

第 28/2015 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：2015 年 7 月 15 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 中止行政行為效力

— 人證

— 難以彌補的損失

摘 要

一、有關中止行政行為效力措施的法定程序步驟不採納人證，因此不聽取證人陳述。

二、聲請人有責任以具體及詳盡的方式提出和證明構成難以彌

補的損失這一概念的事實，不能僅使用空洞籠統的言語予以表述。

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，身份資料詳載於卷宗，根據《行政訴訟法典》第 120 條及後續條文的規定向中級法院提起中止保安司司長 2015 年 1 月 6 日之決定效力的程序，相關決定在行政訴願中確認了治安警察局代局長廢止申請人之居留許可的批示。

透過中級法院的合議庭裁判，所申請的保全措施沒有被批准。

甲對該合議庭裁判不服，向終審法院提起上訴，並以下列之結論結束其理由陳述：

- a. 上訴人在聲請書內有提出聲請聽取證人證言。
- b. 然而，被上訴裁判並無對這一聲請作出審理，或發表立場。
- c. 依據《行政訴訟法典》第1條及《民事訴訟法典》第571條第1

款d項規定，此構成判決無效之瑕疵。

d. 倘若法庭認為被上訴裁判已間接地發表了意見，並排除適用人證時，上訴人需提出如下爭執理由。

e. 在效力中止之聲請書內，上訴人所陳述之個人事實，只有透過人證方能予以證實的。

f. 除非法律明文對證據方法作出禁止，否則，在一切訴訟中，應接納上述任何一種證據方法。

g. 透過《民事訴訟法典》第327條及第331條規定可見，訴訟程序具緊急性與採取聽取證人證言之聽證措施，兩者可並存，並無抵觸。

h. 倘若訴訟程序內，禁止使用人證，將會導致舉證困難並令事實無法獲證。

i. 這違背了事實真相原則及公正原則。

j. 被上訴裁判存在錯誤解釋法律(《民法典》第8條)之瑕疵，依法構成《行政訴訟法典》第152條規定之上訴依據。

k. 上訴人在效力中止之聲請書內提出執行行政行為，將導致上訴人失去原有之職位及晉升機會。

l. 在客觀上，執行行為與喪失工作機會之間存在因果關係。

m. 基於本案關鍵，應是本澳行政機關之決定是否直接對上訴人在本澳之利益造成損害，而該損害又是否屬難以彌補。

n. 儘管上訴人確實可以到本澳以外之地方工作，但這些因素都只是次要及具輔助性作用。

o. 因執行而導致上訴人受有金錢無法彌補，並且亦很難去彌補及難以被金錢所衡量之損害時，應視為合乎“造成難以彌補之損失”之要件。

p. 被上訴裁判存在錯誤適用《行政訴訟法典》第121條第1款a項之瑕疵，依法構成《行政訴訟法典》第152條規定之上訴依據。

q. 為證明上訴人一旦失業後將遭受之精神損害，上訴人在效力中止之聲請書內附具了書證文件。

r. 該書證記載了客觀之心理學事實，屬科學事實，並適用於一

般人之情況。

s. 當法庭無採取人證，在認定執行而導致之損害事實時，應以一般生活經驗法則為準。

t. 對此，倘若執行會必然導致上訴人失去在本澳之工作時，按一般常理，我們亦可以預測或認定上訴人會受到精神打擊及挫折。

u. 針對該挫折是否屬嚴重或難以彌補一事，結合上訴人之過往成長情況及家庭狀況情況，從一般人之角度看，都可預測上訴人失業後，將會遭受另一次巨大的精神打擊。

v. 被上訴裁判存在錯誤適用《行政訴訟法典》第121條第1款a項之瑕疵，依法構成《行政訴訟法典》第152條規定之上訴依據。

被上訴實體沒有遞交針對上訴之陳述。

檢察院助理檢察長發表意見，認為上訴不應獲得勝訴。

透過案件的裁判書制作法官於2015年5月29日作出的批示，上訴人以遺漏審理其聽取證人證言之請求為由提出的無效爭辯不被

批准。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

中級法院認定了以下事實：

1—申請人甲是香港居民，受聘於[公司]，於 2013 年 1 月被派到澳門工作，直至現在。

2— 在[餐廳]擔任壽司主廚，月薪 27,000.00 港元。

3—申請人被查出在未經許可的情況下提供工作，被勞工事務局以違反第 21/2009 號法律第 32 條第 5 款第一項的規定為由科處了罰金，相關處分決定已轉為確定。

4—透過治安警察局局長的批示，根據第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款第一項及第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款的規定，申請

人的居留許可被廢止。

5—申請人對該決定不服，向保安司司長提起必要訴願。

6—在對上述訴願作出分析以後，保安司司長作出了以下決定：

“...卷宗資料顯示，治安警察局接報前往一餐廳，經調查發現有跡象顯示訴願人及其他幾名人士在未獲許可的情況下工作；

其後，勞工事務局亦確認訴願人違反第21/2009號法律第32條第5款第1項，並對其科處罰款，且有關決定已轉為確定；

上述事實符合第6/2004號法律第11條第1款第1項及第8/2010號行政法規第15條第1款的法定前提；

因此，鑑於被訴願的決定合法及適當，並已說明理由，因此，根據《行政程序法典》第161條第1款之規定，決定否決訴願，並維持原決定。

保安司司長

黃少澤”

7 — 2015 年 1 月 15 日，透過治安警察局第 MIG.XXX/2014/TNR/R 號通知書，申請人獲悉上述決定。

三、法律

上訴人提出兩個問題，一是在中止行政行為效力的程序中是否可以採納人證，二是要知道是否滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所指的中止效力的要件，該條規定“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”。

3.1. 人證

上訴人認為其提出的有關其個人的事實只有通過人證才可獲得證實，而且根據《民事訴訟法典》第 327 條及第 331 條的規定，在緊急程序中應聽取證人陳述，否則會導致難以提交證據以及不能證明有關事實。

關於在中止行政行為效力的程序中是否採納人證的問題，本終審法院曾發表過如下看法：¹

“...在本案的保全程序中不能採納人證。

立法者可以通過兩個方法排除人證：或明確規定排除人證，或制定一個沒有調查人證階段、僅特別規定書證的程序。

法律採取了第二個方法，規定申請人應附具其認為必需的文件——完全沒有提到證人(《行政訴訟法典》第123條第3款)——且在提交答辯狀或有關期間屆滿後，將卷宗送交檢察院作出檢閱，之後再作裁判(《行政訴訟法典》第129條第2款)，這完全符合《民法典》第386條的規定。即使不符合，立法者也並非不能排除民法制度，因為並沒有違反位階較高的法律，即《基本法》。

現申請人含糊地指出違反了公正原則這一憲制性原則，但我們看不出《基本法》中哪一個原則或規定禁止將《行政訴訟法典》中相關規定解釋為在中止行政行為效力時不採納人證。

在制定保全程序，特別是中止行政行為效力程序的具體步驟時，立法者很多時候要面對互相對立的利益。一方面，要面對立刻

¹ 參閱終審法院於2015年5月6日在第23/2015號案中所作的合議庭裁判。

執行行政行為的公共利益。另一方面，則要面對因立即執行行政行為而受影響者的利益，也就是中止行為效力直到就司法上訴作出裁判為止的利益。由於單純地申請保全措施繼而傳喚行政機關一般可阻止該機關開始或繼續執行有關行為，所以保全程序應迅速進行，這同樣符合申請人的利益。但是調查人證在很多時候都與訴訟的快捷性不符。此外，保全措施的決定是臨時性的，因此不能說只採納書證嚴重損害司法公正的利益。”

上述觀點應予以維持。

簡而言之，鑒於有關中止行政行為效力措施的法定程序步驟，我們認為不能按照上訴人的申請聽取證人陳述，因此所提出的問題不成立。

3.2. 難以彌補的損失

上訴人認為執行被質疑的行政行為將對其造成難以彌補且難以用金錢衡量的損失，因此符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的規定。

《行政訴訟法典》第 120 條及後續條文對行政行為的效力中止制度作出規範。

其中第 121 條規定了提出中止效力申請的正當性及要件：

“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，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。”

眾所周知，第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的幾項要件必須同時成立，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。

顯然，本案不屬於第 121 條第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的任何一種情況，因此，必須滿足第 1 款中所規定的所有要件。

現被上訴的合議庭裁判認為已具備第 121 條第 1 款 b 項及 c 項所規定的要件。

在本上訴中，所討論的問題只在於是否滿足上述條文 a 項所指的要件，即執行行政行為是否會造成難以彌補的損失。

經分析本案的情況，我們認為被上訴的合議庭裁判並無不妥。

上訴人認為執行有關行政行為意味著其將喪失一直以來所擔任的職務以及職位晉升的機會，而該“晉升”對其實現自我價值及社會價值具有重要的意義，因此這一機會的喪失不能以金錢彌補，構成難以用金錢彌補和衡量的損失。

為顯示其損失難以用金錢彌補，上訴人還指出喪失在澳門的工作將導致其遭受精神上的打擊與挫折。

我們要結合本案的具體情況來看《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 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“損害的評估及彌補並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，“決定終止工業、商業或自由職業活動的行為導致的損失”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”²。

“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。”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，其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。

在本案中，要強調的是，根據獲認定的事實，上訴人是香港居民，作為[公司]的僱員自 2013 年 1 月起被公司派到澳門，被發現在未經許可的情況下在澳門工作，因此被勞工事務局科處罰款，且透過治安警察局局長的批示，其在澳逗留許可被廢止。

作為非本澳居民，上訴人應獲得預先許可方能在澳門工作，而且他在澳門的逗留並不總是有保證的。

² 見終審法院於 2001 年 4 月 25 日在第 6/2001 號案中所作的合議庭裁判。

³ José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，科英布拉，Almedina 出版社，2000 年，第 176 頁。

上訴人沒有就其將喪失工作和晉升的機會進行舉證。

事實上，上訴人是[公司]的僱員且被該公司派到澳門。即便承認執行被質疑的行政行為會使上訴人喪失在澳門的工作，也不意味著上訴人就不能在別的地方工作，例如香港或世界上其他有該公司運營的地方，上訴人沒有就此進行舉證。

另外，案卷中沒有發現任何與其晉升機會有關的證據，這不過是上訴人的一面之詞。

完全可以說所有的僱員都有獲得晉升的期望和機會，但是必須提出可以具體顯示這一點的證據。

關於所謂的喪失在澳門的工作將造成的精神上的打擊與挫折，可以肯定的是上訴人附入卷宗的文件—從 MBA 智庫百科中摘錄的文本—僅顯示何為失業帶來的挫折和恐懼、相關原因以及應對方法等等，不是能夠證明上訴人因失業而患有該等症狀以及遭受有關後果的書證。

最後，要補充的是，上訴人沒有為證實其沒有其他維生手段而附上任何證明其經濟狀況的文件。

綜合以上理由，我們認為上訴人未能證實預料執行有關行為將對其本人或其在上訴中所維護或將在上訴中維護的利益造成難以彌補的損失，故其中止效力的主張不能成立。

因此，上訴理由不成立。

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 4 個計算單位。

澳門，2015 年 7 月 15 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文