

討論文件

2017年4月19日

## 立法會政制事務委員會

### 檢討選民登記制度下的罰則及 引入提交住址證明的要求

#### 引言

跟進 2016 年年初發表的《優化選民登記制度諮詢報告》（“《諮詢報告》”），本文件向委員簡介有關提高選民登記制度下的罰則及引入提交住址證明的要求的具體建議，以及徵詢委員的意見。

#### 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。繼政府當局於立法會政制事務委員會 2017 年 2 月 23 日的會議上就完善選民登記反對機制的建議措施徵詢委員的意見，本文件會集中討論提高選民登記制度下的罰則及引入提交住址證明的要求的具體建議。

## **(A) 提高選民登記制度下的罰則**

### **現行罰則**

4. 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)。

5. 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任何陳述或提供錯誤的資料，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。

6. 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。

7. 政府已在 2014 年修訂《選舉管理委員會條例》(第 541 章)及有關附屬法例，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。有關修例建議已經透過立法會於 2014 年 7 月通過的《2014 年選舉法例(雜項修訂)條例》實施。

### **提高罰則的考慮**

8. 考慮到就選民登記作出虛假聲明的罪行的嚴重性及社會對選民登記資料的準確性的關注，政府當局在 2015 年年底的優化選民登記制度的公眾諮詢建議提高在《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。

9. 在公眾諮詢期間，我們所收到的大部分意見支持提高有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰。當中亦有意見認為建議的刑罰增幅仍不足夠阻嚇性，應考慮更高幅度；有個別意見認為可考慮針對重犯者訂立更高刑罰。

### **建議**

10. 鑒於社會普遍認為就選民登記作出虛假聲明的罪行會嚴重影響選舉制度的公平和公正，並認為應確保罰則有足夠阻嚇力，我們**建議**將刑罰提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年。

11. 建議提高罰則是針對不法之徒就選民登記作出虛假聲明的罪行。我們認為有關建議不會對一般市民的登記意欲有負面影

響。再者，此措施亦有助提醒公眾，在申請登記成為選民或更改登記資料時，他們必須提供真實及正確的資料，以確保選民登記資料的準確性。對於有個別意見認為應針對重犯者訂立更高刑罰，鑒於建議罰則已經較現行最高罰款及刑期分別大幅提高一倍及三倍，而法庭一般會因應被告的過往犯罪紀錄，特別是曾否觸犯相同的罪行而量刑，我們認為建議罰則已起足夠阻嚇作用而毋須對重犯者訂立另一套更高刑罰。

## **(B) 引入提交住址證明的要求**

### **現行安排**

12. 現行選民登記的安排是採取一個誠實申報機制，以便利登記人士為原則。按照現時的選民登記制度，市民申請登記為選民或現有選民申請更改登記資料時，均毋須同時提交住址證明，然而申請人必須在申請表內聲明所提供的資料均屬真實及正確。

### **引入新措施的考慮**

#### **(i) 減少被第三者冒認提交選民登記申請的機會**

13. 現時選民若要更改其登記地址，只須填寫一份表格而毋須提交其他證明文件。在 2015 年選民登記周期，選舉事務處曾接獲選民投訴，聲稱其本人從來沒有向該處提交新登記或更改登記資料申請，懷疑被第三者冒認提交有關表格。被冒認的選民如果未能在選民登記冊公布前察覺其登記地址已經被更改而提出申索，他便不可以在其所屬選區投票，這情況明顯應該杜絕。我們相信，就更改登記資料引入住址證明的要求後，可大大減少第三者冒認選民提交更改登記資料申請的意欲，因為該等行動亦會因第三者未能提供住址證明而不會成功。

#### **(ii) 對投票權的影響**

14. 在公眾諮詢期間，大部分收到的意見支持在提交新登記或更改登記資料申請時，引入要求選民提供住址證明，認為這有助

核實選民住址資料的真確性，亦可減低種票的可能性。但亦有部分意見認為引入住址證明的要求有可能會影響選民登記及/或更新住址的意欲。尤其是新登記方面，若申請人未能在法定限期前提交新住址的有關證明，便不能在該選民登記周期成為選民，以致不能在該年投票。也有意見認為無住址人士（如露宿者）或剛滿18歲的申請人，未必能夠輕易獲得和提供文件作住址證明，故要求新登記人士提供住址證明會妨礙他們行使投票權。

## 建議

15. 我們認為任何建議措施均不應剝奪或嚴重削弱香港永久性居民行使在《基本法》保障下所享有的投票權。我們在考慮在引入住址證明的同時，亦需盡量減少對申請人/選民可能帶來的不便。原則上，新登記及更改登記住址申請均應考慮引入住址證明的要求，以提高選民登記冊內的資料準確性。與此同時，我們需要衡量市民對引入提交住址證明的要求的反應，以及會否需要時間適應新措施，特別是要要求市民在提交選民登記申請時一併提交符合規格的住址證明會否減低其登記為選民的意欲，從而影響他們行使投票權。我們注意到在更改登記住址方面，現行法例沒有規定已登記選民搬遷後須向選舉事務處申報，因此，選民不會因搬遷後未有即時向選舉事務處更新登記地址而失去投票資格，但有關選民只可在其原來選區投票。選舉事務處一直以來都提醒選民應盡公民責任，在搬遷後盡快通知該處，從而令選民登記資料更加準確，而選民亦可以在其現時居住的選區投票。

16. 經考慮公眾諮詢期間所收集到的意見，以及評估加入住址證明的要求對新登記及更改登記住址申請可能帶來的影響，為確保新措施暢順地執行，並讓公眾逐步適應就選民登記提交住址證明這項新要求，同時為避免嚴重影響合資格人士登記為選民的意欲，我們**建議**採取循序漸進的方法，先落實要求現有選民更改登記住址時提交住址證明的安排，當新措施運作暢順後，再將有关要求擴展至新登記申請。我們認為先就更改登記住址的申請落實住址證明安排，而非一刀切將全數新登記及更改登記住址的申請即時加入住址證明的要求，會較容易為公眾所接受和適應。

17. 為配合就更更改登記住址的申請引入提交住址證明的要求，我們**建議**採取以下措施：

- (a) 提交住址證明的要求只適用於申請更改登記住址的選民。若選民的更改資料申請只是涉及其他關乎住址以外的資料（例如電話號碼或電郵地址），則有關選民毋須同時提交住址證明；
- (b) 參考選舉事務處於選舉年會與房屋署及香港房屋協會就所有以公共屋邨單位作登記住址的選民進行全面資料核對的做法，若申請更改登記住址的選民為房屋署及香港房屋協會轄下公共屋邨的登記住戶（如有關選民並非登記住戶則不屬此範圍），選舉事務處可在處理這些更改登記住址的申請時，同時與房屋署或香港房屋協會確定有關選民是否為該單位的登記住戶及核對有關選民提供的地址資料是否正確。因此，我們**建議**豁免此類選民提交住址證明的要求。根據選舉事務處的資料，在 2015 年及 2016 年選民登記周期所收到的分別 678 000 宗及 432 000 宗選民登記申請（包括新登記及更改登記住址的申請）之中，有分別 237 000 宗（35%）及 128,000 宗（30%）屬於房屋署及香港房屋協會轄下公共屋邨的登記住戶的申請。所以，上述與房屋署及香港房屋協會核對選民提供的地址資料是否正確的行政安排，以及豁免有關選民提交住址證明的要求，既可大幅減少新措施對現有選民的影響，也可更有效地核對選民的地址資料；及
- (c) 選民透過現行選舉事務處與入境事務處的協作安排<sup>1</sup>，在向人事登記處更新資料時，可同時要求將有關資料轉交選舉事務處，以作更新選民登記資料的用途。另外，選舉事務處亦與其他部門協作（例如與民政事務總署就鄉郊代表選

---

<sup>1</sup> 現時，身份證持有人如欲更改曾向人事登記處提供的資料，可向該處提交通知。在有關更新身份證資料的表格上設有選項，讓已登記的選民自行選擇要求人事登記處將有關的變更事項轉交選舉事務處，作修訂選民登記冊的用途。此外，在申請或補領 18 歲或以上人士的身份證申請表格上，亦設選項讓已登記的選民自行選擇要求人事登記處將所填報的個人資料轉交選舉事務處，以作修訂選民登記冊的用途。

舉的選民進行資料核對)覆核選民登記地址。近年，選舉事務處透過這些與其他政府部門的協作安排，每年更新約 3 萬多名選民的登記地址。鑒於其他政府部門亦接納有關住址作其部門相關的申請及通訊用途，我們認為可信納該地址資料並用作覆核選民登記地址的用途。我們**建議**若選民是透過選舉事務處與其他政府部門的協作安排更新登記住址，可豁免有關選民提交住址證明的要求。

18. 按照現行的選民登記法定限期，在提交新登記/截止更改登記住址申請的限期後(現行限期在非區議會選舉年為 5 月 2 日)，選舉事務處須在 6 月 1 日或之前發表發表臨時選民登記冊及取消登記名單供公眾查閱。目前，在申請截止後選舉事務處須在 30 日內完成處理所有申請、編訂及印製臨時選民登記冊及取消登記名單，時間相當緊迫。當實施住址證明的要求後，若果市民在提交選民登記申請時，沒有一併提交住址證明，或未能提供符合要求的住址證明，選舉事務處便會通知有關人士必須在法定限期前(現行限期在非區議會選舉年為 5 月 11 日)補交資料以進一步處理其申請，否則有關申請將不獲繼續處理。就此，我們**建議**將更改登記資料的法定限期提前 30 天，以預留時間用作提醒更改登記住址的選民在指定限期前補交住址證明，以及進一步處理這些申請。至於在提交住址證明的要求擴展至新登記申請之前，新登記申請的法定限期(現行限期在非區議會選舉年為 5 月 2 日)將維持不變。選舉事務處亦會檢視及擬備可接納作住址證明的文件名單，供選民參考。

## **徵詢意見**

19. 請委員就上文第 10 及 15 至 18 段所載的事項提出意見。視乎委員的意見，我們會與選舉管理委員會商討實施有關建議的具體方案，然後擬備所需的立法建議。

政制及內地事務局

2017 年 4 月