



憲法法庭判決

113 年憲判字第 5 號

聲 請 人 臺灣彰化地方法院刑事第三庭申股法官（原為第五庭）
等 5 人

（聲請人之姓名、編號、訴訟代理人及住居所，如附表一）

上列聲請人一審理附表二所列之刑事妨害公務等案件，認其所應適用之刑法第 140 條（含中華民國 111 年 1 月 12 日修正施行前之同條第 1 項）規定，牴觸憲法，聲請解釋憲法或法規範憲法審查；聲請人二及三分別認附表二所列之各該確定終局判決所適用之上開規定，牴觸憲法，聲請法規範憲法審查；聲請人四及五分別認附表二所列之確定終局判決及所適用之上開規定牴觸憲法，聲請裁判及法規範憲法審查。本庭判決如下：

主 文

- 一、中華民國 111 年 1 月 12 日修正公布之刑法第 140 條規定：「於 1
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。」
（歷次修正條文如附表三），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，始與憲法第 11 條保障言論自由之意旨無違。
- 二、上開規定關於侮辱職務罪部分，與憲法第 11 條保障言論自由之 2
意旨有違，自本判決宣示之日起，失其效力。
- 三、聲請人四及五部分，臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事 3
判決違憲，廢棄並發回臺灣高等法院。
- 四、聲請人一之其餘聲請，不受理。 4

理 由

- 壹、聲請人及關係機關陳述要旨【1】 1
- 一、聲請人陳述要旨【2】 2
- 聲請人一就所審理之各該妨害公務案件（參附表二），認所應適 3

用之中華民國 108 年 12 月 25 日修正公布之刑法第 140 條第 1 項：「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 6 月以下有期徒刑、拘役或 3 千元以下罰金。」（下稱 108 年系爭規定）之侮辱公務員罪部分；又就審理中之臺灣彰化地方法院 112 年度簡字第 1519 號妨害公務案件所應適用之 111 年 1 月 12 日修正公布之現行刑法第 140 條：「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。」（下稱系爭規定；與 108 年系爭規定相比，構成要件相同，僅提高徒刑及罰金之刑度）之侮辱公務員罪規定，均違反法律明確性原則、罪刑相當原則及憲法第 23 條之比例原則，牴觸憲法第 11 條對言論自由之保障。其餘主張詳見聲請書及言詞辯論意旨狀。【3】

聲請人二認所受確定終局判決所適用 108 年系爭規定關於侮辱 4
公務員罪部分，又聲請人三認所受確定終局判決所適用之 24 年 7 月 1 日施行之刑法第 140 條第 1 項：「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 6 月以下有期徒刑、拘役或 100 元以下罰金。」（下稱 24 年系爭規定；與 108 年系爭規定之構成要件文字相同，然在「當場侮辱」之前無逗號「，」）之侮辱公務員罪部分，對憲法第 11 條言論自由之限制等，均違反法律明確性原則、罪刑相當原則、平等原則及比例原則，牴觸憲法。其餘主張詳見聲請書及言詞辯論意旨狀。【4】

聲請人四及五認所受確定終局判決所適用 108 年系爭規定關於 5
對依法執行之職務公然侮辱罪（下稱侮辱職務罪）部分，違反法律明確性原則、罪刑相當原則、平等原則及比例原則，牴觸憲法。其餘主張詳見聲請書及言詞辯論意旨狀。【5】

二、關係機關法務部陳述要旨【6】 6

系爭規定所保護之法益包含國家法益（公務執行）及公務員個 7
人法益（名譽權），使國家透過公務員依法執行職務之行為，得不受干擾。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；且縱屬政治性言論，亦非不得以法律規範。系爭規定限制言論自由，符合比例原則，以刑事處罰亦為立法者之立法政策選擇，應予尊重。系爭規定後段之「依法執行之職務」與「侮辱公署」有別，立法院 111 年 12 月 28 日三讀通過刑法第 140 條修正草案，雖刪除同條第 2 項侮辱公署罪，但提高原同條第 1 項侮辱公務員罪及侮辱職務罪之刑責，可證立法者仍認有處罰侮辱公務員及侮辱職務行為之必要。又系爭規定之法律構成要件明確，且實務上有一致穩定之見解，符合法律明確性原則；系爭規定就公務員所指範圍，亦無適用範圍過廣之疑慮。其餘主張詳見言詞辯論意旨狀。【7】

貳、受理依據及審理程序【8】

8

一、受理及併案審查【9】

9

按聲請人一係於 111 年 1 月 4 日憲法訴訟法（下稱憲訴法）施行前，就附表二所列臺灣彰化地方法院 105 年度易字第 1167 號、105 年度簡字第 1793 號、106 年度簡字第 1139 號、107 年度簡字第 802 號、107 年度簡字第 1001 號、108 年度簡字第 1695 號、108 年度簡字第 2134 號、109 年度簡字第 2018 號、109 年度簡字第 2124 號及 110 年度簡字第 420 號共 10 件妨害公務案件，依司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋，裁定停止各該訴訟程序後，聲請解釋；後聲請人一又於 111 年 1 月 4 日後，就附表一所列臺灣彰化地方法院 112 年度簡字第 1519 號案件，依憲訴法第 55 條規定向本庭聲請判決，核均符合聲請要件，而應受理。【10】

10

次按，聲請人二所受不利確定終局判決（臺灣高等法院高雄分院 109 年度上易字第 364 號刑事判決）及聲請人三所受不利確定終局判決（臺灣新竹地方法院 107 年度簡上字第 156 號刑事判決），皆於 111 年 1 月 4 日憲訴法施行前已送達，上開二位聲請人並於該法施行日起 6 個月內，各向本庭聲請法規範憲法審查（參附表二）。依憲訴法第 92 條第 2 項規定，其聲請得否受理，應依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定定之。核聲請人二

11

及三之聲請均符合大審法上開規定要件，應予受理。【11】

至聲請人四及五所受不利確定終局判決(臺灣高等法院 111 年度 12 上易字第 33 號刑事判決，下稱系爭判決)，係於 111 年 1 月 4 日憲訴法施行後送達，上開二人亦於送達後 6 個月內，先後依憲訴法第 59 條規定聲請法規範憲法審查(參附表二)。聲請人四及五雖未同時就系爭判決明示聲請裁判憲法審查，惟人民據 111 年 1 月 4 日後送達之不利確定終局裁判聲請法規範憲法審查者，除因聲請人明示不聲請裁判憲法審查，致應不受理者外，得認其聲請審查之標的亦包括該不利確定終局裁判(本庭 113 年憲判字第 1 號判決理由第 6 段參照)。聲請人四及五既已表明其係就確定終局判決所適用之 108 年系爭規定關於侮辱職務罪部分，聲請法規範憲法審查之意旨，且符合憲訴法聲請要件之規定，應認其聲請標的亦包括系爭判決，而應同時受理並納入本判決之審查標的。【12】

又聲請人二聲請解釋之 108 年系爭規定及聲請人三聲請解釋之 13 24 年系爭規定關於侮辱公務員罪部分，與聲請人一所聲請之系爭規定，構成要件相同，僅所定有期徒刑及罰金之刑度有別。聲請審查之法規範既屬同一，依憲訴法第 24 條第 1 項但書規定，應與聲請人一之聲請併案審理。另聲請人四及五聲請之 108 年系爭規定關於侮辱職務罪部分，與聲請人一之聲請標的均同屬現行刑法第 140 條規定之罪，雖構成要件及罪名不同，然所保護法益及犯罪性質類似，法律效果相同，不論是其法規範或裁判憲法審查所涉憲法爭點亦相近，本庭於受理後亦與聲請人一之聲請案合併審理、判決(憲訴法第 24 條第 1 項本文規定參照)。【13】

另聲請人一 108 年 10 月 9 日(收文日)聲請書所載原因案件臺 14 灣彰化地方法院 108 年度簡字第 1074 號刑事案件部分，已於 112 年 8 月 29 日具狀撤回，並經本庭函知聲請人一已生撤回效力在案，併予敘明。【14】

二、言詞辯論程序【15】 15

本庭於 111 年 2 月 9 日受理並於同年月 14 日公開聲請人一之聲 16

請書狀，後於 112 年 10 月 5 日公告，就聲請人一至五之聲請案，於同年 12 月 26 日舉行言詞辯論。聲請人一所提 112 年度憲審字第 18 號聲請案，係於 112 年 10 月 13 日（收文日），即本庭公告上開言詞辯論期日後，始向本庭聲請，故未納入言詞辯論之範圍（憲法法庭審理規則第 35 條第 1 項規定參照）。【16】

由於本件行言詞辯論之主、併案共 9 件，本庭乃依憲法法庭審理規則第 36 條之 2 第 1 項及第 2 項規定，經合併審理案件之各聲請人及訴訟代理人以書面陳述意見後，就聲請人二至五之人民聲請案部分，以裁定指定由陳澤嘉律師及陳偉仁律師於言詞辯論當日到庭陳述；至聲請人一部分，則由聲請法官（即陳德池法官）於言詞辯論當日到庭陳述。【17】

於本件言詞辯論期日，除本庭指定之上開 2 位訴訟代理人及 1 位聲請法官到庭陳述外，本庭另依憲訴法第 19 條第 1 項規定，指定刑法之主管機關法務部為關係機關、專家學者 2 人提出書面意見並到庭陳述；又依憲訴法第 19 條第 1 項後段規定，指定監察院國家人權委員會提供書面意見。【18】

本庭斟酌各聲請人之聲請書、言詞辯論各方陳述等，作成本判決，理由如下。【19】

參、審查標的【20】

一、刑法第 140 條：「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。」（歷次修正條文如附表三）【21】

二、臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決（即系爭判決）。【22】

肆、形成主文之法律上意見【23】

一、據以審查之憲法權利及審查標準【24】

憲法第 11 條規定，人民之言論自由應予保障。其目的在保障言論之自由流通，使人民得以從自主、多元之言論市場獲得充分資訊，且透過言論表達自我之思想、態度、立場、反應等，從而表現自

我特色並實現自我人格，促進真理之發現、知識之散播及公民社會之溝通思辯，並使人民在言論自由之保障下，得以有效監督政府，從而健全民主政治之發展。鑑於言論自由有上述實現自我、提供資訊、追求真理、溝通思辯及健全民主等重要功能，國家自應給予最大限度之保障（本庭 113 年憲判字第 3 號判決參照）。【25】

惟憲法對言論自由之保障亦非絕對，立法者仍得考量我國之憲政發展及歷史社會脈絡，就不同類型之言論，例如政治、學術、宗教、藝術或商業等，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、第 617 號、第 623 號、第 678 號及第 794 號解釋參照）。其中有關國家法令及政策之意見提供及公共討論、對於政府權力行使之監督批評、或對政府機關及公務人員表現之評價及反應等，因具有形成公意、監督施政及實踐民主等重要功能，應受憲法之高度保障。按憲法保障言論自由之主要目的之一，正是要保障人民對於國家權力之異議、反對，而不只是要保障人民對國家之順從、支持。又不論是在歷史及各國實務中，此等質疑或批評公權力之言論，往往會因其表意內容或方式有爭議，或兼具負面影響，而更容易受到國家公權力之不當鎮壓或過度管制，因此也更需要憲法言論自由之保障。【26】

為貫徹自由民主憲政秩序之基本精神及原則，國家對於涉及公共事務言論之內容及觀點，原即應盡可能保持中立，容許各該言論內容或觀點在言論市場中相互論辯、競爭對抗，而不應偏袒一方。尤其是就直接針對國家機關、政府施政或公務執行等公權力之異議或反對言論，國家更應給予最大之保障，並就人民表意之語言運用及情緒表達等，予以較大限度之容忍，不應逕自動用刑罰直接壓制此等異議或反對言論。再者，鑑於我國過去威權統治期間，長期以刑罰手段箝制言論，致有人民動輒言論成罪、偶語入獄的慘痛經驗，民主化後之國家對於質疑、批評政府公權力行使之言論，亦宜抱持較寬容之態度，以確保憲法對於言論自由的最大限度保障不致落空。【27】

次按系爭規定係以刑罰（自由刑及罰金刑），處罰人民對於依法執行職務之公務員之當場侮辱，或對於公務員依法執行之職務之公然侮辱。上開二罪之構成要件固然有別，然同以「侮辱」為核心要素。系爭規定所處罰之侮辱，固多以言語或文字表現，但亦可能出自於物理性行為之方式。縱屬以行為表現之侮辱，其受系爭規定所處罰者，亦係該行為之表意成分，即其負面評價部分。換言之，系爭規定係對人民發表此等負面評價意見之內容限制及事後追懲，甚至可能涉及觀點之管制（對同一公務員或公務，歌頌支持之正面言論不會受罰，貶抑反對之負面言論會受罰），而非僅是對表意時間、地點或方式之規制或處罰。是本庭就系爭規定所定侮辱職務罪，應採嚴格標準予以審查；就侮辱公務員罪部分，因另涉對公務員之侮辱，則採中度標準予以審查。【28】

二、主文一部分【29】

關於系爭規定所定侮辱公務員罪部分保障之法益，其立法理由列有公職威嚴（註）；依向來實務見解及關係機關之主張，則另可能包括公務員名譽及公務執行。其中公務員名譽之性質屬個人法益，至於公職威嚴及公務執行則涉及國家法益。【30】

（一）目的之審查【31】

1. 「公務員名譽」法益部分【32】

系爭規定關於侮辱公務員罪部分，係以「於公務員依法執行職務時」，對該公務員「當場」侮辱為構成要件。如係源於無關公務之其他事由，而對具有公務員身分之人予以公然侮辱；或侮辱之原因雖與公務有關，然係於公務員依法執行職務之後，始對該公務員予以侮辱，或並非於當場予以侮辱者，則均不該當侮辱公務員罪之構成要件。合先敘明。【33】

惟縱認限於「於公務員依法執行職務時」及「當場」之特定時間及空間範圍內，受到貶抑之公務員名譽始為系爭規定所保障之法益。然於上開特定時間及空間範圍內，表面上看似對公務員個人名譽之貶抑，依其表意脈絡，一般之理性第三人仍足以理解此等侮辱

性言論，實係對該公務員執行職務時所代表之國家公權力之異議或批評，而非單純對公務員個人之侮辱。此從系爭規定係定於刑法第二編分則第五章妨害公務罪之立法章節安排，亦可知系爭規定之立法意旨顯係在保障與公務執行有關之國家法益，而非個人法益。是屬個人法益性質之社會名譽及名譽人格，應非系爭規定侮辱公務員罪部分所保障之法益。至就侵害公務員個人名譽之公然侮辱行為，應依本庭 113 年憲判字第 3 號判決意旨，適用刑法第 309 條公然侮辱罪予以處罰，自不待言。【34】

2. 「公職威嚴」法益部分 【35】 35

所謂公職威嚴之法益，係指公務員身分或公職本身不受挑戰或 36
質疑之威嚴，而與上開公務員之個人名譽有別。按系爭規定於 24 年制定時，其立法理由即將公職威嚴列為保護法益。於本件審理中，關係機關雖亦引用上開立法理由，然於其書面意見及言詞辯論意旨狀中，並未明白主張公職威嚴為系爭規定所保障之法益。再者，公職威嚴所指涉之法益內容不僅抽象、空泛，也顯係過去官尊民卑、保障官威之陳舊思維，與憲法保障言論自由所追求之監督政府、健全民主之目的明顯衝突，而與自由民主憲政秩序實難相容。是如認公職威嚴為系爭規定所保障之法益，此項立法目的顯然抵觸憲法保障言論自由之意旨，應屬違憲。【36】

3. 「公務執行」法益部分 【37】 37

現代國家為保護人民權益或追求各項公共利益，往往須透過公 38
務員依法執行行政、審判或其他職務，以實現法令或政策之目的，完成國家任務。人民於公務員執行職務時，當場予以侮辱，縱使不致減損該公務員之社會名譽或名譽人格，然仍會因此破壞公務員與人民間的和諧關係，並對公務員產生精神上壓力，致其心有顧慮或心有怨懟，而不願或延遲採取適當方法執行公務。此對公務之遂行本身或所追求之公益及相關人民權益等，確有可能發生妨害。【38】

是為保障公務員得以依法執行職務，以達成公務目的，顯然攸 39
關人民權益之有效保障及法律秩序之維護，例如有關治安維護、國

境執法、犯罪防治、強制執行、偵查審判等涉及執法人員之安全，或須由公務員直接介入高度爭議事件之情形，就保障執行此等職務之各該公務員得以完成其任務而言，堪認屬特別重大之公共利益。系爭規定關於侮辱公務員罪部分以確保公務執行為其保障法益，自屬正當之立法目的。【39】

惟系爭規定係以刑事制裁手段處罰對於依法執行職務之公務員之當場侮辱言論，為免適用範圍過廣，以致抱怨即成罪或隻字片語即入罪，系爭規定所追求之公務執行法益，自不應僅如上開公職威嚴之空泛、抽象危險，而應限於人民之侮辱性言論，依其表意脈絡，於個案情形，足以影響公務員執行公務之範圍內，始為合憲之目的。【40】

（二）手段之審查【41】

系爭規定所定之侮辱公務員罪之性質仍屬妨害公務罪，而非侵害個人法益之公然侮辱罪。人民對公務員之當場侮辱行為，應係基於妨害公務之主觀目的，始足以該當上開犯罪。法院於個案認定時，仍不得僅因人民發表貶抑性之侮辱言論，即逕自認定其必具有妨礙公務之故意。按人民會對依法執行職務之公務員當場侮辱，有時係因為自身權益即將受有不利，例如財產被強制執行、住所被拆遷、行為被取締或處罰、人身被逮捕拘禁等。而其當場之抗爭言論或由於個人修養不足、一時情緒反應之習慣性用語；或可能是因為人民對於該公務員所執行之公務本身之實體或程序合法性有所質疑，甚至是因為執法手段過度或有瑕疵所致。國家對於人民出於抗爭或質疑所生之此等侮辱性言論，於一定範圍內仍宜適度容忍。系爭規定僅以當場侮辱為要件，未考量並區別上開情形，致其處罰範圍可能包括人民非基於妨害公務之主觀目的所為者。是系爭規定關於侮辱公務員罪部分之文義所及範圍及適用結果可能涵蓋過廣，而應適度限縮。【42】

其次，系爭規定所定之侮辱公務員罪既屬侵害國家法益之妨害公務罪，且限於上開公務執行之法益始為其合憲目的，是人民當場

侮辱公務員之行為仍應限於「足以影響公務員執行公務」之情形，始構成犯罪。所謂「足以影響公務員執行公務」，係指該當場侮辱行為，依其表意脈絡（包括表意內容及其效果），明顯足以干擾公務員之指揮、聯繫及遂行公務者，而非謂人民當場對公務員之任何辱罵行為（如口頭嘲諷、揶揄等），均必然會干擾公務之執行。一般而言，單純之口頭抱怨或出於一時情緒反應之言語辱罵，雖會造成公務員之不悅或心理壓力，但通常不致會因此妨害公務之後續執行，尚難逕認其該等行為即屬「足以影響公務員執行公務」。**【43】**

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。按國家本即擁有不同方式及強度之公權力手段以達成公務目的，於人民當場辱罵公務員之情形，代表國家執行公務之公務員原即得透過其他之合法手段，以即時排除、制止此等言論對公務執行之干擾。例如執行職務之公務員本人或其在場之主管、同僚等，均得先警告或制止表意人，要求表意人停止其辱罵行為。如果人民隨即停止，則尚不得逕認必然該當系爭規定所定之侮辱公務員罪。反之，表意人如經制止，然仍置之不理，繼續當場辱罵，此時即得認定行為人應已具有妨害公務執行之主觀目的，進而據以判斷其當場辱罵行為是否已足以影響公務員之執行公務。然如人民以觸及公務員身體之肢體動作對公務員予以侮辱（例如對公務員潑灑穢物或吐痰等），或如有多數人集體持續辱罵，於此情形，則毋須先行制止。至於人民以具有表意成分之肢體動作對公務員予以侮辱，不論是否觸及公務員身體，就其是否構成系爭規定所定侮辱公務員罪，仍應由法院依本判決意旨於個案認定之。又人民之肢體動作若已達刑法第 135 條第 1 項規定所稱強暴脅迫者，則應衡酌個案情形論以妨害公務罪，自不待言。**【44】**

是系爭規定所處罰之當場侮辱公務員之行為，應限於上開「足以影響公務員執行公務」之範圍內，始為達成系爭規定立法目的所必要之手段，且與刑法最後手段性原則不致違背。**【45】**

(三) 本庭之判斷【46】 46

綜上，系爭規定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，始與憲法第 11 條保障言論自由之意旨無違。至上開規定所稱「侮辱」與法律明確性原則亦無違背（本庭 113 年憲判字第 3 號判決理由第 70 段至第 72 段參照），併此指明。【47】 47

系爭規定雖於上開範圍內合憲，然聲請人二及三據以聲請之各該確定終局判決如與本判決意旨不符，仍得有其個案救濟。依憲訴法第 92 條第 2 項準用同法第 91 條第 2 項規定，聲請人二及三就據以聲請之各該確定終局判決，如認不符本判決意旨，各得請求檢察總長提起非常上訴；又檢察總長亦得依職權就聲請人二及三之各該確定終局判決一一認定是否符合本判決意旨，而決定是否提起非常上訴。【48】 48

(四) 併此敘明部分【49】 49

人民對依法執行職務公務員之當場侮辱，就其損及該公務員個人之社會名譽或名譽人格部分，亦可能構成刑法第 309 條規定之公然侮辱罪。此部分雖為侵害個人法益之犯罪，且為告訴乃論之罪，然公務員畢竟是代表國家執行公務，國家對之自應有更積極之保障。是有關機關亦得檢討修正刑事訴訟法有關告訴乃論之規定，明定於公務員因執行職務而被侮辱之情形，該公務員所屬機關或其長官，亦得依職權獨立告訴。併此敘明。【50】 50

三、主文二部分【51】 51

按系爭規定所定侮辱職務罪所處罰之言論，係指對公務員依法執行之職務本身為貶抑等負面評價，顯具有批評公權力及其行使方式之表意內涵，屬對事而非對人之言論。又鑑於系爭規定係以刑事制裁手段處罰此等言論，其所致寒蟬效應遠大於民事責任或行政處罰。是就系爭規定是否抵觸憲法保障之言論自由，本庭應採嚴格標準予以審查。系爭規定之立法目的應係追求特別重要之公共利益， 52

且所採之手段（包括系爭規定之構成要件及刑罰效果）須為達成其立法目的所不可或缺、別無其他替代方法之最小限制手段，始為合憲。【52】

先就目的之審查而言，與上開侮辱公務員罪部分相比，系爭規定關於侮辱職務罪部分所保障之法益，自不及於公務員名譽，而僅可能包括公職威嚴及公務執行法益。其中公職威嚴部分，有如前述，與自由民主憲政秩序之規範價值理念已明顯不符，應非合憲目的。至於公務執行部分，因攸關人民權益之有效保障及法律秩序之維護，如人民之侮辱職務行為足以對公務執行造成明顯、立即之妨害，於此範圍內，自屬合憲目的。【53】

次就手段之審查而言，系爭規定所定侮辱職務罪所處罰之侮辱，係針對職務本身，而非針對公務員個人。惟人民對政府機關及其職務（包括法令政策之制定及各項公務之執行）之異議、質疑、批評等意見及評價，本即具有監督施政、促進民主的重要功能。此等監督、批評政府之言論，不僅是民主國家所不應禁絕處罰者，甚至是憲法言論自由之核心保障範圍，以維護民主制度之有效運作。就此等不涉事實真偽之意見及評價，例如人民抽象咒罵特定政府機關之職務行使，縱其使用語言刻薄粗俗或顯屬發洩情緒者，應認仍屬質疑或批評公權力之言論，而受憲法言論自由之保障。況不論是就系爭規定之表面文字或適用結果而言，實難以想像此等公然侮辱職務之言論，會對公務之執行產生明顯、立即之妨害。又系爭規定關於侮辱職務罪部分，係以刑罰（包括自由刑及罰金刑）制裁此等言論，縱令僅處以罰金刑，亦與刑法最後手段性原則有違，而已侵及憲法言論自由之核心保障。【54】

綜上，系爭規定關於侮辱職務罪部分，與憲法第 11 條保障言論自由之意旨有違，應自本判決宣示之日起，失其效力。【55】

惟侮辱職務罪雖經本判決宣告違憲失效，然個案中侮辱職務行為，若兼有針對特定或可得特定之公務員為其攻擊、辱罵之對象，足以影響公務員執行公務或致受指涉之公務員社會名譽或名譽人格

因此受到減損，則可能另構成系爭規定所定侮辱公務員罪或刑法第309條公然侮辱罪，自不待言。就公然侮辱罪部分，除有關機關得依本判決理由第50段意旨檢討修正刑事訴訟法有關告訴乃論之規定外，公務員個人、其配偶或其他依刑事訴訟法第233條所定得告訴之人，自仍得就行為人涉嫌刑法第309條公然侮辱罪部分，依法提起告訴，不因本庭宣告侮辱職務罪違憲失效而受影響，俾使公務員個人之社會名譽或名譽人格獲得充分保障。併此指明。【56】

四、主文三部分【57】

就裁判憲法審查部分，聲請人四及五據以聲請之系爭判決所適用之系爭規定關於侮辱職務罪部分既屬違憲，則適用該違憲規定之系爭判決，亦屬違憲，應予廢棄並發回臺灣高等法院。【58】

五、主文四部分【59】

又聲請人一於會台字第13556號聲請案，另就111年1月12日修正公布前之刑法第140條第2項規定聲請解釋憲法部分，因該條項規定業經廢止，已非裁判上所應適用之法律，是此部分之聲請，與司法院釋字第371號、第572號及第590號解釋所定法院聲請解釋之要件不符，應不予受理。【60】

註：系爭規定關於侮辱公務員罪部分之立法理由有：「暫行新刑律第155條理由謂公然侮辱官員之職務，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。又該條補箋謂當場侮辱罪之成立，須值官員執行職務時……」，參法務部107年8月20日法檢字第10704519190號復司法院秘書長函，第1頁；法務部112年11月14日法檢字第11204533710號復本庭函所附就本件聲請案之書面意見，第1頁（引用1907年大清刑律草案第154條之立法理由，說明系爭規定之立法沿革及理由）。【61】

中 華 民 國 113 年 5 月 24 日
憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡炯燉 許志雄 張瓊文
 黃瑞明 詹森林 黃昭元
 謝銘洋 呂太郎 楊惠欽
 蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美
 陳忠五 尤伯祥

本判決由黃大法官昭元主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第一項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 蔡大法官彩貞、陳大法官忠五	呂大法官太郎、朱大法官富美、 尤大法官伯祥
第二項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、朱大法官富美、 陳大法官忠五、尤大法官伯祥	黃大法官瑞明、詹大法官森林、 蔡大法官彩貞
第三項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、朱大法官富美、 陳大法官忠五、尤大法官伯祥	黃大法官瑞明、詹大法官森林、 蔡大法官彩貞
第四項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、	無

	許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	
--	--	--

【意見書】

協同意見書：蔡大法官宗珍提出，張大法官瓊文加入。

陳大法官忠五提出。

部分協同：詹大法官森林提出，黃大法官瑞明、蔡大法官彩貞加入。

部分不同意見書：蔡大法官彩貞提出，黃大法官瑞明、詹大法官森林加入。

部分不同意見書：呂大法官太郎提出，朱大法官富美加入。

朱大法官富美提出，呂大法官太郎加入。

尤大法官伯祥提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官 林廷佳

中 華 民 國 113 年 5 月 24 日

附表一：聲請人資料表

法官聲請案

聲請人 編號	聲請人 姓名	案號
聲請人 一	臺灣彰化地方法院刑事第三庭申股法官	會台字第 13556 號（主案）（聲請時為第五庭申股）
		108 年度憲三字第 8 號（聲請時為第五庭申股）
		108 年度憲三字第 49 號（聲請時為第五庭申股）
		109 年度憲三字第 14 號（聲請時為第五庭申股）
		111 年度憲審字第 900010 號（聲請時為第五庭申股）
		112 年度憲審字第 18 號

人民聲請案

聲請人編號	聲請人姓名	訴訟代理人	聲請人住 居所地址
聲請人二	陳儀澤	李衣婷律師、王振宇律師	
聲請人三	謝秀慧	無	
聲請人四	蔡福明	陳澤嘉律師、林昱朋律師	
聲請人五	楊蕙如	陳偉仁律師	

附表二：聲請人及受理標的

聲請人 編號	案號 (聲請日期)	(法官聲請 案)原因案件 案號(行為時) 或(人民聲請 案)確定終局 裁判(裁判日 期)	受理標的	受理依據	備註
聲請人 一	會台字第 13556號 (106/07/12)	1.臺灣彰化地 方法院 105 年度易字第 1167號(行 為時：105 年9月9日) 2.臺灣彰化地 方法院 105 年度簡字第 1793號(行 為時：105 年8月9日) 3.臺灣彰化地 方法院 106 年度簡字第 1139號(行 為時：106 年4月21 日)	刑法第 140 條第 1 項侮 辱公務員罪 部分 (108/12/25 修正公布)	釋字第 371 、572、590 號解釋	1.有關就左列原因案件 中之 105 年度易字第 1167 號刑事案件，聲 請 108/12/25 修正公 布之刑法第 140 條第 2 項部分，不受理。 2.有關就左列原因案件 中之 105 年度易字第 1167 號及 106 年度簡 字第 1139 號刑事案 件，聲請刑法第 309 條部分，另分案號為 111 年度憲審字第 900007 號聲請案，併 入 111 年度憲民字第 900243 號聲請案審 理，已由本庭作成 113 年憲判字第 3 號判 決。
	108 年度憲 三字第 8 號 (108/02/23)	1.臺灣彰化地 方法院 107 年度簡字第 802號(行為 時：106 年 12 月 23 日) 2.臺灣彰化地	刑法第 140 條第 1 項侮 辱公務員罪 部分 (108/12/25 修正公布)	釋字第 371 、572、590 號解釋	

		方法院 107 年度簡字第 1001 號（行為時：107 年 4 月 21 日）			
108 年度憲三字第 49 號 (108/10/09)	臺灣彰化地方法院 108 年度簡字第 1695 號（行為時：108 年 8 月 29 日）	刑法第 140 條第 1 項侮辱公務員罪部分 (108/12/25 修正公布)	釋字第 371、572、590 號解釋	同一聲請書所載原因案件臺灣彰化地方法院 108 年度簡字第 1074 號刑事案件部分，已於 112 年 8 月 29 日撤回。	
109 年度憲三字第 14 號 (109/03/23)	臺灣彰化地方法院 108 年度簡字第 2134 號（行為時：108 年 8 月 26 日）	刑法第 140 條第 1 項侮辱公務員罪部分 (108/12/25 修正公布)	釋字第 371、572、590 號解釋		
111 年度憲審字第 900010 號 (110/05/20)	1.臺灣彰化地方法院 109 年度簡字第 2018 號（行為時：109 年 11 月 17 日） 2.臺灣彰化地方法院 109 年度簡字第 2124 號（行為時：109 年 3 月 24 日） 3.臺灣彰化地方法院 110	刑法第 140 條第 1 項侮辱公務員罪部分 (108/12/25 修正公布)	釋字第 371、572、590 號解釋	有關就左列原因案件中之 109 年度簡字第 2018 號刑事案件，及同一聲請書所載臺灣彰化地方法院 110 年度易字第 140 號刑事案件，聲請刑法第 309 條第 1 項部分，另分案號為 110 年度憲三字第 11 號聲請案，併入 111 年度憲民字第 900243 號聲請案審理，已由本庭作成 113 年憲判字第 3 號判決。	

		年度簡字第 420 號(行為時：109 年 9 月 9 日)			
	112 年度憲審字第 18 號 (112/10/13)	臺灣彰化地方法院 112 年度簡字第 1519 號 (行為時：112/2/16)	刑法第 140 條侮辱公務員罪部分 (111/1/12 修正公布，現行法)	憲訴法第 55 條	
聲請人二	111 年度憲民字第 1505 號 (111/06/28)	臺灣高等法院高雄分院 109 年度上易字第 364 號刑事判決(109/11/19)	刑法第 140 條第 1 項侮辱公務員罪部分 (108/12/25 修正公布)	大審法第 5 條第 1 項第 2 款	
聲請人三	111 年度憲民字第 3646 號 (111/06/30)	臺灣新竹地方法院 107 年度簡上字第 156 號刑事判決 (108/05/30)	刑法第 140 條第 1 項侮辱公務員罪部分 (24/07/01 施行)	大審法第 5 條第 1 項第 2 款	有關聲請刑法第 309 條第 1 項部分，另分案號為 111 年度憲民字第 903805 號聲請案，併入 111 年度憲民字第 900243 號聲請案審理，已由本庭作成 113 年憲判字第 3 號判決。
聲請人四	111 年度憲民字第 1291 號 (111/06/27)	臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決 (111/02/24)	1. 刑法第 140 條第 1 項侮辱職務罪 (108/12/25 修正公布) 2. 臺灣高等法院 111 年度上易	憲訴法第 59 條	

			字第 33 號 刑事判決		
聲請人 五	111 年度憲 民字第 3542 號 (111/08/10)	臺灣高等法院 111 年度上易 字第 33 號刑 事判決 (111/02/24)	1. 刑 法 第 140 條第 1 項侮辱職 務罪 (108/12/ 25 修正公 布) 2. 臺灣高等 法院 111 年度上易 字第 33 號 刑事判決	憲訴法第 59 條	

附表三：本判決之審查標的

法規範憲法審查部分：系爭 規定	111 年 1 月 12 日修正公布（現行法）： 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。
	108 年 12 月 25 日修正公布： 第 1 項：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 6 月 以下有期徒刑、拘役或 3 千元以下罰金。
	24 年 1 月 1 日制定公布，同年 7 月 1 日施行： 第 1 項：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 6 月以 下有期徒刑、拘役或 1 百元以下罰金。
裁判憲法審查部分（聲請人 四及五部分）	臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決

協同意見書

蔡宗珍大法官 提出

張瓊文大法官 加入

本判決主文第一項宣示刑法第 140 條第 1 項所定侮辱公務員罪，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範圍內，始未違反憲法保障言論自由之意旨；主文第二項則宣告上開規定所定侮辱職務罪部分，違反憲法保障言論自由之意旨，自本判決宣示之日起失其效力；主文第三項宣告適用此一經宣告違憲之規定所作成之原因案件確定終局判決違憲，予以廢棄，並發回管轄法院。就本判決各項主文結論，本席均敬表贊同，僅就判決理由中關於侮辱公務員罪規定所欲追求之目的部分，提出不同觀點之協同意見如下。

本席主張，侮辱公務員罪規定所欲追求之目的，除判決理由所採之確保公務執行之目的外，尚具有維護公務員執行職務時之人格尊嚴之目的，乃公務員受憲法保障之人格權（名譽人格權）之一環。

本判決理由認侮辱公務員罪所保障之法益，不包括公務員名譽法益，其主要理由是：「…縱認限於『於公務員依法執行職務時』及『當場』之特定時間及空間範圍內，受到貶抑之公務員名譽始為系爭規定所保障之法益。然於上開特定時間及空間範圍內，表面上看似對公務員個人名譽之貶抑，依其表意脈絡，一般之理性第三人仍足以理解此等侮辱性言論，實係對該公務員執行職務時所代表之國家公權力之異議或批評，而非單純對公務員個人之侮辱。此從系爭規定係定於刑法第二編分則第五章妨害公務罪之立法章節安排，亦可知系爭規定之立法意旨顯係在保障與公務執行有關之國家法益，而非個人法益。……」（見理由第 34 段）簡言之，本判決理由係從人民於特定時空範圍內對公務員名譽之貶抑，「一般之理性第三人」均足以理解為對公權力之異議或批評，而非單純對公務員個人之侮辱，以及侮辱公務員罪規定所屬刑法章節安排，導出侮辱公務員罪所保障之法益，不包括公務員名譽之「個人法益」，從而所謂公務員名譽非屬當場侮辱公務員罪

所欲追求之目的。

此一主張似逕將刑法法益之分類結果等同於立法目的，並據以判斷其合憲性。惟法律違憲審查程序所欲確定之立法目的，係用以判斷涉及基本權限制之法律規定所欲追求之目的，是否合憲正當；進而以合憲正當之立法目的為前提，就該法律為憲法比例原則等之違憲審查。於立法目的之判斷，應綜合觀察系爭法律規定之整體規範脈絡，不應侷限於立法程序所記載之立法理由；屬刑法犯罪處罰之法律規定者，更不應以其規定所屬刑名章節及學理性之刑法法益分類為立法目的之認定之主要依據。

就侮辱公務員罪規定而言，其係就人民於公務員依法執行職務時，當場予以侮辱之行為，施以刑罰制裁之規定。其所處罰之行為，係行為人於公務員依法執行職務之現場，對公務員之「侮辱」；無論此等行為之具體表現方式與內容為何，均屬人民「表意」之範疇，受憲法第 11 條言論自由之保障。因此，侮辱公務員罪規定自屬限制憲法言論自由之法律，應受憲法比例原則之檢驗。而比例原則審查大前提所在之立法目的之認定，自無脫離整體規範脈絡而為論斷之理。鑑於侮辱公務員罪規定所處罰者，係對依法執行職務公務員之「當場侮辱」，行為人所為是否該當犯罪構成要件之「侮辱」，自應以該行為所針對之公務員之位格（person）為準；依此，侮辱公務員罪規定所欲處罰之行為，即係貶抑、羞辱依法執行職務公務員之人格性（人格權或名譽人格權）之言論表現。若個案中作為當事人之公務員未有蒙受侮辱之主觀認知，則行為人即不應以侮辱公務員罪規定相繩。侮辱公務員罪規定既以侮辱公務員之位格為犯罪構成要件，其於憲法層面上，必然引動侮辱行為人之言論自由權與相對立之受侮辱公務員（名譽）人格權，兩種基本權均屬國家應予尊重與維護者。因此，侮辱公務員罪規定自應蘊含維護依法執行職務公務員之人格尊嚴之目的（或可稱為第一層目的），非僅為追求確保公務執行之目的（深層目的）。此兩層目的，毋寧係彼此緊密相連，屬侮辱公務員罪規定所追求之雙重目的。在憲法評價上，前者係為維護公務員個人受憲法保障之人格

權，自屬憲法上重要利益；後者則屬憲法上重要之公共利益。於侮辱公務員罪規定之比例原則審查上，即應以侮辱公務員罪規定此等不可分之雙重立法目的為手段審查之前提。於此脈絡下亦可知，憲法層面之立法目的之認定，實與刑法法益之分類與認定無直接關係，更無因果關係。

若認侮辱公務員罪規定所欲追求之目的絕不包含公務員人格權/名譽人格權之保障，則首當其衝之影響與難題是，侮辱公務員罪規定雖處罰侮辱公務員之行為，然被侮辱之公務員（位格）僅屬犯罪構成要件要素，不是「目的」，僅為「手段」，亦即僅為立法工具而已。如此以公務員位格作為立法工具，用以限制憲法言論自由權，其目的僅為追求確保公務執行之公益，目的與手段關係之評價上實難符合比例原則之要求。再者，為追求確保公務執行之目的，以刑罰手段制裁侮辱公務員（致妨害公務之進行）之行為，排除其他諸如行政制裁手段等，且限於當場「侮辱」公務員之行為，不及於其他當場對執行職務公務員所為，且同樣妨害公務執行之非侮辱性言論（如未口出惡言地哀求、哭鬧等），其所採手段對言論自由所為之限制，即便非全然無助於確保公務執行之單一立法目的，然絕非別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用（如侮辱公務員罪規定之目的僅在追求確保公務執行，何以不採侵害較小之行政罰手段？何以限制於侮辱行為？），凡此均難認合於比例原則之要求，遑論得出未違反憲法言論自由保障意旨之結論。

不同於此，刑法第 140 條第 1 項之侮辱職務罪規定，其所處罰之「公然侮辱」，係受憲法言論自由所保障之表意行為，其表意則係針對不具位格之「職務」，而「職務」無法享有任何憲法基本權之保障，因此侮辱職務罪規定所處罰之行為並未引發基本權衝突，該規定自不具維護對立於言論自由之基本權之立法目的；再者，該規定所處罰之表意行為既係針對非位格之職務，性質上即屬對事而非對人之言論，因此所謂「侮辱職務」，僅能理解為對職務之貶抑、輕蔑等負面評價，而此等負面評價之自由表達，正屬言論自由所保障之核心範圍。基

此，侮辱職務罪規定充其量僅具確保公務執行之立法目的，不涉及維護憲法基本權之目的。而侮辱職務罪規定所欲追求之確保公務執行之目的縱屬合憲正當，然侮辱職務罪規定係以刑罰手段，制裁對公務員所執行之職務為貶抑輕蔑等負面評價之言論，以追求確保公務執行此一立法目的，此等手段顯難謂有助於目的之達成，更非最小侵害手段，自無法通過憲法比例原則之檢驗。由此益證侮辱公務員罪規定之立法目的非僅在確保公務執行，尚具有維護依法執行職務公務員憲法上（名譽）人格權之目的。

協同意見書

陳忠五大法官 提出

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」。

本條體系地位，置於刑法第二編「分則」第五章「妨害公務罪」下，以「妨害公務」之名，依其侮辱對象不同，規定二種犯罪類型：侮辱公務員罪、侮辱職務罪。

壹、侮辱職務罪

關於「侮辱職務罪」，其究指「於公務員依法執行職務時」，對於其依法執行之職務公然侮辱？或「不分公務員依法執行職務時或其前後」，泛指對於其依法執行之職務公然侮辱？法條文義不明。

差別在於，本罪之成立，行為時點上，是否限制以「公務員依法執行職務時」為必要。惟無論採取何種解釋，本罪之成立，行為客體上，均為對於公務員依法執行之「職務」，予以公然侮辱，則無疑義。

國家為確保公務之順利執行，有賴整備相關之人、物、事、地等條件，避免其遭受不當破壞干擾。其中，包括公務員依法執行之職務本身，其所代表之公共性、公益性、合法性、正當性等，應受充分尊重，不容任意挑釁。

侮辱職務罪保護法益，非在保護「公職威嚴」（或政府威信），而在保護「公務執行」。惟以限制公然侮辱公務員依法執行之職務為手段，如何可以有效達成確保公務順利執行之目的？二者間是否具有密切關連性？已非無疑。何況，本罪處罰之侮辱行為，係對事不對人之言論，且多屬批判、質疑公共事務之政治性或公共性言論，行為人應享有更大限度之言論自由保障。以刑罰制裁此等言論，過度侵犯憲法保障人民之言論自由，無論係採取嚴格或寬鬆審查標準，均難以通過合憲審查。

本件判決多數意見認為，侮辱職務罪違反憲法第 11 條保障言論

自由之意旨，可資贊同。

對於公務員依法執行之職務予以公然侮辱，固然不再成立侮辱職務罪，惟同一侮辱行為，依其表意脈絡，其所指涉對象，表面上係針對職務，實質上亦可能同時針對可得特定之公務員，而有成立本條侮辱公務員罪，或刑法第 309 條公然侮辱罪之可能。

貳、侮辱公務員罪

公務員是實際執行公務之行為主體，也是公務是否順利執行之核心關鍵。國家為確保公務順利執行之整備條件中，當然亦應包括公務員於依法執行職務時之尊嚴或名譽，應受充分保護，不容任意侵害。

本件判決多數意見，採取合憲限縮立場，認為侮辱公務員罪，限於行為人之當場侮辱行為，主觀上係「基於妨害公務之目的」，且客觀上「足以影響公務員執行公務」之情形，始與憲法第 11 條保障言論自由之意旨無違。

上開多數意見，結論可資贊同。惟其限縮條件，相當嚴格。實際適用結果，不易成立本罪。其保障言論自由固然有餘，惟是否過度犧牲公務員之尊嚴或名譽，以及國家順利執行公務之公共利益，仍有討論餘地。

本席以為，我國社會發展至今，充斥貶抑他人人格之言論，其傷人程度不下刀槍利器。個人尊嚴或名譽，實有必要加強保護。公務員依法執行職務時之尊嚴或名譽，事涉公共利益，更應特別保護。對於依法執行職務時之公務員予以當場侮辱，屬對人不對事之言論，且不必然是批判、質疑公共事務之政治性或公共性言論，應特別保護公務員之尊嚴或名譽，以確保公務之順利執行，至於其可能限制人民之言論自由，則應經由嚴格要求侮辱行為之惡性或不法程度，以兼顧言論自由之保障。

一、公務員執行職務時之尊嚴或名譽，應特別保護

本件判決多數意見認為，侮辱公務員罪保護法益，非在保護「公務員名譽」及「公職威嚴」（或政府威信），而在保護「公務執行」。

其中關於不保護「公職威嚴」法益、保護「公務執行」法益部分，值得贊同。但不保護「公務員名譽」法益部分，可再斟酌。

公務員作為人格主體，其個人之人格法益，包括其參與一般社會生活所得享有之尊嚴或名譽，與一般人無殊。對於公務員之公然侮辱行為，不論是否與其職務有關，亦不論其是否依法執行職務，亦不限於執行職務當時或當場，係侵害公務員個人之尊嚴或名譽，屬刑法第 309 條公然侮辱罪保護法益範圍（個人法益），應依該條規定論罪處罰，自不待言。

然而，公務員基於其公職身分，依法執行職務之當時及當場所享有之尊嚴或名譽，與公務員個人之尊嚴或名譽有別，係確保公務順利執行之重要條件，攸關公務員士氣及榮譽，應以之作為一項獨立法益，特別予以保護，與公務之順利執行同列為侮辱公務員罪保護法益範圍（國家法益）。

多數意見將公務員依法執行職務時之尊嚴或名譽，納入公務員個人之尊嚴或名譽內，使之喪失獨立性，排除於侮辱公務員罪保護法益範圍之外，尚難以贊同。

侮辱公務員罪既然兼有保護公務員依法執行職務時之尊嚴或名譽，則對於公務員依法執行職務時之當場侮辱行為，即已構成公務順利執行之抽象危險，該當妨害公務，不必問行為人主觀上是否「基於妨害公務之目的」，亦不必問其行為客觀上是否「足以影響公務員執行公務」。

二、嚴格要求侮辱行為之惡性或不法程度，以保障言論自由

公務員依法執行職務之當時及當場，性質上屬公共事務領域，人民本即享有更寬廣之言論自由空間。特別保護公務員依法執行職務時之尊嚴或名譽，並非意謂人民受憲法保障之言論自由應進一步限縮讓步。

對於依法執行職務時之公務員，當場以言語、文字、圖畫或舉動予以批判、質疑，甚至予以人格上之貶抑、冒犯、鄙視、輕蔑等，即使主觀上基於妨害公務之目的，客觀上足以影響公務員執行公

務，依其表意脈絡，亦可能涉及公共事務之政治性或公共性言論，並不當然成立侮辱公務員罪。反之，對於依法執行職務時之公務員，當場為仇恨性、洩憤式言論，即使主觀上並無妨害公務之目的，客觀上亦不足以影響公務員執行公務，依其情節，仍可能成立侮辱公務員罪。

人民言論自由之保障，應經由嚴格要求侮辱行為之惡性或不法程度，予以具體落實。為此，憲法法庭 113 年憲判字第 3 號判決，就刑法第 309 條第 1 項公然侮辱罪所處罰之公然侮辱行為，調和兼顧言論自由與個人名譽之判斷標準，應與本件判決適度連結，可參考援用於本件侮辱公務員罪。

申言之，刑法第 140 條侮辱公務員罪所處罰之當場侮辱行為，應依個案之整體表意脈絡，一方面，人民於公務員依法執行職務時，故意發表貶損公務員尊嚴或名譽之言論，已逾越一般公務員可合理忍受之範圍；他方面，權衡該言論對公務員尊嚴或名譽之影響程度，及該言論是否具有公共事務、文藝、學術、專業等正面價值後，足認公務員之尊嚴或名譽應優先於言論自由而受保障者，始得成立侮辱公務員罪。

部分協同部分不同意見書

詹森林大法官 提出
黃瑞明大法官 加入
蔡彩貞大法官 加入

對於本判決（下稱 113 憲判 5）主文一以「合憲性解釋」方式，宣告刑法第 140 條前段當場侮辱公務員罪未違反憲法第 11 條保障言論自由之意旨，敬表贊同，惟對此部分之理由，則認為尚有補充必要。對於 113 憲判 5 主文二宣告刑法第 140 條後段侮辱公務員執行職務罪（下稱侮辱職務罪）違憲，及主文三宣告依刑法第 140 條後段判處聲請人四及五罪刑之確定終局判決違憲並予廢棄發回，本席要難同意。爰提出部分協同部分不同意見書，並論述如下：

一、113 憲判 5 要旨

113 憲判 5 就刑法第 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」，其前段所定「當場侮辱公務員罪」部分，採取「合憲性解釋」，宣告限於行為人係基於妨害公務之主觀目的，且足以影響公務員執行職務之情形，始屬無違憲法第 11 條保障言論自由之意旨。

就刑法第 140 條後段所定「侮辱職務罪」部分，113 憲判 5 宣告牴觸憲法第 11 條保障言論自由之規定，並立即失效。113 憲判 5 並因此對適用前開侮辱職務罪規定，判處聲請人四及五罪刑確定之原因案件判決，即臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決，亦予宣告違憲，並廢棄發回。

二、刑法第 140 條之規範意義與保護法益

按公共行政乃實現公共利益、公共福祉等國家目的之一切國家作用，其範圍廣泛、內容多樣，且常須積極介入社會、經濟、文化、教育、交通等各種關係人民生活的領域，成為一隻看得見的手，以滿足人民與社會的需要¹。其中，有干預性質的行政，如取締、舉發違規行為、科處罰鍰、拆除違建、勒令停歇業等事項，或限制、剝

¹ 參見翁岳生編，行政法（上），2020 年增訂 4 版，第 13、14 頁（翁岳生執筆）。

奪人民之自由、財產，或課予人民義務或負擔；亦有給付性質的行政，由國家提供服務、福利、分配各項資源給予人民，如給予各種補助、興辦公共事業等。

無論干預行政或給付行政，實際上，均須由公務員執行各項公務。公務員執行職務，不僅涉及公益與私益之調和，責任重大，且許多公務員在執行職務時，經常站在第一線直接與民眾接觸、互動。此時，如人民不理解或不接受公務員係依法執行職務，該公務員即可能成為侮辱或其他形式言語暴力的對象；更嚴重時，人民之言行可能惡化為對執法公務員之恐嚇甚至傷害等侵凌行為。

特別在干預行政，由於係對特定人民為不利益之處分，第一線基層公務員往往直接承受人民的不滿情緒，及諸如外部政治力等各種有形或無形的壓力。依法執行職務之公務員，如經常遭受侮辱、謾罵、詆毀，即可能對其自身之職務產生倦怠及自我否定，不僅影響個別公務員執行職務的意願，甚而損及政府機關的公信力。

因此，法律制度上，應在兼顧保障人民言論自由之下，對執行職務之公務員提供適當保護措施，藉由合理規制，確保公務員執行職務時，免受侮辱或其他形式的暴力攻擊，使其得以順利、適正執行職務，俾暢通公務之推動，並維護公務員之個人尊嚴與心理健康。

從此一觀點出發，本席認為，刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪，及同條後段之侮辱職務罪，其主要保護法益，主要因為公務之適正執行，但因公務之執行，仍有賴「公務員」完成，故本條亦具有保護公務員名譽及人格之功能²。據此，國家立法選擇以刑罰處罰侮辱公務員及侮辱職務之行為，在一併考慮言論自由保障而予

² 此亦為審判實務向來見解，參見臺灣高等法院 105 年度上易字第 509 號刑事判決、臺灣高等法院 106 年度原矚上易字第 1 號刑事判決、臺灣高等法院 111 年度抗字第 1460 號刑事裁定：「…此一條文設於妨害公務罪章之下，其保護法益除公務員個人之人身、名譽，暨公署及其中之構成員外，主要則係公共利益。」應注意者，前開 105 上易 509 及 106 原矚上易 1 判決所指「公署」部分，係因該二判決適用當時之刑法第 140 條第 2 項侮辱公署罪所致；惟侮辱公署罪，業經立法院於 2021 年 12 月 28 日刪除。

以適度限縮解釋前提下，仍有合憲解釋之空間，乃當然之理³。

三、113 憲判 5 所謂「足以影響公務員執行公務」之判定

依 113 憲判 5，刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪應予以適度限縮，僅限於行為人係基於妨害公務之主觀目的，對公務員當場侮辱，且已達足以影響公務員執行公務之情形，始與憲法保障言論自由之意旨無違。

（一）「足以影響公務員執行公務」之解析

113 憲判 5 於理由第 44 段指明：「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。」

前開判決理由，與刑法妨害公務罪章其他罪責規範具有一貫性及整合性。如刑法第 135 條規定：「對於公務員依法執行職務時，施強暴脅迫者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或 30 萬元以下罰金」，其構成要件並不要求行為人施加之強暴脅迫須達到「實際影響或妨害公務執行」之程度，更不要求須為「致使不能抗拒」之情形。相較於強暴脅迫，言語文字之侮辱對公務執行之干擾程度多屬輕微，且於個案中常係行為人發洩情緒所為之言詞抱怨，對公務之執行，尚未產生干擾，若仍予處罰，容有過苛。有鑑於此，113 憲判 5 適度限縮對刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪，宣告該罪名之構成，須侮辱之行為足以影響公務員執行職務。然而，應特別注意者，不可因此而解為侮辱之行為已達實際影響公務執行之程度，始足該當當場侮辱公務員罪。

申言之，當場侮辱公務員罪主要之保護法益，既為確保公務之適切、順暢執行，則當場侮辱公務員之行為，若於執行公務過程中，

³ 比較法上，固然有些國家（如德國、日本），未就侮辱公務員制定刑事處罰規定，但也有如法國刑法（Code pénal）第 433 條之 5、新加坡 2014 年防止騷擾法（Protection from Harassment Act, POHA）第 6 條（Offences in relation to public servant or public service worker），針對蔑視、侮辱公職人員、消防員、海上消防員公務員，或執行公共事務人之行為，均設有特別之罰則。

對公務適切、順暢之執行，業已造成實質之負面影響，即使公務最終仍得以執行，該侮辱行為仍該當本罪。

（二）侮辱言論對公務員名譽、人格之影響程度，應予斟酌

公務員為實際執行公務之主體，是對執行職務之公務員所為之侮辱行為，其最直接受侵害者，乃公務員之名譽及人格尊嚴，故判斷侮辱行為是否足以影響公務員執行公務時，自應斟酌該侮辱言論對公務員名譽、人格之影響程度。

或有認為，刑法第 309 條已有公然侮辱罪規定，且經憲法法庭 113 年憲判字第 3 號判決（下稱 113 憲判 3）宣告公然侮辱罪與憲法第 11 條保障言論自由之意旨尚屬無違；是對於執行職務之公務員，當場侮辱者，如該侮辱行為貶損公務員之名譽，並經公務員依法告訴，即得依該條規定追訴、處罰，並無必要另以刑法第 140 條前段相繩。

惟刑法第 140 條前段當場侮辱公務員罪之保護法益為公務之適切執行，此與刑法第 309 條所欲保護個人名譽之法益，尚有不同。又刑法第 309 條規定係以「公然」為必要，刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪，則無須公然為之，如於公務員當場執行職務時加以侮辱，且達於足以影響公務員執行職務之程度者，即可成立。例如，民眾於電話中，辱罵正在執行職務之公務員，雖不構成公然侮辱罪，但可該當當場侮辱公務員罪。可見兩罪之規範範圍與功能，顯有差異，自不能以刑法第 309 條有處罰規定為理由，過度嚴格限縮刑法第 140 條前段之適用範圍。

又，以嚴重貶抑公務員社會名譽或人格方式侮辱公務員之行為，例如：使用歧視性、仇恨性之言論，辱罵、詆毀執行職務之公務員，甚至使用種族、性別、性傾向、宗教或其他個人身分屬性之言論，對公務員為人身攻擊，或利用強弱勢地位之不對等關係，侮辱公務員者，正如本席已在 113 憲判 3 之意見書指出，因此種行為可能對遭辱罵之被害人造成嚴重精神上痛苦，不止影響其心理與行

為，更可能造成長期的心理創傷⁴，自亦足以影響其正常執行公務，從而構成刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪。

因此，此類業已該當 113 憲判 3 所稱「逾越一般人可合理忍受之範圍」之侮辱性言論，除可構成對公務員個人之公然侮辱罪外，法院於審酌行為人是否亦構成刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪責時，應將該言論對公務員個人名譽、人格影響之嚴重程度，一併納為判斷同一行為是否足以影響公務員執行公務之重要因素。

應再說明者，判斷侮辱行為是否「足以影響公務員執行公務」，必須依據事發狀況的整體情境，包含事件脈絡、事件發生經過、執行公務之內容與性質、所在位置場所、是否屬多人得以共見共聞之公開狀態、行為人與公務員雙方之關係、雙方強弱勢地位關係，以及考量行為人所為言論之語氣、語境、語調、連結之前後文句等整體狀況，為綜合觀察，如可認侮辱行為已對公務執行實質上造成負面影響者，即足當之。

（三）關於「應先警告或制止」

113 憲判 5 於理由第 44 段提出「先行排除原則」，亦即，除人民係以觸及公務員身體之肢體動作，或有多數人集體持續辱罵者外，公務員對於人民之侮辱行為，應先警告或制止之，行為人經制止後，仍繼續當場辱罵者，始可認定行為人具有妨害公務執行之主觀目的，進而據以判斷其當場辱罵行為是否該當刑法第 140 條前段之當場侮辱公務員罪。

就此，本席以為，113 憲判 5 理由第 44 段提及：「……例如執行職務之公務員本人或其在場主管、同僚等，均得先警告或制止表意人，要求表意人停止其辱罵行為。……」，上開文字使用「例如」語句，可知所謂「先警告或制止」僅為例示，其用意係供作「判斷侮辱行為是否達於足以影響公務執行程度」之參考因素而已，並非一律須先經警告或制止而不聽，始可構成當場侮辱公務員罪。

⁴ 請看 113 憲判 3 本席提出，黃瑞明大法官、呂太郎大法官加入協同部分之部分協同部分不同意見書第 9、10 頁。

按公務員因執行職務而與一般民眾接觸的態樣眾多，是公務員執行職務時，如遭遇人民之侮辱，能否要求其應先警告或制止，尚難一概而論。例如，警察執行職務時，通常可期待其對執法對象之不理性的言語，予以警告或制止，但諸如在為民服務中心辦理窗口業務⁵、稽查取締環保事項⁶、辦理強制執行⁷、保護安置社會工作⁸等情形，各該公務員經常手無寸鐵，甚至遠離其辦公處所，相對其執法之對象，公務員未必具有得片面、直接強制之優勢地位，卻每每須面對民眾不理性的抗爭。此時，如仍要求公務員必須先警告或制止，才得追究行為人罪責，不僅對公務員顯屬過度嚴苛，且可能反而因此刺激行為人情緒，使其言語暴力之行為升級，置公務員於更危險之狀態。

再者，實務上亦曾發生，公務員正在執行職務時，遭其上級長官或其他機關之高階公職人員無端辱罵。此時，更顯然不能期待公務員當場對該侮辱行為即時警告或制止。

⁵ 例如，臺灣桃園地方法院 110 年度簡上字第 478 號刑事判決，該案被告前往臺灣桃園地方檢察署投訴該署同仁，要求正在為民服務中心櫃檯值勤之書記官代為致電該署政風室。書記官拒絕並僅提供政風室電話號碼，被告即將先前抄寫之字條揉捏後，朝書記官所在櫃台內丟擲，再持紙盒朝書記官臉部丟擲，而以此侮辱依法執行職務之公務員。

⁶ 例如，臺灣南投地方法院 104 年度審訴字第 231 號刑事判決，該案被告因不滿南投縣政府農業局、衛生局、環保局、稅務局多次稽查其經營牧場之違規行為，在南投縣政府公務員進行聯合稽查時，基於對公務員依法執行職務時施以脅迫及當場侮辱之犯意，當場向執行職務之公務員恫稱：「要乎你死、你不想回去了喔、我不讓你們回去、你找死你、恁爸整日把你釘死」等語，並同時辱罵：「不戢子、你娘雞歪、你豬還是狗、你娘咧」等語，隨後並出手推該公務員左胸，持棍作勢毆打該公務員。

⁷ 例如，臺灣雲林地方法院 93 年度易字第 22 號刑事判決，該案臺灣雲林地方法院民事執行處法官與書記官、執達員執行強制點交房屋時，債務人不僅出手毆打接受點交之代理人，還當場以「書記官是狗」、「法院勾結法拍公司」等侮辱言詞侮辱依法執行公務之法院人員。

⁸ 例如，臺灣臺中地方法院 111 年度簡字第 961 號刑事判決，該案被告因不滿社會局保護安置之決定，在社會工作師前往幼兒園執行保護安置時，不僅徒手推擠社會工作師額頭，以加害生命、身體方式出言恐嚇，並以「操你媽的 B」、「你他媽的王八蛋、你媽的 B」辱罵該社會工作師。

從而，113 憲判 5 固以相當篇幅闡述公務員應/可先警告或制止行為人之辱罵行為，但絕不能據此錯誤解讀，認為不分具體情狀為何，只有在公務員先行警告或制止後，行為人仍持續侮辱者，始構成當場侮辱公務員罪。否則，無異幾乎架空本罪規定，苛求公務員自力面對侮辱行為，導致執法之公務員被推入暴力衝突之險境中。

四、刑法第 140 條後段之侮辱職務罪應有合憲解釋空間

(一) 113 憲判 5 多數意見採嚴格審查標準之說理及問題

113 憲判 5 認為：「按系爭規定所定侮辱職務罪所處罰之言論，係指對公務員依法執行之職務本身為貶抑等負面評價，顯具有批評公權力及其行使方式之表意內涵，屬對事而非對人之言論。又鑑於系爭規定係以刑事制裁手段處罰此等言論，其所致寒蟬效應遠大於民事責任或行政處罰。是就系爭規定是否牴觸憲法保障之言論自由，本庭應採嚴格標準予以審查」(理由第 52 段參照)，固有相當之理據。

惟本席認為，對言論自由絕非不得有任何之限制，此觀憲法第 23 條規定即屬自明。司法院釋字第 617 號解釋理由書第 1 段更揭示「憲法對言論及出版自由之保障並非絕對，應依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則，國家於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制。」是立法者得考量我國憲政發展及歷史脈絡，就不同類型之言論，依其性質而有不同之保護範疇及限制準則。法規範涉及限制特定之言論自由者，其合憲性之審查，不能與該言論本身之性質完全脫鉤。刑法第 140 條前段及後段規定所處罰者，乃侮辱性言論，倘若該言論本身並未涉及政治性、學術性、宗教性等重要意涵，不具公意形成、真理發現或信仰表達等功能時，即屬於較低價值之言論，尚不能當然與其他言論自由之保障等量齊觀(司法院釋字第 414 號、第 617 號、第 623 號、第 678 號、第 794 號解釋參照)。

誠然，特定公共政策之內涵、法規制度，及具體執行公務之手段、方法等，本質上為應受自由評論之事務。是對公務員依法執行

之職務，雖為負面之評價，但因係屬批評公權力及其行使方式之表意內涵，若對此類言論施加刑事制裁，可能造成寒蟬效應。然而，行為人所為對公共事務之批評，若完全欠缺促進自由討論、溝通交流意見、貫徹多元思辨，乃至於追求真理之價值內涵，而係單純為發洩自身情緒、貶抑公務員之名譽、人格，甚至屬於虛構事實者，即未必能認其為具有高價值之言論。從而，對於刑法第 140 條後段規定，是否不分情狀，一律採嚴格審查標準，並據以逕行宣告侮辱職務罪違憲，即有必要再慎重思量。

（二）對侮辱職務罪採合憲限縮解釋的可能性

對刑罰規範進行違憲審查時，不應忽略該規範所具之保護功能⁹。尤其，當特定刑事法條文涉及重要法益之保護，如欠缺該條文，將造成保護規範明顯缺漏時，即應先致力探究合憲性解釋之可能性，而非逕行宣告其一概違憲。

本席深信，並非所有言論均有益公共思辨，也非在一切情形下，對於公務員執行之職務所為之批判，均單純屬於「對事」，而絕對不致影響各該公務員之名譽、人格。言論係以不實之事項為基礎，並以輕蔑之言詞對公務員實際執行之特定職務擅加嘲諷貶抑者，除影響公務之適正執行外，亦嚴重損害公務員之名譽及人格。行為人虛構不實事項，或就可能屬於虛構之事項，不予求證，即據以對公務員執行之職務恣意辱罵、詆毀者，尤非法律所能容忍，亦非憲法所應保障！

刑法第 140 條後段之侮辱職務罪，其要件為「於公務員依法執行職務時，對於其依法執行之職務公然侮辱」，足見本罪之成立，必須在公務員執行職務時，針對其依法執行之特定職務為侮辱之行為，始足當之。準此，如僅單純抽象評論特定之公權力行使或法規制度，而不涉及公務員具體執行之特定職務，當然不在本罪處罰範圍。又，本罪規範對象，限於在不特定人或多數人得以共見共聞之

⁹ 參見林山田，刑法通論，2008 年增訂 10 版，第 51、52 頁。

「公然」狀態下所為之侮辱行為。再者，113 憲判 5 主文一對於刑法第 140 條前段當場侮辱公務員罪所為之合憲限縮解釋，對同條後段之侮辱職務罪，亦應有所適用。從而，對侮辱職務罪之規定，依憲法保障言論自由意旨，予以適當解釋，並非必然造成多數意見所擔憂之侵害言論自由、導致寒蟬效應之結果。

申言之，對刑法第 140 條後段之侮辱職務罪規定，非不得斟酌「行為人所為貶損特定公務員執行之特定職務，是否與該公務員之名譽及人格尊嚴密切相關」，以及「行為人是否有虛構或借用不實事項，再據以貶損特定職務之真實惡意」、「行為人之言論是否逾越合理評論之範圍」等因素，而為合憲性限縮。如此之下，即可消除人民僅因評論公共事務，即動輒面臨本罪之處罰，從而過度限制言論自由之疑慮¹⁰。聲請人四、五原因案件之確定終局判決（臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決）指出：「又為賦予國民對於政府機關施政行為自由進行討論與批評之空間，縱係以抽象具貶抑意味之言語表達一己對於政府機關之主觀感受，非均一律成罪而以刑罰加之，是尚不得認行為人尚未指摘具體事實，發表可能貶損政府機關社會評價之一切輕蔑言語，即得不經檢驗，當然構成侮辱公務員執行之職務罪，而應就受憲法保障之言論自由與相衝突之公共利益，在具體個案中進行『個案取向衡量』，權衡個案中言論自由、侮辱公務員執行之職務罪保護之法益，據此形成刑罰與言論自由基本權限制之界限，並決定該個案中侮辱公務員執行之職務罪之可罰範圍，藉此追求個案中相衝突價值之最適調和與實踐」，誠屬的論。

¹⁰ 參見王皇玉，侮辱公務員，月旦法教室第 78 期，2009 年 4 月，第 23 頁：「為了維護人民的言論自由，我國司法實務上曾發展出『合理評論原則』與『實際惡意原則』，亦即，如果言論者之評論乃攸關公眾事務，或是對具體事實具有合理懷疑或推理，依其主觀價值判斷，公平合理地提出主觀意見，非以損害他人名譽為唯一目的者，則應免其妨害名譽之刑責（參見 93 台非 162 判決）。因此，對於公務員、公職務或公署之侮辱，如果合於刑法第 311 條善意發表言論之規定，或是符合實務見解發展出來的『合理評論原則』與『實際惡意原則』者，也應予以免除刑責」。

具體而言，行為人所為貶損特定職務之行為，若僅是基於其個人經驗、主觀感受，而抽象性對於特定公權力提出質疑、批判，例如「民主已死」、「司法已死」、「御用大法官」、「綠友友大法官」、「法院（法官）就是有錢判生、無錢判死」等，若非針對公務員依法執行職務時所為，且屬對各該公共事務之評論，自不得繩以侮辱職務罪。此外，行為人雖針對特定機關或公務員所為公務執行提出批判，例如「你（們）每次都拖拖拉拉、東拉西扯、敷衍了事」、「完全考慮自身方便，根本不顧民眾需求」等，亦未逸脫對公共事務合理評論之範疇，仍不構成侮辱職務罪。

然而，如行為人針對公務員職務所為之貶損，其內容足以連結至對特定公務員是否妥適執行職務之主觀評價，則已與特定公務員之名譽、人格密切相關；於此情形，行為人如係以不實資訊為手段，或利用公務員之身分屬性，使用歧視性、仇恨性言論，逾越合理評論之範圍者，即非不可對之論處侮辱職務罪。例如，行為人僅因曾經法院判決敗訴，對司法機關不滿，即公開發表言論，指稱「據說某法院正在審理 A 案的人都是早年靠關係混進來，是一群好吃懶做、坐領乾薪的老屁股，只知迎合政治喜好、沒有中心思想，都是黨國餘孽、審判品質低落程度，讓人嘆為觀止」¹¹，或對身心障礙之公務員指稱：「有這種不健全的公務員才有不健全的服務水準」，則對此種侮辱職務行為之處罰，難認逾越比例，而過度限制言論自由¹²。

要言之，對刑法第 140 條後段之侮辱職務罪採嚴格合憲限縮之方法，即可兼顧公務適正執行、保護公務員名譽及人格，保障言論自由。113 憲判 5 主文二多數意見認為：「就此等不涉事實真偽之意

¹¹ 聲請人四、五於原因案件對該案所涉職務之侮辱言論內容為：「…大阪駐日代表處的態度的確很惡劣…爛就是爛 爛到不行 爛到該死的地步…大阪處這些人就是十幾幾十年下來 跟當初那些國民黨派去不會說日文的駐日代表一樣是一群垃圾的老油條 講難聽一點叫作黨國餘孽…以上資訊歡迎轉發…」。參見臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決，事實一。

¹² 當然，上述案例中，行為人之行為另可能同時觸犯誹謗罪或公然侮辱罪，應視具體情形認定之。

見及評價，例如人民抽象咒罵特定政府機關之職務行使，縱其使用語言刻薄粗俗或顯屬發洩情緒者，應認仍屬質疑或批評公權力之言論，而受憲法言論自由之保障」(理由第54段)，未深入審酌刑法第140條後段侮辱職務罪之構成要件，也未探求合憲性解釋之可能性，只以屬於監督、批評政府或對抗公權力之言論，應受言論自由之保障，不致對公務執行產生明顯、立即之干擾、妨害，運用刑罰處罰違反刑法最後手段性為由，即認本罪違反憲法第11條保障言論自由之意旨，其論理尚嫌率斷。

更有甚者，倘行無人基於自身所捏造的錯誤事實而為尖酸刻薄之意見、評價者，已與上述「不涉事實真偽之意見及評價」之理據有所齟齬，多數意見卻未說明此時該言論是否仍具受憲法言論自由保障之價值，實難認同。

(三) 多數意見捍衛言論自由同時，輕率捨棄重要憲法價值

綜上，113憲判5多數意見僅著眼侮辱職務罪對言論自由可能的不當制約，及對公共事務理性思辨可能的阻礙，即遽以認為違反憲法保障之言論自由。然而，謳歌言論自由之時，不應因而鼓勵恣意侵害他人的惡行。多數意見將粗暴、低劣之言論一併圈入言論自由保障範疇，且忽視侮辱職務罪所具之法益保護功能，在相關法制尚未完備前，逕自宣告該罪違憲且立即失效，導致正義的天平嚴重向犯罪者傾斜。此項結果，正如德國俗諺所說「das Kind mit dem Bade ausschütten」(引伸為英語格言「Don't throw the baby out with the bathwater.」)¹³，誠屬遺憾！

五、聲請人四、五原因案件確定終局判決之裁判憲法審查

(一) 聲請人四、五原因案件之確定終局判決合憲

聲請人四、五在原因案件所為行為，係就網路上捏造之不實訊息，惡意不加求證，即據以表達個人評論意見，此不僅逸脫對公權力及其行使方式為正當評論之合理範圍，且戕害公務機關之公信

¹³ 「das Kind mit dem Bade ausschütten」，原意為：將小孩連同臉盆水一併倒掉。
引伸為：因疏於注意，於丟棄已無價值之物時，一併丟棄重要之他物。

力，更嚴重破壞該案公務員之人格尊嚴¹⁴。面對聲請人四、五之不實言論批評，相關機關必須蒐集資料、即時對外澄清，相關公務人員更被迫撰寫檢討報告，甚至遭受上級之指摘及面臨莫須有之處分。就此而言，已達「足以影響公務員執行公務」之程度，依本席前述之合憲性解釋，法院依刑法第 140 條後段規定之妨害職務罪予以論罪科刑，核屬正當。從而，該原因案件之確定終局判決（臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決）並未違反憲法保障之言論自由，自不應廢棄。113 憲判 5 主文三卻認該確判牴觸憲法而予廢棄，著實荒謬！

（二）多數意見之旁論，口惠而實不至

針對聲請人四、五之特殊個案情形，113 憲判 5 主文二、三多數意見表示，惟侮辱職務罪雖經 113 憲判 5 宣告違憲失效，然個案中侮辱職務行為，若兼有針對公務員個人或未指明特定公務員而以機關所屬公務員為其攻擊、辱罵之對象，致受指涉之公務員社會名譽或名譽人格因此受到減損，除有關機關得依 113 憲判 5 上開意旨檢討修正刑事訴訟法有關刑法第 309 條公然侮辱罪之告訴乃論規定外，公務員個人、其配偶或其他依刑事訴訟法第 233 條所定得告訴之人，自仍得就行為人涉嫌觸犯刑法第 309 條規定之公然侮辱罪部分，依法提起告訴，不因侮辱職務罪宣告違憲失效而受影響，俾使

¹⁴ 該原因案件之主要事實略為：訴外人游某，於 2018 年 9 月燕子颱風侵襲日本關西地區期間，在大阪關西機場，透過網際網路連結至批踢踢（PTT）網站，散布「其於燕子颱風肆虐關西機場時，搭乘中國提供之專車前往大阪，嗣並聯絡臺北駐日經濟文化代表處（即駐日代表處），詢問是否可提供住宿及交通之協助，卻得到駐日代表處不耐煩之回應」之語。經警移送後，臺灣南投地方法院 107 年度埔秩字第 4 號裁定認此部分言論為謠言之事實。聲請人四自承未經查證，逕予認定而發表如本意見書註解 11 所述之侮辱職務言論，指責駐大阪辦事處公務員依法執行之職務；聲請人五則進而指示其所組網路上之「高雄組」成員，將系爭侮辱性言論「幫高調」，使該言論引發熱議，造成駐大阪辦事處公務員依法執行之職務遭受指摘。該公務員更於數日後，留下遺言而自殺身亡。參見，臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決，參、認定事實所憑證據及理由，三、（二）3；相關報導可見 <https://udn.com/news/story/7321/7666147>，最後瀏覽日：113 年 5 月 24 日。

公務員個人之社會名譽或名譽人格獲得充分保障（理由第 56 段）。

由是可見，多數意見亦已體認，在具體個案中，如有因侮辱職務行為而造成公務員社會名譽或名譽人格受嚴重貶損之情形，逕自宣告侮辱職務罪違憲，可能產生刑罰規範保護不足的問題。然而，多數意見僅在理由以傍論方式指明，實屬口惠而實不至，毫無意義可言！

六、結論：妥慎運用我們手中最有力的武器：語言與文字

吾人常聞：「The pen is mightier than the sword」（筆之威力更甚於劍）¹⁵。侮辱性文字之影響力、殺傷力，經常遠大於物理性之傷害，在資訊傳遞迅速的現代社會，其可能惡意侵害他人名譽、人格之程度，更是不容輕忽。此外，俗諺亦有云：「舌頭沒有骨頭，但足以讓人心碎」（The tongue has no bones, but is strong enough to break a heart.）。語言與文字，乃現代人唾手可得之有力武器。立法者制定相關規範時、大法官進行規範審查時，應確保各相關基本權之衡平保障及公益之維持。

對於主文三原因案件所涉之侮辱職務罪，本可為合憲之解釋。113 憲判 5，卻以主文二逕行宣告該罪違憲，並據以宣告前開原因案件之確判亦為違憲。惟該原因案件之發端，正是行為人以言論自由為名，擺弄語言文字之力量，恣意詆毀公務員之名譽，嘲諷公務員執行之職務，最終造成無辜公務員自殺以明志，及其家屬終身之遺憾與傷痛。

對此，多數意見選擇容忍，本席則嚴肅對待！

¹⁵ 「The pen is mightier than the Sword」，最早由英國小說家兼劇作家 Edward Bulwer-Lytton 於 1839 年在其歷史劇《紅衣主教黎塞留》中寫下。參見 <https://www.bbc.com/news/magazine-30729480>，最後瀏覽日：113 年 5 月 24 日。

部分協同部分不同意見書

蔡彩貞大法官 提出

黃瑞明大法官 加入

詹森林大法官 加入

本判決主文一及其理由認刑法第 140 條其中關於侮辱公務員罪部分，應限於行為人當場侮辱公務員係基於妨害公務之主觀目的，且足以影響公務員執行職務之情形，於此範圍內，始與憲法第 11 條保障言論自由之意旨無違，本席亦表贊同，惟略感其理由意有未盡，爰就此部分提出協同意見書，以助益於法律之適用。另原判決主文二、三及其理由認上開規定關於侮辱職務罪部分及系爭判決，均與憲法第 11 條保障言論自由之意旨有違，本席礙難同意，乃就此部分提出不同意見書。

協同意見部分

一、國家公務係基於國家機能所生之事務，旨在實現國家公權力之作用。妨害國家公務之進行，足以弱化國家機能，侵害國家公權力之行使，間接亦對人民權利造成不利影響，故刑法特設妨害公務罪章處罰妨害公務罪，資以維護國家公務之順遂進行，保護公務執行之國家法益。而國家公務需仰賴公務員執行，故公務員或其執行之職務常成為妨害公務行為之客體¹。屬妨害公務罪態樣之一之刑法第 140 條侮辱公務員罪部分，係為維護公務員執行職務時基於公務員身分所具有之尊嚴與信譽，以確保其職務執行圓滿順利，俾貫徹國家公權力之作用；其雖以公務員為侮辱行為之客體，然保護客體乃係公務執行順遂之國家法益，非公務員個人法益。從而此規定處罰之侮辱公務員行為，除須有犯罪故意之一般主觀構成要件要素外，尚須係基於藉貶損公務員身分之尊嚴與信譽，以遂其妨礙、阻擾公務順暢進行之主觀目的所為，而具有特別之主觀構成要件要素；且所施用

¹ 周治平，刑法各論，再版，頁 59（1972 年）。

之手段，須於客觀上，屬妨害公務員執行公務之有效手段，而足以影響公務員執行公務，始足當之。此為該規定所處罰之侮辱公務員行為，依上開規範目的必然隱含之前提，而為該規定適用上之內部界限，無待形諸明文。

- 二、侮辱公務員罪行為人所為貶損公務員之行為，是否出於妨害公務之主觀目的，應就其貶損之表意行為所呈現之外觀，依一般社會通念加以判斷；另關於足以影響公務員執行公務要件之認定，雖不以實際上已生妨害公務員公務執行之結果為必要，然仍須客觀上有妨害公務執行之可能，即有妨害公務執行之虞，始足當之。

不同意見部分

- 一、本判決認侮辱公務員職務屬監督、批評政府或質疑公權力之言論，且難以妨害公務之執行，對之施以刑罰有違憲法保障言論自由之意旨

本判決主文二論知侮辱公務員職務罪部分法規範違憲，所持理由無非以對公務員依法執行之職務為貶抑等負面評價，對事而非對人，屬監督、批評政府或質疑公權力之言論，如施予刑事制裁，將造成寒蟬效應，且此等負面評價對公務執行難以產生明顯、立即之干擾、妨害，故關於侮辱職務罪法規範之審查，非如對侮辱公務員罪之法規範採中度審查標準，而另採嚴格標準，因認此部分規範與憲法保障言論自由之意旨有違。

二、本席就主文二、三及其理由之意見

- (一)對公務員職務公然侮辱，非必屬監督、批評政府或質疑公權力之言論

- 1.針對公務員執行之職務所為貶抑之表意行為，縱涉及政府公權力事項，然其是否屬監督、批評政府或質疑公權力之言論，仍須依行為人貶抑行為客體即公務員執行之職務性質與內容，貶抑行為使用之言詞語境、文字脈絡與肢體動作，執行現場之情境、氛圍與週邊狀況等具體個案中一切情狀，綜合判斷，非得

徒執侮辱行為客體為公務員職務一端遽予認定。苟行為人純因公務執行將使其蒙受不利影響，於公務員執行之際，本其為利害關係人之個人立場，企圖阻撓公務進行，而針對公務員執行之職務，以言語、文字、肢體動作，恣意漫罵、羞辱，為貶抑性之負面評價，甚或經執行人員說明、勸解、制止後，仍執意持續為之，充分表露對公務執行之輕蔑、仇視、排斥，依一般社會通念，足認其抗拒公務之貫徹執行，係出於妨害公務進行之主觀目的，意在圖一己之私，而非對公務員執行職務之適法性、正當性有所質疑，依本判決意旨，此情形徒因貶抑性表意行為客體為公務員職務，即得以其屬監督、批評政府或質疑公權力之言論一語概括，逕認絕不得施以刑事制裁，否則即有造成寒蟬效應之危險而違反憲法保護言論自由之意旨，殊嫌率斷。

2. 現今因網路資訊發達促使社會環境變遷，自社群媒體接收之訊息數倍於往昔，消化處理訊息之負荷已遠超出一般個人能力所及；網路利用普及，資訊量暴增，更衍生激化言論對立，並無助於共識形成等疑慮²。於此特殊環境下，依「言論思想自由市場」理論，認為在民主價值多元社會中，關於價值判斷之言論，不問褒貶、對錯，均不應運用公權力加以鼓勵或禁制，僅能經由言論之自由市場機制，使真理愈辯愈明而達去蕪存菁效果之主張，已因網路普及利用衍生上開現象，導致資訊大量氾濫，而面臨言論自由市場中，更多的言論，並不一定可從中找到真相、真理之難題；復以圖於思想言論市場藉由製造大量訊息以稀釋、降低敵對異見影響力之所謂「網軍」應運而生，亦使真相、真理訊息無法正常、有效傳遞交流之問題益趨惡化，甚或

² 關於此議題之討論，如：林子儀、林榮光，期待更寬廣而理性的臺灣社會（上篇）－專訪林子儀兼任研究員談言論自由、防衛性民主和釋憲者的角色，2021年5月4日，載於：https://www.iias.sinica.edu.tw/blog_post/1259?class=96（最後瀏覽日：2024年5月24日）。

藉此營造多數輿論以貶損攻擊公務員或公務員職務之假象，使公務員囿於壓力或情勢中斷或暫緩公務執行。長久以來之言論自由市場理論已無法完全解決言論自由問題，甚或成為問題製造者，其原初用來協助闡明言論自由價值，或解決有關於言論自由爭議的效能已漸式微，足徵對保障言論自由之程度與方法，應予檢討、調整。

3. 侮辱行為形式上屬低價值言論³，縱侮辱行為涉及公權力之事項，於現代資訊社會之特殊發展情境下，允宜由立法者於一定範圍內，盱衡具有特殊性質之公務執行及侮辱行為所致之效果，予以規範。本判決於侮辱公務員罪部分，既不因是否涉及此等言論而異其標準，就行為人侮辱公務員執行之職務部分，卻認盡屬監督、批評政府或質疑公權力之言論，前後論述顯有齟齬，已欠允當，其因而認應予以宣告違憲，亦非妥適。

(二)侮辱公務員職務之行為，亦可能影響公務員執行職務

1. 刑法第 140 條之侮辱行為客體係公務員或其執行之職務，應依憑行為人侮辱行為之內容，輔以其表意脈絡與情境綜合而為判斷；此與該規定所處罰之侮辱公務員罪與侮辱職務罪，均以公務執行之國家法益為保護之客體，係屬二事⁴。立法者於刑法第 140 條規範之侮辱行為客體，固包括公務員與公務員執行之職務二者，然其所保護之客體，均為國家公務執行之法益，則無二致。又貶抑性表意行為是否足以妨害公務之執行而該當於該規定處罰之侮辱行為，係依其表意之內容、行為之主觀目的及客觀手段，綜合判斷，與侮辱行為客體究為公務員或公務員之職務，並無必然之關聯性，自不因侮辱行為之客體為公務員職

³ 與刑法第 140 條侮辱行為有關者之低價值言論，可能如：令人不快的言論 (offensive speech)、侮蔑性或挑釁性言論 (insulting or fighting)。可參考：林子儀，言論自由導論，收於：李鴻禧等合著，台灣憲法之縱剖橫切，頁 138 (2002 年)。

⁴ 周治平 (註 1)，頁 59；曾淑瑜，妨害公務罪保護之客體是「公務員」？還是「公務」？，台灣本土法學雜誌，91 期，頁 87-93 (2007 年)。

務，而得以推論其侮辱行為對公務之執行難以產生明顯、立即之干擾。

2. 刑法第 140 條所處罰之「於公務員依法執行職務時」「公然」侮辱公務員職務行為，舉如：公開宣稱、散發傳單而以言詞、文字，於公務員救災、濟貧時，指稱所執行之救災、濟貧，均屬浪費公帑、譁眾取寵之舉，或於民事強制執行拍賣債務人財產、拆屋還地時，斥責所為係橫徵暴斂、強行勒索之行為；再如：對執行勤務中之警車，或噴漆指警車執行勤務為交通亂源、開立罰單係強行斂財，或潑灑穢物而以肢體動作表達輕蔑、羞辱之意，均顯係以公務員之職務為對象所為之貶抑性表意行為。因均符合「於公務員依法執行職務時」與「公然」之構成要件，公務員於職務執行中自有可能知悉，其因此或自覺服膺公職之榮譽感受挫、或因備受否定，自我矛盾而心生畏懼、退縮或因有清理衣物車輛等事實上之需求而無法繼行職務，客觀上不難想像有致使公務執行遲緩、停滯之可能。縱此等侮辱職務行為對公務執行之不利影響或非如對公務員之情形直接，致此部分規範適用空間相對狹窄，然無論侮辱行為之客體為公務員或公務員執行之職務，均可能產生影響公務執行之效果，而侵害公務執行之國家法益，則無可置疑。本判決未慮及此，率以「難以想像此等公然侮辱職務之言論會對公務之執行，產生明顯、立即之干擾、妨害」等理由，一概否定侮辱公務員職務之行為影響公務執行之可能，並作為認定違憲依據之一，亦有可議。

(三) 本判決依刑法第 140 條侮辱行為之客體為公務員或公務員職務，而異其審查之標準、理由及結論，本席礙難同意。

部分不同意見書

呂太郎大法官 提出

朱富美大法官 加入

壹、本判決主文第 1 項的部分不同意見

本判決主文第 1 項，多數意見認為刑法第 140 條規定（下稱系爭規定）的侮辱公務員罪，應作限縮解釋始為合憲。也就是限於行為人主觀上「基於妨害公務的目的」，行為的結果「足以影響公務的執行」，行為過程中除以肢體為侮辱或多數人集體持續侮辱等情形外，必須經公務員先行制止的程序等情形，始成立該罪。本席認為，系爭規定的侮辱公務員罪，並未區別公務員所執行的公務類型，故所保護的法益，是公務執行的一般法益，而非特定公務執行的法益。但多數意見有將侮辱公務員罪所保護的法益，指向特定公務執行的法益的傾向，本席尚難贊同。爰就此部分提出不同意見。

貳、以「妨害公務之目的」作為侮辱公務員罪構成要件的商榷

- 一、本判決認為系爭規定所定侮辱公務員罪，應限於行為係基於妨害公務的主觀目的。如果人民是因為自身將受不利而為抗爭言論或個人修養不足，一時情緒反應，或對公務執行的實體或程序有所質疑者，尚難認為具有妨害公務的主觀目的（本判決理由第 42 段參照）。
- 二、按為犯罪行為的人，一定有其行為的目的，惟刑法對於行為人實施犯罪或目的，一般只列為量刑應審酌的因素（刑法第 57 條第 1 款規定參照），祇有對於一部分的犯罪，始特別注意行為人的犯罪目的，而將此項目的規定為刑法構成要件，但在刑法用語上稱為意圖。由於意圖或故意均出於行為人的意思作用，可見一切須有意圖的犯罪，可謂為極端注重意思作用之犯罪，與其他犯罪有異。大體上言，目的犯所具有之特徵在於其所意圖者為另一犯罪，故處罰目的犯所以預防他罪之發生，即使不在於預防他罪之發生，亦可藉此以防止嚴重結果之發生（參見：

蔡墩銘，論我國刑法上之目的犯，法令月刊，34 卷 2 期，第 6 頁至第 8 頁，1983 年）。

- 三、禁止行為人為侮辱公務員的行為，並不必然是在防止行為人為其他犯罪行為，或防止其他嚴重結果的發生，性質上無特別強調其行為意圖或目的，而以之為構成要件的必要。又侮辱公務員罪並未區別公務員所執行的公務類型，只須行為人已認識其侮辱公務員的行為有侵害公務執行法益的危險，竟決意為之，即符合侮辱公務員罪的構成要件，至於行為人對於該公務員所執行者，究竟為何一公務，並無認識的必要，也不限於為妨害特定公務的執行而為侮辱（刑法第 135 條第 1 項規定對於公務員依法執行職務時，施以強暴、脅迫的妨害公務罪，也只須行為人對於公務員正執行職務，而對其施以強暴、脅迫有所認識，即有犯該罪之故意，不以有妨害公務執行的目的為必要。參見：大塚仁・河上和雄・中山善房・山田佑紀編，大コンメンタル刑法，第 3 版，第 6 卷，第 157 頁，青林書院，2015；前田雅英（代表）・松本時夫等編集，條解刑法，第 4 版增補版，第 301 頁，弘文堂，2023 年）。若該行為依社會通念，客觀上尚非對於公務員為侮辱，例如本判決所舉人民於公務員執行職務時，單純的口頭抱怨、嘲諷、揶揄，或一時情緒反應的習慣用語等，行為人即使為之，也不會發生公務執行受侵害的危險，本無成立故意餘地，無須另藉「欠缺妨害公務之目的」的概念，排除此等行為成立侮辱公務員罪的必要。反之，縱使行為人主觀上「欠缺妨害公務之目的」，但該言論已逾社會一般人所能忍受的範圍，屬於侮辱公務員的言論，也不能因為行為人主觀上「欠缺妨害公務之目的」，即謂無侵害公務執行的危險。例如行為人不是對於該公務員當場所執行的職務不滿，而是因為對於該公務員過去所發表的言論、立場不滿，或有私人恩怨，於公務員執行職務時，藉機當場侮辱，仍應認為符合系爭規定所定侮辱公務員罪。又侮辱公務員罪是處罰行為人所為客觀上具有

侮辱公務員危險的行為，不是處罰行為人表現內心慾望的傾向犯（如強制性交、猥褻等罪），或表現內心過程的表現犯（如偽證罪），無依據行為人內心意思的狀態，作為判斷是否成立犯罪的構成要件的必要。

- 四、何況「妨害公務」為刑法第二編第五章的章名，充其量僅在表明同章所列犯罪行為，都有妨害公務的性質而已，並非系爭規定或同章其他類型妨害公務犯罪的構成要件，本判決却以之為侮辱公務員罪的構成要件，似已逾越針對法規所為解釋，屬於立法的行為。如謂侮辱公務員罪性質上必須以行為人基於「妨害公務之目的」為其不可缺的要素，那麼系爭規定侮辱公務員罪未以之為構成要件，可能已屬違憲，而非如何為限縮解釋的問題。

參、以「足以影響公務的執行」，作為侮辱公務員罪構成要件的商榷

- 一、本判決雖認為系爭規定的侮辱公務員罪，以侮辱行為「足以影響公務的執行」為必要的構成要件。然而，就系爭規定的侮辱公務員罪，並未區別公務員所執行的公務類型，其保護的法益是公務執行的一般性法益，而非個別公務的執行，故只須行為人所為言論，有侵害公務執行法益的危險，即為已足。至於該個案公務員所執行的具體公務是否受妨害？並非所問（參見：大塚仁・河上和雄・中山善房・山田佑紀編，大コンメンタル刑法，第3版，第6卷，第154頁，青林書院，2015；前田雅英（代表）・松本時夫等編集，條解刑法，第4版增補版，第302頁，弘文堂，2023年，關於日本刑法第95條第1項妨害公務罪的解說）。

- 二、申言之，侮辱公務員罪性質上為抽象危險犯，立法者是預估於行為人完成構成要件事實的行為時，即有侵害公務執行的危險，既不問個案公務員所執行者，是何種公務，也不問行為人對於該公務員當場執行的具體職務為何。蓋公務員依法執行公務，均係代表國家實現公權力，也是在落實人民意志。因此，

不論公務員所依法執行者是何種公務，其應受國家法律保護的程度，不應有所區別。換言之，執行以服務民眾為目的的公務（例如戶政、地政、交通指揮、各類諮詢服務等），或以國家實力實現的公務（例如犯罪偵查、違規取締、國境執法、強制執行等），其所遂行的國家目的雖有不同，但重要性則無二致，應受保護的執行公務法益，亦無不同。

三、本判決以「足以影響公務的執行」作為侮辱公務員罪的成立要件，並認為侮辱公務員罪，「應限於人民之侮辱性言論，依其表意脈絡，於個案情形，足以影響公務員執行公務之範圍內，始為合憲之目的」（本判決理由第 40 段參照）。所謂「足以影響公務員執行公務」，係指該當場侮辱行為，依其表意脈絡（包括表意內容及其效果），明顯足以干擾公務員之指揮、聯繫及遂行公務者（本判決理由第 43 段參照）。將系爭規定侮辱公務員罪所保護的法益，傾向限於個案執行公務的法益，可能造成不同公務員依法執行的不同公務，會受到不同程度的法律保護的情形，似非合理。換言之，如依本判決見解，於辦理戶籍登記事項時，對於承辦人員連番破口粗暴辱罵，固可能使該業務的執行受到妨害，而為成立侮辱公務員罪；但若警察多人同時荷槍，於執行路口臨檢時，機車騎士竟當場對於臨檢警察連番破口辱罵，可能明顯不足以干擾公務的遂行，而不成立該罪，而如果警察僅有一人，受臨檢的汽車乘載帶有酒意的數人辱罵，就可能因公務的執行受到影響，故該侮辱的數人即成立該罪。然而，這樣的結論，以公務執行的具體情形，或公務員實際擁有的強制力，決定行為人是否成立犯罪，顯然不合刑法法理。

四、再者，刑法是保護法益不受侵害的法律，而法益云者，乃法律上利益的簡稱，性質上為法的領域中所承認的客觀價值，是脫離個人主觀心理感受或情緒而存在的事物。屬於國家或社會法益者，固不論矣！即使是屬於個人法益，例如生命、身體、健康、名譽或財產法益等，也是法律所保護的客觀價值或利益，

不會因個人而有不同（不論是偉人的生命、身體、財產，或凡夫俗子的生命、身體、財產，均同受刑法保護）。

按損害是以外力破壞某一事物原有的全部或一部形貌，影響則是以外力加強或減弱某一事物的作用。固定的事物，只有是否「受損害」或「有受損害之虞」的問題，沒有受影響的問題，隨時可能變動的事物，才有是否受影響的問題。刑法是保護法益的法律，所謂法益是法律所保護的利益或價值，是對於每一個國民都存在的抽象利益或價值。因此，刑法對於犯罪行為，是以對於法益的「損害」加以評價，而非對法益的「影響」評價。刑法條文中，並不使用「影響」法益的概念，除法律特別明定行為必須有「致生損害」（如刑法第 114 條、第 342 條、第 359 條、第 360 條及第 362 條等規定參照），或「足以生損害」（如刑法第 113 條、210 條至第 215 條、第 217 條、第 218 條、第 319 條之 4、第 352 條及第 354 條等規定參照）等具體危險外，立法者均設定凡行為符合構成要件，即具有「損害」法益的抽象危險。至於事物內涵並非固定，可能受到外力而強化或削弱者，例如執行審判、偵查或執行法令者的判斷，是基於其內心的意思作用，其程序的進行，也常受外界事物的影響，因此，程序法上多使用「影響」一詞，評價該外力的作用達到何種程度時，足以改變原定程序（例如刑事訴訟法第 10 條、第 227 之 1 條、第 245 條、第 342 條、第 380 條、第 398 條、第 420 條、第 421 條及第 509 條等規定參照。）除此之外，法律關於股價、氣候、健康狀況、能否當選、行車安全等規範，也常以該外力是否已「影響」事物原來狀態，規定其法律上效果（例如證券交易法第 156 條第 3 款、氣候因應變遷法第 5 條第 1 項、廢棄物清理法第 2 條第 2 項第 2 款第 1 目、藥事法第 6 條第 3 款、公職人員選舉罷免法第 74 條及道路交通案件處罰條例第 16 條第 1 項第 2 款等規定參照）。行為人所為侮辱行為，固然足以「影響」該執行職務的公務員的心情、意志，而「影

響」特定公務的執行，但對於「執行公務的法益」應有如何內涵，不會有所影響，至多為是否發生「侵害」公務執行的法益的問題。本判決將是否成立此犯罪，應依行為人於個案言論的脈絡，是否「足以影響公務員執行公務」作為判斷標準，將侮辱公務員罪所保護法益，指向個別公務的執行，法理上是否妥適，亦值商榷。

肆、先行制止的問題

- 一、本判決雖以公務員先行制止為例，認為國家本即擁有不同方式及強度之公權力手段以達成公務目的，於人民當場辱罵公務員之情形，代表國家執行公務之公務員原即得透過其他之合法手段，以即時排除、制止此等言論對公務執行之干擾。例如執行職務之公務員本人或其主管、同僚等，均得先警告或制止表意人，要求表意人停止其辱罵行為。如果人民隨即停止，則尚不得逕認必然該當系爭規定所定之侮辱公務員罪。反之，表意人如經制止，然仍置之不理，繼續當場辱罵，此時即得認定行為人應已具有妨害公務執行之主觀目的，進而據以判斷其當場辱罵行為是否已足以影響公務員之執行公務。然如人民以觸及公務員身體之肢體動作對公務員予以侮辱（例如對公務員潑灑穢物或吐痰等），或如有多數人集體持續辱罵，於此情形，則毋須先行制止（本判決理由第 44 段參照）。
- 二、按現行法中，以不遵從公務員制止命令仍為一定行為，作為犯罪構成要件者，固屬不少，例如法院組織法第 95 條規定：「違反審判長、受命法官、受託法官所發維持法庭秩序之命令，致妨害法院執行職務，經制止不聽者」；國家安全法第 15 條第 2 項規定：「違反第 6 條第 3 項禁建、限建之規定，經制止而不從者」；公職人員選舉罷免法第 108 條第 2 項規定：「在投票所四周 30 公尺內，喧嚷或干擾勸誘他人投票或不投票，經警衛人員制止後仍繼續為之者」；集會遊行法第 29 條規定：「集會、遊行經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵

從」等皆屬之。

三、上開以不遵從公務員制止命令仍為一定行為作為構成要件的犯罪，皆因其行為具有繼續性，如能終止該行為，即可達保護法益的目的，且非對執行職務的公務員為直接攻擊。因此法律乃規定於不遵從公務員的制止，而仍繼續為行為時，才成立犯罪。然而，於公務員依法執行時，當場侮辱，是對於依法執行職務的公務員直接攻擊，而侮辱行為性質上並不以有繼續性為必要，一有侮辱行為，即足以損害公務員名譽及干擾其所執行的公務，與妨害自由、妨害秩序或違規建築等，本質有所不同。以執行公務的公務員已先為制止仍繼續侮辱，為侮辱公務員罪成立的構成要件，無異承認公務員必須承受制止前的侮辱行為，是否合理本非無疑。何況於不具有強制力的公務員（如稽查員），面對極為強勢的行為人（例如採集工廠排放廢水，面對來勢洶洶的一群幫派份子）所為粗暴的侮辱言論，仍要求公務員應先制止，可能強公務員所難。同時就有無先為制止、侮辱言論究竟在制止前或後所為，或公務員的行為是否為制止，日後可能成為爭議，要求公務員於執行職務時，尚須進行此等資料的蒐證，顯然增加公務員執行公務的壓力與負擔，間接妨礙公務的執行。

再者，本判決雖認為如行為人以肢體為侮辱或集體持續辱罵時，即無須先行制止（本判決理由第44段參照），或鑑於此等行為手段較為嚴重，或事出突然，無從先行制止。然而，以肢體動作或集體數人持續侮辱，是否必較以言詞或文字、圖畫、網路（例如於公務員執行職務時，當場透過網路直播），所生危害更大，應依其侮辱的內容判斷，未可一概而論。又以言詞侮辱，也可能事出突然，以肢體動作或集體數人持續侮辱，也可能事先預告，各種情形都有可能，也難一概而論，本判決以劃一的標準，要求不同的侮辱行為，必須經不同的程序，作為判斷是否成立犯罪的要件，背後法理如何，也值進一步探討。

伍、維護公務員執行職務的尊嚴，是落實法治的不二法門

- 一、民主政治下，是每位人民交出一部分的資源及自由，經由選舉等機制，以自主的意思直接或間接授權公務人員進行妥協與分配，期望在合理的妥協與分配下，獲得最大可能的資源與自由。因此確保公務員所執行的職務，本質上即在落實民主理念，執行人民意志。但民主理念的落實及人民意志的執行，並非單純有完善的公務員選任、監督、考核的人事制度就足夠，更重要的，毋寧是人民對於公務員執行職務的尊重。因為在多元、複雜的社會現況下，國家要處理的事務，何止千頭萬緒？若僅期待國家於人民干擾、妨害公務的行為時，動用國家實力予以排除，以完成公務，不能就嚴重干擾或妨害公務的行為，透過刑罰予以事先預防。那末國家為執行公務，縱然疲於奔命，也未必有效，法治的崩壞，自可預料，強凌弱、眾暴寡的情形，也將不斷發生，以人民彼此妥協為根基的民主制度，將淪為空談。因此維護公務員執行職務應有的尊嚴，就是維持公務執行的嚴正性，正是落實民主，貫徹普遍民主意志的重要法門。對於公務員執行時，當場侮辱，不但會損害該公務員個人人格尊嚴，也必然會使公務員執行公務受到干擾或妨害。
- 二、在德、日刑法，雖未將當場侮辱公務員罪列入獨立的犯罪類型，但均未排除於公務員執行職務時當場侮辱行為，得適用一般侮辱罪的規定，且其侮辱罪的法定刑，均較我國為高。例如德國刑法第 185 條規定：「侮辱人者，處 1 年以下有期徒刑，以強暴犯之者，處 2 年以下有期徒刑。」第 194 條第 3 項規定，對於公務員，於其執行職務或與職務有關的行為時，加以侮辱者，由機關或監督機關首長提出告訴，依日本刑法第 231 條規定，即使未指摘事實而公然侮辱人者，處 1 年以下懲役、禁錮或拘役、罰金，依第 234 條適用第 233 條，以威力妨害業務（包含未達強暴脅迫的妨害公務，與本判決所稱以肢體動作侮辱公務員的類型相當），處 3 年以下徒刑或罰金。依此，德、日對於公務員執行公務時，為

侮辱的處罰，即使適用一般侮辱罪規定，其刑度也與系爭規定侮辱公務員罪相當，甚至更高，足見德、日對於公務員執行公務的法益保護的重視。又依德、日立法，並無針對侮辱公務員罪的成立，設定必須基於「妨害公務的主觀目的」，或有「足以影響公務員執行公務」的條件，也無「應先行制止」的程序，可知侮辱公務員罪所保護的法益，並非個案公務的執行，而是一般性的公務執行。

- 三、本判決以保護個案公務執行的觀點，進行侮辱公務員罪成立要件的解釋，是否符合該罪的本質，有值得商榷之處。本判決對於維護公務員執行職務的尊嚴，似乎趨向鬆散，從某個角度觀察，在維護個人利益與維護公共利益的衝突上，似乎更傾向選擇前者，這樣的選擇與憲法第 23 條規定，為增進公共利益的必要，得以法律限制人民的自由，是否相符，或者應留給立法者衡量，有進一步思考的空間。

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。

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 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*

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。

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

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。

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

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. ”

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

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，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

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.”

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。

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

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。

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。

¹⁰ 同註 3。

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。

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

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。

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>

(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¹³。

¹³ 最高法院 111 年度台上字第 2676 號判決意旨參照。

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。

部分不同意見書

尤伯祥大法官 提出

就中華民國(下稱民國)111 年 1 月 12 日修正公布之刑法第 140 條：「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。」(下稱系爭規定)後段之侮辱職務罪，多數意見認為該罪所保障之法益是公務執行，應屬合憲目的，該罪所處罰之言論具有批評公權力及其行使方式之表意內涵，位處言論自由之核心保障範圍，為維護民主制度之有效運作，對該罪應採嚴格標準審查，並因難以想像此等公然侮辱職務之言論，會對公務之執行產生明顯、立即之干擾、妨害，而於主文二宣告該罪與憲法第 11 條保障言論自由之意旨有違，自本判決宣示之日起，失其效力，進而於主文三宣告，適用違憲之侮辱職務罪規定之臺灣高等法院 111 年度上易字第 33 號刑事判決亦屬違憲，廢棄並發回臺灣高等法院。就侮辱職務罪之立法目的，本席認為係政府威信或公職威嚴，而非公務執行，惟，就該罪違憲暨適用該規定之上開判決亦屬違憲之結論，本席敬表贊同，並認為系爭規定前段之侮辱公務員罪亦應採嚴格標準審查，並基於與侮辱職務罪相同之標準及理由進行審查，進而宣告違憲。

爰為以上不同意見提出理由如下。

一、侮辱公務員罪及侮辱職務罪均應採嚴格標準審查：

就何種行為予以入罪乃至處以何種刑罰，立法者固有裁量之權限，但基於刑罰剝奪行為人之人身自由及財產，並將同時影響其他基本權利之實現，係最嚴厲之制裁手段，因此就刑罰法律之合憲審查，大法官一向採嚴格標準。以比例原則之審查而言，刑罰必須是不得已之強制措施，只能是最後手段(ultima ratio)。申言之，須係基於保護合乎憲法價值之特別重要公共利益之目的(司法院釋字第 646 號、第 669 號、第 775 號、第 777 號、第 790 號及第 796 號解釋，暨本庭 112 年憲判字第 11 號判決參照)，且施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效

達成目的而侵害較小之手段可資運用。從而，對於所欲保護之特別重要公共利益，如有其他侵害較小之手段即可達成保護之目的，則國家即無須動用較為嚴厲之刑罰手段。

另一方面，系爭規定是對言論內容之管制。其所處罰之侮辱性言論中，出於對公務員執行職務、行使公權力之具體作為不滿或針對公務員所執行之職務異議而發表者，在實務上所在多有。這類表意，係對公權力之行使或公權力本身表達異議、反對，其性質屬政治性言論，不論是否言之成理，終究位處言論自由之核心，應受高度保障。侮辱公務員罪及侮辱職務罪因對發表政治性言論之言論自由的干預，應採嚴格標準審查（司法院釋字第445號及第644號解釋參照）。雖然構成侮辱公務員罪之言論中，不乏純粹因情緒或其他因素而針對公務員個人發表，非屬政治性言論者，但侮辱公務員罪處罰之射程，既已涵蓋政治性言論，則在對侮辱公務員罪進行法規範之抽象審查時，顯不應視個案情形係政治性言論或非政治性言論而異其審查標準，以致於對執行職務公務員之侮辱屬政治性言論時，該罪可能因採嚴格標準審查而違憲，而在侮辱行為非屬政治性言論時，卻因採中度審查標準而可能合憲。為周延保障言論自由，自應因該罪罰及政治性言論而採單一之嚴格標準審查。多數意見僅以侮辱公務員罪另涉對公務員之侮辱為由，對該罪採中度標準審查，本席就此無法贊同。

二、系爭規定無法通過目的審查：

- （一）系爭規定於民國24年時係為保護威權政府之威信而制定，此項立法目的全然牴觸自由民主憲政秩序：

1907年之大清刑律草案第154條規定：「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。」

其對公署公然為侮辱者，亦同。」¹嗣經 1911 年之欽定大清刑律、1912 年之暫行新刑律及 1928 年之舊刑法採用，影響所及，1935 年即民國 24 年公布之刑法典亦於第 140 條規定了大體相同之內容：「(第 1 項)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，處六月以下有期徒刑、拘役或一百元以下罰金。(第 2 項)對於公署公然侮辱者，亦同。」嗣於民國 108 年修正為：「(第 1 項)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，處六月以下有期徒刑、拘役或三千元以下罰金。(第 2 項)對於公署公然侮辱者亦同。」再於民國 111 年 1 月 12 日刪除第 2 項之侮辱公署罪，並加重第 1 項之侮辱公務員罪及侮辱職務罪之處罰，而成為系爭規定。就法制史而言，大清刑律草案第 154 條可謂系爭規定之前身。

考大清刑律草案就本條之制定理由所述：「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，即於施行上亦諸多不便，故本條特為此種非行而定其罰也。」及所附沿革：「《唐律》『詈制使本屬府主刺史縣令』條：詈者，各減毆罪三等。《宋刑統》同。《明律》：凡奉制命出使而官吏罵詈，如部民罵本屬知府、知州、知縣、軍士罵本管指揮、千戶、百戶，若卒吏罵本部五品以上長官，杖一百；若罵六品以下長官，各減三等；罵佐貳官、首領官，又各遞減一等。現行律與《明律》同。」²等內容，可以見得該條規定是直接承繼中國傳統法而來，其淵源甚至可以上溯至唐律。

上開經引用於立法理由內之中國傳統法，意在以嚴刑峻罰維護身分制秩序及官府（含官吏）之威信。法制史之研究

¹ 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，2022 年 1 月，頁 73；黃源盛，晚清民國刑法史料輯注（上），元照，2010 年 7 月，頁 109 至 110。

² 黃源盛，註 1 書，頁 110。

指出，在日本顧問指導下完成之大清刑律草案³，參考當時同為君主專制國家之日本的刑法典（即日本舊刑法）第 141 條「侮辱官吏罪」，為維護官府威信而將上開中國傳統法經由草案第 154 條大體保留下來⁴，內容因而與同樣以保護官府威信為目的之日本舊刑法第 141 條「侮辱官吏罪」大同小異⁵，都是為了君主專制政權藉官府之威信順利遂行統治之利益而存在。蓋君主專制政權之統治權並非來自人民之付託，其統治未經人民同意，本難期人民自願服從。若人民質疑甚至挑戰專制君主藉君權神授之類理由自命之統治正當性與合法性，則專制政權終須仰賴暴力——無論是經由司法程序的刑罰或不經司法程序的強迫失蹤、傷害、處決甚至屠殺——迫使人民服從。囿於暴力統治的成本高昂，甚至常帶來損害統治正當性之反效果，若所有的統治作為都須仰賴暴力遂行，則專制統治必難以為繼，故專制君主須使被治者成為自願服從之順民。為達此目的，使人民出於對官府之畏服而俯首聽命，是遂行專制所必要之統治技術，官府威信因此成為專制政權為能順利遂行統治而追求之利益。

基此需求，專制政權對於可能肇生人民不畏服官府之危險，往往從寬防範。官吏、官職乃至官署，共同構成官府，三位一體，同枯共榮，任一被侮辱、貶損，在專制政權看來都有減損官府威信之危險，因此大清刑律草案第 154 條才會將侮辱「值吏員」、「職務」及「公署」均予處罰，以周延保護官府威信。處罰侮辱這三者之行為的理由，其實相同，都是冒犯官威。

刑法第 140 條於民國 24 年制定公布時雖然已是民國，但制定該條規定之國民政府係以訓政之名實施一黨專政之黨國

³ 黃源盛，法律繼受百年——歷史觀點下的「六法全書」，法制史研究：中國法制史學會會刊第 20 期，2011 年 12 月，頁 118。林政佑，註 1 文，頁 71 至 73。

⁴ 林政佑，註 1 文，頁 72。

⁵ 林政佑，註 1 文，頁 71。本庭諮詢之學者專家許恒達教授，亦採相同見解，參許恒達教授 1121221 專家諮詢意見書，頁 2。

體制（司法院釋字第 793 號解釋理由書第 10 段參照），其政權並非經由民主程序取得，本質是威權統治，仍有為使人民自願服從而以刑罰保護政府威信之需求，因此該條規定之目的其實與大清刑律草案第 154 條無異，是維護威權政府之威信。當時之立法理由所稱「暫行新刑律第 155 條理由謂公然侮辱公務員之職務，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」，適可顯示當時之立法考量，確係認為侮辱公務員或公署之行為，將肇生減損公職威嚴而使人民不順從、配合公務執行之危險，故「特為此種非行而定其罰」。立法理由中以「公職威嚴」之名保護之威權政府威信，不可能是合乎自由民主憲政秩序之公共利益。系爭規定之規範結構與民國 24 年制定公布時大致相同，而刑罰更重，故若依立法當時所欲保護之利益予以審查，其根本不能通過比例原則之檢驗。

大清刑律草案第 154 條學習之範本日本舊刑法第 141 條之「侮辱官吏罪」，在明治時期因作為鎮壓自由民權運動之工具，至明治末期，日本帝國議會即在批判官尊民卑之思想影響下予以刪除，故日本自 1908 年以後刑法典即再無侮辱官吏罪⁶。此外，韓國在朴正熙總統的威權統治時期，為保護國家威信，也曾在刑法第 104 條之 2 增訂與系爭規定相類之國家冒瀆罪。在民主轉型後，韓國憲法法院認定該條規定以國民批判有損國家的「威信」為由，處以刑事處罰，違反確保國家的自由批判與民主主義精神，韓國目前已廢除了該罪⁷。參照日本與韓國之經驗，尤可得見系爭規定在自由民主憲政秩

⁶ 林政佑，註 1 文，頁 70 至 71。

⁷ 韓國舊刑法（1975 年 3 月 25 日法律第二七四五號修正，1988 年 12 月 31 日法律第四〇四〇號修正前）增訂第一百零四條之二「國家冒瀆罪」：「一、本國人在國外就大韓民國或基於憲法所設置的國家機關侮辱或誹謗或歪曲有關事實或散布虛偽事實，或以他法有害大韓民國安全、利益或威信，或有危害之虞者，處 7 年以下懲役或禁錮。二、韓國人利用外國人或外國團體等，於國內為前項之行為者，同前項之刑。三、第二項的情形，得併科 10 年以下的褫奪公權。」以上見林政佑，註 1 文，頁 105 至 106、頁 112。

序中確無安身立命之所。

由於就法律之解釋方法而言，立法者在制定法規範當時之原意，並非唯一之解釋因素，也非絕對拘束解釋活動，解釋活動仍得根據文義、體系及目的等因素，探究待解釋之規範在解釋當時之時空環境中應有之意義，因此對系爭規定之目的審查仍須探究：在已行憲並且民主轉型之今日，能否經由解釋活動而重新詮釋系爭規定，使其合於自由民主憲政秩序？

(二) 系爭規定無法經由重新詮釋找到合乎自由民主憲政秩序之立法目的：

從關係機關法務部之言詞辯論意旨書所述「系爭規定在於確保公務順利執行」、「系爭規定亦兼及公務員名譽權之保護」、「侮辱公務員或其職務之言語，所影響者並非僅係當次公務執行能否圓滿順利，而係動搖國家公權力嚴正性。」、「對於依法執行公務之公務員，可以無端謾罵叫囂…果爾，則國家公權力之威信、執行公務之莊嚴性何在？如何能認為沒有影響公務員依法執行職務？」等語，可知關係機關主張系爭規定所保護之法益係「公務執行」、「公務員名譽」及「政府威信」，其實幾已囊括迄今實務及學說之見解⁸。從關係機關治「國家法益」與「個人法益」於一爐，已略可窺見要說清楚系爭規定在民主法治國裡究竟保護什麼法

⁸ 本庭諮詢之專家許恒達教授指出，大多數判決見解認為系爭規定保護之法益是公務機關的「威信」、「尊嚴」，若干判決還一併提及公務機關的「公信力」，實務另有判決認為，侮辱公務員罪同時也保護受辱公務員的人身、名譽法益，甚至還進一步擴張到公共任務之達成，惟，現今實務主流見解是認為「公務機關威信」是最核心的保護利益。學說部分，較早期見解認為保護法益應為「公務之執行」，近期則有認為「人民才是終極利益所在」乃至根本否定系爭規定具有刑法介入正當性的法益者，參許恒達教授 1121221 專家諮詢意見書，頁 4 至 5。本庭諮詢之另一位專家張嘉尹教授則稱，一般認為侮辱公務員罪保護的是公務員的名譽權（個人法益），侮辱職務罪保護的是以公務執行與「公職威嚴」為內容的國家法益，參張嘉尹教授 1121216 專家諮詢意見書，頁 5。

益，其實並不容易。

就「公務員名譽」而言，不僅與系爭規定位處「妨害公務罪」章之體系地位不符，而且從侮辱公務員罪以「依法執行職務時，當場」為構成要件，未如刑法第 309 條以「公然」為要件，可見被辱之公務員的社會評價是否貶損，並非本罪之考量。再者，在已有刑法第 309 條可保護公務員之名譽權的情況下，若另以系爭規定遠重於刑法第 309 條第 1 項之處罰，加強保護執行職務公務員之名譽，則莫非係因執行職務之公務員高人一等而特就其名譽予以更強大之保護？果若如此，豈不就是官尊民卑思想之體現而違反平等原則？

再就「政府威信」而言。所謂政府威信，是指人民對公務員所執行職務之尊敬、順從。雖然多數意見以民國 24 年制定時之立法理由所稱「公職威嚴」，作為系爭規定保護之法益，而未使用政府威信一詞。惟，多數意見對公職威嚴之詮釋，既係指公務員身分或公職本身不受挑戰或質疑之威嚴，則實亦重在人民對公職之尊敬、馴順，實與政府威信無異。按，依國民主權原理，一切公權力均源自人民之付託，公務員職務上之權限來自人民，職務之行使自應受人民之監督。監督者就被監督者之職務乃至職務之行使所發表之侮辱性言論，即使已屬謾罵叫囂而質疑、挑戰了公權力，仍難謂全無監督之性質。若能以刑罰迫使監督者不能發表這類言論，以成就監督者表面上之尊敬、順從，則監督者與被監督者之地位逆轉，民主就成了「你為民，我為主」。因此，無論稱之為政府威信或公職威嚴，即使可認為是一種利益，這種利益也抵觸了民主原則，絕非合乎憲法價值之公共利益。

末就「公務執行」而言。立法者於制定系爭規定時之立法規劃，係藉由刑罰維護政府威信，使公務在沒有「一唱百和，虛實混淆」、「於執行上亦諸多不便」之批評、挑戰言論的靜謐環境下，得以因人民出於敬畏政府之順從而順利執

行。政府威信既不得作為系爭規定保護之法益，則上述使人民出於敬畏政府而順從、配合公務執行之利益，已失所附麗。何況，這種利益的實現，乃以人民面對公務執行時的安靜無聲為前提，因為任何批評、質疑或挑戰公權力之言論，對政府官員而言都不悅耳甚至感覺受辱，若進而欲藉訴追本罪以壓抑之，則難免產生寒蟬效應。倘系爭規定所欲維護的是純淨、無聲之公務執行空間，則不僅言論自由在這樣的空間裡被嚴重限制，而且民主政治也難以在這樣的空間裡健全運作。這種以言論自由之嚴重干預乃至民主政治之健全運作為代價而實現之利益，顯難見容於自由民主憲政秩序，不能跨越刑法之法益門檻。

基上理由，本席認為系爭規定在目的審查之階段，即已無法通過比例原則之檢驗。

- (三) 多數意見以「公務執行」之名，藉侮辱公務員罪保障公務員執行職務時的內心安寧。就此見解，本席不能贊同：

就「公務員名譽」及「政府威信或公職威嚴」不能作為系爭規定所保護之法益，多數意見與本席在結論上相同，僅所持理由有部分差異；但多數意見認為「公務執行」可作為侮辱公務員罪所保護之法益，本席不能贊同。

多數意見於侮辱公務員罪之審查，認為對於執行職務之公務員當場侮辱，不僅破壞公務員與人民之和諧關係，並對公務員產生精神上壓力，致其心有顧慮或怨懟，而不願或延遲採取適當方法執行公務，此對公務之遂行本身乃至所追求之公益即相關人民權益，確有可能發生妨害，進而以此為由，認為保障公務員得以依法執行職務，得為侮辱公務員罪所保護之重大公共利益。上述見解，本席基於以下三點理由不能贊同：

1. 多數意見其實是在沒有實證資料佐證之情況下所為之推測。這種推測所欲維護者，係公務員不因當場侮辱之言

論而於執行職務時承受精神壓力，亦即公務員執行職務時內心的安寧，實則仍係追求一個純淨、無聲之公務執行空間。這個目標在自由民主憲政秩序中無處安放，已如前述。

- 2.就侮辱公務員罪而言，如果不討論可能性高低的話，以避免公務員執行職務時承受因侮辱所生之精神壓力為由，固可在邏輯上導出這種壓力可能產生妨害公務遂行之危險，但就侮辱職務罪來說，侮辱既係針對職務本身而非公務員個人，難認有影響於公務員之精神或內心狀態。維護公務員內心安寧，無法作為證立「公務執行」係侮辱職務罪之保護法益的理由。或因如此，多數意見在就侮辱職務罪進行目的審查時，僅稱「公務執行部分，因攸關人民權益之有效保障及法律秩序之維護，如人民之侮辱職務行為足以對公務執行造成明顯、立即之妨害，於此範圍內，自屬合憲目的」，而未說明對於職務之公然侮辱，在不以執行職務之公務員為對象，不會對其產生精神壓力之情況下，如何能對公務執行造成明顯、立即之妨害。
- 3.是否因侮辱性言論而情感受損或受有精神壓力，是個人內心之主觀感受問題，既無從自外在探究，也無從客觀驗證。如以刑罰保護此等內在主觀之精神狀態，則行為人勢將因發表言論時難以預見之冒犯他人效果獲罪，刑罰法律因而難有最起碼之預見可能性。本庭基於以上理由，在 113 年憲判字第 3 號判決否定名譽感情係刑法第 309 條公然侮辱罪所保護之法益，卻在本件以公務員的內心安寧作為證立公務執行係侮辱公務員罪所保護法益之理由，標準不一。

三、系爭規定無法通過手段審查：

即使依多數意見，以確保公務執行作為系爭規定之立法目

的，惟，基於以下理由，系爭規定並非保護此項法益所不得已之措施，不符合刑罰之最後手段性原則，仍無法通過手段審查：

（一）系爭規定是過度前置的防禦手段：

本於最後手段性原則所為之嚴格審查，不僅要求立法者必須係為維護合乎憲法價值之特定特別重要公共利益而選擇以刑罰處罰特定行為，而且雖得為周延保護法益，將刑罰的時點提前至實害發生以前而處罰危險犯，但危險犯的立法模式，無論是抽象危險犯或具體危險犯，其實是刑罰的前置化，必然會擴大刑罰的使用範圍。若立法者得僅憑想像、臆測之危險，即輕易以防患於未然為由動用刑罰，則危險犯終將使刑罰的最後手段性原則淪為修辭，並為刑罰萬能論的迷思打開破口，最終無事不能以危險犯的型態入罪，刑罰法令多如牛毛，人民動輒犯罪之日，也就不遠矣。因此，必須係依一般社會生活經驗，其實施有高度蓋然性將損害法益之行為，始堪認能對法益造成法所不容許之危險的行為，進而始有可能作為不得不藉刑罰之一般預防功能禁止人民從事之應罰行為⁹。

系爭規定之犯罪結構，依其所用法條文字，係抽象危險犯。亦即，立法者認為於公務員依法執行職務時當場予以侮辱以及對於其依法執行之職務公然侮辱，這兩種言論本身即有產生損害「公務執行」法益之危險，因而為前置性保護該法益而將這兩種言論之發表當作抽象危險犯處罰。依前述說

⁹ 蘇俊雄大法官於司法院釋字第 517 號解釋所提部分不同意見書所揭：「立法者若欲選擇以刑罰的方式作為制裁手段，仍必須以該項違法行為確實具有『可罰性』或『應刑罰性』為前提，其決定方有正當性可言」、「我們固然容許立法者為保護法益的考量而將刑罰的時點提前至實害發生以前，但是我們也必須嚴格認定該等行為的『可刑罰性』，才能確保國家提前刑罰的正當性與必要性。」等語，以及許玉秀大法官於司法院釋字第 594 號解釋所提部分協同意見書指出，行為必須具備應罰性（Strafwürdigkeit）及需罰性（Strafbedürftigkeit），始有必要以刑罰對應，均係此旨。

明，必依一般社會生活經驗，堪認這兩種侮辱性言論之發表，有高度蓋然性將造成公務難以或不能遂行之危險，系爭規定始可能係為保護公務執行所不得已之最後手段。就是否有高度蓋然性將對法益造成危險之判斷而言，如前所述，由於系爭規定不免罰及具有政治性言論性質之侮辱性言論，應採嚴格標準審查，因此系爭規定所處罰之侮辱性言論，須更進一步係對公務之遂行造成明顯而立即之危險，始足當之。

按，公務員本應忠心努力，依法律、命令所定執行其職務，執行職務時並應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延（公務員服務法第 1 條、第 8 條參照）。當場侮辱執行職務公務員或公然侮辱其所執行職務之言論，既非足以影響公務員意思自由之脅迫言語，則公務員遇有這類言論時，仍得憑其完整之自由意志與行動自由而繼續執行職務，自不應以此為由稽延或停止執行職務。況執行職務本質上是行使公權力，得依法強制執行，必要時並得請求警察或其他機關協助（強制執行法第 3 條之 1、行政執行法第 6 條、警察法第 9 條參照）。而就對公務員施強暴脅迫所致公務難以或不能遂行之危險，也有刑法第 135 條及第 136 條作為防線。因此，即使侮辱公務員或其職務之言論，果真「往往一唱百和，虛實混淆」，造成「執行上亦諸多不便」（民國 24 年立法理由參照），但不便終究與不能執行有別，必要時都能以公權力強制排除，根本不應也不必乞靈於系爭規定之刑罰制裁。

綜上，只要考量到公務員是以國家機器之力量作為其執行職務之後盾，與侮辱公務員或其職務之言論相較，強弱懸殊，即可明瞭這種侮辱性言論殊難於一般社會生活經驗上，造成有高度蓋然性可致公務無法或難以執行之危險，遑論明顯而立即之危險。故，就保護公務之遂行而言，系爭規定顯屬過度前置之防禦，絕非不得已之最後手段。

（二）侮辱公務員罪即使被解釋成具體危險犯，仍不符最後手段性

原則：

多數意見由於以「公務執行」為侮辱公務員罪之保護法益，故基此前提而超越文義範圍，謂對於執行職務公務員之當場侮辱，應限於依其表意脈絡（包括表意內容及其效果），明顯足以干擾公務員之指揮、聯繫及遂行公務，而「足以影響公務員執行公務」者，始構成犯罪。質言之，經由以上界定，多數意見將原本是抽象危險犯之侮辱公務員罪，改寫為具體危險犯。

然而，光只是言論的發表，不能產生物理層面之作用，而公務員執行職務時是以國家機器之力量為其後盾，僅在公務員執行職務時當場發表侮辱性言論，不可能對國家機器內部之指揮、聯繫造成干擾，也無法對公務之遂行產生任何物理層面之障礙。即使放寬干擾、障礙之認定標準，將人民可能因這類侮辱性言論而減少順從、配合公務執行之意願也算在內，但這種心理層面的效果至多只可能導致公務執行成本增加，距離公務的難以或不能遂行還很遙遠¹⁰。因此，侮辱性言論的發表本身，以常識判斷，不能產生一般社會生活經驗上「足以影響公務員執行公務」之危險。簡言之，即使將侮辱公務員罪改造成具體危險犯，但這個具體危險犯所欲防禦者卻是幾無可能發生之危險¹¹。

多數意見在就侮辱公務員罪進行目的審查時，係稱這種侮辱性言論因可能使公務員受有精神上壓力，以致因心有顧慮或怨懟而不願或延遲執行公務，對公務之遂行確有可能產

¹⁰ 本庭諮詢的專家許恒達教授於意見書即指出，威信受損與公務執行利益受損之間，仍然有相當程度的距離，請參許恒達教授 1121221 專家諮詢意見書，頁 13。

¹¹ 本庭諮詢的專家張嘉尹教授於其意見書即直白指出：「無論是對於公務員或其職務的侮辱，要如何妨害其職務之執行？實在難以想像。對於公務員之侮辱，固然有損於其名譽，但是損害其名譽造成職務執行困難的命題，無論從物理層面還是從心理層面，都難以證成。」參張嘉尹教授 1121216 專家諮詢意見書，頁 6。

生妨害；而在手段審查時，卻稱成立本罪之侮辱言論須係明顯足以干擾公務員之指揮、聯繫及遂行者，此等言論雖會造成公務員之不悅或心理壓力，但通常不致因此妨害公務之後續執行。觀諸多數意見在上述目的審查及手段審查之說法，之所以自相矛盾，正是因想像不出作為具體危險犯之侮辱公務員罪所欲防禦之具體危險的樣貌所致。真正能肇生妨害公務執行之危險者，是使用一般社會生活經驗上可以影響公務員執行職務之意思自由的物理力或言語、舉動。對於此等危險，已有刑法第 135 條及第 136 條作為防禦手段，實無必要以言論自由及民主政治之健全發展為代價，為使公務員得在全無精神壓力之情境下執行職務，於刑法第 135 條及第 136 條以外，再以侮辱公務員罪之刑罰手段，為執行職務之公務員架設免於批評的保護傘。

綜上，侮辱公務員罪即使被改造為具體危險犯，就保護公務之遂行而言仍然是毫無必要之前置防禦，還是無法通過比例原則之審查。

四、結語

刑法第 140 條「出生」於威權專制時代，為了維護專制政權之官府威信而制定。這條規定不能見容於自由民主憲政秩序，自應隨國家之民主轉型而退場。立法院在民國 111 年 1 月 12 日修正這條規定時，因侮辱公署罪不符民主體制、侵害言論自由而予以刪除¹²。於本判決，多數意見則基於相同之考量，認

¹² 該次修法緣起立法委員李貴敏等 25 人以刑法第 140 條及第 141 條係訓政時期制定，經過數十年之民主轉型，早已不符現今之民主體制，如縱容行政機關以之箝制言論自由，顯與民主國家賦予人民言論自由之保障背道而馳等理由，提案刪除這兩條規定。惟，另有立法委員葉毓蘭等 19 人提案增訂第 135 條之 1 之加重妨害公務罪，並將第 140 條第 1 項之法定刑 6 月以下有期徒刑、拘役或三千元以下罰金，加重處罰，改為 1 年以下有期徒刑、拘役或三千元以下罰金。最終之立法結果，並未增訂加重妨害公務罪，第 140 條刪除第 2 項之侮辱公署罪，但加重第 1 項之法定刑，第 141 條之罰金刑也自 3000 元以下加重為 6 萬元以下。觀諸該次修法歷程，可知侮辱公署罪係基於其不符民主體制、侵害言

為侮辱職務罪與憲法保障言論自由之意旨有違，而宣告自判決宣示之日起，失其效力。如前所述，侮辱公務員罪、侮辱職務罪及侮辱公署罪本係三位一體，應同枯共榮，同生共死。如今既為民主之健全發展而去其二，實無獨留侮辱公務員罪倖存之理。多數意見獨留侮辱公務員罪苟存於世，無非因唯恐民眾在公務執行之際的侮辱性言論，使第一線公務員之執法難為，因此以該罪特別保護執行職務之公務員，以確保公務員執法時耳根清淨。在多數意見的顧慮裡，本席不免隱隱看見官尊民卑思想的幽靈，更看到一絲絲對公務因人民敬畏官威乖乖配合而得以高效執行之已逝「靜好歲月」的懷念。以公務員何辜，不應因執行職務而平白受辱、任人唾罵之考量，作為侮辱公務員罪在自由民主憲政秩序中之生存理由，其實是預設了職務執行的合法性及妥當性，進而不容任何為執行職務公務員所不能容忍之批判。說到底，這仍然是訴諸政府的權威。

由於說不清楚究竟要防禦什麼樣的具體危險，多數意見為了讓本罪能「苟活」於自由民主憲政秩序之下所為之合憲性限縮解釋，實際上幾已使本罪名存實亡，留下來的軀殼，只是讓第一線公務員在遭遇抗爭時，得先以違反本罪之現行犯為由逮捕異議者，作為迅速排除抗爭之手段而已。本席堅信，民主法治國之公務執行，終究應以公務本身的合法性與妥當性，取得人民的自願配合，而非仰賴權威。政府必須藉由講理讓人民認同，正是本席無法贊同多數意見的最根本理由。

113 年憲判字第 5 號

第 5
號