

國家人權委員會意見書

案號：會台字第 13556 號

國家人權委員會基於落實憲法對人民權利之維護，奠定促進及保障人權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範，茲就鈞庭審理會台字第 13556 號臺灣彰化地方法院刑事第三庭法官聲請案及其併案，謹從國際人權標準，蒐整相關資料，比較分析，爰提供下列意見，供憲法法庭審酌參考。

一、國際人權公約對於言論自由的保障

1.世界人權宣言第 19 條宣示，人人有主張及發表自由之權；此項權利包括保持主張而不受干涉之自由，及經由任何方法不分國界以尋求、接收並傳播消息意見之自由。

2.公民與政治權利國際公約第 19 條規定

(1) 人人有保持意見不受干預之權利。

(2) 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

(3) 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：尊重他人權利或名譽；保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

3.公民與政治權利國際公約第 20 條規定

(1) 任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

(2) 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。

二、析述《公民與政治權利國際公約》關於言論自由之規範

1 (一)綜整《公民與政治權利國際公約》第 19 條、第 20 條、相關一般性意
2 見旨趣，如下：

3 1、第 19 條第 1 項要求保護保持意見不受干涉的權利。對於此項權利，
4 《公約》不允許任何例外或限制。意見自由還擴展至個人自由選擇
5 任何實際或出於任何理由改變意見的權利。不得以他人實際、被別
6 人認為或假定的意見為由，侵犯任何人根據《公約》所享有的權利。
7 應保護一切形式的意見，包括政治、科學、歷史、道德或宗教性質的
8 意見。將保持意見視為刑事犯罪的行為與第一項不符。以某人所持
9 意見為由，騷擾、恐嚇或侮辱其人，包括予以逮捕、羈押、審判或監
10 禁違反第 19 條第 1 項。(第 34 號一般性意見第 9 點)。

11 2、個人應享有發表自由之權利(第 19 條第 2 項)，此種權利僅限於第
12 3 項規定所容許之方式予以限制。

13 3、第 19 條第 2 項關於言論自由之權利，包括表達和接受可傳遞給他人
14 的各種形式思想和意見，其包括政治言論、關於個人和公共事務的
15 評論、遊說、人權討論、新聞報導、文化和藝術言論、學說、宗教言
16 論、商業廣告，甚至包括可能被認為極為冒犯的言論(第 34 號一般
17 性意見第 11 點)。

18 4、第 19 條第 2 項所示權利之限制應以法律為之，且限制之理由僅限下
19 列二者：一、尊重他人權利或名譽；二、保障國家安全或公共秩序，
20 或公共衛生或風化。上開限制，尚須符合必要性和合比例性之嚴格
21 判斷標準(第 34 號一般性意見第 22 點)。

22 5、《公民與政治權利國際公約》涉及政治領域及公共機構公眾人物的公
23 開辯論情況下，對於政治言論應給予高度不受限制之保障¹(第 34 號

¹ 第 34 號一般性意見第 38 點：「如上文有關政治言論內容的第 13 段和第 20 段所述，委員會認為，在涉及政治領域和公共機構公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。因此，儘管公眾人物也享有《公約》條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為實施的處

一般性意見第 38 點)。

6、政治人物及公眾人物負有較高忍受義務，第 34 號一般性意見第 38 點表示：涉及政治領域及公共機構公眾人物的公開辯論情況下，公約尤其高度重視不受限制的言論。因此，儘管公眾人物也享有公約條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為施加處罰的理由。此外，所有公眾人物，包括國家元首及政府首長等行使最高政治權力的人也應受到合理的批評及政治反對。因此，委員會對涉及不敬、冒犯、不尊重機關、不尊重國旗及標誌、藐視國家元首及保護政府官員名譽等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。

7、鼓吹戰爭之宣傳、或仇恨性言論，應以法律禁止之(第 20 條第 1 項、第 2 項)。

(二)國際審查委員會通過的結論性意見與建議

我國於 108 年將兩公約內國法化後，由政府就兩公約涉及權利提出國家報告，邀請國際獨立專家進行審查，分別於 102 年 3 月 1 日、106 年 1 月 20 日、111 年 5 月 13 日通過結論性意見與建議，其中關於言論自由之部分，臚列如下：

1、102 年 3 月 1 日通過結論性意見與建議

(1)第 72 點：「《公民與政治權利國際公約》第 19 條使各國有義務確保人人有尋求、接受及傳播各種資訊及思想的權利，包括以他(她)自己選

罰理由。此外，所有公眾人物，包括國家元首和政府首腦等行使最高政治權力的人也應受到合理的批評和政治反對。因此，委員會對涉及不敬、冒犯、不尊重機關、不尊重國旗和標誌、藐視國家元首和保護政府官員名譽等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。」

擇的方式為之。專家收到了一些指控認為媒體正面臨被少數媒體機構壟斷的迫切風險，而出現不成比例集中於有影響力的媒體公司的現象。這危及接受各種資訊和思想的權利。政府告知專家，雖然還沒有具體的反壟斷法來治理媒體，不過有規範股東不得在新聞，廣播或電視業中持有超過特定比例股份的限制。政府也承認現行法律正遭受挑戰，因它們仍無法有效地規範企業集團對新聞頻道或報紙的合併及收購。政府也認識到，大眾已表達了對媒體所有權的過度『集中』可能威脅言論自由的關注。而專家也收到一些可能會嚴重損害媒體自由的案例，專家進而呼籲政府應立即採取預防措施，阻止任何新聞頻道或報紙的合併或收購，以免導致大眾資訊在過度集中的少數機構下傳播。專家更建議制定一種全面的法律，確保對於媒體多元化的支持以保護言論自由和尋找、接受及傳播各種資訊及思想的權利。」

(2)第 73 點：「刑法的某些規定是對言論自由的干預。專家留意到雖然其中許多規定極少被適用，但仍應予以廢除。特別是刑法第 246 條將公然侮辱宗教建築和具意識形態的場所予以入罪是違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條。同理，公職人員選舉罷免法第 104 條對散布謠言或傳播不實言論的處罰是模糊且非常嚴苛的。」

(3)第 74 點：「《公民與政治權利國際公約》第 20 條規定，任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視，敵視或強暴者，應以法律禁止之。因此，專家建議應制定法律使鼓吹民族、種族或宗教仇恨之罪行被納入刑法規範。」

2、106 年 1 月 20 日通過結論性意見與建議

(1)第 73 點：「2013 年審查委員會曾呼籲政府立即採取預防措施，以防止任何會導致將公眾資訊傳播交由過度集中的少數機構把持的新聞臺或報紙併購。委員會進一步建議，應制定確保媒體多元性受到鼓勵

1 的綜合性法律，以保障言論自由以及尋求、接受及傳播各種資訊和思
2 想的權利。委員會並未接獲在此期間內媒體集中程度增加的資訊。委
3 員會注意到政府為符合審查委員會前次建議，所採取的立法提案。」

4 (2)第 74 點：「2013 年結論性意見與建議中，審查委員會建議依公政公
5 約第 20 條規定，增訂法律使鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張的行
6 為構成刑法罪名。政府認為已存在許多反歧視法規，且若干立法意旨
7 相同的法案正在立法院待審。儘管樂見這些政策方案，委員會認為在
8 刑法中增訂具體規定較為理想，藉此確保該等行為被一般性的禁止。」

9 3、111 年 5 月 13 日通過結論性意見與建議

10 (1)第 87 點：「政府提供的文件表明，作為應對 COVID-19 疫情而採取的
11 措施，其根據社會秩序維護法第 63 條，以『散佈謠言，足以影響公
12 共之安寧』之罪名大量的移送（法院）審理及裁定處罰。中華民國
13 （臺灣）應對 COVID-19 的努力似乎非常有效，但還是對一系列人
14 權造成了侵害。鑑於所採取的措施範圍甚廣，不受限制的公開討論
15 及辯論尤為重要，但因害怕可能遭到移送的後果，將形成阻礙，這是一
16 個令人關注的問題。政府無法提供令人信服的例子來表明，此一
17 處罰規定的適用充分平衡了對言論自由的限制與保護國家安全或公
18 共秩序，或公共衛生或道德的關係，這是公政公約第 19 條第 3 款所
19 明文要求的。顯然，社會秩序維護法第 63 條未符合刑法定罪所要求
20 的明確性要求。」

21 (2)第 88 點：「公政公約第 20 條係有關對於言論自由施加限制之規定。
22 國家被要求『依法禁止』戰爭宣傳及煽動民族、種族或宗教仇恨或暴
23 力。現行國家立法沒有適當處理第 20 條的要求，此似乎沒有爭議。
24 審查委員會建議政府透過適當修正中華民國刑法來履行第 20 條所
25 規定的義務。」

1 (三) 聯合國特別報告員提出「威脅表現自由之十點宣言」

2 聯合國特別報告員於 2010 年 2 月 3 日提出「威脅表現自由之十點宣
3 言 (Declaration on Ten Key Threats to Freedom of Expression)」，其中
4 第 2 點 (刑事誹謗) 表示：

5 「將對某人或某物進行誹謗或侮辱之行為視為犯罪之法律仍存在於
6 大多數的國家 (約十個國家已將誹謗完全除罪化)，這對言論自由而
7 言係另一種傳統的威脅。雖所有刑事誹謗之法律均是有所疑問的，
8 惟我們特別關注這些法律之下列事項：a)許多法律未要求原告證明
9 犯罪之關鍵要素，例如虛偽不實與惡意 (falsity and malice)。b)法律
10 仍處罰真實陳述、官方機構陳述準確性之報告 (accurate reporting of
11 the statements of official bodies) 或意見之陳述。c)保護公共機構、國
12 家象徵或旗幟、或國家本身之聲譽。d)未要求公職人員與公眾人物容
13 忍比一般公民更大程度之批評。e)保護信仰、思想流派、意識形態、
14 宗教、宗教符號或宗教思想。f)使用團體誹謗 (group defamation) 之
15 概念處罰非屬煽動仇恨之言論。g)過分嚴厲的制裁，例如監禁、緩刑、
16 喪失公民權利，包含從事新聞工作之權利以及過高之罰款。」²

17 (四)綜觀上述《公民與政治權利國際公約》第 19 條與第 20 條、聯合國特
18 別報告員所提出「威脅表現自由之十點宣言」，以及國際審查委員會

² 2. Criminal Defamation

Laws making it a crime to defame, insult, slander or libel someone or something, still in place in most countries (some ten countries have fully decriminalised defamation), represent another traditional threat to freedom of expression. While all criminal defamation laws are problematical, we are particularly concerned about the following features of these laws:

- a) The failure of many laws to **require the plaintiff to prove key elements of the offence such as falsity and malice.**
- b) Laws which penalise true statements, accurate reporting of the statements of official bodies, or statements of opinion.
- c) The protection of the reputation of public bodies, of State symbols or flags, or the State itself.
- d) A failure to require public officials and figures to tolerate a greater degree of criticism than ordinary citizens.
- e) The protection of beliefs, schools of thought, ideologies, religions, religious symbols or ideas.
- f) Use of the notion of group defamation to penalise speech beyond the narrow scope of incitement to hatred.
- g) Unduly harsh sanctions such as imprisonment, suspended sentences, loss of civil rights, including the right to practise journalism, and excessive fines.

通過的結論性意見與建議，從國際人權公約之觀點檢視我國刑法侮辱公務員罪之規定是否侵害憲法第 11 條保障之言論自由，應可歸納要點如下：

1、有些國家雖保留刑法侮辱公務員罪與誹謗罪的規定（少數國家將誹謗罪完全予以除罪化），確實無法逕將侮辱公務員罪之存在直接視為對言論自由之侵害，但是侮辱公務員罪確實仍對言論自由存有一定程度之威脅與風險。有鑑冒犯性之言論仍屬言論自由保障之範疇，其內容縱引人不悅，仍應一定程度予以容忍；惟參酌《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 3 項規定之旨趣，基於尊重他人權利或名譽，以及符合比例原則，並考量刑事不法謙益性之要求下，言論自由固得予以在法律體系內（行政不法、民事不法、刑事不法），在民主法治社會內，基於最小侵害原則，給予適當之限制。

2、參諸第 34 號一般性意見與「十點威脅表現自由之宣言」所揭櫫之意旨，下列情形應可視為有侵害言論自由之高度疑慮，而有從嚴審查之必要：(1)以刑法限制言論自由，以達保護公共機構、國家象徵或旗幟、或國家本身等聲譽之目的；(2)未使公職人員或公眾人物相較於一般公民容忍更大程度之批評；(3)給予過分嚴厲之刑罰制裁（諸如監禁、緩刑、課予過高之罰金等）。

3、刑法第 246 條侮辱宗教場所罪旨在保護宗教思想、公職人員選舉罷免法第 104 條之處罰過於嚴苛、社會秩序維護法第 63 條未符合明確性之要求，均有違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條之疑慮。

4、有鑑仇恨性言論無法透過侮辱公務員罪之規定加以管制，為符合《公民與政治權利國際公約》第 20 條之旨趣，國家應另行制定禁止鼓吹戰爭宣傳或仇恨性言論之法律。

三、析述《歐洲人權公約》關於言論自由之規範

1 (一)《歐洲人權公約》第 10 條規定：「(第 1 項)任何人均有表現自由之
2 權利。此項權利應包含表達意見之自由，以及在不受公共機關干預
3 與不受地域限制而接受與傳遞資訊與理念之自由。本條並不限制各
4 國要求廣播、電視、電影等事業應取得執照。(第 2 項)前項自由之
5 行使因同時負有義務與責任，為國家安全、領土完整或公共安全之
6 利益、為防止失序或犯罪、為保護健康或道德，為維護他人之名譽或
7 權利、為防止所受秘密資訊遭外洩，或為維護司法之權威與公正，而
8 於民主社會所必要者為限，得以法律規定其程式、條件、限制或處
9 罰。」³

10 (二)涉及侮辱公務員罪與表現自由之相關案例，可參見歐洲人權法院之
11 *Amihalachioaie v. Moldova* 案（見附件 1⁴），其案例事實略為：原告
12 *Amihalachioaie* 為摩爾多瓦律師公會的理事長，原告認為強迫律師加
13 入公會已經違反了憲法所保障的集會結社自由，並在電話中接受「經
14 濟分析報」採訪時，批評憲法法院之判決。憲法法院認為原告在經濟
15 分析報的發言不尊重憲法法院，對原告課以行政罰鍰 360 摩爾多瓦
16 列依（約 36 歐元）。原告認為此種不正之干預，非依法律規定，亦
17 非民主社會所必要。摩爾多瓦政府（下稱摩國政府）主張該罰鍰確實
18 已經對原告的表意自由之權利造成干涉，但摩國政府主張，其合於
19 公約第 10 條第 2 項之規定。歐洲人權法院認為，此干預符合公約第
20 10 條第 2 項所稱之「依據法律規定」，惟摩國政府無「迫切之社會需
21 要」以限制原告之表意自由，摩國政府並未提供「適當且充分」之理

³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 10 Freedom of expression:

(1) Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

(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 integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the 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.

⁴ 司法院(2008)。《歐洲人權法院裁判選譯（一）》。臺北：司法院。

1 由以正當化此項限制。既然原告並未逾越公約第 10 條之合理批判界
2 限，該干預並不能視為係「民主社會所必要」。⁵

3 四、本會之意見

4 刑法侮辱公務員罪涉及言論自由與其他基本權利間的衝突，本會提
5 供以下建議供憲法法庭參考：

6 (一)《公民與政治權利國際公約》第 34 號一般性意見（意見自由及言論
7 自由）第 38 點表示「...所有公眾人物，包括國家元首及政府首長等
8 行使最高政治權力的人也應受到合理的批評及政治反對。」已如上
9 述。以 Amihalachioaie v. Moldova 案為例，歐洲人權公約判決意旨認
10 為摩國政府並未提供「重要且有效」之理由以證明對原告所為表現自
11 由限制之必要性，故原告並未逾越公約第 10 條之界限，該案法律限
12 制不能視為係民主社會所必要，違反公約第 10 條之規定。縱使認為
13 「侮辱」一詞符合法律明確性（討論如後），我國刑法第 140 條侮辱
14 公務員罪亦有非民主社會所必要、有違言論自由之疑慮。

15 (二)刑法第 140 條侮辱公務員罪之規定，基於保護國家執行職務之公正性
16 兼公務人員之名譽權，如經認為屬「民主社會所必要」者，上開規定
17 似不當然侵害憲法第 11 條保障之言論自由。惟普通法院如未衡量被
18 告之言論是否應受言論自由之保障、或課予過重之處罰（如自由刑）
19 而有違比例原則者，則與憲法第 11 條保障言論自由之意旨不符。

20 (三)惟值得加以注意者，即侮辱公務員罪之犯罪構成要件究竟是否符合
21 法律明確性原則之要求？以 Amihalachioaie v. Moldova 案為例，歐洲

⁵ 本案判決要旨為：「言論自由的限制，須符合公約第 10 條第 2 項之規定，摩爾多瓦憲法訴訟法第 82 條規定，任何人明顯的不尊重憲法法院即應受到處罰。該限制係為追求正當目的，亦即維護司法之權威及公正。但即使原告評論係不尊重憲法法院之判決，也不能被描述為侮辱憲法法院法官，因而尚無『迫切之社會需要』而得以限制原告之表意自由。摩國政府並未提供『重要且有效』之理由以證明這些限制之必要性。原告並未逾越公約第 10 條之界限，該法律限制不能視為係『民主社會所必要』。上述法律違反公約第 10 條之規定。」（歐洲人權法院裁判選譯（一）第 97 頁）

1 人權法院於 Amihalachioaiev. Moldova 案判決段碼 33 謂：「本院注意
2 到，該法第 82 條⁶包含一般性規定，使任何人明顯的對憲法法院不
3 敬，即可能受罰鍰。儘管該法對於應罰行為並未定義或作完全明確之
4 規定，本院認為原告所受之法律訓練及律師公會理事長之背景，原告
5 應可合理地預見其評論可能會觸犯前開憲法訴訟法之規定。」對照我
6 國刑法第 140 條之規定：「於公務員依法執行職務時，當場侮辱或對
7 於其依法執行之職務公然侮辱者，處一年以下有期徒刑、拘役或十萬
8 元以下罰金。」以「侮辱」作為犯罪構成要件，同樣有「規定得很寬
9 鬆」之疑義。惟從現行我國刑法第 140 條之規定，在不同審級法院或
10 不同法官審理侮辱公務員罪時，恐因個人主觀感受、所處文化社會脈
11 絡等因素之不同，對於何謂侮辱有不同之理解與闡述，對何種言語、
12 行為該當「侮辱」，刑法保障法益抽象化，且法院對於侮辱公務員罪
13 判決標準並不一致，同樣的語句產生有罪、無罪的差別結果，足徵是
14 否構成「侮辱」，尚無具體客觀之判斷標準，法官依憑認定已達侮辱
15 程度之客觀依據為何，易造成從法規規定上無法預見其標準使人民
16 動輒觸法，刑法處罰存有不確定性，行為人是否仍可合理預見「法院
17 進行利益衡量」後該行為之後果？非無疑義。從此觀點，我國刑法第
18 140 條之規定，與公民與政治權利國際公約第 19 條對意見自由和言
19 論自由之保護，似有未盡相符之處；併我國刑法第 140 條之規定，是
20 否符合法律明確性原則之要求？是否需要採取較高於歐洲人權法院
21 之審查標準？尚請憲法法庭併予審酌。

22 (四)另本會亦呼籲國會制定禁止鼓吹戰爭宣傳或仇恨性言論之法律。亦即，
23 有鑑於國際審查委員會通過的結論性意見與建議，已再三建議我國

⁶ 摩爾多瓦憲法訴訟法第 81 條規定：「為保障憲法法院法官及訴訟參與者之尊嚴，並且確保憲法審判決之適當運作，本院得採取本法第 82 條之措施。」摩爾多瓦憲法訴訟法第 82 條規定：「為確保憲法法院其憲法審判適當實行，對下列之情形，本院最多得課以二十五倍最低月薪資之罰鍰：a.發表違憲之評述，不論其發表方式為何；b.妨害憲法法院法官程序上之活動，或試圖以非程序之法影響之；c.不依法方式或在期限內服從本院法官之命令，或不遵守本院之判決或勸告；d.違反司法上的宣誓；因拒絕服從法官之命令而顯現出對於憲法法院的不尊重，違犯紀律規則或其他行為顯現出不敬憲法法院及其程序。」

1 為符合《公民與政治權利國際公約》第 20 條之旨趣，國家應另行制
2 定禁止鼓吹戰爭宣傳或仇恨性言論之法律，臺灣身為國際間重要之
3 自由民主國家之一，對於上開國際法義務之履行應當責無旁貸，併予
4 敘明。

5
6 此致

7 憲法法庭 公鑒

8
9 附件 1：司法院（2008）。Amihalachioaie v. Moldova（批評憲法法院判決
10 案）。歐洲人權法院裁判選譯（一），97-118 頁。

11
12 中華民國 112 年 12 月 19 日