

(譯本)

行政行為效力之中止 輸入勞工 形式上的瑕疵

摘要

一、行政行為效力之中止應當以獨立的訴辯書提出聲請，而不應在撤銷性司法上訴的起訴狀中提出。

二、與輸入外地勞工有關的聲請之審查有廣闊的自由裁量空間。

然而這不妨礙以事實前提之錯誤（這不過是違反法律的一種方式）審查該行為。

三、在澳門存在無數登記於就業場所、無專業資格的勞工，這是明顯事實。

四、澳門特別行政區政府保護本地勞工之就業並防止忽視本地勞工，這是合理之舉且符合公共利益，但對於要求某種專業或某種特定資格且本地勞務市場不能提供的專門職位，則不在此限。

五、就行政行為之理由說明而言，只要列舉出允許普通市民理解導致最後決定的事實理由及法律理由即告足夠。

2002 年 1 月 24 日合議庭裁判書

第 173/2001 號案件

裁判書製作法官：Sebastião Póvoas（白富華）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲，澳門居民，對於經濟財政司司長 2001 年 7 月 25 日的批示提起上訴，該項批示駁回了上訴人替換非本地勞工之聲請並取消了其聘用一名外地勞工之許可。

起訴狀結論如下：

- 上訴人以有效的理由，證明其替換勞工及聘用新的非本地勞工之聲請為合理；
 - 遵守了此類程序中法律所要求的全部要件，並為此效果（依據 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示及第 12/GM/88 號批示之規定）附上全部必要文件；
 - 所提交的勞務合同符合澳門特別行政區現行勞動法，全部條款均合法，基本要件已獲遵守；
 - 批給上訴人聘用非本地勞工的許可，上訴人已經持有四年多，現被取消而無任何法律依據。
 - 只有在兩種情況下方可取消許可：
 - 其一.認為該勞工可有可無；
 - 其二.該勞工在本地區之存在不受歡迎。
- 然而本案不屬上述任何一種情形，因為上訴人已表明聘用該勞工之必要性，故聘用該人員屬必不可少。另一方面，該名勞工一向遵守本地區生效的法律，並非不受歡迎，不被澳門特別行政區視為“不受歡迎的人”(Personna non grata)

因此，結論是：取消上述許可是非法的。

- 被上訴的決定存有違反法律的瑕疵，因而是違法的一在撤銷上訴人依據 5 月 16 日第

49/GM/88 號批示所擁有的聘用外地勞工之許可時，適用了第 12/GM/88 號批示第 10 條之規定，但不具備導致取消上述許可的任何情形，因而其前提錯誤。

— 被上訴的決定還存有形式上的瑕疵，因拒絕上訴人的訴求時欠缺理由說明，而只是指出“勞務市場處於不利現狀”以及“可聘請本地勞工擔任所期望的職務”；

— 駁回替換之聲請以及取消非本地勞工之聘用許可係根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示之規定為之，但並不具備該批示要求的產生此等效果的前提。

最後請求撤銷被上訴的行為並中止其效力。

被上訴實體答辯，其結論如下：

— 是關於單純合法性的司法上訴；

— 依據第 49/GM/88 號批示批給的許可，補充適用第 12/GM/88 號批示；

— 第 12/GM/88 號批示及第 49/GM/88 號批示就聘用非本地勞工賦予政府作出決定之自由裁量權，行使此項權利是為了謀求公共利益而非個人利益；

— 上訴人遵守全部法律要件的事實並不約束政府必須許可聘用非本地勞工；

— 在行使上述自由裁量權時，政府以公共利益的名義可隨時取消先前批給的聘用許可；

— 取消聘用許可並不受制於法律明文規定的少數依據；

— 被上訴的批示簡要但充分地作了理由說明；

請求維持該項行為；

未作陳述。

檢察官在其意見書中表示上訴理由不成立，因不存在任何指責該行為的瑕疵。

下述**事實事宜**視為確鑿：

— 2001 年 5 月 17 日，上訴人向經濟財政司司長聲請許可聘用一名非本地勞工乙；

— 希望由他替代先前的非本地勞工丙；

— 擬聘用的勞工在上訴人的法律代辦之辦事處任信差；

— 2001 年 7 月 25 日，經濟財政司司長駁回該項聲請，內容如下：

“第 02077/IMO/SEF/2001 號批示

甲（法律代辦之辦事處）於 2001 年 5 月 17 日請求依照 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示之規定，以非本地勞工乙替換非本地勞工（信差）丙。

鑑於勞務市場之不利現狀，並考慮到可以聘請本地勞工擔任所期望的職務，依照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示之規定，本人駁回聘請替換非本地勞工之聲請，並取消批給甲（法律代辦之辦事處）聘用壹名非本地勞工之許可。

為著適當之效果，著通知勞工暨就業局以便依法定方式通知聲請人，並轉達澳門治安警察局。

經濟財政司司長

譚伯源

2001 年 7 月 25 日於澳門”

檢閱已畢。

茲予審理：

一、效力的中止。

二、違反法律。

三、形式上的瑕疵。

四、結論。

一、效力之中止

上訴人在其起訴狀中請求撤銷該行為並終止其效力。

根據澳門《行政訴訟法典》第 120 條起的規定，且正如本中級法院於 2001 年 10 月 18 日第

191/01 號案件合議庭裁判所述，“中止行政行為之效力是在撤銷性司法上訴範疇內取得的、某種意義上先於終局判決的臨時性措施，是終局判決的工具性手段。”

其性質及結構非常接近於保全措施，因為它可以像保全措施那樣，是虛擬性、工具性的（如在提起上訴之前提出請求），也可以與起訴狀合併提起，甚至可以於上訴未決期間提起。

只是在此等情形下，雖然與上訴同時提出但必須以本身的訴辯書提出並透過附文處理。

因此，中止效力的請求不能在同一份上訴訴辯書中提出，因為兩者的訴訟形式不同。

因此不審理中止效力的請求。

二、違反法律

（一）在根本上說，被上訴的批示認為本地有充足的合資格勞工替換合同期滿的外地勞工，因此不批准聘用非本地勞工之請求。

輸入勞工聲請的審核方面自由裁量權的廣闊空間，並不妨礙以事實前提之錯誤（這是“違反法律”的一種方式）為由對行為作出審查。在自由裁量的範疇中，“事實前提錯誤”以其“法律名稱”而可獨立。

上訴人正是本著這一見解指責該行為存有此項瑕疵。

正如 Marcello Caetano 教授所教導（載於《Manual de Direito Administrativo》，第 1 卷，第 467 頁）：如行政機關認為其行為的前提是一項視為發生、但實際上並未發生的事實，則違反法律，因為查明事實發生的時間通常是有約束的，並且“在受約束的行為中，事實前提的錯誤導致單純違反法律，但如果行為屬自由裁量性質，則該事實前提錯誤就是獨立的。”

因此，違反法律不僅包括不遵守法律規範（狹義），還包括意志的偏差（事實錯誤及法律錯誤）。

事實錯誤可以不僅與理由闡述有關，還可以與行為標的有關，包括事實之前提錯誤。

（二）上訴人對於未許可聘用勞工的批示及取消先前許可的批示作了“區分”。訴稱不具備 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示的前提。

但他沒有理由。

法律（在此指廣義上的法律，因為訴諸 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示及 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示）賦予被上訴實體許可聘用非澳門特別行政區居民的勞工之權力。

所希望的目的是澳門經濟及社會生活平穩發展，確保社會安寧、和平及發展。

經閱讀被上訴的批示可斷定，該行為正是本著這些憂慮（目的）。

為此，該批示指出，在勞務市場遭遇某種危機，且存在一些失業的時候，有必要保護本地勞工。

許多本地勞工在就業所登記，依照澳門《民事訴訟法典》第 434 條第 1 款之規定，這是一項明顯事實。如政府避免因接受外地勞工而為本地勞工造成困境，並非不合理之舉，恰恰相反。

這是因為一方面，雖然移民是發展及進步之源泉，但不應當妨礙本地人求取工作崗位，否則社會價值將嚴重顛倒；另一方面，只有在下列情況下不用本地勞工方為合理：不存在合資格的勞工能夠承擔任務，或者該項任務要求有專門技能但難於在本地找到的技工，或者，只有具體任務才能說明的要求某種資歷或特別性質之特徵。

在本案情形中，所涉及的是一項非技術工作，該活動不要求特別的資格，故不能接受在澳門缺乏“勝任此職務所要求之特徵者”這一情形。

（三）關於取消原有許可，可以肯定的是該項許可係針對上訴人（現）主動替換之勞工。

因此，是在放棄該名非本地勞工之後才取消許可，因為上訴人希望聘用他人。

正如上引第一份批示第 10 款所指出，“批給非本地勞工之許可得被全部或部分取消，且無須事先通知”，這引致一個廣闊的自由審核或自我決定空間。

輸入勞工的施行規章允許政府在多種可能的法律解決方案之間自由決定（許可、不許可或取消），因此在此部分也不存有所指責的瑕疵。

三、形式上的瑕疵

上訴人訴稱存有形式上的瑕疵，因該行為之理由說明不充分。

該行為已被說明理由（雖然較為簡單），因為透過宣讀有關批示，可以理解到作者認知及評估的“思路”，普通人可以理解及明白。

理由說明不僅被理解為是對選擇所基於之理由的說明，還被理解為透過事實前提及法律前提之系列闡述而作出的論證。

已經明確闡述了可得出有關結論的理由和原因。

因此得以作出最後決定的推理過程是清晰的、充分的及連貫的。基於上述理由不接納此種形式上的瑕疵。

四、結論

結論如下：

a) 行政行為效力之中止應當以獨立的訴辯書提出聲請，而不應在撤銷性司法上訴的起訴狀中提出。

b) 與輸入外地勞工有關的聲請之審查有廣闊的自由裁量空間。

然而這不妨礙以事實前提之錯誤（這不過是違反法律的一種方式）審查該行為。

c) 在澳門存在著無數登記於就業所、無專業資格的勞工，這是明顯事實。

d) 澳門特別行政區政府保護本地勞工之就業並防止忽視本地勞工，這是合理之舉且符合公共利益，但對於要求某種專業或某種特定資格且本地勞務市場不能提供的專門職位，則不在此限。

e) 就行政行為之理由說明而言，只要列舉出允許普通市民理解導致最後決定的事實理由及法律理由即告足夠。

綜上所述，**合議庭裁判上訴不勝訴**。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 3 個計算單位。

Sebastião Póvoas（白富華）（裁判書製作法官）—陳廣勝—賴健雄