

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1180/16-17(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 4 月 19 日會議 擬備的背景資料簡介

檢討選民登記制度下的罰則及 引入提交住址證明的要求

目的

本文件闡述政制事務委員會("事務委員會")過往就政府當局檢討選民登記制度下的罰則及建議引入提交住址證明的要求進行的討論。

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罰則

有意見認為，虛報選民登記資料的罰則應予提高，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

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。

成聆訊的限期之間的時段應進一步延長，讓選舉事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。政府當局就有關選民登記罪行的罰則及住址證明提出的擬議措施，載於下文第 8 及第 10 段。

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》")。據政府當局所述，在公眾諮詢期間所接獲的大部分意見書，均支持就有關選民登記罪行的罰則及住址證明提出的兩項建議。有關詳情載於**附錄 I**。

事務委員會進行的討論

7. 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》。委員就有關選民登記罪行的罰則及住址證明的擬議措施提出的主要意見，綜述於下文各段。

提高有關選民登記罪行的罰則的建議

8. 政府當局在《諮詢文件》中建議提高在《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例下，有關就選民登記作出虛假聲明的罰則，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. 委員普遍支持提高罰則。部分委員進一步認為罰則的建議提高幅度太小，阻嚇作用不足。委員亦建議就選民登記相關罪行加重屢犯者的罰則。政府當局承諾考慮委員的意見及建議。

引入選民提交住址證明的要求的建議

10. 政府當局在《諮詢文件》中建議，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交住址證明，以協助核實選民的身份。另外，政府當局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(例如選民申請更改住址應填寫之前的登記住址)，以協助核實之用。

11. 部分委員認為，有關提交住址證明(例如水費單/電費單/煤氣費帳單)的擬議規定，能有效處理就選民登記提供錯誤地址的問題。然而，部分其他委員反對有關建議，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，而擬議規定可能會影響合資格人士申請選民登記的意欲。他們認為選舉事務處應充分查核新登記申請/更改登記住址的申請，這亦是處理就選民登記提供錯誤地址的問題的有效措施。委員亦關注，有些人士無法提供有其姓名的水費/電費/煤氣費帳單，因為該等帳單可能以其家屬的姓名登記。部分委員亦關注，露宿者等人士在此建議下可否登記成為選民。

12. 政府當局表示，選舉事務處一直有抽查新登記申請/更改登記住址的申請，但若在截止日期前一至兩星期才收到大量申請(特別是新登記申請)，便未必有足夠時間進行查核工作，因為申請人需要時間回覆選舉事務處。政府當局認為，有關住址證明的擬議規定值得考慮，以處理公眾對選民登記事宜的關注。政府當局進一步表示，露宿者的選民登記安排由非政府機構處理。如有可信的第三者(例如註冊社工)能夠提供證明資料，以確定露宿者的日常住處，選舉事務處會考慮露宿者的選民登記申請。

近期發展

13. 政府當局將在 2017 年 4 月 19 日的下次會議上，向事務委員會簡介檢討選民登記制度下的罰則及引入提交住址證明的要求的建議未來路向。

相關文件

14. 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4月18日

第四章：就提高選民登記相關罪行的罰則的意見

4.01 就《諮詢文件》建議將《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，有就這建議提供意見的意見書當中，大部分支持建議。有關意見書的內容請參閱附錄。

政黨及立法會議員提交的書面意見

4.02 在收到的意見書中，就此建議措施提出意見的政黨及立法會議員，其意見撮要載於下文。

民建聯

4.03 民建聯支持《諮詢文件》就提高選民登記相關罪行的罰則的建議，並認為若其他持份者不反對，可進一步提高有關刑罰，確保法例有足夠阻嚇力。

經民聯

4.04 經民聯對於提高刑罰以加強阻嚇作用，原則上抱持開放態度。然而，該黨認為目前有關選民登記「作出虛假聲明」的罪行本身，仍然存在很大爭議和不清晰的地方。經民聯認為由於現行法例沒有列明「通常在香港居住」的定義，選舉登記主任只能視乎個案具體情況，以決定是否信納申請人通常在香港居住，當中存在誤判的可能性。舉例而言，不少選民基於工作和其他需要，必須經常往返香港和外地；另外，不少選民亦擁有多於一個居所。一旦有關住址不被信納，該選民將失去應有的投票權，更有機會轉介執法機關跟進，被視為「作出虛假聲明」而受到起訴。經民聯認

為在問題未獲妥善解決前，貿然提高刑罰，將有機會損害合法選民的權益，因此對是項建議有保留。

民主黨

4.05 民主黨認為建議監禁年限是足夠，但建議的罰款水平對有意種票的人士阻嚇力不大。如有人提供虛假地址，該人不投票²和投票³之間的罰款比例並不相稱，認為政府應修訂《選舉管理委員會條例》，提高提供虛假住址的罰款水平。

新民黨

4.06 新民黨認同加強提高選民登記相關罪行的刑罰以提高阻嚇作用，並認為提高刑罰不會影響一般市民登記及投票。

梁繼昌議員

4.07 梁繼昌議員認同將有關選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年，以加強阻嚇作用，及維護選舉制度的公平和公正。

² 現時在《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例下，涉及選民登記作出虛假聲明的罪行最高罰款 5,000 元及監禁 6 個月。

³ 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)第 16 條，任何人就選民登記提供虛假資料並在選舉中投票，或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，即屬在選舉中作出舞弊行為。有關罪行的最高刑罰可處罰款 500,000 元及監禁 7 年。

公眾人士及團體提交的書面意見

- 4.08 其他有提供意見的公眾人士及團體大部分支持提高在《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。當中有意見認為《諮詢文件》所建議的刑罰增幅仍不足夠阻嚇性，應考慮更高幅度；亦有意見認為應針對重犯者訂立更高刑罰。

第七章：就引入要求選民提供住址證明的意見

- 7.01 就《諮詢文件》建議要求提交新登記或更改登記資料的申請人須同時提供住址證明，以協助核實選民的身分，有就這建議提供意見的意見書當中，大部分支持建議。有關意見書的內容請參閱附錄。

政黨及立法會議員提交的書面意見

- 7.02 在收到的意見書中，就此建議措施提出意見的政黨及立法會議員，其意見撮要載於下文。

民建聯

- 7.03 民建聯認為政府在維持現時自願登記為選民制度時，不應為新登記選民施加太多登記上的要求，以免影響市民登記為選民的意欲，但另一方面，政府可考慮在已登記的選民提出更改住址資料時，要求一併提交住址證明，以杜絕有人惡意更改選民的住址資料。

經民聯

- 7.04 經民聯對引入要求選民提供住址證明的建議有保留。該黨關注，若申請人於法定限期前短時間內搬遷，或未能在法定限期前提交新住址的有關證明，會失去在該選民登記周期成為選民的機會，如該年為選舉年便不能投票。此外，若已登記的選民於法定限期前短時間內搬遷，亦有可能無法在限期前提交新住址的有關證明；如該年為區議會／立法會選舉年，便未能在新所屬區議會選區／地方選區投票。此外，該黨認為剛滿 18 歲的申請人，未必能夠輕易獲得和提供文件作住址證明。即使選舉事務處採納與該選民同住於登記住址的人士的住址證明和由該選民作出的聲

明書，亦會影響年輕人的申請意欲，不利提升青年參與。

民主黨

- 7.05 民主黨支持要求選民提交新登記或更改登記資料申請時提供住址證明的建議，認為有助核實選民住址資料的真確性，以及建立一個準確和有公信力的選民登記冊。該黨進一步建議在提交住址證明後，選舉事務處可抽樣核對該住址與其他部門的住址資料是否符合；另外建議政府在選民登記表格上增設欄目，列明如申請人於提交申請表時未能提供住址證明，可以授權選舉事務處向其他政府部門查證申請人的登記地址是否屬實。

自由黨

- 7.06 針對過往出現懷疑「種票」的個案，自由黨認為政府應加大力度執法抽查，避免再次發生同類事件。自由黨不贊同要求選民提供住址證明的做法，認為措施繁複，或會造成擾民，並打擊選民的投票意欲。此外，該黨提議考慮採用「雙軌制」的模式，即一方面沿用現時的做法，只在處理懷疑個案時，才要求選民提供住址證明。另一方面，應容許在臨近選舉前的一段較短時間內，讓希望登記或更改選民資料的人士憑住址證明即時登記成為選民或更改住址，以趕及在該屆選舉中投票。

公民黨

- 7.07 公民黨認為，要求提交住址證明，已是坊間長久以來很多服務的申請要求之一（如申請開設銀行戶口），因此絕大部分市民對此要求應習以為常。而且考慮到為確保選舉制度的公平性和公信力，申請者須提供住

址證明是一個符合「合乎比例原則」的要求。惟鑒於個別市民的居住環境或狀況或有不同，未必能提供某類的住址證明，因此公民黨認為政府在要求市民提供住址證明時，須盡量開放接納的住址證明的種類。另外，公民黨認為，現時政府當局有途徑讓無住址者（如露宿者）申請為選民，因此可考慮若選舉事務處在信納申請人確實無法提供任何住址證明的情況下，容許該等申請人透過無住址者的申請途徑登記做選民。

新民黨

7.08 新民黨認為引入住址證明雖然有助提高選民登記名冊的準確性，但海外經驗顯示，強制要求市民提供證明的做法將令選民人數下降，亦可能增加弱勢社群行使投票權的困難，影響整個選舉制度的代表性，因此該黨對建議有一定保留。

梁繼昌議員

7.09 梁繼昌議員認同選民於新登記或更改選民登記地址時須提交住址證明，而在推行有關措施時，政府亦應撥資源協助市民取得相關證明（如增加協助市民進行法定聲明的人手，或選舉事務處可在市民要求下，寄出具認證編號的住址證明信件）。

公眾人士及團體提交的書面意見

香港律師會

7.10 香港律師會認為由於投票權是《基本法》所保障的重要權利，而選民登記屬自願性質，因此不應輕易接受將提供住址證明定為投票權的一項先決條件的建議。該會關注某些公眾人士（例如不是業主的人士、在學或待業人士、與父母同住的人士）會難以提供住址證

明，或有關要求會為他們帶來不便。另外，該會認為建議可能會影響選民登記及/或更新住址的意欲。

其他公眾人士及團體

- 7.11 在收到的意見當中，大部分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。當中有意見認為現時民間很多服務也須提供住址證明作服務登記之用。政府亦可仿效電訊商的做法，向未能出示住址證明的人士以「郵寄核實」形式，要求登記者收到政府發出的信件後，以電話或網上確認。亦有意見認為選舉的公正性非常重要，任何種票的行為均不可接受，而就選民登記提供住址證明可減低種票的可能性。不過，有反對建議的人士關注部分剛成年的人士可能因沒有住址證明而增加他們成為選民的難度。

資料來源：政制及內地事務局在 2016 年 1 月 21 日發表的《優化選民登記制度諮詢報告》

檢討選民登記制度下的罰則及引入提交住址證明的要求

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4月18日