

71. City of Boerne v. Flores

521 U.S. 507 (1997)

王玉葉 節譯

判 決 要 旨

1. 美國國會一九九三年制定之宗教自由復興法禁止政府對人民宗教信仰行為實質上課予負擔，除非政府能證明其(1)為促進重大政府利益；及(2)係促進該利益之最少限制方法，即使此項負擔源自一般適用之法則亦所不許。該法禁止意旨對聯邦與各州政府、官員及其他執行法令之人員均有其適用。該法涵蓋範圍包括聯邦與各州法律及其施行，不論其為制定法或判例法，或該法制定前或制定後採行。(The Religious Freedom Restoration Act of 1993 [RFRA] prohibits government from substantially burdening a person's exercise of religion even if the burden results from a rule of general applicability unless the government can demonstrate the burden (1) is in furtherance of a compelling governmental interest; and (2) is the least restrictive means of furthering that..... interest. RFRA's mandate applies to any branch of Federal or State Government, to all officials, and to other persons acting under color of law. Its universal coverage includes 'all Federal and State law, and the implementation of that law, whether statutory or otherwise, and whether adopted before or after RFRA's enactment.)
2. 宗教自由復興法逾越國會依憲法增修條文第十四條第五項取得之立法權，與維持權力分立及聯邦與州間平衡之原則相牴觸。該法取代各級政府之法律、禁止其公務員之作為構成對各州傳統主權之侵犯，與所欲達成之補救或預防目的不成比例。(Religious Freedom Restoration Act [RFRA] exceeds Congress' power under § 5 of Fourteenth Amendment to enforce provisions of Fourteenth Amendment; RFRA contradicts principles necessary to

maintain separation of powers and federal-state balance. RFRA is also out of proportion to supposed remedial or preventative object, displaces laws and prohibits official actions in almost every level of government, and constitutes considerable congressional intrusion into states' traditional prerogatives and general authority to regulate.)

關 鍵 詞

Religious Freedom Restoration Act of 1993 (一九九三年宗教自由復興法); Free Exercise Clause, Const. 1st Amend.(信教自由條款); balancing test (平衡原則); compelling governmental interest (重大政府利益); the least restrictive means (最少限制方法); Congressional enforcement power under U.S. Const. 14th Amend., § 5 (憲法增修條文第十四條第五項國會執行權); remedial nature of the Enforcement Clause (執行條款之補救性質); self-executing (自動施行); interlocutory appeal (中間上訴)。

(本案判決由大法官 Kennedy 主筆撰寫)

事 實

德州伯恩市 (Boerne, Texas) 之聖安東尼奧 (San Antonio) 天主教堂向市政府申請擴建教堂許可，該市主管土地分區使用當局根據該市管制歷史古蹟保存法規拒絕其申請。教堂大主教即向聯邦德州西區地方法院起訴，根據一九九三年國會制定之宗教自由復興法挑戰伯恩市當局之拒絕效力。地方法院判決國會制定宗教自由復興法逾越國會依憲法增修條文第十四條第五項所

賦予之執行權力 (enforcement power) 範圍。針對國會是否有權制定宗教自由復興法，法院核可中間上訴(interlocutory appeal)，聯邦上訴法院第五巡迴庭廢棄地方法院判決，認定該法合憲。

判 決

宗教自由復興法逾越國會權限。

理 由

(a) 一九九三年國會制定宗教自由復興法 (RFRA) 係直接針對一九九一年最高法院案件 *Employment Div. Dept. of Human Resources of Oregon v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990) 判決之反應。在該案中原告美國原住民教友因宗教儀式使用摩根 (peyote, 由含麻醉劑仙人掌屬植物所製) 因而觸犯奧勒崗州 (Oregon) 禁止吸食毒品之法律被解僱, 並因犯法而領不到失業救濟金。原告挑戰該州法侵犯了憲法上保障之信教自由權 (Free Exercise Clause), 本法院在判決中拒絕適用 *Sherbert v. Verner*, 374 U.S. 398 (1963) 所揭櫫之平衡原則 (balancing test), 該原則視相關法律是否實質上構成宗教信仰行為之負擔, 如有, 則須斟酌其是否有重大政府利益存在以抗衡該負擔。RFRA 禁止各階層政府對人民宗教信仰行為實質上課予負擔, 除非政府能證明其(1) 為促進重大政府利益 (compelling governmental interest); (2) 係促進該利益之最少限制的方法 (the least restrictive means), 即使此項負擔源自一般適用之法則亦所不許。42 U.S.C. §2000bb-1。該法禁止意旨對聯邦與州各階層政府、官員及其他執行法令之人員均有其適用。§ 2000bb-2(1)。該法涵蓋範圍包括聯邦與各州法律及其施行, 不論是制定法或判例法, 於該法制定前或制定後採行。§2000 bb-3(a)

(b) 國會制定 RFRA 要求各州遵守該規範, 其法源乃根據憲法增修條文第十四條第一項之保證, 無論何州不得未經正當法律程序制定或執行剝奪任何人生命、自由或財產之法律, 或拒絕任何人法律上平等保護之權利, 及第五項賦予國會有制定適當法律以執行該保證之權力。雖然國會當然有權立法執行憲法上的信教自由權 (constitutional right of the free exercise of religion), 但第五項之國會執行權僅限於預防性或補救性之立法, 見 *South Caroling v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966) 案。由該增修條文之設計與第五項之文字不能解釋說國會有權定義該增修條文對州之限制之實質內容。立法更改信教自由條款之意義不能說是執行該條款。國會更改權利內容並非執行該憲法權利。雖然要區分補救或預防違憲行為之措施與做實質改變之措施, 其界限不易分辨, 但國會應有寬廣的空間決定其所在, 此區分是存在的而且必須被遵守。在所要預防或補救之傷害及其為達成該目標所採行之方法間必須有相當性並合比例。如果缺乏此連結, 立法在運作及效果上可變成實質獨立的, 憲法增修條文第十四條之歷史與本法院之判例支持此區分補救與實質之必要。增修條文之設計亦已證明在維持傳統的立法與司法之分權有其意義, 剝奪國會藉賦予自動施行之對抗州的

實質權利 (self-executing substantive rights against the States) 來解釋或操弄其意義之權力,因此將解釋權留給司法機關。[譯者按:美國憲法增修條文前八條的規定均係對聯邦政府行為自動施行之禁令 (self-executing prohibitions on government action),亦即不須由國會立法即可施行,而保留給法院主要解釋權,以維持立法、司法權之分立。增修條文第十四條對州政府之禁令亦屬自動施行,由司法機關保留解釋權。]

(c) RFRA 並非適當地行使國會第五項之立法權,因為它違反了維持權力分立及聯邦與州間之平衡所必要之重要原則。茲舉 RFRA 與一九六五年之投票法 (Voting Rights Act) 之比較來做說明,投票權法之規定已在前案 *Katzenbach* 及其後的投票權法案件獲得肯定支持。對比於該諸案件中國會與法院所面對的廣大而持續幾乎一世紀的種族歧視紀錄,RFRA 之立法紀錄中在過去四十年並無因為宗教偏見而通過一般適用的法律的例證。在這個國家已無故意對宗教迫害之問題。相反地,RFRA 聽證所強調的是像本案中這種偶然加諸於宗教負擔的法律。很難主張說這種法律是因為敵意,故意加諸宗教信仰行為負擔,

或在這個國家有大規模的宗教歧視模式存在。國會第五項執行權力必須針對憲法增修條文第十四條所擬禁止之目標。RFRA 最重大的缺點在於它與所擬補救或預防之目標不成比例,以致於不能被理解為對違憲行為之反應或設計加以預防。它反而像是要實質改變憲法保護的內容,規範並非憲法修正案第十四條所欲禁止的州的行為。它侵逾的範圍廣及各階層政府,取代其法律,禁止各種公務員行為,概括任何事務。其禁令適用於每個政府機關與公務員, §2000 bb-2(1),及於所有法律,制定於本法之前或後, §2000 bb-3(a)。它沒有終止日期或終止方法。

任何個人在任何時間都可以主張任何法律構成其信教自由負擔。這主張常常很難反駁。要求州證明具重大政府利益並且採用最少限制方法以達成該利益成為憲法史上最苛求的考驗。更有甚者,最少限制方法之要求在 *Smith* 案之前法院判決並不採用,而 RFRA 故意立法採用。總而言之,RFRA 構成國會相當侵逾州傳統主權與規範公民之健康與福利的一般權威,並非設計來發現或抵制因為迫害宗教而可能違憲之州法。