

第 85/2015 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

會議日期：2016 年 4 月 13 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：一行政行為的理由說明

一欠缺理由說明

摘 要

一、根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由。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，等同於欠缺理由說明。

二、對行政行為的理由說明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。

三、明確指出行政決定的事實和法律依據的法定要求，符合表明其對私人利益和公共利益均必不可少的各種目的。

四、公共行政決定的理由說明具有多功能性，它不僅為了向私人受法律保護的權益提供傳統上的保護，更主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至法律性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。

五、如從已認定事實無法看到行政當局曾在被質疑的批示中，或在這個認可最後排名名單及淘汰被上訴人的批示所基於的典試委員會的建議中、抑或是在附於該建議的有關名單中對支持其決定的事實依據作出基本闡述，我們的結論是對該行為的理由說明不充分，等同於欠缺理由說明，根據同一法典第 124 條的規定應撤銷該行為。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲，身份資料詳載於卷宗，針對保安司司長 2011 年 4 月 18 日的批示提起司法上訴，該批示認可了澳門保安部隊第十五屆保安學員培訓課程投考人的最後排名名單，並將其淘汰。

透過 2015 年 7 月 23 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴勝訴，根據《行政程序法典》第 114 條、第 115 條第 1 款及第 124 條的規定撤銷了被上訴行為，理由是被上訴行為沒有最起碼說明支持有關決定的事實依據。

保安司司長現針對該合議庭裁判向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其上訴理由陳述：

a) 保安司司長的批示是對一項複雜的開考程序的認可行為。在該程序中典試委員會在其決議中對於第十五屆保安學員培訓課程投

考人甲的公民品德及道德作出了一個負面的評價(《行政程序法典》第 114 條第 2 款)；

b) 投考人一直知悉其被最後排名名單淘汰的原因。在根據第 6/2002 號法律第 3 條第 2 款第(一)項的規定作出淘汰決議之前，已在口頭聽證時向投考人闡述了有關原因；

c) 因此，被上訴的合議庭裁判錯誤解釋說明理由之義務(《行政程序法典》第 114 條及第 115 條)，因為投考人一即上訴人一知悉其被淘汰的理由，所以已對淘汰作出了法定的理由說明。

被上訴人甲提交了上訴答辯，認為有關上訴應被判敗訴。

檢察院助理檢察長發表了意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現進行審理。

二、獲認定的事實

案卷中認定了以下對案件的裁判屬重要的事實：

— 被上訴人投考澳門保安部隊第十五屆保安學員培訓課程。

— 透過 2011 年 3 月 17 日的公函，澳門監獄向澳門保安部隊第十五屆保安學員培訓課程的典試委員會遞交一份報告，通知後者被上訴人曾在 2007 年的監獄學員培訓課程中因不具備從事該職務所需的個人及公民品德而被淘汰，具體原因是被上訴人多次謊稱已向廉政公署遞交財產申報書，而事實並非如此。(行政卷宗第 127 頁至第 131 頁)

— 2011 年 3 月 23 日制作的第 XXXX/DRH/DA/2011X 號建議書中提出了將被上訴人從澳門保安部隊第十五屆保安學員培訓課程中淘汰等建議，該建議獲得了保安司司長的同意。(行政卷宗第 124 頁至第 126 頁)

— 透過 2011 年 3 月 29 日第 XX/XX^oCFI/2011 號通知書，被上訴人獲告知以下內容：

“鑑於在台端的投考卷宗資料顯示，尤其指關於台端存有的記

錄，顯示台端的品行並不符合澳門保安部隊各部隊的人員在執行職務時所特別要求的道德品行、公正及信任，故將按照規範澳門保安部隊保安學員培訓課程的錄取制度的第 6/2002 號法律的第三條第二款(一)之規定，取消台端的投考資格。

就上述事宜，台端可根據上述法律的第三條第三款的規定，於接獲本通知日的翌日起計三個工作日內行使聽證權。為進行聽證，可提供顯示台端能符合所投考的職務的證言、人證或文件。”(行政卷宗第 122 頁)

— 被上訴人於 2011 年 3 月 30 日行使其聽證權，並於 2011 年 4 月 1 日向典試委員會作出聲明。(行政卷宗第 111 頁及第 112 頁)

— 被上訴人作出聲明後，典試委員會制作第 XXXX/DRH/DA/2011X 號建議書，告知保安司司長有關措施(關於利害關係人之聽證)之結果。(行政卷宗第 108 頁及第 109 頁)

— 保安司司長對有關建議書作出如下批示：“已閱。依法進行隨後之步驟。”(行政卷宗第 108 頁)

— 保安司司長透過 2011 年 4 月 18 日之批示認可澳門保安部隊

第十五屆保安學員培訓課程投考人最後排名名單，將被上訴人等從該課程淘汰。具體理由如下：

“被淘汰之投考人：甲

投考人處於第 6/2002 號法律第 3 條第 2 款第(一)項規定之不獲錄取之情況。”(行政卷宗第 17 頁至第 105 頁)

— 2011 年 4 月 20 日第 16 期《公報》第二組以公告通知張貼澳門保安部隊第十五屆保安學員培訓課程投考人最後排名名單、體格檢查總結果及專業測試結果，以供參閱。(第 107 頁)

— 被上訴人於 2011 年 5 月 20 日向中級法院辦事處提交上訴狀(案件編號為 345/2011)，當時的案件主理法官將其視為司法上訴的起訴狀。

— 透過 2013 年 1 月 17 日的合議庭裁判(中級法院第 345/2011 號案)，中級法院根據《行政訴訟法典》第 61 條及第 62 條的規定以被告不具正當性為由裁定駁回針對現上訴實體的起訴。

— 被上訴人透過 2013 年 1 月 18 日之掛號信獲通知有關合議庭裁判，並於 2013 年 1 月 28 日提交新的上訴狀。

三、法律

上訴實體提出的唯一問題是要知道被上訴的合議庭裁判裁定司法上訴勝訴及以欠缺理由說明為由撤銷被上訴的行為是否屬於錯誤解釋《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定。

《行政程序法典》第 114 條及第 115 條規定如下：

第一百一十四條

(說明理由之義務)

一、除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：

a) 以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為；

b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；

c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決

定之行政行為；

d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；

e) 在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為；

f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

二、對典試委員會所作決議之認可行為，以及上級就工作事宜按法定方式對其下級所作之命令，無須說明理由；但法律另有規定者除外。

第一百一十五條

(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。

因此行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實及法律依據的方式，對其所作的行政行為進行理由說明，而採納含糊、矛盾或不充分之依據而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。

而並不是所提出的依據中的任何模糊、矛盾或不充分都足以構成欠缺理由說明的情況，還需要該等依據不能“具體解釋”導致行

政當局作出該行為的理由。¹

終審法院多次就說明理由之義務發表意見，且曾作出如下見解：²

對行政行為的理由說明可以“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。”

“說明理由係指顯然能為行政決定、證明性闡述或判斷提供依據的論述。³

明確指出行政決定的事實和法律依據的法定要求，符合表明其對私人利益和公共利益均必不可少的各種目的。”

“公共行政決定的理由說明具有多功能性，不僅為了向私人受法律保護的權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決定的

¹ Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado》，第 639 頁和第 640 頁。

² 參見終審法院於 2002 年 12 月 6 日在第 14/2002 號案中所作的合議庭裁判。

³ Vieira de Andrade 著：《O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，Almedina 出版，科英布拉，1991 年，第 228 頁至第 232 頁。

過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至法律性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。”

“應當承認，作為行政行為有效的條件之一，說明理由的必要性具有形式上的獨立意義，因此，即使行政行為沒有實質瑕疵，或者說不論有無實質瑕疵，欠缺理由說明都會導致該等行為被撤銷。⁴

理由說明是說明性闡述，其內容應當適當地在形式方面支持行政行為，足以揭示對於作出決定起決定性作用的事實和法律前提要件進行的權衡。”

闡述以上見解以後，我們回到本案中來。

在審理現被上訴人在其司法上訴中提出的欠缺理由說明的瑕疵時，中級法院認為行政當局沒有遵守法律規定的說明理由之義務。

在被上訴法院看來，根據被質疑的批示所述，被上訴人遭有關培訓課程淘汰的原因是因為其處於第 6/2002 號法律第 3 條第 2 款第

⁴ 見 Vieira de Andrade，上述著作，第 27 頁。

(一)項規定之情況，這“僅僅是一個絲毫沒有提及任何事實事宜的法律依據”，因有關批示僅指出被上訴人不具備澳門保安部隊人員在執行職務時所特別要求的道德品行、公正及信任，但不管是在被上訴批示本身還是在任何其他有可能成為該批示之組成部分的意見書、報告或建議中都沒有絲毫提及作出有關決定所基於的事實理由。

上訴實體認為不必詳細闡述有關事實，至關重要的是利害關係人在程序的進程中得到必要的信息以了解對其產生影響的決定。在本案中，可以肯定的是被上訴人已在聽證中得知其不具備在保安部隊服役的公民品德及道德的客觀理由。

查閱案卷中的資料後，我們認為上訴實體沒有道理。

我們無意忽視《行政程序法典》第 114 條第 2 款的規定，其內容為“對典試委員會所作決議之認可行為，無須說明理由”，但可以肯定的是，由於認可是一個自動吸收被認可行為的理據和結論的行為，因此如果被認可行為應該說明理由，那麼認可自然也是一個具有理由的行為。⁵

因此，不能說在這種情況下排除履行說明理由的義務。

⁵ Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado》，第 633 頁。

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項的規定，行政當局有對淘汰被上訴人的決定說明理由的法定義務。

除應以明示方式作出外，說明理由還應扼要闡述事實依據及法律依據。

誠然，從已認定事實無法看出行政當局曾在被質疑的批示本身，或在這個認可最後排名名單及淘汰被上訴人的批示所基於的典試委員會的建議中、抑或是在附於該建議的有關名單中對支持其決定的事實依據作出基本闡述。

雖然最後排名名單指出了淘汰被上訴人的原因，即“投考人處於第 6/2002 號法律第 3 條第 2 款第(一)項規定之不獲錄取之情況”，但該結論並不能讓人得知導致該不獲錄取之情況發生的具體事實理由。

上訴實體強調在作出有關決定前已在聽證中告知被上訴人導致其被淘汰的事實理由，可見上訴實體默認在被質疑的批示中欠缺事實依據。

正如前述，法律所要求的對行政決定的事實及法律方面的理由

說明不僅對利害關係人的個人利益而言是必不可少的，對公眾利益來說也是一樣。說明理由不僅是為了讓有關決定所針對者本人了解決定的含義，也是為了讓一般公眾了解其含義。

因此，考慮到所涉及的不僅是私人利益，同時也有公眾利益，即使被上訴人已在程序進行過程中得知其被淘汰的事實依據，在有關決定中也應作出事實理由說明。

關於在作出決定前對被上訴人進行的聽證，從獲認定的事實事宜的確可以看出被上訴人已行使其聽證權，向典試委員會作出聲明。

進行有關聽證是由於澳門監獄提供了一份關於被上訴人在 2007 年被監獄的培訓課程淘汰的報告，淘汰理由是其品行不符合從事該職務所需的個人及公民品德，具體原因是上訴人多次謊稱已向廉政公署遞交財產申報書。被上訴人獲通知可能根據第 6/2002 號法律第三條第二款(一)之規定被取消投考資格，因“顯示台端的品行並不符合澳門保安部隊各部隊的人員在執行職務時所特別要求的道德品行、公正及信任”，但沒有被告知導致典試委員會得出有關結論的事實。

透過聽證筆錄可知被上訴人被詢問出席聽證遲到的原因、其身

份資料以及澳門監獄提供的報告的真實性。對於其公民品德方面不符合保安部隊所要求，被上訴人補充他“曾經多次協助警方撲滅罪行”。(行政卷宗第 111 頁及第 112 頁)

我們注意到從聽證筆錄無法看出被上訴人獲清楚告知導致對其公民品德方面作出有關結論的事實原因。

對於行政當局來說原因很清楚：被上訴人是因為澳門監獄的報告顯示其行為欠缺適當的公民品德而被淘汰。

那麼是否被上訴人也同樣清楚呢？

而面對本案中這樣的理由說明，公眾有可能了解行政決定的事實原因嗎？

總而言之，被質疑的行為顯然只有法律理由說明而沒有指出淘汰被上訴人的決定的任何事實依據。因此，根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定，對行為的理由說明不充分等同於無說明理由。而根據同一法典第 124 條的規定，應撤銷該行為。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判的上訴敗訴，維持被上訴的合議庭裁判。

無需繳納訴訟費用，因上訴實體享有豁免權。

澳門，2016 年 4 月 13 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德