

(譯本)

對利害關係人聽證的原則
新的事實

摘要

一、對利害關係人的聽證，乃遵守利害關係人或私人參與原則的要求，沒有作出聽證，構成形式瑕疵，依照《行政程序法典》第 124 條，將導致行為之撤銷。

二、對行政機關來說，對利害關係人聽證的條文意味著，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過有關聽證確保之。

三、如行政當局沒有讓利害關係人對本身行政當局在程序中引入的新資料發表意見，那麼該些資料不可被評價用以作出程序的決定。

2004 年 10 月 21 日合議庭裁判書
第 196/2003-II 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，澳門居民，根據 5 月 16 日的第 49/GM/88 號批示，於 2002 年 10 月向經濟財政司司長申請菲律賓公民乙以外地勞工身份擔任家務助理職務。

2002 年 10 月 24 日司長透過批示批准有關聘用為期一年，可續期，依職權被命令把該批示通知澳門治安警察局以便作出“適當處理”。

2003 年 1 月 15 日澳門治安警察局代局長透過批示，不批准發出非本地勞工身份卡予乙的申請，其理據是因為該工人於 1999 年 5 月 5 日因觸犯禁止再入境罪而被判處 9 個月徒刑，並緩刑 2 年執行。

甲對該批示於 2003 年 5 月 29 日向保安司司長提起訴願。

基於治安警察局代局長 2003 年 7 月 8 日的報告，保安司司長於 2003 年 7 月 15 日作出裁決，裁定訴願理由不成立（第 50 頁）。

甲對保安司司長的裁決提起上訴，請求撤銷被上訴的行為，在其陳述中提出以下結論：

1. 在作出不批准其主張的最後決定前，在行政程序中沒有對上訴人進行聽證，也沒有根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款 d 項聽取上訴人關於該主張的意思，第一個批示因違反一項基本權利而肯定是無效。

2. 在作出行政決定前對利害關係人進行聽證，一如學說的教導，是“（...）一項絕對必要手續。有關的第 100 條（澳門《行政程序法典》第 93 條）以明確方式規定賦予利害關係人在某程序中在作出決定前被聽證的權利。該權利是為實現法治原則的絕對需要，遑論須要對有可能影響私人權利的決定方面作出明確規定”（參看 Diogo Freitas do Amaral 引用 E. Forsthoff 的上述作品第 36 期，第 4 頁，載於《Código de Procedimento Administrativo Anotado》，葡萄牙《行政程序法典》關於第 100 條的註釋）。

3. 對利害關係人的聽證體現為一項不可取代的程序手續，因為須要履行和實現作為基本權利的受法律規定及保護的權利。

4. 對利害關係人聽證是一項受法律保護的權利，尤其規範尊重人格尊嚴的體現，也是辯護

權、申辯權及平等權的實現和體現。

5.該違反不但體現了直接違反《行政程序法典》第 10 條及第 93 條的規定，而且也間接違反了辯護權及平等權（參見《澳門特別行政區基本法》第 25、第 30 及第 36 條）。

6.在行政程序中對利害關係人聽證是行政當局的義務，不單只是在處罰程序中才進行。

7.該義務被規定為行政當局作出行為的一般原則。

8.絕對沒有規定：利害關係人的聽證只在處罰程序中進行。

9.從《行政程序法典》第 10 條及第 93 條的法律字面涵義及有條理的登載，看不到在本案中對利害關係人的聽證有任何限制。

10.第 96 條及第 97 條明確指的是聽證權的免除以及不存在（該兩條因第 93 條的適用而排除），而不是指一如現在審議中的行政程序。

11.綜上所述，對規定對利害關係人進行聽證的規範作出解釋使之只適用於懲罰性的行政程序是不合法的。

12.該解釋不能得直，因為不僅不符合最起碼的法律字面涵義（澳門《民法典》第 8 條第 2 款），而且也不能通過解釋的方法去限制基本權利。

13.以“事宜的性質及具權限的機構審議後才作出決定而免除任何預審，沒有預審以及將來也沒有預審”對上述規定作出解釋，同樣屬不合法。

14.在本案中，因第一個批示產生消除本案上訴人一項權利的效力，那麼對上訴人的聽證應該在作出最後決定前進行。

15.因此，必然得出的結論是第一個批示因違反一項基本權利而根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款 b 項的規定無效。

16.沒有這樣做，司長的批示也違反對利害關係人事先聽證的權利（《行政程序法典》第 93 條）、行政相對人參與行政當局決定的權利（《行政程序法典》第 10 條）以及辯護權、申辯權、人格尊嚴權及平等權（參見《澳門特別行政區基本法》第 25、第 30 及第 36 條），因此，該批示同樣無效（參見《行政程序法典》第 122 條第 1 款 b 項）。

然而，如不認為第一個批示無效（並不代表對這點認同，其提出僅基於純粹的謹慎及良好代理的義務），人們往往得這樣說：

17.根據《行政程序法典》第 124 條的規定，第一個批示因違反《行政程序法典》的法定原則及規定而可被撤銷，尤其違反《行政程序法典》第 10、第 93、第 96 及第 97 條的規定。

18.因此，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，司長的批示同樣可被撤銷，因違反《行政程序法典》第 10、第 93、第 96 及第 97 條的規定。

19.本文中，在客觀上已符合所有的法定要件，從而局長可以作出有利於聲請人（即本案的上訴人）所提出主張的決定，如沒有作出，批示的簽署人應根據《行政程序法典》第 114 條的規定為批示說明理由。

20.在本文中，用以支持治安警察局代局長批示的意見不具應有的理由說明，因為沒有詳細說明作為其意見基礎的事實原因及法律原因，而上述事實和所採取的決定之間更沒有任何的因果關係。

21.“行政行為應把正確展開的前提條件的結論性及邏輯性的內容正式提出，並透過其所依據的事實及法律規則的扼要說明，容許具體的相對人（以奉公守法之公民作為具體相對人的參考）對作出決定的實體所經歷的認知及評估思路重建。（...）”（載於最高行政法院的 1987 年 6 月 14 日合議庭裁判）。

22.基此，由於“該報告沒有載明容許知悉該行為的理由闡述的事實上和法律上的所有元素，因此理由說明不足，這等同於欠缺理由說明”。

23.綜上所述，根據《行政程序法典》第 124 條，第一個批示應該被宣告撤銷，因違反《行政程序法典》第 114 及第 115 條的規定。

24.沒有如此作出決定，司長的批示違反上述的規定，因此該批示同樣地應該被撤銷。

25.再者，對於該問題，司長或向其呈交的報告從未就訴願中提出的問題具體發表過意見。

26.因此，對準用理據方面欠缺依據而作出上述的所有考慮，在此均具有價值，因為我們認為司長本身的批示沒有對具體問題說明其作出決定的理據（或發表論據）。

27.綜上所述，必須得出的結論是根據《行政程序法典》第 124 條，司長的批示應可被撤銷，因違反同法典第 114 及第 115 條的規定。

但是如不這樣認為（對此絕對不認同，其接納僅基於在法院良好代理及謹慎起見），人們往往可以說：

28.關於準用的理由說明，人們一直認為：如程序中載有意思相反的其它意見及報告，有關決定應該明確說明為何傾向於這個而不是那個，那就是說，必須明確說明為什麼同意這個意見而不同意另一個。

29.在此意義上，參見葡萄牙最高行政法院的司法見解，全體會議的 1985 年 10 月 24 日合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》，第 291 期，第 346 頁，在同一意義上，參看全體會議的 1989 年 1 月 26 日的合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》第 332 至 333 期，第 1 卷，第 109 頁。

30.然而，由於在聲請人的檔案中載有贊同聲請人主張的報告以及僅有一個不贊同的意見，那麼第一個批示的作出者應該說明為什麼有關決定是以最後的一份意見為基礎而不是以其它的報告為基礎。

31.沒有這樣做，司長的批示應該被總結為第一個批示的理由說明不足。

32.沒有這樣做，該批示本身就陷入違反理由說明義務。

33.再者，現被爭議的問題從未審理與司長批示有關的報告。

34.該應該被審議的問題沒有被審理，根據上述的內容等同於司長的批示欠缺理由說明。

35.綜上所述，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，司長的批示應被撤銷，因違反該法第 114 條及第 115 條的規定。

36.上訴人還認為第一個批示體現直接違反平等原則。

37.該名工人已服完被科處的刑罰，顯得完全不合理駁回其定居的申請僅基於該名工人有刑事記錄的事實。

38.此刻，該名工人應該獲得與本澳居民同等方式的對待，但不是如此，該名工人因其過去記錄而被歧視，而更深層次的原因是基於其社會條件。

39.該名工人與其他菲律賓公民比較，同樣受到歧視，因為他們在沒有其他考慮的情況下取得了居留權。

40.按法律規定，該申請被駁回應該是基於申請本身的原因，那就是不符合聘用非本地勞工的一些法定要件，而絕不可基於一如陳述般的與該申請有關的外在問題的原因。

41.“平等原則是行政決定按客觀標準作出”，（載於 Diogo Freitas do Amaral：《Código de Procedimento administrativo Anotado》有關葡萄牙《行政程序法典》第 5 條的註釋），不但不可基於性別、種族、語言、原居地或宗教等原因，也不可基於與現被上訴決定有關的報告所陳述的內容，歧視或損害某人。

42.同樣，以下的論據不可以成立：那就是基於行政當局以相同方式作出決定的相同情況（平等原則的客觀層面）的事實而在此沒有違反平等原則的論據，因為在相同情況以相同方式得直的事實，並不強制行政當局可以永遠以相同方式得直，同樣地，一個過往的錯誤不可以把現在的錯誤變成合法，“平等只約束在合法的前提下，換句話說，在不合法的情況下不存在平等權。不平等不可以在不合法的情況下產生支配作用，這只是因為行政當局作出了一個違法的行為，批准或不批准某一私人的主張，另一私人不可以要求行政當局作出另一個違法的行為，批准或不批准其請求。”（Diogo Freitas do Amaral：《Código de Procedimento administrativo Anotado》有關葡萄牙《行政程序法典》第 5 條的註釋）。

43.最後，關於平等原則，還可以得出的結論是，並不是事實的是：批准或不批准容許居留請求的決定是行政當局在行使自由裁量權作出決定的事實本身就可以使決定機構作出的決定合法，因為《行政程序法典》第 5 條以及在《澳門特別行政區基本法》（見《澳門特別行政區基本

法》第 25 條）有規定的平等原則是具有法律至上尊嚴並作為自由裁量權內在限制的原則。

44.綜上所述，強而有力的結論是第 1 個批示是違反平等原則，因此違反《行政程序法典》第 5 條及《澳門特別行政區基本法》第 25 條的規定，所以根據《行政程序法典》第 122 條第款（譯者注：按原文）b 項屬無效。

45.保安司司長沒有在其批示中作出如此的決定，該批示就違反了上述的規定，因此根據《行政程序法典》第 122 條第款（譯者注：按原文）b 項同樣屬無效。

46.還須要說，與回應本被上訴行為的報告內所陳述的相反，第一個批示也違反適度原則。

47.澳門《行政程序法典》第 5 條第 2 款“行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。”。

48.本案中，看不到以行政當局的行為擬達至的目標是公共利益的目標。

49.或者 — 這可能是一個更正確的結論 — 唯一一點是擬透過所發出的第一個決定作出處罰，但不是處罰本案的上訴人，而是該名工人！

50.行政當局的該行為是不合法的，基於一事不再理原則，行政當局的處罰意圖是不可以實現的。

51.因此，除了應有的尊重外，司長的批示在沒有根據《行政程序法典》第 124 條的規定宣佈撤銷第一個批示時，就作出了錯誤的決定，因為違反《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定的適度原則。

52.因此，該批示因違反上述的規定而沾有瑕疵。

53.關於再次懲罰或處罰該名工人的主張，司長的批示在同意第一個批示的決定內容時，同樣違反澳門《澳門特別行政區基本法》規定的一事不再理原則，因此根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款 b 項的規定及效力屬無效，因為違反一項基本權利的重要內容，那就是對同一罪行不可以作出兩次審判的權利。

54.同樣地，一個行政決定或一個行政行為違反平等原則，會同樣地違反行政當局在其活動中須遵守的公平原則（參見《行政程序法典》第 5 條）。

55.再者，基於該名勞工的過往刑事記錄而對其作為處罰或懲罰目標，實質上是不公平的。

56.綜上所述，必須得出的結論是司長的批示同樣屬可被撤銷，因違反《行政程序法典》第 7 條（參見《行政程序法典》第 124 條）規定的公正原則，也因為同意第一個批示的決定內容。

57.最後，須要注意作出一個決定的唯一一個意圖是懲罰或處罰某人的過去，這樣的一個決定並不是以公共利益為依歸。

58.不需要對批准上訴工人可以危害或損害公共利益提出爭議。

59.因為該工人將會有職業，工資以及有人對其回國負責。

60.她有了應有的生活條件，將沒有必要過著邊緣化的生活或者有不正確的行為。

61.再者，不正確也不對的認為某人有了刑事記錄在服完被判處的刑罰後，將會繼續危害公共利益或社會的利益。

62.判刑的目的正是力求讓該些成員可以重新納入社會。

63.不同的理解將對我們社會本身的成員只因某些原因在過去有著不太正確的行為而產生排外情緒。

64.在行政活動中，行政當局須承擔貫徹公共利益的義務。

65.看不見在所作決定中有任何公共利益可言。

66.應得出的結論是，司長的批示因同意治安警察局局長的決定而違反貫徹公共利益的原則，因此可根據《行政程序法典》第 124 條及第 125 條的規定和效力予以撤銷。

67.因為行政當局在其活動中要嚴格遵守法律，因此，綜上所述，應得出結論認為司長的批示是可被撤銷的（《行政程序法典》第 124 條），原因是違法合法性原則（《行政程序法典》第 3 條）。

經傳喚後被上訴實體提出首先對上訴人的不正當性提出抗辯，使之不能成為該撤銷被訴行為當中具有直接及個人權益的當事人，並補充陳述如下內容：

— 上訴人對保安司司長 2003 年 7 月 15 日的批示提起申駁，該批示同意治安警察局局長不批准向菲律賓公民乙發出非本地勞工身份卡的批示。

— 綜合提出沾有欠缺聽證的瑕疵、違反法律的瑕疵（違反行政法的一般原則，尤其平等原則、適度原則、公平原則以及貫徹公共利益原則）。

— 還有欠缺事實和法律理由說明的瑕疵。

— 總結為被申駁的行為違法。

— 上訴人不持有任何理由。

— 理由說明的義務只要求決定依據的扼要說明。

— 被爭執的行為理由說明是存在的，沒有模糊不清、沒有矛盾及沒有不足，從中可容易看到所作決定的具體理由。

— 再者，透過本案上訴人在上訴狀中提出的內容可以清楚知道導致拒絕發出非本地勞工身份卡的原因。

— 另一方面，不能承認有任何違反《行政程序法典》規定的理由說明義務存在。

— 菲律賓公民乙獲經濟財政司司長批准為非本地勞工。該公民被證實因在本澳非法逗留 717 日而被驅逐出境。在禁止入境期間，該公民有意識地使用虛假的身份資料再次進入本澳，最後被判處 9 個月徒刑，緩刑 2 年執行。

— 澳門保安部隊指揮官根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示第 11 條可以命令以外地勞工身分獲許進入本地區的人或特定的人離開。

— 再者，在行使的只不過是作為現今各國及自治地區對接納外國人或非居民被承認的廣泛自由具體體現的某項自由裁量權。

— 顯然是被認同的，因為有需要控制移民的流動且是基於公共利益、公共秩序、安全以及澳門社會各成員福祉等原因。

— 毫無疑問，基於最後的原因，在本案中作出關鍵的決定，就是不向利害關係人發出非本地勞工身份卡，換言之，不容許其在澳門特別行政區延長逗留。

— 有關決定沒有違反一事不再理原則，因為在本案中並不存在任何刑事性質的處罰措施，只是一項是基於治安、公共秩序以及澳門特別行政區社會成員的福祉而不批准一名非本地居民延長逗留的行政措施。普遍承認的是，國家和自治地區享有完全的自由去接納外國人或非居民入境。

— 同樣地，被申訴的決定沒有違反適度和公正原則，相反是適當、熟慮及合法的，其方向是謀求公共利益。

— 關於所述稱的因違反平等原則的無效，同樣也不能確認其存在。

— 被爭議的決定並沒有因該公民之血統、性別、種族、語言、原居地、宗教、政治信仰、意識形態信仰、教育、經濟狀況或社會地位，而受歧視或損害（《行政程序法典》第 5 條）。

— 考慮到該名公民乙的行為（逾期逗留，使用偽造證件在禁止進入本地區的期間內再次入境...），這一切都顯示出她不守法且持有獲發延長逗留證的不守信，澳門特別行政區治安當局在拒絕向她發出非本地勞工身份卡時，使用自由裁量權並依循適用過往個案的相同標準。

— 關於所指稱的因欠缺對利害關係人進行聽證的形式瑕疵，可以說《行政程序法典》第 93 條所指的主要手續，在利害關係人的介入明顯地及客觀地不可對已作決定造成任何影響的情況下，就變得不重要。

— 本案是對要對一名要求批准發出非本地勞工身份卡的人士進行分析。

— 對該分析而作出的決定是無須事前聽證的，因為所涉及的是治安、保障社會成員福祉的問題，還基於與應否持有獲發延長逗留證有關的原因。這些都是不會與利害關係人討論的問題，更甚至因為有關的澄清不會影響到最終決定，且毫不留情會是同一決定。

— 再者，根據《行政程序法典》第 93 條的規定，聽證應該在預審完結後和作出終局決定前進行。然而，受爭議的決定是在審議有關公民的卷宗中所載的事實之後作出，沒有經過任何預審。

— 因此，並不存在任何因欠缺聽證而產生的形式瑕疵。

然而，本中級法院已對該先決問題作出裁決，根據本院的 2003 年 11 月 13 日合議庭裁判（第

88 頁至第 90 頁背頁），該抗辯被裁定成立。

上訴人向最高級別的終審法院提起上訴，該最高法院裁定針對中級院的 2004 年 4 月 28 日合議庭裁判提起的上訴理由成立（第 135 頁至第 146 頁），因此命令進行繼後的訴訟程序。

基於此，繼續進行正常的程序。

雙方當事人被通知提交任意性陳述，但只有本案的上訴人提交。

檢察院司法官發出意見，現轉錄如下：

“甲針對保安司司長 2003 年 7 月 15 日的批示提起爭執，該批示駁回針對治安警察局代局長不批准發出非本地居民身份證予菲律賓公民乙的申請而提起的訴願，他又指責其存在著一連串的瑕疵，在相關的訴狀中我們已全部作出歸納，那是：

- 欠缺對利害關係人事前聽證；
 - 違反行政相對人參與行政當局決定的權利、違反辯護權、申辯權及人格尊嚴權。
 - 欠缺理由說明；
 - 還有，違反平等、適度、合法性、公正、貫徹公共利益以及“一事不再理”原則等。
- 不難發現大部份被指稱的瑕疵並沒有作出最起碼的細分、說明及具體表述。

無論如何，我們盡可能對上訴人提出的論據逐步分析。

第一點須要提出，對所指責的欠缺對利害關係人聽證，事實是上訴人在其陳述中尤其以他本人的身份回應，但又以奇怪的方式作出，事實是他認為面對“嗣後問題”，鑑於終審法院認為他是直接、個人及正當利益持有人的事實。

誠然，我們不能理解的這樣的邏輯推斷：上訴人對有關行為提起爭執時並不知道是正當當事人？他只是基於該終審法院的裁決才知悉？該論據最少有點詭異。

無論如何，因為該瑕疵已在初始訴狀中被提出，這使我們認為如該瑕疵成立將較穩妥及有效地決定（《行政訴訟法典》第 74 條第 3 款 a 項）所保護的被侵犯的利益，因為該程序規則的違反，或被視為導致不可補正無效的手續未履行，將會決定程序的重新進行以實施被遺漏的手續，繼而重新審議實體問題，對此我們往後陳述。

《行政程序法典》第 93 條規定在一般行政程序中對利害關係人的聽證，結合該法典第 10 條列舉的參與原則，體現了開放的行政管理模式，就是要求確保私人及代表性團體的參與以形成有關的決定。

因此，在作出程序的最後決定前，私人應當透過適當的通知，可取得一切必要的資料，從而了解對作出決定屬重要的各方面狀況，尤其被告知該決定的可能含義（參閱《行政程序法典》第 93 及第 94 條）。

但清楚的是有關要求不能作為在行政當局有義務作出一項決定的全部情形中的絕對及普遍規則，在該法典第 96 條及第 97 條明文規定的情況中，這一要求並不存在或者甚至可以被免除。

在本案中，我們認為上訴人為此提出的理由不成立。

上述的理由只有當我們面對的是有爭議的取消決定才具有意義和關切性，這很明顯不是本案的情況，因為純粹是不批准發出非本地勞工身份卡的申請而已。

誠然，看不到為了作出該非懲罰性的決定須事先對利害關係人聽證，因為是利害關係人本人提出並落實其申請、其請求，當中已提出相關的理由。

當中明顯不過的是沒有出現該瑕疵，從而沒有違反行政相對人參與行政當局決定、辯護權、申辯權及人格尊嚴權等諸項原則，從事物清楚看到，上訴人只是把該等事宜提述為指欠缺事先聽證的單純後果，沒有具體指出特定或獨立的瑕疵，因此，無須對此作出過多的考慮。

然而，關於其他被視為違反的原則，上訴人不持任何理由。

因此，最基本（甚至該點未被指出）看不到在本案中存在著區別對待，也沒有存在著根據重要的客觀價值標準作出的任何合理解釋。

對上訴人來說，沒有任何的東西可以反駁平等原則的客觀層面，因為沒有證明存在著行政當局對其他相同情況以不同方式。按其所指，所涉及的是該原則的主觀一面，因為認為有關的僱員

一直是歧視的受害者。只是以卓越的學說理論家們的概括及抽象方式作出防禦 — 還好，所主張的是不可因應涉及行政關係的人而作出不一樣的決定，但最終又沒有具體說明該歧視的含義是以什麼為基礎 — 以性別？以種族？以社會地位？最後被指的歧視到底又是什麼？

對於欠缺關於該方面的續後陳述，絕對不可以提出駁斥或或然認同。

之後，肯定的是行政當局應該在符合公共利益的不同方法或措施中選擇那些對私人的權利義務範圍顯得沒有那麼嚴厲的方法或措施，在本案中，看不到在此意義上可以採取其他的措施：這是要求發出非本地勞工身份卡的申請，所作出的決定必然是根據認為證實符合或不符合必要要件而批准或不批准有關主張。行政當局堅稱證實不到，無可避免地以不批准來滿足公共利益，看不到可以對上訴人採取沒有那麼嚴厲的措施。對於該點又為何在此糾纏其是否適度？無人能理解。

關於被指責違反平等、適度、合法性、公正、謀求公共利益原則等，不得不讓我們提出的考慮是有關行為是在行使公共權力作出的，遵守法律法規，是作出決定的機構在其權利範圍內作出的，符合該等權利賦予的一般目的，與貫徹受影響的私人的合法權益的公共利益的協調一致，看不到有強加私人的無理或不必要的權利犧牲。

因此看不到有違反上述諸項原則的任何一項。

關於一事不再理原則，這是一項清楚根據有關批示取出的事實，該駁回有相當部份是基於該名菲律賓公民犯罪記錄的分析和考慮，非常好，我們要說因為所涉及的正是本地區法治和公共秩序的維護，所有一切可以加強或有助對任何人在該方面的預測或懷疑的判斷都可以或應該被考慮，不論是否有一些與該判斷有關的事實曾經在之前的行政或刑事方面的決定中被考慮亦然。

顯然，對某特定人形成的判斷不應與常人一致，尤其當該人有刑事記錄而另一個人沒有犯罪前科。

並不是以此侵犯有關原則：如是者，又如何解釋累犯制度，或者為何在確定刑事範疇的具體量刑措施上要考慮嫌疑人過往的刑事記錄？對此，是否又存在違反有關的原則？這是沒有任何意義的。

最後，毫無疑問，現行的法律體制（參考《行政程序法典》第 114 條）要求行政當局有義務對可能會損害到利害關係人的權利或受法律保護之利益的決定作出事實及法律的理由說明，務求讓利害關係人清楚知悉，使其可以對該行為表示接納還是提出申訴，因此，理由說明應該是明示、清晰、充分和前後一致的。

只要該行為能容許利害關係人（更具體的相對人提述是勤勞守法的公民）重組作出決定的實體所構建的認知及評估思路，且該行為就是經適當理由說明。

我們認為這是本案發生的情況。

駁回上訴人訴願受質疑的批示，同意第一個行為的作出者在“報告”中所展開的分析，因為被上述的批示認同該報告。

毫無疑問，該“報告”載明有關行為一方面適當地以清楚明確的方式對該名菲律賓公民狀況作出事實描述，另一方面也適當地提出不向其批准發出非本地勞工身份卡的各種原因，面對該情況，提出了有關的不法行為、相關的行政措施及刑事處罰，不批准是相關情況的邏輯結果，任何一個正常人完全有條件知道那些決定相關駁回的事實原因和法律原因，因此該行為是具有應有的理由說明。

當中，由於沒有任何被指責的瑕疵或者其他需要審理的瑕疵，我們建議本上訴理由不成立。”

助審法官新的檢閱已畢。

茲予裁判。

下列為對審理本案有關的事實：

— 作為訴願標的之行政行為由治安警察局代局長於 2003 年 1 月 15 日作出，單純確認出入境事務廳廳長的意見書：

1. 在 2002 年 11 月 1 日，本廳收到澳門居民甲交來的一份人員名單，當中要求批准發出非本地勞工身份卡予出生於 1974 年 5 月 5 日為其擔任家務助理的乙。

2. 相關利害關係人被證實被前澳門總督 1997 年 7 月的批示驅逐出境，因其在澳逾期逗留

717 日，被禁止進入澳門為期 1 年。在此禁止期間內，該公民於 1997 年 10 月使用丙的名字再次進入本澳，所報稱的出生日期是 1969 年 8 月 29 日，被發現後被移送檢察院，最後被初級法院判處 9 個月徒刑，緩刑 2 年執行。

3.基於上述原因，建議根據 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示以及 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示第 11 條及第 12 條，不批准向乙簽發非本地勞工身份卡。

— 不服局長 2003 年 1 月 15 日的行為，向行政法院提起司法上訴，基於該行為在司法上的不可上訴性，行政法院透過 2003 年 4 月 27 日的裁判裁定上訴理由不成立。

— 2003 年 5 月 29 日，現申訴人向保安司司長提起訴願，司長作出如下批示：

“本人同意被申駁行為作出者的分析，本人決定否定申訴理由成立，並完全維持被上訴的決定。2003 年 7 月 15 日作出通知。”

— 該“分析”以局長撰寫的下列報告為基礎：

“聲請人，以菲律賓公民乙的名義爭執該警察局局長的決定。該決定駁回發出非本地勞工身份卡之請求，提出的依據簡要如下：

1.被上訴的行為直接侵犯澳門《行政程序法典》第 93 條規定的利害關係人陳述意見的權利，因沒有完成這項手續；

2.現被爭執的行為還違反理由說明的義務；

3.違反平等原則、適度原則、一事不再理原則及公平原則；

4.及違反合法性原則。

最後，請求判本上訴理由成立，廢止拒絕發出非本地勞工身份卡請求的批示，以滿足上訴人訴求的另一份批示替代之。

綜合確定聲請人的理由說明後，我們看看是否有理據及以什麼措施。

事實：

— 乙，菲律賓公民，作為遊客，在本地區逾期逗留 717 日，因此，1997 年 7 月 30 日向其發出驅逐令，並採取禁止進入澳門為期 1 年的措施；

— 在此期間內，該公民違反措施重新進入本行政區，因此觸犯違令罪；

— 此外，為了再次以遊客的身份作出該行為，有意識地使用了虛假身份，向出入境當局遞交一份假的護照。因作出這些刑事行為，司法當局對該公民處以 9 個月徒刑的刑罰，緩期 2 年執行；

— 為著刑事追究的目的，在此意義上製作了一份文書送交檢察院，該居民再次被驅逐出本地區，對其採取禁止進入澳門 2 年的措施，本地區的一名居民向勞工暨就業局聲請聘用外地勞工請求，聘用這名菲律賓公民；

— 在屬於部門權限之部分，有關請求被許可；

— 當此人向出入境管理部門遞交僱主製作的人員名單以發出非本地勞工身份卡時，查出前述事實；

— 因此，將建議送交治安警察局局長審議，因這個下屬單位在獲得有關部門負責人的意見後（意見書中載明這些資料），隨後作出批示不准發出證件，其依據正是前述事實；

— 接著通知了利害關係人，（儘管以不合規範的方式通知），導致程序回轉至本訴訟階段；

— 該菲律賓公民在澳門繼續等待就其請求作出的裁判，因此，發出了延期逗留許可；

— 這是該公民目前的現狀。

在回顧了有關歷史以後，我們看看上訴人提出的依據：

— 關於利害關係人無陳述意見（《行政程序法典》第 93 條）；該規範規定：“調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見...”。

— 上訴人還提出有關行為忽略了該措施，應予撤銷；

— 《行政程序法典》第 93 條所指的基本手續，只有在利害關係人的參與明顯及客觀地對作出的決定不能產生任何影響時，方不屬必須；

— 試問：難道拒絕向這名公民發出非本地勞工身份卡就侵犯了上訴人的任何權利？治安警

察局是禁止上訴人聘用一名勞工嗎？治安警察局是在禁止上訴人或其配偶在可選擇情況下使用政府提供給社區的衛生護理及服務嗎？

— 這涉及對於聲請發出勞工卡之人的概貌所作的分析。

— 上訴人的權利應予維持。

— 在進行這一分析時，無須為作出決定而進行事先聽證，因為有關問題屬於社會成員之安全及福祉問題，且與發出延期逗留證件（給違反澳門之法律者）的內在理由有關，故不必與利害關係人討論之，這甚至因為，（該人士）擬作出之澄清對於最終決定中沒有任何影響，最終的決定不會改變。

— 因此，由於事物的性質（社會成員之福祉、安全、個人是否值得被允許延期等方面之考慮）以及在主管當局評估後對其作出的決定，不需任何調查。在不需調查（應記住有關條文，...調查完結後...）且只是審查了該公民之程序所載的事實的情況下，不能援用澳門《行政程序法典》第 93 條。

關於上訴人爭執的其餘瑕疵 — 違反平等原則、適度原則、一事不再理原則以及公正原則 — 還認為：

— 發證機關負責面對卷宗所載的資料評估決定之影響。不能因性別、種族、語言、原居地或宗教而受任何歧視或損害，而這一點並未發生；

— 同樣，考慮到決策機關權限，駁回決定顯示與謀求之目的相適應的；

— 一事不再理原則要求不可就相同事實作出超過一次的審判。這是一項行政決定，故屬非司法性質的行為，本案中根本不違反該原則；

— 最後，關於公正原則，由於有關決定的唯一基礎是對這名市民卷宗所載資料作出的評估，並考慮到了社會成員的利益，而且這是作出決定的指導標準及程序，因此同樣沒有違反這個原則。

因此，因不存在導致撤銷被爭執行為或宣告其無效的任何瑕疵，應當裁定本上訴不成立。

呈法官考慮。

治安警察局，2003 年 7 月 8 日。

代局長
（簽名）”

現進行審理。

考慮到上訴人的結論，除了闡述三部份的理據外，還有補充：

a) 該行為因欠缺對利害關係人事前聽證而無效，該缺失不但體現直接違反《行政程序法典》第 10 條及第 93 條的規定（利害關係人事先聽證權及行政相對人參與行政當局決定的權利），而且也間接違反人格尊嚴權、辯護權及平等權（參見《澳門特別行政區基本法》第 25、第 30 及第 36 條）。

b) 該行為可被撤銷，因為用以支持治安警察局代局長批示的意見不具應有的理由說明，沒有詳細聲明作為其意見基礎的事實原因及法律原因，而上述事實和所採取的決定之間更沒有任何的因果關係。

c) 基於理由說明不足，該行為可被撤銷，因為面對著在程序中存在著意思相反的其他意見及報告，沒有解釋是什麼原因同意該意見，而為何又不同意另一份意見。

— 上訴人還補充說，第一個批示存在著直接違反平等原則，因定居申請的駁回僅是基於該名勞工之前被判處已經執行的刑罰；存在著違反適度原則、一事不再理原則以及公正原則，因為行政當局擬以第一個決定處罰的並不是本案的上訴人，而是該勞工；違反謀求公共利益原則，因為看不到行政當局在採取決定時存有與其相關的公共利益。

— 行政當局基於其行為沒有遵守法律，違反合法性原則。

茲予審理。

首先，讓我們審視一下欠缺對利害關係人進行事先聽證的問提。

《行政程序法典》第 10 條作了以下的規定：

“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之。”

《行政程序法典》第 93 條對該聽證作了以下的具體規定：

“一、調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第 96 條及第 97 條規定之情況除外。

二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。

三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。”

對利害關係人聽證的條文體現了行政程序基本原則之一：在形成與之有關的決定時私人之參與原則。對於行政機關來說，該原則意味著，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過有關聽證確保之。¹

對利害關係人聽證據有多個功能²：

- 辯護性參與：以保障為目的之參與；
- 功能性參與：具社會目的之參與；及
- 預審性參與：以預審為目的之參與。

基本上，對利害關係人聽證的功能是一種有助於更全面了解事實及得出一個更適當、更公平決定的方法，讓利害關係人能夠對於作出決定屬重要的不同情況發表意見，使他們能捍衛自己的合法權益。

根據該規範，原則上，行政當局應在作出最終決定前，對在有關程序中有權獲聽證的利害關係人進行聽證，從而讓他們對程序中被處理的問題發表立場，參與行政當局作出的與其有關的決定。³

另一方面，在規定利害關係人的該項權利時，法律對該權利作出限制，尤其根據《行政程序法典》第 96 條及第 97 條的規定：

“第 96 條（不進行對利害關係人之聽證）

在下列情況下，不進行對利害關係人之聽證：

- a) 須緊急作出決定；
- b) 有理由預料聽證可能影響決定之執行或效用；
- c) 因待聽證之利害關係人人數過多，以致不適宜進行聽證；在此情況下，應儘可能以最合適之方式對該等利害關係人進行公開諮詢。”

第 97 條（免除對利害關係人之聽證）

在下列情況下，負責調查之機關得免除對利害關係人之聽證：

- a) 利害關係人就對決定屬重要之問題及就所提出之證據，已在程序中表明意見；
- b) 根據在程序中獲得之資料，將作出對利害關係人有利之決定。

須研究是否存在可以免除對利害關係人聽證的情況。

我們認為，對利害關係人事前聽證原則的原意為的是要行政當局不要突然採取一項決定或某些決定。

在本案中，是上訴人本人基於其批准在本澳定居的申請而開展了行政當局的預審，原則上，特別在首份申請書中，應該有機會對其依據發表意見，解釋事實及證據，也有預期該申請會被駁回。

然而，該機會只限於聲請人本人提供的資料，並不取決於行政當局掌握的或提出的資料，換句話說，就是來自行政當局內部由內而外出現的新資料。因此，私人並不知悉的被引入程序中的所有資料被視為新的事實資料，尤其當這些元素對決定起著重要作用。

¹ D. Freitas do Amaral：《Curso de Direito Administrativo》，第 2 卷，Almedina 出版社，2002 年，第 306 頁。

² Pedro Machete：《A audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo》，Estudos e Monografias，天主教大學出版社，1996 年，第 2 版次，第 273 頁至第 276 頁。

³ 終審法院第 13/2003 號案件的 2004 年 2 月 18 日合議庭裁判。

如有新的資料，但行政當局沒有讓利害關係人對該些新的資料發表意見，那麼該些資料不可被評價。⁴ 換句話說，不存在《行政程序法典》第 97 條規定的可以免除對利害關係人聽證的情況。

在此情況，行政當局應當依職權遵守聽證原則，“即使行政程序未專門規定之，或者利害關係人沒有聲請履行之。如果只基於行政程序中或多或少的實用性或便捷性問題，主張對非本地居民不採取這種措施，偏離該等規範之範疇中並與辯護權及聽證權保障直接抵觸。”⁵

Marcello Caetano 認為，這是一項法律的一般原則：任何人在其辯護權未被事先保障前，不得被判處。甚至可以在更廣泛的意義上說：如果行政當局必須解決影響他人利益的問題，則在作出決定前，應根據聽取另一方的陳述的原則，對其他利害關係人進行聽證。⁶

在本案中，我們所面對的正是不可以按《行政程序法典》第 97 條 a 項規定免除對利害關係人聽證的情況，即“就對決定屬重要之問題及就所提出之證據，已在程序中表明意見”。

菲律賓公民被拒絕在澳門定居主要是因為針對她的前科中載明因觸犯第 2/90/M 號法律第 14 條第 1 款規定及處罰的違反再入境罪而被判刑。

因此，無論是提起上訴的僱主還是其家傭均不可預見行政當局評價卷宗中的相同元素去作為不批准決定的依據，必須認為該決定使到利害關係人產生驚訝，沒有機會捍衛其合法權利，從而厘清在最終決定中可能被考慮在卷宗中所載的證據及事實。

這是一項法律的原則及一般規則，對於特別程序，可以適用基於作出決定前沒有對利害關係人事先聽證而產生形式瑕疵繼而產生可撤銷的這一規定。換句話說，在作出決定前，利害關係人未被聽證，也沒有證明依據《行政程序法典》第 96 條及第 97 條將其免除屬合理之舉，絕對忽略了上訴人反駁行政當局立場的辯護權利。因存在程序規範上的形式瑕疵。⁷

因此，無須贅言，應撤銷被上訴的行為，裁定上訴理由成立。

對該問題作出裁決後，其餘問題已無需審理。餘下就是予以裁決。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定甲提出的上訴理由成立。

無須繳付訴訟費用。

蔡武彬（裁判書製作法官）— João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）— 賴健雄

⁴ Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho：《Código de Procedimento Administrativo de Macau, anotado》，第 487 頁。

⁵ 參見本中級法院第 78/2001 號案件的 2003 年 2 月 27 日合議庭裁判。

⁶ 《Manual de Direito Administrativo》，第 1 卷，Almeidina，科英布拉，第 10 版次，第 136 頁至第 137 頁。

⁷ 在此意義上，也可參看 Cândido de Pinho 教授上引作品第 489 頁。