

52. Posadas De Puerto Rico Associates v. Tourism Co. of Puerto Rico

478 U.S. 328 (1986)

廖福特 節譯

判 決 要 旨

波多黎各之限制廣告以減少波多黎各居民對賭場之需求，構成實質上之政府利益，甚而此項限制亦在直接促進波多黎各政府之利益。波多黎各針對其居民所頒布限制賭場賭博廣告之法令，與憲法增修條文第一條規定並無違背。

(Puerto Rico statute and regulations restricting advertising of casino gambling aimed at residents of Puerto Rico do not facially violate the First amendment, considering that Puerto Rico's interest in restricting advertisement to reduce demand for casino gambling by residents constitutes a "substantial" governmental interest, that the restrictions on such advertising "directly advance" the Commonwealth's asserted interest.)

關 鍵 詞

advertising of casino gambling (賭場廣告); Commercial Speech (商業言論); First Amendment(增修條文第一條); equal protection(平等權); due process (正當程序)。

(本案判決由大法官 Rehnquist 主筆撰寫)

事 實

一九四八年波多黎各立法機關

立法使某些形式之賭場合法化，但是同時規定「任何賭場均不得廣告或者是提供其設施給波多黎各公眾

使用。」一九七一年修正過後之施行細則第七六 a-1 條第七項規定賭場不得針對波多黎各居民廣告，一九七九年之行政解釋令更加限制〈賭場〉這個名稱出現於許多公眾可接觸到之物品，上訴人因為違反這些規定而受處罰，上訴人乃上訴至最高法院，並訴求宣告上述法律及施行細則本身及波多黎各適用這些法律之公營公司適用法律之情形違反上訴人在美國憲法所保障之商業言論自由權利。

判 決

原告之訴駁回。(波多黎各之法律及施行細則符合憲法規定)

理 由

在本案中我們表達了一項波多黎各法律及其施行細則禁止針對波多黎各居民作賭場廣告乃是合憲的意見，上訴人訴求判決宣告上述法律本身及波多黎各旅遊公司適用法律之情形乃是傷害商業言論，並違反美國憲法所保障之增修條文第一條平等權及正當程序權利。

一九四八年波多黎各立法機關立法使某些形式之賭場合法化，但是同時該法律規定「任何賭場均不得對波多黎各公眾廣告或是提供其設施給波多黎各公眾使用。」被上訴人波多黎各旅遊公司乃是一公營

公司，擁有管理之權力。而一九七一年修正過後之施行細則第七六 a-1 條第七項之相關規定為：

「任何分支機構、代理商或受僱人均不得對波多黎各公眾廣告。賭博廣告得於波多黎各境外之報紙、雜誌、電台、電視及公眾媒體刊登，但必需先將草稿送至波多黎各旅遊公司審查及同意後方得為之。」

一九七九年二月十六日波多黎各旅遊公司送交一份文件予各賭場企業主，其中詮釋有關廣告限制：

「此限制包括火柴盒、打火機、信紙、信封、公司內外通信、發票、紙巾、書冊、菜單、電梯、玻璃、盤子、大廳、標語、紙筆、鉛筆、電話費、路標、公布欄或飯店附屬設施，或其他波多黎各公眾可接近之物體，均不得使用『賭場』這個名稱。」

因為此一行政解釋令，波多黎各旅遊公司對上訴人另外處以罰鍰。

上訴人乃針對波多黎各旅遊公司，向波多黎各高等法院聖胡安分庭提起訴訟，訴求宣告上述法律及施行細則本身及波多黎各旅遊公司適用之情形違反上訴人在美國憲法所保障之商業言論自由權利。經過審判後波多黎各高等法院認定，「此行政解釋及適用為不確定、恣意、錯誤及不合理的，且已造成違背法律之錯誤結果。」因此高等法院判決認為必需「修改施行細則之錯誤，以維護法律之合憲性。」法院亦認為施行細則第七六 a-1 條第七

項應限縮至：

「波多黎各賭場之廣告不得於地區公共媒體刊登，以吸引波多黎各居民至賭場。」

「我們於此允許在波多黎各司法管轄權境內，只要賭場不對波多黎各居民訴求，其可對觀光客廣告，既使此項廣告可能不經意地流傳至居民手中。」

「我們於此認定在大眾媒體的廣告可出現飯店之名稱，即使其可能包含賭場，而只要賭場一詞非單獨出現或特別強調，其他表現方式，諸如因為促銷飯店的特別套裝旅遊行程或活動、邀請函、公布欄及飯店所贊助之活動，而使用飯店名稱均應准許。」

「既然完整列出管制項目是無法預期的，任何其他情況或事件與法律限制有關者，均應考慮促進觀光之公眾政策。如果廣告之目標為觀光客，便可通過司法審查。」

高等法院判決認為，上訴人之憲法權利因為波多黎各旅遊公司適用限制廣告之規定而受侵害，但是這些限制本身並未違憲而且可維持，只要「其依本法院今天之指示修改即可」。波多黎各最高法院駁回上訴人對高等法院判決之上訴，其理由為本案「未提出實質之憲法問題。」

Central Hudson 一案認定商業言論只要是合法行為且非誤導或錯誤，均得享有一定限度之增修條文第一條保障，當增修條文第一條確定可適用於特定類型商業言論時，

只有在政府有實質利益可為限制，此限制直接促進政府所稱之利益，且其限制範圍不超過利益之必要時方得為之。

本案乃有關特定類型商業言論，即針對波多黎各居民之賭場廣告，其有關合法行為，而且至少在形式上不是誤導或錯誤之行為。因此我們進行上述 *Central Hudson* 一案中所述之三段論證步驟，以決定波多黎各限制廣告是否超越第一修正案之範疇。三個步驟中的第一個步驟牽涉權衡政府限制言論之利益範圍。波多黎各旅遊公司向本法院呈送訴狀，其中解釋立法者之信念為「地區居民間如有過多賭博行為，將對波多黎各居民之健康、安全及福祉有嚴重傷害，例如毀害道德及文化模式，地方犯罪增加，賣淫滋生，造成腐敗，產生組織犯罪。」當然這些因素乃是五十州中絕大多數禁止賭場設立之共同原因，我們毫無困難地結論認定波多黎各立法機關就其公民之健康、安全及福祉之利益，構成一「實質的」政府利益。

Central Hudson 判決的後面兩個分析步驟，基本上包含了立法者的目的及其選擇達成目的之方法之間是否「合適」，而第三步驟所要求的是，是否受挑戰之對商業言論之限制可以「直接增進」政府所稱之利益。就本案而言，其答案是明確的「是的」，當其立法限制相關廣告

時，波多黎各立法機關明顯地相信，針對波多黎各居民之賭場廣告將會增加對廣告中物品之需求。我們認為立法者的信念是合理的，而且上訴人一路上訴至本法院之事實中顯示上訴人亦與立法者有相同理念。

但是上訴人論稱，本案對廣告的限制並非全面性的，因為其他賭博，例如賽馬、鬥雞及樂透彩卷，便可以針對波多黎各居民廣告。上訴人之論證因為以下兩個理由而有所錯誤。第一，不論其他種類賭博可否於波多黎各廣告，對賭場的廣告限制「直接增進」立法者降低賭博需求之利益，第二，如前所述，立法者之利益並非必然地要降低所有賭博，而是降低賭場的需求。依據波多黎各高等法院之見解，賽馬、鬥雞、「皮卡斯」(picas)或是節慶中小賭博及樂透彩券，「乃是波多黎各文化傳統的一部分」，因此「立法者應更慎重，而非使更多不受廣大人民支持的複雜賭博合法化。」換言之，立法者認為，對波多黎各人而言，在波多黎各參與賭場賭博是比其他傳統賭博更具危險性。我們認為立法者在限制廣告方面針對賭場分別歸類，乃是符合 *Central Hudson* 判決中分析的第三步驟。

我們亦認為，論爭之法律及施行細則很明確地符合 *Central Hudson* 判決之第四步驟分析，即對

商業言論之限制是否超越政府利益之必要。波多黎各高等法院對限制廣告之限縮解釋，乃是為了確保此限制不會影響針對觀光客之賭場廣告，而只適用於針對波多黎各居民之賭場廣告。但是上訴人反駁說，增修條文第一條要求波多黎各立法機關降低波多黎各居民之賭場賭博需求，但是在方法上應非以限制可能鼓勵賭博之商業言論的方法，而應以鼓勵其他抑止賭博言論之方式為之。我們不贊同此項論證，我們認為決定像這樣的「對抗」政策，意即以限制廣告以降低賭博需求是否有效，應由立法者決定。我們因而認定波多黎各最高法院駁回上訴人增修條文第一條之訴求是合理的。

但是上訴人論稱，訟爭之廣告限制不符合本法院 *Carey v. Population Services Int'l* 431, U.S. 678 (1997) 及 *Bigelow v. Virginia*, 421 U.S. 809 (1975) 兩案判決之意旨。在 *Carey* 一案中，本法院認定禁止所有避孕「廣告或標示」是不合法的；在 *Bigelow* 一案中，我們認為對於診所的墮胎廣告處以刑罰是不合法的。我們認為上訴人忽視了上述兩判決與本案有一項重大不同，在 *Carey* 及 *Bigelow* 兩案中，被限制廣告之主體行為是受憲法保護的，同時不應受各州之限制。相反地本案中波多黎各立法者當然可以一併立法限制波多黎各居民進入賭場，我們認為一個較大權力得以完

全禁止賭場，當然包括較低權力以禁止賭場廣告，因此 Carey 及 Begelow 兩案與此無關，允許立法者可以全然禁止某一項產品或活動，但是卻拒絕立法者禁止經由可能獲得利益者刊登廣告以刺激對產品或活動之需求之權力，乃是非常奇怪之憲法原則，立法者可能一方面立法管制某些可能有傷害性之商品或活動，例如香煙、酒類、娼妓等，另一方面立法者也可能立法允許這些商品或活動，但是限制刺激其需求，要排除後者而以其他在上述兩種方法之間的方式為之，可能需要比我們在增修條文第一條判決中更多之論證。

上訴人反對廣告限制的最後一個論證是這些限制乃是違憲地模糊不清。或許可假設上訴人之論證對單純法律文字而言是合理的，但是我們已經論述，我們是受波多黎各高等法院對法律限縮解釋之拘束，就法律之結構而言，特別是波多黎各高等法院修改過後之施行細則，我們並不認定此法律是違憲地模糊。

綜上所述，波多黎各高等法院及最高法院之判決，一九四八年賭博法第八條與其施行細則本身並未違反憲法增修條文第一條正當程序或平等權之規定。

大法官 Brennan 之不同意見，大法官 Marshall 及 Blackmun 參加之

我不知道為何商業言論應較其

他類型言論得到較少保護，而政府嘗試壓抑商業言論使消費者無法得知有關合法活動之正確訊息，當政府嘗試以剝奪人民有關合法活動之事實訊息時，實在無法以因為商業言論與其他言論類型不同，而使商業言論獲得較少保護得以正當化。

如果以較高的標準衡量，本判決除了承認波多黎各立法者決定禁止針對其居民為賭場廣告乃是合理的之外，並無太大貢獻，在政府不斷地剝奪憲法保障之言論自由時，本法院全然忽視商業言論有權受增修條文第一條實質保障此一事實。

無論是法律文字或立法過程均未顯示，波多黎各立法者認為如果居民可以在賭場賭博將會導至嚴重傷害，而可得到的證據卻顯示情況是完全相反的，波多黎各立法使賭場合法化，且允許居民至賭場，因此波多黎各立法者認為允許居民至賭場賭博不會製造「嚴重的傷害效應」，然而此項原因是絕大多數州禁止賭場之理由。波多黎各居民亦可從事其他賭博活動，包括賽馬、「皮卡斯」、賽狗、鬥雞及樂透彩券，所有這些都可自由地向居民為廣告。認為立法者選擇限制賭場廣告不是因為賭場是「惡魔」，而是因為其更希望波多黎各人將其賭博錢花在波多黎各樂透彩券之假設並不誇張。無論如何就立法者之決定而言，如果居民被允許及被「鼓勵」賭博不會導至嚴重傷害，我不瞭解為何波

多黎各降低居民賭博之利益可被歸納為具有「實質性」，即使立法者曾經聲稱有此利益，但事實上並沒有。

然而本法院維持波多黎各禁止廣告乃是因為立法者可以認定賭場會嚴重影響波多黎各公民之健康、安全及福祉，此項推論與本法院長久以來之增修條文第一條判決矛盾。如同本法院今天所闡釋的一般，當政府欲對商業言論加諸限制時，一個法院不應單純地只探究政府立法限制之可能合法原因，相反的政府負有使其管制具備正當性之責任，同時政府必需「證明」其所尋求之利益是真實的及確切的。

即使假設禁止廣告可以有效降低居民至賭場，其如何直接增進波多黎各控制本法院所言之賭場「嚴重傷害效應」之利益並不明確，特別是禁止賭場針對居民廣告將會影響地區犯罪、賣淫、腐敗或消除組織犯罪此部份。因為波多黎各積極地向觀光客推銷賭場，不論其居民是否被鼓勵賭博，這些問題都將持續。如果無法確認只禁止針對居民之廣告將直接增進波多黎各控制與賭場有關之傷害效應的利益，波多黎各無法合憲地以此方式限制受保護之言論。

最後上訴人並未表示波多黎各控制與賭場有關之傷害效應的利益，「無法以更加減少管制上訴人之商業言論的方式，而得到更妥適的保障。」波多黎各可以直接處理其

認為與賭場有關之特定傷害，而非以壓抑憲法所保障之言論之方式為之，因而波多黎各可以持續仔細地監督賭場之運作，以防衛「腐敗之產生及組織犯罪之蔓延」，其可有效執行刑法，以防止「地方犯罪及包娼之增加」，其可設立賭資之上限，或倡導其他在居民之間勸止賭場賭博之言論。本案中無任何證據顯示波多黎各立法機關曾經考量除了壓抑受保障言論之外更有效率之方法。更重要的是無證據顯示其他方法將無法適切防衛波多黎各控制與賭場有關的傷害效應之利益。準此，波多黎各禁止廣告刊登明顯違反增修條文第一條。

本法院相信波多黎各可以合憲地因為害怕訊息之效應而禁止其居民得到有關合法活動之真實商業廣告，但是「很明確地增修條文第一條所給予我們的是在壓制資訊之危險及資訊自由流通時濫用之危險間作抉擇。」「在我們民主社會中的人民被賦予判斷及評價各相關衝突論爭內涵之責任。」我認為波多黎各不得單純地為了使其居民變成無知，而壓制有關全然合法活動之真實訊息的傳遞，但是本法院卻允許波多黎各如此做，因而嚴重降低增修條文第一條保障商業言論之範疇，並給予政府不符合過去先例之權力，以限制憲法所保障之言論。我敬重地表達我的反對意見。

大法官 Stevens 之不同意見書，大法官 Marshall 及 Blackmun 參加之

本法院結論認為「較強的全面禁止賭場之權力，當然包含較弱之禁止賭場廣告之權力。」某一州可否禁止所有其准許的活動作廣告，例如賭博、娼妓或吸食大麻或喝酒，乃是一嚴肅的憲法議題，但是在本案中論述此問題是不合適的，因為波多黎各對言論之限制是第一修正案明顯禁止的。

波多黎各並非單純「禁止賭場廣告」，相反地波多黎各依出版品、讀者及文字使用不同，而對言論有不同處罰方式，造成明顯歧視之情況。其次，波多黎各法院所形成之限制模式，構成事前審查之情況，且建立一無法補救的模糊及不可預測之標準。

就其讀者而言，新設立之施行細則明顯的對特定讀者及觀眾歧視。賭場廣告必需「針對觀光客」為之，其不得「邀請波多黎各居民參觀賭場」，此項施行細則因而產生保留特別權利及豁免權之問題，即

波多黎各居民相較於所有其他美國人受到較差之待遇，但是此種對讀者之歧視並未嚴重到需要承認其為明顯的第一修正案問題。我無法想像本法院一方面認同一項禁止「針對」伊利諾州居民廣告的伊利諾州規則，但是另一方面卻允許同樣的廣告人將其訊息傳遞於觀光客或通勤者，我們不應更加認同波多黎各禁止「針對」其居民之廣告此一施行細則。

就事前限制而論，波多黎各高等法院之意見構成事先審查之制度，有一段見解是多數意見未參酌的，波多黎各高等法院解釋說：

「於此我們授權賭場可在報紙、雜誌、電台、電視、或其他公眾媒體，針對外人公開廣告，但是應先將其廣告內容草案送交波多黎各旅遊公司審查，並『得到波多黎各公司之事先同意』方得為之。」

很難想像有比此種方式更明顯的事先審查。

（原判決中部分理由略譯）