

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：663/2023/A
(效力之中止卷宗)

日期：2023 年 11 月 30 日

聲請人：A、B 及 C

被聲請實體：行政長官

一、概述

A、B 及 C，持澳門非永久性居民身份證，詳細身份資料載於卷宗內（以下簡稱“聲請人”），向本院提起效力中止之保全程序，請求宣告中止行政長官於 2023 年 6 月 30 日作出的行為之效力，該行為內容為宣告於 2004 年 6 月 14 日批准聲請人臨時居留許可的行為及隨後的續期行為無效。

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。

*

被聲請實體在答辯時請求法院依法審理。

*

檢察院助理檢察長就聲請人提出的聲請發表以下寶貴意見：

“三名聲請人請求中級法院採取“效力中止”保全措施，此請求所針對之行政行為是行政長官閣下 2023 年 6 月 30 日在第 PRO/01265/AJ/2023 號建議書上所作之批示（參見卷宗第 34-40 頁）。為支持上述請求，她們聲稱皆符合《行政訴訟法典》第 120 條與第 121 條規定的全部要件。

第 PRO/01265/AJ/2023 號建議書清晰明了、毫無歧義地顯示，系爭批示的全文是：同意建議書的依據及建議。基於《行政程序法典》第 115 條第 1 款，行政長官閣下明確宣告之“同意”使得第 PRO/01265/AJ/2023 號建議書成為系爭批示的組成部分。這意味著，行政長官閣下採納（建議書提出之）建議，從而，系爭批示的內容在於：根據第 14/95/M 號法令第十一條補充適用第 16/2021 號法律第七條第一款的規定，宣告於 2004 年 6 月 14 日批准利害關係人 D、A、B 和 C 臨時居留許可的行為無效，相關的隨後行為（於 2007 年 10 月 12 日及 2010 年 5 月 28 日批准其等續期行為）亦無效；同時不賦予上述利害關係人《行政程序法典》第一百二十三條第三款所定的假定法律效果。

值得指出，三名聲請人在系爭批示“前”皆已經取得「澳門特別行政區非永久性居民」身份。顯而易見，系爭批示之執行直接且必然導致她們喪失這一身份。由此可以理所當然地預見，系爭批示之執行將不可避免地令她們直接遭受“法律現狀（*statu quo ante*）”的變更。

鑑於此，並依據關於“積極內容行政行為”和“消極內容行政行為”的權威理論（舉例而言，參見 José Cândido de Pinho: *Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso*, 法律及司法培訓中心 2015, 第 276-279 頁），我們傾向於認為：系爭批示屬於積極內容行政行為，符合《行政訴訟法典》第 120 條 a）項的規定。

*

本案之系爭批示並非“紀律處分性質”的行政行為，這一點顯而易見且確鑿無疑；所以，本案不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款。肇端於此的效果之一在於（參見終審法院在第 33/2009 號，第 58/2012 號和第 108/2014 號程序中之裁判）：如要行政行為效力中止的請求獲准，同一《法典》第 121 條第 1 款 a 項（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）的要件必須成就。

按諸精闢的理論和判例，關於前提之“一般規則”是：第 121 條第 1 款訂立的三個前提是並存關係、而且彼此相互獨立、必須同時具備，所以，當未能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立 (Viriato Lima, Álvaro Dantas: *Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*, 第 340-359 頁, José Cândido de Pinho: 上引著作, 第 305 頁; 終審法院在第 2/2009 號和第 13/2010 號程序中之裁判)。

再者，由於第 121 條第 1 款 a 項沒有設立“行政行為立即執行產生難以彌補損失”的推定，故此，上述“一般規則”也要求：聲請人有責任以明示及詳盡的方式提出和證明構成「難以彌補的損失」這一不確定概念的具體事實——必須是「可客觀審查的 (*objectivamente apreciável*)」事實；為此，僅使用空洞籠統或結論性的言語表述是不夠的 (舉例而言，見 José Cândido de Pinho: 上引著作, 第 310 頁; 終審法院在第 33/2009 號、第 136/2019 號、第 57/2021 號和第 9/2023 號程序中之裁判)。不僅如此，權威的司法見解也一再諄諄提醒：難以彌補之損失必須是與相關行政行為之執行存在適當因果關係的損失，無需考量那些臆測的、或然的、假定的、間接的損失 (參見前「澳門高等法院」於 1999 年 7 月 15 日在第 1123 號程序中之裁判，以及中級法院在第 17/2011/A 號和第 265/2015/A 號程序中之裁判)。

關於“難以彌補損失”之典型範例，我們認為特別值得強調中級法院的寶貴司法見解 (參見其在第 194/2012 號、第 229-A/2012 號和第 630/2020 號程序中之裁判)：正規學歷教育 (包括小學教育，中學教育和高等教育) 之中斷或失學是不可估量和難以彌補的損失；除此之外，家庭至親被迫骨肉分離 (尤其是，幼兒與母親之分離) 是值得法律保護的精神損失，亦是難以彌補的損失。

本案中，遵循上文引述之精湛的理論和司法見解，我們冒昧認為：可以合理預見，立即執行系爭批示 (對三名聲請人) 產生難以彌補的損失。概括而言，我們的最核心理由在於：她們的子女都是澳門永久居民，而且都是兒童，需要母

親的關愛和陪伴；再者，年滿六歲的三名兒童——出生於 2016 年 5 月 5 日，2015 年 10 月 14 日和 2016 年 8 月 25 日——皆正在就讀小學。

*

中級法院清晰、確鑿地指出（參見其在第 816/2012 號程序中之裁判）：*Se a entidade requerida não apresentar contestação e se limitar a oferecer o merecimento dos autos, deve entender-se que não impugna a inexistência de grave prejuízo para o interesse público a que se refere a alínea b), do mesmo n.º 2. Nesse caso, de acordo com o disposto no art.º 129º, n.º 1 do CPAC o tribunal deve considerar verificado o requisito constante dessa alínea a não ser que, não obstante essa falta de contestação, o tribunal considere ostensiva a verificação dessa lesão.*

在絕對尊重不同見解的前提下，我們的拙見是：慎重考量本卷宗、相應司法上訴卷宗和 P.A.內之資料，看不到中止系爭行政批示行為之效力將對該批示具體謀取之公共利益產生明顯或顯而易見的嚴重侵害；鑑於此，亦由於答辯狀中只有“*vem oferecer o merecimento dos autos*”的籠統表述，應認為本案具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b) 項訂立的要件。

依照《行政訴訟法典》第 46 條的規定，我們沒有發現（卷宗內存在）可顯示第 663/2023 號（司法上訴）程序屬違法的跡象，遑論強烈跡象。職是之故，儘管尊重不同見解，我們認為本案亦具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c) 項訂立的要件。

綜上所述，檢察院僅此建議法官閣下：宣判三名聲請人提出的理由獲得證實，批准她們的請求，中止系爭批示之效力。”

*

二、理由說明

本院認定以下對審理本案屬重要的事實：

三名聲請人的繼父 E 以不動產投資為依據，於 2004 年 6 月 14 日首次獲批其本人及其家團成員(包括配偶 D、尊親屬及聲請人)的臨時居留許可。

初級法院刑事法庭合議庭於 2022 年 3 月 4 日裁定 E 及 D 觸犯偽造文件罪而對他們處以刑罰。

中級法院於 2023 年 2 月 16 日裁定上訴理由不成立，維持原判。

行政長官於 2023 年 6 月 30 日作出批示，宣告三名聲請人的臨時居留許可無效，以及隨後的續期行為亦無效。

第一聲請人現年 XX 歲，已婚，其丈夫為澳門居民，二人在澳門有穩定工作，並育有一名未成年兒子，在澳門就讀小學二年級。

第二聲請人現年 XX 歲，已婚，其丈夫為內地居民，育有兩名未成年女兒，分別在澳門就讀小學三年級及幼兒園，第二聲請人在澳門有穩定工作。

第三聲請人現年 XX 歲，與一名澳門居民維持事實婚，二人在澳門有穩定工作，育有兩名未成年子女，分別在澳門就讀小學二年級及托兒所。

三名聲請人來澳門定居後一直以澳門為生活中心。

*

檢察院助理檢察長已就聲請人在本案中提出的所有問題發表了精闢意見，本院合議庭對此予以認同。

總的來說，三名聲請人自小在澳門長大，畢業後一直在澳門工作，彼等長期以澳門為生活中心，並在這裡建立了正常的家庭及人際關係。

一旦失去澳門居民身份，三名聲請人不再符合在澳繼續居留的條件，而是要離開澳門特別行政區到內地生活居住。

上述的身份狀況的變化對於在澳門生活接近 20 年的三名聲請人來說，絕對構成重大衝擊，有關情況將對他們三人及所屬家庭造成重大及難以彌補的損失。

考慮到聲請人所提出的聲請符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定之要件，本院批准中止有關行政行為的效力。

*

三、決定

綜上所述，中級法院批准聲請人 A、B 及 C 提出的中止行政行為效力的請求。

被聲請實體依法享有訴訟費用之豁免。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2023 年 11 月 30 日

唐曉峰
(裁判書製作人)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro (李宏信)
(第一助審法官)

馮文莊
(第二助審法官)

Álvaro António Mangas Abreu Dantas (鄧澳華)
(主任檢察官)
(Fui presente)