

## (譯本)

### 資訊權 提供資訊之訴

#### 摘要

一、原則上，關於提供資訊的事宜在程序中有三種特定形式：（一）直接資訊；（二）查閱卷宗；以及（三）獲發證明。

二、不論是《行政程序法典》第 63 條對資訊權的規定，還是同一法典第 66 條有關資訊權的延伸規定，均以存在某一行政程序為前提，且是構成資訊權所涉及標的的程序上的元素。

三、私人不可透過《行政訴訟法典》第 108 條的規定 — 勒令提供資訊 — 以獲取行政當局對某特定事宜作出具體或科學的見解或意見的聲明。

2004 年 5 月 27 日合議庭裁判書

第 72/2004 號案件

裁判書製作法官：蔡武彬

#### 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、甲，身分資料詳載於卷宗，針對消防局而向行政法院作出了勒令提供資訊的請求。該請求被駁回，由於不服裁決，聲請人向本法院提起上訴，並作出以下的結論：

“（一）上訴人一向是以個人名義向消防局要求提供下列資訊，：

1. 整體上最少需要多少個噴水頭（灑水）才能滿足呈交計劃的要求？
2. 最少需要多少個噴水頭（灑水）才能滿足呈交修改部份計劃的要求？
3. 計劃書可否直接呈交消防局以獲取意見？法定審議期限多久？

（二）為了專門取得上述的資訊，上訴人向消防局指出了其客戶的名稱（乙工廠）。

（三）上訴人從沒有被要求具有第三者以其名義授予的代表權。

（四）上訴人，作為“私人實體”，僅請求消防局在提供資訊的實際中依照法律所賦予的職責行事。

（五）因此，消防局方要求一份由乙工廠簽訂的授權書是不合法的。

（六）上訴人具有自身和直接的利害關係以要求取得結論“A”項的資訊。

（七）因此消防局以欠缺授權書為依據拒絕提供資訊是違反現行法律。

（八）因而上訴人具有利害關係和正當性請求行使《行政訴訟法典》第 108 條的規定以期監護其獲取資訊的權利。

（九）據此，原審法院認為根據上述條文作出通知請求的理由不成立是錯誤的（爭議的核心為“...綜上所述，由於本案聲請人於獲取所指資訊的問題中欠缺直接的利害關係或正當性...”）。

（十）再者，除了應有的尊重外，案中受質疑的裁決在現實中把兩個法律概念相互等同，但事實卻非如此，“直接利害關係”與“正當利害關係”是兩個不同的概念。

（十一）原審法院錯誤地解釋了第 24/2001 號行政法規第 3 條第 10 款的內容，該法例規定任何私人實體皆可向消防局索取資訊。

（十二）原審法院對事實事宜作出了錯誤評估，指上訴人以他人名義行事，恰如其反，上訴人常以自身作為顧問服務提供者的身份行事。

（十三）最後，現上訴人具有直接的利害關係，具有正當性以知悉在作出行政法規所釐定的

行為時被索要授權書的法律理據，要注意的是其向來是以本身的名義行事而從不以他方代表身分行事。”

請求撤銷已被作出的判決並繼而由另外的判決 — 合議庭裁判 — 取代之，當中命令提供於 2003 年 11 月 7 日所要求的資訊。

對於該上訴，被聲請的實體在反駁性陳述中，力主上訴理由不成立。

檢察院司法官出具意見，內容如下：

“所有由上訴人在陳述書中所提出的論點在有關判決中已很清楚地被反駁及辯斥，對於判決所提及的內容及結論，本院極為同意，為免贅言，不再覆述，本院認為該判決並沒有染上任何瑕疵，尤其上訴人所指的判斷或審判錯誤。

上訴人欲指原審法院因對事實事宜作出了錯誤的評估，而認為上訴人以他人的名義行事，事實上，其是以本身作為防火及滅火領域服務提供者的名義行事，故此，按其觀點，根據第 24/2001 號行政法規第 3 條第 10 款的規定，具有向消防局要求案中資訊的正當性，因此，在其眼中，法院對解釋法律犯有錯誤。

然而，本院認為其沒有任何理由。

上訴人希望 2003 年 11 月 7 日聲請書中之要求獲得滿意的回覆，當中期望對索取授權書一事的合法性作出裁判，同時並對行政實體於該範疇的實際操作情況提供資訊。

案中，根據該聲請的內容，發現消防局要求乙向該機構遞交相關的授權書。

然而，就申請本身內容的編排來看，顯而易見的是所述的乙就是利害關係人，毫無疑問上訴人不論在代表的權力上，還是正當的利害關係上均不能顯示出其能夠獲取相關的資訊。

正如所見，是其本人所確認，現指稱請求是其自身以“防火的預防和保護範疇”服務提供者的名義作出，並援引了第 24/2001 行政法規第 3 條第 10 項所賦予消防局的職權，即“應公共或私人實體之要求，向其提供防火方面之輔助及有關實習”的規定。

然而：即使看來上訴人在獲取案中的資訊上具有直接或正當的利害關係（這點不是很清楚，因為一方面並未看到防火及滅火範疇服務提供者所要求的資格證明，另一方面是因為所要求的資訊並不對該範疇起輔助作用，而所涉及的僅是出示授權書的需要以及消防局在該範疇的實際操作情況），但仍然構成障礙，那就是所要求的資訊，如案中被質疑的裁判所強調般，並不涉及《行政程序法典》第 63 條至第 67 條所規定的“...卷宗內所載的又或可能被證實的資料或文件...”，反過來說，還希望得到就索取授權書以及實際的操作情況方面發出的意見及評價。

於此，依本院之見，原審法院駁回請求的裁決是正確的，應予維持該裁決。”

二、本法院有管轄權。訴訟形式恰當。雙方當事人具有當事人能力及訴訟能力，並有合符規範的代理人。沒有無效性，沒有其他抗辯或妨礙審理案件實體問題的不當情事。

沒有次級無效。

經助審法官法定檢閱。

現予以審理。

### 三、理由說明

#### （一）事實

原審法院指出下述的確鑿事實：

丙公司於 2003 年 5 月 23 日透過信函提出如下聲請（第 55 頁至第 56 頁）：

“（...）

2003 年 5 月 19 日消防局通過電話通知，邀請本公司出席於 2003 年 5 月 20 日 11 時於消防局技術廳舉行的會議，當中要求提交由位於 XXX 的乙工廠發出的授權書。

會議初段，負責人一等區長丁詢問我們有否收到開會的電話以及其程序（尤指授權書），本公司不僅對其作出適當的澄清，同時已透過先前於 2003 年 5 月 16 日寄發的第 127/SCI/CRF/2003 號信函作出了解釋。

該要求並沒有法律依據，消防局與其他行政部門無異同樣是公共機構，有義務清晰無誤地向私人發出所有與其合法職務相關材料的資訊。

另一方面，授權合約是賦予他方代表的權力。

然而，本公司是向乙工廠提供顧問服務，但澳門別行政區的這間商業公司從來不認為在防火安全、防火及滅火相關的事宜上需有代表身份的必要。

因此，就消防局對本公司的要求而作出的評價是完全缺乏法律依據，理由為公共機構於向私人發出資訊的活動時不可以提出無法律依據的要求。

根據以上之所述，請求閣下對僅力求澄清下列具體問題的會議中要求出示授權書的法律依據：

- a. 整體上最少需要多少個噴水頭（灑水）才能滿足呈交計劃的要求？
  - b. 最少需要多少個噴水頭（灑水）才能滿足呈交修改部份計劃的要求？
  - c. 計劃書可否直接呈交消防局以獲取意見？法定審議期限多久？
- (...)

被聲請的實體於 2003 年 6 月 16 日透過第 437/DT/2003 號公函作出回覆，內容如下（第 59 頁）：

“ (...)

本局之要求除了顧及《行政程序法典》所規定的正當執行程序的義務外，同時也兼顧市民的利益。

2003 年 11 月 7 日，行為人作出申請，內容為（文件 6）：

“ (...)

澳門特別行政區消防局局長：

甲，持有編號 XXX 澳門特別行政區永久性居民身份證，擬提起司法層面的上訴，根據《行政程序法典》第 63 條第 1 款的規定，請求閣下提供下述事宜的資料：

- 1. 消防局要求乙工廠向該局遞交授權書是否具有法律依據？
- 2. 消防局於 2003 年 6 月 20 日的第 2435/DT/2003 號公函中的內容是基於《行政程序法典》的哪一條文？
- 3. 從哪日開始提出遞交授權書的要求？
- 4. 是否所有因防火的預防和保護事宜均須向消防局要求資訊的個人都需要遞交授權書？

澳門，2003 年 11 月 6 日

(...)

2003 年 11 月 26 日，原告向行政法院辦事處提交了本案的起訴狀 — 第 2 頁。

2003 年 11 月 28 日，本案的原告收到了第 5020/DT/2003 號公函，內容如下：

“ (...)

參考：收件編號第 10690 號（2003 年 11 月 6 日）

為回覆閣下的信函，本局現通知如下：

- 1. 關於第 1 與第 2 點所提及的問題，該行為旨在保障市民的利益，其行使是依據《行政程序法典》的規定；某一行政程序的開立僅當有利害關係人或其法定代理人提出要求時才作出。
- 2. 關於第 3 點所指的要求已實施了若干年。
- 3. 關於第 4 點提及的事宜，如不涉及任何行政程序時，將豁免遞交由相關利害關係人發出的授權書。

消防局，2003 年 11 月 18 日。”

正如卷宗所載，於被上訴實體提交了答辯書後，透過 2003 年 12 月 10 日的批示（第 23 頁），上訴人被通知以對上述的 11 月 28 日的公函發表意見，並告知被上訴的實體已作出答覆回應其提問。

透過 2003 年 12 月 16 日的申請（第 24 頁至第 28 頁），上訴人表示不滿意相關回覆並擬繼續尋求提供資訊的勒令。

## (二) 法律

在閱讀上訴陳述書後，除了有更好的理解外，我們認為上訴人主要是提出以下這個問題：法院在認為上訴人是以他人的名義行事時對事實作出了錯誤評估，與此相反，上訴人向來以本身作為顧問服務提供者的名義行事，因此，法院得出了一個錯誤的結論，認為上訴人沒有利害關係以及正當性引用《行政訴訟法典》第 108 條的規定興訟，然而第 24/2001 號行政法規第 3 條第 10 項規定任何實體均可向消防局索取資訊。

被上訴裁判包含兩個補充性的理據，首先上訴人不具有直接利害關係以及正當性以獲取所指的資訊，其次是縱使具有利害關係，亦不符合《行政訴訟法典》第 108 條所規定的要求。

首先，我們須弄清下述問題：

雖然上訴人在其結論中提及該公司於 2003 年 5 月 23 日提出提供資訊的請求，但基本上似乎不是本勒令訴訟中上訴人擬尋求的資訊。我們不予審議該問題。

然而，縱使假定上訴人擬尋求勒令以提供該等資訊，但很明顯該主張不能透過本程序予以滿足，原因是為了勒令被上訴實體提供 2003 年 5 月 23 日申請中所述的資訊，暫且不管上訴人是具正當性以及有直接利害關係，以及 2003 年 6 月 16 日對該申請作出回覆的公函之內容，該行為實施的時間已超越了《行政訴訟法典》第 109 條的規定，因此，司法上訴不應包含勒令提供該等資訊的請求。

因此，往下繼續審議。

眾所周知，《行政程序法典》賦予具利害關係的私人獲取資訊的權利，標題為“資訊權”的第 63 條規定：

“1. 私人有權在提出要求後獲行政當局提供與其有直接利害關係之程序進行情況之資訊，並有權獲知對該等程序作出之確定性決定。

2. 須提供之資訊之內容，包括指出卷宗所在之部門、已作出之行為與措施、須由利害關係人補正之缺陷、已作之決定及要求提供之其他資料。

3. 不得提供與下列程序上之文書或資料有關之資訊：

a) 依法列為機密或秘密之文書或資料，而該項歸類尚未為有權限之實體撤除者；

b) 某些程序上之文書或資料，如其為利害關係人所知悉，係可能影響有關程序之主要目的或損害他人之基本權利者。

4. 根據本條規定要求之資訊，最遲應在十個工作日內提供。

5. 拒絕提供資訊時，必須說明理由；如利害關係人要求該拒絕以書面作出，則必須以書面為之。”

而第 66 條規定了接收資訊權的延伸，其內容為：

“1. 在第 63 條至第 65 條中所承認之權利，延伸至任何能證明本身有正當利益知悉其所要求之資料之人。

2. 行使上款所指之權利，取決於部門領導人之批示；該批示須在申請書上作成，而申請書須附具證明申請人具有其所提出之正當利益之文件。”

在公開行政原則下，法律還繼續保障私人查閱行政檔案以及紀錄的權利，縱使該人士並沒有與任何程序有直接聯繫，然而，當文件中的資料與某人有關而第三者又具有直接與個人利益關係時，該權利則有所保留。

為了履行該實體法，私人可因提供資訊的問題作出訴訟，但前提是須符合程序法的規定。

須知《行政訴訟法典》第 108 條對作出勒令的前提的規定為：

“1. 如私人根據《行政程序法典》第 63 條至第 67 條或有關資訊權、查閱卷宗權或獲發證明權之特別法之規定作出之要求未能獲滿足，則利害關係人或檢察院得按本節之規定請求法院勒令有權限之行政機關作出有關行為，且該請求具有本節規定所規定之效力。

...。”

正如本院所能見，原則上，關於提供資訊的事宜在程序中有三種特定形式：<sup>1</sup>

- 第一 — 直接資訊；
- 第二 — 查閱卷宗；以及
- 第三 — 獲發證明。

也如本院所能見，不論是《行政程序法典》第 63 條對資訊權的規定，還是同一法典第 66 條有關資訊權的延伸規定，均以存在某一行政程序為前提，且是構成資訊權所涉及標的的程序上的元素。

在本案中，上訴人在提出其為求令 2003 年 11 月 7 日申請中的要求達至滿足的主張時，提出下列的問題，並打算取得該案卷中的某些特定資料：

- “1. 消防局要求乙工廠向該局遞交授權書是否具有法律依據？
- 2. 消防局於 2003 年 6 月 20 日的第 2435/DT/2003 號公函中的內容是基於《行政程序法典》的哪一條文？
- 3. 從哪日開始提出遞交授權書的要求？
- 4. 是否所有因防火的預防和保護事宜均須向消防局要求資訊的個人都需要遞交授權書？”

按照首兩點的內容，上訴人似乎擬以取得直接資訊的方式行使資訊權，該資訊不外乎是行政當局就要求授權書的合法性問題所作出評價或意見，而最後的兩個問題，則是關於在索取資訊時，行政當局要求授權書的實際操作情況。

對於獲取載於檔案、卷宗或記錄中的程序資料的資訊，其意願是無可厚非的，但對於某些特定事宜而要求行政當局作出的具體或科學的見解或意見的聲明則另當別論。<sup>1</sup> 換句話說，即使上訴人曾對消防局於 2003 年 11 月 28 日作出的回覆表達不滿，但其“權利”也不符合《行政程序法典》第 63 至 66 條的規定並受其保障，因此，絕不容許其按照《行政訴訟法典》第 108 條的規定針對提供資訊訴訟提起上訴。正如被上訴的判決所言，“對於資訊的提供，提出授權書的要求可以是合法 — 鑑於《行政程序法典》第 54 條第 1 款的規定實際上是合法 — 那麼便不存在提供資訊的義務 — 又可以是不合法，那麼便具有提供資訊的義務，即行政當局在過往實踐中的任一義務”。

再者，本院仍不惜指出，雖然上訴人不打算獲取 2003 年 5 月 23 日申請的資訊，透過 2003 年 11 月 7 日的申請，擬請求消防局就 5 月 23 日申請的回覆作出“澄清”。該要求中所涉及的是當時向乙工廠作出的要求，而對於獲取回覆、或者對授權書的要求及其合法性方面的澄清，只有該工廠具有直接和正當的利害關係。

無論如何，上訴人的請求直至初端階段為止只應被駁回，同樣，本上訴的理由也不應成立。綜上所述，本中級法院合議庭裁定甲提出的上訴理由不成立。司法費用由上訴人承擔。

蔡武彬（裁判書製作法官）— João A. G. de Gil de Oliveira（趙約翰）— 賴健雄（附具表決聲明）

## 表決聲明

上訴人向消防局提出所指的“資訊請求”是涉及多方面的“資訊”，而《行政程序法典》第 63 至 67 條對此有所規定。

故此很明顯憑藉《行政訴訟法典》第 108 條及續後條文規定而作出提供資訊的訴訟並不合適，除了不予接納訴訟外便別無他選。

順而言之，基於訴訟的明顯不合適並僅基於此，本人認同檢察院在本卷宗第 92 頁其意見最後部分所表達的立場，並認為原審法院在駁回申請的事宜上作出了正確的裁決。

<sup>1</sup> 葡萄牙最高行政法院的 1999 年 5 月 20 日合議庭裁判。

<sup>1</sup> 葡萄牙最高行政法院的 1995 年 12 月 21 日合議庭裁判。

澳門特別行政區，2004 年 5 月 27 日  
法官 賴健雄