

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)829/08-09(06)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2009年2月16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，並綜述政制事務委員會(下稱"事務委員會")自首屆立法會以來就此事所作的討論。

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，而未服該懲罰亦未獲赦免，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. 2005年2月，當值議員接獲香港社區組織協會提出多項意見，其中一項關乎在囚人士的投票權。在當值議員的指示下，有關事宜其後轉介事務委員會跟進。

12. 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。

13. 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。

14. 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。

最新發展

高等法院於2008年12月作出的裁決

15. 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。

16. 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。

事務委員會在2009年1月19日會議上的討論過程

17. 在2009年1月19日的事務委員會會議上，當局向委員簡述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，當局提出下列3項可供考慮的方案，徵詢委員意見 ——

- (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。

² 判決書(只備英文本)第203段

³ 判決書(只備英文本)第11段

18. 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)。委員提出的主要關注事項載於下文各段。

放寬喪失資格條文的可行方案

19. 委員討論到，應否限制在囚人士登記為選民及投票的權利；以及若有所限制，應在何處劃定分界線及如何劃定分界線。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，政府當局便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，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。

20. 政府當局表示，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屬違憲，因此當局必須制訂政策方案，以放寬對在囚人士施加的投票限制。至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。政府當局現時尚未有任何立場。當局現正擬備公眾諮詢文件，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。公眾諮詢工作將於2009年2月展開，諮詢期約兩個月。政府當局在考慮公眾諮詢結果後，將會擬備及提交相關的修訂法例。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。

21. 應委員的要求，政府當局答允在諮詢文件中提供背景資料，說明在囚人士一律喪失登記及投票資格的現有規定的理據，並以表列形式說明海外地方在不同法律制度下對在囚人士投票權所採取的安排。

暫緩執行法庭命令

22. 部分委員認為，政府當局向法庭申請暫緩執行法庭命令10個月的做法既不恰當，亦無必要。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。法庭將於2009年2月23日舉行聆訊，考慮該宗申請。

23. 這些委員始終認為，由於政府當局已決定不會就法庭的裁決提出上訴，即意味政府當局已接納法庭的裁決。為表示對法庭的尊重，政府當局應立即着手進行所需工作，落實法庭的裁決。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。

24. 政府當局重申，申請暫緩執行法庭命令10個月旨在確保在囚人士投票權會在一個經修訂的立法架構下履行，並設有合適的投票和保安安排，以及確保任何可能在此之前舉行的立法會補選的公正性及終局性。至於應否向法庭申請較多時間遵從有關裁決，政府當局會就此徵詢律政司的意見。

立法時間表

25. 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。

26. 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。因此，立法時間表極為緊迫，尤其是考慮到7月中至10月初為立法會暑期休假。

27. 委員關注到，當局須為在囚人士在選舉中投票制訂實務安排。政府當局表示，選舉管理委員會將會聯同相關執法機構仔細考慮各項事宜、部署所需安排，以及制訂可行的運作方案。當局並會於稍後就擬議的選舉實務安排諮詢事務委員會。

有關文件

28. 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2月10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
		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)

立法會秘書處
議會事務部2
2009年2月10日