

2015 年 6 月 22 日

討論文件

立法會司法及法律事務委員會

制定道歉法例的公眾諮詢

目的

調解督導委員會(“督導委員會”)¹建議就應否在香港特區制定道歉法例進行公眾諮詢。該公眾諮詢在 2015 年 6 月 22 日展開，為期六星期。本文件旨在向委員簡介這項建議。

背景

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就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，規管架構小組委員會成立了道歉法例小組來跟進這項建議。

3. 督導委員會在檢視規管架構小組委員會所擬備的報告後，決定展開為期六星期的公眾諮詢(由 2015 年 6 月 22 日至 8 月 3 日)，就在香港制定道歉法例這建議徵詢公眾意見。

4. 督導委員會擬備的《在香港制定道歉法例諮詢文件》(“諮詢文件”)和諮詢文件摘要，在 2015 年 6 月 22 日公眾諮詢展開時會上載到互聯網(<http://www.doj.gov.hk/chi/public/apology.html>)。

¹ 由律政司司長在 2012 年成立和擔任主席，並由律政司提供支援。督導委員會轄下設有三個小組委員會，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。

道歉法例

5. 道歉法例的主旨在提倡和鼓勵道歉，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。

6. 在不幸事故發生後，造成傷害一方可能有意就受傷害的一方所蒙受的損失及痛苦，向後者表達他的歉意。即使前者真誠相信自己沒有做錯，但可能出於善意，仍想向對方表達慰問或同情。

7. 但是，因種種理由，造成(或被視為造成)傷害一方普遍不願意道歉。沒有清晰的法例釐清道歉的法律後果，可能是人們不願意道歉的理由之一。人們或許擔心一旦道歉，原告人可能會在法律程序中以此作為確立法律責任的證據；也許亦有人擔心因為保險單條款禁止受保人承認過失，道歉會令承保事故的保險單變得無效或在其他方面受到影響。事實上，由於沒有清晰法例，引致法律上的不明確性，不少司法管轄區的律師一般都寧可過於謹慎行事，而不願意建議當事人道歉。

作出道歉的法律後果

8. 香港現時沒有詳盡的法律定義說明“道歉”的涵義，也沒有任何法例訂明作出道歉的法律後果。嚴格來說，單是道歉不大可能被用以裁定法律責任。法院是決定某人是否須負上法律責任的唯一及最終審裁處。事實上，任何人即使承認自己疏忽，但舉例來說，假如法院認為該人作出承認是因為他不熟悉法律標準，該項承認過失的意義就會成疑，法院不一定裁定他的行為有構成疏忽。話雖如此，人們似乎普遍認為道歉會自動構成承認過失或法律責任。

道歉法例在其他司法管轄區的發展情況及當中所發現的問題

9. 道歉法例不是嶄新的概念，並可見於多個海外司法管轄區。我們檢視了 56 個普通法司法管轄區的道歉法例(包括蘇格蘭的法令草案)後，清晰可見的全球法律趨勢如下：

- (a) 涵蓋面越趨廣泛(採納全面道歉—即當中包含承認過失，而非有限度道歉—例如表達歉意或同情而當中不包含承認過失)；和
- (b) 適用範圍越趨普遍(涵蓋非刑事法律程序，包括紀律處分程序)。

10. 到目前為止，加拿大方式的涵蓋和應用範圍看來最廣。《道歉(蘇格蘭)法令草案》的最新發展顯示，該法令草案如獲通過，將把道歉法例的適用範圍進一步擴闊至涵蓋事實陳述。

制定道歉法例的利弊

11. 道歉法例的主要利弊如下：

支持道歉法例的因素：

- (a) 實證及一般研究證明，可避免訴訟並鼓勵盡快以具成本效益的方式解決爭議；
- (b) 鼓勵人們在傷害發生後自發、坦誠和直接對話，以緩和彼此的緊張關係、對立情緒和怒氣；
- (c) 鼓勵人們在傷害別人後作出道歉—體現道德和人性的行為，以及為自己的作為承擔責任；以及

- (d) 立法具較佳效力，可消除法律的不明確性，避免令人因此而作道歉。

反對道歉法例的因素：

- (a) 假如在道歉時承認法律責任的人後來被法院裁定無須負上法律責任，公眾對法院的信心會受到打擊；
- (b) 或會助長言不由衷和經盤算的道歉；
- (c) 在某些情況下，達至道歉不可被接納為證據的機制早已存在，例如在“無損權益”的通訊或調解中所作的道歉；以及
- (d) 有為訴訟程序增添不必要複雜性之虞。

其他問題

全面道歉與有限度道歉的比較

12. “全面道歉”指承認法律責任或過失的道歉，而“有限度道歉”則指不承認法律責任或過失的道歉。Jennifer K. Robbennolt 教授²在其探討道歉對促進法律爭議和解有何作用的實證研究中³，詳細剖析就全面道歉和有限度道歉提供法例保護的正反論據。她的研究發現，獲得全面道歉會增加回應者選擇接納建議的機會。Robbennolt 教授得出的結論是，人們認為全面道歉比有限度道歉或不道歉更為充分。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。

² 伊利諾斯州大學法律學院法律及心理學教授；H. Ross & Helen Workman 基金法律研究學者；威拉米特大學(Willamette University)理學士(1991年)；內布拉斯加州大學法律博士(JD)(1996年)，心理學哲學博士(1998年)。

³ 其題為《道歉及法律和解：實證研究》的論文刊登在 102 Mich L Rev 460，第 475 頁。

13. 為確保道歉法例能有效運作，現建議擬議道歉法例涵蓋全面道歉。

對訴訟時效的影響

14. 時效期指在訴訟因由產生日期起計必須展開法律程序的時限。很多普通法司法管轄區都有制定時效法例，為該法例適用的不同訴訟因由訂定時效期。時效期在某些情況下可予延長，例如準被告人作出承認或部分繳款。如被告人向原告人道歉，並在道歉中承認某項訴訟因由，時效法例中有關承認的條文便可能適用。

15. 在香港，訴訟時效受《時效條例》(第 347 章)管限。第 23 條訂明若干法律程序的訴訟權，在對該訴訟權作出承認或部分繳款的日期起重新產生。第 24(1)條進一步訂明，每項承認均須以書面作出，並由作出該項承認的人簽署。根據案例，何謂承認最終視乎解釋而定。因此，道歉有構成《時效條例》所指的承認，因而延長時效期之虞。道歉法例若訂明道歉不得構成《時效條例》所指的承認，或可令人釋疑，消除窒礙道歉的另一障礙。

16. 可見的是加拿大多數道歉法例都明文訂明，以道歉方式承認申索，並不構成時效法例所指對申索作出承認或確認。現建議擬議道歉法例應明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認。

對保險合約的影響

17. 另一項見於加拿大所有道歉法例的條文訂明，道歉不得令保險合約無效或在其他方面受到影響。這項法律條文的作用是，若保險合約中有條文訂明若受保人向他人道歉而該人與保險彌償有關(即受傷害的一方)，便會喪失根據保險單向承保人提出彌償的資格，該項條文便會無效。

18. 這項條文看來是道歉法例的重要組成部分，因為條文回應了一些來自被告人及律師的非正式證據：人們不作道歉，往往是因擔心道歉會令保險合約無效或在其他方面受到影響，以致對被告人不利。這確實是窒礙道歉的一個重要和顯著的障礙。

19. 為消除這個窒礙道歉的障礙，現建議擬議道歉法例明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍受到影響。

道歉傳達的事實資料

20. 人們道歉時可能不只說對不起，還會繼續解釋或披露出錯之處。倘若道歉夾雜事實陳述，而相關道歉法例沒有就如何處理附隨的事實陳述訂定具體條文，則該陳述是否構成道歉的一部分並因而受法例保護，往往須視乎法例詮釋而定。《道歉(蘇格蘭)法令草案》建議，道歉包括就關乎道歉的作為、不作為或後果所作的事實陳述。該法令草案在 2015 年 3 月提交蘇格蘭議會，尚未進行辯論。現階段未能確定蘇格蘭道歉法例如獲通過，會否包括涵蓋有關事實陳述的建議。

21. 道歉法例涵蓋事實陳述有其利弊。贊成把道歉法例應用於附隨的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附隨的事實陳述的論據。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，在某些情況下甚或遭到扼殺。

22. 我們歡迎公眾人士就道歉法例是否也應適用於附隨於道歉的事實陳述發表意見。

民事法律程序範圍－應否包括紀律處分程序及規管法律程序

23. 制定道歉法例的理據亦適用於紀律處分程序。道歉法例只為指定目的摒除道歉的法律效力。道歉不得接納為證據，並不妨礙提起和進行關於失當行為的研訊程序和證明有失當行為，也不妨礙為其他目的(包括涉及懲處的決定)接納道歉為證據。鑑於以上所述，現建議擬議道歉法例的適用範圍應包括紀律處分程序。

24. 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。這些法律程序涉及規管機構履行規管職能，為保護公眾而提起有關程序。在某些情況下，這些法律程序或會對其針對的人造成嚴重後果。

25. 道歉法例的適用範圍應包括紀律處分程序的某些理據，同樣適用於規管法律程序。鑑於上文所述規管法律程序的特殊性質和後果，歡迎公眾人士就道歉法例應否同樣適用於“規管法律程序”，發表意見。

獨立成章的法例

26. 制定獨立成章的道歉法例，有不少可取之處。首先，獨立成章的法例彰明較著，可加深公眾對法例的認知。此外，日後無需援引多於一章法例，也能受惠於道歉法例，亦減低預期立法效力會因修訂其他先前法例而失去的風險。同時，此做法可確認條文的法律效力不限於證據法或調解，也確認法律視道歉為解決民事爭議中重要的一環，並且溯及意外或受傷發生之時，而非展開“無損權益”談判或調解之後。

27. 道歉法例要有效運作，關鍵在於公眾對道歉法例有適當的認知。基於上述分析，現建議擬議道歉法例應以獨立成章的形式制定。

諮詢建議

28. 歡迎公眾人士就以下建議及其所涉事宜發表意見：

- (a) 在香港制定道歉法例；
- (b) 道歉法例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；
- (c) 道歉法例涵蓋全面道歉；
- (d) 道歉法例適用於政府；
- (e) 道歉法例明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認；
- (f) 道歉法例明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍受到影響；以及
- (g) 道歉法例以獨立成章的形式制定。

未來路向

29. 公眾諮詢會在 2015 年 8 月 3 日結束，督導委員會屆時會考慮在諮詢期內收集所得的意見，並作出最後建議。

律政司

2015 年 6 月