

立法會政制事務委員會

選舉廣告規管事宜檢討

目的

本文件闡述就選舉廣告規管事宜的建修訂安排，以便利候選人採用新的媒介進行競選活動，並簡化處理選舉廣告的程序，同時確保選舉可在誠實、公平和公開的情況下舉行。

背景

2. 立法會議員及政黨一直關注按照現行規定提交選舉廣告所遇到的問題。二零一一年六月，立法會舉行小組委員會會議，審議有關根據《選舉管理委員會條例》訂立的9項修訂規例。會上，有議員表示鑑於利用互聯網進行競選活動日趨普遍，要符合現行有關選舉廣告規定的難度也愈來愈大，議員要求當局修訂條例，減輕候選人的負擔。當局承諾進一步檢討有關提交選舉廣告聲明書及文本的安排，以為二零一二年九月舉行的立法會選舉作好準備。

現時規管選舉廣告的制度

3. 現行選舉廣告的管制制度載於《選舉（舞弊及非法行為）條例》（第554章）（“《條例》”）及《選舉管理委員會條例》下的相關規例（“選管會規例”）。下文簡述有關的規定。

選舉廣告的定義

4. 選舉廣告的定義見《條例》第2條，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）。

提交選舉廣告聲明書及文本

5. 《條例》第 34(1)條規定，任何人不得發布沒有印刷詳情的選舉廣告印刷品，這些資料包括印刷人的姓名或名稱及地址、印刷日期，以及印刷數量。可是，如候選人在發布選舉廣告後的 7 天屆滿之前，向選舉主任提交一份列明上述資料的法定聲明書，則不屬違反這一條款的規定。第 34(4)條亦規定，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，向選舉主任提供該廣告的文本兩份。這些規定不適用於電子選舉廣告。

6. 上述規定是為了協助選舉事務處查核選舉開支申報書。由於在立法會任何選區的選舉結果公布後的 60 天內，或在其他選舉的選舉結果公布後的 30 天內，候選人須提交選舉申報書（列明選舉開支和接獲的選舉捐贈），《條例》所規定的事後提交選舉廣告和聲明書的做法足以讓選舉事務處查核選舉開支。

7. 此外，為了便利選舉主任處理與選舉廣告有關的投訴，相關的選管會規例要求候選人在展示、分發和使用選舉廣告前，須向選舉主任提交聲明書，以及聲明書所指選舉廣告的文本兩份。如提交選舉廣告副本的做法並非切實可行，規例容許候選人可向選舉主任提交明信片大小的彩色選舉廣告照片兩張。選管會規例亦規定，選舉主任必須準備由候選人提交的聲明書和選舉廣告副本一份，供公眾查閱。

8. 鑑於候選人在遵守電子選舉廣告的規定上面對困難，及立法會議員在不同場合亦表示關注，選舉管理委員會已作出修訂，以放寬涉及電子選舉廣告的相關規例。下列修訂於二零一一年七月獲立法會通過：

- (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，或可提交硬複本；以及
- (b) 如在展示、分發或使用選舉廣告（例如通過 Facebook 或 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選舉廣告後的第一個工作天，向選舉主任提交聲明書和電子選舉廣告。

支持同意書

9. 《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組織的書面同意，則屬例外。這項規定是為了規管一名候選人或人士在其發布的選舉廣告內包括虛假支持的行為。選管會規例亦規定，候選人必須把書面支持提交選舉主任。

遇到的問題

10. 目前，許多候選人都會利用互聯網上不同的電子平台進行宣傳。不過，由於張貼於社交網站的信息都是互動性質，變化既快速又頻密，要求候選人提交張貼於這些平台的選舉廣告，並在發放有關選舉廣告前提交聲明書，並不切實可行。再者，由於張貼於 Facebook 和 Twitter 等網站的信息可以在候選人不知情的情況下被移走或刪除，要求候選人按規定保留所有電子選舉廣告，以作提交申報之用，或會有所困難。因此，要求候選人確保就電子選舉廣告的所有記錄提交聲明書及文本是不切實際的。

11. 在互聯網的社交和通訊網站上，為表示對某候選人的政策或活動的支持，人們往往會在候選人的網頁加上“讚好”的標誌，或張貼一些支持的言論。這種標誌或言論都可以構成《條例》所指的支持。由於這些支持都是支持者即時提出的，候選人要取得他們的事先書面同意，是非常困難，甚至是不可能的。

建議的修訂

12. 在考慮修訂現行規定前，我們須參考下列原則：

- (a) 有關建議應以有助公眾查閱、核對選舉申報書及調查投訴，確保選舉在公平、公正及公開的情況下進行；以及
- (b) 有關建議也應以有助候選人進行競選活動，促進資訊與意見的自由流通，及容許候選人以合理和切實可行的方式提交選舉廣告。

提交選舉廣告聲明書及文本

13. 有鑑於現時遇到的問題，我們建議修訂現行有關提交選舉廣告聲明書及文本的規定如下：

- (a) 就電子選舉廣告（即以電子方式展示、分發或作其他用途的選舉廣告）而言，在符合下文第(b)段的規定下，如一名候選人在這類選舉廣告發布後一個工作天內，把這類選舉廣告張貼在一個由他負責的選舉網站內，供公眾查閱，這名候選人不需要就這類選舉廣告向選舉主任提交聲明書和文本；
- (b) 就通過互聯網的開放平台展示或發送的電子選舉廣告而言，如果一名候選人未能在切實可行的情況下把這類選舉廣告張貼在一個由他負責的選舉網站（例如通過互聯網上的社交網絡平台以互動和即時的方式展示或發送的信息），這名候選人只需要在這類選舉廣告發布後的一個工作天內，在其網站內提供上述平台的超連結；
- (c) 就各類選舉廣告（電子選舉廣告除外），如一名候選人在這些選舉廣告發布後的一個工作天內，把這些選舉廣告的電子影像張貼在一個由他負責的選舉網站內，供公眾查閱，這名候選人不需要就這類選舉廣告向選舉主任提交聲明書和文本；
- (d) 如一名候選人按上文第(a)至(c)段所述，選擇把其選舉廣告或超連結張貼在其網站內，該名候選人須在該網站運作前，把網站的網址通知選舉主任。選舉主任會公布這個網站，以便公眾查閱；
- (e) 為了方便公眾查閱，以及就有關選舉廣告的投訴作出調查，一名候選人須在有關選舉結果公布後十二個月內，保留上述網站；

- (f) 如一名候選人不欲設立選舉網站以便公眾查閱其選舉廣告，他可選擇在選舉廣告發布後的一個工作天內，把選舉廣告的副本兩份送交選舉主任。至於經互聯網開放平台展示或發送的電子選舉廣告，候選人只須在選舉廣告發布後一個工作天內，把展示或發送這類選舉廣告的平台的網址通知選舉主任。選舉主任會把這些資料公開，供公眾查閱；及
- (g) 候選人如未能遵守上述修訂安排，即屬犯罪，可以處以第二類罰款，最高刑罰為罰款港幣 5,000 元和監禁六個月。

14. 上述的建議安排考慮到為確保選舉公平及公開，由候選人發放的選舉廣告應向公眾全面公開。互聯網現已成為一個公眾都可接達的網絡，許多候選人會利用這個電子平台來進行競選活動。有鑑於此，有關修訂安排，規定候選人須把選舉廣告張貼在由其負責的網站上可以提供渠道讓公眾知悉選舉廣告的內容，這亦可以達到讓公眾查閱的目的。

15. 此外，經修訂的安排也有一定靈活性，規定如有選舉廣告不能完整地展示於網站上（例如有關選舉廣告乃屬互聯網社交網絡平台上的互動廣告），候選人只須提供有關平台的超連結。

16. 根據現行安排，選舉主任須於選舉申報書提交後一年內備存候選人提交的選舉廣告和選舉申報書，供公眾查閱。為簡化有關安排，我們建議，候選人只須由選舉結果公布起，保存網站一年，以讓公眾查閱及方便選舉主任處理與選舉廣告有關的投訴。有關規定詳情，將載錄於相關的選管會規例和選舉指引內。

17. 至於那些選擇不設立選舉網站來備存選舉廣告印刷品及／或電子選舉廣告的候選人，修訂安排已提供另一選擇，容許這些候選人把選舉廣告副本提交選舉主任（如屬透過互聯網上的公開平台展示或發送的電子選舉廣告，則提交有關平台的電子地址），由選舉主任提供有關資料予公眾查閱。一如現行規定，選舉主任將由選舉結果公布起，備存有關資料一年。

18. 為精簡運作和便利候選人進行競選活動，修訂安排亦容許候選人在發布選舉廣告後的一個工作日內，在選舉網站張貼選舉廣告，或把選舉廣告副本兩份提交選舉主任備存。這項修訂安排將取代目前一概要求候選人在發布選舉廣告前，向選舉主任提交選舉廣告聲明書及文本的規定。

19. 此外，為確保候選人遵循有關規定，我們建議，候選人如違反有關修訂安排，即屬犯罪，一經定罪，可處第2級罰款及監禁6個月。罰則水平與相關選管會規例中有關候選人違反提交選舉廣告聲明書及文本的現行規定看齊。

支持同意書

20. 因應有關選舉廣告支持同意書的問題，我們建議修訂現行安排如下：

- (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安排，在發表上述選舉廣告前，先取得支持者的書面同意。

21. 建議修訂的目的，旨在保護候選人或任何人士不會因第三者自願向他表達支持，但由於難以事先取得該人士的書面同意，致令他在不經意的情況下觸犯《條例》第27條。

22. 根據第20(a)段所述的修訂安排，如支持者出於自願向候選人表達支持，受其支持的候選人或人士則可免事先取得其書面同意。在此安排下，如人們在候選人或有關人士的網頁加上“讚好”的標誌，或張貼支持言論，以致要取得他們的同意並非切實可行時，候選人或有關人士便可免取得有關同意。

23. 根據第 20(b)段所述的修訂安排，候選人或任何人士如發布或繼續發布載有支持的選舉廣告（而支持者是出於自願表達支持的），而有關支持的內容及描述並無更改，則無須事先取得該等支持者的書面同意。由於有關行動只涉及更換載有該支持的選舉廣告的展示平台（例如把廣告由 Facebook 轉至網站），候選人或有關人士應可免除遵從取得支持同意書的繁複規定。

24. 然而，上述修訂並不包括那些並非自願給予的支持。如有關支持並非出於自願，候選人或有關人士仍須事先取得該等支持者的書面同意。這個安排既可阻止虛假的支持聲稱，也可保障第三者免被他人利用作競選宣傳。

立法程序時間表

25. 我們計劃把有關的修訂條例草案於二零一二年年初提交立法會審議。我們希望有關條例草案可盡快獲立法會通過，好讓各方有充分時間籌備在二零一二年九月舉行的立法會選舉。

意見徵詢

26. 請議員就本文所提出的建議修訂安排，提供意見。

政制及內地事務局
二零一一年十一月