

第 33/2018 號案

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

I - 概述

在由蘇嘉豪針對立法會全會、立法會執行委員會和立法會主席作出的議決及決定提起的司法上訴中，裁判書制作法官以載於第 121 頁至第 130 頁的批示，初端駁回了司法上訴的起訴狀。

針對上述批示，上訴人向終審法院提起司法裁判的上訴(見第 134 頁至第 136 頁)。

就相關上訴聲請的內容，裁判書制作法官認為不能上訴並不接納該上訴聲請(見第 137 頁及背頁)。

針對上述批示，上訴人現透過第 141 頁及其後各頁的請求向評議會提起聲明異議。

檢察院檢察官發表了意見如下：

「蘇嘉豪針對載於卷宗第 137 頁的裁判書制作法官所作的批示，向評議會提起聲明異議。該批示決定不受理其針對於 2018 年 2 月 1 日所作的初端駁回司法上訴起訴狀的批示(參見第 121 頁及後續頁)提起的上訴。」

(譯本)

異議人試圖讓人相信其觀點是正確的，即針對裁判書制作法官的批示可直接提起上訴。

但這沒有道理。

根據《行政訴訟法典》第 15 條第 2 款的規定，除單純事務性的批示以及受理對合議庭裁判提起上訴的批示以外，所有針對裁判書制作法官所作批示都應向評議會提起聲明異議。

對於“向...提起聲明異議”的表述的理解，在相關語境之下，正如在行政法中通常所發生，這意味著對那些質疑裁判書制作法官所作決定的人必然構成一項負擔。也就是說，針對裁判書制作法官所作的決定不能直接提起司法裁判的上訴，透過上訴只能審查評議會對相關事宜所作的決定。因此，對於行政爭訟的事宜，無論是《行政訴訟法典》還是《司法組織綱要法》均相同地僅規定針對中級法院的合議庭裁判提起上訴，而非針對裁判書制作法官所作的批示提起上訴。

對於法律規定先以異議而不以對合議庭裁判提出上訴的方式提出爭議，並未與任何原則或規定相悖、未侵害任何權利、亦未影響透過審判維護權益。

依據《民事訴訟法典》的制度所提出論點在本案並不成立，因為該制度只適用於獨任庭，而在第二審，法院以合議庭方式作最終決定。此外，根據《行政訴訟法典》第 1 條規定，《行政訴訟法典》只是補充適用民事訴訟制度，由於《行政訴訟法典》中已有特別規定處理有關問題，則須適用該法典第 15 條第 2 款的規定。

因此，所提出的論點難以成立，在沒有更好的理解下，須駁回有關異議。

(譯本)

倘認為將第 134 至 136 頁的上訴請求轉為向評議會提起異議，則該異議理由也不能成立。

鑒於裁判書制作法官在其初端駁回批示中已作出了精闢的解釋，相關事宜已在中止效力時得到確認，且該合議庭裁判已轉為確定，被上訴行為屬於一個政治性質的行為，故立法者認為不受司法權的審查。

由於這個立法取向並不與約束澳門法律體制的規範性原則或內容相對立，故該司法上訴只能被初端駁回。

因此，同樣在聲明異議的這個層面，第 134 頁至第 136 頁的部分亦應被駁回。」

*

上訴人繳交了預付金後，現作出決定。

*

II – 現作出裁定

1 – 被聲請的批示內容如下：

“司法上訴人針對第 121 頁至第 130 頁的初端駁回批示提交了司法裁判上訴，除了《行政訴訟法典》內其他具有相同目的的法律規定外，上訴人還引用了《民事訴訟法典》內其認為有利於支持其上訴觀點的法律規定。

現正審議的請求的內容，從上訴人表達其爭議之意願的明確及肯定方式來看，能夠令人得出結論認為上訴人實際想要的是提起上訴而非聲明異議。

(譯本)

此外，針對現被質疑的批示不能提起司法裁判上訴，而是向評議會提起聲明異議，只有針對合議庭透過評議會作出的裁判才能向終審法院提起上訴。《行政訴訟法典》第 15 條第 2 款也是這樣規定的(中級法院於 2002 年 1 月 17 日在第 122/2001 號上訴案所作的合議庭裁判也持相同的觀點)。

綜上所述，不接納上訴人提出的上訴。

科處最低的司法費並由上訴人承擔。

作出通知。”

透過第 134 頁的聲請書，上訴人就初端駁回起訴狀提起司法裁判的上訴。

從該聲請書的內容來看，異議人清楚其所言，亦提出了其意圖。而他明確表達的意願是提起司法裁判的上訴而非聲明異議。這亦是裁判書制作法官沒有更改任何法律定性，亦沒有邀請上訴人修改其提出爭議意圖的原因。亦即，裁判書制作法官根據處分原則(《民事訴訟法典》第 5 條)採納上訴人所要表達的意願。

要注意的是，現聲明異議人仍然堅持其所採取的方式是合適的，這亦反映了裁判書制作法官正確地理解了其提出爭議的意圖。

好了。

實際上，根據《行政訴訟法典》第 15 條第 2 款的規定，對中級法院裁判書制作法官作出的所有批示，都可以向評議會提出聲明異議，但屬

單純事務性之批示及受理對法院合議庭裁判提起上訴的批示除外，針對該兩類批示不能提起任何爭議，在該等情況下，與《民事訴訟法典》第 106 條第 4 款和第 584 條的規定相一致。針對該類批示沒有其他提出爭議的形式。

這樣，在沒有其他形式的情況下，我們得出的結論是裁判書制作法官的做法是正確的。

*

2 – 確實，《民事訴訟法典》第 595 條第 2 款規定：“如原應提出聲明異議，而當事人透過上訴就上款所指之任何批示提出爭執，則命令遵循提出聲明異議之程序。”它的意思是，此時所發生的是依職權更改法律定性的情況。

然而，從上述法律規定得出，對法律定性作出更改只在利害關係人沒有對明示不受理或留置某個已提起的上訴的批示提出聲明異議，而是對其提起平常上訴的情況下才出現。

但這不屬於現正審理的個案的情況。利害關係人是對初端駁回批示提起上訴。而由於這一原因，第 595 條的規定並不適於本個案。

然而，我們相信(也是由於上訴人現在明確提出)根據“合作原則”(《民事訴訟法典》第 8 條)、“形式合適原則”(《民事訴訟法典》第 7 條)甚至是“有效司法保護原則”(《行政訴訟法典》第 2 條)，完全不妨礙對本個案採取同一的處理方式。亦即，讓上訴人可以獲得對裁判書制

作法官作出的批示重新審議的機會，以釐清就起訴狀所提出的情況應否被駁回的做法是合適和審慎的。

因此，針對聲明異議人仍然堅持可以提起司法上訴的裁判，而裁判書制作法官裁定上訴不可行的部分，合議庭裁定聲明異議理由不成立。

但上訴人作為補充請求，還現請求將“上訴”更改為“聲明異議”。

由於這是上訴人現有的意圖，本法院不能讓上訴人陷入失去保障的境地。因此，決定接納上訴人提出將上訴更改為聲明異議的補充請求。

*

3 – 現在我們審理經修正後的聲明異議，這不僅是出於法律要求的快捷性原則，還因為第 134 頁的聲請書列明了被質疑的事宜以及提出充足的理據，評議會可以對該聲明異議作出決定。

裁判書制作法官的批示(現被質疑的標的)載有如下內容：

「**中級法院的管轄權**

1 – 立法會全體會議的議決

首先要知道本院是否有管轄權，因為根據《行政訴訟法典》第 3 條結尾部分的規定，對該前提的審理優先於其他事宜。

*

《司法組織綱要法》第 36 條(十)項規定，中級法院有管轄權審判要求

中止某些行政行為及規範的效力的請求，只要該法院正審理對該等行政行為所提起的司法上訴及對該等規範所提起的申訴。

也就是說，根據上述規定，只有在中級法院同樣有管轄權審理對相關行為所提起的司法上訴時，才有管轄權審理中止行為效力的請求。

然而，本院並沒有審判立法會全會所作行為的法定管轄權，因為《司法組織綱要法》第 36 條沒有在任何一處賦予本法院此項權限。對於上述立法機關，中級法院僅僅被賦予了審理其主席【(八)項(1)分項】及執行委員會【(八)項(3)分項】的決定的管轄權。

因此，立法會全會的議決不可被中級法院審查。那麼，哪個法院可以？

答案是：任何法院都不可以。澳門的現行法律制度沒有規定普通法院可以審查立法會全會的議決，因為《司法組織綱要法》中完全沒有規定這種可能性。

*

1.1 – (續)

之所以不能被審查，在我們看來，是因為立法者根本不認為立法會全會可以在任何情況下作出行政行為又或者涉及行政事宜的行為。

而相關議決也確實不是狹義上的行政行為，或者涉及行政事宜的行為。

我們簡單解釋一下以上觀點。

-

1.2 – 該議決不是行政行為，因為它不是由任何行政機關在行使行政職能時或者在實際意義上的公共行政活動範疇內作出的，是由一個以立法為首要職能的機關在政治性的背景之下作出的，這是顯而易見的。

也不是一項滿足《行政程序法典》第 110 條結尾部分所規定之前提的行政行為。

事實上，這一中止議員職務的行為，其本身的目的不是在聲請人的個人權利義務範疇內產生效果。相關決議本身對聲請人不具有侵害性，不會對聲請人作為一個市民和行政相對人的個人權利義務範疇造成影響。

宣告中止議員的職務只不過會令其議員工作產生一個間斷，不具有任何處罰或懲罰性內容。中止職務只是希望對其議員身份作出一定推延，所以是暫時的。而且，如果允許我們這麼說的話，這個行為所尋求的目的於公於私都是有益處和有意義的：於公而言是為了維護立法會這一權力機構的形象，於私(議員的政治層面)而言是為了確保聲請人能夠為自己辯護和及時證明自己的清白並盡早恢復其議員的權力。

聲請人並沒有因為上述議決而喪失議員的身份，其薪酬也沒有受到任何影響。

因此，相關議決並不以對作為行政相對人的市民的個人及具體狀況產生效果為宗旨。

我們再次強調：

- 有關“行為”並非想要確定性解決聲請人的狀況；
- 該議決不屬於任何狹義上的決定；
- 該議決不屬於一項命令性的規定，也不具有就某一行政法律狀況作出任何決定的特征¹。

相反，僅僅是中止了相關議員去履行從選民那裡獲得的議員職務，絕沒有影響其議員的確定身份，這一身份並沒有喪失。

不過，如果我們非要在其中找出某種侵害的話，亦即，如果中止議員職務可能具有一定侵害性的話，那麼這個侵害的最多也只是落在聲請人的議員、立法者即政客身份上，而且僅限於其因此暫時無法在政治/立法機關(立法會)回應那些透過直接選舉推選其為議員的選民的期望。所以，我們再次強調，這一或有的侵害所涉及的不是聲請人作為市民和行政相對人的個人權利義務範疇。眾所周知，聲請人首先是市民和行政相對人，其次才是名議員，前者是獨立於後者存在的。

-

1.3 – 另外，該議決也不是某個機構在行政事宜上所作的行為。事實上，與立法會執行委員會和主席相反，立法會全會根本不具備在行政事宜上作出決定的權限。當前所涉及的事宜不具有行政性質²。因此，當全

¹ Diogo Freitas do Amaral 著：《Curso de Direito Administrativo》，第二冊，第 221 頁。

² Marcelo Rebelo de Sousa 和 André Salgado de Matos 合著：《Direito Administrativo Geral》，第三

會作出決議時，不是在行使一項行政權力(它不具備行政權)或者在進行行政活動(它沒有被認可進行行政活動)，而是在行使一項政治性公權力。這點是沒有任何疑問的。

-

1.4 – 根據《基本法》第四章第 45 條及後續條文的規定，立法會屬於澳門特別行政區“政治體制”的組成部分。

由此可見，該立法機關的職能主要是政治性的(第 67 條)，當然，這不妨礙該機關在其他不同層面(例如在立法會的“行政機關”所管轄的範疇之內)被明確賦予的具有其他特性的職能，正如“主席”、“執行委員會”及“行政委員會”的特定決定(參見經第 11/2000 號法律核准的《澳門特別行政區立法會組織法》第 8 條的規定)。在此範圍內，上述機關，特別是前兩個機關，完全可以在行政事宜上採取行動及作出決定(關於主席，參見由第 1/1999 號決議所通過的、經第 2/2017 號決議重新公佈的《立法會議事規則》第 9 條至第 12 條的規定；關於執行委員會，參見《立法會議事規則》第 16 條至第 18 條的規定，以及上述組織法第 9 條的規定)，這些行為是可以接受司法審查的。

在此範圍之外，澳門特別行政區的法律規範體制的構建，似乎並不想讓立法會全會所進行的從其本質上來講具有政治性的活動接受法院的審查，因為就連終審法院對此都沒有管轄權(參見《司法組織綱要法》

第 44 條)。

總而言之，當前所牽涉到的事宜被排除在法院的審查權力之外。實際上，正如《司法組織綱要法》第 19 條第 1 款第一部分所規定的那樣，在眾多對審判權的消極限制中，其中一種情況正是行使政治職能作出的行為所涉及的事宜。

另一方面，要考慮到議員所可能享有的、讓立法會去保護其每位成員不受司法審判的豁免權是一項政治性特權。也就是說，當立法會作出這樣的保護時，是為了保障該機構整體所應享有的威望與尊嚴，使其活動不受外界限制。既然當立法會全會支持“它的”某位議員，不准許中止有關職務時，該議決具有政治性質，那麼同理當該全會通過議決讓該議員因被指控觸犯不法行為而接受法院審判時，該議決同樣具有政治性質。行為的性質是完全一樣的，這意味著立法會通過全體會議作出了一項純政治性的活動³。

不論從主觀角度還是客觀角度來看都是政治行為。主觀角度，是因為該行為來自一個具有立法職能的國家最高機關；客觀角度，是因為有關議決的內在或隱含性宗旨⁴便是實現社會的終極目標⁵，是追求集體的普遍利益⁶，因為大部分議員在作出行為時都是直接或間接地代表選民，

³ 在比較法上，舉例來說，葡萄牙總檢察院曾發表意見認為，馬德拉自治區議會就是否批准某區議員作為嫌犯應訊所作的決議具有政治行為的性質(P000162009 號意見書，<http://www.ministeriopublico.pt/iframe/pareceres-do-conselho-consultivo-da-pgr>)。

⁴ 我們並不是在說該宗旨是否已經成功實現。

⁵ **Sérvulo Correia** 著：《*Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*》，論文，Almedina 出版社，第 67 頁至第 69 頁及第 282 頁。

⁶ **Marcelo Caetano** 著：《*Manual de Direito Administrativo*》，第一卷，Almedina 出版社，第 8 頁至第 10 頁。

又或者代表委任他的政府。也就是說，動機是政治性的⁷，作出議決的背景是政治性的，而所涉及的事宜和性質也是政治性的。

這樣就能明白為何沒有規定由法院去審查該議決之合法性的可能性，或者說為何它不在澳門法院司法管轄權的範圍之內了⁸。

因此，中級法院既不能在司法上訴中審查立法會全會中止現提出聲請的議員職務的議決的有效性，也不能在本保全程序內命令中止其效力。

*

2 – 其他待被中止效力的行為

正如以上所見，中止效力聲請所針對的主要行為是宣告中止聲請人職務的行為(如果全會的議決是不中止其職務，那麼我們現在肯定不會討論作出該議決前所進行的程序是否存在某些形式上的問題了)。

因此，既然本案中立法會“主席”及“執行委員會”的所有其他行為都是在同一個旨在決定是否應中止聲請人職務的“程序”中作出，那麼它們全都具有非行政性。也就是說，如果全會在一個為實現此政治目的而進行的決定程序的最後作出了一項政治行為，那麼在這個行為之前的手續行為也同樣具有政治性質，因為它們都是為了該政治行為

⁷ José António Garcia-Trevijano Fos 著：《Los Actos Administrativos》，Civitas 出版社，第二版，第 45 頁。

⁸ 在其他地方情況並不完全一樣，例如在葡萄牙，議會執行委員會就某議員喪失資格所作的宣告(議會《議事規則》第 3 條第 3 款)可在向全會提起的上訴中予以審查(第 5 款)，而對全會就此所作的議決可向憲法法院提起上訴(同一條第 8 款)。在澳門則沒有任何類似的規定。

(譯本)

作準備。可以說這些行為既不是行政行為，也不是在行政事宜上所作的行為。

因此，同樣不接受司法審查，不論是撤銷性程序、還是預防或保全性程序。

那麼可以得出結論是，中級法院不能對涉案的這些行為進行審查，這不僅是因為其不具相關管轄權，也是由於現被質疑的這些行為具有政治性質而非行政性質。

*

3 – 總結

一般來說，如出現不具管轄權的情況，法院應將卷宗依職權移送至具管轄權的法院(《行政訴訟法典》第1條準用的《民事訴訟法典》第33條第1款)。

然而在本案中無法按以上規定處理，因為在現行法律框架下，澳門特區法院對於本上訴案都不具備法定的司法管轄權。

這樣，考慮到我們現在所處的訴訟階段，就上述所提到的無管轄權的抗辯，只能初端駁回司法上訴的起訴狀(《民事訴訟法典》第3條第2款)。

*

而從被質疑的行為具有政治性質而非行政性質的角度來看，根據《司

(譯本)

法組織綱要法》第 19 條第 1 款第一部分結合《行政訴訟法典》第 20 條、第 28 條第 1 款及第 46 條第 2 款 c 項的規定，同樣將起訴狀初端駁回。

4－ 決定

綜上所述，初端駁回司法上訴的起訴狀。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 3 個計算單位。」

*

4－ 對上述轉錄的第 121 頁至第 130 頁中所作的初端駁回批示，我們認為應維持其中的觀點：因為它對有關中院無權審查被質疑的行為的法律規定作出了正確的解釋，即鑒於行為具政治性質而非行政性質，故不具有可司法上訴性；行為並未構成對訴諸法律和司法機關原則以及有效司法保護原則的違反，也沒有構成對上訴人在第 134 頁的司法上訴狀中所指的其他任何原則的違反。

基於此，為所有效力，本合議庭採納相關批示的理據及內容(類推適用的《民事訴訟法典》第 631 條第 5 款及第 6 款的規定)。

三、決定

1－ 合議庭裁定聲明異議人認為裁判書制作法官在第 121 頁至第 130

(譯本)

頁所作的批示可被提起司法裁判的上訴的部分理由不成立。

*

2－ 然而，合議庭批准將上訴更改為針對相關批示的聲明異議的請求。

2.1－ 經審理後，合議庭裁定聲明異議理由不成立，並維持初端駁回起訴狀的決定。

*

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 5 個計算單位。

中級法院，2018 年 4 月 19 日

簡德道

唐曉峰

賴健雄

出席評議會的檢察司法官

蘇崇德