

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－403）

府法訴字第 1100058717 號

訴 願 人：○○○

訴願人因申請提供政府資訊事件，不服本縣警察局（下稱原處分機關）所屬溪湖分局 110 年 2 月 4 日溪警分一字第 1100002934 號書函所為之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人於 110 年 1 月 14 日填具檔案及政府資訊開放應用申請書向內政部警政署申請閱覽、抄錄及複製「109 年 10 月 19 日原處分機關所屬 2 台警用機車（車牌為○○○-○○○○及○○○-○○○）於該日 14 時至 18 時之出勤使用相關紀錄（包含使用人職稱、姓名及勤務用途等，下稱系爭資訊）」，經該署函請原處分機關依權責審辦准駁後，原處分機關所屬溪湖分局審認警用機車出勤之相關紀錄係屬政府機關為實施管理業務，而製作之相關資料，屬限制公開或不予提供之範疇，且若提供抄錄及複製，恐對警察人員之個人資訊產生侵害，爰以原處分駁回訴願人之申請，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）查政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，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，特制定本法。」據此，政府資訊公開法要求政府機關主動或依申請公開政府資訊，係藉政府資訊之公開以「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」。乃現代民主國家建立公開化、透明化政府及公眾監督政府行為所必要之機制，屬「陽光法案」之一環；是以公開政府資訊本身即具有公益性，不問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該法請求政府公開資訊（人民之資訊公開請求權，最高行政法院 102 年度判字第 147 號、105 年度判字第 557 號判決意旨參照）。

- (二)「例外解釋從嚴」乃基礎之法學方法，原處分機關（即彰化縣警察局）雖稱本件符合政府資訊公開之例外，卻無嚴謹而詳實之論證，僅籠統泛稱有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款之豁免公開之事由；而有失之寬泛，不當限制人民權利、架空原則公開之立法精神之嫌。
- (三)原處分機關未舉證說明本案如何對其為實施監督、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何種困難或妨害，本人自無從得知何以拒絕公開前開資訊所維護之利益高於公開之公益，僅稱以政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定拒絕公開而未盡說理義務，自有違「行政行為明確性原則」之違法，已見灼然。
- (四)公開或提供前揭資訊殊難想像是如何能對原處分機關對於所屬警察人員駕車安全及車輛管理之實施目的造成任何困難或妨害，反而有助人民審視、監督警察勤務安排及裝備配置是否合理妥適，使民眾得以監督並參與警政工作，理由洵屬正當且契合政府資訊公開法之立法精神。
- (五)況警察職權行使法第 4 條亦明定警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，單以保障警勤人員之個人資料為據駁回本人申請，自法體系論理難以自圓其說；況

若涉及警勤人員之姓名及職稱外之個人資料，亦得遮掩之而依政府資訊公開法第 18 條第 1 項、第 2 項規定，採取「分離原則」予以遮掩，不得據以為全部不予提供之理由，以落實政府資訊公開之基本精神，此即「資訊可分原則」(最高行政法院 106 年度判字第 308 號判決參照)等語。

二、答辯意旨略謂：

- (一)內政部警政署為健全警察機關公務車輛調度管理機制，特訂定「警察機關公務車輛使用管理要點」，律定員警執行各項勤務使用公務車輛應「設簿(公務車輛使用登記簿)登記」，為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款，政府機關為實施管理業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料。
- (二)員警依據相關勤務規劃，執行各項勤務而使用公務車輛，於公務車輛使用登記簿載明勤務時間、車號、用途(勤務內容)、職別及姓名，因使用登記簿相關登載內容事涉警察勤務作為(如解送人犯、擴大臨檢、處理家庭暴力案件等)及員警個人資料，若提供民眾閱覽、抄錄、調閱，恐妨害未來警察勤務規劃及侵害員警個人資料，為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款及同條第 6 款，應限制公開或不予提供之政府資訊。
- (三)本案係訴願人向警政署申請調閱本局車輛之出勤紀錄資料，經警政署函轉本局依法及權責審辦准駁。該時段本局未對訴願人有干涉或取締勤務等侵損其權益作為，是與訴願人申請目的及用途事證稽憑、權益保障無涉等語。

理 由

- 一、按政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，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，特制定本法。」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。」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。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」第 18 條第 1 項第 4 款及第 6 款規定：「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：……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。」第 18 條第 2 項規定：「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。」

- 二、次按警察機關公務車輛使用管理要點第 1 點規定：「內政部警政署（以下簡稱本署）為健全各警察機關公務車輛調度管理機制，發揮車輛使用效益，貫徹節約能源目標，特訂定本要點。」第 9 點第 1 款規定：「公務車輛之調派使用規定如下：（一）員警執行各項勤務所使用公務車輛，得免填派車單。但應設登記簿逐筆登記，並准用本要點規定。巡邏及偵防機車等個人保管裝備，其使用人均為同一人者，得逐日登記。」
- 三、按政府資訊公開制度，係為便利人民共享及公平利用政府資訊，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，政府資訊公開法第 1 條定有明文，此乃現代民主國家建立透明政府及公眾監督政府所必要之機制。故政府機關原則上應公開政府資訊，然而人民知的權利，並非絕對至高之價值，遇有更優越之公共利益或私人利益考量出現而產生衝突時，仍須適度退讓，具體個案如符合依法豁免公開之事由時，即得例外限制公開或不予提供，藉以保障更優越之公共利益或私人利益。

四、關於原處分機關依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款拒絕公開之部分：

(一)按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定之立法目的，重在展望未來，強調執行行政任務之效率性，使公部門能取得適當之資訊工具，便利行政任務之執行。對行政部門而言，有些資訊一旦為受規制者知悉，以該資訊為基礎之行政措施即會喪失其預測或管制功能(最高行政法院 105 年度裁字第 1322 號裁定意旨參照)。故依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，當涉及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時，應於個案中，就「公開對人民知的權利之保障」與「不公開對於實施監督、管理、檢(調)查、取締目的之保障」間予以利益衡量，藉以衡酌若為公開或提供，是否會對於實施目的造成困難或妨害，若對後者之保護優於前者時，自得據以限制公開或不予提供。

(二)次按行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第 114 條第 1 項第 2 款規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。」同條第 2 項規定：「前項第 2 款至第

5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

(三)卷查警察機關公務車輛使用管理要點之相關規定，警員執行勤務使用公務車輛時應填具公務車輛使用登記簿，其規範目的在於健全警察機關公務車輛調度管理及勤務派遣機制，故系爭資訊應屬政府機關為實施監督、管理公務車輛及勤務派遣業務而製作之相關資料。次查系爭資訊內容含有日期、出勤時間、使用車輛種類、車號、用途、使用員警之職別姓名等資料，如將之公開或提供，即得透過該等資料之分析、比對，得知其執勤具體內容，進而探知警察執勤之模式，與公共安全及警察機關執行勤務之公益攸關。訴願人雖主張若予公開有助人民審視、監督警察勤務裝備安排及車輛管理，然而原處分機關衡諸系爭資訊公開後所生對公共安全及警察機關執行勤務公共利益之影響程度作綜合評價判斷後，認若提供訴願人抄錄或複製，可能妨害未來警察勤務規劃，故不提供系爭資訊予原告抄錄或複製，其既已就法益輕重之衡量予以審查，其審查亦合乎比例原則，尚未逾越法定之裁量範圍，故訴願人主張尚不足採。

(四)至於訴願人主張原處分機關未盡說理義務，而有違行政行為明確性原則一節。經查原處分機關否准理由，僅泛指系爭資訊為實施管理業務而製作之相關資料，而屬於限制公開或不予提供之範疇，雖有未洽。然縱認原處分有理由之欠缺，依行政程序法第 114 條規定，此一瑕疵，亦得於訴願程序終結前為補正。經查，原處分機關於本訴願決定前，業以 110 年 3 月 15 日訴願答辯書，就原處分不予公開之事實、理由、法令依據詳為論述。揆諸前揭規定，其瑕疵即已合法補正，是訴願人主張即非可採。

五、關於原處分機關依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款拒絕公開之部分：

(一)依政府資訊公開法第 18 條第 6 款規定，當人民請求提供之資訊涉及個人隱私時，原則應限制公開或不予提供，除非是「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，方得例外提供於申請人，故應由受請求機關於具體個案中，就「公開系爭資訊所欲增進之公共利益」與「不公開個人資料所保護之隱私權益」，就其需保護之價值輕重予以利益衡量，若對於隱私權益之保護優於申請人知的權利時，自得據以限制公開或不予提供。

(二)復按個人資料保護法第 2 條第 1 款規定：「一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」司法院釋字第 603 號解釋文意旨：「個人自主控制個人資料之資訊隱私權係指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。」。

(三)卷查系爭資訊包含使用員警之職別姓名，應屬個人資料，而「個人資料」為政府資訊公開法第 18 條第 6 款「個人隱私」保障內涵之一，故該等內容如予以公開或提供，訴願人即可結合車牌、時間等資訊探知特定員警之執勤模式及內容，對使用員警之隱私之侵害應大於公開系爭資訊所欲增進之公共利益，合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款本文所定例外限制公開或不予提供之規定；

且本件訴願人亦未敘明申請提供系爭資訊，究有何等「對公益有必要」或「為保護人民生命、身體、健康有必要」之情形。準此，原處分機關據以不予提供，核無違誤。

(四)至於訴願人主張員警於執勤時依法應著制服或出示證件表明身分，單以保障警勤人員之個人資料為據駁回申請，自法體系論理難以自圓其說云云，然而依照司法院釋字第 603 號解釋，個人自主控制個人資料之資訊隱私權係指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，故縱使員警於執勤時應著制服或出示證件表明身分，亦難反論只要是有關執勤時之事項，即可將相關之個人資料揭露於任何人，員警之資訊隱私權固於值勤當下與公共利益衡量後應較為退縮，但於其他情形下應仍具有決定是否、在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露其個人資料之資訊自主決定權，以保障個人隱私。故本件既已將員警之個人資料記載於系爭資訊，而對於系爭資訊上之個人資料，員警仍具有合理之隱私期待，故原處分機關據以不予提供，自無違誤，訴願人主張尚不足採。

六、又訴願人主張本案若涉及值勤人員之姓名及個人資料，亦得遮掩含有警察人員職稱姓名以外之個人資料而採取「分離原則」予以遮蔽云云。然所謂「資訊分離原則」，係指政府資訊若含有應限制公開或不予提供之事項者，應視可否割裂觀察而為處理，倘可將應限制公開部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，即應就其他部分公開或提供之。惟本件若提供系爭資訊將對原處分機關實施監督、管理或取締之目的造成妨害，已如前述，且縱使遮蔽使用員警之職別姓名，訴願人仍得藉由其餘資訊得知警察執勤之模

式，仍會對原處分機關實施監督、管理或取締之目的造成妨害，亦無從防止前開員警隱私曝光之可能，故系爭資訊具有整體性而難以遮蔽後予以公開，爰本件尚無政府資訊公開法第 18 條第 2 項「資訊分離原則」之適用，訴願人之主張，自無足採。

七、綜上，原處分機關就系爭資訊提供與否之法益輕重予以審查衡量後，審認系爭資訊符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款及第 6 款應限制公開或不予提供之事由，否准訴願人請求閱覽、抄錄及複製系爭資訊，並於訴願程序終結前補充說明理由，其認事用法並無違誤，原處分應予維持。

八、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員

洪榮章（請假）

委員

溫豐文（代行主席職務）

委員

常照倫

委員

張奕群

委員

呂宗麟

委員

林宇光

委員

陳坤榮

委員

蕭淑芬

委員

王韻茹

委員

周兆昱

委員

王育琦

委員 黃耀南

中 華 民 國 1 1 0 年 5 月 1 4 日
縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)