

卷宗編號：817/2024/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2024年11月28日

主 題： - 行政行為的效力中止

- 紀律處分

- 公共利益

- 對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失

裁判摘要

1. 根據《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款規定，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時成立：1) 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；2) 預料執行有關行政行為，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；3) 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，以及4) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。
2. 卷宗所牽涉的標的屬紀律處分性質之行為者，根據《行政訴訟法

典》第121條第3款之規定，只須證明其他要件的符合而無須具備同一條文第1款a項所指之要件，即可准許中止其效力。

3. 端莊義務，是指採取能表現、反映和提高職務尊嚴，以及保安部隊及保安部門的聲譽和形象的態度及行為。根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第92條第2款第14項規定，以作為或不作為的方式作出任何可構成刑事或輕微違反的不法行為，構成對端莊義務的違反。
4. 當某一保安部隊人員作出刑事不法行為，因而被認定違反其負有的端莊義務時，有權限實體對其科處紀律處分所要維護的公共利益在於透過該等處分所能對行為人帶來的糾正，以及對其他保安部隊人員所帶來的警示作用，以確保人員的紀律、守法意識及行為標準，從而保護部門的良好運作、聲譽和形象，使公眾對部門的所具有的信心得以重建。
5. 若認定中止紀律處分的效力將對該行為在具體情況下所謀求之公共利益造成嚴重侵害，則不應批准有關聲請。
6. 為著《行政訴訟法典》第121條第4款的效力，聲請人有責任具體指出並證明其主張的較嚴重而不成比例的損失，以供法庭作出有關衡量。

裁判書製作人

盛銳敏

澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：817/2024/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2024年11月28日

聲請人：A

被聲請實體：保安司司長

一、 案件概述

保安司司長（下稱“被聲請實體”）透過2024年9月24日作出的行政行為，決定對A（下稱“聲請人”）科處240日的停職紀律處分。

針對上述行政行為，聲請人向本院提起現審理的效力中止保全程序，其主張《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款所規定的要件已悉數符合，並請求中止上述行政行為的效力。

經依法傳喚，被聲請實體根據《行政訴訟法典》第126條第2款的規定，反對暫時中止上述行政行為的執行，因其認為不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益。

其後，在法定期限內，被聲請實體提交答辯，主張倘中止有關行政行為的效力，將會嚴重損害該行為在具體情況下所謀求之公共利益，此外，亦無法證實存在第121條第4款所指的“立即執行有關行為會對聲請人造成嚴重而不成比例之損失”的情況。基於答辯當中更為詳述的理據，被聲請實體主張不應批准聲請人中止效力的請求。

根據《行政訴訟法典》第129條第2款，本卷宗送交檢察院進行檢閱。檢察院主任檢察官作出本附卷第39頁至第41背頁的意見書，主張不應批准聲請人中止效力的請求，理由是《行政訴訟法典》第121條第1款b項，又或同一條文第4款所規定的要件均未能符合。

根據《行政訴訟法典》129條第2款規定，本案無須進行檢閱。

現對案作進行審理。

二、 訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、 事實

以下對審理本程序屬重要的事實被視為獲證：

1. 聲請人是治安警察局一等警員，其於1995年5月21日入職。
2. 聲請人以直接正犯及既遂方式獨犯一項《刑法典》第164-A條所規定及處罰的「性騷擾罪」，於2023年6月29日被初級法院刑事法庭判處4個月徒刑，緩刑兩年。該判決於2024年6月11日轉為確定。
3. 上述刑事案件所涉及事實發生於2022年5月18日，事發至今聲請人未曾被防範性停職。
4. 聲請人被認定違反了第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第九十二條第二款(十四)項所規定的端莊義務，於2024年9月24日被保安司司長作出的第082/SS/2024號批示科處240日的停職處分(見本附卷第10至11頁)。

四、 法律適用

本院現審查聲請人的請求是否符合給予中止效力之要件。

《行政訴訟法典》第 120 條規定：

“在下列情況下，得中止行政行為之效力：

a) 有關行為有積極內容；

b) 有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份。”

另外，《行政訴訟法典》第 121 條第 1、3 及 4 款規定：

“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、……。

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、……。”

從以上規定可見，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時

成立¹：

- 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；

- 預料執行有關行政行為，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；

- 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；

- 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

由於現審理的，屬紀律處分性質之行為，因此，根據上引第 121 條第 3 款之規定，無須具備同一條文第 1 款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

*

- 行為的積極內容

聲請人欲中止的，是保安司司長向其科處 240 日停職處分的行政行為。

所謂具有積極內容的行政行為，是指那些會對先前已存在的法律秩序造成改變的行政行為，換言之，有關行為的效力導致私人先前已存在的權利義務範圍及法律狀況發生變化。

¹ 終審法院2009年11月4日在第33/2009號上訴案的合議庭裁判；中級法院2011年12月15日在第799/2011號上訴案的合議庭裁判。

本文中，被科處停職處分意味著聲請人在被聲請實體所酌定的期間內暫不得從事公共職務，故有關行政行為的執行顯然對聲請人的法律狀況產生變化。因此，涉案行政行為具積極內容。

*

- 對公共利益的嚴重侵害與否

聲請人認為中止涉案行政行為尚不至於會對相關公共利益產生嚴重的侵害，其主要理據在於：

- 聲請人所觸犯的並非是紀律處分所常見的利用職務犯罪，或是與從事職務有關的行為；

- 雖然上述不法行為最終會被公開，但按照一般社會經驗，對於任何常人來說只有涉及到職權濫用、腐敗貪污、不公正對待、工作時的不當行為、玩忽職守或黑社會及暴力犯罪性質嚴重的案件時，才會引起社會廣泛的不滿，並影響到人們直接地對公共行政機關產生負面的觀感及評價；

- 具體到本個案中，根據卷宗資料顯示聲請人於非工作期間，因頭部受傷被送往仁伯爵綜合醫院，於等候被害人為其治療期間趁該名女護士背向其時，以呼叫護士為由伸出左手以“拍”和“掃”方式連續觸碰該名女護士右邊臀部兩下；

- 基於當時聲請人是因喝醉酒不慎撞傷頭部而被送往醫院救治繼而觸犯刑事案件，而在酒精的影響下使得其暫時地缺乏謹慎及小心注意義務（因其漫長的30年公職生涯從未受過任何處分）；

- 故此，聲請人彼時的身份與一般常人無異，對於其行為所導致的後果，並不會使人們聯想到其擔任的職務與其行為之間有任何關係，換言之，聲請人

因一時大意所犯下的罪行並不會嚴重地損害治安警察局的聲譽及尊嚴，以及損害社會大眾對治安警察局的信任；

- 基於上述理據，可以認為，即便不即時執行有關紀律處分，亦不會影響社會大眾對治安警察局的信任和信服；

- 除此之外，於2022年5月18日案發至今已將近兩年半的時間，聲請人均正常履行其職務，期間未受到當局任何防範性停職，亦未見到社會各界廣泛討論此事而對治安警察局造成任何負面影響；

- 所以，聲請人所實施的行為不僅未對部門內部的運作造成影響，亦未有破壞治安警察局的公眾形象，危及其尊嚴及榮譽，貶低其在市民中的威信；

- 聲請人為本澳公共秩序及公共治安奉獻其30年的青春，原本僅剩下6年的時間便可以申請退休，現在卻因被上訴批示而抹殺其過往30年的表現，這顯然是極為不公平及不合理的；

- 當局應充分考慮上訴人過往的貢獻，盡量避免簡單化地將個體的全部行為定性為負面，亦不應僅憑一次錯誤就全盤否定聲請人整個職業生涯的努力；

- 因此，中止上述行政行為之效力並不會對有關紀律處分的科處擬達致的公共利益構成嚴重損害。

被聲請實體不認同有關見解，其主要理據在於：

- 根據第082/SS/2024號批示內容，聲請人於2022年5月18日凌晨因頭部受傷而被送往仁伯爵綜合醫院，聲請人在醫院分流處等候一名女護士為其治療期間，趁該名女護士背向其時，以呼叫護士為由伸出左手以“拍”和“掃”方式連續觸碰該名女護士右邊臀部兩下，聲請人因上述行為被初級法院刑事法庭裁定以直接正犯及既遂方式觸犯一項《刑法典》第164-A條所規定及處罰的「性騷擾罪」，罪名成立，判處四個月徒刑，暫緩執行兩年，有關判決已轉為確定。

聲請人故意作出構成刑事犯罪的行為，違反了保安部隊及保安部門人員應遵守的端莊義務；

- 聲請人作為治安警察局警務人員，根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第八十四條的規定，不論是否正在執行職務，亦理應以身作則遵守法制，嚴格預防和阻止任何違反法律的行為，聲請人不但沒有保護市民大眾不受侵犯，反而故意作出侵犯他人性自由及性自決罪的犯罪行為，這必然對治安警察局的聲譽、尊嚴，以及社會大眾對治安警察局的信任造成嚴重損害；

- 治安警察局作為具備執法權力的保安部隊，其聲譽及形象尤其重要，一旦公眾質疑治安警察局人員的道德品行，特別是他們的守法意識，將直接影響到治安警察局履行職責的效率；

- 此外，保安部隊對人員有嚴格的紀律要求，這是團結內部力量以有效執行職務的關鍵；

- 聲請人因嚴重損害治安警察局的聲譽及尊嚴而被科處240日停職處分，倘若容許聲請人在司法上訴期間返回工作崗位，即使只是臨時短暫的返回，亦會讓其他人員感到紀律未能得到彰顯，對治安警察局的內部管理，尤其在人員的紀律管理上將會造成嚴重不良的影響；

- 行政當局沒有命令採取防範性停職的保全措施，僅僅是判斷不會出現第13/2021號法律第一百二十條第六款（一）及（二）規定的情節，並不意味著聲請人的違紀行為不嚴重，沒有對治安警察局帶來負面影響；

- 綜上所述，被聲請實體認為倘若中止有關處分行為的效力，將會嚴重侵害有關行為所謀求的公共利益，因此並不具備《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款b）項所規定的要件。

讓本院作出分析。

首先要指出的是，行政行為原則上一經有權限當局作出即具其執行力(《行政訴訟法典》第117條)，且有關行為的合法性亦是獲得推定。

效力中止此一保存程序的功能在於讓行政行為的相對人可以在行政行為的合法性尚未透過司法上訴程序得到審理前，得在法律所規定的各項前提要件一併獲得滿足的情況下，暫時令受爭議的行為的效力被中止。

惟對於受爭議的行為行政行為是否具有聲請人所主張的瑕疵，例如是聲請人所指的極為不公平及不合理之處，屬司法上訴程序中所要處理的問題。

申言之，現要分析的，是一旦中止涉案對聲請人科處紀律處分的行政行為的效力，會否對該行為在具體情況下所謀求之公共利益造成嚴重侵害。

就現審理的問題，司法見解一直認為，“是否會對公共利益造成嚴重侵害要結合案件的具體情況，考慮行政行為所依據的理據以及雙方當事人所提出的理由作具體分析。”²

關於紀律處分行為所要謀求的公共利益，終審法院於2017年7月19日第37/2017號³上訴案的合議庭裁判中提到：“任何紀律處分行為所謀求的具體的公共利益的重要性根據紀律處分之目的而定。這些處分猶如其他任何處分

² 終審法院2010年5月10日在第12/2010號案及第14/2010號上訴案，以及2021年11月3日在第139/2021號上訴案的合議庭裁判。

³ 亦見終審法院於2018年3月7日第8/2018號上訴案的合議庭裁判。

那樣旨在糾正和預防：糾正就是要讓因有關事實受處分之行為人感悟到自己做事行為的不當及改善其行為的必要性；而預防，不僅要避免被處罰之行為人再次失職，還要對所有其他人起到警示作用，向他們展示不良行為之後果。如此，透過對行為人及時作出行動，適用紀律處分的目的在於維護相關工作不受不遵守紀律之影響及完善其運作和提高效率，保持工作信守相關目的。”

本案中，儘管聲請人被判處的犯罪行為並非在其當值過程或利用其職務所犯下，且有關行為亦與其職務無關，然而，不同於聲請人所主張般，本院認為並非只有那些由公職人員職權濫用、腐敗貪污等犯罪行為才會引起市民大眾的不滿，並直接地使人們對公共行政機關產生負面的觀感及評價。

事實上，警務人員具維護法紀，以及撲滅犯罪的職責。因此，一般市民會期待聲請人以及其他警務人員具備高於一般人的守法意識。

此表示，任何警務人員，只要其作出犯罪行為並且被判罪，不論有關犯罪是否與其職務有關，又或犯罪行為是否在履行職務的過程中干犯，有關犯罪行為必然與其身負維護法紀及撲滅罪行的職責相違背，並無可避免地會影響部門在市民大眾心目中的公信力，最終亦令到部門的形象以及其給予公眾的信心受到削弱。

基於上述理由，聲請人所實施的行為事實上是破壞了治安警察局的形象以及市民對部門的信心。

本案中，聲請人被指違反了第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第92條第2款第14項所規定的端莊義務。

根據上引法律第92條第1款可見，端莊義務，是指採取能表現、反映和提高職務尊嚴，以及保安部隊及保安部門的聲譽和形象的態度及行為。

上引條文在其第2款以舉例列舉的方式，列出了保安部隊人員為履行端莊義務而應秉持的操守。當中，與本案有關的，是其第14項，按其規定，以作為或不作為的方式作出任何可構成刑事或輕微違反的不法行為，構成對端莊義務的違反。

當某一保安部隊人員作出刑事不法行為，因而被認定違反其負有的端莊義務時，有權限實體對其科處紀律處分所要維護的公共利益在於透過該等處分所能對行為人帶來的糾正，以及對其他保安部隊人員所帶來的警示作用，以確保人員的紀律、守法意識及行為標準，從而保護部門的良好運作、聲譽和形象，使公眾對部門的所具有的信心得以重建。

考慮到涉案聲請人所觸犯的具體罪行、有關情節及該等行為的性質所能對公眾產生的負面印象，本院認為，中止涉案紀律處分的效力將不單單嚴重削弱涉案紀律處分所擬達至的特別預防及一般預防的效果⁴，並將損害有關部門的聲譽和形象，以及公眾對部門的信心。⁵

基於上述理由，本院認為此一要件不能符合。

*

⁴ 就相關問題，見中級法院2020年6月24日第422/2020/A號卷宗的合議庭裁判。

⁵ 司法見解普遍認為，對實施了構成犯罪的違紀行為的公務員科處撤職紀律處分的行政行為，不應准予中止其效力，並認為已滿足《行政訴訟法典》第121條第1款b項所規定的要件，因為如果行為人在針對處罰行為提起的司法上訴待決期間返回其部門，必然會妨礙公共利益的實現。就此，見終審法院於2009年12月17日、2011年2月23日、2017年11月8日及2018年3月7日，分別在第37/2009號案、第4/2011號案、第63/2017號案及第8/2018號上訴案所作合議庭裁判。

- 無強烈跡象顯示司法上訴屬違法

鑑於卷宗無任何跡象顯示聲請人已提起之司法上訴屬違法，因此，
本院認為此一要件符合。

*

基於上述分析，由於《行政訴訟法典》第121條第1款b項所規定的要件未能符合，原則上，本案不具備批准效力中止的條件。

聲請人尚指出，即使上述b項所指的要件不符合，根據《行政訴訟法典》第121條第4款之規定，亦應批准其聲請。

讓本院分析其是否有理。

為了能夠宣告中止效力，聲請人有責任具體指出並證明其主張的較嚴重而不成比例的損失，以供法庭作出有關衡量。⁶

為支持其理據，聲請人指出：

- 聲請人現時薪俸為每月澳門幣37,272.00元，倘若繼續執行該停職處分的批示，首先考慮到司法上訴直至得到確定結果所需的固有時間，將可能直接導致聲請人喪失將近澳門幣30萬元的收入；

- 其次，在停職期間，聲請人即使沒有收入，家庭的基本開支如房租或按揭貸款、水電煤氣費、食品雜費、子女教育費用等仍然存在，這些固定支出不會因為聲請人的停職而減少；

- 聲請人不僅依法不得從事其他工作，亦要避免家庭及家人的生活質量不

⁶ 終審法院於2021年11月3日在第139/2021號上訴案所作合議庭裁判。

會受到過分的降低，這將令聲請人即時陷於經濟及生活困境；

- 而且，除了經濟上的影響外，長達8個月的停職還毫無疑問地對聲請人的心理造成很大壓力，從而可能引致焦慮、抑鬱等情緒問題，而且這些問題不僅會影響聲請人本人，也會波及到其家人；

- 對於刑事方面的裁判，法院認為聲請人的犯罪行為不法性一般，犯罪後果及罪過程度中等，而民事損害賠償方面，聲請人已遵照判決向被害人支付澳門幣8,802 元，可見被害人的損害已透過金錢得到彌補；

- 綜上所述，經對比上述判決書所裁定聲請人的行為嚴重性與聲請人將遭受到的上述損失，應認為立即執行停職處分將會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失。

從上可見，聲請人第一方面的理據是涉案行政行為的立即執行對其本人及家庭在經濟及生活方面所造成的困境。

然而，本案中，聲請人並沒有陳述其家庭的具體組成，且亦沒有陳述及證明其本人每月的具體開支以至是其本人有否積蓄。在欠缺有關資料以衡量聲請人所主張、涉及經濟層面損失的情況下，本院無法判斷案中受爭議的行政行為的立即執行將對聲請人的生活質量造成何種程度的負面影響，從而，亦不具備相應條文在案中所涉及的私人利益和公共利益之間根據《行政訴訟法典》第121條第4款作出相應的權衡。

至於聲請人指長達8個月的停職將對其本人以至是其家人造成的心理壓力，從而可能引致的焦慮、抑鬱等情緒問題，一方面，聲請人沒有陳述其家庭的具體組成。另一方面，儘管本院認同，任何類型的紀律處分均有可能對行為人的心理及情緒造成或多或少的壓力及影響，惟此等負

面因素對不同的行為人所造成影響的具體程度卻是因人而異。本案中，本院尚不能僅僅因為聲請人所聲稱的心理壓力，便在欠缺其他客觀事實支持的情況下斷定《行政訴訟法典》第121條第4款所定情況之發生。

基於此，應否定聲請人是次聲請。

五、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定不批准聲請人A提出的中止行政行為效力的聲請。

本附件的訴訟費用由聲請人承擔，相關司法費定為6個計算單位。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2024年11月28日

盛銳敏

(裁判書製作人)

馮文莊

(第一助審法官)

何偉寧

(第二助審法官)

米萬英
(助理檢察長)