

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)66/13-14(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2013年10月21日會議 擬備的背景資料簡介

選民登記法定限期及與選民登記有關的罪行

目的

本文件旨在提供背景資料，闡述政府當局在2012年1月發出的《就選民登記制度優化措施的諮詢文件》中提出的修訂選民登記法定限期建議，以及轉移罪行至《選舉(舞弊及非法行為)條例》的建議。本文件並概述政制事務委員會(下稱"事務委員會")就此議題提出的主要關注事項。

背景

選民登記程序

2. 《選舉管理委員會(選民登記)(立法會地方選區)(區議會選區)規例》(第541A章)訂明在每年的登記周期內處理下列事項的法定時限：接收地方選區選民登記申請；發表臨時選民登記冊、遭剔除者名單¹和正式選民登記冊；以及裁決申索和反對。

3. 選舉登記主任在收到申請表格後，便會加以處理。倘若所提供的資料不完整或不正確，選舉登記主任會向申請人發出書面查詢，索取進一步資料或證明。如申請人未能提供所需資料，又或是所提供的資料未能令選舉登記主任信納，則選舉登

¹ 在遭剔除者名單上的人包括令選舉登記主任信納為：已去世的人；不再符合登記資格的人；喪失登記資格的人；以及在現有正式選民登記冊內相對於某人姓名之處的地址不再是該人的主要住址的人。

記主任可決定不進一步考慮該申請。合資格登記的申請人會按其住址被編配至相關的地方選區和區議會選區。

4. 選舉登記主任須根據現有的正式選民登記冊和該年度選民登記限期屆滿前收到的申請，發表臨時選民登記冊及遭剔除者名單，供公眾查閱。公眾可於為期兩星期的查閱期內，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。申索和反對個案會轉交審裁官考慮。在裁定所有申索和反對後，選舉登記主任會發表該年度的正式選民登記冊。這本正式選民登記冊將持續有效，直至下一本正式選民登記冊發表為止。只有名列某個選區最新公布的正式選民登記冊的選民，才有權在該選區的選舉中投票。在一個選民登記周期中，接收選民登記申請的限期與發表正式選民登記冊的日期大約相隔兩個月。區議會選舉年和非區議會選舉年的選民登記周期法定時間表載於**附錄I**。至於在2006年至2010年的選民登記周期為編製正式選民登記冊而接獲的申索／反對，以及交由審裁官處理的上訴個案，相關數字則載於**附錄II**²。

罪行

5. 根據第541A章第22條，任何人就選民登記蓄意作出虛假或不正確的陳述，即屬違法。任何人令其他人作出上述虛假或不正確的陳述，亦屬違法。最高可被判罰款5,000元及監禁6個月。

6. 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第16條：

(a) 任何人作出以下作為，即屬違法：

- (i) 明知他無權在選舉中投票卻在選舉中投票；或
- (ii) 向選舉事務主任蓄意地或罔顧後果地提供屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的資料、或明知而不向選舉事務主任提供關鍵資料，而其後在選舉中投票；

(b) 任何人作出以下作為，亦屬違法：

- (i) 明知另一人無權在選舉中投票卻促請或誘使該另一人在選舉中投票；或

² 這是政府當局於2011年1月向前《2010年行政長官選舉(修訂)條例草案》及《2010年立法會(修訂)條例草案》委員會提供的資料。

- (ii) 明知另一人已向選舉事務主任提供屬虛假達關鍵程度或具誤導性達關鍵程度的資料，或不向選舉事務主任提供關鍵資料，卻促請或誘使該另一人在選舉中投票。

上述罪行的最高刑罰為罰款50萬元和監禁7年。

在2011年區議會選舉後進行的選民登記制度檢討

7. 在2011年區議會選舉後，有投訴及傳媒報道涉及懷疑虛假選民登記住址的個案。為回應公眾的關注，以及維持選民登記制度的公信力，政府當局已在2011年年底進行檢討。經考慮議員的意見，政府當局宣布由2012年1月1日起實施多項優化措施，並會就其他建議進行公眾諮詢。選舉事務處自2012年1月起實施的優化查核措施載於**附錄III**。

8. 政府當局於2012年1月16日發出《就選民登記制度優化措施的諮詢文件》(下稱"諮詢文件")作公眾諮詢，諮詢期至2012年3月2日結束。當局於2012年4月發表相關的諮詢報告。因應所接獲的意見，政府當局決定不推行諮詢文件內的部分建議，例如為更新住址引入罰則的建議，以及要求出示投票通知卡的建議。政府當局亦決定進一步考慮修訂選民登記法定限期的建議，以及轉移罪行至《選舉(舞弊及非法行為)條例》的建議。

委員就諮詢文件內的各项建議所提出的意見

9. 在事務委員會會議³上，委員討論諮詢文件內的各项建議時曾提出下列意見——

(a) 要求提供住址證明的建議和為更新住址引入罰則的建議

10. 委員普遍對於以下兩項建議有所保留：新增規定，要求任何人在申請登記成為地方選區選民時，或任何登記選民在申請更改住址時，須同時提交住址證明，作為標準的證明文件(簡稱"要求提供住址證明的建議")；以及向那些未有申報住址更改的登記選民，或那些未有在法定限期前申報住址更改但其後在選舉中投票的登記選民，引入罰則(簡稱"為更新住址引入罰則的

³ 在2011年12月19日的會議上，政制事務委員會討論選舉事務處建議的選民登記制度優化措施。在當局發表諮詢文件後，事務委員會於2012年2月17日舉行特別會議，就相關建議聽取公眾意見。在2012年3月19日的事務委員會會議上，政府當局匯報公眾意見的概要及當局的初步立場。

建議")。委員認為，要求提供住址證明的建議或會影響市民申請登記成為選民及投票的意欲，而部分並非業主的合資格選民亦難以提供住址證明。至於為更新住址引入罰則的建議，委員則擔心會引起公眾恐慌。

(b) 要求選民在投票前出示投票通知卡的建議

11. 部分委員認為應要求選民在投票前出示投票通知卡，以杜絕種票個案。然而，另一些委員認為，對於忘記攜帶投票通知卡或遺失了投票通知卡的選民而言，此項規定會造成不必要的的不便。

(c) 把第541A章就虛假聲明所訂的罪行轉移至《選舉(舞弊及非法行為)條例》的建議

12. 第541A章第22條就虛假聲明所訂的現有罪行，以及在《選舉(舞弊及非法行為)條例》下關於投票的現有罪行，現時分別由警方及廉政公署負責執法。部分委員認為，由兩個執法機關分開執法的安排並不理想，因而建議當局考慮把第541A章第22條所訂的罪行轉移至《選舉(舞弊及非法行為)條例》，以便利相關的調查工作。政府當局解釋，若採納這項建議，將會令第541A章所訂罪行的罰則加重，因為《選舉(舞弊及非法行為)條例》對罪行所處的刑罰較重。

(d) 修訂有關法定限期的建議

13. 部分委員建議延長臨時選民登記冊的公眾查閱期，以方便公眾查閱。政府當局表示，倘若延長查閱期，便須提前新登記和申報更改住址的法定限期，以便在正式選民登記冊發表前預留足夠時間，讓選舉登記主任完成查核和審核的程序，並讓公眾查閱和提出申索及反對。諮詢文件中對照政府當局建議的法定限期與現有法定限期的時間表載於**附錄IV**。

(e) 修訂選民登記冊格式的建議

14. 委員普遍支持按選民登記冊上的選民主要住址列出選民姓名的建議，惟須徵詢個人資料私隱專員的意見，以確定該建議並無抵觸《個人資料(私隱)條例》(第486章)。

15. 諮詢報告載有政府當局對上述各項建議的最終立場。相關的節錄載於**附錄V**。

新近發展情況

16. 劉慧卿議員於2013年7月5日致函政府當局，要求落實諮詢文件提出的修訂選民登記法定限期建議。政府當局在2013年7月15日的會議上告知事務委員會，當局擬於下一立法年度初期，就修訂有關法定限期的建議，以及轉移罪行至《選舉(舞弊及非法行為)條例》的建議(即諮詢報告餘下的兩項建議)，徵詢事務委員會的意見。

相關議案／質詢及文件

17. 在2011年12月21日的立法會會議上，甘乃威議員就"改善選民登記制度，重建市民對選舉制度的信心"動議一項議案。該議案經黃宜弘議員修正後獲立法會通過。

18. 相關文件的一覽表載於**附錄VI**，方便委員參考。委員亦可參閱題為"選民登記制度的檢討及相關事宜"的背景資料簡介[立法會CB(2)1565/12-13(03)號文件]，當中詳載立法會各相關委員會自首屆任期至今就選民登記制度提出的其他主要事項(例如從正式選民登記冊上刪除登記選民的名字、簡化選民登記程序，以及選民登記截止日期與投票日兩者的時間差距)。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年10月17日

選民登記的法定時間表

主要事項	非區議會選舉 年的法定限期	區議會選舉年 的法定限期
向選舉登記主任提交申請登記在臨時選民登記冊的法定限期	5月16日	7月16日
<p>如選舉登記主任向選民登記申請人要求提供關乎該申請的進一步詳情，申請人提供該等資料的法定限期</p> <p>完成所有登記程序後，選舉登記主任須整理系統內的選民資料，安排印刷、檢查和釘裝臨時登記冊及遭剔除者名單，並把臨時登記冊及遭剔除者名單分類和派發給各區民政事務處</p>	5月25日	7月25日
選舉登記主任刊登和安排公眾查閱臨時登記冊及遭剔除者名單的法定限期	6月15日	8月15日
查閱臨時登記冊及遭剔除者名單後，市民提出反對或申索在登記冊上的登記，或申請更新在正式選民登記冊上的選民資料的法定限期	6月29日	8月29日

主要事項	非區議會選舉 年的法定限期	區議會選舉年 的法定限期
<p>選舉登記主任向審裁官送遞反對通知書及申索通知書文本，並由審裁官就申索或反對選民登記的個案安排聆訊和覆核判定。選舉登記主任取得審裁官的批准後，在編製正式登記冊時改正、加入或刪除有關的登記記項</p> <p>與此同時，選舉登記主任須審核有關更新選民資料的書面申請，並從審裁官取得批准，以改正、加入或刪除有關的登記記項</p>	6月15日至 7月11日	8月15日至 9月11日
當完成更新資料程序後，選舉登記主任須整理系統內的選民資料，安排印刷、檢查和釘裝正式登記冊，把正式登記冊分類和派發給各區民政事務處	7月11日至25日	9月11日至25日
選舉登記主任刊登和安排公眾查閱正式登記冊的法定限期	7月25日	9月25日
區議會選舉	不適用	11月
立法會選舉	9月	不適用

由 4228 至 4232 年期間，在編製正式選民登記冊的選民登記周期¹內所收到的申索／反對，以及由審裁官進行的覆核的數目如下：

選民登記周期	申索	反對	上訴
2006	0	0	0
2007	1	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	0	0	0
合共	1	0	0

註：2007 年一宗申索個案是關於一名擬申請成為地方選區的選民未能根據第 541A 章第 4(1)(a)條將其申請在該年選民登記限期（2007 年 7 月 16 日）前送抵選舉登記主任。該申索最後被駁回。

"

"

"

資料來源：政府當局為《4232年行政長官選舉*修訂+條例草案》及《4232年立法會*修訂+條例草案》委員會4233年3月47日會議而提交題為\$有關選民登記的事宜\$的跟進文件"]立法會ED*4+; 58132/33*25+號文件_"

"

¹ 以該年發表正式選民登記冊的日期為截算日期。

立法會政制事務委員會

優化選民登記制度的查核措施

目的

本文件旨在闡述選舉事務處在 2012 年為增加選民登記冊的資料準確性而推行的各項查核選民登記住址措施。

查核措施

2. 根據現行法例，任何合資格的香港永久性居民要登記成為選民，必須提供真實及正確的住址資料。2011 年區議會選舉後，有投訴及傳媒報導涉及懷疑虛假選民登記住址的個案。為回應公眾的關注，以及維持選民登記制度的公信力，當局已在 2011 年底檢討現行選民登記制度，並建議一系列的優化措施。經考慮立法會議員及社會的意見後，選舉事務處於 2012 年 1 月起推行一系列的措施，以改善選民登記制度及增加選民登記冊的資料準確性。選舉事務處在這方面所推行的措施包括：

- (a) 跟進 2011 年區議會選舉和選舉委員會界別分組選舉退回的投票通知卡：就無法投遞而遭退回的投票通知卡，選舉事務處已以掛號郵遞方式發信予有關選民，要求他們確認記錄在現有正式選民登記冊上的地址是否其主要住址，並要求該選民提供住址證明。如該封信件同樣因未能投遞而遭退回，或該選民未能在查訊信件所指定的限期前作出回覆，該選民的登記資料便會在 2012 年度臨時選民登記冊上被剔除，以及被列入遭剔除者名單內；
- (b) 查核一戶多人多姓的登記住址：如同一登記住址的選民人數或姓氏超過某個數目，選舉事務處會要求有關選民提供證明或資料，以確認其住址；

- (c) 隨機抽樣查核：選舉事務處已對全港選民進行隨機抽樣查核，要求被抽查的選民提供證明或資料，以確認其住址；
- (d) 跟進區議會（第二）功能界別選民登記退回信件：選舉事務處於2012年2月下旬向全港356萬已登記選民寄發有關新增的區議會（第二）功能界別登記安排的信件，信封上亦有特別設計，方便市民可將有問題的信件退回選舉事務處，以便跟進。選舉事務處已向所有遭退回郵件所涉及的選民發出查訊信件，要求他們確認是否仍在登記住址居住，並提供住址證明；
- (e) 查核已清拆或空置待清拆單位：選舉事務處已從相關政府部門（例如屋宇署和差餉物業估價署），取得一份最近被拆卸或已空置待清拆的建築物名單，以識別可能未有更新住址的選民及向他們發出查訊信件；
- (f) 與房屋署和香港房屋協會全面核對資料：選舉事務處在取得個人資料私隱專員的同意後，在2012年3月至4月與房屋署和香港房屋協會進行全面的資料核對工作，以確認居住在公共屋邨的選民在選民登記冊上登記住址的準確性；
- (g) 跟進2011年區議會選舉涉及懷疑虛假地址投訴個案：由2011年11月至2012年5月，選舉事務處就接獲有關懷疑選民虛報地址的投訴及傳媒報導，總共發出6 470封查訊信件。選舉事務處並已轉介共涉及2 120名選民的有關個案，予執法機關進行調查（當中轉介予警務處的個案涉及1 537名選民，轉介予廉政公署的個案涉及583名選民）；及
- (h) 其他類別：選舉事務處根據其內部準則，從現有正式選民登記冊中，識別出一些懷疑資料不完整、或位於非住宅大廈的地址，並向相關選民發出查訊信件。

附錄 IV

就選民登記法定限期和有關條文的建議修訂

主要事項	非區議會選舉年的法定限期		區議會選舉年的法定限期		相關條文
	現時	建議	現時	建議	
向選舉登記主任提交申請登記在臨時選民登記冊的法定限期	5月16日	2月1日	7月16日	4月1日	根據第541A章第4條和第541B章第19條
如選舉登記主任向選民登記申請人要求提供關乎該申請的進一步詳情，申請人提供該等資料的法定限期	5月25日	2月15日	7月25日	4月15日	根據第541A章第5條和第541B章第21條
選舉登記主任刊登和安排公眾查閱臨時登記冊及遭剔除者名單的法定限期	6月15日	4月30日	8月15日	6月30日	根據《立法會條例》第32條和《行政長官選舉條例》附表第14條
查閱臨時登記冊及遭剔除者名單後，市民提出反對或申索在登記冊上的登記，或申請更新在正式選民登記冊上的選民資料的法定限期	6月29日	6月15日	8月29日	8月15日	根據第541A章第10、13、14、15和17條和第541B章第25、29、30、31和33條
審裁官就申索或反對選民登記的個案安排聆訊和覆核判定的法定限期	7月11日	7月11日	9月11日	9月11日	根據第541A章第18條和第541B章第34條
選舉登記主任刊登和安排公眾查閱正式登記冊的法定限期	7月25日	7月25日	9月25日	9月25日	根據《立法會條例》第32條和《行政長官選舉條例》附表第14條
相關選舉	9月		11月		不適用

選民登記制度優化措施諮詢報告

(摘錄)

X X X X X X X X X X

第十章： 結論 — 當局對建議的最終立場**就要求提供住址證明的建議**

10.1 有鑑於所收到的意見，當局不會於現階段推行這項建議。然而，當局會加大查核的範圍，包括採取具針對性的方法及對新登記進行隨機核查，以確保登記冊的準確性。

為更新住址引入罰則的建議

10.2 有鑑於所收到的意見，當局不會推行這項建議。

修改法定限期的建議

10.3 有鑑於只有少數意見書就這項建議提供意見，當局須進一步考慮這項建議。然而，對相關限期的任何修訂將會涉及法例修訂的工作，只可由下屆政府處理。

修訂選民登記冊格式的建議

10.4 有鑑於各政黨、團體及公眾人士的關注，政府當局已就建議徵詢私隱專員的意見。由於建議只涉及一種新的排列方式，並不涉及公開額外的選民個人資料，私隱專員認為建議可屬於“選舉有關用途”的定義內。根據上述資料，私隱專員認為建議並不違反載於《個人資料（私隱）條例》附表1有關使用（包括公開及轉移）個人資料的保障資料第3原則。有鑑於這建議能便利選民查閱選民登記冊，以協助監察不正常登記，當局建議於《2012年選舉法例（雜項修訂）條例草案》引入一項委員會審議階段修正案，以推行有關建議。

要求出示投票通知卡的建議

10.5 有鑑於所收到的意見，當局不會推行這項建議。

轉移罪行至《選舉（舞弊及非法行為）條例》的建議

10.6 有鑑於只有少數意見書就這項建議提供意見，當局須進一步與選舉事務處、律政司和相關的執法機構考慮這項建議。

就選民登記的其他意見

10.7 “通常在香港居住”及“主要居住地址”的定義並非本諮詢文件所涵蓋的範圍。政府當局已解釋這是一個複雜的問題，當中牽涉到香港永久性居民投票的基本權利，須留待下屆政府小心處理。當局考慮時亦須顧及其他因素，包括《基本法》賦予和保障香港永久性居民的出入境自由。

"
"
"
"
"
"
"
"

政制及內地事務局

二零一二年四月

選民登記法定限期及與選民登記有關的罪行
相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2011年12月19日 (議程項目III)	議程 會議紀要
立法會	2011年12月21日	會議過程正式紀錄 第186至243頁(甘乃威議員 動議的議案)
政制事務委員會	2012年2月17日 (議程項目I)	議程 會議紀要
	2012年3月19日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2012年5月30日	會議過程正式紀錄 第69至71頁(黃國健議員提 出的書面質詢)
	2012年6月6日	會議過程正式紀錄 第17至26頁(湯家驊議員提 出的口頭質詢)
		會議過程正式紀錄 第57至59頁(梁家傑議員提 出的書面質詢)
政制事務委員會	2012年10月16日 (議程項目III)	議程 會議紀要
立法會	2012年10月17日	會議過程正式紀錄 第76至80頁(陳偉業議員提 出的書面質詢)
	2012年10月31日	會議過程正式紀錄 第84至86頁(陳偉業議員提 出的書面質詢)

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2012年11月19日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2012年12月17日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2013年1月21日 (議程項目III)	議程 會議紀要
	2013年3月18日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2013年7月15日 (議程項目II)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2013年10月17日