



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
27 April 2012
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第 19/2008 号来文

2012 年 2 月 13 日至 3 月 2 日委员会第五十一届会议通过的《意见》

提交人:	Cecilia Kell(无律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	加拿大
来文日期:	2008 年 6 月 24 日(首次提交)
参考文件:	2008 年 8 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定的通过日期:	2012 年 2 月 28 日

附件

消除对妇女歧视委员会第五十一届会议根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第 7 条第 3 款

提出

第 19/2008 号来文的意见* **

提交人: Cecilia Kell(无律师代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 加拿大
来文日期: 2008 年 6 月 24 日(首次提交)
参考文件: 2008 年 8 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十七条设立的消除对妇女歧视委员会,

于 2012 年 2 月 28 日举行会议,

根据任择议定书第 7 条第 3 款

通过了如下意见:

1. 2008 年 6 月 24 日来文的提交人 Cecilia Kell, 是一名在加拿大西北地区生活的加拿大土著妇女。提交人声称是加拿大违反《消除对妇女一切形式歧视公约》(下称“《公约》”)第一条、第二条(d)和(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条第 1 至第 4 款和第十六条第 1 款(h)项的受害者。提交人本人提告, 没有律师代理。《公约》及《任择议定书》分别于 1981 年 12 月 10 日和 2003 年 1 月 18 日对加拿大生效。

* 委员会的以下委员参加了通过对本来文的意见: 马加利斯·阿罗查·多明古埃斯女士、维奥莱·齐希贾·阿沃莉女士、芭芭拉·伊夫琳·贝蕾女士、奥琳达·巴雷罗奥·波巴蒂拉女士、尼克拉斯·布鲁恩先生、奈拉·穆罕默德·贾布尔女士、索莱达·穆里奥·德拉维加女士、维奥莱塔·纽鲍尔女士、普拉米拉·帕滕女士、维多利亚·波佩斯库女士、佐拉·拉施柯女士、帕特希亚·舒尔茨女士、杜布拉夫卡·西蒙诺维奇女士和邹晓巧女士。

** 帕特希亚·舒尔茨女士签字的个人意见(反对), 也收入本文件。

事实背景

2.1 提交人是一名土著妇女，属加拿大西北地区的 Rae-Edzo 族。她在念完大学后作为单亲母亲回到原来的社区，但决定在其稳定下来和为其家人找到安定的住所之前，将她的三名子女留在外地，由她的亲戚照管。提交人和她的已故伴侣 W. S. (下称“伴侣”)，是在 1989 年开始普通法关系的。

2.2 当 Rae-Edzo 社区根据当地住房管理机构的一项计划开始提供专供土著人使用的住房时，提交人告知其伴侣，她打算申请一套住房，以便接她的子女回家。其伴侣在未告知提交人的情况下，只以他本人名义向 Rae-Edzo 住房管理局(下称“住房管理局”)申请了一套住房。1990 年 11 月 1 日，住房管理局委员会否决了他的申请，因为他不是该社区的成员，而且他是以单身男子的身份为自己申请住房。提交人的伴侣告诉提交人，住房管理局拒绝为她提供住房。提交人不敢追问他的伴侣为何她还没有申请便遭到拒绝，因为其伴侣对她非打既骂。提交人和她伴侣的普通法关系在该社区尽人皆知。Rae-Edzo 的租户关系工作人员告诉提交人，她的伴侣不能为自己申请住房，因为他不是土著社区的成员，建议提交人将其伴侣列为配偶申请住房。

2.3 于是提交人及其伴侣根据住房管理局的建议，以一个家庭的名义申请了一套在租赁地上的一套住房。1991 年 10 月 7 日，西北地区住房公司向 William Senych 和 Cecilia Kell 签发了“销售和购买协议书”，作为共同业主买下他们迁入的那套住房。

2.4 在随后的三年中，提交人受到其伴侣的虐待。当她找到工作，在经济上独立后，这一状况变得更加严重。其伴侣出于极度的嫉妒心理，在经济上控制她，监视她的活动，威胁并阻止她与自己的家人联系，多次对她殴打，试图阻止她工作，还采取了一些行动，导致提交人失去了工作。提交人有几次被 Yellowknife 的受虐妇女庇护所 McAteer 之家收留。

2.5 1992 年 2 月，其伴侣在未告知提交人的情况下提出一项请求，应该请求，住房管理局致函西北地区住房公司，声明提交人的伴侣希望在证明两人为共同业主的“租赁合同”文件中去掉提交人的名字。提交人的伴侣当时是住房管理局委员会的成员。1993 年 6 月，西北地区住房公司满足了他的请求。

2.6 1995 年初，提交人在没有得到其伴侣同意的情况下找到一份工作，其伴侣更换了他们住所的门锁，不让提交人入户。结果，提交人好几天无家可归，直到在其雇主的帮助下找到一个安身之所。1995 年 2 月，提交人被允许进入原来的住房拿几样东西，其伴侣向提交人出示了一封律师信，要求她在 1995 年 3 月 31 日之前搬出该住所。律师的信还通知她说，如果提交人不遵守要求，他的当事人将依法采取相关手段。提交人认为，她之所以被其伴侣逐出家门，是因为躲避其伴侣的虐待，离家出走，向受虐妇女庇护所寻求庇护。

2.7 1995 年 5 月，提交人决定向西北地区最高法院提出对其伴侣的首次起诉，要求对她遭受的殴打、虐待、性侵害、恫吓、财产侵害、丧失对住所的使用权，

以及因此导致的租金支出和护理费用寻求赔偿。她还宣称，其前伴侣在西北地区政府的帮助和纵容下，通过欺诈方式获得住房。¹ 提交人申请了法律援助，指派给她的律师建议她遵守迁出通知书，不要回家，否则她可能会受到指控。

2.8 提交人提交首次申诉后不久，其伴侣即罹患癌症，提交人的律师建议推迟法院行动。提交人的伴侣于 1995 年 11 月死亡。提交人的律师于 1996 年 3 月开始第二次起诉，被告包括其伴侣的房产代理、西北地区住房公司以及 William Pourier，据说他在提交人的伴侣死亡时与之共同居住在那所房屋中，提交人的伴侣死亡后他仍然住在那里。提交人的新律师于 1998 年 7 月 9 日对诉状做了修改，除之前提出的事由以外，还增加了对伤害和恫吓的索赔。

2.9 1999 年 5 月，提交人伴侣的房产代理和西北地区住房公司正式提出以支付 15,000 加拿大元解决争议，而提交人的律师试图通过谈判，将赔偿额提高至 20,000 加元。没有再对尚未结案的提交人的其他法律行动进一步追究。后来，提交人的案件被两次分配给不同的律师，因为一名律师工作调动至阿尔伯塔省，另一名律师已结束在法律服务委员会的工作。1999 年 11 月，提交人被指派了第四名律师，该律师坚持认为提交人应接受金钱赔偿的解决方式。因提交人的主要目的一直是重新获得对其住房的所有权和收回其住房，所以她想继续向法院起诉，而非寻求金钱赔偿。鉴于提交人与其律师之间存在意见冲突，该律师于 2002 年 6 月停止为提交人代理。后来，提交人要求另行委派法律援助律师的请求被拒绝，她只得为拒绝提供法律援助一事向法律服务委员会提出上诉。委员会接受了上诉，为其委派了第五名律师。

2.10 2003 年 6 月 3 日，提交人伴侣的房产代理提出一份动议通知书，要求以“未予起诉”为由撤销提交人的起诉书，理由是提交人作为当事方提出起诉，但未认真致力于推动该起诉。² 2003 年 6 月 10 日，西北住房公司也提出撤销该案件的动议。2003 年 10 月，西北地区最高法院对有关撤销初次起诉的申请进行聆讯，当时提交人并未对撤销其案件提出反对；因此，初次起诉即告中止，没有对西北地区上诉法院提出上诉。然而，提交人对撤销第二次起诉提出异议，理由是法院应审查两个案件中的所有投诉事由，以评估起诉是否发生实质性延误。提交人对首次起诉作出了积极的反应，而首次起诉与第二次起诉相关，因此法院认为她在过去几年中没有采取“任何行动”的说法有失公正。尽管如此，西北地区最高法院还是以“未予起诉”以及提交人未采取任何行动为由，于 2003 年 11 月 3 日撤销了提交人的第二次起诉，并要求提交人承担费用，该费用后来计为 5,800 加元。³ 提交人就这一裁决向西北地区上诉法院提出上诉，但其上诉在无任何书

¹ 根据加拿大的司法管辖权，西北地区最高法院是一审法院，该法院的裁决可向西北地区上诉法院上诉。西北地区上诉法院的裁决可向加拿大最高法院上诉。

² 在普通法国家，“未予起诉”指的是向法官提出一项申请，要求撤销对某案件的起诉，理由是原告无正当理由地推迟诉讼程序，在这种情况下，应撤销诉讼。

³ 使用的货币单位为加拿大元。

面理由的情况下被撤销。提交人没有就第二次起诉向加拿大最高法院提出进一步上诉。

2.11 2004年11月16日，提交人提起一项新的(第三份)起诉，只涉及她与租赁权相关的利益和权利及其对相关财产的所有权。2005年1月，提交人伴侣的房产代理(下称“房产代理”)的一名律师提出一项动议，要求作出即决判决，撤销提交人的起诉，或由提交人交付诉讼保证金。涉案房产当时已由该房产代理出售给第三方购房者，已于2004年11月初对新的购房者作了租赁转让。提交人认为，该房产代理仍然持有她的合法权利和相关利益，这些权利和利益是她在上述购房者出现之前取得的。提交人在提出第三次起诉时，法院于2005年5月27日收到当时Rae-Edzo的租户关系工作人员的宣誓口供，该工作人员在口供中承认，1990年11月1日住房管理局委员会的会议有一份会议记录，该记录驳回了提交人已故伴侣的住房申请，理由是他不属于该社区，但该记录丢失。宣誓口供还供认，委员会曾指示租户关系工作人员与提交人联系，建议她将其伴侣列为配偶申请住房。宣誓口供还声明，“销售和购买协议书”签字后，该文件的正本已寄至Yellowknife的西北住房公司总部，租户关系工作人员保留了一份副本用于归档，但据称该《协议书》的两份拷贝均已丢失，理由同样无从解释。

2.12 2005年7月21日，西北地区最高法院在审理有关立即驳回第三份申诉的申请时认为，因为第三份起诉寻求的救济与前两份起诉实质相同，因此在继续处理该案件之前，提交人必须支付前两次起诉的法院费用，以及与第三次起诉相关的诉讼保证金。要求在制定备忘录之后60天内支付费用，付款前案件暂停审理。因为提交人没有在法院规定的时间期限内支付费用和保证金，西北地区最高法院于2006年4月26日撤销该案件。

2.13 提交人辩称，她已用尽一切国内补救办法。她解释说，第三次起诉时她只能为自己代理，作为单身母亲，她没有雇用私人律师的经济能力。虽然在十年期间有法律服务委员会的若干名律师为提交人代理，但这些律师没有遵守她的指示。她指出，谈判的解决办法没有得到她的同意，与她的指示相悖。她认为，正是因为她拒绝这一解决办法，所以该机构拒绝为她提供进一步法律援助，她只能为自己代理。

申诉

3.1 提交人声称自己是受害者，她依照《公约》第一条享有的权利受到侵犯，因为缔约国允许其机构(即西北地区住房公司和Rae-Edzo住房管理局)基于提交人的性别、婚姻状况和文化背景对其加以歧视，缔约国未能确保其机构对申请住房的妇女给予平等待遇。

3.2 提交人还声称，缔约国违反了《公约》第二条(d)项，因为缔约国未能确保其机构不参与歧视妇女的任何行为或做法，在未经提交人同意的情况下将其从租约上除名。提交人还辩称，缔约国在注意到发生这一情况后未采取任何补救行动，违反了《公约》第二条(e)项。

3.3 提交人还声称，缔约国违反了《公约》第十四条第 2 款(h)项，未能确保其机构采取一切适当措施，消除对包括 Rae-Edzo 等农村地区妇女的歧视，尤其是考虑到她的具体情况。她声称，缔约国未能确保其机构执行有关为男子和妇女公平和平等地分配住房及提供适足生活条件的政策和程序。

3.4 提交人认为，缔约国违反了《公约》第十五条第 1 和第 2 款，因为它未能确保其机构承认提交人缔结法律合同的平等权利，尤其是在独立于其前伴侣的情况下缔结租赁合同，在法院所有阶段和程序以及在与住房公司打交道的过程中独立和平等地管理其资产。

3.5 提交人还认为，缔约国违反了《公约》第十五条第 3 和第 4 款，因为它未能确保其机构遵守“销售和购买协议书”，没有纠正其伴侣的欺诈行为，没有宣布将提交人除名的新的“租赁合同”无效。

3.6 提交人还认为，缔约国违反了《公约》第十六条第 1 款(h)项，因为它未能确保其机构在所有、取得、经营、管理和享有财产方面赋予提交人与其伴侣相同的权利。

缔约国对可否受理的意见

4.1 2009 年 1 月 6 日，⁴ 缔约国答复说，缔约国认为，提交人的所有指控都以一条“相关事实”为依据，即提交人 1990 年代初从“租赁合同”文件中被除名。

4.2 缔约国基于三点理由对来文的可受理性提出质疑：(一) 构成来文事由的事实发生于《公约任择议定书》生效之前；(二) 提交人尚未用尽所有可用的国内补救办法；和(三) 来文明显毫无根据或证据不足。

4.3 缔约国认为，作为来文依据的“相关事实”，即提交人被“租赁合同”文件除名这一情况发生于 1992 至 1993 年期间，远远早于 2003 年 1 月 18 日《任择议定书》对加拿大生效的日期，该行为在《任择议定书》生效时已完成。缔约国因此认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项，整个来文因属时理由不可受理。

4.4 缔约国表示，本来文的实质内容一直未提交国内主管机关，因此，因尚未用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理。缔约国承认，虽然提交人启动了一些国内诉讼程序，但提交人并未指控加拿大政府、西北地区政府或其机构有任何形式的歧视行为。缔约国还认为，提交人的三份起诉没有任何一份用尽国内所有上诉渠道：第一次起诉，提交人没有向西北地区上诉法院上诉；第二次起诉，她没有向加拿大最高法院上诉；而第三次起诉被西北地区最高法院撤销。因此，缔约

⁴ 缔约国代表提交人在来文中提出的所有被告提交这一意见，即西北地区政府，西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局。

国认为，根据《任择议定书》第4条第1款，因为没有用尽国内补救办法，所以整个来文应被视为不可受理。

4.5 缔约国认为，来文既没有单独列出加拿大政府或西北地区政府任何具体的歧视性法律或政策，也没有指出任何歧视形式，更没有说明加拿大政府或西北地区政府或其机构是如何基于性别、婚姻状况、文化遗产或居住地，或基于任何其他歧视理由，对提交人和广大妇女予以歧视。缔约国还认为，来文证据不足，因为提交人没有提交任何证据，证实有关对提交人或广大妇女的歧视行为的指控。

提交人对缔约国关于可否受理问题意见的评论

5.1 提交人在2010年3月1日提交的材料中，对缔约国关于可否受理的意见作出回应。提交人称，来文应基于案情，依据以下两项原则处理：一是“违反法律的平等”原则，即通过克减法律实现平等。就本案的情况而言，为了实现公平和公正的结果，需要对法律做例外处理；第二是“在法律范围内的平等”原则，例如，为了实现最公平的结果，法院有权力对法律进行解释和适用。提交人还认为，法律制度不理解土著人解决争端的方式，也不理解提交人与涉案土地之间特殊的情感联系。

5.2 关于可受理性的属时理由，提交人认为，歧视在重要事件发生日期之后仍然存在。关于用尽国内补救办法的要求，提交人称，她无法完全控制就其案件采取行动方面发生的延误。她还声称，即使适用某些国内补救办法，它们也可能受到不合理的拖延，不可能提供有效救济。提交人还声称，她不可能获准得到法律援助，向加拿大最高法院提出上诉。

缔约国关于可否受理的进一步意见

6.1 缔约国于2010年4月13日提交进一步意见，重申来文基于以下理由不可受理：《任择议定书》第4条第2款(e)项规定的“属时理由”；第4条第1款规定的未用尽国内补救办法；和第4条第2款(c)项所称来文明显证据不足。

对于可否受理委员会需处理的问题和议事情况

7.1 2010年10月4日至27日消除对妇女歧视委员会第四十七届会议期间，委员会根据其议事规则第64和66条，决定分开审议可否受理问题和来文案情事由。

7.2 委员会根据其议事规则第64和第66条，审议了来文可否受理的问题。按照《任择议定书》第4条第2款，委员会确定，该事项未经过另一国际调查或解决程序审理，也不在另一国际调查或解决程序审理之中。

7.3 委员会除一人持不同意见外均认为，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文可以受理。委员会认为，即使假定未用尽国内补救办法，适用有关补救办法也不可能为提交人提供有效补救。⁵

7.4 委员会注意到，提交人遭受到侵害她的伴侣的家庭暴力；她来自土著社区，涉案房屋是专供土著社区使用的。尽管如此，住房管理局建议提交人将其伴侣列为配偶，申请家庭住房，从而剥夺了提交人单独的权利；据称提交人的伴侣与住房委员会公务人员串通，导致提交人被其伴侣和房产代理强迫迁出，因此，提交人迄今为止未得到她在该房产中占有的份额。委员会还注意到，根据第 19 号一般性建议，所涉缔约国有义务适当注意保护妇女，包括免受由私人行为者实施的基于性别的暴力、调查罪行、惩处肇事者，并提供赔偿。尽管缔约国辩称提交人未向国内法庭提出受到任何歧视，但委员会注意到，提交人曾于 1996 年 3 月 14 日向西北地区最高法院提起第二次诉讼，后来又于 1998 年 7 月 9 日修正其陈述，包括声称遭到以下性别歧视：她的伴侣冷酷无情、恶言恶行、蛮横之极，还恫吓她，甚至动粗；因此，提交人担心遭皮肉之苦、受重伤和死亡，不得不到妇女避难所寻求庇护和另寻住处，又因被赶出自己的房产和土地，造成经济上和情绪上均陷于困境。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第 4 条 2 款(c)项，提交人与《公约》第一条、第二条(d)和(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条第 4 款和第十六条第 1 款(h)项有关的指控有充分证据，可予受理。

7.5 委员会认为，因为提交人的申诉在《议定书》批准后没有受到国内法院任何诉讼程序的限制，而且在《议定书》批准和生效时，提交人的申诉已在法院待审，所以提交人的申诉构成待决案件。委员会认为，相关事由和据称侵权行为的歧视效果没有终止，因为该申诉是没有受到限制阻碍的持续待决案件。委员会认为，来文事由中陈述的事实有持续性，来文因属时理由的可受理性是合理的，因此根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(e)项宣布来文可予受理。

7.6 委员会于 2010 年 10 月 15 日宣布来文可予受理，有一人持不同意见。⁶

缔约国对案情的评论

8.1 缔约国于 2011 年 5 月 25 日指出，提交人的来文声称，由于西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局的行为或疏忽，加拿大政府和西北地区政府违反了《公约》第一条、第二条(d)项、第二条(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条和第十六条第 1 款(h)项。缔约国澄清，西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局不是加拿大政府的机构，而是西北地区政府的机构。西北地区住房公司是一个公司实体，根据《西北地区住房公司法》创办，是西北地区专员的工作机构，而

⁵ 林洋子女士提出不同意见，认为由于未用尽国内补救办法，因此根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，应宣布来文不可受理。

⁶ 见上文脚注 5。

Rae-Edzo 住房管理局则是一个公司制住房管理机关，它根据《西北地区住房公司法》的一项命令，在 Rae-Edzo 村落的区划范围内从事业务活动。

8.2 缔约国重申其关于提交人的来文不可受理的意见，理由已在 2009 年 1 月 6 日关于可否受理问题的资料中说明。

8.3 缔约国极力重申该案件所涉事实的年代顺序，并指出，提交人并未证明《公约》第一条、第二条(d)项和(e)项、第十四条第 2 款(h)项、第十五条和第十六条第 1 款(h)项遭到违反。

8.4 关于提交人声称其在《公约》第一条之下的权利遭到违反的指控，缔约国认为，不论是在提交人的来文中，还是在加拿大的国内法院和审判厅上，提交人从未提供任何证据，证明加拿大政府、西北地区政府、西北地区住房公司或 Rae-Edzo 住房管理局(下称“缔约国的机关”)犯有《公约》第一条定义的直接或间接歧视行为，因此无法确定存在违反《公约》第一条的歧视。缔约国认为，提交人的来文没有单独列出缔约国任何具体的歧视性法律或政策，没有指出任何歧视形式，也没有说明缔约国的机关是如何基于性别、婚姻状况、文化遗产或居住地点，或基于《公约》规定的其他任何歧视理由，对提交人和广大妇女予以歧视，而是“讨论了提交人与其前普通法伴侣之间的个人争端”，据称其伴侣某个时期曾在 Rae-Edzo 住房管理局担任职务，并为其个人利益滥用职权。虽然提交人声称西北地区住房公司和 Rae-Edzo 住房管理局参与将她的名字从文件中去除，但没有任何证据证明这些机构在将她从文件中除名时有任何歧视行为，因此不存在违反《公约》条款的情况。

8.5 缔约国指出，提交人声称存在对“申请住房的妇女”和“广大妇女”的歧视，还声称缔约国没有采取一切适当措施，消除对广大妇女，尤其是对生活在农村地区妇女的歧视。缔约国认为，提交人目前并不具备代表申请住房的广大妇女、所有加拿大妇女、生活在农村地区的妇女或其他任何个人或个人团体的立场，因为她没有证明已征得这类个人或个人团体的同意，可代表她们行事，也没有证明可在未得到以上个人和个人团体同意的情况下代表她们行事。

8.6 缔约国认为，没有任何证据表明，将提交人从 Rae-Edzo 房产的“租赁合同”文件中除名，是因为没有遵守消除对妇女歧视的政策，以及证明将提交人除名的原因是任何政府实体没有做到不采取任何歧视妇女的行为或做法(第二条(d)项)，或因为任何政府实体未采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视(第二条(e)项)。缔约国还认为，提交人没有提出任何证据，证明她和 Senych 先生(她的伴侣)向“北部地区租购方案”共同申请住房时，缔约国的机关在处理其共同申请事宜时存在歧视行为。缔约国注意到，提交人提供了两份信函，说明其伴侣于 1992 年 10 月要求将提交人从 Rae-Edzo 房产的“租赁合同”文件中除名。提交人还提供了一份“租赁合同”文件的副本，说明 Rae-Edzo 的房产于 1993 年 6 月单独置于其伴侣的名下。然而，缔约国认为，这些文件无法充当证据，说明将提交人的名字从“租赁合同”文件中去除的动机，是缔约国的机关未能确保不采取任何歧视妇女的行为或做法，或确保西北地区住房公司和

Rae-Edzo 住房管理局不采取任何这类歧视行为或做法，也无法说明该结果是上述这些情况的附加产物。此外，由于提交人没有对其伴侣、其房产代理或住房管理局提出起诉，所以没有任何试图确定她被除名的原因的国内裁决机构的判决。缔约国认为，提交人的伴侣有可能滥用了自己在住房管理局的地位实施欺诈，但这一行为无从证实。因个人原因滥用职权，不应归咎为缔约国或其任何政府实体对提交人或广大妇女的歧视，也不能作为某种歧视行为或模式的证据。缔约国因此认为，提交人与《公约》第二条(d)项相关的指控没有依据，该指控未得到充分证实。

8.7 缔约国指出，Senych 先生(提交人的伴侣)单独以自己的名义向 Rae-Edzo 住房管理局申请购买“北部地区租购方案”的住房，其申请被否决，“Rae-Edzo 住房管理局董事会指示一名租户关系工作人员与提交人联系，告诉她因为她是 Rae-Edzo 社区的居民，所以只有在申请中加入她的名字，才能审议其伴侣的住房申请。”缔约国认为，董事会建议租户关系工作人员向提交人提供这一信息，是因为“Senych 先生与提交人的普通法关系在 Rae-Edzo 社区明显众所周知，而且提交人是 Rae-Edzo 社区成员也是众所周知的事实，因此她符合向 Rae-Edzo 住房管理局申请住房的资格。”缔约国指出，提交人没有提出任何证据，证明她被明确告知只有在将 Senych 先生列为共同申请人提交申请的情况下，才可向“北部地区租购方案”申请住房；或证明她不能以自己的名义申请住房；或她不能向 Rae-Edzo 住房管理局要求对住房拥有独立产权。缔约国还指出，当时实施的“北部地区租购方案”的资格标准没有任何基于性别、婚姻状况或文化遗产的限制，这些资格标准不应被视为对农村妇女不公。

8.8 缔约国指出，“北部地区租购方案”在审查资格时，考虑了提交人的收入及其伴侣的收入状况，重要的是，提交人未能证明她有能力单独依靠自己的收入提出申请，通过租赁购买的方式购置 Rae-Edzo 的房产。

8.9 就提交人有关缔约国违反《公约》第二条(e)项的指控，缔约国指出，提交人要证明一项侵权行为，就必须证明缔约国在注意到提交人被从“租赁合同”中除名而遭受个人歧视时，未采取适当措施消除这一歧视。缔约国指出，当西北地区住房公司和 Senych 先生的房产代理注意到提交人的名字从“租赁合同”中去除后，为改善提交人的处境采取了若干努力。在 1996 年 6 月至 1996 年 8 月期间，西北地区住房公司试图处理提交人的问题，提出为她提供“位于 Rae-Edzo 社区、面积与市场价值与涉案 Rae-Edzo 房产相当的其他住房。”例如，作为解决办法，西北地区住房公司提出给予提交人一套一居室连体房(1996 年 8 月)，和另一套“北部地区租购方案”住房(未标明日期)，但两套住房都被提交人拒绝。此外，西北地区住房公司和提交人已故伴侣的房产代理还分别于 1999 年 5 月 31 日和 2001 年共同提出以协商解决的方式向提交人支付 15,000 加元和 20,000 加元，但这些建议均遭到提交人的拒绝。缔约国认为，上述位于 Rae-Edzo 的房产在 2003 年的估计价值为 28,500 加元。缔约国还指出，根据提交人提交的一份 1996 年的鉴定报告，位于 Rae-Edzo 的房产当时的估计价值为 40,000 加元。缔约国因此认为，在提出 20,000 加元协商解决金额的时间前后，提交人不可分割的

半数权益的价值可能为 14,250 加元，在 2001 年提出协商解决金额时，其权益价值可能最多为 20,000 加元。缔约国指出，提交人拒绝为解决这一争端提出的以上所有合理建议，因此提交人来文中有关《公约》第二条(e)项的指控不成立，完全缺乏证据。缔约国还认为，提交人关于其拒绝以上解决争端方式的解释经不住严格推敲。提交人坚持要求得到 Rae-Edzo 房产的半数权益，但从法律角度而言，该要求早已无法实现。缔约国指出，在就争端谈判解决方式时，西北住房公司实际上已不再是涉案房产的登记所有人，因此无法给予提交人该房产的半数权益。即便在谈判解决方式时西北地区住房公司有能够满足提交人的要求，则必须要求新的住户从 Rae-Edzo 房产中搬迁出去，从而造成严重的不公平现象。一些第三方已于 2004 年 11 月成为 Rae-Edzo 房产租赁权益的登记所有人，而这些第三方如今仍然是该房产的合法业主。

8.10 缔约国还指出，为消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视，该国还制定了必要的立法和其他措施。《加拿大权利和自由宪章》(下称“《宪章》”)规定，宪法保护妇女不受歧视。此外，缔约国还制定了禁止歧视妇女的各种国内人权法，⁷ 包括禁止以提交人在来文中提及的理由歧视妇女，以及在住房和提供居住设施方面防止歧视的专门条款。缔约国指出，在案件所涉时间段内，在西北地区生效的人权法为《公平惯例法》，并提及该法第 4 节。⁸ 《公平惯例法》后来被西北地区《人权法》取代，⁹ 该法同样规定，在提供商品、服务、居所和设施方面禁止基于各种理由的歧视，同样旨在根据《公约》第二条(e)项，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。此外，缔约国的联邦法律《加拿大人权法》明确禁止基于种族、民族或种族出身、肤色、宗教、年龄、性别、性取向、婚姻状况、家庭状况、残疾和罪行被赦免等被禁止的歧视理由为由，禁止他人使用居住设施。

8.11 缔约国注意到，委员会在 2010 年 11 月 25 日关于提交人的来文可否受理的《决定》中，提及提交人关于遭受其伴侣家庭暴力的指控，并因此注意到委员会关于暴力侵害妇女的第 19 号一般性建议。缔约国指出，提交人本身在来文中

⁷ 缔约国提及《加拿大权利和自由宪章》第 7、第 8 和第 15 节；1982 年《宪法法案》第 24 和 52 节的补救条款，《加拿大权利法案》第 1 节(a)。

⁸ 《公平惯例法》第 4 节(2004 年 7 月 1 日废止)规定如下：

4. (1) 任何人不得因另一人的种族、信仰、肤色、性别、婚姻状况、国籍、祖籍、出生地、残疾、年龄或家庭状况，或因另一人被赦免罪行，而拒绝在任何地方为其提供习惯上为公众提供的居住设施、服务或设施。
- (2) 任何人不得直接或间接
 - (a) 拒绝任何个人或一类人使用包括独立成套的居住单元的任何建筑中的任何公寓，或
 - (b) 以种族、信仰、肤色、性别、婚姻状况、国籍、祖籍、出生地、残疾、年龄或家庭状况为由，或因为其被赦免罪行，在使用包括成套独立居住单元的建筑物中的任何公寓的条款或条件方面对其加以歧视。

⁹ 缔约国提及《西北地区人权法》第 11 节和第 12 节。

并未提出任何指控，声称对她歧视的理由是缔约国的机关未能确保其机构恪尽职守，保护提交人免受家庭暴力，包括其伴侣实施的暴力，此外，她也没有指控这些机构没有对暴力行为进行调查或惩处，或因此提供赔偿。缔约国还指出，没有任何证据表明提交人在对其伴侣提出国内起诉之前向相关机关告知她遭受其伴侣的暴力，在那种情况下，指控应由民事法院审理作出决定。缔约国坚持认为，该国实际根据《公约》履行了恪尽职责、普遍防止暴力行为的义务，在注意到个人暴力侵害妇女的行为时，该国政府恪尽职责，对这类行为进行调查和惩处。

8.12 缔约国随后参照委员会的判例¹⁰对本案的情况作了分析，其结论认为，与这些案件不同，加拿大的相关机关无从知晓提交人面临危险，因为她没有向国内法院提出起诉。缔约国还指出“提交人国内诉讼的案件程序与 *Vertido* 诉菲律宾这一来文所述案件程序之间的鲜明差异”，¹¹ 认为与 *Vertido* 一案的情况不同，没有证据证明，本案提交人国内诉讼的相关延误是由于法院系统没有以公正、公平、及时和快速的方式处理其起诉。缔约国还描述了该国为保护家庭暴力受害人采取的立法和政策措施。

8.13 有关提交人称缔约国违反《公约》第十四条第 2 款(h)项的指控，缔约国指出，提交人没有代表广大妇女、广大农村妇女或生活在西北地区 *Rae-Edzo* 特定地区妇女的资格。缔约国认为，没有证据表明缔约国的机关违反《公约》第十四条第 2 款(h)项，以不公平和歧视的方式适用与住房相关的政策或程序。提交人没有提出任何证据，证明将她从“租赁合同”中除名的动机是缔约国的相关机构未能避免采取歧视广大妇女，尤其是歧视农村地区妇女的任何行为或做法，或缔约国的机关未能确保西北地区政府机构不采取歧视这类妇女的任何这类行为或做法，或证明该结果是以上情况的附加产物。缔约国认为，提交人的这一指控未得到证实，提交人未能证明存在违反《公约》第十四条第 2 款(h)项的情况。

8.14 缔约国还指出，上文中对提交人有关《公约》第二条(e)项的指控作出回应时列举的许多宪法保护和立法措施，也可用于说明该国按照《公约》第十四条第 2 款(h)项的要求，制定了适当措施，以消除对农村妇女的歧视，进而保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠，以及确保妇女享有适足生活条件的平等权利。缔约国还介绍了为满足妇女的住房需要制定的政策和方案。

8.15 至于提交人有关《公约》第十五条第 4 款的指控，缔约国参照委员会第 21 号一般性建议，对《公约》这一条是否适用提出质疑。缔约国还指出，提交人没有提出任何证据，证明她在选择打算生活的居住地(“国家”)方面受到阻碍，得不到与男子平等的待遇，或证明她选择居住地的自由受到相关机关直接或间接歧视行为的限制。缔约国承认，提交人获得位于 *Rae-Edzo* 的涉案房产在法律上已不可能，因为在她被“租赁合同”文件除名后的几年中，该房产已被其他人合法

¹⁰ 缔约国提及委员会在第 5/2005 号来文 *Goekce* 诉奥地利一案中，于 2007 年 8 月 6 日通过意见，和在第 6/2005 号来文 *Yildirim* 诉奥地利中，于 2007 年 8 月 6 日通过的意见。

¹¹ 见第 18/2008 号来文 *Vertido* 诉菲律宾，2010 年 7 月 16 日通过的意见。

占有，但缔约国指出，已采取了各种积极步骤改善提交人的处境，使之能够重新在 Rae-Edzo 社区居住，从而尊重她与该社区所在土地之间特殊的情感联系。¹² 缔约国指出，提交人目前居住的住房是由 North Slave 住房公司提供的，而且自 2006 年以来一直生活在该住房公司提供的住房中。缔约国指出，事实无法证明提交人被剥夺《公约》第十五条第 4 款要求的选择住所和居住地的机会，因此认为，提交人未能证明存在违反《公约》第十五条第 4 款的情况。

8.16 对于提交人有关《公约》第十六条第 1 款(h)项的指控，缔约国指出，提交人没有指明在财产的所有、取得、经营、管理和享有方面歧视已婚或未婚妇女的任何财产法或习俗，尤其是阻止她所有、取得、经营、管理或享有位于 Rae-Edzo 的房产的任何歧视做法或法律，或相关机关在将她从上述房产“租赁合同”文件中除名时存在任何歧视行为。缔约国重申其意见，即提交人未提出任何证据证实其案件中存在歧视情况，来文涉及提交人及其伴侣之间的个人争端，及其伴侣为了增进个人利益实施欺诈和/或滥用职权的行为。缔约国还指出，以上述及的《宪法》保护和立法措施以及任何适用的与家庭相关的法律，其目的都是为了确保在与婚姻和家庭关系相关的所有事务中消除对妇女的歧视，以及根据《公约》第十六条第 1 款(h)项，确保配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有和处置方面具有相同的权利。¹³ 缔约国因此认为，提交人未能证明存在违反《公约》第十六条第 1 款(h)项的情况。

双方提出的进一步意见

9.1 2011 年 10 月 26 日，提交人提出了她没有接受另行安排住房的理由，她的住所和财产被非法剥夺，是她的伴侣与当地住房机关相互勾结的直接后果，因为其伴侣是该机构委员会及西北地区住房公司的成员，这些机构应他的要求，在未得到正当授权的情况下即将提交人从“租赁合同”中除名。她指出，她的普通法关系被其伴侣和法律系统错误地界定为“寄宿”关系。在她躲入受虐妇女庇护所后，她的律师告诉她，她已从自己的家中被驱逐，如果她再踏入该房产，则可能面临刑事指控和逮捕。她和她的三名子女因此若干年无家可归，她长期被迫与子女分居两地，她获得和维持就业的能力也受到驱逐的影响。

9.2 提交人指出，作为交换，西北地区住房公司建议以一套面积相当于单间公寓的一居室连体房取代其三居室私有住房，连体房为租赁。她已有三个十几岁的子女，而且正怀着第四个孩子，因此认为这一建议既不公平也不合理。她认为住房公司提出这一建议并非出于善意，因为该住房公司也参与了夺走她的住房的行动。她感到担心的是，就算她和三个子女搬进租来的单元，他们也会拿出另外的限制规定再将她驱逐出去，例如有关对单间公寓居住的家庭人口的限制。提交人

¹² 缔约国提及在提交人向委员会提交来文之前若干年间向提交人提供的各种其他住房选择，以及西北地区目前提供的各种住房方案和选择。

¹³ 缔约国以西北地区的《家庭法法案》为例，该法列举了有关已婚和普通法配偶在分居前后的权利和责任的法则，还对配偶的赡养费 and 如何分割财产作了规定。

称，她是一名土著妇女，拥有自己的家园并根据条约享有对土地和住房的权利，她在购买住所时选择了居住地，她希望自己的住所为不断扩大的家庭提供安全和足够的空间，但西北地区住房公司没有做到这一点。此外，North Slave 住房公司向她告知，如果她愿意的话也可以申请购买住房，但她两次提交的申请都因其收入不符合成为业主的标准而被否决。

9.3 提交人还指出，处理这一案件旷日持久，在 1995 年至 2005 年期间，她只抱有一个目标，即收回自己的住所和物品，但在法律程序的各个阶段，都有人告诉她无法实现这一目标。她认为，她的投诉案件之所以无法达成解决办法，是因为为她的案件指派的律师以及西北地区法律服务委员会的官员对她的歧视。作为一名土著人，她遭受了种族主义，作为妇女，她遭受了性别歧视。歧视的这两个方面导致一种行为模式，这种行为模式说得好听是欺侮，说得不好听则是虐待。她因住所被夺走而遭遇贫困、失业、被迫搬迁和无家可归，这些因素也在其中产生了一定的影响，因为她没有经济能力负担自己挑选的律师，有时她都负担不起西北地区法律服务委员会为了向她提供服务要求她提供的捐款。她认为，无法达成解决办法的原因之一，是她在 10 年当中被指派了若干名律师。无法达成解决办法也是这些律师的行为或无所作为的直接后果。大多数律师不“听”她的指示，反而对她发出指示，并在她对他们的立场表示质疑时威胁撤出案件；有些律师在她不知道或不同意的情况下代表她行事。她无法选择自己的律师，而西北地区法律服务委员会也没有对该机构为提交人指派的律师问责。提交人列举了很多事例，说明指定作为她当然代理的律师行为失当，提交人认为，她的案件之所以败诉，是因为她自己不具备诉诸法律的专门知识，又没有获得适当的法律代理。

9.4 就提交人希望从缔约国获得的补救而言，提交人描述了失去住所导致她与其家人被迫经历的艰辛。提交人声明，如果能就发生的损害得到赔偿，她将非常感激，但她无法“对我们因失去住所而忍受的极为恶劣的待遇贴上价格标签”。此外，她声明，可能使其处境有所改善的补救办法包括：得到一套三居室的住房；对西北区政府，包括西北地区住房公司和西北地区法律服务委员会进行谴责，列出它们的非法和歧视行为；承诺由法律系统提供培训，并雇用更多的土著人；为她报销在 10 年中支付的全部法律费用。

9.5 2011 年 12 月 22 日，缔约国重申其对来文案情的主要意见。

审议案情

10.1 委员会按照《任择议定书》第 7 条第 1 款的规定，根据提交人和缔约国提供的所有资料审议了来文。

10.2 就本案而言，委员会注意到，提交人被从“租赁合同”中除名，使得其不属于土著社区一员的伴侣成为房产唯一的所有人；由于提交人伴侣涉嫌欺诈的行为，提交人失去了对涉案住房享有的份额；如果没有西北地区住房公司的作为或不作为，这一改变是不可能发生的；西北地区住房公司是缔约国的一个机构；提交人的伴侣当时是住房管理局委员会的主任之一，因此占据着一个权力岗位；尽

管提交人作为 Rae-Edzo 社区成员，是合格的权利持有人，但住房公司甚至没有向她告知废除其财产权的情况。这些事实表明，提交人的财产权因一个公共机构与其伴侣共同实施的行为而受到损害。委员会还注意到，提交人后来因其伴侣更换门锁和迫使她搬迁而无法进入自己的住所，原因是她试图逃离其伴侣的虐待，向受虐妇女庇护所寻求保护。委员会还注意到，法律援助委员会为提交人指派的律师建议提交人满足其伴侣对她提出的搬迁要求，而没有对这一要求的有效性提出质疑。委员会认为，上述事实结合在一起，导致提交人受到《公约》第一条定义的间接歧视。委员会认为，提交人在对其伴侣提出第一次起诉时，对其作为家庭暴力的土著妇女受害者的事实作了强调，并在投诉案件中明确表明了这一点，并强调这种暴力行为妨碍了提交人行使其财产权。委员会在第 28 号一般性建议中指出，相互交错的现象是理解《公约》第二条所载缔约国一般性义务范围的一个基本概念。以性和性别为由对妇女的歧视与影响妇女的一些其他因素密切相关，如种族、族裔、宗教或信仰、健康状况、地位、年龄、阶级、种姓、性取向和性别认同等。缔约国必须从法律上承认这些交叉形式的歧视及其对相关妇女的综合负面影响，并禁止这类歧视(第 18 段)。因此，委员会认为，发生了对提交人交错形式的歧视行为。

10.3 关于提交人称她在《公约》第二条(d)和(e)项之下的权利受到侵犯的指控，委员会回顾，上述条款要求缔约国确保政府当局和公共机构不采取任何歧视妇女的行为或做法，并采取一切适当措施，消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。《公约》第二条(d)项规定，缔约国不仅有义务不采取任何直接和间接歧视妇女的行为或做法，而且必须确保废除任何导致歧视效果或结果的法律、政策或行动。¹⁴ 此外，《公约》第二条(e)项要求缔约国采取措施，确保真正实现消除对妇女的歧视，包括制定措施，使妇女能够对侵犯其《公约》权利的情况提出起诉及获得有效救济。¹⁵ 由于提交人是一名处于弱势地位的土著妇女，缔约国有义务确保采取有效措施消除跨部门歧视。

10.4 委员会注意到，缔约国指出，当西北地区住房公司注意到提交人从“租赁合同”中除名后，为改善提交人的处境作出了若干努力，包括向提交人提供位于该社区的其他房屋或经济赔偿，但这些建议都遭到提交人拒绝。委员会还注意到，缔约国称，就解决办法开展谈判时，西北地区住房公司已不再是涉案房产的登记所有者，因此无法给予提交人该房产的半数权益。然而，委员会也注意到：在将提交人从“租赁合同”中除名，并将提交人的权益份额转予其伴侣时，西北地区住房公司是涉案房产的管理机构，根据该公司自己的规则，它一开始就没有从事这一行为的资格；¹⁶ 提出向提交人提供的住所为租赁，没有所有权，面积小于其被驱逐的住所，此外，据提交人称，提出的经济赔偿不足以为她及其子女提供适当的住所。委员会还注意到，住房公司直到 1996 年 8 月才第一次提出解

¹⁴ 见委员会第 28 号一般性建议，第 35 段。

¹⁵ 同上，第 36 段。

¹⁶ 见缔约国提交的“西北地区住房公司程序指令——北部地区租购方案”，第 6.7 段。

决建议，当时提交人已被从自己的住所驱逐出去三年。委员会认为，缔约国未能确保其机构提供有效的法律保护，遵守“销售和购买协议书”，也没有宣布未列入提交人姓名的“租赁合同”无效。

10.5 委员会又注意到，提交人曾受到指派给她的法律援助律师的压力，要她寻求金钱赔偿而不是收回房产，因而不得不多次更换律师，在家庭暴力申诉和有关房产的法律诉讼这两方面都受到严重的区别对待。委员会提及其第 28 号一般性建议并回顾，根据《公约》第二条(e)项，缔约国有义务采取措施确保男女平等，包括采取措施确保妇女能够获得有效补救(第 36 段)。因此，委员会认为，提交人根据《公约》第二条(d)和(e)项享有的权利受到侵犯。

10.6 关于提交人指控缔约国违反《公约》第十四条第 2 款(h)项和第十五条第 4 款，委员会注意到，委员会收到的资料未表明她遭受的歧视行为与她来自农村地区相关，也未表明她不得居住在加拿大西北地区 Rae-Edzo 社区的另一房产。因此，委员会认为，现有事实并未表明存在违反《公约》第十四条第 2 款(h)项和第十五条第 4 款的情况。

10.7 关于提交人涉及《公约》第十六条第 1 款(h)项的指控，委员会注意到，缔约国表示，提交人未指出有任何财产法或习俗歧视已婚或未婚妇女，未指出有任何歧视性做法或法律干扰了她对具体的 Rae-Edzo 房产的拥有、取得、管理、安排或享用，也未指出在她最终从关于该房产的“租赁合同”中除名一事上有关部门有任何歧视性行为。然而委员会注意到，尽管正式的资格标准无此规定，但 Rae-Edzo 住房管理局的一名租户关系工作人员告诉提交人说，如果申请表上增列提交人的姓名，其伴侣的住房申请就会得到考虑。委员会还注意到，提交人是家庭暴力受害者，而且缔约国对这一事实也从未提出过质疑；其伴侣曾试图不让她工作，从而限制她过独立经济生活的能力；提交人在为逃离家庭暴力而向受虐妇女庇护所寻求保护之时却被赶出家门。委员会又注意到，根据缔约国自己的陈述，在确定是否符合“北部地区租购方案”的资格标准时，计入了提交人及其伴侣两人的收入，但当她从“租赁合同”中除名之时，西北地区住房公司却未考虑到她的贡献，甚至没有将除名一事通知她。上述事实结合在一起，表明存在违反《公约》第十六条第 1 款(h)项的情况。

11. 根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款行事，并参照上述各方面的考虑，委员会认为，缔约国未履行与《公约》第一条一并解读的第二条(d)和(e)项和第十六条第 1 款(h)项所载义务，侵犯了提交人依据这些条款享有的权利，并向缔约国提出如下建议：

(a) 关于来文提交人

(一) 向提交人提供与其被剥夺的房产在质量、位置和大小上相称的房产；

(二) 向提交人提供与其权利被侵犯的严重程度相称的物质损害和精神损害适当金钱赔偿。

(b) 一般而言

(一) 征聘和培训更多土著妇女为其社区的其他妇女提供法律援助，包括家庭暴力和财产权方面的法律援助；

(二) 审查其法律援助制度，以确保遭受家庭暴力的土著妇女能够有效诉诸司法。

12. 根据《任择议定书》第 7 条第 4 款，缔约国应对委员会的意见及其建议给予应有的考虑，并在 6 个月内向委员会提交一份书面答复，说明采取行动落实委员会的意见和建议的情况。还请缔约国公布和广泛散发委员会的意见和建议，使之达到社会所有相关各界和部门。

[通过时有阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文本，其中英文本为原文。]

附录

委员会委员帕特希亚·舒尔茨女士的个人意见(反对)

1.1 2010年，当委员会作出关于这项申诉可以受理的决定时，我还不是委员会委员，但我参加了2012年2月28日作出决定之前的一系列讨论，因此有权发表我个人对案件是否可以受理和案情的意见。在很多方面，我不同意委员会在这两个方面采取的立场。

1.2 我认为，根据《公约任择议定书》第四条第1款，因为没有用尽国内补救办法，应裁定来文不可受理，有可能还可以根据第四条第2款，因明显证据不足而不予受理。尽管如此，在裁定可以受理之后，来文本应根据案情予以驳回，因为指称对提交人的歧视，或在加拿大对妇女的歧视，包括对土著妇女、农村妇女、在Rae-Edzo社区生活的妇女和家庭暴力受害妇女的歧视，都没有提出任何证据。我还愿指出，根据《任择议定书》第二条的规定，提交人并没有资格代表这些妇女群体提出来文。

可否受理问题

2.1 我同意委员会的观点，根据《任择议定书》第四条第2款(e)项，就属时理由而言来文可予受理。然而，我认为，缔约国也认为，提交人没有用尽国内补救办法，根据《任择议定书》第四条第1款，她的来文不可受理。提交人在向司法机关提出的三次起诉中，没有充分利用所有可用的法律程序，也没有在这些法律诉讼中要求法庭复查其申诉的案情，她是被告所犯一个或多个歧视行为受害人的指称，包括本案中两个国家住房管理机构和法律援助部门，以及法院指定的她的辩护律师。直到她向委员会提出来文，我认为提交人才第一次指称她是有关机构、法律援助服务处和法庭为她指定的辩护律师，这些方面的性别和种族主义的受害人。因此，加拿大法院也无从考虑她受到一种或多种形式歧视的指称的详细情况，或者酌情根据该情况为她作出补偿。

2.2 提交人在1995年5月提起第一次民事诉讼。唯一的被告是她的前伴侣。她声称是暴力、侵占动产的受害人，并被从他们共同购买的家中驱逐。她要求对各种损害作出赔偿(见正文第2.7段)，并在陈述中表示，她的前伴侣在窃取住房上得到西北地区政府的纵容。W.S.(伴侣)在诉讼提出5个月之后，于1995年11月死亡。他死后，提交人没有再采取继续诉讼的行动，案子悬而未决直到2003年。

2.3 提交人在1996年3月提起第二次民事诉讼，她在起诉中点名的，有其前伴侣的房产代理、当时住在那所房子里的其前伴侣的朋友，和西北地区住房公司。提交人声称，公司允许W.S.以欺诈手段侵吞了她的那部分财产。只是在此时，西北地区住房公司才第一次得知提交人的状况和她对公司的要求。第二次起诉在

1998年7月作了修正，列入了以各种理由提出的对损失和利息的要求，和承认她拥有一半财产和租赁地的请求。

2.4 为了以某种另外的方式解决问题，而不是恢复提交人对第138号土地的一半所有权，向她提出了各种安排，如另谋住所或赔偿解决。具体而言，1999年5月向提交人提出给予15,000加元的经济赔偿，2001年又提出给予20,000加元的赔偿。提交人拒绝了这些提议，而是选择继续试图收回她那部分财产的所有权，但她没有重新启动在1996年提出并在1998年修正的第二次民事诉讼。那项诉讼一直没有结案，直到2003年。

2.5 W.S.的房产代理和西北地区住房公司分别在2003年6月3日和10日提出动议，以“未予起诉”为由撤销提交人的两项诉讼。10月27日，西北地区最高法院接受了撤销第一起诉讼的请求。提交人并没有对撤销她的第一起诉讼提出异议，尽管她对前伴侣的指控和提出的各种要求，尚未对有关案情进行审理。因此，加拿大法院并未得到机会审理提交人申诉的案情；提交人也没有为她受到歧视的申诉提供资料。然而，提交人确实在2003年11月3日向西北地区上诉法院提出申请，要求推翻西北地区最高法院因“未予起诉”而撤销她的第二次民事诉讼的决定。上诉法院驳回了她的请求，但没有提出书面理由。提交人没有就该项决定向加拿大最高法院提出上诉，也没有告知加拿大法院她没有或不能这样做的理由。现有的条约机构判例法显示，考虑到关于用尽国内补救办法这一要求的本意，除非有理由必须放弃，否则这项程序性规则不应当废弃。上诉法院没有为决定作出书面解释，不能作为一项理由。与委员会不同的是(正文第7.3段)，我不认为向加拿大最高法院提出上诉也不可能为提交人解决实际问题。即便该项补救最多只不过适当考虑到提交人在1996/1998和2003年期间未采取行动有关的一些程序问题，它仍有可能导致作出有利于提交人的决定。如果加拿大最高法院认为，如果提交人拖延了5年时间没有采取任何司法行动是有情有原的，例如因为提交人与其他当事方之间正在进行谈判，那么最高法院可将案件发回下级法院重新审查案情。由于没有向加拿大最高法院提出上诉，提交人排除了本委员会审议她的来文的可能性，因为她没有用尽可用的国内补救办法。我认为，根据《任择议定书》第一条第4款，这第一条理由就足以裁定来文不可受理。

2.6 虽然又提起了第三次法律诉讼，但并不能弥补提交人在第二次法律诉讼中没有用尽国内补救办法的事实。提交人没有采取有效行动，根据适用的程序规则，对法庭关于她第二次诉讼的决定提出抗辩。因此，我认为，她不能拿第三次诉讼——与第二次诉讼的目的相同——反驳她在第二次法律行动中没用尽国内补救办法的论点，因为那样做将使用尽国内补救办法的要求失去意义，而委员会曾一再强调该项要求。¹⁷ 提交人在第三次法律行动中也没有用尽国内补救办法。实际上，在2004年11月16日提起的第三次诉讼中，也即第二次诉讼之后8年，指名的对象仍然是她前伴侣的房产代理，又加上了第138号地块新的所有人，其

¹⁷ 第10/2005来文，N.S.F.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国，第7.3段；第17/2007号来文，Zheng诉荷兰，第7.3段。

前伴侣的房产代理将该财产卖给了此人。与第二次诉讼的情况一样，在第三次诉讼中，提交人要求得到对其财产权的承认。第三次诉讼中既没有点名西北地区住房公司，也没有指名加拿大任何其他机关。与头两次诉讼的情况一样，这第三次法律行动也得出任何因为她是一位妇女、一位土著妇女，或生活在加拿大该地区的妇女，而受到任何加拿大当局歧视的根据。因此，这第三次诉讼可以看作是提交人采用的一种手段，弥补她没有对北方地区上诉法院撤销她的第二次诉讼向加拿大最高法院提出上诉的失误。审理第三次诉讼的法官裁定，由于头两次诉讼没有审理案情的实质问题，提交人有权提起第三次诉讼，不算被告所声称的滥用法律程序。2005年7月21日作出的那项决定，为审议提交人申诉的案情实质开了绿灯，之前没有那样做，是由于提交人在前两次法律行动中并没有采取必要步骤。然而，法官要求提交人支付第二次诉讼的法庭费用，并在60天内将第三次诉讼的费用保险金过账；否则将从案情登记册上将之勾销。提交人没有对该决定向西北地区上诉法院提出上诉。因此，我认为，提交人的第三次法律行动也没有用尽可以利用的国内补救办法，她也没有提出任何可以使她免除这项义务的情况。经济困难，或者对向上诉法院提出请求的结果持有疑虑，都不能免除她用尽国内补救办法的义务。¹⁸

2.7 此外，在第二或第三次诉讼中，都不能说补救措施被无理拖延，因此，这一点也不能作为论据，免除提交人用尽国内补救办法的义务。

案情

3.1 我不同意委员会在第10.2至第10.4段中对本案事实的记述，以及在这个基础上作出的结论。在提交人提起的三次法庭诉讼中，没有任何一次审理过提交人申诉案情的实质，她也未能在任何情况下在这几次诉讼中对她指称被告所犯的歧视行为提出任何证据，包括其中提到的两个国家住房管理机构、法律援助服务处，和法庭指派的律师。在这三次民事诉讼中，基于性别、婚姻状况、文化遗产、居住地或任何其他理由的歧视，从未出现在提交人在其本人的案件中提出的申诉中。第二次诉讼是唯一一次点名一个加拿大政府机关的诉讼(西北地区住房公司)；在其他两次诉讼中，所有被告都是私人当事方(W.S.、他的房产代理，和从该房产代理购买第138号土地的当事方)。在这份书面意见的开头我曾经指出，我认为，根据《任择议定书》第二条的规定，提交人没有资格代表她所讲到的那些妇女群体提交来文。我还要在这里补充说明，她提出了一些一般性的陈述，但没有对她所提到的各类妇女群体所受的歧视行为提出任何证据，而缔约国则对提交人所作的每一项一般性陈述作出了具体的反驳。

3.2 我认为，本案起源于提交人和她的前伴侣 W.S.两人之间的一个问题，W.S.看来是利用了、甚至是滥用了他在 Rae-Edzo 住房管理局董事会成员的权力地位，在1992年2月提出要求，并在1993年6月成功地让西北地区住房公司从证明共同拥有第138号土地的租赁合同中删去了提交人的名字。很有可能 W.S.采

¹⁸ 可参见人权事务委员会第397/1990号来文，P.S.和T.S.诉丹麦，第5.4段。

用欺诈手段，将提交人的名字从文件中去除，而他并不符合在 Rae-Edzo 拥有房产的任何资格条件。此事的发生情况没有经过调查，W.S.以及西北地区住房公司的一位或多位雇员是否犯有必须受到惩罚的犯罪行为，仍然是个疑问。相应案卷失踪的有关事实也没有得到查明。

3.3 我尤其不能同意委员会对于提交人在她的前伴侣手中遭受暴力得出的结论。1993年6月，当西北地区住房公司将第138号土地划归W.S.作为单独的产权持有人时——不管是由于错误、疏忽，还是合谋欺诈，在此之前还是由提交人和她的前伴侣共同所有——西北地区住房公司并不了解提交人与W.S.关系上出现的困难，更具体地说，如果来文中的说法可以叫人相信的话，从未被告知提交人是暴力、威胁、不断受到性虐待和恐吓的受害人，而且不能外出就业，该公司直到1996年，即提交人提起第二次诉讼时，才知道提交人的状况。在那之前，在提交人于1995年5月提起第一次诉讼时，W.S.是唯一被告。因此，经过1995和1996/1998-2003年提起的两次民事诉讼(但没有跟进)，加拿大当局才得知提交人对其前伙伴所犯暴力的指控。因此，我认为，不能指控缔约国在本案中没有行使适当注意的义务。

3.4 我也不赞成委员会在正文10.4段中表达的意见，说缔约国没有确保其机构为提交人提供法律保护。西北地区住房公司在1996年了解到提交人的这种情况后，没有立即对提交人的名字被从合同中除掉的情况展开调查，显然令人感到意外。至少这显示了该住房机关在执行自己的产权分配规定方面存在无法解释的漏洞，但提交人没有表明这个漏洞即是对她的歧视。一项失误，甚至是一个欺诈行为，导致提交人的名字被从租赁合同中去除，又没有进行适当监督，以及在可能的情况下纠正相应文件中的错误，这些问题本身并不构成对提交人的歧视。提交人也没有向加拿大法庭提出这个论点，证明发生了歧视。此外，西北地区住房公司和W.S.的房产代理还曾多次尽可能纠正由于失去她的产权而对提交人造成的伤害。我同意缔约国的观点，提交人没有证明向她提出的方案不是真心诚意的，或者没有一项是充分的。具体而言，1999年和2001年提出的金钱赔偿(分别为15,000加元和20,000万加元)，看来相当于提交人被剥夺财产的价值，因为第138号地块最终被房产代理以30,000加元出售。

3.5 我没有得出委员会在正文第10.5段中得到的同样的结论，关于提交人在维护本人利益方面所遇到的各种困难，她认为这导致了她在《公约》第二条(d)和(e)项中的权利受到侵犯。我不赞同委员会的意见，对她的案件多次安排了不同的律师，是对提交人的歧视，尤其是在她对婚姻暴力的投诉案件中。提交人在1995年5月提起第一次诉讼，她的前伴侣5个月后死于癌症。我无法理解改换指派给她的案件的律师，如何对提交人造成伤害，因为头两次诉讼，以及对其中第二次诉讼的修正，都是由同一位律师处理的，从1995年到1998年都是她的代理人。据案卷记载，5位律师经手过她的案件。这些改变在她的财产权问题上有可能对她的案件造成损害，这是完全可能的，但这并不一定意味着她受到歧视。我不认为从案卷的内容上可以得出结论，提交人的律师建议她接受金钱赔偿的和解办法，而不寻求收回第138号土地她的那部分所有权，是对她的歧视。无论如

何，在达到某一个时间点之后，看来要想收回这些权利，必然会在法律上遇到相当大的问题(因为产权的凭证已经易手)，因此建议提交人接受金钱赔偿的和解办法，也不能算作歧视，而是在对当时的情况作出现实的评估之后提出的建议，尽管这对提交人而言肯定是一个痛苦的现实。本案持续了 10 年。向提交人提供了法律援助，使她能够对 W.S.的房产代理和西北地区住房公司提起诉讼和进行谈判。当她想 2003 年提出上诉时，没有再为她提供法律援助，但她成功地争回了法律援助，并被指派了一名律师。缔约国举出了一些客观理由，说明为什么提交人不得不与 5 位律师合作：一人离开了该地区，一人离开了政府的法律服务机构，而另一人决定辞去作为提交人律师的职务。该辞职显然不是有可能造成歧视影响的一种形式的压力——那当然是不能接受——因为那位律师是在 2002 年她拒绝接受 20,000 万加元赔偿之后作出的决定，赔偿的数额显然正是其财产的价值。提交人在第三次诉讼期间也得到了法律援助，并通过这一援助要求得到她在第二次诉讼期间没有得到的东西，尽管她在第二次诉讼期间没有用尽所有可用的补救办法。

3.6 我注意到，审理第三次诉讼的法官裁定，由于头两次诉讼没有审议案情，提交人有权提起新的诉讼，因此并不构成被告所声称的滥用法律程序。这项决定是在 2005 年 7 月 21 日作出的，为审议提交人申诉的事由开放了绿灯，由于提交人在前两次法律行动中并没有采取必要步骤，所以一直没有得到审议。决定还为提交人提供了一次机会，将她在来文中指称的歧视问题列入指控。那位法官还指令她支付前两次诉讼的法庭费用，和缴纳新诉讼费用的保证金。西北地区最高法院关于采取第三次法律行动必须以提交人支付前两次诉讼的法庭费用和缴纳第三次诉讼费用的保证金为条件的决定，以及规定 60 天限期付款，显然都不构成歧视。提交人没有支付前两次诉讼的法庭费用，考虑到早先法律行动的实际情况，要求支付之前的法律费用和缴纳新诉讼费的保证金并非无理要求。考虑到这些事实，我认为指责缔约国没有给予提交人维护其权利的机会是没有道理的。

3.7 尽管提交人对在这些年里向她提供的法律援助的质量提出质疑，但显然只是在来文中她才第一次指称她受到律师和法律援助处的歧视。因此，与委员会相反，我认为，提交人是在没有歧视的基础上获得法律援助的。我并不排除有关法律服务的质量有可能不尽如人意。然而，根据现有的判例法，诉讼人(这是他们的不幸)必须为他们的律师所犯的错误承担责任。¹⁹

3.8 我赞成委员会在其意见的最后在第 10.6 段中作出的结论，不存在违反《公约》第十四条第 2 款(h)项或第十五条第 4 款的问题。与委员会在意见的 10.7 段中提出的意见相反，我不认为根据《公约》第十六条第 1 款(h)项的规定，缔约国犯有歧视行为。提交人似乎确实是家庭暴力的受害人，她获得有收入就业的能力受到其伴侣的限制，也是完全可能的，但在引起本来文的事件发生时，即在将她的名字从租赁合同中去除时，加拿大的任何机构都不知道这一情况。上文在论

¹⁹ 人权事务委员会，第 1059/2002 号来文，Carvallo Villar 诉西班牙。

及第 10.2 至 10.4 段时指出，只是在提起第一次诉讼之后，其中 W.S. 是唯一的被告，司法机关才第一次得知提交人声称是家庭暴力的受害人。由于提交人没有跟进那一次法律行动，也没有跟进第二次法律行动，因此不能指责缔约国在本案中，以及一般而言在妇女受暴力行为之害的问题上，没有行使充分注意的义务。

3.9 我认为，在订立合同时将伴侣双方的收入作为考虑因素，也不能解释为侵犯提交人在第十六条第 1 款(h)项下的权利。如果不将前伴侣的收入考虑在内，提交人很可能无力购买第 138 号土地，因为她没有达到必要的收入水平。提交人在来文中的陈述证实了这一点，说她后来曾两次申请购买一所房屋，但由于收入过低而被拒绝，此外，并没有强迫提交人在申请上加上她前伴侣的名字，而只是告诉她，如果她那样做，她的申请可能得到批准。这显然是一个常识问题，他们二人共同生活，因此提供这方面的信息并不违反提交人在第十六条第 1 款(h)项下的权利。西北地区住房公司没有通知提交人她的名字被从合同中除名，也不能视为构成歧视。由于 W.S. 很可能使用了欺诈手段，将提交人的名字从合同中去除，因此也完全可以想象，他将不惜采用一切手段阻止她得知这个事实。另一方面，如果没有通知提交人一事不是西北地区住房公司的一位或数位雇员合谋的结果，而是一个失误或疏忽造成的，那也不能必然构成对性别的歧视。换句话说，一个对提交人肯定造成了严重后果的欺诈行为或失误，不一定就构成违反第十六条第 1 款(h)项的性别歧视行为。

4. 综上所述，我认为来文不可受理，理由是没有用尽国内补救办法，如果再从案情考虑，也因提交人没有提出证据证实其指称而应予以驳回。

帕特希亚·舒尔茨(签名)

[以法文提交。随后还将印发阿拉伯文、中文、英文、俄文和西班牙文本。]