

在香港設立平等機會審裁處之修訂建議  
政制及內地事務局의 回應

I. 引言

平等機會委員會（“平機會”）在 2009 年向政府當局提出建議，以回應有關持份者對區域法院（“區院”）審理歧視申索的法律程序複雜、耗時甚久，且訟費高昂等問題的關注。為了可以提供一個簡單方便、較平易近人的審裁制度，以及讓訴訟各方可以迅速有效地處理申索案件，平機會建議設立平等機會審裁處（“審裁處”），以及有關措施，以簡化所涉的法律程序。

2. 平機會在 2009 年提交建議書後，安排向有關的持份者（包括法律專業協會、工會及僱主組織、專業團體及非政府組織）進行諮詢，介紹 2009 年的建議，並聽取他們的意見。諮詢完結後，平機會對 2009 年的建議作出修訂，在 2011 年 8 月向政府當局提交經修訂的建議（下稱“《建議書》”）。

3. 本文件載述政制及內地事務局對《建議書》及相關的各個議題的意見。

II. 司法機構有關區域法院審裁平等機會申索的檢討

4. 司法機構在 2011 年 9 月 1 日發出一份文件（“《司法機構檢討文件》”）。該文件旨在檢討區院審裁平等機會申索的制度、法例和程序架構，以及相關的規則和慣常做法。此外，司法機構並依據已確定的問題，在文件中提出一些建議，以期為在法院進行平等機會申索的各方提供一個更方便的平台。司法機構邀請有關人士及組織對檢討及建議提出意見，然後決定未來路向。

5. 正如《司法機構檢討文件》所載述，平機會在 2009 年提交其建議後，司法機構在同年實施民事司法制度改革。其後，司法機構對區院審裁平等機會申索的制度、法例和程序架構進行內部檢討。在進行檢討時，司法機構已考慮了平機會在 2009 年的建議中提出的關注事項及意見。

6. 《建議書》及《司法機構檢討文件》均涉及有關審裁平等機會申索的制度、法例和程序安排。雖然《司法機構檢討文件》是基於平等機會案件會繼續由區院審裁的前提而擬定，但其目的同樣是為平等機會申索所涉及的各方提供更方便的平台。

### **III. 總體意見**

7. 《建議書》審視了現行審裁平等機會申索制度的程序、慣常做法和面對的挑戰，並建議設立審裁處以及相應的程序架構、規則和慣常做法，以解決有關的問題。我們注意到《司法機構檢討文件》亦有指出類似的問題，並就這些問題建議在區院實施相關措施。特別值得一提的是，《司法機構檢討文件》指出，民事司法制度改革實施後，平等機會申索的案件管理已見改善，但鑑於很多平等機會申索性質複雜，有關的規則及程序有進一步簡化的空間。

8. 我們支持減少平等機會申索中常見的延遲、提高制度的成本效益、以及簡化有關的程序規則的目標。我們認為這對於便利市民循審裁途徑處理平等機會申索和整體上促進平等機會相當重要。

### **IV. 設立審裁處的建議**

9. 平機會建議設立專責的審裁處以處理反歧視申索。《建議書》列載現行審裁制度面對的種種挑戰，基於此，平機會認為應設立審裁處。這些挑戰包括：

- (a) 歧視申索的法律程序是由複雜且具技術性的嚴格規則和程序規限，當中有關發出和送達令狀，涉及狀書和在審訊中使用的文件和其他證據的規則和程序非常富技術性。此外，審訊前的程序亦是嚴格和具技術性的；
- (b) 申索人通常無法理解和遵行這些規則和程序。他們需要專業的法律意見和代表，但很多申索人未能負擔有關法律意見及代表所涉的費用；及
- (c) 由於有關規則和程序既複雜且具技術性，因此，法律程序往往是漫長的，令法律費用增加。

平機會並參考了英國、澳洲、加拿大和新西蘭等司法管轄區的審裁制度。在這些司法管轄區，歧視申索是由另設的機構審裁，或是以不同於一般訴訟且較平易近人的程序進行審裁。

10. 《司法機構檢討文件》不支持設立專責審裁處的建議，並在第 3.51 至 3.67 段載述有關的考慮因素。

11. 我們已小心考慮平機會的意見，以及司法機構在其檢討文件中表述的立場。我們注意到：

- (a) 平機會關注到現行的規則和程序既複雜且具技術性；區院處理平等機會申索有不必要的延誤，以及區院在管理案件方面的權力甚小，而角色亦處於被動。這些關注事項很大程度會透過落實民事司法制度改革和司法機構這次檢討提出的建議而得到處理。有關措施包括給予法院更大的案件管理能力；法庭在案件管理方面，採用更積極主動的處理手法；擬採用的更簡化的申索表格及回應表格，以及編定首次指示聆訊的建議安排，以便法庭盡早確定相關的爭論點；
- (b) 如以一個專責審裁處取代區院審理平等機會申索，亦需同時處理提供法律援助的問題（目前區院的案件可獲提供法律援助），因為由審裁處處理的案件一般不獲提供法律援助；以及
- (c) 正如《司法機構檢討文件》指出，基於平等機會申索在性質上可能是複雜的；案件可能關乎對公眾有重要性的原則；有關平等機會的法律在法學方面尚在發展，以及法院可能需要考慮一系列的補救等原因，設立專責審裁處，亦不能保證可以迅速解決有關申索。

12. 此外，我們亦有注意以下的考慮因素：

- (a) 在原則上，司法機構不支持成立大量的審裁處。專責審裁處只應在非常特殊的情況下才設立，舉例說，案件類別必須是非常專門和複雜，所應用的規則和慣常做法應有別於

法院的一般規則和慣常做法，而案件量亦應可充分支持成立審裁處；

- (b) 在過去五年期間，平均每年只有十宗平等機會申索提交法院處理。《司法機構檢討文件》認為由於案件量偏低，不足以構成設立專責審裁處的理據，因為這對有效分配司法機構資源而言，並無好處；及
- (c) 目前，區院設有“平等機會案件審訊表”，由一位法官專責處理，有效地管理相關案件。一直以來，此制度行之有效。

13. 總的來說，設立專責審裁處可提供一個簡單方便和較平易近人的審裁制度。司法機構現已實行民事司法制度改革，並提出方向相同的建議措施，而這些措施因不涉及重大的架構改動，可更快實行。司法機構就有關設立專責審裁處所提出的其他考慮因素亦應予考慮。就此，我們認為當務之急是盡快實行司法機構建議的改善措施。至於《建議書》中所載述有關設立專責審裁處的需要，則可在這些建議措施施行後因應情況的轉變再作檢討。

## V. 其他相關議題

14. 平機會就擬設的審裁處的規則和程序提出多項建議。部份建議，不論組織架構，同樣對審裁平等機會案件適用，包括：

- (a) 以填寫指定的表格作為展開法律程序的第一步。有關表格會指引訴訟各方如何以適當的方式表述案情和說明爭論點；(建議 1.2.2)
- (b) 有廣泛、全面的案件管理權力以處理法律程序(包括非正式地透過電話或個案會議，和透過正式的聆訊)，並列舉一些慣常和容許發出的命令或指示的例子，此外，並有權對申索進行調查和研訊；(建議 1.2.3)
- (c) 職能包括試圖協助爭議各方在良好氣氛下達成和解，另外可酌情將案件轉介平機會作申訴處理(即作出調查和進行調解)；(建議 1.2.4)
- (d) 有權向平機會索取載列申訴事宜、回應和處理結果的申訴摘要，並予以妥善考慮；(建議 1.2.5)
- (e) 將不合理地拒絕以調解或調停方式解決糾紛列為可容許

作出對某方不利的訟費命令的因素；(建議 1.2.8)

- (f) 除了有關規則外，還應提供適當的資料，指引市民如何處理歧視案件；(建議 1.2.9) 以及
- (g) 擬設的審裁處應容許訴訟人有法律代表；就擬設的審裁處，有關出庭發言權的規定應與現行區院根據反歧視條例進行的法律程序所涉的出庭發言權的規定一致。(建議 1.4)

15. 我們注意到《司法機構檢討文件》已從區院審裁平等機會案件的角度就有關上述事宜提出建議。我們在考慮這些問題時，已考慮平機會上述的建議，以及平機會在諮詢持份者時所得的意見。我們相信司法機構在實施有關改善措施後，會有助處理相關事宜。

16. 另外，在平機會與審裁處之間的相互關係方面，《建議書》建議，平機會終止申訴案件的權力應予擴大至包括：

- (a) 在一開始便清楚知道調解並不大可能取得成果的情況，可終止調解，使法律程序可迅速展開；或
- (b) 在涉及原則性的問題，而藉審裁取得權威性的判決比藉調解私下解決糾紛的做法更可取的情況。

17. 有關上文第 16 段的(a)項理由，根據《性別歧視條例》第 84 條及其他反歧視條例的相應條文，平機會如遇下述情況，可決定終止調查：

- (a) 信納有關作為並非因條例的條文而屬違法；
- (b) 認為因有關作為而感到受屈的人不願調查進行或繼續；
- (c) 自有關作為作出之日起計 12 個月已屆滿；
- (d) 按照有關規則，決定有關申訴不應以代表申訴方式作出（如申訴是根據該等規則以代表申訴方式提出）；或
- (e) 認為有關申訴屬瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質內容。

18. 上述情況所涵蓋的範圍甚廣，並可能包括調解不大可能取得成果的情況。至於其他情況，繼續進行調解或許有用，因為平機會

在進行調查期間，可能會得到更多資料，在資料顯示申訴人有較強理據的情況，或許有助訴訟各方（原本或不願意和解）達成和解；在其他情況亦或可使平機會可以決定沒有違法的作為發生，並因此可在此時終止調查。(a)項理由或有過早終止調解的不良效果。

19. 在上述(b)項理由方面，為了促使司法判決而終止協助解決糾紛，或會導致雙方所需的時間延長和開支增加，不符合雙方的利益，且或會與現時鼓勵透過調停或調解解決糾紛的趨勢不一致。

20. 基於上述考慮因素，我們對有關建議有所保留。

**政制及內地事務局**

**2011年10月**