

卷宗編號：829/2024/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2024年12月18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：829/2024/A

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2024年12月18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6日作出的行政行為，決定對A（下稱“聲請人”）科處200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。檢察院助理檢察長作出本附卷第45頁至第47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. 聲請人屬治安警察局的特警隊／特警處，於2019年**月**日入職。
2. 在2023年05月16日，20時多，聲請人處於休班狀態下前往澳門.....街「XXX」遊戲機中心玩樂，並於玩樂時目睹身穿短裙的成年女性，而聲請人曾對該名女士進行拍攝，目的以拍取該女士腿部的身體部分，其後聲請人指的行為被途人識破並且在被害人行使訴而展開了刑事訴訟程序。
3. 有關的刑事程序案件編號為CR5-23-0216-PCS，案件並於2023年09月13日進行審判聽證，該審判聽證的判決於2023年09月29日作出，裁定聲請人以直接正犯及既遂之方式觸犯一項《刑法典》第186條第1款b項規定及處罰的「侵入私人生活罪」，判處4個月徒刑，緩刑一年六個月。(見行政卷宗第49至57頁)
4. 上述刑事判決於2023年10月19日轉為確定。
5. 於2024年9月6日，聲請人被保安司司長作出的第076/SS/2024號批示科處200日的停職處分(見本附卷第16至17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 200 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：

- 保安司司長透過本程序所針對之行政行為指出聲請人的行為違反了端莊義務，而本程序所針對的公共利益，根據本程序所針對的行政行為所述，應為保安部隊的尊嚴、聲譽，尤其是部隊的公信力；

- 在本個案中，紀律譴責和處分的理據是基於聲請人利用手提電話拍攝別人的腿部的行為；

- 而作為紀律譴責和處罰聲請人的200天停職處分，是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，包括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，以及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；

- 而在本個案中，聲請人的行為是同時觸犯刑法典所規定的侵犯私人生活罪以及因違反端莊義務而被作出紀律懲處；

- 而於2023年09月29日聲請人已被第五刑事法庭判處以直接正犯及既遂之方式觸犯一項《刑法典》第186條第1款b項規定及處罰的「侵人私人生活罪」罪名成立，並判處四個月的徒刑，暫緩執行一年六個月；

- 刑事法庭在作出有關刑罰時已考慮該犯罪的嚴重程度以及刑罰在特別預防及一般預防方面的功能，並認為有關判刑已足以令社會大眾意識到作出有關行為會產生的不利後果而受到阻嚇從而不敢作出有關行為，而各公職人員同時亦作為普通的市民亦會受到有關的阻嚇，因此，現時不立即執行有關的停職處分並不會令各公職人員存有僥倖之心；

- 此外，刑事法庭在綜合案件的情節後對聲請人給予緩刑，亦是表示出僅對事實作譴責並以監禁作威嚇足以適當及足以實現處罰的目的，可預見行為人受到刑罰的威嚇和譴責後，即會約束自己日後行為舉止，從而不再實施犯罪，以及即使徒刑被暫緩執行，亦不致動搖人們對法律的有效性及法律秩序的信心，無削弱法律的權威和尊嚴的結論；

- 同樣地，即使在本案中不立即執行現時被司法上訴之行政行為，亦不會令部門內其他人員感覺違紀可能不會受到懲處的錯誤認識，亦不會令保安部隊不再重視或會以輕率態度對待彼等一直以來均須遵守的義務；

- 不立即執行現時被司法上訴之行政行為未見對上述的公共利益造成任何實質性的影響。

被聲請實體不認同有關見解，其主要理據在於：

- 被聲請實體於2024年9月6日所作出之第076/SS/2024號批示，根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第135條（一）項第（4）分項及第152

條的規定，對上訴人科處200日停職處分，並由2024年10月4日開始執行，被聲請實體之行為僅為執行合法性原則；

- 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）；

- 在這樣的前提下，聲明人實施犯罪行為並被刑事處罰顯然嚴重侵害了治安警察局的形象、聲譽和尊嚴，而中止停職處分的效力無疑也起到同樣的作用；

- 事實上，身為刑事警察機關的警員，更應嚴格遵守法律；他們的行為舉止通常較受社會大眾的關注，市民對他們的道德操守及個人品行也抱有較高的要求、期望和信任，對他們觸犯法律的行為甚至是犯罪行為會作出更為嚴厲的譴責。因此，中止停職處分的效力無疑會嚴重影響公眾對刑事警察機關及其工作人員嚴格守法及公正執法所抱有的合理期望和信任，嚴重侵害公共利益；

- 更何況，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；

- 如果中止執行停職處分的效力，聲明人將返回治安警察局繼續履行其職務，此舉將嚴重影響部門的運作，同時打擊其他守法履職的團隊人員的士氣，以及破壞司法機關致力維護的公正合法具公信力的形象，亦與治安警察局作為懲治犯罪，維護法制和公平正義的司法機關體現的社會價值觀相違背；

- 另外，經考慮法官在 CR5-23-0216-PCS 號判決中對指出“本案中顯示嫌犯

還對其不認識的女性進行拍攝，顯示出嫌犯的行為出現偏差。經考慮案中情節及嫌犯所展現的態度，本法庭認為現階段未能毫無疑問地推斷其不會有再次犯罪之危險”，如容許聲請人現階段繼續執行職務，必然會對公眾造成危險；

- 一言蔽之，考慮到對聲明人科處停職處分的行為在具體情況下所謀求的公共利益，被聲請實體認為在本案中中止相關處罰行為的效力會嚴重侵害該公共利益。

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，不被執行。

惟對於受爭議的行為行政行為是否具有聲請人在司法上訴程序當中所主張的各項瑕疵，並因此應宣告其無效或予以撤銷，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，不能忘記的是，聲請人屬警務人員，具維護法紀，以及撲滅犯罪的職責。

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

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。

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。

儘管刑事法庭給予了聲請人緩刑的機會，但我們知道，刑罰的目的在於達致犯罪的特別預防及一般預防兩方面的效果。刑事處罰與紀律程序中的處罰兩者旨在達致的目的及效用並不相同，因此在符合相應法定前提的情況下，兩種類型的處罰得在其相應的程序當中被科處。

本文中，考慮到涉案聲請人所觸犯的具體罪行、有關犯罪屬故意、聲請人作出有關犯罪行為時的具體情節(見行政卷宗第49至57頁)，以及該

等行為的性質所能對公眾產生的負面印象及反感，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，不利於公眾重拾對有關部門的信心。⁵

基於上述理由，本院認為此一要件不能符合。

*

- 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

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。

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：

- 作為保安部隊成員之聲請人適用第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》的規定，根據該法律第185條規定，行為等級分為“模範”、“第一等”、“第二等”、“第三等”及“第四等”；

- 倘被聲請中止之行政行為的效力未有被中止，聲請人必然會因而被評定為“第四等”的行為等級，亦即，聲請人將無可避免地被免職；

- 免職除導聲請人須確定脫離現有的工作外，尚會根據第13/2021號法律第191條第1款之規定，十年內不能進入本法律規範的人員職程、司法警察局刑事偵查人員職程及懲教管理局獄警隊伍職程；

- 聲請人由2019年進入公職至今，一直都兢兢業業、盡忠職守；

- 聲請人現時的工作為其唯一的收入來源，倘若聲請人因現時被司法上訴之行政行為而被評定為“第四等”行為等級並在隨後因而被作出免職的決定，失去工作的聲請人將完全喪失收入來源，此等事實將為其本人及受其供養之家人帶來嚴重的影響，可以預想其與家庭的生活水準將無法維持或急劇下降。

- 顯然而見，立即執行200日停職的處分行為，會令聲請人被免職因而失去工作，其本人及家庭的基本生活也不能維持，但卻未見有上述的公共利益造成任何實質性的影響，此情況下，對於聲請人而言，是極為嚴重而不成比例之損失。

就聲請人所提出的問題，分析第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第189及190條規定可見，儘管涉案行政行為的立即執行確有可能導致聲請人的行為等級被降至“第四等”，然而，現階段仍不能

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。

過早地斷言聲請人在行政當局按照上引法律第190條第1款所提起的行政程序中，必然會得出聲請人不稱職，故不可能維持其職務聯繫並須免除其工作的結論。

既然不能認定免除工作的必然性，本院不能認定涉案行政行為的立即執行會導聲請人將因為工作免除而完全喪失收入來源。換言之，因免職而令其失去工作在現階段仍屬於一種可能性，一種猜測。即使有關不利結果最終發生，直接引致該等結果的，是行政當局按照上引法律第190條第1款所提起的行政程序中將可能作出的行政決定。質言之，引致或有的極為嚴重而不成比例之損失的，是或有的、免除工作的行政決定，而一旦有關假設情況發生，聲請人應針對其提起司法上訴以及相應的效力中止保全程序。

即使僅從涉案行政行為所具體科處的200日停職處分此一期間作考慮，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所科處的200日停職處分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。故此，即使在此一層面作分析，本案仍不具備足夠的事實情狀供法庭在案中所涉及的個人利益和公共利益之間作出權衡。

基於上述理由，聲請人未能證明《行政訴訟法典》第121條第4款所規定情況的發生。

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12月18日

(裁判書製作人)

盛銳敏

(第一助審法官)

馮文莊

(第二助審法官)

唐曉峰

(助理檢察長)

米萬英