**香港社區組織協會會見平機會主席**

**要求加強反歧視立法**

 香港社區組織協會（社協）多名社區組織幹事於本年6月13日上午到訪平等機會委員會（平機會），會見平機會主席陳章明教授及幾位總監，討論加強反歧視立法的方向。

 作為關注本港弱勢及邊緣社群權益的民權組織，社協多年來一直致力爭取本港制訂一項涵蓋各反歧視範疇的綜合性平等機會立法，一如前立法局議員胡紅玉曾提出的私人法案《平等機會條例草案》（胡紅玉女士其後曾一度出任平機會主席）。事實上，本港現時雖然已訂立了四項反歧視立法（包括涉及性別歧視、殘疾歧視、家庭崗位歧視及種族歧視），但一則現有條例當中的保障仍有不足（例如《種族歧視條例》仍不涵蓋涉及內地來港定居的新移民所遭到的歧視），同時不少其他同樣遭到歧視問題的範疇仍沒有立法予以規管。

社協認為，平機會有必要加強工作，促進政府盡快作出立法改善，尤其應重點推進以下三方面立法建議：

1. 立即修訂《種族歧視條例》，首要加入立法保障內地來港新移民免受各種形式的歧視；
2. 立法禁止年齡歧視；及
3. 立法禁止對更生人士就業的歧視。

**平機會的回應:** 平**機會同意本會倡議的工作，明白現時法例有急需制定法例保障內地新來港人士、受年齡歧視的人士及更生人士等，他們亦希望政府對他們的報告作出跟進，但政府跟進很少，而他們一直未有機會與政制及內地事務局局長譚志源會見討論，而政府亦限制他們在四條法例以外的工作。平機會亦同意要加強社區教育，社會大眾仍對反歧視法不太了解，例如:如立法居民、出生來源地等身份，不但保障新移民，同時保障港人，但有些市民以為只保障新移民。**

**本會回應: 歡迎平機會接納本會對修改反歧視法、年齡歧視、更生人士歧視立法及教育的建議，並敦請政府亦加速跟進平機會的報告建議，作出立法，同時，政府應放寬平機會的權限，增加資源，以支援反歧視等人權工作，因為人權法例對維護香港文明都市形象及核心價值有很重要的功能。期望新一屆政府對反歧視法作出重視及跟進。**

**立法禁止對新移民的歧視**

* 新移民來港適應支援薄弱，更要面對嚴重歧視。過往社協多次的調查均發現七成至八成新移民在政府政策、就業、政府部門服務、日常生活中均受到各種歧視，其中包括一成多（11.7%）新移民子女被同學或其他小朋友排擠。造成其經濟困難、學習困難、情緒低落、精神抑鬱等嚴重後果。
* 近年更不時出現有團體及市民公然侮辱新移民及內地旅客的情況，而社會有關新移民的資訊亦很多不實及負面的。不少人都以為九成新移民領取綜援、甚至公然標示新移民是蝗蟲、霸佔公屋資源、學歷低、搶香港人飯碗等，但翻閱政府最新數據，新移民佔整體綜援數字只有約6%，公屋申請只有15%。
* 嚴重的歧視新移民及內地居民情況令新移民感到不被尊重和接納，降低了他們的自我價值感，令有些新移民對在公眾場合透露自己是新移民感到恐懼，影響了新移民融入香港社會的主動性，妨礙社交及融入社會。
* 根據扶貧委員會最新發佈的《2015年貧窮報告》，新移民的貧窮率高達31.8%，較全港貧窮率幾乎多一倍，可見歧視削弱新移民的經濟收入及發展，影響脫貧機會。長遠而言，新一代的新移民兒童，將會是香港社會的棟樑，若歧視情況不斷加深，使他們缺乏對香港社會的認同和歸屬感，實在不利香港的長遠發展。

**國際責任立法保障國籍、公民身份和居民身份免受歧視**

* 聯合國經濟、社會及文化權利委員會(下稱｢委員會｣)於2014年5月26日的《審議結論》（聯合國文件：E/C.12/CHN/CO/2），當中重申建議香港特區政府“通過全面的反歧視法”，並促請香港特區政府“消除對移民以及來自中國其他地方的境內外來人口的廣泛歧視行為”[[1]](#footnote-1)。
* 而平機會在“歧視條例檢討”的公眾諮詢報告，亦建議國籍、公民身份和居民身份都應列入免受種族歧視的保護之中。
* 根據普通法案例[[2]](#footnote-2)，對於“種族”的理解，可包括來自同一國家不同地區、來源人士所面對歧視情況，而來自中國內地的新移民和內地居民，可被視為與香港土生土長期居住的香港居民有著不同的“民族或人種”本源，因而應按照國際公約中對種族歧視的理解而獲得法律保障免受歧視。

**立法禁止種族仇恨及種族騷擾**

* 近年，社會上出現愈來愈多鼓吹對新移民及內地人的侮辱、歧視、騷擾以至仇恨性行為。
* 自二次大戰後，國際社會廣泛認同必須透過立法加以禁止種族仇恨行為，因為種族仇恨行為與意識的擴散對國際人權以至世界和平均是重大威脅。《公民權利和政治權利國際公約》第20(2)條規定：“任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。”《消除一切形式種族歧視國際公約》第4(a)條亦規定：“應宣告凡傳播以種族優越或仇恨為根據的思想，煽動種族歧視，對任何種族或屬於另一膚色或人種的人群實施強暴行為或煽動此種行為，以及對種族主義者的活動給予任何協助者，包括籌供經費在內，概為犯罪行為，依法懲處”。
* 英國政府亦已分別於1986及1998年立法將“種族仇恨(racial hatred)”[[3]](#footnote-3)和“種族騷擾(racial harassment)”[[4]](#footnote-4)等行為列為刑事罪行，以防止種族問題激化。

**建議**

1. 履行國際責任，修訂《種族歧視條例》第8條(1)，加入“國籍、公民身份、居民身份和來源地”。

2. 廢除《種族歧視條例》第8條(2)及(3)，即廢除涉及永久性居民、居留權、居住年期、國籍、公民身分、居民身分等的豁免條款。

3. 立法訂明種族仇恨及種族騷擾等行為屬刑事罪行

4. 修訂《種族歧視條例》，明確規定政府行使其所有職能及職權，均須受有關反歧視法規管。

5. 修訂反歧視法例，清楚列明所有公共機構在執行法定及官方職務及行使有關職權時不可歧視。

6. 在立法中明確規定政府和公共機構要負起促進平等主流化的責任。

7. 政府及平機會應設立投訴機關處理對新移民歧視的投訴。

8. 取消在各項政策上對新移民的區別政策。

9. 定期就新移民在香港可能面對的被歧視的情況進行調查研究，持續監察新移民面對歧視的情況。

10. 公眾教育- 在中小學及大學課程中加入認識新來港人士及多元文化等，以加強社會包容性。

11. 制訂新移民政策，香港社會服務及學習訓練涵蓋內地來港探親人士，設立一站式管理的新移民中心，並提供移民前後的必修預備及適應課程，協助新移民融入香港。

12. 設立認可內地學歷及職業技能的機制，讓新移民發揮所長，貢獻社會。

**立法禁止年齡歧視**

平機會於2016年委託顧問研究公司，就在就業期間出現的年齡歧視進行探索性研究(Exploratory Study on Age Discrimination in Employment, Jan 2016)，當中三成半(35%)受訪僱員表示本港就業市場年齡歧視問題屬嚴重及非常嚴重、並有三成半(35%)表示自己在工作期間曾經面對最少一種形式的年齡歧視。此外，研究亦發現，有七成(70%)受訪者支持立法禁止年齡歧視，反映社會主流意見亦認同年齡歧視立法的迫切性及必須性。

據了解，顧問研究報告就消除本港年齡歧視問題，向特區政府提出建議撮要如下:

1. 盡快定期就本港年齡歧視的問題展開大規模研究，以監察年齡歧視的情況，更新過去十年已未有進行有關調查的數據；
2. 勞工處應加強推廣《**消除就業方面的年齡歧視僱傭實務指引》，以提升僱主防主年齡歧視的問題；政府亦同時需要就年齡、健康及工作能力各項因素展開研究，以消除社會對年老人士的偏見和誤解；**
3. **在立法禁止年齡歧視以前，政府可仿傚新加坡的經驗，引入階段性的退休方案，以減低一刀切引入年齡歧視後對就業市場帶來的負面影響；**
4. 當局應檢視現時各項牌照政策或從事各項行業涉及年齡的法律規定或政策規定，以確認年齡要求是否客觀和合理的規定；
5. 當局與保險業應尋求方法，以解決年長僱員未能投保的問題，並確保年長僱員的保費訂於合理和可負擔的水平。
6. 針對年輕僱員就業期間面對的歧視，當局應主動與教育院校及商界團體合作，增加青年實習及培訓機會，以增加僱主對年青僱員工作能力上的正面觀念。
7. 由應就業市場上愈來愈多人傾向從事定期兼職及非全職工作，當局應主動於政府部門內推行先導計劃，增設兼職及非全職職位，以切合年長僱員的就業需要，從而鼓勵政府合約承辦商、法定機構，乃至私人機構仿傚。
8. 當局亦應考慮設立工資津貼及交通費津貼予年長人士，以鼓勵他們持續投入勞動市場，以增加年長勞工的勞動參與率。

**研究報告亦指出，新加坡、日本、台灣及英國等地在消除年齡歧視的工作已取得顯著進展，並且在服務和法規上有較大程度改善，值得香港借鏡。例如：新加坡政府設立的分階段法定退休年齡機制、日本政府開設銀髮勞工服務中心，並為年長勞工提供就業津貼、台灣政府向年長勞工提供薪金及交通津貼，並設立個案管理系統，檢視年長勞工就業需要、英國於2010年制訂的《平等法令》，已被僱員引用於法庭訴訟，成功挑戰僱主施以的年齡歧視行為。英國的僱主亦被賦予責任，為聘用已屆法定退休年齡（即65歲以上）的僱員，檢視其退休安排、以引入階段性的退休安排、鼓勵設立兼職、季節性職位、在家工作或彈性上班時間等措施，以配合不同年齡勞工的就業需要。**

**特區政府對立法禁止年齡歧視的立場**

事實上，平機會先後於2012年及2016年進行類似研究，多年來一直呼籲當局就消除年齡歧視進行立法工作，然而，特區政府自1999年及2001年進行年齡歧視公眾研究，並於2006年由勞工處發出《**僱傭實務指引》後，立法工作無任何進展。香港回歸至今已近二十年，過去十多年本港年齡歧視立法工作竟了無寸進！為此，社協於本年2017年2月及4月期間先後去函政制及內地事務局，**查詢當局就年齡歧視進行立法的立場。該局將查詢交予勞工處，將年齡歧視問題局限地理解為就業問題，忽略年齡歧視的廣泛性及全面性。事實上，年齡歧視在職場、乃至日常生活等均會出現，當局理解過於狹隘。

**建議**

平機會作為致消除本港各種歧視、促進平等機會的機構，不僅應執行本港反歧視條例，更應倡導各項反歧視的立法。基於以上情況，**社協促請平機會以更積極進取的方式，與民間團體攜手促請特區政府就年齡歧視進行立法工作，包括：**

* **定期展開調查研究，監察年齡歧視在本港就業市場、以及其他非僱傭範圍，例如: 教育、接受或提供貨品、設施及服務、政府提供的公共服務、公共團體、會社的活動等等，更有助教育公眾人士的情況。**
* **定期與特區政府決策局會面，跟進就年齡歧視立法的進度。**
* **定期發表文章，評價及推動本港立法禁止年齡歧視。**
* **向聯合國提供人權報告書或緊急申訴，批評特區政府遲遲未就禁止年齡歧視進行立法。**

**立法禁止對更生人士的就業歧視**

現時，本港每年平均有超過10,000人次因觸犯刑事罪行而被判入獄[[5]](#footnote-5)，而估計每年同樣有超過10,000人次刑滿離開監獄成為更生人士[[6]](#footnote-6)。更生人士重投社會後的就業困難及存在的障礙，值得關注。

更生人士面對就業方面的障礙，不僅是在香港這地方出現，而是全世界不同國家、不同地區均面對的問題；而在近十多二十年，愈來愈多國家及地區開始重視有關問題及提出相關的建議措施以作改善。

總體來說，更生人士就業障礙的主因有三：

一、社會上普遍對更生人士就業存在歧視；

二、更生人士在獲釋後往往缺乏足夠學歷及技術以融入就業市場；及

三、政府未有提供足夠的支援使更生人士能儘快融入主流社會。

首先，外國不少前進國家的資料顯示，約20%成年人口曾有犯案紀錄；例如，英國研究顯示約有25%工作人口過往曾有犯罪紀錄[[7]](#footnote-7)，美國亦有犯罪學家曾估計約有20-25%的年青男性在其18歲以前曾有犯罪紀錄，加拿大則有研究結果顯示15-19歲人口中約有25%曾經犯罪[[8]](#footnote-8)。因此，曾經犯罪的更生人士在就業範疇面對的歧視及其它就業障礙，影響人數及層面是相當大的；社會長期不予正視，都各方面都不利。

第二，更生人士在就業時面對因為其曾經有「案底」而遭到歧視，這對他們是不公平的，變相成為其犯事被法庭判罰與判監以外的「雙重懲罰」；事實上，與其他形式的不合理歧視一樣，當兩名求職者的其他工作能力相近，但僱主卻以其中一人有「案底」而不予雇用，不但對有關求職者不公平，也不能做到「人盡其才」。

第三，從社會整體利益角度看，近年已有愈來愈多研究結果，確認打破更生人士就業障礙、促使他們重投正當的勞動市場，對減低有關人士再犯罪的可能性（即重犯率）有重大幫助；英國的研究便曾指出，就業有助減低更生人士重犯機會達三分之一至二分之一[[9]](#footnote-9)。可以想見，給予更生人士更多就業機會，對減低整體犯罪率以締造更安全的社會，是有重大意義的。

第四，從政府資源分配的角度看，近年外國亦有不少研究指出，政府與其不斷投入資源去防止犯罪、處理不斷增加的刑事訴訟資源及監獄開支，不如將更多資源改投放在給予在囚人士更生機會（特別是就業方面的支持）以減低重犯率，是更具社會效益[[10]](#footnote-10)。英國於2005年一份官方報告書亦指出，如一名更生人士再犯罪，處理有關刑事訴訟程式（至法庭定罪而作出監禁前）的成本已平均需65,000英鎊，再加上每年用於有關在囚人士的監獄開支需約37,500英鎊，這還未計及社會因此需付出的其他成本[[11]](#footnote-11)；如按英國的數額推算，香港因要處理一名更生人士再犯罪而引申的政府開支估計每年超過100萬港元[[12]](#footnote-12)，如將部分有關資源改投放在更生及促進就業工作中，成本效益及社會效益是十分明顯的。

第五，包括香港在內的世界上大多數發達城市，有關市民已愈來愈認識對於曾犯罪甚至因而被被判入獄的人士，協助他們更生以重新融入社會，較對他們作出懲罰的意義為大[[13]](#footnote-13)。美國便有調查顯示，近九成公眾較傾向認為對在囚人士給予更生服務較之監獄作為懲罰制度為重要，此亦有八成以上公眾認為缺乏職業訓練是防止在囚人士獲釋後再犯罪的主要障礙[[14]](#footnote-14)。

基於以上五點，社協認為打破更生人士就業障礙，對更生人士本身以至整個社會來說都有非常正面的意義，而政府亦有必要從立法、政策以及資源分配等方面著手作出實質改善。

**更生人士就業歧視**

目前香港並未有立法，以保障更生人士不會因為其「案底」（刑事紀錄）而在就業方面遭到歧視性的不合理對待。事實上，社協過往所進行的調查結果均顯示，更生人士在就業方面（特別是在求職時）往往遭到歧視，包括不少僱主不管是否真有必要也詢問求職者是否有「案底」，而當得知求職者過往曾有「案底」或曾是在囚人士後，有關僱主也很多時會不問情由而拒絕給予有關更生人士工作。

為了防止對更生人士就業方面出現歧視，外國的經驗告訴我們，各國普遍透過三方面的立法工作予以保障：第一，透過制訂反歧視法禁止對更生人士的就業作出歧視性對待；第二，透過立法及發出指引推動僱主避免向求職者查詢其有否「案底」，尤其是有關「案底」存在與否跟是否合適從事其應徵的工作沒有必然關係；第三，透過訂立「罪犯自新」（俗稱「洗底」）制度在法律上豁免更生人士在求職時申報其原有「案底」。

**建議**

1. 香港已有近二十年實施反歧視立法的經驗，社會大眾亦普遍認同特別是就業方面的反歧視立法對於促進社會平等有積極意義。為此，社協建議：**特區政府應盡快制定一項新的反歧視立法，以保障更生人士在就業方面（以至其他範疇）不會遭到歧視性對待，而平機會亦應作為有關法例的執行機構，包括獲法例賦權處理有關投訴的調查、調解及仲裁事宜，以確保平等機會保障得以落實。**
2. **特區政府盡快檢討及修訂《個人資料（私隱）條例》，明確把刑事紀錄列為個人資料，並透過立法及制定相關指引規定雇主在招聘時除因工作性質必要外不要求求職者提供刑事紀錄資料，而確有需要有關資料以參考是否聘用時，亦應在經過見試而確定有關求職者為准雇員後才可查問有關資料**。
3. 在香港，政府、公營機構以至由公帑資助的社會服務機構合共僱用了數十萬的員工，因此有必要由政府及有關機構帶頭確立以上招聘措施以減少歧視，而公營機構帶頭的做法亦可為私營機構豎立良好榜樣；為此，社協建議：**政府、公營機構及由公帑資助的社會服務機構應帶頭檢討其招聘政策，除了法律規定屬必要的情況，應全面禁止有關機構在招聘時查問求職者的刑事紀錄，亦不應在招聘過程中以求職者是否有刑事紀錄作為是否與以聘用的考慮點**。
4. **特區政府儘快檢討及修訂《罪犯自新條例》，包括參考英國早年檢討報告書的建議，以全面放寬罪犯自新的規定**。
5. **本港懲教機構應全面檢討及修訂其政策，並確立以更生為懲教工作的首要目標；同時，政府應增撥資源，加強在囚人士的就業技能訓練，並推動與私營機構的合作，確立在囚人士出外試工制度，以加強更生人士的就業能力**。
6. **政府全面檢討對釋囚的支援服務，並確立全方位的推動更生人士重新融入社會的政策；政府更應增撥資源，以處理釋囚在回歸社會初期所面對的就業、房屋及社會福利等方面的需求，包括向有需要的更生人士在其獲釋時立即發放綜援**。

 **香港社區組織協會**

2017年6月13日

1. 聯合國文件：E/C.12/CHN/CO/2，第41段。見：http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/049/82/PDF/G1404982.pdf?OpenElement [↑](#footnote-ref-1)
2. 有關案例包括*Mandla (Sewa Singh) v Dowell Lee* [1983] 2 A.C. 548, *R v Governing Body of JFS* [2010] 2 A.C. 728, *BBC Socotland v Souster* [2001] S.C. 458, *Ealing London Borough Council v Race Relations Board* [1972] A.C. 342, *Tejani v The Superintendent Registrar for the District of Peterborough* [1986] IRLR 502, *R (Elias) v Secretary of State for Defence* [2006] 1 W.L.R. 3213等。 [↑](#footnote-ref-2)
3. Public Order Act 1986. [↑](#footnote-ref-3)
4. Crime and Disorder Act 1998. [↑](#footnote-ref-4)
5. 根據《香港懲教署年報2014》，2014年因各類罪行而被收納進入懲教處所的人數為11,301（2012年：13,454；2013年：13,110）。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 根據《香港懲教署年報2014》，2014年各懲教院所羈管者的每日平均人數為8,830（2012年：9,285；2013年：9,240），因此估計年內刑滿離開懲教處所的人數超過10,000。 [↑](#footnote-ref-6)
7. UK Home Office, *Breaking the Circle – A Report of Review of the Rehabilitation of Offenders Act*, July 2002. [↑](#footnote-ref-7)
8. Lam, Helen and Harcourt, Mark: 2003, ‘The Use of Criminal Record in Employment Decisions: The Rights of Ex-offenders, Employers and the Public’, *Journal of Business Ethics* **47**, 237-252. [↑](#footnote-ref-8)
9. 見註3。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 例如參考Open Society Institute: 2003, ‘Justice Reinvestment’, Occasional Papers from OSI-U.S. Programs, Vol. 3, No. 3, Nov. 2003. [↑](#footnote-ref-10)
11. UK HM Government, *Reducing Re-Offending Through Skills and Employment: Next Steps*, 2005, p. 5. [↑](#footnote-ref-11)
12. 由於香港政府公佈的財政資料有限，因此難以準確得知本港在處理一名更生人士再犯罪的所需開支數額為何；不過，單就懲教署開支而言，於2014-15年度的修訂預算超過34.5億港元，以去年每日平均有8,830名被羈留囚犯計算，每一囚犯每年的開支超過39萬港元。 [↑](#footnote-ref-12)
13. Cullen, Francis: 2007, ‘Make Rehabilitation Corrections’ Guiding Paradigm’, *Criminology & Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp 717-728. [↑](#footnote-ref-13)
14. Krisberg, Barry and Marchionna, Susan: 2006, ‘Attitudes of US Voters toward Prisoner Rehabilitation and Reentry Policies’, *FOCUS*, April 2006. [↑](#footnote-ref-14)