

立法會 Legislative Council

立法會 CB(2)828/16-17(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 2 月 23 日會議 擬備的背景資料簡介

檢討選民登記制度的反對機制

目的

本文件闡述政制事務委員會("事務委員會")過往就政府當局建議檢討選民登記制度的反對機制所作的討論。

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數目大幅增加。在 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²

申請更新登記資料的限期應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

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。此外，選舉事務處應改善和優化資料輸入的工作。

(d) 涉及安老院舍的個案

對於有投訴指稱某些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，選舉事務處應採取措施處理。

(e) 虛報選民登記資料的刑罰

有意見認為，虛報選民登記資料的刑罰應予提高，以加強阻嚇性。

(f) 需要更多時間處理選民登記申請及申索和反對個案

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。有意見認為應延長上述時段，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

² 當局已修訂《選舉管理委員會條例》(第 541 章)下的附屬法例，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，以及改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書。有關的附屬法例於 2016 年 1 月 22 日刊登憲報，並於 2016 年 1 月 27 日提交立法會，按先訂立後審議的程序處理。相關的修訂規例於 2016 年 3 月 18 日生效。

務處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*

有意見關注到有人濫用反對機制，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 月表示有意檢討現行選民登記制度。

由 2015 年年底至 2016 年年初進行的公眾諮詢工作

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》("《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**附錄 I**。政府當局就檢討反對機制提出的建議措施載於附錄 I 第(e)至(h)項。

6. 政制及內地事務局在 2016 年 1 月 21 日發表《優化選民登記制度諮詢報告》("《諮詢報告》")，載列在公眾諮詢工作期間所收到的意見，並闡述在考慮所收到的意見後，政府對各項建議措施的立場。《諮詢報告》已於 2016 年 1 月 21 日發給委員。

關於就反對機制提出的建議措施的意見

7. 政府當局表示，在公眾諮詢工作期間所收到的意見當中，較多意見支持在法例訂明反對者有舉證責任，以及要求反對者出席聆訊。此外，大部分所收到的意見支持在選舉事務處網站上載反對個案的資訊，以及賦權選舉事務處處理不具爭議的反對個案。政府當局會小心研究如何制訂有關的立法和行政安排以落實這些措施，務求在適當時候推行這些措施。

事務委員會就檢討反對機制進行的討論

8. 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檢討現行提出的方向。事務委員會亦曾在 2015 年 12 月 21 日的會議上，討論《諮詢文件》。委員就檢討反對機制所提出的主要意見及關注事項，綜述於下文各段。

提出申索及反對的機制

9. 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，當局應規定反對者在提出反對時，必須提出具體證據。部分委員亦認為，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。

10. 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數目大幅增加，反對個案所涉及的選民數目亦由 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，防止出現濫用情況。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，以盡量減少對有關選民的影響，同時避免加重司法機構的工作量³。

11. 對於政府當局建議在選舉事務處網站上載包括反對者姓名的反對個案資訊，部分委員表示反對，並認為這項建議安排可能會對反對者造成壓力，令人對提出反對卻步。他們要求政府當局提供數字和理據，以證明現時的反對機制是否有機會被濫用。

12. 政府當局表示，在 2015 年選民登記周期，反對個案涉及的選民共有 1 451 人。審裁官進行聆訊後，接納對當中 299 名選民提出的反對(該等選民其後在選民登記冊上被剔除)；其餘涉及 1 152 名選民的反對個案則不成立，有關選民的登記身份予以維持。政府當局表示，據悉部分反對個案並無提出充分理據，有關的反對者亦無須出席聆訊作出陳述。有鑒於此，政府當局建議檢討反對機制。

反對者有舉證責任

13. 部分委員認為政府當局有責任檢討反對機制，藉此堵塞漏洞，並防止反對者在沒有掌握充分資料或沒有理由懷疑的情況下，濫用反對機制。然而，部分其他委員質疑政府當局為何

³ 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。

建議在法例訂明反對者有舉證責任。他們認為，反對者實際上難以進行調查和提出反對證據，因為他/她可能需要為此進入他人的單位。該等委員認為，合理的做法是只規定反對者須就其懷疑提出合理理由，而非要求反對者自行調查舉證。

14. 政府當局表示，當局初步認為有理由在法例訂明反對者有舉證責任，以及要求反對者出席聆訊，藉以協助審裁官進一步了解其反對理由。反對者為解釋其反對理由而提供的資料亦可協助選舉事務處進行聆訊前的調查，並有助審裁官作出判定。政府當局表示，此建議如獲採納，在立法過程中可就旨在落實建議的相關修訂進一步討論其具體措辭。

近期發展

15. 政府當局將在 2017 年 2 月 23 日的事務委員會下次會議上，向事務委員會簡介選民登記制度下的反對機制的建議未來路向。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 2 月 17 日

第五章：徵詢意見

5.01 政府就以下事宜和建議措施諮詢公眾意見—

有關選民登記及查核安排

- (a) 把更改登記資料的法定限期提前，至早於臨時選民登記冊及取消登記名單發表，與新登記的法定限期看齊(第 4.02 至 4.06 段)；
- (b) 改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書(第 4.07 至 4.09 段)；
- (c) 進一步完善查核安排，加強與其他政府部門核對地址資料。例如：與屋宇署加強聯繫以取得已拆卸或空置待清拆的建築物的最新名單；以及探討向市區重建局索取已完成收購及住戶完成搬遷的樓宇的最新資訊。選舉事務處亦會改善資料輸入的工作，以提高準確性。另外，我們可探討將來選舉事務處與房屋署及香港房屋協會進行全面資料核對時，同時核對相關選民的地址資料是否正確；在研究此建議的可行性時，我們將徵詢個人資料私隱專員公署的意見(第 4.10 至 4.12 段)；

有關選民登記罪行的刑罰

- (d) 提高在《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例下，有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰，由現時最高罰款 5,000 元及監禁 6 個月，提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年，以加強阻嚇作用(第 4.18 至 4.20 段)；

檢討反對機制

- (e) 在法例訂明提出反對的人士的舉證責任，而且除非其提出的證據獲審裁官信納，否則載於臨時選民登記冊上的遭反對選民的登記須判定為有效(第 4.21 至 4.22 段)；
- (f) 在法例訂明要求提出反對的人士必須出席由審裁官進行的聆訊(第 4.21 至 4.22 段)；
- (g) 選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊，包括聆訊日期及時間、反對者及被反對的選民的姓名(第 4.21 至 4.22 段)；
- (h) 把不具爭議的反對個案改為毋須由審裁官作出聆訊，而是由選舉事務處尋求審裁官書面批准更正選民資料(第 4.23 段)；

處理反對個案的時限

- (i) 研究應否延長審裁官進行聆訊的時限，包括預留更多時間讓選舉事務處及審裁官處理反對個案、進行聆訊和覆檢。不過，由於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，我們需要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(第 4.24 至 4.25 段)；及

住址證明

- (j) 在申請人提交新登記或更改登記資料申請時，要求申請人須同時提供住址證明，以協助核實選民的身分。另外，我們亦會考慮在選民登記表格的設計上，要求選民填寫一些有用資料(例如申請

更改住址應填寫之前的登記住址)以協助核實之用(第 4.26 至 4.29 段)。

資料來源：政制及內地事務局在 2015 年 11 月 26 日發表的《優化選民登記制度諮詢文件》

檢討選民登記制度的反對機制

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2015年9月30日 (議程項目I)	議程 會議紀要
	2015年12月21日 (議程項目III)	議程 會議紀要
	--	《優化選民登記制度諮詢報告》

立法會秘書處

議會事務部2

2017年2月17日