

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)308/11-12(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2011年11月21日會議 擬備的背景資料簡介

選舉廣告規管事宜檢討

目的

本文件簡述根據《選舉管理委員會條例》(第541章)(下稱"選管會條例")訂立的9項修訂規例小組委員會(下稱"小組委員會")就提交選舉廣告所進行的討論。

背景

2. 《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第2條規定，選舉廣告就選舉而言，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 ——

- (a) 公開展示的通知；或
- (b) 由專人交付或用電子傳送的通知；或
- (c) 以無線電或電視廣播，或以錄像片或電影片作出的公告；或
- (d) 任何其他形式的發布。

根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第34(4)條，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。

3. 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，為將於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。

4. 就選舉程序提出的相關修訂規例建議作出以下改善 ——

- (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、博客等以互動及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日完結前，向選舉主任提交聲明及聲明所指的電子選舉廣告副本。

小組委員會的相關討論

5. 小組委員會委員支持擬議改善措施。然而，對於政府當局建議准許區議會、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，委員表示失望。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。小組委員會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。

6. 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。

7. 對於當局建議改善目前安排，容許候選人以電子方式提交電子選舉廣告，小組委員會委員雖然表示歡迎，但他們關注到，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時，難以符合法定聲明的規定。小組委員會委員指出，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，由於部份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留存這些網站上每一份電子選舉廣告，以提交副本予選舉主任。

8. 政府當局重申，擬議改善措施將大大方便候選人提交與電子選舉廣告有關的聲明，亦有助減輕其工作量。在擬議安排下，候選人無須再列印電子選舉廣告，然後將兩份印文本繳存選舉主任。他們可透過電郵方式將電子選舉廣告及所需聲明寄送予選舉主任。至於在社交網站及通訊網站寄發或展示而屬互動或自發性質的電子選舉廣告，候選人亦有一整工作日的時間提交。此外，候選人可就同一日寄發或展示的所有電子選舉廣告作出單一份聲明，這將節省候選人大量時間，因為按照當時的法定聲明規定，一般而言，候選人須在寄發或展示每份電子選舉廣告前逐一作出聲明。擬議的安排將節省候選人大量工作，特別是同日寄發或展示一組選舉廣告，而每份都是前一份的續篇。

9. 小組委員會部份委員認為，有必要規管在互聯網發放的選舉廣告。小組委員會部分其他委員則關注到，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。他們又提出，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。

10. 政府當局解釋，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條，若符合該條的定義，在互聯網上展示或分發的通知、公告或

各種發布皆屬選舉廣告。候選人須根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第34(4)條及各項選管會規例的相關條文，向選舉主任提交選舉廣告副本。除監察選舉開支外，事先提交選舉廣告的目的，是要方便市民查閱及建立具透明度的規管機制，以處理與選舉相關的投訴或爭議。小組委員會委員察悉，當局共接獲6 187宗有關2007年區議會選舉的投訴，當中約31%與選舉廣告有關。另外，在有關2008年立法會選舉的3 480宗投訴中，約24%與選舉廣告有關。

11. 政府當局表示，鑒於小組委員會委員關注到，要遵守就提交於互聯網張貼的選舉廣告所訂的法定聲明規定，存在實際困難，為處理這項關注事項，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，以及若有必要時，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。這已超越當時立法工作的範圍。政府當局承諾會另行研究此事，並會於稍後向政制事務委員會匯報。

12. 小組委員會委員促請政府當局日後進行檢討時，應諮詢資訊科技專家，並參考海外地方的相關經驗。他們並強調，應在2011年區議會選舉前為候選人訂定清晰指引，並應就相關的法定規定進行適當的宣傳工作。

新近發展情況

13. 就以電子方式提交經電子方式展示、分發或以其他方式使用的選舉廣告的聲明及副本而制訂的新安排，已經納入區議會選舉活動指引、選委會界別分組選舉活動指引，以及行政長官選舉活動建議指引中。

14. 政府當局將於2011年11月21日舉行的會議上，向政制事務委員會簡介有關進一步放寬就提交選舉廣告的規管的建議。

有關文件

15. 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
2011年11月16日

選舉廣告規管事宜檢討
相關文件

委員會	會議日期	文件
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	CB(2)1993/10-11(01)號文件
	2011年6月24日	向內務委員會提交的報告
政制事務委員會	—	區議會選舉活動指引
	—	選舉委員會界別分組選舉活動指引
	—	公眾諮詢：行政長官選舉活動建議指引

立法會秘書處
議會事務部2
2011年11月16日