

案件類別：對行政、稅務及海關方面的司法裁判的上訴

案件編號：12 / 2000

會議日期：二零零零年九月二十日

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

主 題: 特別定居許可

開展行政程序的權利

初端駁回

最終決定

權限法定原則

授權

無權限

摘 要

第55/95/M號法令第四十條規定的特別定居許可牽涉到申請人的個人利益，但提出這個申請與公共利益和行政當局在運作上的適時性及恰當性無關，因此不能認為私人沒有要求開展有關行政程序的權利。

第55/95/M號法令第四十條第三款明確規定，批准特別定居許可的澳門總督權限是不可轉授的。因此，總督通過第236/96/M號訓令授予保安政務司的

權限中包括領導調查工作，但沒有最終決定。

領導調查的機關在初步審查特別定居申請後可向有權限作決定的機關提出意見。但不能就此決定即時駁回不合條件的申請，不再將該申請送交總督審批，因為這個即時駁回的行為本身屬於一個最終決定，是在行使決定的權限。

公共行政機關行使的權力必須源自法律，有關的權限是由法律明確規定的，不能被任意修改、假設、隨意擴大或縮小。

當行政機關所作的行為不屬於本身權限範圍內時，在該行為便出現無權限瑕疵。

製作裁判書法官: 朱 健

澳門特別行政區終審法院裁判

案件類別：對行政、稅務及海關方面的司法裁判的上訴

案件編號：12 / 2000

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

一、概述

澳門特別行政區中級法院於二零零零年三月二日在第1234號司法上訴案作出了判決，撤銷原澳門保安政務司於一九九九年五月二十日所作的一項關於甲的決定。

隨後，保安司司長向本法院提起上訴，要求撤銷中級法院的判決，維持被質疑的行政行為。上訴人在理由陳述中總結如下：

不應該從實行的權限方面來分析被質疑的行政行為，反而應該從第55/95/M號法令第四十條是否賦予可由私人處分的實質權利方面進行研究。

第55/95/M號法令第四十條規定的權力是不會有否定的決定的，它並不等於一個公法上的主觀權利。

第55/95/M號法令第四十條的規定沒有給予私人要求或申請居留許可的權利，無論是以被限定或自由裁量的形式。

所有根據第55/95/M號法令第四十條規定作出的定居申請，可以及應該由執行本地區移民政策的機關審查，當認為有關申請沒有條件被批准時應初端駁回該申請。

由於是根據定居的一般制度否決申請，被質疑的行政決定在程序上是正確和合法的。雖然有不足，但亦表現在初端拒絕了關於第55/95/M號法令第四十條部份的申請。

保安政務司有權拒絕根據第55/95/M號法令第四十條的規定作出的定居申請，因為他有權領導有關程序的調查（第35/94/M號法令第七十九條和第八十二條），因為沒有對應一個主觀權利，所以該申請得不到行政保障（參見第二點和第三點結論及例如上提法令第五十三條）。

原審判決違反了第55/95/M號法令第四十條、第35/94/M號法令第七十九條和第八十二條並聯同第五十三條以及第236/96/M號訓令的規定。

被上訴人在反駁性陳述中要求判處上訴人敗訴。主要的結論有：

根據第55/95/M號法令第四十條第三款的規定，唯一有權限決定被上訴人的定居申請是澳門總督。

在澳門，政務司行使輔助澳督的行政職能（《澳門組織章程》第六條）。他們沒有本身的權限，而只具有由澳督授予的權限（該《章程》第十

七條第四款）。

如果政務司行使了未被授予或不可被授予的權限，就會形成相對無權限。

被質疑的行政行為必須從實行權限方面作分析。

解釋法律時不能以認為合適的方案（即不是最能體現有關規範的意義的解釋）作主導。

而只應該遵從有關規定和最嚴謹的法律技術，在對現行法律的各個可能的解釋中選取一個具主導性的。

法律不單是行政活動的界限，同時也是行政活動的根據。

儘管是相對的，在上訴機關（的行為中）明顯出現無權限，違反了第55/95/M號法令第四十條的規定。

助理檢察長提出了下述意見：

有關定居澳門的問題，第55/95/M號法令從第十六條起規定了居留許可的一般制度，當中要求一系列的手續，例如遞交文件、指定保證人等。

然而，有關手續可以簡化，即給予總督（現澳門特別行政區行政長官）免除上述法令要求的手續、特別批准居留的權力。

沒有什麼妨礙私人使用這個機制，根據上述規範申請特別許可。

我們不贊同上訴人所說的“第55/95/M號法令第四十條規定的權力是不會有否定的決定的”。

不一定是肯定的批准居留的決定，但也有可能總督不給予免除手續的批准。所作的決定可以是肯定也可以是否定的。

不轉送有關申請必然意味著法律賦予的權力沒有由有權限的機關行使。

這違反了法律規定不可授權的精神。

事實上，根據九月十九日第236/96/M號訓令，保安政務司獲授予“和外地人入境、過境、逗留和在澳門定居有關的權限”。

然而，上述授權不包括第55/95/M號法令第四十條規定的特別批准定居的權力是很明顯和合乎邏輯的。

法律規定不能授予上述權限，是要求總督親自決定根據第55/95/M號法令第四十條規定作出的定居申請。

應分辨開對調查的領導與對一申請的決定。

在領導調查方面，保安政務司可以，同時亦應該提出他贊同或反對的意見，但不能不將有關申請送交總督審批，更不能作出決定，否決該申請。

這應注意到本上訴案所面對的是特別定居批准（法律不允許授權），所以不能按照一般的定居制度來處理。

因此，我們認為被上訴的批示是由無權限的機關作出，所以應判處在被上訴機關的行為中出現無權限瑕疵，並必然導致撤銷該行為。

由此總結出應維持中級法院的判決，駁回本上訴。

經助審法官檢閱。

二、理據

（一）原審判決中認為經證明的事實

上訴人（指甲）原持有第647125號臨時逗留證。

由於在澳門被舉報犯罪，後來在中華人民共和國被拘捕。

因而錯過了將臨時逗留證換成居民身份證的法定期間。

保安政務司於一九九七年八月十二日作出批示，批准（甲）在澳門逗留直到有關刑事程序有最後決定為止。

一九九九年二月十一日，（甲）在普通管轄法院受審，被裁定以共同正犯形式犯《刑法典》第一百九十九條第一款和第四款b)項及第一百九十六條b)項規定的罪名，並被判處一年半的徒刑，緩刑兩年。

在一九九七年七月十日和一九九九年三月十二日向總督根據十月三十一日第55/95/M號法令第四十條申請在澳門定居。

保安政務司在一九九九年五月二十日作出的批示（被上訴的批示）中有關的內容如下：

“本人以一九九七年八月十二日作出的批示批准當事人臨時逗留在澳門，直至關於他的案件有最後決定為止，以便更好地決定是否建議根據十月三十一日第55/95/M號法令第四十條的規定准予定居。

現在，普通管轄法院已作出判決，當事人最後被判因為與本澳賭場活動有關的非法行為而觸犯濫用信任罪。

本人認為當事人的行為已使他失去授予澳門居民身份應有的信任（因該身份只給予尊重和遵守澳門法律的人），此外，並不存在構成公共利益概念的情況以面對運用上述第四十條的特別規範的可能性。現本人決定不把本事項送交總督審批並駁回申請。”

（二）分析

被上訴人分別在一九九七年七月十日和一九九九年三月十二日，根據第55/95/M號法令第四十條的規定，向當時的澳門總督申請特別定居許可。到一九九九年五月二十日，原澳門保安政務司作出批示，指被上訴人的條件不足

以獲得這種許可，因而決定不將有關事項送交總督審批，並駁回申請。

在之前的司法上訴中，原審法院認為，不將申請送交被申請機關審批，就等於召來有關申請，這意味著要行使作決定的權限。原《澳門組織章程》規定政務司的權限均由總督通過授權的方式授予，但第55/95/M號法令第四十條第三款明確規定發出特別定居許可的總督權限是不可被轉授的。所以，當保安政務司留置有關申請並駁回其請求時，就超越了獲授予權限的範圍，該行為存在無權限(*incompetência*)瑕疵。

在本上訴中，上訴人認為第55/95/M號法令第四十條並沒有賦予可由私人處分的實質權利，即私人無權主動申請該條文規定的特別定居許可。判斷上訴人這觀點是否正確，應從整個規定入境、逗留和定居的一般制度的第55/95/M號法令來理解當中第四十條規定的含意。

第55/95/M號法令的其中一個重要部份就是有關申請在澳門定居的程序的規定。當中列明了申請人須提交一系列文件、指定擔保人和說明在澳門從事的活動。並清楚規定有關申請應向澳門總督（現澳門特別行政區行政長官）提出。除此之外，亦列明總督在審查有關申請時應考慮的因素。

然而，第四十條第一款規定：“在例外及說明理由之情況下，總督得在作出定居許可時免除本法規所定之手續。”

所以，在特殊情況下，申請定居人士如果有充分的理由，可以根據上述第四十條第一款的規定，向總督要求豁免有關申請的手續並直接批准申請人在澳門定居。批准與否，則由總督根據具體情況作出決定。

第57/99/M號法令核準的《行政程序法典》第五十七條規定：“行政程序由行政當局主動開展，或應利害關係人之申請而開展。”（第35/94/M號法令核準的原《行政程序法典》第五十四條有同樣的規定）。在一定的條件下，私

人也有通過申請啟動一行政程序的權利。第55/95/M號法令第四十條規定的特別定居許可牽涉到申請人的個人利益，而提出這個申請與公共利益和行政當局在運作上的適時性及恰當性無關，因此不能簡單地認為私人沒有要求免除有關定居申請手續的權利。

上訴人認為他擁有領導調查階段的權力，並可以初端駁回不具備條件的申請，在被質疑的行為中駁回有關申請並非以第55/95/M號法令第四十條的規定為基礎作出的決定，而只是不向總督提議給予特別定居許可。

原則上，一行政程序中的調查階段是由有權限作出決定的機關領導的（第57/99/M號法令核準的《行政程序法典》第八十五條第一款或第35/94/M號法令核準的原《行政程序法典》第八十二條第一款），原澳門總督通過第236/96/M號訓令（刊登於一九九六年九月十九日出版的澳門政府公報第一組第三十八期第二副刊），將有關入境、過境、逗留和外國人在澳門定居的本身權限授予原保安政務司。因此，在本上訴中有關特別定居申請的調查程序由原保安政務司負責領導。值得注意的是，第55/95/M號法令第四十條第三款明確規定，批准特別定居許可的總督權限是不可轉授的。因此，總督通過上述訓令授予保安政務司的權限中包括領導調查工作，但保安政務司不能作最終決定。

根據上述授權，保安政務司在接到有關申請後，可審查申請人的情況和所提交的文件資料是否符合有關法規的要求，並可就應否批准特別定居許可的申請向總督提交意見書。這是上訴人在調查階段所能做的工作，即在初步審查有關申請的基礎上向有權限作決定的機關提出意見。但不能就此決定即時駁回不合條件的申請，不再將該申請送交總督審批，因為這個即時駁回的行為本身屬於一個最終決定，是在行使決定的權限。上面已提到，第55/95/M

號法令第四十條第三款不允許將決定特別定居許可的權限轉授給其它機關，所以上訴人無權作出決定行為。

面對保安政務司的意見，總督完全可以根據實際情況，批准或否決當事人的特別定居申請，所以總督的決定並非只能是正面的。事實上，即使保安政務司的意見是同意批准，但總督最後亦可能不會批准，法律沒有規定總督必須按照保安政務司的意見來作決定。

根據權限法定原則，公共行政機關行使的權力必須源自法律，有關的權限是由法律明確規定的，不能被任意修改、假設、隨意擴大或縮小。上訴人在被質疑的行為中決定“不把本事項送交總督審批並駁回申請”。在一個行政程序裏，原保安政務司的這個行為是一個完完全全的最終決定，他行使了本來屬於總督的權限。可能申請人完全沒有條件被給予特別定居許可，保安政務司可以將有關情況作出總結並向總督提出否決申請的建議，但無論如何決定權仍在總督身上，保安政務司必須將有關申請送交總督，由他行使最終決定的權限，而不能因為行政運作上的方便而違反法律對行使職權的規定。

當上訴人所作的行為不屬於本身權限範圍內時，在該行為便出現無權限瑕疵。第57/99/M號法令核準的《行政程序法典》第一百二十二條第二款b)項規定，不屬作出行為者所屬法人之職責(atribuições)範圍之行為屬無效行為(acto nulo)。而該《法典》第一百二十四條又規定，對違反了適用的原則或法律規定的行政行為，當法律沒有明確規定其制裁時，則該行政行為是可被撤銷(anulável)行為（第35/94/M號法令核準的原《行政程序法典》第一百一十四條第二款b)項和第一百一十六條有相同的規定）。

上述第一種情況屬絕對無權(incompetência absoluta)，是一個無效行為。而相對無權(incompetência relativa)則為可被撤銷行為。

原《澳門組織章程》第六條規定：“執行職能由總督行使、並由各政務司輔助。”。因此，總督和政務司在履行執行職能時同屬於行政權的範圍。第55/95/M號法令第四十條規定的給予特別定居許可的權限屬於總督的行政職能，當保安政務司侵犯了總督這一權限時，所作出的行為仍在總督的行政職能範圍之內，所以被質疑的行政行為的瑕疵屬相對無權，從而可被撤銷。

原審法院以上訴人被質疑的行為含有相對無權限瑕疵而撤銷了該行為，所作判決應予維持。

三、決定

綜上所述, 現本法院裁定駁回上訴，維持原審判決。

上訴人因獲法定豁免訴訟費用，故本上訴案不予科處。

法官：朱健 (裁判書制作人)

Viriato Manuel Pinheiro de Lima (利馬)

岑浩輝

出席評議會

檢察院司法官：宋敏莉

二零零零年九月二十日。