

第 17/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲和乙

被上訴人：經濟財政司司長

會議日期：2018 年 12 月 19 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 臨時居留許可的續期

— 聽證權

— 對利害關係人作出通知的方式

— 人道理由

## 摘 要

一、原則上，行政當局在調查完結後，作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題表明立場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

二、《行政程序法典》第 72 條第 1 款規定了多種就行政行為作出通知的方式，從中看不出所規定的各方式之間有任何等級關係，而且應注意到，法律賦予了行政當局“按可能性及適當性”從各方式中選出最適合者的權力。

三、考慮到投資居留制度的立法意圖及其擬達致的為澳門吸引投資的目標，應該認為投資居留的行政程序並非審查是否應基於利害關係人所提出的人道理由批准臨時居留許可續期的適當程序。

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

甲和乙，身份資料詳見卷宗，針對經濟財政司司長 2012 年 2 月 20 日作出的不批准第一上訴人及其家團的臨時居留許可續期申請的批示提起撤銷性司法上訴，其家團由第二上訴人(即其丈夫)和兩個兒子組成。

中級法院透過合議庭裁判裁定上訴敗訴，維持被質疑的行政行為。

甲和乙不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

1. 就是否違反聽證要求方面，司法上訴人認為，中級法院遺留考慮以下既證事實：申請人甲，55 歲，及其子丙，27 歲，分別患有精神和神經方面的疾病。

2. 事實上，貿促局通知進行聽證的時間，是在司法上訴人甲患有精神病的期間內發生。

3. 另外，我們知道，根據《行政程序法典》第72條第1款規定，通知的首選方式是直接向本人為之，次者方為郵寄公函。

4. 因此，貿促局當初如有遵照上述的通知規定，必定會發現司法上訴人甲的精神狀況有異常。

5. 貿促局應該本著善意及貫徹落實參與原則，確保司法上訴人甲有更好和更佳的方式，對擬作出的不利決定進行辯護的可能。

6. 然而，在這方面，我們未見行政當局有作出過任何適當的措施及安排。這樣，便直接削弱了司法上訴人甲辯論權的行使。

7. 因此，被訴行為的確是違反了《行政程序法典》第93條及私人有權參與聽證程序的規定，導致出現同一法典第122條第2款d項所指的無效；或最少沾上可撤銷之瑕疵。

8. 另一方面，無論是根據第14/95/M號法令，還是根據第3/2005號行政法規，均規定有補充適用入境、逗留及居留之一般

制度的可能。

9. 而無論是舊的，抑或是新的入境、逗留及居留制度，都規定了人道理由的考慮。

10. 正如我們一再提及，司法上訴人甲患有精神病，其家團成員丙亦患有神經病，兩者均被社工局評估為重度精神殘疾。此外，另一位司法上訴人乙，即甲的丈夫，現時不知所終。

11. 作為一名已60歲及患有精神病的婦人，我們怎能再要求其在短短的書面聽證期間內，填補失去了的投資差額。

12. 再者，失去其中一個投資物業的過錯方，不是兩名司法上訴人，因為他們也是違約中的受害者。

13. 站於司法上訴人的立場，應該很容易知道及感受到在失去投資物業後，司法上訴人的處境將會前路茫茫及非常艱難。因為傾盡資產投資本澳的司法上訴人，變得一無所有，無家可歸。

14. 所以，在作出被訴行為之前，被訴實體應適當考慮兩名司法上訴人，尤其是甲的實際處境，尋求一個比較符合人道的方式解決居留續期申請的問題。

15. 鑒於本案未見被訴實體在作出被訴行為時有過這樣的衡量，而被上訴的合議庭裁判也沒有循這個方向思考，因此，無可避免地違反了《行政程序法典》第5條第2款所規定的適度原則。

被上訴實體作出上訴答辯，並以下列結論結束其答辯狀：

一、被上訴裁判認為沒有侵犯聽證權利，以及被質疑的行為屬於被限定行為，不涉及該行為是否不適度的問題，這些觀點沒有錯；

二、行政當局多次向利害關係人作出通知，給予他們再次被聽取意見的機會(此前利害關係人已就相關事宜表明立場)，因此行政當局尊重了利害關係人的聽證權利；

三、不論怎樣，聽證都並非一項根本性手續，因為行政當局作出行為時所行使的是被限定性權力，無法作出與所作決定不同的決定；

四、被質疑行政行為的被限定性源自已經被廢止的第14/95/M 號法令中第8條第2款的強制性規定；

五、第 14/95/M 號法令屬於居留方面的特別法，排除了就該事宜作出規範的一般法，即第 4/2003 號法律的適用；

六、鑒於是被限定行為，所以不應提出該行為是否適度的問題；

七、基於人道理由的居留許可不能在根據第 14/95/M 號法令(或者替代該法令的第 3/2005 號行政法規)的規定為投資居留之目的而展開的行政程序中批出。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴敗訴。

已作出檢閱。

現予以裁決。

## 二、已認定的事實

本文中已認定的事實如下：

1. 申請人以在澳門特別行政區作出金額不少於壹佰萬澳門元的不動產投資為依據，向澳門貿易投資促進局提出臨時居留申請，按照第 14/95/M 號法令的規定，相關申請於 2008 年 10 月 9 日獲批准。

2. 申請人及其丈夫的居留許可於 2011 年 10 月 9 日失效，卑親屬丙的居留許可於 2010 年 10 月 9 日失效，而卑親屬丁的居留許可於 2011 年 2 月 7 日失效。

3. 相關投資的對象是對位於[地址(1)]、價值 437,325.00 澳門元的一個居住單位和[地址(2)]、價值 823,200.00 澳門元的一個店鋪。

4. 本案的兩名上訴人曾針對戊、己及其配偶庚向初級法院提起訴訟，請求宣告該案的被告之間訂立的公證書無效，並將涉案獨立單位(上條事實中所指的店鋪“XR/C”)退還原告，該訴訟最終被裁定敗訴。這一點，已通過中級法院 2012 年 9 月 27 日於第 367/2012 號案內所作的合議庭裁判予以確認，之後又獲得終審法院 2014 年 6 月 4 日於第 12/2013 號司法裁判的上訴案中作出的合議庭裁判確認。



5. 在上述案件中認定了兩原告與第一被告於 2007 年 4 月 26 日就相關單位簽訂了預約買賣合同，但約定此後七年內不作出確定交易，同時向第一被告簽署授權書，賦予其就上述單位進行雙方代理的權力(見中級法院在第 367/2012 號案內所作合議庭裁判)。

6. 此外還認定，2009 年 9 月 10 日第一被告作為該案原告的受權人，將相關單位出售給己(見中級法院在第 367/2012 號案內所作合議庭裁判)。

7. 申請人於 2010 年 11 月 26 日提出居留許可續期申請(見附卷標籤一)，經濟財政司司長於 2012 年 2 月 20 日作出批示，不批准該申請。

8. 高級技術員辛出具如下意見書：

「第XXXX/居留/2002/01R意見書

事由：審查投資居留申請

執行委員會：

1. 下列人士申請續期臨時居留許可：

| 序<br>號 | 姓 名 | 關 係 | 證 件  | 編 號        | 有 效 期               | 臨時居留許<br>可有效期   |
|--------|-----|-----|------|------------|---------------------|-----------------|
| 1.     | 甲   | 申請人 | 中國護照 | GXXXXXXXXX | 2020 年 11 月<br>25 日 | 2011年10月<br>9 日 |
| 2.     | 乙   | 配偶  | 中國護照 | GXXXXXXXXX | 2017 年 3 月 8<br>日   | 2011年10月<br>9 日 |
| 3.     | 丙   | 卑親屬 | 中國護照 | GXXXXXXXXX | 2017 年 5 月<br>17 日  | 2010年10月<br>9 日 |
| 4.     | 丁   | 卑親屬 | 中國護照 | GXXXXXXXXX | 2020 年 11 月<br>25 日 | 2011年2月7<br>日   |

2. 申請人以投資本澳不動產壹佰萬澳門元為依據向本局提出臨時居留申請，於2008年10月9日獲批有關申請。

當時申請人投資的不動產如下：

1) 物業編示編號：XXXXX-III

[地址(1)]

金額：437,325.00澳門元

登記日期：2006年3月23日(XXX)

2) 物業編示編號：XXXXXX

[地址(2)]

金額：823,200.00澳門元

登記日期：2007年4月27日(XXX)

3. 為續期目的，申請人提交下列不動產文件，證實並無持續擁有符合法律規定之不動產投資：

1) 物業編示編號：XXXXXX-III

[地址(1)]

金額：437,325.00澳門元

登記日期：2006年3月23日(XXX)

4. 申請人提交文件顯示，位於[地址(2)]物業之業權人為己，交易價值為135,000.00澳門元，於2009年9月14日作物業登記(見第45至52頁)。

5. 對有關事宜，申請人提交了書面解釋以及有關證明文件，申請人在購買該X舖物業時，於2007年4月27日於律師樓與戊簽署了一份協議聲明書，並簽署該X舖物業大授權予戊，並雙方聲明在七年內不能將該物業抵押或出售給第三者，在七年後，申請人必須將舖位之業權轉給戊。其後戊違反聲明，並將有關X舖物業出售予己(見第54至57頁)。

6. 申請人並指出2009年6月11日，其物業被戊騙去及賣給了己(見第63頁)，當時申請人去治安警察局、檢察院及法院告發戊，之後請律師訴於澳門初級法院第一民事庭(見第54頁)。

7. 本局於2010年3月11日收到司法警察局第XXXXX/S/2010號公函(見第63頁)，申請人涉嫌在本澳虛假買賣及偽造文件而被送交檢察院審理，其後透過文件顯示，檢察院經調查後，只能證實乙夫婦與戊之間就購入商舖之事宜存在民事爭議，無足夠跡象表明其偽造文件，用以瞞騙澳門貿易投資促進局，故作歸檔批示處理。(見第59頁)

8. 基於申請人持有之物業價值為437,325.00澳門元，不足法定投資額澳門幣壹佰萬元，根據第14/95/M號法令第七條第3款

規定“屬喪失引致批給居留許可之法律狀況之權利時，有關居留許可應予以取消，但利害關係人在指定之不少於三十日之期間內置身於可獲考慮之新法律狀況時除外。”

9. 基於上述規定，本局於2011年9月23日透過第XXXXX/GJFR/2011號公函(書面聽證)通知申請人，須於接獲公函後的31日內發表意見或提交在本澳仍持續擁有法定投資額的物業，以便本局作出適當的處理(見第53頁)。為跟進有關個案，本局職員於2011年12月14日及2012年1月17日致電申請人，但是電話沒人接聽(見第64頁)。

10. 至2012年1月17日本局接收補交文件記錄內並無申請人針對書面聽證事宜提交有關文件。

11. 申請人持有之物業價值為437,325.00澳門元，不足法定投資額澳門幣壹佰萬元，證實在本澳無持續擁有法定投資額的相關物業文件，且經本局透過公函通知後，期間並無提交任何文件，故此無法給予其臨時居留續期作正面考慮。

12. 綜上所述，由於申請人並無持續擁有符合法律規定之不動產投資，不符合繼續維持臨時居留許可的規定。經通知後，申請

人並無提交任何文件，現根據第14/95/M號法令第八條有關規定，故建議不批准下列利害關係人是次臨時居留許可續期申請。

| 序號 | 姓名 | 關係  |
|----|----|-----|
| 1. | 甲  | 申請人 |
| 2. | 乙  | 配偶  |
| 3. | 丙  | 卑親屬 |
| 4. | 丁  | 卑親屬 |

9. 澳門貿易投資促進局執行委員會發表了如下意見：

“經濟財政司司長：

鑑於第XXXX/居留/2002/01R號意見書研究分析，因申請人持有不足壹佰萬物業，不符合維持臨時居留續期許可的規定，而提出不批准下列利害關係人臨時居留許可續期申請，現本人建議不批准下列利害關係人臨時居留許可續期申請。”

10. 經濟財政司司長於 2012 年 2 月 20 日作出如下批示：

“批准建議” (卷宗第 24 頁)。

11. 申請人甲，55 歲，及其子丙，27 歲，分別患有精神和神經方面的疾病。

12. 整個家團從社會工作局領取 11,790 澳門元的房屋津貼，僅擁有一個在[銀行]開設的銀行帳戶，截至 2012 年 6 月 11 日，該帳戶的餘額為 5.29 澳門元。

13. 兒子丁在[大學]修讀大學課程。

### 三、法律

兩上訴人提出存在欠缺事先聽證的瑕疵和違反適度原則的瑕疵。

#### 3.1. 關於事先聽證

兩上訴人認為，在最終決定作出前通知進行事先聽證的時候，應直接向他們本人作出通知，因為根據《行政程序法典》第

72 條第 1 款的規定，最優先的通知方式是向本人作出通知，然後是以公函為之。

指稱違反了《行政程序法典》第 93 條的規定和有關私人參與程序的規定。

根據《行政程序法典》第 10 條的規定，“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之。”

根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款和第 2 款的規定，除該法典第 96 條及第 97 條規定的情況外，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，“負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。”

原則上，行政當局在調查完結後，作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題表明立場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

《行政程序法典》第 72 條規定了行政行為的通知方式，其中



第 1 款規定“按可能性及適當性而定，通知應直接向本人為之，或以公函、電報、專線電報、圖文傳真或電話為之。”

從上文轉錄的規定中看不出所規定的各通知方式之間有任何等級，要強調的是，法律賦予了行政當局“按可能性及適當性”從各方式中選出最適合者的權力。

在本案中，雖然並非行政行為的通知，但不妨礙將上述規定適用於為進行事先聽證而對利害關係人作出的通知。

從已認定的事實和卷宗資料中可以看到，上訴人甲於 2010 年 11 月 26 日提出居留許可續期申請，經濟財政司司長於 2012 年 2 月 20 日作出批示，不批准該申請，理由是上訴人當時持有的物業價值為 437,325.00 澳門元，低於批出居留許可所要求的法定投資額(壹佰萬元澳門元)，因為作為上訴人取得臨時居留許可之依據的不動產中的一間店鋪已經被出售。

2011 年 9 月 23 日，澳門貿易投資促進局按照《行政程序法典》第 93 條及第 94 條的規定，為書面聽證的效力，透過第 XXXXX/GJFR/2011 號公函通知上訴人，須於接獲公函後的 31 日內，就對其臨時居留許可續期申請不利的建議書發表意見，或

指出已作長期性投資且金額達到法定投資額的物業，以便澳門貿易投資促進局作出適當的處理(見調查用行政卷宗第 53 頁)。

上述公函被寄往上訴人本人為接收澳門貿易投資促進局的通知而於 2010 年 11 月 15 日所指定的地址(見調查用行政卷宗第 68 頁)，且並未被退回。上述地址也被上訴人及其兩個兒子申報為家庭居所(見調查用行政卷宗第 1 頁、第 5 頁、第 6 頁及第 7 頁)。

為跟進有關個案，澳門貿易投資促進局職員先後於 2011 年 12 月 14 日及 2012 年 1 月 17 日兩次致電上訴人，但無人接聽(見調查用行政卷宗第 64 頁)。

在調查用行政卷宗中還看到另一份由澳門貿易投資促進局在 2011 年 11 月 26 日寄往同一地址的公函，同樣是按照《行政程序法典》第 93 條及第 94 條的規定，為了對上訴人進行書面聽證而發出的，原因是澳門貿易投資促進局從司法警察局處獲悉上訴人涉嫌犯罪，而該事實對上訴人已獲批的臨時居留許可不利(第 62 頁)。上訴人當時接獲了通知並作出答覆，敘述了她為申請澳門居留許可而購買的店鋪被出售的經過(見調查用行政卷宗第 54 頁及第 55 頁)。

由此可合理推定 2011 年 9 月 23 日發出的公函已送達收件人。

這樣，再考慮到調查用行政卷宗第 54 頁和第 55 頁的信函和第 56 頁上訴人所提交的另一封信函中就上述店鋪的出售所作的敘述，不能認為兩上訴人的聽證權利未獲保障，因為他們有機會在願意時對行政當局將作出的不利決定作出回應。

正如被上訴裁判所強調的，“兩上訴人遞交的這些信函即便不是在行使‘利害關係人的聽證’權的情況下作出的，也必定具有同等價值，因為從結果來看，這些信函表明了上訴人對相關問題所持的立場。”

另外，儘管上訴人甲患有精神方面的疾病(抑鬱症，見調查用行政卷宗第 60 頁及第 61 頁)，但卷宗內並沒有任何資料可以令人質疑其認知及理解澳門貿易投資促進局公函內容的能力，由此排除其聽證權利因此而受到影響的可能性。

不存在兩上訴人所指的瑕疵。

### 3.2. 關於適度原則

兩上訴人稱，被上訴實體和被上訴法院應當衡量兩上訴人的個人及家庭狀況，尤其是上訴人甲和兒子所患的疾病，從而尋求一種更為人道的方式來解決臨時居留續期的問題，否則便違反《行政程序法典》第 5 條第 2 款所規定的適度原則。

這裡牽涉到人道理由。

的確，第 14/95/M 法令和第 3/2005 號行政法規規定補充適用入境、逗留及定居澳門的一般制度，該制度先後由第 55/95/M 號法令和第 4/2003 號法律訂定。

上述法規賦予行政長官批給在澳門特別行政區居留許可的權力，而人道理由(尤其在其他國家或地區缺乏生存條件或家庭輔助)屬於為此而應當考慮的因素之一——第 55/95/M 號法令第 20 條 e 項以及第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第(六)項。

雖然入境、逗留及定居澳門之一般制度補充適用於根據專門規範投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留的第 14/95/M 號法令和第 3/2005 號行政法規而申請居留許可之人士，但我們不

認為上述要求考慮人道理由的規定同樣適用於以購買不動產為依據申請居留的利害關係人，也即本案的情況。

事實上，法律規定了投資居留的必要條件，包括購買價值不低於壹佰萬澳門元的不動產，目的在於為澳門吸引投資。

考慮到投資居留制度的立法意圖及其擬達致的目標似乎與對人道理由所作之考量並不相容，我們認為，投資居留的行政程序並非審查是否應基於兩上訴人所提出的人道理由批准臨時居留許可續期的適當程序。

鑒於欠缺對人道理由作出考量是上訴人為表明存在違反適度原則的瑕疵而提出的唯一理據，所以該項理據不成立必然意味著不存在相關瑕疵。

應裁定上訴敗訴。

#### 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5個計算單位。

澳門，2018 年 12 月 19 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：米萬英