

第 61/2020 號案

(司法裁判的上訴)

日期：2020 年 7 月 31 日

主題： 紀律程序

時效的(最長)期限

《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條

澳門《刑法典》制度的(補充)適用

摘要

一、針對公共行政工作人員提起紀律程序的“時效期間”計算事宜已經在《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條—完整—規範。

二、澳門《刑法典》第 113 條第 3 款規定的刑事程序的時效(最長)期限不能(補充)適用於紀律程序。

裁判書制作法官

司徒民正

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、中級法院在第 28/2019 號司法上訴案中作出合議庭裁判，宣告針對上訴人甲(A)提起的紀律程序時效已完成，裁定司法上訴勝訴。

在該合議庭裁判中，事實事宜的裁判內容如下：

“從主卷宗和行政卷宗中摘錄出的對於就本案作出裁決而言具重要性的事實為：

— 被告/上訴人被指於 2010 年 6 月 20 日作出了以下行為/事實：

1) 於 13 時 12 分至 14 時 12 分、16 時 04 分至 16 時 17 分、16 時 20

分至 16 時 26 分、17 時 23 分至 17 時 25 分、18 時 32 分至 19 時 16 分期間，五次在沒有被安排離開崗位或調動到其他崗位執行職務，也沒有事先向上級提出請求或報告的情況下，離開工作崗位；

2) 於 13 時 09 分至 13 時 12 分、14 時 12 分至 14 時 19 分、16 時 18 分至 16 時 26 分、17 時 03 分至 18 時 13 分、19 時 51 分至 20 時 12 分期間，五次沒有將其負責看守樓層的閘門關閉及鎖上；

3) 在進入女子囚倉區域當值前，沒有遵守工作指引規定的第一級保安檢查程序接受檢查；

4) 在值勤期間沒有按照工作指引隨身佩帶屬必須工作裝備的‘工作腰袋’。

*

調查報告中載有以下內容：

a) 就上述 1) 的五項行為，根據澳門監獄第 0003-IS/DSV/2006 號工作指引關於樓座獄警的第 5 點規定(載於卷宗第 338 頁)：‘當值期間未經許可，不可隨意離開工作崗位’即使根據經澳門監獄獄長審批的第 0005-CI/SSV/2005 號內部通告(載於卷宗第 70 頁)，獄警人員於當值期間可享有離開工作崗位二十分鐘的時間休息，但必須由總值日官安排及批准。因此，嫌疑人的行為五次違反《澳門公共行政工作人員通則》(下稱《通則》)第 279 條第 1 款、第 2 款 g 項及第 9 款所規定的一般義務中的勤謹義務。

b) 就上述 2) 的五項行為，按照澳門監獄第 0003-IS/DSV/2006 號工作指引關於樓座獄警的第 10 點規定(載於卷宗第 338 頁)：‘須保持樓層內之閘門關閉及鎖上。’

因此，嫌疑人五次沒有關閉及鎖上所負責樓層的閘門，每次均違反了《通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、c 項及第 4 款、第 5 款所規定的一般義務中的熱心義務及服從義務。

c) 就上述 3) 的行為，嫌疑人在進入女倉區域當值前，沒有遵守澳門監獄第 0033-IS/DSV/2006 號(載於卷宗第 64 頁背頁)及第 0009-IS/DSV/2006 號工作指引(載於卷宗第 45 及 46 頁)，按照第一級保安檢查的程序接受檢查，違反了《通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、c 項及第 4 款、第 5 款所規定的一般義務中的熱心義務及服從義務。

d) 就上述 4) 的行為，嫌疑人在值勤期間沒有按照工作指引隨身佩帶屬必須工作裝備的‘工作腰袋’，沒有遵守澳門監獄第 0014-01-IS/DSV/2006 號(載於卷宗第 53 頁)及第 0014-02-IS/DSV/2006 號工作指引(載於卷宗第 54 至 63 頁)，違反了《通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、c 項及第 4 款、第 5 款所規定的一般義務中的熱心義務及服從義務。

*

有關報告還載有以下內容：

— 嫌疑人具備《通則》第 282 條 a 項、b 項及 f 項的減輕情節，然而，

亦具備《通則》第283條第1款h項規定的加重情節。同時，嫌疑人作為一名任職十多年的獄警人員，理應十分清楚獄警的職責和義務，清楚知道有關行為違反法律和工作指引，以及可導致嚴重的後果，但嫌疑人仍故意作出上述的多項違紀行為，顯示嫌疑人對履行職業上的義務完全漠不關心，輕忽其工作的重要性，無視其行為可能導致的嚴重後果，屬明顯的失職，過錯程度甚高。

基於此，保安司司長行使《澳門公共行政工作人員通則》第322條及第111/2014號行政命令第1款所賦予的權限，根據第60/94/M號法令第1條、第7條第1款、第12條第1款，以及《通則》第300條第1款c項、第303條第2款a項及第316條的規定，決定對嫌疑人科處50日停職的處分。”(文件1)

*

—上訴人就內容如下的最終處罰決定接獲通知：

第134/SS/2018號批示

事由：紀律程序

卷宗編號：懲教管理局第00012-PDD/EPM/2011號紀律程序

嫌疑人：甲，懲教管理局編制內確定委任首席警員

本紀律卷宗內已具備充足的證據證明嫌疑人於2010年6月20日當值

期間，在自由、自願和有意識的情況下，故意作出多項違紀行為。基此，保安司司長曾於2016年2月5日作出第8/SS/2016號批示，向其科處90日停職的處分。

其後，嫌疑人向中級法院提起司法上訴，中級法院合議庭於2018年6月14日作出裁判，認為上述處分考慮了“再犯”這一項不存在的加重情節，因而撤銷該行為。

經再次查閱卷宗資料，具備充足的證據證明嫌疑人於2010年6月20日當值期間，在自由、自願和有意識的情況下，故意作出下列行為：

1) 於13時12分至14時12分、16時04分至16時17分、16時20分至16時26分、17時23分至17時25分、18時32分至19時16分期間，五次在沒有被安排離開崗位或調動到其他崗位執行職務，也沒有事先向上級提出請求或報告的情況下，離開工作崗位；

2) 於13時09分至13時12分、14時12分至14時19分、16時18分至16時26分、17時03分至18時13分、19時51分至20時12分期間，五次沒有將其負責看守樓層的閘門關閉及鎖上；

3) 在進入女子囚倉區域當值前，沒有遵守工作指引規定的第一級保安檢查程序接受檢查；

4) 在值勤期間沒有按照工作指引隨身佩帶屬必須工作裝備的“工作腰袋”。

就上述1)的五項行為，根據澳門監獄第0003-IS/DSV/2006號工作指

引關於樓座獄警的第 5 點規定(載於卷宗第 338 頁)：“當值期間未經許可，不可隨意離開工作崗位。”即使根據經澳門監獄獄長審批的第 0005-CI/SSV/2005 號內部通告(載於卷宗第 70 頁)，獄警人員於當值期間可享有離開工作崗位二十分鐘的時間休息，但必須由總值日官安排及批准。因此，嫌疑人的行為五次違反《澳門公共行政工作人員通則》(下稱《通則》)第 279 條第 1 款、第 2 款 g 項及第 9 款所規定的一般義務中的勤謹義務。

就上述 2) 的五項行為，按照澳門監獄第 0003-IS/DSV/2006 號工作指引關於樓座獄警的第 10 點規定(載於卷宗第 338 頁)：“須保持樓層內之閘門關閉及鎖上。”因此，嫌疑人五次沒有關閉及鎖上所負責樓層的閘門，每次均違反了《通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、c 項及第 4 款、第 5 款所規定的一般義務中的熱心義務及服從義務。

就上述 3) 的行為，嫌疑人在進入女倉區域當值前，沒有遵守澳門監獄第 0033-IS/DSV/2006 號(載於卷宗第 64 頁背頁)及第 0009-IS/DSV/2006 號工作指引(載於卷宗第 45 及 46 頁)，按照第一級保安檢查的程序接受檢查，違反了《通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、c 項及第 4 款、第 5 款所規定的一般義務中的熱心義務及服從義務。

就上述 4) 的行為，嫌疑人在值勤期間沒有按照工作指引隨身佩帶屬必須工作裝備的“工作腰袋”，沒有遵守澳門監獄第 0014-01-IS/DSV/2006 號(載於卷宗第 53 頁)及第 0014-02-IS/DSV/2006 號工作指引(載於卷宗第 54 至 63 頁)，違反了《通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項、c 項及第 4 款、第 5 款所規定的一般義務中的熱心義務及服從義務。

嫌疑人具備《通則》第282條a項、b項及f項的減輕情節，然而，亦具備《通則》第283條第1款h項規定的加重情節。同時，嫌疑人作為一名任職十多年的獄警人員，理應十分清楚獄警的職責和義務，清楚知道有關行為違反法律和工作指引，以及可導致嚴重的後果，但嫌疑人仍故意作出上述的多項違紀行為，顯示嫌疑人對履行職業上的義務完全漠不關心，輕忽其工作的重要性，無視其行為可能導致的嚴重後果，屬明顯的失職，過錯程度甚高。

基於此，保安司司長行使《澳門公共行政工作人員通則》第322條及第111/2014號行政命令第1款所賦予的權限，根據第60/94/M號法令第1條、第7條第1款、第12條第1款，以及《通則》第300條第1款c項、第303條第2款a項及第316條的規定，決定對嫌疑人科處50日停職的處分。

著令通知嫌疑人可於三十日內針對本批示向中級法院提起司法上訴。

二零一八年十一月二十六日於澳門特別行政區保安司司長辦公室。

接著，經對上訴作出審理，中級法院指出：

“在上訴人提起的司法上訴中主要提出了以下應予分析及解決的問題：

- 1) 紀律程序時效已完成；
- 2) 欠缺理由說明導致的形式瑕疵；
- 3) 違反對多項法律規定的解釋的瑕疵；

4) 不合理行使自由裁量權的瑕疵。

*

讓我們首先來看第一個問題：紀律程序時效已完成

上訴人辯稱，無論根據《通則》第 289 條的規定，還是根據經《通則》第 277 條準用的《刑法典》第 113 條第 3 款的規定，在對其提起紀律程序時，相關程序的時效已完成。

上訴人為說明其立場的理由，提出了以下論據：

21°

雖然《通則》第 289 條第 4 款規定自行政當局提起紀律程序時即中止時效期間，但按照上述見解，倘行政當局提起程序後不作出任何調查或僅作出時有時無及非為連續或單純為拖延時間，而沒有採取任何對事實和其行為人責任澄清有用的措施，則行政當局不可以受惠於時效完成中止期間。

22°

本案例中，行政當局主案開展預審(2011 年 9 月 14 日)後，直至 2013 年 3 月 27 日對上訴人進行聲明筆錄期間(合共 1 年 6 個月 16 日)、在針對上訴人進行上述聲明筆錄後對證人乙進行聲明筆錄期間(合共 3 個月 4 日)，以及於 2013 年 8 月 7 日第三次對上訴人進行聲明筆錄至 2015 年 2 月 24 日再次對證人乙進行聲明筆錄期間(合共 1 年 6 個月 22 日)之上述三段期間的大部分時間均沒有作出任何有用的措施，或只作出了某些對程序的進

行並不產生實際影響的行為。

23°

根據《通則》第326條第5款規定：

“預審員職務優先於獲委任為預審員之公務員或服務人員之本身職務，如因有關程序之性質及複雜性所需，得決定該公務員或服務人員專門執行預審之職務。”

24°

按照上述規定，可見預審員應優先處理本紀律程序的調查工作，但預審員不斷在程序中以搜證為由延期，時有時無地或非連續地作出調查措施，顯然地單純為拖延時間。

25°

因此，按照上述見解，即使行政當局已於2011年9月14日提起本紀律程序，且按照一些司法見解，時效理應中止至司法上訴的裁判確定為止，但基於上述的原因導致時效於上述三段期間內不再中止計算。

26°

故此，自2011年9月14日提起本紀律程序至2018年7月2日司法上訴的裁判轉為確定為止，整個中止期間內應扣除上述三段期間(合共3年3個月29日)所經過的時間。

27°

換言之，由2011年9月14日提起本紀律程序至2018年7月2日司法上訴的裁判轉為確定為止，被中止的時效期間僅為3年5個月25日。

28°

本案例中，由上訴人作出違紀行為之日(2010年6月20日)起至行政當局重新作出控訴書並通知上訴人(2018年7月31日)，已經過了8年1個月14日，在不計算上述3年5個月25日的中止期間下，則已經過了4年6個月54日。

29°

為此，本案例已超過《刑法典》第113條第3款規定之適用於本案例的4年6個月的最長時效期間，故時效必須完成。

中級法院在2014年12月4日第185/2014號案的合議庭裁判中曾指出：

(.....)眾所周知，紀律程序的時效完成是一個旨在賦予上下級之間關係以穩定性和安全性的機制，以便使下屬不必無休止地處於主管的‘掌控之中’，不必受主管擺佈和屈從於主管的處罰意願在時間上的任意性，受制於主管為將科處紀律處分的想法付諸實踐所擁有之時間的多寡。

如果時間消除了違紀行為造成的不安，並同時減輕甚至消除了處罰意願和懲戒需要，那麼這僅僅是出於處罰權擁有者的懈怠或不作為。’

本案例中，經查閱行政卷宗中載有的內容，可以確定以下對於就相關問題作出裁決具有價值的事實：

— 2010 年 6 月 20 日，嫌疑人作出了導致開立相關紀律程序的違紀事實；

— 2011 年 9 月 8 日，提起了紀律程序；

— 2011 年 9 月 14 日，開始相關調查；

— 嫌疑人分別於 2013 年 3 月 27 日和 2013 年 8 月 7 日被聽取陳述；

— 2015 年 3 月 11 日，提出控訴(見行政卷宗第 295 頁至第 314 頁)；

— 2015 年 3 月 12 日，就控訴作出通知(第 316 頁)；

— 2016 年 2 月 5 日，被上訴實體作出了處罰決定(第 475 頁至第 477 頁)，並於 2016 年 2 月 18 日就決定作出通知。

— 中級法院透過 2018 年 6 月 14 日在第 246/2016 號案內作出的合議庭裁判撤銷了上述處罰決定。

— 2018 年 7 月 31 日，提出新的控訴，並於 2018 年 7 月 31 日就控訴作出通知(行政卷宗第 605 頁至第 616 頁)；

— 2018 年 11 月 26 日，作出新的處罰決定(行政卷宗第 736 頁及續後數頁)；

— 2018 年 11 月 28 日，就該決定作出通知(行政卷宗第 739 頁)。

此處產生了以下疑問：在整個期間內，是否採取了對程序的進行產生實際影響的重要調查措施？

可以肯定的是，卷宗顯示嫌疑人於2013年3月27日和2013年8月7日被聽取陳述，這些是對於澄清事實，即對於進行調查和程序的後續走向而言具重要性的措施。乍看之下，我們認為根據《通則》第289條第1款和第3款的規定，這會影響紀律程序時效期間的計算。

是這樣嗎？

《通則》第289條規定：

- 一、紀律程序之時效經三年完成，自作出違紀行為之日起計算。
- 二、如定性為違紀行為之事實亦被視為刑事違法行為，且刑事追訴時效之期間超過三年，則刑法所定之時效期間適用於紀律程序。
- 三、在第一款所指時效期間屆滿前，如就有關違紀行為作出對程序之進行有實際影響之任何預審行為，則時效自作出最後一項行為之日起計算。
- 四、如提起全面調查程序、簡易調查程序、專案調查程序或紀律程序，即使程序並非針對受惠於時效之公務員或服務人員，但如在該等程序中查出該公務員或服務人員須負責任之違紀行為，則中止時效期間。

第1款所規定的情況十分清楚，並不需要作額外的說明。

但該條第3款所規定的情況就不同了，關於應如何解讀這個條文存在不同的觀點。

關於這個問題，Leal Henriques 曾指出(見於《Guia Prático do Direito

Disciplinar de Macau》, 1995 年, 澳門理工學院和行政公職局出版, 第 25 頁):

‘在中止的情況下, 時效期間自引致中止的原因終了之日起, 再度計算。換言之, 中止原因發生之前已經過的期間, 與該原因消滅後再度進行的期間, 合併一起計算。

本人認為, 有關中止不可超過三年(換言之, 如提起法律所規定的任一程序, 則該程序的停止期間連同已經過的時效期間之和, 不可超越三年)。然而, 這是一個會引發些許疑問的解決方法。

在基於提起紀律程序而中止時效期間之後, 如在到達三年期限前於該程序內無進行任何措施, 則該中止不具重要性, 因為時效期間繼續進行, 時效完成照常發生。

只有那些對程序的進行造成影響的真正意義上的調查行為才可中斷時效期間。

同時, 也只有那些在第一款所定的期間屆滿之前, 即實施紀律違反後的三年期間屆滿之前所作的行為, 才可中斷時效期間。因此, 在該三年屆滿後才作出的調查行為就被排除在外, 這些行為自屆滿時刻開始不再產生中斷時效的效力。’

也就是說, 根據上述看法, 本案中的事實是於 2010 年 6 月 20 日實施, 而由於紀律程序於 2011 年 9 月 8 日被提起, 所以於 2014 年 9 月 7 日時效尚未完成, 儘管三年期間已經屆滿, 這是因為《通則》第 289 條第 4 款規

定的期間中止，至少也是根據該條第3款的期間中止。

那麼接下來的問題是，時效期間何時結束？

《通則》本身並沒有給紀律程序規定一個時效期間的最長限度，而刑法的立法者則透過澳門《刑法典》第113條(時效之中斷)在此方面明確設立了一個制度，其中規定：

一、在下列情況下，追訴時效中斷：

- a) 作出行為人以嫌犯身分被訊問之通知；
- b) 實施強制措施；
- c) 作出起訴批示或具相同效力之批示之通知；或
- d) 定出在缺席審判之訴訟程序中進行審判之日。

二、每次中斷後，時效期間重新開始進行。

三、在不計算中止之時間下，自追訴時效開始進行起，經過正常之時效期間另加該期間之二分之一時，時效必須完成；但基於有特別規定，時效期間少於兩年者，時效之最高限度為該期間之兩倍。

那麼，《刑法典》中的這個第113條第3款補充適用於紀律程序嗎？

我們認為是的，因為：

1- 如果說刑法因觸及人身自由且一般會觸及公民的基本權利而遵守最低參與原則並且是一項‘侵犯性法律’，立法者在其中設定了制裁程序

時效期間的上限，那麼為什麼在紀律程序的法律中沒有類似的制度呢？我們認為，根據《通則》第277條的規定，澳門《刑法典》第113條補充適用於紀律程序。

2 - 在一種極端情況下—主張紀律程序時效期間不存在最長限度—可能會導致行政程序期間的時效永遠也不會完成的結果，因為公共行政當局可以在時效期間快要耗盡時通過作出調查行為來中止期間，藉此對違紀者施加‘永久的壓力’！我們認為這在法制社會中是不被允許且不可容忍的。

讓我們回到本案：

- 違紀事實於2010年6月20日被作出；
- 根據《通則》第289條的規定，三年的期間於2013年6月19日屆滿；
- 在上述期間的基礎上，還要根據澳門《刑法典》第113條第3款(第一部分)的規定再增加十八個月(一年半)的時間，以及澳門《刑法典》第112條所指的最長中止期間，這使時效期間的上限達到七年六個月，因此本案中的期間無論如何都於2017年12月20日結束！

也就是說，重新進行我們剛才一直在做的計算，最終可能得出的結論現在更加清晰：拋開在研究適用於本案的每一次中止或中斷時遇到的障礙不談，可以肯定的一點是，如果我們以事件發生之日(2010年6月20日)和在最糟糕的情況下(即基於有可能發生的時效中止事由的具體效力)為

三年的時效期間(《通則》第 289 條第 1 款)作為起點，那麼始終要考慮澳門《刑法典》第 113 條的規定。按照時效的基礎期間(3 年)，加上它的一半(1.5 年)，並預留出澳門《刑法典》第 112 條第 2 款規定的最長中止時間(3 年)，結論必然是在七年半(7.5 年)之後，被告/上訴人被歸責的違紀行為的時效視為已完成。換言之，本紀律程序的時效已於 2017 年 12 月 20 日完成。

由於處罰決定在 2018 年 11 月 26 日才作出，所以針對嫌疑人/上訴人的紀律程序時效已完成。

綜上所述，無需再作其他考慮，應認為針對上訴人的紀律程序時效已完成，並裁定上訴人提起的上訴理由成立。

作出此決定後，已無需審理所提出的其餘問題。

(.....)”(見附卷第 203 頁至第 217 頁及第 4 頁至第 49 頁，與將在下文提及的頁碼一樣，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

行政實體不服上述裁判，提起本上訴，並在理由陳述中提出如下結論：

「1) 中級法院合議庭就題述卷宗於 2020 年 3 月 5 日作出的裁判，廢止保安司司長在紀律程序中科處的 50 日停職處分，理由是合議庭認為保安司司長在科處有關處分時，相關紀律程序的時效經已完成。」

2) 在現被上訴的合議庭裁判中指出，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條的規定，《刑法典》第 113 條第 3 款的規定候補適用於紀律程序。

3) 因此，被上訴的合議庭裁判認為按照《刑法典》第 112 條第 2 款結合第 113 條第 3 款的規定，相關紀律程序的最長時效為 7 年 6 個月，亦即有關時效於 2017 年 12 月 20 日必須完成。

4) 在給予充分的尊重下，保安司司長認為被上訴的合議庭裁判對相關法律的解釋存在錯誤。

5) 在相關的紀律程序中，時任澳門監獄獄長於 2011 年 5 月 20 日著令就收到的信函內容進行調查，有關調查於 2011 年 8 月 23 日完成及作出報告，時任澳門監獄獄長於同年 9 月 8 日作出批示，針對嫌疑人涉嫌於 2010 年 6 月 20 日作出的違紀行為提起紀律程序，預審員於 2011 年 9 月 14 日正式立案調查。

6) 參考終審法院於第 19/2006 號及第 30/2008 號合議庭裁判中的見解，《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 3 款的規定應該理解為對程序的進行有實際影響的任何預審行為均中斷紀律程序的時效，而時效期間自作出最後一項行為之日起完全重新開始計算。

7) 有關“具程序效果的預審行為”的定義，參考 Dr. Manuel Leal-Heneiques 的著作內容：“……具程序效果的預審行為只是為了專門地在行為澄清和證明紀律懲處上具重要性的事實，和確認相關的行為人，例如參與人之聽證、嫌犯之訊問、證人之詢問、進行檢查等。”。

8) 在相關的紀律程序中，預審員於2011年9月14日正式立案調查，預審員曾多次作出具程序效果的預審行為，包括查看相關的錄影片段、收集對查明事實及作出決定屬重要的文件、親身到現場了解環境、聽取嫌疑人及證人的聲明等，有關行為每次均中斷時效。

9) 保安司司長於2016年2月5日作出第8/SS/2016號批示，科處嫌疑人90日停職的處分。

10) 嫌疑人於2016年3月21日針對上述處分向中級法院提起司法上訴。

11) 中級法院於2018年6月14日作出裁判，認為有關處分考慮了一項不存在的加重情節，因而撤銷了上述的處分行為。

12) 紀律程序預審員於2018年7月31日重新向嫌疑人作出指控，在完成保障嫌疑人答辯權的程序後，預審員在最終報告中建議作出處分，保安司司長於2018年11月26日作出第134/SS/2018號批示，科處嫌疑人50日停職的處分。

13) 參考終審法院於第30/2008號合議庭裁判作出的見解：“值得注意還有，1886年的《刑法典》生效時，沒有任何法規像現行《刑法典》第113條第3款中那樣規定時效期間的最長時間，而它在1996年才生效。紀律程序的時效期間的計算事宜已經在《澳門公共行政工作人員通則》第289條完整規範，與1886年《刑法典》第125條§4.º款相對應，因此《刑法典》第113條第3款規定的最長時效期間不可以透過《澳門公共行政工作人員通則》第277條規定的准用來補充適用於紀律程序。”

14) 綜上所述，在尊重不同的意見下，保安司司長認為被上訴的合議庭裁判對有關法律的解釋存在錯誤。

15) 保安司司長於2018年11月26日作出被提起司法上訴的行為時，相關的紀律時效仍未完成。」(見附卷第226頁至第230頁及第50頁至第58頁)

*

被上訴人作出上訴答辯，請求裁定上訴理由不成立(見第232頁至第249頁)，卷宗移送至本法院，檢察院代表在對卷宗作出檢閱後，發表如下意見：

“保安司司長對中級法院2019年3月5日的合議庭裁判提起上訴，該裁判撤銷了保安司司長於2018年11月26日作出的對甲科處50日停職處分的批示。

撤銷理由為紀律程序的時效期間屆滿，對此，現上訴人提出質疑，認為在審理有關行為被指存有的瑕疵時出現審理錯誤。

正如司法裁判的上訴理由陳述及相關結論中所界定的，當前的問題在於弄清楚，根據《澳門公共行政工作人員通則》第277條就轉用所作的規定，對該《通則》所規定的紀律程序是否候補適用《刑法典》第113條第3款中訂立的最長時效期間。

被上訴裁判認為答案是肯定的，為此提出的主要理據為：在一種極端情況下—主張紀律程序不存在最長時效期間—可能會導致行政程序期間的時效永遠也不會完成的結果，因為公共行政當局可以在時效期間快要耗盡時通過作出調查行為來中止期間，藉此對違紀者施加‘永久的壓力’。

我們無法認同這項理據。

行政當局是而且必須是個好人，顯然不能—與上述理據傾向於支持的觀點相反—規避法律，曲解法律，以便在侵犯權利和受法律保護的利益的狀況下，追求與其應當謀求的目標無關的目標。而且這種行為絕不可能構成《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 3 款和第 4 款所規定的中斷及中止時效的原因，因為在正確解釋法律文本的前提下，它們不會成為僅僅為了推遲時效期間的屆滿而刻意制造事實或事由的藉口。

基於此，我們認為—一如我們在被上訴裁判之前發表並載於第 194 頁及後續數頁的意見書中所主張的一本終審法院 2009 年 7 月 17 日的合議庭裁判中所作的論述仍然完全有效，根據相關論述，按照《刑法典》第 113 條第 3 款的規定計算的最長時效期間不能補充適用於《澳門公共行政工作人員通則》所規定的紀律程序。

因此，我們認為，可以援用我們之前的那份意見來支持上訴人提起本司法裁判的上訴所基於的觀點，所以我們的立場是，應裁定上訴理由成立，撤銷被上訴裁判，在法律秩序中維持被提起司法上訴的行為”（見第 259 頁至第 260 頁）。

*

卷宗程序適當進行，經兩位助審法官檢閱後，卷宗被送交評議會。

下面作出裁決。

理由說明

二、正如從前文所述的內容中看到的，行政實體對中級法院 2020 年 3 月 5 日的合議庭裁判(上文轉錄了其中對於審理本上訴案而言具重要性的部分)提起上訴。

從其內容中可以看到，上述裁判宣告對現上訴人作出有關處罰決定的“紀律程序的時效已完成”。

該裁判所依據的觀點是，“澳門《刑法典》第 113 條第 3 款的規定補充適用於紀律程序”。

關於這個(具體的)“問題”，正如檢察院—正確地—指出的，本終審法院曾在 2009 年 7 月 17 日(第 30/2008 號案)的合議庭裁判中進行過討論，

在其中，經考慮(在被上訴裁判中所轉錄的)《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 3 款規定的含義及範圍，尤其發表了以下見解：

「(……)」

2.2 紀律程序的時效－中斷

現在應該審查《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 3 款規定的內容及適用。

根據此規定，在紀律程序的時效期間結束前，任何對程序進行起到實際影響的預審行為導致時效自作出最後一項行為之日起計算。要討論的是，我們面對的是時效期間的中止還是中斷。

我們認為肯定是時效期間的中斷。

的確，“時效自作出最後一項行為之日起計算”之表述應該根據當時制訂《澳門公共行政工作人員通則》的條文內容理解為，參考過去 1886 年的《刑法典》而不是如今現行的 1995 年核准的《刑法典》，後者的立法技術自然要更加完善、法律語言更加準確。

《澳門公共行政工作人員通則》於 1989 年核准及頒布，當時生效的是 1886 年的《刑法典》。該法典第 125 條§4.º 項在經第 184/72 號法令修訂前的文字和所提到的法規類似：

“§4.º 前幾段所處理的時效，自實施相關犯罪之日起計算，或者，如果在之前發生與犯罪相關的某司法行為，自最後一項行為之日起計算”。

可以認為這就是對中斷刑事程序時效制度的規範¹。

在紀律權利範疇內，解決辦法是相同的。

被現行《澳門公共行政工作人員通則》接續的第 37/88/M 號法令第 15 條作出了與《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條內容相同的規定。

“中斷時效的預審行為僅僅是那些在程序進行中有實際影響的程序。就是那些顯示出不能被忘記的違紀行為的行為、那些可以產生令訴訟繼續有用進行的司法行為”²。

如此，《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 3 款的規定應該被理解為對程序的進行有實際影響的任何預審行為均中斷紀律程序的時效，而時效期限自作出最後一項行為之日起完全重新開始計算，正如終審法院在 2007 年 11 月 30 日對第 19/2006 號案件作出的合議庭裁判中所闡述的。

利用現行《刑法典》的語言，“每次中斷後，時效期間重新開始進行”（該法典第 113 條第 2 款）具有相同的意思。

(.....)

值得注意的還有，1886 年的《刑法典》生效時，沒有任何法規像現

¹ Vítor António Duarte Faveiro 和 Laurentino da Silva Araújo 的著作：《Código Penal Português Anotado》，第七版，科英布拉，科英布拉出版社，1971 年，第 317 頁。Eduardo Correia 的著作：《Actos Processuais que Interrompem a Prescrição do Procedimento Criminal》，發表於《Revista de Legislação e de Jurisprudência》雜誌，第 94 年(1962 年)，第 353 頁及續後各頁，文章中作者認為，訴訟行為是中斷刑事程序時效的原因。

² Arnaldo Augusto Alves 的著作：《Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local》，anotado》，科英布拉，科英布拉出版社，1979 年，第 13 頁。

行《刑法典》第 113 條第 3 款中那樣規定時效期間的最長時間，而它在 1996 年才生效。

紀律程序的時效期間的計算事宜已經在《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條完整規範，與 1886 年《刑法典》第 125 條§4.º 款相對應，因此《刑法典》第 113 條第 3 款規定的最長時效期間不可以透過《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條規定的准用來補充適用於紀律程序。鑒於有關問題遵循現行《刑法典》，當然理解為那種解決辦法對嫌疑人的辯護不太有利。但是這卻是當時制訂《澳門公共行政工作人員通則》立法者的選擇，對此在沒有修改之前還是應該服從。

(……)」

從這一裁判中可以看到一與現被上訴的合議庭裁判所持見解相反一“針對公共行政工作人員提起紀律程序的時效期間計算事宜已經在《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條完整規範”，而一與被上訴合議庭裁判所闡述的觀點相反一澳門《刑法典》第 113 條第 3 款規定的“追訴時效最長期間”不能(補充)適用於紀律程序。

法律上應如何解決？

儘管就相關事宜進行了(重新)思考，並已就被上訴裁判中所提出的理據作出了考量，但我們還是認為，本院在上引裁判中採取的解決方法是正

確和恰當的，應予維持(同時還要強調，當前涉及的並非“提起或開立紀律程序”的“期限”，而是已—適時—展開的“程序”的期限)。

無可否認，中級法院找到的“辦法”看上去是“具有吸引力”的，而且(正如在本終審法院的上述裁判中也有所提及的)“對嫌疑人更為有利”。

然而不應忘記的是，在“解釋法律”時，必須尊重“法律的文字”和“法律精神”，且永遠要考慮“立法者的意圖”以及制定法律時的“情形”，解釋者應當推定“立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想”(見澳門《民法典》第8條，關於此議題，可參見 Pedro Tiago da Silva Ferreira 的文章《O princípio da legalidade e a segurança jurídica – um ensaio sobre a interpretação e norma jurídica》)。

況且，如果“立法意圖”並非如此，也就是(有意)改變所規定的“制度”(為紀律程序規定一個“最長期限”)的話，那麼顯然在之前並不缺乏這樣做的機會，因為在澳門《刑法典》於1996年生效後不久(由此時起開始在法典的第113條中規定了一個“追訴時效的最長期限”)，便透過12月25日第62/98/M號法令對《澳門公共行政工作人員通則》所規定的紀律制度進行了多處修改，尤其是其中的第287條和第288條(然而，當前涉及的第289條的行文卻維持不變)。

事實上，眾所周知，解釋一部法律就是(試著)賦予其意思，確定其含義，以便能夠將該法律正確地適用於某具體案件。

這項工作要通過使用各種“要素”、“手段”、“因素”或者“標準”來完成，而以上各項應相互配合使用，不能孤立使用。

根據澳門《民法典》第8條的規定：

“一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。”

有鑒於此，根據在我們看來沒有爭議的見解，在進行上述解釋時要考慮的第一項“要素”就是法律為表達其意思所使用的“詞語”(“字面要素”)。

接下來要考慮的是一般稱為“邏輯”要素的那些(歷史、理性及目的)

要素。

“字面”要素(亦稱為文法要素)，如前所述，就是法律的用詞，它是解釋者的起點，也是解釋的界限。

法律的文字具有兩項功能：一項為否定性(或排除性)功能，另一項為肯定性(或選擇性)功能。

前者排除任何在法律的字面上沒有支持的解釋(提及理論)。

後者在多個可能的含義中，按順序優先選取法律技術含義、特別含義和通過語言的一般使用所確定的含義。

然而，除了字面要素之外，解釋者有時還必須藉助“邏輯”要素，通過這些要素去嘗試探究“法律的精神”(它的道理或它的邏輯)

一直認為，這些邏輯“要素”分為三類：

— “歷史”要素，它關注的是法律的歷史，可以是預備性文獻、草案、意見書、法律的序言或報告書或理由陳述中的資料以及“法律背景”(換言之，即法律在制定時的社會或政治及經濟情勢)；

— “體系”要素，即法律之間可以相互解釋，因為法律秩序構成一個體系，而法律規定應被當作整體中的一個部分(“體系的一部分”)來看待；以及，

— “理性”(或“目的”)要素，它要求解釋者要永遠考慮法律規定擬實現的目標或宗旨(即它的“道理”)。

(最後的)這項要素亦被稱為“立法理由”，即(前文所述的)它的“道理”，法律所擬實現的“目標”或“宗旨”(關於這一議題，尤見於 Cabral de Moncada 的著作《Lições de Direito Civil》，第 163 頁；Castanheira Neves 的著作《Interpretação Jurídica》，第 362 頁至第 363 頁；Baptista Machado 的著作《Introdução ao Direito》，第 182 頁；Oliveira Ascensão 的著作《O Direito》，第 406 頁至第 407 頁；Santos Justo 的著作《Introdução ao Estudo de Direito》，第四版，第 334 頁及後續數頁；Marcelo Rebelo de Sousa 與 Sofia Galvão 合著的《Introdução ao Estudo de Direito》，第二版，第 57 頁至第 58 頁；Neves Pereira 的著作《Introdução ao Direito e às Obrigações》，第三版，第 229 頁及後續數頁以及 Heitor Consciência 的著作《Breve Introdução ao Estudo do Direito》，第三版，再版，第 43 頁及後續數頁)。

經對目前所涉及的事宜作出(在我們看來十分精闢的)考量，同時分析並結合前文所提及的幾項要素，L. Henriques 大法官在最近發表了如下值

得關注的看法：

「(.....)」

有人一直認為，上述《通則》內就該事宜所訂立的規範並不足以解決該制度所呈現出或有可能產生的所有問題，從而有必要根據《通則》第277條所規定的、要求以候補方式適用經適當修改的刑法規定的一般性轉用規則，求助於補充制度，尤其是刑法中的規定。

為使其成為可能，首先必不可少的是要嘗試知道在《通則》內，在時效的制度方面，是否存在導致有必要求助於其他規範的法律漏洞。

我現在就敢提前斷言，並不存在漏洞。

本人認為，可以從該法律文件的歷史資料和它與其他同類法律文本(例如《保安部隊軍事化人員通則》)的對比中發現，立法者的想法是有意給予該《通則》(澳門特區紀律懲處法律來源的藍本)以一般行政當局在紀律方面有如《聖經》般經典的法律文獻的地位，即在其中盡可能完整地囊括公共制度的所有規範，從而使其成為其他具有特別性質的階層的參考標準和補充制度。

另外，從立法意圖中似乎還可以看到一出於對擬給予紀律領域的一項自主原則的遵守而一使其成為一個具有足夠的自給自足性，從而不要求求助於其他並不具備紀律法之自身特點的法律規範的想法。

只需觀察《通則》中時效制度的條文設置和立法者在該法律文件中對時效問題的處理細節，便可發現立法者的這些使其具備自主性的想法以及

在《通則》中盡可能全面地規範時效制度，從而避免出現須求助於其他並未對這個領域極為特殊的特點作出適當考量的法律文本的風險。

最後我敢說，立法意圖與為紀律領域創建一個法律框架，從中去除所有可能會對能夠盡可能快速回應使因違紀而受損的行政機構的運作恢復正常的需要的措施造成阻礙的因素的想法是相協調的。

若非如此，那就難以理解紀律法的立法者為何會在其認為有必要求助於刑事法律制度的同時卻又在《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 2 款中對此作出明確規範了。

基於以上的這些考慮，本人認為，《澳門公共行政工作人員通則》在時效方面不存在任何法律漏洞，因此不需要藉助其他法律制度，尤其是刑法，去填補一個實際上並不存在假定漏洞。

這樣就根本不會產生為避免因接連發生將行為人在違紀之後已經過去的對其有利的時間抹去的時效期間中斷而使紀律程序無休止地存在下去的可能性而適用《刑法典》第 125 條第 3 款的規定等諸如此類的問題，因為按照本人的看法，在澳門的制度中並不存在中斷制度，原因就在於立法者採納了 ROGÉRIO SOARES 等學者的觀點，感覺到這一制度在行政法中沒有“值得予以關注的特別之處”（《Direito Administrativo》，科英布拉，1978 年，第 12 頁及第 13 頁）。

(.....)」（見於《Direito Disciplinar de Macau》，法律及司法培訓中心出版，2020 年，第 111 頁至第 113 頁）。

我們認為這一觀點—儘管肯定是出於明顯的筆誤才提到了“第 125 條”—是正確的(同時還要注意到，一如 Jean Bodin 在其著作《Les Six Livres de La Republique》中所提到的，法院的職責並不是“審判法律”，而是“根據法律進行審判”，因此不應侵犯立法權的自身權限範圍。對此我們要補充的是，一些罕見的例外情況除外)。

這樣，由於上文所述的內容在我們看來是恰當的、也是應予採取的解決方法，因此必須撤銷被上訴的合議庭裁判，並將案卷發回被上訴法院，以便在不存在其他阻卻性原因的情況下，對在第 28/2019 號司法上訴案中提出的其他問題作出審理。

決定

三、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，命令將案卷發回中級法院，以便嚴格按照以上所述作出審理。

訴訟費用由被上訴人承擔，司法費訂為 6 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2020 年 7 月 31 日。

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德