

公法判解

臺北市街頭藝人活動許可證案

司法院大法官解釋第806號

【實務選擇題】

依司法院大法官解釋意旨，關於地方自治團體管制街頭藝人從事藝文活動，進而限制人民職業自由及藝術表現自由之敘述，下列何者正確？

- (A) 非屬地方自治事項，地方自治團體不得為之
- (B) 屬地方自治事項，地方自治團體因享有自治權限，從而無法律保留原則之適用
- (C) 地方行政機關得自行發布自治規則，作為該等管制之規範依據
- (D) 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，作為管制之規範依據

答案：(D)

【裁判要旨】

1. 按街頭藝人從事藝文活動因可向觀眾收費（許可辦法第1條、第2條第3款、實施要點第7條第5項規定參照）而得為營生之方式，故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。
2. 憲法第15條規定保障人民之工作權，其內涵包括職業自由。對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於人民選擇職業應具備之主觀條件，即從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資

格，例如知識、學位、體能等，立法者若欲加以規範，其目的須為追求重要公共利益，且其手段與目的之達成間具有實質關聯，始符比例原則之要求（本院釋字第749號及第778號解釋參照）。

3. 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。
4. 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。

【爭點說明】

- 一、關於職業自由方面，如解釋理由書所稱：「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。」依其意旨，系爭規定一、二及三關於街頭藝人職業之主觀條件之限制規定，涉及職業選擇自由之限制，須符合法律保留原則之要求。惟此等情形何以不適用公物管理（權）之法理，多數意見未置一詞。本文認為，職業選擇自由之限制，性質上與公物之存續、使用及機能之維護並無直接關係，應非公物管理之事項，本不屬公物管理權所及範圍，公物之管理機關不能自訂規則予以規範。是回歸基本權限制應有法律依據之憲法要求，系爭規定一、二及三關於職業自由之限制，既非出於法律或自治條例之規定，自與法律保留原則有違。
- 二、關於藝術表現自由之限制方面，除前引解釋理由書內容外，多數意見另表示：「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。」惟街頭藝人於公共空間從事藝文活動，是否必然逾越通常使用範圍，構成公物之特別使用，而須經許可始得為之，非無疑義，於此姑且不予深究。理論上，不論就公物之一般使用或特別使用，應皆可依公物管理權之行使，訂定管理規則加以規範。若因而對使用者構成某種限制，無寧係公物管理不可避免之結果，原則上尚不生違法或違憲問題。既然如此，何以對街頭藝文表演活動之管制，只要構成藝術表現自由之限制，即要求應恪遵法律保留原則？其突破公物管理之行政法理論，立論基礎何在？

- 三、從前揭「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。」之論述似可推知，多數意見之主張主要立基於「公共論壇（public forum）」理論。事實上，過去釋字第 445 號解釋曾謂：「憲法第 14 條規定人民有集會之自由，此與憲法第 11 條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權。國家為保障人民之集會自由，應提供適當集會場所，並保護集會、遊行之安全，使其得以順利進行。」似寓有公共論壇理論之意旨。惟其一語帶過，並未詳細闡述公共論壇理論之內涵，不免令人有霧裡看花之感。至釋字第 734 號解釋理由書所謂：「公共場所於不妨礙其通常使用方式之範圍內，亦非不得為言論表達及意見溝通。」說法更加曖昧，恐難詮釋為公共論壇理論之運用。而本號解釋理由書於首揭文字後，接續表明應採之對違憲審查基準，其立場基本上呼應公共論壇理論，惟內容尚有值得商榷之處。

【相關法條】

憲法第 11、15、23 條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！