

Processo n.º 24/2018

(Recurso de autos de intimação)

Relator: Fong Man Chong

Data: 8 de Fevereiro de 2018

Assuntos:

- Âmbito do artigo 66º do CPA
- Direito de acesso a informações não classificadas

SUMÁRIO:

I – O artigo 66º do CPA amplia o conceito de direito a informação a pessoas que tenham interesse legítimo no conhecimento dos elementos pretendidos, interesse esse que, no entendimento maioritário da doutrina e jurisprudência, tem que ser sério, assente em razões atendíveis, e útil, radicado numa necessidade real, cuja satisfação passa pela realização do direito à informação.

II – É de concluir pela satisfação da exigência imposta pelo normativo citado, se uma pessoa, membro da direcção de uma associação de utilidade administrativa, que tem recebido periodicamente subsídios concedidos por uma repartição governamental, pretende obter, junto dessa mesma instituição, fonte de informações, elementos sobre os montantes de subsídios atribuídos, durante certo período de tempo, e a forma da concessão.

III – Por força do princípio da administração aberta, uma vez que tais elementos são publicados no Boletim Oficial da RAEM, não sendo cobertos por carácter segredo nem confidencial, e, como estão em causa fundos públicos, ao requerente devem ser facultados os elementos solicitados.

O Relator,

Fong Man Chong

行政、稅務及海關方面之上訴裁判書

卷宗編號: 24/2018
日期: 2018 年 2 月 8 日 A
上訴人: A
被訴實體: 社會工作局局長

*

中級法院合議庭裁判如下

I - 概述

上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，對 2017 年 11 月 28 日行政法院之判決不服(裁定駁回聲請人針對被聲請實體提出的請求)，向本中級法院提出上訴，理由詳載於卷宗第 52 至 60 頁，其內容在此視為完全轉錄，上訴人的上訴結論如下：

1. 具正當利益的人並非利益關係人，其對有關資訊不具有個人及直接利益，倘若能主張及證明具有取得該等資訊的利益，則法律亦容許有關資訊權生延伸到該等人士。
2. 然而，對判決書中指上訴人不具有取得相關資料的重要利益的分析，上訴人不予認同。
3. 上訴人是坊會的理事，上訴人已呈交坊會的組織章程證實其為理事的身份，理事負有責任履行坊會日常事務管理。
4. 被上到實體發放予坊會的資助只是坊會其中一個資金來源，在面對涉嫌財政資源運用不善的情況，實有需要取得所有一切與財政支出及收入的資料，才可作進一步核對。
5. 這是一般普通的核數概念，對判決書中指未具體陳述如何運用有關資料進行查核的問題，上訴人感疑惑，因為這本來只是核對的方法而。
6. 而財務運用本來是社團的運作的重要一環，財政出現問題，顯然地且毫無疑問地會影響到坊會的運作，行政管理機構是社團的主要執行及管理機構，行政管理機構成員有權透過查核機構賬目，以確保機構的正常運作，上訴人作為社團的理事，具有正當性及正當利益取得相關財政資料。
7. 此外，坊會作為行政公益法人，具有一定的公益性質，倘在使用公幣上出現問題，

所涉及的不僅僅是幫會本身利益，而是涉及公益眾利益。

8. 對於判決書中所指上訴人未能按《行政程序法典》第 66 條第 2 款的規定附具文件，實際上上訴人已附具了其作為理事身份的相關證明資料，正如上數點所述，理事的相關職權，包括監管機構運作，而如何查核涉及的只是會計及核數問題，與是否具有正當利益無關。上訴人認為其附上的身份文件已足以滿足《行政程序法典》第 66 條第 2 款的規定。

9. 此外，按《行政程序法典》第 67 條的規定，私人有權查閱行證檔案及紀錄，而不論是否正在進行任何與其直接有關資程序。

10. 在判決書中指出被聲請實體依法將資助資料於《澳門特別行政區公報》內刊登，然而，即使就有關已經公開的資訊，被聲請實體亦無提供任何相關資料予上訴人。

11. 因此，縱使不認為上訴人具有正當利益獲得全部資訊，然而上訴人最起碼應獲得有關已公開的資訊。

*

被訴實體社會工作局局長無對上訴作出回覆。

*

檢察院駐中級法院檢察官 閣下認為本上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 103 至 104 及背頁，在此視為完全轉錄。

* * *

II – 訴訟前提：

本法院對此案在事宜及等級方面有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人有當事人能力、訴訟能力，具正當性及訴之利益。不存在妨礙審理案件實體問題之延訴抗辯及無效之情況。

* * *

III - 事實

視為獲證實之事實載於卷宗第 100 至 101 頁(即第一審法院視

為既証事實列)，其內容為：

1. C 互助會，行政公益法人登記編號 XX，為一非牟利社會服務機構，聲請人為坊會理事會委員（見卷宗第 10 頁至第 12 頁）。

2. 2017 年 10 月 16 日，聲請人以坊會理事身分致函被聲請實體，要求提供自 1999 年起社會工作局向坊會轄下 B 中心批出的所有財政資助資料，包括相關資助金額、交收方式以及屬透過銀行方式轉賬時相關的銀行名稱及存款賬戶資料（見卷宗第 13 頁及背頁）。

3. 截至同年 11 月 7 日，被聲請實體仍未提供任何資訊。

4. 同日，聲請人向法院提出本提供資訊、查閱卷宗或發出證明之訴。

* * *

IV - 理由陳述

聲請人援引《行政程序法典》第 63 條至第 65 條為據，認為其本人具備正當性向被聲請實體索取有關資料，理由是：

- (1) 作為坊會理事負有監管坊會運作管理之責；
- (2) 坊會的公益性質決定了所有會員或享受服務的市民有權對其進行監督，而取得有關資訊乃為監督所需；
- (3) 上訴人所聲請的資料屬依法應公開的資料，被聲請實體不應拒絕提供。

原審法院在對上述問題作出認定時指出：

“首先，對於行政程序中資訊權權利人的正當性，《行政程序法典》第 63 條第 1 款確立了一般原則：“一、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...”

而同一法典第 66 條第 1 款拓展上述規定之適用範圍，將接收資訊的權利延伸至具有正當利益的人士：

“一、在第六十三條至第六十五條中所承認之權利，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。

二、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。”

由上述規定可見，聲請人如欲向行政當局主張其在某一行政程序中的資訊權利，不外乎通過兩種途徑：一是以上述法典第 63 條第 1 款為依據，證明其屬有關行政程序中的直接利害關係人，有關的行政決定將直接損及其利益或令其受惠；或是按上述法典第 66 條第 1 款規定，主張其對於取得有關資訊享有正當利益，並輔以文件以資證明。

上述兩項規定的適用範圍已明確界定，不宜混淆。具正當利益的人並非利害關係人，其對有關資訊不具有個人及直接利益，故原則上不享有資訊權；但倘若其能夠主張並且證明自己具有取得該等資訊的本身獨特利益，那麼法律允許將有關資訊權延伸到該等人士身上。

故此，倘確如聲請人起訴狀所述，因“《行政程序法典》第 63 條至第 65 條規定中所述的資訊權，也不只是僅針對相關行政活動的直接相對人，這裡的範圍明顯更廣”，而將第 63 條規定的適用範圍擴大，那麼可以想見，第 66 條的規定將再無適用的空間了。

*

回到本案，首先可以肯定的是，聲請人非上述條文所指的直接利害關係人：

因為從坊會理事會資料以及由社會工作局提交的坊會修訂章程第 13 條（卷宗第 31 頁及背頁）可以看出，章程已指定由理事長與秘書對外共同代表坊會，且理事會亦無根據《民法典》第 145 條第 3 款之規定另行指定其代表，故聲請人作為坊會的理事並

不具備代表權。

再看聲請人所聲請的資訊內容，涉及社會工作局向坊會轄下 B 中心批出的財政資助資料。然而，有關資助的發放對象是坊會而非聲請人，且聲請人從未以個人名義以任何方式參與有關的資助程序。因此，社會工作局的資助決定不對其直接產生任何積極或消極的影響。

儘管聲請人還立足於《行政程序法典》第 55 條的規定，認為參與行政程序的主體不限於行政活動的直接相對人，因按該規定“*權利或受法律保護之利益被行政活動侵害之人，以及以維護該等利益為宗旨之團體，均具有開展及參與行政程序之正當性。*”但其在本案中，既未能成功主張行政活動（即有關資助決定）是如何侵害其應予保護之利益（其僅僅陳述懷疑坊會理事長 C 有隱瞞賬目且挪用公款的行為及損害社團利益），本身又不具權限代表社團，以代之行使職權維護法律保護的利益，故實難以上指條文為自己的正當性辯解。

綜上，聲請人的情況不符合《行政程序法典》第 63 條至第 65 條的規定，無正當性取得有關資訊。

*

再看聲請人是否具《行政程序法典》第 66 條第 1 款所指的正当利益，以享有與直接利害關係人相若的資訊權。

那麼，何謂上述條文所指的正当利益？須強調的是，該正当利益並不同於受保護的法律利益或者反射利益（*interesse legalmente protegido o interesse reflexo*），而是在決定向聲請人提供有關資訊時應予具體考慮的，能夠合理支持聲請人有關訴求的利益（參見《Código do Procedimento Administrativo Comentado》2.^a edição, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J.Pacheco de Amorim，第 340 頁）。

對此，澳門特別行政區無論在司法判例還是學說見解方面都已給出更為透徹的

闡釋：

“Assinale-se que esse interesse tem que ser sério, assente em razões atendíveis, e útil, radicado numa necessidade real, cuja satisfação passa pela realização do direito à informação. Fora do seu campo de previsão ficam todas as situações travestidas desse interesse, mas que verdadeiramente não passam de simples curiosidade ou vasculhice”(參見《Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado》，Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 及 José Cândido de Pinho，第 403 頁)。

“O interesse legítimo de que trata o artigo 66º, nº 1 do CPA, não deriva tanto da influência positiva ou negativa que o procedimento concreto possa trazer para a esfera jurídica das pessoas, mas antes e verdadeiramente da simples constatação de um determinado elemento contido em certo procedimento, cujo conhecimento poderá ser útil para o interessado e proporcionar-lhe a realização de certo objectivo. Nesta perspectiva, o enfoque do interesse legítimo não reside no agir ou no intervir decisivamente no procedimento, mas no conhecimento total ou parcial do conteúdo deste. Por isso, o interesse tem que ser próprio, comprovado, sério e útil.” (參見中級法院第 214/2013 號合議庭裁判)

在本案中，聲請人於起訴狀內陳述的聲請理由是“坊會作為行政公益法人，具有一定的公益性質，並旨在為區內市民提供服務，故對有關涉嫌財務管理不善的問題，除會影響坊會本身運作外，亦會損害公共利益，任何的坊會成員或享受服務的市民均有權對坊會進行監督，及取得有關坊會的相關資訊”以及“聲請人作為坊會的理事會理事，同時負有責任監管坊會及轄下機構的正常運作及日常事務管理，在現時面對涉嫌財政資源的不善運用的情況下，其具有正當性取得相關資料以作進一步的查核”（見起訴狀第 17 條及第

19 條)。

但其並未具體陳述將如何運用有關資料進行查核,如何以此方式對坊會日常運作實施監督,以及該等資料對其有何等的重要利益。換言之,從抽象層面看,聲請人似乎具有某種正當利益,但落實到具體層面,透過其本人的陳述,我們看不到聲請人相對於擬取得之具體資訊而言擁有何種本身的、經證明的、嚴肅的以及有用的利益 (interesse próprio, comprovado, sério e útil)。

不僅如此,無論在向被聲請實體提出聲請時,或是當提起本訴訟時,聲請人均未能按《行政程序法典》第 66 條第 2 款的規定,附具文件以證明其對有關資訊擁有如上所述本身的、經證明的、嚴肅的及有用的利益。

另一方面,如被聲請實體答辯所指,被聲請實體會依法將資助資料定期於《澳門特別行政區公報》內刊登以便公眾知悉。倘若聲請人不滿足於已經公佈的內容,而欲索取其他更為細化的資訊,則更應具體陳明理由並提交相關證明,而非泛泛地稱索取有關資料乃其行使監督職權所需云云。僅如此不足以顯示其具備法律要求的正當利益。

基於上述理由,因聲請人未滿足《行政程序法典》第 63 條第 1 款及第 66 條第 1 款的規定,不具備取得有關資訊的正當性及正當利益,本院決定駁回聲請人對被聲請實體提出的請求。”

*

對於原審法庭的觀點,我們表示尊重,但上訴庭在本案裏有另一種的看法,具體理據如下:

第一點, 先從主體的角度考慮,上訴人/申請人是有關社團的理事成員之一,對於同該社團有關的任何情事,他都享有知情權,一如商業公司的股東,後者對公司亦享有資訊權,但本案不同的地方是涉及政府對社團的

資助。現在的問題不是誰人有權代表該社團作出一些行為，或作出一些約束該社團的行為，而是需要掌握同社團財政有關的一部份資訊。

根據 <<行政程序法典>> 第 66 條之規定，申請人有取得這些資訊的利益，這是一種正當及合理的利益，因為屬於社團運作的一些基本訊息，只有掌握這些資訊，才能對社團運用公共資源有全面的認知；亦能準確掌握政府部門對該社團提供財政資助的狀況。

第二點，從所申請的文件內容考慮，由於有關的資助是由公共實體批出，取得資訊這方面，較直接的方法是在資訊的源頭去取得。從這個角度去考慮，政府所掌握的資訊應是最準確及全面，而且加上這些資訊按法律規定須在政府公報上刊登(按季度公佈)，一如被聲稱實體在答辯時所主張般，所以不涉及所謂機密或保密的內容，亦非行政機關定性為不可公開的資料。相反，基於公共行政透明原則及檔案資料最大透明度原則，提供這些一般性資料就是落實這兩項原則的體現，而且亦不會損害公共利益。

第三點，從申請人申請有關資料的目的考慮，由於申請人是所屬社團的理事成員之一，有正當性掌握這些資料，以便更好監察社團在運用這些資助及管理方面的事宜，其中涉及的包括每年獲政府資助的總額，透過那些帳戶收取這些政府資助，至於社團內部如何分配資源，則屬於社團內部的事情，這並非本案需要考慮的問題。

所以，應該承認申請人有正當性及利益索取所要求的資料。

據上論結，由於涉及的是公共實體批出對私人社團的資助，而且受資助的是行政公益法人，加上申請人是該受資助社團的理事成員之一，根據 <<行政程序法典>> 第 66 條的規定，申請人有獲得這些資訊的利益，故應該批准有關申請請求。

* * *

V – 裁判

據上論結，本合議庭裁定上訴人之上訴理由成立，撤銷行政法院之原審判決，裁判如下：

● 勒令社會工作局於十天期內向聲請人提供下述資料/文件：

1. 自 1999 年起社會工作局向 C 互助會的 B 中心批出的所有財政資助資料，包括相關資助金額、交收方式；倘以銀行戶口過帳，提供相關的銀行名稱及存款帳號資料。

2. 如果社會工作局對上述資料只保存十年，則提供最近十年的有關資料/文件。

*

無需支付訴訟費用，因被上訴方享有主體免繳。

*

依法登錄及作出通知。

*

2018 年 2 月 8 日。

馮文莊

何偉寧

José Cândido de Pinho(簡德道)

米萬英