



公民权利和政治权利国际公约

Distr.: General
13 August 2015
Chinese
Original: English

人权事务委员会

关于加拿大第六次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 7 月 7 日和 8 日举行的第 3176 次和第 3177 次会议(CCPR/C/SR.3176 和 CCPR/C/SR.3177)上审议了加拿大提交的第六次定期报告(CCPR/C/CAN/6)。在 2015 年 7 月 20 日举行的第 3192 次会议(CCPR/C/SR.3192)上, 委员会通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎加拿大提交第六次定期报告。委员会赞赏与缔约国高级别代表团就报告所涉期间为实施《公民权利和政治权利国际公约》条款所采取的措施进行的建设性对话。委员会感谢缔约国对问题清单的书面答复(CCPR/C/CAN/Q/6/Add.1)和代表团通过口头答复对书面答复作出的补充, 还感谢缔约国提供了书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的下列立法和体制措施:

- (a) 2010 年, 纽芬兰与拉布拉多省通过了《人权法案》
- (b) 2008 年, 爱德华王子岛省通过了《家庭关系法》, 使同性婚姻合法化;
- (c) 安大略省改革了人权制度, 允许向安大略省人权法庭直接申诉。

4. 委员会欢迎缔约国在 2010 年 3 月 11 日批准了《残疾人权利公约》。

* 委员会第 114 届会议(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)通过。



C. 主要关注问题和建议

根据《任择议定书》提出的意见

5. 委员会关切的是，缔约国不愿遵循委员会依据《公约》和《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》(第一项任择议定书)提出的所有意见和临时措施，尤其是与重新启动人道与恩恤申请相关的建议。委员会感到遗憾的是，缔约国缺乏适当机制来执行委员会的意见，主要为受害人提供有效补救措施(第二条)。

缔约国应重新考虑其涉及委员会根据《第一项任择议定书》通过的意见和临时措施的立场。缔约国应采取一切必要措施设立机制和适当程序，全面落实委员会的意见，在发生违反《公约》的情况时保证提供有效的补救措施。委员会提请缔约国注意其第 33 号一般性意见(2009 年)。

工商企业与人权

6. 虽然委员会赞赏缔约国提供的资料，但委员会感到关切的是，有指控称在国外运营的加拿大企业(尤其是矿业企业)侵犯人权，而且此等侵权行为的受害者无法获得补偿。委员会感到遗憾的是，缔约国缺乏有效独立的机制，此机制应有权调查指称此等企业侵犯人权并对受害者人权的享有产生不利影响的申诉，缔约国也缺乏推动此等申诉的法律框架(第二条)。

缔约国应：(a) 加强现有机制的有效性，确保在其管辖范围内的所有加拿大企业(尤其是矿业企业)在国外运营时尊重人权标准；(b) 考虑建立独立的机制，并使该机制有权调查此等国外运营企业侵犯人权的行为；以及(c) 制定法律框架，为此等国外运营企业的侵权行为的受害者提供法律补偿。

性别平等

7. 委员会对长期存在的男女不平等现象表示关切。委员会尤其关切以下问题：(a) 薪酬差距大，在艾伯塔和新斯科舍等省尤其突出，而且对低收入妇女产生极大的影响，尤其是少数族裔和土著妇女；(b) 在联邦、省和地区层面关于同工同酬的法律不一致，公共和私营部门也不一致，甚至在某些省份根本没有这样的法律；(c) 妇女在公共和私营领域担任领导职位的比例不足；以及(d) 未能执行或确保全国私营部门的就业平等。委员会还感到遗憾的是，缔约国尚未通过关于执行《公共部门公平薪酬法案》的条例(第三条)。

缔约国应加强努力，保障缔约国境内男女同工同酬，特别关注少数族裔和土著妇女。缔约国应确保所有省份和地区均制定同工同酬法律框架，覆盖公共和私营部门，并在各层面采取措施执行薪酬平等工作组的建议。缔约国应促进妇女在公共和私营部门领导职位中代表人数的增加，并确保为性别歧视受害妇女提供有效的补偿。

暴力侵害妇女

8. 委员会关切缔约国家家庭暴力的高发，尤其是暴力侵害妇女和女童的行为，受影响的主要是土著和少数族裔妇女。委员会也关切关于以下问题的报告：(a) 受害者向警察报案数量少；(b) 缺乏足够的庇护所、支援服务和其他保护措施，据称这导致受害者很难离开其有暴力倾向的伴侣；(c) 未能有效调查、起诉、定罪并以适当惩罚措施处罚罪犯。委员会还感到关切的是，缔约国缺乏关于家庭暴力的统计数据，包括关于调查、起诉、定罪、制裁和补偿的数据(第三、第六和第七条)。

缔约国应加强努力，坚决打击家庭暴力，包括一切形式暴力侵害妇女的行为，尤其关注少数族裔和土著妇女。具体而言，缔约国应(a) 在联邦、省和地区层面采取措施，有效执行刑事法律；(b) 为家庭暴力的受害者提供申诉机制，保护她们免受任何报复，并为她们提供警方支持；(c) 调查所有报告的案件，起诉并适当处罚罪犯；(d) 增加庇护所数量、支援服务和其它保护措施；以及(e) 有效落实各级通过的政策和方案，并确保《受害者权利法案》的有效实施。

土著妇女和女童被杀害和失踪

9. 委员会感到关切的是，土著妇女和女童受到威胁生命的暴力伤害、被杀害和失踪的比例过高。委员会尤其关切缔约国未能就其境内该问题提供充分有效的应对措施。委员会注意到不列颠哥伦比亚省政府发布了失踪妇女调查委员会的一份报告并通过了关于失踪人口的立法，而且缔约国政府正在执行《解决家庭暴力以及对土著妇女与女童暴力罪行的行动计划》，但委员会感到关切的是，缔约国缺乏关于调查、起诉和惩处责任者的措施的资料(第三和第六条)。

缔约国应将以下各项作为优先事项：(a) 在消除对妇女歧视委员会的要求下，通过开展国家调查，咨询土著妇女组织和受害者家庭，以解决土著妇女和女童被杀害和失踪的问题；(b) 审查联邦、省和地区层面的法律，并协调全国警方的应对措施，以防止发生此等杀害和失踪；(c) 调查、起诉和惩处肇事者并为受害者提供补偿；以及(d) 解决暴力侵害土著妇女和女童的根本原因。

反恐怖主义

10. 委员会注意到缔约国有必要采取措施打击恐怖主义行为，包括制定适当法律来防止此等行为。但是，委员会感到关切的是，有资料显示：(a) 《加拿大安全情报法》C-51 号法案修正案授予加拿大国家安全情报局广泛的授权和权力，使其可在国内和国外采取行动，从而可能导致大规模的监视和选定目标的活动，这些活动受《公约》保护，而没有充分明确的法律保障；(b) 依据《加拿大安全信息共享法》，C-51 号法案基于“危害加拿大安全的活动”的宽泛定义强化了联邦政府机构之间的资料共享，但这不能完全防止不准确或不相关资料的共享；(c) C-51 号法案制定了禁飞名单方案，但没有明确的程序将该方案状态告知当事人，允许秘密进行司法审查，

特别律师系统在其中适用。委员会还感到关切的是，缔约国缺乏充分有效的监督机制来审查安全和情报机构的活动，现有机制也缺乏资源和权力来监控此等活动(第二、第十四、第十七、第十九、第二十、第二十一和第二十二条)。

缔约国应避免颁布对依据《公约》行使权利构成不当限制的法律。缔约国尤其应该(a) 确保其反恐法律提供充分的法律保障，不阻碍行使《公约》保障的权利；(b) 考虑修改 C-51 号法案，确保其符合《公约》；(c) 提供充分的保障，以确保依据《加拿大安全信息共享法》的信息共享不会导致侵犯人权；(d) 对安全和情报机构设立有效充分的监督机制，并为它们提供适当权力和充分资源以履行任务；(e) 让司法部门参与监控措施的授权；以及(f) 设立明确的程序，使禁飞名单上的人员能及时告知，并能在律师的法律援助下通过司法审查对此等决定提出质疑。

在抗议中过度使用武力和警察问责

11. 委员会感到关切的是，执法人员在联邦一级和省一级抗议活动的大规模逮捕中过度使用武力，尤其是与土著土地相关的抗议、2010 年 G-20 抗议以及 2012 年魁北克学生抗议。委员会还感到关切的是，有报告称并非所有申诉都得到及时调查，实施的制裁也属于从轻处罚。委员会注意到缔约国努力建立监督和问责机制，以调查在联邦、省级和地区层面涉及警察的严重事件，但委员会仍对关于此等机制缺乏有效性的报告感到关切。委员会感到遗憾的是，缔约国缺乏关于涉及各级警察的所有申诉、调查、起诉、定罪和制裁的统计数据(第七条)。

缔约国应加强努力，确保所有关于警察虐待和过度使用武力的指控由各级拥有充足资源的强有力的独立监督机构进行及时公正的调查，那些违法者受到起诉和适当处罚。

移民拘留、寻求庇护者和不驱回

12. 委员会感到关切的是，非法进入缔约国领土的个人可能会被无限期拘留，根据《移民和难民保护法》第 20 条第 1 款第 1 项，任何被认定为“非法抵达”的移徙者和寻求庇护者均会被强制拘留，直到其庇护身份确定为止，而且无法与“合法抵达者”享有相同的权利。委员会也感到关切的是，指定来源国的国民在难民申请被驳回后不得向难民上诉司提起上诉，只能由联邦法院进行司法审查，从而加大了这些人被驱回的风险。委员会还感到关切的是，2012 年削减联邦临时医保，导致许多非法移徙者无法获得基本的医疗保健服务(第二、第七、第九和第十三条)。

缔约国应避免无限期拘留非法移徙者，应确保将拘留作为最后的手段，设置合理的拘留时限，为受到移民拘留的人提供非监禁措施和替代的拘留办法。缔约国应审查《移民和难民保护法》，使“安全国家”的难民申请者能够向难民上诉司提出上诉。缔约国应确保所有难民申请者和非法移徙者都有权获得必要的医疗保健服务，无论其身份如何。

13. 委员会感到关切的是，《移民和难民保护法》第 115 条第 2 款对不驱回原则提出了两种例外情况，可能导致在原籍国面临风险的移民被驱回。委员会感到关切的是，有报告称，在正当程序保障有限时，安全认证机制下的个人可能面临驱逐。在这种情况下，司法审查可能会秘密进行，被任命协助个人的特别律师无法独立适当地代表其当事人寻找证据，因为公共安全和应急准备部长或公民和移民部长可根据 C-51 号法案要求法院扣留资料和证据。委员会还感到关切的是，C-60 号法案可能会基于所犯罪行阻止特定人员申请保护，从而构成驱回风险(第二、第九和第十三条)。

缔约国应避免无限期拘留非法移徙者，应确保将拘留作为最后的手段，设置合理的拘留时限，为受到移民拘留的人提供非监禁措施和替代拘留的办法。缔约国应审查《移民和难民保护法》，使“安全国家”的难民申请者能够向难民上诉司提出上诉。缔约国应确保所有难民申请者和非法移徙者都有权获得必要的医疗保健服务，无论其身份如何。

监狱条件

14. 委员会感到关切的是：(a) 缔约国部分拘留场所过度拥挤；(b) 存在很多行政或纪律隔离的情况，有时会持续很长一段时间，包括对患有精神疾病的被拘留者；(c) 有报告称为患有严重精神疾病的被拘留者提供的医疗支持不足；(d) 报告的拘留期间自杀事件，尤其是土著被拘留者；以及(e) 缺乏关于加拿大惩教局心理健康策略的影响的资料(第十条)。

缔约国应采取适当措施有效降低拘留场所的拥挤程度，包括增加使用替代拘留的办法。缔约国也应有效限制使用行政或纪律隔离，将其作为最后的手段，而且持续时间尽可能短，并避免对患有严重精神疾病的被拘留者进行此等监禁。缔约国应努力使患有各种程度精神疾病的被拘留者能够获得治疗中心的服务，并改善治疗中心的服务能力。

言论自由、和平集会和结社自由

15. 委员会注意到缔约国提供的解释，但仍感到关切的是，有报告称缔约国对大规模抗议加大镇压力度(如 2010 年在多伦多 G-20 国峰会发生的抗议，2012 年魁北克抗议)以及过多参与者被逮捕。委员会也关切公民社会广泛阶层对缔约国在政治、社会和人权倡导领域当前政策的理解水平。委员会进一步关切《所得税法》第 149 条第 1 款范围之内关于对非政府组织捐款的规定，此等非政府组织登记为慈善组织，如其活动与促进人权相关，则被视为政治活动(第十九、第二十一和第二十二条)。

缔约国应延长其对促进和保护行使言论自由、和平集会和结社自由的传统承诺。缔约国应采取一切适当措施，避免在法律上或实践中对公民社会组织的活动设置不必要的障碍和限制。缔约国应有效保护行使和平集会自由并避免不当限制。缔约国应采取适当措施，确保《所得税法》第 149 条第 1 款的规定不会导致对捍卫人权的非政

府组织设置不必要的限制。缔约国应考虑与公民社会和土著人民进行有条理的对话，以恢复对缔约国在该领域承诺的信心。

土著土地和使用权

16. 委员会注意到缔约国提供的解释，但仍关切关于土著土地权利和使用权可能消失的报告。委员会感到关切的是，土著人民与缔约国之间持续数年的土地争端使土著人民背负沉重的诉讼财务负担。委员会也感到关切的是，有资料显示缔约国并非总会与土著人民磋商以确保他们对与他们有关的项目和举措(包括制定法律)可行使自由、事先和知情同意权，尽管最高法院给予有利裁决(第二和第二十七条)。

缔约国应与土著人民磋商，(a) 当立法和行动会影响他们的土地和权利时，应寻求他们自由、事先和知情同意；(b) 与土著人民解决土地和资源争端，并找到方法和手段来依据条约权利确立他们对土地的使用权。

印地安人法

17. 委员会注意到缔约国的立场，但仍关切《2011 年印第安人身份登记男女平等法》(印第安人法修订案)的缓慢实施，该法案旨在消除报告的针对土著妇女持续已久的歧视性效应，尤其是关于印第安人身份的传递，阻止她们及后代享有与此等身份相关的所有福利(第二、第三和第二十七条)。

缔约国应加快《2011 年印第安人身份登记男女平等法》的实施，并消除《印第安人法》中影响土著妇女及其后代的所有剩余的歧视性效应，使她们能够与男性一样平等享有所有权利。

土著人在刑事司法系统中被监禁的比例过高以及他们可获得的司法途径

18. 委员会感到关切的是，土著人民(包括妇女)在加拿大联邦和省监狱被监禁比例过高。委员会也关切土著人民在诉诸司法方面仍面临障碍(第二、第十和第十四条)。

缔约国应确保所采取措施的有效性，防止对土著人民过度使用监禁，并在可能时使用替代拘留的办法。缔约国应强化其方案，使被定罪的土著罪犯在其社区内服刑。缔约国应进一步加强的努力，推动并促进土著人民获得各级司法途径。

土著人民的状况

19. 委员会注意到缔约国采取的措施，但委员会仍感到关切的是：(a) 土著语言消失的风险；(b) 部分土著人民基本需求无法得到满足；(c) 儿童福利服务资金不足；以及(d) 尚未对印第安寄宿学校的所有学生提供适当补偿(第二和第二十七条)。

缔约国应与土著人民磋商，以：(a) 执行和强化其现有方案和政策，满足土著人民的基本需求；(b) 加强旨在促进保护土著语言的政策；(c) 为保留地内的家庭

和儿童照料服务提供充足的资金；以及(d) 全面执行真相与和解委员会关于印第安寄宿学校的建议。

20. 缔约国应在司法、立法和行政机构、民间社会、在该国活动的非政府组织以及广大公众中广泛宣传《公约》、其两项任择议定书、第六次定期报告的内容以及本结论性意见。缔约国应确保将该报告和本结论性意见译为缔约国的官方语言和少数民族裔语言。

21. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应该在一年内提交相关资料，说明缔约国对以上第 9 段(土著妇女和女童被杀害和失踪)、第 12 段(移民拘留、庇护寻求者和不驱回)和第 16 段(土著土地和使用权)所载委员会建议的执行情况。

22. 委员会请缔约国在 2020 年 7 月 24 日之前提交下次定期报告，其中提供具体的最新资讯，说明落实委员会所提各项建议的情况以及整个《公约》的执行情况。委员会要求缔约国在编写报告过程中与公民社会和在该国活动的非政府组织广泛磋商。根据大会第 68/268 号决议，报告篇幅为 21,200 字。