

(譯本)

## 第 20/2018 號案

裁判書製作法官：簡德道

裁判日期：2018 年 2 月 1 日

描述：

- 中止效力
- 暫時中止
- 司法管轄權
- 立法會
- 中止議員職務
- 可被中止效力的行為
- 政治行為

摘要：

I – 根據《司法組織綱要法》第 36 條(十)項規定，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。

II – 中級法院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該法院此項權限。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。

(譯本)

III – 立法會全會根據《立法會立法屆及議員章程》(第 3/2000 號法律)第 27 條第 1 款及第 2 款的規定作出中止某議員職務的議決既不是行政行為，也不是可被中止效力的在行政事宜上所作的行為，而是政治行為。

IV – 如該議決不具行政性質，那麼同理，立法會主席及執行委員會此前的行為也必然不具有行政性質，因為它們都是單純的準備行為。

V – 由於法院不具備審理該事宜的管轄權，同時在該訴訟形式中又不存在初端駁回，那麼只能駁回對眾被聲請人的起訴。

(譯本)

## 第 20/2018 號案

### 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

#### I - 概述

蘇嘉豪，未婚，成年，澳門出生，持 2013 年 12 月 5 日簽發的澳門永久性居民身份證編號 XXXXXXX(X)，立法會議員，現居於澳門特區.....街...號.....大廈-----

請求中止下列行為之效力-----

澳門特區立法會全會中止其議員職務的議決，以及由立法會主席和執行委員會作出的其他預備性決定，詳列如下：

a) 於 2017 年 12 月 5 日第 49 期《澳門特別行政區公報》公布的 2017 年 12 月 4 日立法會全體會議第 21/2017 號議決，該議決中止聲請人之議員職務 (該議決在未有確保及不給予聽證及自辯、在全會上自由發言及投票等權利作出，即便在有利益衝突的情況下全會仍然作出議決，同時沒有將限制中止議員職務期間的問題交予全會討論)(文件 12)；

以及

(譯本)

- b) 立法會執行委員會於 2017 年 11 月 22 日作出的第 35/2017 號議決，以存在利益衝突為由不准其自辯及行使議員投票的權利 (文件 8)；
- c) 立法會主席於 2017 年 11 月 30 日在未取得章程及任期委員會(實質及法定)意見的情況下作出召集全體會議的決定 (文件 10)；
- d) 立法會主席於 2017 年 12 月 4 日不給予提出聲請之議員自辯權的決定(口頭作出)；
- e) 立法會主席於 2017 年 12 月 4 日作出的立法會全會不能限制中止議員職務的期間的決定(口頭作出)。

\*

立法會執行委員會作出書面決定，認為如按《行政訴訟法典》第 126 條第 2 款規定暫時中止有關行為將對公共利益造成嚴重損害(第 141 頁至第 148 頁)。

\*

在接獲這一決議的通知後，保全措施的聲請人提交了答覆(第 384 頁至第 397 頁)，其內容在此視為全部轉錄。

\*

其後，立法會提交了答辯，當中主要認為待被中止的行為具有政治性質，

(譯本)

因此，應駁回相關請求。

\*

檢察院司法官就中止請求發表了意見，其內容部分轉錄如下：

“(…)現在我們來看中止效力的問題。

答辯中提出了待被中止效力的行為不具可上訴性的先決問題。

在中止效力措施中，行為不可上訴性的問題一般被歸入與《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c 項規定的上訴違法相關的事宜內，與第 121 條規定的其他實體要件一併處理。

本案中，從不具可上訴性的問題被提出的方式來看，它屬於抗辯事宜，相對於其他實體問題應予優先審理。

所以首先來分析不具可上訴性的問題。

答辯中認為待被中止效力的行為實質上並非行政行為，而是由立法會這一具有政治及立法職能的機構作出的具有政治性質的行為，因此不能被提起司法上訴。

我們來看。

在被上訴的多個行為中，只有立法會全會於 2017 年 12 月 4 日決定中止蘇嘉豪議員之議員職務的第 21/2017 號議決是一個具有決定性的行為，產生了令議員失去豁免權的法律效果。

(譯本)

其他所有行為都是上述決議的輔助性或預備性的手續行為，是為促成產生有關決議而作出的，並受該決議支配，缺乏自主性且本身不具有損害效果，因此不能獨立針對該等行為提出質疑。

那麼，重要的就是確定 2017 年 12 月 4 日的決議/議決的性質，以弄清我們面對的是不是一個行政行為。只有當得出肯定的答案時我們才能就中止效力展開討論，因為眾所周知，聲請人所申請的措施只有當為了凍結行政行為效力時才能獲批——見《行政訴訟法典》第 120 條及後續數條。

本案涉及的是一個與議員豁免權有關的決議，相關事宜規範在《基本法》第 79 條及後續數條和第 3/2000 號法律通過的《議員章程》第 15 條及後續數條中。

因此，這是一個不屬於立法職能範圍且非屬規範行為的決議/議決，從一開始就排除了成為一項根據法律規定作出的行政行為(在行政事宜上的行為)的可能性。另一方面，該決議也不是一項在或者旨在當局與私人/行政相對人關係層面產生對外法律效力的行為，而只是對內在組織或組織間關係上產生效力，因此，從這一角度來看，同樣不屬於任何行政行為。最後，雖然該決議作出了一個在具體及個人情況中產生效力的行為，但並不屬於立法會行政職能範圍。

此外，正如答辯中所指出的，由於涉及議員豁免權事宜，有關決議具有明顯的政治性質。

議員豁免權一般被視為給予議員的在充分獨立和自由的情況下，免受其他任何權力干擾地行使職能的特權。Gomes Canotilho 和 Vital Moreira 在其合著的

(譯本)

《Constituição da República Portuguesa, Anotada》第二卷，第4修訂版，第272頁及後續數頁中指出“... 豁免權的概念有廣義的意思和狹義的意思。廣義上，豁免權包括不可侵犯、不須負責以及狹義的豁免權。狹義上，豁免權指議員所享有的免於遭受國家... 干擾議員自由履行職務及其固有權利的任何迫害措施的地位。”在監禁以及刑事程序方面，上述作者指出，豁免權的依據主要有兩個方面：保護議員不受當局的任何迫害或威嚇，以此保障其人身、精神和政治自由；防止國家其他機構通過對議員實施監禁來干涉議會(澳門的立法會)的組成。

從以上考慮可見，豁免權是建立在議員職務在社會及政治上的重要性，以及為了達到所謀求的目標、為集體的總體利益服務所需的行動自由這一公共利益基礎之上。亦即，豁免權是一個主要具有政治性的產物，因此其基礎是集體的總體利益，而根據幾乎一致的見解，其定義屬於國家的政治職能。

因此，我們相信，正是這個集體利益(由立法會負責解釋)成為了通過一個中止議員職務的具體及個別行為撤銷議員的豁免權，讓其立即接受刑事程序的審判的合理理由。同樣是基於這個維護與立法會的運作和形象有關的集體利益方面的考慮(由議員根據《基本法》及《議員章程》進行自由解釋)，立法會也可以決定令議員喪失該豁免權。

由此可見，撤銷豁免權，也就是立法會全會 2017 年 12 月 4 日第 21/2017 號決議所命令的中止職務，是一個立法會在行使其被賦予的非屬立法職能的政治職能時作出的具有政治性質的行為。

(譯本)

在一個與本案完全類似的個案中，葡萄牙總檢察院諮詢委員會通過其第 16/2009 號意見書(在答辯狀內被引用)，確定了馬德拉自治區議會就是否批准某地方議員作為嫌犯應訊的請求所作的議決具有政治行為的性質。

我們的結論是，待被中止效力的行為屬於行政行為，具有學理為這一概念訂定的、反映在《行政程序法典》第 110 條規定的行政行為定義中的特徵及效力這個假設是不成立的，相反，這是一項在行使政治職能時作出的行為。

這樣，由於不是行政行為，所以明顯不能按照《行政訴訟法典》第 120 條及後續數條所允許的方式中止有關行為的效力。而由於我們面對的是一個在行使政治職能時作出的行為，根據《司法組織綱要法》第 19 條(一)項的明確規定，對該行為提出的質疑不在行政司法管轄的範圍之內。

所以，無論如何，本人認為所申請的措施都注定會被駁回。

鑒於上述駁回，且由於被上訴的行為不屬於行政行為及不能產生相應效力，因此無需就根據《行政訴訟法典》第 126 條第 2 款規定作出的具說明理由的決議發表意見。”

\*

現予以裁決。

\*

## II - 先決問題



(譯本)

1 - 依據《民事訴訟法典》第 453 條，聲請人可對立法會隨答辯狀一併上呈的文件作出答覆和表達立場，而基於該期限已屆滿，聲請人請求：

- a) 由於議員的訴訟代理人不在澳門，請求法院認定答覆期限自今日即 1 月 29 日起計算，而非以實際送達律師事務所之日起計；
- b) 從答辯狀第 198 條可以了解到，法院僅僅命令傳喚立法會主席而沒有命令傳喚其他兩個機關(立法會執行委員會和全會)，現請求法院傳喚上述兩個機關。

現在進行審理。

關於第一個請求，我們無法滿足。訴訟代理人不在澳門並不意味著不能認為通知在實際收到之日即告完成。身處澳門以外不能構成可被接納的障礙。另外，當請求法院行使“法律所賦予的自由裁量權”時，聲請人本人也間接承認了這一點。

當被送達訴訟代理人的事務所時，即已產生《民事訴訟法典》第 201 條第 2 款和第 3 款所規定的通知效力。

關於第二個請求，我們認為：

立法會主席是作為本案涉及之全部機關的代表被傳喚，因為在呈交起訴狀當日遞交至法院的單獨聲請中聲請人就是如此主張的(見第 122 頁)。故此，辦事處只是按照從上述單獨聲請的文中所理解到的意思予以執行，而這個

(譯本)

理解也是正確的。也就是說，第 124 頁傳喚信的內容反映了聲請人上述意圖，而由於甚至連執行委員會也是由立法會主席代表，所以法院把該意圖理解為配合及加快訴訟進度的方式。

聲請人現在才提出欠缺傳喚，這是由於立法會主席在答辯狀第 198 條和第 199 條明確提出了這一點(見第 193 頁)。

另外我們還有如下理解。

眾所周知，這類訴訟程序沒有初端批示。辦事處在接到中止聲請後立即進行傳喚(《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款)，除非就可能發生了某些不合規範的情況存在疑問而須直接呈交法官或裁判書制作人。本案不屬於這種情況。

在作出傳喚和提交答辯狀後，排除了第 126 條和第 127 條所規定的狀況，卷宗送呈檢察院檢閱以便出具意見書。出具意見書後，才可對訴訟作出裁判。

在裁判的這個階段，法官/裁判書制作人才能對訴訟前提和之前可能存在的不合乎規範的情況作出審理。須重申的是，這是因為之前他沒有這樣做的機會。

如果此時法院認為存在任何延訴抗辯致使訴訟程序無法繼續進行，那麼法院命令傳喚未被傳喚的機關就沒有任何用處、不明智、不合理也不合邏輯

(譯本)

了。換言之，對有可能未被傳喚的一眾被聲請人作出傳喚，但之後又得出目前已經可以得出的結論：基於欠缺某項訴訟前提而可以免除傳喚，因為沒有必要。這樣的做法是沒有任何意義的。

而這正是我們目前所遇到的情況。即便認為上述兩個機關之前未被傳喚，鑒於我們接下來在審理訴訟前提時所作出的決定，也已經沒有必要進行傳喚。

\*

2 - 聲請人在本月 31 日遞交的對答辯狀的答覆(訴訟法中沒有規定的文書)中提出了多個問題，針對辯論權以及行為的可上訴性等發表了意見，但基於上述結論，該文書已沒有任何意義。

事實上，只有當本中級法院接受了聲請人的主張，承認其有權延長答覆的期限，該文書才可被接納。而由於我們已得出結論認為不能這樣，所以該文書被附入卷宗是沒有用處且不可行的。

綜上所述，我們決定將該文書從卷宗中抽出。

\*\*\*

### **III - 事實**

#### 引言

(譯本)

一般來說，司法裁判中要考慮的事實事宜會排在“訴訟前提”之後的章節內。但基於接下來將會理解到的原因，我們將先列舉事實，然後再根據事實分析訴訟前提。

\*

需考慮之事實如下：

1 – 聲請人蘇嘉豪，又名 **Sulu Sou**，透過 2017 年 9 月 17 日進行的選舉當選為本屆立法會(第六屆)直選議員。眾所周知，立法會官方網站上亦有公布，聲請人也是立法會第三常設委員會及公共行政事務跟進委員會委員。

2 – 由於涉嫌觸犯了違抗解散示威之警方命令的罪行，聲請人被列為該刑事案件的共同嫌犯(附於起訴狀的文件 1)。

3 – 具權限審理該刑事案的初級法院透過 **2017 年 11 月 7 日**發出的公函通知立法會相關案件處於待決狀態，請立法會決定是否中止聲請人的職務從而解除其豁免權。

4 – 透過 **2017 年 11 月 13 日**的第 15/NV/2017 號批示，立法會主席要求章程及任期委員會(“委員會”)依據經第 1/1999 號決議核准的《澳門特別行政區立法會議事規則》(“議事規則”)第 9 條 d 項、第 26 條 a 項和第 88 條第 1 款以及《議員章程》第 27 條第 2 款發出意見書(附於起訴狀的文件 2)。

5 – 同樣是在 **2017 年 11 月 13 日**，透過第 93/J2/VI/GPAL/2017 號公函，立

(譯本)

法會主席通知初級法院其須徵求委員會的意見並須在 5 日內將意見書通知各議員(附於起訴狀的文件 3)。

6 – 2017 年 11 月 16 日，提出聲請的議員請求 (i)澄清《議員章程》第 27 條和第 30 條的適用範圍及 (ii)提供由立法會發出的關於中止職務程序的全部文件(附於起訴狀的文件 4)。

7 – 同樣是在 2017 年 11 月 16 日，提出聲請的議員遞交了一份要求澄清和提供資訊的申請(附於起訴狀的文件 5)。

8 – 在 2017 年 11 月 20 日，提出聲請的議員遞交申請，請求 (i)延後發出委員會意見書以便其可以行使參與權和聽證權，(ii)給予其 10 天時間以便其依據《行政程序法典》第 93 條及後續條文的規定作出辯護，(iii)他所表達的見解應載於委員會的意見書內，以便在全會上讓議員知悉，以及 (iv)堅持要求向其提供有關其他中止職務程序的文件(附於起訴狀的文件 6)。

9 – 在召開兩次會議後，委員會制作了日期為 2017 年 11 月 20 日的“意見書”，正式名稱為“第 1/VI/2017 號意見書”，並呈交予立法會主席(附於起訴狀的文件 7)。

10 – 作出上述“意見書”後，立法會執行委員會通過了 2017 年 11 月 22 日的第 35/2017 號議決，當中決定由於提出聲請的議員存在利益衝突，故禁止其參與討論及投票(附於起訴狀的文件 8)。

(譯本)

11 – 上述提到的議決內容如下：

**“執行委員會第 35/2017 號議決**

根據《立法會議事規則》第二十六條 b)項及《立法會立法屆及議員章程》第二十七條第二款的規定，有關初級法院於 2017 年 11 月 7 日來函通知某議員在特區內被提起刑事程序一事，章程及任期委員會已完成意見書，並將之呈交予立法會主席。

根據《議員章程》第二十七條第二款規定，全體會議經聽取章程及任期委員會意見後，就中止有關議員職務作出決定。

鑒於《議事規則》對全體會議表決中止議員職務的程序沒有系統地作出規定，而根據《議事規則》第十八條 b)項，執行委員會有權對有關《議事規則》的解釋及填補遺漏事宜作出決定，因此，執行委員會議決如下：

通過《根據〈議員章程〉第二十七條規定對是否中止議員職務進行表決所適用的程序》，有關程序載於本議決之附件並作為其組成部份。

二零一七年十一月二十二日”

12 – 2017 年 11 月 29 日，立法會主席就提出聲請的議員所提請求作出回應，主要內容如下：(i) 稱其享有辯護權；(ii) 附入聲請人於 13 日及 9 日前所申請的文件以及(iii) 告知延遲發出委員會意見書是不合適的(起訴狀所附的文件 9)。

(譯本)

13 – 根據《議事規則》第 10 條 a 項的規定，立法會主席透過 2017 年 11 月 30 日的信函訂於 2017 年 12 月 4 日召開立法會全體會議，討論關於中止提出聲請的議員職務的議程(起訴狀所附的文件 10)。

14 – 全會於 2017 年 12 月 4 日召開，按照《議事規則》第 10 條 i 項、第 92 條及第 94 條第 1 款的規定，會議在電視及互聯網上作公開轉播。

15 – 會議期間，立法會主席(以此或以立法會執行委員會主席的身份)維持其立場，認為聲請人因涉及利益衝突而不能在會議討論期間主動要求發言，同樣也不能行使表決權，其權利範圍僅限於“出席(全體會議)的權利”和“應要求提交資料和作出說明的權利”(《立法會議員章程》第 34 條第 3 款)。

16 – 會議期間曾提出聲請人是否享有聽證及/或辯護權的問題，立法會主席(以此或以立法會執行委員會主席的身份)否定其享有上述權利。

17 – 會議期間曾提出能否限制中止議員職務的期間的問題，立法會主席(以此或以立法會執行委員會主席的身份)對此作出決定，表示中止職務的期間不能被議員(立法會全會)所限制，因此這個問題沒有交立法會全會進行表決。

18 – 2017 年 12 月 4 日，立法會在全體會議最後階段以不記名投票的方式作出議決中止聲請人的議員職務(《議員章程》第 45 條)，該議決以全體會議第 21/2017 號議決公布在翌日的《澳門特別行政區公報》上，並載明相關

(譯本)

議決自通過後即時生效(卷宗第 118 頁之文件)。

19 – 2017 年 12 月 5 日，聲請人向立法會主席提出申請，要求在立法會會刊以及中止職務的卷宗中登載其於 2017 年 12 月 4 日提交的文稿(卷宗文件 13，翻譯本見附卷“譯本”第 57 頁至第 58 頁)。

20 – 2017 年 12 月 7 日，立法會主席回覆指由於該文稿未經全體會議討論，因此不會刊登在立法會會刊上(附於起訴狀的文件 14)。

21 – 在向本卷宗內提交了中止效力請求之後，立法會被傳喚答辯，而立法會執行委員會於 2018 年 1 月 11 日作出如下議決：

#### **“執行委員會第2/2018號議決**

就蘇嘉豪言議議員提出中止效力的請求(效力之中止卷宗編號:20/2018)，以中止立法會主席決定、執行委員會議決及全體會議議決共5項決定的效力，立法會執行委員會現行使《立法會議事規則》第17條f)項規定的權限，根據《行政訴訟法典》第126條第2款，同時為著該規定的效力，認定不立即執行有關行為對公共利益的嚴重損害確實存在，理由如下：

1. 蘇嘉豪議員因加重違令罪被控訴，為刑事訴訟可繼續進行，法院通知立法會要求決定是否中止其議員職務，詳見卷宗。
2. 立法會根據《議員章程》訂定的制度進行處理，全體會議於2017年12月4日作出議決，以28票贊成、4票反對，中止該議員職務。該議決公佈於2017年12月5日



第49期《澳門特別行政區公報》第一組副刊，藉此對議決作了適當的公示。

3. 中止議員職務的原因是為允許刑事訴訟程序繼續進行，使有關議員盡快以透明的方式對被控罪行作出回應。決定中止職務旨在向公眾傳遞一個信息，議員不可因為其議員身份而逍遙法外，也會在其仍具議員身份期間因被控犯罪而承擔責任。

4. 既然立法會已經作出這一決定，許可該議員在其任內接受審判，如果現在立法會在決定中止職務一個多月之後，沒有任何明確、具體、有理有據的原因，就中止這一決定的效力，那麼機構的公信力，具體而言是立法會的公信力就會受到嚴重影響。如果決定中止效力，立法會的形象就會嚴重受損，就會令人認為2017年12月4日作出的決定未經慎重考慮，而事實並非如此。

5. 再有，立法會認為盡快解決該議員牽涉的刑事訴訟程序符合公共利益，因為如此可讓立法會恢復穩定及安寧，以利繼續履行其職能。

6. 因此，牽涉到的是立法會在政治層面所作決定的穩定性，同時涉及到該立法機關的正常運作，而此類決定不應受到法院質疑，否則將對立法會的工作管理以及其行為效力的維持造成明顯的困難。

7. 如果議會的決定被推翻，暫時中止全體會議對中止某議員職務作出的決定，就會動搖立法會政治取向的穩定性，會造成嚴重、顯著的損害。

8. 立法會作出的、本質上不屬行政行為而是政治或立法範疇的行為，不可被司法

(譯本)

上訴，亦不可被中止，否則將對《基本法》賦予立法會的獨立地位以及其立法職能的獨立、自主行使造成嚴重、顯著的損害。

9. 立法職能的獨立行使要求法院不得干預立法權，不應對立法權範圍內的事項發表意見。

10. 因此，根據《司法組織綱要法》第19條(一)項及(二)項，同時為著該規定的效力，在行使政治或立法職能時作出的行為不屬於行政上的司法爭訟範圍。

11. 相關行為的不立即執行會對公共利益造成嚴重損害，因為如發生聲請所涉的暫時中止，司法機關便影響了立法會依法行使立法及其他政治職權。

12. 因此，根據《行政訴訟法典》第126條第2款的規定，同時為著該規定的效力，關於中止議員職務的議決將根據公佈於第49期《澳門特別行政區公報》第一組副刊的全體會議第21/2017號議決繼續執行，但須重申涉及的不是行政行為，而是不受法院審查的政治行為。

二零一八年一月十一日於立法會”

\*\*\*

#### **IV、訴訟前提**

##### **A – 效力之中止**

##### **中級法院的管轄權**

(譯本)

### 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理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。

\*

(譯本)

### 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

(譯本)

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<sup>1</sup>。

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，

---

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

(譯本)

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<sup>2</sup>。因此，當全會作出決議時，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

---

<sup>2</sup> Marcelo Rebelo de Sousa 和 André Salgado de Matos 合著：《Direito Administrativo Geral》，第三冊，D.Quixote 出版，第 72 頁至第 74 頁。

(譯本)

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

(譯本)

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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>便是實現社會的終極目標<sup>5</sup>，是追求集體的普遍利益<sup>6</sup>，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，又或者代表委任他的政府。也就是說，動機是政治性的<sup>7</sup>，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<sup>8</sup>。

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。

\*

---

<sup>3</sup> 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>)。

<sup>4</sup> 我們並不是在說該宗旨是否已經成功實現。

<sup>5</sup> **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。

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

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

<sup>8</sup> 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)

## 2 – 其他待被中止效力的行為

2.1 – 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，既然本案例中立法會“主席”及“執行委員會”的所有其他行為都是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。

\*

### **B- 暫時中止的附隨事項**

立法會執行委員會<sup>9</sup>在被傳喚後作出附理由說明的決定<sup>10</sup>，其中第 1 點至第 7

---

<sup>9</sup> 在此不必查明執行委員會是否有作出該決定的正當性，又或是否只有中止議員職務議決的作出者(即立法會全會)才能作出該決定。

<sup>10</sup> 見上述事實第二點之 21。

(譯本)

點及第 11 點至第 12 點<sup>11</sup>解釋了其根據《行政訴訟法典》第 126 條的規定不同意暫時中止上述立法會全會議決的原因，認為不立即執行中止有關議員(即聲請人)職務的決定將嚴重損害公共利益。

聲請人對於有關議決行使申辯權，其申辯內容在此視為轉錄。

有關議決已被實際執行的事實既不改變其所涉事項的性質，也不改變法院的管轄權。事實上，如果說抽象而言，《行政訴訟法典》第 126 條所指的具理由說明的決定，一般而言只針對行政當局想要執行的行政行為或涉及行政事宜上的行為，因為暫時中止將嚴重損害公眾利益，那麼具體到本案中，有關決定是毫無意義的，因待被中止效力的行為僅具有政治性質。

事實上：該附隨事項與其所在的中止效力訴訟程序是緊密相連的，因此毫無疑問須取決於中止效力聲請所針對的行為本身的性質。因此該附隨事項的結果已經確定，換言之，如因上述原因不能審理中止效力的請求，則附隨事項也基於同樣的理由不能被審理，因審理的法律前提是存在一個以行政行為或涉及行政事宜的行為為標的的措施，然而本案中並不存在這樣一個措施。

這就是說，就中止效力程序中的主請求所作的決定導致不必對該具理由說明的決定作出司法審查。

---

<sup>11</sup> 第 8 點至第 10 點的內容超越了《行政訴訟法典》第 126 條所規定的具理由說明的決議的範圍和實質限制，因此我們認為這些內容為多餘且不具重要性。

(譯本)

正因如此，同樣無需審理聲請人於其答覆第 384 頁及後續頁提出之請求，不論是作出通知以便由立法會全會對眾被聲請人的行為進行“追認”的請求，還是通知聲請人，以便其對有關行為的政治屬性發表意見的請求。實際上，針對第二個問題，我們認為沒有必要重新通知聲請人對有關事宜發表意見，不僅因為本案屬於緊急程序，而且也是因為聲請人已在上述答覆中就該事宜發表過意見。

\*\*

### 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，正如上文所言，澳門所有法院都不具備審理此案的管轄權，不論是中止效力的請求，還是撤銷行為的請求。

因此，上述第 33 條第 2 款所規定之兩項解決方案只能兩者取其一。

然而，根據《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款的規定，由於該訴訟方式具有緊急性，傳喚由辦事處依職權作出，因此本程序沒有初端批示。因此從程序上來講不能予以初端駁回。

那麼就只能駁回對眾被聲請人的起訴了(《民事訴訟法典》第 33 條第 2 款

(譯本)

第二部分、第 230 條第 1 款 a 項及第 413 條 a 項)。

\*\*\*

現作出裁決

綜上所述，合議庭裁定駁回對眾被聲請人的起訴。

訴訟費用由聲請人承擔，司法費訂為 4 個計算單位(《法院訴訟費用制度》  
第 89 條第 1 款)

中級法院，2018 年 2 月 1 日

裁判書製作法官

簡德道

第一助審法官

唐曉峰

第二助審法官

賴健雄

米萬英