

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)529/09-10(01)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會文件

《種族歧視條例草案》委員會先前就 《種族歧視條例》對政府的適用範圍進行的討論

在2009年11月16日的會議席上，委員要求法律事務部提供資料，闡述《種族歧視條例草案》委員會(下稱"法案委員會")先前就《種族歧視條例》(第602章)對政府的適用範圍進行的討論。

2. 負責研究條例草案的法案委員會於2006年12月成立，並於2008年6月完成商議工作。法案委員會曾在商議過程中提出並討論條例草案對政府的適用範圍的問題。有關討論內容綜述如下——

- (a) 法案委員會委員察悉，《公民權利和政治權利國際公約》已憑藉《香港人權法案條例》(第383章)在香港實施。《香港人權法案條例》禁止政府及公共主管當局作出會導致任何形式歧視的行為，包括基於種族的歧視(《香港人權法案》第二十二條)，但對私營機構並無約束力。制定條例草案的目的，是要把禁止種族歧視的保障擴展至私營機構，以履行適用於香港的各项國際人權公約所規定的義務，尤其是回應本港社會和聯合國消除種族歧視委員會就香港並無特定法例禁止私營機構的種族歧視行為而提出的關注(立法會CB(2)963/06-07(03)號文件第7及第8段)。謹請委員注意，政府當局曾應法案委員會的要求提供文件，闡釋條例草案符合《基本法》及國際人權公約規定的情況(立法會CB(2)963/06-07(03)號文件)(附錄I)；
- (b) 大部分委員不滿條例草案對政府的適用範圍狹窄。條例草案第3條訂明，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、與私人作出的作為相類似的作為。為釋除上述疑慮，政府當局同意提出一項委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，將條例草案第3條修訂為："本條例對政府具約束力"。政府當局認為不宜把條例草案的適用範圍擴闊至涵蓋一切政府職能，並

作出解釋，即使條例草案沒有明確提述，但若某項作為違反《香港人權法案條例》，仍可在法庭上受到挑戰。委員察悉法案委員會法律顧問就政府當局建議的修正案的法律效力所提出的意見(立法會LS64/07-08號文件)(附錄II)後，大部分委員關注到，條例草案對政府的適用範圍仍會局限於僱傭、教育及提供貨品、設施和服務等指明範疇(法案委員會向內務委員會提交的報告(立法會CB(2)2410/07-08號文件)第24至第28段)；

- (c) 委員並察悉，市民如在政府履行某些職能(例如執法)期間受到政府種族歧視，並不能向平等機會委員會(下稱"平機會")作出投訴。根據條例草案，平機會獲賦權進行調解及正式調查、發出執行通知、為歧視、騷擾或中傷的受害人提供法律協助，以及申請強制令以制止持續的歧視。受到政府種族歧視的市民須根據《基本法》或《香港人權法案條例》提起司法覆核的民事法律程序，才能尋求補救，並須負起訴訟費用造成的額外財務負擔(法案委員會向內務委員會提交的報告第23段)。在此情況下，委員建議擴大平機會的職權範圍，使其可就根據《香港人權法案條例》作出的投訴採取行動，但政府當局並不贊成委員的建議，原因是《香港人權法案條例》涵蓋的範圍更廣，而且目前已有尋求補救的途徑(立法會CB(2)513/07-08(02)號文件第15段)；及
- (d) 雖然委員要求把條例草案的適用範圍擴闊至涵蓋一切政府職能，但政府當局始終認為，把條例草案的範圍擴闊至涵蓋一切政府職能，會對政府制訂及執行政策的能力，構成不肯定及潛在長遠的不良影響(立法會CB(2)1292/07-08(01)號文件第6段)。取而代之，政府當局承諾會為主要的政策局和政府部門編訂政府內部促進種族平等的行政指引，以便該等政策局及部門在制訂和推行有關政策和措施時可以依循。然而，政府當局拒絕承諾就推行種族平等計劃立法，理由是《消除一切形式種族歧視國際公約》並無任何特定條文，要求締約國立法推行這類計劃(立法會CB(2)2301/07-08(01)號文件第19段)。

立法會秘書處

2009年12月10日

立法會《種族歧視條例草案》委員會

《種族歧視條例草案》符合
《基本法》及國際人權公約規定的情況

引言

在二零零七年一月十六日的會議上，議員要求政府當局：

- (a) 說明目前擬定的《種族歧視條例草案》(條例草案)如何符合《基本法》第二十五條，即“香港居民在法律面前一律平等”的規定；和
- (b) 解釋條例草案現時的草擬本如何符合適用於香港的國際人權公約有關履行義務的規定，例如《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》的規定。

2. 本文件闡述政府當局就以上事項所作的解釋。

符合《基本法》第二十五條的規定

3. 目前擬定的條例草案符合《基本法》第二十五條的規定。
4. 《基本法》第二十五條訂明，“香港居民在法律面前一律平等”。
5. 條例草案現時的草擬本建議禁止公營機構和私營機構在多個指定範疇(例如僱傭、教育、以及提供貨品、服務和設施)作出種族歧視的行為。條例草案適用於所有人。就條例草案所涵蓋範疇內的活動而

言，香港所有居民，包括新來港定居人士，均受到條例草案保障。不單如此，條例草案亦同樣保障祇是在香港作短暫逗留的在港旅客。

符合國際公約和履行義務的規定

6. 有關的國際公約條文如下：

(a) 《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條：“締約國承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色或民族或人種在法律上一律平等的權利。”

(b) 《公民權利和政治權利國際公約》第二條：“各公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人；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，一律享受本公約所確認之權利。”

(c) 《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二條：“各公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、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、出生或其他身分等等而受歧視。”

7. 如二零零六年十一月二十九日給議員的立法會參考資料摘要所述，《公民權利和政治權利國際公約》已憑藉《香港人權法案條例》在香港實施。條文禁止政府作出任何形式的歧視行為，包括基於種族的歧視。不過，《香港人權法案條例》對私營機構並無約束力。

8. 對於香港沒有特定法例禁止私營機構的種族歧視行為，聯合國公約監察組織表示關注。尤其是，聯合國消除種族歧視委員會就香港特區政府最近一次提交的報告所發表的審議結論，表示關

注香港沒有法律條文“保障個人免受私營範疇的他人、團體或機構可能作出的種族歧視”。負責監察《公民權利和政治權利國際公約》的聯合國人權事務委員會，以及負責監察《經濟、社會與文化權利的國際公約》的經濟、社會與文化權利委員會，也曾促請我們把免受種族歧視的法律保障範圍擴展至私營範疇。

9. 有鑑於此，現時的條例草案訂立一項新的侵權行為，把免受種族歧視的保障範圍擴闊至私營範疇。在指定範疇遭受政府、公營機構、私營範疇的個人或各方種族歧視的人，可根據條例草案，向歧視者提出侵權訴訟因由。我們認為，條例草案已做到公約監察組織所關注的事情，並符合我們就《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》及《消除一切形式種族歧視國際公約》須履行國際義務的規定。

民政事務局

二零零七年一月

立法會

Legislative Council

立法會LS64/07-08號文件

《種族歧視條例草案》委員會文件

政府當局對《種族歧視條例草案》第3條 提出的擬議修正案的法律效力

在2008年3月12日舉行的法案委員會會議上，法案委員會法律顧問曾就政府當局對《種族歧視條例草案》(下稱"條例草案")第3條提出的擬議修正案的法律效力，提供口頭意見，當時一位議員要求以書面歸納該等意見。本文件載述法案委員會法律顧問所提供的有關意見，並作出必要的闡釋。

2. 政府當局對條例草案第3條所提出的擬議修正案(下稱"修正案")，是將現有條文刪去，代以下列條文：

"本條例對政府具約束力。"

只要與現有第3條的法律效力比較，便可更了解該項修正案的法律效力。

3. 條例草案現有第3條如下：

"本條例適用於政府作出的或為政府的目的而作出的、與私人作出的作為相類似的作為。"

該條文的效力是，在決定條例草案的條文是否適用於政府作出的或為政府的目的而作出的作為之前，須先決定該作為是否與私人的作為相類似。如沒有與政府的作為相類似的私人作為，條例草案便不適用於政府的作為。這構成一個障礙，必須跨越這個障礙，才能使條例草案的其他條文適用於政府的作為。從法律角度而言，有關修正案將可消除這個障礙。

4. 舉例而言，該項修正案的實際效力可能會把條例草案的適用範圍擴大至商業登記署所提供的服務，若非有該修正案，條例草案不會適用於該等服務，因為該等服務未必與私人作出的任何作為類似。然而，該項修正案並無改變一點，就是只要履行政府的職能或行使政府的權力不構成條例草案第3部及第4部的條文所禁止的任何作為，條例草案對政府不會具約束力。因此，警務人員基於種族而有選擇性地發出告票的例子，將繼續在條例草案的適用範圍以外。

立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
顧建華
2008年3月14日