

立法會政制事務委員會

《有關在囚人士投票權的諮詢文件》

引言

在本年一月十九日立法會政制事務委員會的會議上，當局告知各委員三宗有關在囚人士投票權的司法覆核個案的最新發展和未來路向。我們在本年二月九日發表了《有關在囚人士投票權的諮詢文件》（“諮詢文件”），就放寬在囚人士投票權限制的政策方案，以及為在囚人士和遭羈押但未被定罪人士（“遭羈押人士”）行使投票權所制定的實務安排，諮詢公眾的意見。有關諮詢文件已交予各立法會議員。本文件概述諮詢文件中的內容，並諮詢各委員對有關方案的意見。

背景

(A) 《立法會條例》(第 542 章)

2. 根據《立法會條例》第31(1)(a)至(c)條，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三年內舉行—
 - (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。

3. 《立法會條例》第53(5)(a)至(c)條規定，任何選民如有以下情況，即喪失在選舉中投票的資格—

- (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三年內舉行—
 - (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。

(B) 各宗司法覆核申請

4. 在二零零八年八月，法庭收到三宗申請許可提出司法覆核，要點如下：

- (a) 質疑《立法會條例》第31(1)(b)及第53(5)(b)的條文是否合憲，並要求法庭發出履行義務令，指令選舉管理委員會(“選管會”)須就二零零八年九月七日舉行的立法會選舉，安排正在服刑的香港永久性居民前往投票站；
- (b) 要求法庭批予與(a)項相若的濟助(即補救方法的形式)，以及發出履行義務令，指令選管會在選民登記冊中，把有關申請人的註冊住址改為監獄的地址；及
- (c) 質疑《立法會條例》第31(1)(a)(i)及53(5)(a)(i)的條文是否合憲，並要求法庭發出履行義務令，指令選管會在二零零八年九月七日安排被定罪的人士及遭羈押人士前往投票站／投票設施。

5. 法庭已於二零零八年八月十八日給予許可申請司法覆核。審訊已於二零零八年十一月十日至十三日舉行。

法庭的裁決

(A) 在囚人士的投票權

6. 二零零八年十二月八日，法庭就該三宗司法覆核個案作出裁決。法庭認為，現行對在囚人士的投票權和登記成為選民的權利作出普遍、自動和劃一的限制，違反《基本法》第26條¹和載於《香港人權法案條例》(第383章)第8條的《香港人權法案》第21條²所保證的憲制投票權。當局應作出安排，令這類在囚人士和被定罪人士可以在投票日當日投票。

(B) 遭羈押人士的安排

7. 法庭亦認為，遭羈押人士的憲制投票權未受任何法例影響，應作出安排，令該等人士於羈押期間，可以在投票日當日投票。

(C) 質疑選管會拒絕更改登記地址

8. 法庭認為，其中一名申請司法覆核的人士質疑選舉管理委員會拒絕把他在選民登記冊上的地址改為他的囚室一事並無理據，應予駁回。

¹ 《基本法》第26條規定，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。

² 《香港人權法案》第21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。

進行公眾諮詢的需要

9. 由於法庭裁定，在囚人士一律喪失登記和投票資格的現有規定違憲，當局有必要就放寬對該等限制制訂政策方案。

10. 雖然有意見認為應全面取消在囚人士喪失資格的限制，但亦有意見認為應該維持某些合理的限制。由於社會在此問題上意見不一，當局認為有需要諮詢公眾。

建議摘要

11. 在考慮海外國家採用的在囚人士投票安排³和香港的情況後，當局建議以下的政策方案，放寬在囚人士喪失登記為選民及投票的規定。

在囚人士登記為選民的權利的政策方案

12. 鑑於法庭裁決喪失登記為選民的規定未有理據支持，而在囚人士在出獄後可能因錯過選民登記期而未能投票，我們認為有明顯理據移除在囚人士喪失申請登記的規定。這可以讓合資格在囚人士登記為選民，使他們在喪失資格的限期(如有的話)過後，可以行使投票權。

在囚人士投票權的政策方案

13. 根據《立法會條例》第 53(5)(c)條，被裁定干犯與選舉有關的罪行或賄賂罪行的人士在被定罪後三年內將喪失投票的資格。這項規定維持立法機構持正不

³ 有關海外國家的安排詳列於諮詢文件第 2.6-2.7 段。

阿。有關司法覆核個案未有涵蓋此項規定，《立法會條例》將繼續保留這些條文。

14. 至於第 53(5)(a)至(b)條的喪失資格規定，經法庭裁定違憲。政府現建議三個有關放寬對在囚人士投票權的限制的政策方案：

- (a) 方案一，是移除《立法會條例》第 53(5)(a)至(b)條喪失投票資格的條文。第 53(5)(c)條有關被裁定干犯與選舉有關的罪行或賄賂罪行的人士喪失投票權的規定則將保留。容許在囚人士投票，可讓他們與社會有更緊密的聯繫，有助他們在出獄後成為更有公民意識的市民。但亦有意見認為，應禁制重犯投票，以防止罪惡，及提高公民責任及對法治的尊重。
- (b) 方案二，是取消長期服刑(例如十年或以上)的在囚人士的投票資格，這是在維持立法機構持正不阿和保留干犯較輕罪行人士的投票權之間取得平衡，刑期長短會被用作區分嚴重罪行和較輕微罪行的準則。然而，亦有意見認為，不能簡單地以刑期長短來界定罪行屬於嚴重或輕微。
- (c) 方案三，是取消長期服刑(例如十年或以上)的在囚人士的投票資格，但准許在囚人士在刑期最後幾年(例如最後五年)恢復投票權。讓在囚人士在刑期將滿時投票可加強其公民意識，亦方便他們融入社會，協助在囚人士更生。可是，由於方案亦是以刑期長短為依歸，可能同樣有意見關注喪失投票權的準則可能不一定合適。

在囚人士及遭羈押人士投票的實務安排

15. 政府亦建議制訂以下的實務安排，以協助在囚人士和遭羈押人士行使投票權：

合資格成為選民的在囚人士登記地址

- (a) 服刑前尚未登記為選民的在囚人士，如在監獄外繼續保留唯一或主要的居所，可申請按該居所地址登記。
- (b) 服刑前已登記為選民的在囚人士，以其唯一或主要的居所地址登記。
- (c) 在監獄外再無保留任何唯一或主要的居所的在囚人士(不論是否登記為選民)，其入獄服刑前在香港的最後居住地方，會被視為在香港的唯一或主要地址，用於選民登記。

拉票活動

- (d) 在囚人士會收到郵遞的選舉文件及選舉廣告。
- (e) 在囚人士可經由報紙、電台和電視等傳媒取得與選舉有關的資訊。

實務安排

- (f) 考慮以下投票安排的方案 -
 - (i) 設立流動投票站，前往那些有合資格選民的監獄；或
 - (ii) 在監獄內設立投票站。

我們亦考慮過郵遞方式投票或委派他人代為投票的方案。然而，有關方案會令人關注可能產生投票保密和買票問題。相對於由選民親身前往票站投下選票的安排，郵遞／委派他人代為投票的安排更容易受到不當影響或出現詐騙行為。

- (h) 基於保案理由及監獄的運作，應考慮合理限制在囚人士的投票時間(例如直至下午五時)及管制在囚人士在投票站內的流通。

遭羈押人士的選舉安排

- (i) 為遭羈押但未被定罪人士制訂投票安排，與在囚人士的投票安排相類似。

點票安排

- (j) 選舉管理委員會會視乎實際採納的投票安排，制訂點票安排，包括安排移送選票到相關點票站，與其他選票混合，以確保投票保密等措施。

徵詢意見

16. 本文件概述了諮詢文件所提出的建議，謹請委員就有關建議提出意見。

政制及內地事務局
二零零九年二月