

(譯本)

行政行為
行使自由裁量權
司法審查
嚴重錯誤

摘要

如行政行為是在行使自由裁量權時作出，那麼只有在出現嚴重錯誤或明顯不公的情況時才可進行司法審查。

2006 年 5 月 18 日合議庭裁判書
第 281/2005 號案件
裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

(A)，身份資料載於卷宗，針對澳門特別行政區保安司司長 2005 年 8 月 11 日的批示向本中級法院提起了司法上訴，該批示確定不批准其未成年女兒(B)申請在澳門定居。

爲了請求該批示無效，在上訴狀中提出以下結論：

「[.....]

1.

上訴人獲許可於澳門工作及逗留至 2005 年 12 月 31 日。(參見文件 1)

2.

上訴人現於(C)股份有限公司任職獸醫助理。(參見文件 1)

3.

上訴人之女兒(B)於 2004 年 11 月 29 日在澳門出生。(參見文件 2)

4.

上訴人之女兒現還不足 1 歲，仍須父母親的悉心照料。

5.

上訴人在澳門或菲律賓除了丈夫和女兒外，並沒有其他親戚或朋友。

6.

可見，上訴人是唯一可給予其女兒全面關懷、照料、看管及教育方面的人士。

7.

而事實上，上訴人及其丈夫亦非常願意去履行這個作為母親及父親的先天義務。

8.

而且，按 1994 年 8 月 1 日的第 6/94/M 號法律——《家庭政策綱要法》第 5 條 a 及 b 項的規定，母親、父親及兒童在家庭的組成上享有受家庭政策保護的權利。

9.

但現在，上訴人之女兒的逗留申請遭保安司司長於 2005 年 8 月 11 日作出批示否決之。(文件 3)

10.

若把上訴人與其女兒分隔於兩地，上訴人是極為困難有效地行使親權的。

11.

根據《民法典》第 1733 條第 1 款的規定，親權的內容是全面的，包括子女的人身及財產方面。

12.

另外按《民法典》第 1737 條的規定，父母行使親權是不可放棄的。

13.

因此，保安司司長的決定除了限制了上述父母履行對子女的權利和義務外，也是完全違反了於 1994 年 8 月 1 日訂立的第 6/94/M 號法律——《家庭政策綱要法》第 5 條 a 及 b 項以及第 7 條第 1、2 及 4 款的規定。

[.....]」（參見上訴狀的中文原文，葡文譯文載於本卷宗第 29 頁至第 32 頁，由終審法院院長辦公室翻譯人員翻譯）。

現被上訴實體經傳喚後，提交答辯，主張上訴理由不成立，內容如下：

『[.....]

1.

上訴人對保安司司長的批示提起申訴，該批示根據第 4/2003 號法律第 8 條的規定確認不批准其未成年女兒在澳門定居申請的決定。

上訴人將其闡述的所有理據完全建立在一個嗣後的事實框架之上，這在其整個輪廓上甚至在或有的效力上都有別於作出相關行政行為時存在的事實框架，其目的是以此得出結論認定被爭執的決定構成對行使親權的限制，並違反 8 月 1 日第 6/94/M 號法律規定《家庭政策綱要法》目標。

2.

所發生的是不批准行為是以勞工事務局的意見書為依據，我們認同有關依據，因為依據說明了利害關係人並不具備足夠的經濟能力及符合有關目的的其他要件。

3.

現被上訴的行為是就其被作出時存在的具體事實而產生，不能建立於不存在的、假設的、未來的、甚至所謂的確定或不確定未來之存在的事實之上。

4.

事實的嗣後發生絕對不得成為對行政行為任何形式之質疑的依據。

5.

正是依據行政行為作出之後的事實架構，上訴人指責被申駁決定侵犯「限制行使親權」及「侵犯成立家庭的權利」。

6.

但是，可以說爭執所針對的行政行為並未限制行使親權和侵犯成立家庭的權利。

7.

因為這些基本價值看起來與被上訴的行政行為的性質、意思、效力毫不相干。

8.

不許可一名非本地之外國人(自由選擇作為外地勞工而在此逗留之非本地外國人的女兒)以常居方式逗留，並不損害或觸及自由行使親權和成立家庭的權利。

9.

因為，上訴人的生活選擇完全由其自己負責，並不受當局有任何干涉或強制。

10.

事實上，第 4/2003 號法律第 8 條在例外批准逗留的事宜上賦予行政當局最廣泛自由裁量權。

11.

被上訴的行為是在行使該條第 1 款允許的廣泛自由裁量權被作出的，雖然該規範的第 5 條表面上帶有命令性，但由於欠缺主要要件，尤其經考慮對批准聘用外地勞工的具權限實體的理解後，第 5 條看來對本具體個案並不適用。

12.

然而，行使自由裁量權作出的行為僅根據其在行使權力時明顯違法(即導致決定無效)或完

全不合理才可被抨擊，但現被分析的個案中絕不存在該情況。

13.

完全相反，有關行政行為完全符合被適用的規範及原則，沒有任何不合理，因為所體現的是相關法律所賦予自由裁量權。』（參見卷宗第 22 頁至第 25 頁的原文內容）

雙方當事人根據《行政訴訟法典》第 63 條及第 68 條的規定並為著其效力得到通知，僅上訴人以中文作出載於卷宗第 40 頁至第 42 頁的非強制性陳述，提出結論認為被上訴實體違反了第 6/94/M 號法律第 5 條 a 及 b 項以及第 7 條第 1、2 及 4 項規定對其賦予的基本權利，以及不履行第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款的規定。

駐本法院的檢察院司法官適時出具卷宗第 54 頁至第 56 頁的意見書，認為上訴理由不成立。

經法定檢閱後，現對本司法上訴作出決定。

直至目前，在此須考慮第 35 頁至第 36 頁的現被上訴的批示的（中文）內容如下，葡文譯本由同一翻譯人員翻譯：

「[.....]

事由：必要訴願

利害關係人：(B)由(A)代表

參件：第 MIG.XXX 號報告書

上述利害關係人的逗留許可被否決後，提出必要訴願，要求重新考慮其申請。

根據第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款規定，*具特別資格的外地勞工的聘用有利於澳門特別行政區時，可允許其家庭成員在澳門特別行政區逗留*。一直以來，行政當局在運用上述條文時，具有一定靈活性，特別是指處理被批准在澳門長期逗留的個案上，或者是一些情況非常特殊的新申請人。

鑑於勞工事務局就本個案發表不贊同意見，及經考慮利害關係人母親的工作（獸醫助理）性質，其收入水平，以及其他條件，並不在可考慮批准的特殊情況，因此，本人根據上述法律規定，及《行政程序法典》第 161 條的規定，決定維持治安警察局代局長的有關批示。

[.....]」

這是一份提出了具根本法律性質問題的司法上訴，經檢查卷宗中和所附行政程序卷宗中的所有相關要素後，我們認為下文檢察院的意見書已經給予適當的解決方案：

『(A)，以本人及代表其未成年女兒(B)，兩人均是菲律賓籍，針對保安司司長 2005 年 8 月 11 日的批示提起了爭執，該批示在訴願中維持不批准該未成年人申請在澳門定居。上訴人指責讓我們能看到及歸納的違反法律瑕疵，因為違反了《家庭政策綱要法》1994 年 8 月 1 日第 6/94/M 號法律第條 a 及 b 項，以及第 7 條第 1、2 及 4 款的規定）及第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款，主要認為其被聘用擔任的職務是需具備特別資格，因此是具特別資格勞工，更補充認為「*養育孩子是一項基本權利*」，因此根據被適用的規範應該批准其主張。

現進行分析：

無論是在第 12/GM/88 號批示及第 49/GM/88 號批示，還是在第 4/2003 號法律中，均不存在關於「*具特別資格勞工*」概念的定義，因此該不確定概念應由行政當局根據自己定出的標準予以補充，尤其賦予經濟財政範疇（勞工事務局）予以補充，肯定的是一方面存在經過考慮本地勞動市場具體條件後在澳門正常情況下不具備之勞工的事實，這並不意味著就是被視為「*具特別資格勞工*」，另一方面，如具備該資格，應該載於批准聘用外地勞工的批示中。

但是，即使一開始作為特別個案認為是具特別資格的勞工（獸醫助理），但這個界定根據相關的確切條文規定（第 4/2003 號法律第 8 條第 5 款）須同時兼備其聘用有利於澳門特別行政區的事實，行政當局對此在其行為的理由說明的準確內容中明確排除。

如此，由於我們面對的是單純消極內容的行為，當中上訴人及其女兒的狀況按照該內容的效力沒有改變，因此根據該內容我們看不到是以何種方式違反家庭根本權利或家庭團結及穩定的權利，此外絕對看不到執行該行為會導致母女分離或破壞已存在的家庭關係的任何強烈後果。

顯然，儘管如此但法律並不禁止當局批准上訴人的主張，尤其基於人道這一特殊情節，對此

我們顯然不會忽略也不會視而不見：然而，面對有關情況，適用規定賦予決定機構廣泛的自由以審理批准是否合適合規定。因此，對於在行使自由裁量權中所作出的行為，法院的介入僅限於嚴重錯誤或明顯不公正的情況，但這點沒有看到。』（參見卷宗第 54 頁至第 56 頁的原文內容）。

我們認為檢察院的分析（根據上述適用於本案的法律前提）完全可以成為對本司法上訴的具體決定，據此應駁回上訴人的主張，確實是因為不存在其對被上訴的行為指責的任何不法性，以及我們須依職權審理的瑕疵。

綜上所述，合議庭裁定本司法上訴理由不成立。

上訴人支付訴訟費用，司法費訂定為 3 個計算單位，不影響在這方面給與上訴人的司法援助。上訴人之法定代理人的律師費訂定為澳門幣 1,500 元，現由終審法院院長辦公室墊支。

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