

行政院原子能委員會
委託研究計畫研究報告

「研修資訊公開法制及相關配套措施之研究」
期末報告

委託單位：行政院原子能委員會

執行單位：臺北大學

計畫主持人：張惠東（臺北大學法律學系助理教授）

共同主持人：陳信安（輔仁大學法律學系副教授）

報告日期：中華民國 106 年 12 月

摘 要

為落實並滿足人民知的權利，在核能法制之領域，除遵循「政府資訊公開法」與「行政程序法」等根本大法之外，如何使人民瞭解核能安全之相關必要資訊，一直都是重要的課題；各機關也應訂定適用於各該機關之資訊公開作業準則。

就全球比較法的眼光而言，法國於2006年制定了「核能安全與資訊透明法」，讓核子設施經營者直接面對由民意代表所組成的地方核安資訊公開委員會的監督，達到真正的資訊公開、法律透明化的要求，並得以向政府要求相關資料，及限縮政府資訊不公開之事由，其法制化作業之內涵，非常值得我國參考。

德國目前透過聯邦資訊公開法與環境資訊法規範資訊公開的相關事項，而針對資訊公開事件之救濟，則設有聯邦資料保護暨資訊官，以保障人民權利。

本計畫參酌並彙整外國法制之相關規範，並檢討國內核能安全與資訊透明法制化之相關作業及其配套措施，提出建議與整體報告。

Abstract

In order to implement and satisfy the right-to-know of the people, in the field of nuclear energy legal system, it is always important to understand the relevant information about nuclear safety in addition to the law such as the The Freedom of Government Information Law and the Administrative Procedure Act. Every administrative agency shall also establish guidelines for the disclosure of information applying to itself.

In the view of comparative law, France enacted the Nuclear Energy and Information Transparency Act in 2006, which let the operators of nuclear facilities directly face the supervision of “local nuclear safety information disclosure committees” composed of representatives of public opinions, and inspire its people the right to ask the government for relevant information and to limit the reason on the disclosure of government information. It is very worthy of our reference.

Germany currently go through “The Freedom of Federal Government Information Law” and “Environmental Information Law” relating to the freedom of government information. Also, people can ask “Federal Data Protection and Information Officer” for litigation of information disclosure events.

This study also consider and compile the relevant norms of foreign law and review the relevant operations of nuclear energy safety and information transparency and its supporting measures, for the final report.

目 錄

第一章 概論.....	1
第一節 計畫目的.....	1
第二節 計畫執行方法與進度說明.....	2
第二章 公民參與的基礎理念.....	3
第一節 民營化與公民參與.....	3
第二節 行政程序法草案聽證的相關規定.....	9
第三章 德法法制與比較.....	20
第一節 德國法制.....	20
第二節 法國法制.....	28
第三節 綜合比較.....	42
第四章 核能安全和資訊透明法草案.....	46
第五章 政府資訊公開法就核能設施資訊予以規定？.....	53
第六章 結論.....	57
參考文獻.....	60
附錄 研討會暨座談會辦理情形.....	67
第一節 辦理過程簡述.....	67
第二節 活動行程表.....	68
第三節 座談會紀錄.....	69
第四節 會議小結.....	83
附件一 涉及核能資訊公開的我國法制.....	85
附件二 座談會簡報.....	97
附件三 座談會照片.....	114

第一章 概論

第一節 計畫目的

一、背景

近年來社會各界對於核能安全等相關資訊之資訊公開之需求日益增加，透過民主機制以立法途徑建立核能資訊公開機制，並在行政內部進行相應之法制作業，以落實並滿足人民知的權利，為目前核能法制中最为重要之課題之一。

二、目的

參酌我國行政程序法、政府資訊公開法等相關法制，並於核能安全之要求與滿足人民之權利之考量下，透過對於國內外相關法制之檢討與參考，建立一個能夠增進人民對核能之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與之行政體制。

三、重要性

檢討涉及之相關法規，於行政內部預先籌劃並且配置處理資訊公開業務人員與加強其相關法制能力，才能建立有效與即時的核能資訊公開法制。

四、國內外有關本計畫之執行情況

法國、德國及日本法等相關之討論頗為豐富，因此國外法制上的經驗多可為我國所參考、吸收與利用。尤其法國在核能資訊公開的領域，已經有專法，其施行之制度值得我國參酌比較。

第二節 計畫執行方法與進度說明

一、採用方法：

本研究主要將參酌外國法制作為參考，並檢討國內相關實定法規；除以文獻分析之方法研究外，亦將邀請專家學者針對本議題提出建言與法律意見，以增強研究成果之廣度與深度。

二、採用原因：

此研究法係法學研究普遍採用之研究方法。

三、進度說明

- (一) 本研究業已於本（2017）年六月二十二日上午十時於輔仁大學濟時樓一樓 J123 教室進行期中查訪，會議中針對德國法之部分以及我國法之部分進行簡要報告。
- (二) 本（2017）年六月二十七日於台北大學民生校區辦理一場專家學者座談會，邀請與會之專家學者針對相關之本、外國法制度提出意見，本計畫並對於專家學者之發言重點予以整理。
- (三) 本研究於本（2017）年十月二十五日上午十一時三十分於臺北大學三峽校區法學大樓 6F04 研討室進行第二次期中查訪，會議中針對專法內容及政府資訊公開法的修正進行討論。
- (四) 本計劃於一〇六年三月開始，預計於一〇六年年底結案。

第二章 公民參與的基礎理念

第一節 民營化與公民參與

一、民營化的公民參與要求

人民自主原則 (Principle of Autonomy) 為政策規劃原則之一，指政策規劃人員在設計方案或計畫時，應仔細考慮政策問題是否可交由民間團體、企業、或一般社會大眾去處理。凡是民間有能力以及有意願辦理的事務，在不妨害國家社會安全及利益的情況下，原則上應當儘量交給民間辦理，包括公營事業及公共服務事項。民營化 (Privatization) 使政府減少直接涉入生產及提供財貨與服務，轉而強化政策能力，以增加社會中私有機制的發展，也就是把原本由公部門所承擔的功能，轉由私部門或市場機制運作，進而提升民眾所接受的服務，滿足公眾需求。但民營化之後，消費者相對於生產者 (包括銷售者) 而言，可能並沒有足夠的訊息與專業知識，判斷產品或服務的數量及品質是否合理，而產生資訊不對稱 (Information Asymmetry) 的缺陷。消費者與生產者相比，係處於相當不公平及不合理的地位，進而造成市場競爭無法公平合理的充分運作，此時政府應採取政策工具，予以適度介入¹。

民營化既屬於公共政策的一種，亦應有公民參與 (Citizen Participation) 的要求。基於公益的觀點，人民可以參與整個公共政策制定的過程，人民除透過投票參與政策制定外，尚可經由民意調查、參加公聽會、說明會、協調會、溝通會、及規劃會等方式，表達對於政策方案的看法及主張，作為決策者取捨的參考。雖然在政策制定的過程中，有效的公民參與會受到人民本身、政策制定者、還有制

¹ 吳定編著，公共政策辭典，頁 57-58，五南，2013 年增訂第四版。

度設計上的限制，但公民參與能使人民與政府共同形成政策意志，而符合民主政治的價值及功能²。

學者 Dennard 亦認為，人民也應該有掌握和參與公共事務的權利。特別是民營化將政府的責任移轉給私部門承擔，妨礙了人民知悉並參與的權利，而使國家失去人民的信任。因此政府必須在民主政治中扮演積極的角色，使公民參與在公共行政的過程中獲得實踐³。

二、公民參與的成員

公民參與的成員，除個人外，利益團體亦會參與公共政策。利益團體常被稱為壓力團體（Pressure Group），這些組織代表著特定領域的公共利益，為求政策產出能滿足各自所代表的社會利益，這些團體會向握有決策權的政府部門施壓⁴。而個人與利益團體對於公共政策的參與，乃表徵政治過程中多方代表性、回應性與課責的重要基礎。人民對於公共行政瞭解愈多，公共行政亦會有所受益，如果能夠增加行政效能，提升人民滿意度，自然可以實現憲法及法律所保障的權利，並化解公共行政價值和目標與人民利益間的衝突⁵。

三、公民參與的問題與對策

民主國家的政策為反映社會主流價值，應透過民意參與的方式，才能使主流的社會價值充分反應在政策的制定上。因此，公民參與乃政策指標（Policy indicators）建立的一個重要機制⁶。

然而，人民或許關心切身相關的公共議題，但由於缺乏完整的資訊和判斷資

² 吳定編著，公共政策辭典，頁 148-149，五南，2013 年增訂第四版。

³ 許立一，人文關懷取向的公共對話，行政管理論文選輯第十八輯，頁 9，銓敘部，2004 年。

⁴ 孫本初編著，新公共管理，頁 737，一品，2011 年四版。

⁵ David H. Rosenbloom 原著，呂育誠、陳恆鈞、陳菁雯、劉淑惠合譯，公共行政學——管理 政治 法律觀點，頁 374-375，學富，2001 年。

⁶ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰合著，公共管理，頁 167-168，國立空中大學，2009 年二版。

訊的專業能力，以致參與意願低落。準此，政策專家在研擬政策方案或提供政策建議時，除確保人民於政策研擬的過程中，均有表達意見的機會外，更應與人民分享其專業知識，以增加人民對於政策資訊的判斷力，並有助於決策者與人民間的政策溝通。

尤其在某些專業性較高的政策議題上，人民因為缺乏專業知識背景，而與專家之間出現嚴重的認知差距。為縮小認知差距，有學者認為，採取政策擴散(Policy Diffusion)的方式，應屬可行且有效的途徑⁷。所謂政策擴散，係指藉由政府官員所舉辦的各項活動，及由公部門主管、學術界與政策企業家(policy entrepreneurs，包括民選官員、永業文官、遊說者、記者等)所召開的各種會議而使政策能夠讓人民理解、重視，進而推動並落實⁸。簡言之，透過政府資訊公開，可彌補人民與國家間的認知落差。

四、審議式民主的困境

審議民主強調的是人民透過參與公共政策的討論，瞭解並接受共善(common good)的主張，將公共利益放在比自己私利更重要的地位，並達成一致的意見。這和自由主義學者主張民主決策是個別公民偏好透過自己表達的機制，例如，利用投票方式集合個人意見後，大多數人的意見就是結論，立場並不一樣。然而，當一個社會在基本信仰或價值體系存有非常大的差異時，對於公共政策討論所憑據的共善原則很難有一致的看法，這些不同信仰的團體或個人一起進行公共討論，造成的結果會是更多的差異，而不容易達成最後的共識⁹。

若將共識作為政策決策的基礎，可能因為多元差異的意見在共識的要求下，逐漸失去表達的空間，個人言論與意見表達的自由受到很大的限制，反而造成與

⁷ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰合著，公共管理，頁 169，國立空中大學，2009 年二版。

⁸ 吳定編著，公共政策辭典，頁 223、360，五南，2013 年增訂第四版。

⁹ 陳東升，審議民主的限制—台灣公民會議的經驗，臺灣民主季刊，第三卷第一期，頁 80，2006 年 3 月。

民主政治相反的結果。此外，審議式公共討論所形成的共識和公民連帶，可能會同化弱勢團體身份認同的獨特性，使得弱勢團體挑戰與抵抗主流團體的能力降低，而侵蝕不同團體存在的多樣性¹⁰。

雖然公民參與強調參與者是在得到充分資訊後，才進行討論，但是政府機關所搜集整理的資料，會因時間或能力的限制，而有界限，尤其在涉及先進知識和技術的議題時，可能由於尚未累積足夠的研究成果，導致資訊的不完備。另外，參與者接收與理解資訊能力的不一致，也是造成資訊不完整的重要原因。即便是討論前所有人都得到充分資訊，亦會因為每位參與者對討論議題的關心程度、熟悉度的不同，而影響分析資料並提出意見的能力。審議民主公共討論的進行本身，就是一種政治過程，自然甚難擺脫政治權力的操作。掌握最豐富資源和人際管道的政治、社會或經濟菁英團體，會因為自身利益而積極影響決策和公共討論的內容，甚至政府機關亦會因為不同的考量，試圖去影響討論的結果。

雖然審議式民主有上述缺陷，不過公民會議作為一種公民參與的管道，可以明確監督政府機關決策的權力，以及學者專家對於政策的專業見解，公民意見並不在侵犯行政權與專業知識，而是提供更多的意見和資訊。如果專家與行政機關的意見和公民會議的結論不同，前者必須公開說明理由，讓一般民眾瞭解，同時人民亦在選舉時透過選票表達對於決策的看法。另外，審議民主亦能提升公民參與公共事務的意願、公民政治效能感和政策知能，而健全公民社會的發展基礎¹¹。

五、公民參與於歐洲能源政策上的實踐

（一）德國 Juhnde 生質能源村

德國政府為推動生質能源村的再生能源政策，乃委託大學研究團隊，透過問

¹⁰ 陳東升，審議民主的限制－台灣公民會議的經驗，臺灣民主季刊，第三卷第一期，頁 84-85，2006 年 3 月。

¹¹ 陳東升，審議民主的限制－台灣公民會議的經驗，臺灣民主季刊，第三卷第一期，頁 98，2006 年 3 月。

卷和訪談，了解村落居民與不同利害關係人，包括 Juhnde 村村長、地方組織、能源業者等對於生質能源村計畫與社區未來發展抱持之願景。之後，透過參與式的決策流程，協調利害關係人之間的期待，並彙整出 Juhnde 村村民同意改變的方向與原則。Juhnde 生質能源村的成功關鍵，除了政府政策工具的支持，也在於村民間建立起持續的溝通管道與夥伴關係，以促進各項資訊的傳遞與交流；並使村民藉由生質能源村合作社的開放經營模式，享有公平參與能源系統運作的機會¹²。

（二）匈牙利 Vép 市風力發展計畫

匈牙利電力收購制度法制化與綠色電力認證制度的建立，帶動民間投資風力發電的潮流。但風力電廠的建造，需要在地居民支持。SzélerőVépKht 電力公司為提升風力發電在 Vép 市的接受度，首先蒐集科技、社經、文化和地理環境與政策資料，並透過問卷與訪談，初步瞭解不同利害關係者之間對於風電計畫的多元觀點與差異，以找出風力發電計畫發展過程中的潛在衝突與阻礙。之後則邀請 17 位不同的利害關係人（包括能源管制部門、地方政府、風力發電業者、再生能源產業聯盟、系統運作者、非政府組織等），舉行一個小規模的工作坊，作為意見交流的平台。透過 SzélerőVépKht 公司的經驗，也讓匈牙利政府得以檢視發展再生能源產業時，所遇到的程序困境或法令的窒礙¹³。由此可知，公民參與並不一定要由國家來進行，民營化的私人亦可作為辦理公民參與的主體。

（三）冰島 ECTOS 計畫

冰島為將能源供給轉為以氫能為主的能源系統，先以首都 Reykjavik 推出的「生態城市運輸系統（Ecological City Transport System, ECTOS）」計畫，作為氫

¹² 林子倫、李宜卿，歐盟能源政策之社會溝通與公眾參與：參與式治理的觀點，臺灣能源期刊，第四卷第一期，頁 6，2017 年 3 月。

¹³ 林子倫、李宜卿，歐盟能源政策之社會溝通與公眾參與：參與式治理的觀點，臺灣能源期刊，第四卷第一期，頁 6-7，2017 年 3 月。

能源化的第一步。ECTOS 計畫的目的，係以氫能作為大眾運輸動力來源，其參與式決策係從國家（行政機關）、國會、以及私人等三方面進行。在國家方面，政府機關邀請超過 20 位來自社會各領域的代表參與討論，形成計畫的共同目標，並參與相關業務的分配與執行；在國會方面，由議員與委員會發起，邀集包括石油公司、汽車零售商、環境研究機構的首長、大學教授、在旅遊業工作的車輛專家等，討論並提供計畫本身與地方能源政策實施上的建議；在私人方面，係由眾多能源公司合資成立的冰島新能源公司（Icelandic New Energy, INE），扮演計畫溝通協調的另一平台。藉由不同國家機關（行政機關、國會）以及私人間的參與式決策程序，更能周全的保障各方利害關係人有表達意見的機會，而進一步深植不同行動者對於計畫願景的信心。持續存在的溝通機制，也讓計畫過程中所生的各項挑戰，能夠更為有效且有彈性地獲得解決¹⁴。

¹⁴ 林子倫、李宜卿，歐盟能源政策之社會溝通與公眾參與：參與式治理的觀點，臺灣能源期刊，第四卷第一期，頁 7，2017 年 3 月。

第二節 行政程序法草案聽證的相關規定

關於核能資訊公開之行政程序，涉及之主要相關法規範，除政府資訊公開法之外，首要者乃是行政程序法。而法務部針對聽取人民意見之重要制度——聽證——在先前曾經預告修正草案，由於此一草案版本係經由多位學者專家多方研議所生，因此頗具有參考價值。以下說明 106 年 10 月 25 日法務部所預告修正之行政程序法草案內容。

行政程序法第 54 條係規定行政機關應舉行聽證之情形。在該條規定下，原本僅有法律要求時，行政機關始負有義務舉行聽證。但考量到行政機關也可能遇有應舉行聽證之情形，為求適用上周延，爰修正該條規定，增列：「或行政機關認有必要」之情形。提供行政機關因應實際情況以及特殊需要時的彈性裁量空間。

而行政程序法第 55 條則係聽證通知及公告之規定。在此次預告草案中，有三個修正重點。首先是聽證主持人應於行政機關為聽證之通知或公告時，一併告知。理由在於聽證主持人對聽證而言，事關重要；其次則是增列公告之方式：「機關網站」。此乃配合同修正草案第二條之二應於機關網站公告之類型；最後則是規範缺席聽證之效果。現行條文第一項第八款僅規定「缺席聽證之處理」，並未規定缺席聽證之效果。因此除修正同條第一項第八款中，行政機關應通知或公告之事項外，亦增列第四項，若當事人或利害關係人無正當理由缺席聽證，除法規另有規定其法律效果外，視為放棄聽證之機會。

此一部分，主要是因應現代資訊社會，資訊傳播的方式除了一般的張貼公告或刊登於政府公報之形式之外，公眾大多習於網路傳播的方式，因此透過網路，將訊息刊登於政府機關之網站，亦不失為重要且實際的傳播媒介。尤其在核能資訊公開的領域，相關資訊之份量頗多，說明書或計劃書、地圖等資訊，透過網站

較有可能完整傳遞全部之資訊。

行政程序法第 57 條，則係規範聽證主持人。在此次修正中，增列第二項，規範有正當理由（如健康因素）下得變更聽證主持人之情形。另外，預備聽證相當於訴訟中之準備程序，其主要功能乃在於釐清爭點、證據。且為預備聽證與正式聽證能順利銜接，因此聽證主持人宜由同一人擔任。而預備聽證主持人亦可能有變更之可能。其時點可能發生在預備聽證舉行前，或是預備聽證舉行後。如果發生在預備聽證舉行前，則由變更後之聽證主持人主持之後的聽證。若係發生於預備聽證後，則需具備正當理由，始得變更聽證主持人。

至於行政程序法修正草案第 57 條之 1，則係本次所新增。其原本係規範在行政程序法第 56 條第二項。為因應本次修正，移至此處而規範修正草案第 56 條、57 條之變更事項，應依第五十五條規定通知並於機關網站公告。

而行政程序法第 58 條，則係規範預備聽證之情形。在本次修正中，將該條第二項第四款之「與主持人」刪除，做文字上修正。理由在於，聽證主持人之產生及變更已規範於修正條文第五十七條，而考量預備聽證召開前、後均有可能變更聽證主持人，故現行條文第二項第四款之規定過於狹隘，爰刪除該款之「主持人」。

行政程序法修正草案第 59 條之 1，係本次新增，原係規範於行政程序法第 64 條第三項。其增訂行政機關應於聽證舉行時錄音或錄影。並有鑒於電子通訊與社交媒體日益發達、是否允許人民即時傳播公聽會之資訊，實務上頗生爭議。故參酌其他法律與實務做法，爰規定須經聽證主持人許可，人民始可自行錄音或錄影。

關於此點，未來於核能資訊公開之實務上亦將有影響，蓋現今之實際生活上，人民之行動通訊設備極為發達，搭配通訊軟體或一般之社交軟體，非但可進行錄

音錄影，更可進行所謂之「直播」活動。因此本條之規定，須經聽證主持人許可，人民始可自行錄音或錄影，在未來的實務執行上，由於核能資訊公開的聽證或座談會或公聽會上，關心的民眾將會不少，而因故無法到會場的民眾，也會希望能有現場直播的資訊提供，因此，倘若禁止民眾錄音錄影，將有可能會產生與人民之間的爭執。

至於行政程序法修正草案第 61 條第二項與第三項，則係因應現代科技之進步及電子化政府之趨勢，聽證主持人認為適當之情況下，得依職權或依申請以視訊設備使人民為第一項所規範之陳述意見及發問，並視為其已出席聽證。本項規定在現代通訊設備發達的狀況下，特別有實質意義。尤其在原住民部落、偏鄉離島等區域，辦理聽證、公聽會、說明會等公眾意見蒐集與溝通之會議時，由於交通不便以及距離、時間等因素，無法至現場參加的人，使其能透過視訊設備陳述意見，以及提出問題，對於公眾意見之實質參與具有重要指標意義。

行政程序法第 64 條第二項，則係臚列聽證紀錄之應記載事項，以求聽證紀錄之完整。而現行條文第三項及第四項至第六項，分別移列於第 59 條之 1（聽證錄音、錄影之規定）及第 64 條之 1（聽證紀錄之做成、異議及增刪）。

至於行政程序法修正草案第 65 條第二項，在此次修正中，則規定主持人應儘速提出聽證意見書之義務，並增列第二項，規範意見書中應載明之內容。此次要求主持人提出意見書，目的在於使行政機關能更妥適、正確地認定事實。亦可使人民知悉行政機關據以作成相關處分或其他行政措施之考量因素，並有助於救濟之提起。從而要求意見書上面應載明事件之爭點與主張（第二項第一款）、對於爭點、主張之意見及理由（第二項第二款）、對於事件之處理建議（第二項第三款）及其他主持人認為應載明之事項（第二項第四款）。

*106 年 10 月 25 日法務部預告修正之行政程序法草案（聽證部分）

修正條文		修正理由
<p>第五十四條 依本法或其他法規，<u>或行政機關認有必要而舉行聽證時</u>，適用本節規定。</p>	<p>第五十四條 依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。</p>	<p>考量行政機關作成行政處分以外之行政行為前，亦有可能舉行聽證，例如行政機關締結行政契約前，如認有舉行聽證必要，亦應適用本節規定給予參與甄選或競爭者表示意見之機會，爰修正本條規定，以利適用。</p>
<p>第五十五條 行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並<u>於機關網站公告之</u>：</p> <p>一、聽證之事由與依據。</p> <p>二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。</p> <p>三、聽證之期日、場所及<u>主持人</u>。</p> <p>四、聽證之主要程序。</p> <p>五、當事人得選任代理人。</p> <p>六、當事人依第六十一條所得享有之權利。</p> <p>七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。</p> <p>八、<u>缺席聽證之法律效果</u>。</p> <p>九、聽證之機關。</p> <p>依法規之規定，舉行</p>	<p>第五十五條 行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：</p> <p>一、聽證之事由與依據。</p> <p>二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。</p> <p>三、聽證之期日及場所。</p> <p>四、聽證之主要程序。</p> <p>五、當事人得選任代理人。</p> <p>六、當事人依第六十一條所得享有之權利。</p> <p>七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。</p> <p>八、缺席聽證之處理。</p> <p>九、聽證之機關。</p> <p>依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或</p>	<p>一、現行條文第一項及第二項有關行政機關舉行聽證之公告，考量該公告事項係屬程序事項，且係行政機關針對具體事件所為，係屬第二條之二規定應於機關網站公告之類型，爰配合修正第一項序文增訂「於機關網站」公告之，而第二項之公告方式，除法規另有規定外，亦應採行機關網站公告之方式，爰併予修正，以資明確。</p> <p>二、聽證之主持人為何人對於聽證之進行至關重要，爰於第一項第三款增訂聽證主持人為行政機關舉行聽證前，應通知或公告之事項。</p>

<p>聽證應預先公告者，除該法規另有規定外，行政機關應將前項所列各款事項於機關網站公告之。</p> <p>聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。</p> <p><u>當事人或利害關係人無正當理由缺席聽證者，除法規另有規定其法律效果外，視為放棄聽證之機會。</u></p>	<p>以其他適當方法公告之。</p> <p>聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與</p>	<p>三、現行條文第一項第八款僅規定「缺席聽證之處理」，惟本法並無類似民事訴訟法或行政訴訟法有關當事人缺席時，法院得依職權由一造辯論判決之規定，則缺席聽證之法律效果(例如記明遲誤或缺席將根據現有資料逕行決定等)，宜列為聽證通知或公告之應記載事項，以資明確，爰修正第一項第八款並增訂第四項。</p>
<p>第五十六條 行政機關得依職權或依當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。</p>	<p>第五十六條 行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。</p> <p>行政機關為前項之變更者，應依前條規定通知並公告。</p>	<p>本條第二項移列於第五十七條之一予以規範。</p>
<p>第五十七條 聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。</p> <p><u>聽證主持人經指定後，如有正當理由而無法主持聽證時，得變更之。</u></p>	<p>第五十七條 聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。</p>	<p>一、聽證主持人經指定後，如有正當理由(例如原指定之主持人因健康因素而無法主持，或以機關特定職務之人為主持人而擔任該職務之人有所異動等情形)，得變更主持人，爰增訂第二項。</p> <p>二、考量預備聽證相當於訴訟中之準備程序，主要在於釐清爭</p>

		<p>點及提出相關文書與證據，而非解決爭執，且為使預備聽證與正式聽證程序能順利銜接，提升行政效能，是以，預備聽證與正式聽證之主持人應由同一人擔任為宜。惟聽證主持人經指定後，可能發生有正當理由而無法主持聽證之情形，故有關聽證主持人之變更時點，可能發生於預備聽證舉行前、預備聽證舉行後，均得依第二項規定變更主持人。惟經指定之聽證主持人於預備聽證舉行前無法主持聽證，而變更主持人者，原則上應由變更後之主持人主持預備聽證，至預備聽證舉行後至正式聽證召開前，預備聽證之主持人如有正當理由無法主持聽證者，始得變更正式聽證主持人。</p>
<p><u>第五十七條之一 前二條之變更事項，應依第五十五條規定通知並於機關網站公告。</u></p>		<p>一、本條新增 二、聽證期日、場所及主持人，均屬行政機關舉行聽證應通知或公告之事項，是如上開事項有變更，自應依第五十五條規定通知並公告，爰增訂</p>

<p>第五十八條 行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。預備聽證得為下列事項：</p> <p>一、議定聽證程序之進行。</p> <p>二、釐清爭點。</p> <p>三、提出有關文書及證據。</p> <p>四、變更聽證之期日或場所。</p> <p>預備聽證之進行，應作成紀錄。</p>	<p>第五十八條 行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。預備聽證得為下列事項：</p> <p>一、議定聽證程序之進行。</p> <p>二、釐清爭點。</p> <p>三、提出有關文書及證據。</p> <p>四、變更聽證之期日、場所<u>與主持人</u>。</p> <p>預備聽證之進行，應作成紀錄。</p>	<p>本條。</p> <p>查有關聽證主持人之產生及變更已規範於修正條文第五十七條，又考量預備聽證召開前、後均有可能發生變更聽證主持人之事由，現行條文第二項第四款之規定過於狹隘，爰刪除該款之「主持人」，並酌作文字修正。</p>
<p><u>第五十九條之一 聽證應由行政機關錄音或錄影；非經主持人許可，當事人或其他到場之人不得錄音、錄影或攝影。</u></p>	<p>第六十四條 聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為輔助舉辦聽證之行政機關作成聽證紀錄，爰將現行條文第六十四條第三項規定修正移列於本條，增訂聽證應由行政機關錄音或錄影。另鑒於電子通訊、社交媒體日益發達，聽證會得否藉諸上開傳播工具作即時現場之對外傳布，實務上頗滋爭議，爰參酌法院組織法第九十條、「國家通訊傳播委員會召開聽證會作業要點」第二十點第四款及「公平交易委員會舉行聽證應行注意事項」第二十一點第五款，明定非</p>

		<p>經主持人許可，當事人或其他到場之人不得錄音、錄影或攝影。至於當事人或其他到場之人未經主持人之許可錄音、錄影或攝影者，主持人得依本法第六十二條第二項第十一款規定，為使聽證順利進行，採取必要措施，附此敘明。</p>
<p>第六十一條 當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人發問。</p> <p><u>當事人、證人或鑑定人不能出席聽證，其所在與聽證機關間有聲音及影像相互傳送之科技設備而得為前項之陳述意見及發問時，主持人認為適當者，得依職權或依申請以該設備為之，並視為已出席聽證。</u></p> <p><u>前項實施辦法，由行政院定之。</u></p>	<p>第六十一條 當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。</p>	<p>一、現行條文第一項規定之當事人，解釋上可包含其代理人在內，爰刪除「其代理人」等字。</p> <p>二、為因應現代科技之進步及電子化政府之趨勢，並便利聽證程序之進行，爰參酌民事訴訟法第三百零五條第五項及刑事訴訟法第一百七十七條第二項規定，增訂第二項，明定第一項之陳述意見及發問，聽證主持人認為適當者，得依職權或依申請以視訊設備為之，並視為已出席聽證。</p> <p>三、進行視訊聽證之技術性、細節性事項，宜以法規命令規範，爰增訂第三項明定相關實施辦法由行政院定之。</p>

<p>第六十四條 聽證，應作成聽證紀錄。</p> <p>前項紀錄，應載明下列事項，並由主持人簽名：</p> <p>一、<u>聽證之事由及依據。</u></p> <p>二、<u>到場當事人及其代理人之姓名及住所。</u></p> <p>三、<u>聽證之期日及場所。</u></p> <p>四、<u>當事人或其代理人所陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據。</u></p> <p>五、<u>當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由，及主持人對異議之處理。</u></p> <p>六、<u>詢問事項及受詢者答復之要旨。</u></p>	<p>第六十四條 聽證，應作成聽證紀錄。</p> <p>前項紀錄，應載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。</p> <p>聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。</p> <p>聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。</p> <p>前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。</p> <p>陳述或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。</p>	<p>一、考量聽證紀錄之完整性，以及參酌第五十五條第一項係以款次臚列之方式規定聽證之通知或公告事項，爰修正本條第二項規定，將聽證紀錄應記載事項以款次臚列，並明定聽證紀錄應由主持人簽名，以資明確。</p> <p>二、現行條文第三項及第四項至第六項，分別移列於第五十九條之一及第六十四條之一。</p>
<p>第六十四條之一 <u>當場製作完成之聽證紀錄，由陳述人或發問人簽名或蓋章，陳述人或發問人對其記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。</u></p> <p><u>非當場製作完成之聽</u></p>	<p>第六十四條(第四項與第六項)</p> <p>聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。</p> <p>前項情形，陳述或發</p>	<p>一、本條新增</p> <p>二、本條第一項至第三項由現行條文第六十四條第四項至第六項修正移列。</p> <p>三、參酌民事訴訟法第二百十八條、刑事訴訟法第四十條、第四十一條及第四十四條規定，於本條增訂</p>

<p><u>證紀錄，由主持人指定期日、場所供陳述人或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。陳述人或發問人對其記載有異議者，應審酌該異議有無理由，並於必要時調閱錄音或錄影紀錄後，為適當之修正或處理；另將異議之提出及處理結果，附記於聽證紀錄。</u></p> <p><u>前兩項情形，陳述人或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。</u></p> <p><u>聽證紀錄有增刪者，應於增刪處蓋章，並載明增刪字數。刪除處應留存字跡，俾得辨認。</u></p>	<p>問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。</p> <p>陳述或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。</p>	<p>第四項規定聽證紀錄有增刪者之處理方式，俾得辨認。</p>
<p>第六十五條 主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證，並儘速提出意見書。</p> <p><u>前項意見書，應載明下列事項：</u></p> <p>一、<u>事件之主要爭點及當事人與機關出席人員對該爭點之主張。</u></p> <p>二、<u>對於前款主要爭點與主張之意見及其理由。</u></p> <p>三、<u>對事件之處理建議。</u></p> <p>四、<u>主持人認為必須載明之其他事項。</u></p>	<p>第六十五條 主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。</p>	<p>一、現行條文修正後移列為第一項。</p> <p>二、按聽證主持人係基於中立、公正之立場，透過廣泛的聽證指揮權限，直接聽取雙方陳述並檢討相關文書、證據。對於當事人之主張有無理由，自得形成特定心證。此等由聽證主持人直接形成之心證，相較於透過聽證紀錄間接呈現之聽證過程，不但有助於行政機關正確、妥適地認定事實，亦可知悉行政機關據以作成相關處分或其他</p>

		<p>行政措施之考量因素，從而得作為行政救濟機關進行審查時之具體依據，爰參考日本行政手續法第二十四條第三項規定，修正第一項，增訂聽證主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證，並儘速提出意見書。</p> <p>三、為發揮聽證主持人意見書之功能，並配合第五十八條第二項第二款關於預備聽證應釐清爭點之規定，增訂第二項有關聽證主持人意見書應具體載明之事項。</p>
--	--	--

第三章 德法法制與比較

第一節 德國法制

一、關於德國最新修法動態

如期中報告所言，德國遲至 1994 年 7 月 8 日方以制定環境資訊法（Umweltinformationsgesetz）之方式，完成歐盟「環境資訊自由利用指令（Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt）」所規定之轉換義務。但即便如此，當時該法相關規定仍被歐盟執委會認定為不符合指令之要求，且在歷經所謂條約侵害程序，由歐盟法院於 1999 年 9 月 9 日判決認定該法違反前述指令相關規定之要求後，德國再於 2001 年 7 月 27 日公布施行所謂「環境影響評估修正指令、防止與降低環境污染整合指令，及其他歐洲共同體環境保護指令轉換法（Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz）」之包裹法案（Artikelgesetz），以改正前述歐盟法院所指摘之規範缺失。

而後，隨著歐盟於 2003 年 1 月 28 日公布「公眾利用環境資訊指令（Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates）」，並要求各會員國至遲應於 2005 年 2 月 14 日前將該指令之規範內容轉換為內國法，德國乃於 2004 年 12 月 22 日公布新修正之聯邦環境資訊法，以履行該等轉換義務。

隨後，德國於 2006 年 1 月 1 日起正式施行聯邦資訊公開法（Bundesinformationsfreiheitsgesetz），經此而趕上其他跨國、國際及外國法制在公部門資訊提供利用領域之最新發展趨勢。不僅如此，該國並於同年 12 月 13 日

完成歐盟公部門資訊再利用指令（Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Information des öffentlichen Sektors）所要求之轉換義務，開始施行資訊再利用法（Informationsweiterverwendungsgesetz），以及於隔年 11 月 5 日公布消費者資訊法（Verbraucherinformationsgesetz），並於 2008 年 5 月 1 日正式施行。

相較於前述環境資訊法係制定於 1994 年 7 月 8 日，德國聯邦資訊公開法（Informationsfreiheitsgesetz: IFG）卻遲至 2005 年 9 月方完成立法程序，並自 2006 年 1 月 1 日生效施行。自其施行以來迄今，嚴格而言僅經歷一次規範內容之修正，亦即於 2013 年 8 月時因當時聯邦規費法之改革修正，連帶修正聯邦資訊公開法第 10 條之規範用語規定，將原本依循先前行政費用法（Verwaltungskostengesetz）所使用之「職權行為（Amtshandlungen）」，修正為「個別可計算之公共給付（individuell zurechenbare öffentliche Leistungen）」，以及將原本之行政費用法修正為聯邦規費法。除此之外，並未有其他實質規範內容之修正。

二、主管機關部分

（一）聯邦環境資訊法

環境資訊法之適用對象，為聯邦，以及由聯邦所直接設立之公法人所屬之資訊義務單位。依據該法第 2 條第 1 項規定可知，所謂資訊義務單位，係指政府與其他公行政單位（andere Stellen der öffentlichen Verwaltung），包括對該等單位提供諮詢，且成員亦由其任命之委員會，亦為該等單位之組成部分。至於於立法權範圍內從事行為之聯邦最高機關，以及非履行公行政任務之聯邦法院，則非屬前述資訊義務單位之範疇。此外，凡履行公共任務，或提供與環境有關之公共服務，特別是與環境相關之生存照顧之自然人，以及由聯邦所控制，或由聯邦所監督之公法人所控制之私法人，亦為該法所稱之資訊義務單位。

（二）聯邦資訊公開法

至於在聯邦資訊公開法部分，其對於應主動公開政府資訊或應基於人民申請而提供該等資訊者所採取之立法模式，乃與我國政府資訊公開法第 4 條之規定相當。依據該法第 1 條第 1 項規定可知，該法所適用之對象，亦即依該法有義務將該法第 2 條第 1 款所稱之政府資訊（amtliche Informationen）提供予人民使用者（下稱資訊提供義務者），為聯邦之所有行政機關（Behörden des Bundes）與其他執行公法上行政任務之機關與機構（Bundesorgane und -einrichtungen），以及被行政機關用以履行其公法任務之自然人或私法人（natürliche Personen oder juristische Person des Privatrechts）。透由上述規範內容，同時亦顯示各邦之行政機關與其他單位並無該法規定之適用，即便其係執行聯邦法律，不論係將聯邦法律所定事務作為自治事項，抑或是受聯邦之委託而執行，亦同¹⁵。換言之，若欲請求邦行政機關與其他單位提供政府資訊時，即應回歸適用各邦相關法律之規定¹⁶。

三、聯邦資訊公開法之聯邦資料保護暨資訊官

（一）救濟機制部分

另外，我國政府資訊公開法第 20 條，乃係規定人民對於政府機關就其申請提供政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。目前學理及實務上多認為，政府機關所為拒絕提供政府資訊之決定，性質為一行政處分，人民得先循訴願途徑，亦即原則上係向作成該等拒絕提供決定之原處分機關其上級機關提起訴願尋求救濟，待訴願未果後，得再依行政訴訟法第 5 條第 2 項之規定，提起課予義務訴訟。例如最高行政法院 105 年度判字第 557 號判決即謂：「政府機關對人民申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定，具行政處分性質，申請人不服得

¹⁵ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 1, Rn. 90.

¹⁶ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 1, Rn. 91.

提起課予義務訴訟請求救濟。¹⁷」

相較之下，德國聯邦資訊公開法就權利救濟機制所為之規定，乃與我國法有所不同。亦即依據該法第 12 條第 2 項規定，人民於其依該法所定請求資訊公開之權利遭受侵害時，得向聯邦資訊官（Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit）尋求救濟。而依同條第 1 項之規定，聯邦資訊官之任務乃係由聯邦資料保護官（Bundesbeauftragten für den Datenschutz）所執行，另一方面，因該法第 13 條第 1 項規定乃將聯邦資料保護法中原本所稱之聯邦資料保護官（Bundesbeauftragte/r für den Datenschutz），修正為聯邦資料保護暨資訊官（Bundesbeauftragte/r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit），也因此，目前乃係由該等聯邦資料保護暨資訊官負責執行前述權利救濟之任務。

對於人民權利救濟之請求，聯邦資料保護暨資訊官應如何處理，尤其應產生何等法律效果等問題，聯邦資訊公開法並未進一步予以規範。也因此，德國學理上認為應回歸適用由基本法第 17 條規定所推導出之請願法一般原則，作為填補該等法律漏洞之依據¹⁸。基此，對於人民依前述聯邦資訊公開法第 12 條第 1 項規定所提之權利救濟請求，聯邦資料保護暨資訊官至少有受理（Entgegennahme）、進行實質處理（sachliche Befassung），以及作成裁決（Bescheidung）等行為之義務¹⁹。須注意的是，即便聯邦資料保護暨資訊官對於人民權利救濟之請求作成裁決，一般認為其亦僅為聯邦資料保護暨資訊官就受聯邦資訊公開法所保障之權利係否有遭受侵害表示其見解，且並未產生直接之法律效力。換言之，不論是對於提出請求之人民，抑或是相關之資訊提供義務者，均不因而產生任何法律效果²⁰。

縱使由聯邦資料保護暨資訊官所為之裁決並不生任何法律效果，對於聯邦資

¹⁷ 最高行政法院 105 年度判字第 553 號判決。另亦可參閱台北高等行政法院 101 年度訴字第 1932 號判決、台中高等行政法院 105 年度訴更一字第 18 號判決。

¹⁸ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 37.

¹⁹ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 38 ff.

²⁰ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 44.

料保護暨資訊官之相關行為，人民係否得向法院請求救濟，乃有疑問。對此，德國學理基於基本法第 19 條第 4 項關於權利保護之保障規定，而認為對於聯邦資料保護暨資訊官所為之相關行為，人民亦得向法院請求權利救濟，並進而認為應進一步區分為請求之人民所謀求者，究竟係欲實現其依聯邦資訊公開法第 12 條第 1 項所賦予之權利，抑或係對於聯邦資料保護暨資訊官所為之裁決，於內容上有所不服，以決定應提起何等訴訟類型以為救濟²¹。就前者而言，若聯邦資料保護暨資訊官出現拒絕受理人民權利救濟之請求，或雖受理，但未進一步完成處理，抑或是未做成裁決、乃至於裁決生有瑕疵等情形，乃可向行政法院提起一般給付訴訟以資救濟。反之，若聯邦資料保護暨資訊官對於人民權利救濟之請求，已作成無瑕疵之裁決，而人民亦僅係對於該等裁決之內容有所不服時，其將因欠缺訴訟權能而無法向法院請求救濟²²。

尚須說明者，乃是前述聯邦資訊公開法第 12 條第 1 項所定之救濟機制與其他正式之權利救濟機制之關係。對此，該條項規定之立法理由乃強調，透由聯邦資料保護暨資訊官所提供之法院外爭端解決機制，並非向法院提起訴訟之前提要件，換言之，人民除得以其取代向法院提起訴訟外，亦得將其作為向法院提起訴訟之額外途徑²³。由此可知，聯邦資訊公開法第 12 條第 1 項所定之救濟機制與行政法院法所定之訴願與行政訴訟等正式權利救濟機制彼此間，並無相互結合之關係，亦即二者得同時或彼此先後進行²⁴。

（二）聯邦資料保護暨資訊官選任過程與其他法定任務

除此之外，聯邦資料保護暨資訊官於涉及資訊公開領域任務之執行時，依前述該法第 12 條第 2 項規定，乃係準用聯邦資料保護法第 24 條第 1 項與第 3 項至第 5 項關於監督任務（Kontrollaufgaben）、第 25 條第 1 項第 1 句第 1 款與第 4

²¹ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 45.

²² Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 46.

²³ BT-Drucksache 15/4493, S. 17.

²⁴ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 47.

款、第 2 句，以及第 2 項與第 3 項關於異議（Beanstandung）之提出，以及第 26 條第 1 項至第 3 項關於其他任務之規定，以下簡要說明之：

首先，依據聯邦資料保護法第 22 條第 1 項規定，可知聯邦資料保護暨資訊官乃係經聯邦政府提名年滿 35 歲者為候選人，由聯邦眾議會（Bundestag）不經討論選舉之，繼之，再由聯邦總統對當選人進行任命。再者，依同條第 3 項以下之規定可知，聯邦資料保護暨資訊官之任期為 5 年，連選得連任一次。且其依該法之規定而與聯邦乃係處於所謂公法上之職務關係（öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis），並應依法律獨立行使職權。須注意的是，由於歐盟法院諸多涉及個人資料保護指令²⁵第 28 條第 1 項規定之裁判，一再要求該條項所定負責監督相關資料保護規定遵守情形之公共單位，於履行監督任務時應具有完全之獨立性，故而於 2015 年 2 月 25 日時，聯邦眾議會乃通過聯邦資料保護法第二次修正法，一方面除賦予聯邦資料保護暨資訊官於聯邦整體行政組織之定位中，係具有聯邦最高機關（oberste Bundesbehörde）之地位，且其所屬之公務人員，乃係屬聯邦公務人員外，另一方面則係刪除原本第 22 條第 4 項第 3 句所定應受聯邦政府之法律監督（Rechtsaufsicht），以及第 22 條第 5 項第 2 句所定應受聯邦內政部職務監督之規定（Dienstaufsicht）。換言之，於修法後，聯邦資料保護暨資訊官僅受國會與法院之監督²⁶。也因此，德國學理上有認為該次修法，本質上乃係仿效基本法第 97 條第 1 項關於法官之地位而提升聯邦資料保護暨資訊官之獨立性，同時讓前述向其尋求救濟之人民亦能預期聯邦資料保護暨資訊官將能客觀地處理其所請求之事務，進而提升對聯邦資料保護暨資訊官之信賴，以及對其行為與決定之接受度²⁷。

至於在執行資訊公開領域之任務部分，一方面依前述聯邦資訊公開法第 12

²⁵ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Amtsblatt Nr. L 281 vom 23/11/1995 S. 31 ff.

²⁶ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 58.

²⁷ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 12, Rn. 58.

條第 2 項準用聯邦資料保護法第 24 條第 1 項與第 3 項至第 5 項等關於監督任務之規定可知，其乃有權監督前述聯邦資料公開法第 1 條第 1 項所定之資訊提供義務者對於聯邦資訊公開法之規定，以及其他涉及資訊公開之法規之遵守情形。另一方面，為提升監督之效能，受監督之資訊提供義務者對於前述監督任務之執行，乃有支援聯邦資料保護暨資訊官之義務，尤其是其原則上乃有義務答覆聯邦資料保護暨資訊官所提之詢問，並將與監督任務之履行有所相關之各類文件資料供其閱覽，除此之外，亦應使其得隨時進入所有職務處所執行監督任務。於完成監督後，聯邦資料保護暨資訊官應將結果通知受監督之資訊提供義務者，對此，其並得就受監督者資訊公開之情形提出改善之建議。

除上述監督任務外，聯邦資料保護暨資訊官尚有所謂提出異議之權限。依據前述聯邦資訊公開法第 12 條第 2 項準用聯邦資料保護法第 25 條第 1 項第 1 句第 1 款與第 4 款、第 2 句，以及第 2 項與第 3 項關於異議之規定可知，若聯邦資料保護暨資訊官於個案中確認資訊提供義務者有違反聯邦資訊公開法或其他與資訊公開相關之法規之情事時，若資訊義務提供者係屬聯邦行政領域，則得向主管之聯邦最高機關提出異議，並要求其應於所定之期限內陳述意見，若資訊義務提供者係直接隸屬於聯邦之公法社團法人、營造物及財團法人，則除得向其理事會或具代表權之機關提出異議並要求其陳述意見外，同時亦應通知主管監督機關。

對於上述所要求之陳述意見，資訊提供義務者並應就其基於聯邦資料保護暨資訊官所提異議而採取之相關措施加以說明。另外，若資訊義務提供者為直接隸屬於聯邦之公法社團法人、營造物及財團法人，尚應將其向聯邦資料保護暨資訊官所為意見陳述之副本，送交予主管監督機關。須注意的是，倘若資訊義務提供者違反相關法規之情事係屬輕微，或已有所改正者，聯邦資料保護暨資訊官亦可不要求其陳述意見。

最後，聯邦資訊公開法第 12 條第 2 項準用聯邦資料保護法第 26 條第 1 項

至第 3 項規定，一方面聯邦資料保護暨資訊官每 2 年應向聯邦眾議會提交所謂行為報告（Tätigkeitsbericht），並向聯邦眾議會以及公眾告知關於資訊公開之重要發展情形。另一方面，其基於聯邦眾議會或聯邦政府之要求，乃有製作鑑定書或提交報告之義務，並基於聯邦眾議會、請願委員會（Petitionsausschuss）、內政委員會（Innenausschuss）或聯邦政府之請求，對於資訊提供義務者之資訊公開事務與過程進行指示。最後，聯邦資料保護暨資訊官亦得向聯邦政府提出關於資訊公開之改善建議，並就資訊公開之相關問題提供諮詢。

四、聯邦資訊公開法與其他資訊公開相關法規之關係

除聯邦資訊公開法外，德國各領域之專業法律，例如前述環境資訊法、消費者資訊法，乃至於檔案法（Archivrecht）以及一般簡稱為史塔西檔案法（Stasi-Unterlagengesetz）亦多內含有關於政府資訊公開之規定。也因此，乃出現聯邦資訊公開法之定位，以及與各該專業法律之適用關係等爭議。在聯邦資訊公開法之定位部分，簡而言之，該法第 1 條第 3 項乃明文規定，除行政程序法第 29 條與聯邦社會法典第 10 編第 25 條等規定外，其他法規所定關於資訊公開之規定，優先於聯邦資訊公開法之規定。然而，德國學理認為，在該條項之規定下，其他法規所定關於資訊公開之規定係否，以及於何等範圍內將排除聯邦資訊公開法規定之適用，乃有爭議。較多數之見解認為，所謂其他法規所定關於資訊公開之規定，乃係指就政府資訊公開事項完全自為規範之特別規定而言，其對於聯邦資訊公開法將會產生所謂阻卻效力，亦即在個案中關於資訊公開之相關事項，乃排除回歸聯邦資訊公開法一般性規定之適用，毋寧僅能依循該等專業法律之特別規定為之²⁸。

²⁸ Friedrich Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., 2016, § 1, Rn. 290.

第二節 法國法制

壹、前言

法國在 2006 年，制定了「核能透明性暨核能安全法」（Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire），又簡稱為「TSN 法」。其中的第一條開宗明義規定，「所有的機制都是用來確保人民有獲得正確的且可得知的核能安全相關資訊」。（ l'ensemble des dispositions prises pour garantir le droit du public à une information fiable et accessibles en matière de sécurité nucléaire ）。其立法目的，乃在於透過立法來提供一個清楚而明確的核能資訊公開機制，也明確化人民的權利的範圍，減少社會上的紛爭與動盪。如此之目的，更支持了核能資訊公開法獨立制定專法的必要性。

貳、地方核能資訊公開委員會

法國核能透明性暨核能安全法的最大特色，乃係創設以民意代表為主之「地方核能資訊公開委員會」（commissions locales d'information, CLI）。此一委員會係依核能透明性暨核能安全法所設立。與之相關的法規，目前收錄於環境法典中第 L.125-17 條以下。目前此一部份業已納入核能透明性暨核能安全法，並最後修訂於 2015 年 8 月 17 日 2015-992 號法，關於能源轉型和綠能增加之法律內。

法國之地方核能資訊公開委員會，目前共有 53 個，其中 38 個設於核能電廠。地方核能資訊公開委員會負責核電廠之一般監測任務、資訊公開及關於核能安全、輻射防護和核活動對人和對環境影響的諮詢服務。

而地方核能資訊公開委員會的成員包括：

- 一、國會議員；
- 二、縣（市）議會或省議會議員；
- 三、環境保護團體、經濟利益團體和工會組織代表及醫學相關學者專家；
- 四、其他有識之士。

核能安全局 (ASN) 的代表、其他國家有關的服務和省衛生局 (ARS) 以及核子設施經營者代表，可用諮詢之身分來參加會議，但無表決權。此外，若核子設施之廠址位於國境，委員會的組成也應包括外國國家成員，以茲完整。

地方核能資訊公開委員會由縣（市）議會決定設置，該縣（市）處於核設施或核基本設施週邊範圍，若廠址週邊觸及數縣（市），則由數縣（市）議會主席聯合決定。縣（市）議會主席任命委員會的成員。委員會的主席是縣（市）議會議長或縣（市）級議員之議會主席擔任。

另外，法國法上，為便於職權之行使，地方核能資訊公開委員會可以具有法人資格，具有 1901 年 1 月 1 日協會契約法上的地位。為行使其任務，地方核能資訊公開委員會可以行使其職權，包括流行病學研究，並進行任何設施場址排放或排出於環境中的措施或分析。核子設施經營業者、核能安全局及其他行政機關應將所有檔案及為履行其任務所需之全部資訊，向地區資訊公開委員會報告。

在收到要求公開核能資訊的八天內，核子設施經營業者應回覆之。此外，其也應在最短時間內通知委員會關於與核能安全有關之所有核安事件或意外。在地方核能資訊公開委員會主席的要求下，核子設施經營業者對其委員安排設施導覽以瞭解其運作。倘核安事件之級別大於或等於國際核能事件分級制一級，且一旦恢復正常安全條件，核子設施經營業者應安排地方核能資訊公開委員會成員進行說

明，並在委員會主席的要求下，呈現該事件的現狀及採取補救及限制影響的措施等說明。

核能安全局、負責核能安全和輻射防護的部長，亦可向地方核能資訊公開委員會調閱任何有關設施週邊的資料。而地方核能資訊公開委員會可以向核能安全局及負責核能安全和輻射防護的的部長詢問與該場址有關的核能安全和輻射保護的問題。亦即，中央與地方的這些機關資訊應該共享互相溝通。同樣的，縣(市)級環境、健康和技術風險委員會，可以要求地方核能資訊公開委員會提供所有屬於其職權範圍內的任何事宜的諮詢意見。在法國，除地方核能資訊公開委員會外，中央政府級之核能安全資訊公開及透明性高等委員會，也共同於核能資訊公開之領域發揮其功用。

地方核能資訊公開委員會所需經費，應由國家及地方自治團體負擔。如果委員會具有法人資格，除了來自國家及地方自治團體之補助經費之外，尚可以依據 2000 年金融法第 43 條之規定，徵收部分稅金。地方核能資訊公開委員會的財務受省主計局 (CRC) 監督。

法國地方核能資訊公開委員會可共同構成聯盟，依據 1901 年 1 月 1 日協會法的法律形式，聯盟對各地委員會共同感興趣的問題提供協助。聯盟的經費來自國家補助和委員會成員的會費。法國目前組成了全國地方核能資訊公開委員會協會 (ANCLI)，此聯盟成立於 2000 年，並彙集了全法國各地 37 個地方核能資訊公開委員會作為會員。

參、核能安全資訊公開及透明性高等委員會

核能安全資訊公開及透明性高等委員會 (Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, HCTISN) 是一個資訊、諮詢和討論的組織，並針對核活動的風險及這些活動對人類健康、環境和核能安全的影響進行討論。

因此，高等委員會可以針對相關領域提供意見，也可以針對有關核能安全資訊公開之問題，要求可保證或提高透明性的措施，此外，並可要求負責核能安全的部長、或由國民議會和參議院中有關的委員會的主席、或由議會科學和技術選擇評估廳的主席或由地方核能資訊公開委員會的主席或核子設施經營者，針對核能安全和控制的資料有關的任何問題，要求提供意見。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會可履行其任務所需的專門知識和辦理矛盾的辯論。它定期辦理協商和辯論關於放射性核廢料和材料永久性的管理。核能安全局以及有關的其他國家服務，進行所有檔案和所有資訊的交流，有助於完成其任務。核能安全透明性及資訊公開高等委員會除公告其意見書之外，更建立年度活動報告，意見書和年度活動報告等兩份文件也都是公開的。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會由以下成員所組成，任期六年：

1. 國民議會任命議員兩人、參議院任命議員兩人。
2. 地方核能資訊公開委員會之代表。
3. 以環境保護為目的之非營利團體以及公眾衛生法典 L 第 1141-1 條規定之團體代表。
4. 核子設施經營者代表。
5. 具代表性的工會團體之代表。
6. 具科學、技術、經濟或社會能力者，或具資訊及通訊能力代表。
7. 核能安全局、相關行政機關及相關輻射防護與核能安全研究所之代表。

而高等委員會之主席，應自國會議員、地方核能資訊公開委員會之代表或具有一定能力所選出之人中，以行政命令任命之。核能安全透明性與資訊公開高等委員會執行任務所需的經費由國家預算支出。

肆、法國核能資訊公開法之變革

一、法國核能透明性暨核能安全法（TSN 法）以前的資訊公開²⁹

（一）概說

在介紹 TSN 法的變革前，相關的資訊公開制度有：一、一般的資訊公開制度；二、環境的資訊公開制度；三、核能安全資訊公開制度。法國最初只有 1978 年資訊公開法，但由於國內與國際上對於環境資訊公開的壓力日漸升高，因此制定了環境資訊公開法，最後在制定了核能安全資訊公開制度。三部法律在適用上不易掌握，錯綜複雜，為了容易理解，以下便依序介紹之。

（二）1978 年資訊公開法的概要

法國的資訊公開制度，濫觴於 1978 年 7 月 17 日的政府資訊公開法（Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal）中的第一章（以下簡稱 1978 年資訊公開法）。該法中，決定是否公開政府資訊的機關，係國家或是地方自治團體等政府機關。就該等機關所保有之行政文書（document administratif），任何人都有請求公開之權利。而如果人民所請求公開的資訊，符合不公開之事由時，政府機關當然可以拒絕公開。人民對不公開的決定不服時，人民可向行政文書特別委員會（Commission d'accès aux documents administratifs，CADA）提起申訴與越權訴訟來救濟。

²⁹ 原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第 10 号，2015 年 8 月，頁 6-11。

以下之情形，行政機關得予以不公開。

- 一、未完成的文書或是準備階段的文書；
- 二、私生活上的秘密、營業上的秘密、國防外交上的秘密或是省議過程的秘密等等。

規定在第 6 條中的不公開事由相當廣泛。而其中又有規定「受法律保護的秘密」之事由，由於其範圍可以說是沒有限定，因此也常遭人批評；

- 三、政府機關未保有的文書。

（三）環境資訊公開法制的制定

於 1999 年簽署、2002 年生效的奧胡斯公約（The Aarhus Convention）中，確立了環境資訊利用、市民參加的意思決定與救濟途徑之利用等三個原則，旨在實效地保障環境權。受此影響，歐盟也在 2003 年發布了環境資訊公開指令，以求各個加盟國擴大其環境資訊的公開。法國一方面對 1978 年的資訊公開法抱有許多存疑，而另一方面為了達到 2003 年歐盟環境資訊公開指令的要求，並將該指令國內法化，在 2005 年 10 月 26 日制定特別法：環境資訊公開法，在其環境法典中創設 L124-1 條到 124-8 條，作為環境領域的資訊公開法制。2005 年 2 月時，法國上下議院聯席會議通過了「環境憲章（Charte constitutionnelle de l'environnement）」，將有關環境的國民權利與義務納入憲法體系中。而又因為環境憲章第 7 條中規定環境資訊的國民利用權，環境資訊公開法制定之呼聲，已經不僅僅是國際之壓力而已，也同時是履行法國憲法之義務。

(四) 環境資訊公開法的特徵

環境資訊公開法與 1978 年資訊公開法相同，請求權人之主體並不特別限定，任何人均可以對政府機關(包含擔負公共任務之私人)請求政府資訊公開。但是，在核能領域中，法國電力公司(Électricité de France S.A.，簡稱 EDF)所承擔的電力事業，卻並不該當於「公共任務」。也就是說，當人民對法國電力公司請求資訊公開時，不符合環境資訊公開法的規定，法國電力公司可不予公開。此外，資訊公開的對象較為廣泛，並非政府機關所持有的「公文書」，而是「資訊」(information)，只要是實施機關所保有的「資訊」，就有義務公開。就本法而言，公開的資訊為下列五種：

- 一、環境構成要素的狀態：大氣、土壤、景觀、景勝地、海岸、或是生物多樣性等。
- 二、影響上述構成要素的決定、活動或是主要因素，特別是物質或是能量、噪音、放射線、廢棄物、排水等。
- 三、人類的健康狀態、人類的生活條件與安全性、建設活動與文化遺產等，但以上述的決定、活動、主要因素或是影響到環境要素的情形為限。
- 四、關於上述決定、活動的成本效益分析或是經濟的假定條件。
- 五、政府機關依據環境相關法令所做成報告書。不限於大氣污染或土壤污染的觀測資料，能成為公開的對象的資訊其實相當廣泛。

此外，本法所規範的不公開事由，僅僅準用 1978 年資訊公開法第 6 條的一部分，並不準用「通貨與公的信用」與「受法律保護的秘密」。如前所述，「受法律保護的秘密」遭人批評，致使資訊公開法制的精神難以實現。因此在環境資訊公開法的規定在，不再準用該款事由，從而政府機關就不能再援引該款做為拒絕

公開的事由。另外，關於環境保護的秘密或是第三人自動提供的資訊、未完成的文書、政府機關未保有的資訊與未特定對象文書的申請等，政府機關可以拒絕公開此等資訊或文書。

而需特別注意者，乃「排出於環境的物質」(émissions de substances dans l'environnement)之相關資訊。在此類的資訊中，不公開事由受到限定(L124-5 條第二項)。亦即，就該等資訊而言，政府機關能主張的不公開事由，只限定在「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」等三個事由。

與上述的不公開事由(1978年資訊公開法)相比，僅在構成這三個不公開事由時，行政機關始能拒絕公開，因此「不公開事由」已經大幅度地縮減，被公開的資訊範圍則相形之下較為廣泛。不論是化學性物質或是放射性物質，在環境中所排放有害人體的物質會對鄰近居民的健康產生直接影響，因此行政機關特別被課與加重的公開義務。

二、核能資訊公開³⁰

(一) 核能資訊公開概要

法國法中的核能資訊公開制度，規定在 TSN 法第三章第一節的「輻射防護與核能安全的資訊權利」(droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection)之中。

此制度乃資訊公開制度的特例，原則上公開程序與救濟手段等規定仍然相通，基本的法律構造仍為一致。但是，可公開的資訊內容範圍、富有公開義務的主體乃至於不公開事由等，卻有重大不同。以下便概要說明之。

³⁰ 原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第10号，2015年8月，頁11-14。

與 1978 年的資訊公開法相同，不論任何人（私人、法人）都有請求公開的權利。此外，請求人也不需要證明自己有法律上利益，而可逕自直接請求。請求人可以向核子設施經營者請求公開「重要核能設備」的相關資訊；如果超過行政命令（décret）規定的放射性物質運輸、移送的基準量，請求人也可以向該放射性物質的所有人（détenteur）或是搬運的責任人請求公開相關資訊。

本法的公開資訊對象為：

- 一、起因於核子設施經營者活動所致的照射風險的相關資訊；
- 二、為了防止或減輕照射風險，而構想的安全對策與輻射防護對策的相關資訊。

此處不問資訊來源（不論是自己做成的或從他處受領），也不問資訊的媒介（文書或是電子），均應公開。

而就不公開事由之部分，則準用環境法典 L124-1 條到 L124-6 條。因此，就「排出於環境的物質」的相關資訊而言，其也如環境資訊公開法一樣，其不公開事由限縮在三種事由上：「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」。

至於請求公開遭拒時的救濟途徑，依 1978 年資訊公開法，則須向 CADA 與行政法院為之。因此，在本法中，如果民間核子設施經營者拒絕公開時，則係特殊地由行政法院管轄，人民須提起越權訴訟來救濟之。

（二）補充說明

1978 年資訊公開法與環境資訊公開法中，請求人所請求的對象是政府機關或是承擔公共任務的私人。與之相對的，在本法中，乃是核子設施的營運者或是

放射性物質的搬運人等，是像法國原子能署一樣的公共設施法人 (établissement public)、阿海琺集團 (Areva) 或是 EDF 等民間企業或是核子設施經營者。

另外，就人民可以請求公開的資訊而言，核能資訊公開制度也與 1978 年資訊公開法不同。申言之，在 1978 年的資訊公開法中，所有的資訊均可為請求之對象。但在核能資訊公開制度中，卻只能公開核能安全的相關資訊。此外，本制度與先前所舉的環境資訊公開法的關係中，因為核能安全資訊乃 L124-2 條所列舉規範的事項，因此如果只有政府機關或是承擔公共任務的私人保有核能安全資訊，則應依據環境資訊公開法來向政府機關或是承擔公共任務的私人請求公開核能安全的相關資訊。

另外，如果考量法律中規定的「排放於環境中的『物質』」，由於游離輻射並非狹義的「物質」，因此從核子設施排出的放射線（特別是伽馬射線），就不能該當於該法律文字，從而不屬於「物質」的文義範圍。但是，CADA 的公告中，卻仍然認定放射線該當於「排放於環境中的『物質』」，而認為輸入混合氧化物核燃料 (MOX fuel) 的相關安全評價資訊，不構成不公開事由。

*表格為法國 1978 年資訊公開法、環境資訊公開法與核能資訊公開的相關比較³¹

	1978 年資訊公開法	環境資訊公開法	核能資訊公開法
資訊提供單位	政府機關(包含承擔公共任務之私人)	政府機關(包含承擔公共任務之私人)	核子設施經營業者
對象	所有公文書	環境相關資訊(包含核能安全資訊)	核能安全相關資訊
不公開事由	未完成文書、審議或檢討等資訊,共八款不公開事由(包含受法律保護的秘密)	未完成文書等,共六款不公開事由(不包含受法律保護的秘密)	未完成文書等,共六款不公開事由(不包含受法律保護的秘密)
特殊處理	無	於環境中排放的物質之相關資訊,必須限縮在「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」等三款事由,始能為不公開之決定	於環境中排放的物質之相關資訊(包含排出放射線),必須限縮在「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」等三款事由,始能為不公開之決定

³¹ 翻譯整理自原子力行政と透明性,高橋信行,《行政法研究》,第 10 号,2015 年 8 月,頁 14。

3. 核能資訊提供³²

TSN 法的其中一個重要的變革，是導入了核子設施經營業者活動內容的報告制度。依該法第 21 條，對核子設施經營業者課予其活動內容的報告義務。先前所述的核能資訊公開制度，乃是應私人之請求而須公開核能相關資訊。但在本制度下，核子設施經營業者必須提出年度報告書，主動公開資訊。此外，此年度報告書除須公布外，也須向 CLI 與 HCTISN 提出。

該年度報告書的內容，則須包含：為了確保安全或是輻射防護之目的所採取的措施、影響環境之事故的詳細內容、排出於環境的放射線物質的狀況、設施內所儲藏的放射性廢棄物的種類與數量等。

解釋上尚須特別留意者，乃關於核子事故的詳細報告義務。TSN 法第 54 條，其就規定了當核子設施中發生核子事件或事故，而外洩之放射線影響到環境或人體之情形，核子設施經營業者，應向 ASN 或是縣（市）的地方首長，直接報告事故之發生。其也應在年度報告書中，記載事故經過與內容。

³² 原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第 10 号，2015 年 8 月，頁 14-15。

伍、小結

核能透明性暨核能安全法創設了兩個機關來負責核能資訊的相關問題，一個是地方層級的地方核能資訊公開委員會，另一個則是位於國家層級的核能安全資訊公開及透明性高等委員會。

藉由上述介紹，應該可知法國在核能透明性暨核能安全法中，試圖將權責機關集中，統一由上述兩個機構負責。此舉將使人民便於利用，以獲取其所關心的核能資訊。此種立法上不僅客觀上便利並滿足人民的資訊需求，也可適度降低主觀上人民對於核安資訊的疑慮，並有助減少社會的紛爭與動盪。

法國版的核能資訊公開法在主觀權利的建構方面的主要特色，在於建構一個「可以直接向核設施經營者索取核能資訊的權利」，亦即，基礎核設施經營者有義務作出一份關於設施安全狀態的年度報告，將報告交給資訊公開地方委員會，並讓民眾索取。

申言之，在法國法制上，每個國民都有權，從核子設施營運者、運輸超過法定數量的放射性物質或持有該物質的負責人處，獲得因該活動而致暴露於游離輻射風險之相關資訊，與為防止或減少暴露於風險中的輻射防護等安全措施之相關資訊。

所有核子設施的經營者每年亦須建立一份報告，其中包括：關於核能安全及輻射保護的規定；發生在設施周邊的核輻射與輻射安全事件和事故必須要報告，以及為了限制對人和環境的健康所產生的後果及其後續發展的相關措施；設施所排放到環境的放射性和非放射性的物質之性質和測量結果；核設施廠址中放射性廢物的性質和數量，以及為了限制數量及對健康和環境的影響，尤其是對土壤和水域的影響之相關措施。這份報告應公開，並遞交給當地資訊委員會和核能安全資訊公開高等委員會。

透明性的要求也適用於放射性物質的運輸。亦即任何人皆有權，透過放射性物質運輸的負責人，獲得關於因活動而暴露於游離輻射的風險，以及為了防止或減少這些風險所採取的核能安全及輻射防護的相關措施等資料的界線。

法國的制度讓政府的角色成為單純的監督者，而不需要與民間核設施經營者在角色上所有牽扯。在專責組織的特色上，則是設置了地方核能資訊公開委員會以及核能安全透明性與資訊公開高等委員會。而非將核能資訊公開的組織設置於核能安全管制機關或核能利用的推動機關之內。這種立法的優點，顯而易見的是將權利的內涵以及相關程序、組織權責清楚，避免模糊不清的弊病。

第三節 綜合比較

德法兩國在此議題上，處理方式稍有不同，以下簡述之。

一、德國

首先是德國法之部分。

德國在資訊公開與環境資訊公開的相關法制上，目前係聯邦資訊公開法與環境資訊法（其後並由「環境影響評估修正指令、防止與降低環境污染整合指令，及其他歐洲共同體環境保護指令轉換法」，以包裹法案之方式改正歐盟法院指摘的缺失）。

聯邦環境資訊法之適用對象，為聯邦、以及由聯邦所直接設立之公法人所屬之資訊義務單位。而該法中，並承認履行公共任務，或提供與環境有關之公共服務（例如與環境相關之生存照顧之自然人），以及由聯邦所控制，或由聯邦所監督之公法人所控制之私法人，亦為該法所稱之資訊義務單位。換言之，在該法之範疇內，就可能有資訊公開之義務。

至於聯邦資訊公開法之部分，則係聯邦之所有行政機關與其他執行公法上行政任務之機關與機構，以及被行政機關用以履行其公法任務之自然人或私法人，依該法附有公開政府資訊之義務。

而針對資訊公開事件之救濟，德國則設有聯邦資料保護暨資訊官，保障人權權利。惟須注意者，此種救濟機制與行政法院法所定之訴願與行政訴訟等正式權利救濟機制彼此間並無相互結合之關係，二者得同時或彼此先後進行。

而聯邦環境資訊法中，人民可申請之環境資訊，則規定該法第 2 條第三項。

亦即人民就環境資訊，不論其儲存類型，只要涉及該項各款中之事由，即可向前述之資訊義務單位申請公開。

二、法國

法國法之部分，則有資訊公開法、環境資訊法制與 2006 年的核能透明性暨核能安全法。

在資訊公開法下，人民所能申請之政府資訊雖然廣泛，但僅能向政府機關(包含承擔公共任務之私人)請求。但在核能透明性暨核能安全法下，其申請對象則是核子設施經營業者或是運送相關物質之人。兩者之請求對象，大為不同。

而就核子資訊揭露與否的相關業務，則係交由地方核能資訊公開委員會處理。換言之，法國的核能資訊公開之業務主要係由地方核能資訊公開委員會負責，而核能安全局則扮演監督之角色。此外，地方核能資訊公開委員會的組成，除專家學者外，係由民意代表擔任主要成員，此一規定，更能使地方核能資訊公開委員會的監督發揮作用，蓋使掌有監督行政之民意代表同時職掌核能安全資訊公開之事宜，一方面可以借助於民意代表能直接掌握民意之優勢，另一方面又可以使民意代表透過其權限，實質參與核安資訊公開事務。

我們可以看到法國的制度並不迴避現實問題。相反地，我們可以看到法國法相當務實地，讓核子設施經營者直接面對來主要由民意代表所組成的地方核安資訊公開委員會的監督，達到真正的資訊公開、透明的法律要求。

而核能透明性暨核能安全法中的另一個特色是限縮資訊不公開之事由，以因應核能資訊之特性。此外，並課以核子設施經營業者就其活動內容的報告義務。

三、小結

綜合上文論述，茲以表格呈現如下：

	德國	法國
規範法律	聯邦環境資訊法	核能透明性暨核能安全法
請求資訊範圍	<p>環境資訊，不論其儲存類型，係指所有與下列事項有關之資料：</p> <p>一、空氣、大氣、水、土地、景致與包括濕地、海岸及海洋等區域在內之自然生存空間等環境組成部分之狀態、包括基因改造生物在內之物種多樣性與其組成部分，以及各該組成部分彼此間交互影響之情形；</p> <p>二、物質、能源、噪音與輻射能、所有種類之廢棄物等因子，以及將物質排放、排出或以其他方式釋出至環境中，且會對第 1 款所定之環境組成部分產生影響，或有可能產生影響之情形；</p> <p>三、措施或行為，其</p> <p>（一）對於第 1 款所稱之環境組成部分，或第 2 款所定之因子會產生影響，或可能產生影響，或</p> <p>（二）目的在於保護第 1 款所定之環境組成部分；其中亦包</p>	<p>一、起因於核子設施經營者活動所致的照射風險的相關資訊；</p> <p>二、為了防止或減輕照射風險，而構想的安全對策與輻射防護對策的相關資訊。</p>

	<p>括政策綱領、法規範與行政規則、協定、環境協議、計畫及方案；</p> <p>四、與環境法實施有關之報告；</p> <p>五、為準備或施行第 3 款所定措施或行為而進行之成本效益分析，或其他經濟分析與推測，以及</p> <p>六、受第 1 款所定環境組成部分之狀態，或受第 2 款與第 3 款所定因子、措施或行為所影響或有受其影響之可能的人體健康與安全狀態、人類生存條件，以及文化遺跡和建築；於此亦包括食品鏈受輻射污染之情形。</p>	
資訊提供單位	<p>一、聯邦以及由聯邦所直接設立之公法人所屬之資訊義務單位。</p> <p>二、履行公共任務，或提供與環境有關之公共服務（例如與環境相關之生存照顧之自然人），以及由聯邦所控制，或由聯邦所監督之公法人所控制之私法人</p>	<p>一、核子設施經營業者</p> <p>二、運送相關物質之人</p>
主管機關	未有特殊設計	核安會
特殊設計		限縮資訊不公開之事由

第四章 核能安全和資訊透明法草案

福島事件後，民眾對核能是否能安全利用之疑慮日漸升高，國際之間亦有多國宣布將減少核能之使用或逐步停止核能利用之政策；就核能安全之領域，為消弭人民之疑慮，加強核能安全及監督機制，政府必須適時適度地主動或依人民申請，公開核能安全資訊，為因應此一需求，我國必須建立核能資訊公開相關法制。

我國雖有行政程序法資訊公開之獨立專章與政府資訊公開法，但行政程序法僅能在總論領域中為一般性規範，雖政府資訊公開法有資訊公開之條文，卻多半僅係課予行政機關公開之義務，而未針對核能利用領域之特性進行制度設計與規範，也因此目前我國就核能資訊公開，尚未設有一般性之統一規範。

核能資訊公開制度之良窳，除涉及人民知的權利外，也牽涉中央及地方政府對核能政策的態度。核能資訊涉及牽涉國防、工業等機密，但又攸關人民之生命、身體、財產等重大法益，核能資訊公開法制之建立，目前於我國社會極為重要，現行的規範架構，已無法滿足核能資訊公開之特殊要求。

為保障核能安全，與人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，促進民主參與，擬參考目前國際上就核能資訊公開法制之立法較為先進之法國「核能透明性暨核能安全法」(Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire) 之規定，並參酌我國既有法置中之行政程序法、政府資訊公開法與新北市核能安全監督委員會設置要點之規定，訂定核能與安全暨資訊透明法。要點如下：

- 一、 明定本法之立法目的（第一條）、政府應該致力於制定核能安全資訊公開之規範（第二條）。
- 二、 明定主管機關為核能安全委員會及其職權與法定義務（第三條）。

- 三、 明定設置核子設施之直轄市、縣（市），應設立直轄市、縣（市）核能資訊委員會，及其法定職權（第四條）。
- 四、 明定直轄市、縣（市）核能資訊委員會委員之組成及任命方式（第五條）。
- 五、 明定直轄市、縣（市）核能資訊委員會及其他行政機關之職權（第六條）。
- 六、 明定核子設施經營者之義務（第七條）。
- 七、 明定核能安全委員會之權限（第八條）。
- 八、 明定核能安全委員會有進行行政調查之權限（第九條）。
- 九、 明定人民申請核能資訊之相關救濟管道（第十條）。

新增條文	立法理由
<p>第一條 為保障核能安全以及人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，積極反映民意，建立協調與建議平台，促使資訊公開透明及執行諮詢監督功能，以達經濟發展與保障環境品質與人民生命財產安全，特制定本法。</p>	<p>一、本條揭示立法目的。</p> <p>二、政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，核能透明性，可確保民眾知悉並信賴政府施政，使民眾易於取得核能安全之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與及確保核能安全。</p> <p>三、參酌新北市核能安全監督委員會設置要點之立法目的。</p>
<p>第二條 政府應制定關於核能安全保障之規範，並監督其規範之適用。政府應致力於向一般民眾提供核能活動有關之風險，以及關於核能活動對個人健康、安全與環境之影響之資訊。</p> <p>核能資訊之公開，依本法之規定。本法未規定者，依其他法律之規定。</p>	<p>一、明定政府具有建立核能資訊公開法制之義務。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第一條第二項之規定。</p>
<p>第三條 核能安全委員會為核能安全管理及提供核能安全相關資訊事務之主管機關，並於其職權範圍內對人民提供核能安全相關資訊。</p> <p>核能安全委員會每年應制作年度報告書，向立法院、行政院及總統提出，並主動公開。</p> <p>主管機關有責任定期公開核能安全管理方法及結果的相關資訊。國家於核安事件及事故發生時，就國內外之相關資訊，應主動公開。</p>	<p>一、明定核能資訊公開之主管機關為核能安全委員會。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第四條之規定。</p> <p>三、第二項明定主管機關制作年度報告書之義務。</p> <p>四、第三項明定主管機關就核能資訊之主動公開義務。</p> <p>五、參考法國核能透明性暨核能安全法第七條第一項、第十八條之規定。</p>
<p>第四條 設置核子設施之直轄市、縣(市)，應設立直轄市、縣(市)核能資訊委員會。</p>	<p>一、明定直轄市、縣(市)核能資訊委員會之設立及職權。</p>

<p>直轄市、縣(市)核能資訊委員會就核能安全、輻射防護及該直轄市、縣(市)區域中之核子設施之運轉、建造、核子保防與保安、輻射防護、放射性物料管理、緊急應變及其他事項，對人與環境之影響，有調查、資訊收集、協調、教育宣導之義務。</p> <p>為使人民便於利用，直轄市、縣(市)核能資訊委員會之活動內容及年度活動報告書，應主動公開或應人民申請提供之。</p> <p>直轄市、縣(市)核能資訊委員會所需經費，由中央主管機關及直轄市、縣(市)政府支應。</p>	<p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二二條及我國政府資訊公開法第五條之規定。</p>
<p>第五條 直轄市、縣(市)核能資訊委員會，置委員若干人，由核子設施所在地之直轄市、縣(市)議會議長任命之，並指定一人為主任委員：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 核子設施所在地之直轄市、縣(市)議會議員。 二 核子設施所在地之鄉鎮市區代表會代表。 三 核子設施所在地之直轄市、縣(市)立法委員 四 環保團體代表。 五 經濟團體代表。 六 工會代表。 七 從事醫學相關職業之代表。 八 法學等相關學者專家代表。 九 輻射防護或核能安全之專家代表。 十 核子設施所在地之直轄市、縣(市)政府代表。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定直轄市、縣(市)核能資訊委員會委員之組成及任命方式。 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二二條及我國新北市核能安全監督委員會設置要點之規定。

<p>核能安全委員會之代表、其他相關中央行政機關之代表、核子設施經營者代表，亦得參加直轄市、縣（市）核能資訊委員會，但無表決權。</p> <p>直轄市、縣（市）核能資訊委員會設置辦法，由核子設施所在地之直轄市、縣（市）政府定之。</p>	
<p>第六條 直轄市、縣（市）核能資訊委員會得就來自核子設施之游離輻射或放射性廢棄物，進行測定或分析。</p> <p>就直轄市、縣（市）核能資訊委員會任務之必要資訊，核子設施經營者、核能安全委員會及相關行政機關，應提供之。</p> <p>就涉及核子設施設立地區之核能安全與輻射防護相關事項，直轄市、縣（市）核能資訊委員會得向核能安全委員會及相關行政機關請求提供資訊。</p> <p>直轄市、縣（市）核能資訊委員會與核能安全委員會，於必要之範圍內應彼此提供相關資訊。</p> <p>核能安全委員會、相關行政機關以及核子設施經營者，得出席直轄市、縣（市）核能資訊委員會並發言，並應參與策劃直轄市、縣（市）核能資訊委員會之業務。</p>	<p>一、本條明定直轄市、縣（市）核能資訊委員會及其他行政機關之職權。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二二條之規定。</p>
<p>第七條 核子設施經營者，每年應就以下所列的項目作成明確說明之報告書：</p> <p>一、核能安全與輻射防護之措施。</p> <p>二、在核子設施區域內發生之核能安全與輻射防護事件或事故，以及為防止該事故之</p>	<p>一、第一項明定核子設施經營者提出報告書之義務。</p> <p>二、第二項明定核子設施經營者報告書之制作後應向立法院、核能安全委員會及直轄市、縣（市）核能資訊委員會提出，並公開之義務。</p>

<p>擴大和控制，其對人體健康與環境之影響所採取之措施。</p> <p>三、環境中之核子設施之放射性廢棄物之性質、非放射性廢棄物之性質與廢棄措施之結果。</p> <p>四、核子設施容納之放射性廢棄物之種類與數量、影響健康與環境之放射性廢棄物，以及為控制其影響所採取之措施。</p> <p>報告書應向立法院、核能安全委員會及直轄市、縣(市)核能資訊委員會提出，並公開之。</p> <p>報告書應記載之資訊種類及內容，由主管機關以命令定之。</p> <p>核子設施經營者於發生核子設施違規情事時，應儘速通報直轄市、縣(市)核能資訊委員會。</p>	<p>三、報告書應記載之資訊種類繁多，第三項明定由主管機關以命令定之。</p> <p>四、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十一條以及我國核子設施違規事項處理作業要點之規定。</p>
<p>第八條 就核能相關作業之危險及核能活動對人體健康、環境與核能安全之影響，核能安全委員會得收集資訊及陳述意見；亦得審議有關利用核能安全資訊之所有問題，並提出確保及改善核能資訊公開之方法。</p>	<p>一、明定核能安全委員會之權限。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十四條之規定</p>
<p>第九條 核能安全委員會於必要時得進行行政調查及相關行政程序。</p>	<p>一、明定核能安全委員會有進行行政調查之權限。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十五條之規定。</p>
<p>第十條 人民對於核能安全委員會或直轄市、縣(市)核能資訊委員會就其申請提供、更正或補充資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。</p>	<p>一、明定人民申請核能資訊之相關救濟管道。</p> <p>二、參考政府資訊公開法第二十條之規定。</p>

第十一條 本法自公布日施行。	
----------------	--

第五章 政府資訊公開法就核能設施資訊予以規定？

由現行政府資訊公開法第 2 條但書之規定可知，對於政府資訊之公開與提供，如其他法律有特別規定者，應優先適用該其他法律之規定。例如該條立法理由說明中所提及之公司法第 393 條第 3 項規定（現為該條第 2 項規定），乃賦予任何人得向主管機關申請查閱或抄錄公司名稱、所營事業、公司所在地、執行業務或代表公司之股東、董事、監察人姓名及持股、經理人姓名、資本總額或實收資本額，以及公司章程等公司應登記之事項。除此之外，例如商業登記法第 18 條、法院組織法第 83 條、民事訴訟法第 242 條、刑事訴訟法第 33 條及第 38 條，乃至於檔案法第 17 條及第 22 條等規定，均有就其規範適用領域所涉相關資訊之公開與提供予以規定。依前述政府資訊公開法第 2 條但書之規定，是類規定相對於政府資訊公開法而言，即係屬政府資訊公開法之特別規定而應予以優先適用，反之，若其就政府資訊公開或提供之規範內容有所不足或有漏未歸定之情形時，即應回歸適用政府資訊公開法。由此可知，政府資訊公開法與其他法律關於資訊公開或提供之規定，乃呈現普通法與特別法之適用關係，此亦可見於前述立法理由之說明³³。

也因此，若欲在本質為普通法之政府資訊公開法中，特別針對有關核能設施或相關涉及核能安全措施之資訊公開事項予以規範，恐與其規範本質，乃至於立法體例有所不符。然而，於此須強調的是，上述見解並非係指現行政府資訊公開法之規定無法完全適用於關於核能設施或相關核能安全措施資訊之公開與提供，相反地，姑且不論能否直接以國營事業為請求提供資訊之對象或作為應主動公開資訊之義務主體，現行政府資訊公開法對於有關核能設施或相關涉及核能安全措

³³ 關於政府資訊公開法第 2 條規定之立法理由說明，可參閱 <https://www.moj.gov.tw/HitCounter.asp?xItem=39347&ixCuAttach=6513>（最後瀏覽日：2017 年 11 月 30 日）。

施之資訊公開事項，仍有其適用之餘地。例如在關於應限制公開或不予提供部分，該法第 18 條第 1 項第 4 款規定，凡政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，若將其公開或提供予人民時會對實施目的造成困難或妨害者，即得限制公開或不予提供。基此，行政院原子能委員會作為各公私立原子能教學、研究及應用機構之監督機關，其為實施各類監督管理實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作之相關資料，如予以公開或提供將導致對於實施目的造成困難或妨害，即可在符合該條第 2 項所定之分離原則之要求下，依該款規定而限制公開或不予提供。

除此之外，雖然現行多數實務見解均認為政府資訊公開法第 4 條第 1 項所定之政府機關，並不包括國營事業在內，也因此，例如營運核能發電廠之國營事業台灣電力股份有限公司即無依該法主動公開相關核能設施資訊之義務，人民亦無法以之為請求提供相關資訊之相對人。換言之，於此等情況下，應主動公開或應人民申請而提供相關資訊者，即係因行使相關法定職權而取得或製作與台灣電力股份有限公司經營有關資料之政府機關，亦即行政院原子能委員會。也因此，除非有該法第 18 條第 1 項第 9 款所定之情事而得限制公開或不予提供者外，即有就所取得或製作與台灣電力股份有限公司關於核能設施與核能安全措施之資料予以公開或提供。

附帶一提的是，法務部鑑於政府資訊公開法施行迄今已逾十年，各級行政機關對於該法之適用，亦已出現諸多須透由修法進一步解決之爭議，乃於 2016 年 12 月 30 日於該部官方網頁公告「政府資訊公開法修正草案」。期望透由修法一方面能有效解決現行政府資訊公開法及相關法規因規範內容不甚明確所衍生之適用爭議，乃至於行政實務運作上所面臨之困境，另一方面亦透由德國、日本、美國及英國等先進國家最新之政府資訊公開法制之參考而擬具修正草案，進而與

世界發展趨勢接軌³⁴。

其中與上述說明較為直接相關者，乃係該修正草案將現行政府資訊公開法第 18 條關於限制公開或不予提供政府資訊之情形，改列為第 22 條予以規範，且在前述現行政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，亦即政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，若將其公開或提供予人民時會對實施目的造成困難或妨害者，即得限制公開或不予提供部分，改列為該條第 3 款，同時新增但書規定，亦即若為保護人民生命、身體、健康有必要者，亦得公開或提供該等資訊。換言之，乃將原本性質屬於絕對豁免事由之規定，修正為相對豁免事由予以規範，使政府機關於決定是否提供該等資訊時，乃進一步享有裁量之空間³⁵。但即便如此，該款修正說明乃強調，政府機關應依據體個案情形判斷，如認為有對人民之生命、身體、健康造成重大影響者，則必須注意有裁量收縮至零，以致於不得再行主張仍享有裁量空間，毋寧即應公開或提供該等政府資訊之可能³⁶。

另外，前述原本規定於現行政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款關於限制公開或不予提供公營事業機構經營資料之規定，在該修正草案中則是予以刪除，而改由修正後之該項第 7 款規定予以規範，亦即個人、法人、團體或政府機關經營事業之有關資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人、團體或政府機關經營事業之權利、競爭地位或其他經營上正當利益之虞者，得限制公開或不予以提供。又，現行該款之但書規定，則改列該條第 2 項予以規定。換言之，若該等資訊經當事人同意者，即無限制公開或不予提供之需要，故而政府機關即有公開或提供之義務。除此之外，若該等資訊對公益或為保護人民生命、身體、健康有必要者，

³⁴ 就此，參閱該修正草案總說明：http://www.cses.kl.edu.tw/uploads/tadnews/file/nsn_1576_1.doc（最後瀏覽日：2017 年 11 月 30 日）。

³⁵ 就此，參閱該條之修正說明，http://www.cses.kl.edu.tw/uploads/tadnews/file/nsn_1576_2.doc（最後瀏覽日：2017 年 11 月 30 日），頁 26。

³⁶ 同前註。

政府機關亦得公開或予以提供。

最後，在該修正草案中雖然對現行政府資訊公開法第 4 條關於政府機關之定義規定有所修正，然而仍未將公營事業列入作為本法之規範對象，且於該條之修正說明中更是明確指出公營事業因具有法人格，故而非屬修正後之該條第 1 項第 4 款所稱前三款機關或公法人所設立之其他附屬機構範疇³⁷。由此亦可清楚知悉公營事業仍舊被排除在該修正草案之規範範圍外。

³⁷ 就此，參閱該條之修正說明，http://www.cses.kl.edu.tw/uploads/tadnews/file/nsn_1576_2.doc（最後瀏覽日：2017 年 11 月 30 日），頁 8。

第六章 結論

壹、未來之配套措施：修訂原能會資訊公開作業要點

關於核能資訊公開之事務，目前行政院原子能委員會業已制定發布資訊公開作業要點（下稱系爭要點）。而相關事項中，最易引起爭議者，厥為公開與不公開事項之界定。也因此，未來倘若針對核能資訊公開制定專法，具有密切關係之配套法規範，即為此一要點，或將依據未來的專法之授權成為法規命令。因此，針對本要點目前規定關於「不公開」之事項，屆時將有必要予以補充修訂。

系爭要點第 5 點規定：「政府資訊公開法第十八條規定部分或全部限制公開之資訊，依其類別與要件可分為：1. 涉及國防、外交或其他法律規定不得公開者。2. 涉及商業交易或金融財務機密者。3. 可能侵犯隱私權之個人隱私及醫療紀錄。4. 過於詳盡之地質、水文資料或涉及核設施安全保防任務，其公開或提供將妨害核設施安全防護者。」其中第 1 款：「涉及國防、外交或其他法律規定不得公開者。」之部分值得進一步討論。

由於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款並未將國防或外交資訊定為應限制公開或不予提供之資訊，因此該款規定應解釋為「經依法核定」為國家機密，或其他法律、法規命令所規定應秘密事項或限制、禁止公開者，方得為豁免公開之資訊。又所謂「經依法核定」為國家機密之資訊，係指依國家機密保護法所定程序而核定為國家機密之資訊；換言之，凡未經該等程序而被核定為國家機密之國防或外交資訊，仍不得以此為由而拒絕公開或提供。又其所稱之法規命令，非指基於概括授權所訂定者（例如各法律之施行細則），而係指基於法律特別授權所訂定之法規命令。換言之，行政機關不得自行訂定職權命令或行政規則，作為其拒絕公開或提供相關資訊之依據。因此，系爭要點第 5 點第 1 款建議修改為：

「涉及經依法核定為國家機密，或其他法律、經特別授權所訂定之法規命令規定不得公開者。」。

再者，關於系爭要點第 5 點第 2 款：「涉及商業交易或金融財務機密者。」既然作業要點在於執行政府資訊公開法，自然回歸該法的規定即可。政府資訊公開法並非以商業交易或金融財務機密作為規範對象，為避免適用上的誤會，建議依循政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，修正為：「涉及個人、法人或團體營業秘密或經營事業有關，且對公益無必要性之資訊。」。

而系爭要點第 5 點第 3 款：「可能涉及隱私權之個人隱私及醫療紀錄」因醫療紀錄本屬本屬於特種隱私，依個人資料保護法，為個人隱私資料之一種，似無再另行列述之必要。故建議依循政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，修正為：「涉及個人隱私，且對公益無必要性之資訊」。

此外，系爭要點第 6 點：「民眾向本會申請公開之資訊，若涉及特定個人、法人或團體之權益，除法令另有規定外，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。」以及第 7 點：「依前點提出意見之個人、法人或團體應先自行明確的標示出該項文件或資訊中需要限制公開的部分，並敘明理由。」似對第三人課予過重的說明義務。

貳、德國環境資訊法之重點

德國聯邦資訊法之適用範圍，在於聯邦，以及由聯邦所直接設立之公法人所屬之資訊義務單位，範圍頗寬；且就所謂應公開之「環境資訊」之定義，涵蓋甚廣、至少有六種 (§10 II)。至於請求公開之人，並無特殊限制，亦即，任何人無須有法律上之利益，均得依該法之規定請求資訊公開。

資訊不公開，主要限於危害公共利益、保護利害關係人之理由，其他情形下原則上均應公開。此外，德國聯邦政府依本法至少應每 4 年定期公布聯邦區域環境狀態之報告。

參、法國法之參酌：制定專法

法國核能資訊公開法之運作，相關法規有 1978 年資訊公開法、環境資訊公開法、核能透明性暨核能安全法（TSN 法）等，而透過核能透明性暨核能安全法之立法，以地方核能資訊公開委員會（CLI）為核心，至於中央級的核能安全資訊公開及透明性高等委員會則並無如此之重要性。CLI 主要由民意代表組成，並具有多元意見之代表性，可以將社會上整體之意見包含在內，避免偏頗。

此外，本法使核安署成為單純的監督管制機關，權責清楚。而關照到我國面臨的問題，也可以從法國核能資訊公開法的規定中找到若干的參考方向。目前原能會在未來的行政院組織改造的結果如何，尚在未定之天，但倘能透過專法之制定，仿造法國法制，將核能資訊公開事務執行的主導機關設定為地方級的核能資訊公開委員會，而中央的原能會則成為監督核能資訊公開事務有無依據法規進行之單純的管制機關時，將可讓法律關係單純化。避免與政府資訊公開法之修正產生扞格之處。也因此，本研究建議關於核能資訊公開之事務，我國以採取如法國法般，制定專法之模式為宜。

亦即，將核能資訊公開事務之主管機關設定為核能安全委員會，於地方層級，凡設置有核子設施之直轄市、縣(市)，即應設立直轄市、縣(市)核能資訊委員會。且核子設施經營者每一年有義務提出年度核能資訊公開報告書。

參考文獻

壹、中文部分

朱柏松，核能安全與核子損害賠償，經社法制論叢，第3期，1989.1，頁1-19。

江通壹，核能電廠緊急事故輻射劑量快速評估系統之建置，華梵大學資訊管理學系碩士論文，2003。

行政院原子能委員會，核能實務與理論，1993。

李敏編輯，核電廠安全度評估方法之理論與應用，清華大學／台灣電力公司，1996.7。

林俊隆，「核能發電的回顧和前瞻—2005年核能幹事勞資會議」演講稿，台灣電力公司核能安全處，2005.1.18。

林家德，我國核能規範風險告知應用之影響與可行性評估，核能研究所，2003。

林家德，風險衡量指標及其在核電廠風險告知決策上的應用，核能季刊，第39期，2001.4，頁5-21。

柯澤東，核能安全與核子損害賠償，經社法制論叢，第3期，1989.1，頁1-19。

柯澤東，環境法論（二），1995.6。

夏德鈺，核能發電安全，財團法人中興工程科技研究發展基金會，2002。

核一廠、核二廠、核三廠核子財損險與核子責任險保單，台灣電力公司，2006。

核一廠安全度評估分析模式暨數據更新（INER-A0422R），核能研究所，2004。

核二廠安全度評估分析模式暨數據更新（INER-A0455R），核能研究所，2004。

核三廠安全度評估分析模式暨數據更新（INER-A0495R），核能研究所，2004。

核能研究所，風險告知基準視察及風險顯著性判定研討會，2004.3。

許淑禎，核能電廠管制單位電廠視察員風險顯著性決策支援系統之探討，中原大

- 學資訊管理學系研究所碩士論文，2006。
- 陳春生，放射性廢棄物最終處置與非核家園，台灣本土法學雜誌，第 53 期，2003.12，頁 135-147。
- 陳春生，核子損害賠償之研究—兼評我國核子損害賠償之法及其修正草案之規定，收於核能利用與法之規制，1995.11，增訂版。
- 陳春生，核子損害賠償之研究—兼評我國核子損害賠償法及其修正草案之規定，中興法學，第 38 期，1994.10，頁 1-44。
- 陳春生，核能利用與法之規制，1995.11。
- 陳春生，德國核能電廠之設立許可程序及其安全性問題，收於當代公法理論—翁岳生教授六秩祝壽論文集，1993.5。
- 陳春生，德國核能電廠訴訟之法律問題，中興法學，第 37 期，1994.5，頁 1-28。
- 陳健祥，核子事故緊急應變決策資訊管理系統之建置與應用，清華大學原子科學系碩士論文，2001。
- 陳敏，行政法總論，2004，4 版。
- 曾訓華，重大核能災變之法律問題研究，清華大學科技法律研究所碩士論文，2007.6。
- 黃平輝，美國核管會之「重要性判斷方法」(SDP) 介紹(一)，台電核能月刊，2004.2，頁 21-37。
- 黃平輝，美國核管會之「重要性判斷方法」(SDP) 介紹(二)，台電核能月刊，2004.3，頁 29-55。
- 黃証義，核子事故緊急應變資訊系統 (NAEIS) 的應用研究，清華大學原子科學系碩士論文，2000。
- 楊覺民譯、翁寶山編，核能發電與環境，1985。
- 董瑞生，決策支援系統在緊急事故管理之應用—核電廠個案研究，政治大學企業管理碩士論文，1986。
- 劉學仁，我國核能電廠緊急應變機制之研究，政治大學行政管理碩士學程論文，

2002。

蔡明志，風險管理在大眾運輸安全管理管制課題之發展應用，運輸計畫季刊，29卷1期，2000.3，頁181-211。

羅孝賢，核子事故交通疏散規劃與控制方法之研究，台灣大學土木工程研究所博士論文，1993。

羅舜生，核能事故處置專家系統之建立，中正理工學院兵器系統工程研究所碩士論文，1986。

貳、日文部分

一、專書

日本原子力損害賠償紛争審査會配付資料。

現代原子力法の展開と法理論，第2版，卯辰昇，日本評論社，2012年3月。

原子力損害賠償の法律問題，卯辰昇，金融財政事情研究会，2012年1月。

被ばくと補償 -- 広島、長崎、そして福島，直野章子，平凡社，2011年12月。

原子力年鑑2012年版，原子力年鑑編集委員会編，日刊工業新聞社，2011年11月。

原子力損害賠償の実務，原子力損害賠償実務研究会編，民事法研究会，2011年11月。

原発事故・損害賠償マニュアル，日本弁護士連合会編，日本加除出版，2011年10月。

原子力安全委員会指針集，改訂13版，大成出版社，2011年4月。

公害・環境訴訟と弁護士の挑戦，日本弁護士連合会公害対策環境保全委員会編，法律文化社，2010年10月。

原子力政策学，神田啓治、中込良廣編，京都大学学術出版会，2009年12月。

原子力市民年鑑 2016-17, 原子力資料情報室 (編), 七つ森書館, 2017年2月。

原子力情報の公開と司法国家--情報公開法改正の課題と展望, 三宅 弘, 日本評論社, 2014年1月。

環境法のフロンティア, 黒川哲志(編)、奥田進一(編), 成文堂, 2015年3月。
行政法研究 第12号, 特集エネルギー、化学物質、水管理政策と市民参加, 宇賀克也 (責任編集), 信山社, 2016年3月。

原発の安全と行政・司法・学界の責任, 齋藤浩(編), 法律文化社, 2013年7月。

震災・原発事故と環境法, 高橋滋(編), 大塚直(編), 民事法研究会, 2013年1月。

福島原発事故と法政策--震災・原発事故からの復興に向けて(一橋大学・公共政策提言シリーズ), 高橋滋(編著), 公益財団法人住友電工グループ社会貢献基金一橋大学環境法政策講座 (編著), 第一法規, 2016年2月。

リスク・マネジメントと公共政策--経済学・政治学・法律学による学際的研究, 高橋 滋 (編著), 渡辺 智之 (編著), 第一法規, 2011年3月。

原発事故からの復興と住民参加—福島原発事故後の法政策, 一橋大学環境法政策講座・国際シンポジウム新刊, 高橋 滋, 第一法規, 2017年3月。

新・情報公開法の逐条解説 行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法 第7版, 宇賀克也, 有斐閣, 2016年10月。

新・情報公開法の逐条解説 行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法 第6版, 宇賀克也, 有斐閣, 2014年3月。

二、論文

大塚直, 東日本大震災と法 福島第一原子力発電所事故による損害賠償, 法律時報 83(11), 2011.10, 48-54。

大塚直，原発の損害賠償（特集 法律学にできること--東日本大震災を契機に考える），法学教室（372），2011.9, 27-28。

山田準次郎，国の無過失責任の研究，有斐閣，1989.8。

今村和男／柳沼充彦，原子力被害者早期救済法の成立～平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律，立法と調査（321），2011.10, 15-26。

文部科学省，原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会第1次報告書，

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gaiyou/

1279826.htm，平成20年12月15日。

文部科学省，原子力損害賠償紛争審査会第1～15回議事要旨・議事録・配付資料，http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/giji_

[list/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/giji_list/index.htm)。

卯辰昇，原子力損害に対する民事責任の履行に関する法政策学的分析(上)米国原子力損害賠償法(PA法)改正に関する報告書を中心として，法律時報 72(2)，2000.2, 35-41。

卯辰昇，原子力損害に対する民事責任の履行に関する法政策学的分析--米国原子力損害賠償法(PA法)改正に関する報告書を中心として(下)，法律時報 72(3)，2000.3, 70-78。

卯辰昇，現代原子力法の展開と法理論，2002.1。

多田望，国際的な原子力損害賠償に関する1997年の改正ウィーン条約と補完的補償条約について--地理的適用範囲と国際裁判管轄の観点から，The Journal of international law and diplomacy. Kokusaiho gaiko zasshi 101(2)，2002.8, 196-218。

西埜章，公法上の危険責任論，東洋館出版社，1975.3。

東京電力株式会社，「避難による損害への『仮払補償金』のお支払いについて」別紙一，平成23年4月15日。

松野元，原子力防災—原子力リスクすべてと正しく向き合うために，創英社/三省堂書店，2007.2。

柳沼充彦，原子力損害賠償法等の一部改正案--原子力損害における被害補償の充実 (特集 第 171 回国会の法律案等の紹介(2))，立法と調査 (291), 2009.4, 16-23。

柳沼充彦，福島第一原子力発電所等の事故に係る損害賠償 (特集 東日本大震災(上))，立法と調査 (317), 2011.6, 79-83。

原子力安全・保安院監修，原子力実務六法，エネルギーフォーラム，2006.6。

原子力災害対策特別措置法解説，原子力防災法令研究会，2000.8。

原子力損害賠償紛争審査会，「資料 3 原子力損害賠償紛争審査会の公開の手続きについて (案)」，平成 23 年 4 月 15 日。

浦川道太郎，「ドイツにおける危険責任の発展 (一)」，民商法雑誌 70 巻 3 号，1974.6, 60-96。

笹浪雅義，原子力損害賠償紛争審査会、賠償の範囲の判定等に関する補充指導原則を決定，NBL (960), 2011.9, 4-7。

野村豊弘，原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故 (特集 東日本大震災--法と対策)，Jurist (1427), 2011.8, 118-124。

森田章，原子力損害賠償法上の無限責任，NBL (956), 2011.7, 23-27。

森脇昭夫，法とは何か(19) 原子力事故の被害者救済(1)--損害賠償と補償，時の法令 (1882)，2011.5.30, 39-47。

森脇昭夫，法とは何か(20) 原子力事故の被害者救済(2)--損害賠償と補償，時の法令 (1884)，2011.6.30, 35-42。

森脇昭夫，法とは何か(21) 原子力事故の被害者救済(3)--損害賠償と補償，時の法令 (1888)，2011.8.30, 35-43。

下山憲治，原子力事故とリスク・危機管理 (特集 東日本大震災--法と対策)，ジュリスト，1427 号，頁 100-106，2011 年 8 月。

櫻井敬子，行政法講座(61)原子力施設の安全規制，自治実務セミナー，52 巻 8 号，頁 4-7，2012 年 8 月。

高橋信行，原子力行政と透明性—フランス原子力情報公開と地域情報委員会（CLI），行政法研究 第10号，2015年8月。

清水晶紀，米国原子力安全規制の基本構造と法的特徴（シンポジウム 福島事故と原子力安全規制の今後：比較法の観点から），比較法研究 (76), 頁 4-26, 2014年。

附錄 研討會暨座談會辦理情形

第一節 辦理過程簡述

目前業已於今(2017)年六月二十七日舉辦一場專家學者座談，於臺北大學民生校區教學大樓 9F23 小研討室，由臺北大學法律學院助理教授張惠東主持，邀請世新大學法學院謝碩駿副教授、臺北大學法律學院高仁川助理教授、以及本計劃共同主持人輔仁大學法律學院陳信安助理教授等人共同與談。

本場座談會所帶來豐富的本國暨外國法制與經驗，彼此激盪不同觀點，及其他可以再思考的議題，為我國實務運作提供值得參考的資訊與效法的對象。

第二節 活動行程表

研修資訊公開法制及相關配套措施座談會

時間：2017年6月27日（二）14：30

地點：臺北大學民生校區教學大樓 9F23 小研討室
（臺北市中山區民生東路三段 67 號）

14：30 ~ 14：40 開幕

14：40 ~ 15：50 綜合座談

主持人：張惠東助理教授（臺北大學法律學院）

與談人：謝碩駿副教授（世新大學法學院）

陳信安助理教授（輔仁大學法律學院）

高仁川助理教授（臺北大學法律學院）

15：50 ~ 16：00 閉幕

主辦：臺北大學法律學院／行政院原子能委員會

第三節 座談會紀錄

張惠東教授：

會議開始，請陳信安老師先就德國法報告。

陳信安教授：

我今天從歐盟法觀點，以及歐盟法對德國法的影響，向大家說明。在承接政府機關研究案時，我的習慣是從比較法的資料與法理論，來作為計畫相關論證之基礎。因此，我會從我熟悉的德國法開始討論。在談到環境、能源等議題時，國內除了會談到美國、日本，還會討論歐盟。歐盟的立法，尤其是德國學者對歐盟法還有環境資訊立法思維的說明，他們認為說，環境保護是否能有效落實，是取決於人民能否針對各種跟環境狀態，還有對環境造成負擔，或者是已經對環境造成負擔的各種資訊，有效取得之。這個邏輯相當簡單。我今天如果要去推行相關的環境保護措施，我要先知道說，環境到底產生了什麼問題。所以，在他們來講，他們對於環境保護，尤其是環境資訊，大概分成了幾個階段。第一個階段是取得環境資訊的部分。這個取得環境資訊，可能會對政府機關跟人民，還有人民與人民、人民跟政府機關之間，會呈現多面向的法律關係。此乃其基本立法思維。請各位看一下第 2 張簡報中，就有提到，德國學理提到：「透過取得及知悉各類環境資訊，一方面人民乃可將其行為聚焦於生態面向之要求。」，簡單來說，當我知道相關環境資訊，而要做決定時，就會考量這部分。以輻射來說，可能會是，我在從事相關經濟行為時，就會考慮到說輻射會對我的行為有什麼影響；「另一方面亦可對於國家環境資訊保護進行一定程度之控制。」，這取決於人民可以獲得多少資訊。歐盟在 1990 年 6 月就有施行環境利用的指令，透由這個指令，強化了歐盟人民對於歐盟環境法具體實施的情形，作為看守的地位，同時也填補了

歐盟機關對於各地實施歐盟環境法所可能出現的監控漏洞。畢竟歐盟沒辦法在各地設置機關。所以會變成是，透過這個環境指令，強化歐盟各地人民對於環境資訊監控的地位，等於是透由人民這樣的角色扮演，彌補監控環境法施行的過程中，可能會產生的漏洞。再來是，「放寬公眾對於環境相關資訊之利用，以及傳播是類資訊，乃有助於提升人民之環境意識、意見交換，以及使公眾能有效參與環境問題做成決策之程序，進而改善對環境之保護」。這個其實可以知道，雖然一直在強調公眾參與，但以德國法來說，要提升人民去參與程序，必須要有個很重要的前提，就是要給人民充分的資料。不然如果讓人民都不知道的話，就讓他去參與，會只是讓人民坐在後面聽而已。資訊的提供，並非給予人民大量資料。德國法要求用人民易於理解的方式去告訴人民。這就是相當大的挑戰。另外，德國法認為，透過這樣的方式可以強化民主跟法治國的深植。因為 1990 年 6 月 7 日的指令，在歐盟法的規定中，所謂的指令就是，只要歐盟的機關發布後，會給各個會員國轉化為內國法的期限。在簡報的第 4 頁就有提到，德國在 1994 年 7 月 8 日，制定了環境資訊法。他們希望透由這個法律，來履行轉化指令的義務。但這部法並未完全落實指令的要求，所以就被提告到歐盟法院。歐盟法院認為有三個部分沒有履行，第一個，他沒有規定行政機關在進行行政程序時，才會出現的資訊。第二個，也就是現在講到的政府資訊公開法第 18 條第 2 項分離原則，這部法律沒規定。第三個是規費的收取，法院認為實際上並未提供資訊，但還是跟人民收取規費。歐盟法院對於以上三點認為，1994 年的環境資訊法並未遵照指令的要求。因此德國在 2001 年 7 月時，又去修正環境資訊法。再來，對於歐盟，以及德國關於環境資訊與公眾參與影響最大的還有一個奧胡斯公約。這是由聯合國歐洲經濟委員會所制定。在 1998 年十月，在丹麥奧胡斯通過，並於 2001 年 10 月生效。其由下列三大支柱所構成，第一個是提供公眾利用環境資訊；第二個是，要讓公眾可以確實參與跟環境相關的決定資訊；第三個是對於環境事務有利用法院的權利。為了要履行公約所要求之內容，歐盟在 2003 年 1 月 28 日時，制定了公眾利用環境資訊的指令，取代了 1990 年的指令。這個指令裡，將環境資訊分

為主動公開跟應申請而提供之資訊。因此，德國在 2004 年 12 月 22 日修正了環境資訊法。但是各邦的政府，還是有些遲延。德國學者認為，2004 年的環境資訊法幾乎納入指令的規範內容。這部法律之立法目的，幾乎跟我國的政府資訊公開法類似。其立法目的：「形構資訊義務單位提供環境資訊供自由利用，以及傳播環境資訊之規範框架。本法適用於聯邦，以及由聯邦所直接設立之公法人所屬資訊義務單位」。再來是資訊義務單位。第一個是政府及其他公行政單位，這個包括對於公行政單位提供諮詢，且成員亦由其任命之委員會。再來有兩個不包括在裡面，一個是聯邦最高機關，其職權行使是屬於立法權。還有非履行公行政任務之聯邦法院。履行公共任務這邊，只要是履行公共任務，或提供特別是跟環境有關之公共給付之自然人，以及受聯邦所控制或由聯邦所監督之公法人所控制之私法人，都屬於資訊義務單位。相較於我們的政府資訊公開法，我們的包括立法機關，但德國把立法權還有法院排除在外。第 10 頁這邊，環境資訊我有提過，主要是分成六大類。接著是請求利用環境資訊，跟我們的第 9 條差不多，任何人均得依據該法向掌有六大類資訊的資訊義務單位，請求利用環境資訊，且不以具法律上利益為必要。利用環境資訊的方式，包括請求提供資訊，或者是讓你可以去閱覽相關的卷宗，或是以其他你所需要的方式公開資訊。受理期間，是一個月。如有必要，可以延伸至兩個月。我們的法律只有 15 天。他們受理期間比較長。至於第 4 條與第 5 條，有關申請之程序與駁回，在此不一一介紹。比較有問題的是第 6 條。這跟我們政府資訊公開法規定相同，對於環境資訊的提供，有產生爭議時，要透過行政救濟，讓申請得以救濟。但人民也可請資訊義務單位，重新檢查其所做成之決定。如果是走後面這條路徑，人民還是不滿意資訊義務單位的決定時，例如說資訊義務單位可能認為決定正確，這時人民還是可以走行政訴訟。我想大家比較關切的會是政府資訊公開法第 18 條所規定的豁免公開事由，這在他們的第 8 條、第 9 條也有規定，這放在簡報第 21 頁以下。比較有問題的是，如果申請利用的是跟污染有關的環境資訊時，此時不能以前面第 2 款到第 4 款的事由，駁回人民申請。這是我們政府資訊公開法所沒有的。而申請人的申請如果

有第 22 頁以下的情形時，除公開之公共利益較為重要者外，受理之資訊義務單位應予駁回。另外，在第 9 條還有提到其他利益之保護。再來跳到第 10 條告知公眾的部分，簡單講，這是要主動公開的情形。但不同於我國的政府資訊公開法，德國並未條列式地列出哪些要主動公開。除了主動公開外，還要傳播，政府要告訴人民，我現在要把這些資訊告訴你們。環境資訊的傳播，也應該要以公眾所能夠理解而且利於利用的方式為之。如果有電子通訊的方式，就應該以電子通訊的方式傳播，也可以設置網頁。而在出現對人體健康或環境產生直接威脅之情形時，不論其產生係因人類行為或自然情勢所導致，資訊義務單位就應該直接且立即地傳播其所掌有，且可以相關公眾採取防止或降低該等威脅所生損害之資訊。除此之外，在第 11 條也有提到，聯邦政府至少每四年應公布聯邦區域環境狀態之報告，這個報告應該包含環境品質與現有對環境造成負擔情形之資訊。第 13 條則是監督的規定，不再說明。第 12 條有關規費與代墊之費用，不可以收取過高之費用，妨礙人民環境資訊利用的請求權。接著，我再簡評一下原委會的資訊公開作業要點第 5 點。第一個是：「涉及國防、外交或其他法律規定不得公開」。這跟政府資訊公開法似乎不同，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款並未把國防或是外交資訊定為應限制公開或不予公開的資訊。其僅僅是規定：「依法核定為國家機密，或其他法律、法規命令所規定為應秘密事項或限制、禁止公開者」，才是屬於可以豁免公開的資訊。從文義來看，作業要點可能擴張政府資訊公開法的規定。並不是所有跟國防、外交有關的規定，都應該限制或不公開。再來，是政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款有提到「其他法律」。其他法律有明文規定，就不會有問題。但是法規命令，法務部的見解是認為概括授權的法規命令，不可以拿來作為限制或禁止公開的依據。例如說施行細則，這種是概括授權的法規命令。只有特別授權的，才能限制或禁止公開的依據。當然，行政規則與職權命令，也不包括在內。所以我才建議修正本目的規定，使其符合政府資訊公開法的意旨。第二個是：「涉及商業交易或金融財務機密者」。既然作業要點是執行政府資訊公開法，就乾脆回歸到政府資訊公開法的規定即可，政府資訊公開法並不是規定涉

及商業交易或金融財務機密者，應該依循政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款的文意規範即可，以避免適用上的誤會。第三個：「侵犯隱私權之個人隱私及醫療紀錄」。醫療紀錄本來就屬於特種隱私，依個人資料保護法，為個人資料的一種，我認為再列出來之必要性，有待商榷。因此，建議修正為：「涉及個人隱私，且對公益無必要性之資訊」。使其更符合政府資訊公開法。以上簡短報告。

張惠東教授：

謝謝陳老師的說明。我們的研究計畫裡頭主要是鎖定核能資訊公開法制。對於我國相關的配套子法，應該要怎樣配合研修？剛剛陳老師透過歐盟法與德國法，回頭檢視相關內容。最後，也比較原能會資訊公開作業要點，並簡評之。以下開放討論。德國環境資訊法裡面，第 9 頁中有提到，公法人所控制之私法人。像在臺灣如果有這樣的規定，國營企業，台電可能就要適用這樣的規定。

陳信安教授：

第 2 條第 2 項有定義「控制」。像是國營事業，或是廣義的公營事業均屬之。有算持股或者是依照公司法的特別表決權，都是屬「控制」的情形。現行的政府資訊公開法，排除公營事業。法務部亦有解釋函令提到，只要是以公司法人所成立的公司，均非政府資訊公開法的適用對象。因此，人民不能向台電要資料，而只能向經濟部索取。

行政院原子能委員會代表：

現在的情形是，民眾不會去向經濟部要，而是向原能會要。我們不是台電的上級機關。如果他向經濟部要的話，經濟部就勢必要給。

陳信安教授：

這邊會涉及到第 18 條第 1 項第 9 款如果是公營事業經營的有關資料……。

行政院原子能委員會：

這個基礎在哪裡？為什麼可以把它排除？當初法務部的解釋？

陳信安教授：

這是個錯誤，以德國法來說，這還是屬於公權力的一環。但在台灣，就會認為因為法人化後，就不屬於國家公權力一環。

行政院原子能委員會：

這與我國資訊公開法相違背？

陳信安教授：

對。這還包括國家出錢所捐助成立的財團法人，也都不包括在裡面，例如中研院、資策會等。這次的修法好像也沒把這部分放進去…。

謝碩駿教授：

我記得是有，公設財團法人有放進去。這次修法幅度很大，但還會再進行第二輪討論，讓機關反映意見。

去年 12 月後徵詢各機關意見，現在法務部在彙整各機關意見。公開義務機關的部分，在國營事業那邊，在開會時有很激烈的討論。國營事業一詞，本身並不明確，裡面有相當多異想不到的東西。所以，當要鉅細彌遺地檢視「國營事業」下有哪些機構，其實相當困難。

張惠東教授：

按照原子能法的話，原能會又是核安的主管機關。如果沒辦法透過這個機制來要求時……。

陳信安教授：

現在只限於說，可能在監督的過程中，有沒有取得跟台電有關的資料。就是說法律有明文規定台電要呈報的資料，才會是原能會的資料，才能夠公開。這是現行政府資訊公開法脈絡下的做法。人民無法向台電索取資料。政府也只能跟人民說，在自己的監督範圍中，所取得的資料，在沒有豁免公開的情形，可以提供。

謝碩駿教授：

現在政府資訊公開法修法幅度很大，幾乎整部法律都改變。這個計畫可能不是很好做，不僅涉及政府資訊公開法，可能還涉及到自然人的個資，而有個資法的問題。像剛剛陳老師有提到，可能不是個別資料的提供，而是資料集。這會涉及到 open data。這是國發會在管的。總之，這是很難處理的計畫，特別是在政府資訊公開法修正方向還不明確時。至於，如果要訂專法，我建議可以先等政府資訊公開法的修正。

高仁川教授：

德國是否有一部一般性的資訊公開法？

謝碩駿教授：

德國 1994 年的環境自由法（各論），在歐盟的壓力下訂定 2007 年的聯邦資訊自由法（2005 年 9 月 5 日公告，2006 年 1 月 1 日生效），各邦雖亦有各自的資訊自由法，但立法早於聯邦，聯邦的資訊自由法亦屬保守。亦晚於我國 2006 年

所制定之政府資訊公開法，我國的資訊公開法制甚至較德國進步。

高仁川教授：

日本法制上有類似原能會的審查會制度，德國聯邦或各邦的資訊自由法是否有類似「原能會處理民眾申請提供核能資訊作業程序」中「核能資訊公開審查會議」的設計？

謝碩駿教授：

德國法並未規定類似制度的細節。

陳信安教授：

但可參考德國各該資訊公開法的注意要點，但就法律層面而言並未規定，即如我國政府資訊公開法一樣，僅說明哪些資訊屬於豁免公開等，就審查會的制度及交由各個行政機關依各自需求訂定行政命令。

張惠東教授：

日本法並未受德國法影響？

謝碩駿教授：

應該是德國法受日本法影響。

張惠東教授：

日本法制之狀況如何？

高仁川教授：

先從地方累積經驗，之後中央法（資訊公開法）則有明文規定各機關內部應設置審議會的相關內容。

行政院原子能委員會代表：

以美國的情形而言，因其資訊公開的概念發展較早，在其 NRC 的規範下，一旦掌握資訊，除非在第一時間能辨識該資訊之內容，並且具備充分理由之外，否則可自由公開該資訊。然而於我國現況，若綜計處接獲人民資訊公開之請求時，綜計處需轉問核管處該請求資訊是否能公開，惟核管處需再向台電確認，以台電的立場，自然傾向否定，因此方有審議會制度的誕生。也就是說，若我國行政機關具備資訊公開的先進觀念，則審查會僅屬形式而非必要設計，但現行實務參考英國法制，由綜計處透過審查會的制度，推進各業務單位公開資訊。

謝碩駿教授：

德國法尚未明文規定各行政機關應設立審查會，似有可能若立法者明文規定，可能會過度侵犯行政組織權，而有違權力分立原則。

行政院原子能委員會代表：

本計畫之目的即在於，透過本會資訊公開法制的相關行政命令，對比現行政府資訊公開法，以瞭解兩者間之落差，以及是否有修法之必要，甚至是政府資訊公開法修法後，應採取何等因應措施。尤其本會有關資訊公開之制度僅屬內部行政規則，但資訊公開之請求時常涉及第三人（如台電），因此希望本會內部規範可與法律層次之政府資訊公開法彼此銜接。

陳信安教授：

於原能會行使有關核能安全或監督之職權過程中，似毋庸將台電納入考慮，

因台電對於原能會來說，是被監督的角色，況且依現行的政府資訊公開法即足茲因應。

謝碩駿教授：

雖然目前無獨立行使職權之合議制機關，但明文規定主動公開會議紀錄，已超出法律最起碼的要求，值得讚許。人民申請資訊公開，惟該資訊已被指定為機密（如核武），在美國法上即有人民透過請求資訊公開之方式，刺探該機密之虛實，又依我國政府資訊公開法，對於人民請求資訊公開之回應，僅有以下三種：無；有，公開或不公開，但不論行政機關如何回應，人民均能探知該機密之有無。

陳信安教授：

作業要點第 5 條第 4 款：「過於詳盡之地質、水文資料或涉及核設施安全保防任務，其公開提供將妨害核設施安全防護者。」應可涵攝於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款：「政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。」因依法務部現行見解，僅有該當國家機密保護法之規定，方能核定為國家機密。當人民請求公開機密資訊時，行政機關應避免適用法律之違誤，導致後續行政訴訟之負擔。又依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款：「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。」，限制公開或不予公開之事項即不限於國家機密。透過上開規定，即可包括依國家機密保護法之機密核定程序所核定之國家機密，或被主管機關長官核定之密件，而不予公開。蓋依現行之政府資訊公開法，行政機關無法回應資訊本身存在與否本身即屬應秘密之情形。惟當人民請求公開機密事項，行政機關以限制公開或不予公開為由駁回時，應明確指出其適用之法律。

謝碩駿教授：

只要符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款事由之一，即可限制公開或不予公開，而非必須全部該當方能限制公開或不予公開。又資訊本身存在與否本身即屬應秘密，該資訊是否公開之回應本屬難題，法務部就此問題，已在政府資訊公開法草案修正，當人民請求公開此類資訊時，行政機關可以人民所詢事項無法回覆為由，駁回人民之申請，但仍考驗承辦人員的作文能力。

高仁川教授：

美國法亦有類似判例（neither confirm nor deny）。日本法則於資訊公開法有明文規定有關存否不明之資訊，惟人民仍可透過該資訊反面推論資訊存在之有無。

謝碩駿教授：

目前實務於適用政府資訊公開法時，各機關幾乎忽略關於詢問第三人意見之程序，而原能會行政院原子能委員會資訊公開作業要點特別強調有關第三人之資訊公開，誠值鼓勵。惟此第三人若屬法人（如台電）時，問題尚屬單純，當牽涉詢問自然人意見時，問題將更趨複雜。人民申請政府資訊公開，但該請求資訊包含第三人之個人資料，則行政機關欲將該資訊對申請人公開（此種行為於政府資訊公開法稱為資訊公開，於個人資料保護法稱為將個人資料作為特定目的外的使用），此時第三人若向行政機關詢問申請人是誰？該機關即會陷入兩難。亦即，受理機關是否應告知第三人誰是申請人？此時將涉及以下問題：一、第三人在個資法上是否有個資當事人的請求權？以請求行政機關說明究竟要對何人公開第三人之個資。二、該程序屬於行政程序，第三人此時係以參加人之地位參與行政程序，因此該第三人亦為行政程序之當事人，第三人亦有依行政程序法第 46 條請求閱覽卷宗之權利，以知悉申請書上申請人之身分，則行政機關應如何回應？三、申請人就是否公開其身分之回覆，並不會拘束行政機關，因行政機關仍有最後決定之裁量權，一旦資料當事人拒絕公開，而行政機關仍作成公開之決定，惟

我國政府資訊公開法僅規定准駁決定作成之期限，而未規定作成核准決定後之交付期限，作成同意決定後，該行政處分之對象有相對人（申請人），亦有利害關係人（第三人），則於該處分尚未確定時，究竟是否能將該資訊交付申請人？若第三人於核准處分作成後，提起行政訴訟並向法院請求暫時權利保護，則行政機關就該資訊之公開即會遭遇障礙。法務部對本問題之修法立場則認為，應待該處分確定後，行政機關方能對申請人公開。此外，行政院原子能委員會資訊公開作業要點第 6 條以下似乎課予第三人過重說明義務。

行政院原子能委員會代表：

有關第三人參與之部分係參考美國的核能管制法規。

謝碩駿教授：

實務上就有關會議紀錄之公開，最常以政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」駁回資訊公開申請案件而行政院原子能委員會資訊公開作業要點第 5 條，未設有類似之規定，則行政機關在面對請求公開作成決定前之會議記錄等的資訊公開案件時，即便已作成最後的意思決定，是否原則上仍不公開？

行政院原子能委員會代表：

應就作成決定程序之不同階段而論，以往原則上不公開，近來雖未作成最後的意思決定，但仍要求階段性公開。

謝碩駿教授：

政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款於文意上並不明確，也就是說，若已

作成意思決定後，是否即應公開？抑或是其立法目的係在保護該資訊本身，而不論意思決定是否已經作成？簡言之，該款係在資訊內容之保障或僅是程序上時程的保障而已？德派學者多認為，一旦程序結束，即應公開；則美派學者則認為，該條所保障者即為資訊本身，不論程序本身是否已經結束，均不得公開，以保護與會人員之生命身體安全。我國行政法院之主流見解則認為，雖然程序已經結束，但仍不得公開，因該條所保障者為該資訊，並受絕對之保護，而非僅止於程序。惟即便為保護與會人員之生命身體安全，仍可透過政府資訊公開法第 18 條第 1 項其他款以資保障，如第 7 款但書：「個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」而不一定須援引政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款。

高仁川教授：

德國於施行環境資訊自由法（各論法）以及聯邦資訊自由法（一般法）後，是否有涉及核能相關資訊公開請求之法院實務見解，以提供指標性的參考。

在法制層面上，我國於制定專法時，不論選擇原子能法或核能資訊公開法作為立法依據，均將會有不同的組織架構，甚至其他相關法規均須翻修。但此工程相當浩大，似應分階段實行。

張惠東教授：

核能訴訟應法制化，惟我國經常透過政治途徑解決，但如核四之安全性疑慮應是科學問題而非政治問題，而應交由公民團體或其他適格之當事人提起訴訟，於司法途徑由雙方當事人提出證據方法進行攻擊防禦。又如法國核工從業人員曾提出，若考慮核能工業之穩健發展，新設之核能電廠應使用舊型核能機組而非新型機組，蓋其較為成熟穩定安全；這種說法，有可能顛覆我國大多數人認為「越

新的技術係越安全」的想像。因此，此類專業資訊即應向人民公開，以避免矛盾及衝突。法國核能資訊公開法是透過立專法的方式，該方式雖有可能解決我國所面臨的問題，但法國的制度頗為政治性，成立一個專責機關處理有關核能資訊公開的問題，而該專責機關的組成，除了主管機關外，主要尚包括民意代表、專家學者、人民等，由該專責機關要求，或由核設施經營者主動提供資訊。法國採用這種資訊公開制度的目的即在提供一個透明公開的法制化平台，使政治人物的行動可以受到人民的監督及檢驗，使人民得以接觸更充分的資訊。

感謝今天與會來賓們提出如此豐富又極具參考價值的意見，謝謝各位的參與，那麼今天就此散會。

第四節 會議小結

一、行政院原子能委員會資訊公開作業要點（下稱系爭要點）第 5 點第 1 款

行政院原子能委員會資訊公開作業要點（下稱系爭要點）第 5 點第 1 款：「涉及國防、外交或其他法律規定不得公開者。」由於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款並未將國防或外交資訊定為應限制公開或不予提供之資訊。該款乃規定經依法核定為國家機密，或其他法律、法規命令所規定應秘密事項或限制、禁止公開者，方得為豁免公開之資訊。又所謂經依法核定為國家機密之資訊，乃係指依國家機密保護法所定程序而核定為國家機密之資訊，換言之，凡未經該等程序而被核定為國家機密之國防或外交資訊，仍不得以此為由而拒絕公開或提供。又其所稱之法規命令，非指基於概括授權所訂定者（例如各法律之施行細則），而係指基於法律特別授權所訂定之法規命令。換言之，行政機關不得自行訂定職權命令或行政規則，作為其拒絕公開或提供相關資訊之依據。因此，系爭要點第 5 點第 1 款建議修改為：「涉及經依法核定為國家機密，或其他法律、經特別授權所訂定之法規命令規定不得公開者。」。

二、系爭要點第 5 點第 2 款

關於系爭要點第 5 點第 2 款：「涉及商業交易或金融財務機密者。」既然作業要點在於執行政府資訊公開法，自然回歸該法的規定即可。政府資訊公開法並非以商業交易或金融財務機密作為規範對象，為避免適用上的誤會，建議依循政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，修正為：「涉及個人、法人或團體營業秘密或經營事業有關，且對公益無必要性之資訊。」。

三、系爭要點第 5 點第 3 款

系爭要點第 5 點第 3 款：「可能涉及隱私權之個人隱私及醫療紀錄」因醫療紀錄本屬本屬於特種隱私，依個人資料保護法，為個人隱私資料之一種，似無再另行列述之必要。故建議依循政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，修正為：「涉及個人隱私，且對公益無必要性之資訊」。

四、系爭要點第 6 點及第 7 點

系爭要點第 6 點：「民眾向本會申請公開之資訊，若涉及特定個人、法人或團體之權益，除法令另有規定外，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。」以及第 7 點：「依前點提出意見之個人、法人或團體應先自行明確的標示出該項文件或資訊中需要限制公開的部分，並敘明理由。」似對第三人課予過重的說明義務。

五、是否須制定關於公開核能資訊的專法？

因政府資訊公開法修正方向尚未明確，應可待政府資訊公開法修正完成後，再為考慮。

附件一 涉及核能資訊公開的我國法制

壹、法律位階相關規範

一、自來水法第 11 條

自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行為：[...]十、核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。

二、飲用水管理條例第 5 條

在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。

前項污染水源水質之行為係指：[...]三、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。

前項第一款至第九款及第十二款之行為，為居民生活所必要，且經主管機關核准者，不在此限。

第一項飲用水水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離，由直轄市、縣(市)主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告之。其涉及二直轄市、縣(市)以上者，由中央主管機關訂定公告之。

飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。

三、環境影響評估法第 5 條

下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：[...]十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

四、核子事故損害賠償法第 32 條

行政院原子能委員會於核子事故發生後，得設置核子事故調查評議委員會，其職權如下：

- (一) 核子事故之認定及其原因之調查。
- (二) 核子損害之調查與評估。
- (三) 核子事故賠償、救濟及善後措施之建議。
- (四) 核子設施安全防護改善之建議。

前項之調查、評估及建議應作成報告公告之。

核子事故調查評議委員會之設置辦法，由行政院原子能委員會定之。



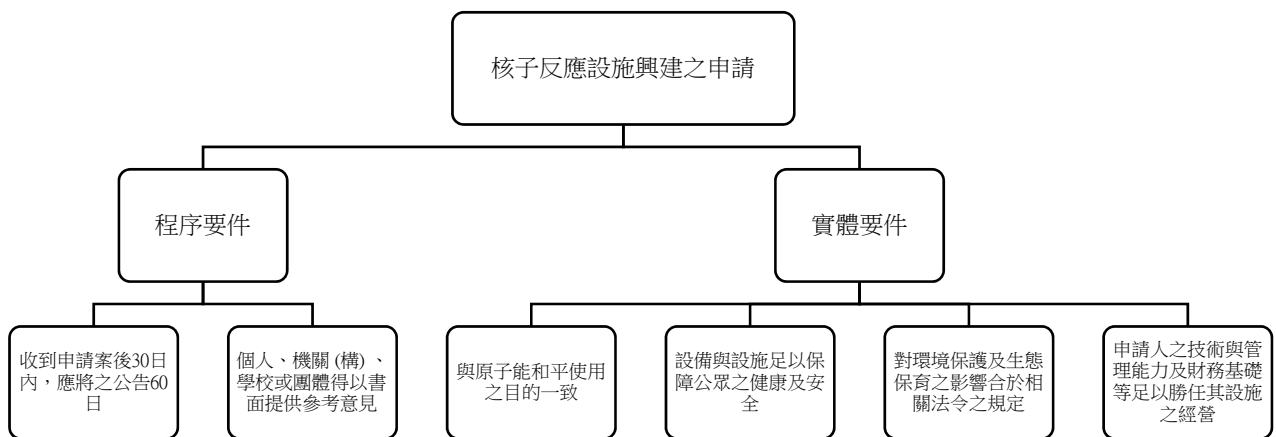
五、核子反應器設施管制法第5條

核子反應器設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建廠執照後，始得為之：

- (一) 與原子能和平使用之目的之一致。
- (二) 設備與設施足以保障公眾之健康及安全。
- (三) 對環境保護及生態保育之影響合於相關法令之規定。
- (四) 申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。

主管機關收到前項申請案後三十日內，應將申請案公告六十日。個人、機關(構)、學校或團體，得於公告期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提供參考意見。

核子反應器設施建廠執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。



六、放射性物料管理法第 8 條

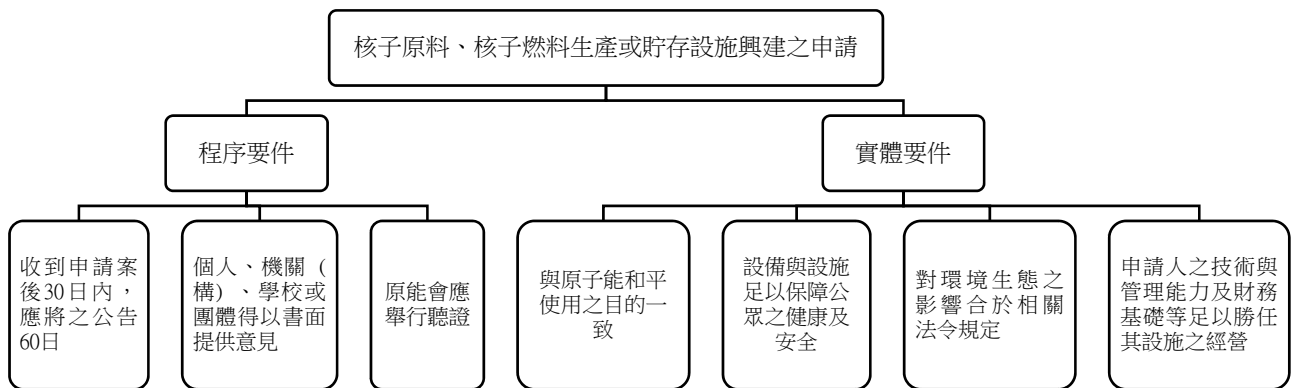
核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建造執照後，始得為之：

- (一) 與原子能和平使用之目的之一致。
- (二) 設備及設施足以保障公眾之健康及安全。
- (三) 對環境生態之影響合於相關法令規定。
- (四) 申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。

前項生產設施之興建，對運轉所產生之放射性廢棄物，並應檢附資料證明其具有處理、貯存及最終處置能力。

主管機關於收到前項申請後三十日內，應將申請案公告展示；其公告展示期間為六十日。個人、機關或團體，得於公告展示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見；主管機關應舉行聽證。

核子原料、核子燃料生產或貯存設施建造執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。



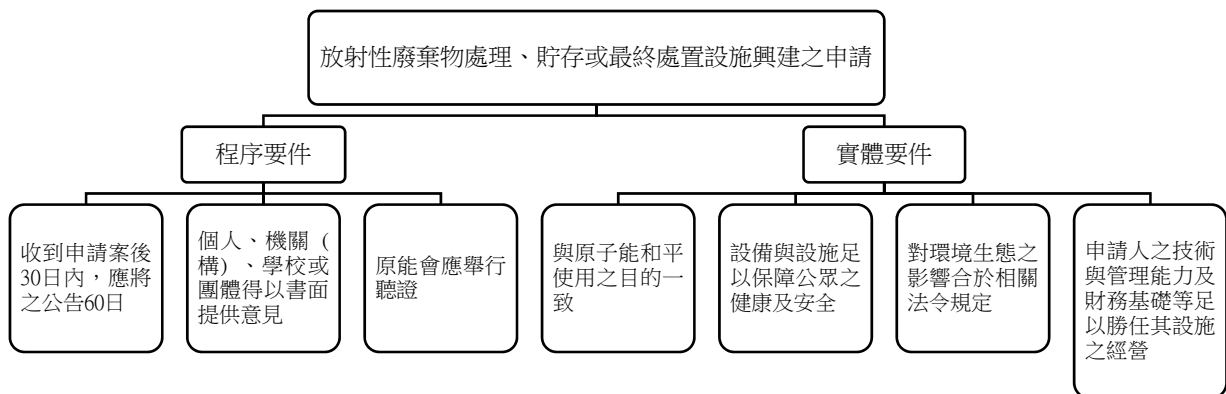
七、放射性物料管理法第 17 條

放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建造執照後，始得為之：

- (一) 符合相關國際公約之規定。
- (二) 設備及設施足以保障公眾之健康及安全。
- (三) 對環境生態之影響合於相關法令規定。
- (四) 申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。

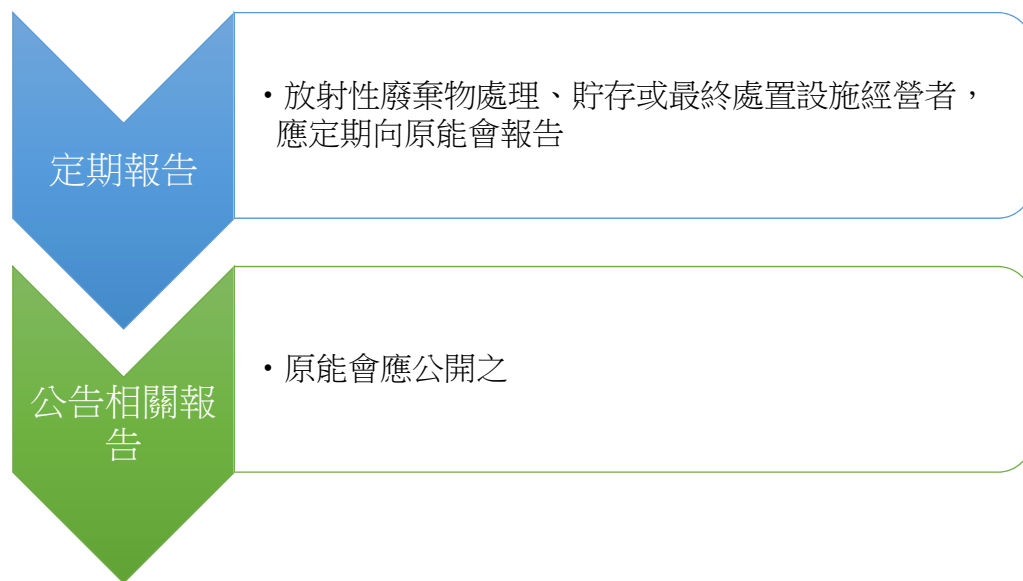
主管機關於收到前項申請後三十日內，應將申請案公告展示；其公告展示期間，處理及貯存設施為六十日，最終處置設施為一百二十日。個人、機關或團體，得於公告展示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應舉行聽證。

放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施建造執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。



八、放射性物料管理法第 20 條

放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施經營者，應定期向主管機關提出有關運轉、輻射防護、環境輻射監測、異常或緊急事件及其他經主管機關指定之報告，主管機關應將相關報告公告。



九、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 6 條

主辦機關應會商主管機關選定或指定全國主要低放射性廢棄物產出機構為處置設施選址之作業者（以下簡稱選址作業者）。

選址作業者應提供選址小組有關處置設施選址之資料，並執行場址調查、安全分析、公眾溝通及土地取得等工作，且應於主辦機關設置之網站，按季公開處置設施場址調查進度等相關資料。

十、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 7 條

選址小組應於組成之日起六個月內，擬訂處置設施選址計畫，提報主辦機關。

主辦機關應於收到前項選址計畫之日起十五日內，將選址計畫刊登於政府公報並上網公告三十日。機關、個人、法人或團體，得於公告期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。

第一項選址計畫，主辦機關應會商主管機關及相關機關，並參酌機關、個人、法人或團體所提意見後，於前項公告期間屆滿二個月內核定之。

十一、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 8 條

選址小組應於選址計畫經主辦機關核定之日起六個月內，提報主辦機關公告潛在場址。

十二、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 9 條

選址小組應於潛在場址公告之日起六個月內，向主辦機關提出建議候選場址遴選報告，並建議二個以上建議候選場址。

主辦機關應於收到前項建議候選場址遴選報告之日起十五日內，將該報告公開上網並陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點三十日。機關、個人、法人或團體，得於陳列或揭示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。

主辦機關應會商主管機關及相關機關，針對機關、個人、法人或團體所提意見，彙整意見來源及內容，並逐項答復意見採納情形。

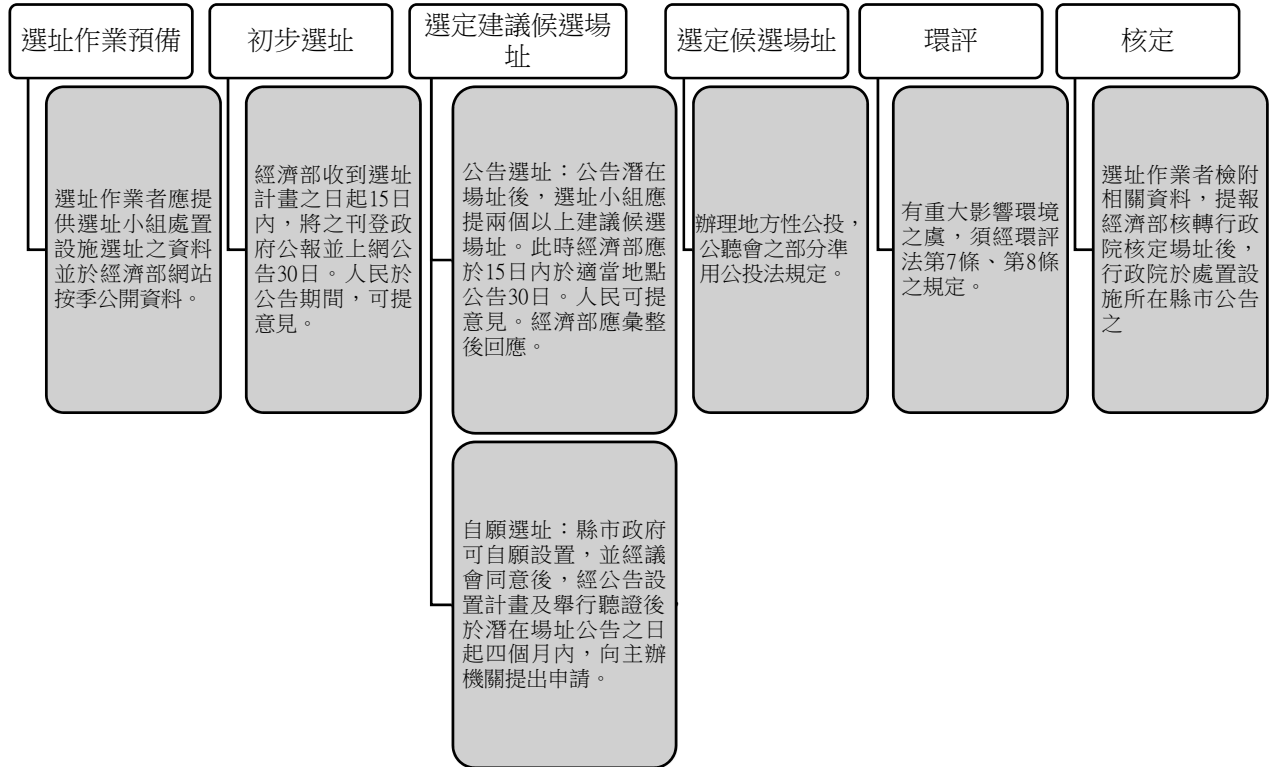
十三、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 10 條

縣(市)政府自願於轄區內設置處置設施者，應經該縣(市)議會及鄉(鎮、市)民代表會議決通過，並經公告設置計畫及舉行聽證後，於潛在場址公告之日起四個月內，以書面檢具相關資料，向主辦機關提出申請。

前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為建議候選場址，並公告之。

十四、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 14 條

選址作業應於候選場址通過環境影響評估審查後一個月內，檢附環境影響評估相關資料，提報主辦機關核轉行政院核定為處置設施場址後，於處置設施場址所在地之縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告之。



十五、游離輻射防護法第 19 條

主管機關應選定適當場所，設置輻射監測設施及採樣，從事環境輻射監測，並公開監測結果

十六、游離輻射防護法第 22 條

商品對人體造成之輻射劑量，於有影響公眾健康之虞時，主管機關應會同有關機關實施輻射檢查或偵測。

前項商品經檢查或偵測結果，如有違反標準或有危害公眾健康者，主管機關應公告各該商品品名及其相關資料，並命該商品之製造者、經銷者或持有者為一定之處理。

前項標準，由主管機關會商有關機關定之。

貳、法規命令暨行政規則位階

一、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 29 條

核能及其他能源之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：

- (一) 核能電廠興建或添加機組擴建工程。 […]

二、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 30 條

放射性廢棄物貯存或處理設施興建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：

- (一) 放射性廢棄物貯存或處理設施興建或擴建工程，符合下列規定之一者：[…]
- (二) 放射性廢棄物焚化爐興建或擴建工程。
- (三) 放射性廢棄物最終處置設施。
- (四) 用過核燃料中期貯存設施。

經目的事業主管機關及核能主管機關核准之研究用放射性廢棄物處理、貯存設施或計畫，不適用前項規定。

第一項開發行為於增加貯存設施容量或處理量後，符合應實施環境影響評估規定者，非經環境影響評估審查通過，其貯存設施容量或處理量不得逾原許可量。

三、行政院原子能委員會會議規則第 15 條

委員會議出、列席及紀錄人員，對會議之內容，應嚴守秘密，不得洩漏。

如有對外公開之必要，應由本會統一發布。

四、行政院原子能委員會資訊公開作業要點

- (一) 本會資訊以公開為原則，基於國家安全、商業機密、個人隱私以及民眾知的權利權衡之下，部分或全部限制公開之資訊必須事先經過標示、舉證、審查等程序，俾於民眾申請公開相關資訊時能適時說明並提供充分之限制理由，特訂定本要點。
- (二) 政府資訊公開法第七條規定應主動公開之項目，其公開方式、時機及負責單位如附件一覽表。
- (三) 本會各相關單位應指派專責人員負責主動公開資料之提供、更新，並每季自行查核執行成果有無需補正者。
- (四) 依核子反應器設施管制法第五條及放射性物料管理法第十七條及第二十條等規定，相關核子設施之申請案或經主管機關指定之報告，本會均應公告。
- (五) 政府資訊公開法第十八條規定部分或全部限制公開之資訊，依其類別與要件可分為：
 1. 涉及國防、外交或其他法律規定不得公開者。
 2. 涉及商業交易或金融財務機密者。
 3. 可能侵犯隱私權之個人隱私及醫療紀錄。
 4. 過於詳盡之地質、水文資料或涉及核設施安全保防任務，其公開或提供將妨害核設施安全防護者。
- (六) 民眾向本會申請公開之資訊，若涉及特定個人、法人或團體之權益，除法令另有規定外，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。
- (七) 依前點提出意見之個人、法人或團體應先自行明確的標示出該項文件或資訊中需要限制公開的部分，並敘明理由。
- (八) 前點所指標示之作法如下：
 1. 於文件首頁或資訊起首，註明「建議限制公開」。
 2. 文件中未標示的部分即視為可以公開。
 3. 建議限制公開資訊或文件的項次或頁次上方，註明「建議限制公開」。
 4. 建議限制公開資訊或文件的項次、頁次旁，清楚標示所隸屬於限制公開資訊的分類要項及所依據之政府資訊公開法第十八條第一項相關款次。

(九) 第七點所指應敘明之理由內容如下：

1. 述明公司名稱及代表人職銜。
2. 述明該文件或資訊的名稱。
3. 述明該文件或資訊中建議不公開的詳細章節、項目及頁次、行數。
4. 述明該文件或資訊的建議限制公開資訊類別、政府資訊公開法第十八條第一項之相關款次及其理由。
5. 述明該文件或資訊之保密期限及解密條件。

(十) 本會相關業務主管單位於審查時，應基於保密相關規定與民眾知的權利等衡量基準進行審查，經本會審查結果認為符合政府資訊公開法第十八條第一項規定時，得據以認定該部分資訊限制公開。其他部分之資訊，本會應即受理申請公開或提供，經認定限制公開之部分資訊，因情事變更已無限制公開之必要者，亦同。

五、核子事故復原措施推動委員會之成立與組織及運作作業要點

[...]九、救災捐款應成立專戶，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為行政事務或業務之費用，並應公開支用細目。

參、相關法律規範之主管機關

法規名稱	職掌歸屬
政府資訊公開法	法務部
自來水法	經濟部
飲用水管理條例	環境部
環境影響評估法	環境部
核子事故損害賠償法	原能會
核子反應器設施管制法	原能會
放射性物料管理法	原能會
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	主管機關：原能會 主辦機關：經濟部
游離輻射防護法	原能會
開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準	環境部
行政院原子能委員會會議規則	原能會
行政院原子能委員會資訊公開作業要點	原能會
天然放射性物質衍生廢棄物管理辦法	原能會
核子事故復原措施推動委員會之成立與組織及運作作業要點	原能會

附件二 座談會簡報

「研修資訊公開法治及相關配套措施」 座談會

輔仁大學法律學系
陳信安

➤ 歐盟環境資訊之立法

→ 立法思維

- 環境保護能否有效推行與落實，其關鍵乃在於與環境狀態、實際所出現及依規劃可能出現之各類環境負擔情形，以及環境政策等事項有關之環境資訊
- 德國學理認為，透由取得及知悉各類環境資訊，一方面人民乃可將其行為聚焦於生態面向之要求，另一方面亦可對於國家環境保護進行一定程度之控制

2

→ 歐盟1990年6月7日之「環境資訊自由利用指令」

- 強化人民作為歐盟環境法具體實施情形之看守者地位，同時填補歐盟機關對於各地實施歐盟環境法所可能出現之監控漏洞
- 放寬公眾對於環境相關資訊之利用，以及傳播是類資訊，乃有助於提升人民之環境意識、意見交換，以及使公眾能有效地參與對環境問題作成決定之程序，進而改善對環境之保護
- 除此之外，並有助於在環境此一重要場域中民主及法治國之深植

3

- 因前述1990年所施行之歐盟環境資訊自由利用指令之要求，德國乃於1994年7月8日制定環境資訊法，以履行其轉換義務
- 然該法並未完全遵照指令之要求而制定，因而遭受歐盟法院之指摘，重點為：
 - ① 對於行政機關於其進行之行政程序中所出現之資訊，並無法請求該機關提供利用
 - ② 對於可與應秘密事項分離之資訊，並未明定應於分離後傳送之義務
 - ③ 對於實際上並未有傳送資訊之情形，亦規定應收取規費
- 德國乃於2001年7月27日修正環境資訊法，以符合歐盟法院之要求

4

→奧胡斯公約(Aarhus-Konvention)

- 由聯合國歐洲經濟委員會所制定，並於1998年6月25日於丹麥奧胡斯通過，後於2001年10月30日生效
- 由三大支柱所形構而成：
 - ① 提供公眾利用環境資訊
 - ② 公眾參與與環境相關之決定程序
 - ③ 對於環境事務有利用法院之權

5

→歐盟2003年1月28日之公眾利用環境資訊指令

- 歐盟及諸多歐洲國家均有簽署前述奧胡斯公約，也因此，為履行該公約之規範義務，歐盟乃先後頒布3項指令及1項規則：
 - ① 公眾利用環境資訊指令
 - ② 公眾參與指令
 - ③ 環境事務利用法院指令
 - ④ 歐洲共同體機關及機構適用奧胡斯公約規定規則

6

- 公眾利用環境資訊指令乃將環境資訊分為主動公開及應申請而提供之資訊二類
- 並要求各會員國至遲應於2005年2月14日前，完成規定內容之轉換義務
- 德國聯邦政府乃於2004年12月22日修正環境資訊法以履行前述轉換義務，然各邦政府之相關立法卻有所遲延
- 其中聯邦環境資訊法之修正內容，幾乎完全將該指令之規定內容照單全收，故而以下先行介紹德國環境資訊法之各條規範內容

7

➤ 德國環境資訊法(Umweltinformationsgesetz)

→立法目的(第1條)

- 形構資訊義務單位提供環境資訊供自由利用，以及傳播環境資訊之規範框架
- 本法適用於聯邦，以及由聯邦所直接設立之公法人所屬之資訊義務單位

8

→ 負有提供環境資訊義務之單位(下稱資訊義務單位)
規定於該法第2條第1項

- 1) 政府及其他公行政單位
 - 包括對該等單位提供諮詢，且成員亦由其任命之委員會，亦為該等單位之組成部分
 - 於立法權範圍內為行為之聯邦最高機關，以及非履行公行政任務之聯邦法院，均非屬此處之資訊義務單位
- 2) 履行公共任務，或提供特別是與環境有關之公共給付之自然人，以及受聯邦所控制或由聯邦所監督之公法人所控制之私法人

9

→ 環境資訊(第2條第3項)

- 1) 第1類
 - 空氣、大氣、水、土地、景致及包括濕地、海岸及海洋等區域在內之自然生存空間等環境組成部分之狀態
 - 包括基因改造生物在內之物種多樣性及其組成部分
 - 各該組成部分彼此間之交互影響情形

10

2) 第2類

- 物質、能源、噪音及輻射能、所有種類之廢棄物等因子，以及
- 將物質排放、排出或以其他方式釋出至環境中，且對前述第1類環境組成部分產生影響，或有可能產生影響之情形

3) 第3類

- 對於前述第1類環境組成部分，或前述第2類因子產生影響，或可能產生影響之各類措施或行為
- 目的在於保護前述第1類環境組成部分之各類措施或行為，包括政策綱領、法規範及行政規則、協定、環境協議、計畫及方案

11

4) 第4類

- 與環境法之實施有關的報告

5) 第5類

- 用於準備或施行前述第3類措施或行為所為之成本效益分析，或其他經濟分析及推測

6) 第6類

- 受前述第1類環境組成部分之狀態，或受前述第2類及第3類因子、措施或行為所影響或有受其影響之可能的人體健康及安全狀態、人類生存條件，以及文化遺跡和建築

12

→請求利用環境資訊(第3條)

- 任何人均得依據該法向掌有前述各類環境資訊之資訊義務單位請求利用環境資訊，且不以具法律上利益為必要
- 請求利用環境資訊之方式，包括請求提供資訊、請求提供閱覽卷宗，或請求以其他方式公開資訊
- 資訊義務單位原則上應於受理申請後1個月內提供申請人利用其所申請之環境資訊
- 若所申請利用之環境資訊範圍廣泛且複雜，則作業期間得延長為2個月

13

→申請及程序(第4條)

- 資訊義務單位係依申請而提供申請人利用其所需之環境資訊
- 申請人於提出申請時，應明確載明其所欲申請利用之環境資訊
- 若無法確定其所欲利用之環境資訊，受理申請之資訊義務單位應於1個月內通知申請人，並給予進一步具體指明其所欲利用之環境資訊的機會。
- 若申請人依資訊義務單位之要求而具體指明其所欲利用之環境資訊時，應即重新計算作成准駁之作業期間
- 申請人於提出申請及具體指明所欲利用之環境資訊時，資訊義務單位應提供協助

14

- 若受理申請之資訊義務單位並未掌有申請人所欲利用之環境資訊，但知悉有其他資訊義務單位掌有該等環境資訊時，應於通知申請人後，將該申請案移送予該單位
- 除此此外，前述受理申請之資訊義務單位亦可告知申請人掌有該等環境資訊之資訊義務單位，以代替移送
- 若有其他資訊利用方式時，受理之資訊義務單位應記明理由，並於前述作業期間內通知申請人
- 若資訊義務單位欲延長原訂之1個月作業期間時，至遲應於該1個月作業期間屆至前記明理由通知申請人。

15

→申請之駁回(第5條)

- 受理之資訊義務單位若依該法第8條及第9條而駁回申請之全部或部分者，應於前述作業期間內通知申請人
- 以申請所提以外之其他方式提供申請人利用環境資訊，或通知申請人其他環境資訊之利用方式者，亦屬對申請之駁回
- 受理之資訊義務單位於駁回申請時，應記明理由通知申請人

16

- 申請人係以書面提出申請，或申請人請求以書面通知時，對其所為之駁回亦應以書面為之
- 如資訊義務單位得以電子方式通知時，亦得依申請人之請求而以電子方式為駁回之通知
- 具該法第8條或第9條所定之駁回事由，且與該等事由無關之資訊得與該等事由相關之資訊相分離者，仍應就該無關之部分提供利用
- 對於申請為全部或一部之駁回時，應告知申請人對於駁回之決定得於何等期限內向何等單位尋求權利之救濟

17

→權利救濟(第6條)

- 對於該法所生之爭議，應提供行政救濟途徑
- 對於前述公行政單位之決定，若係由聯邦最高機關所作成，亦應依行政法院法第68條至第73條之規定進行訴願程序
- 若申請人主張資訊義務單位並未完整回覆其所提之申請時，得請求資訊義務單位重新審查其所做成之決定
- 須注意的是，該等請求重新審查並非提起行政訴訟之前提要件

18

- 重新審查之請求，應於資訊義務單位通知無法或無法全部依申請提供利用後之1個月內，以書面向其提出
- 資訊義務單位並應於1個月內通知申請人重新審查之結果
- 就依據各邦關於資訊提供利用之法規，而對私人資訊義務單位提出請求時所生之爭議，得於各邦法律中明定依行政救濟途徑解決之

19

→協助環境資訊之利用(第7條)

- 資訊義務單位應採取相關措施，以簡化人民就其所掌有之環境資訊的利用。為達成此一目的，其應致力於逐步將所掌有之環境資訊儲存於資料庫或其他得以電子通訊方式檢索之格式
- 資訊義務單位應採取實際之預備措施，以簡化資訊之利用，例如任命資訊提供人員或資訊單位、公布得提供利用之環境資訊名冊、設置得供公眾利用之資訊網路及資料庫，或是公布管轄機關之資訊等
- 若可能，資訊義務單位應確保所有由其，或為其所編製之環境資訊，係處於最新之狀態，內容係屬正確且具可對比性

20

→駁回之事由(第8條)

- 1) 若公開資訊對下列事項將產生不利之影響者，除公開之公共利益較為重要者外，資訊義務單位應駁回申請：
 - ① 國際關係、國防或公共安全之重大保護利益
 - ② 對資訊義務單位提供諮詢之信賴
 - ③ 法院程序之進行、請求公平審判程序、刑事訴訟、行政罰法或懲戒法之偵查或調查程序，或
 - ④ 環境狀態及其組成部分，或第2條第3項第6款所定之保護利益
- 須注意的是，若係申請利用與污染有關之環境資訊時，不得基於前述第2款至第4款之事由而駁回

21

- 2) 又，申請人之申請有下列情形之一者，除公開之公共利益較為重要者外，受理之資訊義務單位應予駁回：
 - ① 申請人之申請係明顯濫用權利
 - ② 申請涉及資訊義務單位內部之通知事項
 - ③ 申請係向未掌有所欲利用環境資訊之單位提出，且無法由受理申請單位移轉
 - ④ 申請涉及尚待補充、尚未以書面編製或尚未彙整完成之資訊材料的提供利用，或
 - ⑤ 申請無法確定所欲利用之環境資訊，且於受理之資訊義務機關請求具體指明後，仍未於適當之期限內具體指明者

22

→其他利益之保護(第9條)

- 1) 除利害關係人已表示同意，或公開之公共利益較為重要者外，申請人之申請有下列情形之一者，受理之資訊義務單位應予以駁回：
 - ① 公開資訊將揭露與個人有關之資料，並因而明顯損害利害關係人之利益
 - ② 智慧財產權，尤其是著作權將因環境資訊之提供利用而受侵害
 - ③ 公開資訊將導致營業或業務秘密被利用，或資訊係屬稅捐秘密或統計秘密者

23

- 若係申請利用與污染有關之環境資訊時，不得基於前述第1款至第3款之事由駁回。
- 受理申請之資訊義務單位對於受第1款至第3款保護之資訊作成揭露之決定前，應給予利害關係人聽證之機會
- 若所傳送之資訊經標示為營業或業務秘密時，受理申請之資訊義務單位原則上即應依前述第3款所定之利害關係進行認定。若資訊義務單位要求，可能之利害關係人即應個別就存有營業或業務秘密進行說明。

24

- 2) 由不具法律上義務之私人所傳送予資訊義務單位之環境資訊，若予以揭露將對第三人之利益產生不利影響時，除公開之公共利益較為重要者外，非經該第三人之同意，不得提供他人利用。但關於申請利用與污染有關之環境資訊時，不得以此為由，駁回之。

25

→告知公眾(第10條)

- 1) 資訊義務單位應主動且以體系化之方式，向適當範圍之公眾告知環境資訊，且其並應於此等範圍內傳播對其任務具重要性，且由其所掌有之環境資訊
- 2) 前述環境資訊之傳播，至少應包涵下列事項
 - ① 國際條約、由歐洲共同體所屬機關所頒布之共同體法，以及由聯邦、各邦或地方自治團體所頒布之環境或與環境相關之法規內容
 - ② 與環境相關之政策綱領、計畫及方案

26

- ③ 關於實施前述第1款及第2款所定之法規、綱領、計畫及方案之報告，若其已經各該資訊義務單位以電子方式編製或完成準備
- ④ 就對環境產生影響或可能產生影響之行為進行監控所得之資料或其摘要
- ⑤ 對於環境會產生重大影響之許可決定，以及環境協議，以及
- ⑥ 依據2010年2月24日修正施行之環境影響評估法第11條及第12條所定對於環境影響所為之說明及評估摘要，以及就前述環境組成部分所進行之風險評估

27

- 3) 於前述第5款及第6款所定之情形中，可僅說明得在何處利用或發現該等環境資訊之說明
- 4) 經公開之環境資訊應於適當之期間予以更新
- 5) 環境資訊之傳播，應以公眾所能理解且易於利用之方式為之，且若有電子通訊方式，應利用該等方式進行傳播，且亦得以設置網頁聯結之方式為之
- 6) 在出現對人體健康或環境產生直接威脅之情形時，不論其係因人類行為或自然情事所導致，資訊義務單位應直接且立即地傳播其所掌有，且得使相關公眾採取防止或降低因該等威脅所生損害之措施的全部資訊。又，若多數資訊義務單位均掌有該等資訊時，其應彼此協調傳播之進行

28

→環境狀態報告(第11條)

- 聯邦政府至少應每4年定期公布聯邦區域環境狀態之報告
- 於此，應考量該法第10條第1項、第3項及第6項之規定
- 該等報告應包含環境品質及現有對環境造成負擔情形之資訊

29

→規費及代墊之費用(第12條)

- 對於傳送本法所定之環境資訊時，應收取規費及代墊之費用，但此不適用於以言詞或簡單之書面方式所提供之資訊、當場閱覽環境資訊，依據第7條第1項及第2項所定之措施及預備措施，以及第10條及第11條所定對公眾所為之告知等情形
- 規費之數額應考量行政成本，並使該法所保障之資訊請求權得以有效地被行使

30

→ 監督(第13條)

- 為聯邦，或為受聯邦監督之公法人行使第2條第2項所定控制權之公行政主管單位，應監督第2條第1項第2款所定之私人資訊義務單位遵守本法之情形
- 第2條第1項第2款所定之資訊義務單位應依主管單位之要求，提交所有對其履行前述監督任務所必要之資訊
- 主管單位對於前述資訊義務單位，得對其採取或作成對遵守及施行本法所必要之措施或命令

31

➤ 簡評行政院原能會資訊公開作業要點第5點規定

- 1) 涉及國防、外交或其他法律規定不得公開者
- 政府資訊公開法第18條第1項第1款並未將國防或外交資訊定為應限制公開或不予提供之資訊
 - 該款乃規定經依法核定為國家機密，或其他法律、法規命令所規定應秘密事項或限制、禁止公開者，方得為豁免公開之資訊
 - ① 所謂經依法核定為國家機密之資訊，乃係指依國家機密保護法所定程序而核定為國家機密之資訊，換言之，凡未經該等程序而被核定為國家機密之國防或外交資訊，仍不得以此為由而拒絕公開或提供

32

- ② 所稱之法規命令，非指基於概括授權所訂定者，例如各法律之施行細則，而係指基於法律特別授權所訂定之法規命令
- ③ 行政機關不得自行訂定職權命令或行政規則，作為其拒絕公開或提供相關資訊之依據
- 建議修改本目規定為：涉及經依法核定為國家機密，或其他法律、經特別授權所訂定之法規命令規定不得公開者

33

2) 涉及商業交易或金融財務機密者

- 建議依循政府資訊公開法第18條第1項第7款規定，修正為：涉及個人、法人或團體營業秘密或經營事業有關，且對公益無必要性之資訊
- 3) 可能涉及隱私權之個人隱私及醫療紀錄
 - 醫療紀錄本屬個人隱私資料之一種，似無再另行列述之必要
 - 建議依循政府資訊公開法第18條第1項第6款規定，修正為：涉及個人隱私，且對公益無必要性之資訊

34

附件三 座談會照片



研修資訊公開法制及相關配套措施之研究 期末報告審查意見表

106.12.26

編號	章節	審查意見	意見處理說明
1	整體	期末報告中文及英文摘要，請簡述計畫重點結論。(例如 P43~P44)	P I ~ II
2	整體	請計畫工作團隊增加「結論」章節，彙整本報告結論與建議。	P57 以下
3	整體	期中報告有針對本會訂定資訊公開作業要點等不足之處，提出相關建議給本會參考，請於期末報告補充。	P57-58
4	整體	請補充「參考文獻」。	P60 以下
5	整體	座談會為逐字稿，請重新整理及描述重點，以利閱讀。	P83-84
6	P47	計畫工作團隊已提出我國「核能安全和資訊透明法草案」，請補充未來若立專法後相關配套措施，例如專法與政府資訊公開法關係?或本會資訊公開作業要點是否需修改等?	P57-58
7	P52	專法第八條，就「核能活動」之危險及核能活動對人體…，請改成「核能相關作業」。	P51
8	錯別字或語意修正	(1) P7 第三行，並彙整出「雲得村民」? (2) P9 空白頁，請刪除。 (3) P29 「核能透明暨核能安全法」與「核能資訊公開法」等法律名稱請統一；第二段地方核能資訊公開委員會因翻譯問題語意請重新整理描述。 (4) P30 核能安全局(ASN)，其他國家有關的服務和省衛生局以及..?	(1)P7 (2)刪除空白頁 (3)P28 (4)P29 (5)P32 (6)P36 (7)P37 (8)P40

		(5) P33 第一行 而高「級」委員會之主席 (6) P37 最後一行 INB 簡稱為? (7) P38 第一行 CEA 簡稱為? (8) P41 第四段 負責運輸超過法定數量?請重新檢視描述本段。	
--	--	---	--