



二零一八年六月二十二日

立法會政制事務委員會  
歧視條例(雜項修訂)條例草案  
《種族歧視條例》的執行情況及檢討工作意見書

1. 《種族歧視條例》於二零零九年七月全面生效，並落實近十年。但條例漏洞甚多，難以保障不同種族之人士平等參與社會的權利，並嚴重影響平等機會委員會（平機會）執法的空間及力度。《種族歧視條例》有多項重要豁免都是其他三條歧視條例（性別、殘疾、家庭崗位）裏沒有的，是現行四條歧視條例中最弱的一條。
2. 少數族裔在生活多方面都面對歧視，教育（包括入學、學習、升學）、就業、面對政府行使職權（如警權）、獲取公共服務（醫療、勞工處的職業配對服務）以至開銀行戶口、租屋等各方面都面對不平等待遇。
3. 對於平機會認為需要優先處理的 27 項建議，政府表示會「展開進一步研究，並會在切實可行範圍內盡早向事務委員會匯報」。<sup>1</sup>但平機會在二零一三年三月至二零一六年三月期間已完成一個整整三年的公眾諮詢、法律研究及建議整合程序，政府不應再拖延修例的工作，並須承諾在今年內提供《種族歧視條例》中需要優先處理建議的時間表。
4. 政制及內地事務局先前表明會優先考慮的七項修改《種族歧視條例》建議：
  - 4.1 建議七：禁止直接歧視和騷擾有聯繫人士的條文取代。
  - 4.2 建議八：保障免因被假設或當為某特定種族群體的人而受到直接歧視和騷擾。
  - 4.3 建議十六：保障服務提供者免受服務使用者的種族騷擾。
  - 4.4 建議十七：保障在香港註冊的船舶和飛機上，即使它們在香港境外，服務提供者也免受服務使用者的種族騷擾。
  - 4.5 建議十八：保障租戶或分租戶免受佔用同一處所的另一租戶或分租戶的種族騷擾。
  - ◆ 政府表示為「確保任何所提出的不當行為都有清晰明確的定義，以避免日後可能衍生的誤解及不必要的糾紛」，須就建議十八與平機會進行詳細探討，言下之意似是要延遲修訂有關保障範圍，本會對此表示關注。<sup>2</sup>此輪獲考慮的修例建議為數不多，本會期望政府會儘快釐清此建議的爭議點，與其他幾項修例建議一併納入修訂條例草案範圍。

<sup>1</sup> 立法會 CB(2)1615/17-18(03)號文件 (檔號：CB2/PL/CA) 第 11 段 <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ca/papers/ca20180622cb2-1615-3-c.pdf>

<sup>2</sup> 立法會 CB(2)1599/17-18(01)號文件第 18 段 <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ca/papers/ca20180622cb2-1599-1-c.pdf>



- 4.6 建議十九：保障會社成員或準成員免受會社管理層的種族騷擾。
- 4.7 建議二十二：應廢除《種族歧視條例》規定判給間接歧視申索人賠償時要證明歧視意圖的條文。
5. 政府優先考慮修改《種族歧視條例》的七項建議並沒有涵蓋少數族裔及融樂會一直主張的重點建議。即使政府就上述幾項建議修改《種族歧視條例》，此條例仍然會是現行四條歧視條例中最弱的一條，令人不禁懷疑政府消除種族歧視的決心。
6. 本會尤其關心以下幾項《種族歧視條例》修例重點：
- 6.1 建議六：訂明政府在執行職務和行使職權時作出歧視即屬違法。
- ◆ 市民、公民團體及參與草案委員會的議員早在草案辯論期間向政府表明豁免政府職能和職權的問題，然而政府認為制訂條例草案是為規管私營機構的種族歧視作為，無視政府制度中的結構性種族歧視，並以「把條例草案的範圍擴大至涵蓋所有政府職能……可能會為政府不斷帶來訴訟」為藉口。<sup>3</sup>
  - ◆ 此漏洞對少數族裔的日常生活如面對警權時有莫大影響。事發於 2010 年，Mr. Arjun SINGH 控告警方種族歧視，未有向他提供平等的警察服務。當時 Mr. SINGH 十一歲，他在灣仔地鐵站出口與一位中國籍女士發生碰撞。儘管雙方都有報警，警方並沒有拘捕或調查該名華裔人士，Mr. SINGH 則被帶到灣仔警局。雖然他已表示他只能說英語，但警方堅持安排旁遮普語翻譯員，並扣留 Mr. SINGH 五個多小時。Mr. SINGH 控告警方種族歧視，未有向他提供平等的警察服務。最後法院裁定警方調查及拘捕行動不屬於「服務」，而警權不受《種族歧視條例》約束。本案突出《種族歧視條例》其中一個嚴重漏洞，無保障本港市民免受政府行使職能及職權時的種族歧視。
- 6.2a 建議九：第 20(2)條有關職業訓練在授課語言而作的安排方面的例外情況。
- 6.2b 建議十：第 26(2)條有關教育機構在授課語言的安排 方面的例外情況。
- ◆ 目前，教育和職業培訓機構無須就教學語言為任何少數族裔人士作出不同安排。英語是本港兩種官方語言中目前較多少數族裔能流利運用的語言。由於部分機構未有提供英語課程，一些少數族裔人士因此無法接受職業培訓或申

<sup>3</sup> 「現行 3 項反歧視條例均明文規定對政府具約束力，但條例草案第 3 條卻訂明，在《種族歧視條例》制定後，該條例只適用於政府作出的或為政府的目的而作出的、與私人作出的作為相類似的作為……政府當局雖已作上述解釋，但考慮到大部分委員對條例草案第 3 條的草擬方式所提出的關注，當局同意提出一項委員會審議階段修正案，將該條文修改為：“本條例對政府具約束力”。然而，政府當局認為不宜依循英國的《種族關係法令》第 19B 及 76 條，因為這樣會把條例草案的範圍擴大至涵蓋一切政府職能……再者，把條例草案的範圍擴大至涵蓋所有政府職能，會對政府制訂及執行政策的能力，構成一些不肯定及潛在長遠的不良影響：任何政策或措施均有可能引致法律訴訟。政府當局表示，這樣可能會為政府不斷帶來訴訟。」立法會 CB(2)2478/07-08 號文件第 6-8 頁 (檔號：CB2/BC/2/06) 2007 年 12 月 14 日 <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc52/reports/bc520709cb2-2478-c.pdf>



請就讀專上課程。根據融樂會 2015 年關於專上教育課程之研究，186 個有提供完整資料的課程當中，達 71%（132 個）不適合完全不懂中文的學生。這違反了少數族裔平等接受教育的權利，嚴重窒礙少數族裔進升學的機會，亦限制了他們的就業前途。

- 6.3 建議二十：政府修訂四條反歧視條例，加入條文，訂明各反歧視條例適用於所有公共機構，在執行職務和行使職權時作出歧視即屬違法。同時應考慮是否需要界定何謂「公共機構」。
- ◆ 此外，香港融樂會認為政府應監督及改善各部門執行現行《促進種族平等行政指引》（以下簡稱《指引》）的情況。政府發布《指引》旨在確保少數族裔人士能平等獲得公共服務。《指引》規定，有關政府決策局和部門應採取措施，促進種族平等，在制定及執行政策時消除歧視。可惜，《指引》執行情況未如理想。多個政策局和部門並未知悉有該指引。例如醫院及出生登記處的前線員工不知道他們有責任提供傳譯服務。政府應審視《指引》的實施情況，並將其適用範圍擴大到各部門，予其法律效力，嚴格執行並增加額外資源和設立機制，確保少數族裔居民享有與華裔居民同等權利及機會。
- 6.4 建議二十一：政府修訂四條反歧視條例，加入訂明舉證責任和舉證標準的條文：**(a)** 在舉證標準方面，應說明在衡量「相對可能性」下，原告人必須證明有歧視；**(b)** 在舉證責任方面，應說明原告人必須確立可推斷有歧視的事實，一旦確立事實，舉證責任轉到被告人去證實沒有歧視。
7. 除上述建議外，平機會亦建議進一步諮詢和研究與種族歧視有關的三點。政府應立即採取行動：
- 7.1 建議二十三：政府就公營機構要負起促進平等消除歧視責任進行公眾諮詢及研究，有關責任適用於所有受保障特徵。
- 7.2 建議二十四：政府應進行公眾諮詢，然後在《種族歧視條例》加入保障國籍和公民身份免受歧視。諮詢應考慮包括國籍和公民身份如何定義、有哪些關於國籍及公民身份的例外情況適宜保留、廢除或引入等相關問題。
- 7.3 建議二十五：政府應進行公眾諮詢，然後在《種族歧視條例》加入居民身份免受歧視的保障。諮詢應考慮保障範圍、應否廢除或修訂現有關於居民身份的例外情況、是否適宜訂出其他具體例外情況等所有相關問題。進一步建議政府和平機會應推廣《種族歧視條例》，讓公眾更認識條例的應用和保障居民身份免受歧視的作用。
- ◆ 目前種族歧視條例並不適用於國籍和公民身份。例如，多年來不斷有銀行拒絕為持某些護照的少數族裔開設銀行戶口，或需時很久才為這些少數族裔開設戶口。聯合國經濟、社會、文化權利委員會及消除種族歧視委員會已經表明關注這個問題。本會希望政府盡早就國籍和公民身份納入為《種族歧視條例》的保護特徵，進行公眾諮詢。



8. 平機會為執行《種族歧視條例》的法定機構，但未有充分履行其功能及責任，政府有需要全面檢討平機會工作及改革其投訴機制。雖然社會多方面有明顯的種族歧視，如某些公立學校裏有實質種族隔離的狀況，連平機會調查亦顯示少數族裔在求職及獲取服務時被歧視，但平機會卻未有就此主動採取行動，且其投訴機制繁複冗長，未能協助受害人得到公義。
9. 本港歧視條例的問題多次受聯合國批評，顯示條例的迫切性。《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》等國際公約適用於香港，這些公約機構多次批評《種族歧視條例》不符合國際標準，並呼籲香港特區政府改善法律。平等是民主法治的基本原則，政府應盡快修改香港歧視條例的漏洞，令香港更具包容性，才能與「國際都會」這個名銜相稱。諮詢已明確顯示改善歧視條例刻不容緩，政制及內地事務局應積極為修正法例設置行事時間表，讓立法會可以盡快就平機會重點建議修訂草案作辯論。