

(譯本)

紀律程序 事實前提的錯誤 無說明理由 免除理由說明

摘要

一、行政當局享有舉證自由，被賦予查明事實的“權利”，並根據自由心證去解釋及評價已收集的證據。

二、然而，可以對該“裁決”的適當性審查，可以以卷宗中存在的證據要素接納與行政當局不一致的判斷。

三、一個行政行為的理由說明可以說是一個彈性的要求，必須配合案件的各項情節，尤其有關行為的種類及性質，無論在任何情況下，該行為對於一個擁有正常理解能力及一般洞察力的相對人而言必須也能理解。

四、《行政程序法典》第 115 條第 1 款所規定的行政行為的說明理由亦得“僅透過表示贊成...依據而作出”，立法者所要求的並不是“形式上的表示”，相反承認了一個“顯而易見的代表”。

2005 年 7 月 21 日合議庭裁判書

第 112/2005 號案件

裁判書製作法官：José M. Dias Azedo (司徒民正)

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

概述

一、甲，身份資料載於卷宗，對經濟財政司司長於 2005 年 4 月 8 日作出的、對其科處一年停職紀律處分的批示提起撤銷性司法上訴，並在其陳述中提出以下的結論：

“(一)上訴人指責被上訴的批示沾有事實前提錯誤的類型的違法瑕疵，以及形式瑕疵(《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c 及 d 項)。

(二)雖然行政當局可自由評價證據，但在紀律程序的卷宗中並不存在具體的證據，從而可以合理證明已對上訴人被歸責的之實體性事實形成可靠及確鑿的心證。

(三)在科處一項處分時，缺少具體及公正的證明要素，卷宗中的申訴人、直接當事人及利害關係人的證言不可以起絕對的決定性作用，因為僅基於利害關係人單方證言而作出判處的做法是不能接納。

(四)在沒有可以把被科處的處分合理說明的具體事實要素的情況下，理應讓上訴人受惠於罪疑唯輕原則及無罪推定原則，因為不可以認定存在一項違反其職務上的義務的行為。

(五)因此，對上訴人歸責的事實作出的實質審查因事實前提錯誤而沾有違反法律的瑕疵。

(六)被上訴的批示沾有形式上的瑕疵，因為完全欠缺明顯的理由說明以闡述能解釋科處停職處分決定並與之相關的事實和法律的原因，因此違反了《行政程序法典》第 113、第 114 及第 115 條的規定。

(七)該行為的作出者必須聲明相關的理由說明，沒有說明，肯定不可以依據《行政程序法典》第 115 條第 1 款效力而推斷為一個(根本不存在的)同意預審員的報告及建議內容的聲明。

(八)根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被質疑的各項瑕疵產生被上訴的行為可撤銷。”

(參見第 2 頁至第 10 頁，一如下面也提到的內容，為著所有的法律效果在此視為轉錄)

*

被上訴實體經傳喚後，作出陳述，主張上訴理由不成立。因為認為：

- “1. 紀律程序中的結論構成處罰行為的充分依據；
2. 在科處紀律處罰時，沒有任何的補充，必然得出的結論是被上訴的行為以明顯的方式顯現了其對紀律程序結論的同意。
3. 上訴人完全理解被上訴行為的內容、意思以及原因。
4. 被上訴行為的事實前提由人證證實，沒有任何理由質疑證人的誠信及善意，證言沒有任何矛盾。”；(參見第 27 頁至第 30 頁)

*

卷宗按程序進行，檢察院的代表適時發表意見，主張本上訴理由成立；(參閱第 38 頁至第 42 頁)。

*

已收集各助審法官的法定檢閱，無任何的妨礙，現作出裁判。

*

理由說明

事實

二、從本卷宗中匯入對作出裁決屬重要的以下事實：

— 在廉政公署發出一項舉報後，博彩監察協調局局長決定對甲(現上訴人，於 2004 年 4 月 15 日起在該局擔任第一職階二等督察)開立紀律程序；

— 在該程序的範圍內以及遵循相關的程序步驟後，作出了各項調查工作，當中包括現上訴人及證人的聲明及供詞，以及要求及附入文件的申請；(參見預審卷宗第 12 頁至第 62 頁)。

— “控訴”被適時提起，上訴人被通知後，提出“辯護”，對被歸責的事實提出爭執，請求把卷宗歸檔，或者在有不同理解的情況下，作出其他的預審行為；(參見預審卷宗第 63 至第 67 頁及第 75 頁至第 81 頁)。

一對請求作出審議後，完成了認為屬恰當的措施，程序預審員製作了該紀律程序的報告，其中把以下事實視為確鑿：

“ (一) 2004 年 12 月 14 日，嫌疑人在華都賭場三樓值班，透過公關乙從賭客丙收取兩個面值港幣 500 元的籌碼；

(二) 上述(一)的籌碼並不是屬於嫌疑人；

(三) 上述(一)的籌碼交予嫌疑人只是因為嫌疑人是博彩督察的事實”；(參見預審卷宗第 114 頁至第 121 頁)。

— 最後認為嫌疑人違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 3 款之“無私義務”，上述預審員建議“科處一項不低於長期停職的處分(241 日至 1 年)”；

— 在附隨的 2005 年 4 月 6 日的第 10/GLSEF/2005 號報告書中，該紀律程序及其報告交予經濟財政司司長審議，在報告中預留“批示”的位置上載有“科處一年停職處分”(參見第 11 頁至第 21 頁，相關的葡文是“puno com suspensão por 1 ano”)

法律

三、作出上述的陳述並展示我們認為對作出裁決具相關性的事實後，讓我們看看上訴理由是否成立。

對上面轉錄的結論(被框劃為被訴訟的標的)作出考慮後，對被上訴裁決指責的是兩個瑕疵。

第一個體現為所謂的“違反法律瑕疵”，其模式是“事實前提錯誤”，第二個是鑑於上訴人認為被上訴的裁決“無說明理由”，這瑕疵是一如他所認定的“形式上的瑕疵”。

考慮到對被上訴的裁決指責各瑕疵的性質，並根據《行政訴訟法典》第 74 條的規定，看不到有依職權審理的其他瑕疵，我們認為先從所指的“違反法律”瑕疵開始，因為該瑕疵一如另一

個瑕疵，一旦存在，將更有效保障上訴人的權利或利益。

因此，讓我們看看。

一 所指稱的“事實前提錯誤”而“違反法律”。

就該問題，引用本中級法院（第 205/2001 號案件）的 2001 年 5 月 17 日合議庭裁判，現上訴人主要認為“雖然行政當局可自由評價證據，但在卷宗中看不到有具體的證據可以容許合法地得出來自（對其“歸責”的）事實實質的心證”，還認為在不存在該些要素的情況下，“應讓上訴人受惠於罪疑唯輕原則及無罪推定原則，因為不可以認定存在一項違反其職能義務的行為。

考慮到上述的陳述，我們認為須要在此重溫本中級法院的 2001 年 5 月 17 日合議庭裁判中所持的理解。

當中認為：

“一、事實前提之錯誤是違法瑕疵的一種類別，僅在自由裁量行為範疇內才得以該“法律名稱”單獨存在。

二、一旦行政行為被指責因上述之錯誤而違法，行政當局的舉證自由並不妨礙對紀律程序進行審查和對其中所調查的證據進行思考。

三、對證據評價的合規則性和充分性進行審查時，可採納與行政當局不一致的結論。

四、“無罪推定”原則和在舉證過程中的“遇有疑義時應有利於被告”原則均適用於紀律程序。

五、應始終以有利於嫌疑人的方式評價證據，並以有利於嫌疑人的方式解決所有和任何“案情不清”的問題。

六、紀律程序所調查的證據必須能合理證明已對嫌疑人被歸責的之實體性事實形成可靠的心證，並只應接受人們認為合理的疑問。

七、構成違紀事實的舉證責任，由屬紀律懲戒權擁有者承擔。”（參見上述合議庭裁判的摘要，載於中級法院《裁判匯編》（譯本），2001 年，第 1 卷，第 93 頁）。

我們認為應予維持 一 因為我們認為是適合 一 在該裁判中當時已被認定的見解，現看看是否確實證實存在上訴人所陳述的“情況”。

繼續審理。

對查閱現上訴人就審議中的問題陳述的所有事宜後，我們認定上訴人不服紀律程序中對“事實事宜的審判”，當中決定把“2004 年 12 月 14 日晚上，嫌疑人在華都賭場三樓值班，透過公關乙從賭客丙收取兩個面值港幣 500 元的籌碼”視為證實。

認為上述事實僅基於一個證人的證言而被視為證實，這不是可信的證言。

面對上面的理解，必須指出一直被認為的是應承認行政當局自由評價證據，因為行政當局被賦予查清這些事情的“權利”，並按自己的心證解釋和評價所收集的證據；（在此意義上，作為例子，參看 F. do Amaral：《Direito Administrativo》第 2 卷，第 72 頁）。

然而，也應該承認在一如本上訴的上訴中，是可以對該“裁決”的適當性審查的，是可以以卷宗中存在的證據要素接納與行政當局不一致的判斷；（作為例子，參看最高行政法院第 22043 號案件的 1987 年 10 月 8 日、第 37235 號案件的 1999 年 2 月 25 日合議庭裁判，以及本中級法院上述案件的 2001 年 5 月 17 日合議庭裁判）。

因此，查清楚的是我們認為上訴人指責被上訴裁決沾有瑕疵的具有“正當性”，現在我們繼續分析上述載於作為本司法上訴卷宗附卷的現上訴人紀律程序中的“證據要素”。

從該分析中可以清楚認定在有關“事件”所指明的日期及時間內現上訴人在“華都”賭場值班；（參見附卷第 29 頁至第 30 頁）。

關於被指責“收取籌碼”的問題。

該事實以兩名證人（即丙及乙）的證言為依據，我們對該些證言細閱後，最後認定上訴人沒有理由，有需要在此指出，上訴人對於該點問題只不過是對其“辯護”中所作的陳述的重複，在預審員撰寫的報告中我們認為這點已被澄清。

無論如何，必須作出對以下內容予以認定。

透過確認身份的證人丙提供的證言，被確定的是該證人 — 一名賭客 — 在上述的日期、時間及地點交予另一證人乙 — 擔任賭場公關 — 兩個面值港幣 500 元的籌碼，讓其交予在那兒值班的博彩監察協調局的督察。

從該等聲明中得知，該證人認為這是“慣常的”做法，在本案中，當知道現上訴人在其所處的賭廳時也是如此做了；（參見“附卷”聲明第 50 頁至第 53 頁）。

另一方面，從證人乙的聲明中，同樣清楚地認定了上述籌碼是從丙取得的，前者將之交予收取該籌碼的嫌疑人；（參見聲明第 22 頁至第 23 頁及第 42 頁至第 43 頁，再者，須要指出，該兩次聲明絕對沒有因為該證人第三次提供的載於附卷第 104 頁至第 105 頁的聲明而被削弱）。

然而，考慮到該些證人聲明與現上訴人“沒有任何的親屬、友誼及敵對關係”，這點不能指出（也不存在）任何的原因推翻聲明的可信性，我們認為程序預審員所形成的心證不受任何譴責，只可以說在只有在“嚴重錯誤”情況下才可以成為彌補的標的，但這明顯不屬於本案的情況，相反，從撰寫的報告中可以指出必然能夠解釋得到我們完全同意的“為何”形成其心證的內容。

基於此，已無須對上訴人指出的罪疑唯輕原則及無罪推定原則作出分析，因為我們看到被視為已被證明的事實事宜與紀律程序卷宗中所舉出及存在的證據完全一致。

我們現在繼續審議對被上訴行為指責的另一個瑕疵。

一 所指稱的“無說明理由”。

上訴人在此認定被上訴的批示“只是一個簡明扼要的提及：‘科處一年停職處分’”，得出的結論是“因為完全欠缺明顯的理由說明以闡述能解釋科處停職處分決定並與之相關的事實上和法律上的原因，因此違反了《行政程序法典》第 113、第 114 及第 115 條的規定”；（參見結論第 6 點）。

相反，被上訴實體認為：“被上訴行為全面地說明理由，且理由非常充分，該理由說明可以在適當的地方看到：紀律程序的最後報告”。

讓我們看看理由在哪方面體現。

根據被提述的《行政程序法典》第 115 條的規定（當中訂定“說明理由之要件”）：

“一、說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

三、在解決相同性質之事項時，只要不致減少對被管理人之保障，得使用複製有關決定之依據之任何機械方法。”

面對上述的規定，是否可以認為被上訴的行為已恰當地說明理由？

首先，必須認定在被上訴的行為中沒有載有所指的“明示方式作出的說明理由”，（即使）“透過扼要闡述事實依據及法律依據”，一如上述《行政程序法典》第 115 條第一部份規定的內容。

但是（應被視為一如已發生般的良好實踐），該規定本身的立法者 — 在有關規範的第二部份中 — 接納了所謂“透過準用的理由說明”，那麼讓我們看看在現被審議的個案中是否出現該情況。

對於該決定，我們認為對以下的內容作出考慮是有用的。

我們認為不存半點疑問，只要完全認識導致行為作出者作出該特定意思而不是另一個行政相對人對該行為提出或有瑕疵的意思的具體原因時，就可以容許後者針對該行為以認為對捍衛其權利和法定利益更為適合的方式作出回應。

另一方面，我們也相信所取得的是，行為理由說明所體現的智力活動也要求該行為作出者對支持作出決定的各種原因的持續性進行顯著的反思，如是者可以容許行為作出者改變論調，採取另一種導致產生與該在初步分析中看來是最正確的決定不同解決辦法的（或者是更強的）爭辯。

但是，不可忘記一個行政行為的理由說明可以說是彈性的要求，必須配合案件的各項情節，

尤其有關行為的種類及性質，肯定的是在任何情況下，該行為對於一個擁有正常理解能力及一般洞察力的相對人而言必須很容易理解。

擁有該等要素，現在我們回到本案的情況以便對被審議中的問題作出決定，面對該等要素，我們認為該問題是不成立的。

事實上，一如所見，被上訴的行為是在（明確）交予該行為作出者考慮的報告中作出的。

在該報告中，相關的“事由”以“第 XXX 紀律程序”識別後，針對現上訴人開立的紀律程序由預審員簽署，當中認定了：

“隨函附上上述程序，由 121 頁順序組成及簡簽。

報告書載於第 114 頁至第 121 頁，本人建議附於最後一頁。”

對此，肯定的是該建議是“一項不低於長期停職的處分（241 日至 1 年）”，因為認為嫌疑人違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 3 款之“無私義務”，我們不認同現上訴人所指出有關行為欠缺理由說明的理解論斷（該行為對其科處 1 年停職的紀律處分）。

考慮到相關決定的“含義”以及作出該決定的“地方”，令我們必然認為該決定“吸收了”紀律程序最後撰寫的報告中所闡述的事實上和法律上的理據，而這事實是容易理解的。再者，上訴人的理由必然是不成立的，因為我們面對的是，上訴人對其上訴的陳述及結論的肯定（指責行為沾有事實前提錯誤的瑕疵），這看來是我們的結論。

基於此，我們經考慮《行政程序法典》第 115 條第 1 款所規定的內容後，行政行為的說明理由亦得“僅透過表示贊成...依據而作出”，立法者擬要求的並不是“形式上的表示”，相反承認了一個“毫不含糊的表示”（對行為依據的識別不存疑問），我們認為這是本卷宗中情況，應確認被上訴的決定沒沾有被指責的詬病。

因此，不能證實存在上訴人在其意見中認為被上訴裁決所沾染的各項瑕疵（也沒有其他瑕疵），本上訴被駁回。

裁決

四、根據以上提出的內容及理據，合議庭裁定上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 5 個計算單位。