

第 7/2012 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：經濟財政司司長

會議日期：2012 年 5 月 16 日

主題：— 紀律程序

- 獲認定的事實事宜之間的矛盾
- 理由說明和決定之間的矛盾
- 忠誠義務

摘 要

一、如果案中獲得認定的上訴人的兩個行為是在不同的階段內作出的，而導致上訴人受到處罰的是他的第一個行為，那麼對事實的審判便不存在矛盾，亦不存在理由說明和決定之間的矛盾。

二、上訴人對於被上訴的合議庭裁判忽略審理對其有利的事實

的指控並不屬實：事實上，中級法院認為上訴人的第二個行為對於第一個行為來說於事無補，因為第二個表態為時已晚，在此之前，他所有旨在讓雙方終結投訴程序的行為都已作出。

三、如果上訴人並沒有開展正常的程序對相關工人所投訴的非法工作情況進行調查，而是違反其職責，即“監察非法工作情況，特別是未獲准在澳門特別行政區工作的外地居民非法工作的情況”，從而違背其所任職的部門所謀求的公共利益，那麼他便確實違反了忠誠義務。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲，勞工事務局編制內第一職階特級督察，針對經濟財政司司長對其科處撤職處分的批示提起司法上訴，指出該批示因欠缺理由說明而存有形式瑕疵，此外還存有違法情況。

中級法院透過合議庭裁判裁定上訴敗訴。

現甲針對該合議庭裁判向終審法院提起上訴，並提出了以下結論：

一、在被上訴的合議庭裁判所獲得認定的事實上，載有針對上訴人所提起的紀律程序的報告中的第 50 條、第 52 條及第 58 條所描述的事實。

二、該合議庭裁判認為正是該等事實顯示上訴人有意包庇僱主實體，“……以避免勞工事務局執行非法工作巡查”。

三、獲該裁判認定的還有載於其第 5 點、第 6 點及第 7 點的事實。

四、上款結論中所提到的事實顯示了上訴人有“……繼續進行勞工事務局對有關聘用非本地勞工的舉報方面的調查”的意圖。

五、而在 2008 年 XX 月 XX 日第 XXXXX/DIT/WIKY/2008 號報告書中，上訴人建議廳長：

1) 將有關不合理分配工作以及違反《就業政策及勞工權利綱要法》方面的投訴歸檔；以及

2) 繼續進行勞工事務局對有關聘用非本地勞工的舉報方面的調查(見被上訴的合議庭裁判的第 5 點至第 7 點)。

六、這樣，在有關事實事宜的決定中便出現了不可補正的矛盾。

七、載於現被審理的合議庭裁判的第 5 點、第 6 點及第 7 點的

事實與該裁判的決定構成矛盾，屬《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項所規定的無效情況。

八、被上訴的合議庭裁判還完全忽略了對上訴人有利的真實，構成同一法典第 571 條第 1 款 d 項所規定的無效情況。

九、違反的法律條文有：

- 1) 《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項；
- 2) 《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項；
- 3) 第 24/2004 號行政法規第 7 條第 4 款第一項；以及
- 4) 《澳門公共行政工作人員通則》第 249 條第 6 款。

十、如果對卷宗中所載的事實作出應有及正確的考量，便能得出嫌疑人並未違反任何職務上的義務的結論。

被上訴實體提交了上訴答辯狀，認為應裁定上訴敗訴。

助理檢察長發表了意見，認為應駁回上訴。

已作出檢閱。

現作出審理。

二、獲認定的事實

卷宗內獲認定的事實如下：

1—針對上訴人提起了一紀律程序。

2—該程序的最後報告認定如下事實屬實：

“(…) 四十三、2008年9月23日，乙、丙、丁、戊、己共同到勞工事務局，投訴她們的僱主公司，即庚公司，內容涉及‘非法工作’、‘違反就業政策及勞工權利綱要法’、‘其他(工作安排)’。(卷宗第9—58頁)

四十四、上述投訴經勞工事務局勞動監察廳立案，個案編號為

XXXX/2008，該個案由甲督察(即本案嫌疑人)負責調查。(卷宗第 9—58 頁)

四十五、就上指庚公司被投訴的'非法工作'一項，嫌疑人清楚知悉在調查過程中，勞工事務局勞動監察廳可能需要派員到有關場所進行巡查(俗稱打黑)。(卷宗第 15、20、52、64、71 頁)

四十六、2008 年 10 月 8 日下午約四時，庚公司人力資源及行政經理辛女士、人力資源及行政助理經理壬先生和乙、丙、丁、戊、己共同到勞工事務局，以便協商取消本報告第四十三條所指投訴。(卷宗第 14、19、23、29、31、33、35、38 頁)

四十七、當日下午約四時十分，在會見各投訴工人前，嫌疑人在勞工事務局一樓九號接待室會見了庚公司的辛和壬。(卷宗第 14、19、23、38、41 至 44 頁)

四十八、四時十二分，就如何令各投訴工人自願取消所作投訴，辛和壬請嫌疑人向他們提供建議。(卷宗第 20、42 頁)

四十九、嫌疑人當時將一份文件交給辛，辛看完該文件後說：

咁引導到佢嘢，反正都係啦，都誤會啦，跟住你。’(卷宗第42頁)

五十、除上條外，根據同日下午四時十三分嫌疑人、辛和壬在勞工事務局一樓九號接待室內的部分對話、嫌疑人於五時零二分在勞工事務局一樓五號接待室內的說話、辛於於五時零七分在勞工事務局一樓五號接待室的說話顯示，嫌疑人在與辛、壬會面期間，為了讓各投訴工人自願簽署‘取消投訴協議’，令被投訴公司(庚公司)可避免勞工事務局對該公司執行非法工作巡查(打黑)，嫌疑人教導辛和壬引導各投訴工人把她們在勞工事務局對該公司的投訴，說成是因誤會而作出，所投訴的非法工作一事是不存在的。(卷宗第15、20、43、65、68頁)

五十一、四時十七分，某協會總幹事癸女士與五名投訴工人和另二名工人共同進入勞工事務局一樓九號接待室，當時嫌疑人、辛和壬仍在該接待室。(卷宗第14、19、23、29、31、33、35、38、44頁)

五十二、根據2008年10月8日下午四時二十五分至二十七分、四時三十一分至三十二分，嫌疑人、辛各壬在勞工事務局一樓九號接待室與各投訴工人、癸會面期間的一些對話顯示，為了讓各投訴

工人自願簽署'取消投訴協議'，令被投訴公司(庚公司)可避免勞工事務局對該公司執行非法工作巡查(打黑)，在和各投訴工人、癸、辛和壬會面期間，嫌疑人建議各投訴工人將在勞工事務局對庚公司投訴的內容更改為:因為誤會而作出有關投訴，以及所投訴的非法工作一事是不存在的。(卷宗第 20、38、47 至 49 頁)

五十三、就嫌疑人所作上述建議，癸隨即表示，工人投訴的是事實，為何要糾正。如果要求糾正投訴時所作口供，則可能構成虛假口供。(卷宗第 21、31、33、35、38、50 頁)

五十四、四時四十三、四十四分，癸表示，各投訴人看見的是事實，即使她們不投訴，政府也有義務監督。(卷宗第 39、52、53 頁)

五十五、四時四十六分，嫌疑人離開勞工事務局一樓九號接待室，留下癸、辛、壬和各投訴工人自行協商。(卷宗第 53 頁)

五十六、2008 年 10 月 8 日下午四時五十一分，辛和壬離開了勞工事務局一樓九號接待室，留下癸女士和工人自行商量。(卷宗第 55 頁)

五十七、四時五十三分，嫌疑人和辛、壬在勞工事務局一樓五號接待室會面。(卷宗第16、21、25、61至69頁)

五十八、根據2008年10月8日下午四時五十三分至五十八分、五時零三分至五時零五分，嫌疑人、辛和壬在勞工事務局一樓五號接待室的對話，辛於五時零七分、五時三十分在同一接待室的說話顯示，在與各投訴工人和癸開會協商且未能達成共識後，嫌疑人建議辛和壬當天不要與各投訴工人簽署協議，另建議他們返回公司後，才把取消投訴協議的文件交給工人逐一簽署；嫌疑人還教導辛和壬用強硬手段對付工人，其目的就是要令各投訴工人自願簽署有關協議，而在工人簽署協議後再轉交嫌疑人，由嫌疑人傳召各投訴工人到勞工事務局確認她們簽署的文件。(卷宗第61至63、66至68、71頁)

五十九、應辛和壬的要求，嫌疑人於五時四十八分，將一份由其事先草擬的'取消投訴協議範本'交給辛，以供他們帶回公司交給各投訴工人簽署，目的是讓各投訴工人自行聲明沒有外地勞工在賭場範圍內工作，也沒有外地僱員取代她們的工作。(卷宗第16、20、74、75頁)"

3—有關報告以下列方式作出結論：

“六十、嫌疑人是在自由、自願和有意識的情況下作出上述行為，該等行為損害了其作為勞工督察在職務上的尊嚴和名譽。

六十一、嫌疑人的行為違背了所屬部門(即勞工事務局)的職責，尤其是負責稽查《禁止非法工作規章》的遵守情況。

六十二、嫌疑人作出的上述事實，顯示其不尊重所屬部門，有關行為使其處於不能維持職務上之法律狀況。

六十三、本案嫌疑人的行為違反了《通則》第二百七十九條第二款 d 項、第六款規定的忠誠義務，同時違反了同一通則第三百一十五條第一款的規定，有關行為可被科處撤職處分。

六十四、鑒於嫌疑人自 1988 年 8 月 1 日擔任公職至今，期間所獲得的工作評核均不低於‘良’，故對其適用《通則》第二百八十二條 a 項規定的減輕情節。

六十五、

◆ 嫌疑人因作出違反《通則》第 279 條第 2 款 h 項的行為，於 2002 年 4 月 10 日被科處書面申誡處分；(卷宗第 80 頁)

◆ 嫌疑人因作出違反《通則》第 279 條第 4 款的行為，於 2005 年 12 月 9 日被科處書面申誡處分。(卷宗第 80 頁)

基於上述兩項紀律處分，對嫌疑人適用《通則》第 283 條第 1 款 g 項規定的加重情節。

六十六、根據《澳門公共行政工作人員通則》第三百一十六條第一、二、五款的規定，經衡量上述加重情節和減輕情節後，建議對嫌疑人科處撤職處分。

六十七、根據《通則》第三百二十二條及二月十四日第 6/2005 號行政命令第二款、二月二十八日第 12/2000 號行政命令第一款的規定，科處上條所指處分屬經濟財政司司長的權根。”

4— 在 2009 年 6 月 23 日作出的意見後，被上訴實體隨即於 2009 年 7 月 3 日作出了如下批示(下列右邊的方格)：

意見：	批示：
-----	-----

<p>經濟財政司司長閣下：</p> <p>本人同意第 XX/ST/DSAL/2009 號報告之內容及建議。</p> <p>謹呈閣下考慮。</p> <p>(簽名見原文)</p> <p>23/6/09</p>	<p>本人同意，並根據預審員的報告中所載的內容及理由，對嫌疑人科處撤職處分。</p> <p>由勞工局將處分決定通知嫌疑人，並執行有關決定的隨後事項。</p> <p>(簽名見原文)</p> <p>3/7/09</p>
--	---

5 — 上訴人於 2008 年 XX 月 XX 日制作了第 XXXXX/DIT/WIKY/2008 號報告，建議由勞動保護處對僱用非本地勞工的投訴跟進調查。

6 — 在上訴人於 2008 年 XX 月 XX 日提交的第 XXXXX/DIT/WIKY/2008 號報告中，建議針對工人就“不合理之工作安排及就業政策及勞工權利綱要法”所提起的投訴程序歸檔；至於“非法工作”之部分，建議交由勞動保護處另立個案跟進。

7 — 廳長決定如下：

“...至於非法工作問題與上述分析源於同一不實歸責之指控，故有關事宜亦可作存檔處理。綜上所述，本個案所有事項因上述意見，無須進一步跟進，本個案作存檔處理。致 GAP 跟進。”

8—有關報告內第 59 點事實所指的“取消投訴協議範本”載有如下內容：“本人持澳門居民身份證，編號...，接受酒店培訓計劃的安排，並已獲悉公司承諾於下星期一，將調回本人擔任侍應工作，即公司不存在聘用外地員工的情況...，並稱其他工作...實際上是全部聘用本地員工...”。

三、法律

從上訴人所提出的結論中可以看出，本案唯一一個重要的問題是，被上訴的合議庭裁判認定上訴人在 2008 年 10 月 8 日令勞工事務局不對投訴工人所屬的僱主實體是否存在非法工作的情況展開調查，同時又認定 7 天後上訴人向廳長建議對相關舉報進行調查的做法是否導致獲認定的事實事宜之間出現自相矛盾以及導致裁判的理由說明和決定之間存在矛盾。

由獲認定的事實事宜可以清楚地看到，在 2008 年 10 月 8 日，上訴人作為有關庚公司的工人投訴其僱主實體存在非法工作情況的個案的調查負責人，在十分清楚勞工事務局勞動監察廳可能需要派員到有關場所進行巡查(俗稱打黑)的情況下，建議該公司的代表與其員工協商撤銷投訴的事宜，教導該等人士引導投訴的員工將對公司的投訴說成是因誤會而作出，實質上所投訴的“非法工作”一事並不存在，甚至還將一份事先由其草擬的“取消投訴協議範本”交給公司的代表，以供他們帶回公司交給各投訴工人簽署，目的是讓各投訴工人自行聲明沒有外地勞工在賭場範圍內工作，也沒有外地僱員取代他們的工作，以避免勞工事務局對被投訴的公司執行非法工作巡查。

同時，在與各投訴工人的會面中，上訴人還建議工人將在勞工事務局對庚公司投訴的內容更改為“因為誤會而作出有關投訴，以及所投訴的非法工作一事是不存在的”。這個建議遭到投訴工人的質疑，理由是如果要糾正投訴時所作的口供，可能構成虛假聲明。

此外獲得認定的事實還有，2008 年 10 月 15 日，上訴人撰寫了一份報告書，建議將有關“非法工作”的投訴交由勞動保護處立案跟

進。

不難看出，對於上訴人所援引的事實的審判並不存在自相矛盾的情況，因為上訴人的行為涉及不同的時間。

事實上，導致上訴人受到處罰的是他的第一個行為，這點從卷宗可以清楚地看出。

因此，在獲認定的事實事宜中並不存在任何的矛盾，亦不存在理由說明和決定之間的矛盾。

上訴人對於被上訴的合議庭裁判忽略審理對其有利的事實指控並不屬實：事實是，中級法院認為上訴人的第二個行為對於第一個行為來說於事無補，因為第二個表態“為時已晚，因為，在此之前，他所有旨在讓雙方終結投訴程序的行為都已作出”。

所以，看不出存在上訴人所指的違反澳門《民事訴訟法典》第571條第1款c項和d項的情況。

事實上，上訴人的第一個行為確實違反了在行政當局的決定和被上訴的合議庭裁判中所提到的職務上的義務。

眾所周知，《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 d 項和第 6 款中所規定的忠誠義務是指根據上級指示及工作目的執行其職務，以謀求公共利益。

前文所描述的事實清楚地反映出，上訴人並沒有開展正常的程序對相關工人所投訴的非法工作的情況進行調查，而是違反其職責，即“監察非法工作情況，特別是未獲准在澳門特別行政區工作的外地居民非法工作的情況”(第 24/2004 號行政法規第 7 條第 3 款第五項)，從而也便違背了上訴人所任職的部門所謀求的公共利益。

另外，第 24/2004 號行政法規第 7 條第 4 款第一項確實規定上訴人有權“分析及處理勞資糾紛個案，嘗試調解各方”。

然而，我們認為本案所涉及的有關非法工作的投訴有別於“勞資糾紛”，因此，不屬於調解的範圍。

四、決定

綜上所述，駁回上訴。

訴訟費由上訴人支付。

澳門，2012年5月16日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文