

美國聯邦檢察官撤職風波

陳瑞仁

二〇〇六年十二月七日，美國共和黨籍布希總統主政下的司法部（Department of Justice）突然撤換七名聯邦檢察官（United States Attorney），引起軒然大波，也讓世人了解到檢察官的任免如果太過政治化，勢必影響司法獨立。

美國全國一共有九十三位聯邦檢察官，全部由總統提名並經參議院同意後任命，任期四年，基本上屬「政治任命」，新任總統上台後，所有九十三名聯邦檢察官依傳統會全部提出辭呈。政黨輪替時，幾乎所有的聯邦檢察官都會在一年內全部換人，所以有人說美國聯邦檢察官是「看總統臉色而當官」（serve at the pleasure of the president），並不為過。

因此，布希總統一次撤換七名聯邦檢察官本來並非「反常之舉」，但問題是，此次被撤換的，都是布希總統自己提名，且任期未滿，均非自願辭職。更重要的是，替代這些職缺的人，布希政府並未提經參議院同意，才會引起參議員們的反彈，從而查出其撤換過程充滿政治考量。

本來依美國聯邦法 28 U.S.C. §546，聯邦檢察官有職缺時，得由司法部長（the Attorney General，相當於我國的法務部長兼檢察總長）指定一人代行職務，但其暫代期間不得超過一百二十天。不過九一一事件後，美國愛國者法案（USA Patriot Act）卻悄悄的修改了此項規定，將其代行職務期間改為「直到繼任者由總統提名並經參議院同意任命時為止」，而不受一百二十天的限制。

此項修改在愛國者法案中幾乎未引起任何人的注意，直到布希政府借由此項規定做政治操作後，才引起國會議員甚至美國國人的注意。換言之，如果布希總統在七名聯邦檢察官被迫提出辭呈後，依正常程序提名繼任者並送請參議院同意，此次撤換背後的政治因素或許永遠不會讓世人得知。但布希政府卻有意援引新法律主張繼任者不必經參議院同意，才會讓國會議員「火大」，而挖出不少內幕。

針對參議院的調查，美國司法部起初當然不輕易屈服，司法部長 Alberto Gonzales 於二〇〇七年一月在參議院司法委員會做證時，還堅稱其一舉撤換七名聯邦檢察官並無政治考量，且未蓄意規避參議院之同意權。在往後數月的調查中，白宮與司法部一再主張「行政特權」（Executive Privilege）拒絕配合調查，直到參議院獲得法院同意以豁免權換取司法部幕僚 Monica Goodling 之證詞，並取得司法部官員與白宮幕僚人員間之電子郵件後，內情才逐漸曝光。

調查結果最嚴重的指控是某些聯邦檢察官之所以被撤換，極可能是由於他們不願追訴民主黨候選人選舉詐欺罪（election fraud），或者對共和黨政治人物起訴致影響選情。例如新墨西哥州的聯邦檢察官 David Iglesias 自稱其之所以被撤換，就是因為他不願意對該州的二〇〇六年大選的民主黨候選人起訴，而被兩名該州的共和黨國會議員向白宮告狀所致。另華盛頓州的聯邦檢察官 John McKay 在民主黨險勝州長選

舉後遭撤換，亦疑係共和黨候選人抱怨其偵辦民主黨選舉詐欺不力所致。至於疑因「打自己人太用力」而遭撤換者，則是亞力桑那州的聯邦檢察官 **Paul Charlton**，其在偵辦共和黨籍眾議員 **Rick Renzi** 涉嫌炒地皮後即被列入撤換名單。

另有三名聯邦檢察官經調查純粹是因「另有人要其位置」而遭撤換。

最令人驚訝者，從 **Monica Goodling** 在二〇〇六年二月十二日寄出的電子郵件內容，可知司法部確實有對每位聯邦檢察官製政黨忠誠度衡量表，以做為撤換與否的標準。

白宮與司法部這種高度的政治操作當然不見容於美國社會，涉入其中的司法部高級官員一個個先後被迫辭職，最後，連司法部長 **Gonzales** 本人亦在二〇〇七年八月二十七日下台。

美國國會之立即反應是，對聯邦檢察官的任免加以修法，參議院先在二〇〇七年三月二十日以九十四票對二票之懸殊比例通過回復暫代期間一百二十天的限制規定，同月二十六日眾議院亦以三百二十九票對七十八票通過此修正案。有趣的是，此修正案在參議院司法委員會提出時之名稱為「美國聯邦檢察官獨立維護法案」(**Preserving United States Attorney Independence Act of 2007**)。

我國長期以來有部分人士，對所謂「檢察獨立」嗤之以鼻，謂「司法獨立」概念中僅有「審判獨立」而沒有「檢察獨立」。然美國國會在經過二〇〇六年十二月七日之「聯邦檢察官大屠殺」事件後，還不是高唱「檢察獨立」？

檢察官擁有偵查發動權、起訴與不起訴權、緩起訴與認罪（量刑）協商權，這些強大的裁量權若與政治勢力結合，對司

法獨立的戕害不言可喻。美國聯邦檢察官的撤職爭議讓我們深刻體會，干預司法案件最佳的手段是透過人事操作，控制了檢察人事，即能控制具體個案，等於控制了司法。檢察首長的職位並不是國（黨）營事業的董事長，它絕對不能當做政治酬庸，也不能用政黨忠誠度做為任免標準。

從層級而言，美國聯邦檢察官類似我國的檢察長職位，美國是以「外部民主」（國會同意）來維護其獨立性，我國依現行法院組織法五十九條之一第三項之規定，則是以「內部民主」維護之（法務部部長遴任檢察長前，檢察官人事審議委員會應提出職缺二倍人選，由法務部部長圈選之。檢察長之遷調應送檢察官人事審議委員會徵詢意見），此二方式或因國情差異而做不同設計，但都有同一之宣示意義：檢察官不是法官，但也不是上命下從的行政官。誠望制訂中的「法官法」或「司法官法」，亦能繼續維繫此「檢察獨立」與「檢察官司法屬性」的中心理念。

（作者為新竹地方法院檢察署檢察官）



英國小鎮／惠光霞（屏東地方法院院長）