

## 序言

### 选举管理委员会的角色及选举活动指引

1. 根据《选举管理委员会条例》(第 541 章)(“《选管会条例》”), 选举管理委员会(“选管会”)是一个公正、独立和非政治性的组织, 按选举法例筹备和监督公共选举, 并会致力按公开、公正和诚实的原则举办公共选举。选管会虽然负责制订选举程序的附属法例、选举活动指引及有关实务安排, 但并非政府一部分。选管会一向不制订选举政策或作任何政治考虑, 而是以有关安排是否符合法例、切实可行、有利选举的畅顺运作为依归。《选管会条例》规定, 选管会须透过总选举事务主任执行其职能。选举事务处乃选管会的执行部门, 除了负责为选举作出实务安排, 亦就各项选举安排的可行性向选管会提供意见。

2. 本港所有的选举安排, 由相关的主体法例和附属法例规管, 选管会须严格按照现行法例的规定, 作出选举安排及监督选举的进行。在现行制度下, 涉及选举政策和制度的事宜, 属行政机关的职权, 而立法机关则负责制订以及修订主体法例。另一方面, 选管会则负责按照主体法例中订下的原则和规定, 制订各项所需的附属法例, 列明各项选举的详细选举程序, 其行事不能超越主体法例所赋予的权力。选管会在有需要时会从执行和操作的角度提出意见, 供政府参考。按现行安排, 选举主体法例的任何制订和修改, 须由政府提交法案予立法会审议通过; 而附属法例亦须由政府提交立法会, 按“先订立、后审议”的程序处理。

3. 法例授权选管会发出选举活动指引。选举活动指引并非法例, 而它涵盖以下两个层面:(一)以简单语言阐述现行选举法例条文, 以提醒候选人及其他相关人士选举法例的规定和要

求。选管会并非法庭，无权就法律条文的争议作出司法诠释；以及(二)就法例未有涵盖而与选举有关的活动，以公平及平等的原则，订立行为守则。

## **法例的层面**

4. 就有关法例层面的部分，所有法律条文均由立法机关制订，指引只是按照选举法例下的相关条文，用简单语言加以阐述，并在适用的情况下列举例子指出最良好的做法。

5. 为了确保选举公平，选举法例最重要的原则，是保障投票的自主及保密性。选民须亲自在投票间填划选票，及毋须透露他们的投票意向。任何人不得用武力、威逼、胁迫、利诱、欺骗手段或妨碍行为等舞弊行为，或作出针对候选人的失实陈述的非法行为，影响选民的投票意向，否则即属触犯刑事罪行。此外，任何人要求选民必须透露投票意向，亦属触犯刑事罪行。无论如何，投票选择最终由选民在保密情况下自行决定。在不涉及任何舞弊及非法行为的情况下，选民大可讨论他们的投票意向。

6. 候选人提名是选举重要一环。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(“《基本法》”)附件一，候选人资格审查委员会(“资审会”)负责审查并确认行政长官候选人的资格(有关资审会的详情，请参阅第三章第 3.17 及 3.18 段)。资审会可要求选举主任就候选人提名事宜向该委员会提供意见。资审会亦可以根据香港特别行政区维护国家安全委员会(“香港国安委”)的审查意见作出决定，而香港国安委根据香港警务处国家安全处的审查情况，就候选人是否符合「拥护《基本法》、效忠中华人民共和国香港特别行政区」的法定要求和条件作出判断，并不符合上述法定要求和条件者向资审会发出审查意见书。根据《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(“《香港国安法》”)第十四条，香港国安委的工作不受香港特别行政区任何其他机构、组织和个人的干涉，工作信息不予公开。根据

《基本法》附件一及选举法例的规定，对资审会根据香港国安委的审查意见书所作出的候选人资格确认的决定，不得提起诉讼。详情请参阅第三章。

7. 候选人的提名是否有效，完全是由资审会作出决定。选管会无权参与，亦不会给予任何意见，只会按资审会裁定提名有效的候选人安排选举。如任何人士因为其在某选举中丧失作为候选人的资格，可根据《行政长官选举条例》(第 569 章)第 32(1)条，提出选举呈请质疑选举结果。然而，如上文第 6 段所述，按照《基本法》附件一及选举法例的规定，对资审会根据香港国安委的审查意见书作出的候选人资格确认的决定，不得提起诉讼。

8. 法例另一个重点，是为选举开支定出最高限额。设定选举开支的最高限额，是确保候选人在合理规范的开支水平内，公平竞争。法例规定，选举开支是指促使或阻碍某候选人当选之支出，而候选人的定义是指在某项选举中接受提名为候选人的人，并包括在提名期结束前公开宣布有意参选的人士，而公开有意参选是法律问题，要以实质事实证据及意图判断，不能单凭表面说法一概而论。候选人如招致超逾规定最高限额的选举开支，即属触犯刑事罪行。因此，候选人须根据法例的要求在选举结束后提交选举申报书，严谨地申报其所招致的所有选举开支，否则即属违法。

9. 为了有效规管选举开支上限，法例亦规定只有候选人及其授权的选举开支代理人才可招致选举开支，其他未获授权人士，不论是为促使或阻碍某候选人当选，不可以招致选举开支，否则属触犯刑事罪行。不过，就互联网上的言论，即使因为促使或阻碍某候选人当选而构成选举广告，若发布者属第三者(即候选人及选举开支代理人以外的人士)而所招致的选举开支只属电费和／或连接互联网所需的费用，可获豁免相关刑事责任。但是，若发布者是候选人或其选举开支代理人，则不会获

得豁免，因此他们必须申报所有选举开支(即包括涉及网上及其他媒体的选举开支)。

10. 选举广告历来是选举开支很重要的部分，因此有需要规管选举广告的发布，以计算选举开支。虽然选举广告受到规管，但言论自由、新闻自由及选举资讯流通这些首要原则必须得以确保。在考虑某些陈述是否属于选举广告及涉及选举开支，必须要顾及整体环境及证据，包括该些陈述的性质、涉及的开支及有关促使或阻碍某候选人当选的意图。

11. 由于选管会并非执法机关，若投诉涉及罪行，选管会会转介执法机关跟进调查。至于法律或事实上的争议，最终要由法庭裁决。

12. 选管会务求就遵守选举法例作出原则性说明。然而，选管会并非候选人的法律顾问，任何人就个别事宜的任何疑问，应征询独立的法律意见。

### **行为守则**

13. 除了选举法例外，选管会亦颁布以公平及平等原则订立的选举活动指引。然而，选管会所订立的选举活动指引并无法律约束力，违反指引并不构成法律罪行，但选管会在有需要时，可以公开声明作出谴责，让选民及大众知悉选举中发生的重要事情。公平及平等原则其中重要的体现是对公共资源的运用，例如：

- (a) 指引就政府土地、楼宇及街道划出的指定选举广告位置定出公平及平等分配的做法；
- (b) 持牌电台及电视台、注册报刊应奉行公平及平等对待各候选人的原则；

- (c) 大厦管理组织、业主立案法团及居民互助组织应以公平及平等原则处理各候选人在其管理的公用地方展示选举广告及进行选举宣传的申请；以及
- (d) 候选人不可运用公共资源作竞选用途。

以上(c)项所述的有关管理组织在处理候选人的申请时应该一视同仁。若管理组织决定容许个别候选人在其管理的公用地方内进行竞选活动，则亦应容许其他候选人这样做(个别候选人可选择是否提出同样申请)；反之，若管理组织决定拒绝个别候选人的申请，则亦应拒绝其他候选人同样的申请。然而，就涉及私人产业的选举活动或广告则不在此限。

14. 需要注意的是，香港是个多元社会，不同群体有不同的诉求，对于某件事情是否公平，很多时会存在矛盾意见。要求绝对公平当然最理想，但往往未必可行。底线是要防止出现严重及关键性的不公平。

15. 选管会会严肃处理违反选举指引公平及平等原则的投诉。调查程序必须实事求是，符合程序公义原则。当事人必须获给予申辩机会，而选管会在充分考虑一切相关情况后才作出决定。若有关行为没有违反法律，选管会在考虑该行为是否有欠公平时，必须谨慎考虑所有相关事项和情况，不能轻易作出判断。此外，虽然投诉很多时会临近投票日前出现，但选管会不能因时间紧迫而省略或压缩既定程序，以免引起不公平。

16. 若投诉成立，选管会在有需要时，可以公开声明作出谴责，让选民及大众知悉选举中发生的重要事情。选管会亦会就社会上广泛关注的原则性问题发出新闻公报，以正视听。除此之外，选管会对候选人政纲及个别的言论、报道或传闻一向不会作出评论。

17. 选举是严肃的事情，选举程序受有关选举法例严格监管。有意参选的人士及其他持份者必须了解及遵从选举法例的规定，以免误堕法网。

18. 在法例以外的层面，候选人及各持份者亦应参考选举活动指引的良好做法，以确保选举在公开、公正及诚实的情况下进行。

19. 选管会希望市民了解及维护选举法例以及选举指引，以传承香港良好的选举文化，让选举在公平及平等情况下畅顺地进行。