

(譯本)

7月30日第6/97/M號法律及其第33條
作為治安措施的禁止進入澳門
行政行為的理由說明

摘要

一、7月30日第6/97/M號法律（《有組織犯罪法》）第33條第1款規定一項治安措施，因其目的在於介入可能危及與維持澳門公共秩序及安全具體相關的一般利益的個人活動的開展，而這些利益可因非澳門居民的入境及逗留而構成危險。

二、應當關注到，為了適用該措施以及在適用該措施之前，不會聽取被針對的私人的意見，否則將實施該措施的目的以及該措施的效用落空（參閱《行政程序法典》第96條b項）。

三、經閱讀該法律第33條第1款的規定後明顯得知，只要有“資料表明”某一名非本地居民存有b項及d項等款項所指的強烈跡象就足以禁止該人進入澳門。

四、行政行為如果能容許其相對人（以奉公守法之公民作為具體相對人的參考）對作出有關行為的人或作出決定的實體經歷的認知及評估思路重建，則具備了適當的理由產明。

2003年5月7日合議庭裁判書

第140/2002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

一、甲，身份資料載於卷宗，針對2002年5月23日澳門特別行政區保安司司長的批示向本中級法院提起司法上訴，該批示駁回其當時針對治安警察局代局長的批示提起的必要訴願。局長的批示決定禁止其入境，為期三年。

為了請求上訴理由成立，在其訴狀中提出如下結論（參閱卷宗第8頁）：

1.上訴人已不再屬於任何秘密集團或社團；
2.在香港觸犯罪行已是很久以前的事，並且在刑事法律上只是瑣碎的事，並未因此而服過徒刑；

3.被上訴的決定因其前提的錯誤，存有違反法律及權力偏差的瑕疵，因為該決定由於解釋上的錯誤而適用了7月30日第6/97/M號法律第33條第1款b項之規定：指出卷宗中有資料顯示上訴人與犯罪集團有聯繫且屬於一個犯罪集團，但沒有指出跡象是哪些，因此否定了上訴人予以反駁的可能性，違反了該規範中的規定以及辯論原則；

4.被上訴的裁判以簡單舉出上訴人屬於犯罪集團的資料為基礎禁止上訴人進入澳門，但沒有具體指明據以歸責嫌疑人的事實理由，故還存有欠缺理由說明的形式上的瑕疵，違反現行《行政程序法典》第114條第1款b項。

因此，請求撤銷該批示。

經傳喚，被上訴實體答辯如下（參閱卷宗第22頁至第26頁）：

1.上訴人爭執保安司司長確認拒絕其進入澳門特別行政區，為期3年的批示，透過理由說明

的方式陳述有關行為因為事實前提的錯誤及權力偏差而存有違反法律的瑕疵；

2.關於所指出的首項瑕疵，指出不服存在著強烈跡象顯示屬於犯罪集團或與之有聯繫，以及相應地納入 7 月 3 日第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款之框架；

3.關於所指稱的第二項瑕疵，未能澄清對其歸責的依據；

4.我們首先研究第二項瑕疵，尤其指出權力偏差的學說是“...該瑕疵在於因重要的決定性理由行使自由裁量權時，並不能符合法律賦予這權利所力求達到的目的...”；

5.然而，有關法律（第 6/97/M 號法律）的目的是預防及遏制在澳門的有組織犯罪，被上訴的決定主要基於上訴人屬於犯罪集團的資料，證實其理由完全配合第 4 條所指的目的，這一點並沒有爭議，且；

6.坦白地說，也看不到基於何種的理由可以證實審查中的裁判存有權力偏差的瑕疵；

7.關於所歸責的違反法律的瑕疵，可以這樣說也確認不到它的存在，再者，應當強調，被爭執的裁決適當地分析並考慮了事實前提以及這些前提產生的來源；

8.認定了這些前提完全及無爭議地納入前引第 6/97/M 號法律第 33 條；

9.事實上，施加於上訴人的拒絕入境（之決定）利用了上訴人隸屬於一個犯罪集團的消息，這構成擾亂澳門特別行政區公共秩序及安全的威脅，行政當局對此不能無動於衷，不論有關事實是否被作出判斷；

10.法律（第 33 條）只要求跡象就足夠，但“強烈”跡象更容許有權限決定實施拒絕入境措施的實體形成其心證；

11.隨即可以認為，這不是對被針對人施加任何損失（或者也沒有提過）處罰性制裁措施，而只是拒絕有擾亂內部公共秩序及安全潛在危險的外國或非本地居民進入澳門；

12.事實上，為滿足澳門預防和遏止有組織犯罪的需要，已經制定了《黑社會法》，只要按照有此權限實體的觀點及所掌握的各種資料以認定有強烈跡象顯示某人屬於這些犯罪團夥時，才可以以該規定（第 33 條）作為拒絕入境的可能；

13.無論是其他警察當局提供的資料，還是刑事記錄以及被針對人所從事的活動，均指向這一點；

14.在本案中充分證明對上訴人採取該措施是合理的，因他在這裏從事未經許可的活動（俗稱疊碼），該活動通常由黑社會控制並且與其他犯罪活動有關聯。他的履歷載明曾觸犯多項罪行，這履歷本身有資料顯示存在著他屬於香港的某個黑社會；

15.供調查之用的行政卷宗中的內容證實，這些資料由具較高可信性及真確性的實體所提供；

16.最後，關於上訴人的私生活，沒有提出任何可以變更決定及其事實前提的內容，尤其是決定重新考慮措施適度性的任何要素（例如職業或家庭要素），作為評判行政當局行使被賦予的自由裁量權的合法性的標準。

因此，被上訴實體力主，因為不存在應當導致撤銷被上訴批示的任何瑕疵，所以應當全部維持被爭執的決定，否決本上訴的理由成立。

隨後依據澳門《行政訴訟法典》第 63 條及第 68 條的規定，並為著該等條款的效力作出通知，雙方均沒有提出非強制性陳述（參閱本訴訟程序卷宗第 29 頁背頁至第 35 頁）。

駐本法院之檢察院司法官適時出具其最後意見書，表示上訴理由不成立（參閱卷宗第 41 頁至第 45 頁）。

助審法官法定檢閱已畢，應對本司法上訴作出裁決。

二、為此，適宜考慮卷宗及所附的供調查之用的卷宗在審查中所得出的下述資料，為案件尋找解決辦法：

甲（現上訴人）是香港居民（參閱所附供調查之用的行政卷宗第 26 頁）。

按照香港有權限警察當局應澳門治安警察局請求於 2002 年 2 月提供的資料（參閱附文第 31 頁至第 33 頁內容），上訴人：

一 稱為“XXX”，是香港“新義安”三合會成員；

- 曾被判處：
 - 1994 年因“藏有危險藥物”被處以港幣 1,000 元罰款；
 - 1994 年因“藏有攻擊性武器”被處以港幣 3,000 元罰款；
 - 1995 年因“毆打引致身體實際受傷”，監守感化令 12 個月；
 - 1995 年因為“作淫媒”而被送往教養中心；
 - 1998 年因“在公共地方打鬥”被處以港幣 500 元罰款。

2002 年 3 月 6 日治安警察局情報廳簽署一份拒絕入境的第 15/02 P.222.01 號建議書，內容如下（參閱卷宗第 38 頁及其背頁的葡文譯文，以及附文第 29 頁至第 30 頁以中文書就的原始建議書內容）：

“[...]

1.甲，男，1975 年 12 月 10 日出生於中國，父母姓名：XXX 及 XXX，持香港居民身份證編號 XXX，居住於香港 XXX。

2.於本年 2 月 12 日被本廳警員邀請到本局進行調查，而承認自己是在葡京賭場從事扒仔活動（參照本廳通知書編號 258/2002-P.222.03）。

3.根據情報所得，他是香港新義安三合會會員，花名 XXX，據 1998 年消息指他在賭船經營疊碼活動；而且在香港有以下的刑事犯罪記錄：

- 於 1994 年，藏有危險藥物，罰款港幣 1,000 元；
- 於 1994 年，藏有攻擊性武器，罰款港幣 3,000 元；
- 於 1995 年，毆打引致身體實際受傷，監守感化令 12 個月；
- 於 1998 年，在公眾地方打鬥，罰款港幣 500 元。

交由上級決定。

[...]”。

關於此建議書，於 2002 年 3 月 8 日發出下列意見書（參閱卷宗第 38 頁葡文譯本之原文，以中文書就的有關意見書內容見附文第 29 頁）：

“[...]

1) 甲，男，持香港居民身份證編號 XXX，因行為可疑而被本情報廳調查；並承認在葡京賭場從事扒仔活動；

2) 及後本廳繼續跟進調查，發現此人為香港三合會會員，且於 1994 年至 1998 年期間，在香港曾做出：

- 藏有危險藥物；
- 藏有攻擊性武器；
- 毆打引致他人身體受傷；
- 在公眾地方打鬥。

3) 因應上述資料，並依據 7 月 30 日第 6/97/M 號法律第 33 條 1 款 b 及 d 項，本人建議甲應被列入不受歡迎之名單中，並拒其入境為期 3 年。

呈上級審批[...]”。

關於此項意見書以及第 15/02 P.222.01 號建議書，治安警察局代局長最後於 2002 年 3 月 8 日作出下列批示：“同意，按其處理”。（附文第 29 頁）

因此治安警察局代局長根據 7 月 30 日第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款 b 項及 d 項，於 2002 年 3 月 13 日針對該嫌疑人正式作出禁止其進入澳門為期 3 年的批示，主要因為經情報廳所作的調查後，按照調查結果，這名甲懷疑屬於香港特別行政區的一個黑社會，並且按照警方資料，“有理由相信這名甲的行為將對澳門特別行政區的公共秩序及安全構成危險”（參閱附文第 28 頁批示內容）。

上訴人不服，於 2002 年 4 月 12 日請求發出“禁止其進入澳門特別行政區的批示以及作為該批示依據的意見書及報告書”的證明書，“以行使尤其上訴權的權利”（參閱附文第 21 頁請求的內容原文），隨後，於 2002 年 5 月 3 日針對 2002 年 3 月 13 日的批示提起必要訴願（參閱附

文第 9 頁至第 14 頁訴願狀)。

澳門特別行政區保安司司長(現被上訴實體)透過 2002 年 5 月 23 日的批示對這項訴願作出決定,其內容如下:“同意作出有關行為之人的分析及結論,因此駁回本訴願。//著令通知”(參閱附文第 5 頁),該批示於 2002 年 5 月 14 日治安警察局代局長的報告書中作出,報告書的內容如下(參閱附文第 5 頁至第 6 頁內容原文):

“報告書

事由: 訴願

上訴人: 甲,持香港居民身份證,編號:XXX。

被上訴的行為: 治安警察局局長 2002 年 3 月 13 日作出關於禁止進入澳門特別行政區為期 3 年的批示。

上訴人對治安警察局局長禁止其進入澳門特別行政區的決定提起申訴,其理由概述如下:

- 屬於某一秘密集團或社團的說法不真實;
- 在鄰近的香港特別行政區所觸犯的罪行已經是很久以前的事,並且,在刑事法律上只是瑣碎的事,並未因此而服過徒刑,因此,

被上訴的行為在適用第 55/95/M 號法令第 14 條第 2 款 b 項的規定時,因事實前提及理由說明方面之錯誤而沾有違反法律的瑕疵,此外也沒有具體指出上訴人屬於犯罪組織或與之有聯繫的強烈跡象,因此請求給予本訴願理由成立或者按照衡平原則降低禁止的期限。

首先,雖然知道上訴人有偏差行為的消息,但應要說的是被上訴行為的內容並沒有載明上訴人觸犯的罪行納入第 55/95/M 號法令第 14 條的框架,以作為對其實施禁止入境措施的依據。

另一方面,在卷宗中載有鄰近香港特別行政區警方傳遞的資料:上訴人與犯罪集團有關並且屬於犯罪集團,為了履行治安警察局的特定職責,當有證據懷疑某人屬於 7 月 30 日第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款 b 項所指的人士時,如本案,可以此為依據對其實施禁止入境措施。這些就是擬要維護的公共利益以及支持決定的法律依據。

綜上所述,根據《行政程序法典》第 159 條的規定,考慮到被上訴的行為沒有可以導致其撤銷的任何瑕疵,應駁回本上訴,並全部維持被上訴的行為。

於治安警察局,2002 年 5 月 14 日

代局長

[...]

副警務總監

三、就法律而言,首先須指出,本訴願的客體由上訴人在其訴狀結論提出的問題所組成(訴狀因未提出非強制性陳述)。另一方面,應當強調我們在審理這些問題時,沒有義務查明上訴人據以支持其訴求的理由成立的各項觀點或依據是否正確,因為重要的是對這些問題作出裁決——此一見解尤見載於本中級法院第 116/2000 號案件的 2002 年 5 月 16 日及第 172/2001 號案件的 2002 年 5 月 23 日合議庭裁判等。

適宜隨即轉錄 7 月 30 日第 6/97/M 號法律(《有組織犯罪法》)第 33 條,就是根據該條文對上訴人作出禁止進入澳門的決定。

“第 33 條

(禁止進入本地區)

一、禁止非本地區居民進入本地區,當他們有下列事項的資料時:

- a) 犯第二條或同類性質的罪行而被判刑者,即使是在澳門以外的法院作出判決;
- b) 存在強烈跡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;
- c) 存在有意從事嚴重罪行的強烈跡象;
- d) 存在對本地區的公共秩序或治安構成威脅的強烈跡象;

e)禁止進入本地區的生效期間。

二、有關行政當局的決定得按一般規定申訴。

對我們來說，這一法律規定明確規範了一項真正的治安措施，因為其目的是介入可能危及與維持澳門公共秩序及安全最具體相關的一般利益的個人從事活動，而考慮到該條文的內容，這些可以因為非居民入境及（在本地）逗留而構成危險。因此，為了適用該措施以及在適用該措施之前，還是不會聽取被針對私人的意見，否則將實施該措施的目的以及該措施的效用落空（參閱澳門《行政程序法典》第 96 條 b 項，該條文規定有理由預料聽證可能影響決定之執行或效用者，不進行對利害關係人之聽證），因此應當由被針對的利害關係人，如果這樣認為，訴諸可能的爭執的法定申訴手段 — 行政手段或司法手段 — 針對這項措施作出反應（這種“處理”並不是有關法律中的創新，因為，例如即使在民事訴訟程序中，可以在不事先聽取被針對人之陳述且不理原則上基於聽證之辯護權的情況下，命令採取保全程序，條件是聽取其陳述可能嚴重妨礙該措施之目的或效力 — 參閱現行《民事訴訟法典》第 330 條第 1 款 — 在這種情況下，由被聲請之被針對之人（並且一定是在命令採取措施通知以後）循一般途徑針對該批示提起上訴，或者對該批示提出反對 — 根據該法典第 333 條第 1 款容許的選擇方法 — 以進行“隨後的辯論”）。

在作出上文的觀察以後，現在具體審理上訴人在其陳述的結論中作為本上訴標的所提出的問題，作為在這個上訴範疇內尤其要作出的解決辦法，按照本合議庭裁判第二點中上文所搜集的資料，應認為駐本法院的檢察院司法官在其最後意見書中在下文陳述的部分作出了公正及嚴謹的分析：

甲針對 2002 年 5 月 23 日澳門特別行政區保安司司長的批示提起申訴，該批示駁回其針對治安警察局局長批示提起的訴願，而局長的批示是禁止其進入澳門特別行政區，為期為 3 年。從有關陳述中發現，上訴人指責司長批示存有權力偏差、因事實前提錯誤以及欠缺理由說明等違反法律的瑕疵。

然而，按照我們的標準，他毫無道理。

這是因為，上訴人雖然在結論部分中提及權力偏差，但沒有具體指明指責的權力偏差的理由。

一般而言，權力偏差發生於行使自由裁量權的過程中，其主要決定性的理由是因為不符合法律在創制該權力時所抱的目的，肯定的是，如不屬預防及抑制澳門有組織犯罪範圍，就不能作出該受爭議的行為，這正是該決定所建基的法律（第 6/97/M 號法律）的目的，這決定的依據是關於上訴人屬於犯罪集團的資料，故不能理解在本案中舉出此項瑕疵。

隨後，經適當分析該行為的輪廓，可以容易證明透過該行為，同意“作出該行為的人對結論的分析...”，而該作出行為的人同意了為有關效力向他遞交的意見書，並根據 7 月 30 日第 6/97/M 號法律第 33 條第 1 款 b 項及 d 項的規定禁止上訴人進入澳門特別行政區，為期 3 年。

這就是說，採取該措施是由於存在著的強烈跡象不僅顯示上訴人屬於犯罪集團或者與之有聯繫，而且也顯示上訴人對於本地區公眾秩序及安全構成威脅。

以下的事實記錄並不是沒有價值的：雖然被上訴實體本身堅決認為被申訴的決定沒有將上訴人的刑事記錄“...以主要方式作為實施措施的依據”使用，肯定的是，作出這項拒絕的決定是以上述的兩項作為依據的，還肯定的是，為了符合 d 項的要求，存在屬於任何犯罪集團的跡象甚至是不必要或不重要的，因為即使是現在分析的特定個案中，為了符合這項規定也可透過所陳述的屬於犯罪集團以外的其他資料予以實現，這些資料完全可來自於與上訴人刑事記錄有關的資料。

再者，也不能以其他的形式去理解這個 d 項的援引，因為我們認為，所指稱的關於上訴人屬於犯罪集團的資料本身不能夠同時涵蓋這兩個規定（b 項及 d 項）。

無論如何，仔細閱讀有關的規定 — 第 6/97/M 號法律第 33 條 — 清楚知道，對於禁止進入本地區，凡“...有資料...”顯示有關非本地居民有上述所指的強烈跡象就已經足夠。

的確，這些跡象是從載於供調查之用的行政卷宗附文的已查明關於上訴人的資料中獲取的，這些跡象源自鄰近香港地區警察實體的資料，其中明確指出上訴人是黑社會的成員，此外，也源自刑事記錄的內容，其中記錄了因藏有危險毒品，藏有攻擊性武器，毆打引致他人身體受傷及在公眾地方打鬥的四項判罪。

因此，顯然有關決定所基於的跡像是充分以及強烈的，因此所指責的前提錯誤是不能理解的。

最後，關於也指責的欠缺理由說明，無疑現行法律秩序（尤其參閱《行政程序法典》第 114 條）要求行政當局對於可能影響行政相對人受法律保護的利益或權利之決定，作出事實上及法律上說明理由的義務，其目的顯然是對行政相對人作充分的澄清，從而使之能接受有關行為或對該行為提出申訴，基於這個原因，理由說明應當是清楚、明確、充分及連貫的。

行政行為如果能容許其相對人（以奉公守法之公民作為具體相對人的參考），對作出有關行為的人或作出決定的實體所經歷的認知及評估思路重建，則具備了適當的理由說明。

本案就是這種情況。

正如上文所述，作出有關行為的人贊同治安警察局局長基於獲呈交的意見書所作出的分析及結論，意見書中包含了採取有關措施的事實及法律理由的充分、明確及連貫的描述，這些原因主要與屬於犯罪集團及犯罪前科的資料有關，然而，以前文主張的要件表現出來的理由說明使得一名普通的相對人能理解這些原因，換言之，上訴人也能評判有關訴狀之內容。

我們不得不贊同檢察院在前述最後意見書中所載的精闢銳利的闡述。

最後，關於也述稱的“違反辯論原則”，按照上訴人之看法，因為被上訴的決定未指出這些跡像是什麼，上訴人不可能對行政卷宗資料中載有關於上訴人與黑社會有聯繫或屬於黑社會的“跡象”提出反駁。但我們認為上訴人是沒有理據的，因為他之後總有行使“隨後辯論”的機會，尤其可透過對治安警察局長作出禁止進入澳門的決定提起必要訴願的途徑為之，另一方面最重要的是，根據治安警察局情報廳 2002 年 3 月 6 日第 15/02 P.222.01 號建議書的內容（局長在對上訴人發出禁止入境之批示前已同意該建議書），確實指明上訴人屬於香港有關黑社會之“強烈跡象”。

按上所述，必須確實全部否決上訴理由成立，因被上訴之行為確實不存在上訴人指責的任何違法性，也無任何應由我們依職權審理的其他瑕疵。

四、綜上所述，合議庭裁定否決司法上訴理由成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 7 個計算單位 — 按《法院訴訟費用制度》第 89 條第 1 款訂定）

陳廣勝（裁判書製作法官）— João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）— 賴建雄