



人权理事会
普遍定期审议工作组
第三十六届会议
2020年5月4日至15日

根据人权理事会第16/21号决议附件第5段提交的 国家报告*

巴拿马

* 本文件按收到的文本翻译印发。文件内容并不意味着联合国秘书处表示任何意见。



一. 引言

1. 促进和保护人权是巴拿马政治制度的优先事项，且促进和保护人权的国际标准的效力等同于宪法。
2. 巴拿马政府重视履行其在人权方面的义务，并同国际监督机制紧密合作。因此，巴拿马政府定期向根据其加入的联合国人权条约成立的机构和人权理事会特别程序递交报告，并向后者发出访问该国的长期有效邀请。
3. 为此，巴拿马政府通过 2012 年第 7 号行政法令设立了确保巴拿马履行和跟进落实其在国家和国际层面所作人权承诺的国家常设委员会(以下简称“国家委员会”)，负责监督和跟踪本国对联合国促进和保护人权系统或美洲人权系统的国际人权义务的履行情况。
4. 在编写第三轮普遍定期审议国家报告的过程中，国家委员会成员商定了委员会的职权范围，即负责收集有关人权方面的成就和挑战、2015 年 5 月所接受建议的实施情况及其与《2030 年可持续发展议程》之间联系的真实信息。上述建议已发送至相关部门，这些部门须提交实施情况报告。
5. 巴拿马认为，由于普遍定期审议的普遍性和定期性这两种根本特性有利于在各国相互尊重和合作的情况下进行客观审查，因此，此种审议为各国、各国家机构、独立机构和民间社会就实际落实人权问题开展建设性对话提供了一个理想空间。
6. 公民参与已经成为制定公共政策的核心组成部分，旨在强化体制、实现体制民主化且考虑到每个进程的各个方面。

二. 强化政策和体制

7. 随着《2030 年议程》¹ 的通过，巴拿马致力于履行《议程》，并建立指标，以便制订和评估国家发展方面的公共政策。
8. 巴拿马认识到，要实现《2030 年议程》的各项目标和具体目标，必须推动制定一项全面的公共政策，根据该国文化和身份认同、政治和经济组织形式以及社会环境考虑到各项权利。
9. 为了达到这一目标，巴拿马应该考虑全面制定 74 项公共政策：权利(政策的宏观规范)；领土和人口因素(关注新老定居点固有的和新出现的缺口、资源匮乏情况和需求)；文化因素(参与状况和适宜性)；社会经济因素(贫穷、排斥和不平等之间的相互关系)和人类发展因素。
10. 巴拿马将可持续发展目标直接纳入了公共政策的制订过程中，并酌情吸收各级政府、社会团体、私营部门和国际机构参与。虽然取得了重要进展，但巴拿马社会各个部门的整合与合作仍需得到强化，以推进为实现新目标而制定的国家发展规划。
11. 2017 年，巴拿马共和国采用了基于阿尔凯尔—福斯特方法的多维贫困指数。² 它由 17 个指标组成，分布在 5 个维度，代表着贫困家庭和个人的需求。这 5 个维度是：教育、住房、环境、工作和健康。巴拿马为此专门编写了两份多

维贫困指数报告。第一份自愿报告汇报了为执行可持续发展目标所规定的任务而采取的实际行动。

12. 全国性别平等委员会³推动和创造政府、私人部门和非政府组织之间的协调空间，旨在实现男女平等。该委员会的职能在于提升劳动力市场中的妇女人数，缩小工资差距，让更多的妇女特别是女童、少女和女青年能够学习经济等领域最需要的知识和技能，并从事此类职业。

13. 为了加强通过行动来减少和预防暴力以增加公民安全的政府政策，政府把暴力犯罪的社会预防定为核心要点，创建了“走上正道”寄宿学校作为直接预防机制，目的是为巴拿马青年的人生创造更多机会。

14. 巴拿马政府于 2017 年建立了防止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格待遇或刑罚的国家机制；⁴ 该机制独立运作，隶属于监察员办公室。该机制采访了 23 个国家管辖和控制范围内的拘留所以及收容处境脆弱的移民的人道主义临时站点，以便向主管当局提交附带建议的报告。

15. 巴拿马分 4 个阶段(2011、2012、2015 和 2016 年)逐步落实对抗式刑事制度。⁵ 目前，全国均受这种新司法制度下的法规约束。该国实行了口头抗辩，这使得刑事案件可以在更短的时间内立即得到审理。随着 4 个阶段的实施，该国对对抗式刑事制度案件的审理模式进行了审查和补充。

三. 促进和保护人权

A. 公民及政治权利

1. 人民自治

16. 巴拿马政府依据《政治宪法》保护土著人民的权利、社会特性和领地自治，这需要各级政府部门利用协商机制在相关行动中同土著当局进行协调。

17. 为了确保对土著人民权利的尊重，巴拿马设立了自治区法官和检察官，负责在其职权范围内受理所辖自治区区域内的登记案件。

2. 生命权

18. 作为《美洲人权公约》和《公民及政治权利国际公约》及两者的任择议定书的缔约国，巴拿马保证尊重所有人的生命权。这项权利的一个直接表现就是国家须提供有效的医疗保健服务，以确保生命安全，或者如有可能，避免对死亡进行批准或授权。巴拿马《政治宪法》第 30 条规定巴拿马不存在死刑，因此，该国从未执行过死刑。

19. 《刑法典》把谋杀和杀害妇女行为定为刑事犯罪，可判处 10 至 30 年的监禁，这适用于罪犯通过家庭暴力或歧视或种族主义行为造成近亲或被监护人死亡的情况，被害人包括十二岁及以下的儿童、七十岁及以上的成年人。

20. 巴拿马对堕胎行为施以刑罚，并根据情况判处 1 至 10 年的监禁；如果造成堕胎的犯罪者是伴侣或同居者，则追加 1/6 的刑期。

3. 诉诸司法

21. 在巴拿马，在《大宪章》和法律规定的情形和形式之外被拘留的任何人，均可经自己或他人申请通过“人身保护令”获释，可在拘留后立即提出申请，无需考虑适用何种刑罚。

22. 巴拿马在行政和普通司法工作中采取了替代性纠纷解决办法。现行的国家社区司法调解人系统将公民和司法机构联系起来。国家社区司法调解人系统由社区志愿者组成，并受市政法官监督。巴拿马 81% 的区实行了这项制度，共有 850 名司法调解人，其中 490 名为男性，360 名为女性。

23. 2018 年起，该国开始在家事法庭中引入口头抗辩，通过配置音像系统和培训司法人员，使得公众可以在审讯当场获得司法判决，从而减少审讯时间。截至 2020 年 1 月，73% 的家事法庭都参与了该项目。

4. 知情权和隐私权

24. 宪法对“数据保护令”作出了规定：“任何人均可提出数据保护令申请，以确保他们有权访问官方或私人数据库或登记处收集的个人信息，而这些私人数据库或登记处是指向公众提供服务或者提供信息的公司。”⁶

B. 经济、社会和文化权利

1. 健康

25. 巴拿马与联合国系统和美洲国家组织各机构共同制定了一项旨在促进预防性保健的战略，以确保及时供应抗逆转录病毒药物并进行相关治疗。

26. 自 2005 年⁷起，巴拿马 5 岁以下儿童开始免费享受保健服务。在 2016 年，⁸ 巴拿马全民免费享受艾滋病病毒、梅毒检测及其诊疗服务。随后，该国又制定了初级诊疗和综合保健方案，如水环境方案，儿童营养方案，100/0 基本卫生计划，降低产妇死亡率和减少儿童营养不良计划以及性传播疾病预防方针。

27. 为了使人们更好地获得保健服务并增加保健服务的供应，2016 年以来，巴拿马在全国 15 个卫生区中的 12 个推行了保健服务综合网络加强计划，使将近 550,000 人受益，他们一生都可以优先享受全面的保健促进和预防服务。

28. 同时，巴拿马继续推行《农村饮用水及农村卫生方案》，以照顾特定的土著农村地区，扩大饮用水服务的覆盖面以及提高水质，并对粪便进行适当处理。具体的目标包括：(一) 恢复、扩大和建造新的供水系统和个别卫生解决方案；(二) 通过发展社区并强化农村水渠管理委员会和乡村水和卫生委员会，来保持农村供水和卫生系统的持续性；(三) 继续强化卫生部在中央、地方和地区一级的部门，让其在方案实施的过程中，因地制宜地发挥农村饮用水及农村卫生监督员和技术顾问的作用。

2. 教育

29. 巴拿马政府通过教育部和国家教育教学技术局，将人权内容纳入和推广到国家教育体系。作为教育的基本方针，人权问题通过社会科学、价值观、道德观、公民等方面的课程体现在各级教育当中，同时也被纳入到暑期师资培训中。

30. 巴拿马政府在自治区推广有关性别和预防暴力问题的讲习班，600 多名学生、教师和家长从相关内容和产品中受益。教师接受了关于性别、妇女权利和暴力预防方面的专门培训，42 所教育机构的教师获赠教学材料。

31. 实施国家教育计划常设多部门委员会⁹ 制定了公民参与机制以及针对国家教育计划实施成果及其与可持续发展目标一致情况的问责机制。在此机制执行的第一年，完成了对现有方案影响的分析。

32. 实施国家教育计划常设多部门委员会优先实行 5 项公共政策，其中包括：建立公开、全面、自主、科学和独立的评价体系，以衡量教育系统的表现，并推动教育系统所有人员持续改进工作；建立公开的社会管理、权力下放和公民参与模式，以及全国教师资质培训体系。

33. 巴拿马长期推动覆盖土著和非洲裔人口的全民培训和社区互动活动，聚焦与妇女权利、青少年和女童相关的主题，力图尽早发现针对妇女的各种形式的暴力行为。该国在 2018 年举办了 40 多次宣传日活动，在 2019 年则举办了 75 次，围绕着三大专题：性别问题及预防暴力侵害女童、青少年和妇女，促进人权，提倡健康的生活方式。

34. 考虑到《教育组织法》规定的不歧视原则，巴拿马已经将人权、平等和不歧视的相关内容列入了各教育阶段的官方课程大纲。

35. 自 2007 年以来，国家跨文化双语教育局开展了一系列有针对性的活动，如母语读写教学、营养方案、男女婴幼儿照料方案；土著语言书籍和材料的编写以及面向土著社区提供灵活的教育计划。

36. 巴拿马最近通过了“无饥饿学习方案”，¹⁰ 旨在确保官方教育机构的学生获得充足饮食，并优先考虑最有需要的社区。学校营养和健康局在恩戈贝-布格雷开展“努拉项目”以提供午餐，该项目考虑到文化的相关性，从当地生产商采购食物，以振兴当地经济。

37. 巴拿马政府二十多年前就开始实行“学校补充饮食方案”，在上学期向全国所有公立学校的学生分发零食，即营养强化的半脱脂牛奶或营养丰富的奶油和营养强化的饼干。

3. 工作

38. 在批准有关最恶劣形式的童工劳动的 1999 年国际劳工组织第 182 号公约之后，巴拿马扩大了最恶劣的童工劳动形式框架下的危险工种清单，¹¹ 家政服务和农业生产活动也被列入其中。

39. 巴拿马设立了消除童工和保护青少年工人管理局，负责禁止向 12 至 14 岁的未成年人发放农业生产和家政服务工作许可证。该局只向 14 至 17 岁的青少年群体发放不会对他们构成危险的劳动活动的工作许可证。在劳动和劳动发展部许可和规定的活动范围内，该局每年大约发放 100 份工作许可证。

40. 近年来，巴拿马对男女劳动者进行了培训，以促进体面就业。这项培训活动特别面向农村劳动者、手工业者和香蕉业工人，旨在加强对他们进行人力才能发展方面的培养。在 2014-2019 年，该国共培训了 5,616 人，其中 872 名为男性，4,744 名为女性。

41. 在 2016 和 2019 年，劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会报告称，巴拿马在落实 1948 年关于自由结社的第 87 条公约和 1949 年关于集体谈判的第 98 条公约方面取得了进展，并通过巴拿马自由结社和集体谈判三方协定委员会履行了这些义务。从 2014 年 7 月至 2019 年 6 月，委员会共处理了 567 份请愿文件，登记了 387 份集体协议，249,634 名工人从中受益。

42. 2002 年有关妇女机会均等的第 53 条行政法令规定，雇主让女性员工提供怀孕证明以用于工作岗位考量的做法是对女性的歧视。

43. 巴拿马司法机构有一项关于诉诸司法和性别问题的体制政策，目标之一是保障妇女可以平等享有劳动权。截至 2020 年 1 月，司法机构有 505 名法官和治安法官，其中 41.2% 为男性，58.8% 为女性；检察署有 294 名检察官，其中 173 名为女性，121 名为男性。

44. 国民议会由 71 名主要议员(57 名男性和 14 名女性)和 71 名候补议员(30 名女性)组成。选举法庭的成员中 50% 为女性。

45. 巴拿马政府制定了一系列社会政策和方案，以提高人民的生活质量，并确定了最低工资政策框架，每两年进行一次定期审查。此外，监控市场需求情况的劳动力市场情报部门采取了新措施来增加就业机会。

46. 巴拿马通过诸如“2014-2019 年青年跨机构计划”以及土著人民融入社会投资方案的推广、土著人民减少贫困和关爱老年土著人民等公共政策的传播，来横向推动以少数群体融入劳动力市场为导向的社会政策的制定。这些投资项目都是通过政府进行的。

4. 生活质量

47. 巴拿马政府通过“有条件的现金转移支付方案”，向该国最为脆弱地区的 196,200 户贫困和极端贫困家庭提供经济援助。自 2019 年起，这些方案通过社会流动性战略不断得到加强，而这项战略的出发点是促进创业和金融教育，从而实现自立。

48. 2019 年，巴拿马政府实施了消除不平等和极端贫困的主要战略——“蜂巢计划”。通过这一有针对性的战略，该国把全国 300 多个最为贫困的地区连接起来，打通提供公共服务的通道。这一战略把中央和地方不同的国家实体连接和协调起来，以加强该国领土内机构的职能，明确各种需求的优先程度，强化社会结构，落实机构职能。

49. 巴拿马政府设立了国家物理医学和康复研究所，在全国各省设有综合康复中心，以分散诊疗，并通过全科医疗队来护理残疾人，特别是帮助婴幼儿康复。此外，巴拿马还新建了一家综合神经发育专科研究所，该研究所是该国可以早期发现和干预导致残疾的病理的模范性实体，并具备一级诊疗水平、能够及早收治有神经发育障碍的婴幼儿。

四. 特殊群体

A. 妇女

50. 在立法事项和国家政策方面，巴拿马制定了 2018 年第 7 号法，其中规定了防止、禁止和制裁歧视行为的措施以及其他条款；该国制定了 2017 年第 100 号行政法令，以规范 2013 年第 82 号法以及对有关家庭暴力程序的 2001 年第 38 号法有关条款进行修改的 2015 年第 73 号法。其他公共政策文件包括《2016-2019 年妇女机会均等行动计划》、《夫妻关系中暴力受害妇女综合关爱国家议定书》和《巴拿马发现、识别、援助和保护人口贩运受害者行动议定书》。

51. 在部门间的协调下，巴拿马政府在 10 个省份和各自治区建立了国家妇女协会，从而扩大了该协会的地域覆盖面。该国政府通过建立 14 家国家妇女协会中心扩大了预防和保护妇女行动范围，并建立了 2 个国家庇护所来接收遭到高危家暴的女性。

52. 国家妇女协会中心提供法律、心理和社会工作援助，以指导和陪同女性会员参与法律程序，疏解要用到底护所的案件，并提供新的机会。该中心的服务以保密和免费的方式向女性提供关爱。中心开设一条免费热线 182，为人权被侵犯者提供指导，还设有一个整合了 19 个警区 190 多家警察局信息的国家警察性别暴力问题专门服务处。

53. 巴拿马建立了名为“国家妇女协会数据”的信息系统，这是第一个能验证侵害者身份并能系统化记录更清晰的暴力受害妇女信息的系统。为了促进妇女权利，巴拿马开展了多项运动，包括“算我一个”、“命运在你手中”和“人人有责”。该信息系统对沟通和信息工具进行了改进，添加了土著语言界面。

54. 巴拿马制定了《私营和公共部门性别平等印章计划》，以增加决策层中女性的人数，从而消除男女薪酬差距。

55. 巴拿马政府通过权力下放过程中的一系列方案和计划，来落实确立了社区司法体系的 2016 年 6 月第 16 号法；国家妇女协会通过与国家权力下放秘书处协调，对治安法官开展了预防暴力侵害妇女方面的培训。同样，司法机关家庭指导预防中心的多学科小组也接受了培训，以全面应对暴力侵害妇女行为，包括两性关系中受害女性面临的风险因素。

56. 巴拿马与诉诸司法和性别问题部门以及人权局进行协调，通过司法高级研究所和克拉拉·冈萨雷斯学院，努力加强司法人力资源的专业化程度，包括公设辩护人和受害者辩护人以及法官和检察官，并于 2019 年开展了一系列培训活动。

57. 司法高级研究所设有大学高级技术司法培训，开设包容性司法课程，内容涉及性别和诉诸司法问题，旨在加强处理人权问题的能力。

58. 2018 年，伊比利亚美洲司法峰会修改了《巴西利亚 100 条规定》，对该文书所载条款进行了更新，以确保弱势群体可以诉诸司法。巴拿马是监督这些规定在伊比利亚美洲执行情况的委员会的 6 个成员之一。

59. 巴拿马通过政府机制网络推进《妇女机会均等公共政策》，并制定战略、任务、目标和具体行动来巩固取得的成就和持续推动全面平等。政府机制网络下设 44 个部门。

60. 在促进女性经济自主和女性决策权方面，巴拿马政府通过国家性别平等委员会制定了《性别平等倡议行动计划》，其中涉及提高和改善处在社会经济弱势地位的青年和妇女的就业能力和就业情况；为女孩和青年提供帮助使他们融入数字化转型过程和未来就业的技能资质；推动和促进女性创业的行动。

61. 在进行 2017 年改革时，巴拿马制定了关于妇女参政的政策，其中规定政党内部选举甚至国内大选时，将保证至少 50% 的候选人为女性，且必须满足候选人最低提名人数要求以及符合当选可能性的比例要求，不满足这一条件的任何候选人名单将不予通过。

62. 在 2017 年改革中，巴拿马还在妇女参政方面取得了如下重要进展：承认全国政党妇女论坛是选举法庭常设的协商机构；在政党章程方面，政党必须把设立和组建妇女秘书处或等同的部门作为其结构的一部分，并使这些部门具有《选举法》及其法规以及政党章程赋予的权力。

63. 选举法庭通过民主研究所开展了一系列培训活动，涉及与选举相关的各种专题，并在全国范围内实施了公民选举教育方案，以全面推进民主价值观。

64. 2018 年，民主研究所内部设立了名为“性别平等办公室”的部门，这个部门的战略目标如下：推动建立法律机制和体制机制，以确保妇女参与地方、国家以及政党各级政府的政治和公民活动，并在其中发挥领导作用。

65. 司法机构的诉诸司法部门和性别问题部门负责制定诉诸司法和性别问题体制政策并监督其落实情况；同时还监督与司法机构相关的妇女机会均等公共政策的落实情况。

66. 司法机构的犯罪受害者免费法律咨询部门向遭受暴力侵害的妇女(无论其社会经济状况如何)提供免费的诉讼帮助。相关辩护律师人数从 2015 年的 10 名增至 2020 年 1 月的 72 名，遍及全国各个省份。从庭审早期到判决实施阶段，一直都有免费的法律援助服务。这样，受害者在刑事诉讼过程中可以得到指导、陪同审讯或正式的法律代理。

67. 刑事诉讼受害者、证人和其他参与者保护部门共向涉嫌危害人类/贩卖人口罪的 98 名受害者提供了援助和照料，其中涉及最多的是哥伦比亚籍外国妇女性贩卖罪(包括 2019 年前开始的调查)。

68. 该保护部门提供的心理方面的服务包括：心理引导和咨询，危机遏制，审讯期间陪同受害者、将受害者转移到机场和对受害者情况进行持续跟进。该保护部门提供的社会工作方面的服务包括：住宿、饮食、旅行、转移、搬迁以及陪同受害者前往政府部门。其提供的司法方面的服务包括：提供权利和义务方面的信息、陪同受害者以及对受害者情况进行持续跟进。

69. 1997 年，巴拿马选举法首次引入性别配额，规定政党内部选举时，需要保证党内任职和大选提名的候选人至少有 30% 是女性。2012 年，计划保证党内初选和提名的候选人至少有 50% 是女性。这一因素以及其他因素共同改善了女性参政情况。

70. 2017 年的一项政策改革规定，在政党内部选举和大选中，须保证女性提名候选人至少占 50%，且必须满足候选人最低提名人数要求以及符合当选可能性的比例要求，不满足这一条件的任何候选人名单将不予通过。

B. 儿童和青少年

71. 2017 年，为了将保护儿童和青少年权利作为公共政策的重点，巴拿马采用了适用于儿童人群的多维贫困指数，以便缩小影响儿童和青少年全面发展的社会差距，重点关注土著地区和社会最脆弱地区。儿童多维贫困指数显示，453,837 名儿童生活在多维贫困当中，其中 58.1%(263,784 名)为 0 到 9 岁的儿童。我们注意到，该国各省土著地区的多维贫困增加了三倍。这些数据表明，政府须加倍努力来保障儿童的生活条件，以促进他们的发展，这些数据也是制定全面保护婴幼儿、儿童和青少年政策的基础。

72. 2018 年巴拿马通过了《2018-2022 年预防暴力侵害儿童和青少年国家战略》，该战略按照应对暴力问题的生态模式并根据可持续发展目标分为 5 部分，具体针对以下可持续发展目标：具体目标 4.2、5.2、8.7 和 16.2。该战略的第 4 部门是修改允许体罚的法律，第 1 部门介绍了预防儿童性虐待的战略行动和结果。在儿童保护机制方面，巴拿马于 2018 和 2019 年成立了 4 个市级保护委员会，作为制定全面保护儿童和青少年的方案、服务和对策的地方机制。这一机制是由市政当局与国家儿童、青少年和家庭秘书处协商建立的。

73. 巴拿马与该地区其他国家一样，自《千年发展目标》提出以来加入了确保普遍出生登记的承诺，这些目标目前经由《可持续发展目标》得到了重申。其中，具体目标 16.9 提出“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。具体目标 16.9 指出，到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记。

74. 根据巴拿马国家统计和普查研究所以及民事登记处的最新统计，约有 1.9% 的子出生登记。儿童子出生登记是指幼儿一岁后进行的出生登记。

75. 需要指出的是，巴拿马 90% 的幼儿出生在医疗机构，并在出生后 6 个月内便进行了民事登记。根据《民事登记法》的一项特别规定，相关机构须对在医院出生而父母未在六个月内为其申报的幼儿进行登记。这表明，在偏远地区和边境地区，有 10% 在家里而非在医院里出生的婴幼儿都难以及时进行出生登记。这些情况推动和促进了各种照管方案的制定，以确保国家偏远地区和土著自治区等地区的出生登记，为此，政府对最偏远的社区进行了排查，以确保弱势群体的身份权。

76. 巴拿马通过社会发展部实施的“有条件的现金转移方案”中的“机会网络方案”，来保证贫困儿童的教育权和健康权。作为接受现金转移的条件，受益于该方案的家庭承诺参加孕期控制咨询，及时通报 5 岁以下儿童接种疫苗的情况，以及保证学龄儿童接受学校教育。

C. 土著人民和非洲人后裔

77. 在美洲开发银行支持下，巴拿马在《发展计划》框架下，通过“农村银行”方案来推动土著人民在其领地内创业，以减少他们对社会援助方案的依赖。

78. 在同土著事务总局一同推进的《发展计划》框架下，巴拿马成立了土著妇女委员会，负责计划和设计旨在帮助妇女扫盲和让其接受教育的公共政策。

79. 土著事务总局在以下方面取得了进展：开展后续跟进工作，优先批准了1989年国际劳工组织第169号公约，并建议必须主要与巴拿马土著当局建立一个领导委员会，以此作为推动建立一个专门用于实施公共政策的年度预算项目以及实现这些愿望的第一步。土著事务总局跟进纳索特尔地自治区的划界和集体土地所有权事宜，并受理关于恩戈贝—布格雷自治区附属区域法律地位的申请。

80. 由于土著居民保健覆盖面不足使得这些疾病的指标居高不下且得不到救治，在所有土著领地都建立了多部门工作技术委员会，¹² 以便让土著当局参与收集数据和关注性传播疾病，包括艾滋病。

81. 为此，该国政府将免费诉讼援助用户的范围扩大至所有恩戈贝—布格雷自治区的人民，并同大学的司法咨询中心、公共安全局、公共部、消防局、志愿调解律师、选举法庭和私人实验室建立了战略联盟，以便相关人员提供法律辩护，并由法官来操作获取民事登记证据和DNA证据，以便能够在尤为重要的决议中进行审讯和作出裁决。这些措施适用于监护人、父子关系和其他有利于儿童的案件，很大一部分儿童的监护权被判归母亲或家庭中的其他女性。已经针对这方面进行了15次排查，受理了338起诉讼。

82. 巴拿马承认该国存在种族歧视，并通过了打击种族歧视的法规和政策。例如，2002年第16号法设立了全国消除歧视委员会；2005年第11号法禁止劳动歧视；2018年第07号法规定巴拿马作为人权公约的缔约国，应采取措施预防、禁止和制裁包括种族主义在内的种族歧视行为。

83. 尊重非洲人后裔的权利仍是巴拿马政府的重要议题。2016年，巴拿马政府设立了非裔巴拿马人发展问题国家秘书处，¹³ 该秘书处隶属于社会发展部，负责指导和执行巴拿马非洲人后裔的社会融入政策。

84. 为了确保非洲人后裔充分融入社会，巴拿马政府将《全国非裔巴拿马人发展总计划》的实施纳入了《政府战略计划》，其中包括为这一重要人群及其社区采取的具体行动。

85. 巴拿马政府同联合国教科文组织签署了一项承诺，即在正式教育大纲内纳入非裔巴拿马人的贡献，并附上《记忆的遗忘档案》；该国政府通过非裔巴拿马人发展问题国家秘书处签署了进行全国协商的协议，以便根据法律制定关于非裔巴拿马人跨文化教育的公共政策。

86. 非裔巴拿马人发展问题国家秘书处正在同旅游局一起制订多个名为“非洲之路”的非裔巴拿马人文化旅游方案，这属于《旅游总计划》的一部分，旨在突出非裔的重要性并实现由地方非裔社区主导的乡村和城市可持续发展。旅游局还同牙买加等加勒比国家签署了国际协定，以交流经验和可行的做法，使非裔巴拿马人社区受益。

87. 作为承认非裔遗产的一项措施，巴拿马政府在教科文组织提交申请，使刚果文化的仪式和节日庆祝形式成为人类非物质文化遗产。

88. 巴拿马政府在“非洲人后裔国际十年”庆祝活动之际，通过非裔巴拿马人发展问题国家秘书处支持并参与了非裔巴拿马人民间社会举办的全国非洲人后裔文化活动的，特别是五月举办的“黑人种族日”。¹⁴

89. 在 2010 年的人口普查中，有 303,289 人自认为是非洲人后裔，占总人口的 9.2%。然而，根据 2018 年人口普查技术局的建议，巴拿马开展了多指标类集调查，该调查记录了 24.5% 的人口自我认同为非洲人后裔，约为 980,000 人。

D. 残疾人

90. 巴拿马根据 2016 年第 15 号法修正了 1999 年第 42 号法，制定了《残疾人机会均等法》，旨在使其与巴拿马共和国通过的国际残疾人权利法规保持同步和一致。

91. 国家残疾人咨询委员会作为组织机制，通过政府部门设立的机会均等办公室来协调相关的跨部门行动。巴拿马目前有 34 个依法设立的机会均等办公室。

92. 巴拿马通过 2016 年第 15 号法修正了 1999 年《机会均等》第 42 号法，增加了关于适当管理被剥夺自由残疾人的第 47-C 条，并修正了关于监狱无障碍环境的第 52 和 53 条。

93. 巴拿马政府设立了国家物理医学和康复研究所，并在全国各省设有综合康复中心，以分散诊疗，并通过全科医疗队来护理残疾人，特别是帮助婴幼儿康复。此外，巴拿马还新建了一家综合神经发育专科研究所，该研究所是该国可以早期发现和干预导致残疾的病理的模范性实体，并具备一级诊疗水平、能够及早收治有神经发育障碍的婴幼儿。

94. 2019 年，巴拿马政府通过国家残疾人秘书处助力巴拿马大学作为独立机构开展“国家残疾人观察站的设计、开发和运作项目”，以进一步管理负责追踪和监管《残疾人权利公约》及其《任择议定书》以及《国家残疾人政策》落实情况的机构。

95. 巴拿马为第二次全国残疾人调查拨出了专门经费(340 万美元)，这次调查将在全国人口普查之后进行。目前已经进行了验证仪器的试点试验，并有一整套方法、指南和手册(测量员、主管等)。

96. 司法部门采取了以下行动：为司法机关合作机构相应的电脑设备安装 Jaws 软件许可(此工具安装在图书馆和公民指导中心)；为最高法院总部所在的司法大厦的主电梯安装音响系统；为司法系统用户购置轮椅；为司法机构的所有部门安装盲文标志；培训司法人员，使其熟悉为残疾人设置的软件，保障残疾人的工作权；印刷和分发《巴西利亚 100 条规定》、《诉诸司法体制政策》和《残疾人法汇编》。

97. 巴拿马用盲文系统印刷了巴拿马国家司法图书馆所藏的国内国际人权法规工具书。还用盲文印刷了 3,600 册关于无需法律专业人士援助的诉讼的三联页宣传册，并将其分发给了不同的司法部门，这些部门具体包括：公民信息和接待中心、调解中心、犯罪受害者免费法律咨询办公室、司法图书馆和检察院等其他机构、国家残疾人秘书处和巴拿马特别扶持研究所等，此材料也分发给了全国各视障协会。

E. 移民、难民和无国籍人

98. 在移民问题上，巴拿马与哥斯达黎加国家打击非法贩运移民和贩运人口联盟及时交换信息，以遣返一名土著未成年少女，并对其进行身份认定和为其提供照料。同样，在国际移民组织的支持下，这名少女接受了私人心理诊疗。

99. 在本案中，这名土著少女被确认为以类似于奴役形式进行贩运的受害者。目前正通过模块化的替代教育系统对其进行个性化的强化教育，该系统可以满足与其年龄、文化和能力相称的学习需求。

100. 巴拿马共和国是 1951 年《关于难民地位的公约》及 1967 年该公约《议定书》的签署国。巴拿马于 1977 年 10 月通过了 1977 年 10 月 26 日第 5 号法，批准了《难民公约》及其《议定书》。2011 年，巴拿马还加入了 1954 年的《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年的《减少无国籍状态公约》。

101. 巴拿马是中美洲的一个过境国和庇护国。自 1990 年至今，约有 2,556 人获得了难民地位。难民人口主要由哥伦比亚人、委内瑞拉人、古巴人、尼加拉瓜人和来自中美洲北部国家的其他人员组成。

102. 2017 年，巴拿马与该区域其他 5 个国家一起加入了《区域保护和解决方案综合框架》。作为该进程的一部分，巴拿马正在制定全国协商进程行动计划，国家当局、各部委、私营部门、民间社会和相关人群通过参与性分析加入到该计划中。这项行动计划旨在加强庇护制度，并促进国内难民身份申请者和难民融入到当地社会。2019 年 7 月，新政府在职后正式承认了《区域保护和解决方案综合框架》，并负责继续履行商定的承诺。

103. 应从中长期来考虑实施《国家行动计划》的好处和影响，该计划的重点是让难民和寻求庇护者融入到巴拿马社会，助力收容他们的社区，以推动国家的发展。

104. 2018 年 1 月 16 日，巴拿马通过了第 5 号行政法令，修正了之前法律(1998 年通过)确立的庇护制度。这是一个积极的进展，因为新法加强了国家确保国际保护的承诺，并重申履行适当的程序标准。新法为承认难民地位建立了一个法规框架，并指派主管当局审查和决定庇护申请。此外，新法还包括对儿童保护方面的内容，规定为有国际保护需要的儿童和青少年提供具体保障，考虑到他们的最大利益，并采取必要的措施来保护他们。

105. 在案件审理方面，根据 2018 年第 5 号行政法令，全国难民保护委员会的开会次数从每年 4 次增至 6 次。因此，国家难民保护委员会评估的案件数量将逐年增加。

106. 虽然 2018 年第 5 号法令没有涉及难民身份申请人获得工作机会的问题，但于 2019 年 5 月批准的另一项法令(2019 年 5 月 29 日第 20 号行政法令)涉及了该问题，该法令允许被承认的难民身份申请人申请工作许可证，即便他们的难民身份申请仍待国家难民保护委员会的批准。

107. 另外，国家移民局制定了一项培训计划，内容涉及有关难民国际权利、需要国际保护人群的确认和转介机制以及国家难民法。最终，国家移民局、国家边境服务局、航空局、国家权力下放秘书处、地方政府以及地方法院的 500 名官员参加了培训。

108. 巴拿马建立了用于接收申请的计算机系统，此系统可以控制申请处理的各阶段步骤。申请人可以通过每份难民身份承认程序文件上打印的二维码，远程查看其申请进展。该系统还使其他机关可以核实程序文件，防止申请人被送往移民庇护所或面临被驱逐出境的危险。

109. 在保护有需要获得国际保护的儿童和青少年方面，内政部和国家儿童、青少年和家庭秘书处签署了《无人陪伴和/或失散儿童和青少年照顾议定书》。该议定书载有关于难民身份承认程序的保障措施，如陪伴儿童和青少年，为其提供法律援助、优先照料、指导以及确定他们最大利益的机制。

110. 巴拿马于 2019 年 1 月 16 日颁布了第 10 号行政法令，以批准承认无国籍人地位的程序。在精神健康方面，该国政府已与卫生部当局合作，制定了将难民和寻求庇护者转入跨部门精神健康网络的流程，以便将他们纳入精神健康方案。

111. 在就业方面，该国政府制定了一个名为“人才无国界”的方案，旨在协同私营部门，为相关人员进入巴拿马劳动力市场提供便利。该方案因其创新性和迄今为止取得的良好成果已被证明为良好做法。

112. 该国政府组织难民参加了国家职业培训和人力发展培训学院的职业培训课程。这一举措经由内政部、国家职业培训和人力发展培训学院及难民署于 2019 年 6 月 20 日签署的谅解书而正式确定。

113. 巴拿马政府制定了一项合作协定，向国家难民保护委员会承认的难民发放旅行证件(护照)，这是内政部和巴拿马护照管理局共同采取的一项举措。这一协定使没有有效护照的难民受益。

114. 为了确保用户的问题得到受理，我们在各省会均设有选举法庭办事处，其中 42 个为直属办事处，16 个为区域办事处，78 个为区办事处，以便为三个实质性领域提供服务。巴拿马的民事登记处有 61 个网上办事处，通过网络系统录入出生信息；还有 106 个实体办公室，通过人工方式录入信息。此外，巴拿马还设有选举公布和组织办事处，以分流选举机构的服务，旨在为最偏远地区的人口提供更好的服务。我们还在公立医院(包括边缘地区和土著地区的公立医院)内设有办事处，并实行了分散服务的政策，以扩大服务的覆盖面，从而确保全国城市和农村地区的人口能够获得全面服务。

115. 在提供上述服务方面，截止 2020 年 1 月，我们有 210 名协助登记员提供支持。他们处在最偏远的地区，处理最为偏远社区(包括土著自治区)出生证明的申报以及出具死亡证明。此外，必须指出的是，我们在自治区设有办事处，这使我们能够扩大向人民提供服务的范围，并保证人民的问题得到受理。

116. 身份权方面的服务涉及以下四个方面：办理出生登记和孕妇身份证，活体新生婴幼儿的临床记录，出生证明，以及新生儿身份证的签发。新生儿从出生之时起便享有姓名权和国籍，需即刻进行登记。为此，政府制定了各种方案和措施来保证他们的身份权。

117. 选举法庭作为处理身份权问题的主导者，与区域民事登记处共同努力，同哥伦比亚国家民事登记局和哥斯达黎加最高选举法庭签署了合作协定，以确保两国边境或任何地区的人员拥有国籍身份。巴拿马通过两国民事登记处的援助与合作机制确保人民获得国籍，并受理两国之间的双重身份旅行。自 2014 年与哥伦

比亚和哥斯达黎加签署协定以来，已受理 10,000 多人，确保他们的身份权并防止无国籍人面临风险。

118. 为了保障身份权，巴拿马选举法庭与健康、社会和教育机构签署了协议，旨在协调行动、计划、参数、服务和活动，从而加强职能、合作与信息交流。该法庭将身份问题作为贯穿各领域的问题来处理，并在这方面不断改进，确保能尽可能记录重要事实以及改进与人民(包括最偏远地区的人民)有直接联系的各部委和实体的职能。

119. 2019 年 2 月，巴拿马成立了技术评估小组，以强化受害者身份识别和照料部门的职能，从而践行了公安部对打击人口贩运以及保护人口贩运受害者权利的承诺。该小组由心理学、社会工作以及法律专业人员组成。通过这一行动，巴拿马提高了在国际一级保护和照料人口贩运受害者的标准。

120. 2019 年 1 月 8 日，巴拿马通过了第 7 号行政法令，为人口贩运受害者在临时居民类别内制定了临时人道主义保护许可证，赋予他们留在本国领土的权利。人口贩运受害者可拿到时效为 1 年的临时证件，最长可延长至 6 年。已经有 25 名人口贩运受害者享受了这一福利。

121. 作为承认受害者重新融入社会权利的一部分，巴拿马于 2019 年 5 月 28 日通过了《第 21 号行政法令》，并据此批准了临时人道主义居民工作许可类别，以保护被确认为人口贩运及相关活动受害者的人员。

122. 2019 年，两名委内瑞拉男性和一名哥伦比亚女性获得了工作许可证，另有 4 名受害者的工作许可证正在办理中。巴拿马政府的这些政策通过移民条例和融入社会的劳动许可，将受害者的脆弱状况降至最低。

123. 国家打击贩运人口委员会总秘书处在第 28868-A 号官方公报上发布了 2019 年 8 月 13 日第 001-2019 号决议，巴拿马据此宣布人口贩运及相关活动受害者身份的行政记录为机密信息，以保护人口贩运受害者的资料，这符合国家法规和国际法规。

124. 根据 1951 年的《关于难民地位的公约》和 1967 年的《议定书》，巴拿马政府通过教育部颁布了 2015 年 10 月 25 日第 1225 号行政法令，规定了在国外进行的研究的审定和再审定程序，把关注儿童和青少年移民和难民作为重大议题，旨在保证他们迅速和重新融入教育体系。为此，设立了 1 个审定和再审定国家委员会和 15 个地区委员会，着手制定一项旨在减少公务员酌处权和统一国家级行动标准的程序性指示。

F. 被剥夺自由者

125. 巴拿马通过一个综合干预模式来让青少年重新融入社会，此模式整合了进程、技术和战略，基于以个人成就为基础的系统，制定分阶段的重点干预措施，并辅之以支持政府部门、非政府组织和私营公司的网络，实施的方案如下：“企业家朋友”，“告诉我你的成功故事”，以“再社会化的重要性”为题目的“全国演讲比赛”，跨学科研究院的“虚拟沙龙”，创建自己社区的体育学院、综合培训学院和文化艺术学院，小学、初中和高中讲习班。

126. 巴拿马根据 2007 年 6 月 21 日第 360-R-161 号决议设立了监狱培训学院。该学院于 2011 年关闭并重新开放。根据 2016 年 9 月 14 日第 42 号法，该学院隶属于内政部高级办公室。在组织结构方面，该学院属于 2018 年 5 月 10 日第 034-R-021 号决议批准的支持辅助级别的组织。

127. 巴拿马正在实施和监督针对监狱系统公务员的业务和技术层面的培训 and 专业化课程计划并开展持续培训，以促进实现被剥夺自由者以及特别刑事责任制度中的青少年重新融入社会的目标。

128. 巴拿马正在对申请进入监狱系统总局或者跨学科研究院的候选人进行培训；对监狱系统公务员进行培训和专门培养，使其成为具备科技技能的人文领域人才；并推进设计、规划、执行、控制和评估监狱管理中全面看护、安全和康复方面的政策、进程和程序。

129. 监狱工作人员基本课程的实施成果是：2014 至 2019 年，新增监狱工作人员/看守 872 人。持续培训方案的实施成果是：2014 年至 2019 年，持续培训方案(业务和技术)共培训了 4,067 名公务员，课程设计包括以下主题：人类行为、监狱人权、性别多样性、《伊斯坦布尔议定书》、探视检查技术、价值观、狱警和监狱官员课程、青少年指导和预防、被剥夺自由的妇女的人权、对被剥夺自由和精神智力等的未成年人适用国际人权文书。

130. 统计资料中所载的活动是指被剥夺自由者参与的可减刑的活动。这些人是指参与学习或劳动以及两种活动都参与的被剥夺自由者。

131. 然而，必须指出的是，有许多人参与了体育、社会文化和宗教活动，但这些活动属于入狱改造的一部分，不被视为为减刑活动(减刑)。

132. 为了量化活动参与情况，巴拿马将服刑人员参与的劳动和学习视为减刑活动。近年来，作为重新融入社会承诺的一部分，被剥夺自由者通过生产生活培训和准备，对监狱内活动的参与有所增加，同时也可以获得减刑。

133. 职业培训的内容包括国家职业培训和人力发展培训学院开设的课程。教学方案分为 300 到 1,000 小时不等，培训班分为 40 到 450 小时不等，研讨会和讲座分为 8 到 40 小时不等。通常情况下，这些培训活动在监狱内进行，因为没有其他硬件和软件都符合要求的场所来开展国家职业培训和人力发展培训学院制定的教学方案。

134. 受益于这些教育方案的人员已逐渐增加。由于征用了拉努瓦乔亚监狱和奇里奎监狱，在该方案中有新的基础设施投入使用，授课场所容量也得到了扩大。

G. 人权与环境

135. 巴拿马共和国通过《2019-2024 年战略计划》¹⁵ 对环境法作出了调整，以应对新的环境挑战。巴拿马制定了一个体制框架，其中考虑到气候变化政策、生物多样性政策和水资源管理政策的更新，以及巴拿马在所加入的各项公约和环境论坛中采取的相应立场。

136. 在国际上，巴拿马共和国积极参与应对气候变化的国际协商，特别强调减少毁林和森林退化所致的排放量，并积极参与中美洲环境与发展委员会框架内的区域气候变化战略的各项倡议。

137. 2019 年，巴拿马正式启动了制定《第四次国家气候变化信息通报》和《第二次两年期更新报告》的进程，将性别观点纳入进程中的主流工作，以了解气候危机在能源、农业和废物管理等部门对女性和男性所产生不同影响的具体信息。

138. 2020 年 1 月，国民议会批准了《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》，即“埃斯卡苏协定”。该协定是在可持续利用自然资源、保护生物多样性、制止砍伐森林和气候变化等重要领域保护这些权利的第一个具有约束力的多边协定。

139. 在挪威举行的大会上，巴拿马成为“我们的海洋”（2021 年）大会举办地。我们再次重申对《发展议程》特别是可持续发展目标 14 的承诺。

140. 巴拿马设有国家海洋政策制定、发展和监测委员会。¹⁶ 该政策是一个一般性参考框架，阐明和指导政府机构的法规和行动，旨在维护国家利益，并界定和澄清公共行为体和私人行为体在养护、监测和可持续利用海洋方面的互动。

注

¹ Decreto Ejecutivo No. 393 de 2015, que adopta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dicta Otras Disposiciones.

² Decreto Ejecutivo No. 63 de 2017 que adopta el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como instrumento oficial para la medición de la pobreza multidimensional a nivel Nacional y crea el Comité Técnico para el IPM de Panamá.

³ Decreto Ejecutivo No. 236 de 2019.

⁴ Ley No. 6 de 2017, que crea el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNPT).

⁵ Ley No. 63 de 2008, que adopta el Código Procesal Penal.

⁶ Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁷ Decreto Ejecutivo 546 de 2005.

⁸ Decreto Ejecutivo 214 de 2016.

⁹ Ley 59 de 2018.

¹⁰ Ley 115 de 2019.

¹¹ Decreto Ejecutivo 1 de 2016.

¹² Resolución No. 3 de 2019.

¹³ Ley No. 64 de 2016.

¹⁴ Ley No. 9 de 2000.

¹⁵ Resolución de Gabinete 149 de 2019.

¹⁶ Decreto 431 de 2018.