

第 10/2016 號案

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

主題：對所決定之問題的質疑

裁判日期：2016 年 5 月 25 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

如果在針對中級法院在司法上訴案中所作之決定提起的司法裁判的上訴中，(這兩宗上訴)的上訴人僅重複其在司法上訴中所使用的理據，沒有就中級法院合議庭裁判為(1)不審理上訴人所提出的問題和(2)裁定司法上訴敗訴所使用的理據提出質疑，那麼司法裁判的上訴的決定只能裁定此上訴敗訴，無需對所使用的理據是否成立作出審理。

裁判書制作法官

利馬

## 澳門特別行政區終審法院

### 合議庭裁判

#### 一、概述

甲針對行政法務司司長 2015 年 1 月 14 日的批示提起撤銷性司法上訴。該批示駁回訴願，維持了身份證明局局長不批准向前者發出澳門特別行政區居民身份證之請求的決定。

中級法院透過 2015 年 10 月 22 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下理由：

— 上訴人是中國籍公民，應對其適用《基本法》第 24 條第(一)項的規定，因此被上訴行為侵犯了一項基本權利—永久居留權—因為上訴人是中國公民，擁有其他任何一個在澳門特區出生的中國籍公民所擁有的所有權利(和義務)。

— 作為補充理由，他指出，考慮到上訴人不論在事實上還是在法律上都是中國公民，在澳門出生，父母均為中國籍澳門永久居民，

而且在其出生時已經是永久性居民，因而存在對一項基本權利之實質內容的侵犯，鑒於《行政程序法典》第 122 條的規定，該行為無效。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

## 二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1— 澳門初級法院於 2014 年 5 月 30 日根據 10 月 25 日第 65/99/M 號法令第 159 條、澳門《民法典》第 1825 條及第 1826 條之規定，批准於 200X 年 XX 月 XX 日在澳門出生的未成年人甲被澳門特區永久性居民乙及其妻子丙收養。

2 — 在於初級法院家庭及未成年人法庭進行的第 FM1-14-039-MPS 號案件中，認定了以下事實：

a) 未成年人甲於 200X 年 XX 月 XX 日出生於澳門，母親為丁，菲律賓籍，父親不詳；

b) 未成年人現年 5 歲零 4 個月，自出生起便沒有父親(不詳)陪伴；

c) 在第 CV1-10-0023-MPS 號案件中，在法庭上，(未成年人的生母)丁女士給予了收養未成年人甲 1 的事先同意；

d) 女收養申請人的年齡為 43 歲，男收養申請人的年齡為 44 歲，兩人均為澳門特區永久性居民，於 2005 年 6 月 15 日在澳門結婚；

3—2014 年 7 月 10 日，利害關係人的養母申請身份證明局向未成年人甲發出永久性居民身份證，並為此遞交了澳門特區初級法院發出的相關收養證明。

4—未成年人的生母在其兒子出世時不具有永久性居民的身份，她為兒子取名為甲 1。

5—在被收養之後，未成年人改名為甲，並取得了中國國籍。

6—2014年8月15日，身份證明局通知未成年人的父母進行書面聽證，指出根據按第8/1999號法律第六條規定，父母子女關係不包括通過收養方式確立的親子關係，這可參看審議“澳門特別行政區永

久性居民及居留權”法案第二工作委員會第三號意見書第4.(4)點「動議將第六條第一款(三)項和第二款刪除，因為根據基本法第二十四條第二款和籌委會關於實施基本法第二十四條第二款的意見，在界定永久性居民的子女可否取得永久性居民資格的問題上，其所使用的術語是“在澳門出生”、“在澳門以外所生”。此處立法意圖非常明確，即專指永久性居民的具有自然血親關係的子女有資格成為永久性居民，且須在子女出生時其父或母已經具有永久性居民資格，而不包括通過收養所形成的具法律上擬制血親關係的養子女。」

7—未成年人的父母於2014年9月1日遞交該書面聽證。

8—2014年10月11日，未成年人的父母接獲了身份證明局決定的通知，該決定認為未成年人甲“鑒於《基本法》第24條及第8/1999號法律不適用於收養子女，且申請人不符合第8/1999號法律第1條的規定，不具澳門永久性居民身份。”，從而拒絕向其發出澳門特區永久性居民身份證。

9—2014年11月10日，未成年人的父母向行政法務司司長辦公室遞交了必要訴願。

10—發出了第 XX/GAD/2014 號意見書，內容如下：

「關於本局不向甲(以下簡稱當事人)發出澳門特區居民身份證決定，其父母委託律師向行政法務司司長 閣下提出訴願，現根據《行政程序法典》第 159 條規定，本局的意見如下：

### 一、事實部份

1. 當事人甲，原名甲 1 於 200X 年 XX 月 XX 日在澳門出生，持民事登記局發出的第 XXX/2009/RC 號出生登記之敘述證明，內載父親為乙【持澳門特區永久性居民身份證第 XXXXXXXX(X)號】，母親為丙【持澳門特區永久性居民身份證第 XXXXXXXX(X)號】。

2. 2014 年 7 月 10 日，當事人母親到本局為當事人辦理澳門特區居民身份證申請，並提交當事人的出生登記之敘述證明及收養判決書。

3. 因此，當事人與乙及丙(以下統稱收養人)的親子關係是透過收養而建立。

4. 本局從收養判決書中得悉當事人親生母親為丁，父親資料不詳。經查核本局檔案資料，並沒有丁澳門居民身份資料的記錄，即

她不是澳門居民。

5. 鑒於當事人在澳門出生時其親生母親不具有澳門居民身份，依法當事人不具有澳門居民資格，因此，本局於2014年7月21日發函(編號XXXX/DIR/2014)通知收養人本局將作出不批准向當事人發出澳門特區居民身份證的決定，並就此決定進行書面聽證。

6. 另，本局於同日發函通報治安警察局(編號XXXX/DIR/2014)，申請人不具澳門居民身份，本局將不批准其澳門居民身份證的申請，其需前往出入境事務廳辦理居留許可。

7. 收養人委託律師於2014年8月4日致函本局，聲稱當事人因收養而取得收養人子女的地位，故其應具有澳門永久性居民身份。

8. 就上述信函，本局於2014年8月12日透過第XXX/GAD/2014號公函作出回覆，詳細說明《基本法》及第8/1999號法律不適用於被收養子女。

9. 收養人委託律師於2014年9月2日致函本局就當事人的申請作書面陳述，稱當事人透過收養而與養父母取得父母子女關係，且收養事實已由法院宣告及已轉為確定判決，當事人與親生父母的親子關係已消滅。此外，基於以下理由，要求本局向當事人發出澳門

特區永久性居民身份證：

— 《澳門特別行政區基本法》第 24 條第 2 款關於澳門永久性居民的規定沒有就親生子女及被收養子女作區分，認為應包含收養；

— 對收養關係的差別待遇違反《澳門特別行政區基本法》第 25 條的規定，構成歧視，且不符合《民法典》有關收養的規定。

10. 鑒於當事人代表律師的陳述亦未能證明當事人符合申領澳門特區永久性居民身份證的條件，因此，本局於 2014 年 10 月 7 日決定不向當事人發出澳門特區永久性居民身份證，並於同日發函(編號 XXX/GAD/2014)通知代表律師。代表律師於 10 月 11 日簽收該公函。

## 二、法律分析

1. 《澳門特別行政區基本法》第 24 條規定：

“澳門特別行政區居民，簡稱澳門居民，包括永久性居民和非永久性居民。

澳門特別行政區永久性居民為：

(一) 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及其在澳門以外所生的中國籍子女；

(二) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上的中國公民及在其成為永久性居民後在澳門以外所生的中國籍子女；

(三) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生並以澳門為永久居住地的葡萄牙人；

(四) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上並以澳門為永久居住地的葡萄牙人；

(五) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上並以澳門為永久居住地的其他人；

(六) 第(五)項所列永久性居民在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生的未滿十八周歲的子女。

以上居民在澳門特別行政區享有居留權並有資格領取澳門特別行政區永久性居民身份證。”(底線為本局所強調)

2. 全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會就實施《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第24條第2款提出意見：

“二、基本法第二十四條第二款第(一)項和第(三)項規定的在澳門出生的中國公民和葡萄牙人，是指父母雙方或一方在澳門合法定居期間所生的人，但因符合本意見第一點所列條件而成為澳門特別行政區永久性居民者除外。

三、基本法第二十四條第二款第(一)項和第(二)項規定的澳門以外所生的中國籍子女，必須是本人出生時其父母雙方或一方已經成為澳門基本法規定的永久性居民，該子女要進入澳門特別行政區定居須依法辦理有關手續。

四、...

五、基本法第二十四條第二款第(六)項規定的在澳門出生的未滿十八周歲的“其他人”子女，必須是本人出生時其父母雙方或一方已經成為澳門基本法規定的永久性居民。該子女在年滿十八周歲後，如符合基本法第二十四條第二款第(五)項的有關規定，可成為澳門特別行政區永久性居民。”(底線為本局所強調)

3. 於1999年12月20日起通過及生效的澳門特別行政區第

8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》正是根據上述意見而制定。在審議第 8/1999 號法律時，立法會第二工作委員會第三號意見書中第 4.(4)點清楚說明 “因為根據基本法第二十四條第二款和籌委會關於實施基本法第二十四條第二款的意見，在界定永久性居民的子女可否取得永久性居民資格的問題上，其所使用的術語是“在澳門出生”、“在澳門以外所生”。此處立法意圖非常明確，即專指永久性居民的具有自然血親關係的子女有資格成為永久性居民，且須在子女出生時其父或母已經具有永久性居民資格，而不包括通過收養所形成的具法律上擬制血親關係的養子女。”（底線為本局所強調）

4. 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 條規定：

“一、澳門特別行政區永久性居民包括：

(一) 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；

(二) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七

年以上的中國公民；

(三) 上述兩項所指的永久性居民在澳門以外所生的中國籍子女，且在其出生時父親或母親已符合(一)項或(二)項的規定；

(四) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生並以澳門為永久居住地的，具有中國血統但又具有葡萄牙血統的人士，且在其出生時其父親或母親已在澳門合法居住，或已取得澳門居留權；

(五) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上並以澳門為永久居住地的，具有中國血統但又具有葡萄牙血統的人士；

(六)(四)項及(五)項所指的永久性居民在澳門以外所生的並以澳門為永久居住地的中國籍或未選擇國籍的子女，且在其出生時其父親或母親已符合(四)項或(五)項的規定；

(七) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生並以澳門為永久居住地的葡萄牙人，且在其出生時其父親或母親已在澳門合法居住，或已取得澳門居留權；

(八) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七

年以上，並以澳門為永久居住地的葡萄牙人；

(九) 在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上，並以澳門為永久居住地的其他人；

(十)(九)項所指的永久性居民在澳門所生的未滿十八週歲的子女，且在其出生時其父親或母親已符合(九)項的規定。”(底線為本局所強調)

5. 在尊重不同學者的不同見解的前提下，本局不認同當事人代表律師曾於書面陳述中提及初級法院法官 Dra.Teresa Leong 在澳門大學法律學院發表的文章 “A qualidade de filho de residente permanente na RAEM” ，文章中認為《基本法》第24條適用於被收養人的觀點。

6. 根據《民法典》第8條(法律解釋)規定：

“一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將法律字面上有最起碼文字對應之含義，

視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。”

7. 從上述條文可見，應以法律字面對應之含義作法律解釋，並須推定立法者懂得以適當的文字表達其思想。本局認為《基本法》第24條及第8/1999號法律第1條的文字表述非常清晰，沒有任何含糊之處。立法者在文字表述上使用“在澳門出生”及“在澳門以外所生”，可見立法者所強調的是本人的出生時刻，明顯所指的是親生的父母子女關係。

8. 倘將“在澳門出生”及“在澳門以外所生”擴張解釋為“在澳門收養的”，即是將“出生時”這一時刻推延至“出生後”，這解釋有違立法者的原意及亦與字面含義不相符，違反《民法典》第8條法律解釋的規則。

9. 按法律解釋規則，法律工作者在適用法例時，首先應直接從條文字面得出其含義，倘出現含意模糊時，則可從撰寫相關法例時的意見書及立法會全體會議的辯論內容得知法例的立法背景及歷史因素，從而探究立法者的立法原意。

10. 即使再探究第 8/1999 號法律的立法原意，正如上文所述，立法會第二工作委員會第三號意見書已清楚提供了答案；再加上立法會 1999 年 12 月 13 日關於《澳門特別行政區永久性居民及居留權》法案的全體會議摘錄亦清楚說明“這裏是訂定“父母子女關係”，我們認為其中第六條第一款的第三項和第二款，關於領養方面，我們覺得不應該在這裏訂定，澳門現行的法律已經有足夠這方面的規範，所以委員會建議將領養的問題在第六條內刪除，即刪除第六條第一款第三項和第二款。”

11. 此外，《基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律第 1 條界定永久性居民資格是採用了出生主義及血統主義相結合的原則，子女原始的居民資格是跟隨親生父母的身份而取得，這是國際通用的標準，同理，被收養子女的原始居民資格亦是跟從其親生父母而取得，因此，立法者在界定哪類人士具有澳門永久性居民身份時所考慮的只是本人，以及其在成為澳門永久性居民後親生子女的情況便可，而無須考慮被收養子女的情況。

12. 因此，就《基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律第 1 條是否適用於被收養子女，從條文字面含義、相關意見書及會議摘錄已能清晰知道立法者的立法原意是不適用於被收養子女。

13. 另外，法律賦予被收養子女與親生子女具有同等地位，這是針對親子關係的效力而言，即父母與子女間的扶養義務及親權的行使。被收養子女未能按照收養父母的居住地法規取得永久性居民身份，對親子關係的效力不會做成影響，因此，不存在違反《民法典》的情況。

14. 總括而言，《基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律第 1 條的文字表述非常清晰，法律字面及其含義均清晰無誤地表達了立法原意，而且，立法會第二工作委員會第三號意見書及 1999 年 12 月 13 日辯論法案的全體會議摘錄中亦清楚說明第 8/1999 號法律所規範的只是具自然血親關係的父母子女關係，並不包括收養關係。

15. 在本案中，鑒於當事人在澳門出生時，其親生母親丁不具有澳門居民身份，父親資料不詳，故當事人不符合第 8/1999 號法律第 1 條的規定，不具澳門永久性居民身份，本局依法不向當事人發出澳門特區永久性居民身份證。

16. 另，需補充，一直以來，如收養者欲為其所收養的子女申請在澳門居留，不論被收養子女在澳門出生或在澳門以外所生，其須先向治安警察局出入境事務廳申請居留許可，再持居留許可向本局申請澳門特區非永久性居民身份證。

### 三、建議

綜上所述，鑒於《基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律第 1 條不適用於被收養子女，且當事人出生時其親生父母不具有澳門居民身份，故當事人不符合第 8/1999 號法律第 1 條的規定，不具澳門永久性居民身份，因此，建議司長閣下維持本局不向當事人發出澳門特區居民身份證的決定。」

11—2015 年 1 月 7 日，作出了**第 X/GAD/2014 號建議書**：

「關於戊、乙及其妻子丙等提起的訴願

意見書編號：X/GAD/2015

日期：07/01/2015

尊敬的行政法務司司長 閣下

就題述兩個關於收養子女申請永久性居民身份證的個案，本局於 2014 年 11 月 20 日及 11 月 27 日分別呈上第 XX/GAD/2014 號意見書(附件三)及第 XX/GAD/2014 號意見書(附件四)，於 2014 年 12 月 26 日收到司長辦公室已顧問及庚顧問對上述個案的意見，要求本

局採取補足措施。為此，本局提供相關資料及補充意見如下：

1. 經分析上述兩位顧問的意見，本局維持第 XX/GAD/2014 號意見書及第 XX/GAD/2014 號意見書的觀點。本局認為《基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律第 1 條的文字表述非常清晰，法律字面及其含義均清晰無誤地表達了立法原意，而且，立法會第二工作委員會第三號意見書及 1999 年 12 月 13 日辯論法案的全體會議摘錄中亦清楚說明第 8/1999 號法律所規範的只是具自然血親關係的父母子女關係，並不包括收養關係。

2. 事實上，香港終審法院於 2001 年曾就《基本法》第 24 條所指的香港永久性居民的子女是否包括領養子女的問題作出的裁決(詳見附件六：香港終審法院終院民事上訴 2000 年第 20 及 21 號判案書)，本局摘錄如下：

‘參照第二十四條第二款(三)項的目的及背景後，該條款的文字，當中出現 “...所生” 一片語，是否語意含糊？顯而易見，這段文字指的只是親生子女，根本不可能把它們解釋作包括領養子女。...’

“出生時間的規定” 支持了這個解釋。該規定是：有關人士出生時，其父母任何一方須是符合第二十四條第二款第(一)項或第二

十四條第二款第(二)項規定的永久性居民。這規定著眼於出生的時間，顯示出父母的關係是指親生父母子女的關係，而不包括領養父母與領養子女的關係。若根據上訴人主要的論據，即引用領養的時間而非出生的時間來考慮，這將會是以一個實質上不同的規定來取代原先的規定。若根據上訴人的交替論據，以有關人士的出生時間來作考慮，但卻以領養父母的身分作為著眼點，這並不恰當，因為在當時，有關人士與領養父母根本沒有任何關係，唯一存在的關係是他與親生父母的關係。’

4. 由此可見，香港終審法院指出《基本法》第24條中“所生”一詞明顯地應解釋為“親生”，而領養子女並非香港永久性居民的親生子女，故不具有居留權。

5. 另外，值得強調的是，法律賦予被收養子女與親生子女具有同等地位，這是針對親子關係的效力而言，即父母與子女之間的扶養義務及親權的行使。被收養子女未能按照收養父母的居住地法規取得永久性居民身份，對親子關係的效力不會做成影響。而且，事實上，被收養人(包括海外或內地收養)可以家庭團聚的方式申請來澳定居，如在澳門通常居住連續滿七年後，可依法申請澳門永久性居民身份證。因此，本局認同已顧問的意見，即使澳門特區的法律制

度及在澳門適用的國際條約設置了完善的收養制度，但不能因而將被收養人的身份完全等同於《基本法》及第 8/1999 號法律所指的澳門永久性居民所生的子女。

謹呈上級閱示。」

12—2015 年 1 月 14 日，行政法務司司長作出批示：

「1. 同意身份證明局在 XX/GAD/2014、XX/GAD/2014 及本意見書的分析及理據，駁回訴願，維持該局原來決定。

2. 由身份證明局通知各訴願人。」

這就是被上訴的行為。

### 三、法律

#### 1. 要分析的問題

要知道的是，上訴人是否針對被上訴的合議庭裁判實際決定的問題提出了質疑。

## 2. 針對中級法院合議庭裁判所決定之問題提出質疑

上訴人似乎並沒有正確理解被上訴的合議庭裁判的內容，只是在重複之前在司法上訴的起訴狀和非強制性陳述中已經提出的內容，並沒有就被上訴的合議庭裁判所決定的內容以及如何做出這一決定提出質疑。

上訴人仍在重複他的觀點，即第 8/1999 號法律第 1 條第(一)項要求中國公民的子女必須在出生時具有中國籍才能取得澳門永久性居民的身份，這違反《基本法》第 24 條。

但就這一陳述，被上訴的合議庭裁判的說法是，上訴人僅在非強制性陳述中提出該瑕疵，並未在起訴狀中提出，從而違反了《行政訴訟法典》第 68 條的規定。

上訴人沒有針對這一決定提出質疑，只是重複提出相關瑕疵，因此本合議庭不就該瑕疵作出審理。

此外上訴人還重複指出，為《基本法》第 24 條第(一)項之規定的效力，被收養者也是中國公民的子女。

但對上訴人的這一觀點，被上訴的合議庭裁判並未予以反駁。沒有就此發表意見。被上訴的合議庭裁判所認為的是：

“換句話說，此處所規定的【被上訴的合議庭裁判指的是《基本法》第(一)項和第(二)項】，是抽象賦予那些在出生時因與中國公民的親子關係而擁有中國籍的中國公民子女此項權利。

這印證了一個在我們看來足夠清楚的觀點，即立法意圖是只保護那些在出生時即為中國公民子女的人，換言之，具重要性的親子關係是出生那一刻的親子關係”。

也就是說，被上訴的合議庭裁判之所以裁定上訴人無權取得永久性居民身份是因為他在出生時不具有中國籍。而不是因為被收養。換言之，被上訴的合議庭裁判並不是因為上訴人不是收養他的中國公民的親生兒子而作出對其不利的決定的。

上訴人沒有就此項理由說明提出質疑，因此上訴註定失敗。

事實上，被上訴的合議庭裁判甚至強調，《基本法》第 24 條第(一)項沒有對親生子女和養子女作出區分，只是該觀點未獲得其中一名助審法官的同意，而另一名助審法官對此也持保留意見。

也就是說，上訴人是針對被上訴的合議庭裁判並未決定的內容提出質疑，而不是針對該裁判所決定的內容提出質疑。

這樣，上訴人的觀點(考慮到上訴人不論在事實上還是在法律上都是中國公民，在澳門出生，父母均為中國籍澳門永久居民，而且在其出生時已經是永久性居民，因而存在對一項基本權利之實質內容的侵犯，鑒於《行政程序法典》第 122 條的規定，該行為無效)同樣不能成立，原因在於，被上訴的合議庭裁判認為上訴人之所以無權取得永久性居民身份是因為其在出生時不具有中國籍。而上訴人對這一問題沒有發表任何看法。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 5 個計算單位。

2016 年 5 月 25 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）－ 宋敏莉 － 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德