

上訴案件編號： 213/2017

合議庭裁判日期： 二零一八年七月十九日

主題：

適度原則

理由說明

裁判書內容摘要：

1. 在禁止入境的事宜上，只有當行政機關所定出的禁止入境期間有着粗疏謬誤，或明顯的錯誤，又或明顯地不合理的情事，法院方可介入裁定被上訴行為過當和違反適度原則而將之撤銷。
2. 行政機關作出行為時要履行說明理由的義務是讓利害關係人清楚明瞭行政機關是基於甚麼事實和法律的理理由作出如此的決定，以便利害關係人能審視這依據後，再衡量和決定行政行為應否予以接受或依法就其合法性提出行政途徑或司法手段的爭議，以維護其自身的權益。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 213/2017 號
合議庭裁判

一、序

A，身份資料詳見於本卷宗，就澳門特別行政區保安司司長於二零一六年十二月十二日作出批示禁止其入境澳門特別行政區兩年的決定不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

結論

(1) 被上訴的批示依據司法上訴人在澳門特別行政區逾期逗留2日並沒有繳納罰款，及司法上訴人違反有關公共地方總規章之規定，而駁回司法上訴人所提起的訴願，維持對司法上訴人的禁止入境澳門特別行政局2年之決定。

(2) 被上訴的批示所持之依據主要歸納為兩點：一、司法上訴人在澳門特別行政區逾期逗留2日並沒有繳納罰款；二、發現司法上訴人曾違反公共地方總規章之規定。

(3) 被上訴的批示違反《行政程序法典》第5條第2款的適度原則的規定。

(4) 首先，司法上訴人來澳是因著生意上的事務而來澳，且在澳門有一合作項目需司法上訴人到澳門與其友人商討、訂立、修改及簽署上述合作項目中的其中一份合作協議，並在澳門開設公司及銀行帳戶。

(5) 但基於發生司法上訴人預期以外的事情而耽誤上述所指在澳門的行程及業務上的活動，亦基於該突發事情而引致司法上訴人無注意到其逗留期限，逾期逗留之事情是在被治安警員查閱證件時，司法

上訴人才知道。

(6) 根據第5/2003號行政法規第32及第38條規定，對於逾期逗留人士，行政當局可對其採取禁止進入澳門特別行政區的措施，但有關禁止入境的決定亦可因逾期逗留人士即時繳納罰款而不予採取。

(7) 在本個案中，司法上訴人確實在本澳逾期逗留，且沒有即時繳納罰款(澳門幣\$1000元)，但因著司法上訴人當時其身上沒有帶備足以繳納罰款的款項，因而司法上訴人不能即時繳納罰款，而非司法上訴人不願繳納。

(8) 根據第5/2003號行政法規第38條第2款規定：“二、如違法者不自動繳納上款所指罰款，行政長官得以批示禁止其進入澳門特別行政區，為期至少一百八十日。”

(9) 因著司法上訴人不繳納罰款的事實，被上訴的批示決定禁止司法上訴人進入澳門特別行政區為期2年的決定，這未免過高。

(10) 根據《行政程序法典》第5條第2款的規定：“行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。”

(11) 依據上述法律對適度原則的規定，對司法上訴人採取禁止入境的措施應從適度原則中受損害利益與追求目的之間所需要的平衡，以及方法與目的之間的適當關係。

(12) 所以，在綜觀上述司法上訴人的逾期逗留及不即時繳納罰款的事實，且結合司法上訴人並未曾發現在本澳觸犯任何法律的良好行為。

(13) 但被上訴的批示卻對司法上訴人採取禁止入境2年的措施明顯是違反了《行政程序法典》第5條第2款之適度原則，根據《行政程序法典》第124條之規定，被上訴的批示違反適用之原則或法律規定，因而應被撤銷。

倘法院不這樣認為時，司法上訴人作出理據如下

(14) 被上訴的批示中亦以司法上訴人曾違反公共地方總規章之規定，從而作為禁止利害關係人入境的另一理由。

(15) 但綜觀被上訴的批示中，並沒有就利害關係人曾作出違反公共地方總規章所規定之行為，作出任何詳細或簡單的理由說明。

(16) 而在利害關係人在本澳過境時被治安警察局出入境事務廳作出的通知，有關通知書(編號1312/2016/C.I.)亦沒有述及利害關係人曾作出違反公共地方總規章所規定之行為的說明。

(17) 根據《行政程序法典》第114條及第115條之規定，行政機關作出行為須說明理由。

(18) 說明理由需闡述有關決定之事實依據及法律依據，並以清楚、充分、連貫、一致之方式表達其本身內容。

(19) 換言之，被上訴的批示中應明確地列出具體、實質之事實，並闡述如何依據這些事實而達致作出毫無疑問的決定，行政當局絕對不能簡單地及籠統地作出結論性判斷。

(20) 被上訴的批示中完全無說明理由及理據證明司法上訴人違反公共地方總規章之規定，甚至沒有說明是違反公共地方總規章中的哪條條款及哪個行為。

(21) 因此，司法上訴人或甚至具一般理解及認知之人均無法清楚明白該所指違反公共地方總規章的決定之事實及法律基礎。

(22) 故此，被上訴的批示中並無說明理由，明顯存在欠缺說明理由之形式瑕疵，違反了《行政程序法典》第114條、第115條及第124條之規定，應被宣告為可撤銷。

請求

綜上所述之事實及法律規定，現向 尊敬的法官閣下作出如下請求：

- a.) 接納本司法上訴及全部附件；及
- b.) 傳喚被上訴的實體；及
- c.) 根據《行政程序法典》第55條之規定，著令澳門治安警察局呈交被司法上訴的批示之卷宗正本，並將之附入本司法上訴

卷宗內，及視為本卷宗之組成部分；及

- d.) 宣告被上訴的批示違反了《行政程序法典》第5條第2款之適度原則，根據《行政程序法典》第124條之規定，被上訴的批示違反適用之原則或法律規定，因而應被撤銷。

倘不這樣認為時，則

- e.) 宣告被上訴的批示中違反了《行政程序法典》第114條及第115條之規定存有欠缺說明理由，故應根據《行政程序法典》第124條規定之違法性瑕疵而被撤銷。

被上訴實體保安司司長依法經傳喚提出答辯，主張被上訴行為不存在任何瑕疵，請求法院裁定上訴理由不成立（見本卷宗第 22 至 27 頁）。

其後經裁判書製作法官批示通知上訴人及被上訴實體作任意性理由陳述。

上訴人及被上訴實體經通知後並沒提交屬任意性的理由陳述。

隨後卷宗依法送交檢察院作檢閱，尊敬的檢察院司法官就上訴的標的問題發表其法律意見，當中指出被上訴的批示並沒有上訴人所指的瑕疵，主張上訴應予裁定理由不成立。

經兩位合議庭助審法官依法檢閱後，本上訴提交評議會審理。

本中級法院在地域、事宜和層級上具管轄。

本上訴程序形式正確，且不存在任何有礙本法院審理本上訴並須

先作解決的無效情事及先決問題。

各訴訟主體具有訴訟主體的人格及能力，且對本上訴具有正當性。

二、 理由說明

根據《行政訴訟法典》第一條準用的《民事訴訟法典》第五百八十九條的規定，上訴標的為上訴狀結論部份所劃定的範圍內的具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

本上訴不存在須由本法院依職權審查的問題。

據上訴人在其上訴狀結論所言，其提出的問題可歸納為以下四個問題：

- 一、 違反適度原則；及
- 二、 欠缺理由說明。

根據卷宗所載的資料，下列對審理本上訴具重要性的事實得被視為獲得證實：

- 上訴人 A 為中國公民，持中華人民共和國往來港澳通行證；
- 二零一六年十月三日，上訴人身處澳門時被發現其獲准逗留澳門的許可有效期已於二零一六年十月一日屆滿；

- 二零一六年十月三日，上訴人身處澳門時，因被警員目睹隨地吐痰，而被檢控期間被發現其獲准逗留澳門許可有效期已於二零一六年十月一日屆滿；
- 同日，上訴人簽收因違反《公共地方總規章》第二條第一款第(一)項及第 106/2005 號行政長官批示所核准附件之《違法行為清單》第二條第十三款的規定的檢訴書（見行政程序卷宗第 9 頁）；
- 治安警察局代局長於二零一六年十月三日於編號 3123/CISMPRO/2016/P 號建議書上作批示，基於報告書上的理由著令將上訴人驅逐出境並禁止上訴人於兩年內入境（見載於行政程序卷宗第 22 頁的報告書，其內容在此視為全部轉錄）；
- 上訴人就上述批示中禁止入境兩年的部份向保安司司長提起必要訴願；
- 保安司司長於二零一六年十二月十二日作出批示，裁決訴願理由不成立，維持禁止入境兩年的命令。（見行政程序卷宗第 33 頁，其內容視為在此全部轉錄）；
- 上訴人通過日期為二零一七年一月五日的公函獲通知上述批示，並通過於二零一七年二月二十八日向中級法院提交的上訴狀，就上述保安司司長的批示提起司法上訴。

以下讓我們着手上訴人提出的問題。

一. 違反適度原則

上訴人未有質疑禁止入境命令的事實和法律前提，而僅對行政機關裁量禁止入境的兩年期間提出爭議。

上訴人主張兩年期間的禁令有過重之虞和有違適度原則。

根據被上訴批示所維持由治安警察局代局長作出兩年禁止入境的命令所依據的報告書及出入境事務廳廳長的意見，禁止入境的法律依據為第 6/2004 號法律第二條第二款、第八條第一款及第十二條第一款的規定。

根據上述法律第十二條第一款的規定：「被命令驅逐出境的人士，在被驅逐出境後，禁止於驅逐令中所定的期間內進入澳門特別行政區」。

明顯地，法律是賦予行政機關在審查具體個案後，按其認為合適的尺度來裁量利害關係人應予禁止入境的合理期間。

就禁止入境命令所定的期間是否適度的問題，澳門特別行政區法院的一貫司法見解均認為，只有當行政機關所定出的期間有着粗疏謬誤，或明顯的犯錯，又或明顯地不合理的情事，法院方可介入裁定被上訴行為過當和違反適度原則而將之撤銷。（見終審法院於二零一四年十一月十九日在第 112/2014 號上訴卷宗的合議庭裁判）

然而，在本個案中，上訴人因逾期逗留而無合理解釋，且不願意支付罰金而被命令兩年內禁止入境的內容，本院未見有因存在明顯錯誤和不合理的情事而引致的過當和不適當之虞。

故主張有違適度原則的上訴理由不成立。

二、欠缺理由說明

上訴人解說被上訴行政行為的依據由兩個部份組成，其一是導致被驅逐出境的逾期逗留事實，其二是其違反《公共地方總規章》的事實。

就這第二項依據，上訴人認為行政機關未有加以說明，因此，被上訴批示患有欠缺理由說明而應予撤銷。

首先，本院應明確指出，澳門特別行政區法院一貫認為，行政機關作出行為時要履行說明理由的義務是讓利害關係人清楚明瞭行政機關是基於甚麼事實和法律的理理由作出如此的決定，以便利害關係人能審視這依據後，再衡量和決定行政行為應否予以接受或依法就其合法性提出行政途徑或司法手段的爭議，以維護其自身的權益。（見中級法院於二零一六年十二月七日在第 773/2015 號、二零一八年四月十八日在第 118/2016 號及終審法院於二零一七年十一月二十二日在第 55/2017 號上訴卷宗的合議庭裁判）

在本個案中，被上訴行為作依據者為上訴人本人親身經歷和認知的事實，即學說所指的個人事實 (facto pessoal)。

事實上，一如我們在上文列出本個案的重要事實的部份所見，上訴人之所以被揭發逾期逗留是因為其在一正在執行職務的警員面前隨地吐痰，且曾因此而親身簽收了該行政違法行為的控訴書。

因此，毫無疑問，上訴人清楚明瞭被上訴批示中，所指的違法行為是甚麼內容，故行政機關確有履行其說明理由的義務，而被上訴行為亦沒有患有欠缺理由說明的瑕疵。

結論：

3. 在禁止入境的事宜上，只有當行政機關所定出的禁止入境期間有着粗疏謬誤，或明顯的錯誤，又或明顯地不合理的情事，法院方可介入裁定被上訴行為過當和違反適度原則而將之撤銷。
4. 行政機關作出行為時要履行說明理由的義務是讓利害關係人清楚明瞭行政機關是基於甚麼事實和法律的理理由作出如此的決定，以便利害關係人能審視這依據後，再衡量和決定行政行為應否予以接受或依法就其合法性提出行政途徑或司法手段的爭議，以維護其自身的權益。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴理由不成立。

由上訴人支付訴訟費用，當中包括 8UC 司法費。

通知各訴訟主體。

二零一八年七月十九日，於澳門特別行政區

賴健雄

馮文莊

何偉寧

Joaquim Teixeira de Sousa (蘇崇德)
(Fui presente)