

「研議制定平等法」公聽會題綱

行政院人權及轉型正義處

一、禁止歧視的特徵

目前我國既有的反歧視條款分散於不同法律中，各該法律因其規範目的及保障對象，對禁止歧視的特徵有不同規範。其中就業服務法所規範的禁止歧視特徵最多，共有 18 種，包括：種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分。但有論者指出，禁止歧視的特徵並不是規定越多越好，允宜考慮我國究竟哪些處境不利群體長期遭受系統性、結構性歧視或壓迫，而有就其特徵進行歧視管制之必要¹。

再者，聯合國在綜合性反歧視法的立法指南中指出，為符合國際人權規範，綜合性反歧視法中應對禁止歧視的特徵採廣泛且具開放性的規範方式，亦即應納入「其他身分」（other status）等類似之概括條款²。另觀察外國立法例，訂有綜合性平等法/反歧視法的德國、英國、加拿大、瑞典，對於禁止歧視的特徵均採明確列舉的方式（附表 1），而非開放性的例示規定，除與各國歷史脈絡與社會需求相關外，也可能涉及規範實益及執行可行性的考量。

綜上所述，禁止歧視的特徵，是否宜考量哪些處境不利群體在我國長期受到系統性、結構性歧視或壓迫？哪些特徵有必

¹ 參考 2022 年 12 月 9 日「行政院 2022 人權日學術研討會：平等法的國際視野與立法展望」綜合座談場次廖元豪副教授、陳俊翰律師與談意見要旨。

² OHCHR & Equal Rights Trust, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, p. xii (2023)（下載自 <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>，最後瀏覽日：2023 年 3 月 23 日）。另經濟社會文化權利國際公約第 20 號一般性意見第 15、27 段亦同此旨。

要納入本法管制？宜採列舉或開放性的規範方式？請分享您的觀點。

表 1 各國禁止歧視特徵一覽表

國家	法律名稱	禁止歧視的特徵
德國	一般平等 待遇法	種族或民族本源、性別、宗教或世界觀、身心障礙、年齡、性傾向
英國	平等法	年齡、身心障礙、性別重置、婚姻與民事伴侶關係、懷孕與生育、種族、宗教或信仰、性別、性傾向
加拿大	人權法	種族、原屬國或民族本源、膚色、宗教、年齡、性別、性傾向、性別認同或表現、婚姻狀況、家庭狀況、遺傳、身心障礙、已獲赦免或暫緩列入紀錄的有罪裁判
瑞典	反歧視法	性別、跨性別認同或表現、民族、宗教或其他信仰、身心障礙、性傾向、年齡

二、禁止歧視的領域

我國憲法第 7 條保障人民的平等權，禁止國家恣意對人民為差別待遇。然而歧視或不平等的現象，不僅僅出現於國家對人民的行為中，處境不利群體在各生活領域，也常遭受來自私人的歧視。平等法的主要立法目的之一，即為消弭來自私人的各生活領域之歧視。請問：

- 1、處境不利群體時常在哪些生活領域遭受歧視？遭受歧視的樣態或方式為何？例如同志(LGBTQ+)學生的校園經驗顯示，因其身分在校園中較易遭遇校園安全、偏見言論、騷擾與攻擊、歧視性學校政策與作為等³。
- 2、觀察外國立法例規定禁止歧視的生活領域，大多包括就業、教育、商品服務、住宅等（附表 2）。哪些生活領域的歧視應納入本法管制？

³ 參見同志諮詢熱線 2020 台灣同志(LGBTQ+)學生校園經驗調查報告_摘要版（下載自 https://drive.google.com/file/d/14rO5RRYJlg56pJXEU2li5AW2E8D_c8Zq/view，最後瀏覽日：2023 年 3 月 23 日）。

表 2 各國禁止歧視之生活領域一覽表

國家	法律名稱	禁止歧視的生活領域
德國	一般平等 待遇法	<ul style="list-style-type: none"> ● 就業 ● 對公眾提供之商品或服務（包含住宅）：大眾（量）或類似大眾（量）交易；於非以短期為使用目的之房屋租賃，出租人總計出租的房屋逾 50 戶者 ● 員工團體、雇主團體、職業團體 ● 社會保障，包括社會安全及健康照護給付（限於私法型態給付） ● 社會福利（限於私法型態給付） ● 教育（限於私法型態給付）
英國	平等法	<ul style="list-style-type: none"> ● 就業 ● 對公眾提供之商品、服務或公共職能 ● 不動產的處分及租賃 ● 教育 ● 協會
加拿大	人權法	<ul style="list-style-type: none"> ● 就業 ● 對公眾提供之商品、服務、設施或住所（包含商業場所或住宅） ● 員工團體 ● 公開之標誌、符號或其他表意行為
瑞典	反歧視法	<ul style="list-style-type: none"> ● 就業 ● 向一般公眾提供商品、服務 ● 向一般公眾提供住宅 ● 教育 ● 創業或經營事業及專業認可 ● 員工團體、雇主組織或專業組織 ● 健康、醫療與社會服務 ● 社會保險、失業保險及就學補助 ● 國家兵役及公職人員 ● 公職人員向大眾提供資訊、建議、協助或其他接觸

三、歧視的定義

各國國際人權公約的國家報告審查結論性意見與建議，關於平等與不歧視的部分均指出，我國雖有散見於各法律的反歧視條款，但相關法律中並未對歧視有所定義，致生許多問題，例如各部門處理歧視的方式不同⁴、行政機關及法官對於各種形式的歧視以及消除歧視的方法欠缺充分瞭解⁵、歧視概念中欠缺未能提供合理調整致身心障礙者繼續忍受不平等對待等⁶。因此，各結論性意見與建議亦建議綜合性的平等法中應對歧視有明確定義⁷，包括直接歧視、間接歧視、騷擾、多重歧視、交織歧視，以及拒絕提供 CRPD 中定義的合理調整等。請問：

- 1、除直接歧視、間接歧視、騷擾、拒絕提供合理調整等外，有無其他歧視定義應於本法中明定？
- 2、應否管制歧視言論？哪些類型的言論（例如社群媒體貼文、網路留言、新聞報導、廣告）應納入管制？如何認定言論構成歧視？如何避免過度侵害言論自由？

四、例外情形

- 1、哪些情形應容許進行差別待遇，例如依法令之行為、為避免危險、為保護個人安全？一般例外規範應納入哪些情形？
- 2、宗教團體、宗教研修學院、宗教信仰者，基於教義及戒律的關係，並因虔誠的宗教訓練及信念上等原因，在哪些領域或具體事項可能屬於容許進行差別待遇的情形（例如宗

⁴ 兩公約第 3 次國家報告結論性意見與建議第 26 點、CRPD 第 2 次國家報告結論性意見與建議第 38 點參照。

⁵ 兩公約第 3 次國家報告結論性意見與建議第 27 點、CRPD 第 2 次國家報告結論性意見與建議第 39 點參照。

⁶ CRPD 第 2 次國家報告結論性意見與建議第 22 點參照。

⁷ 兩公約第 2 次國家報告結論性意見與建議第 20 點、兩公約第 3 次國家報告結論性意見與建議第 29 點、CEDAW 第 3 次國家報告結論性意見與建議第 8 點、CRPD 第 2 次國家報告結論性意見與建議第 41(c)點參照。

教或神職人員的選定或培訓、教職員的招募甄試進用、內部人員的管理與職務派遣、物品設施或服務的提供、不動產的使用或處分)？

- 3、如將住屋歧視納入本法管制，於不動產讓與及房屋出租的情形，禁止歧視的規範是否應僅適用於一定規模者及應有哪些例外（例如：分租房屋的房東或其親屬繼續居住於屋內）？

五、救濟方式

我國現行法規涉及的反歧視條款多採行政管制，對違反者裁處行政罰，惟行政罰的實際裁處情形及促進平等與不歧視的具體成效如何，均值得進一步檢討。再者，以就業服務法為例，學者也曾指出，該法對違反禁止歧視規定者裁處罰鍰，但對於被歧視人卻欠缺相應的損害賠償機制，民事侵權的損害賠償在實務上不但困難，所獲得的精神損害賠償金額也很少⁸。其次，觀察外國立法例，包括加拿大、瑞典、德國、英國，都採取民事手段作為違反平等法的救濟方式⁹。請問：

- 1、如因歧視而被業者拒絕提供商品、服務或設施，為消除歧視侵害之必要，是否宜強制要求業者提供（例如強制納入健身房會員、強制出售特定商品）？或僅賦予被害人得請求金錢賠償而不強制要求業者提供？
- 2、於請求損害賠償時，是否適宜降低被害人的舉證責任？如被害人不易或不能證明其實際損害額時，是否適宜規範法院得依侵害情節，以每人每一事件一定數額計算（類似個人資料保護法第 28 條第 3 項規定）？對於一定數額的範圍

⁸ 參見范秀羽，「美國聯邦就業歧視法的演進與執行機制」，發表於「行政院 2022 人權日學術研討會：平等法的國際視野與立法展望」，頁 23（2022 年 12 月）。

⁹ 以德國為例，該國學者基於以下理由，認為民事損害賠償較罰鍰更為適當：1、民事損害賠償係由被害人受領賠償，比國家獲得罰鍰更有意義；2、民事損害賠償較能有效達成避免或消除不利待遇的立法目的。參見廖福特，「法務部委託研究案：我國是否應制訂綜合性反歧視法及立法建議」，頁 131（2019 年 7 月）。

有無建議？

➤ 個人資料保護法第 28 條第 3 項

依前二項情形，如被害人不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣五百元以上二萬元以下計算。

3、是否應納入懲罰性賠償？懲罰性賠償的要件為何？適用對象是否應有所限縮（例如限於一定規模的企業經營者）？

4、是否設計公益團體於民事訴訟中之相關參與機制，使其得協助受歧視者進行訴訟？例如德國一般平等待遇法規定符合一定要件之反歧視團體得擔任訴訟輔佐人、我國消費者保護法及個人資料保護法有關團體訴訟之規定（讓與損害賠償請求權或授與訴訟實施權）。

5、前開公益團體所應具備之要件為何？

➤ 個人資料保護法第 32 條

依本章規定提起訴訟之財團法人或公益社團法人，應符合下列要件：

一、財團法人之登記財產總額達新臺幣一千萬元或社團法人之社員人數達一百人。

二、保護個人資料事項於其章程所定目的範圍內。

三、許可設立三年以上。

➤ 消費者保護法第 49 條第 1 項

消費者保護團體許可設立二年以上，置有消費者保護專門人員，且申請行政院評定優良者，得以自己之名義，提起第五十條消費者損害賠償訴訟或第五十三條不作為訴訟。

➤ 德國一般平等待遇法第 23 條第 1 項

反歧視團體為非以營利為目的且非一時性、依其章程係為維護受不利待遇之人或群體依第 1 條所享有之特別利益的人民團體。其係由 75 名以上之會員或 7 個以上之協會聯合組成者，

有依第 2 項至第 4 項所規定之權限。

六、其他

- 1、除了行政管制或損害賠償外，本法應課予各政府部門哪些義務，亦即各政府部門應採取哪些具體措施或更為積極的機制以促進平等、消弭來自私人的歧視（例如教育宣導、意識提升、研究發展；歧視案件的統計分析；相關補助或獎勵）？
- 2、除前述議題外，有無其他建議？