

卷宗編號：630/2020
(效力之中止卷宗)

日期：2020年7月23日

主題：中止行政行為之效力
難以彌補的損失

摘要

雖然立即執行行政行為將導致聲請人的家庭收入減半，但相關損失可透過金錢量化，不屬於難以彌補的損失。

另一方面，因新冠病毒疫情的關係，特區政府採取了比較嚴厲的防疫措施，其中包括對境外人士實施入境管制。因此，聲請人一旦被送返原居地，意味著不可能在可預見的期間內以其他身份來澳探望或照顧一對年幼子女，有關情況將對未成年人的身心健康造成負面影響，相關損失屬不可恢復的，亦不能以金錢量化。

基於聲請人的個案符合《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的要件，准予中止有關行政行為的效力。

裁判書製作法官

唐曉峰

中華人民共和國
澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：630/2020
(效力之中止卷宗)

日期：2020年7月23日

聲請人：A

被聲請實體：保安司司長

一、概述

A，女性，越南籍（以下簡稱“聲請人”），向本院提起效力中止之保全程序，要求中止以下行政行為的效力：保安司司長（以下簡稱“被聲請實體”）於2020年5月20日作出的宣告聲請人居留許可失效的決定。

聲請人主張其聲請符合《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款規定的所有要件。

*

被聲請實體在答辯狀中表示聲請人提出的效力中止請求不具備《行政訴訟法典》第121條第1款a項所指的要件。

*

檢察院助理檢察長依法就聲請人的聲請發表以下意見：

“O próprio despacho suspendendo evidencia, com toda a clareza e firmeza, que o mesmo traduz em declarar, de acordo com o disposto nos n.º 1 do art. 24º do Regulamento Administrativo n.º 5/2003 e art. 9.º da Lei n.º

4/2003, a caducidade da autorização de residência anteriormente concedida à Requerente, válida até a 17/12/2020 (docs. de fls. 17 e 16 dos autos).

Em harmonia com as jurisprudências pacíficas, trata-se in casu de um acto administrativo de conteúdo positivo, por provocar directamente a alteração da statu quo dela. À luz do preceito na alínea a) do art.120º do CPAC, verifica-se a idoneidade do objecto, no sentido de ser susceptível de suspensão da eficácia o referido despacho.

Sensível é que a entidade requerida não alegou na contestação (vide. fls. 38 a 40 dos autos), que a suspensão de eficácia determinaria grave lesão do interesse público, e em boa verdade, não se descortina que seja manifesta essa grave lesão, portanto é de considerar que se verifica, no caso sub judice, o requisito consignado na alínea b) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

No actual ordenamento jurídico de Macau, formam-se doutrina e jurisprudência pacíficas e constantes que propagam que são, em princípio geral, cumulativos os requisitos previstos no n.º1 do art.121º do CPAC, a não verificação de qualquer um deles torna desnecessária a apreciação dos restantes por o deferimento exigir a verificação cumulativa de todos os requisitos e estes são independentes entre si. (Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ 2015, pp. 340 a 359, José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp. 305 e ss.)

Assim que seja, e na medida em que não se divisam fortes indícios da ilegalidade do correspondente recurso contencioso do despacho suspendendo, resta-nos indagar se in casu se preencher o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC?

*

O requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC (a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto administrativo tenha a natureza de sanção disciplinar. (cfr. Acórdãos no TUI nos Processos n.º 33/2009, n.º 58/2012 e n.º 108/2014)

E, em princípio, cabe à requerente o ónus de demonstrar, mediante prova verosímil e susceptível de objectiva apreciação, o preenchimento do requisito consagrado na alínea a) do mencionado n.º1, por aí não se estabelecer a presunção do prejuízo de difícil reparação. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 2/2009, Acórdãos do TSI nos Processos n.º 799/2011 e n.º 266/2012/A)

Não fica tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente. Terá de tornar credível a sua posição, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 23/06/1999 no Processo n.º 1106, do TUI nos Processos n.º 33/2009 e n.º 16/2014, do TSI no Processo n.º 266/2012/A)

Bem, apenas relevam os prejuízos que resultam directa, imediata e necessariamente, segundo o princípio da causalidade adequada, do acto cuja inexecução se pretende obter, ficando afastados e excluídos os prejuízos conjecturais, eventuais e hipotéticos. (cfr. Acórdãos do ex-TSJM de 15/07/1999 no Processo n.º 1123, do TSI nos Processos n.º 17/2011/A e n.º 265/2015/A)

No vertente caso, a Requerente provou, documental e convincentemente,

*que tem dois filhos que são residentes permanentes da RAEM e se nasceram respectivamente em **/**/2013 e **/**/2015 (docs. de fls. 19 e 20 dos autos). E não se vislumbra margem para dúvida de que a imediata execução do despacho em causa determinará a inevitável expulsão da Requerente, e nesta medida, ela não poderá cuidar diariamente dos dois filhos menores.*

Dado que não há isenção de visto entre a RAEM e Vietname, não podemos acompanhar os argumentos aduzidos nos arts. 7º e 8º da contestação. Com efeito, afigura-se-nos que a forçada saída da Requerente da RAEM resultante da imediata execução do despacho suspendendo prejudica significativamente a salutar evolução dos seus filhos menores, e os sofrimentos psicológicos deles constituem prejuízo de difícil reparação.

Nesta linha de valoração, e sem prejuízo do elevado respeito pela opinião diferente, inclinamos a colher que o prejuízo de difícil reparação é in casu auto-evidente à luz da humanidade comum, pelo que se verifica o requisito prescrito na alínea a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo deferimento do pedido de suspensão de eficácia em apreço.”

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。

不存在其他可妨礙審理本效力中止案的延訴抗辯及無效之情況。

*

二、理由說明

本院認定以下對審理本案屬重要的事實：

聲請人為一名越南籍人士，與丈夫 B 於 2013 年 1 月 25 日在澳門結婚。

聲請人於 2013 年 12 月 18 日以家庭團聚為由獲發居留許可。

聲請人與丈夫育有兩名分別為 7 歲及 4 歲的子女。

兩名子女已進入幼兒教育階段。

聲請人在 XX 娛樂場公司任職莊荷，每月收入為 21,500 澳門元，而聲請人丈夫亦於 YYYY 公司任職莊荷，每月收入同樣為 21,500 澳門元。

聲請人與丈夫、兩名子女及家翁家婆居於一租住單位，每月租金為 12,500 港元。

保安司司長於 2020 年 5 月 20 日作出以下批示：

“事項: 宣告居留許可失效

利害關係人: A

參件: 治安警察局第 300124/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 510061/CIRDCE/2019P 號通知(內容在此均予以完全轉載)，利害關係人及丈夫為取得金錢利益，協助 C 辦得外地僱員身份認別證逗留澳門，但實際上並沒有為他們工作。

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。

利害關係人為金錢利益聯同丈夫一起欺瞞行政當局，擾亂出入境政策和秩序，為人不誠實，令行政當局失去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。”

*

本案屬於一宗中止行政行為效力的保全程序，因此只需要審理有關請求是否符合給予中止效力的要件。

《行政訴訟法典》第 120 及第 121 條規定：

“第一百二十條

(行政行為效力之中止)

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。

第一百二十一條

(正當性及要件)

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，則只要具備前款 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。”

在本案中，行政當局宣告聲請人的居留許可失效，聲請人遂請求中止該行政行為的效力。因該行為對聲請人的法律狀況帶來實質性影響或變化，具有積極內容，而符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項規定之要件。

接著，我們需審查《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件是否同時獲得滿足；如該規定的任一要件不成立，法院便不得批准中止該行政行為的效力。

首先，我們認為已具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項及 c 項所規定的要件，即中止行政行為之效力不會嚴重侵害公共利益¹以及卷宗內並無強烈跡象顯示聲請人日後提起的司法上訴屬違法。

至於是否具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，即是執行有關行政行為會否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，聲請人在聲請書中表示其兩名子女已進入幼兒教育階段，需要有母親陪伴在身邊，一旦被送返原居地，將無法照顧及教育兩名未成年人，導致家庭破碎。此外，又聲稱如失去居留許可，便令家庭失去一半收入，對家中的經濟造成沉重打擊和子女的生活水平嚴重下降。

¹ 被聲請實體沒有主張中止行為效力將嚴重侵害公共利益

終審法院第 117/2014 號案的合議庭裁判中提到²：“一如本終審法院所認為的那樣，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，而如屬“損害的評估及彌補並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，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”，則同樣應視為難以彌補的損失。”

本院認為，雖然立即執行有關行政行為會導致聲請人的家庭收入減半，但單純收入的減少可透過金錢量化，不構成難以彌補的損失，因未見有關情況將導致聲請人要面臨絕對的困厄。

另外，聲請人又表示其兩名子女已進入幼兒教育階段，需要母親陪伴在身邊，一旦她被送返原居地，將無法照顧及教育兩名未成年人，從而導致家庭破碎。

對於上述情況，本院在過往的裁判中多次提到，因為利害關係人可透過其他形式申請來澳逗留與家人或子女團聚，所以不構成所謂的“絕對困厄”。

但綜觀全球爆發新型冠狀病毒疫情，因應本澳的實際情況，特區政府採取了比較嚴厲的防疫措施，其中包括對境外人士實施入境管制。因此，聲請人一旦被送返原居地，意味著不可能在可預見的期間內以其他身份來澳探望或照顧一對年幼子女。儘管有關情況不至於導致家庭破碎，但無疑會對未成年人的身心健康造成負面影響，而長期剝奪未成年子女與母親（相反亦然）相處的權利而帶來的損失屬於不可恢復的，亦不能以金錢量化，因此在充分尊重不同見解的情況下，本院認為聲請人的個案符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項

² 另外，亦見終審法院於 2001 年 4 月 25 日及 2013 年 7 月 10 日在第 6/2001 號案和第 37/2013 號案中所作的合議庭裁判

所規定的要件。

基於此，在符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所有要件的情況下，本院批准聲請人提出中止行政行為效力的請求。

*

三、決定

綜上所述，本院裁定批准聲請人 A 提出中止行政行為效力的請求。

無人需要負擔訴訟費用。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2020 年 7 月 23 日

(裁判書製作人)

唐曉峰

(第一助審法官)

李宏信

(第二助審法官)

賴健雄

米萬英