

第 26/2012 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

會議日期：2012 年 7 月 4 日

主題：— 禁止進入澳門特別行政區

— 行政行為的理由說明

摘要：

一、根據第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款 b 項的規定，如果有資料指“存在強烈迹象顯示屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫，特別是黑社會類別者，即使沒有在本地開展任何活動”，應禁止非本地區居民進入澳門特別行政區。

二、在本案中，卷宗中有一份來自香港警方的資料顯示被上訴人目前仍是黑社會組織 XXX 的成員，該資料具可信度，可以作為採

取禁止入境措施的依據。

三、如果被上訴批示的內容清楚說明由香港當局所提供的資料為最新資料，那麼便應該認為行政行為的理由說明是充分的。

裁 判 書 制 作 法 官

宋 敏 莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲對保安司司長 2010 年 4 月 20 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示駁回了由前者所提起的必要訴願，並維持了對其適用禁止入境措施的決定。

中級法院透過 2011 年 12 月 1 日作出的合議庭裁判，裁定上訴理由成立，撤銷了被上訴的行為。

現保安司司長不服裁判，向終審法院提起上訴，並提出了以下結論：

1. 題述之司法上訴所針對的行政行為是保安司司長 2010 年 4 月 20 日的批示，正如司法上訴的上訴陳述第 65 點所載，“本上訴的標的是於 2010 年 4 月 20 日所作的批示……”，根據卷宗第 31 頁的第 1 及第 2 點，該批示同意了治安警察局局長分別於 2009 年 12 月 21

日及 2010 年 4 月 7 日所作的批示及報告書。

2. 然而，儘管這個批示才是上訴的標的，被上訴的合議庭裁判卻選擇對治安警察局局長 2008 年 8 月 21 日的批示作出撤銷的決定，撤銷的理由是，根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定，上述批示因理由說明不充分而存有形式瑕疵。

3. 被審議的這個載於被上訴的合議庭裁判的已確定事實的行政行為(治安警察局局長 2008 年 8 月 21 日的批示)，已被同一實體 2009 年 12 月 21 日的批示所取代，進而也就被默示廢止，因此在很早以前(由 2009 年 12 月 21 日開始)便因為存有瑕疵的緣故而被從法律秩序中剔除了，基於這個原因，不能在司法上訴中被審議——因為完全不存在上訴標的。

4. 這樣，被利害關係人在上訴中列為標的的行政行為便完全沒有被審議，被上訴的合議庭裁判僅僅限於對一個不存在的行為作出分析，因此，該裁判因對上訴標的的認知出現錯誤而存有無效瑕疵。

如不這樣認為，那麼不排除以下見解：

5. 被上訴的合議庭裁判在整個說明理由的過程中，明確及反復地提到已經被廢止的治安警察局局長 2008 年 8 月 21 日的批示，只

是在理由說明的最後一段中才略略地提到了(而這還是我們推測的)司法上訴真正所針對的行政行為，因此該裁判還在事實事宜的審議上出現了錯誤審理的瑕疵。

如果這一觀點仍不獲接納，我們還有以下見解：

6. 即便是認為撤銷的理由(理由說明不充分)是指向真正的被上訴行為的，那麼對於相關行為存有形式瑕疵的指控也是不成立的。

7. 現提起上訴的實體所採取的禁止入境措施是一個具安全預防性質的行政措施，而從7月30日第6/97/M號法律，即有組織犯罪法的第33條第1款b項的行文可以得出，這是一個部分被限定的行政行為，正如上訴陳述的第13點所述。

8. 要依據第6/97/M號法律的規定作出相關行為，亦即採取禁止入境的措施，只需要有香港特別行政區(利害關係人為香港居民)的有權限機構，即香港警務處所提供的存在強烈迹象顯示屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫的資料便已足夠，不要求行政當局指出有那些具體事實可以證明其屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫，而這與利害關係人所持的、並得到被上訴的合議庭裁判所認同的觀點是截然對立的，正如上訴陳述的第16點所述。

9. 因此，上訴實體所作的是一個部分被限定的行為(積極限定，如上訴陳述第 13 點所述，在滿足某些事實前提的情況下，必須採取相關措施)，在禁止入境措施的程度由《行政程序法典》第 5 條第 2 款所確立的適度原則(分為三個次原則，分別是*恰當或適當原則*、*必要性或可要求性原則*、以及*狹義上的適度原則*)予以限制，然而，始終要結合相關措施所謀求維護的公共安全利益來對具體情況作分析。

10. 第 6/97/M 號法律沒有在任何一處規定禁止入境的最長(或最短)期限，而被上訴的合議庭裁判的觀點“*但是這不等於說行政當局可以不說明其作出如此選擇的理由，尤其是當所適用的還是最長時間限度的禁止入境期的時候……*”與此相悖，因此存在法律解釋上的錯誤。

11. 這個時間限度既沒有道理，亦無法解釋得通，因為一方面，第 6/2004 號法律毫無疑問並沒有設定任何的時間限制，而另一方面，如果連第 6/2004 號法律都沒有設定任何時間限制的話，那麼，按照所規定的罪行比前述法律嚴重得多的第 6/97/M 號法律所實施的禁止入境措施就更沒有理由存在最長時間限制了。

12. 由適度原則所產生的限制已經可以完全地排除行政當局透

過行政行為任意及毫無道理地設定程度的差別，並由此訂定一個無限長的禁止入境期間的可能，但是同樣這也並不意味著，當情況確實比較嚴重時，行政當局不可以訂定相當長的禁止入境期間。

13. 同樣地，第 6/97/M 號法律也沒有對行政當局在某一禁止入境措施的生效期間或結束之後，重新對事實情況作出分析以便維持、更改、延長或終止措施設定期限。

14. 鑒於上一點中所提到的情況，沒有什麼妨礙行政當局可以在一個禁止入境措施執行完畢之後，再次對同一個非本澳居民採取禁止入境措施，只要其認為安全方面的必要性仍然存在，並且具體個案滿足第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款 b 項中所規定的法律要件即可，並可以通過適度性的考量，訂定一個長於或短於之前一個禁止入境期限的期限。

15. 這其實也是被上訴的合議庭裁判所持的觀點，然而它卻在對其作具體應用之時出現了錯誤，稱“但是這不等於說行政當局可以不說明其作出如此選擇的理由，尤其是當所適用的還是最長時間限度的禁止入境期的時候……”，以及“但是這不等於說行政當局可以將一個有限期的禁止入境措施轉變為無限期的措施。必須要有再次禁止入境的足夠理由才可以”，這個理解不能成立。

16. 行政當局確實不可以對非本地居民採取無限期禁止入境的措施，但是有義務在知悉“有關顯示屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫的強烈迹象”的存在、維持、改變或消滅的情況時，對具體的事實情況重新作出分析，並在謀求公共安全利益的方針指導下，決定是否採取一個時間限度上長於、短於又或等於之前一個措施的新的禁止入境措施。

17. 第 6/97/M 號法律是一個旨在打擊有組織犯罪的特別法，其立法意圖在於，被從具權限警方處所得資料指為犯罪組織成員或與犯罪組織有聯繫的外地居民的存在會對澳門特別行政區的公共安全與秩序構成威脅，即便該等人士在澳門並不開展任何活動亦然。

18. 上訴實體的實踐及經驗告訴我們，因有強烈迹象顯示屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫而被施以禁止入境措施的外地居民，其屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫的事實並不會因為履行了禁止入境措施而發生改變，而這一點在本案中已經被治安警察局從香港警方那裡得到的多個資料的實質內容所證實，相關資料指利害關係人是香港特區犯罪組織成員且目前仍與該組織保持聯繫。

19. 這也是澳門特別行政區的司法裁判面對警方認為有必要對被指仍然有強烈迹象顯示是犯罪組織成員或與犯罪組織有聯繫的外

地居民採取新的禁止入境措施的個案時所持的觀點，可參閱在上訴陳述第 29 點中所提到的中級法院合議庭裁判。

20. 被上訴的合議庭裁判對於治安警察局從香港警務處所獲得的資料提出了一系列的問題，具體摘錄於上訴陳述的第 30 點，然而這些問題不但不能被接受而且應該被排除，因為這構成對由澳門以外地區的有權限機構所發出的文件的實質或實體內容的評價，而它是無權這樣做的，相反，它只能對相關的文件作形式上的評價，除非出現文件的實質內容違反澳門法律體制根本原則的特殊情況。

21. 從這個意義上講，澳門的司法及警察當局，作為有責任打擊及預防有組織犯罪的實體，只能認為上述的資料是適當及可信的，而不能要求相關機構提供能夠顯示該等迹象的具體及特別案例或情況，因此，被上訴的合議庭裁判所持的理解，即“.....這已經是對上訴人所實施的第二次禁止入境措施了.....，因此，必須要有比第一次措施更為充足的理由.....”不能被接納。

22. 在本案中，由於被上訴人為非本地居民，因此揭示存在強烈迹象的資料自然要由外地值得信任的機構，尤其是警方來提供，那麼鑒於利害關係人為香港居民，這個資料便自然要由香港警務處提供，而這個機構也一直以來都在提供資料反復確認利害關係人曾經

是、而且現在仍然是香港特區犯罪組織的成員，以及該人曾經、且現在仍然與該犯罪組織有聯繫。

23. 被上訴的合議庭裁判試圖在第 6/97/M 號法律的第 18 條和第 33 條之間建立類推關係，以便得出根據後者第 1 款 b 項的規定實施的禁止入境措施的最高期限為十年的做法是錯誤的。

24. 首先這是因為，採取第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款 b 項所規定的禁止入境措施的責任在行政當局，後者要遵守《行政程序法典》的規定(該法律第 33 條第 2 款)。

25. 其次，立法者從來沒有允許以任何的類推方式將第 6/97/M 號法律第 18 條第 1 款 1 項所規定的 10 年期限適用至按照該法第 33 條第 1 款 b 項的規定所採取的措施。

26. 最後，根據理論學說及司法見解，刑罰與行政措施是不同的，“(廣義上的)刑罰是公權力針對犯罪本身所作出的回應”而“禁止入境不是直接因為相關人士實施了犯罪以及被判刑，而是一項在分析非特區居民個人品格及狀況後作出的(非拘留性的)預防性警務措施”，其所追求的完全是安全方面的目標。

27. 所以，在第一審級中被上訴的行政行為的事實及法律理由充

分，因為它是在同意上訴陳述的第 2 點所指的治安警察局局長的批示和報告書的基礎上作出的，任何的正常人都可以清晰準確地明白行政當局再次作出禁止入境決定背後的事實及法律依據，也就是上訴陳述的第 39 點中所提到的那些依據。

28. 綜上，被上訴的合議庭裁判撤銷相關行政行為的做法導致其對事實前提的審判出現錯誤，此外該裁判錯誤地解釋並適用了《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c 項的規定，並且因錯誤理解上訴標的而存有可導致無效的違法瑕疵。

被上訴人沒有提出上訴答辯狀。

檢察院助理檢察長發表了意見，認為上訴應被判勝訴。

已作出檢閱。

二、獲認定的事實

案中查明的重要事實如下：

— 治安警察局局長於 1997 年 1 月 10 日作出批示，決定無限期禁止被上訴人甲入境，理由是“由 1987 年開始在香港有犯罪記錄，是黑社會組織 XXX 的馬仔”（行政卷宗第 171 頁）。

— 當時，被上訴人在香港的犯罪記錄如下(行政卷宗第 185 頁)：

- ◆ 1987 年，兩項盜竊罪，感化令 2 年；
- ◆ 1992 年，盜竊車輛罪，感化令 1 年；以及
- ◆ 1993 年，盜竊罪，罰款 2,000.00 港元並處監禁 3 個月，緩刑 18 個月。

— 此外，被上訴人還被認為是香港黑社會組織 XXX 的成員。

— 1997 年 2 月 18 日，被上訴人接獲上述批示的通知。

— 2008 年 8 月 21 日，治安警察局局長決定禁止被上訴人進入澳門，為期十年，由接獲相關決定的通知之日起開始計算(行政卷宗第 117 及第 118 頁)。

— 於 2008 年 9 月 23 日，被上訴人接獲上述決定的通知。

—被上訴人對該禁止入境的決定不服，於 2008 年 10 月 22 日向保安司司長提起必要訴願。

—2008 年 11 月 7 日，治安警察局局長作出新的決定，取代了 2008 年 8 月 21 日的決定(行政卷宗第 93 及 94 頁)。

—透過 2008 年 11 月 17 日寄往被上訴人所申報的香港住址的公函，治安警察局向被上訴人本人作出了上述決定的通知(行政卷宗第 92 頁)。

—2009 年 6 月 1 日，作為對被上訴人的訴訟代理人所提出的瞭解必要訴願進展情況之請求的答覆，治安警察局向其告知，之前的決定已被新的禁止入境的決定所取代，因此相關的必要訴願已告失效，同時還為其提起申訴重新設定了期限(行政卷宗第 73 頁)。

—2009 年 7 月 1 日，被上訴人重新提出必要訴願，此次的訴願標的為 2008 年 11 月 7 日的禁止入境決定。

—2009 年 9 月 24 日，在由被上訴人所提出的必要訴願中，保安司司長決定將案卷移送治安警察局，以便對理由說明作出補充。

—2009 年 12 月 21 日，治安警察局局長重新作出決定，禁止被

上訴人在由 2008 年 8 月 20 日開始計算的 10 年時間內進入澳門，理由是被上訴人是犯罪集團的成員，這個事實已經透過更新後的資料得到證實及確認(行政卷宗第 42 頁)。

—更新後的被上訴人的犯罪記錄如下(行政卷宗第 95 及 96 頁)：

- ◆ 1987 年 2 月 16 日，兩項盜竊罪，感化令 2 年；
- ◆ 1992 年 10 月 12 日，盜竊車輛罪，感化令 1 年；
- ◆ 1993 年 11 月 5 日，盜竊罪，罰款 2,000.00 港元並處監禁 3 個月，緩刑 18 個月；以及
- ◆ 1998 年 7 月 29 日，盜竊罪，監禁 3 個月。

—此外，被上訴人還被認為是香港黑社會組織 XXX 的成員。

—透過 2010 年 1 月 12 日的批示，治安警察局就新的禁止入境決定向被上訴人及其訴訟代理人作出了通知(行政卷宗第 27 及第 28 頁)。

—2010 年 2 月 24 日，被上訴人針對該禁止入境的決定提出了新的必要訴願。

—2010年4月7日，治安警察局局長編寫了報告書，相關內容載於卷宗第32至第35頁，在此視為全部轉錄。

—2010年4月20日，保安司司長作出批示(相關內容載於卷宗第31頁，在此視為全部轉錄)，駁回訴願，確認了被上訴決定。

三、法律

本上訴案中所提出的唯一問題是有關司法上訴所針對的行政行為的理由說明的問題。

按照被上訴的合議庭裁判的理解，鑒於已是第二次禁止被上訴人進入澳門特別行政區的決定，相關期限是由2008年8月20日開始計算的10年時間，必須要有足夠的理由來支持該決定，因此，僅僅有2008年從香港警方所獲得的、指被上訴人是黑社會成員的資料是不夠的，因為同樣的指控在1997年便已有之，而且是作為第一次禁止入境決定的理由。

該裁判還認為，為確定是否有需要禁止被上訴人入境以及訂定相關的期限，必須要有更多的資料，例如，被上訴人在2008年是否

還是黑社會成員，如果是的話，那麼是屬於活躍成員還是非活躍成員。

我們來看。

首先應當說明的是，上訴實體稱被上訴的合議庭裁判選擇對治安警察局局長 2008 年 8 月 21 日的批示作出撤銷決定的說法是沒有道理的，因為從被上訴的合議庭裁判中，我們看不出被上訴法院對於上訴標的產生了混淆，甚至該裁判在理由說明部分根本就沒有明確提及該批示。

根據《行政程序法典》第 114 條的規定，行政當局應對其所作的行政行為進行理由說明。

第 115 條第 2 款則將“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由”的情況等同於無理由說明。

法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。

而並不是所提出的依據中的任何模糊、矛盾或不充分都足以構成無理由說明的情況，還需要該等依據不能“具體解釋”導致行政

當局作出該行為的理由。¹

不要忘記法律是允許所謂的“以同意或提及的方式作出理由說明”，它可以“僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分”（《行政程序法典》第 115 條第 1 款）。

本案中，涉案的行政行為是保安司司長 2010 年 4 月 20 日的批示，該批示在同意治安警察局局長分別於 2009 年 12 月 21 日和 2010 年 4 月 7 日所作的批示和報告書的基礎上，確認了訴願所針對的決定。

從卷宗之中可以看出，治安警察局局長在 2009 年 12 月 21 日的批示——訴願的標的——中稱香港當局所提供的最新資料顯示，被上訴人是某一犯罪集團的成員。

需要注意的是一份由香港警方於 2008 年 11 月 5 日所提供的資料，該資料指被上訴人是黑社會組織 XXX 的成員。

在我們看來，這是一份最新的資料，它肯定了被上訴人仍然是

¹ Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 和 José Cândido de Pinho 合著：《*Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado*》，第 639 頁和 640 頁。

該黑社會的成員，同時這份資料具可信度，可以作為採取禁止入境措施的依據。

此外，被上訴法院還認為無需就案中的事實進行證據調查(《行政訴訟法典》第 63 條)。

同時，禁止入境的決定是依據第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款的 b 項作出的，根據該項規定，當有以下資料，即“存在強烈迹象顯示屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫，特別是黑社會類別者，即使沒有在本地開展任何活動”時，應禁止非本地區居民進入澳門特別行政區。

那麼好了，既然法律在禁止非本地居民入境的問題上並不要求其一定要在本地開展任何活動，只要有資料顯示該人屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫即可，那麼，從邏輯上來講，該人是否為相關集團的活躍成員就無關緊要了，因為禁止入境措施的宗旨在於保障公共秩序及安全，防止該等法益因與犯罪集團有聯繫的人士在澳門逗留而蒙受風險。

因此，應當認為行政行為的理由說明是充分的，因為被上訴的批示內容清楚說明相關資料為最新資料，能夠令人了解實施禁止入

境措施所依據的事實及法律理由。

至於有關根據第 6/97/M 號法律第 33 條的規定所實施的禁止入境措施的最高期限的問題，我們認為被上訴的合議庭裁判認為結合同一法典第 18 條第 1 款 1 項的規定，該期限只可能是十年的觀點是正確的。

然而，由於這個問題關係到行政當局所採取的措施的適度性，而被上訴法院亦因認為無需審理而未對其作出審議，所以本院對此暫不予分析。

四、決定

綜上所述，裁定對司法裁判提起的上訴勝訴，並決定將卷宗發回中級法院，以便該院在沒有問題妨害審理的前提下對上訴人在司法上訴中提出的其他問題作出審理。

無需繳納訴訟費。

澳門，2012 年 7 月 4 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文