

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

(香港人權監察用箋)

## 對政府當局的《立法禁止種族歧視諮詢文件》作出的回應

### 1. 一般意見

香港人權監察對政府擬在這重要的範疇立法深表歡迎。自從《香港人權法案》獲制定以來，香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府及公營機構均不得採取任何歧視的做法。香港為世界都會，如繼續容許私人範疇存在種族歧視，實屬不合邏輯。

香港人權監察同意，擬議法例以現有的《性別歧視條例》及《殘疾歧視條例》為草擬藍本，是合宜之舉。

我們在本文附件中對《立法禁止種族歧視諮詢文件》(下稱“諮詢文件”)部分內容提出意見和建議。

### 2. 具體意見

#### (1) 外籍家庭傭工(諮詢文件第9段)

我們不明白諮詢文件為何把外籍家庭傭工獨立歸類，而與其他少數族裔人士有所區分。基於外籍家庭傭工的種族而予以歧視，亦屬不能接受的行為。

#### (2) 內地新來港定居人士(諮詢文件第24及25段)

從內地移居香港的人士在社會中面對各種偏見，備受不合理的歧視。這是嚴重的社會問題，有需要在法例中處理此問題。

處理此問題的其中一個方法，是採取澳洲的做法，即將基於某人為移民便對他歧視的行為列為違法。這是簡單明確的方法，但這做法不但將歧視內地移民的行為列為違法，亦將歧視來自任何一個地方的移民列為違法。

另一方法是一如我們所建議，修訂“民族”一詞的定義，使其涵蓋“中華人民共和國的任何司法管轄區”。就草擬條文而言，這方法並不複雜。此修訂不但將歧視內地來港人士的行為列為違法，亦將偏袒內地來港人士的行為列為違法。這會確保各人獲得公平待遇，應可為整體社會所接受。

### (3) 施行(諮詢文件第29至31段)

我們同意由平等機會委員會(下稱“平機會”)負責執行法例的條文。平機會應獲賦予與執行上述有關歧視的條例相若的權力，以執行新法例，因為這些權力是有效執法所需的最低權力。

諮詢文件論及平機會執法權力的部分，未有提到平機會向受害人提供法律協助的權力。獲賦向受害人提供訴訟協助的權力，對平機會來說至為重要，否則平機會便會變作無牙老虎，而有關法例亦不能發揮效力。在沒有平機會的協助下，大部分被歧視的受害人不會有能力負擔訴訟的費用。因此，由平機會向受害人提供類似《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》所訂的協助實至為重要。

### (4) 間接種族歧視(諮詢文件第36段)

有關間接種族歧視的擬議定義，是採用過往英國法例所訂定義。為遵守歐洲聯盟所訂有關種族歧視的指引，英國政府已對該定義作出修訂。我們建議法例採用英國現時所採用的修訂定義。

### (5) 有關小型公司和小僱主的例外規定(諮詢文件第60段)

我們相信並無必要訂立此例外規定。香港市民對種族歧視是錯誤行為此一概念已相當熟悉，因此，無須訂定此項旨在讓僱主適應新法例的過渡性條文。

### (6) 宗教教士(諮詢文件第67段 [原文為第68段])

我們關注到此豁免規定可能會被濫用。當局有必要說明該宗教的信眾對其宗教的感情，與種族偏見無關。

香港人權監察  
2004年12月

## 香港人權監察

## 對政府當局的《立法禁止種族歧視諮詢文件》所作回應的附件

問題	意見
<b>詞語定義</b>	
<p><b>內地華人</b></p> <p>- 大部分內地新來港定居人士將不會獲得保障。政府認為，內地新來港定居人士幾乎全都與本港華裔人士屬同一種族，他們受到的歧視待遇並非基於種族或人種的歧視。(諮詢文件第24至25段)</p>	<p>- 《消除一切形式種族歧視國際公約》(下稱“《國際公約》”)訂定了保障的最基本標準。即使內地新來港定居人士不屬《國際公約》所訂定義的範圍，亦沒有理由不可將反種族歧視法例所提供的保障，伸延至《國際公約》所訂定義以外的人士。</p> <p>- 向內地新來港定居人士提供保障是合理的做法，因為他們面對其他少數族裔的相若問題，例如有需要適應香港的生活。</p> <p>- 當局可修訂“民族”一詞的定義，稍為擴大其涵義至包括“中華人民共和國的任何司法管轄區”，使法例亦包括內地新來港定居人士。為保障從中國以外地方來港定居的人士，法例亦應禁止基於某人現時或過往為移民的身份而被歧視的情況。</p>
<p><b>間接種族歧視的定義過時(諮詢文件第36段)</b></p> <p>- “要求或條件”的詮釋過分狹隘。</p> <p>- “遠低於與該人不屬同一種族或人種的人可符合該項要求或條件的比例”：須以統計數據作支持，但要提出這類數據並不容易。</p> <p>- “有理由支持”包括須援引現有條例及附屬法例的條文作為支持。</p>	<p>- 應採用歐洲委員會所訂有關種族歧視的指引中較廣泛的定義，即“規定、準則或慣例”。</p> <p>- 歐洲委員會的有關指引內所述概念(即“會令[受害人]處於不利境況”)無須提出統計上的證據。</p> <p>- 以現有條例及附屬法例的條文作為支持的理據，只適用於該等法定條文本身有充分理由。</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府以須與其他3項平等機會條例一致為借口，拒絕採納歐洲委員會所訂有關種族歧視的指引，會令有關法例本身帶有間接歧視的成分。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 至少應清楚訂明“要求或條件”一語亦涵蓋“各種各類的慣例，包括非正式的慣例”，而在評估歧視的影響時，可考慮以往的慣例。</li> </ul>
<p><b>多重歧視</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件並未提及多重歧視的問題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應清楚訂明種族歧視的定義會涵蓋多重歧視(涉及種族及其他歧視)。</li> </ul>
<p><b>不瞭解事實的歧視</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件並未提及不瞭解事實的歧視此一問題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應清楚訂明有關種族及人種的歧視涵蓋因對有關人士的種族、膚色、世系、民族或人種有所誤解而產生的歧視個案。</li> </ul>
<p><b>與歧視對象有聯繫的“轉移歧視”(諮詢文件第37段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 只適用於某人的“配偶或親屬”，並不符合《國際公約》第一條第一款所訂所有人士不受任何歧視的保障條文。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應把適用範圍擴大至包括與該人有關連的任何人士，或至少包括任何與該人在血緣、婚姻、領養上有關或有聯繫人士，所涵蓋人士包括該人的親屬或照料者。</li> </ul>
<p><b>種族騷擾(諮詢文件第39段)</b></p>	
<p><b>定義並不明確</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件內對該詞所下的定義並不明確。針對某人的種族而作出的單一項侮辱行為，已足以構成種族騷擾，但諮詢文件內的例子則似乎表示要屢次作出侮辱行為，才算是種族騷擾。</li> <li>- 諮詢文件並未提及因與歧視對象有聯繫而受到“轉移歧視”的種族騷擾問題。例如一名巴基斯坦人士的照料者可能因照料該名巴基斯坦人士而遭受侮辱。</li> <li>- 諮詢文件指出，在受保障的範疇均不得受到種族騷擾，但現行有關歧視的法例仍有不足之處。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 法例應訂明雙管齊下的定義。首先，定義應針對單一項冒犯、侮辱或威嚇的行為。另一方面，定義應涵蓋單一項未必足以構成種族騷擾的行為，但若干項類似行為則可合成種族騷擾。</li> <li>- 法例並應就“轉移歧視”的種族騷擾作出規定，以及詳細闡述“有聯繫人士”的概念。</li> <li>- 並應填補現行法例不足之處，並盡量擴闊保障的範圍。</li> </ul>

<b>中傷</b>	
<b>定義有不足之處(諮詢文件第42至43段)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件所述威脅是對“該人”的處所或財產加以損害，但並未涵蓋並非擁有該處所或財產的人士，例如租客、外籍家庭僱工。</li> <li>- 諮詢文件亦未提出因與歧視對象有聯繫而被中傷的“轉移中傷”的定義。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應在法例清楚訂明有關對“該人”的處所或財產加以損害的定義，藉以為並非擁有該處所或財產的人士提供保障。</li> <li>- 法例應將“轉移中傷”的定義擴大，使並非有密切聯繫的人士亦受到保障。</li> </ul>
<b>有關受保障的範疇的事項</b>	
<b>僱傭(諮詢文件第45至50段)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 擬議法例只保障僱員在工作的地方不受僱主或其代理人的種族歧視，但未有提及受到顧客或其他人士(例如訪客、僱主的家人)歧視的情況。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 需在法例提出更全面的保障。</li> </ul>
<b>服務(諮詢文件第44、52、39及41段)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 在《性別歧視條例》中，任何服務提供者向其顧客作出騷擾，即屬違法。但法例並未就顧客向其服務提供者作出騷擾行為訂立任何規定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 日後制定的法例應填補“受保障的範疇”內未有提及的不足之處。</li> </ul>
<b>房屋</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件第44(c)及52段未有清楚訂明房屋為受保障的範疇。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應在法例中把房屋獨立列為受保障的範疇，並應訂明有關詳情。</li> </ul>
<b>學校保障學生的責任(諮詢文件第51段)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件未有明文規定，保障學生不會受到其他學生或其家長或甚至陌生人的種族騷擾。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應在法例中訂明條文，使學生或其家長獲得有關保障。學校並應對未能防止發生種族歧視的情況，以及避免學校發展成對某些種族敵視的環境承擔責任。</li> </ul>
<b>有關一般例外規定的事項</b>	
<b>現有法例(諮詢文件第58段)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件不但沒有說明須檢討該等授權或規定政府可作出基於種族而有差別對待的行為的現有法例條文，更建議維持該等法例，將此等行為予以認可及合法化。此做法違反《國際公約》第二條第一款(卯)項所訂政府的責任。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府應切實施行《國際公約》第二條第一款(卯)項，而該條文規定政府須修訂、撤銷或廢除任何造成或種族歧視或令種族歧視繼續留存的法規。</li> <li>- 政府應發布法例清單，詳列該等規定政府在履行職務時須作出基於種族而有差別對待的行為的法例。</li> </ul>

<p><b>出入境法例(諮詢文件第68至69段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 擬議法例並沒有提出修訂現有出入境法例。換言之，任何涉及出入境事宜的個案，將按照現有出入境法例而非新訂有關種族歧視的法例處理。舉例而言，外籍家庭傭工須在僱傭合約終止後兩周內離開香港的條文將獲得保留。</li> <li>- 中國政府並無代表香港對《國際公約》有關條文作出保留，香港政府沒有任何依據可就出入境法例訂立例外規定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 整項例外規定應予撤銷。所有出入境法例應按照《國際公約》所訂條文作出檢討。有關外籍家庭傭工須在僱傭合約終止後(即使他們已覓得新僱主)的14日內離開香港的規定，是對南亞及東南亞少數族裔的間接種族歧視。此規定應因應新法例的制定而廢除。</li> </ul>
<p><b>小型公司和小僱主(諮詢文件第60段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 小型公司和小僱主可在首3年免受禁止種族歧視條文約束，使其有時間適應新的轉變。這會使大多數外籍家庭傭工及護衛員在該段期限內不受法例保障。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應將3年期限廢除或縮短，因為小型公司和小僱主理應已從現有3項歧視條例和僱傭實務守則，對對有關規定頗有認識。</li> <li>- 例外規定不應適用於僱用外籍家庭傭工的僱主，因為他們根本無須作出重大的適應。</li> </ul>
<p><b>真正的職業資格(諮詢文件第61段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 基於真確需要而釐定真正的職業資格，範圍過於廣泛。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應根據歐洲委員會就種族歧視所訂指引的規定，即根據職業的性質及從事有關職業的環境來決定某一職業是否有理據當作例外情況。</li> </ul>
<p><b>小型住宅(諮詢文件第62段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 對於由業主與住客或租客共住，並且是組成小型住宅一部分的處所，當局建議對此作出例外規定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 英國已將此例外規定廢除。</li> </ul>
<p><b>會社及慈善組織(諮詢文件第63及65段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 如會社及慈善組織的宗旨是為某一社群提供服務及福利，文件建議該等組織應獲豁免。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應更清楚的準則，界定何種會社及慈善組織可為某一社群服務。</li> </ul>
<p><b>宗教教士(諮詢文件第67段)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 此項豁免規定可能被濫用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應清楚說明該宗教的信眾對其宗教的感情，與種族偏見無關。</li> </ul>
<p><b>特別措施(諮詢文件第64段)和法定的積極責任</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 並未訂明特別措施的定義會否包括促進瞭解或釋除疑慮的例子。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 應在法例中載列有關例子。</li> </ul>

<b>舉證責任(諮詢文件第84段)</b>	
<b>侵權</b> - 並未訂明新法例會否規定申索所需的舉證責任。	- 受害人一旦證明可從表面證據中推斷得出的事實，除非被告人可提出相反證明，否則法庭應裁定其已干犯種族歧視的行為。
<b>有關施行的事項</b>	
<b>主要施行機構的性質</b> - 平機會極有可能承擔施行有關種族歧視新法例的職責。	- 應成立一個獨立的法定人權委員會，負責執行上述法例。由平機會承擔施行新法例的職責，應是暫時性的安排。
<b>平機會的資源</b> - 平機會未必有足夠資源施行新法例。	- 新法例獲制定後，平機會須承擔多項新職責，有需要增加其專業及支援人員。政府須承諾為平機會提供足夠撥款。
<b>平機會的成員</b> - 平機會有需要改變其成員組合，並需增加職員人數，以便有效地執行新職責。	- 平機會的成員組合和運作方式須作出改變。平機會需增添新成員，包括少數族裔人士，以及曾切實為少數族裔工作的非政府組織人士。  - 平機會的成員委任機制應更為公開及更具透明度。
<b>平機會的權力</b> - 諮詢文件並未提及平機會可否以其名義進行訴訟，或可否提供法律協助。	- 平機會擁有可興訟的執行權力實至為重要，因為大部分申訴者沒有能力聘請律師。
<b>保障機制不足</b>	
- 除嚴重的中傷以外，受害人只能透過民事訴訟，獲得法庭的保障。  - 如當局未有教育市民認識平等權利、平機會和法律援助署又沒有為當事人提供法律協助，法例的阻嚇作用實在有限。	- 平機會不但須對事件(例如申訴)作出回應行動，並須採取積極的態度，對歧視問題公開發表意見，從而教育市民改變其種族歧視的態度。

<b>政府的法定職責</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件並未說明政府有責任推廣種族平等的信息，有關責任全由平機會負責。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府及公營機構應負起打擊種族歧視的職責，致力推廣種族平等及和諧共處。</li> <li>- 政府應密切監察有關情況，收集統計數字、進行調查，以便知悉及防止種族歧視情況，並且訂定推行種族平等的計劃和行動等。</li> </ul>
<b>法例適用範圍</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 諮詢文件並未說明中央政府機構及其辦事人員會否受到此新法例約束。</li> <li>- 該法例應具有域外效力，以保障在香港以外工作的香港居民。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 中央政府機構及其辦事人員應受此新法例約束。</li> <li>- 法例應就域外效力作出規定。</li> </ul>

m6004