

憲法判解

## 未經許可使用無線電波處以刑罰與沒收器具 大法官釋字第678號

### 【事實摘要】

聲請人未經向主管機關申請許可核准，擅自在臺中縣某處非法設置廣播電臺對外廣播，惟未干擾無線電波之合法使用，於92年3月間被警查獲。案經法院判決處拘役50日，扣案之器材均沒收確定。聲請人認上開確定終局判決，所適用之電信法第48條第1項、第58條第2項及第60條等規定，發生有牴觸憲法第11條、第15條及第23條之疑義，聲請解釋。

### 【裁判要旨】

釋字第678號解釋理由書節錄：

- 一、憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（釋字第509號解釋）。言論自由，其內容尚包括通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由（釋字第613號解釋）。惟憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制（釋字第617號解釋）。
- 二、無線電波頻率屬於全體國民之公共資源，為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府自應妥慎管理。立法機關衡酌上情，乃於電信法第48條第1項前段規定，人民使用無線電波頻率，採行事前許可制，其立法目的尚屬正當。上開規定固限制人民使用無線電波頻率之通訊傳播自由，惟為保障合法使用者之權益，防範發生妨害性干擾，並維護無線電波使用秩序及無線電通信安全（聯合國所屬國際電信聯合會——International Telecommunication Union之無線電規則——Radio Regulations第18條，及聯合國海洋法公約——United Nations Convention on the Law of the Sea第109條參照）。兩相權衡，該

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

條項規定之限制手段自有必要，且有助於上開目的之達成，與比例原則尚無牴觸，並無違憲法第11條保障人民言論自由之意旨。

三、對未經核准而擅自使用無線電波頻率者，依同法第58條第2項規定處拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金，係立法者衡酌未經核准擅自使用無線電頻率之行爲，違反證照制度，爲維護無線電波使用秩序，俾澈底有效取締非法使用電波行爲，認爲採取行政罰之手段，不足以達成立法目的，乃規定以刑罰爲管制手段，與比例原則尚無牴觸。

四、至電信法第60條規定，對於犯同法第58條第2項之罪者，其使用之電信器材，不問屬於犯人與否沒收之，旨在防範取締之後，再以相同工具易地反覆非法使用，具有預防再犯之作用，且無線電臺發射電波頻率所使用之無線電發射機等電信管制射頻器材，係屬管制物品，不得任意持有、使用。……沒收規定，尙未逾越必要之程度，與憲法第23條之比例原則、第15條人民財產權之保障，均無違背。

### 【學說速覽】

限制言論自由的基準與審查密度

一、審查基準：

美國法上對於言論自由限制的審查，有所謂「雙軌理論」（two-track theory），依據限制言論自由的法令可區分爲「針對言論內容」的限制與「針對言論的發表時間、地點與方式」的限制。<sup>57</sup>大法官釋字第445號採用類似的分類方法，並且指出限制人民政治性言論內容的情形，應限於「有明顯而立即危險」（Clear and Present Danger Test）時，<sup>58</sup>對於毀謗性言論，大法官釋

<sup>57</sup> 向來在美國的處理一般的基本權利案件時，有著名的「三重基準審查標準」，在關於言論自由上則發展出「雙軌理論」。「雙軌理論」指對言論自由造成限制效果的立法或政府措施，以其規範是否直接針對言論表達的內容或可能造成的影響為標準，將政府的措施區分爲兩大類，一為「針對言論內容的規制」（content-based regulations），另一為「非針對言論內容的規制」（content-neutral regulations）。在「針對言論的內容規制」審查時，美國聯邦最高法院將言論分爲「高價值言論」與「低價值言論」（雙階理論）。「低價值言論」如，煽動他人他人為違法行為的言論、商業性質言論、猥褻性言論等，依不同類型以「類型化的利益衡量」（categorical balancing）方式，對政府規制進行合憲性審查，通常是採用較寬鬆的標準；「高價值言論」則通常使用「三重基準審查標準」中的「嚴格審查標準」，使這類型言論幾乎獲得絕對性之保障。

<sup>58</sup> 「明顯而立即之危險原則」是美國聯邦最高法院在1937年到1951年代間主要用來審查言論出版自由的原則，通說認為是Holmes大法官在1919年Schenck v. United

字第509號則採用「真實惡意原則」。

## 二、審查之密度：

美國法上對於言論內容限制的審查，若涉及「公益形成、發現真理、信仰表達」屬於高價值言論，例如誹謗性、仇恨性、猥褻性言論則屬於低價值，並依據言論類型的價值高低，而有不同密度的審查標準，學理上稱為「雙階理論」（two-level theory）我國大法官釋字第577號亦指出：「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，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀。藥物廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範。」

## 三、本號釋字審查分析

### (一)通訊傳播自由性質上屬於言論自由

本號釋字採用與釋字第346、613號解釋相同見解，認為通訊傳播自由屬於憲法第11條言論自由保障範圍，因此可以用言論自由審查模式來加以審查。

### (二)基於廣播資源有限「事前」限制有其必要

針對言論自由之保障，學理上雖然有認為「原則上」不得「事前」限制言論自由，但我國歷來大法官解釋（如釋字第445號）皆認為言論自由的事前

---

States一案首次提出，在該案中Holmes大法官謂『……在於所提出之言論出版內容，是否已達到足以引起明顯而立即之危險狀況，而產生議會有權阻止實質危害……』。1927年Louis D. Brandeis大法官在Whitney v. California案協同意見書中更進一步說明，認為『除非某種言論所引起之弊害非常迫切（imminent），而且在吾人尚無機會就該言論予以充分討論前，該弊害即可能發生之情形下，該言論所引致之危險不能視為「明顯而立即」。如果在言論發表後，實際弊害發生前，仍留有時間可以用討論的方式來區辨是非，或以教育的方法來避見弊害，則吾人應採取之補救措施乃是「更多的言論」（more speech）來治療言論可能帶來的弊害……。只有在緊急危難（emergency）的存在才可以使言論的限制成為正當。』

「明顯而立即之危險原則」是以「言論思想自由市場」及「更多的言論」為基礎，所以只有言論對其所引起的實質弊害的發生具有「立即性」、「急迫性」及「可能性」，以致於我們無法用更多的言論，用理性討論的方式避免弊害發生，而該弊害又具有相當的「實質嚴重性」的情形下，才能對言論加以限制。由此觀之，「明顯而立即之危險原則」作為違憲審查基準是一種相當嚴格的標準，但對民主政治中最根基的言論出版自由，卻可獲得較完善的保障。可參見，林子儀著，言論自由與內亂罪，收錄於言論自由與新聞自由，1999年初版，元照出版社，

限制不是必然違憲，仍然要從立法目的、限制手段是否符合比例原則等加以檢驗，方可得知違憲與否。本號解釋中，大法官援用國際條約作為解釋方針，衡量「限制人民自由設立廣播電台之言論自由」，以及「保障合法使用者之權益，防範發生妨害性干擾，並維護無線電波使用秩序及無線電通信安全」，兩相權衡後，認為符合比例原則。在此需注意操作比例原則上，大法官似乎肯定立法目的正當後，先審查「狹義比例原則」（或稱衡量性），進行法益衡量後，所以認為是一種有必要的限制，手段也有助於目的的達成。與向來比例原則審查之順序有所出入，值得注意觀察。

(三)廣播電台設立限制屬於「針對言論的發表時間、地點與方式」的限制

依據前述學理介紹之雙軌理論，設立電台申請許可的限制可歸屬於「針對言論的發表時間、地點與方式」的限制，而未限制或事前審查言論內容，司法者對此通常採用比較寬鬆的標準，允許立法者有較多的立法形成空間，因此本號釋字方會認為採用『刑事』處罰而不採「行政罰」，不違反比例原則。

【考題分析】

行政院衛生署於民國八十八年三月二十二日公告「瘦身美容業廣告規範」，同年六月一日起實施。該廣告規範第2點規定：「純屬個案性質之真人實證廣告，易引起誤解，應於廣告時註明『此為個案並非每個人均可達到』等類似詞句。平面廣告應以適當大小字體刊登於明顯處，電視廣告應刊登適當大小字幕於廣告內容明顯處，使消費者易於閱讀完該註明之字幕；廣播廣告亦需播出類似詞句。」按我國司法院大法官曾就菸害防制法第8條第1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。」及其相關規定，做出釋字第577號解釋。請參照釋字第577號解釋之意旨，分析討論上述廣告規範「實質內容」之合憲性。  
(93年司法官④)

◎答題關鍵

請參考上述。

【關鍵字】

言論自由、通訊傳播自由

【相關文章】

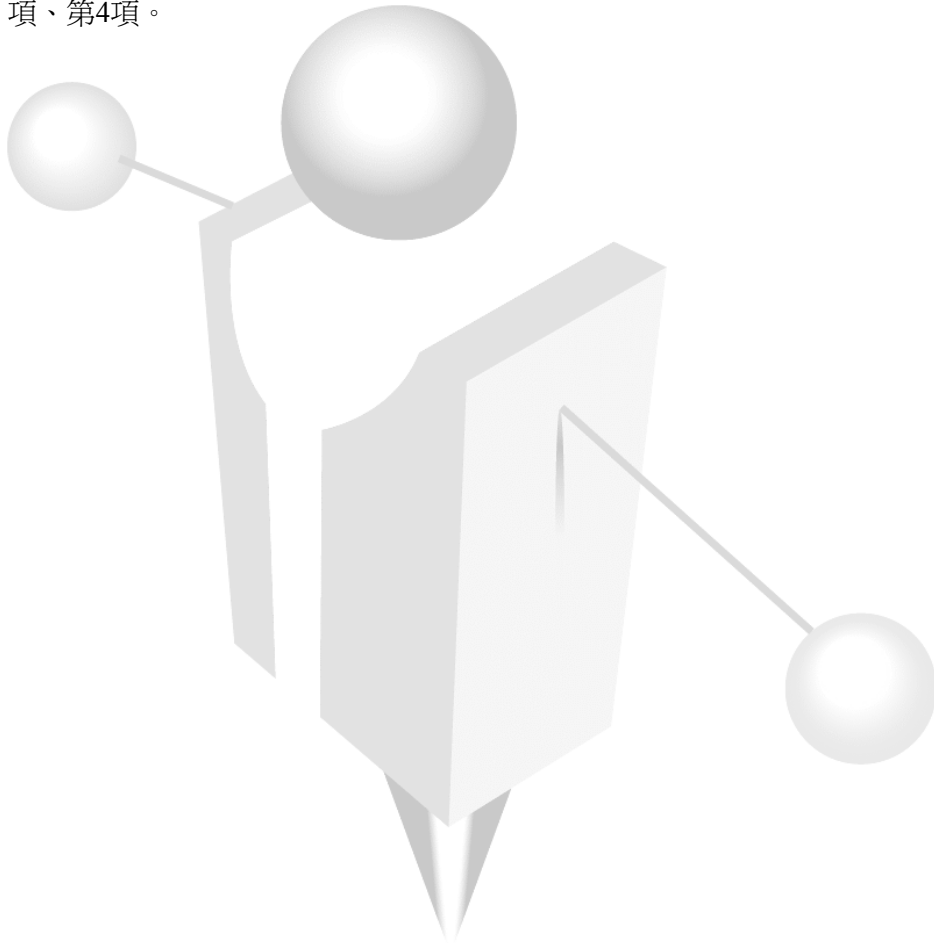
1. 陳淑芳，〈「傳播科技發展與文化權之建構」評論〉，《法令月刊》，2010

年01月，第61卷第1期，第198-199頁

2. 彭心儀，〈論無線通訊基地台之資訊公開（上）（下）——兼評英國行政法院Sitefinder案判決〉，《月旦法學雜誌》，2010年05-06月，第180-181期

#### 【相關法條】

1. 憲法第11、15、23條。
2. 電信法第48條第1項前段、第49條第1項、第58條第2項、第60條、第67條第3項、第4項。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！