

卷宗編號：255/2015
(司法上訴卷宗)

日期：2016 年 6 月 23 日

主題： 臨時居留許可續期
家團成員提起司法上訴的正當性
不實聲明
婚姻狀況出現變更

摘要

1. 一旦投資居留主申請人的臨時居留許可不獲續期，其家團成員亦會因為該行政行為而受到直接影響，例如無法繼續居留從而需離開澳門特別行政區。

2. 正因如此，該等家團成員具有直接、個人及正當利益提起有關司法上訴，以維護其自身之利益。

3. 申請人與其配偶雖然已離婚，但前者在辦理臨時居留許可續期之申請時，仍然向有關部門書面聲明與後者存在婚姻關係，因為作出不實聲明，其行為應視為不遵守澳門特別行政區法律，有關情況符合第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項的規定。

4. 申請人最初申請將臨時居留許可延伸至其配偶是基於兩人之間存在夫妻關係，一旦該關係不再維持，有關居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性法律狀況亦會因此而出現變化。

5. 立法者為確保行政當局能夠作出有效監控，要求申請人必須適時就有關婚姻狀況的改變作出申報，否則根據第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定，臨時居留許可可被取消。

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：255/2015

(司法上訴卷宗)

日期：2016 年 6 月 23 日

司法上訴人：A、B、C

上訴所針對之實體：經濟財政司司長

I. 概述

A、B、C，持澳門特別行政區非永久性居民身份證，詳細身份資料載於卷宗內(以下分別簡稱第一、第二及第三上訴人)，因對經濟財政司司長於 2014 年 12 月 16 日作出之批示不服，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. 被上訴之批示認為第一上訴人之配偶 D 沒有依法申報其與第一上訴人的離婚事實，並意圖誤導行政當局為他人取得臨時居留許可，存有不遵守本澳法律之行為，繼而依據第 3/2005 號行政法規第 18 條及第 23 條補充適用第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項之規定作出，不批准 D 及各上訴人於 2014 年 2 月 18 日提出之續期申請。

2. 對此，各上訴人不予認同並需作出解釋。

3. 事實上，雖然第一上訴人與 D 曾於 2007 年 8 月 1 日辦理離婚手續，但這是兩人一時意氣之下因賭氣而作出的行為，事後兩人一直以夫妻狀態繼續一起生活，從未間斷，即使是剛辦理離婚手續當天，兩人亦一同返回內地居所，沒有分房睡。

4. 在親戚朋友眼中，兩人一直是夫妻關係，甚至第一上訴人和 D 的兩名子女(即第二上訴人及第三上訴人)也從不知道父母曾辦理離婚。

5. 根據第一上訴人及 D 之理解及按照內地的規定和習慣，兩人的情況屬於事實婚姻的狀況，而無論夫妻關係或事實婚關係均為已婚的狀況，並沒有實質的差別，即在婚姻狀況上沒有任何改變。

6. 因此在內地及澳門的財產亦一直為雙方共有財產，從來沒有辦理分割，且在內地行政部門的資料，包括內地戶口簿上，兩人的婚姻狀況一直登記為“已婚”。

7. 2013 年，在 D 患病而需做手術時，第一上訴人亦是以配偶身份簽署手術同意書及相關醫院文件的。

8. 從上述事實及根據 D 於貿促局第 1484/2007/3R 號卷宗第 71 至 83 頁的證明文件，均可認定兩人一直保持事實婚關係，亦符合《民法典》中關於產生事實婚效力的各項條件。

9. 而根據第 3/2005 號行政法規第 5 條第 2 款規定，申請人可申請符合《民法典》第 1472 條所指條件的有事實婚關係的人在澳門特別行政區臨時居留的許可。

10. 因此，D 及第一上訴人之的法律狀況依然符合上述法律規定，並沒有出現第 3/2005 號行政法規第 18 條所規定的法律狀況變更的情況，其在辦理臨時居留續期申請時均申請其與第一上訴人之婚姻狀況為“已婚”，亦沒有違反相關法律規定。

11. D 及各上訴人從來沒有故意不申報有關離婚事實，亦無誤導行政當局的意圖，且在貿促局向 D 要求提交婚姻證明文件時，其已如實作出解釋及澄清，並清楚交代其與第一上訴人之間事實婚的事實及向當局提交了相關證明文件。

12. 然而，行政當局完全無視 D 與第一上訴人一直保持事實婚的事實，且未證實其不遵守澳門特別行政區法律情況下不批准有關續期申請，出現事實前提錯誤的瑕疵，以及違反第 3/2005 號行政法規第 5 條第 2 款和第 18 條之規定和錯誤適用第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項規定，應予以撤銷。

13. 此外，根據《行政程序法典》第 5 條第 2 款之規定“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”。

14. 上述規定限制行政當局應合理行使自由裁量權，而不應過度損害私人之利益。

15. 第 3/2005 行政法規第 18 條第 4 款規定賦予行政當局可根據個案情況而自由裁量是否取消臨時居留的權力。

16. 第二上訴人 2011 年放棄了內地的學業及高考的機會並開始到澳門生活及學習，現時就讀於澳門科技大學，其已完全融入及適應澳門的生活及學習環境並計劃畢業後在澳門工作，而事實上亦難以再返回內地升學及就業。第三上訴人亦計劃於明年來澳門升讀初中，第一上訴人將會安排來澳居住負責照顧第一及第二上訴人，若是次續期申請被批准，各上訴人將於今年 5 月份取得永久性居民身份。

17. 各上訴人之臨時居留許可不被續期，將即時對其等家庭、生活及尤其是第二上訴人的升學及前途帶來難以彌補的負面影響。

18. 然而，被上訴實體並沒有考慮對各上訴人帶來不利的情況，而不批准其等之臨時居留許可續期申請，實為不合理行使自由裁量權而違反適度原則。

19. 最後，在 D 向貿促局辦理相關續期手續時，並沒有被告知應提交任何婚姻證明文件，亦未要求當事人就其婚姻狀況作澄清。

20. 但卻因 D 未實時申報其離婚事實而不批准有關臨時居留續期，違反善意原則。

*

本院依法對上訴所針對之實體作出傳喚，其適時提出答辯，主張上訴人欠缺正當性提起司法上訴，逐要求本院駁回有關起訴。

另外，亦辯稱被訴之批示不沾有任何瑕疵，逐請求本院裁定司

法上訴理由不成立。(見本卷宗第 92 至 94 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，但只有後者作出有關行為。

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所針對之實體提出的抗辯及司法上訴標的先後發表以下寶貴意見：

“Exarado na Informação n.º 01716/GJFR/2014 (doc. de fls. 34 a 35 do P.A.), o despacho in questio consiste em indeferir o Requerimento da renovação da autorização da residência apresentado, em 18/02/2014, por requerente D que declarou três componentes do agregado familiar.

Constantes de fls. 79 a 80 do P.A., os três documentos que instruem a tal Requerimento demonstram que foram indicados, como membros do agregado familiar, a 1ª recorrente na qualidade de cônjuge, e os 2ª e 3ª na de filhos de ambos. Daí flui obviamente que os 3 recorrentes do recurso em apreço tinham sido beneficiários do Requerimento de renovação.

Em 13/02/2015 (docs. de fls. 4 e 5 do P.A.), E, na qualidade da mandatária do Requerente D, recebeu efectivamente a notificação do despacho recorrido. Sucede que teve lugar em 07/02/2015 a cremação do aludido Requerente por falecimento (doc. de fls. 26 do P.A.). Torna-se líquido que esse Requerente faleceu antes da dita notificação.

Ora bem, desse infeliz falecimento decorre inevitavelmente os três beneficiários passaram a ser imediatamente atingidos pelo despacho de indeferimento em causa e, de outra banda, tinham e têm de confrontar directamente com os efeitos desencadeados pelo mesmo.

Nesta linha de consideração, ressalvado o respeito pela opinião em sentido contrário, entendemos que nos termos da alínea a) do art. 33º do CPAC,

e sem necessidade da prévia habilitação, aqueles três beneficiários adquiriam e tinham de assumir a legitimidade, a partir do apontado desastre falecimento.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência da excepção deduzida nos art. 3º a 12º da contestação, promovendo desde já que se digna designar data para inquirição das testemunhas.”

“Exarado na Informação n.º 01716/GJFR/2014 (doc. de fls. 34 a 35 do P.A.), o acto recorrido reza apenas «批准建議». Nos termos do n.º1 do art.115º do CPA, aquela Informação bem como os pareceres aí lançados fazem partes integrantes deste acto que os absorve e incorpora para os devidos efeitos.

Interpretado em harmonia com tal Informação, o despacho em crise consiste em indeferir o requerimento de renovação da autorização da residência de D, A e os descendentes de nome B e C, cujo fundamento mais essencial traduz em «因申請人確實沒有依法申報其與A的離婚事實，並意圖誤導行政當局為他人取得臨時居留許可，存有不遵守本澳法律之行為，……故依據第3/2005號行政法規第18條及第23條補充適用第4/2003號法律第9條第2款第1項之規定».

Repare-se que ao pedir a autorização de residência, D indicou, como membros do agregado familiar, o cônjuge A, a filha B e o filho C. Acontece que D e A se divorciaram em 01/08/2007, o requerimento da autorização de residência do D foi deferido em 13/03/2008 – depois daquele divórcio.

Desde o divórcio até ao re-casamento (复婚) com ex-mulher A, o requerente D nunca comunicara o IPIM do dito divórcio. E, ao requerer a renovação da autorização de residência em 08/02/2010 e 03/06/2011, D prestou, nas duas vezes, falsas declarações relativas ao seu estado civil.

*

Ao acto objecto do presente recurso contencioso, os 3 recorrentes assacaram, em primeiro lugar, o erro sobre os pressupostos de facto, argumentando que D e A tinham mantido a relação de união de facto em todo o período compreendido desde divórcio até ao re-casamento, e não foram dolosas as referidas falsas declarações.

Quid juris?

Ora, de acordo com o preceito no n.º 1 do art.18º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, qualquer interessado cujo pedido de autorização da residência temporária tenha sido deferido está adstrito ao dever de manter, durante todo o período de residência temporária, a situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa autorização.

E o n.º 3 deste comando regulamentar institui o dever de comunicar ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau a extinção ou alteração dos referidos fundamentos no prazo de 30 dias, contados desde a data da respectiva extinção ou alteração.

Por sua vez, o seu n.º 4 prescreve: O não cumprimento sem justa causa da obrigação de comunicação prevista no número anterior, dentro do respectivo prazo, poderá implicar o cancelamento da autorização de residência temporária. Deste modo, atribui poder discricionário à Administração.

A título de «requisitos na aquisição de imóveis», o n.º 1 do art. 3º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 na redacção dada pelo n.º 7/2007 prevê: Os interessados que pretendam pedir autorização de residência temporária com fundamento na alínea 4) do artigo 1º devem, no momento do pedido, cumprir

cumulativamente os seguintes requisitos: 1) Ter adquirido na Região Administrativa Especial de Macau, sem recurso ao crédito e livres de quaisquer encargos, bens imóveis por preço não inferior a um milhão de patacas e cujo valor de mercado, no momento da aquisição, não seja igualmente inferior a um milhão de patacas; 2) Ter fundos de valor não inferior a quinhentas mil patacas depositados a prazo em instituição de crédito autorizada a operar na Região Administrativa Especial de Macau e livres de quaisquer encargos; 3) Ser titulares do grau académico de bacharelato ou equivalente.

O art. 5º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 determina que a autorização da residência temporária possa ser extensiva ao cônjuge, ao unido de facto nas condições do art. 1472º do Código Civil, aos descendentes de menor idade no primeiro grau do requerente ou do seu cônjuge e aos adoptados pelo requerente e pelo seu cônjuge, de menor idade.

Tudo isto torna óbvio e indiscutível que o estado civil e o agregado familiar do requerente não são requisito da concessão da autorização da residência temporária, sendo o «número de elementos do agregado familiar para os quais seja pedida autorização de residência temporária» apenas um dos vários critérios de apreciação no exercício da competência discricionária pelo Chefe do Executivo (art. 7º do citado Regulamento Administrativo).

Nesta medida, passamos a entender que quanto aos requerentes da autorização de residência temporária por via de aquisição de bens imóveis, o divórcio não tem molde de «situação juridicamente relevante» para efeitos previstos no art. 18º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, não carecendo de ser comunicado ao IPIM dentro do prazo de 30 dias.

Nesta linha de vista, parece-nos que o facto de D nunca comunicar ao

IPIM do seu divórcio com A, só por si, não seria virtuosa de conduzir ao indeferimento ou à revogação da renovação da autorização da residência concedida a si e ao seu agregado familiar.

Todavia, houve não só falta de comunicação..... Pois, recorde-se que ao requerer a renovação da autorização de residência em 08/02/2010 e em 03/06/2011, D prestou duas falsas declarações no que respeite ao seu estado civil – perante a Administração, declarando falsamente a manutenção da relação conjugal com A.

Se é certo que D não estava sujeito ao dever de comunicação por o seu divórcio não ter sido fundamento da concessão da autorização nem constituir situação juridicamente relevante, não é menos verdade que ele ficava sempre obrigado a não prestar falsa declaração ao solicitar as renovações em 08/02/2010 e 03/06/2011.

Em homenagem e obediência ao princípio de boa fé, não pomos em dúvida a «união de facto» insistentemente alegado nos arts. 14º a 25º da petição, preferindo acreditar na veracidade desse união de facto.

Porém, não parece acreditável o argumento de não serem dolosas as apontadas 2 falsas declarações. E ressalvado o respeito pela opinião em sentido contrário, parece-nos que a aludida união de facto não dispõe de virtude de justificar tais falsas declarações.

O que implica que são sustentáveis a conclusão de «並意圖誤導行政當局為他人取得臨時居留許可，存有不遵守本澳法律之行為» bem como a aplicação in casu da alínea 1) do n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003 por força da remissão prevista do art. 23º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005. (cfr. a 2ª proposta da parte «5. 綜上分析，現建議如下» da Informação n.º

01716/GJFR/2014)

Ilustra-nos a prudente doutrina (Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado, p. 701): O erro de facto incide sobre as pessoas, coisas, situações ou circunstâncias a que a vontade se refere. Verifica-se este erro quando o autor do acto ignora os pressupostos de facto realmente existentes ou tem nele uma percepção que não corresponde à realidade.

Sufragamos inteiramente a sensata jurisprudência que propaga «O erro sobre os pressupostos também se pode colher da ignorância ou da desconsideração dos factos realmente existentes, mas apenas se úteis e relevantes à decisão.» (Acórdão do TSI no processo n.º 412/2010)

Em esteira, parece-nos que é errado o primeiro fundamento do despacho recorrido (no sentido de considerar que D não cumpriu sem justa causa a obrigação de comunicação consignada no n.º 4 do art. 18º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005), e impecável o seu segundo fundamento traduzido em aplicar a D o preceito na alínea 1) do n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003, em virtude das aludidas duas falsas declarações.

Bem, os Venerandos TUI e TSI têm asseverado unanimemente que é discricionário o poder consignado no n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 4/2003 e no n.º 4 do art. 18º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005. Daí decorre que nem a não comunicação do divórcio nem as duas falsas declarações conduz inevitavelmente ao indeferimento do requerimento da renovação.

Assim, dado que in casu a Administração serviu indiferentemente os dois factos como base do despacho recorrido, basta-nos acolher a boa jurisprudência no sentido de que «Tendo a Administração invocado vários

fundamentos de facto para a decisão e não se sabendo o peso de cada um deles na decisão, a não verificação de um deles determina a anulação do acto.» (Acórdão do TSI no Processo n.º 152/2013)

*

Na petição, os recorrentes arguíram ainda a violação do princípio da proporcionalidade, fundamentando que o despacho recorrido comporta a total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário, por não se ter considerado a desfavorável situação causa a cada um dos recorrentes.

A nível da doutrina e jurisprudência, é assente que consagrado no n.º 2 do art. 5º do CPA, o princípio da proporcionalidade se desdobra em três variantes – da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido restrito, exigindo sempre a ponderação e avaliação correlativas de dois interesses em jogo: dum lado, os interesses e valores perseguidos com o acto ablativo, e de outro, os interesses e valores sacrificados pelo mesmo acto, para se apurar, à luz de parâmetros materiais ou axiológicos, se o sacrifício é idóneo, necessário e proporcional ao interesse público concretamente alcançado em determinado caso. (vide., Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: obra cit., pp. 91 a 94, e arestos do TUI no Processo n.º 83/2012 e do TSI no n.º 540/2014)

Ora, prega reiterada e proficientemente o Alto TUI que «A jurisprudência de Macau tem entendido que a intervenção do juiz na apreciação do respeito do princípio da proporcionalidade, por parte da Administração, só deve ter lugar quando as decisões, de modo intolerável, o violem.» (a título exemplificativo, Acórdãos nos Processos n.º 28/2012, n.º 71/2015 e n.º 62/2015) Sem necessidade da citação concreta, temos por

inquestionável que a jurisprudência adquirida do Venerando TSI anda constantemente no mesmo sentido.

Voltando ao caso sub iudice, não se descortina que as referidas duas falsas declarações de D tenha provocado grave lesão ao interesse público. De outra banda, é fortemente previsível que por desastrada morte dele, o acho recorrido acarretará irremediavelmente enormes angústias, inconveniências e dificuldades aos recorrentes, e inesperadas influências negativas aos 2ª e 3º recorrentes.

Ressalvado o muito elevado respeito pela melhor opinião em sentido contrário, parece-nos que os prejuízos dos recorrentes são consideravelmente superiores às lesões causadas ao interesse público prosseguido pelo despacho em questão, pelo que este despacho não está conforme com o princípio da proporcionalidade em sentido restrito. O que implica, na nossa óptica, que se verifica a violação deste princípio.

*

Chama atenção o Venerando TSI (Acórdão no Proc. n.º 96/2012): A invocação da violação do princípio a boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada. Até mesmo nos casos em que a Administração leva o particular a confiar na prática (ou não prática) ou no conteúdo de um acto, que depois não praticou (ou praticou), não se está perante uma invalidade fundada no invocado princípio da boa fé, a não ser nos casos em que lei, ou a natureza do acto, impuserem a vinculatividade jurídico-administrativa da expectativa criada.

No caso sub iudice, vale apontar que os TUI e TSI vêm proclamando

pacificamente que nem a mera ignorância nem o desconhecimento do regime jurídico pode ser aceites como justa causa do incumprimento da obrigação de comunicação consagrada no referido n.º 4. (a título meramente exemplificativo, o Acórdão do TUI no Processo n.º 30/2013 e o do TSI no Processo n.º 96/2012)

Em esteira, entendemos com tranquilidade que é manifestamente infundado o aduzido nas conclusões s) e t) da petição, e o despacho em causa não colide, de todo em todo lado, com o princípio da boa fé.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo provimento parcial do presente recurso contencioso.”

先讓我們就上訴所針對之實體提出上訴人欠缺正當性的問題作出分析。

上訴所針對之實體表示上訴人本身不具備在澳門居留的權利，他們只屬於重大投資權利人，即是主申請人的家團成員，認為即使被訴之批示被撤銷也不會亦不能對他們產生效力。

上訴所針對之實體還表示，考慮到主申請人已去世，不論其本人抑或其家團成員的居留權利亦會因此而失去，認為裁判結果不會對上訴人產生有用之效果。

本院尊重上訴所針對之實體的不同見解，但我們認為上訴人具有直接、個人及正當利益參與本訴訟。

根據《行政訴訟法典》第 33 條第 1 款 a 項的規定，“自認擁有被司法上訴所針對之行為侵害之權利或受法律保護之利益之自然人或法人，又或指稱在司法上訴理由成立時有直接、個人及正當利益之自然人或法人，具有提起司法上訴之正當性”。

Freitas do Amaral¹教授表示:«o interesse diz-se “directo” quando o benefício resultante da anulação do acto recorrido tiver repercussão imediata no interessado; o interesse diz-se “pessoal” quando a repercussão da anulação do acto recorrido se projectar na própria esfera jurídica do interessado; e diz-se “legítimo” quando é protegido pela ordem jurídica como interesse do recorrente. (...) Desde que se verifiquem todos os requisitos que se deixaram enumerados, existe legitimidade do recorrente.»

另外，Cândido de Pinho 也持相同見解²。

在本案中，雖然上訴人並非投資居留的主申請人，而僅是該申請人的家團成員，但我們認為，一旦主申請人的臨時居留許可不獲續期，其家團成員亦會因為該行政行為而受到直接影響，包括無條件繼續合法居留從而需離開澳門特別行政區。

由此可見，該等家團成員具有直接、個人及正當利益提起有關司法上訴，以維護其自身之利益。

基於此，本院得裁定上訴所針對之實體提出上訴人欠缺積極正當性的抗辯理由不成立。

*

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。
不存在可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屬重要的事實：

¹ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 第 IV 冊, 1988, 第 170, 171 頁

² José Cândido de Pinho, *行政訴訟法培訓教程中文版*, 2015, 第 52 頁

申請人 D（即第一上訴人的配偶）於 2007 年 5 月 29 日向行政長官以購買不動產為由提出臨時居留許可之申請。（見第 255/2015 號行政卷宗）

申請人 D 還同時要求將上述臨時居留許可惠及三名家團成員，包括配偶 A（第一上訴人）、女兒 B（第二上訴人）及兒子 C（第三上訴人）。（見第 255/2015 號行政卷宗）

在提交上述申請時，申請人 D 向有關當局表示其婚姻狀況為“已婚”，配偶為第一上訴人 A。（見第 255/2015 號行政卷宗）

該等人士於 2008 年 3 月 13 日首次獲批臨時居留許可，並於同年 5 月 2 日首次獲發澳門非永久性居民身份證。（見第 255/2015 號行政卷宗）

2007 年 8 月 1 日，申請人 D 與第一上訴人離婚。（見第 244/2015 號行政卷宗第 129 至 135 頁）

2008 年 10 月，內地政府部門戶口簿上依然登記兩人的婚姻狀況為已婚。（見第 244/2015 號行政卷宗第 105 至 108 頁）

申請人 D 及三名上訴人分別於 2010 年 2 月 8 日、2011 年 6 月 3 日獲批准臨時居留許可續期的申請，而在提交有關續期申請時，申請人 D 向當局表示其婚姻狀況為“已婚”，配偶為第一上訴人 A。（見第 255/2015 號行政卷宗）

2014 年 1 月 30 日，申請人 D 與第一上訴人在福建省莆田是城廂區民政局登記結婚。（見第 244/2015 行政卷宗第 115 至 117 頁）

2014 年 2 月 18 日，申請人 D 再到貿易投資促進局辦理其本人及三名上訴人的臨時居留許可續期。（見第 244/2015 行政卷宗第 74 至 80 頁）

針對上述申請，澳門貿易投資促進局高級技術員於 2014 年 12

月 5 日製作第 1716/GJFR/2014 號意見書，內容如下：

“1. 申請人 D，以不動產投資形式於 2007 年 5 月 29 日提出自身、配偶 A 及卑親屬 B 和 C 的臨時居留許可申請，該申請於 2008 年 3 月 13 日獲批，其後分別於 2010 年 2 月 8 日及 2011 年 6 月 3 日獲批續期，各人之臨時居留許可獲均續期至 2014 年 3 月 13 日。

2. 其後申請人於 2014 年 2 月 18 日向本局辦理其本人及上述家屬之臨時居留許可續期申請，但透過其提交之函件和離婚公證文件，證實申請人與 A 於 2007 年 8 月 1 日登記離婚；故透過第 1484/居留/2007/03R 號建議書，並根據第 3/2005 號行政法規第 23 條補充適用第 5/2003 號行政法規第 24 條的規定，建議宣告 A 的臨時居留許可自 2007 年 8 月 1 日起失效及不批准申請人 D 及卑親屬 B 和 C 之臨時居留許可續期申請。經濟財政司司長亦於 2014 年 10 月 9 日作出上述批示決定(詳見附件)。

3. 然而，經分析研究及依據《行政程序法典》第 118 條、第 126 條第 4 款及第 133 條所規定的情況下，行政行為才具有追溯效力。具體在本個案中，離婚事宜並不屬當中任一情況，故此，認為原 1484/居留/2007/03R 號建議書的建議存在適用法律上的錯誤，導致有關批示沾有可被撤銷的瑕疵。基此，建議經濟財政司司長廢止 2014 年 10 月 9 日作出的宣告 A 的臨時居留許可自 2007 年 8 月 1 日起失效的決定，效力追溯至作出行為之日。

4. 此外，依據第 3/2005 號行政法規第 18 條及第 23 條補充適用第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項之規定，在決定是否批給居留許可時，尤應考慮申請人是否存在刑事犯罪前科、是否有經證實不遵守澳門特別行政區法律以及是否曾在澳門特別行政區或在外地被判處剝奪自由的刑罰。具體在本案中，鑒於申請人與 A 於 2007 年 8 月 1 日已離婚，可見，申請人在明知婚姻已解消的情況下，於離婚後至是次第三次臨時居留許可續期申請期間，均沒有如實申報該離婚事實，該等行為明顯地已違反了善意原則，以及在居留申請程序中沒有澄清事實和為事實而提供協助，致使行政當局在不應該批准的情況下，批准了 A 的臨時居留許可，意圖誤導行政當局為他人取得臨時居留許可，申請人實施了不遵守本澳法律之行為。

5. 綜上分析，現建議如下：

(1) 申於第 1484/居留/2007/03R 號建議書的建議存在適用法律上的錯誤。故建議經濟

財政司司長廢止 2014 年 10 月 9 日作出的批示。

(2) 由於申請人確實沒有依法申報其與 A 的離婚事實，並意圖誤導行政當局為他人取得臨時居留許可，存有不遵守本澳法律之行為，經聽證程序後，申請人之書面答辯請求欠缺理據，故依據第 3/2005 號行政法規第 18 條及第 23 條補充適用第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項之規定，建議不批准申請人 D、A 及卑親屬 B 和 C 於 2014 年 2 月 18 日提起的臨時居留許可續期申請。

上述意見，呈上級考慮及決定。”（見第 244/2015 行政卷宗第 34 至 35 頁）

該局的投資居留暨法律處經理發表以下意見：

“經本建議書研究分析，因本個案之離婚事宜並不屬於《行政程序法典》所規定具有追溯效力之情況，故認為第 1484/居留/2007/03R 號建議書的建議存在適用法律上的錯誤，導致有關批示沾有可被撤銷的瑕疵。因此，建議經濟財政司司長廢止 2014 年 10 月 9 日作出的宣告 A 的臨時居留許可自 2007 年 8 月 1 日起失效的決定，效力追溯至作出行為之日。同時，因申請人確實沒有依法申報其與 A 的離婚事實，並意圖誤導行政當局為他人取得臨時居留許可，存有不遵守本澳法律之行為，故建議不批准申請人 D、A 及卑親屬 B 和 C 於 2014 年 2 月 18 日提起的臨時居留許可續期申請。”

澳門貿易投資促進局主席於 2014 年 12 月 9 日就有關意見書發表意見，內容如下：

“同意是項建議，呈經濟財政司司長 閣下批示。”

於 2014 年 12 月 16 日，經濟財政司司長在上述第 01716/GJFR/2014 號意見書上作出以下批示：

“批准建議。”（見行政卷宗第 34 頁）

*

現讓我們就上訴人提出的問題作出分析。

事實前提錯誤

上訴人辯稱申請人 D 沒有故意虛報有關婚姻狀況，而行政當局完全無視該申請人與第一上訴人一直保持事實婚的事實，認為存在事實前提錯誤的瑕疵。

上訴人在本司法訴訟程序中提交了書證及人證以證明雖然申請人 D 與第一上訴人辦理了離婚手續，但仍然維持同居關係。

針對有關證據的重要性問題，終審法院及中級法院已好幾次就有關問題作出審理，認為司法上訴人不得將原本可以在之前行政程序中證明的事實，留待至司法訴訟中來證明。

而近期本院第 402/2014 號合議庭裁判也就該問題提出以下觀點：

“根據《行政訴訟法典》第 20 條之規定，在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在；但另有規定者除外。

在此前提下，司法上訴人們在相關行政程序中能證明有關事實(事實婚)的存在，便不得留待司法上訴中才去證明，從而爭議被訴行為存有事實前提錯誤的瑕疵。

申言之，不得將司法上訴人們可以在行政程序中證明但沒有證明的事實，在司法上訴程序中作出證明。

就同一見解，可參閱《行政訴訟法培訓教程》的中文譯本（原作者為簡德道，由法律及司法培訓中心出版，第 97 頁，相應的葡文版（第一版）頁數為第 119 頁）終審法院於 2004 年 6 月 2 日在卷宗編號 17/2003 作出之裁判及中級法院於 2012 年 10 月 25 日在卷宗編號 23/2012 作出之裁判。

由於司法上訴人們在行政程序中可以作出舉證但並沒有作出，該等書證及人證不得在本司法上訴程序中被接納為證明事實婚存在的證據，茲因被訴實體沒有審議過相關的證據，從而沒法判斷被訴行為是否在審議證據中出錯，從而存

有事實前提的錯誤。”

在本上訴中，情況亦是一樣，就是司法上訴人所提交的人證及書證（例如一些照片）均沒被上訴所針對之實體審議過，因此無法評價有關實體是否在審查事實時存在事實前提的錯誤。

誠然，即使認為該等人證或書證能夠被接納為證明事實婚的證據，我們認為也不足以證明二人在離婚後仍然維持事實婚的狀況。

就人證方面，三名證人基本上表示沒聽說夫妻二人已離婚，也不太清楚為何他們會離婚，認為他們仍然維持著良好關係。

事實上，針對夫妻之間的關係，外人不容易瞭解，因此很難作出正確評價。畢竟是人家的事情，證人可以看到夫妻關係表明融洽，但內裏可能存在不少問題。

因此，即使接納有關人證，但根據證人所提供的證言，我們認為亦不足以證明申請人 D 與第一上訴人辦理離婚手續後，仍然維持如夫妻般的共同生活關係。

同樣地，卷宗內的一些照片也只不過能證明申請人 D 與上訴人偶爾結伴同遊，但並不代表事實婚確實存在。

雖然上訴人主張兩人未辦理分割共有之財產、內地戶口簿上兩人的婚姻狀況一直被登記為“已婚”、在申請人 D 需要進行手術時，第一上訴人以配偶身分簽署手術同意書等理由，以及又在卷宗內所附具了一些聲明，但我們認為亦不足以確定申請人 D 和第一上訴人在辦理離婚手續後，一直以事實婚關係共同生活。

事實上，離婚後不一定會辦理財產分割，按照我們過往的經驗，很多離婚夫妻都留待有需要時才會提出有關分割財產程序。

至於內地戶口簿上兩人的婚姻狀況為何一直被登記為“已婚”，我們不得而知，但理由可以是多種的，例如不排除雙方即便已離婚，

但為了達到某些目的，不想改變原來之狀況。

對於上訴人表示申請人 D 在需要進行手術時，第一上訴人以配偶身分簽署手術同意書，認為兩人之間實際上仍然維持著類似婚姻關係。

誠然，我們並不清楚有關手術同意書或相關文件的簽署過程或情況，因此單憑該等文件並不足以判斷上訴人所言屬實。

至於申請人 D 及第一上訴人所發表的個人聲明，基本上沒什麼證明力可言。

綜上所述，即使有關證據方法可被採納，我們認為亦不足以認定申請人 D 與第一上訴人二人之間的事實婚關係確實存在。

*

錯誤適用法律

上訴人表示，儘管申請人 D 在辦理臨時居留續期申請時均表明其與第一上訴人的婚姻關係為“已婚”，但根據第 3/2005 號行政法規第 5 條第 2 款的規定，申請人可為配偶或有事實婚關係的人（作為其家團成員）申請在澳門特別行政區臨時居留的許可，因此認為並沒有出現第 3/2005 號行政法規第 18 條所規定的法律狀況變更的情況。

另外，上訴人還表示申請人 D 已適時向貿易投資促進局如實作出解釋及澄清，並清楚交代與第一上訴人之間事實婚的事宜及向當局提交了相關證明文件，認為申請人 D 並沒有不遵守澳門法律，所以不構成違反第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項的規定。

先讓我們來看看第 4/2003 號法律第 9 條的規定（根據第 3/2005 號行政法規第 23 條補充適用）：

“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；(下劃線由我們附加)
- (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，尤其是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。”

首先，即使認定申請人 D 與第一上訴人在離婚後維持事實婚的關係（但正如上文所述，有關事實婚的關係未能獲得證實），申請人在向當局提出臨時居留續期申請時，亦應該清楚表明處於事實婚狀況，而非已婚。

我們認為，“已婚”及“事實婚”（普遍稱之為“同居”）屬於兩個不同的概念或狀況，不論是申請人 D，抑或是第一上訴人，不應不知兩者的分別。

再者，這不是普通的申請，而是向政府部門提交的具嚴肅性的文件。

因此，當申請人 D 前往辦理臨時居留續期之申請時，向有關部門書面聲明與第一上訴人存在婚姻關係，應視其作出不實聲明，有關情況符合第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第 1 項的規定，申請人 D 所作的行為屬於不遵守澳門特別行政區法律，其本身有不可推卸的責任。

另一方面，被訴之批示還指出申請人 D 沒有依法申報與第一上訴人的離婚事實，因而違反了第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定。

根據該規定：

“一、利害關係人須在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

二、如上款所指法律狀況消滅或出現變更，臨時居留許可應予取消，但利害關係人在澳門貿易投資促進局指定的期限內設立可獲考慮的新法律狀況，又或法律狀況的變更獲具權限的機關接受者，不在此限。

三、為適用上款的規定，利害關係人須在法律狀況消滅或出現變更之日起計三十日內，就法律狀況的消滅或變更向澳門貿易投資促進局作出通知。

四、不依時履行上款規定的通知義務又無合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消。”

根據上述規定，如在臨時居留期間，出現居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況消滅或變更的情況，利害關係人須在法律狀況消滅或出現變更之日起計三十日內，就法律狀況的消滅或變更向澳門貿易投資促進局作出通知，否則可導致臨時居留許可被取消。

這裡所指的居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性法律狀況，不單單是指第 3/2005 號行政法規第 3 條所規定的要件，還包括一些其他要件。

針對本具體個案而言，申請人 D 在首次提出臨時居留許可之申

請時，第一上訴人是以配偶身分獲惠及居留許可。

二人的婚姻狀況隨後出現變更，由原來的“已婚”變為“離婚”，就是說，自兩人離婚後，不再存在夫妻關係。

申請人D最初申請將臨時居留許可延伸至第一上訴人是基於兩人之間存在夫妻關係，一旦該關係不再維持，有關居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性法律狀況亦會因此而出現變化，因為第一上訴人已再無條件取得相關居留許可。

除此之外，由於婚姻狀況有所改變，而事實上在離婚後，會依法產生一定效力，比如說申請人的財產狀況有可能因此而出現變化，甚至資產減少的情況，致使居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性法律狀況發生變更。

依我們的理解，立法者為確保行政當局能夠作出有效監控，要求申請人必須適時就有關婚姻狀況的改變作出申報，否則臨時居留許可被取消。

本個案中，上訴所針對之實體指申請人D沒有依法申報與第一上訴人的離婚事實，認為有關情況違反了第3/2005號行政法規第18條的規定，屬於正確決定，因此行政當局在法律適用上並不存在所主張的瑕疵或錯誤。

*

違反適度原則

上訴人表示第二上訴人於2011年開始在澳門生活及學習，現時在澳門科技大學就讀，其已完全融入及適應澳門的生活及學習環境，並計劃在畢業後在澳門工作，難以再返回內地升學及就讀，若臨時居留許可不被續期，將即時對其升學及前途帶來不可彌補的不利影響。

而對於第一及第三上訴人，表示亦已安排移民澳門，如臨時居

留許可被取消，將為其家庭及生活帶來負面影響。

因此，認為上訴所針對之實體不合理行使自由裁量權而顯違反適度原則。

針對所提出的違反適度原則的問題，澳門《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定“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。”

正如尊敬的終審法院在第 38/2012 的上訴案中所提到，“根據這一原則，對個人權利和利益的限制必須是對確保以公權為作出的行為所欲達致的目的來講屬合適且必需的。”

Freitas do Amaral³也提到：“O princípio da proporcionalidade proíbe, pois, o sacrifício excessivo dos direitos e interesses legítimos dos particulares; as medidas restritivas devem ser proporcionais ao mal que pretendem evitar. Se forem desproporcionadas, constituirão um excesso de poder...”

上訴人主張行政當局違反適度原則，指當局的決定適用在上訴人身上並不適當，然而，有關法規賦予行政當局充分的自由裁量權，除非出現明顯錯誤或絕對不合理的情況，否則有關行政行為不受司法審查。

終審法院在審理有關行政當局有否遵守上述原則的問題上，一直認為只有在行政決定以不能容忍的方式違反該原則的情況下，法官才可介入(見終審法院第 9/2000、26/2003、13/2012、38/2012 號等上訴案)。

就本個案而言，雖然被訴批示所帶來的結果未能滿足上訴人的個人利益，甚至會為上訴人帶來一些負面影響，但毫無疑問，有關被

³ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 1988 年，第 2 冊，第 203 頁

訴的行政行為明顯是為了謀求公共利益，尤其為了維護法律的權威性及嚴肅性，我們認為有關決定是無可厚非的，因此上訴人的個人利益應當給予讓步。

由此可見，未見得被訴之行政行為有違適度原則。

*

違反善意原則

司法上訴人表示行政當局應向私人提供正確的訊息和資料，並作出清楚詳細的解釋，但事實顯示，申請人 D 向貿易投資促進局辦理相關續期手續時，並沒有被告知應提交任何婚姻證明文件，亦未要求當事人就其婚姻狀況作澄清，認為有關當局違反《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則。

關於善意原則，《行政程序法典》第 8 條規定：

“一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

a) 有關活動使相對人產生之信賴；

b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

“把善意原則從公正原則獨立出來是為了回應在公共行政機關範圍內建立信任和可預見氣氛的迫切需要。在這個前提下，善意原則首先要求行政活動以法律體系的基本價值為基礎，尤其是規定行政機關具有法律和職能上的義務採取根據在每一事項中追求的目標界定的、連貫的和不矛盾的活動。”⁴

中級法院在第 625/2013 號合議庭裁判中曾經就善意原則提出以下觀點：

⁴ Diogo Freitas do Amaral, Código do Procedimento Administrativo Anotado, 科英布拉 Almedina 出版社, 2007 年第 6 版, 第 47 頁

“O princípio da boa fé plasmado no art. 8º do CPA significa que devem ser considerados os valores fundamentais do direito relevantes em cada caso concreto, em face da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa (nº 2, al. a)), ou em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida (al. b)). A invocação da violação do princípio da boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada.”

事實證明，申請人 D 在向行政當局提出居留許可之申請時聲明與第一上訴人存在婚姻關係，並同時遞交了婚姻關係證明書，後來該婚姻關係因離婚而解銷，但隨後申請人向有關當局提出臨時居留許可續期之申請時還繼續聲稱其婚姻狀況為“已婚”。

我們認為，申請人 D 有必要遵守有關的法律責任，而對法律之不知或錯誤解釋，不構成不遵守法律之合理理由。

在本個案中，由於申請人 D 提供不實資料，其本人有著不可推卸的責任，甚至不排除有欺騙當局之虞。

由此可見，我們看不到行政當局的處理手法怎樣背叛申請人或司法上訴人的信任或期盼，致使前者未能及時申報其離婚之事實。

基於此，不見得行政當局的批示有違善意原則。

*

III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 A、B、C 針對經濟財政司司長提起的司法上訴理由**不成立**，從而維持被訴之行政行為。

訴訟費用由上訴人負擔，而每人之司法費則為 2 個計算單位。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2016 年 6 月 23 日

唐曉峰

賴健雄

趙約翰 (João A. G. Gil de Oliveira)

Fui presente

*

米萬英