

案卷編號：3 / 2005

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2005 年 6 月 29 日

上訴人：甲

被上訴人：社會文化司司長

**主要法律問題：**

- 紀律程序
- 因缺乏事實理據而導致裁判無效
- 終審法院對中級法院審理事實問題方面的審理權
- 審理過度
- 無私義務
- 平等原則
- 無罪推定原則
- 忠誠義務

## 摘 要

在針對行政案裁判的上訴中，終審法院原則上不審理事實問題，只審理法理問題。

在此類上訴中，終審法院原則上不能推翻中級法院在審查證據時所形成的

心證，而只能審查該心證的形成過程，即調查證據和認定事實的過程是否符合法律的規定。

在司法上訴陳述階段提出的非嗣後知悉的新的事實不應在審判時予以考慮。

在紀律程序中的被告為了逃避或減輕自己的責任而提供虛假聲明，並不構成違反澳門公共行政工作人員通則第 279 條第 2 款 d 項規定的忠誠義務，但不影響作為一般情節予以考慮。

製作裁判書法官：朱健

# 澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴

第 3 / 2005 號

上訴人：甲

被上訴人：社會文化司司長

## 一、概述

上訴人甲就社會文化司司長於 2003 年 10 月 28 日對其作出的紀律處分決定向中級法院提起了司法上訴。

中級法院於 2004 年 12 月 23 日在第 299/2003 號司法上訴案中作出裁判，裁定駁回甲提起的司法上訴。

對此裁判現甲向終審法院提起上訴，在其陳述中總結如下：

1. 原審法院沒有指明被認定的事實，只是全文轉錄處罰批示、被告對指控的辯護陳述、被告給社會文化司司長解釋其提及的部份事實的信和調查卷宗的報告。

2. 這種全文轉錄不等於就指出了被認定的事實，法院應指明哪些事實被證明了，什麼是裁判本身推理過程的實質。如果法院不指明事實，就不能嚴格地進行司法推理。

3. 由於沒有滿足這個裁判的形式條件，原審法院違反了行政訴訟法典第 76 條的規定，又因為行政訴訟中沒有專門的規定，根據通過行政訴訟法典第 1 條而補充適用的民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項規定，使被上訴的合議庭裁判無效。

4. 在一個只是關乎事實的客觀價值的情況裏說假話是一回事，而為欺騙法律隱瞞事實則完全是另一回事。

5. 只有第二種情況才嚴重到構成違紀行為並向違法者追究紀律責任，這是因為只有在這種情況下，上訴人才沒有權利就其父親收取家庭津貼，並且是以欺騙手段獲得的。

6. 不足以總結出在上訴人父親得到的收入及上訴人所申報的之間存在明顯差異。需要更進一步和證明上訴人父親的收入實際上是高於 100 點的一半的價值。

7. 在被上訴的合議庭裁判中，認為上訴人父親得到的收入與上訴人申報的收入的差異已經足夠，沒有確切查明作為構成違紀行為必須知道的那些收入是否高於通則第 208 條第 1 款訂定的價值，當中理解因違反該條第 1 款以及上述通則第 281 條和第 279 條而出現的法律錯誤。

8. 如果認為被上訴的合議庭裁判認定了上訴人的父親實際得到的收入高於 100 點價值的一半，因而上訴人是通過虛假聲明才得到家庭津貼，並由此觸犯了違紀行為及受處罰，則不能不說被上訴的合議庭裁判違反了行政訴訟中分擔客觀舉證責任的一般原則，以及疑點利益歸被告原則。

9. 應由行政機關負擔證明其活動符合法定前提的責任，特別是關於損害性

的、有行為的和不利的行政活動，相反，當存在相關的前提時，應由被管理者證明行為的違法性。

10. 在行使紀律懲處權限，即在稱為具損害性和不利的行政活動方面，從疑點利益歸被告原則和行政活動應遵守的原則，以及最重要的合法性原則和司法性原則，必然引伸出對舉證責任的分擔，要求被訴機關負責證明其具損害性行為的法定前提，證明其行為的合法性，且應由它來承擔缺乏證據的風險，即未能證明符合其行為前提的風險，以及由此造成的撤銷行為的效果；

11. 原審法院指其父親的收入與他的實際收入存在差異，多次使用了司法推定；

12. 當認為裁判中認定父親的收入高於公職薪俸索引表 100 點的一半，以及根據司法推定認為上訴人為了得到其無權得到的津貼提供了虛假聲明，被上訴的合議庭裁判違反了客觀舉證責任分擔原則以及疑點利益歸被告原則；

13. 即使不完全接受上面提出的理由，基於另外一個原因，被上訴的合議庭裁判仍然不得被譴責，這是因為違反了一個一般程序的基本原則和具體地在行政訴訟中的訴訟程序客觀穩定原則；

14. 原審法院認為：“被訴行政機關還根據作為擁有一間診所的上訴人的父親，自 1990 年 10 月至 2003 年 5 月 31 日，每年在香港進行商業登記和繳付登記費和徵費而作決定。根據香港商業登記的規定，如果營業額不超過一萬香港元，納稅人可以根據較少的營業額申請豁免商業登記和繳付登記費及有關徵費。上訴人的父親沒有申請該項豁免，應總結出其得到較高收入”。這個論據用來證明處罰批示中沒有上訴人提出的因事實前提錯誤而導致的違反法律瑕疵；

15. 被訴行政機關只是在回應陳述中提出這些事實，以加強所提出的上訴人父親的收入高於公職薪俸索引表 100 點的一半的論據；

16. 原審法院毫不保留地認同這個論據及當中引用的事實；

17. 根據訴訟程序客觀穩定原則，請求和訴因一般在程序開始時確定。如果這個要求對上訴人即那些向法院要求撤銷一個行為的人有效，同樣亦不得對在程序中力爭行為合法以及一個上訴人敗訴的決定的被訴行政機關有效；

18. 原審法院不應考慮並引用這個論據，正如從判決中可見，主要是當這個論據對法院的判決有決定性影響時，否則就完全違背了訴訟程序客觀穩定原則；

19. 這樣，被上訴的合議庭裁判違反了訴訟程序客觀穩定原則，必然令被上訴的合議庭裁判無效；

20. 從另一角度來看，該部份裁判必然與和舉證責任分擔和取證有關的規則相衝突；

21. 該合議庭裁判提到：“根據香港商業登記的規定，如果營業額不超過一萬香港元，納稅人可以根據營業額較少申請豁免商業登記和繳付登記費及有關徵費。上訴人的父親沒有申請該項豁免，應總結出其得到較高收入”；

22. 被訴行政機關提出“澳門特別行政區以外的法律”而沒有證明其存在及有關內容，原審法院在被訴行政機關沒有作出證明以及沒有顯示法院主動獲得有關資訊的情況下認定該事實，被上訴的合議庭裁判違反了民法典第 341 條規定的關於取證的規則；

23. 在上訴人沒有預先掛號的情況下，向其認識的和友好的醫生要求醫生處方，上訴人並不負有任何職業義務，由於她正如其他擁有相關權利的人一樣，以醫療服務使用者的身份而不是以護士身份作出上述行為，所以沒有觸犯任何違紀行為；

24. 要證明上訴人以該行為並沒有作出任何違紀行為，眼前的事實是，向上訴人開立處方的醫生沒有被紀律追訴，實際上，如果說有人因其行為違反

了職業義務，這些人只能是醫生，因為正是他們在履行醫生職務的時候參與了有關行為；

25. 基於這個原因，原審法院沒有接受所提出的因關於前提的法律錯誤而導致違反法律瑕疵，出現了因錯誤解釋澳門公共行政工作人員通則第 281 條和第 300 條規定的法律錯誤；

26. 如果只有醫生以該身份參與其中，即實施真正的以及如果護士只是在向其開立處方的醫生的共同參與下才得到處方，單獨向上訴人作紀律追訴而不向醫生追究責任，就使處罰行為必然成為一個荒謬的、完全不合理的、沒有任何理據以及任意的行為；

27. 正如被上訴的合議庭裁判所說，在此不是要求在不合法性中的平等，而是確立了一個荒謬的、沒有理據的、不合理的、任意的決定，所以應以此理據作出撤銷；

28. 因此認為，當被上訴的合議庭裁判認為提出的瑕疵不成立，該裁判在這方面必然違反了關於禁止任意的平等原則；

29. 原審法院改變了向其提出的問題，認為被告在紀律程序中提出虛假聲明不構成被訴行政機關所定性的違反紀律行為，而只是作為一個“在訂定處罰中考慮的”情節；

30. 沒有指明以甚麼理由作出這樣的決定，像已作決定那樣作出裁判，沒有指明應該指出的有關決定的理據，該裁判出現了民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項規定的無效；

31. 此外，即使不這樣理解，該裁判仍然嚴重違反了被告無罪推定原則和辯護的基本權利；

32. 被上訴的合議庭裁判認為，在紀律程序中提出虛假聲明，即使不能構成新的違法行為的內容，“可以在訂定處罰時加以考慮，正如在刑事訴訟中，

被告有沒有認罪或幫助法院尋找真相並非無關重要的”；

33. 這個論點極其嚴重地違反了關於被告訴訟地位的權利；

34. 對我們來說，很久以來就認為任何人沒有義務控告自己原則以及相應的被告沉默權利是辯護的基本權利的重要組成部份，被告不應因為行使沉默權而在法律上處於不利的情況；

35. 關於被告對其指控說假話也是一樣，完全不能損害被告，僅僅是因為法律沒有要求被告負起與司法機關合作的義務和追求尋找真相的目的；

36. 被告主動承認應對其有利，但對其過錯保持沉默或不說真話永遠不能損害她，而只是不會對她有利；

37. 當認為被告在紀律程序中提供虛假聲明可以如刑事程序般在訂定刑罰時加以考慮，以及毫無批評地接受處罰批示在訂定對被告的處罰時考慮了上述虛假聲明，被上訴的合議庭裁判違反了被告無罪推定原則和其辯護的基本權利。這樣，該裁判必然出現實質性的無效。”

最後請求裁定上訴人勝訴，把案件發還中級法院重新作出裁判，或審理所指出的瑕疵。

被上訴人在其理由陳述中總結認為，被上訴的中級法院合議庭裁判完全符合有關實體法和程序法的規定，沒有導致判決無效的任何因素，請求維持原判，駁回上訴人的請求。

檢察院助理檢察長提交了意見書，內容如下：

“上訴人在向終審法院提起的上訴中提出了下列問題：

1. 被上訴的合議庭裁判由於缺乏指明被認定的事實而導致無效；

2. 對澳門公共行政工作人員通則第 281 條、第 207 條至第 209 條和第 300 條的解釋錯誤；
3. 違反客觀舉證責任分擔原則；
4. 違反程序客觀穩定原則；
5. 違反關於舉證責任分擔和取證的規則；
6. 違反關於禁止任意方面的平等原則；
7. 民事訴訟法典第 571 條 b 項規定的無效和
8. 違反被告無罪推定原則及損害其辯護的基本權利。

我們首先分析上訴人提出的無效（行政訴訟法典第 74 條第 2 款）。

確實，根據行政訴訟法典第 76 條（亦根據民事訴訟法典第 562 條第 2 款）的規定，在判決中法院應列明被認定的事實，否則裁判無效。

然而，只要簡單閱讀便知道，被上訴的合議庭裁判中並非沒有指明被認定的事實，因為中級法院在其中“III——事實”部份列明了被認定的事實，並註明“為著有關效力，被認定的事實包括……”

這是重複附於卷宗的多份文件的內容，事實上，通過轉錄指明了法院認為對解決本案屬必須的被認定事實。

另一方面，上訴人沒有具體指出哪些是她認為被證明的事實。

因此，我們認為上訴人沒有道理。

同時，根據民事訴訟法典第 571 條 b 項的規定，對其提出的裁判因沒有指明理據而無效亦不成立。

在被上訴人的合議庭裁判中，法院認為由於並不構成新的違紀行為，所以，上訴人不應因其在紀律程序中提供虛假聲明而受處罰，該行為正如在刑事

訴訟中一樣，“在訂定刑罰時可以和應該被考慮，被告是否認罪或協助法院查明真相並非無關重要的”。

我們不認為由此可總結出裁判中缺乏理由說明，因為在訂定對上訴人的處罰時考慮其（提供虛假聲明的）行為是理所當然的，不需要更多解釋。

上訴人指出對澳門公共行政工作人員通則第 281 條和同時適用的第 207 條至第 209 條的解釋錯誤。

上訴人一方面承認為獲發家庭津貼而沒有如實申報其父親的收入，另一方面又提出“面對事實的客觀價值沒有說真話是一回事，隱瞞事實以規避法律則是完全不同的另一回事”，因為只有在第二種情況才“嚴重至構成違紀行為及對違紀者進行紀律處分”。

保留應有的尊重，我們不能認同這個看法。

在此不需要討論上訴人父親收入的數額（該數額是否高於法律規定發給津貼的限額），實際上是上訴人確實為獲得該津貼以其名譽保證提供了虛假聲明，損害了公職人員的尊嚴和誠實以及公共行政機關的聲譽，亦違反了公職人員應遵守的一般義務，對我們來說這已經足以對她提起紀律程序。

另一方面，案卷資料顯示，上訴人利用在仁伯爵綜合醫院行使護士職務，以不規則方式為她本人及其家人就診及取得醫生處方。

上訴人為取得醫療護理而使用的途徑來自她的護士職能，她的這個身份不得不承擔某些職業義務。

由於在本案中指控上訴人違反了一般義務，因此可對上述行為提起紀律程序。

並沒有出現違反上訴人指出的規範的情況。

關於違反客觀舉證責任分擔原則，我們認為這是上訴人沒有在司法上訴中提出過的新問題。

眾所周知，“向終審法院提起的針對行政判決的上訴不是為了對新的問題作出決定，因此，如果有關問題並沒有在向下級審級的上訴中提出，不能審理有關問題，除非是屬於應主動審理的問題。”（根據終審法院於 2002 年 12 月 27 日在第 12/2002 號案卷作出的裁判）

由於不是須主動審理的問題，終審法院不應審理上訴人現在提出的問題。

如果不是這樣理解，我們則認為：

確實存在由提出事實的一方分擔缺乏證據風險的情況，應由行政機關證明其認為是行政行為前提的事實。

Vieira de Andrade 認為，“似乎原則上應由行政機關負擔證明其活動符合法律（限定）的條件的責任，特別是具損害性的（有行為的和不利的）；相反，當符合有關前提時，應由被管理者提出足以證明行為違法的證據。

換句話說，應由行政機關承擔不能證明（法官不認同）允許其行使公權力（起碼是對私人產生不利效果）符合法定前提的不利情況；應由私人承擔不能證明（法官不認同）行政機關在行使自由裁量權時違反法律基本原則的不利情況。”——《A Justiça Administrativa (Lições)》，第 6 版，第 456 頁。

然而，對該問題應在本具體個案中分析。

該名學者還論述道：“除了立法者選擇書面規則的情況之外，舉證責任的分擔本身也構成一個最終由法官通過適用基本的訴訟規則作決定的規範性問題，因此，最終可成為在法官形成（清楚的）內心心證過程中一個可分辨的和可解釋的情況。”

在本案中，雖然某些支持指控上訴人觸犯違紀行為的資料並非由行政機關提交，但這並不妨礙行政機關分析上述資料並用以作為提出控訴的基礎。

從紀律程序中的資料，包括由上訴人本身提交的，已經可以總結出“上訴人不具備獲發家庭津貼的條件，為繼續收取該津貼提供了虛假聲明，使用了和她行使職務有關的方式，為其本身利益及其家人以不合法途徑獲得醫療護理，為用於取得醫生處方把她父親的衛生護理證借給第三者和在本地的藥房把獲處方的藥物換成其他藥物，……”正如檢察院司法官在司法上訴的意見書中所強調的。

原審法院在適當分析過案卷資料後亦得出同樣結論。

此外，運用經驗法則，從本案資料可得出推論。

雖然可對司法推定提出反證，實際上是上訴人沒有提出反證來排除上述推定。

程序客觀穩定原則是處分原則的傳統表現，“根據該原則，請求和訴因——聯同標的確定一個“程序”——一般在程序開始時，特別是在起訴狀確定，並從接納初端批示維持至最後決定”。

但是，這個原則不是完全適用於行政訴訟，受到很重要的限制（根據上提著作第 435 頁）。

保留應有的尊重，我們不認為可以在此提出違反有關原則的問題，因為該原則與上訴人主動及因其行為對程序作出限定有關。

在本案中，開始時提出的請求和訴因在整個程序中沒有改變。

即使是被訴行政機關在回應陳述中提出的資料，並不妨礙法院考慮案中有關資料，把它們純粹作為決定的依據。

關於違反分擔舉證責任和取證的規則，上訴人指出缺乏關於澳門特別行政區以外法律的存在和內容的證據，並沒有證明當營業額超過一萬香港元時，在

香港是允許納稅人申請豁免商業登記和繳付登記費及相關徵費。

我們並不認為這是一個必須證明的內容，因為只要經過簡單調查（例如通過電腦系統），便能查清是否存在有關給予納稅人上述權利的規範。

最後、上述人欲通過提出平等原則免除對其處罰。

然而，其提出的論據不能產生欲達到的效果。

只要從案卷中得出處罰的足夠資料，上訴人的責任就應獨立地處理。事實上，即使對醫生提出任何違紀行為的指控，這並不排除上訴人的紀律責任。

正如檢察院司法官在司法上訴的意見書中提到，“並不是說在被發現的事實中，那些醫生就無需承擔一部份可能存在的責任。只是該責任如果存在的話，不能排除上訴人本身在所發現的違反職業義務中的過錯。”

最後，關於違反被告無罪推定原則和辯護的基本權利，上訴人提出在處罰時考慮於紀律程序中提出虛假聲明，原審法院違反了和被告訴訟地位有關的權利。

當然被告有權保持沉默或作出聲明，法律沒有強制以真話回答的義務。

然而，法律不要求被告履行說真話的義務並不意味著有說假話的權利。

如果對被告的自認可以在處罰時加以考慮，很明顯，以及邏輯上在程序中提供虛假聲明的行為不得被加以考慮。

上訴人的理據不能成立。

綜上所述，因為我們看來在本案中沒有出現上訴人提出的瑕疵，所以認為應判處上訴人敗訴。”

經助審法官檢閱。

## 二、理據

(一) 原審法院認定了下列事實：

下面是社會文化司司長（即現被訴行政機關）於 2003 年 10 月 28 日所作批示內容。對該批示已按時在中級法院第 299/2003 號案件及其附卷提起了司法上訴：

“通過第 2/GAJ/2003 號紀律程序，衛生局證實了高級護士甲具有下列事實（載於相應卷宗第 318 頁至第 326 頁“報告”中）：

自一九九零年七月開始，高級護士甲有意虛報有關家庭資料，騙取家庭津貼；同時藉職務之便，為其本人及家屬受益人在護理方面獲取便利，產生對他人不公平的現象；甲護士承認在明知法律禁止的情況下，曾借出其父持有的醫療咭，方便他人開藥；並為逃避責任，在紀律程序中多次作出虛假聲明。

行為人自主和自願地作出上述行為，嚴重違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a 項、b 項、c 項和 d 項、第 3 款、第 4 款、第 5 款和第 6 款所規定的一般義務。根據該《通則》第 281 條的規定，上述行為已構成違紀行為；並符合該《通則》第 315 條第 2 款 b 項規定的違紀行為情況和撤職處分的規定。

考慮到甲護士在衛生局工作已超過 15 年，且工作評核為“優”或者“良”，具有《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項規定的減輕情節；考慮到甲護士的違紀行為之合併亦符合該《通則》第 283 條第 1 款 h 項規定的加重情節；

因此本人根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款和第 2 款、第 314 條第 1 款和第 4 款及第 303 條第 1 款和第 2 款 c 項，以及第 59/94/M 號法令第九條的規定，行使該《通則》第 322 條和第 14/2000 號行政命令規定的權限，作出下列批示：

- (一) 科處高級護士甲停職 300 天；
- (二) 即時終止甲護士收取其父母之家庭津貼權利；
- (三) 甲護士須在知悉本批示之日起 15 日內退還不應收取之款項；
- (四) 本批示副本存入甲護士的個人紀律記錄檔案內。

社會文化司司長

崔世安

二〇〇三年十月二十八日”

在上述針對上訴人提起的紀律程序作出了下列控訴書：

“按照二零零三年四月十日衛生局局長之批示，本人獲委任為本紀律程式之預審員，對任職於仁伯爵綜合醫院口腔科，確定委任之高級護士甲提起紀律程序。

已遵守有關法律手續並按照經十二月二十一日第 87/89/M 號法令通過的及經十二月二十八日第 62/98/M 號法令重新修訂的澳門公共行政工作人員通則（以下簡稱 ETAPM）第 329 條作出了所規定之必要措施，審閱及分析了筆錄，且在權限範圍內再沒有需要採取任何補充措施，因為已查明充分的資料，根據 ETAPM 第 332 條，現本人向嫌疑人提起以下的控訴：

1. 本年初，廉正公署在對嫌疑人甲進行之調查中，發現嫌疑人涉嫌在過去兩年期間以醫生所開發之藥單來換取日用品，而用以換物之藥單除嫌疑人外，

尚包括其家屬受益人。除此之外，廉正公署還發現嫌疑人甲涉嫌其他犯罪行為。故此，在完成調查後，廉正公署認為嫌疑人有跡象顯示觸犯《刑法典》第 211 條詐騙罪、第 190 條不當利用秘密、第 249 條偽造證明及第 348 條違反保密規定等罪行。同時，亦基於此，衛生局依職權對嫌疑人追究行政違反的紀律責任。

2. 嫌疑人甲對上述指控是完全否認。

3. 首先，根據資料所得，嫌疑人甲及其家屬受益人在二零零一年三月至二零零三年三月期間共同享用了超過一百張由仁伯爵綜合醫院醫生開發之藥物。而其中，存在 54 張被懷疑用以換取日用品（卷宗第 72 至 126 頁）。同時，有關資料顯示嫌疑人甲及其家屬受益人在享用有關藥物時並不依從正常途徑獲得。

4. 上條所指的不正常途徑，包括嫌疑人及其家屬受益人並沒有預約門診而獲得診療，即使甲本人在其聲明筆錄（卷宗第 196 至 197 頁）表示完全依照正常途徑來預約，但從眾多醫生的聲明中均表示對嫌疑人及其家屬受益人的門診並沒有依循正常途徑而進行（包括乙醫生、丙醫生、丁醫生、戊醫生、己醫生、庚醫生、辛醫生和王醫生）。另一方面，大部分醫生指出，開發藥單是嫌疑人甲親身找他們要求開藥，而且佔絕大部分醫生所開的藥物並沒有相應寫回甲及其家屬受益人的病歷內。最後，有兩位醫生證實曾經為不在澳門的嫌疑人爸爸開藥（包括乙醫生和癸醫生）。有甚者，有關發藥程序並沒有依診斷而作出，只是僅僅由嫌疑人甲要求而作出。

5. 事實上，資料亦顯示所開發藥物，在藥物品種方面，某專科醫生開非其專科範疇之藥，其頻率之多，亦顯示出不正常情況。雖然醫生具有權限發出任何其他專科之藥物，但這不應該經常性出現的。故只能說是不正常，而非行政違法；在數量方面，根據醫生所開之數量及所指示之用量，所開之數量是超出

所用之份量的，可以顯示到醫生是基於對同事信任而發出藥物，而發出之藥物是整體上沒有受到控制的。

6. 大量資料顯示嫌疑人甲曾作出以藥單換日用品的可能性，但由於衛生局並沒有權限向涉嫌藥房進行賬目調查（衛生局不是司法機關）。故此，這方面不能證實嫌疑人是否曾以藥單換取日用品之事實。基於疑點利益歸被告原則，預審員認為以藥單換日用品作出之詐騙的指控是不成立的。然而，由於嫌疑人所提供的資料顯示，其父親甲甲現為香港一名執業之專科醫生（卷宗第 196，197，199 頁），其父親和母親之條件，明顯不符合《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱 ETAPM）第 208 條所規定收取家庭津貼之要件。因此，嫌疑人並沒有權利因供養尊親屬之事實而收取家庭津貼。並且，亦因為這樣，根據 ETAPM 第 148 條第 1 款 b 項規定，嫌疑人雙親不可能獲得由澳門行政當局發出之受益人衛生護理證。

7. 嫌疑人甲辯稱，由於申請時其父已過 65 歲，人事處就當其父已經退休和符合法定要件，其母亦因此而符合資格。根據人事處代處長的聲明筆錄，工作多年從未聽聞過，故這並不是事實（卷宗第 266 頁）。另嫌疑人甲亦辯稱，其父雖是香港專科醫生，但十多年來逢星期三和星期日是義診的。由於持著懸壺濟世、贈醫施藥的精神行醫，在扣取成本後，每月收入是低於兩仟元的，故仍符合申請要件，但有關證明文件卻一時間不能提供（卷宗第 263 頁）。由於嫌疑人不能即時提供證明，根據經驗法則，在香港的一位專科醫生即使一個星期有二天是義診，並沒有可能收入低於兩仟元的。這是不符合邏輯的，故有關解釋是不被接納的。

8. 事實上顯示，在申請家庭津貼之事宜上，甲的行為已構成詐騙罪，並且由於其每次申請或續期時都聲明其父沒有任何收入（卷宗第 219 至 260 頁）（亦不是嫌疑人所說的小於 2000 元的收入），亦足以證明其已作出偽造文件罪。

9. 由於癸醫生證言所開的藥並不是嫌疑人之父親甲甲，而是其丈夫的。而嫌疑人承認這張藥單的藥物不是為父親所用的，而是為了幫助庚醫生的父親才借甲父之醫療咭。隨後，庚醫生否認了上述之指控。這張藥單究竟最後由誰享用了？已換了日用品？？庚父親享用了？？這是本紀律程序沒有能力證實的地方。故此，基於疑點利益歸被告的原則，有關涉嫌觸犯《刑法典》第 246 條公務員所實施之偽造罪（根據所得之資料，預審員認為只有可能出現公務員所實施之偽造罪，而非廉正公署所指的偽造證明罪）被視為不成立。然而，嫌疑人既然承認借出其父之醫療咭，故已違反了公務熱心之義務。

10. 但是，涉及觸犯《刑法典》第 249 條偽造證明罪、第 190 條不當利用秘密罪和第 348 條違反保密罪的指控。根據本紀律程序之調查所得，並沒有足夠證據顯示嫌疑人涉嫌觸犯上述犯罪，故亦不能因此追究其相關的行政違法責任。

11. 嫌疑人在紀律程序中，曾前後兩次提供實況筆錄。由於有眾多醫生指出之事實是與嫌疑人提供之證言不符。同時，嫌疑人的證言亦前後不一致；另外，有關收取家庭津貼事宜上，亦作出了多番解釋，隨後亦被人事處的代處長反駁其證言。再有甚者，為了符合有關要件，嫌疑人提出其父在十多年間，行醫的收入低於二仟元的解釋。可是，作為一個香港執業之專科醫生，是不可能的。故此，從以上事實可以證明，嫌疑人在調查階段作虛假聲明。

12. 可以結論到，在一九八八年至今，嫌疑人在不符合《澳門公共行政工作人員通則》第二百零八條發放津貼之要件下收取家庭津貼，而嫌疑人是自願及故意情況下而作出上述行為，故嫌疑人甲已被證明作出詐騙行為。同時，基於嫌疑人在申請雙親之家庭津貼時將虛假資料寫上申報表上，亦已觸犯刑法。另外，嫌疑人以其父親衛生護理證持有人身份幫助他人開發藥物，已違反公務員熱心之義務。最後，亦證實了嫌疑人在調查階段作虛假聲明，試圖逃避責任。

故此，嫌疑人甲違反多項公職人員的一般義務。

被告存在紀律責任中的減輕情節。

- 由於甲已工作滿十五年，且工作評核均“優”或“良”，故具有減輕情節（ETAPM 第 282 條 a 項）。

被告存在紀律責任中的加重情節。

- 由於甲作出多項違紀行為，故符合 ETAPM 第 283 條之加重情節。

13. 就這種行為，嫌疑人甲違反了多項的公職人員一般義務，即違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之無私、熱心、服從和忠誠等義務（第 279 條 2 款 a 至 d 項及同條第 3 款至第 6 款），故有關行為構成違紀行為。再者，嫌疑人甲在調查階段作虛假聲明。故此，上述違紀屬於嚴重不守紀律之行為。故根據 ETAPM 第 315 條規定，可適用科處撤職之處分。

14. 然而，考慮到 ETAPM 第 316 條第 1 款之規定，處分係根據在案中存在之減輕或加重情節，尤其衡量違紀者之過錯程度及人格。在考慮到嫌疑人已在衛生局工作高達 15 年之久，故預審員行使 ETAPM 第 316 條第 2 款賦予之權限，科處嫌疑人甲較低之處分：科處停職一年之處罰。

15. 科處停職的權限屬於行政長官（ETAPM 第 322 條），根據刊登於 2000 年 2 月 28 日第九期政府公報第一組第 14/2000 號行政命令第 1 條和第 3 條將上述有關權限授予社會文化司司長。

嫌疑人在十天內（ETAPM 第 333 條第 1 款），可提交書面申駁；被告或其代表律師可於附設在仁伯爵綜合醫院的衛生局舊技術學校大樓 112 室預審員的辦公室查閱卷宗（預約時間，請電 3907141，找本程序之秘書甲乙先生）。

二零零三年八月四日

預審員

甲丙

顧問高級資訊技術員”

2003 年 8 月 12 日，上訴人向行政機關作出下列陳述：

“尊敬的首長：

謝謝在百忙之中關心我的事情。

本人甲現任山頂醫院口腔門診部高級護士（自 1988 年入職至今）。今年（2003 年 3 月）廉政公署讓我協助調查，我百思不得其解、不明到底發生了什麼事，調查至今醫院紀律程序之負責調查人甲丙先生對於廉政公署調查的情況，終於做出了不成立的最初結論。現我對這個結論給予以下之回應，更希望借此可以還我一個真正的清白。甲丙先生指出：我同我的家人並不是依正常預約手續在醫院看病、並指出多名醫生證明我並非事先預約的，而是我親自找醫生要求看病或開藥。我同家人因病（不是長期病）去求診，而醫生依診斷開藥或做治療，視為不正常途徑。因未事先預約、是因為事先未有發病，突然皮膚生病毒性泡疹痛楚難忍，求診於皮膚科戊醫生。因撞車左手臂不能抬高，次日開工時求診於物理治療科王醫生，並開了 RX 照鏡。王醫生不肯定是否骨折求助於骨科丁醫生，丁醫生看了片之後，要我做物理治療並開藥給我。事先我是預知不到我會有這樣或那樣的病症發生。我父親因長期高血壓心臟病需長期服藥，藥服用完我去幫他開藥，未有事先預約也被視為非正常途徑。本人於四年前曾在婦科做手術後，嚴重地腰椎損傷、腫的很厲害、而致不能行走，經過長期物理治療我才恢復至今，所以本人在骨科和婦產科需要長期跟進病情。因為是醫院員工，醫生讓我服完藥或有什麼不舒服可隨時看醫生。有時服完了藥而開工時不願請假去看醫生，讓本部分醫生開給我骨科藥。這樣做既不誤工作又避免增加門診醫生的壓力，讓多的時間給予其它病人，這也被視為非正常途徑。在本院這種被視為非正常途徑的做法隨時都有發生。

我父親甲甲現年 84 歲，今年初病重不能行走、在本院住院治療後也無大進展後出院。現回北京治療仍臥床不能再走。經診斷患骨癌晚期並已擴散全身、他本身就患有高血壓、主動脈曲張、心瓣關閉不全近 40 餘年、並患有嚴重的壓縮性骨折、椎管狹窄壓迫下肢神經而致行動不便，並且有嚴重的耳聾和眼病、左眼基本全盲已近二十多年，右眼也有嚴重近視、老花和散光。在中國他曾任大學一級教授、專科醫生。退休後才來香港，雖身體多病但頭腦非常清醒至今。因他不願過退休生活的寂寞和無聊，他雖然是國內的一名高級醫生及教授，香港政府是不承認他的職稱。也因年紀老多病也不可能再考醫生牌照，在他的學生幫助下，共同租了一個地方申請中醫牌，這樣既可消磨時間又可幫助別人，用這種方法渡過餘生。而且他對於廣東話既不會講也聽不懂幾句，只和那些他的學生（在港開診所的醫生）教他們診斷皮膚病和幫他們解決比較疑難病症，除有時贈醫施藥外，每天還寫書和寫講義。至於他給病人用的藥全是自己親手配制的藥膏和一些中成藥。每逢假期來澳門休假，本院很多醫生及家屬都來找他看過病。從來沒有收過分文。在港生活十幾年住政府公屋領取老人高齡生活津貼每月約 600 元左右（具體不詳）。母親在港居住二十幾年從未工作，現已 75 歲。二人的生活全部由我們姐妹負擔。而父親每年都會回衛生部開工作會議。如無我們供養，他們不可能在港生活。而香港政府對他開的診所也給予免所得稅。對於我申領父母的每人每個月一百多元的津貼和衛生護理卡、也被指控我詐騙罪和偽造文件罪。他們年齡已超過 65 歲，沒有護理卡同樣也可享受免費醫療。而且我們每月要供養他們的生活費幾千元。這樣的條件收取家庭津貼也不夠條件嗎？

口腔科癸醫生對我指控先後矛盾。令人驚訝。是記憶出問題還是別有用心，也更清楚了廉政公署指證我的原因。癸醫生在做證言時說：開藥單給我時、我聲稱是開給我先生（但我先生並不用此藥，既無高血壓又無心臟病）而後不

明白為什麼又換成我父親的名（他二人都享有免費醫療證）。我無必要講這種假話、但是當我看清那張有問題的藥單時、我將真相講給醫院法律顧問甲丙先生。而癸醫生推說：記不清和不記得了。而且庚醫生、身為科室主任對自己所做的事不但不承認還找藉口，講假話、真令人嘩然。這樣的醫生講假話做假供，別說醫德、連做人最起碼的道德品質都這麼差。而更奇怪的是醫生給假口供、前後講的都不同都不追究，而我向法律顧問提供重要指控庚醫生向我借卡給他家人開藥，我借給他反而視為有罪、而庚醫生向法律顧問甲丙先生做證言：他根本不需要向我借卡、那麼他不承認借卡一事怎麼又指控我有違法。

尊敬的首長：

謝謝您在百忙之中抽時間來關心我的事，我也願借此向您申訴，拿一個公平。在醫院工作 15 年之久，我一直本著盡心敬業、以我學來的本領貢獻於社會的精神去工作。但今天發生這種事、令我重新用另一個角度去看個別的醫生操守。今後我該如何地面對和如何地工作。我深信公正和公平是存在的，真理是永恆的。

甲

2003 年 8 月 12 日”

在 2003 年 8 月 19 日，上訴人向社會文化司司長寄出下面的信件：

“我：甲現任山頂醫院口腔科高級護士，1988 年入職至今。父親甲甲 85 年移民香港，有嚴重的心臟病和高血壓，而且有嚴重的近視和老花。與母親及姨三人居港，現已癱患不能行動，已送回北京住院。他原是大學高級教授，因他不願過退休生活的寂寞和無聊，在他學生的幫助下，租用地方開設中醫診所（父親原是西醫，但香港政府不承認他的職稱）。也因他年老多病而語言又不通，也不可能再考西醫牌照。且收入不能維持三人生活。我 90 年向政府申領

父母津貼和衛生護理卡，父親當年已 70 歲高齡，現醫院法律顧問甲丙先生未經調查，提出我父母不夠條件申領，並指控我詐騙罪和作虛假聲明，並且對我提出科處停職一年之處罰。為此特寫信給您，說明情況。

我父母他們在港住政府公屋，享有政府高齡生活津貼，雖然有開中醫診所，但都維持不了生活。故他們在香港的生活費用全依靠我和姊妹提供。現將我父母在港居住公屋的證明、政府高齡生活津貼證明及診所免稅證明，請司長在百忙之中對此事給予公正的處理。

謝謝！

甲

2003/8/12”

在同一個紀律程序中所作報告內容如下：

“事宜：對衛生局員工甲護士進行之紀律程序（編號 2/GAJ/2003）

預審員：甲丙（顧問高級資訊技術員）

秘書：甲乙（一等助理技術員）

### 第一部分 序

1. 本年初，廉正公署在對嫌疑人甲進行之調查中，發現嫌疑人涉嫌在過去兩年期間以醫生所開發之藥單來換取日用品，除嫌疑人外，用以換物之藥單尚包括其家屬受益人。廉正公署還發現嫌疑人甲涉嫌其他犯罪行為。故此，在完成調查後，廉正公署認為嫌疑人有跡象顯示觸犯《刑法典》第 211 條詐騙罪、第 190 條不當利用秘密、第 249 條偽造證明及第 348 條違反保密規定等罪行。廉正公署除了將案件移交檢察院處理外，並同時通知了衛生局。

2. 基於此，衛生局依職權對嫌疑人追究行政違反的紀律責任，故局長閣下

於二零零三年四月十日作出批示，著令對涉嫌員工進行紀律程序(卷宗第6頁)。

3. 在上述批示中，本報告書簽署人甲丙被委任為預審員。隨後，甲乙先生亦被簽署人委任為本程序之秘書。

## 第二部分 調查

4. 在二零零三年四月十六日紀律程序(編號 2/GAJ/2003)已正式展開。同時，根據十二月二十一日法令第 87/89/M 號所批准之《澳門公共行政工作人員通則》(以下簡稱 ETAPM)第 328 條第 3 款規定，已對本程序作出委任之上級、舉報人和嫌疑人作出通知(卷宗第 7 至 15 頁)。

嫌疑人被通知本程序之有關委任批示之日期和展開紀律程序之日期。有關通知被送往嫌疑人工作地點，並由其簽收核實(卷宗第 10、11 頁)。

5. 簽署人亦已向衛生局人事處申請發給嫌疑人之紀律記錄證明書及護理受益人資料。隨後，已獲批准，此證明書已附於本卷宗第 28、29 頁。

6. 簽署人隨即以上述資料請求組織暨電腦廳，發出嫌疑人及其家屬受益人在近兩年內之求診和用藥紀錄。有關資料已被發出，並附於本卷宗第 31 頁至 46 頁。

7. 另外，簽署人請求衛生局局長作出協助，向廉正公署索取進一步之資料(卷宗第 16 頁)。然而，基於司法保密關係，廉正公署僅能提供少部分資料(卷宗第 48 至 49 頁)。

8. 為了進一步核對電腦紀錄和病歷紀錄，簽署人根據行政程序法典第六十六條規定，請求局長閣下批准查閱嫌疑人和其家屬受益人之病歷紀錄。有關請求已獲批准，並附於卷宗第 22 頁。

9. 在獲得上述查閱病歷許可後，即向求診者處索取有關人士之病歷副本(卷宗第 51 頁至 52 頁)。求診者處發出嫌疑人和其家屬受益人之病歷副本(卷

宗內之附件 1 至 5)。

10. 簽署人發現有關電腦紀錄是不齊全，和大多求診紀錄和用藥資料沒有紀錄在病歷上。故此，簽署人請求會計處處長發出相關人士所曾享用之藥物單據（卷宗第 54 頁）。會計處發出有關藥物單據（卷宗第 69 頁至 126 頁）。

11. 為了方便調查，簽署人亦將報章上關於本個案之報章載於本卷宗（卷宗第 64 頁至第 66 頁）。

12. 由於涉及大量資料和文件，以及卷宗事情之複雜性，簽署人請求衛生局局長根據按照經十二月二十一日第 87/89/M 號法令通過的及經十二月二十八日第 62/98/M 號法令重新修訂的《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱 ETAPM）第三百二十八條第一款規定，請求延長紀律程序多四十五日，並獲得批准（卷宗第 61 頁）。

13. 根據資料顯示，任職於口腔科之甲丁醫生是向嫌疑人及其家屬受益人發出最多藥物之醫生。然而，此醫生已離開衛生局，有關離開已被證實（卷宗第 130 頁）。

14. 在二零零三年五月二十七日聽取眼科乙醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 133、134 頁），以及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 135 頁）。

15. 在二零零三年五月二十八日聽取肺科甲戌醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 137、138 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 139 頁）。

16. 在二零零三年六月十日聽取矯形外科丙醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 141、142 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 143 頁）。

17. 在二零零三年六月十日聽取耳鼻喉科甲己醫生之證言，並作出其本人

之聲明筆錄（卷宗第 145、146 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 147 頁）。

18. 在二零零三年六月十一日聽取骨傷科丁醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 149、150 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 151 頁）。

19. 在二零零三年六月十一日聽取內科甲庚醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 153、154 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 155 頁）。

20. 在二零零三年六月十二日聽取骨傷科甲辛醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 157、158 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 159 頁）。

21. 在二零零三年六月十三日聽取婦產科甲壬醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 161、162 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 163 頁）。

22. 在二零零三年六月十三日聽取皮膚科戊醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 165、166 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 167 頁）。

23. 在二零零三年六月十三日聽取心臟科己醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 169、170 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 171 頁）。

24. 在二零零三年六月十三日聽取兒科甲癸醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 172、173 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 174 頁）。

25. 在二零零三年六月十六日聽取口腔科庚醫生之證言，並作出其本人之

聲明筆錄（卷宗第 176、177 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 178 頁）。

26. 在二零零三年六月十七日聽取口腔科癸醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 184、185 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 186 頁）。

27. 在二零零三年六月十七日聽取口腔科辛醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 180、181 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 182 頁）。

28. 在二零零三年六月十七日聽取康復科王醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 188、189 頁），及說明有關求診和發藥之紀錄（卷宗第 190 頁）。

29. 嫌疑人亦於二零零三年七月三日出席預審員辦公室，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 196、197 頁）。並提供有關證明文件，附於卷宗第 198 頁至 216 頁。

30. 嫌疑人提供了有關證明文件，故簽署人作出一些必需之調查。即請求人事處發出嫌疑人及其家屬受益人在過去申請衛生護理之申請書及文件副本（卷宗第 218 頁）。人事處發出了過往之申請書及文件副本（卷宗第 219 頁至 260 頁）。

31. 根據嫌疑人所提供的資料顯示，聲稱其父親甲甲現為香港一名執業之專科醫生（卷宗第 196，197，199 頁）。故其父親和母親之條件，明顯不符合《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱為 ETAPM）第 208 條所規定收取家庭津貼之要件。因此，嫌疑人並沒有權利因供養尊親屬之事實而收取家庭津貼。並且，亦因為這樣，根據 ETAPM 第 148 條第 1 款 b 項規定，嫌疑人雙親不可能獲得由澳門行政當局發出之受益人衛生護理證。基於此，再次傳召嫌疑

人作出有關違規行為進行答辯（卷宗第 262 頁至 263 頁）。

32. 為了證明嫌疑人的答辯之真實性，需進行補充性之調查。故此，再次請求衛生局代局長根據按照經十二月二十一日第 87/89/M 號法令通過的及經十二月二十八日第 62/98/M 號法令重新修訂的《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱 ETAPM）第三百二十八條第一款規定，延長紀律程序多十日，並獲得批准（卷宗第 272 頁）。

33. 在二零零三年七月十日聽取人事處代處長乙甲之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 265、266 頁）。

34. 在二零零三年七月十四日再次聽取口腔科庚醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 268、269 頁）。

35. 在二零零三年七月十四日再次聽取口腔科癸醫生之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 278、279 頁）。

36. 在二零零三年七月十五日聽取新口岸一藥房東主之證言，並作出其本人之聲明筆錄（卷宗第 280、281 頁）。

37. 人事處已計算出嫌疑人在過往不應收取津貼之總額。直至二零零三年七月二十三日，有關總額為澳門幣肆萬柒仟柒佰肆拾元正（卷宗第 281B 至 281F 頁）。

### 第三部分 控訴

38. 已遵守有關法律手續並按照經十二月二十一日第 87/89/M 號法令通過的及經十二月二十八日第 62/98/M 號法令重新修訂的《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱 ETAPM）第 329 條作出了所規定之必要措施，審閱及分析了筆錄，且在權限範圍內再沒有需要採取任何補充措施，因為已查明充分的資料，根據 ETAPM 第 332 條，簽署人於二零零三年八月四日向嫌疑人發出控訴

書。

39. 嫌疑人於二零零三年八月四日收到上述控訴書，並簽署作實（卷宗第 283 頁至 287 頁）。

#### 第四部分 答辯

40. 嫌疑人於二零零三年八月十二日向預審員提出書面答辯，然而卻沒有提供任何證明文件（卷宗第 289 頁至 290 頁）。並且答辯書抬頭人並不是本紀律程序之預審員，本程序秘書要求其作出改正，但遭嫌疑人拒絕。

41. 嫌疑人已於二零零三年八月十八日向社會文化司司長閣下作出投訴，並附上一些證明文件。雖然有關文件並沒有附於其答辯書內，然簽署人於同年八月二十二日將其所提交之文件成為卷宗第 291 頁至第 304 頁。

#### 第三部分 結論 *(按原文)*

42. 總結上述情況可作出以下結論：

A. 鑒於司法保密原則，即使大量資料顯示嫌疑人甲曾作出以藥單換日用品的可能性，但由於衛生局並沒有權限向涉嫌藥房進行賬目調查（衛生局不是司法機關）。故此，這方面不能證實嫌疑人是否曾以藥單換取日用品之事實。基於疑點利益歸被告原則，預審員認為以藥單換日用品作出之詐騙的指控是現階段難以證實，故指控是不成立的。

B. 同樣，涉及觸犯《刑法典》第二百四十九條偽造證明罪、第 190 條不當利用秘密罪和第 348 條違反保密罪的指控。根據本紀律程序之調查所得，並沒有足夠證據顯示嫌疑人涉嫌觸犯上述犯罪，故亦不能因此追究其相關的行政違法責任。

C. 雖然嫌疑人強調，衛生局醫生為非正常途徑預約的員工看病，是非常

普遍的情況（答辯書第 3 段，見卷宗第 289 頁）。這一點預審員是知悉，即使我們認同這等同於員工福利（根據自然法則），但是，很明顯嫌疑人的家屬是沒有此權利。何況，公職人員和其家屬在醫療護理上，是同所有澳門市民有著相同權利，故此，嫌疑人利用本身職位，而求取便利，是對其他人不公平的。有關行為已違反了公職人員之一般義務，即違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之無私義務和服從義務（第 279 條第 2 款 a 項、c 項，以及同條第 3 款和第 5 款），故已構成違紀行為。

D. 指控書第九點已表示基於疑點利益歸被告原則，有關涉嫌作出公務員所實施之偽造罪是不能確定。同時，指出嫌疑人在其聲明中，明確表示借出其父親醫療咭（見卷宗第 197 頁）給其他人以作開發藥物事情。而眾所周知，病人得僅以自身名義請求醫生診療和發出藥物，這一點，一般市民都是知道的，況且嫌疑人是一名醫護人士。故此，已違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之熱心義務（第 279 條第 2 款 b 項以及同條第 4 款），亦構成違紀之行為。

E. 嫌疑人所提供的資料，其父親甲甲現為香港一名執業之專科醫生（卷宗第 196，197，199 頁）。故其父親和母親之條件，明顯不符合《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱為 ETAPM）第 208 條所規定收取家庭津貼之要件。嫌疑人雖提出抗辯，但簽署人經研究和分析後，證實嫌疑人是在不符合 ETAPM 第 208 條所規定下收取家庭津貼，理由如下：

- 嫌疑人提及在一九九零時首次家庭申請時，人事處員工在處理上，如申請人之家屬如超過六十五歲者，已自動符合第 208 條所規定（卷宗第 263 頁第四段）。但被在人事處工作超過十九年之同事乙甲小姐，亦為人事處代處長否認過去存在這種標準（卷宗第 266 頁）；

- 嫌疑人表示其專科醫生之父親，由於是長期贈醫施藥，在過去十多年內，每月收入是不超過二千元正的（卷宗第 263 頁第六段）。嫌疑人亦於日前

向社會文化司司長提交一份投訴信（卷宗第 293 頁），並附上一份信內提及之“免稅證明”（卷宗第 295 頁和 296 頁），證明其父親在一九八九年四月一日至一九九零年三月三十一日期間之收入總數為港幣 26,500 元正（港幣貳萬陸仟伍佰元正）；

a) 上述文件清楚表示甲甲先在在八九/九零年間收入為港幣 26,500 元正。故此，這份證明文件就在本個案中顯得很重要了。這是一份什麼的文件呢？法律上意義有多大？？

b) 這是由 HONG KONG INLAND REVENUE DEPARTMENT 向甲甲先生發出之信件。發出人為助理局長乙乙（Assistant Commissioner），根據前香港稅務條例第 112 章第 51 條(1)要求甲甲先生在 30 日內填寫上述文件並交回，同時需附上已鑑證之資產負債表和損益表以證明其所評估之收益（見卷宗第 295 頁）。

c) 前香港稅務條例第 112 章第 51 條(1)亦為香港特別行政區法律。從香港特別行政區的雙語法例資料系統可作查詢([www.justice.gov.hk](http://www.justice.gov.hk))。根據香港稅務條例第 112 章第 51 條為“須提交的報稅表及資料”規定，其目的是由於報稅者提交可作課稅對象的資料存有疑問和懷疑虛報資料，故此條文規範稅局評稅主任、助理局長，以及副局長和局長在何種情況下作出強制性之調查。（見卷宗第 306 頁至第 316 頁螢光部分）。

d) 嫌疑人甲提交證明文件並不是“免稅證明”，相反證明到其父所報稱之收益曾被香港稅局質疑。另外，嫌疑人一直沒有提交過往十多年其父已課稅之證明文件，這實在令人存疑。

e) 在此，有需要指出，根據 ETAPM 第 208 條所規定之要件，在 1990 年澳門公職人員薪俸點為 26 元，故 100 點之一半為 1300 元正，嫌疑人沒有提供任何證明文件證明，其父親收入是符合 ETAPM 第 208 條之規定。

f) 所以，控訴書第六點指控嫌疑人之事實是成立，嫌疑人所提交之答辯和文件並不能足以推翻上述指控。有關行為已違反了公職人員之一般義務，即違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之熱心義務（第 279 條第 2 款 b 項以及同條第 4 款），故有關行為構成違紀行為。

F. 即使假設其提交之“免稅證明”之收入是正確的，然而，根據嫌疑人過去之申請文件，是聲明其父親沒有工作及沒有任何收入，故可以證實到嫌疑人提供虛假證明（見卷宗第 224 頁、第 231 頁、第 235 頁、第 251 頁及第 254 頁）。有關行為已涉嫌觸犯澳門刑法典第二百四十四條之偽造文件罪。已足以證明嫌疑人違反公職人員所應遵守之一般義務，即違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之熱心義務（第 279 條第 2 款 b 項以及同條第 4 款）。（控訴書第八點）

G. 關於嫌疑人在調查階段作出虛假聲明之事實。簽署人對比嫌疑人其聲明筆錄以及其他醫生證言（包括乙醫生、丙醫生、丁醫生、戊醫生、己醫生、庚醫生、辛醫生和王醫生）。由於上述多位醫生同嫌疑人並沒有任何利益關係，已足以證明嫌疑人之證言是不可信。

H. 嫌疑人為了逃避責任，辯稱人事處員工採用有別於法律所規定之標準。而有關問題隨後亦被具有資歷之人事處同事所否定。再者，嫌疑人表示其父在過去十多年每月收入少於港幣 2000 元（貳仟元），但卻不提供證明文件。收到控訴書後，亦沒有向簽署人提交證明文件，卻相反向社會文化司司長閣下提交一份“免稅證明”，而該文件實質上並不是一份免稅證明。基於此，嫌疑人之虛假聲明是成立的。構成違反公職人員所應遵守之一般義務，即違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之忠誠義務（第 279 條第 2 款 d 項以及同條第 6 款）

I. 甲護士作出了上述嚴重不守紀律之行為，引致不能維持職務上法律狀況，原則上，是可適用強迫退休或撤職之處分。

J. 根據 ETAPM 第 316 條第 1 款之規定，衡量到嫌疑人在衛生局工作超逾

十五年之久，故預審員行使 ETAPM 第 316 條第 2 款賦予之權限，科處嫌疑人甲較低之處分：可科處停職二百四十一日至一年之處罰。

K. 最後，預審員強調，嫌疑人雖然在法律上不能證明廉正公署之指控，但僅僅是由於預審員不能介入司法保密範圍，故在沒有證據情況下，以致上述指控不能在本程序中成立。

#### 第四部分 建議 *(按原文)*

43. 根據上述結論部分之理由，本人作出以下建議：

A. 建議對嫌疑人科處停職 300 天之處罰。

B. 建議衛生局即時終止甲護士收取其父母之家庭津貼，通知其在 30 天內退還不應收取之款項。

44. 科處強迫退休的權限屬於行政長官（ETAPM 第 322 條），根據刊登於 2000 年 2 月 28 日第九期政府公報第一組第 14/2000 號行政命令第 1 條和第 3 條將上述有關權限授予社會文化司司長。

敬請上級考慮。

二零零三年八月二十二日於澳門

預審員

甲丙

顧問高級資訊技術員”

（二）因缺乏事實理據而導致裁判無效

上訴人認為，原審法院沒有按照行政訴訟法典第 76 條的要求，在被上訴的合議庭裁判中列明被認定的事實，而只限於轉錄紀律程序中數份文件的內容。她強調曾對指控事實作出否認或提供文件以作解釋。根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項，沒有指明事實的裁判無效。

如上訴人所述，被上訴的合議庭裁判的第三部份就是認定事實部份，當中原審法院列明了其認為對審理該案有意義的被認定事實。儘管包含在這部份裁判的就是紀律程序裏的控訴書、被告的申辯信、報告以及處罰決定的內容，但從形式上已構成了被上訴合議庭裁判的事實依據部份。雖然沒有集中列明關於違紀行為的事實，但由於實際上存在事實部份，所以無論這些事實是否足以支持有關裁決或本身是否存在瑕疵，均不屬於民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項規定的因缺乏指明事實依據而造成的裁判之無效。

事實上，在紀律程序的報告和社會文化司司長的批示中均包含了一些紀律處罰決定的事實依據。另外，被上訴的合議庭裁判中第四部份第 4 點至第 6 點在分析關於上訴人以虛假聲明取得家庭津貼、通過不正當途徑就診和取得處方、以及把其父親的衛生護理證借給他人的問題時，也列出了相關的事實，因此不能說被上訴的合議庭裁判沒有指明事實依據。

這部份的上訴理據不成立。

(三) 違反對違紀行為定性的規定 – 提供虛假聲明。終審法院的審理權。

上訴人認為，中級法院在審理因事實前提錯誤而形成的違反法律瑕疵時，針對提供虛假資料的問題，根據上訴人父親的實際收入與她申請家庭津貼時所作聲明之間的明顯差異，就總結出上訴人提供了虛假聲明，並從而違反了職業

義務，卻沒有再調查其父親收入的實際數額，違反了澳門公共行政人員通則第 208 條第 1 款，以及第 281 條和第 279 條的規定，形成法律錯誤。

上訴人所提出的實際上就是原審法院在認定有關上訴人作出虛假聲明的事實時證據是否充份的問題。對於上訴人父親的實際收入是否和上訴人申請家庭津貼時提供的資料存在明顯差異，並非必定要通過對有關收入的實際數額作比較後才可以確定。這本身是一個事實方面的問題。

過去終審法院一直認為，在針對行政案裁判的上訴中，終審法院原則上不能審理事實問題，只審理法理問題。<sup>1</sup>

行政訴訟法典第 152 條規定，針對中級法院合議庭裁判提起上訴的依據，僅限於違反或錯誤適用實體或程序法律，或該裁判無效。

所以，在此類上訴中，終審法院原則上不能推翻中級法院在審查證據時所形成的心證，只能審查該心證的形成過程，即調查證據和認定事實的過程是否符合法律規定。

應補充的是，本問題的關鍵是上訴人提供的關於其父親收入的資料是否真實，而不是其父親的收入是多少。

因此，這部份的上訴理據亦不成立。

#### （四）違反舉證責任分擔原則及疑點利益歸被告原則

對上訴人來說，由於被訴行政機關未能直接和明顯地證明自 1990 年 7 月起其父親的收入超過公職報酬指數 100 點的價值的一半，所以在被上訴的合議庭裁判中認定有關事實，違反了舉證責任分擔原則及疑點利益歸被告原則。

---

<sup>1</sup> 參閱終審法院第 12/2002 號上訴案裁判，《澳門特別行政區終審法院裁判匯編 2002》第 56-57 頁；以及分別在 2004 年 6 月 2 日和 2004 年 3 月 24 日在第 17/2003 號和第 5/2004 號上訴案所作的裁判。

上訴人提出在本案的文件中，只能證明其父親自 1994 年 5 月開始獲香港政府發給 500 香港元的高齡津貼，且有關文件是由上訴人提供的。除此之外，沒有任何證據能顯示上訴人父親的實際收入。因此，被上訴合議庭裁判的結論只能是通過經驗法則、邏輯原則等司法推定而獲得的。

與上述第（三）點處理的問題一樣，這同樣是一個事實方面的問題。如上所述，終審法院不能審查原審法院在本案中所形成的心證。上訴人提出的正是在其角度認為中級法院應該如何評價案中的證據並得出不能證明上訴人父親的實際收入這一事實的結論。

在此並不存在違反舉證責任原則及疑點利益歸被告原則。這部份的上訴理據亦不成立。

#### （五）違反訴訟程序客觀要素穩定原則 – 考慮了不應考慮的事實

上訴人認為，原審法院考慮了被上訴的行政機關在其回應陳述時才提出的、且沒有包含在紀律程序的報告和處罰批示內的事實，違反了訴訟程序客觀要素穩定原則，並導致被上訴的合議庭裁判無效。被上訴的合議庭裁判從上訴人的父親沒有申請豁免作商業登記及繳付登記費和相關的徵費推斷出他的收入超過一萬香港元，本問題與這一部份的裁判有關。

關於上訴人父親的收入，原審法院考慮了這一事實：“.....自 1990 年 10 月至 2003 年 5 月 31 日，擁有一診所的上訴人父親每年均在香港作商業登記，並繳付登記費及徵費。”

這一事實是被上訴的行政機關在其回應陳述中根據上訴人在司法上訴陳

述時遞交的文件（診所在 1987 年至 2003 年的商業登記證和在 2003 年 6 月 1 日作出的結束營業通知，見本案卷第 88-103 及 105 頁）提出的。在紀律程序和被質疑的行為中沒有提及這一事實。

在司法上訴中，被訴的行政機關應在答辯狀內提出所有和答辯有關的事實（行政訴訟法典第 53 條第 1 款）。因此，行政機關在陳述中提及的上述事實不應被考慮。況且，針對該事實沒有給對方即上訴人提供辯護的機會。

民事訴訟法典第 571 條第 1 款 d 項規定：

“法官.....審理其不可審理之問題，判決為無效。”

根據行政訴訟法典第 1 條補充適用上述民事訴訟的規則，原審法院考慮了其不能考慮的事實，形成審理過度，令被上訴的合議庭裁判中在審理因事實前提錯誤而導致的違反法律瑕疵時，關於提供虛假聲明的部份無效。

基於這一決定，對上訴人續後提出與上述事實有關的外地法律證明問題已沒有必要審理。

#### （六）違反對違紀行為定性的規定 – 在履行職務時取得便利

關於指上訴人利用其在仁伯爵綜合醫院擔任護士職務之便，為她本人及其享有衛生護理權利的家人謀取醫療診症的便利，造成對其他人的不公平，違反無私和服從義務，上訴人認為並不存在違反紀律的行為，原因有二：

首先，要有違反紀律的行為必須違反了一個職業義務，但在本案中，上訴人並沒有任何這方面的義務。其次，沒有證明存在被上訴的合議庭裁判認為上訴人違反了的內部程序、指引和既定規程及其內容。

上訴人強調她本人及其家人不按正常預約程序在仁伯爵綜合醫院門診就診或直接從醫生處取得藥物處方，沒有紀錄診斷的疾病和處方的藥品，只是因

為她認識某些醫生和與他們之間的友誼才向這些醫生提出上述要求，正如其他擁有衛生護理權利的人一樣，並沒有違反任何職務上的義務。

最後上訴人又補充說，由於處方是由醫生開立給她的，如果說有人因其行為違反了職業義務，這些人只能是醫生。

被質疑的行為中指上訴人“藉職務之便，為其本人及家屬受益人在護理方面獲取便利，產生對他人不公平的現象”，根據紀律程序報告結論部份第 C 點，有關指控似乎是基於上訴人及其家屬以非正常途徑就診，“利用本身職位，求取便利。”。

澳門公共行政工作人員通則第 281 條規定：

“違紀行為係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。”

關於公職人員應遵守的義務該通則第 279 條第 1 款規定：

“一、擔任公共職務時，公務員及服務人員專門為公共利益服務，並應以莊重之方式從事其活動，從而為公共行政當局之聲譽作出貢獻。”

同條第 2 款還具體列出了其他的一般義務，包括：無私、熱心、服從、忠誠、保密、有禮、勤謹、守時和不從事不得兼任之活動等義務。

根據上述第 1 款的規定，有關義務是要求公職人員在履行職務時遵守的，與有關職務互相聯繫著。

紀律程序報告中只提及上訴人利用本身職位求取便利，但沒有具體事實說明這是怎樣的行為，得到什麼便利。在本案中，看來上訴人是利用其與醫生的關係，不經正常預約程序在仁伯爵綜合醫院門診就診或直接從醫生處取得藥物處方。然而，這些行為並非上訴人在履行其護士職務時作出的，與其履行職務沒有直接關係。上訴人所利用的實際上是她因為在仁伯爵綜合醫院任職，認識

當中工作的醫生，從而得到較容易接觸他們的便利，這並非從其行使的護士職務中獲取的利益，當中並不涉及護士的專業義務。

儘管上訴人所作的行為明顯對其他求診者不公平，而且滿足上訴人這些要求的醫生也沒有遵守一般診症處方的程序，但由於這些行為與護士職務的內容無關，所以並不屬於通則第 279 條第 3 款規定的應遵守無私義務的範圍。另一方面，案中亦沒有指出任何事實說明存在有關診症的內部規定，因此亦不構成違反報告中所指的服從義務。

此外，案中亦沒有資料顯示上訴人的行為違反其他一般或特別義務，例如是否在工作時間作出上述行為，是否以其具體執行護士職務的工作來換取有關便利等。

因此，針對被上訴人的上述行為，被質疑的行政決定違反了澳門公共行政工作人員通則第 281 條和第 279 條第 1 款、第 3 款和第 5 款的規定，出現違反法律瑕疵，應被撤銷。

#### （七）違反平等原則中的禁止任意

上訴人認為只對其進行紀律追訴，但有關的醫生卻沒有相應的責任，處罰行為就不能不被視為一個任意的決定，被上訴的合議庭裁判違反了平等原則所表達的禁止任意。

上訴人提出的這個理據明顯不能成立。事實上，如果上訴人不通過正常的預約和診療程序，使其本人及其家人直接就診及取得藥物處方的行為可構成紀律責任，這是獨立的個人責任，並不能取決於其他共同參與者是否同時受紀律調查及處分。

上訴人所作的上述行為必定有醫生的參與，沒有對他們進行紀律調查可能

令具有紀律調查權限的行政部門違反了相關的義務。但即使是這樣，也不會改變上訴人的行為的性質。

（八）因缺乏理由說明而導致裁判無效。作出虛假聲明。

上訴人不同意原審法院認為行政機關把她在紀律程序中提供虛假聲明視作處罰時考慮的一個情節而非違紀行為。由於在被上訴的合議庭裁判中沒有說明得出這個結論的理由，所以根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項的規定該裁判無效。

根據被質疑的行為，被訴行政機關認為上訴人構成違反紀律的情況包括“為逃避責任，在紀律程序中多次作出虛假聲明。”

在紀律程序報告中的結論部份 H 項亦提及：

“嫌疑人為了逃避責任，辯稱.....。基於此，嫌疑人之虛假聲明是成立的。構成違反公職人員所應遵守之一般義務，即違反澳門公共行政工作人員通則所規範公職人員必須履行之忠誠義務（第 279 條第 2 款 d 項以及同條第 6 款）。”

很明顯，被訴行政機關把上訴人在紀律程序中作出虛假聲明視為一個獨立的違紀行為，而不僅僅是一個在釐定處罰幅度時加以考慮的一個加重情節。

再者，在被質疑的行為中，只明確提到澳門公共行政工作人員通則第 283 條第 1 款 h 項規定的一個加重情節：作出多個違紀行為。

因此，在被上訴的合議庭裁判中沒有正確理解被質疑的行政行為的含義。

而在被質疑的行為中，把上訴人在紀律程序中作出虛假聲明的行為作為一項獨立的違紀行為加以罰處是違反了法律。

經適當調整後，刑事法律的規定補充適用於紀律程序（澳門公共行政工作人員通則第 277 條）。裏面其中一個可適用的原則就是無罪推定原則，其意義就是應由具紀律調查及決定權限的行政機關提出被告作出了違紀行為的證據，而不是要求被告主動證明自己沒有過錯，因此，被告既有保持沉默的權利，也沒有像證人一樣提供事實真相的義務。

與證人不同，在紀律程序中的被告，不應因其在程序中為了逃避或減輕自己的責任而提供虛假聲明，便被視為多觸犯一項違紀行為，從而受到額外的處罰。當然，被告在調查過程中的行為會影響其須承擔的紀律責任。例如自動承認違紀行為就是一個減輕處罰情節（澳門公共行政工作人員通則第 282 條 b 項）。

作為被告的上訴人在紀律程序中為了逃避責任而提供虛假聲明，並不構成違反澳門公共行政工作人員通則第 279 條第 2 款 d 項規定的忠誠義務。所以，在被質疑的行為中存在違反法律的瑕疵，應被撤銷。

基於上述決定，無需再審理上訴人提出的與作出虛假聲明有關的違反無罪推定原則及損害上訴人辯護的基本權利等問題。由於被質疑的行政行為被撤銷，在第（五）點上訴人提出的理據勝訴的法律後果亦無需理會。

### **三、決定**

綜上所述，本法院裁定上訴人勝訴，撤銷中級法院的裁判，並裁定司法上訴原告勝訴。

由於上訴人勝訴，被上訴人獲法定豁免訴訟費用，所以訴訟雙方在兩審級

均無需繳付訴訟費用。

法官：朱健（裁判書制作人）

**Viriato Manuel Pinheiro de Lima**（利馬）

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉

2005年6月29日。