



## 《2011年立法會（修訂）條例草案》委員會審議階段修正案

### 香港律師會意見書

#### 政府的建議修訂

1. 政府當局於 2011 年 6 月 28 日的記者會上宣佈，為《2011 年立法會（修訂）條例草案》提出委員會審議階段修正案，據我們的理解修正案將落實以下修訂建議：
  - (a) 若有立法會議席出缺（包括去世、嚴重疾病、辭職或喪失資格），議席將由來自跟該名離任議員同一名單的候選人填補。
  - (b) 假若來自跟離任議員同一名單的其餘候選人無意或無資格填補議席空缺，或該名單上並無其他候選人，則以獲最大餘數得票的候選人為基礎的遞補順位名單填補議席空缺。
  - (c) 如有關空缺並未能透過上述(a)及(b)節的安排替補，則以補選填補該空缺。
2. 即使政府引入上述修正案，律師會重申，政府應撤回草案，並展開全面諮詢。

#### 憲法條文

#### 3. 基本法

##### 第二十六條

香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。

##### 第六十八條

香港特別行政區立法會由選舉產生。

立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。

#### 4. 《公民權利和政治權利國際公約》

## 第二十五條

每個公民應有下列權利和機會，不受第二條所述的區分和不受不合理的限制：

- (甲) 直接或經自由選擇之代表參與政事；
- (乙) 在真正的定期選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的平等的並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達；
- (丙) 在一般平等的條件下，參加本國公務。

5. 當闡釋以上憲法條文時，我們應留意以下各點：

- (a) 解釋法律條文的一個重要原則，是任何條文應被理解為旨在保障基本人權及把基本人權的適用範圍作最廣義的闡述。
- (b) 選舉政治代表是一項基本人權。
- (d) 政府當局同意立法會的產生辦法應按循序漸進的原則演進。

6. *Chan Kin Sum v. Secretary for Justice* [2009] 2 HKLRD 166 一案涉及囚犯的選舉權，在該案中法庭確認選舉權是香港一項基本人權，且不容置疑地是最重要的政治權利。

7. 所以，當我們審視何謂選舉權時，應該考慮以下各點：

- (a) 從第 5 段所述的法律條文闡釋原則，可見任何對「選舉」的解釋，必須充分保留市民的選舉權，而非僅根據一張早前的選票選出候選人。
- (b) 關鍵的問題是，遞補機制能否公平並合理地反映選民的意向，或以《公民權利和政治權利國際公約》第二十五(b)條的說法，能否「保證選舉人的意志的自由表達」。
- (c) 由於根據修訂方案，補選依然會被局部取消，這建議仍有可能削弱市民的選舉權和被選舉權。

## 尚未處理的問題及諮詢的需要

8. 政府之前曾明確指出，容許同一名單下一名候選人替補離任議員，不能反映選民的意願。政府在 2011 年 5 月呈交立法會的文件（LC Paper No. CB(2)1787/10-11(01)）的第 13 段中指出政府當時拒絕引入現時打算引入的修訂方案的理據：

「有關主要的考慮因素如下：

- (d) 香港的選民會將選票投予他們支持的政黨或團體。不過，他們同時亦會將選票投予擁有較高知名度候選人的名單。因此，候選人名單所得的選票數目很大程度視乎個別候選名單是否有知名度的候選人在當中。當一

名候選人辭職後，我們可以合理地估計，如沒有該候選人，其所屬的名單不會取得相同程度的支持。我們不能假設辭任議員已動用的得票可以再用作為他所屬名單的得票；

- (e) 再者，從選舉制度來看，如在任的立法會議員辭職，他已經動用的選票基數應隨着他的離去而流失；及
- (f) 香港的政黨制度尚在演變中。事實上，香港的政黨政治還未發展至在換屆選舉中，選民投選兩個或三個主要政黨的情況。」（重點為本文所加）

9. 政府沒有解釋，為何「選民意願」可以在一夜之間作出截然不同的闡釋，也沒有解釋為何根據修訂方案，我們可以合理地估計，如沒有離任的議員，其所屬的名單會取得相同程度的支持，或為何辭任議員已動用的得票可以再用作為他所屬名單的得票（即使這些說法與政府當初的說法恰恰相反）。對遞補機制一項如此重要的修訂，在較早前被政府反對，現在卻被重提成為修訂方案，進一步證明當局進行更廣泛諮詢的需要。
10. 我們認為，修訂方案不能保證選民的意願可獲自由表達，所以衍生的問題與原本的建議相若，尤其是當離任議員的同一名單內無人可以替補離任議員，替補的議員將會來自另外一張名單。政府未有充分解釋，當有議席出缺時，選民可以如何透過選票自由表達自己的意願。如上所述，我們認為要體現「選舉權」，並不只是根據一張早前的選票選出候選人這麼簡單。政府指替補議員的產生，是基於選民的「集體意願」，但這並不能取代所有選舉必須保證選民意願的自由表達這項憲制要求。
11. 根據政府的修訂方案，一名在任議員可以在四年任期內，透過自願辭職，合法並穩妥地把議員職位傳給其名單內下一位候選人，這將對我們現時的選舉制度產生重大及基本的改變，更應接受廣泛諮詢。
12. 即使按照修訂方案，仍有很多問題應該諮詢公眾。例如，社會大眾是否同意取消現時立法會議席出缺時可以舉行補選的權利；若可以取消，新的機制應否區分議員去世和議員辭職兩種不同情況；此外，若離任議員在當選時是名單上唯一一名候選人，我們應該如何設計遞補機制，例如在將來應否容許選民特別為候補人投票，或容許在選舉中投下兩票。

律師會重申，政府應撤回草案，並進行全面諮詢，從而確定社會大眾是否認為有需要引入這些影響市民基本權利的方案。

香港律師會  
2011年6月30日  
449376