

卷宗編號: 999/2018
日期: 2019 年 07 月 04 日
關鍵詞: 實行刑事訴訟的行為

摘要：

- 本案之被訴行為雖然是澳門懲教管理局局長駁回“必要訴願”的決定，然而在“必要訴願”中所爭議的是對在囚人士的紀律處分行為，故其性質是實行刑事訴訟的行為。
- 倘所科處的處分不是收押於紀律囚室 8 日以上，並不符合向初級法院刑事起訴法庭提起上訴的法定要件，而司法上訴人只能根據第 86/99/M 號法令第 16 條之規定，就澳門懲教管理局局長確認相關紀律處分的行為，以書面方式向初級法院刑事起訴法庭的法官作出投訴。

裁判書製作人

何偉寧

行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號: 999/2018
日期: 2019 年 07 月 04 日
上訴人: A(司法上訴人)
上訴標的: 初端駁回司法上訴的批示

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2018 年 07 月 27 日作出之決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 34 至 38 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹司法上訴人的上訴結論如下:

- A. 2018 年 5 月 28 日，司法上訴人針對路環監獄專案調查程序卷宗編號 00051-PI/EPC/2017 中由路環監獄獄長 2017 年 11 月 29 日於文件編號 00116-DP/EPC/2017 中藉批示作出的維持文件編號 00074-DP/EPC/2017 中作出的裁定司法上訴人違法並對之作出處罰的決定提起必要訴願;
- B. 2018 年 6 月 8 日，澳門懲教管理局局長於以逾期為由駁回該必要訴願;
- C. 針對澳門懲教管理局局長駁回必要訴願的決定，上訴人向行政法院提起並開立了行政司法上訴卷宗編號 2797/18-ADM;
- D. 行政法院於 2018 年 7 月 27 日作出的駁回司法上訴決定(該卷宗第 30 及 31 頁)(以下簡稱“被上訴判決”)
- E. 被上訴判決駁回司法上訴的主要理由是(該卷宗第 30 及 31 頁):
「由於《剝奪自由處分之執行制度》第 74 條第 83 條所規定之紀律處分制度，實際上為規範被收押於監獄之囚犯管理，紀律程序之開立，科處之紀律處分及其執行，不論路環監獄局長或懲教管理局局長根據上述法律規定作出之決定本質上不屬行政行為(見行政程序法第 110 條之規定)或屬行政事宜之行為，從而不能透過行政爭訟(司法上訴)提出爭執(見同一法典第 14 條之規定)」;
「儘管 7 月 25 日第 49/94/M 號法令核准之《剝奪自由處分之執行制度》沒有明確對就受到收押於紀律囚室八日或八日以下處分之囚犯訂定上訴機制，.....抑或是根據第 00129-DP/DSC/2016 號批示第三款明確指出對路環監獄獄長行使該授權及轉授權已作出的行為可向懲教管理局局長提起必要訴願，並不表示該紀律處分決定屬於行政事宜受行政法規範，且可具有行政審判權之法院提出司法爭執」。

錯誤認定司法上訴標的，以及欠缺說明理由

- F. 首先，上訴人認為被上訴判決對於違紀處罰決定及駁回必要訴願的決定有混淆;
- G. 上訴人被上訴案卷內乃針對澳門懲教管理局局長駁回必要訴願的決定，而不是違紀處罰決定;因此，被上訴判決以違紀處罰決定非行政行為作為理由駁回司法上訴，屬錯誤認定司法上訴標的，在這種錯誤認定的基礎上作出的說理，等同於完全欠缺說明理由;
- H. 因此，被上訴判決因錯誤認定司法上訴標的，以及欠缺說明理由而無效。

檢察院認為應判處司法上訴人之上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 56 至 58 背頁，在此視為完全轉錄²。

被司法上訴之決定乃行政行為

- I. 假如法官閣下認為不存有上訴瑕疵，上訴人亦應指出，不論違紀處罰決定抑或駁回必要訴願的決定，都是行政行為。
- J. 對於被上訴判決認為被司法上訴之行為非行政行為，除予應有的尊重外，上訴人未能認同。
- K. 被司法上訴之行為乃由路環監獄獄長針對上訴人作出的決定：
 - ◆ 裁定上訴人存在違紀行為；
 - ◆ 針對於違紀行為對上訴人處以在普通囚室作隔離五日，並剝奪放風權利兩日的處分；
- L. 對囚犯處以紀律處分屬澳門懲教管理局局長之權限。(第 40/94/M 號《核准剝奪自由處分之執行制度》法令第 79 條;第 27/2015 號行政法規《懲教管理局的組織及運作》第 28 條)
- M. 透過經二零一六年十一月三十日保安司司長批示認可的懲教管理局公布的第 00129-DP/DSC/2016 號批示，將第 40/94/M 號法令所指屬懲教管理局局長職權的一切行為轉授予路環監獄獄長；
- N. 根據上條所指的批示中第三條，就被訴願決定得提起必要訴願(recurso hierárquico necessário)。
- O. 對於採用隔離於普通囚室或收押於紀律囚室八日或以下之處罰裁定，除上述必要訴願外，還可向澳門刑事起訴法庭作出書面投訴(第 86/99/M 號法令第 16 條);但是，澳門刑事起訴法庭無權限在處理投訴事宜中，變更或廢止路環監獄獄長作出的決定；
- P. 僅能透過提出(必要訴願及司法上訴)，方能變更或廢止違紀及處罰裁定。
- Q. 司法上訴之行為的性質無非只有三種:行政行為、司法行為或立法行為；
- R. 被上訴判決只是認為被司法上訴之行為非行政行為，但沒有說明該行為是否司法行為/準司法行為或立法行為，更沒有就行為認定具體指出法律理據；
- S. 法律上也沒有任何依據認定被司法上訴之行為屬司法行為/準司法行為或立法行為；
- T. 既然法律容許上訴人針對採用隔離於普通囚室或收押於紀律囚室八日或以下之處罰裁定提起必要訴願，這正好說明該種違紀處罰決定乃行政行為，且僅得透過必要訴願才能進一步提呈司法上訴；
- U. 否則，難以理解，為何一方面可以提起必要訴願，但另一方面又認為非行政行為而不許提起司法上訴。
- V. 葡萄牙法院對類似情況的案件有著與上訴人相同的理解，認為對囚犯作出的紀律處罰決定屬行政行為。
- W. 顯然，不論違紀處罰決定抑或駁回必要訴願的決定都是行政行為，而被上訴判決沾有適用法律錯誤的瑕疵而無效。

² 檢察院之意見如下：

Para os devidos efeitos, perfilhamos a sensata jurisprudência que proclama: A delimitação objectiva de um recurso jurisdicional afere-se pelas conclusões das alegações respectivas (art.589º, nº3, do CPC). As conclusões funcionam como condição da actividade do tribunal “ad quem” num recurso jurisdicional que tem por objecto a sentença e à qual se imputam vícios próprios ou erros de julgamento. Assim, se as alegações e respectivas conclusões visam sindicar algo que não foi sequer discutido, nem decidido na 1ª instância, o recurso terá que ser julgado improvido. (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º98/2012 e, a nível do direito comparado, acórdão do STA de 23/06/1999 no processo n.º039125)

Em esteira da citada inculca jurisprudencial, e tendo em conta as conclusões nas alegações de fls.34 a 38 dos autos, basta apurar se o douto despacho em escrutínio enfermar de confusão, falta de fundamentação e erro de direito, sendo todos assacados pelo recorrente?

*

Procedendo à minuciosa leitura do despacho atacado no presente recurso jurisdicional, colhemos,

com certeza e tranquilidade, que a MM^a Juiz *a quo* operou a clara e suficiente fundamentação da sua decisão de rejeitar o recurso contencioso, portanto, a arguição da falta de fundamentação não pode deixar de cair na manifesta improcedência.

O próprio despacho recorrido, só por si, evidencia inequivocamente que a MM^a Juiz *a quo* tinha perfeita consciência de que o objecto do recurso contencioso se reporta ao despacho proferido pela directora da DSC substituta e traduzido em rejeitar o recurso hierárquico interposto pelo ora recorrente, com fundamento na extemporaneidade da sua interposição. O que torna patente e incontestável que a MM^a Juiz *a quo* não confundiu a decisão da aplicação da sanção disciplinar com a decisão de rejeição do recurso hierárquico, por isso a arguição da confusão é despropositada.

*

As disposições nos arts.16º e 17º do D.L. n.º86/99/M mostram que o legislador estabelece dois mecanismos de garantia a recluso – a queixa e o recurso, a queixa aplica-se a todos os assuntos que não caibam ao recurso, sendo este circunscrito às decisões de aplicação do isolamento em cela ordinária ou disciplinar por período superior a oito (8) dias.

Na medida em que confere ao juiz o poder de manter, reduziu ou anular a medida (de isolamento) recorrida, o preceito no n.º3 do art.83º do D.L. n.º40/94/M significa que o supramencionado recurso é de plena jurisdição, em vez da mera legalidade. O que pode explicar virtuosamente o regime previsto no do n.º2 do art.29º da Lei n.º9/1999, cujas alíneas 2) e 3) consagram peremptoriamente que compete ao Juízo da Instrução Criminal apreciar as queixas e recursos de decisões disciplinares proferidas pelos órgãos competentes dos estabelecimentos prisionais.

Ora bem, tudo isto torna inquestionável que não podem ser objecto do recurso contencioso e ficam excluídos da jurisdição administrativa as decisões dos órgãos competentes dos estabelecimentos prisionais, traduzidas em aplicar a reclusos ou pessoas preventivamente presas qualquer das medidas disciplinares prescritas no art.75º do D.L. n.º40/94/M.

Daí resulta que só poderia ser impugnado por meio de queixa prevista no art.16º do D.L. n.º86/99/M, se o despacho *in questio* consistisse em confirmar a medida disciplinar de “在普通囚室作隔離五日，並剝奪防風權利兩日” aplicada ao recorrente pelo director do Estabelecimento Prisional de Coloana, por virtude de tal medida disciplinar não ser superior a oito dias e, assim, não caber ao recurso (art.17º, *a contrario sensu*, do D.L. n.º86/99/M).

Vale apontar que o recurso regulamentado nos arts.82º e 83º do D.L. n.º40/94/M não constitui a única excepção, pois ficam igualmente fora da jurisdição administrativa os demais instrumentos de impugnação contenciosa denominados pelo legislador como recurso judicial. O que nos dão a conta os preceitos nos n.º2 do art.186º do Código do Notariado, n.º2 do art.220º do Código do Registo Civil, n.º2 do art.131º do Código do Registo Predial, n.º2 do art.93º do Código do Registo Comercial e art.275º do RJPI aprovado pelo D.L. n.º97/99/M. Com efeito, todos estes recursos são julgados na jurisdição comum – competindo aquele ao JIC e estes aos Juízos Cíveis, pese embora o recurso a que se refere o art.275º do RJPI tem a natureza de um recurso contencioso (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º805/2012).

Sem prejuízo do elevado respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos que as decisões recorríveis de acordo com as seis legislações acima aludidas são dotadas da natureza jurídica de acto administrativo propriamente dito. Na nossa óptica, tais decisões preenchem todos os requisitos consignados no art.110º do CPA, e não se descortina qualquer diferença substancial ou intrínseca entre as quais e o acto administrativo definido nesta disposição legal.

Parece-nos que é igualmente válida para os recursos judiciais consignados nas legislações registrais e notarial a sábia jurisprudência que vem sedimentando que o recurso judicial da decisão administrativa, previsto no art.275.º do Regime Jurídico da Propriedade Industrial é de plena jurisdição (e não de mera legalidade, como é regra nos recursos contenciosos) (vide. Acórdãos do TUI no Processo n.º64/2015 e do TSI no Processo n.º398/2006)

Ao arrimo da referida boa jurisprudência, inclinamos a inferir que a axiologia que levou o

*

二.理由陳述

司法上訴人認為原審法院對被訴行為的法律定性是錯誤的，有關行為由行政機關依據公法而作出，故根據《行政程序法典》第 110 條之規定，屬行政行為，且是終局行為，可直接成為司法上訴的標的。

基於此，認為原審判決存有審理錯誤，應予以廢止。

原審決定內容如下：

“...

第 28 頁至第 29 頁及其背頁：閱。

*

legislador a subtrair estes recursos da jurisdição administrativa e confiar os mesmos à jurisdição comum traduz em dotá-los com plena jurisdição e, deste modo, estabelecer tutela judicial mais efectiva e eficiente aos interessados.

É verdade que o despacho impugnado na petição não consiste em confirmar a decisão tomada pelo director do Estabelecimento Prisional de Coloana no exercício da competência delegada pelo director da DSC no Despacho n.º00129-DP/DSC/2016 (doc. de fls.22 dos autos), mas em rejeitar o recurso hierárquico interposto da sobredita decisão, invocando como fundamento a extemporaneidade da interposição e o disposto no art.3º e na d) do art.160º do CPA (doc. de fls.8 dos autos). O que revela que o despacho em causa não estabelece pronúncia ou decisão directas sobre a apontada medida disciplinar aplicada ao recorrente pelo director do Estabelecimento Prisional (在普通囚室作隔離五日，並剝奪防風權利兩日).

No entanto, importa acentuar que as questões do fundo suscitadas no recurso hierárquico traduzem em apurar se o recorrente tiver cometido a infracção disciplinar imputada a ele pelo director do Estabelecimento Prisional? e subsidiariamente se a supramencionada medida disciplinar aplicada ao mesmo contender com o princípio da proporcionalidade?

Ora bem, é sem dúvida que pertence ao Juízo da Instrução Criminal a competência para resolver tais questões de fundo, pelo que o recorrente devia apresentar queixa sobre o despacho da directora substituta da DSC ao Juízo da Instrução Criminal, para aí se apreciar, sucessiva e sinteticamente, se forem ilegais tanto a rejeição incorporada nesse despacho como o referido despacho do director do Estabelecimento Prisional? Repare-se que o MMº Juiz da Instrução Criminal já deu claríssima advertência ao ora recorrente, no sentido de que “但不妨礙服刑人依據 11 月 22 日第 86/99/M 號法令第 16 條的規定，就有關批示以書面方式作出投訴” (vide. fls.21 dos autos)

Chegando aqui, podemos concluir que se verificam *in casu* erro na escolha do meio processual e a incompetência material do Tribunal Administrativo, o que prejudica a nova distribuição contemplada no n.º1 do art.12º do CPAC, e a remessa prevista no n.º1 do art.33º do CPC.

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do presente recurso jurisdicional.

在起訴狀中，司法上訴人指出針對懲教管理局局長於 2018 年 6 月 5 日以逾期為由作出駁回其就第 00051-PI/EPC/2017 號專案調查程序之處分而提起的必要訴願之決定，向本院提起本司法上訴，主張被訴行為欠缺說明理由且欠缺法律依據。

經參閱隨同起訴狀附入之編號：01090-OF/DSC/2018 公函之證明(見卷宗第 8 頁)，可以知道，駁回就第 00051-PI/EPC/2017 號專案調查程序之處分而提起的必要訴願之決定，乃懲教管理局代局長於 2018 年 6 月 5 日以該訴願沒有在法定期間內提起為由予以駁回。

根據起訴狀之陳述及附件二(見卷宗第 9 頁至第 17 頁及其背頁)，前述必要訴願之標的為路環監獄獄長於 2017 年 11 月 29 日作出的維持其於編號：00074-DP/EPC/2017 文件中，因證實司法上訴人的違紀行為違反由七月二十五日第 40/94/M 號法令核准之《剝奪自由處分之執行制度》第 74 條 a)項、d)項及 e)項之規定，決定根據同一法令第 79 條及第 75 條第 1 款 f)項之規定，對司法上訴人處以在普通囚室作隔離五日並剝奪放風權利兩日的處分。

另從上述編號：01090-OF/DSC/2018 公函及其所引述之通知證明(見卷宗第 8 頁背頁)，可以證實司法上訴人曾針對路環監獄獄長之同一處分決定，向相關徒刑執行卷宗之主案法官提起上訴，且獲通知該上訴因不符合對紀律裁定之上訴的程序的前提要件而不予受理。

根據刊登於 2016 年 12 月 14 日第 50 期《澳門特別行政區公報》第 II 組之第 00129-DP/DSC/2016 號批示，懲教管理局局長將按照第 27/2015 號行政法規第 28 條第 1 款的規定，作出由七月二十五日第 40/94/M 號法令所指屬其職權的一切行為權限授予路環監獄獄長(見上述批示第 1 款 3)項之規定)。

依照第 00129-DP/DSC/2016 號批示第 3 款之規定，路環監獄獄長針對

司法上訴人所作之處分為行使其根據上述獲授予之權限作出，而對行使該授權及轉授權而作出的行為，原則上可向懲教管理局局長提起必要訴願。

儘管被訴行為乃由懲教管理局局長之法定代任人對司法上訴人就路環監獄獄長所作處分決定提出必要訴願之結果，然而，有關處分源於路環監獄獄長行使其獲授予七月二十五日第 40/94/M 號法令所指的職權，針對司法上訴人實施的行為違反該法令核准之《剝奪自由處分之執行制度》第 74 條 a) 項、d) 項及 e) 項之規定，並根據第 79 條及第 75 條第 1 款 f) 項之規定，對司法上訴人科以處罰。由於《剝奪自由處分之執行制度》第 74 條至第 83 條所規定之紀律處分制度，實質上為規範被收押於監獄之囚犯之管理、紀律程序之開立、科處之紀律處分及其執行，不論路環監獄獄長又或懲教管理局局長根據上述法律規定作出之決定，本質上不屬行政行為(見《行政程序法典》第 110 條之規定)或屬行政事宜的行為，從而不能透過行政爭訟(司法上訴)提出爭執(見同一法典第 14 條之規定)。

儘管七月二十五日第 40/94/M 號法令核准之《剝奪自由處分之執行制度》沒有明確對就受到收押於紀律囚室八日或八日以下處分之囚犯訂定上訴機制(見《剝奪自由處分之執行制度》第 82 條第 1 款規定之反義解釋)，抑或是依據第 00129-DP/DSC/2016 號批示第 3 款明確指出對路環監獄獄長行使該授權及轉授權而作出的行為可向懲教管理局局長提起必要訴願，並不表示該紀律處分決定屬行政事宜，受行政法規範且可向具有行政審判權之法院提出司法爭執。

事實上，根據第 9/1999 號法律通過之《司法組織綱要法》(經第 265/2004 號行政長官批示重新頒布)第 29 條第 2 款 3) 項之規定，“審理對獄政場所的有權限機關所作的紀律裁定的上訴，即使屬針對被羈押的人作出的紀律裁定提起的上訴”屬初級法院刑事起訴法庭的權限，結合同一法律第 30 條第 2 款 1) 項之規定，顯然行政法院不具管轄權。

綜上所述，由於被訴行為不屬行政行為或屬行政事宜的行為，且卷宗情況亦不符合《行政訴訟法典》第12條之規定，基於此，經配合同一法典第46條第2款c)項之規定，本院決定駁回本司法上訴。

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費訂為3UC。

登錄本裁判及依法作出通知...”。

現就有關問題作出審理。

被訴行為是由澳門懲教管理局局長於2018年06月05日作出，駁回了針對監獄獄長於2017年11月29日根據第40/94/M號法令第74條a)項、d)項及e)項之規定對司法上訴人科以在普通囚室作隔離5日並剝奪放風權利2日的處分決定而提起的必要訴願。

澳門懲教管理局為一具行政自治權的公共部門，負責組織、管理監務部門和執行收容青少年的教育監管措施的部門，並支援其運作。

相關的行為是依照公法所作出，且是具體及個別的。

表面看來，被訴行為完全符合《行政程序法典》第110條所規定的行政行為特徵。

然而符合行政行為特徵不一定代表其必然受行政司法訴訟範圍所管轄。

例如在勞動輕微違反中，有關的罰單同樣是由行政當局所發出，但當出現不自願繳交罰單時，則由初級法院刑事法庭作出審理，而非行政法院，茲因該等行為屬《司法組織綱要法》第19條(三)項中所指的實行刑事訴訟的行為。

同樣，徒刑的執行及在囚人士的相關紀律制度而衍生的行為亦屬同一類行為。

立法者在第40/94/M號法令第82條第1款明確規定，受到收押於紀律囚室8日以上處分之囚犯，得於獲通知處分後2日內向有管轄權之法院以書面提出上訴，並應說明理由。

而根據《司法組織綱要法》第 29 條第 2 款(三)項之規定，前述具管轄權之法院為初級法院刑事起訴法庭。

從上可見，立法者明顯將徒刑的執行(包括羈押措施)及在囚人士的相關紀律制度而衍生的行為排除在行政訴訟範圍之內。

本案之被訴行為雖然是澳門懲教管理局局長駁回“必要訴願”的決定，然而在“必要訴願”中所爭議的是對在囚人士的紀律處分行為，故其性質是實行刑事訴訟的行為。

另一方面，由於所科處的處分不是收押於紀律囚室 8 日以上，故並不符合向初級法院刑事起訴法庭提起上訴的法定要件。

因此，司法上訴人只能根據第 86/99/M 號法令第 16 條之規定，就澳門懲教管理局局長確認相關紀律處分的行為，以書面方式向初級法院刑事起訴法庭的法官作出投訴。

*

三. 決定

綜上所述，裁決司法上訴人之上訴不成立，維持原審決定。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2019 年 07 月 04 日

(裁判書製作人)

何偉寧

(第一助審法官)

米萬英

簡德道

(第二助審法官)

唐曉峰