

2016年11月28日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

制定道歉法例：第二輪公眾諮詢報告及最終建議

目的

本文件旨在向委員簡介《在香港制定道歉法例：最終報告及建議》及附於該報告經修訂的《道歉條例草案》擬稿(“《最終報告》”)。我們計劃於2016年11月28日發表並公開《最終報告》。發表後的《最終報告》可從以下網站取得：
www.doj.gov.hk/eng/public/apology.html。

背景

2. 在2015年6月22日調解督導委員會(“督導委員會”)發表題為《在香港制定道歉法例》的諮詢文件(“《諮詢文件》”),並就道歉法例展開六星期的公眾諮詢(“第一輪諮詢”)。在2016年2月22日,督導委員會發表題為《在香港制定道歉法例:報告及第二輪諮詢》的中期報告(“《中期報告》”),並就以下特定事宜再展開六星期的諮詢(“第二輪諮詢”):

- (1) 擬議道歉法例不適用的例外程序;
- (2) 擬議道歉法例應否保護道歉傳達的事實陳述;以及
- (3) 《道歉條例草案》擬稿。

3. 在第二輪諮詢期間,我們分別在2016年3月15和21日舉辦兩場諮詢論壇(以英語和粵語進行各一場),共有約170人出席。此外,我們得到民政事務總署協助,透過網上公共事務論壇收集意見。

4. 諮詢期在 2016 年 4 月 5 日結束，我們收到總共 60 份書面回應。回應者包括不同的政府決策局和部門、法定組織或規管機構、政黨、學者、民間和社會組織，以及不同界別(例如銀行、工程、醫療、法律及調解)的持份者。

三項諮詢事宜

例外程序——收到的回應

5. 督導委員會在《中期報告》內作出以下建議：

“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。若有關持份者認為一些程序應獲豁免，即擬議道歉法例不適用，可提出其理由，以供督導委員會考慮。”

6. 就上述建議，督導委員會收到不同的意見。部分回應者¹贊成道歉法例普遍適用於所有民事法律程序，包括紀律處分程序及規管法律程序。然而，一些專業組織和規管機構²卻憂慮，此舉會影響他們的調查、紀律處分或規管權力。督導委員會已考慮有關支持和反對此建議的原因。

例外程序——督導委員會的看法和建議

7. 經審慎考慮有關回應後，督導委員會有以下看法：

(1) 根據《調查委員會條例》(第 86 章)和《死因裁判官條例》(第 504 章)進行的程序應獲豁免，因為該等程序屬事實裁斷性質，當中不涉及責任裁斷。在這方面，督導委員會注意到，2016 年年初制定的《2016 年道歉(蘇格蘭)法令》也採用相似的方式。

¹ 例如申訴專員、Robyn Carroll 教授、香港大律師公會、人體器官移植委員會、輔助醫療業管理局、香港藥劑業及毒藥管理局及香港中醫藥管理委員會。

² 例如證券及期貨事務監察委員會、地產代理監管局、金融管理局、通訊事務管理局辦公室、建造業議會、香港律師會和脊醫管理局。

- (2) 基於相同理由，淫褻物品審裁處根據《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)所進行的法律程序，也應獲豁免。
- (3) 在紀律處分程序或規管法律程序中，道歉不可能是重要的證據，因此，即使道歉法例對審裁處在進行紀律處分程序或規管法律程序方面的權力或酌情權有任何影響的話，也是頗為有限。就此，值得注意的是，回應者當中沒有表示如擬議道歉法例適用於他們有關的紀律處分程序及規管法律程序，他們的職能或職權會受到嚴重的影響或破壞，以致無法妥善履行職責。
- (4) 道歉法例不會妨礙紀律處分程序和規管法律程序的進行。而且除了裁定法律責任以外，道歉仍可作為其他目的的考慮因素。
- (5) 若道歉法例不適用於所有紀律處分程序和規管法律程序，這會大大削弱道歉法例的成效，因為面對有關程序的專業或其他人士道歉的機會或會降低。
- (6) 道歉法例不影響專業組織和規管機構的調查和行使酌情權的權力。
- (7) 在考慮某類程序應否獲豁免時，須取得平衡。就法例帶來的影響及豁免所造成的影響，必須謹慎地權衡利害，在沒有不當或過分損害其他公眾利益的情況下，達致擬議道歉法例的政策目標。
- (8) 至於在懲教署及入境事務處轄下關於在囚人士及被羈留者的紀律處分程序，該兩個部門不再要求得到豁免，但他們表示不排除會在將來基於實際經驗而考慮申請豁免。
- (9) 在不嚴重影響有關組織的紀律處分及規管權力的前提下，擬議道歉法例應適用於此等紀律處分程序及規管法律程序，以達致法例政策目標的理想效果。

(10) 為提供靈活性，應在《道歉條例草案》擬稿設立機制，以便日後可修訂例外程序附表。

8. 基於上述意見，督導委員會建議擬議道歉法例應適用於所有紀律處分程序和規管法律程序，但根據《調查委員會條例》(第 86 章)、《死因裁判官條例》(第 504 章)及《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)進行的程序則屬例外。此外，為提供靈活性，應在《道歉條例草案》擬稿設立機制，以便日後可修訂例外程序附表。

道歉傳達的事實資料——收到的回應

9. 我們收到 60 份書面回應，當中 40 份是關於擬議道歉法例應否保護道歉傳達的事實資料。在這 40 份回應者當中，有 30 份贊成，六份反對，餘下四份中立。

10. 《中期報告》列出三個建議方案處理保護事實陳述的議題：

- (1) 就道歉事宜的事實陳述，應被視為道歉的一部分並受到保護。法院沒有酌情權接納包括事實陳述的道歉作為不利於道歉者的證據。(“方案一”)
- (2) 道歉法例應略去有關事實陳述的文字，至於事實陳述應否構成道歉的一部分，則由法院按每宗案件的情況裁定。如法院將事實陳述裁定為道歉的一部分，則法院沒有酌情權接納該事實陳述作為不利於道歉者的證據。(“方案二”)
- (3) 就道歉事宜的事實陳述，應被視為道歉的一部分並受到保護，但法院有酌情權在合適的情況下接納這類事實陳述作為不利於道歉者的證據。(“方案三”)

11. 在 40 份相關回應當中，十份支持方案一，兩份支持方案二，十份支持方案三，另外 18 份沒有表示任何選擇。

道歉傳達的事實資料 —— 督導委員會的看法和建議

12. 考慮到這議題的性質及從收到的回應來判斷，督導委員會充分明白這個議題具有爭議，因為它有可能影響申索人的權利，而且在其他司法管轄區的道歉法例也未有涵蓋。部分回應者憂慮，道歉的定義若包括事實陳述，會令具舉證價值和相關的事實資料不可獲接納為證據，不利於公正審訊。督導委員會認為，這個議題應與其他相關因素一併考慮，當中包括：

- (1) 保護事實陳述並不妨礙申索人援引其他獨立證據，以證明其申索。
- (2) 保護事實陳述不會影響專業組織和規管機構在搜集證據方面的調查權力。
- (3) 如果沒有道歉法例，人們很可能不會作出包括附隨事實陳述的道歉。
- (4) 如採用方案三處理道歉傳達的事實陳述，可助減輕對審裁機構被剝奪相關及具舉證價值的證據的疑慮。

13. 督導委員會在考慮收到的回應後，認為應傾向保護道歉傳達的事實陳述，因這更能達致擬議法例的目的。至於上述三個方案(沒有回應者建議其他方案)，督導委員會認為如法庭需要在每宗個案處理可接納性的事宜，方案二不足以回應大眾所關注在這情況下可能引起的不確定性。此外，方案一所提供的全面保護或會不當地影響申索人獲得公正審訊的權利，這或與擬議法例的合法目的並無合理關聯。在這些情況下，方案三似乎是合適的方案，督導委員會並建議在有限的情況下行使酌情權，即法院或審裁處在顧及所有相關情況後認為此舉屬公正和公平時才予以行使。

《道歉條例草案》擬稿

14. 此外，部分回應者對附載於《中期報告》的《道歉條例草案》擬稿發表了一些意見，所關注的事項包括條例名稱、字詞定義、法例目的等。督導委員會收到有關意見後，已進

行分析，並於《最終報告》內作出回應，有關意見也反映在經修訂的《道歉條例草案》擬稿。

最終建議

15. 簡言之，督導委員會作出以下最終建議：

- (1) 擬議道歉法例應適用於所有紀律處分程序和規管法律程序，但根據《調查委員會條例》(第 86 章)、《死因裁判官條例》(第 504 章)及《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)進行的程序則屬例外。此外，為提供靈活性，應在《道歉條例草案》擬稿設立機制，以便日後可修訂例外程序附表。
- (2) 擬議道歉法例應保護道歉傳達的事實資料，而法院或審裁處在適用程序中應具有酌情權，在顧及所有情況後如認為屬公正和公平，便可接納這類事實陳述作為不利於道歉者的證據。

經修訂的《道歉條例草案》擬稿

16. 正如上文所述，督導委員會已就第二輪諮詢所收到的回應發表意見及作出最終建議，並反映在附於《最終報告》經修訂的《道歉條例草案》擬稿。

未來路向

17. 律政司會推展相關工作，並為在 2016/17 立法年度制定道歉法例作好準備。

律政司
2016 年 11 月