

## 50. *Snepp v. United States*

444 U.S. 507 (1980)

楊敦和 節譯

### 判 決 要 旨

中央情報局要求其所屬之情報人員書面同意，於有意出版任何文章之前，均須事先送請該局審查，純屬該局局長法定職權之適當行使，以保護其情報之來源，並避免未經授權之洩密。縱使無書面之協議，中情局為保護美國政府之重大利益，亦有權採取措施，合理限制其受僱人員於其他情況可受憲法增修條文第一條保障之活動。(CIA agent's agreement to submit any proposed publication for prior review by CIA was an entirely appropriate exercise of CIA Director's statutory mandate to protect intelligence sources and methods from unauthorized disclosure. National Security Act of 1947, § 102(d)(3), 50 U.S.C.A. § 403(d)(3); U.S.C.A. Const. Amend. 1. Even in the absence of an express agreement, CIA is authorized to act to protect substantial government interests by imposing reasonable restrictions on employee activity that in other contexts might be protected by the First Amendment.)

### 關 鍵 詞

classified information (經保密之資訊); fiduciary obligation (忠誠義務); constructive trust (擬制信託); actual damages (實際損害); prior restraint (事前審查); nominal damages (名義損害); punitive damages (懲罰性損害賠償)。

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

## 事 實

前中央情報局情報員史奈璞(Frank W. Snepp)於一九六八年進入中情局時，曾簽署書面協議，明示承諾於其「受僱期間及離職之後，非經中情局事前之具體同意，不得出版有關該局及其活動、或一般情治活動之任何訊息或資料。」其實，史奈璞與所有的情報員均須承諾，「非經正當之授權，不得揭露任何有關中情局應保密之資訊。」故史奈璞曾誓言，絕不洩漏應保密之資訊，未經事先審核、批准，亦不出版任何資訊。

史奈璞於一九七六年離開中情局，竟然未經送審，以其任職期間之經歷，出版一有關中情局在越南活動之書籍。美國政府乃訴請美國維京尼亞州東區聯邦地方法院，判定史氏違約，命令史氏必須將其未來之著作事先送審，否則即禁止其出版。至於史氏因違約出版而獲得之全部利益，應強制其為美國政府成立一擬制之信託關係。

美國聯邦地方法院經審理後判決：史奈璞未經送審即出版該書，乃蓄意欺瞞中情局，為處心積慮，故意設法違反其一九六八年所簽署之保密協議，並違背其對中情局之信託關係。而該出版之行為，已對美國政府之情報活動造成不可彌補

之傷害與損失，因此禁止史氏未來再犯，並強制史氏將其出版所得為美國政府成立擬制信託關係。

史奈璞不服地院之判決，上訴於聯邦高等法院。高院原則上維持地院之判決，但因美國政府承認，史氏著作之內容，並未涉及應保密之資料；史氏既為美國國民，就該無機密性之資訊，自亦有美國聯邦憲法增修條文第一條之出版自由。換言之，高院認為，史奈璞對中情局之忠誠義務只在維護限閱資料之機密性；其不經審查逕行出書之行為，雖確違反其與中情局之書面協議，但只能請求違反契約之名義損害賠償。若美國政府並能證明史氏之違約（係出於惡意或故意）構成侵權性質之行為(tortious conduct)，亦得主張懲罰性損害賠償。

兩造均不服聯邦高等法院之判決，遂皆上訴至聯邦最高法院。

## 判 決

聯邦高等法院之判決廢棄，發回更審，依聯邦地方法院之判決更為裁判。

## 理 由

史奈璞與中情局之僱傭關係包含極高度之信任與託付。史氏於

其所簽之合意書中，開宗明義，明白承認，其與中情局所建立者為一信託關係(trust relationship)。該一信託契約具體規定，非經中情局事先之審閱、核准，史奈璞有不得出版任何資訊(any information)之義務。史奈璞於事實審中亦明白縷述，其於承擔該一義務後，多次受中情局之委託，擔任各種具信任關係之職務，並被賦與「經常接觸保密性資訊之機會，包括關係情報來源與情報方法之資訊。」史氏於其書中所公佈有關中情局之活動，正是基於此一背景得來。而其處心積慮，設法規避事先送審之義務，自有將委其保管之機密性資訊暴露於外之危險。

史奈璞之書中不論是否包含經保密之資訊，其未經送審之行為即構成該信託契約之違反。美國政府並未剝奪史奈璞出版非機密資訊之權利，在本訴訟中亦未主張其著作含有機密性之資訊。美國政府僅只聲明：基於該特殊之信託關係及史氏所簽之書面協議，其必須給予中央情報局一個事先查閱之機會，以決定其所欲出版之內容，是否包含機密之資訊或來源。縱使美國政府承認，該出版物不含任何機密，史奈璞未能事先送審，就是違反信託契約。

聯邦地方法院及高等法院均認

為，前情報員不經審查就將有關情報活動之資料予以出版，不論該資料是否機密，都對國家之重大利益有害。因為，前情報員本於自己之判斷認為無害而公佈之資訊，很可能與中情局之看法不同；蓋中情局基於對全局之了解，可能會將該公佈行為視為有害。何況，中情局除自國內及固定來源取得情報外，亦自友邦及駐外情治人員處取得資訊。為確保此等情報來源之持續，中情局必須保障各該資訊之安全，蓋其可能對彼等造成傷害，有時甚且危及外國情治人員之人身安全。

本案之證據明確證明，中情局員違反事前送審之義務，有損中情局執行其法定職務之能力。中情局長 - 海軍上將特納(Turner)之證詞明確指示，史奈璞之出版及其他類似之書籍，嚴重傷害美國情報運作之效力。(以下縷述各情治系統之憂慮、恐慌及中斷)

根據各種證據，聯邦地方法院及高等法院均一致認定，史奈璞所出版之內容不論是否機密，其違反明確之義務未能事前送審一節，已對美國政府造成無法彌補之損害。

聯邦高等法院拒予美國政府就史奈璞出書之所得成立擬制信託一節，將使美國政府無法有效嚇阻嗣後之效尤。蓋史氏之出版行為對美國政府所造成之實際損害本屬難以

量計(unquantifiable)。名義損賠金額甚少，難生嚇阻之效。懲罰性之損賠，須經陪審團之認定，因而難以預測，亦不尋常；縱然成功，既無關乎美國政府無法彌補之損失，亦不一定相當於史奈璞之不法利得。

聯邦高等法院賦予美國政府之惟一救濟方法：取得名義損賠後，進而依聯邦法主張懲罰性之賠償，亦不可取。蓋美國政府為獲得懲罰性賠償，必須證明史奈璞之行為具侵權性質；為此，美國政府可能必須透露若干史氏原須維護之高度機密。而若此一爭訟透過陪審程序，更可能迫使中情局及其官員去廓清該局高度機密之事務。恐怕鮮有政府甘冒此一危險！中情局前局長柯爾比(Colby)曾於本案中提出書面證詞，藉刑事案件中之類似問題加以說明。柯氏謂：現行法律「要求政府於公開之法庭中揭露待證或進一步之資訊，而此在本質上對國家安全具有潛在之危害，致使政府無法提出控訴。」若美國政府非冒不可承受之危險即無以取得救濟，其即等於毫無救濟。

在另一方面，擬制信託則可保障政府及該情報員均免於不當有之危險。蓋此一救濟本來就是違反信託契約自然而向來之結果，自可用符合此一不法行為之救濟，公平處理雙方當事人之關係。若該情報員

事先送審獲得許可，自能放心大膽出版其著作；若其違反契約上之忠誠義務，自行出版未經審核之資料，則依信託關係之救濟，令其歸入因失信而獲取之利得。由於此種救濟方式靈活而又明確，恰可嚇阻有意冒險處理敏感性資訊之人士。又因此一救濟最多只能要求因違約而獲取之利得，故該前情報員亦不必負擔超過其全部收益之懲罰性賠償。聯邦高等法院之判決，勢將剝奪美國政府此一為保護其攸關國家安全之情報活動本可具有之衡平而有效之救濟方法(equitable and effective means)。由於聯邦高院拒絕就史奈璞之利得成立擬制之信託，故該判決應予廢棄，謹將本案發回高院更審，並依原聯邦地方法院之判決更為裁判。

大法官 Stevens 之不同意見書(摘要)，大法官 Brennan 及 Marshall 亦贊同此不同意見

史迪文氏等認為：一九六八年史奈璞受僱中情局時，雖曾簽約同意，其若準備出版任何資料，均須先送局方審閱；惟該約定之目的，並非授權中情局檢查其所屬人員之言論是否恰當，而係確保非經局方之核可，不致揭露機密性、非公開之資訊。史奈璞雖於審判中承認，其未將手稿於出版前送審確屬違

約；但美國政府亦承認，該出版之書籍並未包含機密性、未公開之資訊。因而，該契約所欲保障之利益（即資訊之機密）並未受損。最高法院今將史奈璞出書之所得為美國政府成立擬制之信託，既乏法律之依據，亦無契約上之基礎。謹將史迪文氏不同意見之理由，摘要綜合敘述如下：

①美國國會固曾制訂法律，懲罰「未經授權任意散佈機密資訊」之行為，但各該法律均屬刑法性質；且其客體亦皆機密性之資訊，與本案之情形並不相符。

②史奈璞與中情局所簽訂者，並非嚴格意義之信託契約，僅為一般僱傭契約之性質。雖亦可能負擔忠誠之義務，但通常僅指不與僱傭人競業，及不洩漏亦不妄用僱傭人之機密訊息兩點。今史奈璞之出版，既非競業，亦不涉機密，自不宜以違反典型信託契約之歸入利益，與對方成立擬制信託，作為救濟之方法。

③在本案中，中情局固有保護其情報秘密之重大利益，其受僱人亦有主張工作權（包括以作家身份著述維生）及言論、出版自由之相對利益。法院此時允宜適當調和此二者之關係。維護中情局之情報任務，卻不妨礙非機密性資訊之自由流通。政府今日縱使依契約有權

對其受僱人之出版自由作嚴格之限制，受僱人不遵承諾而任意出版亦確係違約，但因該契約所欲保護之主要利益（限閱資料之機密性）並未受損，最高法院即扮演衡平法院（equity court）之角色，給予美國政府衡平性質之救濟，顯然欠缺說服力。

④史奈璞若係以應機密之資料著述，則以其出版所得之價款成立擬制之信託，尚稱允當。蓋該因出版而獲得之價款，正是該違約行為之結果。但今史氏之書籍，完全不涉機密性之資料。其之所謂違約，只是未事先送審而已。若其曾先送審，中情局恐無法禁止該書之出版。是其出版之所得與送不送審、違不違約並無必然之關連。史奈璞既未因該違約之行為而獲得更多之利益，則將該利益之全數悉歸政府，反使政府不當得利。

⑤美國政府聲稱，縱使出版之內容不涉機密，亦可能危害美國之重大利益，蓋可能使人誤認，美國政府無力掌控其擁有之資料及所屬人員之行動，因而減弱情治機關之威信，影響與外國政府之情報交流與相互合作。但此一主張似乏具體之事證。特納局長雖曾含混例舉若干之影響，但均難以使人確認，各該未經具名之影響，究係出於本案所造成之疑懼？抑或出於其它之原因。

⑥最高法院強調，其它之救濟，無法嚇阻以後之效尤，故以擬制信託代之。此一說法，亦不恰當。因擬制信託之觀念，原係建立於不當得利之返還，並無懲罰或嚇阻之目的。

⑦美國政府本已承認，懲罰性損害賠償可以充分保障其利益。最高法院卻用以下兩個理由，規避此一救濟：A 懲罰性損害賠償通常結果難測，因而不具可靠之嚇阻效力；B 為證明被告行為之惡性，政府可能被迫揭露更機密之資訊，為政府通常所不欲，致使政府不敢以此方式求償。其實政府只須證明，史奈璞係故意以虛偽之意思表示 (misrepresentation) 詐欺 (deceive) 政府，使政府相信其於有意出版其著作前，必會將手稿送政府審查，致使政府陷入錯誤發生損害，即可滿足懲罰性賠償之要件，亦可相當嚇阻爾後之再犯，故政府並無被迫揭

露更多秘密之危險。

⑧依英美法之傳統，除非原告可以證明，其普通法上之適當救濟已窮，否則不得請求法院給予衡平上之救濟 (equitable relief)。史迪文氏大法官認為，最高法院尚未認真評估以懲罰性損賠予以救濟之適當性前，即賦予衡平上之救濟，過於急躁。

⑨尤有進者，本案之判決，將對人民批判政府之言論，形成一種新的事前審查。此一審查之危險，在於檢查機關可能妄用其職權以遲滯批判性著述之出版，或誘使作者對其作品之內容，做保密需要以外之修改。任何契約若含有對言論自由加以事前審查之約款，則對審查者所要求之救濟方法，均應嚴格審究，令其充分說明必須利用該救濟之理由。本案之美國政府似未滿足此一要件。