

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1942/08-09號文件

檔號：CB2/BC/3/08

《在囚人士投票條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《在囚人士投票條例草案》委員會的商議工作。

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. 根據現行選舉法例，下列3類人士及其他人士喪失在選出行政長官、立法會議員、區議會議員、選舉委員及村代表的選舉中登記為選民及在該等選舉中投票的資格 ——

- (a) 已在香港或任何其他地方被判處死刑或監禁的人，而該人既未服該刑罰或任何替代刑罰，亦未獲赦免；
- (b) 正因服刑而受監禁的人；及
- (c) 被裁定或曾被裁定犯若干與選舉有關或賄賂罪行的人，而選舉將於其被定罪後3年內舉行(下文統稱為"該3類人士")。

高等法院2008年的裁決

5. 2008年12月8日，高等法院法官張舉能就3宗司法覆核申請(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。由於《立法會條例》(第542章)的現有條文規定，在囚人士喪失在選出立法會議員的選舉中登記成為選民及投票的資格，該3宗司法覆核個案的申請人質疑這些現有條文是否違憲。

6. 法庭認為，在囚人士一律自動喪失投票資格的規定，並沒有就不同罪行的種類、性質或嚴重程度、刑期長短及在囚人士所處的監禁時期作出任何區分。法庭裁定，《立法會條例》第31(1)(a)及(b)條有關登記成為選民的條文及第53(5)(a)及(b)條有關投票的條文，違反《基本法》第二十六條及《香港人權法案》第二十一條所保證的憲制投票權。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。法庭並指示，當局應作出安排，令在囚人士可以在選舉當日投票。

7. 應政府當局提出的申請，法庭發出為期10個月的暫停執行令，暫停執行與在囚人士投票權有關的宣判，直至2009年10月31日。

8. 政府當局在2009年2月9日至3月23日期間就在囚人士投票權展開公眾諮詢。考慮到諮詢期內收到的意見，政府當局建議以下方案，以放寬對在囚人士投票權的現行限制：

- (a) 移除在囚人士根據《立法會條例》第31(1)(a)至(b)條喪失登記成為選民資格的現有規定；
- (b) 移除在囚人士根據《立法會條例》第53(5)(a)至(b)條喪失投票資格的現有規定；及

- (c) 移除被裁定干犯與選舉有關的罪行或賄賂罪行的人士根據《立法會條例》第31(1)(c)條喪失登記成為選民資格的現有規定，以及根據《立法會條例》第53(5)(c)條喪失投票資格的現有規定。

政府當局並建議移除其他選舉條例中類似的喪失資格條文。

條例草案目的

9. 條例草案旨在修訂《行政長官選舉條例》(第569章)、《立法會條例》、《區議會條例》(第547章)及《村代表選舉條例》(第576章)(下文統稱為"各條例")，以解除對下述事項的限制——

- (a) 該3類人士登記為選民；及
(b) 該等人士在選出行政長官、立法會議員、區議會議員、選舉委員及村代表的選舉中投票。

法案委員會

10. 在2009年5月8日的內務委員會會議上，委員決定成立法案委員會，負責研究該條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

11. 法案委員會由葉國謙議員擔任主席，曾與政府當局舉行共5次會議。法案委員會曾在其中一次會議上聽取團體代表的意見。曾向法案委員會提出意見的團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

該條例(如獲制定為法例)的生效日期

12. 條例草案並無生效日期條文。如獲制定為法例，該條例將自刊登於憲報當日起實施。

13. 政府當局告知法案委員會，當局認為，如條例草案及有關選舉規例的修訂可在同一天實施，可為在囚人士及被羈留人士行使投票權提供一致及完整的法理基礎。因此，有關安排應予推行。就此，政府當局建議在條例草案加入生效日期條文，載明獲制定為法例的條例會由政制及內地事務局局長於憲報公告的指定日期起實施。

14. 政府當局重申，希望條例草案的條文與附屬法例同時開始生效，以便訂定相關的選舉安排。政府當局將於2009年6月24日的立法會會議上提交一組有關投票實務安排的附屬法例。待條例草案獲制定成為法例後，另一組有關登記安排的附屬法例將於2009年7月8日的立法會會議上提交議員省覽。

15. 法案委員會不反對政府當局動議此項委員會審議階段修正案(下稱"修正案")。

該3類人士喪失在相關選舉中登記為選民及投票資格的條文

16. 條例草案旨在廢除各條例中有關該3類人士喪失在下列選舉中登記為選民及投票資格的現有條文：選出行政長官、立法會議員、區議會議員、選舉委員及村代表的選舉。委員普遍贊成有關放寬限制的建議。

合資格在囚人士登記為地方選區的選民

17. 為令那些在監獄外沒有位於香港的家居的合資格在囚人士可登記為地方選區的選民，條例草案旨在修訂——

(a) 《立法會條例》第24條，訂明第24(2)(b)條不適用於在監獄外沒有位於香港的家居的在囚人士。第24(2)(b)條訂明，若選舉登記主任信納某名登記選民不再居於所記錄的住址，而選舉登記主任並不知道該人的新的主要住址，則該人不得繼續在地方選區中登記為選民。

(b) 《立法會條例》第28條，以 ——

(i) 容許之前從未登記為選民並在監獄外沒有位於香港的家居的在囚人士，使用最後居住地方或(若無法出示有關最後居住地方的地址證明)根據《人事登記規例》(第177章，附屬法例A)最後記錄的住址作登記用途；及

(ii) 確保屬登記選民的在囚人士的姓名不會因他們在監獄外再沒有家居而被略去。

18. 政府當局進而向法案委員會解釋未登記為選民的在囚人士根據《立法會條例》申請登記成為選民的下列安排 ——

(a) 在監獄外仍在香港保留家居的在囚人士，可以一如非在囚人士般以家居地址申請登記；

- (b) 在香港沒有保留家居的在囚人士，可以他們在香港的最後居住地方申請登記，但須出示有關地址證明；及
- (c) 在香港沒有保留家居又未能就自己在香港的最後居住地方提供證明的在囚人士，可以入境事務處根據《人事登記規例》最後記錄的住址申請登記，並以此作為最後方法。

19. 政府當局進而確認，就那些在服刑前已登記為選民的在囚人士而言，他們在囚期間登記地址的安排與上文第18(a)及(b)段所述的安排相類似。

20. 法案委員會的法律顧問質疑，雖然在囚人士在監獄外仍保留其唯一或主要家居，但"該人所居住的並屬該人唯一或主要家居的居住地方"的普通字面涵義，可否延伸至涵蓋正因服刑而受監禁(尤其是長期監禁的情況)的人士實際上並沒有在內居住的居住地方。

21. 政府當局表示，當局對《立法會條例》的理解是，視乎個別個案的實際情況，即使某人暫時離開某住處，該住處仍可繼續作為該人的住所。某人於在囚期間在非自願的情況下未能居住於該地方，這本身並不影響該住處作為該人的唯一或主要家居。因此，在囚人士如在監獄外有位於香港的家居，並且合資格登記為選民，《立法會條例》第28(3)條對"該人所居住"的提述並不會妨礙他以這個在監獄外的家居地址作登記，(而《立法會條例》第24(2)條對"不再居於……所記錄的住址"的提述，亦不代表必須將該人的姓名從選民登記冊上剔除。)

由在囚人士選擇用於選民登記的住址

22. 不容許在囚人士以監獄地址作為用於選民登記的住址，是政府當局的政策意圖。政府當局擔心，此舉可能導致在囚人士在某些選區的登記選民中的比例過高。政府當局強調，根據上文第18(c)段所載的安排，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》所記錄的住址(即該等人士之前曾居住的地址)登記，並以此作為最後方法；此舉可同時避免出現種票的風險，以維持選舉制度的公正性。

23. 委員察悉，根據政府當局的研究結果，在其他國家，例如澳洲、加拿大、法國和南非，一般會以在囚人士服刑前的最後居住地方作為其登記地址，但德國和比利時的在囚人士如沒有家居地址，可以監獄的地址登記。部分委員(包括吳靄儀議員、涂謹申議員、梁耀忠議員、余若薇議員及謝偉俊議員)認為，對在囚人士(特別是遭判處長期或終身監禁的人士)而言，除在囚監獄外，他們在香港可能再沒有家居，而他們可能希望以監獄地址作為用於選民登記的住址。他們認為，採用入境事務處根據《人事登記規例》最後記錄的這些在囚人士的住址(該住址可能已不再存在)屬牽強且欠缺理據的安排，而該地址與他們並不存在有意義的聯繫。這些委員認為應對這些在囚人士作特殊考慮，不應禁止他們以監獄地址作為用於選民登記的住址。部分委員建議，條例草案應容許在囚人士選擇以監獄地址作為其住址。

24. 政府當局認為，如果某人非自願地被拘禁於某地方，這地方便不合條件成為該人在《立法會條例》下的居所。政府當局曾引用高等法院於2008年12月8日在Choi Chuen Sun v Secretary for Justice and Electoral Affairs Commission (高院憲法及行政訴訟2008年第83號)一案中所作出的裁決。在有關裁決中，一名被判監禁54個月的在囚人士申請改以其在赤柱的囚室作為選民登記冊上的地址，但遭法院駁回其申請。有關裁決再次確認 ——

"選管會[即選舉管理委員會]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。"(判決書第194段；判決書只備英文本，上文為秘書處擬備的中文譯本)

25. 委員從向法案委員會表達意見的香港大律師公會及公民黨的代表察悉，到底監獄地址可否作為用於選民登記的住址，有不同的法律意見。對於根據現有選舉法例，監獄地址是否符合條件成為囚禁於該監獄內的人士的住址，以作選民登記用途，法案委員會的法律顧問提出意見如下 ——

(a) 在草擬《立法會條例》現有第28條所載的居所規定時，在囚人士無權登記為選民，亦無權投票。在取消對在囚人士投票權的限制後，就正在服長期監禁刑罰而在監獄外再沒有家居的在囚人士而言，除非這些在囚人士的在囚監獄地址可被視為根據現有第28條屬可予登記的住址或作出若干其他安排(如監獄地址不得作此登記用途的話)，否則，這些在囚人士可能仍然不合資格登記為選民；及

(b) 鑑於任何人士均須先登記為選民，才可行使其投票權，法院在詮釋現有居所規定時，若信納有關人士如因沒有可予登記的地址而可能變為不合資格，則法院可採用考慮立法目的的取向。在這情況下，應適當地考慮個別個案的事實。在決定某人的住址可否作選舉登記用途時，監獄不可能是某人自願選擇作為其居所此一事實，可能會被視為無關重要。因此，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，監獄仍可能合條件成為某人的居所或家居。

26. 對於委員建議容許遭長期監禁的在囚人士以監獄地址作為其用於選民登記的登記地址，政府當局認為，在劃定多長的刑期才被視為長期監禁的分界線時，有關決定會欠缺準則，並有可能引起更多質詢或法律上的質疑。政府當局認為，全部在囚人士統一使用上文第18段所述的安排，是貫徹一致而適當的做法。

27. 對於委員建議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，政府當局表示，考慮到下列因素，當局認為，對所有在囚選民(包括終身監禁人士)採用同一安排，是較為恰當的做法 ——

- (a) 截至2009年6月1日，本港共有274名終身監禁人士。根據《長期監禁刑罰覆核條例》(第524章)設立的長期監禁刑罰覆核委員會會定期逐一覆核無限期監禁刑罰的案件，並向行政長官建議可否將刑罰減至確定限期刑罰。行政長官可運用基本法第四十八條第(十二)項所賦予的權力，把終身監禁人士的刑期減至確定限期。這些終身監禁人士基本上等同被判確定限期刑罰在囚人士；
- (b) 基於保安理由，懲教署不時會因運作上的需要而安排終身監禁人士由一間懲教院所轉往另一間院所。若容許終身監禁人士以監獄地址登記，有些人或會認為懲教署藉此項安排影響在囚人士的所屬選區；
- (c) 終身監禁人士與懲教院所所屬選區的社區聯繫，不會較他與其最後居住地方的社區聯繫更密切，原因是終身監禁人士可能不時轉院，而且他們在被監禁期間亦與社區分隔；及
- (d) 現時約有90%終身監禁人士囚禁於赤柱監獄及石壁監獄。由於終身監禁人士集中囚禁於該兩所監獄，可能導致這些終身監禁人士在有關選區的登記選民中的比例過高。

28. 儘管政府當局關注到，由於終身監禁人士集中囚禁於赤柱監獄及石壁監獄，因此可能導致這些終身監禁人士在有關選區的登記選民中的比例過高，劉慧卿議員質疑政府當局上述疑慮有何依據。政府當局解釋，在全港共274名終身監禁人士當中，90%囚禁於赤柱監獄及石壁監獄，而這兩所監獄位處的選區均屬小規模選區，只有大約6 000至7 000名登記選民。

29. 政府當局進而解釋，根據《立法會條例》第28(1)(b)條，某人申請登記為選民時，必須令選舉登記主任信納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。某選民即使有多於一個家居，也不可以在多個地址中隨意選擇一個作為他的"登記地址"。每名選民只可以合資格登記一個特定地址的規定，是為了減少不明確的情況，這對釋除有關種票的疑慮是十分重要的。這項原則適用於一般市民及在囚人士的選民登記安排，亦應一視同仁地適用於終身監禁人士。政府當局亦提醒委員，若終身監禁人士的選民登記安排與其他在囚人士不同，一些正在服長期監禁刑罰的在囚人士亦可能會要求相若的待遇。為作出這些不同安排而劃定的任何分界線，都可能會引起更多質詢及法律上的質疑。

30. 部分其他委員(包括黃容根議員、張學明議員、梁美芬議員及潘佩璆議員)同意政府當局的關注，認為若接納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些選區的登記選民中的比例過高，因而令選舉不公平，並可能對有關選區的社區事務造成有欠平衡的影響。他們擔心，由於在囚人士會基於保安理由而遷移到不同監獄，將難以決定應以哪個監獄地址作為其住址，而有關決定亦欠缺準則。這些委員並認為監獄的環境與家居環境截然不同，在囚人士與社區會否存在有意義的聯繫實在成疑。雖然在囚人士的投票權應予尊重，但亦應考慮有關選區內普通市民的權益和意見。

31. 部分委員(包括吳靄儀議員及涂謹申議員)始終認為，不應禁止終身監禁人士以其監獄地址作為用於選民登記的住址。這些委員重申，相對於入境事務處根據《人事登記規例》最後記錄的住址而言，終身監禁人士與監獄地址之間的聯繫較有意義。

32. 涂謹申議員進一步認為，由於終身監禁人士主要囚禁於赤柱監獄和石壁監獄，他們可能關注該處的社區事務，例如訪客前往監獄的交通是否方便及空氣質素等；若剝奪他們在一個與其有密切聯繫的選區投票的權利，尤其是在區議會選舉中投票的權利，可能會被質疑屬違憲。對於政府當局在上文第29段所作的解釋，涂議員雖然同意，選民不可以選擇用於選民登記的住址，但他始終認為，如無法確立而使選舉登記主任信納某地址為某名終身監禁人士曾居住的並屬其唯一或主要家居的在香港的最後居住地方，當局不應禁止該名終身監禁人士以監獄地址登記。

33. 吳靄儀議員強調，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住地方，但由於這是一項為恢復在囚人士投票權而制定的新法例，應考慮是否容許以監獄地址用於選民登記用途，因為最重要的原則應是給予選民最多選擇，除非出現任何不可克服的實際困難，則作別論。她認為，為貫徹實施《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條(已納入為《香港人權法案》第二十一條)，任何對投票權施加的限制都必須合理、有必要及相稱。政府當局不應以權宜之計為理由而對選民的選擇加以限制。若要施加任何限制，政府當局必須提出充分的論據和理由。她認為應在下述情況下給予終身監禁人士選擇：基於事實，該監獄符合成為該人的唯一或主要居所的法律規定。吳議員將會動議修正案，訂明如無法確立而使選舉登記主任信納某地址為某名終身監禁人士曾居住的並屬其唯一或主要家居的在香港的最後居住地方，則入境事務處根據《人事登記規例》最後記錄的該人的住址，或該名終身監禁人士正在服刑的監獄的地址，可作為該人用於選民登記的住址。

34. 政府當局始終認為，上文第18段所載的安排將會確保所有合資格的在囚人士皆會有一個"登記地址"，令他們可以行使其投票權；此舉可同時避免出現種票的風險，以維持選舉制度的公正性。因此，這項安排符合《基本法》的相關條文。

35. 然而，有關以監獄地址作為用於選民登記的住址的做法，政府當局答允考慮就海外地方這方面的經驗進行研究，並會在下屆立法會及區議會選舉結束後檢討上文第18段所載安排的利弊。

在囚人士投票的實務安排

36. 應法案委員會的要求，政府當局已提供資料，說明在囚人士及遭羈押但未被定罪人士登記成為選民及在投票日投票的行政及保安安排。法案委員會察悉，有關選舉的實務安排現時均由選舉管理委員會(下稱"選管會")按照《選舉管理委員會條例》(第541章)訂立的附屬法例所規定。選管會現正準備就有關選舉規例作出所需修訂，以落實擬議安排。

37. 委員關注到，在囚人士及遭羈押但未被定罪人士會否取得充足的選舉相關資訊。政府當局就此回應時解釋，根據各項選舉規例及一貫做法，選舉事務處在投票日前會向選民寄送投票通知卡及候選人簡介單張。為確保正因服刑而受監禁的選民可盡快收到投票通知卡及簡介單張，選舉事務處將在切實可行的情況下，把這些資料寄往他們所處的懲教署懲教院所地址。至於遭羈留的已登記選民，當局會把投票通知卡及候選人簡介單張寄往他們的登記住址或通訊地址(如有的話)。懲教署及其他執法機構亦會存備額外的候選人簡介單張，供有關人士參考。

38. 香港社區組織協會及公民黨的代表向法案委員會提出意見時亦強調，必須確保候選人可與在囚選民有效溝通，以及確保在囚選民取得由候選人印製的各項選舉相關資訊。他們強調，為充分保障在囚人士的投票權，有關安排應以附屬法例方式清楚列明。各代表並進一步建議，應容許在囚人士在選舉期間使用互聯網取得選舉相關資訊，因為此項安排應不會導致保安問題。

39. 政府當局告知法案委員會，當局將依循郵寄選舉廣告的現行做法，向候選人提供印上已登記選民的登記地址或通訊地址(如有的話)的塗膠標紙。基於私隱理由，在囚人士在登記為選民時可選擇以監獄地址或其他地址作為其通訊地址。已登記成為選民的在囚人士及被羈留人士可按照執法機構容許他們接觸大眾傳媒的現行政策，透過大眾傳媒(如報章及收音機)取得選舉相關資訊。懲教署亦正考慮可否容許在囚人士在懲教院所內使用互聯網。

40. 委員察悉，基於保安方面的考慮，當局不會在作囚禁或羈留用途的懲教署懲教院所或執法機構處所內作出讓候選人親身拉票的安排。為公平起見，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。

41. 黃容根議員認為，不應容許參與有關選舉的人士在選舉期間進行探訪活動，以免造成不公平。然而，葉國謙議員及梁美芬議員認為，只要前往監獄進行的探訪活動是根據選舉法例進行，並符合公平原則，不應禁止以公職身份進行探訪。政府當局解釋，某人可能基於實際需要而要以公職身份(如太平紳士、律師及社會工作者)探訪在囚人士及被羈留人士。如有任何違反選舉法例的情況，懲教署會知會警方，以便警方採取相應的執法行動。政府當局向法案委員會保證，會在草擬相關附屬法例時進一步考慮此事。

42. 委員察悉，基於保安理由，只有候選人才可進入在高度設防監獄中設立的專用投票站，觀察投票情況。吳靄儀議員關注到，由於在法律上，選舉代理人應可代表候選人處理所有事情，有關安排將會偏離現有法律原則，並會產生限制候選人權利的效果。政府當局解釋，基於保安理由，有必要限制高度設防監獄的訪客人數。然而，政府當局會在草擬相關附屬法例時考慮委員的意見。

43. 對於委員關注在囚人士投票的實務安排，政府當局回應時向法案委員會保證，為確保所有參與選舉的人士及單位均知悉選舉安排，選管會會對有關選舉指引作出所需修訂。當局亦會向懲教署及執法機構的有關人員清晰講解有關安排。此外，在每次選舉結束後亦會進行檢討，以改善在囚人士及其他被羈留人士行使投票權的實務安排。

須入住中途宿舍的人士的選舉安排

44. 委員要求政府當局亦釐清為須入住中途宿舍的人士所作出的安排。政府當局解釋，懲教署轄下有3所中途宿舍，對象為兩類人士——

(a) 在囚人士 ——

(i) 被判入更生中心，並正接受在中途宿舍進行的更生中心計劃第二階段的人士；及

(ii) 因接受法定監管而須入住中途宿舍的人士。

(b) 從教導所、勞教中心及戒毒所獲釋，並因監管令而須入住中途宿舍的受監管人士。

政府當局表示，中途宿舍也屬懲教院所，住在中途宿舍的在囚人士的登記安排，與其他在囚人士的安排一樣。

恢復二讀辯論的日期

45. 法案委員會支持在2009年6月24日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

46. 法案委員會在2009年6月12日向內務委員會匯報其商議工作，並於2009年6月19日向內務委員會提交書面報告。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月19日

附錄I

《在囚人士投票條例草案》 委員會

委員名單

主席 葉國謙議員, GBS, JP

委員 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
余若薇議員, SC, JP
梁國雄議員
張學明議員, SBS, JP
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
譚偉豪議員, JP

合共: 15名議員

秘書 戴燕萍小姐

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2009年5月21日

附錄 II
Appendix II

《在囚人士投票條例草案》委員會
Bills Committee on Voting by Imprisoned Persons Bill

曾向法案委員會表達意見的團體名單

List of organizations which have
given views to the Bills Committee

團體名稱

Name of organizations

- | | |
|-------------|------------------------------------|
| 1. 共建美好坪洲聯會 | Betterment for PENG CHAU |
| 2. 公民黨 | Civic Party |
| 3. 香港大律師公會 | Hong Kong Bar Association |
| 4. 香港人權監察 | Hong Kong Human Rights Monitor |
| 5. 香港社區組織協會 | Society for Community Organization |