

論尼克森赦免案

宋淵貴

壹 前言

尼克森因水門事件受盡輿論譴責與折磨，在其健康受到威脅的情況下，美國國民不但未對福特總統給他的赦免表示喝采，反而激起輿論之反感，並使福特與國會的蜜月關係終了，這因為民主共和兩黨在今年十一月的期中選舉及一九七六年大選各有其策略之運用，而輿論界支持福特的言論擋不住攻擊性的煽動宣傳，則有關於美國人傳統性的法律思想。

貳 福特總統行使赦免權的法律問題

福特總統於本年九月八日在華盛頓簽署之赦免聲明，所稱：「尼克森在一九六九年一月廿日至一九七四年八月九日期間，所有觸犯國家之犯罪，給予完全的、特准的和絕對的赦免。」①「這是根據美國憲法第二條第二項中：「總統有權對於危害合眾國的犯罪，准予緩刑和赦免，惟彈劾案不在此限。」這一條文。

：一為福特總統的赦免行動樹立了兩種標準，一是給前任總統，一是給其他人們，違背了法律之前人人平等的原則；一為福特總統的赦免行動不切時宜，時期未成熟，損害國家的司法程序及公眾對國家制度的信心。總統行使赦免權似是總統行使特權之裁量問題，對於被赦免者為無條件的抑或附條件的，在裁量權限之範圍內均可因時因地因事制宜，而為斟酌，其譴責之理由尚非有力。但第二點的反對理由却在美國的司法制度上具有相當的威力，誠如芝加哥大學憲法教授兼參院政權劃分小組委員會法律顧問柯蘭德表示，他懷疑福特總統赦免尼克森是否違憲的問題，因赦免權之行使是「在犯罪確定之前」，「我對於在判罪前赦免一個人，是否合於憲法，懷有疑問。」因為水門事件特別檢察官傑瓦斯基有權對尼克森提出控訴，而在法院中考驗這一赦免權②。

美國二十三個州的檢察長不同意福特總統無條件赦免尼克森，聲稱這是鹵莽的行動，而且建立了雙重司法標準，正如密歇根州檢察長民主黨籍的凱里在一項聲明中表示：此項行動違背美國人認為的「無人高於法律的信念」。

福特總統於九月八日宣佈無條件赦免尼克森。白宮新聞秘書胡琛於九月十二日透露福特總統無意在審判以前赦免掩飾水門事件案的被告。九月十六日福特總統表示願有條件的赦免約二萬八千名越戰時，即一九六四年八月四日至一九七三年三月二十八日美國自越南撤退最後一批美軍人員為止的期間內之逃兵或逃避兵役者。這些人員必須在一九七五年一月卅一日以前向美國檢察官或軍方投案，並須接受兩項條件：一為同意在類似保健工作等國家利益方面服「一段時間的代役」；一為宣誓「效忠國家及其建制」。這些赦免案公佈後，輿論譁然，多數發表反對的論調，甚至有人揣測尼克森辭去總統職位及福特上任之前，曾有幕後行使赦免權交易之情事。但十月十七日福特總統出席眾院司法小組委員會的聽證會中，堅決否認這種跡近中傷的謠言。

但有七個州的檢察長則表示同意。參院司法委員會的委員於九月十一日要求傑瓦斯基積極進行調查，並就其發現者，首先尋求尼克森的答覆，然後向國會提出有關這位前總統涉及掩飾行動的充分報告，使調查結果公開，並使美國人自己判斷，他們的前總統是否有罪，以免水門事件的真相永遠石沉海底。同時參院民主黨領袖曼斯斐德另提出一項議案，要求福特總統公佈白宮與水門掩飾事件案有關的所有秘密錄音帶，以及有關尼克森可能犯罪的一切其他文件，這項議案被送到由歐文參議員領導的司法委員會。嗣後，參院政府業務委員會又於九月二十四日通過一項議案，阻止前總統尼克森佔有、或銷毀水門案的錄音帶，使尼克森和福特總統予以赦免之同時，所達成的尼克森有權保管該項錄音帶和其他文件，以備今後三年內法院可能使用和五年後有權予以銷毀的一項協議，歸於無效。依照這一決議案，政府將「完全擁有並控制」尼克森總統任內所有談話的錄音帶，而且如無國會同意，不能銷

綜觀美國新聞界社論和兩黨議員的對立意見，其反對理由可歸納為兩點

毀任何錄音帶。

傑瓦斯基並於九月十九日正式傳喚尼克森，在九月三十日開始的掩飾水門事件案的審判中，以政府的證人身份作證。但尼克森却於九月二十三日住進長堤紀念醫院，治療他左腿上的靜脈炎。同時尼克森的醫生於十月一日說，這位前總統的病很重，至少一個月，也許三個月不能旅行，拒絕在掩飾水門事件案的審訊中，出庭作證。參院又在十月四日以五十六票對七票通過一項法案，授權政府監督前總統尼克森的官方錄音帶和文件，並將法案送交衆院。通過該法案之前，參院否決了共和黨領導人士延緩或修改這項措施的動議，該措施旨在取消一項授權尼克森保管這些文件的協議。

叁 從法律觀點看尼氏赦免案

按刑事訴訟在現今民主法治國家有「無罪推定」的原則，即檢察官對於被告的犯罪事實有舉證責任，對其犯罪事實如無積極的證明或要證事實的真偽或存否不明時，以有利被告（*in dubio pro reo*）以求解決，被告對自己的無罪不負舉證責任。與此相反的為「有罪推定」（*in dubio contra reum*）的原則。在羅馬法上已有這種無罪推定的原理，如史賽羅（Cicero B.C. 106—43）所說：「即使有許多證人的供述，倘若法官對被告的罪責未具現實的確信時，應諭知無罪的判決。」一七八九年法國人權宣言第九條規定：「任何人即使認為必須予以逮捕，在未經宣告為有罪之前，一概被推定為無罪的人。」其所以把犯罪嫌疑人不認為「犯人」者，無非是出於擁護被告地位的人權思想使然。一八一一年德國學者史第威爾（C.K. Stübel）最初使用 *in dubio pro reo* 的公式，旨在對抗一般預防上對於嫌疑人處罰之所謂國家緊急權的思想。英國刑事訴訟程序的改革，從十八世紀已開始進行，十九世紀常有「無罪推定」（*presumption of innocence*）之表現，被評為最優良的制度。美國多數州的制定法均有無罪推定原則的規定，如紐約州的刑事訴訟法典第三八三條規定：「被告的罪行還未經發生法律效力的法院判決確定以前，他要被認為無罪的人。」

福特總統在尼克森掩飾水門事件案尚未進入司法程序之前，亦即在無罪推定的情況下宣佈赦免「尼克森在一九六七年一月二十日至一九七四年八

月九日期間，所有觸犯國家的罪，或可能觸犯國家的罪，或參加觸犯國家的罪」；美國的行政權雖屬於合衆國總統（聯邦憲法第二條第一節），而為最高行政首長，但他並非司法機關的法官，無權決定尼克森有罪與否，從而其所行使的特權在法律上無所附麗，難怪一般輿論譴責福特總統的赦免行動不切時宜，時期過早，損害美國的司法程序及公眾對國家制度的信心，也難怪參院政權劃分小組委員會的法律顧問及憲法教授柯蘭德懷疑此項赦免行動是否抵觸憲法的問題，或參院司法委員會民主黨參議員歐文指摘：「尼克森未認罪前而予以赦免，總統的赦免權超越了全能上帝的赦免權，因為罪人須先悔罪，神才賜予赦免。」

根據安德生（Anderson）在九月十二日長堤新聞報（Long Island Press）的一篇專論，福特總統赦免尼克森是根據其兩位法律顧問巴泉（Philip Buchen）和貝克（Benton Becker）提供的一項法律理論根據。即赦免權乃是總統的特權（The President's Prerogative），其行使可不受法律程序的限制。詹森總統在白宮五年任內，赦免不够二百件，在杜魯門總統任內，每年平均達兩百件。同時引用美國開國元勳之一的哈米爾頓（Alexander Hamilton）在其「聯邦主義者」（The Federalist）的一段話：「當危急關頭，給予叛逆者適時的赦免，可使聯邦恢復安寧。」和聯邦憲法前文所稱總統被要求「保障國內的安寧」，作為判決前赦免的一項理論根據。因此，福特總統依照這些勸告，以「促進安寧」為由赦免了尼克森③。

福特總統的兩位法律顧問提供的法律理論和赦免權行使的先例，或許是指大赦的情形而言，因為大赦往往是從維護國家的安寧秩序之政策上理由為多，使一般性的多數犯罪嫌疑人不致遭受訴追，如國家總統的連任慶典或戰爭之結束等對某特定期間某種類的犯罪嫌疑者予以恩赦，但它並非否定特赦對象的「犯罪者」（Offences），必須經過司法程序的判決。此從柯蘭德所說：「這種情形是史無前例的，因為司法部長無權取消水門案特別檢察官傑瓦斯基所提出的控訴。」或歐文所說：「它為未來開一惡例。」及其他抗議言論中，特別強調三權分立和司法程序的問題，可作一個對比。

特別值得注意的是，前述理論根據之「憲法賦予總統的赦免權，乃是總統的特權」和九月十二日紐約郵報刊載名作家巴克萊（William Buckley Jr.）駁斥反赦免案理由之第三點所稱：「憲法賦予緩刑和赦免之權限，是

總統的特權 (Prerogative)。^④「這種特權是否指總統的「行政特權」(Executive Privilege)？」按「行政特權」的用語是在尼克森總統任內為阻止國會調查權所提出的，一九七三年三月十五日曾被參院特別調查委員會所否認，造成總統與國會間的衝突。

美國聯邦憲法是在一七八七年五月由費城憲法起草委員會制定，於一七八八年六月獲得最後九州的批准後，於次年三月四日實施。這部憲法雖由當時的保守派起草，却是融會大州和小州，北部和南部妥協的複雜產物。雖建立了強而有力的政府，但乃以國民主權為前提，受國民付託的「有限制的政府」，並以「聯邦主義」(federalism)之形態成立，同時以三權分立 (separation of powers) 制度和制衡 (checks and balances) 制度，防止權力的集中化。水門案出現的「行政特權」一詞，在美國聯邦憲法上並無明文規定。

因為美國的司法制度採陪審審判制，小陪審 (petty jury) 或審判陪審 (trial jury) 職掌事實之認定，法官職掌法律的適用和刑罰的量定。在起訴認否程序 (arraignment)，被告在小陪審團面前，必須對於檢察官或大陪審團的起訴為有罪或無罪的答辯，如果為有罪的答辯則與陪審的有罪判決 (verdict) 具有同一的效力，法院得本此而為其有罪判決的唯一基礎，無須補強證據。在美國的刑事證據法上，起訴認否程度的有罪答辯及其他審判上的自白無須補強證據，如係「審判外的自白」則須補強證據，證明自白的真實性。抑或白宮錄音帶可以作補強證據之用，但依數量法則有無足以補強尼克森之審判外自白，是由法院依審判程序認定的，在未經認定之前，不得認為其自白的真實性毫無問題。因之，在補強證據的存否未定前，不能認尼克森已經犯罪，既無「犯罪」，當非「特赦權」行使的對象。

肆 結語

福特總統行使赦免權所發生的爭論高潮，是法律和政治因素交互作用形成的複雜現象，並不是如其所言僅終止美國的創傷和恢復秩序的問題，而是對兩黨政治權力均勢發生動搖時為恢復其均勢所作的一項努力而已。福特總統所以不及等待司法機關對尼克森的起訴和審判程序之開始，匆匆簽署赦尼案，或許就是為了今年十一月間的美國期中選舉及一九七六年大選，而企

圖挽回共和黨因水門事件產生的頹勢。正如十月十九日美聯社電的報導，福特總統的一名政治顧問預測，這次期中選舉，共和黨將失去二十五個眾院席位，以及三至四個參院席位；同時美聯社對選舉州長的三十五州所做的一項調查報告指出，民主黨將獲得增加三到七個州長的位置，在其他州內，兩黨競選獲勝的比率均等。民主黨所以對福特的赦尼案的違法性作煽動性的宣傳，也是着眼於期中選舉的獲勝和為兩年後的大選打下基礎。

這些煽動性的抗議言論是否能發揮其效用？筆者認為它將發生相當的效果，對於上述選舉將會產生決定性的影響力。因為美國一般人民都具有法的適當程序觀念，對於偵查機關運用違法的手段，如電話竊聽 (wire-tapping) 或設置圈套 (entrapment) 等所獲得的證據或自白，同樣欠缺證據的許容性 (證據能力)，不得作為證據。官憲不違法的適當程序，為保障國民的自身權利，對其有共同防禦的意識。何況對於總統的選舉，竟以不法手段，造成水門事件。

美國在三權分立的憲政當中，未被水門案政爭的污染仍然立於超然地位的是司法機關。他如民主黨議員歐文領導的參院水門案特別調查委員會，雖口頭上強調政治教育的功能，維繫憲政下的人民自由，發掘一九七二年大選的弊端，以及制定新的防止弊端的法案，但究其底蘊，正如牛津大學史學教授泰勒 (A.J.P. Taylor) 所言，歐文委員會的水門調查是不折不扣的政治噱頭，其目的是在「整肅尼克森」；福特的赦尼案發生後，歐文指摘稱：「赦免和良好政治是矛盾的，它為未來開了惡例。」恐怕這又係「政治噱頭」。唯有法院的法官如西利卡雖身為共和黨員，在兩大黨之間仍不偏不倚，執法如山，決不敷衍，依法獨立審判。水門案發生以來，司法機關仍能在三權分立制度中經得起考驗，是可歌可頌的，亦唯有司法權的優越，才能確保民主法治的健全發展。——六十二年十月十八日完稿

① U. S. News & World Report, Sept. 23, 1974, p. 21

② Weng, In dubio pro reo, Vngedrukt, 1974, S. 46

③ William Buckley Jr., The Pardon, New York Post, Sept. 12, 1974

④ The Pardon, by William Buckley Jr., New York Post, Sep. 12, 1974