

司法院釋字第五一號解釋

中華民國 91 年 11 月 22 日

院台大二字第 30313 號

解 釋 文

人民身體之自由與生存權應予保障，為憲法第八條、第十五條所明定，國家為實現刑罰權，將特定事項以特別刑法規定特別之罪刑，其內容須符合目的正當性、手段必要性、限制妥當性，方符合憲法第二十三條之規定，業經本院釋字第四七六號解釋闡釋在案。中華民國八十七年五月二十日修正公布之毒品危害防制條例，其立法目的係為肅清煙毒、防制毒品危害，維護國民身心健康，藉以維持社會秩序及公共利益，乃以特別法加以規範。有關栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯該條例之罪者，固亦得於刑法普通誣告罪之外，斟酌立法目的而為特別處罰之規定。然同條例第十六條規定：「栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑」，未顧及行為人負擔刑事責任應以其行為本身之惡害程度予以非難評價之刑法原則，強調同害之原始報應刑思想，以所誣告罪名反坐，所採措置與欲達成目的及所需程度有失均衡；其責任與刑罰不相對應，罪刑未臻相當，與憲法第二十三條所定比例原則未盡相符。有關機關應自本解釋公布之日起兩年內通盤檢討修正，以兼顧國家刑罰權之圓滿正確運作，並維護被誣告者之個人法益；逾期未為修正者，前開條例第十六條誣告反坐之規定失其效力。

解釋理由書

憲法第八條、第十五條明定人民身體之自由與生存權應予保障。立法機關為實現國家刑罰權，本於一定目的，對於特定事項以特別刑法規定特別之罪刑，其內容須符合憲法第二十三條所定要件。法律對於人民自由之處罰或剝奪其生存權，除應有助於達成立法目的，尚須考量有無其他效果相同且侵害人民較少之手段，處罰程度與所欲達成目的間並應具備合理必要之關係，方符合憲法第二十三條規定之比例原則，業經本院釋字第四七六號解釋闡釋在案。八十

七年五月二十日修正公布之毒品危害防制條例，其立法目的係為肅清煙毒、防制毒品危害，維護國民身心健康，藉以維持社會秩序及公共利益，乃以特別法加以規範，例如第四條規定：「製造、運輸、販賣第一級毒品者，處死刑或無期徒刑；處無期徒刑者，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。」「製造、運輸、販賣第二級毒品者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。」「製造、運輸、販賣第三級毒品者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」「製造、運輸、販賣專供製造或施用毒品之器具者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。」「前四項之未遂犯罰之。」同條例第五條、第六條、第七條、第八條及第十二條等規定亦然。有關栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯該條例之罪者，若衡酌其惡害程度非輕，須受較重之非難評價，固亦得於刑法普通誣告罪之外，斟酌立法目的而為特別處罰之規定。然同條例第十六條規定：「栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑。」此項規定係承襲原戡亂時期肅清煙毒條例第十五條規定而來，固有其時代背景及立法政策之考量，然與該條例規定製造、運輸、販賣、施用、轉讓、持有或栽種毒品等行為之不法內涵及暴利特質兩不相侔，逕依所誣告之罪反坐，顯未考量行為人之誣告行為並未涉及毒品或其原料、專供施用器具等之製造、散布或持有，亦無令他人施用毒品致損及健康等危險，與該條例肅清煙毒、防制毒品危害之立法目的與嚴於其刑之規定，並無必然關聯，而未顧及行為人負擔刑事責任應以其行為本身之惡害程度予以非難評價之刑法原則，強調同害之原始報應刑思想，以所誣告罪名反坐，所採措置與欲達成目的及所需程度有失均衡；其責任與刑罰不相對應，罪刑未臻相當，與憲法第二十三條規定之比例原則未盡相符。有關機關應自本解釋公布之日起兩年內通盤檢討修正，以兼顧國家刑罰權之圓滿正確運作，並維護被誣告者之個人法益；逾期未為修正者，前開條例第十六條誣告反坐之規定失其效力。

大法官會議 主 席 翁岳生

大法官 劉鐵錚 王和雄 王澤鑑 林永謀

孫森焱 陳計男 曾華松 楊慧英
戴東雄 蘇俊雄 黃越欽 謝在全
賴英照

抄臺灣宜蘭地方法院函 中華民國八十九年十一月三十日
宜院耀刑義(八十九)訴一〇五字第〇七三六五五號

受文者：司法院

主旨：本院受理八十九年度訴字第一〇五號劉〇輝涉犯毒品危害防制條例第十六條之罪，其所應適用之前開規定，認有違反憲法第二十三條、第七條之疑義，業經裁定停止審理，茲依據司法院釋字第三七一號解釋，聲請鈞院大法官解釋前開規定是否違憲，請 鑒照。

說明：

- 一、依據鈞院釋字第三七一號解釋。
- 二、本院受理八十九年度訴字第一〇五號劉〇輝違反毒品危害防制條例案件，認有聲請大法官解釋是否違憲之必要。
- 三、被告劉〇輝年籍資料：男、民國〇〇年〇月〇日生（起訴書登載有誤）、身分證字號（略）。
- 四、檢送起訴書、聲請書及裁定書各壹份。

院長 鍾 耀 光

聲 請 書

壹、聲請解釋憲法之目的

為毒品危害防制條例第十六條規定，發生抵觸憲法第二十三條、第七條之疑義，聲請解釋並宣告毒品危害防制條例第十六條規定違憲而無效。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

- 一、按憲法為國家最高規範，法律抵觸憲法者無效，法律與憲法有無抵觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官審理，憲法第一百七十一條、第一百七十三條、第七十八條

及第七十九條第二項定有明文。憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守憲法之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律有合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋憲法，司法院釋字第三七一號解釋著有明文。

二、按民國八十七年五月二十日總統令公布修正之毒品危害防制條例第十六條規定：「裁贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑。」此項處刑之規定，逾越憲法第二十三條所規範之「比例原則」及第七條之「平等原則」，致生上述違憲疑義。

三、本院審理八十九年度訴字第一〇五號劉〇輝違反毒品危害防制條例案件，檢察官起訴被告劉〇輝涉犯誣告他人販賣第一級毒品海洛因罪嫌，本院認為其所應適用之毒品危害防制條例第十六條，有牴觸憲法第二十三條、第七條規定之疑義，業已裁定停止其訴訟程序。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、按國家刑罰權之實現，需符合憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性之比例原則，業經司法院釋字第四七六號解釋在案；又本諸法治國家保障人權之原理及刑法之保護作用，法律規定之內容，應受比例原則之規範，亦有司法院釋字第四七一號解釋可資參照。另憲法第七條平等原則係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，司法院釋字第四八五號解釋亦有明文；反面言之，平等原則要求，若從憲法價值體系及立法目的檢驗，事物本質並無差異，即不應為不合理之差別對待，亦即禁止差別待遇。

二、聲請人認為毒品危害防制條例第十六條規定違反「比例原則」之理由

(一)按毒品危害防制條例之立法目的在於防制毒品危害，維

護國民身心健康（同條例第一條參照），而綜觀該條例第四條至第八條、第十條至第十四條論罪科刑之規定均符合該法首揭之立法目的，而第九條、第十五條第一項之加重其刑規定，第十七條之減輕其刑規定，第十八條、第十九條之沒收銷燬從刑規定及第二十條以下觀察、勒戒及強制戒治等規定，亦均符合上開立法目的。惟該條例第十六條所規定：「栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑。」之處罰，因行為人之誣告行為既未造成毒品或其原料、專供施用毒品器具之產生、散布及存在等情形，亦無造成他人或自己施用毒品而損及健康之危險，核與防制毒品危害、維護國民健康之立法目的無涉。而毒品危害防制條例為刑事特別法，有其特殊立法目的，該條例規定所科處之刑罰必須檢驗其是否合乎此特殊目的，若不符此特殊目的，卻以該條例所定之刑罰加諸於行為人，即有可議之處。例如製造、運輸、販賣第一級毒品之行為，雖未侵害個人生命、身體法益，然基於其係煙毒禍害之源，非僅多數人之生命、身體受其侵害，並社會、國家法益亦不能免，危害之鉅，當非個人一己之生命、身體法益所可比擬，此等行為具有高度不法內涵外，更具有暴利之特質，僅藉由長期自由刑措置，無法達成肅清防制之立法目的，其關於死刑、無期徒刑之法定刑，乃符合「比例原則」，而與憲法第二十三條規定無抵觸，為司法院釋字第四七六號解釋所明示。上開解釋認為製造、運輸、販賣第一級毒品之行為具有高度不法內涵，而認為處以死刑、無期徒刑之重度刑罰並未違反該條例之立法目的，而有其立法必要性，通過憲法價值檢證，並不違反憲法所定之「比例原則」。然而，誣告行為既未符合該法之特殊立法目的，亦即不符合前揭司法院釋字第四七六號解釋所論述之基於肅清防制、嚴禁毒害之立法目的，則行為人涉犯誣告他人販賣第一級毒品，卻依所誣告

之罪即販賣第一級毒品罪而論處死刑、無期徒刑之法定刑，所處之刑與立法目的無關，顯然有違「比例原則」中「目的正當性」之原則。

- (二)毒品危害防制條例第十六條規定：「栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑。」之處罰，與該條例之特殊立法目的無涉，已見前述，其所欲處罰者係行為人之誣告行為。按誣告行為通說認為其所侵害之法益，一則在使國家司法機關開始無益之審判或偵查，並有可能因誣告使審判或偵查機關，對於被誣告人為錯誤之裁判或不利之處分，二則使被誣告人將因開始審判或偵查程序，使其蒙受精神或物質上之損害，而同時侵害國家法益與個人法益。我國刑法第一百六十九條「意圖他人受刑事或懲戒處分，向該管公務員誣告者，處七年以下有期徒刑。意圖他人受刑事或懲戒處分，而偽造、變造證據，或使用偽造、變造之證據者，亦同。」之規定，已就誣告行為之罪刑為一般之立法判斷，若意圖他人受刑事或懲戒處分，偽造、變造證據並使用之，而實施誣告者，仍只論以該條第一項之誣告罪。要言之，與毒品危害防制條例第十六條相同之構要件事實，若依刑法誣告罪之規定處罰，其法定刑為七年以下有期徒刑；若依毒品危害防制條例第十六條規定處罰，首先需先考量行為人所誣告之他人罪名係構成該條例何種罪名，再視該罪名法定刑為何，始決定誣告行為人之法定刑，造成罪、刑之間僅因所誣告之罪不同而異其標準，缺乏客觀之關聯性，此姑且不論，在本案行為人誣告他人販賣第一級毒品者，卻需以販賣第一級毒品之法定刑處以死刑、無期徒刑。在與前述毒品危害防制條例特殊立法目的無涉之情形下，國家對行為人誣告罪之處罰，形式上卻同時存有七年以下有期徒刑與死刑、無期徒刑之二種手段足以選擇，理應採取對行為人侵害最小之手段為之，捨棄刑法所定法定刑不用，卻處以

死刑、無期徒刑之法定刑，顯然違反「比例原則」中「手段必要性」之原則。

- (三)我國刑法科處死刑、無期徒刑之罪名，除規定於刑法分則第一章內亂罪、第二章外患罪之各罪以外，僅有如第一百八十五條之一第二項劫持航空器致死罪、第二百二十六條之一妨害性自主故意殺害被害人罪，第二百七十二條第一項殺害直系血親尊親屬罪、第一百二十五條第二項濫用追訴處罰致死罪、第三百二十八條第三項強盜致死罪、第三百三十二條強盜罪結合犯、第三百三十三條第三項後段海盜致重傷罪及第三百四十七條第二項擄人勒贖致人於死或重傷罪，其所侵害之法益若非關於國家存亡而可能造成人民生命財產受到重大危害者，即屬重大暴力犯罪而侵害人之生命、身體法益者。而第一百八十五條第二項妨害公眾往來安全致死罪、第一百八十五條之一第一項劫持航空器罪及第二項劫持航空器致重傷罪、第一百八十五條之二第三項危害飛航安全致死罪、第二百二十六條第一項妨害性自主致死罪、第二百七十一條殺人罪、第三百四十七條第一項擄人勒贖罪，其均具有重大暴力性質而侵害人之生命、身體法益，最低法定本刑尚且為十年或七年以上有期徒刑。又其他特別刑法如懲治盜匪條例第三條之二級盜匪罪、槍砲彈藥刀械管制條例第七條第三項意圖供犯罪而製造、販賣、運輸、轉讓、出租、出借槍砲罪（另外毒品危害防制條例第四條第一項之規定業經解釋不違憲在案），設有死刑、無期徒刑之法定刑規定；懲治盜匪條例第四條三級盜匪罪、槍砲彈藥刀械管制條例第七條第一項製造、販賣、運輸槍砲罪及懲治走私條例第四條持械拒捕或受檢傷害人致死或重傷罪，其最低法定刑亦為七年或十年以上有期徒刑，上述特別刑法規定之重度刑罰，乃考量該等行為對社會治安之重大危害所設，部分行為並非直接侵害人之生命法益，仍不免於科以死刑、無期徒刑是否妥

適之疑義，然至少均屬重大暴力犯罪而對人之生命、身體法益有高度侵害之危險存在。相較於上述處以死刑、無期徒刑，甚至最低法定刑為七年或十年以上有期徒刑之刑法及特別刑法規定之犯罪，誣告他人販賣第一級毒品罪，並未具有暴力犯罪之性質，亦未對人之生命、身體法益有實際侵害或侵害之危險存在，卻論以相同於販賣第一級毒品罪之死刑、無期徒刑之法定刑，罪、刑之間並不相當且輕重失衡，明顯違反「比例原則」中之「限制妥當性」原則。

三、聲請人認為毒品危害防制條例第十六條規定違反「平等原則」之理由

- (一)從該條例規定與刑法規定之比較而言，同屬誣告行為，刑法第一百六十九條之法定刑為七年以下有期徒刑，已見前述。是誣告他人殺人者，係處七年以下有期徒刑；誣告他人強制性交故意殺被害人者，亦處七年以下有期徒刑；誣告他人強盜致死者，仍處七年以下有期徒刑，且即使行為人栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯上述之罪，因該等行為均屬誣告行為之一部，並不影響其法定刑。則栽贓誣陷或捏造證據誣告他人販賣第一級毒品之罪者，為何需科以死刑、無期徒刑之刑度，修正毒品危害防制條例第十六條時，立法理由並未予以說明。相同之事由，應為相同之處理，始符「平等原則」要求禁止差別對待之理，同屬誣告行為，僅因誣告他人犯毒品危害防制條例之罪，即異於刑法規定之處罰，顯然違反「平等原則」。
- (二)從該條例規定本身而言，同屬誣告行為，若誣告他人販賣第一級毒品者，處死刑、無期徒刑；誣告他人販賣第二級毒品者，則處無期徒刑或七年以上有期徒刑；誣告他人施用第一級毒品者，係處六月以上五年以下有期徒刑；誣告他人施用第二級毒品者，卻處以三年以下有期徒刑。同樣是誣告他人犯毒品危害防制條例之罪，僅因

誣告內容係販賣或施用、係第一級毒品或第二級毒品，即異其刑罰，將使行為不法內涵之本質相同者，卻分別科處不同之刑度，明顯牴觸「平等原則」。

- (三)另外加以補充者，乃我國刑事特別法中亦有類似誣告之特別規定，例如槍砲彈藥刀械管制條例第十七條第一項前段規定，栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯該條例第七條、第八條、第十條、第十一條、第十二條第一項、第三項、第十三條第一項至第三項之罪者，處以其所誣告之罪之刑，採取與本案聲請對象之毒品危害防制條例第十六條相同之立法模式；然該條第一項後段卻規定，誣告他人犯本條例其他之罪者，處七年以下有期徒刑，其最高法定刑與刑法第一百六十九條誣告罪相同。而貪污治罪條例第十六條第一項規定，誣告他人犯本條例之罪者，依刑法規定加重其刑至二分之一，則採取加重刑罰之立法模式。若謂刑事特別法有必要採取異於刑法規定誣告行為之刑罰固定之立法模式，則何以針對社會經濟、治安有重大危害之特別立法如懲治走私條例、懲治盜匪條例等均未見類似之規定；而貪污治罪條例第十六條第一項規定卻採取加重刑罰之模式；檢肅流氓條例第十七條第二項亦對於誣告他人流氓行為處以刑法第一百六十九條相同之刑罰模式；更遑論槍砲彈藥刀械管制條例第十七條第一項前、後段明顯不同之立法模式。立法者究竟係出於何種價值判斷而在各種刑事特別法採取了上述三種不同之立法模式：依其所誣告之罪之刑、依刑法第一百六十九條之七年以下有期徒刑或依刑法規定加重其刑，相關立法理由並未見有清楚之說明，從我國刑事特別法對於誣告行為科處刑罰之紊亂立法，更可說明立法者並非基於合理之價值判斷而制定毒品危害防制條例第十六條之規定。同為誣告行為，無合理之理由卻為不同之刑罰規定，顯然違反「平等原則」，然因本案所涉及者僅限於毒品危害防制條例第十六條規定，其他規定

如槍砲彈藥刀械管制條例第十七條第一項前段是否亦有相同之問題而違反「平等原則」，不在本案聲請意旨範圍內，僅供補充說明，附此敘明。

肆、結論

按毒品危害防制條例第十六條之規定，係承襲原肅清煙毒條例第十五條之規定而來，而早於民國二十四年十月二十八日國民政府公布之禁煙治罪暫行條例第十條、禁毒治罪暫行條例第十一條即已為相同之規定，歷經原肅清煙毒條例數次修正，僅條文順序有所變動，「栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑」之內容均屬相同（註一）。此種「誣告反坐」之同害刑主義之立法例，在我國傳統法制中，如曹魏律：「囚徒誣告人，反罪及親屬；異於善人，所以累之，使省刑、息誣也。」晉律：「誣告謀反者，反坐。」後魏律：「諸告事不實，以其罪罪之。」屢見不鮮，並沿用至唐律、明律及清律（註二）。此種不問誣告行為本身之性質、侵害法益之程度而科其所誣告罪之刑，並未見於我國仿照歐陸法體系而制定之現行刑法中，正足以說明在現代憲法及刑法價值觀下，行為人負擔之刑事責任應以其行為本身之惡害程度給予非難評價，而非以「誣告反坐」此種強調威嚇、同害之原始應報刑思想對於行為人科以違反如前述之「比例原則」、「平等原則」之刑度。毒品危害防制條例第十六條仍殘留此種「誣告反坐」之立法規定，實與現代憲法及刑法價值互相矛盾。

舊法時期之實務見解曾表示：「禁煙治罪暫行條例第十條第一項之誣告罪，除具備刑法上普通誣告罪之條件外，尚須具備栽贓誣陷或捏造證據之特別要件，方能成立，若僅意圖他人受刑事處分，向該管公務員誣告他人犯禁煙治罪暫行條例之罪，並無栽贓誣陷或捏造證據之行為，只應成立刑法第一百六十九條第一項之普通誣告罪，不能遽以該暫行條例之誣告罪相繩」（最高法院三十年上字第三四七二號判例參照）。目前一審法院有援引該判例意旨而僅論以刑法第一百六十九條第一項之誣告罪者（註三），亦有直接以毒品危害防制條例第十六條予

以科刑者（註四）。或有認為刑法第一百六十九條第一項之構成要件與毒品危害防制條例第十六條之構成要件規定不同，若無栽贓誣陷或捏造證據之行為，自可適用刑法第一百六十九條第一項之誣告罪科刑，不至於造成「情輕法重」之判刑結果出現。然而，即便是栽贓誣陷或捏造證據而為誣告，其本質上仍為誣告行為之一部分，已見前述說明。單純從形式上比較刑法第一百六十九條第一項與毒品危害防制條例第十六條之構成要件而謂毒品危害防制條例第十六條並無違憲云云，顯然未就誣告行為本質予以認識，不足為取；況若行為人確有栽贓誣陷或捏造證據而誣告他人犯毒品危害防制條例之罪者，一樣會面臨是否適用毒品危害防制條例第十六條之問題。

綜上說明，聲請人認為系爭規定本身明顯抵觸「比例原則」、「平等原則」，違反現代憲法及刑法價值，若任由此種違憲立法存在於法律規定中，不啻為強調法治原則、人權保障之現代國家法制上一大諷刺。聲請人基於對系爭規定有合理之確信，認為有抵觸憲法之疑義，提出上述客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，爰請 鈞院本於「憲法守護者」之地位，宣告系爭規定違憲，以保人民權益。

伍、註釋

註一：歷次修正內容及情形，參見「重要刑事法律新舊條文彙編」第三九九、四〇〇頁，最高法院印行，民國八十年五月出版。

註二：相關說明，參照戴炎輝「中國法制史」第三一、三二及一二〇頁，三民書局，民國八十四年二月十版。

註三：如臺灣宜蘭地方法院八十八年度訴字第十三號判決、八十八年度訴字第一九六號判決。

註四：如臺灣宜蘭地方法院八十七年度訴字第二九八號判決。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣宜蘭地方法院法官 林俊廷

中 華 民 國 八 十 九 年 十 一 月 二 十 八 日

（本件聲請書附件略）

