

(譯本)

結論 法律形式 形式上的瑕疵 工作表現評核

摘要

一、結論是概括性的句子，它應以簡短方式列明訴辯書本體所闡發的內容，並包含藉以希望勝訴之依據。

二、僅當作出行為之外在表現遺略法律明文要求之基本手續時，方出現絕對欠缺法律形式——它導致行為之無效。

三、在“相關性”理由說明中，行為包括有一項意見書或建議——甚至多份意見一致的先行文件——並將論證及說明所推動之行為為合理的論據集於該理由說明之中。

四、一名公務員之工作表現評核歸入非本義上的自由裁量之“種類”——方式為行政公正。

五、只有在受約束的層面上[權限、形式（如遺漏手續或無理由說明）及違反法律（因作出決定的機關所選擇的事實前提錯誤，或因採納明顯不確定、不適當或歧視性標準，或因嚴重或明顯的錯誤]方可對（工作評核）予以司法審查。

2002 年 5 月 23 日合議庭裁判書

第 214/2001 號案件

裁判書製作法官：Sebastião Póvoas（白富華）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲，文化局編制內一等助理技術員，對於社會文化司司長 2001 年 3 月 26 日的批示提起上訴，該批示駁回關於其 2000 年工作表現評核的必要訴願。

訴狀結論如下：

— 被上訴行為絕對欠缺法律形式，因此無效——澳門《行政程序法典》第 113 條、第 115 條以及第 122 條第 2 款 f 項；

— 由於欠缺事實上的理由說明及法律上的理由說明，違反了辯論的基本權利的根本內容，也違反合法性原則、保護居民權利以及利益原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則以及辯論原則——參閱澳門《行政程序法典》第 3、4、5、7 條以及《澳門特別行政區基本法》第 11 條、第 25 條、第 36 條、第 40 條及第 41 條——因此，根據澳門《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項，該行為無效；

— 被上訴的行為不是客觀的、合理的或無私的，對於上訴人的職業晉階造成嚴重損害，侵犯了《澳門公共行政工作人員通則》規定的公務員職程晉階權利；

— 該行為還是違法的，藉不受限制、不符合法律的自由裁量作出行為，尤其沒有遵守《澳門公共行政工作人員通則》所包含的工作表現評核的規則。被上訴的當局漠視上訴人/公務員實際及客觀的表現，給予他低於應得的評核，從而存有違反法律的瑕疵，違反下述基本原則：合法性原則、保護居民權利以及利益原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則以及辯論原則——

參閱澳門《行政程序法典》第 3、4、5、7 條以及《澳門特別行政區基本法》第 11 條、第 25 條、第 36 條、第 40 條及第 41 條，因此無效。

因此請求宣告被爭執的行為無效。

被上訴的實體答辯，結論如下：

- 現被上訴的批示不存有令它無效或可撤銷的任何違法性；
- 被上訴的行為包含有對行政行為說明理由的制度所要求的核心要件，理由說明是充分及準確的，並不違反澳門《行政程序法典》第 115 條的規定；
- 其提出的方式可以令到普通及理性的相對人理解決定的理由；
- 正如所證明的，事實方面及法律方面的依據以明確、簡短、清楚、連貫及充分的形式作出闡述；
- 自給予工作評核至終局決定，完全符合相關的連續程序；
- 因此，被上訴的行為不存有因欠缺理由說明而引致的任何形式上的瑕疵；
- 已經客觀及具體闡述了所作出的決定所依據的多項前提或理由，該決定符合《澳門公共行政工作人員通則》第 171 條第 1 款末尾部分之規定；
- 出於這項理由，不能有認為有關行為存有違反法律的瑕疵，亦不能認為其違反下述基本原則：合法性原則、保護居民權利以及利益原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則以及辯論原則—參閱澳門《行政程序法典》第 3、4、5、7 條以及《澳門特別行政區基本法》第 11 條、第 25 條、第 36 條、第 40 條及第 41 條，因此，不能被視為無效。
- 維持原定評分是協調的，並符合被上訴行為所涉及的 2000 年期間上訴人的職業及個人行為表現。

最後請求判上訴不勝訴。

名單中列舉了兩名證人，在預審階段已經被詢問。

上訴人沒有提出任意性陳述。

被上訴的實體力主維持有關行為。

檢察院的意見書表示上訴不應勝訴。

重要的**事實事宜**如下：

- 上訴人是澳門特別行政區文化局編制第一職階一等技術輔導員；
- 他的職責是將中央圖書館本部的“西方書籍”的資料予以轉換；
- 建議對其 2000 年度工作表現評核為“良”，分項評分如下：
- 工作素質—9 分
- 工作數量—8 分
- 進修—8 分
- 責任感—8 分
- 工作上的人際關係—8 分
- 出勤及守時—7 分
- 主動性及創造力—8 分

總評分為 8 分。

— 總體評價是：

“1.非常聰明，有頭腦，能夠仔細分析所分配的工作；

2.有分析及觀察的能力，處理待人接物方面有自己的觀點”；

— 文化局局長於 2001 年 2 月 20 日認可了評核的建議；

— 被評核人向社會文化司司長提起必要訴願；

— 訴願以下述方式組成卷宗：

“第 10/GP/01 號報告書

就澳門中央圖書館公務員甲對於其工作表現評核的訴願，法律意見如下：

1.文化局人員編制第一職階一等技術輔導員甲，在澳門中央圖書館澳門暨總書庫組任職。

2001年2月6日，該公務員對於1月19日澳門中央圖書館給予其的工作表現評核提起一項異議聲明，該異議聲明於2月11日被該館館長駁回。3月8日，該公務員向社會文化司司長提交一項訴願，以變更工作表現評核之評分。

2.經過研究異議聲明、澳門中央圖書館澳門暨總書庫組主管之答覆以及訴願後，本人認為問題在於中央圖書館對該公務員所作的工作表現評核，我們茲分析這項評核是否合理或適當。因此本報告書將討論這一事項。上述評核共分為八項，包括：工作素質—9分，工作數量—8分，進修—8分，責任感—8分，工作上的人際關係—8分，勤謹及守時—7分，主動性及創造力—8分。對此結果，該公務員對每個專項表示了觀點，本人在下文分析之。

3.關於“工作素質”，上訴人說“如果錯誤率等於或低於5%，那麼公正及客觀的評分應該是10分而非9分”。我認為，上訴人對於評核標準之理解存在著若干偏差，根據《澳門特別行政區政府考勤表評分指引》，8分給予“工作素質良好，絕少犯錯誤”之工作人員，10分給予“因其完美及嚴格，工作被視為卓越”的工作人員，介於兩者之間的應給予9分。如果上訴人承認其工作中犯有錯誤（低於5%），那麼他的工作素質不應當是卓越的，中央圖書館給予其9分而非10分是合理的。

關於“工作數量”，這一專項沒有引起大的爭訟，上訴人沒有提出具體的資料支持其觀點，因此認為這項評分可以維持。

4.關於“進修”，上訴人在訴願中表示，“因為不存在與所擔任的職務直接相關的課程...有關部門向被評核人建議的培訓課程又有幾個？答案是一個也沒有”。對此，本人的觀點與上訴人不同，進修是一項自我決定的行為，上訴人不能消極等待上級建議作出進修，應當主動尋找不論是由公共實體還是由私人實體舉辦的上述課程。我相信並不難找到。對此專項，中央圖書館澳門暨總書庫組主管乙這樣說，“聲明異議人去年參加了若干課程，但與所擔任的職務關係不太密切”。乙是上訴人的上級，非常了解上訴人的進修情況，因此本人接受乙的解釋。

— 對於“責任感、工作上的人際關係，主動性及創造力”，這些專項沒有客觀的標準，每個人有其不同的價值尺度並不奇怪，上訴人也未能引用充分的證據以變更中央圖書館所作評核，本人認為這三項可以維持原評分。

5.關於“勤謹及守時”，這個專項是評分最低的專項並且可以透過客觀的標準核查。根據《澳門公共行政工作人員通則》第279條第2款g項、h項、第9款及第10款，勤謹及守時被視為公職人員的一般義務。勤謹指正常及持續地在部門工作，守時是按指定的時間到部門上班。

根據上述通則第78條第2款及第3款的規定，“每日遲到超過15分鐘或每週遲到超過30分鐘，須作不合理缺勤紀錄。”

“根據工作人員說明理由之請求，部門領導得視上款所指缺勤為合理缺勤。”在過去的一年中，由於遲到超過15分鐘，上訴人根據上述通則，向中央圖書館主任提交了14份請求。雖然其遲到的解釋被澳門中央圖書館館長所接受，但並不等於說上訴人是一個勤謹及守時的人。相反，遲到的理由並不是不可預計的，而是可以預見及避免的，例如交通堵塞。

《澳門特別行政區政府工作考勤表評分指引》在勤謹及守時專項中如此描述：6分為“不守時並有若干缺勤”，8分為“絕少缺勤或不守時”，介於兩者之間為7分。上訴人多次遲到（14次遲到不能被視為絕少不守時），如果給他8分，並不合理。我認為中央圖書館給他7分並無不當。上訴人的計分方式不符合法例的規定，本人不能接受其結果。

6.最後，本人相信，中央圖書館給該公務員之工作評核不是明顯不當，上訴人未能找出有效的、有說服力的證據以支持其觀點，因此，本人建議維持相同的評核。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第171條的規定，自提起訴願之日起15日內，應當作出具理由說明的終局裁定。因此本人建議將其訴願呈社會文化司司長，以作出具說明理由的終局裁定。

呈上級考慮。

負責人

XXX（譯音）”

— 2001 年 3 月 15 日，行政暨財政處處長作出下列意見書：

“根據法律意見書的分析，上訴人甲沒能提供充分的證據以變更 2000 年工作表現評核的結果，因此本人建議工作評核維持為‘良’。”

— 2001 年 3 月 20 日，副局長 Kit Kuan Mac 認為：

“根據中央圖書館館長的意見以及法律意見書，本人認為上訴人沒有有效的證據及論據改變工作評核結果。根據《澳門公共行政工作人員通則》第 171 條的規定，應當將訴願呈社會文化司司長，以作出具說明理由的終局裁定。

— 2001 年 3 月 3 日，何麗鑽局長表示：

“同意副局長的意見。上訴人無有效的證據及論據變更有關結果。將訴願呈社會文化司司長以作出終局裁定。”

— 被上訴的批示內容如下：

“同意文化局局長的意見。”

檢閱已畢。

茲予審理。

一、（安排審理）次序之理由。

二、絕對欠缺法律形式。

三、理由說明。

四、工作表現評核。

五、結論。

一、（安排審理）次序之理由

上訴人指責有關行為有在他看來使行為無效的大量瑕疵，且依次包括：絕對欠缺法律形式，相應地違反合法性原則、保護居民原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則及辯論原則（我們認為如果還有更多的原則，上訴人會照搬引用）；欠缺合理性，以及（再次提出的）違反無私原則；最後，違反法律（因為他堅持認為有關行為與這些原則相衝突）。

面對在首項訴辯書結論中所指責的多項瑕疵，我們必須呼籲“適可而止”（！），因為從其文本主體中只反應出上訴人不認同所採納的標準及所提出的欠缺理由說明。

充其量不過是不加區別地訴諸各項“原則”。

由此看來（且考慮到結論（應該）是簡要的句子，所限定的是上訴標的範圍，換言之，以簡要的方式列舉希望據以勝訴之法律依據或理由），只能接納在訴辯書中對所闡發之內容作出歸納的結論，而不接納全文照搬的單純力主性結論。

應當按照這項次序來審理，並且只能按此次序審理：絕對欠缺法律形式之瑕疵（因其導致無效）；欠缺理由說明或理由說明不充分（導致可撤銷性）；以便隨後研究工作表現評核在司法上的可審查性，並依此審理上訴人認為有關行為存有的其他不當之處。

二、絕對欠缺法律形式

我們不準備對此點做過多的思考，因為上訴人明顯沒有理據。

正如中級法院所裁定（第 190/01 號案件，2002 年 2 月 21 日合議庭裁判），

“只有當作出行為的處在表現形式忽略基本法律規定—書面形式或莊嚴儀式—而非簡單棄用非關鍵手續時，才存在絕對欠缺法律形式。在此情形中，出現一項導致無效的瑕疵。但如只是忽略簡單的手續，該瑕疵僅引致有關行為撤銷。”

不能不這麼認為。

因為這項形式上瑕疵與“行為的具體內容”有關，“就形式而言，它與可適用的法律規範存有不符之處。”（André Gonçalves Pereira 教授，《行政行為中的錯誤及違法性》，第 133 頁）。

例如當法律要求有關行為有書面形式，但卻以口頭形式作出行為時，或者要求以行政規章作出，卻以行政命令作出時，或者最後，要求合議機關作出決議，但該機關根本沒有召集會議時，

才發生這種情形。

因此，它是有關行為的簡單表像，不足以令到有關行為在法律領域中成立。

在本案中，被上訴的行為（對必要訴願的裁定）是以書面形式作於包含有意見/建議書的文書中之上，而這項意見/建議書本身也與先前作出的多份報告/意見書有“關聯性”。

因此顯示，已經遵守澳門《行政程序法典》第 112 條第 1 款的規定之要件，不存在有關無效性。

三、理由說明

正如上文所指出（儘管是在提出已被審理之瑕疵的背景下為之），上訴人指責該行為欠缺理由說明。

這項主張同樣不持理據。

澳門《行政程序法典》第 114 條 b 項要求對訴願之裁定需說明理由。

有關批示遵守了該法典第 115 條第 1 款關於要件之規定。

因此，如前文指出，作出了一項同意先前意見書的意思表示。正如所述，它具有“關聯性”理由說明之特徵。

理由說明是清楚及充分的，可資完全理解有關行為的理由闡述，即可以理解有關機關作出行為的決定性理由。

在作有意見書的文件（或附件）上作出的關於一份意見書或建議書中的併入性理由說明——（“同意”或“許可”）包括了對該推動性行為予以論證及理由說明的依據。

在存有一系列連續性併入的意見書或建議書的情況下，這一切好比終局行政行為之行為人作出了先前表示的全部論據，並因此作出了一項行政決定。

透過理由說明，可以了解以結論作為終結的法律邏輯思路（在此方面參閱 Osvaldo. Gomes 《行政行為的理由說明》，第 121 頁）。

因此表現為欠缺理由說明或理由說明不充分的形式上的瑕疵並不存在。

四、工作表現評核

（一）可以認為對於一名公務員知識、及職業面貌的評估屬於技術上的自由裁量的範疇，只有在例外的情況方可以審查：明顯有錯誤，所採用的標準明顯不可接納或使用明顯不確定或不可接受的標準（參閱葡萄牙最高法院第 024229 號案件 1998 年 4 月 21 日合議庭裁判）。

但是，有人認為，“工作人員的評分可納入非本義上的自由裁量的概念，有些學說將它稱為行政公正（參閱最高法院第 023450 號案件 1988 年 6 月 7 日合議庭裁判；“在對一名公務員進行評核時，政府在本義的自由裁量範疇內作出行為”——最高法院第 040968 號案件 1997 年 6 月 12 日合議庭裁判；“行使所謂行政公正，其行使（自由裁量）之方式，法院不可審查，但明顯或嚴重錯誤的情形除外”——最高法院第 044015 號案件 2000 年 1 月 12 日合議庭裁判；“評核者對工作表現評核屬重要的每個要素所作的評價，只有在行政公正的範疇方可由法院審查。因此，只有存在明顯的錯誤，或採納明顯不公正或歧視性的標準，方可由法院變更”——最高法院第 038444 號案件 1997 年 5 月 27 日合議庭裁判）。

因此可見，司法見解無論是用這種或那種“法律名稱”（技術上的自由裁量或行政公正），均認為給予工作表現評核處於明顯自由裁量權範疇內。

1.為了定性更準確並使概念精確化，應當說，無論技術上的自由裁量還是行政公正，均屬於非本義上的自由裁量之種類。

“當政府的決定只能在技術性質的事先研究的基礎上，並且根據技術規範中產生的標準作出時”，出現第一“種類”的自由裁量（Freitas do Amaral, 《Direito Administrativo》，第 2 卷，第 174 頁）。

它發生於下列情形中，即要求在某些科學和技術領域中有專門知識，並且採用了一些必須訂定概念的解決方法，而這些概念之訂定只有在仔細研究有關事項後才能得出。

作出這樣選擇的，例如在核准藥品、在生態保護區域批准設立工廠等，必須採用特別的標準，而這些標準在法律上的可審查性非常有限。

而行政公正則涉及下列情形“政府在行使行政職能時被要求作出實質上基於實質公正標準的決定”（Freitas do Amaral，上引著作，第2卷，第181頁，接著舉例說，例如“有關上級對公務員之評分[對下屬評分、評核之權力]”的情況）。

在本案中並不涉及科學技術性質的選擇，而是對個人及其職業或學術表現的判斷。

形式公正還可出現在審查競投之標書、個人投訴、非司法上訴之決定中，其中涉及衡平原則（或實質公正原則）而不僅僅是將有關事實簡單納入法律中。這種形式上的公正一般來說是可以作司法審查的。

我們相信更好的選擇是認為公務員的評核應納入“行政公正”領域中所謀求的，是在該領域，經比較絕對優點與相對優點後達成的衡平。

無論如何，我們都處於非本義的自由裁量範疇內。

（二）在這種類型的行為中，評核者在多個專項中對於被評核者工作能力以及行為表現之心證是以自由的形式作出的。這類行為之可審查性只限於下列受限制的層面：權限、形式（因遺漏根本手續或者欠缺理由說明而導致）以及違反法律（因為作出決定的人自由選擇之事實前提的錯誤，或者採用了一項不適當、不公正的標準，或者由於嚴重或明顯的錯誤）。

這種嚴重或明顯的錯誤可以顯示損害公正原則或無私原則的錯誤。

因此，更何況工作表現評核不具處罰性質，如果給予這種行為之司法監察範圍大於科處一項紀律處罰行為（之監察範圍），是講不通的。

（三）由於未顯示被上訴的行為可被指責（存有）上述任何瑕疵之一，因此出於這項理由，不能裁定它非有效。

五、結論

現應作出結論確認：

a) 結論是概括性的句子，它應以簡短方式列明訴辯書本體所闡發的內容，並包含希望藉以希望勝訴之依據。

b) 僅當行為之外在表現遺漏法律明文要求之基本手續時，方出現絕對欠缺法律形式—它導致行為之無效。

c) 在“相關性”理由說明中，有關行為包括有一項意見或建議—甚至先前連續作出的多份意見或建議—將論證及說明所推動之行為為合理的論據集於該理由說明之中。

d) 一名公務員之工作評核歸入非本義上的自由裁量之“種類”—方式為行政公正。

e) 只有在受約束的層面上，[權限、形式（如遺漏手續或無理由說明）及違反法律（因作出決定的機關所選擇的事實前提錯誤，或因採納明顯不確定、不適當或歧視性標準，或因嚴重或明顯的錯誤）]方可對（工作評核）予以司法審查。

綜上所述，合議庭裁判上訴不勝訴。

司法費定為2個計算單位，由上訴人承擔。

律師報酬定為澳門幣2,500元。

Sebastião Póvoas（白富華）（裁判書製作法官）—陳廣勝—賴健雄