

## 立法會參考資料摘要 選舉(舞弊及非法行為)條例草案

### 引言

在一九九九年一月二十六日的會議上，行政會議建議，行政長官指令向立法會提交《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》。

### 背景及論據

#### 一般背景

2. 一向以來，香港的選舉都是廉潔而誠實的。我們必須確保日後的選舉仍然如是，沒有任何舞弊或非法行為。《舞弊及非法行為條例》最初於一九五五年制定，旨在禁止選舉事務上的各種舞弊或非法行為。為應付不斷演變的選舉制度所帶來的新需求，我們必須就該條例的各項條文作出修訂。此外，我們亦須把該條例中的法律語文寫成現代的法律語文，以方便有關人士應用。鑑於所需作出的修訂甚多，我們建議引入新法例，以取代現行條例。

#### 條例草案

3. 條例草案旨在禁止舞弊或非法行為，確保進行廉潔而誠實的選舉。現行《舞弊及非法行為條例》有關罪行的條文中，大部分都已涵蓋在條例草案內(見本文第 32 段所載的例外情況)，而這些條文是以較易理解的現代語文草擬而成。

#### 適用範圍

4. 一如《舞弊及非法行為條例》，新法例將適用於立法會、建議中的區議會、鄉議局，以及鄉事委員會執行委員會的選舉。

#### 罪行及懲罰的分類

5. 一如《舞弊及非法行為條例》，條例草案所禁止的行為大致可分為舞弊(條例草案第 2 部)或非法(條例草案第 3 部)行為。我們建議把這兩個類別區分如下 —

- (a) 舞弊行為 — 蓄意並會對選舉構成直接影響的行為；以及
- (b) 非法行為 — 與實際選舉程序以及候選人提名和投票的過程的關係較為間接的行為。

6. 任何人被裁定犯了舞弊行為，如循簡易程序審訊，最高可處罰款 200,000 元及監禁 3 年。如循公訴程序審訊，最高可處罰款

500,000 元及監禁 7 年(第 6 條)。任何人被裁定犯了非法行為，如循簡易程序審訊，最高可處罰款 50,000 元及監禁 1 年；如循公訴程序審訊，最高可處罰款 200,000 元及監禁 3 年(第 22 條)。

7. 在《舞弊及非法行為條例》中，犯了舞弊行為的人循簡易程序定罪可處的最高罰款，以及犯了非法行為的人循公訴程序定罪可處的最高罰款，同樣是 100,000 元。我們建議把罰款增至 200,000 元，以配合現行的懲罰準則。

## 舞弊行為

### (a) 與候選人資格有關的罪行

8. 條例草案禁止任何人以賄賂、武力或欺騙手段去影響另一人的候選人資格。候選人資格包括在選舉中參選或不參選，或撤回提名。根據第 7 條，任何人如作出以下作為，即屬違法 —

- (i) 提供利益予另一人，作為影響該另一人或第三人的參選資格的誘因；或
- (ii) 提供利益予另一人，作為就該另一人或第三人的參選資格而做某事或不做某事的報酬；或
- (iii) 就本身或第三人的參選資格向另一人索取利益或接受另一人提供的利益。

9. 同樣地，如任何人對另一人施用武力或脅迫手段，以威脅影響該另一人或第三人的候選人資格，或報復該另一人或第三人就其參選資格所採取的行動，即屬違法(第 8 條)。同樣地，條例草案禁止任何人以欺騙手段誘使另一人影響該另一人或第三人的候選人資格(第 9 條)。

10. 我們建議把《舞弊及非法行為條例》中有關提名書的罪行，由非法行為重新訂為舞弊行為，因為當中涉及對選舉有直接影響的蓄意作為。根據第 10 條，任何人意圖阻止或妨礙另一人在選舉中參選而污損或銷毀提名書，即屬違法。

### (b) 與選民有關的罪行

11. 第 11 條禁止任何人藉提供或索取利益來影響另一人的投票取向。投票取向包括投某候選人或某些候選人的票，在選舉中不投票，或不投某候選人或某些候選人的票。這項關於投票取向涵意的更改，是要令為一般性宣傳選舉而作出的任何作為不受本條例規管(例如在選舉中投票後可獲商業折扣)。條文亦訂明，除非涉及舞弊行為，否則，投票協議並不構成罪行。

12. **第 12 條** 禁止提供茶點或娛樂，以影響某人的投票取向。由於難以界定《舞弊及非法行為條例》相應條文中“膳食”一詞，因此，我們已把該詞改為“食物”。條文明確訂明，僅在選舉聚會中供應不含酒精飲料，並不構成舞弊行為。條文中亦加入“選舉聚會”的定義。

13. **第 13 條** 禁止向某人施用武力或脅迫手段，以影響該人或第三人的投票取向。第 4 款訂明此條並不包括團體選民給予其獲授權代表投票指示的情況。**第 14 條** 禁止以欺騙手段影響另一人或第三人的投票取向。

(c) 投票罪行

14. 我們建議把所有投票罪行重新訂為舞弊行為。根據**第 15 條**，任何人冒充另一人申領選票，即屬違法。根據**第 16 條**，任何人如明知他無權投票卻在選舉中投票、向選舉事務主任提供虛假資料而其後在選舉中投票，或非法地在選舉中投票多於一次，即屬違法。任何人促請或誘使另一人進行上述行為，亦屬違法。**第 17 條** 禁止任何人意圖欺騙或無合法權限而去干擾選票的各種行為，包括向另一人提供選票、將選票以外的任何紙張放進投票箱、銷毀選票，以及將選票帶離投票站。

(d) 選舉捐贈

15. **第 18 條** 訂明候選人不得將選舉捐贈用於選舉開支以外的用途。如有尚未使用的捐贈，又或捐贈總額超過選舉開支最高限額，則候選人必須將捐贈退回捐贈者或按照捐贈者的指示處置。假如未能這樣做，則候選人必須將未使用或超額的部分給予慈善機構(**第 19 條**)。任何 500 元或以上的捐贈而捐贈者身分不明的話，有關捐贈亦應給予慈善機構。**第 20 條** 規定，候選人在選舉申報書內作出虛假陳述，即屬違法。

(e) 撤回選舉呈請

16. 根據《立法會條例》第 68(3)條，如原訟法庭認為呈請人是基於舞弊成分的考慮而撤回或放棄選舉呈請，則原訟法庭可充公呈請人提供的保證金(最高金額為 20,000 元)，但《舞弊及非法行為條例》並無規定任何其他懲罰。因此，我們建議訂立一條新條文，禁止因受賄而撤回選舉呈請(**第 21 條**)。一如其他涉及賄賂的舞弊行為，本條同時針對呈請人或第三人提供或索取利益兩方面的行為。本條亦適用於根據《立法會條例》附表 2 第 32 條向審裁官所提出質疑關於選舉委員會委員選舉的上訴。

## 非法行為

### (a) 選舉開支

17. 任何人除非已獲有關候選人授權，否則不得招致選舉開支(**第 23 條**)。有關條文清楚載明，任何人必須在獲有關候選人書面授權、該人獲授權招致的選舉開支限額已在授權書內訂明和授權書文本亦已送達有關的選舉主任的情況下，方成為正式的選舉開支代理人。就立法會地方選區的名單投票制而言，所有在同一名單中的候選人，都必須互相作出授權，而該名單的選舉開支代理人，必須獲名單中每一名候選人授權，這是由於一位候選人所招致的任何選舉開支，將視為用於促使同一名單中所有候選人當選的用途。若選舉開支代理人招致超出其所獲授權限額的選舉開支，即屬違法。

18. **第 24 條**規定，候選人所招致的選舉開支，如超過選舉開支最高限額，即屬非法行為。在採用名單投票制的選舉中，倘候選人組合所招致的選舉開支總額超過選舉開支最高限額，該組合的每名成員均屬從事非法行為。但假如某候選人可證明有關開支在未經他同意之下招致，且本身並無疏忽，即可以此作為免責辯護。

### (b) 發布虛假陳述

19. 根據**第 25 條**，任何人發布虛假的陳述，指某候選人不再是某項選舉的候選人，或指他或另一人是某項選舉的候選人，即屬從事非法行為。後者是新加的條文，用以針對名單中某候選人在已退出競選後，發布誤導性的陳述指他仍是該候選人名單的成員的情況。

20. 根據**第 26 條**，任何人為促使或阻礙某候選人或某些候選人當選而發布虛假的事實陳述，即屬非法行為。

21. **第 27 條**規定，假如某人或某候選人未經另一人或某組織的書面同意，在選舉廣告中聲稱已獲得該人或該組織的支持，即屬非法行為。這項規定以現行《舞弊及非法行為條例》條文為基礎，並更清晰地說明，條文包括另一人或某組織的姓名、名稱或標識，以及另一人的圖像等。第(5)款明確規定，即使在該選舉廣告載明一項陳述，表示有關廣告並非意味該人或該組織支持有關候選人，仍屬從事非法行為。此外，亦加入一項新的條文，規定任何人為促使或阻礙某候選人或某些候選人當選而向某候選人提供虛假資料，即屬非法行為。

22. **第 28 條**把現行《舞弊及非法行為條例》條文引伸，授權法庭發出禁制令，禁止發布一切虛假陳述或假稱獲支持的行為。同一選區的候選人、其選舉代理人、同一選區的選民以及與受上述虛假陳述影響的人或團體，均可申請上述禁制令。

### (c) 法律程序

23. **第 30 條**規定，假如法庭在一宗選舉呈請中，裁斷當選候選人的代理人從事舞弊或非法行為，而該等行為性質輕微，與及有關候選人並不知悉或並不同意該等行為，則須裁定該候選人是妥為選出的。

24. **第 31 條**提供一項機制，規定候選人如因粗心大意：意外地計算錯誤或其他合理理由和並非因不真誠所致，而作出條文中所指的非法行為，可向法庭申請作出無須承受刑事責任的命令。

### 選舉廣告

25. 選舉廣告的定義如下：具有促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選的效果、並以任何形式展示的通知(**第 2 條**)。這個新定義包括負面宣傳，但並不包括任何一般性宣傳選舉的中立廣告，例如由專業團體發出呼籲其會員在選舉中投票的通訊。

26. 根據**第 34 條**，任何人如發布沒有顯示所需資料的選舉廣告印刷品，即屬非法行為。這些資料包括印刷人的姓名和地址、印刷日期及印刷數量。鑑於按照規定顯示所需資料在實行上會有困難，此項規定並不適用於刊登於註冊本地報刊的選舉廣告。根據《本地報刊註冊條例》所載的定義，報刊包括雜誌。為配合選管會的規例，本條文規定任何人在發布廣告前，必須首先向選舉主任提交兩份選舉廣告的文本。假如任何人未能在選舉廣告內載明印刷詳情，可在發布前向選舉主任提交一份述明印刷詳情的法定聲明。

### 選舉申報書

27. **第 36 條**訂明，候選人須在選舉結果公布後的 30 天內，提交有關其選舉開支及捐贈的申報書。候選人須在申報書中，附有每項 500 元或以上的選舉捐贈的收據或每項 100 元或以上的選舉開支的收據。根據《舞弊及非法行為條例》，須要附有收據的選舉開支的數目為 50 元。這個數目已增至 100 元，以配合現時的價格水平。候選人如沒有提交選舉申報書，所須承受的刑罰和喪失資格懲罰，與被裁定從事非法行為的人所須承受的一樣(**第 37 條**)。**第 38 條**規定，當選的候選人如在沒有提交選舉申報書的情況下以成員身分參予有關團體的事，每日可被罰款 5,000 元。

28. 如果是因為候選人或其代理人患病、不在或粗心大意，則候選人可向法庭申請作出命令，以便延長提交選舉申報書的限期，或更正在選舉申報書內的錯誤。如候選人未能在法庭指定的限期內提交選舉申報書，即屬犯罪。候選人須承受的刑罰和喪失資格的懲罰，與被裁定從事非法行為所須承受的一樣(**第 39 條**)。

29. **第 40 條**就公眾對選舉申報書的查閱作出規定。為了對紀錄的儲存有更佳控制，並就公眾查閱作出一致安排，所有選舉申報書將由總選舉事務主任備存一年，而非由《舞弊及非法行為條例》所指明有

關的選舉主任備存。為配合公開選舉的原則，《舞弊及非法行為條例》現時所規定的 5 元查閱費已取消。現時每頁 2 元的複印費，會由根據提供影印服務的成本費用代替。在釐定該項費用時，總選舉事務主任須經財政司司長批准，並在憲報中訂明。

### 選舉開支限額

30. 根據**第 44 條**，行政長官會同行政會議可訂明選舉開支最高限額。該條例清楚載明，當局可就不同的選區或選舉界別訂明不同的限額。

### 相應修訂

31. 相應修訂主要屬技術性質，亦即在各相關條例中提述這一新法例。唯一的實質相應修訂，已在下一段中說明(**第 46 條**)。

### 沒被納入本草案的《舞弊及非法行為條例》條文

32. 根據《舞弊及非法行為條例》第 9、24 及 25 條的規定，如在選舉呈請的聆訊期間，證明有舞弊或非法行為由候選人作出或在其知情及同意下作出，則該名候選人將會喪失獲選為有關團體的議員的資格，為期 5 年。這一“自動”喪失候選人資格的標準，對有關的候選人可能並不公平，因為就選舉呈請而言，舉證的準則沒有刑事檢控那麼嚴格。事實上，如法庭在審理選舉呈請期間作出上述裁斷，廉政公署將會進行調查，如有足夠證據，便會向候選人提出檢控。如有關候選人被裁定犯了舞弊或非法行為罪行，則根據《立法會條例》第 39 條的規定，即喪失候選人資格，為期 5 年。我們從《舞弊及非法行為條例》中刪除上述條文的同時，也在《立法會條例》和《區議會條例草案》中加入一項新條文。根據有關規定，倘認為任何人可能從事舞弊或非法行為，則負責就選舉呈請進行聆訊的法庭，須向刑事檢控專員提供報告(**附表第 6 及 7 項**)。

### 公眾諮詢

33. 一九九八年十二月二十一日，我們就二零零零年立法會選舉的建議選舉安排，包括修訂《舞弊及非法行為條例》的建議，徵詢立法會政制事務委員會的意見。我們與各主要政黨及多位立法會獨立議員會面，聽取他們對建議的意見。我們也搜集了傳媒、評論員及一般市民的意見。

### 與基本法的關係

34. 律政司表示，建議的法例與《基本法》內與人權無關的條文沒有衝突。

## 與人權的關係

35. 律政司表示，建議的法例符合《基本法》有關人權的規定。

## 對財政和人手的影響

36. 新法例將繼續由廉政公署執行，因此在人手和財政方面不會另有影響。因收費建議而帶來的收入將是極小量的。

## 立法程序時間表

37. 立法程序時間表如下 —

刊登憲報	一九九九年一月二十九日
首讀和開始二讀辯論	一九九九年二月三日
恢復二讀辯論、委員會審議階段和三讀	另行通知

## 宣傳安排

38. 在憲報刊登條例草案前，當局會在一九九九年一月二十八日舉行新聞簡報會。此外，亦會安排一名政府發言人負責答覆傳媒其後提出的問題。

一九九九年一月二十八日  
檔案編號：CAB C1/30/2/1