

12. Police Department of the City of Chicago et al v. Mosley

408 U.S. 92, (1972)

李念祖 節譯

判 決 要 旨

1. 本案平等保障的主張與憲法增修條文第一條涉及的權益息息相關。和所有的平等保障案例一樣，其關鍵在於，此項區別待遇是否係在促進某種妥當的政府目的。憲法增修條文第一條指明政府無權基於表意的訊息、觀念、主題或是內容而限制意思表達。為了讓我們的政治與文化繼續累積發展，為了保障每個個人均能獲得自我實現，我國人民表達任何思想的權利均受到免於政府審查的保證。禁止政府審查的核心就是對於表意內容免受控制。任何基於內容而對表意行為加設的限制，都可能完全破壞了公共議題辯論應該不受禁制、活潑自由以及毫無保留之原則的國家深刻承諾。

(The equal protection claim in this case is closely intertwined with first Amendment interests. As in all equal protection cases, the crucial question is whether there is an appropriate government interest suitably furthered by the differential treatment. The first Amendment means that government has no power to restrict expression because of its message, its ideas, its subject matter, or its content. To permit the continued building of our politics and culture, and to assure self-fulfillment for each individual, our people are guaranteed the right to express any thought, free from government censorship. The essence of this forbidden censorship is content control. Any restriction on expressive activity because of its content would completely undercut the "profound national commitment to the principle that debate on public issues should be uninhibited, robust, and wide-open.")

2. 從憲法增修條文第十四條的平等保障條款來分析這項法規，還不必提到憲法增修條文第一條本身，政府不能只允許其所接受觀點的提出者使用公共論壇，而否準其他希望表達較不受歡迎或較具爭議性觀點者加以使用。政府也不得篩選何者是值得在公共設施中討論或辯論的議題。於理念領域內，此等言論應具平等地位，政府必須提供同樣的機會讓所有的觀點同受聽聞。一旦某一公共論壇開放給某些團體集會或演講之用，政府即不得禁止他人依其所欲表達的內容集會或演講。由公共論壇就某一言論作選擇性之排除，不得僅基於其內容，即使只是提及內容亦不被認為正當。

(Analyzing this ordinance in terms of the Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment, not to mention the First Amendment itself, Government may not grant the use of a forum to people whose views it finds acceptable, but deny use to those wishing to express less favored or more controversial views. And it may not select which issues are worth discussing or debating in public facilities. There is an "equality of status in the field of ideas," and government must afford all points of view an equal opportunity to be heard. Once a forum is opened up to assembly or speaking by some groups, government may not prohibit others from assembling or speaking on the basis of what they intend to say. Selective exclusions from a public forum may not be based on content alone, and may not be justified by reference to content alone.)

3. 我們持續地肯認，對於持標語牌抗議之合理的「時間、地點及方法」管制，可能為促進重要公共利益所必要。同樣地，基於平等保障原則的分析，也必須具備充分的管制利益，始能於持標語牌抗議行為中所為之選擇性排除或區分提供正當理由。對使用同一場地發生相牴觸之要求時，可能迫使州在不同的使用者及使用目的中作出選擇。州得為維護公共秩序禁止某種持標語牌抗議行為。惟就公共場所為選擇性排除是否具有正當理由，須經審慎之檢驗。由於持標語牌抗議當然涉及憲法增修條文第一條所保障之表意行為，對持標語牌抗議所為不同之處置的措施，須為達成某項實質的政府政策目的，始得為之。

(We have continually recognized that reasonable "time, place and manner" regulations of picketing may be necessary to further significant governmental interests. Similarly, under an equal protection analysis, there may be sufficient regulatory interests justifying selective exclusions or distinctions among pickets. Conflicting demands on the same place may compel the State to make choices among potential users and uses. And the State may have a legitimate interest in prohibiting some picketing to protect public order. But these justifications for selective exclusions from a public forum must be carefully scrutinized. Because picketing plainly involves expressive conduct within the protection of the First Amendment, discriminations among pickets must be tailored to serve a substantial governmental interest.)

關 鍵 詞

picketing (持標語牌抗議); First Amendment (憲法增修條文第一條); exempting (豁免); patently unconstitutional on its face (明顯違憲); selective exclusion (選擇性排除); equal protection clause (平等保障條款); Fourteenth Amendment (憲法增修條文第十四條); self-fulfillment (自我實現); government censorship (政府審查); content control (內容控制); public forum (公共論壇); equality of status (地位平等); selective suppressing (選擇性壓制); discretion (裁量); unconstitutional (違憲); public order (公共秩序); unequal treatment (不平等待遇); freedom of expression (表意自由); legitimate objectives (正當目的); time-place-manner-based regulation (時間、地點、方法管制); content-based regulation (內容管制); substantial governmental interests (實質的政府政策目的)。

(本案判決由大法官 Thurgood Marshall 主筆撰寫)

事 實

本案係由聯邦郵政人員 Earl Mosley 所提起。在系爭法規制定前七個月間，他即經常在 Chicago 市 Jones 高中附近持標語抗議。通常在上課期間，Mosley 會一個人走在鄰近該校之公共人行道上，持著下列標語抗議：「Jones 高中行事歧視黑人。Jones 高中有黑人員額限制」。他的單獨行動總能保持以和平、安靜並遵守秩序的方式為之，Chicago 市就此亦無異見。

一九六八年三月廿六日，第一九三章之一(i)完成立法並定於四月五日生效。Mosley 從報上讀到這項法規生效的消息，即向 Chicago 市警局查詢此一法規對他的行為有何影響效果。他被告知，如果還要繼續持標語抗議，他將被逮捕。Mosley 在法規生效前一日，即四月四日，停止在學校附近持標語抗議的行動。他隨即於聯邦地方法院提起訴訟，尋求法院裁發確認及禁制處分，他主張該法違反憲法保障之處，共有兩點：(1)該法處罰憲法增修條文第一條所保障的行為；(2)該法僅就勞資爭議之持標語牌和平抗議給予豁免，否定了其受到憲法增修條文第一條及第十四條所規定的平等保障原則。

聯邦地方法院於聽證後逕以判決駁回其訴。聯邦第七巡迴上訴法院改判，認為系爭法律禁止學校附近為持標語牌和平抗議之行為，限制過於廣泛，因此一望即知明顯違憲。

判 決

上訴駁回。

理 由

本案之爭點，是下述 Chicago 市法規定的合憲性：

「任何人故意從事下列之行為，即為違反秩序之行為：

(i)在任何小學或中學上課前後半小時及上課期間，於其建築物一百五十公尺範圍內之公共行道上持標語抗議或示威者，但本節之規定並不禁止關於校勞資爭議所為之和平持標語抗議之行為。」(Chicago 市法典，第 193 章之一(i))

本院接受上訴，並將本案與案情所涉幾乎內容相同之法規並經伊利諾最高法院判認合憲之 *Grayned v. City of Rockford* 案併同處理。我們所持的理由雖然有所不同，但維持聯邦第七巡迴上訴法院之判決。我們認定系爭法規違

憲，因為該法對於勞資爭議持標語牌抗議與其他持標語牌和平抗議所為之區別，不合憲法。

壹

Chicago 市就其對學校附近持標語牌抗議之一般性限制，設有勞資爭議持標語牌之和平抗議之豁免規定。我們所思考的問題是：可否接受公共場所裡的此種選擇性排除；而我們的答案是：不可以。

基於 Chicago 市將某些持標語牌和平抗議的行為與其他之持標語牌和平抗議為不同之待遇，我們乃從憲法增修條文第十四條的平等保障條款來分析這項法規。

當然，本案平等保障的主張與憲法增修條文第一條涉及的權益息息相關；Chicago 市系爭法規涉及持標語牌和平抗議之表意行為；而且，該法係依照抗議標語之內容做為區別處理的根據。但和所有的平等保障案例一樣，其關鍵在於，此項區別處理是否係在促進某種妥當的政府目的。

Chicago 市法規的核心問題出在，該法依照標語牌的主題內容範圍定何者為可以豁免的和平抗議；以學校中之勞動管理爭議作為標語主題的和平抗議可以得到豁免，但其他所有的持標語牌和平抗議則

均遭到禁止。所據以區別的標準，在於標語上傳達的訊息。然而，最重要的是，憲法增修條文第一條指明政府無權基於表意的訊息、觀念、主題或是內容限制意思表達。為了讓我們的政治與文化繼續累積發展，為了保障每個個人均能獲得自我實現，我國人民表達任何思想的權利均受到免於政府剪裁的保證。禁止政府剪裁的核心就是內容控制。任何基於內容而對表意行為加設的限制，都可能完全破壞了公共議題辯論應該不受禁制、活潑自由以及毫無保留之原則的國家深刻承諾。

無庸贅言，基於平等保障條款，還不必提到憲法增修條文第一條本身，政府不能只允許其所接受的觀點提出者使用公共的論壇場所，但拒絕其他希望表達遠為不受歡迎或較具爭議性的觀點者加以使用。政府也不該選擇那些是值得在公共設施中討論或辯論的議題。在觀念的園地裡，地位平等，政府必須提供同樣的機會讓所有的觀點受到傾聽。一旦某個公共的論壇開放給某些團體集會或演講之用，政府即不可禁止其他的人依照其所欲表說的內容集會或演講。將任何人選擇性的排除於公共論壇之外，不可以只是基於內容；只從內容著眼也不能具有正當性。

依據這些指導原則，我們曾經一再譴責針對同一場所表達不同意見的使用者加以歧視的措施。在一九五一年 *Nimotko v. Maryland* 案中，一群耶和華見證人申請使用有市公園宣講聖經受到拒絕，但其他政治與宗教團體則曾被允許以類似的方式使用同一公園。最終認為拒絕的原因是該市「不喜歡或不贊同耶和華見證人及其觀點」，本院判決，駁回申請違反了「法律上平等保障的權利，包括憲法增修條文第一條及第十四條所保障的言論及宗教自由」。在一九五三年 *Fowler v. Rhode Island* 案中，耶和華見證人申請在一個公園中宣揚教義又遭到拒絕，但其他宗教團體則曾得到允許，本院重申 *Nimotko* 案的立場，同樣地，由於他們使用公園的申請卻被用做選擇性壓制某種思想觀點的機會，本院即曾譴責縱容公務員廣泛裁量是否准許涉及思想言論活動的許可機制。參照上述及其他案例如一九六九年之 *Shuttlesworth v. Birmingham* 案、一九六五年之 *Cox v. Louisiana* 案、一九五八年之 *Staub v. City of Baxley* 案等。

故大法官 Black 曾認為持標語牌抗議不只是表達觀念的法，也是應受州廣泛管制的一種行為，但仍確認像 Chicago 市法規一類法

律具有缺陷。以下是他在 *Cox v. Louisiana* 案中協同意見的要旨：

特定性地允許持牌抗議表達工會觀點（但禁止他種持牌抗議），路易安那州正是企圖挑選出其所願意許可在街頭討論的觀點。準此，它亦正在利用法律規定什麼樣的公共事務是人們經其同意而為街頭集會時所能或不能加以討論者，對我而言。這是最可惡不過的言論剪裁，依照憲法增修條文第一條與第十四條而言均屬違憲。我認為，因其反對種族歧視而否認上訴人及其團體使用街道，卻准許其他團體使用街道來傳布其他議題上的意見，也等同於一種憲法增修條文第十四條平等保障條款所禁止的惡性歧視。

我們接受 Black 大法官上述的觀點。

貳

此非謂所有持標語牌抗議行為都必須獲得允許。我們持續地肯認，對於持標語牌抗議之合理的「時間、地點及方法」管制，可能是為了促進重要政府政策目的之所必要。同樣地，基於平等保障原則的分析，也必須具備足夠的管制政策目的，才能為選擇性的排斥持標語牌抗議行為或就之有所區

分，提供正當理由。使用同一場所的需要相互衝突，也許迫使州必須在不同的使用者及使用目的上做出選擇，各州也可能具有某項正當的理由來限制某種持標語牌抗議行為以維持公共秩序。但是，就公共場所為選擇性排斥的具有何種正當理由，必須仔細加以檢驗，因為持標語牌抗議當然涉及表意行為，應受到憲法增修條文第一條之保障；歧視持標語牌抗議的措施，必須量身裁衣，足以促進某項實質的政府政策目的，始有要求。

參

在本案中，系爭法令描述所禁止的持標語牌抗議行為非從時間、地點及方法、而係從標語之議題著眼。此項管制「因此離開了中性的時間、地點及環境因素而進入了對於內容的關切」。這是絕不可以的。執此不論，Chicago 市當局主張此項法令並非不當地內容剪裁，而係一種防範干擾學校活動的方法。城市當然有理由阻止持標語牌抗議干擾學校，然而，「關鍵的問題在於 Chicago 市的法令是否係以符合平等保障條款所要求的方式促進是項正當的政策目的。」

雖然防範干擾學校確是城市的一項正當關切，Chicago 市卻已

自行決定持勞資爭議標語牌在上課時間從事和平抗議並非對學校的不當干擾。職是之故，基於平等保障條款，Chicago 市不能認為其他的標語抗議會干擾學校，除非其他的抗議顯然更較 Chicago 市所已允許的持牌抗議更具侵擾性。如果持勞資爭議標語牌和平抗議獲得允許，就沒有理由禁止非關勞資爭議標語之他類和平抗議。這兩種抗議成為和平的或是非和平的抗議，並無不同。「和平的」非勞資標語抗議，不論該詞如何定義，顯然不會較「和平的」勞資標語抗議更具干擾性。然而 Chicago 市卻允許後者而禁止前者。這樣的不平等待遇就應受到譴責。

同樣地，我們不能接受該市的主張，所謂其雖允許和平的勞資標語抗議，但因其認定非勞資標語抗議可被分類為更具暴力傾向之故，應可禁止非勞資標語抗議云云。推斷持標語牌抗議活動是否可能產生即時性的侵擾，涉及某種在個案中才能妥當做成之決定，而非可由某些廣泛的分類，特別是從區別議題內容，加以做到。一旦政府可以在一種批發性及種類性的基礎上區別對待持標語之和平抗議，表意自由，以及其與平等保障交互運作的基礎，將會變得極其鬆。「在我們的制度中，未細究緣

由即對秩序紊亂產生恐懼或不安,並不足以否定表意自由的正當權利」。有些勞資標語抗議是和平的,有些會違反秩序;其他的標語抗議也是完全一樣。沒有勞資標語抗議能比 Mosley 的孤守崗位更和平、更無暴力傾向了。Chicago 市企圖限制顯較和平勞標語抗議更具干擾性的非勞資標語抗議,不能用禁止所有的非勞資標語抗議進入學校附近的公共場所這種方式來達成。

平等保障條款要求,法規限制憲法增修條文第一條所涉自由必須依照其正當目的緊密地量身裁衣。Chicago 市不可為了達到其防範侵擾秩序的政策目的而批發式地禁止所有標語抗議活動但卻優容其中一種抗議的主題。Chicago 市既然能夠寬容勞資標語抗議,控制過當的非勞資標語抗議,即不能藉助過於寬鬆。同時限制和平及暴力持牌抗議活動的法令來完成。此種過當的行為,「只能透過緊密描製的法規」,針對權利濫用的情狀,一視同仁地、不因標語議題內容而異其待遇的方式才能加以管

制。Chicago 市的法令,對於表意行為加設了選擇性的限制,遠「超過其所欲追求的實質政策目的之所需」,顯非一種依照政府實質政策目的而進行的量身裁衣。此為根據表意內容而歧視標語抗議活動,因此,在平等保障條款之下,它無法立足。

原審判決,應予維持。

大法官 Blackmun 與 Rehnquist 同意本院判決的結果。

首席大法官 Burger 之協同意見書

本席同意本院之判決理由,但對其中部分要抱持保留態度。討論憲法增修條文第一條的部分語句中,如果斷章取義地閱讀,可能引起誤解。本院不計其數的判決可以證實憲法增修條文第一條在語義上並不意味我們「表達任何思想的權利均受到免於政府審查的保證」。這句話必須受到一些條件的限制,例如一九五七年的 *Roth v. United States* 案、一九四二年的 *Chaplinsky v. New Hampshire* 案,還有一九六四年的 *New York Times Co. v. Sullivan* 案等。