

# 關於澳門司法組織綱要法草案 的一些問題

*José Gonçalves da Costa* \*

在這篇文章裏，我將努力根據葡國的憲法原則及規定、“澳門組織章程”的規定以及中葡“聯合聲明”的有關條款，通過尋求使澳門司法組織綱要法草案（以下簡稱“草案”）的規定與那些文件的原則、規定及承諾相一致來對“草案”的更加完善化做出一點必然是微薄的貢獻。在評論這一“草案”時，我始終注意到澳門的“特殊性”，因為這些特殊性是受到葡國憲法及“草案”本身重視的（請參閱憲法第292條5款和“草案”第1條），並且是所有法律都必須重視的具體實際；否則，就難於調整和協調。

坦率地說，儘管我總是願意承擔上述任務，但對於我來說，要完成好這一任務無疑將是困難的，因為我對澳門的了解僅僅是間接的，因而肯定是不完全的。

首先，我想扼要談談自己對“草案”中關於澳門司法組織本身這一部份（第1條至第16條）的看法，然後便分析“草案”中旨在確定司法官團章程的那部份條文（第17條至第28條的規定），特別是想考查一下法官的獨立性暨檢察院的自治權、法院的正確管理暨有效地維護民主的合法性的基本保障是否得到了維護以及維護到了一個什麼程度。

在評論和分析“草案”的過程中，我會將它與葡國的司法組織暨司法官員章程的規定做些比較，我認為這是不足為奇的，因為“草案”本身有時也把它們作為參考，甚至吸收了它們的某些內容。

---

\* 葡國高等法院法官、法律研究中心教授。

1. “草案”第1條，“根據本法律規定，澳門地區擁有自己的司法組織，享有自治權並適應本地區的特殊性”，是抄錄了《葡國憲法》（1989年修訂文本）第292條5款第一部份。

但是，這一規定還增加了有關這問題的法律“應該維護法官獨立性的原則”。

在抄錄“澳門組織章程”（第13 / 90號法律公佈的修正文本）第53條第1款至第4款時，在“草案”的第3條第1款中依據葡國憲法第206條的規定，肯定了法院的獨立性，並在第2款中規定把法官的不可撤換性及法官不屈從於任何命令和指令（顯然，除執行上級法院對上訴所做的裁判之外）作為這一獨立性的保障。

2. 葡國憲法也沒有確立葡萄牙共和國公務人員編制中的法官的獨立性，只是確立了法院的獨立性；對於法官則只是確立了對他們的不可撤換性和免責的保障（參閱《憲法》第218條）。

3. 法官獨立性的確立問題或許在有關的章程中找到根據（我們的立法者就是這樣理解的）（參閱第21 / 85號法律第4、5、6條）。

4. 除澳門的司法組織外，“草案”還包括相應的法官章程。這樣，在匯集這個章程專有的、規定的那一章中（如上述《司法官員章程》第4條至第6條的情況），突出地寫進確立司法官員的獨立性原則的條款就是完全有理由的了。

那一章中還應該包括確立檢察院的自治權的原則規定（參閱“澳門組織章程第53條5款暨第47 / 86號法律，檢察院組織法，第2條）。

5. 必須指出，現在還看不出法官獨立性原則的憲法性要求如何才能符合如“草案”第20條第1至4款或“草案”第23條和第25條之規定。

此外，擬採取的相應的司法官員任命制度（參閱第20條第1至4款）將難以同得到“澳門組織章程”第53條5款承認的、賦予檢察院自治權的章程相一致。

6. 看來，在“草案”中根據葡國憲法第205條加進一條類似於《法院組織法》第1條和《行政暨監察法院章程》第1條（參閱第129 / 84號法令）的，把澳門法院確立為主權機構的規定是正確的。這樣的規定，在“聯合聲明”（第二條第二款）中也能找到根據。不管怎樣，只有有了這一規定，這些作為主權機構的法院才能完全地履行“草案”第2條賦予它們的極端重要的職能。我建議加進的這一規定將可以放在緊接着第1條之後。

7. 與第38 / 87號法律第3條第2款和第129 / 84號法令第98條中分別對司法法院和行政暨監察法院所做出的規定相反，在“草案”中忽視了因存在一個特有的司法官團的管理和紀律機構而形成的法院獨立性的保障。（關於這一點，《法院組織法》第3條第2款有明確的規定）。

在第22條中確實規定：“澳門地區檢察院的法官和人員的管理和紀律由澳門司法委員會和澳門司法最高委員會確保”。這些委員會，由於它們的建立都與澳門的特殊實際有關，因此對於檢察院法官和人員來講是具有共性的。無論怎樣，它們的建立如“草案”中所規定的，仍然不能完全保障他們必要的獨立性。根據“草案”的規定（儘管是以相應的委員會的“建議”形式提出的），任命各類法院法官的權限——作為上述管理的一個重要組成部份——屬總督（參閱第20條第1至4款）。

8. “草案”第4條第1款抄錄了葡國《法院組織章程》第9條第1款之規定。但是，體現了該組織章程第9條第2款精神的“草案”第4條2款又規定，（司法年會）隆重的開幕式將由總督主持。最好刪去這一規定，因為這一規定以及把第20條1至4款、第23條1款d項和第25條1款e項中規定的權限賦予總督的規定是與第3條中規定的澳門法院的獨立性原則相矛盾的。

葡國《法院組織法》的解決方案看來更為正確，因為它與其相應的法律提案第8條2款中過去規定的相反，規定任何單位都可以主持上述隆重儀式（參閱上述第9條2款）。

另一方面，“草案”中沒有像《法院組織法》那樣規定一定的單位擁有（“充份”）的義務發言權。看來，這一解決方案是正確的。

9. 第12條2款規定，高等法院的法官“由未有參與有關訴訟之當地初審法院法官按在職時間長短順次代任”。

還必須找出更好的解決辦法（來保障高等法院中法官之間的相互替換問題），特別是（考慮到第11條4款後一部份的規定）最好把組成法院的法官（包括法院院長）的人數增加到七人（參閱第11條1款）。人們難以理解，一個法官由於他的判決是受向高等法院提出上訴的約束的，怎麼能以替代形式成為高等法院的一份子，因為正是在這個法院中審理他在初級法院工作的同事們的判決。

10. “草案”中沒有關於如何保障檢察院在澳門法院中的代表性的規定。我看可以增加一條與第38 / 87號法律第91條2及3款或葡國第129 / 84號法令第70條相應的規定，或在規定各類法院的組成和職能的條款中把關於這一代表性的規定補充進去。這樣，我看可以在第11條中增加一款關於檢察院在高等法院中的代表性的規定。

11. 澳門司法組織法最低限度應該確定司法官員與司法輔助人員之間的關係（“草案”忽略了這個問題）。如今，雖然為司法官員服務的司法輔助人員的自治化趨勢正在日益增長，但仍然存在着他們不應超越的界限；否則，他們的工作效益和司法威望就將面臨受到嚴重影响的危險。

因此，“草案”至少應該包含相當於上述第38 / 87號法律第33條1款f項、第86條1款b項和第97條及以後數條中的規定，並做些適應這些規定的調整。

12. 如果像葡國憲法第292條5款的規定那樣注意到澳門的特殊性的話，那麼修訂（第17條至第28條中）關於澳門法官章程和檢察院檢察官員章程就將被認為是合適的。

不管怎樣，確立兩個司法官團（它們在第17條1款的唯一的規定中被奇怪地混淆在一起了）的準則應該匯集在單獨的一章中，不應放在上述關於司法組織的規定那一章中。

在這一章關於章程準則的規定中，應該確定法官獨立性原則，因為這一原則是受到葡國憲法第292條5款之規定保護的。在這一章中，還應該有關於確立司法官員不可撤換性和免責的明確規定。在同一章中，還應有關於確立檢察院的自治權的規定，因為這一規定在“澳門組織章程”第53條5款中得到承認；在增加這一規定時可以用葡國第47 / 86號法律（關於《檢察院組織法》）的第2條作為模式。

13. “草案”第17條第2、3款注意到了分別從《葡國公務員編制》的法官和檢察院司法官員中委任澳門法官和檢察院司法官員的可能性。這種委任是得到“聯合聲明”附件一中的說明（第四部份第二段）承認的，即在中華人民共和國（自1999年12月20日）收回澳門主權後，凡“符合標準的外籍法官”也可以應聘。

上述第17條4款已經引起了人們的某些注意。在那個條款中允許任命那些“得到公民普遍承認有能力的、居住在本地區<sup>①</sup>的並懂中文的法學博士”擔任法官和檢察院檢察官員之職務。但是，在這裏除了提及學位外，對其人的功績，或理論及實際經驗水平和司法實踐經驗再沒有提出任何要求。保留第17條5款不能說明不驗證這些條件是正確的，因為在這一款中所提及的時期內，完全可能根據第4款之規定委任一些雖然符合上述條件，但尚不具有不折不扣地行使其職能所需要的最起碼的技術水平和實踐經驗的人來填滿澳門地區的法官和檢察院檢察官員的位置（如果根據第5款來委任，其委任數在初級法院中可達到其總人數的三分之一，或在高等法院中達到七分之一）。

不能忘記葡國憲法第292條5款最後部份的規定：如果缺乏最起碼的技術培訓和實踐經驗，一個法官怎麼能獨立？

還應當考慮到，如果把這些規定作為“草案”第17條第4款和第5款的規定固定下來，那麼，當澳門司法組織法生效三年以後，澳門法官的所有位置都將可能完全根據第4款的規定加以委任來填滿……

---

①審議中的這一規定沒有要求——看來應該如第18條關於對顧問法官那樣要求——把被推薦者在本地區居住的最少期限作為任命其擔任該條所提及之職務的條件。

14. 總督任命高等法院院長和法官以及澳門其餘法院的法官這一規定，將難以同葡國憲法第292條5款後一部份的規定相協調。“聯合聲明”附件一（第四部份第二段）對我們這裏確定的模式看來沒有提出任何限制，那是因為我們現在還處在過渡時期。如果採取第20條第1款和第4款中規定的制度是出於為逐步適應上述模式的（政治秩序）的需要，如果因此就認為應當把任命澳門法官的權力賦予“行政長官”的話，那麼我們也不能忘記，也是依據上述附件中的說明，這樣的任命必須在一個“獨立的委員會的推薦”之下來進行。

如果認為必須把任命澳門法官的權力賦予總督的話，如果同時又想最低限度地維護法官獨立性原則的話，那麼推薦機構將不能加入到任命單位中去（參閱第20條1款和第25條1款C項）或任何由它指定的組織中去（參閱第20條4款和第23條1款d項）。

第1款中規定的“助理總檢察長”<sup>②</sup>任命制和上述第20條中規定的檢察院其它司法官員的任命制，由於已經指出的原因（分別參閱第25條1款C項和第23條1款d項），也難以與得到“澳門組織章程”第53條5款承認的檢察院的《自治權》相一致。

15. 關於任命擔任第20條第1款和第2款中提及的職務的條件問題，被推薦者除必須具備第17條第2款或第4款中所規定的一般條件外，還要求“至少具有十五年的司法工作或審判工作或大學教育工作的經驗”。

但是，除了這一起碼的工作時間的要求外，對這些被推薦者的履歷方面，就沒有提出任何要求，本來應該提出要求（關於這一點已載入了綱要法），一方面這是為了滿足客觀需要，另一方面則是因為這是要為高等法院選拔司法官員。我認為，特別是對那些“從事司法或審判職業”的候選人，應該對他們的級別或其它方面的指標提出要求。

16. “草案”第8條把一個混合庭——按照第9條之規定，它由合議庭的法官和兩名顧問法官組成——視為一種享有普通管轄權的初級法院的組織架構（或運作方式）。這些法官（第18條規定了對他們的任命條件）的任期為兩年，一年後要進行重新任命（這也是第18條的規定）。

---

<sup>②</sup>一旦行使該職能的司法官員不再是葡國總檢察長的“助理”，無論在組織上或甚至在行使職能方面不再從屬於他時，這一規定就需要重新加以考慮。

也不能從葡國公務員編制中進行委任（參閱第17條第2款和第4款）。但是，不能排除根據上述第4款之規定，在同一條第5款中確定的三年時期內，按照一定的比例進行任命的可能性；這種可能性以前就得到了承認，而且不受這一期限終止後的限制。

甚至當司法人員是從上述人員編制中任命時，根據第24條c項之規定，他也只屬檢察院最高委員會的管轄。

上述司法官員將不行使作為“助理”總檢察長的職能。

但是，這不妨礙通過另一更恰當的規定，在一個如第21條2款之規定中承認該司法官員享有與一個助理總檢察長依照葡國法律所享有的同樣的“級別、待遇、榮譽和薪俸”。

顧問法官除了要支持法官的工作，向他們通報自己所熟悉的情況——這種作法將會豐富各種文化的交流而產生鼓舞力量——，還將能夠發揮符合葡國法律制度中授予社會法官的作用。

他們不單純是顧問法官，當他們成了混合庭一員後，還算是真正的法官。所以，應該有明確的規定來保障他們的真正的獨立性。

在這個問題上，第20條4款中規定的對他們的任命制度引起了對上述（第14點）關於尊重法官獨立性原則的保障的同樣疑問（參閱葡國憲法第292條5款）<sup>③</sup>。

17. “草案”第22條的規定中，《澳門地區法官和檢察官人員編制》的管理和紀律問題，正如上面所述，得到兩個委員會——澳門司法委員會和澳門司法高等委員會——的保障。

每一個委員會各有其專有的權限，但他們都是不同級別的法院所共有的。以前沒有考慮到建立每一管轄範圍的專門委員會。這在澳門的特殊情況是不正確的，也是行不通的，因本地法官人數太少。

同時，它們也是兩個司法官團所共有的。這種解決方案儘管還可以討論，但是，如果注意到本地區上述特殊性是會找到根據的。

這兩個委員會的建立，以及在不損害葡國憲法（第292條5款）和“澳門組織章程”（第51條1款）中所規定的澳門司法組織的自治權的情況下，在過渡時期中同葡國司法制度保持某種聯繫（參閱“草案”第13條2款、第25條第2、3款及第29條）的必要性，將在兩個委員會的體制構想中找到根據：一個委員會將擁有作為一個全體委員會特有的權力；另一個委員會將擁有相當於常務委員會的權力，擁有一個唯一的最高委員會的權力。

如果不存在採取上述解決方案的理由，澳門司法官團的管理和紀律問題就只能由唯一的機構來負責。每一級管轄範圍的司法官團就是，或者說應該是一個有着唯一章程的唯一組織。這樣，它就只有一個管理暨紀律機構來保障其獨立性（關於葡國公務員編制中的法官問題，請參閱葡國憲法第217條1款，第21 / 85號法律第1條1款和第136條1款，第38 / 87號法律第3條2款，以及第129 / 84號法令第77條和第98條1款）。

---

<sup>③</sup>如果考慮到上述第20條4款中規定的任命法庭陪審員的程序，也會出現疑問。

確實，作為陪審員是不能行使審判權行為的，但是，如果考慮到第19條2款要求的條件以及他們將行使的職能（參閱同一條第3款），陪審員的編制將可以列入招聘在澳門地區服務的司法官員的範圍內，因此這個問題上的更新是十分重要的。

由於這是他們專有的職能，也由於他們的這一職能今後可能受到影響，所以當他們作為陪審員時，他們必要的獨立性應該得到保障。（我不認為“草案”中確立的上述制度能夠保障他們的這一獨立性）。

如果沒有必要考慮上述特殊情況，那麼多建立一個檢察院法官團管理暨紀律委員會也就缺乏正當理由了（關於葡國公務員編制問題，請參閱憲法第222條2款及第47 / 86號法律第7條2款，第14條1款）。

18. 如果要保持上述兩個委員會，“草案”中規定的、它們各自的組織原則（參閱第23條和第25條）還需要進一步完善。

如我在前面（第14點）提及第20條第1款和第4款時所述的，如果把任命澳門法官和檢察院檢察官員的權力賦予總督的話，那麼推薦任命的機構就不能成為任命單位或由它指定的代表機構中的一個組成部份。只有這樣，才能達到（如葡國憲法要求的那樣）維護法官獨立性的原則，維護檢察院的自治權之目的（分別在第25條1款c項和第23條1款d項中有規定）。

關於第23條1款c項中所規定的，一個由自己的同事選出的律師加入一個負責推薦、任命或解除澳門法官和檢察院檢察官，並對他們行使紀律行為的機構的問題，人們看不出這一規定怎麼能是有道理的。這樣做違背了或可能違背上述獨立和自治的原則。

的確，“聯合聲明”把律師列入將負責推薦澳門特別行政區法院的法官任命候選人的“獨立的委員會”中，但是，它並沒有強使這一規定立即實施。因此，“草案”中的規定並未與之發生沖突，因為我們現在還處在過渡時期。不管怎樣，賦予上述第23條中規定的委員會的權限要比依照“聲明”所授予那個機構的要廣泛得多（參閱《附件一》第四部份第二段以及“草案”第24條a和c項）。

附加“草案”第23條的選擇性條文的第1款b項和c項中提出的建議是值得歡迎的，因為由那些款項中規定的人員（按照規定，這些人員由其同事選舉產生）組成的委員會將會保障其具有更廣泛的代表性，有更加民主的組成和運作。

這一委員會除了應根據“草案”及其選擇性條文，由其固有的成員和根據上述條文b和c項之規定選舉產生的人員組成外，還可包括由立法會選出的人士。

19. 對於這一點，“草案”中沒有任何規定（上述第23條的選擇性條文也忽略了這一點）。對這一點做出規定是必要的；第23條和第25條中對委員會的非固定成員的任期做出規定也是必要的。

20. 第25條2款在涉及澳門法院高等委員會關於檢察院檢察官員的審議的那部份中規定的上訴制度，基本上符合葡國第47 / 86號法律第30條中關於葡國檢察院高等委員會的審議上訴規定。在反駁損害行政法院法官權益的決議（見第5條1款和第10條）<sup>④</sup>的問題上，上訴制度應符合第129 / 84號法令第24條d項中關於對行政暨監察法院高等委員會的決議進行上訴的有關規定。

---

<sup>④</sup>第10條應該歸到第三節去，因為該條現在所在的第二節的內容與它不協調（此外，請再參閱第5條1款）。

關於擁有普通管轄權的初級法院的法官和高等法院的法官——他們將是澳門法官的多數——反駁澳門司法高等委員會的決議的問題，最正確的解決方案或許是葡國公務員編制的《法官章程》所採納的方案（參閱第21 / 85號法律第168條及其後數條）。由於上述高等委員會，依照“草案”的規定應由最高法院院長主持，所以澳門司法高等委員會關於法官的審議上訴應向最高法院提出。對這點的规定應寫入上述第25條中（最好保持在同一條中，但僅涉及反駁檢察院檢察官員的審議問題，這是一條如同上述第二項之規定）。

以上意見就是我閱讀澳門司法組織綱要法草案後對其中一些問題的簡要看法。這些問題以及其它一些與此有關的問題，在今後的討論中，一定會得到更深入、更好的分析。