

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1994/06-07(01)號文件

檔 號：CB2/BC/2/06

《種族歧視條例草案》委員會 2007年5月31日舉行的會議

立法會秘書處擬備的文件

條例草案適用的歧視

目的

本文件綜述法案委員會就條例草案第4條提出的意見及關注事項。

背景

2. 條例草案第4(1)(a)條針對基於任何人的種族而作出的直接歧視。當某人基於種族而給予另一人的待遇，差於他會給予其他人的待遇，即屬直接歧視。根據條例草案第4(1)(b)條，當某人施加的要求或條件雖然適用於所有人，但卻對某個種族的人造成不相稱的不利影響，而在排除了種族的理由後，施加該項要求或條件是沒有充分理據的，即屬間接歧視。

3. 在法案委員會2007年4月23日的會議上，委員質疑是否需要在條例草案第4條加入"有理可據"的原則作為驗證準則，而這並不見於另外3項反歧視條例中。委員亦關注到，公眾很難判斷施加某項要求或條件是否符合該項原則。就此，政府當局提供了一份題為"間接歧視和有理可據的評估"的文件(立法會CB(2)1823/06-07(01)號文件)，供委員在2007年5月15日的會議上討論。

2007年5月15日會議席上進行的討論

大部分委員的意見及關注事項

4. 大部分委員認為，條例草案第4條在界定何謂種族歧視，尤其是間接歧視方面，未夠清晰明確。他們認為不必刻意區分兩種形式的歧視，即直接歧視和間接歧視。委員亦質疑政府當局為何決定條例草案第4(1)(b)條應以英國《1976年種族關係法令》(Race Relations Act 1976)第1(1)(b)條為藍本，而不是仿照在2003年新加入該法令的第(1A)至(1C)

款來擬寫。《1976年種族關係法令》第1(1A)至(1C)條轉載於**附錄**，方便委員參考。

5. 委員又深切關注到，市民未必能夠了解在判斷施加某項要求或條件是否有理可據方面所採用的評估制度。因此，若按現有方式草擬的條例草案制定成為法例，不但會在社會上引起混亂，更會帶來一些不明朗因素。他們亦要求政府當局確實表明下列情況根據條例草案會否構成種族歧視：

- (a) 少數族裔人士因語言隔閡及醫院內沒有提供傳譯服務而未能及時獲得治療；
- (b) 新近實施的非符合資格人士產科套餐服務收費，所針對的是配偶為香港居民的內地孕婦，而該等孕婦主要是華裔人士，與配偶同樣為香港居民的其他種族的孕婦比較，此項安排對前者有欠公平；及
- (c) 規定所有本地學生須在香港中學會考中國語文科取得及格成績，才能入讀大學的做法，使少數族裔的非華語學生在這方面大為吃虧。

政府當局的解釋

6. 政府當局表示，條例草案第4(1)(b)(i)至(iii)條臚列用以評估施加某項要求或條件會否構成間接歧視的準則。為使條文清晰明確，條例草案第4(2)(a)條把國際通用的合理和相稱原則納入其中，用以評估施加某項要求或條件根據條例草案第4(1)(b)(ii)條可否視為有理可據。條例草案第4(2)(b)條反映政府的政策原意，是要求公眾顧及少數族裔人士的特別需要，並在合理地切實可行的情況下，避免施加對他們會造成不相稱的不利影響的要求或條件。某項要求或條件是否有理可據，會以兩個準則來衡量。第一個準則是，該項要求或條件是否為某合法的目的而施加，並與該目的有合理和相稱的關係。第二個準則是，不施加該項要求或條件是否合理地切實可行。

7. 關於區分直接歧視和間接歧視的需要，政府當局解釋有必要作此區分，因為雖然根據條例草案第4(1)(a)條，直接歧視無可抗辯，但條例草案第4(1)(b)條卻訂明“有理可據”的免責辯護。若不把該兩種形式的歧視彼此區分開來，很多有歧視成分的作為便會視為直接歧視，因而造成許多不明朗因素。

8. 至於為何採納在1976年制定的《1976年種族關係法令》的相關條文，政府當局解釋，這主要基於一項考慮因素，就是該等條文在應用方面有較多先例，可供法庭和平等機會委員會借鑒。

9. 政府當局進一步解釋，上文第5(a)及(b)段所述的兩類情況，在條例草案下不會構成種族歧視，因為在提供貨品、服務及設施方面使用或不使用某一語文，根據條例草案第58條屬例外情況，而國籍、

公民身份、居民身份或歸化，以及出入境法例，根據條例草案第8(2)及(3)條均屬例外情況。然而，對於上文第5(c)段所述的一類情況在條例草案下會否構成間接歧視，政府當局未能給予一個肯定的答案，但承諾會作出書面回應。

法案委員會法律顧問提供的意見及觀察所得

10. 法案委員會法律顧問提供以下意見：

- (a) 界定間接歧視的條例草案第4(1)(b)條範圍甚窄，而且只在有某項"要求或條件"的情況下才適用；
- (b) 條例草案第4(1)(b)條以《1976年種族關係法令》第1(1)(b)條為藍本；
- (c) 《1976年種族關係法令》的相關條文在2003年加入新的第(1A)至(1C)款，以實施歐洲聯盟議會指令2000/43/EC，當中提述"provision, criterion or practice"("規定、準則或慣例")，所涉範圍較廣；及
- (d) 若把上述法令新的第(1A)至(1C)款納入條例草案第4條內，將可涵蓋上文第5(a)段所述一類情況涉及的歧視形式。

11. 法案委員會法律顧問亦察覺到，條例草案第4(2)(a)及(b)條以其目前的寫法而言，作用是只要符合第4(2)(a)條所訂合理及相稱的原則，或符合第4(2)(b)條所訂合理地切實可行的原則，便足以確立"有理可據"的免責辯護。換言之，只要歧視者證明不施加某項要求或條件並非合理地切實可行，該項要求或條件即屬有理可據，不論該項要求或條件為達到有關的合法目的而如何不合理和不相稱。

所須達到的政策目的

12. 大部分委員普遍認為，確保不同族群的人士享有平等機會的政策考慮，應凌駕法律方面的考慮。他們認為，在草擬條例草案時應採用以成效為本的方式。若證明某人因種族理由所得的待遇與他人不同，不論該人是受到較差的對待，還是被施加一項無理的要求或條件，即屬種族歧視。條例草案應適用於任何會造成種族歧視的作為，而在法律上應禁止此類作為。

可供考慮的方案

13. 為達到上述政策目的，大部分委員建議對條例草案第8條和第58條作出修正，使與上文第5段所述類似的各類情況會構成種族歧視，並在條例草案禁止之列。謹請委員注意，為充分達到該等政策目的，有需要以新的處理方式重新草擬條例草案。

14. 除採取全盤重擬條例草案的做法外，委員亦可考慮修改條例草案第4(1)(b)條，把在2003年加入《1976年種族關係法令》的新訂第(1A)至(1C)款納入其中，藉以擴大條例草案針對的間接歧視的範圍。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年5月29日

EXTRACT FROM THE RACE RELATIONS ACT 1976

X X X X X X X X

[(1A) A person also discriminates against another if, in any circumstances relevant for the purposes of any provision referred to in subsection (1B), he applies to that other a provision, criterion or practice which he applies or would apply equally to persons not of the same race or ethnic or national origins as that other, but—

- (a) which puts or would put persons of the same race or ethnic or national origins as that other at a particular disadvantage when compared with other persons,
- (b) which puts that other at that disadvantage, and
- (c) which he cannot show to be a proportionate means of achieving a legitimate aim.

(1B) The provisions mentioned in subsection (1A) are—

- (a) Part II;
- (b) sections 17 to 18D;
- (c) section 19B, so far as relating to—
 - (i) any form of social security;
 - (ii) health care;
 - (iii) any other form of social protection; and
 - (iv) any form of social advantage;
 which does not fall within section 20;
- (d) sections 20 to 24;
- (e) sections 26A and 26B;
- (f) sections 76 and 76ZA; and
- (g) Part IV, in its application to the provisions referred to in paragraphs (a) to (f).

(1C) Where, by virtue of subsection (1A), a person discriminates against another, subsection (1)(b) does not apply to him.]

X X X X X X X X