

卷宗編號：76/2014
(司法上訴卷宗)

日期：2015 年 9 月 24 日

主題： 居留許可
說明理由
自由裁量權

摘要

1. 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，亦可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。

2. 上訴所針對之實體清楚說明上訴人是因為在澳門觸犯道路交通法第 90 條所規定的“醉酒駕駛罪”而被判刑，憂慮上訴人日後會對澳門的公共安全構成危險，繼而根據第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款 1 項的規定，不批准上訴人提出的居留申請，而司法上訴人亦已適時接獲有關通知，可見上訴所針對之實體已遵守說明理由之義務。

3. 第 4/2003 號法律第 9 條賦予行政當局廣闊的自由裁量空間，因此在審批居留許可申請的問題上，行政當局可根據第 9 條第 2 款所列舉的各項因素作出考量，最終以整體公共利益為依歸，選擇作出一個最恰當的決定。

4. 法律賦予行政當局因應立法之目的而行使自由裁量權，除非出現明顯錯誤或絕對不合理的情況，否則有關行為不受司法審查。

5. 雖然上訴人提出的居留許可申請被駁回，但毫無疑問，行政當局作出有關行為的最終目的是為追求公共利益，即使有關決定對上訴人的個人利益造成影響，但為免公共利益，主要涉及公共安全利

益，承擔不必要的風險，上訴人的個人利益應當給予讓步，因此行政當局的決定是無可厚非的。

裁判書製作法官

唐曉峰

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：76/2014

(司法上訴卷宗)

日期：2015 年 9 月 24 日

上訴人：A

上訴所針對之實體：保安司司長

I. 概述

保安司司長於 2013 年 12 月 4 日作出批示，不批准向 A，男性，持香港永久性居民身份證，詳細身份資料載於卷宗內(以下簡稱上訴人)發出居留許可。

上訴人不服有關決定，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中提出以下結論：

“1. 被上訴之批示作出“不批准司法上訴人居留申請”的決定。

2. 被上訴之批示主要因著司法上訴人存有“刑事犯罪前科”之因素，故作出不批准居留申請的決定。

3. 本案中，司法上訴人提出居留申請的目的，主要是因著其希望與作為本澳永久性居民的妻子在本澳共同生活，以組織家庭。

4. 第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款規定了居留許可所考慮的因素。

“一、……。

二、為批給上款所指的許可，尤其應考慮下列因素：

(一) 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；

(二) 利害關係人所擁有的維生資源；

(三) 在澳門特別行政區居留之目的及其可能性；

(四) 利害關係人在澳門特別行政區從事或擬從事的活動；

(五) 利害關係人與澳門特別行政區居民的親屬關係；

(六) 人道理由，尤其在其他國家或地區缺乏生存條件或家庭輔助。”

5. 上述法律所規定居留許可所訂定的因素，只是給予權限當局在批給居留許可時能作出多方面考慮，而不是僅僅就某一項因素作出獨一的考慮。

6. 第 4/2003 號法律亦沒有強制性地規定當出現某一個因素時，就必須否決居留許可的申請。

7. 盡管第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項規定了，在批給居留許可時尤其應考慮申請人是否存有“刑事犯罪前科”。

8. 行政當局所應考慮的是針對具體個案及情況，從多方面因素作出全面的考慮，例如有否涉及第 9 條第 2 款第 2 至 6 項之其他因素。

9. 司法上訴人在本澳所觸犯的是醉酒駕駛罪，從司法上訴人觸犯有關醉酒駕駛罪至今都未有再次觸犯有關犯罪行為，可顯示司法上訴人的犯罪行為屬偶然性事件，而事發後司法上訴人已十分後悔並且疏遠酒精。

10. 法院在判決時，亦全面地考慮了相關罪行及情節，僅對其判處罰金作為懲罰，且認為足以阻嚇利害關係人繼續犯罪。

11. 從實際層面上看，有關刑事案件已被歸檔，有關刑罰亦已被法院宣告消滅。

12. 從司法上訴人在有關刑事案件犯罪至今(在 4 年多期間，司法上訴人在禁止駕駛期間過後仍繼續在本澳駕駛車輛)均沒有發現司法上訴人在本澳有觸犯法律、沒有發現再次醉酒駕駛、亦沒有發現司法上訴人在其原居地(香港)曾觸犯法律。

13. 這樣可反映，司法上訴人的行為完全缺乏任何跡象會對社會的公共安全構成任何影響，更加重要的是，司法上訴人的人格已得到了全面的改變。

14. 所以，即使司法上訴人存有“刑事犯罪前科”這一因素，但根據有關具犯罪情節及現時司法上訴人的人格發展，即使批准司法上訴人居留許可，亦不會對本澳地區的治安及公眾安寧帶來任何危害性或不利因素。

15. 故被上訴之批示依據第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項的規定不

批准司法上訴人的居留申請，存有理解法律方面錯誤之瑕疵，從而應宣告廢止被上訴之批示。

倘法院不這樣認為時，司法上訴人則提出以下理據。

16. 司法上訴人申請居留的目的主要是希望與其居於本澳的妻子在本澳穩定地共同生活，並在本澳組織家庭。

17. 司法上訴人的妻子為本澳居民，並於本澳工作及生活，而司法上訴人則任職業務推廣員，其需經常從外地介紹客戶前來澳門公司，而為著家庭經濟穩定，司法上訴人與澳門公司協定，倘司法上訴人能批准居留本澳，則其將獲澳門公司所聘請，並可獲得高薪厚職。

18. 這主要因為司法上訴人全心希望能在本澳組織家庭及與妻子過著安穩的生活，在本澳落地生根。

19. 但被上訴人之批示否決司法上訴人居留申請，可預見的是司法上訴人需與妻子分離生活，可預見會影響雙方的婚姻關係。

20. 第 6/94/M 號法律《家庭政策綱要法》所保護的是家庭 and 家團的建立，以及保護居民權利和利益的原則。

21. 一個健全的家庭是建基於所有家庭成員間的團結及穩定，而家庭亦作為社會群體的一個基本要素。

22. 倘行政當局以任何相對不具危害社會利益的理由以否決一個家庭的建立。

23. 這除違反了行政當局對謀求公共及居民利益的宗旨外，亦違反了第 6/94/M 號法律《家庭政策綱要法》對家庭的保護。

24. 被上訴之批示在依據司法上訴人的“犯罪前科”而不批准居留許可申請，明顯是對《家庭政策綱要法》的違反。

25. 行政當局從上述這些規定看，不考慮家團和穩定的標準，僅依據司法上訴人的犯罪前科去審查及否定所提出的申請是不合法的。

26. 故被上訴之批示在這方面違反了第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款規定，也同樣違反了第 6/94/M 號法律第 1 條、第 2 條及第 3 條規定，亦應宣告被廢止。

倘法院不這樣認為時，司法上訴人則提出以下理據。

27. 被上訴之批示違反《行政程序法典》第 114 條及第 115 條之規定缺乏說明理由。

28. 被上訴之批示指出：“鑑於第 2 點所載，利害關係人的行為對公共安全存在潛在的危險，經考慮第 4/2003 號法律第 9 條 2 款 1 項，決定不予批准。”

29. 很顯然而見，被上訴之批示沒有用任何方法指出或說明司法上訴人的行為如何對本澳公共安全存在潛在危險的事實及法律依據。

30. 根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條規定了行政機關作出決定時須說明理由，說明理由應以闡述有關決定之事實依據及法律依據，並以清楚、連貫、一致之方式表達其本身內容。

31. 但被上訴之批示並不能以充分、足夠、合理之事實及法律依據來支持司法上訴人的行為會對本澳的公共安全存在危險這一事實，其亦沒有以清楚、連貫、一致之方式說明理由。

32. 因此，倘沒有就司法上訴人的行為可能或有跡象顯示會對本澳公共秩序或安全帶來危險作出清楚、充分、連貫、具體及明確的解釋以支持其決定。

33. 則使司法上訴人完全不能明確知悉及理解作出行政行為者是如何運用其自由裁量權依從的思路以及如何對客觀事實及證據作出判斷。

34. 為此，被上訴之批示因其說明理由明顯含糊、不充分，並未能具體解釋作出該行為之理由，這等同於無說明理由，因而違反了《行政程序法典》第 114 條及第 115 條之規定存在形式瑕疵，亦應宣告被廢止。”

上訴人最後請求本院裁定司法上訴理由成立，宣告撤銷上訴所針對之行政行為。

*

本院依法向上訴所針對之實體作出傳喚，其適時作出答辯，辯稱上訴所針對之行為不沾有任何瑕疵，遂請求本院駁回有關司法上訴。(見本卷宗第 36 至 41 頁)

其後再依法通知上訴人及上訴所針對之實體可選擇作出非強制性理由陳述，雙方均沒有行使有關權能。

卷宗隨後依法送交檢察院檢閱，尊敬的檢察院司法官就上訴發表以下寶貴意見：

“Nas conclusões da petição inicial, o recorrente invocou sucessivamente o erro de interpretação do n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003, violação das disposições nos arts. 1º a 3º da Lei n.º 6/94/M, e vício de forma por falta de fundamentação.

Sem prejuízo do respeito pela opinião diferente, entendemos que o recurso em apreço não merece provimento.

Nos termos da alínea 1) do n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003, a Administração tem que atender, para efeitos de concessão da autorização da residência, os antecedentes criminais que, assim são um dos fundamentos de indeferir requerimento da autorização da residência.

Os Venerandos TUI e TSI consolidam a jurisprudência de o n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003 confere verdadeiros poderes discricionários à Administração, cuja avaliação e valorização de antecedentes criminais são judicialmente insindicáveis, salvo se padeçam de erro manifesto ou total desrazoabilidade. (a título exemplificativo, Acórdãos do TUI nos Processos n.º 38/2012 e n.º 123/2014, do TSI nos n.º 766/2011, n.º 570/2012 e n.º 356/2013)

No caso *sub iudice*, o que é indubitável é que por ter praticado um crime de condução em estado de embriaguez, o recorrente foi definitivamente condenado na

pena de três (3) meses de prisão, com suspensão da execução no período de um ano (doc. de fls.57 do P.A.)

Exarado na Informação complementar n.º MIG.745(a)/2013/FR (doc. de fls.6 a 7 do P.A.), o despacho sob impugnação demonstra, só por si, que a Administração visa propositadamente prosseguir interesses públicos que se traduzem *in casu* a segurança e ordem públicas da RAEM. E não se descortina nesse despacho qualquer desvio do objectivo da Lei n.º 4/2003 nem erro manifesto ou total desrazoabilidade.

E, importa ter presente que «第 4/2003 號法律第九條規定行政長官或經授權的司長得批給在澳門特別行政區居留的許可，且規定批給時應考慮各種因素，當中包括申請人的犯罪前科，即使上訴人的犯罪已逾若干年數，且判刑亦未見嚴厲，但該犯罪記錄仍不失為一犯罪前科，並可作為批准外地人居留澳門的考慮因素的事實性質。」 (Acórdão do TSI no Processo n.º 244/2012)

Tudo isto torna, sem margem para dúvida, irremediavelmente descabido o erro de interpretação do n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003 assacado ao despacho em questão que é, cremos, inatacável por estar em perfeita conformidade com a *ratio* deste comando legal.

Sufragamos inteiramente a criteriosa jurisprudência que inculca «在家庭利益和國家安全利益有衝突時，毫無疑問必須以國家利益為優先考慮。在本個案，上訴人主張的家庭團聚和共同生活的利益遠不能凌駕澳門特別行政區內部安全的利益，因此，立法者在 4/2003 號法律已明示賦予執法的行政當局在考慮非澳門居民申請在澳門居留時必須考慮的因素，當中包括申請人的犯罪前科。既是法律所規定者，實難以理解依法行事的保安司司長如何通過其否決居留申請事能違反《家庭政策綱要法》的規定。」 e «雖然上訴人提出的居留許可聲請被否決，但毫無疑問，有關被上訴的行政行為明顯是為了謀求公共利益，尤其為確保公共安全及社會穩定，因此上訴人的個人利益應當給予讓步。」 (Acórdãos do

TSI no Processos n.º 787/2011 e n.º 570/2012)

Em esteira, acreditamos, com certeza e toda a tranquilidade que o despacho impugnado não enferma do vício de violação das disposições nos arts. 1º a 3º da Lei n.º 6/94/M, e é flagrantemente insubsistente o argumento no que diz respeito a este vício.

O despacho em causa é do seguinte teor: 鑑於第 2 點所載，利害關係人的行為對公共安全存在潛在的危險，經考慮第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款 1 項，決定不予批准 (cfr. fls. 6 do P.A.). O referido «ponto n.º 2» (第 2 點) remeta-se à notificação da audiência n.º MIG.745/2013/FR (doc. de fls.9 a 10 do P.A., dado aqui por integralmente reproduzido para os devidos efeitos).

Nestes termos e considerando que ao recorrente foi dada a audiência (cfr. fls. 41 a 43 do P.A.), e em harmonia com as respectivas jurisprudências consolidadas no ordenamento jurídico de Macau, estamos convictos de não se verificar *in casu* o vício de forma por falta de fundamentação.

Pois bem, o teor supra transcrito assegura ao recorrente conhecer e compreender o itinerário cognoscivo do órgão decisor, bem como os fundamentos de facto e de direito da decisão de indeferimento.

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do presente recurso contencioso.”

*

本法院對此案有事宜及等級方面的管轄權，且訴訟形式恰當。
雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。
不存在妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效之情況。

*

II. 理由說明

根據主案及行政卷宗所載的資料，得以認定以下對審理本司法上訴案屬重要的事實：

司法上訴人 A 為香港居民，於 2013 年 5 月 15 日向行政長官以夫妻團聚為由提出居留許可的申請。(見行政卷宗第 11 頁)

司法上訴人與其妻子 B 於 2012 年 11 月 30 日在香港登記結婚。

於 2013 年 10 月 24 日，澳門治安警察局出入境事務廳廳長向治安警察局局長提出以下建議：(見行政卷宗第 6 頁)

“1. 申請人，男性，已婚，44 歲，香港出生，持香港永久性居民身份證，現請求批准在澳門定居，以便能與持澳門永久性居民身份證的配偶團聚。

2. 根據澳門治安警察局情報廳資料，於 14/07/2009 申請人因觸犯醉酒駕駛被送交檢察院，經初級法院判處 3 個月徒刑，暫緩執行 1 年，禁止駕駛 1 年；並被出入境事務廳廳長著令離開本澳。

3. 按照第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項的規定，在批給居留許可時，尤其應考慮申請人是否存有“刑事犯罪前科”之因素，而上述第 2 點所述，證實申請人確存有該因素。因此，本申請應不獲批准。

4. 經書面聽證程序後，申請人透過代理人致函其書面陳述予本廳。(文件 25 至 27b)

5. 經考慮申請人的聽證陳述內容，及有關罪行的性質、判決結果、距今時間等因素，故呈上級決定是否例外批准本居留許可申請。

6. 謹呈局長 閣下審批。”

治安警察局局長於同日作出以下批示：(見行政卷宗第 6 頁)

“同意。

謹呈保安司司長 閣下審批。”

保安司司長於 2013 年 12 月 4 日作出以下批示：(見行政卷宗第 6 頁)

“鑑於第 2 點所載利害關係人的行為對公共安全存有潛在的危險，經考慮第 4/2003 號法律第 9 條 2 款 1 項，決定不予批准。”

司法上訴人報稱在香港任職業務推廣員，而其妻為澳門居民，並在澳門工作及生活。

根據資料顯示，上訴人因在澳門觸犯道路交通法第 90 條所規定的“醉酒駕駛罪”，於 2009 年 7 月 14 日被初級法院判處 3 個月徒刑，暫緩 1 年執行，以及中止駕駛執照效力 1 年。

該刑罰已因完成緩刑期而被法院宣告消滅。

*

現在讓我們就司法上訴人提出的問題作出分析。

錯誤適用法律

司法上訴人認為上訴所針對之實體在作出有關不批准的決定前應“具體問題具體分析”，並考慮有關刑事犯罪前科屬於什麼形式犯罪、犯罪緣由、犯罪情節、不法性以及有關行為人犯罪前後的表現等等，從而再考慮其他因素。

上訴人表示在有關刑事案件犯罪至今均沒有發現其在本澳再觸犯法律、再次醉酒駕駛、亦沒有發現上訴人在其原居地（香港）曾觸犯法律，因此認為上訴所針對之實體錯誤理解及適用法律，主張有關批示應被宣告撤銷。

在尊重上訴人對法律持不同理解的前提下，本院卻有另一種見解。

第 4/2003 號法律第 9 條規定如下：

“一．行政長官得批給在澳門特別行政區的居留許可。

二．為批給上款所指的許可，尤其應考慮下列因素：

（一）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；

- (二) 利害關係人所擁有的維生資源；
- (三) 在澳門特別行政區居留之目的及其可能性；
- (四) 利害關係人在澳門特別行政區從事或擬從事的活動；
- (五) 利害關係人與澳門特別行政區居民的親屬關係；
- (六) 人道理由，尤其在其他國家或地區缺乏生存條件或家庭輔助。

三. 利害關係人在澳門特別行政區通常居住是維持居留許可的條件。”

法律明確規定，居於澳門以外之人士如有意在澳門申請居留，必須經行政長官或獲授權的司長因應每個具體個案及情況作出審批，而申請人的刑事犯罪前科屬於應予考慮的其中一項重要因素。

事實上，行政當局只需要知道申請人是否具有犯罪前科，所觸犯何種犯罪，至於犯罪行為所涉及的情節，法律並不要求當局必須對整個犯罪個案作詳細分析。

誠然，第 4/2003 號法律第 9 條賦予行政當局廣闊的自由裁量空間，因此在審批居留許可申請的問題上，行政當局可根據第 9 條第 2 款所列舉的各項因素作出考量，最終以整體公共利益為依歸，選擇作出一個最恰當的決定。

司法見解普遍認為，法律賦予行政當局因應立法之目的而行使自由裁量權，除非出現明顯錯誤或絕對不合理的情況，否則有關行為不受司法審查¹。

申言之，行政當局可運用法律所賦予的自由裁量權來決定應否向司法上訴人發出居留許可，此乃為維護公共安全利益而設。就本個案而言，行政當局憂慮一旦批准上訴人的居留申請，將有可能對公共安全，特別是道路交通安全，帶來不必要的風險。事實上，我們不得

¹ 例如，終審法院第 29/2014 號案的合議庭裁判中表示：“審查上的明顯錯誤是法官對行政自由裁量進行干預的最高形式，因此，只有在明顯不均衡的情況下才會進行干預”。

不承認，上述憂慮的而且確存在，因此，為維護公眾利益（公共安全利益），司法上訴人個人欲獲得在澳門居留的利益必須給予讓步。

綜上所述，本院並不認為存在上訴所針對之實體錯誤理解第4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項規定的情況。

*

違反第 6/94/M 號法律所通過的《家庭政策綱要法》

上訴人指被訴之行政行為違反第 6/94/M 號法律所通過的《家庭政策綱要法》對家庭的保護。

我們認為，儘管按照《家庭政策綱要法》的規定，家庭是基本的社會單元，應受到社會和特區的保護，與此同時當局有義務促進家庭的團結及穩定，但並不代表上訴人必然可取得居留許可及澳門居民身份。

事實上，自由選擇住所及家庭成員得以共同生活是最理想不過的事情，但在政策實施的過程中，每個國家或地區必需按照自身的社會、經濟及政治狀況設定一些條件，其中國家及地區的安全及穩定屬於移民居留政策必然的考慮因素。

除非有更好的理解，否則有關《家庭政策綱要法》的規定僅針對一些基本原則提出政策性指引，在實際執行上並不可能不考慮每個國家或地區的整體公共利益。

因此，當出現利益衝突的情況，毫無疑問必須以國家或地區的利益作優先考慮。

中級法院在一司法上訴案的合議庭裁判中（第 787/2011 號案）曾經提到：

“然而，大部份國家和地區的移民政策均為移民或外地人申請居留設定前提，當中國家安全或地區安全利益均成為審判移民或居留申請必然考慮的因素。

在家庭利益和國家安全利益有衝突時，毫無疑問必須以國家利益為優先考慮。

在本個案，上訴人主張的家庭團聚和共同生活的利益遠不能凌駕澳門特別行政區內部安全的利益，因此，立法者在 4/2003 號法律已明示賦予執法的行政當局在考慮非澳門居民申請在澳門居留時必須考慮的因素，當中包括申請人的犯罪前科。”

另外，我們認為，雖然上訴人沒有獲發居留許可，但並不代表其與家人共聚或一起生活的權利會被剝奪，因為司法上訴人仍然可以自由往來港澳兩地，向家人提供適當照顧，當然亦不妨礙上訴人的配偶往外地居住來實現家庭團聚。

因此，我們認為被訴之行政行為並無違反《家庭政策綱要法》的規定。

*

欠缺說明理由

上訴人表示被訴之批示應該清楚、充分、連貫、具體及明確指出或說明司法上訴人的行為何以對澳門的公共安全帶來危險，但認為有關批示的說明理由內容含糊、不充分以及欠缺具體解釋，主張該行政行為違反了《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定。

澳門《行政程序法典》第 114 條規定行政行為需要說明理由。

而同一法典第 115 條第 1 及第 2 款還規定：

“1. 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。

2. 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。”

在本個案中，上訴所針對之實體以明示方式扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，不存在任何含糊、矛盾或不充分之處，相反該實體清楚說明上訴人是因為在澳門醉酒駕駛而被判刑，憂慮上訴人日後會對澳門的公共安全構成危險，繼而根據第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款 1 項的規定，不批准上訴人提出的居留申請。

此外，司法上訴人已適時獲通知有關批示，且透過上訴狀亦可以顯示上訴人完全明白導致其申請被否決的具體理由。

由此可見，上訴所針對之實體已遵守說明理由之義務，故本院合議庭認為被訴之行政行為並無沾有所指之瑕疵，最後得裁定有關司法上訴理由不成立。

*

III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 A 針對保安司司長提起的司法上訴理由不成立。

訂定司法費為 8 個計算單位，由司法上訴人負擔。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2015 年 9 月 24 日

唐曉峰

米萬英
(Fui presente)

賴健雄

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)