

(譯本)

具特別資格的外地勞工
家團成員的逗留
特別許可
司法審查

摘要

一、如不能證實在批准招聘的申請中有符合上述第 49/GM/88 號批示規定的程序，有關勞工就不被納入具特別資格的類別中，也不適用第 4/2003 號法律第 8 條，當中規定在特別情況下可批給具備特別資格外地勞工的家團成員的逗留許可。

二、雖然行政當局根據第 4/2003 號法律第 11 條可以特別許可其家團成員的逗留，但駁回該申請的決定只有當出現明顯的錯誤及／或明確的不公正時才可以受到司法審查，因為行政當局有作出決定及行使自由裁量權的廣泛自由。

2005 年 4 月 28 日合議庭裁判書
第 251/2004 號案件
裁判書製作法官：蔡武彬

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲，已婚，菲律賓出生，菲律賓籍，持有 2000 年 10 月 25 日發出的第 XXX 號護照及第 XXX 號非本地勞工身份卡，居於澳門[地址(1)]，之前就保安司司長行使本身權限駁回其三名未成年兒子在澳門特別行政區逗留許可的申請的 2004 年 7 月 7 日的批示於 2004 年 9 月 27 日向本中級法院提起司法上訴，現在根據《行政訴訟法典》第 123 條第 1 款 c 項聲請中止該被上訴行為的效力，其理據如下：

“（一）現上訴人合法地在澳門特別行政區居住，有權在此處與其家團（三名未成年兒子）一起居留。

（二）履行了第 4/2003 號法律所要求的全部要件。

（三）三名未成年兒子以旅遊簽證身處澳門特別行政區，這是他們在此居住的父母親極不愉快及失望的情況。

（四）維持著這個狀況的家庭後遺症是不可逆轉的。

（五）按照上述法律的規定，現上訴人有家庭團聚的權利。

（六）保安司司長的批示明顯違反第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定，是一個不公平及不合法的決定。

（七）換句話說，未成年人基於其父親是具有特別資格的外地勞工，其獲聘用有利於澳門特別行政區，而未成年人在此處的逗留時間可與上訴人的僱主須受約束的時間相同。

因此，又有沾有違反法律的瑕疵，請求法官廢止保安司司長 2004 年 7 月 7 日的批示，該批示決定維持駁回批准現上訴人家團在澳門特別行政區的逗留。

經傳喚後，被上訴實體作出如下答覆：

“1.上訴人針對保安司司長按照第 4/2003 號法律第 8 條確認駁回其提出批准其三名未成年兒子居留的請求的決定提起爭執。

2.根據其起訴狀的內容對被上訴的行政行為指責沾有違反法律的瑕疵，我們相信指的是基於

事實前提上的錯誤而產生。

3.陳述中的針對行政當局沒有為著適用上述第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的效力，確認其為“具有特別資格的外地勞工，其獲聘用有利於澳門特別行政區”的情節。

4.這個資格沒有被確認是因為上訴人確實不具備，因為，

5.這是經濟財政司司長批准聘用外地工人的權限，也賦予該實體確認（一般或特別）勞工的資格。

6.從供調查之用的行政卷宗得知經濟財政司司長有作過批示（初端或是批准續期）把相關工人定性為具特別資格的工人，只有把其從該“等級”中排除。

7.另一方面，從該些批示中看到明確提述第 12/GM/88 號批示，這正與第 49/GM/88 號批示相反，同樣體現出相關人士並沒有被確認為具特別資格的工人。

8.即使是具特別資格的勞工也好，這並不強制該申請必然被批准，因為行政當局在審議該申請中可持有一定的自由裁量權。

9.該自由裁量可以盈聚在可以對作出決定起關鍵影響的其他主觀情節上。

10.誠然，第 4/2003 號法律第 8 條在其結構中的第 1 款規定範圍十分廣闊的一般規範，那就是“逗留的特別批准”，並為著該效力賦予行政當局極其廣闊的自由裁量權。

11.這是兩個方面的其中一面（具特別資格的外地勞工的家庭團聚，該外地勞工獲聘用有利於澳門特別行政區），須取決於證實存在一定的要件，最終看來是帶有一定的強制性及對行政機關有相關約束力。

12.但是，上面提到的並不是完全的約束力，因為所有人都認同存有其他甚至非特定性情節的自由裁量的考慮。

13.另一方面，人們不理解的是：例如，決定是可以取決於“有權限許可聘用外地勞工的實體的意見”（參見上述第 8 條第 5 款）。

14.所發生的是因為不符合屬於具特別資格工人的要件，本個案明顯不納入第 8 條第 5 款的規定，最終因為按照該規範的自由裁量內容而不被審議。

15.同樣地，由於不屬於上述規定第 1 款的範圍，因為按照行政當局的理理解，並不具有可以考慮為有別於已被採取辦法的特殊及明顯情節。

16.所作出的一切均是合法使用法律賦予澳門行政當局的自由裁量權。

17.自由裁量權的本質、使用、幅度及範圍為眾所周知，只有在明顯不合法（尤其導致決定無效）以及在完全不合理地行使相關權力時，才可以被提起質疑。

18.該些瑕疵在作為本上訴標的的決定中完全不能證實存在。

最後認定不存在導致被上訴行為無效的任何瑕疵，應維持現被爭執的決定，並否定本上訴理由成立。

檢察院司法官出具意見書，其內容轉錄如下：

甲，菲律賓籍，現居於澳門，在其訴狀提交當日在 XXX 任職護士，就保安司司長於 2004 年 8 月 18 日作出的批示提起上訴，該批示駁回其針對出入境事務廳廳長駁回批准其三名未成年兒子在澳門特別行政區逗留申請的批示，已盡在其相關的起訴狀中（因為沒有提交陳述）指責保安司司長的批示沾有違反法律的瑕疵，因為違反 3 月 17 日第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定，他認為他是具有特別資格的工人，其獲聘用有利於澳門特別行政區，而未成年人在此處的逗留時間可與上訴人的雇主受約束的時間相同。

我們不認為他有理由。

最佳的方法認定一個錯誤的結論就是從錯誤的前提開始。

上訴人一開始所持的原則是他具有特別資格的外地勞工，但在查閱供調查之用的附卷時，無論在批准聘用的初端批示，還是相關的續約方面，均看不到被上訴實體（按法律規定被賦予批准聘用外地勞工和認定該勞工為一般勞工還是具有特別資格的勞工）確認該資格。

相反，在該等行為中明確提述第 12/GM/88 號批示，因為與第 49/GM/88 號批示相反，可以確實不認同上訴人是具有特別資格的勞工。

一如被上訴實體擬提出般，就該些情況納入相關規範（即有關法規第 8 條第 5 款）而言，在此處並不屬於被上訴實體自由裁量權程度的或然納入：因為上訴人確實不具備其提出的資格，因此無須分析上訴人不被納入的規範。

儘管有該事實存在，確實法律並沒有禁止或然批准上訴人尤其基於人道主義特殊情況的主張，該事宜顯然我們不會不察覺，也不會無動於衷；但是在審議上訴人提出關於批准其家團在澳門特別行政區逗留的申請時，所適用的規範讓作出決定的機關擁有廣闊的自由去審議相關批准的適當性及時機。

因此，我們所面對的是在行使自由裁量權過程中產生的行為，它雖然是適用法律規範的一種特殊方式，但仍受到諸如權限規則，授予權力的目的，某些如平等、適度、公平及無私等的法律原則，程序規則以及說明理由的義務的約束，但也不能把合法性原則排除於外，即使涉及法律保留的部份亦然，但肯定的是，在規範上，尤其在該範疇內，審判者的介入只限於出現嚴重錯誤或明顯不公平的情況。

本案不屬於這個情況，我們認為上訴理由不應成立。

須要審理。

經各助審法官法定檢閱。

現作出審理。

以下事實事宜視為確鑿：

- (1) 非本地勞工甲持有第 XXX 號非本地勞工身份卡，現於澳門 XXX 任職非專業護士。
- (2) 其妻子乙持有第 XXX 號非本地勞工身份卡，在澳門居民丙家中任職家傭。
- (3) 長子丁於 1997 年 3 月 28 日在菲律賓出生，以旅客身份來到本澳並在這裡逗留。
- (4) 次子戊於 1999 年 4 月 23 日在菲律賓出生，以旅客身份來到本澳並在這裡逗留。
- (5) 第三子己於 2000 年 8 月 21 日在菲律賓出生，以旅客身份來到本澳並在這裡逗留。
- (6) 透過 2004 年 6 月 21 日的聲請，上訴人申請許可其三名未成年兒子在澳門逗留，但治安警察局局長通過 2004 年 7 月 7 日的批示駁回該請求。
- (7) 透過 2004 年 7 月 30 日的聲請，聲請人向經濟財政司司長提起訴願。
- (8) 經濟財政司司長通過 2004 年 8 月 18 日的批示駁回該訴願，其內容如下：
逗留許可的申請被駁回後，利害關係人提起必要訴願，並要求對請求作出重新審議。

根據第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定：具特別資格的外地勞工可獲批給其家團成員的逗留許可，當其聘用是有利於澳門特別行政區。行政當局由此至終是以彈性適用該規範，尤其在解決以往批准長期逗留的個案，或在處理非常特別的新個案方面。上述利害關係人的父母親並不屬於技術勞工，並不符合同一法律所規定的要件，此外，這些男孩均在澳門以外的地方出生且一直與其母親生活，而其母親只是在本年初獲批在本澳工作，這並不適用一個特別的情況，因此，本人根據澳門《行政程序法典》的上述條文以及第 161 條的規定，決定維持澳門治安警察局局長作出的批示。

上訴人爭議被上訴的行為因錯誤適用第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定而違反法律，主要辯稱他是一名具特別資格的外地勞工，對其聘用有利於澳門特別行政區。

我們看看。

第 4/2003 號法律第 8 條規定：

“第八條 逗留的特別許可

一、……

……

五、如聘用具特別資格的外地勞工有利於澳門特別行政區，經聽取有權限許可聘用外地勞工的實體的意見後，可批給該勞工家團成員與該勞工聘用期限相同的逗留許可。

六、在定居申請待決期間，應利害關係人申請，出入境事務廳可一次或多次延長其逗留許可，但不得超過就上述申請作出最終決定後三十日。”

本案的主要問題正是要知道聲請人是否為具特別資格的外地勞工。

經查閱案卷，尤其經濟財政司司長批示中具證明力的文件，當中根據第 12/GM/88 號批示（該批示規範聘用外地勞工的申請手續）批准現上訴人連同其他 28 名外地勞工聘用的續期，沒有明確載明現上訴人就是一名具特別資格的外地工人。

雖然我們不可以立刻認定現上訴人是或者不是具特別資格的勞工，因為法律並沒有說明那些是“對其聘用有利於澳門特別行政區”的具特別資格的外地勞工，但在連同其他相同職級——護士的聘用的審批中，上訴人似乎並沒有被視為是一名“具特別資格的外地勞工”，因為現上訴人的聘用根據第 49/GM/89 號批示內的規定不被批准。

第 49/GM/88 號批示規定：

“一、如屬專業勞工或基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工，總督得根據第 12/GM/88 號批示之規定，許可外地勞工提供勞務，並由其僱主實體負責看管之。

二、招聘該等勞工時，須依循第 12/GM/88 號批示所規定之步驟，並須遵守下列特別規定：

a) 第 12/GM/88 號批示第九點所指有利害關係之實體之申請書應：

a.1. 列出擬招聘之勞工之名單，並根據第一點之規定說明須招聘該等勞工之理由；

a.2. 附同有關提供勞務之合同之式樣；

b) 申請書須附同勞工事務署之意見書而組成，該署就有關個案須主要考慮：

b.1. 可招聘之具備擬進行之工作所要求之資格之本地勞工；

b.2. 審議關於擬招聘之勞工之專業職務說明，以便結論出該勞工所擔任之職務可否視為專業職務；

b.3. 招聘具上指資格之勞工對本地勞工之專業培訓是否有幫助；

b.4. 審議所提出之招聘條件，尤其根據第 12/GM/88 號批示第九點 d 項之規定所要求之最基本要件；

c) 經濟司之意見書非為必需，且得要求其他實體提供意見，尤其招聘外地勞工在酒店業或同類業務之場所工作時，得要求旅遊司提供意見；

d) 作出許可批示後，卷宗須送交澳門保安部隊指揮官，以便其決定是否許可名單中之勞工進入本地區並在本地區逗留。”

鑑於不能證實在批准其招聘的申請中有符合上述第 49/GM/88 號批示第 2 款規定所的要求的步驟，那麼現上訴人便不被納入具特別資格的類別中。

因此，在此前提下，必須認定現上訴人不具備特別資格勞工的身份，故此不應把其狀況納入第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定內，以作為其家團逗留的主張。

我們不得不提出，在眾多雖然我們不引述的例子中，行政當局可以根據上述法律第 11 條特別批准其家團的逗留，但對於作出駁回的決定似乎也不應受到譴責。

第 4/2003 號法律第 11 條以“例外許可”的標題規定：

“一、基於人道理由或在適當說明理由的例外情況下，行政長官可免除本法律所規定的要件和條件，以及補充法規所規定的手續，而批給居留許可。

二、前款所指的免除作出後，有關免除批示所指之人以外的人士，不得以本身的情況相同或理由更充分為依據，提出應給予相同免除。”

事實上，尤其考慮現上訴人未成年兒子的狀況，行政當局可以在“基於人道理由或在適當說明理由的例外情況下”向其家團批給居留許可，但該權力是納入作出決定及自由裁量權廣泛自由的範圍內的，只有當出現嚴重錯誤或明顯不公正時，才會受到司法審查。

然而，並不沒有出現明顯錯誤或明顯不公正，因此現被上訴的決定不受審查。

上訴理由不成立。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定甲提起的上訴理由不成立，維持被上訴的行為。

訴訟費用由上訴人承擔。