

政府與市民

公民在行政程序上的保障^{*}

華年達^{*} ^{*}

前 言

作為維護及保障公民的工具，法律程序是確保行政管理機關遵守法律的保障。

葡萄牙共和國憲法第2條規定建立一個民主法治國家，而第266條則規定公共行政管治的基本原則。基此，用文字載明：“公共行政關注與公民依法受保護的利益和權利有關的公眾利益”（第1條），以及“行政機構及人員受憲法及法律約束，並應根據平等、適度、公正及公正無私的原則履行其職能”（第2條）。

一方面要遵守法律，而另一方面又要顧及個人的利益和權利，因此，應在法律程序上考慮被管治者的權利和保障，並用以防止公共行政人員和公務員的不法行為和濫用職權。

葡萄牙共和國憲法第268條清楚載明這些利益和保障。第271條亦載明公務員及人員在執行職務時，應對侵犯公民在法律上應受保障的權利和利益的過失及行為負責。

為了避免或懲罰公共行政的違法行為，及使用人的合法利益及權利免受侵犯，被管治者的保障便在法律程序所定的規則中反映出來。

詳述之，這些對公民的保障可分為政治保障、行政保障和司法程序保障。

^{*} 華務司譯本

^{**} 大律師、立法會議員

政治保障

國家的整個民主組織（本身或其組成的各個部份）都是行政能合法運作的保障。

例如，監督法律是否違憲，法令可否為立法會追認，通過每年公共帳目的規則，可否否決政府的行為，行使選舉的權利和結社的權利，以及很多直接或間接對公民的政治保障。

屬於此類性質的憲法性保障載於澳門組織章程（第2條），而其他預料的保障則載於第30條1款a項及e項以及2款c項。

但是，上指保障較多關注對憲法和組織章程在程序上的平衡性而較少關注對市民本身利益的保障。

事實上，我們可以說屬於被管治者的政治保障計有：

——請願權、申述權、聲明異議權、告訴權、資訊權及抗拒權。

第一類的保障載於葡萄牙共和國憲法第52條及第271條，而抗拒權則載於第21條。但是，政治保障並不是一種充份和有效保障個人權利的方法。由於這種情況很少發生，即使發生，亦很少會達到某種程度。況且，政治的保障亦不是很安全的。因為當個人尋求權力亦應服從的法律保障時，那些被信賴的政治組織卻以自己的一套作為政治準則，並用這個準則去評價和行使這些保障。

所以，非司法程序保障和司法程序的保障是很重要的。我繼續要說的是根據本地區現行法例而提出的。首先，我希望指出一個事實，就是所有這些保障都是互相補充的。最近，有人倡議在原有的基礎下成立反貪污暨反行政違法性高級專員，以便為澳門帶來一個新面貌。這位專員在該機構內集合了歐洲傳統的“明政專員”（北歐國家），“國會行政專員”（英國），“仲裁員”（法國）“申訴專員”及“葡國反貪污高級專員”（葡國）於一身。無疑地，按照法律及道德的原則，在行政程序中便多了一重保障，從而使行政管理嚴格地服從法律的原則。

非司法程序保障

藉着行政管理各個組織的運作而達致的保障，稱為非司法程序保障。

這個保障亦稱為行政保障，共分為非司法聲明異議、層級訴願及監督訴願。

在行政方面，這個保障令能改變某些行政決定的機構運作。

這個非司法保障能夠成功端賴高層的關注或良好意願。所以，在權力集中的行政機關的某些部門，這些保障很多時並不符合要求（一方面，高層要求下屬為其挽回面子，另一方面，下屬在未作出決定前已為高層勸阻）。

在澳門，被管治者的非司法保障載於三月二十三日第23 / 85 / M號法令，而該法令規範行政行為的法律制度。

該法令載有：

- 請願權，向公共行政機關請願，以影響有關的決定或將會採取的行動（第2條）；
- 告訴權，因告訴而設立及推動案卷，以便處理有關某施政者事宜（第2條）；
- 聲明異議權（第25至29條），個人得透過行政程序在告訴人面前提出反駁；
- 層級訴願（第30至38條），透過行政程序為廢除、更改、中止或替代等行為向上級提出反駁。被反駁行為是否受直接訴訟程序影響決定了這個層級訴願是自願的還是必需的。而且，這個反駁是由於事情不合法、不公平或不適當而作出。

司法程序保障

司法程序的保障就是指行政行為或行政當局的某些行為可以被法院所管制的可能性。

此保障為維護被管治者權利的一個最高及最有效的方式。

行政訴訟不單包括對行政行為的上訴，且包括關於行政合約的活動或對因公共管理的行為，行政當局承擔其合約以外的責任而作出賠償的活動。

雖然，第23 / 85 / M 號法令沒有規定在行政法院內的程序（該程序由一九八六年十月二十九日在澳門公佈的七月十六日第267 / 85號法令所訂定），但是該法令第39條提及到一個雙重途徑，對行政行為提出司法訴訟程序。此分別（過去及現在）是因為澳門組織章程規定對於總督的行為或由其受權者作出的行為，只可向最高行政法院（設於里斯本）提出訴訟。至於其他的上訴（屬其他機關的）以及關於行動的提出（關於行政合約或由於公共管理行為所作出的賠償）由澳門行政法院審理，雖然關於行動方面的司法判決指引是不一致。

倘若在此浪費各位的耐性以及列舉出每種假設在不同程序的法律技術方面，將是使人厭煩的。

因此在這本人只想說明最高行政法院是由一其本身的章程所管理，該章程收集了共和國憲法中有關的原則（自然地這些包括了透過修憲而加入重大的修改）此外，配合了在這範疇的教義理論上顯著的發展，同時可察覺出不斷地被確立那些擴大和加強對被管治者作出保障的法律學說。關於澳門行政法院方面，必須承認基本上仍是由一陳舊制度（1927年）所管理，該制度的現代化調整（若非

撤銷）必須在澳門司法組織綱要法通過後立即進行（該法現時在共和國議會內審議）。此外，關於該法院的權限、組織和運作等方面，仍保留沿用某些載於海外行政改革章程（R. A. U.）（1933年）的條文。

此外，在行政司法訴訟方面，可以就澳門行政法院的判決向最高行政法院上訴。

將來怎樣？

雖然在憲法層面上一向以來加強對被管治者的保障（尤其是指透過1989年憲法的修訂）和這些改變在一般法律上表現出來，但行政訴訟有一方面是仍要着重強調，而這方面將會更易明瞭倘若跟其他種類的審判權相比較。

過往行政法院只是行政當局內的高層機構——自然地獨立性較少和在實際決定方面沒有能力超越執行權的抗拒力（有可能發生但不罕有）。時至今日行政法院是真真正正的法院，並歸予國家司法架構內和具有完全脫離與行政當局的獨立運作（自129 / 84號法令公佈後開始）。

然而，在葡萄牙法律體系內，行政司法訴訟只不過是對被提交上訴審理的行爲作出撤銷的判決，亦即是並不是一個完全的審判權。簡而言之，行政法院在審理一個由被管治者提出反駁的行爲時，倘其結論指出行政當局的行動不合法時，行政法院只可限於撤銷該行爲，而恢復其被侵犯的合法性（倘可能）或賠償受害者（倘恢復其合法性不可能時）等因撤銷而帶來的任務則留給行政當局。

行政法院的工作，有別於司法法院的工作（全面的審判權），該等法院的工作不只限於聲明、不合法性、而且同時它們本身可裁決恢復被侵犯的合法性，爲了更瞭解此題目，本人在此以特徵描述及區分在一法治國家裡，兩種可能的系統：（a）司法行政系統及（b）執行行政系統。

（a）在司法行政系統中平民與行政當局之間的糾紛是由司法法院解決，正如解決平民之間的糾紛一樣，沒有一些特別的規定把行政當局置於比被管治者高的位置；行政當局倘沒有一法院的預先指示不可作出任何影響被管治者權利的行爲；被管治者可就一項影響其權利的行爲，向法院獲取禁止或着令的措施；因此可見行政中央化幾乎完全不存在。

（b）執行行政系統其內存在着一套有別於普通法系的獨立的法律規範體系，用以管制行政當局的活動；行政當局與被管治者所產生的問題是歸專門的審判權審理——行政審判權；行政當局的行爲享有推定合法性，因此，使行政當局可以下達及立即執行其決定，而無需透過法院的指令（即謂預先執行的特權）；在這存在着行政中央化及人員職級化。因此，此系統有需要設立一解決衝突的審判權以便解決司法法院與行政法院之間的衝突。

正如上述所指，已可看出葡萄牙的法律體系是吸納了執行行政系統。

不管那些導致不同國家的法律體系採用何種系統的歷史因由，本人在此大膽一言，關於澳門將要作出的抉擇（本人認為必須要作出的）對澳門立法者而言是衆多挑戰中其中一項最大的挑戰。此情況不單只因爲鄰近地區香港所採用的是司法行政系統（源於安格魯撒克遜及爲“普通法”國家所採用）——此舉可能會產生影響的作用，且因爲有人認爲此司法行政系統更能配合澳門的經濟及政治的自由主義特性的實際情況，以及更加符合在社會關係中佔優的強烈個人主義精神。

上述的無需在此加以證明也足以看出今天，在那些採納執行行政系統的國家裏，“更少政府”的看法越來越顯著。

仍就此方面，（正如上述所暗示是值得深入考慮），本人想指出，倘採用執行行政系統，毫無疑問地此系統可在其運作方面可被大大地改善：透過司法本地化減少及逐漸消除向設於澳門以外地區的法院提出的上訴；另一方面藉着吸納近年來在葡萄牙行政法院所沿用的理論學說及司法判決指引等的演變；此外，透過統一程序及期限，整體而言，透過從新制訂訴訟的範規，以加快法院工作程序的步伐；最後採取措施以使行政當局有責任知會被管治者（不論普遍或個別具體事件）他們具有的途徑以維護其本被影響之權利。

在結束之前，本人想在此表達本人深信有逼切的需要從各方面着手進行深切考慮此等問題，務求在澳門及爲澳門尋求一個連貫及和諧，以及有演進潛能的法律體系——簡而言之，即是一個適合本地區現在及未來需要的法律系統，而此法律系統將透過其程序的快速性而確保法律賦與市民保障的效率。

