

第 212/2020 號案

日期：2021 年 1 月 13 日

(司法裁判的上訴)

主題： 註銷澳門居民身份證

中止效力之請求

前提

“難以彌補的損失”

(“不可逆轉” ； “不能容忍”)

摘要

一、針對某一行政行為提起的以宣告其非有效為宗旨的司法上訴並不具有“中止效力”。

但必須承認，在有些情況中，立即執行行為有可能會產生當事後證實行為屬無效或存在將其撤銷的理由時已無法消除的效果。

正是為了避免出現這種情況，立法者才允許私人採用“中止行為效力”的訴訟手段，以此來避免行政當局執行有關行政行為，令其產生法律和實質效果，從而對獲得勝訴的私人造成無法挽回或難以彌補的局面。

中止效力的請求關乎(儘管只是暫時)保全財產完整性或有爭議的法律狀況的需要，並相應地保障決定的真正及實際執行和上訴的用處。

因此，它作為具保全性質的從屬訴訟手段，目的在於避免司法體系(正常)運作所帶來的“遲延風險”方面的不便。

二、只有“積極”行為或“具有積極內容的消極”行為才可以被中止效力。

三、對一名年近 20 歲、在本地出生且經常而持續地在此生活的(之前一直都是)澳門特區“永久性居民”，在不清楚其是否持有任何其他身份證明文件或旅行證件，亦同樣不清楚她的任何“家屬關係”的情況下，註銷其澳門居民身份證，令其“必須前往澳門以外的地方”，這構成《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的“難以彌補的損失”概念中受法律保護的“損失”。

裁判書制作法官

司徒民正

第 212/2020 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，其餘身份資料詳見卷宗，請求－在提起相關司法上訴之前預先－中止行政法務司司長 2020 年 10 月 6 日所作之批示的效力，該批示(在訴願中)確認了身份證明局局長之前作出的命令註銷其澳門特區居民身份證的決定(見第 2 頁至第 6 頁，與將在下文提及的頁碼一樣，相關內容為一切法律效力視為在此已轉錄)。

*

經進行適當的程序步驟，中級法院適時作出了 2020 年 11 月 12 日(第 995/2020 號案)的合議庭裁判，決定不批准所提出的請求(見第 162 頁至第 164 頁)。

*

申請人不服該裁決，針對其提起本上訴，並最後請求撤銷上述合議庭裁判及產生相關法律後果(見第 168 頁至第 178 頁背頁)。

*

經考慮被上訴實體在回應中所闡述的觀點(見第 184 頁至第 199 頁)和之後檢察院所出具的認為上訴理由不成立的意見書(見第 207 頁至第 209 頁背頁)，鑒於本案具有“緊急”性，現在立即作出裁決。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”了在其合議庭裁判的第2頁所載明及所指出的事實，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄，並將在下文適時對其作適當引述。

法律

三、現被上訴的合議庭裁判不批准上訴人所提出的中止由被上訴的行政實體作出的確認註銷其澳門特區永久性居民身份證的決定的“行政行為”的效力的申請。

我們不同意這種看法，下面就來闡述相關理由。

行政行為可以被定義為“行政當局的某個機關為實現由其負責維護的利益，在行使公權力去完結一宗非司法程序或就一項請求給出最終解決方案時，對某個具體個案中的法律狀況作出具有約束力和強制力的決策的意定行為”，基於此，它“享有合法性的推定，這意味著行為中所包含的指令具有立即的強制性和可執行性。”（見 M. Caetano 的著作《Manual de Direito Administrativo》，第一冊，第 463 頁及後續數頁）

確實，按照一般規則，針對某一行政行為提起的以宣告其非有效為宗旨的司法上訴並不具有“中止效力”。

不具中止效力——正如 Santos Botelho 在《Contencioso Administrativo》，第三版，第 446 頁中所稱的那樣——“牽涉到同時也是建基於一般而言行政當局在避免行政活動通常應具備的迅捷性遭到以形式主義及可受譴責的方式利用司法保障的阻礙方面的需要。從根本上說，不賦予司法上訴中止效力並不僅僅是因為推定行政行為具有合法性，而且也是基於前文提到的以連續、規範及有效的方式作出行政行為的利益”。

但必須承認，在有些情況中，立即執行行為有可能會產生當事後證實行為屬無效或存在將其撤銷的理由時已無法消除的效果。

正是為了避免出現這種情況，立法者才允許私人採用“中止行為效力”的訴訟手段，以此來避免行政當局執行有關行政行為，令其產生法律和實質效果，從而對獲得勝訴的私人造成無法挽回或難以彌補的局面。

中止效力的請求關乎(儘管只是暫時)保全財產完整性或有爭議的法律狀況的需要，並相應地保障決定的真正及實際執行和上訴的用處。因此，它作為具保全性質的從屬訴訟手段，目的在於避免司法體系(正常)運作所帶來的“遲延風險”方面的不便(相同觀點，見於 Vieira de Andrade 的著作《A Justiça Administrativa》，第二版，第 167 頁和 F. do Amaral 的著作《Dtº Administrativo》，第四冊，第 302 頁)。

因此，“行政行為效力的中止” — 《行政訴訟法典》第 120 條及續後數條所規範的事宜 — 是一項“保全措施”，旨在避免在一宗司法上訴

(或訴訟)的待決期間發生損害或事實狀況發生改變，以致即將作出的有利裁決喪失其全部或部分效力，淪為純柏拉圖式的裁決。

這樣，鑒於我們認為現上訴人具有提出相關請求的“正當性”（因為她對所提出的要求具有“個人和直接的利益”，見《行政訴訟法典》第121條第1款），同時須強調在本上訴中並不涉及所作之行政行為的“合法性”（見終審法院2009年12月17日第37/2009號案的合議庭裁判），因此有必要審查是否滿足批准所申請的“中止效力”的要件，以及現被上訴的合議庭裁判的決定是否正確。

根據《行政訴訟法典》都120條的規定：

“在下列情況下，得中止行政行為之效力：

- a) 有關行為有積極內容；
- b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之

部分。”

從中可以清楚地看到，只有“積極”行為或“具有積極內容的消極”行為才可以被中止效力。

正如 José Cândido de Pinho 所——正確——指出的：

『“具積極內容的行政行為”是指任何改變在其作出之時的法律秩序的行政行為。它對法律秩序和利害關係人的主體法律地位在此(就請求所作的行為)之前所處的狀態引入改變。委任一名公務員的行為、撤職行為或批准行為都屬於此類行為。』

因此，與“積極”這一形容詞所指向的意思相反，立法者使用這個詞語所指的並不僅僅是那些有利的，對利害關係人的權利義務範圍造成積極影響的行為。

“積極”一詞在此有著更為豐富的意思，它涵蓋任何對權利義務範圍

的入侵，不論是有利的還是不利的。換言之，那些對申請人不利的行為同樣被視為包含在此處所指的積極行為的範圍之內，因為它們改變了一個之前的“狀態”。因此，只要發生跟過去的部分或全部中斷，令其發生改變，只要行為對於之前所存在的一種狀況具有全部或部分侵奪性，只要造成了利害關係人/申請人主體法律地位的喪失或減損，那麼我們所面對的就是一項具備對其採取中止效力措施之條件的積極行為。例如，命令撤銷一項許可或中止一項活動的行為便屬於此類行為。』(見《Notas e Comentários ao C.P.A.C.》，第二冊，第 190 頁及後續數頁)

這樣，考慮到現被上訴實體所作之“決定”的“效果”，我們目前所討論的顯然是一項“積極行為”(對此沒有人存有異議)，其效力可以被中止。

接下來有必要考慮的是《行政訴訟法典》第 121 條的以下規定：

“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請

求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

關於以上規定的行文，歷來的見解是，上文轉錄的“a 項、b 項和 c 項”中所列出的要件須“同時”成立(見本終審法院 2012 年 9 月 26 日第 58/2012 號案的合議庭裁判、2018 年 5 月 16 日第 21/2018 號案和第 38/2018 號案的合議庭裁判、2019 年 10 月 4 日第 90/2019 號案的合議庭裁判以及 2020 年 2 月 26 日第 136/2019 號案的合議庭裁判)。

在“現正審議”的案件中，(經我們認為適當的概括)被上訴的合議庭裁判認為“a 項”的前提不成立，從而裁定不批准申請人所提出的請求。

在此有必要回顧 Cândido de Pinho 就這一“前提”所作的以下評述：

『8 - (...)

立法者使用“預料”一詞的用意是提醒利害關係人要提出並證明一個很有可能會造成損害的事實情況。換言之，若想滿足目前所討論的這個要件，僅僅提出空泛、表面、帶有或多或少結論性的關於損害的陳述是不夠的。而單純援引或轉述法律的文字同樣也是不夠的。必須十分詳盡地闡述並列明具體的事實情況，以便讓人清楚地了解，如果不中止效力，那麼利害關係人或其所維護之人的權利義務範圍將很有可能遭受損害。這是因為，在這個方面，該項規定清楚地顯示出此處所涉及的並非是一種關於存在損害的“可通過反證予以推翻的”推定的情形。

此外這些損害的效果還必須嚴重到難以彌補的程度。顯然這是一項不確定概念。但也正是出於這個原因，申請人才應該更為謹慎地提出並闡述一個理由充分的事實框架，以便令法院相信在司法上訴被裁定勝訴後執行判決時，將難以對已遭受的損失作出彌補，從而完全回復到假定存在的現時狀況。因此上訴人應該將其最大的注意力投注在證明該項要件上。

當然，此處的證明並不要求通常在一宗訴訟中所要做到的那麼完整、

完全及詳盡；相反，只需做到初步證明即可，而這也是以緊急方式進行的保全程序的典型和自身特點。然而，這並不能免除利害關係人詳細敘述事實，非常清楚地說明他之前和現時所處的法律/實際狀況以及待被中止效力的行為已造成和將造成的損害的責任。因此，應該通過陳述極有可能發生且有跡可循的事實來對這個不確定概念予以最大程度的深化，但那些由於極為顯而易見而屬於明顯事實的事實除外(《民法典》第 250 條第 2 款和《民事訴訟法典》第 434 條)。

(.....)

12 - 要考慮的是，需要提出並予以證明的損害是那些基於單純的邏輯判斷應該產生自該行為的損害。換言之，按照客觀的標準，損害必定是源自於行為的執行，以致於可以推定在行為與其執行之間存在因果關係。這樣，通常認為那些假定、或有和臆測的損害不在該項規定的範圍之內。

13 - 那麼此處是否需要考慮精神損害呢？

任何剝奪資格的決定、任何產生自具有所謂“侵害性”的行政活動的行為、甚至任何的不批准都會造成困擾、苦悶、煩惱、不快；這是人在受挫時應有的自然反應。還有可能是一種“沒面子”，一種利害關係人在面對整個社會或其所屬的(職業、社會、娛樂或運動)圈子時的不體面、一種受辱、一種深深的羞恥、一種嚴重的不悅等等。

另外，不難想像如果申請人與他最為親近的家人長期以來共同居住的已經對其產生情感依賴的房屋被拆除，又或者一名母親與其尚在年幼、仍然需要她的照顧和撫養的未成年兒子分離，必定會造成精神上的損害。

然而，不論是否存在精神損害，若想滿足該要件，都必須要看損害的程度。而這個程度又只能在具體情況中予以具體分析。因此，我們可以說精神損害並不必然被排除在此項規定的範圍之外；另外我們還要知道，只應考慮那些基於其嚴重性而應受法律保護的精神損害，這是《民法典》第489條的要求。』（見作者的前述著作，第二冊，第214頁及後續數頁，相同見解亦見於 V. Lima 與 A. Dantas 合著的《C.P.A.C. Anotado》，第347頁

及後續數頁)

在本案中，一如被上訴裁判所“認定”的那樣，現上訴人於 2001 年 3 月 5 日在澳門出生，迄今為止，一直與其舅父經常而持續地在澳門生活——亦即在此“常居”(並在澳門讀完了小學和中學)。

另外還有一項已經確定的事實是，在由檢察院提起並在初級法院進行的通常訴訟程序父親身份爭議之訴中，合議庭主席於 2016 年 3 月 8 日作出判決，宣告現上訴人不是乙(其被聲明的上訴人父親)的親生女兒，並命令註銷申請人出生登記內的相應記錄，而在該記錄被註銷後，隨即便發生了(前述)身份證明局註銷已向現上訴人發出的澳門特區居民身份證的事件(首次發出是在 2001 年 3 月 13 日，並在之後多次續期)。

面對上文指出的事實，無需作出巨細無遺的理由說明，我們認為，更為恰當的做法是裁定《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定的訴訟前提，亦即前文所述的“難以彌補的損失”這項前提成立。

確實，首先不能忽略的是，本案涉及的是現上訴人的“澳門特區永久性居民”身份，除其他“基本權利和義務”之外(見《澳門特別行政區基本法》第 24 條及後續數條)，該身份還(尤其)賦予了現上訴人(繼續)在澳門(合法)居留的權利，(要注意這是她自出生以來一直生活的地方)，而正如現上訴人自己所說，這項註銷其澳門特別行政區居民身份證的決定使其陷入了“非法逗留”的境地，並將最終導致她被“驅逐出澳門特區”。

有鑒於此，在不清楚現上訴人是否持有任何其他身份證明文件或旅行證件，亦同樣不清楚她的任何家屬關係的情況下，令其(在自出生以來一直以澳門作為其“生活中心”之後)“必須前往澳門以外的地方”，例如中國內地或世界上的任何其他地方，這不可能不是(明顯)“難以彌補的損失”。

拋開其他不談，我們承認這種“損害”屬於“一本質上的一非財產損害”。

儘管具有這種性質，但還是要注意，它仍然符合上文轉錄的第 121 條第 1 款 a 項中“損失”的概念，而且(在我們看來同樣很明顯)並非不應受法律保護(澳門《民法典》第 489 條第 1 款)。

的確，怎麼能將一名年近 20 歲且一直與其唯一的——“親屬”“長期”生活在澳門的年輕人驅逐出澳門，迫使其搬到一個陌生的“地方”並在那裡孤立無援地生活？

這種情況難道不屬於“難以彌補的損失”嗎？

因此，在我們看來，答案只能是肯定的(現如今，應認為“不可補救的損失”這一傳統概念已經過時，相比之下更為恰當的是以“不可逆轉”或“不能容忍”等標準作為衡量的基礎；見於 Vieira de Andrade 的著作《A justiça Administrativa》第 168 頁)。

如果本案所涉及的是一名來自外地、獲批(臨時或非臨時的)“居留許可”或“逗留許可”並這樣在澳門生活了幾年或者好幾年的居民，其居留

或逗留許可基於一些目前而言並不重要的原因而不獲續期或被註銷，那麼我們(甚至)承認解決方案可能(會)有所不同。

然而，正如我們相信已經在上文指出的，當前正審議的“案件”有著有別於此的情形與特點，而且沒有任何理由不認定《行政訴訟法典》第121條第1款b項和c項規定的前提同樣成立，所以必須撤銷被上訴的合議庭裁判，並命令採取所申請的中止涉案行政行為效力的措施。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，根據上指理由撤銷被上訴的合議庭裁判。

無須繳納訴訟費用。

作出登記及通知。

澳門，2021 年 1 月 13 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