存的巨大不平等差距。委员会建议缔约国审查和修订目前的举措，即 2010-2014 年战略计划(行政指令 197/2009)和与儿童营养不良作斗争全国计划(2008-2015 年)中提出的卫生目标，以便重点突出土著和非裔巴拿马儿童以及其他需要特别保护的儿童的需要。委员会还建议缔约国进一步增进母乳喂养，并实施《国际母乳代用品营销守则》。

#### 青少年健康和福利

56. 委员会继续关注在缔约国内，尤其是土著和非裔巴拿马女孩中青少年怀孕人数多。委员会关注儿童和青少年缺乏对性和生殖卫生信息的了解，在学校中也缺乏正式的性和生殖卫生教育。此外，委员会极为关注对现有立法提出的修订案旨在将怀孕女孩安置到特别教育设施内，这是严重侵犯其权利的。

57. 委员会建议缔约国确保儿童在学校接受性和生殖卫生教育，同时为此应利用一切必要的沟通手段，包括向父母和全社会加以宣传。委员会还建议缔约国处理青少年怀孕，尤其是在土著和非裔巴拿马青少年中青少年怀孕的根本原因，以便进一步认识这一问题并制定适当的政策措施。此外，委员会强烈建议不得将怀孕女孩安置到特别学校中。委员会建议缔约国考虑委员会关于青少年健康的第 4 号一般性意见以及消除对妇女歧视委员会 2010 年的建议(CEDAW/C/PAN/7, 第 40 和 41 段)。

#### 艾滋病毒/艾滋病

58. 委员会欢迎缔约国在艾滋病毒/艾滋病方面取得的重大成就，如增加了怀孕妇女免费测试的机会，同时降低了年青怀孕母亲中的感染率。然而，委员会关注的是，没有为感染艾滋病毒/艾滋病的儿童制订任何方案，而土著男女儿童由于

缺乏有针对性的服务和信息而面临着更易于受到感染的风险，同时没有为青少年制定预防战略。

59. 委员会建议缔约国采取措施，通过提供具有文化敏感度的关于生殖卫生的性教育和信息，为青少年提供专门针对他们需要的生殖卫生服务，让青少年有更多机会获得预防性传染病的信息，减少青少年感染艾滋病毒/艾滋病的风险，同时制订专门针对艾滋病毒/艾滋病儿童的各项方案，从而降低土著儿童感染艾滋病毒/艾滋病的风险。委员会建议缔约国特别向联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案、儿童基金会和妇发基金寻求技术援助。

#### 生活水平

60. 委员会关注尽管目前经济取得持续增长，但贫困率仍居高不下，这对生活在极为脆弱状态下的儿童产生影响，包括在城市贫民窟生活的非裔巴拿马儿童以及边远农村地区生活的土著儿童。委员会注意到缔约国通过提供有条件的现金赠款等方式努力减轻贫困和不平等的不良后果。然而委员会希望缔约国应采取措施处理贫困和不平等的结构性根源。

61. 委员会建议缔约国研究贫困和不平等的结构性根源，利用研究得出的结论促进经济社会政策和方案的知情决策，同时将这些结论体现在儿童问题的综合政策、国家发展计划和国家预算中。

### G. 教育、休闲和文化活动(《公约》第 28、29 和 31 条)

#### 教育

62. 委员会欢迎缔约国作出努力，全面普及初等教育，同时进一步支助土著地区非正规学前教育，修订了国家课程表并使之现代化。委员会注意到为较贫困家庭提供了教育补贴。委员会还欢迎 2010 年颁布立法承认土著民众获得双语和多元文化教育的权利。然而，委员会仍关注的是：

(a) 7 年级至 9 年级的学生保留率存在差距。极为缺乏或完全没有为大批辍学儿童和教育体系以外的儿童提供职业培训；

(b) 学前教育覆盖率仍非常有限，在农村和土著地区非正规学前教育的质量低；

(c) 只有学习成绩好才能获得教育现金补贴，这给与收入较高儿童相比学习成绩较差的较贫困的儿童产生不利影响；

(d) 在对学校课程表的审评中没有纳入人权和儿童权利的内容，同时也没有纳入缔约国各不同族裔群体历史和文化的內容；

(e) 长期以来提供多元文化和双语教育的机会都不多。

63. 委员会建议缔约国：

(a) 解决完不成学业或辍学儿童的问题，为那些在正规教育体系之外的儿童，特别是土著和非裔巴拿马儿童提供第二次受教育的机会和获得职业教育的机会；

(b) 为农村地区，包括那些有大量土著儿童、难民和移民聚集的地区提供更多的学前和基本义务教育机会；

(c) 修订获得教育现金补助的标准，以避免歧视，并将寻求庇护者和难民纳入考虑；

(d) 在新的经修订的课程表中纳入人权和儿童权利以及该国领土上不同的族裔群体的历史和文化；

(e) 拨出充足的人力、技术和财政资源，以便在所有的土著地区以及其他有土著民众居住的地区广泛推行多元文化和双语教育方案。

#### H. 特别保护措施(《公约》第 22、30、38、39、40 条、第 37 条(b)至(d)项以及第 32-36 条)

##### 难民儿童和寻求庇护的儿童

64. 委员会关注在缔约国缺乏识别难民和寻求庇护儿童身份的充足系统，因此有时在没有对儿童处境进行评估的情况下就将他们遣返。委员会还关注对难民身份的认定过程是以“依据户主”的原则进行的，实际上使 18 岁以下的儿童没有得到接受采访的机会，也无法对关系到他们命运的进程表达意见。委员会遗憾的是没有适当的机制让难民儿童和寻求庇护的儿童提出个人申诉，同时也没有证据表明在作出关系到儿童命运的决定时兼顾到儿童的最大利益。

65. 委员会建议缔约国改进难民身份确定系统的公平性，让有关儿童参与难民身份确定过程，并适用儿童最大利益原则。在让户主参与之外，让儿童参与这一进程能够使 18 岁以下儿童陈述自己的意见，并参与关系到他们利益的过程中。委员会提请缔约国注意关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇问题的第 6 号一般性意见(2005 年)。委员会还鼓励缔约国向联合国难民事务高级专员办事处(难民署)寻求技术援助。

##### 经济剥削，包括童工

66. 委员会关注缔约国政府继续适用其《宪法》规定，将 14 岁作为允许就业的最低年龄，尽管第 17/2000 号法令规定了 15 岁的较高标准。委员会还关注缔约国法律规定可向 12 岁至 14 岁的儿童颁发在农业和家政服务业中就业的许可证。委员会再次表示关注有大批 5 至 17 岁的儿童在工作，尽管缔约国为打击童工采取了措施，如建立了一个消除童工和保护青年劳工委员会。委员会还关注缔约国没有设立有效的劳工检查制度，也没有其他保护没有身份证或没有合法身份的童工的其他机制。

67. 委员会建议缔约国采取必要措施使其立法框架与劳工组织关于最低就业年龄的第 138 号公约设定的国际标准统一起来；同时保证政府尊重和执行第 17/2000 号法令。委员会再次建议根据人权事务委员会 2008 年的建议 (CCPR/C/PAN/CO/3, 第 20 段)，缔约国采取措施保证全面适用旨在根除童工的法律，并建立有效的劳工监督制度和其他的监督和执行机制。委员会还建议缔约国加强各项机制，以保护童工和没有身份证或没有合法身份的儿童。

#### 性剥削

68. 委员会关注缺乏关于预防和根除对儿童的商业性性剥削国家计划执行情况的信息。委员会注意到 1 美元的机场税用于预防和保护儿童免遭性剥削的方案，但对这一基金的分配情况表示关注。

69. 委员会建议缔约国将其为受性剥削和性虐待儿童受害者制订的预防、恢复和重返社会的各项政策和方案，包括国家政策与分别于 1996 年、2001 年和 2008 年在斯德哥尔摩、横滨和里约热内卢的举行的打击对儿童商业性性剥削世界大会所通过的成果文件相一致。委员会又建议缔约国为预防性剥削犯罪全国委员会拨出充足的预算和行政资源，尤其是利用 1 美元机场税的收入，使委员会开展工作，落实国家计划和其他有关方案。

#### 买卖和贩运

70. 委员会注意到缔约国在 2010 年普遍定期审议过程中作出承诺(第 68.22 段)，执行和修订有关对妇女和儿童贩运的立法，并采取适当有效的政策和方案处理这一问题。

71. 委员会建议缔约国完成关于人口贩卖和贩运问题的法律改革，并根据关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书的规定处理买卖儿童的问题。委员会还建议必须采取一切必要措施确保法律得到执行。委员会建议缔约国批准《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女与儿童行为的议定书》(即《巴勒莫议定书》)。

#### 热线

72. 委员会欢迎 2009 年建立了一条协助儿童的紧急热线(热线 147)。然而委员会关注儿童使用这条热线机会有限，因为热线并不是 24 小时开通。

73. 委员会建议缔约国保证向全国领土上所有儿童开放一条 24 小时的热线 147，同时进一步开展宣传，使儿童了解如何使用这条热线获得救助。

#### 少年司法

74. 委员会关注整个社会对青少年失足的增加非常恐惧，这并非是实际情况造成的，也不是以巴拿马的官方统计数字为基础的。由于这种没有根据的恐惧看法造成对第 40/1999 号法令进行了多次修订，削弱了对儿童的司法保护，这不符合

《公约》。此外委员会还关注第 15/2007 号法令和第 6/2010 号法令的规定以及其他关于青少年司法的规定有可能造成对儿童权利的剥夺，这是违法的。委员会特别关注：

- (a) 将刑事责任年龄从 14 岁降低到 12 岁(对第 40/1999 号法令第 7 条的修订)；
- (b) 对禁止延长临时拘留规定的减损(对第 40/1999 号法令第 52 条的修订)；
- (c) 对临时拘留范围的扩大，使之包括更多犯罪行为(对第 40/1999 号法令第 58 条的修订)；
- (d) 在法律规定的最长时间以外延长调查某项指称犯罪行为的时间，并且取消轻微犯罪行为相关案件的最长调查时间限制(对第 40/1999 号法令第 85 条的修订)；
- (e) 取消对某些犯罪行为再次犯罪的社会教育惩处方式，并延长了加重犯罪行为的监禁时间(对第 40/1999 号法令第 141 条的修订)；
- (f) 取消了被判刑入狱的 18 岁儿童在青少年拘留中心服刑的可能性(对第 40/1999 号法令第 151 条的修订)；

75. 委员会特别关注缔约国青少年拘留中心的状况。本文建议中的第 43 段和第 44 段所提及的在托库门和 Arco Iris 青年拘留中心所发生的事件特别令人关注，对事件的调查尚未展开或获得结果，对负有责任的人也未能绳之以法。委员会关注对触法的儿童的审前和拘留中心的条件非常差，同时也没有作出系统检查，调查和评估实际状况以及违反现有规章制度的情况。

76. 委员会建议缔约国尤其通过以下方式使青少年司法制度完全符合《公约》：

- (a) 提高刑事责任年龄；
- (b) 重新作出禁止延长临时拘留时间的规定；
- (c) 减少受到临时拘留的犯罪行为范围；
- (d) 取消在法律规定的最长时间限度以外延长某项指称犯罪调查时间的可能性，并重新确立调查轻微犯罪行为相关案件的最长时间限度；
- (e) 重新确定对某些犯罪行为再次犯罪的社会教育处罚形式，并废止对加重犯罪情形监禁时间的延长；
- (f) 重新给予被判刑入狱的 18 岁儿童在青少年拘留中心服刑的可能性。

77. 在执行上述建议时，委员会强烈建议应考虑所有的国际标准，包括《联合国少年司法最低限度标准规则》(北京规则)、《联合国预防少年犯罪准则》(利雅得准则)、《联合国保护被剥夺自由少年规则》(哈瓦那规则)、《维也纳刑事司法系统中儿童问题行动指南》以及委员会关于少年司法中的儿童权利问题的第 10

号一般性意见(2007 年)(CRC/C/GC/10)。委员会还重申缔约国应利用由联合国机构间少年司法小组及其成员,包括毒品和犯罪问题办事处、儿童基金会、人权高专办和各非政府组织开发的技术援助手段,并寻求小组成员提供少年司法领域的技术援助。

78. 委员会还建议缔约国紧急改善审前拘留设施的实际状况,包括起居和用餐设施,浴室、活动室、食品和衣服,同时修订这些设施的使用和维修的程序和规范,并培训和监督工作人员。

#### 保护犯罪证人和受害者

79. 委员会建议缔约国通过作出充分的法律规定和条例确保所有儿童受害者和/或证人,及受到虐待、家庭暴力、性剥削和经济剥削及贩卖的儿童受害者获得《公约》所规定的保护,同时充分兼顾《联合国儿童被害人和证人刑事司法事项导则》(经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日第 2005/20 号决议附件)。

#### 少数民族或土著群体儿童

80. 委员会再次关注土著儿童和生活在较贫困的城市地区的非裔巴拿马儿童饱受各种不利处境和歧视的影响,对他们享受自己的权利和身心发展产生不利影响,同时他们没有得到适合其文化、历史和语言的服务。这些儿童中的女孩和非裔巴拿马青少年的情况更为困难,委员会对此深表关注。委员会还关注未能将《公约》及其两项《任择议定书》翻译成土著语文。

81. 委员会再次建议缔约国采取一切必要措施,处理和预防土著和非裔巴拿马人男儿童被边缘化和受歧视的问题,根据他们的文化、历史和语言为他们提供适当的卫生服务和教育,同时让他们享受适当的生活水准。委员会建议将《公约》及其任择议定书翻译成主要的土著语文。委员会还建议缔约国批准劳工组织关于独立国家的土著人民和部落人民问题的第 169 号公约。

### I. 批准国际人权文书

82. 委员会注意到缔约国在普遍定期审议中作出承诺,将批准它尚未加入的主要的联合国人权条约及其任择议定书,即《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

### J. 与区域和国际机构的合作

83. 委员会建议缔约国在其国内以及在其他美洲国家间组织成员国内为落实《儿童权利公约》和其他任何公约与美洲国家间系统合作。



## K. 后续行动和宣传

84. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保本文件中提出的建议得到充分落实，特别是将这些建议转交总统、国会、相关部委、最高法院以及地方当局，以供适当考虑和采取进一步行动。

85. 委员会建议缔约国以本国各种语文，通过(但不限于)互联网等途径，向广大公众、民间社会组织、媒体、青年团体、专业团体和儿童广泛传播缔约国提交的第三、第四次定期报告和书面答复以及相关的建议(结论性建议)，以开展关于《公约》及其《任择议定书》以及它们的执行情况和监督问题的讨论和宣传。

## L. 下一次报告

86. 委员会请缔约国在 2016 年 7 月 10 日之前提交其下一次第五和第六次合并报告，并列入资料说明本结论性意见的执行情况。委员会提请缔约国注意委员会 2010 年 10 月 1 日通过的具体条约统一报告准则(CRC/C/58/Rev.2 和 Corr.1)，并提醒缔约国今后提交的报告应符合准则要求，报告篇幅不应超过 60 页。委员会敦促缔约国按照准则要求提交报告。如提交的报告篇幅超过页数限制，委员会将要求缔约国按照上述准则审查并重新提交报告。委员会提醒缔约国如果它未能审查和重新提交报告，为条约机构审查目的对报告的翻译不能得到保证。

87. 委员会还请缔约国按照人权条约机构第五次委员会间会议 2006 年 6 月批准的统一报告准则(HRI/MC/2006/3)中有关共同核心文件的要求，提交一份最新核心文件。

88. 委员会敦促缔约国履行《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《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》规定的报告义务，这两个报告均自 2004 年以来逾期未交。