

出國報告（出國類別：考察）

## 德國一般平等待遇法及 英國平等法考察計畫

服務機關：行政院

姓名職稱：賴俊兆 Semaylay i Kakubaw 人權及轉型正義處處長

林裕嘉 人權及轉型正義處參議

謝旻芬 人權及轉型正義處科長

郭思岑 人權及轉型正義處研究員

派赴國家：英國、德國

出國期間：112年9月17日至24日

報告日期：112年12月22日



## 摘要

2022 年 5 月行政院公布之「國家人權行動計畫」業將制定綜合性平等法（反歧視法）列為政府優先辦理之人權事項。行政院人權及轉型正義處自 2022 年 6 月 27 日成立後，即開始著手進行研擬平等法（反歧視法）草案相關工作。經研讀所蒐集之立法例與資料，鑑於德國係以行政權下的獨立機關作為執行其一般平等待遇法的機關，而英國係以獨立的國家人權機構（即平等及人權委員會）作為執行其平等法的機關，此兩種不同的設置模式對我國研擬平等法（反歧視法）具有足資借鏡之處，爰前往此二國考察。

本次考察在駐英國代表處及駐德國代表處協助下，順利拜會英國、德國平等或反歧視相關法規之制定與執行機關代表，包括英國平等及人權委員會主席、政府平等辦公室國際性別政策組組長、德國聯邦獨立反歧視專使、聯邦政府身心障礙者權益專使、德國柏林邦平等及反歧視局局長（柏林邦是目前德國唯一有制定邦層級反歧視法者）。此外，也訪問到英國專精身心障礙訴訟之律師、德國柏林邦高等法院法官及德國反歧視聯盟執行長，提供實務執行之經驗與看法。透過蒐集各方意見，了解該國法規執行狀況及推動經驗，我方訪團也藉機讓英德兩國拜會機關了解臺灣人權法制的發展，相信有助於爾後我方與英國、德國在人權議題上專業交流。

本文將簡介英國平等法、德國一般平等待遇法立法背景、重點，並整理實地與拜會單位交流之內容，說明相關機關之角色、職掌及在我國法制下可能須研議或關注之議題，最後依考察心得觀察，提出相關法制及政策建議，包括平等法（反歧視法）執行機關應具獨立性、平等法（反歧視法）應賦予受歧視者提起民事救濟之權利、受保護特徵應列舉並考量禁止歧視領域、關於身心障礙者定義、歧視方式應包括拒絕合理調整，以及應提供民眾友善諮詢管道等，以作為未來立法之參考。



# 目次

<b>第一章 考察計畫緣起與行程說明.....</b>	<b>1</b>
第一節 考察緣起.....	1
第二節 行程說明.....	1
<b>第二章 英國.....</b>	<b>3</b>
第一節 英國平等法簡介.....	3
第二節 平等及人權委員會.....	4
第三節 政府平等辦公室.....	10
第四節 訪問專精於身心障礙訴訟之律師.....	16
<b>第三章 德國.....</b>	<b>23</b>
第一節 一般平等待遇法簡介.....	23
第二節 聯邦反歧視專使及聯邦反歧視局.....	23
第三節 柏林邦高等法院法官.....	38
第四節 聯邦政府身心障礙者權益專使.....	42
第五節 柏林邦反歧視局.....	47
第六節 德國反歧視聯盟.....	54
<b>第四章 心得、觀察與建議.....</b>	<b>62</b>
第一節 平等法（反歧視法）執行機關應具獨立性.....	63
第二節 我國制定平等法（反歧視法）立法及政策建議.....	66
<b>附錄.....</b>	<b>72</b>
附錄一：行程表.....	72
附錄二：照片.....	73



# 第一章 考察計畫緣起與行程說明

## 第一節 考察緣起

我國雖有散見於各不同法律之禁止歧視規定，由各法律基於其規範目的及保障對象，對禁止歧視的特徵及禁止歧視的生活領域，為不同之規定，但並無綜合性之平等法（反歧視法）。經國內人權團體倡議多年，我國 2022 年的首部國家人權行動計畫即將研議制定綜合性之平等法（反歧視法）列為行動之一，以落實對反歧視、平等之保障，並回應各國際人權公約國際審查委員之建議。

行政院人權及轉型正義處自 2022 年 6 月 27 日成立後，即開始著手進行研擬平等法（反歧視法）草案相關工作。經研讀所蒐集之立法例與資料，鑑於德國係以行政權下的獨立機關作為執行其一般平等待遇法 (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*)<sup>1</sup>的機關，而英國係以獨立的國家人權機構作為執行其平等法 (*Equality Act*)<sup>2</sup>的機關，此兩種不同的設置模式對我國研擬平等法（反歧視法）具有足資借鏡之處，有必要實地拜會該國相關機關、民間團體及實務律師、法官等，考察其實務之運作，以瞭解文獻資料所不及者。爰由行政院人權及轉型正義處賴俊兆 *Semaylay i Kakubaw* 處長，率領該處林裕嘉參議、謝旻芬科長及郭思岑研究員，前往英國及德國進行考察。

## 第二節 行程說明

本此考察，承蒙駐英國代表處與駐德國代表處的鼎力協助，共順利接洽到 8 個機關與團體，考察行程表參見附錄一。

此次考察目的在於瞭解德國一般平等待遇法及英國平等法的機制及實務運

---

<sup>1</sup> 一般平等待遇法的中文翻譯，請參見行政院人權資訊網，<https://www.ey.gov.tw/hrtj/9C12D1DCD8B3ABF6>（最後瀏覽日：2023 年 12 月 19 日）。

<sup>2</sup> 英國平等法的中文翻譯，請參見行政院人權資訊網，<https://www.ey.gov.tw/hrtj/9C12D1DCD8B3ABF6>（最後瀏覽日：2023 年 12 月 19 日）。

作，則執行平等法（反歧視法）的機關即為最首要的拜訪對象，希望能透過與該等機關的直接交流，瞭解該等機關應具備的特性、職權，及在執行平等法（反歧視法）的角色與功能。

英國執行平等法的機關為平等及人權委員會（Equality and Human Rights Commission，下稱 EHRC），德國執行一般平等待遇法的機關則為聯邦反歧視獨立專使<sup>3</sup>（Unabhängige Bundesbeauftragte 或 Unabhängiger Bundesbeauftragter für Antisidkimirung，下稱聯邦反歧視專使）及聯邦反歧視局（Antidiskriminierungsstelle des Bundes）。

英國的部分，除了平等法執行機關 EHRC 之外，也拜訪了政府平等辦公室（Government Equalities Office，下稱 GEO），以及曾擔任我國身心障礙者權利公約（下稱 CRPD）國際審查委員的 Oliver Louis 律師與其同事 Louis Price 律師。

德國的部分，除了執行一般平等待遇法之聯邦反歧視專使及聯邦反歧視局外，也同時拜會了另外 4 個單位，包括：柏林邦高等法院(Kammergericht)的 Dr. Peter Sdorra 法官及 Antje Klamt 法官、聯邦政府身心障礙者權益專使（Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen，下稱聯邦身心障礙者專使）、柏林邦平等及反歧視局（Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung，下稱柏林邦反歧視），以及德國反歧視聯盟（Antidiskriminierungsverband Deutschland，下稱反歧視聯盟）。

---

<sup>3</sup> 行政院人權資訊網所提供之德國一般平等待遇法翻譯，將此一職位譯為「聯邦反歧視獨立專委」，為避免「專委」一詞與我國機關中常見之專門委員一職混淆，本報告將其翻為「聯邦反歧視獨立專使」。

## 第二章 英國

### 第一節 英國平等法簡介

英國平等法的制定可分為兩個階段：2006 年平等法(Equality Act 2006)及 2010 年平等法(Equality Act 2010)。2006 年平等法的第一部分與 2010 年平等法均為目前有效的法律，前者規範 EHRC 的組織、職掌等事項，<sup>4</sup>後者則規範平等法的實體事項，包受保護特徵、禁止歧視的領域、禁止歧視的行為及例外規定等。

英國在 2006 年制定首部平等法之前，已有數部個別的反歧視法令，包括平等薪資法(Equal Pay Act)、性別歧視法(Sex Discrimination Act)、種族關係法(Race Relations Act)、身心障礙歧視法(Disability Discrimination Act)、2003 就業平等（宗教或信仰）規則(Employment Equality (Religion or Belief) Regulation 2003)、2003 就業平等（性傾向）規則(Employment Equality (Sexual Orientation) Regulation 2003)等；亦有三個反歧視委員會負責執行不同特徵、領域的反歧視法令：種族平等委員會(Commission for Racial Equality)、平等機會委員會(Equal Opportunities Commission)及身心障礙權利委員會(Disability Rights Commission)。英國關於制定整合性平等法的討論，始於 1990 年代，當時已有人權專家提出，應透過整合的反歧視法制，以解決各個反歧視法制之間的衝突與不一致。

整體的立法過程開始於 1997 年，在不斷的折衷與溝通中，先於 2006 年制定 2006 年平等法，於該法中設置 EHRC，取代原本的三個反歧視委員會，就實體保障部分，也擴大禁止歧視的特徵及領域。到了 2010 年，則於 2010 年平等法就反歧視法令為進一步的整合，將所有的反歧視法令均納入該法中統一規

---

<sup>4</sup> 2006 年平等法除於第一部分規範平等及人權委員的組織與職掌外，亦於其他部分就平等法實體事項（受保護特徵、禁止歧視的領域、禁止歧視的行為及例外等）有所規範；惟 2010 年平等法制定後，其餘關於平等法實體事項部分即失去效力，由 2010 年平等法取代。

範，並再次擴增保護特徵。<sup>5</sup>在 2010 年平等法的立法後，英國的反歧視法制，不論是在實體法規定或組織的面向，都已有相當完整的規範。

以下簡要說明 2010 年平等法的主要規範內容。就受保護特徵而言，其係採取列舉的方式，共有 9 個受保護特徵：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。構成歧視的方式包括：直接歧視、間接歧視、拒絕對身心障礙者提供合理調整，以及騷擾。禁止歧視領域則包括：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。<sup>6</sup>

## 第二節 平等及人權委員會

EHRC 是根據英國 2006 年平等法所設立之獨立委員會，成立於 2007 年，整合、取代了當時既有的三個反歧視委員會的功能。EHRC 除了是負責執行平等法的機關外，同時也是符合聯合國巴黎原則(Paris Principles)的國家人權機構(national human rights institution)，其職責在於促進平等與多元、消除不法歧視，保護及促進英國所有人的人權。

2006 年平等法對於 EHRC 的組織與職掌等，有明確詳盡的規範。EHRC 由 10 至 15 位委員組成，其成員及主席均由一位國務大臣（Secretary of State，實務上即掌管 GEO 的部長）任命，<sup>7</sup>委員的任期為 2 年至 5 年，任期屆滿後得連任。EHRC 的委員應對 EHRC 所掌管的相關事項（歧視或人權）具有經驗或知識，或有其他適任於該職位的特別資格。<sup>8</sup>

EHRC 在平等法之職權包括：擬定相關的策略計畫；<sup>9</sup>監督平等法的執行

---

<sup>5</sup> 就英國平等法的立法過程請參見，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 88-89 (2019)及 BOB HEPPLER, EQUALITY: THE LEGAL FRAMEWORK 2-6 (2<sup>nd</sup> ed. 2014)。

<sup>6</sup> 就英國 2010 年平等法內容進一步介紹，請參見廖福特，前揭註 5，頁 90-101。

<sup>7</sup> 2006 年平等法附表 1 第 1 條、第 4 條參照。

<sup>8</sup> 2006 年平等法附表 1 第 2 條參照。

<sup>9</sup> 2006 年平等法第 4 條、第 5 條參照。

成效與進展<sup>10</sup>；執行平等相關研究、提供教育訓練、給予建議或指導等；<sup>11</sup>發布關於平等法之的行為準則(Code of Practices)、指引；<sup>12</sup>提供補助；<sup>13</sup>為履行 2006 年平等法第 8 條所定之職權，<sup>14</sup>有關事項進行詢問(inquiry)，並提出詢問報告。<sup>15</sup>

EHRC 也接受個別具體歧視事件的申訴，就此部分其職權包括：調查 (investigation)、<sup>16</sup>作成非法行為通知、<sup>17</sup>要求違法者作成行動計畫、<sup>18</sup>與違法者達成協議、<sup>19</sup>向法院聲請禁止令或命令、<sup>20</sup>法律諮詢與協助、<sup>21</sup>參與訴訟。<sup>22</sup>

本次拜會獲 EHRC 主席 Kishwer 率同相關業務執行長、策略長等同仁親自接見，謹就本訪團拜會重點及關切議題整理紀錄如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 18 日
- 會晤對象：

EHRC 主席 Kishwer, Baroness Falkner of Margravine

策略與政策執行長 Melanie Field

策略長 Will Taylor

政策專員顧問 Safia Sangste

---

<sup>10</sup> 2006 年平等法第 11 條、第 12 條參照。

<sup>11</sup> 2006 年平等法第 13 條參照。

<sup>12</sup> 2006 年平等法第 14 條、第 15 條參照。

<sup>13</sup> 2006 年平等法第 17 條參照。

<sup>14</sup> 包括：促進對平等及多元之重要性的理解；鼓勵有關平等及多元之良好實踐；推動機會平等；促進對 2010 年平等法所保障之權利之意識及理解；執行 2010 年平等法；消除非法歧視；消除非法騷擾。

<sup>15</sup> 2006 年平等法第 16 條參照。詢問與調查不同，詢問之目的不在作成特定人是否違法的判斷，報告中也不得以明示或暗示的方式表示特定人有違法行為。

<sup>16</sup> 2006 年平等法第 20 條參照。

<sup>17</sup> 2006 年平等法第 21 條參照。

<sup>18</sup> 2006 年平等法第 22 條參照。

<sup>19</sup> 2006 年平等法第 23 條參照。

<sup>20</sup> 2006 年平等法第 24 條參照。

<sup>21</sup> 2006 年平等法第 28 條、第 29 條參照。

<sup>22</sup> 2006 年平等法第 30 條參照。

## 壹、職權與運作

### 一、職掌

2007 年前，不同平等議題的規範由不同單位管轄，例如：種族、性別、身心障礙委員會等。2006 年時，國會立法將各個不同的委員會整合為 EHRC。在成立 EHRC 之後，國會繼而再通過一部法律作為 EHRC 的執法準則。EHRC 的預算來自於英國政府及公共資金，但即便預算來自於國會，EHRC 依舊是完全獨立的單位。政府無權干預 EHRC 的業務及關注的議題，這樣的運作方式符合聯合國巴黎原則對於國家人權機構獨立性的要求。

EHRC 為管制機構(regulatory body)，有權進行調查、與違反法律的組織簽訂協議、提起訴訟。EHRC 約有 65%的業務與執行、落實平等法有關，另外 35%的業務則用於推動公部門的平等義務(public sector equality duty)，確保公部門能確實履行其促進平等的義務。EHRC 也給予行政與立法部門相關的立法建議。

EHRC 除了是執行平等法的機關外，同時也有其他法定的責任，職掌可以分為平等及人權兩大區塊。由於平等及人權這兩個區塊的業務都非常的廣泛、龐大，因此對於 EHRC 而言，在策略上如何有效地運用有限的資源，是很重要的課題。EHRC 每 3 年會就政策走向及預算運用進行評估，但即便每 3 年進行一次政策評估，政策也不會每 3 年就有劇烈的更動，政策間還是會有一定的延續性，因為有的議題是需要長時間投入的。

政策目標雖然可能有所變動，但平等及人權委員向來是運用一套管制模式(regulatory model)，以確保其能達成政策目標。這個管制模式分為 4 個部分：找出問題、訂定標準及政策、提供相關單位依循的準則、執行。由於資源是有限的，EHRC 作為管制機構，必須採取策略性的作法，如何運用最少的資源達到最大的效益；既然資源有限，無法阻止、防堵所有的違法行為，則當然要將資源投注於重大的違法事件。

近半年 EHRC 特別著重於監督地方政府及企業遵守平等法的情形，例如今年 2 月 EHRC 與麥當勞簽訂一份有拘束力的協議 (binding agreement)，以遏止職場性騷擾。近年來 EHRC 使用禁制令 (injunction) 與調查的頻率也逐漸增加。在調查方面，EHRC 參與了 BBC 以及工黨等高度矚目的案子，雖然調查所費不貲，但擁有調查的權力對整體的運作有所助益。

除了前述的管制權力之外，EHRC 也提供法律上的協助。截至 2021 年為止，EHRC 協助關於種族相關歧視案例共計 37 件，有 8 件有正面的結果。在法律諮詢與協助方面，除了 EHRC 提供相關協助外，另外有平等諮詢與支持服中心 (Equality Advisory and Support Service, EASS) 在做平等法的諮詢，該中心的經費是也來自於政府。

## 二、預算及人力

2018 年至 2023 年間，EHRC 的年度總預算均為 1,700 萬英鎊，主要的支出是人事支出；若考慮通膨的因素，2023 年的預算相較於 2018 年，等於是縮水 34%。英國人口大約 6,400 萬，EHRC 的工作人員共有 220 人，分散在英格蘭、威爾斯、蘇格蘭。比較複雜的是在人權事務方面，蘇格蘭有獨立管轄人權事務的機構，不屬於 EHRC 的管轄。EHRC 在全英有 4 處辦公室，威爾斯卡地夫 (40 餘人)、蘇格蘭哥拉斯哥 (34 人)、倫敦 (40 人) 及總部曼徹斯特 (約有 100 名員工)。

## 三、與政府間的關係

EHRC 與政府的關係比較特別，主席不需到國會接受質詢。同為負責平等業務的 EHRC 與 GEO 之間，並無太多實質運作上的合作，交流僅只於資訊交換及對話。EHRC 與政府簽訂的架構章程 (Framework Document) 中明確規定，EHRC 的主席及執行長與管理 GEO 的部長一年應有一次會面。管理 GEO 的部長底下有 3 位副部長，一位主管身心障礙，一位主管 LGBT，另一位主管婦女權利，EHRC 與副部長一年有 4 次會談。有鑑於 EHRC 主管的業務龐大，因此

希望能與固定的部長會談。

#### 四、為何如此強調平等及人權委員會的獨立性？

EHRC 主席 Kishwer 表示，英國選舉頻繁，政府改組使意識形態的轉變成為常態，因此成立一個獨立、可以代表所有人及各種意識形態的機構，以作為平等法的執行者，十分重要。一個獨立的機構不會因政府輪替而改變，獨立機構應該遵守的是法律，而不是政府的意識形態。獨立性對 EHRC 有兩個重要性：第一，EHRC 可以自主選擇其關注的議題及領域，不受政府干涉；第二，正因為獨立於政府之外，才能真正達成監督政府的職責。

#### 五、調查的功能

EHRC 的調查不具最終的拘束力。不過也不是每次調查都會進到司法程序；如果案子進入到司法程序中，調查結果可以作為審判的證據。EHRC 運用調查權的主要目的是督促企業進行改善，而不是懲罰。整體而言，從 2017 年至今，共有 9 件調查案件，絕大多數為男女薪資不同酬的事件。

### 貳、平等法的政策目標及執行

#### 一、平等及人權委員會說明平等法的立法背景與政策目標

英國第一部反歧視法是 1965 年規範種族歧視的種族關係法，在往後的 60 年間，反歧視議題擴展到性別、身心障礙、年齡、性傾向等，有多部分散的法令。工黨政府希望能將分散於各法的反歧視法整合為一部平等法，整合的目標有三個：第一，簡化法律；第二，加強保護；第三，在消除歧視外，也希望能讓英國社會成為一更為平等的社會。

就簡化法律此一目標而言，法律的簡化不只是針對大眾及執法人員，也希望能提供企業一套遵行的標準。簡化的方式包括讓各種概念與定義能有一致的用語、簡化例外規定、使用較為白話的英文撰寫法律解釋 (Explanatory Notes)，並整合之前種族平等委員會、平等機會委員會及身心障礙權利委員會已經發布

的各種行為準則及指引。

在加強保護方面，具體的作法包括：禁止物品、設施與服務及公共服務領域的年齡歧視；將間接歧視擴及至新的受保護特徵（身心障礙、性別重置）；明文禁止因兩種保護特徵所受到的歧視，例如黑人女性同時因為種族及性別兩種特徵受到歧視；加強對免於受到騷擾的保護，例如職場中來自第三方（如顧客、供應商）的騷擾；以及加強就業法庭 (Employment Tribunal) 的執法權力，例如能確保在職員工以及離職員工在僱用關係結束後均能繼續受到保護。

最後在促成更為平等的社會此一層面，平等法賦予公部門有處理社經不平等的義務、男女薪資不同酬的透明化、給予更多為積極義務以消弭歧視的空間，要求公開候選人的多元性等。

## 二、平等法的主要規範內容

平等法中有 9 大項禁止行為：直接歧視、間接歧視、因身心障礙而生的歧視(discrimination arising from disability)、拒絕合理調整、同工但不同酬（同工同酬應規範在與每位員工的合約中）、騷擾、因懷孕及生育的不利待遇（如公共場所哺乳、產假）、拒絕性別重置者因手術而於職場請假、報復（因提出申訴而受到不利待遇）。禁止行為的適用範圍包括向公眾提供物品、設施或服務、公共服務、租賃、不動產管理、就業、教育、超過 25 人以上之協會、公共運輸等。但平等法中也明列出適用的例外，例如單一性別服務、特定宗教組織的神職人員等。在立法過程中，因為政府改組，並非所有當初的立法提案都獲得國會支持，例如：社會弱勢保護、禁止職場第三方歧視、就業法庭的權限等，都在議會遭到否決。

## 三、平等法為何對受保護特徵採列舉，而非開放式清單？

平等法是整合既有的反歧視法令，因此就受保護特徵，也是整合先前法令已經列明的各個受保護特徵。參考歐盟相關法律對保護特徵也是採列舉方式，

保護特徵採列舉方式的優點在於有足夠的明確性，明確列明受保護特徵，在法律的適用上才有足夠的明確性。若採取開放式的方式，容易造成政治遊說上的混亂，在司法審查上也有太多的不確定性。

### 第三節 政府平等辦公室

GEO 為設於英國內閣辦公室下的負責平等事務的單位，為了進一步瞭解 GEO 與 EHRC 之間就平等與反歧視事務的分工，以及 GEO 是否干涉 EHRC 的獨立性等重要議題，本次考察亦將 GEO 納為拜會對象。

GEO 由國際性別政策組長 Charles 接見，Charles 在 GEO 負責國際性別平權法規，本次拜會向我方說明英國政府如何在結構以及政策上處理平等問題，拜會紀錄整理如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 19 日
- 會晤對象：

國際性別政策組長 Charles Ramsden

#### 壹、政府平等辦公室與平等中心(Equality Hub)

GEO 創立於 15 年前，目前設於內閣辦公室(cabinet office)下。GEO 一開始是處理性別平權、LGBT 議題。隨著時間推移，也納入各種處理不同平權議題的單位，例如身心障礙、種族等。2019 年，種族議題為時任首相梅伊所關切，因此當時成立了種族差別單位(Race Disparity Unit)，了解種族因素對人民在教育、就業、健康及犯罪紀錄上有何影響。後續也成立了不同的單位：數據與分析單位、對外公布分析結果與宣導的新聞傳播單位等等。最新成立的是社會流動委員會(Social Mobility Commission)，其關切的議題是在性別及種族因素之外，還有哪些保護特徵或因素會阻礙人們在社會上的發展。該委員關注的是非傳統、更廣泛的保護特徵，例如個人及父母的教育背景。關心各種平等議題的

單位組成平等中心(Equality Hub)，現在較少使用 GEO 這個名詞，而更常用平等中心這個更全面的名稱。在政府部門中，GEO 是負責平等議題，人權議題是另外分配給法務部底下的機構負責。

GEO 並沒有專職的部長，而是由其他部會的部長或副部長同時管理 GEO，而且部長或副部長也不是來自於固定的部會。2010 保守黨首相大衛卡麥隆任命梅伊兼任內政大臣，當時 GEO 就跟著梅伊所屬部會到處移動。2013 年政府改命時任文化部長 Maria Miller 為女性平權部長，所以 GEO 就改到文化部底下。經過 3、4 次移動，GEO 設在教育部底下不再移動，現在則整合至內閣辦公室下。

GEO 現在的部長為 Kemi Badenoch 部長，為婦女平權兼商業部長，她有 90% 的業務都是專注在商業部。另外有 3 位副部長，第一位為 Maria Caulfield，主管女性平權，兼任衛福部副部長。第二位為 Stuart Andrew，主管立法及 LGBTQ 議題，他同時也身兼文化部次長。最後一位為 Tom Purslove，在 GEO 裡主管勞動及年金事項。這樣的組合對政府很有助益，不只能保障身心障礙人士的就業，也顧及到退休後的年金議題。

部長身兼多職對 GEO 的執行職務確實有所幫助，例如之前有一位部長身兼教育部長，就有利於 GEO 與教育部合作。GEO 一直想與教育部合作遏止校園內的恐同霸凌情形，當 GEO 與教育部有共同的部長，這樣的議題自然就會受到教育部的重視。現任部長 Kemi Badenoch 同時也是商業部長，在世界各國談貿易協定，她就能把性別元素帶入商業貿易的條文中。當然這樣的配置也有缺點：部長長期不在政府辦公室參與決策，GEO 在編制與預算上也與部長沒有直接的關聯。

預算通常是 3 年一循環，但近幾年政府財政吃緊，近期都是每年一循環，但 GEO 還是盡量維持與 3 年循環時一樣的計畫。GEO 年度預算約 2,000 萬英鎊，但大部分的預算（約 1,700 萬英鎊）是撥給 EHRC。隨著 GEO 逐漸擴大，目前編制約有 110 人，有 60 人專職於立法，其餘的人處理行政事務，讓專職立

法的同仁專注在核心政策。

## 貳、政府平等辦公室與平等及人權委員會之關係

### 一、政府平等辦公部長對平等及人權委員會有人事任命權、一定的行政監督權，但平等及人權委員會在專業上為完全獨立的機構

EHRC 為完全獨立之機構，政府將預算撥款至 GEO 後，由 GEO 轉交給 EHRC。EHRC 的主席與委員是由 GEO 的部長任命，但平等法對任命有明確的規範，有專職人員確保整個任命過程的公平。GEO 部長可以事先提出對主席與委員人選的藍圖、標準等，再交由選拔委員去尋找。部長所選的主席及委員對將來 EHRC 的關注的議題有一定的影響，例如部長若指派具身心障礙背景的人為主席，將來 EHRC 關注的議題就可能會以身心障礙為主。不過要說明的是，部長並沒有絕對的權力，相關法律本身對 EHRC 的義務、職責有明確的規範，確保 EHRC 在專業上的獨立性。

GEO 部長對 EHRC 有一定的行政監督權，每年年初部長都會寫信給 EHRC 提出該年度希望達成的願景，例如監督預算的運用、員工福利等，因為 GEO 代表 EHRC 向國會負責。

### 二、分工

GEO 與 EHRC 在平權議題的分工可以從以下幾個方面來談。

第一，推動平權的面向。推動平權有兩個面向，一個是反歧視，確保人民不會因為受保護特徵而受到差別待遇或騷擾，這點主要是 EHRC 所專注的業務。另一個是提升平權意識，例如讓女性在各方面都能受到平等的待遇，這比較是屬於政府部門應該要做的任務。當然這兩項工作是相輔相成的，GEO 主要向公眾傳達政府正向的作為，而 EHRC 要傳遞的訊息專注於如何消弭歧視。

第二是政策面與執行面的分工。EHRC 是執行平等法的機構，接受個案的申訴，有權解釋國會通過的平等法；而 GEO 負責提出法案，但不處理個案的申

訴。在修法（政策）層面，主要的決策者是 GEO，EHRC 可以給予建議，但 GEO 的部長沒有採納的義務。以相關的修法而言，EHRC 首先會進行相關團體的訪查，GEO 也會進行類似的工作來草擬出修正案，再送入國會進行審查及討論。GEO 因為有民選政府所指派的部長，所以較能蒐集到來自不同立場的民意，而 EHRC 主要是反應受保護特徵團體的意見。

GEO 其實對 EHRC 的業務沒有太多干涉的權力，盡量維持雙方溝通及關係良善，以確保不會有職務重疊的地方。以未成年人想進行性別重置的議題為例，由於部會首長及國會議員對此普遍沒有共識，GEO 部長就會希望 EHRC 依其獨立性，不受輿論影響，將目光聚焦事件與議題本身，提供一套獨立解釋法律的遵循準則。

第三就是與政府間的關係。對外報告時（例如向聯合國提出報告），GEO 負責展現英國政府做的不錯的地方，EHRC 則扮演監督者、挑戰者的角色，指出政府沒做好的地方。不過 EHRC 與政府也不是一定站在完全的對立面，有時候要能解決問題，比起走司法途徑或是訴諸媒體，非對立的方式往往能達到更好的效果。

### **參、政府平等辦公室在平等法推動過程中之角色**

#### **一、政府平等辦公室說明平等法的立法背景與政策目標**

2010 年平等法是 13 年前的立法，但英國平等法的立法背景可以再追溯到 1960 年代，1960 年開始即有各部法律主管不同的受保護特徵。2006 年平等法整合 6 項保護特徵：種族、性別、身心障礙、宗教、年齡跟性傾向，2010 年再加入 3 項受保護特徵：婚姻與民事伴侶關係、懷孕與生育、性別重置。隨著時間推移，政府希望就各個受保護特徵可以有一致的法律規範，因此才有制定平等法的需求。平等法主要保護兩大領域，第一為就業，第二為物品及服務的提供。這兩個領域聽起來很簡單，但實際操作上很複雜，其中還包括了公部門的平等義務。

雖然平等法自 2010 年起沒有重大變革，但 GEO 一直有在做一些改變，例如 2016 年規定企業必須公布男女薪資不同酬的狀況。員工為 250 人以上的公司需要在網站上公開公司內男女薪資差異。目前大約有 8 成的公司已網站上公開此資訊，但中小企業不受該規定規範。

立法並非 GEO 實現平權的唯一手段，也可以透過與企業合作或遊說企業的方式。例如 GEO 曾與一位企業家合作，遊說其他公司增加女性在董事會的人數，這樣的方式成功讓女性董事會的人數從 14% 上升至 60%。透過這樣的遊說，大多數企業都會自願提升女性在董事會的比例。

但是立法這個手段還是最為有效，尤其是在公部門平等義務上。公部門平等義務並非平等法的創舉，之前一位黑人青年謀殺案，警察單位因成見並未認真調查，這個案件讓政府開始思考公部門在落實平等上，應該有什麼樣的職責。接續著這樣的思考，2010 年平等法即規範了公部門的平等義務，公部門對所有保護特徵都有平等義務，舉凡設計圖書館、蓋游泳池都需要把平等這個因素納入考量中，平等成為公部門的責任。

2010 年修法後，公部門發現自己多了一項任務，開始評估在現行制度下，平等這個概念是否有效地被落實，例如開始考慮到身心障礙者或女性在使用設施上會不會有什麼困難。2010 年平等法讓設計者反思，不再以設計者本身為出發點，而是開始考慮其他族群的使用狀況、可能需要什麼調整。在 2010 年平等法的敦促下，被規範者有兩個階段的思考，第一是開始思考及寫下如何納入平權這個元素，第二則是促使人們思考自己的服務需不需要做出調整。這樣的思考階段，讓越來越多服務提供者主動將平等納入考量。立法或修法帶來最大的益處是改變人們的想法，例如 2007 年通過菸害防制法後空氣品質有所提升。平等法也希望能發揮一樣的作用。

## 二、平等法為何對受保護特徵採列舉，而非開放式清單？

陸陸續續確實有要求在平等法中加入新保護特徵的主張，最常見的是種姓

制度，即使在英國，種姓制度也跟著東南亞移民來到社會上。其他常見要求應加入的受保護特徵還包括：政治思想、髮色等等。要在平等法中加入新的受保護特徵，會對社會產生非常巨大的影響，需要適時的評估跟取捨。當初從 6 個受保護特徵擴展到 9 個，已是革命性的增長，因此要設置開放式清單的可能性不高。

### 三、平等法是否規範歧視或仇恨言論？

平等法沒有規範此類言論，GEO 代表表示其並非這方面的專家，但相關規範應該在刑法中。若動機為仇恨犯罪，刑法可以加重刑責。目前在很多西方民主國家中常見的問題為極端主義抬頭，越來越少中間意見。極左極右派對移民、LGBT 族群意見越來越分歧。

### 肆、公部門平等義務的落實與監督

GEO 透過兩種不同的方式來確保各部會落實其平等義務，第一個方式是透過監管，GEO 的部長可以監督其他部會是否遵守公部門平等義務。第二個方式則是補強各部會沒有做到的義務，例如 GEO 發現就讀科學、技術、工程及數學系的女性，跟其往後從事相關職業的人數不成比例。這可能是因為相關產業發展迅速，女性若因家庭及懷孕因素離開職場，很難重返工作崗位。因此 GEO 就設計一套計畫，來幫助相關領域的女性重返職場。GEO 對此計畫很熱切，雖然是由 GEO 獨立執行此計畫，但還是會詢問有關部會的合作或配合的意願。GEO 部長也會定期與各部會首長面談，了解各部會在執行平等義務一事上需不需要協助。整體來說，各部門因為能力及預算的因素，不一定會全心投入在平等義務上，但都會認知到平等的重要性。

在 Kemi Badenoch 還是副部長時，她寫了一封信給其他部會，幫助其他部會了解如何對平等法做出因應。信的主旨強調，公部門要落實平等義務，重點不在於提出平等影響評估(equality impact assessment)報告，平等法中沒有課與公部門這樣的義務。平等法強調的是公部門應該注意的義務，但沒有直接規範各

部門應該做什麼。Badenoch 的信，主要是想讓其他部門理解公部門的平等義務內容。之前任何人都能寫信要求公部門提供平等影響評估報告，當部會提出平等影響評估報告的次數越少，就越容易受到外界的挑戰。這封信說明了部會沒有義務一定要進行或提供平等影響評估報告，這不是平等法的要求。

然而，即便平等法沒有規定公部門有提供平等影響評估報告的義務，但依然有其他規範來確保公部門確實履行其平等義務，EHRC 或者個人，都可以提出相關訴訟。在英國，任何人都可以透過司法審查的管道，來對公部門提出挑戰，要求法官檢視公部門的決定是否符合平等義務。例如地方政府設立了公共游泳池，但卻沒有女性獨立的更衣室，這時任何人都能對政府提起訴訟，由法院來裁判，但這樣的挑戰過程十分昂貴。EHRC 也可以提起訴訟，相較於個人，EHRC 有更多訴訟資源。不過 EHRC 雖然曾經提起過相關訴訟，但效果不比該 EHRC 主席直接寫信質問公部門來的有效，而且主席還可以選擇公開信件，達到更好的效果。

英國政府認為平等必須主流化，平等不是單一部會的議題，而是所有部門在執行業務時，都應該要考慮到平權的因素。公部門要處理的業務十分繁多，實際面來說，不可能面面俱到，更理想的作法還是需要更清楚的準則，讓不同的部門依需要做不同的調整，以免流於形式。

#### 第四節 訪問專精於身心障礙訴訟之律師

依 2010 年平等法規定，身心障礙為該法受保護特徵之一，除了直接歧視、間接歧視及騷擾外，拒絕對身心障礙者依該法提供合理調整亦構成歧視。Oliver Lewis 律師曾任我國 CRPD 國際審查委員，對國際身心障礙議題極為熟悉，也對我國制定綜合性平等法（反歧視法）一事非常關心。行政院人權及轉型正義處於 2022 年 6 月成立之後，於同年 8 月即與其透過線上會議的方式就平等法（反歧視法）議題，進行意見交換。

此次拜會的主要目的在於借重 Oliver Lewis 律師與其同事 Louis Price 律師在身心障礙權益保護的專業，瞭解英國平等法身心障礙就業歧視相關議題。Louis Price 律師為專精於身心障礙就業歧視訴訟的律師，同時也是就業法庭 (Employment Tribunal) 的法官，<sup>23</sup>能與訪團分享就業領域合理調整的第一手經驗。就本次拜會重點整理紀錄如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 19 日

- 會晤對象：

Oliver Lewis 律師

Louis Price 律師

## 壹、平等法中禁止的身心障礙歧視類型

平等法中總共禁止 5 種類型的身心障礙歧視：直接歧視、間接歧視、拒絕合理調整、因身心障礙而生的不利差別待遇(unfavorable treatment arising from disability)及騷擾。

第一個需要解釋的概念是合理調整，若職場中有員工有身心障礙，雇主有責任作出積極正面的調整。第二是間接歧視，公司適用於全體員工的規範與政策卻對少數族群有負面影響，可能構成間接歧視，例如早上 7 點上班的規定對身心障礙員工有難度。第三個概念與合理調整相近，因身心障礙而生的不利差別待遇，身心障礙員工因無法準時上班而受到懲罰，就屬於此種類型的歧視。直接歧視則是因為員工的身心障礙而對其差別待遇，這是最典型的歧視。最後的概念為騷擾，營造出有敵意的工作環境，例如替員工取負面的綽號。

在同一個歧視事件中，常常可能會同時構成 2 種以上的歧視類型，例如同

---

<sup>23</sup> 就業法庭(Employment Tribunal)為專門審理勞資爭議的法庭，就業法庭的法官是由司法任命委員會(Judicial Appointments Commission)依相關規定所任命的。就業法庭的法官分為兩類：第一類為兼任法官(fee paid judge)，約占三分之二，其主要職業為律師，一年間有 30 日的時間擔任就業法庭的法官；另一類為專任法官(salaried judges)。

時構成間接歧視與拒絕合理調整。不過就英國而言，直接歧視的情況比較少見。

## **貳、身心障礙者如遭受就業歧視，應如何請求救濟？**

### **一、公司內部的申訴機制**

依照英國相關法律規定，公司內部應有申訴救濟的機制；公司規模越大，法律對其的要求越高。大公司需要明文規範申訴機制，通常需分為不同階段，各階段應由不同人獨立作業。工會也可以為員工提出申訴，工會除了為個別員工提起申訴之外，可以就相關議題發起更多的活動。

### **二、外部救濟機制**

外部救濟機制包括兩大管道，第一個管道是向諮詢、調解及仲裁服務機構 (Advisory, Conciliation, and Arbitration Service, ACAS) 提出申訴，另一個管道則是向就業法庭起訴。

#### **1、諮詢、調解及仲裁服務機構**

諮詢、調解及仲裁服務機構隸屬於商務部，資金來自於政府但獨立運作。該機構有幾項任務，包括發布行為準則讓企業遵循，若公司內部沒有依法設置就業歧視的申訴機制，該機構可以依此處罰。諮詢、調解及仲裁服務機構的委員對就業相關法令要有相當的認識，且應具備調解、仲裁的能力。大多數的調解是透過電話或 email 進行。若資方拒絕調解，案件就可進入就業法庭。

#### **2、就業法庭**

就業歧視的案件在進入就業法庭前，一律需經過諮詢、調解及仲裁服務機構的程序。就業法庭由一位法官及兩位律師組成，兩位律師各代表資方跟勞方。就業法庭目前免收訴訟費用，以往就業法庭訴訟費用高昂，高達 80% 的原告因為訴訟費用而撤告。不過目前雖然免收訴訟費用，但對於濫訴依然有相對

應的收費機制。

### 三、法律扶助

政府有提供法律扶助的資金，但十分有限，須符合低收入資格。大部分的人在進行就業訴訟前都還有工作，因此很難符合法律扶助的資格。

### 參、身心障礙就業歧視的團體訴訟

團體訴訟通常是關於合約內容，是由工會提出，因為合約關乎到多數員工的福祉。對於身心障礙員工的歧視通常發生在單一個案，因此較少使用團體訴訟。若雇主對提出申訴者進行騷擾，申訴人可另再提出訴訟。

### 肆、英國禁止歧視法制中如何認定是否具有身心障礙的受保護特徵？

身心障礙的界定標準通常指身體、心理的損傷重大且不可逆，在英國這個標準不一定需要由醫生判定。若雇主對員工的身心障礙不知情，不會構成平等法的歧視，但這對有隱疾的患者其實會造成困擾。法庭上界定身心障礙的標準有二，第一為醫療紀錄，第二為當事人陳述身心障礙對其日常生活所造成的不便。在當事人提出這兩項證據後，法庭會詢問雇主是否同意當事人有身心障礙的事實，依照實務的經驗，大多數雇主都會同意。

### 伍、合理調整的實例

平等法規範了三種合理調整的類型，第一、物理性調整，例如無障礙坡道、助聽器、特殊座椅。第二為軟體的調整，例如為失語症員工提供電腦軟體。第三則是根據 CPRD 調整公司政策，也是為最常見的合理調整措施。

何謂合理？首先應先界定特定調整是否有效；另外，應該也考慮到對公司財務及其他員工的影響。員工本人也可向 Access to Work<sup>24</sup>申請資金來添購所需

---

<sup>24</sup> Access to Work 是一個以英國政府資金成立的支援計畫，其目的在協助身心障礙者能順利在職場工作。Access to Work 提供協助的方式，包括補助經費或提供身心障礙者關於合理調整的實務

的調整，例如聽覺障礙者可向 Access to Work 申請經費來僱用打字員協助其工作，Access to Work 的經費會直接撥款給員工。

就律師本人的經驗，曾有法學院學生擔心要求合理調整會對他造成不利影響，而向律師諮詢其是否應在律師考試或是求職時向面試官說明其有自閉症，需要更多時間來回答問題。律師認為，比較好的處理方式還是由當事人主動提出合理調整的討論。

## 陸、就業法庭的相關實例

### 一、Caen v RBS Insurance Services Ltd ET Case No.1801133/09

某員工因患有幽閉恐懼，希望提前至 6:30 上班以避開尖峰時刻的大眾交通。雇主原本同意後又反悔，就業法庭認為雇主沒有不採取合理調整的正當理由。雖然就業法庭無法直接要求雇主更改其員工上班時間，但法庭判決可成為未來再次提出訴訟的先例，加上輿論壓力、對公司名譽、財務的影響等等因素，大部分的公司不需要強制執行，即會改正其措施。

### 二、Brennan and anor v Denne Joinery Ltd and anor ET Case No.1100934/10

某員工因為心障礙缺席工作而受到懲處。就業法庭認為，僅以出缺勤紀錄作為懲處標準，卻沒有考慮該員工的身心障礙情況，等於是使該員工受到相對於其他人的實質不利待遇。

### 三、Bid v KPMG LLP ET Case No.1300313/09

公司內部規定，若升等考試兩次都未通過即會被解僱，但該規定卻沒有對失語症員工作出調整，此構成歧視。

---

建議。有經費需求的身心障礙者（例如需要添購相關辦公設備、無法搭乘大眾交通工具因而需要額外通勤費、有手語翻譯的需求等），可向 Access to Work 申請經費補助；Access to Work 則會於審酌各種條件後，決定是否補助以及補助的金額。

#### **四、Government Legal Service v Brookes 2017 IRLR 780, EAT**

應徵政府法律服務的實習生，考試方式為選擇題，但患有亞斯伯格的應考生希望可以改以情境題代替，就業法庭認定此為合理調整。

#### **五、Mallon v AECOM2021**

求職者有肢體不協調，無法用線上的方式申請工作，希望可以改為用口頭的方式申請工作，就業法庭認為此為合理調整。

#### **六、Jasper v Commissioners for HM Revenue and Customs ET Case No.1700448/06**

某員工有聽覺障礙，希望可以移到較為安靜的樓層工作，但主管拒絕此一調整，因主管認為該員工與新樓層的其他員工有嫌隙。就業法庭認為主管的拒絕為不合理。

#### **七、小結**

公司應盡可能發掘員工才華，不要讓員工因為身心上的障礙而受到阻礙。職場應該保持多元性，研究顯示，職場多元性越高，員工壓力越低。公司聲望方面，較高的多元性會讓員工對公司認同度更高，公司也能展現對社會責任的承諾。對身心障礙包容的公司也較為被身心障礙客群所青睞，據估計，此市場一年約有 2,000 億英鎊。以政府的立場，越多企業承擔此社會責任，政府越能減輕負擔，此法應能增進社會、族群融合。

#### **柒、英國公共運輸對身心障礙人士極為不便，是否可以依間接歧視或合理調整提出訴訟？**

可以提出訴訟，但在平等法中對交通運輸有例外規定，英國地鐵等老舊建設屬於例外。

## 捌、針對公共運輸是否有相關無障礙法規？

本來是依照歐盟法，但因脫歐，目前沒有良好的銜接。不過新的設施都需要符合無障礙的規範。

## 玖、公部門違反平等義務的訴訟

若政府沒有遵守平等法，人民可以對其提起訴訟，由高等法院行政庭 (administrative chamber) 負責審理對政府部門的訴訟。這類型的訴訟主要是審查公部門是否履行其平等義務，公部門的平等義務包括三點：消弭非法歧視、增進平等、增加具保護特徵及無保護特徵族群之間的對話。此種訴訟可以由個人或相關團體提出。相關團體可以透過兩種方式支持個人：提供法律協助或資金，又或者代表個人提出訴訟。目前在英國，政府考慮裁減地鐵及鐵路站內的人員，但此舉會影響身心障礙人士使用公共運輸的可近性。雖然目前對此尚無訴訟，但這就受到平等法中關於公部門義務的規範。法院可判決公部門的決定無效、發布禁制令或損害賠償，損害賠償通常發生在權利受損的案件中。

例如輪椅使用者到連鎖咖啡店買咖啡但沒有無障礙設施讓其進入，平等法可作為訴訟依據。實際上不論是對公部門或是私部門，雖然提出訴訟並不困難，但勝訴並不容易。原因有二，第一，舉證歧視的存在不容易，但合理調整是其中相對容易舉證的類型，因為只需舉證被告未做出調整即可。第二，在英國個人提出訴訟之成本太高。在訴訟上，提起多種歧視類型時，勝訴機率會提升，因為不同類型的歧視種類會被法院個別審視。

## 第三章 德國

### 第一節 一般平等待遇法簡介

歐盟於 2000 年起制定了多項反歧視指令，德國為落實歐盟的反歧視指令，亦展開相關的立法工作。2001 年最初的草案將相關的反歧視條款規範於民法中，惟各方對於立法的形式、受保護特徵的範圍、法律效果等並無共識，立法的工作也因此中斷。德國因未遵守將反種族歧視指令轉換為內國法的期限而受到歐盟的控告後，於 2004 年提出新的反歧視法草案。此版草案除原本 2001 年的民事交易領域外，亦規範就業領域，同時也有關於執行機構（聯邦反歧視局）的相關規定。2004 年的草案最後因國會改選而未獲得立法通過。德國於 2006 年再次提出草案，內容於前一版大致相似，終獲立法通過，即為現在施行的一般平等待遇法。<sup>25</sup>

以下簡要說明一般平等待遇法的主要規範內容。就受保護特徵而言，其係採取列舉的方式，包括：種族或民族本源、性別、宗教或世界觀、身心障礙、年齡、性傾向。構成歧視的方式包括：直接歧視、間接歧視，以及騷擾。拒絕對身心障礙者提供合理調整，不會構成一般平等待遇法的歧視。禁止歧視的領域則包括：就業；民事交易，但限於大量或類大量之民事交易；非以短期為使用目的之房屋租賃，但出租人總計出租的房屋逾 50 戶者；私法型態給付的社會保障、社會福利及教育。<sup>26</sup>

### 第二節 聯邦反歧視專使及聯邦反歧視局

聯邦反歧視局係根據一般平等待遇法所成立的機關，設於聯邦家庭事務、老年、婦女及青年部（下稱聯邦家庭部）之下，在 2022 年一般平等待遇法設置聯邦反歧視專使前，其局長為聯邦家庭部長任命，應獨立行使其職權。德國為

---

<sup>25</sup> 進一步介紹，請參見廖福特，前揭註 5，頁 114-116。

<sup>26</sup> 進一步介紹，請參見廖福特，前揭註 5，頁 116-132。

強化聯邦反歧視局的獨立性，於 2022 年修改一般平等待遇法，增設聯邦反歧視專使一職，並以其為聯邦反歧視局的首長。<sup>27</sup>聯邦反歧視專使是由聯邦眾議院選出，<sup>28</sup>任期為 5 年，<sup>29</sup>得連選連任一次。<sup>30</sup>

依照一般平等待遇法第 27 條規定，聯邦反歧視局的職掌包括，以獨立的方式提供受歧視者協助，以及以獨立的方式執行公眾事務、減少歧視，以及就歧視行為進行研究。其中協助受歧視者的方式有：依照防治歧視之法規，告知其請求權及採取法律措施的可能性；引介其他機構之諮詢；促成當事人間的和解。

本次拜會聯邦反歧視專使 Ferda Ataman 親自接見，會中特別表達本訪團是她第一個接待的亞洲訪團，非常歡迎此類國際交流，並考量時間因素，就本訪團提出相關問題，也願意在會後提供書面資料供本訪團參考。謹就本訪團拜會內容及聯邦反歧視專使提供之書面資料，整理紀錄如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 21 日
- 會晤對象：

聯邦反歧視專使 Ferda Ataman

聯邦反歧視局相關工作人員

---

<sup>27</sup> 關於聯邦反歧視專使一職如何強化聯邦反歧視局獨立性的討論，請參見，李長曄，〈德國聯邦反歧視局的組織與變革〉，《行政院 2022 年人權日學術研討會會議實錄：平等法國際視野與立法展望》，頁 89，99-105。該會議實錄之電子書，請參見，行政院人權資訊網，<https://www.ey.gov.tw/hrtj/98F7BA8EF3B49B10/617a3294-d2ee-4779-bf3c-e2636318bf0d>（最後瀏覽日：2023 年 12 月 19 日）。

<sup>28</sup> 一般平等待遇法第 26 條參照。

<sup>29</sup> 一般平等待遇法第 26b 條參照。

<sup>30</sup> 一般平等待遇法第 26b 條參照。

## 壹、組織及職掌

### 一、組織架構

聯邦反歧視局在組織上設於聯邦家庭部下，局長為聯邦反歧視專使，該職位為自 2022 年 6 月起新設的職位。專使由聯邦眾議院選舉，由聯邦總統任命，專使同時為聯邦反歧視局之首長，具有專業獨立性。

聯邦反歧視局目前有 44 位工作人員，德國有 8,300 萬位公民，資源其實相當短絀，因此反歧視局也在努力擴充量能。反歧視局有 5 個部門，分別為主管辦公室、中心事務處、ADS-1 媒體與政治溝通處、ADS-2 公眾事務與資訊處、ADS-3 研究與原則事件處及諮詢與法律問題處。依照歐盟指令的要求，執行平等法（反歧視法）的機關應該具有獨立性，在其他歐洲國家，幾乎都是設置一個行政權外的獨立機關來負責執行平等法（反歧視法），但德國就這部分稍微複雜一些。德國選擇將執行一般平等待遇法的機關（即聯邦反歧視局）設於聯邦家庭部下，這是一個特殊的設計。聯邦反歧視局的成員是聯邦家庭部的公務員，但聯邦反歧視局為一個獨立的機關，為一位獨立的反歧視專使工作。這意味著：聯邦反歧視局的專業工作不受聯邦家庭部指示。形式上反歧視專使與反歧視局是設在聯邦家庭部之下，但在功能事務上是獨立的。

聯邦反歧視局的獨立性在 2022 年 6 月後獲得強化，在此之前，聯邦反歧視局的局長是由聯邦家庭部長任命，由有公法上勤務關係(öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis)的人員出任。2022 年 6 月設置了由聯邦眾議院選出、總統任命的聯邦反歧視專使這個具有獨立性的職務，並由其擔任聯邦反歧視局局長，強化了反歧視局的獨立性。

聯邦反歧視局是聯邦機關，在聯邦主義之下，無權於各邦設置分支機構。但一些邦有設置有邦層級的反歧視局，是例如柏林有自己的反歧視局。聯邦反歧視局與邦層級的反歧視局在工作上會互相聯繫，也有主管機關的工作會議。

## 二、職掌

聯邦反歧視局的職掌規定於一般平等待遇法第 27 條，包括諮詢、促成和解、公眾事務及研究。就諮詢的部分，反歧視局提供關於一般平等待遇法的諮詢，倘若屬於其他專業領域的諮詢，則會轉介給其他機構。至於要轉介到哪些機構，則視具體情形而定，有的會轉介到民間機構；如果是關於邦層級事務的，會轉介到地方的諮詢機構；又或者轉介給其他國家機關，例如聯邦身心障礙者專使，他們有主管的法規與調解機制。

就公眾工作部分，主要是相關法律的修改，目前也正在推行一般平等待遇法的修法。就研究部分，則是進行研究計畫及提出鑑定意見等。鑑定意見可能是法律鑑定意見或社經鑑定意見，例如聯邦反歧視局現在提出了一份是否應該將照護義務人（照護老人、兒童或有需求之家屬之人）也納入一般平等待遇法保護特徵的鑑定意見，這牽涉到一般平等待遇法的改革，由法學教授負責撰寫，再由聯邦反歧視局進一步處理相關論點。不過聯邦反歧視局不會在民事訴訟程序中出具鑑定意見。聯邦反歧視局的鑑定意見原則上不是為個別案件而寫，也不是用於法院程序，而是用於研究、處理原則問題及分析法令。

聯邦反歧視局的一般平等待遇法改革計畫中有 19 項訴求，其中也有關於聯邦反歧視局職權的改革訴求：賦予反歧視局利他訴權(*altruistisches Klagerecht*)。聯邦反歧視局是一個國家機關，如果要為受害的個人提起訴訟，必須要有訴訟權能。因此聯邦反歧視局希望推動類似以訴訟擔當(*Prozessstandschaft*)的方式，來為個人起訴，透過這種方式讓法院確認系統性歧視是否存在。例如：某一住宅合作社(*Wohnungsbaugenossenschaft*)要求所有超過 50 歲的居民搬走，但這些個人可能沒錢因而未能救濟，依照前述的訴訟權能，聯邦反歧視局不以這些個人的名義起訴，而是整體地請求法院確認存在有歧視的情況。

此外，聯邦反歧視局每 4 年必須向聯邦眾議院提出報告，也與其他業務上有關聯的專使（例如聯邦移民專使、聯邦身心障礙者專使）合作撰寫報告。

**貳、獨立性：**一般平等待遇法第 27 條第 2 項、第 3 項規定聯邦反歧視局之任務，包括提供受歧視者協助（告知權利、轉介、促成和解）、採取減少歧視之措施、進行學術研究等。執行前開任務為何須仰賴反歧視局之獨立性？2022 年修正一般平等待遇法透過設立聯邦反歧視專使一職，以強化反歧視局獨立性之原因為何？

獨立性的來源有兩個，一個是落實歐盟指令關於執行平等法（反歧視法）的機關應具獨立性的要求；另一個是政治上的考慮，因為政黨會輪替，政黨的輪替可能會影響到平等法（反歧視法）的執行，為了避免這樣的情形發生，所以執行平等法（反歧視法）的機關必須要有獨立性。

不過聯邦反歧視專使跟反歧視局也不是完全的獨立，因為在預算上聯邦反歧視專使與聯邦反歧視局還是依附在部會下，預算是寫在部會的預算中，有些事情還是要靠部會的協調。但重要的是，在組織上聯邦反歧視局有自己的公關、自己的人事，從這兩個面向盡可能地去做到獨立，以保障聯邦反歧視局及聯邦反歧視專使在專業上的獨立性。

獨立性另外還有兩個重點：一般平等待遇法規範了民事領域，從私法自治的角度而言，如果聯邦反歧視專使與聯邦反歧視局不是獨立的機關，由一個不獨立的機關來介入私人契約，等於是政府（行政權）在私人的事務中選邊站，可能會有過度干預私法自治疑慮。其次，聯邦反歧視專使與聯邦反歧視局也需要出具鑑定意見，出具鑑定意見者應該是中立第三方，所以聯邦反歧視專使與聯邦反歧視局也需要獨立的身分來提出鑑定意見。

一般平等待遇法 2022 年的修法，是透過設置聯邦反歧視專使這個職位，以落實聯邦反歧視局的機構專業獨立性。該次修法讓聯邦反歧視局在聯邦行政權的角色獲得明確的定位，並確保政治意見形成過程中，應將聯邦反歧視局的專業與洞見納入考量。只有在設置了聯邦反歧視專使一職後，聯邦反歧視局對聯邦政府的計畫才有參與權，而且聯邦政府就有重大政治意義的事務，有知會

專使的義務。此外，現在聯邦反歧視專使的任期為 5 年，其擔任聯邦反歧視局首長的任期也是 5 年，任期已與選舉產生的聯邦眾議院任期脫勾。最後，聯邦反歧視專使這個職位，是透過德國聯邦眾議院的選舉以及聯邦總統的任命，獲得憲法所要求的政治合法性，以在行政部門履行專業獨立的職責。

## 參、業務推動情形

### 一、諮詢案件統計

一般平等待遇法自 2006 年 9 月施行，截至 2022 年 12 月 31 日為止，聯邦反歧視局的諮詢與法律問題處，總計收到了 62,906 份諮詢申請。案件的數量可說是逐年增加。表一為 2019 年至 2022 年各年度諮詢案件量，2022 年是目前案件量最高的年度，數量甚於是 2019 年的 2 倍。2023 年至 9 月為止已經有超過 10,000 件的諮詢案件。

表一：聯邦反歧視局 2019 年至 2022 年各年度的諮詢案件數

年度	2019	2020	2021	2022
案件量	4,247	7,932	7,750	8,827

資料來源：德國聯邦反歧視局提供

在 2006 年 9 月至 2022 年 12 月 31 日的 62,906 份諮詢申請中，其中 73.74%（46,384 份）的申請涉及了一般平等待遇法所列的受保護特徵；26.01%的諮詢申請（即 16359 份）是關於非一般平等待遇法受保護特徵的歧視，例如社會地位或婚姻狀況；此外，還有一些諮詢申請沒有指明是基於何一特徵而遭受歧視。在涉及一般平等待遇法保護特徵的諮詢申請中，又有 8.51%（3,948 份）的申請，涉及了兩個以上的受保護特徵。一般平等待遇法的受保護特徵包括種族或民族本源、性別、宗教或世界觀、身心障礙、年齡、性傾向，其中數量最多的是種族或民族本源(31.84%)，其次為身心障礙(29.87%)。

表二：2006 年 9 月至 2022 年 12 月 31 日期間，德國聯邦反歧視局諮詢案件所涉保護特徵的案件數與比例

保護特徵	件數	比例(%)
種族或民族本源	14,768	31.84
身心障礙	13,853	29.87
性別	10,650	22.96
年齡	6,560	14.14
宗教	2,801	6.04
性傾向	2,124	4.58
世界觀	683	1.47

資料來源：德國聯邦反歧視局提供

就領域而言，一般平等待遇法的適用範圍包含就業與民事交易，也就是各種日常生活業務，如：餐廳顧客、電影院顧客、房客都能適用一般平等待遇法。2006 年 9 月至 2022 年 12 月 31 日之間的諮詢案件中，就業歧視的案件為 33.19%，而民事交易歧視案件則佔 26.62%。然而，案件數量最多的領域 (40.19%) 並不是一般平等待遇法適用的領域，而是教育、健康醫療及社會福利領域的歧視事件（非私法型態給付），聯邦反歧視局會把這些案件轉介至其他機關。

## 二、補助民間提供諮詢協助

聯邦反歧視局在 2023 年也規劃了一個聯邦計畫，資助全國 35 項民間反歧視諮詢機構的計畫，讓諮詢服務可以涵蓋各地。為了拓展這些計畫，聯邦反歧視局在這個財政年度獲得 500 萬歐元的經費，不過這個金額其實對設置遍佈各地的諮詢服務而言不算多。明年的預算還沒確定，聯邦反歧視局提出了 970 萬歐元的預算，但這恐怕也不足以支應 35 項計畫，因此現在還在與國會中協商中。

就聯邦反歧視局的立場而言，穩定、持續的預算對於這些諮詢計畫是絕對必要的，聯邦反歧視專使很努力地向預算委員會爭取經費，今年拿到 500 萬歐元。實際上，聯邦政府也嘗試與各邦政府達成協議，共同挹注這些計畫的經費，以讓這些計畫能持續穩定地進行。協議還沒達成，但這是聯邦政府的目標。

在這之前，聯邦反歧視局並沒有補助民間諮詢業務的大型計畫，因此這 35 項計畫是向前邁進的一大步。先前雖然沒有直接補助民間的諮詢業務，但有與各協會進行合作。聯邦反歧視局有一個諮詢會議，反歧視聯盟也有代表參與該諮詢會議，進行很多意見交換。

### 三、聯邦反歧視局進行和解的成功率

就和解的成功率，目前沒有明確的統計數字。有些民眾在向法院起訴前，會先向聯邦反歧視局申請協商(gütliche Einigung)，聯邦反歧視局會先發函詢問被申訴者，請他們提出他們觀點下的案件事實。聯邦反歧視局扮演的是調停人(Vermittler)的角色，而不是進行典型的調解(Mediation)，調解是在德國是律師或調解人的工作。同時，因為聯邦反歧視局在法律上沒有調查權，也沒有強制當事人有陳述的權力，被申訴者並沒有義務答覆聯邦反歧視局的詢問，因此雖然有時候會成功，但也有許多案件石沉大海。

### 四、聯邦反歧視專使於立法程序中的角色

2022 年修正的一般平等待遇法賦予新設置的聯邦反歧視專使一個新的工作：在廣義的立法程序中，針對立法的提案或草案表示意見，找出草案中潛在的歧視問題。這樣的工作很有意義，因為可以讓歧視的問題提前被發現。這個工作不是只有找碴，如果聯邦反歧視專使認為法案有不錯之處，也會正面表示支持。聯邦反歧視專使有其獨立性，如此才有辦法在法案形成的過程中，撇除政治性，獨立地表示意見。

未來主要的工作之一就是與被認為是歧視者的民眾進行溝通，特別是雇主、房東；也要將他們納入諮詢會議中，讓他們意見得以表達。原則上德國許多政黨都投入在相關的工作中。德國作為民主法治國家，仍有很多問題要克服，例如這幾年越來越多的種族歧視議題，包括疫情開始後對於亞洲人的歧視、對羅姆人的歧視、俄烏戰爭後的反俄情節等，希望能透過修法的方式把些漏洞補起來。

#### 肆、與其他機關（構）的合作

##### 一、與其他聯邦專使（聯邦政府移民、難民與融合事務專使；聯邦政府移民問題與國內少數族群專使；聯邦政府身心障礙者權益專使）的合作

每一專使有其負責的事務範圍，聯邦反歧視專使與聯邦反歧視局可說是一般平等待遇法的守護者。一般平等待遇法第 27 條第 5 項規定，「聯邦反歧視局以及涉及其管轄權的聯邦政府與聯邦眾議院專使應合作，以面對因本法第 1 條所列之多項事由而生的歧視。」聯邦反歧視局的諮詢部門會將相關的案件轉介給各自相關的專使，也與各專使保持著良好的合作關係。聯邦反歧視專使與其他聯邦專使間有一專使會議，每 4 年共同向聯邦眾議院提交報告。

##### 二、與德國人權研究中心的合作

德國人權研究中心為德國的獨立國家人權機構，致力於確保德國在其國內外均能維護、促進人權。該中心還負責監測和監督 CRPD 和 CRC 的執行情形，並為此設立了相應的監測機構。一般平等待遇法為民事法律，因此聯邦反歧視局與該中心在法定職務上並無重疊之處，不過在工作上會與他們保持密切的交流。

## 伍、一般平等待遇法的立法政策與解釋

### 一、一般平等待遇法最初立法時，為何未將拒絕提供身心障礙者合理調整，亦納為歧視之方式？

「合理調整」係指「根據具體需要，於不造成過度或不當負擔之情況下，進行必要及適當之修改與調整，以確保身心障礙者在與其他人平等基礎上享有或行使所有人權及基本自由。」（CRPD 第 2 條第 2 項參照）一般平等待遇法是為了執行歐盟指令而制定的，在制定過程中，CRPD 並沒有扮演任何角色。

在德國法中，目前只有身心障礙者權益平等法 (Behindertengleichstellungsgesetz, BGG) 中規定公部門有合理調整的義務，另外社會法典第 9 編對嚴重身心障礙者的職務也有合理調整義務的規定。也就是說只有身心障礙者權益平等法規定拒絕依該法提供合理調整構成歧視，一般平等待遇法並沒有相應的規定。不過，拒絕合理調整對於身心障礙者而言，將會嚴重限制他們參與公共生活、工作及其他商業活動，一般平等待遇法現在的規定與 CRPD 的要求不符，聯邦反歧視專使要求在近期一般平等待遇法的改革中，應規定拒絕採行合理調整構成歧視，以符合 CRPD 的標準。

### 二、一般平等待遇法為何只訂定民事救濟管道，而無行政罰？

立法當時的政策即決定讓一般平等待遇法作為一個「純粹的私法」。倘若在當中增加了處罰規定，那便會產生公法關係，而不再是純粹的私法。

### 三、依一般平等待遇法第 15 條第 4 項及第 21 條第 4 項規定，損害賠償的請求權時效為 2 個月。為短時效規定之目的為何？實務上有無對此時效期間過短之批評？

短期 2 個月的請求權時效規定，其目的在於讓被告能在可預見的期間內，獲得法律安定性或經濟計畫安定的保障。對一般平等待遇法的評估中，指出此一短期時效是一般平等待遇法執行的最大阻礙之一，受害人沒有足夠的時間尋

求法律意見，並確認其可能有的請求權。

許多受害者在遭受歧視後需要時間來整理自己的思緒，然後再尋求諮詢。許多人不知道某一事件是否構成歧視，往往缺乏有關如何對抗歧視和如何尋求幫助的資訊。特別是在工作關係中遭受歧視的情況下，很難做出反擊的決定。他們擔心會受到不利影響，也會考慮未來還要持續這個工作關係，一般也會認為雇主是強大的對手。更長的期限可以讓受害人有諮詢與考慮的時間，以找到雙方合意的訴訟外解決方案。

因此，多年來一直有要求延長 2 個月時效的主張。修法的倡議中為了平衡法律安定性與受害人的權利，將請求權時效延長為 12 個月。

#### 四、一般平等待遇法第 12 條、13 條賦予雇主歧視防治、調查及接受申訴義務。

該條是否適用於所有雇主或僅適用於一定規模以上之雇主？實務上如何監督雇主善盡該條義務？負責監督之機關為何？是否提供雇主相關協助或準則？

一般平等待遇法第 13 條是賦予受僱人權利，而非賦予雇主義務。第 12 條則是賦予雇主義務，每個雇主都必須遵守，無論其規模如何，即使只有一個受僱人也一樣。目前沒有監督雇主是否履行第 12 條義務的機構或機制。如發生爭議，由管轄法院為審理。在雇主嚴重違反義務的情況下，工會可以根據第 17 條第 2 項規定，要求管轄法院進行審理。

#### 五、一般平等待遇法第 15 條規定，雇主在違反歧視禁止規定時，應就因此所生之損害負賠償責任。該條所稱「違反禁止歧視規定」，是否亦包含違反第 12 條及第 13 條之歧視防治及調查義務？

違反一般平等待遇法第 12 條的雇主義務，並不是該法所稱的「違反禁止歧視規定」。因為該條雖賦予雇主義務，但並沒有賦予受僱人權利。

六、一般平等待遇法第 15 條第 6 項關於成立就業歧視之情形，受僱人不得據此主張僱用關係、職業訓練關係成立，或請求升遷，只能請求金錢損害賠償。一般平等待遇法規定成立就業歧視僅能請求損害賠償，而不得請求除去差別待遇（例如主張僱用關係成立）之立法目的為何？該條但書所稱之其他法律為何？

一般平等待遇法第 15 條第 6 項包含了一個價值判斷，即：即便在勞動法中發生歧視，也不得強迫任何一方締約；其他對是否僱用或者晉升的請求可以基於契約，也可以基於基本法第 33 條第 2 項，然而此些請求權在通常情形下只能請求重新為決定。

七、依一般平等待遇法第 19 條規定，就私法債之關係（民事交易），該法僅適用於大量業務（第 1 項前段）、類大量業務（第 1 項後段）及保險（第 2 項）。

1、是否包含無償的債之關係？

一般平等待遇法第 19 條第 1 項的文字並未排除私法上的單方行為，例如懸賞（參見德國民法典第 657 條，通過公開公告懸賞獎勵某項行為，特別是某項成就）。

2、何種交易屬第 1 項後段之類大量業務？對於類大量業務是否有明確的解釋或規範？

類大宗業務是指，在個別情況下，允許就特別條件進行協商，但此條件協商不會導致該交易作為大量交易的性質消失。

3、銀行授信業務是否屬於第 1 項之大量業務或類大量業務？如不屬之，為何排除銀行授信業務之適用？

到目前為止，司法尚未決定哪些銀行業務屬於一般平等待遇法第 19 條第 1 項的適用範圍（請參見聯邦最高法院 2018 年 3 月 13 日的判決 VI ZR 143/17 及

其他)。聯邦最高法院在討論何時可以將獎學金視為大量交易時，指出：「如果一般平等待遇法第 1 條所列特徵通常並非重要因素或僅為輕微因素時，則債之關係之成立係非基於個人身分。」這句話的意思是，如果提供者在其能力範圍內願意與任何人訂立債之關係，則屬不分個人身分而成立之債之關係。相對而言，如果提供者只有在對相對人進行評估後，才能做出是否成立債之關係的決定時，此時個人身分對債之關係是否成立即具有重要性。如果是否成立債之關係的決定包含強烈的個人化因素，法律為了尊重提供者的個人意志，即不禁止於這種情形為差別待遇。

#### 八、一般平等待遇法第 20 條之例外

1、第 3 款「保障特別的利益，並且欠缺一個實施相同待遇的利益」，其中「保障特別的利益」，是否包含營業利益（例如兒童節給予兒童門票優惠）？

特別利益可以是折扣。在這種情形下，「欠缺一個實施相同待遇的利益」是因為提供者寧願取消折扣，也不願為所有客戶提供折扣。

2、可主張第 4 款之宗教例外之主體為何？僅限於宗教團體或亦涵蓋個人？具有虔誠宗教信仰的個人可否依此款拒絕提供交易？

個人也可以主張此款。可以主張的主體也不限於「有」宗教信仰者，還包括對宗教有敵意的無神論者。

九、依一般平等待遇法第 21 條之除去侵害請求權規定，私法債之關係如成立歧視時，受歧視者可否主張強制締約？

法院實務對於除去侵害請求權是否包含請求強制締約，尚無一致清楚的見解。聯邦反歧視局認為，在一些情形中，賦予強制締約權可能是合理的，例如如果沒有歧視的存在，即可決定契約的條件或至少可決定契約條件，或依據德國民法第 275 條，契約的履行並非不可能等情形。不過，聯邦反歧視局的意見並不拘束法院，因此無法對訴訟的成功率或風險進行評估。

## 陸、一般平等待遇法的修正規劃

一般平等待遇法自 2006 年施行至今已經 17 年了，自施行起從未修正過。有些人覺得德國的反歧視法制已經上軌道了，但也有些人認為應對一般平等待遇法進行強烈的改革。尤其這幾年從東歐來的移民在德國社會面臨到許多種族歧視的問題，他們希望能強化一般平等待遇法在種族歧視面向的保護，讓需要的人能近用一般平等待遇法這樣的保護機制。同時，從國際層面考量，如果德國希望成為反歧視的領航者，也需要強化一般平等法的保護機制，讓人民更願意也更能夠來使用這樣的保護措施。現在有很多外來人口在德國工作，如果德國在這方面不夠進步，也就無法吸引外來的人力與人才。再者，一般平等待遇法基本上不規範公部門，這部分直接適用基本法的基本權利保障中禁止國家歧視的規定，但這部分就是由行政法院審判權處理，而且無法單純因歧視便能請求賠償或補償。這也是一般平等待遇法希望改革的面向，柏林邦反歧視法很值得參考。

目前的聯合政府協議決定將對一般平等待遇法進行改革，聯邦反歧視局為此發布了一份包含 19 項修法重點的文件，主要的修法倡議包括：增加受保護特徵（社會地位、國籍、家庭照顧責任）、納入政府行為、納入自動化行為的歧視、規定對身心障礙者拒絕提供合理調整構成歧視、延長請求權時效、引入團體訴訟。

## 柒、聯邦反歧視局近來關注的其他重大平等議題

### 一、薪資平等檢查（自 2017 年起）

eg-check.de 為一套檢查男女薪資平等的分析工具。其使公司、利益團體、團體協商當事人及立法者得評估系爭薪資管制規範及其實際適用，是否能落實同工同酬的法律原則。也可以找出可能的不平等原因並發展解決方法。

## 二、性別平等檢查（自 2017 年起）

gb-check 是一套分析工具，用於檢查職場中的男女平等。這些工具可以評估雇主在工作及就業的不同領域中是否已經落實了性別平等。此外，還可以幫助雇主制定措施，以確保未來能落實性別平等。

德國男女同工同酬透明化促進法於 2017 年 6 月 30 日生效，旨在落實同工同酬原則。依該法規定，任職於超過 200 名員工的企業與機構的員工，有權要求企業或機構提供個人薪資相關資訊；僱用超過 500 名員工的私人公司應檢視其薪資結構；超過 500 名員工的公司，有提交財務報告的義務，以報告該公司性別平等與薪資平等的情況。

## 捌、關於反歧視團體

### 一、全國有多少符合一般平等法第 23 條第 1 項資格的反歧視團體？

目前尚不清楚全國有多少符合一般平等待遇法第 23 條第 1 項標準的團體。反歧視工作組織的方式，在全國有各種不同的形式。不過可以推測只有少數團體符合第 23 條第 1 項的資格要求。

### 二、反歧視團體依第 23 條第 3 項為受歧視者處理法律事務，所指範圍為何（例如是是否包含提起公益訴訟）？與第 27 條聯邦反歧視局的任務有何關聯？

根據一般平等待遇法第 23 條規定，反歧視團體的協助方式是有一定限制的。具體而言，反歧視團體不得代表受害者提起訴訟，也不得提起公益訴訟。依同條第 2 項規定，他們在訴訟程序中只能作為當事人的輔佐人，可以在審理過程中提出主張。同條第 3 項也允許反歧視團體於其章程目的範圍內，為受歧視者處理法律事務，這包括對受歧視者提供法律諮詢，以及在其他非訟程序中代表受歧視者。

### 第三節 柏林邦高等法院法官

柏林邦高等法院為柏林邦民、刑事的最高法院。該法院依照一般平等待遇法第 12 條規定，亦有雇主防治義務之適用，Antje Klamt 法官為該法院歧視申訴處的負責人。此次拜會目的有二，一方面瞭解一般平等法第 12 條雇主義務的實施情形，另一方面則是瞭解作為法律解釋者的法官對於如何適用一般平等待遇法的見解。拜會紀錄整理如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 21 日
- 會晤對象：

Dr. Peter Sdorra 法官

Antje Klamt 法官

#### 壹、法院於一般平等待遇第 13 條下的雇主歧視防治義務

柏林邦高等法院的職員包含法官與非法官之職員，歧視申訴處亦儘可能地由多方組成，即同時有法官與非法官職員的代表。除職員外，柏林邦高等法院亦管轄培訓中之人員，包含實習司法事務官(Rechtspfleger)以及實習法律人，共約 3,000 人（約 1,500 名實習法律人，及 1,300 名其他實習人員）。依一般平等待遇法第 13 條，所有機關、雇主及機構均應建置歧視申訴管道，而在柏林邦，各機關、雇主及機構的申訴管道也形成交流網絡，以交換意見或相互學習。惟各該申訴管道的實際運作情形，仍視各公司、各機關（構）的主管而定，申訴處的職責乃審查申訴、調查事證，並建議機構主管採取何項措施。自過去於交流網絡中所獲得的交換意見觀之，各公司、各機關（構）實際上的申訴案例不多。在柏林邦高等法院的歧視申訴，主要由 2 人負責。

申訴案件數量不多的原因之一是因為申訴結果容或未盡人意。畢竟，申訴處作為行政的一部分，立場較為接近行政方。申訴處具有雙重地位：一方面，申訴處應客觀地調查事實、獨立且不代表某方利益地向公司、機關（構）主管

報告申訴案件的相關事實；另一方面，又應顧及受害人的利益。從而，申訴處的立場未臻明確，此一狀況必須改變，不然一般平等待遇法規定的申訴管道將無法達成原先設置的目標。

再者，若干受害人不願意出申訴，或者是因為對申訴處是否具備充分獨立性的質疑。申訴處仍是由公司、機關（構）內部所組成，受害人可能因此對申訴處抱持疑慮。也可能是因為受害人不願重提被歧視之經過，又可能是因為申訴管道並未廣為周知。

就申訴管道的宣導，柏林邦高等法院也致力於推廣相關資訊，例如：於招募活動中向實習生們說明申訴管道；同時，努力於院中建立反歧視的氛圍以及傳遞反歧視的知識。申訴處鼓勵員工向申訴處求助、建立對申訴處的信任。申訴處負有保密義務，不會違反申訴人的意願，而將交談內容呈報予主管。

此外，依據目前司法實務，人事代表會對（申訴）管道之建置有意見參與權，但個別人事決定仍由雇主、機關（構）為之——申言之，人事代表會固然得提出建議，然依職掌劃分，仍由雇主、機關（構）做最終決定。

## **貳、騷擾與歧視如何區分？**

申訴處曾經接到的案例是，男職員被其他女職員（若干甚至已婚）指控騷擾，於廣泛調查事證後（期間院方亦有採取暫時調職措施，騷擾情況確有緩和），雙方坦誠以對，溝通化解誤會，從而未採取進一步措施。

另外兩件關於歧視與騷擾的案件為：曾有同事在其他同事桌上放糖果、小卡片等，惟其他同事不接受，此應與性騷擾無關。此外亦曾有兩名實習法律人（一男一女）對於實習成績不滿意，主張對他們的解僱違反一般平等待遇法，但申訴處無法確認法院對他們的解僱，是否與一般平等待遇法所規範的受保護特徵確有關聯。

## 參、民事法官關於一般平等待遇法的實務經驗分享

### 一、如何向法院主張就業歧視？

就管轄權而言，如果是公務人員，就向行政法院起訴；如果是勞動僱用關係，則向勞動法院起訴。

就訴訟類型而言：如果受歧視者主張廠場內的慣行係屬歧視，首先可向法院請求確認場廠的慣行構成歧視，或提起給付之訴，請求雇主停止歧視行為（不作為）。其次，可提起確認之訴，請求確認歧視情狀存在，之後或可接續請求損害賠償。此外亦有第三種情況是：勞工主張雇主有歧視行為，因而衍生具體損害，惟雇主否認。這時候，勞工得提起金錢給付之訴。換言之，依當事人請求之內容決定訴訟類型，而公勤務關係之損害賠償請求權，有法律特別規範，因此同樣是向行政法院起訴。

曾經有一個案例如下：當事人申請成為消防培訓員，惟因 HIV 陽性而遭拒，行政法院認定 HIV 陽性為身心障礙之一種，為一般平等待遇法的受保護特徵，因此法院判應給付當事人 2,500 歐元之精神賠償，但因當事人尚有其他健康事由而不具受訓資格，因此未判予財產上的損害賠償。

### 二、雇主未履行一般平等待遇法第 13 條的歧視防治義務，是否構成第 15 條的損害賠償責任？

一般平等待遇法第 13 條課與雇主設置申訴管道之義務，如果雇主未履行此一義務，而職場上發生歧視狀況，或可認為雇主之怠於作為與歧視之發生之間存有因果關係。這時受害者也可能主張：此一歧視可歸責於雇主，因為雇主未採取適當措施、未完足地履行一般平等待遇法所課與之義務，從而請求賠償。惟單純未設置申訴管道一事，仍尚不足以成立損害賠償責任，必須有具體的歧視事件發生。

### 三、實務上如何認定是否具有一般平等待遇法中的身心障礙特徵？

身心障礙的認定是有客觀標準的。以前述 HIV 案件為例：當事人已主張 HIV 檢測為陽性，這是一個相當明顯的案子。過去曾有救護員之相關案例，儘管已有足夠的護措施以應對 HIV 陽性，原則上仍拒絕 HIV 陽性者擔任救護員。在這些較敏感的領域，如救護員、消防隊等，仍應該對 HIV 陽性者保持開放。

於前述案例中，當事人 HIV 陽性的事實已臻明確。倘若事實未臻明確，則當事人必須向法院說明 HIV 陽性之事實，以及 HIV 陽性通知雇主而雇主拒絕之情事。雇主則必須證明，其係基於其他事由而拒絕、HIV 陽性於此決定不生影響。若雇主無法證明，就很可能會敗訴。

一般平等待遇法對身心障礙並未定義，對於身心障礙的解釋是來自於行政法院的穩定見解。依據行政法院對身心障礙之解釋，係指身體功能（körperliche Funktion）、精神能力或心理健康（geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit）的長期受損，從而使其社會生活之參與受影響。此一見解並為聯邦勞動法院所接受，並用於解釋一般平等待遇法第 1 條，這也是行政法院認定 HIV 陽性為身心障礙的基礎。

不過，身心障礙的標準應隨個案而不斷發展推進，而這也是困難之處。各種受保護特徵，無論宗教、種族、性傾向等，各種定義的妥適性都應於個案審判中被重新檢討。例如：性傾向的定義，可能因行為、性慾等標準而不同，必須使雇主得以預見，而法院得加以審查。

### 四、一般平等待遇法的民事救濟制度設計，有哪些特別值得臺灣參考之處？又有哪些不足之處？

最重要的是避免歧視及不利益之措施。一般平等待遇法賦予反歧視措施更強大、積極的意義，於過去 10 年間已推動一些正面改變，例如：要求雇主設置申訴管道便促成了一些變革，包含氛圍。反歧視的措施，不僅對雇主、機關、

機構別具意義，對私法交易亦屬重要。當然採取一般平等待遇法的限制方式，必須不斷地與私法自治相互權衡。根據一般平等待遇法，出租房屋逾 50 戶的房東無法完全自由地決定將房屋租給誰，固然是對其契約自由的限制，但一般平等待遇法的限制實際上是具有正當理由的，就跟其他對契約自由的限制具有正當理由一樣（例如為保護承租人的目的）。

最新的研究結果顯示，有一些雇主與房東見到疑似外國申請人的姓名時，更傾向於拒絕申請，而更偏好有傳統德國人姓名的人。然而有外國姓名者如果遮蔽姓名，而僅表述身家背景（收入、家庭狀況等）時，反而還比具有德國姓名的人更容易被接受。這顯示，縱使一般平等待遇法已生效多年，目前仍有此類狀況亟待改善，使具有外國姓名的人或其他民族本源的人，不再被歧視。姓名並非一項實用之標準，但仍有人因姓名被歧視而退縮，德國仍必須處理此一狀況。

#### 第四節 聯邦政府身心障礙者權益專使

德國在聯邦層級，除了聯邦反歧視專使之外，尚有其他與平等事務相關之專使：聯邦身心障礙者專使即為其中之一，而這些專使與聯邦反歧視專使之間的管轄權是否有所衝突，或如何合作，即成為重要議題。其次，德國一般平等待遇法雖將身心障礙納為受保護特徵，但並未規定拒絕合理調整構成歧視，其法制上如何為相關因應，亦值得進一步探究。

訪團希望能藉由拜會聯邦身心障礙者專使，釐清其與聯邦反歧視專使間的關係，以及確認德國關於身心障礙者合理調整的相關規範，拜會紀錄整理如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 22 日
- 會晤對象：

聯邦身心障礙者專使 Jürgen Dusel

## 壹、德國禁止身心障礙歧視法令及聯邦政府身心障礙者權益專使工作簡述

首先，憲法上已禁止身心障礙歧視（基本法第 3 條），這是其他法律的基礎。除了基本法之外，還有其他許多相關的法律，特別是身心障礙者權益平等法。這部法律主要是規範公權力部門，在極少數的例外情況下，才拘束私人之商品及勞務提供者，使其有義務提供無障礙設施（但原則上仍然只規範公部門）。身心障礙者權益平等法蘊含反歧視保護，亦課與公部門義務。該法的目標在於達成無障礙、支持平等參與、消彌或避免歧視，而公部門有義務注意該法的目標。除了身心障礙者專使之外，聯邦政府也設有反歧視專使負責私經濟領域，例如：勞動法、日常生活所需的交易。

相較於其他歐洲國家，德國在反歧視法制上顯得較為保守克制，這是基於德國的政治理念。聯邦身心障礙者專使的工作在於使德國在身心障礙平等的議題上能闊步向前。身心障礙者不只在公領域生活，也不是只與公部門打交道，他們也與私部門頻繁交流：他們也搭德鐵、住旅社、上餐館，或是在文化領域，也上歌劇院、電影院；他們也使用網路上的服務等等。在德國已經逐步展開將這些對身心障礙者的保護拓展至私部門，這是聯邦身心障礙者專使現在的重要工作。

就聯邦身心障礙者專使的職責而言，首先，討論參與、包容時，不應該只是追逐流行、不只是有這樣很好，而是關乎於人權。這是很重要的，因為身心障礙者也是公民，應與他人有同等權利。若政治人士「說出來」，這很好；但如果政治人物「做什麼」，讓在紙上的權利走入現實的生活，那更好。其次，「包容」這項議題應與「民主」做結合。德國為民主體制，憲法保障所有人機會平等，因此，民主需要包容。第三，德國的身心障礙政策橫跨所有部會。因此，聯邦身心障礙者專使是由聯邦內閣指派的。第四，國家有責任平衡人們的弱勢情況，而平衡的核心之一即為無障礙，能夠在社會中不受阻礙地生活。無障礙的重要之處，無論是在大眾運輸、數位基礎建設、衛生保健，或是體育，都不專指社會影響，而更是現代國家的指標。無障礙是德國推動現代化的核

心，亦為各邦、各地方乃至於各機構之基本原則。無障礙就是品質，也是聯邦身心障礙者專使團隊的職責。

考慮身心障礙權益的議題時，除了需考慮障礙的種類外，也必須將障礙的程度納入考量。德國目前有 1,350 萬名身心障礙人士，其中大約 800 萬人是重度障礙，大約 80 萬名領取社會救助，不到一成。很多身心障礙人士都還是有工作的。在 1,350 萬人中，只有大約 3% 的身心障礙是天生的，其他都是後天的，或肇因於疾病，或肇因於意外，而且大多是在就學後才發生。對身心障礙兒童而言，教育非常重要；但對那些離開學校之後才遭遇身心障礙的人而言，重要的是實際生活的需求，例如：如何近用保健系統、如何進入勞動場域、身心障礙者如何照料自己的起居、無障礙的住宅是否足夠、如果想要旅遊，如何找旅館、聽障者如何尋求手語服務等等。聯邦身心障礙者權益專使團隊的工作就是協助大家這些問題。一般人很容易有「身心障礙者領有社會救助」的預斷，但實際情形完全不是那樣。

## **貳、聯邦政府身心障礙者權益專使藉由何種機制使其他機關落實對身心障礙者的平等要求？**

相關機制規定於身心障礙者權益平等法第 17 條及第 18 條。依該規定，聯邦身心障礙者專使的工作在於協助聯邦（不只是聯邦政府）履行身心障礙者權益保障的注意義務。這可分為不同層次，首先是法律上的層次，聯邦政府的所有部會，都有義務讓聯邦身心障礙者專使參與所有可能影響身心障礙者的法律、命令乃至於規劃的形成過程。可能對身心障礙者產生影響的法律，不只有社會法，也包保健法、經濟法等等。在德國約有 1,350 萬人有身心障礙，這意味著，所有的規劃及法律草案等等，無論是數位化發展、衛生保健改革、住宅建設等，都必須讓聯邦身心障礙者專使參與，以發揮影響力。

其次，在德國，許多法律草案是由部會草擬、經聯邦內閣決議後向國會提出。聯邦身心障礙者專使如對法律草案有所不認同或認為有改善必要時，有權

於立法程序中、在國會委員會裡表達立場，畢竟聯邦身心障礙者專使的意見不一定每次都能在內閣中獲得採納。透過這樣的方式，聯邦身心障礙者專使時常能夠在國會委員會的程序中，爭取到再次調整法案。在法律上很清楚的是，聯邦身心障礙者專使不受聯邦政府的指示所拘束，這當然是一項特權。同時，聯邦身心障礙者專使當然也沒辦法指示各部會，只能提出專業意見。依據聯邦政府處務規程，應儘早讓聯邦身心障礙者專使參與各項程序，俾其能及早提出對於修法或計畫的專業意見。

聯邦身心障礙者專使的立場與言行有時會讓聯邦內閣有點緊張，但這正是專使的工作。身處在衝突狀況中並不輕鬆，但這正是專使承擔的職責，作為政治諮詢或解開某個結。更清楚地說，就是在衝突中保持友善但持續奮鬥。以今年為例，聯邦政府提出改善學習障礙及精神障礙者處境的相關措施，包含參與教育、工作、保健、數位等領域的近用。聯邦身心障礙者專使在這些議題中的工作，不只是描述問題或者在立法程序中反應問題，而是提出問題解方的具體建議，這個方式是成功的。

第三點，聯邦身心障礙者專使的團隊中，設置了一個稍微與專使團隊獨立的調解處(Schlichtungsstelle)。因身心障礙而遭受公部門歧視的人，在向法院起訴前可以向調解處尋求協助進行調解，這是為了達成法律的和平。調解處會提出調解方案，在多數案件中，通常能消除或改善申訴人遭受的不利益，因為這項調解機制的目的就是達成法律和平。這 5 年來的經驗顯示，這項調解機制有其堅實的功能：受歧視者不再是馬上跑法院而導致強烈衝突，反而能在訴訟前先嘗試透過調解程序來溝通問題、找出解方。

除了法律的機制外，聯邦身心障礙者專使團隊也透過其他方式投入在身心障礙者的權益保障。團隊有兩組投入文化活動的人力，負責籌辦展覽、文化活動，讓有身心障礙的藝文工作者能夠被看見。在藝文領域之外，也試著投入其他身心障礙者較不被看見，且易遭聯邦政府忽視的議題，透過舉辦活動等方式，讓民眾能接觸到相關議題，以喚起政府對相關議題的重視。

### 參、德國法律如何認定符合身心障礙之要件？

社會法典第 9 編第 2 條對身心障礙的定義有正式的規定，這是依據 CRPD 所制定的。換言之，德國法對身心障礙的定義是採人權－社會法模式，不限於醫學上的概念，而是考慮到個人與社會結構的交互影響。基本的原則是：身心障礙者不是自己有障礙，而是被阻礙的。身心障礙者權益平等法中也有關於身心障礙的定義，與社會法典相同，亦與 CRPD 相連結。一般平等待遇法中並沒有對身心障礙的定義，而是參考身心障礙者權益平等法以及社會法典第 9 編的定義。在其他個別法律中也會有其他定義，但那些通常都只是針對個別類型的身心障礙或部分身心障礙的定義。

### 肆、於德國法制中，拒絕提供合理調整是否構成歧視？

身心障礙者權益平等法當中其實有一個可將拒絕合理調理解為不利益 (Benachteiligung) 的規定，而當一項不利益無法被正當化時，則會構成歧視。因此，身心障礙者權益平等法確實已規定，拒絕合理調整構成歧視。在其他法律中也有必要規定拒絕合理調整構成歧視。例如：對輪椅使用者而言，階梯是一個障礙，需要斜坡讓他進入店鋪，倘若設置斜坡是合理調整的方式，拒絕設置斜坡也是一種歧視。

身心障礙者權益平等法規定了公部門的合理調整義務，目前希望能將這個規定拓展到私經濟領，亦即，私部門如果拒絕合理調整，也會構成歧視。目前的一個作法是嘗試在身心障礙者權益平等法中訂定相關規定，也試著修改一般平等待遇法。

此外，根據國會已制定通過，將於 2025 年施行的無障礙強化法 (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz)，特殊的勞務給付（大多是指數位服務）必須無障礙化。這也是合理調整的一部分，但當然只是一小塊。現在希望不止於這一小塊，而能將合理調整義務拓展至整個私經濟領域。

在德國目前的法制下，只有在身心障礙者權益平等法中，非常有限地課予私人廠商建置無障礙的義務，例如提供動物助理，可能是導盲犬，也可能是其他動物或犬隻。這只是一小塊，只是小小的第一步。畢竟在德國，有許多對是否應以政治力量介入私人事務的政治論辯。然而，身心障礙者作為公民，自然也應該能夠近用私部門，德國基本法中也明白地規定：私人財產權的行使有義務顧及公共利益。

## 第五節 柏林邦反歧視局

柏林邦於 2020 年制定了邦層級的反歧視法（Landesantidiskriminierungsgesetz，下稱柏林邦反歧視法），是德國唯一有制定邦層級反歧視法的邦。拜會目的在於瞭解柏林邦制定層級反歧視法的目的、柏林邦反歧視局的工作內容等，俾利瞭解地方政府於執行平等法（反歧視法）的功能與角色。

柏林邦反歧視局由局長 Eren Ünsal 率監察處（Ombudsstelle）同仁接見，拜會內容整理紀錄如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 21 日
- 會晤對象：

柏林邦反歧視局局長 Eren Ünsal

柏林邦反歧視局監察處同仁 Hasemann

### 壹、制定柏林邦反歧視法的背景及其與一般平等待遇法的差異

一般平等待遇法的制定是一條漫漫長路，得來不易。一般平等待遇法的制定源自歐盟指令，相關的歐盟指令強制成員國制定反歧視法。德國當時非常抗拒、不滿，也提出非常強烈的爭論，甚至繳了一大筆違反歐盟法的罰款，後來才慢慢有所行動。第一版的草案引起高度爭論，受到教會、經濟界乃至於行政部門官僚的強烈反對。但後來都一一克服這些反對的聲音，也才有了一般平等

待遇法。對推動反歧視的人而言，一般平等待遇法是非常重要的核心工具。但依然有許多有待修正的地方。德國現在正在推動一般平等待遇法的改革。

一般平等待遇法是聯邦法律，無法由各邦進行修正，但各邦可以提案，柏林也有這方面的討論，柏林的提案將會結合數個方案(Anläufe)。在聯邦層級，聯合執政協議也有對修法的意向聲明(Absichtserklärung)

與聯邦的一般平等待遇法平行，柏林邦也有自己的邦反歧視法，這是柏林邦十分自豪的立法。一般平等待遇法的適用範圍是日常經濟生活：工作場域以及民事交易，但不及於人民與國家間的關係，亦即不介入高權行為。如果有人遭受柏林的機關或市政廳的歧視，將無法根據一般平等待遇法有任何主張，這是個非常大的漏洞，因此需要透過邦立法來填補。柏林邦反歧視法的立法也同樣是個漫長而艱難的過程，初版草案在 13 年前提出，歷經了好幾屆議會，才等到合適的政治條件讓它通過。這是一個重要的進展，因為這提供對抗公部門歧視的法律基礎。

柏林邦反歧視法禁止柏林邦政府的歧視行為，這只牽涉到柏林邦，因為這是柏林的邦法，因此只能規範柏林，而不能規範聯邦。這意味著，一些在柏林從事業務的聯邦機關（數量不多）並不受邦法的規制，但其他柏林邦的公權力機關則均為反歧視法效力所及。

另一個需要邦反歧視法的原因也與歐盟法有關。有些歐盟指令涉及的領域包括學校教育，也就當然禁止公部門的歧視，因此需要特別的法律基礎。當然柏林邦推動邦反歧視法，也是基於邦的自覺：要讓反歧視法更為完整、更廣泛、填補一般平等待遇法所不及的漏洞，也就是政府行為。因此，柏林成為反歧視法的先鋒，成為其他邦的榜樣。

目前正在進行的一般平等待遇法改革中，有許多改革建議的內容也都是參考柏林邦反歧視法的規定，例如團體訴訟權(Verbandsklagerecht)。團體訴訟權是民間長期以來的訴求，反歧視團體希望能為受害者在訴訟程序中扮演更積極的

角色，而柏林邦反歧視法對此已經有所規定。反歧視團體能為個別受害者提起訴訟，又或者提起所謂「涉及結構之團體訴訟 (strukturbezogene Verbandsklage)」。亦即，反歧視團體能針對某種特定情狀、超越個案地為多起事件向行政法院提起訴訟。

就受保護特徵而言，柏林邦反歧視法規範了比聯邦一般平等待遇法更多的受保護特徵，包括社會地位、極端貧窮者，都是柏林邦反歧視法的保護特徵。此外，柏林邦反歧視法也減輕了被害者的負擔，例如更長的請求權時效，相較於一般平等待遇法只有 2 個月的時效，柏林邦反歧視法的時效至少為 1 年；除了更長的時效之外，還有訴訟中的舉證責任減輕，這是個頗具爭議性，但相當重要的規定；還有就是提供個人更簡易也更專業的權利保護方式（團體訴訟）。柏林邦反歧視法也賦予行政部門一些目標，這是柏林邦反歧視法比較積極的部分，以賦予行政部門目標的方式，杜絕歧視、支持社會上的多元文化。

## 貳、柏林制定邦反歧視法的過程中，如何與反對意見溝通？

目前還有 8 個邦正在進行邦反歧視法的立法程序，進程或快或慢，但確實有許多相關倡議。這都顯示，柏林的例子起了鼓舞作用。反對意見總是會有，甚至也有質疑「是不是真的有歧視？」、「那樣算歧視嗎？」等等意見，但法律規範確實仍有不足，還可以繼續精進。

柏林在立法的過程中，採取了非常全面的溝通策略。從一開始，就與重要的利害關係人進行密切討論，例如主要的人事代表會、大型聯盟，乃至於工會、邦政府的各廳、邦議會（政治決策者）。在行政部門內部的會議中也討論過：誰會是反歧視法最大的反對者？首先必須說服誰？當初認為是警察及商家代表。當時花了很大的心力與警察溝通，警察工會極度反對，但最後還是完成了立法，在政治上獲得了支持。柏林制定反歧視法歷程的啟示是：事前與各方溝通是最重要的。

此外，當時對於反歧視法的顧慮之一，是對於訴訟洪流的顧慮，擔心大家

都跑去法院相告導致混亂。不過無論是在聯邦一般平等待遇法或是柏林邦反歧視法立法後，都沒有發生之前所擔憂的訴訟洪流。法律固然提供了訴訟作為救濟的管道，但法律本身的目的並不在於創造訟爭，而是在於阻止歧視。就柏林邦反歧視局所知，關於柏林邦反歧視法的訴訟只有 8 件。這是一部新的法律，未來還有發展空間，但對於訴訟洪流的擔憂應該是多慮了。

### 參、柏林邦反歧視局的組織與業務

柏林邦反歧視局是一個專業部門，隸屬於勞動、社會、平等、移民、多元及反歧視廳（*Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung*），其下的反歧視及多元科負責邦反歧視法及一般平等待遇法相關業務。柏林邦反歧視局也擔心人民規避法律，因此藉由推動倡議、籌辦活動、走入行政乃至於繼續教育等等各種大家能想像的方式，讓人民知悉法律、並具備對歧視的敏感性。

除此之外，柏林邦反歧視局也提供優質的法律諮詢，其依據柏林邦反歧視法設置了中央諮詢站(*zentrale Beratungsstelle*)，也在柏林邦反歧視局中設置了監察處。柏林長久以來已經有一個廣泛的諮詢網絡，柏林邦反歧視局補助許多了諮詢機構，幾乎每個區(*Bezir*)都有諮詢機構，受歧視者可以在諮詢機構中獲得不同語言的諮詢與支持。

柏林邦反歧視局的首要目標並不是把歧視事件帶到法院，而是找出問題的解方。因此當受歧視者尋求諮詢時，柏林邦反歧視局會試圖找出各種在走向訴訟前可行的解方。各諮詢機構或監察處會寫信給被指控為歧視者（例如租屋公司或相關機關）進行溝通、詢問問題究竟何在。在多數情況下，監察處或諮詢機構都有能力找出合適的解方。

## 肆、關於諮詢服務

### 一、前開所談及的諮詢服務是針對一般平等待遇法的諮詢，還是邦反歧視法的諮詢？

柏林很早就已經有針對一般平等待遇法的諮詢機構，幾乎是自從一般平等待遇法生效時起就有。目前大約有 20 個諮詢機構，柏林邦反歧視局有提供補助。有些機構是對特定群體提供諮詢，例如 LGBT、移民背景者，但多數機構都是提供廣泛的諮詢。

就邦反歧視法而言，有監察處提供諮詢，監察處能做的事情比單純的機構諮詢更多一些，因為監察處有特定的法源基礎與可能性，而其他諮詢機構沒有。監察處在組織上屬於柏林邦反歧視局，不過從圖一中可以看到，雖然監察處設於柏林邦反歧視局下，但它與其他科之間的線是虛線，不是實線，這代表它在專業上獨立處理業務。監察處只受職務監督(Dienstaufsicht)，但不受專業監督(Fachaufsicht)。依據法律規定，監察處必須在專業上獨立。

圖一：柏林邦反歧視局組織圖



### 二、目前就邦反歧視法，只有監察處可以提供諮詢嗎？

法律是規定設置一個監察處，但應該不禁止設立更多個，理論上應該是可以設置更多個。對柏林而言，僅設置一個監察處尚屬可行。在施行之初，還不知道民眾對這部法律的接受度如何、民眾是否知悉諮詢的相關資訊，不過實際

運作顯示，來諮詢的民眾比預期的還多。監察處目前已經過載了，目前監察處只有處長、副處長、2 位法律人、2 至 3 位辦事員負責接聽電話（熱線），以及幾位法律實習生，正在爭取增加人力中。

### **三、聯邦反歧視局的諮詢、柏林邦反歧視局的諮詢以及民間的諮詢有何不同？**

民眾通常不會區分聯邦法或邦法，但理論上，20 個諮詢機構是針對聯邦法的諮詢，倘若民眾至諮詢機構諮詢涉及邦反歧視法的案件，諮詢機構會把案件轉介給監察處；反之亦然。聯邦反歧視局的諮詢業務是其法定職掌，柏林邦反歧視局與聯邦反歧視局間，有非常密切的聯繫。倘若民眾前來諮詢，但該事件可能根本不是發生於柏林的事件，就會轉介給聯邦反歧視局。至於其餘部分，可能並沒有太大差異，只是聯邦與邦層級不同而已。

有一個不同之處或許在於，如同監察處，聯邦反歧視局是獨立的機關。聯邦反歧視局以獨立的方式行使職權、有獨立的新聞處；但柏林邦反歧視局只是一個專業部門，如同其他專業部門一樣。柏林邦反歧視局與其他專業部門位居同列，都是行政的一部分。這樣組織方式也很好，柏林邦反歧視局並沒有成為一個獨立單元。是否成為獨立的單元當然各有利弊，但對柏林而言，讓柏林邦反歧視局成為行政體系中的一部分是比較有利的。

此外，也可以比較一般平等待遇法第 27 條及柏林邦反歧視法第 14 條，前者規定了聯邦反歧視局的權限，後者則是關於監察處的規定。

## **伍、有關民間團體**

### **一、柏林邦反歧視局如何與各民間團體合作？是否給予補助？**

一般而言，柏林邦反歧視局不是直接補助個別團體，而是補助計畫。如果民間團體有諮詢計畫，例如建置諮詢站，可提出申請，由柏林邦反歧視局審查是否核發補助。也可能是既有的機構，雖曾受其他機關補助，但因為將業務領域拓展至反歧視諮詢，故而向柏林邦反歧視局提出申請。柏林邦反歧視局並未

補助所有的諮詢機構，有些諮詢機構是由其他行政單位補助。柏林邦反歧視局有相關預算，明年約投入 2,400 萬歐元，今年應該是 2,300 萬歐元，但這不只是補助諮詢計畫，還包括其他類型的計畫，諮詢計畫只是其中的一部分。

就柏林邦反歧視局與民間團合作的部分，柏林邦反歧視局有一個諮詢架構作為合作的基礎。邦反歧視法也規定了何謂具備團體訴權的團體，不是每個諮詢機構皆是具備團體訴權的團體，必須加以區分。這些有訴權的團體長年投入反歧視工作，他們有專業知識與經驗，也獲得人民的信賴，法律上才承認他們有權起訴。

## 二、哪個單位有權認證哪些團體為具備團體訴權的團體？

關於哪些團體具備團體訴權的認證，規定在邦反歧視法第 10 條的承認程序，目前有 7 個團體已被認證具有團體訴訟權，這項認證程序由柏林邦反歧視局負責。柏林邦反歧視局與諮詢機構及具備團體訴權的團體之間，都有非常良好的合作關係，畢竟這部法律的宗旨並不是對抗人民或行政部門，而是為了人民努力促成更好的反歧視保護。透過與這些諮詢機構及團體合作，柏林邦反歧視局與民間團體可以互相學習。

## 陸、關於邦反歧視法的執行

### 一、受到自公部門（特別是給付行政）的歧視時，能否向民事法院起訴請求損害賠償？

必須再次強調，柏林邦反歧視局不鼓勵訟爭。不過如果民眾決定透過法院尋求救濟，確實也有採取不同訴訟途徑的可能性。在柏林邦反歧視法之前，有德國基本法，當中也有歧視禁止的規定；倘若民眾被公部門歧視，也能夠在非常嚴格的條件下起訴。民眾可以向法院提起確認違法之訴，但民眾難以請求損害賠償或補償。因為要符合公務員侵權行為責任的要件，不只要證明歧視存在，還必須要證明公務員有故意或過失，因此很難勝訴。實務上幾乎沒有這類

案件。柏林邦反歧視法則允許民眾向民事法院提起請求損害賠償或補償之訴

## 二、土耳其裔小孩申請就讀特定學校被拒，家長認為學校歧視，救濟管道為何？

在這種案件中，或許家長其實是比較想要拿到金錢補償，但柏林邦反歧視法依然要求先進行第一次權利保護。因此在這種案件中，當事人還是必須先走第一次權利保護機制，還是必須先提起課予義務訴訟。如果本案確實是肇因於歧視，則依柏林邦反歧視法，可平行地向民事法院提起損害賠償（或補償）之訴。依柏林邦反歧視法，法律效果有不作為、損害賠償以及補償。監察處的工作，正是嘗試找出兩個管道的解方：以申請就讀學校為例，倘若民眾投訴申請就讀某校因種族原因遭拒，同樣要先釐清案件，詢問為什麼學校拒絕。

## 第六節 德國反歧視聯盟

反歧視聯盟為一民間團體，也是德國最大的反歧視團體，該聯盟為一傘狀組織，聯盟成員為各個不同的反歧視團體。拜會該聯盟的目的在於瞭解民間團體於平等法執行過程中，如何提供人民相關協助，並從民間的角度瞭解一般平等待遇法在執行及修法方面的問題與現狀。

本次拜會由該聯盟執行長及相關工作人員與我方進行交流，拜會紀錄整理如下。

- 拜會日期：2023 年 9 月 20 日
- 會晤對象：

執行長 Dr. Jennifer Petzen

反歧視聯盟相關工作人員

## 壹、成立宗旨及主要工作

反歧視聯盟創立於 2007 年，為一獨立的專業聯盟，獨立性對反歧視聯盟非常重要。反歧視聯盟致力於以獨立的方式，為聯盟及聯盟成員提供專業知識。去年聯盟只有 6 位工作人員，今年擴編至 18 位。反歧視聯盟在地方有地方編組：北萊茵－西伐利亞邦較大，因此獨立一組；南德組為拜仁邦、巴登－符騰堡邦及薩爾蘭邦；中東德組為布蘭登堡邦、薩克森邦、薩克森－安哈特邦、黑森邦及柏林。

反歧聯盟於不同合作網絡中從事業務。自 2020 年起，反歧視聯盟加入由國家資助（但亦有其他資助方）之反歧視及多元化導向效能網絡 (Kompetenznetzwerk Antidiskriminierung und Diversitätsorientierung)。反歧視聯盟有 33 個成員組織，分布於 15 個邦。聯盟的成立是從反種族主義開始，直至今日對抗種族主義仍為聯盟的工作重點，但聯盟關心的議題也拓展至其他歧視分類，例如身心障礙與年齡等各種一般平等待遇法規範的保護特徵。

關於宗旨：作為一「聯盟」，反歧視聯盟致力於在全德國建立反歧視文化，使反歧視成為德國日常。聯盟的工作包括：籌辦工作坊（聯繫各成員）、遊說、記錄案件、提供諮詢協助、培訓諮詢人員，甚至建置以聊天機器人提供之諮詢管道等、推動修法。在前開的工作中，有兩個主要的重點：反歧視諮詢及推動修法。就反歧視諮詢部分，聯盟致力將反歧視諮詢打造為一項獨立的工作領域，希望能讓諮詢更為專業化。就修法而言，則包括推動一般平等待遇法的改革及推動各邦制定邦層級的反歧視法。雖然已有 13 個邦有相關的立法提案，但目前僅有柏林邦有制定邦層級的反歧視法。

反歧視聯盟原則上不會直接協助個案上法院，這項任務通常由聯盟的成員團體承擔。至於各成員團體們是否將此一業務規定於章程中，則有待確認。反歧視聯盟除了協助各成員團體的諮詢工作外，亦統籌資源、傳遞新知、促進成員彼此之間的溝通、建置案例資料庫。例如：於布蘭登堡邦現有某一案件，則

聯盟可廣泛詢問各成員團體是否曾接洽過或正在處理類似案件；倘若其他邦有類似案件，則可透過電話，或甚至親訪，交換意見、擬定策略等。

## 貳、反歧視聯盟如何推展反歧視的諮詢工作

### 一、提供諮詢培訓

反歧視聯盟本身不直接對歧視受害者提供諮詢服務，而是提供諮詢人員的培訓，或向第一線諮詢人員提供進一步的諮詢與協助。反歧視聯盟致力於拓展反歧視諮詢機構的服務範圍。在德國許多地方，尋求反歧視諮詢機構的協助並不容易，有些邦甚至沒有諮詢機構，如：拜仁邦、梅克倫堡－前波美拉尼亞邦及萊茵－普伐爾茲邦。聯邦政府目前提出 35 項計畫，期望於前開三邦建置諮詢機構。除了反歧視諮詢機構的分布不均外，整體而言，投入諮詢的人力依舊不足，德國平均每 100 萬人僅有 1 名全職諮詢人員。

反歧視聯盟在諮詢服務的培訓上，強調提供諮詢時，應具備同理心，因為諮詢業務的核心就是提供受害方的觀點。於聯盟協助的諮詢機構中，主要諮詢的法律為一般平等待遇法，但並不以此為限。畢竟一般平等待遇法的規範範圍相當狹隘。聯盟的工作重點在於處理達到一定程度以上的歧視，包含個別性以及結構性的歧視。反歧視聯盟亦提供有志者 6 個月的培訓，經過培訓後可以成為諮詢人員。

### 二、諮詢員的 6 個月培訓內容為何？如何進行？

有 7 種培訓模組，可以用線上的方式進行，對德國各地提供。內容諸如：何謂歧視、一般平等法規的內容、諮詢應遵循之原則，如：獨立性、同理心、強化受害人、信賴。也有以社群為基礎的諮詢，讓有相同被歧視經驗的人提供相關諮詢，例如不安排德國人提供受到種族歧視者諮詢，而由相類似背景者提供。

### 三、諮詢機構的獨立性

諮詢機構大多是由各邦與地方資助（除了拜仁邦不願意之外）。各邦或設有反歧視機構，或者設有人權機構。柏林邦的專使同時從事學術合作與公共議題的推動，也提供諮詢機構補助，反之，拜仁邦至今依然拒絕設置相關機構，地方的狀況可能也比較差一些；當然還是有些倡議運動，但相關機構至今依然付之闕如。最新接收到的資訊是，全德國今年已經有 1 萬起申訴案件，實際歧視的事件應該更多。

作為專業聯盟，反歧視聯盟非常強調諮詢的獨立性。遺憾的是，聯邦反歧視專使實際上並不完全獨立，因為立法者不想要讓專使完全獨立。也正因为專使的獨立性不足，所以德國更需要市民社會的獨立諮詢機構。當然聯邦反歧視獨立專使及聯邦反歧視局在諮詢上都還是相當專業的。聯邦反歧視專使獨立性的不足是顯現在如何呈現案件事實、是否給予合適的建議，同時在現制之下，專使也無法代表或代替受害者向法院起訴。聯合國對德國國家報告審查的結論性意見中，建議德國修改一般平等待遇法，其中也提到聯邦反歧視局的獨立問題。再者，倘若受害人是被公部門歧視時，如何能信賴公部門提供的諮詢？

市民社會中的諮詢機構，有些與教會有關係，而依據一般平等待遇法，教會某種程度的歧視是被容許的（儘管反歧視聯盟並不認同這樣的例外），這些與教會有關係的諮詢機構可能會避免起訴教會。

基於以上原因，反歧視聯盟非常強調獨立性。就反歧視聯盟本身而言，聯盟除了從聯邦反歧視專使獲得補助外，也透過其他專案計畫取得補助。經費補助是個複雜的問題。聯盟確實領有國家補助，但也依然維持聯盟的獨立性，持續大聲提出批評。當然，聯邦反歧視局的員工都非常和善，他們知道聯盟的立場，也希望有更好的一般平等待遇法。經費補助的問題在於：經費補助應該要有法律基礎，但實際上，政府時常以其他支出為由而刪減預算，例如為因應俄烏戰爭及能源危機。這也呈現在新的預算案中，反歧視聯盟也深受影響。

## 參、對一般平等待遇法的修法倡議及社會溝通

### 一、修法倡議

反歧視聯盟對一般平等待遇法改革的核心訴求包括：將一般平等待遇法的適用領域擴大至政府部門、透過引入團體訴訟的方式加強法律的執行、增加受保護特徵、增加歧視的方式（拒絕合理調整）、延長請求權時效、給予原告更多的舉證責任減輕等、強化聯邦反歧視局等。

德國的反歧視法實際上並非單純的德國法，而是受到歐盟法的強烈影響。在一般平等待遇法立法的過程中，或有主張德國已有強而有力的基本法，而基本法中已包含反歧視的規定。此一論調固然有力，但反歧視的面向不應只考慮到市民與國家（包括聯邦及各邦）間的關係，也應該及於私經濟部門。基本法與一般平等待遇法的領域也有一些重疊之處，例如：一般平等待遇法中規範了勞動市場中的歧視，公務員如於職場中被歧視，也同樣受到一般平等待遇法的保護。不過整體而言，一般平等待遇法主要規範私部門，因為就公部門的歧視，已有基本法加以規範。

在近 20 年所收到的諮詢案件中，有近三分之一與種族歧視有關，且時常與國家機關的歧視有關（如：警察、學校、教育等）。此外尚有少數族裔、婦女歧視的案件，而這當中有許多歧視並非來自國家。透過這些諮詢案件的累積，反歧視聯盟提出 11 點改革一般平等待遇法的核心訴求。

一般平等待遇法的首要問題在於，該法不規範公部門的歧視行為。雖然公部門的歧視受到基本法保障，但基本法的保障在實務上相當薄弱。畢竟對人民而言，很難透過法院主張基本法的權利。再者，基本法中關於「歧視」的概念（亦即什麼樣的狀況會構成歧視）仍未臻明確。因此，對受歧視而言，要主張基本法的權利並不容易，需要一部門檻更低的法律。

再者，從過去的一般平等待遇法實務而言，許多受歧視者既不知道有一般

平等待遇法，也不知道有相關的諮詢機構，這導致他們即便有意提起訴訟，也極易罹於時效，因為一般平等待遇法規定的時效極短，只有 2 個月。對此，我們冀望能加以改善。

此外，我們希望提供受歧視者更多支持，包含訴訟程序中的費用及心理支持。法官有時不易識別出有歧視狀況的存在，這對受歧視者往往構成負擔，而必須負擔許多成本。況且，縱使最後獲得勝訴，所能獲得的損害賠償額也是極低。因此聯盟的工作協助受歧視者，讓他們不再孤獨、能獲得良好的諮詢。

合理調整則是另外一個大問題，身心障礙者權益平等法主要涉及國家，一般平等待遇法主要涉及私部門，身心障礙人士也希望能自由地上咖啡廳、上理髮廳、上超市、搭火車等，因此有必要將拒絕合理調整亦構成歧視納入一般平等待遇法之中。

現在已有 8 個聯盟對一般平等待遇法提出批評，實際上也有相當強烈的改革遊說，甚至反對反歧視法制。眾人印象中的德國，是世界上最富裕的國家之一、有強勁的經濟、人權受到充分保障，但必須承認的是，有些人權卻被忽略了。查看德國第 19 至 20 期的 ICERD 年度報告，會發現政府部門其實不願意提出某些資料。他們當然有提出一些資料，但政府的反應不足。一般平等待遇法的改革議題已列入聯合政府的協議中，但現在已經將近 2023 年底，而 2025 年就要再度進行國會大選，所剩時間已經不多。聯邦反歧視專使確實正致力於推進這些議程，但國會則顯得優柔寡斷；同時在聯邦政府內也有些激烈的衝突。

## 二、社會溝通

立法過程中，國會會舉辦聽證會，邀請市民社會中的不同組織列席口頭報告，或提出書面意見，這些資料都可以在聯邦議院的網頁上找到。但聯盟並沒有被邀請表達意見，這或許是因為一般平等待遇法目前的修法進度尚未進展至足以召開聽證會的階段，個別政治人物有在推動，但整體的共識還沒有達到這

個階段。

目前缺乏足夠的政治能量來完成一般平等待遇法的改革，有些議題很難推動，未來關於教會條款的改革恐怕也會更難。

#### **肆、關於一般平等待遇法第 23 條所定之反歧視團體**

一、一般平等待遇法第 23 條第 1 項規定反歧視團體的資格，並於同條第 2 項至第 3 項規定反歧視團體得提供的協助，包括於訴訟言詞程序中擔任受歧視者的輔佐人、為受歧視者處理法律事務。是否有任何單位負責審核哪些團體為該條之反歧視團體？

反歧視聯盟目前應為最大的反歧視團體，當然也有其他相關的聯盟，但規模較小，例如與移民有關之聯盟，他們處理的問題與反歧視聯盟的工作息息相關。關於反歧視團體的資格，納粹時代後，一般認為市民社會應有能力依其意願自行結社，因此國家不負責審查團體的資格。基本上，只要有訂定章程、向法院登記即可，國家只做合法性的形式審查。團體向民間募款時，捐款人也會確認該團體所從事的業務內容。

二、反歧視團體提供協助的範圍是否應予擴增？

反歧視團體的期望是直接代為起訴或提起團體訴訟，而不只是如現行法規規定只能擔任輔佐人，輔佐人的角色終究太薄弱。受歧視者畢竟多處於弱勢，不具備相關專業知識，也沒有資源與資金，能由反歧視團體代為起訴或提起團體訴訟，應更能強化一般平等待遇法的功能。

#### **伍、關於一般平等待遇法的解釋與執行**

一、一般平等待遇法的效用與執行上的困難

整體法制的薄弱是諸多因素造成的。首先，受歧視者未必想上法院；就算受歧視者意識到問題，希望透過法院救濟，但也往往已罹於 2 個月的時效。其

次，金錢也是因素之一。不同於刑事案件有辯護人協助，民事案件未必有律師協助；況且，不同於美國可能獲得鉅額賠償，透過司法程序所獲得的金錢賠償往往與訴訟勞費不成比例，也降低了受歧視者透過司法解決案件的意願。透過培訓，諮詢人員可告訴受歧視者法院程序將如何進行、評估獲賠額度及訴訟費用），但實際上走法院途徑的人並不多。

## 二、諮詢管道應該以公部門或私部門為主？

公部門能進行諸多較敏感的工作、可提出各種需求，如：反歧視諮詢需求、法制上之需求，乃至於權利救濟機制。以柏林為例，其反歧視局從事許多公眾業務，如：倡議、宣導。但如果涉及諮詢，私部門的獨立性就很重要。

## 第四章 心得、觀察與建議

本次考察在駐英國代表處及駐德國代表處協助下，順利洽訪制定與執行該國平等或反歧視相關法規之機關，包括英國 EHRC 主席、GEO 國際性別政策組組長、德國聯邦反歧視專使、聯邦身心障礙者專使、德國目前唯一有制定邦層級反歧視法的柏林邦反歧視局局長接見本訪團。此外，也訪問到英國專精身心障礙訴訟之律師、德國柏林邦高等法院法官及德國反歧視聯盟執行長，提供實務執行經驗與看法。

本訪團與前揭受訪單位代表交流時表示，2022 年 5 月行政院公布之「國家人權行動計畫」業已將制定綜合性平等法（反歧視法）列為政府優先辦理之人權事項，由行政院人權及轉型正義處研擬。各該受訪代表對於臺灣政府刻正研議制定綜合性平等法（反歧視法）均給予高度肯定，也樂於提供相關協助，包括：英國 EHRC 主席特別提及臺灣在民主、人權上的努力與成果，與英國有共同的價值，也表示歡迎未來在平等議題上持續交流、合作；德國聯邦反歧視專使表示我國係來自亞洲之首個訪團，對臺灣在人權法制化之成就與未來規劃感到敬佩，願意就本訪團在立法過程中的相關問題持續交換意見；聯邦身心障礙者專使則表示，德國因聯邦內閣體制影響，致該國平等法相關法制充滿妥協性，認為臺灣相較於德國，應該具有更好的立法條件，期待臺灣平等法（反歧視法）規範能比德國更完整；柏林邦反歧視局局長則以該邦立法經驗，分享立法過程可能遇到之問題及該邦反歧視法如何補足聯邦法律之不足。此外，英國身心障礙訴訟之律師、德國柏林邦高等法院法官及德國反歧視聯盟執行長，藉由分享實務案例、經驗，協助本訪團釐清對該國法規之相關疑義，獲得許多建設性之回饋。

本章則就本次考察或所獲得之資訊與意見，從組織面說明本次考察各受訪單位最重視之執行機關之獨立性，並就我國制定平等法（反歧視法）相關立法及政策建議予以說明。

## 第一節 平等法（反歧視法）執行機關應具獨立性

本次考察拜訪單位無一不強調各該機關獨立性之重要。英國前為歐盟國家，德國目前仍為歐盟國家。依照歐盟相關平等（反歧視）指令的相關規定，包括 Racial Equality Directive(2000/43/EC)第 13 條、Gender Equality Directive in the Field of Goods and Services (2004/113/EC)第 12 條、Gender Equality Directive in the Field of Employment (2006/54/EC)第 20 條、Gender Equality Directive in the Field of Self-Employment (2010/41/EU)第 11 條，歐盟成員國均應指定一個或多個機關來促進所有人的平等待遇，以執行相關法令及促進平等。依照前開指令規定，該等機關須以獨立的方式協助受歧視者、獨立進行歧視調查，以及就歧視議題發布獨立報告及建議。歐盟執委會更於 2022 年 12 月提出 2 份指令的草案，特別強調平等機關(equality body)獨立性之重要，希望能明定歐盟各國負責執行平等（反歧視）規範的平等機關應具備之功能及標準，包括必須不受外部影響能夠獨立執行所有任務、擁有執行其所有任務所需的資源。<sup>31</sup>

英國平等法是由 GEO 草擬，由 EHRC 擔任執法機關。EHRC 除負責執行 2010 年平等法外，因其亦為符合巴黎原則之國家人權機構，同時亦擔負國家人權機構之角色與工作。<sup>32</sup>在執行平等法的角色，EHRC 得進行詢問，並得對特定人進行調查，及向特定人作成違法行為之通知或與特定人達成協議、提供法律協助（例如提供法律建議、協助調解紛爭、其他與 2010 年平等法規定相關之任

---

<sup>31</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Standards for Equality Bodies in the Field of Equal Treatment and Equal Opportunities Between Women and Men in Matters of Employment and Occupation, and Deleting Article 20 of Directive 2006/54/EC and Article 11 of Directive 2010/41/EU，以及 Proposal for a Council Directive on Standards for Equality Bodies in the Field of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Their Racial or Ethnic Origin, Equal Treatment in the Field of Employment and Occupation Between Persons Irrespective of Their Religion or Belief, Disability, Age or Sexual Orientation, Equal Treatment Between Women and Men in Matters of Social Security and in the Access to and Supply of Goods and Services, and Deleting Article 13 of Directive 2000/43/EC and Article 12 of Directive 2004/113/EC，相關草案請參見 <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/standards-for-equality-bodies/>（最後瀏覽日：2023 年 12 月 19 日）。

<sup>32</sup> 英國平等及人權委員會職責尚包括監督政府平等與人權法令之成效，以及對政府提出立法、修法之建議；對平等與人權議題進行研究；促進對人權之意識、理解及保護等工作。

何訴訟層面提供協助)等。

德國設有聯邦反歧視專使、聯邦身心障礙者專使分別執行有關一般平等待遇法、身心障礙者權益平等法相關工作。一般平等待遇法規範私經濟領域，例如：就業歧視保障、私法行為中歧視之保障；身心障礙者權益平等法規範公部門義務，包括無障礙環境等。不論是聯邦反歧視專使或是身心障礙者專使均強調其具獨立性，透過其獨立性的角色，可以在國會中對聯邦提出之法案提供其專業意見。

特別是，聯邦反歧視專使是一般平等待遇法在 2022 年修法新設，規定其遴選須經聯邦國會選舉同意，並明定其任期為 5 年，得連選連任一次，以明確任期之保障，確保其獨立性。

至於德國國家人權機構為德國人權中心( The German Institute for Human Rights, GIHR)，是全球少數以「學術型研究中心」作為國家人權機構的國家，依其組織章程，其主要任務是研究、提供政策諮詢、人權教育、國際合作等事項，<sup>33</sup>以及監測和監督 CRPD 和 CRC 的執行情形，並未包括巴黎原則中關於具有準司法權的委員會之地位的附加原則所定受理和處理有關個別情況之申訴案件之權責，因此與聯邦反歧視專使、身心障礙者專使職掌上未有重疊。

英國平等法與德國一般平等待遇法均採民事救濟制度，並對違反禁止歧視規定者，並未有行政罰之處罰，縱有權力對特定人進行詢問、調查亦為柔性性質，其所作的決定不具拘束力，而為何英國、德國受訪機關、團體均強調獨立性之重要？除了英國 EHRC 主席及德國聯邦反歧視專使提到的其職權之行使可以避免受到執政政府意識形態之影響、可以選擇想關注之議題、可以監督政府之外，甚至作為民間組織的德國反歧視聯盟亦強調諮詢機構之獨立性，主要原因在於該聯盟認為德國聯邦反歧視專使設置在聯邦家庭部下，實際上並不完全

---

<sup>33</sup> 德國人權中心介紹，請參見人權公約施行監督聯盟網站 <https://covenantwatch.org.tw/2018/03/16/nhris-weekly-03/> (最後瀏覽日：2023 年 12 月 19 日)。

獨立，特別是受害人是被公部門歧視，如何信賴公部門提供之服務？且聯合國在審查德國國家報告建議德國修正一般平等待遇法時，也指出與聯邦反歧視局之獨立性相關之問題。因此當政府機關違反禁止歧視之規定時，由具獨立性之機關來提供諮詢、調查、調解，並由司法機關來判定，較為公正客觀。

此外，參考歐洲平等機構網路 EQUINET 網站的提供的資料，歐洲國家中，以具有獨立性的國家人權機構作為平等機構者，不在少數。<sup>34</sup>此種具有獨立性之機關執行反歧視法之任務亦非歐洲獨有，其他國家也有類似實踐，例如加拿大的加拿大人權法（該國的反歧視法）規定，加拿大人權委員會為平等法的執行機關。澳洲於聯邦層級雖然並無單一之反歧視法，而是有 4 部分別針對性別、種族、年齡及身心障礙之反歧視法，但依其 1986 年澳洲人權委員會法規定，係由澳洲人權委員會負責執行此 4 部反歧視法。另韓國雖未有綜合性之反歧視法，但依韓國「國家人權委員會法」、「身心障礙者禁止及權利救濟法」，韓國國家人權委員會亦受理歧視受害者的申訴案件並由該委員會進行調查、調解及提供受害者所需的協助。

綜上，執法機關具獨立性不僅為定有綜合性平等法（反歧視法）國家所強調、重視之要素，未來前述歐盟與平等機關有關之指令草案若通過後，國家平等機關具備獨立性將可能成為必要條件，也可能是我國未來相關人權公約國家報告之國際審查委員關切之重點。我國制定綜合性平等法，可參考前揭國家經驗，考量我國相關機關之角色、功能及職掌，研議如何使該法執行機關符合歐盟指令有關平等機關所須具備之職權及獨立性之標準。

---

<sup>34</sup> 歐洲國家平等機構的名單及介紹等，請參見 <https://equineteurope.org/european-directory-of-equality-bodies/>（最後瀏覽日：2023 年 12 月 19 日）。

## 第二節 我國制定平等法（反歧視法）立法及政策建議

### 壹、現行法規欠缺全面提供受歧視者民事救濟途徑，平等法（反歧視法）應賦予受歧視者提起民事救濟權利

現行我國違反禁止歧視之規定，多採行政罰處罰，只有少數如性別平等教育法、性別平等工作法等部分法規，定有受歧視者得提起損害賠償請求權之規定。英國平等法、德國一般平等待遇法對於違反禁止歧視規定者，則未採取處行政罰之處罰方式，而係明確給予受歧視者損害賠償請求權，以填補其實際損害，並讓雙方有達成調解、促成和解之可能，以減少當事人訟累。

依歐盟 5227/113/EG 指令（落實男女在取得和供應商品和服務方面的平等待遇原則）第 8 條，歐盟會員國應在其國家法律制度中引入必要的措施，以確保根據本指令的涵義，對於受歧視者所遭受的損害能夠獲得真實、有效的賠償。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」報告（第 131 頁）援引德國文獻，提出在立法政策上，學者也認為民事損害賠償較行政法的罰鍰處罰方式更為適當。因為由被害人受領賠償，要比由國家取得罰鍰更有實質意義，且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。

我國平等法（反歧視法）應參考國外立法例，明確賦予受歧視者民事救濟權，且得依平等法（反歧視法）提起民事救濟者，除違反平等法禁止歧視規定外，亦包括違反其他法律禁止歧視規定之情形，以全面提供受歧視者提起民事救濟之權利。

### 貳、受保護特徵應列舉，並考量禁止歧視領域

聯合國人權事務高級專員辦事處 2023 年出版的綜合性反歧視法立法指南 (OHCHR & Equal Rights Trust, Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation)指出，為符合國際人權

規範，綜合性反歧視法中應對受保護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)之類似概括條款，我國有部分民間團體亦有類此倡議。

臺灣現行禁止歧視法規在不同行政管制領域，有依其領域規範所欲保護之特徵者，例如就業部分有就業服務法第 5 條為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、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為由，予以歧視；教育領域，性別平等教育法受保護特徵為性別、性傾向、性別認同、性別特質；長照服務領域，長期照顧服務法保護特徵包括性別、性傾向、性別認同、婚姻、年齡、身心障礙、疾病、階級、種族、宗教信仰、國籍與居住地域。亦有以受保護特徵規範禁止歧視之領域者，例如身心障礙者權益保障法第 16 條第 1 項，身心障礙者之人格及合法權益，應受尊重及保障，對其接受教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療等權益，不得有歧視之對待；精神衛生法第 37 條關於就醫、就學、應考、僱用及社區生活權益，不得以罹患精神疾病為由，有不公平之對待；人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第 4 條第 1 項，感染者之人格與合法權益應受尊重及保障，不得予以歧視，拒絕其就學、就醫、就業、安養、居住或予其他不公平之待遇人類免疫缺乏。亦有人出國及移民法第 62 條，規範任何人不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素，對居住於臺灣地區之人民為歧視之行為，保護數個受保護特徵，管制領域未限定。

對照英國、德國綜合性反歧視法管制領域，及參考兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、CRPD 國家報告國際審查委員之建議，我國禁止歧視規範領域較缺乏全面性規範私人間商品、服務、設施之提供。英國、德國不採開放式立法，主要係因受保護特徵若採開放式模式，容易造成政治遊說上的混亂，司法調查上也有太多的不確定性，私人間交易若一律禁止任何特徵的差別待遇，人民無法預見何種特徵之差別待遇為法律所允許、何種特徵之差別待遇為法律

所禁止，可能徒增社會交易紛爭及困擾，且現行歐盟指令及反歧視法律對保護特徵也是採列舉方式。

我國平等法（反歧視法）規範受保護特徵須考量所欲規範禁止歧視之領域，哪些受保護特徵確有長期處於歷史性、系統性、結構性不利處境之情形，而有就該等特徵進行歧視管制之必要，不宜採開放式規定，以減少對私法關係之干預及社會交易之困擾。

### 參、關於身心障礙者之定義

CRPD 第二次國家報告國際審查委員結論性意見與建議第 37 點，建議我國修正 2021 年身心障礙者權益保障法草案，確保其更準確地反映該公約第 1 條中對身心障礙者的定義。

德國一般平等待遇法中並沒有對身心障礙的定義，而是參考身心障礙者權益平等法以及社會法典第 9 編第 2 條的定義，前開法令的定義均與 CRPD 相連結。換言之，德國法對身心障礙的定義是採人權－社會法模式，不限於醫學上的概念，而是考慮到個人與社會結構的交互影響。德國行政法院對身心障礙之解釋，係指身體功能、精神能力或心理健康的長期受損，從而使其社會生活之參與受影響，而此見解，也為其他法院在認定身心障礙時（包括一般平等待遇法之身心障礙）所接受。

我國現行禁止歧視規範中對身心障礙之認定，部分法規亦有不一致之情況，例如身心障礙者權益保障法第 5 條規定：「本法所稱身心障礙，指下列各款身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活，經醫事、社會工作、特殊教育與職業輔導評量等相關專業人員組成之專業團隊鑑定及評估，領有身心障礙證明者。」該法第 16 條規定：「身心障礙者之人格及合法權益，應受尊重及保障，對其接受教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療等權益，不得有歧視之對待。」因此，在身心障礙者權益保障法對身心障礙者之定義下，若未領有身心障礙證明之身心障礙者，在接

受教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療等權益，受到歧視之對待，仍無法依該條予以處罰。

惟就業服務法第 5 條第 1 項：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、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、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」勞動部已於 106 年函釋認為，<sup>35</sup>參諸 CRPD 精神，有關就業服務法第 5 條第 1 項「身心障礙歧視」之認定，除依身心障礙者權益保障法規定取得「身心障礙證明」者以外，申訴人情狀如屬 CRPD 所揭示之身心障礙內涵，而受有就業差別待遇者，仍得依就業服務法第 5 條第 1 項規定提出申訴，至其就業歧視是否成立，仍應就其身心功能損傷或障礙情事與所受差別待遇之關聯性等具體個案事實認定之。此規定已參酌 CRPD 精神，以實際申訴人之身心障礙情況認定是否係以身心障礙為由之歧視，而不以申訴人是否領有身心障礙證明作為認定之要件。

經考察英國之實務經驗，英國法庭是就當事人提出之醫療紀錄及其陳述身心障礙對其日常生活所造成的不便，來判斷是否有身心障礙。英國實務律師並提及依其實務經驗，通常當事人提出這兩項證據後，法庭會詢問雇主是否同意當事人有身心障礙的事實，大多數雇主都會同意，未有太大爭議。然在我國因身心障礙者權益保障法係為全面維護、保障身心障礙者之權益，所制定之專法，其對身心障礙者之認定係以是領有身心障礙者證明為準。在此實務運作之下，長期以來，社會各界對身心障礙者的認知，可能都會以是否領有身心障礙者證明來做判斷。

對於 CRPD 第二次國家報告國際審查委員結論性意見與建議第 37 點之建議修正身心障礙者權益保障法中對身心障礙者的定義一節，衛生福利部刻正研議

---

<sup>35</sup> 勞動部 2017 年 4 月 10 日勞動條 4 字第 1060130457 號函參照。

將活動參與及環境因素（DE 碼）評估分數，納入身心障礙等級及身心障礙者鑑定作業辦法，並盤點相關部會涉及身心障礙對象保障之法規是否符合公約定義之身心障礙者。

綜上，我國平等法（反歧視法）對身心障礙的定義或認定標準，應確實反映 CRPD 第 1 條之精神。此外，若未來我國相關法規對身心障礙者之定義，特別是身心障礙者權益保障法中有關禁止歧視之規範已能確實反映 CRPD 第 1 條對身心障礙定義之內涵，亦可減少法規對身心障礙者認定範圍不一致之問題。

#### **肆、關於歧視行為包括拒絕合理調整**

參考我國已國內法化國際公約及其一般性意見對平等不歧視之規範，歧視行為包括直接歧視、間接歧視、騷擾及拒絕對身心障礙者提供合理調整等。

英國平等法所定禁止歧視之行為包括上開 4 種行為，並適用於公私領域。惟德國規範私經濟領域的一般平等待遇法規定的歧視行為，只有直接歧視、間接歧視及騷擾，至於拒絕對身心障礙者提供合理調整，並不會構成該法之歧視；該國另有身心障礙者權益平等法規範公部門合理調整之義務。但德國聯邦反歧視局也表示拒絕合理調整對於身心障礙者而言，將會嚴重限制他們參與公共生活、工作及其他商業活動，一般平等待遇法現在的規定與 CRPD 之要求不符，聯邦反歧視專使要求在近期一般平等待遇法改革中，應規定拒絕採行合理調整構成歧視，以符合公約標準。

身心障礙者所需要之合理調整可能發生於不同場域，行政院 111 年 6 月 30 日函請立法院審議「身心障礙者權益保障法部分條文修正草案」第 16 條第 3 項已明定「機關(構)、學校、事業機構、法人或團體辦理『教育、招考、進用、就業、醫療、矯正等權益事項』，應依身心障礙者個別障礙需求，於不造成不成比例或過度負擔之情況下，進行必要及適當之合理調整。」我國平等法（反歧視法）若規定拒絕合理調整構成歧視，受歧視者即可依法提起相關救濟權利，至其適用範圍如何規範（例如應否涵蓋文化場所、交通服務、醫療及金融

機構等領域），可能須考量身心障礙者權益保障法有關合理調整之適用範圍而定。

## 伍、關於平等法（反歧視法）配套：提供民眾諮詢之可能作法

因平等法（反歧視法）管制領域範圍廣泛、受保護特徵眾多，提供民眾相關諮詢為平等法（反歧視法）重要配套作為之一，而英國與德國在提供民眾諮詢之作法尚有不同。

英國 EHRC 於透過發布相關指引，包括對公部門、企業、對個人，提升對平等不歧視之認識，以及對平等法之理解。民眾若感覺自己受到不公平待遇或歧視，需要進一步建議，英國另設置熱線提供民眾諮詢。

德國聯邦反歧視局則是由該局本身及透過補助數個民間團體之方式，提供諮詢服務，但因聯邦反歧視局工作人員只有 44 位，德國人口有 8,300 萬人，聯邦反歧視局資源及量能並不充足。聯邦反歧視局透過合作或補助民間團體之方式提供諮詢服務，在 2023 年經費有 500 萬歐元、2024 年希望能有 970 萬歐元來執行相關計畫。

未來我國平等法（反歧視法）通過後，除須評估執行機關之獨立性外，亦須研議相關配套措施，提供民眾友善、便利、可信賴之諮詢管道，以增進民眾對平等法（反歧視法）之認識及其權利義務之理解。

## 附錄

### 附錄一：行程表

日期	行程
9月17日(日)	臺北至倫敦
9月18日(一)	上午 拜會駐英國代表處 下午 拜會平等及人權委員會
9月19日(二)	上午 拜會 Oliver Lewis 律師及 Louis Price 律師 下午 拜會政府平等辦公室
9月20日(三)	倫敦至柏林 中午 駐德國代表處宴請訪團並拜會駐德國代表處 下午 拜會德國反歧視聯盟
9月21日(四)	下午 拜會聯邦獨立反歧視專使及聯邦反歧視局 拜會柏林邦平等及反歧視局 拜會柏林邦高等法院 Dr. Peter Sdorra 法官及 Antje Klamt 法官
9月22日(五)	上午 拜會聯邦政府身心障礙者權益專使
9月23日(六)	搭機返國：柏林機場出發(經慕尼黑轉機)
9月24日(日)	抵達桃園機場

## 附錄二：照片



2023 年 9 月 18 日拜會平等及人權委員會



2023 年 9 月 19 日拜會 Oliver Lewis 律師及 Louis Price 律師



2023 年 9 月 19 日拜會政府平等辦公室



2023 年 9 月 20 日拜會德國反歧視聯盟



2023 年 9 月 21 日拜會聯邦反歧視獨立專使及聯邦反歧視局



2023 年 9 月 21 日拜會柏林邦平等及反歧視局



2023 年 9 月 21 日拜會柏林邦高等法院 Dr. Peter Sdorra 法官及 Antje Klamt 法官



2023 年 9 月 22 日拜會聯邦政府身心障礙者權益專使