



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/1/Add.31
10 December 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЯМИ 16 И 17 ПАКТА

Заключительные замечания Комитета по экономическим,
социальным и культурным правам

КАНАДА

1. На своих 46-48-м заседаниях, состоявшихся 26 и 27 ноября 1998 года, Комитет рассмотрел третий периодический доклад Канады об осуществлении прав, охватываемых статьями 1-15 Пакта (E/1994/104/Add.14), и на своем 57-м заседании 4 декабря 1998 года принял следующие заключительные замечания.

А. Введение

2. Комитет выражает признательность правительству Канады за представление подробного и содержательного доклада, который в целом соответствует руководящим принципам Комитета в отношении докладов, и за всеобъемлющие письменные ответы на его перечень вопросов. Комитет отмечает, что, хотя в состав делегации входило значительное число экспертов, слишком много вопросов осталось без подробных или конкретных ответов. Кроме того, учитывая федеральную структуру Канады и широкие полномочия провинций, отсутствие какого-либо эксперта, отдельно представляющего крупные провинции страны, помимо Квебека, существенно ограничило потенциальный охват диалога по ключевым вопросам. Комитет с удовлетворением отмечает, что правительство Канады в период подготовки доклада активно консультировалось с неправительственными организациями (НПО), что оно представило базовый документ (HRI/CORE/1/Add.91) и изложило дополнительную информацию в ходе рассмотрения доклада.

В. Позитивные аспекты

3. Комитет отмечает, что за последние пять лет Канада имеет один из лучших индексов социального развития (ИСР), рассчитываемых Программой развития Организации Объединенных Наций. ИСР указывает на то, что население Канады в среднем имеет очень высокий уровень жизни и что Канада обладает потенциалом для того, чтобы в значительной степени соблюдать все предусмотренные Пактом права. О том, что эта цель пока не достигнута, свидетельствует тот факт, что по рассчитываемому ПРООН индексу бедности Канада занимает 10-е место среди промышленно развитых стран.

4. Комитет с удовлетворением отмечает, что Верховный суд Канады не подтвердил решения ряда нижестоящих судов и постановил, что статья 15 (права, обеспечивающие равенство) Канадской хартии прав и свобод (Хартии) налагает на правительства позитивные обязанности по выделению ресурсов и осуществлению программ, направленных на решение социально-экономических проблем, тем самым обеспечивая, согласно статье 15 Хартии, эффективные внутренние средства защиты для групп населения, находящихся в неблагоприятном положении.

5. Комитет с удовлетворением отмечает, что федеральное правительство признало в соответствии с формулировкой Верховного суда, что статья 7 Хартии (свобода и безопасность личности) гарантирует удовлетворение основных жизненных потребностей в соответствии с Пактом.

6. Комитет с удовлетворением отмечает, что Квебекский суд по правам человека в ряде своих постановлений учитывал положения Пакта при толковании Квебекской хартии прав, особенно в отношении трудовых прав.

7. Комитет отмечает, что, признавая серьезные проблемы, стоящие перед коренными народами Канады, правительство учредило Королевскую комиссию по делам коренных народов (КККН), представившую в 1996 году всеобъемлющий доклад, в котором рассматривались многие из прав, предусмотренных Пактом.

8. Комитет приветствует восстановление федеральным правительством программы рассмотрения в судебном порядке исков о неконституционности действующего законодательства, как это было рекомендовано Комитетом при рассмотрении предыдущего доклада государства-участника.

9. Комитет приветствует заявление Канадской комиссии по правам человека о неадекватной защите и осуществлении экономических и социальных прав в Канаде, а также ее предложение о включении этих прав в законодательство о правах человека в соответствии с рекомендацией Комитета за 1993 год.

10. Комитет считает позитивным сдвигом высокий процент женщин среди студентов высших учебных заведений и расширение их доступа к свободным профессиям, традиционно

являвшимся "мужскими". Комитет отмечает, что Канада имеет один из наиболее высоких показателей доли населения, завершившей послесреднее образование, и один из самых высоких в мире показателей доли ВВП, выделяемой на послесреднее образование.

С. Факторы и трудности, препятствующие осуществлению Пакта

11. Комитет отмечает, что с 1994 года государство-участник, решая проблему бюджетного дефицита за счет снижения расходов на социальные нужды, не уделяет достаточного внимания неблагоприятным последствиям этих мер для осуществления экономических, социальных и культурных прав населением Канады в целом и его уязвимыми группами в частности.

12. Комитет получил от государства-участника достаточно подтверждений тому, что сложная федеральная система Канады создает препятствия для осуществления Пакта в областях, входящих в юрисдикцию провинций. Комитет выражает сожаление по поводу ситуации, при которой в том случае, если какое-либо из предусмотренных Пактом прав прямо или косвенно не защищено Хартией через соглашения между федеральным правительством и провинциями или непосредственно не включено в провинциальное законодательство, то ни ущемленное лицо, ни федеральное правительство не имеют средства правовой защиты в случае несоблюдения властями провинций положений Пакта. В этой связи делегация государства-участника подчеркнула важность политических мероприятий, но отметила, что они зачастую носят сложный характер.

13. Хотя канадское правительство, представляя Комитету информацию о масштабах бедности в Канаде, регулярно использует в качестве показателя уровня бедности рассчитываемый Национальным статистическим управлением предельный уровень низкого дохода, оно проинформировало Комитет о том, что не считает этот предельный уровень низкого дохода показателем "черты бедности", хотя он широко используется экспертами для определения масштабов бедности в Канаде. При отсутствии официального показателя "черты бедности" трудно упрекнуть федеральные, провинциальные и территориальные правительства в несоблюдении их обязательств по Пакту.

Д. Основные проблемы, вызывающие озабоченность

14. Комитет получил информацию о ряде случаев, когда лицами, живущими в условиях бедности (как правило, многодетными матерями), подавались жалобы в отношении проводимой правительством политики, не позволяющей заявителям и их детям иметь достаточное питание, одежду и жилье. В этих случаях правительства провинций требовали от своих судов давать такое толкование Хартии, которое отрицало бы всякую защиту признанных в Пакте прав и, следовательно, лишало бы заявителей возможности удовлетворять основные жизненные потребности и пользоваться какими-либо средствами правовой защиты.

15. Комитет серьезно обеспокоен информацией о том, что провинциальные суды Канады обычно применяют такое толкование Хартии, которое исключает защиту права на достаточный жизненный уровень и других прав, предусмотренных Пактом. Комитет с озабоченностью отмечает, что суды заняли эту позицию, несмотря на утверждение Верховного суда Канады – равно как и канадского правительства в Комитете – о том, что положения Хартии могут толковаться в интересах защиты этих прав.

16. Комитет также обеспокоен неадекватностью правовой защиты прав женщин в Канаде, которые гарантированы Пактом, например отсутствием в ряде провинций и территорий законодательства, обязывающего работодателей выплачивать равное вознаграждение за труд равной ценности, ограниченным доступом к правовой помощи по гражданским делам, недостаточной защитой от дискриминации по признаку пола, обеспечиваемой законами в области прав человека, и неадекватностью осуществления этих законов.

17. Комитет серьезно озабочен огромным неравенством между коренным населением и большинством канадцев в области пользования правами, предусмотренными Пактом. В преодолении социально-экономической отсталости коренных жителей отмечен незначительный или нулевой прогресс. В частности, Комитет серьезно обеспокоен наблюдающимися в коренных общинах нехваткой достаточного жилья, хронической массовой безработицей и высоким процентом самоубийств, особенно среди молодежи. Еще одним предметом для беспокойства является неспособность обеспечить коренные общины в резервациях нормальной питьевой водой. Делегация государства-участника признала, что почти четверть жилищ аборигенов требуют капитального ремонта и лишены элементарных удобств.

18. Комитет с беспокойством отмечает признанную КККН прямую связь между экономической маргинализацией коренного населения и осуществляемым процессом вытеснения коренных жителей с их земель и поддерживает рекомендации КККН о том, что государство-участник ни в коем случае не должно проводить политику, нарушающую обязательства в отношении договорных прав коренного населения и направленную на ликвидацию, изменение или отмену прав и земельных титулов коренного населения. Комитет серьезно озабочен тем, что рекомендации КККН еще не претворены в жизнь, несмотря на чрезвычайный характер ситуации.

19. Замена канадского плана по оказанию помощи (КПП) системой трансфертных выплат на здравоохранение и социальные нужды (ТВЗС) влечет за собой ряд негативных последствий для пользования признанными Пактом правами обездоленными группами населения Канады. В своем докладе за 1993 год правительство проинформировало Комитет о том, что КПП устанавливает национальные стандарты по социальному обеспечению, предусматривает требование о свободном выборе работы получателями социальных пособий, гарантирует право на достаточный жизненный уровень и облегчает процедуру судебного обжалования финансируемых за счет федерального бюджета провинциальных программ социальной помощи, не соответствующих стандартам, которые предусмотрены законом. Система ТВЗС, напротив, упразднила все эти аспекты и значительно сократила объем денежных трансфертов провинциям для покрытия расходов по

социальной помощи. Наряду с этим данная система сохранила национальные стандарты в области здравоохранения, тем самым ограничив "гибкость" провинций в одной из областей, при этом настаивая на ней в других областях. Делегация не представила каких-либо объяснений подобной непоследовательности. Комитет сожалеет о том, что, предоставив правительствам провинций практически неограниченную свободу в сфере социальных прав, правительство Канады создало ситуацию, в которой предусмотренные Пактом стандарты могут быть нарушены, а реальная отчетность существенно ограничена. В этой связи Комитет также обращает внимание на пункт 9 замечания общего порядка № 3.

20. Комитет озабочен тем, что в результате ввода новых последовательных ограничений в системе пособий по безработице доля получающих пособия безработных резко сократилась почти наполовину по сравнению с прежним уровнем, уменьшились размеры пособий, сократились сроки их выплаты и ограничился доступ к этим пособиям со стороны работников, занятых неполный день. Хотя утверждается, что в рамках этой новой программы размер пособий многодетным семьям с низким уровнем дохода увеличен, очевидно, что доля семей с низким уровнем дохода, имеющих право на получение каких-либо пособий, сократилась. Частично безработные, молодые, маргинальные, временные и сезонные работники сталкиваются с большими ограничениями и нередко лишаются права на пособие, несмотря на их существенный вклад в финансирование фонда.

21. Комитет получил информацию о том, что размер пособий по социальной помощи для одиноких лиц в Манитобе снижен на 10%, в Новой Шотландии – на 35% и для семей и одиноких лиц в Онтарио – на 21,6%. По-видимому, эти сокращения чрезвычайно пагубно отразились на положении уязвимых групп и привели к увеличению и без того значительной доли бездомных и страдающих от голода лиц.

22. Комитет с озабоченностью отмечает, что лишь в двух провинциях (Нью-Брансуик и Ньюфаундленд) введенное федеральным правительством национальное детское пособие (НДП), которое должно выплачиваться всем детям из семей с низким уровнем дохода, фактически выплачивается только детям работающих родителей с низким уровнем дохода, поскольку федеральное правительство разрешило провинциям вычитать полную сумму НДП из объема социальной помощи, получаемой родителями в системе социального обеспечения.

23. Комитет с серьезным беспокойством отмечает, что упразднение КПП и сокращение объемов социальной помощи, социальных услуг и программ особенно тяжелым бременем легли на женщин, в частности на одиноких матерей, составляющих большинство малоимущих, основную часть взрослого населения, получающего социальную помощь, и большинство лиц, охваченных социальными программами.

24. Комитет глубоко обеспокоен тем, что столь богатая страна, как Канада, позволила проблеме бездомности и неадекватного обеспечения жильем разрастись до таких масштабов, что мэры 10 крупнейших городов Канады уже объявили бездомность национальным бедствием.

25. Комитет обеспокоен тем, что размеры социальной помощи на уровне провинций и другие меры по поддержанию уровня дохода явно не позволяют малоимущим слоям покрывать расходы по аренде жилья. За последние пять лет доля квартиросъемщиков, расходы которых по аренде жилья превышают 50% их доходов, возросла на 43%.

26. Комитет обеспокоен тем, что правительства Онтарио и Квебека приняли законодательство о переводе выплат по социальной помощи непосредственно домовладельцам без согласия получателей этих пособий, хотя Квебекская комиссия по правам человека и суд Онтарио по правам человека признали подобное обращение с получателями пособий по социальной помощи дискриминационным.

27. Комитет выражает серьезную озабоченность в связи с информацией о том, что правительство Онтарио осуществило объявленное им сокращение выплат по социальной помощи на 21,6%, несмотря на предупреждение о том, что эта мера вынудит многие семьи покинуть свои дома.

28. Комитет озабочен тем, что столь значительные сокращения провинциальных программ социальной помощи, отсутствие доступного и подходящего жилья и широко распространенная дискриминация в области жилья создают препятствия для женщин, стремящихся избавиться от бытового насилия. Столкнувшись с этими препятствиями, многие женщины оказываются перед вынужденным выбором: либо вернуться в обстановку насилия или продолжать жить в этой обстановке, либо обречь себя и своих детей на бездомное существование и отсутствие достаточного питания и одежды.

29. Комитет отмечает, что женщины из числа представителей коренного населения, проживающие в резервациях, не пользуются наравне с женщинами, живущими вне резерваций, правом на получение равной части общей собственности супругов при расторжении брака.

30. Комитет с беспокойством отмечает, что по меньшей мере в шести провинциях Канады (включая Квебек и Онтарио) осуществляются программы "стимулирования занятости", которые либо уязвляют право на получение социальной помощи с обязательным трудоустройством, либо сокращают размеры пособий, когда их получатели – как правило молодежь – заявляют о своем праве на свободный выбор работы, которую они желают выполнять. Во многих случаях эти программы обеспечивают работу без защиты основных трудовых прав и соблюдения стандартов, предусмотренных трудовым законодательством. Комитет далее отмечает, что в провинции Квебек эти программы по "стимулированию занятости" претворяются в жизнь, несмотря на заключение Комиссии по правам человека и решения суда по правам человека о том, что эти программы представляют собой проявление дискриминации по признаку социального положения или возраста.

31. Комитет отмечает, что 24 ноября 1998 года законодательным собранием Онтарио был принят законопроект № 22, озаглавленный "Закон о предотвращении создания профсоюзов". Этот закон лишает участников программ по стимулированию занятости прав

на вступление в профсоюз, ведение коллективных переговоров и забастовку. В ответ на запрос Комитета правительство не представило какой-либо информации о совместимости этого закона с положениями Пакта. Комитет считает, что этот закон является явным нарушением статьи 8 Пакта, и призывает государство-участника принять меры по отмене его коллизионных положений.

32. Комитет озабочен тем, что размер минимальной заработной платы не позволяет обеспечивать достаточный жизненный уровень работника и членов его семьи.

33. Комитет встревожен информацией о том, что так называемые "продовольственные банки", число которых в Канаде за период с 1989-1997 годов почти удвоилось, способны удовлетворять лишь часть возросших потребностей бедных слоев населения.

34. Комитет обеспокоен тем, что государство-участник не приняло во внимание основные вопросы, вызвавшие озабоченность Комитета, и его рекомендации 1993 года при утверждении на федеральном, провинциальном и территориальном уровнях политики, приведшей к росту числа нищих и бездомных среди уязвимых групп населения в период устойчивого экономического роста и повышения уровня благосостояния населения в целом.

35. Комитет озабочен критическим уровнем бездомности среди молодежи и молодых семей. Согласно информации, полученной от Национального совета социального обеспечения, более 90% одиноких матерей моложе 25 лет живут в условиях бедности. Уровни безработицы и частичной занятости также значительно выше среди молодежи, чем среди населения в целом.

36. Комитет также обеспокоен существенным сокращением объема услуг, необходимых инвалидам, таких, как уход на дому, периодический уход и обеспечение специальным оборудованием для перемещения, а также ужесточением критериев доступа инвалидов к этим услугам. Программы для лиц, завершивших лечение в психиатрических учреждениях, представляются совершенно неадекватными. Хотя правительство не представило Комитету какой-либо информации о доле бездомных среди бывших пациентов психиатрических лечебниц, Комитету было сообщено о том, что многие из этих пациентов оказываются на улице, а остальные сталкиваются с жилищной проблемой и недостаточными вспомогательными услугами.

37. Комитет с озабоченностью отмечает бедственное положение в Канаде тысяч "беженцев по смыслу Конвенции", которые в силу ряда причин, включая отсутствие удостоверяющих личность документов, не могут получить разрешения на постоянное проживание и воссоединиться со своими семьями в течение пяти лет.

38. Комитет с озабоченностью отмечает, что 20% взрослого населения Канады относятся к категории функционально неграмотных.

39. Комитет озабочен тем, что программы кредитования послесреднего образования доступны лишь гражданам Канады и постоянно проживающим в стране лицам, а лица,

признанные в качестве беженцев, но не имеющие разрешения на постоянное проживание, а также просители убежища, не имеют доступа к этим программам. Комитет также с обеспокоенностью отмечает тот факт, что за последние несколько лет стоимость обучения в вузах Канады резко возросла, что весьма затрудняет посещение университетов нуждающимися лицами при отсутствии кредита или ссуды. Еще одним предметом для озабоченности является значительное увеличение среднего уровня задолженности среди выпускников.

Е. Предложения и рекомендации

40. Комитет рекомендует государству-участнику рассмотреть вопрос о восстановлении национальной программы целевых денежных отчислений на нужды социальной помощи и социальных услуг, предусматривающей всеобщий охват и национальные стандарты и закрепляющей имеющее исковую силу право на адекватную помощь для всех нуждающихся лиц, право на свободный выбор работы, право на обжалование и право на свободный переход с одной работы на другую.

41. Комитет настоятельно призывает государство-участника официально определить "черту бедности" и создать систему социальной помощи в масштабах, обеспечивающих достижение достаточного жизненного уровня для всех.

42. Комитет рекомендует скорректировать федеральные и провинциальные соглашения с целью оказания путем принятия соответствующих мер таких услуг, как психиатрическое лечение, уход на дому, уход за детьми и периодический уход, создание приютов для подвергающихся насилию женщин и правовая помощь по неуголовным делам в масштабах, обеспечивающих право на достаточный жизненный уровень.

43. Комитет призывает государство-участника принять срочные меры в соответствии с рекомендациями КККН. Комитет также призывает государство-участника предпринять конкретные и безотлагательные шаги по восстановлению и сохранению земель и ресурсов коренного населения, позволяющих ему достичь стабильного экономического и культурного уровня.

44. Комитет рекомендует внести изменения в национальную систему детских пособий, с тем чтобы запретить властям провинций вычитать сумму пособия из выплат по линии социальной помощи.

45. Комитет рекомендует реформировать канадскую программу страхования занятости с целью обеспечения адекватного охвата этой программой всех безработных, позволяющего обеспечить, чтобы размер и сроки выплаты пособий полностью гарантировали им право на социальное обеспечение.

46. Комитет рекомендует федеральному, провинциальным и территориальным правительствам бороться с проблемой бездомности и недостаточного обеспечения жильем как с национальным бедствием путем восстановления или, в соответствующих случаях,

расширения программ социального жилья для нуждающихся, совершенствования и надлежащего осуществления антидискриминационного законодательства в области жилья, увеличения жилищных пособий и размеров социальной помощи до реальных уровней, предоставления адекватных вспомогательных услуг инвалидам, совершенствования защиты интересов квартиросъемщиков и предотвращения использования доступного арендуемого жилья для других целей. Комитет настоятельно призывает государство-участник к осуществлению национальной стратегии по сокращению числа бездомных и бедных лиц.

47. Комитет призывает государство-участник в консультации с заинтересованными общинами рассмотреть ситуацию, изложенную в пункте 29, в целях обеспечения полного уважения прав человека.

48. Комитет рекомендует правительству Канады принять дополнительные меры по обеспечению инвалидам возможности пользоваться экономическими и социальными правами в соответствии с замечанием общего порядка № 5 Комитета.

49. Комитет настоятельно призывает правительство разработать и расширить соответствующие программы с целью устранения финансовых препятствий для получения послесреднего образования учащимися с низким уровнем дохода без какой-либо дискриминации по признаку гражданства.

50. Комитет настоятельно призывает федеральное, провинциальные и территориальные правительства занимать в ходе судебных разбирательств позицию, соответствующую их обязательству по уважению признаваемых в Пакте прав.

51. Комитет вновь настоятельно призывает федеральное, провинциальные и территориальные правительства расширить действие защитных механизмов в законодательстве о правах человека с целью охвата социальных и экономических прав и обеспечения во всех судебных органах защиты малоимущих от дискриминации по признаку социального или экономического положения. Кроме того, следует укрепить механизмы осуществления, предусмотренные законодательством о правах человека, с тем чтобы все жалобы на нарушения прав человека, не урегулированные во внесудебном порядке, оперативно рассматривались компетентным судом по правам человека с предоставлением правовой помощи уязвимым группам.

52. Как и при рассмотрении предыдущего доклада Канады, Комитет вновь заявляет, что экономические и социальные права не должны низводиться до уровня "принципов и целей" в ходе дискуссий о социальных программах, проводимых между федеральным правительством и правительствами провинций и территорий. Поэтому Комитет настоятельно призывает федеральное правительство принять конкретные меры с целью информирования властей провинций и территорий об их юридических обязательствах по Пакту и обеспечения того, чтобы признанные в Пакте права обладали в провинциях и территориях исковой силой благодаря законодательству или политическим мерам и путем создания независимых и эффективных механизмов по контролю и разрешению споров.

53. Комитет призывает государство-участник принять необходимые меры по обеспечению осуществления экономических, социальных и культурных прав женщин, включая право на равное вознаграждение за труд равной ценности.

54. Комитет также рекомендует увеличить долю средств из федерального, провинциальных и территориальных бюджетов, выделяемых непосредственно на мероприятия по решению проблемы бедности матерей и их детей, обеспечение доступности дневного ухода и оказание правовой помощи по семейным вопросам. Следует также осуществлять меры по оказанию адекватной поддержки приютам для женщин, подвергающихся насилию, системе услуг по уходу и женским неправительственным организациям.

55. Комитет настоятельно призывает федеральное, провинциальные и территориальные правительства пересмотреть соответствующее законодательство о "поощрении занятости", с тем чтобы ни одно из его положений не нарушало право на свободный выбор работы и другие нормы трудовых отношений, включая право на получение минимальной заработной платы, т.е. права, которые гарантированы не только Пактом, но и соответствующими конвенциями МОТ об основных правах и стандартах в области трудовых отношений.

56. Комитет призывает федеральное, провинциальные и территориальные правительства уделять более приоритетное внимание мероприятиям по сокращению масштабов функциональной неграмотности в Канаде.

57. Комитет рекомендует государству-участнику обратиться к Канадскому судебному совету с просьбой распространить среди всех судей экземпляры заключительных замечаний Комитета и поощрять подготовку судей по вопросу об обязательствах Канады по Пакту.

58. Комитет также рекомендует государству-участнику ознакомить общественность, государственные учреждения и должностных лиц на всех уровнях управления с обязательствами Канады в области прав человека по Пакту ввиду того, что общественность Канады в целом недостаточно информирована о договорных обязательствах в области прав человека. В этой связи Комитет хотел бы особо напомнить о своем замечании общего порядка № 9 о внутреннем применении Пакта.

59. Комитет рекомендует федеральному правительству расширить программу по рассмотрению судами апелляций, с тем чтобы она охватывала апелляции в отношении провинциального законодательства и политические меры, которые могут идти вразрез с положениями Пакта.

60. Наконец, Комитет просит государство-участник обеспечить широкое распространение в Канаде настоящих заключительных замечаний и проинформировать Комитет о принятых мерах по осуществлению этих рекомендаций в своем следующем периодическом докладе.
