

香港社會服務聯會
對歧視條例檢討諮詢文件的回應
(2014 · 10)

一．背景

過去十七年，香港先後制訂了四條反歧視法例，成立的平等機會委員會(下稱「平機會」)，以在性別、殘疾、家庭崗位及種族層面，促進平等和保障不同社群免受歧視。今次平機會首次就現行歧視條例，提出通盤檢視及合併修訂建議，並就此展開為期三個月的諮詢。為回應是次諮詢，香港社會服務聯會(下稱「本會」)先後邀請平機會三次出席本會所舉辦的業界問答會和論壇，亦與不同委員會舉行七場會議，擴大收集意見渠道，務求令社福界的意見得到充份反映。

二．本會對是次諮詢設計與安排的整體意見

本會認為，是次諮詢有很多設計及安排問題，令有意義的討論和諮詢難以開展，不利社會各持份者討論，凝聚共識：

- 1 範圍十分廣闊，包含所有歧視條例的概念、定義、及運作問題，缺乏焦點；
- 2 有些問題只有原則性或方向性問題，欠缺具體細節、定義及建議背後可能涉及的操作解說，令持份者難於判斷利害；
- 3 在資訊不足下，是次諮詢引發了公眾的關注，但同時提升了不同持份者對提倡平等公義的不必要憂慮
- 4 諮詢時間嚴重不足。

社福界雖然對於平等、公義的價值十分珍視，但因為以上種種問題，本會對文件一些建議方向，在未有進一步資料的情況，本會就某些問題實在無法倉卒回應。因此，本會亦只能重申我們的基本價值、指出我們關注的歧視問題，並就諮詢文件中較清晰部份作出初步回應。本文件未有回應的其他諮詢部份，本會基本上對有關建議持保留態度，難以表示支持。

三．本會對社會平等及反歧視的相關原則及立場

1 「人人生而自由平等」是普世公認的價值

「世界人權宣言」列明人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等，及在法律之前不受任何歧視，和享受平等保護。本會認同上述的普世價值理念，並認為應在合理的情況下於法例與政策中落實和體現。

2 有效的反歧視法例所具備的元素

法例是保障弱勢免受歧視的重要手段之一。本會認為，有效的反歧視法例，須具備以下 4 大元素：

- a、提供足夠的保障範圍，按社會實際情況釐定及調整保障特徵人士的定義；
- b、簡化法律程序及設計，使不同持份者易於明白及使用；
- c、切合社會發展情況；
- d、在推動平等主流化之同時，平衡保障免受歧視與「正面歧視」或「逆向歧視」¹。

3 與是次諮詢相關的社會新趨勢分析

a、因種族、居港身份、性別及殘疾而被歧視者仍然普遍

根據政府統計處數據，在港少數族裔人口一直增加。雖然立法會於 2009 年通過《種族歧視條例》，但由於種族歧視的定義過窄，豁免太多，令少數族裔屢受不平等對待。此外，新來港人士是另備受歧視的社群，但現時卻沒有任何法例合理地保障他們的權利。同時，不同研究顯示，社會對殘疾人士仍有偏見，因性別及家庭崗位而產生的定型觀念及歧視仍然普遍，影響個人生活和發展的機會。

b、家庭結構轉變

本會定期公布的社會發展指數顯示，家庭結構及形式漸趨多元。社會對這些趨勢及其背後的個人或社會因素、以至政府或社會應如何應對這個趨勢等課題，社會上的討論仍然不足。

c、個別反歧視法例在執行的漏洞

現行 4 條反歧視條例各有相同及差異之處，令社會對條例的認知及掌握帶來不便，如僱主、服務機構或教育機構在應對及防止不同形式歧視方面，需有不同的了解及安排。同時，現實的歧視處境可能涉及多元因素交織，以現行法例框架，面對多元因素歧視時，當事人可能分數次以單一條例作訴訟，訴訟程序重覆，亦未必可以按全部實情討回公道。再者，現時《種族歧視條例》豁免規管政府，削弱了保障。

d、社會或慈善服務涉及歧視問題

¹ 平機會主席就「逆向歧視」之解釋，泛指是主流社群得到較差對待。在西方國家如美國，「逆向歧視」主要衍生自平權法案或正向措施(Affirmative Action)，在這些法案下，某些情況中，傳統上處於弱勢的社群可能得到較佳待遇、較多機會或優惠，變相令社會上大多數主流社群蒙受不利，於是被指對主流社群構成逆向歧視。

業界為少數族裔、新來港人士、某一性別，及整體/個別殘疾類別人士，安排的服務和措施，往往屬「正面歧視」的安排。故歧視條例對社會或慈善服務提供合適的豁免，十分重要，但現時對慈善的例外情況，尚未有清晰界定及釐清。

四．本會對《歧視條例檢討》公眾諮詢的回應

1. 原則上支持**研究**合併條例，並加入條例目標及性別中立字眼，以便有效處理多元交織歧視處境，並簡化執法和修法程序。不過，但政府須就相關細節，進一步與公眾及相關持份者緊密磋商及進行諮詢，以在通盤考慮實際操作的資源和技術限制後，盡可能消除現時各條例中不一致的保障內容，並盡可能以較理想規格作為合併原則。
2. 平機會應維持現行研究、倡議及公眾教育工作上的安排及加強相關工作。
3. 本會反對將舉證責任轉移的建議，因此舉有違普通法「無罪推定 (presumption of innocence)」的假設。
4. 本會不支持不合理地把「有聯繫人士」的定義無限擴闊。然而，本會支持在合理的情況下，研究保障具受保障特徵的人士及其有聯繫的人士。若平機會或有關當局提出相關構思的細節，可再諮詢公眾，但必須留意如何避免因定義過闊而造成執法上的困難。
5. 本會認為無須改變現行有關殘疾的定義。
6. 就不同殘疾之間相互歧視的安排，本會認為將來若有修訂建議，必須確保社會服務、社會企業或個別私人企業因服務目標或實行企業社會責任而集中服務單一或某幾類殘疾群體時(如只為某一或某些殘疾人士提供就業機會)，得到合理的豁免或例外。
7. 本會在方向上同意規定為殘疾人士提供合理遷就的安排，並加入就需要輔助動物陪同而引致的歧視，及因殘疾引發的狀況而被歧視的條文，但平機會或有關當局必須就「輔助動物」及「因殘疾引發的狀況」的定義作合理和明確規定。
8. 本會支持平機會對影響「殘疾人士」的歧視性做法發出執行通知，令在這部份可與其現有的類似執法權力一致。
9. 本會同意應明文規定禁止在公共機構的投票資格及被選入該等機構方面的

殘疾歧視，同持要求平機會及政府研究如何為殘疾人士提供足夠的支援，以協助他們有效和全面參與政治和公共事務。

10. 本會的研究發現，最低工資制度中殘疾人士生產能力評估機制有助有需要的殘疾人士就業，故本會支持維持現行評估機制的安排。
11. 本會支持平機會在諮詢中提出，把種族歧視保障涵蓋政府的職能及職權，及延伸保障至參與體育活動。
12. 就種族歧視保障方面，本會原則上支持廢除教育和職業訓練範疇的授課語方面的例外情況，並期望在細節設計上，可令教育機構在合理可行的情況下，為非華語人士提供英語服務或翻譯安排。
13. 本會認為平機會應在加強保障、可操作性、資源限制及本地公民權利之間取得平衡等前提下，研究加入國籍、公民身份、居民身份等元素於保障特徵。本會留意到，如果粗疏地加入國籍、公民身份或居民身份的定義，難免會在實際操作及執法上帶來潛在問題或困難，和涉及公共資源的合理使用和分配問題。因此本會建議平機會切實研究在保障定義中，應考慮他們是否(1)已獲得香港居民身份；及(2)與香港有密切聯繫。
14. 本會原則上支持平機會建議加強懷孕及餵哺母乳婦女的保障、加入同值同酬條文，與及禁止基於性別、懷孕、家庭崗位和婚姻狀況等方面騷擾的修訂。
15. 本會留意到社會就「事實婚姻」有不同的意見。部份社會人士切實認為，基於不同形式家庭的出現，必須合理保障相關家庭成員免受歧視，才對家庭功能的保護有積極作用；但與此同時，另有一些持份者認為現時社會在法律上未有對「事實婚姻」有清楚的界定，或因認為平機會的建議可能影響傳統家庭價值而強烈反對將「家庭崗位歧視範圍」擴大至「事實婚姻關係」中的成員。從普世價值及社工原則取向上，本會認為任何人都應得到保障及不受歧視。然而，社會及社福界就有關概念的意見紛紜，不同持份者均有強烈而不同的意見，顯然社會仍須討論以謀求共識。本會認為現階段倉卒進行立法，時機並未成熟。本會認為平機會、社會各界及政府均有責任促進更多討論，推動公眾教育，以增進各方了解，藉此先行建立共識，才考慮再作諮詢。
16. 本會接受在合理情況下擴闊免受騷擾的保障範圍與及騷擾者和第三方須負上的責任，但必須列明主事人若採取合理可行措施可成為免責抗辯理由。有關當局須詳列擬修訂的建議，再作諮詢。

17. 本會支持政府按《巴黎原則》成立具多元代表性及獨立的人權委員會。在成立人權委員會前，政府應按《巴黎原則》委任平機會的成員和改善平機會管治方面的透明度。
18. 本會促請平機會就「慈善」提供更清晰的定義及範圍，以確保不會打擊社會因為合理的社會目標而提供涉及「正面歧視」的服務。在未有清晰定義前，本會對有關「慈善的例外情況」的修訂，包括增加「相稱方法」的建議持保留態度，難以表示支持。
19. 本會要求平機會應在諮詢報告中清楚定義「公共機構」，是否包括由公帑資助的社會福利機構。本會初步認為粗疏地把公帑資助的社會福利機構定義為公共機構，似乎未必合適；但無論如何，在未有具體定義及相關責任和要求前，本會未能評論有關建議是否合理。
20. 本會認為司法機構要處理的有關歧視訴訟可能增加。政府在獲得公眾支持的情況下，可參考勞資審裁處安排，研究是否有需要設立專門的審裁處，以較簡易程序處理涉及歧視的訴訟。
21. 本會認為倘若政府建議修訂相關條例，相關的政策局及部門須與業界保持溝通，就擬修訂內容先進行詳細諮詢，並於日後條例通過後的資源投入及服務規劃，作出合理調整及配合。

-完-