

香港失明人協進會就 《歧視條例》檢討公眾諮詢的意見書

引言

香港失明人協進會於 1964 年成立，一直以「平等、機會、獨立」為宗旨和爭取的目標，開展各方面視障人士服務和社會政策倡議工作。五十年來，本會一直推動視障人士的平等權益和機會，深信只要獲得適當的機會和配套，視障人士亦能與健視人士一樣，在不同的層面融入社會生活和參與社會事務，並以自身的能力自助互助，貢獻社會。

1995 年，政府當局制訂《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》，奠定了香港反歧視政策的基礎。至 2008 年政府當局再制訂《種族歧視條例》，擴大香港反歧視政策的保障範圍。不過，該等法例自訂立以來並未進行過任何形式的全面檢討，最多只是由平等機會委員會(下稱「平機會」)就各條例制訂不具法律約束力的實務守則，致使不少歧視個案中的受屈人未必能妥善運用反歧視條例維護個人應有權益。因此，不同的群體，包括殘疾人士團體以至視障人士團體均曾提出全面檢討各反歧視法例的訴求。

經過接近二十年的時間，隨着香港的公民社會不斷發展，市民對個人權利的認知不斷提升，社會環境亦不斷產生變化，平機會終於在本年開展全面檢討各條歧視條例的工作，並就有關法例的原則性議題進行公眾諮詢。本會作為香港最大的視障人士自助組織，亦希望透過本意見書，向平機會表達本會對是次公眾諮詢觸及的部份議題的立場和意見。鑒於本會為一視障人士機構，故本意見書將集中在有關《殘疾歧視條例》的檢討議題。

總體意見

本會認同現行各條反歧視條例必須作出全面檢討，而整個法例檢討的方向必須以加強對不同群體的保障以及使法例更有效地執行為大前提。同時，任何法例修訂均不能導致現行反歧視法例中針對某一特定群體獲得社會參與空間的有利措施受到影響。

…… /2

本會肯定平機會進行條例檢討和公眾諮詢的認真態度，但是次諮詢文件中不少議題屬極端具爭議性的議題，令社會對整份諮詢文件的討論出現失焦的情況，甚至導致與殘疾人士有關的議題的討論被社會大眾忽略。本會建議平機會在公佈諮詢結果和作出具體法例修訂建議時能分階段進行，並以不同專題的形式發佈，令不同群體的訴求能清晰地見諸社會，引起下一階段更聚焦的討論。

以下本會將根據平等機會委員會在諮詢文件中提出的諮詢問題作出較具體和詳細的回應，並就不同議題闡述本會的立場和意見。

合併各反歧視條例

本會理解將現行四條歧視條例合併，可簡化現有條文、令其更趨一致，取長補短；更重要的是顧及到個人本身的多重身分。因此，本會並不反對平機會合併各條反歧視條例的方向。

但本會關注合併會否影響對殘疾人士免受歧視的保障及各條例不同之處的處理手法，並堅持不應因合併而減少保障範圍。

另一方面，本會亦憂慮合併有關條例後公眾人士對殘疾人士的關注及認識因宣傳力道不足而有所減低；因此，本會建議如落實合併，政府應繼續投放資源宣傳殘疾人士作為全人及社會一分子的訊息，並盡快向復康機構、殘疾人士只坐組織及殘疾人士本身介紹合併後的全部及重點內容。

殘疾的定義

本會認為有關定義應以國際標準為準，即《殘疾人權利公約》中有關殘疾的定義。《公約》清楚指出殘疾人包括肢體、精神、智力或感官有長期損傷的人，這些損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙殘疾人在與他人平等的基礎上充分和切實地參與社會。¹

目前殘疾的定義和殘疾範圍的界定雖然寬鬆，但本會認為與條例目標相稱，加上保障範圍較大，實不宜作修改。正如諮詢文件中提及《殘疾人權利公約》的殘疾人士定義只是包括但不限於長期損傷的人，故反對殘疾定義只限於有重大影響及/或可能維持一段時間的身體或精神缺損。

…… /3

¹ 《殘疾人權利公約》第一條。



直接歧視的定義

本會認為殘疾歧視是指基於殘疾而作出的任何區別、排斥或限制，其目的或效果是在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他領域，損害或取消在與其他人平等的基礎上，對一切人權和基本自由的認可、享有或行使。基於殘疾的歧視包括一切形式的歧視，包括拒絕提供合理便利。²

針對輔助動物的歧視

根據《殘疾人權利公約》，香港政府作為締約方，應當採取有效措施，確保殘疾人盡可能獨立地享有個人行動能力，包括便利殘疾人獲得優質的助行器具、用品、輔助技術。³因此，本會認為視障人士得到輔助動物協助的權利應受到憲制保障，不受歧視。

因殘疾狀況引發的歧視

本會認為應增加有關「因殘疾引發的狀況而被歧視」的新條文。其應以現有的《殘疾歧視條例》作藍本，《殘疾人權利公約》為基礎制訂新條文。

規定提供合理遷就

本會支持以英國法例的模式為藍本，規定有責任為殘疾人士提供合理遷就。當中，「合理遷就」的定義應參照《殘疾人權利公約》中，有關「合理便利」的內容所制訂。⁴本會認為政府必須詳列有責任為殘疾人士提供合理遷就的範圍及所需步驟，確保合理遷就能夠落實。

騷擾的定義

本會支持平機會在諮詢文件中對騷擾作出的建議定義，因若在法律中就騷擾作出清晰定義，有助建立一較為清晰的標準，處理因應某方受到騷擾時作出的投訴個案。不論是進行調解或法律訴訟的過程中各方均可避免因主觀感覺的強大落差而導致的處理困難。

…… /4

² 《殘疾人權利公約》第二條。

³ 《殘疾人權利公約》第二十條。

⁴ 《殘疾人權利公約》第二條。



多元交織的直接歧視

本會支持訂立多元交織的直接歧視、間接歧視和騷擾的條文。本會亦認為多元交織歧視的保障應涵蓋兩個或以上的特徵。事實上，《殘疾人權利公約》提及「締約國確認殘疾婦女和殘疾女孩受到多重歧視，在這方面，應當採取措施，確保她們充分和平等地享有一切人權和基本自由。」⁵故本會支持訂立多元交織的直接歧視、間接歧視和騷擾的條文。這樣不但可以減少對因有雙重或以上特徵引致的歧視，更可令公眾增加對有雙重甚至多重特徵人士的認識及關注，如殘疾婦女。

「有聯繫人士的歧視」

就所有受保障特徵而言，本會認為「有聯繫人士」都應受保障，免受直接歧視、間接歧視（尤其是）和騷擾。本會認為「有聯繫人士」的定義應擴闊至包括直系家庭成員、其他親屬、照顧者、朋友或有工作關係者，從而使當中的保障得以普及而平等。然而，本會認為需明確定義「有聯繫人士」，以免無限上綱，令條例失卻原意。

因歧視原因索取個人資料

本會強調政府當局應當在與其他人平等的基礎上保護殘疾人的個人、健康和康復資料的隱私。⁶本會認為為達到歧視目的而索取資料應予以全面禁止，保障擴至所有現有受保障特徵從而達致統一及全面保障。

條例適用於所有公共機構

現時部份反歧視條例訂明有關條例並不適用於政府當局及公共機構，從平等機會的概念而言此等情況完全不能接受。若部份政府行為必須因着不同的情況而需要引入某種形式的差別待遇措施，應以特殊的豁免條文加以規範。因，本會強調政府當局應履行《殘疾人權利公約》的規定⁷，設立明確條文規定歧視條例適用於所有政府部門及公共機構，並訂明政府部門及公共機構在執行職務和行使職權時的歧視屬違法行為。

…… /5

⁵ 《殘疾人權利公約》第六條。

⁶ 《殘疾人權利公約》第二十二條。

⁷ 《殘疾人權利公約》第四條四項。



公共機構的選舉

本會強調政府當局應履行《殘疾人權利公約》的規定，保證殘疾人士享有政治權利，有機會在與其他人平等的基礎上享受這些權利⁸，因此，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。本會認為「例外情況」的設立值得商榷。《殘疾人權利公約》第十二條明確規定，「心智不全」和其他歧視性標籤不是剝奪法律能力（包括法律地位和法律權利的行使）的合法理由。根據《公約》第十二條，感覺上或事實上的心智能力缺陷不得作為剝奪法律能力的理由。⁹

特別措施條文的定位

現時各條歧視條例均包含若干例外情況的條文，本會認為若條例對該等情況或措施定位為例外情況，將會產生某一群體享有特權或被刻意剝奪某種權利的觀感。因此，本會支持把歧視法例的特別措施條文定位為促進實質平等的措施，而不是例外情況，確保有關情況及造法不會超出反歧視法例的原則。本會亦認為特別措施的定義應如諮詢文件第 5.18 節所建議般，清楚訂明其目的、使用情況和何時結束。

公共機構促進平等的責任

本會強調政府當局應履行《殘疾人權利公約》的規定¹⁰，規定所有公共機構在職能和政策上都有法定責任，為所有具受保障特徵人士促進平等及將之主流化和消除歧視。具體的法例條文可以更清晰地反映政府當局和公共機構在推動平等機會方面的責任，對該等機構日後更積極地制訂促進平等機會的政策和措施發揮指導性效果。

主動啟動法律程序的權力

本會認為平機會應與性質類似的其他法定機構擁有的執法權力看齊，可以機構名義對「歧視性的做法」展開法律程序。事實上，不少受歧視的殘疾人士因個

…… /6

⁸ 《殘疾人權利公約》第二十九條。

⁹ 《殘疾人權利公約》一般性意見第一號。

¹⁰ 同上。



人因素而拒絕作出正式投訴，故如平機會可以自己名義對「歧視性的做法」展開法律程序，將有助更多的歧視個案及其背後代表的歧視現象能夠透過法律程序和法庭裁決得到處理，並因應有關案例成為相關反歧視法例的執法準則。這樣，各條反歧視法例才能更有效地執行，發揮消除歧視和促進平等機會的效果。

訂立非法定指引的權力

現時平機會已經常就各反歧視條例發出不同的非法定指引，並以之作為委員會的重要工作之一。若能以具體的法律條文確立平機會這方面的職能，將大大加強平機會所訂立的非法定指引的認受性，使社會各界更尊重平機會配合不同的法例和指引進行的工作。因此，本會支持歧視法例應賦予平機會明確權力，可就消除歧視和促進平等機會發出非法定指引。

發出執行通知的權力

歧視性情況一旦出現，除了透過調查和調解等程序作出處理以外，確保相關個人或機構採取行動糾正歧視性情況亦相當重要，具法律效力的執行通知將有助於確保個人或機構在指定時間內採取實質措施糾正歧視性情況。因此，本會認為為求與類似的其他法定機構的權力一致起見，平機會應可對影響殘疾人士的歧視性的做法發出執行通知，使殘疾人士權利得到最佳的保障。

訂立承諾書和合約

具法律效力的文件對確保涉及歧視性行為的機構或個人履行糾正責任相當重要，因不少歧視個案中的受屈人根本沒有足夠能力確保對方糾正歧視情況，此平機會應獲賦權為受屈人在這方面的協助。本會認為正式調查的條文應讓平機會有可與相關機構締結自願但具約束力的承諾書或合約，且能就違反有關承諾書或合約自行提出法律程序。

研究及教育工作

本會認為研究及教育工作是平機會日常工作中相當重要的範疇，賦予這個職能的法定效力，有助於平機會向政府當局爭取更多資源。同時，法定條文可以增加平機會在執行有關職能時的認受性，加強這方面工作的效果。同時，訂立法定條文

…… 17



存在相當重要的象徵意義，顯明行政機關和立法機構均認同平機會在進行研究和教育工作方面的重要角色。

對法例及法例草案的監察角色

本會認為改革後的歧視條例應明確訂明平機會有權就政府「現有及建議中的法例與政策」及「在平等及歧視事宜上是否符合國際人權責任」進行監察並提出意見。此等權力一方面可以確立平機會在公共政策制訂過程中的必要角色，亦可以方便政 當局避免因制訂了含歧視成份的政策而招致的社會反彈和法律訴訟。

提出司法覆核的權力

申請司法覆核是一項相當複雜且繁複的司法程序，一般市民未必有足夠的法律知識和概念判斷應否針對某個歧視狀況申請司法覆核。平機會相較一般市民大眾而言有更多的資源和法律知識，亦較瞭解各條反歧視條例，因此本會認為法例應賦予平機會權力就不同的歧視個案，在有需要時提出司法覆核。

策略性計劃的制訂

本會認為應訂立具體法例條文，規定平機會定期在經公眾諮詢的情況下訂立工作規劃，訂明處理各歧視議題的優先次序，因此舉可以讓社會大眾和不同群體的人士按照當時的社會現況判斷應優先處理的歧視問題，避免平機會長期忽略某些歧視議題或者多年未有檢討反歧視法例的情況發生。

平機會的獨立性

本會認同必須透過具體條文列明平機會應獨立運作，不受政府干預，因為平機會的資源來自政府當局，而本會又支持反歧視法例應適用於政府和公共機構，若沒有明確的法律條文規定，本會認為難以說服社會政府當局完全不會有任何意圖或行動干預平機會的運作。同時，法律條文可以成為對社會的提醒，提醒社會必須經常監察平機會的獨立性。只有這樣平機會的公信力才能得以維持，使之有效發揮其維護平等機會的法定職能。

..... /8



管治委員會成員的委任

現時平機會管治委員會的委任是按照一般諮詢機構和法定機構成員委任的機制進行，但本會認為有關制度實應作出檢討和改變，亦認為有關改變可以從平機會

管治委員會開始。因此，本會認為平機會的管治委員會委任程序應引入公眾人士公開申請擔任的機制，但本會亦同意任何獲委任成為管治委員會成員的人士應盡可能擁有與非政府組織運作和平等機會事務相關的經驗。這樣才能確保平機會的管治委員會有足夠能力監察和督導整個機構履行其法定職能。

保密機制

今日的香港社會對個人資料私隱的重視程度極，因此本會原則上同意訂立法定條文確保平機會對投訴個案和投訴人的資料作出保密。不過本會認為具體的保密運作安排應再進行諮詢，避免因有關保密機制阻礙投訴人索取與投訴個案相關的資料包括答辯人對有關個案的回應。

設立人權委員會

本會強調香港應設立充分符合《巴黎原則》的人權委員會，這亦是聯合國人權事務委員會多年給予特區政府的明文要求。現時，各類人權工作分散於不同機構，如平機會、個人資料私隱專員公署等。設立人權委員會可以集中資源處理人權事宜，使所有香港人享有經濟、社會、文化、政治及公民權利。本會強調人權委員會必須獨立於政府以及有關委員應來自不同背景，包括殘疾人士，這樣才可以令人權委員會更具獨立性及代表性。

職業資格的定義

本會一直推動視障人士應獲得平等的就業機會，並認為只要透過適合的輔助器材和工作調配，視障人士公開就業並無問題。因此，本會支持任何能促進殘疾人士獲得平等就業機會的法例修訂。因此，本會認為歧視條例應劃一和革新職業資格的定義，以體現本會一貫的倡議方針。

…… /9



歧視性訓練

本會認為任何形式的職業訓練均應只限於讓所有僱員達到某一工作標準和表現而設計，應按僱員的工作需要和工作表現而定。因此，任何因個別特徵而向某一僱員群體施行的強制性培訓，即歧視性訓練必須予以完全廢止。

政府當局的立法工作

本會瞭解平機會完成公眾諮詢後將會總結諮詢結果並向政府當局提出法例修訂建議，本會盼望政府當局可以優先處理有關殘疾歧視的法例修訂，並就具體的法律條文再次進行公眾諮詢，並盡快草擬相關的條例草案呈交立法會審議，開展法律修訂的程序。本會不希望有意義的公眾諮詢最終因政府當局的議而不決而成為一紙空文。當然，本會亦願意在不同的政策制訂過程中與平機會及相關政策局保持溝通，提供具體的意見。

結語

促進平等機會是本會多年來的宗旨，盼望平機會能詳細和認真考慮本會提出的各項意見。事實上，平機會過去在推動平等機會政策方面遭遇不少限制，故今次法例檢討將是社會共同努力突破這些限制的最佳時機。本會在此必須強調本會一直與平機會站在同一陣線，共同努力推動社會平等和個人權利的保障。盼望是次公眾諮詢能成為本會與平機會進一步加強合作的起點，讓本港的視障人士以及其他受歧視問題影響的社群一同在平等的環境下參與社會，貢獻社會。

香港失明人協進會

2014年10月

全文完

