

公民黨就《2018年歧視法例（雜項修訂）條例草案》意見書

2008年訂立的《種族歧視條例》是香港現行四條反歧視條例中最新的，可惜的是，它的反歧視保障竟較前三條倒退。雖然《種族歧視條例》與其他三條條例一樣，有「本條例對政府具約束力」的條文，不過這項約束只適用於草案所載的僱傭、教育、提供貨品和服務等指定範疇，而非涵蓋政府日常職能。相比之下，回歸前立法局通過的三條反歧視法例——《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》對公眾的保障反而比較全面，各有一項清楚條文：「政府如在執行職能或行使其權力時歧視女性/殘疾人士/具有家庭崗位的人，即屬違法。」

不符香港國際人權公約責任

在立法會仍在審議條例草案時，聯合國消除一切種族歧視委員會已致函中國常駐聯合國大使，關注《種族歧視條例草案》內容中若干不善之處，包括條例並不將政府在執行職能或行使其權力時作的種族歧視行為視為違法行為。

事實上，自條例成立後，聯合國負責跟進國際公約實施情況的委員會亦已多次批評港府制訂的《種族歧視條例》的這個缺失，不符合《公民權利和政治權利國際公約》第26條「法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護」，及《消除一切形式種族歧視國際公約》第2條「締約國譴責種族歧視並承諾立即以一切適當方法實行消除一切形式種族歧視與促進所有種族間的諒解的政策，又…承諾不對人、人群或機關實施種族歧視行為或習例，並確保所有全國性及地方性的公共當局及公共機關均遵守此項義務行事（節錄）。其中，消除種族歧視委員會更於十年間的兩次報告，重覆提出同一建議，令人質疑香港政府是否重視國際人權專家意見。有關委員會及報告書內容節錄如下：

- a. 人權事務委員會就關於中國香港第三次定期報告的結論性意見（2013年發出）

第19段：委員會關切地注意到，與其他《歧視條例》不同的是，《種族歧視條例》的適用範圍不具體涵蓋政府某些公共職能的行使，諸如香港警務處和懲教署的行動(第二十六條)。

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111

傳真 Fax : 2865 2771

電郵 Email : contact@civicparty.hk

委員會建議中國香港與平等機會委員會密切協商，彌補現行《種族歧視條例》的一個重要漏洞，以確保與《公約》第二十六條完全相符。中國香港還應考慮按照《公約》的規定制訂全面禁止歧視的法律。此一立法應規定當局有義務促進平等和消除歧視。

- b. 消除種族歧視委員會就中華人民共和國執行《消除一切形式種族歧視國際公約》情況的第十四至十七次報告的審議結論（2018年發出）

第7至8段：委員會關切，在中國香港，執法不一定是在《種族歧視條例》所載禁止種族歧視的範圍內開展的。

委員會敦促締約國，包括中國香港和中國澳門，修改國內法（特區法），全面遵照《公約》第一條的規定，明確界定一切形式的種族歧視，並將之入罪，在公共生活的所有領域明確禁止直接和間接的種族歧視，包括在執法和其他政府權力部門。

- c. 消除種族歧視委員會就中華人民共和國執行《消除一切形式種族歧視國際公約》情況的第十至十三次報告的審議結論（2009年發出）

第28段：委員會表示關切的是，香港特別行政區《種族歧視條例》的適用範圍只涵蓋政府某些活動和職權的行使，即就業、教育，以及貨物和服務的提供。（第二條）

委員會建議將所有政府職能和職權都納入《種族歧視條例》的適用範圍。委員會還建議通過一項平等計劃，以確保有效執行法律和加強平等機會委員會。

公民黨前立法會議員余若薇大律師亦於2008年曾撰文批評政府在人權保障的承擔倒退，指出法例對公眾的保障應該是愈來愈進步，而不是倒退。91年生效的《香港人權法案條例》保障市民免受政府和公共機構的歧視行為，但有多項豁免，並不涵蓋政府日常職能，也不規管個人或私人機構的歧視行為。其後，當訂立該3條反歧視法例，進一步立法落實保障人權時，便作出了補遺，規管政府和私人

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111

傳真 Fax : 2865 2771

電郵 Email : contact@civicparty.hk

的有關歧視行為，而且大致上涵蓋政府日常職能。如今，政府處理第 4 條反歧視法例時，拒作相若的承擔，倒退的理由是若然「把條例草案的範圍擴闊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不肯定及潛在長遠的不良影響」，兼且「有機會為政府不斷帶來訴訟」，「不必要地耗費資源，影響政府運作效率」。這是托詞罷了，觀乎現行 3 條反歧視法例實施超過 10 年，並未帶來大量而不必要的訴訟。政府的責任是消除一切歧視，無理由本末倒置，為求減少對自己的束縛，訂立倒退的反歧視法例，虛應社會和聯合國的要求。

平等機會委員會於 2013 年展開、2016 年完成並向政府提交意見書的歧視條例檢討，其中一條諮詢問題便是種族歧視條文應否明確涵蓋政府職能及職權。平機會直指《種族歧視條例》不涵蓋政府職能及職權是「明顯漏洞，與另三條反歧視條例不一致，是法例的基本瑕疵」。在考慮過諮詢意見、人權責任等，平機會建議政府優先處理其建議：「建議政府修訂《種族歧視條例》，訂明政府在執行職務和行使職權時作出歧視即屬違法。」（建議 6）

全面落實平機會建議

《種族歧視條例》立法已十年，公民黨認為政府應立即停止逃避問題，正視《種族歧視條例》不涵蓋政府職能及職權時的歧視行為這項重大缺失。政府多次謊稱正考慮、研究修訂建議，但從未提出實質回應。政府代表曾向公民黨立法會議員郭榮鏗承認，立法阻力來自於入境部門。假若有關部門是有合理依據，對《種族歧視條例》適用於該部門有保留，政府可就此作出研究公眾諮詢，但絕不可因為有個別部門反對，便將長期過錯繼續下去。

現時，市民仍可遁司法覆核按基本法及香港人權法案於高等法院追討政府的種族歧視行為。然而，司法覆核需時經年，法律費用高昂；相反，假如《種族歧視條例》涵蓋此項，市民便可向平等機會委員會求助，或於區域法院提出訴訟，更有效為人權侵害獲得補贖。這也是當市民遭到政府人員在執行職能或職權時的性別、殘疾、家庭崗位歧視時，可使用的補贖機制。

反歧視條例是本港重要的人權保障法例，應不時檢討以補不足，確保保障全面。平等機會委員會其中一個法定職能，便是不斷檢視反

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111

傳真 Fax : 2865 2771

電郵 Email : contact@civicparty.hk

歧視法例，向政府提出修訂建議。2013年開始的歧視條例檢討，是平機會自1996年成立以來，首次進行的全面檢討。平機會首先作出研究，然後發出公眾諮詢文件，在考慮了公眾意見、法律理據等因素下，作出73項建議。公民黨認為，檢討結果顯示現時四條反歧視條例均有不足，使歧視受害人無從申訴。回應檢討結果、完善反歧視條例以更充份保障人權乃涉及港人的重大利益，必須立刻落實執行。因此，公民黨一向的立場，是政府應立刻落實所有建議，除非政府不同意其中一些建議，便應向公眾交代原因；而假如建議未能立刻落實，亦應制訂立法時間表，以免修訂不了了之。

公民黨

2019年2月25日

www.civicparty.hk

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111 傳真 Fax : 2865 2771 電郵 Email : contact@civicparty.hk

The Civic Party Limited (company number 1030722) is a company limited by guarantee incorporated under the laws of Hong Kong.
The address of the Registered Office is Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong.