

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1819/11-12(04)號文件

檔號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2012年5月21日舉行的會議

有關紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂 最新背景資料簡介

目的

本文件就有關公務員紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂提供背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")在過往會議上就有關議題表達的主要關注。

背景

2. 據政府當局所述，公務員須恪守各項公務員規則所訂的操守準則，並期望他們在履行公職及日常生活方面均秉持高度的誠信。公務員如干犯刑事罪行(不管是否與其公職有關)，除遭受法院判刑外，還可能遭受紀律處分。

公務員紀律處分機制

3. 據政府當局的文件所載，對於公務員輕微的行為不當個案，部門首長可向有關的公務員發出口頭或書面警告而無須採取正式紀律行動。若有關人員屢次作出輕微不當行為或作出嚴重不當行為，或被裁定干犯刑事罪行，則當局可考慮採取正式紀律行動。

4. 就大部分公務員而言，對其採取的正式紀律行動均以行政長官制定的《公務人員(管理)命令》為依據。《公務人員(管

理)命令》適用於文職職系的公務員及紀律部隊職系¹的高級人員²，而紀律部隊法例則適用於紀律部隊職系的中級或以下級別的人員。

5. 公務員紀律秘書處在2000年設立，負責集中處理根據《公務人員(管理)命令》採取正式紀律行動的個案。當局已推行某些精簡紀律程序的改善措施，這些措施把處理紀律個案的時間縮短。

紀律處分

6. 在正式紀律行動中可施加的懲罰包括譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。在施加上述任何一項懲罰時(降級和革職除外)，也可同時施加罰款的懲罰。在決定懲罰的輕重時，不當行為的性質和嚴重程度是首要的考慮因素，當局亦會考慮的其他因素包括對同類不當行為慣常作出的懲罰、從寬處理的因素(如有的話)、有關公務員的服務及紀律紀錄、他所擔任的職位等。政府當局的政策是，倘屬相同的不當行為，職級較高的公務員所受的懲罰，一般會比職級較低的公務員為重，因為當局期望前者以身作則，為下屬樹立榜樣。

適當程序

7. 據政府當局所述，紀律個案應迅速處理，但同時亦須依循適當的程序，並符合自然公正的原則。當局已訂定若干措施，確保被指行為不當的公務員得到公平聆訊，並有充足機會為自己申辯。這些措施包括 ——

- (a) 在紀律聆訊前，向被指行為不當的公務員講解其權利和紀律程序，並向他提供管方將援引的整套證據和將出席紀律聆訊的證人名單，以便該人員能為申辯作準備；
- (b) 委任較被控公務員職級更高，且並非其上司的人員擔任研訊／主審人員，以進行紀律聆訊；
- (c) 在紀律聆訊期間，容許被控公務員盤問證人及邀請助辯人或辯方代表進行助辯；

¹ 入境事務處除外，因為該部門只有初級人員(即入境事務助理職系人員)在涉及紀律部隊法例所訂的違紀行為時才須按有關法例處理，其餘則按《公務人員(管理)命令》處理。

² 一般指職級相等於監督(警司)／助理監督或以上職級的人員。

- (d) 在紀律處分程序的不同階段邀請被控公務員作出申述；
- (e) 在有需要時徵詢律政司的意見，確保紀律處分程序及研訊結果均為恰當；及
- (f) 如適用的話，就紀律處分當局擬對被裁定行為不當的公務員施加的懲罰，徵詢公務員敘用委員會(下稱"敘用委員會")的獨立意見³。

提出申訴

8. 公務員如對紀律處分當局的決定感到不滿，可根據《基本法》第四十八條向行政長官提出申訴、根據相關的紀律部隊法例提出上訴、或根據《公務人員(管理)命令》第20(1)條向行政長官作出申述。公務員亦可就紀律處分當局的決定向法庭尋求司法覆核。

9. 鑒於原訟法庭在2008年7月就盧維思先生的司法覆核申請作出的判決，以及為確保當局繼續以有成效和有效率的方式處理根據《公務人員(管理)命令》第20(1)條提出的申述，當局修訂《公務人員(管理)命令》，明確訂明行政長官可把第20(1)條賦予他就申述作出考慮和行事的權力，轉授予其他公職人員。

事務委員會在早前的會議上提出的關注

被迫令退休後／停職期間面對的財政困難

10. 在2008年10月20日，事務委員會討論政府當局為訂立根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構而提出的立法建議時，一名委員引述下列例子，認為當局應檢討紀律部隊的若干紀律程序 ——

³ 所有涉及甲類公務員的正式紀律個案，均會就擬施加的懲罰徵詢敘用委員會的意見(香港警務處的紀律人員職級除外，因為根據《公務員敘用委員會條例》(第93章)第6(2)條，警隊不在敘用委員會的職權範圍內；此外，其他紀律部隊內的紀律職系人員的個案，如其懲罰並非由行政長官或其授權代表決定，亦無須徵詢敘用委員會的意見)。根據《公務人員(管理)命令》，甲類人員指獲委任並已獲確實受聘擔任設定職位的人員。

- (a) 被迫令退休的警務人員要到正常退休年齡時，才會獲發退休金。由於有關人員被迫令退休後未必能找到新工作，此安排或會導致他們出現財政困難；及
- (b) 當局通常容許彈性處理文職職系人員在紀律處分程序／刑事法律程序進行期間停職的安排，但紀律部隊人員(特別是警務人員)則大多須在該等程序進行期間停職。由於停職人員只會獲發部分薪酬及津貼，他們在停職期間或會有財政困難。

11. 政府當局指出，《退休金條例》(第89章)及《退休金利益條例》(第99章)就在公務員年屆訂明退休年齡後支付退休金的安排作出規定。雖然在根據《公務人員(管理)命令》進行紀律處分程序／刑事法律程序期間，可扣減停職人員最多50%的薪酬，但有關人員如有財政困難，可申請支取更高百分比的款額。

不同紀律部隊在紀律處分程序方面的差異

12. 在2008年11月17日的事務委員會會議上，部分委員表示關注不同紀律部隊在紀律處分程序方面的差異。他們認為，政府當局務須處理員工對這方面的關注，以及確保紀律處分程序公平。

13. 政府當局承諾會與紀律部隊部門檢討有關紀律程序的事宜，並會就擬議改變諮詢員工。政府當局亦表示，不同紀律部隊部門的運作由相關的紀律部隊法例及規例規管，而正因如此，這些部門的紀律處分程序略有差異。

14. 關於進行檢討的時間表，政府當局解釋，公務員事務局需先與不同的紀律部隊部門聯絡，以蒐集管理層和職方的意見，繼而與有關各方討論應作出甚麼改變。當局會在有需要時發出行政指引，以反映與有關各方商定的任何改變。

15. 在2009年4月20日的事務委員會會議上，政府當局匯報，一個專責小組正研究根據有關紀律部隊法例進行紀律聆訊的記錄安排(包括書面和錄音)、現職公務員為被控人員以辯方代表／證人身份出席紀律聆訊的休假安排、調查員工被指行為不當所需的時間，以及個別紀律部隊根據相關紀律部隊法例進行紀律程序的不同做法是否須予統一。

不獲批准聘請律師代表

16. 終審法院於2009年3月在林少寶訴警務處處長(終院民事上訴2008年第9號)一案中裁定，《警察(紀律)規例》(第232A章)第9(11)和9(12)條明確禁止違紀人員聘用律師代表出席紀律聆訊的條文，抵觸《香港人權法案》第10條，故屬違憲及無效。終審法院又認為，紀律處分當局應可行使酌情權，准許同事或其他人士在紀律聆訊中以其他形式代表的身份進行助辯。

17. 政府當局表示，當局已暫緩處理涉及根據4項紀律部隊法例相關條文(包括《警察(紀律)規例》中那些被終審法院裁定違憲的條文)進行紀律聆訊的個案。政府當局現正制訂指引，以協助紀律處分當局考慮公務員提出聘請法律代表的申請，以及如何在法律代表在場的情況下進行紀律聆訊。當局會邀請這些暫緩處理個案所涉及的公務員考慮是否希望申請聘用法律代表。

18. 在2010年6月21日的事務委員會會議上，政府當局表示，終審法院的裁決對紀律部隊法例下規管紀律事宜的其他附屬規例有連帶影響，該等附屬規例載有類似《警察(紀律)規例》的條文。政府當局已檢視需予修訂的相關附屬規例的條文⁴，並正着手制訂所需的法例修訂建議。在等待當局提出法例修訂建議期間，紀律部隊部門已推出過渡性行政措施，並頒布相關指引，容許在正式紀律程序中被起訴的公務員提出申請，以聘用律師或其他形式代表出席根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊。

修訂紀律部隊法例下規管紀律事宜的附屬規例的建議

19. 在事務委員會2010年12月20日的會議上，政府當局向委員簡介當局就紀律部隊法例規管紀律事宜的附屬規例及《交通督導員(紀律)規例》。⁵下文載述委員就不同事宜進行的討論的概要——

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

⁴ 包括以規例修訂《消防條例》(第95章)的附表。

⁵ 請參閱政府當局在2010年12月20日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上提交的立法會CB(1)783/10-11(03)號文件。

20. 委員察悉，在處理有關在紀律聆訊中委任律師代表的申請時，紀律處分當局會考慮的多項因素包括(但不限於)有關的不當行為及可能罰則的嚴重性。他們關注到此要求或許過高。為免出現爭拗，政府當局應就該等因素提供更詳盡的資料。此外，違紀人員應獲准就有關委任律師代表的決定提出上訴。他們又相信，除委任律師代表外，違紀人員應獲准尋求其他形式的代表(例如由職工會的受薪員工及違紀人員的同事作代表)。他們又認為，若最終證實該違紀人員並沒有作出有關的不當行為，便應向該人員發還有關的法律費用。如當局不作出發還法律費用的安排，即使其後裁定有關的違紀人員沒有作出有關的不當行為，他可能會鑒於須承擔的財政費用而不欲委任律師代表。

21. 政府當局解釋，根據終審法院的裁決，違紀人員委任律師代表出席紀律聆訊的權利並非絕對。委任律師代表的事宜應由紀律處分當局按公平原則酌情處理。當局制訂該等因素是為了方便行使此項酌情權。每項委任律師代表的申請都會按其個別情況予以考慮。違紀人員的申請被拒時，紀律處分當局會告知該違紀人員其申請被拒的原因。違紀人員可申請委任非公務員為其他形式代表，紀律處分當局會決定是否批准有關的申請。至於有關發還法律費用的事宜，政府當局回應時表示不會作出此安排。基於公平的考慮，違紀人員如被裁定行為不當，政府當局亦不會要求該人員付還聆訊所涉及的其他各方的法律費用。

建議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

22. 一名委員詢問，如在違紀人員缺席的情況下作出的裁決對該名人員不利，他會否獲准提出上訴。她關注到，倘若該違紀人員不獲准提出上訴，該人員或會被迫耗用大量時間和資源尋求司法覆核。為免須進行司法覆核，政府當局應考慮向違紀人員提供上訴渠道。

23. 政府當局表示，為確保在違紀人員缺席的情況下開始進行紀律聆訊的決定合理及有理據，主審人員／審裁小組須嚴格遵守有關須考慮的因素和作出的安排的行政指引。舉例而言，主審當局須確保，要求違紀人員出席紀律聆訊的通知，已妥為在預早安排的聆訊前送達該違紀人員。

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

24. 委員就《警察(紀律)規例》和《交通督導員(紀律)規例》修訂建議的措辭表達不同的意見。一名委員認為，當局有必要把措辭改為"其行為可能致使公共服務聲譽受損"，因為此做法或可讓當局更易確立有關的違紀行為。另一名委員則認為，在進行司法程序時，使用"likely"及"可能"的詞語或會引致不明確的情況出現，有關的詞語應予刪除。亦有意見認為，"可能"或許並非"likely"的準確譯文，政府當局應檢討有關的譯文。

25. 政府當局指出，當局是依循趙海寶 訴 警務處處長(民事上訴2006年第200號)一案所作的裁決而提出建議修訂。在該案中，終審法院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。終審法院的裁決指出，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"；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，刻意違紀行為的詮釋故此不可能只局限於帶有主觀意圖的情況。因此，政府當局認為有必要令紀律部隊部門的管職雙方對上述事宜不再存疑。委員就有關"likely"一字的譯法所表達的意見會轉交律政司考慮。

最新發展

26. 為展開立法程序，署理行政長官在2012年4月17日行政會議的會議上指令制訂以下修訂規例／規則 ——

- (a) 《2012年香港海關(紀律)(修訂)規則》；
- (b) 《2012年消防條例(修訂附表2)規例》；
- (c) 《2012年警察(紀律)(修訂)規例》；及
- (d) 《2012年監獄(修訂)規則》。

與此同時，保安局局長和運輸及房屋局局長亦分別制訂《2012年政府飛行服務隊(紀律)(修訂)規例》及《2012年交通督導員(紀

律)(修訂)規例》。該等修訂規例／規則會於2012年4月27日刊登憲報，並於2012年5月2日提交立法會進行先訂立後審議的程序⁶。

27. 此外，政府當局已建議在定於2012年5月21日舉行的會議向事務委員會簡報當局管理行為失當及表現欠佳人員的情況。

有關文件

28. 有關文件的一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年5月15日

⁶ 請參閱有關"修訂紀律部隊條例規管紀律事宜的附屬法例"的立法會參考資料摘要(檔案編號：CSBCR/DP/1-010-005/6)。

紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂

有關文件一覽表

| 日期 | 會議／事項 | 參考資料 |
|------------|-----------------|---|
| 20.10.2008 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | <p>政府當局就公務員的紀律處分架構提交的文件 (立法會CB(1)36/08-09(02)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1020cb1-36-2-c.pdf</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)354/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20081020.pdf</p> |
| 17.11.2008 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | <p>就公務員的紀律處分架構提交的補充文件 (立法會CB(1)590/08-09(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-590-1-c.pdf</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)560/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20081117.pdf</p> |
| 20.4.2009 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | <p>政府當局就紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序提交的文件 (立法會CB(1)1260/08-09(04)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0420cb1-1260-4-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備有關公務員紀律處分機制的文件(背景資料簡介) (立法會CB(1)1297/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0420cb1-1297-c.pdf</p> <p>政府當局就有關紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序作出的回應 (立法會CB(1)1718/08-09(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0420cb1-1718-1-c.pdf</p> |

| 日期 | 會議／事項 | 參考資料 |
|------------|-----------------|--|
| | | <p>會議紀要 (立法會CB(1)1690/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20090420.pdf</p> |
| 21.6.2010 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | <p>政府當局就紀律處分機制及數項紀律事宜的進展提交的文件 (立法會CB(1)2225/09-10(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ps/papers/ps0621cb1-2225-1-c.pdf</p> <p>立法會秘書處就紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂擬備的文件(背景資料簡介) (立法會CB(1)2227/09-10號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ps/papers/ps0621cb1-2227-c.pdf</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)201/10-11號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ps/minutes/ps20100621.pdf</p> |
| 10.12.2010 | 公務員及資助機構員工事務委員會 | <p>政府當局就建議修訂紀律部隊法例規管紀律事宜的附屬規例提交的文件 (立法會CB(1)783/10-11(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ps/papers/ps1220cb1-783-3-c.pdf</p> <p>有關紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂的文件(最新背景資料簡介) (立法會CB(1)691/10-11號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ps/papers/ps1220cb1-691-c.pdf</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)1111/10-11號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ps/minutes/ps20101220.pdf</p> |

立法會秘書處
議會事務部1
2012年5月15日