

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1014/99-00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14次會議紀要

日 期 : 1999年9月23日(星期四)

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
周梁淑怡議員
陳婉嫻議員
程介南議員
曾鈺成議員
劉漢銓議員
蔡素玉議員

缺席委員 : 黃宏發議員
劉慧卿議員
鄧兆棠議員

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(憲制事務)
區禮義先生

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. 與政府當局舉行會議

逐一審議條例草案各項條文

第21條

主席詢問，某人若已向法庭提出選舉呈請，但其後就該項呈請所涉的處理費用事宜與答辯人達成協議，並根據該協議撤回該項選舉呈請，第21條對這種情況有何影響。他詢問，該兩者所達成的這樣一項協議會否涉及條例草案第21條所述的提供或索取利益作為撤回選舉呈請的誘因。

2. 副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，類似第21條的條文亦見於其他司法管轄區的選舉法例，其目的是規管某人因接受賄賂或索取賄賂而撤回選舉呈請的情況。與涉及申索的普通商業民事訴訟案所不同的是，選舉呈請處理對選舉結果提出的質疑，屬於公眾關注的事宜。《立法會條例》及《區議會條例》均訂明，選舉呈請只有在獲得法庭許可之下才可撤回。關於因提出選舉呈請而導致的費用，法庭可在有關程序終結時，就該等事宜作出命令。

3. 主席察悉，“利益”及“報酬”二字在第21條分別用於不同的文意，即前者分別用於第(1)及(2)款，而後者則用於第(3)款。第(5)款包含“利益或報酬”的提述，顯示兩者並不相同。此外，“利益”一詞在條例草案中有明確定義，而“報酬”則沒有。

4. 副法律政策專員(憲制事務)表示，條例草案使用“報酬”一詞是跟從《防止賄賂條例》的做法。他指出，在條例草案其他條文(例如第7及11條)中，“報酬”與“利益”同義，因此該等條文有“利益作為報酬”的提述。應議員要求，政府當局答允檢討條例草案中有使用該等詞語的條文的草擬方式，務求令其在涵義方面一致。

第23條

5. 副法律政策專員(憲制事務)回應議員時解釋，第23(5)條處理單一名候選人的選舉開支代理人，而第23(6)條則處理在同一張名單上的候選人組合的選舉開支代理人。就後者的情況而言，任何人必須獲得有關名單上候選人組合的每一名候選人的書面授權，才可成為他們的選舉開支代理人。某人只作為某個候選人組合的其中一名候選人的選舉開支代理的情況不會出現，因為根據立法會選舉地方選區選舉的名單制，候選人組合的選舉開支是以整個組合為基礎計算。

6. 何秀蘭議員重申其關注的事項，即儘管政府當局建議以“意圖元素”代替“效果元素”作為決定某項發布是否屬選舉廣告的準則，但由獨立的個別人士或對政治和公共事務有濃厚興趣的第三者組織就選舉或候選人所作的評論，極易被視為違反第23(1)條所訂的行為。該等評論往往包含對某些候選人或有成員作為候選人的政黨所作的稱讚或批評，結果有可能被當作蓄意促使或阻礙某名候選人或某候選人組合在選舉中當選的行為。因此，該等評論會受有關選舉廣告及選舉開支的條文所規管。主席和何秀蘭議員建議，政府當局應考慮，就第23(1)所訂的非法行為訂立以“公眾利益”或“合理辯解”作為免責辯護是否可取的做法。

7. 政府當局回應時表示，就整體詮釋條例草案及個別詮釋第23條而言，最重要的原則是要反影《舞弊及非法行為條例》的現行條文。就條例草案第23次訂立一項免責辯護條文相當於對規管選舉開支的制度作出政策上的重大改變。為向所有候選人提供一個公平競爭的環境，所有用於促使或阻礙一名候選人或多於一名候選人當選的開支均應計算在內，此點至為重要。任何涉及某項發布是否一項帶有這樣的意圖的選舉廣告的糾紛將由法庭裁決。

8. 副法律政策專員(憲制事務)補充，根據《舞弊及非法行為條例》第26條，法庭有權把某名候選人、選舉開支代理人或其他人士原本構成該條例所訂非法行為的作為或不作為列為例外。條例草案第31條有同樣效用。該條訂明，任何人若因粗心大意或其他合理因由而非因不真誠作出非法行為，可向法庭申請發出命令，寬免其承受有關的懲罰。

政府當局

9. 主席關注到第23(1)條的草擬方式所涵蓋的範圍如此廣泛，這樣非但未能鼓勵市民參與選舉事務，更可能會產生壓制表達自由的不良效果。政府當局獲要求進一步考慮上文第6段的建議。

第25條

政府當局

10. 副法律政策專員(憲制事務)表示，條例草案第25條反影《舞弊及非法行為條例》第15條。該項條文的目的是規管任何人因發布某人是或不是候選人的虛假陳述而構成的非法行為。

11. 主席要求政府當局提供資料，說明針對該條所訂罪行的投訴或作出檢控的先例。

第26條

12. 副法律政策專員(憲制事務)回應程介南議員時表示，第26條處理關乎事實的虛假或具誤導性陳述。他表示，部分事實陳述可能屬虛假或具誤導性，但未必會對促使或阻礙某名候選人當選產生達關鍵程度的效果。舉例而言，某項陳述指某名候選人31歲，但該人其實是30歲，這樣的陳述不屬就第26條而言的虛假達關鍵程度或誤導性達關鍵程度的陳述。然而，一項指某名並不具執業律師資格的人為執業律師(或反過來的情況)的虛假聲稱將構成該條所訂的罪行。控方須證明存在實質程度的促使或阻礙效果此一元素。

第27條

13. 主席提及第27條所述的非法行為時指出，第27(1)及27(2)條均沒有提述，在發布意味著某名候選人或某數名候選人獲得某個別人或組織支持的選舉廣告前須獲事先同意此一點。因此，該兩款現行的結構可能被詮釋為，即使某名候選人或某數名候選人確實獲得有關人士或組織的支持，但根據該條文所訂罪行的法律程序會自動展開。他建議，第27(1)及27(2)應加入事先同意的提述，以便對有關罪行的要素作出明確規限。主席提及第27(3)條時亦認為，關於被告人須證明獲得事先同意作為免責辯護的規定應予檢討。他認為，只應規定被告人須證明其有合理理由相信，有關人士或組織已同意某項選舉廣告的發布。

14. 蔡素玉議員和陳婉嫻議員表示，候選人所發布的選舉物品(例如通告、演說詞或海報)載有候選人與其他人在某些社交場合合照的照片，這種情況並不罕見。照片中的某些人士可能當時恰好在附近，而他們其實並不認識候選人。因此，規定候選人須根據第27(3)條的規定，在發布有關物品前須事先獲得照片中人的同意，此舉並不切實可行。她們認為，該項規定會造成制肘，無助營造活躍的競選氣氛。

15. 政府當局解釋，第27條的目的是規管任何人發布載有虛假聲稱獲得某方支持的選舉廣告的行為。此外，亦有需要保障受影響的組織或人士的利益。該等組織或人士可能會因被虛假指稱支持有關的某名候選人或某數名候選人，而成為該等選舉廣告的“受害者”。政府當局補充，以往選舉的其中一個現象是，部分選舉廣告的形式是載列候選人與一些知名人士或某些組織的幹事握手的相片，或列出候選人認同者的名字，因而令選民產生有關候選人獲得該等個別人士或組織支持的印象。此方面以往曾引發多宗投訴。政府當局表示，任何人若發布某項選舉廣告，當中收納與某人或某組織有關連的名稱、標識或圖像，而發布的方式意味著或相當可能導致選民相信該候選人獲得有關人士或組織的支持，便構成第27條所訂的罪行。要根據該條證明有關罪行成立，控方須在沒有合理疑點的情況下證明存在假稱獲支持的情況。

16. 政府當局回應陳婉嫻議員時表示，第27條的立法原意是反影《舞弊及非法行為條例》第17條，第27條是使用現代及簡潔的文字草擬。助理法律顧問認為，條例草案第27條及《舞弊及非法行為條例》第17條在對檢控的影響方面並無分別。

17. 政府當局回應主席就第27(5)條的詢問時表示，該條的效果是，任何人若蓄意發布假稱獲支持的選舉廣告，即使其在廣告上印上在廣告內收納代表某人或某組織的名稱標識或圖像並不意味獲得該人或該組織支持的卸責聲明，亦不會獲寬免受到處罰。

18. 與會各人要求政府當局因應議員提出的關注意項，檢討第27(1)至(4)條的草擬方式。政府當局亦被要求提供資料，說明以往涉及該罪行的投訴或檢控個案(包括導致投訴或檢控的選舉廣告或圖像的樣本)，供議員參考。

經辦人／部門

政府當局 19. 政府當局回應助理法律顧問就第27(9)條中“支持就某人或某組織而言”一句的詢問時，答允檢討英文本的草擬方式，因其與中文本的涵義似乎有所不同。

(會後補註：政府當局就法案委員會在是次會議上提出的關注事項所作的回應已於1999年10月6日隨立法會CB(2)27/99-00(04)號文件送交議員參閱。)

II. 下次會議日期

20. 下兩次會議的安排如下：

- 1999年10月4日下午2時30分至6時30分；及
- 1999年10月5日上午8時30分至10時30分。

21. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
2000年1月27日