

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)857/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/17/98

《選舉(舞弊及非法行為)條例草案》委員會

第11次會議紀要

日期：1999年9月8日(星期三)
時間：下午2時30分
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：夏佳理議員(主席)
何秀蘭議員
李永達議員
吳亮星議員
程介南議員
黃宏發議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員
鄧兆棠議員

缺席委員：周梁淑怡議員
陳婉嫻議員
劉慧卿議員
蔡素玉議員

出席公職人員：政制事務局副局長
葉文輝先生

政制事務局首席助理局長
蘇植良先生

副法律政策專員
區禮義先生

署理副首席政府律師(選舉)
高意潔女士

政府律師
林少忠先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 助理法律顧問5
張炳鑫先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)2693/98-99號文件 —— 1999年2月23日會議的紀要)

(立法會CB(2)2734/98-99號文件 —— 1999年3月3日會議的紀要)

(立法會CB(2)2694/98-99號文件 —— 1999年3月22日會議的紀要)

(立法會CB(2)2697/98-99號文件 —— 1999年3月29日會議的紀要)

(立法會CB(2)2707/98-99號文件 —— 1999年4月15日會議的紀要)

上述5份會議紀要獲確認通過。

II. 與政府當局舉行會議

政府當局就法案委員會在1999年7月5日會議上提出的關注事項所作的回應

(立法會CB(2)2729/98-99(01)號文件)

“選舉廣告”的定義

2. 政制事務局副局長表示，正如政府當局在文件中所作的解釋，當局建議對條例草案中“選舉廣告”一詞的定義作出修訂，以“意圖”取代“效果”作為準則，其目的是要在公平選舉和表達自由兩者之間求取平衡。根據建議的新定義，在某發布物品中表達某項意見的目的如非為了促使或阻礙某候選人或某候選人組合在選舉中當選，有關的發布物品不會被視作選舉廣告。他補充，條例草案第34條只就關乎選舉廣告的印刷資料及提交廣告文本方面作出規定，而非對選舉廣告的內容施加限制。

“利益”一詞的定義中的“有值代價”及條例草案第11條訂明的舞弊行為

3. 政制事務局副局長表示，就如政府當局在上次會議所作的解釋，當局認為不宜就某項饋贈或實物支付是否屬“利益”一詞的定義中第(a)段所述的“有值代價”武斷地作出規限。要證明條例草案第11條所訂的舞弊行為，便須證明存在藉提供利益作為投票或不投票的“誘因”。關於法案委員會在上次會議上提出在選舉期間向孩童派發氣球會否觸犯條例草案第11(1)(c)條的問題，政府當局認為，法庭極不可能會把一個價值微不足道的氣球視為誘因。然而，此方面須視乎個別個案的具體情況而定。

4. 政制事務局副局長進一步表示，現行的《舞弊及非法行為條例》並無採用“有值代價”一詞。待條例草案獲通過成為法例後，選舉管理委員會(“選管會”)將在其就2000年立法會選舉發出的指引中反映有關係文。

“候選人”的定義中“候選人組合”的涵義

5. 政府當局表示，“候選人組合”一詞具有明確的定義，特別涵蓋立法會選舉中地方選區選舉的名單投票制度，並清楚說明名列於該等名單上的人士的身份。

傳媒團體就“選舉廣告”所提交的意見書

(立法會CB(2)2729/98-99(02)及(03)號文件 —— 香港報業公會提交的意見書及政府當局的回應；立法會CB(2)2749/98-99(01)及CB(2)2761/98-99(01)號文件 —— 香港記者協會提交的意見書及政府當局的回應。)

6. 因應法案委員會先前就“選舉廣告”的定義所進行的討論，秘書處曾先後致函6個傳媒團體，以徵詢其意見，其中兩個團體(即香港報業公會及香港記者協會)已作出回應。簡括而言，該兩個團體有以下關注事項 ——

香港報業公會

- (a) 報刊出版人難以確定某項選舉廣告是否具有促使或阻礙一名或多於一名候選人當選的效果，同時亦難以遵守條例草案第34(4)條有關提交廣告文本的規定；
- (b) 因此，香港報業公會認為只應容許在報章上刊登中立性廣告；

香港記者協會

- (c) 除對提交廣告文本的規定同樣表示關注外，香港記者協會並指出，“選舉廣告”的定義並無清楚訂明，該等廣告並不包括討論某項選舉及選舉中的候選人的傳媒評論文章；及
- (d) 不把條例草案第34(2)條就印刷資料所訂明的豁免擴展至適用於在香港發行的外國報刊所刊登的選舉廣告，有否充分理據支持這樣的做法。

政府當局就上述事宜作出以下回應 ——

- (a) 為了維護公開選舉的原則，參選的候選人應獲給予一定的靈活性，以便他們可採用不同的宣傳渠道。政府當局認為不宜按照香港報業公會的建議，規定報章只可刊登中立性的選舉廣告；
- (b) 政府當局已建議修改“選舉廣告”的定義，以加入一個“意圖元素”。該定義經修訂後，傳媒日常以公正和客觀的態度報道和評論公共事務時不會受到該定義的限制；
- (c) 在香港發行的外國報刊無需註冊，亦不受《本地報刊註冊條例》的條文所規限。公眾和參選的候選人因而難以確定有關的印刷資料。因此，政府當局認為不宜把條例草案第34(2)條的豁免範圍擴展至涵蓋在香港發行的外國報刊；及
- (d) 至於對提交廣告文本的規定的關注，其中一個可行的解決方法是在條例草案中明確訂明，凡在報章刊登的收費選舉廣告，應由刊登廣告的人士而非報刊的出版人負責提交廣告文本。政府當局歡迎法案委員會就此建議提出意見。

7. 政府當局回應李永達議員的詢問時表示，把條例草案中有關向選舉主任提交一式兩份的選舉廣告文本的最後限期修改為“不遲於選舉廣告印刷品發布之後7天內”，以便與《舞弊及非法行為條例》第19(2)條一致。該項規定亦適用於在報章刊登的選舉廣告，並會在1999年11月舉行的區議會選舉中採用。如出現無法提供廣告文本(例如選舉廣告屬巨型立體橫額)的情況，提供兩張顯示有關實物的照片亦可達致同一目的。

政府當局

8. 為釋除就刊登於外國報刊的選舉廣告方面所引起的關注，議員要求政府當局提供資料，說明其他司法管轄區就規管在當地報章及在當地發行的外國報章刊登選舉廣告分別採用的法規，並說明該等司法管轄區如何處理違反規定的情況。

選舉廣告加入的“意圖元素”

9. 何秀蘭議員認為，採用“意圖元素”界定選舉廣告的定義仍未能釋除對發表自由受到限制的關注。她表示，獨立人士或“監察”團體發表對參與選舉的各候選人的意見或評論在任候選人的工作表現時，有可能受該定義所規限，因為該等意見及評論容易被視為具有促使或阻礙某候選人或某候選人組合當選的意圖。她認為，正如議員在先前討論中所表達的意見，在此情況下引入“合理辯解”作為免責辯護可能較為可取。

10. 黃宏發議員指出，在英國，某政黨若在選舉期間，發布只屬一般性地宣傳該黨但並無具體提述某候選人的廣告，則該等廣告不會被視作選舉廣告，因此而招致的開支亦不會計入該黨參選的候選人的選舉開支內。然而，該等廣告實際上可對有關候選人的當選有所影響。

11. 政府當局回應時表示，法院須考慮有關個案的各種情況，例如廣告的內容及刊登廣告的時間等，以決定發布該則廣告的目的是否為了促使或阻礙某候選人或某候選人組合當選。

政府當局

12. 與會各人要求政府當局以書面說明，只屬一般性地宣傳某政黨的廣告會否被視作選舉廣告，以及把條例草案的條文與英國有關的法例作一比較。

在電子傳媒播放選舉廣告

13. 程介南議員提及某電視台每日新聞節目的片頭出現某名立法會議員的鏡頭時詢問，某名已參選的候選人如重複出現於可供市民觀看的電子傳媒節目當中，這樣的情況會否屬選舉廣告的定義所包含的情況。主席詢問，條例草案如何涵蓋除印刷廣告外的其他選舉廣告。

14. 政府當局答稱，建議的選舉廣告定義旨在同時涵蓋印刷廣告及以電子方式傳遞的選舉廣告。條例草案第34條所施加的規定是從《舞弊及非法行為條例》保留下來，該等規定只適用於以印刷形式發布的選舉廣告。然而，根據選管會為區議會選舉制定的選舉程序規例，

關乎提交廣告文本的規定將適用於所有類別的選舉廣告。此外，選管會透過其為1998年立法會選舉和1999年區議會選舉頒布的指引，呼籲傳媒在報道所有在其節目中出現的候選人時，遵守公平和平等對待的原則，並訂明針對違反該原則情況的制裁措施。

15. 政府當局進一步表示，根據現行法例，電子傳媒(即電台和電視)不得播放政治性廣告。

16. 程介南議員指出，“選舉廣告”的建議定義並無訂明時間方面的分界綫，以決定某些物品是否屬選舉廣告。因此，在距離選舉尚有相當一段時間便已製作的廣告仍會受該定義所規限。另一方面，就以他較早前引述的電視新聞節目為例，由於該等節目明顯與選舉無關，因此，選管會發出的指引及有關的廣播法例或實務守則均不會適用，該情況亦不能被視為具有政治性廣告的性質。他詢問當局如何解決該等屬於灰色地帶的問題。

政府當局

17. 政府當局獲請就上述疑問作出回應，並提供有關規管電子傳媒廣播的現行指引及法定規定的資料。

繼續逐一審議條例草案的條文

條例草案第6條

18. 副法律政策專員回應主席時解釋，條例草案第6(3)條是仿照現行的《舞弊及非法行為條例》第4(2)條草擬。後者訂明，某人如作出舞弊行為(例如收受利益)並被定罪，法院必須命令該人向法院繳付款項，有關款額相等於該人就該行為收受所得的全數金額，或其中由法院所指明的部分金額。

條例草案第7條

19. 副法律政策專員表示，條例草案第7條大致反映《舞弊及非法行為條例》就涉及候選人參選的賄賂作出規定的第8A(1)條，但前者藉指明構成該條文所述舞弊行為的各種行為，從而更明確及以更具體的方式載述有關的罪行。他進一步指出，就《舞弊及非法行為條例》而言，第8A條須與第5條一併理解，因為憑藉第8A(2)條，第5條所述涉及投票的賄賂活動被納入與候選人參選有關的賄賂的第8A條內。條例草案第7條旨在把所有涉及提供及接受利益的活動涵蓋在一項條文內，令公眾可更充分和更容易理解這方面的情況。

20. 主席詢問，條例草案第7(1)(b)(i)條會否涵蓋以下情況：某候選人在沒有與任何人作出事先安排或取得默契的情況下，在舉行選舉後收取另一人提供的一筆款項，作為財政支援，以認同其在選舉中參選。他表示，條例草案第7(1)條的第一句訂明“任何人作出以下作為，即屬在選舉中作出舞弊行為...”。上述行為未必受到規限，因為當事人可以辯稱有關行為並非在選舉中作出，而有關款項實際上亦只在選舉完結後才收取。

21. 副法律政策專員回應時表示，有關的政策目的是涵蓋在選舉後作出賄賂的情況，此點說明為何有需要訂定條例草案第7(1)(b)條，以堵塞漏洞。他表示，《舞弊及非法行為條例》第5及8A條亦隱含相同的目的。他認為，在主席所引述的例子中，條例草案第7條已同時涵蓋提供和接受款項的行為。

22. 主席認為，根據現行的草擬方式，條例草案第7(1)條未必可涵蓋在選舉後作出的舞弊行為。政府當局獲請檢討條例草案第7條以及其他載有“在選舉中”一詞的罪行條文的草擬方式，並考慮有關以“關乎選舉”或“在選舉期之前、在選舉期間內或在選舉期間後”取代“在選舉中”的建議。

政府當局

(會後補註：政府當局就法案委員會在會議上提出的關注事項所作的回應已於1999年9月20日隨立法會CB(2)2836/98-99(01)號文件送交議員參閱。)

III. 下次會議日期

23. 其後3次會議的安排如下：

- 1999年9月21日下午4時30分
- 1999年9月22日上午8時30分
- 1999年9月23日下午2時30分

24. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
1999年12月20日