

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 806 號

解釋日期：民國 110 年 07 月 30 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 63 卷 8 期 105-182 頁

司法院大法官解釋（四十一）（111年8月版）第 435-502 頁

相關法條：中華民國憲法 第 11、15、23 條

中華民國憲法增修條文 第 9 條

憲法訴訟法 第 5 條

地方制度法 第 18、19、28、33 條

解 釋 文： 臺北市府於中華民國 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。

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。

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。

理 由 書： 聲請人陳源楨為領有臺北市活動許可證之街頭藝人（視覺藝術類），於 103 年 7 月至 11 月間，在臺北市萬華區「西門町行人徒步區」區域進行街頭藝人展演活動時，因「於未獲許可之場所進行展演（展演位置與申請不符）、使用空間超過相關規定」等情形，經臺北市府文化局（下稱文化局）稽查小組人員多次於現場作成紀錄在案，文化局審認其已違反臺北市府於 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（下稱許可辦法）第 6 條，以及臺北市府於 103 年 2 月 6 日修正發布，並自同年 2 月 28 日生效之臺北市街頭藝人

從事藝文活動實施要點（下稱實施要點，業於 107 年 4 月 10 日廢止，並溯及自同年月 1 日生效）等規定，以 104 年 1 月 20 日北市文化藝術字第 10430190301 號函對聲請人作成記點 5 點之處分（下稱原處分）。按聲請人曾於 102 年 5 月、6 月、7 月共 3 次違規，經文化局以 103 年 1 月 24 日函記點 2 次；於 102 年 12 月、103 年 4 月、5 月共 3 次違規，經文化局以 103 年 7 月 23 日函記點 2 次，聲請人均未對之提起行政救濟。因前開二函之記點處分加上原處分，記點警告累計達 9 點以上，文化局乃以原處分廢止聲請人之活動許可證，並自廢止日起 1 年內不得再行申請。聲請人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 104 年度訴字第 757 號判決駁回，聲請人不服，提起上訴，經最高行政法院 105 年度裁字第 653 號裁定以其上訴為不合法予以駁回，是本件應以上開臺北高等行政法院判決為確定終局判決。聲請人主張確定終局判決適用之許可辦法第 4 條第 1 項以及第 6 條第 1 項，牴觸憲法第 15 條所保障之工作權及第 23 條之法律保留原則，向本院聲請解釋。聲請意旨經核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款所定人民聲請解釋憲法之要件相符，應予受理。

聲請人因其活動許可證被廢止，認其基本權受侵害而聲請釋憲。按活動許可證得被廢止，係以活動許可證之核發為前提。許可辦法第 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。」（下稱系爭規定一）、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。」（下稱系爭規定二）乃活動許可證核發之依據及其效力之規定，為確定終局判決所適用，自應為審查之標的。又同辦法第 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。」（下稱系爭規定三）乃為執行系爭規定一有關核發活動許可證之前置審查之具體規定，於規範意義上二者具有不可分割關係，與系爭規定一及二有重要關聯性，應一併納入審查範圍（本院釋字第 709 號及第 739 號解釋參照）且予合併觀察（本院釋字第 577 號、第 755 號及第 764 號解釋參照）。爰作成本解釋，理由如下：

臺北市政府訂定發布許可辦法及實施要點之目的係「為鼓勵臺北市藝文活動多元發展，並培養民眾以付費方式參與藝文活動之消費習慣，促使藝術文化融入民眾生活，豐富本市公共空間人文風貌，許可藝人從事街頭藝文活動」（許可辦法第 1 條規定參照），許可辦法所定義之藝文活動，係指「從事收費性戲劇、默劇、丑劇、舞蹈、歌唱、樂器演奏、魔術、民俗技藝、雜耍、偶戲、詩文朗誦、繪畫、工藝、雕塑、行動藝術、使用非永久固定之媒材或水溶性顏料之環境藝術、影像錄製、攝影及其他與藝文有關之現場創作活動。」（許可辦法第 2 條第 3 款規定參照）。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。

#### 一、系爭規定一、二及三違反法治國法律保留原則

按街頭藝人之藝文活動，固因使用街道等公共空間，逾越通常使用範圍，構成公物之特別使用，基於社會秩序之維護，而須納入管制，並經許可，始得為之。但此並不改變街頭藝人之藝文活動仍屬受憲法保障之職業自由與藝術表現自由之事實，與室外集會遊行，使用街道，構成公物之特別使用，依然受憲法集會自由保障之情形，並無二致。是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。

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（地方制度法第 18 條第 4 款第 2 目、第 6 款第 5 目、第 10 款第 1 目、第 19 條第 4 款第 2 目、第 6 款第 5 目及第 10 款第 1 目等規定參照），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。

#### 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

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）。

按街頭藝人自古有之，以街頭走唱作為謀生之方式，亦屬人民職業自由之選項。許可辦法之制定目的，係為鼓勵並規範收費性之藝文活動，以促進臺北市藝文活動多元發展。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。

關於限制人民從事工作之方法、時間、地點、範圍等執行職業自由，如其限制目的係為追求正當之公共利益，且其限制手段與目的之達成間有合理關聯，即非憲法所不許（本院釋字第 802 號解釋參照）。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。

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

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。

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。

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。至若藝文活動內容有妨害公序良俗或違背其他法律者（例如噪音管制法等），已有相關法律可資規範，自不待言。

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。

#### 四、不受理部分

除系爭規定一、二及三之外，聲請人聲請意旨指摘許可辦法及實施要點其他條文有違憲疑義部分，或未經確定終局判決所適用，或未具體指摘其於客觀上究有何牴觸憲法之處，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，應不受理。

大法官會議主席	大法官	許宗力
	大法官	蔡焜燉
		黃虹霞
		吳陳銀
		蔡明誠
		林俊益
		許志雄
		張瓊文
		黃瑞明
		詹森林
		黃昭元
		謝銘洋

呂太郎  
楊惠欽  
蔡宗珍