



二零一九年二月二十五日

立法會《2018年歧視法例(雜項修訂)條例草案》委員會
融樂會意見書

1. 《種族歧視條例》於二零零九年七月全面生效，並落實近十年。但條例漏洞甚多，難以保障不同種族之人士平等參與社會的權利，並嚴重影響平等機會委員會（平機會）執法的空間及力度。《種族歧視條例》有多項重要豁免都是其他三條歧視條例（性別、殘疾、家庭崗位）裏沒有的，是現行四條歧視條例中最弱的一條。
2. 少數族裔在生活多方面都面對歧視，教育（包括入學、學習、升學）、就業、面對政府行使職權（如警權）、獲取公共服務（醫療、勞工處的職業配對服務）以至開銀行戶口、租屋等各方面都面對不平等待遇。
3. 政府優先考慮修改《種族歧視條例》的七項建議並沒有涵蓋少數族裔及融樂會一直主張的重點建議。《種族歧視條例》是唯一一條豁免政府職能和職權的歧視條例。《公民權利和政治權利國際公約》及《消除一切形式種族歧視國際公約》適用於香港，聯合國公約委員會多次批評《種族歧視條例》不符合國際標準，並呼籲香港政府儘快修例，訂明政府在執行職務和行使職權時作出歧視即屬違法。
4. 市民、公民團體及參與草案委員會的議員早在 2006 至 2007 年《種族歧視條例》草案辯論期間向政府表明豁免政府職能和職權帶來的問題，然而政府認為制訂條例草案是為規管私營機構的種族歧視作為，並以「把條例草案的範圍擴大至涵蓋所有政府職能……可能會為政府不斷帶來訴訟」為藉口¹，無視政府制度中的結構性種族歧視。

¹ 「現行 3 項反歧視條例均明文規定對政府具約束力，但條例草案第 3 條卻訂明，在《種族歧視條例》制定後，該條例只適用於政府作出的或為政府的目的而作出的、與私人作出的作為類似的作為……政府當局雖已作上述解釋，但考慮到大部分委員對條例草案第 3 條的草擬方式所提出的關注，當局同意提出一項委員會審議階段修正案，將該條文修改為：“本條例對政府具約束力”。然而，政府當局認為不宜依循英國的《種族關係法令》第 19B 及 76 條，因為這樣會把條例草案的範圍擴大至涵蓋一切政府職能……再者，把條例草案的範圍擴大至涵蓋所有政府職能，會對政府制訂及執行政策的能力，構成一些不肯定及潛在長遠的不良影響：任何政策或措施均有可能引致法律訴訟。政府當局表示，這樣可能會為政府不斷帶來訴訟。」立法會 CB(2)2478/07-08 號文件第 6-8 頁 (檔號：CB2/BC/2/06) 2007 年 12 月 14 日 <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc52/reports/bc520709cb2-2478-c.pdf>



5. 十多個不同黨派的議員曾在立法會多個會議上質問政府何時修訂《種族歧視條例》中對政府職能和職權的豁免，與其餘三條歧視條例看齊，更提出三個動議^{2 3}。
6. 對議員、團體以及聯合國委員對修訂條例的提問及建議，政府在議會上及新聞稿中的回應不盡不實，有混淆視聽之嫌。政府的口徑謬誤有三。
7. 謬誤一：《基本法》⁴、《香港人權法案條例》^{5 6}充分保障香港居民免受種族歧視。
 - 事實：《基本法》、《香港人權法案條例》同樣禁止有關公共主管當局作出性別、殘疾歧視，但《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》均有涵蓋政府職權和職能。現時在《種族歧視條例》不包括政府職能和職權下，如被政府人員種族歧視，受屈人不能通過平機會免費申訴程序作出投訴，而要負擔起昂貴的訴訟費用到高等法院進行司法覆核。
8. 謬誤二：《種族歧視條例》對政府具約束力（條例第 3 條），因此《條例》禁止政府在《條例》指明的所有範疇內，例如僱傭、教育、貨品，設施或服務的提供，以及處所的處置或管理，作出歧視性的作為。《條例》第 27 條更特別訂明，政府任何部門或政府承辦或屬下的任何業務在提供服務時歧視某人，即屬違法。
 - 事實：《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》均有訂明第 3 條「本條例對政府具約束力」，但同時訂明「政府如在執行其職能或行使其權力時歧視，即屬違法」，顯示條例沒有寫明的範圍，則不受保障。《種族歧視條例》於 2009 生效以來首宗涉及公共機關種族歧視的案件，*Singh Arjun 訴 律政司司長*一案判決顯示，《種族歧視條例》第 3 條

² 《2018 年歧視法例(雜項修訂)條例草案》委員會立法會秘書處擬備的背景資料簡介。立法會 CB(2)578/18-19(04)號文件附錄 IV

<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/bc/bc52/papers/bc5220190114cb2-578-4-c.pdf>

³ 少數族裔權益事宜小組委員會在 2017 年 11 月 6 日的會議上就議程第 I 項“《種族歧視條例》的執行情況及檢討工作”通過的議案。立法會 CB(2)255/17-18(01)號文件附件 I 及附件 II

https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs52/papers/hs5220171106cb2-493-1-c.pdf

⁴ 《基本法》第三章第二十五條：香港居民在法律面前一律平等。

⁵ 《香港人權法案條例》第一條(一)：人人得享受人權法案所確認之權利，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等。

⁶ 《香港人權法案條例》第二十二條在法律前平等及受法律平等保護：人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。



並不涵蓋政府職能及職權；而第 27 條關於在提供貨品、設施或服務方面的歧視並不涵蓋所有政府行為。

9. 謬誤三：特區政府在二〇一〇年發出《促進種族平等行政指引》（《指引》），為有關政策局、部門及公共主管當局提供指引，以在有關主要範疇促進種族平等和確保少數族裔人士有平等機會獲得公共服務，並在制訂、推行和檢討有關政策及措施時顧及《指引》。
 - 事實：《促進種族平等行政指引》不涵蓋所有政府部門，且沒有法律約束力、投訴程序和問責性，多個政策局和部門並未知悉有該指引，其功用絕不能取代法律條文的保障。目前仍未見到政府部門制訂政策時考慮到種族平等因素，如中史獨立成科對少數族裔學生的影響。
10. 對於政制及內地事務局先前表明會優先考慮的七項有關修改《種族歧視條例》建議，融樂會的意見如下：
 - 9.1 建議七：禁止直接歧視和騷擾有聯繫人士的條文取代。
 - 條例第五及第七條只涵蓋基於近親的直接歧視及種族騷擾。應將《種族歧視條例》內對「近親」的保障範圍，擴大至包括「有聯繫者」，如該人的親屬、該人的照料者及與該人有業務、體育或消閒關係的另一人。
 - 9.2 建議八：保障免因被假設或當為某特定種族群體的人而受到直接歧視和騷擾。
 - 現時四條歧視條例中只有《殘疾歧視條例》明文涵蓋基於觀感而做出的歧視行為。應將《種族歧視條例》內指定範疇的保障範圍，擴大至包括基於被當為某特定種族或特定種族羣體的成員的直接及間接種族歧視和騷擾。
 - 9.3 建議十五：保障共同工作間工作的人(例如寄售專櫃的員工和義工)免受騷擾。
 - 就共同的工作間內作種族騷擾，即使他們不是受僱於同一僱主或當中不涉及僱傭關係，都應負上法律責任。
 - 9.4 建議十六：保障服務提供者免受服務使用者的種族騷擾。
 - 政府在 2014 年 6 月 25 日向立法會提交《2014 年性別歧視（修訂）條例草案》禁止服務使用者對服務提供者的性騷擾。政府應把保障擴大至所有受保障特徵，訂明顧客種族騷擾服務提供者的法律責任。
 - 9.5 建議十七：保障在香港註冊的船舶和飛機上，即使它們在香港境外，服務提供者也免受服務使用者的種族騷擾。



- 根據法例，在香港註冊的船舶和飛機技術上屬香港區域的一部分，即使它們遠在外洋或在航行中。所以若涉及香港註冊的船舶與飛機，法案有關提供貨品、設施與服務範疇的種族歧視、騷擾和中傷等條文，全都應適用。香港註冊的船舶和航班要對受種族歧視的顧客負上法律責任。

9.6 建議十九：保障會社成員或準成員免受會社管理層的種族騷擾。

- 訂明任何會社、會社的管理委員會或會社管理委員會的成員如對一名屬該會社的成員或已申請成為該會社的成員的人作出騷擾的行為，即屬違法。

9.7 建議二十二：應廢除《種族歧視條例》規定判給間接歧視申索人賠償時要證明歧視意圖的條文。

- 訴訟方面，鑑於難以證明歧視，我們支持引入條款表明一旦從申訴人例舉出的事實中可推斷出歧視成分，舉證責任就轉移至答辯人證明沒有作出歧視。此外，即使答辯人能證明沒有意圖給予受害者不利的待遇，遭違法間接歧視的受害者仍可就損害賠償提出申索。

11. 即使政府就上述幾項建議修改《種族歧視條例》，此條例仍然會是現行四條歧視條例中最弱的一條，令人不禁懷疑政府消除種族歧視的決心。
12. 總結：本港歧視條例的問題多次受聯合國批評，顯示修例的迫切性。平等是民主法治的基本原則，政府應盡快修改香港歧視條例的漏洞，令香港更具包容性，才能與「國際都會」這個名銜相稱。諮詢已明確顯示改善歧視條例刻不容緩，政制及內地事務局應積極為修正法例設置行事時間表，讓立法會可以盡快就平機會重點建議修訂草案作辯論。