

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)124/13-14(05)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2013年11月18日舉行的會議

有關公務員紀律事宜的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關公務員紀律事宜的背景資料，以及綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")委員在以往3年討論此議題時所表達的主要意見及關注。

背景

2. 據政府當局所述，當局藉公務員事務規例和通告頒布規範公務員行為操守的規則和指引，供各人員遵守。當局會按照既定的公務員紀律處分機制，對被發現作出不當行為的公務員採取紀律行動。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，還可能面對紀律行動。

公務員紀律處分機制

紀律行動的類別

3. 政府當局表示¹，對作出不當行為的公務員所採取的兩類紀律行動如下——

- (a) 簡易紀律行動 —— 如公務員作出輕微的不當行為(例如偶爾遲到、違反性質輕微的政府規例等)，

¹ 有關公務員紀律處分機制的詳情及施加懲罰的數字載於政府當局的文件(立法會 [CB\(1\)1819/11-12\(03\)](#) 號文件)。

有關局／部門在完成內部調查後，可向有關公務員發出口頭或書面警告而無須進行正式紀律聆訊。

- (b) 正式紀律行動 —— 如公務員被指屢次作出輕微的不當行為或作出較嚴重的不當行為(例如濫用職權、蓄意罔顧正式指令等)，或被裁定干犯刑事罪行，有關局／部門可向有關公務員採取正式紀律處分程序。如採取正式紀律行動，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)，也可同時施加金錢上的懲罰。

行政命令及關乎正式紀律行動的法例

4. 對文職職系公務員和紀律部隊職系的高級公務員²採取的正式紀律行動，以《公務人員(管理)命令》(下稱"《命令》")³所訂的條文及程序為依據。對紀律部隊職系的中級和初級公務員採取的正式紀律行動，則以相關紀律部隊法例⁴及規管紀律事宜的相關附屬規例為依據。

在紀律聆訊中委任律師或其他形式的代表

5. 2009年3月，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在紀律聆訊中委任律師代表，抵觸香港人權法案第十條，故屬違憲及無效。終審法院亦裁定應由紀律處分當局根據普通法的公平原則，酌情考慮委任律師代表的申請，而紀律處分當局應能行使酌情權，批准在紀律聆訊中委任同事或其他人士等其他形式的代表。

6. 為回應上述法律事宜，並對根據紀律部隊法例進行的紀律處分程序實施其他改善措施，政府當局於2012年5月2日向立法會提交相關紀律部隊法例的修訂規例／規則，以供進行先訂立後審議的程序。其中一項擬議修訂旨在容許被控人員向有關的紀律處分當局申請，倘獲批准，可在紀律聆訊中委任大律師或律師或另一名人士作為代表。

² 一般指懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊、香港警務處及入境事務處內職級相等於監督(警司)／助理監督或以上職級的公務員。

³ 《命令》是行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發出的行政命令。

⁴ 紀律部隊法例指《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)、《入境事務隊條例》(第331章)、《警隊條例》(第232章)及《監獄條例》(第234章)。

7. 由於有關的小組委員會⁵在第四屆立法會會期中止前沒有充足時間完成有關附屬法例的審議工作，政府當局承諾不會實施該等修訂規例／規則，並會在諮詢管職雙方及考慮該小組委員會的意見後，完善該等修訂規例／規則⁶。在等候政府當局於第五屆立法會任期內提出法例修訂期間，紀律部隊部門已推出過渡性行政措施，並頒布相關指引，容許須面對正式紀律處分程序的公務員申請在根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊中委任律師或其他形式的代表。

提出上訴

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請願，或根據相關的紀律部隊法例提出上訴，或根據《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院申請司法覆核，尋求糾正。

對公務員施加的紀律處分

9. 據政府當局所述，在2007-2008至2011-2012財政年度根據《命令》或紀律部隊法例進行紀律處分程序後對公務員施加的紀律處分如下⁷ ——

懲罰類別	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	總計
革職						
a. 因不當行為	4	5	3	4	0	16
b. 因刑事罪行	16	18	18	14	10	76
迫令退休	33	28	18	19	12	110
譴責或嚴厲譴責 (或連同金錢上的懲罰)	244	218	148	150	150	910
警告	102	127	126	122	123	600
其他	5	14	14	15	13	61
總計	404	410	327	324	308	1773

⁵ 修訂紀律部隊條例規管紀律事宜的附屬法例小組委員會

⁶ 此議題已納入事務委員會的待議事項一覽表。

⁷ [立法會CB\(1\)1819/11-12\(03\)號文件\(附件A及B\)](#)

公務員及資助機構員工事務委員會的討論

10. 過去3年，事務委員會曾在2010年6月21日、2011年4月18日及2012年5月21日討論公務員紀律事宜。事務委員會委員所表達的主要意見及關注和政府當局的回應綜述於下文各段。

在紀律聆訊中委任律師或其他形式的代表

11. 在2010年6月21日的會議上，部分委員察悉並關注到，自終審法院作出有關裁決後，政府當局接獲105宗在紀律聆訊中委任律師或其他形式代表的申請，並拒絕當中52宗申請。他們認為委任律師代表屬基本權利，而只有在非常特殊的情況下才應拒絕委任律師代表的申請。

12. 政府當局表示，根據終審法院就林少寶訴警務處處長(終院民事上訴2008年第9號)一案所作的裁決，違紀人員在紀律聆訊期間委任律師代表的權利並非絕對。委任律師代表的申請應由紀律處分當局根據公平原則酌情處理。每宗委任律師代表的申請都會按其個別情況予以考慮。如任何公務員申請在紀律聆訊中委任律師或其他形式的代表但不獲批准，該名公務員可提出上訴，而就上訴進行聆訊的人員會較拒絕有關申請的人員高級。

13. 政府當局在2012年5月21日的會議上表示，截至2012年4月30日，有4宗委任律師代表的申請由根據《命令》須面對紀律處分程序的文職人員提出，而該等申請全部獲得批准。此外，有228宗委任律師代表的申請由根據相關紀律部隊法例須面對紀律處分程序的公務員提出，當中101宗已獲批准，約10宗申請仍在處理。至於有關上訴個案的統計數字，政府當局在會議後表示，截至2012年3月31日，22名人員就有關當局不批准他們在根據紀律部隊法律進行的紀律聆訊中委任律師代表的決定提出上訴。每宗上訴個案均由一名職級較高並不低於助理處長／署長或同等職級的人員按照公平原則審理。由於提出上訴的理據不足以推翻拒絕委任律師代表的申請的決定，政府當局決定維持就所有這些個案作出的決定。

對公務員施加的紀律處分

14. 委員察悉，在2007-2008至2011-2012年度期間有13宗因干犯《防止賄賂條例》所訂罪行及普通法中公職人員行為失當罪行而被革職的個案。他們詢問，政府當局會否對因干犯此兩項罪行而被定罪的公務員施加其他形式的懲罰。

15. 政府當局表示，就上述期間因干犯《防止賄賂條例》第3條所訂罪行而被定罪的12宗個案而言，3名人員被革職、3名人員被迫令退休，以及6名人員被處以譴責或嚴厲譴責的懲罰(或連同金錢上的懲罰)。至於就同期因干犯普通法中公職人員行為失當罪行而被定罪的9宗個案而言，3名人員被革職、5名人員被處以迫令退休的懲罰(或連同金錢上的懲罰)，以及1名人員被降級。

16. 部分委員察悉並關注到，在2006-2007至2010-2011年度期間⁸，涉及受紀律部隊法例規管的公務員⁹的革職個案數目(即65宗)，差不多是涉及受《命令》規管的公務員¹⁰的革職個案數目(即38宗)的兩倍。

17. 政府當局在向事務委員會提交的一份跟進文件中解釋，由於紀律部隊的中級和初級人員有獨特的工作要求，這些人員須受紀律部隊法例所訂特定的違紀行為規管。這些特定的違紀行為包括執行職責時怯懦、蓄意作出刻意激怒囚犯的行為、對良好秩序及紀律有損的行為等。此外，紀律部隊人員擔任備受信賴的職位並獲賦予權力，理當秉持高度誠信和廉潔操守。因此，政府當局嚴肅看待執法人員作出的違紀行為及干犯的刑事罪行，尤其是涉及貪污、濫權或顯示有關人員欠缺誠信的刑事定罪。被裁定干犯這類罪行的人員通常會受到重罰，包括最嚴厲的懲罰(即革職)。因此，根據紀律部隊法例處以革職的個案較根據《命令》處以革職的個案多。

18. 一名委員察悉，在2006-2007年度的103宗革職個案中，沒有任何個案涉及首長級公務員。該名委員關注到，政府當局有否對首長級公務員施加同樣嚴謹的操守標準。

19. 政府當局表示，根據公務員的紀律處分機制，公務員不管屬於甚麼職系和職級，均會得到平等對待。由於高級公務員理應以身作則，樹立榜樣，因此政府當局的政策是，就被裁定作出同一不當行為或干犯同一刑事罪行的公務員而言，職級較高的公務員所受到的懲罰一般會較初級公務員所受到的懲罰重。在上述期間，政府當局在完成正式紀律處分程序後懲處了3名首長級公務員。他們所得的懲罰為迫令退休、嚴厲譴責(連同金錢上的懲罰)及譴責。

⁸ 截至2010年12月31日為止。

⁹ 指紀律部隊職系的中級和初級公務員。

¹⁰ 指文職職系的公務員和紀律部隊職系的高級公務員。

紀律個案的漫長處理時間

20. 在2010年6月21日的會議上，部分委員關注到紀律個案的處理時間漫長，而部分個案的處理時間更可能長達數年。他們強調有需要設定時間表，盡量減低冗長的紀律處分程序對有關公務員福祉所造成的影響。政府當局承諾研究可否採取行政措施，就紀律個案的一般調查工作訂定大致所需的時間或服務表現目標。

文職職系公務員欠債的情況

21. 委員關注到是否有任何文職職系公務員純粹因無力償債或破產而須接受正式紀律行動的個案。政府當局就此表示，當局不會純粹因公務員無力償債或破產而對有關公務員作出懲罰。然而，公務員如因財政問題作出不當行為或干犯刑事罪行，則會受到懲罰。

最新發展

22. 政府當局會在2013年11月18日的會議上向事務委員會匯報公務員紀律事宜的最新情況。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年11月14日

公務員紀律事宜

有關文件一覽表

日期	會議／事項	參考資料
2010年6月21日	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</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</p> <p>會議的紀要 立法會 CB(1)201/10-11 號文件</p>
2011年4月18日	公務員及資助機構員工事務委員會	<p>政府當局就公務員紀律事宜概況提交的文件 立法會 CB(1)1858/10-11(05) 號文件</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(最新背景資料簡介) 立法會 CB(1)691/10-11 號文件</p> <p>會議的紀要 立法會 CB(1)2445/10-11 號文件</p> <p>政府當局的跟進文件 立法會 CB(1)2866/10-11(01) 號文件</p>

日期	會議／事項	參考資料
2012年5月21日	公務員及資助機構員工事務委員會	<p>政府當局就公務員紀律事宜概況提交的文件 立法會 CB(1)1819/11-12(03) 號文件</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(最新背景資料簡介) 立法會 CB(1)1819/11-12(04) 號文件</p> <p>會議的紀要 立法會 CB(1)2576/11-12 號文件</p> <p>政府當局的跟進文件 立法會 CB(1)2279/11-12(01) 號文件</p>
2012年6月15日	內務委員會	<p>修訂紀律部隊條例規管紀律事宜的附屬法例小組委員會報告 立法會 CB(1)2152/11-12 號文件</p>

立法會秘書處
議會事務部4
2013年11月14日