

討論文件

2017年2月23日

立法會政制事務委員會

檢討選民登記制度的反對機制

引言

本文件(a)向委員簡介在香港和一些海外地區的選民登記制度下，有關當局是如何處理就選民登記提出的反對；以及(b)請委員就完善選民登記反對機制的建議措施提出意見，以跟進於2016年年初發表的《優化選民登記制度諮詢報告》（“《諮詢報告》”）所載的建議。

優化選民登記制度的公眾諮詢

2. 因應公眾在2015年選民登記周期對選民登記事宜的關注，政府就現行的選民登記制度和相關安排展開了檢討，並於2015年11月26日至2016年1月8日進行了優化選民登記制度的公眾諮詢。政府亦在立法會政制事務委員會2015年12月21日的會議上徵詢立法會議員的意見，而議員普遍支持採取措施優化選民登記制度。政府在2016年1月21日發表《諮詢報告》。以下的建議措施已於2016年的選民登記周期實施 —

- (a) 把更改登記資料的法定限期提前至與新登記申請的法定限期一致；
- (b) 改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書；
- (c) 進一步加強與其他政府部門核對地址資料；

(d) 增加更多與選民溝通的通訊渠道及加強有關選民登記的公眾教育及宣傳；以及

(e) 在選舉事務處的網頁上載反對及申索個案的資訊。

3. 至於其他或涉及修訂各條選舉條例的建議措施，包括檢討選民登記反對機制、提高選民登記相關罪行的罰則及引入要求選民提供住址證明的規定，需要較長時間才能實行。本文件會集中探討完善選民登記反對機制的建議措施。

提出反對及申索的現行機制

4. 每年在正式選民登記冊發布之前，選舉事務處會發表臨時選民登記冊和取消登記名單供公眾查閱。市民可在法定限期前就臨時選民登記冊或取消登記名單內的記項提出申索或反對。提出申索或反對的人士須向選舉登記主任提交申索通知書或反對通知書，列明提出申索或反對的理由，以及支持其申索或反對的證據或書面證明。法例規定申索及反對個案必須交由獨立的審裁官¹聆訊以作出判定。選舉登記主任會依照審裁官之判定於編製正式選民登記冊時改正、加入或刪除記項。

5. 根據選舉法例，審裁官會就舉行聆訊的日期、時間及地點通知反對者及被反對的選民。他們可選擇是否：

(a) 親自出席聆訊作出申述；或

(b) 由一名法律執業者或任何其他獲其授權的人作為其代表作出申述；或

(c) 於聆訊日期前向審裁官提交書面申述。

¹ 根據《立法會條例》(第 542 章) 第 77 條，首席法官可委任任何裁判官或《律政人員條例》(第 87 章)所指的任何律政人員為審裁官。如並無作出委任，則高等法院司法常務官須視為審裁官。

6. 在一般的法律原則下，按照“相對可能性的衡量”的舉證準則，提出申索或反對的人士須就其申索／反對提出證明。在進行聆訊時，反對者有責任說明為何認為有關選民沒有資格登記。另一方面，選舉登記主任無需就反對者提出的反對，毫無疑點地證明有關選民的資格。然而，由於選舉登記主任負責擬備選民登記冊，選舉事務處會在時間和情況許可下蒐集有關的事實資料(包括跟相關部門例如房屋署和屋宇署核對記錄)，盡量協助審裁官釐清事實及核實相關登記資料，以便審裁官就個案作出判定。

選民登記反對機制的檢討

7. 在 2015 年選民登記周期(區議會選舉年)，選舉事務處共接獲 49 份反對通知書，共涉及 2 001 名選民。後來由於有 6 名反對者撤回合共針對 550 名選民的反對，因此最終涉及的選民為 1 451 人。2011 至 2016 年選民登記周期所接獲的申索或反對個案數目，以及涉及的選民人數如下：

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
2016#	2	2	1	1

*： 區議會選舉年

#： 立法會選舉年

8. 反對個案的數目比往年大幅上升，引起公眾關注到現行的反對機制有機會被濫用，例如反對者可在沒有提供所需理據的情況下任意提出反對，亦不須出席聆訊作出陳述。另外，現時縱使反對個案所牽涉的選民資料只涉及文書錯誤，或者遭反對的選民已提供更新或正確資料後，有關個案仍需要進行聆訊。有意見認為這項安排對被反對的選民帶來不必要的困擾和不便。

9. 經考慮在 2015 年年底公眾諮詢期間接獲的意見，政府在《諮詢報告》中建議 —

(a) 在法例訂明提出反對的人士有舉證責任且必須出席聆訊；
以及

(b) 賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案。

至於延長選舉事務處處理反對個案及審裁官進行聆訊的時限的建議，一如《諮詢報告》所載，這建議可能牽涉將選民登記申請／更新登記資料的截止日期進一步提前。就此，我們需要仔細考慮建議對選民登記限期的影響，尤其是選民登記冊內的資料的更新程度，以及所涉及的法例修訂，並與其他關於反對機制的建議一併研究，以決定是否適宜延長處理反對個案及審裁官進行聆訊的時限。

10. 為開展檢討工作，我們研究了在英國、加拿大、澳洲及新西蘭的選民登記制度下，有關反對是如何處理。相關資料載於附件，以供委員參閱。

11. 在檢討反對機制時，我們需要一併考慮申索程序，因為兩者同為選民登記制度的重要部分。一如現行安排，申索或反對個案的處理應採用類似的方法和標準。

12. 參考海外地區處理選民登記反對個案的做法，我們就完善選民登記反對／申索機制制定具體建議時須考慮的事項載於下文。

(A) 證明個案有理據的責任

海外做法

13. 在英國和澳洲，提出反對的人士須提出反對理由。在新西蘭，每份反對通知書均須詳細列明足夠資料，讓被反對者知悉反對理由和有關的支持理據。在加拿大，當地的法例明文規定，提出反對的人士有責任證明被反對者的姓名應予刪除。

須考慮的事項

14. 我們需要考慮如何在法例訂明提出反對或申索的人士有責任證明其反對／申索個案是有理據的。我們建議即使提出反對或申索的人士無須就反對／申索個案提出毫無疑點的證明，仍應在法例訂明他們有責任提供足夠資料和提出充分理由，證明其反對／申索有理可據。

(B) 出席聆訊

海外做法

15. 英國和加拿大均無強制規定提出反對的人士必須出席聆訊，而是讓反對者選擇(i)親自出席聆訊；或(ii)由他人作為其代表出席聆訊；或(iii)在聆訊日期前提交書面申述，這與香港現行的安排相若。至於澳洲及新西蘭，當地並無規定有關的選舉當局須就反對個案進行聆訊。

須考慮的事項

16. 在審研應否強制規定提出反對(或申索)的人士須出席聆訊時，我們應考慮有關規定是否合乎相稱原則以及會否影響市民提出反對(或申索)的意欲，及提出反對(或申索)的人士出席聆訊會否影響個案的理據。舉例來說，假如提出反對的人士在反對通知書中只提供了有限的資料，審裁官或需在進行聆訊時要求提出反對的人士釐清事實。另一方面，假如反對通知書所載的反對理由已足夠清晰和合理(例如某選民的住址並不存在)，而選舉事務處經審查個案後信納有關選民的姓名應予剔除(例如因被反對的選民未有向選舉事務處提供其填報住址以外的聯絡資料，以致處方無法與

其取得聯絡，而處方亦查證其填報的住址一如反對通知書所指並不存在)，純粹因提出反對的人士沒有出席聆訊便剔除反對個案，即意味着不合資格的選民或不正確的登記資料可保留在登記冊內。

17. 我們需要考慮是否應規定每宗個案的反對(或申索)者都要出席聆訊，若然，如反對(或申索)者沒出席聆訊，有關個案是否應予剔除。另外，我們亦可考慮在法例訂明如提出反對(或申索)的人士沒有出席聆訊，審裁官可剔除(而非“須剔除”)有關反對(或申索)，以免機制被濫用。

(C) 賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案

海外做法

18. 在澳洲，反對個案由選區選舉主任裁決。選區選舉主任由澳洲選舉委員會依法委任，負責管理每個選區的選舉事務。如選區選舉主任信納某項反對屬瑣屑無聊或無理取鬧，他可駁回該項反對，無須向被反對的選民發出通知。在英國，由地區當局委任、負責編製及更新轄下登記區選民登記冊的選舉登記主任可不接納“顯然缺乏理據”的反對，無須進行聆訊。

須考慮的事項

19. 在2015年選民登記周期，審裁官須在緊迫時間內審理大量反對個案，這些個案數量之多前所未有。有見及此，有意見認為政府應制定措施防止反對機制被濫用，並減低因要求選民出席聆訊而對他們造成的滋擾，例如精簡和簡化程序(如可能的話，無須進行聆訊)，以減輕審裁官的負擔，以及減低對有關選民的影響。一如《諮詢報告》所載，我們建議賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案，即以書面形式尋求審裁官的裁決，而無須作出聆訊。

20. 我們需要考慮如何清晰界定有哪些情況可納入為無須由審裁官作出聆訊的個案類別，以及有關分類的準則和具體操作安排，以確保建議措施在實際操作上是切實可行。舉例來說，我們可考慮在法例訂明選舉事務處可先行篩查所接獲的申索／反對是否屬瑣屑無聊或無理取鬧²，或選民資料只涉及文書錯誤，若然如此，該處可以書面形式尋求審裁官批准在登記冊保留、加入、刪除或更正有關記項，以代替聆訊。無論如何，這些個案仍會由審裁官根據申索／反對的理由和事實，以書面形式作出裁決。根據現行機制，提出反對(或申索)的人士如不滿審裁官的裁決，可提出覆核要求。此外，值得注意的是審裁官的職責是就選舉登記主任在編製選民登記冊時所作的決定提出的上訴作出裁決，即被反對的選民或提出申索的人士的選民登記資格。假如在處理反對或申索時發現有任何懷疑與選民登記有關的罪行(例如提供虛假的選民登記資料)，則不論有關反對(或申索)是否須進行聆訊，選舉事務處都會按照既定機制將這些個案交由執法機構調查。

(D) 延長處理和聆訊反對及申索個案的時限

21. 雖然在 2015 年選民登記周期(該年為區議會選舉年)，反對個案的數目大幅增至 1 451 宗，但在 2016 年選民登記周期(該年為立法會選舉年)，申索／反對個案的總數下跌至只有 3 宗。根據統計數字，在 2015 年選民登記周期反對個案急升似乎只屬例外情況，不應將 2015 年的情況視為常態，尤其過往選舉年的個案數目只略較非選舉年為多。以 2011 年區議會選舉年和 2012 年立法會選舉年為例，該兩年的申索／反對個案所涉及的選民總數分別只有 86 人和 9 人。鑒於將選民登記的截止日期提前以延長處理反對個案和進行聆訊的時限會擴大登記限期和選舉日之間的時間差距，而這措施可能會影響合資格人士登記為選民的意欲，以及在實行載於本文的其他建議措施後，須進行聆訊的申索／反對個案可能會減少，所以現時似乎並無充分理據實行這項措施。

² 在 2015 年選民登記周期，有反對者只是基於選民擁有一個外國名字而向該選民提出反對，這便屬瑣屑無聊或無理取鬧的例子。

徵詢意見

22. 請委員就上文第 13 至 21 段所載的事項提出意見。視乎委員的意見，我們會制訂完善反對機制的方案，並擬備所需的立法建議。

政制及內地事務局

2017 年 2 月

海外地區處理選民登記反對個案的做法

在英國、加拿大、澳洲及新西蘭的選民登記制度下，這些地方處理針對選民提出的反對的做法載於下文各段。

英國

2. 在英國，由地區當局委任的選舉登記主任負責編製及更新其轄下登記區的選民登記冊³。任何人士如符合以下條件便可登記為選民⁴：

(a) 就英格蘭及威爾斯而言，年滿 16 歲或以上(但要到 18 歲才可投票)；或就蘇格蘭而言，年滿 14 歲或以上(但要到 16 歲才可在地區選舉或蘇格蘭國會選舉中投票，或到 18 歲才可在英國及歐洲議會選舉中投票)；

(b) 在法律上並非無行為能力進行投票(年齡除外)；

(c) 為合資格的英聯邦公民或愛爾蘭共和國公民；以及

(d) 在有關日期當日⁵為某選區或當中部分地區的居民。

3. 凡在地區當局轄區內登記的選民均可隨時就某人的登記提出反對⁶。提出反對的人士必須與被反對者居於同一地區當局的轄區內，但不必在同一選區居住。反對理由為有關人士不符合一

³ 《1983 年人民代表法令》(Representation of the People Act 1983)第 8 條。
(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/8>)

⁴ 《1983 年人民代表法令》第 4 條。

⁵ 在英國的選民登記制度下，當局要查看某人在有關日期當日是否在某住址居住(即滾動式選民登記)。

⁶ 《2001 年人民代表(英格蘭及威爾斯)規例》(Representation of the People (England and Wales) Regulations)第 27 至 32 條。
(http://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/341/pdfs/uksi_20010341_en.pdf
<http://www.aea-elections.co.uk/wp-content/uploads/2014/10/keeling-schedule-2001-regs-120314.pdf>)

項或所有登記條件，分別是年齡、國籍及居住條件，或該人在法律上喪失登記為選民的資格。

4. 反對必須以書面提出，由反對者簽署，並註明簽署日期、其姓名、住址及選舉編號。提出反對的人士須提供被反對選民的姓名、合資格住址及登記編號，又或如該人尚未登記為選民，則提供其在申請表上填報的姓名及住址，此外，亦須提出反對理由。反對書會公開給公眾查閱，直至當局就反對作出裁決為止。

5. 在英國，除非反對不獲接納，否則選舉登記主任⁷必須進行聆訊，就反對作出裁決。提出反對和被反對的人士都有權出席聆訊。雙方可親自出席聆訊，又或提交書面申述或由他人代為出席聆訊。如其中一方缺席聆訊，選舉登記主任仍可繼續進行聆訊並就反對申請作出裁決，或可考慮另行安排在容許的期限內雙方都同意的時間再進行聆訊。

6. 如遇以下情況，選舉登記主任可不接納反對並無須進行聆訊⁸：

(a) 提出反對的人士無權提出反對，即他／她並非已登記選民；

(b) 反對屬“顯然缺乏理據”。當提出的理由明顯不會令個案有任何勝算，則提出的反對便是“顯然缺乏理據”。這類反對個案的示例包括：(i)反對是基於某人的國籍提出，而所指的國籍是合資格國籍，亦與該人所報稱的相同，或(ii)提出反對的人士相信有關選民並不擁有所居住的物業，因此不應予以登記⁹；

⁷ 聆訊類似司法程序，須由選舉登記主任或獲委任的副選舉登記主任進行。

⁸ 《2001年人民代表(英格蘭及威爾斯)規例》第29(5)、(5A)及(6)條。

⁹ 《選舉登記主任指引》(Guidance for Electoral Registration Officers)第4部 — 終年備存登記冊(見第10.29至10.32段；10.44至10.47段)

(http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/162578/Part-4-Maintaining-the-register-throughout-the-year.pdf)

(c) 有關事宜已經由法庭裁決；或

(d) 在反對書中提供的資料不能令提出反對的人士有勝算。

7. 假如選舉登記主任未經聆訊便不接納反對，他必須向提出反對的人士發出通知書，說明有關申請未經聆訊便不獲接納及作出此決定的理據。提出反對的人士可於選舉登記主任發出通知書當日起計三日內提交通知書，要求選舉登記主任就其反對進行聆訊。選舉登記主任如在限期前未有接獲反對者提出此要求，可拒絕接納反對。

8. 倘已進行聆訊並在聆訊中作出裁決，提出反對的人士、申請人或選民均有權提出上訴。他們可從作出裁決當日起計 14 曆日內發出上訴通知書。上訴通知書必須提交予選舉登記主任，並載述上訴理據。之後，選舉登記主任必須將通知書交予郡法院。通知書必須夾附案情陳述書、選舉登記主任的裁決及任何可作為上訴的理據¹⁰。

澳洲

9. 澳洲選舉委員會是在 1984 年成立的獨立法定機構，其轄下各州及領地的選舉當局負責處理選民登記事宜及進行選舉。在澳洲，選民登記屬強制性質。任何人士如：

(a) 為澳洲公民或合資格的英籍人士(即在 1984 年 1 月 26 日前在澳洲聯邦選區登記在冊的人士)；

(b) 年滿 18 歲或以上；以及

(c) 在某住址最少居住了一個月，

即有資格登記為選民¹¹。任何人士年滿 16 歲便可登記，但要到 18

¹⁰ 《2001 年人民代表(英格蘭及威爾斯)規例》第 32 條。

¹¹ 《1918 年聯邦選舉法令》(Commonwealth Electoral Act 1918) 第 93, 99(1)及 100

歲才可投票。

10. 任何人士如就某人的選民登記提出反對，他必須與該名被反對者在同一選區登記，但如因某人精神不健全、無能力明白登記和投票的性質及意義而提出反對，則屬例外¹²。

11. 任何人士如相信另一人屬以下情形，便可就該人的選民登記提出反對：

- (a) 精神不健全且無能力明白登記和投票的性質及意義。基於此理由提交的任何反對書，必須附有由註冊醫生填寫的醫生證明書；
- (b) 並非居於登記冊上所示的住址，且在過去一個月沒有在該處居住；
- (c) 尚未滿 16 歲；
- (d) 並非澳洲公民或於 1984 年 1 月 25 日登記在冊的英籍人士；
- (e) 多於一次進行登記；或
- (f) 被裁定叛國或叛逆罪罪成且不獲赦免。

12. 提出反對的人士必須在反對通知書上填報其本人、被反對的選民及反對理由的詳細資料，向該名被反對的選民所登記的選區的選舉主任提交¹³。選區選舉主任負責管理其轄下選區的選舉事宜，包括備存選民登記冊。

13. 若選區選舉主任接獲反對書，便會就反對作出裁決¹⁴；當

條。 (http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/)

¹² 《1918 年聯邦選舉法令》第 114 條。

¹³ http://www.aec.gov.au/FAQs/Electoral_Roll.htm

¹⁴ 參考：《1918 年聯邦選舉法令》第 113 至 116 條及第 118 條。

(http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/)

地並無規定要就反對個案進行聆訊。選區選舉主任就反對作出裁決前，可就反對作出其認為需要的查訊，以查明實情。選區選舉主任會去信被指名的人，通知他／她反對事項並述明反對者所提出的反對理由。被反對的選民會獲告知反對者的姓名及住址，並會給予 20 日的時間提供資料，確認他／她具繼續登記在冊的權利。然而，如選區選舉主任信納反對屬**瑣屑無聊或無理取鬧**，他可無須通知被反對的選民並駁回反對。假如被反對的選民未能提供資料確認具繼續登記在冊的權利，或未有在 20 日內作出回應，則其名字會從選民登記冊中剔除，而在提交反對書時繳付的二元按金¹⁵亦會退還給提出反對的人士。

新西蘭

14. 選舉委員會為獨立機構，負責管理國會選舉及公投事宜，包括為國會及地區選舉進行選民登記工作。每個選區務必有一位由選舉委員會委任的選民登記主任，為轄下選區編製和備存選民登記冊，以及處理就選民登記提出的反對¹⁶。

15. 在新西蘭，選民登記屬強制性質。任何人士如：

(a) 年滿 18 歲或以上；

(b) 為新西蘭公民或永久性居民；以及

(c) 在某個時候曾在新西蘭連續居住滿一年或以上，

即符合資格登記為選民¹⁷。

16. 任何選民均可隨時以任何選區的任何人士不符合資格登

¹⁵ 在提交每份反對書時必須繳付二元按金，但如基於被反對者精神不健全而提交的反對書則作別論，無須繳付按金。

¹⁶ 《1993 年選舉法令》(Electoral Act 1993)第 22 條。

(<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>)

¹⁷ 《1993 年選舉法令》第 74 及 82 條。

記為該選區的選民為理由，反對該人在有關選區登記在冊¹⁸。每項就此提出的反對必須以書面向有關選區的登記主任提出，並須註明反對者的姓名及提供充分資料，讓被反對的選民得悉反對理由和有關的支持理據。

17. 假如登記主任認為反對書內所載的資料不足以讓被反對的選民得悉反對理由和有關的支持理據，他須以通知書要求提出反對的人士在通知書發出日期起計 14 日內提供其認為合適的進一步資料。

18. 登記主任在接獲反對通知書後，須就反對向被反對的人士送達書面通知。通知書須載述反對者的姓名和他／她為支持其反對而提供的具體資料。登記主任發出的通知書亦須告知被反對的人士他或她可向登記主任提交經簽署的陳述書，說明他或她的名字應繼續登記在冊的理由。如他或她所提供的證據令登記主任信納，其名字可繼續登記在冊。不過，如被反對的人士未有在通知書送達當日之後的 14 日內向登記主任提交陳述書，登記主任會將其名字從登記冊上剔除。

19. 假如登記主任最少兩次試圖將通知書送達被反對者本人但不果，他須將該人的名字從登記冊上剔除並記入不活躍登記冊內。

20. 登記主任獲賦權就反對個案作出裁決，且不經聆訊便可將被反對者的名字從登記冊上剔除或保留在冊。另一方面，如登記主任認為合適或任何一方不滿其裁決，登記主任須將個案交由地區法院審理。選民登記主任須為執行法院的命令而按需要在登記冊上加入、刪除或更正記項。

加拿大

21. 加拿大選舉事務處是獨立、沒有黨派背景的國會機構，負責處理聯邦選舉事宜，包括備存全國選民登記冊。在宣布大選

¹⁸ 《1993 年選舉法令》第 95 至 97 條。

後，加拿大選舉事務處便會在每個選區設立地區辦事處，而每個選區的選舉主任，便是負責籌備轄下選區選舉活動的選舉事務主任。加拿大選舉事務處根據全國選民登記冊的資料為聯邦選舉、補選及公投制定初步選民名單。選舉主任繼而會在修訂期內更新各選區的名單。

22. 加拿大的選民登記屬自願性質。凡在選舉當日年滿 18 歲的加拿大公民均有資格¹⁹登記為選民。合資格選民的姓名都可列入其通常居住的選區的選民名單內。

23. 每名選民都可針對另一名選民提交反對書質疑該人士被登記在選區的選民名單內的權利。提出反對的人士必須在選舉令狀²⁰發出當日至選舉日前 14 日期間就反對事宜向選舉主任提交誓章。選舉主任接着正式通知被反對的人士及選區內的候選人，並進行聆訊。被反對的人士、其代表、提出反對的人士及候選人的代表均可出席聆訊。被反對的人士亦可向選舉主任提交其認為合適的文件證據。

24. 選舉主任可訊問經宣誓提出反對的選民及被反對的人士，並依據所得的資料作出裁決。證明被反對者的姓名應予刪除的舉證責任屬提出反對的人士。不論被反對的人士出席聆訊與否，他們的姓名只會在提出反對的選民以相對可能性的衡量為準則，證明他們的姓名應從登記冊上剔除的情況下才可予以刪除。法例規定被反對的人士在選舉主任處理反對個案時缺席聆訊或未有提出證據證明本身有權在有關選區投票，都不會免除提出反對的選民以相對可能性的衡量為準則向選舉主任證明被反對的人士的姓名不應記入選民名單的責任²¹。

¹⁹ 《加拿大選舉法令》(Canada Elections Act)第 3 及 6 條。

(<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>)

²⁰ 選舉令狀是由總選舉事務主任發出，指示選舉主任在其獲委派的選區進行選舉的法律文件。

²¹ 《加拿大選舉法令》第 104 條。