

76. Edmond v. U.S.

520 U.S. 651 (1997)

王郁琦 節譯

判 決 要 旨

海岸防衛隊刑事上訴法院法官為憲法第二條任命條款中所謂之「下級官員」，其任命經法律歸屬運輸部長，總統將任命權授予運輸部長並不違反任命條款。

(Appointment of judges of Coast Guard Court of Criminal Appeals is vested by statute (Article II of the Constitution) in Secretary of Transportation, and judge of Court of Criminal Appeals is "inferior officer" for purposes of appointments clause, so that grant of authority to appoint to Secretary of Transportation does not violate appointments clause.)

關 鍵 詞

appointment clause(任命條款); court of appeals for the armed forces(軍事上訴法院); judge (法官); inferior officer (下級官員)。

(本案判決由大法官 Scalia 主筆撰寫)

事 實

I

海岸防衛隊刑事上訴法院 (即以前的海岸防衛隊軍事審查法院)

是軍法系統中的中級上訴法院。它是幾個軍事刑事上訴法院之一，其他幾個存在於陸、空、海軍 (及海軍陸戰隊) 之中。海岸防衛隊刑事上訴法院審理遭到軍法審判的上訴案件，而它的決定可以受到美國武

裝部隊上訴法院（即以前的美國軍事上訴法院）的審查。

在刑事上訴法院任職的法官必須具有律師資格，但可以具有軍職或是文職的身分。在本案發展的這段期間，海岸防衛隊刑事上訴法院有兩位具有文職身分的法官，即首席法官 Baum 以及 Bridgman 法官。這兩位法官是由同時擔任海岸防衛隊審判總長的運輸部檢察總長所任命。後來事件的發展產生對這兩個任命有效性的質疑。

在 *Weiss v. United States*, 510 U.S. 163 (1994)，一案中，本院考慮根據憲法的任命條款來看，在沒有重新任命的情形之下派任軍職人員擔任軍事法官究竟是否違憲。本院判決軍事審判與上訴法院法官乃係美國的公務員，因此必須依照憲法的任命條款加以任命。本院維持 *Weiss* 一案中軍事法官任命的合憲性，因為每一個軍事法官過去都曾由總統任命為軍官，而且在被派任為軍事法官之時都正依照原來的任命執行軍事任務。但本院認知「在沒有依照任命條款的規定之下讓平民擔任軍事審查法院的法官，明顯的是另一個完全不同的問題。」

Baum 首席法官在預期本院將作出 *Weiss* 的判決之下，寄一份備忘錄給海岸防衛隊首席檢察官，要求運輸部長以部門首長的身分重新任命這些法官，以杜絕所有爭議。一九九三年一月十五日，運輸部長

發出一份備忘錄，將運輸部檢察總長對海岸防衛隊軍事審查法院所做的法官任命「視為我自己所作的司法任命。」這份備忘錄接著列出所有「現有由我任命和指派的法官」，其中包含 Baum 首席法官以及 Bridgman 法官。

兩個會期以前，在 *Ryder v. U.S.*, 515 U.S. 177 (1995)一案中，本院考慮一個由運輸部長於一九九三年一月十五日任命之前的海岸防衛隊軍事審查法院（包含兩位文職法官）所維持原判的定罪是否有效的問題。聯邦政府承認軍事審查法院的文職法官並未依照任命條款的程序加以任用，但是主張雖然有此瑕疵，*Ryder* 的定罪仍然應被維持。本院並不同意，判決 *Ryder* 有權由一個擁有適當任命的海岸防衛隊軍事審查法院進行聽審。但本院並未處理運輸部長任命之後法院所做意見的有效性問題。

本案的每一個上訴人都遭到軍事法院審判定罪。在每一個案件之中的判決與處刑均全部或一部由運輸部長於一九九三年一月十五日任命之後的海岸防衛隊刑事上訴法院（或其前身海岸防衛隊軍事審查法院）所維持。Baum 首席法官參與其中所有的判決，而 Bridgman 法官則參與了兩位上訴人的相關案件。美國武裝部隊上訴法院根據 *U.S. v. Ryder* 一案的判決，認為運輸部長所做的任命是有效的，因此解除了原

有的瑕疵，進而維持該法院所有的判決。上訴人尋求併案上訴，而本院同意受理本案。

判 決

維持武裝部隊上訴法院對每一位上訴人的判決。本案爭議中的任命應屬有效。上訴人敗訴。

理 由

本案中必須決定是否國會授權運輸部長得以任命海岸防衛隊刑事上訴法院的文職法官，以及若有授權的話，從憲法第二條的任命條款來看，究竟此一授權是否合憲。

II

上訴人主張基於兩個原因，運輸部長對海岸防衛隊刑事上訴法院文職法官的任命是無效的。第一，依據美國法律彙編第四十九編第三二三條 a 項(49 U.S.C. § 323(a))，部長無權任命法官；第二，軍事刑事上訴法院的法官是憲法任命條款中所謂的主要官員，而非下級官員，因此需要獲得總統任命並經參議院的諮詢與同意。本院將依次討論以上爭議。

國會建立海岸防衛隊作為隸屬於運輸部的一支軍事武裝部隊，只有戰時被視為海軍的一部除外。運

輸部長對海岸防衛隊擁有廣泛的權力，包含了制定所有與海岸防衛隊相關業務的規則與命令。海岸防衛隊隊長被要求「執行運輸部長所設定的責任與權力」，並「直接對運輸部長負責」。與本案最有相關的美國法律彙編第四十九編第三二三條 a 項(49 U.S.C. § 323(a))列舉：「運輸部長得任命運輸部所有官員與職員，決定其薪資，並設定其責任與權力。」上訴人並未對海岸防衛隊刑事上訴法院的法官是運輸部的官員一事進行爭論，因此雖然該法律並未明確提到海岸防衛隊的法官，第三二三條 a 項的條文顯示運輸部長有權任命他們。

但是上訴人主張第三二三條 a 項是一個預設的法律，只有在國會沒有任命特定官員的情形之下才有該法的適用。上訴人主張 UCMJ 的第六十六條 a 項給每一個軍種的審判總長針對他們的刑事上訴法院擁有排他性任命法官的權力。該條文規定如下：

「每一個審判總長均應建立由一個或數個法庭所組成的刑事上訴法院，每個法庭不得少於三位軍事上訴法官。派任到刑事上訴法院的軍事上訴法官可以是軍職或文職人員，但必須是於聯邦法院或州立最高法院登錄的律師。審判總長須在他所建立的刑事上訴法院由軍事上訴法官中選定一位擔任首席法官。首席法官決定上訴法官所隸屬

的法庭以及指定該法庭的資深法官。」

如果本院接受上訴人對第六十六條 a 項條文的解釋乃是規範刑事上訴法院的法官任命，則他們認為國會希望該任命方式是具有排他性的主張就變得十分具說服力。通常來說，特別法優於普通法。令人感到懷疑的是第六十六條 a 項條文並沒有提到軍事法官的「任命」，只提到了「派任到刑事上訴法院」的法官。「派任」官員進行某特定工作與「任命」這些法官的權力之間的差異不只是文體上的不同。在 Weiss 案中，本院維持派任軍職人員任職於軍事法院的合憲性，因為每一個軍事法官過去都曾由總統根據憲法任命條款「任命」為美國的軍官，而且國會並沒有要求軍事法官需要一個重新的任命程序。本院在 Weiss 案中認知到在關於要求分別任命的軍事職位上，國會一再使用「任命」一字，而不是使用沒有在任命條款出現的語辭，例如「派任」：「國會重複且持續地區隔要求分別任命的軍事職位以及一個可由上級官員「派任」或「派遣」的職位。」本院認為 UCMJ 與軍事法官相關的條文「明白且排他地說明了「派遣」或「派任」的意思；這些條文完全沒有提到需要分別任命的情形。」以上分析顯示第六十六條 a 項條文重點不在於刑事上訴法院法官的任命，而是在於他們的派任方式。

此外，本院無法想像有任何其他解釋第六十六條 a 項條文的方式可以與憲法相符。根據憲法的任命條款，國會甚至無權給審判總長「派任」下級官員的權力；該權力僅能由總統、部會首長以及法院所授予。因此，上訴人正是要求本院以違憲的方式解釋第六十六條 a 項條文，而我們在有其他合理解釋方式之下當然必須加以避免。上訴人的回應認為根據第三二三條 a 項的解讀，因為國會僅能將任命下級官員的權力交給部會首長，因此允許運輸部長任命刑事上訴法院法官將使本院不必要地面對究竟這些法官是否為任命條款意義下的下級官員這個憲法問題。但是一個為了保存國會所通過法律的憲法問題並不是一個沒有意義的憲法問題。

本院判決第六十六條 a 項條文並沒有給總審判長任命刑事上訴法院法官的權力。第三二三條 a 項才賦予運輸部長這樣的權力。接著我們將處理究竟這樣的判決是否與憲法的任命條款相符。

III

憲法第二條的任命條款內容如下：

「總統提名，並經參議院的諮詢與同意後，任命大使、其他部會首長與領事、最高法院大法官，以及其他所有根據法律規定任命的美

國官員；但國會得依法將下級官員的任命權授與總統、法院、或各部會首長。」

如同本院在 *Buckley v. Valo*, 424 U.S. 1 (1976) 所認知，憲法第二條的任命條款不僅僅是個「禮儀或協定」；它是憲法中重要的結構性防衛機制。任命條款讓總統擁有絕對的權力任命美國的主要官員（非下級官員），主要是為了防止國會對行政權與司法權的侵害。這種權力授與的設計也是為了提升任命的品質：制憲者預期到總統比起一個團體來說，比較不容易受到利益團體壓力或私人利益的影響。「獨一且不可分的個人自然地將產生較多的責任感，也對名譽較為注重。」（聯邦論七十六號，第三八七頁）總統選擇美國主要官員的權力並非不受任何節制，因為憲法第二條進一步要求須經參議院的諮詢與同意。這項規定目的在限制行政權濫用任命的權力，並為美國政府的職位提供公正的選擇。任命條款要求總統與參議院同時參與的設計是為了確保做出不好選擇與拒絕好的選擇時必須向公眾負責的可能性。Hamilton 觀察到：

「對於不好的提名的責難會單單且絕對針對總統而來。對於拒絕一個好的提名的責備則會留給參議院；甚至考慮到他們和行政官員的善意作對時指責將更嚴厲。如果一個不好的任命竟被通過，提名的行

政官員以及同意的參議院則在不同程度上成為恥辱與不名譽的參與者。」（聯邦論七十七號，第三九二頁）

上述針對主要官員的任命方式也是預設下級官員的任命方式。但是任命條款提到「國會得依法將下級官員的任命權授與總統、法院、或各部會首長。」這個有時被稱為「例外條款」的規定是在制憲會議的最後一天，在沒有什麼討論的情形之下被加入憲法之中。本院早期的判決曾表示此條款明顯的目的是為了行政上的便利，但這個行政上的便利只有在任命「下級官員」的時候才被認為超越去遵守那個繁複程序的利益。授與運輸部長任命權的第三二三條 a 項只有在把刑事上訴法院法官視為「下級官員」時，這樣的規定才是合憲。

本院過去的判決並沒有為任命條款所提到的主要官員與下級官員設下絕對的區分標準。本院曾認為是下級官員的計有地方法院的職員、選舉監察官、暫時代理領事職務的副領事、以及美國政府指派參與地方法院程序的官員。最近在 *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988) 一案，本院判決根據一九七八年政府倫理法所設立的獨立檢察官是一個下級官員。我們根據幾項因素作出那項判決：獨立檢察官可以由上級長官（檢察總長）加以撤職、她僅執行有限度的工作、她的管轄

權範圍有限，以及她的任期是受到限制的。

上訴人正確地指出最後兩項因素在本案軍事法官的情形中無法成立。它並沒有像 Morrison 一案中當單一工作完成之後，職位也隨之撤銷似的「任期受到限制」，軍事法官也不像 Morrison 一案中獨立檢察官僅得對由三位法官所組成的特別法庭所指定的特定個人與犯罪行為進行調查與起訴似的僅有「有限度的管轄權」。但是 Morrison 一案並沒有為什麼是任命條款中的「下級」官員立下絕對的標準。相反地，該案清楚地表明：「我們在此不需嘗試畫出區分這兩種不同形式官員的界線，因為我們認為獨立檢察官清楚地屬於『下級官員』的這一邊。」

為了要支持其「主要官員」的立場，上訴人強調刑事上訴法院法官所負責任的重要性。他們檢視了那些軍法審判程序，其判決結果將導致極為嚴重的處刑，最重可至死刑、退役、不名譽除役，或一年以上的徒刑。」他們必須確定軍法審判的犯罪發現與處刑必須符合法律與事實，其中包括憲法爭議的解決。而且和大部份上訴法院法官不一樣的地方，刑事上訴法院法官在認知到一審法院已對證人進行詢問與聽證之後，不需要依據一審法院的事實發現進行審判，而是可以獨立地「權衡證據的證明能力、判斷證人的可信度、對於有爭議的事實

問題加以決定。」本院對軍事上訴法官代表美國政府行使重要權力此點並不爭議，但是在符合任命條款中「下級」官員的職務上也有相同的情形。「根據美國法律行使重要權力」此點無法做為任命條款中決定主要官員與下級官員的界線，但如同我們在 Buckley 一案所說，只能用來區隔官員與非官員的不同。

一般來說，「下級官員」一詞隱含與某些上級長官或是總統之下官員的關係：究竟他是不是「下級」官員要看他是不是有上級長官。光從其他官員有更高的官階或是負有更多的責任並不足以做出決定，如果以上的因素就足夠的話，憲法就會使用「低階官員」一詞。但是考慮到這個條款是設計作為政府的重要任命負起政治責任之用，本院認為很明顯地「下級官員」指的是其工作內容須經由總統提名、參議院諮詢同意任命的官員所指揮監督的官員。

這種對於任命條款的理解與第一屆國會的觀點相符。一七八九年七月二十七日，國會建立了第一個行政機關（外交部）。在這過程之中，它特別指明外交部長是「主要官員」而其主任秘書是一個「下級官員」：

「第一條：依法設立行政機關，名為外交部，由一位主要官員領導，稱之為外交部長，他必須根據憲法執行美國總統所授權或交辦的外交

事務；另外，這個主要官員需以美國總統命令或授權的方式，指揮處理該部的日常事務。

第二條：該部之下設有一名下級官員，由上述主要官員任命，並視需要加以雇用，稱之為外交部主任秘書。」

國會在設立戰爭部之時，也使用相同的語言，一再地提到該部部长為「主要官員」，而由部長視需要雇用的主任秘書則為「下級官員」。

對於刑事上訴法院法官工作的監督責任分由審判總長（在海岸防衛隊為運輸部長的下屬）以及武裝部隊上訴法院所擔任。審判總長執行對刑事上訴法院行政上的監督，他被授與責任為法院制定統一程序規則以及定期與其他審判總長聚會，形成對軍法審判案件的審查政策與程序。本案兩造均認知審判總長有權在不附理由的情形之下將刑事上訴法院法官調離他的審判任務。本院認知到這個將官員調職的權力是一個重要的控制工具。

審判總長對刑事上訴法院法官的控制卻並不是完整的，他不可以試著透過威脅調職來影響個案的審理程序，也沒有權力撤銷法院的判決。後者的權力存在於另一個行政機構，亦即武裝部隊上訴法院。武裝部隊上訴法院審查每一個刑事上訴法院關於(a)死刑；(b)審判總長下令審查；或(c)該院經被告上訴後同意受理的判決。這個審查的範圍比

起刑事上訴法院所行使的權力要窄；只要有效的證據在紀錄上顯示已對犯罪的構成達到超過合理懷疑的程度，武裝部隊上訴法院不會重新審理這些事實。在本院的觀點中，這樣的審查限制並不足以使得刑事上訴法院法官變成主要官員。重要的是刑事上訴法院法官除非得到其他行政官員的允許，並沒有權力代表美國作出最後的判決。

最後，上訴人提到 *Freytag v. Commissioner*, 501 U.S. 868 (1991) 一案判決幫助稅務法院法官處理事實審理的特別訴訟法官是下級官員，且可由稅務法院的首席法官加以任命，代表著刑事上訴法院法官應該是主要官員。上訴人認為刑事上訴法院法官比起比較特別訴訟法官來說，更接近是稅務法院的法官，根據上訴人的意思應該屬於主要官員。本院一開始便提到 *Freytag* 並沒有決定稅務法院的法官是主要官員，該案的爭議僅在於特別訴訟法官的任命問題。更何況在稅務法院的法官與刑事上訴法院法官之間有兩個重大的不同。第一，並沒有如同武裝部隊上訴法院審查刑事上訴法院決定一樣的行政機關的法庭來審查稅務法院的判決，對於它的上訴僅能向司法機關為之。第二，並沒有像審判總長那樣的官員來監督稅務法院的工作，幫法院決定程序性規則，可以不附理由將法官調職，或命令將法院判決交付審查。

Freytag 案並不能對本案的判決有任何控制。

本院判決美國法律彙編第四十九編第三二三條 a 項授權運輸部長任命海岸防衛隊刑事上訴法院法官，因為那些法官的工作受到運輸部檢察總長以審判總長的身分以及武裝部隊上訴法院的監督，符合憲法任命條款「下級官員」的意義，因此這樣的任命與該條款要求相符。本案爭議中的任命應屬有效。

因此本院維持武裝部隊上訴法院對每一位上訴人的判決。

大法官 Souter 之部分協同意見書

我同意法院 I 與 II 部分的意見，也同意 III 部分關於在憲法任命條款意義下將海岸防衛隊刑事上訴法院法官視為下級官員。本院判決提到「一般來說，『下級官員』一詞隱含與某些上級長官或是總統之下官員的關係：究竟他是不是『下級』官員要看他是不是有上級長官。」判決中又繼續提到海岸防衛隊審判總長對這些法官的行政監督，並附隨著他將法官調離案件審理的權力，因此這些終極上訴法院法官有著必要的上級官員。雖然我同意這個結論，但我不認為光以上述理由作為基礎便足以作出這些法官是下級官員的判決。

因為「下級官員」一詞隱含著上級官員的存在，沒有上級的官員不能成為一個下級官員。這個沒有

例外的箴言有些情形下可以對一些狀態進行決定；例如它可能引導出美國地方法院的法官並不是下級官員的結論，因為上訴的審查只會針對他們的判決進行，並不會延伸到他們個人身上（見 Morrison v. Olson 一案）

但也不是說如果有人必須受到某種監督或控制，那個人就是一個下級官員。有上級官員存在是下級官員狀態的必要條件，但並非充要條件。因此，Morrison 案中，法院決定獨立檢察官在某種意義下是司法部長的下級並沒有就此結束該問題。在做出獨立檢察官是下級官員的決定之前，法院繼續對責任、管轄權、以及附隨該職位的任期進行衡量。因此，Morrison 案中的美國首席檢察官仍然是屬於主要官員的任命，雖然在法律上他仍屬於司法部長的下級。只有上級官員的存在是不足以做出決定的。

本案中，本院具有說服力地說明了審判總長對海岸防衛隊刑事上訴法院法官有實質的監督權力。本院提到審判總長為刑事上訴法院制定程序規則，形成軍法審判審查的政策，而且可以在不附理由的情形下將法官調離案件的審理工作。雖然這些事實構成了對下級官員進行監督與控制的必要條件，我對於是否因此就足以顯示刑事上訴法院法官屬於憲法中的下級官員覺得仍應小心。

在進一步超越本院判決而決定刑事上訴法官是下級官員的情況下，我並沒有主張一個單一充要條件的方便性，而且從法院的思考上，我也不會主張一個單一的充要條件規則。但需要的是一個詳細的審查，針對這些法官的權力與責任來決定從憲法的觀點究竟他們比較是屬於下級官員或是相反的狀態。在 *Weiss v. U.S.* 一案的同意意見書

中做過這樣的事情，我這裡就不再重述。在寫下 *Weiss* 意見之後又過了三個會期，我可以說仍並不後悔。我因此同意法院的決定，認為作為下級官員狀態必要的監督條件已經滿足，以及認同法院判決在憲法的任命條款意義之下，海岸防衛隊刑事上訴法院法官應屬下級官員。