

(譯本)

行政行為效力的中止 澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的要件

摘要

如不涉及紀律性質的制裁，也不涉及第 121 條第 2 款的情形，為了能夠中止行政行為之效力，必須至少並預先查明是否同時具備澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 及 c 項所要求的要件。但不妨礙依照該條第 4 款可能作出的考量。肯定的是，如果不具備累加要求的若干要件，將不批准中止效力的請求。

如果只是提出簡單的假設性損害，而未能因此設法證明具備澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定的要件，即執行行政行為“對於聲請人可能造成難以彌補的損失...”，則不應批准其訴求。

2002 年 2 月 21 日合議庭裁判書
第 12/2002/A 號案件
裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲有限公司，公司資料載於卷宗，於 1 月 30 日（即在 1 月 7 日提起之司法上訴待決期間）依據澳門《行政訴訟法典》第 120 條起的規定，聲請命令中止澳門特別行政區政府經濟財政司司長 2001 年 12 月 3 日第 03348/IMO/SEF/2001 號批示中關於不批准續聘 15 名非本地勞工部分的效力。為此，該公司陳述的核心內容指稱該決定：

— 有積極內容（因為要求其作出一項“請求理由部份成立以及部分不成立的決定”）；
— 對其造成了不可彌補的損失（該公司不能“繼續履行其訂立的合同以及開展正常活動，因為不具備合資格人員用於服務”，這種情形維持下去將“顯然使得該企業在短期內無法活動”，因為“沒有合資格的勞工為企業服務，必須取消所持有的全部工作並且對經濟財政方面及商業形象造成嚴重惡果。衆所周知，如不履行與客戶訂立的合同，將來這些客戶絕對不會再與該公司訂立合同，也不會建議任何其他潛在的客戶與其訂立合同”。所有這些是因為一項“真理”，即“為該公司服務的大多數勞工均為專業技術人員，而目前本地不存在可以替代有關勞工的具有技術資格特徵的本地工人”。雖然該公司“一直求助於澳門特別行政區勞動暨就業局就業所以招聘本地勞工，但直到今天為止，這些嘗試從未成功落實”）；

— 沒能確定對公共利益造成侵害。

— 此外，有關司法上訴有合法性；

因此證明，中止有關決定效力的全部要件均已符合，但有關決定“已經執行”（參閱卷宗第 2 頁至第 7 頁有關聲請書的內容）。

上訴被登記並且提交了聲請書後，中級法院辦事處依職權傳喚該政府機關—根據澳門《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款—該政府機關在卷宗第 10 頁至第 11 頁提交的文件中，就臨時中止行為為效力的問題，簡要表示如下態度：“中止批示的效力（...）將對公共利益造成嚴重損害”，因為，“考慮到澳門現存失業水準及政府為確保社會安寧、並使本地居民優先就業之自然考慮（根據 7 月 27 日第 4/98/M 號法律第 9 條第 1 款之規定），政府一直遵循一項大量減少非本地勞工數

目的政策”，中止執行“將抵觸政府勞動領域的政策，並且在多個月內（直至對上訴作出裁判）將有助於遲滯政府謀求的社會及經濟目標的實現。”

隨後，被聲請的實體對於中止效力的請求作出答辯(透過附入卷宗第 12 頁至第 17 頁的答覆)，力主聲請理由不成立。其結論中認為：

- a) 被上訴的行為只擁有消極內容；
- b) 上訴人沒有證實所提出的損失之危險；
- c) 不具備中止效力請求進行下去的必要條件；
- d) 中止行為的效力將對公共利益造成損害；
- e) 司法上訴之終局裁判裁定上訴人得直之高度不可能性。

在澳門《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款規定的檢閱範疇內，駐本院檢察官出具意見書，主張不批准有關請求，其意見核心為：

—“我們已處於預防性及保全性程序之範疇內，因此我們認為，在司法上訴已進行的時候，聲請中止效力甚為奇怪。無論如何，肯定的是，依照澳門《行政訴訟法典》（第 123 條第 1 款 c 項），可以在上訴待決中提交聲請書，因此 必須審理該聲請。

在此意義上，被上訴實體就現被聲請中止效力的行為的純粹消極內容所作的辯論理由，使我們立即產生嚴重疑問。

(...)

就上引澳門《行政訴訟法典》第 121 條所作修訂所見，其第一款多項中對於行政效力中止所規定的要件是累加性的（需同時具備）。只要不存在其中一項要件，就足以否決該措施，這種情形與澳門《行政法院訴訟法》第 76 條所規定者相同——根據葡萄牙最高行政法院、前澳門高等法院及貴院的一致司法見解。

此等要件是：一項積極要件（執行有關行為可能造成難以彌補的損失之存在），兩項消極要件（不存在嚴重侵害公共利益以及卷宗中沒有強烈跡象表明該上訴之違法性。）

我們承認本案中存在著兩項消極要件（...）

然而，對於積極要件而言，卻不能這樣說。

長期以來形成的司法見解一直認為（...），在中止行政行為效力之附隨事項中，聲請人負有陳述具體事實的舉證責任，以資形成下列心證：執行有關行為可能造成難以彌補的損失。此等司法見解長期以來一直要求對視作可能的損失予以具體化之舉證。

聲請人沒有在有關辯論理由的任何部分證實，在目前特別行政區失業現狀中（多達數千名本地居民在就業所登記）不存在合資格的本地勞工可勝任有關職務，而只是指出，“...目前並不存在替代有關勞工的具有技術資格及特徵的本地工人”，也根本沒有試圖描述並詳細指明所擔任的職務種類及為擔任有關職務所要求的“技術資格及特徵”。

因此，可預見在有關職務範疇內（民用建築領域），本地勞工替代非本地勞工是可能的且可行的...（...）...必須推翻聲請人為此所作論證，並得出不符合澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的積極要件這一結論...（...）”。

現在應當履行澳門《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款的規定。

二、關於與裁判有關的事實要素

經檢查卷宗，對於解決本案有用的事實如下：

聲請人是一家建築工程企業。

2001 年 9 月 10 日聲請續聘 17 名非本地勞工。

經審查這項聲請，經濟財政司司長於 2001 年 12 月 3 日在第 03348/IMO/SEF/2001 號批示中，決定只許可 17 名勞工中的兩名勞工續聘，為期一年，並取消其餘 15 名勞工的聘用許可，（原因是）“考慮到澳門就業市場的不利狀況，以及出入境事務廳的資料所顯示的有關公司未能全部使用非本地勞工的配額的情形”（參閱司法上訴卷宗第 23 頁所載的該批示的內容，本卷宗為該卷宗之附文）。

聲請人指稱於 2001 年 12 月 7 日被通知這項決定（參閱司法上訴狀第 3 條，載於有關卷宗第 3 頁）。

2002 年 1 月 7 日，聲請人對這項行為提起司法上訴，並在隨後 30 日內向法庭提交中止有關行為效力的聲請書（參閱司法上訴卷宗第 7 頁，及本卷宗第 2 頁）。

三、理由說明

為了能夠中止行政行為的效力，“必須至少並預先查明是否同時具備澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 及 c 項所要求的要件，因其不涉及紀律性質的制裁，也不涉及第 121 條第 2 款的情形。但不妨礙依照該條第 4 款可能作出的考量”（根據本中級法院第 30/2001-A 號案件 2001 年 2 月 22 日合議庭裁判，以及第 22/2000 號案件 2001 年 7 月 12 日合議庭裁判中我們得出的結論）。肯定的是，如果不具備須同時具備之要求的若干要件，將不批准中止效力的聲請（參閱前澳門高等法院第 156 號案件 1994 年 4 月 14 日的裁判，載於 1994 年《司法見解》，第 270 頁至 275 頁；第 1123 號案件 1999 年 7 月 15 日的裁判，載於 1999 年《司法見解》，第 2 卷，第 24 頁至 28 頁；第 1132-A 號案件 1999 年 7 月 7 日的裁判，載於 1999 年《司法見解》，第 2 卷，第 7 頁至第 14 頁；以及尤其上文引述的中級法院第 22/2001 號案件 2001 年 7 月 12 日合議庭裁判）。

由於聲請人主要關注的要件是澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的要件。我們首先審理該要件。

聲請人認為，如果執行現司法上訴主程序中被其所爭執的行為，將對其造成“不可彌補的損失”，因為“簡而言之，該企業將因欠缺人手而被迫停止全部活動”。（參閱卷宗第 7 頁）

然而，經分析性審查現被審理的聲請書的內容及上訴人到目前為止附於卷宗的證據資料，應當容易認定該企業未履行就有關要件舉出正面證據的責任，對此檢察官在上述法律意見書中就這一關鍵之處已予指出，被視作學說的司法見解在將視為可以證實的損失予以具體化的舉證責任方面也對此予以指出，為了所有法律效果我們在此（對該意見書及該司法見解）予以采信。

聲請人所作的不過是提出按他的“事物邏輯”構思的簡單的假設性損害，而沒有注意了解或記取他尚未設法反駁被上訴實體所指稱的該公司尚未用完非本地勞工配額的事實，沒有具體指明現在“削減”的 15 名非本地勞工具體擔任的職務特徵，也未證明這 15 名勞工所擔任的職務不能完全由本地勞工勝任，而此時本地區就業所登記顯然有大量的可聘用之本地勞工。

對我們來說，解決聲請人的問題關鍵在於金錢及意願：在該公司的業務領域，如該公司願意支付與本地潛在失業者之工資相等的工資，並在必要的情形中培訓新的本地雇員從事有關職務，那麼所謂的“結業危機”自然完全化解。

況且，從另一角度而言，如果“危機”像中止效力的聲請書中所描述的那樣富有戲劇性，為什麼過了 50 多天以後（自所謂的有關行政決定通知之日起計），才聲請中止該行為效力？

因此，在澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的要件不具備的情況下，對於准許中止效力的其他累加要件的審理屬無用之舉，也無必要考慮有關的政府機關在不臨時中止行政行為效力方面所採取的立場是否公正。

因此，必須否決中止效力的訴求。

結論：

1. 若不涉及紀律性質的制裁，也不涉及第 121 條第 2 款的情形，為了能夠中止行政行為的效力，必須至少並預先查明是否同時具備澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 及 c 項所要求的要件，但不妨礙依照該條第 4 款可能作出的考量。肯定的是，如果不具備累加要求的若干要件，將不批准中止效力的請求。

2. 如果只是提出簡單的假設性損害，而未能因此設法證明具備澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定的要件，即執行行政行為“對於聲請人可能造成難以彌補的損失...”，則不應批准其訴求。

四、決定

綜上所述，合議庭裁判，不批准所訴求的中止效力請求。

訴訟費用由聲請人承擔，司法費為 2 個計算單位。

陳廣勝（裁判書製作法官）—Sebastião Póvoas（白富華）—賴健雄