

立法會司法及法律事務委員會

向政府或公職人員施加刑事法律責任

背景

在立法會司法及法律事務委員會(事務委員會)之下成立，負責研究向政府或公職人員施加刑事法律責任的問題的工作小組 2004 年 6 月完成有關研究並提交了報告。工作小組的建議隨後獲得事務委員會通過，開列如下 -

- (a) 就規範性質的罪行而言，當局應考慮在立法機會出現時，按個別情況，並作為政策問題，廢除官方豁免權；以及
- (b) 當局應考慮英國及新西蘭在廢除官方豁免權方面所發展的替代做法。

2. 本文件旨在向委員說明當局對工作小組提出的建議的立場。

香港目前的情況和針對違反規範性質的罪行的通報機制

3. 目前我們的法律中，有若干條例明確訂明，政府須遵守有關的規範性質的條文，不過不得對政府或公職人員在執行公職期間違反這些規範性質的條文施加刑事法律責任，而這些條例大部份與環境保護有關。取而代之，這些條例規定政府機構須上報違反法例的情況，確保一名高層

官員能知悉違規事件，並可要求政府機構遵守規定。

4. 採取這做法的七條與環境保護有關的條例規定¹，須向政務司司長報告任何違反有關規範性質的條例的事故，政務司司長須確保會採取最好的切實可行步驟，以終止違例事故或避免該等事故再次發生。在實際操作上，環境運輸及工務局會向政務司司長定期提交文件，報告違例事項及補救措施的進度。然後政務司司長會決定採取進一步補救措施的必要，該等措施可包括向行為失當的公職人員進行紀律處分。最新一條採取環境保護相關條例的方法的條例，是在 2003 年修訂的《土地（雜項條文）條例》。

5. 在執行上述七條與環境保護有關的條例方面，在 1999 年 1 月至 2003 年 9 月期間，向政務司司長報告的個案共有 156 宗。大部份違例事項與《水污染管制條例》有關，涉及不當排放廢水、處理設施低於標準或缺乏排污設施。至 2004 年年底，全部所需的修正工程已經完成。自 2003 年 10 月，並沒有錄得新的違規個案。至於經修訂的《土地（雜項條文）條例》，當局至今收到一宗違例報告。當局在收到報告後已經在短期內採取措施防止違例事項再次發生。

英國和新西蘭採取的替代方法

6. 大部份當局研究的普通法司法管轄區，包括澳洲、加拿大以及英國，均保留了在刑事法律責任方面的官方豁免權。工作小組曾研究英國在這方面作出的改變，英國自 1990 年起在小部分法例中採納了一個新的做法，訂明政府須符

¹ 該七條條例如下：(a)空氣污染管制條例（第 311 章第 44 條）；(b)廢物處置條例（第 354 章第 36 條）；(c)水污染管制條例（第 358 章第 47 條）；(d)噪音管制條例（第 400 章第 38 條）；(e)海上傾倒物料條例（第 466 章第 3 條）；(f)海岸公園條例（第 476 章第 28 條）；(g)環境影響評估條例（第 499 章第 3 條）。

合法定的標準。如未能符合有關標準，政府可被法院按法定程序宣布違反法例（而並非作出刑事檢控）。我們知悉至2004年年底，並沒有發生過由英國法院作出類似宣布的個案。

7. 在新西蘭，《官方機構（刑事法律責任）法令》（簡稱為《官方機構法令》）在2002年10月制訂，以實施就一座觀景台倒塌事件進行調查後提出的建議。《官方機構法令》可達致的目的之一，是讓當局可根據兩條法例之內與安全和健康有關的違規事項，對官方機構（包括政府部門）展開法律程序。根據相關條文，官方機構可被命令對受害人作出賠償，或須履行有關的補救令。法令的適用範圍十分有限—至今根據法令提出檢控的案件只有兩宗，案中的被告人為一所大學及一間專上學院。

當局考慮的因素

海外的普通法司法管轄區的相關經驗有限

8. 正如上文第6至7段所顯示，即使兩個在這範疇發展領先的司法管轄區（即英國和新西蘭），作出改變的幅度仍非常有限。英國法院就違例事項作出宣布，不足以施加刑事法律責任。這個中間落墨的做法，也許顯示了英國對於在向政府施加刑事法律責任方面作出根本性的改變，仍然有所保留。至於新西蘭的做法，其適用範圍甚為狹窄，限制也多。法院可命令官方機構向受害人作出賠償或發出補救令，不過新西蘭的做法同樣不可稱得上是向官方機構施加刑事法律責任。

9. 兩個司法管轄區執行有關做法的經驗均有限。由於這兩個國家引入新制度的時間尚淺，香港如在未清楚掌握建

議引起的全面影響而貿然採納英國或新西蘭的做法，並不恰當。

現行報告機制的成效

10. 此外，我們認為現行的報告機制在香港這個開放的社會運作良好。就七條與環境保護有關的條例而言，所有修正的措施都是在合理的限期內完成，而且自 2003 年 10 月起並沒有錄得新的違例個案。

11. 一旦違反法例規定，視乎個案的情況及根據既定的公務員事務規例，公職人員可能受到紀律處分。如認為適合，個案也會被轉介到專業機構採取行動。我們認為現行的報告機制，加上需接受紀律處分的可能性，可有效地適時補救違例的事故。我們認為在一個如香港般開放和透明度高的社會，真正有力的制裁在於對不當事件的揭露以及隨之而來透過新聞媒體的公眾譴責和立法會的監察。

總結

12. 經考慮上文第 8 至 11 段列舉的因素，我們認為現時不向政府或公職人員施加刑事法律責任的法律政策應予保留。我們亦不認為現在適宜採納英國或新西蘭的做法。現時尚未顯示出英國的做法是否比我們的報告機制更為有效。而新西蘭的做法運作經驗始終有限，也未為新西蘭以外其他普通法司法管轄區所採納，因此跟循新西蘭的做法亦不適宜。不過我們會根據英國、新西蘭及其他普通法司法管轄區的最新發展，留意整體的情況。

政制事務局

2005 年 11 月