

第 2/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：《司法警察局內部規章》第17條之違法性·違反行政合法性原則·
特別規章·內部規章

裁判日期：2019 年 10 月 16 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、《司法警察局內部規章》第 17 條中規定司法警察局行政工作人員有義務保持其手提電話每天 24 小時可接通，並盡快回覆所收到的信息的部分，違反了行政合法性原則下的法律先置原則，因而屬違法。

二、原則上，含有涉及(勞工、軍人、被拘禁人員、被收容人員、註冊學生的)組織關係的內部規定的特別規章，如果對所涉及人士作為個人

而擁有的主體法律地位產生影響，則應被視為外部規章，基於該等規章而作出的行政行為可以接受司法審查。

三、內部規章不能在法律或者行政長官的行政法規未有明確規定的情況下，限制或影響其職員的權利和自由。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲對行政長官於 2015 年 1 月 30 日作出的駁回其針對司法警察局局長所作批示提起的訴願的批示，提起撤銷性司法上訴。司法警察局局長的相關批示對現上訴人科處金額相當於 30 日薪俸的罰款紀律處分。

中級法院裁定司法上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，並提出下列問題：

— 《司法警察局內部規章》第 17 條的規定欠缺授權法律；

— 錯誤解釋及適用《司法警察局內部規章》第 17 條的規定；

— 錯誤解釋及適用第 5/2006 號法律第 3 條的規定，以及第 9/2006 號行政法規第 35 條第 1 款和第 2 款的規定；

一對《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 b 項所規定的加重情節作出錯誤審理。

檢察院司法官發表意見，認為在《司法警察局內部規章》第 17 條的規定欠缺授權法律，以及對《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 b 項所規定的加重情節作出錯誤審理這兩方面，上訴理由成立，但在錯誤解釋及適用《司法警察局內部規章》第 17 條的規定，以及錯誤解釋及適用第 5/2006 號法律第 3 條的規定、第 9/2006 號行政法規第 35 條第 1 款和第 2 款的規定的問題上，上訴理由不成立。

二、事實

被上訴裁判認定了以下事實：

上訴人以確定委任方式在司法警察局擔任首席行政技術助理員。

上訴人自 1990 年 5 月 22 日起在司法警察局任職，截至 2014 年 11 月，已擔任公職 23 年之久。

在針對上訴人提起的第 XXX/2014 號紀律程序中，司法警察局局長於 2014 年 11 月 20 日作出如下批示：

「批示

根據本局第 XX/2014 號簡易調查程序的調查結果及本人於 2014 年 7 月 18 日作出的批示開立本紀律程序，任命乙廳長為預審員，以確實查明上述簡易調查程序所描述的事實，並確定本局首席行政技術助理員甲(即本程序的嫌疑人)可能需要承擔的紀律責任。

預審員依法開展一系列的調查取證工作，依法作出控訴，依法確保嫌疑人的答辯權利，認真分析答辯書的內容，及依法作出調查總結報告等。

上述調查措施證明了以下事實：

第一

2014 年 6 月 20 日，第 XX/2012 號紀律程序卷宗預審員丙處長，要求秘書丁副督察，聯絡該程序的嫌疑人甲到預審員辦公室簽署通知書及相約時間進行詢問。

第二

2014 年 6 月 20 日，丁副督察透過本局傳呼台發出手機短訊，要求嫌疑人甲致電內線 XXXX。

第三

由於嫌疑人甲沒有回覆，故丁副督察於同日先後兩次透過本局傳呼台發出手機短訊，但嫌疑人仍然沒有回覆。

第四

但是，在此期間，一名不知名女子先後兩次使用流動電話(XXXXXXXXXX)致電丁副督察(內線：XXXX)，表示其流動電話接收到信

息，內容為回覆電話 XXXXXXXXX，故其按照有關電話號碼致電本局回覆，並表示其本人及其家人都不是本局人員。

第五

2014 年 6 月 23 日，丁副督察再次先後兩次透過本局傳呼台(內線 XXXX)發出手機短訊，要求嫌疑人甲致電其內線 XXXX，但嫌疑人仍然沒有回覆。

第六

2014 年 6 月 23 日，丁副督察致電本局毒品罪案調查處要求該處同事協助尋找及通知嫌疑人，最後成功聯絡嫌疑人甲到來辦公室進行有關工作。

第七

嫌疑人甲簽署了通知書後，丁問嫌疑人沒有回覆傳呼台訊息的原因，嫌疑人回答表示沒有收到傳呼台的訊息，故不知道丁欲聯絡嫌疑人。

第八

由於嫌疑人甲沒有接到相關訊息，使該紀律程序的調查工作延誤了三天。

第九

2014 年 6 月 26 日，嫌疑人來到丙處長辦公室就紀律程序第 XX/2012 號接受詢問期間，丁副督察再次問及早前嫌疑人沒有回覆傳呼台訊息的真正原因，嫌疑人回答表示早前自行到澳門電訊公司取消了流動電話號碼(XXXXXXX)，並更換了另一個新的流動電話號碼，為此丁副督察再問及嫌疑人有否將更改新聯絡電話號碼一事通知傳呼台，嫌疑人回答表

示已通知傳呼台。

第十

2014 年 6 月 27 日，丁副督察再次透過傳呼台傳呼嫌疑人回覆電話，一名不知名女子使用流動電話號碼(XXXXXXXX)回覆本局，表示其本人及家人都不是本局人員，請求本局人員不要再向其流動電話發出信息。

第十一

本局財政及財產處查核內部資料顯示，到 2014 年 7 月 22 日為止，嫌疑人仍使用私人名義擁有的流動電話號碼(XXXXXXXX)在本局作登記，而本局仍然對該流動電話號碼(XXXXXXXX)每月向澳門電訊公司(CTM)支付澳門幣\$36 元作資助。

第十二

經本局財政及財產處向澳門電訊公司(CTM)查詢後，確認的資料更發現嫌疑人於 2012 年 10 月 31 日取消流動電話(XXXXXXXX)後，至 2014 年 4 月 30 日期間，多次取消及更改流動電話號碼，現時嫌疑人所使用的流動電話為 XXXXXXXX。

第十三

由於澳門電訊公司(CTM)是按本局人員姓名(甲)開設一特定帳戶號碼 XXXXXXXX 作登記，有關本局每月資助局方人員的月費澳門幣 36 元是跟隨著該特定帳戶號碼，而非跟隨著流動電話號碼(XXXXXXXX)，因此嫌疑人在使用其他不同流動電話號碼的情況下，仍然可以繼續享受本局每月提供的資助澳門幣 36 元。

第十四

在提供予本局由其私人購買及登記的流動電話及號碼的情況下，有關工作人員則有義務在改變號碼的情況下及時將新號碼告知本局財政及財產處及傳呼台。

第十五

由於嫌疑人甲自行更改流動電話號碼後，沒有通知本局財政及財產處及傳呼台，令本局無法正常透過傳呼台聯絡嫌疑人甲，但嫌疑人仍然享有上述資助。

第十六

根據負責本局傳呼台運作的本局電訊處所提供的電腦記錄資料顯示，確認嫌疑人甲於 2012 年 3 月 7 日至 2014 年 7 月 22 日期間，仍然以流動電話號碼(XXXXXXXX)登記作為本局傳呼台的聯絡電話號碼，以及證實本局沒有收到嫌疑人甲作更改電話的任何通知。

第十七

上述資料同時亦確認丁副督察於 2014 年 6 月 20 日、2014 年 6 月 23 日、2014 年 6 月 25 日及 2014 年 6 月 27 日曾先後 7 次透過傳呼台，成功向嫌疑人甲提供予本局的電話號碼 XXXXXXXX 發出 6 個短訊要求回覆電話到內線 XXXX。

第十八

嫌疑人甲就沒有回覆電話作出的解釋顯示，其確認曾向丁副督察的發問作出回答，但已忘記回答的確實內容及細節，並聲稱其流動電話號碼從沒有收過要求回覆電話的訊息。

第十九

就丁副督察聲稱嫌疑人甲曾表示已通知傳呼台更改流動電話號碼一事，嫌疑人回答已忘記當時丁副督察有否向其發問，亦忘記其本人有否回答過。

第二十

嫌疑人甲聲稱曾致電本局電話(XXXXXXXX)以口頭形式通知已將其流動電話號碼作更改，但已忘記及不知道接電者是誰人，同時承認沒有以書面形式向本局作出通知。

第二十一

根據負責本局電話(XXXXXXXX)接線員戊聲稱，嫌疑人甲從來沒有致電要求更改傳呼台的聯絡電話號碼。

第二十二

嫌疑人甲於 2014 年 7 月 14 日就其本人到澳門電訊公司(CTM)多次取消及開設不同流動電話號碼作解釋，表示原因是由於經常有不知名人士致電騷擾，故其不斷定期更換不同的流動電話號碼。

第二十三

因嫌疑人甲多次更改流動電話號碼，且沒有將有關更改資料通知本局財政及財產處和傳呼台，導致傳呼台多次發送訊息時發送外洩至其舊流動電話號碼 XXXXXXXX 的使用者，對此，嫌疑人回答說沒有考慮到此點。

第二十四

就嫌疑人甲多次更改流動電話號碼，有可能導致本局因工作事務或有需要時無法透過傳呼台通知或聯絡嫌疑人，嫌疑人在 2014 年 7 月 14

日的聲明回答，沒有考慮到此點。

第二十五

嫌疑人甲於 2014 年 7 月 14 日所作的聲明筆錄中，聲稱不知道有義務將取消或更改流動電話的事宜通知本局相關部門及傳呼台，解釋因為沒有人告知，所以不知悉。

第二十六

然而，於上述日期後的 2014 年 7 月 21 日，本紀律程序秘書已，透過本局傳呼台發出電話短訊，要求嫌疑人致電內線 XXXX，目的為了通知嫌疑人甲到預審員辦公室簽署通知書，但嫌疑人沒有回覆。

第二十七

由於嫌疑人沒有回覆，已致電本局毒品罪案調查處要求該處同事協助尋找及通知嫌疑人，最後成功聯絡嫌疑人到來辦公室。

第二十八

2014 年 7 月 28 日，由於本紀律程序調查所需，本紀律程序秘書已，透過本局傳呼台發出電話短訊，要求嫌疑人甲致電內線 XXXX，目的為了相約嫌疑人甲到預審員辦公室進行詢問，但嫌疑人再次沒有回覆。

第二十九

在等待嫌疑人甲回覆期間，一名自稱姓某的女子使用流動電話號碼 (XXXXXXXX) 回覆本局，表示已使用流動電話號碼 (XXXXXXXX) 有一段時間，其本人及家人亦不是本局人員，請求本局人員不要再向其流動電話號碼 (XXXXXXXX) 發出信息。

第三十

本紀律程序秘書已再次透過本局毒品罪案調查處要求該處同事協助尋找及通知嫌疑人甲，最後成功聯絡嫌疑人。

第三十一

基於上述情況所顯示，儘管經本局相關人員多次提醒及通知，嫌疑人甲到 2014 年 7 月 28 日為止，仍然沒有通知本局相關部門及傳呼台更改其聯絡電話號碼，並提供新的電話號碼以供傳呼及聯絡。

第三十二

根據澳門電訊公司(CTM)所提供嫌疑人甲登記開設的流動電話記錄顯示，嫌疑人於 2011 年 8 月 1 日登記開設流動電話號碼(XXXXXXXX)至 2012 年 10 月 31 日取消並將流動電話號碼更改為 XXXXXXXX，而流動電話號碼 XXXXXXXX 於 2013 年 5 月 17 日開始由一名本澳居民庚登記開設。

嫌疑人在其書面答辯中提出多項答辯，預審員依法作出分析及反駁，對於其描述的有關理由及發表的觀點，本人完全贊同，經本人整理並再次詳述如下：

1. 根據第 5/2006 號法律第 3 條(無間斷服務)的規定，司法警察局為一所服務屬無間斷且具強制性的刑事警察機關，在正常辦公時間以外，由當值的預防及調查人員以及預防小組提供服務。儘管嫌疑人甲並不屬於當值的預防及調查人員以及預防小組的人員，並不需要提供強制性無間斷服務，但為確保本局能提供法律規定的無間斷服務，故本局除了需要上述所規定之提供強制性無間斷服務人員外，本局亦隨時在有需要時，要求本局內的其他工作性質之人員提供正常工作時間以外之服務，

以維持本局的無間斷服務，或本局隨時可向上述工作人員告知有關本局的緊急資訊或安排，這是本局作為服務無間斷且具強制性的刑事警察機關必然、合理且合法的工作安排；

2. 因此，本局向每位工作人員派發一部流動電話及流動電話智能卡，或向選擇使用有關人員的私人流動電話及流動電話智能卡的工作人員每月資助澳門幣\$36 元流動電話服務費用，以便本局隨時可聯絡本局任何一個工作人員；

3. 本局每位工作人員都應該清楚知道本局是一個無間斷且具強制性的刑事警察機關，在行政範疇的工作人員亦要遵守隨時有可能在辦公時間以外，被要求提供服務，本局的所有工作人員，不論使用本局所派發的流動電話，還是使用受資助的私人流動電話，都要遵守本局《內部規章》第 17 條的規定；

4. 根據《司法警察局內部規章》第 17 條(手提電話的使用及保管)的規定，“為了確保本局提供‘無間斷且具強制性’的服務，本局人員必須使用因公需要由部門全部或部分承擔費用的私人擁有或本局分配的手提電話，並把該手提電話保持 24 小時開啟及確保其運作良好，以便其能隨時接收或撥打工作的來電或短訊”；

5. 嫌疑人甲雖然是行政方面服務性質的工作人員，但身為本局工作人員，亦受上述條款的約束，而且有義務使其電話保持 24 小時開啟及確保其運作良好，以便其能隨時接收本局的來電或短訊；

6. 因為嫌疑人自行更改流動電話號碼，而沒有將有關事宜通知本局傳呼台，絕對意味著嫌疑人未能依照規定確保其流動電話運作良好，以

使其能隨時接收或撥打工作的來電或短訊；

7. 而且，2014 年 6 月 20 日至 2014 年 7 月 28 日，即使嫌疑人在得悉本局傳呼台仍然使用其舊流動電話號碼 XXXXXXXX 作為登記作聯絡方法之情況下，嫌疑人仍然一直沒有將更改流動電話號碼一事通知本局傳呼台更新，令本局至少七次發送手機短訊至嫌疑人舊流動電話號碼 XXXXXXXX，更令該流動電話現時的使用者受到一定程度的騷擾，因而感到抱怨，並質疑本局一個多月內，仍然沒有將有關錯誤更正，定必損害本局的良好形象。

根據本局發出之「個人紀錄及紀律證明書」，嫌疑人自 1990 年 5 月 22 日起在本局任職，擔任公職超過 23 年。

紀律記錄方面，嫌疑人有 7 個簡易調查程序的記錄，當中 5 個轉為紀律程序，有 12 個紀律程序的記錄，當中於第 PD.XX/2001 號紀律程序中被科處 210 天停職處分，並於 19/12/2001 至 16/07/2002 期間執行，於第 PD.XX/2007 號紀律程序中被科處相當於其 30 日薪俸的罰款處分，於第 XX/2011 號紀律程序中被科處 90 天停職處分，並於 03/12/2011 至 01/03/2012 執行，第 PD.XX/2014 號紀律程序合併到第 PD.XX/2012 紀律程序，其程序仍在進行中。

嫌疑人甲已在本局擔任公職超過 23 年，應該完全清楚明白、也絕對有義務了解和熟悉《澳門公共行政工作人員通則》及《司法警察局內部規章》所規定的義務，也應該知道對有關義務的自覺執行是全體司法警察局工作人員應盡的義務，然而，在本紀律程序中，嫌疑人甲不僅不按照有關規定履行義務，而且經本局相關主管及人員多次提醒後，仍然

堅持違反規定刻意逃避義務，在調查過程中被問及相關問題時，經常回答已忘記，辯稱不了解義務及沒有人告訴他等藉口來逃避責任，因此，嫌疑人甲明顯地沒有以盡心的態度去執行其職務，以及故意抵抗上級的正當命令，嚴重藐視及故意違抗《澳門公共行政工作人員通則》及《司法警察局內部規章》的相關規定。

由於嫌疑人甲拒絕執行有關規定，不僅影響本局相關紀律程序調查工作的順利進行，而且使本局至少七次傳呼非本局人員，對相關電話號碼的現有使用者造成不必要的騷擾，破壞本局的良好運作，損害本局在市民心目中的良好形象。

嫌疑人甲之後所作出的行為，都顯示出其對自己的行為存在放任、不知悔改及故意違抗紀律的工作態度，不肯承擔違紀之責任。

嫌疑人甲在擔任公職期間，由 1990 年至今曾先後記錄 7 個簡易調查程序，當中 5 個轉為紀律程序，合共有 12 個紀律程序的記錄，由此可看出嫌疑人嚴重缺乏對工作的熱誠及對法定義務的履行意願。

因此，很明顯，因實施上述行為，嫌疑人已經違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第二款 b 項和第四款規定的熱心義務及同條第二款 c 項和第五款規定的服從義務，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條的規定，其行為已經構成了違紀行為。

對嫌疑人甲適用《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第一款 b、g 及 l 項規定的加重情節，對其不適用任何減輕情節。

經整體考慮嫌疑人甲作出違紀行為的性質及各種情節，為達到預防及責難違紀行為之目的，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 313 條

第一款及第二款 e 項、第 302 條的規定，同時行使上述同一法律規範第 321 條所賦予的權限，本人決定對嫌疑人甲科處金額相當於其三十日薪俸的罰款處分。

將卷宗及批示交本局社區警務及公共關係處對嫌疑人甲作出通知，必須確保其得到應有的中葡語翻譯方面的服務。」

上訴人不服，針對該批示向行政長官提起訴願。

2015 年 1 月 30 日，行政長官作出如下批示：

「本訴願是針對司法警察局局長二零一四年十一月二十日批示提起。就(司法警察局)紀律調查卷宗編號：X/2014，該批示決定對訴願人甲科處相當於三十日薪俸的罰款處分。

根據《行政程序法典》第一百五十六條第二款，訴願須向作出行為者之最高上級提出，但作出決定之權限已授予另一機關者除外。

由於現任保安司司長，當時以司法警察局局長的身份作出訴願所針對的行為，故根據《行政程序法典》第四十六條第一款 g 項，就此一訴願，其須迴避作出決定。

在上述紀律調查卷宗的筆錄中，證實訴願人實施了控訴書內所載的事實，該等事實在此被完全轉錄。

正如上述批示所決定，基於所述理由，訴願人因作出該等事實，過

錯違反了十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第二百七十九條第二款 b 項、第四款規定的熱心義務及第二款 c 項、第五款規定的服從義務，根據《通則》第二百八十一條的規定，構成違紀行為。

有關行為構成《通則》第二百八十三條第一款 b、g 及 l 項的加重情節，因此對其不適用任何減輕情節。

根據《通則》第三百零二條第一款的規定，在紀律程序可科處罰款處分，金額不得超過公務員或服務人員在收到裁定違紀之批示通知日應收、相當於三十日薪俸及其他固定及長期報酬之總額。

已履行法定程序，特別是對嫌疑人的聽證，其已作出在筆錄中所載之辯護。

基於上述，經考慮相關事實、訴願人行為的嚴重性及加重情節，本人維持訴願所針對的行為，駁回本訴願。」

三、法律

1. 要審理的問題

要審理上訴人提出的那些問題。

2. 《司法警察局內部規章》第 17 條因違反行政合法性原則而違法

相關處罰行為認為：

4. 根據《司法警察局內部規章》第 17 條(手提電話的使用及保管)的規定，“為了確保本局提供‘無間斷且具強制性’的服務，本局人員必須使用因公需要由部門全部或部分承擔費用的私人擁有或本局分配的手提電話，並把該手提電話保持 24 小時開啟及確保其運作良好，以便其能隨時接收或撥打工作的來電或短訊”；

5. 嫌疑人甲雖然是行政方面服務性質的工作人員，但身為本局工作人員，亦受上述條款的約束，而且有義務使其電話保持 24 小時開啟及確保其運作良好，以便其能隨時接收本局的來電或短訊；

6. 因為嫌疑人自行更改流動電話號碼，而沒有將有關事宜通知本局傳呼台，絕對意味著嫌疑人未能依照規定確保其流動電話運作良好，以便其能隨時接收或撥打工作的來電或短訊；

7. 而且，2014 年 6 月 20 日至 2014 年 7 月 28 日，即使嫌疑人在得悉本局傳呼台仍然使用其舊流動電話號碼 XXXXXXXXX 作為登記作聯絡方法之情況下，嫌疑人仍然一直沒有將更改流動電話號碼一事通知本局傳呼台更新，令本局至少七次發送手機短訊至嫌疑人舊流動電話號碼 XXXXXXXXX，更令該流動電話現時的使用者受到一定程度的騷擾，因而感到抱怨，並質疑本局一個多月內，仍然沒有將有關錯誤更正，定必

損害本局的良好形象。

.....

因此，很明顯，因實施上述行為，嫌疑人已經違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第二款 b 項和第四款規定的熱心義務及同條第二款 c 項和第五款規定的服從義務，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條的規定，其行為已經構成了違紀行為。

上訴人認為，《司法警察局內部規章》第 17 條規定司法警察局所有工作人員及警員均有義務保持其手提電話每天 24 小時可接通，並盡快回覆所收到的信息，這一部分違反了行政合法性原則下的法律先置的原則，因而屬違法。

檢察院司法官認同上訴人的這一主張。

我們認為這是正確的。

事實上，根據訂定司法警察局職權及權力制度的第 5/2006 號法律(司法警察局組織法)第 3 條的規定：

第三條

(無間斷服務)

- 一、司法警察局為一個服務屬無間斷且具強制性的刑事警察機關。
- 二、在正常辦公時間以外，由當值的預防及調查人員以及預防小組

提供服務。

三、規範上款所指的人員及預防小組運作的細則性規定，由司法警察局局長以批示訂定。

根據同一法律第 20 條的規定：

第二十條

(組織及運作)

司法警察局的組織及運作由行政法規作出規範。

這裡所提到的行政法規是訂定司法警察局的組織及運作的第 9/2006 號行政法規，其第 4 條規定：

第四條

(局長的職權)

局長具有下列職權：

- (一) 領導和代表司法警察局；
- (二) 核准司法警察局的內部規定；
- (三) 編製活動計劃、有關預算及報告，並將之送交上級審核；
- (四) 行使法律賦予的職能及職權，以及獲授予或獲轉授予的其他職能及職權。

基於上述規定，被上訴的合議庭裁判認為司法警察局局長具有核准

司法警察局內部規章的職權，因而“無需贅言，未發現存在所謂的因相關行政法規違法而違反法律的情況”。

然而，實際情況並非如此。

雖然司法警察局組織法(第 20 條)規定司法警察局的組織及運作由行政法規作出規範，而該行政法規【第 9/2006 號行政法規第 4 條(二)項】規定司法警察局局長具有核准司法警察局內部規章的職權，但很明顯，這兩項規定並未允許相關內部規章任意作出規定，並未允許該內部規章在法律或者行政長官的行政法規未有明確規定的情況下，限制或影響其職員的權利和自由。

諸如本案這樣的內部規章，並非《基本法》和第 13/2009 號法律第 4 條(二)項及(三)項所規定的行政長官的行政法規。

沒有爭議的是，如果內部規章限制或影響了其職員的權利和自由，那麼，在審查該規章是否符合法律，以及判斷基於該規章而作出的行政行為是否可被提起司法上訴時，應將其視為外部規章¹。

正如 VIEIRA DE ANDRADE²所言，“適用於任何主體間關係(和行政公法人之間關係)的規章屬於外部規章。

¹ 見 MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《Direito Administrativo》，第一冊，里斯本，Almedina 出版社，1980 年，第 123 頁。

² 見 VIEIRA DE ANDRADE 著：《Lições de Direito Administrativo》，科英布拉大學出版社，第二版，2011 年，第 117 頁。

而僅就某法人或某機關的組織或運行作出規範的規章，由於既沒有調整關係的性質，也不涉及個人層面，所以屬於內部規章。此外，對解釋及適用法律，特別是對行使自由裁量權作出內部自我約束的運作性規章(包括上級機關的指令)，亦屬於內部規章。

原則上含有涉及(勞工、軍人、拘禁人員、收容人員、註冊學生的)組織關係的內部規定的特別規章，如果對所涉及人士作為個人所擁有的主體法律地位產生影響，則應被視為外部規章。”

《司法警察局內部規章》第 17 條強制要求行政人員保持其由司法警察局配發的手提電話 24 小時開啟的規定是違法的，原因是沒有任何法律或行政長官的行政法規規定了這項限制，也沒有任何法律授予司法警察局局長作出此項限制的權力。

相關處罰行為將該規定作為上訴人違反職務上之義務的理據，故存有違法瑕疵，應予撤銷。

其餘瑕疵都只是上訴人為預防前述瑕疵理由不成立而提出的，因此無須審理。

上訴理由成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，撤銷被上訴裁判，並撤銷被上訴行為。

無須繳納訴訟費用。

2019 年 10 月 16 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德