

17. Bush v. Palm Beach County Canvassing Board

531 U.S. 70 (2000)

林淑雅、劉后安 譯¹

判 決 要 旨

1. 本院於慣例上會尊重各州法院對各該州法律所為之解釋。但若州議會所制定之法律不僅適用於該州公職選舉，並亦適用於總統選舉人之選任者，該州議會則非僅係基於該州人民之授權，並亦基於聯邦憲法第二條第一項第二款之直接授權而立法。

(As a general rule, this Court defers to a state court's interpretation of a state statute. But in the case of a law enacted by a state legislature applicable not only to elections to state offices, but also to the selection of Presidential electors, the legislature is not acting solely under the authority given it by the people of the State, but by virtue of a direct grant of authority made under Art. II, § 1, cl. 2, of the United States Constitution.)

2. 若各州議會根據大選前制定之法律，就解決有關爭議作出最終決定，且時在總統選舉人集會期日六日之前，則該決定即具有終局之拘束力。欲利用此「空檔期」(safe harbor)之議會，應注意其就選舉法之解釋不致被聯邦國會視為法律之變更。

(If the state legislature has provided for final determination of contests or controversies by a law made prior to election day, that determination shall be conclusive if made at least six days prior to said time of

¹ 譯者註：本判決中譯過程中，曾蒙目前正就讀於美國哈佛大學法學院之蘇彥圖氏以越洋電話多次討論，解決不少譯文上之問題，特此致謝。不過有關文責及謬誤當然仍由譯者自負。

meeting of the electors a legislative wish to take advantage of the "safe harbor" would counsel against any construction of the Election Code that Congress might deem to be a change in the law.)

3. 各州法院得自由解釋各該州州憲而不受本院拘束，此為基本原則。但各州法院所為涵義不清之判決，不得阻礙本院於聯邦憲法就「州行為」之效力作出判斷，則為另一重要原則。

(It is fundamental that state courts be left free and unfettered by us in interpreting their state constitutions. But it is equally important that ambiguous or obscure adjudications by state courts do not stand as barriers to a determination by this Court of the validity under the federal constitution of state action.)

關 鍵 詞

Presidential election(總統選舉); election contest(選舉訴訟); safe harbor (空檔期); certiorari (裁量上訴受理令狀 ; 移審令); manual recount (人工重新計票); machine recount (機器重新計票); federal questions (聯邦權限爭議問題)

(以聯邦最高法院名義宣示之判決意見)²

<p>事 實</p> <p>佛州選舉法規定，倘若投票結果顯示兩位候選人間之差距只有</p>	<p>投票總數之百分之零點五時，即必須重新進行一次機器計票（an automatic recount），但是進行此一重新計票之方式，該法則未加以</p>
---	--

² 譯者註：原文：「per curiam」，拉丁文，翻譯成英文為「by the court」，「per curiam opinion」即係「以法院（而非某特定大法官）之名義所宣示的判決意見」。美國聯邦最高法院（以及某些上訴審法院）的判決（opinion of the Court），乃以及協同意見書、不同意見書，通常都會由個別主筆大法官及贊同大法官具名，以示負責。但是「per curiam opinion」則是例外。此種判決係以法院（亦即全體大法官）的名義宣示，因此無法得知真正主筆的大法官是誰。此外，「per curiam opinion」未必一定是「全體一致、無異議」（unanimous）的判決意見，換言之，在「per curiam opinion」中，仍然可能會有不同意見與協同意見的存在。

規定。至於各候選人或選民如認該重新計票之結果有誤，尚可於大選結束五日內(或選舉結果上報該州州務卿[Secretary of State]之前)，要求再次重新機器計票；其次，各候選人或政黨亦有權在大選結束後七十二小時內，聲明異議 (protest)，請求進行人工重新計票 (manual recount)，此時各郡選舉委員會 (Canvassing Board) 「可以」 (may) 決定是否要進行人工重新計票。在計票完成之後，各郡選舉委員會應在大選結束後七日內，將計票結果上報該州州務廳 (Department of State)，由州務卿匯整各郡選舉以及外地「不在籍投票」 (absentee ballots)³ 之結果，並加以確認及簽署後，宣布正式選舉結果。不過各候選人可以在州政府選舉委員會確認 (certify) 選舉結果之後，向法院提起訴訟 (contest)，請求以人工方式重新計票。

在西元二〇〇〇年十一月七

日時，美國舉行總統大選，主要的兩位候選人是共和黨籍的 George W. Bush (以下簡稱 Bush) 與民主黨籍的 Al Gore, Jr. (以下簡稱 Gore)。兩人差距極為接近，截至開票當日美東晚間十二時左右，全美只剩新墨西哥 (New Mexico)、奧瑞岡 (Oregon)、佛羅里達 (Florida，以下簡稱「佛州」) 等三州選舉結果尚未揭曉，Gore 此時只獲得二百五十五張總統選舉人票 (electoral votes)，Bush 亦只有二百四十六票，兩人均未獲得勝選所必須之二百七十票。上述三州中尤以擁有二十五張選舉人票的佛州最具有決定勝負的關鍵地位。⁴

翌日 (十一月八日) 下午，佛州全州六十七個郡完成開票作業後，該州的選舉結果是：在全部近六百萬張的選民票 (popular vote) 中，Bush 僅比 Gore 多得一千七百八十四票而已，由於此一差距僅相當於投票總數的萬分之二點九

³ 譯者註：所謂「不在籍投票」，係指選舉時不在佛州當地之居民的選票，其中也包括海外美國公民之投票。

⁴ 譯者註：美國的總統選舉制度極為特殊，一方面採取所謂的「選舉人團」 (electoral college) 制度，不由選民直接投票給總統候選人，而是先選出總統選舉人 (elector)，再由選舉人集會決定總統人選；另一方面，總統選舉人票不依得票比例分配，而以所謂「勝者全拿」 (winner take all) 方式決定各州總統選舉人票 (electoral vote) 之歸屬，亦即只要有一位總統候選人獲得相對多數的選民票 (popular vote)，則該州所有的總統選舉人票均歸其所有。無論是 Bush 還是 Gore，只要其中一人在佛州以相對多數獲勝，即可囊括這二十五張選舉人票，而超過當選所需選舉人之票數。

九，因此一方面，各郡選舉委員會依照法律規定，重新進行機器計票，另一方面，民主黨籍的 Gore 方面也在十一月九日提出聲請，要求在佛州的 Palm Beach、Volusia、Broward、Miami-Dade 等四個郡進行人工重新計票。

翌日（十一月十日），各郡機器重新計票的結果是 Bush 的領先票數更減少為三百二十七票，因此 Bush 方面乃向該區的聯邦地方法院緊急請求下命上述各郡立即停止人工重新計票工作，不過聯邦地方法院於十一月十三日，以該事務屬於州法管轄之範圍為由，駁回 Bush 之聲請，Bush 乃向聯邦上訴法院提起上訴。

此外，由於佛州州務卿 Harris 依照法律之規定宣布十一月十四日為各郡上報選舉計票結果之最後期限，而 Palm Beach 等郡選舉委員會因為認為不可能在此一期限前完成人工計票作業，乃分別向佛州各地方法院請求寬限此一期限。該州法院判決認為州務卿依法有權決定上報選舉結果的最後期限，故 Gore 方面又向佛州上訴法院提出緊急聲請，遭受駁回後，更向佛州最高法院上訴，佛州最高法院於聽審後以七比〇多數，裁定 Palm Beach 等郡可以繼續進行人工計票，但必須在十一

月二十六日下午五時前上報計票決果。

另一方面，Bush 向聯邦上訴法院提起上訴後，由於聯邦上訴法院於十一月十六日時，基於與聯邦地方法院相同之理由，駁回其聲請，Bush 乃向本院更行上訴，請求撤銷佛州最高法院所為之前開判決。Gore 方面也隨即在二十三日請求本院駁回 Bush 上述請求。本院在十二月一日時舉行言詞辯論，同意予以受理。

判 決

佛羅里達州最高法院原判決應予廢棄，依本判決意旨發回更審。

理 由

佛羅里達州最高法院（the Supreme Court of the State of Florida）在審理先前幾件訴訟案件（這些案件均係請求以人工方式重新計算二〇〇〇年十一月七日之四年一度總統大選投票結果，並確認該計票結果之效力）時，曾經對該州諸多選舉法律規定加以解釋。共和黨籍的總統候選人德州州長 George W. Bush 聲請本院核發「裁量上訴受理令狀」（a petition

for *certiorari*)⁵，審查佛州最高法院的原判決是否違法。本院同意就裁量上訴人 (petitioner, 以下簡稱「上訴人」) 所提出的下列兩項問題予以審理：首先、佛州最高法院原判決是否因為在總統大選投票日之後有效改變了佛州總統選舉人的任命程序，以致於違反了聯邦憲法的正當法律程序條款 (Due Process Clause) 以及美國聯邦法典 (U. S. C.) 第三編第五條等規定？其次、佛州最高法院原判決是否因為改變了該州總統選舉人之產生方式，以致於侵犯了佛州立法機關依據聯邦憲法第二條第一項第二款之規定自行決定如何產生總統選舉人之權限？

西元二〇〇〇年十一月八日 (總統大選投票翌日)，佛州州政府選舉事務科 (Florida Division of

Elections)⁶ 呈報該州投票結果為：Bush 州長共計獲得 2,909,135 票，被上訴人 (respondent) 民主黨籍的 Albert Gore, Jr. 副總統則得到 2,907,351 票。Bush 州長僅以 1,784 票之些微差距稍微領先。依照佛州法律第 102.141(4) (2000) 條之規定：獲勝一方之領先差距若未超過投票總數的千分之五，即須重新進行一次機器計票。然而佛州重新進行機器計票後之結果，Bush 州長的領先票數卻更為減少。因此 Gore 副總統行使其法定權利，以書面要求 Volusia、Palm Beach、Broward 以及 Miami-Dade 等四郡的選舉委員會 (canvassing board) 進行人工重新計票。

本件訴訟兩造當事人對於佛羅里達州選舉法典 (Florida Election Code) 中關於各郡選舉委

⁵ 譯者註：國內又有譯為「調卷令」。惟美國聯邦最高法院所受理之上訴案件主要有兩種類型。一者被稱之為「appeal」(姑且譯之為「權利上訴」)，理論上只要符合法定要件與程式，聯邦最高法院即須受理之，並無選擇餘地；另一種上訴類型被稱為「petition」(且譯之為「裁量上訴」)，此種類型的上訴係由當事人聲請法院依其裁量，核發「a writ for *certiorari*」(或可譯為「裁量上訴受理令狀」)，調閱原判決之卷宗，審查下級法院原判決，其受理與否完全屬於聯邦最高法院之裁量。法院一旦決定受理，即會以一毋須附理由之判決，准予核發裁量上訴受理令狀 (*certiorari granted*)，並進行一連串的實體審理程序，之後並會作出一個實體判決，本案即為此一情形；倘若是決定不受理之情形，即予以判決駁回 (*certiorari denied*)，並告確定。參見 Bryan A. Garner ed., *Black's Law Dictionary*, 7th Ed., pp. 94-95, 220, 1165, 1313；中文文獻可參見蔡懷卿，美國聯邦最高法院之裁量選案審查制度，憲政時代，21 卷 4 期，頁 70。故本文譯為「裁量上訴受理令狀」，參見田中英夫編集，英米法辭典，東京大學出版會，1991 年 5 月初版，頁 134。

⁶ 譯者註：「選舉事務科」為佛州州務廳 (Department of State) 底下的一個單位，負責該州選舉行政業務。

員會 (canvassing boards)、州務卿 (the Secretary of the State) 以及州政府之選舉委員會 (Elections Canvassing Commission)⁷ 的權限規定, 提出了針鋒相對之解釋。十一月十四日時, 佛州巡迴法院 (Florida Circuit Court)⁸ 針對一件由 Volusia 郡所提起、Palm Beach 郡選舉委員會、Gore 副總統以及佛州民主黨等參加之訴訟作出判決。該判決認為, 佛州選舉法所規定之七日最後期限有其強制拘束力, 不過 Volusia 郡選舉委員會可以延後呈報計票結果之最後期限。該院進一步指出, 當佛州州務卿「考量所有相關事實及情形」後, 得行使其裁量權自行決定是否將延後呈報之計票結果納入該州最後選舉結果予以計算。

佛州州務卿為回應該判決, 宣布了一套決定是否納入各郡延後呈報結果的判斷標準。該州州務卿下令, 各郡如欲延後呈報計票結果, 須於次日(亦即十一月十五日)下午兩點之前, 以書面敘明必須延後呈報計票結果之正當理由及相關事證。嗣後佛州共計有四個郡提出此項書面要求, 但是州務卿在審查之後, 認定該四郡均無延後呈報

計票結果之正當理由。佛州民主黨與 Gore 副總統隨即在十一月十六日, 向佛州法院提出一項緊急請求, 主張州務卿此舉業已恣意藐視法院先前之判決。

翌日, 佛州法院駁回此項請求, 判決認定佛州州務卿並未恣意行事, 而係以合理方式行使其裁量權, 尚難謂有違反佛州法院先前判決之情形。民主黨和 Gore 副總統隨即向佛州第一上訴法院 (First District Court of Appeal) 提起上訴, 該院於准許上訴後將案件移送佛州最高法院審理。佛州最高法院受理後, 依其職權, 命令佛州州務卿及佛州州政府選舉委員會於接獲該院進一步命令前, 不得逕行確認大選結果或宣布大選之獲勝者。

佛州最高法院針對此項糾紛, 在進行必要之探討後, 於十一月二十一日宣判。參見 *Palm Beach County Canvassing Board v. Harris*, 772 So. 2d. 1220 (2000)。誠如佛州最高法院所以為, 該案主要有兩項爭點: 首先, 如果因為選票之戳記或打孔, 致使機器計票和抽樣人工重新計票兩者的結果有所差異, 此時這項差異是否可以算是「選票統計之錯誤」(error in vote

⁷ 譯者註: 佛州州政府選舉委員會負責審查、確認與宣布該州所有公職選舉結果。

⁸ 譯者註: 「佛州巡迴法院」(Florida Circuit Court) 係佛州最上一級的事實審法院以及最下一級的上訴審法院, 負責審理絕大多數毋須經陪審團審理的訴訟案件。

tabulation)，而足以成為要求全面進行人工重新計票的正當理由？其次，係爭佛州選舉法中存在有下列兩項矛盾，應當如何加以解決：第一項矛盾是係爭佛州法律第 102.166 條「進行人工重新計票」與同法第 102.111、102.112 等條「提交各郡計票結果」，這兩者的時限規定彼此有所矛盾；第二項則是第 102.111 條規定州務卿對於逾期呈報之計票結果「應予」(shall) 忽略，而同法第 102.112 條竟規定州務卿對於此類逾期呈報之計票結果「得予」(may) 忽略之。

對於第一項爭點，佛州最高法院原判決認為，根據該法規定，因為選票之戳記或打孔致使機器計票和抽樣人工重新計票兩者結果有所差異，確實屬於「選票統計之錯誤」，而足以作為全面進行人工重新計票的關鍵要素。

至於第二項爭點，佛州最高法院原判決則是認為，第 102.111 條的「應予忽略」條款與第 102.112 條的「得予忽略」條款，兩者之間有所矛盾，應以後者「得予忽略」條款為有效。緊接下來的問題就是佛州州務卿「是否」得予、「何時」得予忽略逾期呈報之人工重新計票結果。由於佛羅里達州憲的權利宣言 (the Declaration of Rights of the Florida Constitution) 明文保障

該州人民的投票權，因此佛州最高法院的判決結論認為，只有在某些特殊情況下，才可以將這些逾時呈報之人工重新計票結果略而不計。佛州最高法院指出：「由於本院雅不願逕自改寫佛州選舉法典，因此結論就是我們不得行使本院所擁有之衡平權力 (equitable powers)，以提供當事人救濟」該院因而規定以十一月二十六日下午五點作為呈報計票結果之最後期限。從而佛州係爭法律第 102.111 條原先所規定的七日最後期限，竟被有效展延為十二日。該院更進一步指示佛州州務卿必須將所有在此一最後期限前呈報之人工計票結果納入計算。

一般而言，本院通常會尊重並接受各州法院對該州法律所為之解釋。惟當州議會所制定之法律除了適用於該州公職選舉之外，更適用於總統選舉人的選任時，該州議會即不能謂其僅係基於該州人民之授權而立法。此時州議會的權限更是來自於聯邦憲法第二條第一項第二款的直接授權。而聯邦憲法第二條第一項第二款規定：

「各州應依照該州立法機關所規定之方式，任命總統選舉人若干名，其人數應相當於各州選派於國會之參議員及眾議員總數」

儘管上訴人在此並未提出同

樣問題，但是本院在 *McPherson v. Blacker*, 146 U.S. 1 (1892) 一案中曾經判決認為：

「(聯邦憲法第二條第一項第二款)並不是規定由各州人民或公民來任命總統選舉人，而係規定由『各州任命之』；假若這條憲法條文中不規定『依照該州立法機關所規定之方式』這項要件的話，那麼我們似乎可以根據州憲法中的有關規定來質疑該州立法機關任命總統選舉人之權力。因此，『依照該州立法機關所規定之方式』這項要件，不但不能說是對立法機關『任命總統選舉人』的權力施加限制，相反的，反而是對各州想要限制這項立法機關權力時所施加之限制。」

佛州最高法院原判決之意見可能會被解讀成該院對於佛州選舉法典係爭規定所為之詮釋並未考慮到佛州州憲(該州憲法必須符合聯邦憲法第二條第一項第二款之規定)可能限制該項「立法權力」的程度。比方說，該判決認為，「就佛州州議會得以立法規範選舉程序的範圍來說，只有在這些法律並

未對佛州州憲所保障之選舉權利施加『無理、不必要』之限制時，方屬有效」。此外，該判決尚且認為，「有鑑於選舉法規的目的就在於保障選舉權，因此對於此類法律的解釋方式，就應該採取有利於公民投票權保障之方式為之」。

此外，美國聯邦法典(U. S. C.)第三編第五條規定：

「各州為確認該州總統選舉人之入選，而於選舉人選任之法定不變期日前立法，規定以司法途徑或其他方式終局解決相關爭議者，以該終局決定於總統選舉人集會前六日內作成，且前開相關法律亦制定於總統選舉人選任期日前者為限，該決定即有終局之拘束力，並可拘束聯邦憲法及本法關於選任總統選舉人之票數計算方式。」

本件兩造當事人都同意，姑且不論這項規定是否具有其他效果，單就對於總統選舉人投票之考量來說，國會至少是在為各州設立一項「空檔期」(safe harbor)。⁹ 只要各州的州議會根據大選前所制定之法律而規定解決有關爭議

⁹ 譯者註：在英美法上，所謂「空檔期」(safe harbor)原本是指在法律或命令中免除民事上或刑事上責任的規定，參見 Bryan A. Garner ed., *Black's Law Dictionary*, 7th Ed., p. 1336。此處或係指只要各州州議會根據大選前所制定之法律而規定解決有關爭議的最終決定方式，並且在總統選舉人集會期日前的六日內作成此一決定，那麼該決定即具有最終之拘束力，國會即應接受該州總統選舉人名單。否則國會有權自行決定是否接受該州所提交之總統選舉人名單。

的最終決定方式，並且至遲在總統選舉人集會期日前六日內作成該決定，則該決定即應具有最終之拘束力。雖然佛州最高法院在其判決的注釋中曾經援引了美國聯邦法典第三編第一條至第十條之規定，但是卻未討論該法第五條的規定。既然聯邦法典第三編第五條蘊含了下面這項聯邦法律原則：只要各州所做成之決定符合該州制定生效於選舉日前之法律規定，聯邦法律即保證該決定具有最終之拘束力，那麼，想要利用這項空檔期的各州立法機關，就應該避免作出任何可能會被國會認為是在變更上述聯邦法律的解釋方式。

在審查了佛州最高法院上開判決之後，本院認為，由於「該判決並未具體闡明心證賴以形成之確切根據」，不過單憑此一理由，尚無立即審查本案所涉聯邦權限爭議問題（federal questions）¹⁰之

必要。參見 *Minnesota v. National Tea Co.*, 309 U. S. 551, 555 (1940)。

「各州法院可以自由解釋該州州憲而不受本院拘束，此乃一項基本原則。但是同樣重要的一項基本原則就是，倘若各州法院所為之裁判存有疑義時，同樣不足以成為阻止本院裁決各州行為是否有違聯邦憲法規定而無效之障礙。由於本院必須明智行使審理上訴案件之權限，因此不得要求釐清此類判決所存在之疑義。」

具體而言，由於本院並不清楚到底佛州最高法院對於州憲法限制州議會基於聯邦憲法第二條第一項第二款而擁有之權限抱持何種看法，亦不瞭解佛州最高法院對於美國聯邦法典第三編第五條之考量為何，因此，佛州最高法院原判決應予廢棄，依本判決意旨發回更審。

據上論結，判決如上。

¹⁰ 譯者註：所謂「聯邦權限爭議問題」(federal question)，係指適用、解釋聯邦憲法、國會行為或條約時之直接相關法律問題。自1980年以來，凡是涉及聯邦問題之訴訟案件，不問訴訟標的金額大小，聯邦地方法院均有審判權，此類審判權即係「聯邦權限爭議問題審判權」。至於某件具體案件是否涉及聯邦權限爭議問題，則以原告所提出之訴狀判斷。雖然聯邦憲法中已有相關規定，但在聯邦法律的層次上，直到一八七五年起，方才一般性地承認聯邦各級法院得以案件涉及聯邦問題為由，主張其審判權，參見田中英夫編集，英米法辭典，頁338。