

立法會政制事務委員會

**平等機會委員會
投訴處理服務和法律協助**

目的

1. 本文件提供有關平等機會委員會(平機會)根據《性別歧視條例》(第 480 章)、《殘疾歧視條例》(第 487 章)、《家庭崗位歧視條例》(第 527 章)和《種族歧視條例》(第 602 章)所提供的投訴處理服務和法律協助的資料。

背景

2. 根據各反歧視條例的規定，平機會的主要職能之一是處理由市民大眾根據各反歧視條例提出關於違法行為的投訴。平機會會對投訴進行調查，並且致力透過調停，促使投訴得以和解。¹各條例亦規定，在向平機會提出投訴後，若未能達成和解，任何人想就有關違法行為提起法律訴訟程序，可向平機會申請協助(法律協助)，以提出訴訟。²

3. 平機會自 1996 年 9 月起運作至 2016 年底為止，共收到 13,787 宗投訴。大多數投訴(8,285 宗)由於多種原因，包括有關雙方成功解決事件；無發現違法行為或投訴人不想繼續追究等，在進行調查前或期間被終止。至於餘下個案，有 5,303 宗個案進行調停，其中 3,443 宗(65%)調停成功，而 1,860 宗則調停不成功。

4. 至於調停不成功的個案，投訴人可選擇向平機會申請法律協助。於 1996 年 9 月至 2017 年 4 月底，平機會共向 352 宗申請提供協助(約佔總申請個案的 43%)。在 352 宗受協助個案中，240 宗(68%)在展開法律訴訟程序前已和解。餘下 112 宗獲法律協助且展開了法律

¹ 《性別歧視條例》第 84 條，《殘疾歧視條例》第 80 條，《家庭崗位歧視條例》第 62 條和《種族歧視條例》第 78 條

² 《性別歧視條例》第 85(1)條，《殘疾歧視條例》第 81(1)條，《家庭崗位歧視條例》第 63(1)條和《種族歧視條例》第 79(1)條

訴訟程序的個案，有 75 宗在法庭開審前和解，有 6 宗在展開法律訴訟程序後撤回訴訟，有 5 宗現正進行訴訟。至今為止共有 26 宗個案進行了審訊，平機會在大多數訴訟中勝訴(23 宗)。

處理查詢及投訴

5. 平機會在投訴處理的職能上，包括處理市民就各反歧視條例和歧視行為、平機會工作及其他事宜所作出的查詢。2016 年平機會收到公眾作出 15,629 宗查詢，其中 9,719 宗屬一般查詢，而 5,910 宗為具體查詢。並非所有具體查詢都有可能成為投訴。事實上，在 5,910 宗具體查詢之中，只有 3,900 宗涉及歧視的情況、處境或事件，而有可能變成投訴。其餘 2,010 宗具體查詢是關於其他事宜，例如平機會的工作或活動等。有關市民根據各條例提出的查詢及其性質已載於附件 A。

6. 雖然平機會收到 3,900 宗有可能成為歧視投訴的具體查詢，但並不是所有查詢者都會作出投訴。2016 年平機會收到 601 宗投訴，連同前一年度未完成處理的投訴(171 宗)，以及平機會主動調查的 46 宗個案，平機會於 2016 年共處理了 818 宗投訴。按條例劃分的投訴已載於附件 B。

7. 在收到投訴後，平機會會評估和審閱有關投訴是否屬平機會的司法權限。若屬平機會司法權限，平機會會對投訴人所作出的指稱進行調查。在進行調查前及期間，倘若出現以下情況，平機會可根據反歧視法例的條文，決定不進行或終止進行調查：

- 平機會信納被投訴的行為，按照條例的條文而言並不屬於違法；
- 平機會認為受到該行為對待的人並不願意(如屬由代表投訴的個案，則指因該行為而感到受屈的所有人均不願)調查進行或繼續；
- 自該行為作出之日起計算已達 12 個月；
- 在由代表投訴的個案中，平機會決定該投訴不應以代表投訴方式作出；或

- 平機會認為該投訴屬瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質。

8. 2016 年平機會因上述原因而終止的投訴有 369 宗，佔平機會同年處理的 772 宗投訴(未計 46 宗主動調查個案)近半(48%)。餘下的 403 宗投訴，有 209 宗進行調停，其中 148 宗透過調停成功和解，調停成功率達 71%。

9. 正如上文所述，各條例規定平機會須致力以調停方式促使投訴得以和解。因此，平機會盡可能鼓勵涉事雙方(投訴人和答辯人)透過調停解決投訴。投訴人和答辯人參與調停完全是出於自願的。

法律協助

10. 至於未能成功調停的個案(2016 年有 61 宗)，投訴人可向平機會申請法律協助。正如上文所述，反歧視條例規定，在向平機會作出投訴後，若未能達成和解，任何人想就有關違法行為提起法律訴訟程序，可向平機會申請協助(法律協助)，以提出訴訟。平機會須根據各條例考慮法律協助的申請，並在合適的情況下給予法律協助，尤其是在以下情況：

- (a) 個案帶出一個原則問題；或
- (b) 在顧及個案的複雜程度、申請人相對於答辯人或受牽涉的其他人的位置或任何其他事宜下，期望申請人在沒有協助的情況下處理該個案並不合理。

11. 根據各條例的規定，平機會設立了法律及投訴專責小組(專責小組)，目前成員包括平機會主席和平機會管治委員會的四位委員，他們來自不同界別，都是對平等議題有豐富經驗的傑出專業人士。專責小組的成員獲授權，就每宗申請考慮以下因素後，決定是否給予法律協助：

- (a) 個案有否帶出一個原則問題；

- (b) 在顧及個案的複雜程度、申請人相對於答辯人或受牽涉的其他人的位置或任何其他事宜下，期望申請人在沒有協助的情況下處理該個案並不合理；
- (c) 證據的強弱程度及勝訴機會；
- (d) 案件能否確立重要的法律先例；
- (e) 訴訟能否令申請人得到有效的補救，及能否藉案件有效地提高公眾意識及推廣平等機會；及
- (f) 雙方的態度及行為(例如：若答辯人不合作，平機會有較大機會向申請人提供協助)。

除了上述因素外，平機會可按個別案件的情況，考慮任何其他相關事宜，也可參考平機會工作的優次而給予法律協助。

12. 2016 年平機會收到 39 宗法律協助申請，當中有 16 宗獲給予法律協助，佔申請總數約 41%。附件 C 列載 2011 年至 2017 年 4 月期間申請法律協助的個案數字，以及獲給予法律協助的數字。

13. 雖然這些數字在某程度上反映平機會這些年來給予法律協助的趨勢，但由於是否給予法律協助需視乎多項因素，還有案件的個別情況，而這些因素非平機會所能控制，因此，平機會認為不應把這些數字用作衡量法律協助機制及其工作成效的指標。平機會相信，只應在訴訟有勝訴機會時，才給予法律協助。這做法與英國較早時的法定條文³和目前的法律立場與做法一致。

14. 在英國案件 *Deman v Commission for Equality and Human Rights*⁴ 中，上訴庭(民事科)觀察到：

³ 《1976 年種族關係法案》第 66 條(亦參閱《1975 年性別歧視法案》第 75 條)規定，在以下理由下，英國的委員會若認為合適，可給予法律協助：

- (a) 個案帶出一個原則問題；
- (b) 在顧及個案的複雜程度、申請人相對於答辯人或受牽涉的其他人的位置或任何其他事宜下，期望申請人在沒有協助的情況下處理該個案並不合理；或
- (c) 其他特別考慮。

⁴ [2010] EWCA Civ 1279; [2011] C.P. Rep.12.

「…委員會無責任去協助每一個申請人。相反，它有主動責任去辨別每宗申請個案，包括個案所涉及的議題以及哪樣的協助才算恰當。為了不超出預算，委員會或有需要優先處理有成功機會的案件。」

英國前殘疾權利委員會於 2004/05 年度共支持了 47 宗案件的法律訴訟。⁵ 英國前種族平等委員會於 2004 年只在 1 宗案件中提供完整的法律代表，而 2005 年則有 3 宗。⁶ 而北愛爾蘭平等委員會在 2015/16 年收到 291 宗法律協助申請，但只給予 71 宗法律協助(24.4%)。⁷

法律服務科的主要角色

處理法律協助申請

15. 現時，平機會的法律服務科負責處理法律協助申請。每當收到法律協助申請時，法律服務科(該科)會指派部門內一位律師處理有關申請。他或她會細閱與個案有關的所有文件和資料、進行法律研究，並會根據案情背景和上述原則，就應否給予法律協助，擬備一份呈交予專責小組的詳盡意見書。

16. 專責小組每兩個月開會一次。該科的律師會出席與專責小組成員舉行的會議，向專責小組講述每宗申請的資料、就法律問題向專責小組成員提出意見，以協助各成員就法律協助申請作出決定。

17. 若專責小組成員決定給予某個案法律協助，負責的律師會採取一切所需的跟進行動，以協助申請人，例如：向他/她提供法律意見、協助個案達成和解等。正如上文所述，大多數個案在展開法律訴訟程序前已經和解。

法律訴訟程序

⁵ 殘疾權利委員會 2004-05 年年報及帳目報告

⁶ 種族平等委員會 2005 年年報

⁷ 北愛爾蘭平等委員會 2015/16 年年報及帳目

18. 若給予了法律協助而案件又無法達成和解，該科的指定律師會擔任受助人的法律代表，擬備所需的法律文件，從而為受助人提起法律訴訟程序。該科的律師會在各非正審聆訊/審訊中代表受助人出庭，或視乎案件的複雜性和影響程度，延聘外間的獨立大律師代表受助人出庭。

19. 在適用的情況下，該科亦會根據各條例的規例，代表平機會以委員會的名義提起法律訴訟程序⁸；申請司法覆核，如平機會 訴 教育署署長案⁹；以「法庭之友」身份向法院提供意見，如*Arjun Singh v Secretary for Justice*案¹⁰，羅智遠 訴 教育局局長案¹¹，*Tong Wai Ting v Secretary for Education & Another*案¹²，*Secretary for Justice v Chan Wah*案¹³，*Tsang Helen v Cathay Pacific Airways Ltd. (No 2)*案¹⁴和*Leung T C William Roy v Secretary for Justice*案¹⁵。

反歧視條例檢討

20. 除了上述職責外，該科亦負責與檢討各條例的相關工作。檢討反歧視條例是平機會法定職能之一。¹⁶ 平機會於2013年3月展開大規模的條例檢討工作。「歧視條例檢討」是由法律服務科領導的跨部門項目，旨在探討各條例需要優化的地方，使之與時並進，以回應社會不斷變化的期望和順應世界潮流，並就各條例所需作出的改革，向政府提交建議。

⁸ 《性別歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》(第480章C)；《殘疾歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》(第487章C)；《家庭崗位歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》(第527章C)；《種族歧視(平等機會委員會提出的法律程序)規例》(第480章C)；

⁹ [2001] 2 HKLRD 690

¹⁰ DCEO 9/2011

¹¹ HCAL 91/2011

¹² HCAL 73/2009

¹³ [2000] 3 HKLRD 641

¹⁴ [2001] 4 HKC 585

¹⁵ [2006] 4 HKLRD 211

¹⁶ 《性別歧視條例》第64(e)條

21. 於 2014 年 7 月 8 日至 10 月 31 日期間，平機會進行了全港性公開諮詢工作，邀請市民大眾就法例可能作出的改革提出意見。平機會收到超過 125,000 份公眾回應，成為平機會歷來單項諮詢工作中收到最多公眾回應的一次。經過多個月仔細分析公眾的回應，平機會於 2016 年 3 月 29 日公布了《歧視條例檢討 — 向政府提交的意見書》，當中詳載 73 項可作出法例改革的建議，以優化反歧視保障(有 27 項建議屬優先處理項目，急需採取行動)。平機會同時間發表了《公眾意見報告》，該報告綜合和扼要報告了公眾諮詢工作中收集到的回應。隨著兩份報告獲發表，法律服務科的律師為持份者和非政府組織舉辦了數場簡介會，以解釋各項建議背後的理據。

其他法律工作

22. 除了上述職責外，該科亦負責向平機會提供內部法律意見和支持，例如就平機會日常運作中遇上的法律問題提供意見、審閱合約/同意書、擬備實務守則，在平機會作為被告的案件中提供法律支援，並就機構內部管治事宜提供法律支援等。

未來路向

檢討投訴處理和法律協助職能

23. 作為由公帑資助的法定機構，平機會充分明白到有需要確保公帑被妥善有效地運用，及令其工作發揮最高效率和效益的重要性。平機會一直不斷力求進步，務求令服務更臻完善和有更好表現。因此，平機會在考慮到持份者、非政府組織和市民大眾的觀點和利益的前提下，已對投訴處理和法律協助職能展開全面檢討。檢討的目的是評估目前的程序能否最有效率和效益地實現平機會法定工作範圍內的目標和抱負，以及就任何改革提出建議，從而提升平機會的職能。

24. 平機會已成立一個督導小組，負責監察有關檢討工作。督導小組由平機會主席、營運總裁、法律及投訴專責小組若干成員和員工代表組成，將挑選和委聘一位外間顧問，負責檢討平機會在投訴處理和

法律協助職能上的架構和運作服務。平機會希望在作出委聘後，可於三個月內完成檢討。顧問的優化措施建議將會呈交平機會管治委員會考慮和通過。

設立平等機會審裁處

25. 至於設立平等機會審裁處的建議，鑑於持份者關注到區域法院審理歧視申索的程序非常繁複，費時甚長且費用高昂，平機會於 2009 年已向政府提交建議設立審裁處。政府經諮詢司法機構後，認為自 2009 年 4 月進行民事司法改革引入主動個案管理措施後，已令區域法院可更有效率地處理有關平等機會的申索。此外，立法會於 2014 年 7 月通過了《2014 年區域法院平等機會(修訂)規則》，簡化區域法院審理平等機會申索的程序，進一步優化個案管理措施。新措施於 2014 年 11 月生效，現時運作暢順。有關措施為有關人士提供一個更易使用的平台，可在法庭上提出平等機會申索，並且有助加快平等機會申索的審理。因此，政府認為無需設立平等機會審裁處。平機會將繼續監察情況，以及聆聽持份者的意見，在有需要時，會與政府討論所需作出的改善。

結論

26. 平機會已把為市民提供卓越服務列為《2016-2019 策略性工作規劃》的主要優先工作之一。除了改善機構內部能力，包括提高員工專業知識以提升整體生產力外，平機會亦會精簡其政策、程序和措施，包括處理個案的規程，使服務更具效率和效益。平機會認同聆聽持份者、服務使用者和市民大眾意見的重要性，從而可以達到提供卓越服務的目的。誠然，平機會一直運用各種途徑和平台(例如平機會論壇和與持份者的定期會議)收集回饋，並會繼續適當地徵詢相關人士的意見。

**平等機會委員會
二零一七年五月**

2016 年平機會處理的查詢數字

	《性別歧視 條例》	《殘疾歧視 條例》	《家庭崗位 歧視條例》	《種族歧視 條例》	合計
一般查詢	--	--	--	--	9,719
具體查詢 (準投訴)	1,134	2,181	215	370	3,900
具體查詢 (其他)	--	--	--	--	2,010 (437 – 平機會工作；法定條文； 1,573 – 不屬平機會司法權限)
				合計：	15,629

2016 年平機會處理的投訴數字

條例	《性別歧視條例》	《殘疾歧視條例》	《家庭崗位歧視條例》	《種族歧視條例》	合計
僱傭範疇	233	213	17	9	472
非僱傭範疇	21	73	2	204	300
小計	254	286	19	213	772
主動調查	8	34	0	4	46
合計	262	320	19	217	818

2011-2017 年的法律協助申請

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 2017 年 4 月 30 日止)
法律協助申請	63	32	42	31	29	39	19
給予協助	23	13	18	17	22	16	12
不給予協助	39	19	24	14	7	20	7
撤回協助	1	0	0	0	0	0	0

註：申請個案獲給予法律協助的年份與作出投訴的年份未必相同。整體而言，上述期間約 47% 的申請個案獲給予法律協助。