

澳門司法組織綱要法提案 與澳門司法改革

劉高龍*

(一)

澳門司法改革的必要性

根據一九八七年中葡關於澳門問題的“聯合聲明”(以下簡稱“聯合聲明”)，在一九九九年後澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。如何對澳門現有的司法組織進行改革使其具備充分行使這種權力的能力，是大家非常關注的問題。

規定澳門現行司法制度的法律主要有：葡萄牙共和國憲法，葡國第80 / 77號法律，第269 / 78號法令，以及關於法官和檢察院章程的第21 / 85和第47 / 86號法律。根據上述法律的規定，澳門自成一個司法區，隸屬於葡國里斯本司法區域。澳門有一個行使普通管轄權的司法區初級法院，此外還設有澳門行政法院和刑事起訴法院。這些法院都是初審法院。在澳門，上訴必須向里斯本司法區域中級法院、最高法院或最高行政法院提起。澳門司法官員的任命、就職、調職、晉升和紀律性監督等管理權限屬於葡國司法人員最高委員會和共和國總檢察總長。可見，澳門現有的司法組織是納入葡國司法體系內的，還沒有獨立出來。

一九七四年四月二十五日葡國發生革命後採取了非殖民化政策，澳門的法律地位隨之發生變化。一九七六年葡國憲法首次明確規定，澳門是在葡國管理下但不屬於葡國領土的一個地區^①。同年頒佈的“澳門組織章程”第二條也規定，澳門享有行政、經濟、財政及立法自治權。在關於澳門司法制度方面，葡國憲法和“澳門組織章程”都規定，澳門擁有自治的並符合其特徵的本身司法組織^②。澳門現有的司法組織還不自成一體，不符合葡國憲法和“澳門組織章程”規定的目標

* 澳門法律翻譯辦公室法律專家、北京大學法律系副教授

① 葡萄牙共和國憲法第五條。

② 葡萄牙共和國憲法第二九二條五款，澳門組織章程第五十一條。

，因而澳門司法改革是一定要進行的。但是由於各種各樣的原因，澳門的法律和司法改革沒有能很快實現，“致使七四年葡國革命對澳門帶來某些益處得不到充分發揮”^③。

一九八七年“中葡聯合聲明”為今後的澳門特別行政區的制度規定了藍圖，又為澳司法改革提供了依據和方向。根據“一國兩制”方針，將來的澳門特別行政區不實行中國大陸的包括司法制度在內的社會主義法律制度，而將基本上沿用現行的澳門法律。另一方面，“聯合聲明”又規定中國將於一九九九年十二月二十日對澳門恢復行使主權，澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。這就要求澳門必須建立獨立和完整的司法組織，而不能再附屬於葡國的司法體制。但此項工作不能等到過渡時期結束時去做，那樣在兩個政權交接時將給澳門的司法秩序帶來很大的混亂或停頓。

為了實行澳門司法改革，葡國部長會議於一九九〇年八月制訂了澳門司法組織綱要法提案（以下簡稱“提案”）。九月底，澳門立法會對“提案”進行了討論，並由“憲法自由保障委員會”起草一份意見書提交葡國議會。該“提案”如被葡國議會通過後將成為建立澳門過渡時期新的司法制度的重要法律。

（二）

澳門司法組織綱要法提案的主要特點

“提案”共分七章三十八條。第一章主要規定司法制度的原則，第二至第六章規定法院和檢察部門的組織結構、司法官員的任命和管理制度，第七章是關於過渡性措施及法律生效的規定。據筆者認為，“提案”有如下幾個特點：

- a) “提案”設計了澳門高等法院。目前，澳門只有初審法院，沒有行使二審和終審權的法院。因而，澳門的司法組織不能滿足高度司法自治的需要。為了解決這個矛盾，“提案”規定在澳門建立高等法院作為二審法院和再審法院^④。高等法院由院長和六名法官組成，以全體庭和分庭進行運作。在一般管轄權內，高等法院之權限與葡國最高法院分庭相同^⑤。根據葡國法院組織法中規定最高法院分庭權限的有關條文^⑥，澳門高等法院的權限主要有：審理不屬於葡國最高法院全體庭或刑事分庭之全體庭管轄的上訴案；審理因司法官員職務行為而引起的對司法官員的訴訟；處理各初審法院管轄權之衝突；以及處理因被非法拘禁而提起的關於人身保護令之申訴。

^③魏美昌“正確評估和增強澳門的戰略地位”，載於《行政》第七期第一八〇頁。

^④澳門司法組織法提案，第六條。

^⑤同上，第十二條、第十四條。

^⑥參見葡國一九七七年法院組織法第二十九條和一九八七法院組織法第二十八條。雖然在澳門現仍適用一九七七年法院組織法，筆者認為，在涉及葡國各級法院權限問題上，應援用一九八七年法院組織法。

澳門高等法院的設立是一種創新。它使澳門司法制度既不同於中國大陸也有別於葡國的制度。在中國大陸，法院分為基層人民法院、中級人民法院、高級人民法院和最高人民法院四級。除基層人民法院外，其他三級人民法院都可以作為上訴法院^⑦。在葡國有三級法院，即初級法院，中級法院和最高法院^⑧。現在“提案”規定，在澳門只設立兩級法院，在初審法院之上，只有一個高等法院。這種司法組織是同澳門的人口、地理狀況相適應的。

- b) “提案”規定了多種途徑的上訴制度。根據“提案”的設計，澳門第一審法院包括：行使普通管轄權的初等法院、行政法院和審計法院。對於初等法院的裁判，可向高等法院有關分庭提起上訴^⑨。對於第一審各法院作出的關係到“澳門組織章程”所保障的基本權利的裁判，可直接向高等法院全體庭提起上訴^⑩。對於澳門行政法院作出的關於行政、稅務和海關事項的裁判，可向高等法院有關分庭或者其全體庭或者葡國最高行政法院全體庭提起上訴^⑪。

另外，對於行政機關的決定，可向上級行政機關申請複議，如在用盡行政複議程序後仍然對行政決定不服者，可向澳門行政法院起訴。按照葡萄牙法理，這種由行政複議程序轉向司法訴訟，也叫上訴。因此，“提案”在第十條和第十八條第二款中，也規定對於行政行為可向行政法院上訴。

- c) “提案”賦予澳門高等法院部份終審權。從上面分析中可以看到高等法院對某些案件享有終審權。但“提案”又規定，在一段時間內，高等法院不被賦予全部終審權。根據“提案”十四條，葡國最高法院全體庭及其刑事分庭之全體庭的權限保留在澳門。這些保留的權限包括：審理涉及澳門高等法院法官和助理總檢察長犯罪行為的訴訟；受理對司法官員最高委員會的決定提起的上訴等^⑫。根據“提案”，最高行政法院全體庭之權限也保留在澳門^⑬。另外，第十七條規定，對澳門總督和各司司長行政行為的專屬管轄權屬於最高行政法院行政訴訟小組分庭或稅捐訴訟分庭。概括地說，暫時由葡國最高法院和最高行政法院保留管轄權的事項屬於刑事、行政案件、關於澳門高級官員和高級司法官員的任命以及涉及其行政行為和犯罪的案件。這些事項都同澳門的政治和社會穩定直接相關。在條件不成熟時，高等法院暫不對此類事項行使終審權，反而有一定的積極意義。另一方面，高等法院對上述事項以外的事項，特

⑦中華人民共和國人民法院組織法。

⑧葡萄牙共和國憲法第二一一條和二一二條。

⑨澳門司法組織綱要法提案第十四條一款。

⑩同上，第十八條一款。

⑪同上，第十五、十六條；葡國行政及稅務法院章程第二十四條、第二十二條。

⑫一九八七年葡國法院組織法第二十六條、和二十八條；一九八五年葡國法官及檢察院章程第一六八條。

⑬澳門司法組織綱要法提案第十六條。

別是民商事案件享有終審權。這就使高等法院能及時有效地在當地解決這些糾紛，從而有助於推進澳門的經濟和民事活動之運轉。

- d) “提案”規定了一些促使司法官員本地化的措施。如“提案”第十九條規定，在該法生效後三年內，澳門法官和檢察官中一部份應由在當地至少居住三年並諳中文之法律學士擔任。“提案”特別規定了澳門司法官員定期委任制度。司法官員任期三年，可以連任。這與葡國制度不同。在葡國，除憲法法院的法官定期委任外，其他法官的任職是長久性的。“提案”關於司法官員任命條件和任期的上述規定考慮到了澳門的特殊情況和過渡時期的特點。

“提案”還規定，顧問法官的條件包括須在當地居住超過七年並諳中文。司法參事須是曾受法律培訓並諳中文之當地居民^⑭。雖然顧問法官和司法參事不屬於司法官員，但這種規定有助於澳門當地居民參與和監督審判工作。

- e) “提案”規定了澳門逐漸實行司法自治的模式。司法自治，除了立法方面因素外，主要表現在具備能行使終審權的司法組織以及獨立的司法官員任命和管理機制。“提案”第三十三條規定，當澳門法院被賦予完全及專屬的審判權後，保留給葡國最高法院、憲法法院和最高行政法院及審計法院之權限應歸澳門高等法院。原來由司法高等委員會行使的對澳門高等法院司法官員的任命和免職的建議也轉交到澳門司法委員會^⑮。由於歷史原因和現實的條件，澳門的司法自治的步子不能太快。“提案”規定這種逐漸走向自治的措施是可取的。

(三)

值得商榷的問題

綜上所述，“提案”所設計的澳門司法制度對於澳門實行獨立的司法權和終審權將有重要意義。但是，依筆者所見，“提案”還存在一些值得商榷和改進的地方：

- a) “提案”某些條款規定得過於簡單，不夠明確。如關於澳門高等法院全體庭和分庭權限的規定，是司法組織綱要法中的一個重要內容，應規定得具體和明確。但“提案”只是簡單地提及其權限與最高法院分庭或與最高行政法院訴訟小組分庭、分庭和分庭全體庭權限相同。眾所周知，設計中的澳門高等法院是獨立的，並不屬於或等同葡國法院系統中某一級法院。因此將高等法院的權限同葡國某一級法院的權限相提並論是不恰當的。

^⑭澳門司法組織綱要法提案，第二十條、第二十一條。

^⑮根據提案規定，澳門司法高等委員會由葡國最高法院院長、共和國總檢察長、葡國司法部一名代表，總統指定的一名人士以及澳門總督或其代表組成。澳門司法委員會由澳門總督和澳門立法會各選出兩名代表、一名澳門律師以及高等法院院長和助理總檢察長組成。

舉例來說，葡國最高法院分庭的權限其中包括審理關於最高法院和中級法院司法官員的案件，顯然澳門高等法院無此管轄權。那麼，哪些權限適用於高等法院，哪些不能適用？在今後適用該條款時，就必然要依賴葡國法院組織法對有關條款進行解釋。爲了避免今後可能出現的麻煩，不如在“提案”中對高等法院的權限作出具體而明確的規定。

再如關於“提案”第三十四條生效時間，有不一致的規定。根據第三十四條，“自當地法院被賦予完全及專屬審判權時起，本法律賦予澳門司法高等委員會之權限，應歸於澳門司法委員會”。而第三十八條卻規定，“第三十四條則在本法律公佈日起生效。”也就是說，澳門司法高等委員會之權限轉移給澳門司法委員會的時間應是該法律公佈之日，而不是第三十四條規定的時間。第三十四條指的時間是由“澳門組織章程”第七十五條規定的，即“共和國總統在聽取國務委員會及共和國政府的意見後，有權限決定澳門法院何時被授予完全及專屬的審判權”。葡國總統只能在該法律發生效力，澳門高等法院得以建立後賦予其完全及專屬審判權。而該法律應該是在法案被葡國議會通過公佈後，從澳門總督制訂和公佈爲執行該法律所必需之法規尤其是配套的訴訟法起三十日後生效^{①⑥}。因此，第三十四條所指的時間同第三十八條指的“本法律公佈之日”不可能是同一日。另外，澳門司法高等委員會和司法委員會在何時成立？倘若在司法組織綱要法生效前成立則缺乏法律依據。若在該法律生效後成立則與第三十八條發生衝突。可見，“提案”關於澳門司法高等委員會權限轉移到澳門司法委員會時間的規定是自相矛盾的。當然，這可能是起草建議者之疏忽。

- b) “提案”規定在澳門除初等法院，高等法院，行政法院外再設立一個審計法院。是否有此必要？這是值得探討的。當然在葡國，除了行政法院外還有審計法院。可是在澳門一直沒有建立審計法院。財政監督機構可以作爲司法組織也可以作爲行政機構，途徑是多種的。澳門立法會對“提案”的意見書中也認爲“充分利用現有條件……可不設立澳門在最近的將來並不需要的專門法院”^{①⑦}。
- c) 如前所述，“提案”關於澳門司法官員資格的規定注意到對澳門當地人材的使用和培養。但這方面的有些規定仍然有些問題，如“提案”規定高等法院司法官員任命要件之一是“凡從事司法專業、在法院之代理專業，或在大學任教爲期至少十五年”^{①⑧}。按照此項標準，不用說在今後八年的過渡時期內，就是在特別行政區建立後若干年也難有澳門當地永

^{①⑥}澳門司法組織綱要法提案，第三十七條。

^{①⑦}澳門司法組織綱要法提案，第二十二條。

^{①⑧}見葡萄牙共和國議會日報·系列二，一九九〇年十月十日第四十四頁。

久居民特別是華人擔任高等法院的司法官員。當然，“法官的選用以其專業資格為標準”^{①9}。由於目前澳門當地法律人材缺少，還不具備條件實現司法官員的本地化。在這方面，不能操之過急。但是在澳門法院中長期沒有華人法官也是不現實的。

（ 四 ）

結 束 語

在過渡時期內，澳門司法組織綱要法要由葡國議會制定，同綱要法配套的有關法規的制訂也屬於澳門總督的權限，這是毫無問題的。但為使“提案”規定的司法制度能順利地被將來的澳門特別行政區接納，上述的立法則要與中葡聯合聲明和將來的澳門基本法盡可能地一致。從國際法角度看，“中葡聯合聲明”屬於國際條約，對中葡兩國都有拘束力。葡國憲法第八條二款規定，“經正式批准或通過之國際公約所載之規定，一經正式公佈，只要在國際上對葡萄牙國家有拘束力，即在國內秩序中生效”。中國憲法雖然沒有關於國內法與國際法關係的條款，但在中國涉外經濟合同法和民事訴訟法（試行）等法律有關條款中規定，如果中國法律同中國參加的國際條約有不同規定的，適用該國際條約的規定^{②0}。這表明中國是遵守有關國際條約義務的。因此，澳門司法組織綱要法必須同“聯合聲明”相符。另外，“聯合聲明”還規定“澳門特別行政區成立後，澳門原來的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除與“基本法”相抵觸或澳門特別行政區立法機關作出修改者外，予以保留”^{②1}。由此可推斷，澳門司法組織綱要法及其配備法律同基本法越吻合，就將越多地被保留下來。實際上，“提案”已注意同“聯合聲明”和“基本法”的協調。“提案”指出“……，關於澳門地區不同範疇的政策，是不應漠視一九九九起澳門特別行政區政治架構及性質的。特別是關於司法行政方面，……以便在一九九九年能實行“聯合聲明”所預料的基本政策”。令人可喜的是，澳門基本法（草案）徵求意見稿將於今年年底完成。明年上半年將被中國人大常委會公佈。因此，基本法草案的基本內容和精神能較快獲知。從時間上來說，這對於司法組織綱要法及為其執行所必需之法律的制訂是十分有利的。

^{①9}中葡聯合聲明附件一第四點。

^{②0}中國涉外經濟合同法第六條；民事訴訟法（試行）第一八九條。

^{②1}中葡聯合聲明附件一第三點。