

協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件表面上涉及較為技術層面之廢棄物清理法及地方主管機關依據廢棄物清理法所發布視為污染行為之公告，實質上則涉及環境衛生（包含市容整潔）、國民健康、人民之言論自由、宗教自由間如何權衡之實體問題。另由於本解釋理由甚為簡略，相關機關解讀本解釋意旨時，易生疑義。為避免相關機關及人民誤認為，基於本解釋，所有街頭廣告之設置將毫無限制；且為釐清人民各項自由權利與環境衛生及國民健康間之關係，本席認為有予補充闡述之必要。爰提出本協同意見書。

壹、有關廢棄物清理法第二十七條第十一款授權主管機關公告污染環境行為之部分

- 一、廢棄物清理法第二十七條第十一款規定：「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。」（下稱系爭規定）多數意見認為，解釋上，主管機關據此發布公告禁止之行為，自須達到與前十款所定行為類型污染環境相當之程度；且由該條其他款（如第三款「於路旁、屋外或屋頂曝曬、堆置有礙衛生整潔之物」及第十款「張貼或噴漆廣告污染定著物」）規定應可推知，該法所稱污染環境行為，不以將廢而不用或擬丟棄之物品為「棄置」之行為為限，而包括其他有害環境衛生與國民健康之行為；故系爭規定尚可合理理解，而與授權明確性原則無違。
- 二、本席對多數意見有關係爭規定為合憲之結論，敬表同意。由本解釋理由書第一段可知，多數意見並非毫無條件地認為系爭規定合憲；而係在將該規定解讀為「其他經主管機關公告『達到與前十款所定行為類型污染環境相當之程度』之行為」之前提下，始為合憲。故多數意見有關係爭規定之部分，本質上屬於「合憲性解釋」。系爭規定並非空白授權予主管機關發布有關污染環境行為範圍之公告；主管機關依系爭規定發布公告時，自須將污染環境之條件納入其公告之內涵。
- 三、另多數意見並未界定所謂達到「與廢棄物清理法第二十七條前十款所定行為類型污染環境相當之程度」，係何所指。本席認為，「污染環境」之概念雖非無法合理理解，然由字面而言，該詞可能包括「在特定場所內或於該條第二款所稱之『定著物』上，為非其原來或通常使用目的之放置或設置任何物品之行為，然本質上不當然構成污染環境者」。例如人民在合法集會或遊行時，可能於廣場或道路上放置或設置布條或其他形式之標語，或於地面以易於除去之方式黏貼或以粉筆塗上標語；在其合法集會或遊行過程中，此等行為應非污染行為，其物品則非系爭規定所應涵蓋之廢棄物；應俟其合法集會或遊行之後，仍有未除去時，始構成污染行為。又例如人民在短暫而非長期佔用，

且不妨礙公共場所原來使用功能之情況下，以易於除去之方式設置標語，以表達憲法所保護之言論（如政治、學術、藝術言論）或為宗教教義之宣傳；其設置行為，亦不當然構成污染行為。再例如，商家於門口牆壁上刊登遷移啟示，或於門口牆壁黏貼對聯或春到、福到等年節標語，亦非當然構成污染行為。系爭規定如未為合憲性之限縮解釋，有可能被主管機關錯誤解讀為包括此等「與廢棄物清理法第二十七條前十款所定行為類型污染環境不相當」之行為。

四、探究所謂「與廢棄物清理法第二十七條前十款所定行為類型污染環境相當之程度」，應先將各該款抽象化，以獲其立法真意，並因而確認是否「相當」。由該條各款觀之，必須屬生活上拋棄或由身體排出者（該條第一款、第六款、第七款、第八款、第九款參照）、經濟活動上排放或拋棄者（第四款、第五款、第六款、第八款、第九款參照）、或其物本質上有礙衛生整潔者（第二款、第三款、第十款參照），始屬該條禁止之污染行為範圍。故所謂須達到「與廢棄物清理法第二十七條前十款所定行為類型污染環境相當之程度」，應指有類於生活、經濟活動或其他活動排放或拋棄，或本質上有礙衛生整潔之情形。前所舉之數例，於集會或遊行時設置布條或其他形式之標語、短暫設置標語以發表應受憲法保障之言論而不妨礙原場所使用者、於門口牆面設置遷移啟示或對聯等，均非排放或拋棄物品或本質上有礙衛生整潔之行為；在本解釋之下，自均非可依系爭規定納入公告，將其視為污染環境行為。

貳、有關地方主管機關公告為污染行為之部分

- 一、廣告物與廢棄物之關係：所謂廣告物，文義上包括商業與非商業廣告物；為倡導或推動任何個人或團體之理念或業務，而以文字或圖樣於有形之物體上設置者，均可涵蓋在廣告物概念之範圍。廣告物自未必為污染環境之廢棄物。主管機關依據廢棄物清理法而發布規範廣告物設置之公告，自應以廣告物設置行為有污染環境者為限。應先敘明。
- 二、臺南市政府於九十一年十二月九日依據系爭規定發布南市環廢字第○九一○四○二三四三一號公告及該府改制後於一○○年一月十三日重行發布南市府環管字第一○○○○五○七○一○號公告；其公告事項包括：「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。」（下稱系爭公告）多數意見認為，其規定不問設置該廣告物是否

有害環境衛生與國民健康，及是否已達廢棄物清理法第二十七條前十款所定行為類型污染環境相當之程度，即認該設置行為為污染行為，而予以禁止並處罰，乃逾越母法授權之範圍。本席敬表同意。

- 三、由於本解釋宣告系爭公告為違憲，相關機關及民眾或可能誤以為將來對民眾設置廣告物之行為均不得予以管理，並憂心全國各處普遍成為濫設廣告物之天堂。本席認為有釐清必要。實際上系爭公告所列之多數情形，本質上確為污染行為；然其所列者亦有非本質上屬於污染行為之情形。本席認為，系爭公告違憲之關鍵在於其「視為」污染行為之效果（使本質上未必為污染行為者亦遭禁止），以及所列「其他方法」之文義過廣（使其範圍無所不包）。就此自有進一步闡述之必要。
- 四、系爭公告雖僅稱所列之設置廣告物行為「為」環境污染行為；而非稱「視為」污染環境行為。然其意旨顯然係將此等行為「視為」污染環境行為。以前所舉之情形為例，集會或遊行時之布條或其他形式之標語，如係於道路張掛、懸繫、黏貼、樹立、置放或其他方法設置，則文義上將受系爭公告所涵蓋；因而將被視為污染環境行為，並屬禁止之列；然如前所述，系爭公告所據以發布之母法（即系爭規定），並不應包括禁止此種行為。又例如短暫設置且不妨礙原場所（如廣場或寬闊之人行道）使用而發表憲法保障之政治、學術、宗教等言論之標語，亦將遭視為污染行為，而屬系爭公告禁止之範圍；然系爭公告所據以發布之母法，亦不應包括禁止此種行為。再例如黏貼於商店門口牆面之遷移啟示或有顯示贈與廠商名稱之對聯等，文義上屬於在牆壁上黏貼之廣告物，將遭「視為」污染行為，而屬系爭公告禁止之範圍；然其本質上亦不應在母法禁止範圍之列。凡此均不應被「視為」污染環境行為。此為系爭公告逾越母法之原因之一。
- 五、系爭公告所規定「視為」污染行為之範圍，包括涵蓋甚廣且無客觀標準之「其他方法設置廣告物」。例如以不影響他人通行或行動之方式，手持小型標語於人行道或廣場走動，或於私人之非營業汽機車上黏貼小型標語而駕駛於道路上等，是否屬應受取締之污染行為，容有疑義；然在系爭公告下，此等情形均可能受此概括文字之涵蓋。系爭公告有關「其他方法設置廣告物」之部分，既無任何客觀標準且其範圍又毫無限制，自亦有逾越母法之疑義。

參、有關係爭公告可能因而限制人民言論自由及宗教自由之問題

- 一、廣告物、廢棄物與言論及宗教自由之關係：如前所述，廢棄物清理法所稱之廢棄物，包括排放或拋棄者，以及雖非排放或拋棄然其物本質上有礙環境衛生與國民健康者；故廣告物可能為廢棄物，亦可能為非廢棄物。另廣告物之內容含有一定言論之表達（含商業或非商業言論

）或宗教教義之宣傳；然言論表達或宗教教義宣傳則未必附著於廣告物。有言論或宗教內涵之廣告物，如已遭拋棄或本質上有礙環境衛生與國民健康者，自屬廢棄物清理法規範之範圍。然此並非謂所有廣告物均得依廢棄物清理法取締。

- 二、本件涉及聲請人在街道上長期設置布幔等標語，宣傳一定宗教信仰或教義（如記載「法輪大法好」字樣）；且其內容另包括政治訴求（如記載「聲援退出中共黨」、「制止盜賣活人器官」等語）。故其設置廣告物之行為涉及憲法第十一條之言論自由（因聲請人係在我國管轄領域內為言論表達，故屬我國憲法言論自由保障之範圍）及第十三條之信仰宗教自由（雖聲請人係主張該宗教之信仰者在大陸受迫害，然其係在我國領域內宣揚其教義，故屬我國憲法宗教自由保障之範圍）。另由於聲請人在當時所欲表達者係其宗教團體在中國大陸之結社遭迫害，而非在我國之結社自由遭任何限制，故其廣告物遭受取締，尚與我國憲法保障之結社自由無關。基此說明，系爭公告雖在規範廣告物之設置，然其執行，可能溢出於原規範目的之範圍，而造成限制人民憲法上保障之權利（如本件所涉及之言論及宗教自由）之結果。
- 三、憲法第十一條保障人民之言論自由，乃在確保人民意見得以自由表達及散布。對於發表言論者而言，憲法之保障使其得以實現自我，並進而影響他人；對於其他人而言，則藉由言論自由之保障而可以獲得充分資訊。信仰宗教自由則確保人民思想不受羈絆與良知得以受啟發、支持、維繫或寄託。言論及信仰宗教自由均為維護國家與社會進步及多元發展之重要基石；國家對其干預，均應限於最小之範圍，而不得逾越憲法第二十三條所規定之必要程度。
- 四、人民在系爭公告所列之公路、人行道、廣場或其他供公眾通行之場所等空間，表達及散布言論及宣揚宗教教義，雖非隨處可見，但亦非難以想像。人民於此等空間為有關政治、學術、宗教等不以獲取財產利益為目的之言論表達或教義之宣傳，不論係以廣告或其他方式呈現，國家本非不得於憲法第二十三條規定之條件下，就其表達之「時間、地點、方式」為合理之限制，以保障環境衛生及國民健康，甚至維護他人之通行及合理利用公共空間等公共利益。要求人民於為此種表達或宣傳時，限於一定之時段（例如要求非於人員往來之尖峰時段設置，以避免干擾通行及他人合理利用相關空間）、一定地點（例如規定不應在狹窄的人行道設置，以避免通行及確保安全）、一定之方式（例如限制布幔或標語之大小或限制發出之音量，以避免干擾他人活動），均屬憲法容許之範圍。然法律或法律授權之命令縱可對以廣告方式為前述言論表達之「時間、地點、方式」為合理限制，仍應注意使

人民之此種言論或信仰仍有適當表達之機會；而不應透過對「時間、地點、方式」之規範，造成完全排除此種言論或宗教信仰於供公眾通行之場所表達或宣揚之合理機會之結果。

- 五、另系爭公告稱「未經主管機關核准……，為污染環境行為」；據此，主管機關有權對廣告物之設置為事前之審查。如主管機關係審查廣告物設置之「時間、地點、方式」，原則上並無疑義，已如前述；然如係審查廣告之「內容」，則將構成對言論表達及宗教教義之宣傳內容之事前審查。亦即，主管機關於執行系爭公告時，可能因而對以廣告方式呈現之言論表達內容或宗教教義之宣傳內容造成事前審查之結果。就此部分，顯有憲法疑義。蓋在檢視憲法第二十三條之必要要件時，應權衡與平衡限制人民權利之規範所擬保障公益之重要性、對於所擬達成的目的可以提供之貢獻或功能、以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響之程度；在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施存在。「環境衛生、國民健康、他人之通行及合理利用公共空間」等公益雖非不重要，然其可能造成人民在憲法所保障之言論及信仰自由等重要權利事先箝制之結果；而為政治、宗教言論「內容」之事先審查，卻又對「環境衛生、國民健康、他人之通行及合理利用公共空間」等公益之維護，無重要功能。並且以對廣告設置之「時間、地點、方式」予以事前審查（而非對其「內容」為事前審查），顯然較不侵害人民之言論及宗教信仰自由，卻又較能達到維護此等公益之目的。主管機關於修正系爭公告時，自應以明確方式規定，避免對政治或宗教言論等造成事前審查之結果。例如，在修正後之公告中規定，如涉及諸如政治或宗教之言論或教義之宣傳，不得要求申請設置廣告者提出廣告之內容。
- 六、再者人民於此種空間所為以獲取財產利益為目的之商業性言論，包括以廣告或以其他方式呈現者，除得就言論表達之「時間、地點、方式」為較嚴格之限制外，對言論之「內容」，於有重大公共利益時，亦得為事前或事後之限制。例如主管機關對於藥物廣告之內容，自得基於人民生命與健康維護之重大公共利益，而為「內容」之事先審查。系爭公告適用於商業廣告物時，縱可能因而使主管機關對其「內容」為事前審查，然如確係基於重大公共利益（諸如國民健康、公共秩序、善良風俗），則無違憲疑義。主管機關於修正系爭公告時，自應將廣告物之性質（是否為商業廣告），納入考量，使商業廣告物與前述政治、學術、藝術之言論表達或信仰之宣傳之廣告物，為適當之區別規範。