

加拿大
ICERD締約國報告
研究及彙整



目錄

壹、 歷次國家報告彙整及分析.....	3
一、 ICERD締約國概況.....	4
二、 架構圖示.....	5
1. 第十一次ICERD締約國報告：1992年11月05日.....	5
2. 第二十一至二十三次ICERD締約國報告：2016年05月13日.....	6
三、 分析說明.....	7
(一) 格式架構與脈絡分析.....	7
(二) 內文與重大議題分析.....	11
(三) 歷年消除種族歧視委員會結論性意見之綜合提議和建議.....	18
(四) 近年與種族歧視相關之時事重大議題.....	20
貳、 與我國國情分析比較.....	23
參、 小結.....	26
一、 特色.....	27
二、 待改進事項.....	27

壹、歷次國家報告彙整及分析

一、ICERD締約國概況

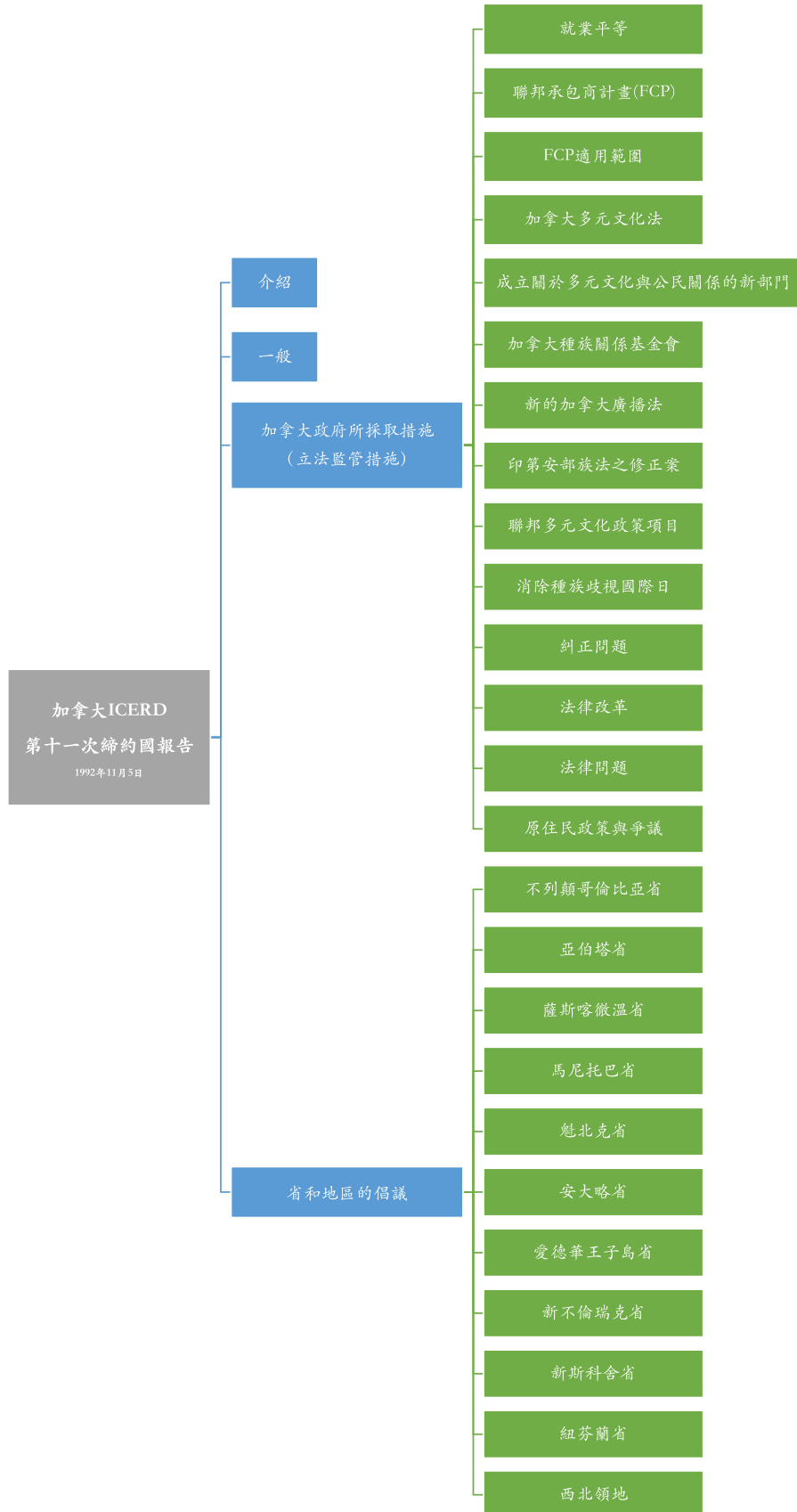
《消除一切形式種族歧視國際公約》係為聯合國大會於 1965 年 12 月 21 日開放簽署，並於 1969 年 01 月 04 日生效。

加拿大首次締約國報告之提出日為 1971 年 11 月 05 日，並於後續持續提出定期締約國報告，依序為 1974 年 02 月 14 日（第二次）、1976 年 03 月 23 日（第三次）、1978 年 12 月 01 日（第四次）、1980 年 10 月 27 日（第五次）、1983 年 01 月 04 日（第六次）、1985 年 08 月 27 日（第七次至第八次）、1988 年 08 月 12 日（第九次至第十次）；惟前開報告，均未能於聯合國人權條約機構數據庫取得電子檔。故下列首次分析，係為得於聯合國人權條約機構數據庫能取得最早締約國報告，即 1992 年 11 月 05 日（第十一次至第十二次）發佈之版本。

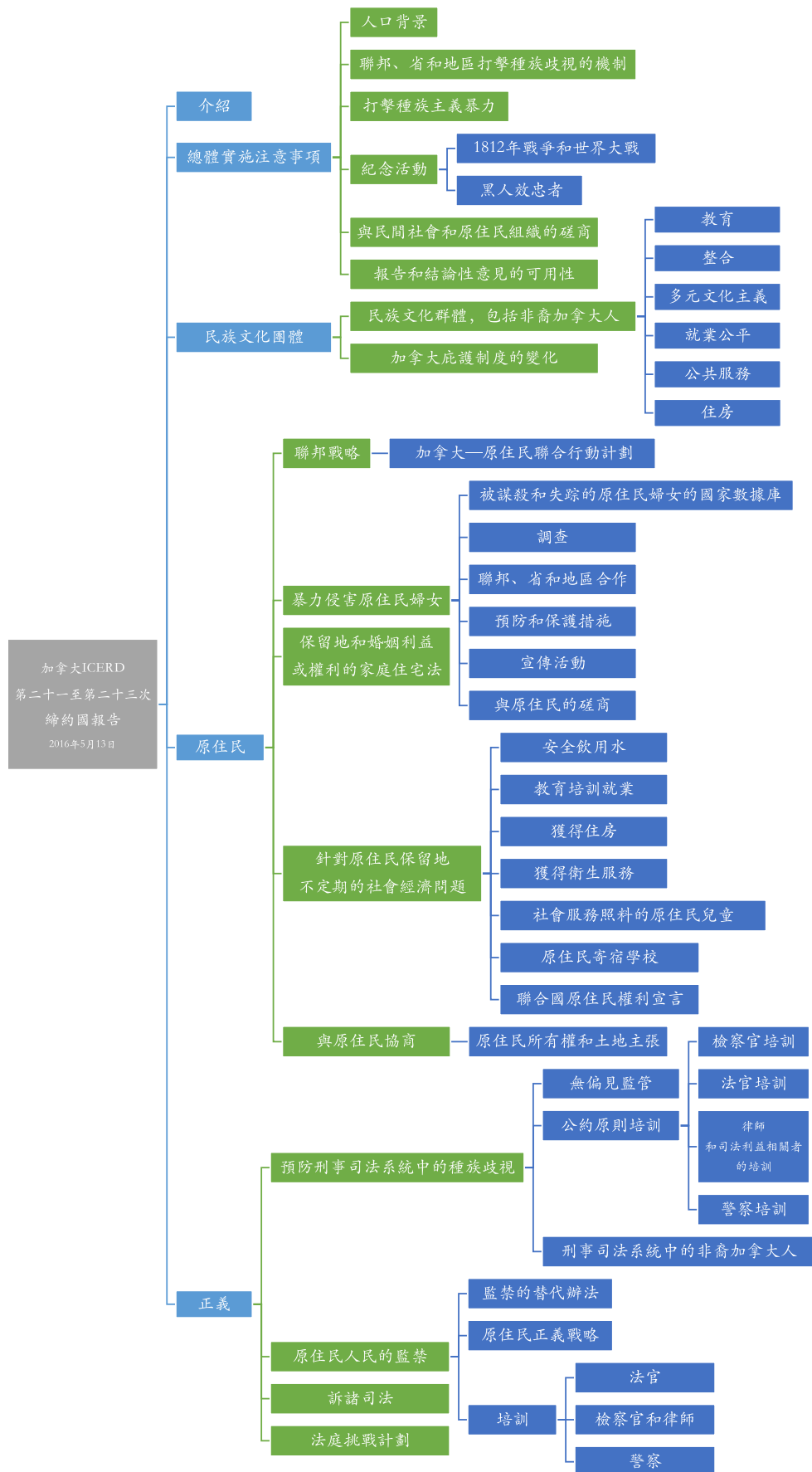
而自上述 1992 年 11 月 05 日締約國報告後，加拿大係分別再於 2001 年 03 月 16 日（第十三次至第十四次）、2003 年 09 月 23 日（第十五次至第十六次）、2006 年 02 月 03 日（第十七次至第十八次）、2011 年 01 月 28 日（第十九次至第二十次）、2016 年 05 月 13 日（第二十一至第二十三次）分別提出定期締約國國家報告。

二、架構圖示

1. 第十一次ICERD締約國報告：1992年11月05日



2. 第二十一至二十三次ICERD締約國報告：2016年05月13日



三、分析說明

(一)格式架構與脈絡分析

格式分析

- (1) 國家報告與其他文書較不同之處在於，雖依其內文分成不同部分，惟締約國報告各段落係以同一數列編序，從報告始頁接續至報告全文結束末段，值得我國日後編寫締約國報告時參考。
- (2) 第二十一次至第二十三次（2016年05月13日）締約國報告係由加拿大聯邦、省和地區政府合作編寫。

架構與脈絡分析

1. 第十一次（1992年11月05日）ICERD締約國報告

此締約國報告共分為四大章節，分別為「介紹」、「第一部分：一般」、「第二部分：加拿大政府採取的措施」、「第三部分：省和地區倡議」；其章節結構係以「人權議題」及「國內各別省與地區」做為分類撰寫。

(1) 介紹

此部分係為說明撰寫此締約國報告的成因，以及加拿大的組成與其省籍結構，亦表述為實現ICERD加拿大政府及其議會所涵蓋的責任及領域，並說明該報告係為1991年1月提交的報告所更新編寫。

- (2) 第一部分：一般此部分說明加拿大在過去十年（即1982至1992年）間，接納了大量來自於不同國家、膚色、宗教和文化傳統的移民，以及其使得加拿大成為一個真正多元文化的社會，而種族關係和跨文化理解則對加拿大愈加重要，而其頒布和實施的法律規範係旨在防止對個別群體的系統性歧視和其行為，並培養出彼此理解和尊重，而加拿大政府亦會更加重視積極措施，以營造有利於跨文化理解的友善環境。

(3) 第二部分：加拿大政府採取的措施

此部分係為「立法監管措施」，其包含(i)就業平等(ii)聯邦承包商計畫(FCP)(iii)FCP適用範圍(iv)加拿大多元文化法(v)成立關於多元文化與公民關係的新部門(vi)加拿大種族關係基金會(vii)新的加拿大廣播法(viii)印第安部族法之修正案(ix)聯邦多元文化政策項目(x)消除種族歧視國際日 (xi)糾正問題 (xii) 法律改革(x iii)法律問題

(x iv)原住民政策與爭議。

(4) 省和地區的倡議

2. 第十三次至第十四次 (2001年03月16日) ICERD締約國報告

此締約國報告共分為五大章節，分別為「簡介」、「總則」、「國家申請的法理」、「政府採取的措施」及「各省政府所採取的措施」做為分類撰寫；而於「政府採取的措施」及「各省政府所採取的措施」部分，皆係以公約第二條至第七條逐條依序分述；綜觀而論，其報告之章節結構係主要以「公約條文」做為分類撰寫。

3. 第十五次至第十六次 (2003年09月23日) 締約國報告

此次締約國報告於聯合國人權條約機構數據庫並未提供。

4. 第十七次至第十八次 (2006年02月03日) ICERD締約國報告

此締約國報告共分為四大章節，分別為「簡介」、「加拿大的人口特徵」、「政府通過的措施」，以及「各省政府所採取的措施」；而於「政府通過的措施」及「各省政府所採取的措施」部分，皆係以公約第二條至第七條逐條依序分述；綜觀而論，其報告之章節結構係主要以「公約條文」做為分類撰寫。

而與過去不同處為，此次締約國報告提供相當詳細的索引，以「公約條文」以及「各省」結合為列表，以及提供「常用詞彙表」。

5. 第十九次至第二十次 (2011年01月28日) ICERD締約國報告

此締約國報告共分為四大章節，分別為「引言」、「加拿大的人口特徵」、「政府採取的措施」，以及「各省政府所採取的措施」而於「政府採取的措施」及「各省政府所採取的措施」部分，皆係以公約第二條至第七條逐條依序分述；綜觀而論，其報告之章節結構係主要以「公約條文」做為分類撰寫。

(1) 引言

此部分係概述此公約的成因及背景，並說明此份報告之重點項目，並依序列出結論性意見所提出的建議及問題，如數據、對犯罪受害者的支持、聯邦之間省與地區的合作、跨省和地區機制等。

(2) 加拿大的人口特徵

此部分係主要詳述加拿大的人口狀況及其結構，並以「原住

民」、「語言」、「宗教」再為詳細分述。

(3) 政府採取的措施

此部分係以公約第一條至第七條為詳細分述，並在各條文後方加上涉及之各項「人權議題」為子題，如下：

A. 第一條：定義、解釋和總則

B. 第二條：立法、行政、司法或其他措施

此部分以「基於性別的暴力」、「執法人員的培訓」「對犯罪受害者的支持」、「弱勢群體訴諸司法」、「就業」為分述說明。

C. 第四條：禁止宣揚種族主義

此部分以「種族主義暴力和仇恨動機的犯罪」、「仇恨言論」、「刑事責任」為分述說明。

D. 第五條：法律面前人人平等

此部分以「反恐法」「印度法案」、「解決執法中可能存在歧視作法的措施」、「原住民」、「加強原住民社會、經濟和文化權利的措施」、「原住民土地使用限制」、「原住民頭銜」、「委員會要求的補充資料」、「移民和無國籍人士」為分述說明。

E. 第七條：教育、文化和資訊

6. 第二十一次至第二十三次（2016年5月13日）ICERD締約國報告

此締約國報告共分為五大章節，分別為「介紹」、「總體實施注意事項」、「民族文化團體」、「原住民」以及「正義」；其章節結構係以「族群」及「措施」做為分類撰寫。

(1) 介紹

此部分係說明此報告主要目的，為概述加拿大自2012年2月出席聯合國種族歧視問題委員會以來為加強執行ICERD而採取的主要措施。

(2) 總體實施考慮

此部分係詳述加拿大的(i)人口背景；(ii)聯邦、省和地區打擊種族歧視的機制；(iii)打擊種族暴力；(iv)紀念活動，此包含1812年戰爭和世界大戰，以及紀念1783年至1785年的黑人忠誠者；(v)與

民間社會和原住民組織的磋商；(vi)報告和結論性意見的可用性。

(3) 民族文化團體

此部分主要分為「民族文化制度，包括非裔加拿大人」以及「加拿大庇護制度的變化」兩大部分，係分述非裔加拿大人在內的民族文化團體的社會、經濟和文化權利，包括(i)教育(ii)整合(iii)多元文化主義(iv)就業公平(v)公共服務以及(vi)住房，並說明加拿大庇護制度變化的資訊。

(4) 原住民

此部分主要分為五大部分，包括「聯邦戰略」、「暴力侵害原住民婦女」、「保留地和婚姻利益或權力的家庭住宅法」、「針對原住民保留地不定期的社會經濟問題」、「與原住民協商」。

- a. 聯邦戰略，其主要係說明加拿大政府的總體戰略是在國家間的基礎上恢復加拿大人與因迪格努人間的關係，並在住房、就業、健保、社區安全、治安、兒童福利和教育等問題上取得實際進展。
- b. 暴力侵害原住民婦女，其包括(i)被謀殺和失蹤的原住民婦女的國家數據庫(ii)調查(iii)聯邦、省和地區合作(iv)預防和保護措施(v)宣傳活動(vi)與原住民的磋商。
- c. 保留地和婚姻利益或權力的家庭住宅法
- d. 針對原住民保留地不定期的社會經濟問題，其包括(i)安全飲用水(ii)教育培訓就業(iii)獲得住房(iv)獲得衛生服務(v)社會服務照料的原住民兒童(vi)原住民寄宿學校(vii)聯合國原住民權利宣言。
- e. 與原住民協商，此部分主要係說明原住民所有權和其土地主張。

(5) 正義

此部分主要分為四大部分，包括「預防刑事司法系統中的種族歧視」、「原住民人權的監禁」、「訴諸司法」、「法庭挑戰計畫」。

- a. 預防刑事司法系統中的種族歧視

此部分係再細分為(i)無偏見監管；(ii)公約原則培訓，其包括檢察官、法官、律師和司法利益相關者以及警察的培訓；(iii)刑事司法系統中的非裔加拿大人。

b. 原住民人民的監禁

此部分係再細分為(i)監禁的替代辦法；(ii)原住民正義戰略以及；(iii)培訓，包含法官、檢察官和律師及警察。

c. 訴諸司法

d. 法庭挑戰計畫

(二)內文與重大議題分析

本節就加拿大歷次定期締約國國家報告、消除種族歧視委員會對定期締約國國家報告之結論性意見、後續行動締約國報告等，整理並分析國家報告及消除種族歧視委員會特別關注、並列為重要優先事項之議題如下。

1. 加拿大《憲法》及聯邦和各省之合作

(1) 定期國家報告

於加拿大2001年的報告中，係有回應1995年委員會提出的意見，說明雖然批准ICERD為加拿大政府，然條約的實施需要對所涉及的議題具有管轄權的機關積極參與，《公約》所涵蓋的責任係自加拿大議會授權後由加拿大政府、省和地區共同承擔。

於加拿大2011年所提出的國家報告中，針對其聯邦和各省各地區的合作，係通過多項立法、政策和計畫進行，以實施ICERD的規定，如加拿大反對種族主義和歧視市政聯盟由加拿大各地市政府、民族文化組織和社區服務提供者的當地工作組組成代表；加拿大法定人權機構協會就反種族主義立法、政策和最佳做法等會定期交流資訊。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於1995年結論性意見中，委員會對於加拿大政府得考慮修訂《憲法》，以確保所有基本人權問題從屬於聯邦而非省一級的法律管轄，以便協調現有的所有規定，防止不一致的現象；且委員會亦強調加拿大政府所稱聯邦政府無法迫使省和地區政府根據《公約》的要求修訂法律的說法係為無法接受的，並建議

加拿大政府得根據《公約》的第14條的規定發揮國家當局的作用；且委員會亦指出加拿大於1992年提出的定期報告，並無切實地執行《加拿大權利和自由憲章》，加拿大人權委員會為修訂該《憲章》，使人權條款能優先於其他法律而採取的主動行動的情況，為解決加拿大少數族群的土地問題所產生衝突而採取的步驟；而修憲問題係由其為原住民的界定問題，以及該期間人口普查的結果及原住民的健康狀況。

於2002年的結論性意見中，委員會對於加拿大政府在聯邦、省和地區的文書和機構，為促進人權方面的努力，係如《加拿大權利和自由憲章》、《加拿大人權法》以及省和地區的人權法，表明了加拿大政府對人權的承諾；惟執行公約的主要責任還是在於加拿大聯邦政府，而在使省和地區政府將其法律符合《公約》要求仍有一定難度，而加拿大政府係以適當參與省際磋商程序為努力，而委員會希望加拿大聯邦政府得更加積極地參與上述程序，以確保各級適當地執行《公約》；且亦呼籲加拿大政府將《加拿大權利和自由憲章》中無要求非國家行為者亦要履行義務的範圍擴大。

2. 移民權益

(1) 定期國家報告

於加拿大1992年的報告中，說明加拿大在過去十年，接納了不同國籍、膚色、宗教和文化傳統的移民，並特別於安大略省的部分說明該省婦女局將移民、難民和少數民族婦女的需要作為優先事項，該局與各省各部門合作，贊助了一個有關工作場所權利和責任的多元文化公共教育專案，以審查移民婦女獲得健保服務的障礙；並制定了方案和倡議，以改善包括移民和少數民族婦女在內的弱勢群體獲得庇護和其他服務的機會；該局亦資助一個研究專案，向教師提供資訊和技能，以協助滿足移民和難民兒童的需要。

於加拿大2007年的報告中，係以因應2001年結論意見所提出移民費用恐導致歧視性影響為具體措施，將永久居留權費用減半，目的為減輕新移民於加拿大的經濟負擔。

於加拿大2011年所提出的國家報告中，就移民和難民問題在報告中所涉及的議題徵求了約85個非政府組織的意見，亦鼓勵組

織將該信件轉發給其他對此感興趣的團體，然並無收到任何組織的評論；然加拿大政府亦強調其認真對待促進與保護移民的人權和勞工權利，卻不將《公約》視為改善加拿大移民權利的有效及實用工具，其原因係為加拿大政府認為有效管理移民權利，應根據國家的法律、政治、經濟、文化和社會實況為考量，而公約支持一種規定性的方法，並不可能一次性地解決並制定有效的移民管理計畫。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於1995年結論性意見中，委員會指出雖加拿大的打擊種族歧視在聯邦和省一級所採取的法律及其它措施，然而仍需要大量努力，以改善移民（尤其是來自非洲和亞洲的移民）；且希望加拿大政府提出具體的法律和法規是管理移民的問題，移民問題是否屬於省一級的當局還是聯邦當局處理，移民是否有機會保留其文化特性，以及移民應也會想就「可視為相同的群體」和「明顯的少數民族」此種說法在加拿大社會中的含義得到明顯解釋；且委員會從非政府來源得到的資料，獲知非洲和亞洲的移民在加拿大所得到的待遇不如來自歐洲的移民，在有些情況下，甚至還受到故意歧視。

於2001年結論性意見中，委員會針對加拿大政府當時的移民政策中有關移民費用的高價位，係可能對來自較貧窮國家的民眾帶來歧視性影響，且委員會亦指出資料顯示，被逐出加拿大的外國人多為非裔或其後裔，並再次強調加拿大的移民政策可能發生的歧視性影響應為加拿大政府須強加注意之事項；亦表示加拿大某些省將無身份的移民子女排除在學校系統外之情況，加拿大政府應儘速補救之。

3. 多樣性的司法系統及執法人員教育

(1) 定期國家報告

於加拿大2001的報告中係說明，加拿大政府司法部的基金會針對執法人員的教育，係持續地向國家司法學院提供資金以支持法官在加拿大社會多樣性問題上得到教育，且加拿大司法委員會亦給予研究所為法官制定詳細及進步的社會背景教育計畫為工作項目，其中包括性別平等、有色人種和原住民相關議題；而其亦為加拿大律師協會（CBA）提供資金以支持CBA種族平等

工作委員會的工作，而CBA成立該工作委員會的目的係為法律專業進行全面的審查，該委員會側重於種族、膚色、族裔、性別、年齡、宗教、性取向及殘疾和其他形式的歧視為探討議題，並提供資金以支持加拿大非裔律師協會年會，該會議旨在創建一個論壇，將加拿大全國非裔律師聯合，提高為社區提供更高品質的法律服務，擴大司法機構的代表性及組成，以更全面地反映加拿大社會狀況並增加訴諸司法的機會。

於加拿大2016年所提出的國家報告中，就法官培訓部分提出說明，如部分司法委員會批准省級法官的繼續教育計畫，涉及各種主題，包括法律、加拿大權利和自由憲章等；然加拿大政府亦針對律師和司法利益相關者、警察等執法人員提供培訓，以加深公務人員對加拿大國際人權承諾的認識，包括公約條款等。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於1995年結論性意見中，提及非洲和亞洲移民在加拿大會受到故意歧視（上述「移民」部分有詳細說明），而延伸出的問題即為加拿大政府在錄用警察時是否有受過基本教育的要求，加拿大政府是否有加強為執法官員所制定的人權訓練方案，以及加拿大立法部門處理尋求庇護者和經濟移民問題的方式。

於2001年結論性意見中，委員會係指出加拿大人權委員會在種族歧視方面的申訴所獲量大，然所作出積極受理的數量相對較少，彼此間有巨大差異，委員會建議加拿大可根據《公約》第6條確保申訴系統的效率以及民眾係易於提出申訴。

於2007年結論性意見中，委員會肯認加拿大人權委員會係有因應2001年結論性意見中所提出之建議，在處理積壓案件和處理投訴所需時程有相對減少。

4. 司法中的系統性歧視

(1) 定期國家報告

於加拿大2001年的報告中，係表示於1992年聯邦以及各省成立司法系統中多元文化和種族關係工作委員會，以審查相關問題並就司法系統如何為少數種族文化及宗教等提供更好的機會及公平待遇，且於1996年5月負責司法的各部長要求所有提交給他們的司法提案皆應考慮這些舉措對於加拿大不同族群的潛在影響，因此成立了聯邦及各省的多樣性、平等和正義工作委員會，

其任務包括多元文化和種族關係的工作，且考量到少數族群在司法系統中經常處於不利地位，因此，除少數種族文化及宗教外，亦關注婦女、原住民、殘疾人士、孩童及青年、老年人、難民、新移民、同志等，並在該次報告期間，聯合高級司法官員舉行會議，審議各式舉措及以不同議題為多元化委員會分析。

於加拿大2016年所提出的國家報告中，亦分別就其司法系統中對於非裔加拿大人、非裔美國人、原住民等的待遇提出相關數據，並針對特殊案例進行重審，並提供不適當的監禁或判決提出替代方案。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於1995年結論性意見中，委員會指出其對於加拿大政府是否符合公約第6條的規定，亦請求加拿大政府提供關於聯邦與各省當時為建立一個加拿大警察種族關係中心所聯合採取主動行動的資料，以及關於根據《加拿大人權法令》所建立的人權法庭職能、結構和判決的資料，以及說明種族歧視控告的數量，和在這方面所採取的行動和實施現有補救辦法的有效性。

5. 原住民權益

(1) 定期國家報告

於加拿大2001年所提出的國家報告中，係說明加拿大政府依據條約第2條，致力於與原住民建立新的夥伴關係，並簽署了四份自治協議，亦針對加拿大政府過去曾對原住民的不公正行為，促成轉型正義，尤其是原住民寄宿學校，加拿大聯邦政府係發布「和解聲明」；針對委員會的結論性意見採取後續行動，並於1995在修定了《就業平等法》，且使加拿大軍隊亦受其規定約束，1996年成立國防部多樣性委員會，於1997年進行初步的勞動力分析，以確保加拿大軍隊的構成包括四個指定群體中的三個，係女性、原住民和少數族群。

於加拿大2016年所提出的國家報告中，顯示加拿大各地政府就原住民投注資金，尤其針對其青年的教育、就業諮詢、就業和技能培訓等，以改善原住民接受教育的機會，並消除其就業的潛在障礙。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於1995年結論性意見中，委員會要求加拿大政府提供就其原住民在若干省份全面解決土地問題和自治協定所進行談判情況更為詳細的資料，且委員會認為加拿大政府在這方面的談判進展相當緩慢，亦無達成任何新的協定；而針對原住民司法方案的情況以及關於司法系統中的多元文化主義和種族關係的聯邦、省以及地區工作組的情況，關於原住民的社會指標，尤其嬰兒死亡率、酗酒、吸毒、少年犯罪、監禁和自殺的比例亦希望加拿大政府可提供更多的資訊；且委員會亦提及加拿大於1992年所提出的報告中，針對健保權利有所缺漏，尤其係涉及原住民的健保資料，而就1986年的《就業機會均等法令》只適用於有限類型的工人，僅包括加拿大工人的10%，係無完全確保原住民享有平等就業機會，亦無完全確保原住民在高級職位中的比例。

於2002年結論性意見中，委員會讚許加拿大政府於2001所提出的報告中對於原住民所採取的政策及措施，惟亦提及加拿大的《印地安人法》中的某些法規並不符合公約第5條所保護的權利，尤其針對原住民婦女和孩童有具體影響的婚姻及配偶選擇權、財產權及繼承權等，委員會呼籲加拿大政府得與原住民磋商，並對此進行深入研究，並在下次定期報告中就提供更詳盡的資料；且委員會亦指出，執行1996皇家原住民委員會通過建議的進程尚未完成，且加拿大2001年所提出的國家報告亦未就此議題提供深入資料，故委員會要求加拿大政府於下次定期報告中詳細表明皇家原住民委員會的哪些建議做出反應及以何種方式做為反應。

於2012年結論性意見中，委員會肯認加拿大總理於2008年代表加拿大政府就加拿大在實施印地安寄宿學校體系中的責任而對過去的學生及其家人和社區為正式道歉，然而亦對於加拿大尚未消除《印地安人法》事項所影響到第一部落婦女的歧視性結果，特別是在涉及部落成員資格、保留地夫妻不動產等方面。

6. 少數民族就業權益

(1) 定期國家報告

於加拿大2001年所提出的國家報告中，係說明加拿大政府於1995修定了《就業平等法》，且使加拿大軍隊亦受其規定約束（上「原住民權益」部分尚有詳述）。

於加拿大2016年所提出的國家報告中，亦說明自2014年以來，加拿大政府通過消除公平障礙方案，每年投資50萬美元，說明改善聯邦管制組織中四個指定群體成員代表人數不足的領域，且根據2014年《就業平等法》的年度報告，在聯邦監管的私營部門中，少數族群的代表整體從2012年的18.6%增加到2013年的19.6%。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於2002年結論性意見中，委員會讚許加拿大政府將《就業平等法》的範圍擴大至聯邦公務部門和加拿大軍隊的做法，且原住民和少數族群亦於這期間在聯邦公務部門中的代表情況取得進展。

於2007年結論性意見中，委員會亦肯認加拿大政府於2005年3月通過《反對種族主義行動計畫：人人共享的加拿大》，其包括無種族主義工作場域等。

於2007年結論性意見中，委員會提出其觀察到加拿大政府的立場，係「可見少數族裔」一詞專用於《就業平等法》，而非用於定義種族歧視，但該用詞廣泛地運用於官方締約國文件，包括人口普查，然「有色人種」一詞的使用亦不符合《公約》的宗旨及目標；委員會建議加拿大政府得跟根據《公約》第1條第1款，進一步使用「可見少數族裔」一詞以代「有色人種」。

7. 種族主義仇恨言論及犯罪

(1) 定期國家報告

於加拿大2001年的報告中說明，於1992年聯邦以及各省成立司法系統中多元文化和種族關係工作委員會提供實證研究支持，編寫了很多關於各式主題的政策文件及研究報告，包括少數民族婦女的法律需求以及與種族歧視有關的投訴和補救措施，司法部門亦針對以種族仇恨為動機的犯罪和仇恨宣傳的領域開展研究。

於加拿大2011年所提出的國家報告中，就此情形於《刑法》中有三項罪責，如鼓吹或對特定族群的種族滅絕、在公共場所煽動對特定族群的仇恨，可能導致破壞和平以及故意煽動仇恨者，而準則亦將特定族群定義為「按膚色、種族、宗教、血統、年齡、性別、性取向或精神或身體的殘疾」以區分；報告中亦指

出，由於過去曾有對加拿大軍方的種族主義之指控，因此加拿大軍方迅速地制定並頒布一項政策命令，以處理如軍人的種族主義行為，該命令重申應不分種族尊重個人故有尊嚴的原則。

於加拿大2016年的報告中，就數據部分提供資料，顯示2013年，加拿大警方報告的出於種族或族裔動機的仇恨犯罪事件為585起，比2012年下降了17%。在這些事件中，黑人人口是目標最廣泛的族群，占種族仇恨犯罪的44%，針對東亞和東南亞人口的仇恨犯罪占種族仇恨犯罪的10%，其次是針對東南亞（9%）、阿拉伯、西亞（8%）和原住民（5%）；而加拿大《刑法》亦規定法官在判刑時將任何基於種族、膚色、宗教、血統等的偏見、歧視或仇恨動機的證據視為加重處罰的情節。

(2) 消除種族歧視委員會結論性意見

於1995年結論性意見中，肯認加拿大政府針對具體民族或種族群體的罪行採取一些主動刑責，並實施各項法律以處理種族歧視問題，司法裁判機構也對其做出相應的回應，加拿大司法委員會亦支持司法部門就包括種族問題在內的各種社會議題所進行全面教育活動。

於2002年結論性意見中，委員會呼籲加拿大政府得修正《刑法》，提出種族歧視係為加重情節之一種；且自2001年09月11日事件後，穆斯林及阿拉伯人有遭受愈來愈多種族仇恨、犯罪和歧視，委員會呼籲加拿大政府得公開譴責對穆斯林的一切仇視行為，並加強加拿大在處理種族仇恨言論和犯罪方面的立法，於此委員會明確地要求加拿大政府確保實施《反種族主義法》，係不對少數族群和宗教群體、移民、尋求庇護者和難民，特別係因種族容貌所造成消極影響。

於2007年結論性意見中，委員會亦肯認加拿大政府於2001年12月對《加拿大人權法》和《刑法》上的修訂，加強了打擊互聯網仇恨犯罪的立法，並成立了「反仇恨委員會」，專門處理加拿大人權委員會內的仇恨犯罪，該委員會由調查官、法官和政策官所組成，在該領域具有專業知識。

(三) 歷年消除種族歧視委員會結論性意見之綜合提議和建議

1. 對加拿大1992年所提出國家報告之綜合提議和建議

(1) 委員會建議加拿大政府下次的定期報告應根據委員會一般指導

方針加以起草，並根據《公約》條款的順序，提供關於聯邦、省和地區各級政府在不同領域中所採取措施的資料，該報告應載有對為回答問題的答覆，並包括更為準確的資料，介紹聯邦和各省政府為執行《公約》所採取法律措施間的關係。

(2) 委員會亦再次建議聯邦和各省關於人權的法律規定應得到協調，以防止在待遇方面可能出現的差異。

2. 對加拿大2001年所提出國家報告之綜合提議和建議

(1) 委員會建議加拿大政府於起草定期報告的過程得與非政府組織磋商，並在提交定期報告時亦得向公眾廣為公布，亦同時公布種族歧視委員會結論性意見。

(2) 委員會亦要求加拿大政府於起草下次定期報告時，得遵照《公約》的條款順序，並列入在各級，包括各省和各區政府所採取措施的分節。

3. 對加拿大2007年所提出國家報告之綜合提議和建議

(1) 委員會肯認加拿大該次定期國家報告因應2001年委員會所提出關於報告應符合《公約》之要求，且亦於起草該次報告期間，積極地與非政府組織磋商並進行公開且具建設性的對話，亦針對委員會對報告審議期間提出的問題作出廣泛及詳細的答覆。

(2) 委員會建議加拿大政府考慮批准《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約任擇議定書》

4. 對加拿大2012年所提出國家報告之綜合提議和建議

(1) 委員會建議加拿大政府在提交報告時將報告向民眾開放並供其查閱，並酌情以同樣的方式，將結論性意見以官方和其他通用語言公布。

(2) 委員會亦建議加拿大政府於提交下一次定期報告時，繼續與從事人權保護領域工作，反對種族歧視的民間組織進行協商和擴大對話。

5. 對加拿大2017年所提出國家報告之綜合提議和建議

(1) 委員會針對加拿大所提出的報告中缺失的統計數據表示關切，且對於加拿大政府持續使用「有色人種」一詞描述少數群體表示不妥。

- (2) 委員會也再次聲明，請加拿大政府提供更完整的統計數據，包括說明人口構成，根據各族群和原住民自我認同等。

(四) 近年與種族歧視相關之時事重大議題

1. 加拿大原住民寄宿學校

- (1) 1870年代，加拿大政府推出一個「加拿大印地安人寄宿學校系統」，當時加拿大政府興建諸多寄宿學校，表面稱係以教育為目的，實則是以用來強制性地同化原住民。此相關政策於上述加拿大第二十一至二十三次締約國報告序號第150號至第155號中亦有提及，包括全國真相與和解委員會，惟此部分於報告中篇幅較少，僅有簡略的說明。

- (2) 而此政策所帶來的影響及實際情況近年引發國際關注，該政策背景如上所述，係加拿大自1870年開始廣設的「印地安寄宿學校」，此類型寄宿學校在加拿大共營運近一百五十年，直到1996年總共至少有十五萬名原住民孩童被迫就讀，且通常係以武力強迫方式將孩童自家中帶走，其後被安置於由國家資助、教會管理的設施中，對這些加拿大原住民孩童進行「文化清洗」。

加拿大原住民人口大約近140萬，佔總人口的4%，主要由「第一名族」（First Nation）的印第安人佔六成、「梅蒂人」（Métis）佔三成、「因紐特人」（Inuit）則佔剩下約不到5%的比例；而在當時自歐洲而來的殖民者，認為應該消除原住民文化，且應使他們改信基督教，而到該寄宿學校的孩童，除了宗教信仰必須被剝奪，亦不能說母語，不能使用原住民姓名，以及必須割捨過去的習慣，類似於日本殖民時期的皇民化概念，只是手法更為殘忍。且因經費問題，當時有過多的原住民孩童必須困在過小的校舍中，食物也相當不足，更多有傳染病的問題，如當時盛行的肺結核和麻疹，且因寄宿學校多建設在偏遠地區，若孩童生病校方也不會使其就醫。

- (3) 經歷過上述這些寄宿學校的悲慘遭遇的倖存者，其實目前僅正值壯年，這些倖存者與罹難者家屬希望獲得公平正義與真相，並要求政府促進此事件的轉型正義，2008年加拿大前總理哈帕曾代表加拿大政府向原住民道歉，並宣布成立真相與和解委員會（簡稱TRC），希望帶給倖存者和罹難者家屬真相以及相當的

賠償¹。

(4) 而其為調查寄宿學校而成立的加拿大真相與和解委員會，於2015年亦宣稱，這些過去所營運的寄宿學校係為一種「文化滅絕」的形式²。而加拿大相關單位費時六年調查其停止運作的原住民寄宿學校體系，報告記載，曾就讀寄宿學校的孩童，許多人皆經歷身體虐待、性侵、營養不良及其他暴行，特別是因其講母語或堅持自己的信仰或習俗，往往在大庭廣眾被羞辱或體罰，期間至少有近六千名孩童離奇身亡³，而蒙特利爾麥吉爾大學教授，第一民族兒童和關懷協會執行主任布萊克斯托克亦言：「使用學校一詞乃是錯誤的說法，其實就是監獄，目的是為了同化這些原住民學生。」

(5) 而真相與和解委員會要求加拿大政府對失蹤兒童進行更全面的調查，但此要求亦被拒絕，現在這項工作正由原住民社區牽頭，並零散地進行中，而聯邦政府僅承諾在財政上予以協助。

加拿大總理特魯多亦在一份給媒體的聲明中說：「原住民所感受到的傷害和創傷是加拿大的責任，政府將繼續向全國各地的原住民社區提供他們所需的資金和資源，使這些可怕的錯誤得到曝光。雖然我們不能讓那些失去的人回來，但我們可以，繼續講述這些不義的真相，我們將永遠紀念他們。」

(6) 於2017年6月30日，不列顛哥倫比亞省南部內陸地區的庫特尼原住民部落宣布在Aq'am社區發現了1182個無標記的墓碑，而真相與和解委員會的文書工作也於2021年結束，並於同年開始進行找尋失蹤孩童的工作，也在同年揭露了下述的消息。

在薩斯喀徹溫省的科韋賽斯第一民族在現已停辦的馬利瓦爾印地安人寄宿學校所在地發現了751個無名墳墓，同年五月得甘柳斯蘇瓦地第一民族在不列顛哥倫比亞省坎魯普斯市的另一所原住民寄宿學校用探地雷達則發現了215具兒童遺骸，有些年僅三

¹ 敏迪，那些失蹤的兒童：加拿大寄宿學校的悲歌」，《敏迪選讀》，2021年6月29日

² LAN AUSTEN，「死在學校裡的孩子：原住民兒童遺骸揭開加拿大的種族傷疤」，《紐約時報》，2021年7月6日

³ 施正鋒（東華大學民族事務暨發展學系教授），「加拿大的原住民族真相委員會」，《台灣原住民研究論叢第20期》，2016年12月1日

歲。⁴

而過去加拿大推行此系統的全盛時期，有超過130間此類的寄宿學校，而上述僅只有三間而已，顯而言之，未來會有更多的無名孩童遺骸被挖出。

- (7) 2011年，加拿大總理特魯多誓言政府會執行真相與和解委員會報告中建議的94項行動，但這項承諾並未兌現。位於多倫多第一民族領導的研究中心耶落黑德研究所在2020年12月進行的調查發現，其中僅有8項得到全面實施。

且對於布萊克斯托克而言，雖然加拿大的此種寄宿學校系統已結束，然而系統性的種族主義仍然普遍存在。

依數據而觀，加拿大2016年進行的人口調查中顯示，第一民族因紐特族和梅蒂斯族的兒童僅佔加拿大所有15歲以下兒童的7.7%，但卻佔寄養兒童的52.2%，加拿大監獄中超過30%的囚犯是原住民，儘管原住民僅佔加拿大人口的5%。

- (8) 後續於事件爆發後，2017年加拿大各地的許多城鎮都取消了慶祝活動，並鼓勵加拿大人利用這天來了解寄宿學校制度和與原住民族和解。
- (9) 報導中亦有與一名丈夫為原住民的加拿大女性進行訪問，她坦言：「只有在坎魯普斯事件爆發後，我才有所瞭解，並意識到我對這件事的了解是如此之少。」且「和許多加拿大人一樣，我以為寄宿學校的問題是很久以前發生的事，我沒有意識到這是多麼近的事情，在我活著的時候，這仍然在進行中。」

4 Monisha Martins, 「加拿大原住民寄宿學校的殘酷歷史」, 《德國之聲》, 2021年7月4號

貳、與我國國情分析比較

對於我國人口組成為單一種族（係為同一人種，但不同族群），加拿大屬於移民社會，因此人口組成較為複雜，其有白種人、亞裔、非裔、阿拉伯裔、西班牙裔以及原住民族等等，且因政策持續開放移民，故相關移工、歸化等問題，在加拿大社會中，亦屬重要之議題。

加拿大屬已開發國家，歷來定期國家報告中，對於「性別的暴力」、「執法人員的培訓」、「對犯罪受害者的支持」、「弱勢群體訴諸司法」、「就業」、「反恐法」、「解決執法中可能存在歧視做法的措施」、「原住民」、「加強原住民社會、經濟和文化權利的措施」、「原住民土地使用限制」、「原住民頭銜」、「委員會要求的補充資料」、「移民和無國籍人士」等重要篇章，都有詳述的說明與分析，不僅切合國際趨勢及重大議題，更有呼應一般性意見深化論述，確值我國參考學習。

而近期加拿大最具爭議的種族歧視事件，即係源於1870年代，加拿大政府推出的「加拿大印地安人寄宿學校系統」事件，相關內容於前文有諸多論述故不再多加著墨，值得我國參考之處在於，我國對於原住民族權利、原住民族土地使用限制、原住民族文化保存與實踐民族融合之等相關議題，同屬推動ICERD工作之核心，換言之，對於原住民族相關權利保障與文化維護之相關議題，在我國推動反歧視工作上，確屬重中之重。如何避免落入強制性同化的窠臼下，完成族群融合以及國家一體化，在維護傳統文化的過程中避免文化清洗，「加拿大印地安人寄宿學校系統」事件，值得引以為鑑。而加拿大政府後續為倡導反歧視目標，陸續推動的「全國真相與和解委員會」等相關政策，亦可作為我國日後修訂相關法規之參考。

另於2007年結論性意見中，委員會指出加拿大政府仍運用「有色人種」於大量官方文件，恐有違反ICERD第1條第1款之內容之虞，並建議加拿大政府以「可見少數族裔」乙詞取代「有色人種」。而我國在現行中央及地方法規的用語中，亦不斷將「原住民族」置換為「弱勢族群」、「少數族群」等名詞，確有加深種族歧視與標籤化之嫌，而透過2007年結論性意見，更能確立目前將「弱勢族群」、「少數族群」等有標籤化之虞的名詞，修正為「特定族群」的修法方向，有其必要性與急迫性，且符合委員會多數意見，深植肯認。

最後，加拿大作為兩性婚姻平權的先趨國家，在其國家報告中對於取得兩性平權的相關成就皆有所論述，而我國在2017年5月24日，司法院大法官頒布釋字第748號解釋號後，亦成為亞洲同性婚姻的領先國家，且歷來在兩性平權工作上，包含制定性別工作平等法、性別平等教育法、性騷擾防治法等相關法規，相關內容皆可圈可點，是以，在國家報告撰寫的過程中，不妨就我國同性婚姻及兩性平權的相關政策與作為，詳加論述，不僅可以就性別與種族平等方

面再次自我檢視，亦可藉由這個機會，讓世界再次看見台灣的美。

參、小結

一、特色

1. 加拿大的ICERD締約國報告係非以公約條文依序陳述，而是先按其政府針對不同種族議題所採取之措施為列點分述，而後並依其各省再行說明，雖然不可直觀地審視加拿大政府是否有確實地按條約各條所為措施，然卻可使各區域民眾更系統性地了解到政府對其地區所為的全面法規及措施。
2. 且報告中多有篇幅以說明加拿大政府為司法及培訓所為之措施，尤其係其於刑事司法系統中的種族歧視問題，上述內文分析亦有載明數據，而相關人員，如檢察官、法官、律師和司法利益相關者的培訓，以解決加拿大目前棘手的刑事司法中的種族歧視問題。

二、待改進事項

1. 締約國報告對人口族裔於加拿大構成的總和統計數仍有改進空間

加拿大締約國報告多次缺少關於人口族裔構成的可靠近期總和統計數，包括各族群、非裔加拿大人、原住民和非公民的經濟社會結構分類指標，亦同時缺少詳細數據和資料，以表少數群體在加拿大公共和政治生活的情況，亦無法有效地評估少數群體在加拿大享有的公民權利、政治權利以及經濟、社會和文化權利的實際情形。

2. 締約國報告針對描述少數群體的詞彙有改進空間

加拿大於締約國報告中，持續使用「有色少數族裔」以描述少數群體，惟此說法會抹煞了不同群體生活體驗的差異，應予修正。

3. 締約國報告對司法體系中的系統性種族歧視仍有改進空間

加拿大司法體系中，多有針對原住民和穆斯林以及非裔加拿大人等其他少數族裔產生不利影響，於上述內文與重大議題部分亦有提及並提供相關數據，且因社會經濟差異導致原住民和少數族群的監禁率相對較高，且於監獄中，原住民婦女高達二分之一曾被隔離，而原住民囚犯平均的隔離監禁時間最長。

4. 締約國報告針對原住民轉性正義仍有改進空間

如上述內文分析所載，加拿大目前最為嚴重且受到國際廣泛關注的種族問題應為過去長達近150年的原住民寄宿學校問題，然而加拿大政府於最近一次的2016年定期報告中針對此議題的篇幅相當少，包括全國真相與和解委員會，僅有非常簡略的說明。

且加拿大承諾對於真相與和解委員會全部94項行動呼籲，行動計畫

缺失且執行力不足，此於ICERD委員會針對加拿大第二十一至二十三
次合併定期報告到結論性意見皆有提及。