

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1311/08-09(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4月20日會議
擬備的最新背景資料簡介

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，並概述政制事務委員會(下稱"事務委員會")自首屆立法會以來的相關討論內容，包括委員在2009年2月16日會議上就各項放寬在囚人士投票權限制的政策方案進行的討論(綜述於下文第22至29段)。

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。請委員注意，《村代表選舉條例》(第576章)第14條及第16條載有類似的喪失資格條文。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，而未服該刑罰亦未獲赦免，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。

委員先前提出的關注事項及政府當局2005年時的立場

11. 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。

12. 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。

13. 政府當局回應時表示，當局無意在該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。

高等法院於2008年12月作出的裁決

14. 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，令在囚人士一律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。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²。

15. 根據判決書³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。

16. 政府當局在2009年1月19日的會議上向事務委員會簡述3宗有關在囚人士投票權的司法覆核個案的最新發展、為放寬《立法會條例》有關喪失資格的條文而提出的3項可供考慮的方案，以及完成制訂政策方案及相關立法程序的工作的目標時間表。3項可供考慮的方案列述如下——

- (a) 取消在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定；
- (b) 保留被判監超過某一年限人士喪失資格的規定；或
- (c) 取消被判監超過某一年限人士的資格，但在其服刑的最後數年，容許他們登記成為選民和投票。

17. 委員亦曾考慮資料研究及圖書館服務部擬備有關"在囚人士的投票權"的資料摘要(IN04/08-09)。

18. 部分委員認為，不應對在囚人士的投票權施加任何限制，並應盡快給予他們投票權。他們認為，若施加限制，例如因在囚人士被判監超過某一年限而取消其登記為選民及投票的資格，政府當局應就施加有關限制及訂定某一年限提供充分理據。這些委員並強調，為維護司法獨立，所有限制均應在法例中清楚訂明，

² 判決書(只備英文本)第203段

³ 判決書(只備英文本)第11段

不應由法庭裁決。部分其他委員警告，指出若施加限制，政府當局必須確保所劃定的分界線不會在法律上受到挑戰。

19. 政府當局告知事務委員會，對於應該全面取消對在囚人士投票權所施加的限制，還是應該對其投票權施加若干合理限制，社會人士意見紛紜。當局正在擬備公眾諮詢文件，並會在諮詢文件中開列各項政策方案及海外司法管轄區所採用的安排。政府當局進而向委員保證，若決定就在囚人士的投票權施加限制的話，有關限制將會在法例中訂明。

20. 事務委員會察悉，政府當局已向法庭申請暫緩執行相關法庭命令10個月。部分委員認為政府當局的做法既不恰當，亦無必要。他們認為，政府當局應向法庭申請，以獲取較多時間遵從有關裁決，而非申請暫緩執行法庭命令。政府當局解釋，雖然下屆立法會選舉在2012年9月才舉行，但若有議員辭職、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。在這些情況下，便須舉行補選以填補議席空缺。由於當局須進行公眾諮詢、制訂有關登記及投票的實務安排，以及進行所有相關立法工作，而完成上述工作需時約10個月，因此，政府當局已向法庭申請暫緩執行法庭命令10個月。請委員注意，高等法院其後批准當局暫緩執行有關法庭命令。

21. 委員關注到，完成立法程序需時10個月過於冗長。他們促請政府當局加快立法程序，令在囚人士可享有他們喪失已久的權利。政府當局表示，修訂相關條例的建議將於2009年年中提交立法會審議，希望可於本年度立法會會期結束前獲制定成為法例。在有關修訂條例獲通過後，當局便會向立法會提交與選舉實務安排相關的附屬法例修訂。整個立法程序將於2009年秋季完成。

事務委員會在2009年2月16日會議上就在囚人士投票權的政策方案進行討論的過程

22. 在2009年2月16日舉行的事務委員會會議上，當局向委員簡介於2009年2月發表的《有關在囚人士投票權的諮詢文件》(下稱"《諮詢文件》")。在考慮過海外地方採用的在囚人士投票安排和香港的情況後，政府當局建議下列有關放寬在囚人士投票權限制的政策方案——

- (a) 方案一，是移除《立法會條例》第53(5)(a)至(b)條有關喪失投票資格的現有規定，而法庭已裁定這些現有規定違憲。《立法會條例》第53(5)(c)條有關被裁定干犯與選舉有關罪行或賄賂罪行的人士喪失投票資格的規定將會保留。

- (b) 方案二，是取消長期服刑(例如10年或以上)的在囚人士的投票資格。以刑期長短作為區分嚴重罪行和較輕微罪行的準則。
- (c) 方案三，是取消長期服刑(例如10年或以上)的在囚人士的投票資格，但准許在囚人士在刑期最後數年(例如最後5年)恢復投票權。

23. 部分委員認為，應該全面取消對在囚人士投票權所施加的限制，包括《立法會條例》第53(5)(c)條有關被裁定干犯與選舉有關罪行或賄賂罪行的人士喪失投票資格的規定，因為在囚人士投票權在《基本法》第二十五條、第二十六條及第三十九條中有所規定，而且在囚人士既已就其違法行為服刑，沒有理由再剝奪在囚人士的投票權，向他們施加額外的懲罰。

24. 政府當局回應時表示，雖然法庭已裁定，在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定屬違憲，但法庭並沒有表示當局不能向在囚人士施加若干形式的投票限制。施加何種合理限制(如有的話)，由行政機關與立法機關決定。由於此事涉及人權，政府當局提出了3項政策方案，諮詢公眾，而當局沒有傾向採取其中任何方案。然而，政府當局認為，《立法會條例》第53(5)(c)條有關喪失資格的規定應予保留，因為該項規定有助維持立法機關持正不阿。此外，該3宗司法覆核個案並不涵蓋此項規定。

25. 部分其他委員認為，若政府當局能提出充分理據，可對在囚人士的投票權施加合理的限制。他們認為，被裁定干犯與選舉有關罪行或賄賂罪行的人士，應在被定罪日期起計3年內喪失投票資格，以維持選舉制度持正不阿。然而，政府當局必須確保，就施加限制所提出的理據不應流於空泛，而且若有人提出司法覆核，有關理據應能通過司法覆核的考驗。一名委員建議，較理想的做法是依據特定罪行而非刑期長短，作為在囚人士是否喪失投票資格的準則。

26. 政府當局解釋，當局向立法會提交修訂條例草案時，將會清楚說明施加限制的理據所在。即使有人就這些限制提出司法覆核，政府當局將可提出有力的理據。至於被定罪人士所干犯的罪行嚴重至甚麼程度，才會喪失投票資格，政府當局研究過海外地方的有關做法後，並沒有在此方面提出任何建議。以國際標準衡量，就香港提出的政策方案最為寬鬆。以刑期長短作為區分嚴重罪行和較輕微罪行的準則。

27. 部分委員認為，在決定應否取消有關在囚人士投票權的限制時，委員如能瞭解海外地方的相關做法，將會十分有用，因為有關國家根據其經驗和社會及歷史發展情況制訂有關安排。他們並認為，應收集更多有關亞洲國家所採取做法的資料，以及英國和美國取消在囚人士投票權的理據。

28. 部分委員問及在囚人士和遭羈押但未被定罪的人士日後行使投票權的保安及投票安排。政府當局解釋，選舉事務處一直與相關執法機構磋商在囚人士和遭羈押但未被定罪的人士在選舉中投票的實務安排。不論是安排流動投票站前往監獄，還是在監獄內設立投票站，選舉事務處都會確保，候選人及選舉代理人能夠觀察投票及點票情況。為確保投票保密，在囚人士如屬合資格選民，將會在密封的投票間內投票。當局會考慮作出安排，在點票前將選票移送到相關點票站，與其他選票混合。

29. 由於諮詢期於2009年3月23日結束，委員關注諮詢期是否足夠，以及當局諮詢在囚人士的情況。政府當局回應時表示，懲教署已將《諮詢文件》派發予在囚人士，而政府當局亦曾邀請代表在囚人士及更生人士權益的團體發表意見。政府當局其後告知事務委員會，當局於2009年3月6日舉行了一場公眾諮詢會，聽取公眾的意見，並會舉行另一場諮詢會。為進一步收集公眾的意見，政府當局將會就此議題進行民意調查。

有關文件

30. 相關文件一覽表現載於**附錄**。這些文件已上載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年4月14日

在囚人士的投票權

有關文件

會議	會議日期	文件
政制事務委員會	2005年5月30日	<p>申訴部轉介一宗有關在囚人士投票權的個案 [立法會CB(2)1143/04-05(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>政府當局就"在囚人士的投票權"提交的文件 [立法會CB(2)1670/04-05(03)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2452/04-05號文件]</p>
	2009年1月19日	<p>政府當局就"有關在囚人士投票權的司法覆核"提交的文件 [立法會CB(2)660/08-09(03)號文件]</p> <p>立法會秘書處就"在囚人士的投票權"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)660/08-09(04)號文件]</p> <p>資料研究及圖書館服務部擬備有關"在囚人士的投票權"的資料摘要 [IN04/08-09]</p> <p>香港社區組織協會於2008年12月10日發出的信件,內容關乎高等法院就在囚人士的投票權作出的裁決 [立法會CB(2)490/08-09(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>香港社區組織協會就"有關在囚人士投票權的司法覆核"提交的意見書 [立法會CB(2)714/08-09(01)號文件] (只備中文本)</p>

會議	會議日期	文件
		<p>香港社區組織協會於2009年1月16日發出的信件及夾附一名已就在囚人士投票權申請司法覆核的在囚人士陳健森先生所發出的信件及意見書 [立法會CB(2)714/08-09(02)號文件] (只備中文本)</p>
	2009年2月16日	<p>《有關在囚人士投票權的諮詢文件》</p> <p>政府當局就"《有關在囚人士投票權的諮詢文件》"提供的文件 [立法會CB(2)829/08-09(05)號文件]</p> <p>立法會秘書處就"在囚人士的投票權"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)829/08-09(06)號文件]</p> <p>政制及內地事務局局長於2009年3月9日向事務委員會匯報有關在囚人士投票權的公眾諮詢的最新進展的信件 [立法會CB(2)1062/08-09(01)號文件]</p> <p>一名市民提交的意見書 [立法會CB(2)1110/08-09(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>公民黨提交的意見書 [立法會CB(2)1110/08-09(02)號文件]</p>

立法會秘書處
議會事務部2
2009年4月14日