

第 22/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：保安司司長

主題：行政行為的理由說明·臨時居留許可·自由裁量權·對適度原則的違反·在行使自由裁量權時的明顯錯誤或完全不合理情況

裁判日期：2017 年 7 月 12 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、即使行政行為的理由說明並不豐富，但如仍能讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因，那麼該行為不存有欠缺理由說明或理由說明不足的瑕疵。

二、不能要法院在假定其有權作出決定時，就是否給予利害關

係人臨時居留許可續期作出宣示。這是一個專屬由行政當局所作出的考量，法院的職能是要判斷在行使自由裁量權時，有否因違反適度或其他原則而出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況。

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

甲針對保安司司長 2015 年 7 月 6 日作出的不批准上訴人在澳門臨時居留許可的續期聲請的批示提起撤銷性司法上訴。

中級法院透過 2016 年 12 月 7 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

一被上訴行為存有理由說明不足的瑕疵，因其僅提到被告有犯罪前科以及擔心他會繼續從事犯罪活動，並沒有對案件的具體情節作出任何明示考量；

一難以相信澳門特區的行政機關在 2013 年 7 月續期上訴人的居

留許可時不具備能夠發現上訴人曾於 2013 年 4 月被判刑的機制；

— 被上訴的合議庭裁判不認同被上訴行為違反了適度原則、適當原則及必要原則，這一觀點是錯誤的。

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：

— 上訴人為香港永久居民，與澳門永久居民乙結婚；

— 夫婦二人育有兩名子女，分別出生於 2010 年 3 月 14 日和 2014 年 10 月 3 日；

— 透過保安司司長 2010 年 5 月 24 日的批示，上訴人獲批臨時居留許可，所依據的理由是在澳門與其配偶團聚；

— 該居留許可先後於 2011 年 8 月 28 日和 2013 年 7 月 19 日獲續期；

— 該許可最後一次續期的有效期到 2015 年 5 月 23 日；

— 透過初級法院刑事法庭 2013 年 4 月 11 日作出的已轉為確定的判決，上訴人因以實質競合方式觸犯 3 項第 6/2004 號法律第 16 條第 1 款所規定及處罰的非法僱用罪被判處五個月徒刑的單一刑罰，緩期一年執行；

— 2015 年 4 月 21 日，上訴人提出了臨時居留許可的續期聲請；

— 一份 2015 年 4 月 23 日的有關刑事判罰的資料被附入了臨時居留許可的續期卷宗內 — 見行政卷宗第 100 頁；

— 透過司長於 2015 年 7 月 6 日作出的、經對上訴人進行事先聽證並以治安警察局撰寫的報告為依據的批示，上訴人的臨時居留許可續期聲請不獲批准 — 見行政卷宗第 61 頁；

— 該批示的內容如下：

批示

事項：居留許可續期申請

利害關係人：甲

參件：治安警察局第 XXXXXXX/XXXXXXXX / 2015P 號補充報告書

上述報告書所載意見第 2 點所述事實表明申請人不是一個遵守法律的人，對其今後遵守法律缺乏信任，基於公共安全及公共秩序的考慮，根據第 5/2003 號行政法規第 22 條 1 款及第 4/2003 號法律第 9 條 2 款 1 項之規定，決定不批准有關居留許可的續期申請。

ii) 此外還通過書證認定了以下事實：

—2015 年 6 月 4 日，出具了以下報告書：

事由：居留許可續期申請

補充報告書編號 XXXXXXX/XXXXXXXX/2015P

日期：04/06/2015

1. 關於甲於 2015 年 4 月 21 日申請居留許可續期一事，我們繕寫了第 XXXXXXX/XXXXXXXX/ 2015P 號報告書；而本廳擬定的意見，是建議上級不批准上述申請。

2. 於 2015 年 5 月 19 日，因證實利害關係人不遵守本澳法律，

故根據「行政程序法典」第 93 條及 94 條的規定，我們以“書面聽證”形式，將本廳擬定的意見正式通知了利害關係人；而他可在收到通知後的十天內，對建議內容以書面表達意見。詳情參閱通知書第 XXXXXXX/XXXXXXXX/ 2015P 號。(附件 5)

3. 於 2015 年 5 月 28 日，本廳分別收到利害關係人配偶的澳門居民身份證影印本，其配偶及兩名證人簽署之維持夫妻關係聲明書，同時，利害關係人要求延遲至 2015 年 6 月 3 日遞交其他資料及文件。(附件 6-7)

4. 於 2015 年 6 月 3 日，利害關係人向本廳遞交聲明書(附件 8)，內容是聲稱“……其本人明白行政當局在審批居留許可續期之憂慮，其本人確實已改過自新。希考慮其情況予以批准。其本人自犯過後，已十分懊悔當年所犯的錯，實是其本人與生意夥伴人生工作經驗不足所致，來澳時間尚短，對澳門法律及工作環境認知有限，以致誤信一些朋友建議。其後，其本人已停止相關業務，並已學會謹慎。其後，在澳尋找合法穩定的工作路向，希望給家庭帶來安穩生活，至今其本人已有穩定工作，最近得本地一企業賞識邀請加入，任職代理店長，以工作態度認真及謹慎得到公司賞識即將晉升為店長。另外，其本人最近又多添 1 名女兒，至今與配偶共有 1 對子

女，兒子已 5 歲，配偶雖有工作，但其等最關心的是讓孩子健康快樂成長。其本人岳父已退休，閒來幫忙照顧子女。其本人生活雖有負擔。但亦確實負起家庭責任，在澳落地生根。若不能留澳，難以想像將對家人有多大打擊。其配偶肯定不能兼顧工作及照顧子女，妻兒頓失所依，若其本人不獲續期，而妻兒又不能沒有其本人。要舉家離澳更是談何容易，除生活，教育及居住問題，一家在外地重新開始亦是不可能，其本人知道過往確實犯錯，亦已反省悔過，現生活及家庭已重歸正軌，孩子更是需要父母在身旁照顧及教導的年紀。故希望考慮有關因素批准其本人續期” (詳見該聲明書)並附上以下有關文件：

一利害關係人所任職公司的聲明書(附件 9)：內容是聲稱“.....該公司得悉其員工甲在澳的居留續期未獲批准，特致函求情該公司在與甲合作期間，因觀察到其為人謹慎做事態度認真，將被提升為店長。該公司在得悉其所曾犯過的背境後，仍信任他，並維持給予其晉升機會，甲工作盡責，得到同事支持，其在管理上有很好的凝聚力，倘公司失去這樣的人才，對運作肯定有一定影響，故希望考慮其家庭情況及給予其改過自新機會，予以批准其居留許可續期之申請。.....”(詳見該聲明書)

一利害關係人兩名子女的澳門永久性居民身份證影印本。內載其等姓名分別為丙，出生於 2010 年 3 月 14 日澳門(現年 5 歲)及丁，出生於 2014 年 10 月 3 日澳門(現年 8 個月)(附件 10)

5. 於 2015 年 6 月 4 日，本廳收到利害關係人的澳門「刑事紀錄證明書」。(附件 11)

6. 根據出入境紀錄顯示，在過去兩年內(2013 年 5 月至 2014 年 4 月及 2014 年 5 月至 2015 年 4 月)，利害關係人長子丙居澳均 365 天，而其幼女自出生至今長居於澳。

7. 綜合分析本案，經考慮利害關係人的具體情況，尤其所犯罪行的性質、判刑；利害關係人對所犯罪行存有悔意，需照顧其配偶及 2 名未成年子女(均為澳門永久性居民且在澳常居)：利害關係人自獲批居留許可後一直在澳常居，現在澳有穩定職業，及本次為最後一次續期等因素。

8. 呈上級審批。

簽名見原文

戊 XXXXXX

外國人事務警司處處長

簽名見原文

己警司

—2015年6月24日，出具了以下意見書：

1. 利害關係人甲於2010年5月24日獲批居留許可目的是在澳與配偶團聚。

2. 利害關係人擬為其居留許可辦理續期申請，根據初級法院判決書顯示，利害關係人為第二被告，被控於2011年4月以正犯及既遂方式觸犯8月2日第6/2004號法律第16條第1款規定及處罰的三項僱用罪，各判處3個月徒刑，三罪競合，合共判處5個月徒刑，暫緩1年執行。因存在經證實不遵守本澳法律的情況，故本次居留續期應不獲批准。

3. 經書面聽證後，利害關係人向本廳遞交聲明書。(附件8)

4. 經考慮本報告書第4、6及7點，故呈上級決定是否例外批准本居留許可續期申請。

5. 謹呈局長 閣下審批。

於 2015 年 6 月 24 日

出入境事務廳代廳長

庚副警務總長

三、法律

1. 要分析的問題

要對上訴人提出的問題作出分析。

2. 被上訴的行政行為欠缺理由說明或理由說明不足

被上訴行為不批准上訴人在澳門臨時居留許可的續期聲請所依據的理由是：他曾因於 2011 年 6 月和 7 月觸犯了三項非法僱用罪而透過現已確定的 2013 年 4 月的判決被判刑，行政行為認為聲請人不是一個守法之人，而且對於其遵守法律缺乏信心，最終出於公共安

全和秩序方面的考慮否決了其續期聲請。

眾所周知，對以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰的行政行為應說明理由（《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項）。

另外，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得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。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，等同於無說明理由（《行政程序法典》第 115 條第 1 款及第 2 款）。

在本案中，呈交給有決定權的機關的報告書和意見書敘述了發現上訴人曾因觸犯三項非法僱用罪而被判刑和他只是非永久居民的情況。同時也指出，上訴人承認犯下錯誤，但懇請當局留意自己的家庭情況，即與一名澳門永久居民結婚（這也正是他獲准在澳門居留的原因）並育有兩名未成年子女，其家人在經濟上依賴上訴人。這樣，部門的報告書和意見書將權衡相關利益的問題留給了上述行政機關去作決定。

行政行為的決定反映出，相較於上訴人的個人利益，行為的作出者更加看重被侵犯的公共利益所遭受的損害，並對上訴人將來的行為進行了預判，得出對他能夠守法缺乏信心的結論，從而出於公共安全和秩序方面的考慮否決了相關聲請。要提醒的是，上訴人剛剛獲准自 2010 年 5 月 24 日起在澳門居留便馬上在一年之後實施了案卷中所指的罪行。

儘管不能說行為的理由說明很豐富，但我們認為它能夠讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因。

因此，我們覺得被上訴裁判認為被上訴行為作出了充分的理由說明是無可指責的。

3. 禁止作出與行政當局之前的做法相矛盾的行為

上訴人提出，難以相信澳門特區的行政機關在 2013 年 7 月續期其居留許可時不具備能夠發現其曾於 2013 年 4 月被判刑的機制，相關犯罪的實施並不足以成為在當日不批准其居留的理由。

但上訴人似乎並不清楚一點，那就是，一個像本案這樣的行政

決定，是或長或短的一連串程序性行為的終點，這些行為在最後決定作出之前的幾個月就已經開始準備。

判決是在 2013 年 4 月作出的，但必須經過一個申辯期才會變得穩固。在此之後判決才能轉為確定。同時，還要作出一系列旨在將有關判刑的資料載入刑事記錄的行為。

完全有可能在 2013 年 7 月批准上訴人的居留續期申請時，行政當局還不知道判刑的司法裁判。實際上，案卷中也沒有任何證據顯示當局對此是知情的。

因此，不能指責被上訴行為作出了一項與行政當局之前的做法相矛盾的行為。

4. 適度、適當及必要原則

本院曾多次就行政當局行使自由裁量權及法院對相關權力的審查權，尤其是就是否違反作為自由裁量權內部限制的適度和公正原則，又或者是否存在明顯錯誤或不合理行使自由裁量權的問題發表過意見。

在 2015 年 1 月 28 日於第 123/2014 號案件中作出的涉及上訴人因有犯罪前科而不獲批准在澳門的臨時居留許可續期的合議庭裁判中，本終審法院曾經提到“我們一直裁定(例如，在 2014 年 10 月 15 日第 103/2014 號案的合議庭裁判中)，當第 4/2003 號法律第 9 條第 1 款和第 2 款第(一)項提到，為著批給在澳門特別行政區居留許可的效力，應尤其考慮‘刑事犯罪前科、經證實不遵守澳門特別行政區法律，或本法律第四條所指的任何情況之因素’時，應理解為賦予了行政當局真正的自由裁量權。

而且也一直認為只有在明顯不當行使自由裁量權的情況中，法院才能撤銷當局行使該權利所作的行政行為。

就像我們最近在 2014 年 11 月 19 日第 112/2014 號案的合議庭裁判中在談到訂定禁止進入澳門的期限的問題時所說的，‘一如本法院屢次所提到的那樣—例如在 2012 年 5 月 9 日第 13/2012 號案的合議庭裁判中—在以違反例如適度或公正原則為由撤銷在行使自由裁量權時作出的行為時，只有在明顯以不能容忍的方式違反該等原則的情況下，法院才進行干預。在同一合議庭裁判中，我們還提到法院沒有權限判斷對上訴人所訂定的禁止入境的期間是否與引致禁止其入境行為的嚴重性、危險性或可譴責性成比例，也不能假設當法

律賦予法院該職責時，法院又是否會訂定該一期限，這是一個專屬由行政當局所作出的考量。法院的職能是要判斷在行使自由裁量權時，有否因違反適度或其他原則而出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況’。

也就是說，不能要法院在假定其有權作出決定時，就是否給予眾上訴人臨時居留許可續期作出決定。這是法律交給行政當局所作的考量。

法院只負責審查在行使自由裁量權時是否存在明顯或驚人的錯誤。”

而在本案中，我們並不認為在行使自由裁量權時違反了適度原則、又或者存在明顯錯誤或完全不合理的情況。

正如檢察院司法官所說，“在本案中，可以發現，經比較上訴人在維持居留許可方面的利益和在維護與公共安全和秩序相關的價值方面的公共利益，被上訴批示更為看重公共利益，而考慮到對澳門特別行政區的公共安全和秩序所造成的潛在危險，這是可以理解，也是可以接受的”。

要考慮的是，一方面，所實施的犯罪從法律的角度而言有一定

的嚴重性，可被科處最高兩年徒刑，如再犯，則可被科處 2 年至 8 年徒刑。同時，相關犯罪也具有社會敏感性。

另一方面，與上訴人所述相反，犯罪發生的時間並不久遠，距離行政決定有四年，而從判刑的司法裁判到行政決定的時間則更短，只有兩年。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 4 個計算單位。

2017 年 7 月 12 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：米萬英