



消除一切形式  
种族歧视国际公约

Distr.: General  
4 April 2012  
Chinese  
Original: English

消除种族歧视委员会

第八十届会议

2012 年 2 月 13 日至 3 月 9 日

审议缔约国根据《公约》第九条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

加拿大

1. 委员会在分别于 2012 年 2 月 22 日和 23 日举行的第 2141 和 2142 次会议 (CERD/C/SR.2141 和 2142) 上审议了作为一份文件提交的加拿大第 19 次和第 20 次定期报告 (CERD/C/CAN/19-20)，并在 2012 年 3 月 7 日和 8 日举行的第 2161 和 2162 次会议 (CERD/C/SR.2161 和 2162) 上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国及时提交按照委员会关于编写报告的修订准则撰写的第 19 次和第 20 次定期报告。委员会也欢迎与缔约国高级别代表团进行公开对话，欢迎缔约国努力对委员会委员在对话期间所提问题作出全面答复并提交补充答复。

B. 积极方面

3. 委员会赞赏地注意到缔约国在消除种族歧视方面的各种立法和政策动态，包括：

(a) 2009 年 4 月 17 日新法生效，对《国籍法》作出修订，对因以前的国籍法中过时的规定而丧失加拿大国籍的前公民赋予加拿大国籍，并对加拿大父母在加拿大以外所生从未获得加国籍的子女赋予加拿大国籍；

(b) 《加拿大人权法》第 67 条修正案，规定自 2011 年 7 月起，加拿大人权委员会可接受有关《印第安人法》所述行动和决定的申诉；

(c) 2011 年 1 月生效的《印第安人身份登记男女平等法》规定，因与非印第安人男子结婚而丧失印第安人身份的妇女的(外)孙子女在符合资格的情况下有权登记为印第安人身份；

(d) 各种旨在提高人们关于种族歧视、融合、宽容和多文化主义意识的方案、战略和其它倡议。

4. 委员会赞赏地注意到，加拿大总理于 2008 年 6 月代表加拿大政府就加拿大在实施印第安住宿学校体系中的责任而对以前的学生、其家人和社区作出正式道歉。委员会还赞赏地注意到，加拿大政府对在 1950 年代将伊努朱亚克和庞德因莱特的因纽特人迁至北极地以及因此使他们遭受的艰难痛苦和损失表示道歉。

5. 委员会还赞赏地注意到加拿大批准了《联合国土著人民权利宣言》。

6. 委员会欢迎加拿大人权委员会和众多的非政府组织积极参与审议缔约国报告并为之作出贡献。

### C. 关注事项和建议

7. 委员会继续关注的是，缔约国报告中没有可靠和全面的关于其人口构成的近期统计数据，包括按族裔分类的经济和社会指标，包括土著人、非裔加拿大人在加拿大领土上生活的移民，以便委员会更好地评价这些人在缔约国享有公民权利和政治权利、经济、社会和文化权利的情况。

根据修订的报告准则(CERD/C/2007/1)第 10 段至第 12 段，委员会重申以前的建议，请缔约国收集并在下一次定期报告中向委员会提供关于其人口族裔构成情况的可靠和全面的统计数据以及其人口按族裔和性别分类的经济和社会指标，包括土著人、非裔加拿大人和移民，以便委员会更好地评价该国人口不同群体享有经济、政治、经济、社会和文化权利的情况。

8. 委员会回顾其在 2007 年 2 月第七十届会议上对缔约国提出的反思其使用“有色少数族裔”一语的建议，注意到缔约国为落实这一要求作出了努力，包括委托学者撰写关于这个主题的研究论文，并于 2008 年组织了一场公开研讨会讨论这个问题。委员会赞赏缔约国的努力，但继续对缔约国坚持使用“有色少数族裔”一语持有疑虑。某些少数群体对这个术语持有异议，声称加拿大社会各个层面都在使用这个说法，将不同族裔群体的经历统一化。这个术语缺乏精确性，可能会阻碍不同族裔群体的社会经济差距的有效解决(第一条)。

委员会重申以前的建议，请缔约国继续坚持按照《公约》第一条审查对“除土著人之外的非高加索亦非白色人种者”使用“有色少数族裔”(1995 年《公平就业法》)的影响，以便更有针对性地解决不同族裔群体之间的社会经济差别问题。

9. 委员会注意到加拿大政府通过各种论坛和机制，便利在联邦、省和地区各级交流关于旨在协调《公约》执行工作的立法、政策、方案和最佳做法的信息，其内容涵盖移民、土著人以及关于多文化主义和反种族主义的问题。尽管存在这些机制，但委员会感到关切的是，各省和各个地区之间在落实《公约》的问题上仍然存在差异和差距(第二条)。

委员会建议缔约国采取适当措施，加强现有全部联邦和省级机制的协调，以便消除在落实反歧视立法、政策、方案和最佳做法方面的差异和差距，并确保各省和各个地区的人平等地享有《公约》规定的权利，包括在必要时通过新的联邦法律。

10. 委员会注意到，缔约国在联邦、省和地区各级通过的各项政策、方案和战略并未全面和清楚地展现缔约国为解决土著人和非裔加拿大人的状况而采取的特殊措施(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国协调其关于土著人和非裔加拿大人的各项政策、战略和方案，在联邦层面通过一份关于土著人状况的综合战略，以便统一说明本国的行动并加强行动的效力，并确保待遇上的差别是基于合理和客观的理由。

11. 委员会感到关切的是，有报告指出，非裔加拿大人，被警察和司法官员“种族形象定性”，在多伦多尤其突出，在逮捕、盘问、搜查、释放、调查和收监比率方面受到比其它人口更严厉的对峙，从而导致非裔加拿大人在加拿大刑事处罚体系中所占比例过高(第二条和第五条)。

委员会回顾其关于对非洲人后裔种族歧视问题的第 34 号(2011 年)一般性建议，并鉴于其关于在刑事司法系统的执法和行使职能中防止种族歧视的第 31 (2005)号一般性建议，委员会提醒缔约国，应在刑事诉讼的各个阶段防止种族形象定性问题。委员会建议缔约国：

(a) 采取必要措施，防止基于族裔原而对一些逮捕、盘问、搜查、调查和过度收押，特别是对非裔加拿大人；

(b) 调查和惩处种族形象定性做法；

(c) 对检察官、法官、律师、刑事司法系统中其它司法和警务人员开展关于《公约》原则的培训；

(d) 向委员会提供刑事司法系统中关于非裔加拿大人待遇的统计数据；

(e) 对刑事处罚体系中非裔加拿大人比例过高现象的根源开展研究。

12. 委员会感到关切的是，在整个加拿大境内，联邦和省级监狱中土著人被收监的比率过高，包括土著妇女(第二、第五和第七条)。

按照委员会第 31 号(2005 年)一般性建议，委员会建议缔约国进一步采取措施，防止对土著人过度使用收监做法。委员会还建议缔约国：

(a) 按照《刑法》第 717 (1)条的规定，在可能的情况下对土著人优先采取替代监禁的措施；

(b) 酌情实施《刑法》第 718.2 (e)条和第 742.1 条，使被定罪的土著犯人可以在其社区内服刑；

(c) 充分利用《土著人司法战略》，防止因使用刑事司法体系导致监狱中土著人的比例过高。

委员会促请缔约国对检察官、法官、律师和警察进行《刑法》中上述条款的培训，并进一步努力解决土著人的社会经济边缘化问题。

13. 委员会仍然感到关切的是：(a) 缔约国拒绝在立法中列入明确的条款，将种族暴力行为列为刑事犯罪并加以处罚；(b) 缔约国采取禁止种族主义组织的种族主义活动的方针，而不是取缔此类组织并宣布其为非法(第四条)。

委员会回顾其第 1 号(1972 年)、第 7 号(1985 年)和第 15 号(1993 年)一般性建议，其中指出，第四条是预防性和强制性规定，委员会重申以前的建议，即请缔约国修正或通过相关立法，以确保充分遵守《公约》第四条。

14. 委员会注意到缔约国颁布了《公司责任战略》，但同时感到关切的是，缔约国尚未针对在加拿大境内注册而其活动特别是矿业活动对加拿大以外的土著人权利产生不利影响的跨国公司采取措施(第五条)。

委员会建议缔约国采取适当的立法措施，防止在加拿大注册的跨国公司从事对加拿大以外领土上土著人享有权利产生不利影响的活动，并追究公司的责任。

15. 委员会感到关切的是，2010 年获得皇室批准的 C-11 法案《平衡难民法》可能并不完全符合《公约》，这部法律提议确定一个“安全国家”名单，并加快处理来自“安全国家”人员的庇护申请，从而没有提供所要求的一切法律程序保障以及对不趋回原则的保护。委员会还感到关切的是，根据 C-4 法案，任何被认定为“非法抵达”的移民和寻求庇护者都要被强制拘押最少一年时间，或到确定其庇护身份为止(第一条和第五条)。

委员会建议缔约国采取适当措施，确保在处理来自“安全国家”人员的庇护请求时遵守程序上的保障，而不会使其因国籍受到任何歧视。委员会还建议缔约国审查 C-4 法案，以撤销关于强制拘押的规定。

16. 委员会注意到缔约国采取了不同措施解决非裔加拿大人面临的社会经济不平等问题，如《联邦就业法》、新斯科舍省非裔人就业能力小组以及关于缔约国内少数群体的各种政策，但委员会感到关注的是，非裔加拿大人在享有社会、经济和文化权利方面仍然面临歧视，特别是在获得就业、住房、教育、薪水以及公共行政职位方面(第五条)。

委员会回顾其第 34 号(2011 年)一般性建议，并鉴于其关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的意义和范围的第 32 号(2009 年)一般性建议，建议缔约国在联邦、省和地区各级采取切实的具体措施，帮助非裔加拿大人融入加拿大社会，切实保证落实不歧视立法，特别是《联邦就业公平法》以及关于获得就业、非歧视性薪酬、住房以及公共服务的政策。委员会还建议缔约国加强特别措施，提高非裔加拿大儿童的教育水平，特别是防止他们被边缘化，降低这些儿童的辍学率。委员会请缔约国向委员会提供关于所采取的具体措施及其具体成果的信息。

17. 委员会注意到缔约国为打击针对土著妇女和女童的暴力行为而采取的各种措施，如《反家庭暴力倡议》、《城市土著人战略》以及在省和地区各级采取的解决土著妇女遇害和失踪问题的各种举措。但是，委员会仍然感到关切的是，土著妇女和女童受到威胁生命的暴力伤害、被配偶杀害和失踪的比例仍然过高(第五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 进一步努力消除一切形式针对土著妇女的暴力行为，执行法律，加强预防方案和保护战略，包括“加强庇护方案”、“预防家庭暴力方案”、“受害者问题政策中心”、“土著司法战略”和新的“国家警方失踪人员支助中心”；

(b) 便利遭受性别暴力的土著妇女诉诸司法，调查、起诉和惩处责任者；

(c) 就此问题开展考虑到文化敏感性的提高意识宣传活动，包括在受影响社区开展并与其协商；

(d) 考虑通过一份关于土著人性别暴力问题国家行动计划；

(e) 与土著妇女及其组织协商，支持她们参与制订、实施和评价为打击针对土著妇女的暴力行为而采取的措施。

委员会还建议缔约国支持现有的数据库，并建立一个关于遇害和失踪土著妇女的国家数据库，向委员会提供关于本国方案及政策具体成果的统计数据和资料。

18. 委员会感到关切的是，缔约国尚未消除有关《印第安人法》事项所有影响到第一部落妇女的歧视性结果，特别是在涉及部落成员资格、保留地夫妻不动产等方面(第二条和第五条)。

委员会促请缔约国通过和实施目前正在议会待审的拟议《保留地家园及夫妻权益法》，不要再有任何拖延，以便第一部落妇女享有在财产、婚姻和继承方面的权利。

19. 委员会注意到缔约国采取的各种措施，如“土著人健康过渡基金”、“2009 年加拿大经济行动计划”、新的“联邦土著人经济发展框架”和新的“土著人技能和就业培训战略”，同时委员会仍然感到关切的是，土著人中始终存在贫困问题，土著人在就业、住房、饮用水、保健和教育等方面仍然遭遇边缘化和困难，出现这一问题的原因在于结构上的歧视，其后果仍然存在(第五条)。

委员会建议缔约国与土著人协商，实施和加强现有的方案和政策，以便更好地实现土著人的经济、社会和文化权利，特别是：

- (a) 加快向保留地上的土著人社区提供安全饮用水；
- (b) 加紧努力，消除就业方面的歧视性障碍以及土著人和非土著人的薪酬差距，特别是在萨斯喀彻温省和马尼托巴省；
- (c) 完成在北安大略省为亚塔瓦皮斯卡社区修建家园的工作，通过和实施目前正在起草的计划，便利土著人获得住房；
- (d) 便利土著人获得保健服务；
- (e) 改进土著儿童受教育机会，包括接受研究生教育机会，特别是普遍实施“强化防范重点”举措并为其提供充足的资金；
- (f) 停止将土著儿童与其家人分开的做法，为保留地上的家庭和儿童照料服务提供充足的资金；
- (g) 通过适当的解决机制，对曾在印第安寄宿学校就学的全体学生作出充分赔偿，以全面纠正代际影响。

委员会请缔约国与土著人协商，考虑详细制订和通过一份国家行动计划，以便实施《联合国土著人民权利宣言》。

委员会还请缔约国在下次定期报告中向委员会提供关于这些方案和政策进展及具体成果的资料。

20. 委员会感到关切的是，有报告称，法律中规定的协商权以及在涉及土著人的项目和举措前作出事先、自由和知情同意的权利没有在缔约国得到充分执行，并受到限制。委员会还感到关切的是，对于在土著人土地上开展的或影响到土著人权利的项目并不总会征求土著人的意见，与土著人的条约也没有得到充分的信守和执行。委员会还感到关切的是，由于缔约国在土地纠纷中顽固坚持反对立场，因此土著人在解决此类纠纷的诉讼中承受沉重的财务压力。委员会一方面承认“特别申诉法庭”是一项积极的步骤，但同时委员会感到关切的是，有报告称该法庭并不解决第一部落条约权利的冲突，也未提供全部公平和公正解决保障(第五条)。

委员会根据关于土著人民权利的第 23 号(1997 年)一般性建议, 建议缔约国与土著人协商:

(a) 只要在土著人土地上开展的项目可能影响到土著人的权利, 即按照国际标准和缔约国法律的规定, 诚信地落实土著人的协商权和自由、事先作出知情的同意权;

(b) 继续诚信地按照照顾到文化敏感性的司法程序, 争取就土著人的土地及资源诉求达成一致, 找出确定土地权的方式和方法, 并尊重土著人的条约权利;

(c) 采取适当措施, 保障“特别法庭申诉”诉讼的公平和公正, 并认真考虑设立一个条约委员会, 负责解决条约权利问题。

21. 委员会感到关切的是, 尽管在省和地区两级开展了一些方案, 但土著人和非裔加拿大人在诉诸司法方面仍然面临障碍。委员会还提请缔约国注意, 没有资料介绍被缔约国取消的“质疑法庭方案”的替代机制(第六条)。

委员会建议缔约国进一步努力推动和便利少数群体成员特别是土著人和非裔加拿大人诉诸各级司法机构。委员会还促请缔约国按照委员会以前的建议, 不加拖延地设立一个机制, 填补由于取消“质疑法庭方案”而留下的空白。

22. 委员会注意到缔约国设立“黑人历史月”, 但感到关切的是, 有报告指出, 非裔加拿大人在缔约国历史上的贡献没有得到充分承认, 这种不承认有可能导致对非裔加拿大人始终存在陈旧定型观念和偏见(第二条和第七条)。

委员会建议缔约国进一步努力充分承认非裔加拿大人的成就及其对加拿大历史的贡献。委员会鼓励缔约国确保在 1812 年战争两百年纪念活动中反映非裔加拿大人的贡献和作用。

23. 委员会铭记所有人权是不可分割的这一事实, 鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的那些国际人权条约, 特别是其条款对可能遭受种族歧视的社区有直接关系的那些条约, 如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、劳工组织关于关于独立国家境内土著和部落民族的第 169 号(1989 年)公约和 1954 年《关于无国籍人地位的公约》。

24. 委员会鼓励缔约国考虑按《公约》第十四条规定作出声明的可能性。

25. 按照关于德班审查会议的后续行动的第 33 号(2009 年)一般性意见, 委员会建议, 缔约国在国内法律秩序中执行公约时, 落实种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议于 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》, 同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦召开的德班审查会议的成果文件。委员会请缔约国在下一定期报告中列入具体资料, 说明为了在国家一级落实《德班宣言和行动纲领》采取的行动计划和其他措施。

26. 委员会建议, 在编写下一定期报告时, 缔约国应继续与从事人权保护领域工作特别是反对种族歧视的民间组织进行协商和扩大对话。

27. 委员会建议缔约国在提交报告时将报告向公众开放，供其查阅，并酌情以同样方式，将委员会对这些报告的意见用官方语言和其他通用语言公布。

28. 委员会注意到缔约国于 1998 年提交了核心文件，鼓励缔约国根据 2006 年 6 月人权条约机构委员会间会议第五次会议通过的国际人权条约统一报告准则，特别是有关编写共同核心文件的准则(HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章)提交其核心文件。

29. 按照《公约》第九条第一款和委员会修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过一年内提供资料，说明以上第 16、17、19 和 21 段中委员会建议的落实情况。

30. 委员会还希望提请缔约国注意，第 12、18、20 和 22 段中所载建议尤为重要，请缔约国在下一次定期报告中提供详细资料，说明为执行这些建议采取了哪些具体措施。

31. 委员会建议缔约国考虑到委员会在第七十一届会议期间通过的具体报告准则(CERD/C/2007/1)，在 2015 年 11 月 15 日以前以一份统一文件提交第 21 次和第 23 次定期报告，并述及本结论性意见中提出的所有问题。委员会还促请缔约国遵守条约专门报告 40 页以及共同核心文件 60-80 页的页数限制规定(见 HRI/GEN.2/Rev.6 号文件第一章第 19 段中所载统一报告准则)。

---