

二零一零年六月二十一日
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 紀律處分機制及數項紀律事宜的進展

目的

本文件概述公務員紀律處分機制。文件並應委員要求，匯報數項紀律事宜的進展。

公務員紀律處分機制

2. 公務員隊伍是政府的支柱，竭誠服務市民，對政府的有效管治和香港的繁榮安定，作出貢獻。我們有一套行之有效的公務員管理制度，表現出色的公務員會獲表揚和獎勵，而行為不當或干犯刑事罪行的公務員則會被適當懲處。

簡易紀律行動

3. 如文職及紀律部隊職系公務員干犯輕微不當行為（例如偶爾遲到、違反性質輕微的政府規例等），有關局／部門在完成內部調查後，可發出口頭或書面警告，而無須進行正式紀律聆訊。這類簡易紀律行動可讓管方迅速處理性質輕微的個別不當行為，以儆效尤。

正式紀律行動

4. 對於屢犯輕微不當行為或干犯較嚴重的不當行為（例如擅離職守、濫用職權、蓄意罔顧正式指令等），或被法院裁定干犯刑事罪行的公務員，有關局／部門可對其採取正式紀律行動。

5. 對文職職系和一般為紀律部隊職系的高級公務員¹採取的正式紀律行動，以《公務人員（管理）命令》（「《命

¹ 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人員。

令》」)及《公務人員(紀律)規例》²為依據。當懷疑有公務員干犯不當行為，或接獲有公務員被裁定干犯刑事罪行的通知後，有關的局／部門會適當地考慮該個案，包括進行初步調查，或研究有關的法院程序記錄。如確定有足夠理據採取正式紀律行動，該局／部門會將個案轉介公務員事務局轄下的公務員紀律秘書處(「紀律秘書處」)，由紀律秘書處負責處理所有根據《命令》進行的紀律個案。

6. 對一般紀律部隊職系的中級和初級公務員³採取的正式紀律行動，則是按該公務員所隸屬的紀律部隊，根據相關紀律部隊法例⁴及其規管紀律事宜的附屬規例(「附屬規例」)進行。紀律部隊法例授權紀律部隊的首長，向受疑行為不當，或被裁定干犯刑事罪行的上述公務員展開紀律程序。這項安排對紀律部隊妥善執法至為重要，同時亦顧及到每支紀律部隊的獨特運作模式。

7. 在處理紀律個案時，我們必須秉持自然公正原則，適時完成程序。現存已有一套制度，確保受疑行為不當的公務員得到公平聆訊，並受到防止偏見原則的保護。例如，在紀律聆訊前，當局會預早向該公務員提供管方將援引的整套證據和證人名單；該公務員有權在聆訊時陳詞和盤問證人；以及有權在紀律程序的不同階段向當局提出申述，包括在紀律處分當局對個案作出決定前作最後申述等。

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、或根據相關紀律部隊法例提出上訴、或根據《命令》第 20 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。

² 《命令》是由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發出的行政命令。《命令》列出行政長官管理公務員(包括紀律事宜)的權力。《公務人員(紀律)規例》則是根據《命令》制定的規例。

³ 交通督導員職系是香港警務處的一個文職職系，他們的紀律事宜受《交通督導員(紀律)規例》(第 374J 章)規管。

⁴ 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)、《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)，並包括根據這些條例制定的規例／命令(如適用)。就本文件而言，紀律部隊法例亦包括《交通督導員(紀律)規例》(第 374J 章)。

9. 在根據《命令》或紀律部隊法例的正式紀律程序下，如證實有關公務員干犯了不當行為，或公務員被法院裁定干犯刑事罪行後，紀律處分當局可施加的懲罰包括譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。紀律處分當局亦可因應不當行為／刑事罪行的嚴重性，在作出上述部分處分的同時施加金錢上的懲罰。此外，紀律部隊法例亦訂明若干只適用於紀律部隊的懲罰（例如警誡、執行額外職責等）。

10. 截至二零一零年三月三十一日的五年內，根據《命令》或紀律部隊法例作出紀律懲罰的個案共有 1 929 宗，詳情載於附件 A。當中共有 116 名公務員被革職，這些革職個案按有關公務員的不當行為／刑事罪行性質，以及一般所屬職級歸類的分項數字，載於附件 B。

數項紀律事宜的進展

11. 委員於二零一零年二月二十二日的會議上，要求當局匯報下列事宜的進展：

- (a) 因應終審法院在 *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，而須修訂附屬規例的進展；
- (b) 因終審法院的裁決而須暫緩處理的紀律個案的最新情況；以及
- (c) 協調各紀律部隊之間，以及文職公務員與紀律部隊公務員之間紀律程序做法的情況。

12. 下文第 13 段至第 21 段載述以上事宜的最新情況。

法例修訂

13. 二零零九年三月，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分進行助辯。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。當局已檢視了

需予修訂的相關附屬規例⁵的條文，並正着手準備所須的法例修訂工作。

14. 與此同時，我們一直與各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。到目前為止，我們已取得共識，在是次法例修訂中於附屬規例加入條文，訂明書面、錄音或錄影記錄可同為紀律聆訊程序的正式記錄⁶（下文第 20 段會再詳述）。我們與各紀律部隊的管職雙方正積極考慮其他建議，例如提議在附屬規例中明確規定，如受疑干犯不當行為的公務員無合理理由而一再缺席紀律聆訊，則主審人員可在該人員缺席的情況下繼續進行聆訊。另一建議是就行為不當的指控制訂一個合理的調查時限等。

15. 我們會繼續與有關方面跟進其他建議，以改善根據紀律部隊法例進行的紀律程序，藉此界定是次法例修訂範圍。我們會在今年第四季審視以上工作進展，並向委員會匯報。

根據紀律部隊法例處理的紀律個案的現況

16. 根據紀律部隊法例處理的紀律聆訊，曾因終審法院的裁決而暫緩處理。其後，紀律部隊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申請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。截至上月底（即二零一零年五月三十一日），因相關公務員表明不欲申請律師或其他形式代表，共有 202 宗已恢復或進行紀律程序。當局共收到 105 宗聘用律師或其他形式代表的申請，當中 38 宗獲批准，52 宗不被接納，其餘 15 宗尚在處理中。上述個案根據紀律部隊歸類的分項數字，載於附件 C。

17. 在處理聘用律師代表的申請時，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；有關公務員的陳詞能力；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

⁵ 包括以規例修訂《消防條例》（第 95 章）的附表。

⁶ 現時，根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊，程序記錄是以書面方式擬備。雖然紀律部隊已為紀律聆訊安排錄音，但紀律部隊法例並無明文規定可以錄音或錄影方式作為程序記錄。

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其他形式代表的申請時，會根據每宗個案的情況、公平及公正原則，以及其他相關因素（包括會否洩露敏感資料的可能性等）作出考慮。

協調若干紀律程序的做法

18. 部分紀律部隊職方，關注到不同紀律部隊根據相關紀律部隊法例進行紀律程序時，有一些做法並不一致。此外，他們關注到適用於受《命令》規管和受紀律部隊法例規管的公務員的紀律程序，亦存有一些不同做法。

19. 我們認為必須確保適用於各類公務員的紀律處分機制，均是建基於自然公正和公平的重要原則上。在這框架下，我們同意，各紀律處分機制取長補短，是可取做法。另一方面，紀律部隊是主要的執法機構，在緊急情況時必須迅速採取行動，控制場面。因此我們認為在合理情況下，應容許個別紀律部隊有不同做法，以配合其特別需要。我們亦接受由於各紀律部隊的獨特運作，要完全協調他們的紀律處分機制，是不可行，亦不具成效的。

20. 在採納可取做法方面，有如下例子。根據《命令》進行的紀律聆訊，由紀律秘書處集中處理，安排錄音及錄影，並會應受紀律聆訊公務員的要求，向他們提供錄音及錄影記錄副本。因應部分委員和職方要求，紀律部隊已答應為受紀律部隊法例規管的公務員作出類似安排。具體來說，根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊會進行錄音，並會定為常設安排。由於部分紀律部隊受資源和場地所限，個別公務員，如欲為他／她的聆訊進行錄影，可預先通知相關的紀律部隊，以便作出適當安排。如受紀律部隊法例規管的公務員提出要求，會獲得為他／她進行的紀律聆訊的錄音或（如有）錄影記錄副本。

21. 另一例子是紀律部隊的公務員獲准缺勤安排，以辯方代表或辯方證人身分出席根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊。現時，辯方代表或辯方證人可獲准缺勤，在工作時間出席由其所屬部門根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊。但若該公務員，是以辯方代表或辯方證人身分出席由另一部門根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊，則不獲准缺勤。而根據《命

令》由紀律秘書處安排的聆訊（不論是否涉及公務員所屬的部門或另一部門的個案），該公務員均不獲准缺勤，以辯方代表或辯方證人身分出席聆訊。因應職方的要求，經檢討現行安排後，我們認為在不妨礙公務的情況下，公務員一般應獲批准特許缺勤，以辯方代表或辯方證人身分出席根據紀律部隊法例或《命令》進行的紀律聆訊，不論有關聆訊是否由其所屬部門進行。我們稍後會公布新安排。事實上，在不妨礙公務情況下，各局／部門已開始處理特許缺勤的申請。

結語

22. 當局堅決維持公務員隊伍的誠信和操守。我們會不斷檢討相關程序，確保公平而迅速地處理所有紀律個案。

公務員事務局
二零一零年六月

在根據《公務人員（管理）命令》
或紀律部隊法例進行的紀律程序結束後
對有關公務員所作出的懲罰
(2005/06 年度至 2009/10 年度)

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	總計
革職	25	27	20	23	21	116
迫令退休	40	26	33	28	18	145
降級	3	2	1	2	1	9
嚴厲譴責並 處以罰款	53	59	71	58	34	275
嚴厲譴責	85	81	83	63	45	357
譴責並處以 罰款	15	17	12	24	20	88
譴責	57	72	78	73	49	329
警告	91	103	102	127	126	549
其他	26	6	4	12	13	61
總計	395	393	404	410	327	1 929

根據《公務人員(管理)命令》(「《命令》」)或紀律部隊法例處理的革職個案
(2005/06 年度至 2009/10 年度)

I. 按有關公務員一般所屬職級歸類的革職個案分項數字

		革職個案數目					總計
		2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	
根據《命令》處理的個案	首長級或同等薪點 ^(a)	0	0	0	0	0	0
	總薪級第 14 至 49 點或同等薪點 ^(b)	13	9	2	4	2	30
	總薪級第 14 點以下或同等薪點	3	5	6	4	2	20
	小計	16	14	8	8	4	50
根據紀律部隊法例處理的個案	中級公務員 ^(c)	4	1	2	1	0	8
	初級公務員 ^(d)	5	12	10	14	17	58
	小計	9	13	12	15	17	66
總計		25	27	20	23	21	116

註

- (a) 包括紀律部隊職系高級公務員(例如警務處助理處長、總機師、救護總長等)。
- (b) 包括紀律部隊職系高級公務員(例如警司、海關助理監督、消防區長等)。
- (c) 督察級公務員(例如警務督察、海關督察、助理消防區長等)。
- (d) 員佐級公務員(例如警員、關員、消防員等)。

II. 按不當行為／刑事罪行性質歸類的革職個案分項數字

不當行為／刑事罪行性質		革職個案數目					
		2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	總計
不當行為	擅離職守	6	10	4	3	2	25
	疏忽職守／不履行職責／違反上級指示	1	1	0	1	1	4
	未經批准而接受貸款及其他利益	0	0	0	0	0	0
	其他(例如濫用職權、捏造文件、未盡督導責任等)	1	0	0	1	0	2
	小計	8	11	4	5	3	31
刑事罪行	觸犯《防止賄賂條例》的罪行	2	4	5	3	2	16
	串謀欺詐／偷竊／行騙	2	0	1	3	2	8
	盜竊	5	5	3	3	2	18
	性罪行	3	1	0	1	5	10
	偽造文書	0	0	0	0	0	0
	公職人員行為不當	3	0	0	1	0	4
	謀殺／襲擊／傷人／打鬥	0	1	2	2	3	8
	交通違規事項	0	0	1	0	0	1
	其他(例如管有藥物、刑事毀壞、虛假聲稱、妨礙公職人員、拒捕等)	2	5	4	5	4	20
	小計	17	16	16	18	18	85
總計	25	27	20	23	21	116	

根據紀律部隊法例處理的紀律個案中申請聘用律師或其他形式代表的現況
(截至二零一零年五月三十一日)

部門	收到的申請數目	已批准的申請數目	不批准的申請數目	正在考慮的申請數目
懲教署	7	3	2	2
香港海關	1	0	0	1
消防處	2	0	2	0
政府飛行服務隊	0	0	0	0
香港警務處	95 ^(a)	35 ^(b)	48	12 ^(b)
入境事務處	0	0	0	0
總計	105	38	52	15

註

(a) 不包括九宗有關公務員撤回申請聘用律師或其他形式代表的個案。

(b) 包括一宗涉及一名交通督導員職系公務員的個案。