

# 香港人權監察

## HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號南北行商業中心 602 室  
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

### 就選民登記制度優化措施的公眾諮詢 2012 年 2 月

#### 選舉公平公正相當重要

1. 《基本法》第 26 條訂明：「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」
2. 聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條如下：  
「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：  
(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；  
(丑) 在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；  
(寅) 以一般平等之條件，服本國公職。」
3. 香港人權監察認為，選舉的公平公正性非常重要，只有在制度和行政上都是公平公正的選舉，選民的真正意志才能得到體現。現時香港尚未有全面普選的制度，選舉行政更不容敗壞。人權監察同意要在不損害選舉行政公平公正的前提下，便利市民登記成為選民，認為採取適當措施，確保選舉公平公正，會較登記行政上少許的不便更為重要。

#### 選民名冊不便利公眾查閱

4. 諮詢文件指出第 10 段指出：「公眾人士可於為期兩星期的公眾查閱期內，就臨時選民登記冊或遭剔除者名單內的項目提出申索或反對。」人權監察認為，有關的查閱期太短，不足夠讓候選人及其他公眾人士查閱並作出申索或反對，建議延長公眾查閱期至 1 個月。
5. 根據現時法例，臨時選民登記冊及正式選民登記冊都是以姓氏筆劃 (中文) 或姓氏字母 (英文) 排列，而且不設電子版本。有關的排列方式並不便利公眾人士查閱，例如公眾人士查閱時，很難知道一個住址有多少人登記成為選民，往往令種票等的情況難以發現。人權監察要求政府主動修改法例，同時提供以姓氏及登記住址排列的法定臨時和正式選民名冊，方便選民和公眾查核，選管會可根據國際經驗及標準，在極端特殊情況豁免將選民的資料刊於選民登記名冊，但該選民的資料仍必需保存在選舉事務處的內部紀錄，及作出抽查。

## 卸責的制度：公眾查核臨時登記冊並舉證質疑的制度

6. 近期種票問題已演化成香港的醜聞，最重要的原因是選舉事務處、政制及內地事務局和特首等高層長期疏忽職守，選舉事務委員會督導失效，問題積累而的總爆發。就村代表選舉而言，民政事務總署和民政事務局的失職，更為嚴重，尤其推卸責任的心態，更加不堪。
7. 政府發表的諮詢文件，並無提出修例，訂明負責選舉行政的政府部門（現時有選舉事務處和民政事務總署，但政府應盡早將村代表選舉的行政工作，由有利益衝突和表現差劣的民政事務總署，轉交選舉事務署），有法定的責任，在切實可行和能力所及的範圍內，以及透過不同但合理的途徑（包括司法覆核上訴審裁官的決定），確保選民名冊的內容是準確和及時更新的，以及防止如種票等損害選舉公平公正的行為。政府亦應作出相應的承諾，確保在合理的資源，讓該等機構履行法律責任。
8. 立法訂明負責選舉行政的政府部門，有法定的責任，確保選民名冊的內容是準確和及時更新的，這是最重要的改革。
9. 現時的選民登記制度，過度依賴選舉前後來自參選人士就臨時選民登記冊的投訴，這已成為當局推卸責任的擋箭牌。政府當局彷彿開放了臨時名冊又接受質疑和投訴，以及跟進在選舉案件事發時，循例做點事就足夠了。尤其負責村代表選舉的民政事務總署，因需要保持與鄉村有影響力人士的關係，往往不願落力地處理有關的投訴，而敷衍塞責。然而，基於多種原因，尤其下列的因素，這種依賴查核和投訴的機制，根本難以發揮作用。
10. 市民通常都不會知悉這個查核、質疑或投訴機制，亦缺少時間和動力作主動查核；而且公眾（包括大多數參選的人士）掌握的資訊遠遜於政府，尤其選舉行政和管理當局（例如一個人登記時在表格上提供的簽名和筆跡等資料、出入境紀錄、其他途徑取得的個人資料），可能無從發現問題，以及因缺乏資料而無法和無信心提出最基本的投訴。投訴若非在臨時選民名冊開放查閱和質疑期間提出，部門竟以有這個質疑機制為由，而推卸主動查核投訴。更加嚇人的是，投訴人可能需要在上訴審裁官席前出席聆訊，負起舉證和對質的沉重責任，而得不到部門的任何支持；若果因此上訴聆訊而需要進行或被捲入新一輪的司法覆核，更是令人生畏（立法會和當局如欲進一步跟進，本會樂意提供實際的案例和法律意見）。而認識社區的知情人士，基於鄰舍和社區關係、甚至個人和家人安全（村代表選舉尤甚）等考慮，亦很難依循這個機制行使投訴的權利和履行投訴的責任。
11. 由於選民資格如通常在香港或居住、主要居所、一直是該現有鄉村的居民等定義不清，亦非公務員體制樂於和善於執行，結果為負責部門和一些官員提供良好藉口，令有意投訴的人士卻步。
12. 不從訂明法定責任這根本著手，並輔以全年的抽查和投訴處理機制，更清晰的法律定義和行政指引，以及恰當的資源，即使加重刑責懲罰，仍然難以真正解決問題。民政事務總署和選舉事務處等執法機構態度輕忽，又或資源不足，仍會將揭露問題的責任推給各個候選人或其他公眾，以及在處理投訴時敷衍了事。

## 選舉事務處等的查核工作非常重要

13. 人權監察認為，選舉事務處的查核工作有待加強。
14. 政府在諮詢文件第 16 段聲稱，「選舉登記主任亦採用各種查核方式，確保選民登冊內由選民申報的住址準確」，並列出項 9 項的查核方式。人權監察要求選舉事務處交代這 9 項查核工作的詳情及評估，例如過去一年共有多少致電或書面查詢、處理過多少退回的登記通知或投票通知書、有多少個案曾與香港郵政確認及有多少個案與入境處、房屋署、房屋協會及民政事務總署互相核對資料、對多少已不存在的住址作出跟進？選舉事務處亦應該公佈在過去 5 年，有多少宗因資料不完整/不正確而拒絕接受登記，或被剔除在選民名冊之外？
15. 人權監察同意政府建議要市民在新登記或更改住址時提供住址證明的要求及其他輔助措施，認為能便利市民之餘，亦提高選民登記時所提供的資料的可信性。人權監察同時要求政府，要加強宣傳有關的要求及其輔助措施，令部分未能提供地址證明的市民，亦能知悉他們如何可以登記做選民。
16. 人權監察認為，不應因為選舉事務處和民政事務總署辦事不力，而過度損害私隱的保障。資料使用者有不應過度收集資料的責任，即使選舉事務署有法定權力向其他政府部門和公私營機構索取資料作選民相關的核對用途，亦不應過度向不同部門尋求資料、間接掌握和核對各個資料庫中的個人資料，更不容插手政治事務和負責地方行政的民政事務總署所掌握其他部門的資料。同時，選舉事務處和民政事務總署任何嘗試增加索取個人資料的來源部門，又或向過往提交資料的部門增添索取個人資料的範圍，都應事先諮詢公眾和得到私隱專員的支持。
17. 其中值得考慮研究和諮詢，以列入增加索取和核對個人資料之列的，就是香港郵政轉遞郵件服務的使用者，因為它與搬遷主要住所有緊密的關係，並且可能有人會利用該項服務逃避住址當局的查核。
18. 同時，人權監察認為，為了保障市民的私隱和確保檢控時能穩妥地使用申請登記人提供的文件作證據，政府應諮詢公眾，並研究在議員、政黨和其他社團協助進行選民登記時，應否有所規限，尤其藉此而保留資訊作助選用途時，更要小心。
19. 另外，有關措施未能包括現已登記而沒有更改地址的選民，為確保他們當初提供的資料正確，選舉事務處應加強對這類選民的查核工作。
20. 根據《選舉管理委員會條例》(香港法例第 541A 章) 第 22 條，任何人就選民登記蓄意作出虛假或不正確陳述，或任何人令其他人作出上述虛假或不正確陳述，即屬違法。最高可被判罰款 5,000 元及監禁 6 個月。人權監察認為，有關的罰則太輕，未能起到足夠的阻嚇作用，建議加強罰則。例如英國 2006 選舉行政法令 Electoral Administration Act 第 15 條，類似罪行的最高罰則為監禁 51 星期及第 5 級罰款 (相等於 5000 英鎊)。
21. 選舉事務處在諮詢文件表示會強化查核的工作，加入新的查核準則，例如「同一住址選民的姓氏超過某個數目」，及隨機抽查。人權監察促請選舉事務處交代，如何決定同一住址選民的姓氏超過多少數目會被抽查，及抽

查的比例，可否再增撥資源並進一步調低觸發抽查的條件，以及提高抽查的比例。

22. 另一方面，人權監察擔心對在法定限期前未有申報更改住址而其後在選舉中投票的選民加入罰則，是過嚴的做法。人權監察強調，選舉事務處的抽查工作是維護選舉公平公正最重要的一環。此外，人權監察認同選舉事務處要加強關於更改地址的宣傳，並明確告訴選民，那些搬屋的情況需要或不需要更改地址（例如因家居裝修而暫時搬到另一個地方、大學生住宿舍、年青人搬離家中獨自居住，但維持每年恆常歸家等情況）。

### 必須改革令人失望的選舉管理委員會

23. 理論上負責監督和主導選舉推行的選舉管理委員會，近年欠缺獨立識見和意識，過度依賴選舉事務處和政制及內地事務局訂定的見解和支援，尤其在票站調查和立法會補選期間的表現，與政府附庸無異，未能有效催促和督導政府部門盡力履行提供中立的選舉支援服務。在近期種票問題已演化成香港的醜聞之時，選舉管理委員會更龜縮逃避承擔督導不力之責，亦未見參與改革選舉行政的努力，令人遺憾和失望。
24. 現時選舉管理委員會負責檢討立法會及區議會的選區分界及提出建議，並就公共選舉的舉行和選民登記工作制訂規例、指引及有關安排。而選舉事務處為選舉管理委員會的行政部門，協助選舉管理委員會有效地執行《選舉管理委員會條例》所規定的法定職能，並執行選舉管理委員會就地方選區及區議會選區的分界、選民登記及選舉事宜所作出的決定。
25. 選舉管理委員會成員由特首委任，但現時香港特首並不是由普選產生，即使日後有普選，只由特首委任的制度亦未必能維護各界別的利益及選舉的公平公正性；而選舉事務處在行政架構上屬政府部門，員工亦屬公務員或政府合約制員工，令整個選舉管理及行政制度的獨立性成疑。
26. 人權監察認為，應該將選舉管理委員會主席的職位改為全職，並將選舉事務處從政府的架構中脫離，員工亦不再以公務員形式聘用，以加強選舉事務處的獨立性。
27. 人權監察又建議，在挑選選舉管理委員會的主席和成員的過程中，可以參考司法人員推薦委員會以共識為基礎的組成和運作模式，讓主要持分者的代表（例如立法會內所有政黨及民選的立法會議員）都並存參與決定及擁有近乎否決權，令選舉管理委員會的成員都是各方都可以接納的人士，加強選舉管理委員會的獨立性。