

調 查 報 告

壹、案由：司法院公布釋字第732號解釋後，該院部分前大法官逕行更換協同意見書，及變更大法官外網資訊內容，其相關程序及要件是否合法等情案。

貳、調查意見：

一、大法官依司法院大法官審理案件法第17條第1項等規定，就司法院解釋案件提出協同或不同意見書固係對解釋內容表達其法律意見，並無法律上之拘束力。然大法官意見書既與解釋文及解釋理由一併公布，且細釋大法官之意見書可資正確理解該號解釋文及解釋理由之真意，仍有事實上效力並具有一定之公信力。惟大法官意見書公布後之更正程序、要件、期間、公告更正內容及通知當事人等程序事項，尚乏明文規範，司法院允宜審慎研議，以杜爭議：

(一)按司法院大法官審理案件法第17條第1項：「大法官決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之協同意見書或不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。」同法施行細則第18條：「(第1項)大法官贊成解釋文草案之原則，而對其理由有補充或不同之法律意見者，得提出協同意見書。(第2項)大法官對於解釋文草案之原則，曾表示不同之法律意見者，得提出一部或全部之不同意見書。(第3項)前2項意見書，應於解釋文草案及解釋理由書草案經大法官全體審查會議審查通過後5日內提出。」同法施行細則第20條第3項：「公布之協同意見書或不同意見書，應僅就大法官會議通過之解釋內容，表示其法律意見。」又法官對案件提出意見書之制度，主要

來自英美法系國家，大陸法系的國家亦設有意見書之制度，尤其在職司憲法解釋之機關，例如德國憲法法院¹及日本最高裁判所²均設有法官意見書制度。我國實務上，向以大法官意見書為其個人之憲政理念之闡述、法學理路之論證，僅具建議性質，並不影響經大法官會議議決通過的解釋文及解釋理由書之效力。

(二)本案司法院就大眾捷運法第7條第4項等法令規定捷運設施毗鄰地區土地徵收案，於104年9月25日公布釋字第732號解釋，15位大法官中有13位大法官分別提出協同意見書、部分協同部分不同意見書、不同意見書計10份。司法院前大法官兼副院長蘇永欽於同年9月30日下午在林錫堯、李震山、池啟明及蔡清遊4位大法官卸任惜別會對媒體表示，各媒體就釋字第732號解釋「捷運設施毗鄰地區土地徵收案」內容的報導「沒有一家是對的」，並稱臺北市政府當初徵收「美河市案」³土地案，並非毗鄰地，不在違憲範圍內，未來「美河市案」被徵收土地之地主「沒辦法聲請再審」翻案等語，遭致相關地主不滿，並引發各界爭議⁴。嗣司法院前大法官兼副院長蘇永欽於同年10月3日於平面媒體聯合報民意論

¹、參見德國聯邦憲法法院法第30條第2項規定：「法官在評議時，就裁判或裁判理由有不同意見時，得提出不同意見書；該不同意見書應作為裁判之附件。各庭於裁判中得併告知投票情形。其他細節以處務規程規定之。」條文中譯來源：司法院網址中譯外國法規 <http://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>

²、參見日本裁判所法第11條規定：「裁判書中，應註明各法官之意見。」(原文：裁判書には、各裁判官の意見を表示しなければならない。)

³、又稱「新北美河市案」，即「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發後土地轉登記為私有」案之簡稱。參見李震山大法官協同意見書註二。

⁴、104年10月1日自由時報及蘋果日報、104年10月2日聯合報等各大報相關報導。司法院大法官書記處前處長李玉卿亦於104年10月1日表示，尊重美河市案當事人聲請再審，釋字732號是說明大眾捷運法等三個法規違憲，不予適用，大法官的職權是在解釋法規，不是認定個案；美河市案的事實到底如何、是否違憲，應由法院審理等語。立法院尤委員美女於104年10月14日司法與法制委員會就蘇大法官永欽對媒體說明並投書重申美河市案地主不能聲請再審等情，質詢司法院林秘書長錦芳。參立法院公報第104卷第70期委員會紀錄。

壇投書「大法官解釋到底說了什麼」一文，略以：「剛通過的第732號解釋，完全無關美河市徵收案的合憲性，媒體說大法官認定美河市案違憲，不是事實。解釋審查的是大眾捷運法第7條第4項，最後沒有認定這個條項違憲，也沒有宣告它全部或部分失效，媒體說這個條文違憲失效，也不是事實。」嗣司法院前大法官兼副院長蘇永欽再於同年10月6日更正其於同年9月25日與釋字第732號解釋文同時公布之協同意見書內容，增加下列有關美河市案被徵收之地主聲請解釋案文字（粗黑體字部分）：「至於另一原因案件（媒體所稱的『美河市案』），被徵收土地**根本是機廠用地，不是毗鄰地區**，因此不在本件解釋所要合憲限縮的範圍。這些事實很清楚的顯示，法院到現在可能對於毗鄰地區為興辦交通事業以外目的而徵收是否合法，求一表達見解的機會都不可得，更不要說已經形成穩定一致的活法，而對人民財產權的保障構成任何危險。」及其後之「且兩個原因案件也無救濟可能，限定違憲的宣告，到底要表達什麼？」本件第732號解釋兩個原因案件，第1件鄭○南所聲請，係就有關「臺北都會區大眾捷運系統新店線萬隆站工程」，因被徵收3筆毗鄰地第4種住宅區土地，供聯合開發之用，而聲請釋憲。第2件由廖○○琴等9人聲請，其等被徵收之土地亦為前述新店線，是與「新店機廠聯合開發後土地轉登記為私有」案（媒體簡稱為「新北美河市案」）有關。聲請人認系爭規定使主管機關將原本以「交通用地」徵收之土地，變更為與建商合作之聯合開發基地，供建商在徵收土地中未興建

捷運場、站等設施之部分，蓋16棟20至30層高不等住、商、辦大樓出售，從而指摘系爭規定違憲⁵。

(三)有關司法院前大法官兼副院長蘇永欽就第732號解釋對媒體之發言並投書說明「美河市案」被徵收土地之地主不得據該號解釋聲請再審等情，引發爭議一節，經財團法人民間司法改革基金會向法官評鑑委員會請求評鑑，法官評鑑委員會依據法官法第3條及法官法施行細則第3條，認大法官非法官法有關法官評鑑對象之規定⁶，於104年12月4日以104年度評字第8號決議不付評鑑在案。就前大法官兼副院長蘇永欽另涉違反大法官自律規範問題，司法院於105年1月7日函復本院表示，蘇永欽就個案發表意見之言行，該院前於104年10月間召集全體大法官（前大法官蘇永欽未出席）審議，經全體大法官充分討論，認尚未達應交付自律議處之程度等情。經查有關法官評鑑及大法官自律之判斷係屬司法獨立與自治之核心，基於我國憲政體制權力分立之原理，宜予尊重之。

(四)惟司法院於104年9月25日公布釋字第732號解釋文、解釋理由及大法官意見書後，因外界陸續發現部分上網公告之大法官意見書，與司法院通知本件美河市釋憲案聲請人之文本不同，被質疑相關意見書之更正範圍，除「誤寫誤繕」之外，是否可以增加實質內容，甚或個案法律適用之意見等⁷，

⁵、摘自大法官李震山第732號解釋之協同意見書註二。

⁶、法官法第3條：「本法之規定，與司法院大法官依據憲法及法律所定不相容者，不適用於司法院大法官。」所稱本法之規定與司法院大法官依據憲法及法律所定不相容之範圍，法官法施行細則第3條規定：「本法第3條所稱本法之規定與司法院大法官依據憲法及法律所定不相容者，指本法所定司法院人事審議委員會審議對象、法官之任免、遴選、遷調、評鑑、職務評定、資遣及其他與大法官身分不相容之事項。」

⁷、立法院蔡委員其昌，尤委員美女於104年10月26日司法與法制委員會質詢司法院張副秘書長瓊文有關蘇大法官永欽更正第732號解釋之意見書之程序並提案決議請司法院於一個月

司法院大法官書記處爰於104年10月30日發布新聞稿及修正對照表並說明：

- 1、該院釋字第732號解釋公布後，迄今計有4位大法官更正意見書共5次，將循原公告程序，以院令更正之，並通知本案聲請人。
- 2、關於本件大法官更正意見書，僅由大法官以向大法官書記處申請變更網頁資訊內容之方式為之，而未經呈報大法官會議主席採取妥適程序，亦未通知聲請人，其處理程序不夠嚴謹一節：
 - (1) 大法官書記處就相關事務處理不周延等問題，由大法官會議主席予以訓示。
 - (2) 大法官部分，交由大法官行政會議研議處理。
- 3、大法官將訂定有關更正意見書程序規範，以為嗣後遵循之準則。

(五) 司法院分別於105年1月7日及同年5月25日函復本院重申，該院已研議規範大法官相關意見書之更正程序：

- 1、本案發生後，司法院體察官網資訊應與對外公告、送達內容一致之民意要求，已針對司法院釋字第732號解釋以網頁張貼更換方式修正之大法官意見書5份，另以104年11月25日院台大二字第1040032013號令明確對外公告修正之大法官意見書，並將修正之意見書送達聲請人。
- 2、大法官審理案件法施行細則第18條僅規定大法官意見書提出之要件及程序。惟對於已提出之意見書進行修正，其程序、要件等相關規範則付之

內提出書面報告，參立法院公報第104卷第77期委員會紀錄。財團法人民間司法改革基金會執行長高榮志律師104年11月3日自由時報投書「725打732的蘇大法官」提出3個問題：蘇大法官所引發的爭議，有三個層次。第一，大法官能不能事後修改意見書？第二，如果能修改，修改的範圍如何？第三個最重要的問題：修改的部分，有否踩到大法官「不可說」的紅線？蘇大法官後來所多寫的內容，完完全全就是針對「美河市」這個「個案」的判斷。

闕如。實務運作上，自104年5月釋字第729號解釋公布開始，由大法官囑其助理填具「司法院網站內容維護申請表」，指示大法官書記處更換網頁上意見書。

- 3、有鑑於大法官提出意見書程序規範不完備，司法院大法官爰於104年11月11日相關業務行政會議決議組成專案小組負責研修大法官審理案件法施行細則，並於同年12月11日大法官全體審查會時，主席裁示大法官審理案件法施行細則未修正前，關於解釋文及解釋理由書公布後，大法官提出之意見書，如有明顯錯誤，隨時以院令更正。
- 4、該院目前規劃之大法官審理案件新制，係朝向全面法庭化、司法化為制度設計，將就司法院大法官審理案件法通盤檢修後，再重新送請立法院審議，同法施行細則將一併配合修正等語。

(六)嗣司法院大法官書記處處長於106年3月7日本院詢問時表示，以前該院更正已公布之大法官相關意見書，程序上是囑其助理將更正意見書之電子檔通知大法官書記處網站維護人員辦理上傳大法官網站置換。自司法院於104年5月1日公布釋字第729號解釋起，該院實施大法官更正相關意見書應填寫「司法院網站內容維護申請表」。另更正之範圍應該是顯然錯誤，惟並無期間限制。自105年6月24日公布司法院釋字第738號解釋(第733號、第734號、第738號尚有更正)以後，即無大法官更正相關意見書之例等語。

(七)有關大法官意見書公布後更正之程序、要件、期間、公告更正內容及通知當事人等程序問題，本院諮詢前大法官及公法學者表示，大法官意見書與解釋文或解釋理由書不同，並無法律上效力或拘束力，只

有事實上拘束力，作用在解讀解釋文及理由書之目的解釋。因此，大法官意見書之更正，毋庸正式的決議，即可為之。惟更正之範圍應限於類似行政程序法第101條規定之誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤情形，並依該條第2項規定製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。倘對該號解釋尚有其他意見，後續遇到類似的解釋案，還有機會表示意見，而不必以更正該號解釋之意見書方式，變更自己的見解。至於更正之期間，建議有一個期限的限制。至於期限多長，由司法院斟酌。惟大法官卸任後，不宜再提出更正等情。

(八)經查，因司法院就大法官更正意見書之程序規範不完備，致有無修正及修正之處亦未清楚公告顯示。如前所述，本案前大法官蘇永欽更正第732號解釋意見書增加2部分，第1部分為：「至於另一原因案件(媒體所稱的『美河市案』)，被徵收土地根本是機廠用地，不是毗鄰地區，因此不在本件解釋所要合憲限縮的範圍」及第2部分：「且兩個原因案件也無救濟可能」，並經立法院尤委員美女於104年10月26日司法及法制委員會就此2部分予以質詢並提案請司法院提出書面報告⁸。惟司法院於104年10月30日以新聞稿發布之修正對照表中，僅載第1部分，並誤增1句「這些事實很清楚的顯示，」文字，第2部分增加「兩個」2字，則未列於對照表中，顯見司法院就大法官更正意見書之程序，尚非嚴謹。

⁸、立法院公報第104卷第77期委員會紀錄。尤委員美女提案之案由，略以：鑑於蘇永欽大法官於司法院大法官第732號解釋之協同意見書竟出現「同一份意見書有兩種版本」之情形：大法官網站公告之版本，竟出現了大法官書記處提供予聲請人之版本中「沒有」的文字：蘇永欽大法官協同意見書第16頁第10-11行「都沒有。」後多出「至於另一原因案件(媒體所稱的『美河市案』)，被徵收土地根本是機廠用地，不是毗鄰地區，因此不在本件解釋所要合憲限縮的範圍。」以及同頁倒數第6-7行「且『兩個』原因案件」。此種繕改恐難認為是「『顯然誤寫或誤算』而為之更正」。

(九)綜上，大法官依司法院大法官審理案件法第17條第1項、同法施行細則第17條第1項、第2項及第20條第3項等法令規定，就司法院解釋案件提出協同或不同意見書固係對解釋內容表達其法律意見，並無法律上之拘束力。然大法官意見書既與解釋文及解釋理由一併公布，且細繹大法官之意見書可資正確理解該號解釋文及解釋理由之真意，仍有一定之公信力及事實上效力。惟大法官意見書公布後之更正程序、要件、期間、公告更正內容及通知當事人等程序事項，尚乏明文規範，司法院允宜審慎研議，以杜爭議。

二、司法院大法官審理案件法施行細則第18條第3項規定大法官應於大法官全體審查會議通過解釋文及解釋理由書草案後5日內提出協同意見書或不同意見書之期限，其立法意旨因年代久遠而不可考，或為使解釋文議決公布的時間不會因為協同意見書或不同意見書之提出而受到拖延之司法行政考量。惟據本院諮詢學者專家之意見，該5日期限規定似乎有侵犯司法院大法官職權的核心範圍之虞，且實務上似亦未能全然落實該5日期間之規定，是司法院允宜研議相關規範之必要性：

(一)按大法官應於解釋文草案及解釋理由書草案經大法官全體審查會議審查通過後5日內提出該解釋之意見書。47年7月21日制定公布之司法院大法官會議法第17條：「大法官會議決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。」同年10月3日訂定發布之司法院大法官會議法施行細則第7條第1項：「大法官對於解釋文草案有不同意見者，應於大法官全體審查會議通過後5

日內補具書面敘述要點，以便與解釋文一併公布，如不於5日內補提書面者其口頭意見視為放棄。」現行司法院大法官審理案件法施行細則第18條第3項亦規定，意見書應於解釋文草案及解釋理由書草案經大法官全體審查會通過後5日內提出：「前2項意見書，應於解釋文草案及解釋理由書草案經大法官全體審查會議審查通過後5日內提出。」據司法院106年3月3日提供本院書面資料，該5日內提出之立法意旨，已無可考。實務上，解釋文及解釋理由書草案經大法官全體審查會議審查通過後，距下次大法官會議(大會)議決解釋文及解釋理由書之時間，即為大法官撰寫意見書之時間。再者，已通過之解釋文及解釋理由書草案，經大會討論時，常有針對草案文字，甚或意見修改始議決通過之情形，大法官對已依規定提出之個人意見書，於大會議決當日再配合修正，時間甚為倉促，此亦為現行法規有欠完善之處。

(二)有鑑於大法官提出意見書之程序規範不完備，司法院大法官於104年11月11日相關業務行政會議決議：「宜組成專案小組負責研修大法官審理案件法施行細則，使有關大法官修正意見書相關問題得以法制化。」嗣司法院於104年12月11日召開大法官全體審查會時，由主席裁示：大法官審理案件法施行細則未修正前，關於大法官提出之意見書，應於解釋文草案及解釋理由書草案經大法官全體審查會議審查通過後5日(始日不算入)內提出，並依據104年11月11日司法院大法官相關業務行政會議決議，大法官意見書之作成於解釋當日下午3時前定稿向書記處提出等情。

(三)本院諮詢前大法官及公法學者表示，現行規定大法

官於大法官全體審查會議通過解釋文及理由書草案後提出意見書之期限僅5日，時間上是不足的，在實務運作上，並非全然符合該規定。其立法意旨不明，或係因過去大法官意見書之篇幅較少，或係為司法行政上的方便，使解釋文議決公布的時間不會因為協同意見書或不同意見書之提出而受到拖延，但該規定似乎又有侵犯司法院大法官職權核心範圍之虞。因此，司法院大法官審理案件法施行細則第18條第3項規定5日內提出意見書之期限，應屬訓示規定，倘解為強制規定，即應適度修正，或毋庸規定，以免大法官因為解釋文草案及解釋理由書草案審查通過後5日內要匆忙提出意見書，導致嗣後可能必須修改或更正意見書。

(四)綜上，司法院大法官審理案件法施行細則第18條第3項規定大法官於大法官全體審查會議通過解釋文及解釋理由書草案後5日內提出協同意見書或不同意見書之期限，其立法意旨因年代久遠而不可考，或為使解釋文議決公布的時間不會因為協同意見書或不同意見書之提出而受到拖延之司法行政考量，惟據本院諮詢學者專家之意見，該5日期限規定似有侵犯司法院大法官職權的核心範圍之虞，且實務上似亦未能全然落實該期間規定，是司法院允宜研議相關規範之必要性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請司法院參酌。
- 二、調查意見，函復陳訴人。

調查委員：方萬富、江明蒼、蔡培村