

第 24/2005 號案

行政司法裁判的上訴

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

主題：非法工作。非本地居民。無報酬活動。宗教活動。第 17/2004 號行政法規。

裁判日期：2006 年 1 月 11 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和朱健。

摘要：

第 17/2004 號行政法規適用於那些為他人在澳門從事宗教活動的非本地居民，即使無報酬亦然。

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

甲對保安司司長 2004 年 8 月 24 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示駁回其例外延長逗留 6 個月的請求。

中級法院透過 2005 年 6 月 9 日的合議庭裁判裁定上訴勝訴，並撤銷被上訴的行為。

保安司司長不服，提起本司法裁判的上訴，在其陳述中提出以下結論：

（一）中級法院撤銷被上訴的行為，認為該行為存在事實前提上的錯誤，這是因為，按照中級法院的看法，上訴人的事實狀況被錯誤地定性為“工作關係”，因此不適用僅規範勞資關係的第 17/2004 號行政法規。

（二）現上訴人認為，第 17/2004 號行政法規所規範的不僅僅是“狹

義上的”工作關係，所涵蓋的範圍更廣，以及

（三）不論對被上訴行為所涉及的事實狀況作出何種法律定性，該狀況均完全屬於第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定範圍。

（四）由於事實狀況完全符合第 17/2004 號行政法規第 4 條，所以不能不駁回該要求，否則違反該法規的規定。

（五）由此必須得出結論認為，有關行政行為不存在任何能導致其被撤銷的瑕疵。

助理檢察長出具以下意見：

“本上訴中提出的問題是，第 17/2004 號行政法規，具體來講第 4 條的規定，是否適用於被上訴人甲在本案中所處的情況。

上述法規的標題為《禁止非法工作規章》，根據其第 1 條，旨在“規定禁止非法接受或提供工作，以及訂定相關的處罰制度”。

除了其他情況外，非澳門居民在未持有為他人進行活動所需的許可下從事的活動被視為非法工作，“即使無報酬者亦然”——法規第 2 條 1 項。

作為例外情況，第 4 條規定如下：

“一、除法律另有規定外，非居民在下列情況下工作，不適用本行政法規第二條（一）項的規定：

（一）……；

（二）住所設於澳門特別行政區的自然人或法人邀請非居民從事宗教、體育、學術、文化交流及藝術活動。

二、在第一款規定的例外情況下，非居民為提供工作或服務而逗留的最長期限為每六個月內連續或間斷四十五日。

三、上款所指的六個月期間由非居民合法進入澳門特別行政區之日起計。

四、……

五、……”

因此，雖然住所設於澳門特別行政區的自然人或法人邀請的非居民從事宗教、體育、學術、文化交流及藝術活動，即使未獲必要的批准也不定性為非法狀況，但肯定的是，立法者對為提供工作或服務的非居民訂定了逗留期限，最長期限為每六個月內連續或間斷四十五日。

卷宗中提及甲在澳門逗留以及從事相關傳教活動，自首次入境日起

計，已超逾上述法規所規定的期限，因此駁回其例外延長逗留 6 個月的請求。

從現被上訴的合議庭裁判可見，該原審法院認為並沒有證實在甲與教會之間所建立的關係中，存在法律所要求的把其定性為勞動關係的要素，因此不適用第 17/2004 號行政法規所規定的制度。

我們不能不同意原審法院對於甲與上述教會之間的關係在法律定性方面的正確理解，這是因為，根據卷宗所載的資料以及法律所界定的工作關係概念，具體來講就是《民事訴訟法典》第 1079 條及第 24/89/M 號法令第 2 條 c 項的規定，應當相信，我們現在所面對的不是“狹義的”工作關係。

但是，關於上述行政法規的適用問題，我們認為其適用範圍較原審法院所確定的廣泛，不僅僅限於法律為此而規定的工作關係。

對第 17/2004 號行政法規第 2 條 1 項和第 4 條等有關法律規定一併解釋，我們認為，雖然該法規在確定其標的時使用的（“工作”、“非法工作”）一些術語，但立法者並不打算把該法規的適用範圍僅限於非澳門居民與自然人或法人之間所定立的“狹義的”工作關係或工作合同的情況。

事實上，第 2 條 1 項指出，非居民未獲必要的許可下從事工作被視為非法工作，“即使無報酬者亦然”（加重線為我們所加）。

眾所周知，法律內所確定的工作關係以“回報”作為主要元素，因為工作是透過“回報”作出的。

因此，如果無報酬的工作也被視為不合法，那麼又怎能得出以下的結論：該法規中所使用的術語應根據確切和嚴謹的法律概念作出解釋，因此該法規只適用於建立狹義的工作關係的情況。

在保留應有尊重的前提下，我們認為，正如我們檢察院的同事在本司法上訴中出具意見書所主張的，第 17/2004 號行政法規所包含的概念更為廣泛，不僅包括工作關係的情況，而且還包括其他由非居民所進行的活動或提供的服務，即使沒有報酬亦然，在技術意義上說，或者稱之為“活動”而不是“工作”才更加正確。

值得注意的是，例外延長逗留的申請是為了繼續進行傳教工作，因此，行政當局在作出決定前，應考慮第 17/2004 號行政法規第 4 條第 2 款的規定，該規定訂定了非居民提供工作或服務的逗留期限。

有關的事實狀況符合上述法規第 4 條第 1 款 2 項的規定，因此受同條第 2 款所規定的最高期限規範。

綜上所述，我們認為本上訴應勝訴。”

二、事實

根據雙方當事人的協議以及載於調查卷宗中的下列事實已獲證實：

A) 教派在澳門合法存在，並成立教會，葡文名稱為“Associação Igreja”，英文名稱為“Association of The Church”，總部位於[地址]。

B) 教會（以下簡稱教會），從事推廣宗教、慈善、教育、文化、社會、娛樂、社會福利等性質的計劃和活動以及其他不牟利的計劃或活動。

C) 教會的主要工作是開展活動，因此有賴於傳教士不可或缺的支持，該支持主要來自屬於教會並代表教會的人員。

D) 上述的傳教士以不超過六個月期的輪換制度、定期來澳門已有數年之久，從來無人提出異議。

E) 甲，美國國籍，在澳門教會投身傳教工作，作為履行其教徒職責的一部份。

F) 2004年6月28日，甲根據第5/2003號行政法規第12條的規定向行政長官遞交申請書，要求在澳門特別行政區例外延長逗留6個月。

G) 對於上訴人以及其餘三人的申請，作出了以下作報告：

“事由: 例外延長逗留之申請”

報告書編號 XXX.XXXX/XXXX/X

日期:11/08/2004

1.下列所載的 4 名申請人（序號 1 至 4，身份資料載於附表一），分別於本年 6 月 15 日及 6 月 28 日，根據第 5/2003 號行政法規第 12 條之規定，申請例外延長逗留 6 個月，以便在教會（Associação Igreja）進行傳教工作。

（表一）該 4 名人士的身份資料如下：

序號	姓名	國籍	護照編號	護照有效期至	首次入境日期	獲准逗留期限	至今在澳逗留天數
1	乙	美國	XXXXXXXXXX	06/06/2009	03/06/04	18/07/04	70 天
2	丙	美國	XXXXXXXXXX	06/08/2007	18/06/04	18/07/04	55 天
3	甲	美國	XXXXXXXXXX	09/09/2013	18/06/04	18/07/04	55 天
4	丁	菲律賓	XXXXXXXXXX	24/03/2009	12/06/04	22/07/04	61 天

2. 附上以下文件：

— 上述申請人所持之護照影印本各一份（文件 1）；

— 教會分別於本年 5 月 28 日及 6 月 17 日發出信函，證明該 4 名申請人是其教會之傳教士，在澳幫助傳教工作 6 個月。他們在澳逗留期間，由上述教會提供食宿、醫療、交通費用及一切生活所需（文件 2）；

— 由身份證明局於 2004 年 4 月 2 日發出之社團登記證明（編號:XXXX）〔影印本各一份（文件 3）〕；

— 上述教會組織章程之葡文版影印本一份（文件 4）。

3. 按資料顯示，保安司司長至今已批准該教會共 15 名傳教士在澳例外延期逗留分別至本年 7 月、8 月及 10 月，其中 3 人已離開澳門，並已取消有關申請。

4. 鑑於第 17/2004 號行政法規——《禁止非法工作規章》於本年 7 月 1 日生效，本廳就有關個案曾致函勞工暨就業局諮詢有關規章條款，於本年 8 月 5 日回覆第 XXXX/XXXXX/XX/XXXX/XX 號公函，鑑於有關人士自首次入境日起計，已在澳逗留及從事有關活動超逾上述行政法規第四條第二款所規定的期限（每六個月內連續或間斷四十五日），該種情況應被視為非法工作，有關人士應向該局申辦有關的工作許可。

5. 序號 1 申請人於 2004 年 6 月 3 日進入澳門，獲准逗留至 2004 年 7 月 3 日；其後於 2004 年 6 月 18 日再從外港碼頭入境，獲准逗留至 2004 年 7 月 18 日，至今在澳逗留的日數為 70 天；序號 2 及 3 申請人於 2004 年 6 月 18 日從外港碼頭進入澳門，獲准逗留至 2004 年 7 月 18 日，至今合共逗留 55 天；序號 4 申請人於 2004 年 6 月 12 日從外港碼頭進入澳門，獲准逗留至 2004 年 7 月 12 日；稍後於 2004 年 6 月 18 日再從外港碼頭入境，獲准逗留至 2004 年 7 月 18 日；其後她於 2004 年 6 月 22 日再從外港碼頭入境，再獲准逗留至 2004 年 7 月 22 日，合共逗留的日數為 61 天。

6. 上述 4 名申請人分別於本年 6 月 15 日及 6 月 28 日遞交申請書當天，在澳處於合法逗留狀態。

7. 呈上級考慮。

報告者

外國人事務警司處署任處長

(簽名見原文)

(簽名見原文)

警員編號：XXXXXX”

H) 出具以下意見：

“意見：

同意，謹呈保安司司長 閣下審批。

於 17/8/2004

治安警察局代局長

(簽名見原文)

1. 本報告書內之 4 名申請人根據第 5/2003 號行政法規第 12 條之規定，申請例外延長逗留 6 個月以便在教會進行傳教工作。

2. 教會分別於本年 5 月 28 日及 6 月 17 日發出信函，證明該 4 名申請人是其教會之傳教士，在澳幫助傳教工作 6 個月；他們在澳逗留期間，由上述教會提供食宿、醫

療、交通費用及一切生活所需。

3. 有關人士自首次入境日起計，已在澳逗留及從事有關活動超逾第 17/2004 號行政法規《禁止非法工作規章》第四條第二款所規定的期限(每六個月內連續或間斷四十五日)。根據勞工暨事務就業局本年 8 月 5 日的第 XXXX/XXXXX/XXXX/XX 號的覆函內容，該種情況應被視為非法工作，有關人士應向該局申辦有關的工作許可。

4. 故此，本人建議不批准該 4 名人士本次例外延期之申請。待其獲得勞工暨就業局批予有關之行政許可後，其逗留情況將自動按本廳之既定程序得到解決。

5. 謹呈代局長 閣下審批。

於 17/8/2004

出入境事務廳署任廳長

(簽名見原文)”

I) 2004 年 8 月 24 日，保安司司長簽發下列批示：

“批示：

不予批准，按規定及載於本匯報意見所述之理據。於 2004 年 8 月 24 日。

保安司司長

張國華（簽名見原文）”

這是上訴所針對的行為。

三、法律

1. 要解決的問題

被上訴人甲為非澳門居民，以傳教士來本特區，後來申請延長其在澳的逗留的許可。

行政當局認為，根據第 17/2004 號《行政法規》（尤其是關於《禁止非法工作規章》），已經超過了其在澳門的逗留期限，故不批准其請求。

被上訴人甲認為，由於他沒有收取薪金，而在他與“教會”之間也不存在從屬法律關係或權威關係，因此在他與教會之間不存在工作關係，故第 17/2004 號行政法規不適用於他的情況。

被上訴之合議庭裁判接受了這種觀點，認為不能把被上訴人甲和教會之間的關係定性為工作關係，同時由於第 17/2004 號《行政法規》的適用前提是存在工作關係，故撤銷了被上訴行為。

這就是唯一要審議的問題，即要想知道，工作關係的存在是否為第 17/2004 號《行政法規》適用的前提。

2. 第 17/2004 號《行政法規》的適用範圍

- (一) 在被上訴人甲和教會之間不存在一個從屬的工作關係；
- (二) 第 17/2004 號行政法規的適用不以從屬工作關係的存在為前提；
- (三) 第 17/2004 號行政法規適用於在澳門特別行政區從事宗教活動的人士。

在本案中，上述第一和第三命題沒有被質疑。

(一) 關於第一個命題。

儘管預審卷宗中載明，“教會”支付被上訴人的住宿和飲食開支，但被上訴人甲沒有收取薪金。

勞動合同，係指一人透過收取回報而負有義務在他人之權威及領導下向其提供智力或勞力活動之合同（《民法典》第 1079 條第 1 款）。

肯定的是，在從屬工作關係中，薪酬的存在是基本要素¹，而當薪酬由金錢和相類似或其他性質的物質支付所構成時，金錢支付的數值不應少於薪金總額的一半（3月4日第24/89/M號法令第25條，僅適用於當地居民所提供之工作，但接受作為一項原則同樣適用於非本地居民所提供的工作應沒有疑問）。

因此，我們即得出結論，即在被上訴人甲和教會之間不存在一種從屬工作關係。

（二） 關於第二個命題

第17/2004號行政法規之標題為《禁止非法工作規章》。

第1條訂定了規章的標的，並規定道：“...規定禁止非法接受或提供工作，以及訂定相關的處罰制度”。

第2條確定了規章的適用範圍，並規定如下：

“第二條

適用範圍

¹ 見 A. MONTEIRO FERNANDES, 《Direito do Trabalho》, Almedina 出版社, 科英布拉, 第 11 版, 1999 年, 第 130 頁, PEDRO ROMANO MARTINEZ, 《Direito do Trabalho》, Almedina 出版社, 科英布拉, 2002 年, 第 276 頁以及 BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER, 《Direito do Trabalho》, Verbo 出版社, 里斯本/聖保羅, 1999 年, 第 290 頁。

為適用本行政法規的規定，下列者視為非法工作：

(一) 非居民在未持有為他人進行活動所需的許可下從事活動，即使無報酬者亦然；

(二) 非居民雖持有為他人工作所需的許可，但為並非申請聘用該非居民的實體服務，即使有報酬或無報酬者亦然；

(三) 除(二)項所指的情況外，非居民雖持有為他人工作所需的許可，但在不遵守相關許可批示強制規定的其他聘用條件下從事活動；

(四) 非居民在不遵守下條所定的條件下為自身的利益從事活動。”

那麼無可爭辯的是規章適用於為他人從事活動的人士，即使無報酬亦然，因為這是第2條第1、2款的適用範圍。

另一方面，同一規章第3條規定：

“第三條

為自身利益從事活動

一、非居民為自身的利益親身及直接從事活動必須預先取得為此效力的行政許可。

二、上款規定並不適用於由特別規範許可的非居民親身及直接為自身利益從事活動的情況。

三、應透過勞工暨就業局向經濟財政司司長申請第一款所指的許可，且有關申請應遵守適用於聘用外地僱員的法律制度的程序。

四、單憑開業稅務註冊經已親身及直接為自身利益從事活動的非居民，須自本行政法規生效之日起計三十日內申請第一款所指的許可。”

這條規定為自身利益工作的人士必須取得為此效力的行政許可，並遵守適用於聘用非本地僱員的法律制度的程序。

3. 一如前述，規章適用於為他人從事活動的人士，即使無報酬亦然，這不可能有大的疑問，因為這是第 2 條第 1、2 款的適用範圍。

也就是說，規章不僅僅適用於遵從勞動合同制度的法律技術上指稱的從屬工作關係的情況。

也適用於那些為他人從事活動的人士，即使無報酬亦然。

這就顯示，規章使用“非法工作”的這一表述，其法律概念與稱之為從屬工作關係的法律概念不同，但這對法律解釋者而言不構成問題，只要一如本案情況，法律恰當地澄清了其所欲包括的情況即可。在解釋法規事宜上，解釋者應避免“概念化”。

被上訴人甲為他人，即教會從事活動，盡管沒有報酬，但事實上，他屬於教會組織，服從教會規則，不是真正的一個“free lancer”。

因此，明顯的是他的活動應遵從第 17/2004 號行政法規。

4. 另一方面，把被上訴人甲活動置於該法規規管之下既不違反《民法典》第 1079 條（包含勞動合同的定義）的規定，也不違反第 24/89/M 號法令第 7、8 條（規定了僱主和僱員的義務）。也不涉及任何勞動合同，此外，後一法規根本不適用於非本地的僱員（第 1 條第 1 款）。

同時，行政法規也沒有違反國際公約關於工資作為勞動合同基本要素的規定。

因為行政法規同樣適用於與勞動合同沒有任何關係的情況。

5. （三）第 17/2004 號行政法規適用於在澳門特別行政區從事宗教活動的人士。

這直接來自於第 4 條第 1 款 2) 項和第 2 款的規定：被邀請在澳門從事宗教活動的人士，未經許可，在每六個月內，不得在此逗留超過 45 天。

因此，應裁定上訴勝訴。

四、決定

綜上所述，裁定本司法裁判的上訴勝訴，駁回行政司法上訴。

司法裁判和行政司法兩上訴的訴訟費用由被上訴人甲支付，其中司法費分別為 3 個和 2 個計算單位以及 1/3 的訴訟代理費。

2006 年 1 月 11 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書製作法官）— 岑浩輝 — 朱健

出席評議會助理檢察長：宋敏莉