

法務部 書函

地址：100204臺北市中正區重慶南路1段
130號

承辦人：

電話：

電子信箱：

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國112年11月14日

發文字號：法檢字第11204533710號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

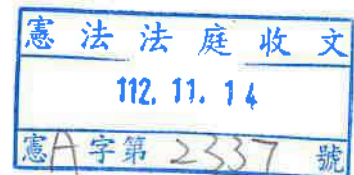
附件：如主旨 (A11000000F_11204533710A0C_ATTCH1.pdf)

主旨：有關貴法庭審理會台字第13556號聲請人臺灣彰化地方法
院刑事第五庭申股法官聲請解釋及相關併案，本部提出書
面意見如附件，請查照。

說明：復貴法庭112年9月13日憲庭力會台13556字第1121001480號
函。

正本：憲法法庭

副本：本部檢察司



法務部書面意見

壹、從刑法第 140 條（下稱系爭規定）之立法目的及保護法益觀察，係為保護憲法上之重要權利

現行刑法第 140 條規定：「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 1 年以下有期徒刑、拘役或 10 萬元以下罰金。」考其立法沿革，可追溯至 1907 年大清刑律草案第 154 條本文之規定：「凡值吏員施行職務時，當場為侮辱，或雖非當場而公然對其職務為侮辱者，不分有無事實，處五等有期徒刑、拘留或一百圓以下罰金。」該條條文制定理由為：「公然侮辱吏員之職務，如不加以制裁，往往一唱百和，虛實混淆，非惟損公職之威嚴，即於執行上亦諸多不便，故本條特為此種非行而定其罰也。」又該條補箋說明曾謂「當場侮辱罪之成立，須值官員執行職務時，又須有侮辱之言語及舉動，不問內容涉及公務與否，非當場侮辱罪之成立，其內容必須涉及公務，且須公然實施。公然者，在事實上為眾人所共見、共聞之情形，或眾人得以共見共聞之情形也，蓋即秘密之反對語。（關於他種犯罪有公然字樣時其意亦同。）」

本罪保護之法益包含國家法益（公務執行）及公務員個人法益（名譽權）。系爭規定為保護國家權力作用，在對國家在具體事件透過公務員依法執行職務之行為，提供不受干擾的保護。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，當職務行為合法時，受執行的人民應負有忍受義務，此等合法程序之運作若遭非法妨害與阻撓，將無法遂行公權力之正常運作。公務員所依法執行之職務，乃基

於全體國民之意思而以實現國民之利益做為目的，能否圓滿執行與實現，攸關國民與社會之利益，亦考驗國民對政府執行公務之信心。因此，系爭規定所處罰者，乃妨害公務員基於公權力地位所為公務之執行，如對公務員依法執行職務時，直接對之詈罵、嘲笑、輕蔑、諷刺而足以減損其聲譽、社會評價者，已該當系爭規定之構成要件。

此外，公務員除係為了公益實現國家合法公權力之媒介以外，公務員本身亦為基本權主體，若個人外部名譽或人性尊嚴遭到侮辱，同有保護必要。因此，立法者為保護名譽權免受他人不法之侵害，而就足致他人名譽受損之言論予以規範，與刑法第 309 條同屬國家為釐清個人行為界限，建立合理法秩序之必要規定，故與言論自由有涉。作為國家公權力具象化實現者的公務員，人民固有表達其對該等公務員意見之言論自由權利，惟公務員能否遂行其合法執行之職務以落實人民託付，攸關國家事務順利運行，此與執行職務之公務員名譽權，均同屬刑法上所需要保護之法益。

貳、系爭規定所處罰對公務員之侮辱性言論，非必屬政治性言論，不能遽認系爭規定侵害憲法第 11 條保障之言論自由

言論自由，在於保障意見之自由流通，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（司法院釋字第 414 號解釋理由書參照）。因此，言論依其內容屬性與傳播方式，對公共事務之資訊提供、意見溝通與討論之助益自有不同。於名譽權與言論自由間為個案利益衡量時，應特別考量言論對公益論辯之貢獻度。言論之公益論辯貢獻度愈高，通常言論自由受保障之程度應愈高，而言論所指述者之名譽權保障程度即應相對退讓。反之，言論之公益論辯貢獻度愈低，通常言論所指述者之名譽權保障程度即愈高（憲法法庭 112 年憲判字第 8 號判決理由參照）。

部分論者雖以對「公務員」依法執行職務為「侮辱」行為核屬「政治性言論」為由，依雙階理論屬於高價值言論，而主張應採嚴格審查

基準審查。然系爭規定涉及之對公務員之侮辱性言論，是否必然具備思想或發掘真理之性質，而對言論自由市場欲保障之「實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利、形成公意，促進各種合理之政治及社會活動」等功能有所助益，本屬可疑。況遍查我國歷來有關政治性言論之解釋中，司法院釋字 644 號解釋係認為修正前人民團體法第 2 條、第 53 條前段有關非營利性人民團體之設立，得因其「主張共產主義或分裂國土」而不予許可之規定乃對人民政治性言論之限制，違反結社及言論自由而違憲；司法院釋字第 445 號解釋則認為修正前集會遊行法第 11 條、第 4 條規定，使主管機關於許可集會遊行前得對「主張共產主義或分裂國土」等人民政治上言論而為審查，故違反憲法保障表現自由之意旨。與以上「主張共產主義或分裂國土」之政治性言論相比，系爭規定規範當場侮辱公務員或對公務員依法執行之職務公然侮辱行為，顯有重大差別，該等言論對於公益論辯之貢獻度程度更屬有異，自應異其保護密度。另羅昌發大法官所提司法院釋字第 744 號解釋協同意見書針對商業性言論之違憲審查之論述，亦認為：任何言論，如涉及虛偽不實或產生誤導作用，或涉及非法交易，法律均非不得予以限制。縱使係政治性言論，如非僅為見解問題或善意評論，而涉及虛偽不實或產生誤導，或涉及非法交易，亦應受法律之適當規範。同理，侮辱性言論更不能高舉言論自由之大纛，而指摘處罰該等言論之系爭規定違反憲法保障言論自由之意旨。

參、系爭規定符合法律明確性原則

法律明確性之要求，並非僅指法律文義具體詳盡之體例而言。立法者於立法制定時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違（司法院釋字第 432 號解釋參照）。又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，即符合法明確性之要求（司法院釋字第 602 號解釋參照）。

系爭規定前段、後段有關「依法執行（之）職務」定義，指刑法第 10 條第 2 項之公務員根據法令執行其應執行職務者而言；又所謂「當場」者，係指公務員依法執行職務之場所或現場，但不以當面為限，凡在依法執行職務之公務員之耳目所可及之處所或範圍內，皆包括之；另所稱「侮辱」者，則係以使人難堪為目的，以言語、文字、圖畫或動作表示不屑、輕蔑或攻擊之意思，足以對於個人在社會上所保持之人格及地位，達貶損其評價之程度，即足當之。

至於系爭規定所謂「公務員」者，依刑法第 10 條第 2 項之規定，包括「一、依法令服務於國家、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。」之人，此為我國刑法所列各罪名有關「公務員」之一致定義。刑法其他條文涉及「公務員」作為規範主體（例如瀆職罪章、第 163 條縱放人犯罪、第 213 條公務員登載不實罪等規定）、構成要件（例如妨害公務罪章、第 169 條誣告罪、第 339 之 4 第 1 項第 1 款冒用公務員名義犯詐欺罪等規定）或加重處罰條件（例如刑法第 231 條第 2 項、第 270 條、第 296 條之 1 第 5 項有關公務員包庇犯罪加重刑責等規定）者，亦為體系上一致解釋而均適用刑法第 10 條第 2 項之公務員定義，並無適用範圍過廣之疑義。

再有關系爭規定後段「公務員依法執行之職務」與 111 年 1 月 12 日修正公布前系爭規定第 2 項有關「侮辱公署罪」之差異在於侮辱客體之差異：前者係對「公務員依法執行之職務」本身，後者則係對「公署」等執行職務機關為侮辱行為。是否構成對公務員「依法執行之職務」侮辱，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，即有可能構成系爭規定後段罪名（臺灣高雄地方法院 109 年度簡上字第 163 號判決意旨參照）。至於 111 年 1 月 12 日修正刪除之侮辱公署罪，則是對「公署」為侮辱行為，實務見解認為公署係「指執行公務之機關而言，亦即本於法律上之組織制度，代表國家行使權力之機關」，而所謂機關，則參考中央政府組織基準法第 3 條第 1 款之規定，係指「就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織機構」、「而非指機構的建築物或執行職務之處所」（最高法院 88 年度台上字第 2817 號判決、99 年度台上字第 5990 號判決、臺灣高等法院 103 年度上易字第 1092 號判決意旨參照），允依個案情節適用不同法條，判斷是否該當系爭規定論處。

綜上，我國司法實務已對系爭規定構成要件提出解釋標準，一般具有智識能力之人對於理解、預見其行為是否違背系爭規定，並無重大困難。檢察官或法官於判斷是否構成「公務員」、「依法執行（之）職務」、「當場」、「侮辱」，更非專斷恣意認定，而係依據調查所得證據，依照經驗法則及論理法則，就具體情況，客觀考量行為人年齡、教育程度、職業、與被害人的關係、行為地的方言或用詞習慣等事項，綜合研求而認定具體個案涉及之言論是否該當構成要件，自不能一概而論，尚難執此即認系爭規定違反法律明確性原則。

肆、結論

系爭規定保護法益為依法執行職務公務員之名譽權，及確保國家公權力合法行使，與言論自由權同屬憲法保障之權利，在基本權衝突情形，應尊重立法形成權，而非逕認違憲。111 年 12 月 28 日立法院三讀通過刑法第 140 條修正草案時，雖刪除第 2 項侮辱公署罪，但同時就第 1 項侮辱公務員罪之刑責，由「六月以下有期徒刑、拘役或三千元以下罰金」，修正提高為「處一年以下有期徒刑、拘役或十萬元以下罰金」，益可證立法者仍認有處罰侮辱公務員罪之必要。系爭規

定限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之行為，始有處罰規定，立法者已就意見表達、公務員之名譽及國家公權力行使求取平衡點，此係防止妨礙他人自由及增進公共利益之必要。又系爭規定相關法律構成要件明確，且司法實務有一致穩定之見解，符合法律明確性原則。綜上所述，系爭規定並無違憲。