

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2227/09-10號文件

檔號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2010年6月21日舉行的會議

有關紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂的 背景資料簡介

目的

本文件載列下述事宜的背景資料：有關公務員紀律處分的機制，以及政府當局依據終審法院在2009年3月就不批准一名公務員在根據紀律部隊法例進行的紀律處分程序中聘請法律代表一事作出的裁決，對紀律部隊法例作出修訂的計劃。本文件並綜述公務員及資助機構員工事務委員會（下稱“事務委員會”）在過往會議上就有關議題表達的主要關注。

背景

2. 據政府當局所述，公務員須恪守各項公務員規則所訂的操作準則，並在履行其公職時和在日常生活中秉持高度的誠信。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，還可能遭受紀律處分。

公務員紀律處分機制

3. 對於輕微的行為不當個案，部門首長可向有關的公務員發出口頭或書面警告（被警告的人員在指定時期內不獲晉升或委任）而無須採取正式紀律行動。若有關人員屢次作出輕微不當行為或作出嚴重不當行為，又或被裁定干犯刑事罪行，則當局會考慮採取正式紀律行動。

4. 對大部分公務員採取的正式紀律行動，是以由行政長官制定的《公務人員（管理）命令》及紀律部隊法例為依據。有關命令和法例規管應如何就被指行為不當或干犯罪行的公務員提出紀律處分程序。《公務人員（管理）命令》適用於文職職系的公務員及紀律

部隊職系的高級人員¹，而紀律部隊法例則適用於紀律部隊職系²的中級或以下級別的人員。

5. 公務員紀律秘書處在2000年設立，負責集中處理根據《公務人員(管理)命令》採取的正式紀律行動。當局推行了某些精簡紀律程序的措施，包括 ——

- (a) 授權部門首長採取紀律行動，使各局和部門在員工的誠信管理方面有更大權責；
- (b) 向各局及部門發出有關紀律程序的實用指引；及
- (c) 把以往案例存入電子資料庫，方便當局就懲罰的輕重作出決定。

在實施這些措施後，處理紀律個案的時間有所縮短。據政府當局所述，在2000年以前，須召開研訊聆訊的個案³大約需時7至18個月完結，而無須召開研訊聆訊的個案⁴則需時1至9個月完結。在2005-2006年度，處理兩類個案所需的時間分別縮短至3至9個月及1至3個月。

紀律處分

6. 在正式紀律行動中可施加的懲罰包括譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。根據現行政策，在施加上述任何一項懲罰時(降級和革職除外)，也可同時施加罰款的懲罰。在決定懲罰的輕重時，當局會以不當行為的性質和嚴重程度作為首要考慮因素，也會考慮其他相關因素，包括對同類不當行為慣常作出的懲罰、從寬處理的因素(如有的話)、有關公務員的服務及紀律紀錄、他所擔任的職位等。政府當局的政策是，倘屬相同的不當行為，職級較高的公務員所受的懲罰，一般會比職級較低的公務員為重，因為高級公務員理應以身作則，樹立榜樣。

適當程序

7. 據政府當局所述，紀律個案應迅速處理，但同時亦須依循適當的程序，並符合自然公正的原則。當局已訂定若干措施，確

¹ 一般指職級相等於監督(警司)/助理監督或以上職級的人員。

² 入境事務處除外，因為該部門只有初級人員(即入境事務助理職系人員)在涉及紀律部隊法例所訂的違紀行為時才須按有關法例處理，其餘則按《公務人員(管理)命令》處理。

³ 指根據《公務人員(管理)命令》第9條及第10條處理的個案。

⁴ 指根據《公務人員(管理)命令》第11條處理的個案(即裁定干犯刑事罪行的個案)，以及根據《公務人員(管理)命令》第10(3)條處理的個案(即曠職個案)。

保被指行為不當的公務員得到公平聆訊，並有充足機會為自己申辯。這些措施包括——

- (a) 在紀律聆訊前，向被指行為不當的公務員講解其權利和紀律程序，並向他提供管方將援引的整套證據和將出席紀律聆訊的證人名單，以便該員能為申辯作準備；
- (b) 委任比被控公務員職級更高，且並非其上司的人員擔任研訊／主審人員，以進行紀律聆訊；
- (c) 在紀律聆訊期間，容許被控公務員可盤問證人，及邀請助辯人或辯方代表進行助辯；
- (d) 在紀律處分程序的不同階段邀請被控公務員作出申述；
- (e) 在有需要時徵詢律政司的意見，確保紀律處分程序及研訊結果均為恰當；及
- (f) 如適用的話，就紀律處分當局擬對被裁定行為不當的公務員施加的懲罰，徵詢公務員敍用委員會的獨立意見⁵。

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、根據相關的紀律部隊法例提出上訴、或根據《公務人員(管理)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庭尋求司法覆核。

9. 鑑於原訟法庭在2008年7月就盧維思先生的司法覆核申請作出的判決，以及為確保當局繼續以有成效和有效率的方式處理根據《公務人員(管理)命令》第20(1)條提出的申述，當局其後修訂《公務人員(管理)命令》，明確訂明行政長官可把第20(1)條賦予他就申述作出考慮和行事的權力，轉授予其他公職人員。

⁵ 所有涉及甲類公務員的正式紀律個案，均會就擬施加的懲罰徵詢公務員敍用委員會的意見(香港警務處的紀律人員職級除外，因為根據《公務員敍用委員會條例》(第93章)第6(2)條，警隊不在敍用委員會的職權範圍內；另其他紀律部隊內的紀律職系人員的個案，如其懲罰並非由行政長官或其授權代表決定，亦無須徵詢敍用委員會的意見)。根據《公務人員(管理)命令》，甲類人員指獲委任並已獲確實受聘擔任設定職位的人員。

事務委員會對公務員紀律處分機制提出的關注

被迫令退休後／停職期間面對的財政困難

10. 事務委員會在2008年10月20日的會議上，討論政府當局為訂立根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構而提出的立法建議時，吳靄儀議員認為當局應檢討紀律部隊某些紀律程序，並引述以下情況為例 ——

- (a) 被迫令退休的警務人員要到年屆正常退休年齡時，才會獲發退休金。由於有關人員在被迫令退休後未必能找到新工作，此安排或會使他們有財政困難；及
- (b) 當局通常容許彈性處理文職職系人員在紀律處分程序／刑事法律程序進行期間停職的安排，但紀律部隊人員(特別是警務人員)則大多須在該等程序進行期間停職。由於停職人員只會獲發部分薪酬及津貼，他們在停職期間或會有財政困難。

11. 政府當局指出，《退休金條例》(第89章)及《退休金利益條例》(第99章)已就在公務員年屆訂明退休年齡後支付退休金的安排作出規定。政府當局又指出，雖然在根據《公務人員(管理)命令》進行紀律處分程序／刑事法律程序期間，可扣減停職人員最多50%的薪酬，但有關人員如有財政困難，可申請支取更高百分比的款額。應事務委員會的要求，政府當局提供了進一步的資料，說明紀律部隊的紀律處分機制，包括當局根據甚麼原則及考慮因素，釐定支付予停職人員的薪酬及／或津貼的百分比。有關資料已隨立法會CB(1)1260/08-09(4)號文件送交委員參閱。

不同紀律部隊在紀律處分程序方面的差異

12. 在2008年11月17日的事務委員會會議上，部分委員亦表示關注政府紀律部隊人員總工會(下稱"總工會")在提交予事務委員會的意見書[立法會CB(1)81/08-09(01)號文件]內提到不同紀律部隊現時在紀律處分程序方面的差異。總工會指出，部分紀律部隊可在紀律處分程序進行期間錄影或錄音，但其他紀律部隊卻不可這樣做。這些委員認為，政府當局務須處理員工對這方面的關注，以及確保紀律處分程序公平。

13. 政府當局承諾會與紀律部隊部門⁶檢討有關紀律程序的事宜，並會就擬議改變諮詢員工。政府當局亦表示，不同紀律部隊

⁶ 紀律部隊部門包括懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊、入境事務處及香港警務處。

部門的運作由相關的紀律部隊法例及規例規管，而正因如此，這些部門的紀律處分程序有一些差異。

14. 關於進行檢討的時間表，政府當局解釋，公務員事務局需先與不同的紀律部隊部門聯絡，以蒐集管理層和職方的意見，繼而與有關各方討論應作出甚麼改變。當局會在有需要時發出行政指引，反映與有關各方商定的各項改變。

15. 在2009年4月20日的事務委員會會議上，政府當局匯報，一個專責小組正研究根據有關紀律部隊法例進行的紀律聆訊的記錄安排(包括書面和錄音)、現職公務員為被控人員以辯方代表／證人身份出席紀律聆訊的休假安排、調查員工被指行為不當所需的时间，以及個別紀律部隊根據所屬紀律部隊法例進行紀律程序的不同做法，是否須予統一。

上訴機制

16. 在2008年11月17日的事務委員會會議上，紀律部隊職方表示關注當局就《公務人員(管理)命令》第20(2)條所訂明的覆核委員會(該委員會旨在取代回歸前的上訴渠道)的運作定出細則一事缺乏進展。委員籲請當局跟進此事，政府當局回應時表示已在研究有關課題，並會就檢討的進度與職方保持密切聯繫，以及徵詢職方對有關檢討結果的意見。

不獲批准聘請律師代表

17. 終審法院在2009年3月就不批准一名公務員在根據紀律部隊法例進行的紀律處分程序中聘請律師代表一事作出裁決⁷。在2009年4月20日的事務委員會會議上，事務委員會與政府當局和紀律部隊職方代表討論所需的補救行動，例如應否修訂有關的紀律部隊法例以廢除被裁定違憲的條文，以及研究如何處理有關公務員就根據有關紀律部隊法例進行的紀律聆訊提出聘請律師代表的要求。

18. 政府當局表示，當局已暫緩處理涉及根據4項紀律部隊法例相關條文(包括《警察(紀律)規例》中那些被終審法院裁定違憲的條文)進行紀律聆訊的個案。政府當局現正制訂指引，以協助紀律處分當局考慮公務員提出的聘請法律代表申請，以及如何在法律代表在場的情況下進行紀律聆訊。當局會邀請這些暫緩處理個案所涉的公務員考慮是否希望申請聘請法律代表。

⁷ 林少寶訴警務處處長(終院民事上訴2008年第9號)

19. 委員亦關注到是否需要進行全面檢討，研究在現行紀律部隊法例中有否其他條文也可能違憲。政府當局表示計劃優先處理法律代表等急切的事宜。此外，政府當局亦會定期檢討公務員紀律處分制度，以找出需要改善的地方。

20. 部分委員建議政府當局考慮提供財政援助，以確保某人員不會純粹因經濟困難而被剝奪聘請法律代表及獲得公平聆訊的權利。政府當局認為不宜動用公帑為有關人員提供法律援助。況且，現時已有足夠措施確保有關人員獲得公平的聆訊，例如把個案訴諸法庭審理的人員可根據法律援助制度獲得財政援助。

最新發展

21. 在2010年2月22日的事務委員會會議上，委員詢問依據終審法院的裁決對相關紀律部隊規例作出修訂的進展。政府當局在回應時表示計劃在今個會期完結前，就有關修訂諮詢事務委員會。政府當局並表示，在根據《公務人員(管理)命令》處理的紀律個案中，當局已容許公務員聘請法律代表，以求公平。至於根據紀律部隊法例處理的紀律個案，在當局修訂相關法例之前，兩個紀律部隊部門已發出指引，以便部門考慮違紀者提出的有關聘請法律代表的要求。其他紀律部隊部門亦會在短期內發出類似的指引。應主席的要求，政府當局答允就下述事宜提供中期報告 ——

- (a) 依據終審法院的裁決，對紀律部隊規例及相關訓令作出修訂的進展；
- (b) 早前暫緩處理以待當局提出上述修訂的紀律個案的現況；及
- (c) 將受到紀律部隊法例規管的公務員的紀律處分程序中某些做法劃一所取得的進展。

22. 應事務委員會的要求，政府當局建議在2010年6月21日的會議上，就各項事宜的進度向事務委員會作出簡介。

有關文件

23. 有關文件的一覽表載於附錄。

立法會秘書處

議會事務部1

2010年6月17日

紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂

有關文件一覽表

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
20.10.2008	公務員及資助機構員工事務委員會（下稱“事務委員會”）	<p>政府當局就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的文件</p> <p>會議紀要</p>	CB(1)36/08-09(02) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1020cb1-36-2-c.pdf CB(1)354/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20081020.pdf
17.11.2008	事務委員會	<p>就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的補充文件</p> <p>政府紀律部隊人員總工會就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的意見書</p> <p>政府當局就立法會CB(1)81/08-09(01)號文件所載政府紀律部隊人員總工會的意見書作出的回應</p> <p>政府紀律部隊人員總工會就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的另一份意見書</p>	CB(1)590/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-590-1-c.pdf CB(1)81/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1020cb1-81-1-c.pdf CB(1)247/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-247-1-c.pdf CB(1)226/08-09(02) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-226-2-c.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
		<p>政府機電監工技工職員協會就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的意見書</p> <p>政府當局就立法會CB(1)226/08-09(01)號文件所載政府機電監工技工職員協會的意見書作出的回應</p> <p>政府人員協會就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的意見書</p> <p>香港公務員總工會談判委員會就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的意見書</p> <p>政府當局就立法會CB(1)169/08-09(04)號文件所載香港公務員總工會談判委員會的意見書作出的回應</p> <p>第一標準薪級公務員評議會(職方)就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的意見書</p> <p>高級公務員評議會(職方)就根據公務員公積金計劃可獲退休權益的公務員的紀律處分架構及其他相關建議提交的意見書</p>	<p>CB(1)226/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-226-1-c.pdf</p> <p>CB(1)227/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-227-1-c.pdf</p> <p>CB(1)169/08-09(06) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-169-6-c.pdf</p> <p>CB(1)169/08-09(04) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-169-4-c.pdf</p> <p>CB(1)208/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-208-1-c.pdf</p> <p>CB(1)169/08-09(05) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-169-5-c.pdf</p> <p>CB(1)203/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1117cb1-203-1-c.pdf</p>

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
		會議紀要	CB(1)560/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20081117.pdf
20.4.2009	事務委員會	政府當局就紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序提交的文件 立法會秘書處擬備有關公務員紀律處分機制的文件(背景資料簡介) 政府就有關紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序的回應 會議紀要	CB(1)1260/08-09(04) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0420cb1-1260-4-c.pdf CB(1)1297/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0420cb1-1297-c.pdf CB(1)1718/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0420cb1-1718-1-c.pdf CB(1)1690/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20090420.pdf

立法會秘書處
議會事務部1
2010年6月17日