

憲法法庭 113 年憲判字第 5 號判決部分不同意見書

朱富美大法官提出

呂太郎大法官加入

本件判決主文一宣告中華民國 111 年 1 月 12 日修正公布之刑法第 140 條規定（以下簡稱系爭規定），其中關於侮辱公務員罪部分，應限於行為人對公務員之當場侮辱行為，係基於妨害公務之主觀目的，且足以影響公務員執行公務之情形，於此範圍內合憲。本席對於主文一難以贊同，爰提出部分不同意見書，理由如下。

壹、侮辱公務員罪之立法例

民主國家於憲法中保障言論自由，但程度未必相同，世界上有許多國家在刑法中均定有侮辱公務員罪，未必如美國採保障絕對之言論自由。其中政治文化、法律規定和法學規範的差異，強烈影響不同國家對保障言論自由的整體模式，例如美國憲法和歐洲人權公約對自由之規定，結構即有不同，美國憲法第一修正案明確維護言論自由的價值，而歐洲人權公約（ECHR, The European Convention on Human Rights）第 10 條雖規定「人人享有言論自由權」，惟鑑於各國歷史、法律、政治和文化差異，允許言論自由之適用略有不同，於同條第 2 項¹指出，法律得限制言論自由，乃民主社會所必

¹ “2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial disorder or crime, for the protection of health or morals, for the

需，明列言論自由得受限制之原因，如為了國家安全及避免領土引起之騷亂或犯罪之利益，為維護健康或道德、他人的名譽或權利，為防止洩露機密資訊或維護司法威信和公正；相當程度允許歐洲國家限制言論自由²。

侮辱執行職務公務員之規定，多存在於大陸法系之國家，並且可追溯至羅馬法³。實務上常見侮辱公務員之案件為侮辱執勤中警察之行為。

德國、西班牙、韓國、澳洲刑法定有公然侮辱罪規定，但並無侮辱公務員罪之規定。另外，法國、比利時、荷蘭、新加坡等國，除規定一般侮辱罪外，另就侮辱執行職務中之公務員，明定較重之處罰，目的多是為維護國家權力順利運作、公共秩序和公務員尊嚴⁴。

protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

² Bleich, E. (2014). "Freedom of Expression versus Racist Hate Speech: Explaining Differences Between High Court Regulations in the USA and Europe". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 40 (2): 285. 本文主要探討美國聯邦最高法院與歐洲人權法院在言論自由與種族主義仇恨言論之差異，並認個別法官的看法亦是重要原因。

³ Legislation against insults to public officers on duty in France and Singapore, Information Note, Research Office Legislative Council Secretariat, Hong Kong.

⁴ 如法國為打擊恐怖主義和青少年犯罪，在 1994 年至 2017 年期間進行了對追溯至 1810 年 Napoleon Bonaparte 規定之侮辱法律四次修訂，擴大侮辱公務員罪之範圍。

附表：有關侮辱公務員罪之處罰規定⁽¹⁾

		一般侮辱罪		侮辱公務員罪	
		罰金	最重自由刑（月）	罰金	最重自由刑（月）
1	法國	38 歐元 ⁽²⁾	無	30,000 歐元	24
2	比利時	500 歐元	2	1,000 歐元	24
3	荷蘭	4,100 歐元	3	5,467 歐元	4
4	新加坡	10,000 新幣	12	10,000 新幣	24
5	我國 ⁽³⁾	9,000 元 新臺幣	拘役 59 日	100,000 元 新臺幣	12（月）

說明：(1) 編號 1-4 為包括累犯或特定場所犯之最重處罰。同註 3。

(2) 另如 1881 年《新聞自由法》第 33 條對發表侮辱性言論，得處最高罰金 12,000 歐元。同註 3。

(3) 刑法第 309 條第 1 項：「公然侮辱人者，處拘役或 9,000 元以下罰金。」及第 140 條（即系爭規定）：「於公務員依法執行職務時，當場侮辱或對於其依法執行之職務公然侮辱者，處一年以下有期徒刑、拘役或 10 萬元以下罰金。」

以下略述法國、德國及新加坡之規定：

一、法國

法國刑法第 433-5 條之侮辱公務員罪規定，依侮辱之場所，及對象係執行公共服務任務人員或享有處罰及/或約束職務權限之公務員，區分處罰之輕重。前者如對法國國家鐵路公司（SNCF）管制員、消防救災隊（fire brigade）、公車駕駛、老師之侮辱；後者如對警察、憲兵、法官等之侮辱。

法國刑法保障的是從事公共事務人員及具有法定職務權限之公務員，對其等依法執行職務的尊嚴及其承擔執行職責之尊重，並將尊嚴（dignity）、尊重（respect）明定於條文。

依 2024 年 3 月修正生效之法國刑法第 433-5 條第 1 項⁵規定「對負責執行公共服務任務之人員，於其執行職務時或執行職務之場合，以言語、手勢或威脅，或以任何未公開之文字或圖像，或擲送任何物品之行為，如其性質有損其尊嚴或對其承擔職務之尊重，構成侮辱罪，處 7,500 歐元罰金及第 131-8 條規定之社區服務處罰」。

如對正在執行職務具有法定職務權限之人員、消防員或海上消防員侮辱者，依同條第 2 項⁶規定，得處一年有期徒刑併科 1 萬 5,000 歐元罰金；另如係對負責公共服務任務之人，且該等犯罪行為是在學校或教育機構內作成，或於學生出入之上述機構附近為之者，依同條第 3 項⁷規定，得處個 6 月有期徒刑併科 7,500 歐元罰金。

二、德國

⁵ “ Constituent un outrage puni de 7,500 euros d'amende et d'une peine de travail d'intérêt général définie à l'article 131-8 les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie.”此處未論及法國其他與侮辱罪相關或累犯、加重等規定，故與前開附表所列之刑罰不同。

⁶ “ Lorsqu'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique, à un sapeur-pompier ou à un marin-pompier dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses missions, l'outrage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15,000 euros d'amende. ”

⁷ “ Lorsqu'il est adressé à une personne chargée d'une mission de service public et que les faits ont été commis à l'intérieur d'un établissement scolaire ou éducatif, ou, à l'occasion des entrées ou sorties des élèves, aux abords d'un tel établissement, l'outrage est puni de six mois d'emprisonnement et de 7,500 euros d'amende. ”

德國刑法早在 19 世紀就存在侮辱罪迄今，並未有對執行職務公務員侮辱罪之加重規定。現行刑法第 185 條規定侮辱他人得處一年以下有期徒刑或罰金，如果侮辱是在公開場合、在會議上或通過傳播內容或以身體暴力實施，得處二年以下有期徒刑或罰金。侮辱執行職務之公務員亦適用本規定。

比較特別的是德國刑法第 188 條第 1 項另定有對政治人物之公然侮辱罪⁸。

三、新加坡

新加坡之侮辱公務員罪無須證明行為人具破壞治安意圖，著重在執行勤務公務員受到辱罵性言語或手勢，有損公務員尊嚴進而可能影響其執行效率者。

貳、維護公職尊嚴應同為侮辱公務員罪保護法益

就系爭規定侮辱公務員罪之保障法益，本判決列出 1、「公務員名譽」法益，2、「公職威嚴」法益，3、「公務執行」法益。並認為僅「公務執行」法益屬適格且正當之特別重大之公共利益。惟本席認為，維護公務員依法執行職務之「公職威嚴」法益，與「公務執行」法益乃一體兩面，應同為本罪之保護法益。

按系爭規定與刑法第 135 條第 1 項之妨害公務罪相同，

⁸ 如因參與國家政治生活之人在公共生活中擔任之職務，而在公開場合、會議上或透過傳播內容（第 11 條第 3 款）對之犯侮辱罪（第 185 條），致其公共活動變得更加困難者，得處三年以下有期徒刑或罰金。所稱國家政治生活包括地方層級。

均以「對於公務員依法執行職務時」為要件，均係對國家在具體事件之意志，提供不受干擾之保護。作為刑法第 135 條及本罪行為客體之公務，必須是具體的執行行為（Vollstreckungstätigkeit），而非僅是處於單純履行職務義務（bloße Erfüllung allgemeiner Dienstpflicht）狀態。也就是公務員對於公務的執行，係彰顯國家對於特定人或特定物的具體實現意志，而公務員得於必要時動用強制力來擔保該意志獲得執行⁹。身為公權力執行者之公務員，其人格權、名譽權應受保護。

宥於「威嚴」或「威信」二字確實予人專制與威權之感，與現代民主法治觀念有所扞格，保障執行職務公務員之人格、名譽權，即是維護依法執行職務嚴正性之「公職尊嚴」，做為系爭規定前段欲保護之法益，亦係維護法治國公權力行使之公共利益，有其憲法價值。

公務之種類性質不一，執行之難易強度固難一概而論，試以正在逮捕於百貨公司無差別殺人犯之員警，及正在大樓倒塌現場救災之消防員為例，如當場遇群眾因故以髒話指責辱罵，可能致現場之緊張態勢升高、執行難度提升；滿懷屈辱之公務員其執行職務之圓滿性、積極性、精確性恐亦同受侵蝕，嚴重影響民主政治運作。因此，公務之遂行實乃公職尊嚴之客觀化（objectified）、具體化（reified）。

再者，以歐洲人權公約第 10 條為例，該條規定肯定「人

⁹ 許澤天，刑法分則（下）：人格與公共法益篇，新學林，2019 年 9 月，頁 578。

人享有言論自由權」，另因各國歷史、法律、政治和文化迥異，允許言論自由之適用得有所不同。如前所述，同條第2項明定維護司法「威信」和公正（for maintaining the authority and impartiality of the judiciary）得為限制言論自由之原因；即允許為維護司法「威信」之公共利益，得在相當程度上限制言論自由，從未聞有質疑「威信」、「威嚴」內容抽象、空洞，或司法人員之（名譽）人格權非具憲法重要性。

此外，觀諸侮辱公務員罪之立法例，不乏將「公職尊嚴」列為侮辱公務員罪之保護法益，即係為維護法治之威信，亦係對國家在具體事件意志，提供不受干擾保護之實踐。故應認於公務員依法執行職務時保障其人格權、名譽權，以維護公職尊嚴，符合公共利益，亦是憲法上重要利益。

參、侮辱公務員罪之構成要件

一、侮辱之認定

（一）客觀判斷

按是否構成對公務員之侮辱，如係言論，須由法官決定侮辱之語言和行為背景、客觀情況，根據其措辭，前後連貫之語意、舉動及當時之態度、語氣等，解釋該言論的客觀含義，是否含有輕蔑侮辱之意思以為斷。該解釋應符合語言和思維之規則、經驗法則和解釋的一般法則；並考慮其上下內容和所有相關情況，從而以客觀理性第三人的觀點，於了解構成犯罪的所有相關情況及該陳述後，會如何判斷。

（二）納「妨害公務之主觀目的」為構成要件值得商榷

刑法第 140 條對於公務員依法執行職務時當場侮辱，所欲保護者為公務執行不受非法妨礙之國家法益，但仍需以行為人主觀上出於侮辱公務員之故意，客觀上有侮辱之舉動為其構成要件，因具妨害公務之性質，故列於刑法第 5 章「『妨害公務』罪」章，多數意見將章名之「妨害公務」，列為主觀目的並為構成要件，似指除侮辱公務員之故意，尚須另具妨害公務之主觀目的。

惟出於侮辱執行職務中公務員之故意，本即非侮辱公務員個人，而係干擾、妨害公權力行使，本質即係妨害公務，實無另加此要件之必要。

再者，如多數意見限制須具妨害公務主觀目的者，亦為立法例上所少見。以新加坡為例，1996 年之前，侮辱公務員之處罰須證明行為人之侮辱行為意圖破壞治安。嗣因在實務上很難證明此意圖，乃於 1996 年修訂法律，明定對公務員的侮辱性言語和行為只要構成干擾、騷擾，縱未破壞和平秩序，即構成犯罪¹⁰。

實則，當場侮辱公務員除應具侮辱公務員之故意外，其想法、動機為何，是否單純報怨，是否一時情緒，對於外界來說並不明顯，亦非重要。故應認行為人基於貶抑侮辱公務員以影響、干擾、騷擾公務進行之主觀目的者，即為已足。

¹⁰ 同註 3。

二、侮辱性言論之認定及應為狹義解釋

系爭規定之侮辱公務員罪，應就侮辱之內容為客觀性判斷後，衡量言論自由所受之損害，與侮辱性言論造成公務員名譽權、人格權之損害，及（或）對公務執行之影響，以決定言論自由是否應退讓而不受保護。

惟若干特別情形之言論，應認構成侮辱公務員罪，無再進行上述權衡之必要，例如，公然以特別貶抑折辱之語言，例如「吃屎」等語言，或社會上無法認可之中傷的貶抑性言論辱罵執行職務之公務員，如非在一時衝動的情況下使用，是經過深思熟慮，無論與事實有無關連性，對公務員之人格尊嚴之貶低程度已造成客觀理性之人無法忍受之程度，及對公務執行造成干擾，此種惡意侮辱，應認已構成侮辱公務員罪，不生本判決理由例示之制止問題。

惟考量憲法第 11 條保障言論自由之基本權利，「言論自由為人民之基本權利，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮」（司法院釋字第 509 號解釋意旨參照），故上述之侮辱或侮辱性之批評，因其言論自由不再受到保護，應認屬特殊情況而為狹義解釋。

（一）區分批評言論係為個人原因或為在政治爭議中形成公眾輿論

人民有權批評政府採取之措施而不必擔心國家制裁，乃言論自由基本權核心領域之一部分。

本席認為，個案中在進行必要之利益衡量時，可以先確認，行為人之批評，係意欲對公眾產生重大影響的問題發表評論，抑或為了個人原因。當其評論之目的非為了私人原因，而主要希望有助形成公眾輿論或在政治爭議中表達其立場，應考慮其言論自由保護之優先性。亦即，對政府施政及作為之挑釁和激烈表述，享有更大自由。對公務員批評言論之目的越是促成輿論之形成，適用之言論自由權重越大，反之則越低。

（二）衡量是否具備法律規定之正當利益認知

對於構成對公務員侮辱之言論，為兼顧刑法謙抑性，排除或出於監督政府、對公共政策形成輿論、促進公共思辯之意見表達等情形之處罰，亦得參考德國刑法第 193 條所採「保障合法利益」（Wahrnehmung berechtigter Interessen）之衡量標準¹¹，通過對法律規定正當利益之認知（perception of justified interests）以證明行為人言論合理性，而得免受處罰¹²。

三、有事實關連而出於猜想臆測或自我防衛性質之言論，應受言論自由保護

¹¹ 依德國刑法第 193 條規定，對科學、藝術或商業成就指責式之評斷，以及根據第 192a 條為執行或捍衛權利，或保護合法利益而作出的聲明或行為，以及上級對其下級之指責和訓斥、公務員的報告或判斷以及類似案件僅在從言論形式或發生時的情況明顯存在侮辱的情況下才應受到懲罰。

¹² 原則上，法律制度中規定之任何私人的或公共的，理想的或物質之利益（private, public, ideal or material interest）都可視為正當利益。但違反法律規定或可能違反公共道德之目的者應予排除。就何謂理想的利益、物質的利益等，及其實務運作，值得另行探討。Insult under German Defamation Law, <https://se-legal.de/criminal-defense-lawyer/defamation-libel-lawyer-germany/insult/?lang=en>

憲法第 11 條不僅保護客觀差異性的言論，並保護爭論性，甚至誇張性或尖刻和傷害性的批評，只有當批評變成對人的故意侮辱，即焦點不再集中在對事件的辯論，才可能具有侮辱之性質。

（一）具事實關連性之浮誇臆測

如前所述，由於認定侮辱性批評構成對公務員侮辱罪，具有壓制言論自由的作用，憲法應對其概念進行狹義解釋。是以，因與系爭事件有關連之個人原因如不滿或怨懟而出於猜想臆測之言論，即使其猜想臆測較為浮誇，導致誇大甚至激烈的批評，原則上仍應認其並不構成侮辱性的言論，與事實有關連之爭論性，包括誇張性的個人化批評仍為憲法第 11 條保護言論自由之範疇。

（二）具事實關連性之自我防衛言論

此外，由言論之內容觀之，如與公務員執行之職務有關（例如交通違規、所有房地經強制執行、環保稽查），行為人針對其所認為、所猜想臆測之不合法國家行為，進行自我防衛之陳述，應認行為人有權使用嚴厲之指責性語言。

（三）批評引發濫用權力質疑乃對政府行為批評之典型後果

此外，常見之對公務員職務之批評，都牽涉對公務員不當行使裁量權之指控，即使可能導致有人相信公務員濫用權力，應認為此乃對政府行為批評之典型後果。縱使行為人是出於自以為是的動機或推測性假設，例如被開罰單者推測公

務員有不正當之動機（如出於無聊或純粹為了績效），尚難認此等同非法執法之指控而逕認定其犯罪，仍應考量在特定情況下該侮辱行為之嚴重性，以及對其進行刑事懲罰之必要性與合理性。

四、先經警告或制止僅是例示參考，並非要件

本判決於理由中舉例，以公務員如先警告或制止行為人，却遭置之不理，繼續當場辱罵，此時即得認定行為人應已具有妨害公務之主觀目的。本席認為此一建議做為例示，甚具參考性，亦是補強妨害公務主觀目的難以證明之方法。惟因公務員於個案未必均有指揮權，執行公務之人數、現場情況不一、未能制止或未及時制止者，實務上並非難予想像，尚難以先經警告或制止為系爭規定前段之構成要件，仍應由法官依個案判斷。

五、「足以影響公務員公務執行」之判斷

本判決對系爭規定就侮辱公務員罪除要求須具妨害公務之主觀目的外，另加上「足以影響公務員執行公務」之要件。

本席認為是否「足以影響公務員執行公務」非以公務員如含悲忍憤可繼續執行公務為判斷標準，應以行為人所為客觀上達到足以妨害公務員執行職務之虞為已足。縱實際上公務員執行職務之結果並未因而受到妨害，仍構成妨害公務罪

本件判決理由所敘「足以影響公務員執行公務」包括顯足以干擾公務員之指揮、聯繫及遂行公務者（判決理由第 43 段參照）、「惟所謂『足以影響公務員執行公務』，並非要求其影響須至『公務員在當場已無法順利執行公務』之程度，始足該當；亦非要求公務員於面對人民之無理辱罵時，只能忍讓。」（判決理由第 44 段參照），均屬是論，惟不應以此為限，凡侮辱行為可能妨害或干擾、騷擾公務進行之效率或順暢者，即屬符合「足以影響公務員執行公務」之要件。法官自得依個案中侮辱行為對公職尊嚴或公務執行造成國家法益損害之輕重，依罪刑相當原則量處適當之刑。

肆、結論

言論自由是人權保障的核心，政府誠應尊重及容忍，對於人民表達意見自由，給予最大的寬容，國民有權批評政府採取之措施而不必擔心國家制裁，乃言論自由基本權核心領域之一部分。惟法治之制約仍是民主體制運作中不可或缺，公務員依法執行職務時免受侮辱並非為了個人榮譽，而是因為公務員履行職務必須之公眾認可，尊重依法執行職務者之人格尊嚴，應是為維護公共安全與社會秩序等公共利益之適當衡平。

¹³ 最高法院 111 年度台上字第 2676 號判決意旨參照。