

資訊公開暨資訊隱私法案例研究 (~2006/10)

湯德宗*

目次

前言

壹、最高行92判1021判決(2003/8/7):本人得向台灣高等法院請求閱覽「全國前案紀錄表」中關於自己之記載?

一、案例事實

二、起訴要旨

三、答辯要旨

四、北高行90訴字第5247號判決要旨

五、最高行92判字第1021號判決要旨

六、爭點解析

貳、最高行95判817判決(2006/6/8):市府核定公立幼稚園增班教師人數,及增班教師分發至何校服務之資訊,涉及「人事資料」與「個人隱私」,得不予公開?

一、案例事實

二、訴願決定要旨

* 現任中央研究院法律學研究所研究員兼籌備處主任、國立台灣大學國家發展研究所法律組合聘教授。日本東京大學法學部客座教授(2001~02)、德國科隆大學訪問學者(1993~94)。美國杜蘭大學法學博士(S.J.D., 1989)、美國哈佛大學法學碩士(LL.M., 1984)、國立台灣大學法律學研究所法學碩士(1981)、國立台灣大學法律學系法學士(1978)。作者衷心感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴審查意見;寫作期間承蒙王榮賓(台大國發所博士班)、劉得為(台大法研所碩士班)、薛熙平(政大法研所碩士)、蕭旭東(台北大法研所碩士)及楊植鈞(東吳法研所碩士班)等協力襄助,特此致謝。

- 三、起訴要旨
- 四、答辯要旨
- 五、高高行93訴字第649號判決要旨
- 六、最高行95判817號判決（2006/6/8）要旨
- 七、爭點解析
- 參、北高行94訴2330判決（2006/5/11）：債權人於假執行中得申請閱覽債務人之稅籍證明？
 - 一、案例事實
 - 二、訴願決定要旨
 - 三、起訴要旨
 - 四、答辯要旨
 - 五、北高行94訴字第2330號判決（2006/5/11）要旨
 - 六、爭點解析
- 肆、北高行94訴3995判決（2006/9/27）：財政部關稅總局透過駐外館處查價之相關資料，得因資訊來源要求保密，而不予公開？
 - 一、案例事實
 - 二、訴願決定要旨
 - 三、起訴要旨
 - 四、答辯要旨
 - 五、北高行94訴3995號判決要旨
 - 六、爭點解析
- 伍、北高行94訴1856判決（2006/7/20）：情報員得請求閱覽關於自身之案卷？
 - 一、案例事實
 - 二、起訴要旨
 - 三、答辯要旨
 - 四、北高行94訴字第1856號判決要旨
 - 五、爭點解析
- 陸、北高行93訴2618判決（2005/7/14）：里民得申請閱覽北市環保局對該里所進行之垃圾清運路線里民適應情況調查統計表中之個人資料（受調查者之門牌號碼、姓名及其意見）？

- 一、案例事實
- 二、訴願決定要旨
- 三、起訴要旨
- 四、答辯要旨
- 五、北高行93訴字第2618號判決要旨
- 六、爭點解析

柒、高高行93訴347判決(2004/11/11)：當事人得否請求閱覽其所涉兒福案件中，關於自己及他人之訪查紀錄，並請求刪除或更改關於自己及他人之訪查紀錄？

- 一、案例事實
- 二、起訴要旨
- 三、答辯要旨
- 四、高高行93訴347號判決要旨
- 五、爭點解析

捌、結論

- 一、總則部分
- 二、主動公開部分
- 三、被動公開部分
- 四、豁免公開部分
- 五、執法及救濟部分

摘 要

本文旨在研究我國最高行政法院及台北、台中、高雄三所高等行政法院截至2006年10月底關於「資訊公開」與「資訊隱私」案件之處理情形。經廣泛檢索、層層篩選後，計選出七則問題案例。茲依政府資訊公開法（「資公法」）之規範架構，總結七案主要爭點之研究結論如下：

一、總則部分

- 資公法應定位為資訊公開之「基本法」，原則上僅「制定（或修正）在後之其他法律另有規定者」，始從其規定（優先適用）。蓋資公法關於資訊公開與豁免公開之規定，遠較檔案法規定（§17～21）詳密。檔案法之適用爰應侷限於「國家檔案」，至「機關檔案」應概依「資公法」辦理。
- 「卷宗閱覽」與「資訊公開」競合時，應以前者優先，俾合理兼顧個案需要（程序正義）。亦即，行政程序或爭訟程序進行中，人民僅得以「當事人」身分，經由「卷宗閱覽」請求接觸資訊；必俟系爭程序（案件）確定後，當事人始得以「國民」身分，行使「資訊公開」請求權。
- 「資公法」與「個資法」競合時，如何處理，尚待法律規定。在修法前，應檢視該二法豁免規定之精粗程度，決定適用之次序。大體而言，「資公法」之豁免規定（§18）較「個資法」規定（§11、12）精細，為避免過度豁免，似應優先適用「資公法」之豁免規定。

二、主動公開部分

- 「業務統計」資料應主動公開。然為避免驟令公開造成困擾，法

院宜善用「秘密審理」。

三、被動公開部分

- 人民申請資訊公開之範圍，不以資公法規定應「主動公開」者為限。

四、豁免公開部分

- 政府資訊既以公開為原則，拒絕公開之政府機關應負責舉證「豁免公開」之事由。
- 資公法第十八條第一項第一款之「國安資訊」豁免，事涉重大，應許機關就人民申請資訊公開時尚未公開之資訊，為保密區分，或重為保密區分。惟法院審理時，應附帶審查「保密區分」（或「重為保密區分」）之適法性。
- 資公法第十八條第一項第一款所謂「法律規定之豁免」，應從嚴解釋，僅限本法施行後制定之其他法律明確規定應不公開者，始得豁免公開。故「兒福法」第四十四條應不屬之。
- 資公法第十八條第一項第二款「執法豁免」之適用，應以某「刑事執法」程序正在進行或即將開始者為限。
- 「資公法」第十八條第一項第三款之「內部意見溝通豁免」，應限於「作成決定前之意見溝通或文件」。機關內部意見溝通之「備忘或函文」需進一步區分「事實」抑或「決策過程之材料」。其為「事實」者，原則上應公開之。兒福中心根據訪視紀錄，作成「不召開兒童保護案件」之決定者，該訪視紀錄即為「作成（機關）決定之基礎事實」，應公開之。

- 資公法第十八條第一項第六款「個人隱私豁免」性質上屬於「損害基礎豁免」，僅當系爭資訊之公開將對特定利益造成「損害」或「有造成損害之虞」時，始得豁免公開。

五、執法及救濟部分

- 若以「個資法」亦採「訴願前置主義」，則不服法院所為「行政處分」（例如否准本人閱覽其「全國前案紀錄表」）者，應循司法行政體系向「司法院」訴願。不服司法院之訴願決定者，始得提起行政訴訟。

關鍵詞：資訊公開、卷宗閱覽、政府資訊、豁免公開、資訊隱私、國家安全資訊、執法資訊、秘密審理、個人資料保護、個人隱私。

前言

使政府機關持有、保管之資訊自由流通，俾政府決策得以透明、弊端無所遁形，進而落實人民之參政權，乃現代民主國家普遍追求的理想。前在1993年10月，立法委員黃爾璇等23人即提出「政府資訊公開法」草案，翌年3月立法委員程建人等44人復提出同名草案¹，皆未獲通過。²1999年「行政程序法」制定，仿倣美國立法例設「資訊公開」一節計4條，規定資訊公開之原則，並將細節委諸嗣後立法。該法第四十四條第三項規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布後二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」嗣因有關立法未能及時完成，行政院與考試院乃於2001年會同訂定「行政資訊公開辦法」(2001/2/21)(以下簡稱「辦法」)³，試行資訊公開。⁴1999年5月⁵、2002年9月⁶及2005年2月⁷行政院分別提出「政府資訊公開法」草案，函送第四、第五及第六屆立法院審議，終於2005年12月6日於立法院三讀通過，同年月28日總統公布。⁸我國行政法現代化的進程，從此又向前邁進了一大步！

除了「政府資訊公開法」(以下簡稱「資公法」)之外，資訊公

-
- 1 參見立法院議案關係文書，院總第 1606 號，委員提案第 2515 號，頁 979 (1999/6/5)。
 - 2 前此立法研究，參見翁岳生(主持)，《資訊立法之研究》(1985 年)；葉俊榮(主持)、許宗力(協同)，《政府資訊公開制度之研究》(1996 年)。
 - 3 參見 2003 年 2 月 21 日行政院(90)台法字第 008048 號令、考試院考台法字第 00569 號令。
 - 4 因「辦法」未有罰則，其時資訊公開之執行端賴行政機關之善意；復以人民認知有限，申請公開案件甚少，故曰「試行」。
 - 5 行政院 1999 年 5 月 11 日台八十八法字第 28320 號函。
 - 6 行政院 2002 年 9 月 13 日院臺法字第 0910088646 號函。
 - 7 行政院 2005 年 2 月 25 日院台規字第 0940082473 號函。
 - 8 2005 年 12 月 28 日總統華總一義字第 09400212561 號令制定公布。

開之重要規範尚有「國家機密保護法」(2003/2/6)與「檔案法」(1999/12/15)等。另一方面,「政府資訊」則夾有「個人資料」(personal data),包括:自然人之姓名、婚姻、家庭、健康、財務及其他足資辨識個人之資料⁹,「資訊公開」之同時乃應兼顧「資訊隱私」(information privacy)之保護,尤應注意避免個人資料之不當外洩。個人資料保護之主要規範為「電腦處理個人資料保護法」(1995/8/11)(以下簡稱「個資法」),相關規範尚有「去氧核糖核酸採樣條例」(1999/2/3)、「性侵害犯罪防治法」(2005/2/5)、「醫療法」(2005/2/5)等。

本文旨在研究我國實務上關於「資訊公開」與「資訊隱私」案件之處理情形。案件取材自最高行政法院及台北、台中、高雄等三所高等行政法院,分別自1998年及2000年起¹⁰,迄於2006年10月底的裁判。「資訊公開」部分,先以「資訊公開」¹¹、「行政程序法第四十四條」及「檔案法」等三組關鍵字,檢索得出最高行政法院相關裁判69件、台北高等行政法院168件、台中高等行政法院14件,及高雄高等行政法院44件。¹²「資訊隱私」部分,則以「資訊+隱私」¹³及「個人資料保護法」兩組關鍵字,檢索得出最高行政法院相關裁判20件、台北高等行政法院101件、台中高等行政法院10件、及高雄高等行政法院12件。經比對刪除重複者後,合計得出有關「資訊公開」或「資訊隱私」裁判計最高行政法院80件、台北高等行政法院221件、台中高等行政法院20件,及高雄高等行政法院

9 此由資公法第十四條第一項(「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者,該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之」)觀之,至明。

10 該資料庫收錄之裁判書,最高行政法院自1998年起迄今,高等行政法院自2000年7月起迄今。

11 「資訊公開」作為「關鍵字」,其搜尋範圍涵蓋「行政資訊公開辦法」及「政府資訊公開法」。

12 同一案件出現於不同關鍵字搜尋之結果者,僅以一件計。同一案件上訴至最高行政法院者,因判決案號不同,則在最高行政法院與高等行政法院各計一件。

13 即裁判書中同時包含「資訊」及「隱私」兩用詞者。

46件。最後，再按「同時涉及資訊公開與資訊隱私問題」以及「饒富爭議」兩項標準，逐一檢視，選出七則案例，作為本文探討的問題案例。

「資訊公開」暨「資訊隱私」為作者近年研究興趣所在，盼能理論、實務兼顧，奈何設所籌備工作千頭萬緒，唯有勉力為之。理論方面，拙作〈「政府資訊公開請求權」入憲之研究〉¹⁴嘗試論證憲法增修時應明定「人民有獲悉政府機關持有之資訊之權利」的道理；〈政府資訊公開比較評析〉¹⁵嘗試由比較法的宏觀角度，釐清「資公法」的規範疑義，兼論其立法得失；〈知情同意與基因資料庫〉¹⁶嘗試由「知情同意」(informed consent)原則出發，具體建議建置「基因資料庫」應有的規範架構，期合理兼顧資訊隱私保護與基因科學研究。案例研究方面，拙作〈論資訊公開與卷宗閱覽〉¹⁷試由行政法院相關判決疑惑入手，釐清「資訊公開」與「卷宗閱覽」之區別，以利法律之正確適用。今(2006)年起並盼藉此盛會，就「資訊公開法」暨「資訊隱私法」有關案例，逐年進行分析。

14 湯德宗，〈「政府資訊公開請求權」入憲之研究〉，發表於第五屆「憲法解釋之理論與實務學術研討會」暨「中央研究院憲改論壇——法政對話之四」(2006年憲改議題之研究)(台北，中央研究院法律所籌備處，2005/12/16～17)。經審查通過後，收於《憲法解釋之理論與實務》，第五輯，頁261-291(2007年3月)。

15 湯德宗，〈政府資訊公開法比較評析〉，《台大法學論叢》，35卷6期，頁37-116(2006年11月)。

16 湯德宗，〈知情同意與基因資料庫〉，《四分溪論學集——慶祝李遠哲先生七十壽辰》，頁985-1087(2006年12月)。

17 湯德宗，〈論資訊公開與卷宗閱覽——行政法院相關判決評釋〉，發表於「2005年行政管制與行政爭訟學術研討會」(台北，中研院法律所籌備處，2005/11/19)；經審查通過後，收於《2005行政管制與行政爭訟》，頁123-164(2006年12月)。

壹、最高行92判1021判決（2003/8/7）：本人得向台灣高等法院請求閱覽「全國前案紀錄表」中關於自己之記載？

一、案例事實¹⁸

原告某甲於2001年7月31日具狀向台灣高等法院申請閱覽關於其個人之「全國前案紀錄表」。經該院於2001年8月13日以（90）院賓文簡字第11794號函復拒絕，略以其並非該院刑事案件之當事

18 查本案原告某甲另於2001年7月9日及9月4日分別向台北地院檢察署請求提供「前案紀錄」及「前科資料」，及向台北市警局請求提供「前科」、「前案」及「刑案資料作業查詢表」。蓋其不滿某丁公開宣稱其具有多項前科，向台北地檢署提出誹謗告訴，而遭不起訴處分（參見北高行90訴字第6071號判決書）。關於某甲向北檢署請求部分，經北檢署書記處2001年7月11日以北檢茂紀字第29786號函復，以「本署前科紀錄及偵查結果等資料僅供司法機關辦案參考」為由，否准其請。某甲不服，於同年月23日提起訴願，案經北檢署審酌訴願書之內容後，依訴願法第五十八條第二項規定撤銷原處分，並於2001年8月13日以北檢茂劍89偵7171字第35289號函，告知某甲其「前科」及「前案」之處理情形；並以2001年8月23日以北檢茂紀字第37109號函復法務部訴願審議委員。法務部遂以「本件原處分既已撤銷不存在，其所提訴願應不受理」為由，駁回某甲訴願。某甲仍不服，遂向台北高等行政法院提起行政訴訟，請求提供上述資料，並向北檢署請求慰撫金。案經北高行以「原處分已不存在」為由，於2002年7月12日以90訴字第6071號判決駁回。

關於某甲向台北市警局請求部分，經市警局於同年月11日以北市警刑紀字第9030195800號書函，表示礙難辦理。原告不服，提起訴願，經臺北市政府於2002年2月6日以府訴字第09104763200號訴願決定駁回，遂向台北高等行政法院提起行政訴訟。北高行於2003年3月26日以91訴字第989號判決予以駁回。略以：某甲據以請求之行政程序法第四十四條及行政資訊公開辦法，係屬行政資訊「主動公開」之規範，而本案所請求之資訊並不在行政程序法第四十五條第一項及行政資訊公開辦法第四條第一項所定應主動公開之行政資訊之列，乃無公開或提供之義務。上開見解顯然不明「資訊公開」有主動、被動之分，並誤引「主動公開」規定，拒絕「被動公開」之申請。關於資訊公開之分類，參見湯德宗，前揭（註15）文，頁55-65。

人，且依「臺灣高等法院全國前案系統查詢作業規範」之規定¹⁹，當事人不得向法院申請提供「前案紀錄」。某甲不服，向台北高等行政法院（以下簡稱「北高行」）提起給付訴訟；經北高行於2002年5月21日以90訴字第5247號判決駁回。某甲仍不服，乃向最高行政法院（以下簡稱「最高行」）提出上訴，經最高行於2003年8月7日以92判字第1021號判決駁回。

二、起訴要旨

原告起訴意旨略謂：

1. **行政資訊更正權乃基本人權**。原告應有權請求被告提供其所持有關於原告之「全國前案紀錄表」部分，以便查察登載有無錯誤；如有錯誤，並請求更正。被告不得以規範其內部作業之行政規則，阻止人民行使請求提供資訊之公法上權利。

2. **原告並非繫屬被告及所轄第一審法院之刑事案件當事人，而「係以國民資格，行使主權，請求被告提供行政資訊，用以推翻檢警機關之公權力目的性擴張所造成之侵害」**。被告倘拒絕提供原告之「全國前案紀錄表」，「原告受憲法和法律保障之更正權」即無法行使。

三、答辯要旨

被告機關答辯意旨略謂：

1. 「臺灣高等法院全國前案系統查詢作業規範」第一條明定：「臺灣高等法院為維護當事人權益，防止前案資料不當外流，特訂定本查詢作業規範」。第二條規定：「本院全國前案系統之查詢作業，除法令另有規定外，依本規範辦理」；第四條第一項規定：

19 「臺灣高等法院全國前案系統查詢作業規範」第四條第一項：「本系統查詢作業方式如下：一、各法院法官自行以其專用電腦經由網路連線查詢之。二、由各法院前案查詢人員以其專用電腦經由網路連線查詢之，其他人員非經主管核准，不得代查。」

「本系統查詢作業方式如下：一、各法院法官自行以其專用電腦經由網路連線查詢之。二、由各法院前案查詢人員以其專用電腦經由網路連線查詢之，其他人員非經主管核准，不得代查」。據上，原告並無查詢前案之權利。

2. 原告依據行政程序法第四十六條第四項及行政資訊公開辦法第十五條之規定，請求被告（法院）提供原告「全國前案紀錄表」。經查行政程序法第三條第二項明定：「司法機關」之行政行為，不適用該法之程序規定。原告之請求自屬於法無據。

四、北高行90訴字第5247號判決要旨

【主文】原告之訴駁回。

【理由】

1. 被告（臺灣高等法院）係司法機關，依行政程序法第三條第二項第二款之規定，不適用該法之程序規定；原告依該法第四十六條第四項之規定²⁰，請求被告提供關於其自身之「全國前案紀錄表」，乃於法無據。另，「行政資訊公開辦法」（以下簡稱「辦法」）係依行政程序法第四十四條第三項所訂定，自亦不適用於司法機關。

2. 依「臺灣高等法院全國前案系統查詢作業規範」第四條第一項規定（同前揭，略），原告要無依前開查詢作業規範，請求被告提供「全國前案紀錄表」之權利。

五、最高行92判字第1021號判決要旨

原告不服前開北高行判決，上訴最高行。最高行於2003年8月7日作成92判字第1021號判決。

【主文】上訴駁回。上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

²⁰ 行政程序法第四十六條第四項：「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。」

【理由】

1. 上訴人請求被上訴人提供之「全國前案紀錄表」，係以電腦經由「臺灣高等法院全國前案系統」查詢列印之一般前案紀錄及少年前案紀錄。其性質屬於「電腦處理個人資料保護法」所稱之「個人資料檔案」。上訴人申請提供「全國前案紀錄表」乃申請製給「個人資料檔案」之複製本，自應優先適用該法之相關規定。

2. 依「電腦處理個人資料保護法」第十一條第二款、第三款²¹、第十二條第一款²²規定，有關法院調查、審理、裁判事項及刑事偵查、執行、矯正或保護處分等事務之個人資料檔案，公務機關得不予公告，並拒絕當事人請求答覆查詢，提供閱覽或製給複製本。本件上訴人申請提供「全國前案紀錄表」，其內容為刑事前案資料，揆諸前開規定及說明，被上訴人予以拒絕，尚無違誤。

3. 本件上訴人請求製給複製本之「全國前案紀錄表」遭拒絕後，並未向被上訴人之上級機關請求處理，逕行提起行政訴訟，依「電腦處理個人資料保護法」第三十一條²³之規定，亦有未合。

4. 至於原審所據之「行政程序法」第三條第二項第二款之規定，核其意旨僅指司法機關不適用行政程序法之「程序規定」，但有關實體規定仍有其適用（法務部2002年4月1日法律字第910010998號函釋亦同此見解）。原審徒以被上訴人係司法機關，依行政程序

21 電腦處理個人資料保護法第十一條：「左列各款之個人資料檔案，得不適用前條規定：二、關於……法院調查、審理、裁判、執行或處理非訟事件業務事項者。三、關於犯罪預防、刑事偵查、執行、矯正或保護處分或更生保護事務者。」

22 電腦處理個人資料保護法第十二條：「公務機關應依當事人之請求，就其保有之個人資料檔案，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但有左列情形之一者，不在此限：一、依前條不予公告者。」

23 電腦處理個人資料保護法第三十一條：「當事人向公務機關行使第四條所定之權利（指查詢及請求閱覽、請求製給複製本、請求補充及更正、請求停止電腦處理及利用、請求刪除等權利），經拒絕或未於第十五條所定之期限內處理者，當事人得於拒絕後或期限屆滿後二十日內，以書面向其監督機關請求為適當之處理。（第一項）前項監督機關應於收受請求後二個月內，將處理結果以書面通知當事人。（第二項）」

法第三條第二款規定，自無行政程序法及行政資訊公開辦法之適用等語，駁回上訴人在原審之訴，所持理由尚欠允當。

六、爭點解析

1. 請求資訊公開（含本案系爭之法院「全國前案紀錄表」）為行政程序法所稱之「程序行為」抑或「實體行為」？

按「資訊公開」原非侷限於「作成行政行為」時。凡屬「主動公開」之資訊，原應「適時」公開；即屬「被動公開」之資訊，亦任何人「隨時」皆得申請閱覽。因此，「資訊公開」與申請人有無特定「行政程序」繫屬於行政機關，例如其正依法向行政機關提出申請，或行政機關正擬對其作成行政處分，原無關連。亦即，行政程序法第三條第一項²⁴所謂「行政行為」，本難含括「資訊公開」；而同法第四十四條及第四十五條所定「資訊公開」，亦難解為同法第三條第二項及第三項所謂「程序規定」。實際上，行政程序法第三條第三項所擬排除（不適用）之「程序規定」，係指「傳統意義」的「正當行政程序」——「公正」與「公平」之程序規範，而不及於「現代意義」的「正當行政程序」——「公開」之程序。²⁵準此，本案前揭北高行判決援引行政程序法第三條第二項之「機關除外」規定，排除「資訊公開」之適用，值得商榷。

又，茲因「資公法」公布施行時，已同時廢止原行政程序法第四十四條及第四十五條。今後「資訊公開」應一體適用「資公法」，不再考量行政程序法「適用除外」之規定。

2. 「全國前案紀錄表」屬「資公法」所定之「執法豁免」？

按資訊公開為重要之價值，然非絕對之價值，我「資公法」爰參酌各國立法例，設有「豁免公開」(exemptions from disclosure)規

24 行政程序法第三條第一項：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法為之。」

25 關於「正當行政程序」的意涵，參見湯德宗，〈論正當行政程序〉，《行政程序法論——論正當行政程序》，頁8-31（2005年2月2版2刷）。

定。其中，第十八條第一項第二款規定：「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…者」，機關得拒絕公開所請資訊，俗稱「執法豁免」(law-enforcement exemption)。²⁶上開規定文義甚明：「執法有關資訊」所以豁免公開，乃為避免「犯罪嫌疑人」假藉資訊公開制度，獲悉政府機關為偵查、追訴、執行犯罪之目的，所蒐集、建立之檔案資料，因而逃避法律之制裁；並為貫徹「無罪推定」原則，維護「刑事被告」公平受審之權利(right to a fair trial)。是故，「執法豁免」之適用，應以某「刑事執法」程序(含犯罪之偵查、起訴、審判及執行)正在進行(或行將開始)者為限。²⁷其次，按資訊公開之原則，拒絕公開資訊之政府機關(台灣高等法院)應負責舉證：何以系爭資訊之公開，將有礙某件「刑事程序」之進行。²⁸前揭北高行判決採納被告機關答辯要旨，逕依「臺灣高等法院全國前案系統查詢作業規範」，從形式上駁回原告之申請，顯有可議。

申言之，本案首應究明「全國前案紀錄表」所含資訊為何，其次應審究公開「全國前案紀錄表」，是否有礙犯罪之偵查、起訴、審判或執行。惟，由本案之事實記載尚無法確知「全國前案紀錄表」之內容，「臺灣高等法院全國前案系統查詢作業規範」亦未規定「全國前案紀錄表」應載之內容。經向臺灣高等法院及司法院查詢，臺灣高等法院之「全國前案查詢系統」與司法院之「前案查詢系統」係屬同一，且相互連線，所載內容包括：罪名、案由、裁判

26 類似規定，參見其時「行政資訊公開辦法」第五條第一項第二款：「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。」

27 我國前開「執法豁免」規定，顯然過於狹隘。按他國立法例之「執法豁免」並不限於「刑事」程序，並及於「其他違法嫌疑人」之其他法律程序(民事訴訟或行政訴訟程序)。參見湯德宗，前揭(註15)文，頁71-74。

28 參見湯德宗，前揭(註15)文，頁46-47；see also Miller v. USDA, 13 F.3d 260, 263 (8th Cir. 1993); Crooker v. Bureau of ATF, 789 F.2d 64, 65-67 (D.C. Cir. 1986); Grasso v. IRS, 785 F.2d 70, 77 (3rd Cir. 1986); American Civil Liberties Union Found. v. United States Dep't of Justice, 833 F. Supp. 399, 407 (S.D.N.Y. 1993).

及其執行等，但僅及於偵審之結果，未有關於犯罪偵查方法或情資來源之記載。準此，臺灣高等法院如未能證明：提供原告「全國前案紀錄表」，將如何有礙某犯罪案件之「執法」（偵查、起訴、審判或執行），則北高行即應判命公開（提供）所請資訊。

美國聯邦最高法院在 *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press* 案²⁹，曾認定「前科檔案」(rap sheet) 乃豁免公開之資訊。惟其情形與本案並不相同。首先，*Reporters Committee* 案係申請公開「他人」之前科檔案，與本案係「本人」申請閱覽有關「自身」之檔案者有異。亦即，*Reporters Committee* 案為「第三人申請閱覽」(a third party request) 案件，一般僅涉及「資訊自由法」(Freedom of Information Act, FOIA) 所定之豁免公開問題；本案為「本人（資料主體）申請閱覽」(subject access request) 案件，可能同時涉及「資公法」與「個資法」之豁免公開問題。其次，“rap sheet”乃犯罪嫌疑人被逮捕時所採集之指紋，送傳至聯邦調查局 (FBI) 之檔案，通常載有犯罪嫌疑人逮捕、起訴、判決與監禁之紀錄，並註記犯罪情資來源，甚至包含其就業、移民與兵役之紀錄³⁰，顯然較本案「全國前案紀錄表」包羅更廣。最後，該案法院係以公開「前科檔案」有「不當侵害個人隱私」(unwarranted invasion of personal privacy) 之虞為由，豁免公開，並非「執法豁免」。

3. 本件有「個資法」所定之「資料主體接觸豁免」之適用？

「個資法」第四條明定，資料主體就其個人資料有「查詢及請求閱覽」、「請求製給複製本」之權利，不得預先拋棄或以特約限制之。是為「本人接觸（個資）權」(right of subject access)。同法第十二條規定三款公務機關得不提供本人個人資料之事由，是為「資料主體接觸（其個資）之豁免」(subject access exemption)。其中第

29 489 U.S. 749 (1989).

30 *Reporters Comm. for Freedom of the Press v. Department of Justice*, 816 F. 2d 730, 732 n.2 (D.C. Cir. 1987).

一款規定：有同法第十一條各款所列不需依同法第十條公告之事由之一者，可豁免供本人接觸。而「個資法」第十一條第二款、第三款規定，有關法院調查、審理、裁判事項及刑事偵查、執行、矯正或保護處分等事務之個人資料檔案，公務機關得不予公告。本案當事人申請閱覽「全國前案紀錄表」，如同前揭最高法院判決所認定，既屬前開「豁免」對本人公開之事由，公務機關（台灣高等法院）自得拒絕提供本人閱覽或製給複製本。

惟，就「個資法」之立法目的乃為保障個人資訊隱私權的角度觀察，「個資法」第十條之公告乃為使公務機關所持有之個人資料檔案（名稱）公開，俾本人能知悉應向哪個（或哪些）機關主張權利。同法第十一條第二款將「執法資訊」豁免公告已值商榷，詎第十二條以第十一條「豁免公告」為由，進一步作為「豁免（對本人）公開」之事由，著實令人匪夷所思！查英國1998年資料保護法(Data Protection Act 1998)第二十九條³¹規定，為預防或偵查犯罪活動、逮捕或起訴罪犯，所為個人資料之處理(processing)，得拒絕本人依同法第七條接觸其個人資料之權利。亦即，**僅於個人資料之揭露有害犯罪之偵查或審判時，始得主張「資料主體接觸（其個資）之豁免」**。本案台灣高等法院須能舉證：提供「全國前案紀錄表」關於申請人之記載予申請人（資料主體）閱覽，將如何妨礙檢察或法院行使其法定職權，北高行始得准許「豁免」（拒絕）對資料主體公開「全國前案紀錄表」關於其人之記載。

針對現行法之誤謬，行政院於94.02.25函請立法院審議之「電腦處理個人資料保護法修正草案」（以下簡稱「個資法修正草案」）中，已刪除現行第十一條，並配合刪除現行第十二條第一款，庶幾

31 UK DPA 1998 s.29(1): “Personal data processed for any of the following purposes(a) the prevention or detection of crime, (b) the apprehension or prosecution of offenders, or.... are exempt from the first data protection principle (except to the extent to which it requires compliance with the conditions in Schedules 2 and 3) and section 7 in any case to the extent to which the application of those provisions to the data would be likely to prejudice any of the matters mentioned in this subsection”.

符合保障個人資料之旨趣。本案法院允宜細繹立法目的，適度限縮「個資法」之「資料主體接觸豁免」，俾合理保障人民之資訊隱私權（含本人接觸其自身資訊的權利）。

4. 「資公法」與「個資法」競合時，應如何處理？

本案判決時，「資訊公開」的主要依據為「行政程序法」第四十四條第三項授權所訂定之「行政資訊公開辦法」。「辦法」屬「法規命令」，與「個資法」相較，其法規範位階較低；兩者競合時，優先適用「法律」位階之「個資法」，非無理由。惟「資公法」施行後，「資公法」與「個資法」同為法律，且「資公法」制定在後（為「新法」），二者競合時——例如，依「資公法」應許原告閱覽其「全國前案紀錄表」之記載，但依「個資法」卻得拒絕原告（本人）接觸時；或反之，依「個資法」應許原告（本人）接觸其「全國前案紀錄表」之記載，但依「資公法」卻得拒絕其閱覽時——應優先適用何者，即有審究之必要。查各國多於法律中明定「資公法」與「個資法」之適用關係。美國 FOIA 規定，兩者競合時應優先適用「資公法」；英國 FOIA 則規定應優先適用「個資法」。³²我國「資公法」與「個資法」，就此均未設明文。余意以為，在修法明定前，應檢視「資公法」與「個資法」豁免規定之細密程度，決定彼此適用之優先次序。大體而言，「資公法」之豁免規定（§18）較「個資法」之豁免規定（§11、12）精細，為免「涵攝過廣」（overbroad），過度豁免，而損害「資訊公開」與「資訊隱私保護」之原則，似應推定優先適用「資公法」之豁免規定。本案前揭最高行之見解容值再酌。

5. 資公法採「訴願前置主義」，殆無疑義³³；個資法第三十一條僅規定，當事人權利行使受阻時，得「請求監督機關為適當之處理」，是否亦採「訴願前置主義」，要非無疑。按公務機關（本案為

32 詳見湯德宗，前揭（註15）文，頁53-54。

33 參見「資公法」第二十條（「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟」）。

台灣高等法院)根據「個資法」,針對具體事件所為之決定(否准本人閱覽其「全國前案紀錄表」),應屬行政程序法第九十二條第一項所稱之「行政處分」。如認為我國現制係採概括式「訴願前置主義」,亦即,除法律明定可逕行提起行政訴訟者外,應概經訴願程序,始得提起行政訴訟,則「個資法」第三十一條所稱之「適當處理」,應可解為即指「訴願程序」(或至少包含「訴願程序」)。惟所謂「監督機關」,究何所指,仍值斟酌。本件被告機關(台灣高等法院)在司法程序上固受最高法院之監督,是不服其判決者,應向最高法院上訴;惟不服被告機關否准公開之「行政處分」,似應循司法行政體系,向「司法院」訴願。不服司法院之訴願決定者,始得向北高行提起「課予義務訴訟」。然本案中原告向北高行提起的係「給付訴訟」,北高行亦未糾正原告訴訟類型選擇之錯誤,實不妥適,所幸上訴時最高行已予改正。

貳、最高行95判817判決(2006/6/8):市府核定公立幼稚園增班教師人數,及增班教師分發至何校服務之資訊,涉及「人事資料」與「個人隱私」,得不予公開?

一、案例事實

原告某甲於2003年12月26日向被告(高雄市政府教育局)申請提供閱覽:

- 1) 高雄市1989年8月幼稚園教師甄選教師之法令依據、招考教師人數、教師分發至高雄市何所學校;
- 2) 1989年9月高雄市政府核定高雄市公立國小附設幼稚園班級數及增加班級數等之書面公函。

被告於2004年1月9日以高市教三字第0920044658號書函答覆:

- 1) 所詢1989年9月本市公幼班級數乙節，約為180班。
- 2) 至於增班後教師共幾人、分發至何校等問題，查該項資料除因年代久遠，查考困難外，並屬人事派用等內部資料，涉及個人隱私，依法歉難提供。
- 3) 另詢本市幼稚園教師甄選法令乙節，台端已多次詢問，並經本局答覆在案，不再重述。

某甲不服，提起訴願，經高雄市政府2004年6月10日高市府訴一字第0930031493號訴願決定駁回。某甲仍不服，爰提起行政訴訟。經高雄高等行政法院於2005年1月4日以93訴649號判決駁回；某甲提出上訴，經最高行政法院於2006年6月8日以95判817號判決駁回。

二、訴願決定要旨³⁴

訴願受理機關（高雄市政府）駁回原告訴願，略謂：

1. 行政程序法第四十六條規定之閱覽卷宗請求權，係指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有必要，而向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利。該種資料提供之對象，並非一般大眾，僅限於行政程序中之當事人或利害關係人，並得於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間（包括依行政程序法第一二八條規定申請行政程序重新進行者）經過前為之（法務部行政程序法諮詢小組第十八次會議紀錄參照）。本案訴願人請求提供者，核非屬對原處分機關行政程序進行中所涉事項之請求，是其申請並無行政程序法第四十六條規定之適用。

2. 本案訴願人請求原處分機關提供之幼稚園教師分發至何所學校之資料，核屬人事及為維護第三人正當權益之資料，按檔案法第

34 本件訴願決定書未上網公開。想係訴願決定時，「行政程序法」與「行政資訊公開辦法」均未要求「訴願決定書」主動公開之故。

十八條第五款之規定，受理申請之機關得拒絕人民之申請。原處分機關否准訴願人之請求，洵屬有據。

三、起訴要旨

原告起訴意旨略謂：

1. 系爭資訊非人事內部資料，更無涉及個人隱私，依行政資訊公開辦法應准予提供。縱涉有教師姓名或其他限制公開事由，依檔案法施行細則第十七條第二項規定，亦可將其塗銷，而非一概拒絕提供。

2. 系爭資訊為被告所核定之公文書，而非訴願決定書所謂依檔案法第十八條第五款規定，得為限制公開或拒絕提供之資料。

3. 原告請求提供資料，非屬對於被告行政程序進行中所涉事項之請求，與行政程序法第四十四條至第四十七條之規定無涉。但依行政資訊公開辦法之立法意旨，行政資訊公開屬人民之實體權利，故原告仍有請求上開行政資訊之權利。

四、答辯要旨

被告機關答辯要旨略謂：

1. 關於教師甄選法令，業已重複作成函示說明，原告重複申請，顯屬無理由。

2. 原告所申請之教師分發檔案係屬被告之人事派令（稿），除涉有個人工作地點之隱私，亦屬被告人事之內部簽案，依檔案法第十八條第五款、第六款規定為不得提供之範圍，被告依法得不予提供。

五、高高行93訴字第649號判決要旨

【主文】原告之訴駁回。

【理由】

1. 行政程序法第四十六條規定之申請閱覽卷宗請求權，僅限於

行政程序中之當事人或利害關係人，本件原告請求提供者，核非屬對於被告行政程序進行中所涉事項之請求，是其申請即屬無據。

2. 本案原告請求被告提供之高雄市1989年8月幼稚園教師甄選教師招考教師人數、增班教師分發至高雄市何所學校之資料，揆諸檔案法第十八條第五款、第七款之規定，核屬人事及為維護第三人正當權益之資料，為依法應限制提供之文件，是原告此部分之請求，被告予以否准，洵屬有據。

六、最高行95判817號判決（2006/6/8）要旨

【主文】上訴駁回。

【理由】

1. 行政程序法為普通法，其他法律有特別規定者，優先適用其規定。故關於本件之申請閱覽檔案，檔案法第十七條、第十八條設有資訊公開之規定，自應優先適用，而無行政程序法第四十四條及（行為時有效之）「行政資訊公開辦法」之適用。上訴人援引法務部2001年12月17日（90）法律字第046025號及2002年9月2日法律字第0910033663號函，尚無可採。

2. 上訴人請求被上訴人提供高雄市1989年8月幼稚園教師增班教師分發至高雄市何所學校之資料，涉及同意聘用、核准之公文，及各該教師個人隱私權益，依前揭檔案法第十八條第五款、第七款之規定，為依法限制閱覽之文件，被上訴人就此部分之請求予以否准，洵屬有據。

3. 依檔案法第二十條第一款、第三款規定³⁵，提供閱覽之檔案應為原本，倘將部分資料塗改，致破壞檔案內容，自非法之所許。故原告主張依檔案法施行細則第十七條第二項規定，可就涉有教師姓名或其他限制公開之部分將其塗銷，而非一律拒絕提供云云，顯

35 檔案法第二十條：「閱覽或抄錄檔案……並不得有下列行為：一、添註、塗改、更換、抽取、圖點或污損檔案。……三、以其他方法破壞檔案或變更檔案內容。」

有誤會。

七、爭點解析

1. 檔案法為行政程序法之特別法，其資訊公開之規定（§17、18）應優先於其時「行政資訊公開辦法」而適用？

關於行政程序法之體系定位—究為「普通法」抑或「基本法」，學界³⁶與實務³⁷迄無定論。作者向來主張，「行政程序法」應定位為行政程序之基本法，制定在本法之前之其他法律僅於其所定之程序規定，較行政程序法所定之程序規定更為嚴格時，始應優先於行政程序法而適用。蓋如此解釋最能確保行政程序法之立法目的，確立行政機關一體適用之「最低限度」正當行政程序，並允許合理之例外。³⁸本案行為時（2004年）僅有「行政程序法」與「資訊公開辦法」，而「行政程序法」之「資訊公開」規定確實較「檔案法」簡陋³⁹；其後訂定之「資訊公開辦法」僅屬法規命令，其規定與「檔案法」如有牴觸，按「命令不得牴觸法律」之原則，認應優先適用「檔案法」之規定，非無理由。

惟本案如發生在「資公法」施行後，其情形即應作他解。按「資公法」與其他法律之關係，如單就「資公法」第二條⁴⁰觀之，

36 採「普通法」說者，例如：吳庚，《行政法之理論與實用》，頁570（2005年8月增訂9版）；陳敏，《行政法總論》，頁676；法治斌，〈迎接行政資訊公開時代的來臨〉，《資訊公開與司法審查——行政法專論》，頁21以下，頁32-34（2003年6月）；採「基本法」說者，參見廖義男，〈行政程序法草案之重要內容——適用範圍、行政處分與法規命令〉，《行政程序法草案研討會論文集》，頁9以下，頁18（1999年2月）；李震山，〈論「程序基本權」之建構與落實——幾個行政程序法適用問題之探討〉，台灣行政法學會（主編），《行政程序法之檢討，傳播行政之爭訟》，頁84（2003年7月）；蔡茂寅，〈第一章 法例〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，頁18（2001年10月）。

37 參見北高行2003年5月20日91年度訴字第1686號判決及中高行2001年1月11日89年度訴字第247號判決。

38 參見湯德宗，〈行政程序法的適用〉，前揭（註25）書，頁158以下。

39 僅有第四十四條、第四十五條二個條文，且未有「被動公開」（申請公開）制度。

40 資公法第二條：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，

或以為「資公法」為資訊公開之「普通法」，其他法律另有規定者，概屬「特別法」，應優先於「資公法」而適用。⁴¹然，資訊公開為新興制度，前此制定之法律多不符合「資訊公開」之精神，各種限制公開之規定不乏商榷，故作者以為，應從立法目的出發，將「資公法」定位為資訊公開之「基本法」。前此制定之其他法律僅於其資訊公開之規定較「資公法」所定更有利於「公開」時，始得排除「資公法」而不用。他方面，按「新法優於舊法」之原則，在「資公法」施行後，立法者於制定（含修正）其他法律時，仍非不得排除「資公法」之全部或部分條文之適用。作者爰具體建議⁴²修正資公法第二條條文為：「政府資訊之公開，依本法之規定。但嗣後制定（或修正）之其他法律另有規定者，從其規定。」

檔案法規範之對象除具有永久保存價值，而移歸中央主管機關（國家檔案管理局）管理之「國家檔案」外，尚有由各機關自行管理、不計其數之「機關檔案」。「機關檔案」皆「資公法」所稱之「政府資訊」，而「政府資訊」最終殆皆成為「機關檔案」。檔案法第十七條至第二十一條關於「開放」閱覽之規定，與「資公法」顯有競合。余意以為，資公法施行後，檔案法之適用應侷限於「國家檔案」，至於「機關檔案」則應依「資公法」辦理公開。檔案法第一條第二項、第十七條所指稱之「其他法律」，當指依國家機密保護法、二二八事件處理及補償條例等法律處理之「國家檔案」。在檔案法如是修正前，行政院可通函各機關依斯旨辦理。蓋資公法之程序較「檔案法」更完備，依照資公法辦理「機關檔案」之公開，當不違背檔案法之立法目的！總之，「資公法」施行後，「資訊公

依其規定。」

41 參見「政府資訊公開法」逐條說明有關第二條之說明（「一、現行法律中不乏有關政府資訊公開之規定，例如公司法第392條第3項……等。為明定本法與其他法律之適用關係，將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開令有規定者，自應優先適用」）。

42 參見湯德宗，前揭（註15）文，頁51；並見湯德宗，〈第十六章 行政程序法〉，翁岳生（主編），《行政法（下冊）》，頁137-138（2006年10月3版）。

開」原則上應依「資公法」辦理。

2. 「政府資訊公開請求權」為獨立的實體權利，抑或僅為附屬的程序權利？

「資訊公開」與「卷宗閱覽」不同。「資訊公開」在保障人民一般性的「知的權利」(a general “right to know”)——人民有普遍獲悉政府機關持有、保管之資訊的權利，「知悉」(政府資訊)本身即為法律所保障之目的(法益)，故「資訊公開請求權」為一「獨立的實體權」。「卷宗閱覽」乃為便利當事人(或利害關係人)於行政程序中行使「聽證權」而設；既為方便行使「聽證權」而許其「閱覽卷宗」，如當事人(或利害關係人)於行政程序中不具「聽證權」時，即無許其「閱覽卷宗」之理，故「閱覽卷宗」為一「附屬的程序權」。⁴³行政程序法第四十四條第一項雖揭示「資訊公開」的「原則」，然「政府資訊公開請求權」必俟「檔案法」(1999/12/15)第十七條與「行政資訊公開辦法」(2001/2/21)第六條始見雛形！⁴⁴本案高行與最高行之判決所見與此相同。

3. 原告上訴最高行時，「資公法」業已公布，法院應本「程序從新」原則，改以「資公法」審判？

按事實審言詞辯論終結後，法律或事實發生變動，法院應適用何時之法律或事實作為裁判基準，乃「裁判基準時點」問題。國內多數學說認為，行政訴訟之「裁判基準時點」應依訴訟類型而異。原則上，「形成訴訟」(撤銷訴訟)之「裁判基準時」應以「原處分作成時」之事實或法律狀態為準⁴⁵；「給付訴訟」則應以行政法

43 湯德宗，前揭(註38)文，頁57(「卷宗閱覽權與其說是資訊公開的一部分，不如說是當事人為實現其聽證權所必要，而為聽證權之附屬權利」)。

44 並參見法務部2003年4月28日法律字第0920013827號書函(「按行政資訊公開辦法之立法意旨，係滿足人民知的權利及促進行政資訊之公開化與透明化，其公開對象為一般人民，當然包括以終結之個別行政程序之當事人或利害關係人，係屬『一般性之資訊公開』。依該辦法規定申請行政機關提供行政資訊之權利，屬實體權利」)。

45 但尚有例外情形存在，參見吳庚，《行政爭訟法論》，頁209-213(2005年10月)；劉宗德、彭鳳至，〈第十九章 行政訴訟制度〉，翁岳生(編著)，《行政

院裁判時之法律及事實狀態為準。本此理解，本案原告提起「課予義務訴訟」中之「拒絕申請之訴」，屬「給付訴訟」，高高行應適用「言詞辯論終結時」之法律作成裁判。其時「資公法」尚未制定，高高行適用位階較高之「檔案法」作為裁判準據，應屬正確；至上訴審階段，因為最高行為法律審，僅能就「事實審言詞辯論終結時」適用法律有無違誤進行判斷，故最高行適用檔案法作為裁判依據亦屬正確。

4. 檔案法不許為「部分公開」？

本案原告主張「部分公開」，最高行（前揭判決理由3）以「非法之所許」為由，予以駁斥。此一見解涉及法律正確解釋，更關係資訊公開之基本原則，應予辨明。按「檔案法」第十七條規定：「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。」不僅宣示人民有請求「公開」檔案的權利，並明定檔案「公開之方式」有三：閱覽、抄錄及複製。

關於檔案公開之方式，檔案法施行細則（2001/12/21/）第十七條第三項進一步規定：「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。」是人民依檔案法申請閱覽檔案，除另有聲明者外，檔案管理機關應以提供複製品為原則，殆無疑義。

至於「檔案公開」之例外，主要載在檔案法第十八條，是為「豁免公開」(exemptions)。為避免浮濫，檔案法施行細則第十七條第二項進一步規定：「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。」亦即，請求公開之檔案縱有部分屬於「豁免公開」，但其他部分如能與之合理切分(reasonably segregable)，仍應公開，是為（檔案）「可切分原則」(sever-

法（下冊）》，頁474-475（2006年10月3版）；林三欽，〈論行政訴訟之判斷基準時——兼評最高行政法院94年度判字第588號判決〉，《2005行政管制與行政爭訟》，頁41以下（2006年12月）。

ability)。⁴⁶因此，檔案管理機關提供檔案複製品予人民時，自得去除、遮蔽豁免公開之部分。本案最高行判決援引檔案「閱覽」及「抄錄」之規定(檔案法§20)⁴⁷，否准原告「部分公開」之請求，顯有誤解。

5. 本件系爭資料(公立幼稚園增班後教師共幾人、分發至何校服務)是否為

- 1) 檔案法第十八條第一項第五款⁴⁸之「人事資料」？或
- 2) 行政程序法第四十六條第二項第一款⁴⁹、行政資訊公開辦法第五條第一項第三款⁵⁰之「內部資料」？或
- 3) 行政程序法第四十六條第二項第三款⁵¹、行政資訊公開辦法第五條第一項第五款⁵²、檔案法第十八條第一項第七款⁵³之「個人隱私」？

本案之關鍵在於系爭資訊是否屬於前揭「豁免公開」事由之一，茲分析如下：

1) 按所謂「人事資料」包含範圍甚廣，從公務員的薪資、考

46 參見湯德宗，前揭(註15)文，頁45-46。類似規定參見「資公法」第十八條第二項(「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之政府資訊者，應僅就其他部分公開或提供之」)。

47 檔案法第二十條：「閱覽或抄錄檔案應於各機關指定之時間、處所為之，並不得有下列行為：一、添註、塗改、更換、抽取、圖點或污損檔案。二、拆散已裝訂完成之檔案。三、以其他方法破壞檔案或變更檔案內容。」

48 檔案法第十八條第一項第五款：「有關人事及薪資資料者。」

49 行政程序法第四十六條第二項第一款：「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。」

50 行政資訊公開辦法第五條第一項第五款：「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。」

51 行政程序法第四十六條第二項第三款：「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。」

52 行政資訊公開辦法第五條第一項第五款：「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。」

53 檔案法第十八條第一項第七款：「其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」

績、獎懲紀錄到公務員姓名、任職單位、職務等均是；若一概豁免公開，顯有涵蓋過度 (overbroad) 之嫌。按「檔案法」第十八條第一項第五款所以豁免公開「人事資料」，主要係為保護公務員之隱私，尤其公務員之考績、獎懲紀錄，不使外洩。此觀該條項將「人事資料」與「薪資資料」同列，即明。美國聯邦上訴法院認為，公務員之「住家地址」因涉及個人隱私，應豁免公開，惟記載公務員姓名與公務地址之聯邦政府職員名錄 (federal personnel lists)，原則上應予公開。⁵⁴ 本案系爭資訊——公立幼稚園增班後之教師人數，及增班教師分發至何校服務，與個人隱私關係不大，其公開亦不至於洩漏特定公務員之敏感資料（如考績、獎懲），似無理由豁免公開。

2) 其次，行政程序法第四十六條第二項第一款、行政資訊公開辦法第五條第一項第三款係規定「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」得豁免公開。所謂「擬稿或其他準備作業文件」，係指決定作成前之機關內部擬稿或意見交換。本案系爭資訊——公立幼稚園增班後之教師人數，及增班教師分發至何校服務，乃行政決定作成後之資訊，自不適用「內部資料」之豁免公開。

3) 關於「公立幼稚園增班後之教師人數」，屬統計數字，與「個人隱私」無涉。至於「增班教師分發至何校服務」雖涉及「個人資料」⁵⁵，但僅關係其服務單位（公務機關），非關個人私密。按前述美國聯邦上訴法院之見解，公開「公務地址」尚不侵害「個

54 See, e.g., *FLRA v. United States Dep't of the Treasury*, 884 F.2d 1446, 1452-53 (D.C. Cir. 1989) (relying on Exemption 6 to maintain protection of federal employees' home addresses); *FOIA Update*, Vol. III, No. 4, at 3 (delineating privacy protection considerations for federal employees); *FOIA Update*, Vol. VII, No. 3, at 3-4 (recognizing exceptions to disclosure of identities and work locations of certain law enforcement and military personnel); accord Attorney General Ashcroft's FOIA Memorandum (placing particular emphasis on personal privacy interests).

55 個資法第三條第一款：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料。」

人隱私」。本案公開「增班教師分發資訊」應無不當侵害個人隱私之虞。總此，本案高高行及最高行之判決俱值商榷。

參、北高行94訴2330判決(2006/5/11)：債權人於假執行中得申請閱覽債務人之稅籍證明？

一、案例事實

原告債權人某甲取得花蓮地方法院簡易判決「得假執行」之執行名義後，為查封債務人某乙未辦理所有權第一次登記之建物，乃於2005年3月18日向被告(花蓮縣稅捐稽徵處)申請查調有關某乙所有房屋之房屋稅籍證明資料；經被告於2005年3月24日以花稅管字第09400190770號函否准。某甲不服，提起訴願；經花蓮縣政府於2005年6月8日以94訴字第006號訴願決定駁回。某甲仍不服，提起行政訴訟，經台北高等行政法院於2006年5月11日以94訴字第2330號判決，撤銷訴願決定及原處分。

二、訴願決定要旨

訴願受理機關(花蓮縣政府)駁回原告之訴願，略謂：

1. 花蓮縣稅捐稽徵處依財政部2003年1月2日台財稅字第0910457281號函，否准訴願人某甲查調債務人某乙「房屋稅籍證明」之請求，並無不當。該函規定：稅捐稽徵機關受理債權人查調債務人課稅資料作業，其提供查調之資料範圍，以債務人之財產、所得及營業額等三項資料為限。

2. 行政資訊公開辦法第五條第一項第五款⁵⁶規定，行政資訊之

56 行政資訊公開辦法第五條第一項第五款：「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。」

公開或提供有侵犯個人隱私者，應限制公開或提供。房屋稅籍證明乃個人機密資料文件，不屬於應公開（提供）之行政資訊範圍，自非稅捐稽徵法第三十三條第一項所稱「財產」，此可從財產查詢清單觀之，並有財政部1999年10月25日台財稅字第881952939號函釋附卷可稽。原處分機關所為否准處分，要無違法。

三、起訴要旨

原告起訴意旨略謂：債務人某乙所有之房屋，因係未辦理所有權第一次登記之建物，原告為實現其取得之假執行判決，乃依稅捐稽徵法第三十三條第一項第八款之規定⁵⁷，向被告請求某乙之「房屋稅籍證明」。

四、答辯要旨

被告機關答辯意旨略謂：

1. 依財政部前開2003年12月30日台財稅字第0920457549號函釋之規定，稅捐稽徵機關受理債權人查調債務人課稅資料作業，提供查調之資料範圍以債務人之「財產」及「所得」為限。原告請求查調之「房屋稅籍證明」不屬前列範圍，歉難提供。

2. 行政資訊公開辦法第五條第一項第六款規定：「其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，應限制公開或提供；稅捐稽徵法第三十三條即為該款所稱之「其他法令」。

3. 復按資訊公開辦法第五條第一項第五款規定，「行政資訊之公開或提供有侵犯個人隱私者」，應限制公開或提供。房屋稅籍證明乃個人機密資料文件，非屬應公開提供之行政資訊，自非稅捐稽徵法第三十三條第一項規定所稱「財產」範圍。

⁵⁷ 稅捐稽徵法第三十三條第一項第八款：「稅捐稽徵人員對於納稅義務人提供之財產、所得、營業及納稅等資料，除對下列人員及機關外，應絕對保守秘密……八、債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。」

五、北高行94訴字第2330號判決(2006/5/11)要旨

【主文】訴願決定及原處分均撤銷。

【理由】

1. 按未辦原始登記之房屋，無從自登記簿上查知其所有人為何，實務上對此種違建房屋，常要求提出稅籍資料，以證明房屋所有權之歸屬。債權人為明瞭該房屋所有權人，以免誤為查封，並證明其所指封之房屋，確為債務人之財產，確有查證該房屋稅籍證明之必要，該稅籍證明自屬債務人財產資料之一部分。本件原告已取得臺灣花蓮地方法院花蓮簡易庭93年度花簡字第177號簡易判決「得假執行」之執行名義，有該判決書可憑，原告自得申請債務人稅籍證明之「財產資料」。

2. 被告以稅籍證明係個人機密資料文件，並不屬於應公開提供之行政資訊為由拒絕提供。惟稅籍證明有何「機密性」？有何「侵犯個人隱私」？債權人取得稅籍證明後，可能會用何種方式生損害於債務人？被告亦無法想像任何可能之情況，其拒絕提供，已有未洽。縱可認稅籍證明之發給確可能生損害於債務人，但該稅籍證明既為「未原始登記房屋所有權人」之證明，對債權人而言非無「財產價值」，依比例原則，債務人即應容忍因該稅籍證明發給所生之損害。

六、爭點解析

1. 「房屋稅籍證明」屬稅捐稽徵法第三十三條第一項所定債權人得請求提供之納稅義務人之「財產」資料？

查「稅捐稽徵法」第三十三條第一項「稅捐秘密」之規定⁵⁸，主要為保護納稅義務人之資訊隱私。⁵⁹由該條文構造可知：立法者

58 參見，陳清秀，《稅法總論》，頁461（2001年10月2版）；黃茂榮，《稅法總論：法學方法與現代稅法（第一冊）》，頁132（2005年9月增訂2版）。

59 參見，陳清秀，前揭（註58）書，頁460。

僅例示「財產」、「所得」、「營業」及「納稅」等四種為稅捐資料，非謂上述四種以外之其他資料，即非「稅捐資料」。本案系爭之「房屋稅籍證明」既係由納稅義務人提供予稅捐稽徵機關，自屬「稅捐資料」，原告於符合該條項但書所定八款要件時，原得請求稅捐稽徵機關對其公開系爭資訊。退萬步言，縱不認為該條為例示規定，「房屋稅籍證明」既為房屋所有權人證明其擁有未辦原始登記之房屋所有權之文件，且關係房屋所有人之「財產」狀況，自屬「財產資料」。詎被告機關認定事實背離常理，幸北高行及時撤銷原處分，矯正錯誤。⁶⁰

2. 縱認「房屋稅籍證明」屬「個人隱私」資訊，本案「隱私保護」與「資訊公開」孰為輕重？

按「資訊公開」恆涉及公開系爭資訊所追求之公共「利益」，與公開系爭資訊可能造成之公益或私益之「損害」，兩者孰輕孰重的衡量。⁶¹理論上，當「公開」之公益大於損害時，即應公開系爭資訊；反之，應限制公開。是即所謂「公共利益檢驗」(public interest test)。英國資訊自由法 (UK FOIA 2000) 規定，關於所謂「相對豁免」(qualified exemptions) 事項⁶²，政府機關應為「公共利益檢驗」，以決定系爭資訊是否豁免公開。美國資訊自由法 (US FOIA) 所列「豁免公開」，恆需於個案中衡量「公開」與「不公開」之利

60 「稅捐稽徵法」第三十三條第一項原為保護納稅義務人之「稅捐秘密」而設，按被告機關之解釋，該條保障之「稅捐資料」之範圍反將限縮，與其立法目的背道而馳？！被告機關欲限制原告取得個案資料，結果反而造成該條適用之通案限縮，豈被告機關計慮所及？！

61 亦可謂係「不公開」系爭資訊之「公益」與「私益」間之衡量。

62 英國 UK FOIA 之「豁免公開」皆屬「得」不公開，並進一步區分「絕對豁免」(absolute exemptions) 與「相對豁免」(relative/qualified exemptions) 兩種；屬於「絕對豁免」者，機關就「是否公開」，有「完全」之裁量權；屬於「相對豁免」者，各機關除經整體衡量後，認定「不公開」之公共利益，大於「公開」之公共利益者外，應告知申請人所請資訊是否存在；如其存在，並應提供之。詳見湯德宗，前揭（註15）文，頁30-31；see also, JOHN WADHAM & JONATHAN GRIFFITHS, BLACKSTONE'S GUIDE TO THE FREEDOM OF INFORMATION ACT 2000, 77-82 (2nd ed., 2005); PHILIP COPPEL, INFORMATION RIGHTS 363-8 (2004).

益，作成公開與否之決定。⁶³作者前曾指出：我「資公法」既未如英國法般，區分「絕對豁免」與「相對豁免」，解釋上政府機關恆應衡量「公開」與「不公開」之利益後，決定是否公開所請資訊。⁶⁴準此，即便認定本案系爭資訊（「房屋稅籍證明」）屬「個人隱私」，受理機關仍應衡量本案例中「隱私保護之利益」與「資訊公開之利益」孰輕孰重，決定是否公開（提供）。前揭北高行判決對此已有認知，殊值肯定。惟其以「比例原則」描述問題，不免混淆，容可再酌。

另，英國法上尚有「種類基礎豁免」(class-based exemptions)與「損害基礎豁免」(prejudice-based exemptions)之分。前者，凡符合該「種類定義」之資訊，即可豁免公開⁶⁵；換言之，法律擬制「公開」系爭資訊本身即屬有害。⁶⁶後者，僅其公開將對特定利益造成「損害」(would to prejudice/harm)或「有造成損害之虞」(would be

63 See, RICHARD J. PIERCE, JR., SINDNEY A. SHAPIRO, & PAUL R. VERKUIL, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 426 (3rd ed., 1999).

64 至於進行「公共利益」衡量時，應考量如何因素，因個案情況不同，難以一概而論。美國聯邦最高法院在 *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press* 案中，將所謂「公共利益」限縮為「國會制定 FOIA 所欲追求之公共利益」，亦即，「公開」系爭資訊須有助於達成「將行政機關執行法定職務之狀況揭露予公眾知悉」之立法目的 (489 U.S. 749 (1989))。或謂此案有過度限縮之嫌，see, Sean E. Andrussier, *The Freedom of Information Act in 1990: More Freedom for the Government; Less Information for the Public*, 40 DUKE L. J. 753, 754-6 (1991).

65 「種類基礎豁免」包含：s.21(1) (已依其他方式公開者)，s.22(1) (將主動為公開者)，s.23(1) (由情報機關提供之資訊)，s.30(1) (犯罪調查與起訴)，s.32(1) (法院紀錄)，s.34(1) (國會特權)，s.35(1) (政策形成資訊)，s.37(1) (王室通訊)，s.39(1) (環境資訊)，s.40(1) (個人資料)，s.41(1) (基於信賴而提供之資訊)，s.42(1) (律師職業秘密)，s.43(1) (商業機密)，s.44(1) (其他法令限制公開之資訊)。

66 即使能證明公開不至於造成損害，亦無損其為「豁免公開」之定位。惟「種類基礎豁免」如非為「絕對豁免」事項，機關仍得依法於考量「公開」之公共利益後，決定公開。See, PATRICK BIRKINSHAW, FREEDOM OF INFORMATION: THE LAW, THE PRACTICE AND THE IDEAL 307, 317-318 (3rd ed., 2001); PHILIP COPPEL, *supra* note 62, at para. 14-021~14-022.

此一分類最受詬病者，在於其「公開即屬有害」之假設，實際上未必正確。See, JOHN WADHAM & JONATHAN GRIFFITHS, *supra* note 62, at 83.

likely to prejudice/harm) 時，機關始得豁免公開。主張豁免公開之政府機關應負責舉證，公開系爭資訊確有損害或損害之虞。按細繹我「資公法」，亦寓有「種類基礎豁免」與「損害基礎豁免」之分別。⁶⁷「個人隱私」豁免屬於「損害基礎豁免」，本案北高行要求被告機關舉證，公開系爭資訊將造成損害，洵屬正確。

3. 被告機關能否以「原告可循其他管道獲取系爭資訊」而豁免公開？

本案原告業已取得假執行之執行名義，得依強制執行法第四條為強制執行，並依同法第十九條之規定請求法院為執行事件之調查，而取得被告之房屋稅籍資料，或向國稅局請求「財產歸戶清冊」取得被告之房屋稅籍資料。或謂被告機關（花蓮稅捐稽徵處）似得以「原告已有其他管道可取得系爭資訊」為由，而拒絕公開。按英國資訊自由法 (UK FOIA 2000) 第二十一條⁶⁸規定：資訊可透過其他方式取得時，為豁免公開之事由之一。惟我「資公法」及（行為時有效之）「辦法」所列之「豁免公開」事由皆未見此項。余意以為，為謀「程序經濟」，所謂「資訊可透過其他方式取得者」，應限於該資訊業已「主動公開」，處於可供公眾輕易檢閱之狀態，從而受理機關顯無重複提供之必要者。否則，如此豁免極易使申請人陷於輾轉奔波卻不得其門而入的窘境，有違資訊公開之立法目的。

67 「資公法」第十八條第一款及第三款可歸類為「種類基礎豁免」；其餘各款均有「妨害……」、「將對……造成妨害」與「侵害……」等字眼，可歸類為「損害基礎豁免」。參見湯德宗，前揭（註15）文，頁68。

68 UK FOIA s.21: “(1) Information which is reasonably accessible to the applicant otherwise than under section 1 is exempt information.”

肆、北高行94訴3995判決(2006/9/27)：財政部關稅總局透過駐外館處查價之相關資料，得因資訊來源要求保密，而不予公開？

一、案例事實

原告 C 公司於2003年4月14日委由新中旅通運股份有限公司報運進口日本產製曳引車 (EXR52DZ) 乙批，嗣被告(財政部關稅總局)依所屬驗估處查價結果，認定原申報價格偏低，乃依法⁶⁹參考其他進口日系相同功能及特性車輛之進口價格，以最低進口價格為準，核估系爭車輛之完稅價格，並據以增估補稅。原告申請復查未獲變更，旋提起訴願，經財政部以2004年2月4日台財訴字第0920077861號訴願決定，將原處分(復查決定)撤銷，命由被告機關查明後另為適當之處分。⁷⁰後被告認定原告有繳驗不實發票、偷漏進口稅款之情事，乃將原補稅處分撤銷，並於2005年1月11日作成93年第09302186號處分書，處原告所漏進口稅額2倍之罰鍰計607,848元，及所漏貨物稅額5倍之罰鍰計844,000元、所漏營業稅額3倍之罰鍰計194,100元，並追徵所漏進口稅款計537,773元。原告不服，申請復查，被告機關決定：「營業稅罰鍰部分原處分撤銷，改

69 關稅法第三十一條第一項：「進口貨物之完稅價格，未能依第二十九條規定核定者，海關得按該貨物出口時或出口前、後銷售至中華民國之同樣貨物之交易價格核定之。核定時，應就交易型態、數量及運費等影響價格之因素作合理調整。」

70 訴願決定理由略以：被告認定本件均無關稅法第二十五條第一項、第二十七條、第二十八條、第二十九條及第三十條規定之適用，亦即，既無交易價格，復無同樣貨物，又無類似貨物，再無國內銷售價格時，被告依同法第二十五條第五項規定之「合理懷疑」係由何而生？又被告依關稅法第二十五條第五項規定，再依同法第三十一條核定系爭完稅價格，依據何在？非無重行斟酌之必要。

按漏稅額處2.5倍之罰鍰計161,700元外，其餘維持原處分。」⁷¹原告不服復查決定，提起訴願請求撤銷復查決定，並請准許閱覽、影印駐日代表處依查價管道所取得之資料，遭財政部駁回。原告遂向「北高行」提起行政訴訟，經北高行於2006年9月27日以94訴3995判決，撤銷訴願決定及原處分關於處所漏關稅額2倍之罰鍰超過新臺幣604,680元部分（即3,240元）、及追徵所漏進口稅款超過534,907元部分（即2,866元）、處所漏營業稅額2.5倍之罰鍰超過160,900元部分（即800元）、處所漏貨物稅額5倍之罰鍰超過839,500元部分（即4,500元），並駁回原告其餘之訴。

基於本文之目的，以下討論僅限於：原告得否請求閱覽被告機關（財政部關稅總局）據以自行核估系爭車輛完稅價格，並增估補稅之課稅基礎——該局所屬驗估處委託駐日代表處循查價管道取得之資料？

二、訴願決定要旨

本件訴願受理機關（財政部）駁回原告訴願，略謂：

1. 因所請閱覽資料係駐外單位透過查價管道所得，日方提供人要求不得洩漏，否則嗣後將不再提供，是依行政程序法第四十六條第二項第四及第五款之規定⁷²，原處分機關自得拒絕訴願人閱覽、影印。

2. 另，依據行政資訊公開辦法第五條第一項第四、五款規定⁷³，

71 2005年5月23日基普復二五字第0941002449號復查決定書。

72 行政程序法第四十六條第二項：「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：……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。」

73 行政資訊公開辦法第五條第一項：「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：……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上或職業上秘密、個人隱私或著作權人之公開發表權者。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……。」

系爭之「查得資料」屬應予限制公開或提供之行政資訊，原處分機關不准其閱覽影印，亦屬適法。

三、起訴要旨

原告 C 起訴主張：

1. 原告所提經駐外單位認證之本件系爭進口貨物交易文件為被告所不採，而另據所屬驗估處送請駐日代表處依查價管道所取得之資料，重行核估系爭進口貨物之交易價格及完稅價格，並對原告分別為補稅及罰鍰之處分。是被告自應就駐日代表處依查價管道所取得之資料，負舉證之責任，並供原告閱覽以利表示意見。

2. 原告為主張或維護其法律上之利益，爰向被告申請閱覽並影印駐日代表處依查價管道所取得之資料，被告並未說明若允准閱覽、影印該資料，何以將「有侵害第三人權利之虞」，甚或「有嚴重妨礙社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞」，即率爾援引行政程序法第四十六條第二項第四、第五款及行政資訊公開辦法第五條第一項第四、第五款，否准原告之申請，顯屬違法（理由不備）。

四、答辯要旨

被告機關答辯略謂：「本案原告向被告申請閱覽並影印之查得資料，係驗估處送請駐外單位透過查價管道所取得，經驗估處斟酌案情後，認有行政程序法第四十六條第二項第四、第五款之情形，因而否准原告閱覽有關資料、卷宗之申請，於法尚無不合。且原告既為系案貨物之進口人，當擁有相關交易文件等全盤資料，得充分提出以為主張或維護本件實體利益，難即謂其權益因此受有損害。」

五、北高行94訴3995號判決要旨

【主文】原告之訴駁回。

【理由】

北高行本件判決全盤接受前開被告機關之答辯。略謂：按「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。……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」，為行政程序法第四十六條第一、二項所明定。「本件原告向被告申請閱覽並影印之查得資料，係驗估處送請駐外單位透過查價管道所取得，經被告斟酌案情後，認有該條第二項第四、五款除外事由之情形，因而否准原告閱覽有關資料、卷宗之申請，於法尚非不合。且原告既為系案貨物之進口人，當擁有相關交易文件等全盤資料，得充分提出以為主張或維護本件實體利益，難即謂其權益因此受有損害。」

六、爭點解析

1. 系爭資訊屬「信賴保密」之豁免？

按為保護消息來源，方便政府獲得資訊，外國立法例多有：「因人民信賴政府機關將為保密而提供之資訊，如其公開，提供資訊之人民將可控告政府機關『背信』(breach of confidence)者，得豁免公開」之規定。⁷⁴我「資公法」未有類似規定，作者嘗建議修

74 See, e.g., AU FOIA s. 45 (“A document is an exempt document if its disclosure under this Act would found an action, by a person (other than an agency or the Commonwealth), for *breach of confidence*”); UK FOIA 2000 s. 41 (“Information is exempt information if (a) it was obtained by the public authority from any other person (including another public authority), and (b) the disclosure of the information to the public (otherwise than under this Act) by the public authority holding it would constitute a *breach of confidence actionable* by that or any other person”).

法增列之。⁷⁵至在修法以前，可以擴張解釋其他豁免規定，例如「資公法」第十八條第一項第二款⁷⁶、第四款⁷⁷或第六款⁷⁸，先為補救。

本案被告機關主張公開系爭資訊將「損害第三人權利」或有「嚴重妨礙行政機關職務正常進行之虞」而拒絕公開。依「資公法」政府資訊應以公開為原則、限制為例外之基本原則，主張豁免公開之機關應負舉證責任。⁷⁹本案被告機關完全未舉證說明：倘如原告所請公開系爭「查價資料」，何以將「洩漏資訊來源」而損及雙方合作關係，或如何「侵害第三人權利」，或何以有「嚴重妨礙行政機關職務正常進行之虞」，即率爾拒絕公開，顯有不妥。況且，「資公法」第十八條第二項明定：「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」行政機關如刪除部分所請資訊，而能避免洩漏資訊來源者，即無完全拒絕公開之理。畢竟，系爭資訊（被告機關所屬驗估處委託駐日代表處循查價管道取得之資料）乃本件被告機關作成課稅處分之「事實基礎」，按訴訟公平、武器對等的觀點，更應儘量對原告公開才是。北高行審酌未及於此，全盤接受被告答辯，判決否准公開，容值再酌。

2. 本件為「卷宗閱覽」，殆無疑義；惟如其為「資訊公開」，結果將有不同？

作者前文以為，因「資訊公開」之限制顯然較「卷宗閱覽」為少，為貫徹立法初衷，避免「卷宗閱覽」成為具文，應依「特別法

75 參見湯德宗，前揭（註15）文，頁80。

76 資公法第十八條第一項第二款：「公開或提供……有危害他人生命、身體、自由、財產者。」

77 資公法第十八條第一項第四款：「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。」

78 資公法第十八條第一項第六款：「公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密……者。」

79 參見湯德宗，前揭（註15）文，頁47。

優先於一般法」(*lex specialis derogate legi generali*)之原則，認「卷宗閱覽請求權」優先於「資訊公開請求權」而適用。⁸⁰本案原告固係行使「卷宗閱覽請求權」，請求閱覽相關資訊而未果；但原告嗣亦可能於一審判決後，提起上訴前，行使「資訊公開請求權」。如此可能造成：原告依「卷宗閱覽」無法獲悉之資料，反可依「資訊公開」獲取。並可能因而使機關在訴訟時失利，不符訴訟公平原則。⁸¹因此，作者以為前文見解應略作修正：一旦開始進入行政程序或爭訟程序，人民僅得以「當事人」(案件原、被告)之身分，經由「卷宗閱覽」請求資訊，必俟系爭程序(案件)確定(例如判決確定或不續行爭訟而告確定)後，當事人始得以「國民」身分，行使「資訊公開」請求權。

3. 本案查價資料為重要之證據資料，屬於爭訟卷宗之一部分，原告可否在爭訟程序中再次請求閱覽卷宗？

原告於行政程序中行使卷宗閱覽請求權，遭行政機關否准後，得與實體決定(漏稅罰鍰)一併聲明不服，而進入行政爭訟程序。在訴願或行政訴訟中，原告可否主張閱卷(行使爭訟程序上的「卷宗閱覽請求權」)，藉以獲得前此無法取得之資訊？相關法律就此未有規範。余意以為，行政爭訟程序中之閱卷權乃為確保原、被告雙方資訊對等，維持爭訟公平，訴願受理機關或法官核定閱卷請求及其範圍時，應一併審酌被告機關主張不予閱覽之理由。本案訴願受理機關或法官應考慮為「部分公開」(即准其閱覽遮蔽可能洩漏消息來源之部分後之影本)。理由同前，不贅。

80 參見湯德宗，前揭(註14)文，頁155-156。

81 美國訴訟當事人常利用「資訊公開」以補「證據開示」(discovery)之不足，已引起政府機關法律顧問及學者之批評。See RICHARD J. PIERCE, JR., SINDNEY A. SHAPIRO, & PAUL R. VERKUIL, *supra* note 63, at 452-3; Tomlison, *Use of the Freedom of Information Act for Discovery Purposes*, 43 MD. L. REV. 119, 154-9 (1984).

伍、北高行94訴1856判決(2006/7/20): 情報員 得請求閱覽關於自身之案卷?

一、案例事實

原告陸某原係被告(國防部軍事情報局)所屬第五處金門工作站站長, 退役後於1993年間奉派至大陸地區營救失事人員, 於2000年遭中共逮捕拘禁, 至2003年獲釋返台。嗣某甲為請求敵後失事賠償, 於2004年7月27日向被告申請閱覽有關原告於1993年奉令赴香港設法營救遭捕同志派遣案卷⁸², 遭軍情局於2004年8月31日以劍支字第0930012467號書函否准。某甲不服, 乃向國防部提起訴願, 經該部於2005年4月13日以94決字第61號訴願決定駁回。某甲仍不服, 乃於2005年6月19日向台北高等行政法院提起行政訴訟⁸³, 經北高行於2006年7月20日以94訴字第1856號判決駁回。

二、起訴要旨

原告起訴意旨略謂:

1. 原告申請閱卷之(有關其個人於1993年任務派遣之)資料卷宗已逾「機密」之保密年限(10年), 詎軍情局承辦人聲稱依據國家機密保護法之規定, 將於原告提出申請之後十個月(即2005年5

82 按本件判決書所載, 原告申請閱覽之1993年7月派遣卷案包括: 被告人員與原告之電話紀錄、原告交付被告人員委任香港律師之收據、被告人員簽奉被告首長委託原告赴港營救同志之簽稿等「足證被告與原告有法律上委任關係」之文書。

83 另原告於起訴書(2005/6/19)中更請求閱覽另5件卷宗: 1993年間國防部軍情局第五處案卷「陸某專勤派遣案」、陸某案、有關聘請律師營救楊同志事宜、2001年間國防部軍情局第五處案卷(陸某陳情案)、2003年間國防部軍情局督察處訪談原告案卷(智偵29號專案)。惟關鍵仍為前述1993/7之派遣案卷, 下文為簡化案情, 不贅述。

月30日前)，將系爭檔案提高等級，變更保密期限為「永久年」，乃拒絕提供閱覽。

2. 被告所屬香港1276站已於1993年遭香港政治部破獲撤銷。此事已為公開周知之事，實無保密必要。被告應依國家機密保護法第十條⁸⁴及政府資訊公開法第十九條⁸⁵，按實際狀況適時註銷、解除機密或變更其等級，而非為圖遮掩真相，反提升機密等級。

3. 原告本件閱覽申請如遭駁回，將影響原告確認賠償責任訴訟之成敗，而具有法律利益。蓋原告與被告間是否成立公法上委託關係，須准許原告閱覽系爭案卷，方足證明。

三、答辯要旨

被告機關答辯意旨略謂：

1. 原告申請閱覽之相關案卷，被告前於1993年7月21日依「軍機種類範圍準則」（2004年2月18日廢止）之規定，已核定為「機密」等級。後因國家機密保護法施行，乃依該法第三十九條第一項⁸⁶前段之規定，重新審認。被告於2004年2月25日令頒「本局機密檔案機密等級調整作業規範」，將被告歷年存管之有關情報專案、人員派遣、敵後組織及人資等檔案，重新清查整理，審定機密等級，以符「國家機密保護法」規定，並以2004年10月28日劍機字第0930015595號令核定為國家機密亦屬軍事機密，並永久保密。原

84 國家機密保護法第十條：「國家機密等級核定後，原核定機關或其上級機關有核定權責人員得依職權或依申請，就實際狀況適時註銷、解除機密或變更其等級，並通知有關機關。個人或團體依前項規定申請者，以其所爭取之權利或法律上利益因國家機密之核定而受損害或有損害之虞為限。依第一項規定申請而被駁回者，得依法提起行政救濟。」

85 資公法第十九條：「前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。」

86 國家機密保護法第三十九條第一項：「本法施行前，依其他法令核定之國家機密，應於本法施行後二年內，依本法重新核定，其保密期限溯自原先核定之日起算；屆滿二年尚未重新核定者，自屆滿之日起，視為解除機密，依第三十一條規定辦理。」

告申請閱覽之案卷，內容涉及情報來源、管道、人員派遣及組織，依國家機密保護法第十二條第一項⁸⁷之規定，核定為永久保密，不得公開。

2. 依據政府資訊公開法第十八條第一項第一款⁸⁸、行政程序法第四十六條第二項第二款⁸⁹、檔案法第十八條第一項第一款⁹⁰及國家情報工作法第八條第二項⁹¹，本案系爭資料既屬國家機密，被告自得拒絕原告閱覽之請求。

四、北高行94訴字第1856號判決要旨

【主文】原告之訴駁回。

【理由】

本案原告請求之卷宗既經被告依國家機密保護法第十二條，依權責核定為永久保密之軍事機密及國家機密，則依據行政程序法第四十六條第二項第二款、檔案法第十八條第一款之規定，自得拒絕被告閱覽之請求。

87 國家機密保護法第十二條第一項：「涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，應永久保密，不適用前條及檔案法第二十二條之規定。」

88 資公法第十八條第一項第一款：「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：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。」

89 行政程序法第四十六條第二項第二款：「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：……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。」

90 檔案法第十八條第一項第一款：「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。」

91 國家情報工作法第八條第二項：「涉及情報來源、管道或組織及有關情報人員與情報協助人員身分、行動或通訊安全管制之資訊，不得洩漏、交付、刺探、收集、毀棄、損壞或隱匿。但經權責人員書面同意者，得予交付。人民申請前項規定資訊之閱覽、複製、抄錄、錄音、錄影或攝影者，情報機關得拒絕之。」

五、爭點解析

1. 系爭檔案於原告申請閱覽時已逾保密期限，被告猶得以嗣後將依法重新核定，而拒絕公開？

按我「資公法」(§18-I-1)之「國安資訊」豁免，主要仿自美國立法例，規定凡經「依法核定為國家機密」者，得限制公開或不予提供。該項所謂「依法」即指「依國家機密保護法」。美國類似之法令為小布希總統於2003年5月25日訂頒之第12,958號總統行政命令 (Executive Order 12,958)。值得注意的是，該命令第1.7條第(d)項明文規定，機關於人民依據資訊自由法或隱私法之規定申請資訊公開時，得就其時尚未公開之資訊，為保密區分或重為保密區分 (classified or reclassified after an agency has received a request for it under the FOIA or PA)⁹²；美國法院亦認為，行政機關得於受理申請案件時，將所請資訊核定為機密資訊。⁹³此乃因國家安全資訊關係重大，特就「法律不溯既往」原則為例外之規定。參考美國立法例及實務見解，本案被告機關應可於受理申請後，「重新核定」系爭資訊，使「永久機密」。

2. 關於「國安資訊」之認定，含保密區分之（原始）核定、嗣後調整（含註銷、解除或變更機密等級），法院應予審查？

「國家機密保護法」並未規定人民得否就權責機關核定機密之妥適性，向法院起訴爭訟。「資公法」與美國⁹⁴不同，僅規定「依

92 Executive Order No.12,958, sec 1.7(d)(Information that has not previously been disclosed to the public under proper authority may be classified or reclassified after an agency has received a request for it under the Freedom of Information Act (5 U.S.C. 552) or the Privacy Act of 1974 (5 U.S.C. 552a), or the mandatory review provisions of section 3.5 of this order only if such classification meets the requirements of this order and is accomplished on a document-by-document basis with the personal participation or under the direction of the agency head, the deputy agency head, or the senior agency official designated under section 5.4 of this order.)

93 *Lesar v. Department of Justice*, 636 F.2d 472 (D.C. Cir. 1980).

94 US FOIA 5 U.S.C. §552.(b)(1): (A) specifically authorized under criteria established

法核定為國家機密」即可豁免公開。法院可否審查權責機關核定行為之適法性，非無疑義。余意以為，由於我國對「保密核定」全然未設救濟途徑，為免權責機關恣意核定無關國家安全事項為機密，藉以逃脫監督，並為合理維護人民權益，應許法院審查權責機關是否「依法」將系爭資訊核定為國家機密。亦即，應參照美國作法，允許法院（在審理資訊公開案件時附帶）審查「保密核定」之適法性。而由「資公法」第二十一條規定訴願受理機關及行政法院得於爭訟時，進行「秘密審理」，亦可發現立法者確有意授予法院審查「保密核定」的權力。至於原始核定後，因情勢變遷所導致的「重新核定」，也會發生「重新核定」是否適法的爭議，當亦屬法院審查之列。⁹⁵

又，「資公法」第十八條第一項第一款既規定「依法核定為國家機密」者，方得豁免公開，則系爭資訊是否確經核定為國家機密，關係法定構成要件是否該當，乃重要事實問題，按行政訴訟法既採「職權調查主義」⁹⁶，理應主動加以調查確認。

3. 關係訴訟證據之取得時，國安資訊豁免有無例外？

按請求公開之資訊一旦被核定為「國家機密」，即可適用「資公法」之「國安資訊」豁免之規定，豁免公開。此舉雖可有效保護國家機密，但亦同時對人民「知的權利」及其他基本權利，造成相當侵害，尤以當事人請求系爭資訊係為遂行爭訟，以維護其權利或利益時為然。本案所請資訊乃原告另案（敵後失事賠償）請求之重

by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are *in fact properly classified* pursuant to such Executive order.

95 需補充說明者，美國法雖賦予法院審查行政機關「核定保密」之權限，惟由行政機關較法院更能即時評估國家安全風險之高低，只要行政機關出具合理明確之具結(agency's affidavits are reasonably specific)，且未有惡意之情事(no evidence of bad faith)，法院一般多以即決判決(summary judgment)，維持機關之劃密決定（保密區分）。Weissman v. CIA, 565 F.2d 682, 698 (D.C. Cir. 1977); Ray v. Turner, 587 F.2d 1187, 1194 (D.C. Cir. 1978).

96 參見行政訴訟法第一三三條（「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同」）。

要事實基礎，如無從獲得系爭資訊，幾乎無法遂行訴訟。余意以為，於此例外情形，法院實應考慮採取「秘密審理」方式，命被告機關公開系爭資訊，以利原告後續訴訟；如有必要，後續訴訟亦應採取「秘密審理」方式。⁹⁷

4. 本件為「資訊公開」抑或「卷宗閱覽」案例？

本案原告係請求閱覽有關其於1993年奉令赴香港設法營救遭捕同志派遣之案卷資料，尚未申請補償，亦即，並非在「行政程序進行中」之請求，故應屬「資訊公開」案例，而非「卷宗閱覽」案例。

5. 本案原告得否依「個資法」請求閱覽系爭卷案（或製給複製本）？

按「資公法」之請求權主體係「任何人」，包括「本人」在內。是本人自得依「資公法」請求閱覽其載在「政府資訊」（本案系爭案卷）中之「個人資訊」。他方面，本件系爭資訊涉及「個人資料」，依照「個資法」之規定，本人（資料主體）就其個人資料原有接觸之權（right of subject access），得查詢、閱覽、請求製給複製本。⁹⁸因此，本案尚須檢視原告得否依「個資法」請求閱覽系爭案卷。

按個資法第十二條第一款及同法第十一條第一款之規定，個人資料檔案涉及「國家安全、外交及軍事機密」者，得豁免對本人公開。本案系爭個人資料倘確經核定為國家機密，並經被告機關具結者，被告機關即得豁免對本人公開系爭案卷。

因系爭資訊無論適用「資公法」或「個資法」，其結論相同——皆被告機關得豁免公開系爭案卷，遂無庸進一步討論兩個資訊公開

97 民訴法第一九五條之一：「當事人提出之攻擊或防禦方法，涉及當事人或第三人隱私、業務秘密，經當事人聲請，法院認為適當者，得不公開審判；其經兩造合意不公開審判者，亦同。」

98 個資法第四條：「當事人就其個人資料依本法規定行使之左列權利，不得預先拋棄或以特約限制之：一、查詢及請求閱覽。二、請求製給複製本。三、請求補充或更正。四、請求停止電腦處理及利用。五、請求刪除。」

請求權競合而結論不同時，當如何處理的問題。⁹⁹

陸、北高行93訴2618判決(2005/7/14)：里民得申請閱覽北市環保局對該里所進行之垃圾清運路線里民適應情況調查統計表中之個人資料(受調查者之門牌號碼、姓名及其意見)？

一、案例事實

被告機關(台北市政府環保局)於2003年初擬訂臺北市家戶垃圾清運方式調整實施計畫。原告某甲對前開調整垃圾清運路線之措施不服，經臺北市議會市民服務中心召開協調會，並由被告派員了解該地住戶之適應問題，以2003年6月9日北市環三正字第09240442600號函復原告，並檢附「文盛里裁併路線後里民適應情況調查統計表」(下稱「文盛里調查統計表」)。該調查統計表共調查100戶，其中僅有7戶表示不適應。原告對該調查存有疑義，乃自行調查，結果有85戶要求恢復原有路線。原告遂要求被告機關提出其調查統計資料，包含被調查者之100戶門牌號碼、姓名及意見。案經原處分機關審認後，基於部分受調查人意見與訴願人相左，為保護個人資料起見，依台北市政府及所屬各機關學校檔案開放應用要點(以下簡稱「應用要點」)第五點第七款之規定¹⁰⁰，以2003年11月6日北市環三字第09234150300號函否准原告之申請。原

99 關於「資公法」與「個資法」競合問題，詳見湯德宗，前揭(註15)文，頁53-54。

100 台北市政府及所屬各機關學校檔案開放應用要點(2003/5/5)第五點第七款：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前點之申請：……(七)其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」

告不服，再次催請，被告復於2003年12月5日以北市環三字第09234511600號函復（下稱「原處分」或「系爭函文」）原告，否准所請。原告不服，提起訴願，案經臺北市政府於2004年6月11日以府訴字第09315243400號訴願決定駁回。原告仍不服，提起行政訴訟，經台北高等行政法院於2005年7月14日以93年度訴字第2618號判決駁回。

二、訴願決定要旨

訴願受理機關（臺北市政府）駁回原告訴願，略謂：本件原處分機關所為之調查統計，目的在蒐集該地居民對垃圾清運路線之意見。「連結受訪者所表達之意見及其姓名、地址」，即已構成具功能性、足以辨識之個人資訊，在未獲得受訪者之同意下，如提供予訴願人逐筆比對，確有侵害受訪者權益之虞。本件調查結果與訴願人所自行辦理者有異，如原處分機關於未得受訪人同意下，逕將受訪人資訊提供予訴願人，將使意見與訴願人相左之受訪者資訊暴露，侵害受訪者之權益。從而，原處分機關為維護第三人之正當權益起見，依應用要點第五點第七款規定，否准訴願人之申請，即屬有據。

三、起訴要旨

原告起訴意旨略謂：

1. 被告提出之100戶問卷調查統計表，其中表示不適應或反對調整清運路線者僅有7戶，與原告自行調查之85戶要求恢復原清運路線者，相差甚大，足見被告之調查統計確有問題。為求比對調查統計之真實性，乃請求被告提供問卷調查之確實憑據。

2. 原告請求被告提供系爭資訊以資比對討論，係為維護公共利益，並未涉及第三人之正當權益；且系爭資訊僅為調查之意見，並非個人資料，故被告引用應用要點之「為維護公共利益或第三人正當權益」為否准理由，尚有未妥。況原告自行調查者，均經受訪者

同意提供門牌號碼及姓名，並有簽名或蓋章，足見受訪者之姓名、地址並不當然涉及其隱私權益。

四、答辯要旨

被告機關答辯意旨略謂：鑑於該調查資料留有受訪者之住址及姓名等個人資料，基於保障受訪者隱私及權益，避免受訪者因與原告有地域關係且配合行政機關執行公權力所為陳述意見遭受困擾，乃依「應用要點」第五點第七款之規定，否准原告之申請。

五、北高行93訴字第2618號判決要旨

【主文】原告之訴駁回。

【理由】

被告所為之調查統計，係屬民意訪問性質，以供行政機關作為行政措施興革之參考。然，受訪問者即使願意向行政機關之訪問者表達意見，亦未必願意將其個人之人別相關資料及所表達意見個別揭露。加以該調查結果與原告所陳自行辦理者有異，尤會使意見與原告相左之受訪者身分暴露，侵害其權益及隱私。是被告為維護第三人之正當權益及其隱私，拒絕原告之申請，揆諸檔案法第十八條、行政資訊公開辦法第五條及「應用要點」第五點等規定，即屬有據。

六、爭點解析

1. 系爭之調查統計屬行政程序法第四十五條第一項第四款所稱之「業務統計」，故應「主動公開」？

「資公法」第七條第一項規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供外，應主動公開：……五、施政計畫、業務統計及研究報告。」同條第二項僅定義所謂「研究報告」，至於所謂「施政計畫」與「業務統計」則未有定義。本案系爭資訊乃台北市環保局所為關於垃圾清運路線意見之調查，應可認定為「業

務統計」資料，依前條項規定，應行主動公開。

2. 其公開之範圍包含作為確認報告真實性基礎之「個人資料」？

惟「資公法」第七條第一項帽頭既謂「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供外，應主動公開」，顯見「主動公開」亦有「豁免公開」規定之適用。同法第十八條第一項第七款規定：系爭資訊之「公開或提供有侵害個人隱私……」者，得限制公開，「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」。¹⁰¹本項「隱私豁免」之關鍵有二：一為「個人隱私」之定義；一為「但書」之認定——如何進行「利益衡量」，包括：「公開」的「公共利益」與「不公開」的「隱私利益」之間如何權衡，或「公開」的「個人利益」（資訊主體的生命、身體、健康利益）與「不公開」的「隱私利益」之間如何權衡，以認定確「有……必要」？換言之，政府資訊非關「個人隱私」者，固無「隱私豁免」之適用；有關「個人隱私」之政府資訊，猶需經過「利益衡量」，判定何者優先，以決定是否公開。

何謂「個人隱私」？「資公法」未有定義。按「隱私」(privacy)一詞原有多義¹⁰²，此處殆指「資訊隱私」(information privacy)而

101 類似規定亦見於「辦法」第五條第一項第五款（「公開或提供有侵犯……個人隱私……者」），「檔案法」第十八條第一項第七款（「其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」），及「臺北市政府及所屬各機關學校檔案開放應用要點」第五點第七款（「其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」）。

102 一般將「隱私」區分為：「物理隱私」(physical privacy)（關於個人身體及居所不受干擾之自由）、「決定隱私」(decisional privacy)（個人就攸關其私生活之根本事項，例如生育、結婚等之自主決定權）、「資訊隱私」(informational privacy)（個人就其個人資訊公開與否之自主控制權）與「財產隱私」(proprietary privacy)（個人得享有因其個人身分所生之利益）。See Anita L. Allen, *Genetic Privacy: Emerging Concepts and Values*, in GENETIC SECRETS: PROTECTING PRIVACY AND CONFIDENTIALITY IN THE GENE ERA 31-59, 33 (Mark A. Rothstein ed.). 亦有將「隱私」分為「決定隱私」(decisional privacy)、「資訊隱私」(informational privacy)與「地域隱私」(local privacy)者，see BEATE RÖSSLER, *THE VALUE OF PRIVACY* (R. D. V. Glasgow trans., 2005). Prosser 教授則將隱私侵害之類型區別為四種：「公開私人事務」(public disclo-

言。其次，按大法官釋字603號解釋（2005/9/28）釋示：「個人自主控制個人資料之資訊隱私權」，「乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」準此，資公法第十八條第一項第七款所稱之「個人隱私」乃在保障本人（資訊主體）對其「個人資料」之自主控制權。

所謂「個人資料」，按「個資法」（1995/8/11）第三條第一款之定義，乃指「自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料。」惟「資公法」既未有定義，「資公法」所稱「個人隱私」是否當然指稱（或限於）「足資識別該個人之資料」，要非無疑。查美國 FOIA 明定：「人事、醫療檔案及類似檔案，其公開將構成對於個人隱私之顯然無理侵害者」¹⁰³，得豁免公開，因「個人隱私」與「人事、醫療檔案」並列之故，「隱私豁免」之範圍乃限於「足資識別特定個人之資料」。¹⁰⁴反觀日本「情報公開法」第五條第一項第一款之規定則有不同：「關於個人之情報（關於經營事業之經營者情報除外）經由包含於該當情報中之姓名、出生年月日、其他記載事項可識別特定之個人之情報（包含與其他情報之對照可識別特定之個人之情報），或雖無法識別特定之人但因公開該情報仍有損害該個人之權利利益之虞者」，得豁免公開。我資公法前揭規定似非不得從寬解釋為：「個人

sure of private facts)、「侵害獨處狀態」(intrusion upon seclusion)、「誤導公眾」(false light)、及「身分盜用」(appropriation)。see William L. Prosser, *Privacy*, 48 CAL. L. REV. 383 (1960).

103 US FOIA § 552(b)(6) (“personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a *clearly unwarranted invasion of personal privacy*”) (emphasis added).

104 ALFRED C. JR. AMAN, & WILLIAM T. MAYTON, *ADMINISTRATIVE LAW* 678 (2nd ed, 2001).

隱私」並不限於「足資識別該個人之資料」。惟無論是否從寬解釋，本件系爭資訊因載有受訪人之姓名與地址，確屬「個人資料」。故在未獲受訪人同意前，逕將受訪人之「個人資料」提供予訴願人，應屬侵害受訪者之「個人隱私」。

然而，公開系爭資訊（從而侵害個人隱私）是否為維護公益所必要（「對公益有必要」）？此處涉及「不公開」之利益（維護受訪人之隱私）與「公開」之利益（確認調查之真實及實現調查意見）間孰為輕重的衡量問題。余意以為，公開系爭資訊既然是為了確認「調查意見」的真實性，且非公開系爭資訊（比對受訪人姓名及意見）無從確認「調查意見」之真偽，是公開系爭資訊至為必要！另一方面，公開系爭資訊可認為係與原始蒐集資料之目的（調查意見）相符之使用，蓋當初填寫意見所以具名，乃為存證（真）。¹⁰⁵惟考慮社會民情現實，避免驟令公開造成受訪人之困擾（甚或其他利益受損），法院於此類不涉及國家機密之「隱私豁免」案件，宜善用「秘密審理」，確認調查意見屬實。如為真實，可判決豁免公開；如為不實，則應判決公開。亦即，於後者，應認為公開系爭資訊並非「無理侵害」他人隱私。

105 按英國資料保護法(UK DPA 1998)附件1(Schedules 1)「資料保護原則」(data protection principles)原則2(Principle 2)之規定，個人資料之獲取應基於特定、合法之目的，且不得以與原初獲取資料之目的不相容之方式，為資料之進一步處理。("Personal data shall be obtained only for one or more specified and lawful purposes, and shall not be further processed in any manner *incompatible with that purpose* or those purpose.")

我國資法第六條亦見類似規定（「個人資料之蒐集或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍」）。行政院版「個資法」修正草案（2006）第五條亦規定：「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」

柒、高高行93訴347判決(2004/11/11)：當事人得否請求閱覽其所涉兒福案件中，關於自己及他人之訪查紀錄，並請求刪除或更改關於自己及他人之訪查紀錄？

一、案例事實

原告某甲於2002年4月4日，以其未滿12歲之子(原告乙、丙)遭訴外人某丁騷擾威脅等為由，向被告(高雄市政府)所屬社會局兒童福利服務中心(下稱「兒福中心」)，舉報丁涉有違反兒童福利法情事。經兒福中心派員對原告三人進行家庭訪查，並向相關第三人訪查，分別作成訪查紀錄後，於2002年4月12日作成不(召)開兒童保護案件之決定。

嗣某甲以某丁業經台灣高雄地方法院檢察署(下稱「高雄地檢署」)以涉犯恐嚇、誣告等罪嫌提起公訴，其有於刑事訴訟及附帶民事訴訟主張、舉證之必要為由，於2003年5月2日向兒福中心申請閱覽、複印有關原告三人及某丁之全部訪查紀錄。兒福中心以其與兒童保護無直接關係，且涉及另兩位原告(乙、丙)及訴外人丁之個人隱私為由，於2003年5月13日否准¹⁰⁶其申請，僅提供某甲陳述部分之訪查紀錄摘要。某甲不服，提起訴願；經被告審認兒童福利法之主管機關為直轄市政府，兒福中心依法並無准駁申請閱覽兒童保護案件檔案資料之權限，乃於2003年9月15日以高市府法一字第0920049673號訴願決定，撤銷原處分，並命「由原處分機關於二個月內另為適法之處理」。兒福中心爰將申請案移送被告機關(高雄市政府)處理。

106 參見高市兒福輔字第0920001039號函。

嗣某甲復於2003年9月30日申請閱覽、複印原告乙、丙及訴外人丁之全部訪查紀錄，並請求將與原告乙、丙訪查紀錄無關、不利案情之記載全數刪除或更正或停止利用。被告機關除將原告某甲本人之訪查紀錄以摘要方式給閱外，其餘請求均於2003年10月22日以高市府密社工字第0920057397號函否准。原告不服，提起訴願；嗣並於2004年4月20日以訴願決定機關（內政部）未於六個月內作成決定為由，逕向高雄高等行政法院（下稱「高高行」）提起本件訴訟。

旋內政部於高高行審理本案期間，作成（2004年6月8日）台內訴字第0930004466號訴願決定：「原處分關於否准某甲申請閱覽複印某乙、某丙及其自己訪查紀錄部分撤銷；關於某甲申請閱覽複印其他人訪查紀錄部分之訴願駁回；其餘關於某乙、某丙部分之訴願不受理。」¹⁰⁷嗣被告機關依訴願決定意旨，將原告三人之上開資訊提供予原告。原告爰就關於申請閱覽、複印訴外人某丁訪查紀錄，及請求將本件關於原告三人之訪查紀錄、訪視摘要不妥或不實部分予以刪除、更改或全部停止處理或利用部分，續行爭訟。

二、起訴要旨

原告某甲起訴意旨略謂：

1. 原告依行政程序法第四十六條第一項以當事人或利害關係人身分，向行政機關申請閱覽、複印有關資料或卷宗，並未侵害訴外人某丁之權利；如認不然，被告機關應負責舉證。

2. 系爭訪查紀錄中關於原告某甲之部分，因被告回函予台灣高雄地方法院（下稱「高雄地院」）刑事庭法官、書記官及律師，致其等及許多原不知情之親友因而獲悉，業已侵犯原告隱私權與名譽權。

107 訴願受理機關認為：某乙、某丙「未經申請而遭拒絕，非受處分之相對人，即逕自提起訴願，顯非適格之當事人」。

3. 原告某乙、某丙之訪查紀錄中，未詳細記載原告三人於接獲訴外人某丁之恐嚇電話時所生之恐懼，且部分記載內容有誤。依電腦處理個人資料保護法第十三條規定，個人資料之正確性有爭議者，未經當事人書面同意，應停止電腦處理及利用。

4. 高雄地院刑事庭已將該訪查紀錄採為判決基礎，而對某丁連續恐嚇某乙、某丙（二位小孩）部分判決無罪。前開訪查紀錄既已作成「不召開兒童保護案件」及「不再追蹤保護評估」之決定逾三年，特定目的早已消失，法律亦無規定被告應保存該紀錄之期限，理應全面刪除（銷毀）該紀錄，並停止處理、利用或更正。

三、答辯要旨

1. 查兒福中心對訴外人某丁所作之訪查紀錄，係兒福中心社工人員於職務上依照兒童及少年福利法第四十四條第一項¹⁰⁸規定，為建立原告某乙、某丙之個案資料，作為評估是否召開兒童保護案件之先期準備作業文件。該項訪查紀錄既係兒福中心社工人員依據某丁個人所為之陳述所作，當然涉及某丁個人之隱私及其對於其他人之評論，依行政程序法第四十六條第二項第三款及兒童及少年福利法第四十四條第二項¹⁰⁹之規定，非有正當理由，自不得洩露或公開。

2. 原告某甲申請閱覽、複印訴外人某丁之訪查紀錄，係為供其個人於民事及刑事訴訟中主張及舉證之用。然因兒福中心社工人員並非具有偵查或審判權限之人員，該項訪查紀錄乃屬審判外之陳述，為傳聞證據，不具證據能力。故對某甲之訴訟並無重要影響。

3. 系爭訪查紀錄係兒福中心社工人員赴原告家中實地查訪，經

108 兒童及少年福利法第四十四條第一項：「依本法保護、安置、訪視、調查、評估、輔導、處遇兒童及少年或其家庭，應建立個案資料，並定期追蹤評估。」

109 兒童及少年福利法第四十四條第二項：「因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書，應予保密，非有正當理由，不得洩漏或公開。」

由直接接觸原告三人後，本其理解認知所為之簡要手稿紀錄，以為是否開啟兒童保護案件之行政決定前之先期準備作業文件，實難謂有何錯誤可言。且原告某甲所欲刪改之處，對照法院之交互詰問紀錄，亦無錯誤。原告請求更正及刪除，自無理由。

四、高高行93訴347號判決要旨

【主文】原告之訴駁回。

【理由】

1. 關於請求准許閱覽第三人某丁訪查紀錄部分

1) 查行政程序法第四十四條規定並不得直接作為請求行政資訊公開或提供之依據，而應依行政資訊公開辦法第六條規定請求之。然行政機關應主動公開或得提供之行政資訊，應僅限於行政資訊公開辦法第四條第一項各款所規範之範圍。本案所涉之簡要手稿紀錄，乃評估是否開啟兒童保護案件之先期準備作業文件，核非屬前項所定行政機關應主動公開行政資訊範圍，則原告援引前開辦法申請閱覽兒福中心對訴外人某丁所為訪查紀錄，係屬無據。

2) 另按行政程序法第四十六條第一項有關卷宗閱覽之規定，係規範行政程序進行中，當事人或利害關係人得主張之程序規定，並得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為之。本件原告之閱覽申請並非於兒福中心受理上開兒童保護案調查程序進行中或決定開案與否程序終結後，就訪查程序及不開案決定有所爭執，而於其法定救濟期間經過前提出，自不符合前開法定要件。

3) 原告某甲申請閱覽、複印訴外人某丁訪查紀錄之目的，係為供其個人於民事及刑事訴訟中主張及舉證使用。然兒福中心社工人員並非具有偵查或審判權限之人員，該項訪查紀錄乃屬審判外之陳述，為傳聞證據，不具證據能力。故對某甲之訴訟並無重要關連。

4) 依檔案法第十七條規定，人民雖得請求為檔案之閱覽，然

若該檔案屬檔案法第十八條規定之範圍，則行政機關即有拒絕人民請求閱覽之權；兒福中心社工人員依兒童福利法第四十四條規定，訪視、調查、評估兒童及少年或其家庭，因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書檔案，應予保密，非有正當理由，不得洩漏或公開，要屬上開檔案法第十八條第六款所稱「依法令或契約有保密之義務」者，縱人民請求閱覽，機關得予拒絕之。

2. 關於請求將本件原告等三人之訪查紀錄摘要、訪視摘要不妥或不實部分予以刪除、更改或全部停止處理及利用之部分

1) 系爭訪查紀錄係個案事實之調查紀錄，非個資法第三條第一款所稱「個人資料」（指有關足資識別該個人之資料）。故原告據個資法第十三條，請求改正、塗銷系爭訪查紀錄不實或不妥之處，並請求全部停止處理或利用，即無理由。

2) 系爭訪查紀錄係兒福中心社工人員，依兒童福利法第十九條第一項及兒童及少年福利法第四十四條第一項之規定，於訪視後，應建立之個案資料，且該法並未規定個案資料之制作有其特定目的或期限，是以自無個資法第十三條第三項「允許當事人得請求刪除或停止電腦處理或利用該資料」規定之適用。

3. 本件縱認原告得依個資法之規定為刪除、更正之請求，然系爭訪查紀錄之記載，依法院紀錄以觀，並無不妥或不實。原告就此亦無法舉證，故其請求被告將之更正、刪除，並無理由。

五、爭點解析

1. 依行政資訊公開辦法第六條得請求提供之資訊僅限於行政程序法第四十五條所定應「主動公開」者？

按為使政府資訊儘量公開，各國立法多兼採「主動公開」與「被動公開」兩種方式。前者規定政府機關不待人民請求，即應主動公開法律所定「特定」政府資訊¹¹⁰；後者給予人民請求政府機關

110 主動公開資訊範圍，請參見我國「資公法」第七條第一項。

公開其所持有、保管之政府資訊的權利。「主動公開」之資訊或攸關人民權益（如法規或作業規定），非主動公開，人民勢難以措手足；或與政府之運作關係密切，而有即時令全體人民（國家主權之所在）獲悉之必要。我「資公法」第七條明定十款資訊應主動公開，其意亦同。然非謂政府機關資訊公開之義務僅止於該條所定十款資訊。此觀「資公法」第五條之規定（「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之」），即明。實際上，各國資訊公開咸以「被動公開」為大宗。總之，凡政府機關持有及保管之資訊（政府資訊），除有符合「資公法」第十八條所定九款「豁免公開」之情事，而得限制（豁免）公開者外，概應公開；應公開之資訊中，除已「主動公開」者外，概應依申請而（被動）公開之。

2. 系爭訪查報告屬行政程序法第四十六條第二項第一款所定之「行政決定前之其他準備作業文件」，而得拒絕公開？

行政程序法第四十六條第二項第一款規定：「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」得拒絕當事人閱覽，類似規定並見於「行政資訊公開辦法」第五條第一項第三款¹¹¹、及「資公法」第十八條第一項第三款¹¹²，是為「內部意見溝通之豁免」。其目的在使公務員能暢所欲言、無所瞻顧，俾機關內部得為翔實之思考辯論，形成妥善決策。¹¹³本項豁免既在保護「思辯之過程」（“deliberative process”），則得依本項豁免公開之資訊必為「作成決定前之意見溝通或文件」（pre-decisional communication or document）。至於具有法律效力之「終局決定」，自應依法公開（公布），無本項豁免之適

111 行政資訊公開辦法第五條第一項：「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：……三、行政機關做成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定做成之基礎事實，不在此限。」

112 資公法第十八條第一項：「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、政府機關做成意思決定前，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。」

113 參見湯德宗，前揭（註15）文，頁75。

用。又，政府內部意見溝通之「備忘或函文」(memoranda or letters) 猶需進一步區分為「事實」(facts) 或「決策過程之材料」(decisional process material)。大體而言，「事實」之公開非但不影響（不妨礙）機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視（監督）政府決策是否合理，故應公開之；僅當「事實」與「決策材料」難為區分，或「事實」呈現之方式勢將洩露「決策之過程」時，始得豁免公開。¹¹⁴作者前文嘗指出，「資公法」第十八條第一項第三款之規定過於粗糙，應參考「辦法」之規定，增列但書「但關於意思決定作成之基礎事實，仍應公開或提供」，始臻明確。

本案行為時（2002年至2004年間）「資公法」尚未制定，僅有「辦法」可資適用，合先敘明。按「辦法」第五條第一項第三款之規定，即使系爭資訊確為「行政決定前之其他準備作業文件」，惟如其係「關於做成決定之基礎事實」者，仍應公開。本案兒福中心係根據系爭資訊（訪視紀錄），作成「不召開兒童保護案件」之決定；是系爭資訊為「作成（機關）決定之基礎事實」，仍應公開之。¹¹⁵

3. 系爭資訊涉及第三人某丁之部分，是否構成檔案法第十八條第六款所稱「依法令或契約有保密之義務」者，而得拒絕公開？

114 Ryan v. Department of Justice, 617 F.2d 781, at 790 (D.C. Cir. 1980); Montrose Chemical Corp. v. Train, 491 F.2d 63, at 71 (D.C. Cir. 1974); Mead Data Central, Inc. v. U.S. Dept. of Air Force, 566 F.2d 242, at 256-7 (D.C. Cir. 1977); Contra Playboy Enterprises, Inc. v. Department of Justice, 677 F.2d 931, at 935 (D.C. Cir. 1982) (“report does not become a part of the deliberative process merely because it contain only those facts which the person making the report thinks material”). See also, Paisley v. CIA, 712 F.2d 686 (D.C. Cir. 1983) (overview of Exemption 5 regarding a widow’s request for documents relating to her murdered CIA-employed husband), modified in other respects, 724 F.2d 201 (1984); ITT World Communications, Ins. v. FCC, 699 F.2d 1219, at 1239 (D.C. Cir. 1983)(burden on agency to show that deliberative facts are “inextricably intertwined”), rev’d on other grounds, 466 U.D. 463 (1984).

115 本案如發生於現在，因資公法第十八條第一項第三款僅言「行政決定前之其他準備文件」得限制公開，反不及「辦法」時代。其立法缺失益明。

「資公法」公布實施之前，因「辦法」在規範位階上屬「法規命令」，當「辦法」之規定與其他「法律」衝突時，應優先適用其他法律之規定。是本案法院應優先適用「兒福法」及「檔案法」之規定。至於「資公法」公布施行後，如「資公法」與「其他法律」之規定衝突時，除其他法律之資訊公開規定較「資公法」更為公開者外，應優先適用「資公法」，已說明如前，不贅。

按系爭訪視紀錄涉及第三人某丁之部分，依「兒福法」第四十四條之規定，乃「**因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書檔案**」，被告機關及人員應予保密，**非有正當理由**，不得洩漏。高高行認為：上開條文即屬「**檔案法第十八條第六款所稱依法令或契約有保密之義務者**，縱人民請求閱覽，機關得予拒絕」。是本案之關鍵在於某甲請求公開是否具有「正當理由」。高高行以為：「原告某甲申請閱覽、複印訴外人某丁訪查紀錄之目的，係為供其個人於民事及刑事訴訟中主張及舉證使用。然兒福中心社工人員並非具有偵查或審判權限之人員，該項訪查紀錄乃屬審判外之陳述，為傳聞證據，不具證據能力，對某甲之訴訟並無重要關連」，爰判決駁回原告（某甲）之訴。

按高高行駁回原告之理由，係因系爭請求之資訊屬於傳聞證據 (hearsay evidence)，與原告另行提起之民事、刑事訴訟，不具正當關連性。查我國民事訴訟法不採嚴格「傳聞證據」；刑事訴訟法2003年修法後，第一五九條第一項雖規定：「**被告以外之人於審判外之言詞或書面陳述，除法律有規定者外，不得作為證據**」，但亦設有諸多例外。例如：刑事訴訟法第一五九條之四即規定：「**除前三條之情形外，下列文書亦得為證據：一、除顯有不可信之情況外，公務員職務上製作之紀錄文書、證明文書。**」兒福中心隸屬於高雄市政府社會局，其訪查紀錄自屬「**公務員職務上製作之紀錄文書**」，除其顯有不可信之情況外，非當然不具證據能力。本件高高行逕以訪查紀錄為傳聞證據，不具證據能力，進而否定訪查紀錄與原告訴訟間之關聯性，不無商榷。

原告某甲之請求有無「正當理由」，尚涉及訴訟舉證責任之歸屬問題。民事訴訟程序採辯論主義，原則上應由原告負責舉證（調查證據），惟民事訴訟法第二八八條第一項亦規定：「法院不能依當事人聲明之證據而得心證，為發現真實認為必要時，得依職權調查證據。」刑事訴訟法於2003年修正，改採改良式當事人進行主義。第一六三條第二項規定：「當事人、代理人、辯護人或輔佐人得聲請調查證據。」茲原告為行刑事訴訟並附帶請求民事賠償，而向行政法院訴請公開系爭資訊，以獲取「證據」，應認為具有「正當理由」。蓋系爭資訊除以非法手段獲得外，僅能申請資訊公開！

4. 「資公法」施行後，系爭資訊涉及第三人某丁之部分，是否構成該法第十八條第一項第一款所謂「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，而得拒絕公開？

所謂「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，得豁免公開，相當於各國所謂「法律規定之豁免」(exemption by statute)。或謂「資公法」施行後，兒福法第四十四條之規定當可以「法律規定之豁免」，主張豁免公開。按各國為避免「其他法律」任意開設豁免公開之「例外」，破壞資訊公開之「原則」，對這種豁免皆持審慎態度。例如，美國法¹¹⁶規定：「『隱私法』(Privacy Act)以外之法律明確規定豁免公開，且該法律(A)係以全然未予機關裁量權之方式，規定系爭事項豁免公開者；或(B)明定不公開之標準或指明豁免公開之資訊種類者」，始得豁免公開。英國法¹¹⁷規定：「資訊之公開(A)為法律所禁止或依法律禁止者，或

116 US FOIA 5 U.S.C §552(b)(3) (“specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld”).

117 UK FOIA s.44(1) (“Information is exempt information if its disclosure (otherwise than under this Act) by the public authority holding it –
(a) is prohibited by or under any enactment,
(b) is incompatible with any Community Obligation, or

(B) 將牴觸歐體之義務者，或 (C) 將構成藐視法庭罪者」，始得豁免公開。加拿大法¹¹⁸更體檢現行法有關規定，而採列舉式規定：CN FOIA 附表二 (Schedule II) 所列之法律限制其公開者，或依該等法律之規定而限制其公開者，機關應拒絕公開該資訊。

相較之下，我「資公法」第十八條第一項第一款規定顯然過分寬鬆。既未限制其他法律之規定須達「禁止公開」之程度，始得豁免公開；甚且容許各機關逕以命令（「法規命令」），排除「資公法」（法律）之適用。¹¹⁹是作者嘗建議¹²⁰：本款規定應參考前述各國立法例修正（限縮）；修法之前，應本「資公法乃資訊公開之基本法」的認知，從嚴解釋「其他法律規定之豁免」。亦即，原則上，僅於本法施行後所制定之其他法律明確規定應不公開者，始得豁免公開。前揭「兒福法」第四十四條並非絕對之禁止。被告機關及人員於有正當理由時，仍得洩漏或公開「因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書檔案」；是系爭訪視紀錄涉及第三人某丁之部分，應非「資公法」第十八條第一項第一款所稱「其他法律…規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。

5. 原告因逾越申請期間，不得依行政程序法第四十六條請求「閱覽卷宗」，嗣為進行他案訴訟，仍得主張「閱覽卷宗」或「資訊公開」？

前揭高高行判決正確指出：本件原告申請閱覽系爭資訊，「顯非於兒福中心受理上開兒童保護案調查程序進行中，或決定開案與

(c) would constitute or be punishable as a contempt of court.”)

118 CN FOIA s.24(1) (“The head of Government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II”).

119 依前述 US FOIA § 552(b)(3) 之規定，總統的行政命令 (Executive orders) 或各機關的行政命令 (agency regulations) 皆不構成豁免公開之依據。See, e.g., *Washington Post Co. v. U.S. Dept. of HHS*, 690 F.2d 252, 273 (D.C. Cir. 1982).

我國實務對「法規命令」訂定之授權向來空泛（概括），政府機關假藉「法規命令」架空「資公法」的情形，實不難想見。

120 參見湯德宗，前揭（註15）文，頁40-41。

否程序終結後就訪查程序及不開案決定有所爭執，而於其法定救濟期間經過前提出閱覽之申請，自不符合前開行政程序法第四十六條第一項得申請閱覽卷宗之要件，則原告引為申請閱覽之依據，即無可取」。惟嗣後原告為進行他案訴訟，而有調查證據之必要時，仍得於（他案審理中）行使（訴訟上之）「卷宗閱覽請求權」（閱卷權），甚或獨立行使「資訊公開請求權」。本件原告請求公開系爭資訊涉及第三人某丁之部分，應屬獨立行使「資訊公開請求權」。法院應以裁判時之情形為準，判定有無公開「因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書檔案」之正當理由。

6. 系爭訪查報告為「個人資料」檔案？資訊主體（本人）某甲得否依個資法請求「更正」、「刪除」或「停止處理及利用」系爭訪查報告？

按個資法第三條之規定，所謂「個人資料」乃指「自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料」。雖由本件判決無從獲知兒福中心訪查紀錄之確切內容，但可想見當係就某甲與其未成年子女（某乙、某丙）同居之家庭生活狀況所為之訪談調查，除人別資料外，並涉及個人私密、人格特質（尤其某甲有無保護某乙、某丙之能力）之描述及評估等，其為「個人資料」，殆屬無疑。是原告某甲作為「資料主體」（data subject，亦稱「本人」）自得依個資法第十三條第一項¹²¹，請求「接近」（含閱覽）並「更正」關於自身之記載；對於個人資料之正確性有爭議者，並得依個資法第十三條第二項¹²²及第三項，請求被

121 個資法第十三條第一項：「公務機關應維護個人資料之正確，並應依職權或當事人之請求適時更正或補充之。個人資料正確性有爭議者，公務機關應依職權或當事人之請求停止電腦處理及利用。但因執行職務所必需並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限。」

122 個資法第十三條第二項：「個人資料正確性有爭議者，公務機關應依職權或當事人之請求停止電腦處理及利用。但因執行職務所必需並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限。」

告機關（「公務機關」）「刪除」或「停止電腦處理及利用」該資料。

關於「更正」及「停止電腦處理及利用」之請求，被告機關得以「因執行職務所必需並註明其爭議」，而拒絕之。¹²³至於應否「刪除」（銷毀），關鍵在於系爭訪查紀錄是否具有「特定目的」，且該目的是否已然「消失」。兒福法雖未明定，然作成訪查紀錄顯然係為協助社工人員評估是否有召開保護兒童案件之必要。今被告機關既已作成「不召開兒童保護案件」及「不再追蹤保護評估」之決定，應認系爭訪查紀錄目的業已達成。如被告機關能舉證系爭訪查紀錄「為執行其職務所必需」，似非不得拒絕「刪除」（銷毀）系爭訪查報告，而僅「停止電腦處理及利用」該資料。¹²⁴

捌、結論

前揭七則判決所涉爭點林林總總，茲試依「資公法」規範架構，總結如下：

一、總則部分

- 申請「資訊公開」非行政程序法所稱「程序行為」，而為「實體行為」，不適用該法第三條第二項及第三項之「除外規定」。資公

123 個資法第十三條第一項雖僅規定「公務機關應維護個人資料之正確，並依職權或當事人之請求適時更正或補充之」，未設有如同條第二、三項但書之例外規定（「但因執行職務所必需並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限」）。惟解釋上應認為第二、三項但書之例外規定，於第一項之「更正」請求亦有適用。

124 本案例中被告機關可否主張個資法第十二條第二款之豁免（「有妨礙公務執行之虞者」得不許原告「閱覽」其個人資料）？為合理保障本人接近其個人資料的權利，所謂「有妨礙公務執行之虞者」應從嚴解釋。亦即，僅當准許本人接近其個人資料將無法達成公務目的或違背公務目的時，始得豁免對本人公開。本案被告機關既已作成決定（「不召開兒童保護案件」且「不再追蹤保護評估」），何「有妨礙公務執行之虞」之可言！

法施行後，關於資訊公開原則上應一體適用「資公法」之規定辦理。

- 資公法應定位為資訊公開之「基本法」，原則上僅於「其後制定（或修正）之其他法律另有規定者」，始從其規定。¹²⁵「資公法」施行前，因僅有「辦法」規範資訊公開事宜，其規定與檔案法牴觸時，應優先適用後者。惟檔案法亦允許為「部分公開」。至資公法施行後，因其有關資訊公開與豁免公開之規定遠較檔案法之規定（§17～21）詳密，檔案法之適用乃應侷限於「國家檔案」，「機關檔案」應概依「資公法」辦理。
- 「卷宗閱覽」與「資訊公開」常相競合。為免原告依「卷宗閱覽」無法獲悉之資料，反可依「資訊公開」取得，並因而導致機關訴訟失利，不符訴訟公平原則，凡進入行政程序或爭訟程序，人民應僅得以案件「當事人」身分，經由「卷宗閱覽」請求資訊；必俟系爭程序（案件）確定（如判決確定或不續行爭訟而告確定）後，當事人始得以「國民」身分，行使「資訊公開」請求權。¹²⁶
- 「資公法」與「個資法」競合之處理，尚待法律規定。在修法前，應檢視「資公法」與「個資法」豁免規定之細密程度，決定彼此適用之優先次序。大體而言，「資公法」之豁免規定（§18）較「個資法」之豁免規定（§11、12）精細，為免「涵攝過廣」（overbroad），過度豁免，而損害「資訊公開」與「資訊隱私保護」之原則，似應推定優先適用「資公法」之豁免規定。

125 參見前揭最高行95判817判決案。

126 參見前揭北高行94訴3995判決案。

二、主動公開部分

- 台北市環保局所為關於垃圾清運路線意見之調查，應可認定為「業務統計」資料，應行主動公開。¹²⁷惟主動公開亦有資公法第十八條所定豁免公開之適用。於公開系爭資訊乃為確認「調查意見」之真實性，且非公開無從確認「調查意見」之真偽（例如比對受訪人之姓名及意見）時，公開尤為必要。如考慮我民情現實，避免驟令公開造成受訪人之困擾（甚或利益受損），法院至少應善用「秘密審理」，確認「調查意見」屬實。¹²⁸

三、被動公開部分

- 人民申請資訊公開（被動公開）之範圍，不限於資公法（前行政程序法§45）所定「主動公開」之資訊。¹²⁹

四、豁免公開部分

- 政府資訊以公開為原則，故拒絕公開資訊之政府機關應負責舉證該當於「豁免公開」之事由。故臺灣高等法院如未能證明，提供原告「全國前案紀錄表」，將如何有礙某犯罪案件之「執法」（偵查、起訴、審判或執行），北高行即應判命公開（提供）所請資訊¹³⁰；而北高行未命被告機關舉證說明，倘如原告所請公開系爭「查價資料」，何以將「洩漏資訊來源」而損及雙方合作關係，或如何「侵害第三人權利」，或何以有「嚴重妨礙行政機關職務正常進行之虞」，即率爾同意拒絕公開，顯有不妥。¹³¹

127 參見前揭北高行93訴2618判決案。

128 參見前揭北高行93訴2618判決案。

129 參見前揭高高行93訴347判決案。

130 參見前揭最高行92判1021判決案。

131 參見前揭北高行94訴2330判決案。

- 資公法第十八條第一項第一款之「國安資訊」豁免，因事涉重大，應許機關於人民申請資訊公開時，就其時尚未公開之資訊，進行保密區分或重為保密區分。惟法院在審理資訊公開案件時，應得附帶審查「保密區分」（或「重為保密區分」）之適法性。必要時得進行「秘密審理」，尤以請求資訊係為遂行爭訟，以維護其權利或利益時為然。¹³²
- 資公法第十八條第一項第一款所謂「法律規定之豁免」(exemption by statute)（「其他法律、法規命定規定應秘密事項或限制、禁止公開者」），從嚴解釋。原則上，僅於本法施行後所制定之其他法律明確規定應不公開者，始得豁免公開。「兒福法」第四十四條既許機關及人員於有正當理由時，得洩漏或公開「因職務上所知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書檔案」，應非屬所謂「法律規定之豁免」。¹³³
- 資公法第十八條第一項第二款「執法豁免」(law enforcement exemption)之適用，應以某「刑事執法」程序（含犯罪之偵查、起訴、審判及執行）正在進行（或行將開始）者為限（最高行92判1021）。
- 「資公法」第十八條第一項第三款之「內部意見溝通豁免」，旨在保護機關做成決定之「思辯過程」(“deliberative process”)。故得依本項豁免公開之資訊必為「作成決定前之意見溝通或文件」(pre-decisional communication or document)。又，內部意見溝通之「備忘或函文」(memoranda or letters)需進一步區分其為「事實」(facts)抑或「決策過程之材料」(decisional process material)。

132 參見前揭北高行94訴1856判決案。

133 參見前揭高高行93訴347判決案。

「事實」原則上應公開之，蓋其公開非但不影響（不妨礙）機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視（監督）政府決策之合理性。兒福中心根據訪視紀錄，作成「不召開兒童保護案件」之決定者，該訪視紀錄即為「作成（機關）決定之基礎事實」，應公開之。¹³⁴

- 資公法第十八條第一項第六款「個人隱私豁免」性質上屬於「損害基礎豁免」(prejudice-based exemptions)，僅當系爭資訊之公開將對特定利益造成「損害」(would to prejudice/harm) 或「有造成損害之虞」(would be likely to prejudice/harm) 時，始得豁免公開。主張豁免公開之政府機關應負責舉證。¹³⁵

五、執法及救濟部分

- 如認為「個資法」，一如「資公法」，亦採取「訴願前置主義」，則不服法院之「行政處分」（例如否准本人閱覽其「全國前案紀錄表」）¹³⁶者，應循司法行政體系向「司法院」訴願。不服司法院之訴願決定者，始得提起行政訴訟。¹³⁷

134 參見前揭高高行93訴347判決案。

135 參見前揭北高行94訴2330判決案。

136 參見前揭最高行92判1021判決案。

137 參見前揭最高行92判1021判決案。

A Critical Review of Freedom-of- Information and Information-Privacy Cases up to 2006

*Dennis T. C. Tang**

Abstract

The purpose of this study is to analyze decisions concerning “freedom of information” and “informational privacy” rendered by the Supreme Administrative Court and the High Administrative Court of Taipei, Taichung and Kaohsiung up to October 31, 2006, respectively. After a series of screenings, seven controversial decisions were selected for review. The findings and suggestions can be summarized as follows:

The Freedom of Information Act (FOIA) of 2005 shall be deemed as the fundamental law in dealing with requests for access to government information. That is, unless there are other statutes which are enacted (or amended) after the date when the FOIA came into force and unambiguously exclude the application of specific provision(s) of FOIA; the provisions of FOIA should prevail over other relevant statutes and regulations. The scope of application for the Public Records Act of 1999 (PRA) shall, by interpretation, be restricted to national archives only, whereas all other official records shall fall into the scope of go-

* Director & Research Fellow, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica; Professor of Law, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University.

vernment information as defined by the FOIA. The rationale for giving priority to the FOIA over the PRA is because the FOIA provisions on disclosure, as well as exemptions from disclosure, of government information are much more detailed than those of PRA.

Whenever a general request for access to government information concurs with a specific request for access to files collected for, and employed in, a particular administrative or judicial proceeding, the latter shall prevail, so that procedural justice and the specific purpose of an individual process can be best preserved. Only when the proceeding in question becomes final, i.e., no judicial remedies are available, may a party therein request, upon the identity of an ordinary national, to gain general access to the relevant government information according to FOIA.

At present, there are no provisions that address explicitly possible clashes between the FOIA and the Personal Data Protection Act of 1985 (PDPA); hence, the author suggests that the exemptions provided in both acts be scrutinized for their relevance in order to determine which should prevail in a particular case. In general, however, since the exemptions specified in the FOIA (Section 18) are more detailed than those provided in the PDPA (Sections 11 and 12), the FOIA is presumed to prevail.

Statistics of various official businesses/activities definitely fall into the scope for active disclosure (publication) of the FOIA. Should there be doubts concerning the applicability of the “personal privacy exemption” (from disclosure), a court shall consider holding *in camera* review to decide.

In light of the significant consequences of the “national security exemption”, an agency dealing with FOIA requests shall be allowed to “classify” or “re-classify” the up-to-then undisclosed government information being requested. Yet, whether such a classification or re-

classification is consistent with the requirements prescribed in the National Secrets Protection Act of 2003 shall be subjected to judicial review.

The applicability of the “law enforcement exemption” shall be restricted to an ongoing or about-to-start criminal enforcement proceeding.

The “internal (government) communication exemption” prescribed in Sec. 18, Subsec. 1, Para. 3 shall be limited to the communications or memoranda exchanged between agencies prior to final decision. Moreover, the communications or memoranda shall be further categorized as either “facts” or “decision-making process materials.” The former shall be made available to the public. For example, the on-site visit interview minutes serving as the basis for a final decision not to initiate a child abuse case shall be made available upon request.

The “personal privacy exemption” provided for in Sec. 18, Subsec. 1, Para. 6 is of prejudice-based exemptions. It therefore applies only when the disclosure of the information in question will cause or is likely to cause harm to a particular privacy interest.

Even if it is believed that an administrative appeal is required prior to initiating an administrative litigation, one who opposes a decision made by a district court to deny access to information shall appeal first to the Judicial Yuan, the superior organ of a court in terms of administration, rather than to the relevant appellate court.

KEYWORDS: Freedom of Information, Access to Government Information, Information(al) Privacy, Exemptions (from Disclosure), Exempt Information, National Security Information, Law Enforcement Information, Personal Data, Personal Privacy, *in Camera* Review.