

澳門請願權芻議*

簡天龍**

一、關於請願權的歷史、概念、功用和地域的一些說明

一如Jorge Miranda¹所言，“須假定任何形式稍為先進的任何政治組織都必定承認人們有權能向權力機關或國家最高權力機關請求保護自己、自己的家人或自己的財產免受來自其他公共權力具有者和官員，或者甚至是來自其他個人的侵犯或侵犯的威脅。這是一項真正與生俱來的獲保護的權利”。²簡略而言，學說認為此項制度的歷史涉及到1215年的《大憲章》、1689年的《權利法案》（*Bill of Rights*）、法國大革命和1791年的《憲法》，以及其他請願權（形式上的）奠基時間。³請願權的起源或可回溯至羅馬帝國。⁴然而，亦可在地理節點⁵

* 本文責任由作者獨自承擔，不得將之理解為與作者在職業上有關連的任何實體的意見。

** 葡文名Paulo Cardinal，法律學人，科英布拉大學法學院法律博士生。

1. “請願權評釋”，原載《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第465頁。
2. “……這是一項與生俱來的權利，這項權利並非由《憲章》創設，《憲章》僅限於規範和保障這項權利的行使”，Lopes Praça 基於葡萄牙1826年《憲章》而寫成，載於《1826年憲章和1832年增訂法案研究》，1878年，第122頁，轉引自Maria Luísa Duarte：《請願權、公民資格、參與和決策》，2008年，第25頁。
3. 關於葡萄牙範疇或者比較法範疇的歷史資料，請參閱Jorge Miranda：“請願權評釋”，原載《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第465頁及續後幾頁；Maria Luísa Duarte：《請願權、公民資格、參與和決策》，2008年，第17頁及續後各頁；Tiago Tibúrcio：《對共和國議會的請願權》，2010年，第39頁及續後幾頁；Luís Barbosa Rodrigues：“對共和國議會的請願權”，原載《憲政縱橫》，第二冊，1997年，第643頁及續後幾頁。
4. 就像例如Ulrich Preuß所述的情況，Associative rights (the rights to the freedoms of petition, assembly, and association, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (M. Rosenfeld/A. Sajo, eds.), 2012年，第949和950頁。
5. 發祥於中國的孔夫子，並從中國輻射至其影響所及的區域，尤其朝鮮和日本，*«According to the orthodoxy of Confucianism, individual citizens should be provided with an open and broad channel to the state. In other words, it means the voice of individuals*

方面肯定請願的概念有着長久的傳統，尤其在帝王時期的中國⁶，以及其他國家，例如朝鮮李朝⁷或日本，後者有傳統的Seiganken（請願權）的概念。⁸

在悠長和可歌頌的歷史之中，請願權有着不同的重點和成就，有時甚至可稱之為屬“時尚”，而在另一些時間則黯淡無光，被其他權利吸納或只有幾近象徵性的價值。在全球的範圍內，有人發現這項權利有重生的傾向。⁹

由於請願權的性質及其在傳統上的宗旨，須相信議會成員經由直接、自由和普遍選舉產生的地方，國家元首經由直接、自由和普遍選舉產生的地方，有其他管治層級選舉（例如市政府層面選舉）的地方，以依法治國理念為優先的地方，有司法機關存在並恰如其分地運

should be directly heard by the statecraft ruled by only one man who represents not only the will of the "heaven" but also the will of people. Once the people have any complaints or grievances against the king or his upright officials, the benevolent and wise king should correct the wrongdoings and return justice to the people. This channel which can be regarded as a top-down structure reinforces the sovereignty of the king in some way. Today in East Asia, the channel is still taking effective role but experiencing great changes.», Honglei Cao, *Civil Petitions in South Korea: A Focus on the Shinmoongo System*, 第一頁，由以下的網頁提供：http://www.academia.edu/5099155/Civil_Petitions_in_South_Korea_A_Focus_on_the_Shinmoongo_System_Conf_paper_draft_。

6. Zou Keyuan, *The Right to Petition In China: New Developments and Prospects*, EAI Background Brief No. 285, <http://www.eai.nus.edu.sg/BB285.pdf> «*Though it is new in modern China, the xinfang system has a strong connection to Chinese traditions. As there was no court in the modern sense until the turn of the 20th century in Chinese history, people usually would have to beat the drum outside the government offices (衙門) to voice their grievances, petition a visiting imperial envoy, or go to the capital to appeal to the emperor (告禦狀 gao yu zhuang)*». For ordinary Chinese people then, there is little difference between the means of xinfang and traditional means of petition.».
7. 參見 Honglei Cao, *Civil Petitions in South Korea: A Focus on the Shinmoongo System*, «*Following Confucian governing principles, shinmoongo or petition to authorities is one of the main channels for normal people to address their grievances and concerns in Chosun dynasty*», 第1頁。
8. 來自請願人模糊的記憶，因為請願者或許曾準備以生命為代價，大膽向主人請願，參見 Maria Gioia Vienna, *Human Rights in Japan, in Human Rights and Asian Values*, Eva Pfössl, 2008年，第 254頁。
9. Ulrich Preuß, *Associative rights (the rights to the freedoms of petition, assembly, and association, in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, (M. Rosenfeld/A. Sajo, eds.)*, 2012年，第 949頁。

行的地方，對各項基本權利的司法保護繁茂且設立了保護基本權利的特別和專有的機制〔例如用以實現真正的“憲法審查（constitutional review）”的保護上訴〕的地方，綜合而言，個人有真正的政治參與權和（性質和操作辦法各異的）各式各樣的權利行使途徑和確切保障的地方，我們認為，基於可以理解合理的原因，請願權或會傾向於失去主角地位和實務上的重要性。但與此同時，在這些特點屬罕有，或只具有部份特點的地方，請願權或會再趨活躍¹⁰並在實踐上具有重要性。

還有其他理由或會使請願權更趨於消失或璀璨。例如，*e-petitions*（電子請願）的現象當然使請願權的重要性復甦，居民的結社活動和公民參與亦然，而且兩者都指向所謂的群眾請願現象。¹¹

關於憲法文本¹²所規定的，屬請願權投射的簡要說明就是：請願權是一個真正的全球性建制，而非地域性建制，因為它並不局限於特定的空間，無論是地理空間、政治空間，抑或是法系空間。

事實上，請願權除了普遍存在於歐洲各國的憲法¹³以外，亦獲納入（當然係以有某些不同的模式）亞洲多國¹⁴的憲法，包括《中華人民共和國憲法》¹⁵，亦都納入了非洲¹⁶、大洋洲¹⁷和美洲¹⁸各國的憲法之中。

10. 當然不是在面對專制獨裁體制的時候。

11. 參見 Ulrich Preuß, *Associative rights (the rights to the freedoms of petition, assembly, and association, in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (M. Rosenfeld/A. Sajo, eds.), 2012年，第950頁。

12. 為求嚴謹，須說明屬普通法（common law）的法律體系，基於其專有特點（例如具有不成文的憲法），都將請願權列於其他文件，例如權利法案（Bills of Rights）。

13. 以及《歐洲聯盟基本權利憲章》第44條。

14. 例如：《日本國憲法》第16條、《大韓民國憲法》第26條、《中華民國憲法》第16條、《泰國憲法》第59條、《蒙古國憲法》第16條第十二款。

15. “第41條 中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。

對於公民的申訴、控告或者檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制和打擊報復。

由於國家機關和國家工作人員侵犯公民權利而受到損失的人，有依照法律規定取得賠償的權利。”

16. 例子眾多，包括：《佛得角憲法》第58條，《安哥拉憲法》第73條，又或《南非共和國憲法》第17條。

17. 參見《東帝汶憲法》第48條。

18. 例子眾多，包括：《哥斯達黎加憲法》第27條，《墨西哥憲法》尤其第8條，《阿根廷憲法》第14條，《巴西聯邦憲法》第5條第XXXIV項a分項，以及近似於澳門《基

借用其他人的說話作一簡短的說明：“請願權這項基本權利絕不是單純的法律和憲法的裝飾品，而是政治自由的根本要素，因為它使被統治者和統治者之間可以無障礙地溝通。”¹⁹

在澳門的實體法中，請願權一向都是作為非司法工具而設計，俾透過向政治機關或任何公共當局，提出請願、申述、聲明異議或投訴，以維護人權、合法性或公眾利益。²⁰

必須申明請願權在這個彈丸之地的憲政和法律規範方面有着悠久的歷史²¹，在憲法層面甚至是恆常的²²，這無論是因為葡萄牙傳統²³本身（過去，葡萄牙幾份憲法以不同的方式，無一例外地在澳門施行），抑或之後基於延續性的投射而獲澳門特別行政區吸納。

實際上，葡萄牙幾份憲法全數都有關於請願權的規定，絕無遺漏；之後，澳門回歸中華人民共和國，廣義上的本地憲法——《基本法》——亦對請願有明文的規定。

關於這方面，郭棟樑（António Correia）議員在全體會議引介題為“請願權的行使”的法律草案時發言稱：“請願權是甚麼？我們都知道，仍然在本地區生效的《葡萄牙憲法》第52條授予全體市民無限制向幾個主權機構和全部權力機關請願的權利。這個概念終於獲得

本法》關於職權提述的第58條第二款第IV項，當中說明國會的委員會有權：“接受任何人對公共實體或當局的行為或不作為的請願、投訴、申述或申訴。”

19. Lus Díez-Picazo, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2005年，第401頁。

20. 根據8月1日第5/94/M號法律《請願權的行使》第1條。在學說方面，與澳門這項法律有十分類似的背景的，可以找到如下的定義：“請願就是某社群的成員向社群的權力機關提出的訴求，促請這些機關實行任何公法行為。”，見Luís Barbosa Rodrigues：“對共和國會的請願權”，原載《憲政縱橫》，第二冊，1997年，第643頁。

21. 亦強調請願權“是基本權利其中之一最悠久的權利，而在澳門的實體法方面，其存在可追溯至十九世紀”，見第9/V/94號法律草案的理由陳述，此法律草案隨後獲通過成為8月1日第5/94/M號法律《請願權的行使》。還可參閱重申這個觀點的立法會第三常設委員會第1/III/2005號報告和立法會第一常設委員會第1/III/2008號報告。

22. 這在小憲法層面沒有出現，因為過去不一定有具體關於請願權的一般法例，而在其獲小憲法吸納後仍發現一些為人所知的漏洞。

23. 人所共知，葡萄牙幾份憲法都對請願權作出了規範；請參閱Jorge Miranda所作的歷史回顧，見“請願權評釋”，原載《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第465頁及續後幾頁。

《基本法》吸納，縱使《基本法》仍未生效。我們亦有義務想想將來，想想五年之後在這裏生效的《基本法》第50條第十八款告訴我們，澳門市民有向行政長官請願的權利，因此，對此權利作出規範是必要的。抽象地說全部人都有作出請願的權利是不足夠的，還需要說明如何進行請願。”²⁴ 再看看唐志堅議員的發言：“行使請願權是市民的一項基本權利，當然，任何人或集體可以書面形式向行政當局或立法會提出請願、申訴、聲明異議、投訴來表達其意見，任何公共或私人實體是不能禁止或以任何的方式阻礙行使請願權的。澳門在過去，事實上已有市民使用請願權這種工具，現在這個法律草案是符合《葡萄牙憲法》第52條和《基本法》第50條的精神。”²⁵

關於之前的憲政層面，須指出請願權這項基本權利的規定載於葡萄牙1976年《憲法》原始版本第49條²⁶（及後改為第52條），該權利屬“權利、自由及保障”範疇並因此而按照《澳門組織章程》第2條的規定在澳門地區生效。²⁷

在小憲法範疇方面，出奇的是在澳門規範請願權的第一份法規竟然是經1956年7月31日第40.708號國令核准的《海外公務員通則》，以及之後的，核准《海外公務員通則》新文本的1966年4月27日第46982號國令。在《海外公務員通則》這份法規之中，標題為“文書處理”的第486條規定：“申請書、請願、申訴，以及一般而言的來自私人且

24. 中文本可在http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-01/cn/02/4.htm找到，葡文本可在http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-01/po/02/4.htm找到，也可在立法會出版的《規範基本權利的法律彙編》第二冊找到。

25. 在全體大會上的發言，中文本可在http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-01/cn/02/5.htm找到，葡文本可在http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-01/po/02/5.htm找到，也可在立法會出版的《規範基本權利的法律彙編》第二冊找到。

26. “第49條（請願權及民眾訴訟權） 一、為維護本身權利、憲法、法律或總體利益，所有公民均可個別或集體向主權機關或任何當局提出請願、申述、聲明異議或投訴。”其後，改為第52條（請願權及民眾訴訟權） 一、為維護本身權利、憲法、法律或總體利益，所有公民均有權利個別或集體向主權機關或任何當局提出請願、申述、聲明異議或投訴。二、法律應訂定在何種條件下，由議會之全會對集體向共和國議會提交之請願進行審議。（1999年12月19日生效的文本）

27. 在體例方面，該條被編入第二篇“權利、自由及保障”的第二章“參與政治之權利、自由及保障”之中。

應遞交批覆的所有文件均需以呈文紙書寫，用詞須莊重，簽名須經認定……”。第三款規定“請願書不得涉及超過一個事項”；第二款清楚指出了制定該法規的歷史和政治背景，以相對於1976年《憲法》而言使人不悅的的語調規定了一些要件：“應將以欠莊重或冒犯的用詞編寫本條內文所指的文件送交有管轄權的法院，以便開展適當的刑事程序。”。最後規定了批覆的期間，而第489條規定應在三十天期間內對請願作出決定，隨後則訂定了默示駁回的規則。就是說，雖然在比較偏遠的地方，縱使範圍細小，在這份法規之中已在法律層面存在着請願的一般法律制度。²⁸

雖然《憲法》生效，縱使《海外公務員通則》相當多的條文在不同的時間被廢止，這些規定一直生效至1988年被5月9日第35/88/M號法令廢止為止。

因此，請願權法律制度的法律條文實質上消失了。²⁹ 回憶起這番說話：“行政及公共財政事務委員會表示同意草案所載目的在管制憲法所規定的一項基本權利的行使，因為在澳門除立法會章程（立法會議事規則）部分規定外，欠缺此一管制。”³⁰

須指出，5月9日第36/88/M號法令提及請願的概念，縱使屬次要的提述。³¹ 之後，這項法規被2月2日第5/98/M號法令取代，而此項法令亦包含一些涉及到收發文件之登記³²和公共部門及機構回應義務和

28. 關於該制度內容的撮要和批判性評議，參閱Ilídio Cruz：《請願權和葡萄牙語國家的請願權委員會·佛得角的特殊經驗》，原載《法律與公民資格》第四期，1998年，第104和105頁。

29. 事實上，不論這份法規，抑或是核准《澳門公共行政工作人員通則》的12月21日第87/89/M號法令都沒有制定關於請願權法律制度的規範。講實話，也不應該有。

30. 行政及公共財政事務委員會就“請願權的行使”法律草案製作的第7/94號意見書。還請參閱第9/V/94號法律草案的理由陳述：“雖然它是如此重要，但是在不妨礙它直接約束下，本地區不存有實現和管制行使這項基本權利的法例。事實上，立法會章程（即《立法會議事規則》）只有若干條文（第167條至第173條）述及有關事項，而那些規定當然只具備程序性質。”

31. 第8條第八款：“在接收信函時，應在適當的簿冊作登記，申請書、請願書、陳述書或訴願書均應在此簿冊登記，相關的文件應由負責此工作的公務員或服務人員編號，註明日期並簡簽，有關人員須對此等資料負責。”

32. 第16條。

其他細節的，關於涉及到請願的次要規定。³³ 此外，在歷年出現的各種的規範性文件之中還有一些更間接和次要的提述。³⁴

然而，關於請願權的結構完整的一般法律制度只在數年之後，隨着8月1日第5/94/M號法律《請願權的行使》獲得通過而創立。也就是說，澳門在長達近六年的時間裏沒有任何真正的請願權法律制度。如前所述，這種情況在憲政層面未曾出現過。

另一方面，須指出，關於向立法會行使請願權的規範方面，在不同的時段曾出現中斷，因為《立法會議事規則》一向都有關於請願規則的規定，甚至有專門為此而設的特別程序（第167條至第173條）³⁵，只是《澳門省立法會章程》³⁶沒有此類規定。

這就是生效至主權移交之日的規範性文件的外貌。

在繼續分析法律內涵之前，須對請願權的外貌作最簡短的說明。

現借用他人的說話來落實這個想法：

“請願權.....在某時刻.....包含兩項主要目的：

（一）一方面是確保其他權利的權利，亦即負有維護及預防若干基本權利被違反的功能，因此，是與其他基本權利並行而作為保護權或抗拒權；

33. 第21條。

34. “這樣，廣義上的請願權，除了包括向立法會請願的權利（8月1日第5/94/M號法律）的層面之外，在下列幾個層面有自己的重要性：紀律程序方面（《澳門公共行政工作人員通則》第290條第一款）、反貪污暨反行政違法高級專員公署方面（9月10日第11/90/M號法律，細則性規定由1月29日第7/92/M號法令規範）、1992年3月18日第32/GM/92號批示設立的監察暨技術審查辦公室方面、第23/94/M號法令和第41/GM/94號批示規定的公眾服務暨諮詢中心，以及經6月12日第4/95/M號法律修改的6月13日第12/88/M號法律所設立的消費者委員會。”資料來源自馮樂鵬（Pedro Ferreira）：“面對澳門法律中自由裁量權擴大的行政保障”，原載《法域縱橫雜誌》第四期，1998年，第148頁。

35. 經3月12日第1/93/M號決議通過。還有例如1977年的《章程》第162條及續後數條，行文非常近似。

36. 經立法會通過，但按照當時生效的海外憲制規定，由第23/73號立法性法規核准生效。

(二) 另一方面則具有政治權的傾向，因為可以作為人們在從事政治生涯的參與工具，而例子是提出有關公共利益的建議。”³⁷

再者，可以說請願權是一項“基本、人身和政治權利”。³⁸

又或者借用較近期的用語：“一方面，它是確保其他權利的一項權利，擔當維護及預防人的某些基本權利受侵犯的功能，亦即，維護私人利益。另一方面，它體現為一種政治權利，因可作為人們參與政治生活的工具，例如就群體利益或合法性的維護提出建議。在這一層面上，如請願權是向立法會行使時，亦可成為一個政治監察程序——是與其他程序不同的獨立程序。”³⁹

簡略而言，須留意請願權有積極的一方面和消極的另一方面，這是從是否符合澳門特別行政區現行的法例而言的。正如Gomes Canotilho/Vital Moreira⁴⁰所言，一方面，就是消極方面，公共實體不得妨礙請願的進行和蒐集簽名⁴¹，另一方面，也就是積極方面，如有人行使請願權，公共實體至少必須接收和研究請願書並就有關請願作出回應。⁴²

37. 參見第9/V/94號法律草案的理由陳述。提出此項權利具有兩方面的能力，也就是作為政治參與權和專門意義上的保障的有Gomes Canotilho/Vital Moreira：《葡萄牙共和國憲法注釋》，第一冊，2007年，第693頁。Jorge Miranda指此項權利是（與提出司法爭議的各項保障相對的）須以請願的保障來表達的其他權利的保護權以及政治參與權。前者要求主管機關留意非法或不公義的情況或行為，後者提出某些總體利益的問題，旨在進行糾正或作出前瞻。前者惦记着狹義的請願以及申訴，後者關注狹義的請願以及申述。參見：《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第470頁。

38. 第9/V/94號法律草案的理由陳述。

39. 章程及任期委員會第1/IV/2011號意見書。

40. 《葡萄牙共和國憲法注釋》，第一冊，2007年，第694頁。

41. 參閱8月1日第5/94/M號法律第3條和第6條。關於這方面，可以說它是具有表達自由和政治自由結構的一項權利，見Jorge Miranda和Rui Medeiros：《葡萄牙憲法注釋》，第一冊，2010年，第1026頁。

42. 根據8月1日第5/94/M號法律第8條。我們亦相信，由於《基本法》自身通過第50條和第71條的規定，而關於與請願人的溝通方面，涉及向立法會請願的，見《立法會議事規則》第151條：“立法會主席將委員會的報告書、議決及隨後所採取的措施通知請願人或是在請願書首名的人士。”

二、關於現行憲制的一些說明

有需要介紹一下關於請願權的憲法制度，但這道路應從直接關於請願權要點的一般法規定出發，第5/94/M號法律⁴³第一條規定如下：

“一、本法律管制及確保行使請願權，俾透過向本身管理機關⁴⁴或任何公共當局，提出請願、申述、聲明異議或投訴，以維護人權，合法性⁴⁵或公眾利益。”

按此，這項1994年的法例明確了這項基本權利的享有和行使，成為這項權利在澳門最高位階規範性淵源以外的主要規範性立足之地。

事實上，於1999年12月20日生效的新憲制性文件沒有遺漏請願這個概念。

如此，《基本法》第71條載明：“澳門特別行政區立法會行使下列職權：……（六）接受澳門居民申訴並作出處理；”，而令人詫異的是第50條同時規定：“澳門特別行政區行政長官行使下列職權：……（十八）處理請願、申訴事項。”。

可首先在此作出兩項直接的說明：

第一，這兩條條文的行文有些不同之處：一方面講的是申訴，另一方面講的是請願和申訴；一條提及澳門居民，而另一條沒有指明。

43. 此法律受惠於《聯合聲明》和《基本法》規定的延續性原則，以及第1/1999號法律《回歸法》第3條第一款規定的開放地採用為澳門特別行政區法例的條文。José Melo Alexandrino：《澳門特別行政區基本法中的基本權利體系》，2013年，第166頁，當中指出，“根據《聯合聲明》”，這項“權利是這個體系的其中一項根本特點，因為它毫無疑問地是從澳門原有的法律而來的……，按照《基本法》第41條它具有基本權利的地位。”

44. 這條條文必須根據第1/1999號法律《回歸法》第4條（原有法規中的名稱或詞句的解釋）第二款以及其附件四作正確解釋，因此，“本身管理機關”這個詞句應“相應地依照《澳門特別行政區基本法》的有關規定”進行解釋和適用，也就是行政長官、行政機關、行政會、立法會。當然，同樣的做法也適用於使用“本身管理機關”這個詞句的其他規定。

45. 按照行政及公共財政事務委員會第7/94號意見書，“對於在此採用‘合法性’來表達，在廣義上包含（一）加強合法/不合法方式，如符合憲法性……。”

第二，兩條條文都出現在政治體制的一章而非基本權利的一章，而且是在以職能和或職權為主的背景下出現；就是說，兩者都是首要顧及訂定某類職權的規定而非制定一項基本權利。

法律上如何理解？

關於上述第一項注意事項或說明，我們認為沒有明文提及（關於立法會的）請願並不妨礙認定該條文確實關乎請願權的概念。基於多種理由，首先是基於傳統上這個概念的範圍亦包括聲明異議或申訴於其中，但亦基於經由該一般法所做的簡潔歸納，並明確將請願概念引申為多個類型，當中涵蓋了申訴。另一個理由就是恰巧反映請願理念延續性的一般規劃。還有另一個理由的就是性質類似於正式解釋的，載於《立法會議事規則》⁴⁶的規定；《議事規則》第144條第三款規定：“《基本法》第71條第（六）項所規定的職權根據本節的規定行使。”，這一節正是請願的程序。此外，同一條第一款又規定：“8月1日第 5/94/M號法律所規範的請願權，以向立法會提出請求、申述、聲明異議，或投訴等方式行使。”⁴⁷

也就是，可以肯定地說，在《基本法》上述兩條條文之中，所涉及的就是請願。⁴⁸

至於第二個相異之處，也就是在其中一條條文提及“澳門居民”，我們認為這項敘述並非主張限制非居民行使此項權利，也就是，並非規定將請願權保留予居民。在不妨礙在下文討論這個問題的情況下，必須作出如下的認定：這是《基本法》對普遍的基本權利所使用的典型提述⁴⁹，將非居民群體排除於向立法會請願的範圍之外，而不將他們排除於向作為澳門特別行政區最終主導機關的行政長官請願的範圍是完全不合乎常理的，而且基於行政長官行使的政治和行政職能，非居民群體較經常首要針對行政長官而作出請願是合乎常理

46. 經第1/1999號決議通過，隨後經歷次修改。

47. 這規定明顯與8月1日第5/94/M號法律一致。

48. 還請參閱8月1日第5/94/M號法律第2條第三款的法律和規範性的簡潔規定：“當本法法律單純採用‘請願’字句，理解為適用本條文所指的全部方式。”，以及《立法會議事規則》第144條第一款：“8月1日第 5/94/M號法律所規範的請願權，以向立法會提出請求、申述、聲明異議，或投訴等方式行使。”。

49. 在眾多的規定中，請參閱第27條、第28條或第29條。

的。此外，《基本法》第43條規定制度的明顯傾向採用普遍性原則，也就是將居民的權利和自由延伸適用於非居民，而且，與這條規定相連繫的是，無論規範請願權的法律，抑或《立法會議事規則》都完全沒有將有關權利保留予居民的一般規定。因此，關於這個內容的一般原則必然是將請願權延伸適用於非居民。

也就是說，我們認為《基本法》這兩條條文的規定性內容根本上是相同的。⁵⁰

至於第二個注意事項，也就是有關這項內容的憲政地位及其功能結構，以及（從另一方面看）在涉及基本權利的一章沒有明文提述方面，我們提早即時指出這個新架構並不排除其基本權利的本質。事實上，眾所周知，《基本法》主要在專門的章節規定各項基本權利，但亦有很多散落在不同的章節的其他規定。⁵¹ 另一方面，基於延續性的一般原則及其在基本權利範疇的特別原則⁵²，這項有數世紀歷史的請願保障只可以作為真正意義上的基本權利而保留於澳門特別行政區的法律體系之中，並且由原有的一般法規定其範圍和訂定其細則。⁵³

再快速閱覽一下立法會討論這些問題的幾份報告，就可以證實它們都同意請願作為基本權利：“考慮到就該獨立程序可能會提出的一些疑問，在此先對請願權的特徵稍作簡介。請願權是一項由任何市民或具有或不具有法律人格的集體行使的基本權利。”⁵⁴

50. 此外，第三常設委員會 第 1 /III/2005 號報告書某程度上縮小了這些差異，並指出在它們之間在行文上有細微的差異：“《基本法》第50條（十八）項和第71條（六）項亦對該項權利的行使作出規定，有關條款只是在行文上有細微的差異。這表明基本法維持了該項權利在形式上的憲政地位。”

51. 在眾多的著者中，可參考蕭蔚雲：《澳門基本法講座》（葡文本，無資料），第124頁；簡天龍：“過渡狀態下澳門基本權利的若干思考”，原載《Cuestiones Constitucionales》，第14期，第58和59頁（中文本載於《澳門行政雜誌》，第71期，第135至176頁）；Jorge Bacelar Gouveia：“澳門的基本權利”，原載《新里斯本大學法學院十周年紀念研究報告》，第一冊，2008年，第322和323頁；José Melo Alexandrino：《澳門特別行政區基本法中的基本權利體系》，2013年，第87頁及續後幾頁，當中附有一個詳盡的列表。

52. 《聯合聲明》附件一第五節：“澳門特別行政區依法保障澳門原有法律所規定的澳門居民和其他人的各項權利和自由，包括……”。

53. 請不要忘記前文引述的郭棟樑議員的議程前發言和唐志堅議員的議程前發言。

54. 章程及任期委員會第1/IV/2011號意見書。亦請參閱第三常設委員會第1/III/2005號報告，當中提及：“在澳門，請願權是一項具有悠久歷史的基本權利”，以及“在一般

簡而言之，在澳門特別行政區的法律，包括《基本法》在內，請願權或者與請願和申訴相連繫的表述，又或者甚至單獨請願一詞，均指請願權這項基本權利，這是沒有疑問的。

最後，由於確實係一項基本權利，根據《基本法》和第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》這兩項法規，請願權制度屬於法律保留的範圍。⁵⁵

三、相關的法律制度概覽

在這個部份，我們將會對請願權作一概覽，就現行的法律制度提出一些零散的點評，並且將我們的分析集中在8月1日第 5/94/M號法律方面，但不妨礙從側面提及其他規範性文件，因此，如下文未有指出屬何法規的話，應理解為係指規範請願權的上述法律的條文。

關於請願權這項基本權利的範圍方面，上文已經談及過，8月1日第5/94/M號法律第1條第一款明確規定，請願權係作為提出請願而設計的非司法工具，俾透過向屬澳門特別行政區政治體制的各機關（例如：行政長官、立法會、行政會）或任何公共當局，提出請願、申述、聲明異議或投訴，以維護人權、合法性或公眾利益。⁵⁶

法律層面上，這項基本權利的行使由8月1日第 5/94/M號法律進一步規範”；又或者參閱第一常設委員會第1/III/2008號報告書，當中述及：“規範此基本權利的行使的準據規定，在憲法層面的有《基本法》第50條（十八）項和第71條（六）項，在一般法的層面則有8月1日第 5/94/M號法律，而議事規則方面則有《立法會議事規則》第143條至第145條”。還請參閱，例如，José Melo Alexandrino：《澳門特別行政區基本法中的基本權利體系》，2013年，第166頁。

55. 第13/2009號法律第6條：“下列事項須由法律予以規範：（一）《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度。”還須指出在請願權法律第6條中，關於明文規定而具體的嚴格法律保留“但尚該項行使違反任何其他法律規定則除外”。
56. 這確實意味着，“請願權與其他方式（如訴願或者司法上訴）的不同之處，在於它不以存在對權益的實際損害為前提，而僅是以維護法制或一般權益為前提亦可。”參見，馮樂鵬（Pedro Ferreira）：“面對澳門法律中自由裁量權擴大的行政保障”，原載《法域縱橫雜誌》第四期，1998，葡文本，第147頁。

該法律同一條第二款還以負面清單方式，也就是排除的方式作出規定：該法律不適用於a、面對法院的權利及利益的維護；b、透過聲明異議或訴願而申訴的行政行為；c、向反貪污暨反行政違法性高級專員公署的投訴權；d、澳門保安部隊軍人及軍事化人員的集體請願。⁵⁷

另一個須指出的關注點是，按照該條a項的規定，請願權不可用作維護面對法院的權利及利益，可以說訴權至少在某種意義上排除了請願權。⁵⁸

解讀這種障礙時須稍加慎重，因為它關乎禁止請願保障與訴權並存，甚至關乎法院獨立和權力分立的原則⁵⁹，以及至少某些案件的司法保密，尤其關於某個具體案件的司法保密。⁶⁰ 就是說，請願不得干涉對特定案件的司法職能和司法行政。一方面，這是否意味着向屬司法範疇的行政部門（終審法院院長辦公室，甚或法官委員會、法院的書記長⁶¹）作出請願是可以接納呢？另一方面，又是否意味着可以接納向立法會或行政長官提出旨在制定例如增加某一法院法官的數目或擴大某一法院管轄權方面的法律或推動制定這方面法律的請願，或者關乎一般的司法狀況的請願，甚至以指明出現問題作為使請願本身更具實質的案件的請願呢？不難理解的是，這些情況並不屬於該現行的法律第1條第二款a項規定的例外情況，因此，如有人遞交相關請願，就不應遭到初端駁回。

須指出，在此範圍之中，縱使出現疑問，被請願實體仍應將研究的義務列為優先，當然可以透過研究而得知請願的標的是否屬於第二

57. 須作一簡短的注釋以提醒，應按照《回歸法》的學理來理解這些規定，例如：反貪污暨反行政違法高級專員公署應理解為廉政公署。

58. Jorge Miranda：“請願權評釋”，原載《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第476頁。

59. 如果某個請願係向其他實體，例如向行政或立法實體提出，就會干涉由法院負責的司法行政權。

60. 須留意第 5/94/M號法律第11條：“請願書遭初端駁回，明顯地當：b）目標是重新審議的法院裁判或不能上訴的行政行為。”

61. 關於此情況，請參考例如Maria Luísa Duarte：《請願權、公民資格、參與和決策》，2008年，第106頁。亦請參閱 Luís Barbosa Rodrigues：“對共和國議會的請願權”，原載《憲政縱橫》，第二冊，1997年，第653頁，當中提及法院工作之中，“可視為屬行政職能的各方面”和“並非……其典型業務各方面。就是司法機關的不具羈束性的行為，或者，實質上與司法職能無涉的行為”。

款規定的法定障礙。作為例子，請參考一個在委員會審議階段最後將請願的標的被視為與一個待決的司法程序有關，但後來獲接納的請願進行分析所得出的一段結論：“縱使對相關的請願人由於與己無關的理由而感到其正當期望和權利受到嚴重的損害從而提出的主張表示非常理解，肯定的是本委員會不能代替法院審議爭議各方所持的理由，遑論向法院作出任何勸諭。”⁶²

這個結論係由必須接納符合適用的法定要件的請願的事實而產生：“請願獲接納後，就必須記錄法律和《議事規則》規定的形式要件已獲遵守，因此，有關請願的提出須符合規定，尤其適用的程序性規定。”⁶³

第5/94/M號法律第2條第一款對廣義上的請願的不同類型作出實體規定：“請願——一般而言，為向本身管理機關或任何公共當局提出一項請求或提議，以便採取、採納或建議某種措施；申述——是一項闡述，用以表達與任何實體所採取立場的相反意見，或就有關某情況或行為要求公共當局注意以便進行檢討或考慮其後果；聲明異議——是就公務員或服務人員所作的行為向其機構或上級提出申訴；投訴——是檢舉任何違法行為以及任何機構的不正常運作，以便採取措施針對有關負責人。”（底線是我們所加的）。這種用語的區分或者可以使相關的制度有所不同，尤其是在請願權的擁有⁶⁴方面。然而，

62. 憲法權利自由及保障事務委員會第5/VI/98號報告書。

63. 憲法權利自由及保障事務委員會第5/VI/98號報告書。當中亦稱：“到此，基於剛才所述以及本報告第三點所述，並以剛才所述的以及本報告第三點所述的作為理由，憲法權利自由及保障事務委員會認為應根據8月1日第5/94/M號法律第14條e項的規定將正審議的請願歸檔，並將之適當知會請願人。”亦請參考一個涉及待決的司法訴訟的請願但獲得接納和審議的類似個案：“基於以上所述，並且考慮到規範請願權的行使的立法性法規——8月1日第5/94/M號法律（尤其第一條第二款a項和第11條第一款b項）——的立法精神，本委員會對於調查高等法院有否適當作出司法裁判存有顧慮。事實上，委員會認為立法會不應就司法權正分析的問題發表意見。”見憲法權利自由及保障事務委員會第2/VI/98號報告書。

64. 關於非國民的特定公民的請願和申述，參見例如Jorge Miranda：“請願權評釋”，原載《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第475頁。Maria Luísa Duarte持不同意見，見第103頁。無論如何，必須準確指出，澳門的法律與葡萄牙的法律相反，並不區分自然人的類別。葡萄牙的法律第四條規定：“一、作為民主政治參與工具的請願權屬於葡萄牙公民，但不妨礙對以平等和互惠條

現行的法律事實上並未有區分哪些自然人擁有請願權，反而在第5條規定了普遍性原則，而實際上，按照該法律，只要單獨使用請願一詞，就要將之理解為適用於當中所指的全部類型。⁶⁵

根據第4條第二款，自然人和合法組成的法人皆擁有請願權。⁶⁶

如屬自然人的情況，請願權可以個別或集體行使。所謂集體請願，就是一群人通過唯一的一份文件提出請願。由一個法人提出的請願，由於法人代表其成員，是為以集體的名義請願。我們認為，即使法律沒有規定，應該容許多個法人集體請願，也就是由若干個法人提出唯一的一份聯合請願。由若干個自然人和若干個法人（尤其以其成員代表之名）聯合請願都應該在容許之列。

回到自然人請願權的擁有的或有的區分問題，須指出，起碼那些住所⁶⁷在澳門的全部人（縱使不具備居民身份⁶⁸），也就是居住在澳門的全部人和身處澳門⁶⁹的個人都有此權利，不論請願屬於何種類型亦然。從法律和《基本法》⁷⁰都不容許推論，例如，外地僱員證持有者沒有請願權，或者反過來說，只有居民才擁有請願權。⁷¹ 情況與此相

件承認葡萄牙人有權的其他國家，尤其歐洲聯盟和葡語國家共同體的公民的平等權利能力。二、居住於葡萄牙的外國人和無國籍人必定享有用以捍衛其受法律保護的權利和利益的請願權。”。

65. 這使我們肯定這種“區分是無甚重要性的”，見Luís Barbosa Rodrigues：《對共和國議會的請願權》，原載：《憲政縱橫》，第二冊，1997年，第654頁。
66. 這規則是否意味着應該駁回由還未依法成立的法人實體提出的請願呢？事實是，最近在澳門的法律出現了承認這類實體的權利並強制其承擔義務的傾向。其次，在拓寬的意義上而言，“請願權是一項由任何市民或具有或不具有法律人格的集體行使的基本權利”，見章程及任期委員會第1/IV/2011號意見書。
67. 其次，請參閱該法律的字面。事實上，該法律第9條第三款a項的提述係指請願人的住所。
68. Gomes Canotilho對類似的情況作出評論，認為不應將澳門特別行政區居民投進“非政治化”的區域。轉引自Tiago Tibúrcio：《對共和國議會的請願權》，2010年，第58頁。相反，Jónatas machado則認為請願權恰好應是“對於政治和立法程序而言屬於較脆弱和不能影響這些程序的少數permanente and total losers較為友善，轉引自Tiago Tibúrcio，同前。
69. 一如《聯合聲明》所述。
70. 請留意該法第43條規定的制度。
71. 也就是，一如前文所述，請願權這項基本權利的行使並不保留予居民，更不可能意味着保留予永久性居民並且排除非永久性居民。

反。如此，由住所設於澳門的人士提出的請願，或者上文提過的居住在澳門的全部人和身處澳門的個人提出的請願權，無論是政治方面的，抑或是個人權利方面的，都不能單純基於請願人的身份而予以拒絕。

不要忘記，關於這方面立法會以前曾接納並審議過由在澳門沒有法人住所或沒有澳門居留權的外地實體提出的請願：“以認為沒有禁止向本地區的本身管理機關提出請願的法律或其他性質規範的意見佔優，其次就是，因為以前曾經審議過澳門以外的請願人向其他機關提出的請願，這些可能是其他法律轄區的外地人，還可能有着國際性質的外地人。”⁷²

由於採用或規定過度的形式要件實際上會導致請願不獲接納，因而亦都是不可接受的。例如，為了取得請願人必要的身份資料⁷³而要求出示居民身份證作為唯一具充分證明力的文件就是不具正當性的。⁷⁴應要求出示一份具充分證明力的文件，例如外地僱員證或附有簽注的護照，又或通行證。

-
72. 參見憲法權利自由及保障事務委員會第6/VI/98號報告書。還可從該報告書得知此基本權利並不保留予居民的明確說明：“關於澳門的法律，須指出在反貪污暨反行政違法高級專員公署對請願權的法律草案評論中的一項意見建議第四條採用以下行文：‘一、澳門居民享有請願權’；然而此項意見最終未獲立法會接納。”
73. 按照第11條第二款a項，法律不接受匿名的請願。另一個一直都值得立法會各委員會在關於請願的多份報告中正確處理的問題就是，在這些報告中應請願人要求而隱匿其身份資料的問題。參看這個例子：“儘管請願人的身份已被確認，但應他們的要求：‘本人並請求按立法會第 6/2000 號決議第10條第二款的規定，將本人的身份予以保密處理’，本報告書不會提及他們的全名。雖然他們所引用的規定只適用於接待公眾程序，而不適用於請願程序，但委員會仍認為可接納請願人的要求，因為這體現了隱私權這個基本權利。即是說，儘管現在要處理的不是匿名的請願，但請願人的身份將會在本報告書內保密。”，見第三常設委員會第1/III/2005號報告。類似的還有第一常設委員會第1/III/2008號報告。再參看第6/2000號決議“第10條（匿名及保密）一、不論接待的方式為何，市民均不得匿名，否則其要求將被歸檔。二、倘市民希望其身份保密，其身份得予以保密，但屬強制性檢舉的情況除外。三、市民的個人資料僅得為統計目的而被立法會以外的實體知悉及使用。”
74. 諸如此類的違反法律的行動使提出各種針對的措施具有正當性，無論是在紀律懲戒範圍內提出，抑或係因行政違法而向廉政公署申訴，又或甚至提出司法上訴都有正當性。

其他情況不應被簡單地排除於擁有此項基本權利的範圍以外。作為例子，試想想不持有居民身份證，亦不持有賦予其在澳門居住資格的其他文件，但能證明其在澳門有通常住所的被拘留或被拘禁的人，這些人的請願因其所處的情況而應獲接納。

請願權的法律規定了關於行使的一系列實質保障，這些保障可歸類如下：普遍性原則⁷⁵、無償原則⁷⁶、自由原則⁷⁷、不歧視原則⁷⁸、非形式化傾向原則⁷⁹、程序或研究原則⁸⁰、快捷原則⁸¹、通知請願人原則⁸²，以及初端駁回類型限定和特定原則⁸³。

需就關於我們稱之為初端駁回類型限定和特定原則這方面作一簡短說明。法律規定了產生初端駁回效力的若干個形式和實質要件，範圍狹小而且限定，另外亦要求必須是明顯不遵守此等要件，從而使這些要件更為嚴謹。

75. 提出請願屬具普遍性的權利，第5條。

76. 第5條規定，提出請願為免費的權利，在任何情況下不需繳付任何稅項或收費。

77. 第6條規定，任何公共或私人實體不得禁止或以任何方式防止或阻礙行使請願權，尤其是自由蒐集簽名與從事其他必需的行為方面，但倘該項行使違反任何其他法律規定則除外。

78. 第7條第一款規定，任何人不得因行使請願權而受損害，優惠或剝奪任何權利。關於這個眾多請願權法律制度所共通原則，有人提出：“請願這項基本權利的終極意義就是建基於禁止對向公權力機關提出請願者作出任何類型的直接或間接的報復”，參見 *Luis Díez-Picazo, Sistema de Derechos Fundamentales*, 2005年，第401頁。按照該作者解釋，這就是請願權成為其中最古老的一項基本權利的理由。前揭書，頁數相同。”

79. 也就是說，只要求以書面提出，但其權利的行使毋須依從任何方式或特定程序。而請願權得透過郵件或電報、電傳、傳真及其他通訊工具（此詞在某程度上涵蓋以電郵請願，且不妨礙以立法途徑介入此事宜）行使（根據第9條的規定）。再加上需要提供身份資料。須留意，應將法律關於請願權的行使毋須依從任何方式的規定應理解為部份廢止第5/98/M號法令第24條之中，關於須以表格或“A4規格白色或淺色標準紙張”遞交的部分，並應按照第5/2005號法律所載的電子文件有效性的一般規則將其解釋更新為容許使用新科技。

80. 第8條。還可以加上前述的第5/98/M號法令第21條的規定。

81. 第12條第一款規定：“接納請願書的實體，……，在和請願書內提出事項的複雜性相符合的最短時間內作出決定”。還可以加上前述的第5/98/M號法令第21條的規定。

82. 第8條和第12條第二款。關於向立法會請願方面，見第13條第一款g項和第二條，以及第18條第四款。還請參閱前述的第5/98/M號法令第21條的規定。

83. 第11條。

請留意該法律的用字：“一、請願書遭初端駁回，明顯地當：
a、所作要求是違例的⁸⁴；b、目標是重新審議的法院裁判或不能上訴的行政行為；c、目標是就同一實體重新審議基於行使請願權所引致已進行審議的個案，除非提出新的審議資料。二、請願書亦遭初端駁回，倘：
a、以匿名方式提出且經研究不能辨別來自何人；b、欠缺任何依據。”

這就意味着，在法律儘數列舉的範圍以外，不能初端駁回請願和避開對請願的研究。例如，被請願的實體沒有任何權力衡量請願是否屬於好意或是否適合時宜，因請願沒有重要性或無關公眾利益而先驗地發表意見，從而拒絕進行研究有關請願和續後的程序，或者甚至為了避免當時產生的大量工作因而不審議有關請願。

關於向立法會提出的請願，法律規定立法會主席須按照第13條第一款的規定就請願作出決定，尤其分發有關請願，將之送交有權限的實體，或請求提交所欠缺的附加資料。⁸⁵ 還請參閱《議事規則》第146條，當中規定主席有權決定接納請願書，而該條第二款規定，如請願人未適當提供身份資料，則請願書即被拒絕接納。

在這些規定之中存在一個問題，就是法律在哪裏規定立法會主席有權將請願歸檔並將此事通知請願人呢？也就是說，嚴格按照第11條的字面規定而言，主席可以採取各種措施，諸如將請願書分發予有權

84. 例如：提出要求通過實質上違反《基本法》某一規定的法律的請願，諸如廢除澳門元。又或者要求通過實質上違反《聯合聲明》的一項法律作出請願，諸如廢除新聞自由。

85. “一、向立法會提出的請願書，是致與立法會主席，由主席按涉及事項採取下列措施：
a、倘請願牽涉與立法會專有權限的事項，或倘主席認為請願關係到本地區重要利益時，把請願書交與有關委員會或特別為此目的而組成的委員會審議；
b、把請願書提交總督，以便交由有權限實體處理；
c、在存有跡象導致採取刑事訴訟的前提下，把請願書送交助理檢察總長；
d、在存有跡象可引致刑事調查的前提下，把請願書送交司法警察；
e、為著9月10日第11/90/M號法律的目的，把請願書送交反貪污暨反行政違法性高級專員公署；
f、在不遵守第9條第一款及第三款規定的情況下，知會請願者補足所提交的呈文，或提交補充資料；
g、倘出現第十一條所載的情況，初端駁回請願書，並把決定通知請願者；
h、對於請願者顯示不瞭解的權利，可能依循的途徑或可能採取的行為使權利獲得承認，保護一項利益或彌補一項損失，通知請願者；
i、就請願書對本地區及公共實體有關公共事項管理方面的任何行為所提出質疑或疑問，向請願者或一般市民澄清；
j、將請願書歸檔並把事實通知請願者。”

限的委員會，將之送交立法會以外，對有關事宜有權限的實體，或者初端駁回請願。

這些職權都是有適當依據的，但另一項職權，就是歸檔的職權，第一眼看就知道是沒有得到確立的。我們認為歸檔與駁回（或者《議事規則》的用語為拒絕）是不同的，但在這裏看不到足以使將請願書歸檔變成正當的任何自由裁量權。如果文件難以理解或欠指明請願的標的，或者函件內未有請願者的正確認別資料且無載明其住所時⁸⁶，又或者受文實體定出的，供完善已遞交的請願書的不超過二十天的期限已過，而且已提醒如果不補充所指不足將導致請願書初步歸檔⁸⁷的情況下，又是否可以將之歸檔呢？還有法律已訂定類型的其他情況，例如請願者無理缺席，或者經進行顯得必要的調查以便鑑定所援引的理由後，有權限的實體可將個案歸檔。⁸⁸ 總而言之，如非由法律訂定類型的情況，都不可以由主席在初端階段決定歸檔，而應繼續在委員會範疇進行的研究程序。

相反，在向立法機關提出請願的情況下，僅應容許易於繞過研究請願書義務的各種繃緊的障礙要件的一條通道。我們亦相信，不能只憑請願書的政治性、時效性、是否適合時宜，或單純是否方便等的考慮而決定歸檔，否則就會與此基本權利及其寬廣的保障範圍相違背。⁸⁹

事實上，第5/94/M號法律第13條第一款a項規定“倘請願牽涉與立法會專有權限的事項，或倘主席認為請願關係到本地區重要利益時”，主席可“把請願書交與有關委員會或特別為此目的而組成的委

86. 第9條。

87. 同上。

88. 第17條第二款和第12條第三款。

89. 本文認為須對請願權制度作統一和普世的解釋，這個制度係圍繞這保障項基本權利的意念而訂定，並從而使這種歸檔的權力的使用需十分克制、謹慎並適當說明理由。在委員會層面，歸檔的情況就有所不同，在第14條e項，因為這個情況係以委員會經研究請願書及有關資料為前提，也就是以在此刻之前請願人的程序權利已獲尊重或被請願實體已履行研究有關請願的相關義務。須留意，主席決定初端歸檔與此是截然不同的，只可以在明顯出現的很少的情況下採用，而且，在某些情況下還需經過邀請相關人士補充請願所欠缺的資料的程序。可以回顧的就有憲法權利自由及保障事務委員會第2/VI/98號報告書和憲法權利自由及保障事務委員會第6/VI/98號報告書。

員會審議”，這就不能由此項規定而得出，例如，如請願無關本地區重要利益時，則應予歸檔的結論嗎？或者，如請願書所針對的事項並非保留予立法會的權限時，同樣可單純基於這個理由而得出應予歸檔的結論呢？我們認為絕非如此。

關於“重要利益”和“屬保留予立法會權限的事宜⁹⁰”兩個短語的問題，只會在有可能設立“專責委員會”的時候發生。還記得以下的一段說話：“如涉及的私人利益或影響較小的群體利益，有關請願將發給任何常設委員會處理；但如涉及重大的公共利益，甚至可設立一特別委員會，可見該請願權的重要性。”⁹¹

再者，一如上文所述，向立法會提出的請願書，是以立法會主席為收件人，而且肯定的是可以單純用作促進和保護私人的利益而不一定是具有社會性質的利益。⁹² 然而，認為有關問題並非屬重要公共利益問題，以及斷然將之聯繫到歸檔的問題必然使促進和保護私人利益的請願書，尤其所謂的請願 / 申訴書被歸檔。這種理解當然是不合常理，在法律上和憲法上都是沒有依據的。

須提醒，對立法會而言，請願權的行使首先就涉及接受⁹³請願的義務，同時又涉及研究⁹⁴的義務。

另一方面，還須說明，社會、經濟或文化的重要性，以及作為請願標的的狀況的嚴重性等考慮因素對於在全體大會審議請願書和公佈方面都具有重要性。⁹⁵

90. 簡單地看看保留予立法會的權限範圍，例如：制定法律、通過澳門特別行政區的財政預算、討論施政方針、制定議事規則，就可以知道這在某程度上是不完全的，意思就是，在諾大的事項表列之內起碼未有包括將有關請願歸檔的權限。不難理解的是，這並不符合請願制度的精神，也不合理。

91. 章程及任期委員會第1/IV/2011號意見書。

92. 章程及任期委員會第1/IV/2011號意見書。

93. 參閱Luís Barbosa Rodrigues：“對共和國議會的請願權”，原載《憲政縱橫》，第二冊，1997年，第662頁。

94. 關於履行研究義務規定這種態度的好例子包括：憲法權利自由及保障事務委員會第2/VI/98號報告書和憲法權利自由及保障事務委員會第5/VI/98號報告書，情況是接納了請願，之後在委員會層面履行了研究義務，而經這次分析之後，考慮到請願的客體而決定將之歸檔。

95. 見第18條和第19條。

以下繼續我們的討論。

所規定的是一項研究的義務，也就是規定了一項對程序的權利。⁹⁶以及一項通知的義務：“行使該權利令相對實體接納和研究請願書、申訴書、聲明異議書和投訴書，並將所作決定通知提出者。”⁹⁷再者，對請願權類型的定性方面的錯誤並非收件實體拒絕審議請願書的理由，而且，倘接收請願書的實體認為對請願書的標的事項並無權限處理，即將之轉交對此標的具有權限的實體，並將此事實通知請願者。⁹⁸在履行研究的義務之後，可能（但並不一定）會由此而產生一項行動或決定。如屬立法會的情況，這可能是一項單純政治性的行為，例如，在一份報告中表達某一意向或選項，或者甚而按照情況而定，作出一項立法行為或者有或無規範效力的決議。該行為可以涉及並非贊同請願書的方向的一項決定，這就是存在着請願書獲接受、處理和作出決定的權利，但所作的決定與請願的方向不相符的情況。

須留意，如某一行政機關或實體（又或者雖然並非此等機關，但涉及的是執行行政職能時）拒絕接收請願書，請願人可以求諸多項機制。尤其求諸受《行政訴訟法典》第132條及續後幾條規範的，名為勒令作出某一行為⁹⁹的程序，該條規定：“如行政機關……違反行政法之規定……，或行政機關……之活動侵犯一項基本權利，又或有理由恐防會出現上述違反情況或侵犯權利之情況，則檢察院或利益因受

96. 這不是獲得決定的權利。參閱Jorge Miranda：“請願權評釋”，原載《向José de Oliveira Ascensão教授致敬的研究報告》，第一冊，2008年，第471頁；以及Luís Díez-Picazo, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2005年，第400頁，作者稱請願權並不包括批准相關請求的權利。

97. 第8條第一款。

98. 第8條第二款和第12條第二款。

99. 本文認為，在這條文所示的限度之內，亦可求諸確認權利或受法律保護之利益之訴，在第100條中此訴作為主要標題。第100條規定：“一、如未有作出行政行為，亦無默示駁回之情況，且訴之目的在於宣告出現爭議之行政法律關係之內容，而不欲法院命令作出任何行政行為，則得提起確認權利或受法律保護之利益之訴，尤其是確認下列權利：a、一項針對行政當局行使之基本權利；”。第二款又規定，“對已作出之事實行動或已作出而屬無效……之行政行為……，亦得提起前款所指之訴”。既然我們知道妨礙基本權利核心內容的行為屬無效行為，根據《行政程序法典》第122條第二款d項，無法律依據而拒絕接受請願屬於對此權利的絕對損害，並否定其存在。由於是一項行政行為，故此屬無效行為。

上述行為侵害而應受司法保護之任何人，得請求法院勒令有關行政機關、私人或被特許人作出或不作出特定行為，以確保遵守上述規定或義務，或不妨礙有關權利之行使。”¹⁰⁰

須指出，這項研究義務的結果可以包括推動制定法律。事實上，可以按照立法會的委員會對請願書的研究及組成卷宗的相關資料來制定顯得合理的立法措施，以便將來交由任一議員簽署；而請願書所載，但未付諸表決的事項，可作為任一議員按照《議事規則》¹⁰¹行使提案權的基礎。這在原始的立法提案權領域和嗣後立法提案權領域而言都是有用的。

須提出一個小注記，就是，雖然法律和《議事規則》都沒有作出此規定（這與其他法律秩序¹⁰²的規定不同），但實踐正在建立可以在同一份報告一併審議具有相同標的的多份請願書的規則。舉個例說：“由於兩份請願書都有相同的標的，相同的訴求，而且都是由同一位女請願人提出，本委員會認為在現應進行的審理方面，沒有合理的理由發出兩份報告，因而選擇在本報告一併進行審議，並在有需要時，將兩者加以區分。”¹⁰³

另一個注記就是，應將第5/94/M號法律第14條視為委員會研究請願書所產生效果的單純示例性列舉。事實上，“除該條的規定外，委員會還可以應所提出的要求，或根據對有關請願書本身作出的分析，又或有關事宜的重要性，行使委員會認為適當的其他權能。”¹⁰⁴

100. 第132條第一款。

101. 第18條第三款。請參閱明確請求引入立法措施的多項請願及續後的幾份報告，例如：第三常設委員會第1/III/2005號報告、關於執行及改善吸煙的預防及限制法例（8月19日第21/96/M號法律）請願的報告。事實上，還未有任何法律草案係直接源於一項請願，而實際上，多份報告曾對有關請求作出分析，縱使有提案和通過法律草案的可能性和職權，但基於多種原因（例如行政機關聲稱快將提出法案），最終仍未能單純由於政治上合時的理由而導致提出法律草案。

102. 例如，葡萄牙8月10日第43/90號法律第17條第五款規定：“如發現多項請願的標的或主張明顯相同，共和國議會議長可主動或應議會的任何委員會請求，決定將此等請願附入同一個程序卷宗。”

103. 第一常設委員會第1/III/2008號報告書。

104. 第三常設委員會第1/III/2005號報告。

簡短地提一提關於請願書的內容，就是，請願人及其他人是否應該以莊重的方式表述，不能具有冒犯性。記得過去曾有一項規定生效，訂明如請願書的言詞欠莊重，則將之送交有管轄權的法院以便進行適當的刑事程序。現行的法律雖然規定不得因行使請願權而被歧視，但也規定倘行使該權利時引致不合理侵犯法律所保障的權利或利益，不排除請願者的刑事、紀律或民事責任¹⁰⁵，從而提供了一條線索。

這就意味着，請願書不得侵犯其他人，包括請願針對之人的名聲和聲譽。然而，法律並沒有規定不恭敬或不莊重的請願書屬不法，也就是請願書的這種內容本身並不會導致請願書被初端駁回或歸檔。一如Gomes Canotilho和Vital Moreira所言，“請願書的標的不一定要適當，言詞不一定要合適，表述不一定要恭敬或莊重，更不需要切題（但顯然不能侵犯其他人的名聲和聲譽）。縱使不能具有惡意，但亦不一定要有依據。¹⁰⁶”

最後就是關於規範請願權的法律和《議事規則》的規定之間的關係的終極說明。

正如前文一直所述，請願權主要係由一項法律所規範，但《立法會議事規則》亦有一些涉及此內容的規定。在此引出兩個問題：法律的保留對於議事規則的保留，以及這兩份法規如何協調的問題。

前文已談及作為基本權利的請願權，基於法律的保留而受《基本法》和第13/2009 號法律保障。按此，這就意味着禁止以其他規範性淵源管制此基本權利。另一方面，眾所周知的是議事規則都有其保留範圍。¹⁰⁷ 按此，首先就是只可以通過法律來制定請願權的法律制度，尤其是關於請願權的限制方面。如此，這亦首先意味着《立法會議事

105. 第7條第二款。

106. 《葡萄牙共和國憲法釋》，第一冊，2007年，第695頁。

107. 參閱簡天龍：《澳門立法會議事規則規定的立法程序讀本》，行將出版，法律及司法培訓中心。當中提及的例子有：“如果我們認同《議事規則》不得妨害法律的保留，而且法律亦不得妨害《議事規則》的保留的話，我們就具備條件採取以下的立場：所面對的是有邊界的鄰舍關係，也就是制定規範權限劃分的關係，而非任何一種法律與《議事規則》之間的不同位階的關係。”

規則》不能包含該基本權利的制度的規定。換句話說，嚴格而言，由於須遵守法律保留的規定，在《議事規則》內就不應存在關於此事宜的規定¹⁰⁸，又或應限縮其範圍和幅度¹⁰⁹。也就是，應將之限制在必不可少的最低限度¹¹⁰之內，並將之限制於僅屬議會自訂規範原則的範圍，例如賦予主席職權按照不同的事項作出分類的決定的問題，在之後的首次全體大會說明已獲接納的請願書等等。無論如何，這些內部組織的規則不得在法律規定的範圍之外干擾請願權的行使。

早在草擬第5/94/M號法律的時候，就已經就這個理念和另一個關於協調的問題進行思索。事實上，回憶起這一段說話：“即使本委員會認為《議事規則》的規定（第167條至第173條）——是與本法律草案建議的條款相容，即使立法會或有檢討《議事規則》的程序，如有關法律被通過，立法會也應考慮載於法律內且與本會有關的所有原則。”¹¹¹而該法律草案的理由陳述亦預先提及這個問題：“事實上，《立法會議事規則》只有若干條文（第167條至第173條）述及有關事項，而那些規定當然只具備程序性質。”

鑑於以上所述，現進入規範的協調問題的討論。“還需指出，《議事規則》與法律制度的銜接及適應可能有困難或有不可避免的衝突。”¹¹²

其間獲解決的矛盾的例子就是，法律規定分析和發出報告書的期間為三十天，此期間可以延長，與此同時，《議事規則》原版本的相應規定並沒有預計該期間可以延長。第2/2009號決議修改了《議事規

108. 我們相信《立法會議事規則》會合理地保留關於請願程序的一系列規範，因為，以如上文所述，在過去的時間發現了法律漏洞，而在某方面看，基於在澳門施行的《葡萄牙憲法》的規定，填補這個漏洞屬重要。

109. 循此方向，憲法權利自由及保障事務委員會第3/VI/98號報告書正好研究在請願權層面的法律規範與議事規則所定規範的實體法規範衝突，認為：“在這個案中，可能毋庸爭議的是或有侵犯‘屬《議事規則》的保留’的範圍”，也就是，沒有考慮一系列《議事規則》所要求的，但法律卻沒有載明的要件。

110. 例如（葡萄牙）《共和國議會議事規則》，雖然留有一節這莊重的形式，卻克制地僅有唯一的一條條文。

111. 行政及公共財政事務委員會第7/94號意見書。

112. 第三常設委員會第1/III/2005號報告。

則》的多條條文，並依照法律的條文修改了該規定，將之改為可以延長有關期間。

然而，還存在一些小問題可能會同時妨害法律保留並使幾項制度不協調。例如，《議事規則》第145條提及請願人應列明姓名、婚姻狀況、住址及職業等適當的認別資料。而有關法律第9條則要求請願者提供正確認別資料及其住所，從而推論不需要說明職業和婚姻狀況。

就是說，首要是由於提供這些資料與否對該基本權利的行使不屬重要，但更重要的是由於以上所述的關於此事宜的法律保留和基於《議事規則》的介入範圍（當中僅應處理自行規定行政組織的問題）受到很大的限制，應該將前述的識別身份資料是為不可要求的，因為，有關規定的這個部份是不可適用的。¹¹³

四、結語

關於請願這項基本權利在澳門的一些零散的概略描繪到此結束。

對這個全球性的，不同的政治和法律傳統多數共通的，並且揭示實質上有上千年傳統的，在形式上也有多個世紀傳統的制度作出了歷史和比較的簡短研究。

我們還證實了這個請願的途徑（也就是非司法途徑）恆常存在於澳門的憲制之中，因為多份憲法文件，包括《基本法》適用於此，不論涉及請願制度規定的行文如何，篇章所在之處為何。

在法律層面，我們得知這項權利的規範在某些時期曾中斷，有時是因為單純的遺漏，其他情況係由於對自由較不友好而不作為。

我們簡短地談過共通的現行法律制度，也就是適用於向立法會、行政長官和其他公共實體請願的制度，揭示了當中多項保障性原則，

113. 過去已作如此理解，例子可參閱憲法權利自由及保障事務委員會第3/VI/98號報告書：“事實上，與《議事規則》（第167條第二款）擬要求的相反，基於第5/94/M號法律（以及根據憲法的規定），欠缺指出‘婚姻狀況’或‘職業’不能構成拒絕請願的理由。”

諸如普遍性原則、無償原則、自由原則、不歧視原則、非形式化傾向原則、程序或研究原則、快捷原則、通知請願人原則，以及初端駁回類型列舉和特定原則。

我們還討論過第5/94/M號法律和《議事規則》規定的向立法會請願的特定制度。證實了對請願受到特別關顧，而請願的制度普遍適合請願作為基本權利的外觀，但是，我們亦了解到《議事規則》的一些規定牽涉到法律保留的問題。

整體而言，只要獲得恰當的解釋和施行，尤其透過以人為本的解釋，請願這項基本權利的法律制度就真正具備尊重這項傳統的基本權利應有的全部要素。

必須指出，不要支持限縮性和濫用性的解釋，因為這些解釋有違請願權的精神和功能（有時甚至違反法律的字面），削弱請願這項基本權利的行使。

期望本文能將此項基本權利帶進澳門的學說範疇之中，並在討論的過程之中就一些問題作出提醒，在實務上，這些問題由於法律制度而處理欠妥當，或者以對各種權利較不友善的方式處理。無論是屬於前一種情況抑或屬於後一種情況，都需要對這些規範作出調整。