

第 29/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲和乙(又名乙 1)

被上訴人：行政長官

主題：行政行為·犯罪·《行政程序法典》第122條第2款c項·居留許可

裁判日期：2018 年 5 月 30 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

如果不動產投資居留申請人的配偶在居留申請及續期申請中基於虛假的文件資料，使用了虛假身份，那麼行政長官宣告批准其居留及將有關居留許可續期的行政行為無效的批示，不違反《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項的規定。

裁判書制作法官

利馬

## 澳門特別行政區終審法院

### 合議庭裁判

#### 一、概述

甲和乙(又名乙 1)針對行政長官 2016 年 8 月 22 日作出的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示宣告第二上訴人乙(又名乙 1)的臨時居留許可及續期的批示無效。

中級法院透過 2017 年 12 月 7 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴，認為如果第二上訴人沒有使用虛假的身份來獲取瑙魯護照，那麼以其丈夫所作投資為依據而提出的澳門居留申請則不會獲批，因為根據當時生效的 3 月 27 日第 14/95/M 號法令第 5 條第 1 款 h 項的規定，作為居住在中國內地的中國公民，其必須提交由中華人民共和國有權限當局發出許可申請定居於澳門之證明文件，而這是不可能的。

被上訴裁判還認為終審法院於 2012 年 7 月 5 日在第 48/2012 號案件

內作出的合議庭裁判對《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項作出擴張性解釋，當中所指的無效情況包括所有在其準備及執行過程中牽涉犯罪的行政行為，即使有關行為的標的本身不構成犯罪，但只要促使作出該行為的動機或目的構成犯罪，且該動機或目的對於作出該行政行為屬重要。

甲和乙(又名乙 1)不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

— 沒有任何證據證明第二上訴人所持瑙魯護照是偽造的；

— 如果第二上訴人當初以乙 1 的名字申請瑙魯護照並用來申請在澳門的居留許可，那麼該申請同樣會獲批准；

— 第二上訴人是在獲取澳門居民身份證之後才更改姓名；

— 為著《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項規定的效力，批准臨時居留許可及續期的行政行為不構成犯罪；

— 被上訴裁判違反了善意原則、合法性原則以及《基本法》第 24 條的規定。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

## 二、事實

i) 被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1. 第二司法上訴人於 2000 年以“乙”作為第一司法上訴人甲的家團成員(配偶)的身份資料向澳門貿易投資促進局申請臨時居留許可。

2. 其後，分別於：

— 2000 年 12 月 26 日，澳門特別行政區行政長官作出批准第二司法上訴人有效期 3 年的臨時居留許可的批示；

— 於 2004 年 4 月 6 日，澳門經濟財政司司長作出批准第二司法上訴人有效期 3 年的臨時居留許可的批示；

— 於 2007 年 2 月 16 日，澳門經濟財政司司長作出批准第二司法上訴人臨時居留許可續期至 2008 年 5 月 31 日的批示。

3. 第二司法上訴人分別於 2001 年 1 月 29 日取得澳門非永久性居民身份證，及於 2007 年 12 月 27 日取得澳門永久性居民身份證。

ii) 從附入卷宗的文件還得出以下內容：

a) 透過初級法院於2016年2月3日作出的已轉為確定的合議庭裁判，乙1因申請並獲發澳門居民身份證時，聲稱其姓名為乙，粵語拼音為B，父母為丙及丁，生於19XX年9月25日，並聲稱其國籍為瑙魯籍，而被裁定以直接正犯及既遂方式觸犯一項《刑法典》第245條結合第244條第1款b項及c項規定及處罰的偽造具特別價值之文件罪，被判處1(壹)年徒刑，緩期一年執行。

據上述裁判記載，第二上訴人的真實身份為乙1，生於19XX年10月7日，父母為丙1和丁(第CR4-15-0157-PCC號案件)。

b) 2016年5月31日，澳門貿易投資促進局(貿促局)的高級技術員編制了如下報告書：

1. 申請人甲，已婚，瑙魯籍，以持有瑙魯共和國於2000年7月7日發出編號為XXXXXX的護照，依據第14/95/M號法令的規定以投資不動產金額不少於澳門幣一百萬元為依據申請臨時居留許可，申請人同時申請惠及了其配偶乙。乙，瑙魯籍，當時持有瑙魯共和國於2000年7月7日發出編號為XXXXXX的護照(見附件1)。

2. 澳門治安警察局依據澳督第 120-I/GM/97 號批示內容，對上述利害關係人持有的瑙魯護照進行核實，並指出根據瑙魯有關當局之回覆，證實利害關係人提交之文件符合本地區居留之規定(見附件 1)。

3. 為此，行政長官於 2000 年 12 月 26 日就上述臨時居留許可申請作出了批准批示，批准了申請人甲及其配偶乙的臨時居留許可申請，卷宗編號為 XXX/XXXX(見附件 1)。

4. 隨後，申請人甲及其配偶乙仍以瑙魯共和國的護照作為其身份證明文件，分別於 2004 年 4 月 6 日及 2007 年 2 月 16 日獲批了臨時居留許可續期申請，卷宗編號分別為 XXX/XXXX/1R 及 XXXX/XXXX/2R(見附件 2)。

5. 然而，現透過身份證明局和治安警察局之來函，證實乙(即上述乙)報稱 19XX 年 9 月 25 日出生於中國，父親姓名為丙，母親姓名為丁，但其於 2011 年 12 月 1 日向身份證明局提出更改姓名為乙 1，出生日期為 19XX 年 10 月 7 日及父親姓名為丙 1 的申請，並提交了出生公證書作證明，以及在聲明筆錄時表示乙為虛構身份，並以此名在內地作戶口登記及結婚登記，其後以該虛構身份辦理定居瑙魯，再憑瑙魯護照取得澳門臨時居留許可，繼而領取澳門居民身份證(見附件 3)。

6. 因此，認為在本個案中申請人配偶乙其真實的姓名為乙 1，其在自由、有意識之情況下，故意實施上述行為，其行為影響了澳門居民身份證明文件的真確性、合法性及公信力，損害了澳門特別行政區及第三人的利益，而為自己獲得不正當利益。透過初級法院刑事法庭裁判書證實，上述人士因偽造具特別價值之文件罪被判處了 1 年徒刑，徒刑暫緩執行，為期 1 年(見附件 3)。

7. 透過上述判決，證實所謂的乙只是乙 1 的一個虛假身份。就上述批准其臨時居留許可行為而言，在法律上不存在該行政相對人乙，故認為上述批准乙臨時居留許可的行政行為，是欠缺主要要素之行政行為，屬無效之行政行為得被宣告該行為無效。

8. 為此，就上述事宜對利害關係人進行了書面聽證(見附件 4)，而利害關係人提交了書面答辯(見附件 5)，有關主要內容如下：

1) 利害關係人聲稱，在孩童時因家族具有地主身份為避免遭迫害，其祖母為其創造了乙這個名字，1992 年也是以乙之名字結婚，其並非故意使用乙這一虛構名字。

2) 無論利害關係人在提出臨時居留許可時是以乙或乙 1 之姓名作出，均只會因其為臨時居留許可申請人甲之配偶而獲批臨時居留許可，故認為

批准利害關係人臨時居留許可之行政行為之標的是臨時居留許可申請人甲之配偶這一身份。

3) 有關的刑事判決不影響利害關係人作為臨時居留許可申請人甲配偶之身份，利害關係人之姓名並非上述批准臨時居留許可之行政行為之主要要素，相反，申請人配偶之身份才是此行政行為的要素，利害關係人之姓名只是用作識別身份與記錄，同時要求將乙之姓名更正為乙 1。

9. 就上述書面答辯作分析如下：

1) 透過身份證明局通報函件，可知乙 1 不僅虛報自己姓名為乙同時虛報了其出生日期和其父親之姓名，這一系列的行為均反映了利害關係人故意實施有關不法行為。

2) 行政行為大體上可以由主體客體與內容構成，行政相對人為行政行為之客體。在本個案中行政相對人乙只是乙 1 的一個虛假身份，法律上是不存在乙這一行政相對人，故認為批准乙臨時居留許可的行政行為為一欠缺主要要素之行政行為。

3) 另一方面，根據上述判決，乙 1 不法使用乙的身份被裁定偽造具特別價值文件罪，由於乙 1 是以乙的身份透過本局獲批臨時居留許可，故

此批准有關臨時居留許可，以及隨後的續期申請的行政行為屬於《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項所規範屬構成犯罪之行為，故此，上述行政行為應屬無效。基於此，也不存在更正姓名的前提。

10. 綜上所述，建議行政長官閣下宣告下列三項批准“乙”臨時居留許可的行政行為無效：

1) 行政長官，於 2000 年 12 月 26 日作出批准“乙”有效期 3 年的臨時居留許可的批示；

2) 經濟財政司司長，於 2004 年 4 月 6 日作出批准“乙”臨時居留許可續期 3 年的批示；

3) 經濟財政司司長，於 2007 年 2 月 16 日作出批准“乙”臨時居留許可續期至 2008 年 5 月 31 日的批示。

上述意見，謹呈上級審閱及批示。

c) 同日，貿促局投資居留暨法律處經理發表以下意見：

同意本建議書分析，建議行政長官閣下宣告下列三項批准“乙”臨時居留許可的行政行為無效：

1) 行政長官，於 2000 年 12 月 26 日作出批准“乙”有效期 3 年的臨時居留許可的批示；

2) 經濟財政司司長，於 2004 年 4 月 6 日作出批准“乙”臨時居留許可續期 3 年的批示；

3) 經濟財政司司長，於 2007 年 2 月 16 日作出批准“乙”臨時居留許可續期至 2008 年 5 月 31 日的批示。

呈執行委員會主席審閱。

d) 2016 年 6 月 3 日，貿促局執行委員會主席發表以下意見：

同意是項建議，呈經濟財政司司長閣下審議。

e) 2016 年 6 月 20 日，經濟財政司司長發表以下意見：

同意建議，呈請行政長官審批。

f) 2016 年 8 月 22 日，行政長官作出如下批示：

同意建議，宣告建議書所指臨時居留許可及續期的批示無效。

此為被上訴行為。

### 三、法律

#### 1. 要審理的問題

要審理兩名上訴人提出的上述問題。

#### 2. 行政行為·犯罪·《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項的規定· 居留許可

行政長官於 2000 年 12 月 26 日作出的批准第二上訴人在澳門臨時居留 3 年的批示，是向一個不存在的人—乙—發出臨時居留許可。乙的身份是通過實施犯罪、出示載有虛假身份的瑙魯護照捏造的。

另一方面，經濟財政司司長於 2004 年 4 月 6 日作出的將第二上訴人的臨時居留許可續期 3 年的批示，以及於 2007 年 2 月 16 日作出的將第二上訴人的臨時居留許可續期至 2008 年 5 月 31 日的批示，是為了一個不存

在的人而作出的，為此，第二上訴人曾出示一張被澳門特別行政區法院宣告為虛假證件的澳門非永久居民身份證，並因偽造該文件而被判處暫緩執行的徒刑。

《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項規定：

“第一百二十二條

(無效行為)

一、無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為。

二、下列行為尤屬無效行為：

- a) .....；
- b) .....；
- c) 標的屬不能、不可理解或構成犯罪之行為；
- d) .....；
- e) .....；
- f) .....；
- g) .....；
- h) .....；
- i) .....。”

關於這項規定的解釋，本院於 2012 年 4 月 25 日及 7 月 25 日分別在第 11/2012 號案件和第 48/2012 號案件內作出的合議庭裁判中有如下表述：

「行政行為的標的是在具體個案中產生法律效果<sup>1</sup>，是所產生或宣告的法律效果<sup>2</sup>。

在本案中，.....的批示，其標的本身並不構成任何犯罪行為，因此，從字面上來看，似乎《行政程序法典》第 122 條第 2 款的 c 項在此處並不能適用。

然而，理論學說一直以來都對該條進行擴張性解釋，而這也是完全有道理的。

MARCELO REBELO DE SOUSA 和 ANDRÉ SALGADO DE MATOS<sup>3</sup>

便有著這樣的論述：

---

<sup>1</sup> MARCELLO CAETANO 著：《Manual.....》，第一卷，第 481 頁。

<sup>2</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《Direito Administrativo》，里斯本，Almedina 出版，1980 年，第 441 頁。

<sup>3</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA 和 ANDRÉ SALGADO DE MATOS 著：《Direito.....》，第三卷，第 162 頁。

“對於‘牽涉到犯罪的行政行為’這樣的表述應該作擴張性解讀：其中不僅僅涉及行政行為本身構成某一罪狀的情況，還包括所有在行政行為的準備或執行階段牽涉到犯罪的情況。

牽涉到犯罪的行政行為的例子有：含有對相對應之人詆毀內容的行政行為；在脅迫之下作出的行為；上級對下級下達的對人施以無理暴力的命令。”

MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇALVES 和 JOÃO PACHECO DE AMORIM<sup>4</sup>則說：

“我們認為 c 項的末段還應包括——儘管立法者僅僅提及行政行為‘標的’的做法似乎有些奇怪——雖然其行為標的本身不構成犯罪，但促使作出該行為的動機或目的構成犯罪，且該動機或目的對於作出行政行為又屬至關重要的情況。因此，我們說，不僅僅是那些其標的(內容)構成犯罪的行為屬無效，在作出的過程中牽涉犯罪的行為也屬無效。

這種情形包括，例如：在行政上屬偽造的文件(如編造的會議記錄或是召集書等)的基礎上作出的行政行為，又或是那些透過賄賂或收買而作

---

<sup>4</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇALVES 和 JOÃO PACHECO DE AMORIM 合著：《Código do Procedimento Administrativo》，科英布拉，Almedina 出版，第二版，1997 年，第 645 頁。

出的行為”。」

由於行政長官於 2000 年 12 月 26 日作出的批准第二上訴人臨時居留的批示，以及經濟財政司司長於 2004 年 4 月 6 日作出的將第二上訴人的臨時居留許可續期 3 年的批示，還有於 2007 年 2 月 16 日作出的將第二上訴人的臨時居留許可續期至 2008 年 5 月 31 日的批示，是在利害關係人虛假的身份證明文件基礎上作出的，文件上的名字是虛假的，出生日期和父親的身份與第二上訴人真實的身份資料不相符，所以我們可以說，之所以作出相關行政行為，是基於第二上訴人實施的犯罪。

問題是如果第二上訴人出示了其真實身份資料，那麼上述行為是否會批准其在澳門居留？我們不知道。可能不會，因為第二上訴人具有中國國籍，居住在中國內地，根據當時生效的 3 月 27 日第 14/95/M 號法令第 5 條第 1 款 h 項的規定，其必須提交由中華人民共和國有權限當局發出許可申請定居於澳門之證明文件，而這是不可能的，因為這一證明文件從未被發出。

亦即，第二上訴人使用虛假身份取得在澳門的居留許可，她這樣做的原因不得而知，原因本身也不重要，不過可能跟上文所說的有關係。當其成為永久居民之後，便想恢復其真實身份，申請更改其居民身份證上的名字。這顯然是不可以的。

我們認為被上訴行為對《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項所作的解釋是恰當的。

另外，看不出善意原則、合法性原則和《基本法》第 24 條的規定與本案所牽涉的問題有甚麼關係，所以不管是被上訴行為還是被上訴裁判都沒有違反上述原則及規定。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由兩名上訴人承擔，司法費訂為 5 個計算單位。

2018 年 5 月 30 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德