

立法會政制事務委員會

未服監禁刑罰人士
喪失成為候選人的資格及其他相關事宜

目的

當局將於 2014 年 7 月 21 日發表未服監禁刑罰人士喪失成為候選人的資格及其他相關事宜諮詢文件。本文件撮錄當中的主要事項，徵詢委員對有關建議的意見。

背景

2. 《立法會條例》(第 542 章)規管的事宜包括立法會議員選舉的進行。《立法會條例》第 39 條列出喪失在立法會選舉中獲提名為候選人及當選為立法會議員的資格的情況。

兩宗原訟法庭案件

3. 2012 年 4 月，一名市民及一名時任立法會議員就《立法會條例》第 39(1)(b)(i)條及 39(1)(d)條申請許可進行司法覆核¹。2012 年 6 月 21 日，原訟法庭頒下書面判詞，指出《立法會條例》第 39(1)(b)條與《基本法》第二十六條及三十九條及《香港人權法案》第 21 條有抵觸。原訟法庭就《立法會條例》第 39(1)(d)條提出了意見，但並沒有就其合憲性作出裁決。

4. 《立法會條例》第 39(1)(b)條及 39(1)(d)條分別清楚訂明未服死刑或監禁刑罰人士及正因服刑而受監禁人士喪失資格的規定。第 39 條相關部分摘錄如下，以供參考—

“(1) 任何人如有以下情況，即喪失在選舉中獲提名為候選人的資格及當選為議員的資格—

……

¹ 黃軒璋及梁國雄訴律政司司長，案件編號 HCAL 51/2012 及 HCAL 54/2012

(b) 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），但一

(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

.....

(d) 在提名當日或選舉當日正因服刑而受監禁；或”。

5. 2012年7月12日，當局宣布決定不就裁決提出上訴，但解釋當局認為第39(1)(b)條是為了達致正當目的而制訂，有需要仔細地再考慮各種支持及反對在立法會選舉中喪失參選資格的因素。當局認為有需要維持公眾對立法會以及立法會議員的信心，並確保立法會順利運作以及維持公眾對選舉制度的信心。當局承諾會就未服監禁刑罰人士參加立法會選舉的資格進行檢討，並會在適當時候就此及其他相關事宜諮詢公眾。如有需要，會建議對相關的選舉法例作出適當修訂。

考慮因素及建議

6. 喪失成為候選人資格的規定限制了某些人參選的權利，該項權利在憲法上受《基本法》第二十六條及《香港人權法案》第21條保障。正如原訟法庭確認，這項權利並非絕對權利，可以受到合理及正當的限制，只要符合相稱原則測試（即該限制是為達到正當的目的並與目的有合理關連及相稱）便可²。選舉制度的設計特點（包括喪失成為候選人資格的規定）是否合理應該與該地區的歷史及政治發展一併考慮。此外，《香港人權法案條例》（第383章）第9條的例外條文亦應一併考慮³。

² 原訟法庭認為，雖然參選資格的條件可以比投票資格嚴格相當多，但限制參選的條件仍須符合相稱原則測試。

³ 《香港人權法案條例》（第383章）第9條訂明（除其他事項外）在任何性質的懲治機構內受合法拘禁的人，受到為維持囚禁紀律而不時由法律批准施加的限制所規限。

7. 當局在研究後認為，整體而言，以下有關喪失資格的法律條文旨在達到的目的（亦獲原訟法庭確認為正當的目的）仍然有效—

- (i) 維持公眾對立法會的信心；
- (ii) 確保立法會順利運作；以及
- (iii) 維持公眾對選舉制度的信心。

8. 在判詞中，原訟法庭在考慮《立法會條例》第 39(1)(b)條是否合憲時，似乎主要關注該司法覆核⁴申請人本身的情況，即為被判監少於三個月，並獲准保釋，就其於裁判法院的定罪及判刑等候上訴的人士。

9. 按此理解，雖然原訟法庭已推翻《立法會條例》第 39(1)(b)條的整條條文，但當局認為原訟法庭的判決對於其他情況與上述司法覆核申請人並非完全一樣的未服刑罰人士，仍留有空間可提出取消其資格的合理理由。

10. 另外值得注意的是，原訟法庭並沒有就《立法會條例》第 39(1)(d)條（該條文限制正因服刑而受監禁人士參選立法會）的合憲性作出裁決。原訟法庭只就評估該條文整體的合理性時需處理的問題提出意見⁵。當局認為由來已久的《立法會條例》第 39(1)(d)條的支持理據仍然合理及有效。

⁴ 案件編號 HCAL 51/2012 及 HCAL 54/2012

⁵ 原訟法庭留意到第 39(1)(d)條可能會限制一些正服短期監禁而新一屆立法會任期開始時已獲釋的人士，但亦認同在評估第 39(1)(d)條的整體合理性時有若干問題需要處理，例如應否容許正因服刑而受監禁的候選人暫時外出以進行競選活動（參選權或可視作包含合理機會進行競選活動的權利）、其他司法管轄區曾否考慮這問題、這如何與刑事司法制度有效性（就判監刑罰而言）的公眾利益取得平衡、假如容許這些候選人暫時外出，保安問題應如何處理等。

保釋等候上訴人士

11. 值得注意的是，被定罪判監的人士就其所涉罪行被裁斷為有罪。即使該人其後可能獲准保釋，就其定罪及／或判刑等候上訴，但他／她仍然就所涉罪行被判有罪，除非及直至其定罪在上訴後被推翻。因此，假定無罪原則並不適用於上訴人士。此外，假如在上訴後仍維持原來定罪及／或判刑，獲准保釋等候上訴的人士可被監禁。有意見關注到，容許這類人士參選可能會為選舉制度增添不確定性，因為假如該人士上訴被駁回，將會喪失作為候選人的資格。

12. 不過，我們亦考慮過上述判詞，以及事實上法庭在審批保釋等候上訴時，會考慮上訴獲判決得直的可能性等因素⁶。另外，獲准保釋等候上訴的人士無需受制於被羈管的紀律，其人身自由亦沒有受到嚴重限制，與正因服刑而受監禁人士（包括正等候上訴而不獲保釋，因此必須在上訴期間服刑而受監禁的人士）的情況並不相同。總的來說，當局認為，只要有關人士並沒有受到《立法會條例》第 39 條的其他規定所限制，則或有理由容許保釋等候上訴人士參選。

13. 我們認為比較理想的做法是在選舉法例下訂立為選舉相關目的而設的特定制度，處理等候上訴人士應否取消資格。詳情如下—

- (a) 當局建議就獲准保釋等候上訴的人士而言，不論上訴案件來自任何等級的法庭，亦不論上訴至任何等級的法庭，只要該人士仍然獲准保釋，並沒有受到《立法會條例》第 39 條的其他規定所限制，則應該容許該人士在立法會選舉中獲提名為候選人及當選為立法會議員，直至上訴獲得處置為止；
- (b) 至於正服刑而受監禁的上訴人，考慮到上文第 12 段的因素，當局建議這類人士應該喪失在立法會選舉中獲提

⁶ 請參閱《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 83Z 條和香港特區訴 *Mohomed Rahoof Mohamed Sajahan*（案件編號 HCMA 270/2014）。

名為候選人或當選為立法會議員的資格，除非及直至該人士其後獲准保釋等候上訴；及

- (c) 就被定罪但並非正服刑而受監禁的上訴人（例如緩刑案件、該人在監管下提早獲釋）而言，他們的情況與上文第 13(a)段的人士類似，其人身自由亦沒有受到嚴重限制。可是，這類人士可能因其定罪及／或判刑而根據《立法會條例》第 39 條的其他規定（如第 39(1)(e)條）被取消資格。當局建議這類人士的處理方法應與上文第 13(a)段的人士類似；不過，我們建議此處理方法不應適用於逃犯（見下文第 14 段）。

逃犯

14. 原本的《立法會條例》第 39(1)(b)條也適用於逃犯。逃避法律制裁的被定罪人士，不單因原來所犯刑事行為違反法律，更逃避法庭的判刑，或違反釋放的條件及條款而潛逃，有負社會對該人士的信心及信任。因此，當局建議所有逃犯均應該喪失在立法會選舉中獲提名為候選人或當選為立法會議員的資格。

相關事宜

澄清若干類人士的資格

(A) 羈留在勞教中心、教導所、戒毒所、更生中心或懲教署的精神病治療中心的人士

15. 目前，被定罪的人士除了被判監禁入獄外，亦可能被羈留在懲教署管轄的其他懲治機構，即勞教中心、教導所、戒毒所、更生中心及懲教署的精神病治療中心。

16. 雖然法例下懲教署管理不同類型的懲治機構，但上述機構均屬於羈管性質。類似於正因服刑而受監禁的人士，被羈留在勞教中心、教導所、戒毒所及更生中心的人士的人身自由受到限制的程度與有關計劃要求一致。有關人士須嚴格遵從計劃的相關規則及規例，才可能從這些計劃中完全得益。

17. 鑑於上述原因，當局認為可能有需要在法例下澄清被羈留在上述任何機構服刑的人士，以及從這些機構逃走的人士（包括在獲釋後接受監管期間潛逃的人士），均喪失在立法會選舉中獲提名為候選人及當選為立法會議員的資格。

18. 任何人亦可能因為某罪行而被下令羈留在根據《監獄條例》（第 234 章）第 4 條闢作監獄之用的懲教署的精神病治療中心（即小欖精神病治療中心）。同樣地，有關人士須嚴格遵從相關的規則及規例，才可能在羈留於懲教署的精神病治療中心期間康復。因此，當局也認為可能有需要在法例下澄清被下令羈留在懲教署的精神病治療中心的人士，以及從懲教署的精神病治療中心逃走的人士喪失在立法會選舉中獲提名為候選人或當選為立法會議員的資格。

(B) 在監管下提早釋放的囚犯

19. 在監管下提早釋放的囚犯⁷獲提早釋放的原因是協助他們更生，重新融入社會。這些人士在法律上尚未完成服刑。有意見認為由於這些人士受制於相關監管令下的監管規定，例如要在特定時段留在中途宿舍、限制就業、結交朋友等，因此不應容許他們參選。他們一旦違反任何規定，便可能被送回監獄，在某些情況下更可因而觸犯罪行而被檢控。這樣一來，便可能為選舉制度增添不確定性。

20. 另一方面，一般來說在監管下提早釋放的人士除非違反了監管令的條款和條件，否則不會被羈押。因此他們有能力防止自己再被送回監獄。在監管令屆滿或解除後，這些人士將被視為已完成服刑，不會被送回監獄。此外，相比起人身自由大受限制的正在服刑而受監禁人士，在監管下提早釋放人士的人身自由相對受到較少限制，擁有較佳的條件進行競選活動或履行立法會議員的職責。

⁷ 根據《囚犯（監管下釋放）條例》（第 325 章）第 7(1)或 7(2)條、《監管釋囚條例》（第 475 章）第 6(1)條或《長期監禁刑罰覆核條例》（第 524 章）第 15(1)(c)條。

21. 當局認為維持監管制度(為犯罪人士懲教計劃的一部分)的完整性、維持對監管下釋放人士施加監管條件,以及確保這些條件適用於有關人士及獲有關人士完全遵守是非常重要的。另一方面,只要有關人士繼續遵守這些監管條件,而當局沒有責任放寬或削弱這些條件,以便利候選人在選舉中進行競選活動或履行其立法會議員職責的話,即使他們仍有未服刑罰,當局傾向不取消在監管下釋放的被定罪人士⁸在立法會選舉中獲提名為候選人或當選為立法會議員的資格,除非有關人士被召回監獄或相關的其他懲治機構,或受到《立法會條例》第 39 條的其他規定所限制。

22. 為免生疑問起見,當局認為任何人根據《長期監禁刑罰覆核條例》(第 524 章)第 15(1)(b)條在監管下有條件被釋放,根據現有法例,應視作符合《立法會條例》第 39(1)(d)條所指的正服刑⁹,因此喪失在立法會選舉中獲提名為候選人或當選為立法會議員的資格。

(C) 囚犯獲給予外出許可

23. 懲教署署長可根據《監獄規例》(第 234A 章)第 17 條給予囚犯外出許可。當囚犯獲給予外出許可,該囚犯將在指定時間暫時不受羈押,但相當肯定該囚犯很快(最多五天內)會被再次羈押,因此所考慮的因素與正因服刑而受監禁的人士沒有分別。所以當局建議喪失資格的規定同樣適用於此類人士。

其他選舉法例的相應修訂

24. 其他相關的選舉法例也有類似《立法會條例》的條文,例如《行政長官選舉條例》(第 569 章)(涉及行政長官及選舉

⁸ 亦包括根據《教導所條例》(第 280 章)第 5(1)條、《勞教中心條例》(第 239 章)第 5(1)條、《戒毒所條例》(第 244 章)第 5 條和《更生中心條例》(第 567 章)第 6(1)條的在監管下釋放的人士。

⁹ 《長期監禁刑罰覆核條例》(第 524 章)第 19(4)條指出,在有條件釋放令下獲釋的人士視作正在服被判處的刑罰,而條例第 27 條指出,任何人士根據有條件釋放令獲釋的期間,須視為該囚犯所服刑罰的一部分。

委員會選舉)¹⁰、《區議會條例》(第 547 章)及《鄉郊代表選舉條例》(第 576 章)。就上文第 11 至 23 段的考慮因素及建議，當局建議相應修訂《區議會條例》及《鄉郊代表選舉條例》關於喪失獲提名為候選人及當選資格的條文。

25. 《基本法》第七十九條列明立法會議員喪失議員資格的情況，但《基本法》沒有規定區議員／鄉郊代表喪失資格的情況，反而《區議會條例》及《鄉郊代表選舉條例》則有類似《立法會條例》第 39 條的具體條文就此作出規定。我們會因應喪失參選資格將來的安排，考慮是否需要相應修訂法例中有關喪失區議員／鄉郊代表資格的條文。

前區議員及鄉郊代表喪失資格在法律上不明確之處

26. 在目前的法例下，因被裁定干犯某些罪行及／或判監而喪失議員資格的區議員，應由其定罪的日期起計的五年內(根據《區議會條例》第 21(1)(e)條¹¹)，還是由喪失擔任議員資格的日期起計的五年內(根據《區議會條例》第 24(2)條¹²)喪失參選資格，在法律上存有不明確之處。

27. 當局建議應藉此機會清楚規定，五年期限應由原先定罪的日期而非喪失擔任議員資格的日期(如與原先定罪的日期不同)起計算，以示人人平等處理。《鄉郊代表選舉條例》亦建議作同樣處理。

¹⁰ 當局建議在目前階段不會對《行政長官選舉條例》內的喪失資格條文作出相應修訂，以待日後 2017 年行政長官選舉的選舉安排的修訂。

¹¹ 《區議會條例》第 21(1)(e)條規定任何人被裁定或曾被裁定犯罪而判監超過三個月或被裁定或曾被裁定干犯指定類別的罪行，而選舉於或將於其被定罪的日期後的五年內舉行，則喪失在選舉中獲提名為候選人及當選為民選議員的資格。這規定適用於所有人，不論是否前區議員。

¹² 《區議會條例》第 24(1)(d)條規定區議員當選後被裁定犯罪而判監超過三個月或被裁定干犯指定類別的罪行(與《區議會條例》第 21(1)(e)條的指定罪行相同)，即喪失擔任議員的資格。另外，《區議會條例》第 24(2)條規定第 24(1)(d)款“並不阻止有關人士在於其喪失擔任議員的資格五年後舉行的選舉中擔任候選人”。因此，可以解釋為根據第 24(1)(d)條喪失議員資格的前區議員在喪失擔任議員資格後的五年內喪失參選資格。

徵求意見

28. 公眾諮詢將於 2014 年 7 月 21 日開始，至 2014 年 9 月 30 日結束。當局會整理公眾的意見，並在考慮蒐集所得的意見後決定下一步行動。本文件撮錄了諮詢文件中的初步建議，請委員提出意見。

政制及內地事務局

2014 年 7 月