

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府社會局

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關民國 114 年 2 月 27 日北市社助字第 1143008965 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

案外人○○○（下稱○君）以民國（下同）114 年 1 月 13 日陳情書（案件編號：W10-1140113-00408）向原處分機關陳情欲申請閱覽卷宗，經原處分機關以 114 年 1 月 21 日北市社助字第 11430171052 號函復○君有關申請閱覽卷宗事宜，請依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 6 點第 1 項規定提出申請。嗣○君以訴願人代理人之身分，以 114 年 2 月 12 日閱卷申請書，向原處分機關申請閱覽訴願人低收入戶及中低收入戶資格案之社工訪視資料、原處分機關開會之人員、原處分機關稱案外人○○○有扶養之依據資料及審查依據（下合稱系爭資料）。案經原處分機關以 114 年 2 月 27 日北市社助字第 1143008965 號函（下稱原處分）檢附臺北市政府社會局檔案應用審核表通知訴願人，因申請閱覽之系爭資訊屬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，依行政程序法及政府資訊公開法〔嗣原處分機關以訴願答辯書及 114 年 6 月 19 日北市社助字第 1143097816 號函（下稱 114 年 6 月 19 日函）將不提供閱覽之法令依據載明為檔案法第 18 條第 7 款、政府資訊公開法（下稱政資法）第 18 條第 1 項第 3 款等規定〕規定，無法提供使用。原處分於 114 年 3 月 4 日送達，訴願人不服，於 114 年 3 月 13 日經由原處分機關向本府提起訴願，同年 4 月 17 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

- 一、查本件訴願書雖未載明不服之行政處分書文號，惟載以：「……閱卷為人民權利。1. ○○○低收入卷，有一些……資料本來就應該可閱……2. ……亦應提供有被檢視之證據。此部份亦應該被閱覽。3. 過程中之文稿，只要把『審核人』遮隱也能被閱覽。……」並檢附原處分影本，揆其真意，應係不服原處分，合先敘明。
- 二、按行政程序法第 46 條第 1 項規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要

者為限。」

檔案法第 1 條規定：「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令規定。」第 2 條規定：「本法用詞，定義如下：……二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。……四、機關檔案：指由各機關自行管理之檔案。」第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」第 18 條第 6 款及第 7 款規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」

政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」第 18 條第 1 項第 3 款及第 2 項規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……三、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。」「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」

法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號書函釋（下稱 95 年 3 月 16 日書函釋）：「……說明：……二、按政府資訊公開法（以下簡稱本法）第 3 條規定……另依檔案法第 2 條第 2 款規定……準此，本法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍較檔案法所定義之『檔案』為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分，又依本法第 2 條規定……故人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理……。」

101 年 4 月 6 日法律決字第 10100541650 號書函釋（下稱 101 年 4 月 6 日書函釋）：「……說明：……三、次按……政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款……有對於行政機關作成行政決定前之擬稿或其他準備作業文件不提供閱覽之事由。又參酌政府資訊公開法之立法說明……係認為內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故不予提供或公開；縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相同困擾，故不予提供或公開，故政府資訊公開法規定，於機關作成意思前、後均有其適用……。」

103 年 3 月 4 日法律字第 10303500500 號函釋（下稱 103 年 3 月 4

日函釋)：「……說明：……二、……(二)……1. 政資法(按：政府資訊公開法)第 18 條第 1 項第 3 款規定……得不予提供之規範，參其立法理由，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾(最高行政法院 100 年度判字第 2222 號判決參照)；而所指『意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業』文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件而言……2. 又前開規定乃在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開……。」

105 年 12 月 12 日法律字第 10500713700 號書函釋(下稱 105 年 12 月 12 日書函釋)：「……說明：……二、按行政程序法第 46 條第 1 項規定：『當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。』係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，並應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前(下稱行政程序進行中)為之。是以，人民如於行政程序進行中，得依行政程序法第 46 條規定申請閱覽或複印有關資料或卷宗為之；如非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，則視所申請之政府資訊是否為檔案，分別適用檔案法或政府資訊公開法之規定。至於行政機關是否提供人民所申請閱覽或複印有關資料或卷宗，係由行政機關視具體個案所申請之資料，分別依行政程序法第 46 條、檔案法或政府資訊公開法第 18 條等規定決定是否提供……。」

三、本件訴願及補充理由略以：訴願人低收卷內有一些是訴願人自己繳付之資料，本來就可閱；過程中之文稿，只要把審核人遮隱也能被閱覽；請依臺北高等行政法院(下稱北高行)112 年度訴字第 76 號、109 年度訴字第 641 號、108 年度訴字第 1663 號判決不給予閱覽卷宗案遭撤銷原處分及訴願決定之判決，仔細辦理訴願人之訴願案。

四、查案外人○君代理訴願人向原處分機關申請閱覽系爭資料，經原處分機關審認系爭資料屬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文件，且屬第三人隱私等正當權益之資料，乃以原處分否准所請，有 114 年 2 月 12 日閱卷申請書及原處分所附臺北市政府社會局檔案應用審核表等影本在卷可稽，原處分自屬有據。

五、至訴願人主張有一些是訴願人自己繳付之資料本就可閱，過程中之文稿只需將審核人遮隱也可閱覽，請依北高行判決案例審理本訴願案云云：

(一) 按當事人或利害關係人以主張或維護其法律上利益有必要者為限，得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗；為行政程序法第 46 條第 1 項所明定。次按行政程序法第 46 條規定，係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，是人民如非於行政程序進行之申請閱覽卷宗，則視所申請之政府資訊是否為檔案，分別適用檔案法或政資法之規定。另按檔案屬政府資訊之一部分，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理；法務部 95 年 3 月 16 日及 105 年 12 月 12 日書函釋意旨可資參照。復按檔案，係指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件；申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕；檔案法第 2 條第 2 款及第 17 條分別定有明文。再按檔案法第 1 條第 2 項規定，該法未規定者，適用其他法令規定；是政府機關除得依檔案法第 18 條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政資法第 18 條第 1 項所列各款情形之一者，亦得據以限制公開。經查，本件依原處分機關 114 年 4 月 2 日北市社助字第 1143030956 號函附訴願答辯書（下稱訴願答辯書）及 114 年 6 月 19 日函補充答辯內容所示，拒絕提供系爭資料供閱覽之依據包含檔案法第 18 條第 7 款規定，可知系爭資料係經原處分機關歸檔管理之檔案，是以，原處分機關就訴願人申請提供之系爭資訊應優先適用檔案法相關規定辦理，並得審視有無政資法第 18 條第 1 項各款所定拒絕申請、限制公開或不予提供閱覽事由。

(二) 關於訴願人申請閱覽社工訪視資料及案外人○○○有扶養訴願人之依據資料及審查依據資料部分：

1. 按政府機關之檔案，為維護公共利益或第三人之正當權益，得拒絕申請閱覽、抄錄或複製檔案；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，應限制公開或不予提供，為檔案法第 18 條第 7 款及政資法第 18 條第 1 項第 3 款所明定。
2. 查本件依原處分機關訴願答辯書理由三、(一) 2. 及 114 年 6 月 19 日函說明二、(一) 及 (二) 所陳，訴願人申請閱覽之社工訪視資料，為原處分機關依社會救助法第 5 條第 3 項第 9 款規定，於核定訴願人低收入戶資格前，派請社工人員對於訴願人生活陷困進行訪視評估之訪視資料，乃

職務上所製作及持有之文書，為原處分機關作成意思決定前之擬稿及其他準備作業文件；且訪視內容涉及訴願人以外之其他家人或關係人，亦會如實呈現其他家人或關係人之個人隱私及財產使用情形；另訴願人申請閱覽案外人○○○有扶養訴願人之依據資料及審查依據，經查案外人○○○為訴願人一親等之直系血親，依社會救助法第 5 條第 1 項第 2 款規定為應計算人口範圍，且訴願人申請之此部分資料，為第三人之戶籍資料及財稅原始資料，涉及第三人之隱私；是原處分機關審認社工訪視資料及案外人○○○有扶養訴願人之依據資料及審查依據等資料，屬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文件，且涉及第三人之個人隱私之資料，並非由訴願人自行繳付之資料，或只需將審核人遮隱即可提供閱覽之資料，爰依檔案法第 18 條第 7 款及政資法第 18 條第 1 項第 3 款規定不予提供。復查訴願人申請提供上開資訊並無涉公共利益，是原處分機關依檔案法第 18 條第 7 款及政資法第 18 條第 1 項第 3 款規定，否准訴願人申請閱覽上開資料，並無違誤。

（三）關於訴願人申請閱覽原處分機關審查訴願人案開會之人員名單資料部分：

1. 按參照法務部 101 年 4 月 6 日書函釋、103 年 3 月 4 日函釋意旨，政資法第 18 條第 1 項第 3 款規定之立法目的，係考量機關作成決定之思考辯論內部意見等資訊，為使參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開；內部意見之公開有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人造成困擾；縱機關作成決定後，如公開仍可能有相同困擾，應不予提供或公開。
2. 查依訴願答辯書理由三、（一）2. 及 114 年 6 月 19 日函說明二（一）所陳，原處分機關於核定訴願人低收入戶資格前，為求行政裁量之客觀性，亦將訴願人案件提報原處分機關邀請專家學者及社工人員召開之專案聯繫會議，對於適用社會救助法第 5 條第 3 項第 9 款疑義進行討論，會議紀錄亦屬原處分機關作成決定前之準備作業文件。是本件原處分機關召開之專案聯繫會議，係就訴願人情況是否有社會救助法第 5 條第 3 項第 9 款適用之審查程序，涉及與會人員內部討論、溝通意見及思辨資訊，自屬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。另參與會議人員於該會議程序進行中須本於其專業就個案審查結果作獨立之判斷，其所作判斷直接影響當事人權益，客觀上固然應可受公評，但公評過程中難免遭受偏頗、不夠專業之質疑或無端之人身攻擊，甚至遭受不理性當事人之騷擾或報復，干擾調查程序之進行，應認提供開會人員名單有侵害與會人員隱私權之虞

；又出席人員名冊不提供閱覽除涉及第三人之隱私權保障外，並兼具避免調查程序受外力介入干擾之公共利益目的。則訴願人雖主張得以遮蔽審核人姓名後提供資料，惟縱令將出席人員姓名予以遮罩，均仍得辨識為特定之人，故為維護與會人員之隱私權，亦得不予提供。是原處分機關依檔案法第 18 條第 7 款及政資法第 18 條第 1 項第 3 款規定，否准訴願人申請上開資料之閱覽，亦無違誤。

（四）至訴願人主張請依北高行判決案例審理本案一節，查訴願人所提北高行法院判決之案情，為當事人申請閱覽刑事偵查庭之偵查卷宗、錄音錄影資訊、偵訊筆錄及庭訊筆錄等資訊，是訴願人所提案例均與本案情形不同，應屬個案判決，無從比附援引，所訴尚難採憑。訴願主張，不足採據。末查本件原處分雖未具體載明處分之相關法律依據，惟原處分機關業於訴願答辯書及 114 年 6 月 19 日函載明原處分之法令依據，同函並副知訴願人在案；依行政程序法第 114 條第 1 項第 2 款及第 2 項規定，原處分已補正，其瑕疵業經治癒。從而，原處分機關所為原處分，揆諸前揭規定及函釋意旨，並無不合，應予維持。

六、又訴願人申請陳述意見及言詞辯論一節，因原處分機關作成原處分所憑事證已臻明確，尚無進行陳述意見或言詞辯論之必要，併予敘明。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱
委員 張 慕 貞
委員 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 邱 駿 彥
委員 陳 衍 任
委員 陳 佩 慶

中 華 民 國 114 年 7 月 9 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）