

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2111/10-11(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6月20日會議 擬備的背景資料簡介

選舉管理委員會就區議會選舉發出的選舉活動指引

目的

本文件綜述政制事務委員會過往就以下事項所作的討論：選舉管理委員會(下稱"選管會")就區議會選舉發出的選舉活動指引(下稱"選舉活動指引")。

背景

2. 選管會為法定和獨立的機構，負責進行和監督選舉。根據《選舉管理委員會條例》(第541章)第6(1)(a)條，選管會可就進行選舉或監督選舉發出指引。選管會會在每次選舉之前，參考近年選舉和補選的運作經驗和改善建議，然後修訂有關的指引。
3. 據政府當局表示，在每套選舉指引公布之前，會有為期30日的諮詢期，以便邀請公眾及其他有關人士就選舉活動指引的修訂擬稿提出申述。選管會隨後會參考在公眾諮詢期內收到的意見，修訂選舉活動指引，然後才落實有關指引並向公眾發布。

事務委員會的相關討論

4. 事務委員會曾先後在1999年4月19日、2003年12月15日、2004年3月15日及2007年6月21日的會議上，討論就過往區議會選舉發出的選舉活動指引。委員在這些會議上提出的相關事項綜述於下文各段。

在傳媒曝光的限制

5. 對於1999年選舉活動指引建議，禁止本身為候選人或所屬政黨或政治組織有其他成員是候選人的節目主持或經常參與節目者及專欄作家，在提名期開始後參與任何節目或為印刷傳媒撰稿，部分委員批評該等指引既不合理，亦會侵犯《基本法》第二十七條所訂的言論自由。委員普遍認為，對在傳媒上發表意見的禁制，只應適用於候選人。部分委員認為，如指引適用於與政黨有聯繫的非參選人士，卻不適用於沒有政治背景者，便有欠公允，因為後者可繼續讚揚或撰文支持某政黨或候選人。

6. 政府當局表示，制訂指引的目的，是避免某些候選人獲得對其他候選人有欠公平的宣傳。選管會無意限制言論自由。在訂定該建議時，選管會曾參考過英國的做法，該國對候選人而非政黨施加類似限制。把限制的適用範圍擴大至包括政黨，是為了確保公平。選管會在落實選舉活動指引之前，會考慮公眾和議員的意見。謹請委員注意，根據現行的選舉活動指引，節目主持或經常參與節目者，在公開表明有意參選後，或在選舉期內(如他成為候選人)，不應以該等身份參與任何節目。

選舉開支

7. 部分委員要求政府當局澄清，由甚麼時間起招致的開支會當作選舉開支。據政府當局表示，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第2條，就某候選人而言，"選舉開支"指在選舉期間前、在選舉期間內或在選舉期間後，由該候選人或由他人代該候選人為促使該候選人當選，或為阻礙另一候選人當選，而招致或將招致的開支。同一條文把"候選人"界定為在某項選舉中接受提名為候選人的人，以及在某項選舉的提名期結束前的任何時間曾公開宣布有意在該項選舉中參選的人。如某人曾公開宣布有意在某項選舉中參選，並且有證據證明確有其事，則為促使該人當選或為阻礙另一人當選而招致的開支便算為選舉開支。

選舉廣告

8. 部分委員察悉，任何宣傳物品如用作阻礙某候選人在選舉中當選，便應視為選舉廣告，而製作該選舉廣告的開支應計算為有關候選人的選舉開支。他們認為，要決定某選舉廣告是否確實會阻礙某候選人在選舉中當選，以及誰應承擔製作該選舉廣告的開支，實在有困難。政府當局表示，如展示某選舉廣告的目的是促使候選人A在選舉中當選，以及阻礙候選人B在選舉中當選，則有關開支應由候選人A承擔。若某選舉廣告由屬第三方的組織展

示，並涉及兩名互相競逐的候選人，則該組織所支持的候選人應承擔有關開支，但該組織在發布該選舉廣告前，應獲該名候選人授權招致有關費用。某人如未經授權而招致選舉開支，即屬犯法。政府當局進一步表示，在考慮某廣告應否視為選舉廣告，並把有關開支計算為選舉開支時，須考慮該廣告的內容及所涉及的情況。

9. 部分委員認為，候選人難以決定應否因其選舉廣告收納了某人或某些人的圖像而須取得該人／該等人士的書面同意；如有需要，候選人亦難以取得該人／該等人士的書面同意。他們認為，選舉活動指引存在許多灰色地帶，使候選人在進行選舉活動時面對極大困難。他們要求選管會發布更具體的指引，以協助候選人。政府當局承諾向選管會反映委員的關注，供該會考慮。

10. 據政府當局表示，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第27條，任何人(包括候選人)發布或授權發布收納了另一人的圖像的選舉廣告，而發布的方式意味着該候選人或跟該候選人有關聯的候選人獲得圖像中人的支持，或相當可能導致選民相信該候選人或跟該候選人有關聯的候選人獲得該人的支持，即屬在選舉中作出非法行為，但如該人在該選舉廣告發布之前已書面同意讓該等圖像納入該選舉廣告中，則屬例外。如果收納某人圖像並不意味着該候選人獲得有關人士支持，便無須得到事先同意。

在私人樓宇進行的競選活動

11. 部分委員察悉，選管會會呼籲所有組織或樓宇的管理機構，給予在同一選區競逐的所有候選人同等機會進行競選活動。他們詢問，如有候選人投訴在此方面未獲同等待遇，選管會將如何處理，以及政府當局會否考慮立法禁止以歧視的方式對待候選人。

12. 政府當局表示，雖然當局會提醒組織或樓宇的管理機構，在處理候選人進行競選活動時，應緊守公平和平等對待的原則，然而，在私人樓宇內進行的競選活動卻不屬於政府的管轄範圍。如有人投訴某管理機構不公平對待候選人，而投訴查明屬實，選管會可發表公開聲明，對該管理機構及／或有關候選人提出嚴厲譴責或譴責。由於《基本法》賦予香港居民投票和參政的權利，政府當局認為不宜立法禁止任何團體或個別人士支持某些候選人。

新近發展情況

13. 在2011年1月17日及3月18日的會議上，事務委員會討論了將於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的選舉實務安排。當時部分委員認為要候選人向選舉主任提交選舉廣告的印文本，尤其是透過互聯網發放的選舉廣告，實在非常不方便。他們要求政府當局接受以電子方式發送的選舉材料，藉以為候選人提供方便。政府當局已就相關規例提出修訂，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電子選舉廣告的聲明及文本。相關小組委員會正審議有關的修訂規例。

14. 部分委員亦對處理下述事宜的現有機制表示不滿：指稱涉及《選舉(舞弊及非法行為)條例》技術性和輕微違規事項的選舉投訴，尤其是涉及候選人所招致的選舉開支輕微超額的個案。他們建議豁免該等輕微不當事項，並可成立一個專責單位，負責處理與選舉有關的投訴。他們又強烈促請政府當局在本立法會會期內提出所需的立法修訂，以期在即將於2011年舉行的各項選舉實施擬議的修訂。政府當局已建議在《2011年選舉法例(雜項修訂)條例草案》作出適當修訂，藉以實施輕微錯漏特定安排，處理有輕微誤差或遺漏的選舉申報書。

15. 政府當局將於2011年6月20日的下次會議上，向事務委員會簡介就2011年區議會選舉制訂的擬議選舉活動指引。

有關文件

16. 相關文件的一覽表載於**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6月16日

選舉管理委員會
就區議會選舉發出的選舉活動指引
相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	1999年4月19日 (議程項目 II)	議程 會議紀要
	2003年12月15日 (議程項目 V)	議程 會議紀要
	2004年3月15日 (議程項目 VII)	議程 會議紀要
	2007年6月21日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要
	2011年1月17日 (議程項目 IV)	議程
	2011年3月18日 (議程項目 IV)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月16日