

案卷編號：10 / 2009

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2009 年 6 月 29 日

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

主要法律問題：

- 中止駁回居留許可續期效力的可能性

摘 要

根據第 5/2003 號行政法規第 23 條，儘管是附條件的，利害關係人擁有居留許可的狀況可維持至有效期滿後的 180 天或直至妨礙性的不可抗力終止。

如果在這個附條件的狀況維持期間內申請居留許可續期及最終被駁回，駁回的行為是一個具有積極內容的消極行為，該積極內容體現在使利害關係人失去之前具有居留許可的狀況。

如果居留許可在申請續期之前被行政當局宣告失效，駁回續期的行為就不具備積極內容。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴

第 10 / 2009 號

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

一、概述

甲原持有有效期至 2007 年 7 月 1 日的澳門非永久性居民身份證。隨後申請了居留許可的續期，該申請被保安司司長 2008 年 12 月 18 日的批示駁回。

對此批示申請人要求中止其效力。中級法院在第 63/2009 號案件中作出了合議庭裁判，批准了所請求的效力中止。

保安司司長不服該合議庭裁判，向終審法院提起了上訴，在其上訴理由陳

述中提出了下列結論：

“1. ‘當命令中止有關批示的效力，法院就是在……給予一項臨時的居留許可，從而替代了行政當局……’這是法律所禁止的，特別是面對‘權力分立原則’；

2. 就駁回對已失效的法律關係重新賦予效力的要求的行為，要中止其效力是不可能和沒有意義的，原因是：

- 不是一個廢止該關係的、具積極內容的行為；
- 對恢復該關係不存在任何期望，其取決於行政機關的自由裁量行為；
- 所批准的中止不能給予居留許可，對申請人的狀況也不產生任何效力。

3. 被質疑的行政行為完全只有消極內容，根據行政訴訟法典第 120 條 a 項中止其效力是不合邏輯和不適當的。

4. 申請人沒有證明，也不能證明存在不能或難以彌補的損害，因為被質疑的行政行為對其已維持大約五年的生活狀況沒有產生任何改變。

5. 為着行政訴訟法典第 121 條第 1 款 a 項規定的效力，申請人沒有如理論界認為應做的那樣，具體指明所提出的損害的程度，但由於屬非物質性，而且實際上不存在，所以沒有可能具體指出。

被上訴的合議庭裁判對事實錯誤地解釋和適用法律，違反了所提出的原則和規範，特別是載於行政訴訟法典第 120 條 a 項和第 121 條第 1 款 a 項的規定，因此應被撤銷。”

被上訴人沒有提交理由陳述。

檢察院提交了意見書，當中維持在之前提交的意見書中的立場，認為應維持被上訴的合議庭裁判。

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 事實事宜

“- 申請人在 2002 年獲准在澳門居留，其居留許可的有效期間獲續期至 2007 年 7 月 1 日。

- 2008 年 11 月 21 日，當申請人甲從關閘口岸進入澳門時，接收並簽署了由一名治安警察局警員遞交的第 XXX/08/E 號通知書，當中申請人獲告知保安司司長在 2008 年 2 月 27 日作出了批示，宣告申請人的居留許可過期失效，原因是申請人沒有在居留許可有效期期滿後的 180 天內申請續期。

- 2008 年 11 月 28 日，申請人向治安警察局出入境事務廳遞交了居留許可的續期申請，並附同一說明詳細解釋由於在中華人民共和國服刑而存在妨礙的正當理由，使其不能在法定期限內申請居留許可的續期，並提交了證明文件。

- 保安司司長在 2008 年 12 月 18 日作出了一項批示，內容是：‘同意張顧問的意見，不批准續期的申請。’

- 顧問在提交的意見書中認為：

‘經考慮利害關係人所提出的理由及所呈交的文件，其確實早於 2005 年底便已失去人身自由，顯然無法在規定期間親身前往出入境事務廳申請續期，但卻並未因服刑而失去管理自身事務的能力，不妨礙其本人透過書信或委託其他人，適時地提出相關申請。’

- 2006 年 1 月 26 日，申請人在中華人民共和國被監禁，直至 2008 年 11 月

20 日獲准假釋為止。

- 申請人的妻子.....是澳門特別行政區永久性居民，雙方育有兩名未成年子女.....和.....，他們也是澳門特別行政區永久性居民。”

（二）中止駁回居留許可續期效力的可能性

上訴人認為申請人的居留許可已經失效，法院不能代替行政機關延長已經失效的居留許可，請求撤銷被上訴的合議庭裁判。被針對的行為的內容完全屬於消極性，因此不能中止其效力。

根本的法規是行政訴訟法典第 120 條的規定：

“在下列情況下，得中止行政行為之效力：

a) 有關行為有積極內容；

b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。”

“對法律秩序產生改變的行為”視為積極行為，而“拒絕對法律秩序引入改變的行為”就是消極行為。¹

現在問題是要知道被針對的行為，即現上訴人駁回被上訴人居留許可續期的批示是否具有能被中止的積極效力。

¹ Diogo Freitas do Amaral 著，《Curso de Direito Administrativo》，第二卷，科英布拉 Almedina 2001 年版，第 279 頁。

被上訴法院在解釋批准中止行為的效力時認為，有關行為必然改變了申請人之前所處的狀況，中止效力可對其產生有用效果，即維持獲准在澳門逗留。

我們看來，被針對的行為沒有改變被上訴人之前所處的法律狀況，從而該行為屬完全消極行為，沒有任何積極內容。

讓我們來看。

根據第 5/2003 號行政法規第 22 條，居留許可期滿後應利害關係人請求可續期兩年，並取決於是否符合原則性法律及該行政法規規定的前提和要件。

關於逾期續期，該法規第 23 條規定：

“一、在居留許可有效期屆滿後，利害關係人仍可在一百八十日內，經繳納本行政法規第三十六條所定罰款後申請續期。

二、……

三、如未在第一款所定期間申請續期，則居留許可即告失效，且喪失為取得永久性居民資格而計算的連續時間；但能適當證明是因不可抗力的理由導致未申請續期者除外。”

根據這一條文，儘管是附條件的，利害關係人擁有居留許可的狀況可維持至有效期滿後的 180 天或直至妨礙性的不可抗力終止。

如果在這個附條件的狀況維持期間內申請居留許可續期及最終被駁回，駁回的行為是一個具有積極內容的消極行為，該積極內容體現在使利害關係人失去之前具有居留許可的狀況。

但在本具體個案中存在一特別情況，使其與上述結論存在差異。被上訴人

的居留許可已被於 2008 年 2 月 27 日由上訴人作出的另一行為宣告失效，該日期遠早於被上訴人返回澳門特別行政區的時間。被上訴人在返回澳門當天就被通知了上述行為。

也就是說，被上訴人在提出居留許可續期（被針對行為之標的）的申請前，所處的狀況已變成不擁有任何在澳門特別行政區有效的居留許可，不論是否屬附條件的。

這是一個客觀事實，至於是否符合法律則不能在本案中討論，因為這只能在相應的司法上訴中審議。這也是在審查能否中止被針對行為效力時應考慮的。

駁回被上訴人隨後申請的居留許可續期沒有改變其之前的法律狀況，原因是在作出否決的行為之前和之後均維持不具備居留許可的狀況。

由於在現正審議的駁回申請的消極行為中沒有積極內容，因不符合行政訴訟法典第 120 條規定的要件，中止其效力的請求應被駁回。據此結論，應裁定本上訴勝訴及撤銷被上訴的合議庭裁判。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定本針對司法裁判的上訴勝訴，撤銷被上訴的中級法院裁判，從而駁回中止效力的請求。

在本法院和中級法院的訴訟費用由現被上訴人承擔，當中司法費分別定為 3 個和 4 個計算單位。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima (利馬)

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉

2009年6月29日。