

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 5 月 18 日北市中戶人字第 1096004585 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，前因辦理第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉（下稱系爭選舉）選務工作，不服原處分機關民國（下同）109 年 4 月 22 日北市中戶人字第 1096003977 號令核予其嘉獎 1 次（下稱系爭敘獎事件），依公務人員保障法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 5 月 11 日以閱覽卷宗申請書，載明因不服系爭敘獎事件提起申訴，向原處分機關申請閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影原處分機關據以作成前開 109 年 4 月 22 日令之下列資料：（一）原處分機關辦理系爭選舉業務，據以核定敘獎之項目、次數之審核標準原件。（二）訴願人辦理系爭選舉業務，工作得力，原處分機關僅核定敘嘉獎 1 次獎勵所依據之審核標準原件。（三）訴願人辦理系爭選舉業務，工作得力，原處分機關據以核定僅敘嘉獎 1 次獎勵所依憑之基礎事證原件。經原處分機關以 109 年 5 月 18 日北市中戶人字第 1096004585 號函（下稱 109 年 5 月 18 日函）附檔案應用准駁表，載明除涉及機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業部分，依政府資訊公開法、檔案法等規定暫無法提供使用外，其餘可提供閱覽。嗣原處分機關就系爭敘獎事件，以 109 年 5 月 29 日北市中戶人字第 1096004421 號函（下稱 109 年 5 月 29 日申訴函復）復訴願人維持原核敘結果。
- 二、訴願人不服原處分機關 109 年 5 月 18 日函及 109 年 5 月 29 日申訴函復，分別對原處分機關 109 年 5 月 18 日函於 109 年 6 月 24 日向本府提起訴願，6 月 27 日、8 月 12 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 5 月 29 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，係訴願人於系爭敘獎事件申訴程序中，為辦理申訴而向原處分機關申請閱覽其敘獎事件之資料，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 1096101303 號、109 年 8 月 17 日府訴一字第 1096101492 號函將訴願人之訴願書及訴願補充理由等，移請保訓會併同於系爭敘獎事件再申訴程序（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，逕就系爭敘獎爭議作成復審決定，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 12 月 3 日公地保字第 1091160163 號函將訴願人不服原處分機關 109 年 5 月 18 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，係訴願人於敘獎申訴程序中，為辦理申訴而向服務機關即原處分機關申請閱覽敘獎事件之資料，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 5 月 18 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 5 月 29 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。本件因訴願人誤就敘獎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。惟考量保訓會業就系爭敘獎爭議作成復審決定，致原處分機關 109 年 5 月 18 日函此一程序中決定已無從併同於系爭敘獎事件之復審程序救濟，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 5 月 18 日函，使訴願人於敘獎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，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。」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。.....六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。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。」「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、第 3 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。」「檔案應用，以提供複製品為原則；有使用原件之必要者，應於申請時記載

其事由。」

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……。」

四、本件訴願及補充理由略以：

- (一) 原處分機關 109 年 5 月 18 日函所附檔案應用准駁表，准駁之項目為「卷宗檔案」之「閱覽」，與訴願人申請「系爭卷證原件」之「閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影」不符。原處分機關對訴願人之申請，迄今未為准駁之決定，構成訴願法第 2 條第 1 項之訴願事由。
- (二) 辦理閱卷當日，原處分機關人員告知卷證是電子公文，然現場準備的資料全是存放於透明資料夾內之紙質文件，而非儲存於電子公文系統內之卷證原件，職此可知原處分機關 109 年 5 月 18 日函及所附檔案應用准駁表，違反行政程序法第 8 條誠信原則及信賴保護原則。又本件訴願人申請閱覽之卷證原件並無法定得豁免公開之情形，前開檔案應用准駁表載明部分檔案暫無法提供使用，損及訴願人閱卷權利。另辦理閱卷當日，原處分機關人員以口頭朗讀存放在透明資料夾內文書之方式，主張提供訴願人閱覽所申請之卷宗原件，未曾將建議敘獎名單，遮蔽第三人敘獎內容後提供訴願人閱覽，請令原處分機關提出閱卷全程之錄音錄影監視資訊，以供調查事實。

五、查訴願人於 109 年 5 月 11 日以閱覽卷宗申請書，載明因不服原處分機關 109 年 4 月 22 日北市中戶人字第 1096003977 號令提起申訴案，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。經原處分機關將辦理系爭選舉工作人員敘獎之相關簽呈資料【含臺北市選舉委員會 109 年 3 月 11 日北市選人字第 10937500262 號函（下稱本市選委會 109 年 3 月 11 日函）及所附鄉鎮市區選務工作人員考核獎懲要點（下稱考核獎懲要點）、臺北市各戶區政事務所辦理第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉選務工作考評成績一覽表（記載原處分機關考評等

次及獎懲標準等，下稱考評成績一覽表）、原處分機關戶籍登記課 109 年 4 月 9 日簽呈（下稱 109 年 4 月 9 日簽呈）及建議敘獎名單（記載選務工作人員之工作內容、建議敘獎獎度等），均為電子檔案】列印成紙本；並依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款及檔案法第 18 條第 6 款、第 7 款等規定，將前開列印為紙本之公文簽核部分及建議敘獎名單中涉及第三人敘獎部分予以遮蔽後，提供訴願人閱覽；有訴願人 109 年 5 月 11 日填具之閱覽卷宗申請書、本市選委會 109 年 3 月 11 日函及所附考核獎懲要點、考評成績一覽表、109 年 4 月 9 日簽呈及建議敘獎名單等影本附卷可稽，並據原處分機關 109 年 7 月 27 日北市中戶人字第 1096006685 號函所附答辯書（下稱 109 年 7 月 27 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 5 月 18 日函所為處分，自屬有據。

- 六、至訴願人主張原處分機關 109 年 5 月 18 日函所附檔案應用准駁表，准駁項目與應用方式與訴願人申請者不符，且原處分機關非提供儲存於電子公文系統內之卷證原件，違反行政程序法第 8 條規定之誠信原則及信賴保護原則；另訴願人申請閱覽之卷證原件並無法定得豁免公開之情形云云。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原處分機關辦理系爭選舉，據以核定敘獎之審核標準原件，及核定訴願人敘獎 1 次所依憑之基礎事證原件，惟並未具體說明所稱審核標準或基礎事證所指究為何項資訊。而依原處分機關 109 年 7 月 27 日答辯書陳明，原處分機關辦理系爭選舉工作人員敘獎，係依本市選委會 109 年 3 月 11 日函及考核獎懲要點所訂標準，審酌辦理選務業務同仁之工作內容、績效及態度等綜合考量後，作成建議敘獎名單；是原處分機關審認上開辦理敘獎之相關簽呈資料，為訴願人申請閱覽之資訊，核屬有據。
- 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，其辦理系爭選舉工作人

員敘獎之相關公文業經歸檔管理。是申請閱覽前開資訊，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。復查原處分機關辦理系爭選舉工作人員敘獎之相關簽呈資料，其中本市選委會 109 年 3 月 11 日函、原處分機關戶籍登記課 109 年 4 月 9 日簽呈之簽核部分及建議敘獎名單，屬原處分機關作成敘獎決定前，內部單位之擬稿及準備作業文件，如將之公開或提供，可能造成對不同意見之人加以攻訐之情形；且建議敘獎名單同時涉及其他選務工作人員之敘獎資料，公開或提供亦可能侵害其等正當權益。是依檔案法第 18 條第 6 款、第 7 款、公務人員保障法第 84 條準用同法第 42 條第 2 項第 3 款、第 4 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款規定及法務部 105 年 10 月 5 日法律字第 10503515120 號函釋意旨，原處分機關審認前開公文簽核及建議敘獎名單涉及第三人敘獎部分，不應提供應用，並無違誤。

- 八、再按有關檔案應用之方式，依檔案法施行細則第 17 條第 3 項規定，檔案應用以提供複製品為原則；政府資訊公開法第 13 條並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。查本件原處分機關辦理系爭選舉工作人員敘獎之相關簽呈資料，為電子檔案，且部分內容依法不應提供應用，已如前述；是審酌其檔案型態及內容，原處分機關將前開相關簽呈電子檔案列印為紙本，遮蔽不提供應用之部分後，提供訴願人閱覽，於法亦無不合。訴願人雖稱原處分機關人員僅以口頭朗讀文書之方式辦理閱卷云云，惟查本府法務局前以 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，原處分機關所檢附者，包含遮蔽相關欄位提供予訴願人閱覽之文件，是訴願人所述尚難認為可採。另有關訴願人主張原處分機關 109 年 5 月 18 日函所附檔案應用准駁表，准予應用檔案之方式為閱覽，與訴願人申請閱覽、抄錄、複製、錄音、錄影不符等語。惟據原處分機關 109 年 7 月 27 日答辯書陳明，訴願人於辦理閱卷時，爭執原處分機關提出之紙本僅屬電子公文之複製品，非其申請之卷證原件，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方式與其主觀認知不同，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，尚難謂原處分機關對訴願人前開申請事項，有依法應作為而不作為之情形。訴願主張，不足

採據。從而，原處分機關 109 年 5 月 18 日函，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

九、至訴願人申請令原處分機關提出閱卷全程之錄音錄影監視資訊一節，因本件事證已臻明確，且經洽原處分機關已無留存該監視錄影資訊，核無調查之必要；另訴願人請求國家賠償部分，非本件訴願所得審究；併予敘明。

十、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	洪	偉	勝
委員	范	秀	羽
委員	邱	駿	彥
委員	郭	介	恒

中華民國 110 年 1 月 19 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）