

關於“澳門組織章程”的修改

*Alberto Martins**

澳門地區“組織章程”的修改，是把葡國的部份權力從現在起逐步轉移到本地區的行爲，使本地區各組織機構具有行使政治、立法和司法權力的更有利的條件。

“澳門組織章程”的修改，爲法律“本地化”暨自治化帶來了光明，开辟了將可能有助於澳門把葡國的，但又適應於本地區的經濟、社會暨文化實際的法律制度基礎長久地繼承下來的前景。

“組織章程”的最近一次憲法性修改，顯然爲立法會或澳門總督作爲決策機構積極參與制定或修改本地區的“組織章程”使之能適應和滿足直到1999年12月19日才結束的過渡時期的新的需要提供了可能性。

“組織章程”的修改還使澳門將擁有一個由法律確立的、享有自治權並適應本地區特殊性、又能維護法官獨立性的基本原則的司法組織。

立法會充份發揮修改“澳門組織章程”的憲法性機制，於1990年5月10日頒佈了第13 / 90號法律；這樣它就爲使澳門適應於1987年在北京簽署的葡萄牙共和國政府和中華人民共和國政府“聯合聲明”所帶來的新形勢邁出了決定性的一步。

制定澳門司法制度綱要法作爲澳門司法自治組織的“結構性”模式的權限是葡國憲法賦予共和國議會的。爲了要再現構成一個現代民主國家的三權（行政權、立法權和司法權）分立的框架，就必須首先確立澳門司法制度的基礎。

*葡國國會議員，國會權利、自由及保障委員會成員

1. 要否把“聯合聲明”中規定的權利和自由明確寫進“組織章程”中，是修改“組織章程”過程中爭論的一個問題。這一爭論是由1990年2月28日國務會議上的意見引起的。

有些人指出，國務會議上的觀點不妥，因而是不必要的和有局限性的。所以，“章程”修改文本中的解決方案消除了這種含糊不清的觀點，重申在澳門地區要繼續實施葡國憲法中規定的各種權利、自由和保障。

澳門政府現在應當責無旁貸地承担起這一任務。作為開始，顯然首先應向葡國議會呈交一份法律提案。

現在，面對葡萄牙肩負着管理澳門直到1999年的重任，而過渡期的時間又有限，每過一天我們就失去有意義的一天，這一天就再也不能挽回。因此，我們應當抓緊時機來確定我們的、將在1999年後生效的、具有潛在能力的法律條款。

“章程”第2條明確規定尊重葡國憲法中載明的原則和權利、自由和保障，並把它們確定為本地區自治權的基石。它只是把現行法律規範明確地肯定下來，只是對行使自治權應遵循的葡國憲法和“章程”原則做了符合現實的解釋。

2. 解釋葡國憲法規範同澳門地區專有的法律制度之間存在的巨大問題導致了關於葡國憲法對澳門地區不完全適用的一貫解釋。一方面，這不僅是由於葡國憲法各項規定本身的性質所決定的，另一方面也是由於該憲法的條文，甚至“組織章程”內的憲法性條文本身就明確聲明它對澳門地區不完全適用。當然，無論是哪種情況，都未對葡國憲法中載明的權利、自由及保障提出過異議。

憲法法院在1989年6月12日在《共和國公報》系列二上公佈的“第284 / 89號合議庭裁決”中指出：“如果說葡國憲法確實不完全適用於澳門的話（請特別參閱“澳門組織章程”中關於政治暨行政組織的條款，根據這一規定，澳門的政治行政機構不能在這一地區充份行使憲法對主權機構認可的所有權限），那麼，下述這一點也是確實的：在廣泛的方面，《澳門憲法》是直接適用於澳門的。一方面，這是因為“澳門組織章程”明確指出了這點，另一方面則是因為這樣就可以滿足本地區政治領域中存在的法規空缺的需要。”

上述合議庭判決接着談到“章程”修改前的第9條中規定的在公共秩序受到嚴重威脅的情況下可以採取的措施後，得出結論說，葡國憲法中規定的權利、自由和保障制度在澳門有效。在如今修改後的“章程”中規定，“在澳門地區任何一個地方的公共秩序受到嚴重威脅或受到嚴重擾亂的情況下”，當有必要“臨時限制或暫時中止行使憲法規定的權利、自由和保障時，可以在那個地區採取旨在恢復其公共秩序的必要而適當的措施”；採取這些措施的決定應由總督在聽取了諮詢會的意見並同立法會協商後做出，而且還應該呈報共和國總統。

這樣，根據上述合議庭裁決，“由於“澳門組織章程”和葡國憲法之間存在着相互影響的關係，所以提及限制人身自由暨保障以及中止憲法保障的問題，不能不意味着在一般情況下，葡國憲法中規定的權利、自由和保障制度在澳門是有效的”……

此外，在這個問題上，喬治·米蘭達 (Jorge Miranda) 在其著作《憲法教程》第四卷第189頁上還這樣寫道：

““澳門組織章程”（載於1976年2月17日頒佈的第1 / 76號法律中）純粹是一個組織法。其中沒有任何關於基本權利的規定，那怕是十分間接的也沒有，甚至連如何從法律的角度來對待相應的立法會（參閱第31條）的規定也沒有〔如眾所見，這一點在經過修改後的“章程”中已經完全不是這樣的了〕。”

“但是，這並不意味着基本權利在澳門沒有保障。生活在這裏或居住在這裏的葡萄牙人充份享有這些權利，除了那些與國家誓不兩立的人（參閱葡國憲法第14條，這是主要原因）。其餘居民也至少是間接地或部份地享有這些權利。”

“即使葡國憲法不在澳門——未劃入葡國版圖的地區——實施，但澳門法律界是屬於葡國法律體系的〔如《憲法法院法》第1條所述〕；由於顯而易見的內在相關性，構成葡國法律規範的基本原則不能不在澳門地區發生效力。這些基本原則是包括尊重和保障基本的權利和自由〔參閱憲法第二條〕。”

“因此，這些基本權利可以由生活在澳門的非葡國人來要求保護。這些基本權利包括幾乎所有的人身權利、自由和保障，以及其它範疇的許多權利”。

當人們在試圖限定那些不適用於澳門的憲法原則時，一定會發現葡國憲法中規定的有些原則，特別是只涉及葡萄牙共和國的政權、主權、經濟組織等方面的原則，由於其本質所決定，將不適用於澳門的組織原則（參閱簡能思* 的著作《葡國憲法制度和澳門法律制度之間的關係》）。

在基本原則中、普遍性原則、平等原則、法律保護原則、捍衛類似於基本權利的原則、與基本權利有直接關係的原則以及普遍有權上法院打官司的原則，在澳門是具有法律效力的；而有關人的權利、自由和保障以及勞動者的勞動權、參政權（第24條至第47條），也都是有法律效力的，這些權利應毫無成見地列入澳門的組織結構中，這些權利的核心是不得損害和扣除的。

生存權是這些人權中首要的和不能違背的權利。除生存權外，還需要以法律形式固定下來是人的身份權，民事能力權，公民權，姓名權、肖像權、發言權、保留隱私暨公共親密關係權，人身自由及安全權，住所、通訊及交際不受侵犯權、言論自由權、信仰、宗教及崇拜自由權、遷徙、結社及選擇職業自由權。

3. “澳門組織章程”的修改使專屬共和國主權機構的某些權力廣泛地轉移到澳門地區，永久性地批准澳門立法會就更廣泛的範圍內進行立法。當然，這一立法權祇涉及那些不屬於共和國主權機構或總督的權限範圍內的事項。

* Vitalino Canas 澳門法律及公共行政課程前協調人。

立法會正在由一個僅擁有專屬本地區的剩餘立法權限的機構變成一個擁有除葡國主權機構和總督專有的立法權以外的充份的立法權力機構。

這樣，澳門地區就享有了廣泛而特有的法律權力，使它能修改其自身的法律制度使之更加靈活地適應本地區的實際，同時又不損害其實質是葡國《憲法》所賦予的、帶有普遍意義和永久性遺產的原則和價值。

但在權力轉移方面亦明文規定總督在公共秩序受騷亂時，爲了維護治安可以限制人們行使權利、自由暨保障。

在立法方面，凡不屬於葡國主權機構和立法會的立法行爲，在不違犯“組織章程”第31條新規定的條件下，都繼續歸總督行使，儘管關於人的身份和能力、違犯紀律的處罰制度、純粹的社會秩序行爲、徵收和徵用制、租賃制、貨幣制、公共團體、民事責任、公共企業的通則大綱等方面的法律行爲澳督也有兼管權。

在不損害立法可能性的情況下，通過共和國議會的立法授權，總督還擁有充實葡國主權機構的綱要法和核準執行機構的架構和運轉的專屬權限。

4. “澳門組織章程”的修改還最後地澄清了憲法法院對本地區的權限，解決了過去在確定有資格進行預防性法規審查或概括的連續性法規審查的法院中存在的理論方面的含混不清的問題。

“章程”第41條1款在具體的法規審查中便聲明，法院“不能實施那些違反憲法或本章程規則或兩者所定的原則之規定”。

當然，對於“組織章程”第41條2款所涉及的情況，我認爲不能排除有解釋方面的困難，因爲適用於本地區的共和國主權機構的法規同本地區政府專有的法規之間存在着不一致的地方。

這一條規定，除了關於人的身份和能力、權利、自由和保障問題，關於確定罪行暨刑罰問題，關於紀律處分制度暨對純粹擾亂社會秩序的裁定暨相應的案件審理問題，關於徵用制度、租賃制度、貨幣制度、被管治者的保障暨行政當局的民事責任和公共企業的通則大綱等方面的問題外，看來是想讓本地區的法規凌駕於主權機構的法規之上。即使涉及這些例外事項，只要其法規的基本內容不抵觸共和國主權機構的規定也應照顧本地區的特殊情況。

“章程”第41條2款對衝突性規範提供了權威性的解釋，使解釋者在遇到由於兩種文化現實之間的衝突而形成的兩種法律機制的差異而引起解釋上的困難時，就需要參考葡國原本法律並從中僅僅找出那些被評的地方法規所涉及的基本價值。在衝突中，儘管地方法規體現母體文化現實，但仍需視其原則，以便同主權機構法規的基本的、內在的、具有普遍意義的價值相比較並服從之。

當然，如果衝突只涉及澳門地區政府本身的機構的專有權限的話，就不會產生問題，因爲在澳門，“這些機構的法律佔主導地位”（參閱“章程”第41條3款）。

關於具體的法規審查問題，“章程”涉及到了法院對具體的法規審查權限，一般設來，它把這種法規審查權賦與了受理最後一級上訴的高等法院。具體說來，就是憲法法院（參閱葡國憲法第280條暨上述合議庭判決）。

概括的連續性法規審查權限，無論是總督對立法會發出的任何法規發起的（參見第“章程”第11條e項），還是由立法會對總督頒佈的任何法規發起的（參閱第30條a項），都明確規定是屬於憲法法院的；至於對立法會法律的預防性審查權，祇有在因為該法律違憲而被總督否決，並且由在職的三分之二多數議員要求確認的情況下，才交到憲法法院審查。

5. 然而，維護澳門法律制度的原則和價值在很大程度上取決於法律實施機制的組織結構規則；而這些法律同時又在不斷的增加其效能使其有可能超越過渡時期繼續有效。

為此，葡國憲法在最後一次修改中規定在澳門地區要建立自己的司法組織；這個組織享有自治權，適應本地區的特殊性，並能維護以法官的獨立性為重要內容的司法基本原則。

共和國議會在把澳門的司法制度基礎確定為“一個司法自治組織的根基和創立者”時，要求自己處理好由共和國議會確立的綱要法的“意志”同自治原則暨承認特殊性原則的“意志”之間的和諧與協調。

“澳門組織章程”不但沒有背離葡國法律制度的司法管理根本原則，而且還肯定了法院的獨立性及其祇服從於法律的原則，肯定了法院在裁決公眾的和私人的沖突中，在維護合法性辯護和維護的利益中的職能。

在憲法文本和“組織章程”中載入塑造葡國法律制度形像的原則的同時，還規定要堅決維護法院對所有的公共和私人單位所做出的判決的強制性原則，法院凌駕於其它任何當局之上的原則，以及要求張貼審訊公告的原則，也規定了從根本上保障被告人有聆訊權和辯護權的原則。

在司法組織方面，“章程”在不違反司法組織本身的前提下，特別突出了檢察院在合法性辯護和刑事訴訟的作用。至於檢察院的框架及其有關方面也將在未來的澳門特別行政區的體制內反映出來。

“澳門組織章程”的修改，是對“重建”一種更加現代化的，更能靈活地適應本地區需要的法律制度的必然開放。

然而，這一開放祇有在弄清保留我們的法律規範所涉及的一種人道主義的普遍原則、價值和標準的重要性時才有可能實現。

在組織方面，一切都可以讓位於本地區的特殊性，祇要這樣做能夠維護基本的法規及其基礎，能維護那些塑造一個現代法治國家形像所需要的原則。

但是，我們在談論法規時，決不能脫離實施這些法規的條件，因為我們頒佈的法律祇有在不脫離其具體的實施條件時才會是生氣勃勃的。

在這一挑戰中，我們面臨的困難在於如何建造一種新文化，並賦予其與之相稱的未來意義。如今，我們戰勝這一困難的時間已經所剩無幾了。

在實現這一藍圖中，“中葡聯合聲明”是提供了對話和開放的重要保證，以便通過對話創造出能滙聚兩種文明洪流的現實。

就讓我們克服擺在前面的挑戰吧！