

(譯本)

行政行為效力之中止 《行政訴訟法典》第 120 條 積極行為 消極行為 非本地勞工身份卡之拒絕發出

摘要

一、根據《行政訴訟法典》第 120 條的規定，如一項行政行為效力可被中止，該行為必須首先及至少是一項具積極內容的行為，或者是一項具消極內容之行為，但該行為含有可被中止的積極方面。

二、一般而言，積極行為乃對利害關係人施加一項負擔或責任之行為，而消極行為的標的是否決利害關係人的訴求之行為。

三、不批准發出非本地居民勞工身份卡的行為是一項無積極方面之具消極內容之行為。

2003 年 8 月 1 日合議庭裁判書
第 174/2003 號案件
替任的裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲，身份資料詳見本卷宗第 2 頁，根據《行政訴訟法典》第 120 條起及續後數條的規定，認為已經具備了全部有關要件，聲請中止澳門特別行政區政府保安司司長 2003 年 7 月 15 日批示的效力。該批示駁回其當時針對治安警察局代局長拒絕他聲請為家傭之菲律賓公民乙發出非本地身份勞工卡之批示提起的訴願（參閱卷宗第 2 頁至第 7 頁現所載中止效力聲請書內容，為著所有法律效力在此視為轉錄）。

按照《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款作出傳喚，現被聲請的行政機關對於該聲請作出答辯，主張該聲請不成立，其觀點基本為：不可能中止一項純消極內容的行政行為（如本案中的行政行為）的效力（見第 21 頁至第 24 頁答辯內容）。

在按照《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款開立的檢閱範疇內，檢察院代表發出意見書，表示應駁回請求，理由是現聲請人明顯不具正當性請求中止有關效力，因其在有關行政行為司法上訴勝訴後無直接、個人或正當利益 — 根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款序言准用的第 33 條 a 項，儘管其可從上訴之勝訴以及行為之相應撤銷中得到利益（參閱第 27 頁至第 28 頁意見書內容）。

依照《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款第二部分，應由本替代合議庭緊急審查該請求[該合議庭依據《澳門特別行政區司法組織綱要法》（12 月 20 日第 9/1999 號法律）第 43 條及第 35 條之聯合規定而組建]。

二、有關決定的要素

為了解決本案，必須強調卷宗審查中得出的下列有關資料：

2002 年 10 月 7 日，甲（現聲請人）向勞工暨就業局遞交非本地居民乙之聘用請求。2002 年 10 月 29 日獲通知經濟財政司司長 2002 年 10 月 28 日第 03225/IMO/SEF/2002 號批示，許可聘

用 1 年，可續期。

然而，透過治安警察局代局長隨後作於 MIG.35/2003/TNR.01.TNR 號報告書上的批示，不批准向這名非本地居民發出非本地居民勞工身份咭。

現聲請人不服後項決定，提起訴願。保安司司長（現被上訴的行政機關）2003 年 7 月 15 日駁回該聲請，完全維持被爭執的決定，按照《行政程序法典》第 159 條第 1 款完全同意治安警察局代局長製作的報告書，報告書內容如下：

“[...]

聲請人，以菲律賓公民乙的名義爭執該警察局局長的決定。該決定駁回發出非本地居民勞工身份咭之請求，提出的依據簡要如下：

1.被上訴的行為直接侵犯《行政程序法典》第 93 條規定的利害關係人陳述意見的權利，因沒有完成這項手續；

2.現被爭執的行為還違反理由說明的義務；

3.違反平等原則、適度原則、一事不再理原則及公平原則。

4.最後，還違反合法性原則。

最後，請求判本上訴理由成立，廢止拒絕發出非本地勞工卡請求的批示，以滿足上訴人訴求的另一份批示替代之。

上訴人的依據簡要確定後，我們看看他是否有理及在何種程度上有理。

（一）

事實

— 乙，菲律賓公民，作為遊客，在本地區逾期逗留 717 天，因此，1997 年 7 月 30 日向其發出驅逐令，並採取禁止進入澳門為期 1 年的措施；

— 在此期間內，該公民違反措施重新進入本行政區，因此觸犯違令罪；

— 此外，為了再次以遊客的身份作出該行為，有意識地使用了虛假身份，向出入境當局遞交一份假的護照。因作出這些刑事行為，司法當局對該公民處以 9 個月徒刑的刑罰，緩期 2 年執行；

— 為著刑事追究的目的，在此意義上製作了一份文書送交檢察院，該居民再次被驅逐出本地區，對其採取禁止進入澳門 2 年的措施；

— 然而，本地區的一名居民向勞工暨就業局聲請聘用非本地勞工請求，聘用這名菲律賓公民；

— 在屬於部門權限之部分，有關請求被許可；

— 當此人向出入境管理部門遞交僱主製作的人員名單以發出非本地居民勞工身份咭時，查出前述事實；

— 因此，將建議送交治安警察局局長審議，因這個下屬單位在獲得有關部門負責人的意見後（意見書中載明這些資料），隨後作出批示不准發出證件，其依據正是前述事實；

— 接著通知了利害關係人，（儘管以不合規範的方式通知），導致程序回轉至本訴訟階段；

— 該菲律賓公民在澳門繼續等待就其請求作出的裁判，因此，發出了延期逗留許可；

— 這是該公民目前的現狀。

（二）

在回顧了有關歷史以後，我們看看上訴人提出的依據：

— **關於利害關係人無陳述意見（《行政程序法典》第 93 條）**；該規範規定：“調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見...”。

— 上訴人還提出有關行為忽略了該措施，應予撤銷；

— 《行政程序法典》第 93 條所指的基本手續，只有在利害關係人的參與明顯及客觀地對作出的決定不能產生任何影響時，方不屬必須；

— 試問：難道拒絕向這名公民發出非本地勞工卡就侵犯了上訴人的任何權利？治安警察局是禁止上訴人聘用一名勞工嗎？治安警察局是在禁止上訴人或其配偶在可選擇情況下使用政府

提供給社區的衛生護理及服務嗎？

— 這涉及對於聲請發出勞工卡之人的概貌所作的分析。

— **上訴人的權利應予維持。**

— 在進行這一分析時，無須為作出決定而進行事先聽證，因為有關問題屬於社會成員之安全及福祉問題，且與發出延期逗留證件（給違反澳門之法律者）的內在性理由有關，故不必與利害關係人討論之，這甚至因為，（該人士）擬作出之澄清對於最終決定中沒有任何影響，最終的決定不會改變。

— 因此，由於事物的性質（社會成員之福祉、安全、個人是否值得被允許延期等方面之考慮）以及在主管當局評估後對其作出的決定，不需任何調查。在不需調查（應記住有關條文...調查完結後...）且只是審查了該公民之程序所載的事實的情況下，不能援用《行政程序法典》第 93 條。

（三）

關於上訴人爭執的其餘瑕疵 — **違反平等原則、適度原則、一事不再理原則以及公正原則** — 還認為：

— 發證機關負責面對卷宗所載的資料評估決定之影響。不能因性別、種族、語言、原居地或宗教而受任何歧視或損害，而這一點並未發生；

— 同樣，考慮到決策機關權限，駁回決定顯示與謀求之目的是相適應的；

— 一事不再理原則要求不可就相同事實作出超過一次的審判。這是一項行政決定，故屬非司法性質的行為，本案中根本不違反該原則；

— 最後，關於公正原則，由於有關決定的唯一基礎是卷宗內對這名市民所載資料作出的評估，並考慮到了社會成員的利益，而且這是作出決定的指導標準及程序，因此同樣沒有違反這個原則。

因此，因不存在導致撤銷被爭執行為或宣告其無效的任何瑕疵，應當否決本上訴勝訴。

呈閣下考慮。

[...]”（參閱卷宗第 10 頁至第 15 頁內容原文）。

因此，現聲請人請求中止保安司司長批示的效力。

三、法律

作為先決問題，應當查明現上訴人是否有原告方的正當性請求中止保安司司長 2003 年 7 月 15 日批示效力。

確實，如標的只是否發出非本地居民勞工身份咭的行為，我們必須認定，按照駐本院之檢察院代表發出的意見書中所作審慎分析，現上訴人明顯缺乏原告方的正當性，因為非本地居民勞工身份咭的對象是這名非本地居民／菲律賓女士，而不是澳門居民／現請求人。

如果我們宏觀審視本卷宗所建基的狀況，尤其考慮到發出非本地居民勞工身份咭只是（現聲請人向澳門主管公共當局聲請之）澳門輸入非本地勞工全部程序中的一個環節，按照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示一般規定（尤其參閱該批示第 1、2、9、13 點），必須認為聲請人在聲請有關效力中止中的非正當性並不十分明顯，因此為著本訴訟行為效果，為穩妥起見，我們認為訴訟前提範疇內不駁回聲請。

因此，我們審理該請求的標的。

正如所知，根據《行政訴訟法典》第 120 條的規定，如一項行政行為效力可被中止，該行為必須首先及至少是一項具積極內容的行為，或者是一項具消極內容之行為，但該行為含有可被中止的積極方面。

從學說上講，一般而言，積極行為乃對利害關係人施加一項負擔或責任之行為，而消極行為的標的是否決利害關係人的訴求之行為（關於“積極行為”及“消極行為”的區別，可以尤其參閱本中級法院第 1153/A 號執行之訴的 2001 年 2 月 1 日合議庭裁判）。

面對前述資料，應當認定被聲請機關的批示標的乃否決向上訴人聘請的一名非本地居民發出

非本地居民勞工身份咭。毫無疑問，此乃具消極內容的行為，絕非積極內容的行為，因為沒有對於任何人施加法律上的任何負擔或責任。

那麼這是純粹消極內容的行為，還是具積極方面之消極行為？

考慮到不向非本地居民發出非本地居民勞工身份咭之決定中並不包含（例如）從澳門特別行政區予以驅逐之命令。我們認為，本案中顯然是純粹消極行為，根本沒有任何積極方面，因為，重申有關行為只限於拒絕發出非本地居民勞工身份咭，因此，對於任何人的法律狀況無任何變更。（不能辯稱現上訴人關於發出有關非本地居民勞工身份咭請求的簡單否決，已經改變其本人的權利義務範圍，因為至少在不批准決定之前，他沒有權利要求肯定向這名非本地居民發出非本地居民勞工身份咭）。

因此，因不具備澳門《行政訴訟法典》第 120 條的法定狀況（這也是任何行政行為效力中止屬必不可少的法定狀況），應裁定現上訴人請求理由不成立，故不必查明是否具備該法典第 121 條等規定的准予中止之其他要件。

四、決定

按照上文所述，合議庭裁判駁回效力中止請求。

訴訟費用由聲請人承擔，司法費定為 2 個計算單位。

陳廣勝（替任的裁判書製作法官）— 梁祝麗（第一替任助審法官）— 岑勁丹（第二替任助審法官）