

第 111/2020 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：保安司司長

會議日期：2020 年 7 月 22 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

主題：—行政行為效力的中止

—難以彌補的損失

—精神損失

摘 要

一、《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的要件必須要同時成立，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況。

二、聲請人有責任具體且詳細地提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實，為此，僅使用空洞籠統的言語表述是不夠的。

三、在精神損失方面，聲請人應提出證據證明該損失的嚴重性，以便法院就是否存在由執行行政行為所導致的真正損失以及該損失是否巨大或嚴重到需要法律保護的程度而難以彌補作出應有的判斷。

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 (A)，身份資料詳見卷宗，根據《行政訴訟法典》第 120 條及後續條文的規定，向中級法院請求中止保安司司長於 2020 年 3 月 20 日作出的宣告給予聲請人的居留許可失效的批示之效力。

中級法院於 2020 年 5 月 21 日作出合議庭裁判，決定不批准中止效力的請求。

甲不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並於上訴理由陳述中提出如下結論：

1. 上訴人不認同原審法院在被上訴裁判第 17 頁及第 18 頁所作的陳述。

2. 事實上，上訴人已於效力中止聲請書中的第 10 點至第 18 點具體說明本案符合澳門《行政訴訟法典》第一百二十一條 a 項之要件。

3. 上訴人與其家人於澳門共同生活至今已有七年之久，在本澳

社區已建立一定程度的社交關係並有穩定的生活，如宣告居留許可失效，這將導致上訴人原有的生活狀態遭受重大改變，失去完有的穩定生活及需重新適應新環境及建立新的社交關係。

4. 除此之外，失去居留許可將導致一直全職家庭主婦的上訴人不得不尋找工作以應付前往外地生活所導致的新的生活開支。

5. 更重要的是，失去居留許可將導致上訴人不得不改變以往固定的家庭生活方式，且不能一如既往地照顧其丈夫的日常生活。

6. 上述這些事實是宣告上訴人居留許可失效之必然結果，居留許可失效確實及必然地會使上訴人失去原有的穩定生活的狀態。

7. 原審法院在裁判書中引用了檢察院的見解：在精神損害賠償方面，即使有值得被法律保護之必要性，但我們不相信這可被歸責於該行為，因為聲請人不必在完全陌生的環境中重新生活，亦不必在沒有丈夫的陪伴下重新生活。

8. 然而，基於上訴人在澳門生活已超過七年，即使上訴人去往一個並非完全陌生的環境生活，上訴人亦無可避免地需要重新適應生活。

9. 重點是不論上訴人去往何處重新生活，她都將失去原有的穩定生活，且無可避免地需要獨自重新適應新的生活及承受與家人不能一如既往地共同生活的痛苦，這都對上訴人造成了嚴重的精神損害，且是難以彌補的。

10. 任何人面對與家庭成員分開生活及獨自在陌生環境重新適應，必然會感到焦慮不安及壓力，而此再結合上訴人已達中年，工作能力已相對減弱，加上其作為全職家庭主婦已有數年，若在適應新的環境及生活的同時，還必需重新外出謀生以應付新的生活開支的具體情況，不難想像這些重大改變必然地會使上訴人感到困擾及遭受巨大的壓力，及其會受到的精神損害以及嚴重程度，這些損害都是難以彌補的，尤其是與家庭成員分開生活所導致之精神損害。

11. 宣告上訴人之居留許可失效對上訴人及其家人所造成的影響是客觀的，而且這些焦慮、不安、壓力及痛苦的感受是不言自明的，這些事實亦已在效力中止聲請書中說明。

12. 基於上述所有情況已具體地顯示出宣告上訴人的居留許可失效為其所帶來的難以彌補的損害，符合澳門《行政訴訟法典》第一百二十一條a項之要件，且基於案件亦已符合同一法典第一百二十一條的b項及c項之要件，故應判處中止行政行為效力之請求成立。

二、事實

案中認定了以下對案件裁判具重要性的事實：

- 聲請人被批准在澳門居留與家人團聚。

- 上述批准先後獲得續期。

- 2020年3月20日，被上訴實體作出了如下批示，宣告有關居留許可失效：

批示

事項：宣告居留許可失效

利害關係人：A

參件：治安警察局第300131/SRDARPREN/2019P號補充報告書

經考慮上述補充報告書所載意見以及治安警察局第242/CIRDCE/2019P號報告(內容在此均予以完全轉載)，利害關係人為方便其兒子長期留澳，先後兩次協助其辦得外地僱員身份認別證，但實際上卻從未向僱主提供任何工作，特別是最近一次，除其

兒子本人以外，兒子僱主夫婦、其同鄉(乙，B)均承認接受利害關係人的提議在不存在真實僱傭關係的情況下，為其兒子辦得外地僱員身份認別證，並為此收取其支付的報酬。

利害關係人的行為涉嫌觸犯刑法，治安警察局已向檢察院作出檢舉。

利害關係人為一己之私利而欺瞞行政當局，為人不誠實，令行政當局失去了在給予居留許可時對其具有良好個人品格的信賴，並對其將來是否誠信、守法沒有信心。因此，根據第 5/2003 號行政法規第 24 條 1 款及第 4/2003 號法律第 9 條，決定宣告 A 的居留許可失效。

三、法律

中級法院不批准中止保安司司長批示之效力的聲請，因認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件不成立。

上訴人的主張與此相反，認為宣告居留許可失效為其帶來難以彌補的損害，符合第 121 條第 1 款 a 項規定的要件。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴敗訴。

在本案中，要解決的問題是《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件是否成立。

眾所周知，第 121 條第 1 款數項中規定了中止行政行為效力的要件，這些要件必須同時成立，法院才能宣告中止行政行為的效力，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況(本案並不屬於這些情況)。

為中止行政行為的效力，第 121 條第 1 款 a 項要求“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”。

在對本案的情況作出分析之後，我們認為被上訴的合議庭裁判無可爭議。

a 項要件提及執行行政行為所造成的難以彌補的損失。

首先來看該項所要求的難以彌補的損失指的是甚麼。

一如本終審法院所認為的那樣，在一定情況下，可以用金錢計量的損失可被視為對聲請人來說難以彌補的損失，例如“損害的評估及彌補雖並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，“導致終止工業、商業或自由職業活動的行為所產生的”損失以及“被剝奪收益、且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”。¹

“彌補損失的困難應該通過對可能的損害作預測性判斷來衡量，同時考慮行政機關在(執行)可能出現的撤銷性判決時所負有的恢復(假設性)狀況的義務。”²

而非財產損失只有在達到巨大或嚴重到需要法律保護的程度時才屬重要。³

此外，司法見解向來認為提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實的责任必須由聲請人承擔，為此，聲請人必須以符合邏輯而且真實可信的方式具體而又詳細地列出令人信服的客觀理由，而不能僅提出存在損失，單純使用空洞籠統、導致無法客觀評價事實的言語表述不能被視為履行了該責任。

¹ 終審法院 2001 年 4 月 25 日第 6/2001 號案的合議庭裁判。

² José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，Almedina 書局，科英布拉，2000 年，第 176 頁。

³ José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，Almedina 書局，科英布拉，第 176 頁及第 177 頁。

我們回到本具體案件。

上訴人辯稱，她在澳門生活已超過七年，如宣告居留許可失效，將導致她原有的生活狀態遭受重大改變，失去原有的穩定生活，改變以往固定的家庭生活方式，並且需要重新適應新環境及建立新的社交關係；亦將導致一直作為全職家庭主婦的她不得不尋找工作以應付前往外地生活所需的生活開支；而她亦要承受不能與家人一起共同生活的痛苦，這對上訴人造成嚴重的精神損害，且是難以彌補的損害。

簡而言之，上訴人認為，如宣告居留許可失效，將導致其承受焦慮、不安、壓力及痛苦，對其造成嚴重的難以彌補的損害。

雖然我們理解宣告居留許可失效的行政行為對上訴人(及其家人)的生活必然帶來相當大的影響，但應該指出的是，本案中所要討論的是中止行政行為效力的問題，本院僅應該對立即執行相關行為是否會對上訴人造成難以彌補的損失作出判斷。

在我們看來，上訴人所言只是空泛概括性的陳述，沒有具體展示和說明並提交證據以便令法院能夠對其聲稱的難以彌補的損失作出預測性的肯定判斷。

如前所述，上訴人有責任以具體而詳細的方式證明，而不僅僅是就難以彌補的損失作出籠統的一般性概括。

上訴人所述基本限於精神損失的範圍。

事實上，僅從上訴人的陳述無法看到她將遭受什麼樣的無法彌補的具體損失，因為她僅在一般層面概括籠統地進行陳述，未能具體地證明其損失難以彌補。

可以看到，上訴人具體指出的事實是，她與家人在澳門共同生活至今已有七年時間，一直作為全職家庭主婦照顧丈夫的日常生活。

誠然，七年時間足以令上訴人可以在本澳建立一定程度的社交關係並有穩定的生活，執行宣告居留許可失效的行政行為將導致其生活狀態發生重大改變。

但是，考慮到上訴人的年齡(“已達中年”)，七年時間與其移居澳門前在外地的生活時間相比無疑是短暫的，即便上訴人在此期間內於澳門建立了相當程度的社交關係，一般情況下亦不會令其完全疏遠在外地的家人及朋友，她在原居地的生活環境也還不會變得完全陌生。

在其上訴理由陳述中，上訴人甚至沒有提及她會去往什麼地方生活，更沒有說明不能返回原居地生活。以一般經驗而言，人們會返回家鄉繼續生活，如果去往其他地方，則說明還有其他更好的選擇。所以，“陌生環境”以及“重新適應新環境及建立新的社交關係”之說並不能令人信服。

上訴人亦沒有對其尋找工作以應付新的生活開支是否有困難作出任何說明。另一方面，既然七年來上訴人一直作為全職家庭主婦照顧丈夫，以丈夫賺取的金錢用作生活開支(詳見上訴人在中止行政行為效力的聲請所述)，我們無法清楚了解上訴人尋找工作的必要性及迫切性，因為上訴人甚至沒有就其家庭經濟狀況做任何說明。

至於上訴人所述因不能繼續與家人共同生活而帶來的不便、困擾、不安和壓力，上訴人也僅限於作籠統的敘述，並未能證明其嚴重性。值得注意的是，除作為家庭主婦全職照顧丈夫以外，上訴人甚至未就其與家人的關係做任何具體的說明，所以我們亦無法就上訴人因與家人分離而可能遭受的精神損失作出任何預測性判斷。

在精神損失方面，上訴人應提出證據證明該損失的嚴重性，這一責任由上訴人承擔，以便法院就是否存在由執行行政行為所導致的真正損失以及該損失是否巨大或嚴重到需要法律保護的程度而難

以彌補作出應有的判斷。

在本案中，我們認為上訴人未能證明執行有關行為可能對其或其在上訴中所維護或將在上訴中所維護的利益造成難以彌補的損失，因此由於未具備《行政訴訟法典》第 120 條第 1 款 a 項規定的必要要件，中止效力的請求應被駁回。

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，2020 年 7 月 22 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

司徒民正

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德