

## 立法會政制事務委員會

### 在囚人士投票權公眾諮詢的結果及建議未來路向

當局於二零零九年二月十六日的會議上，就在囚人士投票權的公眾諮詢文件諮詢委員的意見。本文件向委員概述自有關會議後的發展，以及闡釋當局因應在囚人士投票權的公眾諮詢所收集到的意見，所建議的未來路向。

#### 背景

高等法院就三宗有關在囚人士投票權的司法覆核個案作出的裁決

2. 二零零八年八月，法庭就三宗有關《立法會條例》現時劃一限制在囚人士登記成為選民和投票的權利是否違憲的司法覆核申請，給予許可。個案的背景資料載於附件。

3. 法庭於二零零八年十一月就該三宗司法覆核個案進行聆訊後，於二零零八年十二月作出裁決（“主要裁決”）。法庭認為，現行對在囚人士登記成為選民的權利和投票權作出普遍、自動和劃一的限制違憲。當局應作出安排，令在囚人士可以在投票日當日投票。法庭亦認為，應為遭羈押但未被定罪人士作出安排，令該等人士於羈押期間，可以在投票日當日投票。

#### 最新發展

##### (A) 就給予濟助作出的裁決

4. 二零零九年二月二十三日，法庭就上述司法覆核個案進行另一次聆訊，聽取有關各方就應給予的濟助(即補救方法的形式)的陳詞。二零零九年三月十一日，法庭就給予該等個案的濟助作出裁決，現摘錄如下 -

- (a) 法庭宣判，《立法會條例》現時劃一限制在囚人士登記成為選民的權利和投票權違憲；
- (b) 法庭亦宣判，選舉管理委員會有法定責任在其權限範圍內作出一切必須的安排，令已登記為選民而正在監獄服刑的在囚人士及在羈押期間的遭羈押但未被定罪人士可以在投票日投票；以及
- (c) 法庭發出暫停執行令，暫停執行與在囚人士投票權有關的宣判，直至二零零九年十月三十一日。

## **(B) 暫停執行令**

5. 由於法庭頒發暫停執行令，令當局得以完成必需的準備工作，以便在囚人士及遭羈押但未被定罪人士可以在公共選舉中投票。這些工作包括就在囚人士投票權的政策方案諮詢公眾，向立法會提出相關選舉法例的修訂，以及為在囚人士及遭羈押但未被定罪人士制訂投票的實務安排。

## **公眾諮詢**

6. 為了落實法院所作的主要裁決，當局在二零零九年二月九日就在囚人士投票權展開公眾諮詢，為期六個星期。公眾諮詢在二零零九年三月二十三日結束。在諮詢期間，當局共接獲70份意見書。當局在三月六日和十一日分別舉辦了兩場公眾諮詢會，並與關注此事件的團體會面，聽取其意見。此外，當局亦進行了民意調查，以進一步收集市民的意見。我們已分別向立法會議員派發有關公眾諮詢的報告，該報告的摘要載於下文。

## 公眾諮詢的結果

### 在囚人士登記成為選民權利的限制

7. 在那些提及上題的意見書當中，大多要求放寬現行對在囚人士登記成為選民的限制。市民在公眾諮詢會上發表的意見亦大多支持放寬有關限制。

### 在囚人士投票權的限制

8. 在諮詢文件中，我們就放寬現行對在囚人士投票權限制提出了以下三個政策方案 –

- (a) 方案一，是移除《立法會條例》第 53(5)(a)至(b)條令所有在囚人士一律喪失投票資格的現有規定。然而，被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行被定罪的人士喪失投票資格的規定則繼續保留。
- (b) 方案二，取消長期服刑(例如十年或以上)的在囚人士的投票資格。
- (c) 方案三，取消長期服刑(例如十年或以上)的在囚人士的投票資格，但准許該等在囚人士在刑期最後幾年(例如最後五年)恢復投票權。

9. 在接獲的 70 份意見書中，支持方案一的佔 34 份(即意見書總數的 49%)。此外，有 17 份意見書(即 24%) 除支持移除第 53(5)(a)-(b)條的喪失資格規定外，亦同時要求移除第 53(5)(c)條。支持方案二的佔一份(即 1%)，而支持方案三的則佔兩份(即 3%)。

10. 民意調查結果顯示，大部分受訪者(約57%)支持容許在囚人士無論刑期長短均可投票。不支持在囚人士一律享有投票權的受訪者只佔34%，當中包括支持方案二和方案三的受訪者。

11. 此外，我們注意到，由另一團體所做的民意調查也顯示，被訪者中支持在囚人士一律享有投票權的比例，較不容許長期服刑的人士投票，或容許長期服刑的在囚人士在刑期的最後幾年投票的為高。

12. 參與公眾諮詢會的人士亦發表了各種不同意見。有相當一部份的參與者認為，應讓在囚人士保留政治權利，容許他們行使其投票權。在另一方面，亦有若干表達意見的人士認為，不應容許在囚人士投票，並建議政府就法院的裁決提出上訴。

### **被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行被定罪的人士喪失投票資格的現行規定**

13. 就有關《立法會條例》應否保留被裁定干犯與選舉有關的罪行或賄賂罪行人士喪失投票資格的規定<sup>1</sup>，出現不同的意見。雖然有大部份(約85%)的民意調查受訪者支持保留被裁定干犯與選舉有關的罪行或賄賂罪行人士喪失投票資格的規定；然而，有相當數量的意見書(見上文第9段)，以及當局與關心在囚人士投票權的機構會面(“諮詢會議”)時所收集的意見，均要求移除有關限制。

### **在囚人士及遭羈押但未被定罪人士行使投票權的實務安排**

14. 從收到的意見書，以及從公眾諮詢會和當局與關注在囚人士投票權的團體會面時收集所得的意見可見，市民普遍支持諮詢文件建議的在囚人士及遭羈押但未被定罪人士行使投票權的實務安排，詳情見下文第 15-17 段。

---

<sup>1</sup> 根據《立法會條例》第 53(5)(c)條，違反《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第 554 章)作出舞弊或非法行為、《防止賄賂條例》(第 201 章)第 II 部所訂的罪行，以及根據《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的人士，在被定罪後的三年內會喪失投票的資格。司法覆核個案沒有涉及這項條文。

15. 在如何處理合資格成為選民的在囚人士的登記地址一事上，大多數市民支持如在囚人士在獄外繼續保留唯一或主要的居所，則應以該居所的地址登記。至於在獄外再無保留任何唯一或主要居所的在囚人士，大多數市民都認為其入獄服刑前在香港的最後居住地方，應被視為在香港的唯一或主要住址，用於選民登記。

16. 拉票活動方面，大部分意見支持在囚人士以郵遞方式或透過傳媒收取與選舉有關資料。有意見認為，為保安原因，當局不應容許候選人親身前往獄中拉票。

17. 在囚人士投票的實務安排方面，大部分收集所得的意見均贊成安排流動投票站前往有合資格選民服刑的監獄，或在獄內設立投票站，讓在囚人士親身投票。至於點票安排，市民大多認為應在點票前把在囚人士所投的選票與一般選民所投的選票混合。

## 建議

### (A) 在囚人士登記成為選民的權利

18. 根據《立法會條例》的現行條文，所有在囚人士均喪失登記成為選民和投票的資格。法庭在三宗在囚人士投票權的司法覆核個案的裁決中表示，現行《立法會條例》對在囚人士登記成為選民作出的限制難以找到理據支持，因為有關限制沒有考慮在囚人士在下一次選舉時是否預期已經出獄。基於現行條文已令在囚人士喪失投票資格，禁止登記是不必要的。

19. 鑑於法庭的裁決和公眾的支持，有明顯的理據移除《立法會條例》第 31(1)(a)至(b)條關於在囚人士喪失登記為選民的資格條文。

## (B) 在囚人士的投票權

20. 公眾諮詢的結果顯示，公眾大致支持方案一，即移除條例第 53(5)(a)至(b)條令在囚人士喪失投票資格的現有規定。

21. 有意見認為投票權是基本的政治權利，不論在囚人士干犯何等罪行，均應享有這權利。在囚人士因干犯罪行而服刑，已得到懲？，取消在囚人士的投票權是再次懲？他們，並不公平。在全民投票的發展過程中，目標是所有人，不分性別、種族、社會地位、刑事記錄等，都可以投票。容許所有人就政府政策及獲選參予管治社會的人士發表意見及投票，是合乎社會利益的。

22. 諮詢文件列出的方案二及三，建議在囚人士喪失投票資格的規定根據刑期長短決定。這類限制在海外的司法管轄區亦有採用。可是，有意見認為，與劃一取消投票權的情況相似，根據刑期長短而決定在囚人士是否喪失投票資格，同樣會造成武斷的情況。這項安排雖然較劃一不准被監禁者投票為寬鬆，可是，以刑期長短作為區分“罪行嚴重”和“罪行輕微”的理據並不完全清晰。同時，亦有困難提供證據證明，讓長刑期的在囚人士行使投票權，會影響立法機關的持正不阿。根據刑期長短決定在囚人士是否喪失資格的方案在日後有可能招致法律訴訟。

23. 在考慮上述分析結果後，我們建議移除條例第 53(5)(a)至(b)條令在囚人士喪失投票資格的條文。

## (C) 移除被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行被定罪的人士喪失登記為選民及投票的現行規定

24. 在民意調查中，大多數受訪者均支持保留《立法會條例》第 53(5)(c)條，有關被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行而被定罪的人士喪失投票資格

的現有規定。在收到的意見書及公眾諮詢會中，有意見認為有關限制能保障選舉的公正性。

25. 然而，有相當數量的意見書及於諮詢會所收集的意見要求移除《立法會條例》第 53(5)(c)條。所持的理據，是投票權屬基本的政治權利，每個人均應享有有關權利。由於被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行而被定罪的人士已得到懲罰(如被判監禁)，褫奪他們的投票權是再次懲罰他們，並不公平。此外，有關罪行在定罪後三年喪失投票資格的規定，與維護立法機構的持正不阿之間，兩者並沒有無可避免、明顯及直接的關係。干犯了此等罪行的人士亦可與其他市民一樣，在投票間內理性地考慮不同的政治議題及作出決定。

26. 由於我們建議不論在囚人士的刑期長短，一律移除有關在囚人士喪失投票資格的規定，如繼續保留被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行而被定罪的人士喪失投票資格的規定(尤其後者未必一定獲判監禁)，可能會出現整體安排不一致的問題。我們亦注意到很多海外司法管轄區(包括奧地利、瑞典、瑞士、丹麥、愛爾蘭、冰島、芬蘭、加拿大、日本、南非及以色列)均沒有對在囚人士的投票權施加限制。

27. 基於以上的考慮，我們建議移除《立法會條例》第 53(5)(c)條。

28. 我們亦建議應相應地移除《立法會條例》第 31(1)(c)條有關被裁定干犯與選舉有關或賄賂罪行而被定罪的人士於定罪後三年內喪失登記為選民的規定。

#### **(D) 在囚人士及遭羈押但未被定罪人士投票的實務安排**

29. 公眾諮詢的結果反映市民普遍支持上文第 14 段至第 17 段列出在囚人士及遭羈押但未被定罪人士的建議投票安排，為此，我們建議實施有關安排。

## 未來路向

### (A) 修訂條例

30. 考慮到法庭對有關司法覆核案件的裁決，以及公眾諮詢的結果，我們計劃在二零零八/零九年度立法會會期內向立法會提交(並設法通過)《受監禁人士投票條例草案》，以修訂於《立法會條例》、《行政長官選舉條例》(第 569 章)、《區議會條例》(第 547 章)及《村代表選舉條例》(第 576 章)中喪失資格的相關條文。《立法會條例》中關於選民登記地址的規定也會因應在囚人士的情況予以修訂。除此之外，《選舉管理委員會條例》(第 541 章)的附屬法例也會被修訂，以便在囚人士及遭羈押但未被定罪人士行使投票權。

### (B) 制訂在囚人士及遭羈押但未被定罪人士投票的實務安排

31. 選舉管理委員會連同相關的執法機構也會一同制訂在囚人士及遭羈押但未被定罪人士投票的實務安排的詳情。

## 徵詢意見

32. 謹請議員對文件第18-31段闡述有關放寬在囚人士投票權的現行限制的建議提出意見。

政制及內地事務局

二零零九年四月



## 有關在囚人士投票權的司法覆核個案

### 背景資料

#### I. 相關法例

##### 《立法會條例》

《立法會條例》(第 542 章)的規定包括規管香港特別行政區立法會的選民登記和選舉的進行。

##### 選民登記

2. 《立法會條例》第 48 條規定，只有已登記的選民才有資格在立法會選舉中投票。登記選民指其姓名載於正式選民登記冊上的人士。該登記冊由選舉登記主任根據《立法會條例》編製及發表。

3. 凡年滿 18 歲或以上，並通常在香港居住的香港永久性居民，均可申請登記成為選民。雖然合資格人士可在年中任何時候申請成為選民，然而，如希望把姓名納入當年發表的正式選民登記冊上，便須在法定限期<sup>1</sup>之前提出申請。如果在限期過後才提出申請，其姓名便要留待下一年度正式選民登記冊發表時，才會被納入。

##### 喪失登記成為選民的資格

4. 《立法會條例》亦就喪失登記成為選民的資格作出規定。當中第 31(1)(a)至(c)條訂明，喪失資格條文適用於那些干犯某類別的罪行而被定罪的人士及在囚人士。任何自然人如有以下情況，即喪失登記成為選區選民的資格：

---

<sup>1</sup> 區議會選舉年的法定限期為七月十六日，其他年份則為該年的五月十六日。

- (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。

#### 喪失在選舉中投票的資格

5. 《立法會條例》亦就喪失在選舉中投票的資格作出規定。《立法會條例》第 53(5)(a)至(c)條訂明, 喪失資格規定適用於因干犯某類別的罪行而被定罪的人士及在囚人士。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。

## II. 各宗司法覆核申請

6. 二零零八年八月八日，一名在囚人士陳健森先生就《立法會條例》第31(1)(b)及第53(5)(b)的條文是否合憲，申請許可提出司法覆核（案件編號：HCAL 79/2008）。陳先生提出的事項亦包括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。

7. 二零零八年八月十五日，一名已登記為選民的在囚人士蔡全新先生申請許可提出司法覆核，要求法庭批予與陳先生相若的濟助，以及發出履行義務令，指令選管會在選民登記冊中，把他的註冊住址改為監獄的地址(案件編號：HCAL 83/2008)。

8. 二零零八年八月十一日，梁國雄議員提出另一項司法覆核申請(案件編號：HCAL 82/2008)，所持的理由及要求的濟助與陳先生提出的司法覆核申請相似。他同時質疑《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但未被定罪人士前往投票站 / 投票設施。

9. 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及二零零九年二月舉行。