

《2009年僱傭(修訂)條例草案》委員會

當局回應法案委員會

於二零零九年十一月二十三日、十二月九日及十二月二十二日會議上
委員所提出的事項

目的

就法案委員會於二零零九年十一月二十三日、十二月九日及十二月二十二日的會議上，委員對《2009年僱傭(修訂)條例草案》(條例草案)提出的事項，本文件載述當局的回應。

訂立建議的第 43P 條中的罪行元素以及建議的第 43S 條的程序規定的需要

2. 在二零零九年十一月二十三日及十二月二十二日的會議上，當局被問及建議的第 43P(1)(b)條中是否有需要訂立「故意」及「無合理辯解」的元素，以及根據建議的第 43S(1)及(2)條，是否需要勞工處處長(處長)給予書面同意和聆聽被指稱犯罪者的陳詞。

3. 建議的條例草案旨在處理在民事制度下，即使僱主拖欠勞資審裁處(勞審處)裁斷款項，僱員仍然難以強制執行裁斷的問題。多年來，勞工界強烈支持的一項指施，是把不支付勞審處裁斷款項列為刑事罪行。但是，勞審處裁斷屬民事判決，其執行機制亦與民事判決一致。有持份者(包括一些法律界人士)認為，鑑於對其他類別的民事裁決可能產生影響，必須審慎考慮把不支付勞審處裁斷款項刑事化的政策。商界亦表示必須提供足夠保障，以免殃及真正無力支付裁斷款項的僱主。儘管有以上關注，持份者的普遍共識是，對一些有能力支付，但在勞審處作出裁斷後仍不負責任而逃避支付款項的僱主，施加刑事制裁。

4. 建議的條例草案，反映出當局決意以新思維解決問題，同時在制訂有關罪行時，審慎處理不同的利益和關注事項。因此，建議的罪行條文必須引入足夠的保障機制，以確保建議罪行只針對故意拖欠裁斷款項的僱主。建議罪行將與欠薪罪行看齊，採用在《僱傭條例》下最高的罰則，即罰款 35 萬元及監禁 3 年。因此，建議的第 43P 條所採用的「故意及無合理辯解」的元素，以及建議的第 43S 條所採用的須經處長同意和聆聽被告的陳詞的程序規定，與欠薪罪行一致。

建議的第 43P 條下的元素

5. 有委員表示，有關罪行的犯罪意圖元素(即「故意」)並非必要，而另一位委員建議剔除「故意」和「無合理辯解」的元素。同時，亦有委員持相反意見，認為有必要確保只針對故意違例的個案，加以制裁。

6. 我們應當知道，雖然所有拖欠款項的僱主都就其判定債項負有民事的法律責任，但是否全部應受刑事制裁卻是另一問題。建議的第 43P 條下「故意」和「無合理辯解」的元素，旨在反映和達致上文第 3 和第 4 段所述的立法目的，即只針對故意拖欠裁斷款項者，使其負上刑責，而並非針對那些無力支付裁斷款項者。須留意的是，建議罪行條文如獲通過，已經可以免除目前執行欠薪罪行時遇到的其中一項障礙(即需要證明合約原意或款額)。因此，我們認為，建議罪行應局限於已證實為故意拖欠勞審處裁斷款項的情況，以平衡僱主和僱員的利益。

建議的第 43S 條的規定

7. 當局在作出第 43S(1)及(2)條關於須經處長同意及聆聽陳詞的規定時，已小心考慮有關的法律政策及立法目的。有關規定給予被指稱犯罪者機會，及早知會當局其辯解，以及任何會減輕其罪責甚或令當局無須對他提出檢控的特別情況。及早知悉可能的辯解對相關的僱主及僱員均有益處，因為這有助加快調查及檢控程序。

8. 我們曾參考《僱傭條例》及其他法例的現有罪行。為發揮足夠阻嚇作用，我們把建議罪行的罰則定為罰款 35 萬元及監禁 3 年，即與《僱傭條例》下欠薪罪行的罰則看齊。事實上，《僱傭條例》的其他可判處監禁的罪行(即第 63B 條所訂罪行¹)亦訂有根據第 64 條須經處長同意及聆聽陳詞的規定。因此，建議的第 43S 條與《僱傭條例》下有較嚴重刑事制裁的罪行所訂定的額外保障一致。其他條例亦載有類似規定，訂明須經同意及／或聆聽陳詞才可提出檢控²，例如《學徒制度條例》(第 47 章)第 42 條、《入境條例》(第 115 章)第 37L 條、《家禽(屠宰供出口)規例》(第 139 章，附屬法例 E)第 118 條、《侵害人身罪條例》(第 212 章)第 9A、33B 及 44 條，以及《危險藥物條例》(第 134 章)第 4A 條。

9. 有委員要求當局考慮作出服務承諾或發出行政命令，說明處長在建議的第 43S(1)條下須多少時間內決定是否給予書面同意。有別於可由公職人員在現場偵查的罪行（如交通罪行），勞工處就《僱傭條例》下的罪行提出檢控時，須依賴被拖欠工資或其他法定權益的僱員所提出的證據。有關僱員及其他有關人士作出陳述及提供資料所需的時間，按不同個案各有不同，並非勞工處所能控制，因此，明確訂定處長同意提出檢控的時限並不可行。

10. 我們理解委員關注到，就建議罪行針對應負責任的僱主的檢控工作應迅速進行。然而我們同樣須要避免可能有不公平的指控，以免妨礙檢控個案，並影響把應負責任的僱主成功定罪的機會。

11. 勞工處一直致力在完成調查及(視乎需要)徵詢法律意見後，如有足夠證據，便立即發出傳票。一如既往，我們會確保調查及檢控涉嫌罪行的工作，能迅速並妥善地進行。

¹ 《僱傭條例》第 63B(1)條涵蓋第 32 條下的扣除工資罪行，以及不遵從公職人員根據第 72(1)(a)、(b)或(c)條提出的要求的罪行；《僱傭條例》第 63B(2)條則涵蓋在須根據第 72(1)(b)或(c)條提供資料時，提供虛假資料或隱瞞資料的罪行。

² 除《僱傭條例》外，已識別了 51 條條例下的 79 項條文。

12. 勞審處裁斷的性質屬民事判決，把拖欠該等款項刑事化是一項重要成就，標誌著包括僱員及僱主代表（尤其是勞工顧問委員會(勞顧會)的委員)的不同持份者達致互諒共融。勞顧會僱主委員是在假設法例會有足夠程序確保建議罪行只針對故意違法者的基礎下，才支持訂立建議罪行。由於改善勞工法例需得到勞資雙方的支持，我們認為提供程序保障以確保建議罪行只針對故意違法者是很重要的。

處長不提出檢控的決定

13. 在二零零九年十二月二十二日的會議上，委員詢問當局會否就處長不提出檢控的決定徵詢律政司或向律政司匯報，以及相關的機制。

14. 在調查完畢後決定是否提出檢控時，勞工處會按照律政司發出的《檢控政策及常規》及先前給予的法律意見，考慮證據是否充分、定罪的機會及其他相關因素，並會按所需進一步徵詢律政司的意見。勞工處獲授權按照認可的檢控原則及意見決定檢控行動。由於勞工處多年來已累積豐富經驗以作出檢控決定（有需要時經徵詢律政司意見後作出檢控決定），故無須在日常運作中就每宗檢控或不提出檢控的決定向律政司匯報。實際上，如有充分證據，勞工處會提出檢控並由法庭裁定被告是否有罪。勞工處只會就經律政司同意的準則界定為屬較明確的案件，才作出不提出檢控的決定，例如案中沒有控方證人、法院已向被告公司發出清盤令，而所有這類不提出檢控的決定須經高級監管人員審批。對於較複雜的個案，勞工處會先徵詢律政司的意見才決定不提出檢控。

民事及刑事法律程序

15. 在二零零九年十二月二十二日的會議上，委員要求當局就無須等候民事法律程序而展開刑事調查或檢控一事，提供資料。

16. 根據普通法制度，民事與刑事法律程序是分開及有所區別的。債權人須透過民事法律程序作金錢索償，而執法機構則須循刑事訴訟

檢控違法者。刑事訴訟會處以罰款及監禁等刑罰，並須符合較民事訴訟更嚴格的舉證準則。

17. 現時，勞工處如發現有人涉嫌違反《僱傭條例》，不論僱員在勞審處的民事申索(如有的話)進展如何，都會在有足夠證據的情況下提出檢控。鑑於條例草案的建議罪行與《僱傭條例》的現有罪行有足夠的差異，即使有關僱主已在勞審處作出裁斷前因未能支付工資或其他法定權益而被檢控，勞工處亦可就該僱主拖欠勞審處裁斷款項提出檢控。視乎早前相關的《僱傭條例》罪行的調查及檢控進度，勞工處可同時就該等罪行及建議的罪行提出檢控，從而減省執法機構、證人和法庭的工作及時間。

18. 條例草案通過後，勞工處會繼續其策略，即如有足夠證據，便會對應要負責任的僱主提出檢控。

建議的第 43P 條適用於部分包含指明權利的勞審處裁斷

19. 在二零零九年十二月九日的會議上，委員要求當局澄清，若根據勞審處裁斷須支付的款項包含指明權利及其他款項(例如不在現時建議的第 43N(1)條涵蓋範圍的第 32P 條下的補償和第 32O 條的終止僱傭金)，建議的第 43P 條是否涵蓋該等勞審處裁斷。

20. 某人是否干犯建議的第 43P(1)條所訂罪行，須視乎是否同時屬該條 (a)及(b)段所述的情況。

21. 如某判令部分規定就指明權利付款、部分則規定就其他款項付款(該判令在本文件稱為「混合權利判令」，例如勞審處裁斷包含工資及第 32P 條下的補償)，則該判令明顯屬於建議的第 43P(1)(a)條的涵蓋範圍。

22. 下一步須視乎是否屬建議的第 43P(1)(b)條的情況，即有關僱主是否故意及無合理辯解而沒有在有關判令的日期後 14 天內(或該判令指明的較後付款日期後 14 天內)，支付任何根據該判令須支付的款

項。

23. 第 43P(1)(b)條提述沒有支付「任何根據該判令須支付的款項」，當中的判令是指建議的第 43P(1)(a)條所述的判令，即混合權利判令。舉例說明，某混合權利判令的付款總額為 10,000 元，其中 6,000 元為工資，其餘 4,000 元為第 32P 條下的補償。該 6,000 元為根據該判令須支付的款項，該 4,000 元亦是根據該判令須支付的款項，這不會因前者是指明權利而後者不是而有所分別。此外，假設該判令規定分期付款，根據建議的第 43P(2)條，每期付款及其任何部分，亦屬根據該判令須支付的款項。

24. 第 43P(1)(a)條提述「某審裁處的判令(全部或部分)規定…就任何指明權利作出付款」，明顯是考慮到除有規定就指明權利付款之外，亦有規定就其他款項付款的判令，即混合權利判令。第 43P(1)(b)條提述的沒有支付任何根據有關判令須支付的款項，自然不僅涵蓋指明權利。第 43P(1)(b)條提及沒有支付「任何根據該判令須支付的款項」，而非提及沒有支付「指明權利」。凡沒有支付任何根據該判令須支付的款項，即屬第 43P(1)(b)條的涵蓋範圍，不論該筆款項是否屬指明權利。

25. 簡而言之，建議的第 43P(1)(a)條訂明判令(全部或部分)規定就任何指明權利作出付款，這項條件確保只在判令至少包括一些指明權利的情況下，建議的第 43P 條才適用。不過，一旦符合這項條件，僱主便須支付判令的全數款項，而不是只支付指明權利。

對同意、縱容或疏忽而觸犯建議的第 43P 條的罪行的海外董事及中層管理人員的執法行動及措施

26. 在二零零九年十二月九日的會議上，委員要求當局提供資料，闡述涉及因其同意、縱容或疏忽造成法團僱主故意不支付裁斷款項的海外董事及中層管理人員的執法行動及措施。

27. 根據建議的第43Q條，如法團僱主故意不支付勞審處的裁斷款

項，而有關行爲是在其董事、經理、秘書或其他類似人員的同意或縱容下犯的，或可歸因於其疏忽的，則該等人士須負上法律責任。條文的措詞旨在使負責人不能藉職銜逃避法律責任。這點十分重要，因為根據我們在處理欠薪罪行時所得的經驗，有些無良僱主確會試圖藉不註冊爲董事而逃避責任。此外，我們亦知悉僱主方面憂慮沒有涉及拖欠款項的無辜董事可能受到牽連。因此，被指稱犯罪者只會因本身同意、縱容或疏忽，而不會單單因職銜而須承擔法律責任。

28. 香港是市場經濟體系，歡迎外來投資，非本地居民可註冊爲公司董事。他們當中有些可能僅爲投資者，將管理權轉授本地合夥人；有些則在不同程度上參與公司的管理。海外董事會否被檢控會視乎其管理職責、決策權力，而最重要的是，有關罪行是否在其同意或縱容下犯的或可歸因於其疏忽。《僱傭條例》的罪行是在裁判法院循簡易程序審訊，正如其他簡易程序罪行，送達傳票及法律程序受《裁判官條例》(第227章)規管。

29. 至於公司的中層管理人員會否被檢控，亦同樣視乎是否有充分的證據，顯示因其同意、縱容或疏忽而導致公司故意不支付勞審處的裁斷款項。據案例法³顯示，須承擔法律責任的是公司決策人，而非執行者。這點亦獲得我們執行《僱傭條例》欠薪罪行的實際經驗佐證，有關個案中被定罪的經理、秘書或類似人員均是公司的真正負責人。這些個案的詳情載於立法會CB(2)80/09-10(01)號文件第29至32段。如有關人員純粹是執行公司的指示，並曾嘗試就公司須支付勞審處裁斷款項的事宜作出安排，或該等事宜並非由他負責，應沒有證據證明因他同意、縱容或疏忽而導致拖欠裁斷款項。

勞工及福利局

二零一零年一月

³ 引用源於 Bolton (Engineering) Co. 訴 Graham ([1957] 1 QB 159)一案和 Tesco Supermarkets Ltd. 訴 Natras ([1971] WLR 1166)一案的原則。