

(譯本)

行政上的司法爭訟
勞動輕微違反
行政上訴的可受理性
刑事訴訟程序
法院的管轄權

摘要

一、所謂輕微違反，就是違法者作出受罰款拘束的行為，經公務人員立案調查予以核實後，隨即進入《刑事訴訟法典》第 380 條及續後數條，尤其第 384 條規定的程序。

二、該程序具有廣義上的刑事性質，因此絕不容許上級機關以監管或監督其下級機關的名義作出行政介入，因為已對該刑事程序——輕微違反程序賦予獨立及確定的權利。

三、因輕微違反而被科處罰款的違法者只有兩種選擇，繳付罰款或不繳付罰款，如屬後者，該輕微違反則由司法法院而非行政法院作出審理和裁決。

2005 年 4 月 14 日合議庭裁判書

第 15/2005 號案件

裁判書製作法官：蔡武彬

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲有限公司針對行政法院對第 240/03-ADM 號案件作出的裁決提起上訴，該裁決駁回其基於勞工暨就業局局長作出的行為不可上訴的理據而提起的司法上訴，局長於 2003 年 8 月 18 日駁回其針對勞工事務稽查廳廳長確定第 73/2003 號實況筆錄（當中上訴人因觸犯勞動輕微違反而被科處一項罰款）的批示於 2003 年 4 月 24 日提起的訴願，現陳述如下：

（一）現被上訴的裁判以行為不可上訴性為決定的依據，指出維持科處罰款的決定因為具有刑事性質而不是一個行政行為，因此，並不符合行政性質權力的行使。

（二）但是，在針對現被提起上訴的決定的司法上訴中，並不涉及是否存在科處罰款的理據——該事實期望能在初級法院第 6 庭以第 LTG-010-03-6 號案件進行程序作出分析——只涉及對行政訴訟程序步驟的踐踏；

（三）雖然已經從程序本身的性質得知，是被上訴實體作出如此分類並指向《行政程序法典》，尤其在法律提述中指出上訴人被賦予的非司法爭執權以及相關期限；

（四）但期限及權利之後沒有加以理會，並在沒有考慮已提起的兩個聲明異議及兩個訴願的情況下繼續進程序；

（五）該實體確認作出一個行政法方面的行為，並在其通知書中界定。

（六）因此，除了應有的尊重外，不可以同意被上訴的法院在現被上訴的裁判中斷言有關行為基於不是一個行政行為而不可以提起司法上訴；

（七）被上述實體不讓使用行政程序步驟，凌駕於《行政程序法典》賦予利害關係人的法律之上，被上訴實體本身就提到在其展開的程序可適用該法律。

（八）不管是否屬於產生科處罰款的私法關係，勞工暨就業局行使了一個具有公共性質的處罰及監督權限，還行使了由《勞工稽查章程》規定作為公共利益和社會利益的其他權限，該章程

也屬於公法；

(九) 本上訴所涉及的是市民對行政當局有信心，尤其被採取的程序，而並不涉及適用私法的規範，因為當中並沒有討論勞動關係；

(十) 如行政問題沒有被審理，由於聲明異議及訴願已被提起，上訴人將有可能冒著被處罰之險，因為他沒有給予機會去知道這個（默示或明示）駁回，沒有給予機會去表示是否同意該內容並對行政當局的最後決定作反擊；

(十一) 非司法爭執是居民的一項基本權利，作為對針對其作出的決定的回應方式，作出行為的實體必須根據法律回覆；

(十二) 但是行政當局在行政程序範圍內作出的行為必須遵循合法性原則，該些原則的違反在行政司法範圍審議，而不是在刑法範圍審議；

(十三) 在提起的司法上訴基礎中的問題具有行政性質，不管上訴人有否違反勞動義務，對其審理不可以排除在根據第 9/1999 號法律（《澳門特別行政區司法組織綱要法》）第 30 條第 1 款規定的行政司法爭訟的範圍外，行政法院是具權限審理的法院。

被上訴實體已被通知，沒有回覆。

檢察院司法官出具意見，現轉錄如下：

“上訴人在其理由陳述中闡述的所有論據，在現被上訴的判決中已經明確反駁及爭論，我們完全同意判決的內容及結論，因累贅而不再轉錄，我們不認為判決存有瑕疵，尤其被指責的瑕疵。

上訴人提出質疑的行為是勞工暨就業局代局長於 2003 年 8 月 18 日的批示，該批示駁回其針對勞工事務稽查廳廳長於 2003 年 4 月 24 日確定帶勞動輕微違反性質的“實況筆錄”，根據我們的理解，駁回是基於對科處罰款的理據進行實體的技術分析，並以歸責上訴人觸犯 3 項勞動輕微違反，以及更正罰款的特定金額維持實況筆錄。

現涉及的裁判拒絕受理針對第一個批示提起的司法上訴，因為認為該批示不屬於行政行為而不具司法可上訴性，被納入的是勞動輕微違反程序，具有廣義的刑法性質，立法者“對該種勞動違法採取適用刑法及刑事訴訟法的規則，因此有別於行政不法行為的一般制度...”。

我們不認為要修正該理解。

所提到的核心問題根本上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。

我們相信不是這樣。

確認實況筆錄的行為實際上屬於不同於行政行為申訴的一般制度的制度，這不是因為它是一項確認行為的事實，而是因為實況筆錄是對取向實施某不法行為之事實的紀錄，對它的審理屬於專屬的司法機構及所有普通法院，這事實是行政權力和司法權力劃分的自然結果，從某種程度上在《勞工稽查章程》第 11 條第 3 款規定中有所反映，其中規定“確認後，實況筆錄程序不得被中止，倘有需要時，有關程序將繼續進行直至送交法院為止”（下劃線由我們所加予以強調）

對於該理解，實際上無爭議地由葡萄牙的司法見解（在此純粹以學說的層面提出 — 最高法院第二科第 018619 號案件的 1995 年 5 月 10 日合議庭裁判；管理委員會第一分科第 027501 號案件的 1991 年 1 月 17 日合議庭裁判以及管理委員會第一分科第 032421 號案件的 1993 年 12 月 2 日合議庭裁判）及澳門特區的司法見解（前高等法院第 1023 號案件的 1999 年 6 月 15 日合議庭裁判；本中級法院第 211/2003 號案件的 2004 年 5 月 20 日及第 295/2003 號案件的 2004 年 6 月 10 日合議庭裁判）所確立，當中歸納出有關事宜不具行政性質，因而並不開展行政行為的爭執途徑（無論是司法還是非司法方面）。

在輕微違反訴訟程序中行政當局不作出科處（這與行政上之違法行為不同，行政上違法行為的一般制度是由 10 月 4 日第 52/99/M 號法令所規範的）：如果私人不自願繳納，相關程序將送交法院，但不是作為上訴或強制徵收。該程序經檢察院送交法院，為的是作出處罰還是不處罰的裁定，因為至此該項決定純粹還沒有存在。而只有等法院作出處罰時，對私人產生某項支付的債務。

清楚的是面對該制度顯然可以提出一個問題：是否在法院判決前不存在《勞工稽查章程》第

12 條第 1 款規定的被分類為自願繳納的義務？

但是，在此不涉及任何處罰決定的履行，而只涉及法律賦予被訴之人，在接受實況筆錄指控的輕微違反責任時，無須等待對相關事宜作出決定、不耽擱及無負擔（《刑事訴訟法典》第 381 條及續後各條）地結束相關程序的權力。行政當局在酌科根據《勞工稽查章程》第 8 條第 3 款規定的罰款時，唯一受自願繳納限制，而不再是科處罰款。

輕微違反訴訟程序的司法階段不是對某行政行為的司法上訴，也不是對行政當局已經作出處罰的單純執执行程序，而是用來決定是否對不法行為之事實作出相對應的處罰的程序。

雖然在輕微違反案件中存有混合的特徵以及《勞工稽查規章》的某些規定的技術含量不足，但事實上針對有關實況筆錄的確認行為是不可通過一般行政程序法對行政行為規定的途徑提起申訴。

但是上訴人在其陳述中試圖在程序狀況方面劃定一條邊界，按其理解，在程序上是可以提起訴願和續後的司法爭訟，而在“決定的實體問題”方面，他認為又不是這樣。

然而，經仔細分析在其相關起訴狀中提出的論據後，隨即發現其在該方面提出的大部份內容一方面是涉及所謂的通知書欠缺或不規則（就該事宜我們認為並不會對行為的有效性構成爭議，只對其效力構成爭議），另一方面涉及對關於訴願及聲明異議有否答覆方面的程序規範的踐踏，這在有意無意之中直接聯繫到上面提出的矛盾，換言之，根本問題就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。而看來是不會。

最後，上訴人在該層面的爭議所涉及的事宜經我們的分析後，可以歸納為違反：

- 對利害關係人的事前聽證；
- 上訴人訴諸法律；以及
- 作出決定原則。

但顯然是沒有道理。

一方面，在輕微違反訴訟程序中，聽證按嚴格的法律步驟在法院進行，因此看不到該瑕疵在哪裡出現。

之後，透過已被採納的解決辦法拒絕上訴人根據《基本法》第 36 條規定的訴諸法律的說法是不可以被支持的。訴諸法律必須通過法律規定的途徑或透過在法律上具權限的機關進行，在本案中就是透過司法機關保障上訴人訴諸法律的權利。再說，《基本法》第 36 條規定的“訴諸法律”確實就是考慮到訴諸法院以保護居民的合法權益，該訴諸法律不受任何行政行為禁止。

最後，看不到有違反作出決定的原則，因為該原則只表示“行政機關對於...屬其權限之所有事項，有作出決定之義務”（《行政程序法典》第 11 條第 1 款）。沒有期限顯然就沒有作出決定之義務，相反，只有不作為的義務，因為“行政機關作出任何決定前，應先肯定其本身有權限審理有關問題”（《行政程序法典》第 35 條），當中，尤其在非司法層面方面，看不到上訴人指出的所謂不作為及“沒有決定”，也看不到有踐踏該原則。

最後一點的事實是，根據上訴人指出，無論是作出的決定，還是程序中的相關通知，被上訴實體本身就界定為《行政程序法典》的範圍，尤其作出非司法指責的法律提述。

一如很好地看到，在此涉及的是錯誤的報告及提述，再者，我們認為上述實體在訴願中作出了的審理就是錯誤，審理了實體問題，駁回並命令更正計算，但按照主張，應該單純及簡單地拒絕該上訴。

只是，從提述及報告的該些錯誤中顯然看不到要創設在法律體制上不存在的上訴。

一個錯誤報告並不可以把法律不容許的行為合法化。就此點已在本中級法院第 211/2003 號案件的 2004 年 5 月 4 日合議庭裁判指出“...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”。

因此，無須更多的闡述及考慮，我們主張本上訴理由不成立。”

現在作出審理。

經各助審法官法定檢閱。

現把以下與該決定相關事實視為確鑿：

1.在勞工暨就業局證實存在一項勞動違例後，上訴人於 2003 年 4 月 9 日接獲通知以便對被查明的被認為屬拖欠各工人的款項作出自願彌補（文件一）。

2.由於不同意上述實體查明的款項，上訴人分別於 2003 年 4 月 24 日及 2003 年 5 月 9 日提起聲明異議及訴願（文件二及文件三）。

3.令人意想不到的是上述實體於 2003 年 4 月 28 日通知上訴人在觸犯 4 月 3 日第 24/89/M 號法令第 20 條第 1 款所規定的違法行為後，透過第 73/03 號實況筆錄科處澳門幣 3,000 元的罰款（文件四）。

4.被上訴實體適用該法規第 50 條第 2 款的規定，認為科處上述的罰款是基於上訴人沒有在自願彌補的上述期限內作出支付，並沒有理會上訴人已提起的聲明異議。

5.針對該決定，上訴人再次就科處罰款的決定分別於 2003 年 5 月 13 日及 2003 年 5 月 28 日提起聲明異議及訴願（文件五及文件六）。

6.對於已提出的兩份聲明異議，行為作出者並沒有回答。

7.實況筆錄於 2003 年 4 月 24 日被確認，並於 2003 年 6 月 17 日被送交初級法院，今天其相關程序在第 6 庭以第 LTG-010-03-6 號案件進行。

8.2003 年 8 月 28 日，勞工暨就業局把該局代局長 2003 年 8 月 18 日作出的批示通知上訴人，該行為現被提起上訴，上訴涉及兩個被提起的訴願 — 對拖欠各工人金額作出自願彌補之通知以及科處罰款的通知 — 更正被查明的金額以及維持被科處的罰款（文件七）。

繼續進行審理。

因此，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。

該問題對本法院而言並不陌生，我們已在第 211/2003 號案件的 2004 年 5 月 20 日以及在第 295/2003 號案件的 2004 年 6 月 10 日合議庭裁判就該方面的問題作出了審理，當中認定：

“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出申訴的相同途徑拘束。

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。

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適合的權限，一如勞動違法中所出現的情況。

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。”（第 211/2003 號案件）

“所謂輕微違反，就是違法者作出受罰款拘束的行為，經公務人員作出專案調查予以核實後，隨即進入《刑事訴訟法典》第 380 條及續後數條，尤其第 384 條規定的程序。

該程序具有廣義上的刑事性質，因此絕不容許上級機關以監管或監督其下級機關的名義作出行政介入，因為已對該刑事程序 — 輕微違反程序賦予獨立及確定的權利。

因輕微違反而被科處罰款的違法者只有兩種選擇，要麼繳付罰款，要麼不繳付罰款，如屬後者，該輕微違反則由司法法院而非行政法院作出審理和裁決。”（第 295/2003 號案件）

該決定以及當中所載的理據應予維持，因為對本案的決定同樣有效。

事實上，最主要的內容是：上訴人因觸犯 4 月 3 日第 24/89/M 號法令（勞資關係及勞動合同規範）不同條文規定的“輕微違反”而被行政機關 — 勞工暨就業局 — 科處罰款。

不管是否存有輕微違反，必定會對違法者作出通知，以讓其行使自願繳納被科處罰款的權能，《刑事訴訟法典》第 384 條第 2 款訂定的期限過後，如沒有自願繳納罰款，案件則會交到法院以進行其他後續的訴訟程序。

被開立的程序具有廣義上的刑事性質，因此可排除上級機關以監管或監督其下級機關的名義作出行政介入，因為已對該刑事程序 — 輕微違反程序賦予獨立及確定的權利（第 24/89/M 號法令第 53 條）。

該獨立權利也在其組織章程 — 9 月 18 日第 60/89/M 號法令（《勞工稽查章程》）中作出規定。¹

對勞工暨就業局所提出的罰款未作自願繳納，對本法令所規定的“違例”或輕微違返事宜係屬法院審訊職權（第 24/89/M 號法令第 54 條）。

針對勞工暨就業局對勞動輕微違反科處罰款的行為，既不能提起必要訴願和任意訴願，也不能進行司法爭訟程序，因為應進行的是替代制度而並非撤銷制度，法院必然具有科處違法者應繳罰款的權限。

提起訴願的不可行並不表示訴諸法律的權利會被剝奪，因為第 211/2003 號案件的合議庭裁判認為：“法定的司法及非司法保障已被確保，使到嫌疑人的辯護途徑得到有效的監督”。

因此，明顯的是科處罰款的行為在行政上是不可提起上訴的，且本上訴理由明顯不成立。

駁回上訴理由成立。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定甲有限公司提起的本司法上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔。

蔡武彬（裁判書製作法官） — José M. Dias Azedo（司徒民正） — 賴健雄

¹ 該章程規定如下：

“第一條（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。

第七條（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，每當由個人直接查證或證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，即使非即時證實者亦然。

第八條（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、倘處以罰款的情事而款額係不定時，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。

第十條（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。

第十一條（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。”