

立法會CB(2)348/04-05(02)號文件
(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

向立法會民政事務委員會提交的意見書

對擬議立法禁止種族歧視的意見

2004年12月

香港人權聯委會
種族平等聯盟
香港社區組織協會
香港何文田公主道52號3樓
電話：2713 9165 傳真：2761 3326 電郵：hkhrc@pacific.net.hk

A. 引言

香港特別行政區政府在聯合國及本港社會多番施壓下，終於宣布計劃立法禁止種族歧視。香港人權聯委會(下稱“聯委會”)、種族平等聯盟(下稱“平等聯盟”)及香港社區組織協會(下稱“社區組織協會”)對此表示歡迎，但對民政事務局在“立法禁止種族歧視”諮詢文件中的建議深感關注。

政府一開始便決定不在法例中把新來港定居人士列為受保障的社群，實在令人不安。法案亦應就基於宗教及語言的種族歧視作出具體提述。此外，聘用僱員少於6人的公司或僱主的豁免期必須減至最短，並須就間接歧視採納較廣泛的定義。最後，必須在法案中訂明當局採取特別措施促進平等的責任，以及授予平等機會委員會(“平機會”)足夠權力，以協助種族歧視的受害者。

B. 內地新來港定居人士

政府在諮詢文件中提出，新來港定居人士與本港大多數市民同屬華裔，他們受到的歧視是基於社會因素，而非種族理由，因此政府並不考慮在擬議的《種族歧視條例草案》中將他們列為受保障的一群。這與政府在2003年6月之前對他們的處理手法不同。

過去7年，約有38萬人來自中國內地在港定居。很多調查和報告均證實，新來港定居人士面對嚴重的種族歧視。社區組織協會於2001年曾進行一項調查，訪問了100人，九成來自廣東省，他們當中有超過85%均抱怨曾由於其新移民身份、行為或外表而受到歧視。在2004年，數字更上升至91%。所受歧視的種類方面，近三成受訪者曾因居留身份及方言等原因不獲僱用，近四成的工資較本地人低。有近六成受訪者得到的服務或待遇較本地人為差。有六成曾在公眾地方受到涉及種族的中傷。九成以上的受訪者覺得本地港人對新來港定居人士有種族歧視，六成以上向有關政府部門求助時受到種族歧視。

政府對新來港定居人士採取不同政策。在這些政策下，新來港定居人士未能享有與本地永久居民相同的待遇，例如只有居港滿7年的香港永久居民才享有政治參與權及福利。新來港定居人士在社會上屬於少數，應獲得法律保障。

此外，《消除一切形式種族歧視國際公約》(下稱“公約”)的一般建議8、14及24表明，受影響團體認為自己所屬哪個種族才最重要。很多普通法國家的判例法，均從社會文化等角度對人種作出廣義的界定。

中國內地亦有按照人民的民族或人種將他們區分。中國政府會對國內屬不同族群的公民，按照其民族或人種，向其提供《公約》所定的法律保障。因此，雖然新來港定居人士與本地人一樣同屬華裔，但並不表示他們的文化、方言及歷史與本地人一樣，他們的種族及人種應另予分析。

香港法律制度以普通法的基本原則為本，其中包括法律面前人人平等。香港必須承認，新來港定居人士為應受法律保障的社群。

C. 語言歧視

在諮詢文件中，民政事務局建議只按照《公約》第一條界定種族歧視，其中包括基於種族、膚色、世系、民族或人種的歧視行為，但這並不包括基於語言或宗教的歧視。

語言歧視指純因某人的母語或其他說話特徵而給予該人不同對待。

須訂定條文禁止語言歧視

根據政府的統計數字，少數族裔人士最常遇到的是語言問題。民政事務局發表的統計數字顯示，香港各少數族裔人士通曉中英文的程度參差，總括而言，只有11.2%能操流利中文，聲稱能操流利英文的亦只有60.4%。由於很多人不懂中英文，政府必須因應這個特殊情況，立法禁止基於語言的歧視。

語言歧視條文亦應訂明，政府部門不向少數族裔人士提供服務，便屬違法。政府的前線員工和機構常以語言為借口不提供服務，例如，勞工處職員對少數族裔人士表示，因他們不懂中文，勞工處無法幫助他們找尋工作。

香港的現行語言政策只訂明法律上的平等，但實際上亦非如此。

香港有法律義務立法禁止語言歧視，《香港人權法案條例》第一條已訂明，人人得享有關權利，不受“種族、膚色、性別、語言、宗教……民族本源或社會階級”的歧視。

香港立法者必須因應香港的獨特情況，立法禁止語言歧視。

D. 基於宗教的歧視

政府有國際義務訂定條文，禁止宗教歧視。《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條訂明，人人得享有關權利，不受基於“種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身份”而生之歧視。《香港人權法案條例》第一條同樣承認港人有權免受宗教歧視。

人權聯委會相信，是次訂立有關種族歧視的法案，是政府防止宗教歧視的良機，原因是，人往往會將宗教及種族身份相提並論。在美國的911襲擊後，全球對回教徒的歧視增加，香港亦不例外，有回教徒報稱有人聯想到恐怖主義而給他們不公平對待。

在種族歧視法案中對宗教作出具體提述甚為重要。海外的經驗顯示，雖然有些回教徒獲得有關種族或性別歧視法例的保障，但很多人卻得不到保障，亦無法在法庭討回公道。

因此，政府應汲取外地的多年經驗，立法禁止宗教歧視。

E. 間接歧視

民政事務局表示，日後的禁止種族歧視法例，應以現有的3條歧視條例(即《家庭崗位歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《性別歧視條例》)為藍本，但此舉存有問題，尤其在間接歧視的定義方面。

香港政府建議訂明，某人如向另一人施加某項要求或條件，即使他也對(或會對)與該人不屬同一種族或人種的人施加該項要求或條件，但如與該人屬同一種族或人種的人可符合該項要求或條件的比例，遠低於與該人不屬同一種族或人種的人可符合該項要求或條件的比例，便屬間接歧視該人。

這個定義的問題是，英國法官對“要求或條件”的定義，詮釋頗為狹窄，令人難以就間接歧視作出申訴。如香港採納這個定義，亦甚有能會出現同一問題。另一問題是，申訴人必須提供統計數字證明確實只有非常低比例的人能符合要求。

歐洲國家所採用的種族指令以“中立規定、準則或常規”取代“要求或條件”，同時規定須進行客觀理由測試，即被告人必須在客觀情況下證明有關的規定、準則或常規具有合法目的，而達致該目的的手段，屬恰當而且必需。這對間接歧視的定義較為廣泛，同時是由被告人而非申訴人提供數據證明。

鑒於香港間接歧視的情況甚為普遍，政府卻不願採納這較新的定義，實令人感到困惑。

F. 有關僱員少於6人的公司的例外規定

政府宣布日後的種族歧視法例有數項豁免，包括給予僱員少於6人的小型公司或僱主(包括絕大多數的外籍家庭傭工僱主)3年豁免期。鑒於香港約35萬的少數族裔人士中，外籍家庭傭工佔了三分之二，這項例外規定實際上阻礙本港大多數少數族裔人士就僱傭歧視尋求補救。這項例外規定是一項種族歧視政策，主要影響來自菲律賓、泰國和印尼的人士。

鑒於涉及僱傭方面的種族歧視甚為普遍，把豁免期減至最短甚為重要，最好縮為一年。有研究顯示，差不多所有受訪的外籍家庭傭工均認為，他們所遇到的違反合約情況，主要與種族歧視有關。

再者，受僱於餐廳、髮廊、小商店等的其他少數族裔人士亦有投訴受到種族歧視，與其華裔同事相比，他們所得的工資較低，或工作條件較差。他們的權利亦應受到保障。政府實無理由延遲3年才給予他們法律保障。

香港實施3條歧視條例已有一段時間，政府亦曾在1998年發表《僱傭實務守則》，小型公司或小僱主已有足夠時間認識非僱傭歧視的原則，故政府應將豁免期盡量縮短。

G. 特別措施

《公約》第二(二)條規定締約國須採取*特別措施*，以保證有關團體與個人同等享有人權。政府須制訂措施，以解決某些類別人士可能會面對的普遍不平等情況，例如高失業率或缺乏接受職業訓練的機會等。鑒於香港的少數族裔人士屬弱勢社群，政府有責任研究現有的不平等情況，加以改善。

不過，擬議的種族歧視法案並無向公共主管當局委以促進平等的責任，而積極促進平等，卻是邁向令少數族裔人士得到平等對待的重要一步。政府最低限度應在就業、政府服務及教育這3方面採取特別措施，以確保所有人在該3方面均能享有平等機會。

少數族裔人士的高失業率

研究顯示，香港超過40%的少數族裔人士失業，遠高於6.9%的整體失業人口。造成這個情況的原因，是政府並無具體政策，為少數族裔人士創造就業機會，或消除他們加入勞動市場的障礙。勞工處的就業服務，對於不能操本地中國方言的少數社群，並未能迎合他們的需要。此外，由於大部分的職業訓練課程都以中文授課，不懂中文的少數族裔人士無法修讀這些課程。

政府服務

很多少數族裔人士因不能操流利中文或英語，因而難以享用政府服務(如醫療服務)，或在這方面獲得平等對待。除非政府提供專業傳譯服務，否則少數族裔人士在接受政府的服務上，便不能得到平等對待。

教育

在學校教育方面，雖然政府已改變對少數族裔兒童的學位分配制度，令他們亦可入讀中文學校，但這些兒童在學習上遇到重大問題，尤以學習中文為然，而政府並未提供配套服務，以滿足入讀中文學校的學童的需要。如要協助少數族裔學童融入本地的學校制度，便必須為教師和家長提供特別訓練。

H. 監察機制

平等機會委員會(下稱“平機會”)的公信力，近年因種種事故而受到損害，令其無法有效推廣反歧視運動。將平機會定為完全獨立的法定機構至為重要。就此，聯委會希望強調：

- 平機會須有權定期覆核政府政策，以禁止種族歧視並促進平等；
- 日後監察機構應有廣泛的少數族裔人士代表；
- 必須確保處理投訴時能提供多種語言服務，並在整個過程中給予語言支援；
- 必須給予平機會足夠資源協助申訴人；及
- 平機會應透過傳媒及教育／訓練，積極提高市民對種族歧視、平等及多元化的意識，以及少數族裔人士對種族歧視的意識和平機會角色的認識。

建議：

1. 在種族歧視法案中將新來港定居人士列為受保障類別；
2. 將歧視的範圍擴大，以包括基於語言、宗教、國籍、公民及文化等的歧視；
3. 有關法例應以最新的國際法為藍本，對間接歧視的定義亦應以國際法對該概念的最近定義為本；
4. 將公司及僱主的3年豁免期縮短為一年；
5. 在法案中訂明當局有責任積極採取特別措施；
6. 保障範圍應指明包括自僱、合夥、職業介紹機構、房屋(租／售)、社會保障(包括公共房屋及醫療服務)及職業訓練等範疇；及
7. 平機會須獲得足夠資源及權力，以協助種族歧視的受害人。