

## 56. United States v. Eichman

496 U.S. 310 (1990)

法治斌 節譯

### 判 決 要 旨

「焚燒國旗」乃是一種受憲法增修條文第一條充分保護的表現類型。

(Flag-burning as a mode of expression enjoys the full protection of the First Amendment.)

### 關 鍵 詞

freedom of expression (言論自由, 表意自由); expressive conduct (表現性質的行為); The Flag Protection Act (國旗保護法); First Amendment (憲法增修條文第一條)

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

### 事 實

在案號 89-1433 案件中, 美國政府以被上訴人違反一九八九年國旗保護法 (The Flag Protection Act of 1989) 而起訴之, 其原因事實乃是當被上訴人在美國國會大廈階梯上抗議政府之內政與外交政策時, 故意焚燒數面美國國旗。而在案號 89-1434 案件中, 美國政府亦以違反

此一法律為由起訴其他被上訴人, 原因事實係其在西雅圖抗議國會通過該法時, 故意焚燒美國國旗。在這兩個案件中, 被上訴人均向法院聲請駁回焚燒國旗之控訴, 理由乃是該法無論在表面上或是在個案適用上, 均違反憲法增修條文第一條之規定。西華盛頓區的聯邦地區法院, 以及哥倫比亞特區的聯邦地區法院, 均援引 *Texas v. Johnson* 491

*U.S. 397 (1989)* 案，判決該法於個案中適用於被上訴人係屬違憲，並同時駁回起訴。美國政府就此二案均依 18 U.S.C. §700 之規定直接向本院提出上訴。我們認定具有合理管轄權，並合併此二案件。

## 判 決

原判決應予維持。

## 理 由

### I

上一庭期 (Term) 在 *Johnson* 案中，系爭的德州法律規定：褻瀆 (desecration) 包括美國國旗在內之神聖物品 (venerated objects) 之人應受刑罰制裁。而我們判決德州適用該法處罰在示威遊行中焚燒美國國旗之人，係屬違憲。該項德州法律規定：「任何人若故意或明知而褻瀆...美國國旗，係屬犯罪」，而「褻瀆」係指「玷污、毀損，或其他物理上之不當處置，而行為人明知他人可能因見到或發現該不當處置而感到被嚴重冒犯」。我們首先判定 *Johnson* 焚燒國旗之舉動乃是「『充分帶有傳遞訊息成分』的行為，而與憲法增修條文第一條發生牽連」。其次，我們考量並拒絕接受德州州政府的一項主張。該州政府辯稱，根據本院 *United States v.*

*O'Brien* 判例，我們應該採用較為寬鬆的審查基準。該審查基準適用於當政府管制某項行為，而該行為同時包含言論以及非言論之成分，且「政府所主張之利益與壓制表現自由 (suppression of free expression) 無關」之情況。我們的理由是，該州所宣稱之利益係「維護國旗作為國家地位與國家團結的象徵」，而該利益正是 *O'Brien* 判例所謂「有關『壓制表現自由』」者。因為該州對於國旗之象徵意義的保護，「僅有在某人對國旗的處置傳遞了某種訊息時」才會造成影響。因此我們以「最嚴格的審查基準」來處理該項法律。而我們最終認定，該州所宣稱的利益並無法正當化其對示威者言論自由的侵害。

在 *Johnson* 案判決之後，國會通過了一九八九年國旗保護法。該法相關部分規定：

- (a)(1) 任何人明知而破壞、玷污、物理上污損、焚燒、棄之於地，或踐踏任何美國國旗，應依本編規定科處罰金或處一年以下有期徒刑。
- (2) 本節規定並不禁止當國旗已破損或污損時，所為之合理廢棄處理 (disposal)。
- (b) 於本條中所稱「國旗」係指任何美國國旗，或美國國旗之任何部分，以一般形式展

現者，至其係以何種質料作成，或面積大小在所不論。

18 U.S.C. §700

美國政府已承認，也必須承認，在這些案件中，被上訴人之焚燒國旗已經構成具「表現性質的行為」(expressive conduct)，但卻請求我們重新考慮一個在 *Johnson* 案已被拒絕的主張——焚燒國旗乃是一種如同猥褻言論或是挑釁言論 (fighting words) 般，不受憲法增修條文第一條充分保護的表現類型。我們仍然拒絕接受此一主張。因此，唯一剩下來的問題就是，國旗保護法是否與前揭德州法律能夠區分，而使得該法能夠適用於禁止被上訴人之表現性質行為而不違憲。

美國政府又辯稱國旗保護法係屬合憲，因為該法與 *Johnson* 案所審查的法律不同，它並非基於系爭表意行為所傳遞的訊息內容而加以規範。美國政府宣稱其政府利益乃「在任何情況下均保護國旗的物理完整性 (physical integrity)」，以確保國旗「做為國家特有而真正的象徵」地位。該法所禁止者，乃是對國旗之損壞與不當處置 (廢棄處理除外)，至於行為人的動機、其所欲傳遞之訊息，或是其行為對旁觀者可能造成之效果，均在所不論。相較之下，前揭的德州法律僅明文禁止那些對國旗物理上褻瀆，而「行為人明知將嚴重冒犯」旁觀者的行

為；而國旗保護法則僅禁止那些「顯示不敬」國旗的褻瀆行為。

雖然國旗保護法並未明文以訊息內容為基礎，而據以限制其所禁止的行為範圍，但政府所宣稱的利益仍是很明顯地「關於『壓制表現自由』」，並且著重言論之內容。政府所宣稱之利益——保護私人所有的國旗之「物理上完整性」，正是為了維持國旗做為我國國家象徵以及其他國家理想 (national ideals) 的地位。但是僅僅毀損或破壞這個象徵的物理外觀 (physical manifestation)，無論如何不至於減損或影響這個象徵本身。舉例而言，在某人自家的地下室中，秘密地毀損一面國旗，並不會危害到國旗的象徵意義。更確切地說，「唯有當某人對國旗的處理，傳遞了某種訊息」，而這些訊息抵觸了國旗所象徵的國家理念時，政府所稱之利益——保護國旗做為國家理念之象徵——才會因而受到影響。

尤有甚者，該法的文字正好確認了國會所關切的利益其實是毀損國旗所造成的訊息傳遞影響 (communicative impact) 該法以刑罰制裁任何「明知而破壞、玷污、物理上污損、焚燒、棄之於地，或踐踏任何美國國旗」之人。除了「焚燒」外，每一個用語都正確無誤地指涉了對國旗的不敬處理，並且著重於這些行為對於國旗的象徵價值所可能造成的損害。而§ 700(a)(2)

對「已破損或污損」國旗之廢棄處理，明文予以除外的規定，則保護了某些在傳統上可以體現愛國者尊重國旗的行為。

如同我們在前揭 *Johnson* 案所云：「若是我們判定：凡是焚燒國旗可能危害國旗之象徵意義時，州政府有權禁止之；但當此種焚燒行為正面促進這種意義時，州政府卻可允許之——例如，某人如舉行儀式般地焚燒一面已經受污損的國旗——我們無異於准許州政府『宣告何為正統』(prescribe what shall be orthodox)。因為州政府依此即可主張：人民焚燒國旗以表達其對於國旗之態度與意義的行為，僅有在不危害國旗所代表的國家地位與國家團結之意義時，方可允許。」雖然國會於一九八九年國旗保護法中的用語已較 *Johnson* 案系爭的德州法律更為概括廣泛，此法仍然具有相同的重大瑕疵：以意見表達可能產生某些訊息傳遞影響為由，予以限制之。即使該法的規範範圍較為廣泛，它限制意見表達的「唯一理由仍然是針對系爭言論的內容」。準此，此法應受「最嚴格之審查」，而且基於在前揭 *Johnson* 案所述之理由，政府所宣稱的利益並不足以正當化其對言論自由的侵害。美國政府主張，鑒於國會近來認知，支持禁止焚燒國旗的「全國共識」(national consensus)似已形成，故請求本院重新考慮前開結論。對於

此一請求，我們予以拒絕。蓋即使假設此等共識的確存在，憲法增修條文第一條也不能接受所謂「政府壓制意見表達的利益，僅因公眾愈發反對該項意見，即可更加有力」之論調。

## II

如前揭 *Johnson* 案判決中所云，「無可置疑的，政府官員可以藉由說服與舉例來促進國家團結之目標」。政府可以創設國家象徵，宣傳之，並鼓勵人民尊敬對待之。但一九八九年國旗保護法，針對意見表達行為之可能的訊息傳遞影響課處刑罰，已經超出了這個範圍。

我們可以理解褻瀆國旗之行為對很多人而言，是極度冒犯的。但許多情況均有相同的冒犯性，例如，*Terminiello v. Chicago* 中充滿惡意的種族與宗教稱呼，*Cohen v. California* 中以粗俗語句咒罵徵兵制，以及 *Hustler Magazine, Inc. v. Falwell* 案中，粗鄙無禮的諷刺漫畫等。*Johnson* 案判決亦指出：「如果憲法增修條文第一條有個基本原則的話，那就是政府不得僅因社會大眾認為某種意見本身具有冒犯性或不能同意，就對於這種意見的表達加以禁止。國旗這個象徵之所以如此受尊敬，且值得尊敬，係因言論自由之存在，而處罰褻瀆國旗之行為，反而會減損其價值。準此，地區法院的判決均予以維持。」

大法官 Stevens 之不同意見書，首席大法官 White 以及大法官 O'Connor 連署

多數意見的分析未盡透徹。理所當然地，「政府不得僅因社會大眾認為某種意見本身具有冒犯性或不能同意，就對於這種意見的表達加以禁止」。我們無人反對這個命題。但同樣的，在下列情形中，某些意見表達的方式是可以禁止的，亦已成共識：(a)此種禁止規定有正當的社會利益支持之，而該利益與壓制表意人所欲表達的意見無關；(b)此種禁止規定並不侵害表意人運用其他方式表達意見的自由；以及(c)表意人選擇表達方式之利益，小於支持禁止規定的社會利益。

與 *Texas v. Johnson* 案中被告辯護律師的見解相反，聯邦政府有著保護美國國旗象徵價值的正當利益，是被承認的。很顯然的，這樣的價值無法精確地衡量，甚或無法描述。但它至少有二層內涵：在國家危機時刻，它鼓舞並刺激一般的公民為國犧牲以達成極度重大的社會目標；而在任何時刻，它都在提醒吾人，追求那些構成我們社會重要特徵的理想，是最重要之事。

本院所應考慮的第一個問題，乃是：保護這個象徵價值的利益，是否與壓制焚燒國旗者試圖表達的意見無關？依吾人所見，此一問題之答案，至少部份有賴於那些意見之內涵。焚旗者可能有多種不同的

訊息想要傳遞。焚旗者可能只是想表達對美國的憤恨、藐視，或單純的反對。在戰爭時期，敵人焚燒美國國旗或許正是這種情形。除此之外，焚旗者亦可能有意藉由刺激他人對自己運用武力，以傳遞他對某些爭議所深具的信念。在這樣做之時，他會說「我對某些政策的反對極為強烈，以致我準備讓自己受到身體上的危害（或許是拘禁），以提醒眾人注意我的觀點」。這種可能性正是顯現在這些案件中焚旗者所為之表意行為。如同那些以焚燒徵兵卡的戲劇性方法表達反對我國參與越戰的抗議者——他們也因此受處罰——，他們的表意行為符合對國家的關切，而且尊敬這面國旗所象徵的理念。此外還有另一種可能：焚旗者可能意欲指控那些反對他的美國人民。藉由焚燒這面體現了美國集體信念——自由與平等——的國旗，焚旗者指控大多數人已經動搖了這些信念——從而對國旗的持續尊敬只是偽善而已。即使焚旗者熱愛國家並且熱切追求這個國家宣稱要追求的理想，他仍然可能做出這種指控。

某一特定之焚燒國旗行為所表現的意見，必須從焚旗當時的環境以及政治背景去判斷。在一九六〇年代，焚旗是對這個國家的越南政策或至少是強制徵兵政策表示反對。在 *Texas v. Johnson*，係對共和黨的黨綱表示反對。在系爭這些案

件，被上訴人說明，焚燒國旗所反對的是種族歧視、對無住屋者的疏於照顧，當然還有禁止焚燒國旗的法律條文。在這些例子中，抗議者意欲表示他們自己的立場才是唯一忠於自由與平等精神者，同時也批判其同胞們對這面國旗所象徵的精神的忽視，或甚至是因自私而有意偏離。從而由焚旗者所表達出來的意見各有不同而且往往相當模糊。

然而，政府維護國旗之象徵價值的正當利益，無論特定的焚旗舉動係欲表達什麼樣的不同意見，基本上都是一樣的。如同我在 *Johnson* 案的不同意見書中所云，國旗獨一無二地象徵了自由、平等，以及容忍的理念——美國人在歷史上一向熱切捍衛，同時也為之爭辯不已的理念。這面國旗體現了我國承諾於這些信念的精神。國人對於其所展現的理念訊息並無異議，所謂的異議至多是對於這些具有共識的理念的不同解釋。它並不用以判斷個別政策的好壞，至多是說當特定政策宏揚了自由與平等精神時，將受到高度尊重。對全世界而言，國旗乃代表了我們將持續為這些理念奮鬥的承諾。對我們自己，國旗提醒我們，一方面追求自由與平等並非易事；另一方面吾人的容忍義務以及對所有國民的尊重，包括了容忍與尊重那些持有不同意見或是具有冒犯性意見的人。

因此，政府可以——實際上，

它應該——保護國旗的象徵價值，無論個別焚旗者的具體意見內容為何。這些案件的起訴並非基於被告的抗議對象。尤有甚者，同樣清楚的是這些禁止規定並未干涉表意人運用其他方法表達意見的自由。或許其他表達方法的確沒有那麼有效地吸引人們注意那些意見，但這不當然是豁免於焚旗刑責的充分理由。大型的煙火展示或是裸體模特兒在公園的遊行或許可以吸引更多關注於具爭議的訊息，但是此等表現方式仍應受到限制。

有鑑於此，這些案件遂成了需要加以判斷的問題。容許每個表意人選擇他認為最有效而適當之表現方式，乃是公認的重要利益，而此一利益是否高於維護國旗象徵價值的社會利益？接下來，這個問題牽涉了三個層次的判斷：(1)個人選擇傳播方法之利益的重要性；(2)國家象徵的重要性；(3)對焚旗舉動的容忍，是對國旗價值的提昇還是減損的問題。在 *Texas v. Johnson* 案中不同意見大法官們提出的意見書顯示，即使是合理的，法官也可能對這些判斷有不同的見解。

個人利益無庸置疑是非常重要的。它當然是國旗本身所要象徵的自由價值理念中，極為重要的部分。進而言之，它還有著公共利益：提醒吾人有必要慎思地回應那些原本可能無法被聽見的聲音。憲法增修條文第一條保障的表現自由不僅

限於傳遞特定訊息的自由，同時也包含有效地傳遞訊息的權利。然而這個權利不是絕對的——在國會大廈裝置炸彈的訊息傳遞價值並不能使之獲得增修條文第一條的保護。

當然，焚燒一面國旗與燒毀一棟公共建築不可相提並論。假設抗議者焚燒的是自己所有的國旗，其不致造成他人的身體傷害，或是財產上的損害，其影響是純粹象徵性的，很顯然的某些有識者相信這樣的影響，決計不會貶損這個象徵的價值，反而實際上會提昇其意義。對此，我極度敬重地表示無法同意。事實上，這些案件最讓我難以釋懷的，乃是我認為本院的決定無異於核准焚燒國旗的行為，而導致對此一象徵的損害。一種從前相當戲劇性的抗議表達方式如今已經非常普遍。在當今的意見市場中，公然焚燒越戰徵兵卡可能尚不如點一支雪茄來得刺激。來日，焚燒國旗所產生的影響恐怕也類似如此。焚旗行為的訊息傳遞價值，與被焚燒的對象之象徵價值之間，的確有著直接的關係。

在今日，美國國旗的象徵價值

已經不如昨日。過去三十年間所發生的事件已經使許多美國人眼中的國家形象產生轉變，而且如今有些人已經難以理解這面國旗對其父母及祖父母所表現的意義——無論是他們生在外國還是歸化入籍，或是原本即生於美國。尤有甚者，某些領導人物提倡強制向國旗致敬，即使這樣的行為會冒犯某些個人；或是操縱這個國家象徵做為黨派爭議之藉口，而追求卑鄙之目標。而國旗這個象徵的高貴已經因為這些行徑而受損。而且，如同我曾指出，在本院的 *Texas v. Johnson* 案判決之後，這個象徵的剩餘價值的確已經與一年前有所不同。

在前述所有的考慮下，加上本院今天所為不過是再次確認其已做過的決定，我似乎應該服從多數意見，並且單純適用先例拘束原則於本案即可。然而這樣的行為，無法真誠地反映我就系爭相衝突的利益之重要性，所為的慎思衡量。我依然相信我在 *Texas v. Johnson* 案所表示的意見在系爭這些案件也具有關鍵的重要性。

依此，我謹表不同意見。