

第 56/2021 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政法務司司長

裁判日期：2022 年 9 月 21 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

— 無效行為的假定效果(《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。

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，以下稱為上訴人)針對時任行政法務司司長於 2019 年 8 月 20 日作出的批示提出司法上訴。該批示駁回了上訴人提出的必要訴願，維持身份證明局之前作出的宣告向上訴人發出第 X/XXXXXXX/X 號澳門特別行政區居民身份證、換發及續期第 XXXXXXXX(X)號澳門特區永久居民身份證的行為無效，並註銷上訴人持有的澳門特別行政區永久性居民身份證及第 MAXXXXXXXX 號澳門特別行政區護照的決定。

透過 2021 年 1 月 21 日的合議庭裁判，中級法院裁判上訴敗訴，維持被訴決定。

甲不服裁判，向終審法院提起上訴，在其上訴理由陳述中提出了三個問題：

- 被上訴裁判錯誤將向上訴人發出居民身份證及護照的行為定性為無效行為，違反了《行政程序法典》第 122 條的規定；

- 被上訴裁判沒有根據《行政程序法典》第123條第3款的規定賦予被訴行為一定的法律效果，違反了法律規定；

- 被上訴裁判違反了《行政程序法典》第4條、第5條、第7條及第8條所規定的適度原則、公正原則、信賴原則及善意原則。

被上訴實體作出回應，認為在被上訴合議庭裁判中未見存有上訴人所指違反法律的瑕疵，應裁定上訴不成立，維持被上訴裁判。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴理由成立，撤銷被上訴裁判及被訴行政行為。

二、事實

中級法院認定的事實如下：

1. 當事人甲於1996年XX月XX日在澳門出生，持有出生登記局發出的第XXXX號出生記錄，上面載明其父親為澳門居民乙【持編號為XXXXXXXX(X)的澳門居民身份證】，母親為中國內地居民丙。

2. 1996年XX月XX日，乙代表當事人向身份證明局首次申請

發出澳門居民身份證，該局按上述出生記錄內所載的資料，首次向當事人發出編號為 X/XXXXXXX/X 的澳門居民身份證。

3. 2005 年 9 月 9 日，身份證明局向當事人發出編號為 XXXXXXX(X)的澳門居民身份證，並分別於 2010 年 7 月 21 日和 2015 年 6 月 11 日為該證續期。

4. 2018 年 7 月 11 日，當事人向身份證明局提交民事登記局發出的第 XXXX/1996/CR 號出生登記之敘述證明，上面載明其父親為丁，母親為丙，並以更改父親身份資料為由申請換發編號為 XXXXXXX(X)的澳門居民身份證。

5. 2018 年 7 月 24 日，當事人向身份證明局提交第 629/DIR/2018 號聲明，指出：“本人報讀大學時，發現出生記錄上登載的父親是乙。我向母親詢問父親的信息，她沒有作出解釋，於是我請求和丁作親子鑑定。去年，妹妹、丁、丙和我去某機構做了親子鑑定，證實我是丁和丙的女兒，因此，父母聘請律師到法院為我更改父親身份，但卻並沒有為我的兄弟姐妹作更改，不知道是什麼原因。”

6. 為處理當事人的澳門居民身份證請求，2018 年 11 月 12 日，

透過第 5761/DIR/2018 號信函，身份證明局要求當事人提交有關父親身份的法院民事判決書和當事人、姐妹戊與父母的親子鑑定報告原件及複印件，同時要求乙、丁和丙到該局就當事人的個人身份作出聲明。

7. 2019 年 3 月 12 日，丙、丁和乙分別到身份證明局作出聲明，相關編號分別為 219/DIR/2019、220/DIR/2019 和 221/DIR/2019。在聲明中，他們都聲稱一直認為他們的父親是乙，而丙和丁在作親子鑑定前並不知道當事人的父親是丁，乙則表示不知道親子鑑定的結果。

8. 根據檢察院在偵查程序內所作的第 5955/2003 號批示，在接到民事登記局的舉報後，檢察院懷疑丙和乙偽造父親身份信息使當事人獲得澳門居民身份證，將關於偽造具特別價值之文件罪的卷宗內容部分歸檔。

9. 身份證明局收到了當事人提交的初級法院證明，包括當事人、乙、丁和丙之間的親子鑑定報告(編號 BIO2017-234)及初級法院家庭及未成年人法庭第 FM1-17-0010-CAO 號民事判決書，該判決書宣告乙不是甲的親生父親，命令註銷當事人出生登記中乙的父親身份，並登載丁為其父親，該裁判於 2017 年 11 月 3 日轉為確

定。

10. 2003 年，丁和丙通過投資移民在澳門定居，丁持編號為 XXXXXXXX(X) 的澳門居民身份證，首次簽發日期為 2 月 11 日，丙持編號為 XXXXXXXX(X) 的澳門居民身份證，首次簽發日期為 2 月 11 日。

11. 當事人出生時，其父母沒有澳門居民身份，也不在澳門合法居住，因此，當事人沒有澳門居民身份。2019 年 5 月 21 日，透過第 211/DAG/2019 號信函，身份證明局通知當事人將註銷其持有的首次簽發日期為 1996 年 XX 月 XX 日的編號為 XXXXXXXX(X) 的澳門居民身份證及簽發日期為 2015 年 2 月 26 日的編號為 MAXXXXXXXX 的澳門特別行政區護照，並將針對此事進行書面聽證。

12. 2019 年 5 月 24 日，當事人到身份證明局領取信函，2019 年 6 月 3 日提交書面陳述，其中她沒有提供新的文件或證據來證明當事人的澳門居民身份。

13. 2019 年 6 月 24 日，透過第 39/DAG/DJP/2019 號建議書，身份證明局決定宣告向當事人發出編號為 X/XXXXXXX/X 的澳

門居民身份證、換發及更換編號為 XXXXXXXX(X)的澳門特別行政區永久性居民身份證的行為無效，並註銷其首次簽發日期為 1996 年 XX 月 XX 日的編號為 XXXXXXXX(X)的澳門特別行政區永久性居民身份證及簽發日期為 2015 年 2 月 26 日的編號為 MAXXXXXXXX 的澳門特別行政區護照。

14. 2019 年 6 月 25 日，透過第 259/DAG/DJP/2019 號信函，身份證明局將上述註銷決定通知當事人，同日，透過信函將上述決定亦通知給了治安警察局。同月 28 日，當事人到身份證明局領取信函。

15. 2019 年 7 月 23 日，身份證明局收到當事人律師的信函，信中通知該局當事人已於同月 22 日向行政法務司司長提出必要訴願，並請求將其澳門居民身份證歸還予當事人。

16. 2019 年 7 月 24 日，身份證明局收到由司長辦公室轉交的當事人律師針對上述決定提起的必要訴願。

17. 當事人律師在必要訴願中指司法警察局已經收回當事人的澳門居民身份證。2019 年 7 月 25 日，身份證明局透過信函要求司法警察局將澳門居民身份證轉交該局處理。

18. 2019 年 8 月 2 日，當事人到身份證明局領取其澳門居民身份證。

三、法律

行政當局宣告向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的行為無效，並註銷上訴人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維持了上述行政行為。

在本上訴中，上訴人提出了如下問題：

- 被上訴裁判錯誤將向上訴人發出居民身份證及護照的行為定性為無效行為，違反了《行政程序法典》第 122 條的規定；

- 被上訴裁判沒有根據《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定賦予被訴行為一定的法律效果，違反了法律規定；

- 被上訴裁判違反了《行政程序法典》第 4 條、第 5 條、第 7 條及第 8 條所規定的適度原則、公正原則、信賴原則及善意原則。

(一) 我們首先分析行政行為是否無效的問題。

案中資料顯示，行政當局認為向上訴人發出居民身份證、換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證的行為因欠缺主要要素而無效，理由是：上訴人出生時其父母均非澳門居民，不具有澳門居民身份，上訴人不符合第 6/92/M 號法令(《關於規定發出澳門居民新身份證事宜》)第 5 條第 1 款的規定，不具有澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證；上訴人亦不符合第 8/1999 號法律(《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》)第 9 條第 2 款(一)項、第 8/2002 號法律(《澳門特別行政區居民身份證制度》)第 2 條第 2 款(一)項及第 23/2002 號行政法規(《澳門特別行政區居民身份證規章》)第 23 條的規定，不應獲發澳門特別行政區永久性居民身份證；此外，鑒於上訴人不具有澳門特別行政區永久性居民身份，不符合第 8/2009 號法律(《澳門特別行政區旅行證件制度》)第 5 條的規定，亦不應獲發澳門特別行政區護照。

行政當局因上訴人的出生記錄顯示其父親為澳門居民而向其發出澳門居民身份證，亦向其換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證；其後查明上訴人的生父並非載於其出生登記證明中的人

士，在上訴人出生時亦不具有澳門居民身份，故上訴人不符合有關法律的規定，不應獲發澳門居民身份證，不應獲換發澳門特別行政區永久性居民身份證，該證件不應獲得續期，上訴人亦不應獲發澳門特區護照，因此根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款及第 2 款 i 項的規定，宣告相關行政行為無效，並註銷上訴人持有的澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照。

中級法院亦認為行政當局作出的上述行為為無效行為，維持了被上訴的行政決定。

上訴人則堅稱被上訴裁判錯誤將向其發出居民身份證及護照的行為定性為無效行為，違反了《行政程序法》第 122 條的規定。

《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”。

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

就上述問題，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為得出任何的法律效力。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。¹

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

¹ 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。

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。²

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。

根據上訴人首次獲發居民身份證時生效的經第 63/95/M 號法令

² 《Lições de Direito Administrativo》，第二版，第 176 頁及第 177 頁。

修改的第 6/92/M 號法令(《關於規定發出澳門居民新身份證事宜》)第 5 條第 1 款的規定，“在澳門出生之未成年人，出生時其父母係依據法律獲准在澳門居留者，視為本地區居民。”

根據第 6/92/M 號法令第 21 條第 1 款 a 項(及其後生效的廢止該法令的 19/99/M 號法令第 26 條第 1 款 a 項)以及《民法典》第 1652 條的規定，為確認利害關係人的澳門居民身份及發出居民身份證，就出生和親子關係的證明，應以“出生敘述記錄證明或同等文件”為依據。

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 款以及現行《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。

本案的上訴人於 1994 年 XX 月 XX 日在澳門出生，持有前出生登記局發出的出生登記證明，其內載有父親為澳門居民，母親為內地居民。上訴人因其出生登記中顯示父親為澳門居民而獲發澳門居民身份證，該證件其後獲續期和換發。

上訴人取得澳門居民身份(稱為原始取得)取決於兩個事實，一為在澳門出身，二為其載於出生登記中的父親為澳門居民，合法在澳門居留。

當時行政當局並未對其父親身份存有任何懷疑，故認為上訴人的情況符合第6/92/M號法令第5條第1款的規定，向上訴人發出澳門身份證。

表面來看，似乎可以說此處僅涉及行政當局基於錯誤的事實前提而向上訴人發出相關證件；但情況並非僅止於此，因為行政當局是因為上訴人母親提供的虛假父親身份而向上訴人發出身份證，甚至可以是在被“欺騙”的情況下作出該行為。事實上，上訴人的父親並非根據上訴人母親的聲明而載於其出生記錄中的澳門居民，而是非澳門居民，故上訴人明顯不符合第6/92/M號法令第5條第1款的規定，不具有澳門居民的身份，不應獲發澳門居民身份證。

根據現行的《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。

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，該法典第 61 條 a 項及第 62 條 b 項的規定與現行《民事登記法典》第 66 條 a 項及第 67 條 b 項的規定完全相同。

根據上述法律規定，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，初級法院家庭及未成年人法庭已於 2018 年 6 月 14 日作出判決，宣告上訴人的生父並非載於上訴人出生登記中的人士，並註銷出生登記中有關上訴人父親的記錄。該判決已於 2018 年 7 月 2 日轉為確定。

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。

毫無疑問，已被註銷的上訴人與其出生登記中所載的父親之間的親子關係不產生任何效力。

另一方面，經第 63/95/M 號法令修改的第 6/92/M 號法令、廢止該兩項法令的 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(上訴人具有澳門居民身份)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³的行政行為亦屬無效。

基於以上理由，我們認為被上訴裁判(及被上訴實體)將相關行為視為無效行為並無不妥，不存在上訴人所指的違法瑕疵。

《行政程序法》第 123 條作出了如下規定：

第一百二十三條

³ 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。

(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。

故行政當局(及中級法院)宣告向上訴人發出及換發澳門居民身份證及澳門特區護照的行為無效並無違反法律之嫌。」

本案的具體情況與上述第 53/2021 號案件的情況類似，就上訴人生父的身份，初級法院家庭及未成年人法庭的法官作出判決，宣告上訴人的生父並非載於其出生登記中的人士，命令註銷上訴人的出生登記中有關父親身份的記載，並登載其親生父親的身份資料，該裁判於 2017 年 11 月 3 日轉為確定。

因此，本院維持在第 53/2021 號上訴案件中已闡述及表明的觀點和立場。

另一方面，上訴人還引用《民法典》第 1697 條第 4 款及第 1665 條第 3 款至第 5 款的規定，以表達其先前確立的父女關係具有法律效果的觀點。

但一如被上訴實體在對上訴作出回應時所言，上述法律規定僅涉及身分占有在父親或母親身份爭議之訴中所具有的法律效果。事實上，在對父親或母親身份的爭議中，如果在被指為父親或母親之人與被登記者之間存在的身分占有已維持至少十五年，則提起的父親或母親身份爭議“在違背其兩人之共同意願下訴訟理由必不成立”。

更遑論在上訴人與被登記為其父親的人士之間並不存在身分占有。根據《民法典》第 1665 條第 4 款的規定，是否存在身分占有的其中一個要件是子女與被指為父親或母親者之間如父子或母子般相稱相待。這顯然並非本案的情況。

即使存在身分占有，即使法律賦予身分占有有一定的法律效力，也不會產生上訴人所欲達到的維持其在澳居留權的效果。

(二) 上訴人還認為被上訴裁判沒有根據《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定賦予向其發出身份證明文件的行為一定的法律效果，違反了法律規定，也違反了《行政程序法典》第 4 條、第 5 條、第 7 條及第 8 條所規定的適度原則、公正原則、信賴原則及善意原則。

誠然，按照《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定，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。

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

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

²⁰ MÁRIO ESTEVES DE OIVERIA、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。

經過的時間並按照法律的一般原則，而賦予該行為一定的法律效果。

在本案中，上訴人於1996年XX月XX日在澳門出生，同年XX月XX日獲發澳門居民身份證，其後獲換發和續期澳門特別行政區永久性居民身份證及獲簽發澳門特別行政區護照均是因其具有澳門居民身份，以其之前獲發的澳門居民身份證為基礎。

在此情況下，上訴人提出的觀點乍看似乎有些道理，因為自其首次獲發居民身份證已經過了一段不短的時間，並且從案中資料未見上訴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，雖然上訴人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，以便為剛出生的女兒取得澳門居民身份。有關行為明顯是為著上訴人的利益而作出，上訴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。

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。

被上訴裁判指出，《行政程序法典》第123條第3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。對此我們予以認同。

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。」⁴

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，我們認為被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款的規定或上訴人所

⁴ 終審法院於2016年6月22日在第76/2015號上訴案件中作出的合議庭裁判。

指的適度原則、公正原則、信賴原則及善意原則，亦未見明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權的情況。

上訴人是基於他人作出的虛假聲明而獲發澳門居民身份證，在此情況下實難以接受上訴人提出的行政當局違反信賴原則、公正原則及善意原則的觀點。

另一方面，根據《行政程序法典》第5條第2款的規定，“行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益”。

毫無疑問的是，此處所述的“權利或利益”是指利害關係人的合法權利或受法律保護的利益。

被上訴實體對上訴人提起的上訴作出了回應，指出上訴人並非一直在澳門生活，而是自幼跟隨親生父母於內地生活，明顯有別於其聲稱“在澳門成長”的情況。

姑且不考慮上述情況，事實上，即便完全明了註銷上訴人的澳門居民身份證對上訴人的生活所帶來的影響，亦難以接受其在澳門享有合法權利或受法律保護的利益以及行政當局的決定違反了適度原則的觀點，因為上訴人自始不應該取得澳門居民身份，不應獲發

澳門居民身份證。

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。

誠然，《行政程序法典》第4條也制定了保護居民權益原則，要求行政機關“在尊重居民之權利及受法律保護之利益下，謀求公共利益”。

這裡所說的居民權利及利益同樣也應該是合法權利及受法律保護的利益。

在本案中，被上訴實體以謀求公共利益為大前提，在行使自由裁量權方面未見任何明顯或嚴重的錯誤，而只有出現明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權的情況才構成可被司法審查的違法情況。

被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，合議庭裁定上訴人提出的上訴敗訴，維持被上訴裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個訴訟單位。

宋敏莉

岑浩輝

司徒民正

[Sem prejuízo do muito respeito devido ao duto entendimento pelos meus Exmos. Colegas assumido no veredicto que antecede, (e que tem muito mérito), somos porém de opinião que outra solução merecia o presente recurso.

Com efeito – e como em sede dos Autos de Recurso Jurisdicional n.º 53/2021 também nos pareceu – temos para nós que o Acórdão recorrido do Tribunal de Segunda Instância padece de “erro na aplicação do direito” na medida em que dá (também) como verificada uma inexistente “nulidade” invocada na revogação dos actos de emissão do B.I.R. e Passaporte da recorrente.]

2022 年 9 月 21 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華