

(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 項之要件

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 19/2002/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，於本月 1 日（即在 1 月 18 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 14 日第 03465/IMO/SEF/2001 號批示之效力，該批示取消了聘用 14 名非本地勞工的先前之許可。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，對企業之“經濟財政及商業形象造成嚴重惡果”。“因其大多數產品不是本地銷售，而是出口歐美”，眾所周知，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，這一形象將傳播開來，而澳門特別行政區其他製造商及出口商將據此亦容易察覺”。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在香港、中國內地及企業本身在本地培訓的專業技術人員，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 8 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—該政府機關在該月 6 日提交的文件中，就臨時中止行為效力的問題，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 17 頁至第 20 頁的答復），力主聲請理由不成立。其結論中認為：

- “a) 中止行為之效力將侵害公共利益；
- b) 上訴人沒有充分證實對本身造成難以彌補之損失之危險；
- c) 上訴人將在主程序中勝訴是令人懷疑的。”

在澳門《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款規定的檢閱範疇內，駐本院檢察院司法官出具意見書（卷宗第 28-31 頁），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。

應立即指出，首先：在幾乎同時入稟本院的相似程序中產生的“空文件”中，有關措施的聲請者將未獲確認之事實視為採納事實，例如“...不批准非本地勞工，尤其 14 名勞工的續期請求”。

事實上，在載於卷宗第 25 頁及其背頁的文件之譯文中，我們未發現關於任何續期之任何聲請之審議，只發現因下列事實取消了 14 名非本地勞工聘用許可：在 2001 年 9 月 24 日勞工暨就業局與治安警察局聯合進行的調查行動中，查獲其中 9 名勞工未在為獲批給實體（即現聲請人）工作。

因此，其辯論理由的相當大部分建立在不真實之前提上，立即顯示出係無關主題之泛泛之談。

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就有關許可被取消之主要理由予以辯駁：這一理由是在上文所指稽查行動中，發現 9 名獲“分配”之 非本地勞工不是為該企業工作。

由此決定了下列意義及邏輯，即事實上聲請人不需要此等勞工為其服務，因此，只是與其餘 5 名（勞工）...相關的問題。

在此方面，（...）聲請人沒有在有關辯論理由之任何部分證實，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。

因此，可預見在有關職務範疇內，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並不具備這一結論...（...）”。

按照並依據澳門《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款的規定，現應緊急審理有關請求。

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：

聲請人從事燭業業務。

經濟財政司司長於 2000 年 5 月 16 日作出第 00863/IMO/SEF/2000 號批示，批准其續聘 13 名非本地勞工，為期 2 年，因此，聲請人須在其工廠至少聘用 55 名本地工人（見卷宗第 21 頁）。

此後，為著 2000 年 12 月 12 日第 2590/IMO/SEF/2000 號批示之效力，聲請人維持聘用總數為 14 名非本地勞工為其工作（據 03465/IMO/SEF/2001 號有關批示可知—見主程序卷宗第 20 頁，本案卷為其附文）。

根據 2001 年 12 月 14 日第 03465/IMO/SEF/2001 號批示，取消了最初批給聲請人的聘用該 14 名非本地勞工之許可。

聲請人指稱於 2001 年 12 月 19 日被通知這項最後決定（參閱司法上訴狀第 3 條，載於有關卷宗第 3 頁）。

2002 年 1 月 18 日，聲請人對這項行為提起司法上訴，並在 2002 年 2 月 1 日聲請中止有關行為效力（參閱司法上訴卷宗第 2 頁，及本卷宗第 2 頁）。

三、理由說明

應先行指出，由於本案之事實—法律狀況與我們目前在其他行政行為效力中止卷宗中所處理者大同小異（本案 2 日之前，即 1 月 30 日以傳真文本向本院提交，並登記為本院第 12/2002/A 號之案件），我們將在下文中緊密遵循該案中所持考慮。

正如所知，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 22/2001 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被“削減”的非本地勞工數量只是他聘用的本地勞工之總數的四分之一，且其勞工只是生產蠟燭，我們認為這一任務不屬尖端或專業性，以至在澳門不能完全由本地勞工勝任，而此時本地區就業所顯然登記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：如該聲請人/工廠願意支付與本地潛任在失業者之工資相等的工資，並為有關任務而培訓新雇員，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 40 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《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《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