

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 794 號

解釋日期：民國 109 年 08 月 28 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 62 卷 9 期 352-397 頁

司法院大法官解釋（四十）（110年9月版）第 701-740 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、11、23 條

憲法訴訟法 第 5 條

菸害防制法 第 1、2、9、26 條

解 釋 文： 菸害防制法第 2 條第 4 款及第 5 款、同法第 9 條第 8 款規定，與法律明確性原則均尚無違背。

同法第 9 條第 8 款規定，與憲法保障言論自由及平等權之意旨尚無違背。

衛生福利部國民健康署中華民國 102 年 10 月 11 日國健菸字第 1029911263 號函說明二部分，與法律保留原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，均尚無違背。

理 由 書： 聲請人傑太日煙國際股份有限公司贊助財團法人弘道老人福利基金會辦理「不老夢想圓夢列車」計畫（下稱系爭計畫），因民眾陳情疑涉違反菸害防制法規定，衛生福利部國民健康署（改制前為行政院衛生署國民健康局，下稱國民健康署）將前揭陳情資料函轉臺北市政府衛生局查處。臺北市政府衛生局調查後，認聲請人於中華民國 100 年 6 月至 102 年 6 月間藉由提供經費捐助及志工服務方式贊助系爭計畫，並透過媒體揭露上述贊助訊息，有助於提升其企業形象，進而增加民眾對其好感與對產品之認同感及購買意願，已直接或間接產生菸品宣傳行銷或提升吸菸形象之結果，違反菸害防制法第 9 條第 8 款規定，乃依同法第 26 條第 1 項規定，以 103 年 3 月 17 日北市衛健字第 10331052600600 號裁處書，處聲請人新臺幣 500 萬元罰鍰。聲請人不服，提起訴願，遭駁回後，復提起行政訴訟，遞經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1232 號判決及最高行政法院 104 年度判字第 576 號判決（下稱確定終局判決）駁回確定。

聲請人認確定終局判決所適用之菸害防制法第 2 條第 4 款（下稱系爭規定一）、第 5 款（下稱系爭規定二）、第 9 條第 8 款（下稱系爭規定三）規定，及國民健康署 102 年 10 月 11 日國健菸字第 1029911263 號函（下稱系爭函），限制菸品業者於贊助公益慈善活動中揭露其名稱，有違反法律明確性原則，並侵害人民受憲法保障之言論自由及平等權等權利之疑義；系爭函說明二另有違反法律保留原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則之疑義，向本院聲請解釋憲法。核

其聲請，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 款所定要件相符，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

一、系爭規定一至三與法律明確性原則均尚無違背

法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。依本院歷來解釋，如法律規定之意義，自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察，非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第 432 號、第 594 號、第 768 號及第 793 號解釋參照）。

菸害防制法第 2 條係就該法之重要用詞予以定義，系爭規定一明定：「四、菸品廣告：指以任何形式之商業宣傳、促銷、建議或行動，其直接或間接之目的或效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用。」其所稱「商業」，為我國法制常見之用語（如商業團體法、商業登記法、商業會計法等）。除可參照其他相關法律而為體系解釋外，尤應綜合系爭規定一之其他文字一併理解，不能割裂解釋。至所稱「直接或間接之目的或效果」，其目的在避免菸品業者（包含菸品製造、輸入或販賣業者，下同）假贊助之名，而達廣告之實，其解釋適用，雖有賴於主管機關之個案認定，然此實與一般法律規定之用語並無不同。按法律用語多仍使用自然語言，而非經精密定義之特定文字、數字或符號，縱仍有解釋適用之個案認定空間，亦非當然不明確。系爭規定一所稱之「商業」宣傳、促銷、建議或行動，應係指菸品「廣告」或其他菸品促銷之行爲，亦即直接或間接具推銷或促進菸品使用之效果，以求獲得菸品銷售財產利益之經濟活動。此類經濟活動固多以獲得經濟利益為直接目的，然立法者為避免菸品業者以非典型廣告之方式而間接達到與菸品廣告相類似之促銷菸品效果，因此在系爭規定一明定「其直接或間接之目的或效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用」者，均屬於菸品廣告。是受規範者應可理解系爭規定一所稱「商業」宣傳等行爲，即指為獲取經濟利益之各該行爲。

系爭規定二明定：「五、菸品贊助：指對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助，其直接或間接之目的或效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用。」其所稱之菸品「贊助」，係泛指「對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助」，且涉及菸品之贊助，其指涉範圍自屬明確。

系爭規定三明定：「促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：……八、以茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似方式為宣傳。」其所稱「促銷」、「廣告」及「宣傳」之用語，於系爭規定一或二即已出現，自應與系爭規定一或二之相同用語為相同之理解。

是系爭規定一就「菸品廣告」所為定義、系爭規定二就「菸品贊助」所為定義及系爭規定三規定之文義，其意義為受規範者所得認知，而

非難以理解；又個案事實是否屬於上述規定所欲規範之範圍，亦為受規範者所得預見，並得經由司法審查加以認定及判斷，均與法律明確性原則尚無違背。

## 二、系爭規定三與憲法保障言論自由之意旨尚屬無違

### （一）據以審查之權利及審查標準

憲法第 11 條規定，人民之言論自由應予保障。言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。其中非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，固兼具意見表達之性質，然尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀，立法者亦得對商業言論為較嚴格之規範。商品廣告所提供之訊息，其內容須非虛偽不實或不致產生誤導作用，並以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，始受憲法第 11 條言論自由之保障。國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊，避免商品廣告或標示內容造成誤導作用，或為增進其他重要公共利益目的（如保護國民健康），自得立法採取與上述目的之達成間具有實質關聯之手段，限制商品廣告（本院釋字第 414 號、第 577 號及第 744 號解釋參照）。

### （二）系爭規定三限制菸品業者之商業言論自由

系爭規定三明文禁止任何人（包括菸品業者）以茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似之宣傳方式，促銷菸品或為菸品廣告，已涉及對菸品業者發表商業言論自由之限制。

按菸害防制法第 9 條規定於 96 年 7 月 11 日修正前，原於該條第 1 項第 7 款、第 8 款分別規定：「促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：……七、以菸品品牌名稱贊助或舉辦體育、藝術或其他活動。八、以菸品品牌名稱舉行或贊助品嚐會、演唱會及演講會。……」同條第 3 項另規定：「菸品製造、輸入或販賣業者，得以其公司名義贊助或舉辦各項活動。但不得在活動場所為菸品之品嚐、銷售或進行促銷活動。」依此，以菸品品牌名稱贊助或舉辦各種活動，不論是否直接涉及菸品，均在禁止之列；惟菸品業者仍得以其公司名義（但非菸品品牌名稱）贊助或舉辦各項活動，僅不得為該條項但書所定之菸品品嚐、銷售或促銷活動。96 年 7 月 11 日修正時，則刪除或整併上開規定，未再明文區分「以菸品品牌名稱贊助活動」或「以菸品公司名義贊助活動」，其立法理由為：「……十二、為杜絕現行菸商利用公司名義贊助活動，卻達到間接菸品廣告之目的，爰刪除第 3 項，未來相關活動之規範仍回歸第 1 項各款有關禁止以特定方式促銷菸品或為菸品廣告之規定。」（立法院公報第 95 卷第 2 期院會紀錄，第 180 頁至第 183 頁參照）。準此，依立法理由所述，若有菸品業者以其公司名義贊助各種活動，即應回歸菸害防制法第 9 條各款規定，而個案具體判斷各該贊助行為是否涉及各款所禁止之促銷菸品或為

菸品廣告之方式，尚難謂系爭規定三已全面禁止菸品業者以公司名義顯名贊助任何形式之活動。

(三) 系爭規定三與憲法保障言論自由之意旨尚無違背

查菸害防制法第 1 條前段規定：「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法」，故系爭規定三限制廣告或促銷菸品之目的，即在減少菸品之使用、防制菸害及維護國民健康。此等目的係為追求重要公共利益，而屬合憲。又菸品業者之顯名贊助行為，經個案認定結果，如其直接或間接目的或效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用，即為系爭規定三所禁止之宣傳，以避免菸品業者假贊助之名，而達廣告或促銷菸品之實，同時產生破壞菸品去正常化之負面效果，衝擊菸害防制政策。就此而言，系爭規定三之限制手段與上述立法目的之達成間，確具實質關聯，亦屬合憲。是系爭規定三與憲法保障言論自由之意旨尚無違背。

三、系爭規定三與憲法保障平等權之意旨尚無違背

憲法第 7 條保障人民之平等權，並不當然禁止國家為差別待遇。法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，應視該差別待遇之目的的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 722 號、第 745 號、第 750 號及第 791 號解釋參照）。法規範如以種族、性別、性傾向等為分類，因此等分類往往涉及難以改變之個人特徵，或屬受有各種事實上或法律上之排斥或歧視者，或為社會上孤立隔絕之少數且為政治上之弱勢，本院對於此等分類，應加強審查，而適用嚴格或較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性（本院釋字第 748 號解釋參照）。反之，法規範所採取之分類如非上述分類，且其差別待遇並不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權利，本院自得採寬鬆標準予以審查，如其立法目的係為追求正當公共利益，且其分類與目的之達成間有合理關聯，即與憲法第 7 條平等權保障無違。

按系爭規定三之目的係為防制菸害、維護國民健康。此等目的所追求之公共利益，不僅正當，甚至已屬重要。至系爭規定三就菸品業者部分有上述限制，於此範圍內，雖係以表意人之身分為分類，然非應從嚴審查之分類。另各類食品、菸品、酒類商品等，對於人體健康之影響層面有異，難有比較基礎（本院釋字第 577 號解釋參照）。縱依聲請人之主張，以可能損害個人身體健康之菸品、酒、檳榔等商品為比較對象，然菸品除損害吸煙者本人之身體健康外，因吸菸所產生之二手菸另會對吸菸者以外之人產生身體健康之損害，甚至對於懷孕中婦女之胎兒亦可能造成健康上不良影響，而與上述檳榔、酒類等商品所可能造成之損害，仍屬有別。故系爭規定三基於菸品業者之身分所為之分類，與追求國民健康之目的間有合理關聯。

綜上，系爭規定三所追求之目的正當，其所採分類與目的之達成間，具有合理關聯，與憲法第 7 條平等權保障之意旨尚無違背。

四、系爭函說明二部分並未違反法律保留原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則

系爭函說明二謂：「……二、查 98 年 1 月 11 日修正施行前菸害防制法（以下稱本法）第 9 條第 3 項規定：『菸品製造、輸入或販賣業者，得以其公司名義贊助或舉辦各項活動。但不得在活動場所為菸品之品嚐、銷售或進行促銷活動。』其刪除理由係為杜絕菸商利用公司名義贊助活動，卻達到間接為菸品廣告之目的，爰刪除之，相關活動之規範仍回歸第 9 條各款有關禁止以特定方式促銷菸品或為菸品廣告之規定。同時菸害防制法增訂第 2 條第 5 款規定：『菸品贊助，指對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助，其直接或間接之目的或效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用。』是以，菸品贊助案件，應回歸本法第 9 條各款有關禁止以特定方式促銷菸品或為菸品廣告之規定，換言之，如贊助行為已直接或間接造成菸品宣傳行銷或提升吸菸形象之結果，涉有違反本法第 9 條規定之虞。」其內容係主管機關本於法定職權，闡釋系爭規定三之意涵，並說明 96 年修正刪除菸害防制法第 9 條第 3 項規定之理由，即「係為杜絕菸商利用公司名義贊助活動，卻達到間接為菸品廣告之目的」。如前所述，系爭規定三既已限制菸品業者贊助涉及菸品廣告或促銷之任何形式之活動，以避免發生對不特定之消費者推銷或促進菸品使用之效果，系爭函說明二則僅係重申其意涵及適用範圍，不僅符合系爭規定三之立法意旨，亦未增加法律所無之限制，與憲法第 23 條法律保留原則尚無牴觸。

聲請人主張系爭函說明二之效力溯及已完結之事實，並與以往實務認定標準不同，違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則等語。按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂法律不溯及既往原則（本院釋字第 620 號、第 717 號、第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋參照）。查系爭函說明二旨在闡明已施行之系爭規定三之適用範圍，而未新創法律所無且不利於人民之效果，與法律不溯及既往原則及信賴保護原則均無牴觸。

聲請人主張系爭函說明二違反比例原則部分，按系爭規定三有關限制菸品業者贊助部分，既與憲法保障言論自由之意旨尚無牴觸，系爭函說明二又未增加法律所無之限制，自亦無違憲法比例原則。

綜上，系爭函說明二部分，與法律保留原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，均尚無違背。

至聲請人主張系爭函違反管轄法定原則部分，按菸害防制法既分定中央及地方主管機關，中央主管機關自有權訂頒解釋性規定，以協助下級機關統一解釋法令及認定事實。是系爭函說明二自未違反管轄法定原則。併此指明。

## 五、不受理部分

聲請人聲請解釋菸害防制法第 26 條第 1 項違憲部分，核其所陳，並未具體指摘該規定於客觀上究有何牴觸憲法之處。另主張菸草控制框架公約有違憲疑義部分，查該公約並未為確定終局判決所適用，聲請人自不得以之為聲請解釋之客體。又聲請人主張系爭函說明三就聲

請人之個案行為是否違反系爭規定三所為之說明部分違憲，然系爭函說明三僅係就個案應如何適用法律所為之說明，亦不得為聲請解釋之客體。是上述聲請部分核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，均應不受理。

|         |     |     |
|---------|-----|-----|
| 大法官會議主席 | 大法官 | 許宗力 |
|         | 大法官 | 蔡焜燉 |
|         |     | 黃虹霞 |
|         |     | 吳陳鐸 |
|         |     | 蔡明誠 |
|         |     | 林俊益 |
|         |     | 許志雄 |
|         |     | 張文  |
|         |     | 黃瑞明 |
|         |     | 詹森林 |
|         |     | 黃昭元 |
|         |     | 謝銘洋 |
|         |     | 呂太郎 |
|         |     | 楊惠欽 |
|         |     | 蔡宗珍 |