

受刑人投票權

——以世界各國經驗為借鑑

朱群芳*

要 目

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 壹、有關支持與反對受刑人投票的論點 | 二、禁止性判決（Prohibitive Judgments） |
| 貳、有關剝奪受刑人政治權利的影響因素與模式 | 三、尊重性判決（Deference Judgments） |
| 一、受刑人政治權利遭受剝奪的可能因素 | 肆、國際間有關受刑人投票權概況 |
| 二、剝奪受刑人政治權利的模式 | 一、美 國 |
| 參、法院對於剝奪政治權利指標性案件的判決 | 二、加拿大 |
| 一、允許性判決（Permissive Judgments） | 三、歐 洲 |
| | 四、非 洲 |
| | 伍、同意受刑人投票的相關作法：以法國、加拿大、澳洲及菲律賓為例 |

DOI : 10.6460/CPCP.202212_(33).05

* 國立中正大學犯罪學系教授，美國紐約州立大學奧本尼分校刑事司法博士。

一、法 國
二、加拿大
三、澳 洲
四、菲律賓

陸、臺灣有關受刑人投票的相
關法律規定及執行現況
柒、結論及建議
捌、研究限制

摘 要

現行臺灣法律並未限制在監受刑人及受羈押收容人在選舉中的投票權，然而，在實務上並未為受刑人提供投票的機制，本文主要在蒐整世界上不同國家有關受刑人投票權的相關立法及受刑人投票的機制與運作，以作為臺灣辦理相關措施的參考。文中首先討論有關支持與反對受刑人投票的觀點，以及影響受刑人政治權利遭受剝奪的相關因素，並闡述過去剝奪受刑人政治權利指標性案件的判決；接著討論同意受刑人投票的國家在實際執行受刑人投票作業時的規劃，由他國的經驗來探討臺灣未來規劃受刑人投票機制時需考量的配套作為，俾供決策與執行單位參考，最後提出研究的限制。

關鍵詞：受刑人政治權剝奪、受刑人投票權、受刑人、投票權

Prisoners' Voting Rights: A Global Perspective

Doris C. Chu*

Abstract

Currently under Taiwan law, prisoners serving custodial sentence after conviction and pre-trial detainees, are not barred from voting in any elections. However, in practice, no polling measures have been set up by the government to make voting accessible inside prisons. This paper provides an overview of current legislation and practices about prisoners' voting rights in various countries in the world.

The essay first describes perspectives for and against prisoners' rights to vote and the factors identified in previous research that may affect disenfranchisement practices in different regions in the world. It is followed by a review of some high-profiled judgments regarding suspensions of prisoners' political rights over past decades. Additionally, it discusses prisoners' voting registrations and current polling practices in countries where prisoner voting is accessible. The experiences of other countries may suggest ways of implementing polling measures

* Professor at the department of criminology of the National Chung Cheng University; Ph.D. in criminal justice from the State University of New York at Albany.

for prisoners in the future. Finally, limitations of the current study are discussed.

Keywords: Prisoner Disenfranchisement, Prisoners' Rights to Vote, Prisoners, Voting Right

受刑人得否行使投票權，其所涉及的層面是複雜而多元的。法國及菲律賓2022年總統大選剛結束不久，有關受刑人參與投票的情形再度受到關注。受刑人能否投票、同意受刑人行使投票權的國家如何規劃和執行受刑人的投票工作？值得深入瞭解。

本文首先討論有關支持與反對受刑人投票的觀點，以及影響受刑人政治權利遭受剝奪的相關因素，並闡述過去剝奪受刑人政治權利指標性案件的判決；接著討論同意受刑人投票的國家在實際執行受刑人投票作業時的規劃，由他國的經驗來探討臺灣未來規劃受刑人投票機制時需考量的配套作為，俾供決策與執行單位參考，最後提出研究的限制。

壹、有關支持與反對受刑人投票的論點

學者Behan（2014）在他的著作《被定罪的公民：受刑人、政治和投票》（*Citizen Convicts: Prisoners, Politics and the Vote*）中整合了支持和反對受刑人投票權的論點，其中反對的理由包含受刑人違反社會契約，自願置身於社會秩序之外，喪失公民權利是懲罰的一部分；另禁止違法者參與政治程序，可以展現社會對法律的尊重程度；且其為表達懲罰和道德譴責，也有威嚇的作用。而贊成受刑人投票者則認為，拒絕部分人民投票是對民主體制的破壞；應報概念不符合現代刑法的精神，宣告剝奪受刑人政治權利已不合時宜；允許受刑人投票可展現社會對更生人的包

容性，亦是公民教育的一部分；另可鼓勵受刑人尊重法律、改過遷善（Ewald, 2002; Kaur, 2019）。

貳、有關剝奪受刑人政治權利的影響因素與模式

一、受刑人政治權利遭受剝奪的可能因素

Rottinghaus與Baldwin（2007）將殖民文化遺產、民主和政治自由水準、監禁率以及特殊族群投票可及性等四個因素與政治權利受剝奪的相關性進行研究，得出四個結論：首先，就地域而言，他們發現迄今剝奪受刑人權利最多的地區是拉丁美洲，第二多的地區是非洲。Rottinghaus與Baldwin將其歸因於這些地區存在暴虐的（oppressive）殖民遺產、普遍的內亂，以及強大而具暴虐的軍事獨裁政權。在拉丁美洲，14個國家中有13個剝奪受刑人的投票權；在非洲，23個國家中有16個剝奪受刑人的選舉權；東歐緊隨其後，15個國家中有10個剝奪受刑人的投票權。受刑人投票權立法最寬鬆的是西歐，19個國家中僅有4個禁止受刑人投票。第二，他們發現民主體制與剝奪受刑人政治權利之間，並無明顯的相關性，相對而言，政治自由與公民權利是較關鍵的影響因素，亦即較重視公民權利和政治越自由的國家更有可能去保障受刑人的權利，如投票權。第三，監禁率與剝奪政治權利之間沒有相關性，也就是說，嚴峻的刑罰政策與剝奪政治權利之間並沒有關係。第四，允許受刑人參與投票的政策與允許其他特殊族群

（例如僑民、精神殘疾者）參與投票的政策之間沒有關聯性，亦即向特殊族群提供投票權和投票可及性的國家未必向受刑人提供相同的權利（Marshall, 2017）。

二、剝奪受刑人政治權利的模式

Marshall (2017) 指出，各國在現有體制下對於受刑人政治權利剝奪的範圍主要取決於受刑人的監禁狀態及其所犯罪行兩個因素。其並以「基於監禁模式」（the prison-based model）、「全面禁令模式」（the blanket ban model）、「基於犯罪模式」（the crime-based model）及「以服刑的罪名或時間為標的模式」（the targeted model）等四種模式解釋政治權利的剝奪。其中，「基於監禁模式」將剝奪政治權利與監禁連結，無論監禁的性質或狀態如何，如在監服刑（英國Section 3 RPA）或羈押候審（智利）均會被剝奪政治權利。「全面禁令模式」係指對於所有受刑人均禁止其行使政治權利。「基於犯罪模式」與受刑人當前的監禁狀態無關，其係適用於所有被指控或定罪的對象，包括那些已經服刑的人（例如美國佛羅里達州選舉法）、假釋的人（例如土耳其Section 53刑法）、以及起訴中或緩刑的人（例如美國亞利桑那州修訂法規第13-912條）。「以服刑的罪名或時間為標的模式」係指受刑人會因所犯罪行的嚴重程度（例如「重罪」（felonies）、「惡行重大的罪行」（infamous crimes）或刑期達一定長度（例如3年或更長），致影響政治權利的剝奪。

參、法院對於剝奪政治權利指標性案件的判決

Marshall (2017) 將過去關於剝奪政治權利指標性案件的判決態樣分為三種：

一、允許性判決 (Permissive Judgments)

在Richardson v. Ramirez (1974) 一案中，加州最高法院裁定，剝奪已服刑期滿和假釋屆滿的前受刑人 (ex-prisoners) 投票權是違憲的。然而美國最高法院推翻了加州最高法院的裁定，認為美國各州可以通過立法剝奪受刑人的投票權，不會違反憲法第14條修正案第1款 (Section 1) 的平等保護條款。

美國不是唯一允許剝奪受刑人政治權利的國家，波札那 (Thomas Sibanda v. the Attorney General)、印度 (Chief Election Commissioner v. Jan Chaukidar)、愛爾蘭 (Breathnach)、墨西哥 (Pedraza Longi) 以及紐西蘭 (Re Bennett) 法院皆有關於暫停受刑人政治權利訴諸憲法的案例。這些案件皆以憲法已明確授權剝奪政治權利 (美國、智利、墨西哥和波札那)、法院無審查權 (紐西蘭)，或是沒有憲法衝突需要解決 (愛爾蘭) 為理由，未經任何嚴格的憲法審查而終結。

二、禁止性判決 (Prohibitive Judgments)

加拿大最高法院 (Coursuprême du Canada) 在Sauvé No 2 [2002] (Can) 案中的司法判決認為，剝奪所有服刑

兩年以上受刑人投票權的法律規定違憲。在該案中，加拿大政府表達剝奪受刑人政治權利的兩個目的：一是加強公民責任和對法治的尊重，二是提供額外的處罰。剝奪受刑人的投票權促進了第一個目的，即增加對法律的尊重，而剝奪投票權則可藉由施予合法的懲罰來增進第二個目的的達成。然而，法院對這些目的表達了其顧慮，認為這些目的並沒有提供一個明確可評估其重要性的具體論證。法院強調，其雖然未完全否定政府的目標，但政府所概述的目的並無急迫性，且亦欠缺實質性。法院分析了立法的比例原則，認為政府的目標與《選舉法》（2000年）的法律規定缺乏合理聯繫。院方另指出，在加拿大這樣的民主社會中，尊重法律的前提不能以剝奪選舉權來達成。相反地，剝奪投票權「更有可能損害而不是有助於尊重法律」，而且也違背了加拿大「對每個人的內在價值和尊嚴予以尊重」的承諾。Sauvé No 2 [2002] (Can) 是一個重要的判決，因為它設定了相對較高的論證標準，其中與保護民主與基本權利有關的許多論點皆展現了法治與進步的創見思維。

1999年南非憲法法院在 August and Another v. Electoral Commission and Others [1999] 一案中，針對沒有設立受刑人投票的機制是不作為的違憲進行審議。選舉委員會表示受刑人有投票權，但監禁使他們無法投票，監禁是他們自己的不當行為造成，不是委員會施加了限制的行動。委員會在解釋為什麼沒有為受刑人提供登記和投票機

制時表示，這樣做會涉及後勤、財務和行政方面的困難，而且這種額外的投票機制應該優先實施在其他無法行使投票權的公民身上，例如僑民和偏遠地區的貧困居民等。法院對於選舉委員會的說詞並未苟同，認為每個公民的投票是尊嚴和人格的象徵，受刑人擁有立法機關未明確剝奪的所有權利，並認定委員會在為受刑人提供投票機制一事上缺乏作為，違反憲法規定。

在作成上述判決四年之後，南非政府通過了《選舉法修正案》（2003），同意因未繳納罰金而被監禁的受刑人可以投票，惟仍禁止其他受刑人投票。憲法法院在審理 *Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) and Others* [2004]一案時，政府方面的說詞基本上重複了在 *August and Another v. Electoral Commission and Others* [1999]一案中所提的論點，亦即提供受刑人投票機制將造成後勤、財務不便，以及應優先為其他無法行使投票權的公民提供額外資源等，並稱賦予受刑人這項權利會降低法律對犯罪的威嚇性等。法院採用了 *Sauvé No 2* [2002] (Can) 相同的論點，以欠缺具體證據拒絕了政府當局有關後勤方面的說詞，並認為可以使用其他替代方案，使受刑人得以行使投票權。

三、尊重性判決 (Deference Judgments)

歐洲人權法院在 *Hirst v. The United Kingdom (No 2)* (ECtHR) 一案中，針對英國政府剝奪受刑人政治權

利是否符合《歐洲保護人權和基本自由公約》（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）（1950年）進行審理，發現英國全面禁止受刑人投票與公約的規定不符。英國政府則以呼籲預防犯罪、懲罰犯罪者、加強公民責任、以及尊重法治等目的來證明其《公共代表法》（1983年）第3條（剝奪受刑人投票權）的合理性。由於歐洲人權法院容許各會員國在立法或執法時保留較大的自行裁量空間，即所謂的國家裁量餘地原則（national margin of appreciation doctrine），故沒有進一步深究英國政府目的的合法性，惟人權法院仍認為，「普遍、自動和全面」地剝奪受刑人的投票權與公約的規定不符，會員國所採取的剝奪措施應與受刑人的監禁情形有一定的裁量等級或比例，且應考量犯罪的性質與監禁期限。

此一判決之後，奧地利（Frodl v. Austria (ECtHR)）、義大利（Scoppola v. Italy (No 3) (ECtHR)）、俄羅斯（Anchugov and Gladkov v. Russia (ECtHR)）和土耳其（Söyler v. Turkey (ECtHR)）等亦發生相同類型案件，歐洲人權法院均以上揭Hirst v. The United Kingdom (No 2) (ECtHR)一案的論點予以裁定。另在羅奇（Roach v. Commonwealth [2007] (Austl)）一案中，澳大利亞高等法院針對法律規定暫停服刑三年以上受刑人的投票權裁定合憲，但針對修正案（Electoral and Referendum Amendment Act）所定全面剝奪受刑人的

投票權則認定是違憲。

肆、國際間有關受刑人投票權概況

一、美 國

對於審前羈押的收容人或輕罪的受刑人，美國大部分的州一般不會剝奪其投票權（The United States Department of Justice, 2022），但重罪犯則不同。有關重罪（felony）的定義，各州依犯行的嚴重性有不同分類，通常是指觸犯刑事法律（criminal law）且刑期為一年以上有期徒刑之罪者（Legal Information Institute, 2021）。The National Conference of State Legislatures（NCSL, 2021）將美國各州對重罪者投票權的限制分為四類：

（一）永遠不會失去投票權，即使被監禁：如哥倫比亞特區（華盛頓特區）、緬因州和佛蒙特州。

（二）只有在被監禁時才會失去投票權，獲釋後自動恢復：如加利福尼亞州、科羅拉多州、康乃狄格州、夏威夷、伊利諾伊州、印第安納州、馬里蘭州、麻薩諸塞州、密西根州、蒙大拿州、內華達州、新罕布夏州、新澤西州、紐約、北達科他州、俄亥俄州、俄勒岡州、賓夕凡尼亞州、羅德島州、猶他州及華盛頓等21個州。

（三）喪失投票權直到刑期（含假釋和緩刑）完成：如阿拉斯加州、阿肯色州、喬治亞州、愛達荷州、堪薩斯州、路易斯安那州、明尼蘇達州、密蘇里州、新墨西哥州、北卡羅萊納州、俄克拉荷馬州、南卡羅萊納州、南達

科他州、德克薩斯州、西維吉尼亞州及威斯康辛州等16個州。刑期（含假釋和緩刑）完成後若有任何未付的罰款、費用或賠償，須支付後才能恢復權利。

(四)喪失投票權直到刑期結束，並俟額外程序或等待期完成後恢復投票權（如需州長赦免或申請恢復需等待核可等）：如阿拉巴馬州、亞利桑那州、德拉瓦州、佛羅里達州、愛荷華州、肯塔基州、密西西比州、內布拉斯加州、田納西州、維吉尼亞州及懷俄明州等11個州。

依民調顯示，美國絕大多數人民支持已完成刑期的公民可以有投票權。2018年皮尤（Pew）研究中心的一項調查亦顯示，美國兩黨大部分支持者都支持受刑人能重新獲得選舉權。近年來，由於公眾對投票權意識的提高，陸續促成許多選務改革的成功，從擴大投票權的立法到重罪者的選民登記措施等均獲得長足的進展。其中包含：

(一)2020年華盛頓特區成為全國第一個恢復受刑人投票權的司法管轄區。

(二)自1997年以來，有10個州廢除或修正終生剝奪公民選舉權的立法。

(三)自1997年以來，有10個州擴大了部分或全部緩刑或/和假釋人員的投票權。

(四)16個州和華盛頓特區在2016年至2021年間透過立法或行政作為制定了投票權相關改革法規（Chung, 2021）。

二、加拿大

在1993年以前，加拿大的在監受刑人並未獲允可以投票。直至1993年國會修改了相關法律，允許刑期低於兩年的受刑人參與投票，惟刑期超過2年的受刑人仍不得投票。

之後，因有刑期25年的受刑人對法律提出質疑，2002年加拿大最高法院裁定，剝奪長刑期受刑人的投票權是對他們憲章權利的侵害。法院認為，法律的合法性和遵守法律的義務直接來自於每位公民的投票權，剝奪受刑人的投票權會失去向他們傳遞民主價值觀和社會責任感的機會。此一裁定後，所有在省/地區或聯邦監禁的加拿大受刑人只要年滿18歲，都有權在選舉和公投中進行投票（Elections Canada, 2019）。

三、歐洲

依歐洲人權法院（The European Court of Human Rights, ECtHR）決議，全面禁止受刑人的投票權不符合《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights, ECHR）第1號議定書第3條規定。惟為尊重各會員國不同國情並維護多元價值，歐洲人權法院發展出「國家裁量餘地原則」（national margin of appreciation doctrine），眾多締約國具有不同的歷史文化背景與傳統，在某些事務各國尚未發展出一共同標準的共識前，容許各國保留某些程度之自由裁量餘地，是在相對立的人權普世性與文化相對性間尋求妥協的方式（王玉葉，2007；

Donoho, 1991; Follesdal, 2021; Herzog-Evans & Thomas, 2020; Sweeney, 2005)。在歐洲委員會（Council of Europe）47個成員國中，不同國家對受刑人的投票權採取不同的政策。其中，有20個國家對受刑人的投票權沒有限制，這20個國家分別為阿爾巴尼亞（Albania）、亞塞拜然（Azerbaijan）、克羅埃西亞（Croatia）、捷克共和國（the Czech Republic）、丹麥（Denmark）、芬蘭（Finland）、愛爾蘭（Ireland）、拉脫維亞（Latvia）、立陶宛（Lithuania）、北馬其頓（Macedonia）、摩爾多瓦（Moldova）、摩納哥（Monaco）、蒙特內哥羅（Montenegro）、荷蘭（the Netherlands）、挪威（Norway）、塞爾維亞（Serbia）、斯洛維尼亞（Slovenia）、西班牙（Spain）、瑞典（Sweden）和瑞士（Switzerland）（Horne & White, 2015）。另有18個國家／地區對受刑人投票有一些限制，但這些限制並不是終生的。在這些司法管轄區定罪的受刑人不會被以全面的方式剝奪投票的權利，而是根據他們所犯罪行的類別或所服刑期的長短。這些國家／地區分別為奧地利（Austria）、比利時（Belgium）、波士尼亞與赫塞哥維納（Bosnia and Herzegovina）、塞普勒斯（Cyprus）、法國（France）、希臘（Greece）、喬治亞（Georgia）、德國（Germany）、冰島（Iceland）、義大利（Italy）、列支敦斯登（Liechtenstein）、盧森堡（Luxembourg）、馬爾他（Malta）、波蘭（Poland）、羅馬尼亞（Romania）、

葡萄牙（Portugal）、斯洛伐克（Slovakia）和烏克蘭（Ukraine）。其餘9個國家，被定罪的受刑人，其投票權不是一輩子被全面地剝奪，就是受到不成比例的限制，這些國家分別為安道爾（Andorra）、亞美尼亞（Armenia）、保加利亞（Bulgaria）、愛沙尼亞（Estonia）、匈牙利（Hungary）、俄羅斯（Russia）、聖馬利諾（San Marino）、英國（UK）和土耳其（Turkey）（Celiksoy, 2020）。

四、非 洲

《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）賦予所有公民參與公共事務和投票的權利和機會。同樣地，《非洲人權和民族權利憲章》（African Charter on Human and Peoples' Rights）亦規定了公民可以依據法律規定自由參與政治活動。以下即針對莫三比克、烏干達及肯亞等三個非洲國家作法，概述執行狀況：

（一）莫三比克

2019年2月，莫三比克民間社會組織向該國監察員和國家人權委員會遞交一份請求，認為剝奪受刑人投票權違反《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights, UDHR）和《公民與政治權利國際公約》，要求允許受刑人在同年10月即將舉行的選舉中可以投票。雖然莫三比克的憲法和選舉法並未限制受刑人的投票權，但並未

提供受刑人足以行使此一權利的機會。2019年6月，監察員對於政府當局無法及時採取相關措施讓受刑人在同年10月15日舉行的總統選舉中投票提出建議表示，政府當局必須採取一切必要的措施糾正違失並建立機制，以便在未來的選舉中能讓受刑人參與投票（Club of Mozambique, 2019; Muntingh, 2020; Penal Reform International [PRI], 2016）。

（二）烏干達

烏干達選舉權受到憲法保護，該國憲法沒有區分受刑人和其他公民的權利，然而實務上烏干達選舉委員會從未實際規劃及安排讓受刑人參與投票。烏干達人權委員會在2015年年度報告中指出，烏干達受刑人，包括審前被羈押者，未獲允許登記投票。由於登記是投票的先決條件，顯示烏干達受刑人無法行使這項憲法權利（PRI, 2016）。

2020年6月，高等法院法官Lydia Mugambe指出，剝奪烏干達公民和受刑人的選舉權違反了《選舉委員會法》第18條有關選舉機關應將所有投票權人列在選民登記名冊中的規定，其並裁定：「只要是18歲以上公民，不管是獄中的受刑人或僑民均有權根據《憲法》第59條規定參與投票。」Mugambe法官認為，一個人公民的身分並不會因為是受刑人或僑民而受到剝奪，自1995年烏干達憲法頒布以來，選舉委員會不讓受刑人和僑民進行投票登記是不合法的。選舉委員會須成立專案小組，研究並採取必要措施，以使旅居國外的烏干達公民和監獄中的受刑人能夠在2026

年舉行的大選中投票。選舉委員會於2021年11月13日宣布，委員會已成立專案小組，成員來自政府相關部門官員及人權委員會委員。專案小組將就相關行政和後勤規劃問題向委員會及其他有關單位提供建議，並就相關選舉法規著手必要的修訂（Kiiza, 2021; The Independent, 2020）。

（三）肯 亞

肯亞2010年通過憲法保障受刑人的投票權。2012年Kituo Cha Sheria非政府人權組織針對獨立選舉和劃區委員會（Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC）在2013年大選中未能積極促進受刑人行使投票權利，向內羅畢（Nairobi）高等法院提出質疑。法院認為，雖然IEBC沒有刻意將受刑人排除在投票權之外，但未能履行其應為受刑人投票提供便利措施的義務，譬如提供登記資訊，或提供相關設施，使受刑人便於完成登記作業等。並稱IEBC不能「成為被動行為者」，而必須「在確保和實現基本權利方面具有積極的意識」；此外，法院於裁定中引用了先前的一項判決指出，憲法投票權「不僅是反對任何政府的行為侵害這項權利，也必須使國家負有確保其公民自願投票的積極義務」（Kenya Law, 2013; PRI, 2016）。

伍、同意受刑人投票的相關作法： 以法國、加拿大、澳洲及菲律賓為例

一、法 國

法國在監的受刑人自1994年起就能參與投票，當年法國通過了新的法律，將一些自拿破崙時代就有的禁止大多數被定罪者行使公民權利規定予以廢除。目前，法國只有一小部分受刑人（濫用職權的政治官員及被定罪的恐怖份子）被剝奪投票權。

然而，即使是那些符合投票資格的受刑人，在實務上仍然難以在監獄中行使投票權。他們必須提出暫時出監的正式申請，以離開監獄前往投票處所，或是授權其他人代理他們投票。雖然代理投票在法國是一種普遍的選舉程序，但在監獄中要安排該程序十分繁瑣，除需要文書作業外，尚需取得與受刑人同選區之人的合作。在過去的選舉中，只有一小部分的受刑人能夠克服這些障礙進行投票。此投票障礙引起部分民權團體的關注，最終引起法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）的注意。2018年3月馬克宏在國家矯正系統官員學院（National Academy for Officials in the Penitentiary System）發表演說時表示，支持推動改善受刑人的投票權。

2019年，法國立法委員通過有關受刑人親自投票的議案，允許監所內設置投票處所，讓受刑人進行投票，受刑人會在選舉前二週收到候選人的政見資料。目前在法國的選舉程序中，受刑人登記投票時間與一般選民分開，受刑

人完成投票後，選票會被匯集在一起，然後彌封郵寄至監獄外的特定處所，並在該處進行開票。在2022年的總統選舉中，受刑人的選票是寄往巴黎；而在2021年的地區選舉中，受刑人的選票則是被集中在監獄所在地的行政區進行開票。因在2022年的選舉中發現有極少部分的受刑人選票遺失，國際監所觀察組織（Observatoire International des Prisons, OIP）希望監獄未來能建立完備的投票處所，並在現場進行計票，以降低受刑人選票在郵寄過程中遺失的風險（Bonnet, 2022; Stangler, 2022）。

二、加拿大

有關加拿大受刑人投票作業及流程，茲分前置作業、投票及計票三部分說明如下：

（一）前置作業

加拿大舉行選舉時，監所會事先指派工作人員擔任聯絡員（liaison officer），協助辦理受刑人選務和登記事宜。受刑人若欲行使投票權，須先填寫「登記與投票申請」（Application for Registration & Special Ballot）表格，填寫完畢後，交付聯絡員進行驗證。受刑人必須在聯絡員在場的情況下填寫選票，其投票登記的最終截止日期在一般選民截止日期之前，未及時登記者將被禁止投票，如2018年加拿大某矯正機構即發生數名女性受刑人因為選舉聯絡員未能及時遞交她們的選民登記表，致這些受刑人無法進行投票情事。此外，在某些特殊情況下，部分有登

記投票的受羈押收容人或在監受刑人亦有可能無法投票。如加拿大的省級監獄即曾經發生還押候審的收容人因為短期收容，雖在羈押期間已登記投票，但因為在投票日之前獲釋，致其無法按照一般程序進行投票（CBC News, 2019; Mussell & Evans, 2022）。

（二）投 票

受監禁的選民於選舉日前12天在其機構內進行投票，投票站會在當天9點開設，持續開放到受刑人完成投票，但最晚不超過晚上8點。投票的受刑人首先必須在最外層的信封上切結聲明，確認選民的姓名和信封上所標註的一致，並聲明其尚未投票，以及未來不會在同一選舉中重複投票。接下來受刑人選民在選票上寫下其要票選的候選人，公投則是針對投票議題勾選是或否。票選完畢後，選民依據指引（instructions）將選票放入信封中。當所有受刑人選民完成投票，監獄官員會關閉投票站，並將選票交給選舉聯絡員。在投票日之前，加拿大選委會會指派專門的郵件服務與聯絡員聯繫，安排時間和地點來收取選票相關資料，當取得後，選票會被送到位於渥太華的選委會進行計票。加拿大的選舉法規禁止將投票日晚上6點過後收到的選票併入計票。

（三）計 票

加拿大受刑人選民的選票與不在籍投票（無法在其選區投票）的軍人及海外公民同屬第一組特殊選票，特殊選

票在一般選舉日的前5天或是選務主管官員擬定的日期計票。計票時，選務官員會打開外層信封，將信封內裝有選票沒有署名的另一信封取出，並依選區放入適當的票箱中。分置完畢後，選務官員會依選區票箱將選票從信封內取出並計票。最後，選務官員於完成計票結果的陳述（statement）後，將計票結果及相關資料送交選委會彙辦統計（Elections Canada, 2019）。

三、澳洲

依澳洲法律，刑期未滿三年的受刑人可以行使投票權，三年以上的受刑人亦可登記（enroll）投票，但不能參與聯邦選舉的投票。至於居家監控（home detention）的受刑人及假釋者則是以一般選民的身分投票。受刑人於監所內採不在籍投票的方式（absent from enrolled address）登記投票，若受刑人入監前已登記投票，則可保留入監前的所在地選區登記投票。登記投票的受刑人在選舉確定後，填寫相關表格申請郵寄投票。有關受刑人的投票資格、投票登記以及投票方式等，澳洲選委會（Australian Electoral Commission [AEC], 2022）在其官方網頁上均有詳盡的資訊及錄音檔（MP3）。

四、菲律賓

根據菲律賓選舉委員會（Commission on Elections, Comelec）資訊，審前羈押、審判中被拘禁的收容人及判處一年以下有期徒刑的受刑人可登記及參與投票（CNN

Philippines Staff, 2022)。渠等若欲行使投票權，政府當局採兩種方式辦理，一是在監所中設置特別投票所，另一則是由專責人員戒護受刑人至一般投票處所進行投票。戒護人員在投票所內可攜帶武器，且受刑人在投票後須馬上返回監所，不能有任何停留。2022年菲律賓總統、副總統及國會議員選舉前，監所管理及刑罰部門的主管（Chief of Bureau of Jail Management and Penology）在馬尼拉的監所進行模擬演練，以確保受刑人能有秩序地進行投票，防止突發事件發生（Caliwan, 2022）。

陸、臺灣有關受刑人投票的相關法律 規定及執行現況

有關臺灣受刑人的投票權，依2006年7月1日施行之新修正刑法第36條，已刪除對於人民選舉、罷免、創制、複決權褫奪之限制。另公職人員選舉罷免法及總統副總統選舉罷免法也已刪除針對受褫奪公權宣告者限制其選舉權之規定。近年來，部分人權團體，例如財團法人民間司法改革基金會（司改會）及臺灣監所改革聯盟等，對於受羈押之收容人與在監受刑人在現行制度下無法行使投票權提出質疑，且亦曾協助受刑人進行法律救濟的措施，例如司改會曾在2020年高雄市長罷免案時協助兩名受刑人向高雄選委會要求提供適當投票措施，並於受拒後提起行政救濟及申請釋憲，經大法官於2021年決議不受理，該案經高雄高等行政法院駁回後，現仍上訴最高法院中（財團法人

民間司法改革基金會，2022）。

過去受刑人入監後，依規定會將戶籍遷入矯正機構，然在2014年相關規定修正後，除非有特殊情況，受刑人已毋須將戶籍遷入矯正機關，亦即原則上受刑人的戶籍會在入監前的設籍地。現行臺灣的選舉投票制度係依循在籍投票的規定，實務上受刑人無法離開看守所或監所至戶籍所在地投票所投票。司改會曾詢問中央選舉委員會有關受刑人為何無法實際進行投票，中選會認為基於社會安全及信任，就現行的制度下無法讓受刑人在監所內進行投票（財團法人民間司法改革基金會，2022）。

柒、結論及建議

剝奪公民權與《公民與政治權利國際公約》和聯合國納爾遜·曼德拉規則（the UN Nelson Mandela Rules）所主張的監禁目的相左，該公約及規則的目的是希望使更生人復歸，從而減少再犯。另《聯合國受刑人處遇最低限度標準規則》（The revised UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners）指出，監禁的目的是盡可能使更生人重新融入社會，使其遵守法律並能獨立自主地生活，也希望各國能遵守確保所有審前在押人員都有投票權、嚴肅審查有關剝奪受刑人投票權的立法和政策，以及為所有希望登記和投票的受刑人提供投票設施等標準（PRI, 2016）。

Hamilton-Smith與Vogel（2012）指出，剝奪政治權

利會限制公民對於政治過程的參與，違反現代民主精神，且剝奪受刑人的政治權利會產生標籤及羞辱，造成曾經犯罪的人遭社會孤立，即便他們在服刑期滿之後，依舊無法完全復歸社會，這種效應可能會導致犯罪行為的增加。此外，剝奪受刑人的政治權利在有些國家或地區是社會或政治上的傳統，這是民主時代之前的遺跡，其存在對於現代民主社會已不再具有意義，假如以剝奪政治權利去懲罰犯罪者，對於犯罪者復歸社會來說會是弊多於利（林政佑，2022）。

Miller與Spillane（2012）針對美國54位被剝奪投票權的更生人（*ex-felon*）進行訪談，以瞭解他們對喪失公民政治權利的看法，以及喪失公民政治權利對其再次犯罪可能性的影響。結果有部分更生人指出，投票權受剝奪會阻礙他們復歸社會。另部分受訪者認為，無法投票可能會降低他們未來不再犯罪的可能性。該研究亦指出，對部分更生人而言，雖然投票並不是他們首要關注的重點，但無法投票會造成他們心理的傷害及汙名化。Maruna（2001）認為，這類長期的無形懲罰可能會影響更生人對社會的認同，進而影響其中止犯罪。

雖然世界上仍有部分的國家，例如美國、英國等在法律上有限制受刑人投票權的規定，然而，有幾乎近半的歐洲國家已允許所有受刑人投票，並以監所內投票或郵寄的方式進行投票。在加拿大及南非，憲法法院裁定任何對於被定罪者投票權的限制都是違憲的（Ispahani, 2009），剝

奪受刑人投票權在世界各國已經開啟了一場法律、政治和理論的思潮（Chung, 2021）。反觀臺灣，在法律上並沒有限制受刑人投票的規定，然而實務上受刑人卻無法進行投票。為落實法律規定，順應國際趨勢，茲參考相關國家規劃受刑人投票的實務作法及所遇難題，提供建議事項如下：

一、在公告選舉前，加拿大在每個監所會指派一名監所人員擔任選舉的聯絡員，負責受刑人投票登記及選務資訊事宜。未來臺灣若辦理受刑人投票作業，全國性選舉（如總統副總統選舉）或全國性公投因須提供受刑人的選舉資訊較為一致，故相對單純；地方性選舉的候選人會因受刑人的戶籍所在地而有不同，故須提供受刑人的相關資訊亦隨之不同，如臺灣2022年地方公職人員選舉，共有1萬9,825位候選人完成登記，將角逐1萬1,023個名額（中央選舉委員會，2022），監所提供大量資料所需人力、物力，應事先妥為規劃。

二、受刑人行使投票權之前，應讓受刑人充分瞭解候選人背景、政見，以及公投議題的內容；然而，目前監所內是否有足夠視聽設施或平面媒體（如報章雜誌）讓受刑人取得相關資訊，不無疑問。且目前在監服刑的受刑人多無法使用網路，而許多候選人將社群媒體（如Facebook、Instagram、Line）視為選戰的宣傳主力，如何讓受刑人在投票前能獲得候選人在社群媒體上的相關資訊亦是一大挑戰。

三、臺灣對於在押收容人、在監受刑人等在法律上均未限制其投票權，因臺灣目前並無不在籍或通訊投票的機制，若未能在監所直接設置投票所，而是讓受刑人在監所

外的投票處所行使投票權，則須戒護收容人或受刑人至鄰近投票所投票，屆時是否有足夠戒護人力，應預為綢繆。

四、加拿大及法國對於具有投票資格的羈押收容人或受刑人均規定須在特定期限前完成選舉登記，加拿大受刑人登記的期限甚至較一般選民早。未來臺灣在辦理此一作業程序時，倘若看守所羈押的被告或監所的受刑人在看守所或監所已先完成投票登記，但在投票日期前獲釋，有何補救措施讓獲釋的被告或受刑人能夠回到原戶籍地投票，宜事先因應。

五、依加拿大現行制度，受刑人於一般民眾投票日期之前完成投票，然後將選票彌封寄至選委會，俟一般選民完成投票當天進行計票。臺灣在規劃受刑人投票的作業時，宜將受刑人投票日期是否與一般選民相同列入考量，並應思考受刑人選票的計票問題。

捌、研究限制

世界各國有關羈押被告與受刑人投票限制的法律、判決，以及投票實務運作等資訊不甚完備，且相關實證研究亦不多，本文參考期刊、論文等文獻研究及官網資料，以較為全般的方式討論各國規定與作法，期能為決策或執行單位帶來助益。惟因各國法律及作法不斷修正及改變，故相關資訊亦宜隨時更新，也希望更多學者先進能加入此一議題的研究行列，讓受刑人投票權的行使不管在法制面或執行面都能更加周全。

參考文獻

一、中文文獻

- 中央選舉委員會（2022年9月2日）。111年地方公職人員選舉候選人完成登記。中央選舉委員會。 <https://web.cec.gov.tw/central/cms/111news/37556>
- 王玉葉（2007）。歐洲人權法院審理原則——國家裁量餘地原則。 *歐美研究*，37(3)，485-511。 <https://doi.org/10.7015/JEAS.200709.0485>
- 林政佑（2022年9月）。日本、韓國監獄收容人投票制度〔口頭發表〕。受刑人投票權保障制度學術研討會（會議手冊83-103頁），臺北市，臺灣。
- 財團法人民間司法改革基金會（2022）。受刑人投票權專案。財團法人民間司法改革基金會。 <https://www.jrf.org.tw/keywords/100>

二、外文文獻

- Australian Electoral Commission (AEC) (2022, February 24). *Special enrolment options: Prisoners*. AEC. https://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/special_category/Prisoners.htm
- Behan, C. (2014). *Citizen convicts: Prisoners, politics and the vote*. Manchester University Press. <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719088384.001.0001>
- Bonnet, I. (2022, April 8). *Prisoners use mail-in voting for first time in a presidential election*. Euronews. <https://www.euronews.com/2022/04/08/prisoners-use-mail-in-voting-for-first-time-in-a-presidential-election>
- Caliwan, C. L. (2022, May 8). *Over 33K inmates to vote for national candidates on May 9*. Philippine News Agency. <https://www.pna>

- gov.ph/articles/1173921
- CBC News (2019, September 21). *All prisoners have the right to vote in the federal election. Here's how*. CBC News. <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-votes-2019-voting-incarcerated-house-arrest-1.5285711>
 - Celiksoy, E. (2020). Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in prisoners' right to vote cases. *Human Rights Law Review*, 20(3), 555-581. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa027>
 - Chung, J. (2021). *Voting rights in the era of mass incarceration: A primer*. The Sentencing Project. <https://www.sentencingproject.org/app/uploads/2022/08/Voting-Rights-in-the-Era-of-Mass-Incarceration-A-Primer.pdf>
 - Club of Mozambique (2019, July 11). *Mozambique: Depriving prisoners of voting rights is illegal – Ombudsman*. Club of Mozambique. <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-depriving-prisoners-of-voting-rights-is-illegal-ombudsman-136533>
 - CNN Philippines Staff (2022, September 1). *Comelec explains process after SC allows inmates to vote in local polls*. CNN Philippines. <https://www.cnnphilippines.com/news/2022/9/1/Supreme-Court-detainee-jail-voting-Comelec.html>
 - Donoho, D. L. (1991). Relativism versus universalism in human rights: The search for meaningful standards. *Stanford Journal of International Law*, 27, 345-391.
 - Elections Canada (2019, June). *Voting by incarcerated electors*. Elections Canada. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=bkg&document=ec90545&lang=e>
 - Ewald, A. C. (2002). Civil death: The ideological paradox of criminal disenfranchisement law in the United States. *Wis. L. Rev.*,

- 1045-1131. <https://ssrn.com/abstract=2028335>
- Follesdal, A. (2021). In defense of deference: International human rights as standards of review. *Journal of Social Philosophy*, 00, 1-22. <https://doi.org/10.1111/josp.12449>
 - Hamilton-Smith, G. P., & Vogel, M. (2012). The violence of voicelessness: The impact of felony disenfranchisement on recidivism. *Berkeley La Raza LJ*, 22, 407-432. <https://doi.org/10.15779/Z38Z66F>
 - Herzog-Evans, M., & Thomas, J. (2020). French prisoners cast their vote in the 2019 European elections: An ad hoc analysis of their electoral choices and political attitudes. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 59(4), 505-530. <https://doi.org/10.1111/hojo.12391>
 - Horne, A., & White, I. (2015, February 11). *Prisoners' voting rights (2005 to May 2015)*. UK Parliament. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01764/#fullreport>
 - Ispahani, L. (2009). Voting rights and human rights: A comparative analysis of criminal disenfranchisement laws. In A. C. Ewald & B. Rottinghaus (Eds.), *Criminal disenfranchisement in an international perspective* (pp. 25-58). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511576713.003>
 - Kaur, B. (2019). Prisoners' right to vote: Citizen without a vote in a democracy has no existence. *Economic & Political Weekly*, 54(30) (on-line). <https://www.epw.in/node/154673/pdf>
 - Kenya Law (2013, January 21). *Petition 574 of 2012*. Kenya Law. <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/87145>
 - Kiiza, C. (2021, November 14). *Ugandans in diaspora, prisoners to vote in 2026 general elections*. ChimpReports. <https://chimpreports.com/ugandans-in-diaspora-prisoners-to-vote-in-2026-general-elections>
 - Legal Information Institute (2021, August). *Felony*. Cornell Law

- School. <https://www.law.cornell.edu/wex/felony>
- Marshall, P. (2017). Suspension of the political rights of prisoners. In R. Wolfrum, F. Lachenmann & R. Grote (Eds.), *Max planck encyclopedia of comparative constitutional law*. Oxford University Press.
 - Maruna, S. (2001). *Making good: How ex-convicts reform and rebuild their lives*. American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/10430-000>
 - Miller, B. L., & Spillane, J. F. (2012). Civil death: An examination of ex-felon disenfranchisement and reintegration. *Punishment & Society*, 14(4), 402-428. <https://doi.org/10.1177/1462474512452513>
 - Muntingh, L. (2020, July). The right of prisoners to vote in Africa: An update. *African Criminal Justice Reform*. <https://acjr.org.za/resource-centre/fact-sheet-17-prisoners-vote.pdf>
 - Mussell, L., & Evans, J. (2022, June 2). *Imprisoned citizens face barriers to voting in Ontario*. The Conversation. <https://theconversation.com/imprisoned-citizens-face-barriers-to-voting-in-ontario-184222>
 - National Conference of State Legislatures (NCSL) (2021, June 28). *Felon voting rights*. NCSL. <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/felon-voting-rights.aspx>
 - Penal Reform International (PRI) (2016, March). *The right of prisoners to vote: A global overview*. PRI. <https://www.penalreform.org/resource/right-prisoners-vote-global-overview>
 - Rottinghaus, B., & Baldwin, G. (2007). Voting behind bars: Explaining variation in international enfranchisement practices. *Electoral Studies*, 26(3), 688-698. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.02.001>
 - Stangler, C. (2022, April 21). *In French presidential election, thousands*

- more vote from prison*. Bolts Magazine. <https://boltsmag.org/french-presidential-election-prisons>
- Sweeney, J. A. (2005). Margins of appreciation: Cultural relativity and the European Court of Human Rights in the post-cold war era. *International & Comparative Law Quarterly*, 54(2), 459-474. <https://doi.org/10.1093/iclq/lei003>
 - The Independent (2020, June 18). *Court allows ugandans in diaspora, prisoners to participate in elections*. The Independent. <https://www.independent.co.uk/court-allows-ugandans-in-diaspora-prisoners-to-participate-in-elections>
 - The United States Department of Justice (2022, May 20). *Guide to state voting rules that apply after criminal convictions*. The United States Department of Justice. https://www.justice.gov/d9/fieldable-panel-panes/basic-panes/attachments/2022/05/19/voting_with_a_criminal_conviction.pdf

選擇案例判決 (Select Cases)

- Anchugov and Gladkov v. Russia (ECtHR) App 11157/04 and 15162/05.
- August and Another v. Electoral Commission and Others (CCT8/99) [1999] ZACC 3; 1999 (3).
- Breathnach v. Ireland [2001] IESC 59 (2001) (Ir).
- Chief Election Commissioner v. Jan Chaukidar (2013) Civil Appeal Nos 3040-3041 of 2004 (India).
- Frodl v. Austria (ECtHR) App 20201/04.
- Hirst v. The United Kingdom (No 2) (ECtHR) App 74025/01.
- Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) and Others (CCT 03/04) [2004] ZACC 10; 2005 (3) SA 280 (CC); 2004 (5).
- Pedraza Longi SUP-JDC-85/2007 (June 2007) National Electoral Tribunal (Mex).
- Re Bennett (1993) 2 HRNZ 358 (HC) (NZ).
- Richardson v. Ramirez (1974) 418 US 24 (US).
- Roach v. Commonwealth [2007] HCA 43 (Austl).
- Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer) [2002] 3 SCR 519 (Sauvé No 2) (Can).
- Scoppola v. Italy (No 3) (ECtHR) App 126/05.
- Söyler v. Turkey (ECtHR) App 29411/07.
- Thomas Sibanda v. the Attorney General (2009) High Court of Botswana (Bots).