

(譯本)

紀律程序
處罰行為之撤銷
違反辯護保障

摘要

如果違反嫌疑人本人的辯護保障，則終結紀律程序的處罰行為應被撤銷。

2004 年 3 月 25 日合議庭裁判書

第 58/2003 號案件

裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、甲，澳門保安部隊事務局行政人員，任職澳門保安部隊高等學校，詳細身份資料已載於卷宗，現向本中級法院提起司法上訴，請求撤銷澳門特別行政區保安政務司司長 2003 年 2 月 11 日第 06/SS/2003 號批示。該批示駁回了他當時針對澳門保安高校校長 2002 年 12 月 16 日之決定而提起的訴願（該校長之決定以其違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款規定的熱心義務為由，對其處以 1 日罰款之紀律處分）。

為此效果，在其上訴狀作出結論及如下請求：

“（…）

1)現被上訴的批示具有不合法性及多項瑕疵，包括違法瑕疵、形式瑕疵、違反訴訟關係上裁判已確定案件之瑕疵，因此是無效的（《行政程序法典》第 122 條）或至少是可被撤銷的（《行政程序法典》第 124 條）；因為：

2)被上訴的批示沒有依法命令廢止澳門保安部隊高等學校校長的批示，後者沒有遵行且違反了保安司司長第 40/SS/2002 號批示；

3)因此被上訴之批示有違法之根本瑕疵（尤其是違反《行政程序法典》第 161 條第 2 款），並違反合法性原則及等級原則，因為在等級方面保安司司長有義務就其第 40/SS/2002 號批示遭到違反作出調查；

4)為了證明不提起新指控的合理性，被上訴之批示提出了絕對錯誤的理由說明，因此有關批示具有理由說明有缺陷之瑕疵以及形式瑕疵，因此屬無效；

5)此外，被上訴之批示對保安司司長 2002 年 10 月 15 日第 40/SS/2002 號批示進行了一項真正的（默示）廢止，而該批示依據《行政程序法典》第 129 條 b 項及 c 項，是不可被廢止的。因此被上訴之批示無效或至少是可被撤銷的；

6)被上訴之批示援引《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條來對決定作出理由說明，這使得該批示具有形式瑕疵，因為它基於一個絕對錯誤的理由說明之上，理由是所原因的規範決不適用於批示中所指的情況；

7)此外，被上訴的批示粗暴違反了應指導公共行政活動的合法性原則及等級原則，其違反之處在於它決定支持保安部隊高等學校校長的批示，而該批示抵觸保安司司長第 40/SS/2002 號批示中的命令；

8)另一方面，被上訴之行為以及作出該行為的紀律程序是無效的，因為在本案中，是在紀律程序中未提起有效指控的情況下對嫌疑人作出了判處；**及**

9)即使認為在紀律程序中已經提起了有效指控（在此僅僅出於辯護上的責任而作這一假

設），永遠亦應認為：在本案中查實，就卷宗中所調查的證據，欠缺對嫌疑人的聽證，因此根據《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條之規定，被上訴的批示無效；

10) 即使承認所指責的上訴人的行為以及據以科處處分的事實是真實的，行政當局作出的懲處也沒有依法遵行公正性、適當性及適度性的限制。因此，被上訴的行為違反行政相對人的基本權利及上述行政法的基本原則，是無效的；

11) 此外，在紀律程序中，沒有任何一處解釋為何科處更嚴厲之罰款處分，而不科處書面申誠處分。如果我們承認指控書所載的所有事實的真實性（在此僅屬理論上的假設，我們對此並不贊同），那麼書面申誠之處分對於所面熟的違法行為種類而言，應該是更加合理的、適當的及適度的處分；

12) 在這方面，紀律程序及本案中的決定同樣因欠缺理由說明而具有形式瑕疵，因為科處更加嚴厲紀律處分的決定必須予以理由說明，但在本案中並未這樣做。

13) 即使承認據以作出指控的所有事實的真實性（我們同樣不贊成這種假設），那麼上訴人也絕不應該被科處罰款處分，而至多被科處申誠處分，而根據《澳門公共行政工作人員通則》第 317 條之規定以及鑑於本案情節，該處分必須予以暫緩執行；

14) 應由紀律懲戒權之權利人以證據證明違法行為之構成事實（參閱中級法院第 205 號案件的 2001 年 5 月 15 日合議庭裁判）。

15) 在本案中，行政當局沒有令人滿足地履行有關責任，尤其就科處更嚴厲的、對嫌疑人不利的紀律處分之必要性所作出的證據及理由說明方面；

16) 鑑於《行政程序法典》第 3 條及第 5 條第 2 款規定的合法性原則、適度原則、適當原則及禁止過度原則，現上訴人至多只能被科處不太嚴厲的書面申誠處分，並相應地暫緩執行；

17) 對嫌疑人科處罰款處分而非書面申誠處分的決定，本應予以理由說明，但這未見於 本案中。這構成了紀律程序無效的另一原因。被上訴的批示對這一無效未作調查，故因導致無效之形式瑕疵，同樣導致該批示無效。

(...)

綜上所述，鑑於上文所指出的多項非有效，**保安司司長 2003 年 2 月 11 日第 06/SS/2003 號批示**屬非法，故請求 (...) 宣告其無效或至少取消之；

或者如果不這樣理解，則命令廢止之，因為其顯失公允且違反合法性原則、適度原則、適當原則及禁止過度原則，因此作為補充，鑑於上文所指出的理由，請求 (...) 上訴人僅僅應該被科處書面申誠處分並相應地暫緩執行；

(...)”（參閱本司法上訴卷宗第 10 頁至第 12 頁上訴狀結尾部分之內容）。

二、經傳喚保安司司長，該被上訴之實體提交了以下反駁，內容如下：

“1°

上訴人對保安司司長 2003 年 2 月 11 日之批示提出爭執，該批示駁回了他當時針對澳門保安高校校長作出之懲處決定而提起的訴願（該校長之決定以其違反《澳門公共行政工作人員通則》— 以下簡稱《通則》— 第 279 條第 4 款規定的熱心義務為由，根據該《通則》第 321 條對其處以 1 日罰款之紀律處分）。

2°

導致科處該紀律處分的違法行為，表現為以不正確的方式，沒有履行一位上級就執行民防演習通知（即對文本作出處理）而正當發布的指示，這導致與既定的、交予其作出指導的草圖出現不同，正如懲處性批示以及指控書所載及所得出的那樣，而現上訴人也承擔及坦承了上述不同。

3°

現予分析的紀律程序卷宗此前是一項訴願的標的，該訴願被裁定理由部分成立 — 第 99 頁及第 100 頁之批示 — 透過該批示，第 80 頁起及續後數頁所載的程序被宣告‘無效’並被命令發還預審實體履行嫌疑人所請求的、被無理忽略的措施。

4°

此等措施被履行，並得出結論認為不必提起新的指控 — 上訴人根據其過分在字面上的嚴格解釋，認為上述批示命令作出新指控 — 接著進行了通知嫌疑人之程序，以對因補充措施而進行的訊問採取補充措施，以便履行《通則》第 336 條之規定。

5°

肯定的是，上訴人指稱針對該批示提起上訴的時效未過，故拒絕執行措施。他的這種做法由其自擔責任及風險，因為在卷宗未終結的情況下，任何針對該決定而提起的上訴均僅僅具有移送效力，並不中止程序之進行並遵行《通則》第 341 條規範的相應的上呈制度，即聯同針對最後之裁定提起的上訴一併審理，其前提是：對有關事實科處了最高的罰款處分（正如本卷宗的情況一樣）。

6°

儘管如此，在卷宗中沒有顯示針對這一批示曾提起行政爭執（而這是對尚有之瑕疵予以爭辯的階段），同時，因欠缺確定性，該批示在司法上訴中是不可被上訴的；

7°

此外，在沒有證實有必要提起新的指控的情況下，因屬無用，故沒有進行新的指控。

8°

我們看不出何以憑借作出‘無用的行為’來履行等級原則或涵蓋範圍更廣的合法性原則。因此，我們相信並未產生任何可導致被爭執之行為非有效的違法。

9°

上訴人期望還獲司法承認違反了合法性原則、適當性原則及禁止過度原則，因為在其看來（當然是出於謹慎而言），所作出的行為如果被懲處，也本應將之限制在書面申誡（它屬於針對非常輕微過錯科處的道德性懲處）之範圍內。

10°

作出處罰行為的行為人的理解並非如此。使這一行為成為確定及執行性行為的實體也不作如此理解，而是認為：一方面，針對給部門利益造成的損害而言，所具體科處的處分是適當的；另一方面，對於上級在不違反法律的前提下作出的正當命令及指示乃是應予嚴格及熱心執行這一特別警告（針對嫌疑人本人而言）及一般警告（針對其其他同事而言）來說，所具體科處的處分也是適當的；

11°

處分與書面申誡是否實現同一目的是值得商榷的，而我們承認這一商榷是正當的。但是，處分的份量只能由具有紀律懲戒權限的實體負責，該實體經考量顯示公正標準的價值，在我們看來無懈可擊切與過錯之嚴重性合乎比例切適於實現所謀求之目的的限度內，依據其公正的標準給出這一份量。

結論：

1.紀律程序完整履行了嫌疑人／現上訴人的辯護權利及聽證權利，使一項經適當通知且未被所採取的補充措施變更的指控成立。

2.根據所採取的補充措施，沒有提起新的指控，因為沒有查明任何事實要求提出新指控或作出變更。

3.所刻出的處分履行了與過錯的嚴重性相適應的公正標準，沒有超越合理比例。

4.沒有發現任何違法瑕疵或其他影響被爭執之行為的法律效力的瑕疵。

因此，主張維持被爭執的批示，並相應地駁回本上訴。

（...）”（參閱本卷宗第 27 頁至第 30 頁之內容）。

三、之後，為著《行政訴訟法典》第 63 條及第 68 條之規定並為著其效果作出通知後，與訟的當事人雙方作出了任意性理由陳述。

上訴人的理由陳述的結論如下：

“（...）

1)現被上訴的批示具有不合法性瑕疵及多項瑕疵，其中包括違法瑕疵、形式瑕疵、違反形式上裁判已確定案件之瑕疵，因此無效（《行政程序法典》第 122 條）或至少可被撤銷（《行政程序法典》第 124 條）；

2)這是因為：被上訴的批示沒有依法命令廢止澳門保安部隊高等學校校長的批示，後者沒有遵行且違反了保安司司長第 40/SS/2002 號批示；

3)因此被上訴之批示有違法之根本瑕疵（尤其是違反《行政程序法典》第 161 條第 2 款），並違反合法性原則及等級原則，因為在等級方面，保安司司長有義務就其第 40/SS/2002 號批示遭到違反作出調查；

4)為了證明不提起新指控的合理性，被上訴之批示提出了絕對錯誤的理由說明，因此有關批示具有理由說明有缺陷之瑕疵以及形式瑕疵，因此屬無效；

5)此外，被上訴之批示對保安司司長 2002 年 10 月 15 日第 40/SS/2002 號批示進行了一項真正的（默示）廢止，而該批示依據《行政程序法典》第 129 條 b 項及 c 項，是不可被廢止的。因此被上訴之批示無效或至少是可被撤銷的；

6)被上訴之批示援引《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條來對決定作出理由說明，這使得該批示具有形式瑕疵，因為它基於一個絕對錯誤的理由說明之上，理由是所原因的規範決不可適用於批示中所指的情況；

7)此外，被上訴的批示粗暴違反了應指導公共行政活動的合法性原則及等級原則，其違反之處在於它決定支持保安部隊高等學校校長的批示，而該批示妨礙保安司司長第 40/SS/2002 號批示中的命令；

8)另一方面，被上訴之行為以及作出該行為的紀律程序是無效的，因為在本案中，係在紀律程序中未提起有效指控的情況下對嫌疑人作出了判處；

9)即使認為在紀律程序中已經提起了有效指控（在此僅僅出於辯護上的責任而作這一假設），永遠亦應認為：在本案中查實，就卷宗中所調查的證據，欠缺對嫌疑人的聽證，因此根據《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條之規定，被上訴的批示無效；

10)即使承認所指責的上訴人的行為以及據以科處處分的事實是真實的，行政當局作出的懲處也沒有依法遵行公正性、適當性及適度性的限制。因此，被上訴的行為違反行政相對人的基本權利及上述行政法的基本原則，是無效的；

11)此外，在紀律程序中，沒有任何一處解釋為何科處更嚴厲之罰款處分，而不科處書面申誠處分。如果我們承認指控書所載的所有事實的真實性（在此僅屬理論上的假設，我們對此並不贊同），那麼書面申誠之處分對於所面熟的違法行為種類而言，應該是更加合理的、適當的及適度的處分；

12)因此，在這方面，紀律程序及本案中的決定同樣因欠缺理由說明而具有形式瑕疵，因為科處更加嚴厲紀律處分的決定必須予以理由說明，但在本案中並未這樣做。

13)即使承認據以作出指控的所有事實的真實性（我們同樣不贊成這種假設），那麼上訴人也絕不應該被科處罰款處分，而至多被科處申誠處分，而根據《澳門公共行政工作人員通則》第 317 條之規定以及鑑於本案情節，該處分必須予以暫緩執行；

14)應由紀律懲戒權之權利人以證據證明違法行為之構成事實（參閱中級法院第 205 號案件的 2001 年 5 月 15 日合議庭裁判）。

15)在本案中，行政當局沒有令人滿足地履行有關責任，尤其就科處更嚴厲的、對嫌疑人不利的紀律處分之必要性所作出的證據及理由說明方面；

16)鑑於《行政程序法典》第 3 條及第 5 條第 2 款規定的合法性原則、適度原則、適當原則及禁止過度原則，現上訴人絕不能被科處罰款處分，至多只能被科處不太嚴厲的書面申誠處分，並相應地暫緩執行；

17)對嫌疑人科處罰款處分而非書面申誠處分的決定，本應予以理由說明，但這未見於本案例中。這構成了紀律程序無效的另一原因。被上訴的批示對這一無效未作調查，故因導致無效之形式瑕疵，同樣導致該批示無效。

(...)

綜上所述，依據《行政程序法典》第 122 條，鑑於上文所指出的多項非有效，**保安司司長 2003 年 2 月 11 日第 06/SS/2003 號批示屬非法**，故請求 (...) 宣告其無效或至少取消之；

或者如果不這樣理解，則命令廢止之，因為其顯失公允且違反合法性原則、適度原則、適當原則及禁止過度原則，因此作為補充，鑑於上文所指出的理由，請求 (...) 上訴人僅僅應該被科處書面申誡處分並相應地暫緩執行；

(...)” (參閱卷宗第 45 頁背頁至第 48 頁之內容，及原文)。

被上訴之實體則在該階段堅稱：

“1º

反駁狀中所在的事實上的及法律上的理由說明被視作全文轉錄。

2º

至於卷宗中其他審理事項，像原來一樣，主張本司法上訴理由**不成立**。

(...)” (參閱卷宗第 50 頁，及原文)。

四、之後，駐本院檢察官出局了最後意見書，認為上訴理由成立 (參閱卷宗第 52 頁至第 55 頁)。

五、助審法官之檢閱已畢，現對本司法上訴應予裁判。

六、為此效果，因與案件的解決辦法有關，首先應考慮從檢查卷宗及所附的組成供調查之用的程序 (以下簡稱“附文”) 中得出的下述資料：

甲／現上訴人，是澳門保安部隊事務局首席行政文員，在澳門保安高校任職，因違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款規定的熱心義務，被該高校校長透過 2002 年 8 月 15 日之批示科處 1 日罰款之紀律處分 (尤其參閱該懲處性批示之內容，中葡文，附文第 88 頁至第 90 頁)。

現上訴人對此不服，透過附文第 101 頁至第 106 頁背頁所載的相關申請，針對 2002 年 8 月 15 日這一懲處性批示提起訴願。保安司司長／現被上訴人透過其 2002 年 10 月 15 日第 40/SS/2002 號批示 (該批示透過當日由該司長辦公室主任簽署的、載於附文第 98 頁的第 2628/GSS/2002 號公函通知了上訴人)，對此作出以下決定：

“第 40/SS/2002 號批示

事由：訴願 (紀律程序第 XXX 號)

嫌疑人：行政人員，甲

嫌疑人透過訴願，針對澳門保安高等學校校長對其科處 1 個工作日罰款的批示提出爭執。簡而言之，她爭辯導致程序無效的瑕疵，尤其是縮減辯護保障 (即不合理地沒有採取所建議的措施，且沒有就未載於指控書上的事實 — 即未經許可離開澳門特別行政區 — 處分嫌疑人向後者聽證)，而且處分份量不適當。

經檢閱卷宗，很清楚地證明預審員沒有採取嫌疑人在對指控書的回覆第 39 條第 3 款請求的措施，在說明理由的批示中沒有說明有關拒絕屬合理，而這不論在學說上還是在主流司法見解上都被認為等同於遺漏對嫌疑人的聽證，因此可導致不可補正之無效 (參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條第 1 款、第 4 款及第 7 款及第 334 條)。肯定的是，所請求的證據旨在證明與嫌疑人‘職務權限’有關的事實，而我們認為違反熱心義務 (第 279 條第 1 款 b 項及第 4 款) 對這一品質並無影響。在此情況下，可以看出預審員駁回此等措施之決定是否正確，因為這一決定與證據這一主題並不適合，況且作出有依據的拒絕批示並將有關內容通知嫌疑人，也是預審員的責任。由於沒有作出這一批示，故違反法律，這導致不可補正之無效。

因此，經行使《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 1 款及第 13/2000 號行政命令之戀和規定賦予本人之權限，本人宣告自第 80 頁起及續後數頁的紀律程序無效，該程序應移送澳門

保安高校，以便預審員就此等措施的申請以及對指控書作出的回覆第 39 條第 4 款所請求的聽證的必要性作出決定，並使卷宗繼續其後續法定程序直至終結，尤其是提起新的指控。因此，本人裁定上訴理由成立。

著通知嫌疑人。

(...)”(參閱附文第 99 頁至第 100 頁保安司司長 2002 年 10 月 15 日第 40/SS/2002 號批示之內容)。

根據保安司司長的這一第 40/SS/2002 號批示，採取了一些被該公務員之紀律程序預審實體視作適當的措施(參閱附文第 107 頁至第 120 頁所載的在訴訟中作出的行為)，並最終形成了所出具的下述批示：

“批示

1.2002 年 11 月 13 日，本人就保安司司長 10 月 15 日之批示向嫌疑人本人作出通知，以便其出席一項措施行為。

2.嫌疑人指稱“轉為確定之期間”的時效未過(參閱第 121 頁之申請)，故沒有出席該措施。而在本人看來，保安司司長的批示必須立即執行，因為它對應迅速進行的預審有影響，而且只有中間性質，而沒有確定性質。

3.嫌疑人所請求的旨在證明其職務權限的措施，純屬延遲性質，因為在指控書中並未質疑嫌疑人的職業品格，這是之所以未採取該措施的原因。

所請求的關於對海關乙警司(編號第 XXX 號)進行聽證的措施已被旅行，本人在今日已將結果告知嫌疑人。

路環，2002 年 11 月 19 日

預審員(簽名)

秘書(簽名)

(...)”(參閱附文第 123 頁的內容，及原文)。

之後，撰寫了由同一預審實體簽署的最後報告書，主張對該嫌疑人／公務員科處罰款之紀律處分(參閱附文第 129 頁至第 135 頁該報告書的內容)。

由於所有這些在訴訟中作出的新行為(但是並未對同一嫌疑人提起新的指控)，澳門保安高校校長在 2002 年 12 月 16 日最後發出了新的懲處性批示，內容如下：

“批示

事由：針對本校首席行政人員甲提起之紀律程序

經分析針對本校首席行政人員甲提起之紀律程序，本人同意在該程序(第 129 頁至第 135 頁)報告書中查明的事實，並批准如下：

1.今年 4 月 24 日，嫌疑人之上級乙警司(編號第 XXX 號)委託嫌疑人草擬一份關於民防演習的通知，必須按照草圖及該草圖的要件編寫；

2.4 月 25 日下午，嫌疑人完成該通知，將之放在其上級的桌上，完後在下班後離開。第二天開始 5 日休假；

3.之後，嫌疑人的上級發現所寫的通知未滿足其要件，而且也不是按照在該草圖中指出的新模式撰寫的。此外，未能與嫌疑人取得聯絡以便了解該草圖被放在了何處，從而處理相關工作；

4.鑑於上述原因，新通知未能及時完成，這影響了整個民防演習的準備工作。

事情雖然簡單，但是從中可以看出嫌疑人的工作態度及熱情如何。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條¹，工作人員在行使公職時，應以莊重之方式從事其活動，從而為公共行政當局之聲譽作出貢獻。該條第 4 款規定：公職人員應‘以有效之方式及盡心之態度執行其職務’，換言之，公共行政當局的工作人員不僅應該完成其本職工作，而且也應該適當地努力實施其上級給予的任務，並有效、準確及負責任地執行之；當然，是否可以恰當地完成工作與多項因素有關，例如一位工作人員的工作能力、工作經驗、上級對工作的要求

¹ 經 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准。

程度等等。

總之，在本案中希望強調的是：嫌疑人是否努力及負責任地完成了上級委託給她的工作。

在這一背景下，對本案的分析應按照要求一般工作人員執行工作的一般標準進行，以便評價要求嫌疑人執行工作時具有的責任都及熱情度。

的確，該工作人員基本上完成了上級交給的工作，但是她本應該以更好的品質完成之並符合上級的要求。一般而言，一個負責任的工作人員在完成上級交給的工作後，本應等待上級對工作予以接受及同意，或根據其要求進行新的修改或更正，從而負責任地恰當完成所有任務，為部門的運作作出貢獻。

但是在本案中，本人發現嫌疑人在完成任務時欠缺熱情及熱心。嫌疑人雖然完成了上級交給的工作，但是沒有符合其要求，也沒有任何跡象證明她有跟進相關工作的願望及熱情；而只是在交出工作後便離開。之後，也沒有主動聯絡上級告知已完成工作，也沒有委託他人或者告知他人跟進有關事項。很明顯，嫌疑人的行為欠缺責任感及工作熱情。

綜合以上事實，嫌疑人甲的行為違反了經 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款規定的熱心義務。鑑於該《通則》第 313 條第 2 款 e 項之規定以及第 282 條 a 項之減輕情節，本人茲依據上述《通則》第 321 條，對嫌疑人甲處以 1 日罰款之處分。

著通知嫌疑人本批示之內容。

利害關係人得針對本決定，在《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款規定的 30 日之期間內，向保安司司長提起行政上訴。

澳門保安高校，2002 年 12 月 16 日

校長（簽名）

（...）”（參閱澳門保安高校校長 2002 年 12 月 16 日之懲處性批示內容，附文第 138 頁至第 140 頁，及原文）。

該紀律程序嫌疑人再次表示不服，針對澳門保安高校校長 2002 年 12 月 16 日的這一批示提起訴願（參閱附文第 145 頁至第 153 頁相關申請之內容），保安司司長透過以下文件就此作出決定：

“第 06/SS/2003 號批示

事由：訴願（紀律程序第 05/2002-ESFSM 號）

嫌疑人：首席行政人員甲

上訴人甲，對澳門保安高校校長之懲處性批示提起爭執，該批示以違反熱心義務（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款）為由，處以 1 日罰款。嫌疑人指責該批示具有一系列瑕疵，在其看來可導致批示非有效，包括所指明的對《行政程序法典》第 3 條、第 5 條第 2 款、第 7 條、第 114 條、第 115 條、第 122 條第 2 款 j 項、第 161 條第 2 款的違反，以及對《澳門公共行政工作人員通則》第 278 條第 1 款 d 項、第 202 條 h 項、第 313 條、第 317 條、第 329 條第 1 款、第 4 款及第 7 款、第 332 條第 2 款 h 項、第 334 條及第 341 條第 1 款之違反。

在作出決定前應該指出，第 40/SS/2002 號批示僅僅撤銷了自第 80 頁背頁起及續後數頁的在訴訟中作出的行為，因此其餘訴訟文書完全有效，尤其是第 40 頁至第 42 頁之指控書。根據該批示，僅當從將要採取的措施中所得出的新事實要求這一指控書重新提起時，才應如此為之。該批示應該在這種意義上予以解釋，這甚至是訴訟經濟性所要求的，因為如果之前的指控書的事實事宜維持，那麼就沒有道理提出新的指控書。我們現在認為情況就是這樣，儘管承認在該批示中潛在的行文，在這一特別方面可以導致上訴人所主張的解釋。

該批示沒有終結程序，應予立即執行，因此預審員像所做的那樣使卷宗繼續，決定在 2002 年 10 月 20 日採取嫌疑人所請求的措施（第 109 頁及第 110 頁），同時以第 123 頁批示（該批示被視作轉錄切在 2002 年 11 月 20 日通知了嫌疑人）所載的理由拒絕同樣由嫌疑人請求的另一措施，其做法是正確的。根據第 341 條第 1 款及第 2 款之規定，這一訴訟做法符合可能針對第 40/SS/2002 號批示提起的上訴的單純移送性質。

但是，在採取了有關措施後，嫌疑人／現上訴人以其代理人附於卷宗之申請（第 112 頁）中載明的理由，明示拒絕出席一項措施。而在該措施中，嫌疑人本來肯定有可能了解到海關警司乙（編號第 XXX）作出的上述補充證言。

已經向嫌疑人提供了所有的辯護手段，她絕不能指責程序具有遺漏履行對嫌疑人聽證義務這一瑕疵。

程序以報告書及嗣後懲處性批示之內容而繼續進行，該批示對事實的理由說明甚至可以被認為屬於過多。在該批示中，窮盡描述了違紀行為，同時所做的法律納入也是正確的——一切均如相關卷宗所載，在此由於其簡短性，茲被視作全文轉錄。

對事實嚴重性的評價（甚至由於對嫌疑人科處相關處分等級中的最低處分 1 日罰款這一紀律處分所顯示的較低的嚴重程度），很難在本訴願中被調查，而對‘熱心’這一概念的相對不確定性而言，調查就更加困難。但是，鑑於行政當局（在本案中由紀律懲戒權當局代表）所享有的合法性推定，不存在任何據以指出違反了適度原則、禁止過度原則的事實，可資司法當局作出負面評價。所提起的訴願的理由說明並不能達到這一目的。

因此，所指責的形式瑕疵不存在，懲處性批示在事實上及法律上的均有理由支持，所指稱的對前述行政法一般原則的違反不成立，也不存在影響行為合法性的違法。

經行使第 13/2000 號行政命令第 1 款、第 6/1999 號行政法規第 4 條及《澳門公共行政工作人員通則》第 342 條之聯合規定賦予本人之權限，**茲駁回上訴。**

著將本批示通知嫌疑人，並通知其如果願意，可針對本批示在 30 日之期間內，向中級法院提起司法上訴。

澳門特別行政區保安司司長辦公室

2003 年 2 月 11 日

保安司司長（簽名）

（...）”（參閱附文第 154 頁至第 157 頁之內容，及原文）。

該紀律程序中的嫌疑人針對保安司司長 2003 年 2 月 11 日的這一第 06/SS/2003 號批示，向本中級法院提起司法上訴（參閱本卷宗第 2 頁至第 12 頁之上訴狀）。

七、從法律角度而言，鑑於從卷宗及附文中搜集的上訴資料，我們必須贊同駐本院檢察官在所出具的最後意見書中發表的精闢見解，以此作為對本司法上訴的具體解決辦法：

“甲現對保安司司長 2003 年 2 月 11 日之批示提出爭執，該批示駁回了她針對澳門保安高校校長之懲處決定（1 日罰款）而提起的訴願。上訴人指責司長的批示具有違法瑕疵（尤其是違反《行政程序法典》第 161 條第 2 款及合法性原則和等級原則）、形式瑕疵（理由是欠缺理由說明或理由說明不正確）以及違反訴訟關係上裁判已確定案件。

為了對案件作出恰當分析，宜指出有關的紀律程序卷宗在此之前曾經是另一項訴願的標的。該訴願被裁定理由成立，並因此宣告自第 80 頁起及續後數頁的已經作出的訴訟行為無效（本中級法院注：即附文第 80 頁起及續後數頁），命令移送預審實體以便該實體就現上訴人提出的措施請求採取立場，‘並使卷宗繼續其後續法定程序直至終結，尤其是提起新的指控...’（組成供調查之用的卷宗第 99 頁及第 100 頁）

我們所加的底線是為了強調：儘管存在提起新指控的決定，但是預審實體沒有提出新的指控（雖然它採取了自己認為相關的措施），也沒有對未這樣做給出任何種類的合理說明，而只是在採取該等措施後撰寫了最後報告書，訂定了處分並進行了相關的通知。

首先我們相信，必須分析這一不相符本身是否構成瑕疵，可以任何形式引致有關行為非有效。這是爭論的源頭所在。

初步看上去，我們立即認為，就上訴人冠之以‘合法性原則及等級原則’的原則而言，指責因未完全履行上級的決定而違反了該等原則，其理由不成立。

既然沒有提出新的指控，那麼就肯定沒有作出這一履行。但是，同樣真實的是：在該遺漏之

後，**同一上級**曾有機會調查這一遺漏，並表示 ‘...*僅當從將要採取的措施中所得出的新事實要求這一指控書重新提起時，才應如此為之。該批示應該在這種意義上予以解釋，這甚至是訴訟經濟性所要求的...*

換言之，上級以此對自己之前的批示的含義予以了具體說明，並最終‘批准了’下屬在這方面的見解及做法。因此僅就這一點而言，看不出上訴人所主張的對等級的違反。

在我們看來，問題出在對上訴人的辯護保障方面。

被上訴之實體在現在被異議的行為本身中，也 ‘...*承認在該批示中潛在的行文，在這一特別方面可以導致上訴人所主張的解釋*’。

但是，經仔細分析後，我們認為這一承認也是不必要的。

2002 年 10 月 15 日的第一個訴願批示的表達是清楚明白的（它並非象反駁中所主張的那樣是一個‘*過分字面的嚴格解釋*’），即**強調**提出新指控的必要性（‘*尤其*’這一措辭在這裏不能作其他解讀）。

我們承認，在該行為之行為人的思想中可能存在另一種解釋，尤其是體現在現予分析的批示中的解釋。但是肯定的是，該解釋與過去所明確無誤外顯出來的解釋毫無對應之處。

如果有效的及被考慮的，不是事實上所表達的，而是可能在表達時所思考的，那麼我們的道路就是不正確的。

通知上訴人的內容就是過去批示的內容，同時肯定的是我們所面對的不是一個純屬內部的行為或部門之間的行為，我們所面對的是一個真正的行政行為，與之相聯繫的是在必要訴願中最後形成並作出的決定。

由這一決定中產生了受該行政當局批示保護的上訴人的期望，即等待履行所命令的第二次指控，以便根據依法規定的正常程序，採取與其辯護有關的措施。

很明顯，現在的問題並不在於堅稱之前的指控已被宣告無效並無作用（因為該指控的確無效），也根本不在於根據採取的新措施，查明是否搜集到了事實事宜據以質疑或者變更之前指控書所載內容。現在要考慮的是：新的指控乃是有一個堅實的行政行為所命令的，因此該新的指控才是上訴人真正及正常所期望的。

由於沒有這樣做，我們認為的確侵犯了上訴人的辯護保障。這應導致行為被撤銷及本上訴理由的相應成立。”（參閱本卷宗第 52 頁至第 55 頁）

正是根據檢察院所作分析中的此等精闢內容，必須裁定上訴人起訴狀中提出的主要請求理由成立，同時姑且不論其他，裁定撤銷現被上訴的行為，因為其侵犯了上訴人作為紀律程序之嫌疑人的辯護保障。

八、因此，合議庭裁判撤銷被上訴之行為。

免繳訴訟費用。

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