

Exhibit: National Inquiry into Missing and
Murdered Indigenous Women and Girls

Location/Phase: Part 4: Closing Oral Subr

Witness: n/a

Submitted by: Jacqueline Hansen/Amnesty

Add'l info: P04 P02 P0201

Date: DEC 11 2018

Initials

I/D

Entered

63

4

Executive Summary: Oral Submission to the National Inquiry on Missing and Murdered Indigenous Women and Girls

Amnesty International Canada

Submitted 14 November 2018

Amnesty International is an international non-governmental organization with extensive experience in research and advocacy in the promotion of human rights and has long been an active civil society partner in research and advocacy addressing the national crisis of violence against First Nations, Inuit, and Métis women, girls, and two-spirit people.

Amnesty International's written submission contains information drawn from our research and participation as a Party to this Inquiry and lays out a set of recommendations we hope you will seriously consider as you prepare the Inquiry's final report. Following is a brief overview of a few key issues we have highlighted.

Recognizing the volume of testimony, and the plethora of recommendations before this Inquiry, we hope the guiding criteria for which recommendations to include in the final report will not be how many times a recommendation was made in testimony or written submissions. We hope and trust the key criteria will be which recommendations will best ensure that the human rights of Indigenous women, girls, and two-spirit people are respect, protected, and upheld.

Testimony before this Inquiry has confirmed what Amnesty International has experienced over two decades of advocating alongside Indigenous advocates—the knowledge and expertise on the root causes of violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people, and the solutions to prevent and address this violence and support survivors, exists within communities. This Inquiry has an historic opportunity to make recommendations to government to take a human rights-based approach by prioritizing investment in this expertise by committing to adequate, sustained funding to Indigenous women's organizations, frontline

service providers, and grassroots advocates to develop and carry out culturally-specific programming before allocating new funding to government and law enforcement. Any new funding for policing should proactively demonstrate how it will lead to reversing the pattern of over-policing and under-protection of Indigenous peoples in Canada, which has been a cross-cutting theme throughout much of the testimony before the Inquiry.

Recognizing the diversity of experiences that Indigenous women, girls, and two-spirit people have had with discrimination, marginalization, and violence, recommendations regarding policy and programming responses should take into account the need for a broad spectrum of initiatives and solutions to help meet the needs of all Indigenous women, girls, and two-spirit people. As has been said so many times in testimony before the Inquiry, people need programming that ‘meets us where we’re at.’

The federal government’s response to ending the national crisis of missing and murdered Indigenous women, girls, and two-spirit people has been piecemeal at best. The Inquiry has an opportunity to prioritize a recommendation for a comprehensive, whole of government, measurable response to the violence. Canada recognizes the importance of the international legal obligation to adopt a National Action Plan on gender-based violence as has promoted such plans internationally, while failing to adopt a plan domestically. The Inquiry should make recommend that the federal government, as a matter of urgent priority, to work with Indigenous women, representative organizations, and provincial and territorial officials to develop a comprehensive, measurable, well-resourced, time-bound National Action Plan to address all forms of violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people in Canada, including commitments to address the violence on the basis of the full realization of the rights of Indigenous peoples, as set out in international human rights law, including the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Amnesty International emphasizes the need for a **human rights-based approach** in order to fully address the scale and scope of violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people in Canada. A human rights-based response centers the needs, voices, and expertise of Indigenous women, girls, and two-spirit people as rights holders in order to fully address

systemic and root causes of the extreme and pervasive violence that they face. As noted by the Special Rapporteur on violence against women, gaps in incorporation and implementation of the human rights framework result in insufficient human rights-based approaches in law and policy, and in turn, insufficient services for those impacted by gender-based violence.

Amnesty International's research has demonstrated how violations of economic, social, and cultural rights are inextricably bound to the continued cycle of violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people and in fact perpetuate the cycle. Deep inequalities in living conditions and access to government services have pushed many Indigenous women, girls, and two-spirit people into situations that carry heightened risks of violence such as overcrowded housing, homelessness, and commercial sex. These same inequalities deny Indigenous women, girls, and two-spirit people access to necessary support and emergency services, such as shelters, preventing them from escaping violence.

At the same time, it is clear that some men—influenced by dehumanizing attitudes toward Indigenous peoples in general, and Indigenous women, girls, and two-spirit people in particular—target Indigenous women, girls, and two-spirit people for crimes of hatred and extreme violence. Failure to publicly condemn, investigate, and punish such acts normalizes violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people and encourages perpetrators to believe that they can act with impunity.

Intersectional discrimination lies at the heart of all these concerns. Amnesty International's research has highlighted how Indigenous women in Canada face discrimination on numerous fronts: from gender and Indigenous identity, to other socio-economic factors that compound this discrimination, such as poverty, ill-health, or involvement in commercial sex.

Amnesty International's case study on resource development in Northeast British Columbia, published in the report *Out of Sight, Out of Mind*, documented how the promotion of intensive resource development activities on the traditional territories of Indigenous peoples—often without the consent of affected communities or adequate consideration of human rights impacts—increases the risk of violence to Indigenous women, girls, and two-spirit people. This

compounding of risk results from numerous factors, but most directly from the dangerous pattern of anti-social behavior among transient workers, commonly referred to as “blowing off steam,” characterized by heavy drug and alcohol use during off-shift hours, frequently leading to violence. Additionally, resources and services for survivors of violence are limited by loss of lands necessary for culturally-based healing and wellness activities, as well as by the influx of large numbers of transient workers who severely strain local social and emergency services. Further, as high resource sector wages drive up the costs of local essentials such as food and housing, those without access to this income, which includes the majority of Indigenous women and girls, face increased food and housing insecurity, exacerbating their risk of exposure to violence.

The current regulatory framework for resource development projects in Canada does not adequately assess or mitigate these risks, and even proposed legislation such as Bill C-69, would not cover all projects, nor would it address all impacts, such as impacts that are assumed to be known and manageable, which are routinely excluded from review.

When measuring State compliance with rights obligations, the **human rights standard of “due diligence”** offers an essential assessment framework for ascertaining what constitutes effective rights fulfilment. Due diligence—the State responsibility to take every reasonable precaution to prevent human rights violations—has a specific characterization in the context of violence against women that is now so well-established and so widely accepted that it is considered a matter of customary international law.

The requirement of due diligence is even greater where, as in the case of Indigenous peoples in Canada, government actions have already harmed groups or individuals or put them in situations of heightened risk of further human rights violations. In decisions potentially affecting the rights of Indigenous peoples, governments in Canada need to take account of the lasting harm created by colonial policies and practices.

Accurate and comprehensive information on the rates of violence faced by Indigenous women, girls, and two-spirit people is essential to developing effective prevention strategies.

It is also essential to meeting the due diligence standard. Canada has failed to assemble adequate data as required by human rights law, which has hampered the effectiveness of policy planning and investigations. This lack of data has serious consequences for allocation of resources necessary to address the violence and hinders governments' ability to measure the impact of initiatives meant to combat violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people.

Effective, independent, civilian oversight is an indispensable part of policing in all circumstances and is all the more necessary in a context of well-established racial-bias that has denied Indigenous women, girls, and two-spirit people the protection they are owed. As has been confirmed in numerous public inquiries, the systemic racism that permeates Canadian society has also permeated Canadian police services, resulting in Indigenous peoples being denied equal protection of the law and creating a wide gulf of mistrust between police and Indigenous people in the communities they serve. Effective oversight is needed to bridge this divide, and to ensure survivors can safely report such crimes. Such mechanisms must be accessible to impacted individuals and communities.

Amnesty International supports the interim report of the National Inquiry in its call for the creation of a national taskforce able to re-examine and even reopen past investigations where there are reasons to believe that the death or disappearance of an Indigenous woman, girl, or two-spirit person has not been properly investigated, including cases where an Indigenous woman, girl, or two-spirit person died under suspicious circumstances.

Any comprehensive response to violence against Indigenous women, girls, and two-spirit people must **acknowledge and respect the spectrum of experiences with and views on commercial sex**. A human rights-based approach to state policies surrounding the commercial sex trade that is Charter compliant and meets Canada's international human rights obligations to protect the rights of sex workers would include repealing the Protection of Communities and Exploited Persons Act; and the application of existing criminal laws including laws regarding the sexual exploitation of children.

Sommaire : Observations orales présentées à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées

Amnistie internationale Canada

Présentées le 14 novembre 2018

Amnistie internationale est une organisation non gouvernementale ayant une vaste expérience en matière de recherche et de défense des droits relativement à la promotion des droits de la personne et est depuis longtemps une société civile active participant à la recherche et à la défense des droits pour lutter contre la crise nationale de la violence contre les femmes, les filles et les personnes bispirituelles inuites, métisses et des Premières nations.

Les observations écrites d'Amnistie internationale contiennent des renseignements tirés de nos recherches et de notre participation en tant que partie à la présente Enquête et elles énoncent un ensemble de recommandations que, nous l'espérons, vous examinerez sérieusement pendant que vous rédigerez le rapport final de l'Enquête. Voici un aperçu des quelques principales questions sur lesquelles nous avons mis l'accent.

Conscients de la quantité de témoignages et de la pléthore de recommandations présentés à l'Enquête, nous espérons que les critères d'orientation au sujet des recommandations à inclure dans le rapport final ne porteront pas sur le nombre de fois qu'une recommandation a été faite dans les témoignages ou dans les observations écrites. Nous espérons sincèrement que le principal critère visera les recommandations qui permettront le mieux de s'assurer que les droits de la personne des femmes, des filles et des personnes bispirituelles autochtones sont respectés et protégés.

Les témoignages devant la présente Enquête ont permis de confirmer ce qu'a vécu Amnistie internationale pendant deux décennies de défense des droits, avec les défenseurs des droits autochtones – soit que les connaissances et l'expertise sur les causes fondamentales de la violence contre les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones et les solutions visant à lutter contre cette violence et à la prévenir, ainsi qu'à appuyer les survivantes, existent au sein des collectivités. L'Enquête est une occasion historique de

formuler des recommandations au gouvernement pour qu'il adopte une approche fondée sur les droits de la personne en accordant la priorité à l'investissement dans cette expertise et en s'engageant à verser un financement adéquat et durable aux organisations, aux fournisseurs de services de première ligne et aux défenseurs locaux des droits des femmes autochtones pour élaborer et exécuter des programmes axés sur la culture avant d'affecter un nouveau financement au gouvernement et aux organismes d'application de la loi. Tout nouveau financement des services de police devrait démontrer de manière proactive la façon dont il permettra de renverser la tendance de la trop grande présence des services de police et d'une protection insuffisante des peuples autochtones au Canada, soit un thème récurrent dans bon nombre des témoignages devant la présente Enquête.

Reconnaissant la diversité des expériences des femmes, des filles et des personnes bispirituelles autochtones en matière de discrimination, de marginalisation et de violence, les recommandations concernant la réponse aux politiques et aux programmes devraient tenir compte de la nécessité d'un vaste spectre d'initiatives et de solutions qui permettent de répondre aux besoins de toutes les femmes, filles et personnes bispirituelles autochtones. Comme cela a été dit à maintes reprises dans les témoignages devant l'Enquête, les personnes ont besoin de programmes qui [Traduction] « répondent à nos besoins dans notre situation actuelle ».

L'intervention du gouvernement fédéral pour mettre fin à la crise nationale des femmes, des filles et des personnes bispirituelles autochtones disparues et assassinées a été, au mieux, fragmentaire. L'Enquête a l'occasion d'accorder la priorité à une recommandation visant une intervention exhaustive, pangouvernementale et mesurable à la violence. Le Canada reconnaît l'importance de l'obligation légale internationale d'adopter un plan d'action national axé sur la violence fondée sur le genre, comme en ont fait la promotion ces plans à l'échelle internationale, mais il a omis d'adopter un plan à l'échelle nationale. L'Enquête devrait recommander que le gouvernement fédéral, comme démarche prioritaire et urgente, collabore avec les femmes autochtones, les organisations de représentation et les fonctionnaires provinciaux et territoriaux en vue d'élaborer un plan d'action national exhaustif, mesurable, bénéficiant de ressources suffisantes et intégré à un calendrier pour lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, des filles et des personnes bispirituelles autochtones

au Canada, y compris les engagements de lutter contre la violence au motif de la réalisation complète des droits des peuples autochtones, conformément à ce qui est prévu en droit international en matière de droits de la personne, y compris la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Amnistie internationale met l'accent sur la nécessité d'une **approche fondée sur les droits de la personne** afin de réagir entièrement à l'ampleur et à la portée de la violence contre les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones au Canada. Une intervention fondée sur les droits de la personne est axée sur les besoins, les voix et l'expertise des femmes, des filles et des personnes bispirituelles autochtones en tant que détenteurs de droits afin de lutter entièrement contre les causes systémiques et fondamentales de la violence extrême et généralisée à laquelle elles font face. Comme l'a indiqué le rapporteur spécial en matière de violence contre les femmes, les lacunes dans l'intégration et la mise en œuvre du cadre des droits de la personne donnent lieu à des approches insuffisantes fondées sur les droits de la personne dans les domaines du droit et de la politique puis à des services insuffisants pour les personnes touchées par la violence fondée sur le genre.

Les recherches d'Amnistie internationale ont démontré comment les violations des droits économiques, sociaux et culturels sont inextricablement liées au cycle continu de violence contre les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones et qu'elles perpétuent en fait le cycle. De profondes inégalités dans les conditions de vie et l'accès aux services gouvernementaux ont poussé de nombreuses femmes, filles et personnes bispirituelles autochtones dans des situations qui comportent des risques accrus de violence, comme des logements surpeuplés, l'itinérance et le commerce du sexe. Ces inégalités privent les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones de l'accès au soutien et aux services d'urgence nécessaires, comme les refuges, et les empêchent d'échapper à la violence.

En même temps, il est clair que certains hommes – influencés par les attitudes déshumanisantes envers les peuples autochtones en général et les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones en particulier – assujettissent les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones à des crimes haineux et à de la violence extrême. Le défaut de condamner publiquement de tels actes, d'enquêter à leur sujet et de les punir normalise la violence contre les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones

et encourage les auteurs à croire qu'ils peuvent agir en toute impunité.

La discrimination intersectionnelle est au cœur de toutes ces préoccupations. Les recherches d'Amnistie internationale ont mis en évidence la façon dont les femmes autochtones au Canada sont confrontées à la discrimination fondée sur de nombreux aspects : du genre à l'identité autochtone, en passant par d'autres facteurs socioéconomiques qui compliquent davantage cette discrimination, comme la pauvreté, la maladie ou la participation au commerce du sexe.

L'étude de cas d'Amnistie internationale sur le développement des ressources dans le nord-est de la Colombie-Britannique, publiée dans le rapport *Out of Sight, Out of Mind*, consignait la façon dont la promotion d'activités intenses en matière de développement des ressources sur les territoires traditionnels des peuples autochtones – souvent sans le consentement des collectivités touchées ou considération adéquate des répercussions sur les droits de la personne – augmente le risque de violence pour les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones. Cette complication des risques découle de nombreux facteurs, mais plus directement de la tendance dangereuse du comportement anti social parmi les travailleurs temporaires, couramment appelés [Traduction] « se défouler », caractérisée par un usage abusif de drogues et d'alcool pendant les heures de repos, menant souvent à la violence. De plus, les ressources et les services pour les survivants de la violence sont limités par la perte des terres nécessaires pour les activités de guérison et de bien-être culturels, ainsi que par l'afflux du nombre important de travailleurs temporaires qui épuisent considérablement les services sociaux et d'urgence locaux. En outre, à mesure que les salaires élevés du secteur des ressources augmentent les coûts des éléments essentiels locaux, comme la nourriture et le logement, ceux qui n'ont pas accès à ce revenu, ce qui comprend la grande partie des femmes et des filles autochtones, font face à une insécurité élevée en ce qui concerne la nourriture et le logement, ce qui aggrave ainsi leur risque d'exposition à la violence.

Le cadre réglementaire actuel pour les projets de développement des ressources au Canada ne permet pas d'évaluer ou d'atténuer adéquatement ces risques, et même les projets de loi,

comme le projet de loi C-69, ne viseraient pas tous les projets et ne tiendraient pas compte de toutes les répercussions, comme les répercussions qui devraient être connues et gérables, lesquelles sont exclues systématiquement de l'examen.

Lorsque l'on évalue la conformité de l'État par rapport aux obligations concernant les droits, la **norme de « diligence raisonnable » en matière de droits de la personne** offre un cadre d'évaluation essentiel pour déterminer ce que constitue le respect efficace des droits. La diligence raisonnable – l'État est chargé de prendre toute précaution raisonnable pour prévenir les violations des droits de la personne – est qualifiée d'une manière précise dans le contexte de la violence contre les femmes qui est maintenant bien établie et largement acceptée au point qu'elle est considérée comme une question de droit international coutumier.

L'obligation de diligence raisonnable est encore plus importante lorsque, comme dans le cas des peuples autochtones au Canada, les mesures prises par le gouvernement ont déjà causé des préjudices à des groupes ou à des personnes ou qui les ont mis dans une situation où ils risquaient considérablement d'autres violations des droits de la personne. Dans les décisions qui pourraient toucher les droits des peuples autochtones, les gouvernements au Canada doivent tenir compte du préjudice permanent causé par les politiques et les pratiques coloniales.

Des **renseignements exacts et complets sur les taux de violence auxquels font face les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones** sont essentiels pour élaborer des stratégies de prévention efficaces.

Ils sont également essentiels pour répondre à la norme de diligence raisonnable. Le Canada n'a pas réussi à recueillir des données adéquates comme l'exigent les lois en matière de droits de la personne, ce qui a nui à l'efficacité de la planification des politiques et aux enquêtes. Ce manque de données a des conséquences sérieuses sur l'affectation des ressources nécessaires pour lutter contre la violence et nuit à la capacité du gouvernement d'évaluer l'incidence des initiatives visant à lutter contre la violence contre les femmes, les filles et les personnes bispirituelles autochtones.

La **surveillance efficace, indépendante et civile** constitue une composante indispensable des services de police dans toutes les circonstances et est d'autant plus nécessaire dans le contexte d'une partialité fondée sur la race bien établie qui a permis de refuser aux femmes, aux filles et aux personnes bispirituelles autochtones la protection à laquelle elles ont droit. Comme cela a été confirmé dans le cadre de nombreuses enquêtes publiques, le racisme systémique qui imprègne la société canadienne a également imprégné les services de police canadiens, faisant en sorte que les peuples autochtones sont privés d'une protection égale aux termes de la loi et créant une méfiance importante entre la police et les peuples autochtones dans les collectivités où ils fournissent des services. Une surveillance efficace est nécessaire pour combler cette division et pour s'assurer que les survivants puissent déclarer ces crimes en toute sécurité. Les personnes et les collectivités touchées doivent être en mesure d'accéder à de tels mécanismes.

Amnistie internationale appuie le rapport périodique de l'Enquête nationale relativement à sa demande de mettre sur pied un groupe de travail national en mesure de réexaminer et même de rouvrir les enquêtes antérieures lorsqu'il a des motifs de croire que le décès ou la disparition d'une femme, d'une fille ou d'une personne bispirituelle autochtone n'a pas fait l'objet d'une enquête appropriée, y compris les cas où une femme, une fille ou une personne bispirituelle autochtone est décédée dans des circonstances suspectes.

Toute intervention complète concernant la violence faite aux femmes, aux filles et aux personnes bispirituelles autochtones doit **reconnaître et respecter la gamme des expériences relativement au commerce du sexe et les points de vue à cet égard**. Une approche fondée sur les droits de la personne en matière de politiques de l'État concernant le commerce du sexe qui respecte la Charte et qui répond aux obligations internationales en matière de droits de la personne du Canada en vue de protéger les droits des travailleurs du sexe comprendrait l'abrogation de la *Loi sur la protection des collectivités et des personnes victimes d'exploitation* et l'application des lois pénales existantes, y compris les lois concernant l'exploitation sexuelle des enfants.