

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)676/19-20(06)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2020 年 3 月 16 日會議 擬備的背景資料簡介

選舉管理委員會發出的《立法會選舉活動建議指引》

目的

本文件概述政制事務委員會("事務委員會")過往就選舉管理委員會("選管會")於 2016 年 3 月發出的《立法會選舉活動建議指引》("《2016 年指引》")及選管會 2016 年立法會換屆選舉報告書所進行的討論。

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。這些指引旨在提供一套行為守則，以便選舉活動按照公平及平等的原則進行。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，然後更新有關的指引。按照《選舉管理委員會條例》第 6(2)條，選管會在落實建議指引及向市民公布前，應就建議指引徵詢市民意見。

3. 2020 年立法會換屆選舉將於 2020 第三季舉行。選管會已於 2020 年 3 月 9 日就立法會選舉發出最新的選舉活動建議指引("建議指引")，以便進行公眾諮詢，諮詢期至 2020 年 4 月 7 日結束。建議指引相對於上一份更新版本(2016 年公布)的主要修訂，載於建議指引內"主席的話"的附錄。

事務委員會過往的討論

4. 事務委員會曾在 2016 年 3 月 21 日和 2017 年 1 月 25 日的會議上，分別就《2016 年指引》及選管會 2016 年立法會換屆選舉報告書進行討論。事務委員會提出的主要事項綜述於下文。

選舉廣告及選舉開支

5. 部分委員關注，選舉廣告的法律定義範圍太闊，以及在互聯網平台更換頭像和分享或轉發不同候選人的競選宣傳，會否亦被視作選舉廣告。委員亦關注，相關開支會否被視作選舉開支。部分其他委員提出，一些報章過往曾刊登文章，以期促使或阻礙某些候選人當選，但該等文章未有被當作選舉廣告。

6. 政府當局解釋，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)，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的任何形式的發布。任何人如在未經相關候選人事先同意的情况下，發布任何屬於選舉廣告定義的材料並招致開支，可能已經觸犯《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23 條，因為根據該條例，只有候選人或獲候選人妥為授權作其選舉開支代理人的人士，才可招致選舉開支。

7. 謹請委員注意，政府當局其後在《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 23(1)條下加入針對性豁免，訂明如第三者(即非相關候選人(即其選舉被促使或阻礙的候選人)亦非其選舉開支代理人的個人或團體)發布選舉廣告而涉及選舉開支，而該等選舉開支僅為電費及/或上網費的話，便不再視作非法行為。當局於 2018 年 6 月向立法會提出《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》，以便實施上述針對性豁免，該條例草案已在 2019 年 1 月 16 日的立法會會議上獲得通過。

在提名期後宣布"棄選"

8. 部分委員認為，在 2016 年立法會換屆選舉中，部分候選人在投票日前數天宣布"棄選"，但卻呼籲選民投票予某一兩位候選人，是極為不公平的做法。他們關注到，後者因為宣布"棄選"的候選人曾花費大筆選舉開支進行宣傳，而在得票方面受惠於其宣傳成效。不過，部分其他委員認為，任何候選人均可在選舉期間因為健康、家庭或其他理由而決定退選，並在選舉舉行前宣布其退選決定。他們反對選管會在其 2016 年立法會換屆選舉報告書中，建議規管候選人在提名期後作出的"棄選"聲稱。

9. 政府當局表示，現時在提名期結束後並無所謂的"棄選"機制。政府當局解釋，由於公眾關注有關"棄選"的聲稱或會對選舉訊息造成混亂，有損選舉的公正性，選管會因而建議規管候選人在提名期後作出的"棄選"聲稱，以作回應。政府當局承諾會在研究選管會的建議時考慮委員的意見。

確認書

10. 部分委員關注到，當局未經公眾諮詢便在 2016 年立法會換屆選舉中採用確認書。他們詢問有關規定的法律基礎何在，以及確認書會否繼續適用於日後的立法會選舉。

11. 政府當局解釋，根據《選舉管理委員會條例》第 4 及 5 條，選管會可採取其認為適當的步驟和作出其認為適當的安排，以確保立法會選舉公開、公平及誠實地進行。基於社會上有些言論偏離了《基本法》規定下香港的憲制地位，選管會因而提出使用確認書。此外，有市民關注參選人是否充分明白《基本法》的內容。政府當局解釋，為協助選舉主任確保所有參選人於簽署提名表格內的有關聲明時，已清楚明白《基本法》的內容和作出有關聲明的法例要求及相關責任，使提名程序能依法完成，選管會擬備了一份確認書供選舉主任使用。政府當局又提供了題為"有關立法會選舉的提名事宜"的資料文件[立法會 CB(2)903/17-18(01)號文件]，就選舉主任的權力及選舉權和被選舉權作出闡釋，以回應委員的關注。委員可參閱該份文件，以了解有關的詳細資料。

選舉論壇

12. 部分委員關注，廣播機構能否符合一項規定，即廣播機構應"給予出席選舉論壇的每位候選人/每張候選人名單在相關環節以相等時間陳述其競選政綱"的規定。政府當局表示，當局一向要求論壇舉辦者遵照"公平及平等對待"的原則，舉辦選舉論壇。"公平及平等對待"的原則並沒有要求廣播機構或論壇舉辦者，在選舉論壇上給予每位候選人/每張候選人名單完全相等的發言時間。這是為了讓廣播機構或論壇舉辦者，在設計論壇節目時有較大彈性。根據過往經驗，如要嚴格規定廣播機構在選舉論壇的每個環節皆必須給予每位候選人相等的發言時間，可能並不切實可行，因為在論壇的不同環節中，有些候選人會發言較多，有些候選人則會發言較少。然而，廣播機構必須給予每位候選人/每張候選人名單相等的時間，陳述其競選政綱。政府當局表示，如有投訴指任何廣播機構或論壇舉辦者不公平或

不平等對待候選人，而該等投訴查明屬實，選管會可發表公開聲明作出嚴厲譴責。

票站調查

13. 部分委員擔心，政黨可能會在投票結束前利用票站調查結果策劃競選活動。他們詢問當局如何規管票站調查，以確保選舉公平(例如不應容許調查員帶同流動電話或其他通訊設備，以防相關數據提早外泄)。他們進一步建議，選管會應限制獲准進行票站調查的機構數目，並於各個投票站外劃定地方，專供調查員及受訪選民使用。

14. 政府當局解釋，申請進行票站調查¹的機構或人士須簽署承諾書，表明不會在投票結束前直接或間接發放票站調查的結果，又或就任何候選人的表現發表具體評論或預測。此外，申請人必須聲明他們並無在票站調查所涵蓋的選區參選，申請機構則須聲明沒有成員在票站調查所涵蓋的選區參選，而他們亦須聲明沒有公開表明支持任何在該等選區參選的候選人。除此之外，為確保透明度，獲准進行票站調查的人士/機構的名單會在投票日之前上載到選舉網站；各個相關投票站亦會張貼告示，列明獲准進行票站調查的人士/機構的詳細資料及聯絡電話號碼。另外，調查員必須在身上當眼處掛上識別名牌，以顯示所屬的票站調查機構名稱，並且須在進行調查前向受訪選民讀出一段標準對話，使受訪選民清楚知道票站調查並非由政府委託進行，他們完全可自由選擇是否作出回應。

向安老院舍營辦者發出的指引

15. 部分委員詢問，當局有否訂立足夠措施，以防居於安老院舍的選民被親屬以外的人士帶往投票站投票。政府當局表示，選舉事務處已在 2016 年選民登記周期透過社會福利署向安老院舍營辦者發出指引，提醒他們根據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的規定，除非得到資料當事人自願和明確的同意，否則個人資料只限用於收集時述明的目的或直接相關的目的，同時亦提醒營辦者注意由選管會發出的選舉活動指引。此外，當局建議安老院舍營辦者就曾在其處所進行選民登記活動的組織備存紀錄。應事務委員會的要求，政府當局已提供向安老院舍

¹ 根據選管會規例，任何人以任何方法或企圖以任何方法在投票站內或在禁止逗留區內；或未經投票站主任或選管會明示准許而在禁止拉票區內，取得關於該投票站內任何選民將會投票予哪個候選人或已投票予哪個候選人的資料，即屬犯罪。

發出的選舉活動指引文本，供委員參考[立法會CB(2)1513/15-16(01)號文件]。

近期發展

16. 政府當局將於 2020 年 3 月 16 日的下次會議上，就建議指引諮詢事務委員會。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2020 年 3 月 12 日

選舉管理委員會發出的《立法會選舉活動建議指引》

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2016年3月21日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
政制事務委員會	2016年4月18日 (議程第III項)	議程 會議紀要
政制事務委員會	2017年1月25日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
內務委員會	2019年1月4日	《2018年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會報告

立法會秘書處

議會事務部 2

2020年3月12日