

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市中山區戶政事務所

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關民國 109 年 4 月 21 日北市中戶人字第 1096003803 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、訴願人為原處分機關之課員，前因民國（下同）108 年考績事件，依公務人員保障法規定向服務機關即原處分機關提起申訴，並於申訴程序中，於 109 年 4 月 17 日以閱覽卷宗申請書，載明因不服考績提起申訴，向原處分機關申請閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影訴願人 108 年度考績之下列資料：（一）108 年 1 月至 4 月、5 月至 8 月平時成績考核紀錄表之各考核項目之考核紀錄等級所依據之基礎事實原件或基礎資訊文件原件。（二）108 年年終考績據以處分之基礎事實原件或基礎資訊文件原件。經原處分機關以 109 年 4 月 21 日北市中戶人字第 1096003803 號函（下稱 109 年 4 月 21 日函）復訴願人，請其於 109 年 4 月 22 日至原處分機關辦理閱覽卷宗。該函於 109 年 4 月 21 日送達，原處分機關並依公務人員考績法第 20 條等規定，將訴願人 108 年 1 月至 4 月、5 月至 8 月公務人員平時成績考核紀錄表（下稱平時考核表）之「考核紀錄等級」、「個人重大具體優劣事蹟」、「面談紀錄」、「直屬主管綜合考評及具體建議事項（請簽章）」、「單位主管綜合考評及具體建議事項（請簽章）」欄位，及公務人員考績表（下稱考績表）之「總評」【含直屬或上級長官、考績委員會（主席）、機關首長評語、綜合評分及簽章】、「考列甲等人員適用條款」、「考列丁等人員適用條款」、「備註及重大優劣事實」欄位遮蔽後，於閱卷當日以原件提供訴願人閱覽。嗣原處分機關就前開訴願人考績申訴案件，以 109 年 4 月 24 日北市中戶人字第 10960035842 號函（下稱 109 年 4 月 24 日申訴函復）復訴願人維持原考列結果。
- 二、訴願人不服原處分機關 109 年 4 月 21 日函及 109 年 4 月 24 日申訴函復，分別對原處分機關 109 年 4 月 21 日函於 109 年 6 月 15 日向本府提起訴願，6

月 17 日補正訴願程式，8 月 7 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯；另對原處分機關 109 年 4 月 24 日申訴函復，依公務人員保障法向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起再申訴。

三、本府審認上開閱覽卷宗申請案，係訴願人於考績申訴程序中，為辦理考績申訴而向原處分機關申請閱覽其考績案件之資料，雖訴願人於閱覽卷宗申請書載明其申請之法令依據為行政程序法第 46 條、政府資訊公開法、個人資料保護法及檔案法等規定。惟有關考績申訴程序中之閱覽卷宗，公務人員保障法第 84 條準用第 42 條已定有相關規範，自應依該法定程序辦理；且原處分機關就該閱覽卷宗申請所為決定，屬程序上之決定，訴願人如有不服，應併同於對原處分機關申訴函復之實體決定聲明不服時，一併聲明之。爰為保障訴願人權益，維護其申訴程序中卷宗閱覽請求及申訴、再申訴救濟權利之有效行使，本府乃依行政程序法第 17 條第 1 項等規定，以 109 年 8 月 12 日府訴一字第 1096101302 號函將訴願人之訴願書及訴願補充理由等，移請保訓會併同於該考績事件再申訴程序（嗣因保訓會依據司法院釋字第 785 號解釋意旨，調整公務人員保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，該案改依復審程序審理）處理。

四、保訓會未於復審程序中，併同審理上開申訴程序中原處分機關所為閱卷決定是否合法，逕就考績爭議作成復審決定，並以訴願人非依公務人員保障法規定申請閱覽卷宗，及訴願人於 109 年 9 月 7 日向該會說明其非上開閱覽卷宗事件訴願案之管轄機關等為由，於作成復審決定後，以 109 年 11 月 19 日公地保字第 1091160147 號函將訴願人不服原處分機關 109 年 4 月 21 日函案件復移由本府辦理。

理由

一、按「復審人或其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。但以維護其法律上利益有必要者為限。」「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第三章第二十六條至第四十二條.....之復審程序規定。」公務人員保障法第 42 條第 1 項及第 84 條定有明文。該閱覽卷宗請求涉及爭訟程序中之相關資訊公開，機關就閱覽卷宗之決定屬程序行為，當事人如有不服，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。次按政府資訊公開法係為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，承認人民有向政府機關請求提供政府資訊的一般性資

訊請求權。前開「卷宗閱覽」與「資訊公開」之權利主體、可閱覽範圍、權利存續期間及救濟途徑等有所不同；二者競合時，為避免公務人員保障法有關卷宗閱覽之規定成為具文，應認其規定優先於政府資訊公開法而適用。是政府資訊公開法雖屬一般性之資訊公開，惟申訴人申請提供政府資訊之情形，倘係發生於申訴程序進行中，其向服務機關申請閱覽申訴案件之相關資料，應優先適用公務人員保障法第 84 條準用第 42 條規定。

二、查本件閱覽卷宗申請案，係訴願人於考績申訴程序中，為辦理考績申訴而向服務機關即原處分機關申請閱覽考績案件之資料，依前說明，應優先適用公務人員保障法第 84 條準用第 42 條規定；且原處分機關 109 年 4 月 21 日函屬程序上之決定，訴願人如有不服，應併同於對原處分機關 109 年 4 月 24 日申訴函復之實體決定聲明不服時，一併聲明之，而非另行提起訴願。本案倘僅以訴願人閱覽卷宗申請書所載法律依據定其適用程序，使訴願人得以一己之意，任意選擇法律適用及救濟程序，此無異使公務人員保障法等程序中閱卷之規定形同具文，紊亂法規範體系，其見解實難認為可採。又按當事人誤用救濟程序，提起訴願者，受理訴願機關如欠缺管轄權限而自行作成訴願決定，即有違誤。本件因訴願人誤就考績申訴程序中之程序決定，向本府提起訴願，其訴願於法未合，本府原無從作成實體決定。惟考量保訓會業就訴願人考績爭議作成復審決定，致原處分機關 109 年 4 月 21 日函此一程序中決定已無從併同於考績復審程序救濟，倘本府仍將本案移還保訓會或以訴願不合法處理，將使本件閱覽卷宗事件毫無救濟機會。是以，因保訓會未於復審程序併同審理原處分機關 109 年 4 月 21 日函，使訴願人於考績申訴程序中之閱覽卷宗請求喪失救濟途徑，為保障訴願人權益，爰本件本府勉予依訴願法及政府資訊公開法等規定予以審理。另查本件提起訴願日期（109 年 6 月 15 日）距原處分機關 109 年 4 月 21 日函之送達日期（109 年 4 月 21 日）雖已逾 30 日，惟因原處分機關 109 年 4 月 21 日函未記載不服處分救濟期間之附記，依行政程序法第 98 條第 3 項規定，自送達後 1 年內聲明不服時，視為於法定期間內提起訴願；是訴願人於 109 年 6 月 15 日提起訴願，並無逾期，合先敘明。

三、按檔案法第 1 條第 2 項規定：「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：一、政府機關：指中央及地方各級機關（以下簡稱各機關）。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。」第 19 條規定：「各機關對於第十七條申請案件之准駁，應自受理之日起三十日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」

公務人員保障法第 42 條第 1 項、第 2 項規定：「復審人或其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。但以維護其法律上利益有必要者為限。」「保訓會對前項之請求，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、復審事件決定擬辦之文稿。二、復審事件決定之準備或審議文件。三、為第三人之正當權益有保密之必要者。四、其他依法律或基於公益，有保密之必要者。」第 84 條規定：「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第三章第二十六條至第四十二條.....之復審程序規定。」

政府資訊公開法第 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 9 條第 1 項規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊.....。」第 12 條第 1 項規定：「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。」第 13 條第 1 項規定：「政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。」第 17 條規定：「政府資訊非受理申請之機關於職權範圍內所作成或取得者，該受理機關除應說明其情形外，如確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得該資訊者，應函轉該機關並通知申請人。」第 18 條第 1 項、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。四、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.....。」「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。」

檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定：「檔案內容含有本法第十八條各款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。」

法務部 105 年 10 月 5 日法律字第 10503515120 號函釋：「.....二、政府資訊公開法.....第 18 條第 1 項第 3 款規定『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』得不予提供，乃因政府內部單位之擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，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.....。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；又機關內部之擬稿或其他準備作業，常為事實行為，並以敘述事實之方式呈現，而構成思辯過程中之溝通意見及討論文件；某項資訊是否為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，應就個別事件整體觀察，難謂凡屬事實敘述者，即與思辯過程無涉；惟如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之.....。」

四、本件訴願及補充理由略以：本件辦理閱卷時，原處分機關僅提供訴願人 108 年 1 月至 4 月、5 月至 8 月平時考核表及考績表，然檢視原處分機關層層簽核之准許決定，清楚明確傳遞訴願人申請並經原處分機關審查准許閱覽之卷證資料原件存在，且現仍由原處分機關持有保管中。原處分機關明知訴願人所請的卷證資料是什麼，竟佯稱不知何種卷證方為閱卷申請書所稱「基礎事實原件」或「基礎資訊原件」，且未依准許決定覈實履行作為義務，將訴願人申請書所列卷證資料原件提供訴願人閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影，違反行政程序法第 8 條誠信原則及信賴保護原則，妨礙訴願人閱卷權利，請撤銷原處分機關 109 年 4 月 21 日函。另依訴願法第 67 條第 2 項規定，請就原處分機關提出據以處分之證據資料（准許閱覽之卷證原件），為證據之調查及勘驗，據以認定准許閱覽之卷證原件存否。

五、查訴願人於 109 年 4 月 17 日以閱覽卷宗申請書，載明因不服原處分機關 109 年 3 月 12 日北市中戶人字第 1096002593 號考績處分提起申訴，向原

處分機關申請閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影事實欄所列資訊。經原處分機關審認公務人員考績法第 20 條規定考績過程應予保密，爰將訴願人 108 年 1 月至 4 月、5 月至 8 月平時考核表之「考核紀錄等級」、「個人重大具體優劣事蹟」、「面談紀錄」、「直屬主管綜合考評及具體建議事項（請簽章）」、「單位主管綜合考評及具體建議事項（請簽章）」欄位，及考績表之「總評」【含直屬或上級長官、考績委員會（主席）、機關首長評語、綜合評分及簽章】、「考列甲等人員適用條款」、「考列丁等人員適用條款」、「備註及重大優劣事實」欄位遮蔽後，以原件提供訴願人閱覽；有訴願人 109 年 4 月 17 日填具之閱覽卷宗申請書、平時考核表及考績表等影本附卷可稽，並據原處分機關 109 年 7 月 13 日北市中戶人字第 1096006128 號函所附答辯書（下稱 109 年 7 月 13 日答辯書）及 109 年 8 月 5 日北市中戶人字第 1096007571 號函（下稱 109 年 8 月 5 日函）陳明在案，原處分機關 109 年 4 月 21 日函自屬有據。

六、至訴願人主張原處分機關未依准許決定覈實履行作為義務，將閱卷申請書所列卷證資料原件提供訴願人閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影云云。按政府資訊公開法第 3 條、第 17 條規定，政府機關得提供之資訊，係以於職權內作成或取得而存在之文書為限，倘政府機關並無作成或取得資訊，即無提供之可能。查本件訴願人申請閱覽事實欄所載平時考核表之各考核項目之考核紀錄等級所依據之基礎事實原件或基礎資訊文件原件，及考績據以處分之基礎事實原件或基礎資訊文件原件，惟並未具體說明所稱基礎事實或基礎資訊所指究為何項資訊。而觀諸公務人員平時考核及年終考績之相關規範，公務人員考績法第 5 條第 1 項規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」平時考核要點第 4 點第 1 項規定：「平時成績考核紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。各機關主管人員每年四月、八月應考核屬員之平時成績，並將受考人之優劣事蹟記錄於平時成績考核紀錄表……。」可知公務人員年終考績係以平時考核為依據，平時考核並有平時考核表為據。復依原處分機關 109 年 7 月 13 日答辯書陳明，原處分機關作成平時成績考核及年終考績之標準，係依平時考核表及考績表所載之各項考核項目及內容，參酌受考人之操行、學識、才能及工作態度等綜合考量後，予以評定；且經調閱相關卷宗，確認訴願人申請閱覽之資訊中，原處分機關僅有平時考核表

及考績表共 3 份文件存在，是原處分機關審認訴願人 108 年 1 月至 4 月、5 月至 8 月平時考核表及 108 年考績表為其申請閱覽之資訊，核屬有據。又查本府法務局前以 109 年 7 月 31 日北市法訴一字第 1096091287 號函向原處分機關調閱本件申請閱覽卷宗之資料，經檢視除前開平時考核表及考績表外，卷內並無其他資料存在；訴願人未具體明確說明所稱「基礎事實」或「基礎資訊」所指究為何項資訊，僅泛稱原處分機關提供閱覽之資訊並非其申請之資訊，並進而主張原處分機關未依准許決定履行作為義務，所述尚非可採。

七、又按人民申請提供之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理；檔案法未規定者，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，例如公務人員保障法第 84 條準用同法第 42 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 1 項所列各款情形之一者，亦得據以限制公開。查本件經原處分機關以 109 年 8 月 5 日函陳明，訴願人之考績表業經歸檔管理，平時考核表則未歸檔。是有關申請閱覽考績表部分，應優先適用檔案法之規定，如有符合上開規定情形之一者，亦得據以限制公開；另有關申請閱覽平時考核表部分，則應適用公務人員保障法第 84 條準用同法第 42 條第 2 項、政府資訊公開法規定。再按，公務人員考績法第 20 條規定：「辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密……。」足見有關考績事項屬業務秘密事務。復查本件平時考核表所載受考人考核內容之考核紀錄等級、個人重大具體優劣事蹟、面談紀錄、直屬主管及單位主管綜合考評及具體建議事項，及考績表所載受考人之總評【含直屬或上級長官、考績委員會（主席）、機關首長評語、綜合評分及簽章】、考列甲等、丁等人員適用條款、備註及重大優劣事實等，屬原處分機關決策過程之內部意見溝通及討論資訊，為原處分機關作成考績評定前，內部單位之準備作業文件，且其內容兼具基礎事實及長官之評價，如將之提供閱覽，可能造成對不同意見之人加以攻訐之情形；另前開資訊亦屬機關對其所屬人員實施監督及管理事項之相關資料，如將之公開或提供，亦將對原處分機關實施人事考核及職務監督之目的造成困難或有所妨害。是依公務人員保障法第 84 條準用同法第 42 條第 2 項第 4 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款規定及法務部 105 年 10 月 5 日法律字第 10503515120 號函釋意旨，前

開平時考核表欄位所載內容應限制公開或不予提供；另依檔案法第 18 條第 6 款、公務人員保障法第 84 條準用同法第 42 條第 2 項第 4 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款規定及前揭法務部函釋意旨，前開考績表欄位所載內容亦不應提供應用；原處分機關將平時考核表及考績表所載前開欄位予以遮蔽後，以原件提供訴願人閱覽，並無違誤。又據原處分機關 109 年 8 月 5 日函陳明，訴願人表示前開平時考核表及考績表文件均非其申請閱覽之文件，並認原處分機關刻意隱匿，拒不提供所申請之資料，爰中止閱覽程序等語。據此，訴願人因原處分機關提供閱覽之資訊與其主觀認知不同，既已因而中止閱覽程序，則原處分機關自無從再將該等資訊提供訴願人抄錄、複製、錄音或錄影；訴願主張，不足採據。從而，原處分機關 109 年 4 月 21 日函，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

八、至訴願人依訴願法第 67 條第 2 項規定，申請調查及勘驗原處分機關據以處分之證據資料一節；如前所述，本案業經本府法務局以 109 年 7 月 31 日北市法訴一字第 1096091287 號函向原處分機關調閱本件申請閱覽卷宗之資料；另訴願人請求國家賠償部分，非屬訴願審議範圍；併予敘明。

九、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	袁	秀	慧
委員	張	慕	貞
委員	王	韻	茹
委員	吳	秦	雯
委員	王	曼	萍
委員	盛	子	龍
委員	范	秀	羽
委員	邱	駿	彥
委員	郭	介	恒

中華民國 109 年 12 月 4 日

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）

