

(譯本)

紀律程序之合併
預審不足
違反熱心與忠誠義務
職務上法律關係的不可行
合法、適度及善意原則
絕對不合理地行使自由裁量權
無提出據以證明所作法律／紀律定性屬合理的證據

摘要

一、如查明對工作人員之通知合乎規則，則在預審行為中不到場構成違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 c 項規定的服從義務。

二、提起紀律程序後，鑑於《澳門公共行政工作人員通則》第 296 條第 1 款規定的規則，我們認為對多個紀律程序加以合併的規則，對於作出單一處分的裁決而言，是正確的做法。

三、不論在紀律程序內，還是在刑事訴訟程序內，預審活動均以預審原則及依職權原則為主導，對事實事宜的澄清不僅僅屬於雙方當事人。

四、遺漏發現事實真相之實質性措施，構成不可補正之無效。

五、服從義務源自等級關係及領導層的職務權力。以這一義務為基礎，上級得透過工作命令，要求下屬具有某種行為表現，例如雖證明缺勤屬合理，仍需就將缺勤作出通知。

六、在工作執行中，工作人員應具有適合完成工作的主觀努力及正確路向。

七、熱心（盡職）之義務指一系列責任，它們要求行為人謹慎從事，在要求嚴謹、準確及注意細節的任務中避免單純的實質性錯誤，而此等錯誤的前提是：儘管主管作出了警告，但此等錯誤一再出現，並顯示上訴人的行為屬蓄意及拒不改正。

八、撤職或強制退休之處分不自動適用，僅當事實屬於可被譴責並可引致無法維持職務關係時，方可科處。

九、為著科處撤職性處分之效果，職務關係無法維持之事實指：對於擔任職務而言，該等事實的嚴重性意味著一種損害，這一損害必將影響擔任該職務所謀求的公共利益以及所期望達到的具體目的。

十、如果具備一般退休的條件，則作出處分的實體有自由裁量權在強制退休與撤職處分之間作出選擇（條件是已經查明無可能維持職務關係），有時甚至明顯並不嚴重的行為也會遭到更為嚴重的紀律措施。

2004 年 3 月 4 日合議庭裁判書

第 96/2003 號案件

裁判書製作法官：João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲，與乙以取得共同財產制結婚，澳門居民，居住於澳門特別行政區 XXX，是第 006/SM/2002 號紀律程序卷宗及第 006/SM/2002-A 號附文中的嫌疑人，因不服經濟暨財政司司長在相關程序中，在 2003 年 2 月 13 日第 2/SEF/2003 號批示上作出的科處撤職之決定，向本中級法院提起司法上訴，並最後作出以下結論：

被上訴的實體認定第 2/SEF/2003 號批示所載的事實及違法行為均告證實（為著所有法律效

果在此視作全文轉錄)。

但是，從上述批示中發現，它對事實作出了不正確的界定，明顯違反預審原則及自由心證原則。

首先，權限實體沒有對所有那些如獲審理則宜於對程序作出正確及快速裁定的事實進行調查，而為此效果，是可以求諸一切法律允許的證據手段的，同時上述規範是預審原則或依職權原則的具體化。

依職權預審的義務不能也不應該被扭曲，使之一開始便具有瑕疵，從一開始就包含有適宜性及及時性的判斷。

現被上訴的批示具有違反法律的瑕疵，它表現為絕對不合理地行使自由裁量權（《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項），此外，具體科處的處分相對於旨在保護的事實而言是不適度的及不適當的。

上訴人反對合併紀律程序卷宗，因其認為：以懷疑違反與卷宗預審員合作之義務為由而開立紀律程序的決定，是逾時的且無明顯理由的。

確實，本紀律程序乃是由於當時進行的紀律程序預審中發生的一個小事件而產生的，預審員及有關嫌疑人均牽涉其中。

因此上訴人認為，根據被上訴之批示所顯示，這一小事件決不能影響當時正在進行的紀律程序的結果，只能是因為所命令的“巧妙”並案而受到扭曲。

任命丙學士對新的紀律程序進行預審（該紀律程序乃是由於發生的小事件而開立），明顯及明目張膽地違反預審中的無私原則。

這是因為我們不能忘記，從該學士按照所作出的方式作出舉報之刻起，她就不再是完全公正者了，而轉而成為所發生的爭吵中的利害關係人。

因此的結論是：不論所命令的合併，還是對主導預審的該學士的任命，均違反法律。前者違反了合併的本身目的（即訴訟的經濟型及程序的快捷性），後者違反了無私原則。

絲毫未顯示或證明嫌疑人曾經“被證明嚴重不尊重紀律懲戒權所代表的公共利益的目的及目標，顯示有過錯及嚴重不遵守必須服從的合作義務、服從義務及忠誠義務，並因此違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款及第 2 款 c 項及 d 項規定並要求的義務。”

嫌疑人／現上訴人被指責違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項、c 項及 d 項規定的熱心、服從及忠誠等職務義務。

但事實上，現上訴人乃是因為不可抗力（患病）及身體上的不可能，才沒有告知司庫活動組組長在被上訴的行為所指的數日內不上班，他遵行了證明該等缺勤屬合理的所有法律程序。

包括告知其直接主管，“在一般性服用一些藥片後感到頭昏，整晚未能入睡，當醒來時，已過了上班時間”。

這是上訴人帶入卷宗的新事實，但未得到被上訴實體為著《行政程序法典》第 86 條第 1 款之規定並為著其效果而作出的應有跟進。

在知悉引致程序開立的 2002 年 7 月 5 日第 082/DCP/SOT/2002 號報告書內容以及利害關係人帶入卷宗的新事實後，被上訴之實體有責任調查所作聲明的真實性以及有關工作人員與其直接主管之間的關係為何。

對於發現實質真相，尚待作出一項被視作絕對屬主要的措施。

確鑿的司法見解認為，“欠缺被視作屬必要的、構成裁判之事實依據的措施，將對裁判造成損害，這不僅僅發生在如果此等措施屬強制性措施時（由此引致違反合法性原則），而且發生在如果事實真相未獲證實，或因此由於行政當局本可以且本應收集的證據不足，而欠缺由利害關係人陳述的重要事實時（由此引致事實前提錯誤）”。

“換言之，預審中的遺漏、不準確或不充分，是造成預審不足的原因，它形成裁判的非有效性錯誤，而這種錯誤不僅僅是因為遺漏或忽略措施造成的，而且是因為在預審中未適當注意利害關係人已經帶入的利益或者對於程序之裁判屬必要的事實而造成的”。

在本案中，明顯違反了無罪推定原則，因為被上訴的行為以現上訴人的過錯為基本前提。

未將充分的證據要素帶入紀律程序，此外，未對嗣後據以對上訴人予以懲處的事實加以證明。最新的學說一致認為，違紀是“一名工作人員行使其職務時作出的自願行為”。

同時，在這一概念的構建方面，自願行為對外顯示為一種有意識的及自由的意思，而目前它又被加上了過錯這一要素。

未證實上訴人以其行為，嚴重及無可挽救地違反了前文所述的義務，更未證實這一違反已經絕對無法使其繼續為行政當局服務。

未證實上訴人在被上訴之行為所指的日期裏合理缺勤，乃是不尊重其直接主管或財政局的任何其他負責人，因此，主觀要素未獲證明。

被上訴之實體堅持認為，上訴人作為已經服務 18 年的工作人員，不斷向其上級提供錯誤資訊，這一行為顯示了對熱心和忠誠義務之違反。

多年以來，上訴人曾多次主管過有關部門，而目前的主管不久前才上任。

經對紀律程序卷宗第 43 頁至第 60 頁的文件進行仔細分析，可以得出結論認為在被上訴之行為中指明的錯誤絕對不構成效率、努力以及工作方法改善方面的缺失。

反而，它們所證明的是：上訴人執行了被分配給他的工作，並在嗣後向其直接主管（即負責監管者）作了匯報。

已查明，在該等文件中有數處文誤且已書面標出，它們絕不像所期望令人相信的那樣，損害財政局的形象、更不損壞本澳門特別行政區的形象。

多年以來，從未有任何人指責上訴人提供錯誤資訊並損害行政當局或第三人之利益。

否則，如何證明上訴人在數年之中擔任了有關部門的主管職務這一事實屬合理？

的確存在預審不足，因為被上訴之實體沒有依法按照預審原則及依職權原則的要求及規定進行完盡的調查。

被上訴之實體沒有指明任何事實，據以證明服務機關所蒙受的確切損失且可排他性歸責於上訴人之行為。

從獲證實的事實中，被上訴之實體結論性地認為，維持職務上的法律狀況已不可行，並選擇對上訴人科處《澳門公共行政工作人員通則》規定的所有處分中最為嚴厲的撤職處分。

但是，這樣做嚴重違反了調整公職運作的規範。

上訴人認為，向其作出的歸責沒有證實、也沒有形成證據證明違紀行為如此嚴重，以至於使目前被中斷的職務上的法律狀況關係之維持成為不可行。

被科處的處分因其性質，至少要求證明該不可行性的理由何在，因為現被施加的制裁確定性終結了一種已經持續近 18 年的關係。

但是，正如我們在上文所言且一再重申的，審判者的自由心證不能是單純主觀性的、一時衝動的，即不能是無理由闡述的。審判者的自由心證雖然是個人的心證，但必須是理性的、客觀的及具理由闡述的，從而必須是可以被控制的。

這一控制必須比照被視作確鑿的事實和不法行為而實施。但是此等事實和不法行為卻無法得出無法維持職務上的法律狀況聯繫的結論。

這再一次使我們面對所提及的預審不足，因為在得出科處撤職處分之結論前，本案的預審應負責證明：如果科處停職將不會滿足行政當局的利益。

但並未這樣做。抽象而言，如果考慮到上訴人被指責之事實，且鑑於可能顯示有過錯及嚴重漠視職業義務之履行，也許可以科處一項停職措施，同時或許將其調任至財政局的另一下屬部門。

在沒有結論性地科處停職措施的情況下，被上訴之實體應負責證明：科處該措施而不科處較輕的措施，的確有明顯的好處。

本院的司法見解一向認為，預審中的不充分是造成預審不足的原因，它表現為遺漏或忽略法定措施而帶來的裁判的非有效這一錯誤。

另一方面，《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款規定：“強迫退休處分僅對最少具有為退休之效力而計算之十五年服務時間之公務員或服務人員科處；不具上述服務時間者，科處撤職處分”。

這意味著鑑於依職權原則的要求，只要被上訴之實體得出結論認為獲證實的不法行為已經使職務上之法律狀況之維持成為不可行，那麼就有責任調查工作人員或行為人是否具備了據以被科處強迫退休處分的必要要件。

就許可權實體的自由裁量權而言，法律允許其進行相關的具體化，只是約束其服從有關的客觀前提。在這種自由裁量中，肯定應衡量不法行為的嚴重程度。

因此，在《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款中規定了這樣的可能性：如果查明嫌疑人本人已確實服務至少 15 年，則可選擇以“強迫退休”處分取代更為嚴厲的“撤職”處分。

被上訴的實體沒有進行這一工作，而只是簡單地將現上訴人的 18 年服務用於對所具體科處的處分予以加重的效果之上。

而法律本身已限制性地規定，這一客觀前提對所有行政當局均具有約束性。

被上訴之實體的決定沒有考慮上訴人的服務年期（他於 1985 年 11 月 26 日加入公職，服務已超過 17 年），故具有違法之瑕疵。

在這一方面，法律具有絕對的強制性。由於強迫退休之處分較撤職處分為輕，因此前者優先於後者，終極而言，本應予以適用。

僅在證實不具備客觀前提（即服務超過 15 年）的情況或個案中，方可科處撤職處分。

行政當局對這一法律要件之具備未作查明，並將之體現於所具體科處的處分中，故直接違反了有關的第 315 條第 3 款，並間接違反了《行政程序法典》第 5 條第 2 款，因為就所擬保護的事實而言，所選擇並科處的處分不適度及不適當。

因此，**結論**請求撤銷被上訴之行為。

譚伯源（經濟財政司司長、本司法上訴卷宗中的被上訴之實體）被傳喚依據《行政訴訟法典》第 52 條及第 53 條之規定作答辯後，提交了**答辯狀**，其理由陳述簡要如下：

紀律程序中的控訴狀（載於第 269 頁至第 280 頁，其內容被視作全文轉錄於卷宗中），乃是以分條屢述嫌疑人被歸責之具體及詳細事實的形式提出，同時描述了附入的所有文件。

經查閱現存的報告書以及供調查之行政卷宗中所載的全部資料，並經考慮“維持職務上之法律狀況之不可行”，預審員得出結論認為，對所觸犯的不法行為所科處的適當的紀律處分，是《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款規定的撤職處分。

經遵行必須在預審結束前對嫌疑人進行聽證的規定（《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條第 3 款），就紀律程序向該嫌疑人依規則作出了通知（第 152 頁），以便其在“9 月 5 日 15 時”作出聲明，但其沒有到場也未證明其缺席屬合理。

為了謀求公職利益而行使紀律懲戒權時（《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條第 1 款），要求在被依規則通知後，必須出席訴訟行為，因為這是要求行政當局工作人員到場的命令，否則紀律訴訟將停頓不前。

不正當地缺席 2002 年 9 月 5 日的訴訟行為，是不合理缺勤，實屬違紀。

預審員在行使預審權限時，直接及即時知悉了不法行為，並依法向權限實體作出舉報以開立紀律程序（《澳門公共行政工作人員通則》第 290 條第 3 款），不阻礙程序之合併。

上訴人不但沒有清楚闡述作為上訴理由依據的法律理由，反而明顯及自願地對預審的進行顯露出懷疑之意。

嫌疑人本可以指稱遺漏預審措施（此等措施並非發現事實真相的實質性措施），但是他從未指出有關的保障因預審不充分而被減少。

因此，所指稱的預審不足的違法瑕疵理由不成立。

卷宗中已經充分證明，即使屬合理缺勤，上訴人亦沒有遵守其主管在 2002 年 1 月 25 日及 31 日、3 月 13 日及 25 日、4 月 8 日、10 日及 11 日、5 月 8、9、10、17 及 30 日、6 月 19 日、7 月 3 日、8 月 1、6 及 12 日明確作出的命令。

稱他違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 5 款及第 6 款 c 項及 d 項規定的服從及忠誠義務，是令人信服的。

在違反熱心及忠誠義務方面，現上訴人同樣不持理據。

根據第 43 頁至第 60 頁、第 126 頁至第 132 頁已獲證實的事實，上訴人在完成任務時沒有採取措施及付出輪值工作所要求的主觀努力。

預審員在（第 360 頁）最後報告書中結論性地歸責嫌疑人／現上訴人違反熱心及忠誠義務，因為他“...在向上級提供的資訊中犯有錯誤”，而且一再觸犯錯誤及疏漏，顯示上訴人雖經主管警告，但蓄意行事，屢教不改。

在改善“單純實質錯誤”的工作執行中的拖遲以及漫不經心，反映在勞動關係上就是無可挽回地損害《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項及 d 項規定的職務義務。

因此：

以錯誤解釋《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條並將之錯誤適用於最後報告書第 367 頁及第 368 頁之已獲證實之事實上為由而提出的違法瑕疵不應成立。為此，對上訴狀第 53 條至第 67 條的指稱予以爭執。

發生了工作上的混亂及中斷。

因此，預審員得出結論認為，不應該要求維持勞動關係，更何況對上訴人不利的有累犯（《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 f 項）、再犯（《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 g 項）、違紀行為之合併（《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 h 項）等特別加重情節。

因此，雖然不法行為將現上訴人歸於停職處分之種類中，但是其違紀前科以及加重情節的存在，正當地使僱主實體與工作者之間的信任無可挽回地破滅。

對於“嚴重漠視職業義務之履行”這一抽象列舉，法律上與之對應的，是因“不能維持職務上之法律狀況”而由《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款規定的強迫退休及撤職處分。

上訴人在上訴狀第 87 條及第 89 條中不持理據，因為強迫退休和撤職處分之間不是從屬關係。

上訴人的行為遠非過失，而是一種自願及一再地漠視職業義務之履行，尤其是履行服從上級及熱心義務。

同時，反映在所科處的處分之加重方面的，是累犯這一加重情節（《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 3 款），它反映了嫌疑人行為之失德，這一失德損害了“勞動關係的心理基礎”，並相應地造成信任之喪失，無法再要求職務關係之維持（參閱最後報告書第 355 頁至第 358 頁之實體事實）。

不能贊同對《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款進行的非本義上的解釋——即僅在證實不具備客觀前提（即服務超過 15 年）的情況或個案中，方可科處撤職處分——因為依照法律規定，僅當實質要件均告具備時，方可科處強迫退休處分，而對行政當局並無任何法律上的強制要求。

因此，結論是：應駁回上訴。

上訴人提出最後的理由陳述，結論如下：

現被上訴的批示具有絕對不合理行使自由裁量權這一違法瑕疵——《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項。

《行政程序法典》第 86 條第 1 款規定，如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。這一規範構成預審原則或依職權原則的具體化。

從這一法律規定中得出結論：被上訴之實體必須求諸如獲知悉便宜於對程序作出公正決定的所有事實，在此之後才就將要科處的處分措施作出最後決定。

我們僅認為並未這樣做，預審的不充分明顯表現為所指稱的預審不足，並顯示為決定的非有效性錯誤。

在最初請求中，上訴人在預審範圍內（第 192 頁）已經有所表示，因為他有困難無法在規定的時間上班。

利害關係人提出的這一新的及合理的資料未被考慮，故按照前文所述，明顯屬於預審不足。

因此我們堅持認為，未向卷宗中帶入充分的、可資被上訴實體結論性認為上訴人有過錯的證據，明顯違反了自由審查證據的原則（該原則遵循規則，但也受到限制）。

至於具體科處的處分，上訴人認為同樣存在對明示規範之違反，尤其是違反《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款，因為在預審中沒有查明上訴人是否有條件被科處一項比實際被科處的處分更輕的處分。

事實上，《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款規定，“強迫退休處分僅對最少具有為退休之效力而計算之十五年服務時間之公務員或服務人員科處；不具上述服務時間者，科處撤職處分”。

這意味著鑑於依職權原則的要求，只要被上訴之實體得出結論認為獲證實的不法行為已經使職務上之法律狀況之維持成為不可行，那麼就有責任調查工作人員或行為人是否具備了據以被科處強迫退休處分的必要要件。

就許可權實體的自由裁量權而言，法律允許其進行相關的具體化，只是約束其服從有關的客觀前提。在這種自由裁量中，肯定應衡量不法行為的嚴重程度。

在證據的審查方面同樣查明，被上訴之實體雖然在證據要素的分析方面不受形式上的及一成不變的標準的約束，但沒有在考慮合法性、謀求公共利益、保護公民權利、平等、公正及及時性等原則的情況下，對所調查的證據進行正確的及審慎的評估。

因此，鑑於法院不受行政機關就所收集的證據作出的評價的約束，應由貴院根據卷宗以及卷宗本身提供的資料，對事實作出自己的判斷。

經濟財政司司長**譚伯源**在最後理由陳述階段提出以下結論：

在紀律程序中沒有處分之實質累加，應在每一程序中科處一項制裁，它應涵蓋嫌疑人過錯行為之全部。

在因違反預審行為（即通知 2002 年 9 月 5 日到場）之執行義務而作出一項違紀行為後，法律規定程序合併，進行一次性審理。

預審不足的指稱與事實本身相抵觸，預審不足的原因是（上訴人）在紀律程序中（尤其在利用辯護階段提交證據要素及對違反發現事實真相之實質性措施提起爭執方面）漠不關心。

鑑於預審員的心證及證據自由（因紀律程序中嫌疑人並未主動提供證據），她在已經形成的證據以及預先形成的證據方面採取的措施得當。

考慮到被視作已獲證明的事實，毫無疑問現上訴人違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款 b 項及 c 項規定的熱心、服從及忠誠義務。

其行為是嚴重的，因為嫌疑人儘管明知其行為，也明知違反了該等義務，但仍沒有克制地作出了完全不關心工作正常運作及不尊重工作人員／上級之間正常關係的行為。

嫌疑人的所作所為，使爭辯人有依據地對其未來的表現加以懷疑，因為職業信任已不復存在，理由是嫌疑人是一名專業的工作人員，在本應加以特別小心的工作領域中，其行為並不適當。

檢察官**出具意見書**，主要的理由陳述如下：

首先，關於被反駁的紀律程序之合併，我們相信，依據《澳門公共行政工作人員通則》第 296 條第 1 款之規定，為著可以適用單一懲戒之目的，毫無疑問它們是可以合併的。根據這一條款，我們看不到使用同一預審員（根據前文所述之原因，她是引致第 2 項紀律程序者）就違反任何規定或原則，尤其是無私原則。

審理就程序作出決定的（正面或負面的）法律前提時，預審義務是受到約束的。對於這一程序階段而言，不存在任何公正理由所要求的對適當性及及時性，尤其是快捷性的判斷。

只有在對決定中要考慮的事實存在“實質性”自由裁量權的領域中，預審的延伸才應該作出上述考慮。

就我們所了解的卷宗內容（尤其是附文紀律程序之內容）看，我們可以肯定地得出結論認為，已經就澄清實體事實採取了必要的措施，尤其是對證人進行了聽證、有效澄清了事實、附入了相關的及重要的文件、進行了查核、列出了清單，總之，採取了紀律程序報告書第 18 部分描述的所有措施（參閱附文第 370 頁至第 373 頁），的確沒有發現為查明真相而採取的實質性措施上（尤

其在上訴人所請求的措施上)存在倘有之遺漏。

上訴人所提及的事實(“在一般性服用一些藥片後感到頭昏,整晚未能入睡,當醒來時,已過了上班時間”)是其辯護的實質性事項,它指的是上訴人在作出其本人聲明時(附文第 192 頁)所提供的單純解釋的機制,而不是指上訴人在預審過程中撰寫的特別請求。

因此,為求事實真相,不能斷言,在預審方面用某種方式巧妙掩蓋或輕視了上訴人提出的這一請求(但是對相關有效性及重要性的查核及評估則是“另一回事”,與所指責的“預審不足”無關)。

我們認為,程序中已經載入了充分的證據資料,對上訴人作出的、據以對其予以懲處的事實進行了證實,卷宗未顯示對被帶入程序的事宜作出了錯誤或有瑕疵的解釋,並據以可以得出結論認為證據審查不當。

眾所周知,在證據審查方面有效的是自由評價原則,即行政機關在對被帶入程序的證據資料予以分析時,不遵守形式上的及一成不變的標準。該原則要求的是作出一項審慎的價值判斷,同時牢記合法性、謀求公益、保護公民權利、平等、公正及及時性等原則。

因此,法院不得調查行政當局“自由評價證據的空間”,這並非因為它與自由裁量權中的自由選擇可能的解決辦法之一的權力相吻合,而是因為由於程序上的不可實施性,它需要服從同樣的司法上可審查性制度,只在犯有嚴重錯誤的情況下(即顯失公正或明顯不適度的情況下),法官可以介入。

上訴人還期望,至少作出一項不太嚴厲的審判,公正地符合被查明的具體過錯,他認為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款,原因是在預審範疇內沒有查明是否有條件對其科處強制退休之處分。

如果說在審理將事實納入及歸入一般性處罰條款時,行政當局的活動受到可被法院調查之約束,那麼在處分之科處、決定處分程度及處分的選擇方面,則並非如此。在這一方面,行政當局有自由裁量權,它表現為在作出或不作出處罰行為之間作出選擇,以及在若干可能的處分種類及處分措施之間作出選擇。

在最後這個方面,對在相關幅度內科處的處分的公正性,不存在司法控制。在確定所科處的處分方面,法官不得將其審理權置於擁有紀律懲戒權之行政當局的權力之上。

只在犯有嚴重錯誤、顯失公正或在遭到的懲處與所犯失誤之間明顯不適度的情況下,法官可以介入,這是因為在任何情況下,偏離了其行為應遵循的公正及適度原則的行政當局的行為均不能被正當化。

在本案中,就上訴人被具體科處的“撤職”處分而言,未查明有關的失度或顯失公正。

當嫌疑人行為的嚴重性使維持職務關係成為不可行時,便處以撤職處分。

為了對維持職務關係的不可行這一概念進行評價,行政當局享有很大的評價自由,只要對其作出事實的背景中作出評估及考慮後,認為嫌疑人作出的行為對擔任職務而言意味著損失,而這一損失之大將不可挽回地損害該職務所謀求的公共利益,尤其是行政當局之行為應具有的信任、聲譽及形象,那麼該職務關係便不應維持,從而唯一的治除惡害的方法是摘除禍根。

我們認為,嫌疑人在紀律方面作出的已獲證實的行為很明顯使職務關係無法維持,他持續且重復性地違反服從、忠誠、熱心、勤謹、守時等義務,一再不符合其身為公務員的規則及應予遵守的上下級關係,從而使上級對其職業行為完全喪失了一般信任。

另一方面,簡單閱讀一下《澳門公共行政工作人員通則》第 239 條第 2 款的規定便可明顯發現,科處強制退休處分的權能是可選擇性的(在這一方面,“得”這一措辭不引致任何疑問),雖然可能具備科處另一處分的要件,但絕不禁止作出懲戒的實體選擇撤職處分。

結論認為應駁回本上訴。

*

適時作出了法定檢閱。

*

二、訴訟前提

本院在國籍、事宜及等級上具有管轄權。

訴訟程序適當，不存在無效。

當事人雙方具有當事人能力及訴訟能力，是本案的正當當事人。

不存在阻礙實體審理的其他抗辯或先決問題。

*

三、事實

被視作確鑿的相關事實如下：

透過 2002 年 9 月 9 日財政司司長的批示，以 7 月 5 日第 082/DCP/SOT/2002 號報告書檢舉及所書寫的事實為依據，針對甲／現上訴人開立了紀律程序（該人士為財政局編制內的首席行政人員，在財政局公共會計廳出納科任職），因其違反了服從、熱心及勤謹義務。

在當時開立的紀律程序內作出了下述最後報告書：

“第 006/SM/2002 號紀律程序及第 006/SM/02-A 號附文報告書

1. 先決性考量

透過 2002 年 7 月 15 日財政司司長在 7 月 5 日第 082/DCP/SOT/2002 號報告書上所作的批示，針對財政局編制內的三等行政人員甲開立了紀律程序，因其違反了 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 條規定的服從、熱心及勤謹義務。

透過該批示，本人被任命為 2002 年 7 月 23 日啟動的紀律程序卷宗之預審員，同一日還任命由財政局徵用的、現在財政局稅務執行處任職的統計暨普查局助理專業技術員丁擔任秘書。

依據《澳門公共行政工作人員通則》第 328 條第 3 款之規定，就本紀律程序的開立向財政局局長、嫌疑人本人及公共會計廳廳長作出了通知，詳細內容已經載於第 64 頁、第 70 頁及第 65 頁之內部通知中。

在預審階段，向卷宗附入了嫌疑人的身份記錄（第 93 頁至第 97 頁）以及共三個檔案夾的相關個人檔案（構成本紀律程序之附件一）。

在該階段還決定，將第 082/DCP/SOT/2002 號報告書的附件文件副本翻譯成葡文（此等文件載於第 3、5、6、11、13、15、17、20、22、24、26、32、34、36、42 頁），相關的譯文載於本卷宗第 77 頁至第 90 頁。

已經向行政財政處申請了嫌疑人在 2001 年 4 月 25 日至 2002 年 7 月 29 日期間的勤謹記錄，此等記錄載於本卷宗第 98 頁至第 107 頁。

作為對該記錄的補充，還附入了由該處人力資源科長提交的卡鐘錶，載於第 109 頁至第 118 頁。

還要求財政行政處就嫌疑人 2002 年 7 月 2 日之缺勤以及其他在 7 月 31 日至 8 月 15 日期間的缺勤證明提交報告，該處提交了此等文件，載於卷宗第 247 頁至第 261 頁。

從嫌疑人的個人檔案中複印了數份文件，該等複印件附入了卷宗，載於第 205 頁至第 245 頁。

還命令將規範財政局工作人員勤謹的 3 月 12 日第 1/98 號工作命令副本附入卷宗，載於第 267 頁至第 268 頁。

在本紀律程序中聽取了嫌疑人甲、司庫活動組組長戊、公共會計廳廳長己、預算及公共帳目處處長庚、研究暨財政規劃廳廳長辛以及司庫活動組的工作人員壬、癸、甲甲、甲乙、甲丙所作出的聲明，此等證言分別載於第 190-193、121-125、202-203、154-156、157-159、160-162、150-151、173-177、178-180、186-187、200-201、188-189 頁。

作為對司庫活動組組長所作聲明的補充，還按請求向卷宗附入了該科長提交的文件，載於第 126 頁至第 133 頁。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條第 3 款之規定通知嫌疑人作出聲明（第 152 頁至第 153 頁），但是嫌疑人在預定作出預審措施之日期和時間沒有到場，因此製作了第 172 頁的相關卷宗。鑑於未證明缺席預審行為屬合理，因此向財政局局長報告了這一事實，後者透過 9 月 9 日在第 002/SM/02 號報告書上所作出的批示，決定開立相關的紀律程序，以根據《澳門公

共行政工作人員通則》第 281 條第 1 款之規定，查明因違反職務上的一般義務而作出的違法行為。為履行這一批示，對程序進行了合併，以上述報告書為依據開立的紀律程序轉而成為 第 006/SM/2002-A 號程序併入第 006/SM/2002 號程序。此外，鑑於違法行為的類似性及上述程序之合併，還決定在主要程序中作出所有與該程序及附文有關的行為。

預審結束並經分析所調查的證據後，結論是存在嫌疑人作出控告書各條所列之違紀行為（第 269 頁至第 280 頁，為著全部法律效果在此視作全文轉錄，在本報告書的後文部分將予以列出）的充分跡象。

經摘錄控告書副本後，決定依據《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條第 1 款之規定向嫌疑人本人作出通知，由於嫌疑人當時正處在 10 日之假期內，未能作出這一通知。故依據該條款末尾部分的規定，決定以雙掛號信方式將控告書通知嫌疑人，並依次發出了 2002 年 9 月 26 日第 001/SM/02 號公函（第 282 頁至第 295 頁），但郵政局將此件退回，表示收信人不在住所內（第 297 頁至第 311 頁）。之後決定依據《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條第 1 款之規定以及所規定的期間，再次向嫌疑人本人作出通知，但是這一通知未能成功，因為嫌疑人沒有上班，至今不知其缺勤理由。

鑑於在法律規定的期間內無法向嫌疑人本人作出通知，故決定在澳門特別行政區公報及本地區兩份報紙上公佈內容完全一致且載有《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條第 2 款及第 3 款規定之提述的傳喚通知。傳喚通知公佈於 2002 年 11 月 13 日第 46 期《澳門特別行政區公報》第 2 組別以及該日的《澳門論壇報》及《澳門日報》上。

還請求財政局財政行政處就 2002 年 9 月 25 日至 11 月 4 日期間的缺勤理由作出了報告，該處透過所提交的文件（載於第 317 頁至第 326 頁）作出了報告。

在給予提交辯護狀期間，嫌疑人沒有領取控告書的條款副本。此期間結束後，經分析嫌疑人的勤謹記錄，考慮到該嫌疑人在 2002 年 10 月 15 日上午曾上班，預審員得出結論認為並不存在通知嫌疑人本人之絕對不可能性。因此，決定撤銷一切在訴訟中作出之行為，依據《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條第 1 款之規定再次通知嫌疑人本人。根據這一批示，就控告書在 2002 年 12 月 9 日向嫌疑人作出了通知（見第 350 頁之交付書）。

2. 獲證明之事實

在本卷宗中，嫌疑人被控以以下事實：

1) 除說明理由及嗣後證明外，嫌疑人有義務就其無法在法律規定期間內上班向其上級作出通報，目的是使工作機構可以填補工作人員之缺勤，對其正常運作產生較小的損失。這一命令已向公共會計廳司庫活動組的全體員工傳達。

2) 嫌疑人沒有親自或透過他人，就其 2002 年 1 月 25 日及 31 日、3 月 13 日及 25 日、4 月 8 日、10 日及 11 日、5 月 8、9、10、17 及 30 日、6 月 19 日、7 月 3 日、8 月 1、6 及 12 日在規定的時間內無法上班向其上級作出通報，未遵守其上級的命令，使該命令無法達到目的。

3) 因這一事實，在上文所述的日期內，嫌疑人的缺勤造成其被分派的工作被延誤，並相應地將此等工作累加到與嫌疑人同組工作的工作人員身上，這對其任職的部門的正常運作造成損害。

4) 嫌疑人被司庫活動組組長召去，以就未通知在命令 2002 年 1 月 31 日、5 月 8 日及 6 月 19 日所規定的時間內無法上班並繼而未履行所傳達的紀律，作出證明。嫌疑人提交了阻止其上班的書面理由，但未改正其行為，對 2002 年 3 月 13 日及 25 日、4 月 8 日、10 日及 11 日、5 月 9、10、17 及 30 日、7 月 3 日、8 月 1、6 及 12 日發生的未上班沒有作出事先通報。

5) 根據《澳門公共行政工作人員通則》第 78 條之規定，嫌疑人必須遵守強制在現場上班的每日上班時間，該時間規定於 5 月 11 日第 21/GM/95 號批示中，如下：星期一至四為 9 時至 13 時、14 時 30 分至 17 時 45 分；星期五為 9 時至 13 時、14 時 30 分至 17 時 30 分。但他在 1 月 25 日必須每日到場上班的時間內完全缺勤，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條第 1 款 a 項之規定，屬不合理缺勤。

6) 根據《澳門公共行政工作人員通則》第 78 條以及 3 月 12 日第 1/98 號工作命令之共同規定，遲到將導致被記為不合理缺勤。

7) 2002 年 3 月 12 日，嫌疑人在強制到場上班的時間內部分缺勤，記錄顯示其開始上班的時間為 14 時 47 分，依據《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條第 1 款 b 項之規定，此舉屬不合理缺勤。

8) 嚴格按照《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條第 3 款之規定，通知嫌疑人在 2002 年 9 月 5 日 15 時到場，在本程序之預審員面前被聽取意見以作出聲明，這一通知在 2002 年 9 月 3 日被嫌疑人收迄（見該人士在卷宗第 153 頁文件上的簽名），但嫌疑人沒有到場參加已被恰當通知的預審行為，也沒有預先通知無法在所確定的日期及時間到場。程序預審員及秘書等待了 45 分鐘，嫌疑人嗣後也沒有提交任何證明其缺席預審行為屬合理的文件。

9) 嫌疑人須服從所擔任職務衍生的一般義務（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款之規定），此等一般義務包括自就職日起受紀律懲戒權的約束（《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條第 1 款）。

10) 嫌疑人在擔任其被賦予的職務期間，應該及時處理獲分派的工作，在呈交上級的報告書中避免錯誤，在執行工作時避免實質性錯誤，努力工作以對所在部門加以改善，保護所肩負的公共利益（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款 b 項）

11) 依據本紀律程序卷宗第 45 頁至第 60 頁及第 126 頁至第 132 頁之文件，嫌疑人在向其上級呈交的報告書中，在日期及所作的扣除金額方面犯有錯誤（詳見本卷宗第 45、46、47、53、58、59、60、127、128、129、130 及 131 頁，為著所有法律效果，其內容被視作全文轉錄），在獲分派的工作執行中也犯有實質性錯誤，尤其是書寫代局長姓名時有失誤、將在扣除表中的金額錯誤錄入相關公函、將有順序的扣除日期寫錯、在公函中遺漏參考資料、數次遺漏局長的職銜，指明該職務為代任而實際上並非如此（詳見第 43、45、46、47、48、49、50、51、52、53、54、55、56、127、128、129、130、131、132 頁之文件，為著所有法律效果，在此視作全文轉錄）。

12) 透過作於第 004/FO/01 號報告書（該報告書乃是在第 003/FO/01 號紀律程序卷宗範圍內撰寫）上的 2001 年 4 月 24 日之財政局局長的批示，因違反熱心、服從及勤謹義務，向嫌疑人曾科處了罰款（見摘錄自其個人檔案中的副本，載於本卷宗第 244 頁及第 245 頁，為著所有法律效果，在此視作全文轉錄）。

13) 嫌疑人在 2001 年 6 月 18 日（即履行處分之日）支付了所科處的、金額被確定為澳門幣 16,500 元的罰款（見摘錄自其個人檔案中的副本，載於本卷宗第 243 頁，為著所有法律效果，在此視作全文轉錄）

14) 嫌疑人在其因違反熱心、服從及勤謹義務而履行所科處之罰款不到一年的時間，再次觸犯了同樣的違法行為。

15) 嫌疑人在其因違反熱心、服從及勤謹義務而履行所科處之罰款一年之後，再次觸犯了同樣的、新的違法行為。

16) 嫌疑人已經被恰當通知到場出席預審行為，其缺席以及該缺席理由證明之缺乏，導致財政局局長 2002 年 9 月 9 日在第 002/SM/02 號報告書上作出批示，針對嫌疑人開立新的紀律程序，依據《澳門公共行政工作人員通則》第 296 條第 1 款，該程序作為第 006/SM/2002-A 號紀律程序，以附文形式附於第 006/SM/02 號紀律程序中。因此，嫌疑人在因之前的違法行為而受到懲處前，同時作出了兩項以上的違法行為。

17) 嫌疑人的行為為其任職的部門的正常運作造成了重大損失。

在所給予的提交書面辯護狀期間，嫌疑人對控告書各款沒有提交任何回覆，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 334 條第 4 款，此舉被視作已實際向嫌疑人作出聽證。

現任以被指控的所有事實被視作已獲證實，此等證據來自附於本紀律程序卷宗第 1-60、77-90、95、100-118、126-133、152-153、172、205-245、267-268 頁之文件中，以及第 121-125、154-156、157-159、160-162、173-177、178-180、186-193、2002-2003 頁之證人證言，此等證據依據《刑事訴訟法典》第 114 條由預審員根據經驗法則及自由心證進行了評價（鑑於不存在就不

到場作出辯護之相關效果的明示規範，故該法典條款補充適用於紀律程序）。

3.對獲證明的事實之評價-定性

正如《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款及第 281 條所規定，嫌疑人有義務履行要求所有及任何公務員必須履行的一般義務以及因負責進行的活動的特殊及特定性質而由 7 月 5 日第 30/99/M 號法令規定的、由財政局要求履行的特別義務。

違紀行為係指公務員作出之違反其須遵守之一般義務或特別義務之過錯事實（《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條）。

熱心之義務，係指以有效之方式及盡心之態度執行其職務，尤其要了解法律及規章之規定、上級之指示；具備及增進其技術知識、掌握及改善其工作方式（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款）。

服從之義務，係指尊重及遵守其正當上級以法定方式及以工作為目的而發出之命令（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 5 款）。

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（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 6 款）。

嫌疑人明確顯示已經知悉由司庫活動組組長傳達的命令並在一段時間內將該命令張貼，他知道該命令意味著他所承認的一種義務，即在無法在法定時段上班的情況下，除事後依法作出缺勤證明外，還有義務事先通知其主管。他甚至曾承諾不再重複其行為。

正如所證實的那樣，嫌疑人沒有履行所作出的命令，違反了作為公共行政當局的工作人員而須履行的服從義務。他以嚴重不服從上級的方式作出行為，一再重複，而這一點已被其任職之科室的其他工作人員所了解。他的行為表現為過錯及在履行職業義務上的極度漠不關心，而嫌疑人明知其行為將使被傳達的命令無法執行，因為部門在不知道其缺勤的情況下，無法對這一缺陷予以彌補並使其正常運作有更小的損失，這一可預見的結果是其行為的必然後果。

嫌疑人有遵守所傳達之命令的義務，因此，如果不這樣做，其行為除違反服從上級之義務外，還造成被派發工作之延誤，使此等工作累積到科室的其他工作人員身上，也造成其直接主管對該等工作的核查工作增加。其行為違反了熱心與忠誠義務，對該科室的正常運作造成損害，使該命令的目的無法實現，這表明嫌疑人有著不負責任的態度，與其工齡、之前擔任的科長職務及以前各年獲得的工作評核不相符合。

因此，嫌疑人在行使其職務時，沒有以其行為服從部門的宗旨以及公共利益，此等違反意味著過錯以及在履行職業義務時嚴重不負責任，這一可預見的結果是其行為的必然後果。

嫌疑人違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 c、b、d 項分別規定的服從、熱心及忠誠義務，此等違反構成違法行為，其中第一項因其嚴重性可納入第 2 款第 1 項，其餘的因過錯及表現出來的嚴重的漠不關心可納入《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條第 1 款中，它們在抽象意義上可以停職論處。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 9 款的定義，勤謹之義務係指正常及持續地在部門工作。

嫌疑人在 2002 年 1 月 25 日沒有在規定的時段上班，這一缺勤導致了相關的無理缺勤之處分程序（《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條第 1 款 a 項）。卷宗顯示，嫌疑人了解法律就相關的缺勤上班之證明而規定的（提交）期間。就 2002 年 1 月 25 日之缺勤，不存在任何證明文件，甚至是補交之文件（見本卷宗第 232 頁及第 233 頁的行政財政處的報告書），因此已具違紀成立，引起違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條規定的勤謹義務。嫌疑人作為公共行政當局的一名工作人員，遺漏履行被賦予的職務義務（即要求其正常及持續地在部門工作），其行為可被譴責，因為嫌疑人本應也本可以以其他方式行事，他自己也沒有就違反勤謹義務作出任何證明或提出任何理由，因此，他以有過錯地、對履行職業義務極度漠不關心的方式作出了違紀，這一違反可納入該通則第 314 條之違法行為中，可以抽象科以停職處分。

守時的義務，正如《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 10 款所詳述，是指按指定之

時間到部門上班。

2002 年 3 月 12 日，嫌疑人在日常必須上班的時間缺勤，並被記錄到遲到，這一缺勤導致相關的無理缺勤之懲處程序（《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條第 1 款 b 項）。嫌疑人了解法定上班時間以及根據 3 月 12 日第 1/98 號工作命令（附於本紀律程序卷宗第 267 頁至第 268 頁）而規定的 15 分鐘之寬限期（因所指的是下午開始上班的時間），因此他不合理地沒有履行所規定的時間，這構成違紀，因為違反了守時之義務，同時因未遵守上述工作命令中的決定而違反了服從義務。

因此，嫌疑人以有過錯、對履行職業義務極度漠不關心的方式，違反了分別規定於《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 h 及 c 項的守時及服從義務，這一違反可納入該通則第 314 條之違法行為中，可以抽象科以停職處分。

紀律懲戒權因工作部門的利益而被證明屬合理，工作人員及服務人員在其任職之日起就受該權力之制約（《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條第 1 款）。根據這一規定，紀律程序以及紀律程序卷宗組成之自有許可權是這一權力的工具，有關的合作義務（表現為在程序列為中到場）顯現為一種職務義務，與受紀律懲戒權之約束具有相關性，如有違反，則構成該《通則》第 281 條規定的違紀。

正如所證實，嫌疑人沒有出席 2002 年 9 月 5 日 15 時之預審行為，也沒有提交證明這一缺席屬合理的任何證明，因此違反了所擔任之公共職務要求的合作之一般義務，妨礙了對事實真相的調查，顯示不尊重所擔任之公職以及以紀律懲戒權所顯示的公共利益的目的及宗旨，其行為顯示對履行所任職務所要求的義務極度漠不關心。嫌疑人危及（並且已經危及了）行使其職務所潛含的公共利益，阻礙了要求到場出席預審行為的決定，以有過錯地、對履行職業義務極度漠不關心的方式，違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款及第 2 款 c 及 d 項分別規定的合作、服從及忠誠義務，這一違反可納入該通則第 314 條第 1 款之違法行為中，可以抽象科以停職處分。

嫌疑人在向其上級提供的報告中犯有錯誤，在獲分派的任務中犯有實質性錯誤。嫌疑人應負責撰寫向葡萄牙退休儲蓄總局提交的、有關多個公務員及第三人所作扣除金額的報告。這一工作指草擬公函，由財政局局長簽署後發送給澳門特別行政區以外的一個實體。有關報告及其他資料事關第三人之利益，因此該任務之責任與嫌疑人的職務及級別有關。嫌疑人重複地在此等扣除的金額上屢屢犯錯（見本卷宗第 45、46、47、53、58、59、60、127、128、129、130、131 頁）。此等錯誤意味著向其上級提供了錯誤的報告。同樣地，在提供給其上級的、關於存放在某一代理銀行的印花稅金額的報告犯有數處錯誤，而這一報告對於行使財政局的職權具有實質性，因為乃是由財政局確保該等金額的往來及對其監管。

嫌疑人還負責撰寫報告用於組成證明書卷宗，由財政局行政暨財政處出具給本行政區以外的第三人及實體。這一工作表現為透過製作的圖表，將出納組的另一位工作人員核查出的金額進行抄錄，將此等金額顯示在圖表中上報。嫌疑人在執行這項工作時屢次犯有實質性錯誤，錯將另一名工作人員向其提供的、預先已經送到其手上的金額錯誤地抄錄，此等錯誤可以給第三人造成損失，危及財政局的職能及權限。此外還顯示，嫌疑人屢次在書寫財政局代局長之姓名時犯錯，同時在局長職位之據位人方面多次犯錯或疏漏，在該職位未行使代任的情況下，甚至指明屬代任。嫌疑人所犯有的錯誤載於本卷宗第 43、45、46、47、48、49、50、51、52、53、54、55、56、127、128、129、130、131、132 頁。

嫌疑人所犯的錯誤，不論是在提供給其上級的報告中的錯誤，還是在執行其被分派的任務時的錯誤，因是屢犯，表明其在對已執行的工作進行核對時欠缺小心，並證明其具有過錯及在履行其職業義務及相關職務時嚴重漠不關心。需要強調的是，嫌疑人作為一個已經服務 18 年的公務員而犯有此等錯誤這一事實。同時，鑑於賦予出納科的特別責任，即與提供給特區以外的實體的資料有關係，此等資料一旦被錯誤傳遞，將危及財政局（而且歸根結底而言是澳門特別行政區）所付出的努力，而且會損害第三人的利益。嫌疑人的所作所為，除危及公共利益外，對特區財政活動的監察及控制權限亦受到危及，因為對構成特區收入之印花稅金額的控制是一項具有高度責

任的工作。

因此，嫌疑人違反了職務之一般義務，即分別規定於《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款及第 2 款 c 及 d 項分別規定的熱心及忠誠義務，根據該通則第 281 條，這一違反可納入該通則第 314 條第 1 款之違法行為中，可以抽象科以停職處分。

4. 嫌疑人紀律責任的加重情節

2001 年 6 月 18 日，嫌疑人履行了罰款處分，這一處分乃因其違反熱心、服從及勤謹義務而透過財政局局長在第 003/FO/01 號紀律程序卷宗內於 2001 年 4 月 24 日作出之批示被科處。本紀律程序卷宗是在 2002 年 7 月 15 日被提起，且涉及嫌疑人自 2002 年 1 月起作出的事實，而嫌疑人在履行了因同一違法行為而受到之處分之後不滿一年的情況下，再次觸犯了新的不法行為。這一載於《澳門公共行政工作人員通則》第 3 款的累犯情節，構成該通則第 283 條第 1 款 f 項規定的嫌疑人紀律責任之加重。嫌疑人在 2001 年 6 月 18 日因違反上述義務而履行了處分，而我們在本卷宗中查明，在 2002 年 6 月 18 日後，嫌疑人在履行了因同一違法行為而受到之處分之後不滿一年的情況下，觸犯了同樣的及另外一些不同的違法行為，這種違法行為之繼續構成了《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 g 項規定的、並載於第 4 款中的紀律責任之加重，對嫌疑人不利。

嫌疑人以其行為（即不到場出席紀律程序之預審措施，這一事實導致開立了附於主程序之新的紀律程序）而違反合作、服從及忠誠義務之違法行為，以及在開立紀律程序所基於之事實所涉及的期間內因違反服從、忠誠、熱心、勤謹及守時義務而觸犯的違法行為，表現為違法行為之累加，因為此等違法行為分別是在以前的違法行為被懲處前觸犯的，而另外一些違法行為是在同一期間觸犯的。這一情節加重了嫌疑人的紀律責任（《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 h 項及第 5 款）。

不服從上級傳達的命令，指不通知在規定的時間內無法上班、在嫌疑人獲分派的工作上延誤並相應地增加其他工作人員的工作，而不合理缺勤則對出納科的正常運作造成了重大損害。這一情節構成嫌疑人紀律責任之加重（《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條第 1 款 b 項）。

5. 嫌疑人紀律責任的減輕情節

嫌疑人因在 10 年內獲得“良”之工作評核，故享有《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項規定的減輕情節。

6. 最後建議

正如所述，嫌疑人的行為表現為在履行所必須服從的職業義務時嚴重漠不關心。

事實上，以嫌疑人連續及重復地違反服從、熱心、勤謹及守時義務之方式，其違反每一個義務時的“嚴重漠不關心”這一般條款已告具備，證明嫌疑人行使其職務時令人不可理解地漠不關心，而且工作上的人格很有問題。

即使在紀律程序所作的聲明中，嫌疑人對其在所任職機構中作出的行為的尚有的及具體的負面後果，亦表現出事不關己及漠不關心，而且他被證實之行為表現出完全未考慮行使公共職務時的所作所為所基於的公共利益。此等事實顯示出一種可被譴責的道德 — 紀律判斷，對於衡量掌握其人格十分有意義。這種判斷構成《澳門公共行政工作人員通則》第 381 條第 1 款規定的違法行為。

嫌疑人以其長期以來已告落實的態度，在紀律程序開立後，對有關的多個利益的狀況及自己需服從的上級，表現出了一種絕對的及可被譴責的無動於衷。應再次指出，他對於在所任職部門、尤其是所任職之科室的工作上作出的行為的後果表現出的事不關己是毫無疑問可被高度譴責的。而嫌疑人也不否認其一再作出的行為影響了財政局在引導、協調及監管澳門特別行政區財政活動這些重要權限方面進行本身之活動，至於公共會計廳的權限（其架構中包括出納科），其行為影響了該廳謀求的宗旨，對給特區及第三人可能造成的損害完全無動於衷，對其在所負責的職務上作出的行為令人譴責地漠不關心。

此外，嫌疑人以其完全可以被歸納為嚴重違反其職業義務的行為，顯示明顯無能力適應職務之要求（即要求聯絡、服從、納入集體之中、遵守等級紀律），並相應地無可置疑地不適應行使其所任職部門的公共職務，從之前被科處的紀律處分中即可看到這一事實，該處分將所有的紀律處分基於（過去和現在均是一樣）一種譴責性判斷之上，這種判斷是由特別預防及懲處這一紀律程序特有的目的而決定的，其宗旨就是促使行政人員將來履行其義務，而一般預防及回報性的目的只是被輔助性實現。從本卷宗中，我們得出的結論是：所科處的罰款處分在嫌疑人的人格及對其激勵方面，沒有取得期望達到的後果。

正如獲證明的事實顯示，嫌疑人的行為遠非過失，而是一種對履行職業義務自願地且一再地嚴重漠不關心。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款之規定，在酌科處分時應該注意事實的嚴重性、行為人的過錯及相關人格。

歸責於嫌疑人的事實及該等事實的實質性已被證實屬嚴重，對職務義務的侵犯方式是重復的，證明對其行為之可預見的後果抱有無動於衷的態度。

行為人的過錯是很嚴重的，我們不能不注意到這一事實：嫌疑人在財政局任職約 18 年，其中在 1991 年至 1996 年的數個期間還擔任科長，是一個有經驗的職業人員，熟知其職業義務，並對此等義務的強制性深信不疑，此外還需注意其作為公務員所擔任的職務所涉及的公共利益。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款之規定，經衡量在程序中證實之減輕或加重情節之特別價值後，得特別減輕或加重處分，科處比原來可科處於該個案者較低或較高之處分等級。

另一方面，考慮到該條第 4 款規定的違紀統一處理原則，鑑於紀律判斷乃是針對行政工作人員的整體行為，因此有關的違法行為構成引致職務上之法律狀況無法維持之事實（《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款）。

事實上，在本卷宗內載明及獲證明的事實如此嚴重，以至於對於擔任職務而言，它們意味著對財政局謀求的公共利益以及這一宗旨所期望達到的具體目的造成損害和影響。

經評價及考量嫌疑人所觸犯的事實之整體，它們尤其損害了財政局（亦即行政當局）在作出行為時應有的效率、信任、聲譽及能力，嫌疑人以其再三的行為顯示出某種程度的失德，這種失德表現為本應存在於部門與公務員之間的信任不復存在，職務關係之維持已不可行。

嚴格而言，上述事實造成了一種明顯的無能力狀況，它表現為喪失了對行使公職屬必要的信任，同時主管必須時刻對嫌疑人所提交的全部工作進行查核，這也就意味著在行使科室、廳及財政局本身之權限及職能以便預防第三人及特區倘有之損失時出現延誤。

嫌疑人以連續、重復及有過錯的方式，作出了違反服從、忠誠、熱心、守時及勤謹義務之事實，顯示嚴重及絕對不適應《澳門公共行政工作人員通則》規定的規則、所服從的等級關係以及相關的服從義務（嫌疑人連續地、重複地及蓄意地危及此義務，使職務上的法律狀況不可行，因為已經證實此等狀況所潛含的關係已經確定性受到損害。

因此，鑑於上述行為的嚴重性及重複性，在職務上的法律關係無法維持的情況下，該違紀行為為可被納入《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款中，可以撤職論處。

此外，法律在《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 3 款規定，如屬累犯，且科處之處分為罰款或更高者，則處分必須加重一級。

事實上，這一紀律責任的加重情節（即在履行了因之前的違法行為而受到之處分後不滿一年的情況下）對嫌疑人不利，因為根據之前的紀律程序中核查的事實證據，他已經受到罰款之懲處，並在 2001 年 6 月 18 日支付了罰款，但在 2002 年 6 月 18 日前，行為人又已經觸犯了新的違法行為，此等違法行為可納入對服從、熱心、忠誠、勤謹及守時義務之違反。

基於所述，並根據第 316 條第 1、2、3、4 款之規定，僅建議對嫌疑人甲科處《澳門公共行政工作人員通則》第 305、311、315 條規定的撤職處分。

呈上級酌定。

財政局，澳門特別行政區，2003 年 1 月 8 日

預審員”

在 2003 年 3 月 17 日向現上訴人本人通知了 2003 年 2 月 13 日第 2/SEF/2003 號批示，該批示對其科處了撤職之紀律處分。

上述批示的內容如下：

“為著 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 338 條第 3 款規定之效果，對第 006/SM/2002 號紀律程序卷宗及第 006/SM/2002-A 號附文進行了分析。該等紀律程序是由財政局局長分別在 2002 年 7 月 15 日及 2002 年 9 月 9 日針對工作人員甲（財政局編制內的三等行政人員）提起的。

考慮到所展開的紀律措施、載入卷宗的實體事實以及程序最後報告書的內容，本人認為下列事實及違紀已被證實：

1.工作人員甲有義務履行向財政局公共會計廳司庫活動組工作人員傳達的命令，該命令指在規定的時間無法上班時，要事先告知該部門的主管，並需依法在事後表明原因及作出合理證明。

2.所傳達的命令旨在使部門對工作人員的缺勤作出補救，將正常運作的損失減至最小。該命令在 2000 年已經告知該科室的所有工作人員。

3.在 2002 年 1 月 25 日及 31 日、3 月 13 日及 25 日、4 月 8 日、10 日及 11 日、5 月 8、9、10、17 及 30 日、6 月 19 日、7 月 3 日、8 月 1、6 及 12 日，嫌疑人沒有告知司庫活動組組長他無法在規定的時間內上班，因此未遵守所傳達的命令，故使該命令的目標無法實現，並對部門的正常運作造成損失，因此認為此等行為再三造成了其所負責執行的工作的延誤，並相應地將此等工作累積到其他工作人員身上。

4.嫌疑人明知所傳達的命令，但一再作出不遵守命令的行為。因此，在違反熱心、服從、及忠誠等職業義務上應受到譴責。嫌疑人明知，以上述行為，必然得到此等結果。此等違反構成違紀，因違反了分別規定於《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c、d 項中的上述義務。

5.澳門公共行政當局的工作人員有義務履行必須在部門上班之每日辦公時間（《澳門公共行政工作人員通則》第 78 條），在此期間內應正常及持續地上班。

6.嫌疑人在 2002 年 1 月 25 日必須上班之每日辦公時間內，完全沒有上班，而且沒有依法提交任何證明文件。這一事實意味著其缺勤被定性為《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條規定的不合理缺勤。

7.嫌疑人必須正常及持續地上班，這是《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 g 項規定的勤謹義務。鑑於已經證實嫌疑人知悉這一義務，而且也知悉法律關於提交相關證明的規定，因此其行為是對這一職業義務的違反，且表明對履行該義務極度漠不關心。這一事實因違反上述義務而構成違紀。

8.公共行政當局的工作人員有義務履行規定的上班時間，應該在為其規定的時間內上班，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 78 條第 2 款及財政局 3 月 12 日第 1/98 號工作命令，遲到將引致不合理缺勤之記錄。

9.2002 年 3 月 12 日，嫌疑人在每日必須上班的時段中的部分時段沒有上班，有記錄顯示他下午遲到，這一缺勤引致了相關的對不合理缺勤的懲戒程序。

10.已經證實嫌疑人知悉法定的上班時間，也知悉其必須服從的守時義務，因此嫌疑人的行為違反法定義務，顯示具有過錯及對履行職業義務極度漠不關心，此外還構成嚴重不遵守上述工作命令，其行為違反上述通則第 279 條第 2 款 c、h 項規定的服從及守時義務。

11.《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條第 1 款、第 279 條第 1 款及第 281 條聯合規定，所行使的職務以謀求公共利益為目標，從其一般義務中產生了一項特別的合作義務，即必須在紀律程序之行為中到場，公職人員從其相關的任職之日起，就受到紀律懲戒權之制約。

12.雖被依規則通知，但嫌疑人在 2002 年 9 月 5 日在《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條第 3 款規定的預審措施中沒有到場，也沒有預先通知預審員他無法到場出席這一行為，缺席後也沒有嗣後作出合理說明。此舉明顯證明該工作人員在作出該等行為時，影響了內含在其必須服

從的紀律懲戒權之內的對事實真相之調查，更證明了嫌疑人嚴重不遵守紀律懲戒權所代表的公共利益之目標，顯示有過錯及嚴重不遵守其有義務遵守的合作、服從及忠誠義務，因此違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款及第 2 款 c 項及 d 項規定的並要求的義務。

13.在執行財政局之職權範圍內，法律賦予了出納科重要的許可權，它們規定於 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 10 條。

14.像所有及任何公務員一樣，嫌疑人所擔任的工作（包括有資料和報告，一些用以支援財政局向第三人出具證明書，另一些則用以支持財政局向特區以外的實體出具證明書）意味著效率、努力及根據其上級的指示，在服從部門目標的情形下，以謀求公共利益為目的，對工作方法進行改善。

15.嫌疑人在製作印花稅之報告書時（該報告書用於控制存放在某一代理銀行的印花稅），在製作用於指示出具證明書的報告書時（該證明書由財政局另一個廳出具），其工作是將另一名工作人員查明的、並載於實現製作的報表上的金額轉錄以作出報告。嫌疑人在此等工作上，屢次三番地在指明所存放的或所請求的印花稅金額方面犯有錯誤，以及錯誤轉錄了所預先提供給他的金額。此等錯誤可給由財政局負責控制及協調的特區財政活動造成損失，在將出具的證明書方面，其行為可損害第三人之利益。

16.嫌疑人的行為因其重複性，顯示嫌疑人在核對所執行的工作方面欠缺謹慎，未遵守公務員之品質所內涵的服務目標及公共利益。此外，上文所列舉的錯誤乃是由已經具有約 15 年經驗且曾經行使過科長職務的工作人員所犯，這一事實更顯示了對這一行為的負面評價。因此，嫌疑人違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項及 d 項規定的熱心及忠誠義務。

17.從嫌疑人之履歷中（尤其就對本決定具有之重要性而言），得出該嫌疑人在財政局任職約 18 年，曾擔任過主管職務，在 1986、1987、1988、1990、1996、1997 及 1998 年的工作評核為良，在 1991、1992、1993、1994 年的工作評核為優。

18.該文件還顯示，嫌疑人在 2001 年 4 月 24 日因違反熱心、服從及勤謹義務而被科處罰款，2001 年 6 月 18 日經支付所確定的金額而履行了這一處分。這一事實對於將酌科的處分程度具重要性，因為導致本紀律程序以及相關附文開立的事實，是在嫌疑人在履行了因同一違法行為而受到之處分之後不滿一年的情況下再次觸犯的，具備紀律責任之加重情節，即《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 f 項規定並在該條第 3 款詳述的累犯情節，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 3 款之規定，並為著相關處分程度之效果，此情節應予考慮。

19.正如卷宗所顯示，嫌疑人享有《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項規定的減輕情節。

20.卷宗顯示對嫌疑人不利的有該通則第 283 條 b、f、g、h 項規定的加重情節，即損害公共部門或一般利益之結果確實發生，而公務員或服務人員係可以預見或應該預見其行為必然產生此後果；累犯；再犯；違紀行為之合併。

工作人員甲的全部行為，從其行為法律上的紀律納入角度而言，不能不在其作出行為的背景中被評價，明顯表明他意識到了其行為可以預見到的後果，同時表明他對履行法律規定的職業義務極度漠不關心。

的確，卷宗顯示，嫌疑人在作出上述行為時，不僅僅違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款規定的一般性義務（例如該條款 b、c、d、g、h 項及第 4、5、6、9、10 款分別規定的熱心、服從、忠誠、勤謹和守時義務）

嫌疑人的行為肯定是應予譴責的。其所作所為嚴重不遵守職務義務並證明屬屢教不改，同時還影響了對事實真相的調查，違反了合作這一般性義務，未遵守紀律懲戒權所內涵的公共利益之目的及目標。

另一方面，嫌疑人面對多個相關利益的狀況以及必須服從的等級關係，對其行為在所屬部門，特別是所任職的出納科工作上產生的影響，顯示出絕對的及可予譴責的無動於衷。這種作為損害了上級對嫌疑人的信任，因此妨礙了財政局在作出行為時應具有的效率、聲譽及形象，而這只有通過眾多守紀律及履行法律或者相關主管規定之規則、指引、指示的工作人員的合作才能夠

達到。

因此，綜上所述，在澳門特別行政區政府與財政局編制內工作人員甲之間的職務上之法律關係已經無法維持。

因此，經作出《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款規定的考量之後（此等考量尤其指：首先，對嫌疑人的職業經歷及對其有利的減輕情節的考量；其次，對所述的紀律責任之加重情節以及對下述事實的考量，即：由於嫌疑人的上述行為已經使信任絕對不復存在，故認為嫌疑人的行為已經使其與澳門特別行政區公共行政當局之間的職務上的法律狀況無法維持；第三，對下述事實的考量，即：嫌疑人的行為納入該通則第 314 條第 1 款之規定中，可被抽象處以停職處分，而根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 3 款之規定，如屬累犯，則處分必須加重一級），本人茲根據《澳門公共行政工作人員通則》第 322 條，經行使第 6/1999 號行政法規第 3 條及第 12/2000 號行政命令賦予本人之許可權，對工作人員甲科處《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款規定的撤職處分。

送交財政局局長先生，後者應採取措施依法對本人之批示作出通知。

2003 年 2 月，經濟財政司司長辦公室
經濟財政司司長譚伯源”

透過護督 1984 年 10 月 22 日之批示，上訴人自 1984 年 11 月 30 日起，以散工合同受聘擔任財政局臨時三等文員（第一職階）。

透過總督 1985 年 11 月 26 日之批示（由行政法院於 1986 年 1 月 17 日簽核），上訴人被臨時委任為財政局人員編制內三等文員（第一職階），於 1986 年 2 月 1 日就職。

透過局長 1991 年 12 月 3 日之批示（由行政法院於 1991 年 12 月 28 日記錄），上訴人被委任在 1991 年 12 月 3 日至 15 日期間代理財政局財產收益科科長職務。

透過局長 1991 年 12 月 16 日之批示（由行政法院於 1992 年 1 月 8 日記錄），上訴人被委任在 1991 年 12 月 16 日至 1992 年 1 月 10 日期間代理財政局財產收益科科長職務。

透過局長 1992 年 2 月 20 日之批示（由行政法院於 1992 年 3 月 23 日記錄），上訴人被委任在 1992 年 2 月 21 日至 1992 年 3 月 7 日期間代理財政局財產收益科科長職務。

透過局長 1992 年 5 月 27 日之批示（由行政法院於 1992 年 6 月 22 日記錄），上訴人被委任在 1992 年 5 月 27 日至 1993 年 1 月 14 日期間代理財政局財產收益科科長職務。

透過局長 1993 年 7 月 15 日之批示（由行政法院於 1993 年 8 月 18 日記錄），上訴人被委任在 1993 年 7 月 26 日至 1993 年 8 月 13 日期間代理財政局財產收益科科長職務。

透過局長 1993 年 11 月 24 日之批示（由行政法院於 1994 年 1 月 4 日記錄），上訴人被委任在 1993 年 12 月 20 日至 1994 年 1 月 3 日期間代理財政局財產收益科科長職務。

透過局長 1994 年 12 月 27 日之批示，上訴人被委任自 1995 年 2 月 1 日起代理財政局財產收益科科長職務 6 個月。

透過局長 1995 年 7 月 14 日之批示，上訴人被委任自 1995 年 8 月 1 日起代理財政局財產收益科科長職務 6 個月。

透過局長 1996 年 1 月 11 日之批示，上訴人被委任在 1996 年 1 月 11 日至 4 月 6 日期間代理財政局出納科科長職務。

透過副局長 1996 年 8 月 20 日之批示，上訴人被委任在 1996 年 8 月 21 日至 9 月 20 日期間代理財政局出納科科長職務。

四、理由

本案的解決辦法（即：經濟財政司司長對現上訴人 — 即由財政局提起的、以編號第 006/SM/2002 號以及附文第 006/SM/02 號登記的紀律程序卷宗中的嫌疑人 — 作出的撤職之處罰行為是否因被撤銷），主要在於分析下列問題，也就是上訴人指責被異議之行為中所具有的瑕疵及不合規則性：

- 紀律程序之不當合併；
- 預審不足；
- 違反熱心與忠誠義務；
- 職務上之法律關係之不可行；
- 合法、適度及善意原則；
- 絕對不合理地行使自由裁量權；
- 無提出據以證明所作法律／紀律定性屬合理的證據。

*

（一）上訴人不贊成相關卷宗之合併，因其認為開立第二個紀律程序的決定是逾時的，也是沒有明確理由的。

事實上，財政局局長透過 2002 年 9 月 9 日的批示，以現上訴人在之前針對其開立的調查中可能違反合作義務為由，命令針對其開立第二個紀律程序。

（上訴人認為）這一措施可能已經逾時，因為在當時進行的紀律程序中，並沒有因為缺席調查而違反某一合作義務。

有關的紀律程序乃是由於在當時正在進行的紀律程序之預審中發生的一項小事件而引起的，直接涉及者有預審員及相關的嫌疑人，上訴人不到場並沒有損害他必須服從的紀律懲戒權所包含的對事實真相之調查。

上訴人認為，這一程序可能違反了預審中的無私原則，他認為不論是所命令的合併，還是對該學士／檢舉人／預審員的任命，都明顯違法。

（上訴人）並未質疑嫌疑人對到場義務之違反（該嫌疑人應該永遠受這一義務的制約），因為上訴人只是從側面提到了這一點，在此情況下，上訴人只是非常泛泛地提及了被查明之缺勤，而這一缺勤是開立紀律程序的原因（該紀律程序之後合併於當時正在審理之紀律程序中）。

為謀求部門利益而行使紀律懲戒權時（《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條第 1 款），要求被依規則通知之行為人到場出席程序，因為它所顯示的是一項向行政當局工作人員發出的命令（否則紀律程序將停頓不前），它是合作義務所衍生的，表現為出席程序及程序措施，這兩者均是與服從紀律懲戒權有關的職務義務（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款及第 5 款）。

查明通知符合規則後，不出席預審行為就構成對《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 c 項規定的服從義務之違反。

不正當缺席 2002 年 9 月 5 日之程序列為屬不合理缺勤，構成違法行為，可被提起相關的紀律程序。

在紀律程序開立後，我們認為紀律程序的合併規則對於懲處的單一性審判而言，其程序正確，因為該規則源自《澳門公共行政工作人員通則》第 296 條第 1 款。

即使不這樣認為，那麼該程序上的不合規則性亦應在程序本身內部被爭辯（《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 3 款）¹

就上訴人期望判決預審員偏私而言，也是這樣。這一問題未及時提出，而依據《澳門公共行政工作人員通則》第 327 條並為著該條之效果，本應及時提出。

（二）至於預審不足，上訴人指出，對事實加以確定的自由屬於被上訴之實體的權限，就此他並不想提出異議。但是，對於一旦知悉便有利於對程序作出公正及快捷決定的所有事實，權限實體應在紀律程序內尋求調查之，為著這一效果，該權限實體可以訴諸法律允許的一切證據手段。這一規定是預審原則或依職權原則的具體化。

依職權預審的義務不能也不應該被扭曲，使之一開始便具有瑕疵，從一開始就在奇怪的、與公正這一在任何紀律程序之事實調查中期望達到的目標無關的或關係甚少的理由的驅使下，包含有適宜性及及時性的判斷。

¹ 終審法院第 5/2000 號案件合議庭裁判，《裁判匯編》，2000 年，第 292 頁。

上訴人還指出，根據嫌疑人的下述解釋，即“在服用一些藥片後感到頭昏，整晚未能入睡，當醒來時，已過了上班時間”，這一疏漏表現為未對此等事實進行調查。

此外，本應有義務對所指稱的有關工作人員與其直接上級之間關係惡劣之真相進行調查。

至於所指責的對熱心及忠誠義務之違反，（上訴人認為）卷宗中未載入充分證據允許被上訴之實體得出現上訴人有過錯這一結論，多年以來，從未指責過現上訴人提供了錯誤的報告並損害了行政當局的利益或第三人之利益。

正如本院一直堅稱²，的確，澳門《行政程序法典》第 86 條第 1 款規定，“如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法”，因此，這一規範是預審及依職權原則的明顯具體化。

行政當局有責任在紀律程序中調查及謀求事實真相，這一原則同樣來自補充適用於紀律程序的澳門《刑事訴訟法典》，正如《澳門公共行政工作人員通則》第 292 條第 4 款及澳門《刑事訴訟法典》第 245 條、第 249 條、第 272 條第 1 款、第 273 條第 1 款、第 321 條第 1 款及第 2 款所規定，該等條款規定，檢察院及法官在對與嫌疑人之過錯有關的事實情狀進行調查時，得採取認為有助查明真相之適當措施。

不論在紀律程序中，還是在刑事訴訟中，預審活動均應以預審原則及依職權原則為主導，對事實事宜的澄清不僅僅屬於當事人雙方。除當事人雙方作出澄清外，對於嫌疑人被歸責的違法行為類別的主客觀要素而言，預審實體也有責任調查一切有助於澄清此等要素的所有資料，並將之載入卷宗。

正如 Figueiredo Dias 教授所稱，“鑑於在刑事訴訟中恰恰存在這種對真相進行獨立司法調查的責任，因此必須得出結論認為，當事人雙方對證據自我負責的原則在此無效，因此當事人雙方也就沒有任何理由陳述之責任，也就是說，沒有任何進行斷言、反駁及爭執的訴訟需要。”³

對於通常的紀律程序也應持有上述看法，預審員有責任就一切對程序預審屬重要的情節進行調查。事實上，《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條規定：

“一、預審階段包括一系列簡易調查及措施，目的係查明是否存在違紀行為、確定行為人及其責任，並搜集一切有助作出具依據之裁定之證據。

二、預審員須依職權作出上款所指簡易調查所需之一切措施，包括聽取舉報人及其為每一事實指出之最多三名證人之聲明；在預審員認為有需要時，聽取數目不限之證人之聲明，**進行檢查及採取其他證明措施**，以及將嫌疑人之紀律記錄證明書附於筆錄內。

三、預審員必須在預審結束前聽取嫌疑人之聲明，並得安排其與證人或舉報人對質；如嫌疑人認為有需要時，得由其辯護人陪同。

四、嫌疑人得向預審員申請採取其認為對查明真相具重要性之措施；預審員認為已有足夠證據而以說明理由之批示聲明上述申請屬拖延性質時，方得駁回該申請。（*）

（...）

（*）經 12 月 28 日第 62/98/M 號法令第 1 條修訂後的行文。”（底線為我們所加）

從這一條款中可以得出，的確，疏漏對於發現真相屬實質性的措施，構成不可補正之無效（該通則第 298 條）。

事實上，預審中的疏漏、不準確及不充分均可造成預審不足，它表現為使決定非有效之錯誤，其原因不僅僅是因遺漏或者省略法定措施而造成的，而且還因為在預審中對於保護行政相對人不可放棄之利益的因素沒有加以恰當注意。⁴

對所有那些如獲審理則宜於對程序作出正確及快速裁定的事實依職權進行預審的責任，不意味著預審員不能擁有就程序決定所依法取決的事實進行確定的自由，因為就這一點而言，規定對事實進行強制查明或由其選擇進行自由裁量的，乃是實體規範而非程序規範。

² 中級法院第 41/2003 號案件的 2004 年 2 月 19 日合議庭裁判。

³ 《立法及司法見解雜誌》，第 105 期，第 121 頁起及續後數頁。

⁴ 中級法院第 2000/35 號案件的 2003 年 2 月 13 日合議庭裁判及第 2001/201 號案件的 2003 年 6 月 19 日合議庭裁判。

因此，必須分析所指出的具體狀況，以便調查是否存在所指責的、使作出的行為非有效的預審缺陷。

（三）上訴人首先指出，在查明其斷言之真偽方面（即“在一般性服用一些藥片後感到頭昏，整晚未能入睡，當醒來時，已過了上班時間”）未採取措施，他認為這一事宜對於其辯護而言具有實質性。

我們的第一個詢問是：如果是這樣的話，為什麼不在恰當的時候提出這些理由，來證明自己無法就缺勤作出告知呢？如果是這樣的話，為什麼上訴人不提出任何阻卻性質的理由，證明無法及時說明該等缺勤屬合理，或者提出阻止自己無法就缺勤作出告知的理由呢？

正如檢察官正確指出，上訴人的指稱只是他在作出本身聲明（附文第 192 頁）時由其本人提供的一個單純的解釋，而不是在預審過程中由其製作的某一特定申請，事實上，他只是表達說他已經向其上級做了這一類的解釋，而這一事宜在某些被聽取意見、且長時間作為上訴人之主管的證人作出證言時已被提及（例如：證人辛在第 162 頁關於勤謹問題之聲明，其中指出“她與嫌疑人就這一問題作過談話，對此嫌疑人回覆稱當時在生病或身體感覺不好”）。

眾所周知，對因病缺勤或違反其他職務義務（例如就缺勤作出報告之義務）予以合理證明的一般方式，是透過相關的證明書或上級允許的某一正當理由為之，但這未見於本案中。

在本案這一附文性紀律程序中，很容易看出已經為查明事實真相而採取了必要的措施，尤其是對證人進行了聽證並有效地幫助對事實予以查明、附入了相關及重要的文件、勘誤表、清單，並使嫌疑人與之對質（第 192 頁），總而言之，採取了一系列已經上述報告書中提及的措施，的確看不出有遺漏對於查明事實真相屬實質性的措施，尤其是有遺漏上訴人所申請的措施。

（四）上訴人所指出的另一個問題（該問題與所異議的預審不充分有關）指上訴人及其主管之間的惡劣關係。

從上訴人採取的立場角度看，必須查明是否確實按照其聲明所指之方式進行了處理，抑或相反，這一明顯的矛盾之處乃是由於在上訴人與其主管之間的惡劣關係造成的。對於這一事實，依據《行政程序法典》第 86 條第 1 款及《澳門公共行政工作人員通則》第 329 條而對此負有義務的預審員沒有恰當地予以調查。

上訴人甚至指出，財政局局長在該第 082/DCT/SOT/2002 號報告書上所作出的 2002 年 7 月 15 日之批示中，已經對交予上級審議的報告書（之錯誤）之嚴重性作了抽象歸納，將之描述成不斷違令、欠缺熱心及勤謹，而這在紀律程序的最後報告書中被重提，因此財政局局長可能存在預先形成之意思。

經分析這一問題，我們必須指出，即使在這裏，亦應由現上訴人對迨害加以證明，或至少說服大家紀律程序乃是由於個人恩怨而被提起。

因為在這個問題上，作為嫌疑人，在作出其聲明時，根本沒有提及。上訴人所作的指稱，是在本上訴範圍內作出的理由陳述，沒有任何客觀資料表明該聲請迴避之存在，因此看不到如何可以對一個未被檢舉的事實加以調查。

上訴人被歸責的違法行為已被具體化及證明，並已經就此等違法行為聽取了多位證人的證言（包括具有主管責任者的證言），他們均對上述歸責加以了證實（參閱第 125、156、159、162、177 頁）。甚至可以參閱證人辛在第 162 頁關於勤謹問題之聲明（其中指出“她與嫌疑人就這一問題作過談話，對此嫌疑人回覆稱當時在生病或身體感覺不好”）或者同事之聲明（此等聲明確認了上訴人的工作失誤），這一切表明紀律程序並非起因於上級的某種迫害意圖、個人恩怨或派別恩怨。

因此，看不到如何可以斷言在預審中故意隱藏了已經申請的或明顯可以排除嫌疑人過錯的措施。

至於對所調查的證據的評價，對這種評價加以調查是另一個問題，與所指稱的預審不足無關。它指的是另一個問題，與處罰行為所基於的前提可能並不具備有關。

（五）上訴人就可能違反熱心及忠誠義務提出反駁。

只要小心分析一下由科長附入卷宗的卷宗第 43 頁至第 60 頁之文件，便可以得出結論認為，

在被上訴之行為中所指出的錯誤絕對不是缺少效率、工作努力及工作方法的改善。

如果上訴人的工作不努力，那麼又如何證明上訴人曾經在數年之間多次擔任過有關的科長職務這一事實呢？

被上訴之實體，以等級關係及領導之職務權力（即上級可以透過工作命令——缺勤通知——要求下級作出某一行為）所產生的服從義務為出發點，認為在卷宗中已經充分證明上訴人在 2002 年 1 月 25 日及 31 日、3 月 13 日及 25 日、4 月 8 日、10 日及 11 日、5 月 8、9、10、17 及 30 日、6 月 19 日、7 月 3 日、8 月 1、6 及 12 日未遵守其上級明確作出的命令，儘管已有缺勤證明。

上訴人的行為因為其不準確及不忠實之履行而應該被解釋為不服從。同時，由於在紀律程序中獲證實的行事方式，其行為屬明顯的漠不關心。此外，還明顯違反服從及忠誠義務（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 5 款及第 6 款 c、d 項），因為在明知正在不服從正當命令的情況下，其行為一再重複且表現為明顯的漠不關心。

在違反熱心及忠誠義務方面，現上訴人同樣不持理據，因為工作人員在進行工作時，在執行方面必須在意願上努力，並具有正確方向，使之適合工作之履行。同時，被上訴之實體認為，根據獲證明之事實（第 43 頁至第 60 頁；第 126 頁至第 132 頁），該工作人員在執行其任務時沒有作出輪值工作所要求的措施及意願上的努力。

至於熱心方面，熱心之義務指一系列責任，它們要求行為人謹慎從事，在執行工作中根據組成供調查之程序第 193 頁所作的職務描述（即：對所作的扣除予以審核，以組成交付退休暨儲金總局之扣款證明書），避免單純的實質性錯誤。由於這是一個要求嚴謹、準確及注意細節的職務，因此預審員在第 360 頁的最後報告書中歸責嫌疑人／現上訴人違反了熱心及忠誠義務，因其“（...）在向上級提供的資訊中犯有錯誤”，而且一再觸犯錯誤及疏漏，顯示上訴人雖經主管警告，但蓄意行事，屢教不改（見第 121 頁至第 125 頁之聲明卷宗），這一行為可對第三人造成損失。

因此，由於上訴人如此行事，不注意對其的一般要求，同時考慮到其年資及所要求的輪值工作，以及他在執行修改“單純實質性錯誤”之工作時的拖遲以及執行中的玩忽職守、在為了達致部門目標及謀求公共利益方面不服從上級指示，因此這一切均反映在勞動關係上，對《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、d 項規定的職務義務不能不產生不可衡量的侵害。

此外還作了下述考量：針對上訴人不利的情節包括《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 f 項規定的累犯、第 1 款 g 項規定的再犯、第 1 款 h 項規定的違紀行為之合併等特別加重情節。而且，雖然違法行為將之納入停職處分之類別中，但是由於違紀前科及加重情節之存在，說明在僱主實體與工作人員之間的信任確實已經斷然破裂，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 3 款之規定，這導致處分加重一級。

（六）至於這一行為是否危及職務上之法律關係或使之變為不可行（即是否具備科處《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款規定的強制退休及撤職處分之前提），則是不同的問題。

由於處分是針對行為的嚴重性及該嚴重性應受到的譴責而科處的，因此我們也就這樣進入了對所科處的處分的公正性及適當性的分析範圍。

為此，必須分析職務關係是什麼，職務關係所基於的框架是什麼。

撤職或強制退休之處分不自動適用，僅當事實屬於可被譴責並可引致無法維持職務關係時，方可科處。

它是一個不確定的概念，應由行政當局以所查明的事實情狀為基礎，透過判斷予以填補及具體化。行政當局在確定該等事實情況時，具有廣泛的評價自由，只有在確定該等判斷中出現明顯的評價錯誤時，才屬違法並由法院予以調查。⁵將事實定性為違紀並將之納入或填補至一般懲處條款中，在司法爭訟上是可予調查的。只有在相關的等級內確定紀律處分時，才是在司法爭訟上不可予以調查的，此時，法官不能將其審理權凌駕於擁有紀律懲戒權的當局之權力之上，因為在這一方面，法官只能在出現嚴重錯誤時（即出現顯失公正或所科處的懲處與所觸犯的過失之間明

⁵ 最高行政法院第 41159 號案件的 1998 年 9 月 24 日合議庭裁判，<http://www.dgsi.pt>

顯不適度時)才可介入。⁶

紀律懲戒權是自由裁量性的，雖然也有受約束的方面（其中之一就與對事實真相的法律定性有關）⁷。在填補職務關係無法維持之一般性條款方面，存在對行政當局的一項限制，但這一限制與作出評價判斷（該等判斷與某種行政當局的自由是共存的）並不抵觸。

為著科處撤職性處分之效果，職務關係無法維持之事實指所有下述事實：“對於擔任職務而言，該等事實的嚴重性意味著一種損害，這一損害必將影響擔任該職務所謀求的公共利益以及所期望達到的具體目的，因此要求摘除導致這一不可行性的要素”⁸，而《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 2 款所作的提及僅僅是示例性的。

因此，只要嫌疑人觸犯的事實，經在其背景下被評價及考慮後，尤其妨礙了行政當局之行為應具有之效率、信任、信譽及形象，就不應該維持職務關係⁹。如果歸責於嫌疑人的行為的失德程度使本應存在於部門與行為人之間的信任確定及無可挽回地破裂，那麼就應該認為維持職務關係已不可行。

上訴人被指責違反了一系列義務，其行為的後果損害了公共部門，此等效果被認為屬於極其嚴重，影響了財政局的效率、聲譽及形象。因此，鑑於所觸犯的事實，所科處的處分似乎沒有任何明顯的及嚴重的錯誤。所描述的事實已經使行政當局與該工作人員之間存在的職務上之法律關係不能維持，造成了一種無能力之明顯狀況，並意味著對行使職務的一般必要信任喪失，這一點是完全可以理解的。

（七）雖然上訴人沒有完全表達清楚，但我們仍認為沒有違反適度原則、合法性原則及善意原則。

並未證實作出了上述違反。上訴人只是指稱，有關處分顯示與其作出的行為不適合或不適度，而且在法律上也是不可被接受的（這一點在下文將予分析）。

正如所述，只能以嚴重或明顯錯誤為基礎爭執一個處分之適度性¹。

適度原則對應於兩大範疇相對變化之理念，因此屬於行政法律概念。為此，必須反映出行政決定為部門所謀求的公共利益帶來的好處以及以私人固有之犧牲所衡量的相關成本。

在本案中，已查明存在對公共利益之謀求，謀求公共利益的行為適當，而且因所期望保護的公共利益的重要性而犧牲私人利益也是可以理解的。²

違反適度原則因屬違法瑕疵，構成不正當性。在此方面，上文所闡述的理由依據以及下文就所具體科處的處分而將要作出的分析被視作轉錄。就關於違反法律及違反所謂的行政當局的無私而表示的觀點而言，這一點同樣有效，因為它是從下述前提提出發的：在嫌疑人被指責觸犯的違法行為的主客觀要素之納入方面，沒有發現存有錯誤。

（八）最後，必須在此分析一下所科處的處分的正確性。

上訴人表示，撤職處分是在嚴重違反調整公職運作（尤其是紀律程序）之規範時才被科處的。

上訴人所受到的歸責未獲證明，而且違法行為也沒有嚴重到導致職務上之法律關係無法維持。

另一方面，根據依職權原則之要求，被上訴之實體有責任調查該工作人員是否具備向其科處強制退休處分之必要要件。在查明（且已經查明）嫌疑人至少已經實際服務 15 年的情況下，法律允許選擇“強制退休”來替代更為嚴重的“撤職”處分。

因此，鑑於沒有考慮上訴人的服務年限（他於 1985 年 11 月 26 日加入公職，服務已經超過

⁶ 最高行政法院的 1986 年 6 月 11 日合議庭裁判，《葡萄牙司法公報》第 362 期，第 434 頁；1990 年 6 月 5 日合議庭裁判，《葡萄牙司法公報》第 398 期，第 355 頁；1990 年 10 月 2 日合議庭裁判，《葡萄牙司法公報》第 400 期，第 712 頁；第 32586 號案件的 1995 年 3 月 23 日合議庭裁判；第 41159 號案件的 1999 年 9 月 24 日合議庭裁判；等等。

⁷ 行政中央法院第 211898 號案件合議庭裁判，<http://dgsi.pt>。

⁸ 最高行政法院第 28309 號案件的 1992 年 2 月 6 日合議庭裁判，<http://www.dgsi.pt>。

⁹ 最高行政法院第 32500 號案件的 1994 年 11 月 30 日合議庭裁判，<http://www.dgsi.pt>。

¹ 最高行政法院第 40991 號上訴案的 1999 年 9 月 28 日合議庭裁判，<http://www.dgsi.pt>。

² João Caupers：《Int. Dto Administrativo》，2001 年，第 80 頁。

17 年），被上訴之實體的決定具有違法瑕疵。

那麼，是否由於對撤職與強制退休這兩種處分均不存在各自的特殊典型規定，行政當局便可以在兩者之間作出選擇呢？

這一問題是針對《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條而提出的。在這一方面，面對這兩項處分之共同規定，所提出的問題是：面對就同一行為而作出的處分之競合，什麼才是可對該違法行為加以科處的處分。

被上訴之實體認為這是一項單純的選擇（對這一立場，我們認為它所指的如果是選擇上的自由裁量權，而非一種單純的任意擅斷，那麼我們是贊同的），而上訴人則主張作出這樣一種選擇，即：在遵守相關的要件後，優先考慮較不嚴厲之處分。

（上訴人認為）在行為人已經具備條件享受退休金的情況下，只要已經具備相關要件（尤其是為著此效果服務已滿 15 年這一要件——《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條第 1 款 d 項、第 315 條第 3 款），就可以考慮選擇強制退休之可能性。

但是，我們不贊同這樣的觀點：在該等要件已告具備的情況下，自動存在退休之權力。³

在一項及另一項處分之間作出選擇之權能，必須考慮懲處與嫌疑人之責任相適應方面的界限。

第 315 條第 3 款規定：

“強迫退休處分僅（得）對最少具有為退休之效力而計算之十五年服務時間之公務員或服務人員科處；不具上述服務時間者，科處撤職處分。”

現進行相關的詮釋。首先，“得”這一措辭包含了權能之意思（即自由裁量，而非任意擅斷）。而結尾部分指：不具 15 年服務時間者，由於不具備退休條件，“將”科處撤職處分。

如果說退休問題及紀律需要確實分屬兩個層面，那麼同樣可以發生這樣的情形：立法者針對較為嚴重的情況，早已在本身懲處中規定了行為人有權獲得之退休之喪失，即立法者並不滿足於僅僅科處與強制退休所對應的撤職處分。

如果具備一般退休的條件，則作出處分的實體有自由裁量權在強制退休與撤職處分之間作出選擇（條件是已經查明無可能維持職務關係），有時甚至明顯並不嚴重的行為也會遭到更為嚴重的紀律措施。本案即使如此。

這是從比較法角度，在澳門法律所借鑑的葡萄牙法律制度中得到的見解。事實上，行政當局並不僅僅因為嫌疑人具備了《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條所要求的時間要件，便必須科處強制退休處分⁴。就澳門的制度，在裁判書製作人為 Rui Pinheiro 的最高行政法院的 1997 年 2 月 19 日合議庭裁判中表明了以下立場：“《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條賦予的紀律懲戒權包括一個自由裁量的時刻及另一個受到約束的時刻。法律上的約束，並非指如果工作人員服務時間超過 15 年便必須科處強制退休處分，而是指如果尚未屆滿 15 年，則必須科處撤職處分。”⁵

因此，根據在選擇處分方面所賦予的自由裁量權，被上訴的批示並無不當。在此重要的是權力分立原則，根據該原則，司法控制只有在顯失公正或顯失適度時方可實施，而本案中並未見到顯失公正或顯失適度的情形。

（九）至於在上訴狀中提出的多個替代請求（即：“或者作為替代，宣告被上訴之實體視作已獲證明的事實及違法行為本身並未證明職務上之法律關係已無法維持，因此科處一項停職處分，停職期由貴法院決定；或者，作為最後替代，鑑於已經證明《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 3 款之要件已告具備，因此如果認為該聯繫已無法維持，則科處強制退休處分並具一切法律效果”），儘管其主體有效性已經被適時審理，但是肯定的是，它們不能猶如單純撤銷

³ Pinheiro Torres：《Relação Jurídica de Emprego Público em Macau》，2000 年，第 164 頁至第 165 頁。

⁴ 最高行政法院第 5263/01 號案件的 2001 年 11 月 29 日合議庭裁判、第 41158 號案件的 1998 年 11 月 4 日合議庭裁判、第 41088 號案件的 1999 年 2 月 17 日合議庭裁判、共和國總檢察院諮詢委員會 1988 年 10 月 13 日第 P000071988 號意見書，載於 <http://www.dgsi.pt>。

⁵ 最高行政法院第 30356 號案件，<http://www.dgsi.pt>。

行為之上訴一樣被這樣提出，因為根據《行政訴訟法典》第 20 條，法院不得取代行政當局科處另外的某一措施。

五、決定

綜上所述，合議庭裁判駁回本司法上訴。

本上訴的訴訟費用由上訴人承擔，司法費為 6 個計算單位。

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