

第95/2024號案
(對司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、甲(A)，其餘身份資料詳載於卷宗，針對保安司司長2023年5月17日作出的宣告其之前獲批的在澳門特區的居留許可無效的批示向中級法院提起司法上訴(見第2頁至第9頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

中級法院適時透過2024年4月18日(第527/2023號案)的合議庭裁判裁定上訴勝訴，撤銷了被上訴的行政行為(見第145頁至第162頁背頁)。

*

檢察院和行政實體(保安司司長)不服裁決，現向本終審法院提起上訴。

檢察院提出以下結論：

『1. 根據《行政程序法典》第122條第2款c項的規定，向司法上訴人批出在澳門特區的居留許可的行政行為屬無效。

2. 面對此無效情況，行政當局依法有義務宣告該行為無效，而它也確實透過在本案中被上訴的行政行為作出了此項宣告。

3. 由於被上訴行為屬內容被法律限定的行政行為，顧名思義，該行為屬於法律上唯一可能的決定。

4. 《行政程序法典》第123條第3款所規定的賦予源自無效行為的事實狀況以法律效果的可能性並不構成對宣告該等行為無效的障礙。

5. 同樣地，上述可能性亦必然不在法院就被提起司法上訴的可撤銷行

為的所謂“利用”進行審查的範圍之內。

6. 鑒於相關行政決定(即宣告批出在澳門特區的居留許可的行為無效的被上訴行為)是在法律上唯一可能作出的決定，故因未事先聽取司法上訴人的陳述而產生並影響該決定的程序性瑕疵，並不對該決定產生撤銷性效果。

7. 被上訴法院作出與之相反的裁決，錯誤解釋及適用了本應按上述理解予以解釋及適用《行政程序法典》第122條第2款c項以及第123條第2款和第3款的規定，且正面抵觸了終審法院確立的上述堅定的司法見解』(見第176頁至第182頁背頁)。

行政實體在其上訴中認為：

「1.

保安司司長於2023年5月17日於治安警察局第200053/SRDARPA/2023P號報告書作出批示，該決定為保安司司長行使第86/2021號行政命令修改的第182/2019號行政命令第一款所賦予的權限，並根據《行政程序法典》第122條第2款c)的規定，宣告原案司法上訴人居留許可失效。

2.

原案司法上訴人針對上述保安司司長的批示向中級法院提起司法上訴。

3.

中級法院合議庭於2024年4月18日就有關司法上訴作出裁判，廢止保安司司長的上述行為，理由是合議庭認為有關行為沾有違反《行政程序法典》第93條及第94條的瑕疵，具體而言，是指有關行為欠缺對原案司法上訴人之聽證，因而為可撤銷之行為。

4.

在充分尊重不同看法的前提下，保安司司長認為上述合議庭裁判對有關法律的解釋存在錯誤，故針對上述的合議庭裁判提起上訴，理由如下：

5.

據被上訴裁判所載的內容，原審法院法官對保安司司長宣告原案司法上訴人居留許可的行為無效的程序之合法性是存在爭議，故裁定原案司法上訴人提起的上訴勝訴，撤銷保安司司長的決定。

6.

原案司法上訴人申請來澳之理由為與繼父乙團聚，行政當局以原案司法上訴人的母親丙與乙的婚姻關係為虛假，因此，批給原案司法上訴人居留許可的行政行為因而沾有錯誤瑕疵，不應獲批給居留許可，根據《行政程序法典》第122條第2款c)項的規定，宣告向原案司法上訴人首次批給居留許可的行政行為因欠缺主要要素而無效。

7.

終審法院於2012年7月5日在第48/2012號案件內作出的合議庭裁判對《行政程序法典》第122條第2款c項作出擴張性解釋，當中所指的無效情況包括所有在其準備及執行過程中牽涉犯罪的行政行為，即使有關行為的標的本身不構成犯罪，但只要促使作出該行為的動機或目的構成犯罪，且該動機或目的對於作出該行政行為屬重要。

8.

原案司法上訴人當年是以母親丙偕行兒童的身份由內地公安機關批准來澳門定居，以便隨母親丙與繼父乙團聚，2009年12月17日獲治安警察局局長批准居留。原案司法上訴人能取得居留許可的唯一原因和理由是母親丙與繼父乙的婚姻關係，因此，同樣地，批給她的居留許可行為亦受到虛假婚姻犯罪行為的牽涉。

9.

應該強調的是，雖然原案司法上訴人本人沒有實施上述行為，但其申請來澳之理由載有與實情不符的繼父身份卻是無可辯駁的事實，而這種情況的出現源於其母親當初向負責的行政當局提供的虛假聲明，這種行為至少可以說是“單純的欺詐”行為，以便為其取得來澳門定居的條件。有關行為明顯是為著原案司法上訴人的利益而作出，原案司法上訴人是有關行為的主要得益者。

10.

被證明事實(原案司法上訴人與繼父乙團聚)的真確性應被視為行政行為的主要要素，該事實的虛假等同於行政行為的內容或標的之絕對缺失，故根據《行政程序法典》第122條第1款的規定，向原案司法上訴人首次批給居留許可的行政行為因欠缺主要要素而無效。

11.

終審法院法官在第53/2021號及第56/2021號案卷判決中指出：“換言之，行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無效的要素。另一方面，在那些一般行政行為的共有要素之外，還存在一些因應具體行政行為的種類和情況而應被視為不可或缺的要素，也屬於行政行為的主要要素。”

12.

在本案中，保安司司長認為行政當局首次向原案司法上訴人批給居留許可的行為確實欠缺根據該行為的具體情況而應被視為“主要”的要素，即原案司法上訴人因與繼父乙團聚而具有居留許可這一事實的真確性，因此有關行為屬無效行為。

13.

對於是否欠缺對原案司法上訴人之聽證方面，正如檢察院在被上訴的合

議庭裁判中所作之意見(當中引用了終審法院於2012年4月25日所作的第11/2012號案合議庭裁判的內容)指出，面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第93條第1款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。上述意見亦獲審理被上訴裁判的其中一位助審法官所認同。

14.

保安司司長完全認同檢察院的上述見解及判斷，法院不應在有關的撤銷性司法上訴中，視行政當局在針對原案司法上訴人的居留許可作出宣告無效並非唯一司法解決方法，因為可能存在賦予對上訴人有利之假定之效果，從而得出被上訴行為沾有瑕疵的結論。基於不屬被限定行為的情況，那麼聽證的欠缺是會影響最終結果，違反《行政程序法典》第93條及第94條對利害關係人之聽證，導致相關行政行為根據《行政程序法典》第124條屬可撤銷行為。

15.

正如終審法院在第11/2012號及第48/2012號案的相關判決認為，既然屬被限定行為的情況，那麼聽證的欠缺並不會影響最終結果，因為旨在透過聽證所達到的、讓行政當局在對事實有更加清晰的認知情況下形成意願的特定目標業已實現，行政行為的內容無論如何並不會有變化。因此，結論是，如

屬被限定行為的情況，那麼《行政程序法典》第93條第1款的對利害關係人的聽證並非不是必須進行的，但它卻降格為非根本性手續，所以它的遺漏並不會導致行政行為被撤銷。

16.

在本案中，須強調的是，是否對無效的批給居留許可行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果，並不影響行政當局作出無效的宣告；原案司法上訴人並不曾向行政當局主張賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果。

17.

因此，是否賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，並非原案被上訴行為的內容，故不是該撤銷性司法上訴應審議的內容，更不應視不賦予有關假定法律效果為被上訴行為的瑕疵，並因而撤銷被上訴行為。

18.

按照《行政程序法典》第123條第3款的規定，在某些情況下，立法者賦予原則上不產生任何法律效果的無效行為某些法律效果；其賦予有權限的行政機關一項權力，允許行政機關“保留”從無效行為中衍生的某些法律效果，但並非要求行政機關必須作出這樣的決定，而法院亦不能強制要求行政機關

適用有關規定；“保留”從無效行為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍。

19.

終審法院曾於2016年6月22日在第76/2015號上訴案件作出的合議庭裁判中寫到：‘這就是所謂的無效行為的假定效果，其中一個在學說和司法見解中常被引用的經典例子是“假定公務員或人員”。假定效果的產生取決於時間的流逝，但並非單單如此。

“時間的流逝不足以令無效行為產生法律效果。正如法律上明確規定，該效果只能「按法律一般原則」產生，如保護信任、善意、平等、公正無私、適度、公正、不當得利及實現公共利益等原則。可以依據這些限制行政當局的原則去解決某一無效行政行為而衍生的不公正情況。

“如果是私人自身的行為(如脅迫或犯罪，甚至是單純的欺詐或惡意)導致行政行為無效，那麼絕不能賦予其對其有利之假定之效果。”’

20.

行政當局之行為僅為執行合法性原則，並以謀求公共利益為目的。鑑於《行政程序法典》第3條第1款規定的合法性原則，行政長官或其授權之機關有權限亦有義務審查居留許可的申請人是否符合第4/2003號法律第9條與第10條訂立的前提與要件；如果在開始階段發現某一申請人不符合這些前提與

要件，行政長官或其授權之機關有權否決其申請，並且拒絕給予居留許可；若是嗣後發現，則可依法予以廢止或做出無效宣告。

21.

如透過適用《行政程序法典》第123條第3款規定賦予該等無效行為“假定效果”，承認其居留許可，則可能會導致他人誤以為澳門特區居留許可是可透過此不法手段而獲得，即便之後東窗事發也不會影響其已獲發的居留許可的有效性，此舉無疑助長不法份子以不法手段騙取澳門居留許可，甚至有更多“父母”效法，故意隱瞞事實真相，謊報父母親的婚姻關係，以便子女獲取不應取得的澳門居留許可，嚴重影響澳門的公共秩序和法律秩序，侵害澳門的公共利益，衝擊澳門特區《基本法》及現行澳門特區法律所確定的出入境制度。

22.

綜上所述，根據行政行為的利用原則，被訴行為儘管沒有作出對原案司法上訴人進行聽證，但由於該決定涉及法定的行為，行政當局沒有自由裁量空間或是決定的自由，必須宣告行為無效，不論該等行為對原案司法上訴人是有利還是不利；因此，聽取其意見是徒勞的，將遺漏聽證的情況降格為非根本性手續。

23.

鑒於遺漏本案聽證的情況已降格為非根本性手續，不存在欠缺對原案司法上訴人之聽證的瑕疵，我們認為應裁定本司法上訴理由成立，撤銷被上訴中級法院裁判。」（見第183頁至第189頁及附卷第4頁至第6頁背頁）。

*

並無任何障礙，現應予審議並作出裁決。

接下來進入案件的審理。

理由說明

事實

二、中級法院認定了以下事實：

『a) 根據保安司司長於2023年5月17日作出的批示，甲的居留許可被宣告無效，該居留許可於2009年11月24日根據治安警察局居留及逗留事務廳第200053/SRDARPA/2023P號意見書獲得批准，現將該意見書

的內容摘錄如下：

1. 利害關係人丙【現持編號 XXXXXXXX(X)之《澳門居民身份證》】曾於 2009 年攜同女兒甲持《前往港澳通行證》到本局申請來澳居留，其來澳定居之理由為與配偶/繼父乙團聚，二人於同年獲發居留證明書。

2. 於2021年2月5日初級法院裁定丙觸犯四項偽造文件罪合共判處兩年十個月徒刑，緩刑三年，上述判決於2021年3月4日轉為確定。澳門法院證實丙透過與澳門居民乙締結虛假婚姻以助其本人及其女兒取得澳門居民身份證之目的。

3. 由於利害關係人透過與澳門居民「假結婚」以獲得澳門居留，且在獲批居留的過程中牽涉犯罪行為，本廳擬宣告利害關係人及其女兒獲本局批給的「居留許可」無效，故按照《行政程序法典》第93條及第94條的規定，向丙及甲發出《書面聽證通知書》。

4. 於2022年11月14日，本廳收到丙委託律師遞交之書面陳述。截止本報告書上呈日為止，未收到甲就聽證內容遞交任何書面意見。

5. 經綜合考慮，丙與乙之婚姻關係是行政當局批准利害關係人及其女兒居留許可之前提要件及主要因素，然而澳門法院證實丙與乙的婚姻關係為虛假，批給丙及甲居留許可的行政行為因而沾有錯誤瑕疵，且在該行政行為作出的過程當中牽涉到丙上述第2點的犯罪行為，因此，建議按照《行政程

序法典》第 122 條第 2 款 c) 項之規定，宣告丙及甲於2009年12月14日及11月24日獲本局批給之居留許可無效。

b) 2022年11月14日，治安警察局向現上訴人甲寄出信函，通知其可於15日內以書面形式行使聽證權，該信件因上訴人未領取而被退回行政當局，見行政附卷第78頁至第80頁』（見卷宗第154頁至第155頁）。

法律

三、如前所述，檢察院及行政實體針對中級法院作出的裁定之前的司法上訴勝訴，並撤銷了2023年5月17日宣告甲在澳門特區的“居留許可無效”的行政決定的合議庭裁判提起上訴。

現在讓我們來看兩上訴人是否有道理，以及應當對本上訴案採取怎樣的解決辦法。

須予指出，對上述“2023年5月17日的行政決定”至關重要的事實是，該決定是在初級法院2021年2月5日作出有罪判決之後(基於該判決

而)作出的，該判決認定現被上訴人(甲)的母親(丙)與一名澳門居民(乙)締結了“虛假婚姻”，藉此為自己及女兒申請並取得了相關的“居留許可”(見以上所述的獲認定事實a項第2點)。

面對初級法院的上述“刑事裁決”，該行政實體(同時也是現上訴人)認為，根據《行政程序法典》第122條第2款c項的規定，之前作出的(向現被上訴人及其母親)批出上述居留許可的行政行為屬“無效”，並繼而於2023年5月17日作出了被提起司法上訴的宣告其無效的行政行為。中級法院通過合議庭裁判並未接納行政實體的這個方案，撤銷了該行政行為。而該中級法院合議庭裁判即本上訴案的標的。

另一方面，同樣已經證實：“2022年11月14日，治安警察局向現上訴人甲寄出信函，通知其可於15日內以書面形式行使聽證權，該信函因上訴人未領取而被退回行政當局——見行政附卷第78頁至第80頁”(見事實事宜b項)。關於此“情況”，現提起上訴的行政實體(以及檢察院於司法上訴案提交的意見書中)亦提出，本終審法院已就此問題表明過立場，(尤其)認為：“(……)如屬被限定行為的情況，那麼聽證的欠缺並不會影響最終結果，因為旨在透過聽證所達到的、讓行政當局在對事實有

更加清晰的認知情況下形成意願的特定目標業已實現，行政行為的內容無論如何並不會有變化。因此，面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第93條第1款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。”（見上訴理由陳述“第15點”，其中引用了本終審法院2012年4月25日第11/2012號案及2012年7月25日第48/2012號案的合議庭裁判）。

這樣，面對中級法院的裁決及現時提出的主張，須予指出的是，首先，本案真正爭議在於：“宣告之前向現被上訴人批出的居留許可無效的行政行為”（該行為被上訴到中級法院）是否確實為一項“被限定的行為”，即行政當局是否不得不作出該行為（且必須完全按照那樣的方式作出），抑或相反，該行為屬於“行政自由裁量權”的範疇（行政當局享有一定的自由評價和決定空間），從而不構成有關情況下“唯一可能的解決辦法”。

我們承認，就上述“問題”所給出的“解決方案”歷來並非只有一個方向（事實上，作出現被上訴裁判的中級法院合議庭中的一名助審法官的

落敗票即足以證明這一點)，那麼本案應如何處理？

經對上述問題進行思考，我們認為(首先)有必要在此回顧《行政程序法典》在“行政行為非有效”方面的規定，尤其是第122條關於“無效行為”的規定以及緊接其後的第123條關於“無效制度”的規定。

讓我們來看。

根據第122條的規定：

“一、無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為。

二、下列行為尤屬無效行為：

- a) 有越權瑕疵之行為；
- b) 不屬作出行為者所屬法人之職責範圍之行為；
- c) 標的屬不能、不可理解或構成犯罪之行為；

d) 侵犯一基本權利之根本內容之行為；

e) 受脅迫而作出之行為；

f) 絕對不依法定方式作出之行為；

g) 在不守秩序下作出之合議機關決議，又或在未具法定人數或未達法律要求之多數而作出之合議機關決議；

h) 與裁判已確定之案件相抵觸之行為；

i) 隨先前已被撤銷或廢止之行政行為而發生之行為，只要就維持該隨後發生之行為並不存在有正當利益之對立利害關係人。”(下劃線為我們所添加)

而根據前文提到的第123條：

“一、不論有否宣告無效，無效行為均不產生任何法律效果。

二、任何利害關係人得隨時主張行政行為無效；任何行政機關或法院亦得隨時宣告行政行為無效。

三、以上兩款之規定，不妨礙因時間經過及按法律一般原則，而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果。”(下劃線為我們所添加)

經審視上述法律條文的內容，首先須予指出的是，正如檢察院在之前的司法上訴案中出具的意見書中所強調，關於與涉及現被上訴人(甲)的情況相同的“批准居留許可的行政行為無效”的“相同問題”已經多次由本終審法院審議並作出裁決，從而逐漸形成及確立了以下見解：在像本案這樣的情況中，實際上所涉及的是前文引述的《行政程序法典》第122條第2款c項所規定的“無效”問題(尤見於檢察院在上述意見書中引用的本終審法院2012年4月25日第11/2012號案及2012年7月25日第48/2012號案的合議庭裁判，亦可參閱2018年5月30日第29/2018號案、2022年7月27日第53/2021號案、2022年9月21日第56/2021號案、2022年11月4日第83/2022號案、2023年1月13日第96/2022號案、2023年2月22日第100/2022號案、2023年9月29日第34/2023-I號案及2026年3月11日第7/2026號案的合議庭裁判，基於“訴訟經濟原則”的實際適用，現將上述裁判的內容在此視為已完整轉錄)。

這樣，儘管本院充分尊重現被上訴的合議庭裁判所闡述的見解，但

須予指出的是，由於此“問題”已經由本法院具體分析、處理並反覆裁決，且不存在任何理由改變已採取的堅定立場，故無需再次重申已闡述過的內容，僅須就該問題作出上述說明即已足夠。

這樣，經確認根據“已認定的事實事宜”，上述向現被上訴人甲批出居留許可的行政行為(確實)存在“無效”情況，我們看不出如何能夠不將宣告該無效的行政行為(同樣)視為一項“具有被限定性質的”行為。我們認為，最好將上述(《行政程序法典》第123條第2款所指的)“無效宣告”與(其後的)(同條第3款所規定的)“賦予某些擬制的法律效果的可能性”區分開來，尤其因為兩者呈現為“不同(性質)的行政活動”，特別是在其“依據”、“動機”及“目的”方面，且須注意，根據該法條本身的規定，上述(第3款所指的)“可能性”的行使僅作為(先前的)“無效宣告”的“後果”而具有合理性(因為須留意的是，這個“可能性”涉及對“源自無效行為的情況賦予某些法律效果”，我們認為，這必然意味著首先必須存在一個宣告無效的決定)。

經上述分析及說明，本院認為，本上訴案的解決方案已顯而易見，因為根據上述闡述，被上訴的合議庭裁判不能維持，因為宣告被視為無

效的行政行為無效屬於“被限定的行為”，而本終審法院在以上引述的裁判中所採取並維持的見解亦屬有效且應予維持，其中尤其指出「面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第93條第1款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。」(見2012年4月25日第11/2012號案的合議庭裁判等)，因此，所指控的對現被上訴人“未進行事先聽證”的問題無關緊要，同樣地，被上訴的合議庭裁判中為得出其解決方案而闡述的所有理據亦是如此，故應予撤銷(僅須最後補充說明一點，即根據以上闡述，本終審法院一直採取的以下見解並不受影響：上述第123條第3款所指“行為”的作出——或“可能性的行使”——屬“行政自由裁量權”的範疇；例如，可參閱2022年7月27日第53/2021號案及2022年9月21日第56/2021號案的合議庭裁判)。

這樣，提請本院審理的問題已經解決，且不存在須依職權審理的其他問題，現裁決如下。

決定

三、綜上所述，合議庭通過評議會裁定檢察院和行政實體提起的上訴勝訴，撤銷被上訴的中級法院合議庭裁判。

兩個審級的訴訟費用由被上訴人承擔。

作出登記及通知。

澳門，2026 年 5 月 15 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官） [不妨礙本人一直以來在第 53/2021 號案、第 56/2021 號案、第 83/2022 號案、第 96/2022 號案、第 100/2022 號案和第 7/2026 號案的合議庭裁判中所持有的觀點]。

宋敏莉

蔡武彬