

資料文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

紀律部隊條例下規管紀律事宜的附屬法例：
實施在二零一二年制訂的法例修訂

目的

本文件向委員匯報，政府擬指定二零二一年十月十五日為一系列在二零一二年制定的修訂規例／規則的生效日期，以修訂各相關紀律部隊條例下規管紀律事宜的附屬法例(統稱“紀律部隊法例”)¹。

二零一二年制訂的修訂規例／規則

2. 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)一案中裁決，《警察(紀律)規例》中訂明禁止被控人²委任律師代表出席紀律聆訊的條文，牴觸《香港人權法案》第 10 條關乎公正公開審問的權利，故屬違憲及無效(“終審法院的裁決”)。

3. 同時，終審法院的裁決亦明確指出，被控人委任律師代表出席紀律聆訊的權利並非絕對；應由審裁體根據公平原則，酌情考慮准許委任律師代表的申請。終審法院的裁決亦指出，審裁體應可行使酌情權，考慮容許在紀律聆訊中有律師代表以外的適當形式的代表(無論是同事或其他人士)。終審法院的裁決對部分載有類似禁止條文的紀律部隊法例有連帶影響。在終審法院作出裁決後，各紀律部隊³已

¹ 對紀律部隊職系的中級及初級公務員採取的正式紀律行動，一般根據相關紀律部隊法例及其規管紀律事宜的附屬規例進行。在本文件中，紀律部隊法例是指《香港海關(紀律)規則》(第 342B 章)、《消防條例》(第 95 章)附表 1 至 4、《政府飛行服務隊(紀律)規例》(第 322A 章)、《警察(紀律)規例》(第 232A 章)、《監獄規則》(第 234A 章)及《交通督導員(紀律)規例》(第 374J 章)。

² 被控人是指面對紀律處分程序的人員。

³ 即香港海關(“海關”)、懲教署、消防處、政府飛行服務隊及香港警務處(“警務處”)。

實施過渡性行政安排，容許被控人申請委任律師或其他形式代表出席紀律聆訊，並且基於公平的考慮處理這些申請⁴。

4. 為回應終審法院就現有相關條文違憲作出的裁決，政府在二零一二年制訂了下列一系列修訂規例／規則：

- (a) 《2012年香港海關(紀律)(修訂)規則》；
- (b) 《2012年消防條例(修訂附表2)規例》；
- (c) 《2012年政府飛行服務隊(紀律)(修訂)規例》；
- (d) 《2012年監獄(修訂)規則》；
- (e) 《2012年警察(紀律)(修訂)規例》；以及
- (f) 《2012年交通督導員(紀律)(修訂)規例》。

上述修例建議旨在透過修訂多項紀律部隊法例，以刪除禁止條文，並明確規定容許被控人申請委任律師或其他形式代表出席其紀律聆訊。政府亦藉此機會作出其他技術性修訂。上述修例的主要建議撮述於附件(關於每項主要建議的詳情，請參閱政府在二零一二年四月二十五日發出的立法會參考資料摘要)。

修訂規例／規則現況

5. 在二零一二年五月四日的立法會內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會，研究政府提出的上述修訂規例／規則。小組委員會共舉行四次會議，並有意把審議期由二零一二年五月三十日延展至六月二十日。然而，由於在二零一二年五月二十三日及三十日分別舉行的立法會會議議程項目繁多，會議上未能適時處理該項動議延展審議期的議案。在此情況下，按照《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，先訂立後審議的28天審議期在未獲延展的情況下屆滿。

6. 雖然議員在修訂規例／規則於二零一二年五月三十日即先訂立後審議的28天審議期限屆滿時沒有作出任何修訂，政府同意各紀律部隊會按照公平原則，繼續以行政方式處理委任律師代表的申請，

⁴ 在處理委任律師代表的申請時，紀律處分當局可考慮的因素包括(但不限於)：違紀控罪及可能罰則的嚴重性；個案是否可能涉及法律論點；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。在處理委任其他形式代表的申請時，紀律處分當局會根據每宗個案的情況、自然公正及公平原則，以及其他適當因素(例如洩露敏感資料的可能性等)作出考慮。

亦不會於當時實施有關修訂規例／規則，以便政府可就此事諮詢各紀律部隊管職雙方的意見。有關修訂規例／規則至今仍未生效。

優化行政安排

7. 部分紀律部隊(分別是警務處、海關及消防處)自二零一四至一五財政年度已優化其行政安排以繼續處理委任律師代表的申請。在這項優化行政安排下，相關紀律部隊會在紀律聆訊進行前就對被控人可能判處的懲罰作出初步評估。部門評估後，倘若認為有關違紀指控經紀律處分程序後一旦成立，被控人可能被判處革職、迫令退休、降級或命令辭職(統稱“指明懲罰”)⁵，部門會把有關評估告知被控人。上述安排旨在向被控人提供更多資料，以便被控人考慮是否申請委任律師代表。該等個案的被控人如決定申請委任律師代表，其申請會獲批准。

8. 如果可能判處的懲罰屬於非指明懲罰範圍內(即懲罰不在指明懲罰之列)，而被控人申請委任律師代表，有關當局會按每宗個案的情況，考慮一系列因素(例如控罪及可能罰則的嚴重性；個案是否可能涉及法律論點；有關人員的陳詞能力等)後，才決定應否批准其申請。如委任律師代表的申請被拒，被控人可要求覆檢，而覆檢將由一名更高職級的首長級人員重新考慮。

9. 職方對優化行政安排的反應普遍正面，認為此舉有助被控人在考慮是否申請委任律師代表以處理紀律處分程序時，掌握更多資料作為依據。我們發現大部分被控人只會在被判處的懲罰可能是指明懲罰時，才會考慮申請委任律師代表，而該等被控人的申請均全部獲批。由此反映，優化行政安排可有效回應職方對紀律處分程序委任律師代表的關注，並符合終審法院的裁決，即基於公平考慮，紀律處分程序應容許被控人委任律師代表出席紀律聆訊。有見及優化行政安排效果理想，我們計劃在修訂規例／規則生效後，把有關安排定為常設措施，並擴展至所有紀律部隊推行。

10. 此外，因應職方意見，我們亦打算在修訂規例／規則實施後，於所有紀律部隊長期推行兩項進一步改善措施：

- (a) 由非指明懲罰轉為指明懲罰的評估／懲罰的安排：倘若因新證據或案情新發展而導致可能判處的懲罰由非指明懲罰轉為

⁵ “命令辭職”的懲罰只適用於初級警務人員及交通督導員。此外，警務處的指明懲罰也包括判處影響被控人實任職級或續約的懲罰。

指明懲罰，基於公平考慮，被控人將獲通知，若該被控人先前沒有就個案委任律師代表，可重新考慮是否提出申請。如被控人決定不申請委任律師代表，紀律處分當局會按既定程序就個案作出裁決。如被控人決定申請委任律師代表，申請會獲得批准。

- (b) 在紀律聆訊中由紀律部隊人員代表辯護：為回應二零一二年小組委員會的討論⁶，被控人如由部門內身為大律師或律師的紀律部隊人員在紀律聆訊中代表辯護（涉及利益衝突的情況除外）⁷，各紀律部隊會劃一批准。不過，代表被控人的現職人員，其職級應低於聆訊案件的主審人員，以免對主審人員構成不當壓力，並確保主審人員在有需要時可向參與聆訊各方發出指示，以便聆訊能公平地進行。被控人只須通知部門有意按上述形式由他人代表辯護。

11. 就上文第 7 至 8 段及第 10 段分別提到的優化行政安排和進一步改善措施，有關措施均可推行而無須進一步修訂政府在二零一二年制訂的修訂規例／規則。

諮詢紀律部隊的職工會

12. 我們在二零一七年十二月與紀律部隊的職工會進行諮詢，並在二零一八年上半年與他們會面，以收集意見。對於在無需進一步修訂下實施有關修訂規例／規則，以及上文第 7 至 8 段和第 10 段載列的優化行政安排及進一步改善措施，各職工會普遍支持或不予反對。此後，我們不時透過警察評議會及紀律部隊評議會向職方匯報，有關行政安排運作暢順，至今亦沒有收到任何反對修訂規例／規則生效的意見。

生效日期

13. 雖然行政安排運作暢順，修訂規例／規則仍有需要實施，以回應終審法院就現行相關條文違憲作出的裁決，並作出其他技術性修訂。考慮到上文第 12 段提及的職方反應，公務員事務局局長擬在二

⁶ 立法會小組委員會曾討論被控人可否無須批准，由部門內身為大律師或律師的紀律部隊人員代表辯護，一如《警察(紀律)規例》內有關警務人員的安排。

⁷ 在紀律聆訊中，交通督導員可由不論是否身為大律師或律師的交通督導員、高級交通督導員、初級警務人員或督察代表辯護。

零二一年七月二十三日於憲報刊登公告，指定二零二一年十月十五日為修訂規例／規則的生效日期⁸。在修訂規例／規則生效後，紀律部隊會適當地在其部門工作守則、常規程序或內部指引中訂明有關行政安排。日後，我們會繼續密切監察上文第 7 至 8 段及第 10 段分別提及的優化行政安排及進一步改善措施的運作情況，亦會與各紀律部隊管職雙方保持聯繫。

14. 請委員備悉本文件的內容。

公務員事務局
二零二一年六月

⁸ 根據修訂規例／規則的規定，藉於憲報刊登公告以指定實施該等修訂規例／規則的生效日期的權力屬於公務員事務局局長。

政府在二零一二年制訂的修訂規例／規則涵蓋的主要建議撮要

- (a) 基於公平的考慮，容許被控人委任律師或其他形式代表出席其紀律聆訊；
- (b) 訂明須製備紀律聆訊程序的書面紀錄，以及主審人員／審裁體可為整個或部分紀律聆訊製備錄音或錄音及視像紀錄；
- (c) 明確訂明，被控人如須出席紀律處分程序，但在無合理辯解的情況下屢次缺席，則主審人員／審裁體可在被控人缺席的情況下進行該等程序的任何部分；
- (d) 修訂《警察(紀律)規例》及《交通督導員(紀律)規例》中“其行為刻意致使公共服務聲譽受損”的違紀行為，以“相當可能”(likely)取代“刻意”(calculated)一詞；
- (e) 把《警察(紀律)規例》內政務司司長的職能轉移給公務員事務局局長或行政長官辦公室；
- (f) 劃一《警察(紀律)規例》中，第 II 部就初級警務人員和第 III 部就督察級人員的紀律處分程序所訂明的若干安排；
- (g) 修訂《交通督導員(紀律)規例》，以便被控人(而非檢控員)在紀律聆訊中可最後發言，並把“延遲或停止增薪”納入可判處的懲罰；以及
- (h) 廢除《政府飛行服務隊(紀律)規例》中，普通隊員在停職期間未經政府飛行服務隊總監許可不得離港的條文。