

(譯本)

效力中止  
紀律處分行爲  
侵害公共利益

摘要

- 一、行政行為效力的中止前提是存在積極內容的行為或存在積極的內容。
- 二、積極行為是指那些在實施時可以改變法律秩序的行為。
- 三、就中止紀律處分的請求而言，只要能同時出現《行政訴訟法典》第 121 條 b 項和 c 項中的兩個要件便足夠。
- 四、關於損害公共利益，不得假設，相反應該由行為人給予確認。
- 五、為了對中止具爭議的行為效力通常會對公共利益造成損害下結論，必須澄清這一中止行為是否嚴重侵害機構的形象和運作，影響使用者和一般公眾對所涉及服務的信心，或者有損政府的良好形象和行使職能自身的紀律。

2003 年 11 月 13 日合議庭裁判書

第 219/2003/A 號案件

裁判書製作法官：蔡武彬

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲，已婚，澳門居民，在其第 219/2003 號司法上訴待決案件中，請求對被上訴的經濟財政司司長的批示的效力予以中止，該批示對他實行連續 120 天停職的紀律處分，以及該處分執行完成後將會他調到其他職能部門，因為他違反了盡職、服從和忠誠的義務。

上訴人的理由闡述結論如下：

— “本效力中止的請求示依據《行政訴訟法典》第 123 條 c 款規定所提出；

— 為批准效力中止，法律要求需同時具備下述要件，該等要件應該從相關的幾個方面進行考慮：1) 相關行為的執行可能會對聲請人或對他所捍衛的利益，或對他在上訴中將捍衛的利益造成難以彌補的損失；2) 相關行為效力的中止在該行為具體隨後實施時，不會對公共利益造成嚴重的損害；3) 從本訴訟不會產生上訴不合法的強烈跡象。

— 即時執行紀律處分對聲請人來說，他將會失去領取 120 天的工資，考慮到他的具體情況，這不能不意味著是“難以彌補的損失”。

— 聲請人已婚，有一個正在上幼稚園未成年的女兒，他在父母和一位失業的兄弟陪伴下生活。

— 他每月的開銷為澳門幣 17,700 元，他通過自己的勞動所得應付這筆開銷，他的淨薪俸為澳門幣 20,980.20 元。

— 他的家團一旦失去來自聲請人工作的收入，便無法應付每個月的支出，甚至無法應付維持生計的最主要支出。

— 即使聲請人可以支配他的父親和妻子所獲得的全部收益，即分別為澳門幣 4,950 元和澳門幣 3,800 元，（實情並非如此），也遠遠達不到每個月聲請人必須承擔的月固定支出所需要的金額。

— 聲請人在 120 天內所失去的工資，以及隨之而來的家團收入的嚴重壓縮，會影響滿足個人和家庭的基本需求；因此，聲請人家團的生活水準處於這樣的程度，就會直接和間接造成聲請人和他的家團正在經歷的緊縮和痛苦，可以肯定的是，這樣的緊縮和痛苦無法通過在執行可能撤

銷處罰批示之裁定範疇內可能出現假定的情況而消除，因為聲請人和他的家團生活質素本身和維生水準出現了問題。

— 這種狀況無可避免地被形容為“難以彌補的損失，而出現第 121 條第 1 款 a 項中所提及的要件造成的效果。”

— 例如：葡萄牙最高行政法院最近的司法見解得出同樣的結論，根據這一結論，公務員最終或臨時脫離所行使的職務而失去工資，造成家庭的收入如此急劇的減少，危及基本個人需求之滿足或嚴重降低同一社會層次家庭中等生活標準所需支出。是所謂“難以彌補的損失”之損害的原因。

— 在本案（*sub judice*）的審理中，出現了難以彌補的損失，因此具備了第一個要件，這是批准中止行政行為效力法律所強制要求的要件。

— 在批准帶有紀律制裁性質的行為效力上，第 121 條第 3 款在未具備規定這一要件之具備之不可要求性，儘管如此，但是這一要件應該被視為具備，以達致其對於第 121 條第 1 款 b 項所規定要件進行思考，正如該法令第 4 條所述。

— 在具備存在第二個要件時，法律強制要求具備中止懲罰行為效力對公共利益所產生侵害的嚴重性，要求對導致懲罰的事實框架進行分析，並注意事實發生的具體環境，對可能就服務的正常運作以及所涉及機構的對外形象產生影響的情況進行預測判斷，而上訴人將繼續服務直至對本司法上訴做出裁決。在這一判斷中，將應該考慮中止行為在一般預防目的方面所產生的影響，並應關注違紀發生地點人員範圍，出現違紀行為地點的服務類型，以及受到紀律處分的上訴人所擔當職能的性質。

— 像那種推測發佈中止執行紀律制裁效力總是必然會對公共利益造成嚴重侵害，或者像那種會導致產生對紀律處分的類型和嚴重性不予批准的決定之類的自動結論都是無效的。

— 以紀律程序預審員的報告為基礎，造成紀律處分的事實框架如下：聲請人在處理和呈交分配給他做情況報告方面出現嚴重的延誤；聲請人所提供的聲明引起對他自己所提交報告作者的懷疑；聲請人不求助上級而求助部門之外的人士幫助起草報告之事實；聲請人不尊重上級要求以中文起草報告的指令之事實；聲請人的表現直接違反盡職和勤勉義務之事實，直接給投訴利害關係人造成了經濟損失，間接對勞工暨就業局的形象和聲譽帶來損害。

— 歸責於聲請人的違法行為不帶有誹謗的性質，也不像那些會立刻給部門正常運作造成混亂的違法行為，從所發生事實來看，沒有影響到行使公共職能所需的最低基礎。

— 可以肯定的是在預審員的報告中，確認了聲請人的延誤使勞工暨就業局沒有能夠依照法律行使其職能，結果在投訴利害關係人面前損害了相關部門的形象和聲譽，但是由於其有些誇張，所以就證明來駁回現在提出的請求是公正的這一點來說，上述斷言不能過分予以考慮。

— 不可能真實的是，因為唯一的一位公務員的行為，會使整個具有架構層次的組織受阻來實施其職能，特別是，這個組織是聲請人在其中行使職能的組織，應考慮其職能的類別和性質。

— 這是因為聲請人所行使的具有稽查職能的性質是一種需要經由稽查員與其上級進行持久互動性質，因為上級對稽查員的情況具有協調和領導的權力。

— 斷定稽查員，即現在的聲請人，應該為勞工事務局未能履行法定職責而承擔責任，這意味著將聲請人不應有也不可能有的責任歸咎於他，而把法律強加給勞動稽查廳長和稽查科長的責任化為烏有。

— 上述做出的這一斷言，同樣對把所指稱的利害關係人的經濟損失與聲請人的延誤聯繫在一起是有效力的。

— 為使聲請中止處罰行為效力不會使與紀律制裁相聯繫的特別和一般預防之目的落空之結論更具有說服力，值得進行特別的反思，而紀律程序報告中所認證的事實是聲請人已經明顯改善了自己的工作，補回了歸咎於他的延誤。

— 聲請人直至司法訴訟做出最終判決前行使職能不會影響該局職能的正常行使，正如這不僅不會影響該局的形象和聲譽一樣，而且也沒有出現阻止批准中止處罰行為效力的一般和特別預防之特殊要求，因為事實上聲請人已經補回了所有的延誤，再也沒有稽查員辦案有延誤的情況了。

— 關於那些有助於用來確認違反盡職和勤勉義務的事實，這些事實發生的具體情況也會使人毫無疑問地得出結論，即沒有違反局長所要求的 60 天的期限。

— 聲請人完成了，並在這一期限內向他的上級提交了相關卷宗。

— 而事實上是其上級兩次不接受聲請人所提交的提案，退回卷宗讓聲請人重新去做，並要求提出新的提案，這就使聲請人必須就相關卷宗的報告再準備兩個版本，因而使這些卷宗沒有最終在規定的期限內完成。

— 這一狀況顯然不應歸咎於聲請人，而且只要上級永遠不接受聲請人提交的提案就足以使聲請人永遠處於犯錯誤的境地。這就使聲請人必須遵守這一期限內，而他正是在這一期限內第一次向他的上級提交的報告。

— 這些情況很自然應該被高等法院在評價本聲請的良好用意時，納入其整體的思考中。

— 歸咎於聲請人的事實發生時的具體情況，這些被認為是違反服從和忠實義務的事實，也不能夠說明中止處罰行為效力是因聲請人的這一行為和所行使職能對公共利益造成了嚴重的侵害。

— 關於[公司(1)]勞工一案報告的製作人預審報告的結果只是對因聲請人和稽查科科長之間的分歧而對報告的製作人存在疑問，就聲請人做出的斷言來看，這一情況沒有最終（根據判斷）並沒有得以澄清，包括對預審員來說，因為作為報告的結果，最終沒有以違反職業保密義務提出執行紀律制裁，正像因這一事實而命令開立紀律程序的批示所帶來的結果一樣。

— 聲請人只是在他提交的報告兩次被他的上級拒絕之後，才請求乙給予幫助，請求他幫助起草一份標準報告的結構，然後聲請人填寫上他自己收集的資料和他自己想要提出的建議。

— 乙是律師，是一位對於勞動稽查廳所經手案卷問題非常有經驗的人，求助於他的幫助是因為聲請人知道他過去曾經當過該廳的廳長，聲請人試圖得到只是他必須提交的一分高質素的工作，以便使他的報告不會再被他的上級拒絕。

— 不理解這種幫助怎們會損害在行使公共職能過程中必然存在的機構交托的最低基礎，並因此使聲請人不能在行使其職能的過程中，等待對他針對處罰批示提出的司法訴訟作出的司法判決。

— 關於認為違反服從義務的事實，也應該讓這一事實發生的具體情況來說話：一方面，上級發出了命令[今年二月的第二個星期（具體日期我記不清了）……]，要求聲請人（……沒有耽誤時間用葡文起草情報，並最恰當最快地去做）使用中文，即他掌握最好的語言提交報告；另一方面，相關的報告（情報）聲請人於當年的 2 月 1 日便提交了。

— 從上述情況很容易得出兩件事情：一件是命令發出的目的是要聲請人盡可能快地提交相關報告，因為推斷他若以自己掌握最好的語言撰寫的話，提交的速度會更快；另一件是當這一命令向聲請人發出時，用葡文撰寫的報告已經完成了。

— 2 月 13 日，即向聲請人發出命令那日之後的一、二天后，葡文寫成的報告已經提交了，因為聲請人認為，這一命令的目的是催交報告，避免再拖延，如果必須將已經用葡文書寫的長篇報告翻譯成中文，肯定會延誤。

— 這裏的另一個理由是，對具體的事實和圍繞事實環境審議後，聲請人認為不會對應該存在的使他能夠繼續行使其職能的條件造成影響。

— 從所陳述的情況可以看到，中止以連續中斷 120 天工作的處罰來制裁聲請人的處罰批示效力不會對公共利益造成嚴重的損害，因為不會煽動起要求保護勞工局形象和聲譽的特別要求以及普遍及特殊的防範要求。

— 同樣就批准提出關於中止效力的請求所揭示的事實而言，幾乎所有的稽查員（34 人）聯名寫信表示同情聲請人，這不得不應給予特別的反思，在聯名信中他們表彰聲請人作為一位合格的勞動者、善良的朋友和樂於合作及幫助他人所顯示出的質素。

— 即使後來能證實對公共利益帶來的損害，藉以證明駁回中止聲請，但不能由自己下斷言，而且這也不具足夠理由，因為法律要求這種對公共利益的損害應該是一種“嚴重的損害”，而這種損害，無論舉出再多的理由，肯定沒有出現過。

— 而且即使後來表明處罰批示效力的中止對公共利益造成嚴重損害，而做出未經考慮的斷言，這也不會強制要求該請求必須自動被駁回；實際上，當因行為即時給聲請人所造成的損失不成比例地高於中止行為效力所帶給公共利益的損失時，法律允許法院可以中止某種行為的效力。

— 在這一具體的案件中，這一點總是應該被認為證實了的，因為即時執行處罰批示對聲請人及其家人的生活質素造成了嚴重損害，其生活水準嚴重受到影響，任何一個人都有權利以最低的尊嚴生活。

— 而且法律強制要求確認的第 3 個要件得到認證，因為對所涉及的處罰批示提起的司法訴訟提起的上訴不存在明顯違法的跡象，特別是行為的可上訴性，上訴的時效和聲請人的合法性。

— 因此驗證法律強制要求的 3 個要件才能夠批准中止經濟財政司長處罰批示的效力。”  
要求批准聲請的中止。

傳召被上訴的實體後，其在回答中表示在本卷宗中有理。

檢察院檢察官在其意見書中認為請求應該予以批准，因為一併存在達致這一效力所需要的要件。

依據《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款的規定，無需助審法官進行檢閱應予裁判。

下述事實屬重要：

— 甲自 2000 年 2 月 2 日起一直是專業稽查員；

— 依據紀律程序，經濟財政司長對他科處 120 天的停職處罰，執行處罰結束後他將被調到其他部門；

— 處罰批示是以勞工暨就業局預審員的報告為依據的，其內容載於附件第 286 頁至 293 頁，在此視為全文轉錄；

— 上訴人已婚，有一個三歲的兒子；

— 他的妻子丙在福臨門海鮮酒樓工作，月薪為澳門幣 3,800 元。

— 2002 年 9 月，上訴人因違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項的事實，被處以罰款。<sup>1</sup>

現查明：

眾所周知，行政行為效力中止機制具有保全程序之預防性質和結構，以工具性（《行政訴訟法典》第 123 條），權利存在之表像，遲延風險，（*fumus bonni juris, o periculum in mora*），甚至在某種程度上，以適度性為其要件。<sup>2</sup>

面對政府行為合法性的推論和事實相關前提的真實性原則，在訴訟的期間，不得對已經要求中止效力的行政行為前提的現實性或真實性進行審核。<sup>3</sup>

一般情況下，為使能夠所說的效力中止被批准，必須同時滿足《行政訴訟法典》第 120 條的前提和第 121 條第 1 款的三個一般要件。在特殊情況下，正如本紀律程序的案子，可以免除上面規定的其中一個要件：

第 120 條和第 121 條規定：

#### 第 120 條

（行政行為效力之中止）

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，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。

“第 121 條

<sup>1</sup> 由於純粹的疏忽，本卷宗第 95 頁上的翻譯出現的是“中止處罰”，但實際上根據附件第 293 頁，應該是“罰款處罰”。

<sup>2</sup> 中級法院第 30/2000/A 號合議庭裁判。

<sup>3</sup> 參見葡萄牙最高行政法院第 31265 號案件的 1992 年 11 月 11 日合議庭裁判；第 31541 號案件的 1993 年 1 月 12 日合議庭裁判，《法院合議庭裁判書彙編》，第 380–381 卷，第 385 頁；高等法院 1999 年 7 月 15 日合議庭裁判，《司法見解》，第 2 卷，第 24 頁。

(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。”

首先，一個行政行為效力中止的前提是要存在積極內容的行為。

積極行為是指那些在它們被實施時可以改變法律秩序的行為，而消極行為是指那些不能改變事先存在的法律關係的行為，而讓這種關係處於原來的狀態，或者用 Freitas Amaral 教授的話來說，是“那些在於拒絕在法律秩序中引入某種變化的行為”。<sup>4</sup>

在本案中這一前提明顯具備，因為被上訴的行政行為是實施中止工作和調離職能部門的處罰決定，這是一種積極內容。

我們看一下相關要件是否滿足了批准所聲請的中止。

根據所引述的第 121 條的規定，在紀律處罰的特殊情況下，在免除該條 a 項所規定的要件時，原則上必須同時具備《行政訴訟法典》第 121 條 b 項和 c 項所指其餘兩個消極要件（因中止之行為而不存在嚴重損害公共利益，本程序亦未出現上訴不合法的嚴重跡象），才可以命令採取臨時措施。

關於公共利益的損害，不應推測，應該首先由行為人予以確認。

根據《行政程序法典》第 4 條，任何一種行政行為都以應謀求公共利益為前提。

正如從預審卷宗所得出的結果，其附件已要求提供，當對上訴人進行紀律處罰時，行政行為本身一種專門的監察，已經從實質上證明上訴人在處理和提交分配給他的程序報告上出現過分的延誤，在有關[公司(1)]勞工問題的報告上，他請求第三者幫助進行起草，而沒有請求他的上級，還有他蔑視上級要求用中文起草報告的命令之事實。

即使通過其性質和嚴重性的程度而對有跡象的內容進行透視，無論是面對普通的民眾還是面對公務員，這些事實不會從表面上引起公眾的反響，人們也不會認為其影響了具體涉及的公眾機構的聲譽及尊嚴。

因此，不能下結論說，中止被申訴行為的效力通常將會給集體利益造成損害。

更有甚者，面對一處罰行為，必須澄清中止效力是否“嚴重有損機構的形象和運作”<sup>5</sup>，影響“使用者和普通公眾”對有關部分的“信任”，<sup>6</sup>或者會損害“政府的形象和職務紀律”。<sup>7</sup>

《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的要件亦已具備。

正如卷宗中非常明顯得出，由於符合第 121 條第 1 款 c 項所指要件，沒有跡象顯示本司法上

<sup>4</sup> F. Amaral，載於《Direito Administrativo》，第 3 卷，第 155 頁至第 156 頁。

<sup>5</sup> 葡萄牙最高法院第 45931 號案件的 2000 年 3 月 28 日合議庭裁判，以及第 39593 號案件的 1996 年 4 月 16 日合議庭裁判。

<sup>6</sup> 葡萄牙最高法院第 36790 號案件的 1995 年 2 月 14 日合議庭裁判，以及 1992 年 1 月 9 日《學說判例》第 376 期第 384 頁。

<sup>7</sup> 葡萄牙最高法院第 27446 號案件的 1989 年 9 月 6 日合議庭裁判。

訴存在違法之處，故滿足了第 121 條第 1 款 c 項之要件。

因此，裁定請求中止之理由成立。

綜上所述，本中級法院合議庭裁判批准中止被爭執申訴行為效力的請求。

因不必繳納而無需支付訴訟費用。

蔡武彬（裁判書製作法官）— João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）— 賴健雄