

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、甲(A)，身份資料詳見卷宗，針對中級法院不批准其對保安司司長(於 2025 年 2 月 5 日)作出的對其科處撤職紀律處分的行政行為提出的中止效力請求的合議庭裁判提起上訴(見第 35 頁至第 41 頁及第 47 頁至第 50 頁背頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

訴訟程序的步驟符合法律規定，檢察院也出具了意見書(見第 84 頁至第 85 頁)，沒有任何妨礙審理的事由，應立即作出裁決。

理由說明

事實

二、在就“事實事宜”所作的決定中，被上訴的合議庭裁判的內容如下：

「1. 聲請人已於 2020 年 9 月 21 日起以自願退休方式離職，其退休前的職務為治安警察局一等警員。

2. 聲請人退休時，治安警察局已對聲請人展開編號 078/2020 的紀律程序。

3. 聲請人觸犯八月二日第 6/2004 號法律第 18 條第 1 款結合《澳

門刑法典》第 244 條第 1 款 b) 項所規定及處罰的一項「偽造文件罪」，於 2023 年 3 月 29 日透過第 CR2-22-0204-PCC 號案被初級法院刑事法庭判處 2 年 3 個月徒刑，緩刑兩年。

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 2025 年 2 月 5 日被保安司司長作出的第 007/SS/2025 號批示科處撤職處分(見卷宗第 5 至 6 頁)。(見第 35 頁背頁至第 36 頁及附卷第 4 頁背頁)。

法律

三、考慮到以上所述以及中級法院在本上訴案中所作的裁決和現在所提出的內容，我們認為被上訴裁判的決定並無不妥之處，因為原審合議庭(恰當及完整地)履行了其“就裁判說明理由的義務”，具體指出並列明了其認為重要且顯示出沒有爭議及已獲認定的事實，並以恰當和正確的方式闡述並說明了不批准現上訴人提出的“效力中止”請求的決定的“法律理由”。

概括而言，被上訴裁判認為中止相關行政行為的效力將“嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益”，因此，沒有同時滿足《行政訴訟法典》第 121 條所規定的全部法定前提，從而無法裁定其理由成立。

如前所述，我們認為這一決定是正確的。

讓我們來看一看。

在本上訴的“結論”部分，現上訴人指出：

“1. 《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項就中止行政行為之效力而訂定的要件，相關舉證責任需由行政當局所承擔，即行政當局須主張及證明中止行政行為之效力會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。

2. 上指條文所提及之對公共利益的損害須為嚴重及具體，單純以一般及抽象方式主張中止行政行為的效力會對公共利益構成嚴重損害，不足以推翻上述要件的成立。

3. 在本具體個案中，由於行政當局未能滿足以上的舉證負擔，原審法庭在此情況下認為《行政訴訟法典》第121條第1款b項的要件不能成立，存在法律適用錯誤的瑕疵。

4. 現所爭議的行政行為係對上訴人的撤職處分，具紀律處分的性質以及具有積極內容，在無須考慮《行政訴訟法典》第121條第1款a項的情況下，當已滿足同一條文b項及c項的要件時，應批准中止行政當局對上訴人所作出的撤職處分的效力。”（見卷宗第50頁及附卷第9頁）。

然而，我們認為現上訴人沒有任何道理，因為被上訴的合議庭裁判在這個問題上是清楚和明確的，它在涉及上述“法定前提”以及現與本案有關的部分明確地指出了如下內容：

「- 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：

- 聲請人已提出自願退休，且於2020年6月1日獲被聲請實體批准，自2020年9月21日開始進入退休狀態；

- 這意味著即使被訴行為(撤職處分)的效力被先行中止,基於聲請人的現況,其本身亦不可能重新投入警員的職務,聲請人所屬部門的運作亦絕不會因撤職處分被先行中止而受到任何影響;

- 參考與本保全程序所審理之問題相似的中級法院第 424/2018/A 號判決:「考慮到聲請人已於 2017 年 11 月 27 日退休,故所科處相關的撤職處分,根據《澳門公共行政工作人員通則》第 306 條第 3 款之規定,僅導致中止支付退休金 4 年。現在立即執行有關處罰,或待聲請人的司法上訴案的裁判確認後再執行(倘敗訴),看不到對有關處罰行為所謀求的公共利益有太大的影響。」

- 在此情況下,聲請人認為將被訴行為(撤職處分)的效力宣告中止,與被訴行為所追求的利益(將聲請人排除於警員編制)並沒有衝突,故此中止被訴行為之效力不會嚴重侵害其所謀求之公共利益。

被聲請實體不認同有關見解,其主要理據在於:

- 根據初級法院於 2023 年 3 月 29 日第 CR2-22-0204-PCC 號合議庭裁判,聲請人在職期間因故意觸犯第 6/2004 號法律第 18 條第 1 款結合《澳門刑法典》第 244 條第 1 款 b 項規定及處罰的一項“偽造文件罪”,判處二年三個月徒刑的單一刑罰,暫緩二年執行,並須向澳門特區政府支付 10,000 澳門元捐獻;

- 由於案件是公開舉行審判聽證,任何人都可以旁聽(《刑事訴訟法典》第 77 條第 1 款及第 6 款),因此他被判處有罪的消息必定會公之於眾,而在任何一名市民看來,保安部隊人員在職期間犯罪都會嚴重地損害澳門特區保安部隊的形象、聲譽、威望及尊嚴,違反其作為治安警員應遵守的端莊義務;

- 作為紀律譴責和處罰聲請人的撤職處分，當然是被行政當局視為有必要達到任何制裁性質的決定皆有的預防日後發生同樣事件和保護受違紀行為侵害的法益免於再受侵害的功能，雖然聲明人早於 2020 年 9 月 21 日聲明自願離職退休，紀律處分不能針對聲請人本人的特別預防—使其受處罰後因處罰對其產生的不利後果而受阻嚇，而不敢再實施違紀行為，或受處罰後變得信服紀律制度的合理性和處罰的適當性，從而日後約束其行為舉止不再實施違紀行為；然而針對其他人的一般預防—通過對聲請人施加紀律處分及藉着其嚴厲程度，使部門內外的公職人員意識到凡有人違反紀律必遭受到懲處，因此亦因受阻嚇而不敢以身試法或因有人違紀而受處分，其因紀律法律被違反而曾被動搖對法律秩序的信心得以恢復，從而重新再信服紀律制度有效性而信任之和不曾挑戰之，有利於公共部門內部運作和政府施政的暢順；

- 眾所周知，治安警察局為澳門特別行政區內部保安系統中的一支保安部隊，依法履行法律賦予的職責，包括維持公共秩序及安寧；預防及調查犯罪；保護公共及私人財產；管制非法移民；管制及監察車輛與行人的通行；負責出入境工作；在行政條件及相關監察的範圍內，行使法律賦予的職權；（詳見第 14/2018 號法律第 3 條）

- 為確保公共行政部門良好的組織和有效率的運作以便實現公共利益的功能得以落實，考慮到聲請人所實施的行為對部門內部的運作影響的嚴重性和其處分已經經內部文件在部門內部人員間有公佈等情節，被聲請實體相信若不即時執行有關處分，實必影響部門內其他人員對保安部隊紀律機制和法律的信任和信服，從而可能使人感覺違紀可能藉退休行為而不會受到即時懲處，或最低限度可通過向法院提起訴訟手段便可獲暫緩處分，或甚至最終能逃避遭受實施處分的後果，或最

低限度使部門其他人員不再重視或會以輕率態度對待彼等一直以來均須遵守的端莊義務；

- 關於b項規定的要件，即侵害公共利益，在紀律範疇內如果中止行為嚴重削弱紀律處分固有的特別預防或一般預防的功能時，就存在著對這種利益的嚴重侵害。被聲請實體認為指控的違紀行為造成抵觸治安警察局一般預防的明顯特徵，認為希望的中止效力將會導致嚴重侵害公共利益。

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。”¹

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²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已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

¹ 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。

² 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。

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初步看來與其職務無關，然而，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，並會無可避免地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。

儘管聲請人現時已退休，但中止涉案行政行為的效力依然會對公共利益造成嚴重損害。

關於此，除應有尊重及更佳見解，聲請人所援引的，本中級法院於2018年6月28日第424/2018/A號卷宗的合議庭裁判，當中的具體情節有別於本

案。該案的聲請人並非紀律部隊人員，且其受紀律處分並非因為其觸犯刑事罪行。

對本案而言，更具參考價值的，是終審法院 2021 年 11 月 3 日在第 139/2021 號上訴案所作出的合議庭裁判。在有關裁判中，終審法院指出：

“（……）

具體而言，透過撤職處分懲處某一警員所謀求之公共利益就是讓相關行為人徹底離開“……崗位，因已經顯示他的在位對有關利益、尊嚴和聲譽的不適當”³，理由是他作出了違紀行為，且根據此行為的嚴重性，已經不能維持其職務關係（《保安部隊軍事化人員通則》第 238 條）。⁴

終審法院一貫認為，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。⁵

誠然，本案有一個特別之處，即上訴人處於已退休的狀況，而在上文引用的眾多合議庭裁判中並不存在此情況。

³ MARCELLO CAETANO 著：《Manual de Direito Administrativo》，科英布拉，Almedina 出版，第二卷，第九版，第 821 頁。

⁴ 見終審法院 2011 年 2 月 23 日第 4/2011 號案的合議庭裁判。

⁵ 終審法院 2009 年 12 月 17 日、2011 年 2 月 23 日、2017 年 11 月 8 日和 2018 年 3 月 7 日的第 37/2009 號案、第 4/2011 號案、第 63/2017 號案和第 8/2018 號案的合議庭裁判。

上訴人辯稱，“在當前這種上訴人根本不可能實際返回警隊的情境下，公共利益不會遭到嚴重侵害”。

確實，上訴人已退休，不會返回部門工作。

然而，即便如此，不執行被質疑的行為將導致的對公共利益的侵害亦不會因此而變得不“嚴重”。

檢察院司法官正確地指出，“在科處撤職紀律處分之前已退休無法消除中止效力所引致的對公共利益的嚴重侵害，因為中止對一名已退休公務員科處的撤職處分的效力同樣可能使行政當局失去信譽，動搖其聲譽和社會大眾對其寄予之信任”，使公眾認為相關已退休人士即便在因實施了極其嚴重的不法事實而被科處撤職處分後，仍可繼續收取退休金，由此引發對退休金發放的嚴重質疑。

正如被上訴實體在其上訴答辯中指出的，“不管是在職還是已退休，那些通過認真工作來支持薪俸或退休金支付的人都關注著公帑的使用，並在本著團結互助的精神認真工作時，期望相關受益人能夠履行其職務上的承諾，而不是推脫或違背其承諾”。

此外，特別是在保安部隊內部，還會令部門同事對基於上訴人屢次缺勤，甚至偽造出勤記錄的犯罪行為而對其科處撤職處分的後果產生懷疑。

必須注意上訴人作出的違反職務義務的具體行為—缺勤、遲到並且偽造出勤記錄—以及該等行為的嚴重性，考慮上訴人缺勤的次數、缺勤的持續時間，還有為了使人相信他按時上班甚至不惜實施犯罪等情節。

毫無疑問，所有這些行為都可能嚴重損害部門的良好管理和內部紀律。

對中止撤職這一處罰行為的效力而言，亦是如此。

經衡量以上所有因素，同時考慮到紀律處罰行為所謀求的具體公共利益—用前文引用的 Marcello Caetano 的話來說就是糾正和預防，我們不認為在現正審議的案件中，中止處罰行為的效力不會嚴重侵害該行為所具體謀求的公共利益。

因此，結論是《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的要件並不成立。”

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，使公眾對部門所具有的信心得以重建。

本案中，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但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，更將損害有關部門的聲譽和形象，以及公眾對部門的信心。

基於上述理由，此一要件並不符合。

(.....)」(見第 37 頁至第 40 頁背頁和附卷第 5 頁背頁至第 8 頁背頁，下劃線為我們所加)。

鑒於以上所述，考慮到裁判在其理由說明部分所作闡述的清晰性和謹慎性，我們認為，無需多言，只能確認現被上訴的合議庭裁判，因為行政機關顯然已履行了提出和證明“對公共利益的嚴重侵害”的責任(為此，只需看看被上訴的中級法院裁判的理由說明中加下劃線的部分)。

此外，正如助理檢察長在其意見書中正確指出的：

“(.....)在紀律處分方面，如果中止效力與部門在社會大眾特別是其工作人員面前應保有的尊嚴或聲譽相沖突，即構成對公共利益的嚴重損害”，並強調“(.....)紀律處分同樣旨在糾正和預防：通過使作出相

關受處分事實的行為人感到其行為不當及改善其行為的必要性以實現糾正；通過避免被處罰的行為人再次瀆職，以及向其他人展示不良行為的後果而實現預防。這樣，通過立即對行為人採取行動，科處紀律處分旨在維護部門不受違紀行為影響、改善其運作和效率，確保其忠於自身宗旨”，並且“(……)無論是為了維護行政當局的尊嚴和聲譽，還是為了實現上述糾正和預防的目的，在對現職警員科處的撤職處分和對已退休人員所科處的相同紀律處分之間，未見顯著區別”(見第 84 頁背頁至第 85 頁)。

但無論如何，還是有必要作出如下補充。

眾所周知，“公共利益”通常被理解為集體利益，儘管其內容隨著時間和空間的變化而有所不同，但本質上仍然是“共同福祉”。

而我們也認為，如果中止執行一個像現在這樣在本案所爭議的行政行為與“部門的正常運作”以及“部門在社會大眾特別是其工作人員面前應保有的尊嚴或聲譽相沖突”，就存在“對公共利益的嚴重侵害”。

事實上，有必要強調的是，並不是任何的“公共利益”均可被援引成

為阻卻中止效力的理由，尤其是那些僅屬於任何行政行為背後的一般性利益，只有當所涉及特定利益和價值的“嚴重性”(和強度)要求該行為立即產生效力時，方可阻卻效力的中止。

實際上，行政行為一經作出，便顯現一系列的公共利益，而這些利益只有在行政行為被立即被執行時才能被適當滿足。

因此，執行便是實現該行為擬實現的公共利益的最佳方案，亦是最恰當手段。

然而，使行為立即生效的公共利益不可因其作出而推定成立，因為如果這樣理解的話，那麼中止效力的措施將永無適用的餘地，因為不存在不蘊含具體“公共利益”的行為。

要求行為立即生效的公共利益的跡象必須在其作出時的“具體情況”中找尋，尤其是在行為的依據和當事人所提出的理由之中。

同樣需要注意的是，從行為的理據出發去判斷其對公共利益的侵害，並不意味著對其合法性推定的任何默認接受。

行為的合法性和前提準確性的推定原則不能妨礙法院對具體個案中涉及的所有利益作出權衡，因為只有這樣才能評估公共利益遭受侵害的嚴重性和程度。

因此，如前所述，只有當案件的具體情節確實顯示出存在對公共利益的“嚴重”侵害(以及如果認為這種定性應當優先於可能會對聲請人造成的損失)時，才必須“立即執行行為”，並基於該事實駁回中止效力的請求。

正如 *Cármén Chinchilla Marín* 所指出的：“公共利益必須是特定的和具體的，即區別於行政行為的合法性和效力的一般性利益”(見《*La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*》，*Civitas*，馬德里，第 163 頁，亦可參閱本裁決書製作法官在 2024 年 11 月 26 日終審法院第 137/2024 號司法裁判的上訴案中作出的簡要裁判，以及更近期的 2025 年 5 月 23 日第 57/2025 號案的裁判)。

由於是一項消極要件並構成抗辯事由(正如現上訴人所正確指出的那樣)，所以應由被聲請人/行政實體負責提出構成並符合有關要件的事實(就此方面，可參閱 *Mário Aroso de Almeida* 及 *C. A. Fernandes Cadilha*

合著的《Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos》，第二版，第 708 頁至第 709 頁，以及 Miguel Prata Roque 的著作《Cautelas e Caldos de Galinha? Reflexões sobre a Reforma da Tutela Cautelar Administrativa》，載於《Novas e velhas andanças do Contencioso Administrativo – Estudos sobre a Reforma do Processo Administrativo》，第 593 頁)。

本案正是屬於這種情況，正如被上訴合議庭裁判引述行政實體“答覆”中的段落所清楚說明的那樣。

實際上，不能忽略(或忘記)的是，“(自願)退休”(如同本案上訴人的情形)並不會導致因其在任職期間發生的事實而啟動的紀律程序被視為終止，而是應當首先分析《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條第 2 款的“立法理由”並從中提煉出立法者的“有用意思”，該條款規定“職務終止及職務狀況改變，不妨礙對執行原職務時作出之違紀行為科處處分”。

另外，本案涉及的對一名澳門特區保安部隊人員因被證實觸犯一項“偽造文件”罪而被判處兩年三個月徒刑並緩期兩年執行而科處的紀律處分，我們認為中止(立即)執行“撤職”的紀律處分顯然會“嚴重

侵害公共利益”，尤其是因為它給人一種此類人員在履行其職務和職業(道德)義務時(完全或嚴重)欠缺必要且不可或缺的嚴謹性和紀律性，從而產生並傳遞出一種不用負責和不受懲罰的印象(及錯誤想法)，嚴重損害了公眾要求他們(並希望達到及維持)具備高度的專業能力、尊嚴、職業紀律的形象。

事實上，須考慮——及強調——的是，本案涉及的並不是“一般(及單純行政性質的)職程”中的(任意)一名公職人員，基於疏忽、意外或過失而實施了與其職務完全無關的民事性質的不法行為，從而對其所屬部門產生較小的損害、影響或負面後果和效果，而是涉及一名“澳門治安警察局的警員”(正如現上訴人一樣)，基於其被賦予的職權而負有執法、維護公共安全和預防犯罪的責任，但他卻自由、自願、故意地“以顯然違背職務的方式”行事，(作為正犯)實施了犯罪並因此被判處徒刑(雖然獲緩刑)，因此明顯、嚴重且深遠地損害了整個警隊和澳門特區保安部隊的形象、榮譽與尊嚴。

此外，眾所周知且顯而易見的是，有權限實體一直在(普遍地且在整體上)以被一種認為恰當的方式持續為維護“公共利益”，提高保安

部隊人員履行職務的責任感和使命感(通過他們的公正、專業和更加“親民”贏得了社會大眾更多的尊重，以及對於他們能力、紀律、嚴謹性的信任)付出(值得稱讚的)努力，而一旦上訴人在本案中提出的“主張”被裁定理由成立，這些努力都將受到嚴重影響。

因此，無需多言，我們認為被上訴裁判的理由說明和決定都是正確的，只能裁定本上訴理由不成立。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴，確認被上訴的合議庭裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 15 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 9 月 12 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

何偉寧

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：米萬英