

二零一零年十二月二十日
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

建議修訂紀律部隊法例 規管紀律事宜的附屬規例

目的

本文件載列當局對紀律部隊法例¹規管紀律事宜的附屬規例及《交通督導員（紀律）規例》（第 374J 章）（下文統稱「附屬規例」）的修訂建議。部分修訂旨在回應終審法院在 *林少寶 訴 警務處處長*（終院民事上訴 2008 年第 9 號）一案的裁決（「終審法院的裁決」）；其他修訂則旨在改善根據附屬規例進行的紀律程序。

背景

2. 今年六月，我們向委員匯報修訂附屬規例的建議的進展。扼要而言，終審法院的裁決指出，由於《警察（紀律）規例》（第 232A 章）第 9(11)和 9(12)條訂明禁止接受紀律聆訊的警務人員委任律師代表出席紀律聆訊，抵觸《香港人權法案》第 10 條²，故屬違憲及無效。上述裁決對其他載有類似《警察（紀律）規例》條文的附屬規例有連帶影響。

¹ 就本文件而言，紀律部隊法例是指《香港海關條例》（第 342 章）、《消防條例》（第 95 章）、《政府飛行服務隊條例》（第 322 章）、《警隊條例》（第 232 章）及《監獄條例》（第 234 章）。這次修訂法例工作並不包括《入境事務隊條例》（第 331 章），因為入境事務處所有公務員均受《公務人員（管理）命令》規管。《公務人員（管理）命令》已容許基於公平的考慮，紀律聆訊中可以有律師或其他形式的代表。此外，入境事務助理員職系也受《入境事務隊條例》第 8 條規管，該條文訂明倘若入境事務助理員被裁定觸犯某些違紀行為，即可由入境事務處助理處長處以一項或多於一項 *免職* 以外的懲罰，例如告誡、沒收薪金、停止增薪等。《入境事務隊條例》並無禁止律師或其他形式的代表的條文。入境事務處並已發出指引，容許屬入境事務助理員職系的公務員，在按照《入境事務隊條例》處理的違紀個案中，申請委任律師或其他形式的代表。

² 《香港人權法案》第 10 條關乎公正公開審問的權利。

3. 在當局因應終審法院的裁決而提出的法例修訂獲得通過以前，各紀律部隊已實施行政措施，准許根據附屬規例接受紀律聆訊的公務員（下稱「違紀人員」），申請委任律師或其他形式的代表出席紀律聆訊，並基於公平的考慮，批准有關申請。

4. 此外，我們一直與紀律部隊的管職雙方共同研究，察看是否可以將一些有助改善附屬規例的建議，一併納入是次法例修訂範圍內。

建議

(I) 違紀人員如提出申請，會基於公平的考慮，容許違紀人員委任律師或其他形式代表出席其紀律聆訊

5. 終審法院的裁決清楚表明，委任律師代表出席紀律聆訊的權利並非絕對；應由紀律處分當局根據公平原則，酌情准許委任律師代表的申請。終審法院的裁決又指出，紀律處分當局應可行使酌情權，容許在紀律聆訊中有律師代表以外的適當形式的代表（無論是同事或其他人士）。

6. 基於終審法院的裁決，我們**建議**在附屬規例中加入條文，明確規定違紀人員可向紀律處分當局申請由大律師／律師³或其他人士，在紀律聆訊中代表違紀人員進行助辯。如違紀人員由律師代表助辯，相關紀律聆訊的主審人員／審裁小組及控方可各自由本身的大律師或律師協助。

7. 在處理違紀人員在紀律聆訊中委任律師代表的申請時，紀律處分當局可考慮的因素包括（但不限於）控罪及可能罰則的嚴重性；個案是否有可能涉及法律論點；申請人的陳詞能力；以及對紀律聆訊各方維持公正的需要等。終審法院在*香港聯合交易所有限公司訴新世界發展有限公司及其他人*（終院民事上訴 2005 年第 22 號）一案中，曾提述包括以上的因素。紀律處分當局在處理紀律聆訊中委任其他形式代表的申請時，可根據每宗個案的情況、自然公平及公正原則，以及其他相關因素（包括洩露敏感資料的可能性等）作出考慮。

³ 指《法律執業者條例》（第 159 章）第 2 條所界定的「大律師」或「律師」。

(II) 訂明紀律聆訊程序的記錄須以書面方式擬備，並輔以錄音記錄（或錄影記錄（如有安排錄影））

8. 今年六月，我們曾向委員匯報紀律部隊已發出行政指引，確保根據附屬規例進行的紀律聆訊會進行錄音，並以此定為常設安排。由於資源和場地所限，違紀人員倘希望紀律聆訊進行錄影，應預先通知相關的紀律部隊，以便作出所需安排。違紀人員如提出要求，會獲發有關聆訊的錄音或錄影（如有）記錄副本。

9. 我們亦藉此機會檢討根據附屬規例進行的紀律聆訊的程序記錄（「聆訊程序記錄」）的模式。目前，聆訊程序記錄一般是以書面方式擬備。為防止有關紀律聆訊書面記錄的準確性的爭議，我們**建議**在附屬規例中明確訂明聆訊程序記錄須以書面方式擬備，並輔以錄音記錄（或錄影記錄（如有安排錄影））。書面記錄仍會為聆訊過程提供恰當的記述，但如有人對書面記錄的準確性提出疑問，便應參考錄音記錄（或錄影記錄（如有安排錄影））。

(III) 在法例中明文規定，違紀人員如無合理理由而屢次缺席預早安排的紀律聆訊，則主審人員／審裁小組可在違紀人員缺席的情況下，開始或繼續進行聆訊

10. 曾有違紀人員一再缺席預早安排的紀律聆訊，導致紀律處分程序出現重大的延誤。雖然附屬規例沒有明文規定主審人員／審裁小組在違紀人員缺席的情況下可開始或繼續進行聆訊，但法律意見已確定，如違紀人員無合理理由缺席預早安排的聆訊，則在其缺席下進行聆訊不屬違法。根據《公務人員（管理）命令》處理的個案，亦明文准許在違紀人員缺席下進行聆訊。《命令》監管所有文職公務員和紀律部隊職系內一般為高級公務員的紀律事宜。

11. 為釋除疑慮，現**建議**附屬規例應規定違紀人員如無合理理由而屢次缺席預早安排的聆訊，主審人員／審裁小組便可行使酌情權，在違紀人員缺席的情況下開始或繼續進行紀律聆訊。

12. 主審人員／審裁小組必須慎重地行使該酌情權，並只用於有充份理據支持的個案。主審人員／審裁小組在行使酌情權時，必須考慮對有關違紀人員是否公平，並顧及個案的所有情況。為配合這項立法建議，各紀律部隊均會頒布行政指引，列明主審人員／審裁小組在決定是否在有關違紀人員缺席的情況下開始或繼續進行紀律聆訊時，所會考慮的因素和須作出的安排。**附件**中載述的初步建

議因素和相關安排，主要參考了本地和海外法庭對缺席聆訊案件的判決而擬備。

(IV) 修訂《警察（紀律）規例》和《交通督導員（紀律）規例》中「其行為刻意致使公共服務聲譽受損⁴ (conduct calculated to bring the public service into disrepute)」的違紀行為的中英文本

13. 《警察（紀律）規例》和《交通督導員（紀律）規例》訂明，「其行為刻意致使公共服務聲譽受損」（下稱「刻意違紀行為」）是適用於警務人員和交通督導員的一項違紀行為。其他附屬規例亦訂有類似的違紀行為⁵，但無使用「刻意」一詞。在趙海寶訴警務處處長（民事上訴 2006 年第 200 號）案中，上訴法庭駁回上訴人的其中一個論點，即《警察（紀律）規例》訂明的刻意違紀行為包含致使公共服務聲譽受損的「主觀意圖」。法庭指出，根據過往的法庭判決，英文「calculated」一詞在《警察（紀律）規例》中意指「likely」（可能），而詮釋刻意違紀行為時，須採用按立法目的解釋的詮釋方式，因此刻意違紀行為的詮釋不可能只局限於帶有主觀意圖的情況。

14. 為免除疑慮，我們**建議**把《警察（紀律）規例》和《交通督導員（紀律）規例》中的用字，中文本修訂為「其行為可能致使公共服務聲譽受損」，英文本則修訂為「conduct likely to bring the public service into disrepute」。

(V) 把《警察（紀律）規例》內政務司司長的權力，即因應警務處處長或督察級違紀人員的要求而委任適當審裁體的權力，以及傳達行政長官就上訴所作決定的權力，適當地轉移給公務員事務局局長或行政長官辦公室

15. 當局曾向立法會政制事務委員會簡介，政府根據二零零二年七月推行的政治委任制度，計劃把原先賦予政務司司長及財政司司長的某些法定權力轉移給相關局長，以便更恰當地反映後者的政策範疇及職責。該委員會已備悉亦不反對有關計劃。

⁴ 在《交通督導員（紀律）規例》的中文本略有不同，這項違紀行為稱為「刻意作出使公職人員蒙上壞名聲的行為」。

⁵ 例如《監獄規則》（第 234A 章）訂明類似違紀行為的條文為「在當值或休班時行為不檢或有損紀律，或其行為相當可能會損及懲教署的聲譽」。

16. 根據《警察（紀律）規例》，政務司司長獲賦予下述的法定權力：

- (a) 因應警務處處長或督察級違紀人員的要求，委任由三名公務人員組成的委員會作為適當審裁體⁶；以及
- (b) 把行政長官就督察級違紀人員的上訴作出的決定，傳達給警務處處長及有關違紀人員。

17. 我們**建議**公務員事務局局長（而非政務司司長）應獲賦予有關委任適當審裁體的權力，以更適當地反映在政治委任制度下的職責分工。至於傳達行政長官的決定的權力，我們**建議**由行政長官辦公室負擔這項職責，應更為恰當。

(VI) 協調《警察（紀律）規例》中，第 II 部就初級警務人員以及第 III 部就督察級人員的紀律處分程序訂明的若干安排

18. 初級警務人員及督察級人員的違紀行為的調查、懲處及上訴程序，分別由《警察（紀律）規例》第 II 部及第 III 部規管。為提高效率 and 整體上的公平程度，香港警務處管職雙方均認為適宜協調第 II 部及第 III 部的若干程序。經與管職雙方商議後，我們建議作出以下修訂：

- (a) 就初級警務人員紀律處分程序而言，適當審裁體的組成由「一名警司」修訂為「一名警司、一名高級警務人員⁷或警務處處長委任的委員會」；
- (b) 容許違紀初級警務人員向警務處處長提出申請，要求處長指示由一個委員會⁸代替單一警務人員聆訊其個案；
- (c) 就委任委員會作為適當審裁體一事作出相應修訂，即違紀人員將獲通知委任委員會一事，並會被要求以書面表明會

⁶ 在《警察（紀律）規例》內，適當審裁體指紀律個案的審裁小組，可以是一名人員或一個委員會。

⁷ 根據《警察（紀律）規例》，高級警務人員指總警司、警務處助理處長或警務處高級助理處長。

⁸ 在建議中，高級警務人員亦可向警務處處長申請，要求就初級警務人員的紀律處分聆訊委任委員會。

否認罪；以及委員會須把記錄送交警務處處長，由處長作出判處；

- (d) 在法例中明文規定，初級警務人員紀律處分程序中的控方，可由警務處處長或高級警務人員委任，以反映現行做法；
- (e) 違紀初級警務人員在所有控方證人被訊問完畢後，倘認為證據不成立，可向適當審裁體提出「表面證據不成立，無須答辯」的要求。如違紀人員提出的「表面證據不成立，無須答辯」要求獲得接納，違紀人員將獲裁定無罪，否則，紀律處分程序會繼續進行。根據現行的行政指引，違紀初級警務人員已可提出這項要求；
- (f) 在法例中明文規定，在初級警務人員的紀律聆訊中，控方證人被違紀人員或辯方代表⁹盤問後，可被控方覆問；而辯方代表可在初級警務人員的紀律聆訊¹⁰作供的違紀人員被盤問後，覆問違紀人員；
- (g) 為精簡程序，免卻高級警務人員在初級警務人員的紀律處分程序中，有關聆訊後程序的職能，包括毋須由他們覆核紀律聆訊的報告及確認、更改或取代聆訊的裁斷及／或判處。涉及初級警務人員的紀律個案，會繼續由警隊紀律主任¹¹予以確定及覆核；
- (h) 在初級警務人員的紀律個案中，控方可提出要求，由適當審裁體覆核有關裁斷及／或判處；
- (i) 把「延遲或停止增薪」列入可施予初級警務人員的懲罰；以及

⁹ 《警察（紀律）規例》另有條文訂明，違紀人員或辯方代表可在控方盤問辯方証人後，覆問辯方證人。

¹⁰ 《警察（紀律）規例》已有規定，辯方證人（在聆訊中作供的違紀人員除外）被盤問後，可由違紀人員或辯方代表進行覆問。

¹¹ 就《警察（紀律）規例》而言，警務處助理處長（人事）獲指定為警隊紀律主任。

- (j) 容許警務處處長在違紀初級警務人員提出上訴時，免除¹²任何已判處的懲罰，亦可主動免除有關懲罰。

(VII) 廢除《政府飛行服務隊（紀律）規例》中，普通隊員在停職期間未經政府飛行服務隊總監許可不得離港的條文

19. 《政府飛行服務隊（紀律）規例》（第 322A 章）第 3(7) 條訂明，如未經政府飛行服務隊總監許可，被停職的普通隊員不得離港。由於這條文違反了《基本法》第三十一條及《香港人權法案》第 8(2) 條有關旅行自由的規定，我們**建議**予以廢除。在此期間，政府飛行服務隊已承諾不會援引該條文，並會通知被停職的普通隊員無須向總監取得離港的許可。

(VIII) 修訂《交通督導員（紀律）規例》，以便違紀人員（而非控方）在紀律聆訊中作最後發言；以及把「延遲或停止增薪」納入可判處的懲罰

20. 《交通督導員（紀律）規例》第 8(5) 條訂明：「.....在全部作供完畢後，該犯規人員可向審裁小組發言，而控方則隨後可向審裁小組發言作答。」（底線後加）這項安排有違公平公正的一般原則。因此，我們**建議**修訂《交通督導員（紀律）規例》，容許違紀人員（而非控方）在紀律聆訊中向審裁小組作最後發言。

21. 此外，根據上文第 18(i) 段的協調建議，「延遲或停止增薪」會納入初級警務人員可被施予的懲罰。如這項建議獲得批准，交通督導員將會是唯一不會因違反紀律而被施予這項懲罰的公務員職系。為確保一視同仁，我們**建議**把「延遲或停止增薪」納入《交通督導員（紀律）規例》所訂明的可判處懲罰之一。

員工諮詢

22. 我們已於今年四／五月及十一月就修訂建議諮詢職方，職方普遍支持建議。

¹² 《警察（紀律）規例》授權警務處處長在聆訊上訴時採取其他行動，包括以《警察（紀律）規例》所容許的其他懲罰替代原先的懲罰。

未來路向

23. 有關建議須經修訂附屬規例才可落實。視乎法律草擬工作的進度，我們擬於二零一一年年中向立法會提交修訂規例。

意見徵詢

24. 請委員備悉本文件載述的修訂法例建議，並就建議提供意見。

公務員事務局
二零一零年十二月

缺席聆訊

初步建議的考慮因素及相關安排

[根據附屬規例第 xx 條，]違紀人員如沒有按該條文規定出席聆訊，紀律聆訊的主審當局有酌情權決定是否在違紀人員缺席的情況下，展開或繼續聆訊，並作出各項有關聆訊的決定。主審當局必須慎重地行使酌情權，並只用於有充份理據支持的個案。主審當局在行使酌情權時，必須考慮對違紀人員是否公平，並顧及個案的所有情況，包括但不限於以下因素：

- (a) 主審當局確信，要求違紀人員在指定日期／時間／地點出席紀律聆訊的通知（包括其後發出的通知），已妥為在預早安排的聆訊前送達違紀人員；
- (b) 違紀人員缺席聆訊的行為的性質及情況，特別是違紀人員的行為是否蓄意和自願，以致清楚顯示他／她已放棄出席聆訊的權利；
- (c) 如違紀人員是由律師或其他形式的代表在聆訊中助辯，而該人員缺席紀律聆訊，他／她的代表是否能在聆訊期間得到該人員的指示，以及他／她的代表能為該人員抗辯的程度；
- (d) 因應指控違紀人員的證據的性質，違紀人員沒有出席紀律聆訊對其有何不利；
- (e) 再度押後紀律聆訊會否對處理該紀律個案有幫助，例如是否會令違紀人員自願出席聆訊；
- (f) 聆訊須再度押後多久；
- (g) 為公眾利益，尤其是證人的利益着想，紀律聆訊應在事發後的合理時間內進行；以及
- (h) 延遲紀律聆訊對證人記憶的影響。

2. 如主審當局決定在違紀人員缺席的情況下展開或繼續紀律聆訊，在情況許可下應盡量公平處理，並按照以下安排行事：

- (a) 主審當局須在紀律聆訊時採取合理步驟，揭示有關指控的弱點，並在有證據支持的情況下代表違紀人員提出論點；
- (b) 主審當局須緊記，違紀人員缺席聆訊不等於認罪，亦不會加強檢控理據；以及
- (c) 如有關部門知道違紀人員的下落，須安排把在違紀人員缺席的情況下進行的每次聆訊的錄音記錄副本，盡快及最遲於下次聆訊日期（如有）前送交違紀人員（例如送往其最後報稱地址）。