



儿童权利委员会

关于巴拿马第五和第六次合并定期报告的结论性意见*

一. 引言

1. 委员会在 2018 年 1 月 17 日和 18 日举行的第 2258 和第 2259 次会议(见 CRC/C/SR.2258 和 2259)上审议了巴拿马的第五和第六次合并定期报告(CRC/C/PAN/5-6), 并在 2018 年 2 月 2 日举行的第 2282 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会欢迎缔约国提交第五和第六次合并定期报告并对问题清单作出书面答复(CRC/C/PAN/Q/5-6/Add.1), 藉此可以更好地了解缔约国的儿童权利状况。¹ 委员会赞赏与缔约国多部门代表团进行的建设性对话。

二. 缔约国采取的后续措施和取得的进展

3. 委员会欢迎缔约国在各个领域取得进展, 包括批准或加入多项国际文书, 特别是批准了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。委员会赞赏地注意到缔约国为执行《公约》采取了多项立法、体制和政策措施, 特别是将最低婚龄定为了 18 岁, 以及采取了有针对性的举措来推广出生登记。委员会还欢迎缔约国启动机构外收养进程。

三. 关注的主要领域及建议

4. 委员会提醒缔约国注意《公约》规定的各项权利不可分割且相互依存, 强调本结论性意见所载各项建议都十分重要。委员会提请缔约国注意关于以下亟须采取措施的领域的建议: 立法(第 6 段); 不歧视(第 16 段); 暴力、虐待、忽视及性剥削(第 23 段); 青少年健康(第 31 段); 教育(第 34 段)以及少年司法(第 40 段)。

* 委员会第七十七届会议(2018 年 1 月 15 日至 2 月 2 日)通过。

¹ “儿童”一词包括任何未满 18 岁的人, 包括青少年。在西文中, “儿童”应理解为“niños, niñas y adolescentes”。



A. 一般执行措施(第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)

立法

5. 委员会注意到缔约国已在通过一项法案以建立儿童和青少年权利保障和全面保护体系方面取得了进展, 但对该法尚未得到通过感到关切。委员会尤为关切的是, 缔约国有系统地限制儿童的权利, 将儿童描绘为暴力的、需要保护和引导的人员, 而不是权利的持有者, 委员会还特别关切这种观念对儿童权利的实现的实现的影响。

6. 委员会重申其先前的建议(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 10 段), 并敦促缔约国加快通过一项关于儿童权利的全面法律, 依照《公约》的规定和原则并按照委员会关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年), 承认儿童是权利的持有者而非保护对象。委员会还建议缔约国确保划拨适当和充分的人力、技术和财政资源, 用于执行这项法律以及在国家、省、市各级建立儿童和青少年权利保障和全面保护体系。

全面的政策和战略

7. 委员会注意到各部门促进儿童权利的各种计划, 鼓励缔约国加快制定一项全面的政策和战略, 以便按照先前的建议, 在国家、省、市各级促进、保护和落实儿童和青少年在《公约》涵盖的所有领域享有的权利。委员会还建议缔约国将儿童权利纳入其战略和发展计划的主流。

协调

8. 委员会注意到社会发展部主持着国家幼儿全面保育委员会以及全国儿童、青年和家庭事务秘书处, 欢迎缔约国为实现社会发展部权力下放而付出的努力, 同时回顾其先前的结论性意见(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 12 段), 并敦促缔约国将上述委员会和秘书处合并为单一的高级别部际机构, 赋予其明确的任务和足够的职权, 以协调跨部门、国家、省、市各级落实所有儿童的权利的相关活动。委员会还重申其建议, 即缔约国应确保向该协调机构提供必要的人力、技术和财政资源, 以利其有效运作。

资源分配

9. 委员会感到关切的是, 缔约国并未采取足够措施使其经济增长惠及儿童, 特别是惠及处境不利或处境脆弱的儿童, 有鉴于此, 委员会提及其关于实现儿童权利的公共预算编制的第 19 号一般性意见(2016 年), 建议缔约国将儿童权利观纳入其国家和省级的预算编制进程, 包括为此:

(a) 在中央和市级对所有儿童的预算需求开展全面评估, 评估应考虑到儿童的年龄、性别和处境脆弱的情况;

(b) 确定面向儿童的预算项目和面向处境脆弱儿童的具体项目, 并以不歧视的方式拨付公共资金;

(c) 针对整个预算中向儿童事务划拨和使用资源的情况, 设立具体的指标和一个追踪系统, 用于监测和评估为执行《公约》拨付的资源是否适当、有效和

公平。应使用这一系统进行影响评估，研究任何部门的投资如何能够服务于儿童的最大利益，还应使用这一系统来衡量上述投资对女童和男童的差异影响；

(d) 打击逃税行为，确保儿童充分受益于缔约国的经济发展，并保证预算编制工作透明、允许多方参与，让儿童也加入此种进程；

(e) 按照可持续发展目标关于大幅减少腐败的具体目标 16.5，加强体制能力，以有效地发现、调查和起诉腐败，并在各部门和各层级加强公共支出的透明和问责；

(f) 如有可能，采纳联合国的建议开始使用成果预算制，以监测和评估资源分配的效力；如有必要，寻求与联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署和其他利益攸关方进行国际合作以实现上述目标，这些组织正在向该区域的其他缔约国提供国际合作。

数据收集

10. 委员会对收集儿童权利实现情况相关数据的现有机制缺乏连续性感到遗憾，并提及关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)，建议缔约国：

(a) 确保收集《公约》所有领域可比较分类数据的连续性，将数据按年龄、性别、残疾、地理位置、族裔出身和社会经济背景分类并定期更新，以便分析所有儿童的情况，特别是处境脆弱的儿童的情况；

(b) 向国家统计和人口普查研究所提供必要的人力、技术和财政资源，使之能够发挥中央数据收集机构的职能，保证持续收集数据、定期发布报告；

(c) 确保在有关部委之间共享数据和指标，并将这些数据和指标用于制定、监测和评估有关政策、方案和项目，以利有效执行《公约》；

(d) 在界定、收集和传播统计资料时，考虑到联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)题为《人权指标：衡量和执行指南》的报告所提出的概念和方法框架。

独立监测

11. 委员会提及其关于独立的国家人权机构在促进和保护儿童权利方面作用的第 2 号一般性意见(2002 年)并回顾先前的结论性意见(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 15 段)，建议缔约国向监察员办公室少年儿童事务处提供必要的人力、技术和财政资源，以便在所有各省有效地监测、促进和保护儿童权利，筹备恩戈贝—布格雷省和恩贝拉省省级办事处的活动，以及以关爱儿童的方式迅速处理儿童提出的申诉。委员会还建议缔约国继续努力确保监察员办公室完全遵循《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

传播、提高认识和培训

12. 委员会建议缔约国提高对《公约》及其《任择议定书》所载权利的认识，方法包括：专门面向儿童、父母以及从事儿童工作和服务于儿童的专业人员，持续开展有系统的提高认识方案和宣传活动；促进儿童积极参与公共外联活动；加强关爱儿童的媒体参与。委员会还重申其建议(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 22

段)，即公职人员，特别是职位较高的公职人员，应发挥表率作用，公开表示儿童权利是人权不可或缺的组成部分。

与民间社会合作

13. 委员会提醒缔约国，人权维护者为实现儿童权利而工作，应受到特别保护。委员会强烈建议缔约国允许非政府组织及其代表、人权维护者和记者不受威胁和骚扰地行使其表达和意见自由权。委员会还建议缔约国推动民间社会参与儿童权利方面公共政策和方案的制定、实施和监测工作，包括为此使登记程序更为便利，并建立有关机制，避免民间社会与政府的合作产生利益冲突。

儿童权利与商业部门

14. 委员会提及其关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16 号一般性意见(2013 年)，建议缔约国：

(a) 采取措施防止土著家庭和儿童遭到驱逐和驱赶，确保土地开发和土地治理方面的政策、项目和做法(包括可能涉及搬迁的政策、项目和做法)符合相关国际标准，并向被驱逐或驱赶出自己土地的家庭和儿童提供救济，包括向受塔瓦萨拉河 Barro Blanco 大坝修建工程影响的家庭和儿童提供救济；

(b) 无例外地适用 2016 年 8 月 2 日第 81 号法的规定，该法要求，在审议影响土著人民集体权利的立法或行政措施时，必须与土著人民进行协商并获得他们自由、事先和知情的同意，还必须让儿童参与有关协商；

(c) 保证完全公开披露计划开展的项目和活动的环境影响、健康相关影响和人权影响以及处理这些影响的计划，并确保以一致的方式审议投资项目的环境影响评估结果；

(d) 建立明确的监管框架，规范在缔约国境内经营的电力、采矿、农工、旅游和其他投资项目、银行和公司以及在境外经营的巴拿马公司，确保其活动不对儿童权利造成不利影响、不危及环境标准和其他标准；

(e) 与私营企业全国理事会和促进企业社会责任协会合作，确保公司(特别是银行以及工业和旅游业公司)有效执行儿童权利方面的国际标准和国家标准，以及环境和健康标准，并保证寻求适当的国际认证。此外，还应有效监测这些标准的执行情况，对违规行为予以应有的制裁，并在发生此类违规行为时提供补救；

(f) 建立并实施一个监管框架，明确防止和旨在消除旅行和旅游业中的性剥削儿童现象，将这种行为定为刑事罪，并规定与罪行严重程度相匹配的制裁措施；

(g) 采取适当的防范措施，打击旅行和旅游业中的性剥削儿童行为，包括在国家防止商业性性剥削委员会与巴拿马酒店协会的协定的框架内采取上述措施，还应提高人们的认识以改变态度，鼓励人们举报此类活动，并向旅游业的各旅行社广泛宣传旅游业诚信章程和世界旅游组织的全球旅游业道德守则。

B. 一般原则(第 2 条、第 3 条、第 6 条和第 12 条)

不歧视

15. 委员会重申其关切(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 33 段), 指出非裔巴拿马人以及土著儿童和残疾儿童在获取医疗卫生、教育和其他基本服务方面仍然与常人存在差距, 证据是其婴儿死亡率高, 特别是可预防疾病的婴儿致死率高, 并且其营养不良率、孕产妇死亡率和辍学率也处于高位。委员会还严重关切的是, 警察和其他安全部队有歧视生活在边缘化城市社区的非裔巴拿马儿童的现象, 将他们错误地视为潜在的违法者, 因而对这些儿童采取了宵禁等措施, 大众传媒也在宣传中将青少年与据称的犯罪率上升联系起来。

16. 委员会回顾其先前的结论性意见(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 34 段), 并按照其关于在青少年期落实儿童权利的第 20 号一般性意见(2016 年), 建议缔约国划拨适当的人力、技术和财政资源, 用于执行《2015-2019 年青少年事务机构间战略计划》, 并加强有关措施, 以:

(a) 鼓励制定媒体人员和记者的行为守则, 并加强这些人员的能力, 推动将青少年报道为权利的持有者;

(b) 保证儿童和青少年权利观察站和国家新闻业理事会对儿童和青少年的媒体形象进行持续监测;

(c) 采取一切措施, 消除非裔巴拿马人及其他青少年与犯罪的负面联系, 包括消除基于年龄和族裔的负面陈规定型观念, 并特别面向警察加强关于所有儿童的权利的培训;

(d) 确保有效处理所有歧视儿童案件, 包括为此传播便于阅读的资料, 说明哪些行为构成歧视, 制定纪律或行政处罚措施, 必要时制定刑事处罚措施, 并保证在发生歧视案件时有关儿童能够得到心理社会咨询和法律咨询;

(e) 让人们进一步认识到青少年是权利持有者, 包括为此开展旨在由青少年充分参与、通过大众传媒予以宣传的活动。通过采取这种活动, 特别关注来自非裔巴拿马社群和土著社群的儿童和青少年、怀孕女童、残疾儿童、感染艾滋病毒/艾滋病的儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别和双性儿童、难民和寻求庇护的儿童, 以及其他处境边缘化的儿童群体。

尊重儿童的意见

17. 委员会注意到缔约国在市级设立了两个儿童和青少年委员会, 并建议缔约国按照委员会关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年), 加强努力, 在涉及儿童和青少年的决定中对他们的意见予以应有的考虑, 还建议缔约国:

(a) 向缔约国全国各市提供适当支持以设立儿童和青少年理事会, 确保这些理事会能够就影响儿童和青少年的问题向他们提供咨询, 并对他们的意见予以应有的考虑;

(b) 将儿童议会制度化, 使之成为定期活动, 并将儿童议会的行动与青少年大会方案(Programa Asambleas Juveniles)结合起来。确保让这些机制具备有意义的任务以及适当的人力、技术和财政资源, 并确保来自非裔巴拿马社群和土著

社群的儿童、怀孕女童、残疾儿童、感染艾滋病毒/艾滋病的儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别和双性儿童、难民和寻求庇护的儿童以及其他处境边缘化的儿童群体只要符合条件，都能充分参与上述机构，还应确保在确定立法议程和国家政策时考虑他们的意见；

(c) 开展研究，确定儿童和青少年能在多大程度上就影响他们生活的家庭决定发表意见，以及儿童和青少年现在和可能有哪些渠道能对国家和地方的决策产生最大影响；

(d) 开发工具包，用于定期就国家政策发展问题举行公开协商，例如用于就儿基会的“青少年的声音”研究举行公开协商，以便为此类协商确立包容性强、参与度高的标准；

(e) 设立有关制度和/或程序，以便社会工作者和法院遵守儿童表达意见的权利；

(f) 开展方案和提高认识活动，促进所有儿童以有意义和有权利的方式，参与家庭事务、社区事务和学校事务，包括在学生会内参与学校事务，特别关注处境脆弱的儿童。

C. 公民权利和自由(第 7 条、第 8 条和第 13 至第 17 条)

出生登记

18. 委员会欢迎缔约国采取有针对性的行动以消除土著人民和偏远地区居民登记不足的现象，并注意到可持续发展目标关于为所有人提供法律身份包括出生登记的具体目标 16.9，敦促缔约国继续努力确保所有儿童在出生时得到应有的登记，包括土著儿童、难民儿童和父母是移民的儿童。委员会还建议缔约国对要求年满 12 岁的青少年携带新的青少年身份证的规定予以复核，确保这项规定不会导致任何青少年群体的成员遭到任意拘留。

结社与和平集会自由

19. 缔约国仍保持着针对儿童的宵禁，并且近期将宵禁从巴拿马省扩大至了奇里基省、科隆省和西巴拿马省，委员会对保持宵禁的举措和扩大宵禁的影响感到关切，重申其先前的结论性意见(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 41 和第 42 段)，重申其强烈认为针对儿童的宵禁措施与《公约》的规定相悖，敦促缔约国立即撤销宵禁。

20. 委员会还建议缔约国重新允许组建学生团体，以便按照《公约》第 15 条的规定，让青少年享有和平集会权。

D. 暴力侵害儿童(第 19 条、第 24 条第 3 款、第 28 条第 2 款、第 34 条、第 37 条(a)项和第 39 条)

体罚

21. 缔约国的报告显示，2013 年，未满 14 岁的儿童中有 44.9% 遭受过某种形式的暴力管教，委员会对此感到关切，提及其关于儿童受保护免遭体罚和其他残忍或不人道形式惩罚的权利的第 8 号一般性意见(2006 年)、其先前的结论性意见

(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 46 段), 以及缔约国在两轮普遍定期审议中作出的承诺, 敦促缔约国:

(a) 修改《家庭法》第 319 条和第 443 条, 并通过法律和行政规定明文在所有场所内禁止体罚, 即禁止在学校、包括幼儿保育机构在内的儿童保育机构、替代性照料场所、家中以及青少年拘留中心实施体罚;

(b) 加强有关措施, 提高父母、从事儿童工作的专业人员和广大公众对体罚危害的认识, 并倡导积极、非暴力和参与式的育儿和管教方式;

(c) 在这方面向儿基会寻求技术援助, 包括在关爱儿童的学校方案方面寻求技术援助。

暴力、虐待、忽视及性剥削

22. 委员会感到震惊的是, 缔约国对问题清单的书面答复显示, 2014 至 2018 年间有 9,656 名儿童遭到了虐待和忽视, 2015 至 2017 年间有 10,466 名儿童的性自由和完整受到了侵害, 这些数字还在逐年增长。委员会欢迎缔约国延长国家防范暴力侵害儿童和青少年问题部门间委员会的任务, 但表示关切的是, 该国始终没有全面的国家机制来收集暴力侵害儿童现象的数据, 也没有处理这一问题的战略性国家远景规划。委员会还感到关切的是, 有关服务和工作人员十分有限, 难以保证遭受暴力的儿童完全康复和恢复。

23. 委员会提及其关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年), 并注意到可持续发展目标关于制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑的具体目标 16.2, 建议缔约国:

(a) 继续提高人们对家庭暴力和如何防止家庭暴力的认识, 以及对虐待儿童和性虐待问题的认识, 并消除对暴力、性剥削和虐待的受害儿童的污名化。这种提高认识活动应处理暴力行为中的性别因素, 并让曾受害的儿童、志愿者和社区成员参与进来;

(b) 建立方便、保密、关爱儿童的有效机制、程序和准则, 确保性剥削和虐待案件, 包括学校和公立机构内发生的此类案件得到举报;

(c) 建立所有暴力侵害儿童案件的全国数据库, 包括家庭暴力和性暴力案件, 并对此类暴力事件的严重程度、原因和性质进行全面评估;

(d) 向全国儿童、青少年和家庭事务秘书处权利保护特别科划拨适当的人力、技术和财政资源, 以便该科能够采取整体方法开展康复工作、高效地向受害儿童提供心理支持, 并落实对所称的侵害、虐待和暴力案件的调查;

(e) 采取必要措施, 以便国家防范暴力侵害儿童和青少年问题部门间委员会能够(经过与民间社会、儿童和青少年协商)制定一项国家战略, 以防范和处理一切形式的暴力侵害和虐待儿童的行为。这项战略应从此类暴力行为的根源着手, 并以基于社区的方案为基础, 让曾经受害者、志愿者和社区成员都参与进来。

有害做法

24. 委员会提及与消除对妇女歧视委员会联合通过的关于有害做法的第 18 号一般性意见(2014 年), 建议缔约国:

(a) 提高对女童与年长男子同居习俗的有害影响的认识，特别是认识到早孕及其后果对女童身心健康和福祉的有害影响；

(b) 调查与哥伦比亚沿海接壤地区土著人群中可能存在的残割女性生殖器的现象，如果调查结果证明缔约国境内确实存在这种做法，则采取必要措施予以制止。

求助热线

25. 委员会重申其先前的结论性意见(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 73 段), 并建议缔约国采取适当措施, 保证 147 求助热线和其他求助热线向缔约国全境的所有儿童每周 7 天 24 小时开放。委员会还建议缔约国推广宣传儿童使用此类求助热线的方法。

E. 家庭环境和替代性照料(第 5 条、第 9 至第 11 条、第 18 条第 1 和第 2 款、第 20 条、第 21 条、第 25 条和第 27 条第 4 款)

被剥夺家庭环境的儿童

26. 委员会提请缔约国注意《关于替代性儿童照料的导则》(见大会第 64/142 号决议, 附件), 强调不得仅以经济贫穷和物质贫穷为由, 或是仅以可直接和特别归咎于贫穷的各种状况为由剥夺父母对儿童的照料、以替代性照料方式安置儿童或阻止其与家人团聚。在这方面, 委员会建议缔约国:

(a) 确保具备适当的保障措施和明确的标准, 可据以从儿童的需求和儿童最大利益出发, 决定是否应对儿童实行替代性照料;

(b) 加强努力, 加快减少机构收养的儿童的数量, 包括为此划拨适当的人力、技术和财政资源, 以便减少调查和文件处理方面的延误、将机构外收养进程扩大至公立机构、鼓励寄养家庭在收养儿童时不考虑儿童的年龄或残疾, 并向合适的家庭提供必要的培训和支持, 以妥善照料残疾儿童;

(c) 加强努力, 培训收容所的工作人员执行《无父母照料儿童收容规程》, 并划拨适当的人力、技术和财政资源, 用于监测其执行情况;

(d) 加快实现收容所正规化;

(e) 确保妥善规范寄养制度并充分实施《寄养方案》。

收养

27. 委员会建议缔约国让民间社会参与《收养法》条款的修改工作, 并确保该法完全符合《儿童权利公约》和 1993 年《跨国收养方面保护儿童及合作海牙公约》。

F. 残疾、基本保健和福利(第 6 条、第 18 条第 3 款、第 23 条、第 24 条、第 26 条、第 27 条第 1 至第 3 款和第 33 条)

残疾儿童

28. 委员会欢迎缔约国通过关于残疾问题的《2015-2019 年国家战略计划》，提及其关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年)，建议缔约国：

(a) 加强有关措施，发展全纳教育，包括为此划拨适当的财政资源用于实施这些措施、在农村和土著地区增加全纳教育班级中训练有素和指派的专门教师和专业人员的人数，并确保在将儿童安置于特殊机构和班级之前优先考虑全纳教育；

(b) 加强努力，让所有残疾儿童都能获得适当的住房，住房应保证其人身安全、有适当的空间，保护其健康免遭威胁并免受环境危害，包括寒冷、潮湿、炎热和污染，并保证残疾儿童能无障碍出入；

(c) 立即采取措施，确保全国各地的残疾儿童能够获得适当的医疗卫生服务，包括能够使用早期识别与干预方案以及社会服务；

(d) 开展针对政府官员、公众和家庭的提高认识活动，消除对残疾儿童的污名化和偏见，宣传残疾儿童的正面形象；

(e) 制定家庭支持机制，以便家庭能够帮助残疾儿童行使自己的权利，包括建立有关机制，帮扶已被拘留的负责照料残疾儿童的妇女；

(f) 加强支持力度，倡导在所有国家政策和方案中采取以人权为本的方法推广面向残疾儿童的服务。

健康与保健服务

29. 委员会提及其关于儿童享有能达到的最高标准健康的权利问题的第 15 号一般性意见(2013 年)，并注意到可持续发展目标关于实现全民健康保障的具体目标 3.8，建议缔约国：

(a) 加强有关措施，在健康保障最差的区域和社区保证人们能够获得优质的医疗卫生服务，纠正健康标准的严重不平等，包括为此确保土著儿童能够以自己的语言获得文化敏感的保健服务；

(b) 加强努力，提供产前和产后护理，以处理 5 岁及 5 岁以下婴儿和幼童死亡率高以及孕产妇死亡率居高不下的问题；

(c) 倡导在工作场所向母亲提供怀孕方面的支持、倡导父母分担育儿责任，并保证人们能够获得适宜和负担得起的育儿服务；

(d) 加强对《国际母乳代用品销售守则》的宣传力度、充分实施这项守则，并确保诊所和医院遵循《成功母乳喂养十项步骤》；

(e) 加强全国促进母乳喂养委员会，并通过咨询机构向母亲提供支持；

(f) 采取专项措施，在全国所有区域传播寨卡病毒患儿专项服务的相关信息、确保所有患儿都能获得这些专项服务，并避免患儿遭到歧视；

(g) 定期监测和评估儿童食品安全和营养方面的政策和方案的效力，包括校餐方案和安全饮用水推广举措的效力，并扶持面向土著人民的举措；

(h) 扩大《基本卫生：100%安全饮用水/零坑厕》方案的覆盖面，特别是在恩戈贝—布格雷、库纳—德瓦尔干迪和恩贝拉—沃内安地区、纳索族和布里布里族居住区、伊佩提、皮里亚提，以及博卡斯德尔托罗和蓬塔劳雷尔镇。

青少年健康

30. 委员会感到关切的是，缔约国国民议会暂停了对第 61 号法案的辩论，这项法案要求制定全面促进教育、医疗卫生和健康的政策，特别是全面促进性健康和生殖健康的政策。委员会高度关切的是，缔约国的学校不提供专门的性健康和生殖健康教育。委员会注意到缔约国通过了关于怀孕青少年的第 60 号法及相应的路线图，但仍感关切的是，2016 年报告的怀孕者中，有 18.7% 是未满 19 岁的女童，并且青少年的产前护理率仍然处于低位。委员会还感到关切的是，怀孕女童辍学人数高，关爱青少年的保健服务供应面有限，并且性传播疾病高发。

31. 委员会提及其关于《公约》框架内青少年健康和发展的第 4 号一般性意见(2003 年)，建议缔约国：

(a) 重新启动有关对话，商讨拟议的关于性教育和生殖教育的法律，以便将面向青少年的性健康和生殖健康教育纳入学校必修课程；

(b) 面向青少年、父母和广大社会，采取一项全面的、性别敏感的性健康和生殖健康宣传战略，并在网上和当面提供免费、保密、响应青少年需求、不歧视的关于性与生殖的信息，特别注重防止早孕和性传播感染；

(c) 保证青少年可以方便地获得负担得起的避孕药具；

(d) 向全国关爱未成年母亲理事会划拨足够的人力、技术和财政资源，以有效执行关于未成年人怀孕的第 60 号法的规定及相关的路线图，并提高对其内容的认识，特别是对怀孕女童受教育权的认识；

(e) 规定所有情况下的堕胎均不再属于刑事罪、确保女童能够获得安全的堕胎和堕胎后服务，并审查法律，以维护怀孕女童的最大利益，确保在与堕胎有关的决定中始终听取她们的意见并对这些意见予以应有的考虑；

(f) 发展一系列关爱青少年的保健服务，包括内科、牙科、护理和妇科服务、营养咨询和心理健康支持。

艾滋病毒/艾滋病

32. 委员会提及其关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利的第 3 号一般性意见(2003 年)以及可持续发展目标具体目标 3.3，建议缔约国加大努力执行其 90-90-90 战略，并：

(a) 确保儿童和青少年可以在没有父母或监护人陪同的情况下接受保密的艾滋病毒检测和咨询并获取基于实证的优质的艾滋病毒预防和治疗手段，特别是在农村和土著地区；

(b) 处理抗逆转录病毒治疗短缺的问题，增加获取这种治疗的机会，并让感染艾滋病毒的儿童及其母亲能够获得后续治疗；

(c) 继续实施防止艾滋病毒/艾滋病母婴传播的措施，并制定路线图以采取有效的预防措施，实现早诊断、早开始治疗；

(d) 向联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和儿基会等寻求技术援助。

G. 教育、闲暇和文化活动(第 28 至第 31 条)

教育，包括职业培训和指导

33. 委员会感到关切的是：

(a) 缔约国在学前教育 and 基础教育覆盖方面进展缓慢，尤其是小学入学率最近有所下滑，学校辍学率普遍升高；

(b) 土著儿童的入学率很低，特别是中学和大学的入学率很低；

(c) 家庭收入仍然是辍学的决定性因素；

(d) 目前的预算拨款水平导致师资素质下滑、教育基础设施不足。

34. 委员会提及其关于教育的目的的第 1 号一般性意见(2001 年)，并注意到可持续发展目标旨在确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育的具体目标 4.1，建议缔约国：

(a) 加强努力，提高各级教育服务的覆盖面和质量，以及全面幼儿服务的覆盖面和质量；

(b) 进一步加强“双语跨文化教育方案”和“我校第一”方案并向这些方案划拨适当的资源，以改善土著儿童的受教育情况；

(c) 加强和系统整理各级应对辍学的措施，同时考虑到此类辍学的具体原因；

(d) 向教育部门划拨额外的资源，用于提高教学质量，特别是提高土著和农村地区的教学质量，并考虑使用基础设施预算而非教育预算来支付亟需的基础设施升级。

H. 特别保护措施(第 22 条、第 30 条、第 32 条、第 33 条、第 35 条、第 36 条、第 37 条(b)至(d)项和第 38 至第 40 条)

移民、寻求庇护和难民儿童

35. 委员会回顾其先前的结论性意见(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 65 段)，并按照其与保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会联合作出的关于国际移民背景下儿童人权的一般原则的第 22 号一般性意见(2017 年)和关于国际移民背景下来源国、中转国、目的国和遣返国对儿童人权的国家义务的第 23 号一般性意见(2017 年)，建议缔约国：

(a) 确保移民、寻求庇护和难民儿童有效参与所有涉及他们的决定；

(b) 采取一切必要措施避免对儿童实施移民拘留，并在移民法、在移民政策的规划、实施和评估以及在个案的决定中，保证将儿童的最大利益作为首要考虑因素，特别是在履行不推回义务方面；

(c) 加快通过和实施有关规程，确立关爱儿童的跨机构难民身份认定程序，其中包含具体的保障措施，面向无人陪伴的寻求庇护儿童和难民儿童，特别是边境地区的此类儿童；

(d) 采取措施，按照缔约国《宪法》第 91 条确保寻求庇护儿童和难民儿童能够接受教育，包括允许他们获得普遍助学金；

(e) 开展活动，抵制针对寻求庇护者和难民的仇恨言论，特别是针对其中儿童的仇恨言论。

属于少数群体的儿童和土著儿童

36. 委员会按照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)，建议缔约国：

(a) 在土著、非裔巴拿马和农村儿童充分和有效的参与下，制定一项面向他们的国家行动计划，以此为框架开展工作，让上述社群的儿童更容易获得优质的保健和教育服务、消除他们粮食不安全以及容易遭受暴力和剥削的状况，并缩小缔约国国内的生活水准差异；

(b) 划拨适当的资源用于实现上述国家行动计划，并优先对农村、土著和城市贫困地区的服务和基础设施进行投资；

(c) 与包括土著儿童在内的有关土著人民协商并合作，在采取和实施可能影响他们的立法或行政措施之前获得他们自由、事先和知情的同意，并在他们的权利受到侵犯时提供有效补救；

(d) 加快批准国际劳工组织(劳工组织)1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)的进程，并正式核可《联合国土著人民权利宣言》。

经济剥削，包括童工劳动

37. 委员会欢迎缔约国批准劳工组织 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)和 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)，重申其建议，即缔约国应：

(a) 加快使其立法框架与劳工组织 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)确立的国际标准协调一致，并撤销对该公约的例外措施；

(b) 废除允许向 12 至 14 岁的儿童发放工作许可的法律规定，并对儿童从事轻度工作的情况进行规范，特别是为此确定允许的工作时长和活动类型，以免工作儿童的教育受到干扰；

(c) 采取必要措施，确保执行关于最低就业年龄的法律，为此除其他外，划拨适当的人力、技术和财政资源保证有效的劳动监察，包括进行突击检查，以及对非正式部门进行检查，以及有效协调、执行和监测国家消除童工劳动和保护青少年工人总局消除童工劳动的行动；

(d) 继续在这方面向国际劳工局废除童工国际计划寻求技术援助。

买卖、贩运和绑架

38. 委员会欢迎缔约国设立全国打击贩运人口委员会、通过国家打击贩运人口政策和加重对贩运罪行的处罚，建议缔约国：

(a) 修订 2011 年 11 月 9 日《关于贩运人口及相关活动的第 79 号法》，采用符合《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(称为《巴勒莫议定书》)的贩运人口的定义；

(b) 划拨适当的人力、技术和财政资源，使全国打击贩运人口委员会能够执行其全国政策；

(c) 确保贩运受害者关爱规程草案载有详细的受害者识别准则、向专业社会服务转介的程序以及遭贩运的儿童有资格享有的康复和重返社会服务，并加快通过这一规程；

(d) 加强面向移民和执法官员、社会工作者、劳动监察员、司法机关人员和民间社会组织的提高认识和能力建设工作。

少年司法

39. 委员会表示严重关切的是，缔约国没有采取措施来落实委员会先前的建议(见 CRC/C/PAN/CO/3-4, 第 76 段)，即提高刑事责任年龄和恢复禁止延长审前拘留的规定。

40. 委员会敦促缔约国参照委员会关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性意见(2007 年)，使该国的少年司法制度完全符合《公约》和其他相关标准。具体而言，委员会强烈建议缔约国：

(a) 提高刑事责任的最低年龄，达到国际公认的标准；

(b) 恢复有关规定，一律禁止延长审前拘留；

(c) 保证触犯法律的儿童能够在早期阶段和整个法律诉讼程序中获得合格、独立的法律援助；

(d) 进一步倡导对受刑事指控的儿童采取非司法措施，为此扩大再教育方案，采取观护、调解和咨询等措施，并尽可能在判刑时采用缓刑或社区服务等替代性措施；

(e) 确保仅在绝无他法的情况才采取拘留措施，确保拘留时间尽可能短，并定期予以复核，以期撤销拘留。

I. 批准国际人权文书

41. 委员会建议缔约国，为进一步加强儿童权利的落实，考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

42. 委员会敦促缔约国履行《公约关于买卖儿童、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；该报告自 2007 年 3 月逾期未交。

J. 与区域机构的合作

43. 委员会建议缔约国与美洲国家组织合作，在缔约国国内和美洲国家组织其他成员国执行《公约》和其他人权文书。

四. 落实和报告

A. 后续落实和传播

44. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保本结论性意见所载建议得到充分落实。委员会还建议缔约国以本国各种语言广泛传播第五和第六次合并定期报告、对问题清单的书面答复和本结论性意见。

B. 负责提交报告和后续落实的国家机制

45. 委员会欢迎巴拿马设立一个国家常设委员会来负责执行和后续落实该国在国家层面作出的人权承诺，还欢迎巴拿马在该委员会之下设立少年儿童权利事务小组委员会。委员会建议国家常设委员会及其小组委员会履行职能，成为受权与国际和区域人权机制协调和交涉并向其提交报告、协调和跟踪国家后续落实和执行条约义务及这类机制作出的建议和决定工作的常设政府机构。委员会强调，此类机构应长期配备充足的专职工作人员，并应有能力系统地征求国家人权机构和民间社会团体的意见。

C. 下次报告

46. 委员会请缔约国在 2023 年 1 月 10 日前提提交其第七次定期报告，并在报告中说明本结论性意见的后续落实情况。报告应遵循委员会 2014 年 1 月 31 日通过的《条约专要报告协调准则》(CRC/C/58/Rev.3)，字数不得超过 21,200(见大会第 68/268 号决议，第 16 段)。若提交的报告超过规定字数，将请缔约国按上述决议缩减报告篇幅。如缔约国不能重新审核并提交报告，则无法保证将报告译出供条约机构审议。

47. 委员会还请缔约国按照《包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则》(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)和大会第 68/268 号决议第 16 段有关共同核心文件的要求，提交最新核心文件，字数不得超过 42,400。