

案卷編號：37 / 2009

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2009 年 12 月 17 日

上訴人：甲

被上訴人：保安司司長

主要法律問題：

- － 行政行為效力的中止
- － 該程序之標的
- － 對公共利益的嚴重損害

摘 要

中止行政行為效力程序的標的不是審查被質疑行為的合法性，而是衡量不立即執行具有某一內容和決定的行為是否正確。因此，在這種程序中不討論被質疑行為所依據的事實或該行為是否存在瑕疵。

若中止對一名被裁定觸犯一項持有毒品供本人吸服罪的警員處以撤職紀律處分的行為的效力，將嚴重損害該行為在具體情況下所追求的公共利益。

製作裁判書法官：朱健

澳 門 特 別 行 政 區 終 審 法 院 裁 判

對行政司法裁判的上訴

第 37 / 2009 號

上 訴 人：甲

被上訴人：保安司司長

一、概述

甲向中級法院請求中止保安司司長於 2009 年 9 月 17 日對其作出撤職紀律處分行為的效力。

中級法院在第 888/2009/A 號案件中作出合議庭裁判，駁回了中止行政行為效力的請求。

申請人不服該裁判，就此向終審法院提起上訴，在其上訴理由陳述中提出了下列結論：

“1. 上訴人對中級法院於2009年11月5日作出之裁判不服，向終審法院提出上訴，請求廢止該裁判。

2. 中級法院之裁判中，合議庭並未就行政行為之違法性作出分析，而只對公共利益方面作分析，並認為中止執行對影響澳門警隊之形象造成影響，從而嚴重損害公共利益。

3. 上訴人提出很多行政行為違法（無效或可撤銷）之指控，而保安司在答辯時並未提出爭執，理應視為其接受相關之法律理由，在這，上訴人不重申相關之違法理由。

4. 上訴人欲強調，被上訴之行政行為嚴重侵犯了上訴人之答辯權，沒有考慮上訴人之答辯，及要求調查之證據，根據行政程序法典第122條第2款d項之規定，明顯為無效的。

5. 保安司指出，上訴人因犯罪而被判處刑罰，但現時在警隊中，不乏犯罪被判刑後仍未有遭到撤職處分，最經典案例為司法警察局人員，被判以傷人致死及警員吸毒等事件，但相關警員仍在執行職務。

6. 因此，並不是犯罪被判刑後，其行為必定會損害社會謀求之公共利益，而必須有具體之事實予以支持，但本個案中並未有任何具體事實予以支持。

7. 原審法院亦未有詳細地分析上訴人如何損害公共利益之具體情況，便認定中止執行相關之決定，讓上訴人繼續返回工作崗位，將會嚴重損害公共利益，明顯違反行政訴訟法典第121條第1款b項之規定。

8. 再者，亦未有任何證據顯示該公共利益之損害為嚴重，因此，原審法院之判決明顯違反行政訴訟法典第121條第1款b項之規定，應予廢止。

9. 綜上所述，由於已完全符合了行政訴訟法典第 121 條之要件，故請求尊敬的法官閣下廢止中級法院之判決，並命令中止執行保安司 2009 年 09 月 17 日作出之批示，批准上訴人返回工作崗位。”

被上訴人提交了理由陳述，認為應確認被上訴的合議庭裁判，而且由於上訴人被撤職的依據是被裁定觸犯吸毒罪，這種罪行在澳門社會特別受到譴責，也是有關當局首要打擊的目標，所以強調其返回警隊任職對公共利益所帶來的損害。

檢察院在其意見書中認為，由於不符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款 b 項規定的要件，所以本上訴應被裁定敗訴，所持的主要理據如下：

- 澳門法院司法見解一向認為在紀律處分方面，如果中止效力與有關部門在一般地面向公眾和具體地面向其人員時應維持的尊嚴或聲譽相衝突，就嚴重損害公共利益；
- 上訴人實施了持有麻醉品作吸服用的罪行，無可避免和嚴重地影響了警察當局的形象、尊嚴和聲譽；
- 立即執行行為對上訴人產生的損害和不當，看來不是不成比例地高於保安力量所追求的公共利益。

經助審法官檢閱。

二、理據

（一）事實內容

中級法院認定了下列事實：

“- 甲，現上訴人，是治安警察局警員。

- 2009 年 9 月 17 日，保安司司長作出了下列批示（本請求之標的）：

‘事由：第 XXX/2006 號紀律程序

被告：治安警察局警員甲，編號 XXXXXX

根據案卷資料，被告甲，治安警察局警員，編號 XXXXXX，被裁定觸犯一項 2 月 28 日第 5/91/M 號法令第 23 條 a 項規定和處罰的持有麻醉品罪，被判處 45 天徒刑，緩刑 18 個月執行。

導致其在刑事程序中被判有罪的事實，因為違反 12 月 30 日第 66/94/M 號法令核准的澳門保安部隊軍事化人員通則第 12 條第 2 款 f 項和 o 項規定的義務，所以同時構成違反紀律行為。根據該通則第 263 條第 2 款，與罪行的主犯和實際存在有關的充分證據獲得確立，同時第 240 條 c 項規定可處以撤職處分。

控訴書已適當地通知了被告，但其沒有在給予的期間內作出回應。

經聽取司法暨紀律委員會的意見。

綜上所述，考慮到事實的嚴重性、對公共服務和警隊聲譽的損害、導致加重處罰有關行為的情節——第 201 條 d 項和 f 項，也考慮了第 200 條第 2 款 b 項規定的對被告有利的情節——上述均為澳門保安部隊軍事化人員通則的條文，現行使綜合第 13/2000 號行政命令和該通則第 211 條的規定，同時引用通則第 238 條第 2 款 f 項和 l 項以及第 240 條 c 項所賦予的權限，對編號為 XXXXXX 的治安警察局警員甲處以撤職處分。’”

（二）被質疑行為的瑕疵

上訴人再次提出，現被上訴人作出的行政行為，因在預審階段違反其辯護權，根據行政程序法典第 122 條第 2 款 d 項的規定屬無效。

關於中止行政行為效力的要件，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、.....

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、.....”

正如終審法院於 2009 年 5 月 13 日在第 2/2009 號案件中作出的合議庭裁判中認為，為了審查是否滿足中止行政行為效力的要件，明顯地應把被質疑的行為看作一個確定內容。本預防程序的標的不是審查被質疑行為的合法性，而是衡量不立即執行具有某一內容和決定的行為是否正確。因此，在這種程序中不討論被質疑行為所依據的事實或該行為是否存在瑕疵。

另一方面，行政訴訟法典第 121 條第 1 款 c 項提及的是司法上訴、而不是被質疑行為屬違法的強烈跡象。

所以，現在提出在司法上訴中被質疑的行為本身的瑕疵對中止其效力的請求是沒有意義的。

（三）對公共利益的嚴重損害

上訴人認為中止執行行為不會對公共利益造成任何損害，提出在警隊中存在有警員被裁定觸犯刑事罪，但沒有被處以撤職紀律處分的情況，從而損害了平等原則。還解釋只是一次吸毒的個別事件，並沒有嚴重損害警隊的形象。

考慮清楚本案的情況，我們認為中止對上訴人處罰的行為的效力將嚴重損害該行為在具體情況下所追求的公共利益。

上訴人被裁定觸犯一項持有麻醉品供本人吸服的罪行，根據第 66/94/M 號法令核准的澳門保安部隊軍事化人員通則第 238 條第 2 款 f 項，可對其處以強迫退休或撤職的紀律處分。

這些紀律處分是對警員違反其職業義務所作的回應，有關行為損害了警察的權威和形象、降低了警員的專業能力和所屬團隊的整體行動能力、增加了警察行動失敗甚至危及其本人和他的同僚安全的風險，處罰的目的是要重建公眾對警隊作為打擊犯罪力量的信任以及在警隊中命令和紀律的權威。

如果上訴人在針對處罰行為的司法上訴待決期間返回其工作崗位，必然妨礙追求上述對警察部門來說屬最重要的目標，而且明顯比立即執行行為對上訴人造成的損害嚴重。

因此，應維持駁回中止效力請求的決定。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定本針對司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人繳納，當中包括 4 個計算單位的司法費。

2009 年 12 月 17 日。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉