



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
13 September 2017
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于加拿大第二十一至第二十三次合并定期报告的结论性 意见*

1. 委员会在 2017 年 8 月 14 日和 15 日举行的第 2566 次和第 2567 次会议(见 CERD/C/SR.2566 和 2567)上审议了加拿大的第二十一至第二十三次合并定期报告(CERD/C/CAN/21-23), 并在 8 月 23 日和 24 日举行的第 2580、第 2581 和第 2582 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二十一至第二十三次合并定期报告并在报告中答复委员会以往结论性意见中提出的关切。委员会欢迎与缔约国代表团开放的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国通过以下法律和政策措施:

(a) 2016 年在安大略成立反种族主义总局, 以应对系统性种族主义并在安大略全省促进公平做法和政策;

(b) 2017 年 3 月, 众议院谴责仇视伊斯兰教和一切形式的系统性种族主义与宗教歧视, ;

(c) 加拿大真相与和解委员会的工作和 2015 年发布的最终报告“面向未来提倡真相与和解”, 其中提出了解决歧视土著人民历史和当今问题的 94 项动议;

(d) 2016 年安置叙利亚难民 46,000 名, 2017 年承诺安置难民 25,000 名;

(e) 2016 年 4 月全面恢复《联邦短期保健方案》, 为难民等符合资格的群体有限提供短期保健覆盖。

* 委员会第九十三届会议(2017 年 7 月 31 日至 8 月 25 日)通过。



4. 委员会欢迎第一民族、因纽特人和梅蒂斯人及民间社会组织代表大力参与加拿大的审议。委员会还大为称赞加拿大人权委员会的贡献。

C. 关注的问题及建议

统计数据

5. 委员会再次感到遗憾的是，缺少关于人口族裔构成的可靠的近期综合统计数据，包括各族群、非裔加拿大人、土著人民和非公民的经济社会分列指标，同时缺少详细数据和资料，说明少数群体在缔约国公共和政治生活中的代表情况，这令委员会无法评估这些群体在缔约国享有公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利的情况。委员会重申其关切称，缔约国持续使用“有色少数族裔”一词描述少数群体，由此抹煞了不同群体生活体验的差异。

6. 委员会回顾经修订的根据《公约》提交报告的准则(见 CERD/C/2007/1, 第 10-12 段)，建议缔约国：

(a) 在下次定期报告中提供统计数据，说明本国人口构成，根据各族群和土著人民自我认同，按《公约》第一条第一款规定的方式分列；

(b) 所有相关部委系统采集分列数据，改善对消除种族歧视和不平等政策之执行与影响的监督和评估；

(c) 在下次定期报告中提供资料，说明族裔少数群体、土著人民和非公民的各项经济社会指标，以便委员会更好地评估这些群体在缔约国享有经济、社会和文化权利的情况；

(d) 按照以往建议，修订“有色少数族裔”一词在 1995 年《就业平等法》和其他法律中的用法(见 CERD/C/CAN/CO/19-20, 第 8 段)。

《公约》的国内适用

7. 委员会遗憾的是，缺少综合资料说明缔约国所有 10 个省和 3 个地区同等执行《公约》的情况(第二条)。

8. 委员会请缔约国提供详细资料，说明支持《公约》之国内执行的政府间委员会的工作及确保联邦、省和地区一级同等适用《公约》的努力。委员会建议缔约国设立问责机制并确保联邦、省和地区一级同等分配执行《公约》的资源。

打击种族主义国家行动计划

9. 委员会欢迎安大略省 2017 年 3 月出台首个反种族主义战略，但遗憾的是，没有新出台适用于联邦、省和地区一级的打击种族主义国家行动计划，而旧计划已于 2010 年到期。

10. 委员会建议缔约国，根据本国在反对种族主义现象世界会议上承诺的义务，经过与民间社会组织(包括族裔少数群体和土著人民)真正磋商，制定并出台新的打击种族主义国家行动计划，内容包括执行法律、专用资源、目标和充分的监督和报告机制，同时使用 2017 年“安大略反种族主义战略”中提及的良好做法。委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明“安大略反种族主义战略”及其他战略在缔约国的执行情况与影响。

打击种族主义法律框架

11. 委员会关切的是，满足第四条全部要求的充分的反种族主义法律框架尚未在缔约国所有省和地区设立(第四条)。

12. 委员会回顾关于执行《公约》第四条的第 7(1985)号一般性建议、关于《公约》第四条的第 15(1993)号一般性建议和关于打击种族仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议，并重申以往建议(见 CERD/C/CAN/CO/19-20, 第 13 段)，建议缔约国在所有省和地区颁布满足第四条要求的法律。

种族仇恨犯罪

13. 委员会关切的是，种族仇恨犯罪一直举报不足，并且在缔约国所有省和地区缺少系统和协调跟踪种族仇恨犯罪的最新数据，这可能意味着违反事项的数字可能更高。委员会关切的是，举报的针对穆斯林之种族仇恨犯罪增加了 61%。委员会还关切的是，缔约国提供的反歧视法规执行情况的数据显示了事件和受理申诉之数量和范围，却未显示当然起诉、启动调查和定罪案件的数量。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 采取措施，防止国内针对各族裔和少数群体、移徙者和土著人民的种族仇恨犯罪；

(b) 便利受害者举报，确保有效调查种族仇恨犯罪案件并追究惩处犯罪者；

(c) 系统跟踪和保存种族仇恨犯罪举报、起诉、定罪、量刑、惩处、赔偿受害者数量的数据，并在下次定期报告中向委员会提供该数据；

(d) 为执法人员和法官提供关于发现和登记种族仇恨犯罪及其他种族动机犯罪的强制性培训，以确保妥善处理这些申诉，同时在下次定期报告中提供最新详细资料和统计数据，包括培训时间框架、培训人数、任何可衡量的影响；

(e) 调查并解决针对穆斯林之种族仇恨犯罪举报数量增加 61%及仇视伊斯兰教现象抬头的的原因。

种族貌相和高监禁率

15. 委员会关切的是，有报告称，缔约国警方、安全局和边境人员种族貌相的做法在日常工作中持续发生，对土著人民和穆斯林，非裔加拿大人等其他族裔少数群体产生了不利影响。委员会还关切的是，据报告，社会经济差异导致土著人民和少数群体人员(主要是非裔加拿大人)监禁率高：有精神或智力疾患的少数群体成员监禁率高；适合的社区服务缺失；对特定人群过度用警；药品政策和种族不公的量刑。委员会还关切的是，有报告称，非裔加拿大人和土著人民罪犯“隔离”(单独监禁)者众多，据称土著人民女囚 50%曾被隔离，土著人民囚犯平均隔离监禁时间最长。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 确保执法和安全机关设置种族貌相预防方案、予以实施并监督合规情况，包括进行独立监督；

(b) 规定联邦、省和地区一级必须收集和分析关于执法人员随机拦截的数据，包括被拦截人员族裔、拦截原因、拦截后是否逮捕、起诉和定罪，并定期公布相关数据；

(c) 确保执法和安全机关人员及边境人员在人口构成方面多样化，包括土著人民、非裔加拿大人等族裔少数群体。确保就防止种族歧视和防止种族貌相预防政策进行全员培训。确保律师和法官接受培训，知晓土著人民量刑和监禁替代措施的相关法规，例如《惩教和有条件释放法》(第 29、第 77、第 80、第 81 和第 84 节)，并确保这些法规得到一贯适用。在下次定期报告中提供最新详细资料 and 统计数据，介绍这些培训方案及培训效果；

(d) 解决各级司法系统中非裔加拿大人和土著人民人数过多的根本原因，从逮捕到监禁，如通过消除贫困、提供更好的社会服务；重新审查药品政策；培训法官以防种族偏见量刑；为非暴力的吸毒人员提供循证监禁替代措施，充分落实真相与和解委员会关于这一问题的建议，以减少非裔加拿大人和土著人民受监禁人数；

(e) 在所有监狱落实卫生和减少伤害的重大措施；

(f) 系统采集并公布关于监狱人口构成(包括土著人民、非裔加拿大人和其他族裔少数群体)和少数群体罪犯量刑情况的数据；

(g) 已证实隔离有损精神健康，因此仅限作为最后手段用于例外情况，时间尽可能短，并应符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(“纳尔逊·曼德拉规则”)。执行法律对所有与隔离相关的决定进行独立司法监督；

(h) 废除对精神或智力疾患囚犯使用隔离。

真相与和解委员会及《联合国土著人民权利宣言》

17. 委员会欢迎缔约国承诺落实真相与和解委员会全部 94 项行动呼吁，但关切的是，行动计划缺失，且执行不足。委员会还关切的是，《联合国土著人民权利宣言》行动计划尚未获通过，注意到 2017 年设立了部长级工作组，负责使各项法律符合对土著人民的义务。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 咨商土著人民，制定切实行动计划，以落实真相与和解委员会的 94 项行动呼吁；

(b) 落实《联合国土著人民权利宣言》，为执行《公约》制定法律框架(包括一项国家行动计划)，改革国家法律、政策与规章以使之符合《宣言》，并发布年度报告；

(c) 确保各项行动计划包含执行情况的定期监督、评估与报告，包括利用统计数据评估进度；

(d) 咨商土著人民，就真相与和解委员会的行动呼吁和《联合国土著人民权利宣言》制定并实施国家官员和雇员培训方案，以确保其产生有效影响；

(e) 确保部长级工作组对土著人民透明和包容。

土著人民的土地权

19. 委员会注意到 2017 年新近发布了加拿大政府与土著人民关系十项原则，但深为关切的是：

(a) 缔约国持续发生侵犯土著人民土地权的行为；具体而言，继续不征得土著人民事先自由知情同意而作出破坏环境的资源开发决定，影响了土著人民的生活和土地，导致违反条约义务和国际人权法。

(b) 不征得事先自由知情同意而通常以耗时耗资且无效的诉讼作为唯一补救，导致缔约国持续发放可能有损土地的许可。

(c) 所获资料显示，C 水坝项目已获准并动工，尽管受项目影响的土著人民强烈反对，因为他们的土地将被淹没，植被、药材、野生动物、圣地和墓地随之消失，从而遭受不可逆之损害。

(d) 所获资料显示，据称联邦和省政府联合环境审查认定，大坝将给土著人民带来广泛长久且不可逆的影响，但 C 水坝项目进度依旧。

(e) 所获资料显示，波利山矿起初获批准时并未经过环境评估，也未磋商可能受影响的土著人民或征得其事先自由知情同意，矿业事故过度严重破坏水质、鱼类等食物的质量，影响鱼类栖息地、传统医药和区域内土著人民的健康(第五至第六条)。

20. 委员会回顾关于土著人民权利的第 23(1997)号一般性建议并重申以往建议(见 CERD/C/CAN/CO/19-20, 第 20 段)，建议缔约国：

(a) 确保以透明的方式充分执行第 23 号一般性建议，凡事关土地权的事项，均应请第一民族、因纽特人、梅蒂斯人和其他土著人民参与并征求其事先自由知情同意；

(b) 禁止破坏环境而开发土著人民的土地，并让土著人民独立开展环境影响研究；

(c) 不再通过代价高昂的法律质询事后补救，而应事先获得土著人民真正的自由知情同意；

(d) 将事先自由知情同意原则纳入加拿大的规章体系，围绕 C 水坝这类大规模资源开发项目审批修订决策进程；

(e) 立即撤销 C 水坝修建的所有许可和批准。与土著人民共同彻底审查修建水坝所致侵犯事先自由知情同意权、条约义务及国际人权法的情况，认定该项目的替代方案，以免给土著人民的土地和生存造成不可逆破坏；

(f) 政府的波利山事故研究和事故刑事调查如有任何结果应在相关法律规定之变更时效内公布；

(g) 监控事故对受影响土著人民的影响，并采取措施，提供安全饮用水和食物、保健及公正的补救和赔偿，以缓解影响。

海外经营的公司

21. 委员会注意到，所获资料显示，近期的司法决定准许向加拿大法院起诉在海外经营的加拿大公司，并注意到关于现行非司法机制的资料，但关切的是，据指控，在加拿大注册的跨国公司之活动有损身居加拿大境外人员的权利，而受害者诉诸司法不足。委员会遗憾的是，尚未设置独立监察员，负责调查此类申诉(第六条)。

22. 委员会重申以往建议(见 CERD/C/CAN/CO/19-20, 第 14 段)，即缔约国应以司法和非司法措施补救在加拿大注册、海外经营的跨国公司的侵权行为，从而确保诉诸司法。委员会还建议缔约国尽快设置独立监察员，负责受理并调查针对在他国经营的加拿大公司的人权诉讼。

暴力侵害土著人民妇女和女童

23. 委员会感到震惊的是，暴力侵害土著人民妇女和女童事件在缔约国持续高发。委员会欢迎 2016 年启动“失踪和遇害土著妇女和女童全国调查”，委员会关切的是，缺少独立机制，重新审查证据显示不充分或有失公正的调查，未定期提供进度报告，也未与幸存者、家庭和利益攸关方建立透明可问责的关系(第二、第五和第六条)。

24. 委员会回顾关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 (2000)号一般性建议，建议缔约国：

(a) 立即采取行动，终止暴力侵害土著人民妇女和女童的行为。为幸存者提供支持和同等服务。颁布暴力侵害妇女问题国家行动计划，计划应涵盖联邦、省和地区辖区，并包括特别条款，让暴力侵害土著人民妇女和女童事件不再高发；

(b) 采用以人权为本的方针，调查工作中全面考察问题，发现实现平等的阻碍和根本原因，并提出长期解决方案，请受影响的幸存者、家庭和利益攸关方参与，监督这些建议落实的进展；

(c) 证据显示失踪和遇害土著人民妇女和女童未决案件调查有偏颇或有误时，应设立独立审查机制；

(d) 公布暴力侵害土著人民妇女和女童的情况，包括暴力、谋杀和土著人民妇女和女童失踪的举报案件之数据以及调查、起诉和定罪案件数量；

(e) 改善调查通报，并与幸存者、家庭和利益攸关方建立透明、可问责的关系。

残疾土著人民的处境

25. 委员会关切的是，残疾土著人民面临多重歧视，据称他们在保健、教育和社会服务方面面临更多障碍，具体而言，身居边远社区者能够获得的优质服务不足。委员会还遗憾的是，缺少详细资料说明与土著人民真正磋商的情况以及制定无障碍法律方面的磋商成果(第五条)。

26. 委员会建议缔约国在制定无障碍法律的工作中与土著人民进行真正磋商。委员会请缔约国提供资料，说明无障碍法律中针对面临多重交叉歧视的族裔少数群体成员和残疾土著人民的处境加入了哪些规定。委员会建议缔约国为咨商土著人民制定战略，以确保残疾土著人民同等获得优质服务。

歧视土著人民儿童

27. 委员会感到震惊的是，尽管委员会曾提出建议(见 CERD/C/CAN/CO/19-20, 第 19 段)，加拿大人权法庭也曾做出多项决定，据称土著人民儿童在儿童与家庭服务方面所获资金仍少于其他社区的儿童，且差距持续加大。委员会还关切的是，如加拿大人权法庭在 2016 年第一民族儿童与家庭照料协会等诉加拿大总检察长一案的决定中所言，联邦政府对“乔丹原则”的定义过于严格，并且未解决流离失所的根本原因，而成千上万名儿童本不必离开自己的家园、社区和文化而被安置接受国家照料(第一至第二条，第五至第六条)。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 完全遵守并执行 2016 年 1 月的判决(2016 年 CHRT 2)和之后加拿大人权法庭关于不遵守的命令(2016 年 CHRT 10、2016 年 CHRT 16、2017 年 CHRT 14)，结束第一民族、因纽特人和梅蒂斯人在儿童与家庭服务方面资金不足的情况；

(b) 确保身居保留地内外的所有儿童获得加拿大其他儿童可用的全部服务而不受歧视；

(c) 全面真正执行“乔丹原则”，绝不出现因联邦、省和地区政府在各自责任方面有分歧而延迟或拒绝提供服务的情况；

(d) 解决流离失所的根本原因，例如贫穷和住房情况不佳，这些因素导致大量儿童接受寄养安排。

教育体系中的歧视

29. 委员会关切的是，据称教育资源分配之差别和母语教育方案资金不足导致儿童无法同等获得优质教育，尤其是非裔加拿大人和土著人民儿童，这将导致这些群体未来的社会经济差别。委员会还关切的是，据称非裔加拿大人学生所受纪律措施比其他学生更严厉，迫使他们离开学习环境，加剧了“学校通往监狱”的现象(第五条)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 确保缔约国所有儿童同等获得优质教育而不受种族歧视，无论儿童身居保留地之内还是之外；

(b) 解决议会预算官员在 2016 年度报告中指出的土著人民、非裔加拿大人和其他族裔少数群体儿童就读学校无法同等获得资金的问题。在工作中咨商受影响群体，确保学校资源充足，能够满足族裔少数群体和土著人民学生语言文化方面的独特需求；

(c) 制定全国教育战略，防止非裔加拿大人儿童受教育水平低，辍学率、休学率和开除率高的问题。就非裔加拿大人儿童的纪律措施采集分列数据，以监督跟踪这些措施的影响，减少纪律手段产生的歧视效果。

就业歧视

31. 委员会关切的是，有报告称，族裔少数群体、移徙者和土著人民在工作场所面临歧视性雇用做法和歧视，受过教育的族裔少数群体失业率高。委员会关切的是，据称仅魁北克一省以法律规定公共部门机构就业平等，联邦就业平等条例变更后减少了承包商强制遵守劳动权方针条款的机制。委员会注意到，省级未强制私营雇主实行就业平等，而这些单位的就业人员占全国劳动力的近 76%。委员会欢迎加拿大人权委员会提供的以及与缔约国对话后收到的数据，但关切的是，缔约国报告中缺少关于劳动监察的数据。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 确保消除工作场所歧视性雇用做法和歧视族裔少数群体的行为，包括充分培训雇主，面向雇员开展提高认识的宣传，使之了解自身权利和举报侵权行为的有效渠道；

(b) 综合审查现行就业平等体制并作必要变更，以增加族裔少数群体和土著人民在劳动力中的代表性；

(c) 请所有公共机构定期采集并公布公共服务单位族裔构成的数据，其中统计数据应按雇员总数、岗位类别、中层以上管理者人数分列。应要求所有公共服务机构的所有承包商也这样做；

(d) 请私营雇主公布类似分列数据，说明本单位劳动力的情况，并采取措
施，确保消除雇用、保留和升职方面针对族裔少数群体的歧视性就业惯例；

(e) 在联邦就业平等条例中改善承包商强制遵守劳动权方针条款的机制；

(f) 要求专业的执业认证监管组织将其政策交缔约国审查，以判别特定族裔的候选人(主要是在他国获学历资质者)在认证方面是否受到歧视阻碍；

(g) 采取有效措施，确保劳动监察等行政或法律程序遍及全部行业，以发现侵犯劳动权的行为，将犯罪者绳之以法并赔偿受害者；

(h) 在下次定期报告中提供综合数据，说明劳动监察等行政或法律程序的覆盖面，包括以统计数据说明监督视察、发现的侵犯行为和审查期内惩处及赔偿受害者的情况，除其他外，按侵犯类别、行业或职业、受害者年龄、性别、民族出身和族裔出身分列。

移徙者、难民和寻求庇护者的处境

33. 委员会关切的是：

(a) 拘留移徙者没有法定时限。近三分之一的移徙者拘留在省级监狱，有导致死亡的情况；

(b) 移徙儿童受到拘留；

(c) 未向委员会提供数据说明移徙拘留人员的情况；

(d) 据称由于受《安全第三国协议》的制约，试图从非常规过境点不顾条件危险或生命威胁入境缔约国的寻求庇护者人数剧增；

(e) 尽管根据短期外籍工人方案进行监察，但据称短期移徙工人容易受到剥削和虐待，有时可能缴费而无法获得基本保健服务及就业和养老保险；

(f) 无证件移徙者缺乏医疗保健(第五条)。

34. 委员会参照关于第五条及难民和流离失所者的第 22(1996)号一般性建议及关于对非公民的歧视的第 30(2004)号一般性建议，建议缔约国：

(a) 按计划进行移徙拘留改革。确保移徙拘留仅在考虑非羁押措施后用作最后手段，并规定拘留移徙者的法定时限；

(b) 立即停止拘留未成年的做法；

(c) 在下次定期报告中向委员会提供统计数据，说明移徙拘留者人数、拘留原因和时间，按年龄、性别、国籍和族裔分列；

(d) 废除或至少中止与美利坚合众国的《安全第三国协议》，确保向所有试图陆上入境缔约国者提供同等手段利用庇护程序；

(e) 改革现行政策措施，确保保护临时移徙工人免受剥削和虐待，并为他们提供保健服务及就业和养老保险。落实移徙工人保护政策。重新考虑不批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的决定。加快考虑通过国际劳工组织(劳工组织)2011年《家庭工人公约》(第 189 号公约)；

(f) 确保所有人获得医疗保健而不受歧视，无论移徙身份如何。

D. 其他建议

批准其他文书

35. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》、《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》、《残疾人权利公约任择议定书》和劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

36. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在经由国内法律秩序执行《公约》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

37. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国制定和执行适当的措施和政策方案。委员会请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

38. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

依照《公约》第十四条作出声明

39. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审查个人申诉。

后续落实本结论性意见

40. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 34 段(a)、(b)、(d)和第 20 段(e)、(f)所载建议的落实情况

特别重要的段落

41. 委员会谨请缔约国注意，上文第 16、第 18、第 20 段(a)、(b)、(c)、(d)和第 32 段所载建议特别重要；委员会并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

传播相关信息

42. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅，并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

编写下次定期报告

43. 委员会建议缔约国在 2021 年 11 月 15 日前以一份文件提交第二十四至第二十五次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则 (CERD/C/2007/1)，回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。