

## (譯本)

違紀行為  
忠誠義務  
熱心義務  
服從義務  
前提錯誤  
事實的納入  
事實的結論

### 摘要

一、有效的行政行為的前提，包括滿足以下要件：

— 行為前提之確定或選擇；以受約束及自由裁量方式指明前提；泛泛的觀念以及技術概念。

— 發生了構成行政行為前提之事實。

— 實際發生的事實應納入法律指明的或機關選擇的前提之中。

二、前提不合法導致違法瑕疵，學說及司法見解一般稱這一不法性為前提錯誤，因為從規則上講，不法性是由於行政機關對前提之存在作出錯誤判斷而引發的。

三、關於事實事宜，行政當局有自由裁量權以卷宗中舉出的證據認定該些事實，然而，無論是在事實的解釋上，還是事實在納入法律或法律框架上，行政當局受到被視為確鑿的事實及所提出的法律問題約束。

四、如某一行為的前提被強制設定，那麼可以產生法律前提的錯誤，條件是行政機關將已經發生的事實視作可納入合法確定的前提中，但這一法律或技術定性不可接受。

五、整體而言，違紀行為是指公務員或服務人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。違紀行為的實質要素是以過錯為基礎的公務員或服務人員的行為，行為的不法性及行為的應譴責性。

六、以某特定的違紀行為對某名公務員開立卷宗，在起訴書中應提出具體事實，而非事實的結論，最少也應載明具體事實，從而可以透過推論總結嫌疑人行為的違法性及其過錯，而該些事實的法律定性並不構成事實事宜。不可被納入紀律違紀行為的行為是：當該行為是以空泛的術語描述，不容許得出的結論是違反在執行職務上的一般義務或特別義務。

七、“在完成個案方面的延誤”很明顯是一個事實的結論或是結論性的事實，是從被視為確鑿的具體事實中取出，或者是源自確鑿事實的解釋，因此不可以在沒有認定該些違法行為的明顯具體事實之前，以嫌疑人違反一些一般義務而對其歸責。

八、對公務員要求的熱心之義務是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。因此，當公務員因沒有採取適當的工作方法而有不作為的行為，並因此可以以過錯名義對其歸責時，那麼就違反熱心義務。

九、忠誠之義務，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，該義務除要求公務員嚴格履行其活動外，還要履行“良好執行”的附加義務或按工作的具體目標履行。

十、服從之義務，是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，同時要求公務員尊重及履行其上級對工作依法發出命令的義務。

2004 年 6 月 24 日合議庭裁判書

第 219/2003 號案件

裁判書製作法官：蔡武彬

## 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、甲，男性，已婚，勞工暨就業局（勞工事務稽查廳）特級督察，居於澳門，對經濟財政司司長 2003 年 8 月 11 日在勞工暨就業局局長的 2003 年 8 月 5 日的建議書上簽署的確認批示提起撤銷性的司法上訴，該建議書建議判處本案的上訴人為期 120 日的停職處分，將其調往另一職務範疇工作，現在其結論中作出如下的陳述：

“（一）嫌疑人，即本案的上訴人，被指責對獲分發由其負責的個案在處理和呈交報告方面存有過度的延誤。

（二）事實上，根據勞工事務稽查廳廳長乙的聲明，自 2003 年起，嫌疑人是唯一一名督察超過一年以上的時間仍未能遞交案卷。

（三）然而，在勞工事務稽查廳內，根據卷宗中所載的統計資料清單，預審員有更多延遲遞交和有待處理的案卷。

（四）這情況曾被肯定為會對涉及勞資糾紛作出投訴的利害關係人造成經濟損失，同時也會損害勞工暨就業局的形象，因為妨礙勞工局有效行使其職權。

（五）該局局長認為有須要終止由嫌疑人造成延誤的該情況，並因此透過 2002 年 11 月 1 日的第 39/dir/DSTE/2002 號批示命令本案的上訴人甲須把手上逾時超過 1 年的 19 個案卷在 60 日內完成，否則對其提起紀律程序。

（六）勞工暨就業局局長在肯定該些案卷沒有在指定期限內完成後，在 2003 年 1 月 16 日的批示中，基於上訴人在處理交由其負責的個案方面存有過度的延誤和明顯的無效率，命令對其提起紀律程序，並命令暫停對其分派新的案卷，以便嫌疑人儘快完成積壓的工作。

（七）該批示在第 175/DIT/2003 號報告上簽署，報告中載有廳長乙的意見，當中肯定“有關案卷的延誤體現為在開立案卷時欠缺快捷且不遵守該些案卷受約束的正常手續。呈上級考慮。”

（八）因此，鑑於該些事實被視為證實，嫌疑人被指責違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項的熱心義務。

（九）嫌疑人還被指責違反了保密義務和服從義務。

（十）勞工暨就業局局長基於所指稱的違紀行為，以 2003 年 3 月 8 日的批示命令對嫌疑人作出紀律追究，是以本上訴狀第 8 條、第 9 條所指的處長的第 983/DIT/2003 號報告以及勞工事務稽查廳廳長的贊同意見為基礎。

（十一）被指責違反服從義務是因嫌疑人在 2003 年 2 月中旬呈交的第 619/IT/2003 號關於[公司(1)]僱員投訴的報告，報告以葡文撰寫，因而不尊重勞工事務稽查廳廳長要求呈交以中文撰寫報告的命令。

（十二）關於被指責違反保密義務，雖然長篇大論，但具體而言根本不知道嫌疑人作出了那些可被納入該違紀行為的事實。

（十三）似乎是基於當嫌疑人被問及誰人撰寫報告時答案有矛盾或沒有說出真相的肯定；似乎是基於嫌疑人被要求指出誰人協助他撰寫報告時沉默不言的結論；勞工事務稽查廳的某些人員異口同聲表示沒有協助嫌疑人撰寫報告；混淆了嫌疑人沒有能力撰寫該報告，最後得出不可能一個人所撰寫一份報告是以他人編排的報告結構為基礎的斷言。

（十四）誠言，具體而言絕對證實不到嫌疑人存有可被指責的違反保密義務。

(十五)這也許為何程序預審員在對該些事實適用法律時從沒有提述《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 e 項的原因。

(十六)然而，如未載明第 279 條第 2 款 e 項，也應提述同一條第 2 款 d 項，該項與忠誠義務有關。

(十七)關於該違紀行為，難以看到可作出該定性所必須的實質材料。

(十八)似乎這裏所涉及的是，從最後報告中未能清楚知道事實的陳述和嫌疑人因處理案卷的延誤妨礙了勞工暨就業局在解決勞資糾紛的事宜上正常行使權限以及損害了該局的形象和聲譽。

(十九)嫌疑人確實有一些延誤呈交的案卷。

(二十)但這情況也發生在眾多同事的身上，甚至勞工事務稽查廳廳長也對此承認，說出了直至 2002 年底還有很多的督察在一年的時間內未能完成在其手上的勞資糾紛個案。

(二十一)因此，2002 年 11 月 1 日，當局長要求嫌疑人須於 60 日內完成由其負責的個案時，嫌疑人有 19 個個案逾期超過 1 年並不符合事實。

(二十二)同樣地，關於嫌疑人沒有遵守有關期限以及拖延很長的時間完成有關卷宗的結論更遠遠與事實不符。

(二十三)肯定嫌疑人在 2002 年 11 月手上還有 19 個個案是完全無代價的肯定，但如果不是對勞工事務稽查廳慣常官僚做法有最起碼認識的人，是不會理解該肯定的。

(二十四)該部門的慣常做法之一就是把某位工人的一個投訴或把某些工人於同一日提出的集體投訴稱為“案卷”。

(二十五)眾所周知，勞工事務稽查廳的權限之一是力求解決勞資問題，受理投訴，作出稽查以查明違法行為的存在，並為該些問題提出自願遵守或透過法院的介入而強行遵守的建議方案。

(二十六)因為已肯定的是勞工事務稽查廳依循的做法就是為了把個人提出的投訴或集體於同一日提出的投訴貫以“案卷”的稱謂。

(二十七)就是這些以“案卷”作稱謂的投訴分派予勞工事務稽查廳擔任職務的督察，並成為統計數字的清單，如那些載於紀律程序卷宗第 209 頁至第 213 頁的清單。

(二十八)因此，如一所企業像[公司(1)]那樣有很多工人的話，又如其大量的工人於不同的日子各自提出可能與該公司勞工問題有關的投訴的話，那麼根據上述的做法，就意味著一名督察面對多少個投訴就要處理多少個案卷。

(二十九)因為可以理解為有待處理的各個問題可以縮減為只有一個問題，而該問題的擴大只是因應作出投訴工人的數目而已。

(三十)因此，當肯定某一督察手上例如有 30 個個案須要處理，又如尤其再加上 1 年或 2 年的延誤，這樣會令人印象加深，但這只可以表示該名督察只有一個由 30 個投訴組成的個案。

(三十一)這確實發生了[公司(1)]20 名工人提出投訴，當中由本案的上訴人負責處理，為了作出統計，上訴人被算為有 20 個個案，這當然會載入統計資料的清單內，但在實質意義上是只有一個個案。

(三十二)因此，在肯定嫌疑人有 19 個案件的同時就等於肯定只構成 1 個案件，雖然提出了 19 個投訴。

(三十三)在本案中，上述的數字可以不真實來形容，同時也是不真實地提到本案上訴人不能把延誤超過一年的案件在局長對其定出 60 日的期限內完成。

(三十四)事實上，與肯定的相反，本案的上訴人沒有不遵守該期限。

(三十五)首先，須要指出的是與肯定的相反，該涉及[公司(1)]工人的案卷早已於 2002 年 11 月 1 日前完成，即局長對本案上訴人定出把該些案件完成的 60 日期限。

(三十六)誠然，該些案件已於 2001 年 5 月 29 日完成，通過勞工事務稽查廳辦事處向工人作出給付。

(三十七)事實上，本案上訴人調查了事實、證明了存有違法行為、查清了所欠金額、製作

了計算表、僱主實體對清算款項作出自願支付、以及最後於 2001 年 5 月 4 日勞工事務稽查辦事處完成了對工人支付。

（三十八）根據廳長乙於 6 月 1 日簽署的第 4/IT/98 號批示，當有以下情況時，案卷被視為完結：查清款項、發出存款憑單或開立相關的實況筆錄又或作出歸檔批示。

（三十九）據此不得不強而有力得出以下的結論：該個案由預審員，即本案的上訴人，於 2001 年 4 月完成，當時對於完成其他的案卷的事實中又發生了一個事實。

（四十）事實上所發生的事實是有 4 名工人不同意已收取的金額，於是針對勞工事務稽查廳廳長已同意且已作清算的批示於 2003 年 5 月 29 日向勞工局局長提起訴願。

（四十一）經不同機關介入後，該案卷於 2001 年 11 月 15 日，即提起訴願差不多 6 個月後才交回負責的督察，即本案的上訴人，以讓其根據處長的建議對該些上訴人提出的理由作調查，並按該組別的法律專家的意見再次傳喚各利害關係人以便督察收集補充資料。

（四十二）如此，本案的上訴人必須再次作出之前已進行的所有措施，為了收集和處理須由之前由他介入的如此複雜的個案的證據而被迫延誤。

（四十三）此外，更要指出，勞工事務稽查廳督察在開展工作時所遵循的慣常做法對案卷手續的便捷而言是絲毫沒有幫助的。

（四十四）通常是督察在看到他們的建議被上級駁回後，會被迫不停重複上級規定的調查和稽查工作。

（四十五）因此，要本案的上訴人負上與紀律有關的個人責任是不符合事實的。

（四十六）被察覺的延誤也證實與上級們有關，事實是只有過了 6 個月後才把該案卷交回給他處理。

（四十七）據此必須得出的結論是被證實在處理該案卷（以及其他案卷）的延誤也與部門的制度和組織方面有關。

（四十八）就該案件而言，關於其在處理該案件的延誤會對各利害關係人帶來經濟損失的斷言確實是令人難以理解的。

（四十九）此外，關於勞工暨就業局因本案上訴人的行為而不可在解決糾紛的事實上行使其權限的斷言，更令人難以理解。

（五十）這些斷言必然涉及其直屬上司們的責任，因為是他們容許（同意）單單一個職員就可以影響整個部份的正常運作。

（五十一）另一方面，也不可以接受本案上訴人在執行其職務上欠缺基本的知識，事實上，上訴人是一個擁有多多年專業經驗的人員，熱心於學習，只要提述一下其付出的努力 — 不但在珠海修讀法律課程，而且也在澳門報讀其他的課程 — 就足以得出結論認為上訴人在工作方面也應有同樣的關心。

（五十二）不實的情況也於初端提出反駁，因為對本案上訴人作出在完成任務方面斷言欠缺勤奮和熱心是嚴重的不公正的。

（五十三）與之相反，勞工事務稽查廳廳長本身提出的考慮更具價值，當中肯定了“根據紀錄，該名工作人員已有一年多的時間，除了在日常的辦公時間留在工作的地方外，還於週末和公眾假期回到其工作崗位，據其解釋，如此冗長的工作時間是為了延續和加快工作進度...”。

（五十四）事實上，這點可以從其週末的進出記錄及簽名報到予以確認。

（五十五）基於上述的所有理由，不得不認為並不存在所有指責的違紀行為。

（五十六）本案上訴人曾多次違反專業保密義務是與事實不符的，尤其關於其撰寫的第 619/IT/2003 號報告。

（五十七）選擇葡文撰寫是為了讓勞工事務稽查廳廳長更好理解該報告中被處理的問題，因為上訴人知道該位上司有閱讀中文的困難。

（五十八）並無禁止任何公務員或公職人員因改善其業務技巧而請教於別人。

（五十九）詢問丁是因為知道他曾經是勞工事務稽查廳的高級職員，對於勞工督察須要處理的問題有廣泛的認識，同時也是勞動法律問題專家。

(六十)詢問他提供一份良好報告的框架，為此向他指出一套須處理的典型問題，當中刪除了所有涉及私穩狀況的內容。

(六十一)本案上訴人就是按照該報告的框架撰寫報告，在框架中加入了要處理的事宜以及擬要提出的解決辦法。

(六十二)顯然，該情況不會導致上訴人違法專業保密義務。

(六十三)相反，對完成工作質量方面取得顯著的益處。

(六十四)關於所指稱的違反服務義務，同樣認為沒有導致該違反。

(六十五)因為，在命令其以中文撰寫關於[公司(1)]員工的報告時，該報告的撰寫已處於完結及審查階段，對此可以從幾乎是同時發出命令（參見紀律程序第 54 頁勞工事務稽查廳廳長的報告）和上訴人呈交報告的相同日期予以證明。

(六十六)事實上，他應把報告儘快呈交，因為這是上級的要求，且到了不得不在該時候呈交的限期；要不他呈交以中文撰寫的報告，但問題是會把呈交報告的時間延遲。

(六十七)如該報告所指的其餘內容一樣，除了可以理解該命令是為了加快完成該個案外，但在那一刻已沒有任何實質效用，因為該報告基本上已用葡文製作完成。

(六十八)根據本個案的情節，只可認為如履行該命令或者會使到命令本身擬要達致的目的落空，因為本案上訴人已遞交葡文製作的報告。

(六十九)因此認為不能證實該項違紀行為的存在。

(七十)有關所指稱的違反忠誠義務，看不到與該違反相符的事實。

(七十一)對於可能認為嫌疑人因處理“案卷”的延誤按陳述般妨礙了勞工暨就業局在解決勞資糾紛的事宜上正常行使權限以及損害了該局的形象和聲譽，該肯定不能被接納，在此伸張所有已作出的肯定以表達沒有違反熱心義務。

(七十二)因此，同樣地證實不到該項違紀行為的存在。

(七十三)一如所述，被上訴的行政行為就是經濟財政司司長的贊同批示。

(七十四)這行為具體體現了勞工暨就業局局長科處紀律處分的建議，同時另一方面也包含了紀律程序的最後報告。

(七十五)因此，司長的處罰批示必然沾有可指責批示內容中體現的各項行為的一些瑕疵。

(七十六)因此，如一旦同意科處紀律處分建議書的內容，當中建議判處本案的上訴人為期 120 日的停職處分並在執行有關停職處分後將其調往另一職務範疇工作，那麼司長的批示關於把工作人員調離的部份便沾有違反法律的瑕疵，因為徹底地不尊重在此同樣適用的法無明文不為罪刑法原則（參見《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條及第 300 條）。

(七十七)基於該原則的效力，不容許科處法律沒有明文規定和定刑的任何處分或制裁。

(七十八)調任並不被規定為紀律制裁。

(七十九)但只作為人事管理措施（參見《澳門公共行政工作人員通則》第 32 條），其適用須依靠特定的規定。

(八十)在該措施中，司長的批示沾染可導致其撤銷的違法行為。

(八十一)另一方面，如以不存在的違紀行為基礎對本案上訴人作出處分，那麼司長的批示便沾有因事實和法律前提錯誤而違反法律的瑕疵。

(八十二)誠言，也看不到能納入本案上訴人被科處的違紀行為罪狀所需的事實。

(八十三)事實上，一如所見，不能證實本案上訴人在處理“個案”上有延誤；不能證明上訴人在延誤上有過錯；不能證實有任何違反服從義務的事實存在，或者，如存在視為獲證實的可能時，所發生的是《澳門公共行政工作人員通則》第 284 條 e 項規定的阻卻情節，對其沒有規定相反行為的要求；不能證實有能納入違反忠誠義務的事實存在。

(八十四)因此，不能證實上訴人被指控和處分的違紀行為之客觀及主觀前提條件存在（《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條）。

(八十五)因此，司長的批示沾有另一個可導致其撤銷的違法行為。

(八十六)此外，還因為違反適度原則而沾有違反法律的瑕疵，從需要的層面看，沒有遵守

量刑規則，以最高的量刑幅度酌科。”

基於被指出的各種違法行為：因違反**罪刑法定**原則而產生的違反法律瑕疵；因事實前提上的錯誤而違反法律的瑕疵；以及因違反適度原則而產生的違反法律的瑕疵，現請求撤銷被上訴的行為並承擔一切的法律後果。

被上訴實體被傳喚後，作出如下的反駁性陳述：

### **“事實事宜**

#### **事實前提上的錯誤**

— 被上訴行為把下列在紀律程序上屬重要的事實視為證實：

1.上訴人在處理獲分派工作的延誤；

2.沒有遵守上級發出的命令。

— 從供調查之用的行政卷宗得知工作上的延誤是科處處分的最主要原因，被證實到的不服從完全不是曾要求上訴人提交以中文製作報告的命令，而主要是不遵守對其定出的期限。

— 上述的事實在供調查之用的行政卷宗中被廣泛證實。僅作為例子，可參閱載於第 1 頁、第 11 頁、第 35 頁、第 36 頁、第 43 頁、第 45 頁、第 165 頁及第 166 頁的文件。

— 從收集的證據得知上訴人的延遲已大大的超越了勞工事務稽查廳的其他同事，因此上訴人不可以爭辯其情況與其他同事的情況沒有分別。

— 再者，即使是這樣，上訴人也不可以以其他同事有同樣延誤的事實作辯護，須知只有在合法的前提下（在本案中就是紀律合法性）才有平等的權利。

— 同樣地，上訴人在辦公以外的時間留在工作地方的事實也不能反駁延誤存在 — 即使實在難以對延誤作解釋。

— 對此，須強調上訴人在起訴狀（第 38 條及續後數條）對個案及投訴作出區分並不重要。事實上，如這樣理解，每名督察均可決定把兩個或以上的投訴結合處理，而本案中上訴人決定把[公司(1)]員工呈交的各個投訴結合為一個個案。但是，為了統計效力和履行期限，很明顯更着重於各個投訴的本身而非整個個案。

— 再者，不明白為什麼幾個在相差很遠日子提出的投訴，其預審日期卻沒有分別。

— 對於其他的事實事宜，須注意的是上訴人沒有證明要求他證明的上訴狀第 58 條及第 59 條內作出肯定的內容，但是我們認為通常任何一位上司都不可以，也不應接受不符合條件的工作。

### **法律事宜**

#### **法律前提上的錯誤**

— 基於上述在供調查之用的行政卷宗內獲證實的事實，上訴人被處分是因為違反 — 根據預審員報告書第 23 條的 — 《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b、c 及 d 項規定的紀律義務，具體是：

1.熱心義務；

2.服從義務；

3.忠誠義務。

— 在紀律程序中被證實的事實足以無須贅言得出違反熱心義務和服從義務的結論，換句話說可以總結上訴人一方面沒有有效和盡心履行職務；另一方面，又沒有尊重其上級的命令。

— 但該些事實還構成對忠誠義務的違反，該義務在公共職能的法律上必須從考慮公共部門的各項目的及從考慮與上級的關係作衡量。

— 根據《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 6 款規定，“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。”

— 因此，單純工作的延誤，並令部門受損，可視為違反忠誠義務。

— 葡萄牙最高行政法院在第 02S1405 號案件的 2002 年 11 月 12 日合議庭裁判對此也有良好的理解，當中討論到對一名司法官科處紀律處分的問題：“法官對獲分派的案件作出裁決的經常、重覆及不合理的延誤，揭示了在擔任其職務時並沒有考慮貫徹公眾利益（...）這樣違反了第 24/84 號法令第 3 條第 4 款 d 項及第 8 條規定的忠誠義務....”。我們強調該法律條文中載有《澳

門公共行政工作人員通則》第 279 條第 6 款關於忠誠義務的同一定義務。

— 同一法院在第 030832 號案件作出的 1999 年 2 月 3 日合議庭裁判也認為“忠誠之義務要求在公共利益上服從於工作目的（...）”。

— 最後，所察覺的是與上訴狀（第 25 條起）提到的相反，被上訴的行為沒有認為上訴人違反了保密義務（參見預審員的報告書第 24 條）。

#### 罪刑法定原則

— 就上訴人被科處一項法律沒有規定的紀律處分（調派到其他部門）而提出的爭辯是不成立的。

— 事實上，被科處的紀律處分只是《澳門公共行政工作人員通則》規定的停職處分，這點可細閱預審員的報告、2003 年 8 月 5 日的第 027/dir/DSTE/2003 號內部報告以及在該報告上作出的 2003 年 8 月 11 日的處罰批示。

— 事實上，調離工作人員的建議是由勞工暨就業局局長對該被上訴的機關在第 027/dir/DSTE/2003 號報告作出，但根據其內容（當中闡明“在執行該處分後”）是不容許把該建議視為一項紀律處分。

— 還要澄清的是，雖然上述的內部報告並不能說是完全的清晰明瞭，但很清楚的是當中提到的調離不是《澳門公共行政工作人員通則》第 30 條規定的調任（當中涉及編制的變動），而只是勞工暨就業局本身編制內的調動。

— 最終也只不過是管理上的一項措施，其執行在科處處分之後，目的是把工作人員安排到較適合其個性的工作崗位上，因為似乎該名工作人員已無心於所擔任的工作。

— 因此，調離的措施明顯地不會在上訴人紀律程序的紀錄中作登記。

— 該項措施的目的看來也不是處分的目的，即回應與預防，該項措施也可以不管任何的紀律程序或紀律責任而獨立地被適用。我們還可以補充一點：行政當局為了更妥善動用人力資源，每日也會用到這些措施。

— 而單純的事實是該措施是與科處處分的建議一同提出，被同一批示批准以及是僅隨紀律程序之後，我們認為這樣不會阻礙兩者的區別。

#### 違反刑罰酌科方面的適度原則

— 最後，對被上訴的行為“因沒有遵守量刑規則，以最高的量刑幅度酌科”而違反適度原則提出爭辯同樣是不成立的。關於該點可細看上訴狀中的內容。

— 眾所週知，紀律處分的酌科乃行政當局的自由裁量的權限，只有在非常的情況下才會由法院審查。

— 對此我們舉出的例子是中級法院（第 72/2001 號案件）的 2003 年 4 月 3 日合議庭裁判摘要第四點：“...在有關尺度內科處的處分之公正性無須司法控制，對於有關處罰的確定，法官不可將其審查權凌駕於獲授予紀律懲戒權的機關的相同權利上，除非存在明顯錯誤、明顯不公正或者在科處的處分與觸犯的紀律錯失之間明顯失度之情況...”。

— 中級法院（第 52/2000 號案件的）2003 年 6 月 12 日合議庭裁判和（第 99/2002 號案件的）2003 年 5 月 15 日合議庭裁判，以及終審法院（第 26/2003 號案件的）2003 年 10 月 15 日合議庭裁判已在該方面也表明了立場。

— 然而在本案中並不能證實有明顯錯誤、明顯不公正或明顯失度。

#### **結論：**

- （1）證實在紀律程序中有工作的延誤及不服從上級命令。
- （2）被證實的事實構成違反熱心、服從及忠誠等義務。
- （3）對上訴人作出唯一的紀律處分是停職處分，該處分由法律規範。
- （4）調職決定沒有懲罰性質。
- （5）被上訴機關行使自由裁量權定出處罰幅度，原則上不受法院審查。
- （6）證實不到在量刑方面存有明顯錯誤，明顯不公正或明顯的失度。”

請求上訴理由不成立。

已詢問雙方當事人指出的證人。

在提交的非強制性陳述中，上訴人在其陳述中作出如下結論：

“A)處分與指責上訴人在處理和完結[公司(1)]員工就勞工問題向勞工暨就業局提出投訴有關案件的過度延誤有關。該延誤是因為上訴人沒有快速地提出起訴，且沒有履行與處理該些案件有關的正常手續。

B)在處理或完成該些個案沒有任何的延誤，最少也沒有可歸責本案陳述人的延誤。

C)勞工事務稽查廳依循的做法就是對相同的事實使用不同的稱謂：“聲明異議”、“程序”或“申訴”，並將之分發予不同的督察，又在官僚的層面上賦予“案件”的稱謂，再以同一的稱謂成為統計數字清單的體現。因此，督察會有很多“案件”處理，因為同一間公司有很多人提出申訴。個案的數字，尤其當提到有1年或2年的延誤，可以令人印象加深，而事實上所涉及的只是小數目的問題。個案的數字固然重要，但更重要的是督察需要處理問題的數目及性質。

D)指責上訴人關於該些“案件”的時間延誤是非常相對的內容。“程序”、“聲明異議”或“申訴”都沒有相同的開始日期：一些於1999年2月份開始，而最後的一些則在2002年5月份開始，當局長對上訴人定下60日的期限時，並不是所有這些“個案”都是同時延誤，而當中大部份的延誤證實不足一年。

E)對該督察要求就某些“個案”的完結承擔責任，而同時該督察又須繼續接受該公司員工新的“投訴”，這點是沒有意義的，因為該些投訴所涉及的都是之前接受“個案”中所出現的相同問題，而更甚者是可以證實該公司不採取合作態度提交與該些問題有關的文件。

F)提起上訴的督察對延誤完成手中的個案不該承擔責任，對於局長要求他在60日的期限內完成該些個案而沒有遵守也不是真確的。督察於2001年4月16日製作了第1份報告，在該報告中認為澄清了第1個投訴的事實，而其餘投訴的事實沒有被澄清。有關公司已被通知遞交文件。第1個投訴中的各工人已獲支付賠償。他們不同意核算而提起訴願。因為該訴願而使到督察有長達差不多6個月的時間內沒有接觸該檔案。督察仍繼續工作、發通知書、接收新的投訴、收集證言、取得文件等等，而該公司依然故我不給予任何的合作。

G)在2002年11月20日督察遞交了一個新的報告，闡明了無可能釐清各事宜，因為對方沒有遞交所需求的文件。廳長命令把個案發回督察跟進調查，但沒有命令對該公司開立實況筆錄。儘管如此，督察還是成功取得新的文件。

H)督察於2002年12月30日呈交了關於手上所有個案的新報告，當中總結了13名工人提出的投訴理由成立，重新建議對該公司作立案檢控並建議把其他的個案歸檔。廳長命令把個案交回督察跟進調查，拒絕對該公司作立案檢控。對該公司發出提交文件的通知書。督察繼續展開其工作。

I)2003年2月13日，督察呈交了新報告，其標的是直至當時仍待解決的案件，完成釐清14名工人的有關權利，由於其他工人提出的權力不具理據，並由於該公司不合作，建議針對該公司繕立實況筆錄並採取其他措施。此外，代廳長還要求之前清算的報告。督察提交被要求的報告並再次建議繕立針對該公司的實況筆錄。因公司沒有繳付已計算的清算，而須開立違例筆錄。

J)一件事情是有個案延誤，另一件事情，就非常不同，是對有關的延誤負責。從卷宗中既不能證實上訴人一直是該些延誤的肇事者，也不能證實該些個案的延誤完成一直是因為上訴人的疏忽、玩忽職守、漠不關心所致。

L)如確認上訴人須對被歸責的延誤負責時，就是完全忽視勞工督察所開展的職務類別，尤其在本案中，漠視了多方面可變化的因素，當中涉及與[公司(1)]員工提出投訴有關的檔案；督察的各上級對其作出監督的活動；對公司及員工作出通知是需要廳長簽署的；對於要完結一個個案是需要廳長在該問題上作出決定的；督察須依賴投訴工人以及公司的協助和合作。

M)檔案的多方面可變化的因素是：投訴在不同日子提出；因公司經常不予合作而證實欠缺用於澄清有關事宜所須的文件；對訴願作出決定的時間過長；建議書在提交5個報告之後才罕有地被接納。

N)導致完成個案的延誤的因素還有好幾個。

O)上訴的督察從沒有放棄處理個案。

P)要提起上訴的督察對完成獲分派的工作所指的延誤負起全責就是故意遺忘上訴人的各上級確實需要承擔的責任。

Q)如上訴人不對被指責的延誤負責是事實，那麼不會不遵守局長定出於 2002 年 11 月 1 日的 60 日期限內完成有關個案也是事實。

R)可以要求一名督察的是開立卷宗，根據取得的證據釐清相關的事宜，對此，建議要求僱主實體繳納款項；對於未釐清的事宜，建議把卷宗歸檔；對於那些不可作出判斷的事宜，由於欠缺證據，建議向僱主或僱員作出通知以便呈交文件；對於企業缺乏合作的個案，建議繕立實況筆錄。

S)就是這樣也只有是這樣才是合法向提起上訴的督察提出要求。督察也是這樣在局長定出的 60 日期限內行事。2002 年 11 月 20 日提交了一份關於 19 個個案的報告，提出了因為企業一方欠缺遞交兩份通知內所要求的文件而感知不可能對相關事宜予以澄清，於是向廳長建議繕立實況筆錄，從而要求該企業提交該些文件。之後，同樣也在局長定出的期限內，在 2002 年 12 月 30 日提交的一份關於在手上所有個案的報告中，總結了 13 名工人提起的申訴理由成立，提交了權利視為成立的計算表，並建議要求該企業繳納，同時總結了把一些理由明顯不成立的個案歸檔，同時還總結了其他的個案因證據不足而已建議了對該企業繕立實況筆錄。這些建議均沒有被接納。

T)如個案的完成是要取決於廳長的最終決定，那麼這就意味著不可要求一名督察須於某一定的期限內把個案完成。在本案的情節中，只可向其要求其事實上力所能及的事情。

U)基於缺乏效率和盡心而歸責上訴人有延誤並以違反熱心義務為依據作出的處罰批示，不得不因前提上的事實錯誤和法律錯誤而沾有違法性，既是因為把並未發生的事實（延誤）視為經已發生，也是因為把該些事實（過錯事實）納入法定前提，該些事實雖然經已發生，但不可作出該種定性。

V)上訴人也因為違反服從義務而被處分，這是因為他被指責不尊重其上級的指示：“儘快以中文母語完成和呈交報告以回應工作上的行政效率”。同樣也可以是因為“所證實的不服從不但不是有關要求上訴人以中文呈交某份報告的命令，而主要是沒有遵守對其設定的期限”。

X)本案中一點違反服從義務也沒有，既沒有違反局長發出的要求上訴人在定出的 60 日期限內完成手上個案的命令，也沒有違反以中文呈交報告或建議的命令。

Z)在此也不存在違反服從義務，因為在向督察發出以中文撰寫上述的報告命令時，該報告已處於完結及審查階段（對此可以從幾乎是同時發出命令和上訴人呈交報告的相同日期予以證明）。督察或許如其上級對其要求那樣，儘快把報告呈交並以葡文呈交，督察或許呈交以中文撰寫的報告，如是者必定延遲更多的時間把報告呈交。

AA)該命令中最主要的內容是要儘快把有關報告呈交。

BB)同樣地，就勞工局局長命令督察完成延誤的個案方面也不存在服從義務的違反。對於被肯定的熱心義務的違反，在此也以同樣的方法予以評估。

CC)提起上訴的督察並沒有不遵守及不履行局長發出的需要在 60 日的期限內完成案卷的命令，同時也沒有不尊重及不履行廳長發出的需要儘快完成第 619/IT/2003 號的命令，基於這些原因，被上訴的行為必然沾有違法性，因在該行為的前提在事實上及在法律上存有錯誤而沾有違反法律的瑕疵，因為把不存在的事實和以錯誤形式定性的事實視為存在。

DD)同樣也證實不到有違反忠誠義務。

EE)處罰批示也是不合法的，因為除了科處停職處分外，還決定把督察調離。

FF)被上訴的批示決定把上訴的督察調離構成一項真正的紀律處分。

GG)根據罪刑法定原則，是不容許適用任可法律沒有明確規定及定罪的處分或處罰，這點《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條及第 300 條作了規定。現在構成的調離絕對不被規定為紀律處分。

HH)如被上訴的批示同意建議書的內容，一旦科處紀律處分，當中建議判處本案的上訴人為期 120 日的停職處分並在執行有關停職處分後將其調往另一職務範疇工作，那麼很明顯會因違反

法律的瑕疵、因為徹底地不尊重未經法律明文規定不得懲罰的原則而沾有另一項違法性。

II)處罰批示還沾有另一項違法性，因從需要的層面看違反適度原則而沾有違反法律的瑕疵。

JJ)被證實的是有減輕情節，而法律規定可科處的處分為 10 日到 120 日，毫無疑問，以最大的幅度酌科處分屬不必要而導致過度。

LL)此外，過度及不必要還因為紀律程序本身的報告也確認在其工作上有顯著的改善並補救了所有延誤。

MM)行政當局自由裁量活動是受到法院的審查的。所有的行政活動，包括自由裁量活動，除了受法律約束外，還受（廣義的）法律及其主要的法律原則約束。

NN)因此，必須得出的結論是，處罰批示還沾有另一項違法性，因沾有從需要的層面看違反適度原則而沾有違反法律的瑕疵，事實上是絕對不能解釋為何以最高的量刑幅度酌科。

OO)所有這些違法性均是導致撤銷的原因，因此請求撤銷作為本司法上訴標的的批示。”

檢察院司法官出具以下的意見：

“盡可能地綜合一下其滔滔不絕的陳述，上訴人甲，對於其針對經濟財政司司長根據勞工暨就業局局長 2003 年 8 月 5 日的建議確認對其科處 120 日停職的紀律處分並將其調往另一職務範疇工作的 2003 年 8 月 11 日批示而提起的司法申訴，主要是基於存有被指責的違反法律的各種瑕疵，當中既是因處罰批示所基於的事實有前提錯誤，他認為該些瑕疵不能構成所指稱的熱心、服從及忠誠等義務；也是因違反罪刑法定原則，因科處的處分（調離）在法律上沒有明確的規定和成為罪狀；最後是因為違反適度原則，從需要的層面看，由於對科處的處分以最高的量刑幅度酌科而被視為過度和對此完全不能解釋。

考慮到陳述的內容，在關於前提條件方面不難證實上訴人的論據主要基於的事實是：認為在交予其處理的個案有關報告的準備和呈交上被指責延誤及欠缺效率，對於他作為勞工事務稽查廳的督察而言，完全並不是因為其本身的責任，恰恰相反，既是因為相關僱主實體在提供被要求的資料方面缺乏合作，也是因為其眾主管在批准個案存檔或繕立實況筆錄以及批准以輕微違反把實況筆錄送到法院等問題上而缺乏動力所致。

然而，對紀律程序附卷內容作出簡略分析後，不難得知在附卷中載有充份的證據資料，對上訴人被科處的事實進行了取證，看不到載入卷宗中的事宜有錯誤或帶缺陷的解釋從而可以總結在審查證據方面不夠忠實，因此，可以認為被上訴批示得出的主要結論與紀律程序列舉的證據相符。

雖然在程序中編製了證人證言，而該範疇我們認為只是為了作強調，但上述的結論非常清楚指出，一如被上訴實體所強調的，事實上證實了尤其對丙有限公司工人提出的投訴作出立案方面存有一定的延誤，該些延誤既不可以也不能根據上訴人擬肯定其作出解釋的理由以歸責該公司或其勞工暨就業局的主管，相反上訴人需要在工作上應有的熱心及勤奮方面負上本身的責任。

並不是藉此說完全不能要求相關的實體在證實的延誤和欠缺效率方面負上或有的部分責任：只是想說，該責任即使存在，也無法開脫上訴人在違反熱心、服從及忠誠義務上的本身責任，因為他沒有有效和盡心履行職責、沒有服從上級的命令，因而造成工作上的延誤而令部門受損。

關於所實施的調離措施，我們相信有關的問題僅基於該措施由勞工暨就業局局長在同一份報告中向被上訴實體建議所引起，報告中建議科處停職處分，而該兩項措施同時被受質疑的行為批准。

然而，我們認為該情節並沒有給（法律上沒有規定的）調離措施賦予如上訴人擬提出的紀律處分的性質。

該項措施並不意味着編制的任何改變，而只不過是在勞工暨就業局的範圍內作出的純粹調任，明顯地不會載於相對人的紀律記錄內，該措施的採取可獨立於任何紀律程序之外，純粹作為人事管理，這事情一如大家所知悉的在行政當局的部門內習以為常。

事實上，該項措施是繼紀律程序後被採取的，同時該種措施並不帶有該種性質，相反，明確贊同被上訴行為中的內容中關於有需要“在接受完停職處分後，...使其有機會重新在另一工作範疇內開始，並避免再重蹈覆轍。”

因此，並不是法律規定之外的任何紀律處分的附加科處，只不過是單純的人事管理措施，並

不構成對罪刑法定原則的任何侵犯。

最後，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。

在此最後的範疇內，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。

法官的介入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，參閱葡萄牙最高法院第 30.126 號上訴案的 1992 年 7 月 14 日合議庭裁判以及其中引用的作學著作，第 27.611 號上訴案的 1990 年 5 月 22 日、第 26.475 號上訴案的 1990 年 4 月 3 日、第 27.849 號上訴案的 1990 年 6 月 5 日及第 30.795 號上訴案的 1992 年 11 月 3 日合議庭裁判）。

在本案中，上訴人的過錯行為是納入《公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a、b、c 及 d 項以及第 314 條第 1 及第 2 款 d 項的規定，證實到對其科處 10 日到 120 日的處分幅度中最高處分，但這相應其涉及的情節則是明顯失度，尤其考慮《公共行政工作人員通則》第 282 條 b 及 j 項規定的減輕情節已被視為被記錄的事實，因為上訴人承認：“...觸犯違紀行為，尤其是處理逾期個案的工作效率緩慢，導致個案所涉及的投訴人蒙受損失，願意承擔效果，接受處分。同時，嫌疑人逐漸改善工作進度，至目前為止，基本上已處理逾期一年所積壓的勞資糾紛個案...”。

因此，不明白為何面對如此輕微的記錄，還要對上訴人科處處分幅度中最重的處罰。而事實上即使沒有該記錄也看不到違紀行為涉及的情節可以解釋到該量刑。因此，對於具體被證實的過錯須要公正地作出非如此嚴厲的判斷。

基於上述的原因，在此我們認為應裁定本上訴理由成立。”

經助審法官法定檢閱。

現予以審理。

二、本法院有管轄權。訴訟形式恰當。雙方當事人具有當事人能力及訴訟能力，並有符合規範的代理人。沒有無效性，沒有其他抗辯或妨礙審理案件實體問題的不當情事。

沒有次級無效。

經助審法官法定檢閱。

現予以作出裁決。

### 三、理由說明

#### （一）事實

現把以下相關事實視為確鑿：

PD1-2003 Processo disciplinar n.º PD1-2003

Arguido: (A), inspector especialista, 1º escalão, de nomeação definitiva da Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego, trabalhando no Departamento de Inspeção do Trabalho destes Serviços (cfr. fls. 30 a 33 dos autos).

Contra o arguido vem o instrutor, nos termos do artigo 332.º, n.º 2 do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro, deduzir a seguinte

Acusação

1.º

A lentidão do tratamento dos processos laborais e a baixa eficiência no trabalho de (A) não só poderiam causar graves danos económicos aos interessados-queixosos, envolvidos em conflitos laborais, como susceptível de prejudicar a imagem e reputação dos Serviços de Trabalho e Emprego, razão pela qual o Director proferiu, em 1 de Novembro de 2002, o despacho n.º 39/dir/DSTE/2002 em

que ordenou a (A), que deveria concluir os 19 processos que tinha em mãos, com atraso superior a 1 ano, no prazo máximo de 60 dias, sob pena de lhe ser instaurado processo disciplinar para indagar a responsabilidade (cfr. documento a fls. 11 dos autos).

2.º

Até 13 de Janeiro de 2001, os processos laborais não concluídos com atraso de um ano que (A) acumulou chegaram a 24, em que estavam envolvidos 3 companhias comerciais e 24 reclamantes, e os processos de outra natureza ainda não concluídos atingiram-se 20, entre os quais, só 1 processo foi arquivado por despacho do superior. Ao abrigo do despacho do Departamento de Inspeção do Trabalho n.º 4/IT/98, os inspectores têm de concluir os processos laborais distribuídos no prazo de 9 meses, pelo que, o arguido não só não cumpriu a instrução do Director, como também violou a regra interna do referido Departamento (cfr. documentos a fls. 1 a 3 e 11 a 16 dos autos).

3.º

Na audiência realizada em 5 de Fevereiro, o arguido explicou as questões surgidas no tratamento dos referidos processos e o motivo da morosidade do seu trabalho, confessando a sua culpa porque a sua eficiência morosa no tratamento dos processos causou o prejuízo dos interessados envolvidos nos processos, por isso, ele estava disposto a assumir a responsabilidade. Além disso, ele também confessou a sua conduta da infracção disciplinar, concordando voluntariamente com a pena. Ele estava a tratar activamente os processos acumulados para solicitar aos Serviços uma pena mais leve (cfr. auto a fls. 35 a 36 dos autos).

4.º

Segundo o relatório do Departamento de Inspeção de Trabalho n.º 853/DIT/2003, a velocidade de trabalho de (A) acelerou gradualmente, dos 24 processos laborais não concluídos com atraso, 5 foram arquivados por autorização superior, e dos processos de outra natureza, um seria arquivado e até 6 de Março, além dos 6 processos acima referidos arquivados, mais um processo foi concluído e arquivado (cfr. autos a fls. 43 a 45 e 50 a 51 dos autos).

5.º

Conforme os relatórios n.º 1746/DIT/2003 e 2278/DIT/2003, até 23 de Maio, dos processos não concluídos fora do prazo que ficavam da responsabilidade do arguido, 8 foram arquivados e os autos de notícia dos 14 processos foram concluídos e seriam remetidos ao Ministério Público após 8 de Junho, e as sugestões do tratamento de outros 4 processos já foram enviadas para o Ministério Público no mês de Março (cfr. documentos a fls. 138 a 140 e 165 a 166 dos autos).

6.º

Embora (A) tratasse aceleradamente os processos acumulados, devido à não conclusão dos processos, com atraso de um ano, a DSTE não conseguiu exercer legalmente a sua função para dirimir os conflitos, pelo que, de acordo com as leis vigentes, o tratamento dos referidos processos deve ser continuado por meio do processo civil, contudo, mesmo que se consiga dirimir os conflitos, os processos civis demorarão vários anos, sendo, assim, inevitável o prejuízo dos interessados dos mais de 20 reclamantes dos referidos processos (cfr. auto a fls. 50 a 51 dos autos).

7.º

Por outro lado, o Director da DSTE proferiu despacho em 8 de Março de 2003, em que conforme o conteúdo constante do Relatório n.º 983/DIT/2003 do Departamento de Inspeção do Trabalho ordenou a instaurar mais um processo disciplinar contra (A), uma vez que ao tratar os processos laborais, (A) foi suspeito da violação da confidencialidade profissional e do incumprimento da instrução do superior. Após a autorização, este processo disciplinar junta-se ao processo disciplinar n.º PD1-2003 (cfr. autos a fls. 54, 55 e documento a fls. 74).

Ademais, o Director da DSTE proferiu outro despacho em 8 de Março de 2003, em que ordenou a instaurar o processo disciplinar contra (A), uma vez que ao tratar os processos laborais, (A) foi suspeito da violação da confidencialidade profissional e do incumprimento da instrução do superior. Posteriormente, após a autorização do Director, este processo disciplinar junta-se ao processo disciplinar n.º PD1-2003 (cfr. autos a fls. 54, 55 e documento a fls. 74).

8.º

O relatório n.º 619/IT/2003, de 15 páginas, apresentado ao superior em 23 de Fevereiro e elaborado na língua portuguesa, refere-se ao tratamento do processo laboral da [Sociedade de (1)]. Segundo o relatório n.º 983/DIT/2003, feito pela chefe da Divisão, (D), esta tinha perguntado, junto com a técnica superior (E) e o chefe do Sector (F), ao arguido sobre este processo, e na altura, este “confessou que tal relatório foi narrado por ele e elaborado por outrém; mas quando eu lhe disse que os processos não podiam ser lidos por pessoa alheia a estes Serviços devido ao motivo confidencial, ele alegou que o relatório não foi elaborado por pessoa alheia a estes Serviços mas foi feito com a ajuda dos colegas deste Departamento. Quando eu perguntei quem tinha escrito tal relatório, ele respondeu assim: não vou responder”. Além disso, o chefe do Departamento (B) suspeitou da violação da

idoneidade profissional e da confidencialidade do arguido, e antes disso, ele tinha instruído ao arguido que elaborasse relatório em língua materna, isto é, língua chinesa, para não gastar tempo em elaborar relatório em português (cfr. documento a fls. 54 a 72 dos autos).

9.º

Em relação ao conteúdo constante do Relatório n.º 983/DIT/2003, apesar de a chefe de divisão, (D), ter confirmado que este corresponde à verdade, não concordou com a declaração prestada do arguido de que o relatório n.º 619/IT/2003 foi elaborado pelos colegas do Departamento de Inspeção do Trabalho da DSTE. Além disso, (E) e (F) declararam que não colaboraram na elaboração do relatório n.º 619/IT/2003 que deve ser feito por (A). Em 3 de Março, no escritório da Sr.ª (D), ambos estavam também presentes e ouviram claramente que (A) respondeu que o relatório feito com a colaboração dos colegas, mas não disse quem lhe deu ajuda. Porém, na audiência de 18 de Março, o arguido negou que naquele dia tinha dito àquelas 3 pessoas essa afirmação, insistindo em que o relatório foi elaborado por ele próprio, perguntando aos colegas (G), (H) e o antigo chefe do Departamento da Inspeção do Trabalho da DSTE, (C) sobre como se escrevem o conteúdo do relatório, alguns termos em português, os termos jurídicos e a descrição algumas situações eventualmente encontradas. Disse que a ideia e a circunstância programada constantes da primeira parte do referido relatório é elaborada conforme a opinião dada por (C). (A) entendeu que não há a violação do dever de sigilo desde que não informasse os pormenores do processo a outra pessoa, e disse que apesar de não ter informado aos seus superiores, não apresentou os processos a quem ia perguntar, nem revelou para eles os dados de identificação pessoal do interessados, pelo que, entendeu que não há necessidade de informar disso aos seus superiores e sempre trocava opiniões com os colegas do Departamento de Inspeção do Trabalho da DSTE sobre a resolução dos determinados processos, mas durante as conversas nunca revelaram ao terceiro sobre os dados de identificação pessoal tanto das companhias como dos queixados, por isso, (G) e (H) responderiam as questões que formulasse (cfr. autos a fls. 77 e 78; 80 e 81; 83 e 84; 89 a 91 dos autos).

10.º

Segundo o superior do arguido, Chefe do Departamento, (B), após a transferência de soberania, tendo o arguido elaborado todos os relatórios em chinês, mesmo que sejam elaborados em português, são relatórios de carácter simples. Ele considerou que conforme o nível de conhecimento da língua portuguesa do arguido (A), este não é capaz de redigir o relatório n.º 619/IT/2003, indicando também o chefe do departamento que este relatório é obviamente feito por uma pessoa que frequentou o curso profissional de direito, visto que se encontra utilizados no relatório muitos termos jurídicos e dentro destes serviços, só (I) está habilitado a elaborar este relatório, mas, este, perguntado sobre isso, deu uma resposta negativa (cfr. auto a fls. 92 e 93 dos autos).

11.º

(G) disse que, além algumas perguntas sobre os termos em português que lhe (A) parecia colocar, não se lembrou que (A) lhe tinha perguntado “como se escrevem o conteúdo do relatório, alguns termos em português, os termos jurídicos e a descrição algumas situações eventualmente encontradas”; na audiência, (H) disse que não tinha impressão de que (A) lhe perguntou sobre esta matéria. Ambos negaram que tinham colaborado na elaboração do relatório que devia ser feito por (A). Na audiência do dia 2 de Abril, o advogado (C) disse que a pedido do (A), o ajudou na elaboração de um relatório nos meses entre Janeiro e Fevereiro deste ano, todavia não soube quantos operários estavam envolvidos, nem os casos concretos, as companhias e quantas páginas tinham. O que ele elaborou é o esclarecimento da matéria lógica e a resolução, sob o ponto de vista jurídico, do problema dito pelo (A). Sugeriu, portanto, ao (A) elaborar um relatório com duas partes em que se reúnem todos os casos laborais, operários e companhias. (C) declarou que ajudou (A) a elaborar a estrutura do relatório, mas não leu o texto final do relatório. Lido o relatório n.º 619/IT/2003, (C) confirmou que o mesmo relatório foi elaborado com ajuda dele, a estrutura e a programação constante de todo o relatório são idênticos ao enquadramento de redacção dado a (A), porém, não soube os dados concretos envolvidos no processo de conflito laboral, os quais foram completados posteriormente pelo arguido (cfr. auto a fls. 99, 103, 112 a 115 dos autos).

12.º

Na audiência de 9 de Abril, (A) continuou a negar que no dia 3 de Março tinha dito a (D) que o relatório foi elaborado por outra pessoa, indicando que, apesar de as declarações prestadas por (D), (E) e (F) serem muito desfavoráveis a ele, insistiu que o relatório n.º 619/IT/2003 foi elaborado por ele próprio e não havia necessidade de acareação, pois, a acareação não teria sentido. Depois, o arguido apresentou, no dia 15 de Abril, um esclarecimento pormenorizado por escrito com 3 pontos mais importantes: 1. Ele tem sido o alvo de rectificação fixado por (B). 2. Ele negou que duvidasse de capacidade do chefe do sector, (F); da técnica superior, (E); da chefe de divisão, (D) e do chefe do departamento, (B), explicou as razões por que não lhes pediu ajuda, indicou que o chefe de sector não

lhe deu apoio suficiente para resolver os processos fora do prazo. 3. Ele solicitou a realização de audiências para ouvir os seis inspectores daquele departamento: (H), (G), (J), (K), (L) e (M) (cfr. autos a fls. 117 e 118 e documento a fls. 122 e 133).

13.º

Foram ouvidas declarações prestadas pelos seis indivíduos em causa, mas, sobre a alegação do arguido, segundo a qual, a demora da resolução deste processo de conflito laboral deveu-se a falta de colaboração por parte de (F); (H), (G), (J), (K) e (L) declararam que não sabiam; enquanto (M) declarou que não sabia se existiam injustiça ou critérios diferentes na distribuição do processo do conflito laboral pelos dois chefes de sector, (F) e (N) (cfr. autos a fls. 143, 144, 148, 150, 152 e 155 dos autos).

14.º

Ouvido mais uma vez no dia 12 de Maio, o arguido confessou que o programa e a estrutura do relatório n.º 619/IT/2003 foram elaborados directamente por (C), e os conteúdos ou pormenores por ele próprio complementados; a maneira de tratamento e acompanhamento do processo, bem como a sua resolução constantes do relatório, são processados conforme a indicação de (C), mas este não sabe o conteúdo concreto do relatório. O arguido realçou que apesar de o programa e a estrutura terem sido elaborados por aquele, não copiou todo o conteúdo; o relatório é feito de acordo com a introdução de alterações na mesma estrutura (cfr. autos a fls. 158 a 159 dos autos).

15.º

Apesar de várias vezes de audiência terem sido realizadas junto do arguido e dos esclarecimentos apresentados por ele por escrito, ainda existem muitas dúvidas nos esclarecimentos feitos pelo arguido em relação às seguintes 7 questões, e estes continuam a ser inacreditáveis, alguns dos quais violaram os dispostos no ETAPM.

1. Nas audiências realizadas em 18 de Março e 9 de Abril, o arguido declarou que o relatório foi elaborado por ele próprio, mas, na audiência final do dia 12 de Maio, disse que a estrutura e a programação do relatório foram criadas por (C) e o conteúdo concreto foi complementado por ele próprio, e depois fez a alteração e correcção do texto do relatório. Como as respostas anterior e posteriormente dadas são diferentes, temos que compreender o conceito do arguido em relação à composição de um relatório. Segundo ele, na composição não está incluída a criação, mas com certeza, isto não corresponde à realidade.

2. Não há dúvida nenhuma quanto ao perfeito conhecimento do advogado (C) na área de direito, mas, ele desvinculou-se da função pública há um longo período de tempo. Por outro lado, o arguido, na resolução de trabalhos, não pediu apoio aos seus superiores, Chefes de Sector, juristas, chefe de divisão e chefe do departamento, mas sim a um indivíduo alheio a esta direcção de serviços e sem informar aos seus superiores hierárquicos sobre o trabalho inerente à sua própria função que tem de ser concluído por ele próprio, este acto do arguido é obviamente contraditório ao que dito na audiência de que nunca duvidou da capacidade dos seus superiores hierárquicos nos trabalhos, e carece força convicente.

3. O arguido declarou que tem sido o alvo de rectificação por parte de seu superior. Em relação à instauração deste processo disciplinar, uma razão é que ele não pode concluir dentro do prazo a resolução dos processos de conflito laboral distribuído para ele, enquanto a outra é a suspeita violação da idoneidade profissional e do dever de sigilo, bem como o incumprimento da instrução dos seus superiores hierárquicos, isto é, a apresentação e conclusão rápida do relatório pela sua língua materna, o chinês, a fim de responder à eficiência administrativa de trabalho. Quanto ao alvo de rectificação, só existem declarações feitas pelo arguido, mas, este não tem nenhuma prova.

4. Relativamente à questão da confissão, em 3 de Março, perante a Chefe de Divisão (D) e os dois colegas de que tal relatório foi narrado por ele e elaborado por outrém, o arguido negou firmemente e entendeu que não havia necessidade de ter acareações com estes três indivíduos. Em simultâneo, ele manifestou que além de (F) não lhe prestar apoio no trabalho, não havia nenhum problema ou discussão com os mesmos três, quer dentro do serviço, quer fora do serviço, razão pela qual não há elementos sustentáveis para pôr em causa a credibilidade das declarações prestadas em unânime por (D) e outros dois, já que não existe esta subjectividade, estamos a crer que uma das partes, ou seja, o arguido tivesse prestado declaração falsa.

5. É do entendimento do arguido que “como os relatórios são submetidos à apreciação do chefe do departamento, para facilitar a leitura do mesmo e a resolução rápida dos processos, elaborou o relatório em português e não utilizou a sua língua materna, o chinês, de facto, se o relatório fosse elaborado em chinês, seria concluído mais rápido, porém, ele realçou que o relatório feito em português tinha por objectivo facilitar a leitura do chefe do departamento e concluir os processos acumulados e não resolvidos”. Na realidade, a resolução dos processos acumulados anteriormente não depende das línguas utilizadas, mas sim da resolução do procedimento legal e a conciliação dos conflitos das duas partes, fazendo com que os lesados possam ser devida e legalmente indemnizados para fazer valer a

justiça. Tanto o chinês como o português, ambos são línguas oficiais da RAEM, todavia, a língua só é um instrumento, não se deve deixar as facilidades para procurar as dificuldades, perdendo tempo em elaborar relatório pela língua não materna, o que não poderia aumentar a eficiência de trabalho e resolver com eficácia os problemas.

6. Por razão de rapidez e eficiência administrativa, a elaboração do relatório em chinês foi exigida ao arguido pelo chefe do sector, (F) e pelo chefe do departamento, (B), mas o arguido não concordou com eles, sendo a elaboração do relatório em português a única maneira determinada e inalterada do arguido.

7. O arguido tinha perguntado aos colegas (G), (H) sobre como se escreve “o conteúdo do relatório, alguns termos em português, os termos jurídicos e a descrição dalgumas situações eventualmente encontradas”, mas os dois declararam que sobre isto não tinham impressões. Além disso, no esclarecimento apresentado por escrito pelo arguido, em que se diz “cinco colegas (inspectores) podem servir como testemunhas para provar que os chefes de sector não lhes deram apoio no trabalho, mas, na audiência, os cinco inspectores não podiam comprovar as palavras do arguido, enquanto outro colega (M) também não podia comprovar o que o arguido disse, isto é, existem injustiça ou critérios diferentes na distribuição do processo do conflito laboral pelos dois chefes de sector, (F) e (N).

**Face a estes actos:**

16.º

O arguido deste processo disciplinar, (A), violou os dispostos no artigo 279.º, n.º 2, al. b), c) e d), artigo 314.º, n.º 1, n.º 2, al. d) e n.º 4, al. d) do ETAPM, violação esta que pode ser punida com a pena de suspensão.

17.º

Como o arguido confessou a prática de infracções, nomeadamente, a baixa eficiência no processamento dos processos fora do prazo, o que conduziu no prejuízo aos recorrentes envolvidos nos processos, porém, estando disposto a assumir as responsabilidades e aceitar a punição que lhe aplicada, e ao mesmo tempo, o arguido começou a melhorar a atitude de trabalho, até ao momento, os processos acumulados do ano anterior já foram basicamente concluídos. Além disso, o facto acontecido no escritório da chefe de divisão de (D) com a presença do arguido e dos outros colegas, bem como a prestação da declaração falsa neste processo disciplinar constituem a ausência de publicidade da infracção, razão pela qual são lhe aplicáveis as circunstâncias atenuantes consagradas no artigo 282.º, alíneas b), f) e j) do ETAPM.

18.º

De acordo com o certificado do registo disciplinar do arguido, este violou, em Setembro de 2002, os dispostos no artigo 279.º, n.º 2, al. b), e d) do ETAPM, sendo condenado na pena de suspensão. Além disso, tendo desempenhado as funções de inspector há mais de 13 anos, o arguido deve saber muito bem as consequências do atraso do tratamento do processo, que podem prejudicar o prestígio desta Direcção dos Serviços, bem como os interesses do recorrente. Juntam-se a este processo outro da violação disciplinar, existem, por isso, as circunstâncias agravantes previstas nos dispostos no artigo 283.º, n.º 1, al. b), f) e h) do ETAPM, (cfr. documento a fls. 30 a 33 dos autos)

19.º

Tendo averiguado o presente processo e ponderado plenamente o grau das culpas, personalidade e diversas circunstâncias do seu infractor, o arguido deve ser punido com a pena de suspensão, pelo período de 180 dias.

20.º

Nos termos do artigo 322.º do ETAPM e o n.º 1 da Ordem Executiva n.º 12/2000, a competência da aplicação da pena disciplinar mencionada no ponto anterior deste relatório é delegada no Secretário para a Economia e Finanças.

O Instrutor,

(O)

6 de Junho de 2003

— 對於該控訴書，上訴人提出反駁並陳述如下：

一、處理工作緩慢及執行工作效率上嚴重落後

1.根據指控通知書所載以及現作為答辯人的嫌疑人的確認，確實有延遲呈交予其處理個案中，尤其勞工糾紛個案的有關報告書、建議及報告。

2.然而，與事實不符的是現答辯人在該些延誤上並不負有承擔紀律重要事項的專有個人責任，而且在執行該工作上，他無法知悉有助加快進行處理該些個案的重要資料。

事實上，

- 3.對於被察覺的延誤同樣也與其他人員有關（參見附隨文件一）。
- 4.因此，得出強而有力的結論是：在處理該些個案時被察覺的延誤與部門結構及組織狀況有關 — 或者可以由部門內察覺的大量工作予以解釋。
- 5.繼而，對針對其提出的指控通知書第一到第六條所指的職務責任提出反駁。
- 6.再者，實難以理解為何突然間可以“發現”勞工暨就業局未能在排解糾紛方面依法履行職責是因為一名職員有被察覺超越一年延誤期的行為所致！
- 7.為甚麼一項如此的記載和一項如此的責任，因為拖延、因為涉及的嚴重性可以要求其直屬的各上級一直容許一名公務員 — 僅是一名公務員！ — 可以使到特區政府陷入嚴重的民事責任，如指控通知書第 6 條所指出的內容。

## 二、違反職業保密及／或職業操守

- 8.不真實的是陳述人曾經有數次違反職業保密的義務，尤其關於由其本人於 2003 年 2 月 13 日撰寫的第 619/IT/2003 號報告。
- 9.澳門特別行政區有兩種官方語言：中文和葡文，對此無人可以提出質疑，因為不但是使用語言的原則，而且是在特區基本法和大量單行法例中規定的“一國兩制”政治制度的思想。
- 10.因此，任何部門的內部文件均可以孫中山的語言或以賈梅士的語言撰寫。
- 11.無論上述的那個情況，選擇葡文主要是基於以下的兩個層面：
- a) (B)廳長不諳中文書面語，因此應理解為提交以葡文撰寫的報告可方便該負責人理解；
- b)現陳述人擁有的葡文水平為中上，欲改善對該語言的掌握，尤其鑑於其重要性而不想失去已經掌握的該語言的知識水平，因為整體法律學理性的資料均是以葡文出版；
- 12.完全與事實不符的是指責其以葡語製作卷宗會花上大量時間的事實，但很驚訝的是這與控告書第 15 條第 5 點（最後部分）所寫的內容不同。
- 13.澳門特別行政區公共行政的任何公務員或公務人員，為了學習或為了在其工作的任何領域中對技術掌握的改善，均可請教任何人。
- 14.當尋求勞工問題專家，即勞工暨就業局的前職員及現時為律師的(C)先生的意見時，是以保障隱私為前提，從後者取得的是以準確之法律概念撰寫的報告大綱，這之後被用作撰寫該報告。
- 15.根據該名前任勞工問題專家的證言，上訴人從來沒有違反任何職業保密義務，因為上訴人不會把與報告有關的具體事宜向其告知，只會與他抽象地討論相關的問題，顯然這樣不會構成違反職業保密義務或違反職業道德準則。
- 16.相反，能與一名專家討論該些抽象的問題所得到的好處只會使到專業技術表現的改善，從而惠及已從事超過 13 年的工作，這樣顯示了改善專業技術的明確目的，也是其職業生涯中持之以恆的事。

## 三、在紀律程序中的虛假聲明

- 17.與事實不符的是在有關的紀律程序中曾作出虛假聲明，尤其關於最初否認由其本人以賈梅士語言製作報告的技術標準是從其本身工作部門的員工中取得。
- 18.從沒有對此作承認，與指控通知書中所載的不同。
- 19.當被問及從哪裡“研究”出該報告中所顯示的藝術技巧的問題時，隨即告知報告是在該名勞工問題專家、勞工暨就業局的前職員旁邊製作。
- 20.一如所述，是在完全合法的條件中進行。
- 21.然而，即使認為其最初拒絕指明其“技術顧問”的身份 — 這點無論如何不是真確的，如此說純粹是基於在法院代理的謹慎起見以及是不能認同的，但只有預審員的一時糊塗才可以容許從該事實中抽出試圖針對他的嚴肅紀律問題。
- 22.事實上，《澳門公共行政工作人員通則》第 4 款 d 項規定的違反 — 在紀律程序上作虛假聲明 — 只會在嫌疑人以外的其他任何參與人（證人、聲明人、參與人、專家）身上發生。
- 23.嫌疑人有權能和權力不作出聲明，也有權能和權力不說出真相（更有學者稱之為《說謊

權》)。無論是紀律程序還是刑事程序均如此。

24.就是這樣建立了紀律程序的處罰框架與刑事程序框架相近，當中規定對《澳門公共行政工作人員通則》的紀律制度補充適用刑事訴訟的諸項原則（第 292 條第 4 款規定）以及刑事法律的條文——實體法和程序法（《通則》第 277 條）。

25.任何刑事程序或紀律程序的這一基本權利由《刑事訴訟法典》第 50 條第 1 款 c 項及第 2 款 b 項的反義解釋規範。

26.這樣混淆了現答辯人違反《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條第 4 款規定 d 項所述的事實。

27.因此，控訴書內尤其第 7 條到第 15 條寫出相反的內容是與事實不符的。

基此，為着一切法律效力，紀律程序應被歸檔或駁回對嫌疑人的所有指控。

#### 四、要求的措施

1.懇請法官閣下批准把載有本訴狀中第 3 條到第 7 條的事實證明的文件附入卷宗內。

2.還請求在辯護階段就以下的事宜詢問下列的證人：

1)勞工暨就業局特級督察(H)（回應本答辯狀第 3 條到第 7 條的事宜）；

2) (C)律師，法人住所位於 XXX（電話：XXX）（回應本答辯狀第 8 條、第 11 條 b 項、第 14 條及第 15 條的事宜）；

3)勞工暨就業局廳長(B)（回應本答辯狀第 3 條到第 7 條的事宜）；

3.最後請求 3 項對質：

1)答辯人與處長之間的對質；

2)答辯人和法律顧問(E)之間的對質；以及

3)答辯人和組長(F)之間的對質（回應本答辯狀第 17 條到第 19 提出不一致的事宜）。

作出所要求的措施後，預審員維持控訴書的內容，但建議科處本案的上訴人 120 日的停職處分。

勞工暨就業局局長簽署建議並呈交予經濟財政司司長，僅作出“批准建議”的批示。

#### b)法律方面

現審理如下：

對被上訴行為的以下瑕疵提出爭執：

— 因違反罪刑法定原則而產生的違反法律瑕疵；

— 因事實前提上的錯誤而違反法律的瑕疵；及

— 因違反適度原則而產生的違反法律的瑕疵。

我們認為必須審理事實前提上和法律前提上的錯誤的問題，因為如該問題得直會影響對其他問題的審議。

#### 事實前提和法律前提上的錯誤

我們知道，前提構成行為有效的要件，作出行政行為恰恰是指：行使合法權力或權限所取決的狀況、事實及法律條件。

有效的行政行為的前提，包括滿足以下要件：

— 行為前提之確定或選擇；以受約束及自由裁量方式指明前提；泛泛的觀念以及技術概念。

— 發生了構成行政行為前提之事實。

— 實際發生的事實應納入法律指明的或機關選擇的前提之中。<sup>1</sup>

前提不合法導致違法瑕疵，學說及司法見解一般稱這一不法性為前提錯誤，因為從規則上講，不法性是由於行政機關對前提之存在作出錯誤判斷而引發的。

一般而言，因前提不合法而發生違法的情況如下：<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mário Esteves de Oliveira：《Direito Administrativo》，第 1 卷，里斯本，1980 年，第 443 頁至第 448 頁。

<sup>2</sup> Mário Esteves de Oliveira：《Direito Administrativo》，第 1 卷，里斯本，1980 年，第 565 頁至第 566 頁。

a)如果行為的前提已經受約束地被加已確定，則可能發生：

1.前提錯誤，條件是行政機關所認為的其行為前提，與法律實際指明的前提互不相同（例如：對甲加以處分的原因是缺勤，而該處分的法定前提卻是違令）；

2.事實前提錯誤，條件是行政機關將實際沒有發生的事實視作已經發生（例如：對甲加以處分的原因是缺勤，但實際上甲並未缺勤）；

3.法律前提錯誤，條件是行政機關將已經發生的事實視作可納入合法確定的前提中，但這一法律或技術定性不可接受（例如：對甲加以處分的原因是缺勤且其作出的合理說明不充分，而實際上甲提交的醫生證明應被定性為具有法律要求的充分合理說明）；

b)如果前提乃是經自由裁量而被選擇，則可能發生：

1.事實前提錯誤（這違反法律），條件是行政機關將實際沒有發生的事實視作已經發生；

2.法律前提錯誤，條件是行政機關在選擇前提時，在受法律或技術概念約束的情況下，以所選擇的概念對不得被如此定性的事實加以定性。

在上述（事實及法律）前提錯誤的種類中，學說及司法見解一直認為，前提錯誤只是在自由裁量活動中方具重要性。<sup>3</sup>

Marcello Caetano 教授認為，錯誤指因對事實或法律的不了解或了解不全面，造成了對現實的扭曲。法律錯誤可能涉及：所適用之法律、所適用的法律之涵義、或對事實的法律定性；而事實錯誤則涉及意思表示所涉及的人、事、情況或狀況；它可能是理由闡述中的錯誤，也可能是標的上的錯誤，這一切都是前提認識上的錯誤。<sup>4</sup>

該教授贊同最高司法法院的司法見解，後者確認：對法律規則的錯誤解釋或不當適用（即法律錯誤），以及基於實際不存在的事實或被錯誤審理的事實之上的錯誤（事實錯誤），均屬違法瑕疵。<sup>5</sup>

行政行為案件不是為了審理前提與標的之間的關係是否吻合，而是為了審理行政行為所含的決定本身是否有道理。因此所審理的是決定性的理由。最敏感的問題，是機關在自由選擇前提（即不循法律選擇前提）並作出一項自由裁量決定時發生事實錯誤。在這種情況下，如果承認存在不法性，那麼就必須認為在法律中潛含著這樣的一條規範（或者說它構成法律的一項一般原則），即：據以作出行政行為的事實應絕對真實。因此，如果所行使的權力是自由裁量性質的，我們仍有可能承認其違法，因為作為前提，法律永遠要求以確切的理由作出意思行為。誤判據以作出決定的事實，也構成違法，因為法律賦予自由裁量的目的，是為了在下述情況下行使之：由於存在著某些狀況，又或對此等狀況的審理將導致行為人在多個可能的決定中，選擇其認為最能夠實現法律目的者。如果此等狀況並非像假設的那樣存在，法律精神便遭到了違反。<sup>6</sup>

本中級法院也在多份合議庭裁判中載明，事實前提之錯誤，在受約束的行為中，導致單純的違法。但如屬自由裁量的行為，（該錯誤）才具獨立性。換言之，該錯誤只在具此名稱的自由裁量活動中，才屬重要。否則，它則作為行政行為受約束時刻的排他性瑕疵而導致違法<sup>7</sup>。法律錯誤一般與所適用的法律、法律解釋或事實之法律定性有關。<sup>8</sup>

在本案中，就事實事宜方面，上訴人作出的辯護主要是在完成獲分派的個案上沒有“延誤”。

然而，我們認為在完成個案上的“延誤”很明顯是一個事實的結論或是結論性的事實，是從被視為確鑿的具體事實中取出，或者是源自確鑿事實的解釋。因此，行政當局對於把該些事實認定為確鑿是有自由裁量權的，所以在此只著重談及事實前提上的錯誤。從該點出發，無論是在事

<sup>3</sup> J. Cândido de Pinho：《Manual Elementar de Direito Administrativo》，司法官培訓中心，1996年，第109頁。

<sup>4</sup> 《Manual de Direito Administrativo》，第1卷，第10版次，1991年，第492頁。

<sup>5</sup> 《Manual de Direito Administrativo》，第1卷，第10版次，1991年，第502頁，其中引用了葡國最高法院1961年10月18日裁判（《最高法院司法見解匯編》第812頁起及續後數頁）及1961年5月11日裁判（全會，《最高法院司法見解匯編》，第13卷，第116頁）。

<sup>6</sup> Marcello Caetano：上引著作，第503頁至第504頁。

<sup>7</sup> 第1176號案件的2000年1月27日及第205/2000號案件的2001年5月17日合議庭裁判。

<sup>8</sup> 第111/2000號案件的2001年2月1日合議庭裁判。

實的解釋上，還是事實在納入法律或法律框架上，行政當局受到被視為確鑿的事實約束。或然存在的錯誤在法律前提上體現，而不會在事實前提上體現。

因此該領域須受法院的譴責約束，因為在針對紀律程序作出決定的上訴中，法官只審理事實的實質存在以及審查該些事實是否納入紀律的違紀行為中。<sup>9</sup>

在針對上訴人提起的紀律程序中，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、c 及 d 項規定的熱心義務、服從義務及忠誠義務。

整體而言，違紀行為是指公務員或服務人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。

違紀行為的實質要素是以過錯為基礎的公務員或服務人員的行為，行為的不法性及行為的應譴責性。

不可被納入紀律違紀行為的行為是：當該行為是以空泛的術語描述，不容許得出的結論是違反在執行職務上的一般義務或特別義務，或換句話說的違法性質，也不能對行為人作出譴責的判斷，從而可以肯定其行為有過錯。因此，違紀行為的實質要素為：

- a)公務員或服務人員的行為；
- b)這種行為具有不法性的特徵，源自不遵守與其執行職務有關的某項一般義務或特別義務；
- c)心理要素，即過錯，以譴責的判斷為基礎。

在這些要素中，違紀行為的實質要素，一如刑事法律，體現出指責公務員不遵守與其執行職務有關的一些一般義務或特別義務的行為具有不法性的特徵以及過錯。

以某特定的違紀行為對某名公務員開立卷宗，在起訴書中應提出具體事實，而非事實的結論，最少也應載明具體事實，從而可以透過推論總結嫌疑人行為的違法性及其過錯，而該些事實的法律定性並不構成事實事宜。

例如，在控訴書中不應只載明嫌疑人犯錯，而應載明其行為是否納入過錯結論的所須的事實。<sup>10</sup>

整體上，我們可以看到控訴書指責嫌疑人作出以下的事實：

— 直至 2003 年 1 月 13 日，即使局長對其定出 60 日的期限去完成延誤的個案，但嫌疑人仍延誤超過一年的時間處理涉及 3 間公司的 24 個投訴（第 1、第 2、第 3、第 4、第 5 及第 6 條）。

— 求助於部門以外的其他人員以葡文撰寫報告（第 7 至第 15 條）。

對於該項指責並未具體成為可以納入《公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款 e 項規定的違反保密義務的事實，尤其關於揭露待決個案的具體資料方面，同時也不構成被上訴實體認為的該項義務的違反。

遺憾的是我們看不到任何具體可以證實或揭示嫌疑人在執行職務上的行為導致延誤完成個案的事實。

一如所述，“延誤”完成案卷的事實是事實的結論，或最少是某些行為的後果或結果的證明事實，該些行為在紀律上受譴責及處罰。這意味著應在起訴書中載明該些違法行為的明顯具體事實。

然而，卻沒有認定該些不可或缺的事實，因此不可以以作為本案上訴人的嫌疑人作出違反熱心、忠誠及服從等義務而對其歸責。

眾所周知，《澳門公共行政工作人員通則》規定：**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。” — 第 279 條第 4 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。” — 第 279 條第 6 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。” — 第 279 條第 5 款。

具體地說。

<sup>9</sup> 本法院第 1220-A 號案件的 2000 年 3 月 16 日合議庭裁判及其他。

<sup>10</sup> 最高行政法院 1980 年 12 月 11 日的合議庭裁判。

**熱心之義務**，例如：可以歸責行為人因違反熱心義務而觸犯一項違紀行為，當公務員因沒有採取適當的工作方法而有不作為的行為，這樣可以以過錯名義對其歸責。<sup>11</sup> 葡萄牙最高行政法院在解釋《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條時，在 1998 年 10 月 28 日的合議庭裁判中作出如下的裁判：

“一、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 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、第 4 款、第 314 條第 1 款、第 2 款 d 項及第 3 款規定及處罰的違反熱心義務，嫌疑人的行為在職務責任上存有不作為：嫌疑人，醫院的婦科護士，在一名產婦被送到住院部交予其照顧時，她既沒有為該名產婦量血壓，也沒有為該名產婦換敷料及剔除周邊灌注，須知當時她最少也應為其量血壓，衡量其意識狀況、身體強弱程度以及子宮收縮的發展情況、失血量，但她沒有回頭觀察該名產婦，只是當產婦跌倒在床下時，嫌疑人被另一病人叫喚才回來，當時她低估產婦狀況的嚴重性，只著手清理病人的失血，替病人更換有血跡的衣服和床單，且在清潔地板後才為病人量血壓，發現上壓為 70、下壓為 0，接著叫來醫生，這一切都顯得太遲，因為已經無法避免病人被確定為產後出血而致失血的死亡。”

雖然不是相同的案例，但在該案件中載明了非常具體的事實，說明了該嫌疑人在其不適當及不正常的行為中存有疏忽，這點在本案中並沒有發生。

相反，據卷宗所載，尤其根據週末工作的上下班記錄，發現上訴人經常在週末和晚間在其辦公室（第 61 頁至第 67 頁）且上班沒有遲到（第 68 頁至第 81 頁，與 2002 年 1 月到 2003 年 5 月期間的“打卡記錄”相符）。

根據該些事實，並不可以以沒有熱心及率直投入工作而歸責上訴人，另一方面，在勞工稽查範圍，由於其人員在行使“權力上具有技術上的自主”——9 月 18 日第 60/89/M 號法令通過的《勞工稽查章程》第 1 條，如督察未能在合理的期限內完成卷宗不是基於其不當的行為時，並不可以透過違紀行為的指責而負上紀律責任。

因此，卷宗中被查清的事實不可以納入因違反熱心義務的違紀行為中。

**忠誠及服從之義務**，忠誠義務是指出除要求公務員嚴格履行其活動外，還要履行“良好執行”的附加義務或按工作的具體目標履行。例如一名在上班時間完結後，在明知數個小時內都沒有任何醫生在急診當值而離開衛生中心的急症室，就是違反忠誠義務。<sup>12</sup>

換言之，違反該義務體現為對應透過執行其職務而實現的公共目標的漠不關心。

因此，以該違紀行為作出歸責，應查明上訴人在完成獲分配的案件上欠缺“良好執行”的具體事實，事實上，在針對上訴人時，尊敬的預審員並沒有把“不良執行”的具體證明事實分條縷述或將之認定為確鑿。雖然我們不能否認在完成投訴工人提出的個案上的“延誤事實”會損害公共和社會目標。

一如所述，以上的一切不能構成上訴人行為的好與壞、正確或不恰當的爭議點，但只可反映上訴人的任職能力和專業資格，因此，不能以違反忠誠義務歸責其犯有違紀行為。

這點同樣發生在被指責違反服從義務方面。眾所周知，服從義務是指公務員尊重及履行其上級對工作依法發出命令的義務。

行政部門的垂直或層級組織涉及單位的層級劃分，當中包括一個或多個層級的附屬單位並組合成為更大的單位，分配相關主管的權力以確保整體的協調和諧。在層級中的最高典型權力是領導權，而相對附屬人員方面就是服從義務。<sup>13</sup>

違反該義務，或者不服從純粹體現為不履行上級命令的故意不作為。

而本案發生的情況，一如控訴書中認定的事實，就是：雖然局長發出命令定出在 60 日的期限內完成延遲的卷宗，但上訴人不能完成其工作並非是因為上訴人拒絕履行限期的命令，而純粹是因為不能把獲分派的案件終結。

相反，根據組長及高級技術員的報告（供調查之用的卷宗第 43 頁至第 45 頁），關於一宗涉

<sup>11</sup> 最高行政法院的 1993 年 12 月 2 日合議庭裁判。

<sup>12</sup> 葡萄牙最高行政法院的 2003 年 11 月 25 日合議庭裁判。

<sup>13</sup> 最高行政法院的 1989 年 9 月 26 日合議庭裁判。

及 17 名[公司(1)]僱員的案件，相關報告分別於 2002 年 11 月 20 日及 2003 年 2 月 13 日呈交；關於一宗涉及 1 名[公司(2)]僱員的投訴，相關報告分別於 2002 年 8 月 9 日、2002 年 9 月 25 日、2002 年 12 月 4 日、2003 年 1 月 3 日及 2003 年 2 月 21 日呈交；關於一宗涉及 5 名[公司(3)]僱員的案件，相關報告於 2002 年 12 月 23 日呈交。

換句話說，其已完成的工作並非由勞工事務稽查廳廳長確認。暫且不管不作出確認的理由及完成工作的質量，實無其他具體的事實足以作出如此的納入，因此不可以歸責上訴人不服從局長的命令，也不可以歸責其違反上述兩項義務。

基此，也不能證實有違反服從義務。

綜上所述，在起訴書及卷宗內分條縷述的所有事實並不容許因違反熱心、忠誠及服從義務而納入紀律違法行為，因沾有法律前提的錯誤而應撤銷科處上訴人 120 日停職處分的決定，並裁定上訴理由成立。

對該問題審議後，無須審議其他**問題**。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定甲提起的上訴理由成立，並撤銷被上訴的裁判。

無須繳付訴訟費用，因訴訟主體獲得豁免。

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