

第 96/2022 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：行政法務司司長

被上訴人：甲

裁判日期：2023 年 1 月 13 日

法官：宋敏莉、司徒民正和岑浩輝

主 題：— 澳門居民身份

— 行政行為無效

— 行政行為的主要要素

— 假定效果(《行政程序法》第 123 條第 3 款)

摘 要

1. 行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無效的要素。

2. 在一般行政行為的共有要素之外，還存在一些因應具體行政行為的種類和情況而應被視為不可或缺的要素，也屬於行政行為的主要要素。

3. 澳門立法者對澳門居民身份的取得及澳門居民身份證的發出制定了嚴格的法律制度，經第63/95/M號法令修改的第6/92/M號法令、第19/99/M號法令以及第8/2002號法律先後就澳門居民身份證制度作出規範，《澳門特別行政區基本法》第24條及第8/1999號法律(澳門特別行政區永久性居民及居留權法律)第1條和第3條專門對澳門特別行政區永久性居民及非永久性居民作出規範，界定了永久性居民的範圍，當中對子女如何取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份訂立了嚴格的標準，將“在澳門出生”及“出生時父親或母親是澳門居民”作為子女取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份的先決條件。

4. 如果利害關係人不符法定條件，有權限當局當然不可向其發出澳門居民身份證；如果是嗣後才發現不符法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第24條以及第8/1999號法律第1條的規定。

5. 在本案中，行政當局首次向上訴人發出澳門居民身份證的行為確實欠缺根據該行為的具體情況而應被視為“主要”的要素(即上訴人因其父親為澳門居民而具有澳門居民身份這一事實的真確性)，因此有關行為屬無效行為，而隨後換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證的行政行為亦屬無效。

6. 根據《行政程序法》第123條的規定，無效的行政行為原則上不產生任何法律效果，利害關係人可以隨時提出無效主張，行政機關或法院亦可以隨時宣告行政行為無效；在某些情況下，立法者賦予原則上不產生任何法律效果的無效行為某些法律效果。

7. 時間的流逝不足以令無效行為產生法律效果。該效果只能「按法律一般原則」產生，如保護信任、善意、平等、公正無私、適度、公正、不當得利及實現公共利益等原則。可以依據這些限制行政當局的原則去解決某一無效行政行為而衍生的不公正情況。

8. 如果是個人自身的行為(如脅迫或犯罪，甚至是單純的欺詐或惡意)導致行政行為無效，那麼絕不能賦予其對其有利之假定之效果。

9. 是否適用第123條第3款所賦予的權力，“保留”從無效行

為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍。

10. 在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及須透過被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查，除非在行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權。

11. 在審議行政機關是否遵守諸如適度原則、信任原則、公正原則及善意原則等一般行政法原則的問題時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該等原則的情況下，法官才可介入。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲(身份資料詳載於卷宗)針對行政法務司司長於 2021 年 8 月 26 日作出的批示提出司法上訴。該批示駁回了甲提出的必要訴願，維持身份證明局之前作出的宣告向其發出第 X/XXXXXXXX/X 號澳門居民身份證、換發及續期第 XXXXXXXX(X)號澳門特別行政區永久居民性身份證及發出第 MAXXXXXXXX 號澳門特別行政區護照的行為無效，並註銷其持有的澳門特別行政區永久性居民身份證及澳門特別行政區護照的決定。

透過 2022 年 5 月 19 日的合議庭裁判，中級法院裁判上訴勝訴，撤銷被訴決定。

行政法務司司長不服裁判，向終審法院提起上訴，在其上訴理由陳述中提出了如下觀點：

- 被上訴裁判對《行政程序法典》第 122 條第 1 款的錯誤

理解構成審判錯誤；

- 被上訴裁判因認定親子關係在更正後不具追溯效力的法律觀點錯誤，構成審判錯誤；

- 被上訴裁判因遺漏審理構成判決無效；

- 被上訴裁判錯誤引用事實依據及法律依據構成審判錯誤；

- 被上訴裁判對原審司法上訴人取得澳門特區永久性居民資格的理解違反《澳門特別行政區基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律的規定，構成審判錯誤；

- 在未確定宣告發證行為是否無效或有關發證行為是否應被撤銷的情況下，被上訴裁判引用《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定，認為應賦予無效行為假定的法律效果，屬於前提錯誤，構成審判錯誤，也違反了《行政訴訟法典》第 20 條的規定；

- 被上訴裁判因過度審理而屬無效；以及

- 不應適用《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定賦予假定的法律效果。

被上訴人沒有作出回應。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴敗訴，維持被上訴決定。

二、事實

中級法院認定的事實詳載於被上訴裁判中(卷宗第 196 頁至第 205 頁背頁)，在此視為完全轉錄。

三、法律

行政當局宣告向現被上訴人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證及護照的行為無效，並註銷其持有的澳門特別行政區永久性居民身份證及護照。

現被上訴的中級法院裁判撤銷了上述行政行為。

在本上訴中，要審理上訴實體提出的問題。

(一) 《行政程序法典》第 122 條第 1 款明確規定，“無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為”，第 2 款則明文列舉了一些無效行為，包括“隨先前已被撤銷或廢止之行政行為而發生之行為，只要就維持該隨後發生之行為並不存在有正當利益之對立利害關係人”(i 項)。

在本案中，行政當局認為，根據第 122 條第 1 款的規定，向現被上訴人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證以及發出澳門特區護照的行為因欠缺主要要素而無效，自始不產生效力。

中級法院則持相反觀點，在被上訴裁判中引用了檢察院提出的意見，認為應適用“時間支配行為”原則，由於被上訴人出生時親子關係已被確定，符合法律規定具備澳門居民的資格，故向其發出證件的行為已具備主要要素，不構成第 122 條第 1

款所規定無效的情況。

討論的焦點在於身份證明局首次向被上訴人發出澳門居民身份證的行為是否因欠缺主要要素而無效。

關於行政行為的主要要素，我們同意上訴實體在其提交的上訴理由陳述中引用的 José Eduardo Figueiredo Dias 的如下觀點：

“儘管法律作出欠缺任何主要要素的行政行為無效的規定，但最終亦沒有讓立法者訂定所有導致無效的瑕疵，而是將在具體個案中識別行政行為主要要素的任務交到司法見解及法律學說中。這意味著除法律規定的無效之外，亦存在因行政行為本質而導致的無效。……立法者許多時候還是將無效制度適用於帶有不**符合嚴重程度準則**的瑕疵的行政行為，相反，其主要考慮因素卻是適時性或立法技術方面的準則。

……至於行政行為所欠缺的、可導致其無效的主要要素為何，學說上一直認為是所有與在法律上對每一特定類別的行政行為而言具決定性的重要階段或環節相關的要素，欠缺這些要素則造成**異常的或特別嚴重的**瑕疵，又或造成源自行政當局的

異常惡意或故意的普通瑕疵。因此，這屬於在法律未予規範的情況中經瑕疵的顯著準則作調節或補充的嚴重程序準則。例如，在構成階段經證明的事實屬虛假的事實，又或欠缺權力的情況，亦即因不存在賦予任何機關(行政機關或非行政機關)使作出行政行為者擬達到的效果得以產生的權限的法律規定而引致的情況。”¹

本院曾於 2022 年 7 月 27 日在與本案類似的第 53/2021 號上訴案件中就現正討論的問題表明立場，認為：

「在本院第 82/2014 號案件中，我們曾引用 *Lino Ribeiro* 與 *José Cândido de Pinho* 的觀點，指出“一般認為，行為的主要要素指的是那些若欠缺將導致行為無法被定性為行政行為的要素，可能還包括那些其缺失嚴重到使行為的不法性隨著時間的推移而得到補正的可能性與法律意識相對立的因素”。

上述作者還認為，行為的主要要素並非在所有的行政行為中都是一樣的，而是因每種具體行為而有別。因此，只有在具體個案中才能知道欠缺行為的某一要素是否嚴重到不能從該行

¹ José Eduardo Figueiredo Dias 所著：《澳門行政法培訓教程》，第二版，法律及司法培訓中心，第 178 頁及第 179 頁。

為得出任何的法律效果。比如，因個人利益、惡意或故意作出的違背公共秩序或善良風俗的行為屬無效；承認或證明並非屬實之事實的宣告或證明行為亦無效，因為該等行為的作用是将法律上不確定的事實變成確定，事實的真確性(或人及物的身份或狀況)應為其重要要素。²

Vieira de Andrade 也持同樣觀點，並舉例對行為的主要要素加以說明，認為除了法律明確規定的無效之外，那些帶有因應具體行為的主要特徵來衡量的特別嚴重且明顯瑕疵的行為也應被視為無效。行為的主要要素對於是否構成行政行為屬必不可少的要素，沒有作出行為的機構、沒有相對人、沒有公共目的(*sem fim público*)、沒有內容、沒有形式(*sem forma*)等的行為不應被視為行政行為，帶有等同於這些絕對缺失的瑕疵的行為亦屬無效，如就證明行為而言，被證明事實的真確性應為主要要素，事實的虛假等同於行為的內容或標的的絕對缺失。缺少這些要素則導致行為無效。³

換言之，行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無

² Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《*Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*》，第 705 頁及第 706 頁。

³ 《*Lições de Direito Administrativo*》，第二版，第 176 頁及第 177 頁。

效的要素。

另一方面，在那些一般行政行為的共有要素之外，還存在一些因應具體行政行為的種類和情況而應被視為不可或缺的要素，也屬於行政行為的主要要素。

在本案中，我們認為行政當局首次向上訴人發出澳門居民身份證的行為確實欠缺根據該行為的具體情況而應被視為“主要”的要素，即上訴人因其父親為澳門居民而具有澳門居民身份這一事實的真確性，因此有關行為屬無效行為。」⁴

根據被上訴人首次獲發澳門居民身份證時生效的第 19/99/M 號法令(核准發出澳門居民身份證之新制度)第 5 條(未成人之居留)第 1 款的規定，“在澳門出生之未成人，如出生時其父母係依據法律規定獲許可在澳門居留，則視為本地區居民。”

第 19/99/M 號法令第 26 條(首次申請)第 1 款 a 項則規定，居民身份證的申請書應附同“出生登記敘述證明或具同等效力文

⁴ 終審法院於 2022 年 9 月 21 日在第 56/2021 號上訴案件作出合議庭裁判，重申了這個觀點。

件”。

同時，根據第 14/87/M 號法令核准的《民事登記法典》第 1 條第 1 款 a 項和 b 項及第 3 條第 1 款、現行《民事登記法典》第 1 條第 1 款 a 項和 b 項及第 3 條第 1 款以及《民法典》第 1652 條的規定，出生和親子關係屬強制性民事登記的事項，相關登記受嚴格的證明力制度規範，故民事登記局繕立的出生登記具有完全的證明力，相關文件為證明親子關係的合法文件。

換言之，未成年人是否具有澳門居民的身份取決於兩個因素，一為在澳門出生，二為出生時其父親或母親為依法可在澳門居留的人士。

在首次申請向在澳門出生的未成年人發出居民身份證時，利害關係人應提交由有權限機關(以前為出生登記局，後為民事登記局所取代)發出的出生登記敘述證明，以證明未成年人的澳門居民身份。

本案被上訴人取得澳門居民身份(稱為原始取得)取決於兩個事實，一為於1999年9月6日在澳門出生，二為其出生登記中顯示父親為澳門居民。被上訴人因此而獲發澳門居民身份證，

該證件其後獲換發和續期。

行政當局基於當時載於被上訴人的出生登記敘述證明、但後來被證實為虛假的父親具有澳門居民身份而向其發出身份證，甚至可以說是在被“欺騙”的情況下作出該行為。

事實上，被上訴人的親生父親另有其人，且並非澳門居民，故上訴人明顯不符合法律所規定的取得澳門居民身份的條件，不應獲發澳門居民身份證。

根據被上訴人出生時生效的《民事登記法典》(由第14/87/M號法令核准)第61條a項和第62條b項以及現行《民事登記法典》第66條a項及第67條b項的規定，“存在會導致對被登記之事實或當事人之身份產生錯誤之瑕疵”的登記屬虛假登記，而虛假為登記無效的原因之一。

根據《民事登記法典》第71條的規定，已註銷的登記不產生作為已登記事實之憑證的任何效力。而作為不產生效力的登記，就如登記從未繕立一樣⁵。

⁵ Álvaro Sampaio 所著《Código do Registo Civil Anotado e Comentado》，第146頁。

根據上述法律規定，被上訴人的出生登記因存在有關當事人身份的錯誤而屬虛假登記，導致登記無效。事實上，在其出生登記中有關父親的記錄已被註銷，故他與出生登記中所載父親之間的親子關係不產生任何效力，被上訴人不能取得澳門的居留權。

另一方面，第 19/99/M 號法令以及第 8/2002 號法律均就澳門居民身份證制度作出規範，明確規定澳門居民身份證是足以證明持有人的居民身份及其在澳門居留的文件，澳門居民有權獲發居民身份證。

考慮到澳門居民身份證的證明力，應該說，行政當局發出居民身份證的行為是一種證明行為，證明證件持有人的居民身份及其可以在澳門合法居留。

因此，被證明事實(被上訴人的父親具有澳門居民身份，以致被上訴人亦取得該身份)的真確性應被視為行政行為的主要要素，該事實的虛假等同於行政行為的內容或標的的絕對缺失，故根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，向被上訴人首次發出澳門居民身份證的行政行為因欠缺主要要素而無效，

而隨後換發及續期居民身份證和簽發特區護照⁶的行政行為亦屬無效。

值得指出的是，《澳門特別行政區基本法》第 24 條對澳門特別行政區居民(包括永久性居民和非永久性居民)作出了規範。由於“永久性居民”是特區成立後才正式使用的概念，因此，為“清楚界定永久性居民及非永久性居民的定義，居留權的概念及其取得和喪失，以及其他由此而引伸出來的問題”，立法者制定頒布了第 8/1999 號法律，對如何理解和處理這些問題作出規定。⁷

第 8/1999 號法律分別定義了澳門特區永久居民和非永久居民的概念，並就如何取得這兩個法律身份作出了規範。該法律第 1 條第 1 款(一)項明確規定，澳門特別行政區永久性居民包括“在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生的中國公民，且在其出生時其父親或母親在澳門合法居住，或已取得澳門居留權”。

由此可見，是否具有澳門特區永久性居民身份也取決於當

⁶ 根據第 8/2009 號法律第 5 條的規定，同時符合下列條件者方可獲發澳門特別行政區護照：(一) 中國公民；(二) 持有澳門特別行政區永久性居民身份證。

⁷ 詳見政府向立法會提交相關法律草案時所作的理由陳述。

事人在澳門出生且出生時其父親或母親在澳門合法居住。

無論是回歸前澳門居民身份還是回歸後澳門特區永久性居民身份的取得，均取決於上述兩個重要因素的同時存在。

本案中被上訴人獲發澳門特區永久性居民身份證是源於其之前擁有澳門居民身份證，前者由後者延續而來；而被上訴人基於虛假的親子關係而獲得該居民身份。

《行政程序法》第 123 條作出了如下規定：

第一百二十三條

(無效之制度)

一、不論有否宣告無效，無效行為均不產生任何法律效果。

二、任何利害關係人得隨時主張行政行為無效；任何行政機關或法院亦得隨時宣告行政行為無效。

三、以上兩款之規定，不妨礙因時間經過及按法律一般原則，而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效

果。

由此可知，無效的行政行為原則上不產生任何法律效果，利害關係人可以隨時提出無效主張，行政機關或法院亦可以隨時宣告行政行為無效。

基於以上理由，我們認為上訴實體將相關行為視為無效行為並無不妥。

(二) 上訴實體指出，被上訴裁判引用中級法院2022年5月12日在第590/2021號案件中作出的合議庭裁判，指依據《行政程序法典》第122條第2款c項宣告發證無效的決定因事實前提錯誤而沾有違反法律的瑕疵，應予以撤銷，但在本案中，行政當局從未援引該條文作為宣告發證行為無效的依據，故被上訴裁判因錯誤引用事實依據及法律依據構成審判錯誤。

從被上訴裁判中可以看到，中級法院確實引用了第590/2021號案件⁸的合議庭裁判中有關適用《行政程序法典》

⁸ 在被上訴裁判中應誤寫為 990/2021。

第122條第2款c項的規定宣告行政行為無效的問題所作的分析，認為相關內容亦適用於本案。

但一如上訴實體所言，在本案中行政當局從未援引第122條第2款c項的規定作為宣告涉案發證行為無效的依據。

因此，上訴實體提出的理由成立。

(三) 上訴實體還認為，在未確定宣告發證行為是否無效或有關發證行為是否應被撤銷的情況下，被上訴裁判引用《行政程序法典》第123條第3款的規定，認為應賦予原審司法上訴人無效行為的假定法律效果，屬於前提錯誤，構成審判錯誤，也違反了《行政訴訟法典》第20條的規定。

在被上訴裁判中可以看到，中級法院是出於發證行為無效的假設而對是否應適用第123條第3款的規定賦予假定法律效果的問題作出討論和分析，繼而得出了應賦予假定法律效果的結論。這是中級法院裁定上訴理由成立，撤銷被訴行為的其中一個理據。故不存在前提錯誤的問題。

至於違反《行政訴訟法典》第 20 條的問題，上訴實體的出發點是，儘管在意見書中曾就是否適用第 123 條第 3 款作出分析，但僅為反駁現被上訴人在必要訴願中提出的事實，上訴實體所作的最終決定並不涉及該條款的內容，因此中級法院就賦予假定法律效果的問題作出審議的做法已超出其審理範圍。對此我們不能予以認同。

事實上，經查閱行政卷宗得知，在書面聽證中，現被上訴人提出了適用第 123 條第 3 款的問題及請求(詳見行政卷宗第 304 頁及第 312 頁至第 314 頁)。

身份證明局局長同意該局所作建議書的內容，決定宣告發證行為無效並註銷相關證件。該建議書就是否賦予假定法律效果的問題作出分析，認為不應賦予該效果(詳見行政卷宗第 337 頁至第 345 頁)。

在向上訴實體提起的必要訴願中，現被上訴人再次提出了相關問題(詳見行政卷宗第 387 頁至第 390 頁及第 397 頁至第 403 頁)。

行政當局對被上訴人的觀點進行了分析，得出了不應賦予

《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定的假定法律效果的結論 (詳見行政卷宗第 428 頁至第 436 頁 – 意見書第 62 點至第 79 點)。

上訴實體在該意見書的基礎上就必要訴願作出決定，同意該意見書的內容，駁回訴願人的上訴，維持身份證明局的有關決定(詳見行政卷宗第 454 頁)。

換言之，上訴實體就現正討論的問題作出了決定。

在 2022 年 11 月 4 日第 83/2022 號合議庭裁判中，本院曾指出：

「關於是否根據第 123 條第 3 款的規定賦予法律效果，我們認為，這屬於行政當局自由裁量的範圍，應由行政當局根據具體個案的情況進行考量，行使其自由裁量權作出決定，因為該條款賦予有權限的行政機關一項權力，允許行政機關“保留”從無效行為中衍生的事實情況的某些法律效果，但並非要求行政機關必須作出這樣的決定，而法院亦不能強制要求行政機關適用有關規定。而有關自由裁量權的行使，只有在權力偏差、

明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法審查。⁹

質言之，是否運用第123條第3款所賦予的權力，“保留”從無效行為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍，法院不能在司法上訴中主動和直接適用該條款；只有在行政機關決定拒絕適用該條款繼而不賦予一定法律效果的情況下，法院才能介入，就行政當局行使有關自由裁量權時是否出現權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況進行司法審查。

如果被訴行政行為並未作出相關決定，則法院不能就是否適用第123條第3款規定的問題作出審理，因為已超出其審理範圍。」

但在本案中我們所面對的情況並非如此。

在上訴實體已對是否適用第123條第3款規定的問題進行分析並作出決定的情況下，不應該認為中級法院審議該問題是超出其審理範圍，違反了《行政訴訟法典》第20條的規定。

⁹ 終審法院2022年7月27日及2022年9月21日分別在第53/2021號及第56/2021號上訴案件中作出的合議庭裁判。

(四) 上訴實體還提出被上訴裁判因遺漏審理及過度審理而無效的問題。

根據《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項的規定，如果“法官未有就其應審理之問題發表立場，或審理其不可審理之問題”，則判決無效。

上訴實體首先指被上訴法院未對行政當局根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i 項的規定宣告發證行為無效的理據作任何審理或表明立場。

從法院認定的事實可見，除根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定宣告發證行為因欠缺主要要素而無效之外，行政當局亦根據第 122 條第 2 款 i 項的規定宣告發證行為“隨著出生登記無效及註銷”而無效。

在其向中級法院提起的司法上訴中，現被上訴人就第 122 條第 2 款 i 項的理解和適用提出自己的觀點(詳見上訴狀第 23 點至第 55 點，卷宗第 7 頁至第 11 頁)。

在被上訴裁判中，看不到中級法院曾對作為行政行為依據之一的第 122 條第 2 款 i 項的理解和適用問題發表任何看法並

表明立場，亦未就其不審理該問題作出任何解釋。

因此，被上訴裁判因遺漏審理而無效。

根據《民事訴訟法典》第 651 條的規定，如果終審法院裁定被上訴裁判因第 571 條第 1 款 d 項第二部分所指的原因(即過度審理)而無效，則須對無效作出補正；如果裁定被上訴裁判因 d 項第一部分所指理由(即遺漏審理)而無效，則命令將案件下送中級法院，以便該院重新作出審判。

在本案中，考慮到本院之前表明的立場，認為應維持行政當局根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定宣告發證行為因欠缺主要要素而無效的行為，就第 122 條第 2 款 i 項規定的理解和使用問題作出審理已變得不重要，因為無論中級法院就該問題的審理結果為何，都不會影響發證行為應被宣告為無效的決定。

因此，本院決定無需將案件下送中級法院進行重新審理。

上訴實體還認為，被上訴行為不涉及是否賦予《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定的假定法律效果，中級法院在被上訴裁判中直接作出須賦予假定法律效果的裁定，以司法途徑作

出了一個屬行政當局職責範圍的決定，無疑僭越了立法者賦予行政當局的職能及所賦予的自由裁量權，中級法院審理的事宜顯然超出其審理範圍，被上訴裁判因過度審理而無效。

經分析被上訴裁判及案卷資料，我們認為上訴實體並無道理。

如前所述，在向被上訴實體提起的必要訴願中，現被上訴人認為應賦予其無效法律行為的假定法律效果。行政當局對此問題進行了分析，得出了不應賦予《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定的假定法律效果的結論。

隨後在向中級法院提起的司法上訴中，該問題也被提起(上訴理由陳述第 19 點結論)。

因此，被上訴裁判理應就第 123 條第 3 款的適用問題作出分析和審理，並不存在因過度審理而導致裁判無效的情況。

(五) 根據《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定，該條第 1 款及第 2 款有關無效的規定“不妨礙因時間經過及按法律一

般原則，而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果”。

就該問題，本終審法院曾於2016年6月22日在第76/2015號上訴案件作出的合議庭裁判中寫到：

「這就是所謂的無效行為的假定效果，其中一個在學說和司法見解中常被引用的經典例子是“假定公務員或人員”。

假定效果的產生取決於時間的流逝，但並非單單如此。

“時間的流逝不足以令無效行為產生法律效果。正如法律上明確規定，該效果只能「按法律一般原則」產生，如保護信任、善意、平等、公正無私、適度、公正、不當得利及實現公共利益等原則。可以依據這些限制行政當局的原則去解決某一無效行政行為而衍生的不公正情況”。¹⁹

“該條文所指的假定效果僅僅因時間的流逝而產生，即經過長時間後確實產生了無效行為的假定效果—這使得無效行為不論是否被宣告無效均不產生效果的觀點從實踐法的觀點來看顯

¹⁹ LINO RIBEIRO 和 JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO 合著：《Código do Procedimento Administrativo de Macau》，第724頁至第725頁。

得存有欺騙性。

事實就是這裏亦會出現(可能出現)與社會關係的其他穩定性因素有關的假定效果，如保護信任、善意、各得其所 (*suum cuique tribuere*)、平等、不受益以至實現公共利益等因素—可適用所有這些原則以解決因狹義地適用無效行為的合法性原則和‘絕對性’原則而出現的不公正情況。

如果是私人自身的行為(如脅迫或犯罪，甚至是單純的欺詐或惡意)導致行政行為無效，那麼絕不能賦予其對其有利之假定之效果。²⁰」

簡言之，即使是在行為應被宣告為無效的情況下，仍可因應已經過的時間並按照法律的一般原則，而對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果。

就與本案類似的情況，本院曾於2022年7月27日及2022年9月21日在第53/2021號及第56/2021號上訴案件中作出的合議庭裁判中就是否根據《行政程序法典》第123條第3款

²⁰ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇALVES 和 JOÃO PACHECO DE AMORIM 合著：《Código do Procedimento Administrativo》，科英布拉，Almedina 出版，第二版，第655頁。

的規定賦予假定法律效果的問題表明立場，認為不應適用有關規定。本院重申在這兩個合議庭裁判中已闡述的觀點，並維持相關立場。

本院曾指出，利害關係人因其出生登記中載有虛假的父親身份而獲發澳門居民身份證，其後獲換發澳門特區永久性居民身份證及獲簽發澳門特區護照均是因其已具有澳門居民身份，以其之前獲發的澳門居民身份證為基礎。

雖然從案中資料未見利害關係人本人存有任何惡意或實施了欺詐或犯罪行為，但應該強調的是，雖然本人沒有實施上述行為，但其出生登記中載有與實情不符的父親身份卻是無可辯駁的事實，而這種情況的出現源於其母親當初向負責出生登記行為的行政當局提供的虛假聲明，這種行為至少可以說是“單純的欺詐”行為，以便為剛出生的兒子取得澳門居民身份。有關行為明顯是為著利害關係人的利益而作出，利害關係人是有關行為的主要得益者。

「眾所周知，澳門立法者對澳門居民身份的取得及澳門居民身份證的發出制定了嚴格的法律制度，經第63/95/M號法令修改的第6/92/M號法令、第19/99/M號法令以及第8/2002號法

律先後就澳門居民身份證制度作出規範，《澳門特別行政區基本法》第24條及第8/1999號法律(澳門特別行政區永久性居民及居留權法律)第1條和第3條專門對澳門特別行政區永久性居民及非永久性居民作出規範，界定了永久性居民的範圍，當中對子女如何取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份訂立了嚴格的標準，將“在澳門出生”及“出生時父親或母親是澳門居民”作為子女取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份的先決條件。

毫無疑問，如果利害關係人不符法定條件，有權當局當然不可向其發出澳門居民身份證；如果是嗣後才發現不合法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第24條以及第8/1999號法律第1條的規定。

另一方面，行政機關以謀求公共利益為原則(《行政程序法典》第4條)。

一如被訴實體所述，倘透過不法手段取得澳門居民身份證的行為其後僅僅因時間的流逝而“獲得補正”，那麼在對現行《民法典》第1703條及續後各條所規定的僅透過生父之聲明而

確定出生嬰兒之父親身份的“認領”制度以及《民事登記法典》第104條之有關的“認領登記”之登記制度作出修改，以便對單純通過聲明“認領”而確定父子女身份關係強制施加如進行醫學上之鑒定等措施之前，如透過適用《行政程序法典》第123條第3款規定賦予該等無效行為“假定效果”，承認其永久居民身份，則可能會導致他人誤以為澳門特區永久性居民身份證是可透過此不法手段而獲得，即便之後東窗事發也不會影響其已獲發的居民身份證的有效性，此舉無疑助長不法份子以不法手段騙取澳門居民身份證，甚至有更多“父母”效法，故意隱瞞事實真相，謊報父親的身份資料，以便子女獲取不應取得的澳門居民身份，嚴重影響澳門的公共秩序和法律秩序，侵害澳門的公共利益，衝擊澳門特區《基本法》及現行澳門特區法律所確定的居民身份證制度。

此外，確定《行政程序法典》第123條第3款規定“不妨礙因時間經過...而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果”時，“時間經過”多少年才賦予其法律效果呢？2年？5年還是10年？實踐中該標準難以確定。

... ..

是否適用第123條第3款所賦予的權力，“保留”從無效行為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍。

有關自由裁量權的行使，本終審法院曾在眾多的裁判中指出，除例外情況以外，在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及須透過被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查。

本院一直認為，在審議行政機關是否遵守諸如適度原則、信任原則、公正原則及善意原則等一般行政法原則的問題時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該等原則的情況下，法官才可介入。

根據《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，只有行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權時才構成可被司法審查的違法情況。」¹⁰

考慮到本個案的具體情況，以及行政當局的活動應遵從合法性原則及謀求公共利益原則，我們認為上訴實體在作出自由裁量行為時並未違反《行政程序法典》第123條第3款的規定

¹⁰ 終審法院於2022年7月27日及2022年9月21日在第53/2021號及第56/2021號上訴案件中作出的合議庭裁判。

或適度原則、信任原則、公正原則及善意原則等一般行政法原則，亦未見明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權的情況。

應該強調的是，行政當局的活動始終應遵循合法性原則，並以謀求公共利益為目的。

上訴實體的決定並沒有可被指責之處。

最後有必要指出：

如遇特別例外情況，利害關係人可請求行政長官行使第16/2021號法律第11條(例外給予許可)第1款賦予的權能，基於人道理由或值得例外考慮之原因，給予特別之居留許可。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴實體提出的上訴勝訴，撤銷被上訴裁判，維持被上訴的行政決定。

無需繳納訴訟費用。

宋敏莉

岑浩輝

司徒民正

[Mantenho o entendimento
que assumi nos Acs. deste
T.U.I. proferidos nos
Procs. n^os 53/2021 e
56/2021]

2023 年 1 月 13 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華