

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1487/08-09號文件

檔號：CB1/BC/1/08

2009年5月8日內務委員會會議文件

《2009年道路交通(違例駕駛記分)(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2009年道路交通(違例駕駛記分)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")委員會的商議工作。

背景

違例駕駛記分制度

2. 違例駕駛記分制度自1984年8月起實施。該制度的主要目的，是要對屢次違反交通規例的司機施加額外罰則，即在兩年內被記分數累計達15分或以上者會被取消駕駛資格。違例駕駛記分制度旨在加強阻嚇作用，遏止不當的駕駛行為。

3. 《道路交通(違例駕駛記分)條例》(第375章)為違例駕駛記分制度提供法律框架。第375章的附表列明各項罪行及每項罪行相應的違例駕駛分數。司機如就表列罪行被定罪，或就表列罪行負上繳付定額罰款的法律責任，即被記下附表列明的違例駕駛分數。司機如在兩年內被記15分或以上，運輸署會根據第375章第8條，以申訴方式向裁判官申請發出傳票，傳召司機出庭應訊。

4. 《裁判官條例》(第227章)第8(2)至(4)條規管裁判官所發傳票的送達方式。目前，傳票(如發出的話)會先以郵遞方式送達。如司機沒有在傳票指明的日期和時間出庭，傳票會由警務人員或執達主任以專人派遞方式再次送達。

5. 大多數司機均會按傳票指明的時間和地點出庭應訊，而法庭如認為恰當，會考慮根據第375章作出取消駕駛資格的命令。在一些司機沒有在傳票所示日期和時間出庭的個案中，如法庭信納

傳票已送達司機，則會考慮根據第227章第18A條，就司機不出庭發出逮捕令。任何警務人員繼而可根據《警隊條例》(第232章)第53條隨時執行手令。

藉避收傳票以繞過違例駕駛記分制度的問題

6. 政府當局表示，有些司機試圖透過避收法庭根據第375章發出的傳票及取消其駕駛資格的命令，繞過違例駕駛記分制度。舉例而言，當專人按照司機在運輸署登記的地址登門送達傳票時，司機沒有應門，或應門者聲稱傳票所列人士並非居於該址。在這類情況下，由於傳票並未送達有關司機，裁判官不能根據第227章第18A條發出逮捕令，而警方也不能逮捕有關司機。據政府當局所述，截至2009年1月底，司機被記滿15分或以上而又未能送達傳票的司機約有650名。

7. 此外，根據現行法例，即使某人沒有遵照傳票的規定到裁判官席前應訊，運輸署署長(下稱"署長")亦無權拒絕向該人發出或重新發出駕駛執照，或將其駕駛執照續期。

8. 政府當局於2009年2月4日將條例草案提交立法會，藉以解決繞過違例駕駛記分制度的問題。

條例草案

9. 條例草案建議修訂第375章及《道路交通(駕駛執照)規例》(第374章，附屬法例B)(下稱"該規例")。條例草案的目的是——

- (a) 指明根據第375章發出的傳票的送達方式；
- (b) 規定按照第375章以掛號郵遞送達的傳票須當作已送達對象，即使該傳票因無法送遞而被退回亦然；及
- (c) 規定署長在根據第375章獲送達傳票的人沒有出庭應訊的情況下，須拒絕根據該規例向該人發出或重新發出駕駛執照，或將該人的駕駛執照續期。

法案委員會

10. 在2009年2月13日的內務委員會會議席上，議員成立法案委員會以研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

11. 法案委員會由劉健儀議員擔任主席，曾與政府當局舉行4次會議。法案委員會曾邀請公眾對條例草案表達意見，而一名區議會議員曾在法案委員會其中一次會議¹上向委員陳述意見。

法案委員會的商議工作

在違例駕駛記分制度下引入有關傳票送達方式的獨立機制及"當作已送達"條文
(條例草案第4條)

12. 目前，根據第375章發出的違例駕駛記分傳票的送達方式受第227章第8(2)至(4)條規管。條例草案第4條修訂第375章，加入新的第14A條，指明根據第375章所發傳票的送達方式。新訂第14A條所指明的傳票送達方式的獨立機制，與第227章所指明者基本相同。當局已訂立明確條文，指明傳票必須由專人或郵遞方式送達。如以郵遞方式送達，則須以預付郵費的信封(內附傳票)，封面註明有關司機在運輸署登記的地址，以普通或掛號郵遞方式郵寄予有關司機。根據有關建議，先以普通郵遞方式把裁判官所發傳票送達司機的現行安排將會繼續沿用。

13. 條例草案第4條建議增訂第14A(5)條，訂明如有關傳票按照署長備存的駕駛執照紀錄所示的登記地址以掛號郵遞方式向涉事人送達，即使傳票因無法派遞予涉事人而被退回，傳票也當作已送達論。假如有關司機沒有在傳票指明的日期和時間出庭應訊，傳票便會以掛號郵遞方式再向其送達，而根據建議，即使傳票因無法派遞予有關司機而被退回，傳票也會"當作已送達"論。擬議第14A(5)條的效用是，在以掛號郵遞方式向司機送達傳票後，如有關司機沒有在傳票指明的時間和地點出庭，便可根據第227章第18A條向該司機發出逮捕令。

14. 余若薇議員要求政府當局解釋為何需要特別在違例駕駛記分制度下設立有關傳票送達方式的獨立機制，以及訂明違例駕駛記分傳票如以掛號郵遞方式送達，則當作已送達論，但對於傳票送達方式同樣受第227條規管的其他類別罪行卻沒有類似安排。鑒於第375章第16條訂明，第227章在經過必需的修改及在不抵觸第375章為限的情況下，須適用於根據第375章進行的法律程序，委員特別詢問，第227章第8條下的現行機制及該條例第18A條處理被告人不出庭的機制，為何不能解決涉事人藉避收傳票以繞過違例駕駛記分制度的問題。

¹ 在2009年4月24日法案委員會會議上，西貢區議會交通及運輸委員會主席邱戊秀先生曾就條例草案陳述意見。

15. 政府當局解釋，第227章第18A條的其中一項規定是傳票如已在聆訊前的合理時間送達被告人，而在指定的聆訊時間及地點，只有申訴人或告發人出庭，裁判官才可發出手令逮捕被告人。因此，成功送達有關傳票，是啓動該條文的先決條件。

16. 第227章第8(2)(a)條訂明，每份傳票須由專人送達或以郵遞方式送達。第227章第8(2)(b)條更訂明，凡傳票是以郵遞方式送達，而傳票所示須予送達的人並沒有在傳票指明的時間及地點出庭，則有關送達須當作從未執行，而有關傳票此後須由執達人員或警務人員再次送達。政府當局解釋，涉事人如蓄意繞過違例駕駛記分制度，便不會按以郵遞方式送達的傳票所示的時間及地點出庭，而傳票其後須由專人送達。

17. 第227章第8(2)(e)條訂明，"由專人送達"指由警務人員、裁判法院的傳達員或其他人員等人以下述方式送達傳票所示須予送達的人——

- (a) 將傳票面交該人；或
- (b) 將傳票留交該人最後或最經常居住地方的一名第三者代收。

18. 政府當局指出，如涉事人蓄意繞過違例駕駛記分制度，便會一如上文第6段所述設法避收由專人送達的傳票。政府當局認為，單單引用第227章第8及18A條不足以解決涉事人藉避收根據第375章所發傳票以繞過違例駕駛記分制度的問題。這個情況可從現時法庭因有關傳票未能成功送達而無法進一步處理約650宗個案得到證明。

19. 獨立的傳票送達條文(即第375章新增第14A條)納入兩項新措施，即"以掛號郵遞送達"及"當作已送達"的條文，而第227章第8條下傳票送達的現行機制並無有關措施。政府當局解釋，在第375章加入此項新條文，指明送達違例駕駛記分傳票的修訂機制，將使第375章更易於理解，而無需多番互相參照上述兩條條例，以免令有關各方感到混淆。

20. 政府當局又指出，根據第227章第9條，裁判官可先行發出手令，或即使以前已發出傳票，仍可發出手令，以逮捕涉事人。然而，根據控方的經驗，裁判官通常會要求大量證據，說明有關傳票為何未能以正常送達的方式送達，然後才會考慮行使酌情權，按該條的規定發出拘捕令。如果涉事人蓄意避收傳票，當局從資源的角度根本不可能不停地大規模追蹤每名涉事人，直至已收集"足夠證據"，然後引用第9條向法庭申請拘捕令。因此，政府

當局認為有需要訂立建議的"當作已送達"條文，訂明如傳票以掛號郵遞方式送達，則即使該傳票因無法送遞而被退回，該傳票也須當作已送達論。裁判官其後可根據第227章第18A條發出手令逮捕有關人士。

21. 涂謹申議員要求政府當局考慮應否將新訂第14A(2)(b)條中的"第三者"界定為送達傳票的警務人員有理由相信是會把傳票轉交予傳票所示須予送達的司機的人士。

22. 政府當局在回應時表示，就以專人送達傳票的方式而言，《證據條例》(第8章)、第227章或第375章均沒有界定何謂"第三者"。不過，政府當局向委員保證，負責市區專人送達傳票工作的執達主任及負責新界區專人送達傳票工作的警務人員，只會在有理由相信有關第三者會把傳票交給傳票所示須予送達的人時，才會把傳票送達該第三者。政府當局亦詳細說明現時的做法，有關做法將有助確保在有需要時，可向裁判官提供證明有關人員送達傳票的證據。

23. 余若薇議員詢問第375條新訂第14A(3)條所指的"地址"的定義為何。政府當局確認該條文的"地址"一詞，是指署長根據第375章備存的駕駛執照紀錄所示的住宅地址及通訊地址(如司機提供通訊地址的話)。政府當局表示，運輸署簽發駕駛執照的有關申請表訂明，申請人須填報住宅地址，如住址地址並不能用作聯絡和郵遞用途，亦須填報通訊地址。

在第375章增訂第16(1A)條的理據 (條例草案第5條)

24. 當局建議在第375章增訂的第16(1A)條訂明，裁判官不獲賦權在涉事人缺席的情況下，作出取消該人持有或領取駕駛執照的資格的命令。政府當局解釋，增訂該條文的目的是確保涉事人不會在沒有機會到獨立無私的法定管轄法庭席前反駁"當作已送達"條文，並為自己辯護的情況下，被取消駕駛資格。

25. 法案委員會法律顧問要求政府當局澄清，擬議第16(1A)條對法庭在被告人缺席聆訊的情況下審訊某項控罪的酌情權的影響，並解釋增訂該條文的理據。

26. 政府當局指出，毫無疑問，在刑事法律程序中，如有證據顯示涉事人蓄意缺席聆訊，裁判官可在認為合適時在該人缺席聆訊的情況下作出命令。不過，政府當局指出，根據"當作已送達"的條文，司機因為收不到法庭以掛號方式寄出的傳票而沒有出席一個將決定他的公民權益的聆訊的可能性，是不可完全排除的。

在此基礎上，政府當局建議法庭不得在涉事人缺席聆訊的情況下，作出取消其駕駛資格的命令。此舉是為保障涉事人接受公正審訊的權利，而這項權利受《香港人權法案》第十條保障。此舉亦有助確保涉事人如有真正理由收不到以掛號郵遞方式送達其地址的傳票，因而沒有出庭應訊，亦可在最終出庭應訊時提供確鑿證據，反駁"當作已送達"的條文。

27. 政府當局又指出，取消駕駛資格的命令或會損及職業司機的金錢利益，甚至影響他們的生計。此外，根據檢控經驗，涉事司機不遵照傳票的規定出席關於違例駕駛記分的法律程序，法庭通常會延期審訊。至今法庭從未在涉事司機缺席的情況下作出取消其駕駛資格的命令。政府當局表示在提出建議的第16(1A)條時，曾徵詢司法機構的意見。

28. 劉健儀議員深切關注到，擬議第16(1A)條可能使條例草案無法有效解決部分司機蓄意繞過違例駕駛記分傳票送達機制，從而避過被取消駕駛資格的問題。她指出，在警方追蹤到這些司機，並把他們帶到裁判官席前之前，這些司機仍可繼續駕車，這樣會對道路安全構成危險。她要求政府當局解釋為何不考慮賦權署長在有關司機累積被記15分或以上時，或在其缺席的情況下，吊銷其駕駛執照。法案委員會察悉，申訴專員在2009年3月19日宣布決定展開主動調查，審研違例駕駛記分制度的執行政程序時，亦提出了同樣的關注。

29. 湯家驊議員支持有需要保障涉事人接受公平審訊的權利，但亦對條例草案的效用表達類似的關注，因為他認為擬議"當作已送達"的條文將主要方便裁判官根據第227章第18A條發出逮捕令。他指出，條例草案並無提出進一步措施，協助制止屢次違反交通規例的司機在道路上駕駛。

30. 政府當局在回應時表示，亦曾考慮在兩年內被記15分或以上的司機應否被當作已取消駕駛資格論，但認為不適宜設立自動取消司機的駕駛資格的機制。

31. 政府當局解釋，自動取消駕駛資格偏離第375章的現行規定，並可能引致下列實際問題——

- (a) 涉事司機如沒有出庭應訊，便不會依照第375章第10條²的規定，交出駕駛執照；

² 根據第375章第10條，凡裁判官作出命令取消某人持有或領取駕駛執照的資格，則該人須在該項命令作出後72小時內或在裁判官決定的較長限期內，將該執照存放於裁判官處。

- (b) 涉事司機可能不知道法庭已向他作出取消駕駛資格的命令而繼續駕車；
- (c) 在不知道駕駛資格已被取消的情況下，涉事司機可能繼續駕車，因此違反《道路交通條例》(第374章)第44條訂明不得在被取消駕駛資格期間駕車的規定；及
- (d) 以下的異常情況會出現：涉事司機在傳票所示罪行的違例駕駛分數，會在他不知道法庭已向他作出取消駕駛資格命令的情況下，在取消駕駛資格期屆滿後被註銷。

32. 政府當局表示，上述情況亦可能引致保險問題。司機如在被自動取消駕駛資格期間(假設該司機不知道法庭已向他作出取消駕駛資格命令)駕車時發生意外，就涉事司機而言，有關保險單在其駕車時是否仍有效可能有爭議。政府當局指出，至今法庭從未在涉事司機缺席的情況下作出取消其駕駛資格的命令，這點可顯示法庭深明這個做法的弊端。

33. 政府當局表示，在2006年和2007年就違例駕駛記分罪行所發出的交通傳票而執行的不出庭逮捕令，成功率持續超過80%，而在執行2008年所發出的不出庭逮捕令方面，亦預期有同樣的成功率。在發出逮捕令後，如確實有需要，當局可把被警方追緝的被告人列於入境事務處的"監察名單"。政府當局表示，這項措施對拘捕未能用其他途徑追蹤到的被告人特別有效。

34. 與其建議訂立自動取消駕駛資格的機制，政府當局認為，如果引入"當作已送達"的條文，將有效解決違例駕駛記分傳票"未能送達"以及涉事司機不出席法庭聆訊的問題，並有助把涉事人帶入取消駕駛資格的法律程序。有關條文亦可啟動機制，在傳票送達後，涉事人如不出庭，署長可拒絕向其發出或重新發出駕駛執照，或將其駕駛執照續期(請參閱第37段)。政府當局認為此機制亦發揮阻嚇作用。

35. 鑒於委員關注到條例草案在解決規避違例駕駛記分制度問題方面的效用，政府當局亦承諾在條例草案實施約6個月後檢討其成效，並因應接獲的意見考慮採取其他所需的額外措施。

36. 法案委員會接獲申訴專員提交的一份意見書，述明其就違例駕駛記分制度的執程序展開主動調查的背景。法案委員會察悉，申訴專員仍就其對於當局為解決繞過違例駕駛記分制度問題而提出的額外措施的初步意見，與政府當局進行研究。法案委員會要求政府當局確認會繼續與申訴專員討論，並會在檢討條例草案的成效時考慮任何須作出的改善。

署長拒絕發出駕駛執照或將駕駛執照續期
(條例草案第6條)

37. 條例草案第6條修訂該規例第6條，使署長不得向沒有因應法庭根據第375章送達的傳票(包括當作已送達的傳票)出庭應訊的人士發出或重新發出駕駛執照，或將其駕駛執照續期。

38. 鑒於駕駛執照的有效期限很長(多數為10年)，涂謹申議員要求政府當局考慮提出建議，如出現上述情況，署長亦須拒絕向該人發出車輛牌照或將其車輛牌照續期，因為車輛牌照須每12個月續期，藉以加強阻嚇作用。

39. 政府當局指出，上述建議的措施未能針對受聘駕駛而本身不擁有車輛的職業司機。政府當局表示在提出現時的建議時，曾考慮相稱原則及現行道路交通法例的一般原則，即司機只有在干犯涉及車輛維修的罪行(而非涉及不當駕駛行為的罪行)時，才會對其施以不發出車輛牌照或不將車輛牌照續期的懲罰。

司機逃避累積被記違例駕駛分數的可能性

40. 涂謹申議員及湯家驊議員關注到在條例草案制定後，某些司機是否可能透過以下方法逃避被記違例駕駛分數 ——

- (a) 沒有按照當局根據《定額罰款(刑事訴訟)條例》(第240章)送達予他的通知書繳付定額罰款；或
- (b) 不回應或避收當局就表列交通罪行向他發出的傳票，而有關司機可就有關罪行以書函認罪。

41. 這些委員關注到，司機藉逃避被記違例駕駛分數，便可逃避累積被記達15分或以上，從而不受"當作已送達"的條文的規限。政府當局表示，可以透過起訴³、傳票和定額罰款通知書的方式檢控干犯違例駕駛記分罪行的人士。根據運輸署備存的違例分數紀錄，違例駕駛記分罪行個案中約有90%以發出定額罰款通知書的方式處理，約10%以發出傳票及起訴的方式處理。2008年共217 200宗違例駕駛記分罪行的分項數字表列如下 ——

以定額罰款方式處理的個案數目	193 840(89.25%)
以傳票方式處理的個案數目	21 730(10%)
以起訴方式處理的個案數目	1 630(0.75%)
總數：	(217 200)

³ 較嚴重的罪行包括危險駕駛引致他人死亡、危險駕駛、在酒類或藥物的影響下駕駛，以及駕駛汽車進行競賽。

42. 政府當局解釋，以起訴方式檢控的交通個案涉及較嚴重的交通罪行。假如被告人(通常在保釋中)沒有到法庭席前就控罪答辯，裁判官可對被告人發出逮捕令。根據政府當局所作的評估，在這類個案中，提前繞過違例駕駛記分制度的問題理應不會出現。

43. 政府當局又表示，絕大部分違例駕駛記分罪行屬於輕微性質的罪行，可以定額罰款通知書的方式處理。收到向其本人發出的定額罰款通知書的人士在繳付定額罰款後，便可解除被定罪的法律責任，相應的違例駕駛分數亦會根據違例駕駛記分制度記錄在案。

44. 根據第240章，任何人如沒有繳付定額罰款，亦沒有以書面告知警方他擬就法律責任提出爭議，當局便會向該人發出繳款通知書。在繳款通知書訂明的繳款限期屆滿時，警方可根據第240章第3A(1)條，在該人缺席的情況下，向裁判官申請發出法庭命令，要求該人繳付定額罰款及相等於定額罰款數額的附加罰款及訟費。法庭命令一經發出和簽署，相應的違例駕駛分數便會根據違例駕駛記分制度記錄在案。另一方面，若涉事人已告知警方他擬就法律責任提出爭議，警方會向法院申請發出傳票，把涉事人帶到法庭席前。由於涉事人已作出申訴，因此出庭就所涉個案提出爭議是出於自願。這類傳票甚少未能送達。政府當局表示，在以定額罰款通知書處理的交通罪行個案中，亦理應不會出現提前繞過違例駕駛記分制度的問題。

45. 至於以傳票方式處理的違例駕駛記分罪行，被告人可選擇就第227章附表3所列明的罪行以書函方式認罪。根據政府當局所作的評估，被告人在程序上游避收傳票的風險相對不大。政府當局表示，如有證據顯示被告人試圖避收傳票，警方會根據第227章第9條向法院申請逮捕令。

加強支援措施以改善違例駕駛記分制度的實施

46. 為配合條例草案建議的新措施，委員要求政府當局採取有效措施，確保傳票會發送至涉事人的最新地址，因為根據"當作已送達"的條文，以掛號郵遞方式寄往被告人舊地址的傳票，即使因無法送遞而被退回，亦會當作已送達論。

47. 政府當局告知法案委員會，運輸署已聯同司法機構檢討根據第375章發出違例駕駛記分傳票的工作程序，並已同意一套經修訂的工作程序。為配合條例草案所建議的新措施，運輸署及司法機構已提升電腦系統，以便可傳送資料。根據經修訂的工作程序，運輸署向法院申請發出違例駕駛記分傳票時，會把該署備存的駕

駛執照紀錄中有關涉事人的最新地址送交法庭，以便發出傳票。傳票會先以普通郵遞送達。運輸署會在聆訊日兩天前及聆訊當日，再度查核涉事人的地址。假如地址有變，而涉事人在指定聆訊日期缺席聆訊，運輸署會要求法庭安排按照最新地址(如有的話)再次發出傳票。傳票會以掛號郵遞再次送達涉事人。經修訂的工作程序旨在確保法庭按照涉事人的最新地址發出傳票。

48. 王國興議員建議政府當局對觸犯現行法定規定的人士加強檢控。有關的法定規定是持有駕駛執照人士須依照該規例第18條的規定，在個人詳情(包括地址)有改變時通知署長。政府當局在回應時承諾會加強宣傳此項通知規定，並持續鼓勵有關人士向運輸署提供最新地址。

恢復二讀辯論

49. 法案委員會支持在2009年5月20日恢復條例草案的二讀辯論。

委員會審議階段修正案

50. 沒有任何建議動議的委員會審議階段修正案。

政府當局須採取的跟進行動

51. 政府當局已承諾在條例草案實施約6個月後，檢討其在解決藉避收傳票以繞過違例駕駛記分制度問題的成效，並向交通事務委員會匯報檢討結果。

徵詢意見

52. 謹請議員察悉法案委員會的商議結果。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年5月7日

《2009年道路交通(違例駕駛記分)(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 劉健儀議員, GBS, JP

委員 涂謹申議員
鄭家富議員
余若薇議員, SC, JP
王國興議員, MH
張學明議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC

(總數：7位委員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 李家潤先生

日期 2009年2月26日