

(中譯本)

第 82/2013 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：保安司司長

主題：行政行為效力的中止·難以彌補的損失·遞交文件的期限·裁判的實際效用

裁判日期：2014 年 1 月 8 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、如果在中止行政行為效力程序的申請中，申請人只承諾遞交文件，而沒有請求法院為此設定任何的期限，那麼該法院在相關程序步驟進行完畢後便作出最後裁判，無須通知申請人遞交文件，也無須給予其未經請求的額外期限。

二、不批准中止效力的請求會影響將來在司法上訴案中所作的裁判的

實際效用這一事實本身並不足以作為批准保全措施的理由。

裁判書制作法官

利馬

(中譯本)

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲申請中止保安司司長於2013年9月26日作出的駁回其針對治安警察局局長的批示所提起的訴願的批示的效力，該治安警察局局長的批示廢止了現上訴人以外地僱員的身份獲批的在澳居留許可。

透過2013年11月14日的合議庭裁判，中級法院不批准請求。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴。

並以下列有用結論結束其上訴陳述：

一被上訴的合議庭裁判在上訴人還沒來得及遞交他所承諾附上的補充性證據，或者至少是在沒有事先為遞交該等證據訂定一個合理期限的情況下便已作出。

— 相關證據是爲了證明《行政訴訟法典》第 121 條 a 項的要件已獲滿足。

— 被上訴的合議庭裁判僅以不具備第 121 條 a 項規定的要件爲由不批准上訴人的訴訟請求，並沒有理會上訴人補交證據的承諾，從而使其喪失了正當並及時地遞交能夠證明相關事實的真實性以及其訴訟請求應獲法院支持的證據的機會。

— 因此，在尊重不同見解的前提下，我們認爲被上訴的合議庭裁判違反了有效司法保護原則，同時還違反了《行政訴訟法典》第 2 條、澳門簽署的《公民權利和政治權利國際公約》第 14 條以及《行政訴訟法典》第 121 條 a 項本身的規定。

— 恕我們直言，尊敬的原審法院只有在等上訴人遞交了其所承諾遞交的證據之後，或者在就上訴人所提出的中止效力申請的實質內容作出裁決前訂定一個提交證據的合理期間的前提下，才具備所有條件在遵守有效司法保護原則和正確的公平判斷原則的基礎上批准或不批准其訴訟請求。

— 另一方面，我們認爲原審法院並沒有按照平衡源自被上訴的合議庭裁判本身的矛盾利益的標準來進行裁決，從而違反了公平原則。

— 原則上來講，法院必須進行市民爲顯示他們的訴求成立而申請的證

明活動，只能排除那些非必要的活動，否則便是在漠視市民的重要利益。

—此外在不排除有更好見解的前提下，我們認為，如果現正處於未決狀態、針對廢止上訴人在澳居留許可的行政行為提出的司法上訴將來像我們預計的那樣被裁定勝訴，那麼勝訴的實際效用將受到被上訴的合議庭裁判中的決定影響。

尊敬的**助理檢察長**提交了意見書，認為應裁定上訴理由不成立。

二、事實

獲認定的事實有：

申請人 1979 年 6 月 4 日出生於馬來西亞，持編號為 XXXXXXXXXXX 的馬來西亞護照及編號為 XXXXXXXXXXX 的外地僱員身份認別證；

2012 年 1 月 30 日，申請人以外地僱員的身份被乙聘為國際尊尚市場發展部娛樂場客戶服務主任；

透過已轉為確定的 2013 年 5 月 27 日的初級法院判決，申請人被判觸犯一項第 3/2007 號法律第 90 條第 1 款所規定及處罰的醉酒駕駛罪，判處 3 個月徒刑，以相同時間的罰金代替，每日罰金金額為 70,00 澳門元，並判處禁止駕駛一年的附加刑；

治安警察局局長透過 2013 年 7 月 11 日的批示，根據第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款第(三)項結合第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款的規定，廢止了申請人以外地僱員身份獲批的居留許可；

申請人不服該治安警察局局長 2013 年 7 月 11 日的批示中的決定，向保安司司長提出必要訴願；

保安司司長透過 2013 年 9 月 26 日的批示駁回了訴願；

2013 年 10 月 22 日，申請人接獲了這個他目前正申請中止執行的批示的通知；以及

2013 年 10 月 22 日，申請人的僱主丙以申請人的外地僱員身份認別證被治安警察局出入境事務廳取消為由解除了與其訂立的工作合同。

三、法律

1. 要審理的問題

被上訴的合議庭裁判認為，為批准中止行政行為效力的保全措施，必須同時具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的三項要件。另由於申請人並沒有證明其所主張的、構成預計執行有關行為將對其造成難以彌補的損失這一要件的事實，該措施注定不會成功，因而作出了不批准措施的決定。

申請人提出上訴，稱被上訴的合議庭裁判是在申請人尚未遞交其在申請書中已承諾遞交的文件的情況下作出的。還認為被上訴的合議庭裁判違反了有效司法保護原則中的辯論原則和給予當事人充分辯護機會原則這兩個層面，同時還違反了《行政訴訟法典》第 2 條和《公民權利和政治權利國際公約》第 14 條。

上訴人還指出被上訴的合議庭裁判由於沒有按照平衡矛盾利益的標準進行裁決，而且漠視了上訴人的重要利益，因為沒有進行其所申請的證明活動，以及沒有考慮到該裁判會影響將來在司法上訴案中所作的裁判的實際效用而違反了公平原則。

這些就是要審理的問題。

2. 要件的同时具備

在澳門的行政制度和其他類似的、被稱之為執行性行政的制度中，“行政行為在產生效力後即具有執行力”（《行政程序法典》第 136 條第 1 款）。

因此，行政當局不需求助於法院以便執行有關之行政行為。《行政程序法典》第 136 條第 2 款規定：“對於因一行政行為而產生之義務及限制，行政當局得強制要求履行該等義務及遵守該等限制而無須事先求助於法院，但該要求必須以法律容許之方式及方法為之。”

另一方面，原則上，提起撤銷行政行為的司法上訴不中止行政行為的效力（儘管在法律明示規定的情況下，有些個案具中止效力）。

在本案之情況中，撤銷性司法上訴的提起並不中止行為的執行。

儘管如此，作為保全措施，法律規定了行政行為效力的中止，《行政訴訟法典》第 121 條規定：

“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，將對申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申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，較執行該行為時對申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。”

很明顯，規定於第 1 款各項中的三項要件必須要同時具備，因此，除了規定於第 2、3 和 4 款的情況外，該三項要件中，只要其中一項不具備，就不能批准措施。¹

更嚴格地講，除具有紀律懲處性質的行政行為外，不是本案之情況，如要行政行為效力中止的請求獲准，現涉案的 a 項(預料執行有關行為將對申請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中所維護之利益造成難以彌補之損失)要件必須成就。

3. 難以彌補的損失

被上訴的合議庭裁判認為沒有滿足對申請人造成難以彌補的損失這一要件，理由如下：

“在本案中，申請人所提出的難以彌補的損失可概括為：失去工作，立即返回馬來西亞，喪失收入，而據他自己所說，這筆收入是他在馬來西亞的家庭也是他自己在澳門生活的唯一經濟來源。

¹ 此一理解，當時與澳門相似的法例，參閱 J. C. VIEIRA DE ANDRADE 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，科英布拉，Almedina 出版社，第三版，2000 年，第 176 頁。

的確，在本案中確實證實了申請人與乙之間的工作合同被解除及其隨之離開澳門，但問題是他僅限於指出了這些構成難以彌補的損失的事實，並沒有履行舉證責任去證明這些事實，因為申請人只是遞交了所謂的能夠證明他匯款給他在馬來西亞的配偶的文件，但這些文件本身並不能說明申請人在澳門賺取的收入是他在馬來西亞的家庭的唯一經濟來源。

即便該事實可以被視為已獲證實，申請人不能再從其僱主乙那裡獲取收益的事實本身也絕不可能導致其本人及其在馬來西亞的家庭陷入絕對的困厄和無法滿足起碼的基本需要的狀況。

因為，正如尊敬的助理檢察長所指出的，考慮到申請人目前的年齡，說他和他的配偶無法在馬來西亞找到工作以維持家庭生計似乎是無法令人相信的。

也就是說，申請人因失去在澳門的工作而無法再賺取收益的事實僅僅是造成這種絕對的困厄狀況的必要原因，但絕不是其充分原因，因為終究還是只有在申請人及其配偶不去尋找其它工作或職業以維持生計的情況下才能‘促成’這一困厄狀況的發生。

因為難以彌補的損失應該是執行相關行為所可能產生的後果，而這個可能性要依據適當因果關係理論的標準來予以判定。”

上訴人並不質疑他並未證明相關要件的說法，只是認為被上訴法院並沒有給予其證明構成該要件的事實的機會，因為他在申請書中承諾將會附上文件以證明相關事實，但未待其附上文件，被上訴的合議庭裁判便已經作出。

上訴人是在歪曲事實。

我們來看。

本案所涉及的訴訟方式，作為一種預防及保全程序，具有緊急性，也就是說該等程序在司法假期繼續進行，而辦事處的行為須儘快作出，且優先於其他行為(《行政訴訟法典》第 6 條第 1 款 d 項、第 2 款及第 3 款)。

在這類程序中沒有傳喚批示，辦事處須立即同時傳喚行政機關及倘有的對立利害關係人，以便其於十日期間內答辯，並向其送交申請人所附具的複本(《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款)。

附具答辯狀或有關期間屆滿後，將卷宗送交檢察院，以便其在兩日內作出檢閱，其後將卷宗送交法官以作裁判，或送交裁判書製作人以便其在評議會下次會議中將之提交而無須作檢閱；僅當任一助審法官提出請求時，

方須作出檢閱，在此情況下，在該次會議後舉行之下次會議中作出裁判（《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款）。

中級法院於 2013 年 10 月 29 日收到中止被上訴的行政行為效力的申請。在該申請的第 19 條及第 22 條中，申請人承諾將會附上以下幾份證明文件：

— 證明一旦中止效力的請求獲批，申請人的前僱主將重新聘用其的文件；

— 證明其結婚以及是一個兒子的父親的文件。

申請人並沒有申請任何附具文件的期限，而除了以上所述之外，他對於附具文件一事也未作任何其它提及。

申請人更為在意的似乎是不要離開澳門，因為他在申請書的結尾部分請求立即以傳真的方式通知被上訴實體，以便暫時中止行政行為。至於附具文件一事則隻字未提。

行政機關透過 2013 年 10 月 30 日的信函被傳喚，並於 2013 年 11 月 6 日作出答辯。

申請人透過 2013 年 11 月 7 日的信函接獲了答辯的複印件。

檢察院於 2013 年 11 月 8 日檢閱了案卷，並於同日出具了意見書。

被上訴的合議庭裁判於 2013 年 11 月 14 日作出。

次日，也就是 2013 年 11 月 15 日，申請人向卷宗中附具了以下文件：

— 丙職員 2013 年 11 月 13 日發出的文件，證明該公司有意聘請申請人；

— 分別於 2013 年 10 月 28 日和 11 月 15 日發出的申請人的結婚證書以及一個兒子的親子關係證明的複印件。

也就是說，從法院收到申請到作出裁判，中間經過了 16 天的時間。

申請人是有時間遞交其認為重要的文件的。

如果無法及時遞交，他本應為此向法院申請一個期限。然而他並沒有這樣做。那麼便不能抱怨程序進行過快，因為在所有的訴訟程序，尤其是緊急程序中，程序的快捷性都是所有訴訟參與者力求實現的價值。

與上訴人所主張的觀點相反的是，法院並沒有義務無限期地等待申請人遞交其承諾遞交的文件。而且也沒有義務為此訂定一個合理期限。申請人才有義務請求法院等待其取得相關文件，而如果所申請的期限合理，法院肯定會予以批准。

而且以上所述還不是全部的事實。

全部的事實是這樣的：

—2013年6月11日，現上訴人被通知就澳門移民局準備取消其居留許可的意圖發表意見。

—2013年7月31日，現上訴人接獲治安警察局局長批示的通知，該批示廢止了現上訴人以外地僱員的身份獲批的在澳居留許可。

2013年8月5日，上訴人向其律師發出授權書。

上訴人於2013年8月26日向保安司司長提出訴願，後者於2013年9月26日將訴願駁回。

也就是說，至少從2013年7月31日起，現上訴人便已經獲悉了廢止其在澳居留許可的決定。

上訴人能夠預想到其訴願有被駁回的可能性，因此，從這一天開始，如果他採取了一般的謹慎態度，便應該已經開始收集能夠證明中止最終行為效力之請求所基於的事實的必要文件了，尤其是那些需要花費較多時日才能取得，例如只能在其原居地馬來西亞發出的文件。

這樣，直到提出中止效力的申請時(2013年10月29日)為止，上訴人有三個月左右的時間去取得文件，因此，除了他自己，上訴人不能怪責其他任何人。

總而言之，上訴人有好幾個月的時間去取得相關文件。

如果這麼長的時間還不夠的話，他本應該請求法院為其設定一個額外的期限以遞交文件，然而他並沒有這樣做。

那麼，上訴人也就不能指控中級法院違反了有效司法保護原則，因此，所提出的問題不成立。

4. 相關文件對於證明難以彌補的損失這一要件的非重要性

然而，即便上訴人的這個觀點成立—事實上並不成立—上訴也不會因此而獲得勝訴。

因為這三份文件並不能證明被中級法院視為對於認定難以彌補的損失這一要件的達成來講必不可少的事實。

上訴人的結婚證書和他兒子的出生證明只能證明他結婚和他兒子出生的事實。這些屬於公文書，其形式證明力和實際證明力顯然都受終審法院的審查。

至於乙的那份聲稱其會再次聘用上訴人的文件，上訴人不能期望它除了這一事實之外還能證明更多的內容。

按照前文所轉錄的中級法院的觀點，這些事實都不能滿足難以彌補的損失這一要件，尤其是不能證明“申請人在澳門賺取的收入是他在馬來西亞的家庭的唯一經濟來源”。

同樣，中級法院還指出—這屬於事實結論，本終審法院不予審查—“……即便該事實可以被視為已獲證實，申請人不能再從其僱主乙那裡獲取收益的事實本身也絕不可能導致其本人及其在馬來西亞的家庭陷入絕對的困厄和無法滿足起碼的基本需要的狀況。

因為，正如尊敬的助理檢察長所指出的，考慮到申請人目前的年齡，說他和他的配偶無法在馬來西亞找到工作以維持家庭生計似乎是無法令人相信的。

也就是說，申請人因失去在澳門的工作而無法再賺取收益的事實僅僅是造成這種絕對的困厄狀況的必要原因，但絕不是其充分原因，因為終究還是只有在申請人及其配偶不去尋找其它工作或職業以維持生計的情況下才能‘促成’這一困厄狀況的發生。”

簡而言之，就算上訴人能夠及時地將上述文件附入卷宗，也無法達成相關目的。

5. 尋求矛盾利益之間的平衡

上訴人還認為被上訴的合議庭裁判由於沒有按照平衡矛盾利益的標準進行裁決而違反了公平原則。

在這個理由上，上訴人對被上訴裁判的實質內容的理解存在一些偏差。

被上訴的合議庭裁判是以申請人沒有舉證證明構成任何難以彌補的損失的事實為由否決中止效力的申請的。

也就是說，它認為沒有證據顯示申請人存在任何的利益。既然申請人沒有證明這些利益，那麼也就談不到在矛盾的利益之間尋求平衡的問題（不論法院是否需要平衡這些利益，對這一問題在此不作討論，因為沒有實際意義）。

6. 將來在司法上訴案中所作的裁判的實際效用

上訴人還指出，被上訴的合議庭裁判由於漠視了上訴人的重要利益，因為沒有進行其所申請的證明活動，以及沒有考慮到該裁判會影響將來在司法上訴案中所作的裁判的實際效用而違反了公平原則。

有關沒有進行所申請的證明活動的問題，我們在前文第 3 點中已經作了充分闡述，在此沒有必要作任何補充。

至於不批准中止效力的申請會影響將來在司法上訴案中所作的裁判的實際效用的問題，上訴人的說法完全是合理的。只是我們不明白它如

何會構成對被上訴的合議庭裁判的責難，因為眾所周知，保全措施(所有的保全措施)的目的都是為了保全在主程序中所作的裁判的效用。

正如 ABRANTES GERALDES 所說，“因此，保全所保障²的主要功能是有理之利害關係人要承擔的損失不出現，這些損失來自於宣告程序案或執行程序案之持續而又不會被其他具有相似目的的實體或程序法律制度所吸收的”。

如果上訴人的這個理由成立的話，那麼所有保全措施的請求就都應該無條件地獲得批准，即便沒有滿足法定要件亦然，只要該等措施的目的是像其被預設的那樣為了保全在主訴訟程序中所作的決定的效用即可。

因此，所提出的問題不成立。

上訴不應獲得勝訴。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

² A. ABRANTES GERALDES 著：《*Temas da Reforma do Processo Civil*》，科英布拉，Almedina 出版，第三卷，1998 年，第 41 頁。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 6 個計算單位。

2014 年 1 月 8 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）－ 宋敏莉 － 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：米萬英