



残疾人权利委员会

关于巴拿马初次报告的结论性意见*

一. 引言

1. 委员会在 2017 年 8 月 15 日和 16 日举行的第 336 和 337 次会议上审议了巴拿马的初次报告(CRPD/C/PAN/1)。委员会在 2017 年 8 月 24 日举行的第 350 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会欢迎巴拿马的初次报告, 并感谢缔约国对委员会所拟问题清单(CRPD/C/PAN/Q/1)作出的书面答复(CRPD/C/PAN/Q/1/Add.1)。
3. 委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话。

二. 积极方面

4. 委员会赞扬巴拿马于 2007 年 3 月 30 日签署了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》并通过 2007 年 7 月 10 日《第 25 号法》批准了这些文书。
5. 委员会欢迎缔约国于 2017 年 2 月 10 日批准了《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》。

三. 主要关注领域和建议

A. 一般原则和义务(第一条至第四条)

6. 委员会关切地注意到, 缔约国仍然对残疾适用医学模式, 立法、公共政策和方案不符合《公约》确立的对于残疾的人权模式。

* 委员会第十八届会议(2017 年 8 月 14 日至 31 日)通过。



7. 委员会建议缔约国通过一项计划，修订、废除、改革和/或通过法律和政策，以期按照《公约》规定，承认残疾人是完全独立的权利所有者。
8. 委员会注意到，缔约国关于残疾的分类没有标准化，且不符合《公约》的原则，因为这些分类基于有关损伤，没有考虑到残疾人面临的障碍。
9. 委员会建议缔约国审查残疾分类和认证标准，并确保这些标准体现基于人权的方法。
10. 委员会感到关切的是，在通过对残疾人有影响的政策和方案之前与残疾人进行协商不是一个法定步骤。
11. 委员会建议缔约国落实 2016 年《第 15 号法》规定的协调机制，并确保，在涉及通过与残疾人相关的法律、政策和其他问题上，通过适当的组织，在农村、城市和土著地区，与残疾人，包括残疾儿童，进行持续协商。
12. 委员会感到关切的是，可用于执行“国家战略计划”的经济、物质和人力资源有限。
13. 委员会建议缔约国确保为执行“国家战略计划”提供充足的经济、物质和人力资源。

B. 具体权利(第五至第三十条)

平等和不歧视(第五条)

14. 委员会感到关切的是，尽管 1999 年《第 42 号法》承认基于残疾的歧视，但该法未将拒绝提供合理便利列为对残疾人的一种歧视。它还感到关切的是，缺乏各种政策，消除针对残疾人，特别是针对妇女、土著和非洲人后裔残疾人的多重和交叉歧视。
15. 委员会建议缔约国确保从法律上承认在所有活动领域拒绝提供合理便利是一种基于残疾的歧视，并规定对这种歧视给予适当处罚。委员会还建议缔约国确保其立法涵盖多重和交叉歧视。

残疾妇女(第六条)

16. 委员会感到关切的是：缺乏一个性别平等计划；残疾政策没有具体涵盖妇女和女童；缺乏关于防止和惩处暴力侵害残疾妇女和女童，包括土著和非洲后裔残疾人的政策和战略。
17. 委员会建议缔约国，与代表残疾妇女和女童的组织协商，并考虑到委员会关于残疾妇女和女童的第 3 号一般性意见(2016 年)：
 - (a) 将残疾妇女列入国家残疾问题秘书处的计划和战略之中；
 - (b) 修订有关残疾人的政策，纳入基于性别的方法；
 - (c) 修订关于暴力侵害妇女问题的政策，以便纳入残疾视角；
 - (d) 拨出专门的人力和财政资源，用于提高残疾妇女地位和向她们赋权；
 - (e) 在执行“可持续发展目标”的具体目标 5.1、5.2 和 5.5 过程中，以《公约》第六条为指导。

18. 委员会感到关切的是，在缔约国，针对残疾妇女的歧视和暴力包括家庭暴力和性暴力被忽视；它指出，农村和土著地区的残疾妇女特别容易受到伤害。委员会感到关切的是，仍有一些面向暴力受害妇女的庇护所不向所有残疾妇女开放。委员会感到遗憾的是，缺乏关于针对残疾妇女的歧视和/或暴力案件的分类数据。

19. 委员会敦促缔约国采取一切必要措施：

(a) 打击城市、农村和土著地区暴力侵害残疾妇女，包括土著和非洲裔残疾妇女行为；

(b) 确保暴力受害妇女庇护所面向残疾妇女，主管官员须接受协助残疾人的培训；

(c) 系统地汇编关于残疾妇女和女童处境的数据和统计，并制定可用于评估为消除针对她们的歧视所采取措施的影响力指标。

残疾儿童(第七条)

20. 委员会感到关切的是，残疾儿童面临不平等并遭受歧视、暴力、遗弃、虐待和机构安置；它指出，土著和非洲裔残疾儿童尤其容易受到伤害。它还感到关切的是，缔约国缺乏立法措施，保护残疾儿童免遭虐待、侵权和剥削，并防止残疾儿童被遗弃、忽视和机构安置。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 起草并颁布法律，采取措施保护残疾儿童免遭虐待、凌虐和剥削，并防止残疾儿童被遗弃、忽视和被机构安置，并为有效执行这些措施提供充足资源；

(b) 采取措施，确保残疾儿童能够使用社区服务和方案，以加强对其权利的保护并促进家庭、社区和社会包容平等机会。

22. 委员会感到关切的是，国内立法没有明确禁止在家庭、学校、日托中心和替代性照料环境中的一切形式的体罚。

23. 委员会敦促缔约国废除《民法》和《家庭法》中授权照料儿童的成年人适度“矫正”和惩罚儿童的条款；它建议缔约国制定法律，完全禁止一切环境中的体罚，包括在家庭环境中和在土著和非洲裔社区中，并采取一切必要措施，确保该法规的执行。

提高认识(第八条)

24. 委员会感到关切的是，有鉴于存在电视公共募捐活动(例如 Teletón)，这种活动强化了基于慈善的残疾模式，因此缔约国为消除对残疾人的偏见和负面定型观念所作的努力仍然不足。

25. 委员会建议缔约国消除媒体中的歧视和负面定型观念(例如在 Teletón 之类的电视公共募捐活动中存在的歧视和定型观念)，倡导将残疾人宣传为权利人并侧重于其能力的公共活动，确保在设计这些活动时与残疾人组织进行协商。

无障碍(第九条)

26. 委员会注意到缔约国最近改进了公共建筑和空间,但它感到关切的是,许多公共场所,尤其是公共交通、机场、陆地终端、旅游胜地和政府建筑物没有做到无障碍,特别是对行动不便者、失聪者、有视觉障碍和智力障碍者的无障碍。委员会还感到关切的是,在执行2016年关于为残疾人提供无障碍环境的《第15号法》方面进展有限。它还感到关切的是,缔约国未能遵守关于信息和通信无障碍性的国际标准。

27. 根据关于无障碍性的第2号一般性意见(2014年),委员会建议缔约国:

(a) 实施一项载有可衡量指标的计划,使交通、公共建筑和设施、信息和通信,包括信息和通信技术,可在城市和农村地区便利使用。该计划应规定审计、具体的时间表、对不遵守情况的处罚、划拨充足资源并使残疾人组织参与其实施过程的所有阶段,尤其是参与监测遵守情况。

(b) 通过无障碍信息和通信国际标准;

(c) 在为实现可持续发展目标之目标9和具体目标11.2和11.7所作的努力中,考虑到《公约》第九条和第2号一般性意见。

危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)

28. 委员会感到关切的是,缺乏一项关于在危难情况和人道主义紧急情况下协助残疾人的规程,对关于在潜在灾难情境中协助残疾人的手册和指南的传播有限。

29. 根据《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》,委员会建议缔约国:

(a) 制定、通过并广泛传播一项关于危难情况和人道主义紧急情况的国家计划(其中规定,通过具体和贯穿各领域的方法,向所有残疾人提供优先援助),以及一项为处于危难情况下的残疾人缓解风险的规程,其中规定设立普遍可及的早期预警系统,包括采取手语、易读版和盲文,特别侧重于居住在农村和土著地区的人,并继续制定路线图和向急救人员提供培训;

(b) 将残疾观点纳入气候变化政策和方案之中;

(c) 使残疾人参与灾害管理的所有阶段,以确保其需要和权利得到尊重。

在法律面前获得平等承认(第十二条)

30. 委员会感到关切的是,尽管2016年《第15号法》规定法律面前平等承认和残疾人的法律行为能力,但《家庭法》第404至407条、《商法》和《民法》第45条所载的限制其法律能力的条款仍然有效。

31. 根据《公约》第十二条和关于在法律面前获得平等承认的第1号一般性意见(2014年),委员会建议缔约国:

(a) 废除所有对残疾人的法律行为能力作出部分或完全限制的法律条款并终止一切此种做法;

(b) 采取切实步骤,建立一个尊重残疾人自主权、意愿和偏好的协助决策制度;

(c) 确保没有任何障碍,而且残疾人能够在与其他人平等的基础上行使其法律行为能力权。

获得司法保护(第十三条)

32. 委员会感到关切的是，尚未提供任何程序上的便利，以确保所有残疾人能够切实获得司法保护。委员会还感到关切的是，存在一些障碍，尤其是法律性质的障碍，妨碍法律行为能力已被撤销的人或在机构中生活的人切实参与法律诉讼。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 按照《公约》，通过一项残疾人司法保护行动计划，并采取必要的法律、行政和司法措施，以消除对残疾人有效参与司法程序各个阶段的所有限制；

(b) 确保残疾妇女有实际诉诸司法的机会；

(c) 作出程序调整，包括提供个人协助或居间协助，以确保残疾人可切实参与法律诉讼的各个方面；

(d) 加紧努力确保在司法程序期间有手语译员在场；

(e) 采取措施，向残疾人赋权，使其能够作为专业人员参与司法系统；

(f) 加紧努力，向司法官员提供关于《公约》及其《任择议定书》的培训，特别是在农村和土著地区提供这种培训；

(g) 在落实可持续发展目标之具体目标 16.3 的过程中考虑到《公约》第十三条。

自由和人身安全(第十四条)

34. 委员会感到关切的是，缔约国的残疾人，包括有社会心理残疾的人，继续被安置在机构中，而且，缺乏关于这方面的数据。

35. 委员会建议缔约国保护和保障残疾人不被机构安置，并明确禁止将他们安置在收容机构。

免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第十五条)

36. 委员会感到关切的是，虽然缔约国有各种关于防止酷刑的法律文书，但没有任何一部文书专门涉及残疾人处境。委员会还感到关切的是，残疾人在没有其自由和知情同意的情况下被施以治疗。

37. 委员会建议缔约国明确禁止对生活在公共或私营精神病中心或以其他方式被剥夺自由的社会心理残疾者使用被视为“惩戒性”或“纠正性”的作法。委员会还建议缔约国通过若干规程，保障残疾人在任何类型的治疗方面能够行使其自由和知情同意权。

免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

38. 委员会感到关切的是，在缔约国，有针对残疾人，特别是残疾妇女、儿童、非洲人后裔和土著人的剥削、暴力和虐待。委员会还感到关切的是，所谓的“安全避难所”被长时间使用，因此类似于机构环境。

39. 委员会敦促缔约国采取一切必要步骤，防止对残疾人的剥削、暴力侵害和虐待行为，无论是在家庭内还是在家庭外。此外，委员会建议缔约国采取措施，防止将所谓的“安全避难所”转变为收容机构并成为实现残疾人独立生活和融入社会的又一个障碍。

保护人身完整性(第十七条)

40. 委员会感到关切的是，缔约国正在通过关于精神保健的条例。它还感到关切的是，缺乏关于强迫绝育和强迫堕胎的资料。

41. 委员会敦促缔约国防止和禁止强迫绝育和非自愿堕胎，确保残疾人，包括已被剥夺法律行为能力的人，无一例外地都能享有自由和知情同意权。此外，委员会请缔约国汇编并公布关于遭受强迫绝育或未经同意的堕胎的残疾人数目的明确统计资料。

独立生活和融入社区(第十九条)

42. 委员会感到关切的是，在实施独立生活模式方面进展有限，也没有相关方案和服务，包括向提出要求的残疾人提供个人协助，以使他们能够行使独立生活和融入社区的权利。

43. 根据关于独立生活和融入社会的权利问题的第5号一般性意见(2017年)，委员会建议缔约国促进独立生活计划并推出方案和服务，包括向有此要求的残疾人提供个人协助，以使他们能够行使独立生活和融入社区的权利。委员会还建议缔约国建立一个预算项目，以保证向残疾人提供个人协助者获得公平的工资。

表达意见的自由和获得信息的机会(第二十一条)

44. 委员会感到遗憾的是，残疾人可获得的公共信息很少，包括通过电视上的手语翻译、语音说明和易读版本。

45. 委员会建议缔约国，通过无障碍方式和适应各种类型残疾的技术，使残疾人不论使用何种媒体都能接收所有公共信息广播，特别是关系到所有居民的国家进程以及紧急情况和/或自然灾害的信息，并且也应以本国土著社区语言提供这些信息。

尊重家居和家庭(第二十三条)

46. 委员会感到关切的是，《民法》中仍有一些条款妨碍残疾人在婚配双方自由和完全同意基础上行使结婚和组建家庭的权利，而且，缺乏对残疾人的必要支持，使其能够在与他人平等的基础上行使生殖权利。

47. 委员会建议缔约国消除残疾人的结婚障碍，并采取必要的支持措施，包括个人协助，以使残疾人，特别是残疾人妇女，能够在与他人平等的基础上行使为人父母的权利，而不遭受歧视。此外，缔约国应制定一个审查机制，以便向由于残疾理由而被剥夺子女的残疾妇女恢复子女监护权。委员会敦促缔约国采取措施，向有残疾人的家庭提供适当支助。

教育(第二十四条)

48. 委员会感到关切的是，全纳教育不是为残疾儿童和成人开展的一项工作重点，而且，特殊和隔离教育形式依然盛行。委员会还感到关切的是，政府主管部门在促进全纳高等教育方面缺乏行动。

49. 委员会建议缔约国，根据关于全纳教育权的第 4 号一般性意见(2016 年)，确保实施一项计划，以最后过渡到各级全纳教育，包括高等教育；该计划应规定培训教师和提供必要的支持和资源，例如盲文和手语，以促进包容性，特别是对有智力或社会心理残疾的学生和残疾女童的包容。委员会还建议缔约国确保教育场所包括大学的普遍无障碍性。最后，委员会建议缔约国，在落实可持续发展目标的具体目标 4.1、4.5 和 4.A 的过程中，以《公约》和第 4 号一般性意见为指导。

健康(第二十五条)

50. 委员会感到关切的是，尽管 1999 年 8 月 27 日《第 42 号法》(后经 2016 年 5 月 31 日《第 15 号法》修订)规定残疾人优先获得即时卫生保健，但这一规定未得到充分执行。委员会还感到关切的是，残疾人难以获得便于使用的保健服务。

51. 委员会建议缔约国保障残疾人在实际中优先获得医疗保健，所有残疾人可在与其他人平等的基础上获得便于使用的保健服务，包括在农村和土著地区。

工作和就业(第二十七条)

52. 委员会还感到关切的是，缔约国未达到 2% 配额，残疾人参与劳动力市场有限，缺乏关于残疾人工资的统计数据。委员会感到遗憾的是，缺少有关机制确保残疾人在开放的劳动力市场上不受歧视，而且缺乏措施确保在工作场所提供合理的便利条件。

53. 委员会建议缔约国制定具体战略，以执行 2% 配额规定，并增加残疾人在公共部门和私营部门中的就业，包括通过各种机制，确保提供合理的便利条件，并防止在开放的劳动力市场上对残疾人及其家庭的歧视。委员会还建议缔约国考虑到《公约》第二十七条与可持续发展目标的具体目标 8.5 之间的联系，并且，按照同工工作同等报酬原则，确保所有人，包括残疾人，均可获得生产性和体面工作。

适足生活水平和社会保护(第二十八条)

54. 委员会关切地注意到，在缔约国，有很多残疾人，特别是残疾妇女、儿童、非洲人后裔和土著人生活贫困或极端贫困。它还感到关切的是，缔约国没有包容性的社会体系，特别是没有具体的残疾人退休计划或其他财政支助以充分覆盖他们因残疾而面临的额外费用。

55. 委员会建议缔约国采取具体措施，确保残疾人能够享有体面的生活水准(包括通过保障获得饮用水、供电和卫生设施)，并减轻残疾致贫的影响，特别是对受交叉歧视群体的影响，例如有残疾的妇女、儿童、非洲后裔和土著人。委员会促请缔约国建立一个包容性的社会体系，包括为在其领土上的残疾人制定一个退休计划。委员会还建议缔约国在落实“可持续发展目标”的具体目标 1.3 和 1.4 时，考虑到《公约》第二十八条。

参与政治和公共生活(第二十九条)

56. 委员会感到关切的是，参与政治和公共生活的残疾人人数很少，特别是极少有人担任民选公职。委员会还感到关切的是，在选举进程的所有阶段都没有为残疾人提供无障碍服务，特别是投票站和投票材料的无障碍服务。

57. 委员会建议缔约国采取步骤，鼓励并帮助残疾人行使政治权利，包括竞选公职的权利，并确保残疾人的投票权没有法律或实际障碍。委员会还建议缔约国加紧努力，确保城市、农村和土著地区的残疾人可以完全无障碍地使用选举程序、设施和材料，包括所有投票站都有充足的无障碍选票，以保障协助式无记名投票。此外，委员会建议缔约国通过各种方案，鼓励残疾人竞选公职。

参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)

58. 委员会感到关切的是，缔约国没有切实执行《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》。此外，委员会感到关切的是，国家没有在各级作出努力以支持残疾人尤其是残疾儿童参加无障碍的体育活动。

59. 委员会建议缔约国采取步骤，支持和鼓励残疾人，包括残疾儿童，参与体育活动。委员会还建议缔约国制定历史、遗产和旅游性景点以及文化和休闲设施的无障碍计划。最后，委员会建议缔约国立即采取一切必要措施，执行《马拉喀什条约》。

统计和数据收集(第三十一条)

60. 委员会感到关切的是，缺乏关于残疾人在缔约国所有部门的可比分类数据。

61. 委员会建议缔约国系统地鼓励收集、分析和传播关于各部门残疾人的可比较分类数据，并以残疾统计华盛顿小组的工作为指导。委员会还建议缔约国考虑《公约》第三十一条和可持续发展目标 17 之间的联系。

国际合作(第三十二条)

62. 委员会感到关切的是，缺乏关于以下情况的资料：缔约国在实现可持续发展目标的工作中以及在通过国际合作开展的项目中是否已将残疾观点纳入主流。

63. 委员会建议缔约国在各个层级执行和监测《2030 年可持续发展议程》和《可持续发展目标》的工作中，将残疾人的权利纳入主流；这些进程应在与残疾人代表组织的密切协作下开展。

国家实施和监测(第三十三条)

64. 委员会感到关切的是，没有一个独立的机制负责监测缔约国履行《公约》的情况。

65. 委员会建议缔约国，根据《公约》第三十三条和《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，指定一个独立的《公约》监测机制，为该机制履行职能划拨质量和数量充足的物力与人力资源，在履行任务过程中使残疾人组织参与其中。

后续行动和宣传

66. 委员会请缔约国在 12 个月内根据《公约》第三十五条第二款提供资料，说明为执行第 17、19 和 55 段所载委员会建议而采取的措施。

67. 委员会请缔约国落实本结论性意见所载建议。委员会建议，缔约国采用现代社会传播战略，向政府和议会成员、相关各部官员和法官、教育、医疗和法律等专业团体成员以及地方当局和媒体传播此结论性意见，供其考虑和采取行动。

68. 委员会请缔约国在编写下次定期报告时，使民间社会组织，尤其是残疾人组织参与其中。

69. 委员会请缔约国以本国语言和少数民族语言，包括手语，并且使用无障碍的形式，包括易读版，广泛传播本结论性意见，包括向非政府组织和残疾人组织，以及向残疾人本人及其家人传播，并在政府的人权网站上发布本结论性意见。

下次报告

70. 委员会请缔约国在 2021 年 9 月 7 日前提交第二至第四次合并定期报告，并在其中列入资料，说明本结论性意见中所提建议的落实情况。委员会还请缔约国考虑根据委员会的简化报告程序提交上述报告；按照该程序，委员会将在为缔约国报告设定的应交日期至少一年前编写一份问题清单。缔约国对这份问题清单的答复即作为报告。