

司法院釋字第 806 號解釋摘要

說明：本摘要係由大法官書記處依解釋文及理由書摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成大法官解釋的一部分。

聲請案號：

會台字第13224號（聲請人：陳源楨）

解釋公布日期：110年7月30日

事實背景

1. 聲請人為領有臺北市活動許可證之街頭藝人，因違反臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法等規定，遭記點處分及廢止許可證，訴願後復提起行政訴訟，經用盡審級救濟途徑後，主張臺北高等行政法院 104 年度訴字第 757 號判決所適用之臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法（下稱許可辦法）第 4 條第 1 項規定（下稱系爭規定一）及許可辦法第 6 條第 1 項前段規定（下稱系爭規定二），有牴觸憲法之疑義，於 105 年 11 月向本院聲請解釋。
2. 許可辦法第 5 條第 1 項規定（下稱系爭規定三）為執行系爭規定一之具體規定，二者不可分割，與系爭規定一及二有重要關聯性，爰一併審查。

解釋文

1. 臺北市政府於中華民國 94 年 4 月 27 日訂定發布施行之臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法（業於 110 年 3 月 24 日廢止）第 4 條第 1 項規定：「街頭藝人於本市公共空間從事藝文活動前，應向主管機關申請核發活動許可證。」第 5 條第 1 項規定：「主管機關為處理前條第 1 項之申請，必要時得通知街頭藝人於指定場所解說、操作、示範或表演，經審查通過後，核發活動許可證。」及第 6 條第 1 項前段規定：「取得活動許可證之街頭藝人，得於本市公共空間從事藝文活動。」合併觀察上開三規定所形成之審查許可制度，其中對人民職

業自由與藝術表現自由限制之部分，未經地方立法機關通過，亦未獲自治條例之授權，與法治國法律保留原則有違。

2. 上開三規定就街頭藝人之技藝加以審查部分，已涉及對人民選擇在臺北市公共空間從事街頭藝人職業主觀條件之限制，不符比例原則之要求，與憲法第 15 條保障職業選擇自由之意旨有違。至於就街頭藝人所從事之藝文活動，是否適合於指定公共空間為之加以審查部分，尚無違比例原則。
3. 上開三規定就涉及審查藝文活動內容之部分，其管制目的難認符合特別重要公共利益之要求，與憲法第 11 條保障藝術表現自由之意旨有違。但對是否適合於指定公共空間表演加以審查部分，則與比例原則之要求尚無違背。

解釋理由書

1. ……人民選擇以街頭藝人作為職業之自由，應受憲法第 15 條工作權之保障。又許可辦法所規範街頭藝人之藝文活動，均為藝術表現之領域，而藝術表現自由屬人民表現自由之一環，亦受憲法第 11 條之保障(本院釋字第 756 號解釋參照)。另按藝術為個人能力之展現，為人類文明之重要指標，街頭藝人為民間藝術能力之自主呈現。人民透過藝術表演活動，表達創作理念以實現自我，依其藝術創作之種類及表現，在知性、感性層面，尋求與表演對象之意念溝通及相互理解、共鳴，故人民得充分表現藝術之自由，不僅屬憲法第 11 條所保障表現自由之範疇，甚至屬具有高價值之言論，應受憲法高度之保障。〔第 3 段〕
2. 一、系爭規定一、二及三違反法治國法律保留原則〔第 4 段〕

……對街頭藝人從事藝文活動之管制，如構成對人民職業自由及藝術表現自由之限制，即應以法律，或經法律明確授權之命令為之，始符合法治國法律保留原則之要求。次按我國縣(市)、直轄市等地方層級實施地方自治，地方議會行使地

方立法權，議會議員由地方居民選舉之，地方首長行使地方行政權，由地方居民選舉之（憲法增修條文第 9 條、地方制度法第 3 章第 4 節參照）。是地方自治事項，凡涉及對居民自由權利之限制者，根據法治國原則相同法理，同樣有法律保留原則之適用，亦即應以經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布之自治條例（地方制度法第 28 條第 2 款規定參照），或經自治條例明確授權之地方行政機關訂定之自治規則定之。〔第 5 段〕

3. 允許街頭藝人得從事藝文活動之空間，一般係指人行道、廣場及公園綠地等，而該等公共空間之管理，均屬地方自治事項，是對街頭藝人藝文活動之管制，屬地方自治事項，應無疑義。而系爭規定一及二要求街頭藝人使用公共空間從事藝文活動，應經主管機關核發活動許可證，始得為之；系爭規定三要求街頭藝人須於指定場所解說、操作、示範或表演，經審查通過後，始取得活動許可證，均屬對人民職業自由與藝術表現自由之限制。是依前揭法治國法律保留原則之要求，須以地方立法機關通過之自治條例，或經自治條例明確授權之自治規則定之。但系爭規定一、二及三，其性質上卻僅屬地方行政機關發布之自治規則，既非地方立法機關通過之自治條例，亦未獲自治條例之授權，因而與法治國法律保留原則之要求有違。〔第 6 段〕
4. 二、系爭規定一、二及三就街頭藝人資格能力之限制，侵害職業選擇自由；就公共空間之使用限制，尚與比例原則無違〔第 7 段〕

……系爭規定一、二及三對有意在臺北市公共空間從事街頭藝文活動者之解說、操作、示範或表演加以審查，通過後始核發活動許可證，就其諸多審查項目以觀，有部分係對申請在臺北市公共空間從事藝文活動者設立能力、資格之限制，亦即就街頭藝人之技藝加以審查，就此而言，已涉及對人民選擇在臺北市公共空間從事街頭藝人職業之主觀條件之限制。其目的應係為防阻技藝不佳者於街頭從事藝文活動，以提供

臺北市市民品質優良之娛樂，乃為追求公共利益，固屬正當，但與專門職業及技術人員或其他專業技術工作者，其資格之所以須經審查，係在保護人民之生命、身心健康、財產或其他重要法益，尚屬有間，難認係重要公共利益，是系爭規定一、二及三對資格能力等主觀條件之限制部分，不符比例原則之要求，與憲法第 15 條保障職業選擇自由之意旨有違。

〔第 9 段〕

5. 街頭藝人於公共空間從事街頭藝文活動之權利固受憲法保障，但街頭藝人從事藝文活動，對公共空間之正常使用所造成之影響仍應於合理範圍內，始受允許。主管機關就街頭藝人得使用公共空間之時段、地點加以規範，以及系爭規定一、二及三對街頭藝人所從事之藝文活動，是否適合於指定公共空間為之加以審核部分，雖係對街頭藝人從事藝文活動之限制，而限制其職業自由，但僅涉及對人民執行職業之方法、時間、地點、範圍之限制，且係於維護公共空間之正常使用、秩序與安全必要範圍內，符合正當之公共利益，尚無違比例原則。

〔第 10 段〕

6. 三、系爭規定一、二及三涉及審查藝文活動內容之部分，與憲法第 11 條保障藝術表現自由之意旨有違；就是否適合於指定公共空間表演加以審查部分，與比例原則尚無違背〔第 11 段〕

許可辦法第 2 條第 1 款規定街頭藝人得從事街頭藝文活動之公共空間，本屬傳統之公共場域，而具公共論壇之功能，人民通常即得於此公共場域為言論表達及意見溝通。然街頭藝人係於政府指定之地點、時間內從事藝文活動，已逾公共空間通常使用方式之範圍，而須經許可。惟政府於訂定街頭藝人從事藝文活動之相關許可法令時，除應維護一般人於公共空間之通常使用外，就特別使用之管制，亦應盡量採取無涉表意內容之管制，以保障街頭藝人之表現自由。政府所採取之管制措施，僅屬對於演出活動之時間、地點、方式等無涉表意內容之管制者，其管制目的應為追求合法之公共利益，

但不得夾帶意圖壓抑表意內容之隱藏目的；其手段至多僅得對表意內容造成附帶之適度限制，且應留給表意人有足以表意之其他替代途徑，始符比例原則之要求。又如相關管制措施涉及對演出內容（包括議題、觀點或品質）之直接干預，則應適用嚴格審查標準予以審查，其目的應為追求特別重要公共利益，手段應為別無其他更小侵害手段之最小干預，始得謂與目的之達成間有密切關聯，而無違比例原則。〔第 12 段〕

7. 系爭規定三要求街頭藝人須於指定場所解說、操作、示範或表演，經審查通過後，始取得系爭規定一及二所定之活動許可證，其審查內容，有部分係對申請者之表演品質，亦即技藝能力加以審查，從而涉及對於從事藝文活動內容之管制，應適用嚴格審查標準。至涉及時間、地點、方式等無關藝文活動內容管制之部分，則適用前揭中度審查標準審查。〔第 13 段〕
8. 按藝術價值之高低，本屬個別閱聽者主觀之評價，不容政府以公權力取代，政府之藝術評選標準，亦未必比民眾自行判斷更具公信力；又街頭藝人從事藝文活動，縱然因技藝不足，而未獲觀眾青睞，實亦不傷大雅，對公益並無傷害。是系爭規定一、二及三涉及審查藝文活動內容之部分，其管制目的難認符合特別重要公共利益之要求，與憲法第 11 條保障藝術表現自由之意旨有違。〔第 14 段〕
9. 又系爭規定一、二及三對涉及是否適合於指定公共空間表演等無關表意內容限制加以審查部分，並未夾帶意圖壓抑表意內容之隱藏目的，其對表意內容僅生附帶限制，且仍留給申請人有足以展示其表演能力與示範表演內容之充分機會，與比例原則之要求尚無違背。〔第 15 段〕

許大法官志雄（黃大法官虹霞、黃大法官昭元加入）、黃大法官瑞明（黃大法官虹霞加入）、黃大法官昭元（許大法官宗力、黃大法官虹霞、許大法官志雄加入）、謝大法官銘洋（黃大法

官虹霞加入) 分別提出協同意見書

呂大法官太郎提出部分不同意見書

張大法官瓊文、蔡大法官宗珍(林大法官俊益加入、張大法官瓊文加入壹部分) 分別提出不同意見書