

彰化縣政府訴願決定書（案號 99－601）

府法訴字第 0990176597 號

訴 願 人：○○○

地址：

原處分機關：彰化縣彰化市公所

訴願人因申請閱覽、抄錄、複製檔案資料事件，不服原處分機關 99 年 2 月 11 日彰市行政字第 0990005756 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣訴願人為進行彰化市○○宮由原處分機關暫時接管等重大歷史變遷事件相關研究，於 99 年 2 月 5 日向原處分機關申請閱覽、抄錄、複製 3 份檔案，即 1、42/267/001/全卷，寺廟案件；2、43/126/003/全卷，○○宮糾紛；3、43/017/001/16007，為檢送保管○○宮扣押物收據由。案經原處分機關以前開檔案內容涉及犯罪者資料，及為維護第三者之正當權益，依檔案法第 18 條第 2 款及第 7 款規定（誤載檔案法施行細則第 18 條第 2 項及第 7 項），否准所請。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨及補充理由略謂：

- （一）依行政程序法第 97 條規定，本案並無得不記明理由之法定事由。蓋本案非機密檔案，原處分機關雖引用檔案法第 18 條第 2 款「有關犯罪資料者」及第 7 款「其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」得拒絕申請之法條，卻一概未說明實質理由，相當抽象，訴願人無法從處分理由書理解「拒絕公開資料」與所謂正當權益、公共利益有合理關連及必要，恐有行政裁量失當之虞。即便原處分機關提出不予公開之理由，依照比例原則，亦僅得不公開具有機密性之部分，而不得全盤拒絕，況訴

願人所申請調閱之檔案全無機密性質。

- (二) 參照檔案法第 22 條規定，政府檔案最長 30 年即應開放應用，若要延長須經立法院同意；國家機密法第 11 條規定，政府檔案被核定為絕對機密者，至遲應於 30 年內開放應用。何況訴願人所申請調閱之檔案皆未達各類機密等級，且已超過 50 年，依法原處分機關無正當且充分之理由拒絕開放使用，無疑侵害社會大眾知情權，徒使外界質疑。
- (三) 按檔案法第 1 條規定，本案相關檔案之開放應用，有維護公共利益之必要性；再按政府資訊公開法第 1 條及第 6 條規定，當年原處分機關接收包括○○宮市內十數間寺廟，即為當時施政措施之一環，應公開讓人民了解。
- (四) 學術研究本身即為公共利益之一種，社會、信徒皆有權益了解真相，並從事件中省思、成長。全國僅有原處分機關設置寺廟室，並擔任市內 16 間重要寺廟管理人，極為特殊，使本案不僅在宗教團體之管理上具有意義，更在本國政教關係的研究發展上成為最具指標的研究對象，但相關歷史事件之詳細過程，無法從現有之任何具有歷史考證價值之出版物或研究成果加以了解，訴願人申請調閱之檔案乃官方紀錄，為此重要歷史事件之研究考證中不可或缺、唯一之史料，故請依法開放訴願人申請調閱相關檔案。
- (五) 相關案件之檔案具有重大公益性，本案合乎政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款及第 7 款規定，應准予申請調閱。另○○宮案件相關當事人皆已死亡且獲不起訴簽結，乃屬「情事變更」，自符合政府資訊公開法第 19 條所規定之應受理申請提供條件。
- (六) ○○宮相關案件之當事人皆已死亡，已無當事人同意之必要，另原處分機關要求要其子女同意之說甚為含糊，且依該機關所援引之檔案法或行政程序法，皆無相關法律要求，故原處分機關以未經當事人及其後代子孫同意之拒絕申請調閱理由，並無所據。

(七) 相關檔案是學術上研究○○宮廟務發展的重要文獻，本案對於學術界具有重要意義，且訴願人申請調閱相關檔案，兼具法理情，主管機關應依法准予申請調閱云云。

二、答辯意旨及補充答辯略謂：

- (一) 卷查本案訴願人申請調閱、抄錄、複製(一)42/267/001/全卷，寺廟案件。(二)43/126/003/全卷，本市○○宮糾紛，內容略以少數市民擅自組織管理委員會予以管理一切樂捐收支情形，檢獲收入憑證被湮滅，嫌犯唐○○暨職員○○、○○○等人非法組織起訴書、刑事案件移送書等移送台中地檢處偵辦等相關文件。(三)43/017/001/16007，為檢送保管○○宮扣押物收據由，即唐○○侵占市產扣押物件收據暨明細表。
- (二) 42/267/001 檔案全卷為：請於準時代表會研究接管○○宮辦法、人民申請案件、抗繳租金、限期搬離○○廟逾期依法辦理等案卷。訴願人在未取得當事人或其家屬書面同意，亦無法確定當事人權益無侵害之虞，原處分機關考量依個人資料保護法，應尊重當事人之權益，以避免人格權受侵害，非任訴願人無限制的閱覽複製所有卷宗，故依檔案法第 18 條第 2 款及第 7 款規定否准所請。
- (三) 本所否准所請，並不直接發生任何具體之法律上效果，且無損害其確實之權利或利益，故不屬於公法上之行政處分，自不得提起訴願等行政救濟程序。
- (四) 本件訴願人向本所申請調閱、抄錄、複製檔案資料，非屬「陳情」案件，本所否准其申請，與行政機關處理人民陳情案件要點無關，訴願人之主張依法不合又無理由。
- (五) 42/267/001 全卷，寺廟案件共計 116 件，其中有關人民申請案件與訴願人學術研究並無干聯，而本所主張「犯罪者資料」，最後檢察官雖以不起訴簽結，但基於保護個人資料，在訴願人未經當事人或其後代子女同意，本所自當否准所請。
- (六) 又訴願人做學術研究申請閱覽、複印卷宗，應有一定範疇，而非無限上綱，任其無限制抄寫、複印云云。

理由

- 一、按檔案法第 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 2 款、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：二、有關犯罪資料者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」及第 19 條規定：「各機關對於第 17 條申請案件之准駁，應自受理之日起 30 日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」。

次按政府資訊公開法第 18 條規定：「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：一、……。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。……。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。」。

再按檔案管理局 99 年 7 月 1 日檔應字第 0990003070 號函說明：「二、按檔案法（以下簡稱本法）……第 18 條第 2 款『有關犯罪資料者』、第 7 款『其他為維護公共利益或第三人之正當權益者』則係成就各機關得拒絕申請閱覽、抄錄或複製檔案之條件，與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款之立法意旨相通，意在兼顧各公私法益之保護。三、本法第 18 條第 7 款，於實務上多為申請人申請閱覽、抄錄或複製第三人之檔案，在無同條第 1 款至第 6 款適用之情形，而有其他為維護公共利益或第三人正當權益之必要者，機關得斟酌決定之。四、另本法第 22 條所定國家檔案開放應用期限，係規範經審選移轉至本局管理之國家檔案，各機關檔案之開放應用，不適用本條之規定，仍請本於權責依本法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條之規定以為准駁。」、法務部 99 年 7 月 6 日法律決字第 0999028165 號函說明：「二、按政府資訊公開法第 18 條第 1 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：一、……。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。』其立法意旨係因該等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，則不在限制範圍之列，以求平衡。本件來函所詢擬稿之附件如屬政府資訊，自應依本條項規定由資訊持有機關本於職權判斷是否限制公開或不予提供。至上開規定所稱之『公益』及『有必要』，均屬不確定之法律概念，亦須宜由受理請求提供資訊之機關，就具體個案事實，予以審認，尚難逕以學術研究遽論該條款所定之公益（本部 94 年 11 月 1 日法律字第 0940033446 號函參照）」及 94 年 11 月 1 日法律字第 0940033446 號函說明：「三、次按個資法第 8 條規定……行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 5 款規定……至於上開所稱之『公益』及『有必要』，均屬不確定法律概念，宜由受理請求提供資訊之機關，就『公開個人資料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』間比較衡量判斷之。是以，如該局經衡量判斷認為本件符合『公開個人資料所欲增進之公共利益』，而對於提供個人資料所侵害之隱私權益較為輕微者，自得提供之……。另個資法第 6 條規定……本件於提供該新生兒之個人資料時，應注意所提供之資料，應以該學術研究有必要者為限，與該學術研究無關之資料，則不得提供。」暨最高行政法院 99 年度判字第 579 號判決理由略以：「被上訴人係彰化縣政府設立之文教機關，為政府資訊公開法第 4 條第 1 項所稱之『政府機關』，上開(1)～(4)之政府資訊依政府資訊公開法第 7 條規定，固非屬應主動公開，惟如僅係被上訴人作成意思決定之基礎事實，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，於受請求時，仍應公開，並非屬依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段規定得豁免公開之資訊。」。

二、所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定

或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，觀諸訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第 1 項之規定自明。查本件訴願人向原處分機關申請檔案之閱覽、抄錄及複製，係屬公法上之具體事件，而原處分機關依檔案法第 18 條第 2 款及第 7 款否准所請，對於訴願人自生法律效果，且此否准所請之決定，屬行政機關之單方行政行為。準此，原處分機關 99 年 2 月 11 日彰市行政字第 0990005756 號函應為行政處分。另觀諸檔案法第 22 條規定：「國家檔案至遲應於 30 年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意，延長期限。」，可知該條係規範經審選移轉至檔案管理局之國家檔案，至於各機關之檔案開放應用，並不適用該條規定，業經前揭檔案管理局 99 年 7 月 1 日檔應字第 0990003070 號函釋在案，是本件應無檔案法第 22 條規定之適用餘地，先予敘明。

三、次查，訴願人所申請調閱複製之 3 種檔案，其中 43/017/001/16007，係為原處分機關檢送該所保管唐○○等侵占○○宮嫌疑案之扣押物收據及明細表予本縣警察局之函稿等文件，而 43/126/003/全卷，則為○○宮糾紛相關資料，該檔案內容涉及嫌犯唐○○等侵占○○宮之犯行敘述，並有該所檢送扣押物予台中地方法院檢察處等函稿；至於 42/267/001/全卷係為寺廟案件之檔案，內容廣及原處分機關所代管寺廟及其相關業務範圍，如人民申請案件、抗繳租金、限期搬離○○廟逾期依法辦理等，原處分機關因此認定訴願人申請調閱複製前述檔案資料，涉及犯罪者資料，且基於維護第三者之正當權益，依據檔案法第 18 條第 2 款及第 7 款規定，否准所請，固非無見。惟查

1、 檔案法第 18 條第 2 款所規定之「有關犯罪資料者」範疇為何？是否與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款所規定之「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。」為等同之解釋，案經檔案管理局 99 年 7 月 1 日檔應字第

0990003070 號函釋二者立法意旨相通。從而，本件訴願人申請調閱之 43/017/001/16007 及 43/126/003 檔案雖涉及犯罪者資料，然原處分機關 99 年 6 月 28 日彰市寺廟字第 0990026064 號函補充答辯載稱該案件業經檢察官以不起訴簽結，則提供前開檔案，應無妨礙犯罪之偵查、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、財產之情事，是原處分機關以前開檔案「涉及犯罪者資料」為由拒絕提供，尚有可議之處。

- 2、至於 42/267/001/全卷係為寺廟案件之檔案，內容廣及原處分機關所代管寺廟及其相關業務範圍，如人民申請案件、抗繳租金、限期搬離○○廟逾期依法辦理等。查此有關第三人之申請或陳情案件，因涉及該申請人或陳情人等第三人之正當權益，且與訴願人為進行彰化市○○宮由原處分機關暫時接管等重大歷史變遷事件相關研究無涉，原處分機關就此部分檔案拒絕申請調閱，固無不合；惟前開檔案資料共有 116 目次，其中亦有涉及○○宮之相關資料，原處分機關對此未予區分，並同時針對涉及○○宮之相關資料檔案中有關內部單位之擬稿及其附件，未參照首揭法務部及最高行政法院對於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之見解予以探究，即以檔案法第 18 條第 7 款「為維護第三人之正當權益」之理由，拒絕提供全部檔案，殊嫌率斷。
- 3、另原處分機關答辯主張基於保護個人資料，在訴願人未經當事人或其後代子女同意，該所否准所請，於法並無不合。惟查原處分機關要求訴願人需經當事人後代子女同意，方能准予所請，法律依據何在？並未敘明；況查訴願人訴稱當事人皆已死亡，倘其所述為真實，則原處分機關要求需經當事人同意，乃為不可能之情事；又其要求需經後代子女同意，然後代子女為何人？訴願人如何能知悉渠等姓名及住居所？是否應由原處分機關依職權查詢？諸此情事，未予斟酌，仍有率斷之虞。
- 4、準此，原處分機關以訴願人申請調閱複製檔案資料，涉及

犯罪者資料，且基於維護第三者之正當權益，依據檔案法第 18 條第 2 款及第 7 款規定，否准所請之處分，仍有可議，原處分應予撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分，以符法制。

四、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	張瑞濱
	委員	呂宗麟
	委員	李仁淼
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉
	委員	黃鴻隆
	委員	溫豐文
	委員	楊瑞美
	委員	蔡和昌
	委員	蕭文生

中 華 民 國 99 年 8 月 10 日

縣 長 卓 伯 源