

司法院釋字第五七七號解釋

中華民國93年5月7日

院台大二字第0930012408號

解 釋 文

憲法第十一條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。商品標示為提供商品客觀資訊之方式，應受言論自由之保障，惟為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制。

國家為增進國民健康，應普遍推行衛生保健事業，重視醫療保健等社會福利工作。菸害防制法第八條第一項規定：「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。」另同法第二十一條對違反者處以罰鍰，對菸品業者就特定商品資訊不為表述之自由有所限制，係為提供消費者必要商品資訊與維護國民健康等重大公共利益，並未逾越必要之程度，與憲法第十一條保障人民言論自由及第二十三條比例原則之規定均無違背。又於菸品容器上應為上述之一定標示，縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。另上開規定之菸品標示義務及責任，其時間適用之範圍，以該法公布施行後之菸品標示事件為限，並無法律溯及適用情形，難謂因法律溯及適用，而侵害人民之財產權。至菸害防制法第八條第一項規定，與同法第二十一條合併觀察，足知其規範對象、規範行為及法律效果，難謂其規範內容不明確而違反法治國家法律明確性原則。另各類食品、菸品、酒類等商品對於人體健康之影響層面有異，難有比較基礎，立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，相關法律或有不同規定，與平等原則尚無違背。

解釋理由書

憲法第十一條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。商品標示為提供商品客觀資訊之方式，為商業言論之一種，有助於消費大眾之合理經濟抉擇。是以商品標示如係為促進合法交易活動，其內容又非虛偽不實或不致產生誤導作用者，其所具有資訊提供、意見形成進而自我實現之功能，與其他事務領域之言論並無二致，應屬憲法第十一條言論自由保障之範圍，業經本院釋字第四

一四號解釋所肯認。惟國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊、避免商品標示內容造成誤導作用、或為增進其他重大公益目的，自得立法採取與目的達成有實質關聯之手段，明定業者應提供與商品有關聯性之重要商品資訊。

行政法規常分別規定行為要件與法律效果，必須合併觀察，以確定其規範對象、適用範圍與法律效果。菸害防制法第八條第一項乃行為要件之規定，其行為主體及違反效果則規定於同法第二十一條，二者合併觀之，足以確定規範對象為菸品製造者、輸入者及販賣者，其負有於菸品容器上以中文標示所含尼古丁及焦油含量之作為義務，如有違反，主管機關得依法裁量，對製造者、輸入者或販賣者擇一處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造者、輸入者或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。舉凡規範對象、所規範之行為及法律效果皆屬明確，並未違背法治國家法律明確性原則。

國家為增進國民健康，應普遍推行衛生保健事業，重視醫療保健等社會福利工作，憲法第一百五十七條及憲法增修條文第十條第八項規定足資參照。中華民國八十六年三月十九日公布、同年九月十九日施行之菸害防制法第八條第一項規定：「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。」第二十一條規定：「違反第七條第一項、第八條第一項或依第七條第二項所定方式者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。」乃國家課予菸品業者於其商品標示中提供重要客觀事實資訊之義務，係屬對菸品業者不標示特定商品資訊之不表意自由之限制。惟此項標示義務，有助於消費者對菸品正確了解。且告知菸品中特定成分含量之多寡，亦能使消費者意識並警覺吸菸行為可能造成之危害，促其審慎判斷，作為是否購買之參考，明顯有助於維護國民健康目的之達成；相較課予菸品業者標示義務，責由各機關學校辦理菸害防制教育，固屬較小侵害手段，但於目的之達成，尚非屬相同有效手段，故課予標示義務並未違反必要原則；又衡諸提供消費者必要商品資訊與維護國民健康之重大公共利益，課予菸品業者標示義務，並非強制菸品業者提供個人資料或表達支持特定思想之主張，亦非要求其提供營業秘密，而僅係要求其提供能輕易獲得之商品成分客觀資訊，尚非過當。另鑑於菸品成癮性對人體健康之危害程度，為督促菸品業者嚴格遵守此項標示義務，同法第二十一條乃規定，對違反者得不經限期改正而直接處以相當金額之罰鍰，如與直接採取停止製造或輸入之手段相較，尚屬督促菸品業者履行標示義務之有效與和緩手段。又在相關菸品業者中，明定由製造、輸入或販賣者，負擔菸品標示義務，就菸

害防制目的之達成而言，亦屬合理必要之適當手段。故上開菸害防制法規定雖對菸品業者之不表意自由有所限制，然其目的係為維護國民健康及提供消費者必要商業資訊等重大之公共利益，其手段與目的間之實質關聯，符合法治國家比例原則之要求，並未逾越維護公共利益所必要之程度，與憲法第十一條及第二十三條之規定均無違背。

於菸品容器上應為前開一定之標示，縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，並可提供商品內容之必要訊息，符合從事商業之誠實信用原則與透明性原則，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。又新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。菸害防制法第八條第一項及第二十一條規定之菸品標示義務及責任，僅適用於該法公布施行後之菸品標示事件，並未規定菸品業者於該法施行前亦有標示義務，無法律溯及適用情形，自難謂因法律溯及適用而侵害人民之財產權。至立法者對於新訂法規構成要件各項特徵相關之過去單一事實，譬如作為菸品標示規範標的物之菸品，於何時製造、何時進口、何時進入銷售通路，認為有特別保護之必要者，則應於兼顧公益之前提下，以過渡條款明文規定排除或延緩新法對之適用。惟對該法施行前，已進入銷售通路，尚未售出之菸品，如亦要求須於該法施行時已履行完畢法定標示義務，勢必對菸品業者造成不可預期之財產權損害，故為保障人民之信賴利益，立法者對於此種菸品，則有制定過渡條款之義務。八十六年三月十九日公布之菸害防制法第三十條規定「本法自公布後六個月施行」，使菸品業者對於該法制定生效前已進入銷售通路之菸品，得及時就其法定標示義務預作準備，不致因法律變更而立即遭受不利益，而六個月期限，亦尚不致使維護國民健康之立法目的難以實現，此項過渡期間之規定，符合法治國家信賴保護原則之要求。至各類食品、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，相關法律或有不同規定，惟立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，與憲法第七條規定之平等原則尚無違背。

大法官會議主席 大法官 翁岳生
大法官 王和雄 謝在全 賴英照 余雪明
曾有田 廖義男 楊仁壽 徐璧湖

彭鳳至 林子儀 許宗力 許玉秀

協同意見書

大法官 許玉秀

對於本號解釋多數意見的解釋結論，本席敬表支持。本協同意見僅針對解釋理由書所稱法律雖未溯及既往，立法者仍可斟酌制定過渡條款以保護信賴云云，嘗試提出不同的論述方式，爰說明如后：

多數意見解釋理由書認為法律的新定或變更，原則上不溯及既往，菸害防制法第八條第一項及第二十一條僅規定，菸品業者有於菸品容器上標示尼古丁及焦油成分的義務，如有違反，將受處以罰鍰、限期收回改正、停止其製造或輸入六個月至一年、違規之菸品並予沒入銷燬等制裁，並未規定菸品業者於該法施行前亦有標示義務，故無法律溯及既往之情形。此項主張的基本前提顯然是新法原則上不改變既有的法律秩序，如要改變既有的法律秩序，必須特別明文規定。至於為何新法原則上不改變既有的法律秩序，它的理由應該是出於法安定性的需求。但是如果不是為了改變既有的法律秩序、創造新的法律秩序，何必制定新法或修正舊法？制定新法與修正舊法的目的，原本在於改變既有的法律秩序，進行這種改變的前提，是新的法律秩序能改善全體或大多數人民的生存條件，換言之，是為了全體或大多數人民的利益，才有制定新法或修正舊法的必要，也是因為對全體或大多數人民有利，新法才有誕生的可能。如果假設新法原則上不改變既有法律秩序，則與制定新法或修正舊法的根本目的並不相符。當然，在新法對大多數人民有利的同時，對少部分的人民可能不利，但是如果新法真的原則上不觸及舊有的法律秩序，則處於舊有法律秩序中較有利的法律地位將維持不變，則豈有信賴不受保護可言？何需特別制定過渡或例外條款，以緩和或排除任何因法律變更可能遭受的不利益？認為法律雖未溯及既往，立法者仍可斟酌制定過渡條款以保護信賴，實屬互相矛盾的論述。（本院釋字第五二九號、第五四七號等解釋，如解讀為：基於法安定性原則，法律不應溯及既往，故應制定過渡或例外條款，以保護信賴利益，方無矛盾。）

之所以需要制定過渡條款以保護新法施行前較有利的法律地位，或緩和人民因有利法律地位改變所可能遭受的不利益，無非因為新法並非完全向未來發生效力，而是亦適用於新法施行前已發生的事實，以致改變受規範對象原本較有利的法律地位。為了保護受規範對象對舊法律秩序有效的信賴，立法者才會設置例外的排除適用條款，或緩和不利衝擊的過渡條款，使受規範者能夠為適用新法而預作準備，因此，過渡或例外條款存在的前提，其實是

法律溯及既往而非法律不溯既往。本件解釋系爭的菸品，可能包括已進入銷售通路的菸品，以及已製造但尚未進入銷售通路的菸品，如果該法公布後立即生效，而上述菸品並沒有標示尼古丁與焦油成分，則對菸品業者立即發生制裁效果，爲了防止這些未標示成分、已進入銷售通路或已製造但尚未進入銷售通路的菸品（也就是多數意見解釋理由書所謂「已發生的事件」），因爲適用新法的構成要件而遭受制裁，立法者於該法第三十條設置過渡條款，給予六個月的緩衝期間，延後新法的生效日期。一旦新法開始生效，仍未從銷售通路脫離的菸品，即使屬於「已發生的事件」，也必須適用新法。多數意見解釋理由書既然明白指出「惟對該法施行前，已進入銷售通路，尚未售出之菸品，如亦要求須於該法施行時已履行完畢法定標示義務，勢必對菸品業者造成不可預期之財產權損害，故爲保障人民之信賴利益，立法者有義務制定過渡條款，於兼顧公益之前提下，排除或延緩新法對之適用。」則前提應該是菸害防制法第八條第一項及第二十一條規定，並未排除適用於該等規定施行前已發生的事實。因此單純根據菸害防制法第八條第一項及第二十一條的規定，無法得出法律未溯及既往的結論，必須配合該法第三十條一併解讀，方才能得出菸害防制法未回溯適用既往的結論。

如果多數意見解釋理由書堅持法律原則上不溯既往，則上述過渡條款必須解釋爲是對已發生事實的定義，亦即以菸品防制法公布（六個月後）施行時菸品是否仍在銷售通路上作爲界定新舊事實的依據，菸品如果於該法公布（六個月後）施行時仍在銷售通路上，即屬於現在的事實，而非過去的事實，應該適用新法。既然已無過去的事實，即無法律溯及既往可言，如此方能前後一貫而無矛盾。爰就法律原則上溯及既往及原則上不溯及既往兩種觀點，試擬解釋理由書第四段修正參考文字如下：

一、「菸品容器應爲一定之標示，縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，並可提供商品內容之必要訊息，符合從事商業之誠實信用原則與透明性原則，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。又新法規之新訂或修正，旨在改變既有之法律秩序，爲貫徹新法之目的，原則上禁止回溯適用。惟立法者認爲有特別保障人民於既有法律秩序所享有較有利法律地位之必要者，則得以法律明文規定排除或延緩新法之適用。八十六年三月十九日公布之菸害防制法第三十條規定「本法自公布後六個月施行」，此項過渡期間之規定，使菸品業者，對於該法公布時已準備製造、已製造、已進口、或已進入銷售通路之菸品，得及時就其法定標示義務預作準備，不致因法律變更

而立即遭受不利益，符合法治國家信賴保護原則之要求。至各類食品、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，相關法律或有不同規定，惟立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，與憲法第七條揭示之平等原則尚無違背。」

- 二、「菸品容器應為一定之標示，縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，並可提供商品內容之必要訊息，符合從事商業之誠實信用原則與透明性原則，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。又新訂生效之法規，對於法規生效前已發生之事實，原則上不得適用，是謂法律之不溯既往原則。所謂「已發生」，指該事實在現實生活中完全具體實現而言。八十六年三月十九日公布之菸害防制法第三十條規定「本法自公布後六個月施行」，同法第八條第一項及第二十一條規定之菸品標示義務及其責任，即不適用於該法施行時已脫離銷售通路之菸品，並無法律溯及適用之情形，自難謂因法律溯及適用而侵害人民之財產權。至各類食品、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，相關法律或有不同規定，惟立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，與憲法第七條揭示之平等原則尚無違背。」

協同意見書

大法官 余雪明

本件聲請人係外國香菸代理商，其所進口之香菸，因未標示尼古丁及焦油含量而於超市上架販售，經台北市政府衛生局查獲，依菸害防制法第八條第一項「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。」及第二十一條規定「違反……第八條第一項……者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。」按品牌不同，各處以新臺幣十萬元罰鍰，共計三十萬元整。原告不服，經提起訴願、再訴願、行政訴訟，均遭駁回而判決確定，乃依法聲請司法院大法官解釋。

本案多數意見認為菸害防制法第八條第一項合憲之結論，本席敬表同意。但單純商品成分標示之規定，是否涉及業者不表意自由之限制，適用商業言論之中度審查標準，抑或僅屬避免誤導之單純營業行為規範，而適用最低度之審查標準，則不無疑義。在本案因涉及國民健康之重大公共利益，固不影響合憲之結論，但在諸多商業管理規定中，客觀真實資訊提供之要求，如未涉及強迫表態或形同附和他人意見之情形，視之為憲法言論自由所保障

之範圍而以中度標準加以審查，相關政府規範難以通過合憲檢驗，則影響重大，亦無必要。以下謹就單純商品標示是否受言論自由保障、對涉及法律是否合憲之審查密度以及多數意見可能之影響，加以闡釋。

一、單純商品標示並非言論自由所保障之範圍

本案所涉及者為消極言論自由（compelled speech）。早期美國之判例如 *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943) 認強制宣誓效忠及向國旗致敬為違憲，因其涉及信念及心態而違反言論自由之保障。在 *Wooley v. Maynard*, 430 U.S. 705 (1977) 一案，則認強制汽車牌上顯示「Live Free or Die」之銘言為違憲，因不能使人成為宣示理念之工具。*Talley v. California*, 362 U.S. 60 (1960) 一案，認規定傳單應簽名之市單行法違憲，因受迫害者可能不願具名。較近之判例如 *McIntyre v. Ohio Elections Commission*, 514 U.S. 334 (1995) 宣告禁止在競選時散發不具名傳單違憲，指出隱名乃保護少數之歷史傳統，為言論自由之層面。該等判決保障之不表意自由，涉及個人內心信念或思想之強制表態以及個人隱私資料之被迫公開，均與從事經濟活動之商業言論無涉。

在容許他人言論參與發表或散布方面，最高法院雖在 *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367 (1969) 一案肯定 FCC 之公平原則，容許被攻擊者有在電台回應之機會，其主要理由為頻道之有限性。但在 *Miami Herald Pub. Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974) 中則認強制報社對被批評之政治人物提供篇幅回答之法律為違憲，其主要考量為報章之自主性。

Pruneyard Shopping Center v. Robins, 447 U.S. 74 (1980) 一案肯定州憲法容許至購物中心請願為合憲，因其為容許公眾進入之地點，亦無被認為購物中心業者有接受或支持此等言論之虞。不過在 *Pacific Gas & Elec. Co. (PG&E) v. Public Util. Comm'n*, 475 U.S. 1 (1986) 強制 PG&E 在其帳單信封上容許不同之看法，顯示一點，認為 PG&E 無義務接受不同之意見，否則影響其敢言之程度。Rehnquist 大法官之不同意見則認為公司之消極言論自由不宜與自然人等量齊觀，公司亦與報社之角色不同（註一）。另 Stevens 大法官之不同意見則指出公用事業委員會可對帳單之格式細部規定，包括警語或不負責之陳述、傳達委員會之宣示等，容許特定公眾團體言論，只是進了一小步。他並指出證管會之委託書規則，強制公司在一定條件下轉送反對派之建議書，其合憲性亦無可疑（註二）。

值得注意的是，美國聯邦及州對商業的管理中極多強制公開之規定，如衛生主管機關要求在香菸包裝之警示，食品與藥物局（Food and Drug Administration）對食物成分或藥物之標示或警示，極少被以言論自由挑戰之情形。出售證券之公開說明書，在某層面上亦可說是商業言論，但只以較低密度加以審查，其故安在（註三）？是否係因避免誤導之規定，不在商業言論範圍內？或是保障言論自由之理由，乃在自治（self-government）、真理發現（truth）、個人自主（autonomy）（註四），商業言論於此少有著力之處，難以成爲業者反對揭示真相之理由。就真理發現而言，法院考慮業者之廣告可以幫助消費者作合理的選擇，故認禁止廣告之法律須予以至少中密度之審查，業者又如何能反過來主張言論自由而反對較一般廣告更有真實性商品成分之標示？恐怕這才是美國對商品成分揭示等真相公開之規定少以言論自由規格加以審查之原因。

與本案相關之一件德國聯邦憲法法院之判決雖也承認商業廣告如具有評價性、意見形成性之內容，或其所附事實說明有助意見形成時，則有言論自由之適用。但菸品包裝上國家之警示，並未對廣告造成妨礙，並非企業之意見形成與意見發表受有影響，而是企業之職業執行受影響。如警告標示清楚識別其爲第三人之意見時，此義務僅屬職業執行之規範（註五）。單純商品成分標示不涉意見成分，自更無問題。

二、商業言論規範之審查密度

Central Hudson Gas v. Public Service Commission, 447 U.S. 557 (1980)一案，對商業言論限制的審查密度定調爲中度審查基準，其具體內容包括以下四步驟：（1）言論須合法且無誤導；（2）政府利益有實質重要性（governmental interest is substantial）；（3）規範直接有助於提昇所稱之政府利益（regulation directly advances the governmental interest asserted）；以及（4）規範並不過當（it is not more extensive than is necessary to serve that interest）（註六）。Rehnquist 大法官在本案不同意見書中則指稱，此標準操作起來實際已無異於一般之言論（註七）。但在 Board of Trustees, State Univ. of New York v. Fox, 492 U.S. 469 (1989)一案，多數意見則澄清所謂不過當並不同「最少侵害之手段」（least restrictive alternative）；手段（means）與目的（ends）之契合性（fit）不必完美，但須合理（reasonable），即其與利益須有「比例之關係」（in proportion to the interest served），手段雖不必爲最少侵害之手段，但須切合（narrowly tailored）所欲達到之目的（註八），其與最低密度審查（minimum rational basis Scrutiny）之差別爲後者只須手段被認爲有助於正當之政府目的，並不考

慮其成本效益關係，在中度審查則須政府利益有實質重要性並審慎考量其成本，政府並須證明其契合為合理（註九）。事實上依此標準幾乎一半之案例不能過關，本院釋字第四一四號解釋認為商業言論「非關公意形成，真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀」之說法，在本號解釋已不再強調，是否走向個案彈性審查，有待觀察。該號解釋之藥物廣告與本案之菸品標示，同與國民健康有重大關係，則為相同之點。該號解釋只稱其應受較嚴格之規範，在本案則以「重大公共利益」、「並未逾越必要之程度」實際操作中度審查之比例原則。

本席之困惑為將商品標示定位為商業言論，並非必然之選擇，以上述美國及德國之經驗可知。正確標示商品成分，應為推銷商品之業者避免誤導，基於商業上誠信原則以及透明性原則應有之義務，否則整個商品構成誤導而相關廣告將不受言論自由之保障。如有以法律規範之必要，如本案之菸害防制法第八條第一項，亦可以一般商業規範之低度審查標準加以審查即可。否則以中度審查標準之嚴格，將來必有頗多政府要求業者提供正確商品資訊標示之規範，不能通過釋憲審查而影響消費者權益，遑論將其擴及適用於性質相同之商業真相揭示規定，則影響更大，應審慎為之。

註一、475 U.S. 1, 26 (Rehnquist, J., dissenting).

註二、475 U.S. 1, 35 (Steven, J., dissenting).

註三、See KATHLEEN M. SULLIVAN & GERALD GUNTHER, CONSTITUTIONAL LAW 1336 (14th ed., 2001).

註四、關於言論自由三大理由之分析 see *id.* at 959-63，其在商業言論能否適用之正反意見，see *id.* at 1128-30.

註五、BVerfGE 95, 173 (182)

註六、447 U.S. at 566.

註七、447 U.S. 557, 583 (Rehnquist, J., dissenting).

註八、492 U.S. 469, 480.

註九、*Id.* at 477. 不過事實上英美金融管理均已在法律明定主管機關訂定章則須經成本效益分析。

抄台灣○○菸草股份有限公司代表人李○○聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左：

一、聲請解釋憲法之目的

請求解釋最高行政法院八十九年度判字第三四四三號判決所適用之菸害防制法第八條第一項及第二十一條之規定違憲。

二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

(一)憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實，及涉及之憲法條文

1.緣立法院於民國（下同）八十六年三月中旬通過菸害防制法，並經總統於同年月十九日公布；該法第三條第一項規定：「本法所稱主管機關，在中央為衛生署，在直轄市為衛生局，在縣（市）為縣（市）政府。」第八條第一項規定：「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。」同條第二項規定：「前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，由中央主管機關會商有關機關定之。」同法第二十一條進而規定：「違反……第八條第一項……所定方式者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。」又該法第三十條第一項明定：「本法自公布後六個月施行」。

2.聲請人為「CARTIER LIGHTS」、「CARTIER MENTHOL」及「DUNHILL LIGHTS」等品牌之香菸進口商，在法無明文下遭菸害防制法中央主管機關衛生署逕行指定為該法第八條第一項標示義務之主體，且就市面上之菸品，不論是否為菸害防制法實施前已流入市面成為他人財產者，均命聲請人依據前開規定進行標示，並於民國八十七年一月一日因台北市忠誠路大葉高島屋超市陳列之聲請人先前進口之菸品上，並未標示尼古丁及焦油含量為由，即按每一品牌對聲請人各處以新臺幣（下同）十萬元罰鍰，計三十萬元整。系爭法律規定以「為防制菸害、維護國民健康」等由，逕行課予聲請人等於菸品上標示尼古丁及焦油含量之義務，姑不論達成前開目的之手段甚多，如獎勵不吸菸運動、區分吸菸區與非吸菸區以供人民區隔等俱屬之，而系爭標示對於吸菸人口之降低有無正面之助益，實屬未定之事實，然立法者卻以前揭效果不明之手段，課予聲請人系爭標示義務，其合憲性已不能無疑，茲查系爭法律並未明定標示義務之主體、中文應如何標

示，亦未規範菸害防制法實施前已流入市面之菸品如何處理，甚至未明確區分進口商與販賣者不同之責任，僅泛言「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上」，然對於規範之主體、規範之內容（應以何種字體、標示於菸品容器之何處）、規範之時間（法律施行前流入市面之菸品應如何處理）等節均未予規定，致使菸品相關之進口商、製造商、販售商等，均承受內容不確定之義務。此即聲請人等業者於系爭法律通過後，先後多次向該法中央主管機關探詢究應如何標示方屬適法之由；然而聲請人在取得主管機關說明全力配合進行標示行為後，卻仍不免遭到處罰，足見系爭法律規範不明確，致主管機關得擴張法條適用範圍，就菸害防制法施行前已流入市面之菸品仍處罰進口商（若在菸害防制法施行前已流入市面者，該菸品已成為零售商之私人財產，非進口商所能置喙，則在菸害防制法實施後若有販賣未標示菸品者，進口商與販賣者應不能一同視之）。是系爭法規違反憲法明確性原則殆無疑義。且系爭法律在規定不明確之情狀下，除罰鍰之手段外，未以糾正等其它替代方案協助被規範者遵循，實有違憲法第二十三條比例原則之必要性，況立法者針對違反者施以罰鍰，相對於違反同法第八條第二項「尼古丁及焦油不得超過最高含量」之規定，並無任何行政或刑事處罰之規定以觀，亦顯然輕重失衡，違反衡量性原則之規定。

3. 系爭法規違反憲法第七條之平等原則，平等原則不但要求「法律適用的平等」，抑且要求「立法的平等」，在民主法治國家中，憲法賦予立法者「理性民意代表」的角色，由於法律係立法者以過半數決議所通過，故通常可「合憲推定」。立法者於創設一具有體系規範意義之法律原則時，應廣泛盱衡社會經濟情勢，以設定立法目的，並就立法目的之達成選擇適當手段，在手段的選取上，應考慮其達成目的之有效性，並維持法律體系之一貫性，否則即有違反平等原則之嫌。立法之目的與其選擇之手段如顯不相稱甚或破壞制度本質目的時，該法律就喪失了正義的價值（Gerechtigkeitswert）。依大院釋字第四八五號解釋，立法機關制定法律須基於憲法之價值體系及立法目的，斟酌規範事物性質之差異而為合理之

區別對待，否則即與憲法第七條所保障之平等權有違，今系爭法規對於合法進口之菸品作種種不當之管制，實有違憲法第七條平等權實質正當性之保障。

4. 系爭法規違反憲法第二十三條之比例原則以及明確性原則之方式，而強迫聲請人發表商業言論，並侵害聲請人憲法第十一條保障之言論自由及第十五條保障之財產權，當屬違憲。蓋大院釋字第四一四號解釋業已認定商業性言論仍受憲法第十一條言論自由之保護，是聲請人等是否或如何於商品上為系爭尼古丁及焦油含量之標示，自亦屬言論自由之範疇，系爭法律強迫聲請人等菸商於菸品上為尼古丁及焦油含量之標示行為，既係強迫聲請人發表一定之商業言論，自與憲法上所保障之意旨有間，而應受到憲法第二十三條比例原則之嚴格限制，不能由立法者恣意為之，而系爭法律就菸害防制法實施前已流入市面或成為他人財產之菸品，竟仍課予聲請人標示之義務，顯亦有侵害人民財產權之處。
5. 況查，最高行政法院之判決，認定系爭法律之標示義務，得溯及至施行前即已應市之菸品，此致使聲請人等菸品進口商必須耗費鉅資，動員大量人力、物力，進行已應市菸品之標示工作，甚至必須因為本法施行前即已應市之菸品上並未標示焦油及尼古丁之含量而受罰鍰之處分，此顯係溯及既往限制聲請人之財產權，不但違反法律不溯及既往原則，並將不利益完全歸於聲請人，造成聲請人財產上重大損失，顯又與憲法第十五條保障人民財產權之意旨有間。

(二) 所經過之訴訟程序

1. 緣聲請人於新法通過後，雖認前開焦油及尼古丁含量之標示規定有違反比例原則、明確性原則及平等原則而侵害聲請人言論自由之情事，仍亟思配合政府法規，並為充分瞭解該法中央主管機關即衛生署有關標示規範之管制政策以資配合，聲請人與其他菸品業者，曾於八十六年四月二十四日及同年五月五日，二度赴衛生署協商標示規定之執行事宜，八十六年四月二十四日會議中並經衛生署明確告知「焦油、尼古丁含量應於施行細則公告後六個月開始標示」（附件一號）。由於焦油及尼古丁含量之標示方式爭議頗大，亦即標示之字體大小、位置究應在菸品容器之正面或側面尚莫衷一是，國外

製造商如貿然自行標示極可能另遭處分，是聲請人當時即不敢妄然進行標示工作，以免徒勞；是在該法施行細則尚未通過，又無其他法令可資遵循之情況下，聲請人爰信賴衛生署前開指導及承諾，亦即，其於焦油、尼古丁含量之標示方法公告後，將再給予聲請人合理之作業期間以資遵循（附件二號）。

2. 詎衛生署非僅遲至同年九月十五日，亦即該法施行之前一日，始訂頒該法之「施行細則」，並至同年十月三十日始以衛署保字第八六〇六三四二六號函，就前揭焦油及尼古丁含量之標示事宜，發函通知聲請人等應以「黑色或深色中文六號字體直接印於菸品容器側面淺色部位」，並告以應自同日起施行辦理（附件三號）；衛生署於同年十一月十四日復以衛署保字第八六〇六六四八八號函告知聲請人前開標示之執行日期將回溯至八十六年九月十九日（附件四號），完全不顧先前已流入市面之菸品有數百萬包，影響的銷售菸品業界應有數十萬人，此連番變動，非僅嚴重違反衛生署先前之行政指導及承諾，並損及聲請人之信賴保護，然聲請人仍秉於配合政府法令之立場，不惜鉅資，動員人力、物力，首先針對貨量最大之五大連鎖超商系統進行產品之回收及逐包標示工作，並逐次及於其他零售據點，自八十六年十二月至次年三月，聲請人共斥資六百三十八萬一千八百九十四元進行相關之標示黏貼工作，足見聲請人配合法令之誠意。
3. 然台北市政府衛生局卻於民國八十七年一月一日，在聲請人仍戮力黏貼標示工作之際，赴五大連鎖超商以外之台北市忠誠路大葉高島屋超市執行檢查，並以該超市所陳列之聲請人先前進口之菸品上，並未標示尼古丁及焦油含量為由，即按每一品牌對聲請人各處以新臺幣（下同）十萬元罰鍰，計三十萬元整（附件五號、六號、七號），聲請人自難甘服，爰主張對於衛生署八十六年四月二十四日會議結論具有信賴保護、原處分違反法律不溯及既往、侵害人民財產權並違反比例原則等由，依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，詎竟屢遭駁回（附件八號、九號、十號），理由略以該會議決議已逾越該討論會之授權討論範圍，而屬違法，聲請人等對於違法承諾之信賴無信賴保護原則之適用云云，而確認菸害防制法

第八條第一項及第二十一條對於菸害防制法實施前已流入市面之菸品，進口商應負溯及標示之義務，否則即應承擔行政罰鍰之責任。

4.如前所述，聲請人就系爭法律之爭議，業已經過訴願、再訴願之行政救濟程序，並已提起行政訴訟，且經最高行政法院於八十九年十二月十二日依據系爭菸害防制法第八條第一項、第二十一條及第三十條之規定，作成最高行政法院八十九年度判字第三四四三號終局判決確定在案，而系爭菸害防制法之規定具有違憲之疑義復如前述，是聲請人自得依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，向 大院聲請憲法解釋。

(三)確定終局裁判所適用之法律或命令之名稱及內容

菸害防制法第八條：

菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，由中央主管機關會商有關機關定之。

菸害防制法第二十一條：

違反第七條第一項、第八條第一項或依第七條第二項所定方式者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。

菸害防制法第三十條：

本法自公布後六個月施行。

(四)有關機關處理本案之主要文件及說明

衛生署菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會會議紀錄（八十六年四月二十四日），附件一號；

衛生署研商菸品警語標示規定事宜會議紀錄（八十六年五月五日），附件二號；

衛生署八十六年十月三十日衛署保字第八六〇六三四二六號函，附件三號；

衛生署八十六年十一月十四日衛署保字第八六〇六六四八八號函，附件四號；

台北市政府衛生局八十七年三月六日北市衛七字第八七二一〇六二三〇〇號函，附件五號；

台北市政府衛生局八十七年三月六日北市衛七字第八七二一〇六二四〇〇號函，附件六號；

台北市政府衛生局八十七年三月六日北市衛七字第八七二一〇六二五〇〇號函，附件七號；

台北市政府八十七年九月十五日府訴字第八七〇六七五一五〇〇號訴願決定書，附件八號；

行政院衛生署八十八年二月三日衛署訴字第八八〇〇四七五六號再訴願決定書，附件九號；

最高行政法院八十九年度判字第三四四三號判決，附件十號。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

(一)系爭法律有違憲法「明確性原則」

明確性原則主要係源自於法治國原則中之法律保留原則，即國家欲干涉人民權利時，必須要有明確之法律上依據，此種明確性包括可預見性（Vorsehbarkeit）、可量度性（Berechenbarkeit）及可信賴性（Verlässigkeit），是法治國立法原則中法安定性之基石。故本於明確性原則之要求，處罰人民之規範須在行為時已存在，始可對該行為發生明確之效力，且該法規須對人民之不當行為已有詳細之說明。同樣地，該規範若有行政秩序罰之處罰，其構成要件須十分明確（附件十一號）。若依內容不明確之法律而為干預人民自由權利之依據者，即有違法律保留之實質內涵（附件十二號），故「法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。」 大院釋字第四九一號解釋著有明文（附件十三號）；又「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，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或概括條款而為相應之規定。」 大院釋字第五二一號解釋復已陳明（附件十四號）；又「法律明確性之要求，乃隨法益受侵害嚴重之程度而遞增，如係屬基本人權核心範圍之事項，則對於法律規定內容明確性之要求應更趨嚴格。」施文森大法官於 大院釋字第四八八號解釋之不同意見書中亦為剴切說明（附件十五號）。

詳言之，系爭法律除泛言「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上」之外，對於規範之主體、規範之內容

(應以何種字體、標示於菸品容器之何處)、規範之時間(法律施行前流入市面之菸品應如何處理)等節均未予說明,致使菸品相關之進口商、製造商、販售商等,均承受內容不確定之義務。此即聲請人等業者於系爭法律通過後,先後多次向該法中央主管機關探詢究應如何標示方屬適法之由;進而言之,聲請人在取得主管機關說明後全力配合進行標示行為,卻仍不免遭到處罰,足見系爭法律規範不明確之弊,又系爭法規未採取事前審查、先行警告等侵害較「直接課處罰鍰」為少之手段,卻逕行對未予標示之行為課予高額罰鍰之不當。實則如系爭法律規範內容明確,即不致產生系爭之爭議,而中央主管機關通知聲請人等業者應以「黑色或深色中文六號字體直接印於菸品容器側面淺色部位」之方式,以貫徹系爭標示之法律規定者,更足證系爭法律之規定有欠明確,並對於聲請人之言論自由形成不確定之負擔,又鑑於系爭逕予罰鍰之方式,顯已違背憲法第二十三條所揭示之比例原則,故當屬違憲。

(二)系爭法律有違憲法第七條之平等原則

民主原則(Demokratieprinzip)係我國憲法第一條明文揭櫫之價值決定。屬憲法價值體系,亦為 大院釋字第四八五號解釋所引據,憲法價值體系除可作為立法指導之方針外,並可作為規範違憲審查之基準。民主原則蘊含著「形式合法性」與「實質正當性」兩個面向。民主原則在形式合法性可稱之為「民主合法性」(demokratische Legalität),指國家權力須有國民之同意,故國家組織須符合法律保留原則;若法律無法鉅細靡遺加以規定而須授權行政機關制訂法規命令時,其法規命令之制訂須符合授權明確性原則。至於國家權力之「實質正當性」,可稱為「民主正當性」(demokratische Legitimität),除強調「形式合法性」外,亦要求法律內容須合乎憲法基本價值決定,故限制人民基本權利須有公益上合理化事由;再者,縱使有合理化之事由,仍不得違反比例與平等等原則,否則縱經民主立法程序之法律,亦僅具「形式之合法性」而已,而未必具有「實質正當性」。蓋民主憲政國度中,立法權亦屬受有拘束之國家權力,此種拘束,除了來自於憲法價值體系所導引出來之「憲政原則」外,亦來自於立法者本身所自行設定之「立法目的」,故 大院第四八五號解釋引用憲法第一條之民主原則,應係指其實質正當性而言。

平等原則是民主原則具體化之面向之一，也是一般人「社會正義」（Sozialgerechtigkeit）法律感情之呈現。惟何謂正義，亞里士多德將正義區分為「平均正義」（ausgleichend Gerechtigkeit）與「分配正義」（distributive Gerechtigkeit）（附件十六），公平的概念是個案分配正義的實踐，而平等原則則是公平的化身。平等原則不但要求「法律適用的平等」，抑且要求「立法的平等」（附件十七），在民主法治國家中，憲法賦予立法者「理性民意代表」的角色（附件十八），由於法律係立法者以過半數決議所通過，故通常可「合憲推定」（附件十九）。立法者於創設一具有體系規範意義之法律原則時，應廣泛盱衡社會經濟情勢，以設定立法目的，並就立法目的之達成選擇適當手段，在手段的選取上，應考慮其達成目的之有效性，並維持法律體系之一貫性，否則即有違反平等原則之嫌（附件二十）。因此，體系正義就是一般平等原則下「立法者自我拘束」（Selbstbindung des Gesetzgebers）的法理。進而言之，如果立法目的與其選擇之手段，顯不相稱甚或破壞制度本質目的時，該法律就喪失了正義的價值（Gerechtigkeitswert），亦即違反平等原則。

依 大院釋字第四八五號解釋意旨，憲法第七條之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，其雖非指絕對、機械之形式上平等，然「等者等之，不等者不等之」，同類之事物應予同類之處理。故如對於同類事物卻予以不同之處理或規範時，須有正當合理的理由，否則即與憲法第七條所規定之平等原則有違（附件二十一號）。菸品係政府允許販售之合法商品，並非係嗎啡或海洛因等違禁毒品，只是無益健康的一種吸食品而已，其有害性不見得比一般食品嚴重，一般煙燻製品或高膽固醇、高脂類食品，吃多了對人體健康之負面影響比抽菸還嚴重，但立法者並未制定法規限制該類食品膽固醇或脂肪之最高含量，並強迫其為最高含量之標示；飲酒亦有害健康，但至今亦未有「酒害防制法」，限制酒精之最高含量；手機、微波爐等電磁波對人體亦有不良影響，立法機關亦未限制其最高含量或強迫其須為特定標示，其理何在？是因上述事務雖於人體有不良影響，但其究須至何種含量會造成人體損害，至今並無定論，故限制其最高含量或強制其標示，對於一般消費大眾而言，並無任何實益，故此等事物並無立法加以規範之必要，況人係理性之動物，有選擇生活方

式之自由。今立法機關僅因其主觀之好惡或特定團體之壓力，即對尚無立法必要之事項加以規定，而對合法進口之菸品，強制其須為尼古丁及焦油含量之標示，並限制其最高含量，顯與憲法第七條平等原則，授與個人或法人免於立法者基於非理性因素對其權利加以限制，並保障其公平參與市場之機會及市場競爭，積極促進社會地位實質平等之功能有違。

(三)系爭法律規定違反憲法第二十三條比例原則

所謂比例原則，係具有憲法位階之法律原則，依據德國通說，又有廣狹兩義，廣義之比例原則包括「適當性」(Geeignetheit)、「必要性」(Erforderlichkeit)及「衡量性」(Angemessenheit)原則。適當性原則係指行為應適合於目的之達成；必要性原則則為行為不能超越實現目的之必要程度，亦即達成目的須採影響最輕微之手段；至衡量性原則乃指手段應按目的加以衡判，又稱狹義之比例原則，即任何干涉措施所造成之損害，應輕於達成目的所獲致之利益，始具有合法性(附件二十二號)。由於比例原則具有憲法位階，是以不僅行政行為，對於立法及司法行為都有其適用；換言之，不論行政行為、立法行為或是司法行為，均必須遵守比例原則，否則即屬違憲。

1.系爭法規無法達到立法目的，違反適當性原則

(1)關於系爭法律第八條第二項之尼古丁、焦油最高含量，中央主管機關除於立法理由中泛稱「為減低對消費者之危害」，故訂定最高含量之標準外(附件二十三號)，對於尼古丁及焦油最高含量之判斷基礎，立法理由中則付之闕如，法律中亦無相關規範，此不啻空白授權行政機關得自憑其好惡決定最高含量之標準，甚至主管機關如恣意將二者之最高含量均訂為零，又或是○.○一毫克等極端低微之含量，查系爭法律之規定，並無禁止規範；是系爭法律顯係基於不確定之目的，依據模糊之標準，過度限制菸品製造、販賣商之自由權利。又系爭法律第八條第一項標示義務之意義，係在提供消費者資訊，使其得以知悉菸品焦油及尼古丁含量與法定最高含量之差距，作為消費者消費時之參考，若法定最高標準並無實質意義，系爭標示義務之規範即無正當性可言。

(2)進而言之，菸害防制法第七條第一項已課予業者標示健康

警語之義務，亦即「菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語」，而此一健康警語之標示，已能達到「為免該物質對國民健康造成危害」之目的，相對於系爭第八條第一項焦油及尼古丁含量之標示，僅單純於菸品容器上標示尼古丁及焦油含量，對於消費者並無法達到任何警示之效果，對照前揭同法第七條健康警語之規定以觀，更屬畫蛇添足，是系爭標示義務已違反適當性原則。

2. 系爭法規以處罰等方式貫徹標示義務，違反必要性原則

(1) 相對於命聲請人等業者進行標示，由政府主動提供防制菸品之相關資訊，供人民判斷、參考，更能達到「為免該物質對國民健康造成危害」之立法目的

如前所述，系爭法規之立法目的既在於「為免該物質對國民健康造成危害」，則相對於課予聲請人標示焦油及尼古丁含量此一並無實益之義務外，其正途當係由政府主動提供防制菸品之相關資訊，供人民判斷作為其是否選擇菸品之參考，而此亦顯係對於菸品製造、銷售商侵害最小之方式，且效果更佳；系爭法規於前開侵害最小之手段外，另行命聲請人為系爭標示、不明定承擔標示義務之主體、不區分販賣者與進口商，復不區分菸害防制法實施前或實施後流入市面菸品責任之異同，對並未標示者，於同法第二十一條更率予「處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之」等毫無彈性之規定加以處罰，此殊難謂為達成「為免該物質對國民健康造成危害」之立法目的中侵害最小之手段。

(2) 健康警語已足以達到菸害防制法第八條第一項焦油及尼古丁含量中文標示所欲完成之避免香菸對國民健康造成危害之立法目的

如前所述，系爭法律第七條業已課予聲請人等業者於菸品包裝容器上「最大外表面積明顯位置處」標示健康警語之義務，是國民於購買菸品時，即得以透過健康警語，而得知吸煙可能有害健康之事實，並據以做成正確之個人決定。然相對於第七條健康警語之規範，第八條

單純標示焦油及尼古丁之含量者，對於消費之國民而言並無任何意義，準此，立法者針對維護國民健康之單一立法目的，重複課予二近似之標示義務予聲請人等業者，且系爭之標示義務又顯然無實益，實違最小侵害之手段。

(3) 縱認標示尼古丁及焦油含量為必要，系爭法規亦不符最小侵害性原則

退萬步言，縱以前揭第二十一條之規範為合理，本法第三十條既明定「本法自公布後六個月施行」，顯見立法者亦預見業者尚須一定時間以進行相關之配合標示行為（附件二十四號），實則衛生署副署長於八十三年六月一日下午於立法院內政及邊政、司法委員會第二次聯席會議答詢時，亦曾明白陳述：「法律公告後，須給半年內完成施行細則之擬訂，若施行細則稍晚提出，則可增加廠商調適之時間。」（附件二十五號）而參酌大院釋字第四一四號解釋之意旨以觀，此時達到「為免該物質對國民健康造成危害」之較小侵害方式，可經由立法者授權行政機關於該法公布後施行前之過渡期間，就聲請人等業者之標示進行事前審查等其他配套措施。如此一來，一方面既可確保業者之標示確能符合立法之目的，另一方面亦可避免業者因不可預見具體應遵從之標示方法，而無知所從，致蒙經濟上重大損失或遭受罰鍰處分。故為避免聲請人等業者標示不及，或雖標示但不符合主管機關之規定，立法者於法案通過後施行前之六個月期間，自應增設相關機制以確保標示之合法性。然立法者捨此途不就，卻逕選擇以罰鍰等方式對於聲請人等業者施以處罰，益見系爭法規不符最小侵害性原則。

3. 系爭法規違反衡量性原則

(1) 系爭法律對於違反標示義務者直接課予重罰，未給予業者改正之機會，顯逾越衡量原則

姑不論系爭法律對於標示義務課予罰鍰之正當性，實則為達到貫徹標示義務之目的，於業者違反標示義務之情形，立法者亦應先透過警告之方式，命承擔標示義務之業者應於法定期限內改正，繼而於業者仍違反標示義務

時，方設以處罰；如此，一方面得以補正系爭法律第八條第一項標示義務不明確之弊，二者仍可達到貫徹標示制度之目的，三則業者亦不致因為系爭法律施行前業已進口、銷售予下游廠商之菸品，遭到溯及處罰。茲以公平交易法為例，縱對於嚴重影響國計民生、經濟發展之獨占行爲（第十條）、聯合行爲（第十四條）、不公平競爭行爲（第二十條第一項）；立法者亦係先限期命業者停止、改正其行爲或採取必要更正措施，於業者逾期未停止、改正其行爲或未採取必要更正措施時，才施以徒刑、拘役或罰金等刑責（第三十五條第一項）。而與系爭法規性質相近之商品標示法，對於商品未依規定標示者，亦規定主管機關應先通知廠商限期改正或暫行停止其陳列、販賣，經通知改正而逾期不改正者，始處以罰鍰（第十四條、第十五條）。是系爭法律對於違反標示義務者直接課予重罰，而未給予業者改正之機會，其所實施之手段與所欲達成之目的顯不相當，有違衡量性原則。

(2) 系爭法律會造成溯及處罰之效果，復顯然逾越必要程度

此外，在同樣為達到所謂「為免該物質對國民健康造成危害」之目的下，立法者亦得於第二十一條明定「施行前業已應市之商品不予處罰」，或「施行細則發布施行前業已應市之商品不予處罰」，以避免在追求該政府利益外，另行造成溯及處罰之效果，並損及聲請人等業者之利益，然立法者復於明知業者配合標示行爲有其時間上困難之情形下，不為此一除外規定，造成聲請人等系爭額外之損失，更足證系爭法律規定並非最小侵害之手段。

(3) 系爭法律對於尼古丁及焦油超過最高含量尚未處罰，卻對違反標示義務予以重懲，再有逾越必要限度之處

復查，系爭菸害防制法對於違反該法第八條第一項「標示義務」者，於該法第二十一條課予重罰，然對於違反同法第八條第二項「尼古丁及焦油不得超過最高含量」之規定，卻無任何之處罰規範，顯屬輕重失衡。且立法者如認尼古丁及焦油超過法定最高含量之行爲無須處

罰，則舉重以明輕，尼古丁及焦油並未超過法定最高含量，僅係因時間關係未予標示含量之行為，自更無處罰之必要，是系爭法律違反必要性原則而違憲者，實屬昭然。

且系爭法律規定在法律施行前，並未規定標示方法或採用事前審查等其他方式，避免業者之標示行為觸法，反而在法律施行後，即逕行透過罰鍰等手段貫徹系爭之標示規定，導致聲請人不僅需承擔內容不確定之法律義務，並須承擔不確定之懲罰風險。此觀中央主管機關遲至施行後（八十六年十月三十日），始以衛署保字第八六〇六三四二六號函，就前揭焦油及尼古丁含量之標示事宜，發函通知聲請人等應以「黑色或深色中文六號字體直接印於菸品容器側面淺色部位」，導致聲請人必須臨時耗費大量金錢、人力從事相關之標示工作，益見原規範立法疏漏及未進行事前審查等其他配套措施之弊，是權衡其餘可能達到「為免該物質對國民健康造成危害」目的之其他方式，系爭手段既無實益，又對聲請人等業者形成過重之負擔，自係違反衡量性原則。

(四)系爭法律規定係強迫聲請人為非自願性之商業言論，與憲法第十一條所保障言論自由之意旨有間

1.商業言論屬憲法第十一條所保障之言論自由

(1)商業言論之表達亦屬言論自由保障之範圍

查商業言論是否受到言論自由之保障在美國曾有爭議，然自西元一九七六年 Virginia States Board of Pharmacy V. Virginia Citizens Consumer Council, Inc.一案後，美國聯邦最高法院即確立了內容真實之商業言論亦受憲法上言論自由保障之立場，判決中指出：「商業言論之自由流通對於特定之消費者而言，甚至可能較每日最急迫之政治論爭更為重要。」「社會亦將應商業言論之自由流通而受益。」「即便認為憲法增修條文第一條之建構目的主要係在於促進公共事務之民主決策程序，吾人亦難以否定商業言論之自由流通不符合前開理念。」此外，相對於反對商業言論自由流通之觀點，美國聯邦最高法院復指出「資訊本身無害，而除非人民已被告知全部之資訊，其方能基於其自身最大利益而進行判斷，從而最佳

之手段即是開放溝通之管道，而非將其關閉。」（附件二十六號）

至西元一九八〇年之 *Central Hudson Gas & Electric Co. V. Public Service Comm'n of New York* 一案，美國聯邦最高法院進而提出四項相當於比例原則之標準，檢驗限制商業廣告言論之法規是否合憲：1、該商業廣告之內容是否涉及誤導消費者或不法行為？2、該限制是否具備實質之利益（substantial interest）？3、是項限制是否可達成增進該項利益之目的？4、該項限制是否超過政府追求利益之必要範圍？在該案後，美國即確立商業廣告言論當受到憲法保障之原則，亦即除誤導消費者之錯誤廣告及涉及不法行為之商業言論外，均屬憲法言論自由之範圍（附件二十七號）。西元二〇〇一年 *Lorillard Tobacco Co. et al. v. Reilly, Attorney General of Massachusetts, et al.*（附件第二十八號）一案，美國聯邦最高法院除重申前述四項相當於比例原則之標準，檢驗限制商業廣告言論之法規是否合憲外，並明白指出菸品販售廣告亦屬美國憲法增修條文第一條言論自由之保障範圍內。縱使允許法律事先已對菸品廣告為種種限制之規定，然如其違反前述四項相當於比例原則之標準者，則應認為違反美國憲法增修條文第一條言論自由之保障而無效。

除美國之外，加拿大最高法院於一九九五年亦曾明確揭櫫菸品廣告言論應受言論自由保障，並亦提出相當於吾國比例原則之標準，對於該國之菸害防制法禁止菸品廣告之規範加以檢驗：1、該法所欲追求之目的相對於所限制之基本權利必須具有相當之重要性（sufficient importance）；2、達成立法目的之手段與立法目的及效果間，必須具有比例性（proportionate）。而在考量比例性時，尚須進而考量左列情事：（1）立法者所選擇之手段與所欲達成之目的間，必須具有合理之關連性；（2）對於基本權利之侵害必須為最小侵害之手段（minimal impairment）；（3）法規所造成之侵害（deleterious effects）與利益間必須具備適當之比例性。加國最高法院針對商業言論是否受言論自由保障乙節，

並明示：「表意自由，即便是商業意見之表達，仍係自由民主社會中重要且基本之一項內涵。如國會意欲侵害此一權利，對於此一侵害之方式及範圍必須提出良好而充足之理由」（附件二十九號）。

至吾國之商業言論是否受憲法言論自由保障乙節，亦曾經 大院釋字第四一四號解釋予以闡明：「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。」是顯見商業言論亦屬吾國憲法第十一條保障之範圍，僅其受保障之程度可能與其他言論有別。又 大院該號解釋並敘明基於公共利益所必要，對於商業廣告言論進行事前審查並非憲法所不許（附件三十號）。

- (2) 言論自由除保障積極之意見表達外，亦及於不表達之自由，不因言論之高尚或受歡迎與否，而決定其是否受憲法之保障

憲法對於現代法治國家來說，係人類為追求一公道社會而組成國家時最基本之架構，基本自由透過憲法之明文宣示，即具體成為實際之個人基本權利，縱在國家組成後，個人仍有其自主存在之尊嚴，並應受到平等之關懷與尊重。進而言之，言論自由之為基本權利之一端，且因其為一個具有自主及自尊之人所不可缺少之基本自由，從而憲法對於言論自由之保障，即非為了成就任何社會目的，而係源於對個人自主存在尊嚴之肯認。準此，凡個人自由之表現及發抒均在憲法言論自由保障之列，而政府之職責主要亦在保障而非限制人民天賦之自由權利，故對於言論自由應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。 大院釋字第五〇九號解釋文中已有明示（附件三十一號）。

至「憲法上表現自由既屬於個人權利保障，亦屬於制度的保障，其保障範圍不僅包括受多數人歡迎之言論或大眾偏好之出版品及著作物，尤應保障少數人之言論。蓋譁眾取寵或曲學阿世之言行，不必保障亦廣受接納，唯

有特立獨行之士，發為言論，或被目為離經叛道，始有特加維護之必要，此乃憲法保障表現自由真諦之所在。而個人有權選擇沉默，免於發表任何言論，自亦在保護之列，否則強迫『坦白』、『交心』等極權體制下蹂躪心靈之暴政將重現於今世。」 大院吳庚大法官於 大院釋字第四〇七號解釋之協同意見書中亦曾予陳明（附件三十二號）；實則 大院孫森焱大法官於同號解釋之不同意見書中，亦本同旨而具體闡明：「民主政治的真諦既在寬容各種不同的意見同時存在，意見自由實為民主國家所承認人民享有的最重要的權利」（附件三十三號）。

在西元一九七一年之 Cohen V. California 一案，被告即上訴人 Cohen 因在洛杉磯地方法院走廊上，穿著乙件寫著「去他媽的召集令」的夾克而被判定觸犯「惡意擾亂秩序」；美國聯邦最高法院於廢棄原判決之判決書中則強調：「雖然這句三字經非常沒有品味，但是我們不可忘記，『人各有好尚，蘭茝蓀蕙之芳，眾人所好，而海畔有逐臭之夫』。」（附件三十四號）易言之，僅因品味之高低或各人喜好之異同而禁絕特定之言論，並非憲法保障言論自由之意旨所許。

2. 系爭法律規定僅因香菸不為部分人士所好，即強迫聲請人於商品上發表特定內容之非自願性言論，當與言論自由之意旨有間，應受憲法第二十三條之嚴格限制。

查聲請人所販售之商品雖不為部分人士所好，然其本質仍屬合法之商品，聲請人身為販售合法商品之企業，自亦應享有憲法上權利之保障。或以為菸品對人體有害，故應予以禁絕，然對人體有害之物品甚眾，大至核能，中至手機，小至酒類、檳榔等食品，均對於人體有不同程度之負面影響，然「人各有好尚，蘭茝蓀蕙之芳，眾人所好，而海畔有逐臭之夫」。反菸團體反對菸品之銷售固有所本，然將其價值判斷無限上綱至神聖不可侵犯之層次，並強加其價值於他人之上，甚且進而凌駕於他人之基本自由權利之上，當非憲法所許。實則本案於立法過程中，即有立法委員指稱「現正在審議的『菸害防制法』有很多草案，基本上根本是不切實際，只是滿足一些反菸人士道德

上的滿足感而已，……是另一種新的法西斯型態。」（附件三十五號）

美國聯邦最高法院在西元一九四三年之 West Virginia State Bd. Of Education V. Barnette 一案曾言：「如果憲法之星系中有任何恆星存在，其即係任何公務人員，無分大小，均不得指定政治、國家主義或其他意見中之一為唯一之正統，亦不得強迫人民表明信仰或展現其信仰。」（附件三十六號）又在西元一九七七年之 Woolly V. Maynard 一案，其復稱：「憲法增修條文第一條所保障之思想自由，其範疇同時包括自由發表言論與不發表言論之自由。此二者均為廣義之個人心靈自由（individual freedom of mind）概念所及。」（附件三十七號）

此外，加拿大最高法院針對前揭加拿大菸害防制法全面禁止菸品廣告之違憲爭議時，亦表示：「政府必須證明，法規對於言論自由之侵害與降低尼古丁消費之立法目的間具有合理之關連性。」該院並明白表示，關於菸品包裝警語之強制規定，「不僅係強迫菸商發表渠等不欲發表之言論，並且是迫使菸商發表渠等認為內容尚有爭議之言論（opinions in question）。此顯已侵害渠等之表意自由，並已逾越必要之限度。」（附件三十八號）

系爭法規為區分該法施行前已流入市面與該法施行後方流入市面之菸品，溯及課予進口商標示尼古丁及焦油含量之義務，並率爾對違反者課予罰鍰，顯係強迫聲請人發表言論，對照吳庚大法官「個人有權選擇沉默，免於發表任何言論，……否則強迫『坦白』、『交心』等極權體制下蹂躪心靈之暴政將重現於今世」之言以觀，系爭法規以泛道德化之因素，課予聲請人強迫坦白之義務，此已明顯對於聲請人不言論之自由形成限制，又本件既屬商業之強制言論爭議，是自應參酌美國 Central Hudson Gas & Electric 一案所樹立之基準，而依據憲法第二十三條比例原則之規定，嚴格審核系爭法律之合憲性，不能由立法者恣意為之。

(五)系爭法律侵害聲請人憲法第十五條所保障之財產權

查系爭法律於第八條第一項課予聲請人標示義務，又於同法第二十一條對於未標示者逕予處罰，非僅係違反比例原則而限制聲請人之言論自由，更已對聲請人憲法第十五條所保障之財產

權形成不當之限制。蓋如前所述，系爭法律第三十條第一項既規定「本法自公布後六個月施行」，即足見立法者已預見系爭法律第八條第一項之標示義務，尚有待主管機關進一步釐清，然於同法第二十一條對於違反前開規定之情形，卻又驟然直接賦予主管機關對聲請人等業者課處罰鍰之權力，並未賦予業者透過警示期間再加改正之機會，亦未透過事前審查等較小侵害之方式協助業者依循法律之規範，更未鑑於法律不溯及既往原則，將法律施行前業已應市之菸品排除處罰，導致業者在衛生署八十六年十月三十日公告標示方式後，不得不斥資六百三十八萬一千八百九十四元（附件三十九號），動員大量人力、物力進行標示工作，並進而因法律施行前即已應市之菸品而更受罰鍰之處分，此亦顯已對聲請人憲法第十五條所保障之財產權造成不當之侵害。

而所謂前開三原則之內涵當得參見行政程序法第七條之規定：「一、採取之方法應有助於目的之達成（適當性原則）。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（必要性原則）。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（衡量性原則）。」苟立法行為與其一有違，即屬違憲。

綜據前述，系爭法律規定顯係違反憲法明確性原則、平等原則，並以違反憲法第二十三條比例原則之方式，強迫聲請人發表非自願性之商業言論，其非僅侵害聲請人憲法第十一條所保障之言論自由，更有侵害聲請人財產權之情事，自屬違憲。聲請人鑑於行政救濟程序業已窮盡，又確信系爭法律當有前開違憲情事，爰狀請 大院鑑核，迅賜違憲解釋，以維權益，並符法制。

所附關係文件之名稱及件數：

委任書正本乙份

附件一號：衛生署菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會會議紀錄（八十六年四月二十四日）。

附件二號：衛生署研商菸品警語標示規定事宜會議紀錄（八十六年五月五日）。

附件三號：八十六年十月三十日衛署保字第八六〇六三四二六號函。

附件四號：八十六年十一月十四日衛署保字第八六〇六六四八八號函。

司法院釋字第五七七號解釋

- 附件五號：台北市政府衛生局八十七年三月六日北市衛七字第八七二一〇六二三〇〇號函。
- 附件六號：台北市政府衛生局八十七年三月六日北市衛七字第八七二一〇六二四〇〇號函。
- 附件七號：台北市政府衛生局八十七年三月六日北市衛七字第八七二一〇六二五〇〇號函。
- 附件八號：台北市政府八十七年九月十五日府訴字第八七〇六七五一五〇〇號訴願決定書。
- 附件九號：行政院衛生署八十八年二月三日衛署訴字第八八〇〇四七五六號再訴願決定書。
- 附件十號：最高行政法院八十九年度判字第三四四三號判決。
- 附件十一號：洪家殷，行政秩序罰論，五南書局，八十七年二月，第一九頁。
- 附件十二號：李震山，行政法導論，第四七頁。
- 附件十三號：司法院釋字第四九一號解釋。
- 附件十四號：司法院釋字第五二一號解釋。
- 附件十五號：施文森大法官於司法院釋字第四八八號解釋所發表之不同意見書。
- 附件十六號：洪遜欣，法理學，八十三年九月，初版十刷，頁三〇三以下；Edgar Bodenheimer 者，范建得／吳博文譯，法理學，漢興書局，八十六年一月，頁三一〇以下。
- 附件十七號：許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，發表於中研院社科所主辦，第二屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，民國八十八年三月二十日；法治斌，司法審查中平等權，國科會研究彙刊：人文及社會科學，六卷一期，八十五年一月，頁一二五以下；陳新民，平等權的憲法意義，憲法基本權利之基本理論，下冊，一九九〇年初，頁四九五以下；盛子龍，西德基本法上平等原則之研究，憲政時代，十三卷三期，七十九年一月，頁六一以下；李惠宗，從平等權拘束立法之原理論合理差別之基準，台大法研所碩士論文，七十七年六月，頁五九以下。
- 附件十八號：Vgl. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993. Rh. 505.
- 附件十九號：陳計男大法官於司法院釋字第四八五號解釋所發表之不同

意見書。

附件二十號：Vgl. Regine Rausch-Gast, Selbstbindung des Gesetzgebers, 1983, Frankfurt. S. 108.

附件二十一號：司法院釋字第四八五號解釋。

附件二十二號：吳庚，行政法之理論與實用，增訂三版，三民書局，五十七頁。

附件二十三號：「菸害防制法案」，立法院公報法律案專輯，第一一二頁。

附件二十四號：同前附件，第一九九頁。

附件二十五號：同前附件，第九十七頁。

附件二十六號：Virginia States Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc., 425 U.S. 748 (1976) .

附件二十七號：447 U.S. 557 (1980) .

附件二十八號：121 S.Ct. 2404 (2001) .

附件二十九號：RJR-MacDonald Inc., v. Attorney General of Canada, Imperial Tobacco Ltd. V. Attorney General of Canada and Attorney General of Quebec and Attorney General for Ontario, Heart and Stroke Foundation of Canada, Canadian Cancer Society, Canadian Council on Smoking and Health, Canadian Medical Association, and Canadian Lung Association (Que.) (23460-23490) , Supreme Court of Canada, p. 9, September 21, 1995.

附件三十號：司法院釋字第四一四號解釋。

附件三十一號：司法院釋字第五〇九號解釋。

附件三十二號：吳庚大法官於司法院釋字第四〇七號解釋發表之協同意見書。

附件三十三號：孫森焱大法官於司法院釋字第四〇七號解釋發表之不同意見書。

附件三十四號：安東尼·路易士 (Anthony Lewis) 著，蘇希亞譯，「不得立法侵犯：蘇利文案與言論自由 (Make No Law: The Sullivan Case and the First Amendment)」，商周出版社，第三八〇、三八一頁。

附件三十五號：同附件第二十三號，第二一〇輯，第一三八頁。

附件三十六號：West Virginia State Bd. of Education v. Barnette, 319

U.S.624(1943).

附件三十七號：Wooly v. Maynard, 430U.S.705 (1977) .

附件三十八號：同附件十三號，第二十、三十一頁。

附件三十九號：聲請人人力物力統計表及協定廠商進出倉報告表影本。

此 致

司 法 院

聲 請 人 台灣○○菸草股份有限公司

法定代理人 李 ○ ○

代 理 人 李 念 祖 律師

范 鯨 律師

中 華 民 國 九 十 年 九 月 二 十 八 日

(附件十)

最高行政法院判決

八十九年度判字第三四四三號

原 告 台灣○○菸草股份有限公司 設(略)

代 表 人 李 ○ ○ 住同上

訴訟代理人 陳 長 文 律師

范 鯨 律師

楊 皓 律師

被 告 臺北市政府衛生局 設臺北市信義區市府路一號

代 表 人 葉 金 川 住同右

右當事人間因菸害防制法事件，原告不服行政院衛生署中華民國八十八年二月三日衛署訴字第八八○○四七五六號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告設於臺北市○○北路○十○號○樓，係外國香菸代理商，所進口之「CARTIER LIGHTS」、「CARTIER MENTHOL」、「DUNHILL LIGHTS」等香菸，因未標示尼古丁及焦油含量，於臺北市忠誠路二段五十

五號地下一樓大葉高島屋超市上架販售，經被告於民國八十七年一月一日查獲，乃依菸害防制法第二十一條規定按品牌不同各處以新臺幣（下同）十萬元罰鍰，計三十萬元整，原告不服，提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、原告係菸品進口商，經被告查原告進口之未標示尼古丁及焦油含量之菸品，因認違反菸害防制法第八條之規定，乃依同法第二十一條之規定各處原告十萬元罰鍰，共計三十萬元。原告深感不服，遂向臺北市政府分別提起訴願，遭臺北市政府以八十七年九月十五日府訴字第八七〇六七五一五〇〇號訴願決定駁回，原告不服，向行政院衛生署提起再訴願，仍遭其以八十八年二月三日衛署訴字第八八〇〇四七五六號再訴願決定駁回。經查原告係於八十八年二月八日收受再訴願，爰於法定期間提起行政訴訟。二、菸害防制法之施行及其施行細則之訂定過程，原告完全配合行政機關之要求：緣「菸害防制法」係於八十六年三月十九日由總統公布，該法第八條第一項規定「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上」；第二項則規定「前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，由中央主管機關會商有關機關定之」。惟同法第三十條規定「本法自公布後六個月施行」，立法說明載述「係為業者能充分適應本法規範內容之施行，應給予六個月之緩衝期（以下簡稱「緩衝期」），以求完善周延」。原告於菸害防制法完成立法後，即曾表達配合政府政策之決心，只待行政院衛生署制訂相關辦法後，立即調整產銷作業，以符合標示之規定。為充分瞭解衛生署有關標示規範之管制政策以資配合，原告及其他業者並於八十六年四月二十四日及八十六年五月五日，二度與衛生署協商標示規定之執行事宜。會議中因衛生署告知「焦油、尼古丁含量應於施行細則公告後六個月開始標示」之立場，在毫無法令辦法得以遵循之情況下，原告自僅完全信賴中央主管機關之宣示及承諾，並咸信應有充分之作業時間，俾在本法施行細則公告六個月後，即可完全符合標示之規定。詎衛生署於該法完成立法後，遲至八十六年九月十五日始訂定本法施行細則，嗣於八十六年十月三十日確定「尼古丁及焦油標示方法」（以下簡稱「標示方法」）後，一反前揭「焦油、尼古丁含量應於施行細則公告後六個月開始標示」之立場，以衛署保字第八六〇六三四二六號函告知菸品業者，自八十六年十月三十日起實施辦理；嗣後衛生署再於八十六年十一月十四日以衛署保字第八六〇六四八八號函告知業者，標示規定之執行日期將回溯至八十六年九月十九日。此種變更，已使原告無從及時配合調整措施，然原告一本長期以來遵守政府法令之立場，仍立即動員龐大人力、物力，以逐包補貼標示方式，俾求合法，惟

仍遭被告課罰，實屬不公。此外，訴願決定及再訴願決定竟謂菸品焦油與尼古丁含量僅須以中文標示即可，衛生署所為標示規定僅係參考建議等，無視中央主管機關為本法有權解釋機關，所為釋令具有拘束力，及原告耗費龐大人力、物力趕工黏貼標示之努力，除辯稱前揭會議共識並非衛生署之政策外，率認原告「顯對法令規定未予重視」，實令原告深感委屈。查衛生署以衛署保字第八六〇六三四二六號函告菸葉協會通知菸品業者「自本日起即應依……『菸品所含尼古丁與焦油含量，應以黑色或深色中文六號字體直印於菸品容器側面淺色部位』之方式標示含量，以免受罰」，換言之，衛生署之標示規定實已成為本件課罰之前提要件，豈可謂為不具拘束力之「參考建議」？試想，若原告果真「顯對法令規定未予重視」，何須處處聽候衛生署之指示行事？訴願及再訴願決定所持理由顯屬無據。三、原處分有違反「法律不溯及既往」原則之違法，應予撤銷：現代法治國家強調行政法律秩序之連續性與安定性，為保障人民正當合理之信賴，禁止行政法規追溯既往為不利人民之變更，此即是法律不溯及既往之基本理念。按行政法規不溯及既往原則不僅是用法（適用法規），且是立法原則，國家機關於適用行政法規時，應遵守此原則，不得任意為擴張例外規定之解釋（行政法院八十一年度判字第九七六號判決參照）。職故，本於違憲（法）溯及既往之法規所為之行政處分，因顯有重大瑕疵，自得訴請撤銷。按菸害防制法係於八十六年三月十九日制定公布，迄至同年九月十九日開始施行。惟查系爭查獲之三包香菸即 Cartier Menthol, Cartier Lights 及 Dunhill Lights，其輸入日期均早在菸害防制法施行之前；此外，Cartier Menthol 及 Dunhill Lights 由原告轉售之日期均在菸害防制法施行之前，至於 Cartier Lights 雖轉售於十月下旬，惟其轉售亦發生於衛生署於八十六年十一月十四日通知立即實施標示規定之前，基於法律不溯及既往之原則，自不能追溯處罰。被告竟仍處罰原告，顯屬違法。另查，商品之製造、輸入、販賣為經常性業務行為，無從中斷，菸品亦然。「為充分供應市需，除必須按現有產品配方適度備料外，在知悉公告與實施日前後，更必須進行產製之調整及菸盒包裝印製之變更，其影響層面甚為深廣複雜。」是故，在衛生署遲未制訂施行細則及相關辦法之前，原告之製造、輸入及販賣行為並無法中斷，仍必須「適度備料」以因應市場所需。職故，當衛生署一反以往之承諾及宣示，於八十六年十一月十四日通知原告立即實施標示規定，勢必導致原告毫無消化市場存貨之機會，致生原告輸入及轉售行為依當時之法律雖屬合法，事後卻受追溯處罰之後果。查本案既符合行為時之法令規定，自應受該原則之保護。此外，本案原告因庫存菸品處理壓力，早就建議主管機關於公告內明列「在公告日期前產製之菸品不在此

限」之字樣，實即係表明上述立場。詎被告違反該承諾及「法令不溯及既往」原則，對原告處以罰鍰，顯係違法，要無疑義。另按衛生署於八十六年四月二十四日會議中明確說明標示規定將於本法施行細則公告後六個月才開始標示，至於標示方法，則將於與經濟部等相關單位討論後決定。另於八十六年五月五日會議當中，衛生署復確認標示方法應以補充解釋方法規定於施行細則中。足證在衛生署公告標示方法之前，原告之標示義務尚未產生；又因為標示義務，基本上是製造商之義務，故在此之前所生產之菸品，根本即無標示義務之適用。是以被告以原告違反本法第八條第一項為由處罰原告，顯然違反法律不溯及既往。退萬步言，縱令衛生署認為進口商亦有標示義務，且標示義務存在之時點，並非以生產日為準，只要在標示義務存在時尚在原告持有中之菸品，均有標示義務，惟衛生署遲於八十六年十一月十四日方以函令要求進口商以黏貼方式標示，故進口商之標示義務，應於八十六年十一月十四日方發生。即令如此，由於系爭三包香菸早在此時點之前即已由原告進口並轉售（Cartier Menthol及Dunhill Lights於八十六年九月十九日以前即轉售經銷商，Cartier Lights則為同年十月下旬轉售），並脫離原告之持有，故原處分仍因追溯處罰而屬違法。四、原告信賴衛生署之指示與承諾，應有信賴保護原則之適用：當代法治國家之行政行為首重明確性及可預測性，如何誠實信用行使公權力以及維護人民對其正當合理之信賴，避免人民遭受不可預計之負擔或喪失利益，實係行政行為之合法前提，亦為公法上「信賴保護原則」之基礎。所謂公法上信賴保護原則在於強調公權力之誠信行使、法秩序之連續性與安定性、以及人民對於既存法秩序之信賴保護，其具體展現則包括正當法律程序、法令不得溯及既往、行政行為撤銷或廢止之限制等。申言之，任何行政行為之行使皆須審視有無違反人民合理之信賴，否則即屬權利濫用之違法。（一）信賴保護原則之理念與實踐：法治國家不同於專制集權國家，並非朝令不得夕改，而是當朝令確有必要修改時，必須考慮人民對其之信賴。職故，行政行為違反人民之信賴，該行為應被宣告無效或撤銷，並回復原狀以維護人民之信賴（存續保障）；退萬步言，縱使行政行為有其高度公益考量不得不失信於民，對於人民因信賴原法秩序所致之損害，亦應加以補償（財產保障）。按公法關係是由國家以權威性的優越地位與人民發生之法律關係，由於人民須依法服從國家之支配與管理，此種權力服從性質之公法關係，極易令人民對國家產生信任和信賴。職故，公法上之信賴保護乃係基於公法關係之本質而當然發生，不一定需要其他行為或特定事實作為基礎，凡公法上之行政行為均有信賴保護原則之適用，不因其是否該當行政處分而有不同。至於公法上信賴保護原則早已為我國法院實務所

承認，此有行政法院五十四年度判字第二五五號判決：「行政官署對其以為之行政行為，發覺有違誤之處，為本於行政上之職權作用，得自動更正或撤銷原處分而另為處分……惟須於不損害當事人之正當權利或利益之情形下，始得為之」、行政法院七十六年度判字第四七四號判決：「公法上之爭訟，應有信賴保護原則之適用，亦即當事人信賴行政機關之決定存在，已就其生活關係有適當的安排者，必須予以保護或給予合理之補償」、以及行政法院七十九年度判字第二〇九號判決：「行政機關自動更改或撤銷已為之行政處分，應秉持誠信公平之原則，倘有失於此，至損害人民權益時，則難免有權利濫用之嫌，依行政訴訟法第一條第二項之規定，應以違法論」等先例可稽。此外，「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」，業經總統公布之行政程序法第八條著有明文。申言之，信賴保護原則顯已成為我國行政法上之重要原理原則與審查標準。（二）原告應受信賴保護原則之保障：為研商菸品所含尼古丁及焦油含量之標示、最高含量以及檢測方式，衛生署於八十六年四月二十四日召開「菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會」決議「施行細則公告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量」、「尼古丁、焦油含量之標示，應標示於正面或側面，將再與經濟部等相關單位討論後決定」，顯係行政機關對外公示之意思表示。換言之，衛生署所為之決議內容顯已構成原告之信賴基礎，且此信賴基礎不斷經由衛生署同年五月五日及九月十五日會議中所為之意思表示予以強化確認，則違反此一信賴基礎之行政行為自應受違法推定。此外，縱使在衛生署變更承諾指示之情形，原告仍然積極配合相關標示作業，亦足證其具體之信賴表現，原處分無視於此，嚴重抵觸信賴保護原則，要無疑義。詎再訴願決定雖以衛生署於有關尼古丁、焦油含量之標示規定之研商過程拖延未決，致使業者誤認尚有緩衝期，則何以此種行政作業僅係「稍有瑕疵」而不致動搖原處分之合法性及正當性，則未見任何說明。（三）被告應受上級主管機關衛生署之承諾所拘束：衛生署曾數度公開承諾相對於菸品尼古丁與焦油含量標示之緩衝期間，基於「行政一體」與「行政自我拘束」等法理，此等行政機關所為之意思表示自應構成行政「承諾」，進而拘束下級機關即原處分機關之裁量權限。按「官署之承諾、保證亦為信賴保護原則之適用範圍」，行政法上之承諾係指行政機關就未來行為之具有拘束力之意思表示，其具有（一）承諾之內容未來始能發生作用（二）行政機關帶有拘束意思之表示（三）以及行政機關自我課以義務等特徵。由於承諾之作成可能係允諾相對人給予一定之好處或不作進一步之侵害，行政機關基於自己的決定，願意為自己設定一定義務而為承諾，自應遵守其承諾而負一定之履行義務。此外，一個合法

有效之承諾，一旦對外宣示達到於相對人，即產生可堪信賴之外部效力，亦賦予相對人要求行政機關履行承諾之請求權。如果行政機關違反不為某不利處分之承諾，相對人自得訴請撤銷該不利處分。職故，行政官署如曾提供錯誤之消息，誘導人民採取或不採取相關措施，日後行政官署於為裁量時，應斟酌其曾提供錯誤消息之事實。前揭會議之決議內容既係行政機關之承諾，並賦予原告合理信賴之基礎，茲信賴該承諾，所為之一定作為或不作為，自不應成為日後處罰之對象，否則即與信賴保護原則有所抵觸。

五、被告行政裁量顯有瑕疵，系爭處分應以違法論：行政行為，應採取有助於目的達成之方法進行；如有多種同樣能達成目的之方法時，並應選擇對人民權益損害最少者進行；且採取方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。此適合性、必要性及狹義比例原則，即係行政法「比例原則」。「按裁量權之行使，倘有違背法令、誤認事實、違反目的，違反平等原則或比例原則等情形之一者，揆諸行政訴訟法第一條第二項之規定，仍不失為違法」（行政法院七十一年度判字第八一一號判決參照）。緣原告及相關業者，於獲知衛生署有意追溯適用本法規定時，曾立即去函陳情並提出「提前於新聞報紙公布所有香菸之焦油尼古丁含量表，同時分發全國零售點張貼，以利消費者辨識」之市場存貨消化前之替代方案，惟未獲衛生署採納。衛生署堅持以重大影響人民財產權之手段（要求逐包貼示及未貼示者每件課處罰鍰新臺幣十萬元）達到相同立法目的（告知焦油、尼古丁含量），並未考量就數項可能措施中採行對業者影響最小之方法，致業者必須採取最不符經濟效益之逐包加貼含量標籤補救措施，顯違前述比例原則，原告傾全力配合逐包貼上標籤政策之際，被告不察原告之困境及所採補救措施之整體成績，僅因查獲些許漏貼標籤菸品即迅行處罰，誠難謂符合誠信原則及比例原則。

六、原告並無任何故意、過失，不應受罰：（一）按司法院釋字第二七五號解釋略以，「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證自己無過失時，即應受處罰」。是故，人民因違反法律上義務而應受之行政罰，係屬對人民之制裁，原則上行為人應有歸責原因行為，始得處罰。（二）按原告於輸入及轉售本案產品時，菸害防制法尚未施行，故行為完全合法，嗣因本案產品於零售商所有之中，方因未貼標示而牽連受罰。然查本案原告為一進口業者，與被取締之零售商彼此間並無代表、代理、受僱或其他服務關係。零售商是否標示並非原告之責任，原告對之亦無任何故意或過失，自不能因零售商未標示而受罰。被告未察於此，率予處罰

原告，洵屬違法。（三）況查原告於短短月餘之時間內，已耗費鉅額人力、物力先就衛生署所揭示之查緝對象五大連鎖超商逐包加貼標示，次及於其他零售據點。惟被告卻立即於八十七年一月一日取締非屬五大連鎖超商系統之大葉高島屋百貨超市。就此若仍有疏漏，乃常情之所難免，實無任何故意、過失可言。七、若給予業者相當緩衝期間，應不致發生本件爭議：按商品之製造、輸入、販賣為經常性業務行為，無從中斷，菸品亦然。故標示規定依法不得回溯既往，正如前述，自應給予業者合理之調適期間。國內已有經濟部就菸品依商品標示法標示健康警語案，曾函告知業者標示方式並給予十個月調適期間，且公告「在公告日期前產製之菸品不在此限」之前例。此乃依法行政之先例。而歐洲共同市場於一九八九及一九九二年實施相關規定時，亦給予業者一年至二年之緩衝期，足見就類此標示規定訂定緩衝期，實屬國內外之慣例。依「菸酒管理法」草案行政院版第二十六條規定：「菸之尼古丁及焦油不得超過最高含量，其最高含量及其檢測方法，由中央衛生主管機關會商有關機關定之。」前行政院蕭院長萬長於任立委時，即曾針對此項規定，與另十六位立法委員共同提案要求增訂第二項條文如下：「惟在中央衛生主管機關公告實施前，業者已製造之菸品，應給予一定期間准許其在市面繼續銷售流通，不受本法第七條限制」，並說明如下：「在中央衛生主管機關公告本法第二十六條規定前，業者因在事先無法正確掌握公告及實施日期情況下，為充分供應市場，除必須按現有產品配方適度備料外，在知悉公告與實施日前後，更必須進行產製之調整及菸盒包裝印裝之變更，其影響層面甚為深廣複雜。建議在公告日期至實施日期間酌予更長之調適期，以減輕業者營運之衝擊與額外負擔。」足見原告所稱面臨之困境絕非捏造，更非屬罔顧公益之自私說詞。八、原處分違反衛生署之解釋函令，應屬違法：（一）行政機關基於實務上之需要，往往主動或由當事人申請針對法令適用上之疑義加以解釋，此種解釋性之行政命令，向為我國司法實務所肯認，此有「行政機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束，本院釋字第一三七號解釋即係本此意旨；主管機關依其職掌就有關法規所為釋示，固可供法官於審判案件時參考，但不受其拘束。惟如經法院引用為裁判之基礎者，參照本院釋字第二一六號解釋，得為違憲審查之對象」，司法院釋字第三九九號解釋之解釋理由書明申其旨。此外，現行法律對此明文規定者，亦有稅捐稽徵法第一條之一：「財政部依本法或稅法所發布之解釋函令，對於據以申請之案件發生效力」，可資參照。（二）根據衛生署八十六年四月二十四日「菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會」之會議紀錄，「施行細則公

告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量」、「尼古丁、焦油含量之標示，應標示於正面或側面，將再與經濟部等相關單位討論後決定」及後「標示之公告應列明在公告日期前產製之菸品不在此限」、「八十六年十月三十日起標示」、「八十七年三月底前只查五大超商」、「依品牌（按即非依包裝）處罰」等意思表示，由於係主管機關針對適用及執行法律所生疑義之有權解釋，基於「行政自我拘束」與「行政一體」等原則，自有拘束自身及其他下級機關之效力。職故，本諸中央法規標準法第十一條後段：「下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令」之同一法理，被告罔顧上級主管機關之有效命令所為之處分，自屬違法。九、再退萬步言，縱令否定是項會議決議內容並非解釋函令，此種為訂定菸品標示方式與尼古丁、焦油檢測標準，且由有關機關與利害關係人共同參與之會議，實已相當於行政程序中之聽證，其所決議之內容對於其後訂定之行政命令及行政處分皆應具有拘束力。（一）為貫徹程序正義與民眾參與之理念，日前三讀制定通過且經總統明令公布之行政程序法明文規定聽證應作成聽證紀錄以及聽證紀錄之應記載事項，俾便作為行政行為形成之重要依據。此外，行政機關須公告行政命令訂定之授權依據、相關程序以及爭點等，提供利害關係人事前表達意見之機會（行政程序法第一百五十四條以下參照）。（二）根據菸害防制法第八條之規定，「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上」、「前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方式，由中央主管機關會商有關機關定之」；又「本法施行細則，由中央主管機關會商有關機關定之」，同法第二十九條亦有明文。換言之，除菸品所含尼古丁及焦油之最高含量及其檢測方式，須由衛生署「會商」其他有關機關共同訂定管制標準外，標示方式與處罰對象等實際執行條件，均有賴同樣須經衛生署「會商」其他有關機關共同訂定之施行細則加以規範（此可對照同法第七條「菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語」、「前項健康警語及其標示方式，由中央主管機關定之」可證）。既有「會商」之要式規定，代表衛生署必須偕同其他相關機關共同協商訂定，故相關之會議決議自應成為具有拘束力之紀錄，否則此一要式規定即失其意義；此外，第八條第二項稱「機關」而不稱「行政機關」，亦顯有不限於行政機關，而擴大參與至其他利害關係人之用意。（三）為研商菸害防制法施行細則暨訂定菸品所含尼古丁及焦油含量之標示方式、最高含量以及檢測方式，衛生署曾數度召開討論會，並邀集有關機關包括立法委員、財政部、經濟部、菸酒公賣局、菸葉協會、菸害防制諮詢委員及其他相關基金會等共同參與。根據其中八十六年四月二十四日會議紀錄之決議內容，「施行細則公告後六個月開始

標示菸品之實際焦油、尼古丁含量」、「尼古丁、焦油含量之標示，應標示於正面或側面，將再與經濟部等相關單位討論後決定」，類此決議意旨並經由衛生署同年五月五日及九月十五日會議中所為之意思表示不斷予以提出，顯然已經等同於聽證程序中之正式紀錄。惟查，其後制訂之施行細則竟一反先前決議，突襲式地要求原告擔負回溯標示之義務，根據前揭審查標準，系爭行政命令罔顧相關聽證紀錄且未見說明理由，顯屬恣意專斷而應認定違法。據此，被告根據違法訂定之施行細則所為之行政處分，顯因存有重大明顯之瑕疵，應予以撤銷。十、按法律授權主管機關訂定施行細則，而主管機關關於施行細則中針對執行時間訂出期限、緩衝規定、甚至細部事項之再授權者，實不在少見。舉例來說，水污染防治法第三十、五十條規定，除有主管機關核發之許可證，否則排放廢、污水之行爲將遭處罰鍰。然而，水污染防治法施行細則第四十條卻另行規定此種許可證之有效期限爲三年，期滿則必須申請展延。此外，根據空氣污染防制法施行細則第十五條之規定，主管機關針對總量管制標準亦自我授權會商有關機關另行定之；至於廢棄物清理法台北市施行細則第四十七條，則更是明白規定一年之緩衝期間。凡此足證，縱使衛生署根據歷次會議決議，於施行細則中給予菸品業者標示之緩衝期間，亦無任何違法之疑義。職故，訴願決定以縱令衛生署同意延緩系爭標示實施時間，將有違菸害防制法第三十條：「本法自公布後六個月施行」，難謂有其效力云云，實屬錯解法律之誤會。行政行爲是否有效，我國學界向以「重大明白瑕疵」作爲判斷標準，且按人民並無審查行政行爲是否合法之能力與義務，行政行爲如其形式要件皆已具備，在有權機關撤銷之前，人民自得信賴其有效存續而爲經濟活動，不因該行政行爲嗣後遭到違法認定而有改變。經查系爭會議之決議內容，並無任何形式上之程序瑕疵，亦無何內容顯然錯誤之情事，自當然賦予人民合法之信賴基礎。退萬步言，縱令嗣後認爲該決議內容「違法」，除非行政機關舉證證明該行政行爲之違法瑕疵重大、明顯，否則仍應保障人民之信賴表現。此外，從衛生署於八十六年十月三十日函告中華民國菸葉協會，請其通知菸品業者依據八十六年四月二十四日會議之決議，自即日起應標示菸品所含尼古丁與焦油含量乙點，亦可得知衛生署顯亦肯定當日會議決議內容之合法性與效力。換言之，當日會議決議之程序與內容並無任何重大明白之瑕疵，應屬合法有效之行政行爲，自賦予原告合理之信賴與期待。十一、（一）訴願決定以「在公告日期前產製之菸品不在此限」之意思表示，因係與會者以臨時動議方式提出，並未列爲決議，不能作爲原告免責之理由云云，足見訴願決定係以是否列爲「決議」作爲原告能否免責之判斷依據。惟查，衛生署八十六年四月二十四日會議之決議第四

項內容為：「施行細則公告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量，並考慮加註『行政院衛生署規定：民國九十六年需降至焦油含量……』」，申言之，若根據訴願決定之判斷方法與論證邏輯，是項決議即應可作為原告免責事由，則何以仍然維持原處分並駁回訴願，即令人匪夷所思。訴願決定雖以該次會議決議僅是諮商性質，並未照會原處分機關，亦未發布週知，故無信賴保護原則適用餘地為由「自我解套」，惟何以先主張臨時動議非決議無信賴保護原則之適用，卻又針對有利原告之「決議」認為僅具諮商性質，亦不得主張信賴保護？其間論理之矛盾，可見一般。至訴願決定認為衛生署針對報導內容有誤既未去函更正，又有前述種種易致誤導之會議協商，其妥當性非無可議，則基於「行政一體」原則，縱令是項處分並無違法，亦因明顯「不當」而應予撤銷。有利於人民之證據不予承認，明知處分不當卻不予撤銷，實非現代法治國家應有的舉措！（二）再訴願決定以根據菸害防制法之規定，菸品之尼古丁及焦油含量並未如健康警語須俟衛生署訂定標示方式，自公布至施行間六個月之時間，應足菸品業者完成相關作業，無須等待衛生署訂定標示方式云云，實屬卸責之詞。按衛生署係菸害防制法之中央主管機關，其一言一行自甚受菸品業者所重視，故其召開會議討論標示方式，自賦予業者「應配合衛生署政策進行標示」之合理信賴與期待。今主管機關衛生署先傳達「施行細則公告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量」之明確指示，竟稱業者如於該法公布後即著手標示作業，縱與日後衛生署訂定之標示方式未符，地方衛生主管機關自當酌情從寬處理等語，認定原告遭查獲之菸品並無任何標示，自應接受處罰云云，實令原告難以接受。按原告代理銷售之菸品何只千萬，若未待主管機關明令標示方式而擅自標示，非但有遭違法裁罰之不確定風險，如日後須變更配合，其間成本之鉅，實非原告所能承擔，豈能將行政機關「失信於民」之風險轉嫁由無辜百姓負擔！十二、末按本件原告遭被告科處罰鍰計新臺幣三十萬元，若從成本效益以觀，原告於訴願及再訴願皆遭駁回後，縱使行政訴訟獲得勝訴而撤銷原處分，較諸投注於行政救濟所耗費之成本仍顯不符比例。由此可見，原告不計代價起訴要求撤銷原處分並非基於金錢考量，而係冀望透過行政爭訟程序確認被告違法濫權侵害人民權益乙事，所爭者惟法律正義而已！按「行政法院認為必要或依當事人聲請，得指定期日，傳喚原告、被告及參加人到庭，為言詞辯論」，行政訴訟法第十九條著有明文，「行政訴訟除別有規定外，應本於言詞辯論而為裁判」，甫修正通過之新行政訴訟法第一百八十八條則進一步將言詞辯論明定為行政訴訟必經之程序。有鑒於本案事涉行政機關提供錯誤資訊誤導人民，進而濫加科罰之法治乖違現象，為避免斷

傷政府施政信用，茲聲請通知當事人到庭言詞辯論，以明是非。十三、綜上所陳，原處分及一再訴願決定明顯違法溯及既往、侵害原告信賴利益，請撤銷原處分及一再訴願決定等語。

被告答辯意旨略謂：一、菸害防制法全文於八十六年三月十九日公布六個月後（即八十六年九月十九日）施行，菸害防制法施行細則於八十六年九月十三日經行政院核定，同月十七日發布施行，揆諸菸害防制法第七條及第八條規定之意旨，（一）健康警語之標示方式由中央主管機關定之（二）尼古丁及焦油含量標示方式，僅要求以中文標示於菸品容器，並未授權中央主管機關訂定標示方式。二、菸害防制法第八條既已明定菸品所含之尼古丁及焦油含量，以中文標示於菸品容器上即可，並未如健康警語之標示須俟中央主管機關訂定標示之方式，衛生署所為前開標示規定僅係參考意見建議而已；抑且該法已給予業者六個月之緩衝期，應足以讓原告完成標示作業，原告指摘菸害防制法第二十一條處罰之行為係指製造時未標示而言，惟參照商品標示法第七條有關進口商品出售時，應加中文標示之規定，足徵進口商品於我國出售時仍應加上中文標示，是系爭菸品於國外製造時若有上開標示，原告於進口出售時，自應依規定標示尼古丁及焦油含量。三、衛生署於八十六年五月五日研商菸品警語標示規定事宜會議，就尼古丁、焦油含量標示問題，亦曾原告同意以六號字體標示於菸品容器側面，由上可知，在菸害防制法公布至施行之緩衝期間，中華民國菸業協會代表業界與該署多次協商，應已明確知悉菸品應標示尼古丁、焦油含量及大致標示方式。衛生署雖正式於八十六年十月三日以衛署保字第八六〇六三四二六號函釋標示方式，其目的乃在考量標示字體，位置之一致性以達到標示之效果，業者如於該公布後即著手標示作業，於衛生署上揭八十六年十月三十日函釋前，縱其標示之字體或位置與衛生署函釋之標示方式不同，地方衛生主管機關自當酌情從寬處理，惟遭查獲之菸品，並無任何黏貼或其他方式標示尼古丁及焦油含量，被告依法處罰，即無不合，況衛生署八十六年十一月十四日之函釋已明確表示自八十六年九月十九日起菸品一律要標示尼古丁及焦油含量，本案並無適用信賴保護原則之餘地，原告訴稱其自八十六年十月三十日後始知有遵循該標示方法之可能云云，顯為卸責之詞。四、菸害防制法之立法目的乃在於防制菸害，維護國人身體健康，故有應標示健康警語，應標示尼古丁及焦油含量，以及對促銷或廣告設有限制條款等相關規定，而菸品對人體健康可能造成之危害在於尼古丁及焦油含量之多寡，因此尼古丁及焦油含量之標示規定能否有效落實，在菸品管理上至為重要。五、綜上論結，本件訴訟為無理由，請駁回原告之訴等語。

理 由

按「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。」「違反第八條第一項規定者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下之罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。」分別為菸害防制法第八條第一項及第二十一條定有明文。本件原告設於臺北市○○北路○十○號○樓，係外國香菸代理商，所進口之「CARTIER LIGHTS」、「CARTIER MENTHOL」、「DUNHILL LIGHTS」等香菸，因未標示尼古丁及焦油含量，於臺北市忠誠路二段五十五號地下一樓大葉高島屋超市上架販售，經被告於八十七年一月一日查獲，乃依菸害防制法第二十一條規定按品牌不同各處以十萬元罰鍰，計三十萬元整，原告不服，循序提起行政訴訟，主張：行政院衛生署於八十六年四月二十四日與原告等菸銷業者協商會議中決議「焦油、尼古丁含量應於施行細則公告後六個月開始標示。」該署遲至八十六年九月十五日始訂定菸害防制法施行細則，原告乃配合前開決議，積極配合指示，詎被告竟於八十七年一月一日查處原告，原處分違反「法律不溯及既往」原則，違反原告對上開決議之信賴保護原則，違反行政裁量權之比例原則，並違反其上級機關行政院衛生署上開聽證後之決議之解釋命令，原告並無故意、過失，不應受罰云云。經查：行政院衛生署於八十六年四月二十四日下午二時三十分係召開「菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會」，有該會議紀錄附卷可稽，該討論會係授權副署長主持，並非由該署法定代理人主持，則該討論會之決議內容僅能限於菸害防制法第八條第二項「尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，由中央主管機關會商有關機關決定之」之範圍，自不能及於同法第八條第一項「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上」之範疇，乃該決議第四項竟作出「施行細則公告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量……」之決議，顯已逾越該討論會之授權討論範圍，該項決議難謂合法有效。而菸害防制法係於八十六年三月十九日由總統公布，該法第三十條明定「本法自公布後六個月施行」，且命令違反法律規定者無效，為中央法規標準法第十一條所明定，上開決議縱可視為聽證後之解釋命令，亦因其違反菸害防制法第三十條之法律明文規定而違法無效，對原處分之被告自不生上級機關對下級機關之拘束力之可言。次查行政法上之信賴保護原則所保護者為合法適當之信賴利益，上開決議既係違法無效之不正當利益，自無違反信賴保護原則。另查：原告自承菸害防制法第三十條規定「本法自公布後六個月施行」之立法理由「係為業者

能充分適用本法規範內容之施行，應給予六個月之緩衝期，以求完善周延」，且行政院衛生署曾於八十六年十一月十四日以衛署保字第八六〇六六四八八號函告知業者，標示規定之執行日期為八十六年九月十九日，該函令乃依照菸害防制法第三十條規定所為之命令，難謂有違法律不溯既往之原則及違反行政裁量權之比例原則之情形。末查，菸害防制法既經總統於八十六年三月十九日公布，全國上下，均應一體遵守，乃原告違反該法第八條第一項規定，難謂無故意、過失，被告於該法公布後六個月施行後之八十七年一月一日依法取締原告本件違章行為，予以查處，揆諸首揭規定，原處分洵無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱無不合，原告起訴意旨難謂為有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 九 年 十 二 月 七 日
(本聲請書其餘附件略)