

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1250/11-12(03)號文件

檔 號：CB2/BC/5/11

《2012年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件綜述立法會相關委員會就檢討選舉廣告的規管制度所進行的討論。

背景

2. 現行的選舉廣告規管制度載於《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)及根據《選舉管理委員會條例》(第541章)制訂的相關規例(下稱"《選管會規例》")。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條下的定義，選舉廣告指為促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選而發布的通知、公告，或任何其他形式的發布(包括廣告印刷品和以電子方式發送的廣告)。

3. 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第34(4)條訂明，任何人如發布任何選舉廣告印刷品，必須在發布後的7天屆滿之前，向有關的選舉主任提供該廣告的文本兩份。嚴格來說，候選人在互聯網上展示或分發的所有通知、公告或發布皆符合選舉廣告的定義，須事先提交聲明及選舉廣告文本。選舉管理委員會(下稱"選管會")根據《選管會條例》先前訂立的有關選舉程序的規例，規定候選人在展示、分發或以其他方式使用任何選舉廣告之前，必須向選舉主任提交聲明，以及聲明中所涉的各選舉廣告的副本兩份。要遵守此項法定聲明的規定，電子選舉廣告在互聯網展示、分發或以其他方式使用前，候選人以往必須列印有關廣告，並向選舉主任提交兩份印文本。

4. 在2011年5月，選管會根據《選管會條例》訂立了9項修訂規例，目的是完善選舉程序、選民登記及其他實務安排，為

定於2011年及2012年舉行的區議會、選舉委員會(下稱"選委會")界別分組、行政長官及立法會選舉作好準備。就選舉程序提出的相關修訂規例作出以下改善 ——

- (a) 就電子選舉廣告而言，候選人可以電子方式向選舉主任提交規定的聲明書及文本，或可提交印文本；及
- (b) 如在展示、分發或使用電子選舉廣告(例如通過Facebook及Twitter等互聯網社交網絡平台以互動或即時的方式展示或發放的信息)前，向選舉主任提交選舉廣告並非切實可行，候選人可在發放或展示電子選舉廣告當日之後的第一個工作天完結前，向選舉主任提交聲明書和電子選舉廣告。

5. 《選舉(舞弊及非法行為)條例》第27(1)及(2)條規定，任何候選人或人士如發布收納了某人或某組織的名稱、或標識或圖象的選舉廣告，而發布的方式意味着某名候選人獲得該人或該組織的支持，或可能導致選民相信該候選人獲得該人或該組織的支持，該候選人即屬作出非法行為，但如該候選人或人士已事先取得該人或該組織的書面同意，則屬例外。違反這項規定屬虛假支持的行為。《選管會規例》亦規定，候選人必須把書面支持提交選舉主任。

相關委員會進行的有關討論

6. 在2011年1月17日及3月18日的會議上，政制事務委員會(下稱"事務委員會")就將於2011年及2012年舉行的4項選舉，討論有關檢討選舉安排的事宜。部分委員認為，要候選人向選舉事務處提交選舉廣告、授權書、選舉申報書等的印文本，以符合選管會根據各項選舉程序規例制定的現有法定聲明規定，實在非常不方便。為方便候選人，他們要求政府當局接納以電子方式送達的選舉材料，以及發展一個資訊科技系統，處理以電子方式送達的所有種類的選舉材料。政府當局表示，選管會會修訂各項規例，以回應委員的關注。

7. 為統一或改進選舉程序，選管會在2011年5月根據《選管會條例》訂立5項修訂規例，其目的包括放寬各項《選管會規例》所載列的選舉程序，以作出以下改善 ——

- (a) 容許候選人以選管會指明的方式及規格，以電子方式向選舉主任提交電子選舉廣告的副本及所需的聲明；及
- (b) 如在展示、分發或以其他方式使用電子選舉廣告之前向選舉主任提交副本(例如在互聯網社交網站或通訊網站如Twitter、Facebook、博客等以互動或自發形式展示或寄發的訊息)實際上並不可行，候選人可於事後提交聲明。根據建議的安排，候選人只須在寄發或展示廣告當日之後的第一個工作天完結前，向選舉主任提交聲明及聲明所指的電子選舉廣告副本。

8. 立法會成立小組委員會研究相關的修訂規例，在小組委員會商議過程中，委員對於政府當局的下述建議表示失望：准許區議會、選委會界別分組、行政長官及立法會選舉的候選人採用選管會指明的方式及規格，以電子方式向選舉主任提交只限於電子選舉廣告的聲明及文本，而不適用於選舉廣告印刷品。他們認為，要候選人向選舉主任提交選舉廣告印刷品、授權書、選舉申報表等的印文本，實在非常不便，而且相當耗時。委員認為政府當局應接納以電子方式傳送選舉材料印刷品，以方便候選人。他們籲請政府當局盡快發展一套資訊科技系統，配合以電子方式傳送所有種類的選舉材料。

9. 政府當局解釋，容許候選人以電子方式提交所有選舉廣告，是當局的長遠目標，而選舉事務處已積極研究利用電子方式提交選舉材料的做法。然而，當局認為必須採取審慎做法，以確保所有選舉均以公開、公平及具透明度的方式進行。由於來屆區議會選舉、選委會界別分組選舉及立法會選舉的候選人人數將會大幅增加，當局認為，率先准許候選人以電子方式提交電子選舉廣告，以此作為向這方面邁出的第一步，是可取的做法。至於大型選舉廣告，例如海報及展示品等，候選人亦可透過電郵方式把這些選舉廣告的照片寄送予選舉主任。選舉事務處會借鑒2011年區議會選舉及選委會界別分組選舉的經驗，探討可否接納以電子方式傳送更多種類的選舉材料。

10. 委員重申關注候選人向選舉主任提交在互聯網上通過社交網站或通訊網站分發、寄發或使用的電子選舉廣告副本時，難以符合現行的法定聲明規定。委員指出在這些網站上貼上的訊息，可能在短時間內相當快速及頻繁地改變。此外，由於部分網站版主並非候選人本人，有關網站的管理員可能事前

未通知貼上訊息的候選人，便移走或刪除訊息。因此，候選人在實際操作上較難獲取這些網站上每一份電子選舉廣告，以提交副本予選舉主任。

11. 部分委員亦關注到，由於社交網站及通訊網站屬交流互動性質，在某些情況下要完整保存、記錄電子選舉廣告以作提交之用，會有實際問題。他們提出，按照處理實體選舉廣告的現行法定聲明規定，以一視同仁的方式處理電子選舉廣告，是否切實可行。由於資訊科技的發展一日千里，而此類網站星羅棋布，這些委員質疑，援用《選舉(舞弊及非法行為)條例》下的現行法定監管制度處理經這些方式傳送的電子選舉廣告，是否可行。然而，有些委員認為有必要規管在互聯網發放的選舉廣告。

12. 政府當局表示，為處理委員關注的事項，當局有必要審視應否以有異於實體選舉廣告的方式處理電子選舉廣告，以及若有必要，應否修訂《選舉(舞弊及非法行為)條例》和各項《選管會規例》的相關條文。政府當局承諾會另行研究此事宜，並會於適當時候向事務委員會匯報。

13. 政府當局在事務委員會2011年6月20日會議上，向委員簡述2011年區議會選舉的實務安排，部分委員重申，透過社交網站或通訊網站發放選舉廣告的做法，已越來越普遍，而在這些網站貼上的訊息，可能在短時間內相當快速及頻繁地改變。規定候選人在電子選舉廣告於互聯網展示當日之後的第一個工作天完結前，把在這些網站貼上的每份選舉廣告副本繳存選舉事務處，並不切實可行。

14. 在事務委員會2011年11月21日會議上，政府當局向委員簡述其就進一步放寬規管選舉廣告建議的修訂。委員普遍歡迎各項放寬規管選舉廣告的建議，以便利候選人進行競選活動。然而，對於候選人要在選舉結果公布後保留選舉網站12個月，部分委員關注到，候選人在遵從這項建議規定時會有實際困難。他們並認為，當局就違反上述規定所建議的罰則過於嚴厲。政府當局答允考慮委員的建議，設立一個由選舉事務處負責的中央網站，以供候選人提交電子選舉廣告。

15. 委員察悉，政府當局建議修訂現行規定，以實施下述安排：(a)如支持者在一名候選人或一名人士發表的選舉廣告中出於自願表達其支持，則該名候選人或人士不需事先取得支持者的書面同意；以及(b)如一名候選人或一名人士發表或繼續發表包含上文第(a)段的支持的選舉廣告，而沒有修改該支持的內容

或描述，則該名候選人或人士不需事先取得在上述選舉廣告中作出支持的支持者的書面同意。否則，該名候選人或人士須遵守現行的規定，在發表上述選舉廣告前，先取得支持者的書面同意。部分委員關注到，由於未必能夠確定表示支持的人士的真正身份，候選人如要事先取得在互聯網的社交網站及通訊網站上即時表示支持他們的人士的書面同意，將有實際困難。

16. 一名委員詢問如何界定對候選人的支持是否“支持者出於自願表達”。政府當局回應時解釋，若這些支持者在候選人的網頁張貼“讚好”的標誌或支持的言論，候選人便不需事先取得那些人士的書面同意。然而，假如支持的標誌並非他們的支持者親自直接提供，則上述規定並不適用。政府當局答允考慮如何在擬議立法修訂中清楚表明這項政策原意。

17. 因應事務委員會委員的建議，政府當局於2011年12月6日發表選舉廣告規管事宜檢討諮詢文件，以進行公眾諮詢，至2011年12月31日結束。關於運作和保存選舉網站以讓公眾查閱選舉廣告方面，諮詢文件提出的最新建議如下 ——

- (a) 候選人可把選舉廣告張貼在一個由他負責的選舉網站或由選舉事務處負責的中央網站，供公眾查閱，而不需要就選舉廣告向選舉主任提交聲明書和文本；及
- (b) 候選人可在選舉廣告發布後的一個工作天內，把選舉廣告張貼在他的選舉網站或中央網站，而不需在發布選舉廣告前，向選舉主任提交選舉廣告聲明書及文本。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月1日

《2012年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會 (下稱"事務委員會")	2004年2月16日 (議程項目IV)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2007年12月17日 (議程項目IV)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2011年7月13日	<u>政制事務委員會報告</u>
事務委員會	2011年1月17日 (議程項目IV)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年3月18日 (議程項目IV)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
根據《選舉管理委員會條例》訂立的 9項修訂規例小組 委員會	2011年6月2日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年6月8日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年6月14日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年6月17日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
事務委員會	2011年6月20日 (議程項目III)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年11月21日 (議程項目IV)	<u>議程</u>
事務委員會	--	<u>政制及內地事務局發出的選舉 廣告規管事宜檢討諮詢文件</u>