

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)568/18-19 號文件

檔 號：CB2/BC/6/17

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件匯報《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 據政府當局所述，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。部分市民認為有些反對者濫用反對機制，在沒有充分理據的情況下提出反對，以及沒有出席聆訊以作出申述。一些人士認為政府應採取措施，防止反對機制被濫用。另有一些人士則建議，對於顯然沒有理據的個案，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。此外，有意見認為應加重就選民登記提供虛假資料的刑罰，以加強阻嚇作用。

3. 2015 年 11 月 26 日至 2016 年 1 月 8 日，政制及內地事務局就優化選民登記制度的建議進行公眾諮詢工作。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》，提出多項措施，包括建議加重就選民登記作出虛假聲明的罪行的刑罰及改善反對機制。

4. 此外，因應從 2015 年至 2017 年選舉周期舉行的不同選舉所得的經驗，政制及內地事務局就選舉安排進行檢討，並在 2017 年 11 月 13 日至 12 月 29 日就該項檢討進行公眾諮詢，其後於 2018 年 5 月 15 日發表《有關選舉安排檢討的諮詢報告》。《諮詢報告》建議政府應引入針對性豁免，訂明第三者(即非候選人(即是被促使或阻礙當選的候選人)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

致的開支僅為電費及/或上網費，則該第三者可獲豁免，無須承擔《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)下的刑責。¹

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》("條例草案")

5. 條例草案旨在修訂與立法會選舉、區議會選舉、行政長官選舉、選舉委員會界別分組選舉及鄉郊代表選舉有關的 21 項選舉法例，藉以：

- (i) 加重若干關於選民登記的罪行的最高刑罰；
- (ii) 簡化有關選民或投票人登記的上訴、申索和反對機制；
- (iii) 就因在互聯網發布選舉廣告而招致選舉開支的刑責訂立豁免；及
- (iv) 就選舉法例作出其他技術性和雜項修訂，例如取代若干選票的蓋印要求。

6. 政府當局所闡述上述各項立法建議的詳情，載於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)第 3 至 21 段。

7. 條例草案第 1(2)及(3)條訂明，條例草案如獲通過，將自其於憲報刊登當日("刊憲日期")起實施，但條例草案第 1(4)條指明的條文除外。有關條文將自 2019 年 2 月 1 日起實施，或若刊憲日期遲於 2019 年 2 月 1 日，則自刊憲日期起實施。²

¹ 根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，只有候選人或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在相關選舉中或就相關選舉招致選舉開支，即屬犯罪。《選舉(舞弊及非法行為)條例》第 22 條訂明，如循簡易程序定罪，上述罪行的最高刑罰為第 5 級罰款(現為 5 萬元)及監禁 1 年；如循公訴程序定罪，上述罪行的最高刑罰為罰款 20 萬元及監禁 3 年。

² 條例草案第 1(4)條指明的條文與鄉郊代表選舉有關。據政府當局所述，2019 年鄉郊一般選舉將於 2019 年年初舉行，相關的籌備工作已在 2018 年年初展開。上述生效日期安排旨在為此項選舉提供確定性，以及避免籌備工作受到影響。再者，由於此項選舉將於 2019 年 1 月連續 3 個星期日舉行，把生效日期定為 2019 年 2 月 1 日或之後，可確保在不同日期進行投票的鄉郊地區在選舉安排上的一致性，同時不受條例草案的審議進度影響。

法案委員會

8. 在 2018 年 10 月 5 日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會，審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

9. 法案委員會由張國鈞議員擔任主席，曾與政府當局舉行 4 次會議，並在其中 1 次會議上聽取公眾人士的意見。曾向法案委員會提出意見的團體及個別人士的名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

加重若干關乎選民登記的罪行的最高刑罰

10. 委員察悉，政府當局建議將根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)訂立的相關附屬法例所訂就選民登記作出虛假聲明的刑罰，由目前最高的第 2 級罰款(現為 5,000 元)及監禁 6 個月，提高至第 3 級罰款(現為 10,000 元)及監禁 2 年。蔣麗芸議員關注該項建議所帶來的影響，以及該項建議會否可能減低市民登記為選民的意欲。她亦關注到，某人若只不過在其選民登記申請表中不慎提供錯誤資料，該人會否因此而被視作就選民登記作出虛假聲明。

11. 政府當局解釋，當局考慮到就選民登記作出虛假聲明的罪行的嚴重性，以及公眾對選民登記資料的準確性的關注，因此提出了上述建議。政府當局認為，與其他相類罪行的罰則水平相比，擬議罰則水平不算特別高。政府當局強調不會輕易將某個案訴諸法庭。如對登記資料有任何疑問，選舉事務處首先會與有關選民澄清。政府當局解釋，有關建議是針對不法之徒就選民登記作出虛假聲明的罪行，當局並不認為有關建議會影響市民登記為選民的意欲。政府當局認為，現行建議能夠取得適當平衡。

簡化有關選民或投票人登記的上訴、申索和反對機制

12. 委員察悉，現時即使反對個案所牽涉的選民登記資料只涉及文書錯誤，又或有關反對所針對的人已提供更新或正確的資料，有關個案仍然會進行聆訊。有意見認為，此項安排為被反對的選民帶來不必要的困擾。部分委員(包括陳恒鑽議員、蔣麗芸議員及周浩鼎議員)認為應改善反對機制的運作，以減輕對有關選民的影響。他們亦認為不應容許在沒有事實基礎支持

下，單憑臆測便提出反對。政府當局回應委員的關注時表示，當局現建議：

- (i) 在法例中訂明提出申索或反對的人士("上訴人")有責任提供與其個案相關的充分資料；
- (ii) 賦權審裁官在上訴人或其代表沒有出席聆訊的情況下，可直接駁回個案；及
- (iii) 關於不具爭議的申索及反對個案，容許選舉登記主任尋求審裁官根據書面陳詞作出判定，無須進行聆訊。

上訴人有責任就個案提供充分資料

13. 政府當局建議在法例中訂明，上訴人有責任就其個案提供充分資料，讓審裁官、選舉登記主任及有關反對所針對的人(就反對個案而言)知道申索或反對的理由。³ 蔣麗芸議員關注到，當局會如何評估有否提供"充分"資料。她要求政府當局舉例闡釋在上述建議中"充分資料"一語的涵義。

14. 政府當局解釋，上訴人應具體地提供甚麼資料才算充分，視乎個案的內容及實際情況而定。由於每宗反對或申索個案的情況並不相同，因此不可能逐一羅列相關的可能情況。政府當局表示，相關修訂主要旨在釐清一點，就是若上訴人所提供的資料並不充分，審裁官應裁定有關反對或申索不成立。政府當局認為，這有助審裁官更有效地處理相關個案。

15. 政府當局舉例說明，若反對者提出有關選民的地址所位處的樓宇已被拆卸，一些簡單的資料(例如該樓宇的拆卸紀錄以至照片或錄像)，可能已足以證明有關地址並不存在。政府當局亦表示，若反對者基於某單位有"一戶多人多姓"的情況而反對有關選民的登記，則反對者除了提出該理由外，亦應提出有關地址的具體情況，當中包括懷疑有關選民不在有關地址居住的確實原因，例如據反對者所知有關單位只有一人居住等。政府當局進一步表示，若反對者基於某選民已不再通常於香港居住為理由反對有關選民的登記，反對者應提供資料，以顯示有關選民已長時間離港，而非單單提出某人可能已不再在香港居住之類的臆測。

³ 除申索及反對個案外，此項建議亦適用於針對選舉登記主任決定不為功能界別或界別分組登記更換或代替獲授權代表而提出的上訴。

16. 區諾軒議員關注到，在此項建議下，反對者是否需要承擔舉證責任。若反對者需要承擔舉證責任，他質疑此項建議是否可予執行，因為要反對者進行調查及提供證據，將會極為困難。

17. 政府當局澄清，反對者無須承擔舉證責任。在有關立法建議中使用"提供充分資料"一語的原因，是為了清楚表明上訴人有責任提供與其個案相關的充分資料。政府當局指出，反對個案會由獨立的審裁官進行聆訊。審裁官會在考慮個案的細節、上訴人提出的理由和相關證據後作出判定。此外，將來當局會要求反對者出席聆訊，以及在聆訊上解釋為何被反對的人士不合乎資格成為選民，此舉亦有助審裁官了解反對的理據。鑑於投票權是基本權利，政府當局認為有理由在法例中訂明反對者有責任就其反對個案提供充分資料，以顯示有關的反對個案是基於合理懷疑及事實提出。

上訴人出席聆訊

18. 對於當局建議若上訴人或其代表沒有出席聆訊，審裁官可選擇直接駁回有關申索或反對個案，而不論上訴人有否就個案作出書面申述，委員並無提出反對意見。除申索及反對個案外，此項建議亦適用於針對選舉登記主任決定不為功能界別或界別分組登記更換或代替獲授權代表而提出的上訴。

根據書面陳詞處理不具爭議的申索及反對個案

19. 委員察悉，根據現行反對機制，所有申索及反對個案均須進行聆訊。政府當局建議，若符合下述任何一項條件：

- (i) 沒有就申索或反對個案提交任何理由；
- (ii) 上訴人提交的理由與登記資格無關；或
- (iii) 個案只涉及編製或印刷相關選民登記冊時的文書錯誤，

則選舉登記主任會要求審裁官根據書面陳詞裁定個案，而審裁官須指示不經聆訊，而只根據書面陳詞裁定個案。

20. 據政府當局所述，此項建議會減輕審裁官的工作量，以及減少對有關選民可能造成的不便。政府當局表示，上訴人及有關反對所針對的人如不服審裁官的判定，仍可要求覆核按此機制作出的判定(如是者則會進行聆訊)。

21. 法案委員會法律顧問詢問，上述建議(即審裁官可不經聆訊而只根據書面陳詞裁定個案的建議)就以下情況而言為何並不適用：

- (i) 《選民登記(上訴)規例》(第 542B 章)⁴ 第 1 條或《選舉委員會(登記)(界別分組投票人)(選舉委員會委員)(上訴)規例》(第 569B 章)⁵ 第 1 條所界定的上訴；
- (ii) 就某人登記為選舉委員會委員而提出的申索或反對；及
- (iii) 鄉郊代表選舉。

22. 政府當局解釋，經考慮在 2015 年年底進行的優化選民登記制度公眾諮詢中接獲的意見，就不具爭議的申索及反對個案而言，當局建議容許選舉登記主任尋求審裁官根據書面陳詞作出判定，無須進行聆訊。上述建議是針對在每年選民登記周期的限期內，需要處理的地方選區、功能界別或界別分組的申索或反對個案。

23. 至於上文第 21 段第(i)及(ii)類的個案，根據現行選舉法例，該等個案一直與地方選區、功能界別或界別分組的申索或反對個案分開處理。至於第(iii)類與鄉郊代表選舉有關的個案，由於登記為鄉郊代表選舉選民的資格與地方選區、功能界別或界別分組不同，因此鄉郊代表選舉的申索或反對個案的類別和性質亦有不同。此外，處理上述 3 類個案的相關法定限期，亦有別於在每年選民登記周期內處理地方選區、功能界別或界別分組的申索或反對個案的法定限期。基於以上考慮，政府當局認為不適合就上述 3 類個案，引入可選擇根據書面陳詞而不經聆訊作出裁定的安排。

就因在互聯網發布選舉廣告而招致選舉開支的刑責訂立豁免

24. 委員普遍支持上文第 4 段所詳載引入針對性豁免的建議。麥美娟議員詢問，第三者若在網上張貼廣告為某候選人宣

⁴ 即根據《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)針對選舉登記主任不將團體選民根據第 541B 章第 20 條委任以更換或代替獲授權代表的人登記為獲授權代表的決定而提出的上訴。

⁵ 即根據第 541B 章針對選舉登記主任不將團體投票人根據第 541B 章第 20 條委任以更換或代替獲授權代表的人登記為獲授權代表的決定而提出的上訴。

傳，或為某候選人製作影片並將影片放上社交媒體，又或透過互聯網將該影片(並非由該第三者製作)轉發予他人，會否符合資格獲得擬議針對性豁免。

25. 政府當局解釋，根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》，為促使或阻礙某候選人或某些候選人在選舉中當選的任何形式的發布，構成選舉廣告。因此，上述形式的發布可視作選舉廣告，而若第三者發布選舉廣告所招致的選舉開支僅為電費及/或上網費，擬議豁免將會適用。然而，該人若招致其他選舉開支(例如相關選舉廣告所涉及的製作費用)，則不能享有擬議豁免。政府當局指出，上述建議不會影響候選人或其選舉開支代理人，在現行選舉法例下所須承擔的責任。現行法例下選舉廣告及選舉開支的定義亦會維持不變。

就條例草案提出的修正案

26. 政府當局回應法案委員會法律顧問對條例草案的觀察所得時，建議就條例草案提出第 27 至 31 段所述屬技術性質的修正案。

簡化有關選民或投票人登記的上訴、申索和反對機制

27. 政府當局建議就條例草案第 10 條提出修正案，以補充《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)擬議新訂第 32(4)及(5)條，從而釐清擬議新訂第 32(6)及(7)條中根據書面陳詞處理不具爭議的申索和反對個案的範圍，只限於關乎就功能界別臨時選民登記冊或界別分組臨時投票人登記冊所接獲的申索/反對通知書。

選舉主任擬備選票報表

28. 政府當局建議就條例草案第 6 部提出修正案(請參閱條例草案第 56 及 61 條和新訂第 56A 及 61A 條)，以更準確反映現行安排，即在選舉委員會界別分組選舉及行政長官選舉中，有關選舉的選舉主任須就不予點算的選票擬備報表，不論該等不予點算的選票屬問題選票或是明顯無效的選票。政府當局亦建議提出相應的修正案，以更新對相關選舉法例的有關條文的提述(請參閱條例草案新訂第 56B、62A 及 62B 條)。

其他修正或修改

就提述作出的修正

29. 政府當局建議就條例草案第 12(2)及(3)條和第 19(2)及(3)條提出修正案，以修正若干對相關選舉法例的有關條文的提述，以及適當地加入對相關選舉法例的有關條文的提述。

《選舉委員會(提名所需的選舉按金及簽署人)規例》(第 569C 章)中"小組"的定義

30. 政府當局建議就條例草案第 65 條提出修正案，以釐清"小組"一詞的涵義。

刪除就已廢除條文的過時提述

31. 政府當局建議就第 541B 章第 31(10)條提出修正案，以刪除對已廢除的第 26(5)(a)條的過時提述。

32. 委員對第 27 至 31 段所闡述政府當局將就條例草案動議的修正案並無異議。法案委員會將不會就條例草案提出任何修正案。

恢復二讀辯論

33. 在政府當局就條例草案動議修正案的前提下，法案委員會支持在 2019 年 1 月 16 日的立法會會議上，恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

34. 法案委員會於 2019 年 1 月 4 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 2

2019 年 1 月 10 日

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

委員名單*

主席 張國鈞議員, JP

委員 黃定光議員, GBS, JP
李慧琼議員, SBS, JP
梁美芬議員, SBS, JP
黃國健議員, SBS, JP
謝偉俊議員, JP
何俊賢議員, BBS
胡志偉議員, MH
莫乃光議員, JP
陳恒鑌議員, BBS, JP
麥美娟議員, BBS, JP
黃碧雲議員
蔣麗芸議員, SBS, JP
楊岳橋議員
朱凱廸議員
周浩鼎議員
陸頌雄議員, JP
區諾軒議員

總數：18 名議員

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 簡允儀女士

日期 2018 年 12 月 18 日

* 委員名單的變更載於附錄 I 的附件。

附錄 I 的附件

《2018 年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
葉建源議員	至 2018 年 12 月 17 日

《2018年選舉法例(雜項修訂)條例草案》委員會

**Bills Committee on Electoral Legislation
(Miscellaneous Amendments) Bill 2018**

曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單

List of organizations/individuals which/who have
submitted views to the Bills Committee

名稱

Name

- | | |
|-------------|--|
| 1. 民主建港協進聯盟 | Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong |
| 2. 活力離島 | The Dynamic Island |
| 3. 梁國雄先生 | Mr LEUNG Kwok-hung |