

20. City of Indianapolis, et al. v. James Edmond et al.

531 U.S 32 (2000)

陳瑞仁 節譯

判 決 要 旨

1. 我們向來所贊同之公路檢查哨專案，應僅限於其主要目的與邊境管理及道路安全維護有密切關係者。由於本件印第安那市之毒品檢查哨專案之主要目的在於發現一般犯罪證據，所以本專案違反憲法增修條文第四條。

(Each of the checkpoint programs that we have approved was designed primarily to serve purposes closely related to the problems of policing the border or the necessity of ensuring roadway safety. Because the primary purpose of the Indianapolis narcotics checkpoint program is to uncover evidence of ordinary criminal wrongdoing, the program contravenes the Fourth Amendment.)

2. 值得注意的是，此種對目的之探索僅能從整個專案的層面為之，並不是要去探索在現場執行之員警之個人主觀意圖。

(We caution that the purpose inquiry in this context is to be conducted only at the programmatic level and is not an invitation to probe the minds of individual officers acting at the scene.)

關 鍵 詞

checkpoint program (公路檢查哨專案); individualized suspicion (個體懷疑); suspicionless searches or seizures (無懷疑情形下之搜索或扣押); the general interest in crime control (犯罪控制下之一般利益)

(本案判決由大法官 O'Connor 主筆撰寫)

事 實

I

一九九八年八月, Indianapolis 市開始在該市公路設置車輛檢查哨以查緝非法毒品。該市在同年八月至十一月總共設置了六個檢查哨, 攔檢了一千一百六十一部車輛, 並逮捕了一百零四名之駕駛人。其中五十五次之逮捕與毒品有關, 但其餘之四十九次則否。因此, 該專案總體之「打擊率」至多為百分之九。

在一項假處分之聲請程序中, 雙方當事人對 Indianapolis 市警方實施檢查哨之事實並不爭執: 在每一個檢查哨, 警方攔下事先預定好之一定數量之車輛。每個檢查哨最多有三十名警察, 依照警察局長發布之書面指令, 至少會有一名警察走向車子, 告知駕駛人其被攔阻之地點係一毒品檢查哨, 並請駕駛人出示駕照與行照。該警察亦會查明有無意識模糊之情形, 並以目視從外部檢視該部車輛, 同時另有警犬在每部被攔檢之車輛四週繞行。

該指令並指示警員惟有經同意或基於相當數量之「個別懷疑」(particularized suspicion) 始得進行搜索, 且在個別懷疑產生之前,

警員們每次攔阻須應依相同方式為之, 對於受檢車輛之順序並無任何裁量權。該市在事實約定中保證, 若無合理懷疑或相當理由, 檢查哨之操作在五至十分鐘內均會結束。

Indianapolis 警長之具結書, 雖然嚴格言之, 已超出雙方當事人合意之範圍之外, 對該檢查哨之操作有更進一步之說明。據 DePew 警官所述, 本件檢查哨早在數週之前, 已依地區犯罪統計與交通流量等因素事先選定, 該等檢查哨通常都是在日間實施, 而且設有明顯標誌, 上書「前方 0 哩設有毒品檢查哨, 緝毒警犬使用中, 請準備停車」等字。若有數部車輛被攔阻, 在該等車輛當場受檢或移往他處進一步受檢完畢之前, 其餘車輛均可通行無阻。DePew 警官並指出, 若未有進一步之檢查, 每部車輛之攔阻時間不過二至三分鐘。

本件被上訴人 James Edmond 與 Joell Palmer 分別於一九九八年九月下旬遭警攔檢後, 共同代表其二人本人與所有曾經被該毒品檢查哨攔檢及未來將被攔檢的駕駛人提出訴訟, 被上訴人等聲稱該等檢查哨違反美國聯邦憲法憲法增修條文第四條與印第安那州憲法有關搜索扣押之條款。被上訴人二人為集體訴訟人請求確認判決

與禁制令,以及請求其本人之損害賠償與律師費用。

被上訴人等接著聲請假處分,雖然其等指稱本件攔檢他們的警官並未遵守書面指令,然為了假處分程序,其等同意以合意認定該等檢查哨之操作事實。雙方當事人另以合意認定集體原告之身分。印第安那州南區聯邦地方法院准許集體原告之身分,但駁回假處分之聲請,認定該檢查哨並未違反憲法增修條文第四條(Edmond v. Goldsmith, 38 F. Supp. 2d 1016 (1998))。聯邦第七巡迴上訴法院以分歧之見解推翻一審判決,判定該檢查哨違憲,在原審駁回重審後,聯邦最高法院決定受理本件上訴。

判 決

因為本案之Indianapolis市的檢查哨專案之主要目的,與控制犯罪之一般利益終究無法區分,因此違反憲法增修條文第四條,原審判決應予維持。

理 由

在Michigan Dept. of State Police v. Sitz, 496 U. S. 444 (1990)與United States v. Martinez-Fuerte,

428 U. S. 543 (1976)案中,本院分別判定:為了遏阻酒醉駕車與非法移民,在公路檢查哨所為之「無懷疑情形下之短暫扣押」(brief, suspicionless seizures)是合憲的。我們在本案所審理者,則為公路檢查哨之主要目的是查緝非法毒品時,其合憲性如何。

II

憲法增修條文第四條要求搜索與扣押必須是「合理的」(reasonable),一般而言,在欠缺「個體懷疑」(individualized suspicion)下的搜索扣押,是「不合理的」(Chandler v. Miller, 520 U. S. 305, 308 (1997))。但這種「懷疑」並非「合理性」中絕不可打折的要素(Martinez-Fuerte, 428 U. S. 案第五六一頁)。然本院僅在有限度的情況下承認前述通常原則有其例外,例如,我們曾在少數案例中容認「無懷疑情形下之搜索」(suspicionless searches),該等專案是為了達成「特殊目的,非一般執法所需者」,例如Vernonia School Dist. 47J v. Acton, 515 U. S. 646 (1995) (對學生運動選手之抽樣毒物反應檢驗); Treasury Employees v. Von Raab, 489 U. S. 656 (1989) (對移民局官員職務調

動或升遷時之毒物反應檢驗)；*Skinner v. Railway Labor Executives' Assn.*, 489 U. S. 602 (1989) (對火車意外事件或違反特定安全規則之鐵路員工之毒物與酒精反應檢驗)。本院也曾容認若干欠缺個體懷疑之行政目的之搜索，只要該等搜索能適度地限縮，例如 *New York v. Burger*, 482 U. S. 691, 702-704 (1987) (對於亟需嚴格規範之行業之無票行政檢查)；*Michigan v. Tyler*, 436 U. S. 499, 507-509, 511-512 (1978) (對火災現場進行原因鑑定之行政檢查)；*Camara v. Municipal Court of City and County of San Francisco*, 387 U. S. 523, 534-539 (1967) (為確定是否遵守市政府建築法規所進行之行政檢查)。我們也曾支持在無懷疑之情況下，在查緝非法外國人之邊境警察檢查哨短暫攔阻乘車人之合憲性，前述 *Martinez-Fuerte* 案。也曾支持為驅離酒醉駕車者而設之酒測檢查哨 (*Michigan Dept. of State Police v. Sitz*, 496 U. S. 444 (1990))。此外，在 *Delaware v. Prouse*, 440 U. S. 648, 663 (1979) 案中，我們亦指出為了要檢視駕照與行照之類似性質之檢查哨，亦應被容許。但在這些案例中，我們並不曾贊成一個主要目的是在調查一般犯罪 (ordinary criminal

wrongdoing) 證據之檢查哨。

在 *Martinez-Fuerte* 案中，我們審酌之憲法增修條文第四條之挑戰，是在距離墨西哥邊界不到一百英哩之美國公路所設置之二個永久性檢查哨，一開始我們即注意到該憲法問題產生之背景說明，即北向非法入境浪潮所帶動之可怕的執行問題，這些問題也是先前數起處理邊境警察交通檢查哨案件所關注之焦點 (請參 *United States v. Ortiz*, 422 U. S. 891 (1975); *United States v. Brignoni-Ponce*, 422 U. S. 873 (1975); *Almeida-Sanchez v. United States*, 413 U. S. 266 (1973) 等個案)。在 *In Martinez-Fuerte* 案中，我們發現天平是倒向政府管理國境之利益，在這種發現中，我們強調在邊境有效管制非法移民之困難度，我們也同時強調由於對特定車輛之研判是不切實際，故可忽略該部車是否載有非法移民，同時強調者，尚有該等攔阻所伴隨之侵犯尚屬輕微。

在我們往後的案例中，我們一再提及 *Martinez-Fuerte* 案所關注者，係邊境管理之需求性。例如 *United States v. Montoya de Hernandez*, 473 U. S. 531, 538 (1985) 案中，我們即引用 *Martinez-Fuerte* 案做為憲法增修條文第四條相關案例中能夠「反映長期以來

對於邊境完整性之關切」之例子。雖然 Martinez-Fuerte 案中之攔阻並非發生在邊境本身，然該等檢查哨位置靠近邊境，由於保衛整條邊界有其回難性，故其事實上扮演著邊境管制的功能。

在 Sitz 案中，我們審酌了密西根公路酒測站的合憲性。該案所涉者為警察在欠缺懷疑下，對駕駛人進行攔阻以便檢測有無酒醉現象並將神智模糊者移離公路。若駕駛人呈現酒醉現象，即被導引至旁做進一步之証照檢查，或者在有實據時，做進一步之酒測。該件檢查哨設置專案之目的，顯然在於降低酒醉駕駛人對道路安全所造成之危險，而且在迫切之道路安全與系爭之執法方式之間，有明顯之關連性。酒醉駕車問題之嚴重性，與州政府對驅使酒醉駕駛人離開道路之高度利益，是我們判定該專案合憲之重要因素。

在 Prouse 案中，我們判定隨意性、無懷疑情況下，為抽檢駕照與行照所為之個別攔阻為無效。該案中之警察作為之所以違憲，係其執法「漫無標準且具有無限制的裁量空間」。但我們也認知到各州政府對確保「惟有夠格者才能駕車，惟有好車才能上路」，有其重大利益，因而對駕照、行照與車輛之稽核必須持續執行。因此我們才會提

議「以檢查哨方式攔阻所有過往車輛」或許是一項確保此種利益之合法途徑。

我們在 Prouse 案中進一步指出，這種假設性之路障之設置目的，與調查一般犯罪之路障不同。州政府在正當化其隨機攔車時，亦提出另二種利益，即「逮捕竊車者與酒醉駕車者」。後者固然可歸類於州政府對道路安全之利益，前者之部分得被道路安全所涵蓋。但，我們亦觀察到「政府對控制汽車竊盜之利益，與犯罪控制下之一般利益並無法區分」。因此，不僅對道路安全之威脅貫穿 Sitz 案與 Prouse 案，Prouse 案本身亦對道路安全利益與犯罪控制下之一般利益在憲法增修條文第四條之意義上做區分。

III

在道路檢查哨攔阻一部車輛，屬憲法增修條文第四條所稱之「扣押」(seizure)，已是根深柢固之事。而僅由警察牽著一隻毒品查緝警犬，在 Indianapolis 市之檢查哨繞著車輛外部走，並不足使這種「扣押」轉變成「搜索」(search) (參 United States v. Place, 462 U. S. 696, 707 (1983))。就如同 Place 案所示，由外部嗅聞一部車輛，並

不須進入車內，且除了確定有無毒品以外，並未能透露其他訊息。就如同 Place 案中之狗嗅一樣，由繞行之犬隻嗅聞車輛，其侵害性遠不如傳統之搜索。故真正區分這些案件與其他我們先前贊成之案例者，是其等之主要目的為何。

就如同聲請上訴人所自認者，Indianapolis 檢查哨專案之主要目的是遏阻非法毒品之猖厥，雙方當事人之約定事實不僅提到該檢查哨是「毒品檢查哨」，且將之描述為「Indianapolis 市警察局對遏阻非法毒品之一項努力」。此外，雙方當事人約定事實之第一份文件，便是標示「局長對毒品檢查哨警民接觸之行政指令」，該指令指示員警須告知民眾其等被攔阻之地點是一個毒品檢查哨。約定事實之第二份文件則標示為「一九九八年毒品路障」，內容是有關該些檢查哨執行面之統計數字。再者，依據 DePew 警官之証述，該些檢查哨以燈號明白標示「前方 0 哩有毒品檢查哨，緝毒警犬使用中，準備停車」。最後，聯邦地方法院與高等法院均認定該些檢查哨之主要目的是為了要「遏阻非法毒品」（「雙方當事人均強調該些路障之主要目的是遏阻毒品」、「Indianapolis 警局已明白指出檢查哨之目的是要遏阻毒品交易」。

「該市坦承其最終目的是要查緝毒犯」。）

本院從未贊同以調查一般犯罪為主要目的之檢查哨專案，反而僅容認少數例外情形得不受「凡是扣押均應有個體懷疑」一般原則之拘束。在 Prouse 案中，本院明白宣示我們並不贊同「對犯罪控制下之一般利益」得用來正當化「無懷疑情況下之攔阻」。往後本院一直遵守此一原則，我們從來所贊同之公路檢查哨專案，均僅限於其主要目的與邊境管理及道路安全維護有密切關係者。由於本件印第安那市之毒品檢查哨專案之主要目的在於發現一般犯罪證據，所以本專案違反憲法增修條文第四條。

上訴人雖指出本件公路檢查哨在數種情形下，均類似於 Sitz 案與 Martinez-Fuerte 案，兩者之最終目的都是將犯罪人繩之以法。確保邊境與逮捕酒醉駕車者固然亦屬一般之執法工作，且執法人員均是以逮捕與追訴來達到此目的。但如果我們將本案放在如此高度之一般性來做比較，那當局只要有任何一絲足令人信服之執法目的，就可不受任何限制來設置檢查哨。如果不針對以控制一般犯罪為目標之檢查哨劃出界線，那憲法增修條文第四條就無法防止這種侵害成為美國人生活之一部分。

上訴人另強調毒品案件之嚴重性與不易捉摸性來正當化本件之檢查哨。但毒品之流通所造成之社會危害固然極高，其所造成之執法問題固然令人髮指與複雜，尤其是其所延申出之無數犯罪。然而這種理由在面對其他不法活動時亦都可被引用，僅是嚴重程度不同而已。相反地，在決定應否有「個體懷疑」時，我們所須考量者，是受到威脅之利益之本質為何，以及該些利益與系爭之執法行為間之關連性如何。我們特別不願意在當局之目的僅是控制一般犯罪，就承認其是「應有個體懷疑」這個一般原則之例外。

本件這種毒品檢查哨亦無法以 Sitz 案中之「道路安全」來加以合理化。對任何犯罪之調查與處罰，廣泛來講當然都有助於社區安全，而我們的街道如果沒有毒品之戕害，當然會更安全。但 Sitz 案之酒測檢查哨所欲排除者，僅是那些更小範圍的不法犯行，即動力交通工具對生命與身體所造成之立即威脅。

上訴人另將本件之查緝毒品檢查哨類比為 Martinez-Fuerte 案中之查緝走私檢查哨，上訴人且引用本院在該案中之結論：交通流量之大，「已使得針對個別車輛研判其是否載有非法外國人成為不可

能之事」，並認為此邏輯在本案更強。上訴人這種論證之問題在於，只要有任何車輛被用來藏匿違禁品或其他犯罪證據，同樣的邏輯都能成立。這種與道路之關連性，和 Sitz 案及 Prouse 案之與道路安全之關連性有很大之不同，更何況本件 Indianapolis 檢查哨之位置距離 Martinez-Fuerte 案之重要因素即「邊境」是如此遙遠。固然，針對個別車輛檢查之困難度在審酌 Martinez-Fuerte 案之執法方法之效力時，是一項重要因素，但光是該困難度本身尚不足以正當化「無懷疑情形下之搜索或扣押」（suspicionless searches or seizures）案型類別。相反地，我們必須更深一層地探討這種案型所欲保障之公共利益之本質為何。

Indianapolis 市毒品檢查哨之主要目的終究是想促進「犯罪控制下之一般利益」，對於為了調查犯罪之通常業務所設置之警方檢查哨，我們實不願意擱置向來所要求之「個體懷疑」，我們不能贊同警察盤查僅得由一般化且永遠存在之「因訊問或檢查而查獲駕駛人犯罪之可能性」，即可被正當化。

當然，有些情況下雖然其主要目的也是一般犯罪之控制，但有其緊急性，所以該檢查哨得以正當化。例如，如上訴法院所言，憲法

增修條文第四條幾乎百分之百會贊同為了阻止某件迫近的恐怖攻擊,或為了逮捕一個即將由特定路線脫逃之險惡人犯所設置之有限度的檢查哨。但這些情境下之急迫性,在當局僅是理所當然地攔下車輛以便查看有無人犯正要離境時,完全不存在。雖然我們並不會把正當化檢查哨之目的限縮在僵化之類型中,但我們也不願意贊同其主要目的終究與犯罪控制下之一般利益無法區別的路檢專案。

上訴人雖又辯稱本院之先前判決並未探求設置檢查哨之主要目的為何,並援引 *Whren v. United States*, 517 U. S. 806 (1996) 與 *Bond v. United States*, 529 U. S. 334 (2000) 二件判決,以佐其「當政府明確追求一項合法之利益而為『無懷疑之盤查』時,法院並不應以探求該利益本質之方式,來決定其主要目的之有效性」之說詞,但該二案在本件並不適用。

在 *Whren* 案中,本院認為一件有相當理由足認已有交通違規事實之盤查的效力如何,與執行警察之主觀意圖如何,二者間並無關連性。我們當時指出,本院之先前判決已否定了「所有認為交通稽查之憲法合理性應建立在執行警員之真正動機上之論証」。我們為該判決時,已明確與那些根本沒有相

當理由之案件做區分(例如我們引述 *Florida v. Wells*, 495 U. S. 1, 4 (1990) 案:盤點搜索 (inventory search) 不得做為翻箱倒櫃發現不利証據之藉口;另引用 *Colorado v. Bertine*, 479 U. S. 367, 372 (1987) 案指出:是否沒有惡意與是否沒有單純為了調查犯罪之動機,與判斷一件盤點搜索是否有效,確有關連性;另引用 *Burger*, 482 U. S., at 716-717, n. 27:無令狀與欠缺相當理由下之行政檢查,並不得做為蒐集犯罪証據之藉詞)。

因此,*Whren* 案反而強調了一個原則:雖然「主觀意圖在相當理由之憲法增修條文第四條分析中,不占任何地位」,但在針對沒有「個體懷疑」時所為之憲法增修條文第四條權利侵犯之效力做分析時,該專案之目的為何,則有關連性。因此,*Whren* 案之情況並未阻止我們去探求專案之目的(比較 *Chandler v. Miller*, 520 U. S. 305 (1997); *Treasury Employees v. Von Raab*, 489 U. S. 656 (1989); *Burger*, supra; *Michigan v. Tyler*, 436 U. S. 499 (1978); *Camara v. Municipal Court of City and County of San Francisco*, 387 U. S. 523 (1967) 等案)同理,本案情形亦未能阻止我們探求系爭整個專案之目的何在。

上個會期在 *Bond* 案中,我們

針對一位警探對放在公共汽車行李架上之乘客隨身行李實施觸摸式的檢查，是否有違合理之隱私期待做審理。我們當時僅指出本於 Whren 案之原則，警察本人之主觀意圖為何與該分析無關。雖然，如聲請上訴人所正確觀察者，Bond 案之分析非屬一般相當理由之憲法增修條文第四條之分析，但 Bond 案並未指出本院會將 Whren 案之原則擴張至所有欠缺個體懷疑之情形。相反地，主觀意圖之所以在 Bond 案中會無關連性，是因為我們先前之案例要求我們必須聚焦在警察行為之客觀效果。對照下，本院案例中所處理者若是因欠缺個體懷疑而來之侵犯時，常會要求探討專案層次之目的為何。

上訴人雖又辯稱 Indianapolis 市的檢查哨專案，得以其次要目的即避免神智不清之駕駛人上路與檢查駕照行照，來加以正當化。但如真的如此，那麼幾乎所有之執法單位都得以任何目的設置檢查哨

只要他們將証照查驗與酒測併入該檢查哨即可。就是這個緣故，我們必須以所有的証據來決定系爭檢查哨專案之主要目的為何。我們知道這種目的之探索並非易事，但長久以來，各個法院均在許多憲法領域從事這種工作，期能從合法行為中篩選出政府濫權行

為。因而一項有其不容許目的之專案即能加以抑制，而一項有其合法目的之專案則得加以許可，不論其二者在表面上是如何地相似。雖然憲法增修條文第四條之合理性絕大部分是一種客觀之探索，但基於特殊需求與行政搜索之相關判例，當系爭事實是關係到通盤計劃下之「無懷疑情況下所為之侵害」（suspicionless intrusions）時，目的之探討即有其關連性。

無庸贅言者，本件判決並未改變本院在 Sitz 案與 Martinez-Fuerte 案中對於酒測檢查哨與邊境檢查哨，以及在 Prouse 案中對於交通稽查檢查哨所提出之見解，這些檢查哨專案之合憲性如何，仍應對被侵犯之利益與該專案之效率做利益衡量。當執法單位欲以本案這種檢查哨來追求一般犯罪之控制時，警方之攔阻只能以相當數量之個體懷疑（individualized suspicion）來加以正當化。

本案之判決並不影響邊境搜索或類似機場或政府機關搜索之效力，在該些案型中採取此等措施以確保公共安全之需求極為明確。本案之見解亦非針對那些超越一般犯罪控制之侵犯類型，並不會去減弱警察依據有合法目的之盤查所獲情資做適當反應之能力，縱使該反應是逮捕一位觸犯與該目

的完全無關之罪名的駕駛人。最後我們所要提醒的是，這種對目的之探索僅能從整個專案的層面為之，並不是要去探索在現場執行之員警之個人主觀意圖。

因為本案之 Indianapolis 市的檢查哨專案之主要目的，與控制犯罪之一般利益終究無法區分，因此違反憲法增修條文第四條，原審之判決應予維持。