

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)150/16-17(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為 2016 年 11 月 28 日舉行的會議 擬備的最新背景資料簡介

擬議道歉法例

目的

本文件旨在綜述司法及法律事務委員會("事務委員會")過往就擬議道歉法例所作的討論。

制定道歉法例的公眾諮詢

2. 律政司成立的調解工作小組在 2010 年提出多項建議，當中包括值得由一個適當組織更全面探討應否制定道歉法例來處理道歉產生的問題，從而增加和解機會。為此，調解督導委員會("督導委員會")轄下的規管架構小組委員會成立了道歉法例小組以跟進該項建議。¹

3. 督導委員會經檢視規管架構小組委員會擬備的報告後，於 2015 年 6 月 22 日發出《在香港制定道歉法例——諮詢文件》("《諮詢文件》")，展開為期 6 星期的公眾諮詢；諮詢期間接獲 75 份意見書，當中大部分支持應在香港制訂道歉法例的建議。

4. 經考慮《諮詢文件》所接獲的回應後，督導委員會作出以下最終建議：

(a) 應在香港制訂道歉法例；

¹ 調解督導委員會由律政司司長在 2012 年成立並擔任主席，並由律政司提供支援。督導委員會轄下設有 3 個小組委員會，分別負責規管架構、評審資格，以及公眾教育和宣傳的工作，為進一步提倡和發展香港的調解服務提供意見和支援。

- (b) 道歉法例應普遍適用於民事及其他形式的非刑事法律程序，包括紀律處分程序和規管法律程序，並訂明例外情況(督導委員會就此事宜邀請公眾發表意見)；²
- (c) 道歉法例應涵蓋全面道歉；³
- (d) 道歉法例應適用於政府；
- (e) 道歉法例應明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》(第 347 章)而言不構成對訴訟權作出承認；
- (f) 道歉法例應明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍或彌償受到影響，並應禁止各方以合約訂明不受道歉法例約束，或宣告該等條文無效；
- (g) 道歉法例應以獨立成章的形式制定；及
- (h) 就道歉法例應否涵蓋就道歉事宜的事實陳述方面，已邀請公眾發表意見。

5. 因應就(a)擬議道歉法例應否涵蓋所有紀律處分程序和規管法律程序；及(b)擬議道歉法例應否保護就道歉事宜的事實陳述這兩項特定議題所接獲的若干回應；以及有關當局應提供《道歉條例草案》的擬稿以供考慮的建議，督導委員會決定展開第二輪公眾諮詢，並於 2016 年 2 月 22 日發表《在香港制定道歉法例：報告及第二輪諮詢》("《諮詢報告》")，進行為期 6 星期的諮詢，就以下事宜徵詢公眾及持份者意見：

- (a) 擬議道歉法例不適用的例外程序；
- (b) 擬議道歉法例應否保護就道歉事宜的事實陳述；及
- (c) 律政司草擬的《道歉條例草案》擬稿。

第二輪公眾諮詢已於 2016 年 4 月 5 日結束。

² 規管法律程序指涉及規管機構根據成文法則行使規管權力的法律程序，例如在根據《證券及期貨條例》(第571章)成立的市場失當行為審裁處或證券及期貨事務上訴審裁處席前提起的法律程序。

³ "全面道歉"指接受法律責任及承認過失的道歉；而"有限度道歉"指不接受法律責任及不承認過失的道歉。

以往的討論

6. 當局曾於 2015 年 6 月 22 日及 2016 年 2 月 22 日的事務委員會會議上向事務委員會簡介制定道歉法例的建議。下文各段綜述委員及香港大律師公會("大律師公會")所提出的主要意見。

大律師公會的意見

7. 大律師公會原則上支持制定道歉法例，以提倡和鼓勵道歉，藉以促使各方可以友善地和解爭議，也藉此澄清道歉的法律後果。大律師公會已就香港制定道歉法例的事宜向督導委員會提交公會的意見。

道歉法例的成效

8. 部分委員支持香港制定道歉法例，並希望能夠盡快制定法例。有委員指出，現時在發生醫療意外事故之後，香港醫務委員會往往需要很長時間(有時長達 8 至 10 年)才可解決有關的爭議，原因是主診醫生懼怕其道歉會被病人及/或其家屬用作承認過失的證據，藉以確立法律責任。

9. 關於擬議道歉法例應涵蓋全面道歉的建議方面，督導委員會解釋，作出此項建議，原因在於全面道歉被視為較有限度道歉或不道歉更加有效。這個結論與加拿大最新的道歉法例及《道歉(蘇格蘭)法令草案》所採用的方式一致。

10. 有委員詢問不建議在擬議的道歉法例下把事實陳述附隨於道歉的原因。督導委員會表示，在擬議的道歉法例中涵蓋事實陳述有其利弊。贊成把道歉法例應用於事實陳述的主要論據是，事實陳述如不受保護，人們可能只會作出空洞的道歉，使道歉失去意義和作用，甚至被視為言不由衷。另一方面，也有反對把道歉法例應用於事實陳述的論據。如事實陳述不可接納為證據，原告人的申索或會受到不利影響，在某些情況下(例如在有關事實在其他情況下不能透過特定的透露取得時)甚或受到壓制。有鑒於此，督導委員會沒有就道歉法例是否也應適用於附隨於道歉的事實陳述提出任何建議，並請公眾人士就此發表意見。

11. 有委員詢問，若道歉法例的目的是把道歉與責任分開，此類道歉法例能否解決爭議或防止爭議升級為法律行動。有委員認為，假若就道歉事宜的事實陳述亦應受道歉法例保護，道歉法例的成效會被進一步削弱，更會對向造成傷害的一方尋求損害賠償的受傷害一方造成不公。

12. 律政司回應時表示，在沒有制定道歉法例的情況下，造成傷害的一方一般不願意向受傷害的一方道歉，因為他們懼怕其道歉可能會被民事或其他非刑事法律程序(例如紀律處分程序)的原告人用作被告人承認過失或責任的證據，藉以確立法律責任。海外的經驗及研究顯示，道歉或同情或歉意的表達或可解決(或至少部分解決)在不幸事故發生後出現的爭議，從而防止爭議升級為法律行動，或能夠使法律行動更有可能以和解告終。以美國為例，道歉法例有助減少有關醫療失當行為的訴訟個案數目，因為由主診醫生作出道歉這種補救方法，原來可以相當有效地減輕醫療意外事故受害人及/或受害人家屬的哀傷和怒氣。

13. 律政司又表示，即使事實陳述受到道歉法例的保護，亦不一定代表會對向犯錯的人士尋求損害賠償的受傷害一方造成不公。蘇格蘭議會就《道歉(蘇格蘭)法令草案》進行辯論時亦曾指出，只有在道歉傳達的事實陳述是唯一可資運用的證據的情況下，才會對受傷害的一方造成不公，而沒有其他可證明法律責任的證據的情況十分罕見。《諮詢報告》針對處理道歉傳達的事實陳述提出了 3 個方案諮詢公眾。

14. 有委員詢問，根據擬議的道歉法例，倘若造成傷害的人拒絕就受傷害的一方所蒙受的損失及痛苦向後者表達歉意，將會有何法律後果。督導委員會表示，擬議道歉法例的目的並非要強迫作出道歉。道歉法例主要旨在提倡和鼓勵道歉，以促使各方友善地和解爭議。督導委員會所構想的擬議道歉法例應由 3 項元素組成。首先，作出道歉在法律上不會構成承認法律責任。其次，造成傷害一方作出道歉並承認過失或責任，在由原告人進行的法律程序中不會被接納為確立法律責任的證據。此外，道歉不會與法院就法律責任所作的裁決有關。

15. 有委員詢問當局會否考慮賦權勞資審裁處及其他專責處理糾紛的審裁處要求犯錯的人士向入稟提出申索的各方道歉。律政司回應時表示，擬議道歉法例不擬強迫犯錯的人士向受傷害的人士道歉。不過，隨着社會更廣泛使用調解的方式解決爭議，加上道歉法例的制定，造成傷害的各方應該會較願意向受傷害的各方道歉。

擬議道歉法例的適用程序

16. 至於在擬議的道歉法例下，非刑事法律程序的涵蓋範圍方面，督導委員會表示，擬議道歉法例應否適用於紀律處分程序(屬民事法律程序性質)及規管法律程序(介乎民事與刑事法律程序之間)，正反論據各有不少；因此，督導委員會請公眾人士就道歉法例應否亦適用於該等程序發表意見。

17. 有委員察悉，有兩份來自規管機構的回應表示反對，並擔心若道歉法例的適用範圍包括規管法律程序，或會損害其規管職能及權力。該名委員詢問督導委員會為何建議道歉法例應普遍適用於規管法律程序。

18. 督導委員會解釋，作出有關回應的兩個機構反對使道歉法例適用於規管法律程序，其主要理由是道歉法例會令道歉不得在適用程序中獲接納為證據此點，或會削弱其規管職能和權力；但督導委員會認為，與紀律處分程序相類似，在規管法律程序中，亦甚少單憑道歉便會確立法律責任。

19. 關於有委員問到為何擬議道歉法例只適用於民事及非刑事法律程序而不適用於刑事法律程序的問題，律政司解釋，刑事法律程序與民事法律程序有所不同：提起民事法律程序旨在保障私人權益和強制執行補救措施，但刑事法律程序則是以政府的名義並從公眾利益的角度提出起訴，藉以遏止罪案及懲罰罪犯。其他地方所制定的道歉法例亦從未以明文訂明涵蓋刑事法律程序。

擬議道歉法例適用於政府的情況

20. 有委員詢問政府會否制訂"實務守則"，讓公眾可監察政策局/部門應用道歉法例的情況。律政司表示，會在道歉法例實施一段時間後考慮是否有此需要。

最新情況

21. 為期 6 星期的公眾諮詢於 2016 年 4 月 5 日結束時，當局共接獲 60 份意見書。政府當局將於 2016 年 11 月 28 日的事務委員會會議上匯報督導委員會就第二輪諮詢所作報告及簡介督導委員會提出的最終建議。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2016 年 11 月 22 日

擬議道歉法例

相關文件一覽表

日期	會議	文件
2015 年 6 月 22 日	司法及法律事務委員會	政府當局有關"制定道歉法例的公眾諮詢"的文件 立法會 CB(4)1168/14-15(05)號文件
		會議紀要 立法會 CB(4)1427/14-15 號文件
2016 年 2 月 22 日		政府當局有關"定道歉法例的公眾諮詢報告及第二輪諮詢"的文件 立法會 CB(4)604/15-16(03)號文件
		會議紀要 立法會 CB(4)826/15-16 號文件

立法會秘書處

議會事務部 4

2016 年 11 月 22 日