

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號南北行商業中心 602 室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.
電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

向政制及內地事務局、立法會政制事務委員會及 《2011 年立法會(修訂)條例草案》委員會提交的意見書 填補立法會出缺議席的遞補機制

2011 年 6 月

1. 政府當局剛公佈有關填補立法會出缺議席的安排，建議立法會議員在任期中出缺，有關出缺由獲最大餘數得票的候選人名單的首名未當選候選人填補。有關建議適用於採用比例代表制的地區普選議席，及於 2012 年立法會選舉新設的 5 個區議會（第二）功能界別議席。

剝奪市民選舉權

2. 所有關於議會選舉，包括當有議員出缺時的替補安排，都必須符合適用於香港的聯合國《公民權利和政治權利國際公約》（《公約》）的原則。《公約》第 25 條指出：

「一．凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：
(子) 直接或經由自由選擇之代表參與政事；
(丑) 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；
(寅) 以一般平等之條件，服本國公職。」

由此可見，代議政制中的選民意志顯然是決定議會議席分配的關鍵。同時，第 25 條的文字，強調的不單是權利，而且是機會，因此除有強烈理據的情況外，剝奪選舉和被選的機會，也是不容接受的。
3. 在代議政制下，填補任期內議席出現的空缺，以補選讓選民作出選擇，是最正常不過的做法。但是當局卻要在這些公眾有機會參與投票的席位出現空缺時，不單不用補選，而要用填補；而填補又不是讓同名單的下一位候選人順理成章地補上，以確保議會內席位分配能繼續反映選票的比例。
4. 回歸前，以至回歸後，當立法會有議席中期出缺，都有補選，選民都有權利和機會參與選舉的活動，以產生候補的人選。如果今天政府忽然用替補機制剽竊了補選的權利和機會，就明顯是香港選舉制度的倒退，違反《基本法》循序漸進的原則。
5. 人權監察要指出，香港立法會的地方選舉，是以多名單單票制進行的，選民只能以手中一票，選擇最想其取得議席的名單，並無多餘的另一票可投，用作補選之用。無論如何精明的選民，都無能力以手中的一票，既選當次選舉的議員，又可以定出

另一名單上的等待遞補的另一張名單，因此在同一次選舉中，在多名單單票制下，說選民可以同時表達出即時當選和日後遞補的名單，理論上和技術上都完全不可能。因此，政府的替補建議不能反映民意，剝奪市民在補選中的投票權和參選權，並不符合《公約》的選舉的要求，亦違反《基本法》中立法會由選舉產生的規定。政府的建議既是侵權，亦屬違憲，故此人權監察反對政府該項建議。

6. 政制及內地事務局局長林瑞麟曾表示，建議落實後選民一方面是選舉議員入議會，另一方面是候選名單得票越多，日後若有議席出缺，該名單就有更大機會有候選人做替補議員。¹林局長的說法荒誕，正如政治學學者馬嶽指出，「所有選民都希望自己選的候選人當選，每個選民都只得一票，如何去想誰人『候補』？」
7. 政府聲稱它的建議在比例代表制下，可反映選民對候選人的意願，符合比例代表制精神。人權監察認為政府這種說法指鹿為馬，混淆視聽。比例代表制按不同政黨名單選舉得票比例分配議會議席，以確保議席比例反映選民支持的分布，若用替補方式處理議席出缺，也會由同一名單的候選人依次填補，而不是由其他政黨補上，以免扭曲已由大選得票比例定出議會中的力量對比，維持選票票值相約。政府建議遞補取代補選，不是當然地由同一名單排名的下一名選選人替補，更說用作產生出缺議席的選票，已經“被使用”並“完成功能”，實際上是與比例代表制背道而馳，而政府引述的使用遞補的地區如德國和波蘭等，都不會強行無理地將出缺席位原先的選票作廢，相反卻是完全依從它們的意願，由同一張參選名單的下一名候選人填補，以維持名單比例代表制的精神和特質，讓選民的意願不會被扭曲。
8. 政府假設選民投票時是考慮名單中的個別候選人而非整張名單，替補時不會計算辭任議員已動用的得票，令這些選票中的選民意願不能被反映出來，從而扭曲選民的意願，以及議會力量的對比。同時，選民選票的票值，也會因席位由原本擁有議席的名單，轉移到另一名單，而令投給因此而失去席位名單的選票票值下降甚至大降，而令因此而取得席位的名單的選票票值上升甚至大升，在此消彼長之下，雙方的票值將難以保持相約票值的要求，選舉即使仍然是普及，但已不平等，因此抵觸人權公約的平等選舉的要求，因此亦會違反《公約》，也就是違憲。
9. 亦有政治理論指民主選舉難以做到選賢與能，而是可以用選票和平地將最不合適的政治人物選拉下馬。在這種理論下，投票的選民是用選票去阻止他不投的名單取得議席，或去減少該名單可得的議席；政府的遞補建議，不單不是體現這些選民投票時的意願，而是與這些選民意願作對，更不能符合《公約》對選舉要實現選民意志的要求。
10. 政府的建議只適用於立法會地區直選及新設的區議會界別議席，行政長官、立法會功能組別議席及區議會議席就不適用。但按照政府的邏輯，獲得最高票數而落敗的候選人，為何就不能成為替補議員，甚至是替補行政長官，以體現選民的意願？

「變相公投」屬表達自由，不容損害

11. 政府刻下的建議，明顯是衝著去年 5 名立法會議員去年辭去議席，發動「五區公投」運動而來。政府在提交予立法會的文件就指責，「補選(2010年「五區公投」

¹ 香港電台：「林瑞麟：明年立法會選舉 投票有兩方面效果」，2011 年 5 月 24 日。

所引起的補選)的投票率只得 17%，創下最低紀錄」、「二零一零年立法會補選的費用大概是 1.26 億元」等，藉市民之名批評「五區公投」所引起的補選是不必要的，損耗公共資源的。

12. 選舉的目的及意義，是讓公眾透過普及、平等及不受無理限制的定期選舉中，選出代表進入議會，作為民意的基礎，代表公眾履行議會監察政府施政、審議法例等工作。若市民大眾真正普遍認為，「五區公投」補選是不必要及損耗公共資源，市民在補選與及下次的定期立法會換屆選舉當中，自然會妥善利用他們手上一票，擯走他們認為不適合出任立法會議員的人，犯不著政府在選舉制度上花盡心思，越俎代庖，令選民意志無法透過補選得以體現。
13. 「五區公投」觸動中央及香港政府的神經，國務院港澳辦公室就曾發表聲明，指《基本法》並無規定「公投」制度，香港亦無權創制「公投」制度，在香港以任何形式對未來政制發展問題進行所謂「公投」，與香港的法律地位不符。²林瑞麟亦曾在立法會會議上，指出《基本法》本身並沒有任何「公投」的制度，所以推動所謂「公投」與《基本法》處理政改的程序是不相符。³
14. 人權監察質疑，政府的建議表面上是減省不必要的選舉開支，實際上是防止有議員再請辭，進行類似會令中央政府感尷尬的「公投」活動。政府面對香港多方面的施政問題，加上《基本法》23 條立法隨時重臨，的確隨時會有議員再次重施故技，讓市民在大是大非的議題上表態，逼使政府聆聽市民的意見。
15. 誠然，這種「變相公投」不是最理想的做法。但在現時香港缺乏由普選產生的行政長官及全體立法會議員，而且亦沒有法定的公投活動，往往令民意不能彰顯，政府的施政取向被中央政府及商界等蒙蔽，議員辭職引發的「公投」，是希望表態的市民無可奈何的最後一步。
16. 選舉從來就是表達政治主張的重要途徑，不是純粹選擇民意代表的過程。《公民權利和政治權利國際公約》19 條規定：人人有權通過他所選擇的任何其他媒介自由發表意見。這些方式，當然包括在補選時，將補選理解為「變相公投」，並透過選票表達其意見。因為有些人用某個渠道來表達一些你個人不認同的政治主張，就來廢止這個渠道，就是非常不理智和背離香港的基本價值。正如伏爾泰所言，雖然我不同意你的觀點，但我要誓死捍衛你說話的權利。
17. 政府選擇性地以最近一次立法會補選（「變相公投」）的投票率低至 17%，而建議有關的遞補機制。17%是否低，以及即使是低也有很多不同的解釋、含義及可爭議的地方，故此 17%的投票率不足以成為取消補選的理由。2007 年的補選有 52% 的投票率，甚至比一些換屆選舉時的選區投票率還要高，政府又會否同意這是保留補選的理據呢？現時兩個投票率都是事實，政府又怎能選擇其一用以廢除補選呢？
18. 政府刻下填補立法會出缺議席的安排，實際上是封上市民這最後一步的大門。政府若然得逞，日後如有諸如《基本法》23 條強行立法等重大事件，市民將會失去一重要的渠道去表達意見，維護基本的權益。

² 中國評論新聞網：「港澳辦：嚴重關注所謂『五區公投運動』」，2010 年 1 月 15 日。

³ 立法會會議記錄，2010 年 3 月 3 日。

培養政治暴力和劣質政治

19. 在人權和法律角度之外，人權監察認亦要指出，這種填補議席空缺的機制，在實政治操作上，會製造機會讓人損人利己，是培養政治暴力和劣質政治的溫床。
20. 這個建議機制會為在選舉中餘額得票最高的落敗者提供誘因，向其中一名獲選的立法會議員施以暴力或其他不當行為，而促使他不能再擔任立法會議員的職務，令自己可以成為議席的替補人，或為己方的政黨增添議席。人權監察表明，有關的擔憂不是過慮，而事實上過往亦曾出現政治人物受襲的案件。
21. 由於議席出缺的原因眾多，各種相應的不當政治行為可能因乘勢而起。例如：

出缺原因	政敵的不當政治行為
辭職	威迫、利誘、賄賂以至各種骯髒的政治交易政治誣陷，甚至聯同境內外人士對付其個人和家人
死亡	政治暗殺
重病（肉體或精神上）或其他情況無力履行職務	襲擊和毒害 ⁴ 等政治暴力和威嚇
破產或經法庭裁定償還債務而不履行 行為不檢或違反誓言，又或在香港或特區外(如內地)被判犯有刑事罪行，判處監禁一個月以上，並經出席議員三分之二通過解除其職務	個人和家人在經濟財務上受針對和打擊 監視、竊聽政敵，以圖找出對手的把柄；無犯事的政治人物和政黨也受監控
接受政府的委任而出任公務人員	給機會予政府決策中人伺機作委任決定，如同政府可在議會中買位

22. 除了助長選舉和其他政治暴力，政府的建議亦會助長負面競選活動 (negative campaign)，亦即集中攻擊某候選人的負面資訊的選舉策略。現行的補選機制中，當選舉結果塵埃落定，負面競選活動亦會隨之結束；但若政府的建議得以落實，負面競選活動可能在選舉結束後仍會繼續，因為餘額得票最高的落敗者，可以在無需擔憂在補選中會落敗的情況下，藉繼續攻擊某當選人的負面新聞而逼使他下台，從而晉身立法會。
23. 等待替補的落選候選人或政黨，只要能將同選區當選的人失去議席，就可以取得席位。這種世界獨一無二的填補議會空缺的機制，損人可以私己，只會助長政治不穩，令香港的政治生活走向劣質化，甚至給鄰近地區利用，製造事端和政治危機。

強行闖關，置民意於不顧

24. 人權監察亦要批評，政府當局在提出此項安排建議時，違反一般制訂公共政策時讓公眾充份參與的程序，推出公眾諮詢稿，詳細臚列政府對現時遇到的問題及每項建

⁴ 毒害的著名例子，莫如前烏克蘭總統尤先科在選舉時遭人以二噁英下毒的案件。尤先科體內被驗出含接近致命水平的二噁英，醫治後未有致死，但膿瘍經數年才得以康復，容貌亦已受損。他指全球只有 3 間實驗室，製造令他中毒的二噁英，懷疑是俄羅斯向他下毒。

議當中的考慮，在諮詢期內（一般而言為 3 個月）收集市民意見。尤在處理一項涉及有剝奪基本權利的重要改動，更是不可接受。

25. 然而政府這次公佈「填補立法會出缺議席的安排」建議，卻無進行公眾諮詢，而逕行直接向立法會提交條例草案。而法案委員會連公眾聆訊也不召開，只以政制事務委員會一日多場每個團體三分鐘發言的聆訊充數，令人遺憾。更有甚者，由建議由事務委員會審議到恢復二讀（因而隨即三讀通過），前後只有二十日，其間法案委員會以七天八次會議，閃電審議。人權監察認為，一個負責任的政府，在制訂任何重大的公共政策之前，尤其是涉及政制及選舉制度、以及基本人權時，必須有足夠的時間和機會，充份諮詢公眾意見，否則當局只會不斷重覆近年決策草率不周的失誤，市民也難以認同政府的決定。

結論

26. 政府一直的意見是，即使制度上香港是沿用比例代表制，選民在投票時仍以候選人個人而非整張名單為單位。⁵根據這個邏輯，出缺由獲最大餘數得票的候選人名單的首名未當選候選人填補，抑或由同一名單參選人填補，政府都未能自圓其說，有效地反映選民的真正意願，亦因而違反《公約》對選舉要實現選民意願的基本要求。
27. 《公約》就選舉權的要求，強調的不只是投票權，而且是參選權和被選權；而且《公約》的行文和涵義強調的不單是選舉權利，而且亦包括選舉機會。政府不以補選而以替補形式填補空缺，是剝奪選舉和被選的權利和機會；以補選讓選民選出填補出缺議席的人選，是滿足這些要求最簡單直接的做法。
28. 《基本法》明確指出循序漸進的原則，顧名思義，已有的權利，現在都不得以任何形式倒退。一直以來當立法會有議席出缺，都有補選，回歸前如是，回歸後也如是，任何原因出缺而補選時，選民都有權利和機會參與選舉的活動，以當時的選民意願產生候補的人選。若市民不能再以補選的形式，表達當時的意願，不受過往選舉結果的羈縛，選出填補議席出缺的人選，就明顯是香港選舉制度的倒退，違反《基本法》循序漸進的原則。
29. 基於上述三大理由，政府的修訂建議仍然違反《公約》及《基本法》，應予反對。
30. 人權監察重申，唯一可以充分體現選民意願的方法，就是進行補選。此舉除可滿足選民在《公約》第 25 條參選與被選的權利外，亦可容許選民行使在《公約》第 19 條的表達權利，透過選票，適時表達各種的意見。

⁵ 政制及內地事務局：「填補立法會議席出缺的安排」，2011 年 5 月。