

立法會政制事務委員會

有關在囚人士投票權的司法覆核

引言

本文件告知各成員三宗有關在囚人士投票權的司法覆核個案的最新發展和未來路向。

背景

(A) 《立法會條例》(第542章)

2. 根據《立法會條例》第31(1)(a)至(c)條，任何自然人如有以下情況，即喪失登記為選區或選舉界別選民的資格—

- (a) 已在香港或任何其他地方被判處死刑或監禁(不論如何稱述)，但—
 - (i) 既未服該刑罰或主管當局用以替代該項刑罰的其他懲罰；而
 - (ii) 亦未獲赦免；或
- (b) 在申請登記之日正因服刑而受監禁；或
- (c) 在不局限(a)段的原則下，被裁定或曾被裁定犯以下罪行，而選舉於或將於其被定罪的日期後的三年內舉行—
 - (i) 在違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)的情況下作出舞弊或非法行為；或
 - (ii) 《防止賄賂條例》(第201章)第II部所訂的罪行；或

(iii) 根據《選舉管理委員會條例》(第541章)訂立並正有效的規例所訂明的任何罪行。

3. 《立法會條例》第53(5)(a)至(c)條規定，任何選民如有以下情況，即喪失在選舉中投票的資格—

(a) 該選民已在香港或任何其他地方被判處死刑或監禁(不論如何稱述)，但—

(i) 既未服該刑罰或主管當局用以替代該項刑罰的其他懲罰；而

(ii) 亦未獲赦免；或

(b) 在選舉當日，該選民正因服刑而受監禁；或

(c) 在不局限(a)段的原則下，被裁定或曾被裁定犯以下罪行，而選舉於或將於其被定罪日期後的三年內舉行—

(i) 在違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)的情況下作出舞弊或非法行為；或

(ii) 《防止賄賂條例》(第201章)第II部所訂的罪行；或

(iii) 根據《選舉管理委員會條例》(第541章)訂立並正有效的規例所訂明的任何罪行。

(B) 各宗司法覆核申請

4. 二零零八年八月八日，一名在囚人士陳健森先生就《立法會條例》第31(1)(b)及第53(5)(b)的條文是否合憲，申請許可提出司法覆核(案件編號：HCAL 79/2008)。陳先生提出的事項亦包括要求法庭發出履行義務令，指令選舉

管理委員會(“選管會”)須就二零零八年九月七日舉行的立法會選舉，安排正在服刑的香港永久性居民前往投票站。

5. 二零零八年八月十五日，一名已登記為選民的在囚人士蔡全新先生申請許可提出司法覆核，要求法庭批予與陳先生相若的濟助，以及發出履行義務令，指令選管會在選民登記冊中，把他的註冊住址改為監獄的地址(案件編號：HCAL 83/2008)。

6. 二零零八年八月十一日，梁國雄議員提出另一項司法覆核申請(案件編號：HCAL 82/2008)，所持的理由及要求的濟助與陳先生提出的司法覆核申請相似。他同時質疑《立法會條例》第31(1)(a)(i)及53(5)(a)(i)的條文是否合憲，並要求法庭發出履行義務令，指令選管會在二零零八年九月七日安排被定罪的人士及遭羈押但未被定罪的人士前往投票站／投票設施。

7. 法庭已於二零零八年八月十八日給予許可申請司法覆核。實體審訊已於二零零八年十一月十日至十三日舉行。

法庭的裁決

8. 二零零八年十二月八日，法庭就該三宗司法覆核個案作出裁決，詳情載錄於下文第9至12段。

(A) 在囚人士的投票權

9. 法庭認為，投票權是最重要的政治權利，這是無庸置疑的。現行對在囚人士的投票權和登記成為選民的權利作出普遍、自動和劃一的限制，根據相稱的原則(也就是說，所施加的限制應與施加該項限制以求達到的合法目的相稱)，並無理據可言。載於條例第31(1)(a)至(b)條及第53(5)(a)至(b)條的喪失投票和登記資格條文，涉及被判死刑或監禁但未服該刑罰或沒有獲赦免的在囚人士和被定罪人

士，有關條文違反《基本法》第26條¹和載於《香港人權法案條例》(第383章)第8條的《香港人權法案》第21條²所保證的憲制投票權。當局應作出安排，令這類在囚人士和被定罪人士可以在投票日當日投票。

10. 雖則如此，判詞特別強調，法庭並不表示立法機關不能向在囚人士(及其他人士)的投票權施加某種形式的限制。法庭並不理會應在何處劃出分界線和如何劃出分界線，因為這是立法機關負責的事宜。

(B) 遭羈押但未被定罪人士的安排

11. 法庭亦認為，遭羈押但未被定罪人士的憲制投票權未受任何法例影響，應作出安排，令該等人士於羈押期間，可以在投票日當日投票。

(C) 質疑選管會拒絕更改登記地址

12. 法庭認為，蔡先生質疑選舉管理委員會拒絕把他在選民登記冊上的地址改為他在赤柱的囚室一事並無理據，應予駁回。

二零零八年立法會選舉結果

13. 儘管法庭已對有關司法覆核個案作出裁決，由於二零零八年立法會選舉依循現行的選舉法例舉行，選舉結果不受今次裁決影響。

¹ 《基本法》第26條規定，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。

² 《香港人權法案》第21條規定，凡屬永久性居民，無分人權法案第一(一)條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會—

(甲)直接或經由自由選擇之代表參與政事；

(乙)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；

(丙)以一般平等之條件，服香港公職。

未來路向

(A) 就應給予的濟助進行的聆訊

14. 法庭繼就有關的選舉規定是否合憲作出裁決，已排期在二零零九年二月二十三日進行另一次聆訊。屆時，法庭會聽取有關各方就應給予的濟助(即補救方法的形式)的陳詞。

(B) 就投票權和登記權的政策方案

15. 由於法庭裁定，在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定違憲，我們須就放寬對在囚人士的投票權的限制制訂政策方案。值得注意的是，根據《立法會條例》第31(1)(c)條及第53(5)(c)條，被裁定干犯與選舉有關的罪行或賄賂罪行的人士在被定罪後三年內將喪失登記成為選民和投票的資格。《立法會條例》將繼續保留這些限制。我們需要考慮的是，除《立法會條例》第31(1)(c)條及第53(5)(c)條外，應否對在囚人士的投票權施加其他限制。

16. 我們亦有研究海外司法管轄區對在囚人士投票權的安排。奧地利、瑞典、瑞士、丹麥、愛爾蘭、冰島、荷蘭、日本及以色列等國家均沒有對在囚人士的投票權施加限制。

17. 至於那些限制在囚人士投票權的國家，則通常採用以下限制—

(i) 法庭判刑時明令喪失資格

在某些歐洲國家，例如葡萄牙、盧森堡、法國、挪威、德國及波蘭，一些在囚人士仍可投票，一些則可能由法庭明令喪失一切的投票權，作為監禁之外的附加懲罰。

這些國家中，部分亦訂明，喪失資格的命令只適用於被裁定指定罪行被定罪的情況。舉例來說，在挪威，被裁定違憲及對國家元首不利（例如叛國及選舉詐騙）的人士，即喪失投票資格。在德國，法庭可基於叛國、選舉詐騙及恐嚇選民等政治罪行，判處喪失投票資格的懲罰。至於法國，法庭可判處被裁定干犯貪污、偽造或盜用公款等罪行的人士喪失投票資格。

(ii) 視乎刑期長短

在某些國家，在囚人士如被判監超過某個年限，即喪失登記成為選民或投票的資格。在澳洲，被判監超過36個月的人士，沒有資格登記成為選民；在新加坡，任何人如因干犯某罪行而被判監，而如該罪行可被判監超過12個月，則該人不可登記或繼續成為選民。在比利時，被判監四個月以上的人士，將喪失投票資格六年；而被判監三至五年的人士，將喪失資格12年。如因刑事罪名成立而被判監五年以上者，可能會終身喪失該等資格。

(C) 可供考慮的方案

18. 我們現正考慮多種方案，以放寬《立法會條例》所載的喪失資格規定，一些可供考慮的方案臚列如下 -

- (a) 方案之一，是放寬在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定。換言之，所有合資格成為選民的在囚人士均可登記成為選民和投票。
- (b) 另一個方案，是取銷被判監超過某個年限人士的登記和投票資格。有關方案的理據是干犯嚴重罪行而被判處長期監禁的人不應參與選出負責制定法律的立法會議員，以維持立法機構持正不阿。

不過，該等在囚人士出獄後，有權申請登記成為選民和投票。

- (c) 第三個方案，是取銷被判監超過某個年限人士的登記和投票資格，但在服刑的最後幾年，容許他們登記成為選民和投票。由於監禁刑罰在現今較重視更新，容許在囚人士在刑期將滿時登記成為選民和投票，可提高他們的公民意識，有助他們再次融入社會。

我們現正考慮海外的安排以及本地情況，以探討上述方案的可行性以及是否合適。

(D) 合資格成為選民的在囚人士登記地址

19. 根據《立法會條例》第28(1)條，某人在提出申請登記成為選民時，必須令選舉登記主任信納多項事宜，包括在該人的登記申請中呈報的住址是他在香港唯一或主要的居所。選民可按其在地方選區正式選民登記冊內登記的唯一或主要住址，在所屬的地方選區投票。根據《立法會條例》第28(3)條，某人在香港的唯一或主要居所，指該人所居住的並屬該人唯一或主要家居的在香港的居住地方。

20. 由於在囚人士服刑的懲教院所並非《立法會條例》第28(3)條所指的“居住地方”，我們先要決定在囚人士應以哪個地址作為登記，然後據此決定應把在囚人士編入哪個地方選區。在獄外繼續保留家居的在囚人士，可以以該處作為登記地址。至於那些在獄外不再保留家居的在囚人士，其中一個方案，是修訂《立法會條例》的相關條文，把在囚人士入獄服刑前在香港的最後居住地方，視作其在香港的唯一或主要住址，用於選民登記。換言之，該在囚人士會被編入其最後居住地方所屬的地方選區。我們會探討有關方案及其他方案。

(E) 投票實務安排

21. 我們也需要為在囚人士在選舉中投票制定實務安排。例如，我們需要考慮安排在囚人士在哪個投票站投票。方案之一，是由懲教署人員押解在囚人士前往按其登記地址編配的投票站投票。由於在選舉投票日的不同時段，移送在囚人士往返院所與不同投票站，潛在極大的公共安全和保安問題，對懲教署的人力資源亦構成嚴重影響。

22. 另一個方案是在獄中設立供在囚人士投票用的投票站。不過，讓大批外人(包括投票站工作人員、候選人和由候選人指定的選舉／監察投票／監察點票代理人)進入並留在監獄，可引起嚴重的保安問題。再者，部分監獄的選民人數或不太多，為確保投票保密，當局或須把選票移送相關的點票站，與其他選票混合後，才予以點算。

23. 其他方案包括以郵遞方式投票或委派他人代為投票。然而，這類投票安排會令人關注可能產生投票保密和買票問題。相對於由選民親身前往票站投下選票的安排，有關郵遞／委派他人代為投票的安排更容易受到不當影響或出現詐騙行為，因此在香港推行這類缺席投票不大適宜。

24. 此外，我們也須制定安排，以便候選人在選舉前向在囚的已登記選民拉票。

25. 除在囚人士外，我們也須制定安排，方便遭羈押但未被定罪的人士在投票日當日投票。

26. 選管會將聯同相關執法機構仔細審議以上事宜，部署所需安排，以及制定可行的運作方案。

(F) 申請暫緩執行法庭命令

27. 應否繼續限制，以及如是的話，應如何合理地限制在囚人士的投票權是極富爭議而且複雜的議題，並對所有公開選舉構成影響。我們認為有需要就有關政策方案諮詢公眾意見。此外，我們也需要為上文第19至26段所述的安排制定措施。在考慮公眾諮詢結果後，我們會擬備及提交相關修訂法例。有關修訂建議在通過成為法例前，須提交立法會審議，而對附屬法律所作的修訂，也須通過先訂立後審議的程序。我們預計，完成有關工作前後需時約十個月，時間極為緊迫，尤其是考慮到立法會將於七月中至十月初暑期休會。

28. 雖然下一屆立法會選舉在二零一二年九月才舉行，然而，若有議員辭職、去世或根據《立法會條例》的規定喪失資格，現屆立法會的議席便可能出現空缺。在這些情況之下，須舉行補選以填補議席。如在上述工作完成前需要舉行補選，政府在該補選中如何讓在囚人士行使其投票權會面對重大問題。

29. 另一點應注意的是，《行政長官選舉條例》(第569章)、《區議會條例》(第547章)和《村代表選舉條例》(第576章)中，亦有類似的喪失資格條文。區議會和村代表補選並不罕見，單單在二零零七年一年，便舉行了四次區議會補選。沙田區區議會大圍選區補選將於未來數月舉行。此外，村代表補選則每六個月舉行一次，下一次村代表補選已定於二零零九年五月舉行。鑑於香港各項公開選舉的選舉安排務須保持一致，法庭就《立法會條例》下喪失資格的條文作出的裁決，會影響《行政長官選舉條例》、《區議會條例》、和《村代表選舉條例》下的類似條文。當局需研究有關事宜，並對相關條文作出修訂。

30. 基於上述考慮，我們已在二零零八年十二月二十二日向法庭申請暫緩執行法庭命令十個月，確保在囚人士

的投票權會在一個經修訂的立法架構下履行，並設有合適的投票和保安安排，以確保任何需要在此之前舉行的立法會補選可以完整地進行。法庭將於二零零九年二月二十三日的聆訊考慮我們的申請。

時間表

31. 完成以上各段所載工作的目標時間表如下：

- | | | |
|-----|---|--------|
| (a) | 制定在囚人士投票權的政策方案；擬備諮詢文件；展開公眾諮詢，以及整合諮詢所得的意見 | 三個月 |
| (b) | 擬議條文，修訂《立法會條例》及其他相關條例；徵詢立法會政制事務委員會對有關修訂的意見，以及把修訂提交立法會審議 | 三個月 |
| (c) | 立法會審議並通過有關修訂法例 | 兩個月或以上 |
| (d) | 有關條例的建議修訂通過後，有關選舉安排的附屬法例的修訂亦通過成為法律 ³ | 兩個月 |

徵詢意見

32. 謹請議員對文件闡述有關未來路向提出意見。

政制及內地事務局
二零零九年一月

³ 立法時間表已計及立法會審核附屬法例需時七個星期。