

就立法禁止種族歧視的建議進行公眾諮詢

引言

本文件旨在介紹“立法禁止種族歧視 — 諮詢文件”，並徵詢委員對有關立法建議的意見。

為何立法？

2. 立法禁止種族歧視的兩個主要原因是 —

(a) 防止和對付種族歧視；及

(b) 履行適用於香港的《消除一切形式種族歧視國際公約》所訂明的義務。

3. 法律面前人人平等，每個人都受到禁止一切形式種族歧視或煽動種族仇恨的法律所保障。個人與羣體基於種族、膚色、世系、民族或人種對其他個人與羣體的歧視，不利於建立公平和諧的社會。

4. 本港人口以華裔人士佔大多數。雖然華裔人士與少數族裔人士之間一般都能融洽共處，但種族歧視和互相排斥（特別是針對南亞及東南亞裔人士）的情況確實時有發生。我們有需要立法禁止種族歧視，並防止和對付在本港發生的一切形式的種族歧視。

5. 香港有國際義務禁止一切形式的種族歧視，但現時對於私營機構或個人作出的種族歧視，卻仍未全面予以禁止。本地和國際社會一直要求香港立法填補這個缺口。

6. 《消除一切形式種族歧視國際公約》在中國生效，並引伸應用於香港特別行政區。該公約第五條訂明—

“…締約國承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色或民族或人種在法律上一律平等的權利…”。

要禁止歧視行爲，實有必要立法。聯合國消除種族歧視委員會強調，公約規定各締約國必須訂立特定法例，以處理種族歧視問題。

7. 《香港人權法案條例》（第 383 章）把《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的條文納入香港法例。《香港人權法案》禁止公共機構（但沒有禁止私營機構或個人）作出一切形式的歧視（包括種族歧視）。具

體來說，《香港人權法案》第二十二條禁止政府及所有公共主管當局，以及代表政府或所有公共主管當局行事的任何人，採取引起任何形式（包括種族和膚色）歧視的做法。不過，根據該條例第 7 條，香港人權法案的適用範圍只限於政府和公共主管當局。我們現時仍未有特定適用於私營機構或個人之間行為的禁止種族歧視法例。我們有需要立法禁止種族歧視。

擬議法例

(a) 條例草案的主要目的

8. 擬議法例（將命名為“種族歧視條例草案”）的主要目的，是禁止某些範疇（主要是社會經濟活動）的種族歧視行為，以及就禁止種族騷擾和中傷行為訂定條文。條例草案的目的是——

- (i) 立法把某些範疇（即“受保障”的範疇）內的種族歧視列為非法行為；
- (ii) 就禁止種族騷擾和中傷行為訂定條文；
- (iii) 就種族歧視和騷擾提供補救措施；
- (iv) 把煽動他人對任何種族或人種使用暴力或產生仇恨定為罪行；
- (v) 把平等機會委員會的管轄範圍擴展至包括種族歧視行為；
- (vi) 落實《消除一切形式種族歧視國際公約》；以及
- (vii) 為相關及相應事宜訂定條文。

(b) 方法

9. 現建議條例草案以三條現行禁止歧視的條例，即《性別歧視條例》（第 480 章）、《家庭崗位歧視條例》（第 527 章）及《殘疾歧視條例》（第 487 章）的結構和形式為藍本。

(c) 執行機構

10. 現建議由平等機會委員會負責執行本條例草案。該委員會應獲賦權處理投訴、進行正式調查、向爭議各方提供調解服務及向受屈人士提供協助。此外，該委員會亦應負責進行研究和公眾教育工作，以促進種族平等、和諧共處，並發出實務守則，為如何符合條例草案的規定提供實務指引。

(d) 種族歧視的類別

11. 我們建議條例草案應涵蓋六個類別的歧視 —

(i) 直接種族歧視

某人如基於種族或人種理由，給予另一人差於他給予或會給予其他人的待遇，則應被視為歧視該人。“種族或人種理由”應界定為指種族、膚色、世系、民族或人種。華裔業主因擬租用其單位的是印度或巴基斯坦裔家庭，而拒絕把單位租予該家庭，便是直接歧視的一個例子。

(ii) 間接種族歧視

某人如向另一人施加某項規定或條件，即使他亦對或會對與該人不屬同一種族或人種的人施加該項規定或條件，但如出現下列情況，則應被視為間接歧視該人 —

- (1) 與該人屬同一種族或人種的人可符合該項規定或條件的比例，遠低於與該人不屬同一種族或人種的人可符合該項規定或條件的比例；
- (2) 他不能證明不論被施加該項規定或條件的人的種族、膚色、世系、民族或人種，施加該項規定或條件是有理由支持的；以及
- (3) 由於該人不能符合該項要求或條件，以致該項要求或條件對該人不利。

“種族或人種”應指根據種族、膚色、世系、民族或人種界定的羣體，而在提述某人的種族或人種時，應指該人所屬的任何種族或人種。間接歧視的一個例子，是華裔業主(在沒有任何合理理由的情況下)拒絕出租其單位予任何會在該單位內烹調咖喱的人。這做法會把印度或巴基斯坦裔家庭摒諸門外。

(iii) 基於某人的配偶或親屬的種族或人種而作出歧視

某人如基於另一人的配偶或親屬的種族或人種，給予該人差於他給予或會給予另一種族或人種的人的待遇，即屬歧視該人。華裔業主因某華裔女子的丈夫是印度人，而拒絕把其單位租給她，便是這類歧視的一個例子。

(iv) 使人受害的歧視

任何人(“歧視者”)如因另一人(“受害人士”)維護其根據條例草案享有的權利(例如向平等機會委員會提出投訴)，而給予受害人士差於他給予或會給予其他人的待遇，歧視者即屬歧視受害人士。

(v) 種族騷擾

任何人（“騷擾者”）如因另一人（“被騷擾者”）的種族或人種背景而向受騷擾者作出不受歡迎或不為他人所接受的行徑（該等行徑可包括口頭辱罵或發出表示憎恨被騷擾者的郵件），而在有關情況下，一名合理的人在顧及所有情況後，應會預期受騷擾者會因該行徑而感到受冒犯、侮辱或威嚇，騷擾者即屬對受騷擾者作出騷擾。如某人經常在工作時對他的印度裔同事作出帶有種族偏見的批評來侮辱或威嚇他，便是種族騷擾的其中一個例子。

(vi) 中傷

任何人如由於另一人的種族或人種背景，而藉公開活動煽動對該人的仇恨、嚴重的鄙視或強烈的嘲諷，即屬種族中傷行爲。

(e) 受保障的範疇

12. 現建議條例草案禁止種族歧視的保障，須涵蓋以下各方面 —

- (i) 僱傭；
- (ii) 教育；
- (iii) 提供貨品、服務和享用及使用設施、處所；
- (iv) 諮詢及法定組織；
- (v) 大律師事務所提供的見習職位及租賃；
- (vi) 會社；及
- (vii) 政府。

(f) 例外規定

13. 現建議條例草案禁止歧視的條文應訂定多項例外規定，包括 —

(i) 小型公司和小僱主的例外規定

對於僱員少於六人（例如公司或商店的僱員人數為五人或少於五人）的僱主，僱傭方面的禁止歧視條文應訂有例外規定。不過，該規定須受“期滿失效”條文限制，在條例草案生效三年之後便告失效。這項例外規定旨在給予小型公司和小僱主一些時間，來適應新的規管制度。

(ii) 真正的職業資格

對於基於真正的職業資格而須由某一種族或人種的人擔任的工作，我們建議作出例外規定。舉例說，電影或戲劇的監製為印度人角色選角時，應容許限於聘用印度裔演員。

(iii) 小型住宅的例外規定

對於由業主與住客或租客共住，並且是組成小型住宅（例如住宅單位）一部分的處所，我們建議在條例草案關於處所的處置事宜的條文作出例外規定。

(iv) 志願團體和會社的例外規定

現建議在條例草案中的相關條文作出例外規定，容許志願團體只接納某一種族或人種的人為成員。此外，如會社的主要宗旨是讓某一種族或人種的人享受會員福利，我們也建議作出例外規定。

(v) 特別措施

條例草案應訂明，為使某一種族或人種的人享有與他人平等的機會而採取的任何特別措施，不屬違法。舉例說，為少數族裔兒童而設的“啓導計劃”或“輔導班”等特別措施應獲得豁免。

(vi) 慈善

現建議條例草案訂明，某些慈善組織向按種族或人種區分的社羣提供利益，應受保障，以免該提供利益的行為被視作違法。

(vii) 特別訓練

建議條例草案應訂明，只為個別種族或人種的人士提供特別訓練，以協助他們找工作，並不違法。

(viii) 宗教教士

建議應在條例草案訂明例外規定，容許有組織的宗教只僱用某一種族或人種的人士擔任與該宗教有關的工作，惟限制的目的必須是為符合該宗教的教義或避免傷害其教徒共有的宗教感情。

(ix) 出入境法例

就任何不具有進入香港和在香港逗留的權利的人而言，條例草案不應影響任何管限他們進入香港、在香港逗留和離開香港的出入境法例，也不應影響任何這些法例適用於他們的情況。

建議的影響

14. 禁止種族歧視立法建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。

徵詢意見

15. 請委員對本文概述的立法建議提出意見。

民政事務局
二零零四年九月