

(譯本)

形式上的瑕疵 權力的偏差 輸入勞工

摘要

一、只有當作出行為的外在表現形式忽略基本法律規定—書面形式或莊嚴儀式—而非簡單棄用非關鍵手續時，才存在絕對欠缺法律形式。

在此情形中，出現一項導致無效的瑕疵。但如只是忽略一項簡單的手續，該瑕疵僅引致有關行為撤銷。

二、行政行為的外在表現形式應當以清楚、連貫及充分的論述所體現，允許相對人作為普通人了解政府的評估及認知思路並理解該決定的決定性理由。

三、2月1日第12/GM/88號批示及5月16日第49/GM/88號批示賦予政府許可輸入外地勞工之自由裁量權，雖然在某些時刻有約束。

四、如果前提是自由裁量性選擇，且發生前提之事實方面的錯誤，則存在違反法律，因有關機關將不曾發生的事實視為已經發生。

五、權力偏差意味著有關行為在行使自由裁量權時作出。

六、指稱權力偏差者（雖未指出該瑕疵之名稱）須提出及證明其前提，尤其作出有關行為之決定性理由因謀求有別於合法目的之目的而屬不法。

2002年2月21日合議庭裁判書

第190/2001號案件

裁判書製作法官：Sebastião Póvoas（白富華）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲有限公司，住所設於澳門特別行政區，就2001年8月31日經濟財政司司長的批示提起上訴，該批示駁回30名非本地勞工續聘的聲請。

上訴陳述書之結論為：

— 被上訴的行為絕對欠缺法律形式，因此無效—參閱澳門《行政程序法典》第113條至第115條及第122條第2款f項；

— 被上訴的行為因為欠缺法律及事實的理由說明，違反了辯論這一基本權利的根本內容，也違反了合法性原則、保護居民權利及利益的原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則及辯論原則—見澳門《行政程序法典》第3條、第4條、第5條、第7條及《澳門特別行政區基本法》第11條、第25條、第36條、第40條及第41條。因此，根據澳門《行政程序法典》第122條第2款d項之規定，該行為無效；

— 被上訴行為不適時、不合理，對於上訴人及澳門特別行政區的經濟造成嚴重損失；

— 有關行為還違法，因為被上訴當局藉一項沒有劃定界限且與法律無關的自由裁量作出行為，漠視上訴人完全具備2月1日第12/GM/88號批示規定的全部要件，尤其第5條的要件，因此犯有違法之瑕疵：並違反合法性、保護居民權利及利益、平等、適度、公正及無私等基本原則—見澳門《行政程序法典》第3條、第4條、第5條、第7條及《澳門特別行政區基本法》第11條、第25條、第36條、第40條及第41條，因此無效。

因此請求宣告該行為無效。

在陳述中，被上訴實體只是提出有關卷宗有理。

在答辯範疇已經得出下述結論：

- 被爭執的行為適當說明了理由，雖然以簡要的方式為之；
 - 具有合法形式；
 - 不具可以導致行為不存在或非有效的任何其他瑕疵；
 - 政府行使第 12/GM/88 號批示所賦予的自由裁量權時，所謀求的是公共利益而非個人利益；
- 對於謀求公共利益之行政行為的適宜性，在司法上訴範疇內不可審查。

檢察官在其意見書中表示：上訴理由不成立。

下列**事實事宜**視為確鑿：

- 上訴人從事清潔及滅蟲事務；
 - 大約 7 年前聘用了 30 名非本地勞工；
 - 擁有與山頂醫院訂立的清潔合同，清潔範圍包括殮房及感染—傳染病病區；
 - 其聘用的某些本地勞工拒絕在該範圍進行清潔工作；
 - 在澳門特別行政區有許多失業勞工；
 - 聲請經濟財政司司長許可續聘這些非本地勞工。
- 被上訴的批示內容如下：

“第 02539/IMO/SEF/2001 號批示

甲有限公司於 2001 年 6 月 20 日請求依照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示之規定，為 30 名非本地勞工（清潔工人）續期。

鑑於勞務市場之不利現狀，並考慮到可以聘請本地勞工擔任所期望的職務。

根據勞工暨就業局之報告，依照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示之規定，本人不批准現提出的非本地勞工之續期聲請。

依照該批示第 10 款，取消所給予的聘用 30 名非本地勞工之許可。

為著適當之效果，著通知勞工暨就業局以便依法定方式通知聲請人，並轉達澳門治安警察局。

經濟財政司司長

譚伯源

2001 年 8 月 31 日於澳門”

檢閱已畢。

茲予審理。

- 一、形式上的瑕疵。
- 二、違反法律。
- 三、結論

一、形式上的瑕疵

(一) 上訴人指責有關行為絕對欠缺法律形式，因此無效（澳門《行政程序法典》第 113 條至第 115 條及第 122 條第 2 款 f 項）。

還指責該行為欠缺理由說明。

這些均導致形式上的瑕疵，儘管後果不同。

首先，很明顯未發生所提出的第一項瑕疵—絕對欠缺法律形式。

這種瑕疵非常罕見，它是完全忽視行政行為外在表現的基本規則的後果，表現為忽略法律要求的根本內容（例如：書面形式，規範性批示等等—如果有關行為以口頭形式或以簡單批示作

成)。

只有這樣才造成無效。

然而當欠缺某些表意的細節(例如以分條縷述方式作出一項書面批示,或者在案件報告前先行作出書面批示),只發生因欠缺單純手續的可撤銷性。

“區別”在於是否完全違反法律要求的形式,而不在於簡單偏離此等形式要求的外在表現規則。

在本案情形中,涉及經濟財政司司長就輸入勞工的請求作出決定的批示,該批示以書面形式作出並由作者/行為人簽署。

看不到何處存在所指稱的絕對欠缺形式,因為法律並沒有其他的要求。

(二) 還指責欠缺理由說明

在此,正如上文所強調,我們所處的是理由敘述不充分而引致之可撤銷範疇內。

理由說明必須“清楚,連貫及充分,允許相對人作為普通人了解政府的認知及評估的思路,並理解有關決定的決定性理由”。(參閱本中級法院 2002 年 1 月 31 日第 164/2001 號案件合議庭裁判等。)

一切均符合澳門《行政程序法典》第 114 條及第 115 條。

應當要求理由說明的清楚、連貫及充分。

第一項要件阻止使用令人混淆的措詞(因其含糊)、模稜兩可或令人懷疑的措詞。

連貫性應當反映出陳述的依據與推理前提的適當性之間的和諧。

甚至在刑事訴訟程序中—因追尋真相而更反對形式僵化—因相關訴訟法律第 400 條第 2 款 b 項之瑕疵,不連貫將導致判決無效(還可參閱澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項)。

充分性要求闡明其論據,否則就會出現諸如本案之情形。

中級法院 2000 年 7 月 6 日第 42/00 號案件合議庭裁判裁定:

“因此,(理由說明)體現為‘有關決定所基於的事實和法律理由的外在表現’(…)而不是‘歷史記錄,表述作出決定之前的所有事情,即使出於任何此等事情都會(…)對行為的內容產生一些影響的原則,尤其當該行為是由決策機關所選擇時;亦不等同於較重要的若干先前事情的表述,更不是必須構成程序準備階段的先前事情的表述’(見 Vieira de Andrade 教授,《O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》,第 228 頁;及 Osvaldo Gomes,見《Fundamentação do Acto Administrativo》,1981 年,第 113 頁)。

所謂的闡明理由的論述應是清楚、連貫和充分的,使一個被置於行為相對人位置的普通市民能夠明白(參閱中級法院第 1137 號案件 2000 年 2 月 17 日合議庭裁判)。

因此,說明理由是一個相對的概念。

因說明理由的充分性和連貫性的要求,每一個具體案件中應以“普通人”為標準弄清有關行為之相對人是否能夠明白導致作出決定的思路,從而讓行為相對人選擇接受行為或提出爭執。(參閱中級法院第 1200-A 號案件 2000 年 3 月 16 日合議庭裁判)。”

因此,從根本上必須確保行政相對人準確了解用於形成行為之理由,避免空泛的,過於簡短的,單純准用性或結綸性的措詞。

(三) 在本案中看不到任何理由說明的不充分。”

被上訴的批示清晰、連貫及充分說明了勞務合同不予續期的理由。

指出“勞務市場的不利現狀”,有“本地勞工可擔任有關職務”。

批示的邏輯推理論述是可理解的,已由上訴人掌握並可由任何普通人掌握。

因此第一項瑕疵不成立。

二、違反法律

(一) 檢察官指出,在對“所指責的全部瑕疵予以分析”後,除審理形式上的瑕疵外,還須審理違反法律的瑕疵。

應當說,此外該上訴人還指責(有關行為存有)權力偏差。

被上訴行為所依據的規範—2月1日第12/GM/88號批示及5月16日第49/GM/88號批示—賦予政府許可輸入勞工之自由裁量權，因為政府擁有自由審查或自我決定的廣泛空間。

2002年1月31日澳門中級法院合議庭裁判(第171/01號案件)在此方面認定：

“輸入勞工之法律施行規章並不明確，任由政府在兩種可能的法律解決方案之間（許可或駁回）自由決定。

使用 Marcello Caetano 教授的定義（見《Manual de Direito Administrativo》，第1卷，第214頁），‘如權力之行使由相關權力人按其準則行使，則任由其選擇在各具體情形中採用最適宜實現授權規範所保護的公共利益的程序’。

肯定的是：從來沒有純粹的自由裁量，因為幾乎總是存在著受約束的方面。

只是在政府有選擇之自由佔主導地位的情況下，受約束的方面顯得微不足道，故使對有關行為的處理基本上類同自由裁量。

在受約束的時刻與方面，行為得因違反法律而受指責。

如果前提可被自由裁量地選擇，並出現前提方面的事實錯誤，則也存有這種瑕疵，因為有關機關將未發生的事實視為已經發生。

但是，如果有關錯誤與行為之前提無關，而與目的（即必要性或公共利益）有關，則存有權力偏差，因為法律規定一項法律利益，而這項錯誤從反面規限了自由裁量性選擇。”

(二) 在本案中，未證實事實前提方面的任何錯誤，因此只需查明有關行為的理據是否與法律目的不相符，因為上訴人認為有關行為不符合法律目的，不適時，不合理，即意味著權力偏差的瑕疵，儘管上訴人未作出這一“名稱”。

規範輸入勞工的批示，可供詳細了解證明有關規則及選擇為合理的前言性論述。

被上訴的行為採納了有關關注，並清楚解釋了有關措施的例外性質，強調了澳門特別行政區社會—經濟現實及居民的失業現狀。

而上訴人是一家清潔及滅蟲企業，雖然要求特定的專業資格，但不會只在非本地居民中才可找到具勝任其工作的資格者。

中級法院第173/01號案件2002年1月24日合議庭裁判已經裁定，“在澳門，存在著在就業所登錄但無專門資格的無數勞工，這是明顯的事實。”

政府捍衛本地勞工就業，並阻止漠視本地勞工是合理之舉，符合公共利益。除非要求某種專門化或特定資格的某些專門職位，澳門特別行政區勞務市場無人勝任。

看不到任何偏差—無論出於公共利益的理由，還是基於私人利益的理由。

應由上訴人提出並證明為這些瑕疵定性的事實，尤其作出被爭執行為的主要決定性理由，及所謀求的不法目的不同於合法目的（參閱中級法院第1163-A號案件2000年11月16日合議庭裁判；第31/01號案件2001年7月12日合議庭裁判。）

但是上訴人並沒有這樣做。

上訴人在本案中提出(我們重申上訴人未予命名)一項倘有的權力偏差，並訴諸合法性原則、保護居民權利及利益原則、平等原則、公正原則及無私原則，但根本沒有顯示在何種程度上或以何方式違反了此等原則本身。

況且，上訴人在指責形式瑕疵時就以近乎相同的方式訴諸這些原則，故可推斷：在他看來，行政行為的非有效即指不遵守某些上述原則。

因此，這些就是所謂的違法及權力偏差之理據。

三、結論

結論如下：

a) 只有當作出行為的外在表現形式忽略基本法律規定—書面形式或莊嚴儀式—而非簡單棄用非關鍵手續時，才存在絕對欠缺法律形式。

在此情形中，出現一項導致無效的瑕疵。但如只是忽略一項簡單的手續，該瑕疵僅引致有關行為撤銷。

b) 行政行為的外在表現形式應當以清楚、連貫及充分的論述所體現，允許相對人作為普通人了解政府的評估及認知思路並理解該決定的決定性理由。

c) 2月1日第 12/GM/88 號批示及 5月16日第 49/GM/88 號批示賦予政府許可輸入外地勞工之自由裁量權，雖然在某些時刻有約束。

d) 如果前提是自由裁量性選擇，且發生前提之事實方面的錯誤，則存在違反法律，因有關機關將不曾發生的事實視為已經發生。

e) 權力偏差意味著有關行為在行使自由裁量權時作出。

f) 指稱權力偏差者（雖未指出該瑕疵之名稱）須提出及證明其前提，尤其作出有關行為之決定性理由因謀求有別於合法目的之目的而屬不法。

綜上所述，**合議庭裁判上訴不勝訴**。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費為 3 個計算單位。

Sebastião Póvoas（白富華）（裁判書製作法官）—陳廣勝—賴健雄