

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2283/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB2/BC/3/08

《在囚人士投票條例草案》委員會 第三次會議紀要

日 期 : 2009年6月8日(星期一)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 葉國謙議員, GBS, JP(主席)
吳靄儀議員
涂謹申議員
梁耀忠議員
黃容根議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
梁國雄議員
黃定光議員, BBS
詹培忠議員
梁美芬議員
潘佩璆議員
謝偉俊議員

缺席委員 : 余若薇議員, SC, JP
張學明議員, SBS, JP
譚偉豪議員, JP

出席公職人員 : 政制及內地事務局副局長
譚志源先生

政制及內地事務局副秘書長
何健華先生

政制及內地事務局首席助理秘書長
蔣志豪先生

政制及內地事務局首席助理秘書長
潘偉榮先生

副法律草擬專員(雙語草擬及行政)
毛錫強先生

高級政府律師
鄭大雅小姐

政府律師
吳穎敏小姐

總選舉事務主任
丁徐慧明女士

副總選舉事務主任(執行)
伍錫熙先生

高級監督(懲教行動)
關明德博士

應邀出席者： 香港社區組織協會

社區組織幹事
蔡耀昌先生

共建美好坪洲聯會

發言人
胡栢麟先生

香港大律師公會

羅沛然先生

鄧鈞堤先生

公民黨

憲制及管治支部副主席
郭榮鏗先生

| | |
|-------------|----------------------|
| 列席秘書 | : 總議會秘書(2)3 戴燕萍小姐 |
| 列席職員 | : 助理法律顧問9 譚淑芳女士 |
| | 高級議會秘書(2)4 周封美君女士 |
| | 議會事務助理(2)3 曾盧鳳儀女士 |

經辦人／部門

I. 與團體代表及政府當局舉行會議

[立法會 CB(2)1622/08-09(03)、CB(2)1762/08-09(01)至(02)、CB(2)1812/08-09(01)至(03)、CB(3)548/08-09及LS82/08-09號文件]

法案委員會進行商議工作(會議過程索引載於附件)。

2. 法案委員會要求政府當局 ——

- (a) 考慮在條例草案加入一項選擇，容許被判處終身監禁的在囚人士(下稱"終身監禁人士")以監獄地址作為其用於選民登記的登記地址；
- (b) 說明禁止終身監禁人士以監獄地址作為其用於選民登記的住址是否違憲；
- (c) 重新考慮是否有需要就條例草案第4條及第5條提出委員會審議階段修正案；及
- (d) 提供當局於在囚人士投票權公眾諮詢期間所接獲的意見書的分項數字，包括有多少份意見書支持以在囚人士的最後居住地方作為他們在香港的主要居所，用於選民登記、有多少份意見書支持以監獄地址作為在囚人士用於選民登記的住址，以及按團體、在囚人士及終身監禁人士分項開列這些統計數字(若有相關資料的話)。

經辦人／部門

(會後補註：政府當局的回應於2009年6月10日隨立法會CB(2)1842/08-09號文件發出。)

3. 法案委員會同意 ——

- (a) 政府當局可於2009年6月9日致函內務委員會主席，就政府當局擬於2009年6月24日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論與其展開磋商；及
- (b) 待法案委員會於2009年6月11日舉行的下次會議席上總結法案委員會的商議工作後，主席將於2009年6月12日向內務委員會作口頭報告。

4. 會議於下午1時結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年7月24日

附件

**《在囚人士投票條例草案》委員會
第三次會議過程**

日期：2009年6月8日(星期一)

時間：上午10時45分

地點：立法會會議廳

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|--------------------|--|----------------|
| 000207 - 000603 | 主席 吳靄儀議員 秘書 | 致開會辭 | |
| 000604 - 001143 | 主席 香港社區組織 協會 | 香港社區組織協會就條例草案陳述意見，要點摘述如下— (a) 該會支持條例草案的要旨；及 (b) 該會關注在囚人士投票的實務安排，尤其是在囚人士獲取選舉相關資訊方面 | |
| 001144 - 001701 | 主席 共建美好坪洲 聯會 | 共建美好坪洲聯會就條例草案陳述意見，要點摘述如下— (a) 該會支持條例草案的要旨； (b) 該會關注在囚人士投票的實務安排，包括投票保密、容許選舉代理人在專用投票站觀察投票過程，以及獲取選舉資訊的事宜；及 (c) 不贊成容許在囚人士以監獄地址作為用於選民登記的住址 | |
| 001702 - 002353 | 主席 香港大律師 公會 | 除立法會CB(2)1762/08-09(01)號文件所載意見外，香港大律師公會就條例草案陳述意見 — (a) 該會支持條例草案的要旨； | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|--|---|---------|
| | | <p>(b) 高等法院在最近的判詞中指出："選舉管理委員會當然有權達致下述結論：在蔡先生申請更改地址當時，蔡先生在赤柱的囚室並非其所居住的並屬其唯一或主要家居的在香港的居住地方"，並裁定選舉管理委員會的行政決定屬合理。然而，法院並沒有研究可否將監獄視作在囚人士的居所，用於選民登記；及</p> <p>(c) 1858年一宗英國案例裁定，某人非自願地被臨時拘留的地方不可被視為該人的居住地方，但有關案例與選舉安排無關</p> | |
| 002354 - 002714 | 主席 公民黨 | <p>公民黨就條例草案陳述意見，要點摘述如下——</p> <p>(a) 該會支持條例草案的要旨；</p> <p>(b) 關注在囚人士投票的實務安排，特別是候選人與登記為選民的在囚人士之間的有效溝通；及</p> <p>(c) 1990年一宗香港案例裁定，臨時居所或作通訊用途的地方，不可被視為某人的居住地方</p> | |
| 002715 - 002938 | 主席 香港大律師公會 | 香港大律師公會提供有關一宗英國案例的補充資料。在這宗案例當中，一名無家可歸者獲准以臨時居所作為其居所 | |
| 002939 - 004211 | 主席 劉慧卿議員 香港社區組織協會 公民黨 政府當局 | 與團體代表及政府當局討論，如何確保在囚人士獲取候選人的資訊，讓在囚人士可在掌握充分資訊的情況下在選舉中作出決定，例如在監獄內派發或以郵遞方式寄發候選人簡介單張；若在囚人士在選民登記表格上選擇在監獄獲得資訊，當局應向候選人提供郵寄標貼，以便候選人將選舉相關資訊郵寄至在囚人士獄中的通訊地址；透過大眾傳播媒介及互聯網等獲取選舉資訊 | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|--|--|---------|
| 004212 - 005117 | 吳靄儀議員 主席 香港社區組織 協會 香港大律師 公會 共建美好坪洲 聯會 政府當局 | <p>團體代表就在囚人士投票的實務安排提出意見如下——</p> <p>(a) 應以附屬法例而非行政方式訂明投票的實務安排；</p> <p>(b) 應盡量讓在囚人士獲取最多的選舉資訊及選舉相關資料；</p> <p>(c) 關注政府當局提出的下述建議：限制選舉代理人在高度設防監獄中設立的專用投票站觀察投票過程的權利；及</p> <p>(d) 政府當局應就在囚人士投票的實務安排建議進行公眾諮詢，並在每次選舉結束後檢討這些安排</p> | |
| 005118 - 005538 | 吳靄儀議員 主席 | <p>吳靄儀議員提出意見如下——</p> <p>(a) 由於在法律上，選舉代理人可代表候選人處理所有事情，限制選舉代理人觀察投票過程的安排偏離現有法律原則；</p> <p>(b) 當局應考慮簡化選民登記表格，讓在囚人士以其在囚監獄作通訊地址獲取選舉相關資訊，除非有關在囚人士不選擇這項安排，則作別論；</p> <p>(c) 政府當局應加強宣傳工作，使在囚人士明白條例草案賦予他們的權利及條例草案所帶來的影響；及</p> <p>(d) 政府當局應改善公眾諮詢程序，包括有需要就投票的實務安排諮詢代表在囚人士權益的非政府機構</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|---------------------|---|-------------|
| 005539 - 010036 | 政府當局 主席 吳靄儀議員 | <p>政府當局作出回應如下 ——</p> <p>(a) 當局計劃在條例草案獲制定成為法例後，分別於2009年6月24日及7月8日向立法會提交兩組附屬法例，以規管投票實務安排及選民登記事宜；</p> <p>(b) 基於保安理由，當局建議限制選舉代理人在高度設防監獄中設立的專用投票站觀察投票過程。政府當局察悉吳靄儀議員及團體代表此方面的意見，並會在即將提交的附屬法例中處理此問題；</p> <p>(c) 由於在囚人士可能不希望以監獄地址作為其通訊地址，為保障在囚人士的私隱，當局建議採用的制度，是讓在囚人士選擇以監獄地址作為其通訊地址；及</p> <p>(d) 當局於在囚人士投票權公眾諮詢期間，曾接獲非政府機構及在囚人士提出的意見。為加強在囚人士對投票權的瞭解，懲教署曾就關乎在囚人士權益的事宜與非政府機構聯絡，亦備有條例草案文本供在囚人士索閱。懲教署日後會繼續在懲教院所的報告板張貼選舉相關資訊，並會在為剛入獄的在囚人士舉辦的適應活動中加入相關內容</p> | 政府當局 |
| 010037 - 010443 | 主席 助理法律顧問9 | 助理法律顧問9簡述題為"以監獄地址作選舉登記用途"的文件(立法會LS82/08-09號文件) | |
| 010444 - 011117 | 主席 政府當局 | <p>政府當局簡述擬提出的委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，以修正條例草案第4條及第5條(立法會CB(2)1812/08-09(01)號文件)</p> <p>政府當局簡述立法會CB(2)1762/08-09(02)號文件的內容；該文件闡述當局就委員在2009年6月1日會議上提出的事項及香港大律師公會的意見書所作的回應</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|---------------------|---|---------|
| 011118 - 012822 | 主席 涂謹申議員 政府當局 | <p>涂謹申議員提出事項如下——</p> <p>(a) 根據助理法律顧問9在其文件中提出的意見，若某名在囚人士能夠證明，他沒有任何其他可予登記的地址，則就選民登記而言，監獄可能合條件成為某人的居所或家居；上述意見與政府當局認為監獄不合條件成為某人居所的意見剛好相反；</p> <p>(b) 政府當局基於法律還是政策上的考慮，而決定禁止在囚人士以其囚室作為用於選民登記的登記地址；</p> <p>(c) 由於在囚人士可能關注社區事務，例如訪客前往監獄的交通是否方便及空氣質素等，他不同意政府當局下述觀點：被判處終身監禁的在囚人士(下稱"終身監禁人士")難以與監獄所位處的社區建立有意義的聯繫；</p> <p>(d) 若禁止終身監禁人士以其囚室作為用於選民登記的登記地址是一項政策決定，這項決定可能違憲，因為終身監禁人士享有可在一個與其有密切聯繫的選區投票的公民權利，尤其是在區議會選舉中投票的權利；及</p> <p>(e) 雖然在囚人士不時會由一個監獄轉往另一個監獄，但終身監禁人士主要囚禁於赤柱監獄和石壁監獄，因此這些在囚人士與這兩個監獄有較密切聯繫。若選舉登記主任基於合理理由而信納有關監獄是終身監禁人士在香港唯一或主要的居所，終身監禁人士可以監獄作為其用於選民登記的登記地址</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|---------------------|---|---------|
| | | <p>政府當局作出回應如下 ——</p> <p>(a) 在助理法律顧問在其文件所引用的案例中，以監獄作為有關在囚人士的慣常或最後為人所知的居所，只是就向該名在囚人士送達法律程序文件的目的而言，與選民登記無關。儘管如此，該宗案例與政府當局所建議的投票安排有相似之處；政府當局建議，在囚人士可以監獄地址作為獲取選舉相關資訊的通訊地址；</p> <p>(b) 法院裁定，在囚人士一律喪失投票權的現有限制屬違憲。為落實法院的裁決，並鑒於現有法例並不將囚室視作在囚人士用於選民登記的居所，因此有需要訂立條文(即條例草案擬議第28(1A)及(1B)條)，讓在囚人士為此目的以訂明地址登記；</p> <p>(c) 根據政府當局的建議，在香港沒有保留家居又未能就自己的最後居住地方提供證明的在囚人士，可以根據《人事登記規例》所最後記錄他之前曾居住的地址當作其住址登記；及</p> <p>(d) 部分代表團體亦認為，不可將監獄視作在囚人士的居住地方。政府當局將會說明，禁止終身監禁人士以囚室作為用於選民登記的住址是否違憲</p> | |
| 012823 - 013739 | 主席 吳靄儀議員 政府當局 | <p>吳靄儀議員提出意見如下 ——</p> <p>(a) 雖然在普通法及現有本地法律之下，監獄一般而言不可視作居所，但由於這是一項新法例，應考慮是否容許在囚人士(特別是終身監禁人士)將監獄視作其居所；</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|------|-----|--|---------|
| | | <p>(b) 現時的法律情況關乎在囚人士的投票權。在行使該權利時，最重要的原則是讓個人意願得到實現。政府當局應考慮到，本條例的適用原則是給予個人最多選擇，除非出現任何不可克服的實際困難，則作別論。她認為，在囚人士(特別是終身監禁人士)應獲賦予選擇以監獄作為用於選民登記的居所的權利；</p> <p>(c) 她不贊成以牽強且欠缺理據的方式禁止在囚人士以其監獄地址作為住址，因為終身監禁人士準備以監獄作為度過餘生的居所；及</p> <p>(d) 她不支持政府當局擬提出的修正案，以修正條例草案第4條及第5條，因為現行條文經修正後不及原有條文清晰</p> <p>政府當局作出回應如下 ——</p> <p>(a) 對於應否修正條例草案第4條及第5條，當局持開放態度。當局因應委員在上次會議席上提出的要求而提出有關修正案；</p> <p>(b) 在普通法及現有法律之下，監獄不會視作某人的居所。代表團體在會議席上提出相若意見；</p> <p>(c) 擬議第28(1A)及(1B)條旨在求取平衡，即在香港沒有保留家居又未能就自己的最後居住地方提供證明的在囚人士，可以根據《人事登記規例》所最後記錄他之前曾居住的地址當作其住址登記，此舉同時避免出現種票的風險，以維持選舉制度的公正性；及</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|--------------------|---------------------|---|-------------|
| | | (d) 當局認為，條例草案所載的現有建議平衡了各方面的影響，是最恰當的路向。並無意見認為現行建議會影響在囚人士的憲制投票權 | |
| 013740 - 013913 | 吳靄儀議員 主席 政府當局 | 吳靄儀議員提出意見如下—— (a) 政府當局應重視賦予選民最多選擇的原則，而非平衡各方面影響的原則；及 (b) 若當局認為終身監禁人士與其在囚監獄並無聯繫，這是令人訝異的說法 政府當局作出回應時表示，選民的選擇並非沒有限制。選舉登記主任須信納多項事宜，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 | |
| 013914 - 014615 | 主席 政府當局 劉慧卿議員 | 法案委員會要求政府當局提供於在囚人士投票權公眾諮詢期間所接獲的意見書的分項數字，包括有多少份意見書支持以在囚人士在香港的最後居住地方作為他們用於選民登記的住址、有多少份意見書支持以監獄地址作為用於選民登記的住址，以及按團體、在囚人士及終身監禁人士分項開列這些統計數字(若有相關資料的話) 對於劉慧卿議員就香港人權監察意見書第4段、第5段及第8段提出的問題，政府當局作出回應如下 (a) 有關以監獄地址作為用於選民登記的住址的做法，當局會考慮就海外地方這方面的經驗進行研究，並會按香港人權監察提出的建議，在下屆立法會及區議會選舉結束後檢討擬議第28(1A)及(1B)條所載擬議安排的利弊； | 政府當局 |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|---------------------|--|---------|
| | | <p>(b) 對於那些在監獄外仍在香港保留家居的在囚人士，他們可以或已經在最近一次選民登記工作中登記成為選民。至於那些在香港沒有保留家居的在囚人士，他們可在條例草案獲制定成為法例後登記成為選民；</p> <p>(c) 香港人權監察在意見書第8段所提出的事項關乎為無家可歸者、在醫院工作的選民等人士作出的選舉安排。這些問題不在條例草案的涵蓋範圍內，但政府當局會在檢討下次換屆選舉的選舉安排時研究這些問題；及</p> <p>(d) 當局在公眾諮詢期內接獲共41份意見書，其中27份贊成，若在囚人士在香港沒有保留家居，應以他們的最後居住地方作為用於選民登記的住址</p> | |
| 014616 - 015002 | 謝偉俊議員 主席 政府當局 | <p>謝偉俊議員提出意見如下——</p> <p>(a) 他在上次會議席上強調，在囚人士應有權選擇以其囚室作為用於選民登記的住址。為此，政府當局應考慮在條例草案中提供這項選擇，尤其是對終身監禁人士而言；</p> <p>(b) 法院於在囚人士並無投票權的基礎上就蔡先生的案件作出裁決。由於政策已有改變，有關裁決可能不適用於條例草案；</p> <p>(c) 雖然當局在公眾諮詢期內接獲的大部分意見都贊成以在囚人士的最後居住地方作為用於選民登記的住址，但這不等同於他們否定以監獄地址作為在囚人士用於選民登記的登記地址；</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|-------------|---|---------|
| | | <p>(d) 政府當局曾對在囚人士一般均可以監獄地址作為登記地址的方案表示憂慮。若上述方案只限於終身監禁人士，政府當局應無須再為該問題感到憂慮；</p> <p>(e) 至於在囚人士可能會由一個監獄轉往另一個監獄的問題，當局可考慮容許在囚人士在有需要時申請更改地址；及</p> <p>(f) 他同意吳靄儀議員的意見，認為就條例草案第4條及第5條提出的擬議修正案並無必要</p> | |
| 015003 - 015315 | 主席 梁美芬議員 | <p>梁美芬議員提出意見如下——</p> <p>(a) 她曾與某一區議會選區的非政府機構及居民交換意見，他們擔心，若容許在囚人士以監獄地址作為用於選民登記的登記地址，可能導致在囚人士在某一選民較少的選區(如區議會選區)的比例過高；及</p> <p>(b) 政府當局應向社會人士收集更多意見</p> | |
| 015316 - 015842 | 主席 黃容根議員 | <p>黃容根議員提出意見如下——</p> <p>(a) 對於以囚室作為用於選民登記的登記地址，他對此持保留意見，因為此舉可能涉及種票的風險；及</p> <p>(b) 為確保選舉公平，在選舉期內，任何訪客(不論是否以公職身份前往監獄)均不得進行拉票活動</p> | |

| 時間標記 | 發言者 | 主題 | 需要採取的行動 |
|-----------------|---|---|-------------|
| | | <p>政府當局作出回應如下 ——</p> <p>(a) 當局會提交附屬法例，訂明訪客以公職身份探訪在囚人士及被羈留人士期間，不准進行拉票活動；及</p> <p>(b) 某些人士基於實際需要而要以公職身份(如律師及社會工作者)前往監獄</p> | |
| 015843 – 020107 | 吳靄儀議員 | <p>吳靄儀議員提出意見如下——</p> <p>(a) 《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條訂明，每個公民應有在選舉中投票的權利和機會，不受不合理的限制。她提醒當局，任何對選民施加的限制都必須合理及相稱；</p> <p>(b) 對於終身監禁人士而言，他們除監獄外，與其他地方都不會存在有意義的聯繫。因此，若限制他們不得以監獄作為其住址，可能會有人透過司法程序提出質疑；及</p> <p>(c) 若政府當局拒絕在條例草案中為終身監禁人士提供選擇，她會考慮就條例草案第5條提出修正案</p> | |
| 020108 – 021517 | 主席 政府當局 主席 劉慧卿議員 吳靄儀議員 涂謹申議員 秘書 | <p>法案委員會要求政府當局 ——</p> <p>(a) 重新考慮是否有需要提出修正案，以修正條例草案第4條及第5條；及</p> <p>(b) 考慮加入一項選擇，容許終身監禁人士以監獄地址作為其用於選民登記的登記地址</p> <p>討論未來工作路向</p> | 政府當局 |

立法會秘書處

議會事務部2

2009年7月24日