

國際特赦組織香港分會就立法禁止種族歧視之意見書

2005 年 2 月

引言

國際特赦組織對於能夠透過就立法禁止種族歧視諮詢文件（諮詢文件）向民政事務局反映意見，從而有機會參與立法的過程，表示歡迎。國際特赦組織在全球一直致力推廣國際認可的人權。國際特赦組織的其中一項目的，是支持國際條約內所載的權利，而這些國際條約包括《消除一切形式種族歧視國際公約》。國際特赦組織很高興政府承認有義務維護《消除一切形式種族歧視國際公約》所列明的標準。

在禁止種族歧視的問題上，非政府組織與持份人倡議者能夠有機會與政府進行如此重要的對話，國際特赦組織實的確感到鼓舞。不過，國際特赦組織也關注到，民政事務局的諮詢文件撰寫得過於空泛及簡單，若從法案形式的角度看，實不足以準確反映實際法例的情況。由於民政局的諮詢文件並非如實際法例那麼完整，國際特赦組織不會視這次為完整的諮詢。待條例草案實際文本公布之後，有需要進行更進一步的對話，因為條例草案將被訂為法例。

分析的準則

國際特赦組織歡迎政府引入條例草案禁止種族歧視所列的原因：「（a）防止和對付種族歧視；（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。」¹

因此，分析時將需就諮詢文件以大綱形式列出的條例草案，是否能夠達到諮詢文件所列的兩個目的，即防止和對付種族歧視以及履行適用於香港的《消除一切形式種族歧視國際公約》所訂明的義務。

國際特赦組織立場摘要

國際特赦組織對民政事務局諮詢文件的關注，與其他非政府組織及持份人倡議者在公眾場合、聽證會或致函民政局時所表達的關注也相當接近。政府應該確認收到眾多不同團體所表達的這些共同關注，這些團體代表了多元化的立場及支持基礎。

國際特赦組織的立場是：

- A. 條例草案應該保障以及把來自內地的人士也包括在「新移民」內。
- B. 出入境法例必須受條例草案的原則規限。

¹ 香港民政事務局，《立法禁止種族歧視諮詢文件》（下稱諮詢文件）第 3 段。

C. 法例施行時，對小型公司和小僱主的特別例外規定應只限適用於適應新法例所需的合理時間之內。

D. 政府對「間接歧視」的定義將可透過檢視其他國家已發展的相關法例而有所得著。

A. 條例草案應該保障以及把來自內地的人士也包括在「新移民」內。

政府的立場是「本港華裔人士如歧視內地新來港定居人士，不屬種族歧視行為」（諮詢文件第 24 及 25 段），因此，內地新來港定居人士不會被條例草案視為一個受到保障之獨特組別。然而，國際特赦組織相信條例草案是處理內地新來港定居人士目前面對的歧視之最佳方法。

國際特赦組織確實認為內地新來港人士有關工作及居留的地位幾乎可以說是獨一無二的，並且相信如廣義去理解《消除一切形式種族歧視國際公約》有關種族歧視的定義，尤其公約第一條，以及廣義去理解公約整體的目的及作用的話，那麼，內地新來港定居人士在香港特別行政區所受到的歧視便會被視為公約範圍內的事務。

有兩項非常重要且無庸置疑的事實是必須緊記的。第一，就如諮詢文件所說，「內地新來港定居人士（或其他內地人士）間中受到本港華裔人士（佔本港大多數人口）歧視」（諮詢文件第 25 段更加強調這點）。第二，這種歧視明顯是基於這些人士的原居地（即中國內地）。

由於法律條文詳細訂明內地人士與香港特別行政區永久居民有區別，以致前者只能來港工作及居住。一方面，在香港工作及居住的層面上，政府基於原居地指出內地人士與香港特別行政區永久居民存在區別，可是現在立法禁止種族歧視時，卻指兩者不能區分，這並不合理。

國際特赦組織相信，人權條約應該詮釋為對免受侵犯提供最廣泛可能的保障。內地人士基於原居地而在香港被視為獨特的一群，也因為同樣的理由受到歧視，故國際特赦組織相信，在沒有任何其他保護體制的情況下，條例草案是為他們提供免受歧視法律保障的最佳體制。

國際特赦組織建議，在法規之下禁止歧視的所據理由必須包括「來自香港特別行政區以外的任何中國土地」。根據這樣的法例條文，便可以直接處理內地人士基於原居地而受到的歧視，而我們社區中容易受到歧視的一群便可以得到保護。

B. 出入境法例必須受條例草案的原則規限

政府建議「條例草案不應影響任何管限……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」（諮詢文件第 57 及 68 段）。

在不受禁止種族歧視法例影響的出入境法例體系之下，一些可能作出申訴的人士將無法提出申訴，也無法完成個案被受理的整個程序。就如外籍家庭傭工的情況，他們佔了在港非華裔人士超過一半。² 這些人被限制須於僱傭合約期滿十四天內離開香港。這種「兩周規例」的結果，將會使受到僱主歧視的外籍家庭傭工無法逗留香港等候任何根據禁止種族歧視法例提出申訴的結果。尤其危險的情況，是僱主明知家庭傭工在香港只有十四天時間尋求補償，而基於種族相關理由解僱家庭傭工。

C. 法例施行時，對小型公司和小僱主的特別例外規定應只限適用於適應新法例所需的合理時間之內

政府建議「在僱傭方面作出例外規定，訂明僱主如聘用的僱員人數少於六人……可免受禁止種族歧視條文約束……訂明在條例草案獲通過和生效三年後，這項例外規定便告失效」（諮詢文件第 60 段）。

准許對禁止種族歧視法例有三年例外期，就小型公司和小僱主而言，這是既欠缺理據也不能接受的。香港的小僱主已經有實施及遵守禁止歧視法例的經驗，因為現存三項禁止歧視的法例。³

建議中的三年例外規定期應該大幅縮減。有關給予小企業調整期的條文在條例草案中不可解釋為一項豁免。相反，條例草案應規定，在實施此法例時需要支援的小企業應在合理時間內使企業政策作出配合，以確保杜絕歧視。要做到這點，小企業應可獲或在有需要時接受由政府提供適當支援。

給予「小企業」三年的寬限期這將使外籍家庭傭工陷於困難境地。公司及企業也許在業務上需要作出調整，但聘請傭工的家庭根本毋須作多少調整。因此教育聘用家庭傭工的人士認識此法例，將有助保障容易受到歧視的家庭傭工。家庭傭工的出入境狀況全賴他們與僱主的關係。

政府有責任繼續教育公眾關於種族歧視的禍害。根據《消除一切形式種族歧視國際公約》第七條，政府有義務採取一些措施，尤其是教育，「以打擊導致種族歧視之偏見，並增進國家間及種族或民族團體間的諒解、容恕與睦誼」。

在計劃及施行禁止種族歧視教育時，在某種意義上應把小企業擁有人及僱主包括在內。建議中的七項「受保障範疇」包括（a）僱傭；（b）教育；（c）貨品、設施、服務及處所；（d）諮詢及法定機構；（e）大律師事務所提供的見習職位及租賃；（f）會所；及（g）政府（諮詢文件第 44 段）。政府並無註明，會如何教育該七個範疇之中任何一方有關種族歧視的禍害，又或告知該七個範疇之中任何一方有關新的規管制度。政府應致力推行公眾教育，不論僱員數目有多少，亦應將教育延伸至公司及僱主們，同時也要把教育延伸至政府以外的六個範疇。

² 根據二〇〇一年人口普查結果，在香港報稱為非華裔人士當中，約有 52% 為外籍家庭傭工。（諮詢文件第 8 段）

³ 在一九九五年通過並於一九九六年生效的禁止歧視法例包括：《性別歧視條例》及《殘疾歧視條例》（分別為香港法律第 480 章及第 487 章）。《家庭崗位歧視條例》（香港法律第 527 章）於一九九七年通過。

D. 政府對「間接歧視」的定義將可透過檢視其他國家已發展的相關法例而有所得著

政府現建議，某人如向另一個屬不同種族或人種（對種族的主要代用詞）的人施加「某項要求或條件」，則這應被視為間接歧視該人（諮詢文件第 36 段）。香港政府應可考慮就免除間接歧視提供更全面保障的其他司法管轄權之下的法例。

其他國家引入更廣義的詞語代替「條件或要求」。其他國家使用的定義可給予更全面的保障，對不論是正式做法或非正式做法均可帶來免除歧視的保障。⁴ 對間接歧視有更廣泛定義的國家包括澳洲⁵（尤其塔斯曼尼亞⁶）及英國。⁷

政府現建議的定義可能會被狹義地詮釋，以致出現有些被歧視者未能受到保障的情況。其他司法管轄權曾使用「要求或條件」的語言但後來卻棄用，因為受害人需要就投訴提供很多證據才能證實他們的受害個案，對他們造成沉重壓力。⁸

政府可從其他國家的經驗獲益。2000年訂立的歐盟種族平等指令明白到，如間接歧視的定義只限於施加「某項要求或條件」的範疇，將會是不利的條件，因此提出用語包含「規條、準則或做法」、意義更為廣闊的定義。⁹ 政府為確保能提供更多保障，有需要把現建議的間接歧視定義進一步擴闊，並參考其他國家的經驗及立法進展，改變當中用語。¹⁰

⁴ 根據英國內政部指出，間接歧視的定義包括「規條、準則或做法」，代替了「某項要求或條件」，由此可更容易利用非數據證據確立個案，而非只限使用數據證據。可瀏覽

<http://www.homeoffice.gov.uk/docs2/rigidnce.html>

⁵ 根據澳洲性別歧視法第 5（2）部分，「一個人是歧視……如歧視者施加或建議施加一項條件、要求或做法，而這樣的效果是可能不利於」基於性別的一方或多方。

⁶ 一九九八年塔斯曼尼亞禁止歧視法在間接歧視定義中也使用「條件、要求或做法」的詞語。

⁷ 一九七六年種族關係法（修訂）二〇〇三年規例把舊的定義更新，由「要求或條件」改為「規條、準則或做法」。

⁸ 政府現在建議的，就是英國一九七六年種族關係法對間接歧視的舊定義，當時便使用「要求或條件」這詞語。關於過往及現今英國對間接歧視之定義的全面討論，可瀏覽

<http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/race/raceact/raceregs.html>

⁹ 關於歐盟對間接歧視之定義的討論，可到以下網址瀏覽並參考 The Open Society Justice Initiative, Documents http://www.justiceinitiative.org/activities/ec/ec_russia/moscow_workshop/goldston_moscow

¹⁰ 總括而言，如根據《消除一切形式種族歧視國際公約》對歧視的定義進行修訂的話，政府應該注意由聯合國消除種族歧視委員會所提供的，對該公約的具權威詮釋及一般建議，尤其一般建議第 29（世系）及 30（非公民）。