

1 憲法法庭言詞辯論意旨書

2 案 號 會台字第 13556 號

3 原 分 案 號 111 年度憲民字第 1291 號

4 聲 請 人 蔡福明

5 訴訟代理人 陳澤嘉律師

6 林昱朋律師

7 為會台字第 13556 號臺灣彰化地方法院刑事第三庭申股法官聲請案件及相
8 關併案（刑法第 140 條侮辱公務員罪案），敬提出言詞辯論意旨狀事：

9 壹、應受判決事項之聲明

10 刑法第 140 條與憲法第 11 條保障人民言論自由之意旨有違，牴觸憲
11 法第 23 條比例原則、法律明確性原則、罪刑相當原則及憲法第 7 條
12 平等原則，違憲，自本判決宣示或公告之日起失效。

13 貳、言詞辯論意旨

14 一、所涉憲法權利：刑法第 140 條規定（下稱系爭規定）前段侮辱公務
15 員及後段侮辱職務之規定，是否侵害憲法第 11 條保障之言論自由？

16 （一）系爭規定涉及憲法第 11 條保障之言論自由：

17 1、按憲法第 11 條：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」、憲法法
18 庭 112 年憲判字第 8 號判決：「人民之言論自由有實現自我、溝通意
19 見、追求真理、滿足人民知的權利、形成公意及促進各種政治與社會
20 活動之功能，乃維持民主多元社會健全發展不可或缺之機制（司法院
21 釋字第 509 號解釋參照），受憲法第 11 條明文保障。其保障之內容，
22 包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。」參照，言論自由為民主多
23 元社會正常發展根基，包括主觀意見表達及客觀事實陳述，皆應受國
24 家最大程度保障。

25 2、按臺灣高等法院 102 年度上易字第 484 號刑事裁判要旨：「言論區分

為『事實陳述』及『意見表達』二種。刑法第 309 條立法理由亦明示：若侮辱則無所謂事實之真偽；至誹謗則於事之真偽應有分辨等語…刑法第 309 條所稱『侮辱』及第 310 條所稱『誹謗』之區別，前者係未指定具體事實，而僅為抽象之謾罵；後者則係對於具體之事實，有所指摘，而提及他人名譽者，稱之誹謗。…刑法誹謗罪僅規範事實陳述」、臺灣高等法院 96 年上易字第 1082 號刑事判決理由：「按刑法上所規範之「侮辱」行為，乃指不指摘具體事實，而從事可能貶損他人社會評價之一切輕蔑人之行為…立法者為維護公務機關執行職務之尊嚴，並另於刑法第 140 條第 2 項規定刑度遠重於同法第 309 條第 1 項公然侮辱罪名之侮辱公署罪，以規範此種未指摘具體事實，而徒以侮辱性言詞或其他不當行為踐踏公務機關尊嚴之行為」¹，抽象意見表達受刑法第 309、140 條等侮辱規範限制，而具體事實陳述受刑法第 310 條誹謗罪限制。

3、所謂「侮辱」是指對他人為非指明具體事實之抽象謾罵或輕蔑表示舉動之「意見表達」，這些抽象的言語、文字或姿態，屬於貶抑的價值判斷，無從辨別真偽，是表意人發自內心思考、感受、信念所對外表達不涉及真假對錯的言語，不論是公共或私人事物，也不管內容好、壞，有無水準、價值，基於理性或非理性，都在言論自由的保護範圍。處罰侮辱行為是為保護被害人內在感情名譽，與外在社會評價無關。

4、系爭規定構成要件係「當場侮辱依法執行職務之公務員」或「公然侮辱公務員依法執行之職務」，人民基於某個事件事實，根據其主觀的想法，而當場或公然以侮辱方式評論公務員或其職務，不管評論的內容文雅鄙俗，都是行為人個人主觀的意見、想法、觀點，在言論自由保護領域內。據此，系爭規定限制人民不得當場對公務員或公開對其職務有任何侮蔑之意見表達，當屬對言論自由之基本權限制，必須符合

¹ 臺灣高等法院 106 年原矚上易字第 1 號刑事判決理由亦同。

1 憲法第 23 條所定比例原則。

2 (二) 依雙階理論對政治性言論之高價值言論自由限制應採嚴格審查基準：

3 1、按釋字第 414 號解釋理由書：「言論自由，在於保障意見之自由流通，
4 使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及
5 商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。其中非
6 關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自
7 由之保障等量齊觀。」、釋字第 623 號解釋理由書：「憲法第十一條保
8 障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資
9 訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其
10 性質而有不同之保護範疇及限制之準則」，釋字第 617 號解釋亦同。

11 2、釋字 414 號解釋揭示雙階理論 (Two-level Theory)，將言論內容區
12 分為高價值言論及低價值言論，高價值言論包括政治、宗教、教育性
13 言論，低價值言論包括商業、仇恨、猥褻性言論，審查限制高價值言
14 論法規時，應採取嚴格比例原則審查基準，審查限制低價值言論法規
15 時，應採取中度或寬鬆比例原則審查基準。

16 3、系爭規定限制對象在於侮辱言語或行為，法務部主張此種粗俗鄙陋用
17 詞恐與政治無關。然而，對照刑法第 309 條公然侮辱罪，系爭規定將
18 侮辱對象設限於公務員或其職務等，此些公務執行、政府作為，具有
19 高度公益性，為民主社會的政治事務，與政治關係密切；系爭規定設
20 立目的亦在維護政府威望及公務員尊嚴，間接保障公權力順利執行，
21 旨在維護公益，無法脫離政治，此有立法理由可參，是以從系爭規定
22 文字、體系、目的、體系及歷史意義，皆可以印證系爭規定旨在限制
23 政治性言論。

24 4、因此系爭規定禁止人民以侮辱方式對於公務員或其職務表達不滿意
25 見，否則將以最重有期徒刑之刑罰手段，限制行為人人身自由，涉及
26 高價值政治性言論內容之嚴格限制，依雙階理論政治性言論受言論自

1 由高度保障，當應限縮立法者裁量權限，對系爭規定採取嚴格比例原
2 則違憲審查基準，規範目的係為避免人民生命、身體、健康遭受直接、
3 立即及難以回復危害之特別重要公共利益目的，手段與目的達成間具
4 直接且絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之機會²。

5 (三) 目的正當性——系爭規定規範目的並非為避免人民生命、身體、健康
6 遭受直接、立即及難以回復危害，欠缺特別重要公益目的：

7 1、就具煽動性質的政治性言論類型之立法管制中，於立法目的之特別重
8 要公益要求的判斷上，司法院大法官曾於釋字第 445 號解釋提出「明
9 顯而立即危險原則」作為判斷準繩(附件 3)，理由書略謂：「本款規定
10 所稱「危害國家安全、社會秩序或公共利益」均為概括條款，有欠具
11 體明確，委諸主管之警察機關，於短期間內判斷有此事實足認有妨害
12 上開法益之虞，由於室外集會、遊行難免對他人之自由、社會秩序或
13 公共利益有不利影響，主管機關對此尚未達到明顯而立即危險之事實
14 若為實質審查，僅憑將來有發生之可能，即以之為准否之依據，易生
15 干預人民集會自由之情事，與集會遊行法第十一條限制主管機關裁量
16 權之立法意旨亦有未符。是本款規定列為事前審查之許可要件，即係
17 侵害憲法所保障集會自由之權利。至若應經許可之集會、遊行未經許
18 可者；或經許可以後有明顯而立即危險之事實者，主管機關為維護集
19 會、遊行安全之緊急必要，得分別依集會遊行法第二十五條第一項第
20 一款及第十五條第一項為適當之處置；又已有明顯而立即危險之事實
21 發生，猶申請集會、遊行助長其危害之情事者，仍得不予許可，要屬
22 當然」，其後釋字第 744 號解釋延續「明顯而立即危險」原則(附件 4)，
23 理由書略謂：「就化粧品廣告採取事前審查制，已涉及對化粧品廠商言
24 論自由及人民取得充分資訊機會之限制。按化粧品廣告之事前審查乃
25 對言論自由之重大干預，原則上應為違憲。系爭規定之立法資料須足

² 司法院釋字第 744 號解釋理由書參照。

1 以支持對化粧品廣告之事前審查，係為防免人民生命、身體、健康遭
2 受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的，其與目的
3 之達成間具直接及絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之機會，
4 始符合憲法比例原則及保障言論自由之意旨」，釋字 445、744 號解釋
5 與本件同為審查限制言論自由法規，基於系爭規定則是對政治性言論
6 內容事後加諸剝奪人身自由之刑罰手段管制，其效果不亞於對否准集
7 會遊行或對化粧品廣告科以罰鍰之行政管制，從而本件應能援用「明
8 顯而立即危險原則」作為判斷「目的正當性」之依據，系爭規定立法
9 目的應避免人民生命、身體、財產受到直接、立即、難以回復危害之
10 特別重要公益目的。

11 2、系爭規定立法理由，依據法務部復司法院秘書長 107 年 8 月 20 日法
12 檢字第 10704519190 號函：「暫行新刑律第 155 條理由謂公然侮辱官
13 員之職務，如不加以制裁，往往一喝百和，虛實混淆，非惟損公職之
14 威嚴，即於執行上亦諸多不便，故本條特為此種非行而定其罰也。又
15 該條補箋謂當場侮辱罪之成立，須值官員執行職務時，又須有侮辱之
16 言語及舉動，不問內容涉及公務與否，非當場侮辱罪之成立，其內容
17 必須涉及公務，且需公然實施」，法務部對系爭規定意見略以：「刑法
18 妨害公務罪章所保護之法益並非僅公務員個人之名譽，尚包含國家法
19 益。蓋國家基於主權運作，必須經由政府機關之公職人員實現意志，
20 此等程序之運作若遭非法之妨害與阻撓，將無法遂行公權力之運作，
21 且斲傷政府威信」（附件 5）得以歸結系爭規定目的旨在維護政府公職
22 威信尊嚴，避免執行公權力程序受妨害阻撓。

23 3、若保護法益為「公務員威嚴及政府威信」，由威嚴、威信通常用以保護
24 上級者地位不受侵犯，可知「公務員威嚴及政府威信」建構在國家與
25 人民處於上下位階關係中。然而國家係協助人民實現自由而存在的工
26 具，於此範圍國家與政府存在方有意義，因此政府與人民並非處於上
27 對下關係，自然不存在以刑罰規範保護此種關係之可能性。其次，政

府威信作為國族情感之國家象徵，僅存在於君權神授、威權統治時期，早已背離近代國家與人民關係之理解，不復存在於全體人民心中，即欠缺法益概念所需具備之「普遍有效性」³(附件 10)，韓國憲法裁判所對國家冒瀆罪違憲審查結果，認為限制人民言論自由以保護國家利益或威信，違反國家自由批判與民主主義精神⁴(附件 11)，且公務員作為代理政府身分，既然政府威信不能作為適格法益，則其公務員身分聲譽亦不應超越國家成為系爭規定保護法益，至公務員作為自然人名譽遭受貶損，則應為刑法第 309 條保護範圍，堪認系爭規定不具適格法益，難認追求特別重要公共利益。

4、若保護法益為「公權力正常執行運作」，此文字用語極端廣泛抽象，公權力範圍包山包海，系爭規定所欲保護者，係何種公權力？誠有探究必要。根據公務員職務類型不同，公權力正常運作與否，亦應有不同認定。因系爭規定限制任何人不得以「侮辱」方式妨害公務，例如：以鄙俗言語或輕蔑肢體動作妨害公權力正常運行，足以推導系爭規定保護之「公權力」，是專指能受到言語聲音或非接觸行為輕易妨害之「公權力」。然而，殊難想像任何一種公務執行過程如此容易受妨害阻撓，則系爭規定所欲保護之「公權力」於現實中應不存在，難認保護特別重要公共利益。

5、立法院第 8 屆第 6 會期第 7 次會議議案關係文書 103 年 10 月 22 日院總第 246 號委員提案第 17120 號立法委員亦認為：「刑法第 140 條第 2 項之所謂『侮辱公署罪』，乃上世紀 30 年代產物，如果衡諸法制，係訓政時期的法律，立法當時毫無人權概念，本來公署就是衙門，是打壓人權的符號，箝制人民言論自由的利器，容易被當作政治迫害工具，故該規定，顯然背離時代潮流、違反人權、箝制民意，明顯為惡法，

³ 王綱，論侮辱誹謗公署罪，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，108 年 6 月，頁 49。

⁴ 林政佑，刑法第一百四十條侮辱公務員及公署罪之保護法益之探討，國立中正大學法學集刊，第 74 期，頁 105 至 106。

1 早該廢止，這是長期的立法怠惰……對政府之施政措施，縱然以不留
2 餘地或尖酸刻薄之語言文字予以批評，亦應認為仍受憲法之保障，當
3 然更及於所謂人民公僕之公務機構」（附件 6），據此更證實系爭規定
4 是刑法初頒時，以前民智未開、威權時代，當時的立法毫無人權概念，
5 單純就是政府用來恐嚇人民、樹立政府威信、限制言論自由的惡法，
6 早已不合時宜而應廢除。

7 6、依據我國司法院大法官釋字 445、744 號解釋所援用美國大法官
8 Oliver Wendell Holmes 提出之「明白而立即危險」標準，前述二保
9 護法益，皆非防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即、難以回復
10 危害之特別重要公共利益，則完全無法看出系爭規定有何重大迫切利
11 益（Compelling Interests）的追求，也無法想像如果不限制侮辱公
12 署行為，會有如何的「明顯而立即的危險（Clear and present danger
13 test）」，顯然系爭規定無法通過比例原則目的適當性之違憲審查。

14 （四）手段關聯性——系爭規定手段與目的間不具直接且絕對必要關聯性：

15 1、系爭規定保護法益若依【國家尊嚴說】或【公署名譽說】旨在維護國
16 家政府威信或公務員執行職務尊嚴。借助其他刑罰規範觀察：刑法第
17 310 條誹謗罪保護法益係外在名譽，公然侮辱罪則在保護內在感情名
18 譽，邏輯上，「國家」或公務員依法執行之「職務」本身，不像一般自
19 然人有喜怒哀樂等感受，無從發自內心感受難堪、不快，當然沒有所
20 謂感情名譽，根本沒有被侵害可能。在系爭規定後段：「對於公務員依
21 法執行之職務公然侮辱者」情形，縱系爭規定構成要件該當，公務員
22 依法執行之「職務」受輕蔑侮辱，亦無任何內在感情名譽受侵害，可
23 見系爭規定規範手段與目的間，不具直接且絕對必要關聯性。

24 2、況且，在民主社會，國家行為是否合理正當，本是可受社會大眾公評
25 事務，公務員執行職務「尊嚴」、國家「威信」應建立在依法行政、依
26 法審判，以特別預防角度，可能違犯系爭規定之人民，在對國家、公

1 務員、公務執行不滿時，系爭規定僅能單純使人民禁聲，顯見透過刑
2 罰所建立的尊嚴與威信，無法取得人民發自內心的尊重，系爭規定存
3 在，無益於維護公署威望或公務員或其職務之尊嚴。

4 3、此外，站在一般預防的角度，行為人對於公務員或其職務發表特別鄙
5 俗粗魯之言論，共見共聞之其他人通常會以第三方角度獨立思考，究
6 竟是行為人有失理性，抑或是公務員執行職務有所違失？若為前者，
7 行為人無理取鬧，則其他人當然不會由於行為人違反系爭規定，對國
8 家、公務員或其職務產生負面評價；若為後者，基於執行公務與公共
9 利益息息相關，國家尊嚴或公署威望受減損之原因，並不是因為行為
10 人發表主觀評價違反系爭規定，而是由於公務員或其職務執行之違法
11 或不當本身，應受處罰者係公務員，制裁用詞粗魯的人民無助於維護
12 國家聲望，可見對於一般人來說，系爭規定採取之手段，與所欲維護
13 之目的間，並無直接且絕對必要關聯性。

14 4、又公務員或其職務對於評論應有較一般人更高之忍受義務，即便他人
15 評價用語粗鄙不堪，皆不應透過系爭規定禁絕。為達維護政府威信目
16 的，國家首選手段應是依法行政、依法審判、便民禮民的行政措施，
17 其次手段應是對人民實施法治及品德教育，不可諱言即便如此，仍會
18 出現少數行為人言語無理偏激，對此尚可利用言論市場讓多元意見、
19 其他言論加入制裁回應。國家為達到捍衛政府聲譽目的，不使用前揭
20 更佳手段，反而採取系爭規定強迫人民沉默，難認系爭規定對達成目
21 的有直接且絕對必要關聯性，也無法通過必要性審查。

22 5、系爭規定保護法益若依【國家權力正常運作說】，旨在避免執行公權力
23 執行過程受妨害阻撓，惟查：

24 (1) 按刑法第 135 條第 1 項：「對於公務員依法執行職務時，施強暴脅迫
25 者，處三年以下有期徒刑、拘役或三十萬元以下罰金。」、最高法院 96
26 年度台上字第 4015 號刑事判決：「所謂強暴，係指以有形之暴力行為

1 強加諸被害人之身體，或對物加以暴力，而間接侵及被害人身體，以
2 抑制其行動自由者；所謂脅迫，係指以言詞或舉動威嚇要脅，使生恐
3 怖不安之心，迫使被害人就範者而言」參照。

4 (2) 國家公權力行使本有「高權」的性質，其威權地位優越於人民，得強
5 制人民服從，國家機關可以透過各種強制手段排除侵擾，刑法對於妨
6 害阻撓公務員依法執行職務者，設有刑法第 135、136 條等規定，以
7 維護國家公權力正常運作。

8 (3) 據此，公務員縱使有抽象詈罵、嘲笑、侮蔑等侮辱行為，充其量就是
9 「發出使人不悅之聲音或舉動」，由於不涉及透過強暴、脅迫，殊難想
10 像公務員因此無法執行公權力，例如：通緝犯遭拘捕時比中指，難道
11 可以免於拘捕？違建屋主嘲弄鄙視主管機關公務員，其違建即無庸拆
12 除？顯然公務員為國家依法執行公務，不可能因為人民負面言語，即
13 無法執行職務。因此系爭規定採取禁止人民侮辱公務員或其職務之手
14 段，與維持公權力正常運作之目的，兩者無直接且絕對必要關聯。

15 (4) 再者，刑罰具有「謙抑」特性，作為維護公共利益、保障他人權利之
16 最後手段，特別重視正當法律程序，裁處刑罰過程相較於其他公權力
17 執行措施，特別謹慎縝密。系爭規定為求當下公務員遂行公權力過程
18 順利，提升公務執行效率，卻因系爭規定使國家負擔後續警詢、偵查、
19 起訴、審判、執行等冗長司法程序，耗費龐大人力、物力資源。是以
20 系爭規定作用於一時，整體而言反而降低公權力效能，危害國家有限
21 資源。則系爭規定所採取手段對公務執行目的並無正面助益，無從認
22 為手段目的具直接且絕對必要關聯性，亦不符合衡量性原則。

23 (5) 尤其，在「對於公務員依法執行之職務公然侮辱者」情形，由於公權
24 力執行攸關眾人之事，不可能盡如人意，為公共利益而限制少數人權
25 利情況在所多有，若少數人因權利受公務影響，表達負面意見，縱使
26 用語激烈使人難堪，在現實上仍不可能妨害職務執行。例如本件聲請

1 原因事實案件(附件 2)，聲請人對我國駐大阪辦事處公務員品德、能
2 力有所批判，不論聲請人於網路論壇所用詞彙有多尖銳不堪，都不可
3 能在現實生活中達到阻撓妨害公務執行的效果，我國駐大阪辦事處仍
4 然能夠繼續執行核發簽證、補換發護照、保護我國在日旅客等受委託
5 執行公權力事務。顯然系爭規定構成要件過於寬泛，使立法目的、應
6 罰範圍外個案受處罰，手段與目的不具完美嵌合的緊密關聯。

7 (五) 小結：由系爭規定文字、體系、目的、歷史解釋皆可推導系爭規定旨
8 在限制人民政治性言論自由。惟查系爭規定維護政府威信目的，顯非
9 特別重要公共利益，自客觀構成要件可知系爭規定所欲維護之公權力
10 執行，係能輕易受聲音言語妨害之職務，殊難想像此種職務存在，更
11 不可能屬於特別重要公共利益；再者「職務」本身並無感情名譽，無
12 法感受不悅、難堪、尊嚴掃地，以網路文章、傳單、集會演講等方式
13 公然侮辱公務員依法執行之職務，更完全不可能妨害公務執行，難認
14 系爭規定手段與目的具有直接且絕對必要關聯性，堪認系爭規定抵觸
15 憲法第 23 條比例原則應宣告違憲。

16 二、 目的審查：系爭規定所欲保護之法益為何？係為保護國家法益（公務
17 執行）或個人法益（名譽權），或其他？如係為保護國家法益，請說明
18 侮辱公務員本人或其職務之言語，將如何妨害公務執行及侵害國家法
19 益？

20 (一) 依照體系解釋及司法實務見解探究系爭規範保護法益，按最高法院 85
21 年度台非字第 238 號刑事判決：「刑法第一百四十條侮辱公務員罪，
22 屬妨害國家公務之執行，為侵害國家法益，並非侵害個人法益之犯罪，
23 如對於公務員二人以上依法執行職務時，當場侮辱，仍屬單純一罪，
24 並無刑法第五十五條所謂「想像競合犯」之法例適用」⁵系爭規定列於

⁵ 臺灣高等法院臺中分院 108 年度上易字第 1104 號刑事判決：「侮辱公務員罪，屬妨害國家公務之執行，為侵害國家法益，並非侵害個人法益之罪，如對於公務員 2 人以上當場侮辱，仍屬單純一罪，並無刑法第 55 條所謂「想像競合」之法例適用。又刑法第 140 條第 1 項前段侮辱公務員罪與同法第 309 條第 1 項公然侮辱罪，2 者犯罪構成要件不同，所保護法益有別，一為國家法益，一為個人法益，如被告以一行為同

1 侵害國家法益犯罪「妨害公務罪」罪章，與刑法第 309 條公然侮辱罪，
2 規範於侵害個人法益犯罪「妨害名譽及信用罪」罪章，有所區別，對
3 公務員二人以上依法執行職務時，當場侮辱，仍屬單純一罪，則系爭
4 規定保護法益應為國家法益（公務執行），非個人法益（名譽權）。

5 （二）侮辱公務員本人或其職務之言語，妨害公務執行及侵害國家法益之方
6 法，可參考本件聲請人聲請法規範憲法審查所受之終局判決（附件 2），
7 臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決略以：「刑法第 140 條
8 第 1 項後段侮辱公務員執行之職務罪條文設於妨害公務罪章下，旨在
9 保護國家法益；詳言之，國家權力、制度與公任務之運作，有賴於公
10 務員之參與實行，保護公務員行使之職務不受侮辱，乃在於維持公務
11 員執行職務時之威信，藉此間接保障國家公權力之行使、法律制度之
12 運行與公任務之達成。因此，縱使人民之言論自由應受一定保障，倘
13 對公務員執行之職務所為抽象而具貶抑性之侮辱、謾罵，已非合理之
14 評論或意見表達，超過助益公務改革、精進之必要界限，而足以破壞
15 對於一般人民而言國家公權力循以正常運作之制度可靠性或可信賴
16 性，或可能引發無謂之社會撕裂及族群間仇恨、對立，則應已逾越言
17 論自由之保障範圍，而成立侮辱公務員執行之職務罪……被告 2 人率
18 爾以系爭文章而為辱罵，對公務員依法執行職務之尊嚴有所戕害，所
19 為誠屬可議」若公務員執行職務時保持威信、不受侮辱，即可確保公
20 權力可信賴性、制度可靠性，避免社會撕裂族群對立，間接保障公務
21 順利運行。

22 （三）然查侮辱公務員本人或其職務之言語，根本不可能妨害公務執行及侵
23 害國家法益：

24 （1）首先，行為人即便透過粗鄙不堪言語侮辱公務員本人或其職務，站在
25 第三人立場，通常譴責行為人品格教養不佳，鼓勵公務員嚴格執法，

時觸犯前開 2 罪名，為想像競合犯，應從較重之刑法第 140 條第 1 項前段侮辱公務員罪處斷」參照。

1 而非對公務員產生負面評價，也不會據此破壞第三人對國家公權力之
2 信賴，殊難想像行為人鄙陋言論即足以戕害公務員執行職務之威信，
3 或人民對國家公權力制度之信賴。因此行為人侮辱公務員本人或其職
4 務之言語，實質上貶損行為人自己品格聲譽，無從影響公務員執行職
5 務之威信，亦與國家制度運作可靠性、可信賴性無關，聲請人所受終
6 局判決徒有文字形式，推論內容空泛。

7 (2) 又人民發自內心尊重公務員或其職務、信賴國家公權力時，確實能使
8 公務順利執行，但公務員應以依法行政、便民禮民方式執行職務，藉
9 以建立尊嚴威信，人民不滿公務員或其職務時，禁止人民侮辱公務員
10 或其職務，完全沒有為公權力樹立聲譽效果。因此如果公務員執行職
11 務違法、不當，即使禁止人民侮辱批評，亦無助於維護公務員威嚴，
12 若公務員執行職務合法、適當，通常不會有人民侮辱公務員情事，第
13 三人也不會對公務員有負面評價，聲請人所受原判決論述，顯然錯置
14 因果關係，邏輯有所疏漏。

15 (3) 再者，公權力具高權干預強制性質，刑法對妨害公務員依法執行職務
16 者，設有刑法第 135 條第 1 項及其他特別法等規定，殊難想像人民可
17 以透過本質上為「聲音」之侮辱行為，阻礙公務執行。例如：矚目案
18 件判決公布時，網路時有奶嘴法官、會講話的恐龍等嚴厲批判，類此
19 評論讓我國法官威嚴掃地，仍無法妨害法官審判。因此系爭規定與公
20 務員尊嚴威信，或公務執行順利與否，皆無任何關聯。正因此司法改
21 革著墨於改善人民對司法信賴，而非禁止人民對審判結果發表意見，
22 證實系爭規定無益於維護公務員尊嚴，亦與公權力執行無關。

23 (4) 準此，侮辱公務員本人或其職務之言語，不僅與公務員或其職務之尊
24 嚴威望無涉，更根本不可能妨害公務執行及侵害國家法益。本件聲請
25 人所受終局判決，所稱系爭規定限制人民不得侮辱公務員本人或其職
26 務，得以藉此維持公務員威信尊嚴，間接保障國家公權力順利執行，

1 論述邏輯謬誤、漏洞百出。

2 三、要件是否明確：系爭規定是否合於法律明確性原則？「侮辱」一詞是
3 否明確？

4 （一）按釋字第 636 號解釋理由書：「基於法治國原則，以法律限制人民權
5 利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為
6 之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以
7 保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其
8 意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法
9 審查加以確認，即與法律明確性原則無違（本院釋字第四三二號、第
10 四九一號、第五二一號、第五九四號、第六〇二號、第六一七號及第
11 六二三號解釋參照）。又依前開憲法第八條之規定，國家公權力對人民
12 身體自由之限制，於一定限度內，既為憲法保留之範圍，若涉及嚴重
13 拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法
14 律明確性原則，自應受較為嚴格之審查」法律明確性原則不斷出現於
15 司法院解釋中⁶，業已成為法律合憲性形式審查之重要原則，涉及處罰
16 人民的刑事法律，法律明確性原則的要求，即為「罪刑法定原則」所
17 衍生「罪刑明確性原則」，法律明確性應受較嚴格的審查，人民方能預
18 見何種行為構成犯罪，使刑罰具有一般預防效果。

19 （二）準此，刑罰規定之概念、用語、意義須非一般人難以理解，受規範者
20 可以預見，可經由司法審查加以確認，始符合法律明確性原則要求，
21 俾能避免恣意入人民於罪，而與憲法保障人民基本權之意旨相符。系
22 爭規定所謂「侮辱」是不確定法律概念，且為刑法構成要件，應受較
23 嚴格之法律明確性審查；且系爭規定限制政治性高價值言論自由，理
24 應較刑法第 309 條公然侮辱罪受更加嚴格之法律明確性原則檢驗。

⁶ 釋字第 792 號解釋理由書：「刑罰法規涉及人民生命、人身自由及財產權之限制或剝奪，國家刑罰權之行使，應嚴格遵守憲法罪刑法定原則，行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限，且法律所定之犯罪構成要件，須使一般受規範者得以理解，並具預見之可能性（本院釋字第 602 號解釋參照）。法院解釋適用刑事法律時，就犯罪構成要件不得擴張或增加法律規定所無之內容，而擴增可罰行為範圍」參照。

1 (三) 侮辱係非指明具體事實之抽象謾罵或輕蔑表示之舉動，足以使人在精
2 神上、心理上感受到難堪或不快，應於個別案例綜合判斷，不能一概
3 而論。最高法院曾揭示判斷「侮辱」行為應通過前階段判斷及後階段
4 衡量，最高法院 110 年度台上字第 2206 號刑事判決略謂：「憲法第 11
5 條言論自由所保障之言論，最重要者首推「意見」。所謂「意見」，係
6 指一個人主觀上對於人、事、物之各種觀點、評論或看法，而將之對
7 外表達者而言。舉凡涉及政治或非政治、公眾或私人事務、理性或非
8 理性及有價值或沒價值的言論，均在言論自由保障之範圍內……法院
9 於適用刑法第 309 條限制言論自由基本權之規定時，自應根據憲法保
10 障言論自由之精神為解釋，於具體個案就該相衝突之基本權或法益
11 (即言論自由及人格名譽權)，依比例原則為適切之利益衡量，決定何
12 者應為退讓，俾使二者達到最佳化之妥適調和，而非以「粗鄙、貶抑
13 或令人不舒服之言詞＝侵害人格權/名譽＝侮辱行為」此簡單連結之認
14 定方式，以避免適用上之違憲，並落實刑法之謙抑性。具體言之，法
15 院應先詮釋行為人所為言論之意涵（下稱前階段），於確認為侮辱意
16 涵，再進而就言論自由及限制言論自由所欲保護之法益作利益衡量
17 (下稱後階段)。為前階段判斷時，不得斷章取義，需就事件脈絡、雙
18 方關係、語氣、語境、語調、連結之前後文句及發表言論之場所等整
19 體狀況為綜合觀察，並應注意該言論有無多義性解釋之可能。於後階
20 段衡量時，則需將個案有關之一切事實均納入考量。比如系爭言論係
21 出於挑釁、攻擊或防衛；是自願加入爭論或無辜被硬拉捲入；是基於
22 經證實為錯誤之事實或正確事實所做評論等，均會影響個案之判斷。
23 一般而言，無端謾罵、不具任何實質內容之批評，純粹在對人格為污
24 衊，人格權之保護應具優先性；涉及公共事務之評論，且非以污衊人
25 格為唯一目的，原則上言論自由優於名譽所保護之法益；而在無涉公
26 益或公眾事務之私人爭端，如係被害人主動挑起，或自願參與爭論，
27 基於遭污衊、詆毀時，予以語言回擊，尚屬符合人性之自然反應，況

「相罵無好話」，且生活中負面語意之詞類五花八門，粗鄙、低俗程度不一，自非一有負面用詞，即構成公然侮辱罪。於此情形，被害人自應負有較大幅度之包容。至容忍之界限，則依社會通念及國人之法律感情為斷。易言之，應視一般理性之第三人，如在場見聞雙方爭執之前因後果與所有客觀情狀，於綜合該言論之粗鄙低俗程度、侵害名譽之內容、對被害人名譽在質及量上之影響、該言論所欲實現之目的暨維護之利益等一切情事，是否會認已達足以貶損被害人之人格或人性尊嚴，而屬不可容忍之程度，以決定言論自由之保障應否退縮於人格名譽權保障之後」可資參照。

（四）侮辱通常是指不能口出罵人、羞辱、使人難堪的話，然而在諸多案例（附表 1），侮辱定義見仁見智，端視法官社會生活經驗而定，難有明確標準，即便詢問具法律專業的律師，都不一定能明確答覆是否成立侮辱之構成要件，最高法院亦要求法院審判時要經過前階段判斷、後階段衡量，針對基本權衝突透過憲法及法律整體價值體系權衡拿捏侮辱定義，無法期待受規範的人民能理解系爭規定所謂侮辱文義內涵及其界限，與法律明確性原則有所未合，應屬違憲。例如：

- 1、被告對公務員指摘「陳桂亂，不是陳桂平喔，整天都在亂，連這小事也不會辦，只會亂，不會講話，考試不知怎考的」構成侮辱公務員罪（附表 1 編號 5），被告對警察辱罵「講啥湊、你們來這裡啥湊，再罵你一遍又怎樣、你在衝啥湊、你勒啥湊」判處無罪（附表 1 編號 11）；
- 2、被告對警察辱罵「操你媽的逼」構成侮辱公務員罪（附表 1 編號 31），被告對警察咆哮「你給我閉嘴啦，你也準備要出事了啦…這個警員真的很秋條《囂張》，很嗆聲…你真的是有牌的流氓哦《手指向警員陳○○》」判處無罪（附表 1 編號 24），屢屢證實系爭規定所定「侮辱」文義、界限難以理解、受規範的人民無從預見處罰範圍，牴觸法律明確性原則。

1 (六) 人民使用何種言語表達心中不滿意見，涉及生活成長歷程與個人道德
2 修養，此為教育議題，並非刑法所應處罰、亦非刑罰所能改變，國家
3 以刑罰禁止人民口出惡言，無異是處罰人民品格，指導人民如何罵人
4 不帶髒字，混淆道德與法律界線。人民對公務員或其職務發表意見，
5 不論是悅耳與否，都是行為人主觀看法、觀點，沒有真偽對錯可言，
6 國家不應介入意見形成及表達方式，例如：被告對警察舉發交通違規
7 不滿，表示「亂開單、白賊警察」構成侮辱公務員罪(附表 1 編號 16)，
8 及被告拒絕於違規通知單簽名，對警察表示「幹嘛熄火？開單我不要
9 簽名，可不可以走？不然你擋在前面幹嘛？我違反就違反，怎樣？」
10 亦構成侮辱公務員罪(附表 1 編號 17)，類此言論內容是否文雅，見仁
11 見智，毋寧是讓審判者可以在個案中，以自己的經驗、價值觀界定何
12 謂鄙俗之侮辱性言論，透過價值取捨決定成罪的範圍，存在價值決定
13 風險，可見系爭規定所定侮辱構成要件言人人殊、莫衷一是，不具有
14 事後司法可審查性，違反法律明確性原則牴觸憲法。

15 四、適用範圍是否過廣：系爭規定前段之「公務員」範圍為何？如為刑法
16 第 10 條第 2 項規定，是否應予以限縮？

17 (一) 按刑法第 10 條第 2 項：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務
18 於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法
19 令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治
20 團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」
21 包括第一款前段身分公務員、後段授權公務員、第二款委託公務員。

22 (二) 最高法院 112 年度台上字第 1302 號刑事判決：「所謂「授權公務員」，
23 依立法理由說明，此類人員雖非服務於國家、地方自治團體所屬機關，
24 但具有其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限，例如依政
25 府採購法規定之各公立學校、公營事業之承辦、監辦採購等人員，均
26 屬之。而此等承辦、監辦採購等人員，並不以直接承辦、監辦採購之

「基層人員」為限，若依規定層層審核、核定各項採購程序之人員，包含相關各級主管，甚至該等學校、機構或機關之首長及其授權人員，倘實質上有參與決定、辦理採購程序之權限，足以影響採購結果者，應均屬之，始符立法本旨。易言之，公立學校、公營事業機構中，實際負責承辦、監辦採購之基層人員，及有權審核或參與採購之各級上級主管，甚或其首長，自均為上開所規範之「授權公務員」⁷則依《政府採購法》規定，各公立學校、公營事業之承辦、監辦採購等人員，凡實質上具有參與決定、辦理採購程序之權限，足以影響採購結果者，皆為授權公務員，在辦理政府採購現場不幸受人侮辱，行為人即符合系爭規定構成要件。

（三）惟此情形通常與國家威信或公權力執行缺乏關聯，例如：公立大學教師執行補助研究計畫辦理採購之目的，僅係為教師個人研究及學術活動之完成，內容不涉及干預行政，亦與滿足社會大眾日常所需或照顧人民基本生活之行政私法行為無關，行政地位與一般私人無異，採購過程即便遭受侮辱，亦難認國家威信受貶損，更遑論有妨害公權力執行可能性⁸。顯見以刑法第 10 條第 2 項規定，界定系爭規定公務員範圍，將導致系爭規定手段與目的欠缺直接且絕對必要關聯，不符合比例原則之手段關聯性要求。

（四）最高法院 109 年度台上字第 5334 號刑事判決：「公務機關將其職掌之

⁷ 最高法院 100 年度台上字第 459 號刑事判決：「修正刑法第十條第二項立法意旨（「公營事業之員工，如依政府採購法之規定承辦、監辦採購之行為」，其採購內容，縱僅涉及私權或私經濟行為之事項，惟因「公權力介入甚深」，仍宜解為「有關公權力之公共事務」）及立法說明（「依政府採購法規定之『各公立學校』、公營事業之『承辦、監辦採購等人員』，均屬本款後段之其他依法令從事於公共事務而具有法定職務權限之人員」），其以屬「公款」之研究經費執行採購之行為，係屬有關公權力之公共事務，自屬刑法第十條第二項第一款後段規定之「授權公務員」之認定理由」參照。

⁸ 再舉例：最高法院認定台北自來水事業處員工為授權公務員，略以最高法院 96 年度台上字第 5853 號刑事判決：「原判決並未就上引自來水法之規定，以及本件公營造物機關設置目的與其對外利用關係之規章內容等項，詳為研析，深入探究被告等依法令所服務之機關是否全然與公權力之行使無涉，徒以：台北自來水事業處雖屬公營事業機構，被告等所從事之業務，並非公權力之行使，不具刑法所稱公務員身分等由，遽為論斷，自尚欠允洽。」惟台北自來水事業處員工，係以從事私經濟行為為主要業務之公營事業機構人員，掌理用戶服務、抄表收費、給水業務、管網操作維護等業務，縱使受到侮辱，雖符合系爭規定構成要件，亦難認有損政府威信或妨害公權力執行，顯然系爭規定手段與目的欠缺絕對、緊密且必要之關聯性，不符合比例原則。

1 公共事務（公權力）範圍內之公務，依法委託予受任人承辦，受任人
2 因而享有公權力之職權及權利主體之身分，得於其受任之範圍內行使
3 公權力，係屬刑法第 10 條第 2 項第 2 款所謂受公務機關委託承辦公
4 務之「委託公務員」是委託公務員受公務機關依法委託，享有行使公
5 權力主體身分及職權，得於權限內獨立作成行政處分等高權措施，例
6 如：公立大學教師評審委員會有關教師升等之評審（釋字第 462 號解
7 釋參照）、私立學校錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或
8 學位證書（釋字第 382 號解釋參照）。

9 （五）然而，委託公務員在從事與委託機關權限有關之公共事務時，與平時
10 執行業務外觀並無差異，無法創設可理解、可預見之明確執行公共事
11 務外觀。例如：公糧業者受農糧署委託辦理公糧稻米經收、保管、加
12 工、撥付業務，具有刑法第 10 條第 2 項第 2 款委託公務員身分⁹，若
13 侮辱公糧業者，該公糧業者處於保管公糧稻米狀態，將成立系爭規定、
14 加重處罰，該公糧業者恰好並非保管公糧，則僅成立刑法第 309 條公
15 然侮辱罪，行為人難以窺知公糧業者保管之稻米是否為公糧，即無從
16 理解該公糧業者當下是否具有委託公務員身分，因此行為人無法預見
17 構成系爭規定與否，欠缺法律明確性。可見委託公務員執行公共事務
18 時並未創設明確外觀，將使導致系爭規定客體「公務員」文字欠缺可
19 理解性，受規範者難以預見對象何時屬於「公務員」將適用系爭規定
20 加重處罰，無法通過法律明確性審查。

21 （六）按最高法院 109 年度台上字第 4805 號刑事判決：「刑法第 10 條第 2
22 項第 2 款規定之委託公務員，係指受國家、地方自治團體所屬機關依

⁹ 臺灣高等法院 95 年度重上更(四)字第 215 號刑事判決關西鎮農會係經國家所屬之機關新竹糧管處，依臺灣省政府所訂「臺灣省公糧委託倉庫管理辦法」、「撥售飼料米要點」，並簽訂「委託辦公糧經收保管加工撥付業務合約」，委託辦理新竹糧管處所有公糧之經收、保管、加工、撥付及將庫存之稻穀去殼製成糙米，再搗碎為飼料米，出售予飼料廠與飼養戶等業務。被告戊○○、己○○、丁○○分別係北山倉庫管理員、工友或臨時工，依關西鎮農會指示，經辦上開業務。被告戊○○、己○○、丁○○本為修正前所受公務機關委託承辦公務之人員，同為修正後刑法第 10 條第 2 項第 2 款所定受國家所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務。

法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者而言；考其立法意旨，係以原刑法關於公務員之定義，其規定極為抽象、模糊，為避免因未區別其從事職務之種類，即課予刑事責任，而有不當擴大刑罰權之情形，故針對公務性質檢討修正。其中如非服務於國家或地方自治團體所屬機關，而於受國家或地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者，因受託人得於其受任範圍內行使委託機關公務上之權力，故於此範圍內之受託人，即應負有特別保護義務及服從義務，應屬刑法上公務員」立法者制定刑法第 10 條第 2 項，係針對應負有特別保護義務及服從義務之對象，界定為刑法上公務員，作為構成要件「主體」課予較高義務，例如適用貪污治罪條例等規範，與系爭規定以公務員為構成要件「客體」迥然不同。因此以刑法第 10 條第 2 項作為系爭規定「公務員」範圍，將處罰範圍擴及與立法目的政府威信、公權力執行無關情況，適用對象過廣，應予限縮。

五、系爭規定後段之「依法行使之職務」應如何界定？其與 108 年修法時經刪除之「侮辱公署罪」之差異為何？

（一）按臺灣高雄地方法院 109 年度簡上字第 163 號刑事判決：「行為人之侮辱行為，究係以「公務員」，抑或以「職務」為對象？除應細繹其語文字句外，並應綜合考量該語文字句併同其外在行為及所處時空環境所顯現之整體意義，細察相同文字語句，倘結合不同之外在行為及時空環境，所顯現之整體意義是否即相應不同，如若此相結合結果，已足使一般智識經驗程度之他人理解為有對公務員依法執行之職務為貶低、蔑視之意義，縱其語文字句同時亦已具體指明足以連結至特定公務員之姓名、代號之全部或一部，仍非不足認其侮辱行為，有或兼有以「職務」對象」實務有判決將「依法行使之職務」界定為公務員職權範圍內的公務行為¹⁰，仍非明確，系爭規定職務範圍是否包括身分

¹⁰ 臺灣高等法院臺南分院 109 年度上易字第 735 號刑事判決：「所謂「依法執行職務時」，即公務員根據法令執行其應執行之職務而言。關於「執行職務」之「職務」範圍，有採權力性的公務「限定說」，即應限

公務員於職務上從事私經濟行為？例如採購辦公必要設備之情形？
又是否包括委託公務員從事之職務？例如私立大學核發畢業證書之
情形？顯見「依法行使之職務」難以界定，欠缺法律明確性。

（二）最高法院 88 年度台上字第 2817 號刑事判決：「刑法第一百四十條第
二項所謂公署，係指公務員執行職務之機關。亦即本於法律上之組織
制度，代表國家行使權力之機關。」¹¹108 年修法時經刪除之「侮辱公
署罪」客體為抽象、整體的政府機關、組織機構。相較之下，「依法行
使之職務」客體為具體、個別的公共事務，本於具體事件所提出意見
批判，理應受言論自由更高程度保證，自修法歷程可推知系爭規定侵
害言論自由程度，較「侮辱公署罪」更高，應予刪除。

六、綜上所述，系爭規定與憲法第 11 條保障人民言論自由之意旨有違，
抵觸憲法第 23 條比例原則及法律明確性原則，其餘主張援引法規範
憲法審查聲請書所載，請惠予宣告系爭規定違憲，以維權益。

謹 狀

憲法法庭 公鑒

附件 10：王綱，論侮辱誹謗公署罪，國立台灣大學法律學院法律學研究所
碩士論文節本。

附件 11：林政佑，刑法第一百四十條侮辱公務員及公署罪之保護法益之探
討，國立中正大學法學集刊第 74 期節本。

中 華 民 國 1 1 2 年 1 2 月 日

具狀人即聲請人 蔡福明

訴訟代理人 陳澤嘉律師

於基於法律而對一般國民限制其權利、課處義務之權力作用以及依法令、裁判等之執行行為；有採「非限定」說，即認為職務範圍，無論是前述之權力性的公務或與公權力有直接關係之事務，其他一切公務均包含在內。基於妨害公務罪章以保護國家公權力之執行為目的，屬妨害國家公務之執行，為侵害國家法益，破壞之法益乃是國家公權力的合法行使，並非侵害個人法益之犯罪；因此，刑法第 140 條侮辱公務員罪所規定的「依法執行職務時」，應解釋為職務行為必須為公務員職權範圍內的公務行為，倘若公務員並非於執行職務之時，或公務員非依法執行職務者，或係超越其職務範圍之外的情形，自應不構成本罪」參照。
¹¹ 臺灣高等法院臺中分院 103 年度上易字第 1184 號刑事判決：「所謂公署，係指執行公務之機關而言，即指公務員代表國家執行公務的機構，而非指機構的建築物或執行職務之處所。」參照。