

《1996年香港人權法案（修訂）條例草案》 主席的裁決

廖成利議員表示打算提出一項名為《1996年香港人權法案（修訂）條例草案》（“條例草案”）的議員條例草案，以擴大《香港人權法案條例》（“人權法案條例”）的約束力，把以私人身份行事的主管當局和人士包括在內。廖議員已向我提交條例草案，要求我就條例草案根據《常規》第23條是否會動用或支出公帑，給予意見。

2. 我已就條例草案的這一方面徵詢了當局的意見，以及徵詢了立法局法律顧問。在我作出任何裁決前，我亦考慮了廖成利議員對當局的意見所作的回應。

3. 按照當局的意見，條例草案將首次使個別公民與公民之間可就人權法案（“人權法”）個案採取法律行動，因而實際上會引入一類在《法律援助條例》所包括的新案件。這是一項新元素，是一項在目前的《法律援助條例》內沒有提供的新的法律援助開支。

4. 此外，條例草案將配合《法律援助條例》（第91章）第5AA條而擴大可酌情豁免經濟審查的範圍，以包括公民之間的人權法索償。把人權法案條例的範圍擴大至私人範疇，條例草案實際上是把第5AA條的適用範圍擴大至適用於公民之間的人權法索償，以及適用於幾乎每一個加進人權法爭議的民事個案。因此，法律援助署將需獲撥予額外資源，以進行本來不會進行的案情審查。根據法律援助署署長估計，所需的額外款項每年約達4,000萬元。

5. 在回應當局的論據時，廖議員已表示引入可能包括在《法律援助條例》內的一類新個案，不應視為附帶有《皇室訓令》第XXIV條所指會導致動用或支出政府公帑的效應。所需使用的額外款項，並非條例草案所帶來的直接後果。相反地，該筆額外款項應視為為了維持公正而引致的間接附帶開支。這是一筆必須的開支，以使人權法案條例可配合適用於公民之間的個案的《公民權利和政治權利國際公約》。廖議員因此認為，由於為制定其所提出的條例草案而引致的法律援助開支，不應視為《常規》第23條所指的情況。

6. 立法局法律顧問認為，條例草案與政府根據《法律援助條例》所負的法律責任之間有着既明確且直接的法律關係。條例草案一經制定，一種嶄新而一般性質的民事訴訟類別（即公民之間根據人權法案條例提出索償的民事程序），將作為一種法律事項被納入《法律援助條例》附表2（“根據第5條可給予法律援助的法律程序”）的範圍內。任何因公民之間人權法索償而申請法律援助的人，只要通過現行的法定經濟審查及案情審查合乎資格，便可根據第5條將有合法權利取得公帑在法庭進行訴訟。

7. 按照立法局法律顧問的意見，根據第5條給予法律援助的撥款（對照第5A條 — 根據法律援助輔助計劃所給予的撥款），無疑是按《常規》第23條及《皇室訓令》第XXIV(2)條所指的動用或支出政府的收入。

8. 立法局法律顧問亦同意當局就條例草案對《法律援助條例》第5AA條的影響所作的評估。條例草案一經制定，便很有可能需要進行更多案情審查以施行第5AA條（即決定應否就具相當案情的人權法索償個案豁免經濟審查），而最低限度，增幅亦不會僅是象徵式的，因此即有需要增加公帑撥款。

9. 立法局法律顧問指出，廖議員所提述的“為了維持公正而引致的開支”並非屬於一個沒有限制的類別，以致可列入任何與法庭只具遙遠關係的開支，並因此而迴避須經政府作主動的財政安排。“維持公正”事實上並非一個類別。可參考的資料來自法律學者厄斯金(Erskine May)的著作（第21版，第717頁），其中述明：“下列項目所涵蓋的個案已經裁定無須作進一步授權。

.....
.....

(6) 擴大法庭司法管轄權或增設罪項，雖然這樣做可能會增加為了維持公正而引致的費用。”

以上所提述的是對法庭制度所造成的財政影響。本港的法律援助並非法庭制度下的機構的一部分。以財政用語更恰當地說，法律援助是由一個政府部門本身的法定職責所招致的開支。因此，在厄斯金(Erskine May)的著作內有關的參考資料為第713頁(a)(2)段 — “現有部門或機關的新職責所招致的開支。”

10. 我已詳細考慮所有提出的意見。我信納條例草案會帶來新的支出，即為未曾作法定預留撥款的支出，而新開支亦相當可能是數目龐大的。這是因為公民之間基於聲稱違反人權法而提出的訴訟的範圍可能非常廣闊。我認為該等支出相當不可能包容在目前的《撥款條例》的現行撥款額限額內。

11. 因此，我裁定有關的條例草案會導致《常規》第23條所指的動用或支出政府公帑的效應。

主席黃宏發

一九九六年三月二十八日