(譯本)

中止行政行為效力的請求
行政行為合法性的推定
中止的法定要件
難以彌補之損失 (《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項)

摘要

一、根據行政行為合法性推定原則以及本中止效力的請求的從屬性，法院無權審理被請求中止之行為的前提的真實性或表示的真實性。

二、立法者在《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項中使用“難”這個詞引入了一個不確定且可衡量的概念，這個詞應根據每個具體個案來確定，還要透過自由裁量的必然方式對聲請人所提出的事實情節進行個人審理。因此由法院根據被提供的事實真相整合這一不確定的概念，運用“基本上屬技術性或狹義的自由裁量性質的預測判斷”。

三、所提及的“a 項”不包含把存在損失作為執行行為簡單後果的可反駁之推定，聲請人並不免除展示構成損失之事實的責任。

2005 年 10 月 6 日合議庭裁判書

第 228/2005 號案件

裁判書製作法官：José M. Dias Azedo (司徒民正)

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

概述

一、甲，菲律賓籍，其餘身份資料載於卷宗，現（於提起上訴前）提起保全措施以中止保安司司長所作出的廢止其於澳門特別行政區的居留許可的行政行為之效力。

在提交文件轉錄如下：

“（一）聲請人於 2005 年 9 月 14 日就澳門特別行政區保安司司長 2005 年 8 月 8 日批示得到通知，該批示廢止其居留許可，具體依據在此被視為完全轉錄，見附件（文件 1）。

（二）聲請人無法接受此決定，認為這不公平、不人道並會給聲請人的生活帶來巨大災難。

（三）按照相關批示的理解，聲請人持有澳門居民身份證。

（四）許可由保安司司長於 2002 年 9 月 13 日作出，目的是讓聲請人與其未成年的女兒團聚（文件 2）。

（五）如今該許可被廢止，原因是聲請人被法院判刑 — 初級法院判處其 3 年徒刑，暫緩 3 年執行，並科處其澳門幣 6,000 元罰金（文件 3）。

（六）上訴人確實被法院判刑，但罪行並沒有嚴重到可以引起或已經引起巨大社會迴響。

（七）另一方面，還應考慮到上訴人是年僅五歲之未成年人乙的母親，後者出生於澳門並以永久居民身份居於澳門（文件 4、5）。

（八）該兒童與母親／聲請人和父親生活，已經融入澳門且於 XX 中葡幼稚園就讀（文件 6）。

（九）還應注意到聲請人留在澳門對於確保其女兒受到健康和諧的教育至關重要。

（十）其女兒十分需要母親留在澳門，永久陪伴並照顧自己。而母親也不僅有教育女兒的權利和義務，還負責女兒的生活質量、精神及物質實現。

（十一）母女分離必然對女兒造成無法彌合的心理、精神及物質傷害，另一方面這也會給聲

請人帶來毀滅性打擊。

(十二) 此外聲請人在澳門有工作，於波爾圖酒吧做廚師，月薪澳門幣6,000元(文件7)。

(十三) 可看出聲請人完全融入澳門。

(十四) 也就是說，即使在職業及勞動力層面，聲請人也符合於澳門居留並成為負責任母親的條件，自然負責對女兒的生活、撫養和教育。

(十五) 至於澳門特別行政區的法律規定方面，《基本法》保護家庭 — 基本權利，第38條規定“澳門居民的婚姻自由、成立家庭和自願生育的權利受法律保護”。

(十六) 另一方面，8月1日第6/94/M號法律規定：

“第一條

一、人人均有權在完全平等的條件下成立家庭和結婚。

二、行政當局有責和與家庭利益有關的團體緊密合作，以促進改善生活質素，以及家庭及其成員在精神和物質上的實踐。

第二條

一、家庭建基於所有成員間的團結、穩定、同等尊嚴以及互相尊重、合作、負責和互助，以全面達致其目的。

二、配偶雙方對民事和政治能力，以及對子女的撫養和教育，均具有相同的權利和義務。

第三條

行政當局承認家庭作為社會的基本要素，價值的傳送者及加深數代間互助關係的工具的功能。”

(十七) 最後第4/2003號法律第9條第2款第5項規定“利害關係人與澳門特別行政區居民的親屬關係”。

(十八) 批示廢止聲請人的居留許可，破壞了一項對於任何人和任何文明社會來說都十分普遍的價值 — 家庭團聚。

(十九) 不僅破壞家庭團聚，還破壞母親／聲請人的收入來源，這正是她女兒生活和教育的來源。

(二十) 批示對於聲請人的生活來說就是一場災難，忽略了人類感情和價值。在沒有考慮後果的情況下便作出決定。

(二十一) 這一行為給聲請人及其利益帶來難以彌補的重大損失。

(二十二) 而中止保安司司長作出的行為也不會對公共利益造成嚴重損害。”

最後，請求“中止澳門特別行政區保安司司長2005年8月8日作出的廢止聲請人居留許可之批示的效力，直至在即將提起的司法上訴中作出裁判”；(見卷宗第2頁至第6頁)。

*

根據《行政訴訟法典》第125條第4款作出傳喚，聲請所針對的實體作出答辯，認為請求理由不成立；(見卷宗第27頁至第30頁)。

*

卷宗依法轉為確定，於檢閱階段檢察院代表也認為中止效力的請求理由不成立；(見卷宗第32頁至第36頁)。

*

根據《行政訴訟法典》第129條第2款，於裁判書製作法官批示之後卷宗交付評議會。

*

現作出決定。

理由說明

事實

二、為準確理解將要審理的問題，在此轉錄“聲請人在其上訴陳述書中提到的文件1、2”：

— (文件1)

“批示

事由：廢止居留許可

利害關係人：甲

編號：第 MIG562/05/E 號報告及出入境事務廳廳長 2005 年 6 月 30 日建議

根據相關文件內容（為著所有法律效力，文件內容在此被視為完全轉錄），載明利害關係人故意向有權部門提供有關其婚姻狀況的虛假聲明，提交了一份不被簽發國之有權機構承認的證明書，欺騙當局批准其居留許可。

由於以上事實，利害關係人被澳門特別行政區初級法院判處 3 年徒刑。

利害關係人因被證明違反澳門之現行法律而由澳門特別行政區初級法院判處徒刑，其情況並不符合第 4/2003 號法律第 2 條第 2 款第 1 項規定的要件，而這又是批准居留許可須考慮的重要方面，因此之前批准的居留許可也會無效。

根據《行政程序法典》第 124 條的規定，居留許可屬於可撤銷之行為，因此決定根據該法典第 125 條及第 130 條第 1 項廢止利害關係人的居留許可。

利害關係人於《行政程序法典》第 93 及 94 條規定的書面聽證中得到通知。

書面聽證中，利害關係人要求重新考慮其請求，同時請求從人道觀點出發而批准其於澳門居留。

由於上述之犯罪，利害關係人明顯嚴重損害公共利益，當局為保護公共利益而不得接受利害關係人的請求。

根據以上事實及規定，決定廢止利害關係人的居留許可。

著令作出通知

...

—（文件 2）

“第 MIG1222/02/E 號通知

今日通知甲（持有第 XXX 號菲律賓護照），其於 2002 年 6 月 12 日提出的有關在澳門居留並與女兒團聚之請求已經由保安司司長 2002 年 9 月 13 日批示例外批准。

同時通知，將來居留狀態是否維持，將取決於其本人及其女兒須同時居於澳門特別行政區。

2002 年 9 月 25 日，於澳門

...

三、現審理的請求被適時提出，應進行審理，我們來看看其是否理由成立。

眾所周知，作為一般規定，針對某一行政行為提起的司法上訴旨在宣告其無效，而不具有“中止效力”；（《行政訴訟法典》第 22 條規定“司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；但.....”）。

如 Santos Botelho：《Contencioso Administrativo》，第 3 版次，第 446 頁中指出，不存在中止效力“能被解釋的內容是，因為行政當局在一般情況下須要避免因司法保障的形式主義和應受譴責的使用而妨礙到便捷性這一帶有應該貫穿行政行為一般特性。在本質上說，不授予司法上訴中止效力不僅基於對行政行為合法性的推定，還基於行政行為持續、合規則性、有效執行的利益”。

但也須承認存在一些情況，就是立即執行行為可導致變為不可能的效力，稍後當證實其無效性或撤銷理由時，將使其消失。

正是為避免這種情況的發生，立法者允許個人訴諸中止行為效力的訴訟措施，力求避免當局執行相關行政行為、發揮其法律及實質效力而給將贏得上訴的個人創造出無法挽回或難以補救的情況。

中止效力的請求被提出，是有關臨時保護財產完整性或有爭議的法律狀況之需要，同時相應地保障上訴之決定及作用被真正切實執行。因此將避免司法制度運行中產生的因遲延而發生的危險這一目的視為具有保全性質的訴訟上的附帶措施；（有關這一方面，可參見 Vieira de Andrade

著：《A Justiça Administrativa》，第二版次，第 167 頁及 F. Do Amaral 著：《Dtº Administrativo》，第 4 卷，第 302 頁）。

因此我們相信在被審理的請求中存在相關“重要性”，讓我們來看看聲請人是否有道理。

首先必須指出，根據行政行為合法性推定的原則以及本中止批示的附帶性質，法院無權審理被請求中止之行為的前提的真實性或表明的真實性；（見本中級法院第 20/2005/A 號案件的 2005 年 2 月 3 日合議庭裁判及有關上述問題的其它司法見解）。

基於此，不應將相關行為視作“消極內容的行為”，這樣一開始就排除了中止其效力的可能性；見《行政訴訟法典》第 120 條。我們馬上來看看是否存在裁定該請求理由成立的要件。

《行政訴訟法典》第 121 條規定：

“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。”

本案中，應決定是否一併存在前文 a、b、c 項中的要件（第一項積極，後兩項消極），因此只須證明不存在要件的其中之一便可使請求落敗（見終審法院第 6/2001 號案件的 2001 年 4 月 25 日合議庭裁判），我們先從第一個要件 — a 項 — 開始，這正是被上訴實體及檢察院司法官用來主張中止效力之請求理由不成立的依據。

現在是時候指出，立法者使用“難”這個詞引入了一個不確定而可衡量的概念，這個詞應根據每個具體個案來確定，還要透過自由裁量的必然方式對聲請人所提出的事實情節進行個人審理。因此由法院根據被提供的事實真相整合這一不確定的概念，運用“基本上屬技術性或狹義的自由裁量性質的預測判斷”；（見 Cláudio Monteiro：《Suspensão de Eficácia de Actos Administrativos de Conteúdo Negativo》，第 45 頁）。

從上文中可以看出，聲請人應通過對有說服力且客觀的原因進行合邏輯的整理從而使其觀點變得可信。應鄭重強調的是，所提及的“a 項”不包含把存在損失作為執行行為簡單後果的“可反駁之推定”，聲請人並不免除展示構成損失之事實的責任。

如本中級法院第 251/2004 號案件的 2004 年 10 月 21 日合議庭裁判所認定，“這一事實一直構成司法見解...，在行政行為效力中止的附隨事項中，由聲請人負責提出可能形成心證的具體事實，即執行該行為很可能造成難以彌補之損失，司法見解堅持認為有責任具體指出可能的損失，同時這些損失應是執行行為所引起的適當、直接、必然後果”。

根據這一內容並考慮到聲請人的陳述，我們相信被上訴實體以及檢察院司法官是有道理的，他們認為被上訴實體沒有造成可以被認定為《行政訴訟法典》第 121 條 a 項之要件的具體事實。

事實上，在所有提交的文件中聲請人僅質疑相關行為的合法性，如上文所述，這並不構成本卷宗的上訴標的。可以推斷，如果中止效力的請求不被受理，聲請人將離開澳門，由此產生與丈夫及未成年女兒分離的後果，失去薪金收入並危及其未成年女兒健康和諧的教育。

然而，除給予不同見解應有尊重，這並不夠充分，因為與檢察院司法官的看法一致，我們也認為聲請人還應提出不將未成年女兒帶走的原因，說明不可能在其原國家體面且適當地生活，以

及她丈夫即未成年女兒父親的經濟狀況。如果沒有這些要素，無法得出結論認為必然造成“難以彌補之損失”以裁定其請求理由成立。

因此，由於缺少評估損失的事實要素，請求理由不成立。

裁決

三、綜上所述，評議會裁定請求理由不成立。

由聲請人支付訴訟費用。

José M. Dias Azedo（司徒民正，裁判書製作法官）— 陳廣勝 — 賴健雄