

(譯本)

外地勞工
家團成員逗留許可

摘要

一、給予一名外地勞工的家團成員逗留許可的前提條件是該勞工被定性為「具特別資格的外地勞工」及其「聘用有利於澳門特別行政區」。

二、根據第 49/GM/88 號批示給予批准聘用外地勞工，並不立即認定該勞工就是一名「具特別資格的外地勞工」，因為在該批示中除了規定聘用該等勞工的可能性外，還規定「如基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工」，也許可聘用外地勞工。

2006 年 6 月 8 日合議庭裁判書

第 238/2005-I 號案件

裁判書製作法官：José M. Dias Azedo (司徒民正)

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

概述

一、(A)，以其本人及其未成年兒子(B)的法定代表身份，針對保安司司長於 2005 年 6 月 29 日作出駁回其請求上述未成年兒子逗留澳門的批示提起本司法上訴，該批示確認了治安警察局代局長在訴願中駁回了現上訴人提交的許可上述未成年人申請在澳門特別行政區逗留的決定。

在其提交的上訴狀中，撰寫了以下結論：

『1. 未成年上訴人逗留許可申請在上述未成年人雙親提起的非司法訴願中已確定地及徹底地被被上訴的行為駁回，該申請是依據第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定提出的為著家庭團聚效力而提出未成年人的逗留申請，其逗留時間依附於與其都是外地勞工的父母親的逗留時間；

2. 根據有關規定：「如聘用具特別資格的外地勞工有利於澳門特別行政區.....可批給.....」，因此家團的本地成員或眾成員必須是(或全部都是)外地勞工，此外，還須是具特別資格的外地勞工且其聘用有利於澳門特別行政區；

3. 法律沒有說明有利於澳門特別行政區指的是甚麼：—是否為公共利益(澳門特別行政區作為公法人的利益，帶有當局具權限及進行行政活動的權力；如指的是澳門特別行政區作為私法人的利益，則沒有上述公共機關的權力，只以其他的私人實體進行活動)。因此根據法律的最大規定：法未作區分者，解釋者不得區分之，我們必須接納為澳門特別行政區利益之一；

4. 在澳門的工作中，只有聘用本地工人才可以自由為之(4月3日第24/89/M號法令或稱為《工作的一般法律》第1條)，而外地勞工的聘用則只能透過行政當局的批准才被容許(上述2月1日第12/GM/88號批示及1988年5月16日第49/GM/88號批示)，除非不是實現澳門特別行政區的公共利益，否則不可以對其決定權設定任何其他障礙(再者已明確在該兩個規範中表述：——滿足需要及澳門特別行政區經濟及勞動的平衡)

5. 根據該些規定，如聘用是有利於澳門特別行政區，澳門特別行政區批准聘用；如沒有用，要麼是有別於該利益(該兩項規範所用的語言是不受歡迎)；要麼雖然不是有別於該利益但是無需要(該兩項規範所用的語言是無關重要)，聘用就不被批准。

6. 因此，被上訴的行為把未成年人的母親定性為不具特別資格且不視為符合有利於澳門特別行政區的聘用時，就即時違反上述第49/GM/88號批示第1條的規定及貫穿整個批示的原則(明

確認為她是具特別資格的外地勞工或一般無法在澳門招聘的勞工)，這樣的不依循或違反，也就是作出了不法性且錯誤解釋及適用第4/2003號法律第8條第5款的規定，因此被上訴的行為應被廢止。

7.這樣，被上訴的行為沾有違反法律（《行政訴訟法典》第21條第1款d項）的瑕疵，因為以未成年人的母親是不具特別資格的外地勞工且不視為符合有利於澳門特別行政區的聘用為依據駁回申請，忽視了母親上訴人是外地勞工且其聘用是按照1988年5月16日第49/GM/88號批示（《澳門政府公報》，第20期）作出，該規定（無論是在序言，還是在其第1條都）明確認為她是「具特別資格的外地勞工或一般無法在澳門招聘的勞工」（參看原文），繼而根據該規定的效力未成年人的母親是具特別資格的外地勞工且是有利於澳門特別行政區的勞工，因為無法在澳門招聘，因此違反該規定，這樣的不依循或違反，也就是作出了不法性且錯誤解釋及適用第4/2003號法律第8條第5款的規定，因此被上訴的行為應被廢止。

8.關於未成年人的父親，他在被上訴的行為作出決定的訴願中也是訴願人，但應該行為沒有對他作出任何提述，事實上他也是外地勞工，現在所從事保安員的職務也是治安警察局的監管，帶有明顯為預防犯罪的私人保安公司提供公共服務的性質（10月21日第54/91/M號法令第2條及序言），保護動產、不動產及業務；對進入設施、樓宇及不開放之地方之人員，或對僅在其內作逗留及來往者，予以看守及控制，而在按法律規定禁止向公眾開放之地方者亦同；編製有關保安之研究報告，製造及經營保安設備及有關之技術設備（第4條），運送款項及有價值之物件，尤其是使用特別車輛運送；裝置及操作技術及保安設備（第5條）等；

9.因此，該行為也沾有形式瑕疵，因為該行為是對訴願作出的決定，而訴願是由該孩子的父母親一起提起的，但所發生的是該行為只對母親上訴人相關的依據作出審理和決定，並沒有對其父親作出過（更沒有提述過）任何理由說明或與之相關的依據，沒有說明該父親提起的訴願是否得直，尤其以家庭團聚提出批准未成年人在澳門逗留許可（欠缺理由說明或其等同者——《行政訴訟法典》第21條第1款c項），因此該行為應被廢止。』

最後，提出如下請求：『綜上所述及根據其他適用的法律，按照結論中所指責的違反法律瑕疵及形式瑕疵的效力，被上訴的行為是不合法的，因此應被撤銷，在此提出撤銷請求，並基於撤銷而產生所有法律後果，並按照上述第4/2003號法律第8條第5款的規定批准未成年人與其雙親一起實現家庭團聚。

（……）』（參見第2頁至第15頁）。

*

經傳喚後，被上訴實體在其提交的答辯中認定：

『1.上訴人針對保安司司長的批示提起申駁，該批示確認了根據第4/2003號法律第8條的規定不批准上訴人未成年兒子逗留許可申請的決定。

2.指責被訴行政行為沾有違反法律的瑕疵（因為存有事實前提錯誤）以及因無理由說明的形式瑕疵。

3.陳述指出作依據的情節分別是現上訴人，未成年人的母親是「具特別資格的外地勞工或是有利於澳門特別行政區的勞工因為一般無法在澳門招聘的該類勞工」，因此必然納入第4/2003號法律第8條第5款的規定；另一事實是被上訴的批示沒有對未成年人父親作出過任何提述，他也是具特別資格的外地勞工。

4.第49/GM/88號批示規定的這兩種狀況並不是兼備或等同的，而是選擇性的。

5.所提到的基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工，也不一定被視為具特別資格的外地勞工，既非因為大多數的原因，也非因為等同性，因為根本上是兩個不同的概念，符合兩者之一並不必然意味著就符合另一情況。

6.在法律上，無論是第4/2003號法律、第12/GM/88號批示及第49/GM/88號批示，還是其他的法規，都不存在關於「具特別資格的外地勞工」概念的定義。

7.這是一個須要由行政當局具體化的不確定概念，讓其根據認為適當的標準下定論。

8.原則上，由專門及具權限的實體定出標準，那就是監管經濟及財政實體／勞工事務局。

9.因此，如屬此情況，具特別資格勞工的身份應該載於批准聘用外地勞工的批示中，如該資格不被確認時是不會在批示中載明的。

10.在本具體個案中，由於相關的批准批示並沒有任何的載明（參見預審卷宗相關頁數的文件），必然應該認為該人不具備「具特別資格的外地勞工」的身份，如此就不能納入第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規範中。

11.「具特別資格的外地勞工」及「其聘用有利於澳門特別行政區」等的表述在此規定中並不是選擇性的核實，而是同時兼備的核實。

12.事實上，為了可以適用第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定，所需要的是相關人士根據上述規定有具權限實體視為「具特別資格的外地勞工」，同時認為其聘用有利於澳門特別行政區。

13.但在本案中的相關人士根據相關規定並不可以被視為「具特別資格的外地勞工」。

14.這就意味著已經不可以達至完全滿足第 8 條第 5 款的規定，因此對評價其聘用有利於澳門特別行政區已變得無用。

15.無論如何，可以說根據我們對相關規範作出的具體解釋及其真正的法律精神，看來一開始在形成所有行政行為過程中，已很明顯是一項具體、原本、清楚及顯著非一般的利害關係，而不是抽象、空泛及明顯共同的利害關係。

16.從預審卷宗所載相關頁數的核准批示中絕對且肯定地得不出存在該利益。

17.根據原審卷宗相關頁數所載的初端申請（逗留許可），現上訴人就是與請求直接有利害關係的申請人（法定代理）。

18.須要提醒，所涉及的是一項關於「外地勞工家團成員」的「逗留特別許可」的申請。

19.根據相關聲請，現上訴人就是外地勞工、申請人、利害關係人，因此所有請求的組成、相關決定的理由說明只會指向該人，而不會是他人。

20.因此，在被爭執的批示中看不到有任何理由說明的遺漏，尤其沒有遺漏關於在相關卷宗中沒有載明或沒有參與的任何人或和事。」

請求承認被上訴的決定；（參見第 44 頁至第 50 頁）。

*

卷宗進行適當的程序後，檢察院司法官適時發出意見書，主張上訴理由不成立。（參見第 82 頁至第 87 頁）

*

法定檢閱已畢，現須要作出決定。

理由說明

事實

二、以下被視為確鑿的事實事宜與將作出之決定相關：

—— 2005 年 1 月 25 日，透過經濟財政司司長之批示許可招聘外地勞工(A)作為「家庭傭工」（參見第 86 頁至第 88 頁）；

—— 2005 年 4 月 22 日，持有第 XXX 號非本地勞工身份咭的上述(A)向治安警察局出入境事務廳提交了其簽署的申請，請求特別許可申請人與持有第 XXX 號非本地勞工身份咭的(C)之子、XXXX 年 XX 月 XX 日出生的(B)在澳門逗留（參見預審程序第 70 頁）。

—— 2005 年 4 月 29 日，治安警察局代局長透過批示駁回相關請求（參見預審程序第 68 頁至第 69 頁）。

—— 接到這一決定的通知，申請人(A)和(C)向保安司司長提起訴願，其中主要聲稱兩人每月擁有共計澳門幣 1 萬元的收入，認為足夠提供相關供養；（參見第 65 頁至第 66 頁）

—— 針對上述訴願編寫了有關報告書，內容如下：

『出入境事務廳廳長：

1.本警局處 2005 年 6 月 2 日接到菲籍外勞夫婦(A)（申請人）和(C)為其兒子(B)留澳團聚申請。治安警察局駁回相關申請，利害關係人在法定期間向保安司司長提起訴願，請求保安司司長

批准其家團成員在澳門的逗留，提出的理由如下。

(1) 夫妻二人每月收入薪酬(澳門幣3,000 + 7,000 元)足夠供養一家三口人生活；

(2) 鑑於生活在菲律賓的祖父母年事已高，而有關親戚又離孩子很遠，沒有其他人能照顧，為此希望此孩子能與父母一起在澳門生活，並在此接受教育。

(3) 小孩知道申請不獲批准感到非常害怕及經常哭。

(4) 外祖父母為澳門居民(持居民身份證)，而且還在工作的外祖父可以在他們經濟困難時給予幫助。

2. 本警局處曾透過第 XXX 號報告書匯報了外地勞工(A)向本廳提交了申請書，要求根據第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款之規定，批准其兒子(B)在澳門逗留。

3. 鑑於外地勞工(A)是家庭傭工，經濟財政司司長就此外地家庭傭工或非技術勞工的家團成員逗留問題決定向本治安警察局作出「不批准」的意見。為此本治安警察局代局長在 2005 年 4 月 29 日駁回了相關外地勞工提出其孩子在澳門「逗留特別許可」之申請。

4. 在 2005 年 5 月 20 日，外地勞工(A)接到並簽收了關於駁回其孩子在澳門「逗留特別許可」之申請的通知。

5. 參見相關資料，現證明：

(1) 外地勞工(A)持有的非本地勞工身份咭內容如下：

	外地勞工	簽發日期	有效期	註銷日期	聘用實體 / 僱主	專業	批示類型
1	XXX	04/03/2005	04/03/2006	----	(D)	家庭傭工	非專業

(2) 丈夫(C)持有的非本地勞工身份咭內容如下：

	外地勞工	簽發日期	有效期	註銷日期	聘用實體 / 僱主	專業	批示類型
1	XXX	05/11/2006	31/03/2006	----	(E)公司	保安	非專業

(3) 1997 年 9 月 29 日在菲律賓出生的兒子(B)現處於澳門旅客狀況。

6. 外地勞工(A)聲稱其家庭由三人組成(她本人和兩個子女)。

7. 鑑於外地勞工(A)不具備第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款所規定之要件：「聘用具特別資格的外地勞工有利於澳門特別行政區」，為此請上級領導對所述情況給以斟酌，以便對作為特殊情況的該具體情況決定是否根據第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定批准外地勞工(A)之子(B)在澳門的逗留許可。」

—— 治安警察局代局長出具同意報告書的意見書後，保安司司長 2005 年 6 月 29 日作出批示，「根據相關意見書和報告書的理由」駁回相關申請(參見第 62 頁)。

—— 上訴人於 2005 年 7 月 22 日被通知有關決定後，於 2005 年 9 月 1 日申請司法援助，之後透過 2005 年 9 月 12 日作出的批示，給予上訴人委任代理人方式的法援(參見司法援助附卷第 11 頁)。

—— 2005 年 9 月 26 日，上訴人本人及代表其兒子提起本司法上訴，提出了上述的結論。

法律

三、在審理在本上訴中提出的問題之前，我們認為適宜闡述以下的「引言」。

請求撤銷保安司司長 2005 年 6 月 29 日作出批示，繼而「批准未成年與雙親一起……」。

這點正如我們一直所理解，也一如檢察院司法官正確指出，本上訴是「純粹合法性的上訴」，本法院不可以代替行政機關去作出上訴人主張的行為，因為這構成一項絕對不能容忍的行政機關本身職權範圍的介入，繼而違反權力分立原則。

因此，對該狀況作出解釋後，讓我們看看上訴人提出的關於撤銷被上訴的行為的請求是否有道理。

—— 上訴人認為該行為沾有「因事實前提錯誤而違反法律」的瑕疵，並指責該行為有「因欠缺理由說明的形式瑕疵」。

現在先讓我們看看《行政訴訟法典》第 74 條的規定。

——「因事實前提錯誤而違反法律」。

這裡，上訴人認為被上訴的決定與其所理解的內容相反，她應被視為「具特別資格的外地勞工或有利於澳門特別行政區的勞工」，因為在特區並不存在該類勞工。

一如上述被認定的內容，上訴人在澳門是「家庭傭工」，該職業構成批准以外地勞工被聘用的原因，繼而獲發現在所持有的非本地勞工身份咭。

根據第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定（當中規定了「入境、逗留及居留許可制度的一般原則」）：

「如聘用具特別資格的外地勞工有利於澳門特別行政區，經聽取有權限許可聘用外地勞工的實體的意見後，可批給該勞工家團成員與該勞工聘用期限相同的逗留許可。」

面對上述規定，為查明現上訴人或然成立的理由，須要看看上訴人具有的資格是否為「具特別資格的外地勞工，其聘用有利於澳門特別行政區」。

經過對上述問題作出考慮後，我們認為上述的「特徵」是須要同時兼備的要件，我們的答案是否定的。

隨即可以關注，現上訴人的聘用是以第 49/GM/88 號批示為依據的（參見預審卷宗第 86 頁），當中根據第 1 款規定：「如屬專業勞工或基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工，總督得根據第 12/GM/88 號批示之規定，許可外地勞工提供勞務，並由其僱主實體負責看管之。」

但是，考慮到該規定，並看看現上訴人所擔任的職業（在此再次重申是構成其聘用的原因），我們認為該職業不應被視為「具特別資格的外地勞工」。

事實上，在考慮上述第 49/GM/88 號批示第 1 款的規定後，隨即可以得出結論認定該規定沒有把上訴人視為（應被視為）「具特別資格的外地勞工」，因為當中還規定「如基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工」，也許可聘用外地勞工。

因此，這是兩個情況，當中可以批准聘用外地勞工，並不適當地認為上訴人僅基於根據第 49/GM/88 號批示被聘用就是「具特別資格的外地勞工」，因為這只是可以獲得批准的可能情況之一。

另一方面，我們認為關於「具特別資格的外地勞工」是不存在法律定義的，很合理地該「不確定概念」由行政當局按照其所定的標準加以補充，而該些標準只要在清楚及明顯不公正的情況下從受到審查，但這看來沒有發生。

不想在這裡為該概念下定義，我們認為這個表述本身就必然意味著涉及擔任特別「職務」的專業人員的提述，為擔任該職務是必須具備所需的技術、技藝、科學或其他特定知識及甚至某特定業務的本身知識。

並不是以此表示現上訴人所擔任的工作比不上其他工作（這是我們再三強調的），但是，應該承認透過該表述擬表達出（請容許我們說）除了是普通的家務工作外，雖然是有需要（或者是不可或缺），但對於任何想落實擔任該工作的人士來說並不要求須要有「特別的技術知識」。

因此，不應認為現上訴人為第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款規定的「具特別資格的外地勞工」，所以有關部分的上訴理由不成立。

——（被指稱的）「無理由說明」。

上訴人認為被上訴的行為就許可其欲在澳門逗留方面並沒有關於未成年人父親的任何提述，因此指出了形式瑕疵。

好了，以下是我們對該問題的看法。

我們認為，被上訴的行為「完全遺漏」未成年人的父親並不是事實，因為與之相關的報告及意見必然指出關於夫妻雙方的財政條件，確實說明了該人士也是一名「外地勞工」，在(E)公司擔任「保安員」職責，此外更補充說明許可其聘用的批示是一個「非專業的」批示。

無論如何，不可否認現上訴人的「整體情況」實際上是被給予更多的強調。

但是，我們認為沒有提及「未成年人的父親」的結論是沒有理由的，因為除了上述被認定的內容外，在上述的訴願中關於該人士(除了「夫妻雙方的財政狀況」外)是沒有更多的陳述；(參見第 65 頁至第 66 頁)。

因此，事實上沒有指出該人士可能的「具特別資格勞工」資格，我們看不到被上訴實體如何可以就該資格發表看法以作出一如須作出的決定，(特別是逗留許可的申請人就只是現上訴人的情況下)。

因此，由於同樣不能證實存在所指責的欠缺理由說明，上訴理由不成立。

裁決

四、基於此並根據上述的理據，合議庭裁定上訴理由不成立。

上訴人支付訴訟費用，司法費訂定為 6 個計算單位。

指定辯護人的服務費定為澳門幣 3,000 元(當中包括為開展提出中止在此被上訴的行為效力申請的工作，該行為已成為 2005 年 10 月 13 日合議庭裁判中的決定標的)。

José M. Dias Azedo (司徒民正，裁判書製作法官) —— 陳廣勝 —— 賴健雄