## 第三章 總統的命令權

在第二章中對總統權力立法權力項目的評分中,與其他民主國家相比,俄羅斯總統擁有最大的總統命令權。「許多學者更是批評俄羅斯是以總統命令在治國,在葉爾欽時期這種情形更是嚴重。2對於俄羅斯總統命令權來說是立法項目中最獨特的權力,在立法的過程上總統與國會的角色完全顛倒,總統擔任法律的通過實行的角色,而國會等同於總統的否決權的角色變成反對法律的守護者,所擁有的權力是通過新的法律來廢止總統的命令。但是,過程中總統的否決權依然存在,形成權力的不對等,總統可以輕而易舉確保總統命令的實行,3除非國會擁有三分之二的反對多數反否決總統的否決權。但是對於國會要形成三分之二的反對多數來說相當不容易,在俄羅斯的憲政發展來看,目前也只有普欽在國會形成三分之二的支持多數。因此,只有在後普欽時代才有可能看出總統命令權受限制的情況發生,除此仍有一前提是普欽屆時仍擁有國會三分之二的支持,此一情況才有可能出現。因此命令權的探析有助於瞭解俄羅斯總統實質的立法權,以及未來解套之道。

首先,本章的第一節即對於俄羅斯總統命令權的發展加以探討,從俄羅斯聯邦獨立後至目前現行憲法總統命令權的運行的脈絡,以兩個時期的發展來加以分析,分別是(1991-1993)國會授權時期以及(1993-現今)憲法授權時期。這兩時期的分界點即為1993年憲法實行日,憲法實行日之前以俄羅斯聯邦憲法(基本法)為依據,之後以新制定的俄羅斯聯邦憲法為討論的基礎。第二節則是以1993年新憲法為基礎來對目前的總統命令權的監督功能來加以探討,即俄羅斯現行的憲法法院的角色,從憲法法院的功能及運作實例來檢驗俄羅斯總統命令權的限制條件。第三節則是對總統命令權的範圍來檢視其權力的大小,其中包括以

 $<sup>^1</sup>$  吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,頁 146。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Eugene Huskey, *Presidential Power in Russia*, (New York, CO:M.E. Sharpe, Inc.,1999 ),p. 35-42

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p. 63.

立法的角度、以法律保留原則的角度以及預算的角度來討論俄羅斯總統的命令權力。第四節則拿對於本章的結論與威廉所作出命令權的結果作一比較,提出不同於該作者不同結果的因素及看法。第四節亦爲本章的小結,提出第三章的總結看法。

## 第一節 俄羅斯總統命令權的發展

俄羅斯總統權力的發展過程中,在立法權力的項目裡,最有爭議的莫過於俄 羅斯總統的命令權,因此在本章來討論俄羅斯總統的命令權。根據總統命令的性 質又可區分爲政策性(Policy)總統命令、任命性(Appointment)的總統命令和 儀式件(Ceremonial)的總統命令。其中政策性的總統命令根據區域性質的不同 又可以區分爲社會性(Society)的總統命令和經濟性(Economic)的總統命令 $^4$ 本 章所要討論即是這種政策性的總統命令,亦即法規命令權(Policy Making)。所 指的是憲法 90 條規定的總統得發佈命令與指令,與憲法 56 條、87 條第二款、 88條的緊急命令權不同。而是一種剩餘命令權(Residual Decree Power),即法 律所未規定的地方,均屬於總統行政命令的合法範圍。<sup>5</sup>而總統的法規命令權依 據法源的不同可區分爲兩種:一種是委任授權的總統命令(Delegated Decree Authority, DDA),依據國會授權的形式而享有的命令權,是一種總統暫時的法規 命令權;另一種是憲法授權的總統命令(Constitutional Decree Authority, CDA), 是直接由憲法所直接授權的命令權。6而 1993 年的新憲法就是這兩種命令權的分 水嶺,1993 新憲法制定前是國會授權時期,由於該時期憲法的修訂是由國會所 主導,因此總統所擁有憲法授權的命令權是受限制的。其後是憲法授權時期,該 時期的憲法是由葉爾欽所主導,因此總統擁有廣泛憲法授權的總統命令權。

-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Oleh Protsyk, "Constitutional Politics and Presidential Power in Kuchma's Ukraine," *Problems of Post - Communism*. Armonk: Sep/Oct 2005. Vol. 52, Iss. 5, p. 28-30

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,(台北:五南,2000),頁 146。 <sup>6</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998)p. 63.

## 壹、(1991-1993) 國會授權時期的總統命令權

在(1991-93)國會授權時期,憲法上的命令權是被限制的。因爲當時的憲法爲國會所制定,而總統也只是行政權的首腦。然而一連串的經濟與政治危機,讓國會於 1991 年 11 月將權力授予葉爾欽,葉爾欽利用此命令權幾乎影響了俄國社會的所有面向,雖然有時也會被國會所推翻。當俄國在 1992-1993 陷入更深的經濟危機時,總統與國會也進入了授權命令的糾纏中。葉爾欽因此發佈一連串命令抵觸當時的憲法(基本法),解散國會,終止憲法法院,因此 1993 年 10 月事件就因劇烈衝突而產生。最後葉爾欽贏得這次衝突的勝利,所有在這場衝突的反對者被捕入獄,穩穩掌握之後憲法制定的方向。

## 一、(1991-1993) 憲政背景

俄羅斯聯邦憲法(基本法)經由第四屆的人民代表大會通過修改後,俄羅斯聯邦自此開始有了總統這個職位,葉爾欽並以此經選舉而成爲俄羅斯聯邦的第一任總統。在這個時期總統的憲法授權總統命令權是受到限制的,在憲法(基本法)的規定下,總統有權發佈命令與決議並監督其執行,俄羅斯聯邦全境必須執行。但是總統命令與俄羅斯憲法與法律相違者無效(基本法 121 之 8 條)。在這個時期的憲法設計下,總統命令權是被限制的,因爲總統並不具有法案的否決權,雖然法律須經總統簽署通過,但是總統只有覆議權,總統需在法案通過後十四天內簽署或送回覆議,覆議過程中,國會兩院個別全體代表多數通過後,總統必須於三天之內簽署(基本法 121 之 5 條第二款),該項權力對於國會的立法並不具有反對的權力。在部長會議主席的任命上,也是要經過最高蘇維埃之同意,在依據部長會議主席的建議任免各部會首長(基本法 121 之 5 條第 4-5 款)。

在當時的環境中,由於總統職位的產生是由國會所通過的憲法修改所建立,因此總統並不具有獨立的政治權力。而對於當時的國會來說,可以稱國會爲最高國家權力機關(Supreme Organ of State Power),因爲國會具有修改憲法所需的三分之二多數,也就是說當總統有違反憲法及法律時,國會可以輕易召集三分之二

多數罷免總統(基本法 121 條之 3)。因此國會並不害怕總統擁有命令權力,賦予總統命令權的初衷,是爲了讓總統可以落實國會決策的權力,而不是給予總統可以獨立發佈政策的能力。<sup>7</sup>由於當時的憲法由國會修改或制定,這也符合Shugart和Carey的H1 的假設:當行政權主導憲法設計時,憲法所賦予的總統命令權較大。<sup>8</sup>上述 1991-1993 年的狀況,符合該假設,因爲憲法設計或修改的權力都在國會身上,所以總統命令權是受到限制的。

俄羅斯依據三權分立權力平衡的原則之下,1991年也開始設立了憲法法院。依據憲法的規定,俄羅斯聯邦憲法法院是維護司法體制的最高機關,俄羅斯憲法法院由十五名法官組成(基本法 165 條)。憲法法院的職權:裁決聯邦法律、總統命令、國內外條約與規範性文件之合憲性問題;解決國家權力間或其他權力機關間之爭議(基本法 165 之 1 條),憲法法院法官由俄羅斯聯邦人民代表大會選出(基本法 119 條)。但是由於有政治上的爭議,實際上憲法法院法官並非由人民代表大會選出,其產生的方式是由總統提供提名名單,再由人民代表大會同意產生。葉爾欽一共提供了 23 名法官候選人名單,最後通過人民代表大會同意的只有 13 人,這表示在這次的政治運作中,人代會已經預先設想到憲法法院法官的組成,會對於未來憲法法院判決造成重要的影響,因此對於總統所提名的憲法法官人選,人代會並不因此照單至收。從憲法法院開始運作到 1993 年止,這兩名法官的空缺,都仍然沒有被人代會選出。雖然憲法法官任期只有 65 歲年滿退休的限制,但是憲法可以修改,這也代表總統在憲法法院的組成上,只擁有較小的影響力。9

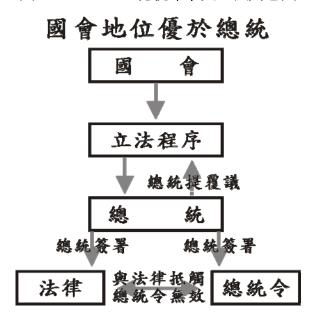
\_

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p.66

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority*(Cambridge: University Press, 1998),p.274

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p.67

## 圖 七1991-1993 總統命令與立法角色圖



## 二、國會授權總統命令權的發展

若依據Shugart和Carey的假設來看,在國會擁有憲法的制定與修改權力時,會產生總統命令權的範圍較小的情況。但是對於轉型國家來說,所有新制度的嘗試都會因爲政治文化、重大危機以及精英的權力鬥爭而產生變化。俄羅斯總統命令權也是如此,在經歷一連串的經濟危機後,俄羅斯總統命令權範圍跟效力也因此增加。但這不是因爲憲法的修改所產生的總統命令權擴大,而是經由國會所授權的總統命令權產生所致。俄羅斯在1991年8月政變後,葉爾欽雖然成功抵抗共產黨保守派的攻擊,但是卻避免不掉一連串的經濟危機,葉爾欽因此要求擴大其總統權力以應付所面臨的重大危機。在1991年底當時,俄羅斯的經濟狀況相當惡劣,通貨膨脹已經達到每月12%的水準,GDP下跌13%,對外貿易持續逆差,盧布開始快速貶值。10在這樣的危機情況下,葉爾欽開始強烈要求國會授予他足夠的權力,來應付目前緊急且嚴峻的經濟情況。因此葉爾欽提出准許總統可以發佈等同法律的命令權,即使命令抵觸現行的法律,總統命令都將有效的法案。更進一步要求政府內閣官員的組成不須經過國會的同意,以及直接任命聯邦

 $<sup>^{10}</sup>$  吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,(台北:五南,2000),頁 166

主體行政首長的權力。1991年11月1日,國會以876席贊成、16席反對,通過葉爾欽所要求的命令權,但以一年爲限,且總統所發佈的命令可以被最高蘇維埃推翻,若最高蘇維埃在七天內並未否決總統命令,總統命令有效且必須被執行。

11這也符合Shugart和Carey H4的假設:當問題的緊急性越高時,國會授權的總統命令權越有可能發生。12

這種國會授權的總統命令權設計,所引起的將是一連串的府會衝突,總統可以發佈等同法律的命令,且可以推翻現行的法律,將鼓勵總統以命令的方式立法。而國會若不贊成總統命令時,則可以在七天之內表示不贊成,推翻總統命令。這樣的設計雖然使立法的速度加快,但這也代表立法的品質將下降,所衍生的問題是總統與國會的一再對決。這樣的結果最後還導致府會衝突到達頂點,葉爾欽開始向人民尋求支持,準備舉行公民投票來解決與國會的紛爭。國會也開始反擊,決議通過取消舉行公民投票以及取消葉爾欽的國會授權的命令權,葉爾欽也不甘示弱,宣布在公民投票前實行特別統治,國會也立即還以顏色,進行罷免葉爾欽的投票,但結果以 617 票贊成、268 票反對,72 票之差不能達到三分之二多數失敗。<sup>13</sup>1993 年 8 月,有位評論家曾評論這樣的現象,「總統在發佈命令時猶如沒有國會(Supreme Soviet):國會在廢止總統命令時猶如沒有總統。」<sup>14</sup>1993年 9 月 21 日,葉爾欽發佈 1400號「俄羅斯聯邦憲政逐步改造」總統令,終止當時國會一切的權力,最後府會之爭在十月事件後終於落幕,最後由葉爾欽在這場戰役中勝利,並將葉爾欽版本的新憲法草案交付全民公決,並同時宣布新的國會大選。

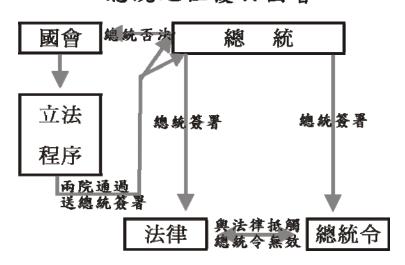
\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p.72

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority*(Cambridge: University Press, 1998), p.274-282

<sup>13</sup> 吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,(台北:五南,2000),頁 180-184。
14 Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p.76

# 圖八 1993-現今總統命令與立法角色圖總統地位優於國會



憲法法院在1991-1993年時期所扮演的角色,以當時的政治發展情況來說,俄羅斯民主法治的機制剛剛建立,即陷入府會相互爭權的政治動盪困境,憲法法院在佐爾金(Valerii Zorkin)的主持之下,試圖扮演其憲法所賦予的監督角色。但是當法律陷入政治鬥爭的環境當中,憲法法院所作出的任何決議都將被賦予高度的政治性判斷。15這種情形不僅出現在俄羅斯,在其他國家來說,當司法的權威尚未建立時,都可能出現這種爭議。但對於俄羅斯這個民主剛剛建立的國家來說,這將會使憲法法院成爲政治鬥爭中的工具,而不是憲政爭議的調停者或監督者。以葉爾欽來說,當葉爾欽在準備舉行公民投票來解決與國會紛爭的同時,也曾經努力尋求憲法法院院長的佐爾金的支持,以尋求修憲的正當性,但是佐爾金認爲並不需要制定新憲法,當時的憲法以給予總統足夠的權力。16以國會來說,更是以憲法法院的判決來使總統依憲法規定來行事,1993年2月12日憲法法院裁定總統所發佈「俄羅斯聯邦憲政制度保衛措施」之總統令違憲,以及同年3月23日葉爾欽在全國電視所提出的緊急措施的行爲,憲法法院也裁定此舉違反憲法規定。雖然憲法法院爲憲法的監督者與仲裁者的角色,但是一旦捲入了政治鬥

<sup>15</sup> 趙竹成,**俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突**,(台北:韋伯文化,2002),頁 218-219

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> 吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,(台北:五南,2000),頁 183

爭的環境,自然不能從政治鬥爭中倖免。1993 年 10 月 7 日,葉爾欽發佈 1612 號「關於俄羅斯憲法法院」總統令,指出憲法法院一年兩次的行爲與決議,導致 國家進入戰爭邊緣等理由,終止憲法法院的職務。<sup>17</sup>憲法法院最終還是逃不過除 憲法所賦予的角色之外,成爲政治鬥爭下的犧牲者角色。

## 貳、(1993至今)憲法授權時期的總統命令權

1993 年公民投票通過了葉爾欽版本的憲法草案。產生俄羅斯聯邦 1993 年新的憲法,總統擁有許多人事提名任命權,同時擴大了總統命令權的範圍。其中俄國總統的命令權,超過了其他任何的民主選舉的行政首長。根據憲法第 90 條,總統可發布任何議題的命令,只要其未和現行法律或憲法牴觸。由於俄國法律改革的遲緩,使俄國缺乏適當的有關民主化及市場經濟的立法。相較於 1993 年新憲法實行前的基本法時期,葉爾欽有相當的空間可發揮。1993 憲法給予他有利的否決權,葉爾欽利用它否決了數個與他命令相衝的法案。不同於上一個時期,新憲法修正案的程序非常困難,總統的命令權也就難以剝奪了。 <sup>18</sup>所有新憲法的特徵,創造了一個制度上總統對於國會立法權力的限制,也就是憲法賦予總統較大的命令權之外,還賦予總統擁有法案的否決權,使俄國總統能牢牢的掌握法案進行,也確保總統命令權不會因爲立法的結果而改變。由於新憲法草案由總統所主導,這種情況剛好與 1991-1993 年時期由國會主導憲法修改的情形相反,但也符合Shugart和Carey的H1 的假設:當行政權主導憲法設計時,憲法所賦予的總統命令權較大。 <sup>19</sup>

 $<sup>^{17}</sup>$  趙竹成,**俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突**,(台北:韋伯文化,2002),頁 218-219

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p.63

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority*(Cambridge: University Press, 1998).p.274

#### 第二節 憲法法院在總統命令權中的地位

根據俄羅斯憲法 90 條規定,總統在不抵觸憲法和聯邦法律下,可以發佈等同法律的總統命令,在俄羅斯聯邦領土境內必須被執行。這等同俄羅斯總統擁有一張從憲法授權的空白支票,總統命令在未被證明違憲或違法時均爲有效。<sup>20</sup>這項權力對於民主國家總統來說,所能享有的最大的命令權。<sup>21</sup>因此對於總統命令權作違憲違法審查的機關就相當的重要,在俄羅斯由俄羅斯聯邦憲法法院來執行這項工作。憲法給予總統很大的命令權,但同時也給予憲法法院很高的獨立權,成爲三權分立其中之一權,使其能夠獨立審查總統命令的合憲性。現行憲法 10條、15 條以及 125 條即規範了這樣的精神與憲法法院的行使職權。根據憲法與聯邦法律的規定來討論司法在總統命令權中的角色。

## 壹、憲法法院的組成與職權

憲法 125 條規範了憲法法院違憲審查的職能,依據憲法 128 條第三款規定, 俄羅斯總統於 1994 年 7 月 21 日簽署由國會通過的「俄羅斯聯邦法院法」。根據 俄羅斯聯邦法院法的規定,闡明俄羅斯聯邦憲法法院爲負責憲法監督及憲法解釋 的司法機關。獨立行使司法權力,在俄羅斯全國境內保障憲法的最高地位及直接 效力。同時也是在聯邦層級唯一的法院機關。除此之外,俄羅斯的普通法院也具 有違憲審查的功能,根據憲法 120 條的規定,當法院在審理案件時,若發現國家 或其他機關法令不符合法律時,得依照法律規定作出判決。其中不符合法律,包 括聯邦法律及憲法,按照該條的解釋,俄羅斯普通法院和憲法法院一樣具有違憲 審查的功能。但是對於總統命令的審查來說,依照現行實際的狀況來說,還是由 憲法法院來執行這樣的工作。雖然法律並無另行規定各級法院違憲審查的範圍與 程序,但依照目前實行違憲審查的實際狀況來看,俄羅斯聯邦憲法法院負責正常

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: University Press, 1998), p.64.

 $<sup>^{21}</sup>$  吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,(台北:五南,2000),頁 145。

的違憲審查工作,普通法院負責作出是否違反聯邦憲法和法律的裁決。<sup>22</sup>因此,本節只討論對總統命令作違憲審查的憲法法院。

#### 一、憲法法院的組成

憲法 119 條對於法官的規定是年滿二十五歲,曾受高等教育及法學教育不低 於五年之法律職業年資的俄羅斯聯邦公民皆可成爲法官。但是憲法法院的法官的 限制更多,根據俄羅斯聯邦憲法法院法的規定,憲法法院法官必須具有四項條 件:第一、必須是俄羅斯聯邦的公民;第二、年齡需在 40 歲以上,70 歲以下; 第三、必須是行爲無可非議的人;第四、具有高等法學教育程度,並有 15 年以 上法律工作年資且精通法律之人擔任。

憲法法院根據憲法 125 條第一款規定,由 19 名法官組成,而憲法法院法官的任命程序根據憲法 128 條第 1 款規定,俄羅斯憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院、俄羅斯聯邦最高法院、俄羅斯聯邦最高仲裁法院之法官,由俄羅斯聯邦總統推薦,聯邦委員會任命。聯邦委員會需對總統所提出的憲法法院法官候選人進行逐一審議,採無記名投票表決,獲得聯邦委員會二分之一多數贊成之法官候選人,即爲憲法法院法官。在四分之三多數憲法法院法官在職的情形下,可以行使憲法法院的職權。憲法法院是憲法所明訂的機關,任期並無限制,但是憲法法院法官的任期是十二年,但是同一人不得連續擔任兩次憲法法院法官,法官任期屆滿或已年滿 70 歲,則進行新的憲法法官的任命程序。根據新修訂俄羅斯聯邦憲法法院法,憲法法院法官的任期延長,任期期限改爲十五年。23

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> 參見劉向文,**俄國政府與政治**,(台北:五南,2002年),頁 315。

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> 參見劉向文,**俄國政府與政治**,(台北: 五南,2002年),頁 570。

表 十二 俄羅斯聯邦法官與憲法法官比較表

The state of the s						
	普通法院法官	憲法法院法官				
國籍	本國籍	司				
年齡	25 歲以上	40 歲以上,70 歲以下				
學歷	高等法學教育程度	同				
法律工作年資	5年	15年				
任期	終身制	15 年,不得連任				

資料來源:筆者自行整理

根據憲法法院法的規定,憲法法官不得任意的免職,也具有不可侵犯權,任何機關都不得干涉憲法法院法官的審理活動,在任期內具有免責權,任何人不得對憲法法官在法院內所做之發言或判決追究法官的責任,這些都是保障憲法法官獨立行使職權的具體表現。除此之外,憲法法院法也規定了憲法法官必須遵守的一些限制:不得兼任國會議員或其他國家機關及社會機構之職務;不得從事私人經營或企業或其他有報酬性之活動,在不妨礙憲法法院法官之職責下可以從事教學和其他創作活動;不得參加政黨及政治性的活動與宣傳;不得參加國家機關及地方自治機關之競選活動。雖然憲法法院法官不任意免職,但也規範了中止憲法法院法官職權的條件,憲法法官有下列條件之一時及中止其憲法法院法官之職權:1、因健康狀況不能行使職權時;2、法官本人申請辭職;3、喪失國籍時;4、被法院宣判有罪時;5、行爲有損法官榮譽及尊嚴時;6、無視憲法法院警告繼續兼任與法官不得兼任之職務或繼續從事法官不得從事之活動時;7、無正當理由兩次缺席憲法法院會議或拒絕投票時;8、失蹤或死亡時。

憲法法院內部結構和組織,根據憲法法院法的規定由兩個法庭組成,一個由十名憲法法官組成,另一個則是九名法官組成。兩法庭的組成依據憲法法院議事規則規定,採用抽籤方式決定。兩法庭各自審理承辦訴訟案,需聯合開庭審理的按鍵爲:聯邦主體憲法的違憲審查;對聯邦憲法的進行解釋;對於指控聯邦總統叛國或犯有其他重大罪行是否符合法定程序作出決定;通過憲法法院公告;提出法律方案。憲法法院院長、副院長、秘書法官由憲法法院法官中選舉產生出,任

期三年,可連選連任,但憲法法院院長和副院長不得在同一法庭。首任憲法法院院長爲圖曼諾夫,並在1996年12月24日,因年滿70歲而辭職。1997年2月20日巴格拉伊被選爲第二任的憲法法院院長。因此,憲法法院法官各自的任期會因爲所具有條件喪失,而提前任期屆滿。所以法官各自的任期屆滿期會因此不同,除第一屆法官的就職日相同外,其餘的法官的任期皆不同,這將有助於憲法法院的穩定及獨立性。倘若憲法法院法官半數以上皆爲新總統所提名時,將有助於總統控制憲法法院,作出對總統有利之判決。

### 二、憲法法院的職權

根據俄羅斯現行憲法 125 條及聯邦憲法法院法規定,俄羅斯憲法法院的主要職權有:一、審查聯邦性法律文件;二、解決國家權力機關之間與地方權力機關之間的紛爭;三、依據聯邦公民控訴或法院詢問進行憲法審查;四、對憲法作解釋;五、對指控總統叛國作出是否合乎法定程序之結論;六、就憲法劃歸管轄區域,向國家杜馬提出立法動議;七、行使憲法、聯邦法律所賦予的其他職權(俄羅斯聯邦憲法法院法第三條)。這些職權依據其性質可分為兩類:

#### 一、憲法解釋權:

#### 1、審查聯邦性法律文件:

俄羅斯憲法法院根據國家權力機關的各聯邦主體行政立法機關之請求,其中特別規定聯邦委員會及國家杜馬需五分之一成員多數,才可以提出請求,解決是否合乎聯邦憲法之案件。這些案件包括:聯邦法律、俄羅斯聯邦總統、聯邦委員會、國家杜馬、俄羅斯聯邦政府之規範性文件;共和國憲法、聯邦各主體之憲章,以及各連邦主體間所頒佈之法律及規範性文件;聯邦與聯邦主體間或各聯邦主體之間的條約;以及尚未生效之國際條約。(憲法 125 條第二款 1-4 項)

#### 2、解決國家權力機關之間與地方權力機關之間的紛爭:

俄羅斯憲法法院解決關於管轄範圍之爭端:聯邦國家權力機關之

間;國家權力機關與各聯邦主體國家權力機關之間;各聯邦主體最高國家權力機關之間。(憲法 125 條第三款 1-3 項)

3、依據聯邦公民控訴或法院詢問進行憲法審查:

俄羅斯憲法法院依照法定之程序,根據公民之控訴與法院的請求, 對於具體的案件或法律,檢查其合憲性。(憲法 125 條第四款)

4、對憲法作解釋:

依據各聯邦國家權力機關之請求,解釋俄羅斯憲法。(憲法 125 條第 五款)

5、對指控總統叛國作出是否合乎法定程序之結論:

針對指控總統叛國和重大罪行的提出,關於是否合乎程序提出結 論。(憲法 125 條第七款)因此憲法法院是對程序之合法性作出結論,有 關罪刑的判定是由聯邦最高法院來作判決。(憲法 93 條第一款)

## 二、立法提案權:

- 1、俄羅斯聯邦憲法法院有權就憲法所劃歸的區域,向國家杜馬提出立法動議。(憲法 104 條第一款)
- 2、行使憲法、聯邦法律所賦予的其他職權:

俄羅斯聯邦憲法法院有權行使俄羅斯聯邦憲法、聯邦條約和聯邦憲法性法律所賦予的其他權力。例如:聯邦和聯邦主體國家權力機關之間簽署的劃分管轄對象和權限的條約所賦予的權力。爲了解決聯邦性或聯邦主體間的文件或條約違憲問題,普欽總統成立了總統直屬聯邦主體和地方國家權力機關之間劃分管轄對象和權限建議的委員會。該委員會主要是審查聯邦與聯邦主體所簽署的條約,以及聯邦主體間所簽署的條約協議。根據 1999 年頒佈生效的俄羅斯聯邦國家權力機關與聯邦主體國家權力機關之間劃分管轄對象和權限的原則和程序法規定,需在 1993 年 6月 30 日起,三年內使所有條約符合憲法規定。在此期間內,該委員會需

就上述問題,向總統提交聯邦立法草案或修正草案的建議。<sup>24</sup>基本上, 法律所賦予憲法法院的權力不外乎就是憲法解釋和立法提案兩種權力, 其中,以憲法解釋爲主要權力。

## 三、總統命令的違憲審查程序

俄羅斯總統命令的的審查的程序與其他釋憲程序<sup>25</sup>,都是請求憲法法院對該 案件作出合憲性與否的判決,也是憲法法院主要的職務。憲法審查的程序如下:

#### 一、憲法解釋案的受理階段:

依憲法法院法規定,憲法法院根據法定國家權力機關所提出的書 面請求,受理憲法解釋案。

## 二、研究案件和準備聽證階段:

憲法法院收到案件申請的一個月內召開全體會議,召開全體會議之前,憲法法院院長按法定程序會委託一名至多名法官對案件作初步研究,並在全體會議時報告初步研究之結果。最後在全體會議時作出聯合開庭或單獨開庭的決議。在此階段,法院有權將涉及同一目的之案件合併共同審理。有關總統命令之審理,依據憲法法院職權的規定,需兩法庭共同審理有關總統命令違憲問題。最後通知當事人出庭,並公告開庭日期。

## 三、案件開庭審理階段:

憲法法院開庭審理時,按照程序宣布立案的理由與依據,並闡明 問題的的實質內容,以及所掌握的資料和接續的審理措施。開庭後, 聽取兩造之論點陳述,兩造可交相提問。所有在法庭之言論都必須紀 錄,鑑於憲法訴訟爲法律性質,庭上不得發表政治性聲明與宣言。亦 不得使用侮辱性言語。

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 劉向文, **俄國政府與政治**, (台北: 五南, 2002年), 頁 584-585。

<sup>25</sup> 有關其他的釋憲單位與內容請參閱上述憲法解釋權

#### 四、憲法解釋程序完成階段:

憲法法院在作出裁決前,舉行秘密的全體會議,就審理的案件作 出最後的裁決。會議中會逐一詢問各法官之意見,每位法官都不得迴 避,最後得到多數法官的意見爲最後依據。相同票數時,則視爲通過 憲法審查問題。秘密會議內之陳述、投票結果經全體法官簽署由法院 內部留存,不得公開。憲法法院的裁決爲最終裁定,並不得上述,一 經公布立即生效。被宣布不符合憲法的總統命令,立即失效。

1998 年四月六日憲法法院對於總統拒絕簽署「文物法(Trophy Art Law)」 作出裁決,總統必須簽署該法案。該法案先前經由兩院推翻總統否決,推翻總統 命令,但是葉爾欽盲稱兩院違反立法程序推翻否決而拒絕簽署該法案。憲法法院 裁決總統必須簽署該法案,禁止葉爾欽轉移蘇聯二次大戰所得到的戰利品文物到 國外。並且強調總統的命令無效,總統應遵照法律的宗旨與程序行政。葉爾欽駐 憲法法院的全權代表(Sergei Shakhrai)表示,葉爾欽打算抵抗文物法的公布, 已經決定上訴有關文物法的合憲性問題。26

雖然憲法法院可以就國家權力機關的申請,對總統命令作出違憲審查的工 作,但是其間所花費的時間甚長,一般來說需要七、八個月以上。<sup>27</sup>憲法法院未 裁定總統命令違憲之前,總統命令均爲有效,等同爲總統命令開了一張空白支 票,倘若立法機關怠惰,加上憲法法院法官多數均爲總統所提名的親信,那麼這 張空白支票對俄羅斯聯邦來說就是一張保證兌現的支票,所產生的結果就是總統 權力過大的問題。因此可以看出憲法法院違憲審查的重要性,這也是後共國家在 轉型過程中,所會遇到制度設計在實行時的盲點。但是,對俄羅斯來說,只要司 法獨立性在發展過程中能夠被確立、那麼民主未來的發展就會是產生比較正面的 結果。

就剩餘命令權的角度來檢視俄羅斯總統的命令權的空間,可以發現,當國會

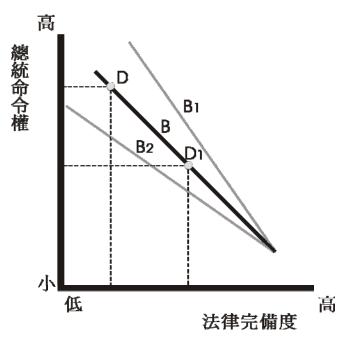
<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> RFE/RL: RUSSIA 6 April 1998 COURT SAYS YELTSIN MUST SIGN TROPHY ART LAW, Published: 1998-04-06, http://www.rferl.org/newsline/1998/04/1-rus/rus-060498.asp.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> 劉向文,**俄國政府與政治**,(台北: 五南,2002年),頁 267

完成立法的效率愈高時,總統命令權愈小,反之亦然。這也是當初在俄羅斯設計憲法時的考慮,爲了防止立法機關怠惰而產生總統命令權。但也因此給予總統很大的法規命令權。就俄羅斯總統命令不得違背憲法及聯邦法律的解釋(憲法 90條第二款),以圖形的方式來解釋俄羅斯總統的命令權,會產生的線型如下圖九的 B線。當俄羅斯在政治轉型過程中,從共產制度轉型成民主體制,所設計的憲法給予總統有空間性的命令權,因此 D 點代表當時的總統命令權(總統命令權高,法律完備度低)。當立法機關完成立法之後,代表總統命令權的空間將被壓縮,在法律規定完備之處,即無總統命令可以致肘的地方,因此總統命令權會由 D 點滑落到 D1 點(法律完備度高,總統命令權低)。亦即每當國會通過並經總統公布成爲法律之後,總統命令權將進一步縮小。

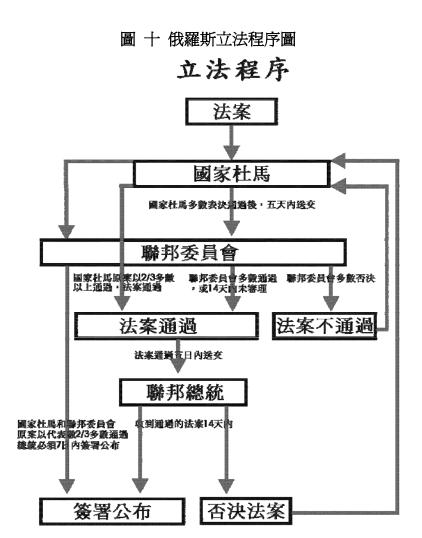
所以當憲法並無修改,但是俄羅斯政治發展到一定的程度,朝向民主法治的 方向前進時,總統的命令權的空間將大大減弱,最後總統命令權將和一般行政命 令權無異。除此以外,憲法法院也扮演了重要的角色,也就是對總統命令作違憲 審查的功能。當憲法法院的法官多數由總統提名時,將有助總統控制憲法法院的 解釋權,作出對總統命令合憲性的判決。因此,原本的 B 線將游移到 B1 線,所 產生的結果是雖然法律完備度高,但是總統命令權卻沒有因此減少。但是,憲法 法院的法官的任期爲 12 年,後來還修改任期爲 15 年。所產生的結果是,雖然葉 爾欽任內的憲法法院法官都是由葉爾欽所提名任命的,但法官任期有 12 年,總 統任期最多8年,因此,新任總統並不一定能控制憲法法院,因此造成憲法法院 在審理總統命令的合憲性問題上,對新總統的命令權作出較嚴厲的審查。此時的 線型將由 B1 轉到 B2。所產生的結果是法律完備度並無提升,但總統命令權卻因 此縮小的情況。而 B1 線到 B2 線之間的區域就是憲法法院所能干涉的區域。總 括來說,總統命令權的空間,會隨著國會的立法速度,持續的縮小,縮小的速率 則和立法的速度有關。立法的效率高,總統命令權限縮的速度就快,反之亦然。 但B線永遠不會和法律完備度軸相交爲一點,因爲法律是不可能完備,永遠會 有新問題需要立法機關來作出新的法律。





## 第三節 檢視俄羅斯總統命令權

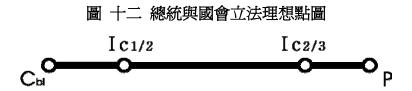
從立法程序的角度來看,俄羅斯聯邦法律的立法程序是由憲法所規定擁有提案權的機關提案(憲法第104條第一款),經過國家杜馬的多數通過之後,五天內交付聯邦委員會審議。聯邦委員會多數通過,或十四天內未予審議,則視爲法案通過。如果聯邦委員會否決了國家杜馬的法案,兩院可以組成協商委員會以克服歧見,再由國家杜馬重審。如果國家杜馬反對聯邦委員會的決議,於在審時獲得國家杜馬三分之二總人數贊成時,則法案視爲通過(憲法第105條第1-5款)。國會通過的法案需在五日內交由總統簽署公布法律。總統必須在十四天內簽署並公布成爲法律,若總統在十四天內予以否決,則兩院應以重審該法案。再審時,經兩院均有不少於三分之二總人數通過原法案時,總統得在七日內簽署並公布成爲法律(憲法第107條第1-3款)。立法程序如下圖十。



所有的法律都需經過國會通過及總統的公布,但是總統命令權卻是一條立法的捷徑,剛好是立法程序的顛倒,總統成爲法律的提案者,雖然憲法已經規定總統擁有提案權,但是俄羅斯總統命令的效力更快,不須經過國會的通過,直接形成法律,在全俄羅斯聯邦的領土範圍上必須執行,但不得抵觸俄羅斯聯邦憲法及聯邦法律(憲法第90條第1-3款)。根據憲法第3條第3款不得抵觸聯邦憲法及聯邦法律的規定,國會形成對總統法律制定權的防守者,制定新的法律來否決總統的命令。如下圖十一。

在否決總統命令的過程中,又回到第一個立法程序,等同角色又再對換一次。但是因爲總統在第一個立法程序中的最後階段擁有對法案的否決權,此一程序明顯的對總統有利,總統可以一方面藉由總統命令的行使來達成其政治目的,另一面藉由否決權來阻止國會的立法。如果國會要推翻總統的否決權時,需兩院的總代表人數三分之二通過,因此當兩院擁有三分之二特別多數時,即宣告總統喪失其總統命令的權力。在葉爾欽主政總統時代,德、奧等國要求歸還有關二次大戰時,被蘇聯軍隊當戰利品帶走的文物,葉爾欽爲了使被外國掠奪的文物也能歸還俄羅斯,同意了這樣的請求。但是國會並不同意歸還,1997年時,特別立法通過「第二次世界大戰後轉移到蘇聯,現在仍在俄羅斯境內之文物法」。在兩院通過法案後,卻遭到葉爾欽的否決,退回兩院重新審議。不過兩院各自以三分之二多數以原案推翻了總統的否決,雖然總統還是不願意公布法案,但是最後在

這樣的情形可以用下圖十二來解釋,<sup>29</sup>對於某特定議題,<sup>30</sup>總統想用發佈命 令的方式來執行時,此時P點代表總統屬意且發佈的命令,而Cbi點則是代表兩院 制國會<sup>31</sup>想要涌渦的法案,此一情形代表總統與國會意見並不相同,因此兩點並 不重疊。因此在點Ic1/2 時,代表國會對總統的命令在不認同的情形下,想要以 通過法案的形式來推翻總統的命令。在這樣的情形下總統可以簡單利用否決權來 貫徹總統命令,輕易推翻國會的法案。在Ic2/3 時,代表國會想要推翻總統的否 決權,以強勢立法的方式通過法案,推翻總統的命令權。在Cbi點到Ic1/2點之間, 代表國會並不反對總統的命令,所以無法過半通過新法案。在Ic1/2 點到Ic2/3 點 之間,代表國會不認同總統命令,想要通過法案使總統令失效,但是在此間距又 代表總統可以使用否決權否決國會法案,因此該間距爲國會立法的失效區。在點 Ic2/3 到P點之間代表國會利用三分之二多數推翻總統的否決權,強勢立法通過法 案推翻總統命令,該間距也是總統令與否決權的失效區,該間距也可能使總統命 令權失去法規命令權效力的區域,而使之成爲一般行政命令權,收回總統可以左 右的政策空間(policy space)。理論上的方法是透過立法來限制總統命令政策空 間的行使範圍,例如總統發佈有關補充法令時須經國會多數同意,一般行政、任 命和榮譽命令不在此限的條文,這比起修憲的巨大工程來說簡單許多。



<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> 劉向文,**俄國政府與政治**,(台北:五南,2002年),頁 588-589

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> 參見Matthew S. Shugart、John M. Carey著,曾建元 等譯,**總統與國會-憲政設計與選舉動力**, (北市:韋伯文化,2002),頁 145-147

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> 在這指尚未立法的政策區域,若是已經立法的領域代表總統並無權發佈對該已立法的政策區域發佈命令。

<sup>31</sup> 對於俄羅斯來說,國會是指兩院制國會,用Cbi來表示。

## 從法律保留原則的角度

從法律保留原則來檢視俄羅斯總統的命令權,以定義來看:「法律保留原則指憲法已將某些規定的事項,保留給代表人民的立法機關,需由立法機關以法律加以訂定。如果沒有立法機關所制定的法律授權,行政機關即不能合法的做成行政作爲。所以在法律保留原則下,各種干涉人民自由權力的行政行爲不能以消極的不違反法律爲己足,須有法律明文之規定,故法律保留原則又稱爲積極之依法行政。」 32 依照Remington的分析,聯邦憲法中對於總統命令的限制多達 55 處,其中 43 處是憲法明文規定以聯邦法律補充之,另外 12 處以聯邦憲法法律補充之。如下表: 33

表 十三 憲法保留項目表

序	憲法條款內容	憲法條款
1	國籍問題	憲法6條第1款
2	死刑或廢止問題	憲法 20 條第 3 款
3	接受有關影響自身權益資訊的限制問題	憲法 24 條第 2 款
4	住宅不可侵犯的限制問題	憲法 25 條
5	構成國家秘密的清單問題	憲法 29 條第 4 款
6	企業自由限制問題	憲法 34 條第 1 款
7	土地使用及條件問題	憲法 36 條第 3 款
8	最低薪資問題	憲法 37 條第 3 款
9	勞工爭議的解決問題	憲法 37 條第 4 款
10	勞動者假日和節日問題	憲法 37 條第 5 款
11	社會安全、退休金及社會福利問題	憲法 39 條第 1-2 款
12	國宅權利問題	憲法 40 條第 3 款
13	官員隱藏有關生命威脅資訊的責任歸屬問題	憲法 41 條第 3 款
14	智慧財產權的保護問題	憲法 44 條第 1 款
15	反對權益的限制的權利問題	憲法 45 條第 2 款
16	<b>免費法律協助問題</b>	憲法 48 條
17	犯罪訴訟程序中無罪推定問題	憲法 49 條

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> 吳庚,**行政法理論與實用**,(台北:自刊,增定五版,1998年),頁 57、82、86。

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Thomas F. Remington, 1998, "Decrees, laws, and inter-branch relations in the Russian federation", *Post - Soviet Affairs*. Columbia: Oct 1998. Vol. 14, Iss. 4, p292-293

18	請求上訴的權利問題	憲法 50 條第 3 款	
19	不得強迫近親作不利之證詞的規定,以及免除	憲法 51 條第 1-2 款	
	作證的情況問題		
20	有關國家安全而限制公民權益問題	憲法 55 條第 3 款	
21	兵役問題	憲法 59 條第 2 款	
22	兵役替代選擇的條件問題	憲法 59條第3款	
23	雙重國籍的條件問題	憲法 62 條第 1 款	
24	雙重國籍免除其俄羅斯公民義務條件問題	憲法 62 條第 2 款	
25	外國公民權益限制問題	憲法 62 條第 3 款	
26	引渡條件問題	憲法 63 條第 2 款	
27	聯邦主體地位更改問題	憲法 66 條第 5 款	
28	聯邦自然資源及包含國土限制問題	憲法 67 條第 2 款	
29	首都地位問題	憲法 70 條第 2 款	
30	國內商品及勞務流動限制問題	憲法 74 條第 2 款	
31	徵稅及徵稅一般性原則問題	憲法75條第3款	
32	發行國家公債問題	憲法 75 條第 4 款	
33	建立聯邦主體行政權力代表之一般性組織原	憲法 77 條第款	
	則問題		
34	選舉總統程序問題	憲法 81 條第 4 款	
35	聯邦安全會議的地位問題	憲法83條第7項	
36	總統指定杜馬選舉的條件問題	憲法84條第1項	
37	聯邦委員會及國家杜馬代表的組成問題	憲法96條第2款	
38	聯邦法官的補充性條件問題	憲法 119 條第款	
39	法官權力的終止或中止問題	憲法 121 條第款	
40	秘密審訊的條件、刑事審理缺席的條件以及陪	憲法 123 條第 1 款	
	審團參與的條件		
41	最高法院對一般法院的司法監督實行問題	憲法 126、127 條	
42	總統任命聯邦法官的程序問題	憲法 128 條第 2 款	
43	檢查機關的組織與權力問題	憲法 129 條第 5 款	
以憲	法法律補充		
1	國家緊急狀況時,個人權利的限制問題	憲法 56 條第 1 款	
2	宣布國家緊急狀況的條件問題	憲法 56 條第 2 款	
3	承認新聯邦主體形成的條件問題	憲法 65 條第 2 款	
4	國旗、國徽及國歌的使用性質與程序問題	憲法 70 條第 1 款	
5	總統指定公民複決的程序問題	憲法84條第3項	
6	戒嚴令的條件問題	憲法87條第3款	
7	總統宣布國家緊急狀況的條件與程序問題	憲法 88 條	
8	人權全權代表的任免及活動程序問題	憲法 103 條第 5 項	

9	聯邦政府活動之程序問題	憲法 114 條第 2 款
10	司法體系的組織問題	憲法 118 條第 3 款

11 憲法法院、最高法院及最高仲裁法院之全權、 憲法 128 條第 3 款 組織與活動程序問題

12 召集憲法會議問題 憲法 135 條第 2 款

資料來源: Thomas F. Remington, 1998, "Decrees, laws, and inter-branch relations in the Russian federation", *Post - Soviet Affairs*. Columbia: Oct 1998. Vol. 14, Iss. 4, p292-293

## 從預算支持的角度

若從預算的角度來檢視俄羅斯的總統命令權,則可以看出,在某些特定的領域,雖然憲法和聯邦法律並無規定,但是總統命令依然發揮不了其作用。這些範圍即是需要預算支持的範圍,俄羅斯總統的立法權力雖大,但是若牽扯到預算方面,仍是要國會通過預算案支持。總統並無未經國會許可直接支應國家預算的權力。國家杜馬曾經對聯邦執行權力機關調整一案申請釋憲,國家杜馬認爲調整聯邦執行權力機關應該遵守憲法及聯邦法律的規定,而不是由總統直接命令作執行機關的調整。最後憲法法院作出裁決,聯邦執行權力機關包括由俄羅斯聯邦政府主席、副主席和聯邦部長組成的政府,各聯邦部和其他的聯邦執行權力機關,俄羅斯總統可以就立法不調整的聯邦執行權力機關體系問題,發佈不違反憲法與聯邦法律的命令,但是命令調整的機關必須在聯邦預算法確定撥款的範圍內進行。34說明總統在有關預算支應的命令,將會受到預算的限制。

國會一向反對總統利用總統命令來規範私有化的進行,但是國會在預算的支 應卻支持了總統的命令。1994年時的國會是由 1993年底所選出來的國家杜馬, 由反對力量所控制,但是卻通過 1995年時 8.7兆盧布的私有化目標預算,但另 一方面也有所堅持,作出決議禁止在同一預算時期出售國有石油公司的股權。<sup>35</sup> 可以瞭解即使總統作出私有化進程的規範命令,但仍需國會龐大預算案的支持,

~ ~

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> 劉向文,**俄國政府與政治**,(台北:五南,2002年),頁 591-592

<sup>35</sup> 參見吳玉山,**俄羅斯轉型 1992-1999~一個政治經濟學的分析**,(台北:五南,2000),頁 235。

倘若沒有預算支持,總統命令在某些方面將無法執行。

舉 1995 年預算案之爭來看,國家杜馬以及聯邦委員會通過提高法定最低工資以及退休金的提案,法定最低工資由每月 20,500 盧布(約4美元)提高到54,100(約 10.70美元)盧布及退休金提高到每月 54,100 盧布。<sup>36</sup>但都被葉爾欽所否決,葉爾欽更直接簽署總統令將退休金由 19,660 盧布提高 39,360 盧布,用以補償物價上漲的缺口。1995 年四月二十一日,由於葉爾欽的否決案遭受到國家杜馬及聯邦委員會的推翻。於是最後葉爾欽妥協並簽署了折衷法案,法定最低工資由每月 20,500 盧布(約4美元)提高到 43,700 盧布(約8.6美元),以及從同年五月一日起退休金提高到每月 43,739 盧布,其他退休金也會依比例調升。<sup>37</sup>

從 24 個後共轉型國家來看,除了土庫曼以外憲政設計的傾向都是偏向強勢總統,<sup>38</sup>例如烏克蘭的憲政設計就和俄羅斯類似,總統擁有較大的命令權。在不討論命令權在這些國家中實行的狀況,就命令權本身的設計來討論命令權的設計問題。

#### 第四節 小結

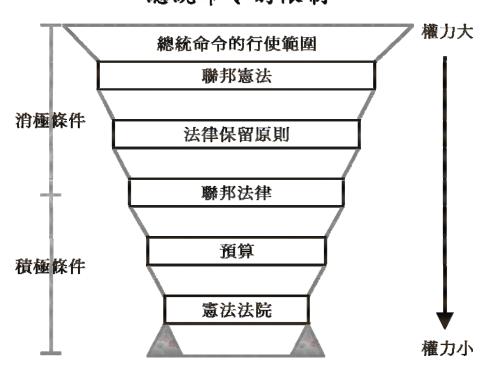
本章節討論俄羅斯總統命令權的行使與限制,可以發現俄羅斯總統命令權並非無法推翻,但限制的條件須有其他國家機關的制衡,當其他國家權力機關的功能喪失時,總統的命令權的確會因爲如此而無限上綱。而就這些限制中,依筆者的分類,又可以分爲積極條件和消極條件。分類的依據在於,積極條件是可以由其他權力機關依據其職權對總統命令權作有效的限制,而消極條件則是本身爲總統命令權的限制,但本身卻無法自行實行,需要其他權力機關的協助。其中,就上一章節所討論到的限制條件,憲法及憲法法律保留原則屬於消極條件,而預

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> RFE/RL FEDERATION COUNCIL APPROVES RISE IN MINIMUM WAGE

<sup>&</sup>lt;a href="http://www.rferl.org/newsline/1995/02/130295.asp">http://www.rferl.org/newsline/1995/02/130295.asp</a> Published: 1995-02-13 (accessed on March 2,2006) <sup>37</sup> RFE/RL YELTSIN DOUBLES MINIMUM WAGE

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Thomas F. Remington, 1998, "Decrees, laws, and inter-branch relations in the Russian federation", *Post - Soviet Affairs*. Columbia: Oct 1998. Vol. 14, Iss. 4, p287

算限制和憲法法院則屬於積極條件,而聯邦法律就是其中的分界。已通過立法程序而成爲法律的聯邦法律屬於消極條件,但是正由國會立法程序的法案就可以是積極條件。理論上來說,總統命令權的範圍是受到限縮,只有在憲法法院的判決上有裁決的空間,<sup>39</sup>如下圖十三。所以當消極條件無國家權力機關來主張,而積極條件的國家權力機關功能不張時,的確會發生所謂總統以命令權來治國,但這不是俄羅斯聯邦的專利,亦不屬於葉爾欽的個人作爲。如前所述,是一種國家和社會失序失衡的結果,任何的制度都有可能造成獨裁政府(德國威瑪共和),總統權力極大的制度也會有民主國家的產生(法國第五共和)。因此,制度國家的民主化與否,當然有一定的關係,但是更重要的是文化,也就是國家跟社會的配合。



圖十三總統命令限制圖總統命令的限制

依照筆者第三節的檢視,俄羅斯總統命令在憲法與法律規範下,俄羅斯總統命令權的設計並非是很大的法規制定權。若從憲法規範的角度來看總統命令權的使用是受到很大的限制,如同前文所述是一種剩餘命令權、一種依法的補充法

<sup>39</sup> 如上圖之解釋

律、一種行政命令。但是對於法律不夠完備的國家,或是說民主法治的發展不到一定程度的國家來說,這種命令權將會遭受到誤用。這也是許多學者的批評,俄羅斯是用總統命令在治國。但實際上也是如此,葉爾欽時期可以在一年內發佈了1500個命令,平均每年發佈超過1000個命令,<sup>40</sup>甚至在生病時都有命令的發佈,這也是受到批評的地方,總統命令會受到幕僚的篡用。<sup>41</sup>

表 十四 總統命令權不同觀點比較表

評分指標	內容	得分	不同觀點
三、命令權	總統保有的權力,無法廢止	4	William 的看法
	總統有暫時的權力,僅受極少的限制	2	筆者的看法
	有限制的命令權	1	
	沒有命令權;或只在國會授權下才有	0	

資料來源:筆者自行整理

對照 William 的看法,筆者在命令權項目評分時,給分兩分的原因,是因爲俄羅斯總統的命令權並非無法推翻,只要國會達到三分之二多數時,即可推翻總統的否決權及命令權。2003 年國家杜馬選舉支持普欽的多數已經達到此門檻,若普欽能在 2007 年繼續獲得國家杜馬三分之二支持,那麼 2008 年普欽卸任後,就有可能形成反對總統的特別多數。或是普欽任內用簡單多數通過聯邦法律形式限制總統權力;或是普欽任內修改憲法通過限制憲法 90 條及憲法 111 條第四款,以及憲法 109 條及 117 條有關解散國會的條文,那麼普欽在總統任期結束後,仍可保有控制政府的權力,出任實質總理,而使俄羅斯真正成爲半總統制國家。普欽此舉取得修改憲法的正當性,實質上又可以延續其政治權利。因此不管普欽作爲或不作爲在法律的修改上,都符合筆者的假設,若俄羅斯繼續走向民主化爲前提,那麼普欽將是俄羅斯民主化歷史上權力最大的總統。

\_

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Oleh Protsyk, "Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine", *Europe-Asia Studies*, Vol. 56, July 2004,p. 638

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Catherine Danks, Russian Politics and Society, (Great Britain, CO:Henry Ling Ltd, 2001), p. 98.