

訴 願 人 ○○○

原處分機關 臺北市政府警察局大安分局

右訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關九十一年六月二十五日北市警安分行字第0九一六二六一二九00號函，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人因涉嫌犯傷害等罪，案經臺灣臺北地方法院以九十年十二月十四日九十年易字第三二七號刑事判決訴願人應執行「有期徒刑三個月，拘役五十日」，訴願人不服，提起上訴，現正於臺灣高等法院九十一年度上易字第二七二號審理中。訴願人於九十一年六月十八日以法院訴訟需要為由，檢具申請書向原處分機關申請閱覽八十九年八月四日、十日及十一日有關前開案件相關資料卷宗。原處分機關認訴願人所申請閱覽之卷證，係屬行政資訊公開辦法第五條規定應限制公開或提供之行政資訊，乃以九十一年六月二十五日北市警安分行字第0九一六二六一二九00號函駁回訴願人之申請。訴願人復於九十一年七月十日向原處分機關再次申請閱覽卷宗，原處分機關又以同一理由，以九十一年七月十六日北市警安分行字第0九一六三000五00號函予以駁回。訴願人仍未甘服，續於九十一年七月二十九日、八月五日向本府警察局申請閱覽卷宗，並於九十一年八月十三日分別向本府及本府警察局提出申請，原處分機關分別以九十一年七月三十一日北市警安分行字第0九一六三三0二九00號函、九十一年八月八日北市警安分行字第0九一六三四四一七00號函及九十一年八月十九日北市警安分行字第0九一六三五六四七00號函予以駁回，本府並以九十一年八月十六日府警法字第0九一一九00二四00號函就訴願人所指拒絕申請閱覽不合法乙節予以說明。訴願人再於九十一年八月二十日向本府法規委員會函詢本案相關事宜，經本府法規委員會以九十一年八月二十六日北市法一字第0九一三0六二三四00號函復訴願人在案。訴願人猶未甘服，於九十一年八月二十二日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、查原處分機關答辯書於理由欄第七點主張，本案原處分機關對訴願人申請閱覽卷宗之否准係屬「程序事項」之判斷，訴願人應依行政程序法第一百七十四條規定，於案件最終實體決定不服始一併提出，但因訴願人關於本案並無實體程序繫屬行政機關，無法待本案實體不服時一併聲明不服，此等情形，依學者見解，可將申請閱覽卷宗視為一般申請事件，訴願人對行政機關之否准得逕向高等行政法院提起一般給付訴訟以為救濟乙節。按行政程序中之決定或處置，其性質是否為行政處分，仍應視行政行為是否具有行政處分之要件為斷。行政程序法第一百七十四條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。……」一方面係避免當事人或利害關係人對於程序行為一再聲明不服而延滯程序之進行，另一方面若允許對程序行為與實體決定分別聲明不服，可能造成裁判之歧異，故以法律明文限制聲明不服之時點，尚非據此即認行政程序中之決定或處置不具行政處分之性質，此由同條但書規定：「但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」即可得知。從而，本案訴願人向原處分機關申請閱覽卷宗卻遭駁回，致影響其程序上權利之行使，係原處分機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，難謂非訴願法第三條第一項所稱之行政處分；又訴願人關於閱覽卷宗並無本案行政程序之繫屬，亦非行政程序法第一百七十四條所稱之行政程序中所為之決定或處置，是以訴願人對此不服而提起訴願，自屬合法。次查本案訴願提起日期（九十一年八月二十二日）距原處分書發文日期（九十一年六月二十五日）已逾三十日；縱採訴願書載明收受行政處分書之日期（九十一年七月一日）亦已逾訴願提起期間。按以書面作成之行政處分應記載不服之救濟方法、期間及其受理機關，為行政程序法第九十六條第一項第六款所明定；同法第九十八條第三項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」本案訴願人申請閱覽卷宗遭否准，依訴願法第十四條第一項規定，應自行政處分到達之次日起三十日內提起訴願，惟原處分書說明三誤載：「臺端如不服本處分，得向臺北高等行政法院提起行政訴訟。」依據前揭行政程序法第

九十八條第三項規定，應視為於法定期間內提起訴願，本府應予受理，合先敘明。

二、按行政程序法第四十四條規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。前項所稱資訊，係指行政機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱讀或理解之文書或物品。有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」第四十六條規定：「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。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。前項第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」第九十八條第三項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」第九十九條規定：「對於行政處分聲明不服，因處分機關未為告知或告知錯誤致向無管轄權之機關為之者，該機關應於十日內移送有管轄權之機關，並通知當事人。前項情形，視為自始向有管轄權之機關聲明不服。」

刑事訴訟法第三十三條規定：「辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影。」第二百四十五條第一項規定：「偵查，不公開之。」

行政資訊公開辦法第五條規定：「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：一、公開或提供有危害國家安全、整體經濟利益或其他重大利益者。

二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、行政機關作成

意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，不在此限。四、行政機關為實施監督、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。五、公開或提供有侵犯營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者。但法令另有規定、對公益有必要或經當事人同意者，不在此限。六、經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。行政資訊含有前項各款限制公開或提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」第六條規定：「行政資訊應依本辦法主動公開或應人民請求提供之。」臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第一點規定：「臺北市政府為執行行政程序法第四十六條規定，以保障行政程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。」第二點規定：「臺北市政府及所屬各機關、學校（以下簡稱各機關）受理當事人或利害關係人申請閱覽、抄寫、複印或攝影與行政程序有關之卷宗資料（以下簡稱閱卷），除檔案法或其他法令另有規定外，依本要點規定辦理。」第三點規定：「閱卷，除當事人外，其他法律上利害關係人亦得申請之。前項所稱法律上利害關係人如下：（一）行政程序之進行或最後決定影響其公、私法上權利或法律上利益，而尚未參加該行政程序者。（二）為其他繫屬中之訴訟、偵查或行政程序之當事人或參加人，其於該其他程序上之公、私法上權利或法律上利益存在或不存在，繫諸本行政程序之進行或最後決定者。」第四點規定：「申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：（一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件。（二）涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。（三）涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。（四）有侵害第三人權利之虞者。（五）有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。閱卷之申請，如卷宗資料有前項第一款、第四款或第五款所稱情形之一者，各機關仍得依職權為一部或全部之准許。卷宗資料，如僅其中之一部因第一項或第二項規定不宜提供申請人閱卷

者，於該部分與其他部分可分時，各機關應將可供閱卷部分提供申請人閱卷，不得逕為拒絕閱卷之申請。」

三、本件訴願理由略謂：

- (一) 訴願人於九十一年六月十七日向原處分機關申請閱覽卷宗，申請閱覽之範圍包括原處分機關八十九年八月四日、八月十日及八月十一日處理訴願人與相對人黃○○相關卷宗資料，以及原處分機關所屬瑞安派出所處理前開案件之警員姓名、警車車號與處理紀錄等等。嗣原處分機關以九十一年六月二十五日北市警安分行字第○九一六二六一二九○○號函復訴願人，引用行政資訊公開辦法第五條規定，駁回訴願人之申請。
- (二) 惟查前開辦法第五條第一項規定：「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供……」觀其意旨係「限制」提供，而非原處分機關所為之「禁止」提供；又同條第二項規定：「行政資訊含有前項各款限制公開或提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」並非如原處分機關所為「全盤」禁止，是以原處分駁回訴願人之申請顯然違法。
- (三) 次查行政程序法第一章第七節資訊公開，第四十四條規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。」第四十五條亦為資訊公開原則，第四十六條規定：「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。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕……」亦足證之。
- (四) 又原處分機關駁回訴願人閱覽卷宗之申請，其所指救濟途徑為向臺北高等行政法院提起行政訴訟。惟經查法令規定，對原處分機關駁回申請函之救濟途徑，依法應向臺北市政府提起訴願，原處分機關所指救濟途徑，顯然有誤。
- (五) 綜上所述，原處分機關不理會訴願人之申請，只為保護其違法警員之違法處理案件，根本不向上級詢問駁回閱覽之合法與否，而且違反正常處理管道，跳過臺北市政府（訴願審議委員會），原處分顯有違法，故請求原處分機關不得禁止閱覽，應為限制閱覽，並要求言詞辯論、陳述意見。

四、卷查行政程序法為使行政行為符合公正、公開與民主程序，以增進人

民對行政之信賴，於第一章第七節設有資訊公開乙節，用以規範行政程序中資訊之取得，確保人民之程序主體性，使行政程序當事人或利害關係人能適時主張其權益，以達武器平等之程序要求。惟其中第四十四條、第四十五條係對行政機關所掌資訊應主動公開之原則規定，第四十六條則係規範人民閱覽卷宗之程序上請求權，兩者雖規定於同一節，其內涵卻迥不相侔：前者係指行政機關持有或保管之行政資訊，應適時主動公布，或經人民申請提供；而後者則係行政程序之當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益，而得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，以確保其程序中之權益。行政院基於行政程序法第四十四條第三項之授權，訂有行政資訊公開辦法；而本府為執行行政程序法第四十六條規定，亦訂頒臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點，俾憑遵循。本案訴願人於九十一年六月十八日因法院訴訟之需要，依前揭臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點向原處分機關申請閱覽卷宗。惟查臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點係執行行政程序法第四十六條所由設，而行政程序法第四十六條限於行政程序之當事人或利害關係人方得申請，然訴願人關於原處分機關所為之偵查程序已終結，業已進入法院訴訟程序，並非行政程序法第二十條所稱當事人，亦非臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第二點第二項所稱利害關係人。是以，原處分機關認訴願人之申請係行政資訊公開辦法所指「向行政機關申請提供行政資訊」，並依前開辦法規定作成否准訴願人申請之決定，於適用法規上即屬有據。

五、次查刑事訴訟法第二百四十五條第一項規定：「偵查，不公開之。」是訴願人欲取得刑事案件犯罪偵查程序相關卷證資訊，應依刑事訴訟等相關法令規定辦理。又刑事訴訟法第三十三條規定：「辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影。」故訴願人自得依此規定由其辯護人向法院聲請檢閱卷宗及證物。至訴願主張前揭行政資訊公開辦法第五條第一項規定係「限制」提供，而非「禁止」提供乙節。按行政資訊公開辦法第十二條第一項規定：「行政機關應於受理提供行政資訊之請求後十五日內，為准駁之決定；……」訴願人申請閱覽繫屬刑事訴訟之案件相關卷證係屬依法應限制閱覽之行政資訊，原處分機關予以駁回，自屬有據。

六、末查「行政處分以書面為之者，應記載下列事項……六、表明其為

行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」固為行政程序法第九十六條第一項第六款所明定，惟原處分所告知之救濟途徑縱屬有誤及未告知救濟期間，依行政程序法第九十八條、第九十九條規定，於行政處分之效力並不影響，若訴願人因此向無管轄權之機關聲明不服，該機關應於十日內移送有管轄權之機關，並視為自始向有管轄權機關聲明不服；訴願人自處分書送達後一年內聲明不服，視為於法定期間內所為。職是之故，本件提起訴願日期距行政處分發文日期雖逾三十日，惟本府仍依前開規定予以受理，對訴願人之權利並不生影響。從而，原處分機關駁回訴願人之申請，揆諸前揭規定，並無不合，原處分應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
委員 黃茂榮
委員 薛明玲
委員 楊松齡
委員 王惠光
委員 陳 敏
委員 曾巨威
委員 曾忠己

中華民國九十一年十二月九日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號）