

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1730/08-09號文件

檔 號：CB2/SS/9/08

2009年6月5日內務委員會會議文件

《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》(下稱"擬議規例")小組委員會的商議工作。

背景

2. 《種族歧視條例》(第602章)於2008年7月10日制定，將公營機構和私營機構指定活動範疇內的種族歧視和騷擾及其他有關作為定為違法作為；指定活動範疇包括僱傭、教育，以及貨品、設施、服務和處所的提供。於2008年10月3日生效的《種族歧視條例》第83條賦權政制及內地事務局局長(下稱"局長")訂立規例——

- (a) 授權平等機會委員會(下稱"平機會")在任何人可根據《種族歧視條例》第70條提起法律程序但沒有這樣做時，在規例所指明的情況下提起和持續進行該等法律程序，猶如平機會是該人一樣；及
- (b) 指明平機會在該等法律程序中可尋求的補救。

擬議規例

3. 局長於2009年3月11日作出預告，表示將於2009年4月1日的立法會會議席上動議一項議案。該項議案旨在提請立法會批准擬議規例，以規定——

- (a) 若該個案帶出一個原則問題及為公平起見應提起法律程序，且平機會覺得有關申索具備充分理由，平機會便可提起法律程序；及
- (b) 平機會可在任何該等法律程序中申請一名申索人可獲得的補救，包括作出宣布或強制令或兩者皆作出。

4. 該規例若獲得批准，將會自局長以憲報公告指定的日期起實施。政府當局的計劃是令《種族歧視條例》的實質條文與擬議規例同時於2009年7月中左右實施。

小組委員會

5. 在2009年3月20日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會研究擬議規例。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。應內務委員會要求，局長撤回於2009年4月1日的立法會會議上動議議案的預告，讓小組委員會有時間詳細研究擬議規例。

6. 小組委員會由謝偉俊議員擔任主席，曾與政府當局及平機會舉行3次會議。應小組委員會的邀請，多個團體及個別人士曾就擬議規例提交意見書。這些團體及個別人士名單載於**附錄II**。

小組委員會的商議工作

擬議規例中與《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》相應條文有所不同的條文

7. 小組委員會察悉，擬議規例在相當大程度上是參照民政事務局局長根據《性別歧視條例》(第480章)及《家庭崗位歧視條例》(第527章)所訂立的相應規例的模式訂定。然而，根據《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》訂立規例後，由前衛生福利局局長根據《殘疾歧視條例》(第487章)訂立的《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》的條文卻與前者有所不同，例如

- (a) 規定平機會要有理由相信某人已作出歧視、騷擾、中傷或根據《殘疾歧視條例》屬違法的其他作為，才可提出法律程序，而非規定平機會須覺得有關申索"具備充分理由"；
- (b) 訂有清晰程序，以確定受屈人士不會提出法律程序；及

(c) 亦訂有下述先決條件：平機會已向受屈人士以調解方式提供協助，但不能達致和解。

8. 小組委員會並察悉，平機會從來沒有根據《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《殘疾歧視條例》，猶如平機會是受害人一樣以其名義提起法律程序。

門檻條文

9. 關於在擬議規例之下採用"委員會覺得該人的申索具備充分理由"作為平機會提起法律程序的門檻，政府當局提出以下理據

(a) 由於《種族歧視條例》和《殘疾歧視條例》的政策目標並不相同，可就相應規例採用不同的草擬方式；

(b) 《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》與《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下的相應規例的不同之處，不僅在於它們採用了兩種不同的表述方式："委員會有理由相信某人已作出歧視……作為"及"委員會覺得……申索具備充分理由"，而且平機會提起法律程序的程序要求也有所不同。《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》施加了《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下的相應規例所沒有的額外程序要求；及

(c) 《種族歧視條例》第83(1)條所訂定的法律程序關乎例外的情況，即受害人可根據《種族歧視條例》第70條提起法律程序但沒有這樣做，而平機會以其名義提起該等法律程序，猶如平機會是指稱受害人一樣。平機會必須有充分理由才會提起法律程序。不論是《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》所採用的"委員會有理由相信某人已作出歧視……作為"，還是《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下的相應規例所採用的"委員會覺得……申索具備充分理由"，兩種表述方式均反映了這些考慮因素。

10. 政府當局強調，平機會可根據擬議規例提起法律程序的情況，與《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下相應規例所訂明的情況完全相同。雖然《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》採用較仔細的草擬方式(即"平機會有理由相信某人已作出根據《殘疾歧視條例》屬違法的作為")，但所達致的目的相同；雖然表述方式不同，但並沒有重大分別。平機會法律

總監亦告知小組委員會，雖然表述方式有所不同，但在實際執行上，《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下的規例與《殘疾歧視條例》之下的規例分別不大。此外，指明平機會在決定是否以其名義提起法律程序時須予考慮的準則，將會是有用的做法。政府當局同意，局長在日後的立法會會議席上就擬議規例動議議案時會告知立法會，平機會承諾發表公開聲明，闡釋平機會在決定是否根據各項反歧視條例以其名義提起法律程序時，會採用基本上相同的標準。

11. 大部分委員，包括譚耀宗議員、葉國謙議員及謝偉俊議員，均認為擬議規例中的門檻條文可以接受；他們的考慮因素如下 —

- (a) 由於平機會只會在受害人不提起法律程序的例外情況下才以其名義提起法律程序，因此，指明平機會在決定是否根據擬議規例以其名義提起法律程序時所考慮的準則，是合理的做法；及
- (b) 有關條文參照在《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》之下分別訂立的規例的模式訂定，而擬議規例並沒有就平機會以其名義提起法律程序施加任何新的限制。

12. 然而，吳靄儀議員質疑為何在擬議規例中採用"具備充分理由"這個較高的門檻。她認為，由平機會以其名義提起法律程序的目的，是要彰顯平等，因此，問題關鍵在於該門檻是否定得過高，以致與平機會推廣機會平等的使命背道而馳。吳議員關注到，擬議規例現時的行文方式會否收窄平機會可根據《種族歧視條例》第79條提供的法律協助，以及《種族歧視條例》第59條賦予平機會的職能及權力。

13. 政府當局解釋，《種族歧視條例》第79條與擬議規例應用於不同的情況。擬議規例根據《種族歧視條例》第83條訂立，其效果是賦權平機會在符合若干條件的情況下提起法律程序，猶如平機會是該指稱受害人一樣，而這些條件只在指稱受害人沒有提起法律程序時適用。另一方面，《種族歧視條例》第79條沒有提及任何訂立規例的權力，以進一步規限根據第79條為指稱受害人提起法律程序所提供的協助。因此，擬議規例不會收窄平機會可根據《種族歧視條例》第79條提供的法律協助。

14. 政府當局進而解釋，《種族歧視條例》第59條訂明平機會的職能及權力，當中包括：致力消除歧視、騷擾及中傷；就被指稱為憑藉《種族歧視條例》而屬違法的作為，鼓勵與該作為所涉及的事項有關的人，透過調解(不論是否根據第78條)以就該事項

達致和解；以及執行根據該條例或任何其他成文法則¹ 委予平機會的其他職能。平機會亦可作出所有為更佳地執行其職能而需要作出的事情或對此有助的事情，或為更佳地執行其職能而連帶須作出的事情。根據《種族歧視條例》第83條訂立的擬議規例不會收窄平機會上述職能和權力，包括提起法律程序的職能和權力。為免生疑問，《種族歧視條例》第83(3)條明確訂明，"本條(第83條)並不損害平機會依據(《種族歧視條例》)第59(1)條委予的職能而就本條例(《種族歧視條例》)或任何其他法律提起司法審核法律程序的權力"。

擬議規例的程序要求

15. 對於《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》訂明若干程序要求及先決條件，但擬議規例卻沒有如此訂明，政府當局在解釋兩者的分別時表示，當局草擬擬議規例的原意，是給予平機會彈性根據《種族歧視條例》第83條提起法律程序。《種族歧視條例》第83(1)(a)條已訂有一項要求，就是可根據第70條提起法律程序的人沒有這樣做。因此，當局認為，或無必要在擬議規例中加入更多程序要求。《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》訂明，平機會在以平機會的名義提起民事法律程序前須通知有關受屈殘疾人士。勞工及福利局認為《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》的現有條文明確反映立法原意，既在程序上確保有關受屈殘疾人士知悉平機會提出法律程序，亦沒有約束平機會提出法律程序的權力。

劃一平機會根據各項反歧視條例以其名義提起法律程序的條文

16. 小組委員會察悉，所接獲的意見書一般認為，較理想的做法是就平機會提起法律程序的門檻採用措辭完全相同的條文，並給予平機會更大彈性以提起法律程序。小組委員會認為，政府當局應盡量採用措辭完全相同的條文，而有關條文應貫徹給予平機會彈性以其名義提起法律程序的政策目標。

17. 政府當局向小組委員會解釋 ——

(a) 《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》的行文方式，是以"有理由"給予客觀含意，並以"有理由相信"作為門檻，而相對之下，擬議規例則以"覺得"一詞給予主觀的意味，但平機會須根據其已知的，或是得到證明且令其信納的事實及情況，客觀地評估一項申索是否"具備充分理由"。當局因此認為，兩種行文方式並沒有重大的分別；及

¹ 現行的3項反歧視條例亦有相應於《種族歧視條例》第59條的條文(即《性別歧視條例》(第480章)第64條、《殘疾歧視條例》(第487章)第62條及《家庭崗位歧視條例》(第527章)第44條)。

(b) 《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》所訂明的詳細程序要求及先決條件，並未納入擬議規例內。

因此，擬議規例現時的行文方式會給予平機會更大彈性以其名義提起法律程序。

18. 吳靄儀議員提出下述意見 ——

(a) 《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》下的相應規例採用"具備充分理由"的門檻，比《殘疾歧視條例》採用"有理由相信"的門檻為高。為給予平機會更大彈性，政府當局應考慮採用後者的版本；及

(b) 在提起法律程序的程序要求方面，相對於《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》下的相應規例而言，《殘疾歧視條例》採用了仔細並較嚴格的方式。為給予平機會更大彈性，政府當局應考慮採用後者的版本。

然而，她認為《種族歧視條例》應盡快實施；長遠而言，政府當局應提出立法修訂，盡量令關乎平機會根據各項反歧視條例以其名義提起法律程序的條文貫徹一致，而平機會以其名義提起法律程序的相關門檻條文則應盡量劃一。

19. 葉國謙議員贊成在各項反歧視條例之下訂立的規例的門檻條文應採用劃一的草擬方式，並認為《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》所採用的版本，較《殘疾歧視條例》所採用的版本為佳。他建議日後修訂《殘疾歧視條例》時，在適當時候一併修訂《殘疾歧視條例》的門檻條文。

20. 關於委員的要求，即當局應劃一各項反歧視條例中有關平機會可提起法律程序的情況的門檻條文，政府當局回應時告知小組委員會，勞工及福利局是負責實施《殘疾歧視條例》的政策局，該局已得悉委員對各項現有反歧視條例的門檻條文的草擬方式並不一致所提出的關注。由於當局根據《殘疾歧視條例》訂立相關規例時曾諮詢康復界別，因此，若要作出修訂，勞工及福利局將須諮詢康復界別。儘管如此，政府當局會進一步將委員提出的意見轉達勞工及福利局。

擬議規例第3條的草擬事宜

21. 擬議規例第3條訂明平機會在其名義提起的法律程序中可尋求的補救。因應小組委員會法律顧問提出的建議，政府當局同意在擬議規例第3條中文本第二行的"指"和"屬"字中間加入"出"字，使之與《家庭崗位歧視條例》之下有關規例的相應條文的行文用詞一致。

建議

22. 小組委員會支持局長重新作出預告，在立法會會議上就擬議規例動議議案。

徵詢意見

23. 謹請議員察悉小組委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月3日

《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》
小組委員會

委員名單

主席 謝偉俊議員

委員 吳靄儀議員
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
梁國雄議員
李慧琼議員
梁美芬議員
張國柱議員
葉國謙議員, GBS, JP
譚偉豪議員, JP

合共: 11位議員

秘書 戴燕萍小姐

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2009年3月26日

附錄 II
Appendix II

《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》
小組委員會

Subcommittee on Race Discrimination
(Proceedings by Equal Opportunities Commission) Regulation

曾向小組委員會表達意見的團體/個別人士名單

List of organizations/individuals which/who have
given views to the Subcommittee

<u>團體/個別人士名稱</u>	<u>Name of organizations and individuals</u>
1. 民主黨	Democratic Party
2. 香港工業總會	Federation of Hong Kong Industries
3. 香港大律師公會	Hong Kong Bar Association
4. 香港人權監察及香港融樂會有限公司	Hong Kong Human Rights Monitor and Hong Kong Unison Limited
5. 余仲賢先生 北愛爾蘭少數族裔議會執行總監	Mr Patrick YU Executive Director Northern Ireland Council for Ethnic Minorities
6. Carole Petersen 教授	Professor Carole Petersen
7. 香港社區組織協會	Society for Community Organization