

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)660/08-09(04)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2009年1月19日會議
擬備的背景資料簡介

在囚人士的投票權

目的

本文件旨在提供有關在囚人士投票權的背景資料，並綜述政制事務委員會(下稱"事務委員會")自首屆立法會以來就此事所作的討論。

背景

有關在囚人士投票權的現行法例條文

2. 於1991年制定的《香港人權法案》(第383章)第二十一條規定——

"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。"

第二十一條所提述的第一(一)條規定 ——

"人人得享受人權法案所確認之權利，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等。"

3. 《基本法》第二十六條規定，香港特別行政區(下稱"香港特區")永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。

4. 根據《立法會條例》(第542章)第31條及第53條，以及《區議會條例》(第547章)第30條，任何人如正因服刑而受監禁，或已被判處死刑或監禁但既未服該刑罰亦未獲赦免，該人即喪失登記為選民的資格，並喪失在立法會選舉及區議會選舉中投票的資格。上述有關喪失資格的條文載於**附錄**。請委員注意，根據《行政長官選舉條例》(第569章)第26條，任何選舉委員會委員如在行政長官選舉投票日當日正在服監禁刑，也會喪失在有關的投票中投票的資格。

相關選舉法例的立法歷程

5. 於1981年制定的《選舉規定條例》(第367章)就選舉前市政局議員及前區議會議員訂定條文。該條例第11條規定，任何人如曾在香港或任何其他領域或國家被判處死刑或為期超過6個月的監禁，而未服該懲罰亦未獲赦免，該人即喪失登記為選民的資格，並喪失在有關選舉中投票的資格。於1985年制定的《立法局(選舉規定)條例》(第381章)也載有類似的喪失資格條文，以配合在該年首次舉行的立法局選舉，經功能界別選出立法局議員。《選舉規定條例》曾於1990年作出修訂，以涵蓋立法局地方選區選舉。

6. 請委員注意，立法局於1992年1月29日委任專責委員會，負責"檢討1991年立法局選舉的安排，並就日後立法局選舉安排的建議，提交報告"(選舉事宜專責委員會)。對於《選舉規定條例》第11條規定，正因服刑而受監禁的人沒有資格登記或投票，專責委員會建議，有關取消登記資格的條文應予以廢除，但有關取消投票資格的規定則應維持不變¹。

7. 1995年，黃宏發議員提交一項非官方議員條例草案，即《1995年選舉規定(修訂)條例草案》。該條例草案旨在刪除《選舉規定條例》及《立法局(選舉規定)條例》對以下方面所訂的某些限制，即登記為選民、在選舉中投票或被提名為候選人，以及在立法局、兩個前市政局及前區議會擔任民選議員；其中包括有關在囚人士喪失資格的條文。該條例草案在1995年7月28日的立法局會議席上被否決。

¹選舉事宜專責委員會報告書第5.17段。

8. 香港特區於1997年7月1日成立後，《選舉規定條例》及《立法局(選舉規定)條例》不獲採納為香港特區的法律。政府當局於1997年向臨時立法會提交《立法會條例草案》，該條例草案就立法會的組成及相關事宜(包括立法會議員的選舉)訂定條文。該條例草案中適用於在囚人士的喪失資格條文，與《選舉規定條例》及《立法局(選舉規定)條例》的條文相同，但刪除了有關監禁期超過6個月的限制。

9. 該條例草案在臨時立法會1997年9月27日會議席上恢復二讀辯論時，黃宏發議員在全體委員會審議階段就條例草案動議修正案，建議只有那些曾被判刑超過6個月，或被判死刑，但又未完全服刑期滿的囚犯及逃犯，才喪失在香港投票的資格。該修正案被否決。

10. 於1999年3月10日制定的《區議會條例》，就區議會的設立、組成及職能，以及選舉區議會議員的事宜訂定條文。適用於區議會選民的喪失資格條文，與適用於立法會選民的喪失資格條文相若。

事務委員會的討論過程

11. 2005年2月，當值議員接獲香港社區組織協會提出多項意見，其中一項關乎在囚人士的投票權。在當值議員的指示下，有關事宜其後轉介事務委員會跟進(於2005年3月22日發出的立法會CB(2)1143/04-05號文件)。

12. 在2005年5月30日舉行的會議上，事務委員會與政府當局討論在囚人士的投票權。政府當局當時的立場如下：

- (a) 國際人權公約及《香港人權法案條例》均容許對投票的權利作出合理的限制；及
- (b) 香港社會普遍接受，當一個人被法庭定罪並被判監禁，他便可能喪失某些權利。

13. 根據政府當局為上述會議提供的文件(於2005年5月25日發出的立法會CB(2)1670/04-05(03)號文件)，包括英國、日本在內的多個國家，以及美國大部分州份，均完全禁止在囚人士投票。其他國家如法國及德國，則對在囚人士的投票權有不同的限制，被定罪者應否被褫奪投票權及被褫奪投票權的年期，視乎法庭的判決。在澳洲，刑期為3年或以上的囚犯及被裁定干犯叛國罪者，均被禁止在聯邦選舉中投票。

14. 部分委員認為，投票是一項基本的公民權利，在囚人士不應被剝奪投票的機會。他們認為，社會不斷改變，當局可考慮根據在囚人士刑期的長短，就他們的投票權設定不同的限制。這些委員要求政府當局檢討有關事宜。然而，另有意見認為，當局無須改變政策，原因是國際人權公約容許對投票的權利作出合理的限制。

15. 政府當局回應時表示，當局無意在現階段就此事宜展開檢討。不同地方因應本身不同的情況，對在囚人士的投票權實施了不同的政策。政府當局認為，社會並沒有要求檢討有關事宜。然而，如要探討容許在囚人士投票的建議，當局應考慮多項事宜，包括保安安排、以郵遞方式投票及拉票安排等。

最新發展

16. 2008年12月8日，高等法院法官張舉能就3宗關乎在囚人士在立法會選舉中的投票權所提出的司法覆核申請(高院憲法及行政訴訟2008年第79號、高院憲法及行政訴訟2008年第82號，以及高院憲法及行政訴訟2008年第83號)作出裁決。根據判決書的內容，令在囚人士喪失登記成為選民及喪失在立法會選舉中投票的資格的條文，違反《基本法》第二十六條及《香港人權法案》第二十一條對投票權作出的保證。如何以合理的方式對在囚人士的投票權作出限制，由立法機關及行政機關決定。

17. 請委員注意，根據判決書²所引用的數據，在香港，截至2008年9月5日，被判固定監禁刑期並正在服刑的在囚人士(年滿18歲或以上的香港永久性居民)有4 239人，其中626人的刑期為6個月或以下、2 313人的刑期為6個月至3年，另1 300人的刑期超過3年。另有211名年滿18歲或以上的香港永久性居民被判終身監禁，並正在港服刑。

18. 政府當局將於2009年1月19日的會議上向事務委員會闡述未來路向。

19. 請委員注意，張舉能法官同時認為，遭還押人士(即遭還押候審的人士)可以投票的憲法權利，不受任何法例影響，而當局應作出安排，讓他們可於被羈押期間在選舉日投票³。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年1月14日

² 判決書(只備英文本)第11段

³ 判決書(只備英文本)第203段

立法會條例

31. 喪失登記為選民的資格的情況

- (1) 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3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；或 (由2000年第10號第47條代替)
- (d) 根據《精神健康條例》(第136章)被裁斷為因精神上無行為能力而無能力處理和管理其財產及事務；或 (由2003年第25號第17條代替)
- (e) 是中央人民政府或任何其他國家或地區的武裝部隊的成員。
- (2) 本條適用於團體選民的獲授權代表，適用方式一如其適用於屬自然人的選民。

53. 選民喪失在選舉中投票的資格的情況

- (1) 已登記為選民的人如有以下情況，即喪失在選舉中投票的資格——
- (a) 就地方選區而言，該人已不再有資格登記為該地方選區的選民；或
- (b) 就功能界別而言，該人已不再有資格登記為該功能界別的選民。 (由1999年第48號第37條修訂)
- (2)-(3) (由2003年第25號第36條廢除)
- (4) 團體選民的獲授權代表如有以下情況，即喪失在選舉中以獲授權代表的身分投票的資格——
- (a) 該人已不再有資格作為該選民的獲授權代表；或
- (b) 該人並無經選舉登記主任登記為獲授權代表。
- (5) 任何選民如有以下情況，即喪失在選舉中投票的資格—— (由2003年第25號第36條修訂)
- (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的日期後的3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；或 (由2000年第10號第47條代替)
- (d) 根據《精神健康條例》(第136章)被裁斷為因精神上無行為能力而無能力處理和管理其財產及事務；或 (由2003年第25號第36條代替)
- (e) 是中央人民政府或任何其他國家或地區的武裝部隊的成員。
- (6) 第(5)款適用於團體選民的獲授權代表，適用方式一如其適用於屬自然人的選民。

區議會條例

30. 選民喪失在選舉中投票的資格的情況

任何選民如有以下情況，即喪失在選舉中投票的資格——

- (a) 已不再有資格根據《立法會條例》(第 542 章) 登記為選民；或
- (b) 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
- (c) 在選舉當日，正因服刑而受監禁；或
- (d) 在不局限(b)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 3 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；或 (由 2000 年第 10 號第 47 條代替)
- (e) 根據《精神健康條例》(第 136 章) 被裁斷為因精神上無行為能力而無能力處理和管理其財產及事務；或 (由 2002 年第 33 號第 9 條代替)
- (f) 是中央人民政府或任何其他國家或地區的武裝部隊的成員。