

上訴案件編號： 131/2022

合議庭裁判日期： 二零二二年九月二十八日

主題：

犯罪前科

禁止入境

違反法律瑕疵

欠缺理由說明

違反適當及適度原則

裁判書內容摘要：

1. 在禁止入境的事宜上，只有當行政機關所定出的禁止入境期間有着粗疏謬誤，或明顯的錯誤，又或明顯地不合理的情事，法院方可介入裁定被上訴行為過當和違反適度原則而將之撤銷。
2. 行政機關作出行為時要履行說明理由的義務是讓利害關係人清楚明瞭行政機關是基於甚麼事實和法律的理理由作出如此的決定，以便利害關係人能審視這依據後，再衡量和決定行政行為應否予以接受或依法就其合法性提出行政途徑或司法手段的爭議，以維護其自身的權益。
3. 判斷行政行為是否具理由說明的標準在於令一個擁有正常理解能力及一般洞察力的相對人能夠明晰及理解行政當局作出某個行政

行為的事實基礎與法律依據，即使行政行為的理由說明並不豐富，但如仍能讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因，那麼該行為不存有欠缺理由說明或理由說明不足的瑕疵。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
司法上訴卷宗第 131/2022 號
合議庭裁判

一、序

A，身份資料詳見於本卷宗，就澳門特別行政區保安司司長於二零二一年十一月十八日之批示，作出維持治安警察局局長於二零二一年九月十四日在報告書編號 48/2021-P^o. 229. 04 對禁止其入境澳門特別行政區五年的決定不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

1) 本司法上訴所針對的標的為被訴實體於2021年11月18日所作出的批示，該批示決定維持治安警察局局長於2021年9月14日針對司法上訴人作出的禁止入境五年(由2021年7月14日起計)的決定(見文件一)。

2) 基於被訴實體同意治安警察局局長於2021年11月4日所作之報告書(下稱“報告書”)中所作之分析，並視為完全轉錄，故報告書所載之內容與理據，亦為被訴實體之依據。

3) 被訴實體認為司法上訴人在相關刑事判決中(初級法院編號CR3-20-0195-PCC案件)被裁定觸犯一項偽造文件罪及被判處徒刑准予緩刑，故根據第4/2003號法律第4條第2款2項結合第6/2004號法律第12條第2款1項、第3項及第4款之規定，禁止司法上訴人入境澳門特別行政區，為期五年。

4) 無疑第4/2003號法律第4條第2款2項結合第6/2004號法律第12條第2款1項、第3項及第4款賦予了行政當局採取禁止入境方面的自由裁量權；

5) 但這並不必然地使行政當局有義務禁止相關條文所指之非本地居民之入境；換言之，並不是犯罪就一定被拒入境或禁止入境。

A - 被訴行為對上訴人造成之家庭及職業/工商業活動的打擊

6) 上訴人已在澳門生活十多年，儘管因工作關係穿梭於香港、內地及澳門，但早已以澳門為家，並在澳門從事商戶商業活動超過十年，且持有多間商業公司(見行政卷宗內附於書面陳述之文件)。

7) 對於初級法院編號CR3-20-0195-PCC案件，有關判決明顯違反了刑事法律的基本原則：被指控的事實與上訴人全無關係，更沒有罪過可言；

8) 因為案中持有藍卡的工人並非受雇於上訴人的公司，亦即非上訴人的僱員，但原審法庭卻錯誤地認為該名藍卡工人(非本地勞工)受聘於上訴人的公司，從而認定上訴人透過不實的資料為該工人取得藍卡，構成偽造文件罪。

9) 就上述刑事判決，上訴人確實正準備提起非常上訴，但因突然接獲行政當局拒絕入境的通知，加上疫情關係，因而嚴重影響了上訴人進行再審之前期準備工作，因為上訴人已不可能在五年內再入境澳門。

10) 另一方面，上訴人的家庭生活亦大部份在澳門，上訴人在澳上學之三歲兒子亦因此而被迫停止在澳繼續升學，由於兒子須跟隨上訴人生活，故其在澳求學的權利亦因父親被拒入境而遭剝奪。

11) 事實上，即使現在疫情期間，上訴人謀生的地點仍以澳門為主，由於突然被拒入境，導致上訴人無法親身處理公司業務，同時亦被迫中止(甚至終止)許多正在洽商的商業活動，故被訴行為不單對上訴人造成經濟上的損失，且達到難以彌補的境地。

12) 因為突然被迫中斷所有的商業談判及合同協議的談判，導致作為公司法人代表的上訴人卻因此而未能親身與各商戶進行業務洽談和未能現場直接監管有關工程的進行，引致無法履行作為公司行政機關管理成員應負的責任。

13) 上訴人在澳門持有多間商業公司並為行政管理機關成員，一直以來均依法向特區政府繳納稅項，對澳門經濟有一定的貢獻，而且上訴人是一個守法的公民，今次刑事案件除對上訴人造成沉重的經濟打擊外，也對整個家庭和兒子的學習造成沉重影響。

14) 上訴人在澳門設立多間公司，並聘請幾十名工人。

15) 上訴人的公司負責多幢大廈的電梯安裝及保養服務，不論是跟用家，又或是供應商所建立的關係，都是上訴人親自接觸與洽談，尤其是保養合同的續期，此外還有為新建大廈提供安裝服務方面，現在被禁入境，無疑對上訴人的業務造成重大的衝擊，因而不但導致喪失現有客源，同時也失去商機，這種損失不限於經濟損失，還有顧客、商業信譽，令商界誤以為上訴人推卸責任、不按合同提供應有之續後保養服務，從而對上訴人造成難以彌補的損害，具體損失疑於不能入境而未可估量！

B - 違反法律之瑕疵

16) 無論是第4/2003號法律，又或是第6/2004號法律，當中所要求對公共安全或公共秩序構成的危險應是實質及確定的危險性，而不是空泛及主觀猜測，並不是犯罪就一定被拒入境或禁止入境。

17) 然而，被上訴批示著令禁止入境的決定只單純指出鑑於相關刑事案判決書之客觀事實及犯罪情節，沒有解釋或指出任何具體依據以認定上訴人對澳門公共秩序或公共安全構成危險，亦沒有任何實質資料足以符合法律規定之前提，尤其在面對案中持有藍卡的工人並非受雇於上訴人的公司，即並非上訴人的僱員這一情況。

18) 事實上，在相關刑事卷宗內沒有任何實質證據顯示作出足以認定上訴人對公共秩序造成危險。

C - 欠缺說明理由之瑕疵

19) 上訴人現正面對的是一個由行政機關對其作出禁止入境5年的行政決定。這無疑在一段時間內限制上訴人自由進入澳門特區的權利，故當行政機關作出決定時負有說明理由的義務。

20) 第6/2004號法律第12條第3款規定以第4/2003號法律第四條第二款(二)及(三)項所載理由，作出禁止入境的決定，必須以對澳門特別行政區的公共安全或公共秩序確實構成危險為依據。

21) 然而，被訴實體只簡單地指出上訴人對公共安全或公共秩序構成危險，且應以公共利益作優先考量。

22) 但上訴人在刑事案中所觸犯的偽造文件罪(儘管我們並不這樣認

為，並在準備再審上訴)，該罪並不屬侵犯生命、身體完整性、人身自由等侵犯人身法益的嚴重罪行，故顯然看不到對本澳公共治安構成危險。

23) 因此，並基於《行政程序法典》第115條第2款，由於被訴實體的說明理由便欠缺明示指出有關決定之事實，又或者由於說明不充分而後果等同於欠缺說明理由，故被訴行為因違反說明理由義務，屬形式瑕疵而應依據《行政程序法典》第124條被撤銷。

D - 違反適當及適度原則

24) 根據第6/2004號法律第12條第4款規定“禁止入境的期間須與引致禁止入境行為的嚴重性、危險性或可譴責性成正比例”。

25) 《行政程序法典》第5條第2款亦規定“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。”

26) 因此，倘若需對上訴人採取禁止入境措施，亦應嚴格遵守上述法律規定而訂定適當之期間。

27) 上訴人在澳門及其他地方從來沒有觸犯任何刑事犯罪，亦未曾在澳門違法逗留。

28)事實上，行政機關採取禁止入境或同類措施時，未有充分考慮事實的性質、刑罰的輕重、有關事實的前因後果、以至該等事實所產生的後果，明顯這違反行政法的適度原則。

29) 因此，並基於以上所述，被訴行為違反《行政程序法典》第5條第2款規定的適度原則及合法性原則及第6/2004號法律第12條第3款的規定，根據《行政程序法典》第124條規定，該行為為可撤銷。

30) 倘若出現不同見解，對司法上訴人實施為期五年的禁止入境措施，顯然違反了第6/2004號法律第12條第4款的規定，即禁止入境的期間與禁止入境行為的嚴重性、危險性或可譴責性不成比例。

31) 經分析在刑事案件所載的事實的性質、刑罰的輕重、有關事實的前因後果、以至該等事實所產生的後果，對司法上訴人實施禁止入境五年期間明顯是過度的，即使認為須對司法上訴人實施禁止入境的措施，該期

間應為一年至三年。

基於上述的理由及依據，懇請尊敬的法官 閣下作出以下決定：

- i) 裁定本上訴的理由成立，並宣告撤銷被上訴實體於2021年11月18日作出的行政行為；
- ii) 傳喚被上訴實體以便其若願意時進行答辯；及
- iii) 命令將被上訴批示所在之行政卷宗附入本案卷宗。

被上訴實體保安司司長依法經傳喚提出答辯，主張被上訴行為不存在任何瑕疵，請求法院裁定上訴理由不成立（見本卷宗第 39 至 42 頁）。

其後經裁判書製作法官批示通知上訴人及被上訴實體作任意性理由陳述。

隨後卷宗依法送交檢察院作檢閱，尊敬的檢察院司法官就上訴的標的問題發表如下的法律意見，當中指出被上訴的批示並沒有上訴人所指的瑕疵，主張上訴應予裁定理由不成立：

司法上訴人 A 請求撤銷保安司司長 閣下於 2021 年 11 月 18 日所作之“決定訴願理由不成立，維持被訴願決定”的批示（參見卷宗第 17-18 頁，其內容視為在此完全轉錄），聲稱：本案之被訴批示對他的家庭以及職業/工商業活動都造成難以彌補甚至不可估量的損失，患違反法律瑕疵，欠缺理由說明，以及違反適當及適度原則。

*

基於《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項，難以彌補甚至不可估量的損失是申請“效力中止”保全措施的依據。眾所周知，該《法典》第 20 條確立的一般原則是：司法上訴領域，法官不享有完整審判權——不得變更被訴行政行為，亦不得取代被訴實體；法院僅可審查被訴行政行為的合法性，不得審查合理性。

依據這兩個規範以及《行政訴訟法典》第 21 條，我們冒昧認為：司法上訴人所謂“造成難以彌補甚至不可估量的損失”非恰當表述，因為此等“損失”自身並非司法上訴的訴因；只有當它如果獲得證實，而且達到“違法性 (ilegalidade)”或“不法性 (ilicitude)”程度時，才導致行政行為的非有效。鑑於此，我們一併分析司法上訴人提出的損失是否孕育違反法律瑕疵和違反適當及適度原則。

顯而易見，在第 4/2003 號法律第 4 條第 2 款及第 6/2004 號法律第 12 條第 2 款，立法者皆使用了“可”字。這一立法技術所體現的立法精神在於，行政長官被賦予了裁量權。上述兩個規範賦予了行政長官裁量權，這是中級法院與終審法院一直且一致的立場。此外，中級法院與終審法院一以貫之地斷言：

其一，訂定具體個案中禁止入境之期間，同樣是行政長官的裁量權；在解釋第 4/2003 號法律第 4 條第 2 款第 3) 項及第 6/2004 號法律第 12 條第 3 款與第 4 款中出現之預測判斷性不確定概念時，行政當局享有一定程度的“判斷餘地 (margem de livre apreciação)”。(舉例而言，參見終審法院在第 112/2014 號與第 65/2018 號程序中之合議庭裁判，中級法院在第 137/2016 號程序中之合議庭裁判)

其二，行政當局依裁量權或判斷餘地所作之決定，只有在出現明顯錯誤或絕對不合理時才構成可以被司法審查的違法情況；而且，澳門的司法見解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。

我們相信，在本案中同樣適用中級法院的中肯見解，即：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（參見第 787/2011 號程序中之裁判）。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。（參見第 570/2012 號程序中之裁判）

本案中，初級法院刑事法庭在 CR3-20-0195-PCC 號程序中之合議庭裁判已轉為確定，它科處司法上訴人兩年六個月徒刑，緩期執行兩年六個月，因他以直接共同正犯及既遂方式觸犯了第 6/2004 號法律第 18 條第 2 款所規定及處罰的一項偽造文件罪（見 P.A. 第 180-189 頁）。基於“既判案（*caso julgado*）”效力，他在起訴狀第 10 條、第 11 條、第 20 條與第 21 條中對犯罪事實之否認必然徒勞，其“正準備提起非常上訴（起訴狀第 12 條）”云云則不值一駁。

遵循上述精闢司法見解，在充分尊重任何不同見解之前提下，司法上訴人實施的犯罪令我們深切認為：治安警察局局長所作之“鑑於上述客觀事實及其犯罪情節，倘其踏足本地區，將對本地區的公共秩序及治安構成危險”之判斷有根有據、令人信服；本案之被訴批示維持該判斷和治安警察局局長之決定，故此，即使給司法上訴人造成某些損失，它仍然既不存在違反法律之瑕疵，也不抵觸適當及適度原則（闡釋《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定之適度原則之含義的學說與司法見解汗牛充棟，而且核心理念都大同小異，所以，在此不再贅引）。

揆諸常識，穩定的社會治安和公共秩序是安居樂業的基礎與前提。司法上訴人為一己之私，竟幾乎同時實施兩項故意犯罪，罔顧法律，所以，行政當局認定他“對澳門的公共秩序及治安構成危險”契合經驗法則與理性，從而，其被禁止入境實乃理所必至，他若因此而遭受損失也是咎由自取。

*

作為行政行為有效性的形式要件，說明理由（*fundamentação*）規定在《行政程序法典》第 114 至 116 條。第 115 條允許（行政機關採用）援引式說明理由（*fundamentação por remissão*），它確立的（說明理由須具備的）並存要件是：同文本（*contextual*）、清晰、明確、連貫、充分（Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: *Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado*, pp.637 a 642）。

性質上，說明理由係指顯然能夠為行政決定及證明性闡述或判斷提供依據的論述，具有形式上獨立的意義（見終審法院在第 14/2002 號上訴

中之裁判)。值得指出，理論學說與司法見解的共識是：行政行為的理由說明是一個具有“彈性”的相對概念（*conceito relativo*），質言之，取決於行政行為的法定類型及相關行政行為置身其中的情勢與狀況，其判斷標準在於令一個擁有正常理解能力及一般洞察力的相對人能夠明晰及理解行政當局作出某個行政行為的事實基礎與法律依據，且不得脫離或無視具體利害關係人的特定狀況和理解能力（見中級法院在第 112/2005 號程序中之裁判，葡萄牙最高行政法院在第 44302 號上訴中之裁判）。

同樣值得指出的是，上述“共識”意味著說明理由有合理界限，不要求鉅細無遺。終審法院一再重申，說明理由不要求法院對證據作考證性審查（見終審法院在第 9/2001 號、第 10/2002 號、第 11/2003 號和第 11/2011 號上訴中之裁判）。在尊重不同見解的前提下，我們相信這一理念亦適用於行政機關。無論如何，我們認同的一個精闢見解是：即使行政行為的理由說明並不豐富，但如仍能讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因，那麼該行為不存有欠缺理由說明或理由說明不足的瑕疵（見終審法院在第 12/2017 號上訴中之裁判）。

關於理由說明之含義與要件，澳門《行政程序法典》第 115 條第 1 款與第 2 款規定：一、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；……。二、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。

由此可見，理由說明之目標和量度是明示、扼要地闡述（有關決定之）事實依據及法律依據。質言之，理由說明僅僅要求扼要、清晰、連貫和充分地闡述（有關決定之）事實依據及法律依據是什麼，它不要求論證事實依據及法律依據的合理性與存在理由，這不僅旨在避免墜入“對理由說明再予以理由說明”的循環論證，而且因為“依據”自身是否合理與充分？——屬於實質/內容（*substância/conteúdo*）判斷，不是形式問題。

眾所周知“扼要”這個詞意味著簡潔明了，無須面面俱到。職是之故，行政法理論和司法見解一以貫之、不厭其詳地指出：第 115 條第 2 款所規定之“充分”是一個相對概念（*conceito relativo*），並不要求行政機關窮盡其所作之行政行為的一切根據，一般標準是能讓一個普通利害關係人還原相關行為作出者的認知和評價過程（見終審法院在第 56/2017 號，第 35/2018 號和第 139/2019 號程序中之裁判）。就此，終審法院明確

指出（見其第 22/2017 號程序中之裁判）：即使行政行為的理由說明並不豐富，但如仍能讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因，那麼該行為不存有欠缺理由說明或理由說明不足的瑕疵。

此外，在此也值得指出：理由說明之目標與宗旨皆在於讓具體利害關係人知悉（*cognoscer*）特定行政行為的事實依據與法律依據，尤其是讓利害關係人能夠理解/明白（*compreender*）相關行政機關的認知和評價過程；常識足以表明，知悉有別於認同或曰贊同，不贊同（*não concordar*）行政行為的事實依據與法律依據無損利害關係人知悉和了解此等依據。

須知，本案之被訴行政行為針對的客體是司法上訴人就『治安警察局』局長 2021 年 9 月 14 日之批示提起的必要訴願（見 P.A. 第 212 頁，第 214-222 頁及第 229-230 頁）。在被訴批示中，保安司司長明確表示：同意治安警察局局長於 2021 年 11 月 4 日所作報告書中所作之分析，並在此視為完全轉錄。至於司法上訴人在必要訴願中主張之欠缺理由說明的瑕疵，保安司司長清晰回覆如下：經閱讀和分析卷宗資料，被訴願批示已清楚指出了作出有關決定的事實和法律依據，顯然不存在欠缺理由說明的情況。

在 2021 年 11 月 4 日之報告書（見 P.A. 第 224-227 頁）中，治安警察局局長明確、清晰地宣告：7. 訴願人提出有關行政措施對其家庭生活及職業活動造成嚴重影響，訴願人所提出的僅為其私人利益，然而，行政當局必須確保公共秩序和公共治安的穩定及安全，面對著公共利益，我們重申，當有關人士對公共安全或公共秩序構成危險，當局可以依法作出拒絕入境及禁入境措施，因此，當私人利益與公共利益相比較，公共利益應該作優先考量，訴願人有關陳述理由不成立；

仔細比對必要訴願和 P.A. 中之資料，可以肯定：其一，本案被訴批示和它所轉錄的治安警察局局長 2021 年 11 月 4 日之報告書，回答了司法上訴人在必要訴願中提出的全部問題；其二，治安警察局局長 2021 年 9 月 14 日之批示、他 2021 年 11 月 4 日之報告書與本案被訴批示——三者的內容，足以令司法上訴人認知他被禁止入境 5 年的事實基礎與法律依據和其必要訴願不成立的原因與理由。職是之故，不存在欠缺理由說明的瑕疵。

綜上所述，檢察院謹此建議法官 閣下：宣判司法上訴人敗訴，駁回其全部訴求。

經兩位合議庭助審法官依法檢閱後，本上訴提交評議會審理。

本中級法院在地域、事宜和層級上具管轄權。

本上訴程序形式正確，且不存在任何有礙本法院審理本上訴並須先作解決的無效情事及先決問題。

各訴訟主體具有訴訟主體的人格及能力，且對本上訴具有正當性。

二、理由說明

根據本卷宗所載資料，下列者為審理本上訴所依據的重要事實：

- 上訴人 A 因觸犯偽造文件罪於 2021 年 2 月 26 日被初級法院判處 2 年 6 個月的徒刑，緩刑 2 年 6 個月執行；
- 上述判決於 2021 年 3 月 22 日轉為確定；
- 治安警察局局長於 2021 年 9 月 14 日作出批示，決定對上訴人採取禁止入境澳門特別行政區為期五年的措施，上訴人對此決定不服，向保安司司長提出必要訴願；
- 保安司司長於 2021 年 11 月 18 日作出批示，決定訴願理由不成立，維持治安警察局局長的決定，上訴人針對此決定向中級法院提起本司法上訴。

根據《行政訴訟法典》第一條準用的《民事訴訟法典》第五百八十九條的規定，上訴標的為上訴狀結論部份所劃定的範圍內的具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

本上訴不存在須由本法院依職權審查的問題。

據上訴狀結論所言，上訴人具體提出以下的問題：

1. 違反法律瑕疵；
2. 欠缺理由說明；及
3. 違反適當及適度原則。

就上述由上訴人提出的問題，檢察院已在其詳盡和精闢的意見書中提出了準確的見解，對此本上訴法院完全認同和將之視為本合議庭裁判的理由說明，和以此為據裁定本司法上訴理由不成立。

結論：

4. 在禁止入境的事宜上，只有當行政機關所定出的禁止入境期間有着粗疏謬誤，或明顯的錯誤，又或明顯地不合理的情事，法院方可介入裁定被上訴行為過當和違反適度原則而將之撤銷。
5. 行政機關作出行為時要履行說明理由的義務是讓利害關係人清楚明瞭行政機關是基於甚麼事實和法律的理由作出如此的決定，以便利害關係人能審視這依據後，再衡量和決定行政行為應否予以接受

或依法就其合法性提出行政途徑或司法手段的爭議，以維護其自身的權益。

6. 判斷行政行為是否具理由說明的標準在於令一個擁有正常理解能力及一般洞察力的相對人能夠明晰及理解行政當局作出某個行政行為的事實基礎與法律依據，即使行政行為的理由說明並不豐富，但如仍能讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因，那麼該行為不存有欠缺理由說明或理由說明不足的瑕疵。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴理由不成立。

由上訴人支付訴訟費用，當中包括 8UC 司法費。

通知各訴訟主體。

二零二二年九月二十八日，於澳門特別行政區

賴健雄

何偉寧

唐曉峰

米萬英