

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)466/15-16(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2015年12月21日會議 擬備的背景資料簡介

2015年的選民登記制度檢討

目的

本文件旨在就政制及內地事務局於2015年11月展開的現行選民登記制度檢討(下稱"該檢討")提供背景資料，以及綜述政制事務委員會(下稱"事務委員會")早前討論該檢討的方向時所提出的主要意見及關注事項。

背景

2015年選民登記周期的反對通知書數目大增

2. 在2015年選民登記周期，選舉事務處接獲的反對通知書較往年大幅增加。2011年至2015年選民登記周期所接獲的申索／反對個案宗數和涉及的選民人數載述如下：

選民登記 周期	申索個案		反對個案	
	宗數	涉及選民人數	宗數	涉及選民人數
2011	0	0	3	86
2012	8	8	1	1
2013	1	1	0	0
2014	0	0	0	0
2015	0	0	49	1 451 ¹

¹ 在2015年選民登記周期的臨時選民登記冊公眾查閱期內接獲的各類反對個案所涉及的選民人數：

反對原因	涉及的選民人數
(a) 有關選民並非在登記地址居住	307
(b) 登記地址的資料錯誤	156
(c) 資料不完整、商業或疑似非住宅的登記地址	117
(d) 一戶多人多姓的登記住址	649
(e) 已拆卸或空置待清拆的建築物單位	160
(f) 其他(例如懷疑在未經同意下"被登記"、懷疑重複登記、選民已去世等)	62
選民總數	1 451

3. 政府當局表示，反對通知書數目大增，令公眾關注下列選民登記事宜——

(a) 更新選民登記資料的限期需作檢討

有建議認為應把申請更新登記資料的限期提前至發表臨時選民登記冊之前，以便更新登記資料的申請可全部反映在臨時選民登記冊，讓公眾查閱。

(b) 懷疑有人假冒選民提交選民登記資料

選舉事務處接獲選民投訴，指懷疑有第三者冒認其身份，向選舉事務處提交新登記／更新登記資料的表格。有建議認為，新登記選民及現有選民在提交新申請或更新住址時，必須同時提供住址證明。

(c) 登記資料不正確

有建議認為，選舉事務處應加強與其他政府部門核對登記地址的工作，以確保登記資料正確。亦有意見認為，選舉事務處應改善資料輸入的工作。

(d) 涉及安老院舍的個案

有投訴指稱，個別居於安老院舍的長者可能在未經他們本人同意下被冒名登記為選民。有意見認為，選舉事務處應加強查核工作，主動就可疑個案前往這些院舍查訪。

(e) 虛報選民登記資料的刑罰

有意見認為，虛報登記資料的刑罰應予以提高，以加強阻嚇性。

(f) 需要更多時間處理選民登記申請、申索及反對個案

現時，選舉事務處在發表臨時選民登記冊前只有29天時間處理新的選民登記申請。有意見認為應延長此時段，以便選舉事務處有更多時間進行所需的查核工作。此外，有意見認為，在提出反對的限期與完成聆訊的限期之間的時段應進一步延長，讓選舉事務處能有足夠時間調查上訴個案，審裁官亦有足夠時間進行聆訊和處理覆核個案。

(g) 懷疑有人濫用反對機制

有關注認為有人濫用反對機制，在未有充分理據的情況下提出反對。另有建議認為，個案經選舉事務處調查後，若證實相關選民的登記住址正確，可以不需要交由審裁官進行聆訊。

4. 為處理上述事宜，政府當局於2015年9月表示有意進行該檢討。該檢討的方向詳載於**附錄**。

《優化選民登記制度諮詢文件》

5. 政制及內地事務局在2015年11月26日發表《優化選民登記制度諮詢文件》(下稱"《諮詢文件》")作公眾諮詢，諮詢期至2016年1月8日結束。有關的諮詢事項及建議措施摘要載於《諮詢文件》第五章。

委員提出的主要意見及關注事項

6. 事務委員會曾在2015年9月30日的特別會議上，討論選民登記事宜和政府當局就該檢討提出的方向。下文各段綜述委員提出的主要意見及關注事項。

懷疑有人假冒選民提交虛假資料和提供住址證明的要求

7. 部分委員關注到，一名現任區議員報稱有第三者冒認其身份，向選舉事務處提交冒簽的表格，更改其登記住址。這些委員敦促選舉事務處，在處理新的選民登記申請或選民更新資料的申請時，應加強核實登記資料的工作。他們建議，選舉事務處在處理更新登記住址的申請時，應致電聯絡有關選民，以確定選民有否提交申請，然後才作出進一步的處理。

8. 政府當局表示，在臨時選民登記冊發表後，迄今合共發現23宗懷疑假冒選民提交虛假資料的可疑個案，有關個案已轉交執法機關調查及跟進。政府當局表示會鼓勵選民盡量向選舉事務處提供電郵地址、電話號碼或任何其他聯絡方法。日後，選舉事務處會考慮經手提電話或電郵(如選民已提供電話號碼／電郵地址)向有關選民發出信息，以確認該處收到他們的相關申請。

9. 部分委員認為，新登記選民及現有選民在提交新申請或更新住址時，必須同時提供住址證明(例如水費／電費／煤氣費單)。

政府當局解釋，要求提供住址證明的建議曾在2012年有關選民登記制度的公眾諮詢中提出，以徵詢公眾的意見，但當時礙於公眾及立法會議員對此建議有所保留而未有落實。政府當局亦認為，此建議值得重新考慮，藉此處理虛報選民登記住址的問題。然而，部分委員反對此建議，因為他們認為很多年輕人實際上難以出示住址證明，以登記成為選民。

提出申索及反對的機制

10. 部分委員關注到，在2015年選民登記周期，反對個案所涉及的選民多達1 451人。他們籲請政府當局採取措施，以防反對機制被濫用。他們建議，應規定反對者在提出反對時必須舉證。部分委員又認為，在現行的反對機制下，一旦有人針對某選民提出反對，即使沒有充分理據，有關選民仍然必須出席聆訊，做法有欠公允。

11. 政府當局指出，在2015年選民登記周期，選舉事務處接獲的反對通知書大幅增加，反對個案所涉及的選民人數亦由2011年選民登記周期的86人，躍升至2015年選民登記周期的1 451人(2013年及2014年沒有反對個案)。政府當局察悉，部分市民亦建議把提出反對的門檻提高，防止濫用。然而，部分委員強調，在選民登記制度中，公眾查閱和現行的申索及反對機制對於防止"種票"十分重要。他們認為，批評反對者濫用反對機制的意見有欠公允。然而，這些委員同意，個案經選舉事務處調查後，若證實相關選民的登記住址正確，可以不需要交由審裁官進行聆訊，以減少對有關選民的影響，亦避免加重司法機構的工作量²。

選舉事務處的核實工作

12. 部分委員認為，惟有透過選舉事務處嚴謹的核實工作、公眾查閱，以及申索和反對機制，才可保持選民登記冊的準確性和完整性。因此，他們促請選舉事務處繼續優化其核實程序。他們詢問，政府當局有何計劃進一步改善查核安排。政府當局表示會考慮就全港現存樓宇建立資料庫，以便從登記住址中找出位於不存在的大廈或樓層的虛假地址。此外，除與房屋署、香港房屋協會及民政事務總署核對資料，作為更新登記選民住址的持續性措施，選舉事務處亦會進一步探討要求屋宇署及市區重建局就已拆卸或空置待清拆的建築物提供更多最新資料。選舉事務處另會探討可否把資料核對工作擴展至更多部門。

² 根據現行的法定程序，選舉登記主任必須把有關的反對通知書交由審裁官作出聆訊及判定。

13. 部分委員關注當局有否採取足夠措施，以防居於安老院舍的長者在未經他們本人同意下被冒名登記為選民。政府當局表示，現時合共約有5 000名選民居於大約200所安老院舍中。按選舉事務處的查核措施，他們屬於一戶多人多姓的類別。在過往的選民登記周期，選舉事務處曾向以安老院舍作登記住址的選民進行查核，要求他們以書面確認相關住址是其唯一或主要居所。在2015年選民登記周期採取上述措施查核大約3 000名安老院舍院友後，有6宗個案已轉交予執法機關調查及跟進，因為有關選民聲稱沒有提交相關選民登記申請。

14. 委員詢問當局曾經採取何種行動，以處理選民只向選舉事務處提供住址而欠缺其他聯絡資料的情況。政府當局表示，約有70%選民已向選舉事務處提供電話號碼，另逾40萬名選民亦已提供電郵地址。在2015年選民登記周期，民政事務總署已協助向大約一萬名未有提供其他聯絡資料的選民進行家訪，提醒他們須在法定期限前回覆查訊信件。

新近發展情況

15. 事務委員會已安排在2015年12月21日的下次會議上討論《諮詢文件》。

相關文件

16. 於2015年9月30日舉行的特別會議的相關文件載於<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ca/general/ca1415.htm#toptbl>。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月15日

立法會政制事務委員會

選民登記相關事宜

(摘錄)

X X X X X X X X

31. 鑒於社會就上述選民登記事宜的關注，我們可考慮從以下方向探討如何改善現有制度及安排：

- (a) 選民登記周期法定限期：我們可研究應否改變更改登記資料的限期，以提供足夠時間讓選舉登記主任在發表臨時選民登記冊前，進行核實的程序；以及應否進一步延長處理申索及反對個案的時限，讓選舉事務處複查被反對的個案和審裁官進行聆訊，以及處理覆核個案。
- (b) 選民提交登記、更改資料及投票的安排：我們可探討如何就加強選民資料的準確性及便利選民之間取得適當平衡，包括是否需要重新考慮引入住址證明、對沒有更新住址的選民引入罰則，以及選民投票時須出示投票通知卡的要求。
- (c) 查核安排：我們可探討應如何進一步完善查核安排，包括檢視各項查核措施的範圍及密度，以及加強與其他政府部門核對資料的工作以盡量減低出現登記資料不正確的情況，從而提高選民登記資料的準確性和完整性，並在有效地運用資源和保障個人資料私隱等方面取得平衡。

- (d) **提出申索及反對的機制**：我們可研究是否就提出申索及反對的機制作出修改，例如要求反對者出席聆訊及舉證，否則審裁官不須處理反對個案，以避免有關機制被濫用，並使有關人員得以更有效率地處理相關個案。
- (e) **罰則**：政府在2014年修訂《選舉管理委員會條例》(第541章)的附屬法例⁸，將有關涉及選民登記提供虛假資料的罪行轉變為可公訴罪行，以移除6個月的檢控時效，從而提升執法成效及阻嚇性。我們可考慮應否提高選民登記相關罪行的罰則水平，以提高有關提交虛假資料的罪行的阻嚇作用。
- (f) **公眾教育**：我們會研究如何加強選民登記的推廣工作，特別是針對選民提交和查閱登記資料方面，例如進一步推廣「選民資料網上查閱系統」及選舉事務處的熱線(2891 1001)，鼓勵選民查閱其登記資料，並在有需要時及早提交更新登記資料的申請，從而提升選民登記冊的準確性。

⁸ 現時有兩組有關選民登記的罪行，分屬《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)和《選舉管理委員會(登記)(立法會功能界別選民)(選舉委員會界別分組投票人)(選舉委員會委員)規例》(第541B章)，以及《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)。根據第541A章第22條及第541B章第42條，任何人在選民登記時作出他知道在要項上是虛假的任何陳述，或罔顧後果地作出在要項上是不正確的任何陳述，或明知而在該等申請中漏去任何要項，即屬犯罪。同時，任何人促使另一個人在選民登記時作出他(第一個人)知道在要項上是虛假的虛假陳述或提供資料，即屬犯罪。有關條文由香港警務處執法。根據《選舉管理委員會條例》(第541章)第7(5)條，最高刑罰可處第2級罰款(5,000元)及監禁6個月。

另外，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第16條，任何人明知他無權在選舉中投票卻在選舉中投票；或明知或罔顧後果地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，即屬在選舉中作出舞弊行為。任何人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；或明知另一人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，即屬在選舉中作出舞弊行為。有關條文由廉政公署執法。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)第6(1)條，最高刑罰可處罰款500,000元及監禁7年。