

時代巨輪的轉變

－匈牙利武裝抗暴五十年後憲政體制之觀察

范聖孟¹、劉育偉²、劉瀚嶸³

輔仁大學法律研究所博士生¹

國立中正大學教育學院犯罪防治研究所博士生、國防部法規會法制官²

國防大學通識教育中心助理教授兼副主任³

摘 要

匈牙利共和國位於東歐，於 1918 年 10 月 31 日獨立。雖於 2006 年發生總理說謊事件而導致國內政治動蕩，甚至引起匈牙利抗暴事件 50 週年人民街頭抗爭等事件；然相關民主投票等活動均未止息，本文係以匈牙利當前的國內憲政發展、中央政府體制及憲法條文進行概述並觀察其實際運作情形進行介紹，期能拋磚引玉，以作為我將來法治國憲政體制之參考方向。

關鍵詞：匈牙利、憲政、民主、政治、比較憲法

壹、前言*

位於東歐的匈牙利共和國於1918年10月31日獨立，人口約1千85萬人，約為台灣人口的2/5，面積93,030平方公里，約為台灣的2.6倍大（地理位置如圖1），政府體制為內閣制，現任國家元首為共和國總統拉茲羅·索姆（László Sólyom），內閣總理為斐倫克·吉爾斯桑尼（Ferenc Gyurcsány）。¹ 在國內政局方面，匈牙利雖於2006年5月其國內發生因現任總理吉爾斯桑尼說謊事件²而導致國內政治上的餘波蕩漾與人民抗爭，後續經歷執政的匈牙利社會黨在地方選舉（Kommunalwahl）失利³、總統索姆促使其下台、國會信任投票，以及「匈牙利抗暴事件」50週年人民街頭抗爭⁴等事件，但仍不致造成政局重大動亂發生。而其中在信任投票方面，總理吉爾斯桑尼於10月2日要求國會在10月6日對他個人及其政府的施政進行信任投票，而國會在10月6日對其進行的信任投票中，表決支持吉爾斯桑尼的有207票，而投反對票的僅165票⁵，獲得50%以上國會議員支持⁶，而通過國會信任投票⁷（Vertrauensabstimmung）。原因為國會總計386個席位中聯合執政的匈牙利社會黨（MSZP）和聯邦自由黨（SzDSz）兩黨共掌握210席，其它各黨僅176席，而得以順利通過；本文係以匈牙利當前的國內憲政發展、中央政府體制及憲法條文進行概述並觀察其實際運作情形⁸，試行作為我國憲政體制比較之對象。

* 本文感謝2位匿名審查委員之不吝指教及賜正。

¹ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarn> (19.12.2007)。

² 2006年5月匈牙利總理吉爾斯桑尼在社會黨內部會議上的講話錄音被媒體曝光。他在講話中承認政府在過去執政的近兩年一直在撒謊。民眾認為總理以謊言騙取了4月份大選的勝利，並自9月17日開始舉行示威集會活動。Vgl. Regierungschef erklärt: „Wir haben in den letzten Jahren nur gelogen“. in: <http://www.welt.de/data/2006/09/18/1041544.html> (11.11.2006)。

³ Vgl. Ungarns Regierungschef stellt sich Vertrauensabstimmung. in: <http://www.welt.de/data/2006/10/07/1062152.html> (11.11.2006)。

⁴ Vgl. Demonstranten kapern Panzer in Budapest. in: <http://www.welt.de/data/2006/10/23/1084071.html> (11.11.2006)。

⁵ Vgl. UNGARNS LÜGENSKANDAL - Gyurcsany gewinnt Vertrauensabstimmung, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,441244,00.html> (11.11.2006)。

⁶ Vgl. Lügen-Premier gewinnt Vertrauensabstimmung. in: <http://www.welt.de/data/2006/10/07/1062152.html> (11.11.2006)。

⁷ 匈牙利國會對內閣總理的信任投票制度係參考德國基本法信賴問題（Vertrauensfrage）之規定，依據德國基本法第68條第1項前段，聯邦總理要求信任投票之動議，如未獲得聯邦議會議員過半數之支持時，聯邦總統得經聯邦總理之請求，於二十一日內解散聯邦議會。而匈牙利憲法則規定在第39條之1第4項，政府得經由內閣總理提議有關信賴投票之表決。在解釋上信賴問題係政府為確保自己得以獲得國會多數的支持或透過國會特定行為以確認其受到現有足夠國會支持的一項工具（Werkzeug）。Vgl. Peter Badura, Staatsrecht, 3. Aufl., München 2003., E. 111.

⁸ 在本文撰寫方面，主要係參考任教於德國錫根（Siegen）大學 Rüdiger Kipke 教授⁸近年重要著作「匈牙利政治體系」（Das Politische System Ungarns）一書，Kipke 教授曾於哥廷根大學、柏林自由大學及布拉格卡爾（Karls）大學學習法律、政治學及斯拉夫文學，1974年7月獲得法學博士，論文為「捷克斯洛伐克社會主義共和國聯邦制的基礎與原則」，1984年取得大學授課資格，論文為「論德國聯邦眾議院之調查委員會」。前後分別任教於哥廷根大學、布拉格卡爾大學、荷蘭萊登（Leiden）大學以及錫根大學法學及政治學。



圖 1 匈牙利地理位置圖

一、匈牙利政治概況

經過共產鐵幕（Eiserner Vorhang）統治後的匈牙利於 1989 年與 1990 年間重整國家制度。並於 1989 年 10 月 23 日通過以德國基本法為藍本的憲法修正案。政府對國會負責；內閣總理（Ministerpräsident）就其施政負政治責任。為確保政局盡可能的穩定，因此設立了建設性的不信任表決機關（Institution des konstruktiven Misstrauensvotums）。匈牙利國會 2006 年 4 月 9 日及 23 日大選後，總席次 386 席，執政及在野各政黨分配情形為⁹：

- (一)共同執政聯盟 (Koalition) 共獲得 210 席，其中匈牙利社會黨 (MSZP) 佔 186 席、自由民主黨 (SzDSz) 佔 18 席、匈牙利社會自由民主黨 (MSZP- SzDSz) 佔 6 席。
- (二)反對黨 (Opposition) 共獲得 176 席，其中聯邦青年民主黨 (Fidesz) 佔 164 席、匈牙利民主論壇黨 (MDF) 佔 11 席、無黨籍佔 1 席。

匈牙利與以色列等國家之國會同為單一國會¹⁰（Einkammerparlament）由386位議員組成每4年選出一屆。國會選舉共和總統（Präsidenten der Republik）、憲法法院法官、保護少數民族護民官¹¹（Ombudsmann der Minderheiten）、最高法院院長以及

⁹ Vgl. Die Sitzverteilung im ungarischen Parlament nach den Wahlen am 9. und 23. April 2006. in: <http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarn> (19.10.2006) .

¹⁰ 相對於雙議院制度（Zweikommersystem），單一國會為一國家之國會由憲法體系（Verfassungssystem）上僅由單一機關（Organ）所組成的單一議院制度（Einkommersystem）而言。Vgl. Hans Kaufmann/ Heinz Stöer/ Dieter Guntz/ Hans Putzo/ Alfred Wagenef/ Paul Henssler, Rechtswörterbuch, 2. Aufl., 1977, S.303. 在這種制度下，立法和通過議案比較簡便。實行單一國會的國家，在歐洲有保加利亞、丹麥、愛沙尼亞、希臘、芬蘭、盧森堡、挪威、葡萄牙、瑞典、斯洛伐克、立陶宛；非洲有安哥拉、肯亞；亞洲有以色列、蒙古；美洲有古巴、蘇利南、委內瑞拉等國家均採用這種制度。Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Einkammerparlament>（10.11.2006）

¹¹ 匈牙利憲法第32條之2第2項規定：「國會護民官之任務為維護法律上所保障民族及少數種族之權利對於弊端的獲知、審查或交付審查，以及採取一般或個別之措施以利於救濟。」；在歐洲最早為瑞典國會專員所使用，稱之為護民官（Ombudsmann），其目的在作為保護人民基本權利免於遭

檢察總長。所採取的混合式的選舉制度（gemischtes Wahlsystem）類似於德國的議會選舉方式。2000年8月起由無黨籍的斐倫克·馬德（Ferenc Mádl）擔任為期五年的總統。嗣後於2005年6月選出前憲法法院院長拉茲羅·索姆（László Sólyom）為總統。自從實施自由及秘密選舉方式後即持續形成多數輪替（Mehrheitswechseln）。1993年12月至1994年6月前內政部長Péter Boross 接替József Antall擔任共和內閣總理。在1994年Boross總理落選去職後即結束匈牙利民主論壇黨（Ungarisches Demokratische Forum）的政府責任。Boross總理在其執政期間由聯邦青年民主黨（Fidesz）的Viktor Orbán擔任其顧問，但後來卻與Boross總理漸行漸遠。2002年大選後匈牙利社會黨（MSZP）結合聯邦自由民主黨（SZDSZ）共同組成內閣。現任內閣總理法蘭克·吉爾斯桑尼（Ferenc Gyurcsány）接任因試圖改造政府而下台的總理彼得·梅德吉斯（Péter Medgyessy）於2004年12月29日勝選後就職。因此由匈牙利社會黨（MSZP）與聯邦自由民主黨（SZDSZ）所組成的政府於2006年4月9日及20日的國會大選中再次被選出。此為匈牙利國會第一次政府獲得連續執政。

二、匈牙利憲政秩序¹²

（一）修憲經過

現行匈牙利憲法係以1949年8月的版本為基礎，而隨著時空環境與依據基礎的轉變於1989年與1990年間重整國家制度，該憲法已受到通盤的檢討及修改，並於1989年10月23日通過以德國基本法為藍本的憲法修正案並公布實施。此後歷經幾次的重要條文修正¹³。匈牙利憲法為前蘇聯所創造出馬克思列寧式的國家及社會秩序（die marxistisch-leninistische Staats- und Gesellschaftsordnung）－捍衛永續的權力－在舊政權改革菁英以及反共產主義的反對黨的參與下，塑造出以西方自由民主的憲法基礎。因此從一開始通盤檢討修改舊憲法以至今日雖有極大之差異，但仍未制定新憲法予以取代。而此尚欠缺法統（Legitimation）；即憲法並未由制憲大會（verfassungsgebende Versammlung）所作出與通過，且人民並未能夠參與全民公決投票（Referendum）。由於當時具迫切性的社會政治問題亟待解決，因此在國家民

受行政機關恣意的侵害的憲法機關。斯堪地半島國家及其他國家均以此稱之。Vgl. Hans Kaufmann/ Heinz Stöer/ Dieter Guntz/ Hans Putzo/ Alfred Wagenet/ Paul Henssler, Rechtswörterbuch, 2. Aufl., 1977, S.778 f. 另外1993年匈牙利國會通過第77號有關少數種族及民族權利之法律（das Gesetz LXXVII über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten），以確認少數民族得以在自治、語言使用、教育及文化範圍內享有各別及集體之權利。Vgl. Nationale und ethnische Minderheiten in Ungarn, FAKTEN ÜBER UNGARN, Nr. 3/2000, S.3. in: [http://www.google.com.tw/search?hl=zh-TW&q=Ombudsmann+der+Minderheiten&btnG=Google+%E6%90%9C%E5%B0%8B&meta=\(11.11.2004\)](http://www.google.com.tw/search?hl=zh-TW&q=Ombudsmann+der+Minderheiten&btnG=Google+%E6%90%9C%E5%B0%8B&meta=(11.11.2004))。該法共分12章，第1章為總綱、第2章為個別性的少數人民權利、第3章為少數人民的社團權、第4章為少數人民的自治、第5章為少數人民的地方語言、第6章為少數人民的教育及教學自治、第7章為語言習慣、第8章為少數人民的資助及經濟活動與財產的自治、第9章為少數人民的聯合自治、第10章為少數人民自治的法律監督、第11章為少數人民自治機關間之關係以及中央機關、第12章為最後規定。in: <http://www.nemzetiseg.hu/dokumentumok/kisebbssegitorveny/kisebbstov2006nemet.pdf> (11.11.2006)

¹² Vgl. Rüdiger Kipke, Das Politische System Ungarns, 1.Aufl., 2005, S.46.

¹³ 匈牙利此後幾次重大憲改案深受德國憲法（Verfassungsrecht）之影響，例如，具強而有力地位的憲法法院、建設性的不信任表決機制（das Institut des konstruktiven Misstrauensvotums）、結合直接與列名之選舉制度（die Kombination von Direkt- und Listenwahl）以及國會選舉的5%（至少4%以上）門檻限制（Sperrklausel bei Parlamentswahlen）。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.46, Fn.19.

主轉型後的一年中未能優先對此問題進行處理。九〇年代中期由各黨團共同參與組成之國會憲法籌備委員會（verfassungsvorbereitender Ausschuss des Parlaments）。但這項提案並未獲得國會團體大會的必要多數支持。其他可行之管道與方法仍無進展。在此期間，整個問題又退居於次要地位，因為新的政治體制已呈現出具有完全的功能。從1990年迄今匈牙利的政治運作都是在既有的憲政架構之下進行。其間雖有制訂新憲之提議，但都沒有辦法獲得多數政黨的支持。例如在1995年時匈牙利國會成立了新憲的起草委員會，而憲法草案也在1996年5月送交國會審議，但是遭到多數政黨（包括獨立小農黨、基督教民主黨和部分匈牙利民主論壇黨成員）的反對，結果無疾而終。因此制憲之議到了1996年便已止息。¹⁴

（二）憲政秩序基礎

匈牙利憲改模式為溫和漸進式修憲的典型代表國家，也就是一開始在民主化後並沒有在第一時間制訂憲法，而後也僅是在既有的憲政體制內修改不適用的條文，始終維持既有的憲政框架¹⁵。匈牙利的憲法是在1949年由共黨政府所制訂。在1989年匈牙利開始民主化的進程，並且對於1949年憲法做了相當程度的修訂¹⁶。匈牙利憲法已在前言¹⁷中（Präambel）承認匈牙利共和國為一個多元的議會民主及法治國家。共計15章的基本法廣泛性的體現出一個議會式的政府體制（ein parlamentarisches Regierungssystem）。其架構為政府與監督政府的國會緊密互動；此之間的政治衝突防線（politische Konfliktlinie）由一端延伸至另一端，由國會反對黨延伸至另一黨。除政府外，亦執行聯邦總統的行政任務，其政治影響力因此日漸微弱。政府體制增添了公民投票的民主制度（Elemente plebiszitärer Demokratie）。憲法擔保對於鄉鎮市（Kommunen und Bezirke）及州¹⁸（megye, Komitate）有相當的自治權限。而獨立不受干涉的法院以及憲法法院全面性的做為權利保護的擔保，將政黨及社會利益團體納入憲法架構內並且其政治功能獲得憲法之承認。

另外亦包括一種規範經濟秩序的說明，此說明受到市場經濟的各種原則（die Prinzipien der Marktwirtschaft）——依據憲法前言的社會市場經濟——所拘束。在財產秩序方面，匈牙利憲法具有中立性的規定，承認私有財產、地方自治團體以及國家財產等均受到相同程度的保障，且構成憲法的人權與基本權利等重要清單（ein Katalog von Menschen- und Grundrechten）均已符合西方民主國家的標準。又受憲法所保障的人性尊嚴被認為是各個人民均具有的發展及行動自由。所載之社會基本權利（例如工作權）經由憲法法院針對政治綱領判決（Entscheidung des

¹⁴ 吳玉山，比較臺灣與歐洲後共新興民主國家，載於中央研究院憲改論壇—法政對話之三「從制度變遷看憲政改革—背景、程序與影響」學術研討會，94年9月，頁7。

¹⁵ 吳玉山，前揭文，頁7。

¹⁶ 匈牙利憲法自1949年8月18日頒行後歷經1972年、1989年及1990年3次修正。

in: <http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm14-3.htm> (12.11.2006)。

¹⁷ 匈牙利共和國憲法前言為：「為有助於和平政治的匈牙利成為法治國家、多黨體系、實現議會民主及社會市場經濟，將議會規定於匈牙利憲法本文中——直至通過吾國新憲法——，如下：」本文作者譯自匈牙利憲法法院網站之德文版匈牙利共和國憲法。in:

<http://www.mkab.hu/content/de/decont5.htm> (10.10.2006)。

¹⁸ 匈牙利全國行政區分為：7個大區（Regionen）、19個州（區域）（megye, Komitate）、首都布達佩斯（Budapest）、23個直轄市（Städte mit Komitatsrecht）。Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarn> (19.10.2006)。

Verfassungsgerichts zu politischen Programmsätzen) 而獲承認。

貳、立法權

一、國會¹⁹

在代議民主制度下，國會為中央憲法機關 (zentrale Verfassungsorgan)。匈牙利國會有稱「匈牙利議會」(das ungarische Parlament) 或稱「國民大會」(die Landesversammlung, Országgyűlés) 但實質上仍僅為單一議院²⁰ (einer Kammer)。國會每4年為一屆立法任期選出總計386席國會議員，而其中176席由人民直接選出，210席為政黨名單 (Parteilisten) 之不分區代表。依據憲法第28條第2項規定國會得自行解散；但於特殊狀況或緊急狀態發生 (Ausnahmezustands oder Notsland) 時則不可解散。而憲法並未明確規定國會自行解散所應達到之法定人數。憲法立法文獻僅說明由國會多數議員決定。由於未明確規定，因而導致了未來的爭議空間²¹；如國會於該屆當選之4年期間內其中有一年連續超過4次信賴案 (Vertrauen) 之情況發生時，或於政府任期屆滿40日內而提出內閣總理候選人時，共和國總統有權提前解散國會。依據憲法，國會議員各自獨立，並不受委任及命令之拘束，僅就公益 (öffentlichen Interesse) 負其責任。並制定國會議員的刑事豁免權及議會免責權 (Immunität und Indemnität der Abgeordneten) 以合乎民主國家政府體制的標準。除此之外，具有這種身分特殊性的國會議員必須每年申報並由官方公開其財產狀況²²。另外匈牙利國會除了總統有權解散外，亦得自行解散²³。

各黨團所屬各黨以其政治路線整合各國會議員。一個黨團 (Fraktion) 至少由15位國會議員所組成。各黨團於國會擔負起政黨政治之工作。在早期實施議會制度階段在大會及各委員會的表決時仍欠缺黨團紀律。無數的「路線背離者」(Abweichler) 離開其所屬黨團，接著加入另一個黨團、成立另一個團體或自成一格的獨立地位。但此種情形並不因此而失去其政府多數。但很快就可理解到黨團紀律對於政黨的政策意志執行及個別企圖是有其存在之必要性。匈牙利1990年後國會各主要政黨全稱為²⁴：

¹⁹ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.48.

²⁰ 1945年以前匈牙利國會採雙議院制 (ein zwei-Kammer-System)。雖於1989及1990年在憲法改革時曾就此問題進行辯論，但最後仍無疾而終。支持二議院制者認為其中之一項理由即所增加的人民代表對於維護社會團體及國家少數弱勢團體之利益有相當之重要性。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.46, Fn. 20.

²¹ 在國家變革時期 (Wendezeit) 國會曾自行解散：國會議員於1989年12月決議，議會於1990年3月16日提前解散，而待至新選民主議會的產生。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.48, Fn. 21.

²² 其他有適用公開義務之人計有總統、國會代表、政府部會首長以及高級官員，另外尚有國家銀行各級主管與職員、公證人、法官、市長及地方自治機關成員及其他有管理公有財產之人。這些規定是為防範與克制長久以來匈牙利政府及公務人員形成的貪腐行為。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.46, Fn. 22.

²³ 有關匈牙利國會自行解散分別規定於第20條第1項：「國會議員普選應 — 例外的選舉為自行解散或國會遭受解散 — 於前屆國會選舉後四年的四月或五月舉行之。」、第28條第6項：「自行解散或受到解散後的三個月內必須重新選出新國會。」、第28條之1第3項：「國會自行解散或受解散後如爆發戰爭或戰爭危險時，共和國總統得重新召集之。」

²⁴ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.49.

1. 聯邦自由民主黨 (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) (Bund Freier Demokraten)。
2. 基督教民主國民黨 (Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP) (Christlich-Demokratische Volkspartei)。
3. 獨立小農勞動人民黨 (Független Kisgazda, Földmunkás s Polgéri Párt, FKGP) (Unabhängige Kleinlandwirte-, Landarbeiter- und Bürgerpartei)。
4. 匈牙利民主論壇黨 (Magyar Demokrata Fórum, MDP) (Ungarisches Demokratisches Forum)。
5. 匈牙利社會黨 (Magyar Szocialista Párt, MSZP) (Ungarische Sozialistische Partei)。
6. 聯邦青年民主 (－匈牙利人民黨) (Fiatal Demokraták Szövetsége (－Magyar Polgári Part), FIDESZ (-MPP)) (Bund Junger Demokraten (－Ungarische Bürgerpartei))。
7. 匈牙利公平與生活黨 (Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP) (Partei der Ungarischen Gerechtigkeit und des Ungarischen lebens)。

國會議員當選後即依序選出國會議長及數個副議長負責國會議事工作之進行及議會上之領導。而各黨團的協調工作常為國會議長所屬最大黨團所主導。而國會會議程序則由各黨團與相當於德國國會元老會 (der Ältestenrat) 所組成的眾議委員會 (Hausausschuss) 共同制定。國會經總統提名以多數議員選出政府行政首長，而在此之前應將政府的未來施政計畫提出於大會。此亦有非成文法上的適用，亦即將該職位委由最大黨團所提出之候選人。而國會為準備進行專業之決定，因而設置各種常設委員會，其主要功能在於進行所受理法律草案之研議，並具有廣泛資訊權。任何政府機關均有義務對於所受請求之文件或檔案提出供有關之委員會運用或為答覆。大會及各委員會集會時僅於特別情形下不對外開放，例如有關安全與防衛政策問題之集會時。作為國會預備輔助機關 (vorbereitende Hilfsorganen) 所設置各專門委員會原則上有其自主性。而議事規則 (Geschäftsordnung) 僅規定特定業務之重要事項，例如預算政策、防衛政策、刑事豁免等事項。其成員的構成通常符合大會上的政治多數比例。例外的是「非政策性的」刑事豁免暨爭議事件委員會 (Ausschüsse für Immunitäts- und Inkompatibilitätsangelegenheiten)。位於相同的各黨團亦從事立法行為之準備，而在進行表決時亦應達到相當之多數並應獲得反對黨之支持與合作。國會各委員會、各議員、政府以及共和國總統均得發動立法²⁵。依據憲法規定政府有義務將憲法修正草案提出於國會審議²⁶。面對國會大多數為反對黨，以其少數政府所發動之法律案通常難以通過。如出席議員超過二分之一之法定人數時，國會有權進行議決。法律案的議決通常以出席議員多數決定²⁷。但此亦有相當多憲法

²⁵ 然而實務上如由各別國會議員所提出之法律草案在未獲國會多數議員 (Mehrheit des Hauses) 支持時並不得交付於大會。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.46, Fn. 23.

²⁶ 依據匈牙利憲法第 24 條第 3 項規定，憲法的修正以及條項的刪除所為之決定應以國會議員三分之二多數議決之。

²⁷ 例外由憲法另行規定之事項例如匈牙利憲法第 32 條之 1 第 6 項關憲法法院組織及其工作之法律、第 32 條之 2 第 7 項通過規範有關國會議員官之法律應以出席國會議員三分之二多數表決之、第 32 條之 3 第 4 項通過有關國家審計院組織及工作基本原則之法律應以出席國會三分之二議員表決之、第 35 條第 3 項後段通過有關規範危險狀況所適用之法律應以出席三分之二國會議員決定之、第 40 條之 1 第 1 項後段通過有關武裝部隊任務之法律及其詳細規定應以出席三分之二國會議員表決之、第 40 條之 2 第 3 項後段軍隊指揮及匈牙利均對最高指揮命令權之有關規定，以出席三分之

所列舉的例外情形。總統在立法的各程序階段通常僅扮演獨立自主之角色。如總統以政治保留（politische Vorbehalte）反對該項法律時，得於簽署該法案前之期限內——附其異議——退回國會。但如國會重新議決後仍維持所通過的法律時，則總統必須接受該法案並應簽署。如總統認為該法律有違背憲法之規定時，應將該法律違背憲法之部分提出於憲法法院。如憲法法院法官確認有違憲之情形者，則將該法律退回國會。

匈牙利轉型民主共和國後的第一年，總統Göncz於多數議案常使用政治及法律上的否決權（Veto）。此後的各任總統只有零星的提出異議。政府向國會負其政治責任，尤其是國會向內閣總理——及所有內閣閣員——表示的不信任時，應同時選出新內閣總理，亦即建設性的不信任表決（konstruktives Misstrauensvotum）。因此國會議員對於政府及各政府機關可進行各種可能之監督。其中最重要之手段即為質詢與請求。所有國會議員均得向政府各官員提出質詢與請求。詢問僅在於單純獲知業務資訊。對此國會議員有多項選擇可就當前政策議題提出於大會。政府及各部會首長應定期赴國會報告其施政情形。國會特別有效的監督手段應為各種調查委員會（Untersuchungsausschüsse），典型的方式即為調查各級政府機關的弊案與所爆發之醜聞。國會五分之一議員同意或支持即已足夠實施調查。調查委員會為講求其公正性，各個黨團以等數之議員為代表，而非以各黨國會議員之比例為代表。調查委員會主席通常由反對黨推選之代表擔任。迄今仍是由反對黨擔任調查委員會主席。對於政府機關及人員所進行的貪瀆事件調查程序在匈牙利通常均造成社會極大震撼。顯然地，各反對黨均想行使此監督手段，並有興趣將政府行為公布於大眾使其遭受媒體及輿論之批評。但也由於社會主義政權結束階段的殷鑑，其機關的自我覺醒（institutionellen Selbstbewusstsein）國會在此階段為一立法專屬（Gesetzgebungsmonopol）機關，對於政府提案不再獲得全部同意。國會執行其職務及其功能並未受到限制。其勞動國會（Arbeitsparlament）特色強調其工作日漸強化，並於2002年選舉後更有

二國會議員所通過之法律確定之，並就政府之行為作出詳細之規定、第 40 條之 2 第 5 項對於限期軍人及警察所參與的政黨活動應以出席三分之二國會議員所通過之法律限制之、第 44 條之 3 前段通過有關地方自治機關之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 57 條第 5 項後段權利救濟得——法定期限內訴訟案件之裁判——以國會出席三分之二多數議員通過之法律限制之、第 55 條第 3 項通過有關旅行及居住自由之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 59 條第 2 項通過有關個人資料保護之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 60 條第 4 項通過有關良心及信仰自由之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 61 條第 3 項通過有關一般利益報告保留及新聞自由之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之。第 4 項通過有關審查公法上廣播、電視及新聞通訊社及其負責人之任命、商業廣播及電視設施設置允許與防止資訊獨占之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 62 條第 2 項通過有關集會權之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 63 條第 3 項通過有關社團權及政黨經營及活動之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 65 條第 2 項通過有關庇護權之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 68 條第 5 項通過有關少數民族及種族之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 69 條第 4 項通過有關國籍之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 70 條之 3 第 3 項通過有關罷工之法律應以國會出席三分之二多數議員表決之、第 70 條之 8 第 3 項通過有關兵役義務之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 71 條第 3 項通過有關選舉國會議員、歐洲會議員、其他地方自治機關團體代表、市長之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之。第 4 項通過有關選舉少數地方自治機關團體代表之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之、第 76 條第 3 項通過有關匈牙利共和國國徽及國旗之法律應以出席國會三分之二多數議員表決之。

所轉變，該屆國會在當選期間中原則上每週集會；此外，修憲須獲得全體國會議員三分之二多數之同意的憲法規定²⁸。此同樣適用於應由國會選出之國家機關決策公職人員（staatliche Funktionsträgern），例如最高法院院長、國家審計院院長等，有時要獲得一致亦有相當之困難，因此亦曾發生該公職人員長達數月或甚至一年以上均未被選出。超過30種類別法律應行普通立法程序（einfache Gesetzgebung），而該等法律所設議案之議決須由出席國會議員三分之二多數表決。

二、國會選舉²⁹

凡年滿18歲之男女均有選舉及被選舉為國會議員之權利。國會總計有386個席位，其中176位議員由單一選區由公民直接選出，152位議員則以政黨區域名單（Bezirkslisten der Parteien）所提出。然後剩餘的58位議員則由各政黨全國不分區名單（landesweite Liste auf die Parteien）得票比例分配。各政黨均受5 %管制條款³⁰（Sperrklausel）即最低門檻所限制，而同樣的，如選舉時兩黨的政黨結盟則應受10 %得管制條款所限制，如三個以上之政黨結盟時其門檻則提高至15 %。由此可知匈牙利國會選舉係混合了多數與比例的選舉制度（kombiniert Elemente der Mehrheits- und der Verhältniswahl）。全國男女選民均有二張選票。其中的第一票選出其戶籍所在地選區（Wahlkreis）之候選人。第二張選票則投給政黨所提出的區域名單（Bezirksliste einer Partei），全國名單應按各政黨席次比例分配，亦即所謂的剩餘選票的照顧（Reststimmen Berücksichtigung）。選舉制度依其詳細內容規定較一般國家複雜³¹。此常使人民產生疑惑，而成為飽受批評之處，比較其他民主國家的選舉制度，此國會的席次分配方式有利於最大政黨。

三、選舉情形³²

²⁸ 匈牙利憲法第 24 條第 3 項：「憲法的修正以及條項的刪除所為之決定應以國會議員三分之二多數議決之。」

²⁹ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.53.

³⁰ 選舉法上的管制條款具有重大之影響，特別是政黨候選人的 5% 法定票數（Quorum），影響到國會全國不分區名單（Landesliste），該制度規定於聯邦選舉法第 6 條第 6 項第 1 款草案（§6 VII. Alt. BWahlG）。

Vgl. Bauer/Dreist/Gröschner/Herms/Heun/Masing/Morlok/Pernice/Schulze-Fielitz/Stettner/Wieland, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., 2006, Art.21, Rn.84. auch S. 366, Fn. 290.

³¹ 首先將全國區分為176個單一選區（Einwahlkreise），如各該選區投票率超過50 %的有效票，則該選區為有效之選區。候選人超過該區半數選票者贏得該選區之國會席位。如投票箱內之有效票未超過法定票數，或候選人未獲得絕對之多數時，則進行第二輪選舉，此類情形於近幾年常發生。進行第二輪選舉時僅原候選人當中第一輪得票超過15 %且至少為前三名者得參選。此時超過四分之一的有效投票即已足。直接選舉為獲得多數選票亦即相對多數（relative Mehrheit）選票之候選人即當選為國會議員。剩餘選票則轉由全國選票分配。此保留的選票並非作為國會議席。區域名單（Bezirkslisten）由20個選區、全國19個州（Komitat）以及首都布達佩斯共同分配。各選區所提出名單上之人數因各該選區居民之人數而異。各政黨至少四分之一之特定區域單一選區，但至少在二個選區（最小的州Nógrád僅有4個選區）提出候選人。在此亦適用應過半選票選舉之規定。另外舉行第二次（輪）選舉，僅超過四分之一選民投票即為有效之選舉。在選區內所提出的名單應符合各行政區所劃分選區各按政黨比例來進行分配，第二張選票一黨至少應獲得全國總數的5%有效票，政黨選舉結盟（Wahlbündnissen）時則應獲得10 %或者15%有效票。此通常不被提出於席次。其他席位則分配給行政區層級（Bezirksebene）獲得最多票數之政黨。此層級未提出之席位及同時產生之剩餘選票（Reststimmen）移至全國名單的最後。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.46, Fn. 24.

³² Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.55.

直至今日國會選舉投票率均為65-70%之間，僅1998年大選因當時經濟嚴重蕭條，僅例外的只有56%選民前往各地投票所投票。反之在2002年因選戰激烈以及各主要政黨擴大動員所致，投票率大增足足達到70%。甚至在第二輪選舉之投票率更高達73.5%，而在此之前的各屆國會選舉均明顯地較這次選舉投票率來的低，介於45-57%之間。1990年國會選舉為政體變革後的第一次選舉，就如所有東歐共產國家一樣，明確的說就是採行「公民投票」（Plebiszit）以對抗社會主義國家及過去的社會制度。後來的國會選舉透過不穩定的政黨呈現出有利於選民（Präferenzen der Wählerschaft）局勢。明顯地，現今人民僅些微的或甚至完全沒有受到政黨束縛。游離選民（Wechselwähler）始終對於選舉結果具有決定性的影響。執政聯盟（Wahlergebnis）僅持續至該屆立法任期，此後執政的國會多數也因此而必須作出退讓。民主論壇黨（MDF）於1990年獲得大勝後隨即在國內保守勢力下轉變為小黨。青年民主黨（FIDESZ-MPP）於政黨成立之初僅為青年、崇尚自由主義為主的選民，社會黨（MSZP）則吸收親共產主義的左翼團體（Schar postkommunistischer Linker）。小農黨（FKGP）以農民及從事農業之群體為主體，基督教民主人民黨（KDNP）為舊基督教群體為主體。自由民主黨（SZDSZ）主要為知識份子所組成之團體。公平真理黨（MIÉP）於1998年成立，為一個極右派政黨並以社會為傾向。

四、公民投票

早在人民共和時代（Zeit der Volksrepublik）隨著1972年的憲法改革，人民投票制度（népszavazás）即規定於憲法中，但只是未加以實施而已。如未觸及社會主義國家與社會秩序則此種公民投票是可被接受的。公民投票式的民主於1989年秋天制定的民主憲法³³中被納入。就國家重要事項委由全國性人民投票得以決定或意見表達的獲得人民高度肯定。1997年修憲及之後的經歷幾次新修規定，該項制度已呈現出現況³⁴。因為受到20萬以上選民的請求，國會因此有義務辦理全國性的公民投票，此種投票稱為義務性的公民投票（obligatorisches Plebiszit）。特別是在匈牙利加入歐盟案所進行的公民投票³⁵。加入歐盟為憲法第79條所明定，加入之時間之表決及相關之問題均已入憲³⁶。公民投票的方式為「決定性的」投票，其結果並不僅僅具有建議性質，如達到法定之票數，更具有促使國會履行其相關作為之義務。所有公民投票均規定，如投出有效票超過二分之一以上的選民，其人數至少佔全部選舉權

³³ 1989年10月18日國會通過憲法修正案，對憲法做了重大的原則修改。修改後的憲法取消馬列主義政黨的領導作用，實行多黨議會民主制和市場經濟，在國家機構中體現分權原則。載於：http://www.ceua.org/CEUA/country/Hungary_introduction.html（2006年10月11日）。

³⁴ 人民直接民主參與的形式具有整體國家類似於建構出地方性及州自治的層級。體系上的各種原因已不被考慮亦無政治上的意義。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.46, Fn. 25.

³⁵ 歐盟於2004年第五次擴張，波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛維尼亞、馬爾他、塞普勒斯加入歐盟。其中匈牙利於2003年4月12日就是否同意加入歐洲聯盟舉行公民投票，結果顯示贊成票佔83%，但是投票率只有45%。載於：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E8%81%94%E7%9B%9F>（2006年10月14日）。

³⁶ 匈牙利憲法第79條：（一）關於匈牙利共和國加入歐盟，應依據加入協約舉行中央所辦理之公民決定。（二）公民決定之日期為二〇〇三年四月十二日。（三）選票上所提出之問題為：您同意匈牙利共和國成為歐盟之成員國嗎？本論文所引用之匈牙利憲法（Verfassung der Republik Ungarn, Gesetz Nr. XX von 1949）係作者譯自德文版之匈牙利憲法法院網站。in: <http://www.mkab.hu/content/de/decont5.htm>（10.10.2006）。

人之四分之一，而在選票上所載之問題作出一致的回答時，則公民以投票方式對該投票事項所作最後之決定應予以實行。可見得參與投票並非由選舉權人總數中投票人的百分比決定，而是在於選票上所載問題作出相同一致回答的選票在整體選民中所佔的比例；此外，如超過10萬而未滿20萬人選舉權人連署、三分之一國會議員、共和國總統或政府提案時，國會依其政治裁量（politisches Ermessen）得決定是否辦理公民投票，此種公民投票稱為「選擇性的全民公投」（fakultatives Plebiszit）。邏輯上係依據憲法相關之規定³⁷，此種投票結果原則上僅得具有建議性質（empfehlenden Charakter）之效力。如此種方式規定於公民投票法，即為全民複決（Referendum），如達到法律規定必要多數時，則應受到該複決之結果拘束³⁸。原則上全國性公民公投票之事項均屬於國會權限範圍。此原則受到例外情形所限制，這些例外保留給人民代表決定，以不致因此具情況性質的公民決定（situative Volksentscheide）危害政治體系及政治關係或者因人民情緒上反應而必須作出讓步妥協之情形發生。

另依據憲法規定有關於執行國家預算、解散國會、政府計畫、國內外軍隊動用以及行使赦免權等事項不得辦理公民投票進行表決³⁹。因此憲法法院不同意將公民投票（plebiszitären Votum）納入修憲。反而在新憲法的議決時公民投票轉而為迫切。因此憲法所規範的人民發動制度合乎集體請願（Sammelpetition）之意旨。全國公民發動事項（landesweite Volksinitiative）以5萬名有投票權人提出請求，國會對於其權限範圍內之問題（不會對於公民投票造成限制）作出議程之決定。國會有義務對此進行商議。人民發動事項在匈牙利政治上迄今仍不具任何意義。政治實踐上，匈牙利自1989年發起憲法機關、政黨或社會利益代表多次的公民表決。這些涉及了政治體系內的所有問題（總統的選舉方式、國家元首的權限、採行單一或雙國會制）歐洲大西洋整合的匈牙利（北大西洋公約組織）或「國家重要問題」（nationale

³⁷ 匈牙利憲法第 28 條之 3 規定：（一）全國公民投票以法院判決或意見表達為由舉行之，全國公民投票的結果具有拘束性或作為衡量依據。（二）舉辦全國公民投票應至少有二十萬有選舉權之公民提出。（三）如必須實施全國公民投票時，公民投票所作出之決定得拘束國會。（四）基於評估國會得以共和國總統、政府、國會三分之一議員或十萬名有選舉權之公民之發起實施全國公民投票。（五）下列情形不得辦理全國公民投票：1.法律內容係關於國家預算、國家預算的執行、中央稅制及費用、關稅及地方稅的中央限制。2.現行國際協約所附之義務及其內容附有法律之義務者。3.有關憲法上公民投票及公民請願之規定者。4.有關屬於國會職權範圍內之人事及組織形成（組織變更及組織解散）等問題。5.關於國會的解散。6.關於政府計畫。7.關於戰爭狀態的發布及特殊狀態或緊急狀態的宣告。8.關於軍隊國內外之動用。9.關於地方自治代表團體的解散。10.有關大赦的行使。（六）如超過二分之一選舉人有效之投票者，則所辦理拘束性全國公民投票具有其效力，但至少要有超過四分之一選舉人於選票上所列問題做出一致之回答。Vgl. §28C Verfassung der Republik Ungarn (Gesetz Nr. XX von 1949) . in: <http://www.mkab.hu/content/de/decont5.htm> (10.10.2006) .

³⁸ 匈牙利憲法第 26 條第 6 項規定：由公民投票所提出之法案如經確認通過者，共和國總統僅得予以簽署。in: <http://www.mkab.hu/content/de/decont5.htm> (10.10.2006) .

³⁹ 匈牙利憲法第 28 條之 3 第 5 項規定：（五）下列情形不得辦理全國公民投票：1.法律內容係關於國家預算、國家預算的執行、中央稅制及費用、關稅及地方稅的中央限制。2.現行國際協約所附之義務及其內容附有法律之義務者。3.有關憲法上公民投票及公民請願之規定者。4.有關屬於國會職權範圍內之人事及組織形成（組織變更及組織解散）等問題。5.關於國會的解散。6.關於政府計畫。7.關於戰爭狀態的發布及特殊狀態或緊急狀態的宣告。8.關於軍隊國內外之動用。9.關於地方自治代表團體的解散。10.有關大赦的行使。Vgl. §28C Abs.5 Verfassung der Republik Ungarn (Gesetz Nr. XX von 1949) . in: <http://www.mkab.hu/content/de/decont5.htm> (10.10.2006) .

Schicksalsfragen) (墮胎、死刑、外國人財產的取得等) 獲得直接民主決定的嘗試，然而僅在四項事件進行表決，僅在三項事件上產生具有法律上的結果。公民投票得由政黨或政府發動或由憲法直接規定辦理。

參、行政權

一、共和國總統⁴⁰

匈牙利的國家元首為共和國總統⁴¹ (köztársasági elnök)。任期5年的總統由國會選出。亦得舉行多次(輪)選舉。首先候選人由國會三分之二國會議員同意票選出。如未達到三分之二多數時則進行第二次選舉，同樣必須達到法定之票數⁴² (Quorum)。在第三輪選舉則變更此程序規定。這一輪僅就第二輪中得票最多的二位候選人以獲得全部國會議員普通多數(einfache Mehrheit)選票時即為當選。總統得競選連任，但僅以一次為限。只要總統缺位或暫時無法視示時，則由國會議長執行其職務，在這段期間國會議長不得行使國會議員職權，亦不得以國會議長之名義行使職權或從事任何活動。總統代理人僅得有限的行使國家元首之職權。例如不得行使政治及法律上的否決權以及提前解散國會的權利，憲法所包括的各項權限清單，儘管未實施，但卻表明對於總統職位限制的政治意義。據此，總統代表國家並以其簽名簽訂國際協約、蒞席國會發言、發動公民投票、授予職銜及功勳、行使赦免權。但其多數權限均受到相當程度上的拘束與限制，例如為使文件或法案等生效，在許多內閣事項的決定上必須經總理或主管部會首長副署簽名。

⁴⁰ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.62.

⁴¹ 匈牙利現任總統拉茲羅·索姆(László Sólyom)(3. Januar 1942-)專於法學、圖書館學及政治學。索姆於1964年畢業於Pécs大學並獲得法學博士，隨即任職國立Széchényi圖書館，後來獲得獎學金繼續分別於赴德國漢堡、科隆及美國柏克萊大學進修。於1966年至1969年赴德耶納大學進修，回國後於國家科學院及國會圖書館任職。1996年於首都布達佩斯的Péter-Pázmány大學任教。具有多國語言(英文、德文及法文)能力的索姆與憲法法院法官合著多冊憲法專業書籍。1989年至1990年任匈牙利憲法法院副院長，1990年至1998年任院長。於1999年至2000年赴德國柯隆大學擔任訪問教授。其研究領域為憲法及民法。2001年起為匈牙利國家科學院院士。

Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/L%C3%A1szl%C3%B3_S%C3%B3lyom (13.10.2006)。

⁴² 在競選總統方面，總統索姆(Sólyom)於2005年第一次被提名為總統候選人。並首先獲得匈牙利民主論壇黨(MDF)支持，後來又獲得聯邦青年民主黨(Fidesz)支持。索姆被認為是自由保守派，即聯邦自由民主黨(SZDSZ)。國會於2005年6月6日及7日兩日進行總統選舉。其競選對手為社會黨的國會主席卡塔林·吉利(Katalin Szili)。當時國會386個席次，執政聯盟占198席，其中匈牙利社會黨(MSZP)的178席、聯邦自由民主黨(SZDSZ)的20席，反對黨占177席，其中聯邦青年民主黨(Fidesz)的169席、匈牙利民主論壇黨(MDF)的8席，而其他的獨立11席分別為自匈牙利民主論壇黨退出的9席以及自匈牙利民主論壇黨退出的2席。於第一輪選舉(6月6日)中，聯邦青年民主黨團(Fidesz-Fraktion)並未參與，以至大部分選票落入支持吉利(Szili)，索姆僅獲得13票。吉利雖獲得183票但仍無達到三分之二的多數。而隔日(6月7日)在聯邦青年民主黨團的參與並支持下，索姆以185票對吉利的178票以些微之差擊敗吉利，但仍未獲得總統寶座。國會多輪制的總統選舉，前二輪如要勝選，必須其中一輪要獲得三分之二的257票，亦即總票數(席次)386的三分之二。在進行第三輪(7月7日)投票時索姆以普通多數(einfache Mehrheit)即以185票對吉利的182票勝選，並於2005年8月5日就職，接任無黨籍的斐倫克·馬德(Ferenc Mádl)成為匈牙利自1990年改革後的第四任共和國總統。

Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/L%C3%A1szl%C3%B3_S%C3%B3lyom (13.10.2006)。

總統有向國會建議內閣總理人選之權，任命及免除各部會首長，並為名義上的國家軍隊最高統帥。總統有權向國會提出法律建議案。並對國會所通過之法律簽名，並公布於法律公報內。如國會於一年內對政府進行使至少4次信任案失敗，或於40日內未對於所建議之內閣總理人選進行投票表決時，則總統得解散國會。在作出解散之決定時，總統應徵求內閣總理、國會議長或國會各代表黨團主席之意見，因為與上述之人的共同參予決定，但也因此受到相當之限制。解散國會由總統自由裁量決定。總統亦有解決政治紛爭之權限。最後，總統得以公開演說及以個人名義非正式接觸並推動內政及外交政策；但所為表示之效力與成敗常取決於總統個人之政治威望。又總統對其所為事項無須負政治上責任，但如在任期內如有故意違反法律，應由憲法法院追究其責任並得解除其總統職務。此程序必須經由國會三分之二議員提出動議。在此期間，總統不得行使其職權⁴³。政治變革後的第一任總統為阿佩德·葛茲（Árpád Göncz）為聯邦自由民主黨（SZDSZ）成員，在擔任總統之前曾暫代數個月的國會議長職務。之後很快的即與內閣政府產生歧異，並且對國會多數的優勢產生疑慮；葛茲一開始即瞭解到將憲法做為對政府的反作用力，運用此槓桿關係，欲促使憲法法院將其權限做出更為擴張之解釋，但憲法法院卻在之後的多號判決中限制其職權及地位。這些爭議發生在總統外交政策的角色、國內政治的自主性、軍隊最高統帥的權限等方面。在後來的連任期間，卻大大的改善與政府間的關係。最高法院幾次判決中亦具有相當的影響，其中主要變更了政治上的多數比例制（politische Mehrheitsverhältnisse）；1994年國會選舉後匈牙利社會黨（MSZP）及其所屬之聯邦自由民主黨（SzDSz）組成聯合政府。2000年8月斐倫克·馬德（Ferenc Mádl）以保守派的無黨身分當選為總統。在1995年競選失利後於2000年8月的國會第三輪獲得多數議員同意票。馬德為著名的法學家及科學家。其任內在匈牙利加入歐盟的問題上，馬德總統扮演了不可或缺的角色。

二、政府⁴⁴

變革後的匈牙利曾經對於究竟是要採取總統制或內閣制，各政黨間產生不同的意見與爭執，最後在1990年3月先舉行國會選舉，而後再由國會選舉總統，確定了內閣制的雛型。當時匈牙利共產黨（Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzMP）希望推動總統制，以便利其有改革形象的候選人Imre Pozsgay當選，而反對黨的政治計算則是剛好相反，則是希望推動內閣制。⁴⁵內閣政府實行其所定之政治方針決定（politische Richtungsbestimmung），並擔保法律的執行與落實。政府為一個以聯邦總理為首，並與各部會首長所組成的團隊機關（Kollegialorgan）。政府首長人選由總統建議，而在此之前常先徵詢國會最大黨之意見，並由國會以其法定之多數議員進行投票表決。經由國會選舉產生新內閣的同時並接受其政府施政計畫（Regierungsprogramm）。而各部會首長卻由內閣總理提名經總統任命。憲法規定

⁴³ 自1990年起至今日，匈牙利國會共選出4任總統，除現任總統任期未滿外，其餘3任總統均任滿5年法定任期，未發生遭罷免或解除職務之情形，各任總統就任期間分別為：（一）聯邦自由民主黨（SZDSZ）的葛茲（Árpád Göncz）任期為1990年8月-1995年6月。（二）葛茲連任，第二任任期為1995年6月-2000年8月。（三）無黨籍的馬德（Ferenc Mádl）任期為2000年8月-2005年8月。（四）現任總統索姆（László Sólyom）為聯邦自由民主黨（SZDSZ），於2005年8月就職迄今。

Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.64.

⁴⁴ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.65.

⁴⁵ 吳玉山，前揭文，頁7。

授權內閣總理的閣員建議權在形式上有強化其的地位的功能；政府的組成上與其政治觀念較為相符合。但在實際運作上常必須考慮黨內的權力生態及盟黨的要求。經由國會所通過的法案，規定得以設置哪些部會及其各該部會之業務範圍。

各項政策之決定當然歸屬於政府首長及其所屬之政黨或盟黨。各業管部會受該部會首長獨立指揮。政府在其職能範圍內得頒布法規命令。但該法規命令不得抵觸法律。因此，政府各部會首長在行使其職權與遂行任務時得發布較低階規範等級的法規命令，而所發布之法規命令不得違反法律亦不可抵觸由政府（內閣總理）所發布的法規命令。依據憲法規定，政府及其部會首長發布行政命令無須經過國會授權。然而在實際運作上的發展卻通常得到立法機關的授權。行政機關的施政作為常在此受到相當的限制。憲法對於人民基本權利與基本義務予以規範⁴⁶，對於多數其他屬政治範圍之事項以普通立法加以規範。事實上，制定法規命令的範圍亦被認為適當。內閣總理主持內閣會議，對於所屬國會議員的決議負有執行與督導之責任。憲法並未賦予內閣總理對於各部會首長有形式上方針性或指示性權限，或任何一種命令權。如內閣會議上發生意見不一致時則依議事規則以多數決原則決定之。各閣員有相同之投票權（表決權），在票數相同時則由以內閣總理之投票決定。但此規定的實際意義明顯不足。直至今日，政府首長的地位仍相當堅實，在政府行政範圍內均足以行使其政治領導的角色。各國家機關藉以其部長職權展現而具其風格——部會首長亦有因紀律上的作用亦有受到免職之可能——以依其事實情況遭受國會建設性的不信任投票（ein konstruktives Misstrauensvotum）。同時其特殊的地位通常基於政治上之理由，例如受到政府職能與黨主席的拘束或是基於在位者之性格。而建設性的不信任投票係以德國為範本，其中強烈要求政府向國會負其施政之責任。迄今國會未曾使用過此種制度。當對於內閣總理作出不信賴之表示時，其效力亦涵蓋所有閣員。而有關針對個別閣員的不信任提案憲法並未規定。針對內閣總理的不信任案應有至少五分之一國會議員提出，並同時提出新閣揆繼任人選。繼任人選亦適用國會多數同意的選舉規定。新任閣揆被選出後隨即組成新政府。

政府方面得以內閣總理向國會請求作出信任的表示。對於該項請求，國會以出席議員普通多數（einfache Mehrheit）進行議決。如國會作出拒絕信任政府之表示時，則政府必須提出總辭（下台）。迄今，除2006年10月6日吉爾斯桑尼政府行使過1次外，尚未有政府動用此典型手段向其國會多數的政治信徒索求作出信任之表示。此外政府任期結束於新國會選出後的會議組成時，並且內閣總理職務亦已結束。在新任閣揆就職前舊內閣以「受限制的職權」繼續執政。自政府變革以來匈牙利各任內閣政府均為政黨結盟。這些政黨結盟所組成的政府從未曾超過一屆以上。其中一個重要的原因應該是受到政黨結盟的束縛削弱了選民的繼續支持程度以及增加了游離選民之人數的事實所致。自1990年起，匈牙利的國會每四年選舉一次，至今已進行至第6屆國會，其間左右政黨輪替組閣⁴⁷，且均為結合2政黨以上之聯合政府。

匈牙利變革後的第一任內閣總理由匈牙利民主論壇黨（MDF）的約瑟夫·安塔（József Antall）於1990年5月當選。他曾參與1956年革命⁴⁸，當時已踏入政壇，此

⁴⁶ 匈牙利憲法第8條第2項：（二）匈牙利共和國得制定法律規範此基本權利與義務，但不得對基本權利的本質內容作出限制。

⁴⁷ 吳玉山，前揭文，頁7，註17。

⁴⁸ 1956年10月匈牙利人民為反抗共產統治而遭受蘇聯軍血腥鎮壓，總計1956年10月23日至11月4日的

後成為共產匈牙利下的「安靜的反對黨」(stillen Opposition)成員。其保守政府由匈牙利民主論壇黨(MDF)、獨立小農勞動人民黨(FKGP)及基督教民主國民黨(KDNP)共同組成。由於安塔個人高度的政治威望創造出他的執政風格。他提出明確的政治路線。一開始以他明顯多數國會多次化解立法任期內由民主論壇黨及獨立小農勞動人民黨所產生的衝突。法治國家及經濟私有化制度的重建被安塔政府列為優先改革的重要工作。最後安塔將公共媒體置於自己的監督之下，運用政治壓力以對人事決定權及政府計劃造成影響。但無論是在財產補償的問題上或教育政策上教會亦積極的為其辯護。安塔想要創造出「基督教匈牙利」(christliches Ungarn)。在其領導下，國王王冠再次成為國徽的一部份。他並未投票支持君主政體(die Monarchie)，但卻支持國家的歷史連續性⁴⁹(die nationale historische Kontinuität)。

安塔總理於1993年12月任內病逝後，由現任的內政部長彼得·柏羅斯(Péter Boross)接任僅數月的總理職位。1994年5月國會選舉結果匈牙利社會黨(MSZP)大勝成為國會最大黨，儘管在國會中具有絕對的優勢，但仍與聯邦自由民主黨(SzDSz)結盟。社會黨需要小黨加入結盟以壯大其合法性；因為聯邦自由民主黨過去曾為反對黨，而社會黨卻為信仰共產主義的匈牙利社會工人黨⁵⁰(MSZMP)的繼承政黨。此外，國家民主化政治改革應予以實現，但社會黨並未加以完整實行。聯盟在國會以其超過三分之二的多數，因此具有修憲決定條件。因此選出匈牙利社會黨的古拉·宏恩(Gyula Horn)為內閣總理。在1956年人民抗暴的鎮壓事件(die Niederschlagung des Volksaufstands)後，宏恩曾因支持共產政權的經歷使其政治地位受到批評，但另一方面，卻以對抗共產鐵幕(die Überwindung des Eisernen Vorhangs)以及任外交部長時於1989年6月促成開放奧地利邊境，而成為匈牙利象徵性人物。

宏恩政府在經濟及財政方面堅持資本主義路線。以優先預算降低國家負債及提供社會國家所必須擔負的必要支出。結果在社會上造成劇烈變革，在其執政尾聲曾公開請求受其政策影響之人的諒解。在外交政策上，與西方國家密切接觸，並極力與北約及歐盟國家建立良好互動關係，並提供多項優惠措施。4年後人民選出聯邦青年民主人民黨(FIDESZ-MPP)成為國會最大黨，該黨與小農黨(FKGP)及匈牙利民主論壇黨(MDF)共同組成新政府。並於1998年7月選出同為聯邦青年民主人民黨

13天中造成人民死亡7千8百餘人，20餘萬人逃難。Vgl. <http://www.koopiworld.de/pub/pwungarn.htm> (10.11.2006)。另外有關匈牙利抗暴血腥鎮壓之文獻於德國聯邦眾議院圖書館文獻指南(Literaturtipp)共計列有42篇(本)詳盡的文獻可供參考。網址為：http://www.bundestag.de/wissen/bibliothek/akt_lit/littipps/geschichte/littippungarn.pdf (2006.11.10)

⁴⁹ 原本計畫提供多種樣式經由辦理公民投票的方式，由人民決定國徽的樣式。但由於各種原因而放棄由人民決定之方式。而轉由國會以修憲的方式決定採用「王冠徽章」(Kronenwappens)作為匈牙利共和國的國徽。這種轉變過程顯示出有關政治象徵性的問題在新的社會團體中被賦予的意義。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.68. Fn.29.

⁵⁰ 匈牙利社會工人黨(Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZMP)為1956年至1989年在匈牙利所存在的一個政黨。該黨繼受於1949年至1956年所存在的匈牙利勞工黨(Magyar Dolgozók Pártja)。並於1956年12月的匈牙利民抗暴的血腥鎮壓後，由亞諾斯·卡達(János Kádár)所成立。1989年10月社會工人黨轉換為匈牙利社會黨(Magyar Szocialista Párt, MSZP)，並隨後即以社會民主為宗旨與特色。舊共產並不同意此重新定位，因此由黨主席Gyula Thürmer建立起共產主義路線的「工人黨」(Munkáspárt)。in: http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarische_Sozialistische_Arbeiterpartei (22.10.2006)。

(FIDESZ-MPP)的新內閣總理維托·歐邦 (Viktor Orbán)，並徵召多位無黨籍專業人士入閣。歐邦總理掌內閣時僅35歲(1963年次)，當時直接由學校轉換進入政壇，至今在匈牙利政壇仍扮演著舉足輕重的角色。首先他與所屬政黨於九〇年代初期實行政治改革，並選擇右派保守政策 (rechts-konservativen Ausrichtung)。因此歐邦被證明為權力計算 (Machtkalkül) 的代表人物。

2002年4月大選過後匈牙利社會黨 (MSZP) 與小黨聯邦自由民主黨 (SzDSz) 結盟再次獲得執政。內閣總理以勉強的多數由親近社會黨的彼得·梅吉耶西 (Peter Medgyessy) 獲得勝選。在政治變革以前，梅吉耶西信仰親共產主義的匈牙利社會工人黨 (MSZMP)，並且後來還成為該黨的中央委員會的一員，並且擔任領導幹部。此後還一度短暫擔任宏恩政府的財政部長職務。梅吉耶西政府已履行的選舉承諾為：提高公職人員薪資50%，及擴大辦理社會福利措施。但因此所增加國家的負債及預算整合上所做的努力遭受到相當大的阻礙。但另依方面在歐洲政策上重新獲得優勢，亦克服了加入歐盟之路的最後障礙。突顯出梅吉耶西政府與美國之間的重要關係。匈牙利在2003年伊拉克戰爭的立場上表示支持美國，梅吉耶西在安全政策上亦受到聯合國相當的信賴與保護。

三、國家行政⁵¹

國家各中央行政機關直接置於內閣政府或各部會之下，其權限及於全國各地。例如中央統計署 (das Statistische Zentralamt) 或外國事務署 (das Amt für Auslands-Ungarn) 等。在州層級 (Komitatsebene) 建構基層行政機關，受各業務主管國家行政機關監督。行政機關辦理依法所應執行之事項。行政官署有權對於地方自治機關進行監督。國家行政的層級架構透過總計7個區域單位 (sieben Regionaleinheiten)⁵² 使之完整，而該區域單位並不具獨立的行政層級。區域單位受到歐盟的要求必須實施統計，並且建立區域計畫為目的 (Raumplanungszwecken)，但並不具有行政權限，匈牙利行政機關及地方自治機關內部關係受到相當的批評。領導者的獨斷作風、欠缺法律知識、低行政效率，甚至助長貪腐均被認為是政治上常上演的問題。

四、鄉鎮市及區域自治⁵³

匈牙利在共產時代實行中央集權政治，但政治變革後該制度即遭廢棄。於1990年地方及區域自治 (Kommunale und regionale Selbstverwaltung) 獲得法律基礎，此後仍有部份作出重大修正。至今全國有超過3千個自治行政主體 (Subjekte der Selbstverwaltung) 包括各城市及地方或19個州 (區域) (Komitate (Bezirke)) 所屬之鄉鎮⁵⁴ 及首都布達佩斯⁵⁵ 等為地方性層級的自治體。各自治行政主體間並不存在

⁵¹ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.70.

⁵² 此 7 個區分別為 1. 多瑙河西側 (Westtransdanubien, Nyugat-Dunántúl)、2. 多瑙河中部 (Mitteltransdanubien, Közép-Dunántúl)、3. 多瑙河南側 (Südtransdanubien, Dél-Dunántúl)、4. 北匈牙利 (Nordungarn, Észak-Magyarország)、5. 中部匈牙利 (Mittelungarn, Közép-Magyarország)、6. 北部大低地 (Nördliche Große Tiefebene, Észak-Alföld)、7. 南部大低地 (Südliche Große Tiefebene, Dél-Alföld)。Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarn> (21.10.2006)。另外 Transdanubien 一詞為多瑙河沿岸地區 (jenseits der Donau)。Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Danubien> (11.11.2006)。

⁵³ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.71.

⁵⁴ 匈牙利在實行國家社會主義 (staatssozialistische Zeit) 時期，實施地方改革事項中，擴大許多鄉鎮其範圍；國家變革後又廢除了許多「共產主義的不法」(kommunistische Unrecht)。在 1989 年全國僅 1600 個城市及鄉鎮，一年過後則增加將近一倍之多。就此而言，地方自治明顯的被分裂。

上下隸屬關係。而幾個較大的城市則不具地方及州權（Komitatsrecht）。首都布達佩斯及其城區的自治適用特別之規定。凡未透過法律劃分為國家之事項即屬各地方或具區域性質鄉鎮之事項而為自治行政的客體。因此所產生之任務可分為本身自由決定事項及應辦理事項（freiwillige und Pflichtaufgaben）。應辦理事項為透過立法者制定規範要求自治行政機關所必須執行之任務。就城市及鄉鎮而言應辦理事項之範圍概為：地方安全與秩序的維護、對人民社會及醫療的基本照顧、地方交通及公共設施的維護等。而專屬區域的義務範圍，如教育及文化機構、醫療照顧及區層級的區域計畫。地方及專屬區域的應辦事項劃分由立法者各別予以規定。

原則上自治行政與國家行政各自分立，各有其權限。自治機關辦理其自治行政任務，而國家機關執行所業管之國家任務。僅於例外情形下，由自治行政機關受委託辦理國家任務，或反之由國家受自治行政機關請求辦理其自治行政事項任務。此種模式反映出共產制度的負面經驗，即透過中央權力機關以政治及行政操控方式（politische und administrative Lenkung），支配所有地方分權機關。基本上現今既然決定採取分立，自治行政從一開始起即應防備其業務範圍遭受國家（中央）可能干涉的危險性。自治行政機關以各種不同收入來源作為執行其自治任務所需之經費。自治行政機關的財政收入來源為包括，自行徵收所得稅及其他稅捐、自治事業機構的收入、部分國家稅收之獲得以及國家財政分配等。但僅靠財政稅收明顯的無法完成各項自治事項之任務。由於國家財政不足亦難以期待發生根本上的好轉。有些地方在過去幾年已無力支付自治事項之所需。然而終究國家有義務提供經濟補助，至少能執行其基本的應辦事項。

地方自治選舉方面，在各鄉鎮及城市由居民選出地方議會及鄉鎮市長。在州層級（Komitaten）僅選出區代表會（Bezirksversammlung），並以三分之二多數選出主席。並由人民選出任期四年的大會代表及公職人員。如同國家層級，在自治事項範圍內人民得以公民投票有直接決定之權。凡年滿18歲之男女公民均有積極選舉及投票權。在匈牙利境內持續居住之外國人同樣適用之。消極的被選舉權亦為年滿18歲人民，但僅限於具有匈牙利國籍之人民，到目前為止的自治機關所辦理之選舉，無黨籍候選人及選舉人協會（Wählergemeinschaften）在地方上獲得大勝。而在首都布達佩斯及其他大城市則以登記的政黨獲得決定性的勝利。選出的代表大會自主性的處理自治機關事項。代表大會得於其各該主管範圍自行訂定地方性規章，但不得牴觸法律，因為在法位階上國家法律在自治行政機關之上。下級行政機關在地方受到命令拘束性的公證人⁵⁶（Notar）所指揮，在專屬區則受上級公證人（Obernotar）指揮。鄉鎮市長由於經過人民選出的直接正當性（direkten Legitimation）具有較強的地位；各自治行政機關在其本身作用範圍內受到國家機關及法院的法律監督，即行為的合法性審查，並且承擔國家任務，以及專業監督——法律審查——以及合目的性審查。在鄉鎮市層級，憲法給予多種民主合法自治行政與其他鄉鎮市自治行政

Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.71. Fn.30.

⁵⁵ 根據 2006 年 1 月 1 日匈牙利各大都市人口統計，首都布達佩斯為 169 萬 8 千人，第二大城佩斯特為 115 萬 7 千人。Vgl. http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/eng/xstadat/tabl3_1_1.html (22.10.2006)。

⁵⁶ 「公證人」（Notar）（jegyző）職稱乃循匈牙利傳統。行政基層首長（Chef des Verwaltungsunterbaus）的活動無法產生任何作用，至今通常的作法為結合公證人一職。匈牙利鄉鎮公證人及鄉鎮首長得與北德議會體制（die Norddeutsche Ratsverfassung）相比較。Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.74. Fn.31.

機關合作以執行其各該民族或少數民族自治權（ethnische Autonomierechte）。

肆、司法權

一、法院及檢察署⁵⁷

隨著匈牙利政府變革，亦產生獨立、法治國等原則司法的必要條件。其他改革措施在九〇年代陸續進行。2000年歐盟批評匈牙利政府未提供充足經費建構司法機構，所導致結果如最高法院過度的負荷。於1997年採行國家司法委員會（Landesjustizrat）制度使第三權的獨立性（die Eigenständigkeit der Dritten Gewalt）更加強化。藉此司法自治機關即被建立，司法部具有廣泛的司法行政權限。該委員會建議所任用之法官應由總統任命並有權作出判決及續造（Fortbildung）。任期6年的最高法院院長由國會選出，但必須經過三分之二議員同意。該委員會繼續草擬司法年度預算計劃，至目前為止仍需要政府的同意（必要預算持續下降）；未來預算直接提出於國會。

各法院均有權辦理民、刑事案件及行政爭訟，惟勞工法院（Arbeitsgerichte）則單獨設置。目前司法採三級制。未來將改為四級制，此為恢復戰前匈牙利政府所採之司法審級制度。最基層為地方法院（die örtliche Gerichte）。上一級為州法院（die Komitatsgerichte），每一專屬區以及首都布達佩斯設置高等法院（Oberer Gerichtshof）。第一審裁判通常由地方法院作出（die lokalen Gerichte）。該裁判之上訴審為州法院（die Komitatsgerichte），而該專屬區法院在特定爭訟案件為初審法院。2002年年中通過法律設置5個法院跨區域的審級（fünf Tafelgerichten als überregionale Instanzen），於2005年全部受理州法院的裁判（Urteile der Komitatsgerichte）。這些案件至今仍由最高法院進行審理，以此種方式將可大大地舒緩案件。未來將可集中其重要功能，亦即透過最高法院的判決——拘束所有法院——以確保司法的一體性。另外，擔任終身職法官前應先行使三年之職務。如經證明適任之法官，三年後始被任命為終身職法官。由法律保障其在案件上及身分上的獨立性以及公正性，並不得屬於任何政黨或從事政治活動。在打擊貪污的措施方面，近來規定法官有義務主動申報其個人之財產狀況。

檢察署為刑罰訴追機關，於刑事法院上代表告訴人以及監督刑罰之執行。檢察官的案件調查範圍在近來被予以擴大，因此對於特定刑事犯罪如組織犯罪及貪瀆等影響社會及國家重大犯罪活動上的偵查與追訴。源自於社會時期（die sozialistische Zeit）的檢察機關另一個職務為一般法律監督機關（Rechtsaufsichtsbehörde）。其目的在使檢察機關負責使國家機關、社會各團體及組織、人民對於法律的遵從。一般監督方面，必要時，檢察機關未了執行法律得促使法院所作成判決。共和國檢察總長（der Generalstaatsanwalt）指揮檢察機關。任期6年的檢察總長職位係由總統提名，經國會以普通多數同意後任用。檢察總長並不隸屬於司法部長，但有向國會報告及負責之義務。相較於法官，檢察官任用3年後如經證明適任者，由檢察總長任命為終身職檢察官。檢察官與法官相同均不得屬於任何政黨並禁止從事任何政黨活動。其個人財產狀況亦應申報。

⁵⁷ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.75.

二、憲法法院⁵⁸

匈牙利憲法法院(alkotmánybíróság)於1990年成立。為一非訴訟權之行使的獨立憲法機關。所具有之權限為抽象規範的審查(die abstrakte Normenkontrolle)，範圍包括對於法律草案及現行法律，並獨立作出抽象的憲法解釋(die abstrakte Verfassungsinterpretation)，此外並有權促使國會完成其制定法律的義務(於違反憲法上的立法義務，即立法怠惰(Unterlassen von Rechtsetzungspflichten))，且在國家機關間權限爭議發生時作出決定。另外，得因憲法所保障的權利遭受侵害之個人或團體均得提起憲法訴願。於個別案件中匈牙利憲法法院具有獨立的權限，在哪些權限內為法院所應為之事項。程序上得由總統、內閣政府及其閣員、國會及其常設委員會、其他國會議員所組成之團體以及人民。下列事項為具體規範審查(die konkrete Normenkontrolle)：任何法院案件進行程序應適用法規範。如認為該所適用之法規範有違反憲法時，應停止該訴訟程序並將該法律問題提出於憲法法院靜待判決。憲法法院由11位法官所組成，依據案件類型分由大會(Plenum)或由三人小組(dreiköpfige Kammern)進行議決。由國會全部議員以三分之二多數選出任期9年之憲法法院法官；並得連任1次，憲法法院法官不得屬於任何政黨並不得參與黨政活動。另外法院的獨立性及中立性應藉此受到保障，其成員於被選任為憲法法院法官前4年應不得任職於內閣政府、行政官署或政黨職務。九〇年代前期對於國家憲政秩序憲法法院扮演相當重要之角色。其判決具有普遍性之效力，例如決定共和國總統的憲法地位、死刑不允許的確認、前蘇聯駐軍造成損害的賠償請求以及稅法問題等。

伍、結論

匈牙利共和國與多數東歐國家同屬二次世界大戰後至八〇年代末期「非共化」(Entkommunisierung)期間所形成的「鐵幕國家」，自匈牙利非共化或稱變革(Umbruch)或政治轉型(politische Wende)後，與其他東歐國家前後廢除共黨「一黨專政」，順應民意而領導修憲，採行西歐社會民主黨的「中間偏左」路線，致使第二次世界大戰之後所形成的「鐵幕國家」集團得以和平演變，改寫當代歐洲歷史⁵⁹，觀察匈牙利民主化之政府體制後吾人可作出如下結論：

一、維持1949年之憲法版本，以修憲(Verfassungsänderung)代替波蘭等東歐國家制憲⁶⁰(Verfassungsgebung)，雖大幅度修改但並非如同其他東歐國家進行制憲，亦不影響其邁向新興民主國家，甚至成為歐盟成員國之一員。

二、通過以德國基本法為藍本的憲法修正案：1989年10月23日通過以德國基本法為藍本的憲法修正案。採內閣政府體制，政府對國會負責。

(一)內閣總理(Ministerpräsident)就其施政負政治責任。為確保政局盡可能的穩定，參考德國設立了建設性的不信任表決機關(Institution des konstruktiven

⁵⁸ Vgl. Rüdiger Kipke, aaO., S.77.

⁵⁹ 洪茂雄、李明峻，中、東歐國家制憲經驗：兼論對台灣的啟示，2004年11月，載於群策會網站：<http://advocates.to meet.biz/woooooa/front/bin/ptdetail.php?Part=seminar10&PreView=1> (2006.11.8)

⁶⁰ Robert Grzeszczak, Die Diskussion um die europäische Verfassung. Welche Konventsvorschläge werden von Polen (nicht)unterstützt?, in: „Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach, April 2004, S.118.

Misstrauensvotums) 行使對內閣的不信任表決⁶¹，相對的政府亦有解散國會之權⁶²。而選舉方式所採取的混合式的選舉制度 (gemischtes Wahlsystem) 類似於德國的議會選舉方式，即結合直接與列名之選舉制度 (die Kombination von Direkt- und Listenwahl) 以及國會選舉的 5 % (至少 4 % 以上) 門檻限制 (Sperrklausel bei Parlamentswahlen) 得選舉制度。

- (二) 國會議員當選後即依序選出國會議長及數個副議長負責國會議事工作之進行及議會上之領導。而各黨團的協調達成常為國會議長所屬最大黨團進行。國會會議程序由各黨團與相當於德國國會元老會⁶³ (der Ältestenrat) 所組成的眾議委員會 (Hausausschuss) 共同制定。
- (三) 國會經總統提名以多數議員選出政府行政首長，而在此之前應將政府的未來施政計畫提出於大會。此亦適用非成文法，亦即將該職位委由最大黨團所提出之候選人⁶⁴。

三、內閣制下匈牙利總統除依據匈牙利憲法第 29 條及第 31 條之 1 規定為國際法上象徵性意義的代表國家行使元首權 (Recht des Staatsoberhaupt) 外，如代表匈牙利簽訂國際協約、授予勳獎章、有關選舉事項公布、參與國會及國會各委員會集會並發言、向國會提出採行措施之建議等，另外憲法並賦予總統較有「實權」的部份為，武裝部隊之最高統帥、任命及提名外交使節、發起公民投票、任免國務祕書、任免特定法律所規定之人、減刑權行使、決定有關國籍事項，但部份仍需要經內閣總理或主管部會首長之副署。而與同為內閣制的德國相比較，德國基本法第 58 條至第 60 條規範總統職權多為象徵性之對外代表權，如外國締結條約、聯邦總統派遣並接受使節，對內則僅任免聯邦法官及聯邦文武

⁶¹ 德國基本法第 67 條第 1 項：「一、聯邦議會僅得以議會過半數選舉一聯邦總理繼任人並要求聯邦總統免除現任聯邦總理職務，而對聯邦總理表示其不信任。聯邦總統應接受其要求並任命當選之人。」匈牙利憲法第 33 條之 1 第 6 款：「內閣政府結束於：f) 依據第三十九條之一第一項所規定國會對內閣總理提出不信任且選出新內閣總理時。」及第三十九條之一：「(1) 國會得以超過五分之一議員書面提起對內閣總理 — 在說明內閣總理建議人選條件下 — 之不信任提案。針對內閣總理所提出之不信任案視為對政府的不信任。如多數國會議員已表示不信任，被提名選舉為新總理之候選人視為當選。(2) 關於提案之辯論及表決應於提出後第三日起至第八日止舉行之。(3) 政府得依據第二項所規定之期限內提出信任問題。(4) 政府 — 經由內閣總理 — 亦得同時提議有關信任投票之表決。(5) 第三項及第四項所規定之情形如國會未做出對政府信任之宣布時則內閣必須總辭。」

⁶² 德國基本法第 68 條第 1 項：「一、聯邦總理要求信任投票之動議，如未獲得聯邦議會議員過半數之支持時，聯邦總統得經聯邦總理之請求，於二十一日內解散聯邦議會。聯邦議會如其議員過半數選舉另一聯邦總理時，此項解散權應即消滅。」匈牙利憲法第 28 條第 3 項：「(3) 共和國總統得同時以選舉公告解散國會：a) 國會 — 於同一立法會期 — 於一年內政府至少發生四件不信任案。b) 於席次廢除時，政府由共和國總統所建議作為內閣總理之人於四十日內第一次建議人選呈送後仍無法選出者。」

⁶³ 德國元老會係依據聯邦眾議院議事規則第 6 條 (§6 GeschOBT) 所規定，由國會議長、副議長、及特定資深議員所組成的議事機關 (Organ der Geschäftsführung)，主要係於進行議事程序時支持議長所為之各項決定，例如工作計畫的確定等。Vgl. Gerhard Köbler, Juristisches Wörterbuch, 13. Aufl., 2005, S.15.

⁶⁴ 德國基本法第 63 條第 1 項：「一、聯邦總理經聯邦總統提名由聯邦議會不經討論選舉之。」匈牙利憲法第 33 條第 3 項：「(3) 內閣總理由國會依據共和國總統所提出之建議人選以議員多數決選出之。」

官員、個別案件行使赦免權。

在法律規範總統職位保護方面，匈牙利憲法第 31 條之 1 規定，共和國總統個人享有刑事豁免權。而德國僅於基本法第 60 條第 4 項規定，適用第 64 條第 2 項至第 4 項有關聯邦眾議院議員免責之規定，適用於聯邦總統。亦即 1.非經聯邦議會之許可，聯邦總統不得因犯罪行為而被訴追或逮捕，但在犯罪當場或次日補逮捕者不在此限。2.非經聯邦議會之許可，不得對聯邦總統之個人自由加以其他限制或根據本基本法第 18 條⁶⁵對之採取行為。3.對聯邦總統採取任何刑事訴訟程序及本基本法第 18 條所定之任何行為，任何逮捕拘禁及對其個人自由之任何其他限制，如經聯邦議會要求，應即停止。

（四）修憲後的匈牙利內閣政府體制，與其他同時間民主轉型的中東歐前共產國家相較，歸納下列各點：

- 1.採行內閣制的匈牙利較其他體制國家相對穩定。目前中東歐國家大都採行內閣制，實欲趨同於西歐的政府體制，維持政治穩定，經濟持續成長。東歐各國「非共化」後的十餘年，檢證中東歐的轉型成果後發現，斯洛凡尼亞、捷克、匈牙利等內閣制國家，不論政經各項指標的分數，都遠超過波蘭、羅馬尼亞等雙首長制國家。
- 2.內閣制的「責任政治」設計，的確遠優於權限模糊不清的雙首長制。再者，法國實行雙首長制有其憲政文化傳統，而東歐某些國家實行法國式雙首長制，則是長期被共黨扭曲的憲政文化孕育而成，並不具備法國實行雙首長制的條件。
- 3.綜觀邁入民主進程的東歐國家中，採行內閣制如上述國家仍佔多數，採行雙首長制的國家，如羅馬尼亞、波蘭、克羅埃西亞等國的府（總統）院（總理）間之互動情形普遍不和諧。相較於雙首長制的實質施政難題，實行內閣制的國家在政經發展較為穩健；內閣閣揆由多數黨領袖組成，總統僅具內閣成員形式上之任免，內閣直接向國會負責，執政權在內閣，總統僅代表國家，既不會有雙頭馬車之虞，又可體現責任政治⁶⁶。

⁶⁵ 德國基本法第 18 條：「凡濫用言論自由，尤其是出版自由（第五條第一項）、講學自由（第五條第三項）、集會自由（第八條）、結社自由（第九條）、書信、郵件與電訊秘密（第十條）、財產權（第十四條）、或庇護權（第十六條之一），以攻擊自由、民主之基本秩序者，應剝奪此等基本權利。此等權利之剝奪及其範圍由聯邦憲法法院宣告之。」

⁶⁶ 洪茂雄、李明峻，中、東歐國家制憲經驗：兼論對台灣的啟示，2004 年 11 月，載於群策會網站：<http://advocates.tomeet.biz/woooooa/front/bin/ptdetail.phtml?Part=seminar10&PreView=1>（2006.11.8）

Changes in the Wheel of the Times — The Observation of the Constitutional System in Hungarian after Armed Uprising of 50 years

Fan, Sheng-Meng¹、Liu, Yu-Wei²、Liu, Hann-Rong³

Ph.D.Program, Department of Law, Fu Jen Catholic University¹

Ph.D.Program, Department of Criminology, National Chung Cheng University²

Professor of General Education Center, National Defense University³

Abstract

The Republic of Hungary is located in Eastern Europe, the independent on October 31, 1918. In 2006, there had been Prime Minister of lying events lead to domestic political unrest. Even cause people's street protests and other events of the 50th anniversary of the Hungary uprising events. But democracy vote has been no cessation. This article is based on Hungary domestic constitutional development, the central government institutional and constitutional provisions to overview and observation. This paper aims to achieve the effect of forward to the future as our rule of law in the country's constitutional system of reference direction.

Keywords : Hungary、Constitutionalism、Democracy、Political、Comparative Constitutional Law