

狀 別 釋憲聲請書

聲 請 人 涂彩紛

為聲請人於憲法上所保障之權利，最高行政法院 99 年度裁字第 3491 號裁定(附件 1)及高雄高等行政法院 99 年度簡字第 214 號判決(附件 2)所適用之廢棄物清理法第 27 條第 11 款、民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告(附件 3)、民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函(附件 4)，適用法令有抵觸憲法之疑義，致生過度侵害聲請人權利之結果，聲請人為維護個人權益，並排除違憲法規對法體系內部秩序之妨害，茲謹於民國(下同)100 年 3 月 12 日向 大院依法聲請憲法解釋事：

壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、按憲法第 11 條規定人民有言論之自由，旨在保障人民有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公益，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障(釋字第 509 號理由書參照)。
- 二、廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……十一、其他經主管機關公告之污

染環境行為。」同法第 50 條第 3 款並定有罰則規定：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：……三、為第二十七條各款行為之一。」又依民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告(下稱南市府 91 年公告)(附件 3)之內容：「依據：廢棄物清理法第二十七條第十一款及第五十條規定。公告事項：一、本市清除地區內，未經主管機關核准，於道路、牆壁、樑柱、電桿、樹木、橋樑、水溝、池塘或其他土地定著物張掛、懸繫、黏貼、噴漆、粉刷、樹立、釘定、夾插、置放或其他方法設置廣告物者，為污染環境行為。二、前項所稱之「道路」，指公路、街道、巷弄、安全島、人行道、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」規定在「指定」清除地區內嚴禁設置「廣告物」之行為，否則將得按日連續處罰鍰。

三、上開南市府 91 年之公告系本於廢棄物清理法第 27 條第 11 款之授權而來，至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱(釋字第 522 號解釋理由書參照)。復參酌 大院釋字第 390、394、402、619、638 號解釋之意旨，對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及

內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第 23 條之意旨。本件涉及人民的言論自由，甚且其可能影響到人民之高價值言論，又系針對言論的事前限制所為的裁罰，因此本件之授權明確性之要求應較為嚴格，是以本件是否符合授權明確性之要求恐有疑義。

四、復依法治國原則下之法明確性要求以觀，參照 大院釋字 432 號解釋之意旨，法律所規範之意義須非難以理解，且為受規範者所得預見，並可由司法審查加以確認，始與法明確性原則無違。今何謂「指定之清除區域」、何謂「廣告物」，已使人民欠缺理解可能性與預見可能性，甚且法明確性之要求倘若涉及言論自由之限制，則其明確性之要求應相應提高，否則易使人民無所適從而造成寒蟬效應，亦不可不慎。職此，本件是否與法明確性有所扞格亦有爭議。

五、又依民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函(附件 4)：「主旨：公告台南市指定清除地區為所轄之行政區域。依據：廢棄物清理法第三條，公告事項：基於環境衛生需要，公告台南市指定清除地區為所轄之行政區域。」(註：網路上並未公告，而系聲請人自行電洽台南市環保局後得知)再搭配本件行政法院(附件 2)對於廣告物之見解認為「該廣告物內容不以商業性質為限，如競選旗幟、布幔、看板等是」，則所有的言論不論其價值

高低都可以被認定為是廣告物，且於所有台南市所轄之行政區域均受到廢棄物清理法第 27 條第 11 款「事前限制人民之言論」，恐已逸脫廢棄物清理法第 1 條之立法目的（改善環境衛生，維護國民健康），而有涵蓋過廣以致於侵害人民依憲法第 11 條言論自由基本權之虞。

六、按憲法第 172 條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」此即為法律優位原則之明文規範。是以，上開廢棄物清理法第 27 條第 11 款與廢棄物清理法第 3 條所授權之法規命令應不可牴觸母法之規範，否則即與法律優位原則有違。查，廢棄物清理法之立法目的系在於改善環境衛生，維護國民健康（廢棄物清理法第一條參照），然而其手段卻是一律禁止任何文宣、言論（廣告物）於台南市政府所轄之範圍內張掛、懸繫，而不論該文宣之張掛是否對於環境衛生與國民健康有所影響，已逸脫了廢棄物清理法所欲規範之目的與範圍，且實質上此一禁止張掛廣告物之手段系在事前限制人民之言論自由，已逾越母法之規範，而有違法律優位原則，上開法規命令應屬違憲而應宣告無效。

七、再按，依憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由」，所謂宗教信仰之自由，係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界

予優待或不利益，其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。(釋字第 490 號解釋參照)。姑且不論「大陸地區」以酷刑甚至活摘法輪功學員器官盜賣等方式強迫法輪功學員放棄對「真、善、忍」之內在信仰是否得為 大院解釋之範圍，然而為了使迫害消息被封鎖的大陸地區的人民得知法輪功被迫害的真相而以張掛布幔於大陸民眾旅遊熱門景點之方式，呼籲中共停止迫害法輪功以及使大陸地區之人民了解法輪功，實為宗教行為自由之一環，應受到憲法第 13 條之保障。然而廢棄物清理法第 27 條第 11 款暨民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告卻認定此為廢棄物而予以裁罰，實已侵害人民之宗教行為自由。

八、又按憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」而維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。良心自由雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，良心自由乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。另參酌 大院釋字第 656 號解釋許宗力大法官部分協同意見書之意旨，如所涉之內容如涉及倫理對錯之良心問題，則將與良心自由有關。本件聲請人身為法輪功學員，從信仰「真、善、忍」以及煉功中獲得心靈上的提升以及身體上的健康，從而在大法修煉中獲得了許多益

處，如今看見在大陸的法輪功學員被中共以泯滅人性的手段，非法的抓捕、關押、酷刑折磨、甚至是活體摘取法輪功學員器官盜賣，自不能坐視不管，否則即屬違背聲請人對於「真、善、忍」之堅定信仰，從而違背聲請人之良心與道德。依據明慧網(<http://big5.minghui.org/>)的統計，被中共迫害致死的法輪功學員已經超過 3300 位，至少有 6000 人遭到非法判刑，十萬人遭到非法勞教，在中共迫害法輪功如此嚴重之情況下，若限制聲請人於大陸民眾熱門的旅遊景點講真相，反迫害，無異是侵害了人民的良心自由，而屬違憲之法律以及法規命令。

九、末按，人民有訴訟之權，憲法第 16 條訂有明文。又，行政訴訟法第 235 條規定：「I、對於簡易程序之裁判提起上訴或抗告，須經最高行政法院之許可。II、前項許可，以訴訟事件所涉及之法律見解具有原則性者為限。」然而何謂法律見解具有原則性？最高行政法院雖無對此做成判例，然於審判實務上均以「所謂法律見解具有原則性，系指該事件所涉及之法律問題意義重大，而有加以闡釋之必要情形而言，非以其對於該訴訟當事人之勝敗有無決定性之影響為斷。例如原裁判所適用之行政命令有抵觸法律之虞，或高等行政法院就同類事件所表示之法律見解存在歧異，或與本院向來之見解互相抵觸，有由本院確認或統一法律上意見之必要等情形屬之。」〈最高行政法院 100 年度裁字第 442 號裁定(附件 5)、同院 100

年度裁字第 441 號裁定(附件 6)、同院 99 年度判字第 917 號判決(附件 7)、及本件之 99 年度裁字第 3491 號裁定(附件 1)參照)。此時形式上雖為法官個案認事用法的問題，但因量變導致質變為確定終局判決所適用法律有無違憲疑義的問題，應由 大院基於補遺的補充性原則，闡明憲法真義，使系爭規定之適用與解釋趨近憲法，即具有憲法上原則重要性，而應符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之要件而予以受理(釋字第 656 號解釋，及釋字 656 號李震山大法官協同意見書參照)。而倘若「同類事件」認定過嚴，導致必須有相同之案件且涉及相同之爭議出現方得許可上訴，則將使得之前無相同案件與相同爭議之事件，根本無從上訴至最高行政法院，已實質侵害了人民的訴訟權。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

- 一、緣聲請人於 98 年 6 月 22 日在台南市民族路口與永福路口之公告清除地區(其實就是指整個台南市都是清除地區)內，張掛抗議中共活摘法輪功學員器官盜賣之布條及法輪大法好布幔，被台南市政府環境保護局(下稱原處分機關)以聲請人違反廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定為由，以 98 年 7 月 10 日南市環廢處字第 9807074 號裁處書依廢棄物清理法第 50 條第 3 款裁處聲請人新台幣 1200

元罰鍰。聲請人不服，提起訴願後，台南市政府認訴願有理由，以南市行救字第 09826593560 號函(附件 8)撤銷原處分，並由原處分機關另為適法處分。

二、然原處分機關卻另以 98 年 12 月 21 日南市環廢處字第 09812087 號裁處書(附件 9)再以相同理由即廢棄物清理法第 27 條第 11 款、第 50 條第 3 款、行政罰法第 8 條、第 18 條第 3 項與南市府 91 年公告裁處聲請人新台幣 600 元罰鍰；聲請人不服，經提起訴願、行政訴訟並窮盡救濟途徑遞遭駁回後，提起本件釋憲之聲請。

三、聲請人於行政訴訟時，即一再主張廢棄物清理法與南市 91 年公告(附件 3)之「廣告物」定義不明確，若將所有言論都稱做廣告則恐有涵蓋過廣之嫌，有違比例原則，並過度侵害人民之言論自由。蓋聲請人之言論實為人權之訴求，係有助於自由民主憲政秩序之高價值言論，應受憲法之最高度保障。又廢棄物清理法之目的係在於清除廢棄物對環境造成的污染或妨害，如今卻以之作為限制人民高價值言論之手段，南市府 91 年公告將全台南市所有行政地區的文宣均視為廣告物(即廢棄物)，顯逾越母法的授權目的、內容及範圍，而屬違憲反憲法第 11 條之言論自由權、及憲法第 23 條之法律保留原則、比例原則、授權明確性原則及法律明確性原則。

四、另外聲請人亦於訴願時主張人民之信仰自由，乃至於本於其信仰與良心所為之抗議中共之行為，此亦涉及憲法第 13 條所保障的人民信仰宗教之自由，以及人民本於其良心而行為之良心自由(憲法第 22 條)。

五、甚且，最高行政法院以聲請人所提出之台北高等行政法院 96 年度訴字第 3767 號判決(附件 10)之食品衛生管理法中有關廣告物之認定、及台北高等行政法院 94 年度訴字 3272 號判決(附件 11)之化妝品衛生管理條例中有關廣告物之認定須有營利目的與本件廢棄物清理法之案情互異，非屬同類事件為由，而駁回聲請人之上訴。然而「同類」係屬一不確定之法律概念，同為對廣告物定義之認定所生之爭議，何以係屬不同類？倘若同類之意義極為嚴格，必須限於相同之廢棄物清理法之案件，且為相同之條文所生之相同爭議，則若先前並無相同案件之存在，則人民將無法行使其上訴之權利，因此最高行政法院向來對行政訴訟法第 235 條第 2 項之法律原則具有重要性之認定之判決先例，亦已實質侵害人民受憲法第 16 所保障的訴訟權。

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、程序部分：

(一) 按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：...二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」觀司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款自明。而聲請人既已依法於法定期間內提起訴願、行政訴訟，遞遭駁回，並窮盡救濟途徑，而取得終局確定判決，自得聲請 大院解釋憲法。

(二) 次按「法官依據法律獨立審判，憲法第 80 條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束。惟如經法官於裁判上引用者，當事人即得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請解釋」， 大院釋字第 137 號、第 216 號、第 399 號及第 407 號解釋，均有明文可佐。可知經最高行政法院援引之行政函釋，自得作為違憲審查對象，是以大院即得受理本件聲請，並針對民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告為實體上之解釋，容無疑義。

(三) 再按，「人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序

之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關連且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而為審理。」、「所謂裁判所適用之法律或命令，係指法令之違憲與否與該裁判有重要關連性而言。以刑事判決為例，並不限於判決中據以論罪科刑之實體法及訴訟法之規定，包括作為判斷行為違法性依據之法令在內，均得為聲請釋憲之對象。」， 大院釋字第 445 號及第 535 號分別定有明文。因此，僅要與該具體事件相關連且必要，或與裁判本身有重要關連性，均得做為 大院解釋之客體。準此， 大院亦得針對台南縣市合併後所發布的民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函為實體上之解釋。

- (四) 經查，聲請人就前揭 98 年 12 月 21 日南市環廢處字第 09812087 號之裁罰處分，於收受處分書後，均依法於法定期間內，分別向各該管機關，提起訴願及行政訴訟，遞遭駁回，復於 99 年 10 月 11 日向最高行政法院提起上訴(99 年裁字第 3491 號案件)，並於 99 年 12 月 23 日經最高行政法院裁定駁回上訴在案，至此上揭案件即告確定。就上揭案件部份，最高行政法院之裁定認為原判決之推論過程援引廢棄物清理法第 27 條第 11 款及南市府 91 年公告為判決基礎，並無違背法令之情形，聲請人認為最高行政法院作成之駁回上訴裁定，適用系爭廢棄物清理法

第 27 條第 11 款、南市府 91 年公告、民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函及行政訴訟法第 235 條第 2 項之判決先例，確生有牴觸憲法之疑義，應肯認聲請人向 大院聲請本件解釋，於法有據。

二、實體部份：

(一) 系爭民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告所規範之「廣告物」，有違法明確性原則。

1. 按 大院釋字 432 號解釋之意旨，法律所規範之意義須非難以理解，且為受規範者所得遇見，並可由司法審查加以確認，始與法明確性原則無違。
2. 然而何謂「廣告物」，已使人民欠缺理解可能性與預見可能性，而有違法明確性原則，蓋所謂「廣告物」究竟是否有內容上之限制，是否須有營利之目的方為此所謂之廣告物，抑或任何言論、任何文宣之宣傳內容均為此所指之廣告物？煩此種種以使人欠缺理解可能性與預見可能性，而與法明確性原則有所違背。
3. 甚且法明確性之要求倘若涉及言論自由之限制，則其明確性之要求應相對提高，蓋若以一個人民無法理解之法律概念做為限制人民言論之手段，易使人民無所適從而不知該言論是否已落入法規範之範圍

內，易使人民噤若寒蟬而造成寒蟬效應。職此，本件法明確性之要求相對提高之下，南市府 91 年公告僅泛言「廣告物」而未針對廣告物之定義或範圍做說明，使人民無理解可能性與預見可能性，而有悖於法安定性與法明確性原則，應屬違憲。

(二) 系爭民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告與民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函，限制人民於台南市所轄之行政區域內張掛任何言論，有違法律優位原則。

1. 按憲法第 172 條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」此即為法律優位原則之明文規範。是以，上開廢棄物清理法第 27 條第 11 款與廢棄物清理法第 3 條所授權之法規命令應不可牴觸母法之規範，否則即與法律優位原則有違。
2. 廢棄物清理法之立法目的係在於改善環境衛生，維護國民健康(廢棄物清理法第一條參照)，然而其手段卻是一律禁止任何文宣、言論(廣告物)於台南市政府所轄之範圍內張掛、懸繫，而不論該言論之張掛是否對於環境衛生與國民健康有所影響，已逸脫了廢棄物清理法所欲規範之目的係在維護環境衛生與國民健康之本旨，而在實質上事前限制人民之言論自由，已逾越母法之規範，而有違法律優位原則，上開法規命令應屬違憲而應宣告無效。

(三) 廢棄物清理法第 27 條第 11 款係概括授權，有違法律保留原則暨授權明確性原則。

1. 按授權條款之明確程度，應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱(釋字第 522 號解釋理由書參照)。復參酌 大院釋字第 390、394、402、619、638 號解釋之意旨，對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第 23 條之意旨。
2. 而廢棄物清理法第 27 條第 11 款搭配同法第 50 條第 3 款之規範可知，本件係裁罰性之不利處分之授權，依上開釋字 522 號解釋之意旨，其授權明確性之程度應較為嚴格，必須使人民得自授權之法律規定中得預見其行為之可罰之明確程度始可。是以，若以概括授權之方式為之，則人民勢必無法預見其處罰之構成要件，而有違 大院釋字第 443 號解釋理由書中所揭諸之層級化法律保留原則中第三層之授權明確性原則。
3. 故廢棄物清理法第 27 條第 11 款亦因違反授權明確性原則之要求而違憲。

(四) 廢棄物清理法第 27 條第 11 款、民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告、民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函違反憲法第 11 條所保障之言論自由基本權，違憲。

1. 本件系限制人民在台南市政府所轄之行政區域內均禁止張掛廣告物，而不論其廣告物之內容為何，此有本案最高行政法院 99 年度裁字第 3491 號裁定(附件 1)及高雄高等行政法院 99 年度簡字第 214 號判決(附件 2)可參。
2. 而此種不論言論之內容為何均禁止張掛、懸繫於台南市轄區內之行政管制措施，美其名係為了環境衛生，實則已屬「事前限制」人民之言論自由，乃至於有助於自由民主憲政秩序之高價值言論，均在系爭條文之射程範圍內。
3. 對於事前限制所應採取之審查標準，參酌 大院釋字第 644 號解釋理由書之意旨：「…惟結社自由之各該保障，皆以個人自由選定目的而集結成社之設立自由為基礎，故其限制之程度，自以設立管制對人民結社自由之限制最為嚴重，因此相關法律之限制是否符合憲法第二十三條之比例原則，應就各項法定許可與不許可設立之理由，嚴格審查，以符憲法保障人民結社自由之本旨。」此雖係針對結社自由所為之解釋，然而由此號解釋可知對於事前限制人民之言論應以嚴格審查標準為之，因此本案亦應

採嚴格審查標準。

4. 在嚴格審查標準的要求下，其目的必須是重大迫切的政府利益，手段與目的間必須有嚴密剪裁之緊密關連性。查廢棄物清理法之立法目的係為了改善環境衛生，維護國民健康，此一目的雖為重要之目的，然而仍不足以達到「重大迫切」之程度，蓋縱使未移除廣告物，亦不足以對人民之身體健康造成立即地、直接地危害，因此目的即已違憲。退步言之，縱認目的合憲，然而其以限制人民言論自由之手段來達成其維護環境衛生與國民健康之目的，其手段與目的間亦欠缺嚴密剪裁之緊密關連，而違反憲法第 11 條所保障之言論自由，上開條文及法規命令應屬違憲。
5. 退萬步言，縱認本案係屬「事後限制」言論自由，而須進入雙軌與雙階理論之規範體系中，上開條文與法規命令亦違憲。蓋參酌 大 院 釋 字 第 445 號 解 釋 之 意 旨，將 言 論 自 由 區 分 為 「 針 對 言 論 內 容 」 之 管 制 與 「 非 針 對 言 論 內 容 」 之 管 制，從 本 案 係 禁 止 人 民 於 台 南 市 之 行 政 區 域 張 掛 廣 告 物 觀 之，係 針 對 言 論 表 達 之 地 點 與 方 式 之 限 制，為 非 針 對 內 容 之 管 制，其 審 查 標 準 似 不 應 過 於 嚴 格，然 而 縱 使 為 非 針 對 言 論 內 容 之 管 制，其 亦 往 往 附 帶 管 制 到 言 論，其 標 準 亦 不 宜 過 於 寬 鬆，再 以 本 案 已 附 帶 管 制 到 具 有 自 由 民 主 憲 政 秩 序 之 高 價 值 言 論 來 看，審 查 標 準 應

提升到「中度審查」之標準。換言之，其目的必須是重要之政府利益，手段與目的間必須有實質關聯。

6. 本案之目的是為了改善環境衛生，維護國民健康，應屬重要之政府利益，然而其手段卻是限制人民在整個台南市均禁止懸掛廣告物，且此廣告物之內容涵蓋所有之言論內容，而不區分、亦不指定限制之地區，姑且不論行政機關是否有裁量怠惰（法條係規定「指定」之清除區域，而非整個行政區域均指定），單就污染環境而言，懸掛廣告物並不必然會危害環境衛生與損害國民健康，毋寧是應區分懸掛之地點、方式與整體客觀環境綜合判斷。因此本案之手段與目的間亦缺乏實質關聯，而違反憲法所保障之言論自由基本權。
7. 更何況，本案聲請人所為之言論系抗議中共活摘法輪功學員器官盜賣，並呼籲中共停止迫害信仰「真、善、忍」之法輪功學員，實乃人權之訴求，而人權為普世價值，此等言論乃有助於自由民主憲政秩序之高價值言論，本應受到憲法之最高度保障。再者，若不許聲請人在大陸地區人民旅遊之熱門景點講迫害真相，則無法達到使媒體消息封鎖之大陸人民得知真相之目的，而形同禁止人民之高價值言論，已嚴重侵害人民之言論自由基本權而違憲。

(五) 廢棄物清理法第 27 條第 11 款暨民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告及民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函認定此為廢棄物而予以裁罰，實已侵害人民之宗教行為自由。

1. 依憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由」，所謂宗教信仰之自由，係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰畀予優待或不利益，其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次，應受絕對之保障；其由之而派生之宗教行為之自由與宗教結社之自由，則可能涉及他人之自由與權利，甚至可能影響公共秩序、善良風俗、社會道德與社會責任，因此，僅能受相對之保障。（釋字第 490 號解釋參照）。

2. 為了使迫害消息被封鎖的大陸地區的人民得知法輪功被迫害的真相而以張掛布幔於大陸民眾旅遊熱門景點之方式，呼籲中共停止迫害法輪功以及使大陸地區之人民了解法輪功對「真、善、忍」之信仰，實為宗教行為自由之一環，應受到憲法第 13 條之保障。

3. 至於其審查標準為何？按本案雖僅為宗教行為之自

由，依 大院釋字第 490 號解釋，僅受相對保障，而不如內在信仰自由般應受絕對之保障，因此其審查標準似乎不應過於嚴格。然而，人民所從事之宗教行為及宗教結社組織，與其發乎內新之前成宗教信念無法截然二分(釋字第 573 號解釋理由書參照)，人民為實現內心之宗教信念所為之宗教行為，往往與其內在信仰自由有密不可分之關連，因此，審查標準亦不宜過於寬鬆，應以「中度審查」標準為之。

4. 在中度審查標準下，其目的必須為重要的政府利益，手段與目的間必須有實質關連性。廢棄物清理法第 27 條之目的係為了維護環境衛生與國民健康，具有重大的政府利益已如前述。然而，其手段與目的間亦欠缺實質關聯。蓋即便廢棄物清理法並非為助長、促進或限制宗教而設，且無助長、促進或限制宗教之效果，而為中立的法律，惟，即便為中立性質的法律，仍具有限制較小之替代手段，以降低附帶管制到宗教之效果，諸如區分廣告物之性質是否是營利目的而異其效果、指定清除區域之範圍，而非全面限制等。是以，上開法律與法規命令所使用之手段與目的亦已欠缺實質關聯，而存在侵害較小之替代手段。故本案亦屬侵害人民之宗教自由而違憲。

(六) 廢棄物清理法第 27 條第 11 款暨民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告及民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函，違反憲法第 22 條所保障之良心自由而違憲。

1. 按憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」而維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。良心自由雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，良心自由乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。另參酌 大院釋字第 656 號解釋許宗力大法官部分協同意見書之意旨，如所涉之內容如涉及倫理對錯之良心問題，則將與良心自由有關。
2. 本件聲請人身為法輪功學員，從信仰「真、善、忍」以及煉功中獲得心靈上的提升以及身體上的健康，從而在大法修煉中獲得了許多益處，如今看見在大陸的法輪功學員被中共以泯滅人性的手段，非法的抓捕、關押、酷刑折磨、甚至是活體摘取法輪功學員器官盜賣，自不能坐視不管，否則即屬違背聲請人對於「真、善、忍」之堅定信仰，從而違背聲請人之良心與道德。是以，只要中共對於法輪功的迫害一天不結束，則聲請人對於中共的抗議與對大陸民眾講真相的行為即一天不能停止，否則將愧對自

己的內在良心。

3. 上開規定主要目的雖非管制人民之良心自由，然而在實際上卻已附帶限制聲請人對大陸人民講真相之發自內心的良心行為，而侵害人民受憲法第 22 條所保障之良心自由權。
4. 在此之審查標準應以中度審查標準為宜，蓋上開條文並非直接限制人民之良心自由，因此審查標準似不應過於嚴格，然而本案又係附帶管制到人民之內在良心，因此審查標準亦不宜過於寬鬆，故應以中度審查標準為之。
5. 上開條文之目的通得過重大之政府利益，然而承前述參、二、(五)、4 所述，因其仍存有侵害較小之替代手段，因此手段與目的間不具有實質關聯，而侵害人民之良心自由權，違憲。

(七) 最高法院向來對於行政訴訟法第 235 條第 2 項之法律見解具有原則性之看法，侵害人民之訴訟權。

1. 就法律見解具有原則性之判斷上，最高行政法院雖無對此做成判例，然於審判實務上均以「所謂法律見解具有原則性，系指該事件所涉及之法律問題意義重大，而有加以闡釋之必要情形而言，非以其對於該訴訟當事人之勝敗有無決定性之影響為斷。例如原裁判所適用之行政命令有抵觸法律之虞，或高

等行政法院就同類事件所表示之法律見解存在歧異，或與本院向來之見解互相牴觸，有由本院確認或統一法律上意見之必要等情形屬之。」(最高行政法院 100 年度裁字第 442 號裁定、同院 100 年度裁字第 441 號裁定、同院 99 年度判字第 917 號判決、及本件之 99 年度裁字第 3491 號裁定參照)(附件 5、6、7、1)。

2. 此時形式上雖為法官個案認事用法的問題，但因量變導致質變為確定終局判決所適用法律有無違憲疑義的問題，應由 大院基於補遺的補充性原則，闡明憲法真義，使系爭規定之適用與解釋趨近憲法，即具有憲法上原則重要性，而應符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之要件而予以受理(釋字第 656 號解釋，及釋字 656 號李震山大法官協同意見書參照)。
3. 最高行政法院以聲請人所提出之台北高等行政法院 96 年度訴字第 3767 號判決(附件 10)之食品衛生管理法中有關廣告物之認定、及台北高等行政法院 94 年度訴字 3272 號判決(附件 11)之化妝品衛生管理條例中有關廣告物之認定須有營利目的與本件廢棄物清理法之案情互異，非屬同類事件為由，而駁回聲請人之上訴。然而「同類」係屬一不確定之法律概念，同為對廣告物定義之認定所生之爭議，何以係屬不同類？倘若同類之意義極為嚴格，必須限於相

同之廢棄物清理法之案件，且為相同之條文所生之相同爭議，則若先前並無相同案件之存在，則人民將無法行使其上訴之權利，反之，既然廣告物之定義於高等行政法院中有所歧異，且本案之系爭規定義無對「廣告物」下定義，因此即具有法律見解之原則性，有由最高行政法院統一見解之必要。然最高行政法院竟以此非同類事件而不許可聲請人之上訴，已實質侵害人民受憲法第 16 所保障的訴訟權。

肆、關係文件之名稱及件數(均影本)

- 附件 1 最高行政法院 99 年裁字第 3491 號裁定。
- 附件 2 高雄高等行政法院 99 年度簡字第 214 號判決。
- 附件 3 民國 91 年 12 月 9 日南市環廢字第 09104023431 號公告。
- 附件 4 民國 100 年 1 月 11 日南市環管字第 10000503990 號函。
- 附件 5 最高行政法院 100 年裁字第 442 號裁定。
- 附件 6 最高行政法院 100 年裁字第 441 號裁定。
- 附件 7 最高行政法院 99 年判字第 917 號判決。
- 附件 8 南市行救字第 09826593560 號函。
- 附件 9 民國 98 年 12 月 21 日南市環廢處字第 09812087 號裁處書。

附件 10 台北高等行政法院 96 年度訴字第 3767 號判決。

附件 11 台北高等行政法院 94 年度訴字第 3272 號判決。

附件 12 法輪功真相

謹 狀

司法院

公鑒

中 華 民 國 1 0 0 年 3 月 1 2 日

具 狀 人 涂彩紛