

第 117/2014 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

裁判日期：2014 年 11 月 26 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 行政行為效力的中止

— 難以彌補的損失

摘 要

一、《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的要件必須要同時成立，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。

二、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，即可被視為難以彌補的損失。

三、非財產損失只在達到巨大或嚴重到需要法律保護的程度時

才屬重要。

四、聲請人有責任具體且詳細地提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實，為此，僅使用空洞籠統的言語表述是不夠的。

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，詳細身份資料載於卷宗內，根據《行政訴訟法典》第 120 條及後續條文的規定，向中級法院申請中止 2014 年 8 月 21 日保安司司長批示的效力，該批示駁回了他提出的必要訴願，並確認了治安警察局局長所作的廢止其以非本地勞工身份獲批的逗留許可的決定。

透過合議庭裁判，中級法院不批准有關請求。

甲不服該裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其上訴理由陳述：

- a. 被上訴裁判裁定不批准上訴人之保全措施請求，當中認為“執行有關行為對聲請人不會造成難以彌補的損失”。

b. 對此，上訴人給予相當尊重，但不予認同。

c. 上訴人現任職一名勞務管理員，倘執行行為時，將會令上訴人即時地喪失工作。

d. 就業對上訴人來說，除了是賺取收入之途徑外，更重要的是，人格發展、滿足個人成功、獲取人生經驗和擴闊社交圈子的方式，具有實現自我價值和社會價值之意義。

e. 當失去工作後，此並非單純可透過金錢方式作彌補。

f. 執行行為會令上訴人之逗留許可被廢止，依據《聘用外地僱員法》第4條2款規定，這亦將導致上訴人最少6個月內不能再獲本澳發出新的逗留許可。

g. 上訴人失去工作後，不可能在短期內再獲原僱主或其他本澳僱主聘用，這亦非可以透過金錢去彌補的。

h. 再者，當喪失工作後，將導致上訴人失去一直累積之年資及在公司內職位晉升之機會。

i. 職位晉升，是對上訴人工作能力之肯定，是人生發展的標誌，

非金錢所能衡量。

j. 若上訴人不能再逗留本澳而需返回內地工作時，在內地，工作競爭大，就業難度高、薪酬低、福利待遇不佳、生活質素亦不及本澳。由此可見，在內地，上訴人不可能在短期間找到另一份適合上訴人個人發展的工作。

k. 況且，上訴人與現時僱主合作得很好，僱主亦很讚賞上訴人，上訴人工作得很愉快及認為很有發揮空間，想繼續為該僱主工作。

l. 上訴人亦不想另投其他僱主服務，這是上訴人之個人意願及工作自由之體現，具人身性質，應予尊重及保護。

m. 簡言之，倘執行有關行政行為時，導致上訴人失去工作，這將會侵害到上訴人之意願，影響上訴人日後之個人發展及人生走向，這是不可及難以透過金錢去彌補的，故應認為難以彌補之損失。

n. 被上訴裁判亦指出上訴人未有就“破壞在本澳之人際關係”之論述作出具體指明及證明在本澳建立了什麼人際關係，亦沒有證明人際關係為何會因聲請人離開而被破壞。

o. 依據一般生活經驗可知，當上訴人在本澳有一份職業並已工作了一段長時間時，最起碼都會有工作上之人際關係，如：僱主、同事和客戶。

p. 當上訴人離開澳門後，就不能經常與同事和客戶們見面，導致相互關係變得疏遠，這明顯地妨礙及破壞上訴人之人際關係發展。

q. 依據《行政訴訟法典》第1條、《民事訴訟法典》第434條第1款規定，這些事實無需多作陳述，亦可以令法庭了解，並視為已獲證明。

r. 其次，在被上訴裁判中，曾提到“按常理，真正的友誼是不會因地域距離而遭受破壞的”。

s. 對此，上訴人無需舉證其本澳朋友或自身人際關係情誼狀況是否深厚、真摯及是否真誠，上訴人認為，法院僅關注上訴人在本澳是否存在人際關係。

t. 若執行行為，上訴人需離開本澳時，將必然導致無法在本澳與朋友親身地見面聯絡及聚會。

u. 即使上訴人之本澳朋友可以在內地或本澳以外的地方與上訴人見面，但這仍會對上訴人的生活帶來不便及困擾。

v. 簡言之，若執行行為後，將為上訴人之人際關係發展造成負面影響，對於人際關係之事實，是屬於人格權中之自由權的一部分，這其人身性質事項，況且，“金錢是不能換取或彌補友情”的，故此，應視為一難以彌補之損失。

w. 綜上所述，基於預料執行有關行為，將對上訴人之利益造成難以彌補之損失，符合《行政訴訟法典》第121條第1款a項規定，因此，被上訴裁判存在對該訴訟法錯誤解釋之瑕疵，構成《行政訴訟法典》第152條規定之上訴依據。

被上訴實體沒有提交上訴答辯。

檢察院助理檢察長發表意見，認為上訴不應獲得勝訴。

已作出檢閱。

二、獲認定的事實

中級法院認為下列重要事實獲認定：

1. 聲請人持外地僱員之工作許可，於[職業介紹所有限公司]任職勞務管理員。
2. 透過已轉為確定的澳門初級法院判決，聲請人因醉酒駕駛被判處徒刑，緩期執行，並被科處禁止駕駛之附加刑。
3. 澳門治安警察局局長因此透過批示，廢止聲請人的逗留許可。
4. 聲請人不服有關決定，向澳門保安司司長提起必要訴願。
5. 於 2014 年 8 月 21 日，澳門保安司司長作出批示，否決聲請人提起之訴願，廢止其逗留許可。

三、法律

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

上訴人提出的是對上述規定的解釋問題。

《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所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聲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要件必須要同時成立，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。

我們認為在本案中第 121 條第 1 款列明的所有訴訟前提並未同時成立。

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，所討論的問題只是是否滿足上述條文 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。

被上訴的合議庭裁判認為上訴人提出的失去工作及收入的損失是可以透過賠償機制彌補的；上訴人同樣提出其在本澳建立的人際關係會受到破壞，但卻沒有具體指出及證明在本澳建立了什麼人際關係，以及為何這些人際關係會因其離開澳門特區而受到破壞，由此得出執行有關行為不會對其造成難以彌補損失的結論。

上訴人不認同這一見解，堅持認為失去工作並非可單純透過金錢方式作彌補，而且執行有關行為將對屬於其人格權中自由權部分的人際關係發展造成負面影響，這具有人身性質，應視為難以彌補的損失。

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什麼。

一如本終審法院所認為的那樣，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，而如屬“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，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”，則同樣應視為難以彌補的損失。¹

“彌補損失的困難應該通過對可能的損害作前瞻性判斷來衡量，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(假設的)狀況的義務。”

而非財產損失只在達到巨大或嚴重到需要法律保護的程度時才屬重要。²

另外，司法見解向來認為提出和證明構成難以彌補的損失這一

¹ 見終審法院於 2001 年 4 月 25 日及 2013 年 7 月 10 日在第 6/2001 號案和第 37/2013 號案中所作的合議庭裁判。

² José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，科英布拉，Almedina 出版，第 176 頁及第 177 頁。

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，而不僅是提出存在損失，而且，僅使用空洞籠統、不能導致客觀地審查事實的言語表述不能被視為履行了該責任。

本具體個案中，為支持執行行政決定會帶來難以彌補損失的觀點，上訴人聲稱有關行為的執行將令其即時失去工作，而工作對他來說除了是賺取收入的途徑之外，還是人格發展、獲取人生經驗和擴闊社交圈子的方式，具有實現自我價值和社會價值的意義。

首先要留意的是上訴人並沒有提交任何反映其經濟狀況的證據，以證明其沒有財政積蓄或儲備，他甚至沒有提出這一主張。

上訴人也沒有指出在其他地方，特別是在中國內地繼續其職業活動以維持生計的困難。

換言之，上訴人沒有提交可顯示其失去工作後將被剝奪收益、且這一剝奪會導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼和基本生活需要的狀況的證據。

關於工作對於上訴人個人生活的重要性方面(人格發展、獲取人生經驗、滿足個人成功、擴闊社交圈子以及實現自我價值和社會價值的意義)，這只不過是單純的空洞籠統的表述，沒有任何可說明或顯示存在由執行有關行為造成的真正損害或損失的具體證據。

上訴人關於人際關係受到破壞的說法也是一樣的，僅指出對人際關係發展造成負面影響及提出其人身性質並不足以使可能的損失被視為難以彌補，何況上訴人也沒有具體指出及證明在本澳建立了什麼樣的人際關係，以及該在上訴人生活中產生重要作用的友誼是否深厚；同時，我們還要留意上訴人來自中國內地的非本地勞工的身份。

上訴人還認為根據《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 434 條第 1 款的規定，關於存在人際關係及這些關係會因其離開而受到破壞的事實屬於明顯事實，無需多作陳述亦可被法院了解，並視為獲認定的事實。

如果說人際關係通常隨著在某特定地方生活並圍繞有關生活而建立並發展屬於眾所周知的話，那麼當利害關係人沒有作出陳述或證明時，上述關係的廣度及深度則不在法院的認知範圍內。

為審理本上訴中提出的問題，必須提出和證明能夠顯示人際關係的廣度和深度的具體事實，這一責任由上訴人承擔，以便法院就是否存在由執行行為所導致的真正的損失，以及該損失是否巨大或嚴重到需要法律保護的程度而難以彌補作出應有的判斷。

雖然我們承認執行有關行政行為必然對上訴人的職業生活和個人生活帶來變化和不便，以及可能使其難以與澳門的朋友見面及聚會，但重要的是要考慮卷宗內所載的資料，並就可能的被定性為難以彌補的損失作預測性判斷。

要補充的是，所有人都知道如今高度發達的科技帶來通訊上的便利，因此我們看不到為何上訴人與朋友相聚的不便或困難必然及不可避免地導致其已建立的人際關係受到破壞。

本案中，我們認為上訴人未能證明執行有關行為可能對其或其在上訴中所維護或將在上訴中所維護的利益造成難以彌補的損失，因此由於未具備《行政訴訟法典》第 120 條第 1 款 a 項規定的必要要件，應駁回中止效力的請求。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 4 個計算單位。

澳門，2014 年 11 月 26 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