

(譯本)

《澳門公共行政工作人員通則》及其第 350 條
紀律程序及其提起
工作評核及其評分
違紀行為的舉報
12 月 21 日第 86/89/M 號法令及其第 15 條
職程的職務內容之說明
拒絕執行任務
不服從上級命令的在紀律上之重要性
一事不再理
事實納入處罰條款及其司法可審查性
紀律處分的科處、選擇及措施中的自由裁量以及司法控制的可能性
嚴重錯誤、明顯不公正或明顯失度
行為的清晰及連貫的理由說明

摘要

一、《澳門公共行政工作人員通則》第 350 條全部規定之嚴格遵守，只對於依照該《通則》第 351 條“即刻”（在沒有要求也沒有決定採取先行措施的情況下）提出違紀指控的效果方屬重要。

二、紀律程序之提起也能以“舉報”或“投訴”為基礎，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 325 條第 1 款全部規定即不必然以“實況筆錄”為基礎。

三、公共行政工作人員的工作表現評核為良的事實，具有服務意義上的價值，但不“勾銷”該工作人員取得該評分的相應期間所作出的或有的違紀行為。

四、同樣，任何公務員均無按照《澳門公共行政工作人員通則》第 290 條第 2 款舉報其知悉的違紀行為，如有關時效期間尚未屆滿，這一簡單事實不使這種違紀行為的存在非有效，或者排除違紀者的紀律責任。

五、職程職務內容之說明，依照 12 月 21 日第 86/89/M 號法令第 15 條，是概括說明納入每一職程內各職級特徵（即使沒有專門載於職務說明中），如工作人員被要求執行之工作明顯屬其他領域之典型工作，且不具有所需之資格時，工作人員方得以要求執行之工作不列入其職務範圍內為由拒絕執行有關工作。

六、僅當上級對於特定行為作出這種告誡時，不服從才具紀律上的重要性，這個論據沒有道理：重要的是上級作出的知會允許行為相對人了解告誡的內容。

七、一名公務員因透過兩項不同的行為違反服從之一般行為而受到書面申誡之紀律處分，不引致違反一事不再理原則。

八、關於將事實納入或代入一般處罰條款之審查，行政當局的行為服從法院的審查，因為它是行政當局受約束的活動，將事實代入法律規定出自法院特別有權限審查的法律的解釋及適用。

九、但是對於處分的科處，具體措施的酌科及選擇就不能這樣說，在此範疇內，存在著行政當局的自由裁量，其範圍包括作出或不作出處罰行為，以及在多個可能的種類及程度中作出選擇。

十、在最後範疇內，對於在有關幅度內科處的處分之公正性不存在司法控制，在其確定過程中，法官不能將其審理權凌駕於擁有紀律權的實體之上。法院的參與僅限於嚴重錯誤的情形，即發現科處的處分與所犯的錯失之間明顯不

公正或明顯失度的偶發情形。因為在任何情形中，都不能將行政當局排除應作為其行為指南的公正原則及適度原則的行為正當化。

十一、有導致決定之事實及法律上的明確、清晰及連貫理由，以奉公守法的市民作為普通的相對人作參考，有條件重建被上訴實體作出決定的認知及評估思路，看不到裁判中的哪個部分存在矛盾。

2003 年 3 月 13 日合議庭裁判書
第 17/2000 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，身份資料詳見卷宗第 2 頁，對時任澳門地區社會事務暨預算政務司 1999 年 11 月 9 日對其科處書面申誡的紀律處分之 139-I/SAASO/99 號批示，向本中級法院提起司法上訴。

為了請求上訴理由成立，其隨後遞交的陳述內容如下：

“[...]”

1.對 1999 年 11 月 9 日社會事務暨預算政務司第 139-I/SAASO/99 號批示提起本撤銷性司法上訴；

2.現被上訴的批示存有使之非有效及可撤銷的違法性瑕疵；

3.本卷宗的提起基於 1997 年及 1998 年發生的事實。歸責於現上訴人的 1997 年之事實不能作為科處書面申誡紀律處分的依據，因為已對此事實作出工作評核，上訴人在評核中取得“良”，且因為未就該年度提起任何紀律程序；

4.現被上訴的行為考慮了 1997 年發生的事實，在給予良的工作評核以及不提起針對該事實的紀律程序以後，這明顯構成違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，該條文要求行政機關及行為人應當在其被賦予的權力限度內按照賦予這些權力的目的服從法律及法；

5.儘管就業的法律關係原則上是一種長久性的關係，但基於直接證實有違反行為而提起的紀律程序則必須是即時的；

6.11 月 11 日第 01/RFM/97 號命令不構成一項法律上的命令 — 鑑於該命令必須同時符合不同的要件；

7.填寫統計表不屬高級技術員行使的職務；

8.高級技術員職程的職能是構思而非執行(參閱第 86/89/M 號法令附件一，表二)；是專業 — 技術員組別人員本身的職務，這項任務不載於高級技術員職程之職務內容描述中；

9.職級／職務同等原則阻止職級較高的公務員執行其他職級較低的公務員執行重要性相對較低的職務，如果發生這種情況，根據 12 月 21 日第 86/89/M 號法令第 15 條第 2 款的規定，公務員可以拒絕執行這種任務；

10.上訴人與任何公務員一樣，有權要求確定其職級及執行之職務，並向其提供容許有尊嚴地執行職務之物質及組織條件。因此上級不應當要求公務員遵守與正常工作能力不相稱的命令，不應當要求其兼任本身的職務及其同事的職務以填寫統計表，接待公眾，快速辦理緊急程序，也不應當要求履行與法定要件不符的命令；

11.現被上訴的行為認為上訴人必須填寫每週統計表，就存有違反法律的瑕疵，違反了 12 月 21 日第 86/89/M 號法令附件一所載表二 — 參閱前引法規第 17 條及《行政程序法典》第 3 條第 1 款，因為法律清楚規定高級技術人員的職務是創造而非執行；

12.上訴人無損其部門，也沒有侵害本地區的任何利益。從證人的聲明中得出無損於部門。此外，或者該假設的命令旨在方便其上級控制工作；

13.在本案中，客觀上不存在著顯示上訴人嚴重過錯的任何違反行為；

14.對於紀律程序淺略之分析充分顯示對上訴人歸責了不構成違紀概念的行為；

15.《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條規定，違紀行為是“違紀行為係指公務員或服務人員作出之其須遵守之一般義務或特別義務之過錯事實”。

16.違紀行為的基本要素為：a)行為人的行為；b)該行為產生於不遵守“(…)須遵守之一般義務或特別義務(…)”；c)歸責的聯繫，表現為行為人出於故意的行為的可譴責性。這些要素中任何一項欠缺，就不存在違紀行為；

17.如彙集的證據不容許認定存在著上訴人不法行為，（由於違反其職務中產生的一般及特別義務，並且行為中有過錯），將事實定性為違反上訴人應當遵守的一般義務之事實，就違反《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條之規定；

18.上訴人在本年 9 月 28 日至 29 日的聲明中，對最終報告書及最後決定中質疑的全部行為作出解釋；

19.最後報告書中作出的並由現被上訴行為吸收的事實之法律定性，明顯存有巨大的模糊不清和極其嚴重的錯誤；

20.被上訴的行為存有事實前提錯誤的違法瑕疵，因其將紀律事宜中不具任何重要性的事實（因不構成違反熱心、服從及忠誠義務）視為證實；

21.不能歸責上訴人作出不服從第 01/RFM/97 號命令之違紀不法行為，因為該命令中沒有作出相應及必要的告誡 — 參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條、第 279 條第 5 款以及《刑法典》第 312 條；

22.由於行政行為法律效力之條件是取決於公佈，但在賦予乙職務主管職責時沒有公佈（即使以職務命令公佈也好），決定了該行為的不產生效力；

23.由於現上訴人沒有違反作為公務員應當服從的義務，就不能證實作出任何違紀行為。因此，對上訴人歸責事實實質審查就沾有事實前提錯誤的違法瑕疵；

24.關於被上訴行為的理由說明，明顯存有過度理由說明，從中導致模糊不清及矛盾。因此有關行為存有形式瑕疵；

25.本紀律程序沒有任何成立的理由，是基於個人迫害所至。

基此並依照法律，本上訴應被裁定成立，從而撤銷 1999 年 11 月 9 日澳門政府社會事務暨預算政務司科處申誡紀律處分的被上訴批示，理由是該批示存有違反法律的瑕疵以及形式瑕疵。

[...]”；（參閱卷宗第 248 頁至第 253 頁內容原文）。

經傳喚被上訴實體，即今天的澳門特別行政區經濟財政司司長（根據 12 月 20 日第 1/1999 號法律《回歸法》第 6 條），該實體答辯並隨後遞交反駁性陳述，結論如下：

“[...]

1.面對著調查的證據以及構成違紀行為之獲證實的事實適當的法律定性，被上訴的批示不存有陳述書多個條文反復描述且在前點（5）指明之事實或法律前提的錯誤。

2.與上訴狀結論相反，應當認為構成違反服從、熱心、忠誠義務及上級依法正當作出的命令的事實已獲證實，正如紀律程序最後報告書第 530 頁至第 550 頁所描述：

“[...]

3.紀律程序最後報告書第 530 頁至第 555 頁所載且視為獲證實的事實中得出，現上訴人自願、自由、有意識並蓄意地違反了作為澳門公共行政工作人員應當遵守的服從、熱心及忠誠義務，在構成違紀的行為中具體存有不法性及過錯。

在此方面，就陳述書第 61、63、64 及 66 條所指事項，應當強調在紀律法中，具備過錯即足以構成違紀行為，而案件中的故意僅在法律明確規定情形中方有所要求。

4.同樣認為已損及部門，作為其行為之必然效果這些損害明顯可見。

5.現上訴人的個人資料紀錄只記載 1990 年至 1997 年工作評核。這些評核從來不低於“良”。1993 年、1994 年及 1995 年，工作評核為“優”。然而，1990 年 4 月 30 日司法警察司發出（附於上訴人個人檔案內）的個人資料紀錄及履歷，載明該期間其在該部門任職，於 1988 年 8 月 4 日入職，工作評核一直為“良”，未受任何紀律處罰。

因此，證實具備 10 年以上工作評核為“良”的減輕情節，雖然自 1990 年 9 月 17 日起是財政司編制的公務員。

6.此外，科處《澳門公共行政工作人員通則》第 301 條及第 312 條規定的書面申誡紀律處分建議的理由說明中（載於紀律程序第 57 頁），強調：“鑑於作出最後一項獲證實的違紀行為已超過一年且沒有證據顯示觸犯其他不法行為（《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條准用的《刑法典》第 66 條第 2 款），嫌犯在該廳的其他工作範疇沒有任何職務問題，以及根據第 316 條第 2 款，紀律措施的目的可容許以特別減輕方式科處處分，可適用比本案應科處分幅度還要低的處分，本人建議對嫌疑人科處《澳門公共行政工作人員通則》第 301 條及第 302 條規定的書面申誡處分”。

因此，事實及法律理由適當明確，尤其《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款規定之適用，該條文是科處處分之建議及被上訴批示的依據。

基此，請求[...]撤銷 1999 年 11 月 9 日澳門政府社會事務暨預算政務司對現上訴人科處書面申誡紀律處分的被上訴批示之本上訴理由不成立。

[...]；”（參閱卷宗第 267 頁至第 276 頁內容原文）。

駐本法院之檢察院司法官適時作出其意見書，表示上訴理由不成立（卷宗第 278 頁至第 283 頁）。

法定檢閱已畢，應對本案上訴作裁決。

二、為此，就本案的解決辦法，適宜隨即強調來自審查卷宗及供調查之用的行政附卷所得出的下列資料（所編頁碼與其中所載的若干文件的順序頁碼倒轉）。

透過 1998 年 8 月 21 日澳門財政司司長的批示，決定對甲（現上訴人）提起紀律程序，依據是 1998 年 8 月 17 日財稅處處長致財政司副司長第 208/RFM/98 號報告書，內容全文如下：

“[...]”

— 為了更好地管理及控制對繼承及贈予稅科的公務員委派的工作，本簽署人為此創制了每週統計表，自本月起該附屬單位的全體公務員必須填寫。

— 這個職務命令透過物業轉移稅繼承與贈予稅小組負責人乙通知有關公務員。

— 然而，本簽署人至該月 10 日沒有收到任何填表，因此詢問該負責人沒有交表的原因。

— 本人被告知甲沒有給她，因為有大量的工作，沒有時間填這種簡單的表。

— 隨後，儘管本簽署人及上級多次要求，甲仍然沒有遵守這個命令。

— 確實，該公務員自分配到本處工作後，其本身的工作態度顯示執行職務不熱心及欠忠誠。

— 此外，甲一直以“很多工作”為其立場辯護，但從沒表明其工作進展，也沒有向上級遞交關於其職務的具體資料。

— 因此，本人的觀點是她按照自己的意願而非上級指示工作。

— 因此，應向閣下報告，供上級知悉。

呈上級考慮。

處長

[簽字]

[...]”；（參閱卷宗第 75

頁至第 76 頁內容原文，對應於供調查之用的卷宗第 4 頁至第 3 頁）。

隨後，因此提起並登記為 001/CF/98 號紀律程序之預審員在 1999 年 1 月 25 日報告書中，認為下列事實已獲證實：

“1.嫌疑人 1990 年 9 月 17 日起在財政司任職，自 1997 年 4 月 1 日起，被分配到物業轉移稅、繼承及贈予稅小組工作。

2.嫌疑人在繼承及贈予稅範疇任職。

3.1997 年 11 月 11 日在作為澳門財稅處物業轉移稅、繼承及贈予稅小組公務員執行職務時，

其上級、澳門財稅處處長容光亮透過 01/RFM/97 號職務命令（日期相同，載於 297 頁）向嫌疑人發出的下列命令：“為了有助於更好的控制委派予甲的工作，應當在每週結束時編制並遞交工作狀況表，其中包含繼承及贈予稅程序的進展。因為在因付稅收結算階段若干程序發生延誤，應當按收件順序每天完成兩個程序”。

4.該命令以書面傳達給嫌疑人簽收，1997 年 11 月 11 日在有關收件簿簽收（第 296 頁）。

5.嫌疑人在遵守職務命令中，只遞交 1997 年 12 月 4 日工作狀況表（第 341 頁至第 348 頁），因其認為沒有要求每週填表。

6.此外，認為填表損失了許多時間，且這種每週任務不可能完成。

7.嫌疑人沒有遵守上級的命令，只是在向其傳達命令後約四個星期才製作工作狀況表，而該命令明確要求嫌疑人必須在每個週末填寫該表。

8.嫌疑人在自由、自願、蓄意及有意識的情況下作出行為，明知此行為抵觸作為澳門公共行政工作人員應當遵守的服從、熱心及忠誠義務。

9.因為描述的行為，並且嫌疑人知道每週填表的目的是更好地有助於上級控制向其分配的工作，但使得該命令的目標不可行，這是其行為必然後果的可預見結果。

10.嫌疑人以其行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出履行專業義務中的過錯及嚴重漠不關心。

11.嫌疑人在遵守命令時，現在就其按照收件順序完成兩件程序的義務而言，僅在一個星期內遵守了命令，因其認為按照命令完成兩件程序不可能。

12.在該週後嫌疑人轉而按照自己的標準而非上級確定之標準在獲分配的程序中結算應付稅款：在結算階段按稅款結算程序的難度進行結算，首先處理其認為程序比較容易的稅款結算，然後處理其認為中等難度程序的稅款結算，最後處理其認為程序較難的稅款結算。

13.嫌疑人所確定的這個標準抵觸部門上級的決定的標準，尤其在 1997 年 6536 號、6733、6696、6809、6542、6644、6685、6713、6832、6802 及 6698 號稅務程序中使用（第 23 頁至第 292 頁）。

14.嫌疑人沒有遵守關於執行繼承與贈與稅工作範圍內職務方式的上級命令，在自願、自由、蓄意及有意識的情況下作出行為，違反上級命令，按照自己訂定的標準執行結算應付稅款的任務，明知此行為違反應當遵守之服從、熱心及忠誠義務，並且應當按照上級指示行使職務，認真高效地遵從部門目的。

15.嫌疑人以描述的行為使得職務命令的目標不能實現，該命令內容是（按照收件順序完成程序從而在稅款結算階段加速進程，該命令基於公共服務的原因由上級確定並向其傳達），這構成作為其行為必然後果的對部門造成可預見的損害結果。

16.嫌疑人以其行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出遵守專業義務中的過錯及嚴重漠不關心。

17.1997 年 10 月 14 日，財稅處處長透過嫌疑人 1997 年 10 月 15 日簽收的文件，命令其報告丙及丁在 XXX 案件中提出的退還金額澳門幣 138,634 元之請求（第 295 頁至第 383 頁）。

18.1997 年 12 月 31 日，嫌疑人將返還稅收的請求發還財稅處處長，沒有提供所要求的在退還以前的任何進展的資料。

19.嫌疑人在財稅處處長就請求之進展情況發問後，才發還了稅收退還請求。

20.嫌疑人沒有製作上級命令的報告書，在自由、自願、蓄意及有意識的情況下作出行為，以此行為顯示出怠忽職守，在執行負責的職務中無積極性，漠視部門目標的實現以及上級下達的命令。由於財稅處處長的介入才使得程序的進展不至停滯不前。嫌疑人明知這行為違反了行使職務中應當遵守的服從、熱心及忠誠義務。

21.嫌疑人以此行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出履行專業義務中的過錯及嚴重漠不關心。

22.1998 年 7 月 30 日，物業轉移稅、繼承與贈予稅小組負責人乙，口頭將財稅處處長致物業轉移稅、繼承稅與贈予稅小組中在繼承與贈予稅務範疇內任職之公務員的命令口頭告知嫌疑人及

公務員戊，命令要求每週填寫並交出關於已分配及將獲分配的程序之統計表，該表已同時交給這兩名公務員。

23.此刻，告知嫌疑人及該公務員自 8 月起開始執行這項命令，應當在每週的星期一交出關於上週完成的工作情況表。

24.關於 1998 年 8 月 3 日至 7 日這一週的表，嫌疑人應當在 1998 年 8 月 10 日星期一上交，但該日沒有上交。

25.1998 年 8 月 11 日財稅處處長詢問嫌疑人沒有交表的理由，嫌疑人答覆有很多工作，沒有時間。

26.嫌疑人沒有在命令的日期填表及交表，就沒有遵守上級的命令。

27.嫌犯自由、自願、蓄意及有意識地作出行為抵觸上級下達的命令，明知該行為違反作為澳門公共行政工作人員應當遵守的服從、熱心及忠誠義務。

28.嫌疑人以所描述的行為使得不能達到下達的命令之目的 — 即透過每週資料改善繼承稅及贈予稅範疇內執行職務的公務員獲分配的工作之管理及控制，作為行為的必然結果就是對部門造成可預見的損害結果。

29.嫌疑人以其行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出遵守職業義務中的過錯及漠不關心。

30.1998 年 8 月 11 日，財稅處處長鑑於在命令的日期沒有交表的情況，命令嫌疑人優先處理已經命令的每週統計表之填表及交表。

31.財稅處處長於 1998 年 8 月 12 日或 13 日再次要求嫌疑人履行命令，後者覆稱有很多工作，但將作嘗試。

32.嫌疑人同樣經物業轉移稅、繼承稅、贈予稅小組負責人四次至五次的催促填寫並交付表格，嫌疑人答覆有很多工作沒有時間。

33.嫌疑人沒有執行上級的命令，經過上級多次催促後，1998 年 8 月 19 日才將 8 月 3 日至 7 日一週的表格交給物業轉移稅、繼承稅及贈予稅小組負責人，由其隨後在同日（第 324 頁）交給財稅處處長。

34.嫌疑人自由、自願、蓄意及有意識地作出行為抵觸上級下達的命令，明知該行為違反作為澳門公共行政工作人員應當遵守的服從、熱心及忠誠義務。

35.嫌疑人以所描述的行為使得不能達到下達的命令之目的 — 即透過每週資料改善繼承稅及贈予稅範疇內執行職務的公務員獲分配的工作之管理及控制，作為行為的必然結果就是對部門造成可預見的損害結果。

36.嫌疑人以其行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出遵守職業義務中的過錯及漠不關心。

37.在通知提起紀律程序，並於 9 月 21 日獲通知作為嫌疑人於 9 月 28 日 11 時被聽取陳述之後（第 317 頁），嫌疑人於 1998 年 9 月 25 日向物業轉移稅、繼承及贈予稅小組負責人交出關於 8 月 10 日至 21 日、8 月 24 日及 9 月 4 日以及 9 月 7 日至 18 日的每週報表三份（第 376 頁至第 378 頁）。

38.儘管其上級多次催促履行下達的命令，嫌疑人繼續以違反上級確定的方式作出行為，並在自由、自願、蓄意及有意識的情況下抵觸下達的命令作出行為，明知該行為損及作為澳門公共行政工作人員應當遵守的服從、熱心及忠誠義務。

39.嫌疑人以所描述的行為使得不能達到下達的命令之目的 — 即透過每週資料改善繼承稅及贈予稅範疇內執行職務的公務員獲分配的工作之管理及控制，作為行為的必然結果就是對部門造成可預見的損害結果。

40.嫌疑人以其行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出遵守職業義務中的過錯及漠不關心。

41.1998 年 8 月 18 日，財稅處處長下達命令告知物業轉移稅、繼承及贈予稅小組負責人，要求於 1998 年 8 月 21 日，星期一發出兩份憑單，一份給一名寡婦，另一份給子女們（1998 年第

6924 號案件的繼承人），因為該程序處於可以結案階段，而利害關係納稅人可繳納稅款（第 303 頁至第 307 頁）。

42.物業轉移稅、繼承與贈予稅小組負責人在執行命令時，命令嫌疑人 — 該小組負責繼承及贈予稅工作的唯一在職公務員 — 執行有關工作，嫌疑人答覆有很多工作，沒有時間。鑑於嫌疑人在上級指定的期間內拒絕執行下達的命令，該負責人將命令下達給負責物業轉移稅的公務員己，使憑單及時發出，從而使利害關係人可以在指定日期結算稅款。

43.公務員已完全執行了該命令。

44.嫌疑人拒絕執行上級下達的關於在指定日期結算稅款命令，自由、自願、蓄意及有意識地作出行為，明知該行為將損害澳門公共行政工作人員應當遵守的服從、熱心及忠誠義務。

45.嫌疑人以上述的行為損及部門，因為有需要使負責處理其他稅務事項的公務員執行命令，而嫌疑人的缺失導致本地區應獲繳納的稅款相應地遲延結算及徵收，而有關稅款未能結算，這是其行為必然後果之可預見結果。

46.嫌疑人所作出的行為有過錯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的熱心、服從及忠誠義務，顯示出遵守職業義務中的過錯及漠不關心。

47.在 1997 年 11 月至 1998 年 9 月期間，嫌疑人以前述行為連續、重複及有過錯地違反 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c、d 項及第 4、5、6 款規定的服從、熱心及忠誠義務，相應地顯示出履行專業義務中的過錯及嚴重漠不關心。

48.嫌疑人於 1997 年 9 月 11 日註冊就讀澳門大學法學院的法律課程（中文）（參閱個人檔案中插入的註冊證明書）。

49.嫌疑人於 1998 年 9 月被錄取為華僑大學哲學專業研究生，於 2001 年 7 月完成課程（第 463 頁）。

50.對嫌疑人的加重情節有《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 h 項及 b 項，換言之，多項違紀行為以及產生有損部門的結果，這是其行為必然後果之可預見結果。

51.嫌疑人的減輕情節為《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項規定的減輕情節，即工作評核 10 年以上為“良”（參閱卷宗第 58 頁至第 64 頁，原文如此，對應於供調查之用的卷宗第 538 頁至第 531 頁）。

以這些視為獲證實的事實，預審員闡述如下：

“[...]

II.第 001/CF/98-A 號紀律程序中預審之審查

卷宗中沒有證實，1999 年 5 月 6 日第 16/DIR/99 號報告書中基於律師 António Passeira 提出的告訴並根據載於第 49 頁至第 50 頁聲請的內容而歸責嫌疑人向納稅人庚提供資料。

可以肯定地說，除了嫌犯以外，該納稅人是唯一可以確認這些事實的人，因為在此情形中不可接納（其律師的）間接證詞，除非屬於《澳門公共行政工作人員通則》第 292 條第 4 款准用的《刑事訴訟法典》第 116 條規定的情形。

關於 1998 年 8 月 10 日至 1999 年 4 月 30 日在處理繼承稅程序中不曾作過任何行為的問題，透過卷宗資料是不可能歸責行為人作出任何違紀行為 — 這無論是基於處理的程序的數目，還是基於在 1998 年 11 月起至 1999 年 4 月終的五個月左右期間內，回收了分配給她逐漸交還的相同程序。

因此，本程序似乎欠缺任何事實或法律基礎繼續進行下去，因此我們提出建議。

III.建議 — 第 001/CF/98-A 號紀律程序

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 1 款，本人建議將本卷宗歸檔，因為所載事實不構成違紀行為。

IV.第 001/CF/98 號程序

在 001/CF/98-A 號程序中沒有查明可以歸責嫌疑人作出任何違紀行為的事實，關於本程序所附之 001/CF/98 號程序，預審、指控、辯護及適用於查明事實的處罰之建議階段已經屆滿。在該

卷宗第 530 頁至第 555 頁該程序範圍內製作的報告書第一點至第四點所載內容，在此視為全文轉錄。

V. 建議

從獲證明的事實中得出，1997 年 11 日至 1998 年 9 月，嫌疑人連續、重複、有過錯地違反 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 2 款 b、c、d 項及第 4、5、6 款規定的服從、熱心及忠誠的義務，顯示出在履行職業義務中的過錯及嚴重漠不關心。

第 001/CF/98 號程序第 530 頁至第 555 頁報告書所載的撤職建議來自下列考慮：所描述的不法及有過錯的行為顯示嫌疑人嚴重及持久不適應規章規則以及其所屬部門之運作規範要求，從而使得法律職務狀況不可能維持，因為確定性地損害了所建基的信任關係，可以視為確鑿的是，正如 Leal Henriques（李殷祺）所述（見《Guia Prático do Direito Disciplinar de Macau》，等級是部門組織的支柱之一，表現在上級及下級之間的區別，其基石是在同一部門內下級公務員，[有服從義務者（下屬）]，服從另一名高級公務員[有權作出要求者（上級）]。這種從屬關係與服從理念內在相關，構成公務員執行上級命令的義務，而嫌疑人連續、重複及蓄意地損及這個義務。

然而，從本程序以及所附程序的分析中證實，1998 年 9 月至事發之日沒有發現對於提及的專業義務之新的違反。另一方面，財政司司長在其作出的聲明中（001/CF/98-A 號程序第 99 頁至第 100 頁）確認嫌疑人負責大量的程序，這意味著有需要聘用更多的人員完成這個任務，而該任務所突顯的問題決定了將他調配至該廳的另一領域，即職業稅小組，她曾在該小組任職，認為藉此程序可確立嫌疑人的情感平衡，並有助於有效執行職務。

經聽取嫌疑人直屬上司辛的意見，雖然只是作為上司約一個月，此人對於嫌疑人的行為作出有利的證詞，表示嫌疑人工作有效率，在遵守其已違反的職務義務方面不存在任何種類的問題。

因此，本人認為應當重新考慮在本案中建議開除處罰，因為既不能肯定嫌疑人沒有條件屬於行政人員隊伍，也不能肯定嫌疑人不會提供可以繼續有助於實現行政當局的職務能力的保障。

此刻，沒有證實其作出十分嚴重的違紀行為而使得法律職務關係的不可能持續。

因此，應當重視下列見解：紀律程序的典型特徵是特別預防或矯正，推動作出違紀行為之行政人員在將來履行其義務，而一般預防及懲戒職能只是輔助性地實現。

描述的違紀行為因其嚴重性及重複性，構成可納入 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 314 條第 1 款的違紀行為，抽象地可處以停職處分。

考慮到作出最後一項獲證明的違紀行為已經過一年多時間，沒有證據顯示作出其他違紀行為（《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條准用的澳門《刑法典》第 66 條第 2 款），嫌疑人在其他廳稅部門沒有任何職務上的問題，而所述的紀律措施的目的，按照第 316 條第 2 款，容許特別減輕處罰，對其適用本案中可適用的最低幅度之處分，本人建議對嫌疑人科處《澳門公共行政工作人員通則》第 301 條及第 312 條規定的書面申誡之處分”（卷宗第 55 頁至第 57 頁原文）。

最後，透過 1999 年 11 月 9 日第 139-I/SAASO/99 號批示，當時澳門地區社會事務暨預算政務司作出下述批示：

“考慮到透過本人 1999 年 7 月 27 日第 79-I/SAASO/99 號批示，決定針對財政司二等高級技術員甲開立一項新的紀律程序，並將其立即附入當時針對該嫌疑人進行的 001/CF/98 號紀律程序中；

考慮到，將卷宗中視為獲證明的事實納入作出法律定性後，得出結論認為嫌疑人作出可納入 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 314 條第 1 款的違紀行為，抽象地可處以停職處分。

考慮到，經考慮可適用的減輕情節，建議在本案中處以《澳門公共行政工作人員通則》第 301 條及第 312 條規定的書面申誡之紀律處分；

因此，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 322 條之規定，本人決定對公務員甲，財政司二等高級技術員科處該《通則》第 301 條及第 302 條規定之書面申誡之處分。

[...]”（參閱卷宗第 54 頁至第 55 頁內容原文）。

上訴人對這個批示提起司法上訴。

另一方面，根據我們基於卷宗及所附行政程序得出的全部資料之批判性及全面性分析，按照人類常規的一般經驗規則以及在該司法使命範疇內生效的職業操守並按照自由評價原則而形成的心證，應將有關本案解決辦法的下列事實視為獲證實：

上訴人是澳門財政司任職的高級技術員，自 1997 年 4 月起被安排到物業轉移稅及繼承與贈予稅小組工作（參閱嫌疑人／上訴人聲明內容等，附文第 372 頁）。

1997 年 11 月 11 日，上訴人作為分配到財稅處物業轉移稅及繼承與贈予稅小組行使職務時，其上級該處處長向其發出 01/RFM/97 號職務命令（日期相同）內容如下：

“為了更好地控制分配給甲的工作，應當在每個週末填寫並向本人遞交工作狀況表，內容包括繼承及贈予稅程序之進展情況。

由於若干程序在應繳稅款結算階段發現遲延，應當按照收件日期每天完成兩個程序”；（參閱附文第 297 頁原文）。

在透過簽收方式於 1997 年 11 月 11 日收件而確實知悉該書面命令後（附文第 296 頁），上訴人自當時起，最遲至 1998 年 8 月 10 日前，未能在每週按期交納其工作狀況表，此外未能按照收件日期順序每天按期完成兩個程序的任務，而是按照其確定本身的、尤其按工作難度的標準處理其獲分配的程序中稅款結算的有關問題（參閱嫌疑人／上訴人附文第 365 頁之聲明內容，以及附文第 23 頁至第 292 頁的文件內容）。

上訴人自願地作出這種行為，雖然知道如此作為不僅不遵守有權限之上級下達的、屬於部門工作範疇且形式合法之書面命令，而且還沒有有效益及服從部門目標及發出命令時謀求公共利益之方式，這個利益表現為控制有關稅款結算階段在程序中發現的延滯狀況，旨在加快結算稅款，這樣違反了作為澳門公共行政工作人員遵守之服從、熱心及忠誠義務。

就上訴人 1997 年完成的工作，財稅處處長 1998 年 3 月 5 日已經作出工作評核給予“良”的評核，1998 年 3 月 27 日財政司司長予以追認，在考勤表第 9 點（《澳門公共行政工作人員通則》附件 12 格式）關於“總評語”載明，上訴人“是一個理性的公務員”（參閱所附的供調查的卷宗第 2 卷首數行內容）。

三、好了，從法律上分析本司法上訴，應當逐項審理上訴人在訴狀以及在上訴陳述範疇內指責被上訴行為的多項瑕疵：

1) 關於違反《澳門公共行政工作人員通則》第 350 條第 1 款規定的違法瑕疵，因為，據稱，在 1998 年 8 月 17 日財稅處處長書面報告中（該報告是闡明了提起有關紀律程序的理由，上訴人視之為直接證明違紀行為的實況筆錄），沒有指明可以就導致該文書製作的事實作證的至少兩名證人：

好了，關於首項瑕疵，我們相信沒有違反《澳門公共行政工作人員通則》第 350 條第 1 款，尤其沒有違反第 2 款，因為，一方面，從財稅處處長書面報告的內容中，不能得出，在製作該文件時，希望將它視為本義上的實況筆錄，而只是視為供上級知悉及考慮的報告。

因此，不再有理由一般性適用《澳門公共行政工作人員通則》第 350 條第 1 款之規定（該條文規定“上級目睹或查明在其領導或主管之任何部門內實施之可科以第 300 條第 1 款 a 項[我們註：書面申誡處分]及 b 項[我們註：罰款處分]規定之處分之違紀行為時，應按照以下各款規定作成或著令作成實況筆錄”。尤其是第 350 條第 2 款 d 項規定的要求，按照該條款，實況筆錄應當尤其載明：“如有可能，須指出最少兩名可為該等事實作證之證人”；（底線為我們所加）。換言之，只有在有可能指明至少兩名證人的情況下，法律才要求有這個形式上的要件。

此外，抽象地說，我們相信《澳門公共行政工作人員通則》第 350 條全部規定之嚴格遵守，只對於依照該《通則》第 351 條“即刻”（在沒有要求也沒有決定採取先行措施的情況下）提出紀律指控的效果方屬重要，按照該條文“如紀律程序係以根據上條[筆者註：第 350 條]之規定所作出之實況筆錄為依據而提起，且未經命令或要求採取任何措施，則預審員須根據第 332 條第 2 款之規定及自程序之預審階段開始之日起 48 小時內，對嫌疑人或各嫌疑人提出控訴，並進行一般紀律程序之其他步驟”（底線為我們所加）。

另一方面，不能忘記紀律程序之提起也能以“舉報”或“投訴”為基礎，即不必然以“實況筆錄”為基礎 —《澳門公共行政工作人員通則》第 325 條第 1 款，該條文規定：“在收到筆錄、舉報或投訴後，有權限提起紀律程序之實體須立即提起有關程序；但屬應歸檔之情況除外”。

在本案中，應當認為財稅處處長閣下的該書面報告，鑑於其內容應當只具有舉報之效力（該術語的普通含義），而不是本義的“實況筆錄”。

因此，上訴人在此部分司法上訴中的陳述無依據。

2) 關於因違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則的違法瑕疵，因據稱發生於 1997 年的有關事實不能成為 1998 年 8 月 21 日提起的紀律程序的標的，理由是上訴人 1997 年工作表現已經被給予“良”的評核，甚至因為該等事實（如果屬此情況）必須是為著即刻提起紀律程序效果的舉報標的：

關於此點，我們認為顯然理由不在上訴人一邊，正如檢察院在本卷宗發出的意見書中所適當強調：

“ — 上訴人 1997 年（事發之年）工作表現評核為“良”的事實，根本不妨礙維持紀律責任；該項評核具有服務意義上的價值，但不“勾銷”現存的違紀行為；

— 同樣，任何公務員均無按照《澳門公共行政工作人員通則》第 290 條第 2 款舉報其知悉的違紀行為，如有關時效期間尚未屆滿，這一簡單事實不使這種違紀行為的存在非有效，或者排除違紀者的紀律責任”（參閱卷宗第 279 頁原文）。

因此，此部分上訴理由不成立，這甚至因為不能忘記上訴人的違紀行為，被有關紀律程序預審員等視為在 1998 年 8 月之前“重複”作出。

3) 關於 12 月 21 日第 86/89/M 號法令附表二載明的高級技術人員之法律 — 職務內容變更引致的違法瑕疵，其職務內容為“須具專業技能及最低限度具有學士學位，以便在科學技術之方法及程序上能獨立並盡責執行一般或專門領域之諮詢、調查、研究、創造及配合方面之職務，旨在協助上級作出決策。”

換言之，命令上訴人作出不屬於作為高級技術員職務內容組成部分的填寫統計表：

在此方面，我們必須再次贊同檢察院意見書的以下部分：

“雖然認為填寫統計表不屬上訴人按照 12 月 21 日第 86/89/M 號法令附表二應當遵守的職務的特定組成部分，肯定的是，職程職務內容之說明，依照 12 月 21 日第 86/89/M 號法令第 15 條，是概括說明納入每一職程內各職級職務之工作之特徵，（即使沒有專門載於職務說明中）如工作人員被要求執行之工作明顯屬其他領域之典型工作，且不具有所需之資格時，工作人員方得以要求執行之工作不列入其職務範圍內為由拒絕執行有關工作，而本案顯然不屬這種情況”（參閱卷宗第 279 頁至第 280 頁原文）。

因此，此部分上訴不成立。

4) 關於上訴人不服從財稅處處長 01/RFM/97 號職務命令之違紀行為的不存在，因為作出這個命令時不見相應及必要的告誡，參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條，第 279 條第 5 款及《刑法典》第 312 條，此乃一方面。另一方面，上訴人不具不遵守該項命令的惡性故意：

關於此點，也應贊同檢察院在其作出之精闢意見書中所作的審慎分析，尤其下列部分：

對於“‘僅當上級對於特定行為作出這種告誡時，不服從才具紀律上的重要性’這點作出辯論是沒有意義的：重要的是上級作出的知會允許行為相對人了解告誡的內容，而這在本案中是不可置疑的，因為 11 月 11 日第 01/RFM/97 號命令已經以書面形式傳達給上訴人[...]沒有發現這種知會的方面存在任何法律障礙”（參閱卷宗第 280 頁內容原文）。

從法院視為確鑿的、上文轉錄的事實中，足以將上訴人故意違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 5 款規定的服從之一般義務，即“尊重及遵守其正當上級以工作為目的並以法定方式發出的命令”，視為獲證實。

在此方面，還可參閱檢察院意見書下述部分：“從紀律程序最後報告書中所載且未被推翻之事實中得出，我們認為自由地、有意識地不服從命令顯然已獲得證明，並具有相應地違反了作為公共行政公務人員應當遵守的（...）服從（...）義務，因此，已經具備被處罰的違紀行為之組成

部分之上訴人行為不法性及過錯”；（參閱卷宗第 281 頁內容原文）。

因此，駁回此部分上訴。

5) 關於證據審查中存有錯誤的違法瑕疵，因為據稱上訴人沒有違反熱心、服從及忠誠義務，且必須由預審員或者有關處分者負責能舉出能證明紀律 — 法律定性屬完善及正確之事實。在有疑問或缺缺具體事實之情況下，解決方案應當有利於嫌犯／現上訴人：

好了，從爭辯這種瑕疵的方式看，上訴人實質上是希望對預審員及決定對她處以書面申誡紀律處分之政務司兩者所形成的自由心證作出質疑。

我們認為，顯然上訴人無理。按照我們基於卷宗及供調查之用的行政卷宗中產生資料的全面批判性審理而形成的心證，而在上文確定視為獲證實之事實事宜，確實並無可懷疑地證實上訴人違反了澳門公共行政任一公務人員應當遵守的熱心、服從及忠誠的一般義務，還應當緊記依照《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款及第 6 款分別確定的內容，熱心之義務，泛指以有效之方式及盡心之態度執行其職務，忠誠之義務，係指根據上級指示及工作目的執行其職務，以謀求公共利益。

此部分上訴理由也不成立。

6) 關於處罰上訴人的證據審查錯誤而引致的違法瑕疵，原因據稱是欠缺將賦予乙女士職務主管一事作強制性公佈，此人於 1998 年 7 月 30 日將上訴人之上級 — 財稅處處長之命令作口頭傳達：

按照我們上文第 5 項瑕疵審理中得出的結論，審理這個所述稱的同樣無效的瑕疵是多餘的，因為以我們視為獲證實之上述方式違反財稅處處長 11 月 11 日第 01/RFM/97 號書面命令，（基本上符合現被爭執的處分批示中作出的方式），足以支持對上訴人之紀律處分。

因此，此部分上訴理由不能成立。

7) 關於“將五個行為定性為可雙重處分者”從而違反一事不再理原則：

按照我們在上文第五點瑕疵審理中，尤其最後部分得出的結論，顯然上訴人在爭辯違反有關原則時沒有道理，這恰恰是因為，正如檢察院在作出的意見書中所精闢分析：“看不到上訴人這個行為，為著確定違紀的效果被兩次強調，並違反一事不再理原則，這一點是關於 01/RFM/97 號命令：所歸責的是不服從該命令，但是透過兩項不同的行為：沒有製作並遞交每週工作狀況表，沒有按收件日期每天完成兩個程序，因此是不同的行為，提出違反該基本原則沒有道理。”（參閱卷宗第 280 頁至第 281 頁原文）。

相應地，上訴人此部分上訴理由也不能成立。

8) 關於裁判所建基的事實前提錯誤的違法瑕疵，相應地違反《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條，理由據稱是以未獲證實的事實將責任推給上訴人：

上訴人為了支持具備這個所謂的瑕疵而作出的論據同樣沒有價值，因上文中我們已經表明，面對著我們視為獲證實的事實情狀，基本上符合被上訴實體在作出現被上訴的處分批示時考慮的內容，確實證明她在主觀或客觀方面均違反服從、熱心及忠誠義務。

因此，檢察院在其作出的意見書中透過下列考慮也表明了這個觀點：

“肯定的是，關於將事實納入或代入一般處罰條款之審查，行政當局的行為服從法院的審查，因為它是行政當局受約束的活動，將事實代入法律規定出自法院特別有權限審查的法律的正確解釋及適用。

然而，按照我們的標準，作為被上述行為依據的紀律程序最後報告書中作出的基本結論是符合紀律程序中調查的證據的。因此，我們看不到所指責的存在裁判建基的事實前提錯誤”；（參閱卷宗第 278 頁至第 279 頁原文）。

因此，此部分上訴不能得直。

9) 關於被上訴行為依據之模糊不清、自相矛盾或不充分而引致的形式瑕疵，因理由聲稱的說明過度而更嚴重，起因是“例如被上訴行為中列舉的減輕情節與其理由說明中舉出的情節中存在分歧”，這甚至因為似乎“獨一的減輕情節完全不可能排除停職處分之科處，並容許科處簡單的書面申誡處罰。即使按照《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款亦然：

這是上訴人指責被上訴行為的最後一項問題。

正如檢察院在其意見書中所正確的認為：

“關於所指責的外顯化的理由說明中模糊不清及自相矛盾，看不到在何處發生這種情況：理由說明如有清晰性及連貫性，須使人可透過其內容準確地了解據以作出決定的事實及法律依據，有關決定還須是作為理由舉出的依據之合乎邏輯的必然結論，好比是邏輯三段論之結論，兩者之間有適當的判斷，在依據及裁判之間不能存在矛盾（Esteves de Oliveira：《Direito Administrativo》，第1卷，第470頁起及續後數頁）。

從被上訴批示及及其所依據的紀律程序最後報告書中，有導致決定之事實及法律上的明確、清晰及連貫理由，以奉公守法的市民作為普通的相對人作參考，有條件重建被上訴實體作出決定的認知及評估思路，看不到裁判中的哪個部分存在矛盾。

最後，正如所述，關於將事實納入或代入一般處罰條款，行政當局的行為須服從法院的審查，但是對於處分的科處，具體措施的酌科及選擇就不能相題並論，在此範疇內，存在著行政當局的自由裁量，其範圍包括作出或不作出處罰行為，以及在多個可能的種類及程度中作出選擇。

在最後範疇內，對於在有關幅度內科處的處分之公正性不存在司法控制，在其確定過程中，法官不能將其審理權凌駕於擁有紀律權的實體之上。

法院的參與僅限於**嚴重錯誤**的情形，即發現科處的處分與所犯的錯失之間明顯不公正或**明顯失度**的偶發情形。因為在任何情形中，都不能將行政當局排除應作為其行為指南的公正原則及適度原則的行為正當化。

但是，以權力分立原則為依據，只有在**明顯不公正或明顯失度**的情況下才能作出司法控制（在此意義上，參閱最高行政法院第30.126號案件的1992年7月14日合議庭裁判以及其中引用的學者著述，第27.611號案件的1990年5月22日、第26.475號案件的1990年4月3日、第27.849號案件的1990年6月5日及第30.795號案件的1992年11月3日合議庭裁判）。

在本案中，對於上訴人具體科處的處分中沒有發現前述明顯失度或明顯不公正，因此法院不必介入行政當局的這種行為，因為事實正確納入了一般處罰條款是正確的，採取的措施是適度及公正的”（參閱卷宗第281頁至第283頁內容原文）。

我們不能不贊同檢察院意見書最後部分所載的這些審慎的考慮，作為現予分析的上訴人指出的最後一項瑕疵的解決辦法。

此外，難以理解上訴人也對被上訴的處分批示中，按照有關紀律程序預審員最後建議的內容，決定排除停職處分的科處，而只對嫌疑人／上訴人處以書面申誡（這是《澳門公共行政工作人員通則》第300條第1款全部規定中最輕的紀律處分）的部分作出質疑的意圖——除非或許為著主要訴狀的效果。

因此，**此部分上訴理由也不成立**。

因此，歸納而言，應當裁定全部司法上訴敗訴。因為被上訴的行為不存在上訴人爭辯的任何違法性或者應當依職權審理的其他瑕疵。

四、綜上所述，合議庭裁判本司法上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為7個計算單位（按《法院訴訟費用制度》第89條第1款確定）。

著令作出必要的通知（被上訴實體今天為澳門特別行政區財政司司長）。

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