

第 77/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：行政長官

被上訴人：馮瑞權

會議日期：2021 年 3 月 3 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

- 主題：**
- 紀律程序
 - 科處更重的處分
 - 辯論原則
 - “不得重複審理”原則
 - 職務上的關係不能維持
 - 撤職

摘 要

- 一、在紀律程序中，當出現對事實的法律定性變更和科處較預

審員所建議更重的處分時，應類推適用《刑事訴訟法典》第 339 條第 1 款的規定，行政當局應將有關變更告知嫌疑人，必須遵守辯論原則。

二、如嫌疑人被指控違反了因第 15/2009 號法律第 11 條第 1 款和第 26/2009 號行政法規第 16 條主文部分的強制性規定而適用的《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項和第 4 款所規定的熱心的一般義務，應該說嫌疑人所擔任的地球物理暨氣象局局長的職務並不包括在涉案違紀行為的法定構成要件之內，因此，看不到對“不得重複審理”原則的違反，行政當局可以將嫌疑人所擔任之職務視為一項加重情節，因此對此情節作出考量是合法的。

三、即便是在《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款所規定的，經衡量在程序中證實的加重情節之特別價值後，可以科處比原來可科處於該個案者較高等級的處分的情況中，若是科處撤職處分(在本案中，撤職被中止支付退休金四年的處分所替代)，行政當局也還是不能免於就職務上的法律狀況不能維持作出預判，因為這是《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款所規定的科處開除性處分的要件。

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

馮瑞權(身份資料詳見於卷宗)針對行政長官於 2018 年 4 月 11 日所作的處罰批示提起司法上訴。該批示對其科處撤職處分，由於上訴人已經退休，因此決定根據《澳門公共行政工作人員通則》第 306 條第 3 款的規定中止支付退休金四年。

中級法院透過 2019 年 4 月 4 日的合議庭裁判裁定上訴勝訴，撤銷了被質疑的行政行為。

行政長官不服該裁判，向終審法院提起上訴，並以以下結論結束其理由陳述：

I. 被上訴裁判裁定勝訴的司法上訴所針對的行為並未違反辯論原則，也不存有《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款所指的無效。

II. 實際上，在紀律程序內針對其中的嫌疑人/現被上訴人所提出的控訴書嚴格遵守了《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 2 款 b 項的法

定要求，明確將所擔任職務的責任列為加重情節。

III. 因此，嫌疑人/現被上訴人可以就此部分控訴和所有可能與之相關的後果全面行使其所享有的辯護權，尤其是就特別加重處分的部分。

IV. 上訴人作為決定實體，其行為以明確的法律規範作為基礎，具體來說即《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 3 款的規定，而被上訴裁判卻不當地將之忽視。

V. 上訴人在處罰決定中對紀律處分的加重並非源自對事實的不同定性，而僅僅是出於對控訴中明確提到的其中一項加重情節的考量：現被上訴人所擔任職務，即地球物理暨氣象局局長的責任。

VI. 從《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 3 款的規定中可以看到，決定實體在處分批示中具有正當性去考慮程序中已經被證實的加重情節，只要它們載於控訴書之中即可。

VII. 在紀律程序中，加重情節可以被決定實體在處分批示中合法考慮，為此需滿足的必要及充分條件是該情節載於控訴書之中。

VIII. 因此，《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 2 款 b 項的結尾部分要求控訴書中必須含有對決定可科處的處分而言具重要性的任何

加重或減輕情節。

IX. “對加重情節的考慮”包括第 316 條第 2 款所指的情況，換言之，即那些起到特別加重處分的作用從而使之達到較高等級情況的情節。

X. 現被上訴人在其書面辯護中以其認為恰當的方式就作為特別加重處分的原因且載於控訴書中的加重情節切實作出了辯論。

XI. 原審法院認為作為決定實體的現上訴人被法律禁止基於控訴書中所載有的一項加重情節而特別加重對現被上訴人被指控觸犯的違紀行為可科處的處分，這是不當地解讀了《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款的規定，以及未如其所應當的那樣適用可適用的第 332 條第 3 款的規定。

XII. 上一點結論中所指的規定應被解讀及適用為，在紀律程序中，決定實體可以特別加重調查員認為可科處的處分，只要加重是基於控訴書中已載有的情節即可。

XIII. 上訴人在被要求在涉案紀律程序中作出最終決定時認為，鑑於現被上訴人所擔任職務(地球物理暨氣象局局長)的特別責任，應對向其科處的處分予以特別加重。

XIV. 考慮到現被上訴人所實施之違紀行為的嚴重性，科處《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款規定的撤職處分在這一具體情況中是合理的。

XV. 現上訴人在紀律程序的最終決定中沒有直接科處中止支付退休金四年的處分。

XVI. 與現被上訴人所聲稱及中級法院所裁決的相反，被提起司法上訴並遭原審裁判撤銷的處罰行為並不違反《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款的規定。

XVII. 司法上訴所針對的處罰批示中對上訴人科處的紀律處分是源於根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款而進行的特別加重。

XVIII. 在特別加重的情況下，可科處比原來可科處於該個案者較高等級的處分。而沒有爭議的是，該處分並非必須是上一級的處分。

XIX. 科處撤職處分是基於程序中所證實的加重情節對價值的特別否定，以及由此所導致的可科處之處分等級的加重。

XX. 正因如此，在不排除有更優見解的前提下，不應要求必須對《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款的規定中所指不能維持職務

上的法律狀況的前提進行說明。

XXI. 我們認為，只有當直接科處撤職紀律處分而不是作為特別加重處分的結果而科處紀律處分時，對該項前提進行說明才屬必要。

XXII. 《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款關於特別加重的規定恰恰是著眼於那些尤其因為不滿足相關實質前提而無法在抽象上科處較高等級處分的情況。

XXII. 因此在本案中，並非必須滿足被上訴人職務上的法律狀況已不能維持這項前提才能夠如已經做出的那樣對其科處撤職處分。

XXIV. 因此，儘管對中級法院的觀點給予應有的尊重，但該院裁定因《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款提及的條件(“不能維持職務上之法律狀況”)成立而使得現上訴人僅可科處撤職處分，並基於這項依據而撤銷處罰行為，這是錯誤地解讀及適用了該項法律規定和上述法規第 316 條第 2 款的規定。

XXV. 相反，經過將《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款和第 316 條第 2 款的規定結合在一起進行適當解讀，可以知道因對原來可科處於該個案的處分作特別加重後而科處撤職處分是合法的，即使未出現不能維持職務上的法律狀況亦然。

XXVI. 根據禁止雙重考量原則，立法者在訂定對相關事實的處罰幅度時已經考慮的情節不應被用以確定處罰分量。

XXVII. 禁止雙重考量原則或不得重複審理原則，不允許當某一情節已經作為相關違紀行為的法定構成要件時將之考慮為加重情節。

XXVIII. 現被上訴人因有過錯地違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項和第 4 款所規定的熱心這項一般義務而被科處紀律處分。

XXIX. 現被上訴人所擔任職務(地球物理暨氣象局局長)的責任是導致特別加重處分的加重情節，它並不包含在相關違紀行為的法定構成要件之內。

XXX. 上述違紀行為的類型具普遍性質，因為它不屬於《澳門公共行政工作人員通則》第 313 條至第 315 條中的任何一項，也無法歸入任何規定特定職務義務的特別規範之中。

XXXI. 立法者“在訂定對該事實的紀律處罰幅度時”並未考量所擔任職務的特別責任。

XXXII. 對涉案違紀行為抽象上可科處的處分絲毫沒有體現現被上訴

人在作出涉案違紀行為之日所擔任之職務的責任。

XXXIII. 沒有什麼能妨礙上訴人根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款的規定將現被上訴人所擔任之職務的責任視為加重情節。

XXXIV. 儘管對中級法院給予高度尊重，但該院錯誤地適用了禁止雙重考量原則。

XXXV. 如果對該原則作出正確解讀，那麼應認為由於對涉案違紀行為為抽象上可科處的處分絲毫沒有體現違紀者所擔任之職務的責任，故決定實體根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款的規定將該情節視為加重情節是合法的。

XXXVI. 據此，其在本案中的具體適用應導致得出與被上訴裁判相反的結論，即司法上訴所針對的行為不違反該規定。

XXXVII. 在司法見解上沒有爭議的觀點是，紀律處分的科處、等級的衡量以及具體處罰分量的選擇均由行政當局自由裁量。

XXXVIII. 只有行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權時才構成可被司法審查的違法情況(見《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項)。

XXXIX. 只有在出現嚴重錯誤時，也就是說，只有在發生明顯的不公正或在所科處的處分和公務員所犯的過失之間出現明顯不相稱的情況時，行政法官才應介入。

XL. 這種自由裁量涵蓋處分的特別加重或減輕本身，以及對減輕或加重的具體方式的選擇。

XLI. 在進行《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款所規定的特別加重處分的法律操作時，可以區分出均具自由裁量性質的兩個時刻：(i) 衡量可導致特別加重的(各個)加重情節的特別價值；(ii) 選擇可適用的等級或處分，它是比原來可適用於該個案者較高的等級或處分。

XLII. 在第一個時刻中，立法者交由行政當局去衡量在程序中已證實存在的加重情節的特別價值，並賦予其在作出衡量後加重抽象上可科處的處分的(自由裁量)權力。

XLIII. 之後，行政實體如認為應特別加重處分，則由其行使自由裁量權去選擇可適用的等級或處分，它是比原來可適用於該個案者較高的等級或處分。

XLIV. 在行使特別加重處分的自由裁量權時，現上訴人並未犯有明顯錯誤，亦沒有以絕對不合理的方式行使該權力。

XLV. 在可以特別加重處分的情況下，現上訴人依法可以在比調查員所建議的處分等級更高的處分中作出選擇，這些可以選擇的處分包括：

(i) 停職 241 日至 1 年的處分(根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條的一般規定進行具體酌科)；

(ii) 強迫退休處分；

(iii) 撤職處分。

XLVI. 上訴人選擇了撤職處分，並且在作出選擇時適當考慮了規範行政活動的原則，並未如中級法院所裁定的那樣違反適度原則。

XLVII. 當適度原則被適用於紀律處罰分量的確定時，該原則意味著所科處的處分須符合違紀行為的嚴重性。

XLVIII. 因不適當或不適度而導致的非有效不包括“雖然行政當局所選擇的分量是否最為適度仍有待商榷，但它在可選擇分量的範疇之內的情況”。

XLIX. 沒有爭議的是，“當立法者規定了兩種可科處的紀律處分以制裁嫌疑人的行為，從而將選擇其認為最符合案件情節的處分的權力留給行

政當局時，只有‘明顯或嚴重不適度’的情況才能導致行為非有效”，因為法院不能代替行政當局作出選擇。

L. 本文中，嫌疑人所實施的違紀行為無論在不法性層面還是在過錯層面都是嚴重的，因此應予嚴厲處罰。

LI. 現上訴人具體所選擇的處分符合本案所要求的這種嚴厲處罰的需要，因此不違反適度原則，也沒有不合理地行使自由裁量權。

LII. 即使有可能存在處分的不適度(對此我們不予認同)，它也不足以成為撤銷科處處分的行為的理由，因為所選擇的處分並非與違紀行為的嚴重性明顯或嚴重不適度。

LIII. 被上訴裁判基於違反適度原則和不合理行使自由裁量權而撤銷該行為，這是錯誤地解讀及適用了《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款和第 2 款以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定。

馮瑞權作出上訴答辯，認為對司法裁判的上訴理由不成立。

檢察院司法官發表意見，認為對司法裁判的上訴在審理違反禁止雙重

考量原則和違反適度原則的瑕疵方面理由成立，但在違反辯論原則和違反《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款的瑕疵方面理由不成立，這導致被上訴的合議庭裁判所作的撤銷決定應被維持，理由是後兩項瑕疵確實存在。

二、事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下對案件裁判屬重要之事實：

1. 於 2017 年 11 月 27 日，預審員對司法上訴人及梁嘉靜提起控訴，控訴書內容如下：

“...

甲(A)，行政長官辦公室法律顧問，於 2017 年 11 月 9 日獲行政長官批示委任為本紀律程序(第 2/PD/GCE/2017 號)的預審員，現根據 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 356 條第 3 款的規定，向以下嫌疑人提出控訴：

1. 地球物理暨氣象局前局長馮瑞權；

2. 地球物理暨氣象局副局長梁嘉靜；

內容及理據如下：

I.

1.º

地球物理暨氣象局(氣象局)是澳門特別行政區(澳門特區)在氣象、地球物理及大氣環境方面的研究、統籌及輔助機關。

2.º

氣象局其中一項職責是保持並發展監察系統及資訊體系，專門負責向公共及私人實體發出氣象方面之惡劣天氣之通告。

3.º

氣象局由一名局長領導，該局長由一名副局長輔助，而氣象處是其中一個組織附屬單位。

4.º

氣象處為組織附屬單位，在氣象及大氣環境方面負責計劃、統籌及領導屬分析及預測天氣、氣候學、空氣成分及質量，以及處理及傳送資訊範圍內之一切工作。

5.º

透過行政長官2016年9月9日的批示，馮瑞權擔任氣象局局長的定期委任自2016年11月1日起續期一年。任職至2017年8月24日。

6.º

透過運輸工務司司長2017年5月12日的批示，梁嘉靜擔任氣象局副局長的定期委任自2017年7月26日起續期一年。現仍在職。

II.

7.º

2017年08月20日，日間一熱帶低氣壓在西太平洋菲律賓以東外海域形成，採偏西方向移動。21日凌晨2時該熱帶低氣壓增強為一熱帶風暴，被命名為“天鴿”。

8.º

2017 年 08 月 22 日凌晨 5 時，“天鴿”進入本澳 800 公里警戒範圍，以時速 25 公里向西北偏西方向移動，趨向珠江口西岸沿海地區。

9.º

同日下午 2 時“天鴿”增強為強烈熱帶風暴，並於下午 6 時再增強為颱風。

10.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 22 日 11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 681 公里，預計在澳門北面 17 公里處掠過，其中心氣壓為 992 百帕。

11.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 03:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 283 公里，預計在澳門西南偏南 55 公里處掠過，其中心氣壓為 973 百帕。

12.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日04:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東259公里，預計在澳門西南偏南53公里處掠過，其中心氣壓為973百帕。

13.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日05:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東245公里，預計在澳門西南偏南48公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

14.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日06:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東218公里，預計在澳門西南偏南54公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

15.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日07:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東171公里，預計在澳門南方49公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

16.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日08:00，“天鴿”中心位於澳門東南145公里，預計在澳門西南偏南56公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

17.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日09:00，“天鴿”中心位於澳門東南108公里，預計在澳門西南偏南67公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

18.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日10:00，“天鴿”中心位於澳門東南69公里，預計在澳門西南偏南43公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

19.º

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東69公里，預計在澳門東南43公里處掠過，其中心

氣壓為 945 百帕。

20.°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 12:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏南 47 公里，預計在澳門南方 36 公里處掠過，其中心氣壓為 945 百帕。

21.°

2017 年 08 月 23 日 06:28 路環發電廠站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速，即三號風球標準內的風速。

22.°

2017 年 08 月 23 日 07:00 友誼大橋南峰站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

23.°

2017 年 08 月 23 日 07:07 路環發電廠站再次錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

24.°

2017 年 08 月 23 日 07:08 友誼大橋北峰站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

25.°

2017 年 08 月 23 日 08:59 友誼大橋南峰站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速，即八號風球標準內的風速。

26.°

2017 年 08 月 23 日 09:05 友誼大橋北峰站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速。

27.°

2017 年 08 月 23 日 09:12 路環發電廠站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速。

28.°

2017 年 08 月 23 日 09:37 多個氣象站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h

的風速。

29.°

2017年08月23日10:53 大潭山站、友誼大橋北峰站、九澳站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速，即十號風球標準內的風速。

30.°

2017年08月23日10:57 友誼大橋南峰站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速。

31.°

2017年08月23日11:34 嘉樂庇總督大橋站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速。

32.°

2017年08月23日11:41 西灣大橋站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速。

33.°

2017年08月23日10:58九澳KV站開始錄得每1分鐘超過180 km/h的風速;同樣的風速於10:59在九澳KH站開始錄得;11:02在大潭山站TG開始錄得;11:06在大潭山站TV開始錄得;11:09在友誼大橋南峰站開始錄得;11:15在友誼大橋北峰站開始錄得;其後更多站開始錄得每1分鐘超過180km/h的風速。

34.°

2017年08月23日各氣象站錄得的最高陣風如下:11:06大潭山217.4 km/h;12:15友誼大橋(南)205.9km/h;12:15友誼大橋(北)215.3 km/h;12:04嘉樂庇總督大橋191.5 km/h;11:19海事博物館182.9 km/h;外港客運碼頭197.3 km/h;澳門大學201.2 km/h;九澳207.4km/h及路環分站139.0 km/h。

35.°

關於風暴潮的預測，日本氣象廳、香港天文台及中央氣象台(北京)的熱帶氣旋資料經過氣象局從日本氣象廳引入的電腦系統運行風暴潮預報模式後，便可產生風暴潮的預測結果。

36.°

根據日本氣象廳2017年08月22日20:00的資料預測2017年08月

23 日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.9 米;根據香港天文台 20:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米;而根據中央氣象台(北京)17:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.8 米。

37.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 02:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;根據香港天文台 02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;而根據中央氣象台(北京)02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米。

38.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 08:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;根據香港天文台 08:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;而根據中央氣象台(北京)08:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.7 米。

39.°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 11:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.25 米;根據香港天文台 11:00 的資料預測潮

汐和風暴潮疊加高度約為 5.4 米;而根據中央氣象台(北京)11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米。

40.°

2017 年 08 月 23 日 08:40，內港水位站開始錄得水位上升。

41.°

2017 年 08 月 23 日約 10:35 內港水位站及多個水位站錄得水位由 0 米開始急速上升。

42.°

2017 年 08 月 23 日約 10:50 這些水位站錄得水位上升至約 0.5 米;約於 11:25 上升至約 1 米;約 11:33 上升至超過 1.5 米。

43.°

2017 年 08 月 23 日 11:33 至 12:00 間，多個水位站開始錄得約 1.6 米的水位，而此水位以上的範圍，再沒法獲得更新。

44.°

最終，氣象局測量到最高潮汐及風暴潮的疊加高度為5.6米。

45.°

2017年08月23日，直至記錄沒法更新為止，水位監測站錄得最高水位如下：12:13 下環街站錄得1.52米；12:05 康公廟站錄得1.62米；12:00 林茂塘站錄得1.55米；11:50 司打口站錄得1.54米。

46.°

在內港低窪處潮高達3.05米便開始水浸。

III.

47.°

氣象局是採用DVORAK形式，透過衛星雲圖等資料去預測“天鴿”的演變。

48.°

2017年08月22日10:47，氣象局發出懸掛一號風球、預料一號風球將在日間維持的信息。

49.º

2017 年 08 月 22 日 16:00，氣象局發出一號風球仍然懸掛、預料一號風球將在晚間維持的信息。

50.º

同一時間，嫌疑人梁嘉靜與預報中心人員舉行會商，告知他們不需要就“天鴿”做預報，因上級已有決定，因此在這會議中，人員只報告了未來 7 天的天氣。

51.º

2017 年 08 月 22 日 22:00，氣象局發出 23 日 01:00 至 03:00 將考慮改掛三號風球的信息。

52.º

2017 年 08 月 23 日 01:59，氣象局發出 23 日 03:00 將改掛三號風球的信息。

53.º

2017年08月23日02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛三號風球、早上視乎情況考慮是否改掛八號風球的信息。

54.°

2017年08月23日06:00前，氣象處處長告知嫌疑人梁嘉靜，懸掛八號風球不能遲於09:00，希望在06:00時可向外公佈。

55.°

但由於兩名嫌疑人還未決定懸掛八號風球的時間，故於23日06:08，氣象局發出09:00前將考慮改掛八號風球的信息。

56.°

2017年08月23日06:30，嫌疑人梁嘉靜對著雷達圖表示“這個大眼仔無風的”，不需增加人員幫忙，之後便離開了預報中心。

57.°

氣象處處長曾與前線同時商討有關風暴潮警告的發出，他們都覺得可能需要改發黑色風暴潮。

58.º

故氣象處處長曾透過電話與嫌疑人梁嘉靜談及這問題，但獲回覆稍後再看情況而定，因此漠視了下屬的建議。

59.º

2017年08月23日07:02，氣象處處長收到嫌疑人梁嘉靜的指示，將於09:00懸掛八號風球，故氣象局於07:08發出信息公佈這內容。

60.º

2017年08月23日09:00，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛八號東北風球的信息、同時預料該風球將在上午維持。

61.º

2017年08月23日09:55，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並預料該風球將在上午維持的信息。

62.º

2017年08月23日10:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並將於短時間內改掛九號風球的信息。

63.°

2017年08月23日10:35，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛九號風球。

64.°

2017年08月23日11:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛九號風球，並將於短時間內改掛十號風球的信息。

65.°

2017年08月23日11:25，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛十號風球。

66.º

2017 年 08 月 23 日 11:55，氣象局發出維持十號風球的信息。

67.º

2017 年 08 月 22 日 21:00 及 2017 年 08 月 23 日 02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出風暴潮第二級/紅色警告將於 2017 年 08 月 23 日 08:00 生效的信息。

68.º

2017 年 08 月 23 日 08:30，風暴潮第二級/紅色警告生效。

69.º

2017 年 08 月 23 日 11:30，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，風暴潮第三級/黑色警告生效。

70.º

2017 年 08 月 23 日 12 時許，嫌疑人梁嘉靜向氣象局當值人員表示，紅色與黑色風暴潮警告沒有分別，只要對外發佈了便可以。

71.º

眼看潮水漲至颱風“黑格比”吹襲澳門時所造成的水平，而且按照“天鴿”的移動路徑，情況將進一步惡化，但兩名嫌疑人並沒有將有關信息知會民防行動中心或其他民防成員，以便採取適當的特別措施。

72.º

根據氣象局的《風暴潮警告工作指引》，風暴潮警告生效時間以預測水位高於內港路面時間為標準，並盡可能在生效前 6 至 12 小時發出。

73.º

在“天鴿”逼近及掠過澳門期間，身為氣象局局長的嫌疑人馮瑞權，一如以往，採用了以 1 小時的單位來計算平均風速，而非 10 分鐘的單位來計算。

IV.

74.º

懸掛八號和十號風球的時間太遲，黑色風暴潮警告亦生效得太遲，因此產生不到法律規定的預警作用。

75.º

根據氣象局的數據，基於“天鴿”逐漸逼近澳門，2017年8月23日06:00至08:00之間懸掛八號風球是合理的。

76.º

然而，由於兩名嫌疑人錯誤理解所認知的懸掛熱帶氣旋警告的相關法律規定，又錯誤評估氣象局的科學數據，因此，使用了本控訴書第60條所指的方式，決定在2017年8月23日09:00懸掛八號風球，而當時，至少在友誼大橋南峰站(08:59)、友誼大橋北峰站(09:05)和路環發電廠站(09:12)均已錄得每10分鐘超過63 km/h的平均風速。

77.º

同樣，由於兩名嫌疑人錯誤理解其所認識的懸掛熱帶氣旋警告的相關法律規定，又錯誤評估氣象局的科學數據，因此，使用了本控訴書第65條所指的方式，決定在2017年8月23日11:25懸掛十號風球，而當時部份氣象站已錄得每10分鐘超過117 km/h的平均風速。

78.º

2017 年 8 月 22 日晚氣象局已有足夠數據支持發出黑色風暴潮警告，而且按照“天鴿”的演變，情況可能較颱風“黑格比”吹襲時造成的風暴潮嚴重。

79.º

然而，由於兩名嫌疑人錯誤理解其所認識的發出風暴潮警告的法律制度，又錯誤評估氣象局的科學數據，並在此情況下作出決定，因此，氣象局發佈了紅色風暴潮警告將於2017年8月23日08:00生效的信息並於隨後宣佈維持該警告。

80.º

兩名嫌疑人是在自由及有意識的情況下作出行為的。

81.º

本控訴書第76條至79條所提的錯誤理解和錯誤評估，是由於兩名嫌疑人行事時缺乏可有及應有的小心、謹慎和注意而造成的。

82.º

兩名嫌疑人均是經驗豐富的專業人士，擔任氣象局組織架構中最高的職位，因此在2017年8月22、23日“天鴿”逼近及掠過澳門期間，應可要求他們準確評估數據，使當時八號和十號風球的懸掛時間，以及風暴潮第三級/黑色警告的發出時間，能產生法律規定的預警作用。

V.

83.º

嫌疑人馮瑞權是定期委任的公共行政工作人員，屬氣象局編制人員，等級為第三職階首席特級氣象技術員。

84.º

其於1982年7月1日進入公職。

85.º

於1988年11月1日至2017年8月24日期間，一直擔任氣象局局長職位。

86.º

其工作評核為：1984 至 1986 及 1989 年(良)；1987-1988 及 1990 至 1996 (優)。

87.º

在嫌疑人馮瑞權的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

88.º

嫌疑人梁嘉靜自 2013 年 7 月 26 日以定期委任方式擔任氣象局副局長職位。

89.º

其於 1994 年 3 月 1 日進入公職，聯繫方式是確定委任。

90.º

其現時等級是氣象局編制內第一職階首席顧問氣象高級技術員。

91.º

其工作評核為：1994 至 1998 (優)；2004-2013 (十分滿意)。

92.º

在嫌疑人梁嘉靜的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

VI.

93.º

根據載於本控訴書第47條至第79條的內容，嫌疑人馮瑞權及梁嘉靜的行為等同過錯違反《澳門公共行政工作人員通則》第279條第2款b項及第4款規定的一般熱心義務；按照第15/2009號法律《領導及主管人員通則》的基本規定第1條第2款及第11條第1款，以及第26/2009號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第16條的內容，兩名嫌疑人作為氣象局局長及副局長，有義務遵守上述熱心義務。

94.º

兩名嫌疑人所作的前述紀律違反，由於顯示其違反熱心義務時存有嚴重過錯，根據《澳門公共行政工作人員通則》第314條第1款及第3款的規定，可科處停職處分，而可抽象科處的刑罰是121日至240日的停職處分。

95.º

對嫌疑人馮瑞權有利的減輕情節：

- (1) 超過十年工作表現評核為“良”和“優”；
- (2) 非故意。

96.º

對嫌疑人馮瑞權不利的加重情節：

- (1) 違犯行為的合併；
- (2) 擔任職位所負有的責任。

97.º

對嫌疑人梁嘉靜有利的減輕情節：

- (一) 超過十年工作表現評核為“優”和“十分滿意”；
- (二) 非故意。

對嫌疑人梁嘉靜不利的加重情節：

- (1) 違犯行為的合併；
- (2) 擔任職位所負有的責任。

證據：載於卷宗內

本人現指示於四十八小時內將以上控訴書複印，送交嫌疑人手上及其辯護人，並通知其可在十日期間內提交書面答辯，在此期間內，嫌疑人或受委託之律師可查閱卷宗、列出證人名單、附同有關文件或要求採取辯護措施。

此外，亦應提醒嫌疑人，倘不在指定期限內答辯，則在各法律效力方面，均視已實際對其進行聽證(《澳門公共行政工作人員通則》第 334 條第 4 款)……”。

2. 於 2018 年 04 月 09 日，預審員作出紀律程序報告，內容如下：

“……

1. 程序的推進及發展：概述

1.1. 基於考慮到有充份跡象顯示“8.23 風災專案調查委員會”進行的專案調查程序所查出的事實有可能構成紀律違反，因此，尊敬的行政長官於二零一七年十一月九日批示分別就嫌疑人:時任地球物理暨氣象局(下稱氣象局)局長馮瑞權及及副局長梁嘉靜，提起紀律程序。

同一批示亦訂定，根據《公共行政工作人員通則》第356條第3款的規定，該專案調查的重要部份構成本紀律程序的預審階段，而本程序之簽署人獲任命為預審員。

1.2. 根據《公共行政工作人員通則》第356條第3款的規定，本人向兩名嫌疑人提出控訴，有關內容原文為葡文，譯本為中文，載於卷宗第41頁至第81頁，在此視為完全轉錄。

1.3. 嫌疑人獲通知載於卷宗第111至149頁(關於馮瑞權)及第298至377頁(關於梁嘉靜)的控訴書後，均根據《公共行政工作人員通則》第334條的規定提出辯護，辯稱控訴書因欠缺指明所違之法條而無效。

1.4. 繼嫌疑人提交辯護狀後，本人對其指出的證人作出詢問，亦應其要求，重新聽取嫌疑人的陳述，一切均按法律進行。

2. 不存在辯稱的控訴書無效

兩名嫌疑人指，控訴書因欠缺指出適用法條而沾有瑕疵，違反《公共行政工作人員通則》第332條d項的規定。

本人尊重其看法，但其並無理由。控訴書無論在描述可歸責於嫌疑人的事實方面，或是法律框架方面，均非常清晰及明確的。《公共行政工作人員通則》第332條要求的是，除了列明可歸責於嫌疑人的事實外，還需在法律框架內提出控訴，指出作出處分的法律規定、倘有的減輕情節及加重情節，最後，列出認為應科處的處分(Paulo Veiga Moura, 公共行政工作人員紀律章程，詮釋，第二版，Coimbra 出版社，第241頁)。明顯地，控訴書已完全遵守有關法律要求。因此，沒有沾上嫌疑人所指的瑕疵。

基此，不應予其理由成立，亦毋須考慮其提出的無效。

3. 已證事實

就本卷宗預審階段或辯護階段所取得的、對最終決定尤其重要的文件證據及證人證供，由於已作批判性分析，現視以下內容為已證事實：

地球物理暨氣象局(氣象局)是澳門特別行政區(澳門特區)在氣象、地球物理及大氣環境方面的研究、統籌及輔助機關。

2°

氣象局其中一項職責是保持並發展監察系統及資訊體系，專門負責向公共及私人實體發出氣象方面之惡劣天氣之通告。

3°

氣象局由一名局長領導，該局長由一名副局長輔助，而氣象處是其中一個組織附屬單位。

4°

氣象處為組織附屬單位，在氣象及大氣環境方面負責計劃、統籌及領導屬分析及預測天氣、氣候學、空氣成分及質量，以及處理及傳送資訊範圍內之一切工作。

5°

透過行政長官2016年9月9日的批示，馮瑞權擔任氣象局局長的定期委任自2016年11月1日起續期一年。任職至2017年8月24日。

6°

透過運輸工務司司長2017年5月12日的批示，梁嘉靜擔任氣象局副局長的定期委任自2017年7月26日起續期一年。現仍在職。

7°

2017年08月20日，日間一熱帶低氣壓在西太平洋菲律賓以東外海域形成，採偏西方向移動。21日凌晨2時該熱帶低氣壓增強為一熱帶風暴，被命名為“天鴿”。

8°

2017年08月22日凌晨5時，“天鴿”進入本澳800公里警戒範圍，以時速25公里向西北偏西方向移動，趨向珠江口西岸沿海地區。

9°

同日下午2時“天鴿”增強為強烈熱帶風暴，並於下午6時再增強為颱風。

10°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月22日11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東681公里，預計在澳門北面17公里處掠過，其中心氣壓為992百帕。

11°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日03:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東283公里，預計在澳門西南偏南55公里處掠過，其中心氣壓為973百帕。

12°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日04:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東259公里，預計在澳門西南偏南53公里處掠過，其中心氣壓為973百帕。

13°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日05:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東245公里，預計在澳門西南偏南48公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

14°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日06:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東218公里，預計在澳門西南偏南54公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

15°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日07:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東171公里，預計在澳門南方49公里處掠過，其中心氣壓為965百帕。

16°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日08:00，“天鴿”中心位於澳門東南145公里，預計在澳門西南偏南56公里處掠過，其中心氣壓為956百帕。

17°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017年08月23日09:00，“天鴿”中心位於澳門東南108公里，預計在澳門西南偏南67公里處掠過，其中

心氣壓為 956 百帕。

18°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 10:00，“天鴿”中心位於澳門東南 69 公里，預計在澳門西南偏南 43 公里處掠過，其中心氣壓為 956 百帕。

19°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 11:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏東 69 公里，預計在澳門東南 43 公里處掠過，其中心氣壓為 945 百帕。

20°

氣象局的熱帶氣旋路徑圖顯示，2017 年 08 月 23 日 12:00，“天鴿”中心位於澳門東南偏南 47 公里，預計在澳門南方 36 公里處掠過，其中心氣壓為 945 百帕。

21°

2017 年 08 月 23 日 06:28 路環發電廠站開始錄得每 10 分鐘超過 41

km/h 的風速，即三號風球標準內的風速。

22°

2017 年 08 月 23 日 07:00 友誼大橋南峰站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

23°

2017 年 08 月 23 日 07:07 路環發電廠站再次錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

24°

2017 年 08 月 23 日 07:08 友誼大橋北峰站開始錄得每 10 分鐘超過 41 km/h 的風速。

25°

2017 年 08 月 23 日 08:59 友誼大橋南峰站開始錄得每 10 分鐘超過 63 km/h 的風速，即八號風球標準內的風速。

26°

2017年08月23日09:05 友誼大橋北峰站開始錄得每10分鐘超過63 km/h 的風速。

27°

2017年08月23日09:12 路環發電廠站開始錄得每10分鐘超過63 km/h 的風速。

28°

2017年08月23日09:37 多個氣象站開始錄得每10分鐘超過63 km/h 的風速。

29°

2017年08月23日10:53 大潭山站、友誼大橋北峰站、九澳站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速，即十號風球標準內的風速。

30°

2017年08月23日10:57 友誼大橋南峰站開始錄得每10分鐘超過117 km/h 的風速。

31°

2017 年 08 月 23 日 11:34 嘉樂庇總督大橋站開始錄得每 10 分鐘超過 117 km/h 的風速。

32°

2017 年 08 月 23 日 11:41 西灣大橋站開始錄得每 10 分鐘超過 117 km/h 的風速。

33°

2017 年 08 月 23 日 10:58 九澳 KV 站開始錄得每 1 分鐘超過 180 km/h 的風速;同樣的風速於 10:59 在九澳 KH 站開始錄得;11:02 在大潭山站 TG 開始錄得;11:06 在大潭山站 TV 開始錄得; 11:09 在友誼大橋南峰站開始錄得;11:15 在友誼大橋北峰站開始錄得;其後更多站開始錄得每 1 分鐘超過 180 km/h 的風速。

34°

2017 年 08 月 23 日各氣象站錄得的最高陣風如下:11:06 大潭山 217.4 km/h;12:15 友誼大橋(南)205.9 km/h;12:15 友誼大橋(北)215.3 km/h;12:04 嘉

樂庇總督大橋191.5 km/h;11:19 海事博物館182.9 km/h;外港客運碼頭197.3 km/h;澳門大學 201.2 km/h;九澳 207.4 km/h 及路環分站 139.0 km/h。

35°

關於風暴潮的預測，日本氣象廳、香港天文台及中央氣象台(北京)的熱帶氣旋資料經過氣象局從日本氣象廳引入的電腦系統運行風暴潮預報模式後，便可產生風暴潮的預測結果。

36°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 22 日 20:00 的資料預測 2017 年 08 月 23 日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.9 米;根據香港天文台 20:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米;而根據中央氣象台(北京)17:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.8 米。

37°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 02:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;根據香港天文台 02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.75 米;而根據中央氣象台(北京)02:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 4.5 米。

38°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 08:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;根據香港天文台 08:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米;而根據中央氣象台(北京)08:00 的資料預測潛汐和風暴潮疊加高度為 4.7 米。

39°

根據日本氣象廳 2017 年 08 月 23 日 11:00 的資料預測同日約 13:00 潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.25 米;根據香港天文台 11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度約為 5.4 米;而根據中央氣象台(北京)11:00 的資料預測潮汐和風暴潮疊加高度為 5 米。

40°

2017 年 08 月 23 日 08:40，內港水位站開始錄得水位上升。

41°

2017 年 08 月 23 日約 10:35 內港水位站及多個水位站錄得水位由 0 米開始急速上升。

42°

2017年08月23日約10:50 這些水位站錄得水位上升至約0.5米;約於11:25 上升至約1米;約11:33 上升至超過1.5米。

43°

於11:33 至12:00 間，多個水位站開始錄得約1.6米的水位，而此水位以上的範圍，再沒法獲得更新。

44°

最終，氣象局測量到最高潮汐及風暴潮的疊加高度為5.6米。

45°

2017年08月23日，直至記錄沒法更新為止，水位監測站錄得最高水位如下:於12:13 下環街站錄得1.52米;12:05 康公廟站錄得1.62米;12:00 林茂塘站錄得1.55米;11:50 司打口站錄得1.54米。

46°

在內港低窪處潮高達3.05米便開始水浸。

47°

氣象局是採用DVORAK系統，透過衛星雲圖等資料去預測“天鴿”的演變。

48°

2017年08月22日10:47，氣象局發出懸掛一號風球、預料一號風球將在日間維持的信息。

49°

2017年08月22日16:00，氣象局發出一號風球仍然懸掛、預料一號風球將在晚間維持的信息。

50°

同一時間，嫌疑人梁嘉靜與預報中心人員舉行會商，告知他們不需要就“天鴿”做預報，因上級已有決定，因此在這會議中，人員只報告了未來7天的天氣。

51°

2017 年 08 月 22 日 22:00，氣象局發出 23 日 01:00 至 03:00 將考慮改掛三號風球的信息。

52°

2017 年 8 月 23 日 01:59，氣象局發出 23 日 03:00 將改掛三號風球的信息。

53°

2017 年 08 月 23 日 02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛三號風球、早上視乎情況考慮是否改掛八號風球的信息。

54°

2017 年 08 月 23 日 06:00 前，氣象處處長告知嫌疑人梁嘉靜，懸掛八號風球不能遲於 09:00，希望在 06:00 時可向外公佈。

55°

但由於兩名嫌疑人還未決定懸掛八號風球的時間，故於 23 日 06:08，氣象局發出 09:00 前將考慮改掛八號風球的信息。

56°

2017年08月23日06:30，嫌疑人梁嘉靜對著雷達圖表示“這個大眼仔無風的”，不需增加人員幫忙，之後便離開了預報中心。

57°

氣象處處長曾與前線同時商討有關風暴潮警告的發出，他們都覺得可能需要改發黑色風暴潮。

58°

故氣象處處長曾透過電話與嫌疑人梁嘉靜談及這問題，但獲回覆稍後再看情況而定，因此漠視了下屬的建議。

59°

2017年08月23日07:02，氣象處處長收到嫌疑人梁嘉靜的指示，將於09:00懸掛八號風球，故氣象局於07:08發出信息公佈這內容。

60°

2017年08月23日09:00，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮

瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出懸掛八號東北風球的信息、同時預料該風球將在上午維持。

61°

2017年08月23日09:55，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並預料該風球將在上午維持的信息。

62°

2017年08月23日10:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛八號東北風球，並將於短時間內改掛九號風球的信息。

63°

2017年08月23日10:35，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛九號風球。

64°

2017年08月23日11:05，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出維持懸掛九號風球，並將於短時間內改掛十號風球的信息。

65°

2017年08月23日11:25，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局懸掛十號風球。

66°

2017年08月23日11:55，氣象局發出維持十號風球的信息。

67°

2017年08月22日21:00及2017年08月23日02:53，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，氣象局發出風暴潮第二級/紅色警告將於2017年08月23日08:00生效的信息。

68°

2017 年 08 月 23 日 08:30，風暴潮第二級/紅色警告生效。

69°

2017 年 08 月 23 日 11:30，繼嫌疑人梁嘉靜給予口頭意見予嫌疑人馮瑞權後，馮瑞權作出了與梁嘉靜方向一致的口頭決定，於是，風暴潮第三級/黑色警告生效。

70°

眼看潮水漲至颱風“黑格比”吹襲澳門時所造成的水平，而且按照“天鴿”的移動路徑，情況將進一步惡化，但兩名嫌疑人並沒有將有關信息知會民防行動中心或其他民防成員，以便採取適當的特別措施。

71°

根據氣象局的《風暴潮警告工作指引》，風暴潮警告生效時間以預測水位高於內港路面時間為標準，並盡可能在生效前 6 至 12 小時發出。

72°

在“天鴿”逼近及掠過澳門期間，身為氣象局局長的嫌疑人馮瑞權，一如以往，採用了以 1 小時的單位來值計算平均風速，而非 10 分鐘的單

位來計算。

73°

懸掛八號和十號風球的時間太遲，黑色風暴潮警告亦生效得太遲，因此產生不到法律規定的預警作用。

74°

2017年08月22日晚，氣象局已有數據指出，水位可能升高於內港路面的一米水平。

75°

儘管如此，但兩名嫌疑人卻沒持可有及應有的小心、謹慎和注意的方式行事，維持紅色風暴潮警告於2017年08月23日8時開始生效，並持續生效至同日11:30。

76°

兩名嫌疑人是在自由及有意識的情況下作出行為的。

77°

兩名嫌疑人均是經驗豐富的專業人士，擔任氣象局組織架構中最高的職位。因此在2017年08月23日“天鴿”逼近及掠過澳門期間，他們尤其應能作出行為，使風暴潮第三級/黑色警告的發出時間能產生法律規定的預警作用。

78°

嫌疑人馮瑞權是定期委任的公共行政工作人員，屬氣象局編制人員，等級為第三職階首席特級氣象技術員，現處於退休狀況。

79°

其於1982年7月1日進入公職。

80°

於1988年11月1日至2017年8月24日期間，一直擔任氣象局局長職位。

81°

其工作評核為:1984至1986及1989年(良);1987-1988及1990至1996(優)。

82°

在嫌疑人馮瑞權的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

83°

嫌疑人梁嘉靜自2013年7月26日以定期委任方式擔任氣象局副局長職位。

84°

其於1994年3月1日進入公職，聯繫方式是確定委任。

85°

其現時等級是氣象局編制內第一職階首席顧問氣象高級技術員。

86°

其工作評核為:1994至1998(優);2004-2013(十分滿意)。

87°

在嫌疑人梁嘉靜的紀律紀錄上，沒載有對其不利的內容。

4. 事實的紀律法律框架

4.1. 根據《公共行政工作人員通則》第 281 條的規定，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。

兩名嫌疑人被控作出違反《公共行政工作人員通則》第 279 條第 4 款所指的熱心義務之違紀行為，因為於 2017 年 8 月 23 日，“天鴿”逼近及掠過澳門期間，他們過遲決定懸掛八號及十號熱帶風暴以及第三級/黑色風暴潮警報，亦沒就海水上升及可預見的嚴重情況通報民防中心及其他民防成員。

倘若控訴書所載事實為已證，就必然得出，嫌疑人存有嚴重過錯，其未按法律規定的效率及盡心之態度去執行職務，此點構成熱心義務的違反。

在控訴書中，違紀分為(一)八號風球及十號風球的分別過遲懸掛、(二)第三級/黑色風暴潮警報的過遲發出，且未就海水上升及可預見的嚴重情況通報民防。

對於控訴書的指控是否有效，以下將會獨立分析，一方面:風球的懸掛，另一方面:風暴潮的發出。

4.2. 首先我們參照規範懸掛熱帶氣旋及發出風暴潮的規範文本:

根據第16/2000號行政命令的規定，懸掛熱帶氣旋信號，由一至十不連續之號數編排，是可能發生的情況，而非指懸掛時觀察所得的情況〔第二點(三)項〕，因此，地球物理暨氣象局預先提供所需的氣象資料，以便採取可能影響澳門特別行政區正常生活的特別措施，而該等措施並不直接倚賴上述預測信號〔第二點(四)項〕。

至於各熱帶氣旋信號的意義會根據第三點(三)項的規定，“八號風球表示熱帶氣旋繼續移動，而可能引致天氣情況惡化，風力平均時速由每小時六十三公里至每小時一百一十七公里，陣風約達每小時一百八十里”；第5款規定，“十號風球 - 當觀察到熱帶氣旋中心已接近，將引致澳門特別行政區亦被包括在受影響最大的區域內，而平均風力超過每小時一百一十八公里及吹強烈陣風時，即懸掛此風球”。

至於第166/2002號行政長官批示則規定，在熱帶氣旋的情況下，組成民防結構的公共機關及實體採取預防措施，並確保該結構的啟動，以便在懸掛八號或以上風球時該民防結構得以立即開始運作〔第三點第一(一)〕。

當懸掛八號或以上熱帶氣旋的信號時，負責監管海陸交通使用的各個

當局採取措施，關閉連接澳門半島與氹仔島的橋樑、關閉連接路氹城邊檢站與橫琴島的橋樑，及取消陸上和海上公共集體運輸；而此等措施應在懸掛八號或以上風球後的一小時三十分內採取〔第四點第(一)及(二)〕。

至於風暴潮警告，是由第15/2009號行政命令所核准的，其附件規定三個級別：第一級警告/黃色 - 估計水位高於路面0.5米以下；第二級警告/紅色 - 估計水位高於路面0.5至1米；第三級警告/黑色 - 估計水位高於路面1米以上。上述數值以內港路面為依據。

第15/2009號行政命令還規定，警告分級別發出，是為了讓市民能及時採取適當的預防措施。而且，發出風暴潮警告時，公共及私人實體應採取適當的預防措施。

4.3. 由於已看相關規範文本，現在，基於已證的事實，我們從控訴書有效的角度，進入有關的紀律法律框架，我們由懸掛八號及十號熱帶氣旋的部份開始。

從已證事實中知道，八號熱帶氣旋延遲懸掛。就此，不容爭議的是，八號熱帶氣旋的懸掛與澳門特區受八號熱帶氣旋相應的平均風速(63 km/h - 117 km/h)影響的時間需要有一段間距，以讓人們採取所需的預防措施，正如我們已看見，第166/2002號行政長官批示規定，其第四點所指

的措施應在懸掛八號或以上風球後的一小時三十分內採取。同樣毋須爭議的是，2017年8月23日，早上十時之前，平均風速已超過62 km/h，不論其計算平均風速的時間單位是十分鐘，還是一小時亦然，即是，距離懸掛風球的時間(9:00)不足一小時。

然而，八號熱帶氣旋延遲懸掛的客觀表象，並不足以展示兩名嫌疑人的紀律責任。

因為懸掛風球的決定建基於氣象預測之上，而氣象預測是可變化的，具有不可避免的不確定性，因此，不可基於風暴強度的預測與實際上發生的事實不符，而對兩名嫌疑人作出紀律譴責。要對其作出紀律譴責，則還需證實(一)嫌疑人有足夠資訊能作出別的預測，且有適當提早作出反應;(二)嫌疑人沒有這樣做是因為過錯違反熱心義務，估計錯誤有關數據及/或因為錯誤理解懸掛熱帶氣旋訊號的法律規定。簡要來說，需證實嫌疑人有條件作出別的預測，然後決定在較早的時間發出熱帶氣旋訊息，但卻沒有這樣做，因為其未抱有應有的小心、認真、謹慎的態度行事。

因此，第一個需要面對的問題是，要弄清，卷宗是否能證實兩名嫌疑人基於經驗法則而使其從科學數據中得出資訊，允許於較早時間懸掛八號及十號熱帶氣旋，並讓預警效果能夠產生;又或相反，是否能證實，使嫌疑人馮瑞權作出懸掛風球的決定之錯誤預測是由一個不正常、罕有及不可

預測的現象造成。

我們來看。

在撰寫控訴書時，本程序的資料，尤其是在專案調查程序中所詢問的證人證詞，以及氣象局提供的文件，特別是風速紀錄、熱帶氣旋的路線，均指向嫌疑人有違反紀律。因此，構成了載於卷宗上的控訴書的指控。

然而，也需要承認，就懸掛熱帶氣旋的決定方面，辯護程序中所實施的採證措施，的確打倒了控訴書在此方面的判斷。

就懸掛八號熱帶氣旋方面，兩名嫌疑人在辯護書中稱，氣象局於 8 月 23 日凌晨透過其他氣象監測中心所獲得的種種資訊及數據，均指出澳門將於 8 月 23 日 11:00 至 14:00 受颱風影響，亦基於此等預測及分析，才作出八號風球將於早上 9:00 懸掛的決定。然而，兩名嫌疑人指，出乎意料地，颱風天鴿於早上 8:00 後迅速增強，最後更以比預期嚴重非常多的方式吹襲澳門。

就此，毫無疑問，颱風天鴿不但非常猛烈，還造成眾所周知並令人慨嘆的後果，作為氣候現象，天鴿有著不尋常的特性。國家減災委協助澳門“天鴿”颱風災害評估專家組的工作報告也有強調此異常的特性(該報告的第 4 頁)。

尤其是，亦是現在顯得重要的，就是書面答辯狀的附件三，是香港天文台的網頁，記錄了颱風天鴿的最高風力顯著及快速增強，與 2017 年 8 月 23 日較早前的 6:30-7:00 至 11:00 的演進模式完全不同。颱風天鴿以此方式增強屬不可預計的，因為是一罕能觀察的現象，並不屬常態。事實上，熱帶氣旋在靠近陸地時，正常是會減弱，因為受陸地摩擦造成，而且強度是逐步演變的，而不是在短暫的期間內突變(只需看上述附件三所載的圖，便能發現上指的不尋常現象)，此結論不單由嫌疑人馮瑞權提出，我們不要忘記，馮瑞權是富有經驗的氣象員，在氣象局擔任局長職務近二十年，同樣地，嫌疑人梁嘉靜亦是這樣看，其亦是在氣象範圍有經驗的氣象員，另外，幾名證人，乙，即氣象局的氣象處處長、丙、丁及戊均提出此結論，而他們的可靠性、知識及經驗在前面卷宗已有提及。

證明此不尋常及不可預見的情況，還有香港天文台。該台也只是在“post-mortem”的監察中才總結出需要重新界定天鴿為“super typhoon”，因為其達最高速度約 185 km/h，但較早前預計最高速度是 130 km/h。

發生此風力增強的原因，至今仍有待確實。但無論如何，基於氣象局於 2017 年 8 月 23 日凌晨所持的預測數據，以及懸掛風球決定時所考慮過的預測數據，是不能預測結果是會這樣的。亦是因為未能預計其顯著增強，造成了風力於比兩名嫌疑人預期的時間更早便以超過 62 km/小時的速

度開始吹襲澳門。

這樣，倘造成吹襲特區的風速於早上 9:00 許(即懸掛八號風球的時間)達八號風球(63 km/h - 117 km/h)的最低值之因素是颱風天鴿的快速及顯著增強的話，以及，這是無法預計的話，則得出的結論是，就懸掛八號熱帶氣旋的預測上，兩名嫌疑人沒有違反熱心義務。因為總不可能要求預測一些無法預見的事情，更不能基於此要求而作出紀律性質的責任追究(無論如何，雖然八號風球於 8 月 23 日早上 9:00 懸掛，但與民防及與公眾發佈的訊息均於 8 月 23 日早上約 7:00 進行。即是，在風球開始以達至超過 62 km/h 的速度吹襲澳門前的約兩小時已作通知，已遵守第 16/2000 號行政命令第二點第二段(三)項的規定，氣象局亦根據規定，“預先提供所需的氣象資料，以便採取可能影響澳門特別行政區正常生活的特別措施，而該等措施並不直接倚賴上述預測信號”)。

至於十號風求，倘認為十號風的懸掛屬遲延的話，那麼，上述分析對懸掛十號風的決定同樣適用。可以肯定的是，第 16/2000 號行政命令並沒有規定風球需最少提前多少時間懸掛，亦正如證人香港天文台前台長丁所言，九號及十號風球只具資訊作用，因為，所有的預防措施應在通報懸掛八號風球的時候已經作出。

因此，結論是，在答辯階段採集的證據足以推翻控訴書就懸掛風球方

面的指控。因此，有關此事宜的紀律違反事實在此視為不經證實，亦因此，就此部份，建議歸檔。

4.4. 現在，我們來看颱風天鴿吹襲澳門期間發出風暴潮警報的問題。

就此事宜，我們應先指出，獲證實的是，嫌疑人馮瑞權在 2017 年 8 月 22 日，在聽取嫌疑人梁嘉靜與其一致的非正式意見後，便已決定發出第二級/紅色風暴瀨於 8 月 23 日早上 8 時生效的警報。此決定在 2017 年 8 月 22 日 21 時及 8 月 23 日 2:53 便已通報。另一項獲證的內容是，上指於 8 月 23 日早上 8 時生效的第二級/紅色風暴潮一直維持，直至當日 11:30，第三級/黑色風暴潮警報才生效。

在已證事實中可見，根據兩名嫌疑人最初期作出並在後期予以維持的預測，內港一帶路面的水位上升不會超過一米。然而，事實上，由 2017 年 8 月 23 日 11:30 起，風暴潮疊加天文潮的水位上升，造成內港一帶路面水位超過一米，亦即是，達到第三級/黑色風暴潮的程度(見已證事實第 42 點)，並由此一直上升。

另一方面，亦經證實的是，當海水水平達至颱風黑格比吹襲澳門時的水位，以及按颱風天鴿路線圖所示，情況將變為更嚴重時，兩名嫌疑人沒有將訊息通報民防中心及其他民防單位，以便其採取適當的特別措施。

怎麼說?

一般來說，人所周知，風暴潮是海平面由於氣象干擾風力及大氣氣壓而造成特別升高的情況，可引起大殺傷力的自然災害，或人員傷亡，或自然資源破壞。因此，一直以來科學均積極研發能更準確作出預測的模式，以便受影響地區的公共當局及市民能及時採取預防措施，以避免或減少損失。所以，可以說，預測風暴潮的模式，儘管不盡完善及有其限制，但考慮到這有助一個國家及地區的氣象當局能適當地管理此等自然現象的風險，這些模式成為重要的工具。

正如在已證事實中可見，氣象局有一套由日本氣象廳提供的風暴潮預測模式，透過此模式，於2017年8月22日及23日，氣象局使用多個氣象中心(中國內地、香港及日本)提供的數據，作出風暴潮預測，而這些預測始終顯示，風暴潮會造成內港一帶水位上升高於路面，而且超過一米。

此至關重要的事實，在有關紀律法律框架上，應獲適當考量。

獲承認的是，在答辯中亦被提出，一般來說，風暴潮是個非常難以預測的現象(證人丙、丁及戊的供詞)。

另一方面，在答辯狀附件九(日本氣象廳的 Office of Marine Prediction - Masakazu Higaki, Hironori Hayashibara 及 Futoshi Nozaki 製的 Outline of

the Storm Surge Prediction Model at the Japan Meteorological Agency) 中可知，熱帶氣旋數值模式所產生的風暴潮預測，即氣象局所用的模式，是有可能傾向高估風暴潮的情況，有時，預測超出實際出現的一米左右，儘管現在無法證實兩名嫌疑人所述的應將預測到的水位值減少至少一米。

再者，關於風暴潮方面，無法預測天鴿突然急劇加強的事實，加大了預測內港一帶水位可能高於地面一米的情況的難度。

然而，對上述事宜的認同，不排除嫌疑人的紀律責任。

事實上，正如前述，在颱風天鴿吹襲期間，日本氣象廳風暴潮預測模式所輸出的預測內容均指明水位將會因風暴潮而大幅度上升，而此預測最後成為事實。儘管有其限制及不盡完美之處，但此等預測已經作出，而且的確存在，因此需要對其予以承認。至少，從謹慎方面來說，這些預測應是嫌疑人在分析此情況時的補充考慮因素。

此外，正如嫌疑人馮瑞權答辯狀第 184 條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第 195 條的圖表所示，當時已知道天鴿可能與天文潮最高的時期重疊，而且可能造成無法避免的嚴峻情況。這個風暴潮與天文潮最高位的重疊的風險最終成為事實，而這風險，兩名嫌疑人不可能不考慮(這風險由於正值新月變得更加嚴重，眾所周知，新月期間，海水上升，造成所謂的大潮，大

潮時，潮水於海平面的潮差大於所謂小潮時的潮差，這與朔望及上下弦月有關。)

再者，從已證事實(見第57及58點)中可悉，氣象局的前線工作人員在2017年8月23日已向氣象處處長提出可能有需要發出風暴潮第三級/黑色警告，而氣象處處長亦基此透過電話向嫌疑人梁嘉靜提出，而嫌疑人梁嘉靜只說，稍後根據情況再看，就此忽視了下屬的建議。因此，在氣象局內，是有提出此問題的，至少提出了水位可能上升至足以發出風暴潮第三級/黑色警告的可能或疑問。對此，兩名嫌疑人亦應給予特別的重視。更何況，於2017年8月23日早上，正如從9:00許(懸掛八號風球時)所錄得的實際風速，已顯示天鴿的強度高於預期。

最後，需要強調的是，儘管氣象局所使用的日本氣象廳風暴潮預測模式有偏向高估的說法獲接納，但事實是，不能證明此高估總是一米或接近一米，亦正如前述，無法證明應將預測到的水位值減少至少一米，另一方面，獲證實的是，模式就颱風天鴿所作的這些預測，始終顯示內港一帶水位會超過路面至少1.45米，最壞的情況，更是超過2米。這意味著，即使是高估，但預測亦指向一個很可能高於內港路面1米的數值，而此數值足以發出風暴潮第三級/黑色警告。

面對此等情況，我們相信，作為熱心的領導人，倘處於兩名嫌疑人在

颱風天鴿吹襲澳門時的情形，人們對他們的期望是，接受有可能發生一些比預期更壞的情況，並作出相應行動，或是更早地正式發出相應預報，或是通知民防，但兩名嫌疑人卻沒有這樣做。對於這一點，不能以嫌疑人馮瑞權答辯狀第204條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第214條所說的“此通報不屬他們的責任”作為反駁，因為，問題是在於，作為部門最高負責人，面對如此明顯的危機情形，他們被要求的是，以盡可能有效的方式，以及不受任何官僚程序限制的方式行事。

至少，作為盡心的領導人，倘處於兩名嫌疑人當時的情形，人們對他們的期望是，應作出更有效的行事方式，從而得到更有效的預測。

嫌疑人馮瑞權答辯狀第200條及嫌疑人梁嘉靜答辯狀第210條所指嫌疑人有考慮需要發出風暴潮第三級/黑色警告;但，此考量可以並應該於更早的時候作出，使警報的發出還可以達到一點預防效果。

因此，可以說，他們發出的於2017年8月23日11:30生效的警告已不是有用的適當預測;而是不可避免的擺在眼前的嚴重情況。

所以，不能不從已證事實中總結出，兩名嫌疑人於2017年8月23日，在面對一個不尋常、罕見的現象時，用了正常及日常的方式行事，並過份信任其自身及個人/工作經驗。然而，在一個如此例外、困難及其高

度要求的情況下，面對一個如此難預測及可造成嚴重後果的現象時，他們應需有的是，在知識上持有最謙遜的態度，尤其是，在氣象局前線工作人員給予提醒、擁有日本氣象廳預測模式所生成的預測，以及8月23日早上從天鴿演進所能觀察的背景。即使兩名嫌疑人對此種種存有疑問，但亦應該對可能發生的水浸情況作最壞打算，並作出相應行動。因為，不能忽視的是，在燃眉的危機/危險情況下，可能再沒有第二次作出適當預測的機會。

在如此關鍵、須有特別主動和未雨綢繆的態度及需要動用氣象局所有能力的背景下，兩名嫌疑人卻將自己局限於見步行步的狀態，因此，其所採取的行為在職務上有所失調並可受紀律譴責，而確定的是，水位超出一米最終成為事實。

這樣，可以肯定，在颱風天鴿吹襲澳門期間，對於預測水位因風暴潮而上升方面，兩名嫌疑人作為氣象局的局長及副局長，由於沒有以應有及可有的小心、謹慎及積極迅速的方式行事，而造成未能以應有及預期的效益執行職務。

綜上所述，總結出，兩名嫌疑人過錯違反《公共行政工作人員通則》第279條第2款b項及第4款所指的熱心義務；根據第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第1條第2款及第11條第1款的規定，

以及第 26/2009 號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第 16 條的規定，作為氣象局的局長及副局長，其必須遵守上述熱心義務，因此，他們須承擔紀律責任。

5. 紀律處分措施

經展示兩名嫌疑人違反紀律，現只欠訂定可科處的具體紀律處分。

控訴書中指，兩名嫌疑人所作的紀律違反可科處介乎 120 日至 240 日的停職處分。

我們來看：

《公共行政工作人員通則》第 314 條第 1 款規定，對有過錯及對履行職業上之義務漠不關心之情況，科處停職處分。

此外，《公共行政工作人員通則》第 313 條第 1 款規定，對出於過失及誤解職務上之義務之情況，科處罰款處分。

因此，儘管立法技術上不盡完美，但立法者明確區分輕微過錯的情況及嚴重過錯的情況；對於輕微過錯，可科處罰款處分，而對於嚴重過錯，則可科處停職處分。

根據良好的學說，輕微過錯及嚴重過錯應以下述模式去區分：按“善良家父”的準則，如行為的不當對於正常僱主來說是難以忍受的話，則其過錯屬於嚴重，而不論其是有意或疏忽無意造成。而且，根據此準則，倘行為的不當，在對僱員的要求方面，是可以忍受的話，則可以科處罰款處分(見 Paulo Veiga 及 Moura，《Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores de Administração Pública, anotado》第二版，第145頁)。

本案中，兩名嫌疑人在面對前述風暴潮現象時所作出的行為，似乎明顯顯示其存有嚴重過錯，而並非單純的疏忽。事實上，兩名嫌疑人在儘管擁有數據及資訊的情況下，仍維持第二級/紅色風暴潮的警告，白白將情況拖延至水位真正達到第三級/黑色警告的水平，妨礙了水浸預警的有效效果。考慮到以上各因素，兩名嫌疑人的被動及不稱職的態度並不能予以容忍，因此，可以說，他們的行為存有嚴重過錯。

根據《公共行政工作人員通則》第314條第1款的規定，對有嚴重過錯之情況，科處停職處分；而本案的情況不屬該款a至f項的內容，因此，按《公共行政工作人員通則》第314條第3款的規定，可科處的處分是一百二十一日至二百四十日的停職處分。

然而，對於嫌疑人梁嘉靜，本人認為，基於本程序中已證的減輕情節之特別價值，可對其處分作特別減輕。有關減輕情節如下：超過十年的工

作評核為“優”及“十分滿意”、欠缺故意〔《公共行政工作人員通則》第282條a至g項及第316條第2款〕。因此，本人認為，應科處其較低等級之處分，即是，十至一百二十日的停職處分。

根據《公共行政工作人員通則》第316條第1款的規定，處分係根據在個案中存在之減輕或加重情節，並尤其考慮違紀者之過錯程度及人格而酌科。

本案中，須考慮兩名嫌疑人的過錯程度、其沒受任何紀律懲罰、其人格、其職位所擔負的不同責任、工作評核及工作表現評核。

有鑑於此，認定嫌疑人馮瑞權的適當、適度及公正的紀律處分是180日的停職處分，而嫌疑人梁嘉靜的則為60日的停職處分；就嫌疑人馮瑞權的情況，由於已退休，按《公共行政工作人員通則》第306條第1款的規定，其停職處分由喪失相等於停職期間之退休金代替。

6. 總結

綜上所述，根據前述內容及理據，建議如下：

a) 向嫌疑人馮瑞權科處180(壹佰捌拾)日停職處分，以喪失相等期間之退休金代替；

b) 向嫌疑人梁嘉靜科處 60(陸拾)日停職處分。

謹呈本報告及卷宗予：尊敬的行政長官閣下……”。

3. 於 2018 年 04 月 11 日，澳門特別行政區行政長官作出以下批示：

“……

本人於二零一七年十一月九日作出批示，命令對時任地球物理暨氣象局(下稱“氣象局”)局長馮瑞權及副局長梁嘉靜提起紀律程序。

本人委任的預審員根據經十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》(下稱《通則》)第 337 條第 1 款的規定編製了最終報告，並據其結論建議對嫌疑人馮瑞權科處一百八十日停職處分，對嫌疑人梁嘉靜科處六十日停職處分。

上述報告已按照法律規定送交本人，故本人現按《通則》第 338 條的規定作出裁定。

本人同意預審員編製的報告所載內容，以及事實和法律依據，但不同意有關紀律處分建議的部分，理由如下：

就嫌疑人馮瑞權的情況：按照《通則》第 316 條第 2 款的規定，經衡

量在程序中證實之減輕或加重情節之特別價值後，得特別減輕或加重處分，科處比原來可科處於該個案者較低或較高之處分等級。

在本個案中，存在《通則》第 283 條第 1 款 j 項所指加重情節——所擔任職務之責任——因為嫌疑人馮瑞權為時任氣象局局長。

本人認為，在本個案中，上指加重情節對嫌疑人馮瑞權而言具特別價值，因而應對其特別加重處分。事實上，假如說氣象局所有工作人員均有責任準確評估颱風“天鴿”的演變和氣象就該氣候現象所掌握的所有數據，那麼，在二零一七年八月二十三日颱風襲澳造成人命及財物損失的情況下，身為氣象局最高領導人的嫌疑人馮瑞權便應加倍勤懇、高效及盡心地履行職務，但其明顯未有如此為之。考慮到嫌疑人在氣象局所據職位及所須承擔的相應責任，在本個案中，對其作出的紀律譴責理應比一般情況者為重。

因此，本人認為，對嫌疑人馮瑞權的處分應按《通則》第 316 條第 2 款的規定予以特別加重，不應如預審員建議的停職一百二十一日至二百四十日，而是更嚴厲的處分。考慮到嫌疑人馮瑞權實施的違紀行為的嚴重性，如其仍然在職，或會考慮不維持其職務上的法律狀況，並對其科處《通則》第 315 條第 1 款規定的撤職處分；然而，考慮到其已處於退休狀況，根據《通則》第 306 條第 3 款的規定，處分為中止支付退休金四年。

就嫌疑人梁嘉靜的情況：本人認為，報告中建議的減輕情節欠缺理據，因為，報告所指情節在實際個案中對減輕處分並無特別作用。處分應為停職一百二十一日至二百四十日。考慮到嫌疑人的過失程度、品格、沒有違紀前科及工作表現評核結果，處分應訂為停職一百三十日。

綜上所述，按照本人同意的預審員最終報告所載內容，以及事實和法律依據，並根據上述內容及理據，本人決定：

對嫌疑人馮瑞權科處撤職處分，考慮到其已處於退休狀況，處分為中止支付退休金四年。

向嫌疑人梁嘉靜科處停職一百三十日的處分。

著通知。

通知運輸工務司司長及退休基金會……”。

4. 風暴潮警告一二級/紅色於 2017 年 8 月 22 日 21 時發出，於 8 月 23 日 3 時再次發出，並於 8 月 23 日 8 時開始生效。

5. 8 月 23 日 8 時仍未出現任何水浸。

6. 在發出第一次風暴潮警告及後續警告時，所有警告均通過現有的

通訊方式被適當通知予民防行動中心以及其他公共和私人實體，包括地球物理暨氣象局的聯絡負責人和民防行動中心的聯絡負責人。

7. 將風暴潮警告變更至三級/黑色的決定是在分析了8月23日10時至11時期間所收集的資料之後，於11時後立即作出的。

8. 該決定被立即通過現有的通訊方式通知予民防行動中心以及其他公共和私人實體，包括地球物理暨氣象局的聯絡負責人和民防行動中心的聯絡負責人。

9. 在所有警告中均提到預計水位將持續上升。

10. 當時由上訴人所領導的地球物理暨氣象局發出了九則風暴潮提示報文。

三、法律

中級法院裁定馮瑞權(現被上訴人)所提起的司法上訴勝訴，理由是澳門特別行政區行政長官(上訴人)作出的對其科處撤職處分並以中止支付退休金四年的處分予以替代的行政行為存有違反辯論原則、《澳門公共行

政工作人員通則》第 315 條第 1 款的規定、“不得重複審理”原則以及適度原則的瑕疵。

上訴人不服該裁判，向終審法院提起對司法裁判的上訴，其理由陳述的內容概括如下：

- 相關處罰行為沒有違反辯論原則，原審法院對《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款的規定解釋不當，未能以應有的方式適用《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 3 款的規定；

- 原審法院錯誤地解釋及適用了《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款和第 316 條第 2 款的規定；

- 原審法院對“不得重複審理”原則的適用有誤，因為當前涉及的違紀行為的法定類型中並未體現所擔任職務之責任，因此，將之作為加重情節予以考量是合法的；另外

- 只有在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況時，才構成可受司法審查的違法狀況，本案並非這種情況，因此，違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款和第 2 款的規定，以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定。

被上訴人認為應維持原裁判。

3.1. 有關辯論原則的問題

現上訴人認為，紀律程序的最終決定在沒有預先聽取被上訴人聲明的情況下對其科處比預審員的建議更重的處分，不會引致《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款所指的以同一法規第 332 條第 3 款的規定為依據的無效，而且被上訴人是有機會就控訴書內列明的所有事實、情節及法律定性，包括控訴書內明確提及的作為特別加重處分之理由的加重情節行使其辯護權，而辯論權實際上已被行使。

上訴人還提出，中級法院沒有注意到，之所以加重處分，並不是因為對事實的定性有所不同，而只是因為考慮了一項控訴書內明確提及的加重情節：被上訴人所擔任之職務—地球物理暨氣象局局長—的責任。

從根本上說，上訴人認為，科處比控訴書內所載的等級更高的處分，並不是因為決定實體對事實作出了不同的法律定性，而是因為根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款的規定進行了特別加重，而加重情節已載於控訴書內，被上訴人曾有機會就控訴書發表意見，故決定實體可以根據《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 3 款的規定考慮上述

加重情節。

讓我們來看。

的確，經衡量在程序中已經被證實的減輕或加重情節的特別價值後，決定實體有權特別減輕或加重紀律處分(第 316 條第 2 款)，可以考慮已在控訴書內列明的加重情節(第 332 條第 3 款的反義解釋)。

然而，雖無意忽略上訴人所援引的法律規定，但我們認為本案中討論的是否違反辯論原則的問題有別於此。

在對現被上訴人提起的控訴書中，可以看到決定實體為說明特別加重紀律處分的理由而指明的加重情節，被上訴人可以就該情節發表意見。

那麼，對於紀律處分的加重是否也可以這樣說呢？換言之，現在的問題是，被上訴人是否有機會就科處更重的處分發表意見？如果沒有，那麼對辯論原則的遵守是否具有根本重要性？

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 2 款 b 項、d 項及 e 項的規定，預審員提起的控訴書內應列出一切可歸責於嫌疑人且構成違反義務的行為，並說明實施行為的地點、時間、動機、嫌疑人的參與程度，以及“對決定可實施處分而言具重要性之任何加重或減輕情節”，指出實

施分條列出的每項行為所違反的一項或多項法律規定，並指出“可歸責於嫌疑人之每項違法行為所適用之一項或多項處分”，以及其他必需的要素。

因此，法律不僅要求在控訴書內指出重要的加重或減輕情節，還要求指出所適用的一項或多項處分，目的正是令嫌疑人能夠行使辯論權，對其被歸責的違紀行為和可適用的處分作出回應，因為根據《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條及第 334 條的規定，法律要求將有關控訴書通知給嫌疑人，而他通常有 10 日至 20 日的時間提交書面答辯，可以附同有關文件、列出證人名單及申請採取證明措施。

根據 Manuel Leal-Henriques 的說法，“為作出辯護，嫌疑人必須知道他被指控的事實”，可以肯定的是，控訴書應包含多項內容，其中包括對有關事實“可適用的措施”，因為“(……)控訴書構建出程序的面貌，對未來行為設定界線，因為辯護將圍繞控訴書的內容展開，而最終決定也必須包含這些內容。”¹

“控訴書必須指出構成控訴的事實，以及實施違紀行為的時間、方式和地點等情節，考慮減輕及加重情節，同時指出相關法律規定及可科處的

¹ Manuel Leal-Henriques 著：《Manual de Direito Disciplinar》，第 238 頁及第 239 頁。

紀律處分。總而言之，控訴書必須具體而詳細地敘述事實，並將之歸入相關的法律條文(指出所違反的規定及其處罰後果)。”²(下劃線由我們所加)

Paulo Veiga e Moura 持相同觀點，他指出“除敘述歸責於嫌疑人的事實之外，控訴書還必須對該等事實作出法律定性，指出可成為處罰之理由的法律規定和或有的減輕及加重情節，並最後指明其認為應當科處的處分。雖然遺漏第 3 款所描述的任一內容都會引致控訴書無效，但我們認為，只有缺少或者含糊不清地指出所歸責的事實和嫌疑人將受的處分才構成不可補正的無效，而因未能列明處罰性法律規定和加重情節而引致的無效，如在程序結束前未被提出聲明異議，則視為已獲補正(控訴內未指出加重情節的情況，可在最終決定中予以補正—見第 55 條第 5 款)。”³(下劃線由我們所加)

本案所涉及的不是控訴書內沒有列出可適用之處分的情況，而是科處了一項更重的處分，即加重了控訴書內已適當指明的紀律處分。

《澳門公共行政工作人員通則》中沒有任何專門的規定來解決現在所

² Vasco Cavaleiro 著：《O Poder Disciplinar e as Garantias de Defesa do Trabalhador em Funções Públicas》，2018 年，第 128 頁及第 129 頁。

³ Paulo Veiga e Moura 著：《Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado》，第二版，第 241 頁。

涉及的問題，因此，應從刑法的規定中尋找答案，因為根據《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條，現行刑法之規定經適當配合後以候補方式適用於紀律制度。

就類似的問題，即變更紀律程序的控訴書內所作的法律定性的問題，特別是變更可適用的處分的問題，本終審法院曾表明過立場，認為“如果因為法典未提及這一問題，便主張法院可以自由變更法律定性，尤其是變更為更嚴重的違法行為時，這種主張是站不住腳的。(……)更不能說嫌疑人主要是在事實方面而不是在法律定性方面為自己辯護了。”因此，“《刑事訴訟法典》第 339 條第 1 款的規定類推適用於法律定性的變更。”

終審法院還指出：“根據《刑事訴訟法典》第 3 條第 3 款的規定，「在整個訴訟過程中，法官應遵守以及使人遵守辯論原則；在當事人未有機會就法律問題或事實問題作出陳述時，法官不得對該等問題作出裁判，即使屬依職權審理亦然，但明顯無需當事人作出陳述之情況除外。」

通過雙重補充，即民事程序對刑事程序的補充（《刑事訴訟法典》第 4 條），和根據以上所述及我們在 2000 年 2 月 16 日合議庭裁判中指出的刑事程序對紀律程序的補充，應當認為這一法律規定適用於紀律程序。”

並由此在摘要中得出如下結論：

“一、對於刑事程序的判決中變更控訴書法律定性的問題，《刑事訴訟法典》未作明確規定。

二、對於法律定性的變更，應類推適用《刑事訴訟法典》第339條第1款的規定，法官應把該變更告知嫌犯，並在嫌犯提出聲請時，給予其確實必須的時間，以準備辯護。

三、當變更導致更高的處罰時，法官必須遵守辯論原則。

四、假如變更導致適用等於或低於控訴書中的處罰，一般來說必須把該變更告知嫌犯，這是因為，針對一種法律狀況而構思的某個辯護策略用於另一種法律狀況會失去效力，即使後者為嚴重性較低的違法行為亦然。

五、當法律定性變更為比控訴書中所指控的較輕的違法行為時，或者說，只要控訴書或起訴書中所指控罪行與判處的罪行之間存在同類關係，或者後者在前者範圍之內，且法律定性變更為較輕罪行，則不必告知嫌犯。

(……)

八、上述第一、二、三、四和五條中的規定經必要的配合後適用於紀律程序。

九、在紀律程序中，作出最後裁決之前未就違反義務的法律定性與控訴書指控的不同聽取嫌疑人的聲明，引致該程序出現《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款所指的因無聽取嫌疑人聲明而不可補正的無效。”⁴(下劃線由我們所加)

終審法院在 2003 年 4 月 23 日第 6/2003 號案的合議庭裁判中採納了相同見解，認為《刑事訴訟法典》第 339 條第 1 款的規定應類推適用於法律定性的變更，法官應將該變更告知被告，並在被告提出申請時給予其確實必要的時間以準備辯護。當有關變更導致科處更高的刑罰時，法官必須遵守辯論原則。上述理論經必要的配合後適用於紀律程序。

總而言之，認為《刑事訴訟法典》第 339 條第 1 款的規定類推適用於紀律程序中關於所適用之處分的法律定性從控訴到作出決定發生了變更的情況。

回到現正審議的案件，我們認為上述觀點應予以維持。

上訴實體強調，被上訴人已有機會就控訴書內列明的所有事實、情節及法律定性行使其辯護權，包括控訴書內明確提及的作為特別加重處分之

⁴ 見終審法院 2001 年 7 月 18 日第 8/2001 號案的合議庭裁判。

理由的加重情節。

然而，要注意的是，在本案中提出違反辯論原則的問題並不是因為控訴書內列出或未列出加重情節，也不是因為控訴書內應指出可適用的處分（《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 2 款 b 項和 e 項），而是因為在紀律程序的最終決定中科處了一項控訴批示內未曾載明（亦未載於預審員根據《澳門公共行政工作人員通則》第 337 條的規定所制作的報告）的更為嚴重的處分，但卻未將這一變更預先通知現被上訴人，以便其能夠就新處分的適用發表意見。

這樣，應該認為，在此引用上訴實體視為構成科處更重處分的法律依據的《澳門公共行政工作人員通則》第 332 條第 3 款的規定並不具有重要性。

在所提起的控訴書中可以看到，“可抽象科處的處分為停職 121 日至 240 日”（第 94 條），而報告中建議科處的是停職 180 日的紀律處分，並以喪失在相同期間內的退休金代替。

在最終決定中，對現被上訴人科處了撤職處分，並根據《澳門公共行政工作人員通則》第 306 條第 3 款的規定以中止支付退休金 4 年代替，因為被上訴人已退休。

在卷宗內看不到被上訴人曾被告知可能適用的處分發生了變更，以便被上訴人能夠就科處更重的處分發表意見，這樣，可以說被上訴人最終被科處了一項他意想不到、更沒有機會辯駁的處分。

綜上所述，按照前文闡述的見解和終審法院在上引裁判中表明的立場，我們認為，相關通知的欠缺導致出現了《澳門公共行政工作人員通則》第 298 條第 1 款所指的因無聽取嫌疑人之聲明而產生的不可補正的無效。

上訴的這部分理由不成立。

3.2. 關於“不得重複審理”的原則

被上訴法院認為，領導職務不能被視為加重情節，原因是有關違紀行為中已經考慮過這一職務，它是違反第 15/2009 號法律(《領導及主管人員通則的基本規定》)所規定的熱心義務這一違紀行為的構成要素。

在上訴實體看來，原審法院錯誤地適用了“不得重複審理”原則，因為當前涉及的違紀行為的法定類型中並未體現所擔任之職務的責任，它僅僅被視為加重情節，並非相關違紀行為的法定構成要件，因為該違紀行為具有一般性，不能歸入《澳門公共行政工作人員通則》第 313 條至第 315

條的各項所規定的任何一種情況，也無法歸入任何規定職務上之特定義務的特別規定之中。

我們認為上訴實體有道理。

被上訴人被指控有過錯地違反了因第 15/2009 號法律(《領導及主管人員通則的基本規定》)第 11 條第 1 款和第 26/2009 號行政法規(《領導及主管人員通則的補充規定》)第 16 條主文部分的強制性規定而適用的《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項和第 4 款所規定的熱心的一般義務。

根據第 15/2009 號法律第 11 條第 1 款的規定，“領導及主管人員受澳門特別行政區公共行政工作人員的一般義務及相關職務固有的特定義務約束，但不影響本身通則所規定的排除適用及特別規定”。

除了在該法律中所明確規定的特定義務之外，第 26/2009 號行政法規第 16 條的主文部分還規定“領導及主管人員須負起公共行政工作人員的一般義務”。

另一方面，《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條規定，“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”，而其中一項一般義務

為熱心義務，它“係指以有效之方式及盡心之態度執行其職務，尤其要了解法律及規章之規定、上級之指示；具備及增進其技術知識、掌握及改善其工作方式”（《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 1 款、第 2 款 b 項及第 4 款）。

這正是目前本案所涉及的違紀行為的法定類型。

至於所考慮的加重情節，則規定在《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 j 項中，即“所擔任職務之責任及違紀者之文化水平”，而根據 Manuel Leal-Henriques⁵的觀點，此項加重的理由在於“行為人的職位越高，或者其文化及技術水平越高，他在擔任該職務時所承擔的責任也就越大，從而在評估其紀律責任時對其的要求也就越高”。

關於“不得重複審理”原則的問題，而且剛好是關於目前所討論的加重情節，終審法院曾發表意見，在 2006 年 9 月 13 日於第 22/2006 號案件中作出合議庭裁判指出⁶：

「行政行為把《澳門公共行政工作人員通則》第 283 條第 1 款 j 項規定（“所擔任職務之責任及違紀者之文化水準”）視為加重情節，還將嫌

⁵ Manuel Leal-Henriques 著：《Manual de Direito Disciplinar》，第 148 頁。

⁶ 亦見於終審法院 2007 年 9 月 25 日第 24/2006 號案的合議庭裁判。

疑人接受過法律方面的高等教育和是律師視為已獲認定的事實。

但是，只有法學士和律師才能當私人公證員（11月1日第66/99/M號法令核准的《私人公證員通則》第1條）。

如此，在科處私人公證員的紀律種類和相關的紀律處分中，立法者已經考慮到了那項高等教育和公證員必須是律師的事實。

這樣，處分行為就不能考慮所指的加重情節，因為它已經在相關法律規定的處分中得以考慮，也因為這種做法與《刑法典》第65條第2款規定——經《澳門公共行政工作人員通則》第277條規定補充適用——的禁止雙重考量原則或重複審理原則(non bis in idem)相悖⁷，因為其中規定在確定刑罰之份量時，法院只能考慮所有不屬罪狀之情節。

正如 J. FIGUEIREDO DIAS⁸ 闡述的，“該原則有個幾乎明顯的理由：法官不應該為了確定刑罰之份量使用立法者已經在為相關行為設定處分幅度時考慮過的情節，因為它們不僅是狹義上的違法種類的要素，而是

⁷ 關於此原則，見 J. FIGUEIREDO DIAS 的著作：《Direito Penal Português, Parte Geral, II》，《As Consequências Jurídicas do Crime》，里斯本 Aequitas, Editorial Notícias 出版，1993 年，第 234 頁及續後各頁和 GERMANO MARQUES DA SILVA 的著作《Direito Penal Português, Parte Geral, III》，《Teoria das Penas e das Medidas de Segurança》，Lisboa/São Paulo, Editorial Verbo 出版，1999 年，第 135 頁和第 136 頁。

⁸ 見 J. FIGUEIREDO DIAS 的著作：《Direito...》，第 234 頁。

對法定處分起到重要作用的所有情節”。

這就是我們在 2006 年 5 月 10 日對第 7/2006 號案件的合議庭裁判中作出的相似裁決。」

而在 2011 年 6 月 10 日於第 23/2011 號案件中作出的合議庭裁判中，終審法院亦曾指出：

“如果某情節(損害公共部門之結果確實發生)已作為相關違紀行為的法定構成要件，那麼基於禁止雙重考量原則或者稱為不得重複審理原則，不得將其考慮為加重情節。

考慮到本文中，嫌疑人因實施兩項《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 2 款 n 項所規定及處罰的違紀行為而被處分的原因是其意圖為本人或第三人取得不法利益，不履行其職務之義務，致使全部或部分交託其管理、監察、維護或謀求之財產利益遭受損害，則我們認為該違紀行為的構成要件裡已經包含了損害公共部門之結果確實發生這一情節。

因此，出現了對同一情節做雙重考量的情況，而這本身已經構成了撤銷行政行為的理由。”

讓我們回到本案。目前重要的問題是要知道現正討論的加重情節是否

已經包含在違紀者被指控觸犯的違紀行為的構成要件之內。

要強調的是，預審員在其所撰寫的總結報告內得出結論認為，被上訴人有過錯地違反了其作為地球物理暨氣象局局長基於第 15/2009 號法律第 1 條第 2 款和第 11 條第 1 款以及第 26/2009 號行政法規第 16 條主文部分的強制性規定而必須遵守的《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項及第 4 款所指的熱心義務，這一指控得到了行政長官的認同。

因此很清楚，被上訴人是被指控違反了《澳門公共行政工作人員通則》所規定的熱心的一般義務。

根據第 15/2009 號法律第 11 條第 1 款和第 26/2009 號行政法規第 16 條的規定，除了特定義務之外，領導和主管人員還須遵守澳門特區的公共行政工作人員都必須遵守的一般義務，而局長也不能免於遵守那些公共行政工作人員的一般義務。

眾所周知，(包括熱心義務在內的)一般義務的主體是所有公務員，不論其是否為主管，因此看不到被上訴人所擔任的地球物理暨氣象局局長的職務如何以及在何種程度上包含在《澳門公共行政工作人員通則》第 279

條第 2 款 b 項所規定的違紀行為的法定構成要件之內⁹。

這樣，也就看不到任何對禁止雙重考量原則的違反，行政當局可以將被上訴人所擔任之職務的責任視為一項加重情節，因此對此情節作出考量是合法的。

3.3. 關於違反《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款和適度原則的問題

行政長官決定對被上訴人科處“撤職處分，考慮到其已處於退休狀況，處分為中止支付退休金四年”。

按照被上訴的合議庭裁判的看法，中止支付退休金四年的處分只不過是撤職處分的替代性處分，不能直接科處，因為其適用前提是違紀者被科處撤職處分。因此有必要如《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款所規定的那樣，就職務上的法律狀況是否已不能維持作出評估與衡量，

⁹ 甚至也是因為，在很大程度上，“違紀‘屬於(……)一項非典型的違法行為’”(見於 Vasco Cavaleiro 的著作《O Poder Disciplinar e as Garantias de Defesa do Trabalhador em Funções Públicas》，第 40 頁，當中作者引用了 Paulo Veiga Moura 與 Cátia Arrimar 在《Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas》一書的第 541 頁所表達的觀點)。儘管沒有明說，但 Manuel Leal-Henriques 也是持相同觀點(《Manual de Direito Disciplinar》，第 112 頁至第 116 頁)。

但行政機關卻沒有這樣做，因此處分決定違反了這一規定，應予撤銷，而被上訴人也同意這種觀點。

而上訴實體則堅稱，上述決定因《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 2 款的規定而變得合法。

另外上訴人還討論了是否違反適度原則的問題，稱被提起司法上訴的行政行為完全不存有任何對該原則的違反，況且也只有有在行使自由裁量權出現明顯錯誤或完全不合理的情況時，法院才能對行政當局所作的決定在具體所科處的紀律處分方面作出審查，而被上訴人則辯稱加重處分是不適度的。

讓我們來看。

首先要強調的是，中止支付退休金四年的處分是撤職處分的替代性處分這一性質並沒有被質疑，而根據規範“可對退休人員科處之處分”的《澳門公共行政工作人員通則》第 306 條第 3 款的規定，撤職處分導致中止支付退休金四年。

換言之，中止支付退休金四年這一處分的處罰對象是那些應被科處撤職處分的已退休人員。

這樣，現在要討論的問題就是，是否滿足科處撤職處分的前提條件。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款的規定，“強迫退休或撤職處分一般對引致不能維持職務上之法律狀況之違紀行為科處”。

而第 316 條第 2 款則規定，“經衡量在程序中證實之減輕或加重情節之特別價值後，得特別減輕或加重處分，科處比原來可科處於該個案者較低或較高之處分等級”。

眾所周知，職務上的法律狀況不能維持是一個不確定概念，是一個須從嫌疑人被歸責的事實中得出的結論，並導致科處開除性處分，它是一個一般性要件，而不是一項須予證明的事實。

一直以來的觀點是，是否符合該要件需要由行政當局在已查明的事實的基礎上通過預判予以確定，必須承認其擁有相當大的決定空間，但同時又不能不受行政法基本原則的約束，尤其是公正原則和適度原則。¹⁰

而“每當行政當局將嫌疑人的行為劃定為可科處撤職或強迫退休處

¹⁰ 終審法院 2003 年 10 月 15 日第 26/2003 號案、2005 年 6 月 29 日第 15/2005 號案、2004 年 7 月 28 日第 22/2004 號案和 2010 年 12 月 15 日第 28/2010 號案的合議庭裁判。

分的行為時，都應由行政當局通過預判得出職務關係不能維持的結論，而在其中行政當局擁有相當大的決定空間”。

在本案中，我們可以在最終決定中看到，“對嫌疑人馮瑞權的處分應按《通則》第316條第2款的規定予以特別加重，不應如預審員建議的停職121日至240日，而是更嚴厲的處分。考慮到嫌疑人馮瑞權實施的違紀行為的嚴重性，如其仍然在職，或會考慮不維持其職務上的法律狀況，並對其科處《通則》第315條第1款規定的撤職處分”。(下劃線為我們所加)

不能不指出的是，儘管提及了職務上的法律狀況不能維持這項一般性要件，但它也僅僅是作為一種可能性被提及，即簡單地提到，經考慮被上訴人違紀行為的嚴重性，“或會考慮”不維持其職務上的法律狀況。

因此可以說，上訴實體確實沒有作出或歸納出法律為符合職務上的法律狀況不能維持這項一般性要件所要求必須作出的預測性判斷。

另外，從其所提交的理由陳述中可以看到，上訴實體堅稱，基於《澳門公共行政工作人員通則》第316條第2款的規定，沒有必要進行這項評估(上訴理由陳述的第69條至第72條)，認為所科處的處分是法律強制要求加重的結果。

儘管對相反意見給予高度尊重，但我們認為，即便是在第 316 條第 2 款所規定的可以科處較高等級的處分的情況中，若是科處撤職處分(在本案中，撤職被中止支付退休金四年的處分所替代)，行政當局也還是不能免於就職務上的法律狀況不能維持作出預判，因為只有這樣才算是遵照《民法典》第 8 條第 1 款的規定，“尤其考慮有關法制之整體性”。

既然對於“直接”科處撤職處分的情況必須作出前述“職務上的法律狀況不能維持”的預判，那麼對於因考慮到一項引致科處“予以特別加重”的處分的加重情節的“特別價值”而擬科處該撤職處分的情況就更應該如此了。

在此有必要引用終審法院在第 69/2012 號案件(在該案中，違紀者因 8 項停職處分和 1 項罰款處分而被合併科處一項撤職的單一處分)中所闡明的觀點。終審法院在該案中指出“我們認為，尤其是考慮到違紀行為的數目以及對這些違紀行為科處的處分方面，撤職處分的決定不存在不公平或不適度的情況，亦不應對基於上訴人的行為引致行政當局和上訴人之間不能維繫職務上之法律狀況這一結論提出任何質疑，因為，是否符合不能維持職務上的法律關係的一般要件是由行政當局透過所進行的預測判斷來確定的，在這方面必須承認其擁有相當大的決定空間。”

從該合議庭裁判的相關理由說明部分可以看到，儘管撤職處分是根據

第 316 條第 2 款的規定而科處，但還是就職務上的法律狀況不能維持作出了判斷和評價，如前所述，該判斷是作為科處撤職處分的一般性要件而存在。

另外，第 316 條第 5 款規定，“處分決定應明確指出所科處處分之事實依據及法律依據”，這也要求行政當局必須履行指明其(撤職)決定之理由的義務，就已符合該項一般性要件作出預判。

因此，存在違反法律的瑕疵，因為並沒有遵守《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款的規定。

上訴的這部分理由不成立。

最後，關於上訴人提出的違反適度原則的問題，我們認為無需進行審理，因為《澳門公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款的規定沒有被遵守。

因此已沒有必要對所提出的這個問題作出審理。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

無須繳納訴訟費用。

澳門，2021年3月3日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)

司徒民正

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：馬翊