

立法會《種族歧視條例草案》委員會

有關條文是否符合《基本法》第二十四及第二十五條

目的

在二零零七年一月二十九日的會議上，議員關注《種族歧視條例草案》(條例草案)第8(3)(c)條是否有可能違反《基本法》第二十四及第二十五條的問題。

2. 我們已在較早前發出的立法會 CB(2)963/06-07(03)號文件中，解釋過條例草案符合《基本法》第二十五條。有鑑於議員的提問，我們在本文件進一步闡明有關事宜，藉以向議員保證擬議的條文符合《基本法》的規定。

《基本法》第二十四及第二十五條

3. 《基本法》第二十五條訂明，香港居民在法律面前一律平等。這項條文明確規定：

“香港居民在法律面前一律平等。”

《基本法》第二十四條訂明香港居民的定義如下：

“香港特別行政區居民，簡稱香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。”

根據同一條文，“永久性居民”包括：

“(二) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民。”

4. 綜合上述條文，所有香港居民，不論是永久性居民，還是非永久性居民(包括新來港定居人士)，在法律面前一律平等。

在法律面前一律平等的法理學

5. 夏正民法官在 *平等機會委員會訴教育署署長* [2001] 2 HKLRD 690 一案(第 84 至第 85 段)中提到，《香港人權法案》第二十二條反映了《基本法》第二十五條，而人權法案有效地把《公民權利和政治權利國際公約》的條文納入本地法律。《香港人權法案》第二十二條與《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條的內容一致，有關條文訂明：

“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。”

6. 關於《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條的法理學顯示，該條在兩方面保證了平等，即施行上的平等和實質上的平等。

施行上的平等

7. “人人在法律上一律平等”這項規定並非指法律的實質內容，而是指施行法律的條件(參看澤理雄(N. Jayawickrama)的著作 “*The Judicial Application of Human Rights Law, National, Regional and International Jurisprudence*” 第820至第821頁)。正如魯瓦克(M. Nowak)

指出，這項規定“不會引發任何關於實質上平等的申索，而只會引發形式方面的申索，即現行法例須以同樣的方式應用於所有受該項法例規管的人。因此，“在法律面前平等”的權利並非指向法例內容本身，而是純粹指向法例的執行”（參看魯瓦克的著作“U.N. Covenant on Civil and Political Rights”第465至第466頁）。

8. 在這前提下，“在法律面前平等”的意思，是指法律應該在不作無理區分的情況下實施或執行。這就是說，法官和行政官員在執法時不得任意行事。如法律被任意施行，或在缺乏客觀和合理的理據下，相同的事實情況導致不同的法律後果，便會有違《基本法》第二十五條所保證的權利。

9. 現時並無證據顯示條例草案如獲通過，法院會有可能任意實施或執行有關條文。負責執行條例草案的平等機會委員會(平機會)在實施另外三條反歧視法例方面，即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》，已累積了寶貴的經驗。法院和平機會亦會以一貫合理的態度，公正地執行種族歧視法例的條文，絕不會作出無理區分。

實質上的平等

10. “人人應受法律平等保護”，是指就情況相同的人而言，法律的內容必須相同，意即法律的實質內容不能包含任何無理區分的條文（參看上文所述有關魯瓦克的著作第467至第469頁，以及澤理雄的著作第823至第824頁）。

11. 就新訂的種族歧視侵權行為涵蓋的所有事項而言，現時擬定的條例草案均一視同仁，對所有人同樣適用。條例草案並沒有將某類人士排除於保障範圍之外，也沒有包含針對某種族或人種羣體的無理區分條文。任何人如在某情況下受到歧視，而該歧視行為屬條例草案的涵蓋範圍，或任何人如在某情況下基於種族理由受到歧視，而該歧視行為屬條例草案涵蓋的活動範疇，則不論該人是新來港定居人士還是香港永久性居民，也不論其居港年期，均可享有條例草案的同等保障。

12. 條例草案並不影響現有的法例條文的運作(參閱草案第 56 條)。條例草案如獲通過，屬於一般性的法例，不能影響或削弱《基本法》(包括第二十四條)和《香港人權法案》所保障的權利。任何人不論種族，只要符合《基本法》第二十四條的規定，便有權要求在本港居留。草案第 8(3)條只是界定新增侵權行為的範圍，並沒有摒除任何根據《基本法》或《香港人權法案》可享有的申索權，也沒有刪減《基本法》或《香港人權法案》所保障的任何權利。

總結

13. 基於上文進一步的闡釋和分析，政府可向議員保證，條例草案與《基本法》第二十四及第二十五條一致，符合當中的規定。

14. 我們在此重申，條例草案並無把新來港定居人士摒除於其適用範圍之外。新來港定居人士可否被視作一個人種羣體，最終取決於事實。此事會由法院以 Lord Fraser 在 *Mandla 訴 Dowell Lee* 一案中建議的準則，作出裁決。法院會考慮新來港定居人士是否共同擁有一段悠久歷史以及獨有的文化傳統。如符合 Lord Fraser 列出的準則，他

們便會被視為獨立的人種羣體，而受到條例草案保障。條例草案的條文不會妨礙法院行使這方面的司法管轄權。

文件提交

15. 本文件旨在載列資料，供議員參考，並供條例草案委員會在二零零七年二月五日的會議上審議。

民政事務局

二零零七年一月