

釋字第 573 號解釋協同意見書

許玉秀大法官 提出

本席同意解釋文所謂行憲前制定之監督寺廟條例對人民權利義務之規範效力，與行憲後法律保留原則之涵義及適用範圍未盡相同，亦同意該條例第二條第一項及第八條已抵觸憲法第七條、第十三條及第二十三條之規定，惟認為對於據以為本案違憲審查之四大憲法基本原則，國家應對宗教中立之原則、宗教平等原則、法定原則及比例原則之內涵及其間之關係，解釋理由書並未呈現充分清晰之認知，尚有補充說明之必要，爰提出協同意見書如后。

壹、宗教組織自主權、國家之宗教中立原則與宗教信仰自由之關係

本案所涉乃監督寺廟條例對於寺廟財產管理之監督規定，所審查者為寺廟是否得以自行決定其財產之得喪變更，而不受國家之干預，因此本案直接關涉者，乃宗教組織之自主權。

所謂宗教自由，包括個人宗教信仰自由及宗教組織之自主權（註一）。宗教信仰自由（註二）乃擁有特定宗教觀之自由；宗教組織之自主權則為宗教團體自行規範及管理宗教組織內部事務之權利，係為保障個人宗教信仰自由而存在，乃藉由團體之客觀權利，支持主觀之個人信仰自由（註三）。我國憲法雖未若外國法例（註四），將宗教組織之法人人格及其自主權規定於憲法之中，然基於保障個人宗教信仰自由之需求，必須同時承認宗教組織之自主權。本號解釋之解釋理由書同時提及憲法第十三條人民宗教信仰自由之保障與宗教組織之自主權，其中宗教組織之自主權，即係自人民之宗教信仰自由演繹而來。

所謂宗教自主權，乃宗教事務非國家之任務，宗教組織得自行規範並管理其本身之事務，不受國家之干預，亦即將宗教事務排除於國家管理權限之外，不惟不得將宗教組織納入國家之組織中，

亦不得使其隸屬於國家高權之監督(註五)，此即稱為國家之宗教中立特質或國家之宗教中立性 (religiös-neutraler Charakter des Staates/religiöse Neutralität des Staates) (註六)。換言之，如以國家之宗教中立原則進行宗教自由之違憲審查，其審查內容即宗教組織之自主權是否遭受國家之侵害。

貳、宗教組織自主權(中立原則)之內涵與界限

文獻上每自政教分離之歷史沿革，引申國家之宗教中立原則，進而論述宗教組織之自主(決)權 (Selbstbestimmungsrecht) (註七)，則政教分離之概念射程，影響宗教中立原則之涵攝範圍，進而影響宗教組織自主權之內涵與界限。緣政教分離乃源於政權與宗教權之互相迫害，其相互迫害之根源，則因其權力來源互殊。國家政治權力之來源，或為武力或為人民之共同意志，惟不問其來源如何，國家內部組織之間，皆有上下隸屬之關係，此不惟於中央集權之體制，即有中央與地方分權之體制亦然。是以即便地方自治團體，行政上亦隸屬於中央政府，而受國家局部之行政監督，本院釋字第四九八號、第五二七號及第五五三號解釋可稽(註八)。蓋於民主國家，不問中央政府抑地方政府，其權力來源同為人民之意志，而中央之民意總和大於地方之民意總數，是以中央於地方自有監督之權限(註九)。反觀宗教之權力來源並非民意，不問係啟示宗教 (Offenbarungsreligionen)、預言宗教 (prophetische Religionen) 或玄秘宗教 (mystische Religionen) (註十)，其權力來源或為信眾所共同信仰之神旨，或為客觀化之聖人言行，或為其所共同堅信之真理或玄秘魔力，皆屬超越俗世之力量，自非國家權力所能及。是以政教分離之根本意義，乃政治與宗教兩不互相隸屬，不惟政治不得干預宗教，宗教亦不得主宰政治，而依國家之宗教中立原則，於宗教組織本身之事務，國家尚無與聞之權利(註十一)，遑論有監督之權限？現代自由多元之民主國家，本

於寬容之原則（註十二），率皆以憲法保障宗教之信仰自由，無非以宗教既為國民之共同生活形態，乃一基本且應予保護之法益，從而憲法亦保障宗教團體於公領域完全獨立於國家之外，有不受任何妨礙而運作之權利（註十三）。

惟宗教自主權既已落實為憲法上之權利，即不得超越憲法而存在，是以如宗教自主權之行使，而有害憲法所保障之權利或一般國民皆須遵守之規範者，自不得以宗教自由為護身符（註十四），例如宗教內部之犯罪行為、宗教成員對外之犯罪行為、宗教組織內外之民事侵權行為或債務不履行，或類似交通違規、違反山坡地水土保持法等行為，皆不得謂為宗教自身之事務，而豁免於國家法律之適用。至於何謂宗教自主權所及之本身事務，則應以是否為實現宗教目的所必要為斷，除信眾與善款之募集、宗教儀式之進行、宗教教義之研習與傳佈、宗教慈善活動之籌辦及生老病死之照料等組織內部之事項外，尚有何等事項屬於組織本身之事務，而得享宗教自主權限，於目的原則之下，僅得逐案論斷（註十五）。

參、財產管理是否為宗教組織之內部事務？

依國家之宗教中立原則，國家不得設立宗教，因此自無以國家稅捐成立之宗教組織（註十六），則宗教團體之運作，不問係供應宗教儀式之經費、行政運作之維持、硬體建築之建置、醫療救濟之負擔或慈善事業之經營等等，勢必倚賴信眾或其他民間捐助，凡宗教組織與善款來源之關係，乃組織之形成基礎，其所屬財產之得喪變更，關係其組織之存續與發展，自屬宗教組織內部之事務（註十七）。固然，財產關係屬於一般經濟生活之一部分，宗教團體與其他法人團體一般，亦須經營一般之經濟生活，惟並非因此宗教團體即應適用國家為一般經濟生活所設計之一切法規範，如

國家介入宗教組織之財產管理，斷無不涉及其內部運作之理，而難謂於宗教組織自主權無所侵犯（註十八）。

本案所涉監督寺廟條例對於寺廟財產管理之規定，直接涉及寺廟能否自行管理其團體內部事務，如承認宗教組織之體制自由，即宗教組織之自主權，即不能承認國家有監督之權利，無論制定監督寺廟條例之目的為何，其忽略國家之宗教中立特質，甚為明顯。

肆、宗教中立、宗教平等、比例原則與法定原則之關係

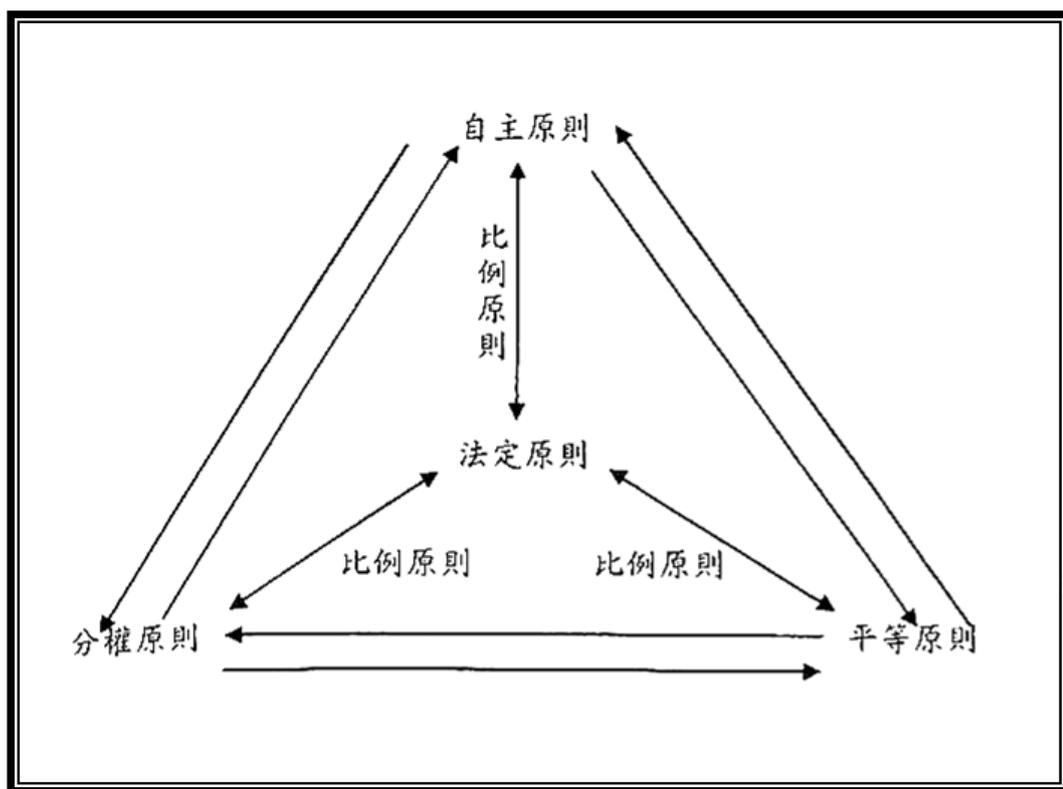
解釋理由書中，分別進行宗教中立原則、宗教平等原則、比例原則與法律明確性原則之審查，其中法律明確性之審查，即法定原則之審查，因其乃落實法定原則之基本要求。解釋文將宗教中立原則與宗教平等原則同列，而於比例原則與法定原則之外獨立審查，進行法定原則與比例原則之審查時，則提及宗教組織之自主權，然此四原則實有互相關聯之處，試予剖析以明其層次。

本案確實同時抵觸宗教中立原則及宗教平等原則，蓋依監督寺廟條例第一條之規定，該條例僅適用於僧道主持之寺廟，乃限制特定宗教之自主權，惟國家於宗教之保持中立，豈非即意謂應對所有宗教一視同仁，則宗教中立與宗教平等豈非一事（註十九）？此一問題涉及自由權與平等權之關係。

宗教中立原則即宗教自主原則，其與宗教平等原則之上位概念為自主原則（Autonomieprinzip）與平等原則，二者皆係現代法治國之基本原則，落實於憲法上之基本權，即為自由權與平等權，是以國家之宗教中立原則及平等原則之關係，與自由權及平等權之關係無殊。自由權與平等權之所以同時存在，乃因二者皆以全稱命題表述之故，平等之表述原本即為全稱命題，自由之表述亦為「人人有自由」，例如人人有信仰自由，自由權一旦落實，平等權亦同時獲得滿足，因此若僅謂「某人無信仰自由」，侵害自由權之同時，亦侵害平等權，然若謂「無人有信仰自由」，則僅有自由權

受侵害而無平等權受侵害之問題，惟如「無人有信仰自由」乃所有人所作成之決定，則因出於自決，既無自由權亦無平等權之侵害可言，蓋所有受拘束之人皆有自主權之故，反之，如該決定出自一人或部分人之手，則自由權與平等權亦皆遭侵害。質言之，所有憲法上之自由權利，皆以平等權之全稱命題表述，是以自由乃表述之內涵，而平等為表述之模式，二者必然秤不離鉞地同時出現（註二十）。本案中監督寺廟條例對特定宗教之財產監督，因而既侵害自由權亦侵害平等權，既違反宗教自主原則，亦違反宗教平等原則（註二一）。

自主原則、平等原則、比例原則及法定原則同為現代法治國之基本原則，其關係可圖示如下（註二二）：



其中比例原則及法定原則乃程序規則（註二三），前二者則為實體規則，比例原則及法定原則係用以協助自由原則與平等原則之落實，因此自由權與平等權是否遭受侵害，每須依此二原則予以審查。由於平等乃表述模式，自由乃表述之內涵，因此比例原則所

檢驗者，包括限制自由權與平等權各別之目的與手段之關聯性，其中於平等權之審查，即審查表述之模式與內涵是否一致之問題，亦即自由之限制是否仍符合平等之全稱命題（註二四）。以前述「無人有信仰自由」乃所有人所作成之決定為例，其中自決與信仰自由乃不同層次之自由，惟依比例原則審查，其限制信仰自由之手段無悖於自主之目的，所以仍得出無害於自主原則之結論。至於所謂「等者等之，不等者不等之」之實質平等原則，即憲法上平等原則之全稱命題，本院釋字第三四一號、第三六九號、第四五五號、第四六八號、第四八五號、第五〇〇號、第五四七號、第五六五號解釋已明揭斯旨。

伍、結論

自由權、平等權暨比例原則之審查，乃本院大法官釋憲之經常程序，其程序架構明晰，當有助於釋憲審查之品質與效率，爰就本案所涉之宗教組織自主權與所繫之宗教中立原則、宗教平等原則、法定原則暨比例原則之內涵、界限與相互之關係補充說明，是為協同意見如上。

註一：即所謂個人之信仰自由（individuelle Glaubensfreiheit）與教會組織之自由（institutionelle Kirchenfreiheit）。參照 Joseph Listl, Staat und Kirche in den Aussagen des zweiten Vatikanischen Konzils, in: Leibholz/Faller/Mikat/Reis（Hrsg.）, Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Willi Geiger-FS, 1974, S. 525, 526.

註二：信仰自由應包括擁有宗教觀、宇宙觀及各種意識型態之自由。

註三：Starck, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl., 2001, 4/21; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 1996, 4/121 f., 125; Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 1991, 4/27. 亦有將宗教組織自主權詮釋為集體之信仰自由者（見 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik

Deutschland, 4. Aufl., 1997, 4/3, 23, 34, 140 (137 WRV) / 4.)，惟宗教組織之自主權固然亦表徵集體之信仰自由 (Kokott, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 4/4.)，集體信仰自由之直接意涵卻為宗教結社自由，而宗教結社自由並不同於宗教團體自主，故此種詮釋方法，有導致宗教結社自由與宗教組織自主權相互混淆之虞。

註四：例如德國基本法於第四條規定信仰自由，於第一百四十條所保留之威瑪憲法第一百三十七條第三項規定「宗教團體於適用於全體國民之法律界限內，獨立規範並管理其團體之事務。國家或地方自治團體不得介入其組織之運作。」；第四項規定「宗教團體依一般法律之規定取得權利能力。」；第五項規定宗教團體為公法人。

註五：Otto Kimminich, Kirchen und Menschenrechte, Willi Geiger-FS, S. 512; Joseph Listl, Willi Geiger-FS, S. 525; Scheuner, Die Religionsfreiheit im Grundgesetz, DÖV 1967, S. 585, 590; Ehlers, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 140 (137 WRV) /4 ff.; Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl., 2001, 140 (137 WRV) /7; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. III, 2000, 140 (137 WRV) /17; Leibholz/Rinck/Hesselberg, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., 1993, 4/3, 140 (137 WRV) /131, 146; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, 1991, 140/44, 140 (137 WRV) /16 ff.

註六：Joseph Listl, Willi Geiger-FS, S. 525 f., 527, 531; Wilhelm Wöste, Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche unter besonderer Berücksichtigung der Kirchenthesen der FDP, Willi Geiger-FS, S.475; Heinrich Tenhumberg, Freie Kirche im freiheitliche-demokratischen Staat, Willi Geiger-FS, S. 430; BVerfGE 93, 1, 16 f.,

66, 1, 19; 57, 220, 244; 53, 311, 401; 42, 312, 332; 33, 23, 28; 24, 236, 246; 19, 206, 216; Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 4/5; Starck, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4/5, 9, 21, 124; Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /8, 24 ff.; Mager, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 5. Aufl., 2000, 4/3; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. III, 140 (137 WRV) /14; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 4/4a, 25 ff., 140 (137WRV) /5; Hemmrich, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl., 1996, 140 (137 WRV) /15; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. I, 4/121 f.; Leibholz/Rinck/Hesselberg, Grundgesetz, 4/3, 140/16 f.; Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. I, 4/19 f.; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, 140/43 ff. 其中 Maunz 於宗教中立原則之說明層次分明。

註七：王和雄，憲法保障宗教信仰自由之意義與界限，收錄於司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集，一九九八年，頁一七四以下、一八一以下；Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 4/5; Starck, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4/1 ff.; Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /2 ff.; Mager, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 4/2; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 4/3; Hemmrich, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /15; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. I, 4/2 ff.

註八：亦參照林子儀／葉俊榮／黃昭元／張文貞合著，憲法—權力分立，二〇〇三年，頁三七九以下。

註九：俗世之權力取決於制度之設計。於聯邦制國家，中央之權力或來自地方之讓渡，地方自有不受中央高權監督之自主權限，惟

於憲政體制確立之後，地方與中央之分權以及中央之監督權限，往往取決於事務之性質。

註十：簡要之宗教分類參照 Duden-Lexikon, Bd. 3, 7. Aufl., 1983, S. 1523 f.

註十一：國家與宗教組織之合作甚至可能遭認定為違憲，參見 Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 4/5.

註十二：Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /17; Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, 4/20.

註十三：Joseph Listl, Willi Geiger-FS, S. 531.

註十四：是以德國文獻上強調中立原則不等同於放任主義(Laizismus)。參照 Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 140/20, 140 (137 WRV)/11ff.; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. I, 4/123. 惟於德國宗教與國家間之關係，除憲法與法律外，尚得藉由雙方締約以規範之，國家與天主教會之間所締結者為條約，具有國際公法或準國際公法之性質，國家與基督教會之間所締結者為契約，僅具有內國法之性質。參照 Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, 140/25.

註十五：宗教團體往往開辦醫院、學校、媒體及出版事業，於其宗教目的之下，皆屬自主範圍。關於宗教組織之內部事務，參照 Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /29 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 4/34 ff.; Hemmrich, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /16 ff., 19 ff.以及德國聯邦憲法法院之案例如：教會課稅權限僅及於其教民 (BVerfGE 19,206 ff.)、出於宗教目的之集會及佈道之宣傳屬教會內部事務 (BVerfGE 24,236 ff.)、教會負責人擔任民意代表後應辭去宗教職務之規定不違憲 (BVerfGE 42,312 ff.)、教會得不得許一般工會進入其組織

(BVerfGE 57,220 ff.)、教會對於其學校課程之目的與內容及修習許可有自主權 (BVerfGE 74,244 ff.)。

註十六：德國有教會稅制度，該制度源於教會財產還俗 (Sakularisation) 之時代。依照一八〇一年之驢內維 (Luneville) 和平條約，德國 (奧匈帝國) 將萊茵河左岸土地割讓與法國，為補償該地區俗世領主之損失，乃依一八〇三年之帝國代表團主協定，逼迫宗教領主還俗，並徵收其財產，繼之而來即有一波教會財產還俗運動，然已非補償俗世領主之強制徵收，而係用以支持宗教儀式、宗教教育及其他公共設施之財政，為補償教會因財產還俗而失去財政能力，因而產生國家對教會之奉獻義務，此即德國基本法第一四〇條所涵蓋之威瑪憲法第一三七條第六項規定之濫觴，依該規定，教會團體有依地方法律之標準對其教民課稅之權利。參照 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. III, 140 (138 WRV) /2; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, 140 (137 WRV) /42 ff.; BVerfGE 19, 206 ff.

註十七：參照 Campenhausen, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 140 (137 WRV) /37.

註十八：例如破產法乃適用於所有權利能力主體之財產管理法規，如遭宣告破產，該權利能力主體即失去自我管理之權利，宗教團體如亦適用該法，即無宗教組織自主權可言。德國聯邦憲法法院即於憲法上宗教中立原則之下，以宗教團體乃憲法上之公法人為由，認宗教組織無破產能力，不適用該國破產法。參照 BVerfGE 66, 1, 20, 21.

註十九：有德國文獻即將二者混為一談，見 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 4/13, 31.

註二十：因此亦可論述為宗教平等乃宗教中立之結果，參照 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. I, 4/124.

註二一：關於宗教中立所包含宗教平等之意義，以及德國宗教史上宗教平等之發展，可參照 Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. IV, 140/46 ff.

註二二：自主原則、平等原則、分權原則、法定原則及比例原則乃現代法治國憲法上五大基本原則，其中自主原則、平等原則及分權原則為實體原則，彼此存在於一相互作用之閉鎖體系當中，法定原則乃鞏固此三原則之基礎原則，此三原則則賦予法定原則內涵，俾法定原則得以運作，法定原則之功能在於落實此三原則，而於法定原則之實踐過程，則依賴比例原則維持體系之平衡。參照許玉秀，刑法導讀，學林分科六法—刑法，二〇〇三年十二月版，頁二十四、二十五。

註二三：許玉秀，同註二二，頁二十以下、二十三以下；同作者，最高法院七十八年台上字第三六九三號判決再檢討—前行為保證人地位與客觀歸責理論初探，收錄於主觀與客觀之間，春風煦日論壇—刑事法叢書系列〇，一九九七年，頁三〇二。

註二四：此所以「比例原則與平等原則……互通」，參照吳庚，憲法的解釋與適用，二〇〇三年九月版，頁一八九。