

卷宗編號：23/2025

(行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗)

裁判日期：2025年3月27日

主 題：行政處罰程序中的投訴人；歸檔決定；通知；投訴人要求行政當局就爭議手段提供資訊。

裁判摘要

1. 行政處罰程序的開展不取決於任何人士的檢舉，而是有賴於行政當局自行發現或循任何途徑獲告知的違法跡象。因此，一般情況下，單純的投訴人不屬《行政程序法典》第68條所指的利害關係人。
2. 行政當局對投訴作出歸檔決定，並收到投訴人要求告知其有權限審查針對該歸檔決定提出申訴之機關、提出申訴之期間及指出可否對該決定提起司法上訴此一申請後，當局所要處理的，是按照卷宗的資料以及申請中所主張的理據，分析並判斷投訴人是否享有針對該決定提出聲明異議、行政上訴又或司法上訴的正當性。
3. 倘當局的答案為肯定(儘管該判斷在一旦出現的司法上訴程序中，不約束法院)，其便須告知投訴人，有權限審查針對該決定所提出的行

政申訴之機關，以及投訴人提出申訴須遵守之期間，此外，亦要告知投訴人可否對該決定提起司法上訴。

4. 經審視投訴人向行政當局提交的申請，以至其在提供資訊、查閱卷宗及發出證明之訴中的起訴狀內容，由於其沒有說明其本人在被投訴人被處罰一事上有何本人利益，因此，在起訴狀不具備足夠材料，以顯示《行政訴訟法典》第27條第2款、第108條第1及2款所規定的適用前提下，須維持原審法院初端駁回起訴狀的決定。

裁判書製作人

盛銳敏

澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：23/2025

(行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗)

裁判日期：2025年3月27日

上訴人：A

被上訴人：澳門金融管理局行政管理委員會主席

上訴標的：初端駁回起訴狀之批示

一、 案件概述

聲請人A(本上訴中的“上訴人”)針對被聲請實體**澳門金融管理局行政管理委員會主席**(本上訴中的“被上訴人”)向行政法院提起提供資訊、查閱卷宗及發出證明之訴，當中請求勒令被聲請實體須向其作出有權限審查針對本案的歸檔的行政決定提出之申訴之機關及提出申訴之期間及指出可否對該行為提起司法上訴的事宜的書面通知。

透過卷宗第62至63背頁的批示，行政法院法官決定初端駁回聲請人針對被聲請實體的訴訟請求。

*

聲請人不服上指裁判並提出上訴。為此，其適時提交上訴理由陳述，當中載有以下理據：

- B不能從事C有限公司的保業業務；
- B及D違反第38/89/M號法令而作出本案的違紀行為；
- 上訴人要求被訴實體針對B及D作出合法的行政處罰決定的公共利益及私人利益的受法律保護利益上訴人享有個人經歷保密權及個人資料保護權的主觀權利；
- 上訴人享有個人經歷保密權及個人資料保護權的主觀權利；
- 上訴人是權利者及受法律保護利益者而具有提出本訴訟及司法上訴的正當性；
- 上訴人針對本案的歸檔的行政決定提出本訴訟及司法上訴的直接、個人及正當利益。

*

根據《行政訴訟法典》第1條而適用之《民事訴訟法典》第395條第3款的規定對被聲請實體進行傳喚後，其提交載於卷宗第95至98頁的回覆，主張應維持原審法院的裁判。

*

根據《行政訴訟法典》第157條，本卷宗送交檢察院進行檢閱。檢察院主任檢察官作出本附卷第132頁至第134背頁的意見書，建議裁定上訴理由不成立。

*

各助審法官已對卷宗進行檢閱。

現對案作進行審理。

二、 訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、 法律適用

本上訴中，要審理的問題是原審法院初端駁回起訴狀的決定是否正確。

被上訴批示內容如下：

“聲請人A針對被聲請實體**澳門金融管理局行政管理委員會**主席提起提供資訊、查閱卷宗或發出證明之訴，聲稱曾作為檢舉人針對C有限公司涉嫌盜用或洩露個人資料向被聲請實體提出之投訴，惟其後收悉後者將投訴歸檔的決定。由於認為該決定未依據《行政程序法典》第70條規定作出通知，尤其遺漏c)項及d)項所指的要素，遂提請後者依法作出通知並批准查閱卷宗。在前一申請未獲滿足的情況下，提起本訴訟，訴請勒令被聲請實體依法作出書面通知，補正遺漏之要素。

我們尊重聲請人的立場，但初步分析訴請事由，其請求明顯不能成立，茲將理由試述如下：

首先，即使認為聲請人可針對有關歸檔決定通過訴訟——尤其司法上訴——予以爭執，其仍不具備於起訴狀所主張的資訊權。申言之，其無權援引《行政訴訟法典》第27條第2款的規定，透過本資訊之訴勒令行政當局補充通知遺漏的要素。

須知，《行政程序法典》第68條至第72條有關通知的規定旨在保障行政程序之利害關係人關於行政行為通知的權利，更準確地說，其法律地位直接受行政決定影響之利害關係人的權利。行政法學說認為，此類利害關係人——包括行政決定的相對人或行政程序的發起者，或者其他利益受決定直接影響的人士，屬於行政程序的強制參與人 (*interessado obrigatório*)。而利益僅僅間接地受決定波及的其他人士，即使亦有參與程序的正當性，也無權要求行政當局履行義務將行政程序的決定予以通知，如若不然，將導致法定通知義務的範圍出現不合理地擴張（見Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves 和J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2.^a edição, pp. 349 a 350）。

本案中的聲請人是投訴人，其針對另一個私人公司向行政機關提出投訴，要求後者因該司或有的違法行為提起旨在科處處罰的調查程序。然而，其不因此成為行政程序的發起人作為行政處罰程序，仍由行政當局主動開展——見《行政程序法典》第58條規定。與此同時，其也非透過該程序所作之行政決定的相對人。倘若最終作出處罰決定，則應針對另一私人公司。除此之外，有關程序僅僅在於透過科處處罰對行為人施加阻嚇，間接達到遏制違法行為的效果，但從不能切實給予投訴人所冀望的保障。所以，歸檔決定除免除對行為人科處處罰，並不直接對投訴人的權利造成損害。

作為投訴人，其將違法情事告知行政當局，令後者有條件相機行事，視情況決定發起相關程序，僅此而已。與《刑事訴訟法典》所訂之調查程序不同，根據《行政程序法典》的規定，投訴人既非必要參與行政程序，亦無需被通知程序歸檔之結果以便提出異議。須知，行政違法程序首要具備行政程序的屬性，應優先適用《行政程序法典》之有關規定（見第52/99/M號法令第3條第3款的規定）。

所以，本案的聲請人不能以投訴人的身份針對行政當局就違法程序歸檔行為之通知主張權利。

*

其次，縱然承認投訴人冀望保護關於個人資料的權利確實受他人行為侵害，而歸檔決定將可能導致縱容被投訴人繼續侵犯其權利。但可以預見，該投訴人仍欠缺正當性，對該決定提起司法上訴。

《行政訴訟法典》第33條要求，惟“自認擁有被司法上訴所針對之行為侵害之權利或受法律保護之利益之自然人或法人，又或指稱在司法上訴理由成立時有直接、個人及正當利益之自然人或法人”才有提訴之正當性。現在的歸檔決定並不直接侵犯任何人的權利或應予保護的利益，而如上文所述，投訴人由於不因歸檔決定被撤銷而直接受益，故已不具備提起司法上訴所需的直接利益(interesse directo)。

考慮到提供資訊、查閱卷宗或發出證明之訴對其他訴訟手段尤其司法上訴的輔助功能（見《行政訴訟法典》第110條第1款），其欠缺司法上訴正當性，無疑亦將妨礙其訴諸本案資訊之訴的效用。

*

至此，應初端駁回聲請人的訴請。”

*

一般情況下，若第三人希望參與已開展並正進行的行政程序，其負有相應負擔，說明其參與程序的正當性何在(《行政程序法典》第55條)。認定某人具參與程序之正當性不等同於其必屬《行政程序法典》第68條所指的利害關係人。一如原審法院所指出，利益僅僅間接地受決定波及的其他人士，即使亦有參與程序的正當性，也無權要求行政當局履行義務將行政程序的決定予以通知。故此，在程序有最終決定之時，行政當局須具體評估上述正參與程序之第三人是否根據《行政程序法典》第68條屬應被通知的對象。

即使是在行政程序已有決定後上述第三人才知悉行政程序的開展以及決定的作出，自認權益受損而從未參與程序的第三人在符合法律規定

之前提要件下，亦有權根據《行政程序法典》第63條第1款獲告知程序作出之確定性決定。

本文中，聲請人是涉案行政處罰程序中的投訴人。

行政處罰程序的開展不取決於任何人士的檢舉，而是有賴於行政當局自行發現或循任何途徑獲告知的違法跡象。因此，一般情況下，單純的投訴人不屬《行政程序法典》第68條所指的利害關係人。

然而，這並不代表投訴人在任何情況下均必然不具備向行政當局要求提供資訊的權利，又或必然不具備針對歸檔決定提出聲明異議、行政上訴甚至是司法上訴之正當性。就此，值得注意的是，不乏意見認為，具處罰性質的程序中的投訴人一旦證明涉嫌人依法受到處罰對其本人的人身或精神價值的完整性、榮譽及聲譽等有修復效益時，投訴人針對歸檔決定有提起司法上訴的正當性。¹

在本具體個案中，聲請人主張其透過電郵(卷宗第12至15背頁)得悉當局對投訴個案作歸檔。

其後，聲請人透過卷宗第11及背頁的申請書，向當局作出以下兩項申請：

-1) 聲請人援引《行政程序法典》第63條第1款、第68條a項、第70條c及d項，以及《行政訴訟法典》第27條第2款規定，要求當局向其作出有

¹ 比較法上，見葡萄牙最高行政法院2003年11月26日及2020年10月15日分別在第046/02號及第0634/17.4BEPRT號卷宗的合議庭裁判。

權限審查針對本案的歸檔的行政決定提出之申訴之機關及提出申訴之期間及指出可否對該行為提起司法上訴的事宜的通知；

- 2) 聲請人要求查閱卷宗及獲得整個卷宗的證明書。

聲請人指當局僅滿足其第2)項申請。

在歸檔決定作出並收到上述申請後，當局所要處理的，是按照卷宗的資料以及上述申請中所主張的理據，分析並判斷聲請人是否享有針對該決定提出聲明異議、行政上訴又或司法上訴的正當性。倘當局的答案為肯定(儘管該判斷在一旦出現的司法上訴程序中，不約束法院)，其便須告知聲請人，有權限審查針對該決定所提出的行政申訴之機關，以及聲請人提出申訴須遵守之期間，此外，亦要告知聲請人可否對該決定提起司法上訴。

此等資訊旨在讓聲請人能夠知悉，當局認為歸檔決定是否具垂正的確定性、倘有具作出終局決定的權限實體身份，以及各項爭議手段的應遵期間，從而讓聲請人決定其欲採用的爭議手段。

在此，本院並非想要就行政處罰程序中的投訴人是否必然不具備針對歸檔決定提出聲明異議、行政上訴或司法上訴的正當性，又或在投訴人證明其對歸檔決定的推翻有個人利益時其是否應獲承認相關的正當性此等問題表明我們的立場。本院想要表明的，是聲請人想要獲取有關資料，前提在於其履行相應的負擔，說明其從行政當局獲取有關資訊一事

上所存在的利害關係(《行政程序法典》第147條；《行政訴訟法典》第27條第2款，以及第33條)²。在其履行有關負擔後，當局將作出相應判斷。

審視聲請人向行政當局提交的申請以及被初端駁回的起訴狀，聲請人均沒有提出相應的理由，以說明其本人在被投訴人被處罰一事上有何本人利益，因此，起訴狀不具備足夠材料，以顯示《行政訴訟法典》第27條第2款、第108條第1及2款所規定的適用前提。

上訴理由陳述中才首次提出的理據不能彌補起訴狀陳述不足的缺憾，因為上訴的目的是為了糾正原審裁判或有的不正確之處，而非讓上訴人提出新問題。

是故，儘管理據稍有不同，須維持原審法院初端駁回起訴狀的決定。

四、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人/聲請人上訴理由不成立。

上訴的訴訟費用由上訴人/聲請人，司法費定為6個計算單位。

依法登錄本裁判並作出通知。

² 具參考價值的個案，比較法上，見葡萄牙最高行政法院2006年3月2日在第051/03號卷宗的合議庭裁判。

澳門特別行政區，2025年3月27日

盛銳敏
(裁判書製作人)

馮文莊
(第一助審法官)

唐曉峰
(第二助審法官)

米萬英
(助理檢察長)