

## 73. Dames & Moore v. Regan

453 U.S. 654 (1981)

陳純一 節譯

### 判 決 要 旨

1. 總統經「國際緊急經濟權力法」授權，有權撤銷扣押並命令伊朗財產之移轉。

(The President was authorized to nullify the attachments and order the transfer of Iranian assets by the provision of the IEEPA, 50 U.S.C. § 1702(a)(1)(B).)

2. 「國際緊急經濟權力法」與「人質法」是國會有關總統處理國際危機之立法，以此特質推論，並基於國會默許行政部門解決索償請求之歷史，總統有權依系爭之行政命令停止賠償要求。

(On the basis of the inferences to be drawn from the character of the legislation, such as the IEEPA and the Hostage Act, which Congress has enacted in the area of the President's authority to deal with international crises, and from the history of congressional acquiescence in executive claims settlement, the President was authorized to suspend claims pursuant to the Executive Order in question here.)

### 關 鍵 詞

attachment ( 扣押 ); sovereign immunity ( 主權豁免 ); Hostage Act ( 人質法 ); acquiescence ( 默示 ); foreign policy ( 外交政策 ); frozen assets ( 資產凍結 ); International Emergency Economic Power Act ( 國際緊急經濟權力法 )

( 本案判決由大法官 Rehnquist 主筆撰寫 )

## 事 實

一九七九年十一月四日，美國位於伊朗的大使館被佔領，外交人員則被扣留成為人質。卡特總統為應付該次危機，依據「國際緊急經濟權力法」(International Emergency Economic Power Act 簡稱 IEEPA, 50 U.S.C.A. §§ 1701-1706)，於一九七九年十一月十四日宣佈國家緊急狀態，並且禁止移轉所有「從屬於美國管轄權的伊朗政府、機關和控制實體、以及中央銀行的財產或是財產利益。」卡特總統並授權財政部長頒布管理規則以執行該項凍結命令。

一九七九年十二月十九日，上訴人於加州中區聯邦地方法院提起訴訟控告伊朗政府、伊朗原子能組織、以及一些伊朗銀行，宣稱在其與伊朗原子能組織所簽訂的契約終止前，該公司依據契約提供服務，但遭被告積欠美金三百四十三萬六千六百九十四點三元，再加上利息。地院針對被告財產下達扣押命令，一些伊朗銀行的財產因而被扣押以便確保未來的裁判得以執行。

一九八一年一月二十日，伊朗依據協定釋放美國人質，該協議指出「『美國與伊朗』的目的是要結束雙方政府與國民之間的一切訴訟，並經由有拘束力的仲裁達成和解與解決索償爭端。」該協定並要求成立美伊索償法庭以仲裁無法在六個

月內解決的索償案件。該索償法庭的判斷「在任何國家的法院依據其國內法都是最終、有效、與可執行的。」而依該協定，美國有義務：

終止美國境內法院所有有關美國自然人或法人控告伊朗或其國營事業的法律訴訟程序，廢棄所有因而獲得的判決或扣押，禁止以該請求為基礎的進一步訴訟，並且以有拘束力的仲裁以結束這些請求。

此外，美國必須在一九八一年七月十九日以前，「完成移轉」美國銀行在美國境內所持有的伊朗財產。一九八一年一月十九日，卡特總統發布一系列的行政命令以執行該協定的內容。

一九八一年二月二十四日，雷根總統發布一項行政命令以「批准」一月十九日的行政命令。他並且暫時中止所有可能由該仲裁庭處理的索償案件，並且假定這些請求在任何的美國法院審理訴訟中都沒有法律效果。不過如果該索償法庭決定對特定索償請求沒有管轄權，則總統對該特定請求的中止命令將失去效力。當索償法庭裁定勝訴且金額獲得支付，或者是索償法庭以為不需要賠償，則索償請求結束。

一九八一年四月二十八日，上訴人於地方法院對美國與財政部提起訴訟，要求獲得確認與強制救濟，以阻止執行該行政命令和財政部有關實行與伊朗協定的管理規則。一九八一年五月二十八日，地

院駁回上訴人的請求。

## 判 決

維持地院判決，並立即發布命令。

## 理 由

### I

本案所面對的問題關係到合眾國如何被治理的基本問題。爭端涉及幾個行政命令與管理規定，總統藉由它們廢棄了對在美國境內伊朗資產的扣押，並命令將這些資產移轉至伊朗，並且暫時停止所有將來可能由國際索償法庭處理而現在美國控訴伊朗的案件。此一行動主要是基於遵守美國與伊朗之間所達成的行政協定，我們同意審判此一案件，並且採取一個加快的說明與辯論程序，這是因為下級法院對總統行為的合法性有不同的結論。此外，由於司法部長通知我們，除非政府在一九八一年九月十九日前行動，否則會被伊朗認定違反行政協定。

我們在此強調，由於加快處理一事涉及到所有曾經考量過總統行為的法院，為了能決定此案件，有必要儘可能地縮小範圍進行判決。這並不是表示本案將由司法指令取代具有理由的分析，但它的確是表

示本案適用大法官傑克森 (Justice Jackson) 曾說過的一句話，「我們在此決定眼前困難的案件是基於我們的任務，而非基於我們的能力」。我們不打算對本案未包括的情況樹立指導性原則，並決定將意見限於與本案判決必要相關的問題上。

### II

當事人和下級法院面臨此一問題時，都同意 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* 一案的分析與本案密切相關。雖然我們過去和現在都認為傑克森大法官 (Justice Jackson) 將行政行為分為三個範疇非常有助於分析問題，但傑克森大法官本身以為這三個範疇有一些過度簡單，而且毫無疑問的，有些案子中，行政行為不一定是從屬於這三個分類，反而有可能位於國會的明示授權和禁止之間。就本案而言，此點相當正確。本案涉及對國際危機的回應，而國會事實上無法預料到此種危機的性質與細節。

### III

為了要廢棄一九七九年十一月十四日後的扣押，並要求伊朗凍結資金和證券的持有人將錢和證券移轉至紐約聯邦準備銀行，以便安排最終移轉給伊朗，卡特總統引用了五項明示或隱含權力。政府最主要

的依據是「國際緊急經濟權力法」，依該法第一七二(a)(1)條：

在本標題第一七一條規定的時間與範圍內，總統可依據其頒布的規定，經由授權、建議、或者是其他方式，針對美國管轄範圍內的任何人或是財產：

(A)調查、管理、或禁止-

- (1) 任何外匯交易，
- (2) 經由或在銀行間移轉任何的信用或付款，以該移轉或付款涉及任何外國國家或自然人的任何利益範圍為限，
- (3) 進出口貨幣或證券，

(B)調查、管理、指導要求、廢棄、無效、阻止或禁止任何的取得、持有、保留、使用、移轉、撤回、運送、進出口、或者是處理、執行與該外國國家或自然人的任何利益或是交易有關的權力、權利、或特權；

行政部門表示其廢棄扣押的行為和命令被凍結的財產移轉符合上述法規的文字。但上訴人表示，一旦總統發布一九七九年十一月十四日的凍結命令，則一七二條僅授權「其繼續凍結或是停止控制，」我們並不贊同上訴人的此種見解。

本院以往曾經同意國會有關凍結命令的授權是「要讓總統能控制外國財產」。該項命令使得總統能在一個宣佈的國家危機，自由決定處置外國資產，以便於談判找尋出解決之道。而在和一個有敵意的國家打交道時，凍結的財產可被總統用

作談判籌碼。因此上訴人的理由很難被接受，因為該項見解的實際結果將會減損或完全排除「籌碼」的效果，而無論是該法的立法目的或是文字均無法支持此種結論。

#### IV

我們雖然同意「國際緊急經濟權力法」構成國會對總統的特定授權，以廢棄扣押和移轉伊朗的財產，但關於總統是否可以停止在美國法院中所有有關的索償請求則尚未解決。以行政命令一二二九四號終止這些訴訟請求，總統的依據是「國際緊急經濟權力法」和所謂的「人質法」(Hostage Act, 22 U.S.C.A. §1732)。

我們以為「國際緊急經濟權力法」雖然授權廢棄扣押，但是它並不能解釋為授權停止訴訟。美國公民對伊朗的索償請求本身並不是有關伊朗財產的交易，或是履行該種財產的權利努力。雖然最終可能會導致一個可被執行的判決，但一個屬人訴訟主要目的是確定責任和彌補損害，而不是專注於管轄範圍內的特定財產。因此「國際緊急經濟權力法」的文字並未授權總統停止在美國法院的索償訴訟。此一觀點為所有考慮過此一問題的法院所支持。

一八六八通過的「人質法」則指出任何時候，當總統知道任何美

國公民的自由被外國政府當局不當剝奪時，總統有義務立即要求該政府給予囚禁的理由，如果顯示其為錯誤或是妨礙了美國公民的權利，總統應立即要求釋放該公民，如果被要求的釋放被不合理的延遲或拒絕，總統應採取其認為必要且適當，但非戰爭手段，以獲得或加快釋放；而總統應儘量將所有可得知的相關的事實和程序通知國會。22 U.S.C.A. § 1732

立法史顯示通過該法是要回應一個和伊朗危機不同的情況。國會於一八六八年關心一些國家拒絕承認歸化而旅遊海外的美國公民資格，而遣返這些公民則違反其意願。雖然伊朗人質事件違反國際法和共同禮節，但人質的扣留並非因為拒絕承認其美國公民資格 - 他們被扣留正因為其具有美國公民資格。至於國會當年是否有意讓總統採取如本案般的行為，或者是很單純的要求對該違反國家或其公民採取報復行動，立法史並無法給與很明確的答案。

有關「國際緊急經濟權力法」和「人質法」並不構成總統停止訴訟請求授權依據的結論，並不是表示這些法律的文字完全與總統行為的合法性無關。以較寬鬆的意義而言，我們認為此二法律指出，在本案的情況下，國會會同意接受較廣泛程度的行政行為。至少在此沒有相反的國會意圖，而且歷史顯示當

總統從事此類活動時，國會有默認的事實。有鑑於此，我們因此轉向歷史。

一國國民控訴另一國的政府當然會造成二個主權者之間的紛爭，但此事在國與國之間並非罕見。長久的實踐顯示，過去解決此種爭端的主要方式，是經由不需要參議院建議和同意的行政協定來達成。依該種協定，總統同意放棄或停止美國國民對外國政府的索償請求，以換取總額賠償或是建立仲裁程序。美國曾經有時未經其公民的同意，或是和其公民商量，即如此處理對外國的索償請求。而和國家整利益相比，當事人的利益也不一定完全被考量。因此、美國對外關係整編第二版第二一三條指出「總統可以免除或是解決和一個外國國家之間的索償請求，即使沒有受害國民的同意。」很明顯的，此種傳統方法沿用至今，從一九五二年以來，總統已經和外國簽了十個以上的和解協定，包括以美金八千萬元和中華人民共和國達成和解。

影響我們今日決定的重點是國會默示地同意以行政協定解決索償請求，最足以說明此事的是國會於一九四九年制定「國際索償解決法」。該法有兩個目的：(1)對美國國民分配經由和南斯拉夫達成行政索償和解所獲得的金錢；(2)提供一個未來和解金額分配的程序。

除了國會默許總統解決索償請

求的權力外，本院以往的案例也顯示總統的確有一些權力可以簽訂行政命令而不需要參議院的建議和同意。

我們並不相信總統打算剝奪聯邦法院的管轄權。行政命令一二二九四號要旨僅是「停止」索償請求，而不是剝奪聯邦法院的管轄權。當我們讀到該行政命令時，知道不在索償法庭管轄權範圍內的案件可以從新恢復，而且可以在美國法院以司法方式執行。總統以國會默許同意的方式解決索償請求，而如此做法僅簡單地改變了與訴訟有關的實體法。如同大法官法蘭克福特爾（Justice Frankfurter）在 *Youngstown* 一案中指出，「一個有系統而未中斷的行政實踐，長期遵循國會的意見而在此之前從未被質疑，或許可以被視為是憲法第二條第一項所賦予總統行政權力的再潤飾。」

我們的結論為下列事實所支持：總統選擇解決索償請求的方法是另一個法庭，即「索償法庭」，而該法庭能提供有意義的救濟。在此有必要回顧強調我們已經判定總統有法律上的權力廢棄扣押和將財產移轉至國外。總統在此提供一個法庭的事實意味著請求權人就停止索償請求一事獲得一些交換，也就是利用國際性的法庭請求獲得適當的賠償。因為這顯示出是一個真正的解決方案，本案因此相當容易比擬適用過去那些解決索償的案例。

同樣重要的，國會並未反對此處所採取的行動。雖然國會曾經針對伊朗協定召開聽證會，但國會至今並無立法，或是甚至通過一個決議案以顯示出對該協定之不滿。相反地，有關的參院委員會曾經表示該法庭的建立對美國「非常重要。」我們因此不會面對一種情況，即國會以一些方式抗拒總統權限的行使。

最後，本院再一次地強調本案決定的侷限性。我們並未決定總統擁有解決索償請求的廣範權力，即使是針對外國政府組織。但是在此處，解決索償被視為是我國與他國間一個主要外交爭端解決的要素，而且我們也可以在此導出國會默許總統行動的結論，但我們尚不準備說總統欠缺解決這種索償的權力。

## V

我們不認為目前討論下列上訴人的主張為適當，即如果停止索償被允許，則由於欠缺合理的補償而違反美國憲法增修條文第五條，因而構成財產徵收。上訴人和美國政府都認為有關停止索償請求是否構成徵收還未成熟達到可以審查的階段。然而此一抗辯與總統行為可能造成徵收上訴人財產的可能性，使得上訴人是否可以依塔克法(Tucker Act)在賠償法院請求獲得法律救濟

的問題可以被審判。關於上訴人相信其因為停止索償請求而遭到違憲徵收，我們以為沒有任何管轄上的障礙阻止其依塔克法(Tucker Act)在賠償法院提起一個適當的訴訟。

#### 大法官 Stevens 協同意見書

我以為要求上訴人在另一個法院提起索償請求訴訟，會構成對原告不合憲地「剝奪」其財產的理由太遠了，因此我不打算處理法院意見第五部分中有關管轄權的問題，

不過，我加入同意該意見的其他部分。

#### 大法官 Powell 部分協同，部分反對意見書

我同意法院的意見，除了該意見表示，廢棄一個扣押並未造成剝奪財產利益。廢棄扣押和與停止和建議解決與伊朗索償可能構成剝奪是不同的問題，我希望將兩個「剝奪」請求在索償法庭的訴訟中，以個案的基礎尋找解決之道。