

優化選民登記制度諮詢報告

政制及內地事務局

2016年1月

目 錄

第一章：	引言	1
第二章：	優化選民登記制度諮詢文件	2
第三章：	就選民登記及查核安排的意見	5
第四章：	就提高選民登記相關罪行的罰則的意見	10
第五章：	就檢討反對機制的意見	13
第六章：	就處理反對個案的時限的意見	17
第七章：	就引入要求選民提供住址證明的意見	19
第八章：	就選民登記的其他意見	23
第九章：	結論	24
附錄	書面意見匯編	*

* 上述附錄已上載至 www.cmab.gov.hk 網頁，公眾人士可於上述網頁瀏覽有關附錄。

第一章：引言

- 1.01 在 2015 年 7、8 月期間社會人士就選民登記事宜提出了一些關注。因應這些關注，政府展開了對現行選民登記制度和相關安排的檢討，並於 2015 年 9 月 30 日在立法會政制事務委員會的特別會議上，就檢討的方向初步徵詢立法會議員的意見。
- 1.02 政府隨後擬訂了一系列建議措施，並於 2015 年 11 月 26 日發表《優化選民登記制度諮詢文件》（《諮詢文件》），蒐集公眾對進一步改善選民登記制度的意見。政府亦於 2015 年 12 月 21 日舉行的立法會政制事務委員會會議上，就《諮詢文件》中的各項建議措施徵詢立法會議員的意見。諮詢期於 2016 年 1 月 8 日結束。
- 1.03 本報告載列諮詢的結果，並闡述在考慮所收到的意見後，政府就各項建議措施的立場。
- 1.04 諮詢期內收到的意見書已全數載於附錄。本文件的正文由於篇幅所限，會把這些意見撮要提述。如欲參考原文，請參閱附錄。

第二章：優化選民登記制度諮詢文件

公眾諮詢

2.01 《諮詢文件》主要就有關選民登記及查核安排、選民登記罪行的刑罰、檢討反對機制、處理反對個案的時限，以及住址證明各方面提出一系列建議措施，並邀請公眾發表意見。建議措施的詳情如下—

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；
- (b) 改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書；
- (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；

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；

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；
- (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；
- (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；
- (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；

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；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。

2.02 公眾諮詢於 2015 年 11 月 26 日至 2016 年 1 月 8 日進行。市民可於各區民政事務處諮詢服務中心索取《諮詢文件》，或於政制及內地事務局網頁下載文件。

2.03 政府亦於 2015 年 12 月 21 日舉行的立法會政制事務委員會會議上，就《諮詢文件》中的各項建議措施徵詢立法會議員的意見。委員普遍支持政府應採取措施以完善選民登記制度。就查核措施方面，有委員建議選舉事務處應加強與其他政府部門核對選民的住址。大部分委員支持提高選民登記相關罪行的罰則，當中有意見認為應訂定更高的罰則以加強阻嚇作用，以及對重犯者施以更高刑罰。就檢討反對機制的建議，有委員支持在法例訂明提出反對者有舉證責任及要求反對者必須出席聆訊，以協助審裁官更好地了解其反對理由，並認同將反對個案的資訊上載至選舉事務處網頁以增加透明度；不過，也有委員反對建議，認為要求反對者提出證據並不合理，而將反對者的姓名公開可能會窒礙公眾提出反對個案。就要求選民提供住址證明的建議，不少委員表示支持；不過亦有委員對要求新登記的申請人提供住址證明的建議有保留，認為會打擊對選民登記的意欲，需小心考慮。

諮詢期內收集的意見

2.04 在諮詢期間，我們透過郵遞、傳真及電郵方式共接獲 277 份意見書¹，當中包括立法會議員、政黨、團體及公眾人士遞交的意見書。這些意見書(少數要求保密的意見書除外)現載於附錄。

¹ 政制及內地事務局在公眾諮詢期完結後的一天內，再接獲 27 份就諮詢文件提交的意見書。該些意見已載於附錄但不會在報告中提述。

第三章：就選民登記及查核安排的意見

- 3.01 就《諮詢文件》建議把更改登記資料的限期提前至與新登記申請限期一致、改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書，以及進一步加強與其他政府部門核對地址資料，有就這些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。
- 3.02 《諮詢文件》除了就上文第 3.01 段的建議措施諮詢公眾意見，亦有建議選舉事務處除郵遞方式外，增加更多與選民溝通的通訊渠道。此外，政府會就選民登記加強公眾教育和宣傳，以推廣下列訊息：
- (a) 選民應盡公民責任盡快更新登記住址；
 - (b) 鼓勵選民使用「選民資料網上查閱系統」(www.voterinfo.gov.hk) 或選舉事務處熱線 (2891 1001) ；
 - (c) 市民應提供真實及正確的資料；以及
 - (d) 選民應盡快就選舉事務處的查訊作出回覆。

政黨及立法會議員提交的書面意見

民建聯

- 3.03 民建聯支持政府檢討現行的選民登記制度及安排，確保選民登記冊內資料的準確及全面性，以便維持選舉制度的公平公正。該黨認為今次檢討的前提，必須確保優化後的選民登記制度，能達到鼓勵市民、方便市民自願登記成為選民的目標。就查核安排方面，民建聯認為選舉事務處應在徵詢個人資料私隱專員的意

見後，進一步研究與更多政府部門合作，核查選民地址。該黨支持政府優化查訊程序，改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書，並採用多元的溝通渠道，提醒選民回覆查訊信件，並進一步建議選舉事務處派出職員進行家訪，直接接觸選民，確保他們能繼續成為登記選民。

香港經濟民生聯盟(經民聯)

- 3.04 經民聯認為任何措施必須兼顧選舉制度的完整性、措施可行性、公帑運用和調配、現行制度的理據，以及參考在 2012 年就選民登記制度優化措施進行的諮詢結果，避免不必要地大幅改動行之有效的制度。經民聯同意《諮詢文件》有關選民登記及查核安排的建議，認為措施在提高選舉公平性和公信力的同時，維持便利市民登記為選民和行使他們的選舉權，在兩者之間取得適當平衡。

民主黨

- 3.05 民主黨大體上同意推行上文第 3.01 及 3.02 段有關選民登記及查核安排的各項建議措施。民主黨認為，當查訊信件不獲回覆時，應上門家訪進行覆核，以確定有關選民身分的真確性。民主黨建議公眾教育不應限於選民登記，亦應透過不同途徑使公眾知悉提供虛假資料屬嚴重罪行，有機會被監禁。

自由黨

- 3.06 自由黨同意《諮詢文件》建議，選舉事務處加強與各方的聯繫，取得已拆卸或空置待清拆的建築物名單，及已完成收購及住戶已完成搬遷的樓宇的最新資料，以便作出跟進。就選舉事務處與房屋署及香港房屋協會核對選民的地址資料是否正確的建議，自由黨

贊同政府在探討有關做法時先徵詢個人資料私隱專員公署的意見，並在查核資料與個人私隱之間取得恰當的平衡。該黨亦建議政府拓展書信以外與選民的通訊渠道(例如手提電話短訊及電子郵件)，並加強教育及宣傳，呼籲選民提供手提電話和電郵地址等資料，讓選舉事務處可透過不同渠道聯絡選民。

公民黨

- 3.07 公民黨提議查核機制提供多一個查核方法，即以查核地址來檢視同一處所的登記選民總數，將有助選民核實有沒有非以該住址為居所的人以該居所用作選民登記，從而協助選舉事務處跟進懷疑「種票」的個案。

新民黨

- 3.08 新民黨對於選民登記及查核安排的意見綜合如下—
- (a) 將更改登記資料的法定限期提前，將為選舉事務處提供充裕時間處理申索及反對個案，相信亦有助改善資料核對工作；但提早法定登記期限難免對登記率有負面影響，而對於防止不法之徒惡意更改他人登記資料的效用亦相當有限；
 - (b) 認同改以平郵發出信件及通知書能減少選民須簽收信件而引起的不便，但卻無法確保選民收到相關通知。建議政府改善聯絡機制，在傳統郵寄方式外，同時透過電話短訊及電郵主動聯絡選民；
 - (c) 建議政府探討在沒有違反《個人資料（私隱）條例》的前提下，加強與不同政府部門的合作以進行資料核對，提高選民資料的準確度，並研究市民使用政府服務時選擇自動更新選民資料的可

行性；

- (d) 建議加強公眾教育及宣傳，包括進行查核前應向公眾說明查核範圍及影響，並為受影響選民提供支援，當局應鼓勵選民在法定登記期限前透過「選民資料網上查閱系統」核實個人資料，確保登記地址準確無誤；及
- (e) 考慮到惡意更改他人地址將令受影響人士失去投票的權利，甚至有可能影響選舉結果，後果極為嚴重，當局有必要加強調查及執法，在有需要時修改法例，以杜絕相關不法行為。

梁繼昌議員

3.09 梁繼昌議員認為不應縮短更改選民登記資料的法定限期，以令選民登記冊可以反映選民最新的資料，令選民可在合適的選區投票。他建議選舉事務處加強更改選民登記資料時的身分認證程序，以杜絕有人冒充選民並惡意更改其登記資料。另一方面，梁議員認同選舉事務處以平郵方式發出查訊信件及通知書，以及在不違反《個人資料（私隱）條例》下，擴大資料核對工作。他亦建議選舉事務處在選舉年加強宣傳，鼓勵選民查閱自己的選民登記記錄，以及提高大眾對選民查核制度的認知。

公眾人士及團體提交的書面意見

- 3.10 其他有提供意見的公眾人士及團體大部分支持《諮詢文件》有關選民登記及查核安排的各項建議措施。當中有團體建議透過整合不同政府部門數據的方式，更準確地找出疑似種票的個案，並加以調查，這較隨機抽查更加準確，成本會較低，和避免市民受到過多的打擾。亦有意見認為政府應加強對選民登記冊上的選民的抽查，並與其他政府部門查核選民的地址資料。

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。

第五章：就檢討反對機制的意見

5.01 有就檢討反對機制的建議措施提供意見的意見書當中，較多意見支持在法例訂明提出反對的人士有舉證責任及要求提出反對的人士必須出席聆訊；至於《諮詢文件》建議選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊，以及賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案，大部分意見支持建議。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

5.02 在收到的意見書中，就關於檢討反對機制的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

5.03 民建聯認同《諮詢文件》的建議，應制訂措施防止反對選民登記冊資料的機制被濫用。由於現行機制下，任何人可毋須充分理據就提出反對，投訴者毋須出席聆訊作出陳述，成為濫用反對機制的誘因，因此該黨支持要求反對個案人士有責任出席聆訊，並負有一定的舉證責任，提出合理證據讓審裁官信納。此外，該黨又認為，選舉事務處一旦接獲反對申請，在調查證實有關選民的登記住址沒有問題後，應考慮毋須再交由審裁官進行聆訊，以減少對有關選民仍要出庭應訊的滋擾。

經民聯

5.04 經民聯認同《諮詢文件》有關檢討反對機制的建議，認為有關建議能有序、妥善和有效率地處理具爭議的

個案，確保選民登記制度得到善用。

民主黨

5.05 民主黨對於檢討反對機制的建議措施的意見綜合如下—

- (a) 反對《諮詢文件》建議在法例訂明提出反對人士的舉證責任，認為反對者沒有任何執法或調查權力，因此難以提出令審裁官信納的證據。民主黨認為應維持現有做法，市民只須有合理懷疑，便可以提出反對，並由選舉事務處執行查證工作；
- (b) 假如反對人士必須出席審裁官的聆訊，被反對人士亦必須出席並出示其住址證明；
- (c) 在網頁上載反對個案的資訊的建議會引起私隱問題，令反對者卻步；
- (d) 對選舉事務處是否有足夠能力分辨哪些是毫無爭議的個案存疑；及
- (e) 有部分被反對的選民，在選舉事務處在聆訊前所作調查中確認其住址有所變更，並根據相關選舉法例獲審裁官批准更改地址。民主黨認為公眾無從得知該新住址是否真實，而即使對該住址有合理懷疑，市民在選舉登記周期內亦再沒有機會提出反對。民主黨建議修改法例，要求提出新地址的市民必須附有住址證明，才能被接納為真實的登記住址。

公民黨

5.06 公民黨對於檢討反對機制的建議措施的意見綜合如下—

- (a) 現時毋須提高反對的門檻，尤其毋須要求提出反對者承擔舉證責任。該黨認為選民登記冊上的資料多屬個人資料，第三者難以蒐羅有關證據（如登記選民的真實住址的證明）；
- (b) 要求提出反對的人士必須出席由審裁官進行的聆訊，或許會對提出反對者構成壓力，變相減低市民就可疑「種票」個案提出反對的意欲；及
- (c) 支持披露反對個案的資訊，這有助提高透明度，對於整個反對機制均有改善的效果。

新民黨

5.07 新民黨認同提出反對人士應出席聆訊及解釋反對理由，以減低機制被濫用的機會，並認為政府有必要解釋投訴人的權責，以釋除公眾疑慮。

梁繼昌議員

5.08 梁繼昌議員認為不應要求就選民登記作出反對的人士承擔舉證責任及強制反對者必須出席聆訊作出陳述。然而，審裁官應有權在有需要的情況下要求反對者出席聆訊。他認為在處理反對個案時，選舉事務處應扮演積極和主動的角色，根據反對者提供的資料作出調查及將有關資料供審裁官參考。梁議員亦認為選民登記的資料如有問題，當中可能涉及選舉舞弊的原素。故此，選舉事務處應考慮如何保護反對者的私隱，公開反對者的身分可能會減低公眾舉報有問題選

民個案的意欲。

公眾人士及團體提交的書面意見

5.09 其他有提供意見的公眾人士及團體當中，較多表示支持在法例訂明提出反對的人士的舉證責任及提出反對的人士必須出席聆訊的建議。但亦有部分團體及人士不支持這兩項建議，認為反對者難以提供證據，及認為這兩項建議可能會窒礙市民提出反對的意欲。另外，大部分公眾人士及團體的意見支持選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊；不過，有意見認為這個建議會侵犯私隱。就建議賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案，大部分公眾人士及團體的意見支持建議。

第六章：就處理反對個案的時限的意見

6.01 就《諮詢文件》建議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，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

6.02 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。

經民聯

6.03 經民聯認同《諮詢文件》建議研究應否延長處理反對個案的時限，認為有關建議能有序、妥善和有效率地處理具爭議的個案，確保選民登記制度得到善用。

民主黨

6.04 民主黨同意延長反對個案的時限，以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。

公民黨

6.05 公民黨認為，隨著市民的公民意識越來越強，新登記選民數字將會維持數以萬計，選舉事務處需要更多時間處理有關的工作。另一方面，即使假設改革了選民登記制度，有「種票」嫌疑的個案驟減，審裁官未必需要處理大量反對個案，然而將整個登記、反對及上訴過程延長，有助相關政府部門及司法機構有合理時

間應付該等工作，令選民登記制度更完善。

梁繼昌議員

6.06 梁議員認同應預留更多時間及資源讓選舉事務處及審裁官處理選民登記反對個案，包括進行聆訊和覆檢。

公眾人士及團體提交的書面意見

6.07 其他有提供意見的公眾人士及團體當中，大部分支持建議研究應否延長審裁官進行聆訊的時限。

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實性，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。

第八章：就選民登記的其他意見

加強監察安老院舍

- 8.01 有意見關注會否有居於安老院的長者在不知情的情況下登記為選民。有團體建議政府加強對以安老院舍作選民登記地址的人士的查核；另外民主黨建議規定只能由院舍職員或長者的親屬帶長者至投票站，以及禁止非選舉事務處人員及非親屬人士於院舍協助住院人士進行選民登記。

「通常在香港居住」的定義

- 8.02 經民聯和民主黨認為政府應就「通常在香港居住」作出定義，民主黨建議如某人更改登記資料或新登記為選民之前一年，其中有多於六個月的時間居於香港，才可以被視為「通常在香港居住」。

第九章：結論

把更改登記資料的限期提前至與新登記申請限期一致的建議

- 9.01 鑒於所收到的大部分意見支持將更改登記資料的限期提前至與新登記申請限期一致，選舉管理委員會經考慮後將盡快在 2016 年初就《選舉管理委員會條例》（第 541 章）下的附屬法例作出修訂，把更改登記資料的法定限期提前至 5 月 2 日（非區議會選舉年）及 7 月 2 日（區議會選舉年）。在通過立法會進行先訂立後審議的程序後，2016 年選民登記周期的更改登記資料法定限期會由原來的 2016 年 6 月 25 日提前至 2016 年 5 月 2 日。政府在 2016 年 3 月初展開 2016 年選民登記運動時，會就新的更改登記資料法定限期作出宣傳，提醒市民今年的新登記及更改登記資料的法定限期均為 2016 年 5 月 2 日。

改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書的建議

- 9.02 鑒於所收到的大部分意見支持改以平郵方式發出所有查訊信件及通知書，選舉管理委員會經考慮後將盡快在 2016 年初就《選舉管理委員會條例》（第 541 章）下的附屬法例提出相關修訂。在通過立法會進行先訂立後審議的程序後，選舉事務處將會以平郵方式發出所有查訊信件及通知書，以方便選民。

進一步加強與其他政府部門核對地址資料的建議

- 9.03 在收到的意見當中，大部分支持選舉事務處進一步加強與其他政府部門核對地址資料，以提高登記資料的準確性。選舉事務處會在 2016 年選民登記周期，落實以下安排和相關跟進工作—

- (a) 與屋宇署加強聯繫，以索取已拆卸或空置待清拆的建築物名單的最新資料；
- (b) 與市區重建局聯繫，以索取已完成收購及住戶已完成搬遷的樓宇資料；
- (c) 與各區民政事務處落實協作安排，以識別即將拆卸或已空置樓宇；以及
- (d) 改善資料輸入的工作，以提高準確性。

9.04 至於選舉事務處在選舉年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，除了確定有關選民是否仍屬房屋署/香港房屋協會轄下屋邨的居民外，選舉事務處會與房屋署及香港房屋協會商討同時核對相關選民的地址資料是否正確的細節安排和推行時間。

9.05 對於有意見認為選舉事務處亦應與其他部門核對選民住址，選舉事務處會繼續與其他部門探討進行資料核對的可行性。但我們必須留意現時申請人在提交選民登記申請時，須提供一個他在香港的唯一或主要居所的住址。因此，在研究與其他部門核對選民住址的可行性時，我們須考慮有關住址是否適宜作選民登記用途、有關資料的準確性及更新程度。此外，由於其他部門收集個人資料有其原來目的，而並非作為與選舉事務處核對選民登記之用，我們從私隱的角度亦需要考慮有關提議是否適宜和可行，並在有需要時徵詢個人資料私隱專員公署的意見。

提高選民登記相關罪行的罰則的建議

- 9.06 鑒於所收到的大部分意見支持提高在《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，政府將會擬定具體建議，包括對《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的主體法例及相關附屬法例所需的修訂。在擬定具體建議時，我們會一併考慮將有關刑罰提高至最高罰款 10,000 元及監禁 2 年是否具足夠阻嚇作用，以及對重犯者是否應施以較重罰則。

在法例訂明提出反對的人士的舉證責任及提出反對的人士必須出席聆訊的建議

- 9.07 在收到的意見當中，較多支持在法例訂明提出反對的人士的舉證責任及提出反對的人士必須出席聆訊的建議。不過，亦有意見不支持這兩項建議，認為反對者沒有任何執法或調查權力，因此難以提供證據；另外，有意見認為這兩項建議可能會窒礙市民提出反對的意欲。
- 9.08 在考慮在法例訂明提出反對的人士的舉證責任及提出反對的人士必須出席聆訊的建議時，我們須留意現行選民登記制度的設計包含了三個主要環節，即申請人作出申報、選舉事務處的核實程序，以及高透明度的公眾查閱、申索及反對的機制(詳情見《諮詢文件》第二章)。按照現行選民登記制度，選舉事務處已經在處理申請時核實選民登記資料，並在每一個選民登記周期採取一系列查核措施。經過上述程序後，選舉事務處每年會發表臨時選民登記冊和取消登記名單供公眾查閱。市民可在法定限期前就臨時選民登記冊或取消登記名單內的記項提出申索或反對。事實上，反對機制是一個嚴肅的程序，並不是純粹一個投訴渠

道，或是在沒有任何事實基礎支持下作出臆測，而是涉及反對他人(即已載列在臨時選民登記冊上的選民)的登記，並會直接影響被反對者的投票權，同時有關反對個案是交由獨立的審裁官作出裁定。即使現行法例沒有明確要求反對者有舉證責任，但在一般性的法律原則下及上述的制度設計下，這個反對過程應按照「相對可能性的衡量」的舉證準則進行，提出反對的人士應就其反對提出合理懷疑的原因及一些事實以茲證明。因此，在進行聆訊時，反對者有責任說明為何認為有關選民沒有資格登記。

- 9.09 鑒於上述的背景和原因，以及諮詢期間收到的意見，我們認為有理由在法例訂明提出反對的人士在反對個案中有責任提出理據以支持有關反對是基於一個合理懷疑及一些事實以茲證明，以及要求他必須出席由審裁官進行的聆訊，以協助審裁官更好地了解其反對理由。
- 9.10 至於反對者具體應提出甚麼理據及事實，需視乎反對者就個別個案提出的反對理由為何，以及有關被反對的個案的具體情況。審裁官會考慮反對個案的內容、反對者提出的理由，以及其他有關個案的資料以作出判定。
- 9.11 因應諮詢所得意見，我們會與選舉事務處及律政司仔細研究如何在法例訂明提出反對者應提出起碼的理據及事實以支持有關反對的責任，以及提出反對的人士必須出席聆訊的細節，並在適當時候提出相關的修訂建議。

選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊的建議

- 9.12 在收到的意見當中，大部分支持選舉事務處在網頁上載反對個案的資訊。不過，也有意見不支持這項建

議，認為會引起私隱問題及令反對者卻步。

- 9.13 現時有關反對個案的資訊並沒有在政府或司法機構的網頁提供，但司法機構會在進行聆訊當天在法院張貼有關個案的資訊。建議措施的目的是加強資訊的透明度，以及便利有關人士出席聆訊。由於處理反對個案的時間甚為緊迫，將反對個案的資訊(包括聆訊日期及時間、反對者及被反對的選民的姓名)上載至網頁可讓反對者、被反對的選民及公眾盡快得悉法庭聆訊的資料。另外，法庭聆訊是公開的，市民大眾在可聆訊當天進入法庭旁聽，屆時反對者及被反對的選民的個人身分同樣會被公眾知悉。鑒於所收到的意見，選舉事務處會擬定此措施的具體安排，包括在申索或反對通知書上提醒有關申請人其資料可能會被公開，並在適當時候推行有關建議。選舉事務處在制定安排時會諮詢個人資料私隱專員公署的意見。

賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案的建議

- 9.14 在收到的意見當中，大部分支持賦予選舉事務處權限處理不具爭議的反對個案，即毋須由審裁官作出聆訊，改為由選舉事務處以書面形式尋求審裁官批准更正選民資料，以簡化處理這類個案的程序，減少審裁官的負擔及減低對有關選民的影響。在擬定此措施的具體安排和相關的法例修訂時，我們會小心考慮如何清晰地界定有哪些情況(例如選民資料只涉及文書錯誤，或者遭反對的選民已提供更新或正確資料)可納入為毋須由審裁官作出聆訊的個案類別，以及有關分類的準則和具體操作安排，以確保有關措施在實際操作上是切實可行。

延長處理反對個案及審裁官進行聆訊的時限的建議

9.15 在收到的意見當中，大部分支持研究應否延長處理反對個案及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，我們需要仔細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，並與其他關於反對機制的建議，例如就不具爭議的反對個案改為由選舉事務處以書面形式尋求審裁官批准更正選民資料，一併研究，以決定是否適宜延長處理反對個案及審裁官進行聆訊的時限。

9.16 整體而言，就上述有關檢討反對機制的建議措施(即上文第 9.07 至 9.15 段)，政府會擬定完善反對機制的細節及具體安排，並在適當時候提出相關的修訂建議。

引入要求選民提供住址證明的建議

9.17 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。有政黨及團體認為引入住址證明有助核實選民住址資料的真確性，有助建立一個準確和有公信力的選民登記冊。有提供意見的公眾人士認為選舉的公正性非常重要，提供住址證明的要求可減低種票的可能性。不過，亦有部分意見不支持建議，主要原因是認為某些公眾人士(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，或建議會為他們帶來不便。同時，建議可能會影響選民登記及/或更新住址的意欲。

9.18 我們明白個別公眾人士/團體對引入住址證明可能帶來的負面影響而提出關注。事實上，選民登記制度的

設計旨在確保選舉制度的公正性和公信力，以及方便合資格的市民登記為選民和行使他們的選舉權，並力求在兩者之間取得適當平衡。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》及《香港人權法案條例》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。

- 9.19 經考慮所收到的意見後，我們會與選舉事務處及律政司進一步研究引入要求選民提供住址證明的具體內容，包括所涉及的法例修訂、對整個選民登記流程和安排的影響(例如提交申請、處理申請、核對地址、執行查核措施等)，以及可接納作住址證明的文件等。我們會小心敲定有關細節及安排，包括是否先就更改住址的申請落實住址證明安排，並在適當時候提出相關的建議。

就選民登記的其他意見

加強監察安老院舍

- 9.20 對於有建議就安老院進行探訪或額外抽查，我們認為任何合資格人士，包括長者，有權登記為選民及行使其投票權，而且任何選民登記的查核措施都應該基於客觀的標準；任何無事實理據而進行針對某一類別的人士(例如長者)的額外查核安排，甚至加入額外的登記要求並不適合，甚至可能遭受法律挑戰。
- 9.21 選舉事務處自 2012 年起，每年會就正式選民登記冊內在「一戶多人多姓」的登記住址(包括各類院舍)的選民進行查核，以確定有關登記住址是否他們的唯一或主要居所。鑒於社會關注會否有居於安老院的長者在不知情的情況下登記，選舉事務處會在 2016 年選民登記周期發信給安老院的營辦者，提醒他們有關

《個人資料（私隱）條例》的規定，除非得到資料當事人自願和明確的同意，個人資料只限用於收集時述明的目的或直接相關的目的；同時，提醒營辦者注意由選舉管理委員會發出的選舉活動指引，以及任何人就選民登記申請提供虛假資料即屬違法行為。選舉事務處如接獲投訴，會作出跟進，並轉介執法機關調查。

- 9.22 根據法例，任何人以威迫利誘手段影響他人（包括長者），在選舉中投票或不投票，或投票予某些人，均屬舞弊行為。選舉管理委員會及廉政公署已分別發出有關選舉活動的指引及廉潔選舉的資訊，並建議採取適當的措施，以防止觸犯法例。選舉事務處會繼續與社會福利署聯繫，提醒安老院營辦者須遵守有關法例及要求。我們會考慮與相關政府部門協作，向安老院營辦者提供作業指引，以確保有關選民登記和選舉活動公平進行。

「通常在香港居住」的定義

- 9.23 至於「通常在香港居住」的問題，並非《諮詢文件》的範圍。現時申請人在提交選民登記申請時，須令選舉登記主任信納他通常在香港居住，並提供一個他在香港的唯一或主要住所的住址。申請人須在申請表上簽署聲明，確認他符合登記為選民的資格，包括通常在香港居住及所提供的住址是他在香港的唯一或主要住所。至於一個人是否「通常在香港居住」，需考慮個別個案的具體情況以及過往法庭的判例，作出判斷，不能一概而論。事實上，過往關乎選舉法例的法庭判例亦說明，一個人是否「通常在香港居住」是一個有關事實和程度的考慮，並需基於有關個案的所有情況而定。

9.24 基於上述各方面的考慮，我們認為不宜在選舉法例就「通常在香港居住」作出定義。政府亦無意因應「通常在香港居住」的要求在選民登記加入額外條件。然而，為協助公眾及公共選舉的參選人理解在選舉法例下有關「通常在香港居住」的要求，選舉管理委員會發出的選舉活動指引⁴已經就此提供參考資料。

總結

9.25 因應諮詢的結果大致支持《諮詢文件》提出的建議措施，我們會與選舉事務處、律政司及相關政府部門研究有關措施的具體安排和所需的法例修訂，並與選舉管理委員會緊密合作，推行進一步完善選民登記制度的措施。

政制及內地事務局
2016年1月

⁴ 選舉管理委員會於2015年9月發出的《區議會選舉活動指引》第3章3.3段節錄如下—

「通常在香港居住的人是指除偶爾暫時離開香港外，如出外渡假、離港出外留學，該人慣常及一般為在港定居的目的在本港合法居住。每宗個案須按本身的資料審查。該人離港時間長短、離港理由、他／她本人、配偶、子女及父母居住的地點，以及他／她在香港所保持的聯繫等，都是相關的因素。如有疑問，準候選人應要求提名顧問委員會提供意見，及／或諮詢其法律顧問。」