

《種族歧視條例草案》的補充資料

我們在本報告的第 60 至 72 段中，已描述了香港特別行政區（“香港特區”）現有保障人權的法律架構、政府在保障平等機會（不分種族）方面的政策和承諾，與及已開展立法程序，以消除種族歧視。我們亦在第 73 及 74 段中描述了，及在附件 IV 加上詳細補充，香港特別行政區政府（“香港特區政府”）促進種族和諧及為少數族裔人士提供特別支援服務的眾多行政措施。

2. 如本報告的第 66 及 72 段所述，《種族歧視條例草案》（“條例草案”）在二零零六年十二月已提交立法會，現時立法會正進行有關的立法考慮程序。本補充資料提供有關立法進度的最新情況，及在討論條例草案時所提出的主要問題的概要。

條例草案

3. 在香港特區，《基本法》和《香港人權法案條例》分別已在憲法和成文法方面，保障在香港人人可享有的基本權利和自由，其中亦包括了不受種族歧視的權利。而且，雖然華裔人士佔本港人口 95% 以上，但香港向來是國際都會，港人一向與不同文化背景及不同人種的人士在互相尊重的基礎上和睦共處。在香港，種族歧視的問題並不嚴重。

4. 提出條例草案，是代表著鞏固現有的法律架構及在確保有完善的法律保障向前踏出的重要一步，讓香港人，不論其種族，免受種族歧視。由於《基本法》和《香港人權法案條例》已對政府及公共主管當局有約束力，提出條例草案的一個主要目的是把禁止種族歧視的法律保護範圍，延伸至私營範疇。

5. 條例草案的起草過程，是經過在社會的廣泛諮詢。草案的目的，是要在私人生活或選擇與公眾有相互作用的活動範疇上，消除種族歧視。這些活動範疇包括了一

- (a) 僱傭；
- (b) 教育；
- (c) 提供貨品、設施、服務及處所；
- (d) 公共團體的選舉及委任；
- (e) 大律師提供的見習職位和租賃，以及委聘大律師的指示；
以及
- (f) 會社成員資格及會社的享用。

條例草案清楚說明了在這些特別活動範疇內構成種族歧視及騷擾的情況，而根據條例草案，這些情況均屬違法。條例草案亦禁止基於種族的中傷，及把基於種族的嚴重中傷，訂為刑事罪行。

6. 自從條例草案在二零零六年公布後，不論是在社會上或在為審議本條例草案而成立的立法會條例草案委員會中，都對草案的擬議條文有建設性的討論。在芸芸不同的意見中，討論的核心環繞着四個主要事項：

- (a) 條例草案中對種族歧視的定義；
- (b) 條文對政府的應用；

(c) 條例草案對內地新來港人士的應用；及

(d) 對在教育及提供貨品、設施和服務等所使用的語言的應用。

這些事項會在下列段落中詳細討論。

種族歧視的定義

7. 與《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條採用的定義一致，條例草案訂明“種族”一詞的定義是指“一個人的種族、膚色、世系、民族或人種”。為了令法例清晰，以及讓公眾理解如何符合法例的要求，條例草案澄清了其他的因素，例如國籍、公民身分、居民身分及在香港的居住年期並不構成條例草案中的種族。

8. 條例草案中種族歧視的定義包括了直接歧視和間接歧視。直接歧視是發生於當一人基於另一人的種族而給予該另一人差於該人會給予屬於不同種族的其他人的待遇。間接歧視是發生於當一人對他人施加一項要求或條件，雖然該項要求或條件同樣施加予屬於不同種族群體的人，但：

- (a) 卻對某特定種族群體有不合比例的負面影響，原因是屬於該種族群體的人能符合該項要求或條件的人數比例較小；及
- (b) 該項要求或條件無論施加於屬何種族的人，均不能屬有理可據的。

無論是直接或間接形式的歧視，條例草案建議將所有種族歧視都界定為非法。

9. 在間接歧視的定義方面，條例草案本來提供了兩個測試，以評估一個人施加的一項要求或條件是否有理可據。若是，則不構成歧視。第一個測試是該項施加的要求或條件是否為某合法的目的而施加，並與該目的有合理和相稱的關連（即“相稱的測試”）。另一個測試是倘若該人不施加該項要求或條件，是否並非合理地切實可行（即“合理切實可行的測試”）。引入第二個測試的原因是為了解決一個難題，就是有部分僱主及／或服務提供者並不會主動地考慮一些例如合法的目的或相稱等問題。

10. 我們理解引入兩個測試而非只提供一個準則所引起的混淆。為了消除無謂的憂慮和避免誤解，我們已知會立法會我們會修改條例草案的相關條文，刪除合理切實可行的測試，而只採納相稱的測試。

條例草案適用於政府的情況

11. 香港特區政府堅守公平原則。在政策上，我們確認消除種族歧視是市民大眾可享有的基本人權。在過去年間，我們亦已透過公眾教育和舉辦其他宣傳活動，致力促進互相瞭解和提倡種族和諧。

12. 為了一視同仁，條例草案建議，草案（如獲通過）適用於與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。

13. 有評論者指出這條文是與現時香港特區反歧視條例的類似條文字眼是不同的。這些條文只是說本條例對政府具約束力。條例草案亦與現時的條例不同，沒有一條特定的條文約束政府“在執行其職能或行使其權力”。由於這些差異，他們指稱現時建議的條文會限制了條例草案對政府的適用範圍。有些人甚至提出要參照英國的《1976年種族關係法令》第19B條（因《2000年種族關係（修訂）法令》而加入的），把條例草案的涵蓋範圍擴展至政府所有的職能。

14. 如上文第 4 段所述，現時《基本法》和《香港人權法案條例》已明文禁止政府及公共主管當局採用引起任何形式歧視（包括因種族而致的歧視）的做法。再加上由於條例草案是香港法例，理應顧及到及適當地反映本地的狀況。我們認為不應跟隨英國的法例，原因是英國和香港的情況是大相逕庭。

15. 不過，在考慮到這條文所引起的關注後，我們已知會立法會特區政府將會提出修訂，刪除原有條文，代之為“本條例對政府具約束力”，以澄清條例對政府涵蓋的範圍。

對內地新來港定居人士的適用事宜

16. 有些評論員對於條例草案中列明基於一個人的香港永久性居民身份、在香港的居住年期或居留權，並不構成基於種族而作出的作為而憂慮條例草案並不適用於新來港定居人士。

17. 條例草案並沒有把內地新來港定居人士排除在其涵蓋範圍之外。和香港其他人一樣，他們都受到條例草案的保障，免受種族歧視。大部分新來港定居人士都是漢族，因此是與香港特區的本地華人是屬於同一種族。我們理解有些新來港人士所面對的困難，但他們所面對的問題，大多與那些搬遷往其他地方定居的人因要適應新環境而調整生活習慣所面對，十分相似。這些困難與種族並無關係。因此冀望透過種族歧視法例去解決他們的問題，在原則上是錯的做法。

18. 條例草案中“種族”的定義與《消除一切種族歧視國際公約》（“公約”）中的定義是一致的，並不包括對一個人的居民身分，居住年期及居留權等提述。因此，根據公約第一條對種族的定義，亦正是條例草案所採納的定義，新來港人士並不構成一個分別的種族群體。條例草案亦不建議把新來港定居人士定義為一個獨特的種族群體。至於個別新來港定居人士是否屬於一個獨特的種族群體，會由法庭按有關事實來裁決。

在教育及提供設施和服務等所使用的語文

19. 為了令法例清晰，條例草案清楚說明，在與草案條文指明的相關情況下（包括提供服務和設施時）使用或沒有使用某種語文，並不屬違法。有些評論者把這理解為容許對個別種族群體不懂英文及中文的成員施行歧視，尤其是在提供設施和服務方面。有些評論者亦對教育或職業訓練所使用的授課語言的條文表示憂慮。

20. 要理解的是語言並不是一種種族。在使用設施和服務方面，我們理解那些不使用英文及中文（香港的法定語文）的部分少數族裔人士所遇到的困難。但是，要求服務提供者（不論是私人或公營機構）在進行業務活動時使用所有的種族語文，或由其服務對象所選擇的語言，亦是不切實際的。因此，條例草案清楚說明，在溝通時使用或沒有使用某種語文，並不屬違法。任何以特定少數族裔人士為目標顧客的服務提供者應該以適當的態度及適當的言語去經營他們的業務，而在當時的狀況下這是合理可行的。

21. 在另一方面，條例草案是禁止任何人透過施加一項條件或要求而施行間接歧視，其中包括對語言的運用能力，以致把其他屬於某一種族的人處於較差的位置，而該條件或要求不能證明是有理可據的一個相稱的做法以達到一個與種族無關的合法目的。一個例子是一個僱主施加一項條件，要求職者能夠使用某一種語言，而有關的工作根本不需要使用該種語言，僱主即屬違法。

22. 在教育方面，香港特區政府堅決維護兒童接受教育的權利，不分其種族或人種。現時在香港特區的兒童均可接受九年免費普及基礎教育（在二零零八／九學年起會增至十二年）。但是，這並不表示一名小孩是可以按照他／她的選擇或他／她的父母所選擇的言語接受教育。因此，條例草案（如獲通過），是清楚說明教育機構是不需為屬於任何種族的學生改變該機構就授課語言而作的安排。同時，香港特區政府亦已採取一系列的措施，以利便對非華語學生（即

中文並非其母語)的學與教，及就他們就讀本地大學方面作出特別安排。

對少數族裔人士的支援服務

23. 我們深信，為了消除社會上的種族歧視，除了立法外，公眾教育和特別的支援服務，亦是為少數族裔人士促進平等機會及協助他們融入社會的最有效工具。在過去年間，香港特區政府已推行不同的措施促進種族和諧和協助少數族裔人士融入社會。這些措施已在本報告的乙部作了詳細解釋。

24. 為了進一步提供新的措施，香港特區政府在二零零八年二月宣佈了我們會加強在教育方面的支援和提供支援服務。這些措施包括了向指定的中小學發放經常津貼，以協助這些學校為非華語學生推行校本支援計劃，與及在不同地區成立四個支援服務中心，為少數族裔人士提供傳譯服務，這些中心並會舉辦中英文語言訓練班和其他活動，以協助少數族裔人士融入社區。

結論

25. 香港特區政府所推行的措施，包括提出《種族歧視條例》、以及已計劃和推行為少數族裔人士提供的支援服務，清楚表明政府銳意消除種族歧視，鼓勵種族和諧和滿足在香港特區的少數族裔人士的需要。現時立法會正在審議條例草案。我們會與立法會議員緊密合作，以冀在本立法會年度內通過條例草案。