

(譯本)

勞動輕微違反的性質 輕微違反程序 輕微違反卷宗的申訴途徑

摘要

一、行政當局在輕微違反的違法行為事宜上作出的行為不受對行政行為提起申訴的相同途徑拘束。

二、在行政刑事不法行為的行政司法訴訟中，在作出應有的配合後，適用一切與保障辯護有關的刑事法律及程序的規則及原則。

三、在某些行政刑事不法行為的個案中，如對某人作出懲罰，不僅應尊重與處罰前提有關的各規則（例如：**法無明文規定者不罰**原則、禁止類推適用原則以及**無罪過者不罰**原則），立法者對某些違法行為的審判還授予一個程序及恰當的權限，一如勞動違法中所出現的情況。

四、原則上，下級機關的處分權限在不存在應對規定時並不表示為專屬權限，只要相關行為不屬於垂直確定並因此可提起司法上訴的行為時，便可以提起必要訴願。

五、必要訴願的前提是下級機關不具有專屬權限，接受訴願的上級機關除了具有撤銷被上訴行為的簡單權限外，還有須重新審查問題並代替原審機構如處於作出決定的初步計劃般實施新的行為的權限。

六、為判定一個行為是否為垂直確定行為，必須通過法律尋求答案，因為正是法律告訴我們哪些行政機構有能力實施垂直確定行為。

七、在勞工事務稽查制度中，對於應交予法院審理的確證實況筆錄的終局行為，根本不存在着任何種類的非司法申訴的可能性。

2004 年 5 月 20 日合議庭裁判書

第 211/2003 號案件

裁判書製作法官：João A.G. Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲有限公司接獲經濟財政司司長 2003 年 8 月 1 日批示的通知，該批示拒絕受理其針對勞工暨就業局第 1476/2003 號案卷（第 95/2003 號實況筆錄 — 筆者註：實況筆錄在《勞工稽查章程》內稱為起訴書）而提起的訴願，現根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定提起**司法上訴**，主要綜合陳述如下：

《勞工稽查章程》所規定的程序為行政程序，更具體地說是自我監督的行政程序。

因此，勞工暨就業局勞工事務稽查廳的程序首先受《行政程序法典》所載的規範拘束。

“被申訴的行為”沒有確認內容，因此並不構成對行政申訴或司法申訴的任何抗辯。

《勞工稽查章程》第 10 條純粹賦予對上訴作出決定的權限。

絕不可以以違反法律字面含意或法律體制的精神對該規範作解釋，事實顯示澳門特別行政區法律體制規定的其他自我監督程序保障了《行政程序法典》第 145 條規定的兩次的行政可申訴性。

在本案中，《勞工稽查章程》第 10 條應被解釋為界定勞工暨就業局局長有權審議投訴以及

經濟財政司司長有權審議訴願的規範。

在對提起的訴願進行審議時，經濟財政司司長被要求對程序及行政法律等問題作出判斷。

即使對實體問題作出了判斷，這樣也不會構成“越權”，因為無人僭越法律本身賦予的權限。

儘管如此，再次肯定在被提出的訴願中並沒有提及任何實體問題，因為這樣會超越行政申訴的範圍。

被上訴的批示違反：

- 《基本法》第 36 條第一部份規定的訴諸法律原則；
- 《行政程序法典》第 11 條規定的作出決定原則；
- 《行政程序法典》第 145 條規定的兩次監控行政決定的原則；
- 《行政程序法典》第 153 條；
- 《勞工稽查章程》第 10 條；
- 行政決定合法性及實體問題的監督原則；
- 經最後分析的《行政程序法典》第 3 條規定的合法性原則；

因此請求：

（一）根據《行政訴訟法典》第 20 條的規定宣告被上訴的批示無效，因為涉及的是：上訴人訴諸法律的基本權利、行政當局的決定、行政決定合法性之監督、合法性原則；或

（二）根據《行政訴訟法典》第 20 條的規定撤銷被上訴的批示，因為違反該些原則以及《行政程序法典》第 145 條及第 153 條。

在甲有限公司提起司法上訴後，經濟財政司司長譚伯源被傳喚，在提交的答辯狀中提出以下結論：

被上訴的行為既沒有否定，也不能否定上訴人訴諸法律的權利，這點在《基本法》第 36 條中作了規定。

被上訴的行為沒有違反作出決定的原則，因為只有作出決定的權限才有作出決定的義務。

被上訴的機關對上訴人在訴願中的請求作出決定可能沾有僭越司法權的瑕疵。

行政當局在輕微違反的違法行為事宜上作出的行為不受對行政行為提起申訴的相同途徑拘束。

基此，應否定上訴理由成立，並維持被上訴的行為。

*

甲有限公司按照《行政訴訟法典》第 63 條第 2 款和第 68 條的效力適時作出陳述，並提出以下結論：

本案的上訴人對拒絕審理針對確認第 1476/2003 號實況筆錄的批示提起的訴願提出反駁。

行政當局以所述的欠缺權限作出該拒絕是不合法的，因為行政當局對《勞資關係法律制度》規定的違法行為有審查和作出決定的本身權限。

再者，對訴願作出決定的權限情況並不涉及在所述實況筆錄送到法庭之前該訴願是否沒有被提起的問題。

在該情況中，或者可以提出僭越司法權的問題。

但這點並沒有發生。

事實上，本案上訴人在行政程序階段期間已提起訴願。

因此，必須遵守作出決定及管轄權不可放棄原則。

眾所周知，只有在法律明文規定的情況下，下級機構才可以擁有專屬權限。

但在本案中這點並沒有發生，因此，就上訴而言，經濟財政司司長須作出判斷。

這正是一項權利和義務。

再者，考慮到《勞工稽查章程》並沒有任何廢除行政申訴一般制度的特別規範，這點已在《行政程序法典》第 145 條及續後數條，特別是《行政程序法典》第 148 條及第 153 條中作出規定。

因此，必須得出的結論是：整體而言，不存在不可對勞工事務稽查廳廳長或勞工暨就業局局

長作出的實況筆錄確認批示提起行政申訴的法律。

再者，鑑於第 1476/2003 號實況筆錄確認批示通知書的內容告知可對該行為提出投訴及訴願，這必然意味着是行政當局的責任，但明顯出現的問題是該行為對行政相對人而言是不可對抗的或是無效的。

*

譚伯源，經濟財政司司長，上述案件的被上訴實體，在接到裁判書製作法官 2003 年 11 月 7 日批示的通知後，提交最後**陳述**，並提出以下結論：

該輕微違反的不法行為（實質上）帶有刑事性質。

對該類不法行為的審查乃司法機關的專屬權限。

權力分立原則對行政活動界定含糊的範圍。

因此，確認實況筆錄的行為不可透過一般行政程序法對行政行為規定的途徑提起申訴。

既然被上訴實體不可對訴願作出判斷，就不可同時對輕微違反的不法行為 — 即審判機關具有專屬權限的事宜 — 的存在作出判斷。

司法上訴審查行政行為的有效性或其存在，但不審查其效力。

勞工暨就業局局長的行為以及對利害關係人作出的通知均超越了本上訴的標的範圍。

本上訴並不是審查行政當局損害責任的恰當訴訟形式。

*

檢察院司法官出具意見，當中堅持拒絕受理該訴願，其理據認為行政當局在輕微違反事宜上作出的行為並不納入行政行為非司法申訴的一般途徑，否則會成為不能接受的司法權之僭越。

勞工暨就業局的行為是對有關上述帶有勞動性質的輕微違反的實況筆錄的確認行為。

該不法行為主要帶有刑事性質，相關審查乃屬司法機關的專屬權限。

顯然，在此受質疑的批示不可談論所提起訴願的實體問題，更無必要對輕微違反不法行為的關切性問題作出判斷，這樣會違反權力分立原則，使到該行為受責備。

這完全與被上訴實體在其陳述中的理解一致，對當中法律上的考慮予以認同。

*

法定檢閱已畢。

*

二、訴訟前提

本法院在國籍、事宜及審級方面有管轄權。

程序形式恰當，沒有無效性。

當事雙方具有當事人能力及訴訟能力，並具有在本案中的正當性。

沒有其他抗辯或妨礙審理實體問題之先決問題。

*

三、事實

現把以下相關事實視為確鑿：

緊隨針對勞工暨就業局局長於 2003 年 7 月 11 日作出的確認第 95/2003 號實況筆錄的批示於 2003 年 7 月 14 日提起訴願後，經濟財政司司長於 2003 年 8 月 1 日作出批示，其內容如下：

“同意，通知甲有限公司並讓其律師知悉。副本交予勞工暨就業局讓其知悉。”

上述批示的理據載於 2003 年 7 月 29 日的 44/GC/SEF/2003 報告內，其內容如下：

“被上訴的批示是基於觸犯 4 月 3 日第 24/89/M 號法令（《勞資關係法律制度》）規定的勞動事宜上的違例而對根據經 9 月 18 日第 60/89/M 號法令通過的《勞工稽查章程》第 7 條規定繕立的實況筆錄作出確認的行為。無爭議的理解認為該些違例帶有輕微違反性質，而輕微違反乃屬刑事違法行為的一種形式（《刑法典》第 123 條及續後數條）。在本案中的實況筆錄構成該違法行為的檢舉，同時也可以就有關由起訴人在執行職務時所目睹之事實成為本身的起訴書（《刑事程序法典》第 226 條第 3 款及第 383 條第 2 款以及《勞工稽查章程》第 11 條第 4 款）。對其審議乃司法法院的專屬權限，原則是禁止非司法申訴 — 但《勞工稽查章程》第 10 條規定的特

別行政訴訟則除外。就是應該如此理解，因為行政當局無權審理刑事違法行為，因此，經濟財政司司長對甲有限公司提交申請的實體事宜作出批示因越權而無效，因為構成了由行政機關行使一項（《行政程序法典》第122條第2款a項的）司法機關的本身權限。

我們認為，須澄清的是，司長甚至不可以對工人的欠款金額及其是否存在作出判斷，因其本身是構成輕微違反的事實。由於對核實該違法行為是不持有立場，繼而不可能審議該些事實，因為，一如所述，該權限保留予司法機關。

基於上述原因，根據《行政程序法典》第160條b項的規定，建議拒絕受理甲有限公司提起的訴願。”

從勞工暨就業局製作的實況筆錄中抽取如下的內容：

“勞資糾紛實況筆錄

於2003年6月10日，澳門特別行政區勞工暨就業局勞工事務稽查廳二等高級技術員甲、乙及丙，就下列事宜對位於XXX的甲有限公司，提出下列指控：

1)員工戊（持有澳門居民身份證編號XXX，居住於XXX，電話：XXX），於1983年6月11日開始在上述公司任職，職務為莊荷，最後的日薪工資為港幣15元；經調查，上述員工自入職以來至2002年6月30日止，上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期，也沒有支付相應的補償，基於此，上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣10,565.985元；年假的補償為澳門幣2,931.4725元；強制性假期的補償為澳門幣2,060.885元。上述各項合共澳門幣15,558.34元。

2)員工己（持有澳門居民身份證編號XXX，居住於XXX，電話：XXX），於1987年7月1日開始在上述公司任職，職務為蒔面，最後的日薪工資為港幣15元；經調查，上述員工自入職以來至2002年6月30日止，上述公司沒有安排其享受周假、年假、強制性假期及分娩假，也沒有支付相應的補償，基於此，上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣9,959.185元；年假的補償為澳門幣2,861.7725元；強制性假期的補償為澳門幣2,060.885元；分娩假的補償為澳門幣902.5625元。上述各項合共澳門幣15,784.41元。

3)員工庚（持有澳門居民身份證編號XXX，居住於XXX，電話：XXX），於1971年1月15日開始在上述公司任職，職務為莊荷，最後的日薪工資為港幣15元；經調查，上述員工自入職以來至2002年6月30日止，上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期，也沒有支付相應的補償，基於此，上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣9,929.985元；年假的補償為澳門幣2,854.8225元；強制性假期的補償為澳門幣2,056.085元。上述各項合共澳門幣14,840.89元。

4)員工辛（持有澳門居民身份證編號XXX，居住於XXX，電話：XXX），於1979年9月21日開始在上述公司任職，職務為莊荷，最後的日薪工資為港幣15元；經調查，上述員工自入職以來至2002年6月30日止，上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期，也沒有支付相應的補償，基於此，上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣12,182.485元；年假的補償為澳門幣3,126.3125元；強制性假期的補償為澳門幣2,073.085元。上述各項合共澳門幣17,381.88元。

5)員工壬（持有澳門居民身份證編號XXX，居住於XXX，電話：XXX），於1979年9月1日開始在上述公司任職，職務為莊荷，最後的日薪工資為港幣15元；經調查，上述員工自入職以來至2002年7月23日止，上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期，也沒有支付相應的補償，基於此，上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣9,976.4025元；年假的補償為澳門幣2,862.55875元；強制性假期的補償為澳門幣2,056.085元；分娩假的補償為澳門幣361.025元。上述各項合共澳門幣15,256.07元。

(...)

138)員工癸（持有澳門居民身份證編號XXX，居住於XXX，電話：XXX），於1988年7月1日開始在上述公司任職，職務為莊荷，最後的日薪工資為港幣15元；經調查，上述員工自入職以來至2002年7月20日止，上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期，也沒有支付相應的補償，基於此，上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣9,768.4025元；年假的補償為澳門幣2,841.30875元；強制性假期的補償為澳門幣2,060.885元。上述各項合共澳門幣14,670.6元。

139)員工甲甲(持有澳門居民身份證編號XXX,居住於XXX,電話:XXX),於1980年2月15日開始在上述公司任職,職務為莊荷,最後的日薪工資為港幣15元;經調查,上述員工自入職以來至2002年7月27日止,上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期,也沒有支付相應的補償,基於此,上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣10,627.875元;年假的補償為澳門幣2,939.20875元;強制性假期的補償為澳門幣2,060.885元。上述各項合共澳門幣15,627.97元。

140)員工甲乙(持有澳門居民身份證編號XXX,居住於XXX,電話:XXX),於1994年7月1日開始在上述公司任職,職務為莊荷,最後的日薪工資為港幣15元;經調查,上述員工自入職以來至2002年6月30日止,上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期,也沒有支付相應的補償,基於此,上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣6,230.26元;年假的補償為澳門幣1,872.1725元;強制性假期的補償為澳門幣1,433.785元。上述各項合共澳門幣9,536.22元。

141)員工甲丙(持有澳門居民身份證編號XXX,居住於XXX,電話:XXX),於1985年9月1日開始在上述公司任職,職務為莊荷,最後的日薪工資為港幣15元;經調查,上述員工自入職以來至2002年6月30日止,上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期,也沒有支付相應的補償,基於此,上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣10,365.215元;年假的補償為澳門幣2,906.8725元;強制性假期的補償為澳門幣2,060.885元。上述各項合共澳門幣15,332.97元。

142)員工甲丁(持有澳門居民身份證編號XXX,居住於XXX,電話:XXX),於1995年10月11日開始在上述公司任職,職務為莊荷,最後的日薪工資為港幣15元;經調查,上述員工自入職以來至2002年6月30日止,上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期,也沒有支付相應的補償,基於此,上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣5,415.375元;年假的補償為澳門幣1,601.40375元;強制性假期的補償為澳門幣1,237.8元。上述各項合共澳門幣8,254.58元。

143)員工甲戊(持有澳門居民身份證編號XXX,居住於XXX,電話:XXX),於1991年5月1日開始在上述公司任職,職務為莊荷,最後的日薪工資為港幣15元;經調查,上述員工自入職以來至2002年6月30日止,上述公司沒有安排其享受周假、年假及強制性假期,也沒有支付相應的補償,基於此,上述公司尚欠該員工周假的補償為澳門幣7,932.235元;年假的補償為澳門幣2,460.1275元;強制性假期的補償為澳門幣1,805.125元。上述各項合共澳門幣12,197.49元。

按附隨之計算表顯示,上述違例者總共前上述員工合共澳門幣2,043,143.14元。

為此,根據4月3日第24/89/M號法令第50條第2款的規定,本廳已要求上述違例者自願更正違例,但上述公司於本年6月2日明確回覆,由於上述員工已透過司法途徑向法院提起訴訟,故不會就上述之違例情況進行自願更正。

就上述違例行為,在本地區現行的勞資關係法律制度中有所規定,並定明了以下的罰則:

1)違例者已觸犯了4月3日第24/89/M號法令第17條的規定,構成了143項違例行為,而根據同一法令第50條第1款C項的規定,違例者應被科處澳門幣143,000至715,000元(按違例所牽涉的每一工作者,為澳門幣1,000至5,000元)。

2)違例者已觸犯了4月3日第24/89/M號法令第19條及第20條的規定,構成了143項違例行為,而根據同一法令第50條第1款C項的規定,違例者應被科處澳門幣143,000至715,000元(按違例所牽涉的每一工作者,為澳門幣1,000至5,000元)。

3)違例者已觸犯了4月3日第24/89/M號法令第21條及第24條的規定,構成了143項違例行為,而根據同一法令第50條第1款C項的規定,違例者應被科處澳門幣143,000至715,000元(按違例所牽涉的每一工作者,為澳門幣1,000至5,000元)。

4)違例者已觸犯了4月3日第24/89/M號法令第37條的規定,構成了42項違例行為,而根據同一法令第50條第1款B項的規定,違例者應被科處澳門幣105,000至525,000元(按違例所牽涉的每一工作者,為澳門幣2,500至12,500元)。

現本人行使經 9 月 18 日第 60/89/M 號法令核准的《勞工稽查章程》第八條第三款所賦予之權力，訂出有關罰款的最低金額為澳門幣 534,000 元。

基於有關的違例行為至今仍未得以糾正，為履行法律所規定之義務，特此編制本實況筆錄；現本人以個人至誠，鄭重聲明此實況筆錄的內容為真實的，並簽名為證。

附上：

- a) 欠付工人款項之計算表；
- b) 各文件的副本及載於本個案的聲明書。

(筆錄人)
(三個簽名)”

緊隨該筆錄，本案上訴人之後接獲如下內容的通知：

“通傳令

(繳付罰款及支付欠款予僱員)

根據 9 月 18 日第 60/89/M 號法令核准的《勞工稽查章程》第 12 至 16 條的規定，茲通知甲有限公司在 30 日期限內(至 2003 年 7 月 12 日止)，在財政局澳門財稅廳收納處繳交澳門幣 534,000 元，此為第 95/2003 號實況筆錄中指控被提通傳人違反了 4 月 3 日第 24/89/M 號法令第 50 條第 1 款 b 及 c 項的規定而被科處的罰款；並須於同一期限內將澳門幣 2,043,143.14 元存入大西洋銀行勞工暨就業局勞名下的帳戶內，帳號 001-802306-111-4，此乃上述個案中被通傳人欠付 143 名僱員(名單見附表)的款項。

此外，被通傳人須於上述期限後十日內(至 2003 年 7 月 22 日止)，將已付款的證明文件交予本局，否則，該實況筆錄將被送交司法機關。

另通知，根據 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 145 條第 2 款 a 及 b 項、第 149 條及第 155 條的規定，自本通知作出的翌日起，可以下列方式對上述行政行為作出申駁：

- a) 在 15 日內向作出行為者(勞工暨就業局局長)提出聲明異議；或
- b) 在 30 日內向作出行為者的上級(經濟財政司司長)提起訴願。

個案調查員
12/06/2003”

四、理由說明

本卷宗中被爭議的行為是經濟財政司司長 2003 年 8 月 1 日的批示，該批示拒絕受理上訴人甲有限公司針對勞工暨就業局確認(第 95/2003 號案件及第 1476/2003 號案件)關於勞動性質輕微違反實況筆錄的 2003 年 6 月 11 日批示而提起的訴願，拒絕是基於以下理據：行政當局在輕微違反事宜上作出的行為並不納入行政行為非司法申訴的一般途徑，否則會成為不能接納的司法權之僭越。

本上訴的標的涉及的根本問題是要知道行政當局作出的關於開立輕微違反卷宗的行為是否受一般行政行為的典型申訴途徑拘束。

*

(一) 首先，上訴人開張明義表示不會在本案的範圍內討論關於對第 95/2003 號實況筆錄作出決定的實體問題，只打算評價行政程序的有效性。

其次，勞工暨就業局根據《行政程序法典》第 70 條把該決定向上訴人作出通知，當中指出本案上訴人可訴諸的申訴途徑。

上訴人還表示在本案中從不存在對利害關係人的聽證、欠缺行政決定的理由說明，以及在實況筆錄中完全沒有載明尤其按照《勞工稽查章程》第 11 條第 1 款、1929 年《刑事訴訟法典》第 166 條和現行《刑事訴訟法典》第 226 條規定的法律要求的元素。

該理由說明的絕對欠缺在確認證據方法方面最為明顯，是屬於絕對的不存在。

同樣在事實方面，是一個有絕對遺漏有關擬提到事件發生的日期、時間、情節等方面的行政

決定。

除了在由本身申訴訂定的申訴待決期限以及法律規定自動繳付待決的期限內把實況筆錄交予法庭外，並沒有理會本案上訴人表達關於提交直至最後對行政或司法申訴作出決定前所訂定款項的保證金的意願。

此外，還指稱行政當局絕對缺乏善意，堅持該行為可被視為違反以下原則的行為：《基本法》第 36 條第一部份規定的訴諸法律原則；《行政程序法典》第 145 條規定的兩次監控行政決定的原則；《行政程序法典》第 8 條規定的公共行政當局與私人之間的善意原則；《行政程序法典》第 3 條規定的合法性原則。

很明顯該些理由成為提出訴願的理據，因此無須在此對該些問題作審理，因為被上訴實體認為對此沒有權限而不審理該些問題。

因此，不難得知上訴人一方面確認透過行政申訴只力求對程序的合法性提出質疑，另一方面，在把非司法申訴的理據具體說明時，指出不當情事，或甚至是違法行為，雖然這些違法行為沒有混淆輕微違反的實體問題，但肯定是被審理的前提。

當中提到有權審理上述的輕微違反的一般法院，只限於審理輕微違反事宜上的實體問題，而不可審理其前提。

因此在此重申，在此時此刻的此上訴中，是無須審議對非司法被上訴行為指責的各項瑕疵，理由很簡單，因為在現被上訴的行為中是不審理該些瑕疵的。

(二)那麼讓我們看看勞工暨就業局局長確認實況筆錄的行為是否為非司法途徑可上訴的行為。

首先須審視調整有關情況的規範性框架。

9 月 18 日第 60/89/M 號法令核准的《勞工稽查章程》規定：

“第 1 條

(性質及範圍)

在勞工稽查範圍，勞工就業司 (DSTE) 之勞工事務稽查廳具有技術上的自主，其人員按照本法令及其他管制規則之規定，擁有政府人員所需之權力。

第 7 條

(強制性行動)

在不妨礙第二條一至三款規定下，稽查人員在執行職務時，每當由個人直接查証或証實任何有關受勞工事務稽查廳管制事項之規則的違犯，將編寫有關起訴書，即使非即時証實者亦然。

第 8 條

(起訴書的編製)

一、起訴書的編製一式三份，副本的其中一份交違犯者，其餘存入起訴書檔案，日後連同正本一併送交法院。

二、在編製起訴書的同時，將編製有關罰款憑單，以及倘有之對工作者欠款憑單。

三、倘處以罰款的情況而款額係不定時，進行起訴之起訴員應按違犯情況，有根據地訂出罰款額。

四、倘違犯係屬欠付工作者應得款項時，除罰款外，還須查明所欠款項。

第 10 條

(起訴書的確認)

就上訴而言，勞工暨就業司司長有權對勞工事務稽查廳長所作出起訴書的確認、不確認及否定確認的批示作出判斷。

第 11 條

(起訴書的程序)

一、起訴書應載有刑事訴訟法第一百六十六條所指資料，而毋須列出證人及違犯者的簽名，起訴書的效力係有賴於勞工事務稽查廳長或勞工暨就業司司長的確認。

二、有職權確認之人士，得決定修改起訴人按照第八條三款規定所提出之罰款額，但其決定

應有依據。

三、經確認後，起訴書的程序不得被中止，倘有需要時，有關程序將繼續進行直至送交法院為止。

四、確認後，起訴書具有與犯罪事實同等效力，有關由起訴人在執行職務時所目睹之事實，在法庭係作為確認文件，直至倘有相反證據為止。

第 25 條 (勞工事務稽查廳廳長的職權)

一、廳長職權如下：

a) 協調及領導勞工事務稽查廳，使之能按照劃一及適當之標準擔當所賦予其之職責；

b) 對稽查人員所作之起訴予以確認，不確認及否定證實，但後二者須有根據；

(...)

從該制度中不難察覺立法者規定了關於繕立勞動事宜方面的輕微違反卷宗程序的本身制度。

從來沒有不憂心於設立本身的制度，以讓相關人員擁有必須的當局權力，並在繕立相關卷宗方面設立本身的內部行政監督機制，通過兩種確認途徑，首先是廳長，然後是局長，賦予否定確認的權力，變更處罰的幅度，確認後結案的不可行，確認後把卷宗交到法院等。

(三) 一如所述，上訴人擬在該制度中引入另一種法律沒有規定的非司法申訴途徑，這也許是基於《行政程序法典》第 145 條及續後數條，特別是《行政程序法典》第 148 條及第 153 條對此作出規定，也許也是基於行政當局曾通知上訴人可對該行為提起投訴及訴願的事實。

從行政當局在輕微違反的違法行為事宜上作出的行為並不受對行政行為提起申訴的相同途徑拘束的這一準則看，上訴人是沒有理由，在此我們認同被上訴實體適時提交作審議的陳述中所提出的爭辯。上訴人堅稱拒絕受理上訴的理據所基於的事實是一個確認性行為，因此把先前行為的內容作轉錄並不可以成為獨立申訴標的，因不具有本身的效力。但當提到那是一個確認已繕立的實況筆錄的行為時，又不以此為理據，也不是那個已提出的意思。擬以該表述回應《勞工稽查章程》第 10 條內所帶出的內容，作為納入登錄了指出實施違法行為事實的本身程序中的確定內容，而對違法行為的審議是一般法院的專屬權限。

眾所周知，在行政刑事不法行為的行政司法訴訟中，在作出應有的配合後，適用一切與保障辯護有關的刑事法律及程序的規則及原則。¹ 處罰性行政法律的獨特性所要求的是對原則的適用而不是對行政規範方面的適用²，以確保明顯與罪刑法定原則有關的合法性原則不會從該法律部門分離，並符合作為壓制性法律根本且構成行政當局處罰權限的最主要的限制的法律安全的要求。訂定犯罪類型就是指以充分清晰的方式在規範中把犯罪行為及適用的處罰描述並作出界定。³

但是，如本案般，也可以發生以下的情況：根據 Eduardo Correia 教授的見解⁴，在某些行政刑事不法行為的個案中，如對某人作出懲罰，不僅應尊重與處罰前提有關的各規則（例如：法無明文規定者不罰原則、禁止類推適用以及無罪過者不罰原則），立法者對某些違法行為的審判還授予一個程序及恰當的權限。該事實體現在勞動違法制度中——從某方面在 9 月 18 日第 60/89/M 號法令通過的《勞工稽查章程》第 11 條第 3 款反映，當中規定：“經確認後，起訴書的程序不得被中止，倘有需要時，有關程序將繼續進行直至送交法院為止”，這是行政權和司法權權限分立的必然結果，而在該些情況中更要強調相關處罰的適用。

換言之，對處罰的監控不但受通過或有的司法上訴途徑由法院仔細審查的拘束，而且還要把處罰本身的適用交予司法權決定。

改變該些規則會毀滅立法者明確規定的這項分工，並可以對決定做成無可避免的干擾或矛盾。

立法者對審理某些違法行為賦予恰當程序的這項分工應受尊重，不應限制由一般法院對相關

¹ 最高行政法院第 25297 號案件的 1992 年 6 月 9 日合議庭裁判，載於 <http://www.dgsi.pt>。

² Alejandro Nieto：《Derecho Administrativo Sancionador》，2000 年，第 167 頁。

³ Carlos Lesmes Serrano 及其他：《Derecho Penal Administrativo》，1997 年，第 5 頁。

⁴ 《Dto Criminal》，第 1 卷，第 20 頁。

訴訟前提作審議的權限，否則甚至會形成越權的情況，該情況可被理解為行政當局的機關實施一項納入司法權職責範圍內的行為，這點已有所見解。⁵

適用處罰或保安措施乃法院的權限，即使把權限賦予行政當局某一實體以適用該等措施，但這樣會違反權力分立的最基本規定。⁶

（四）繼續維持論證的嚴謹性，我們以比較法作回應，因為人們認為：“在違例訴訟程序中[...]針對訂定罰款的行為是不可提起非司法申訴、訴願或司法上訴的，只可在控訴書[...]、答辯狀或給付判決中提出質疑或作出改變。因此，針對該行為提起的司法上訴，因有明顯違法而必須予以駁回”，更何況“就訴訟效力而言不是行政行為，該行為由行政實體作出，對被法律定性為違例的違法行為予以處罰”，或者可以理解為，法律規定違法行為是以罰款處罰並對其適用《刑事訴訟法典》，因為是屬於納入刑法範疇的輕微違反或違例的事宜，該事宜並不屬於行政上的司法訴訟範疇。¹

此外，人們認為在違例訴訟程序中訂定自動繳付罰款的行為，並不是一個可以透過申訴程序作為專案調查標的的清算行為，該行為納入違例訴訟程序中，不是確定行為及執行行為，不對嫌疑人造成損害，因此只可以透過該程序提出爭執。²

上訴人所引述的前澳門高等法院（第 1023 號案件）的 1999 年 6 月 15 日合議庭裁判，最終也與我們的論據相同，當中指出審議與某輕微違反有關的實況筆錄並不構成行政事宜，因此會擺脫行政行為的一般申訴途徑。事實上，上述的裁判確定了審議輕微違反的管轄權是屬於一般法院而非行政法院的，因為不是行政事宜。

（五）在輕微違反訴訟程序中，行政當局科處的處罰不會有別於在澳門被規定稱為行政違法行為範疇內的內容，其一般規則受 10 月 4 日第 52/99/M 號法令規範。如私人不自動繳付，一如其他情況所發生的，如道路上的輕微違反，有關程序會交由法院跟進，但不具有上訴或強行徵收的效力，程序會交由法院跟進繼而對違法行為作出審判，當中不但會分析實體問題，還包括所有的先決問題或相關的前提。

事實上，在輕微違反訴訟程序中，法律容許卷宗中被針對的人以罰金的最低額自動繳付罰金（《刑事訴訟法典》第 381 條及第 385 條），而在勞動輕微違反訴訟程序中，行政當局預先訂定該款項（《勞工稽查章程》第 8 條第 3 款）不會改變立法者對罰款的設定及申訴的途徑欲給予的司法性質，事實上，一如前面提到，該活動根據立法者的選擇既可以交予行政當局又可以交予法院處理。

（六）如被上訴人所認同的該問題實質上就是權限的問題。

被上訴人辯稱行政法的一般規則是：隸屬的權限是一種分開權限，而不是保留或專屬權限；需要澄清的問題是《勞工稽查章程》有否賦予勞工暨就業局審議違反《勞資關係法律制度》規定的過錯違法行為的專屬權限。可以確信，在該法律條文或另一法規中欠缺明確法律規範的情況下，極難以支持勞工暨就業局在《勞工稽查章程》的範圍內具有專屬權限。

《勞工稽查章程》沒有對勞工暨就業局專屬權限作出任何的規範，因此不存在賦予勞工暨就業局專屬權限的明文規定，強調得出的結論是可接納對勞工暨就業局作出的決定提起行政申訴，這樣不會違反行政權與司法權分立的原則，因為被質疑的行政行為只被要求對行政活動作出判斷。

因此，違反了《行政程序法典》第 11 條規定的作出決定原則，因為經濟財政司司長擁有勞工暨就業局在該事宜上的競合權限。

事實上，澳門司法見解的指引原則上是指向，下級機關的處分權限在不存在應對規定時並不

⁵ 最高行政法院第 3338 號案件的 1950 年 2 月 24 日合議庭裁判，載於 <http://www.dgsi.pt>。

⁶ 最高行政法院第 22741 號案件的 1986 年 2 月 18 日合議庭裁判、第 20089 號案件的 1984 年 11 月 29 日合議庭裁判、第 20113 號案件的 1985 年 5 月 2 日合議庭裁判，載於 <http://www.dgsi.pt>。

¹ 最高行政法院第 018619 號案件的 1995 年 5 月 10 日合議庭裁判、第 27501 號案件的 1991 年 1 月 17 日合議庭裁判、第 32421 號案件的 1993 年 12 月 2 日合議庭裁判，載於 <http://www.dgsi.pt>，還參閱高等法院第 1023 號案件的 1999 年 6 月 15 日合議庭裁判。

² 最高行政法院第 18112 號案件的 1995 年 11 月 15 日合議庭裁判，載於 <http://www.dgsi.pt>。

表示為專屬權限，只要相關行為不屬於垂直確定並因此可提起司法上訴的行為時，便可以提起必要訴願。³

然而，本案的情況並不是這樣。有本身的規則訂定繕立筆錄及對其確認的權限。

如根據權限合法性原則（《行政程序法典》第 31 條第 1 款規定），是不存在沒有內容的權限，那麼是否必須在整體的規範中尋找作為機關對某事宜作出決策性或處分性介入的權力淵源，以及我們是否因此應該查究該權限的專屬、同時、分開或保留等性質。

必要訴願的前提是下級機關不具有專屬權限，接受訴願的上級機關除了具有撤銷被上訴行為的簡單權限外（使到該行為從法律秩序中消失），還有須重新審查問題並代替原審機構如處於作出決定的初步計劃般實施新的行為的權限（《行政程序法典》第 161 條第 1 款第二部分）。

為判定一個行為是否為垂直確定行為，“必須通過法律尋求答案，因為正是法律告訴我們哪些行政機構有能力實施垂直確定行為。”⁴

因此，以盲目的方式作出上級機關的權限向來是包括下屬機關的外在權限的斷言是無效的。⁵

面對該點，通過對勞工事務稽查本身制度進行分析，不難得出結論表明，對於應交予法院審理的確認真況筆錄的終局行為根本不存在著任何種類的非司法申訴的可能性。

（七）關於所指稱的對作為*自我監護的國家行政特別程序*標誌的某一程序（上訴狀第 60 條）的合法性的監控與交予一般法院審查的實體事宜的審理這兩者之間的區別，是不容許這種細分的，因為一如所說，不應被摘除的司法審查事宜是受到限制的。

對提出並呈交層級審議的理據作具體分析，我們有以下的內容：

提到的違反理由說明義務（上訴狀第 19 條），很明顯是法院必然在事實理據和法律理據方面作出審查和審理的事宜。

關於違反預先聽證權利（上訴狀第 14 條及第 17 條），在刑事訴訟程序中，即使屬輕微違反的訴訟程序，在訴訟程序的各個階段中也一定會保障辯論權和聽證權行使的可能。

同樣地，訴訟未決的問題可以並應該在庭審時提出爭辯，談論法律沒有規定的非司法程序待決問題是毫無意義的（上訴狀第 22 條）。

此外，可能有時效問題的考慮，對構成違法行為屬重要但沒有描述的典型元素的各種前提及時間和地點情節的具體說明，均不得不要受到對該些元素應須作出的司法審查。

（八）關於經濟財政司司長拒絕受理訴願與勞工暨就業局寄給上訴人的實況筆錄通知書內所載的報告兩者之間存有矛盾的事實，根據報告該訴願是可被接納的，對此，只想提出，文誤或錯誤無權對不合法作出補正，一份錯誤的報告不可以把法律不認同的行為合法化。再者，還必須訴諸賠償規則，使到行政相對人對於因選擇程序而作出錯誤報告所造成的損害要求彌補。

（九）關於另一問題，雖然在本案中是間接地提出爭論，事實上實況筆錄不是由勞工事務稽查廳廳長確認，而是由勞工暨就業局局長確認，這樣從表面上會剝奪利害關係人按《勞工稽查章程》第 10 條規定的訴願權，因此須審議該問題，我們同意被上訴實體提出的論據，為了清楚客觀起見，現轉錄如下。

“根據規章的第 10 條，在上訴的範疇（按原文），勞工暨就業司有權對勞工事務稽查廳長所作出起訴書的確認、不確認及否定確認的批示作出判斷。同樣根據《勞工暨就業司之組織法》（11 月 9 日第 52/98/M 號法令）第 4 條 e 項，賦予司長權限‘根據《勞工稽查章程》之規定，就實況筆錄之確認作出決定’”。

初步閱讀該些規範可以得知作出該些批示的權限是專屬於勞工事務稽查廳廳長，勞工暨就業局局長純粹作為上訴機關。然而，如對《勞工稽查章程》作更仔細的閱讀，就能讓我們得出結論認為無論是勞工事務稽查廳廳長還是勞工暨就業局局長均有權作出所述的批示，因為第 11 條第

³ 高等法院第 1043 號案件的 1999 年 4 月 28 日合議庭裁判，《司法見解》，1999 年，第 1 卷，第 32 頁，以及中級法院第 195/2000 號案件的 2001 年 6 月 28 日合議庭裁判，《裁判匯編》，2001 年，第 1 卷，第 133 頁。

⁴ Freitas do Amaral：《Curso do Dto Adm.》，第 3 卷，第 236 頁。

⁵ Paulo Otero：《O Poder de Substituição em Direito Administrativo》，第 2 卷，里斯本，1995 年，第 238 頁。

2 款概括地提到“有職權確認之人士”，而第 1 款則提到“起訴書的效力係有賴於勞工事務稽查廳長或勞工暨就業司司長的確認”。上訴人似乎也接納該解釋（申請書第 44 條及第 45 條）。

因此，第 10 條所指的“上訴”只有在勞工事務稽查廳廳長行使該權限時才會運用，如此可以容許該部門的最高領導人有最後決定權，我們認為這一直僅是立法者的意圖，立法者無意將之規定為一個真正的訴願。這是該法規不和諧之處，對此我們並不感到驚訝，因為我們知道在輕微違反訴訟程序中私人的辯護是在司法範疇進行。無論如何，我們認為聲請人的意見是站不住腳的，按其理解，如果對起訴書作出批示的是勞工暨就業局局長而不是勞工事務稽查廳長，那麼第 10 條規定的勞工暨就業局局長的權限將轉移予經濟財政司司長。法律沒有作出該項轉移，機構的據位人也不能如此行為（根據《行政程序法典》第 31 條第 1 款）。

我們承認上述的一些意見並不是完全無爭議的，但該爭議長久以來都一直伴隨著輕微違反的不法行為。事實上，輕微違反是一種違反公認標準並有不同層面爭議的法律形式。基於政治立法的選擇，該制度繼續成為澳門《刑法典》的組成部分，當時的葡萄牙已經——通過 1979 年設立違反社會秩序的一般制度和在 1982 年對《刑法典》該範疇的取消——進入了對刑法界限更嚴謹界定的時代，輕微違反僅為遺留下來的單行法例。”

（十）行文至此，我們現在有條件綜合上述的論據並以總結的方式說明為甚麼在被上訴的行為中證實不到存有被指責的各項原則的違反，即具體地說的：違反訴諸法律原則；違反作出決定原則；違反兩次監控行政決定的原則；違反《行政程序法典》第 153 條（訴願的標的）；違反 9 月 18 日第 60/89/M 號法令通過的《勞工稽查章程》第 10 條；違反監督行政決定合法性及行政決定實體問題的原則；違反合法性原則。

被申訴的行為絕對沒有否定上訴人訴諸法律，雖然上訴人沒有具體說明該權利在哪方面受到否定，但可以認為該原則沒有被違反，因為已看到捍衛了法律規定的非司法和司法的保障，這保障實質上就是嫌疑人的防禦途徑。

關於《行政程序法典》第 11 條規定的作出決定原則，當中規定：“*行政機關對於...屬其權限之所有事項，有作出決定之義務*”，很清楚看到被上訴的實體不可以對上訴人甲有限公司對其提起訴願中提出的請求作出判斷，因為對請求作出審議並不屬於他的權限，否則會干涉到司法權的範圍。

關於兩次監控行政決定的原則，如《行政程序法典》第 145 條規定非司法可申訴性的一般原則是正確的話，那麼也是正確的是有關行為具有私人屬性的輪廓，當中規定了防禦及回應的本身各種途徑，該些途徑或者比源於遵守刑事訴訟程序途徑更具保障。

再者，即使在行政申訴的範圍內，也有一些關於兩次監控純粹和單純不可行的情況，如法律賦予行政長官對某行為具有專屬權限時，在該情況下就只有投訴。

基於私人性質及實施與勞動輕微違反案卷有關行為的本身制度的相同理由，並不適用《行政程序法典》第 153 條的規定，該條文規定一切行政行為受訴願拘束，當中保留了“*如法律不排除對此等行政行為提起訴願之可能*”。

關於違反《勞工稽查章程》第 10 條，我們重申就該事宜在上面發表的內容，在此只強調如該規章第 11 條第 1 及第 2 款提到的：勞工暨就業局也有權作出該行為。

關於對行政決定合法性及實體問題的監督，可以充分和重複地說明，對勞動輕微違反續立並確認實況筆錄時，勞工暨就業局的相關程序不受一般行政程序拘束，原則上也不受非司法申訴的相同途徑拘束。

一如被上訴實體所觀察的，在初段階段不予拒絕是因為在該程序中有一些情況是可以提出非司法申訴，當中可能涉及任何的一般行政行為，但這並不是提起訴願的情況，當中對有關請求作出審議只可由司法權力機關執行。

最後關於擬提出的違反合法性原則，一如所見，所察覺到的是被採納的立場是符合正確的法律解釋並尊重法律制度的各項原則，所以無論是從尊重法律、尊重權利角度，還是從賦予相關機關權力致力實施行為方面（《行政程序法典》第 3 條），均看不到有違反該項原則。

已全部檢閱及考慮，餘下的就是作出裁定。

五、決定

鑑於所列舉的理由，合議庭裁定**本司法上訴理由不成立**。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 10 個計算單位。

João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰，裁判書製作法官） — 蔡武彬 — 賴健雄