

**立法會主席就
吳靄儀議員擬對
《 種族歧視條例草案 》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

吳靄儀議員已作出預告，倘二讀《 種族歧視條例草案 》（“ 條例草案 ”）的議案在 2008 年 7 月 9 日的立法會會議上獲通過，擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案（“ 修正案 ”）。在就這些修正案是否可以提出作出裁決前，我邀請了政制及內地事務局局長（“ 局長 ”）就這些修正案提供意見，並請吳議員作回應。此外，我亦就此徵詢了立法機關法律顧問的意見。

吳靄儀議員的擬議修正案

就第 4 條提出的擬議修正案

2. 根據第 4(1)(b)條，當任何人施加一項要求或條件，而這項要求或條件雖然是施加於所有人，但對屬於某一特定種族群體的人有不相稱的負面影響，而該項施加的要求或條件不能由與種族無關的原因證明有理時，便會構成間接歧視。吳議員的擬議修正案旨在修正第 4 條，除“ 要求或條件 ”的施加外，再加入“ 條文、準則或常規 ”的施加。

擬議新訂的第 9A 條

3. 吳議員擬議新訂的第 9A 條，使政府如在執行其職能或行使其權力時，基於某人的種族而歧視該人，即屬違法。

擬議新訂的第 9B 條及附表 6

4. 根據吳議員擬議的新訂的第 9B 條，附表 6¹所開列的 3 個政府決策局、4 個部門及 4 個公共主管當局，除了其他事項外，須就其建議政策對促進種族平等方面可能造成的影響進行評估及諮詢；就其建議政策對促進種族平等的任何不良影響進行監察；以及發布該等評估、諮詢及監察的結果。

¹ 附表 6 所開列的政府決策局/部門及公共主管當局為：民政事務局、民政事務總署、食物及衛生局、衛生署、勞工處、教育局、社會福利署、醫院管理局、職業訓練局、僱員再培訓局及建造業議會。

就第 58 條提出的擬議修正案

5. 條例草案第 58 條規定，使用或沒有使用任何語文以作溝通，並不屬於違法。吳議員就第 58 條建議的修正案，旨在將職業培訓課程及《診療所條例》(第 343 章)第 2 條所指的醫療服務，從該條所規定的例外情況中剔除。

《議事規則》的有關條文

6. 《議事規則》第 57(6)條規定：

立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出——

- (a) 行政長官；或
- (b) 獲委派官員；或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。

政府當局的意見及吳靄儀議員的回應

7. 局長認為吳議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力。吳議員並不同意局長的意見。局長對吳議員的擬議修正案的意見，以及吳議員的回應，現以摘要方式載列於**附錄**。

立法機關法律顧問的意見

8. 立法機關法律顧問作出了意見，簡述於以下段落。

就第 4 條提出的擬議修正案

9. 有關為提供法律援助所需的額外撥款，法律顧問就條例草案第 71 條的規定作出闡釋：任何人指另一人曾針對他作出憑藉第 3 或 4 部而屬違法的歧視作為而提出的申索，可作為民事法律程序的標的，方式一如其他侵權申索。該等法律程序須在區域法院提起。根據《法律援助條例》(第 91 章)第 5 條及附表 2 第 1 部，該人士可按照該條例獲得法律援助。該條例第 27 條規定，法律援助的開支須從立法會的撥款中支付。

10. 法律顧問認為，擬議修正案把間接歧視的範圍擴大，將會把根據第 71 條可以作為民事法律程序的申索範圍，以同等程度擴大。因此，政府當局就法律援助系統所花費的開支便大有可能增加。然而，擬議修正案儘管擴大了間接歧視的定義，它亦應該不會引致新一類有別於因第 4(1)(b)條所訂立的間接歧視而提出的申索。既然如此，任何可額外引致的開支，不可能是條例草案沒有預期的全新及性質不同的開支。有關為平等機會委員會（“平機會”）提供額外撥款的聲稱，亦可單憑此理由而不須理會。因此，擬議修正案可說是不具有由公帑負擔的效力。

擬議新訂的第 9A 條

11. 法律顧問指出，在政府當局向為審議條例草案而成立的法案委員會所作的回應（立法會文件 CB(2)2753/06-07(01)號）中，政府當局重申條例草案並沒有免除政府和公共主管當局在《基本法》和《香港人權法案條例》（第 383 章）下的現行責任。因此，即使條例草案並沒有明確提述，但若某項作為是違反《香港人權法案條例》（該條例禁止政府和公共主管當局作出任何形式的歧視行為），受影響人士可根據《香港人權法案條例》提出訴訟。因此，政府當局認為無須進一步擴大條例草案的範圍，以涵蓋其他政府職能。

12. 法律顧問的意見是，擬議新訂的第 9A 條所做的，似乎正是政府當局認為不必要的，即進一步擴大條例草案的範圍，以涵蓋其他政府職能。有鑒於政府當局在向法案委員會的回應中申明《香港人權法案條例》已禁止政府一切形式的歧視，所以應沒有理由聲稱擬議新訂的第 9A 條，將令政府花費額外資源來處理所增加的申訴及訴訟，因為有關的申訴及訴訟是不會因此而增加的。故此，擬議新訂的條文不應具有由公帑負擔的效力。

擬議新訂的第 9B 條及附表 6

13. 法律顧問指出，擬議新訂的第 9B(1)條規定政府要充分顧及消除種族歧視，以及促進平等機會和屬於不同種族群體人士之間的良好關係。政府當局並沒有聲稱擬議的第(1)款下的一般職責會引致額外財政支出。表面上看來，實施擬議的該款似乎亦不會在財政上造成影響。法律顧問認為擬議的新訂條文不應具有由公帑負擔的效力。

14. 法律顧問進一步指出，政府當局在評論履行擬議第(2)款下所列的新職責時，雖將該等職責視為一體，但所列的指明職責及責任在財政上的影響可能各有不同。法律顧問認為擬議該款的(a)、(e)及(g)段對額外開支看來並無任何直接影響。不過，其他各段，無論是與擬議的第(1)款一併看或單獨來看，鑒於其性質，即進行評估及諮詢的職責（第(b)段）、進行監察的職責（第(c)段）、發布的職責（第(d)段）及提供培訓的職責（第(f)段），表面上可能引致額外開支。由於該等職責是為促進種族平等而施加於多個政府決策局及部門

之上，而這亦會影響大部分市民及相關的職員培訓，其可能引致的額外開支的金額是不可被忽視的。擬議第(2)款的有關各段會有可能個別具有由公帑負擔的效力。

就第 58 條提出的擬議修正案

15. 法律顧問解釋，擬議的第 58(1A)條的效力，就專為使用特定本國語文的人士提供職業培訓課程的服務提供者而言，將令第 58(1)條的例外情況並不適用。實際上，這即是說如果一名提供者為使用特定本國語文的人士提供職業培訓課程，但又因種族理由或在可構成間接歧視的情況下沒有使用該特定本國語文，則該提供者不能倚賴第 58 條而獲豁免責任。

16. 法律顧問認為，要指出的是，擬議修正案的效力完全沒有向政府施加任何責任，要求政府為少數族裔舉辦任何職業培訓課程。因此，擬議修正案不應具有由公帑負擔的效力。

17. 法律顧問解釋，擬議第 58(1B)條將醫療服務提供者剔除於第 58(1)條的豁免情況外。擬議該款的效力是令提供醫療服務的人士，不會因使用或不使用一種語言而獲免除責任。刪去有關豁免，並不表示任何人會因在提供醫療服務時使用或不使用某種語言而違法。會否出現違法情況，將視乎其行為是否構成第 4 條所界定的直接或間接歧視。

18. 法律顧問進一步解釋，與增補第 58(1A)條的擬議修正案沒有分別，增補第 58(1B)條的擬議修正案並沒有使政府負上須不單以英文或中文這兩種法定語文，還須以接受該醫療服務的少數族裔的語言來提供醫療服務的責任。此外，政府當局就須向平機會提供額外撥款所作的聲稱，亦不需理會。

19. 法律顧問認為，一如以上所解釋的原因，有關在第 58 條增補第(1A)及(1B)款的擬議修正案不應具有由公帑負擔的效力。

我的意見

就第 4 條提出的擬議修正案

20. 局長提出須額外撥款，以便平機會處理增加的申訴，以及向涉及循民事訴訟作出申索及追討賠償的有關方面提供法律援助。我接納立法機關法律顧問的意見，即條例草案第 4(1)(b)條已就間接歧視作出定義。擴闊間接歧視的定義並不會造成新一類的申索，因此，任何額外開支也不會是條例草案所未能預期的全新及性質不同的開支。擬議修正案並不具有由公帑負擔的效力。

擬議的新訂第 9A 條

21. 吳議員擬議新訂的第 9A 條令政府如在執行其職能或行使其權力時，基於某人的種族而歧視該人，即屬違法。政府當局的立場是《香港人權法案條例》已禁止政府一切形式的歧視，所以修正案是不必要的。鑒於政府當局的立場，我不能接受局長所指，修正案會導致申訴及訴訟有所增加，因而有需要提供額外的資源。我不認為修正案具有由公帑負擔的效力。

擬議的新訂第 9B 條及附表 6

22. 吳議員提出她的擬議修正案不會對政府施加任何增加開支的責任。我不贊同。在我過去所作出的裁決中，我裁定凡帶來新職能的修正案便會具有由公帑負擔的效力，除非履行該職能所需的公共開支是少至可以不予理會的程度。

23. 我認為新訂的第 9B 條第(2)款對附表 6 所開列的 3 個政府決策局、4 個部門及 4 個公共主管當局所施加的若干新職責，不可能引致只屬微不足道的開支。有關的新職責是：

- (a) 就其建議的政策對促進種族平等可能造成的影響進行評估及諮詢(第 2 款(b)段)；
- (b) 就其政策對促進種族平等的任何不良影響進行監察(第 2 款(c)段)；
- (c) 發布該等評估、諮詢及監察的結果(第 2 款(d)段)；及
- (d) 就有關新職責為其職員提供培訓(第 2 款(f)段)。

24. 我認為新訂第 9B 條的擬議第(2)款內的有關段落具有由公帑負擔的效力。

就第 58 條提出的擬議修正案

25. 局長提出，有關的修正案會導致政府須在以下方面撥配大量資源：

- (a) 由政府資助的職業培訓機構舉辦專為少數族裔人士而設的職業培訓課程；及
- (b) 醫院管理局及衛生署為接受醫療服務的少數族裔人士，額外以該等人士的語言提供醫療服務。

26. 局長亦提出須向平機會提供額外撥款，以便就相關申訴進行調查及調解。

27. 吳議員的擬議修正案的目的，是令條例草案第 58 條內就使用或不使用任何語言的一般責任豁免，不適用於提供職業培訓及醫療服務²的情況。吳議員的修正案，並無對政府施加責任，須就上文第 25 段所述的職業培訓課程及醫療服務調撥資源。我不認為擬議修正案具有由公帑負擔的效力。

裁決

28. 經考慮了局長的意見、吳議員的回應及立法機關法律顧問的意見後，我裁定吳議員可就第 4 條、第 58 條及增補新訂的第 9A 條提出修正案。

29. 至於就增補新訂的第 9B 條及附表 6 提出的修正案，我裁定根據《議事規則》第 57(6)條，新訂的第 9B 條第(2)款的(b)、(c)、(d)及(f)段具有由公帑負擔的效力，須得到行政長官的書面同意才可提出。然而，若吳議員希望把上述各段刪除後提出該等修正案，並於 2008 年 7 月 8 日下午 5 時正前向我提出該意願，我會根據《議事規則》第 30(3)(b)條指示把第(2)款的(b)、(c)、(d)及(f)段刪除，以及經此修改後的修正案可以提出。

立法會主席范徐麗泰

2008 年 7 月 8 日

² 《診療所條例》(第 343 章)第 2 條所指的醫療服務

《 種族歧視條例草案 》

吳靄儀議員所提全體委員會審議階段修正案（“修正案”），
政制及內地事務局局長所提關於修正案根據《議事規則》第 57(6)條可否提出的意見，
以及吳議員對該等意見的回應的摘要

修正案	政制及內地事務局局長的意見	吳靄儀議員的回應
修訂第 4 條	<p>《種族歧視條例草案》第 4(1)(b)條對間接歧視作出界定。整體來說，這是指任何人（歧視者）施加一項“要求或條件”，而這項要求或條件雖然是施加於所有的人，但對屬於某一特定種族群體的人有不相稱的負面影響，而該歧視者又不能顯示該項要求或條件無論施加於屬何種族的人，均屬有理可據。</p> <p>修正案把這定義擴闊，令條例草案的範圍不僅涵蓋施加“要求或條件”的情況，還涵蓋了“條文、準則或常規”等非正式做法。這將會導致無論針對政府和公共主管當局或個人和私人團體作出的申訴和法律訴訟個案增加。</p> <p>政府將會需要花費更多公帑去處理這些針對政府多增的申訴和訴訟，並要顯著地增撥額外資助給平機會，使後者履行它根據條例草案第 7 部去進行調查和調解等的法定職責及應付增加的工作量。政府亦須要提供額外的資源，為涉及申索賠償的民事訴訟個案中的有關人士，提供法律援助。</p>	<p>雖然有關的修正案會涵蓋“條文、準則及常規”，但只有在歧視者不能顯示該等條文、準則及常規是為達致某一合法目的而施加的相稱手段，才會令歧視成立。這與根據第 4(1)(b)及(2)條所作出的有理可據的抗辯相同。</p> <p>沒有理由假設公眾、政府及公共主管當局大規模地做出不合理的種族歧視的行為，而未能遵從條文的規定。在政府控制範圍以外的情況不會引起法律責任。既然如此，有關會導致申訴及法律程序大大增加指稱純屬猜測，並無任何事實支持。</p> <p>條例草案會將執行反種族歧視法例的工作，加入平機會的現行管轄範圍及職責內。條例草案一旦獲制定為法例，政府當局會向平機會提供額外撥款。政府當局假設平機會獲提供新撥款後，其資源將會被完全運用，以致在沒有獲進一步增加撥款的情況下，平機會將無法處理由修正案所引發的新申訴或程序。此項假設並無證據支持。無論如何，該等條文並無要求政府資助平機會。</p>

修正案	政制及內地事務局局長的意見	吳靄儀議員的回應
		<p>政府當局假設如果不增加撥款，法庭便無能力處理由擬議修正案所引發的新個案。此項假設並無證據支持。無論如何，該等條文並無要求政府向法庭增加撥款。</p>
<p>加入新的第 2A 部，在該部下的新的 9A 及 9B 條，及附表 6</p>	<p>現時條例草案涵蓋了 6 個指定範疇，即“僱傭”、“教育”、“貨品、設施、服務和處所”、“公共團體等的選舉和委任”、“大律師”和“會社”。建議的第 9A 條訂明政府如執行其職能或行使其權力時，基於某人的種族而歧視該人，即屬違法。因此，這使政府除了就上述指定範疇以外還要就其他範疇負上侵權法律責任，亦會令政府在這些其他範疇面對申索的風險。政府需要投入額外的資源以應付多增的申訴和訴訟個案，不論這些指控和申索所持的理據是否成立。政府亦要向平機會提供額外資源，用以調查和調解就這些其他範疇針對政府的申訴。</p> <p>建議的第 9B 條向附表 6 所指明的政府政策局和部門與及公共主管當局施加了在建議的第 9B(2)條中所列出的指定職責和責任。這些都是條例草案規定以外的新職能。建議所施加的法定責任，會令有關的政策局和部門與及由政府提供資助的公共主管當局，為了履行這些新職責而蒙受額外財政負擔。</p>	<p>政府當局的陳詞假設政府在行為上帶有種族歧視，而其程度之大，會令第 9A 條對政府當局用以處理由此而引發的申訴及訴訟的資源構成重大影響。如果政府遵守法律，將不會出現有理可據的申訴或訴訟。法律責任不會來自在政府控制範圍以外的情況。有關條文並沒有對政府施加任何要花費公帑的責任。</p> <p>對於政府當局就第 9A 條對平機會的影響的意見，吳靄儀議員的意見，與上文她就第 4 條對平機會的影響所述的意見相同。</p> <p>第 9B 條並沒有要求政府就其已向立法會議員承諾的事情以外作出更多承諾。再者，第 9B(2)條所要求的，並沒有超越一位認真盡責辦事的決策者通常會考慮到的事情。該條文擬確保種族平等會在相關的政府決策局、部門及公共主管當局的決策過程中獲考慮，但無須動用任何公帑。該條文並無向政府施加任何責任而要政府增加任何開支。</p>

修正案	政制及內地事務局局長的意見	吳靄儀議員的回應
修訂第 58 條	<p>修正案將條例草案第 58 條訂明的例外情況加以限制，令該條在第 58(1C)條所述的情況之外，既不適用於專門提供給使用特定本國語文人士的職業培訓課程（建議的第 58(1A)條），亦不適用於所提供的服務是《診療所條例》（第 343 章）第 2 條所指的醫療（建議的第 58(1B)條）。</p> <p>這修正案將導致政府需要按照法例的要求撥出額外公帑，給予政府資助的職業培訓機構投放在針對少數族裔人士而設的職業培訓課程上，和給予醫院管理局及衛生署投放在提供醫療服務上。增撥的資源不僅是用於在提供服務時使用法定語文（中英文），而更大量的資源將要用於使用接受有關培訓或醫療服務的少數族裔人士的語文。</p> <p>由於可能牽涉的少數族裔人士語文的種類繁多，這對政府的財政影響將會是相當鉅大。</p> <p>除了為提供服務所需的資源外，政府還要另外投放資源，以應付那些由於不滿意提供服務時使用某種語文而提出的額外申訴和訴訟，不論這些指控和申索所持理據是否成立。此外，政府亦要向平機會提供額外資源，以作調查和調解之用。</p>	<p>第 58(1A)條並無要求任何人向使用特定本國語文的人士提供任何職業培訓課程。該條文只令第 58(1)條不適用該等職業培訓課程。該條文並無向政府施加責任而要政府資助職業訓練局這個獲整筆撥款的團體。</p> <p>第 58(1B)條並無要求任何醫療服務提供者以病人所使用的語言或本國語文向病人提供翻譯。只是當所提供的服務是醫療服務時，第 58(1B)條令第 58(1)條不適用於第 27 條³。該條文並無向政府施加責任而要政府資助同樣獲整筆撥款的醫院管理局。</p>

簡稱

修正案 全體委員會審議階段修正案
平機會 平等機會委員會

³ 指《種族歧視條例草案》第 27 條