

臺北市政府 112.07.20. 府訴三字第 1126082177 號訴願決定書

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府勞動局

訴願人因請求閱覽卷宗事件，不服原處分機關民國 112 年 4 月 6 日北市勞資字第 1126019292 號函，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分關於否准訴願人閱覽歷屆勞資代表名冊部分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分；其餘訴願駁回。

事實

訴願人於民國（下同）112 年 3 月 20 日以檔案應用申請書向原處分機關申請複製○○股份有限公司（下稱○○公司）歷屆勞資會議勞資雙方代表名冊及議決工作規則之訂定及修正等申報核備相關檔案資料（下稱系爭資料）；案經原處分機關以 112 年 4 月 6 日北市勞資字第 1126019292 號函（下稱原處分）復訴願人（原處分誤植訴願人姓名，經原處分機關以 112 年 4 月 12 日北市勞資字第 1126063375 號函更正在案）略以：「主旨：有關臺端申請調閱『○○股份有限公司』工作規則及歷屆勞資會議勞資雙方代表名冊一案……說明：……二、本局同意臺端申請閱覽該公司工作規則……依個人資料保護法第 15 條第 2 款及第 16 條第 7 款、檔案法第 18 條第 5 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，不同意臺端閱覽該公司歷屆勞資會議勞資雙方代表名冊。另臺端現因勞動權益與該公司訴訟中，相關名冊可由法院正式函文，再由本局提供法院，以符法制。……。」訴願人不服，於 112 年 4 月 25 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、按檔案法第 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：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

：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。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 12 條規定：「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。前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，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。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。……。」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：……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。七、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。……。」「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。」

個人資料保護法第 15 條第 2 款規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：……二、經當事人同意。」第 16 條第 7 款規定：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：……七、經當事人同意。」

勞動基準法第 70 條規定：「雇主僱用勞工人數在三十人以上者，應依其事業性質，就左列事項訂立工作規則，報請主管機關核備後並公開揭示之：……。」第 83 條規定：「為協調勞資關係，促進勞資合作，提高工作效率，事業單位應舉辦勞資會議。其辦法由中央主管機關會

同經濟部訂定，並報行政院核定。」

勞動基準法施行細則第 37 條第 1 項及第 3 項規定：「雇主於僱用勞工人數滿三十人時應即訂立工作規則，並於三十日內報請當地主管機關核備。」「工作規則應依據法令、勞資協議或管理制度變更情形適時修正，修正後並依第一項程序報請核備。」第 38 條規定：「工作規則經主管機關核備後，雇主應即於事業場所內公告並印發各勞工。」

勞資會議實施辦法第 1 條規定：「本辦法依勞動基準法第八十三條規定訂定之。」第 2 條第 1 項規定：「事業單位應依本辦法規定舉辦勞資會議……。」第 3 條規定：「勞資會議由勞資雙方同數代表組成，其代表人數視事業單位人數多寡各為二人至十五人。但事業單位人數在一百人以上者，各不得少於五人。勞資會議勞方代表得按事業場所、部門或勞工工作性質之人數多寡分配，並分別選舉之。」第 5 條第 2 項規定：「事業單位無前項工會者，得依下列方式之一辦理勞方代表選舉：一、事業單位自行辦理者，由全體勞工直接選舉之。二、事業單位自行辦理，其事業場所有勞資會議者，由事業場所勞工依分配名額就其勞方代表選舉之；其事業場所無勞資會議者，由該事業場所全體勞工依分配名額分別選舉之。三、勞工有組織、加入事業單位或事業場所範圍外之企業工會者，由該企業工會辦理，並由全體勞工直接選舉之。」第 11 條規定：「勞資會議代表選派完成後，事業單位應將勞資會議代表及勞方代表候補名單於十五日內報請當地主管機關備查；遞補、補選、改派或調減時，亦同。」第 13 條第 1 項及第 2 項規定：「勞資會議之議事範圍如下：一、報告事項……二、討論事項（一）關於協調勞資關係、促進勞資合作事項。（二）關於勞動條件事項。（三）關於勞工福利籌劃事項。（四）關於提高工作效率事項。（五）勞資會議代表選派及解任方式等相關事項。（六）勞資會議運作事項。（七）其他討論事項。三、建議事項」「工作規則之訂定及修正等事項，得列為前項議事範圍。」

法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號書函釋：「……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，所謂『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』。準此，本法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍記檔案法所定義之『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：『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。』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……。」

二、本件訴願理由略以：訴願人為○○公司資深員工，已於 111 年 8 月 1 日退休，因給付加班費事件與該公司訴訟中，訴願人為查證該公司勞資會議組成之勞方代表，是否由代表雇主行使管理權之一級業務行政主管人員任之，違反勞資會議實施辦法第 8 條規定，致其勞資會議組成不合法，所為決議、工作規則之訂立及變更均屬無效，故有使用系爭資料之必要；原處分機關未調查釐清及說明本件有無涉及營業上秘密、經營事業有關資訊及勞資會議報請核備可提供之資訊為何，違反資訊分離原則；原處分形式上引用個人資料保護法、檔案法及政府資訊公開法相關規定，卻無具體事實判斷與法律解釋涵攝過程，屬理由不備與恣意裁量（裁量怠惰及裁量濫用）；系爭資料無關營業上秘密、經營事業資訊或人事資料，如資料內容確實涉及亦可將該部分遮蔽後公開，原處分全面拒絕瀏覽複製違反比例原則；依檔案法、政府資訊公開法之立法意旨及法院判決見解，政府資訊以公開為原則，不公開為例外，須有法令依據始得限制公開，其限制公開或不予提供係對人民「知的權利」加以限制，應在必要最小程度範圍內，且從嚴解釋，亦應考量是否存在值得保護之個人、法人或團體營業上秘密或其經營事業有關之資訊、是否能促進公共利益、不公開資訊與公開資訊所增進之公共利益二者間之比較衡量等，請撤銷原處分，並命原處分機關准許訴願人閱覽複製系爭資料。

三、查訴願人於 112 年 3 月 20 日向原處分機關申請複製系爭資料，經原處分機關依個人資料保護法第 15 條第 2 款及第 16 條第 7 款、檔案法第 18 條第 5 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，不予提供系爭資料，有訴願人 112 年 3 月 20 日檔案應用申請書及原處分等影本附卷可稽。

四、惟按檔案法第 2 條第 2 款規定，所謂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。政府資訊公開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，檔案仍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，依政府資訊公開法第 2 條規定，應優先適用檔案法之規定處理。又參酌政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款限制公開之規定，與檔案法第 18 條規定相類似，出於相同之立法精神，係更為具體、縝密規定之立

法例，且其內容均與檔案法第 18 條第 7 款規定之公共利益或第三人正當權益之維護有關，且檔案法第 18 條各款雖係「得」不予提供之相關規定，惟未規定應納入裁量之因素，再參照檔案法第 1 條第 2 項規定之意旨，人民申請公開之資訊，如具檔案性質者，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條各款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之情形，如無上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供之；倘政府資訊中雖含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定資訊分離原則之意旨，應就該其他部分公開或提供之。查系爭資料係經原處分機關歸檔管理之檔案，是原處分機關就訴願人之閱卷申請應優先適用檔案法相關規定辦理，並得審視有無同法第 18 條及政府資訊公開法第 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，且前開檔案法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條第 1 項所列限制公開或不予提供之例外事由，應從嚴解釋，並以該政府資訊涉及公益程度及其應受人民監督必要性之高低，判斷其公開政府資訊公益性之大小。

五、本件訴願人所申請之系爭資料內容有二，一為「歷屆勞資代表名冊」，二為「議決工作規則之訂定及修正等申報核備相關檔案資料」，茲分述如下：

- (一) 查勞資代表名冊自屬應受保護之個人資料，依政府資訊公開法第 18 條第 6 款規定，政府資訊之公開或提供有侵害個人隱私者，得限制公開或不予提供，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。因此，本件應先為個人隱私是否因公開相關資訊而造成侵害之判斷，如是，尚須進一步考量公開該資訊的公益是否大於豁免公開的利益（即該特定個人的隱私利益）；而同為「姓名」資料，各類會議代表名冊之提供，是否對其代表成員之隱私造成侵害，又隱私程度之高低，即應依各該會議之性質、任務，而於具體個案上進行認定。依勞資會議實施辦法第 5 條第 2 項規定，事業單位無組織工會者，勞方代表係由勞工選舉產生，其勞方代表既係藉由勞工選舉產生，全體勞工自須知悉所有候選人之姓名，始能行使選舉權，故其勞工代表候選人及當選人之姓名對全體勞工而言屬已公開事項，如有涉及出生年月日等個人資料亦得遮蔽該部分後提供之，則提供勞方代表名冊有何個人隱私因公

開而造成侵害之情事？原處分機關並未敘明；況勞資會議係為協調勞資關係、促進勞資合作而設置之組織，勞方、資方代表分別代表勞工、事業單位行使權利，倘勞資代表姓名應予保密，勞工將無法監督其會議之組成是否適法，為達成勞資會議成立之目的，促進勞資關係之信任與和諧，勞資代表姓名之提供，其公益是否大於豁免公開的利益（即勞資代表個人隱私利益），而無政府資訊公開法第18條第6款規定應限制公開或不予提供之情形？原處分機關就此部分亦未說明。又本件原處分依個人資料保護法第15條第2款及第16條第7款、檔案法第18條第5款及政府資訊公開法第18條第1項第7款規定，不予提供勞資代表名冊，惟個人資料保護法第15條係就公務機關對個人資料之蒐集、處理應遵循之規範，與本案屬個人資料之利用無涉；同法第16條雖係就公務機關對個人資料之利用所為規定，但該條各款係就公務機關對個人資料得為特定目的外利用之規範，公務機關於提供資料時，自應就各款逐一檢視，於各款均不符合之情形下始得拒絕提供資料，原處分機關未一一檢視，亦未徵詢當事人意見即逕行援引個人資料保護法第16條第7款未經當事人同意即拒絕提供資訊，即有疑義。又查勞資代表名冊並非檔案法第18條第5款所規定「有關人事及薪資資料者」，原處分機關亦未說明該資料何以構成○○公司營業上秘密或經營事業有關之資訊，其提供有何侵害該公司之權利、競爭地位或其他正當利益，乃依政府資訊公開法第18條第1項第7款規定不予提供之具體理由，亦未說明其是否依政府資訊公開法第12條規定函請該公司表示意見，或已確實衡量提供該資訊是否對公益有必要等情事，其逕依個人資料保護法第15條第2款及第16條第7款、檔案法第18條第5款及政府資訊公開法第18條第1項第7款等規定，及可由法院正式來函再提供資訊予法院等由，作為不予提供勞資代表名冊之依據，尚嫌率斷。從而，為求原處分之正確適法，原處分關於否准訴願人閱覽勞資代表名冊部分應予撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起50日內另為處分。

- (二) 至於訴願人請求閱覽「議決工作規則之訂定及修正等申報核備相關檔案資料」部分，依勞動基準法第70條規定，工作規則應向勞工公開揭示，是工作規則屬公開事項，且為原處分機關同意訴願人閱覽之範圍，依訴願人112年3月20日檔案應用申請書之意旨，其所欲閱覽者並非工作規則，應係工作規則經勞資會議決議訂定及修正之相

關報備資料。按政府資訊公開法所稱政府資訊，係指政府機關於職權範圍內作成或取得，而以同法第 3 條規定之方式存在者，始屬該法規範之對象。若被申請機關無作成或取得且存在政府資訊，自無資訊可以提供，申請人之申請即無從准許。查本件訴願人所申請「議決工作規則之訂定及修正等申報核備相關檔案資料」，業經原處分機關答辯書及 112 年 7 月 7 日電子郵件陳明，勞資會議實施辦法於 74 年 5 月 13 日訂定時並未規定勞資會議紀錄應報當地主管機關備查，90 年 10 月 29 日修正勞資會議實施辦法第 21 條規定時雖增訂勞資會議紀錄應函報當地主管機關備查之規定，惟該規定於 96 年 12 月 12 日修正時業已刪除，故於 90 年至 96 年間始有勞資會議紀錄應報當地主管機關備查之規定，且○○公司於 105 年 6 月 7 日始將第 1 屆勞資會議名冊函報原處分機關備查，且所申報備查者僅有勞資代表名冊，並無該公司任何勞資會議資料可供訴願人閱覽。準此，原處分機關既無○○公司之工作規則經勞資會議決議訂定及修正之相關報備資料，自無從依訴願人所請，提供不存在之資訊，原處分機關不予提供該部分資訊，並無違誤，此部分原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為部分無理由，部分為有理由；依訴願法第 79 條第 1 項及第 81 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（公出）
委員 張 慕 貞（代行）
委員 王 曼 萍
委員 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 洪 偉 勝
委員 邱 駿 彥
委員 郭 介 恒

中華民國 112 年 7 月 20 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）