



残疾人权利公约

残疾人权利委员会

委员会第九届会议(2013年4月15日至19日)关于巴拉圭初次报告的结论性意见

一. 引言

1. 委员会分别在2013年4月15日和16日举行的第95和第96次会议上审议了巴拉圭的初次报告(CRPD/C/PRY/1)。在2013年4月19日举行的第102次会议上,委员会通过了下述结论性意见。

2. 委员会欢迎巴拉圭的初次报告,报告是按照向委员会提交报告的准则编写的。委员会同时感谢该国对委员会的问题清单(CRPD/C/PRY/Q/1)所作的书面答复(CRPD/C/PRY/Q/1/Add.1)。

3. 委员会对于委员会委员与缔约国代表团所进行的对话表示感谢。委员会称赞缔约国派出了包括该国政府部级代表和全国残疾人人权事务秘书处(残疾人人权秘书处)主任在内的代表团。

二. 积极方面

4. 委员会祝贺巴拉圭通过了2012年第4720号法律,该法律设立了残疾人人权秘书处,取代了原先的保护特殊人士国家机构。该秘书处最主要的任务是制定关于残疾人的国家政策,设计实施国家方案的行动措施,并将这些措施提交总统批准。

5. 委员会满意地注意到该国通过了2011年第4336号法律,该法律规定在视频媒体的资讯和新闻广播中,必须使用手语。

6. 委员会对于该国在无障碍方面所作的努力即通过了2012年第4616号法律表示高兴。

三. 主要关注领域和建议

A. 一般原则和义务(第1至第4条)

7. 委员会感到关切的是,缔约国在各种法律和数据收集工具中,包括在初次报告和对问题清单的答复中,都使用带有贬义的术语和残疾人定义。使用这种术语再次提醒人们该国普遍存在着对待残疾人的慈善模式和医学模式。

8. 委员会建议缔约国根据其义务,修改它在提及残疾人时所用的术语,将其法律与《公约》的内容一致起来。委员会还建议缔约国按照《公约》的基本原则,推广基于人权的帮助残疾人计划和方案。

9. 委员会感到关切的是,在制定涉及残疾人的法律和政策时,或在全国残疾人权利委员会等决策场合,缔约国没有建立与残疾人组织进行协商的机制。

10. 委员会建议缔约国按照《公约》第1条和第4条第3款考虑到各种残疾情况,建立与残疾人组织进行协商的机制,并将残疾儿童、残疾妇女和巴拉圭的各个土著群体都包括在内。

11. 委员会指出,全国人权计划的战略目标之一涉及残疾人,然而计划中所描述的行动是笼统的,并不包含促进残疾人权利的具体措施。

12. 委员会敦促缔约国在全国人权计划中全面地考虑到残疾人,并确保其战略和行动的直接目标是保障残疾人在平等的条件下充分享有《公约》所规定的权利,并消除对残疾人的一切形式的歧视。

B. 具体权利(第5至第30条)

平等和不歧视(第5条)

13. 委员会承认缔约国为促进残疾人的人权并禁止对残疾人的歧视所采取的措施;然而委员会依然关切的是,缺乏预防、消除和惩罚对残疾人的歧视的任何具体规定,而且没有一项法律规定明确地界定拒绝给予合理的照顾便是一种歧视。

14. 委员会敦促缔约国采取一切必要的法律和行政措施,消除基于残疾的歧视并通过立法禁止此种歧视;这种措施应该明确地提到,拒绝给予合理的照顾就是一种基于残疾的歧视。

15.委员会注意到该国通过了关于公务员实现平等和不歧视的计划;但委员会依然关切的是,这一计划并没有明确地包括残疾人在内,而确保这些计划对残疾人也能得到实施的努力做得不够。

16.委员会建议缔约国在实施平等和不歧视计划的同时,应采取步骤保障残疾人在公务员事务方面能得到实质的平等,应根据《公约》的宗旨和原则,推进在所有领域实施广泛的平等和不歧视政策。

残疾妇女(第6条)

17.委员会注意到该国通过了促进男女机会平等第三次国家计划(2008-2017年),该计划自始至终考虑到残疾妇女这一主题。委员会依然关切的是,该计划中所列的行动并没有提到妨碍残疾妇女行使其权利的一些结构性因素。委员会还感到关切的是,关于妇女遭受暴力的风险,包括遭受强迫绝育、性剥削和经济剥削、虐待、人口贩运等风险,缺乏资料。

18.委员会建议,缔约国应作为紧急事项采取有效措施,查明、预防针对残疾妇女和女童、尤其是有智力障碍、社会心理残疾及听力障碍的妇女和女童的多重歧视并提供相应保护。委员会还建议缔约国经与残疾妇女组织协商之后,在城市和农村地区为遭受这些暴力的妇女和女童受害者建立容易使用的照料中心。

残疾儿童(第7条)

19.委员会关切地注意到,残疾儿童和青少年全面照顾国家方案仅限于预防和早期发现医学模式的残疾特征,而并不全面考虑残疾儿童受承认的各项人权。委员会还关切的是,关于将残疾儿童包括在内的公共政策的实施缺乏足够的资源支持。委员会感到遗憾的是,对于有可能遭受侵权和虐待的儿童,包括土著残疾儿童的情况,缺乏资料。

20.委员会敦促缔约国拨出足够的资源,实施一项关于将残疾儿童纳入到生活各个方面的广泛政策,包括纳入家庭生活和社区生活,为此应按照儿童权利委员会在其关于巴拉圭第三次定期报告的结论性意见中所建议的那样(CRC/C/PRY/CO/3,第49段),为残疾儿童实施基于社区的康复方案。委员会还请缔约国调查并记录农村地区和土著社区的残疾儿童的情况,以便提供保护,使他们免受侵权和虐待。

提高认识(第8条)

21.委员会关切地注意到,在开展关于残疾人权利的提高认识活动时,采用的是残疾的医学模式,偏向于预防活动,而不是承认残疾人为权利的持有人。委员会还感到关切的是,缔约国没有开展任何关于消除对残疾人的歧视性定型观念的活动,特别是在就业领域。

22.委员会敦促缔约国鼓励开展广泛的宣传活动,宣传残疾人是《公约》所承认的所有人权的持有人的积极的残疾人形象。委员会尤其敦促缔约国使用各种交流形式、媒体和方式,例如布莱叶盲文和手语以及其他无障碍形式,向残疾人以及向整个社会充分宣传残疾人所拥有的人权,并借助于信息、通信、教育等,来培植对这些权利予以尊重的文化。

无障碍(第9条)

23.委员会注意到,该国通过了《残疾人无障碍进出物质环境法》;然而委员会感到关切的是,该国完全缺乏关于信息和通信以及信通技术方面的无障碍标准,在执行方面存在着差距,对无障碍的定义比较狭窄,尤其是缺乏监督无障碍标准实施的机制。委员会还感到遗憾的是,为确保无障碍进出公共设施而缺乏具体的行动,在私营部门的执行方面仍缺乏保障,同时对于巴拉圭各政府部门和市政府一级的无障碍规定,也完全缺乏资料。

24.委员会敦促缔约国在与残疾人组织协商的情况下实施《残疾人无障碍进出物质环境法》,为此应划拨财政资源,确立修改基础设施和建筑物的期限,建立监督机制和惩罚不遵守的办法,应准许残疾人组织协助对实施进行监督。

25.委员会承认缔约国为培训公共交通系统的工作人员作出了努力。然而委员会遗憾的是,在确立公共交通的无障碍使用方面缺乏法律框架。

26.委员会敦促缔约国按照《公约》第1和第9条制订相应规定和法律,管制并落实全国公共交通的无障碍使用,包括基础设施和交通工具、标志、无障碍和容易理解的地图设计等。

危难情况和人道主义紧急情况(第11条)

27.委员会注意到缔约国已经就风险防护和民防事宜制定了国家政策,但也关切地注意到,尽管残疾人在紧急情况和危险情况下易受伤害,但缺乏将残疾人包括在内的目标和具体战略。

28.委员会敦促缔约国作为紧急事项,制订国家风险管理政策,在此过程中应确保残疾人组织的参与,并充分考虑到他们提供的资料和建议。

在法律面前获得平等承认(第12条)

29.委员会关切的是,缔约国存在着宣布残疾人在法律上丧失能力的机制,同时感到遗憾的是,缔约国缺乏对《公约》第12条范围的理解。委员会还感到关切的是,对于已经在法律上宣布丧失能力的残疾人,缺乏数据和资料,而这种宣布会妨碍对残疾人的法律能力的尊重和对这种能力的充分行使,会涉及生活的各个领域,包括但不仅限于财产问题。

30.委员会敦促缔约国废除民法中关于基于残疾而宣布丧失法律能力的程序的法律规定,并建立独立的审查机制,目的是对于那些已被按照法律程序宣布为丧失法律能力的残疾人,完全恢复他们的权利。委员会还建议缔约国为残疾

人建立保障机制，并在决策过程中建立支持模式，从而能充分考虑到残疾人的自主权、自由意志和偏好，以及他们对医疗给予知情同意和撤回知情同意、诉诸司法、投票、结婚、选择居住地等方面的权利。

获得司法保护(第13条)

31.委员会关切的是，缔约国刑事法律中规定了“照料措施”的刑罚，这种措施有可能未经过适当程序而施用于残疾人。

32.委员会建议缔约国修订其刑事法律，以便适用于有社会心理残疾或智力残疾的人的刑罚与适用于受到刑事诉讼的任何其他人的刑罚一样获得相同的保障和条件，并规定必要的合理照顾和程序调整。

自由和人身安全(第14条)

33.委员会感到遗憾的是，对于那些被强迫转入收留机构的残疾人，以及使非自愿转入成为可能的程序，都缺乏资料。

34.委员会敦促缔约国建立独立的人权机构，收集在收留机构内的残疾人的资料，监督并监测被收在机构内的残疾人的情况，并发起一项程序，使残疾人能够重新融入社会和社区。

35.委员会关切地注意到，缔约国正在采取一些基于残疾理由而剥夺自由的措施，例如在没有自由和知情同意的情况下，将残疾儿童、妇女和男子转入收留所或精神病院并且收留很长时间。具体地说，委员会关切的是，缔约国正采取措施强化其以残疾为理由剥夺自由的模式，正如Albino Luis和Pequeño Cotoledo两处收留所显示的那样。

36.委员会敦促缔约国修改其将残疾人转入机构内的程序，以确保受到这种程序处理的残疾人能够按照《公约》规定，充分地行使其法律能力。委员会还敦促缔约国制订广泛的战略，包括在决策过程中提供支持的方案，以便使无家可归的残疾人融入到社区中，特别是那些有心智或社会心理障碍的残疾人。

免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第15条)

37.委员会满意地注意到，缔约国设立了预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的全国机制。但委员会依然关切的是，在实施防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会的建议方面进展微小，尤其是对于被关在Tacumbú监狱特别牢房的有社会心理残疾的人而言。

38.委员会建议缔约国全国预防机制的任务应包括监督精神病院和收留所以及关在这些机构中的有社会心理残疾的人的拘留状况，特别是在Tacumbú监狱的状况。委员会还请缔约国鼓励将有社会心理残疾的人转移到社会康复中心，使他们融入社会生活。

免于剥削、暴力和凌虐(第16条)

39.委员会感到遗憾的是，残疾人遭受剥削、暴力和凌虐的事件仍然进入不到人们的视野，因为司法机构通常没有系统地记录这类案件。

40.委员会敦促缔约国在与残疾人组织协商的情况下实施全面的战略，将性别观点纳入其中，防止并惩治对残疾人的剥削、暴力和凌虐行为，并实施社会康复和重新融入方案，目的是让残疾人充分地享受并行使其人权；委员会还敦促各司法机构参与这项战略。委员会请缔约国在其下次定期报告中收入为遭受这类事件的残疾人提出的申诉和作出的决定的资料。

41.委员会关切的是，缔约国尚未就受到忽视的残疾人的人数，或他们是否受到剥削、人口贩运或凌虐而提供资料。

42.委员会建议缔约国密切审视遭受忽视或遭到贩运的残疾人的状况，并采取必要步骤保护他们，包括为那些受到忽视或靠乞讨谋生的残疾人提供替代性住处。委员会还督促设立接待中心，使遭受贩运的残疾人能从那里得到社会心理照料和法律援助。

43.委员会关切地注意到各方面的报告说，巴拉圭的犯罪团伙通过逼迫残疾人乞讨来剥削他们。参与互动对话的缔约国当局也承认这一点。

44.委员会建议缔约国：

在有关执法机构内设立特别调查股，查明这些团伙的运作方式；

采取措施保护受害人，将他们置于恢复方案中，给予必要的支持和合理照顾，使他们能够行使劳动权利；

对剥削行为的责任者提起刑事诉讼并给予适当惩罚。

迁徙自由和国籍(第18条)

45.委员会关切的是，缔约国没有对残疾儿童进行登记，而且尚未采取任何具体措施鼓励对残疾儿童尤其是农村地区的残疾儿童进行登记。

46.委员会敦促缔约国设立在与其他儿童平等的基础上对在出生时有残疾儿童进行民事登记的方案，下放登记程序，确保登记能够以简便、快捷、免费的方式进行。

独立生活和融入社区(第19条)

47.委员会遗憾的是, 缔约国尚未在制订精神卫生政策方面取得重要进展, 这样的政策应包含采取措施, 将目前收留在精神病院、残疾儿童收留所、无家可归者收留站的残疾人特别是残疾儿童转移出来。

48.委员会请缔约国实施一项政策, 在制订明确的期限和标准的基础上, 逐步使残疾人脱离精神病院, 包括建立社区服务, 这种社区服务还包括基于权利的精神健康服务。

49.委员会关切的是, 对残疾人能够以融入的方式在社区中独立生活的重要性, 人们缺乏理解。委员会还关切的是, 缺乏帮助残疾人融入社区的措施和政策, 而且地方当局和机构在这方面介入的水平很低。

50.委员会敦促缔约国鼓励创立一些服务, 目的是使残疾人融入社区, 为此应使各级政府特别是地方和社区一级政府参与并作出承诺, 并开展适当的协商, 鼓励残疾人组织参与这些服务。

个人行动能力(第20条)

51.委员会关切的是, 该国缺乏全面的战略, 用于向残疾人提供个人行动设备和帮助, 包括开发低成本的通用型用具。

52.委员会敦促缔约国确保残疾人容易获得高质量设备和辅助工具, 以便他们能够自主和独立地行使其行动权利和移动自由。委员会还敦促缔约国鼓励研究并开发低成本的通用型用具。

表达意见的自由和获得信息的机会(第21条)

53.委员会满意地注意到, 该国通过了2011年第4336号法律, 该法律规定在视听媒体所进行的资讯和新闻广播中必须使用手语。但委员会依然关切的是, 这一努力并不足以保障言论和见解自由和获得信息的机会, 尤其是在公共和私人服务行业以及一般公共机构中。

54.委员会建议缔约国制定法律, 正式承认残疾人所用的手语, 确保所有公共信息能够按照《公约》的规定以无障碍形式和方式提供。

尊重家居和家庭(第23条)

55.委员会关切的是, 缔约国正在实施扩大残疾儿童收留所的计划, 这会削弱他们在家庭中生活的权利。

56.委员会敦促缔约国采取措施鼓励寄养家庭并向有残疾儿童的低收入家庭提供经济支持, 使残疾儿童能够与家人生活在一起并成为社区的活跃成员。委员会还敦促缔约国在“需要保护和支持的儿童和青少年家庭安置方案”中保证残疾儿童得到平等待遇, 并修订寄养家庭和居住照料机构补贴规则草案, 使之与《公约》第23条的规定保持一致。

教育(第24条)

57.委员会关切的是, 残疾儿童入学率较低(低于1%), 而且这种学校大部分是特殊学校, 另外在评估教育标准时, 继续使用反映残疾的医学模式的术语。委员会还感到遗憾的是, 对于城市和乡村地区的入学率, 以及教育从族裔和语言的角度来看是否有相关性, 缺乏资料。

58.委员会建议缔约国实施一项战略, 将所有残疾儿童和青少年都纳入到全国教育系统中, 全国各地的各级教育都应具有包容性, 应将性别观点纳入其中, 并在族裔和语言上是相关的。委员会敦促缔约国修改从医学模式提取的教育学术语, 调整隔离性的特殊教育方式, 使之转向包容性模式, 并鼓励这种转型。

健康(第25条)

59.委员会关切的是, 关于为残疾人提供的健康服务, 特别是在社区一级提供的服务, 包括与艾滋病毒有关的服务, 提供的资料很少。委员会还感到关切的是, 在专科及综合医疗服务中, 无障碍程度很低, 包括存在着一些实际障碍, 妨碍残疾人进入到实际医疗设施并使用医疗设备和用品, 在提供性健康和生殖健康服务方面也存在着歧视。

60.委员会请缔约国采取必要措施, 确保各级包括在社区一级, 所有医疗服务对于残疾人都能够无障碍获得, 这些措施应将性别观点纳入其中。

适应训练和康复(第26条)

61.委员会关切的是, 缔约国内的适应训练和康复仅侧重于健康, 不包括教育、工作或住房权等其他方面。

62.委员会敦促缔约国在国家一级实施一项广泛的残疾人康复战略, 这项战略应与建立必要的社区服务结合在一起并加强在地方一级提供的服务, 使之满足个人的需要。

工作和就业(第27条)

63.委员会注意到在公共部门确立的方便残疾人就业的配额制度, 但关切地指出, 在私人部门尚没有鼓励就业的政策。委员会还感到关切的是, 就业培训方案侧重于手工劳动和工艺品制作, 没有采取任何措施促进工作上的机会平等。

64.委员会建议缔约国立即采取在公共和私人部门都方便残疾人就业的政策, 包括采取平权措施, 同时通过在残疾人选择的领域提供培训并提供优惠贷款, 为残疾人创造自谋职业的机会。

65.委员会严重关切的是, 该国没有保护残疾人在劳动力部门免受歧视的法律, 包括没有处理拒绝合理照顾的问题。

66.委员会敦促缔约国鼓励通过一项法律,禁止并有效地惩治在劳动部门对残疾人的一切形式的歧视,并建立针对劳动权受侵犯情况的补救机制。

充足的生活水平和社会保护(第28条)

67.委员会高兴地注意到该国实行了残疾人优惠券的政策。但委员会依然感到关切的是,虽然这种优惠券不需要事先缴费,但优惠券的数额与残疾人享受充足生活水平的权利不相符。委员会还感到关切的是,给予通常收入会减少的残疾人及其家庭补偿的措施不足;另外委员会关切的是该国缺乏关于方便残疾人住房和发展的政策。

68.委员会建议缔约国制订一项关于发展的公共政策,其中包含的具有性别敏感的战略应特别以减少贫困为目标,向残疾人及其家庭提供获得发展的机会,包括能够在与其他人平等基础上获得住房,尤其注意生活在农村地区的人。

参与政治和公共生活(第29条)

69.委员会关切地注意到,缔约国继续实施关于选举法的第834号法律,该法律对于聋哑人行使投票权规定了限制。委员会还感到遗憾的是,对于有多少残疾人不准投票,缺乏资料。委员会还感到遗憾的是,在制订无记名投票办法及视力有残疾者享受普选权的问题上,没有征求残疾人组织的意见,此外没有采取措施促进残疾人享受作为候选人竞选公职的权利。

70.委员会建议缔约国废除限制任何残疾人投票权的法律规定,并在与残疾人组织协商之后采取措施保障普遍的无记名投票权。

C.具体义务(第31至第33条)

统计和数据收集(第31条)

71.委员会注意到,缔约国缺乏关于残疾人状况的详细数据。委员会注意到缔约国最近一次人口普查的初步结果;但委员会依然关切的是,对于缔约国使用哪些方法来收集残疾人的数据,特别是在制订人口统计工具时采用了哪些标准,缺乏资料。

72.委员会建议缔约国收集关于残疾人的与人权模式相符的详细数据,并就收集数据所采用的标准征求残疾人组织的意见。

73.委员会注意到缔约国实行残疾证制度,这使残疾人能够享受权利并获得残疾福利;但委员会依然感到关切的是,仅仅根据身体缺陷发放残疾证,而不是根据《公约》中所采用的人权模式。

74.委员会建议缔约国按照《公约》所载的原则审查并修订在发放残疾证时所采用的评估标准,建立简便、免费的残疾证领取程序。

国家实施和监测(第33条)

75.委员会注意到缔约国设立残疾人人权秘书处,其任务是在与全国残疾人权利委员会协商的情况下协调关于残疾人权利的政策。但委员会依然关切的是,该秘书处尽管尚不符合《巴黎原则》,但依然担负了执行和独立监测等项任务。

76.委员会建议缔约国按照《巴黎原则》建立独立的机制,使该机制拥有监测《公约》执行的必要资源。该机制应该与全国一级残疾人组织长期保持磋商。

77.委员会关切的是,对于缔约国执行第17条(保护人身完整性)、第20条(个人行动能力)、第22条(尊重隐私)以及第23条(尊重家居和家庭)的情况,也缺乏资料。

78.委员会请缔约国在其下一次定期报告中,详尽地列出关于为保障、保护这些权利及确保其实施而采取的措施的资料。

技术合作

79.委员会建议缔约国利用《公约》机构间支持小组成员组织的技术合作,以在实施《公约》和这些结论性意见时获取指导和援助。

结论性意见的后续行动及宣传

80.委员会请缔约国在12个月内并按照《公约》第35条第2款提供关于为执行上文第44(a)、第58和第70段所载委员会建议而采取的措施的资料。

81.委员会请缔约国就这些结论性意见中所载的委员会建议采取行动。委员会建议缔约国利用现代的、易使用的社会传播策略,将本结论性意见转告政府和议会成员、相关部委官员、司法机构和教育、医务及法律工作者等相关专业群体成员以及地方当局、私营部门和媒体,供其考虑并采取行动。

82.委员会请缔约国以无障碍方式广泛宣传本结论性意见,包括向非政府组织和残疾人组织及残疾人本人和其家人传播。

83.委员会大力鼓励缔约国让民间社会组织,尤其是残疾人组织参与其以后定期报告的编写。

下次报告

84.委员会请缔约国在2018年10月3日之前提交其第二和第三次合并定期报告。