

第 135/2021 號案

(司法裁判的上訴)

日期：2021 年 12 月 10 日

主題： 紀律程序

調查原則

調查不足

摘要

一、“調查原則”——作為行政程序的一項基本原則——關乎行政當局就為知悉對決定起著關鍵性和決定性作用的事實展開必要調查的權力，要求行政當局(或者說使行政當局負有相應責任)去發現並衡量與將作出的決定有關的公共利益和私人利益的所有維度。

從這個層面上來看，該原則與完整調查或竭盡所能就(事實和)利益進行取證的理念息息相關，若欠缺，則有可能會導致程序的最終行為因調查不足而不合法。

確實，不論嫌疑人是否配合，行政當局都必須履行“發現事實真相的行政義務”，以便為具體個案採取最為公正的解決辦法。

二、因實施一項“違紀行為”(見《澳門公共行政工作人員通則》第281條)而科處一項“紀律處分”的“決定”是整個“程序”——即所謂的“紀律程序”(見第325條及續後數條)——的終點，該程序脫離不開(也不可能脫離)《行政程序法典》第1條所規定的——“行政程序”的——法律定義。

然而，“紀律法”是一個具有(相對)自身獨立性的特殊分支，構成行政法的一個次分支。

三、在紀律行政程序的預審階段開展的調查和採取的措施不只是為了查明某項違紀行為的存在，也是為了查明與之相反的內容，即相關違紀行為並不存在，因為，正如上文所指出的，上述活動既用於追究被調查之公務員或服務人員的責任，也用於排除他們的責任。

在此階段所採取的措施顯然取決於擬查明之事實的情節及性質，這些情節及性質因應具體個案而有所不同，因此適用於某個具體情況的措施可能並不適用於任何其他情況，哪怕它們再相近、再類似也是如此。

因此，立法者才給予了預審員自由裁量權去選擇及採用那些為查明相

關程序所涉及之事實所必需及不可缺少的手段，當然前提是這些手段必須合法。

裁 判 書 制 作 法 官

司 徒 民 正

第 135/2021 號案
(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、甲(A)(其餘身份資料詳見卷宗)，針對行政法務司司長於 2020 年 7 月 14 日對其科處撤職紀律處分的批示提起司法上訴(見第 2 頁至第 17 頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

中級法院透過 2021 年 5 月 13 日(第 832/2020 號案的)合議庭裁判適

時裁定司法上訴人指責被質疑的行政行為存有的所有“瑕疵”(尤其是“調查不足”的瑕疵)均不成立，從而裁定司法上訴敗訴(見第 129 頁至第 157 頁背頁)

*

司法上訴人不服，現提起本上訴，堅持認為被質疑的行政行為存有其之前曾提出過的“調查不足”的瑕疵，請求撤銷裁決(見第 166 頁至第 177 頁)。

*

檢察院司法官在檢閱卷宗後發表意見，認為上訴理由不成立(見第 188 頁至第 189 頁)。

*

經進行法定程序，沒有任何阻卻審理的事由，接下來作出審理。

理由說明

事實

二、中級法院作為“已認定”事實列出了載於卷宗第 131 頁至第 153 頁的事實，該等事實未受質疑且不應變更，在此將其視為已完全轉錄(我們將在下文為審理及裁決本上訴的效力適時對其作適當引述)。

法律

三、從上文所述的內容中可以看到，甲針對中級法院裁定其(之前提起的)司法上訴敗訴並確認對其科處撤職處分之決定的合議庭裁判提起上訴。

經分析上訴理由陳述及其結論，可以看到上訴人在其中(僅)提出了一個問題，即判斷被上訴的行政實體是否存有“調查不足”，以及其是否如上訴人所述的那樣“違反了《行政程序法典》第 59 條和第 86 條的法律規定”(見結論第 12 點)。

首先，根據上述兩條規定中的第一條：

“不論程序是否由利害關係人主動提起，行政機關均得採取其認為有助於調查之措施，即使該等措施涉及利害關係人申請或答覆內未提及之事宜亦然；基於公共利益，行政機關得對非為所請求之事，或對較所請求之事之範圍更廣泛之事作出決定。”

而第 86 條則規定：

“一、如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。

二、明顯之事實及有權限之機關因執行職務而知悉之事實，無須證明，亦不須陳述。

三、有權限之機關應在程序上提及因行使其權限而知悉之事實。”

眾所周知，“調查原則”(特別規定在以上轉錄的《行政程序法典》第 59 條中)是一項行政程序的一般原則。

關於該原則，本法院也曾有機會在近期的合議庭裁判中(就這兩條法律規定)發表如下見解：

“根據《行政程序法典》第 59 條及第 86 條第 1 款的規定，行政機關

應採取其認為有助於調查的措施；基於公共利益，亦得對非為所請求之事，或對較所請求之事的範圍更廣泛之事作出決定；如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速的決定，還應設法調查所有此等事實，而為調查該等事實，得使用法律容許的一切證據方法。

這兩項規定均提到相關措施或對事實的知悉“有助於”調查或作出決定。”(尤見於2020年4月29日第22/2020號案的合議庭裁判)。

具體而言，即“調查原則關乎行政當局就為知悉對決定起著關鍵性和決定性作用的事實展開必要調查的權力，要求行政當局(或者說使行政當局負有相應責任)去發現並衡量與將作出的決定有關的公共利益和私人利益的所有維度。

從這個層面上來看，該原則與完整調查或竭盡所能就(事實和)利益進行取證的理念息息相關，若欠缺，則有可能會導致程序的最終行為因調查不足而不合法(……)”(見Eliana de Almeida Pinto、Isabel Silva與Jorge Costa合著的《C.P.A. Comentado》，Quid Iuris Sociedade出版社，2018年，第160頁，亦可見於Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves與

J. Pacheco de Amorim 合著的《C.P.A. Comentado》，第二版，第 307 頁及第 308 頁)。

確實，不論嫌疑人是否配合，行政當局都必須履行“發現事實真相的行政義務”，以便為具體個案採取最為公正的解決辦法(見葡萄牙最高行政法院 2019 年 10 月 24 日第 67/18 號案和 2020 年 2 月 27 日第 2217/18 號案的合議庭裁判)。

有鑒於此，考慮到本案所涉及的“事宜”和“問題”，讓我們來看。

根據《行政程序法典》第 1 條的規定：

“一、行政程序，係指為形成與表示公共行政當局意思，或為執行該意思而進行之一連串有序之行為及手續。

二、行政卷宗，係指體現組成行政程序之行為及手續之文件整體。”

而考慮到(經 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准的)《澳門公共行政工作人員通則》第六編關於“紀律制度”的規定，我們認為“紀律行政程序”包含以下階段：

—程序的提起；

—預審(可能引致程序“被歸檔”或對嫌疑人“提起控訴”，如果是後者則接下來還要進行)；

—辯護；

—總結報告；以及

—決定(關於這個問題，見 Manuel Leal-Henrique 著《Manual de Direito Disciplinar》，第 201 頁及續後數頁，書中在涉及“程序的進行”的章節還劃分了“程序進行的各個階段”；亦見於該作者最近期的著作《Direito Disciplinar de Macau》，第 259 頁及續後數頁)。

其實，正如我們也曾有機會指出的，「因實施一項“違紀行為”(見上述《澳門公共行政工作人員通則》第 281 條)而科處一項“紀律處分”的“決定”是整個“程序”——即所謂的“紀律程序”(見第 325 條及續後數條)——的終點，該程序脫離不開(也不可能脫離)《行政程序法典》第 1 條所規定的——行政程序的——法律定義。

然而，“紀律法”是一個具有(相對)自身獨立性的特殊分支，構成行政法的一個次分支。」(見本終審法院 2021 年 4 月 28 日第 24/2021 號案的合議庭裁判)

有鑒於此，接下來有必要就上述(經 12 月 28 日第 62/98/M 號法令修改的)《澳門公共行政工作人員通則》有關“紀律程序”之章節內的標題為“程序之預審”的第 329 條的規定進行思考，該條文內容如下：

“一、預審階段包括一系列簡易調查及措施，目的係查明是否存在違紀行為、確定行為人及其責任，並搜集一切有助作出具依據之裁定之證據。

二、預審員須依職權作出上款所指簡易調查所需之一切措施，包括聽取舉報人及其為每一事實指出之最多三名證人之聲明；在預審員認為有需要時，聽取數目不限之證人之聲明，進行檢查及採取其他證明措施，以及將嫌疑人之紀律記錄證明書附於筆錄內。

三、預審員必須在預審結束前聽取嫌疑人之聲明，並得安排其與證人或舉報人對質；如嫌疑人認為有需要時，得由其辯護人陪同。

四、嫌疑人得向預審員申請採取其認為對查明真相具重要性之措施；預審員認為已有足夠證據而以說明理由之批示聲明上述申請屬拖延性質時，方得駁回該申請。

五、須在澳門以外地方採取之措施，得以公文、電報、電傳電報或圖文傳真等方

式向當地有權限之行政當局或警察當局提出有關要求。

六、如已對導致提起紀律程序之事實進行簡易調查程序，預審員得豁免重覆調查程序中已施行之措施。

七、如嫌疑人被指無專業能力，預審員得要求嫌疑人按兩名合資格之人設計之方案執行工作，並由該兩人判定所進行之測試及嫌疑人之能力。

八、上款所指之合資格之人須由命令提起紀律程序之實體指定，而嫌疑人所執行之工作，其性質須與同一部門及職級之公務員及服務人員平常所負責之工作相同。”

至此(同時亦未忽略上訴人所提出的“問題”)，為了更好(且更全面)地理解本上訴案中所涉及的問題，有必要了解一下中級法院在現被上訴裁判中(就該問題)所闡述的理由。

讓我們來看。

在目前所涉及的部分，上述裁判採納並轉錄了檢察院(在之前的司法上訴中)提交之意見書中的以下段落：

“在起訴狀內，司法上訴人 A 請求撤銷行政法務司司長在第 08/PD-EW-02-2019 號紀律程序報告書上做出的對其作出“撤職處分”的批示；其提出之訴訟理由是：其一，審理事實存有不足之處及行政程序中有調查不足之瑕疵；其二，違反法律、錯誤審查事實及錯誤適用法律，尤其是明顯違反《行政程序法典》第 5 條之平等及適度原則。

*

1. 關於第一項瑕疵

針對控訴書第 1-7 條（參見第 08/PD-EW-02-2019 號紀律程序卷宗第 I 冊第 1125-1132 頁，視為在此予以完全轉錄），在答辯狀（該第 I 冊第 1209-1217 頁）與起訴狀中，司法上訴人不反駁他共 461 次透過「登記公證網上服務平台」之「政府版」查閱物業登記資料，也不反駁他是有意識地（*conscientemente*）作出這 461 次查閱。

起訴狀表明，他的論點是：他僅僅一次因私使用了「登記公證網上服務平台」之「政府版」系統，他承認只有 33 次是因私人原因而使用該系統，其餘之 428 次使用皆因工作所需，他沒有記錄或向任何人洩露市民資料；市政署有能力卻規避關聯比對，沒有核實其餘 428 次他使用上述系統之目的（參見起訴狀第 68 與 69 條），也拒絕調查他所說“指導其他分站相同職位之同事如何操作該系統”之事項的真偽（參見起訴狀第 70 與 71 條）。

1.1. 的確，澳門《行政程序法典》第 59 條規定了調查原則，即：不論程序是否由利害關係人主動提起，行政機關均得採取其認為有助於調查之措施，即使該等措施涉及利害關係人申請或答覆內未提及之事宜亦然；基於公共利益，行政機關得對非為所請求之事或對較所請求之事之範圍更廣泛之事作出決定。

須知，調查原則既非無遠弗屆、亦非孤立存在。對第 59 條的解釋必須符合程序經濟和快捷原則，其含義之一是行政機關有權力和義務“拒絕作出及避免出現一切”無關或拖延程序進行之情事（同一《法典》第 60 條）。基於法律秩序一體性原則（*princípio da unidade do ordenamento jurídico*），第 59 條的解釋亦須結合《行政程序法典》第 87 條第 1 款，它規定：如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。

採納葡萄牙的行政法理論，澳門的司法見解認為（見中級法院在第 193/2000 號程序中的裁判）：四、欠缺被視作構成決定的事實基礎所必須的措施，將影響該決定，這

不僅僅是因為不知道該等措施是否屬強制性的（從而引致違反合法原則），而且因為不知道事實的實體性是否已獲證實，或者由於行政當局本來可以並應當收集證據的不充分而在此事實基礎上欠缺利害關係人陳述的重要事實（這導致事實前提錯誤）。五、換言之，預審中的遺漏、不準確或不充分，導致調查中的缺陷，它表現為使決定非有效之錯誤，這一錯誤不僅出自法定措施的遺漏或疏忽，還出自調查中沒有適當考慮利害關係人帶入的利益或者程序的決定所必需的事實。

此外，澳門終審法院精闢指出：...應當說，只有行政當局認為“有助於”調查的措施以及如知悉則“有助於對程序作出公正及迅速之決定”的事實才是有意義的，才是行政當局有義務採取的措施和調查的事實。在解釋知悉某些事實的“有助性”時，不應採取限制性觀點，而要無差別地擴張，使之不僅包括公正的決定，也包括合法的決定。即有關機關須調查所有(有助於)作出程序所要求的實體決定的重要事實。(參見澳門終審法院第 22/2020 號案裁判)

依據《行政程序法典》第 59 條、第 60 條和第 87 條第 1 款和遵循上文引述的明智司法見解，我們可以引申出的結論是：調查之對象只是“有助於對程序作出公正及迅速之決定”的事實，行政機關無須調查無關之事實，而且應拒絕或駁回利害關係人申請的一切拖延性調查；只有當遺漏調查對“公正及迅速之決定”具重要性的事實時，才產生有可能引致（行政行為）非有效效果的調查赤字（deficit de instrução）或事實前提錯誤。

1.2. 回到本案，有必要再次指出：在答辯狀與起訴狀中，司法上訴人不反駁他共 461 次有意識地透過「登記公證網上服務平台」之「政府版」查閱物業登記資料，而且承認——在無聊時，他會查閱市政署的 CRM 系統、「廣告牌照系統」及「市政之友」系統內的個人資料，只是一再聲稱其餘之 428 次使用皆因工作所需，並且他沒有記錄或向任何人洩露市民資料。

然則，依「民政總署各服務中心辦理行政准照、行政許可申請時接受代辦財政

局、土地工務運輸局運作及文件交收工作指引」之“二、一站式辦理行政准照或行政許可”之規定（參見第 08/PD-EW- 02-2019 號紀律程序卷宗第 II 冊第 1595-1600 頁），只有當面對一站式辦理時行政准照或行政許可申請，而且相關申請須市政署代辦有關建築文件之查屋紙時，市政署服務櫃檯人員才可進入法務局系統查核及列印物業登記資料。可見，市政署服務櫃檯人員進入「登記公證網上服務平台」之「政府版」系統，僅僅限於一站式辦理行政准照或行政許可。

鑑於此，亦由於司法上訴人的 461 次使用「登記公證網上服務平台」之「政府版」不符合「民政總署各服務中心辦理行政准照、行政許可申請時接受代辦財政局、土地工務運輸局運作及文件交收工作指引」訂立的前提，我們傾向於認為：考慮到他承認有 33 次是因私人原因而使用該系統，他應承擔“其餘之 428 次使用皆因工作所需”這一事項的舉證責任，因為“其餘之 428 次使用皆因工作所需”性質上屬於排除不法性或過錯的阻卻情節。

在充分尊重不同見解的前提下，我們的淺見是：在答辯狀及紀律程序的整個聽證階段，司法上訴人作為嫌疑人，未能提出足以證實“其餘之 428 次使用皆因工作所需”的證據；紀律程序中收集的證據和這些證據證實的事實足以支持相應的法律定性，故此，被訴行政行為（行政法務司司長所作之撤職批示）不存在“審理事實存有不足之處及行政程序中有調查不足”的瑕疵。

1.3. 回到本案，我們認同被訴行政當局的如下“假設”與分析：縱使我們接納司法上訴人提出，其餘 400 多次查閱使用之指控，大致全屬與職務有關之查閱，然而，根據司法上訴人在起訴書狀第 33 點至第 46 點之闡釋，有關使用之目的完全違反有關係統使用指引，另一方面，根據第 01/2019-PK/LK 號簡易調查程序第 0297 頁至 0298 頁之資料，司法上訴人於 2017 年至 6 月 20 日至 2019 年 9 月 13 日期間查閱物業登記資料的類別，包括住宅物業單位、車位及樓花住宅單位，有關查閱的物業資料在處理一站式申請服務中完全沒有需要，更不用說是符合指引使用之目的……；因為“市政署一

站式服務沒有需要查閱或列印「居住用途單位的政府版查屋紙」”不容置疑（答辯狀第 32 條和第 34 條，著重號系我們所加）

1.4. 在高度尊重不同觀點的前提下，我們認為答辯狀第 35 條和第 38 條的論述連貫精確、無懈可擊，故予以轉錄（著重號系我們所加）：

35. 司法上訴人不同意預審員在報告書中指出，採納及引用司法上訴人的同事乙之口供，以其對「查屋紙」系統“政府版”之使用量近乎零使用作為對比之做法，用以認為司法上訴人對系統之使用不合理及大量，因為大家對申請之處理方法並不一樣；對此，鑒於同事乙為司法上訴人在答辯階段提出之抗辯證人，且其職務及執行之工作與司法上訴人相同，其使用系統的次數與司法上訴人使用系統次數有明顯差距，預審員採納其口供作為事實心證的一部份，沒有不當；此外，我們認為此並不是問題重點，重點是根據有關指引的規定，市政署的一站式服務是沒有需要查閱或列印「居住用途單位的政府版查屋紙」，司法上訴人 400 多次使用「查屋紙」系統“政府版”查閱的居住用途的住宅單位或車位/或提取查屋紙，其做法完全沒有合理的解釋及次數非常大量及頻繁。再者，有關之違規行為持續二年之久直至本署收到有關檢舉信函才揭發相關事件。

38. 再者，縱使我們接受司法上訴人的解釋，指出物業座標編號 XXXXX，大廈名稱為[大廈(I)]，已查閱 20 次以上是因為司法上訴人指導其他分站同事如何操作系統而作出，然而，我們並不明白為何司法上訴人會使用一個住宅用途單位的物業座標作為指導其他分站同事，因為按服務櫃檯人員處理申請的類型，使如何使用法務局的「登記公證網上服務平台」（「查屋紙」系統“政府版”）系統提取物業資料，應該是以查閱商業用途的舖位物業單位為主及作出示範，使用一個住宅用途單位的物業作指導並不合理，因為僅限於接收市政署一站式行政准照及行政許申請時，如申請涉及代辦建築文件檔案申請所需之查屋紙的情況，即容許查閱物業的資料應均屬於商舖之物業資料。明顯地，對於居住用途的單位，櫃檯人員是不應使用政府版的查屋紙，有關示範亦不

合符內部規定之做法。

1.5. 不僅如此，我們也完全認同答辯狀第 44 條的內容：司法上訴人承認於上班期間無聊時，便會查看「CRM 系統」、「廣告牌系統」和「市政之友系統」系統用來打發時間，毫無疑問，司法上訴人的行為完全漠視市政署關於處理電腦設備、電子郵件及互聯網的個人資料的規範指引，以明知不能為而為之，事無忌大以非工作之目的查閱市民之個人資料，侵犯市民之個人私穩，行為已經構成違紀事實，不但違反本署的內部指引，亦違反了《個人資料保護法》關於對市民個人私穩資料之保障，行為所侵犯之利益極之嚴重。

1.6. 至此，我們的結論是：在紀律程序中，預審員為查明事實真相，已分別聽取上訴人、負責有關工作指引及工作系統之同事、上訴人的同事乙的聲明，再結合有關工作指引，作出詳細分析，故此，行政部門已充分地作出了“有助於對程序作出公正及迅速之決定”事實調查；職是之故，被訴批示沒有違反調查原則及《行政程序法典》第 86 條第 1 款之規定。

(.....)” (見第 153 頁至第 155 頁背頁及附卷第 82 頁至第 91 頁)

接下來，針對該“問題”，上述合議庭裁判特別指出：

“(.....)

事實上，如檢察院助理檢察長在其意見書中所言那樣，“調查原則既非無遠弗屆、亦非孤立存在”，該原則有其合理性的界限，僅適用於調查對相關決定屬重要的事實。

在本個案中，紀律程序的預審員已查明了司法上訴人私自登入系統查閱的次數和所查閱的內容，也論證了其所查閱的內容(均為居住用途的獨立單位和車位)為何與司法上訴人的工作無關(所查閱的物業資料在處理一站式申請服務中完全沒有需要)。

就司法上訴人對查閱物業座標編號XXXXX([大廈(I)])高達 20 次以上的解釋方面，

司法上訴人是在本司法上訴中首次作出的，在相關的紀律程序中從沒有提出。

根據《行政訴訟法典》第 20 條之規定，在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在；但另有規定者除外。

在此前提下，司法上訴人在相關行政程序中能證明有關事實的存在，便不得留待司法上訴中才去證明。

就同一見解，可參閱《行政訴訟法培訓教程》的中文譯版(原作者為簡德道，由法律及司法培訓中心出版，第 97 頁，相應的葡文版(第一版)頁數為第 119 頁)、終審法院於 2004 年 06 月 02 日在卷宗編號 17/2003 作出之裁判及中級法院於 2012 年 10 月 25 日在卷宗編號 23/2012 作出之裁判。

另一方面，既然是在豁免提交查屋紙的一站式服務(申請行政准照)時才需進入系統查閱有關房產資料以作核對，那理應使用商業用途的房產資料作為示範指導，而不是居住的房屋資料。再者，即使是使用居住用途的房產資料，那為何需要查閱同一大廈不同樓層單位的資料？為何不使用同一個單位作指導示範？例如使用司法上訴人自己在[大廈(1)]單位的資料？

由此可見，司法上訴人所作出的解釋並不可信。

綜上所述，被訴實體並沒有違反《行政程序法典》第 59 條所規定的調查原則，也沒有錯誤認定事實。

(.....)” (見第 156 頁背頁至第 157 頁，以及附卷第 95 頁至第 97 頁)。

面對(以上)所述的內容，在法律上應如何解決這一問題？

(在高度尊重不同見解的前提下)我們認為所作的這一決定並無不妥

之處。

確實，正如檢察院於本審級在其於卷宗內提交的意見書中——清楚地及正確地——指出的：

“(.....)”

如果說一方面行政當局有義務去調查所有對相關程序具有重要性的事實且調查應盡可能全面的話，那麼另一方面行政當局在主導預審的過程中不可避免地具備一定的自由裁量空間。因此應當認為，預審機關是唯一有權就調查措施對於行政程序之預審的必要性和其對重要的(事實和法律)問題已作之認定的可靠性作出判斷的機關(此觀點，見於 MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇALVES 與 J. PACHECO DE AMORIM 合著的《Código do Procedimento Administrativo, Comentado》，第二版，科英布拉，1998 年，第 308 頁及第 459 頁)。

如果預審機關或決策機關本身認為已採取的證據調查措施足以使得其就理應在相關行政程序內予以查明且對於作出最終決策而言具有關聯性和重要性的所有事實問題作出有理有據的決策，那麼在這種情況下就不能說存在調查不足，因為在我們看來，用《行政程序法典》第 86 條第 1 款所使用的精闢表述來說，只有在調查者沒有去調查所有那些其“知悉有助於對程序作出公正及迅速之決定”的事實時，才存在調查不足。況且應當看到，上訴人並沒有喪失法律賦予利害關係人對行政程序中的最終行為提起司法上訴的可能性，他可以在司法上訴中證明(如果屬於這種情況的話)該行為的事實前提不存在，特別是由於欠缺證據或證據不足。

然而在本案中，並未證明存有上述問題，因此我們讚同我們的同事在之前出具的意見書內所表達的觀點，即裁定被上訴的行政行為並不存在上訴人所提出的調查不足

之瑕疵的原審法院裁判無可指責。

(……)”(見第 188 頁背頁至第 189 頁)。

在此基礎上，考慮到前文所述的理由，並鑒於我們認為應當——完全——採納檢察院所持有及發表的意見(而且檢察院的意見與本院一直以來就該問題所持的立場相一致；尤見於本院 2020 年 4 月 29 日第 22/2020 號案的合議庭裁判)，已無需再作太多補充(因為在此類“事宜上”，必要——甚至必不可少——的是採用“必要性”、“合理性”和“適當性”的準則，而這些準則在本案中得到了完全遵守)。

但無論如何，還是要作出以下說明。

正如 Manuel Leal-Henriques 亦曾強調的，毫無疑問，在紀律行政程序的預審階段開展的調查和採取的措施“不只是為了查明某項違紀行為的存在，也是為了查明與之相反的內容，即相關違紀行為並不存在，因為，正如上文所指出的，上述活動既用於追究被調查之公務員或服務人員的責任，也用於排除他們的責任”。

實際上，“在此階段所採取的措施顯然取決於擬查明之事實的情節及

性質，這些情節及性質因應具體個案而有所不同，因此適用於某個具體情況的措施可能並不適用於任何其他情況，哪怕它們再相近、再類似也是如此。

因此，立法者才給予了預審員自由裁量權去選擇及採用那些為查明相關程序所涉及之事實所必需及不可缺少的手段，當然前提是這些手段必須合法(……)”（見《Direito Disciplinar de Macau》，法律及司法培訓中心，2020年，第302頁至第303頁）。

本案中，現上訴人在上訴理由陳述的結論部分——堅持——辯稱：

“1、紀律處罰決定主要的依據是上訴人在相關期間內曾先後461次在沒有合理理由的情況下登入查屋紙系統這一假定事實。

2、然而，在這461次登入中，上訴人只承認其中的33次是出於個人原因，而其餘的428次(登入電腦系統)則是基於工作或與工作有關的原因，因此是有合理理由的。

3、因此，上訴人指責被上訴的行政行為存有因調查不足而違反法律等瑕疵，因為作出決策的行政機關和紀律程序的預審員沒有盡其所能去查明這428次登入是基於什麼原因——是工作原因還是別的什麼原因。

4、但被上訴的合議庭裁判卻認為，由於上訴人承認了這其中有33次是基於個人原因不合理登入系統，而剩下的428次則是基於工作原因合理登入，因此公共行政當局就是否有必要調查這428次登入作出判斷，同時認定上訴人對這428次登入負有舉

證責任的做法是合理的。然而這一觀點是錯誤的。

(.....)”(見第 173 頁)

然而，實際情況並非如此。

事實上，要注意的是，對於紀律程序的嫌疑人來說，僅僅“否認”其被歸責的構成某項違紀的“事實”同樣是不夠的，嫌疑人還負有於卷宗內提交支持其所陳述之事實的證據資料的“責任”。

無論如何，為更好地了解案情，還是應結合在對現上訴人提起的紀律程序中撰寫的《最終報告》的內容——該報告是對其科處撤職處分的紀律決定所依據的理由——當中載明，已就其“(在紀律層面具有重要性的)行為”作出適當、均衡且全面的“調查”，並且在調查的過程中，在完全尊重其辯護權的前提下，採取了一切適合且有助於正確(及具體)查明被視為對——正如前文所轉錄的《行政程序法典》第 86 條第 1 款所述——“作出公正及迅速之決定”屬必要的全部事實的措施(見上述《報告》的內容，特別是其中紀律程序的預審員對上訴人在其答辯中提出的所有問題作出專門而詳細回應的部分，為更好地理解我們在此處試圖闡明的觀點，現將有關內容轉錄如下：

「6) 預審員於2020年04月23日作出紀律程序報告書編號08/PD-EW-02-2019，相關內容如下：

“...

1°

根據本署市政管理委員會甲乙主席於2019年11月27日在第INF-03/01-2019/PA/LK號建議書上作出的批示，任命本人為PD-EW-02-2019號紀律程序的預審員，以查清嫌疑人的責任，並於2019年12月6日正式展開此紀律程序之預審。現根據由第49/CE/2010號批示確認的新《民政總署人員通則》(以下簡稱“新《民政總署人員通則》”)第135條，以及十二月二十一日第87/89/M號法令所核准通過，並經十二月二十八日第62/98/M號法令所修改的《澳門公共行政工作人員通則》(以下簡稱“《澳門公共行政工作人員通則》”)第337條第1款的規定，編製本報告書：

一、引言

2°

本紀律程序是根據2019年11月7日的簡易調查報告作為基礎而擬定的第INF-03/01-2019/PA/LK號最終報告提起。

3°

簡易調查程序以第1頁至第978頁的文件編製成卷宗，而本紀律程序以第979頁作為接續頁，現時共有1741頁。

二、預審措施：

4°

預審員已根據《澳門公共行政工作人員通則》第329條的規定作出了調查所需之一切措施，包括聽取：

5°

丙先生，職級為市民綜合服務處處長(詳見第1002頁至第1004頁)。

6°

丁女士(亦為另一嫌疑人)，職級為市民綜合服務處第一職階首席技術輔導員(詳見第1008頁至第1013頁)。

7°

戊女士(亦為另一嫌疑人)，市民綜合服務處第一職階首席技術輔導員(詳見第1017頁至第1019頁)。

8°

嫌疑人之聲明(詳見第1020頁至第1026頁)。

9°

索取中區市民服務中心2019年更表(詳見卷宗第1028頁至1087頁)。

10°

向市民綜合服務處查詢關於“申請建築檔案認證文件”事宜(詳見卷宗第1094頁)。

11°

向市民綜合服務處查詢服務事宜(詳見卷宗第1095頁至1096頁)。

12°

以及將相關嫌疑人的紀律記錄證明書附於卷宗內(詳見卷宗第0991頁及第0992頁)。

三、控訴內容

13°

完成了預審階段之措施後，預審員草擬了控訴書，並根據《澳門公共行政工作人員通則》第333條第1款規定向嫌疑人作出通知，並同時指定了期間讓嫌疑人提交書面答辯(詳見卷宗第1125頁-1132頁)(為方便起見及為一切的法律效力，控訴書所有內容在此視為已作敘述)。

四、查閱卷宗及提出辯護：

14°

嫌疑人於2020年3月12日接獲有關卷宗。嫌疑人之律師於2020年3月20日查閱紀律程序卷宗，並於2020年3月20日申請卷宗內某部份副本，且獲主席閣下於本年3月26日批准(詳見卷宗第1186頁、第1341至1343頁)。

15°

嫌疑人之律師於本年3月26日提交書面答辯，並於3月27日提交補充答辯(卷宗第1203至1217頁、1457至1461頁)。

五、辯方證人及調查嫌疑人所提供之證據：

16°

該書面答辯狀指定乙、己及丁作為證人。

17°

預審員於2020年3月30日聽取乙的聲明、於2020年4月9日聽取丁的聲明(詳見卷宗第1451頁至第1454頁及第1712頁)

18°

六、就書面答辯狀作出分析：

(為方便起見及為一切的法律效力，書面答辯狀所有內容在此視為已作敘述。同時為着更好地分析有關書面答辯，預審員會就答辯狀之分條縷述及答辯狀內指定之證人陳述作合併分析)

19°

針對嫌疑人的書面答辯第1-3點，本人有以下分析：

1. 嫌疑人承認控訴書第2點至第4點、第6點及第7點為事實，即控訴書當中所述“倘有關人員在執行職務期間使用「查屋紙系統」“政府版”所查閱的物業登記資料及/或提取查屋紙的數量或目的使人感到懷疑時，則相關工作人員需就此提供合理解釋。”

2. 嫌疑人承認非因工作目的的情況下，查閱標示編號為XXXXX之住宅樓宇中，一至三十三層 O 座單位的物業登記資料及/或查屋紙，單就這次而言，法務局就已損失 340 元的應收款項。

3. 嫌疑人是知悉僅應因執行職務需要時方可使用「查屋紙系統」“政府版”，惟不知當大量使用“政府版”時會被揭發。

20°

針對嫌疑人的書面答辯第 4-9 點，本人有以下分析：

4. 對於櫃檯人員使用政府版查屋紙系統，現有需要先概括說明一下本署櫃檯人員可使用政府版查屋紙的情況。以嫌疑人為例，嫌疑人為於 2017 年 6 月 20 日至 2019 年 9 月 13 日期間之職務為第二職階特級公關督導員，其工作服務地點為市政署中區市民服務中心，職務內容櫃檯接待、收文件、接待投訴等方面的工作。

5. 為着上述工作的目的，本署給予嫌疑人具權限使用法務局「登記公證網上服務平台」分設“政府版”及“銀行版”兩個版本，前者乃為行政機關工作人員工作提供便利，豁免收費，故僅可在執行職務時遇上實際需要方可使用；後者則供一般機構使用，但每次單純查閱及發出每份查屋紙均需收取澳門元十圓的費用。

6. 按照市民綜合服務處的資料，嫌疑人於執行職務時使用政府版查屋紙主要涉及市民向本署首次申請服務同時提出涉及跨部門申請，即一站式服務，主要如下(見卷宗第 1090 頁、1094 頁、第 1095 至 1096 頁)：

序	服務名稱	附屬單位	辦理類型	涉及跨部門文件之服務項目
1	行政許可 – 髮型屋及理髮店	行政執照處	首次申請	<u>財政局</u> ： 「營業稅 – 開

2	行政許可 – 美容院			業申報」
3	零售(新鮮肉類/冰鮮肉類/急凍肉類)場所准照	食品檢驗檢疫處		<u>土地工務運輸局</u> ： 「申請建築檔案認證文件」 (已獲發使用准照)
4	進口(冰鮮肉類/急凍肉類/肉類製品)場所登記			
5	零售蔬菜場所准照			
6	零售漁獲場所准照			

7. 另外，按照申請建築檔案文件的申請手續，申請人需要自行提供近3個月內發出的物業登記書面報告(查屋紙)正本。

8. 而查屋紙為申請人辦理該項服務其中一項必須遞交的文件，故服務櫃檯人員應該無需使用政府版的查屋紙作核對。

9. 一般而言，櫃檯人員使用政府版的查屋紙系統，只會涉及本署的行政准照及許可時，又同時申請一站式服務，才有需要使用政府版的查屋紙系統。另外，除個別特殊的情況，例如黑沙環區某些舊樓的地面單位，因無法單憑營業稅單確定是居住用途或商業用途時，櫃檯人員才有可能使用政府版的查屋紙。

10. 對於市民申請收費版的查屋紙，由於是由市民提供相關資料後才發出，故市民應自行確保所提供的資料正確，因此，櫃檯人員無須使用政府版的查屋紙。

11. 簡言之，除了市民向本署申請一站式服務時又或特殊情況外，櫃檯人員才有可能使用政府版的查屋紙系統，對於明顯是居住用途的單位，櫃檯人員是不應使用政府版的查屋紙。

12. 從上述的敘述可見，櫃檯人員很少情況下需要使用政府版的查屋紙系統。

13. 與嫌疑人同一職務的同事乙在聲明中就是否有一天使用一次政府版查屋紙

表示“甚少用...印象過往一年內都沒有用過。對上三年內只用了一、兩次”，就其他同事是否有可能每天使用0.7次表示“應該沒有”，並且對控訴書第3點，即嫌疑人的461次使用政府版查屋紙表示“應該相信沒有這麼多服務需使用。”，可見，櫃檯人員在工作上使用政府版查屋紙是很少情況下可使用。

14. 由此亦可見，嫌疑人所聲稱的一日的次數，已約等於同事一年的次數，應視為大量及不合理。

21°

針對嫌疑人的書面答辯第10-14點，本人有以下分析：

1. 正如上述，櫃檯人員需使用政府版的查屋紙的情況很少機會需用到，尤其是如此大量及不合理，嫌疑人就有責任就其使用政府版的查屋紙系統作解釋。

2. 對於嫌疑人的查閱狀況，預審員已列一些例子：標示編號為 XXXXX、XXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX-C、XXXXX、XXXXX、XXXXX-A、XXXXX-E、XXXXX-A、XXXXX-I、XXXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX、XXXX、XXXXX、XXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX-B、XXXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX等。

3. 比如：標示編號：XXXXX，大廈名為[大廈(1)]，已查閱20次以上。其中，2017年6月22日到23日，嫌疑人查閱了當中2樓A至F單位及3樓A至E單位，至於為何缺少3樓F，或許與聲明人在聲明筆錄中所報稱為[大廈(1)]3樓F有關(2018年9月11日，有一次查閱3樓F記錄)。標示編號：XXXXX、M2-XXX、M2-XXX、M2-XXX、M2-XXX，這些為[大廈(2)]的車位，本署沒有行政許可准照需要查閱有關車位的政府版查屋紙。標示編號：XXXXX-A，估計嫌疑人查閱了整層25樓的單位，由A至F。更甚的是，嫌疑人對尚未正式入伙的單位亦查閱(標示編號 XXXXX-I，為[地址(1)][大廈(3)])。

4. 就嫌疑人這樣一次大量對某標示編號作出查閱，經向市民綜合服務查詢後，

確認市民服務中心所有服務無需要一次過大量(3 個單位以上)列印“居住用途單位”的政府版查屋紙。

5. 綜合上述情況，本署對嫌疑人在執行職務期間使用「查屋紙系統」“政府版”所查閱的物業登記資料及/或提取查屋紙的數量或目的使人感到懷疑時，則嫌疑人需就此提供合理解釋。

6. 另外，在聲明筆錄中，嫌疑人自己已表示因自己換樓，而又知道有免費查屋紙可看，故才使用“政府版”尋找自己心儀的單位資料(見卷宗第 580 頁)，而控訴書第 7 點已列明，嫌疑人亦承認。

7. 而本控訴書已按照《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 2 款列出有關內容，嫌疑人的具體行為、時間、動機、嫌疑人之參與程度已載於控訴書內，故此，有關解釋不應被接納。

22°

針對嫌疑人的書面答辯第 15 至 21 點，本人有以下分析：

1. 正如前面所述，市民向本署首次申請服務同時提出涉及跨部門申請，即一站式服務又或特殊情況外，櫃檯人員才有可能使用政府版的查屋紙系統。對於明顯是居住用途的單位，櫃檯人員是不應使用政府版的查屋紙。

2. 面對嫌疑人幾乎每天都有使用免費版查屋紙的情況，如何不令人覺得大量以及不合理？而事實上，亦根本不需用接待市民總人數及服務內容之數據作對比，因為，在本署的服務範圍內明顯是沒有需要如此數量地查閱政府版查屋紙系統，除非嫌疑人一日的工作量可以等於乙一年的工作量。

23°

針對嫌疑人的書面答辯第 22 點至第 38 點，本人有以下分析：

1. 在本署豁免提交查屋紙的情況下，櫃檯人員是無需使用政府版的查屋紙作為核對。

2. 要查閱市民提供某地址是否正確，亦有很多方法，例如透過本署的內聯網已可進入地籍資訊網進行相關查閱，故無需使用政府版的查屋紙協助市民進行相關查詢。

3. 既然本署已豁免市民提交查屋紙，自然是不用櫃檯人員作核對。乙表示“...當沒有要求市民提交查屋紙時，是不會使用“政府版”查屋紙作核對，故第 26 點至第 30 點不正確。”(第 26 點至第 30 點指嫌疑人的答辯狀。)

4. 另外，本署亦沒有協助市民使用政府版查屋紙查閱有關單位是否屬商業用途的服務，對此，市民應自行付費獲得有關查屋紙。

5. 一般而言，本署其他部門，例如行政執照處具備政府版查屋紙具權，因此，不會要求嫌疑人就市民申請地址有漏報情況或填錯等問題致電嫌疑人。倘有申請表有疑問，相關部門會自行聯絡市民。而乙亦表示沒有接過這類情況的電話。

6. 乙表示“原則是要求交查屋時，就不會使用“政府版”查屋紙核對，當沒有要求提交查屋紙，市民所提供的資料就會視為正確，不會使用“政府版”查屋紙核對。第 34 點本人不會這樣做，因要市民需自行提交正確地址，故不會使用“政府版”查屋紙。對第 35 點、第 36 點，本人亦不會這樣做。對第 37 點，本人沒收過這樣電話，一般只是說收漏文件。對第 38 點，服務量沒有統計，但使用“政府版”查屋紙就很小，平均一、兩年只有一、兩次。”

7. 丁(中區市民服務中心主任)對於甲書面答辯狀內第 37 點表示“中區市民服務中心從沒有說過可以因為複查由其及其他同事接收由市民遞交前來的各類文件及申請表格內資料是否準確就可使用法務局的政府版查屋紙系統作核對地址之用。”

8. 綜上所述，嫌疑人並沒有工作原因又或具合理理由使用政府版的查屋紙系統，亦談不上個人接待市民及提供服務數量不少於 4600 宗而可使用有關查屋紙系統。

24°

針對嫌疑人的書面答辯第 39 點及第 51 點，本人有以下分析：

1. 嫌疑人的書面答辯所附的文件 1，為法務局網上服務平台查閱資訊事宜之統

籌發出的電郵，內容有關法務局網上服務平台查閱資訊事宜。該電郵是指為了代辦一站式服務，從而讓相關人員熟悉法務局“政府版”一站式操作，與〈285 前台收費服務管理系統〉或〈288 前台收費服務管理系統〉時，必須先更新本局〈客戶關係管理系統 (CRM 系統)〉內有關市民資料的操作無關。

2. 嫌疑人具權限使用本署「CRM 系統」、「廣告牌照系統」以及「市政之友系統」。現嫌疑人解釋沒有市民需要服務時，嫌疑人便會望著電腦螢幕發呆，又或沒有意識地按該等系統中之內容，打發時間。根據本署第 RI-03/DJN/2019 號指引《市政署處理電腦設備、電子郵件及互聯網的個人資料的規範》第一條、第二條(二)項及(三)項規定，工作人員於使用本署所提供的電腦軟、硬件設備和各種資訊服務時，應以工作為目的，且須確保資訊安全及資源被合理運用。故此，嫌疑人非因工作目的的情況下，使用該等系統，已違反了有關指引，並且嫌疑人在兩次聲明筆錄中均承認基於無聊時會查看有關系統。嫌疑人作為公務人員，具「無私」、「熱心」及「忠誠」義務，出於滿足其個人好奇心的行為，不但違反本署的指引，亦違反了(個人資料保護法)，於法於理，亦無法接納嫌疑人有關解釋。

25°

針對嫌疑人的書面答辯第 52 點至 57 點，本人有以下分析：

1. 因應架構重整，原被安排於市民服務中心內執行職務的部分工作人員，當中包括嫌疑人曾於 2019 年上半年被安排在本署其他服務中心及/或分站提供協助(見卷宗第 0310 頁至第 0325 頁及第 0337 頁至第 0353 頁)。

2. 根據嫌疑人的人員出勤紀錄表，嫌疑人於 2019 年 1 月 4 日、7 日至 11 日、14 日至 16 日、24 日至 25 日、28 日至 31 日，2 月 1 日、22 日、25 日至 28 日、3 月 25 日、4 月 9 日至 12 日，以及 5 月 6 日上午，共 27 次在中心大樓內“打卡”上班後，方前往筷子基及/或台山分站執行職務(見卷宗第 0139 頁至第 0167 頁)。

3. 嫌疑人於聲明筆錄內僅承認曾於 1 月份於中心大樓內“打卡”上班後，方前往

筷子基，並且於台山分站工作時，因上班時間為 9 時，故會於台山分站“打卡”上班(見卷宗第 1025 頁)。

4. 然而，有關解釋與該人員的出勤紀錄表不符合。

5. 嫌疑人於聲明筆錄內指因需帶小朋友上學，未能於每日上午九時或之前返抵筷子基及/或台山分站執行職務，故為免被記錄上班遲到，當時決意先於中心大樓內“打卡”上班後，方前往筷子基及/或台山分站執行職務(見卷宗第 0518 頁及第 0519 頁)。

6. 嫌疑人解釋詢問上級丁能否於中區服務中心先行作打卡上班後，再步行前往上述各分站協助工作，約需 15 分鐘便可到達，一定準時於分站部門的開放時間前 9 時正到達，其當時沒有拒絕或沒有提及不可以這樣做。根據本署《出勤紀錄》指引，打咭地點不屬工作人員的辦公地點或非直屬上級指定的打咭地點，視為出勤紀錄不完整。嫌疑人於 2019 年上半年被安排在本署其他服務中心及/或分站提供協助(見卷宗第 0310 頁至第 0325 頁及第 0337 頁至第 0353 頁)，具有時間更表，故此，在沒有更新更表的情況下，嫌疑人便有義務準時按照有關更表工作。嫌疑人所說“因工作關係如需要前往同一處屬的澳門區各中心或分站無需重複打掌，有 30 分鐘時間給予同事往返同一中心的內部規定。”，這是因工作關係，例如研討或培訓等，現在是嫌疑人出於私人原因，不能帶小朋友上學而於中區市民服務中心打掌。舉一簡單例子，本署具有不同區域的市民服務中心，那中心的人員可否因自己的原因到居住附近的中心打掌後才回所屬的中心返工？顯然不可以！否則，本署的《出勤紀錄》指引亦不會視為出勤紀錄不完整。無論如何，嫌疑人被指派到什麼地方工作，嫌疑人必須予以服從，私人的原因應自行解決，嫌疑人不管是派到筷子基分站或台山分站，均故意於中區市民服務中心打掌，並利用出勤系統於同屬處的打掌不會作出特別提示的漏洞進而實踐有關違紀行為，故有關解釋難以接受。

26°

針對嫌疑人的書面答辯第 58 點至 59 點，本人有以下分析：

嫌疑人已於聲明筆錄內承認僅會在上午 8 時 45 分前已返抵中心之情況下，作出“打卡”上班後外出購買早餐的行為(見卷宗第 0519 頁及第 1024 頁)。該聲明是由嫌疑人自認，因此，不接受有關解釋。

27°

針對嫌疑人的書面答辯第 60 點至 61 點，本人有以下分析：

1. 就嫌疑人在書面答辯狀內承認當中區服務中心現場沒有任何市民辦服務時，[公司(1)]負責人不用按籌便走過來坐下嫌疑人櫃檯辦理服務，其的確會接待，但沒有在沒有叫籌號的情況下而隨意接待市民，造成不公的情況出現。首先，中區市民服務中心的平日運作上為居民親臨中心三樓擬辦理服務時，須先取籌，再等待前檯工作人員報籌後向相關工作人員提出服務請求。這是中區市民服務的平日運作規則。

2. 該地產中介多次到中區服務中心，明顯是知道應該取籌，而嫌疑人作為櫃檯人員不但沒有勸止，還縱容該人可以不取籌取得服務，嫌疑人不該忘記，有關服務地點是對外開放，若其他市民看到，會構成本署的不良觀感，亦會造成壞的先例。

3. 未有資料顯示「[公司(1)]」負責人屬本署《市政署市民綜合服務處管理之各服務地點優先輪候指引》中所指的任一優先輪候情況(見卷宗第 0627 頁至第 0629 頁)。

4. 所有市民到中區服務中心請求服務前均需按籌，嫌疑人容許該地產中介可以這樣做，就是對其他市民不公平。

5. 更何況，除了嫌疑人所承認代該地產中介墊支查屋紙做法實為不合外，嫌疑人甚至利用手機通訊及社交應用軟體為他人提供物業登記資料的行為，該等行為已構成優待特定之人。

28°

針對嫌疑人的書面答辯第 62 點至 63 點，本人有以下分析：

嫌疑人已承認控訴書第 24 點，故無需再述。

29°

針對嫌疑人的書面答辯第 64 點，本人有以下分析：

嫌疑人的求情信未能推翻控訴書的指控。

30°

針對嫌疑人的補充答辯第 1 點至 3 點，本人有以下分析：

嫌疑人於 2020 年 3 月 12 日接收控訴書，書面答辯狀指定期限為 15 天，最後遞交書面答辯狀的期限為 3 月 27 日，而利害關係人於本年 3 月 27 日遞交書面補充答辯，是在期限內，故接納所提交的補充答辯。

31°

針對嫌疑人的補充答辯第 4 點至 13 點，本人有以下分析：

1. 一般而言，櫃檯人員使用政府版的查屋紙系統，只會涉及本署的行政准照及許可時，又同時申請一站式服務，才有需要使用政府版的查屋紙系統。另外，除個別特殊的情況，例如黑沙環區某些舊樓的地面單位，因無法單憑營業稅單確定是居住用途或商業用途時，櫃檯人員才有可能使用政府版的查屋紙。

2. 對於市民申請收費版的查屋紙，由於是由市民提供相關資料後才發出，故市民應自行確保所提供的資料正確，因此，櫃檯人員無須使用政府版的查屋紙。

3. 簡言之，除了市民向本署申請一站式服務時又或特殊情況外，櫃檯人員才有可能使用政府版的查屋紙系統。對於明顯是居住用途的單位，櫃檯人員是不應使用政府版的查屋紙。

4. 由上述可見，嫌疑人在日常工作情況下，是應該甚少使用。倘有關人員在執行職務期間使用「查屋紙系統」「政府版」所查閱的物業登記資料及/或提取查屋紙的數量或目的使人感到懷疑時，則相關工作人員需就此提供合理解釋。

5. 控訴書清楚列明嫌疑人於 2017 年 6 月 20 日至 2019 年 9 月 13 日期間，共 461 次透過上述“政府版”查閱物業登記資料(見卷宗第 0294 頁至 0298 頁)，亦列舉了一些大量及不合理查閱的標示編號: XXXXX、XXXX、XXXXX、XXXXX、XXXXX-

理後查閱，嫌疑人的律師當時沒有異議，這樣亦可省卻嫌疑人律師的時間，否則，嫌疑人的律師在查閱地點可能仍需花費時間等待整理需覆蓋之文件。

2. 嫌疑人的律師於本年3月20日下午4時20分向本署遞交索取紀律程序卷宗副本之文件，共要求149頁，並獲主席閣下於本年3月26日批准，亦即時通知嫌疑人的律師。按照《行政程序法典》第63條4款的規定，本署最遲應在十個工作日內提供，而本署僅用了5個工作日完成後已即時透過電話方式通知嫌疑人的代表律師前來索取。

3. 至於控方有長達數月之時間作成控訴，而預審員卻只給予辯方15日時間作答辯之問題。整個紀律程序的時間完全按照《澳門公共行政工作人員通則》當中紀律制度的規定進行，並且根據《澳門公共行政工作人員通則》第333條第1款，預審員可規定答辯的期限為10日至20日，故此給予嫌疑人的答辯期限為15日，是完全符合法律規定。

4. 本紀律程序卷宗由第1頁開始編號下進行，亦已就嫌疑人的律師申請全數給予，即使嫌疑人的律師就某部份文件重覆申請亦是全數給予。

5. 另外，值得一提是，預審員從沒有限制嫌疑人之代表律師查閱，其亦可於3月20日上午查閱後，再在下午或往後的時間查閱。查閱卷宗與索取文件是兩個獨立期間。

6. 綜上述所，未見有違反法律規定的情況，因此，無法同意嫌疑人代表律師指應宣告辯護期間因無法實質有效行使，從而，重新計算答辯之期間。

33°

針對嫌疑人的補充答辯第32點，本人有以下分析：

1. 嫌疑人對庚、辛及王之聲明作出質疑，表示各人曾於2017年至2018年期間多次因工作程序問題與嫌疑人相互向上級作出投訴，相關投訴最終沒有成立，但足以影響各人間之中立的問題。在有關紀律程序中，中心工作人員除了上述三位人士外，

亦有癸小姐及甲甲小姐為此曾作聲明，上述人員各表示曾目睹一名地產中介人經常在不取籌下獲本署人員嫌疑人及/或戊小姐接待(見卷宗第 0535 頁、第 0556 頁、第 573 頁至第 574 頁、第 592 頁及第 567 頁)。各證人在聲明筆錄內，清楚知道有義務如實回答，倘出現虛假情況，則應要承擔紀律責任，甚至刑事責任。現階段未發覺出現不實的陳述。

2. 另外，嫌疑人亦在聲明筆錄中自認了有關情況(詳見卷宗第 0517 頁)。

3. 綜上所述，基於嫌疑人的自認與各證人的聲名筆錄相符合，故此，並不認為證人的證言不可採納。

34°

綜合上述分析，預審員根據載於控訴書內的事實狀況，獲人證及書證證實，面對嫌疑人作出答辯，但並不足以改變有關控訴事實，所載的所有事實都被視為獲證明。

(.....) 」見第 143 頁背頁至第 151 頁背頁，以及附卷第 50 頁至第 77 頁)。

此外(還)要注意，不應以“極為精簡”的方式——如現上訴人所做的那樣——評價對現上訴人所作的“撤職”決定，僅僅關注上訴人不當登入其所隸屬之行政實體的電腦系統的“次數”，因為正如下文將看到的，這項決定是經過全面而審慎地衡量極其“大量而豐富的”事實，並對其進行法律定性，斷定上訴人實施了“(六項)違紀行為之——實質——競合”後才作出的，上述《報告》的“結論”部分就該等違紀行為指出：

「七、結論

35°

嫌疑人是自由、自願及有意識的情況下作出該行為。

36°

就上述的理據，在違紀行為及有關之定性上：就嫌疑人第一項違紀行為，即本控訴書第 1 點至第 7 點所述的事實。嫌疑人知道其行為是被法律所禁止的，但嫌疑人並沒有放棄，繼續堅持不履行其作為公務員應遵守的義務，嫌疑人利用自身職務之便肆意查看法務局的「登記公證網上服務平台」，將有關系統完全當成私人工具，肆意大量查看系統內的資料。嫌疑人的行為違反《澳門公共行政工作人員通則》(以下所列的條文均出自這個通則)第 279 條第 2 款 a)、b)項及 d)項、第 3 款、第 4 款及第 6 款規定所指的「無私」、「熱心」及「忠誠」義務，令本署對嫌疑人繼續擔任公務督導員失去信心，嫌疑人的行為顯示其完全失去履行職業義務之意，損害其作為公關督導員在職務上的尊嚴和名譽。其行為屬違反第 315 條第 2 款 b 項規定的有關職業義務(作出嚴重不守紀律之行為)，根據該條第 1 款的規定，屬不能維持職務的狀況，違反有關義務可科處撤職處分，並根據第 311 條導致喪失一切權利。

37°

就第二項違紀行為，即本控訴書第 8 點至第 9 點所述的事實。嫌疑人亦是知道其行為是被法律所禁止的，但嫌疑人並沒有放棄，繼續堅持不履行其作為公務員應遵守的義務，嫌疑人利用自身職務之便，在無聊時候查看本署的「CRM 系統」、「廣告牌照系統」和「市政之友系統」內的個人資料，其行為違反了第 279 條第 2 款 a)、b)項及 d)項、第 3 款、第 4 款及第 6 款規定所指的「無私」、「熱心」及「忠誠」義務，令本署對嫌疑人繼續擔任公務督導員失去信心，嫌疑人的行為顯示其完全失去履行職業義務之意，損害了其作為公關督導員在職務上的尊嚴和名譽。其行為屬違反第 315 條第 2 款 b 項規定的有關職業義務(作出嚴重不守紀律之行為)，根據該條第 1 款的規定，違反有關義務可被科處撤職處分，並根據第 311 條導致喪失一切權利。

就第三項違紀行為，即本控訴書第 10 點至第 15 點所述的事實，嫌疑人作出的有關事實已違反了第 279 條第 2 款 b)、c)、d) 項及 g) 項，以及第 4 款至第 6 款及第 9 款規定所指的「熱心」、「服從」、「忠誠」及「勤謹」義務，根據該通則第 281 條的規定，構成違紀行為，嫌疑人有過錯及對履行職業上之義務漠不關心，建議根據第 314 條第 1 款及第 3 款的規定，可科處 121 日至 240 日停職處分。

就第四項違紀行為，即本控訴書第 16 點所述的事實，嫌疑人曾作出第 279 條第 2 款(g) 項及第 9 款所指“勤謹”義務的違紀行為，構成第 281 條的紀律違反，按照第 313 條第 1 款的規定，可科處金額不得超過相當於 30 日薪俸及其他固定及長期報酬之總額。

就第五項違紀行為，即本控訴書第 17 點至第 23 點所述的事實，認定嫌疑人違反本署市民服務中心的日常運作方式並構成優待特定之人，該行為已違反了第 279 條第 2 款 a)、b) 及 d) 項、第 3 款、第 4 款及第 6 款規定所指的「無私」、「熱心」及「忠誠」義務，建議按照第 314 條第 1 款、2 款 h) 項及第 3 款的規定，可科處 121 日至 240 日停職處分。

就第六項違紀行為，即本控訴書第 24 點所述的事實，認定嫌疑人曾於執行職務期間，經常利用辦公時間及本署資源處理私人事務，罔顧公共利益，嫌疑人的行為已違反了第 279 條第 2 款 a)、b) 項及 d) 項、第 3 款、第 4 款及第 6 款規定所指的「無私」、「熱心」及「忠誠」義務，構成第 281 條的紀律違反，按照第 313 條第 1 款的規定，可科處金額不得超過相當於 30 日薪俸及其他固定及長期報酬之總額。

八、加重情節和減輕情節

38°

嫌疑人工作十年以上並沒有任何涉及紀律程序的記錄，其工作表現評核均為「十分滿意」及違紀行為並無公開，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a) 項及 f) 項的規定，屬紀律責任的減輕情節。

然而根據《澳門公共行政工作人員通則》第283第1款b)項及h)項，屬對嫌疑人責任的加重情節。

九、建議科處的處分

在考慮了各方因素下，根據上述《通則》第316條的規定，不得對嫌疑人科處多於一項之紀律處分。因此，經對嫌疑人上述六項違紀行為及其嚴重程度，以及對嫌疑人所適用之相關的減輕情節及加重情節作整體考慮後，建議對嫌疑人科處單一撤職處分。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第322條和第332條第2款c)項，以及按照第180/2019號行政命令的授權規定，科處撤職處分屬行政法務司司長的權限。

根據上指《澳門公共行政工作人員通則》第337條第3款的規定，將本報告書和紀律程序卷宗送交市政署管理委員會主席。

(.....)」;(見第151頁背頁至第153頁，以及附卷第77頁至第82頁)。

在說清楚以上的問題之後，從一個——在我們看來——更加完整而全面(且更加整體化)的“視角”和“理解”來看待現上訴人所實施的“(在紀律層面具有重要性的)行為”，我們認為能輕易得出以下結論，即之前的司法上訴所針對的“行政決定”並無不妥之處，而中級法院裁定該司法上訴敗訴的“被上訴裁判”同樣亦無可商榷。

沒有其他需要審理的問題，接下來作出決定。

決定

四、綜上所述並根據前文所載的理由，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2021 年 12 月 10 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：鄧澳華