

第 131/2022 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

會議日期：2023 年 4 月 14 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

主 題： — 廢止逗留許可

— 事實前提錯誤

— 欠缺調查

摘 要

1. 事實前提錯誤指的是行政機關在作出相關行政行為時所基於的事實與實情不符；或者說，作為行政行為基礎的事實前提有別於真實的情況，兩者之間存在差異，行政機關是基於未經證實或與真實情況不符的“事實”作出行政行為，以致在法律適用方面也出現錯誤。

2. 根據第6/2004號法律第11條第1款3項的規定，如果獲許可在澳門特別行政區逗留的人士“對公共安全或公共秩序構成危險，尤其在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪”，則其逗留許可可被廢止。

3. 在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪僅僅是顯示獲許可逗留人士對澳門特別行政區公共安全或公共秩序構成危險的其中一種情況，而非唯一的情況。

4. 在廢止逗留許可的問題上，除了在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪的情況之外，如果有強烈跡象顯示利害關係人曾實施或預備實施任何犯罪，行政當局完全可以(並且應該)加以考慮，並就其是否會對澳門特區公共安全或公共秩序構成危險作出判斷，以決定是否廢止逗留許可。

5. 根據《行政程序法典》第59條及第86條第1款的規定，行政機關應採取其認為有助於調查的措施；如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速的決定，還應設法調查所有此等事實，而為調查該等事實，得使用法律容許的一切證據方法。

6. 如果案卷資料顯示行政當局已採取適當措施對構成行政行為

基礎的事實進行了應有的調查，則不存在欠缺調查或調查不足的瑕疵。

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(身份資料詳載於卷宗，以下稱為上訴人)針對保安司司長於2021年8月12日作出的批示向中級法院提起司法上訴，該批示否決了上訴人提起的必要訴願，並維持治安警察局局長作出的廢止上訴人以僱員身份在澳逗留的許可。

透過2022年9月8日在第819/2021號上訴案件中作出的合議庭裁判，中級法院裁定上訴理由不成立，維持被訴行政行為。

甲不服裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其上訴理由陳述：

- 原審法院於作出判決時，考慮了被上訴實體於作出決定時並未提及的理由，為此認為不存在事實前提錯誤。

- 參見治安警察局的書面行政通知書及保安司司長就必要訴願所作的批示，被上訴實體在作出決定時所提到的理由中，並沒有一

如原審法院所說的“充分跡象”及“充分印證”作出犯罪事實從而廢止以雇員身份的逗留許可。

- 被上訴實體在作出決定時所提到的理由中，當中僅引述了控訴書的內容、治安警察局第 XX/CIRDCE/2019 號報告及第 XXX/2019/CIM 號通知，“顯示”乙從未在有關公司提供任何工作，從而作出有關行政決定。

- 被上訴實體在作出決定時所提到的理由中使用“顯示”這詞語，只是一個簡單的推斷乙從未在有關公司提供任何工作。

- 上訴人所涉的刑事控訴，經初級法院作出審理後，無論透過人證及書證，以及結合卷宗的所有的證據，皆未能證明控訴書中指控上訴人作出虛假聘用的行為。

- 也就是說，行政決定所依據的事實前提不成立。

- 同時，原審法院亦認為被上訴實體沒有欠缺調查義務，在尊重中級法院的前提下，上訴人亦持有不同意見。

- 原審法院於作出判決時，就上訴行為的理由中補充了新的理據：“乙從未擔任過該公司的焊接工人。”

- 原審法院所提及的理由(“從未擔任過該公司的焊接工人”)與保安司司長就必要訴願所作的批示中所提及的理由(“實際上乙從未在有關公司提供任何工作。”)不同。

- 從卷宗資料顯示，乙當時有身孕，故公司安排她在辦公室處理文書工作，而非保安司司長所提及的理由：“未有在有關公司提供任何工作。”

- 原審法院認為被訴實體並非單純依靠檢察院的控訴來斷定司法上訴人作出了被訴行政行為所載的事實。除了控訴外，行政當局還考慮了載於行政卷宗內警方的調查報告。

- 實際上，警察當局僅為製作事件筆錄而收集事實迹象，並不構成行政當局的調查(無論是根據程序法或訴訟法的規定，還是根據《行政程序法典》第85條及後續數條的規定)。

- 被訴實體於認定上訴人曾虛假聘用一名人士，沒有提供充份的證據，更沒有對相關卷宗的資料認真處理及作出審慎分析，代表被訴實體沒有作出完整調查，因此其行為必然欠缺調查義務。

被上訴實體對上訴作出回應，認為應裁定上訴理由不成立，維持被上訴合議庭裁判的決定。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴敗訴。

二、事實

中級法院認定了以下對審理上訴屬重要的事實：

- 司法上訴人甲持有往來港澳通行證，其受聘於“[公司]”，並擔任總工程顧問一職。(見行政卷宗第 124 頁)

- “[公司]”向勞工事務局為司法上訴人辦理外地僱員申請續期，有關申請獲得批准，期限由 2019 年 6 月 21 日至 2021 年 6 月 20 日，同時獲治安警察局批准發出逗留許可。(見行政卷宗第 213 頁)

- “[公司]”於 2021 年再次向勞工事務局為司法上訴人辦理外地僱員申請續期，有關申請獲得批准，期限由 2021 年 6 月 21 日至 2022 年 6 月 20 日。(見行政卷宗第 242 頁)

- 檢察院於 2021 年 1 月 19 日針對司法上訴人提出控訴。(見行政卷宗第 199 至 204 頁)

- 治安警察局局長於 2021 年 4 月 12 日作出批示，廢止司法上訴

人以僱員身份取得的逗留許可。(見行政卷宗第 222 頁)

- 司法上訴人不服，向保安司司長提出必要訴願。(見行政卷宗第 230 及 231 頁)

- 澳門治安警察局局長於 2021 年 5 月 12 日向保安司司長提出以下意見：(見行政卷宗第 232 至 234 頁)

“報告書

事由：必要訴願—廢止外地僱員的逗留許可

訴願人：甲 (外地僱員身份認別證，編號: XXXXXXXXX)

1. 治安警察局局長於 2021 年 4 月 12 日作出廢止訴願人僱員身份逗留許可的批示，訴願人於 2021 年 4 月 15 日接收通知，並於 2021 年 4 月 21 日透過律師提起訴願，摘要如下：

2. 批示所依據的理由僅是檢察院控訴書的內容，欠缺調查「有助於對程序作出公正及迅速之決定」之事實；批示沒有指出或引述訴願人曾作出且已被證實的行為，但認定訴願人作出對公共安全或公共秩序構成危險之行為，因此，錯誤適用第 6/2004 號法律第 11

條第 1 款 3 項；訴願人在聘用實體擔任總工程顧問，廢止僱員身份逗留許可的決定會使工程完全停頓，除嚴重影響公司商譽，也對工程定作人和訴願人產生難以彌補的損失。

事實：

3. 廢止訴願人僱員身份逗留許可批示所載的理由是根據檢察院控訴書的內容：訴願人與另外兩名嫌犯為直接共同正犯，以既遂方式觸犯了 4 項第 6/2004 號法律第 18 條第 2 款結合第 1 款所規定及處罰的偽造文件罪，另外，訴願人為直接正犯，以既遂方式觸犯了 6 項第 6/2004 號法律第 18 條第 2 款結合第 1 款所規定及處罰的偽造文件罪。

4. 基於資料顯示訴願人作出了上述行為，而有關行為對本地區公共安全和公共秩序構成危險，訴願人的外地僱員逗留許可被廢止。

分析：

5. 訴願人具有正當性且適時提起必要訴願。

6. 雖然訴願人的行為並未透過審理而被法院證實，但行政決定

並不必然取決於刑事審判，最重要是客觀上是否有理由令人相信訴願人曾作出有關行為。

7. 廢止僱員身份逗留許可的理由是經過調查而得出的結果，有正當理由令人相信訴願人作出了偽造文件的行為。

8. 偽造文件罪旨在保護文件本身具有的公信力，以及在證明力方面的安全性及可信性，相關行為明顯對社會的安全和秩序構成危險。

9. 由於有理由相信訴願人作出了對公共安全或公共秩序構成危險的行為，所以，訴願所針對的批示沒有錯誤適用法律。

10. 在危害公共利益的前提下，不再值得考慮訴願人的損失是否難以彌補，而且訴願人並沒有指出具體情況。

11. 綜上所述，訴願所針對的批示不存在瑕疵，建議訴願理由不成立。”

- 2021年8月12日，保安司司長作出以下批示(見行政卷宗第235頁)：

“事項：必要訴願

利害關係人：甲

利害關係人針對治安警察局局長廢止其以僱員身份的逗留許可提起本訴願。

被訴願批示所轉述的檢察院控訴書的內容，以及卷宗所載治安警察局第 XX/CIRDCF/2019P 號報告及第 XXX/2019/CIM 號通知，顯示利害關係人協助乙辦得外地僱員身份認別證，但實際上乙從未在有關公司提供任何工作。

利害關係人為人不誠實，欺瞞行政當局，其行為不但涉嫌觸犯刑法，也擾亂出入境政策和秩序，對公共安全及秩序構成危險，因此，根據《行政程序法典》第 161 條 1 款規定，決定訴願理由不成立，維持原決定。”

- 治安警察局於 2019 年調查一宗刑事案件期間，兩名分別稱乙及丙的人士均承認乙以虛假聘用形式，獲“[公司]”聘用為焊接工一職，並取得外地僱員的逗留許可，但前者從未擔任過該公司的焊接工。(詳見行政卷宗第 184 至 186 頁)

- 2019年5月9日，司法上訴人向治安警察局警員表示其為“[公司]”的負責人，並承認乙從沒有在其公司擔任過焊接工。(見行政卷宗第171頁)

三、法律

在本上訴中，上訴人提出了與“事實前提錯誤”及“欠缺調查義務”有關的瑕疵。

經分析本案具體情況，我們認為上訴人並無道理。

首先，眾所周知的是，所謂事實前提錯誤是行政行為可能帶有的瑕疵之一，可以導致行政行為被撤銷。它指的是行政機關在作出相關行政行為時所基於的事實與實情不符；或者說，作為行政行為基礎的事實前提有別於真實的情況，兩者之間存在差異，行政機關是基於未經證實或與真實情況不符的“事實”作出行政行為，以致在

法律適用方面也出現錯誤。¹

在本案中，有關上訴人提出的事實前提錯誤的瑕疵，中級法院認為，“儘管刑事法庭最終判處司法上訴人無罪，但行政程序中所作的決定獨立於刑事審判，只要行政案件內有充分跡象顯示司法上訴人作出了涉及該案所指的事實，事實前提錯誤的指控便不成立。根據卷宗資料顯示，司法上訴人虛假聘用一名人士為其公司的焊接工人，讓其取得外地僱員的逗留許可，但該人從未擔任過該公司的焊接工人。由此可見，被訴的行政行為所載的事實得到充分印證，不存在司法上訴人所主張的事實前提錯誤”。

上訴人則堅稱被上訴實體在作出決定時所提到的理由中，並沒有一如原審法院所說的“充分跡象”及“充分印證”作出犯罪事實從而廢止以僱員身份的逗留許可，而且被上訴實體所使用的“顯示”一詞只是一個簡單的有關乙從未在公司提供任何工作的推斷，因此被訴行政決定所依據的事實前提不成立。

從法院認定的事實可見，治安警察局局長是基於檢察院指控上訴人實施了偽造文件罪，其行為對本地區公共安全和公共秩序構成

¹ 詳見終審法院於 2020 年 7 月 31 日在第 67/2020 號上訴案件中作出的合議庭裁判。

危險，因此決定廢止其外地僱員逗留許可。

在治安警察局就上訴人提起的必要訴願所提交報告的基礎上，保安司司長亦指出，根據案中所載資料，顯示上訴人“協助乙辦得外地僱員身份認別證，但實際上乙從未在有關公司提供任何工作”；並認為上訴人“為人不誠實，欺瞞行政當局，其行為不但涉嫌觸犯刑法，也擾亂出入境政策和秩序，對公共安全及秩序構成危險”，因此決定維持治安警察局局長的決定。

根據第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，如果獲許可在澳門特別行政區逗留的人士“對公共安全或公共秩序構成危險，尤其在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪”，則其逗留許可可被廢止。

應該強調的是，在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪僅僅是顯示獲許可逗留人士對特區公共安全或公共秩序構成危險的其中一種情況，而非唯一的情況。

眾所周知，在有關入境、逗留及居留許可的事宜中，利害關係人是否對澳門特別行政區公共安全或公共秩序構成危險一直是特區政府作出相關行為時考慮的重點。

例如，第 4/2003 號法律(入境、逗留及居留許可制度的一般原則)第 9 條第 2 款就行政當局決定是否批給居留許可而“尤其應考慮”的因素作出規範，其中之一為利害關係人的“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”。同一法律第 4 條所指的情況中則包括“存有強烈跡象，顯示曾實施或預備實施任何犯罪”—第 9 條第 2 款(一)項及第 4 條第 2 款(三)項。

而在居留許可的失效方面，根據第 5/2003 號行政法規第 24 條的規定，利害關係人不再符合申請居留許可的任何前提或要件為居留許可失效的原因之一，在具體個案中行政當局可以經考慮包括第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款所指因素在內的所有因素而決定是否宣告已批給利害關係人的居留許可失效。²

簡言之，行政當局在作出是否批給居留許可或是否宣告居留許可失效的決定時尤其應該考慮利害關係人是否有刑事犯罪前科，是否經證實不遵守澳門特別行政區法律，是否有強烈跡象顯示利害關係人曾實施或預備實施任何犯罪。

基於以上考慮，我們認為，在廢止逗留許可的問題上，除了在

² 參見終審法院 2021 年 7 月 23 日在第 85/2021 號上訴案件中作出的合議庭裁判。

澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪的情況之外，如果有強烈跡象顯示利害關係人曾實施或預備實施任何犯罪，行政當局完全可以(並且應該)加以考慮，並就其是否會對澳門特區公共安全或公共秩序構成危險作出判斷，以決定是否廢止逗留許可。

在本案中，即使被上訴實體沒有在其批示中明確提及上訴人涉嫌犯罪的強烈跡象，但毫無疑問的是，基於檢察院已作出的控訴，被上訴實體亦認為存在上訴人實施犯罪的強烈跡象，因為根據《刑事訴訟法典》第 265 條第 1 款的規定，只有在刑事偵查中“收集到充分跡象，顯示有犯罪發生及何人為犯罪行為人”的情況下，檢察院才應該提出控訴，充分跡象(亦即強烈跡象)為檢察院提出控訴的標準。

事實上，除檢察院控訴書的內容外，被上訴實體還考慮了“卷宗所載治安警察局第 XX/CIRDCE/2019P 號報告及第 XXX/2019/CIM 號通知”的內容，從而就上訴人協助乙辦得外地僱員身份認別證的事實作出判斷。

雖然案中有文件證明上訴人被無罪釋放，有關裁判已轉為確定，但對本案的審理卻並無實質性影響。

在被中級法院確認的初級法院合議庭裁判中可以看到，法院指出，“無可否認，警員證人經調查所得的結果在一定程度上顯示，案發期間由涉案公司與第一被告之間所建立的勞動關係的確有一定甚至不少跡象顯示具有虛假成分，尤其體現於所申請的外地員工的工種、第一嫌犯未能出示顯示具備相關技能或工作資歷的文件、在該公司受聘期間第一嫌犯曾懷孕生產、報稅文件顯示不到有關情況、沒有出勤記錄、薪金發放記錄和收據等等，而事實上案發期間擔任總經理及負責人員招聘的第三嫌犯根本不可能不知悉聘請第一嫌犯的情況。”但是，“除了警方所發現的上述犯罪跡象外，在三名嫌犯保持沉默，及沒有更多其他客觀證據或有用的證人證言的情況下，即使按照常理及經驗法則，本法院仍認為未有足夠證據充分認定三名嫌犯實施了被指控的事實。”

上述無罪判決是基於證據不足而作出(與檢察院作出控訴的標準不同，法院作出有罪判決的前提是基於存在充分證據而確定無疑地肯定行為人實施了犯罪)，法院並未否定存在支持檢察院提出控訴的“充分跡象”。

因此，上訴人提出的有關事實前提錯誤的上訴理由並不成立。

另一方面，就上訴人在司法上訴中提出的欠缺調查的問題，中級法院認為，“行政當局並非單純依靠檢察院的控訴來斷定司法上訴人作出了被訴行政行為所載的事實。事實上，除了控訴外，行政當局還考慮了載於行政卷宗內警方的調查報告，當中提及兩名分別稱乙及丙的人士均承認乙以虛假形式獲“[公司]”聘用為焊接工一職，並取得外地僱員的逗留許可，但前者從未擔任過該公司的焊接工人(詳見行政卷宗第 184 至 186 頁)；此外，司法上訴人本人亦向警方承認其為“[公司]”的負責人，以及乙從沒有在其公司擔任過焊接工人。(見行政卷宗第 171 頁)。上述調查措施足以印證有關事實，依據《行政程序法典》第 86 條的規定，不存在違反調查原則之瑕疵。”

上訴人則辯稱，被上訴法院所提及的理由(“乙從未擔任過該公司的焊接工人”)與保安司司長就必要訴願所作的批示中所提及的理由(“實際上乙從未在有關公司提供任何工作”)不同，而卷宗資料顯示乙當時有身孕，故公司安排她在辦公室處理文書工作；警方僅為製作事件筆錄而收集事實迹象，並不構成行政當局的調查，被上訴實體沒有對相關卷宗的資料認真處理及作出審慎分析便認定上訴人曾虛假聘用一名人士，顯示被上訴實體沒有作出完整調查，出現“欠缺調查”的情況。

根據《行政程序法典》第 59 條及第 86 條第 1 款的規定，行政機關應採取其認為有助於調查的措施；如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速的決定，還應設法調查所有此等事實，而為調查該等事實，得使用法律容許的一切證據方法。

在本案中，上訴人指行政機關欠缺調查，但顯然與實情不符。

事實上，從附於本案的行政卷宗，尤其是治安警察局的報告及通知(詳見於行政卷宗第171頁及第184頁至第186頁)中可以看到，治安警察局對相關的事實進行了應有的調查，聽取了上訴人本人、涉案人士乙及其丈夫的聲明。

問題的關鍵是，根據警方收集的資料，乙以獲得“[公司]”聘用為焊接工的名義而取得外地僱員的逗留許可，但事實上無論是其本人及其丈夫還是上訴人均承認她從未擔任過該公司的焊接工。此外，雖然乙的丈夫聲稱妻子在該公司從事文員工作，但乙本人卻表示沒有與該公司“簽署僱傭合約及受薪”，僅象徵性到過該公司的工地“2至3次點算工具”，取得外地僱員身份只是為了在澳逗留，以便與丈夫團聚並照顧兒子。

因此，無疑存在上訴人通過虛假聘用協助乙獲得在澳逗留許可

的強烈跡象。

治安警察局收集並詳載於第XX/CIRDCF/2019P號報告中的資料和檢察院提出的控訴是治安警察局局長作出廢止逗留許可決定以及被上訴實體維持該決定的基礎。

換言之，基於治安警察局查明的事實以及檢察院提起的控訴，被上訴實體認為上訴人的行為對公共安全及秩序構成危險，從而作出了維持廢止逗留許可決定的行政行為。

上訴人指稱“被上訴實體沒有對相關卷宗的資料認真處理及作出審慎分析”，但這無疑僅僅是上訴人的個人看法。

需要補充的是，載於行政卷宗第 184 頁至第 186 頁的報告顯示，警方並非是基於刑事目的而展開調查，只是在調查過程中發現犯罪跡象，故將相關資料移送檢察院。

即使治安警察局是為了刑事目的而展開調查，也不妨礙行政機關在通過該調查而查明的事實基礎上適用法律，作出相關的行政決定。

不存在上訴人所指的瑕疵。

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 8 個計算單位。

宋敏莉

司徒民正

岑浩輝

2023 年 4 月 14 日

出席評議會的檢察院司法官：米萬英