

(譯本)

澳門金融管理局 紀律程序 監督上訴 紀律程序的失效 判決的事實依據

摘要

一、針對澳門金融管理局行政管理委員會作出的懲罰決議無須提起監督上訴，因為可直接向行政法院對該決議提起司法上訴。

二、《澳門金融管理局人事專用規章》第 71 條中規定的 30 日期間並非除斥期間，而僅是一「紀律」或「命令」期間。

三、說明事實依據的義務就是說明導致作出該裁決的已證（和未證）事實。

若判決無說明理由，則會沾有無效的瑕疵。

2006 年 10 月 12 日合議庭裁判書

第 126/2006 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)，其餘身份資料載於卷宗，針對向其科處 5 日停薪停職處分的第 XXX/2002 號澳門金融管理局行政管理委員會決議，向行政法院提起司法上訴。上訴人請求撤銷前述行政行為，並判被上訴實體支付澳門幣 91,000 元，以作財產損害賠償和精神損害賠償；（參見第 2 頁至第 33 頁）。

*

被上訴實體經傳喚，辯稱應判上訴理由不成立；並稱上訴人的行為造成了損失，因而提出反訴，請求判前述上訴人向其支付澳門幣 126,000 元；（參見第 51 頁至第 63 頁）。

*

行政法院法官作出批示初端駁回反訴；（參見第 86 頁背頁至第 87 頁背頁）。

*

程序繼續進行。上訴人和被上訴實體都提交了陳述（參見第 148 頁至第 161 頁及第 164 頁至第 188 頁），及檢察院司法官提交意見書，認為上訴理由不成立，上訴人提出的賠償請求理由也不成立（參見第 200 頁至第 204 頁背頁）。之後，作出判決，判上訴理由不成立，駁回針對被上訴實體提出的賠償請求；（參見第 205 頁至第 208 頁及第 278 頁至第 288 頁）。

*

上訴人不服判決，於是向本中級法院提起司法裁判上訴，在其上訴陳述書中結論如下：

『（一）紀律程序於 2001 年 11 月 15 日提起。在此 10 個月之前，行政委員和澳門金融管理局行政管理委員會已知道相關事實。

（二）《澳門金融管理局人事專用規章》第 71 條第 1 款強制規定：紀律程序必須在知悉事實後 30 日期間內提起。

(三) 一旦逾期，提起紀律程序的權利便失效，強制將程序歸檔。

(四) 而被上訴的決議未承認權利失效，於是便顯然違反了上述通則規定。

(五) 根據《澳門金融管理局人事專用規章》第 72 條規定，預審員「不能擔任低於自身職級的職務」。本案中，任命預審員的行為違反了前述通則規定，因為預審員是第 11 級職員，而嫌疑人是第 12 級職員，在提起程序之日，是某部門總監。

(六) 因此，有必要自任命預審員的批示開始，程序中的所有行為不生效力。

(七) 原審法官確認此事實至少在預審紀律程序的首 5 日，但此事實並未產生法律後果。

(八) 上訴人被指在上級不知情的情況下出售了一批紀念貨幣與事實不符，也沒有提出任何證據來證實此事實，因此應當免除上訴人的責任。

(九) 而依據本程序中提出的證據，我們至少可以提出相關的疑問，而根據有疑唯利被告原則開釋嫌疑人。因此，被上訴的決議就沾有關於違反事實前提錯誤的瑕疵。

(十) 即使認為上訴人確有違反紀律，上訴人的處境也可以排除其紀律責任，因為無法要求她採取其他的做法。

(十一) 上訴人並非獨自行動的。為此，她將可能引致的法定程序通知了上級，而此行政委員也按照應有的方式，收到了關於此事的所有進度通知；並且也將此事告知行政管理委員會。

(十二) 按澳門金融管理局的慣常做法，只要行政委員同意，可在正式獲得批准前發起程序，之後行政管理委員會再核准已作出的行為；幾次出售紀念貨幣時都是如此。

(十三) 2001 年 2 月 19 日 9 時 33 分，行政委員向上訴人發出傳真，傳送了一份行政管理委員會的決議草案，此決議預計於 2001 年 2 月 21 日作出。草案批准上訴人出售紀念貨幣，其上級也同意。

(十四) 上訴人確信可以出售；這是因為行政委員已批准，她按照該行政委員的指示行事，不違法也無任何過錯。

(十五) 金融管理局 2001 年 2 月的帳目已經被「核准」，且已經著令「公佈相關概要」。此後，帳目發往監察委員會，關於本紀律程序標的物的售賣對應的帳目是否合乎規則一事，也未提出任何疑問。

(十六) 此後，便不可再就此提出疑問了。

(十七) 簽署了預審程序第 10 頁中的備忘錄的行政委員(乙)，與上訴人的關係明顯不佳。這也可以解釋為何提起紀律程序。

(十八) 作為本程序標的物的那批貨幣是作為不再流通的貨幣出售的，而非紀念貨幣——這是行政委員的指示，出售價格高於行政委員的建議價。

(十九) 上訴人的所有行為都排除了她自身的紀律責任，因為上訴人的行為是善意的；她確信出售的行為符合金融管理局的利益。因此，不違法也無過錯，因為以她處境而論，我們無法要求她有其他的行事方式。

(二十) 原審法官未將此情節定為已經證實，便違反了法律，因為未適用《澳門公共行政工作人員通則》第 284 條 d 項的規定。

(二十一) 被上訴的判決未根據提出的證據，確定哪些事實已經證實，又有哪些事實是未經證實的。這就違反了司法裁判理據說明的最低要求，顯示出此判決毫無理由的。

(二十二) 根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定，對行政上的司法爭訟程序，補充適用《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項的規定。據此規定可知，被上訴的裁判因完全沒有理由說明而無效。

(二十三) 因此，應當撤銷被上訴的判決，撤銷包含一切法律後果。

(二十四) 一旦廢止被上訴的判決，就應當判被上訴行政機關根據上訴人適時提出的請求，向上訴人作出民事賠償。這是因為停職一事為上訴人帶來了物質和精神損害；在未提出證據的情況下，提起紀律程序並且判定上訴人有錯一事，觸及上訴人的名譽和心理，使她不快，感到羞辱。

(二十五) 被上訴的判決違反了《澳門金融管理局人事專用規章》第 66 條第 6 款、第 69 條、第 71 條第 1 款及第 72 條的規定；《澳門公共行政工作人員通則》第 314 條第 1 款、第 284

條 d 項（沒有適用在本個案）；還有《行政訴訟法典》第 76 條的規定。

（二十六）除此之外，還違反了罪過原則（無過錯不受罰）和有疑唯利被告原則』（參見第 217 頁至第 246 頁）。

*

被上訴實體在其答覆認為：

『（一）上訴人在金融管理局任職超過十五年，其中幾年任部門總監，其有義務知道並且也確實從法律和章程知道，僅有行政管理委員會才可以批准售賣貨幣。

（二）而上訴人在行政管理委員會還未作出決定的情況下，以每套澳門幣 18 元的價格，出售 3,000 套眾所周知每套的實際價值為澳門幣 60 元的貨幣。

（三）上訴人立即將貨幣交付予買方（她在金融管理局的舊同事），而未按正當的方式收款。在交付後第二日才將銷售貨幣所得款項交回金融管理局。

（四）紀律程序調查期間，查明上訴人的上級(乙)從未口頭批准，因此上訴人清楚知道，出售貨幣的執行權限僅歸澳門金融管理局行政管理委員會所有。

（五）1999 年 5 月和 2000 年 10 月（第 XXX 號建議書），上訴人建議出售同一批貨幣，行政管理委員會未批准出售，宣告等待更合適的售賣時間。

（六）2001 年 2 月，上訴人又提議出售這批貨幣，並說有人有意購入，每套價格為澳門幣 18 元；而其上級告訴其該提議應當上呈行政管理委員會。

（七）上訴人的上級起草了決議擬本，並且請上訴人過目確認（參見卷宗中的文件，「Please check」的字詞清晰可見），但是行政管理委員會並未批准此建議。

（八）上訴人卻決定在行政管理委員會審議建議之前出售這批貨幣。

（九）上訴人清楚知悉未得到行政管理委員會的批准，卻決定出售有疑問的貨幣，在未有任何條件的情況下，將（出售和確定售價的）權力據為己有，儘管其知道該等是行政管理委員會的專屬權力。

（十）上訴人讓其上級和澳門金融管理局行政管理委員會不得不面對一個已經對金融管理局造成了價值澳門幣 126,000 元的損失的既成事實；金融管理局希望得到賠償。

（十一）在被上訴實體針對上訴人提起的紀律程序中，上訴人的辯護權得到了尊重，並且嚴格遵守了適用的程序規定。

（十二）從卷宗中有詳盡的人證和書證可知，為適當地考慮事實，在搜查事實依據時，已詳細地分析了導致本程序的所有事實。因此，終局裁判對已查明事實作出了最公正適當的審理。

（十三）將程序延長，超出《澳門金融管理局人事專用規章》規定的期限只是有利於行使辯護權。

（十四）初步偵查和紀律程序的期間僅是指示的；若延長期限有利於嫌疑人或能更好地查明事實，則可以超越期限。

（十五）行政管理委員會 2001 年 8 月 15 日決議下令提起紀律程序（第 702/XXX 號決議），此決議未確定程序結束期限；但因為程序複雜，提出的證據繁多，預審員不得不延長程序，以有充足的時間實施所有的調查措施，其中包括詢問上訴人列出的五名證人。

（十六）程序預審員請求行政管理委員會批准延長聽取證人陳述的期限，行政管理委員會批准了此項請求（2002 年 5 月 16 日第 18/XXX 號決議）。

（十七）紀律程序預審員的職級是「部門總監」，是澳門金融管理局研究暨統計辦公室總監；被上訴人的職級是「總監」，是財務處總監。換言之，程序的預審員與紀律程序中的嫌疑人職級相同，職務也相同。

（十八）看不到澳門金融管理局展開預審紀律程序或實施制裁存在故意或過失（澳門《民法典》第 477 條）。

（十九）在此請允許我們援引 4 月 22 日第 28/91/M 號法令第 2 條和第 7 條的規定，澳門金融管理局沒有任何有罪過或無罪過的不法行為。

（二十）上訴人提出的非財產損害賠償請求沒有法律依據；同樣財產損害賠償請求，沒有任

何法律依據。

（二十一）沒有書證或人證可以支持上訴人提出的賠償請求』（參見第 249 頁至第 269 頁）。

*

檢閱中，檢察院代表發出意見書內容以下：

『行政法院 2005 年 12 月 1 日的判決駁回了(甲)針對澳門金融管理局行政管理委員會於 2002 年 8 月 15 日作出的決議提起的上訴。此項決議向(甲)科處 5 日停職停薪的紀律處罰。(甲)稱原審判決有法律錯誤，因為違反了法律和規章規定——此前，(甲)稱被上訴的行政行為也違反了同樣的規定；原審判決完全未說明理據，還違反了「無過錯不受罰」原則和「有疑唯利被告」原則。

我們認為，關於缺乏理據一事，上訴人是有一定道理的。我們首先來處理此問題，因為很明顯，此事對陳述的其他部分內容有影響。

《行政訴訟法典》第 76 條規定：「判決及合議庭裁判應載明司法上訴人、司法上訴所針對之實體及對立利害關係人，並清楚準確概述在起訴狀、答辯狀或陳述書中之有用依據及有用結論，以及詳細列明已獲證實之事實，最後作出經適當說明理由之終局裁判」（下劃線由我們所加）。

好：現在仔細分析被上訴的判決，我們發現，該判決列出了關於「進度」、紀律程序本身步驟的已證事宜。但是關於判決的實體問題和「關於被上訴的行為的事實依據有錯誤，且錯誤地確認了上訴人作出了違反紀律的事實」的問題，被上訴的判決僅提及向上訴人歸責的事實且僅有該版本，收回相關判決及事實結論。因此被上訴的判決未按最低限度地要求指出哪些對判決有重要意義的事實已經證實。可確定，由於可能沾有了納入紀律程序事實前提錯誤的瑕疵，所以程序仍在進行；此外，為此列出了充分的證據，特別是人證。

我們也不能認為，「原審」法官得出結論，除上訴人陳述的事實和接納上訴人陳述的部分事實之外，無需任何其他事實事宜。在本案中，法官似乎根據上訴人一方的說法，找到了對上訴人科處紀律懲罰的充分理由；但儘管如此，我們還是認為，無論陳述的情節和處境是否經證實，都不能輕視某部分事實。

可以看出，關於此問題，被上訴的判決除了未對證據作任何批判性分析，還未確定判決依據的事實。

因此，無必要再分析，我們認為應當判本司法裁判的上訴理由成立』（參見第 290 頁至第 292 頁）。

*

隨後，根據理解不可對第 572/XXX 號澳門金融管理局行政管理委員會決議向行政法院提起司法上訴。上訴人和被上訴實體收到通知，如有意願，則可就此問題發表自認為適當的觀點；（參見第 293 頁背頁和第 294 頁）。

*

上訴人辯稱本司法裁判的上訴應繼續進行，其結論如下：

—— 已適時地針對前述決議（向行政法院提起司法上訴之前）向經濟財政司司長提起（監督）訴願；但訴願未經接納，因為經濟財政司司長認為不能對決議提起此類訴願；並且

—— 無論如何，本應當認為：根據法律規定，提起的司法上訴適當，但是並非由於必須遵守「有效司法保護原則」；（參見第 295 頁至第 334 頁）。

*

卷宗已經適當處理，呈至評議會。

現予審理。

理由說明

二、由上述可見，我們首先有必要審理依職權提出的「先決問題」，此先決問題是：是否可以針對澳門金融管理局行政管理委員會作出的處罰決議，向行政法院提起上訴。這是因為，若認為答案是否定的，那麼就無需審理上訴人在本對司法裁判提起的上訴中提出的各項問題了。

儘管經濟財政司司長認為，不應對本案中的決議提起（監督）訴願，本中級法院對不同的見

解予以尊重下，不同意上述見解。因此，無礙中級法院就此問題發表意見。本卷宗中，沒有審議過本問題的司法裁判。

因此，我們看看。

第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款規定：「就所有實施未經總督」—— 意為「行政長官」——「宣布之紀律處分之裁定，以及就不接納預審員自行迴避或聲請迴避之裁定，得自嫌疑人接獲通知之日起三十日內，或自根據第三百三十三條第二款及第三款之規定公布有關通告之日起三十日內，向總督提起行政上訴。」

根據該款和同條第 4 款的規定 —— 其中規定了此上訴的「中止效力」，本中級法院一向認為：可針對在由《澳門公共行政工作人員通則》規範的紀律程序中科處的處罰決定，提起訴願，但不可就此決定直接向行政法院提起司法上訴；（參見近期例如在第 366/2006 號案件的 2006 年 9 月 21 日合議庭裁判）。

也有人認為考慮不可對此類行政行為提起司法上訴，與「有效司法保護原則」及「行政公正權」不存在矛盾。這是因為，在此有兩項概念，其一為法律規定或原則支持的所有法律地位在法律中都有（或將有）在法院中實現的適當途徑；另一概念為通過司法途徑，對某一不能被上訴的裁判提起爭執 —— 裁判之所以不能被上訴，是因為前提未滿足；（參見前述的 2006 年 9 月 21 日合議庭裁判）。

因此，我們有必要來看看，在本案中，考慮到情況的特殊性，前述見解是否適當。

核准「澳門貨幣暨匯兌監理署之新通則」的第 14/96/M 號法令，依第 18/2000 號行政法規規定，現名稱變為「澳門金融管理局」，其第 1 條 —— 此機構是「具有行政、財政及財產自治權之公法人，且為具有法律人格之公共機關，並受本通則及其他適用法例管制。」

而同一法規第 4 條規定：

『一、澳門貨幣暨匯兌監理署受總督（意為「行政長官」）監督。

二、總督在行使監督權時，尤其有權限：

- a) 聘用、任命及罷免通則所規定之機關之成員；
- b) 核准專有帳目格式；
- c) 核准澳門貨幣暨匯兌監理署人員福利基金規章；
- d) 核准車隊專有規章；
- e) 核准年度活動計劃；
- f) 核准經營暨投資之本身預算及其修改；
- g) 核准年度報告書及帳目；
- h) 認可有關澳門貨幣暨匯兌監理署結構、組織及運作之內部規章；
- i) 認可人員專有通則；
- j) 制定指引並發出指令，以貫徹澳門貨幣暨匯兌監理署之目標；
- 1) 命令通則規定之機關呈交認為必要之資料；
- m) 行使本通則或其他法律規定所列明之權力』（下劃線由我們所加）。

之後還規定了行政管理委員會的職權，第 17 條第 3 款規定，行政管理委員會有權限「根據澳門貨幣暨匯兌監理署之需要，以及根據已核准之本身預算及人員專有通則，聘用及管理人力資源，尤其行使紀律懲戒權管理該等人員」；還有權限「編制及核准內部規章及人員專有通則，並將之交由總督認可」；（下劃線由我們所加）。

至此，我們認為現可作出判決。

首先，根據第 14/96/M 號法令的第 4 條第 1 款規定，我們馬上可以承認，有必要預先向行政長官提起行政上訴。

然而，我們要記住（與中級法院的 2006 年 9 月 21 日合議庭裁判中提到的情況不同）：「本案中」，澳門金融管理局的性質是「具有法律人格的公共部門」，有自身的規章，規章規範的內容包括本身的紀律程序和相關的懲罰；但是，其中看不到有任何條款（明確）規定對紀律事宜中的裁判應提起監督上訴。

因此，考慮到《行政程序法典》第 164 條第 2 款的規定：「僅在法律明文規定之情況下，方可提起監督上訴；監督上訴具任意性，但另有規定者除外」，我們認為，可針對第 572/XXX 號澳門金融管理局行政管理委員會決議向行政法院提起司法上訴；因此，應當審理本司法裁判的上訴。

三、現考慮本案中提出的問題，我們從上訴人提到的「提起紀律程序權利失效」開始；（參見結論第 1 至第 4 點）。

《澳門金融管理局人事專用規章》第 71 條規定：

「一、紀律程序應自行政管理委員會或上級知曉違反行為和可推定的違反人之時起三十個工作日內提起。

二、紀律違反之日起計一年後或勞動合同終止時，紀律違反即失效。

三、若提起紀律程序，則前款規定的期間中止。」

上訴人援引第 1 款的規定，稱行政委員和行政管理委員會在知曉事實的第十個月前後才提起紀律程序，因此，認為這就「意味著提起紀律程序的權利已失效」。

我們認同原審法官的觀點，不同意上訴人的說法，我們認為，此法條僅規定了「紀律期間」或者說是「命令期間」。

實際上，我們並不認為前述第 1 款的意圖是規定紀律程序的「除斥期間」，這是因為我們不能罔顧同條第 2 和第 3 款的規定，來解釋第 1 款的內容。

以事實論，若確有「除斥期間」，那麼也應該是第 2 款規定的內容。否則，第 3 款的規定就毫無作用了。根據第 3 款，只要未超過第 2 款內規定的為期一年的期限，便可以提起紀律程序（本案例中，也未超過此期限）。

—— 現分析上訴人提到的「違反《澳門金融管理局人事專用規章》第 72 條的規定」這一問題（參見結論第 5 條至第 7 條）。

上訴人稱：

『《澳門金融管理局人事專用規章》第 72 條規定，預審員的「不能擔任低於自身職級的職務」。本案例中，任命預審員的行為違反了前述通則規定，因為預審員是第 11 級職員，而嫌疑人是第 12 級職員，在設立程序之日，是某部門的總監』。

對此問題，我們同樣不認同上訴人的理由。因為其混淆了「職級」和「薪酬水平」，只需查看前述《……規章》的「附件一」，便可得出這一結論。

根據前述「附件一」，第四組中有不同的「職級」，例如「總監」—— 部門或同級別組織單位的負責人；而同一職級的「薪酬水平」可能不同，範圍在 11 和 13 之間。

第 72 條提及的是「職級」。自卷宗可知，針對上訴人提起的程序的預審員和上訴人的職級都是「部門總監」。我們的意見認為有問題的部分上訴理由不成立。

繼續分析。

—— 隨後，上訴人對被上訴實體提供的事實版本提出爭執，稱未就這些事實提出證據，因此應作開釋，並且指稱被上訴的判決沾有「完全缺乏理由說明之無效」的瑕疵。

關於此陳述，我們現在審議上訴人指稱的無效問題。

上訴人認為：「被上訴的判決未根據提出的證據，確定哪些事實已經證實，又有哪些事實是未經證實的。這就違反了司法裁判理據說明的最低要求，顯示出此判決毫無理由」。

讓我們來看看是否如此。

「原審」法官把以下事實視為證實：

「於 2001 年 11 月 15 日，澳門金融管理局行政管理委員會因上訴人在未經其授權下，於 2001 年 2 月 15 日以財務處總監的行政委員的名義，命令出售一批不再流通但具收藏價值的貨幣一事，決議向上訴人提起紀律程序，委任研究暨統計辦公室總監(內)為預審員，並透過第 XXX 號公函通知上訴人。

於 2001 年 12 月 13 日，預審員編製了有關紀律程序卷宗。

於 2002 年 2 月 20 日，澳門金融管理局行政管理委員會決議歸責上訴人（詳見附卷第 101 頁至第 104 頁），有關內容在此視為完全轉錄。

上訴人於 2002 年 4 月 3 日向澳門金融管理局行政管理委員會提交辯護書。

於 2002 年 6 月 28 日，澳門金融管理局預審員提交聽證報告書，有關內容在此視為完全轉錄。

於 2002 年 8 月 15 日，澳門金融管理局行政管理委員會決議對上訴人科處停職 5 日的紀律處分。

上訴人於 2002 年 9 月 30 日向本法院提起司法上訴。

預審員(丙)為澳門金融管理局研究暨統計辦公室總監，職級為第 4 組別，薪酬級別為第 11 級，而上訴人原職位為財務處總監，職級為第 4 組別，薪酬級別為第 12 級。

於 2001 年 12 月 18 日開始，不再擔任總監工作。」（參見卷宗第 280 頁至第 281 頁）。

鑑於上述事實，並考慮到上訴人稱被上訴的判決沾有「無說明理由」的瑕疵，我們認為上訴人理由成立。

實際上，正如檢察院司法官在其意見書中所指，前述事實僅包含了本卷宗中程序的進度、向上訴人歸責的事實、上訴人提供的事實版本，卻未談及何者為被上訴的法院在程序中，採取證明措施後實際獲得證明的事實。我們認為，此理由說明不足以滿足《行政訴訟法典》第 76 條的規定，即「詳細列明已獲證實之事實」。

因此，根據澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項和《行政訴訟法典》第 159 條第 2 項的規定，上訴（有問題的部分）理由成立，應將卷宗下送至被上訴的法院，以根據現在已確定的內容作出新的裁決。

*

裁決

三、基於上述理由，合議庭在評議會上裁定本上訴理由成立。

無訴訟費用，因被上訴實體獲豁免。

José M. Dias Azedo（司徒民正，裁判書製作法官）—— 陳廣勝 —— 賴健雄