

# 《行政訴訟之改革》

高嘉綾<sup>1</sup>

一九九八年二月二十八日，最高行政法院大法官Artur Maurício於澳門大學主持了一個有關葡萄牙行政訴訟的未來改革方針的講座。

行政訴訟基本上由《行政及稅務法院通則》<sup>2</sup>、《行政法院訴訟法》<sup>3</sup>、《最高行政法院組織法》<sup>4</sup>、《最高行政法院規章》<sup>5</sup>、《行政法典》、一九七七年六月十七日第256-A/77號法令和一九六七年十一月二十一日第48051號法令等規範，並由《民事訴訟法典》補充規範。

講者首先批評一九八四年及一九八五年由《行政及稅務法院通則》與《行政法院訴訟法》所作出的改革，他認為該等改革造成了學說的不足及法院的障礙。此外，其保留了撤銷行政行為的司法上訴制度的主要內容，使該制度在行政訴訟中繼續佔有優越的地位，令訴訟的受理情況持續減少，而在保全程序方面，除中止了行政行為的效力外別無建樹。因此他的結論是：該等改革沒有增加保障，更沒有回應行政司法不斷增長的需求。

講者對由始至今已制定及出現了的幾個改革草案作詳細的歷史描述，這些草案因憲法的修改而出台，特別是第四次修憲時大幅度修改了第二百六十八條條文，這亦正好解釋了一九九七年底現任政府所制定的草案。下文會加以細述。

---

1 法律翻譯辦公室法律專家。

2 一九八四年四月二十七日第129/84號法令。

3 一九八五年六月十六日第267/85號法令。

4 一九五六年九月八日第40768號法令。

5 一九五七年八月二十日第41234號法令。

就第四次修憲<sup>6</sup>，他特別提到《葡萄牙共和國憲法》第二百六十八條的修改，現時除了明確規定了行政審判權的全面性原則外，並未規定一個行政司法的模式（無論是主觀的、客觀的或其他的均沒有）。他認為第二百六十八條條文第四款是一個較積極的體系的先驅，因為它以列舉規定的方式訂明了採用某些訴訟方式，而該整個框架由第五款作補充；講者認為這是前所未有的。

該大法官最關注的其中一個問題，是在行政訴訟方面訴訟的作用。因此，為了回應司法上訴和訴訟的相對地位的問題（該問題已在法律<sup>7</sup>中透過賦予訴訟相對於其他司法保障措施而言「候補」屬性而得到解決），大法官傾向於降低這種「候補」屬性，代之以一種司法上訴和訴訟之間非絕對等級化的解決方法來承認正當權益。

主講者說，上述司法部的司法爭訟改革草案與其立場相反，因為除非是在司法上訴並不適合於有效監督私人的法律狀況下，否則草案並沒有將訴訟規定為解決源於行政行為的爭辯的正當訴訟方式。

對於確定作出行政行為的訴訟，上述草案亦規定其為在沒有司法上訴跟隨的默示駁回的情況下的適合方式，講者認為此方式是不需要的，因為他認為承認正當權益的訴訟亦可達到該上訴的目的。

在維持現有一般方針的同時，該草案亦對上訴依據的事宜作出了某些革新，接納新的依據，例如行為人的明顯錯誤、嚴重的意思欠缺及意思瑕疵、侵犯第三者的權利等。

在上訴程序方面，草案收集了另一改革草案（Artur Maurício大法官亦曾參與其制定）的一些建議，這些建議包括規定修正請求書的較佳措施，以及就送交行政卷宗方面加強法院對於行政機關的權力。這些措施的主要目的無疑是加強對市民的保障。

---

<sup>6</sup> 一九九七年九月二十日第1/97號憲法性法律。

<sup>7</sup> 《行政法院訴訟法》第六十九條。

在中止行為的效力方面，講者表示有效的審判監督必須規定在上訴待決時可提出請求以及給予中止該行政行為的效力，即使這樣做會對公共利益構成嚴重損害，但上訴人所受的損害明顯亦是巨大的。此外亦應當注重第三人的利益。

此外，對於以地方自治團體發出的規定為標的的規章，以及那些沒有行政行為參與卻立即產生效力的規章，亦規定了中止其規定的效力。至於對其他規定是否施以相同措施，則視乎對違法性之宣告的請求理由是否成立而定。

葡萄牙《行政程序法典》第六十一條至第六十四條所規定、要求有效監督的權利，在草案中透過增加主要訴訟方式來保障。

在訴訟方面，講者承認要透過完全審判權的規定和能夠確定執行應有行為的規定來實現一個真正的革命，這可視為對行政當局的「領域侵略」。然而，他恐怕那些革新只會造成衝突，並對立法者的保障性目的訂定了具約束性及限制性的司法見解。

在執行判決上，亦可從下列數方面見到草案對加強保障受害人的決心——根據行政及稅務法院的撥款重整繳付特定金額的程序（行政及稅務法院負責處理不執行判決的情況）；繳付期剛過受害人便可請求執行判決的權能；加強要求行政當局遵守司法裁判的強制命令；最後，法院有權發出構成有關行為效力的決定。

正如所述，該草案正處於受最高行政法院審議的階段。

Artur Maurício大法官認為，有關改革在保障市民（被管理者）及更嚴格監察行政合法性方面總體來說是積極的。

然而，他又就行政訴訟將來改革的方針的某些方面提出了自己的建議。

他首先就對於法規之違法性聲明以及對於爭執法規適用之程序採用單一程序作出維護。在司法上訴的層面上所保護的單一程序，並不會理會誰是上訴行為的主體，行

政當局應以當事人身分而與被管理者有同等的力量（雖然檢察院為維護合法性<sup>8</sup>仍可提起上訴）。因此，他提議對行政當局設定特定申訴的責任、由律師代理的強制性，以及採納人證等。

在上訴期間的事宜上，他建議對每類利害關係人採取不同的期間，尤其是對已通知的利害關係人，即使已公布該行為，上訴期間亦應由通知日起計。

至於訴訟前提方面，大法官的觀點是，應弄清楚可對有關行為提起上訴，並在此基礎上強調這些行為的損害性質。

在有關正當性的一章中，只有實際擁有直接、個人及正當利益以及實際受法律保護之權益的權利人，而非自認的權利人，才應被視為具有主動正當性。此外，自治團體代表機關對於中央權力的行為應具有資格作出申訴。

最後，他認為在加強所建議的制度方面，應具備以下三個因素：既遵守規定行政訴訟的目的之憲法原則，又遵守司法裁判；律師的權限表現為不任意使用新的手段；存在具資格的、編制大小適當的及慎重聘任的法官<sup>9</sup>。

---

8 在辯論中，大法官提到保留檢察院在司法上訴中的地位的重要性（維護合法性），雖然有時候是針對私人的。

9 講者評述，現時法圈之行政法院的數量不足，且有關編制出現不平衡。