

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)72/18-19(01)號文件

檔 號：CB2/BC/6/17

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》("條例草案")的背景資料，並概述政制事務委員會("事務委員會")在討論此課題時提出的關注事項。

背景

在 2015 年就優化選民登記制度進行的公眾諮詢

改善反對機制及加重關乎選民登記的罪行的刑罰

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。有意見認為應加重有關提供虛假資料的刑罰，以加強阻嚇作用。有意見亦關注到是否有人濫用反對機制，在未有充分理據的情況下提出反對。此外，一些人士建議，經選舉事務處調查後證實選民的登記住址正確的個案，可以不需要交由審裁官進行聆訊。

3. 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》，以進行公眾諮詢，諮詢期至 2016 年 1 月 8 日結束，其後在 2016 年 1 月 21 日發表《優化選民登記制度諮詢報告》("《諮詢報告》")。經考慮在公眾諮詢期間接獲的意見，當局在《諮詢報告》中建議：

- (a) 在法例中訂明反對者有舉證責任，以及要求反對者出席聆訊；及
- (b) 賦權選舉事務處處理不具爭議的反對個案。

4. 在 2017 年 2 月 23 日的事務委員會會議上，政府當局就改善選民登記反對機制的建議徵詢委員意見，以跟進《諮詢報告》提出的建議。政府當局建議，即使反對者或申索人無須就反對/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，證明其個案有理可據。

5. 在 2017 年 4 月 19 日的事務委員會會議上，政府當局就《諮詢報告》提出的另一項建議徵詢委員意見，即把《選舉管理委員會條例》(第 541 章)下的附屬法例所訂有關就選民登記作出虛假聲明的刑罰，由目前最高罰款 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。

在 2017 年就選舉安排檢討進行的公眾諮詢

6. 因應從 2015 年至 2017 年選舉周期舉行的不同選舉所得的經驗，政制及內地事務局發出了一份有關選舉安排檢討的諮詢文件，以進行公眾諮詢，諮詢期由 2017 年 11 月 13 日至 12 月 29 日，其後並於 2018 年 5 月 15 日發表《有關選舉安排檢討的諮詢報告》。

7. 委員一直關注在社交網站發布選舉材料方面的規管，特別是在社交網站發布該等材料的開支會否被視作選舉開支，因而令網民誤墮法網，違反選舉法例。¹經考慮在公眾諮詢期間收集所得的意見，當局在《有關選舉安排檢討的諮詢報告》中建議，政府應引入下述針對性豁免：如第三者(即非相關候選人(其選舉被促使或阻礙的候選人)亦非其選舉開支代理人的個人或團體)在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告，而所招致的費用僅為電費和上網費，免除該第三者在《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)下須承擔的刑事法律責任。

8. 在 2018 年 5 月 21 日的會議上，事務委員會討論《有關選舉安排檢討的諮詢報告》(包括上述針對性豁免建議)，以及選舉法例的修訂建議，當中包括改善選民登記反對機制的建議、加重有關作出虛假聲明的罪行的刑罰，以及其他旨在進一步改善選舉法例和令選舉法例更加清晰的修訂建議。

¹ 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，只有候選人及其選舉開支代理人可招致選舉開支，而由該候選人或由他人代該候選人招致的選舉開支總額亦不得超過指定限額。若有候選人或候選人的選舉開支代理人以外的人招致選舉開支，即屬違法，一經定罪，可處罰款 20 萬元及監禁 3 年。

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》

9. 據政制及內地事務局在 2018 年 6 月 27 日發出的立法會參考資料摘要[檔號：CMAB C1/30/5/4]所述，條例草案旨在修訂若干選舉法例，藉以改善選民登記安排，以及行政長官選舉、選舉委員會界別分組選舉、立法會選舉、區議會選舉及鄉郊代表選舉的選舉程序。修訂事項包括優化選民登記制度；引入針對性豁免，免除第三者在互聯網上活動所招致的刑事法律責任；改善選舉程序；以及使若干選舉法例更清晰和一致。

10. 各項立法建議的詳情載於立法會參考資料摘要第 2 至 21 段。

事務委員會就相關事宜進行的討論

11. 事務委員會在上述會議上提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

選民登記反對機制

反對者證明其個案有理可據的責任

12. 在 2017 年 2 月 23 日的會議上，部分委員反對在法例中訂明反對者有舉證責任，並質疑反對者會否需要負責進行調查，以收集證據。他們認為，反對者應該只需要證明他們對相關個案有合理懷疑。政府當局澄清，雖然當局建議在法例中訂明反對者或申索人有責任提供足夠資料和提出充分理由，證明其個案有理可據，但這並不表示反對者/申索人須就反對/申索個案提出毫無疑點的證明。部分委員認為，政府當局日後應解釋會如何評估反對者有否提供"足夠"資料。

13. 在 2018 年 5 月 21 日的會議上，部分委員重申，對於在法例中訂明申索人或反對者有責任就個案提供充分的詳情的建議，他們表示關注。他們問及在這項建議下所須符合的相關舉證準則為何，以及政府當局會否在條例草案中訂明舉證準則。

14. 政府當局其後以書面[立法會 CB(2)1592/17-18(01)號文件]說明，在立法建議中使用"提供充分的詳情"的字眼，是要清楚說明就個案提供充分的詳情是申索人或反對者的責任，但並非要求申索人或反對者必須提出毫無疑點的理據，或負上舉證責任。至於具體應提供甚麼理由和詳情，視乎個案的內容及

情況而定。舉例而言，假如反對者提出反對的原因是選民所申報的地址並沒有相關的樓層，該項資料已顯示有關地址出現錯誤。在此情況下，有關反對個案已經有充分的詳情，讓審裁官、選舉登記主任及被反對的選民知道反對的理由。

出席聆訊

15. 部分委員認為不應強制規定反對者必須出席聆訊，以作出申述。他們認為，現時容許反對者選擇親自出席聆訊還是向審裁官提交書面申述的安排較為合理，應予以維持。政府當局表示，當局並無建議強制規定反對者/申索人必須出席聆訊。然而，假如反對者在反對通知書中只提供了有限的資料，審裁官或會要求反對者出席聆訊，請反對者在聆訊中釐清事實。政府當局亦建議在法例中訂明，如反對者沒有出席聆訊，審裁官可駁回(而非"須駁回")有關反對。

賦權選舉事務處處理不具爭議的反對個案

16. 政府當局建議在法例中訂明，選舉事務處可先行篩查所接獲的反對/申索個案是否屬瑣屑無聊或無理取鬧，或是否只涉及選民資料的文書錯誤；若是，選舉事務處可以書面形式徵求審裁官批准在登記冊保留、加入、刪除或更正相關記項，以代替聆訊。無論如何，這些個案仍會由審裁官根據以書面形式提出反對/申索的理由和事實，以作出裁定。部分委員認為有需要界定何謂無須由審裁官聆訊的"不具爭議的反對個案"。²

加重就選民登記作出虛假聲明的最高刑罰的建議

17. 委員普遍支持上文第 5 段所載政府當局的建議，以反映有關罪行的嚴重程度，並發揮足夠阻嚇作用。有委員亦認為，針對重犯者的擬議最高刑罰應該更重，以加強阻嚇作用。

18. 政府當局表示，鑒於擬議刑罰已較現行最高罰款及刑期分別提高一倍及三倍，加上法庭會因應被告過往的犯罪紀錄，特別是被告曾否觸犯同一罪行而量刑，政府當局認為擬議刑罰已有足夠阻嚇作用，無須針對重犯者訂立更高刑罰。

² 委員可參閱立法會參考資料摘要第 7 段，以了解審裁官可指示不經聆訊而只根據書面陳詞裁定個案所須符合的條件的詳細資料。

在互聯網(包括社交媒體)發布選舉廣告的規管

19. 委員普遍支持引入針對性豁免的建議。部分委員詢問，若某人在社交媒體張貼自製的電子海報以促使某名/某些候選人當選，而製作該海報所涉及的費用只屬微不足道，該筆費用可否亦獲得擬議豁免。政府當局解釋，合資格獲得擬議豁免的選舉開支類別，僅限於電費及上網費。就其他費用而言，個別開支項目應否視作選舉開支，視乎每宗個案的情況而定。

將若干選票視為明顯無效以簡化點票流程

20. 委員察悉，立法會選舉、區議會選舉及鄉郊代表選舉的法例訂明，如某些選票上投選的候選人數目超逾須選出的候選人數目，則該等選票被視為明顯無效而不予點算，而政府當局亦建議就行政長官選舉和選舉委員會界別分組選舉引入類似的規定。此外，政府當局亦建議在立法會選舉及區議會選舉的法例中訂明，如僅投票予已去世或喪失資格的候選人/候選人名單，則有關選票會被視為明顯無效而不予點算，以簡化點票流程。部分委員對該等建議背後的理據表示關注。

21. 政府當局以書面[立法會 CB(2)1592/17-18(01)號文件]表示，上述建議旨在簡化點票流程。政府當局承諾，現時候選人及其代理人可就問題選票或明顯無效的選票進行檢查的安排，將會維持不變。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，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

2018年10月16日

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2017 年 2 月 23 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2017 年 4 月 19 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2018 年 5 月 21 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)1592/17-18(01) 號文件

立法會秘書處

議會事務部 2

2018 年 10 月 16 日