

立法會主席就 陳國強議員所提《2000 年法律援助（修訂）條例草案》的裁決

陳國強議員遞交了上述他擬提交立法會的條例草案。我須裁定這項條例草案是否涉及《議事規則》第 51(3)及(4)條。

《議事規則》第 51(3)及(4)條

2. 第 51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

條例草案的目的

3. 按照條例草案的摘要說明及陳國強議員隨條例草案附上的函件，他提出條例草案的目的是修訂《法律援助條例》（第 91 章），使法律援助署署長（“署長”）享有酌情權，可向涉及《僱傭條例》（第 57 章）條文的訴訟（包括上訴）或僱傭合約的個案，而經濟能力高於標準法律援助計劃經濟限額的人士提供法律援助。

4. 行政署長獲邀就陳國強議員的條例草案提供意見，而陳國強議員則獲邀回應。

政府當局的意見

5. 行政署長認為條例草案涉及“公共開支”、“政府運作”及《基本法》第七十四條載述的“政府政策”，有關理由載列於下文。

公共開支

6. 條例草案如制定為法律，將為法律援助署（“法援署”）帶來額外的訟費和員工開支，因為即使申請未能通過經濟狀況審查，法援署也須對涉及僱員補償、僱傭糾紛和工資申索的法援申請予以案情審

查，以便署長可考慮是否行使條例草案所賦予的酌情權。按照行政署長估計，當中涉及的額外員工開支，每年約為 70 萬元。如署長行使酌情權，向通過案情審查的有關人士提供法援，估計額外訟費每年可能遠遠超逾 1,176 萬元。此外，行政署長估計，為應付由此導致法庭須額外審理的個案，司法機構每年所招致的額外員工開支約為 240 萬元。

政府運作

7. 行政署長表示由於條例草案規定，即使屬未能通過經濟狀況審查的申請，法援署也仍須予處理，以進行案情審查，故此涉及法援署的運作。

政府政策

8. 行政署長表示政府的政策是，只有那些得不到法援便沒有經濟資源尋求法律公正的人士，才會獲得法援。因此，所有法援申請人必須通過經濟狀況審查。唯一可獲這項政策例外處理的情況，便是涉及違反《香港人權法案條例》或抵觸適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》的合理申請。由於人權政策的施行，所以署長可對這類申請行使酌情權。有關這項政策，由當時的布政司在動議二讀《1995 年法律援助（修訂）條例草案》時公布。陳國強議員條例草案的效力是，無論申請人的經濟狀況如何，署長也可酌情向案情合理的個案申請人提供法律援助；因此是涉及政府政策。

陳國強議員的回應

9. 陳國強議員並不同意上文所載行政署長的意見。他認為：

- (a) 條例草案不會招致額外員工開支，因為估計為處理申請而增加的工作量，在政府的資源增值計劃下是可以應付的，而該計劃亦適用於法援署；
- (b) 如有關的法援個案是由法援署內的律師處理，是不會招致估計的額外訟費的；
- (c) 司法機構無須承擔額外開支，因為個案增加所帶來的影響，可由延長個案待理的排期所抵銷；及
- (d) 條例草案擬落實僱員根據《基本法》和適用於香港的國際勞工公約可享有的權利，故此是不可能違反政府政策或影響政府運作的。

立法機關法律顧問的意見

10. 立法機關法律顧問表示，條例草案建議使署長享有酌情權，就考慮是否向涉及以下法律程序的個案發給法律援助證書時，亦免除經濟狀況審查的上限：

(a) 違反僱傭合約的條文或《僱傭條例》，而該項違反是僱員根據僱傭合約或《僱傭條例》所享有的僱員利益有關；或

(b) 就該等個案而言，勞資審裁處或法院判決的上訴或執行。

如條例草案獲制定成為法律，所會涵蓋的，是合乎以上描述的兩類個案，由地方法院及原訟法庭處理。

11. 為施行建議的條例草案，所需的工作性質是涉及處理申請。這將導致須對申請案情進行評估；這並非純粹是行政工作。議員回應的中心點是，透過法援署及司法機構吸納額外工作，便可避免這些費用。立法機關法律顧問認為這一論點並不成立，除非所涉及的額外工作量只會對公共開支造成輕微的持續需求。

12. 至於政府當局的意見，指條例草案會對法援署在處理法援申請的運作上造成影響，立法機關法律顧問認為儘管條例草案會擴大署長可行使酌情權，免除經濟狀況審查上限的個案類別，但他懷疑這會否便對政府運作造成影響。

13. 至於“政府政策”，參照我在以前的裁決中所說，一項沒有違反或並非實質上偏離現行政府政策的法案，或一項以落實《基本法》某些條文為目的之法案，並不一定表示該法案不會涉及現行政府政策，立法機關法律顧問認為條例草案是涉及政府政策。

我的意見

14. 在我以前就議員提出的法案所作的裁決內，我已說明為使一項法案不會被視為涉及公共開支、政治體制、政府運作或政府政策（即受為施行《基本法》第七十四條而訂定的第 51(3)及(4)條圍制），法案的執行不得對以上所訂明的 4 個範圍的任何一個帶來實質影響。

15. 此外，我亦說明“涉及公共開支”的措辭的範圍，是較《議事規則》第 57(6)條下“由公帑負擔的效力”的概念廣闊。我認為如果一項法案的執行是會導致公共開支有所增減，而所涉及的款額為數可觀，而亦大至我不可忽視的，則該法案便會是涉及公共開支。

16. 至於“政府運作”一詞，我說過如果執行一項建議的法案，會對行政機關的架構或程序構成明顯而長期的影響，我便會認為該法案是涉及政府運作。

17. 關於“政府政策”，我說過這些政策包括在法例中所反映的政策。

18. 我很難同意陳國強議員所提出的理由，聲稱即使條例草案一旦獲制定為法律而須予以施行時，也無須招致估計額外所需達 1,500 萬元的開支。條例草案是會在法援申請的處理方面造成大量額外工作及開支，而陳議員說這些開支可以被吸納在政府的開支，以及額外的工作量可透過延長輪候時間將工作拖長等做法，是並不理想的。

19. 另一方面，我並不認為條例草案會對行政機關的架構或程序構成任何重大影響，因為透過經濟狀況審查及案情審查來處理法援申請的性質將不會改變。

20. 我認為條例草案是涉及反映在《法律援助條例》內的政府政策；該政策規定，除涉及人權事宜的法援申請外，署長不可向經濟能力高於標準法律援助計劃經濟限額的申請人提供法律援助。

裁決

21. 經考慮了行政署長及陳國強議員所提出的意見，以及立法機關法律顧問的意見後，我裁定陳國強議員建議的條例草案是涉及《議事規則》第 51(3)及(4)條所指的政府開支及政府政策。陳國強議員不可提交條例草案。

立法會主席范徐麗泰

2000 年 6 月 29 日