

訴 願 人 ○○○

送 達 代 收 人 ○○○ 律師

原 處 分 機 關 臺北市勞動檢查處

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關民國 113 年 11 月 28 日北市勞檢職字第 1136030936 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人委由○○○律師、○○○律師以民國（下同）113 年 11 月 11 日閱卷申請書，向原處分機關申請閱覽「○○○○○○○xx-xx○○○ 工程之承攬人○○○○○有限公司所僱勞工○○○及○○○發生甲苯中毒及環境性缺氧窒息致死重大災害檢查初步報告書」（下稱系爭報告書）含附件在內之全卷資料（下稱系爭資料），案經原處分機關以 113 年 11 月 28 日北市勞檢職字第 1136030936 號函（下稱原處分）通知訴願人准予閱覽、複製系爭報告書及部分附件，其餘部分附件不予閱覽，理由略以：（1）有關 113 年 1 月 2 日○○○xx-xx○○ 工地監視器畫面紀錄及事發現場概況影片（下稱系爭影片）部分，系爭報告書全卷並無該檔案，且原處分機關亦未持有該資料。（2）原處分機關 113 年 1 月 3 日、4 日、3 月 12 日營造工程檢查會談紀錄（下稱系爭會談紀錄）、3 月 22 日職業災害檢討會會議紀錄（下稱系爭檢討會紀錄）、5 月 20 日專家學者研討會會議紀錄（下稱系爭研討會紀錄），皆屬政府機關作成意思決定前，作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，或於決定作成後，因先前內部討論意見之披露，將致持不同意見之人遭受攻訐而生困擾之會議紀錄，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，不予提供。（3）原處分機關 113 年 1 月 4 日、日、9 日、25 日、5 月 8 日、6 月 25 日至 7 月 1 日等談話紀錄（下稱系爭談話紀錄），因訪談內容涉及受訪人之個人隱私，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款及第 2 項規定，僅提供 113 年 6 月 25 日訴願人受訪之談話紀錄，其他受訪人之部分不予提供。原處分於 113 年 12 月 2 日送達，訴願人不服，於 114 年 1 月 2 日經由原處分機關向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、本件訴願人提起訴願日期（114 年 1 月 2 日）及原處分送達日期（113 年

12 月 2 日)雖已逾 30 日,惟其訴願期間末日原為 114 年 1 月 1 日,因是日為國定假日,依行政程序法第 48 條第 4 項規定,應以其次日即 114 年 1 月 2 日代之,是訴願人於 114 年 1 月 2 日提起訴願,並未逾期,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:……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 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:……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、第 4 款、第 6 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。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。……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。」

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……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：「……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：「……說明：……二、…（二）……1. 政資法（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：「……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、本件訴願理由略以：

- （一）系爭會談紀錄、檢討會紀錄及研討會紀錄非函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件，至多僅屬行政機關意思決定作成之基礎事實，或機關內部單位

為擬稿或其他準備作業所蒐集、參考之相關資訊文件；縱認上開資料為行政機關意思決定前之準備作業資訊，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款除書規定，是否公開仍應權衡對公益是否為必要。本件災害致○○○及○○○離世，訴願人為○○○之配偶，與○○○之父母及其子原受○○○扶養，因本件災害頓失所依，本件調查過程涉及訴願人等 4 人受扶養權利重大，自應有知悉之權利，且本件是否屬於職業災害，涉及木工職業人員之整體職業安全，為促進公益所必要，自當加以公開。

- (二) 原處分機關製作之談話紀錄僅有最上方欄位涉及受訪人個人資料，其餘為關於本案發生經過之訪談內容，並無理由不能就訴願人以外之其他受訪人部分，隱去可以識別該個人之資料後，再提供訴願人閱覽及複製。

四、查訴願人向原處分機關申請閱覽系爭資料，經原處分機關查得系爭資料內並無系爭影片，原處分機關亦未有該資料；另有部分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，或涉及受訪者個人隱私之文件，乃就上開部分否准所請，其餘同意其閱覽，有 113 年 11 月 11 日閱卷申請書及原處分等影本在卷可稽，原處分自屬有據。

五、至訴願人主張本件災害涉及訴願人等 4 人受扶養權利重大，且涉及木工職業人員整體職業安全，系爭會談紀錄、檢討會紀錄及研討會紀錄自當公開；又系爭談話紀錄僅有最上方欄位涉及受訪人之個人資料，無理由不能隱去該部分後再提供閱覽云云：

- (一) 按檔案，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；為維護公共利益或第三人之正當權益者，或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，或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，或為實施監督、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，行政機關得拒絕閱覽卷宗或提供政府資訊之申請；為檔案法第 2 條第 2 款、第 18 條第 7 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款、第 6 款所明定。次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，係以於職權範圍內作成或取得而存在之文書等為限，倘政府機關並無作成或取得資訊，即無提供之可能。

- (二) 關於系爭影片部分：

本件經原處分機關查明系爭報告書全卷並無系爭影片檔案，且原處分機關亦未持有該資料，自無從依訴願人所請予以提供，原處分機關否准提供系爭影片，並無違誤。

(三) 關於系爭會談紀錄、檢討會紀錄及研討會紀錄部分：

依原處分機關 114 年 1 月 21 日北市勞檢職字第 1146011267 號函所附訴願答辯書理由三，可知系爭會談紀錄係原處分機關之勞動檢查員依勞動部重大災害通報及檢查處理要點之規定作成，於現場檢查時，記錄並初步判斷現場可能違反法令事項，其後再辦理機關內部簽核確認勞動檢查結果，始以正式公文檢送勞動檢查結果通知書通知事業單位限期改善；系爭檢討會紀錄及研討會紀錄係原處分機關辦理災害檢討認定處理時，為釐清災害發生原因、責任歸屬及界定報告書撰寫方向所進行之內部討論；又系爭會談紀錄、檢討會紀錄及研討會紀錄涉及事實欄所述原處分機關為實施調查本件重大災害而製作調查對象之相關資料，爰原處分機關審認系爭會談紀錄、檢討會紀錄及研討會紀錄部分，屬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及屬為實施監督、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，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定否准提供系爭會談紀錄、檢討會紀錄及研討會紀錄等資訊，尚非無憑。復查原處分機關審酌訴願人及其家屬之受扶養權利與公益無涉；提供閱覽系爭報告書及部分附件，已足以增進社會大眾對此案件之瞭解，系爭會談紀錄、檢討會紀錄、研討會紀錄若公開，將有害行政機關最後決定之作成，徒增參與該案討論人員遭受攻訐之困擾，難認公開對公益有必要等，訴願人雖主張本件涉及木工職業人員整體職業安全，為促進公益之必要，當予公開，惟未見具體說明公開上開資訊對公益之必要性究竟為何，尚難據之而對其為有利之認定。

(四) 關於系爭談話紀錄部分：

依原處分機關訴願答辯書理由三說明，可知系爭談話紀錄係原處分機關為釐清災害發生原因、分析災害發生是否與執行職務有關，請事發現場目擊者、事業單位相關人員及其他相關人員於非不特定人所能共見共聞之場合提供個人資料，並依照承辦人員所提疑問，講述自身之所見所聞，或提供相關經驗，前揭言論紀錄於合理隱私期待下，應不被他人以窺視、竊聽或揭露等形式得知，以保障受訪人之個人隱私；況系爭談話紀錄係受訪人針對個人見聞所為之陳述，是縱將受訪人個人資料欄位予以遮隱，仍可能得辨識或推知為特定之人。原處分機關為保障受訪人之隱私權益，僅提供訴願人受訪之談話紀錄，其他受訪人之談話紀錄不予提供，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，並無違誤。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關所為原處分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

六、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（公出）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 陳 愛 娥

委員 李 瑞 敏

委員 王 士 帆

委員 陳 衍 任

委員 周 宇 修

委員 陳 佩 慶

委員 邱 子 庭

中 華 民 國 114 年 3 月 24 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）