

案卷編號：28 / 2005

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2006 年 4 月 4 日

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

主要法律問題：

- 禁止非法工作規章的適用範圍
- 宗教活動

摘 要

第 17/2004 號行政法規的適用範圍並不限於狹義的勞動關係，還包括當中第 2 條規定的一系列情況，特別是在沒有報酬的條件下為他人進行活動以及為自身利益從事活動。

非本地居民逗留在澳門未經許可而進行傳教活動，無論有沒有報酬，均受上述行政法規第 4 條第 2 款規定的期限所限制。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴
第 28 / 2005 號

上訴人：保安司司長
被上訴人：甲

一、概述

甲向中級法院提起了司法上訴，要求撤銷保安司司長於 2004 年 8 月 24 日作出的不批准其請求特別延長逗留六個月的決定。

中級法院於 2005 年 7 月 28 日在第 259/2004 號案件作出裁判，裁定上訴勝訴，撤銷被質疑的決定。

針對此裁判現保安司司長向終審法院提起上訴，並在其理由陳述中提出如下結論：

“1. 中級法院認為上訴人的事實狀況被錯誤地定性為‘勞動關係’，故不適用僅規範勞動關係的第 17/2004 號行政法規，被上訴之行政行為因而存在事實要件錯誤的瑕疵，據此，該法院撤銷了被上訴行為。

2. 現上訴人認為第 17/2004 號行政法規不僅僅規範‘狹義上的勞動關係’，其包含的範圍更廣，以及，

3. 無論對被上訴行為中的事實狀況作何種法律定性，其完全受規範於第 17/2004 號行政法規第 4 條。

4. 由於事實狀況完全屬於第 17/2004 號行政法規第 4 條規定的範圍，故不可以批准請求，否則違反該法規。

5. 因此必須得出結論：現被審議的行政行為不存在引致被撤銷的任何瑕疵。”

請求裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判。

被上訴人在其理由陳述中總結如下：

“1. 在本案中，隨著對中級法院所作的合議庭裁判提起上訴，上訴實體在其訴訟行為方面，顯示出一種不連貫的立場，因此不可以不受到譴責。

2. 在對現被上訴人所提起的司法上訴的答辯中，上訴實體表明了其不對被上訴人的活動進行法律定性的立場，認為由勞工暨就業局去做比其更合適。

3. 並服從中級法院對本案所作的理解。

4. 上訴實體認為不是最合適去處理本案的實體事宜，卻對此發表了意見，而又沒有在被上訴批示中作出此種意見.....

5. 上訴實體的訴訟和運作行為顯然應受指責，尊敬的法官們不可以對此不予譴責。

6. 這是基於兩個理由：首先，由於上訴人本身在答辯中宣稱在實體上其沒

有資格對被上訴人的狀況作出定性，因此決定只跟隨勞工暨就業局所採取的立場。

7. 其次，因為上訴實體過去所採取的立場——將服從由中級法院所作出的定性，現在卻提起本上訴，與先前所作之宣示完全相反，顯示出一種明顯的濫權態度，即可視為出爾反爾。

8. 被上訴實體在答辯中所作宣示足以推斷現上訴人在本上訴中沒有進行訴訟的利益，也不具正當性。

9. 這基於兩個理由：(1)因為認為其不適合對被上訴人的活動作法律定性，明確由中級法院對事宜作決定；(2)因為先前以明確方式放棄該權利。

10. 因此應當立即裁定由上訴人提起的上訴敗訴。

11. 同時上訴人現提出了至今為止我們不知道的觀點，即 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規不僅適用於‘狹義’上的勞動關係，也適用於其他‘活動’。

12. 採取了檢察院司法官的同一立場，即現受審議的情況可以被定性為‘非法活動’。

13. 把傳教定性為‘非法活動’違反了尊重人類尊嚴以及其宗教和文化自由的權利這些國際法的基本準則。

14. 因此，違反了透過澳門基本法第 40 條適用於澳門的、於 1966 年 12 月 16 日在紐約簽署的經濟、社會、文化權利國際公約第 2 條第 2 款和第 13 條第 1 款。

15. 當上訴人沒有像以前所做那樣（贊同勞工暨就業局所發出的意見）把傳教定性為勞動關係，而是根據第 17/2004 號行政法規把它定性為非法活動時，構成了兩項嚴重的法律錯誤。

16. 首先，從人的最基本權利和自由來看，以受譴責的方式對傳教作出定性，甚至與被稱為第三世界國家所接受的也不同。

17. 其次，作出一個明顯違反法律的定性，對具體情況作出與法律明確規定不同的定性，因為立法者把第 17/2004 號行政法規規定名為禁止非法工作規章，而工作作為一個法律概念，規定於法律中，就規定於民法典中（參閱第 1079 條）。

18. 第 17/2004 號行政法規的目標就是透過遏制由非本地居民所提供的工作的競爭來保護澳門特別行政區居民所擁有的工作權利，因為通常非本地居民所具有的工作條件低於原則上給予本地工作者的條件。

19. 無論如何，解釋法律的基本原則是‘當立法者作出了區分，就不由解釋者進行’，因此，從所提到的法規的立法精神來看，由上訴人所作的廢止性解釋是不可理解的。

20. 因此，被上訴人重申其向中級法院提出司法上訴中所提及的事實和法律理據以及所得出的結論，故為所有法律效力，把載於該上訴中的所有事實和法律理據在此視為完全轉錄。”

請求裁定上訴敗訴，維持中級法院的決定。

駐終審法院助理檢察長提交了意見書，其中要點包括：

“在本上訴案中所提出的問題是：對涉及被上訴人甲的本案情況，是否適用第 17/2004 號行政法規的規定，具體來說是該法規的第 4 條。”

“從該規範可見，非居民被住所設於澳門特別行政區的自然人或法人邀請從事宗教、體育、學術、文化交流及藝術活動，儘管沒有必需之許可，也不被定性為非法，但立法者也確定了該等非居民為提供工作或服務而逗留的最長期限，即六個月內連續或間斷不得超過四十五日。”

“對甲與該教會之間的關係的法律定性，我們不得不同意原審法院的理解，因為根據載於卷宗內的資料以及法律，具體來講民法典第 1079 條和第

24/89/M 號法令第 2 條 c)項對勞動關係所作的定義，相信我們現在所面對的不是‘狹義’上的勞動關係。

從這種意義上看，不可以說其違反了訂定勞動關係概念的法規。”

“但是關於第 17/2004 號行政法規的適用問題，我們的意見是其適用範圍比原審法院所認定的範圍要廣，不僅僅限於一直以來法律所定義的勞動關係。

通過一併對所涉及的規範，尤其是所提到的法規第 2 條第（一）項及第 4 條的解釋，我們認為儘管在該法規中使用術語（‘工作’、‘非法工作’）去訂定其標的，但立法者不希望限定其僅適用於非澳門居民與自然人或法人建立勞動關係或‘狹義’上勞動合同的情況。

事實上，第 2 條第（一）項提到，非居民在沒有所需許可下所提供的工作，‘即使無報酬’（由我們劃綫），也被視為非法。

眾所周知，在法律中訂定的勞動關係具有‘報酬’這一基本要素，這是因為有關活動是透過‘報酬’來提供的。

因此，如果沒有報酬的工作也被視為非法工作的話，那麼怎樣可以得出結論認為應該按照法律所確定的準確及嚴格的法律概念去解釋所涉法規中使用的術語，因而該同一法規只適用於設立了‘狹義’上的勞動關係的情況呢？

除應有之尊重外，一如我們在此所認同的檢察院的同事在司法上訴中所表達的意見，我們認為第 17/2004 號行政法規採用的範圍更加廣泛，不但包括勞動關係的情況，而且也包括由非本地居民從事或提供的其他活動或服務，即使沒有報酬亦然，而從技術意義上講，也許說‘活動’，而不是‘工作’更為準確。

值得注意的是，在本案中，提交例外延長逗留請求的目的是為了繼續提供傳教服務，因此，行政當局在作出決定前，應當考慮第 17/2004 號行政法規第

4 條第 2 款確定了非本地居民為提供服務或工作而逗留本澳的期限的規定。

本案正在審議的情況屬於該法規第 4 條第 1 款第（二）項的情況，故其受同條第 2 款所訂定的最長期限的限制。

綜上所述，我們認為本上訴應獲勝訴。”

經助審法官檢閱。

二、理據

（一）中級法院認定了下列事實：

“上訴人為（某）教會在澳門投身傳教工作，作為履行其摩門教徒職責的一部分。

該教會在澳門合法存在，並成立（某）教會，葡文名稱為‘Associação Igreja X’，英文名稱為‘The Association of The Church X’，總部位於[地址]。

（某）教會（以下簡稱為教會）從事推廣宗教、慈善、教育、文化、社會、康樂、社會福利等性質的以及其他不牟利的計劃或活動。

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。

上述傳教士以為期不超過六個月的輪換制度，定期來澳門已有數年之久，並為此根據第 55/95/M 號法令規定，獲得逗留及延長逗留所需的許可。

上訴人於 2004 年 6 月 28 日呈交了在澳門特別行政區例外延長逗留六個月

的請求。

該請求被保安司司長否決。

被上訴之決定為保安司司長於 2004 年 8 月 24 日所作的批示，該批示否決了上訴人於 2004 年 6 月 28 日呈交的例外延長逗留六個月的請求。

以下為上訴人被通知該批示的內容：

‘出入境事務廳
外國人事務警司處
通知書

現通知甲女士（持美國護照編號 XXXXXXXXXX），就 2004 年 6 月 28 日向本警司處呈交有關申請於澳門特別行政區例外延長逗留 6 個月的請求，澳門保安司司長同意載於本處 2004 年 8 月 11 日第 MIG.XXXX/2004/E 號報告書內的建議並按其 2004 年 8 月 24 日作出的否決批示，不批准您的例外延長逗留申請。

現將上述建議轉載如下：

‘1. （某）教會呈交的信函，證明申請人為該教會其中一名傳教士，在澳幫助傳教工作。申請人在澳逗留期間，由該教會提供其一切生活所需，包括食宿、醫療和交通費用；

2. 鑑於自入境日起或自該教會發出作為證明有關人士負責傳教工作的證明日起計，有關人士在澳逗留期間及從事有關活動已超逾第 17/2004 號行政法規（禁止非法工作規章）第 4 條第 2 項所規定的期限（最長期限為每六個月內連續或間斷四十五日）。根據勞工暨就業局 2004 年 8 月 5 日第 XXXX/DMNOR/DE/DSTE/04 號公函的內容，有關情況應被視為非法工作，應向勞工暨就業局申請工作許可；

3. 故此，本人建議不批准本例外延長逗留的申請。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。’

就本行為可向澳門特別行政區中級法院提起司法上訴。

2004 年 8 月 27 日於澳門。

外國人事務警司處署任處長

黃超文

副警司’

導致作出不批准批示的預審卷宗內載有下列報告書和意見：

澳門特別行政區政府

治安警察局

‘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)

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（某）教會進行傳教工作。

2. （某）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. 鑒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/DMONR/DE/DSTE/04 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 17/8/04

出入境事務廳署任廳長

(簽名)'

‘事由：例外延長逗留之申請

報告書編號：MIG.XXXX/2004/E

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（某）教會（Associação Igreja X）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 | 03/06/2004 | 18/07/2004 | 70 天 |
| 2 | 甲 | 美國 | XXXXXXXXXX | 06/08/2007 | 18/06/2004 | 18/07/2004 | 55 天 |
| 3 | 丙 | 美國 | XXXXXXXXXX | 09/09/2013 | 18/06/2004 | 18/07/2004 | 55 天 |
| 4 | 丁 | 菲律賓 | XXXXXXXXXX | 24/03/2009 | 12/06/2004 | 22/07/2004 | 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）；
- （某）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）；
- 上述教會成立的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/DMONR/DE/DSTE/04 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)

(簽名)'

警員編號：XXXXXXX

‘批示：

不予批准

按規定及載於本匯報意見所述之理據。

於 24/8/04

保安司司長

張國華”

(二) 第 17/2004 號行政法規對宗教活動的適用

甲以為(某)教會進行傳教活動的理由，根據第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定向行政長官申請在澳門特別行政區延長逗留六個月。鑒於申請人在澳門逗留及從事該活動的時間已超過第 17/2004 號行政法規第 4 條第 2 款規定的期限，保安司司長駁回了有關請求。中級法院在審理申請人針對此決定提起的司法上訴中，認為在申請人和教會之間不存在勞動關係，因此出現前提錯誤，

從而撤銷了被質疑的決定。

現上訴人認為，第 17/2004 號行政法規不僅適用於真正意義上的勞動關係，而是採用更廣泛的概念，當中第 4 條的適用範圍包括本案所述的傳教活動。而被上訴人則重申上述行政法規的目的是打擊違法工作，而傳教活動並不包含勞動關係。

被上訴人在其陳述中還提出了上訴人缺乏正當性和進行訴訟的利益，對此先置問題本案制作裁判書法官已作出批示（案卷第 162 頁）裁定有關先置問題理據不成立，且已轉為確定。

在本上訴中須審理的問題是第 17/2004 號行政法規是否適用於非本地居民為他人進行傳教活動。

終審法院已於 2006 年 1 月 11 日在第 24/2005 號案件就相同問題作出裁判，裁定該行政法規的適用範圍包括上述活動。在本案中我們維持同樣的觀點。

被稱為禁止非法工作規章的第 17/2004 號行政法規，規定了禁止非法接受或提供工作，並訂定了相關的處罰制度（第 1 條）。

其中第 2 條規定了法規的適用範圍：

“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。”

第 4 條則規定了例外情況：

“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）住所設於澳門特別行政區以外的企業與住所設於澳門特別行政區的自然人或法人協定進行指定及偶然性的工程或服務時，尤其是需僱用澳門特別行政區以外的僱員提供指導性、技術性、品質監控或業務稽核的服務；

（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、.....”

被上訴人為（某）教會在澳門投身傳教工作，作為履行其澳門教徒職責的一部分。被上訴人強調這是一個自願、無償和利他的行為，當中不包含任何勞動合同。上訴人亦接受這不是狹義的勞動關係。

《民法典》第 1079 條第 1 款規定：“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。”

顯然，本案中被上訴人從事的傳教活動並不屬於民法典規定的勞動合同關係。然而，這並不等於禁止非法工作規章不適用於本個案。從該法規第 2 條第（一）項和第（二）項可知，對為他人進行活動的非本地居民，即使沒有報酬，

也受本法規規範。這已經超出了狹義的勞動關係範圍，而且該法規第 4 條第 1 款第（二）項更明確提及宗教等活動。

因此，第 17/2004 號行政法規的適用範圍，並不限於狹義的勞動關係，還包括當中第 2 條規定的一系列情況，特別是在沒有報酬的條件下為他人進行活動以及為自身利益從事活動。

正如本法院在第 24/2005 號案作出的裁判中所述：“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’。”

有關法規並沒有把宗教等活動視為“非法活動”，而是規定了非本地居民在沒有預先許可的情況下在澳門進行該法規第 4 條第 1 款規定的活動時應遵守的期限。

既然第 17/2004 號行政法規適用於被上訴人的情況，她逗留在澳門未經預先許可而進行傳教活動就受該法規第 4 條第 2 款規定的期限所限制。

所以，在上訴人的行為沒有出現前提錯誤的瑕疵，應裁定上訴勝訴。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，並因此裁定司法上訴敗訴。

另判處被上訴人繳付在本上訴和司法上訴的訴訟費用，當中各包括三個計算單位的司法費，訴訟代理費率定為 1/3。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lime（利馬）

岑浩輝

出席評議會檢察官：**Vitor Manuel Carvalho Coelho**

2006 年 4 月 4 日