

法務部 94 年度選赴外國大學進修人員研究報告

美國特別檢察官法規及案例之介紹—以 United States of America v. Lewis Libby 法院裁決為例

報告人：新竹地檢署檢察官陳榮林

期 別：司法官訓練所第 37 期

學 歷：交通大學科技法律研究所碩士

目錄

壹、前言	1
貳、美國現行特別檢察官制度內容及與舊制相較之差異	1
一、特別檢察官之選任	1
二、特別檢察官之資格	2
三、特別檢察官之事務權限	2
四、特別檢察官辦公室之人員	3
五、特別檢察官之職權	3
六、特別檢察官辦公室之預算	5
七、司法部長之通知與報告義務	5
參、法院對美國副總統錢尼之前幕僚長李比被控涉嫌洩露中情局特工 身分案所為裁決(order)——與特別檢察官相關部分	6
一、案件背景	6
二、法律分析	7
(一) 該特別檢察官之指派有無違反司法部長之法定職權主張部分	8
(1) 相關法律規定	8
(2) 雙方當事人主張	8
(3) 法院之意見	9
(二) 該特別檢察官之指派有無違反美國憲法第 2 條第 2 項第 2 款任命條款主 張部分	10
(1) 美國憲法之任命條款——美國憲法第 2 條第 2 項第 2 款	10
(2) 雙方當事人主張	12
(3) 法院之意見	13
肆、結論	15
附錄一 美國聯邦行政法規 28 CFR Part 600	1-5
附錄二 United States of America v. Lewis Libby	1-31
附錄三 美國獨立檢察官法主要譯文內容	1-7

美國特別檢察官法規及案例之介紹—以 United States of America v. Lewis Libby 法院裁決為例

報告人：檢察官陳榮林

壹、前言

美國獨立檢察官法(the Independent Counsel Act)已於 1999 年 6 月 30 日失其效力¹，由美國聯邦行政法規 28 CFR² Part 600 所替代³(以下稱為新法規)，該法規編名(part)為特別檢察官之職權(general powers of special counsel)，其制訂係來自美國聯邦法 5 U.S.C §301; 28 U.S.C §§509, 510 及 515 - 519 之授權。雖然，反對特別檢察官制度設立之聲浪不斷，惟司法部仍認為有設立之必要，而制訂上述相關規定。本文擬介紹修正後特別檢察官之規定，與修正前之獨立檢察官法之異同，及美國華盛頓特區聯邦地方法院於新法規施行後對李比(Lewis Libby)案所為之裁決，作為部內制訂或實施相關政策之參考。

貳、美國現行特別檢察官制度內容及與舊制相較之差異⁴

一、特別檢察官之選任

依新法規之規定，特別檢察官之指派權人原則上為司法部長，惟倘司法部長迴避時，則為該行使司法部長職權之人，例如司法部副部長。指派之事由為當司

¹ See the Independent Counsel Act, Section 599. Termination of effect of this chapter This chapter shall cease to be effective five years after the date of the enactment of the Independent Counsel Reauthorization Act of 1994 [enacted June 30, 1994], except that this chapter shall continue in effect with respect to then pending matters before an independent counsel that in the judgment of such counsel require such continuation until that independent counsel determines such matters have been completed.

² Code of Federal Regulation

³ 新的特別檢察官法規規範於美國聯邦法規第 28 篇(title)司法行政第 6 章司法部特別檢察官辦公室第 600 編特別檢察官之職權，該法規共有 10 節(section)之規定，分別為 § 600.1 指派特別檢察官之依據，§ 600.2 指派特別檢察官外之其他選擇，§ 600.3 特別檢察官之資格，§ 600.4 特別檢察官之事務分配(jurisdiction)，§ 600.5 特別檢察官辦公室之職員，§ 600.6 特別檢察官之權力及職權，§ 600.7 特別檢察官之行為與責任，§ 600.8 特別檢察官之通知與報告義務，§ 600.9 司法部長之通知與報告義務及 § 600.10 本法規係依授權法律所制訂，並未創造任何權利。

⁴ 由於先前呈部研究計畫已有美國獨立檢察官法之翻譯條文，為免佔用報告篇幅，爰將各該相關翻譯條文以附註方式呈現，以供對照。

法部長認定對特定之人或事物實施犯罪偵查有其必要時，且(a)因部門或特殊情事之因素，由美國檢察官辦公室或司法機關之訴訟部門對特定之人或事物實施偵查或起訴時，將呈現利益衝突，且(b)於該情事下，指派外部之特別檢察官就該事務承擔責任，係本於公共利益時，須指派特別檢察官⁵，實施偵查⁶。當司法部長認為有指派特別檢察官實施偵查之正當事由存在時，司法部長得：(a)指派特別檢察官；(b)自行主導初步調查，包括司法部長認為適當之事實詢問及法律研究；或(c)決定該事件並不涉及公共利益之維護，而將該事件移交有關部門依正常程序處理，倘司法部長做出此決定，為減輕利益衝突，其仍應實施必要處置，例如要求特定官員迴避該調查⁷。

二、特別檢察官之資格

對於特別檢察官之資格而言，新法規規定特別檢察官必須具備律師資格，擁有公正廉明之聲譽及充分經驗，以確保調查能出色、迅速及完整予以實施，且其所為調查及起訴之決定必須符合刑事法律規定且能為司法部之政策所支持⁸。又特別檢察官須依其專業按案件進行之程度全心投入偵辦之案件⁹。在指派之過程中，司法部長須與助理司法部長諮詢有關行政事項，以確保(1)指派之適當方式，(2)特別檢察官經適當之背景調查與詳細審查倫理，及(3)有無利益衝突議題，且特別檢察官依 5 U.S.C §7511(b)(2)(C)之規定應被定位為具有保密義務之職員¹⁰。

三、特別檢察官之事務權限

⁵ See CRF Sec 600.1

⁶ 相較於失效之獨立檢察官法(The Independent Counsel Act), Section 591. Applicability of provisions of this chapter 規定獨立檢察官調查之範圍僅限於高官，即總統、副總統、內閣閣員、白宮高級官員、聯邦調查局局長及中情局局長等 50 人而言，新法調查之範圍較大，且特別檢察官之任命不須哥倫比亞特區巡迴上訴法院合議庭之同意，即新法已回應三權分立、相互制衡之要求，就特別檢察官之指派屬行政範疇，無須司法介入。另外調查之範圍限縮於犯罪偵查，對於妨害官箴等公務員（高官）彈劾事由則排除在外。

⁷ See CRF 600.2

⁸ 作者認為此規定係為避免獨立檢察官史塔調查美國前總統柯林頓涉及白水案及陸文斯基緋聞案時，遭批評濫用權力及所為之調查不符當時司法政策而來。

⁹ See CRF 600.3(a)

¹⁰ See CRF 600.3(b)

特別檢察官管轄之事務權限範圍¹¹有3種，即原始事務、額外事務及民事與行政事務權限。特別檢察官之原始之事務權限應由司法部長指定，亦即，司法部長應提供特別檢察官應調查事件之特定事實陳述，其原始事務權限尚包括調查與起訴偵辦過程中所涉及之聯邦犯罪，及意圖妨害特別檢察官調查所涉及之犯罪，例如偽證、湮滅證據、脅迫證人，與對經調查或起訴事件提起上訴¹²。倘特別檢察官調查之過程發現存有額外事務，亦即，該額外事務超出原始偵辦特定事件之範圍，為完整調查及解決被指派之事件，或為調查於偵查過程中發生之新事件，其應就上述額外事件與司法部長諮詢，而由司法部長決定是否將該額外事務併入特別檢察官調查之範圍或將該額外事務分派由其他部門處理¹³。就民事及行政事務權限而言，倘特別檢察官於其調查過程中發現(determine)採取刑事司法系統外之行政救濟、民事制裁或其他政府行動有其必要時，其應與司法部長諮詢有關上述適當處置之構成要件，以採取必要行動，惟特別檢察官非經由司法部長授權，並無民事或行政事務權限¹⁴。

四、特別檢察官辦公室之人員

特別檢察官為因應偵辦案件之必要，得要求司法部門選派職員協助辦案¹⁵，司法部門應蒐集及提供特別檢察官適當職員之姓名及詳盡履歷，特別檢察官亦得要求提供特定職員之詳細學經歷。又協助成立特別檢察官辦公室之籌備處應盡量滿足特別檢察官之要求。辦公室成立後，特別檢察官應分派工作予辦公室之職員並監督各該職員之工作，如有必要，特別檢察官得要求雇用或指派司法部門以外之人員。再者，所有任職於特別檢察官辦公室之人員應全力協助特別檢察官偵辦案件¹⁶，誠屬當然之事。

五、特別檢察官之職權

¹¹ 原文為 jurisdiction。

¹² See CRF 600.4(a)

¹³ See CRF 600.4(b)

¹⁴ See CRF 600.4(c)

¹⁵ 失效之獨立檢察官法 Section 594. Authority and duties of an independent counsel(c)additional personnel 規定獨立檢察官就偵辦之案件，可指派、修正報酬及分配任務予必要人員，該必要人員包括調查員、律師與顧問等，並給予相當之補償，依報告人之觀察，新法規對此人事任用權加以現縮，原則上，仍應由司法部門調用，採任務編組方式，以避免先前獨立檢察官史塔因調查案件花費鉅額之費用，而為人所詬病。

¹⁶ See CRF 600.5

就偵辦之案件，特別檢察官得獨立行使之調查與起訴權力與美國聯邦檢察官相同¹⁷。此外，特別檢察官有權決定是否通知司法部長及相關司法部門或與其諮詢各該特別檢察官實施行為之義務與責任¹⁸。特別檢察官應遵守司法部之政策、慣例、程序及規定¹⁹，且其於實施偵查作為時，倘涉及司法部之慣例、政策與程序，包括倫理及安全規則與程序時，應與司法部內之有關部門諮詢以尋求指導，倘特別檢察官認為其於特殊情形下所為特別決定，司法部門將審查為不適當時，其得直接與司法部長諮詢該決定²⁰。特別檢察官不應由司法部官員以逐日審查之方式予以監督²¹。然而，司法部長得要求特別檢察官對於任何調查或起訴之偵查作為要求解釋，且於審查後可依現有司法實務以特定偵查作為不適當或無依據要求特別檢察官不予實施。司法部長審查時，應慎重考量特別檢察官之意見，倘司法部長仍認為不應實施各該偵查作為時，司法部長應依新法規§600.9(a)(3)之規定通知國會²²。特別檢察官及其辦公室職員之行為依司法部之規定經認定為不當及違反倫理守則時應受懲戒，且應由司法部長指定有關部門認定及處理²³。特別檢察官之懲戒及免職僅司法部長方得為之，司法部長雖得以特別檢察官行為不當、失職、不適任、利益衝突或其他正當事由，包括違反司法部政策，將特別檢察官予以免職²⁴，惟須以以書面記載理由²⁵。

¹⁷ 失效之獨立檢察官法 Section 594. Authority and duties of an independent counsel(a)Authorities 規定獨立檢察官就偵辦之案件，除須由司法部長行使之權力外，具有獨立之偵查、起訴及行使司法部所有職權，包括：(1)在大陪審團前主導訴訟程序或其他調查，(2)實施公訴或參與獨立檢察官認為必要之民、刑事訴訟，(3)於獨立檢察官參與之案件，對法院之判決或裁定提出上訴或抗告，(4)調閱所有可獲得之書證，(5)決定是否提出質疑或主張作證特權，(6)獲取國家安全檔案，必要時，在法院對任何行政特權之主張聲明異議，且基於國家安全之目的，得隱匿證據，(7)依據可適用之法律規定，向聯邦法院申請證人作證豁免權、令狀、傳票及其他法院命令，另依據 18 U.S.C. Section 6000-6003 之規定，得行使美國聯邦檢察官及司法部長之職權，(8)依據可適用之法律規定，檢閱、獲得及使用任何稅務申報單之原本或影本，(9)在任何管轄法院發動或進行追訴、實施控訴、提出文件即在所有有關案件代表國家處理各該案件，(10)向聯邦檢察官諮詢任何有關該聯邦檢察官所調查之案件與該獨立檢察官偵辦之案件相關者。

¹⁸ See CFF 600.6

¹⁹ 失效之獨立檢察官法 Section 594. Authority and duties of an independent counsel(f)Compliance with policies of the Department of Justice 規定獨立檢察官於偵辦案件時應遵守司法部書面或已建立之刑事政策。

²⁰ See CRF 600.7(a)

²¹ 失效之獨立檢察官法 Section 594. Authority and duties of an independent counsel(h)Reports by independent counsel 規定獨立檢察官應於任職 6 個月及每 6 個月後，就其偵辦之案件向法院提出報告。另外，於偵查終結前，須向法院提出最終報告記載偵查經過及所有涉訟案件之處理。

²² See CRF 600.7(b)

²³ See CRF 600.7(c)

²⁴ 失效之獨立檢察官法 Section 596. Removal of an independent counsel 規定獨立檢察官之

六、特別檢察官辦公室之預算

為特別檢察官辦公室之運作，司法部應提供特別檢察官適當資源。特別檢察官經任命後之 60 日內，應於司法部長監督下，由司法部管理處協助提出最近 1 會計年度之預算計畫。司法部長應以該預算計畫為基礎確定預算數額，作為特別檢察官辦公室運作所需，且該預算計畫應包含選派人員之需求及各該人員之資格描述²⁶。此後，每 1 會計年度開始前之 90 日內，特別檢察官應向司法部長報告偵查之進度及提供下 1 年度之預算計畫，司法部長應決定是否繼續實施偵查，倘決定繼續實施偵查，其應確定下 1 年度之預算數額²⁷。特別檢察官在實施偵查過程中，發生司法部綱領所規範之急迫報告事項時，應將該事項通知司法部長²⁸。特別檢察官終結偵查時，應提供機密報告予司法部長解釋其所為之起訴或不起訴決定²⁹。

七、司法部長之通知與報告義務

司法部長依新法規亦負有通知與報告義務。亦即，司法部長於發生下述情事時應通知參眾 2 院主席極少數黨領袖並說明其事由：(1)指派特別檢察官，(2)將特別檢察官免職，及(3)決定終結特別檢察官之特定偵查作為時，包括應適用之法律，該具體發生事件之敘述及解釋，亦即，在該事件中，司法部長認定特別檢察官所提議實施之偵查作為依現行司法實務明顯不當或無依據之事由³⁰。惟就上述指派特別檢察官之事實發生時，司法部長得基於合法調查或隱私權保護之必要，暫時保密，不予通知，惟保密之事由消失後，司法部長仍須履行其通知義務³¹。司法部長有權決定是否基於公共利益之維護在符合現行法令之限制下公布特別檢察官所提出之報告，特別檢察官及其辦公室所有人員於公布涉及特別檢察官

免職，除經彈劾與定罪外，以司法部長提出正當事由，或獨立檢察官之身體或精神殘障或發生其他實質明確事實足以損及獨立檢察官職權之行使者為限。司法部長對獨立檢察官為免職處分時，應提交報告通知法院、眾議院及參議院之司法委員會，由哥倫比亞特區地方法院依民事程序對該免職處分進行司法審查。

²⁵ See CRF 600.7(d)

²⁶ See CRF 600.8(a)(1)

²⁷ See CRF 600.8(a)(2)

²⁸ See CRF 600.8(b)

²⁹ See CRF 600.8(c)

³⁰ See CRF 600.9(a)

³¹ See CRF 600.9(b)

偵查案件之資訊時，應遵守司法部門有關犯罪調查及相關法律之規定³²。

自報告人觀察上述規定內容可得知，新法規無疑地將特別檢察官制度設計成聯邦檢察官制度之一環，且具任務編組之性質。相較於舊制之獨立檢察官法而言，新法規無論就(1)特別檢察官之選任及其選任資格，(2)其事務分配權限，(3)辦公室職員之配置，(4)與聯邦檢察官相同之職權，(5)須服從司法部之政策、慣例、程序及規定，(6)其行為不當或失職時之處理等規定以觀，均須受司法部或司法部長之節制，已無司法權（法院）、立法權介入調查，或將彈劾及刑罰制裁混合規定之情形，造成不符民主政治下三權分立、相互制衡之問題。又在新法下，特別檢察官受司法部長適當之監督，其職權之行使亦受保障，從規定上觀察，較無濫權疑義。惟在美國指派特別檢察官辦案之方式，並非僅此一種，下述洩漏中情局特工身分案例之介紹，亦指出獨立檢察官法終止後，依法另有一種指派特別檢察官之方式。

參、法院對美國副總統錢尼之前幕僚長李比被控涉嫌洩露中情局特工身分案所為裁決(order)——與特別檢察官相關部分³³

一、案件背景

於 2003 年 9 月，美國司法部授權聯邦調查局對娃莉瑞・普雷姆(Valerie Plame Wilson)任職於中央情報局之機密資訊可能未經授權洩漏予數名記者發動犯罪調查³⁴。起初，係由任職於司法部犯罪調查部門之數位職業律師實施調查，並透過司法部副部長柯梅(James Comey)向當時司法部長艾希克羅(John Ashcroft)報告，於 2003 年 12 月 30 日，司法部副部長柯梅在一場記者招待會宣布自該日起司法部長艾希克羅自行聲請迴避該中情局特工身分洩密案之調查，柯梅並宣布就該案之調查，其依 28 U.S.C §508(2000)之規定代理司法部長，且在艾希克羅自行聲請迴避前，其與艾希克羅均同意就該案應指派特別檢察官監督調查，柯梅任命伊利諾州北區聯邦檢察官費茲傑洛(Patrick J. Fitzgerald)擔任

³² See CRF 600.9(c)

³³ 本章內容，主要係翻譯美國哥倫比亞特區聯邦地方法院法官華頓(Reggie B. Walton)對 United States of America v. Lewis Libby 案所為之裁決而來，該裁決案之案號為 No. 05-394(RBW)。

³⁴ 洩漏中情局官員之身分，為聯邦犯罪，最重可處十年以下有期徒刑。

該案之特別檢察官。

同一天，柯梅寄發一封信予費茲傑洛，信件內容略以：「基於法律授予司法部長之職權，包括 28 U.S.C §§508, 510 及 515，且依 28 U.S.C §508 之規定，我以代理司法部長之身分，就該案之調查授予你所有司法部長之職權³⁵。另外，我命令你行使所有特別檢察官之職權，且獨立於司法部官員之監督及控制。」柯梅於 2004 年 2 月 6 日，再寄發予費茲傑洛另外一封信具體指明授予費茲傑洛之職權，該信件內容略以：「基於你的要求，我寫此封信之目的在於指明我前一封信所述『就該案之調查授予你所有司法部長之職權』係指全部的職權，包括調查及起訴有關該案違反聯邦刑事法律部分，與在調查與起訴該案之過程中所涉及之聯邦刑事犯罪，及意圖妨害該案調查而觸犯偽證、妨害司法公正、湮滅證據及恫嚇證人罪。亦包括對調查及起訴之案件提出上訴，以及在司法部長之權限內，尋求行政救濟及民事制裁（如民事藐視法庭）。再者，我在該案授予你特別檢察官之身分，不應被誤解為你的職務及權限被定義及受限於 28 CFR Part 600 所規範之特別檢察官。」

費茲傑洛基於上述授權對該案實施偵查後，因應該案組成之大陪審團於 2005 年 10 月 28 日，起訴被告即美國副總統錢尼之前幕僚長李比(I. Lewis Libby)涉嫌觸犯 5 項妨害司法公正³⁶、2 項虛偽陳述³⁷及 2 項偽證³⁸罪嫌。被告則以上述指派特別檢察官之行為違法，要求法院撤銷本件起訴，法院乃於 2006 年 5 月 27 日做出裁決，該裁決拒絕撤銷大陪審團起訴李比之決定。

二、法律分析

被告提出撤銷起訴之聲請有 2 大理由，第一，該特別檢察官之指派違反司法部長之法定職權—指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟，第二，該特別檢察官之指派違反美國憲法第 2 條第 2 款任命條款，茲依序分析如下：

³⁵ 信件原文為：「... I hereby delegate to you all the authority of the Attorney General with respect to the Department's investigation into the alleged unauthorized disclosure of a CIA employee's identity.」

³⁶ 原文為 obstruction of justice in violation of 18 U.S.C §1503(2000)

³⁷ 原文為 false statement in violation of 18 U.S.C §1001(a)(2)(2000)

³⁸ 原文為 prejury in violation of 18 U.S.C §1623(2000)

(一) 該特別檢察官之指派有無違反司法部長之法定職權主張部分

被告主張依 28 U.S.C §§509, 510 及 515 條之規定授予特別檢察官調查及起訴與上開洩漏身分案有關聯邦犯罪之職權，違反同法 28 U.S.C §516 及 519 條所規定司法部長應指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟。

(1) 相關法律規定

28 U.S.C §508 規定當司法部長職位空缺或喪失資格時，司法部副部長得行使所有職權，28 U.S.C §510 則規定司法部長認為適當時，得將其職權之一部或全部授予司法部官員或職員行使，另 28 U.S.C §515(a) 規定司法部長亦得特別指派司法部官員發動民事或刑事司法調查，包括在大陪審團程序及在治安法官前所實施之程序。然而，28 U.S.C §516 及 519 主要係規定司法部長應指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟，特別是在 28 U.S.C §516 規定除其他法律有特別規定外，以美國政府、行政機關(agency)或官員為一方當事人或與其有利害關係之訴訟行為，應由司法部官員實施。28 U.S.C §519 則規定除其他法律有特別規定外，司法部長應監督所有以美國政府、行政機關或官員為一方當事人之訴訟，亦應指揮美國聯邦檢察官、美國聯邦助理檢察官及依 28 U.S.C §543 之規定所指派履行相關職責之專門律師(special attorney)。

(2) 雙方當事人主張

被告主張本件特別檢察官之指派違反 28 U.S.C §516 及 519 之規定，因上述規定明定犯罪行為之追訴應由司法部長指揮及監督，為支持此一論點，被告請求法院審酌前司法部副部長柯梅寫給費茲傑洛有關其擔任特別檢察官得行使職權之上開二封信件，被告主張在該二封信件中柯梅明確表示放棄監督及指揮本案所涉及有關事務之調查與起訴，因此被告推論由於特別檢察官之行為欠缺任何司法部官員之監督及控制，其職權如此龐大以致於剝奪司法部長指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟之法定義務，因而違反 28 U.S.C §516 及 519 之規定。

美國政府則主張倘整體觀察 28 U.S.C §508、510 及 515 之規定，授予特別檢察官之職權範圍並無違法或不當，理由有二，第一，依 28 U.S.C §510 之規定，司法部長有權將其任一職責(any function)授予其他司法部官員行使，第二，此之所述「任一職責」包括司法部長監督及指揮訴訟之職權。依此，政府推論整體觀察 28 U.S.C §508、510 及 515 之規定可知被告指摘本件職權之授予為法之所許。換言之，即如特別檢察官所述：藉由解釋司法部長可將其職權授予其他司法部官員行使，作為其行使指揮及監督職權之一種方式，以調和相關法條之規定，亦較符合現況。

(3)法院之意見

當司法部長迴避參與該中情局特工身分洩密案之調查時，司法部副部長依 28 U.S.C §508(a) 之規定被賦予所有司法部長之權力，然而，所授予司法部副部長之權力必然限縮於僅就該洩漏身分案之調查，司法部副部長方能行使司法部長之權力，此乃因司法部長僅就該洩漏身分案之調查自行聲請迴避所致。因此，司法部副部長僅就此有限空間內保有司法部長之職權，其依 28 U.S.C §510 及 515 之規定，以該洩漏身分案之調查為限，授予司法部部長之所有職權。是項權力之範圍隨後被另一封寫給費茲傑洛之信件予以特定，亦即，上開第二封信件內容所述調查及起訴有關該洩漏身分案違反聯邦刑事法律部分，及調查與起訴該案之過程中所涉及之聯邦刑事犯罪。法院於本件必須解決之法律爭議為是否本件授予特別檢察官之職權違反司法部長之法定義務—指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟。在此，法院必須解釋法條之規定及其相互之關係方能解決此一爭議。

法條結構的基礎及一般原理為立法者之主觀意思，原則上，可從其所使用之語意中發現，而法條的語意應係指文字之字面意義，且其文字之字面意義須能清楚表明立法者之意圖，倘若條文文義清晰明確，則法院於個案須依據條文之規定予以裁判及執行。本件將 28 U.S.C §516 及 519 合併觀察可知法條係規定：除法律另有規定外，司法部長應指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟，據此，有關本件洩漏身分案之調查與起訴，倘司法部長未根據上述規定放棄其權力，亦即，除非其他法律另有規定，其於本案放棄行使權力應屬不當。然而，毫無疑問地，28 U.S.C §510 之字面意義提供司法部長得將其「任何(any)」職權授予司

法部之其他官員、職員或機關之依據，該「任何」文字具有廣泛之意義，亦即，不須加以區別之一種或數種，此於諸多之判決先例均為相同解釋，依上說明，法院認定依 28 U.S.C §510 之字面意義允許司法部長授予其認為適當之任何職權，且於該法條亦無任何文字限制可授予職權之種類，因此，該法條允許司法部長將其指揮及監督訴訟之法定職權予以授權，從而，28 U.S.C §510 即屬 28 U.S.C §§ 516 及 519 之特別規定，易言之，原則上司法部長應指揮及監督所有以美國為一方當事人之訴訟，然而，其可將此職權授予司法部之其他官員、職員或機關行使，是以，在本件之情形，當司法部副部長依法代表司法部長時，其依 28 U.S.C § 510 之規定就本案將其指揮及監督訴訟之職權授予他人，並無違法或不當。

再者，本件司法部長相信基於其平時與被調查人³⁹之互動且被調查人涉及洩漏本件中情局特工之身分，而存在著利益衝突之情形。因此，司法部長主動迴避本案之調查，法院認為應屬適當，其授予職司犯罪追訴之官員較廣職權以調查及起訴可能涉及之聯邦犯罪，法院認為亦屬適當。另外，被告質疑倘將 28 U.S.C § 510 解釋為 28 U.S.C §§ 516 及 519 之特別規定，將使 28 U.S.C §§ 516 及 519 成為具文，惟法院不認同此見解並指出本件職務授權被限制在調查及起訴涉及洩漏身分案之抽象目的，司法部長並未全部放棄其指揮及監督訴訟之職權，依此，本件授予特別檢察官之職權雖包括指揮及監督相關訴訟而無須司法部長之裁量，並無違反 28 U.S.C §§ 516 及 519 之規定。

(二)該特別檢察官之指派有無違反美國憲法第 2 條第 2 項第 2 款任命條款主張部分

(1)美國憲法之任命條款—美國憲法第 2 條第 2 項第 2 款

美國憲法第 2 條第 2 項第 2 款規定總統有權提名，並於取得參議院的意見和同意後，任命大使、公使及領事、最高法院的法官，以及一切其他在本憲法中未經明定、但以後將依法律的規定而設置之合眾國官員；國會可以制定法律，酌情把這些較低級官員的任命權，授予總統本人，授予法院，或授予各行政部門的首

³⁹ 本件中情局特工身分洩密案之涉嫌人包括布希總統的高級政治顧問羅夫(Karl Rove)及美國副總統錢尼之前幕僚長李比。羅夫最後接獲特別檢察官不予起訴之通知。

長⁴⁰。依美國最高法院對此條文之見解，就美國聯邦官員之任命而言，如為美國首長(principal)，須由總統提名及參議院同意，如為下屬官員(inferior)，國會可將任命權授予總統、行政部門首長或法官，依此，倘特別檢察官係定位為首長，須由總統提名及參議院同意，倘將特別檢察官定位為下屬官員，則由司法部長獨立任命即可。在一些案例中，最高法院認定下屬官員包括聯邦地方法院之職員、選務監督人員及依美國 1978 年公務員倫理法(the Ethics in Government Act of 1978)所設置之獨立檢察官。

最近，最高法院在二個案例中建立首長及下屬官員之認定標準可資依循。第一個案例為 Morrison 案⁴¹，美國最高法院在此判決認定依美國 1978 年公務員倫理法所設置之獨立檢察官並不違反憲法任命條款，此一案件之源由為該公務員倫理法授權任命獨立檢察官調查及起訴高官違反聯邦刑事犯罪，依該法，獨立檢察官由一特別法院之特別合議庭⁴²任命，因此，獨立檢察官並非由總統提名，也未由參議院行使同意權。最高法院認定依該法所任命之獨立檢察官為下屬官員，不須由總統提名後由參議院同意，乃基於下述理由，第一，獨立檢察官之免職，以司法部長提出正當理由，或獨立檢察官有身體或精神殘障之情事，第二，獨立檢察官僅具有限職權，例如調查及起訴特定之聯邦犯罪，第三，最高法院雖指出該法授予獨立檢察官所有權力及獨立職權行使司法部門所有調查及起訴之職權，惟該法賦予獨立檢察官之職權並不包括為政府或行政部門形成政策，又該法亦未賦予獨立檢察官運作辦公室之行政職權，第四，最高法院亦注意到獨立檢察官之管轄及任期均受有限制，基本上，獨立檢察官被任命之目的在於完成一項特定的任務，當該任務結束，辦公室即隨之終止運作。基於上述四點，最高法院認定獨立檢察官為下屬官員。

第二個案例為 Edmond 案⁴³，該案之事實係涉及一位海岸防衛隊刑事上訴法院法官之任命案是否合法，最高法院於本案認為 Morrison 案所提出之下屬官員四項認定標準之中的若干標準，即有限管轄權及有限任期並不適用於本案，蓋該二項標準在憲法任命條款下並不具有重要性。最高法院在本案另指出下屬官員工作

⁴⁰ 條文翻譯係參考 http://usinfo.org/chinese_cd/living_doc/BIG5/constitution.htm，美利堅合眾國憲法，2006 年 6 月 30 日瀏覽。

⁴¹ Morrison v. Olson, 487 U.S. 654(1988)

⁴² 即由美國哥倫比亞特區聯邦巡迴上訴法院組成特別合議庭任命獨立檢察官。

⁴³ Edmond, 520 U.S.651

內容之指揮權及監督權係由總統提名及參議院同意所任命之人行使，一般而言，下屬官員意味著一種與高階官員之關係，是否為下屬官員之認定仰賴其是否具有上司，依此標準，法院認定海岸防衛隊刑事上訴法院法官為下屬官員，因為軍法處長(Judge Advocate General)對該刑事上訴法院行使行政監督權並頒佈統一程序規則，而為該刑事上訴法院法官須予以遵守。又法院調查後發現該刑事上訴法院法官除非經由其他行政官員之允許，否則並無代表美國做出最後決定之權力，且其所為之決定仍須由陸海空軍上訴法院加以審查。

被告在本案則主張 Edmond 案之見解已取代 Morrison 案之見解，惟本件法院並不認同被告之主張，認為兩案之見解均為判斷首長與下屬官員之參考，但並非決定性之要素或者為判斷之必要條件。據此，一官員之工作內容係由總統提名及參議院同意所任命之人行使指揮及監督權時，可能被認定為下屬官員，惟若不符上述標準時，倘其職權受有相當限制，亦可能認定為下屬官員。

(2)雙方當事人主張

被告主張本件特別檢察官之屬性應依 Edmond 案之見解據以認定，政府則主張應依 Morrison 案之見解認定，法院則認為重點應專注於雙方對本案特別檢察官職權範圍之主張，而非依何一案例判斷特別檢察官之屬性。被告主張依本案之事實特別檢察官係屬首長，其所持理由如下，第一，特別檢察關係獨立行使職權而不受司法部任何官員之監督及控制。第二，本件特別檢察官之管轄權及任期並未受有任何有意義之限制，亦即，倘其擴張管轄權時並不須尋求許可，任期亦無屆至日期，且其擁有無限制之辦案經費。第三，特別檢察官欠缺監督使其可做出重大之政策決定，包括面臨憲法第一修正案之挑戰時案件應如何進行、對國家安全議題之處理及是否遵守美國聯邦檢察官辦案手冊之規定，據上，被告主張特別檢察官缺乏任何監督，且其權力超越依美國公務員倫理法所設置之獨立檢察官，無論依 Edmond 案或 Morrison 案之見解，本件特別檢察官具有首長之身分。

特別檢察官則不同意被告之主張，其理由如下，第一，其可隨時被免職，在此，其被授予之職權可隨時由司法部副部長予以剝奪，第二，其強調其於本案僅具有限職權，因其僅能調查與起訴特定之犯罪活動，且其並無政策制訂權，第三，

其指出其必須遵守司法部之政策，第四，其說明其僅具有限管轄權及短暫任期，本件其受限於司法部副部長於信件所述調查與起訴可能之犯罪活動，任期則至其遭免職或其被分派之工作完成時屆至。

(3)法院之意見

本件爭議在於特別檢察官之任命及職權之授予是否違反憲法任命條款，觀諸以往，特別檢察官經指派調查涉嫌特定之聯邦犯罪時，因其職權範圍已由法律或命令詳細規範，因此，法院所須判斷者為其職權範圍是否使其具有首長之身分。本件特別檢察官之職權範圍敘述於司法部副部長寫給特別檢察官的二封信，在此，法院除必須決定是否特別檢察官之職權過大以致於須依憲法任命條款認定其為首長外，亦須檢視更基礎之問題，即究竟本件特別檢察官行使之職權為何。

首先，雙方當事人對此二封信件之解釋差異甚大，本件法院係依法律及契約之解釋原則對信件之內容加以解釋，因本件授予職權之方式與代理法律關係(the law of agency)下之職權授予較為相似，依據信件之字面意義，以代理之法律關係加以解釋時，法院推論出特別檢察官之職權受有限制之結論，其所持理由為上述信件已表明特別檢察官僅具有限管轄權，因該信件清楚陳述本件特別檢察官之職權僅限於調查與起訴涉嫌洩漏特工身分之人，與在調查與起訴該案之過程中所涉及之聯邦刑事犯罪，換言之，特別檢察官之職權限定於司法部長自行聲請迴避調查之部分，此一有限及特定管轄權之授予顯示出特別檢察官之職權受到上述二封信件內容之限制，是被告主張特別檢察官越權行使權力部分，法院尚難採信。

其次，上述第二封信件中雖陳述授予特別檢察官所有司法部長之權力，惟並不能據以解釋為其具有制訂政策及不遵守司法部已建立之規定及政策之權利，法院認為上述文字應與其他信件內容合併閱讀，如前所述，本件特別檢察官之職權僅限於洩漏特工身分之人之調查及起訴及在調查與起訴該案之過程中所涉及之聯邦刑事犯罪，因此，上述信件所述授予特別檢察官所有司法部長之權力應限定於其受命調查之特定範圍，是以，特別檢察官不能逾越其被指派之職權行使權力。此外，關於本案之調查，特別檢察官未經授權得不遵守已建立之司法部政策及規定，此一限制符合代理法之原則，蓋此原則要求倘代理人知悉相關之商業原

則時，必須予以遵守，在此，當費茲傑洛被任命為特別檢察官時，其職務為美國北伊利諾州聯邦檢察官，且在特別檢察官任期中，其依然擔任該聯邦檢察官職務，身為一位美國聯邦檢察官，其有遵守司法部之政策及規定之義務，另依據 28 U.S.C §510 及 515 所為之獨立檢察官任命，使其職務延伸成為司法部之官員，然而，無論擔任聯邦檢察官或特別檢察官，均不能免除其必須遵守司法部之政策及規定之義務，倘若因費茲傑洛擔任特別檢察官，在無明確授權下而被允許不須遵守司法部之政策及規定，顯然不合邏輯。其次，唯一對於司法部副部長授予獨立檢察官「所有司法部長之權力」合乎邏輯之解釋，應係該授予僅單純允許特別檢察官繞過(bypass)特定司法部之規定及政策中之「同意規定」，並非得不遵守全部之司法院政策及規定，蓋縱係司法部長亦須遵守司法部之行政規則。對法院而言，特別檢察官在洩漏身分案偵辦過程中並未違反任何司法部之規定，縱如上述第一封信所述「獨立於司法部官員之監督及控制」，亦未改變法院之認定，法院認此句話並不表示特別檢察官不須遵守司法部之政策及規定，相反的，特別檢察官行使權力不能逾越其有限之管轄權，亦不能違反司法部之政策與規定。在此，特別檢察官並未行使無限制之職權。

另外，法院指出特別檢察官之任期係屬有限及短暫的，其理由如下，第一，因其僅具有限之管轄權—洩漏特工身分之人之調查及起訴及在調查與起訴該案之過程中所涉及之聯邦刑事犯罪，一旦指派之任務完成，其任期也隨之結束。第二，任何時刻，授予特別檢察官職權之司法部副部長得撤銷該任命。在 *In re Sealed* 案，美國哥倫比亞聯邦特區巡迴上訴法院認定伊朗門(Iran/Contra)案件所任命之獨立檢察官並無違反憲法任命條款之規定，因該案依司法部規定所任命之獨立檢察官僅能於該規定有效時任職服務，司法部長可隨時廢止該規定，該司法部規定廢止時，伊朗門案獨立檢察官辦公室也隨之終止運作，法院據以推論伊朗門案之獨立檢察官係於司法部長之監督下，在有限時間及特殊與暫時之情況下行使其職權。本案與上述案例並無不同，正如同設置伊朗門案獨立檢察官之規定，司法部長得依該規定終止該獨立檢察官辦公室之運作，本件依授予職權之方式所設置之特別檢察官，甚至較為不正式，該授予職權之命令一經撤銷，費茲傑洛之任命也隨之解除，因此，顯然從上述二封信件及上述案例可得知特別檢察官之任期係有限及短暫的。

再者，法院認定特別檢察官並非被告所主張之首長而須由總統提名及參議院行使同意權，最高法院在 Morrison 案所提出之標準可適用於本案，其理由如下，第一，在 Morrison 案，司法部長倘欲將獨立檢察官免職，以其提出正當理由，或獨立檢察官之身體或精神殘障，或有其他情事足信獨立檢察官無法履行其職務者，最高法院認為司法部長得將獨立檢察官免職之事實顯示出獨立檢察官在官階或職權上有某種程度之下屬官員性質。本件，特別檢察官實質上可由司法部副部長予以免職，正如同司法部副部長授予其職權予特別檢察官，司法部副部長具有完全裁量權剝奪其職務。第二，本件特別檢察官被賦予職權履行特定及有限之職權，即洩漏特工身分之人之調查及起訴，及在調查與起訴該案之過程中所涉及之聯邦刑事犯罪，相較於 Morrison 案之獨立檢察官，並未加以擴張，在 Morrison 案，獨立檢察官具全部權力及獨立職權行使司法部所有調查與起訴之權力，惟其並無為政府或行政機關形成政策之職權，本件特別檢察官並無不遵守司法部實質及程序政策及規定之權力，與 Morrison 案相同。第三，特別檢察官之職權如同在 Morrison 案一樣係受有限制，特別是，其僅能在司法部副部長所授予之管轄權範圍內行使其職權。第四，特別檢察官職權之授予具任期限制，如同最高法院在 Morrison 案所指出獨立檢察官辦公室之設置是暫時的，其被任命之目的在於完成單一案件之調查及起訴工作，當任務結束，辦公室隨之結束，在此，與特別檢察官並無不同，一旦特別檢察官完成被指派之工作，其職權之授亜期限即屆至。因此，任務完成後，其並不須承擔不間斷之責任。依上述四點說明，正如同在 Morrison 案，獨立檢察官被視為下屬官員，特別檢察官費茲傑洛之身分亦無不同。

基於上述說明，法院認為本件授予特別檢察官之職權不違反 28 U.S.C §516 及 519 之規定，亦未違反憲法任命條款之規定，被告之聲請，應予駁回。

肆、結論

報告人研究後得知，依美國現行規定，司法部長除依 28 CFR Part 600 聯邦法規指派特別檢察官外，亦得依 28 U.S.C §510 及 515 之規定任命特別檢察官。現行特別檢察官之規定主要係沿襲業經終止適用之獨立檢察官法而來，惟鑑於昔日任命之獨立檢察官之權力過大而有濫權之情事，新法規將特別檢察官制度

設計成聯邦檢察官制度之一環，惟具任務編組之性質，而非常規建置，無論就(1)特別檢察官之選任及其選任資格，(2)其事務分配權限，(3)辦公室職員之配置，(4)與聯邦檢察官相同之職權，(5)須服從司法部之政策、慣例、程序及規定，(6)其行為不當或失職時之處理等規定以觀，均須受司法部或司法部長之節制，與失效前之獨立檢察官法相較，已無司法權（法院）、立法權介入調查，或將彈劾及刑罰制裁混合規定之情形，造成不符民主政治下三權分立、相互制衡之問題，又在新法規下，特別檢察官受司法部長適當之監督，其職權之行使亦受保障，從制度上觀察，顯較無濫權疑義。

再者，依上述案例可得知特別檢察官在偵辦案件時，依案件性質，並非均能查出事實真相，然而，在調查過程中，總是會遭遇涉嫌人或證人以各種方式妨礙調查，或在調查人員作筆錄時為不實陳述，涉及對調查員為虛偽陳述，或者在大陪審團前說謊，涉嫌作偽證，或者有湮滅證據之情事，而涉及湮滅證據罪。上述洩漏身分案，特別檢察官並未以洩漏中情局特工身分罪起訴李比，而係認定李比於偵查過程中，有妨害調查、虛偽陳述及偽證之情事，而以上述妨害司法公正罪、虛偽陳述及偽證罪予與起訴，此應有事實上不得不然之原因，蓋涉及政治敏感之案件，在犯罪發生後，欲追查此種犯罪，客觀上顯有其難度，客觀上，亦難期待涉嫌人、關係人及證人能供述實情，所以在偵辦之過程中，反而是正在從事之妨害調查行為、虛偽陳述行為及偽證行為較容易查出。

最後，無論是獨立檢察官或特別檢察官之制度，均屬司法部轄下之官員，且其身分並非首長，而係下屬官員，其任命並不須由總統提名及參議院行使同意權。特別檢察官身為司法部之官員，除需遵守上司之指揮監督外，應遵守司法部之政策及規定，此似與我國檢察一體之制度類似。特別檢察官制度係採取任務編組，一旦任務完成，相關人員即回歸建制。其設立依據雖為聯邦法規，惟就涉及違反聯邦犯罪之偵查而言，其職權與功能與昔日之獨立檢察官，並無不同，均係為偵辦高官及政治敏感案件而設。