

釋字第 577 號解釋協同意見書

許玉秀大法官 提出

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，為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」），因為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，故為保障人民之信賴利益，立法者有義務制訂過渡條款，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為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為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。又新法規之新訂或修正，旨在改變既有之法律秩序，為貫徹新法之目的，原則上不禁止回溯適用。惟立法者認為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。」