

《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》意見書

香港人權監察 香港融樂會

二零零九年五月

1. 就參照的《性別歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》(第 480 章, 附屬法例 C) 及《家庭崗位歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》(第 527 章, 附屬法例 C) 的模式訂定的《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》(「該規例」), 香港人權監察及香港融樂會有以下意見。
2. 我們認為要盡早制訂適當規例, 令平等機會委員會(「平機會」)早日有所依循, 有充份的酌情權力和程序彈性, 去行使其權力, 在一名受到種族歧視、騷擾或中傷的受害人但沒有提起《種族歧視條例》第 70 條的法律程序的情況下, 以平機會的名義提起法律程序, 並且清楚訂明平機會在這類訴訟中, 可得到《種族歧視條例》第 70 條下的所有補救, 不予扣減或限制。
3. 我們注意到在該規例的現行草案(「該草案」)條文下, 任何個案必須符合下列三項條件, 平機會才能以其名義提起法律程序, 包括:
 - 該個案帶出一個原則問題;
 - 為公正起見應提起法律程序;
 - 平機會覺得該人的申索具備充份理由。
4. 我們擔心上述條件過於嚴苛, 削弱平機會提起法律程序的酌情權力。
5. 我們認為該規例只應包括程序上最低度的規定, 以容許平機會有充份的酌情權力和程序彈性, 去決定是否提起上述法律程序, 不應該對平機會提起法律程序的權力作出任何《種族歧視條例》條文以外的額外實質限制, 影響平機會提起法律程序以求達至種族和諧和平等的目的。
6. 因此, 上述該草案的三項條件, 在《種族歧視條例》中無列明, 均屬該草案中添加的實質限制, 因此我們建議全數刪除。
7. 在程序的規限上, 我們建議該規例只需要平機會正式議決, 又或平機會議決授權處理上述法律程序的小組委員會(例如現時的法律及投訴專責小組)正式議決, 即可就一個個案提起法律程序。
8. 我們認為《種族歧視條例》下的該項規例, 內容應與其他反歧視法例的同類規則盡量保持一致, 以免引起混亂。我們建議政府有關當局重新草擬該規例, 並以給予平機會充分酌情權、只作最低度的程序規限的原則, 一併修改其他反歧視法例的同類規例, 令該類規例內容盡量保持一致。
9. 根據現時該規例的寫法, 若受屈人士的個案帶出一個原則問題、以及符合公義, 而平機會覺得有關申索具備充份理由, 該會才可提起上述法律程序。

10. 我們注意到《殘疾歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》(第 487 章，附屬法例 C) 並無規定有關申索須「具備充分理由」。
11. 當一個訴訟可以帶出一個原則問題的情況下，尤其透過上訴以推翻法庭一個不利消除歧視的法律解釋時，即使有關申索因某些原因（諸如技術的原因）令申索並未「具備充分理由」，訴訟仍有其價值。甚至平機會欲透過將一個情理上都應受保障的歧視受害個案帶上法庭，引起公眾關注，甚至依法輸掉官司，以向社會展示現行制度的缺憾，以促進改革時，申索雖然並未「具備充分理由」，但提起訴訟仍有其價值，平機會不應受到不必要的限制。
12. 因此，我們認為，在沒有相關法例規定的情況下，該規例並無需要增加有關申索須「具備充分理由」的條文，以不必要地妨礙平機會透過提起法律程序促進種族平等。
13. 該草案沒有載有《殘疾歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》中的書面通知程序，向該受屈人士送達書面通知，以確定受屈人士不會提起法律程序。
14. 我們支持不將這些書面通知程序納入在《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》中。
15. 我們認為《殘疾歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》中有關書面通知的規定在削弱平機會的主動權之餘，亦會增加受屈人士的壓力。若加入了同類的書面通知規定，當平機會想以該會名義，為受屈人士提起法律程序，而又完全沒有任何有關個案受屈人士的現行和任何過往地址時，將難以按規定做任何書面通知，該會會因而失去提起法律程序的機會。
16. 該草案並無包括《殘疾歧視條例》的規例中的下列先決條件：平機會已向受屈人士以調解方式提供協助，但不能達至和解，方可提起法律程序。
17. 根據《種族歧視條例》和其他平等機會條例，即使沒有受屈人士提起申訴，平機會仍然可以自行調查有關事件，以及在調查後決定提起訴訟或上訴。即使受屈人士曾向平機會提起申訴，平機會又因某些原因未能進行任何調解，平機會在受屈人士不會提起法律程序時，仍應有權提起訴訟或上訴。
18. 因此，我們支持不將這些先決條件納入在《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》中，以免平機會在處理沒有申訴人的個案時，上述先決條件會不必要地妨礙該會提起法律程序的能力。
19. 除此之外，我們亦擔心在不同反歧視條例下的有關規例在有不同條文寫法的情況下會出現不一致性，會使尋求平機會協助的人產生或感到混亂，故此亦建議政府當局一併研究修改其餘的反歧視法例的相關規例。
20. 此外，過往不時有報導或求助人士指平機會工作馬虎，未有著力為受屈人士爭取應有的補償，在公眾教育方面顯得不足，在協助訴訟方面亦欠缺積極進取的態度。我們希望藉著該規例和《種族歧視條例》的實施，

促請平機會認真進行每項工作，以消除種族歧視及推動種族平等及和諧：當中包括積極宣傳《種族歧視條例》及其他有關種族平等及和諧的訊息、認真處理每項投訴、在調解後仍有需要時，盡力為受屈人士提供法律協助等。平機會不能自限，削弱本身獲法例所賦予的權力。平機會應該忠於履行法例，其行使法例權力的考慮因素，不應該隨著資源多少和變動而轉變。當遇到資源不足的問題時，平機會應該爭取足夠資源，切勿削足就履，限制本身的工作。而政府方面，也應確保平機會有足夠人力及資源進行教育、個案調查、個案調解、及其他相關的法律工作。

21. 平機會目前有眾多弊病，管治和理財不善，委員活力不足，主席自把自為，有志做好工作的員工受到不必要制肘，整個組織欠缺動力，並未急受屈人所急，工作和資源運用優次錯配，均急待改善。在這種背景下，尤其在審計報告暴露更多例證的時候，訂定的《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》，恐怕會側重了多作規管，處處設防，很容易令人忘記了《巴黎原則》，尤其是人權機構應有最廣泛的權力和運作自主的原則。
22. 我們期望立法會在訂定《種族歧視(平等機會委員會提起的法律程序)規例》時，能按照《巴黎原則》，給予平機會充分酌情權、只施加最低度的程序的規限。
23. 我們相信政府在委任平機會主席和委員時，除按照《巴黎原則》考慮人選的多元代表性，包括專業、專長、經驗等背景外，要做到任人唯才，放下親疏有別的成見，接受關注平等權利的壓力團體和使用者的提名，容納持不同意見者，包括批評較為尖銳的、對權利有認識、有承擔和有經驗的人士，令平機會能真正以促進平等、消除歧視為使命，對內有充份的督促和制衡，對外更透明、開放和向公眾問責，才是改善平機會目前問題的關鍵所在。