

第 62/2021 號案

日期：2021 年 6 月 18 日

(司法裁判的上訴)

主題： “外地僱員”

在澳門特區的逗留許可

上訴

新問題

行政法的原則

恢復權利

摘要

一、針對一項決定提起上訴的宗旨在於對其在法律上是否正確作出評價，它並不是用來提出之前未曾向作出被上訴決定者提出過、從而也未曾被審查過的——“新”——問題的(恰當)訴訟手段。

二、之前的刑事判罪以及實施任何罪行的強烈跡象均可以構成拒絕非澳門特別行政區居民入境的原因。

三、將“法律上恢復權利”的規定(簡單地)適用於“入境、逗留和居

留許可的制度”是不合適的，因為兩者所涉及的利益(截然)不同：恢復權利制度旨在讓被刑事判罪的不法分子重新融入社會，而另一種制度所涉及的利益則是社會的公共秩序和治安。

四、在司法上訴中，如果被質疑的行為是以自由裁量權作出，則只有在行使(自由裁量權)時出現明顯錯誤或絕對不合理，或以不能容忍的方式違反了行政法的基本原則時，法院才可以對此類行為的實質內容進行審查。

不能要法院在假定其有權作出決定時，就是否給予私人利害關係人臨時居留許可續期作出決定。法院的職能是要判斷在行使自由裁量權時，有否因違反適度或其他原則而出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況。

裁判書制作法官

司徒民正

第 62/2021 號案
(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)**，身份資料詳載卷宗，針對保安司司長在必要訴願中維持了治安警察局局長拒絕向其發出在澳門逗留許可之決定向中級法院提起上訴(見第 2 頁至第 28 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)。

*

中級法院透過 2021 年 1 月 14 日(第 358/2020 號案)的合議庭裁判裁

定上訴敗訴(見第 42 頁至第 46 頁)。

*

甲對此裁決不服，提起了本司法裁判的上訴，作出理由陳述，並在結論部分(概括而言)指出以下內容：

— 決定存有“法律錯誤”；以及

— “違反適度原則和公正原則”(見第 59 頁至第 65 頁背頁)。

*

被上訴實體沒有作出回應，卷宗被送呈至本終審法院。

*

在檢閱卷宗階段，檢察院司法官出具了意見，認為上訴理由不成立(見第 83 頁至第 84 頁)。

*

經進行法定程序步驟，沒有任何妨礙審理的問題，現予以審理。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”了以下事實事宜：

- “ • 上訴人 **甲** 是香港特別行政區居民；
- 治安警察局局長透過 2019 年 9 月 11 日的批示，拒絕向上訴人發出以僱員身份逗留的許可；
- 上訴人對這一決定不服，針對其向保安司司長提起必要訴願；
- 在訴願中，保安司司長透過 2020 年 1 月 21 日¹在治安警察局局長

¹ 批示

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不批准其以外地僱員身份逗留的決定提起本訴願。

同意治安警察局局長於 2019 年 12 月 13 日報告書所作出之分析，根據《行政程序法典》第 161 條

2019 年 12 月 13 日²的報告書上作出的批示，駁回訴願，維持了拒絕發出逗留許可的決定；以及

1 款的規定，維持拒絕發出以外地僱員身份逗留的決定，但是，鑑於被訴願批示的法律依據不準確，在此作出更正，不批准利害關係人以外地僱員身份逗留決定，以第 8/2010 號行政法規第 15 條 1 款結合第 4/2003 號法律第 4 條 2 款 2 項規定作為其法律依據。

保安司司長
黃少澤
二零二零年一月二十一日

² 報告書

事由：訴願·不批准發出外地僱員身份認別證

訴願人：甲

1. 訴願人甲，香港特別行政區旅客，持第V XXXXXX(X)號香港居民身份證，針對不批准向其發出以僱員身份逗留許可(外地僱員身份認別證)的批示提起訴願，主要提出以下理由：
2. 自作出相關事實時起至今已經過去了18年，因此不能基於一個如此久遠的問題而不批准其申請；同時還摘錄了香港特別行政區刑法中的相關規定，以此辯稱相關事實已不再產生效果，且所有犯罪記錄也已註銷；
3. 基於以上理由，請求廢止被上訴行為，批准其所提出的發出逗留許可的申請。

-----xxx-----

4. 為了不批准訴願人以僱員身份逗留許可(外地僱員身份認別證)的申請，本局查閱了在香港警方的報告書內所載的事實(第 161 頁)，
 5. 以及保安司司長於 2018 年 11 月 26 日所作的不批准其居留許可之批示中的內容(第 187 頁及第 188 頁)；
 6. 本局認為，以僱員身份逗留的許可同樣是一種需要具備高度信任的逗留，而被上訴機構認為目前感覺不到批准該許可是安全穩妥的，
 7. 因此，不批准其居留許可申請的理由在此同樣成立，而且也符合第8/2010號行政法規第15條第1款的規定，必須駁回申請人的請求。
 8. 綜上所述，我們認為不批准訴願人以僱員身份逗留之許可的批示不存有任何可導致其被撤銷的瑕疵，因此本訴願理由不能成立。
 9. 謹呈上級決定。
- 2019年12月13日，於治安警察局。

局長
乙
警務總監

• 上訴人對這一批示不服，向中級法院提起司法上訴”（見第 42 頁背頁至第 43 頁背頁）。

法律

三、從以上所述的內容中可以看到，本(司法裁判的)上訴所針對的是中級法院裁定上訴人之前針對保安司司長確認不批准其作為非本地僱員在澳門特區逗留之許可的批示提起的司法上訴敗訴的合議庭裁判。

為了更好地了解(現在)要討論的問題，首先讓我們來看看被上訴裁判的內容：

「我們認為，上訴人在其適當說明理由的上訴陳述中所實際提出的那些問題已經在前面予以全文轉錄的檢察院的意見書中被正確且詳盡地分析過了，對這份意見書我們表示完全讚同，除了完全採納這份意見書，並將其列為本上訴案的理由說明，以便裁定本撤銷性司法上訴敗訴之外，我們沒有更好的選擇了。

儘管如此，我們認為還是有必要就所提出的違反適度原則的問題作出

以下補充說明。

傳統而言，行政法院不能審查行政當局行使自由裁量權所作的決定，除非是屬於存在重大或明顯錯誤，又或者“違反了那些概括性地限制或約束行政自由裁量活動的一般原則，尤其是無私原則、平等原則、公正原則、適度原則、善意原則等憲制性原則”的極端情況—見Freitas do Amaral 的著作《Curso do Direito Administrativo》，第二冊，Almedina 書局，第392頁。

在本案中，考慮到上訴人既經證實的犯罪前科顯示出他對於澳門特區擬追求的特區公共安全和公共秩序具有危險性，不向上訴人發出以僱員身份逗留之許可的決定並不過分，更遑論不可接受和不可容忍，因為行政當局所擬保障的公共利益明顯高於上訴人在本案中所主張的一名非本地居民能夠在澳門特區工作的私人利益。

(.....)」(見第45頁至第45頁背頁)。

至此，我們認為不必作太多的闡述便可在本上訴案中得出解決方案。

不再贅言，讓我們來看。

— 關於所指責的“法律錯誤”。

上訴人聲稱：

“儘管對行政當局的決定表示應有尊重，但我們認為行政當局錯誤地將第 4/2003 號法律第 4 條第 2 款(二)項所轉用的行政法規第 15 條第 1 款的規定作為不批准上訴人所提出的非本地僱員逗留許可申請的理由”(見“結論 0 項”)。

在此，除了要指出上訴人所提出的是一項“行政決定的錯誤”，而非中級法院所作的被上訴裁判的錯誤之外，還要說明的是，顯然針對一項決定提起上訴的宗旨在於對其在法律上是否正確作出評價，它並不是用來提出之前未曾向作出被上訴決定者提出過、從而也未曾被審查過的一“新”問題的(恰當)訴訟手段。

在本案中，上訴人並未在其向中級法院提起的“司法上訴”中提出過這個被列為“法律錯誤”的問題(見“司法上訴”的訴狀，載於第 2 頁至第 6 頁)。

這樣，由於該問題屬於一項(並非須由法院依職權審理的)“新問題”，因此本院顯然不能對其作出審理(有關這個問題，尤見於本終審法

院 2021 年 4 月 3 日第 125/2019 號案和 2021 年 2 月 24 日第 206/2020 號案的合議庭裁判)。

— 接下來讓我們來看所提出的“違反適度原則和公正原則”的問題。

被上訴裁判是一絕對—清晰的，它與本院一直以來在這項“事宜”上所採納的觀點相符，由於上訴人僅僅是重申了他對於該裁判的不認同，因此我們所要作的決定顯而易見。

實際上，本終審法院一直認為：

「不能簡單地把法律上之恢復權利的規定適用於入境、逗留和居留許可的制度。

在司法上訴中，如果被質疑的行為是以自由裁量權作出，則只有在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理，或以不能容忍的方式違反了行政法的基本原則時，法院才可以對此類行為的實質內容進行審查。

對於第 4/2003 號法律的規定，實施犯罪和被刑事判罪之後經過的時間不是特別重要。

在立法者的眼中，之前的刑事判罪，以及可以構成拒絕非澳門特別行政區居民入境原因的已經實施或準備實施任何罪行的強烈跡象(第 4/2003 號法律第 4 條第 2 款 d 項)，對特區的公共秩序和安全必然是一個警號」(見 2007 年 12 月 23 日第 36/2006 號案的合議庭裁判)；

「為批准居留許可及相關續期，法律明確規定要考慮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、或第 4/2003 號法律第 4 條所指的任何情況，當中包括了利害關係人曾在澳門特別行政區或在外地被判處剝奪自由的刑罰的情況。

(.....)

不能簡單地把法律上之恢復權利的規定適用於入境、逗留和居留許可的制度，因為兩者所涉及的利益截然不同：恢復權利制度的宗旨在於讓被刑事判罪的不法分子重新融入社會，而居留許可制度則更為重視社會的公共秩序和治安。

根據適度原則，對個人權利和利益的限制必須是對確保以公權力作出的行為所欲達致的目的來講屬合適且必需的。

除例外情況以外，在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及由

被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查。

終審法院一直認為在審議行政機關是否遵守適度原則時，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。

看不到被質疑的行政行為與第4/2003號法律的立法目的有任何偏差，而在自由裁量權的行使方面也沒有出現明顯或嚴重的錯誤，我們知道只有在行使該權力時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況下才構成對法律的違反，且可以受司法審查。

人道理由並不能必然導致居留許可續期申請獲得批准，根據第4/2003號法律第9條第2款(六)項的規定，人道理由僅僅是在作出行政決定時應予考慮的因素之一。

原則上，在衡量是否對居留許可予以續期時所要考慮的公共利益高於利害關係人在澳門居住的個人利益」(尤見於2012年12月14日第76/2012號案的合議庭裁判)；以及

「當第4/2003號法律第9條第1款和第2款第(一)項提到，為著批給在澳門特別行政區居留許可的效力，應尤其考慮“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4條所指任何情況之因素”時，應

理解為賦予了行政當局真正的自由裁量權。

對於行政當局根據第 4/2003 號法律第 9 條第 2 款第(一)項的規定就居留許可所作的決定而言，恢復權利並不具約束力，該規定允許行政當局考慮利害關係人的犯罪前科，不批准其居留許可的申請。

不能要法院在假定其有權作出決定時，就是否給予眾上訴人臨時居留許可續期作出決定。這是一個專屬由行政當局所作出的考量。法院的職能是要判斷在行使自由裁量權時，有否因違反適度或其他原則而出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況」(尤見於 2015 年 1 月 28 日第 123/2014 號案的合議庭裁判)。

由於沒有任何理由不同意(已在前文轉錄的)我們一直以來所採納的觀點和所作的這些決定，因此只能作出如下裁決。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2021 年 6 月 18 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華