

46. Nixon v. Administrator of General Service

433 U.S. 425, (1977)

郭介恒 節譯

判 決 要 旨

剝權法案條款確非有意作為平等保護原則之變體，以宣告國會或各州加重特定個人或團體負擔之立法為無效。簡言之，剝權法案條款作為一重要之「暴政防護堡」，並未因而限制國會在授益立法，或完全不立法間為選擇。

(The Bill of Attainder clause surely was not intended to serve as a variant of the equal protection doctrine, invalidating every Act of congress or the states that legislatively burdens some persons or groups but not all other plausible individuals. In short, while the Bill of Attainder Clause serves as an important "bulwark against tyranny," it does not do so by limiting congress to the choice of legislating for the universe, or legislating only benefits, or not legislating at all.)

關 鍵 詞

Bill of Attainder Clause (剝權法案條款); equal protection doctrine (平等保護原則); legislative punishment (立法裁罰); congressional intent (國會意旨); alternative (替代方案); conflict-of-interest (利益衝突); imminent danger (立即危險); functional test (功能測試); lawmaker (立法者)。

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

事 實

本案及相關背景係前總統尼克森對於國會通過之總統紀錄及資料保存法案(the Presidential Recordings and Materials Preservation Act), 授權行政總管理局保管其書面及包括錄音帶等之其他資料, 同時授權發布法規及依法規之基準, 規範部分資料之最後開放給公眾及檢視資料等提出異議, 由於上開法案僅適用於指名之個人, 即前總統尼克森, 上訴人主張該法案乃一項剝權法案。

判 決

原判決維持(即系爭法案並未違憲)

理 由

剝權法案條款(Bill of Attainder Clause)最後論述有關上訴人主張該項法案構成美國聯邦憲法第一條第九項規定之剝權法案¹, 上訴人主張國會係以其本人有“瀆職”(misconduct)為由, 對其自行保管自己文件係“不可信賴”之保管, 而有“立法判斷之可責性”, 因此, 上開法案充滿剝權法案之特性: 一項法律, 無司法保護之規定, 以立法對特定之個人決定其有罪並科以處罰。參見 *United States v. Brown*; *United States v.*

Lovett; *Ex parte Garland*; *Cumming v. Missouri* 等案例。

上訴人主張 *Brown* 一案建構之法則為: 當一項法律缺乏適當之普遍適用性科個人或特定多數人以不被期待之效果時, 即為違憲, 任何受立法不利影響之個人或團體均得以立法應涵蓋較廣之普遍性界定相關之受影響團體為由起訴, 上訴人之主張將致立法程序本身癱瘓。² 剝權法案條款確非有意作為平等保護原則之變體, 以宣告國會或各州加重特定個人或團體負擔之立法為無效。簡言之, 剝權法案條款作為一重要之「暴政防護堡」, 並未因而限制國會為立法之選擇, 或僅通過作授益立法, 或完全不通過法律。

因此在本案中該項立法特定指出上訴人姓名, 並不當然違反剝權法案條款, 就法案內文觀之, 立法之目的可以相當合理的被理解。法案第一部分全部在處理上訴人之文件, 惟第二部分則列舉較廣的範圍, 規定組成特別委員會研究及建議適當有關保存將來總統及一切聯邦公務員之立法。有鑒於此, 國會法案僅規範保存上訴人之紀錄可輕易解釋為在法案通過時, 事實上僅有上訴人之資料有即予以注意之必要, 上訴人曾簽署一項處理協議, 即 *Nixon-Sampson* 協議, 對於特定資料之銷毀得依該協議辦理, 確如被上訴人所主張: “上訴人之銷毀協議 於有靜脈炎之上訴人

死亡時，上訴人之錄音紀錄將造成立即銷毀之危險”³，簡言之，上訴人已構成一合法對象，而提供國會決定有即予處理其資料之必要，同時接受其繼任者之文件現況，並指明將來再考量以一般性之標準規範其繼任者。

更且，縱或特定要件於本案成立，亦並不當然違反剝奪權法案條款，禁止立法處罰不僅涉及法案增加負擔之結果為已足，美國聯邦憲法第一條第九項亦明定其制定之本意，性質上係對於裁罰性及造成人民不利益之立法，而本院必須審究國會將上訴人資料交由總管理局管理，由政府檔案管理者篩選及訂定進一步規範是否合於憲法上規定違反剝奪權條款之”科以處罰”。

在英國剝奪權利原係指一項國會立法判處特定之個人或可得確定之團體成員死刑，美國聯邦憲法第一條第九項亦明定其制定之本意，性質係對於裁罰性及造成人民不利益之立法，亦即此項立法係科以處罰而非執行。一般而言，係針對對王室或國家不忠之人，”不利益及裁罰”在歷史上包括一系列之處罰：通常包括下獄、放逐及由主權者所為懲罰性之沒收等，我國有關剝奪權利之前例，尚包括其他之立法禁令，如立法禁止特定個人或團體不得加入特定之僱傭或職業，或立法視為不忠之懲罰等，參見 *Cummings v. Missouri* (禁止神職人

員未經宣誓擔任牧師)；*United States v. Lovett* (禁止特定個人為公務員)；*United States v. Brown* (禁止共產黨員為公會幹部)。

毋庸贅言，上訴人不得主張遭受任何上述禁止國會剝奪權利而受之損害，雖則上訴人主張國會命總管理局接管上訴人可主張之財產權為事實，惟法案第一百零五條規定其可向聯邦地區法院取得”相當補償”(just compensation)如此則減輕政府懲罰性的沒收其財產之有力主張，因為”所有人因之在財務上取得與其占有該財產同一之地位”，因此，系爭法案無一特性符合歷史上所意謂之立法懲罰。

該法案對於傳統上被認為剝奪權法案而被禁止者，該法案卻未予處罰，此一問題雖經認定，但本院之審查並不以此為限，對於該條款之檢視並未排除立法可能違反個別立法保障科予新的負擔或權利剝奪之可能，本院因之於前例之外，適用功能性標準(functional test)分析系爭法案，審視所增加負擔之類型及嚴重性，如合法之立法目的不存在時，則可合理的論結決定之目的係經由法案之頒布，對個人不利益之裁罰。

本案適用功能性標準可獲致駁回原告主張該法案係國會對其可責性之決定，並予以裁罰之結論。國會通過該法案之合法正當性即可成立：首先，*Nixon-Sampson* 協議表

面上即明確指向部分原告資料之銷燬，國會強調保存”對完成水門案犯罪起訴必要之包括前總統尼克森之資料”有其必要；其次，對照 Nixon-Sampson 協議，國會明示其確保”適當接近具有歷史意義之尼克森總統任內資料之公共利益，該項資料中之資訊，對美國政治健全及重要性具重大價值” 評估上述目的，該法案顯然可認為係一項非裁罰性之立法政策決定。

第三個認知是否裁罰之標準為嚴格之動機考量：即審究立法紀錄是否表明有意予以處罰。參見例如 United States v. Lovett 一案 首先，在參院及眾院公報中，正式解釋其通過該項法案之原因，明示並無意處罰或科罰上訴人，參院及眾院之行為明顯的似係為迅予解除新近協議完成之 Nixon-Sampson 協議，該協議條件除包括關於前總統之職務運作外，並明訂有銷毀特定總統資料之意圖，相關委員會報告中並未列舉中傷上訴人個人行為，亦未包含譴責其本質上應予處罰行為，相對的，報告之重點在於國會多數委員認為最近由行政總管理局所公布之協定及其效果，係違反公益。

國會議場中有關擬採取手段之辯論亦未暗示國會有對可責性之犯行侵入司法權處罰個人，當一位反對立法之參議員誤解立法之本質時，曾指出該法案為”一項具有裁罰性立法之本質”（參議員

Hruska），一位主要支持立法手段者，即明確回應否認有任何意圖決定上訴人之可責性或判定科予處罰：

本法案並未包含任何認定尼克森先生有罪效果之言詞，法案並未科以其任何處罰，從而其與裁罰性立法無關，如同將我的美與茜芭皇后之無法相埒。（參議員 Ervin）

在這方面言，本案與 United States v. Lovett 一案宣告無效之法案，形成對比，本院當然並未暗示諸如此類之正式立法宣告道德上可責性或處罰必然構成違法之裁罰性立法，惟於國會立法過程中並無此一目的之考量，則可能並無處罰意圖。

最後值得提及者乃需考量鑒於爭議之本質，在決定立法者是否要科予個人處罰時，通常審究立法者（此處為國會）有無可以較少之負擔替代方案，亦可達成其合法無裁罰性之目的。今日於該法案之挑戰上，上訴人主張應可迅即獲致此一替代方案：

國會規定，如有任何人顯示為”不可信賴之管理者”、“行為有缺失”或”涉及犯罪”等，檢察總長或行政總管理局可於適當之聯邦法院提起民事訴訟禁止其處理 總統歷史資料，此項法律將可由司法經公平程序後決定事實上尼克森先生是否有可責性。摘錄自上訴第 137 頁。

本院確信國會亦可能採取此一

方式，國會鑒於一完整全套之司法審查上訴人行為及其可信度將不比實際所採方案對上訴人之侵擾更大，亦甚有可能不採此一作法，因國會無可置疑的知悉在三個月前，上訴人曾奮力抵制司法部門對其本人及相關紀錄之審查(United States v. Nixon)，至今尚未終結，理性及公平的國會因之決定一項如今所公布之細緻法案應可較其所主張之其他替代方案，較少遭上訴人異議。

大法官 Stevens 協同意見書

本院之意見未提及本席認有決定性之二點意見，上訴人於罕見之情形下辭職，並經赦免其任職期間之任何過犯，準此，其與其他總統之定位不同。本席認為如對此事實不行使審判上之認知，本席即不支持國會有權直接對一位聲望已至最低之前總統制定一項特別立法，縱或該項立法係針對總統或前總統，亦應著重於“職銜”而非“個人”，簡言之，本席認為本案不應作為與擔任總統者（非僅任總統職位）相關之立法前例。

譯者註

註 1 憲法第一條第九項適用於國會之規定：“不得通過個別立法及追溯立法”；第一條第十項規定各州“各州不得通過個別立法及追溯立法”，個別立法及追溯立法二者間之關聯在於立法非難或譴責個人，並課予追溯性之處罰。

註 2 例如於本案中，上訴人指摘該法案接管其文件而非其他總統之文件，縱或國會界定之文件包括其他所有總統所有者，亦將因其主張整體而言具特定性而遭攻擊，因其定義可能包括所有行政人員，所有政府人員，所有總統所持有之文件，或所有政府所持有之文件。如此並無法解決上訴人所主張該法案為具特定性之剝奪個人權利，係專針對其而設之爭議，惟本案僅就法案針對問題之廣度，並無法決定是否構成剝奪法案條款限制立法行為對個人或團體之個別不利益立法。

註 3 Brown 一案中明確指出依利益衝突法則禁止特定人或特定族群之行為，並未違反剝奪法案條款之保障，並註明一九三三年銀行法第三十二條：承保組織之職工不得擔任聯邦準備銀行職員之規定，為有效立法。