

(譯本)

澳門特區海關關長在 9 月 27 日第 51/99/M 號法令範疇內因某人觸犯行政違法行為而科處罰款 — 法院審理就罰款之上訴的管轄權

摘要

一、8 月 6 日第 11/2001 號法律設立了澳門特別行政區海關，賦予其就知識產權保護方面實施處罰之權限，海關關長為著 9 月 27 日第 51/99/M 號法令規定的行政違法行為實施處罰的效力，甚至行使當時賦予經濟局局長的職權（參閱該法令第 29 條第 2 款）。

二、同一法令第 43 條第 2 款規定：“對於因實施本法規所指之行政違法行為而被作出之處罰決定，可向澳門行政法院提起司法上訴”。因此，該規範似乎與下述事實不配合：根據 12 月 20 日第 2/1999 號法律（《政府組織綱要法》）第 4 條（二）項的規定，海關關長是澳門特別行政區政府主要官員，作為主要官員，其級別高於澳門特別行政區政府各局局長。因此，按 12 月 20 日第 9/1999 號法律（《司法組織綱要法》）第 36 條（七）項之項定，針對海關關長的行為只能向中級法院提起上訴。

三、法律本身在三處地方專門規定了審理針對科處罰款之上訴的本身權限，而不論科處罰款之機關：《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款（五）項，第 36 條 11 項及 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 43 條第 2 款（在有關違法行為之本身特別法範疇中）。

四、在本案中，應適用《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款（五）項的“特別”規範，此特別規範優先於同一法律的第 36 條（七）項的規範，這恰恰是因為，根據法律解釋原則，特別規範優先於一般規範。

五、可以相信，在訂立《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款（五）項的規定時，立法者並未考慮在處理行政違法行為的程序中作出科處罰款及附加制裁的行為以及法律規定的其他行為的行政機關的身份和地位，所考慮的僅僅是包括該等行為的（廣義）程序的特定性質。

六、從規定行政違法行為訴訟手段專門制度的法律本身的時刻出發，透過作出行為者的途徑推斷出有關權限 — 《行政訴訟法典》第 118 條及第 119 條 — 甚至明文規定了透過科處罰款的裁判之再審程序的專屬管轄權（《行政訴訟法典》第 119 條第 4 款）。

七、此外，對於科處罰款的行為之上訴適用司法上訴程序，且《行政訴訟法典》第 118 條第 2 款產生的特殊性 — 甚至導致法院確定罰款以及附加處罰之種類及期間 — 肯定的是，該法典中不存在一項如《稅務法院通則》第 7 條那樣的、規定審理司法上訴的權限按作出被上訴行為的當局的級別所確定，雖然是在使用授權時作出亦然之規範。

八、根據有關行政法律關係的性質以及有關行政合同和澳門特別行政區機關據位人的合同外民事責任方面的訴訟，不論行為人的地位或級別，均由行政法院負責審理那樣，應期望由行政法院審理。

九、應認為，對於 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 37 條第 1 款 a 項規定及處罰的行政違法行為而科處澳門幣五萬元罰款之批示提起之上訴，中級法院無權審理。

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、上訴人甲，持有澳門居民身份證 XXX，已婚，居所在 XXX，對於 2002 年 7 月 26 日澳門特別行政區政府海關關長因其觸犯 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 37 條第 1 款 a 項規定及處罰的行政違法行為，科處其罰款澳門幣 5 萬元的行為提起司法上訴，請求因形式上的瑕疵及違反法律而撤銷這項處罰行為。

在根據《行政訴訟法典》第 45 條規定，對於這份在本中級法院編制為第 35/2003 號司法上訴卷宗的案件作出初步審查之範疇內，需要依職權並優先於其他事宜查明本院是否有權限審理此項上訴（參閱《行政訴訟法典》第 3 條）。

為了這個效果，移交檢察院司法官作檢閱，該司法官作出意見書，陳述內容核心如下：

“根據上述法令第 43 條第 2 款，*“對於因實施本法規所指之行政違法行為而被作出之處罰決定，可向澳門行政法院提起司法上訴”*，這一條款與《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款五項的規定完全吻合。後者規定，在行政、稅務及海關上的司法爭訟方面內，行政法院有權審理“*對行政機關在處理行政違法行為的程序中科處罰款及附加制裁的行為，以及法律規定的其他行為提起上訴的案件*”；同時，作為這些規定的合乎邏輯之結果，本中級法院可對第一審法院在行政違法程序中科處罰款及附加制裁的決定予以重新審查（《司法組織綱要法》第 36 條第 11 項）。

因此可見，有關制度是合乎邏輯及協調的。另一方面，這一制度與調整在這些事宜上的管轄權之規範完全配合。

顯然這是因為，按照規範，因作出有關或同類行政違法行為而科處制裁性決定之權限並不屬於本院直接受理其行為的實體，換言之，這種處罰行為一般而言屬於局級機構（包括其下屬或實體）的局長權限。根據澳門《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款 5 項及第 1 款 I 項，這一對應關係是完全可以理解的。

而“絆腳石”直接產生於下列事實：隨著 2001 年 8 月 6 日第 11/2001 號法律的公佈，設立了澳門特別行政區海關，為著有關法規的效果（第 51/99/M 號法令），海關關長轉而擁有了以前賦予經濟局局長的職權（第 18 條第 2 款），相應地，海關關長擁有了對第 51/99/M 號法令規定的行政違法行為科處制裁之權限（參閱第 29 條第 2 款）。

這塊“絆腳石”之所以產生，是因為海關關長被視為澳門特別行政區主要官員之一（澳門《政府組織綱要法》第 4 條 2 項），因此其級別高於局長。而根據通常的管轄權規則，這一情形確實造成了很大的困難，因為根據現行規範，一邊是海關關長的身份，另一邊是其專門權限，這兩者造成了互相矛盾的結果，因為 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 43 條第 2 款所指的“事宜方面”權限，指的是行政法院的權限，它與因行為人的“身份”而賦予的權限相抵觸，理由是根據《司法組織綱要法》第 36 條第 7 款的規定，它是本中級法院的權限（...）。

在分析這一問題時，我們希望首先指出的一點是，事實上這種互相矛盾的結果是存在的，並起因於 8 月 16 日第 11/2001 號法律的公佈。換言之，我們相信在該法公佈時，立法者沒有預見到這項矛盾。

無論如何，必須將有關情形予以納入。

我們認為，進行這項納入的關鍵無可避免地應當基於制度的協調性、固定性及一致性。

因此，雖然我們贊同在第 9/2003 號案件範疇內所作之批示中就相似問題所闡述的觀點（在該批示中，“粗略”地選擇了下述解決辦法，即：被視作“特別性的”的規範優先於以一般或抽象形式對權限（管轄權）事宜加以規定的規範），但我們應認為這並不是一條最佳的途徑。

毫無疑問，立法者的本義是希望根據作出行為的機關的身份，來推斷並決定各法院在行政、

稅務及海關事宜方面的管轄權。

因此，明確地賦予中級法院作為第一審級審理“在行政當局中級別高於局長的其他機關”等機關作出的行政行為或屬行政事宜的行為（《司法組織綱要法》第 36 條 7 項），也明文禁止行政法院控制這些實體作出的行為（第 30 條第 2 款 1 項 I 目）。

（...）

這樣做不是期望貶低以有關行政違法行為方面的特別法為基礎而採取的解決方法所持的論據（這種論據相當多...），但我們相信，無論如何，我們的上述論據才是最符合制度整體性、鞏固性及協調性之利益優先的解決方法，否則，在同一行政實體作出的行為進行司法審查時，將出現具不同管轄權的多個法院，這明顯與該制度不符。

此外，我們主張的解決辦法絕不會限制對行政相對人的保障。因為終審法院得在第二審級對有關情形進行審理。

因此我們的觀點是，在本案中本法院有管轄權審理聲請，相應地，卷宗應當按照正常程序繼續進行。”

*

還認為應當將案件交送評議會，以統一由本院在相似的、且可能經常重現的情形中將採取的指引。

*

二、應當審理並因此查明針對依據 9 月 27 日第 51/99/M 號法令科處罰款而提起上訴，擁有管轄權之法院是本中級法院還是澳門行政法院。

上訴人希望對海關關長作出的一項科處罰款的行政行為提起司法申訴，該行為係根據第 51/99/M 號法令第 29 條第 2 款，針對其視為已獲查實的及規定於該法令第 37 條第 1 款 a 項的一項“嚴重行政違法”而作出。

應當指出，在本法院第 9/2003 號司法上訴案件中，裁判書製作法官先前已經作出了裁判，宣告本法院沒有管轄權審理同一被上訴實體因同一違法行為而科處罰款情形中的上訴。

由於該裁判中闡述的理由正確並且完全接納，我們緊緊追隨該裁判中闡述的論據。

8 月 6 日第 11/2001 號法律設立了澳門特別行政區海關（見該法律第 1 條第 1 款）。賦予其就知識產權保護方面實施處罰之權限（第 3 條第 2 款 3 項）根據上述法律第 18 條第 2 款的規定，為著前述第 51/99/M 號法令實施之效力，海關關長甚至行使“經濟局局長”的職權，即海關關長有權限“對該法令所指的行政違法行為實施處罰”（見該法令第 29 條第 2 款）。

這樣，根據同一法令第 43 條第 2 款 — 該款表述如下：“對於因實施本法規所指之行政違法行為而被作出之處罰決定，可向澳門行政法院提起司法上訴” — 之規定，看來對審理上訴人提出的本上訴案具有管轄權的法院並不是中級法院，儘管根據 12 月 20 日第 2/1999 號法律第 4 條 2 項的規定，海關關長具有澳門特別行政區政府主要官員的政治地位，而作為主要官員，其級別高於澳門特別行政區政府各局局長。

事實上，儘管 12 月 20 日第 9/1999 號法律（《司法組織綱要法》）第 36 條 7 項在一般意義上規定中級法院“有權限作為第一審級，審判對行政長官、司長、立法會主席及立法會執行委員會、推薦法官的獨立委員會及其主席、法官委員會及其主席、檢察官委員會及其主席、廉政專員、審計長、中級法院院長、第一審法院院長、監管辦事處的法官，以及在行政當局中級別高於局長的其他機關所作的行政行為或屬行政事宜的行為，或所作的有關稅務、準稅務或海關問題的行為提起上訴的案件；”《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款 5 項規定，行政法院在行政、稅務及海關的司法爭訴方面還有權限審理“對行政機關在處理行政違法行為的程序中科處罰款及附加制裁的行為，以及法律規定的其他行為提起上訴的案件”

同一法律第 30 條第 5 款 6 項規定，行政法院同樣有權限審理“要求審查上項所指的科處罰款及附加制裁的決定的請求”，這也應注意）；

應當查明，是依據作出行為之實質身份來決定法院之權限，還是有關行為之實質性質決定其

權限。

我們贊同前引批示中明文表達的見解，轉錄如下：

“考慮到《司法組織綱要法》的立法者在該法律第 30 條第 5 款 5 項涉及的問題上並沒有區分誰是“行政機關”，那麼，法律的解釋 — 適用者也不應區分之；

另一方面，考慮到上述規定對於同一《司法組織綱要法》第 36 條 7 項而言的特殊性質，因為前者特別並具體提及“行政違法行為中處罰款……的行為”，而後者僅僅局限於一般和抽象地提及“行政行為或屬行政事宜的行為，或所作的有關稅務、準稅務及海關問題的行為”；

加之海關關長本身也是一個行政機關；

— 在質疑根據 9 月 27 日第 51/99/M 號法令提起的行政違法程序中的科處罰款行為的具體案件中，是以適用《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款 5 項的“特別”規範，此特別規範優先於同一法律的第 36 條 7 項的規範，這恰恰是因為，根據法律解釋原則，特別規範優先於一般規範；

— 這樣的理解，歸根結底，符合前述第 51/99/M 號法令第 43 條第 2 款的規定（還請參閱同一《司法組織綱要法》第 36 條 11 項，其中規定中級法院有權限“審查有管轄權的第一審法院在處理行政違法行為的程序中所作的科處罰款及附加制裁的裁判”）；

— 此外，可以相信，在訂立《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款 5 項的規定時，立法者並未考慮在處理行政違法行為的程序中作出科處罰款及附加制裁的行為以及法律規定的其他行為的行政機關的身份和地位，所考慮的僅僅是包括該等行為的（廣義）程序的特定性質，即行政違法行為程序的性質，而一切行政違法行為均由個人或被視為個人者作出。”

在這項解釋應予接納的情況下，不能不拒絕檢察院法官在提出打破制度協調性的時候所闡述的論據，因為法律本身在三個不同的時刻特別規定了對科處罰款的上訴予以審理的管轄權，而不論科處罰款的機關為何，即：《司法組織綱要法》第 30 條第 5 款 5 項，及第 36 條第 11 項；在與有關違法行為有關的特別法本身範疇內，9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 43 條第 2 款。

另一方面，看不出何以認為制度的協調性決定了管轄權應比照作出行為者而確定。其實法律本身對於行政違法行為之訴訟手段已經規定了專門制度 — 《行政訴訟法典》第 118 條及第 119 條 — 甚至明文規定了行政法院在對科處罰款的裁判進行之再審程序中的專屬管轄權（《行政訴訟法典》第 119 條第 4 款）。

此外，將司法上訴的程序規定（尤其是《行政訴訟法典》第 118 條第 2 款產生的特殊性）適用於對科處罰款的行為作出之上訴後 — 它甚至可以導致法院確定罰款以及附加制裁之種類及期間 — 肯定的是，在該法典中已不復存在一項諸如《行政及稅務法院通則》第 7 條那樣的規範。

《行政及稅務法院通則》第 7 條曾規定，審理司法上訴的管轄權按作出被上訴行為的當局的級別所確定（即使屬使用授權時作出亦然）。

還須指出，各級法院在行政事宜上的實體管轄權，不能只按照作出行為的行為人來推斷，只要想一想對於某一事項某一特定法院在某些事宜有排他性管轄權這一點即告足夠。各種登記（包括商標註冊之隨項事項）的上訴有關的案件（鑑於有關的行政法律關係的性質，它們理應歸初級法院而非行政法院管轄）以及與行政合同和澳門特別行政區機關據位人的合同外民事責任有關的訴訟（不論行為人的地位或級別如何，它們均由行政法院管轄）—（參閱《司法組織綱要法》第 30 條第 2 款 3 項 3 目及 4 目以及該法第 36 條）。

最後，鑑於制度的精神，現在接納的解釋因是宣告性的，故不能不是最符合規範字面的解釋，因此避免了在因作出行政違法行為而被科處罰款之上訴範疇內作出限制性解釋。

俱經考慮，茲予裁判。

三、決定

綜上所述並依此為據，宣告本中級法院無管轄權審理有關司法上訴，相應地依職權命令將本上訴（包括司法援助附文）移送澳門行政法院 — 根據《行政訴訟法典》第 1 條准用的《民事訴訟法典》第 31 條第 1 款及第 33 條第 1 款之規定，並為著該條款的效果。

無須繳納訴訟費用。

命令通知上訴人，作為被上訴實體的海關關長以及檢察院。

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