

政府資訊公開疑義解析

※本文摘錄自法務部調查局清流月刊 104 年 8 月號

◎李志強（作者為國家通訊傳播委員會政風室科長）

壹、前言

立法院已於 104 年 5 月 5 日三讀通過《聯合國反貪腐公約施行法》，亦即將本公約國內法化。如《聯合國反貪腐公約》第 10 條「公共報告」明定，各締約國均應依其國家法律之基本原則採取必要措施，提高政府行政部門之透明度並簡化行政程序；由此可見政府機關必須重視且積極推動行政透明措施，而與行政透明息息相關者即政府資訊公開。然而，政府資訊應否主動公開或應人民申請而提供，其法源依據除了《政府資訊公開法》（簡稱政資法）以外，還涉及《行政程序法》（簡稱程序法）、《檔案法》及《個人資料保護法》（簡稱個資法）等規定。由於上開法律對於申請人資格、提供方式、公開及限制範圍等規定不一，在法規競合情況下，致使政府機關於處理時很容易造成困擾，甚至衍生訴訟糾紛。有鑑於此，本文將就政府資訊公開常見之疑義提出解析，期能協助政府機關及社會大眾釐清疑慮。

貳、常見疑義解析

一、何人可向政府機關申請提供政府資訊？

政資法規定中華民國國民（指具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及持有中華民國護照僑居國外之國民）及其所設立之本國法人、團體，可向政府機關提出申請，此外，還包含平等互惠國之外國人（指以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者）。程序法則明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；由此可知資訊公開之對象非屬一般大眾，僅限於行政程序中之當事人或利害關係人。依法務部解釋，此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為之，倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用。

《檔案法》對於申請人之身分資格部分雖無明文規定，惟依檔案管理局函釋，應依相關法令如政資法辦理。另依個資法規定，公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本，可見申請人僅限於當事人。

二、政府機關應人民申請提供政府資訊之方式為何？

政資法規定，政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品，或提供申請人閱覽、抄錄或攝影，但其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。人民申請提供之政府資訊若已依法律規定主動公開者，政府機關得以告知查詢方式以代提供。若屬行政程序進行中，依程序法規定，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。

如果人民申請提供之資訊屬於檔案，依《檔案法》規定提供方式為閱覽、抄錄或複製檔案，則各機關非有法律依據不得拒絕。另依《檔案法施行細則》規定，檔案應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。在個人資料部分，政府機關就其蒐集之個人資料，對於當事人可採答覆查詢、提供閱覽或製給複製本等方式。

三、政府機關應人民申請提供政府資訊之範圍為何？

政資法明白揭示凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。是以，除非有法定限制公開之情形外，政府機關自應依人民申請而提供政府資訊，其範圍包括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、光碟片、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。若是行政程序進行之當事人或利害關係人，為維護其權益向政府機關申請提供政府資訊，政府機關所提供之範圍則必須考量該申請是否為主張或維護其法律上利益有必要者。

《檔案法》對於政府機關提供之範圍並無明文，僅定義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，亦即除非有法定限制提供之情形外，政府機關自應依人民申請提供之。準此，政資法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較《檔案法》所定義之「檔案」為廣，且檔案屬政府資訊之一部分。而在個人資料部分，為避免人格權受侵害，政府機關提供之資料自以當事人之個人資料為限。

四、政府資訊限制公開（或稱豁免公開）之範圍為何？

政資法第 18 條將下列九種情形列為政府資訊限制公開範圍：

（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。（二）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。（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。（五）有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。（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。（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。（八）為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。（九）公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者，但對公益有必要者，得公開或提供之。法務部解釋前開條文，指出「對公益有必要」

係不確定之法律概念，除應符合「公益」外，尚須「有必要」，其應由受理請求機關就隱私權利益與公共利益進行比較衡量，並應符合比例原則。另所稱「增進公共利益」，依實務見解，指社會不特定之多數人可分享之利益而言。在此強調，本條文第 2 項設有所謂「分離原則」，亦即政府資訊中若含有限制公開或不予提供之部分，且非該資訊之全部內容者，政府機關應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅公開或提供其餘部分。此外，政資法還定有「情事變更原則」，亦即限制公開之政府資訊，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。

程序法第 46 條列有五種限制公開情形：(一) 行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。(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。(三) 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。(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職務正常進行之虞者。此外，前述第 2 款及第 3 款無保密必要部分，仍應准許閱覽。

檔案法第 18 條定有七種拒絕申請之情形：(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。檔案內容若含有前述限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。另個資法於第 10 條則規定三種限制公開情形：(一) 妨害國家安全、外交及軍事機密、整體經濟利益或其他國家重大利益。(二) 妨害公務機關執行法定職務。(三) 妨害該蒐集機關或第三人之重大利益。

五、法規競合時之處理為何？

由於人民申請提供政府資訊在不同法律各有規範，也因此易產生法規競合情形，政府機關究竟該如何處理？不無疑義。在法規適

用上，首先，政資法因定位為普通法，故如法務部所見，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，自應優先適用《檔案法》之規定處理。再者，法務部認為程序法第 46 條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為之；倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用《檔案法》或政資法。是以，人民申請閱覽或複印者，應視其是否為行政程序進行中之案卷而適用不同之規定，由行政機關視具體個案情況參考上開說明，分別依程序法第 46 條、《檔案法》第 18 條或政資法第 18 條等規定決定之。

又申請閱覽或複印之相關資料，其中若包含「個人資料」，則尚應適用個資法相關規定。由於個資法僅賦予資料當事人查詢、閱覽及複製其資料之權利，並未賦予人民得請求公務機關提供他人個資之權利。個資法所規定之個人資料，並非屬保密或禁止公開之規定，而僅係限制利用，且依本法第 16 條公務機關對於個人資料得為特定目的外利用之範圍相當廣泛（例如法律明文規定、為增進公共利益、有利於當事人權益等），故個資法對隱私權之保護係採最低密度之保護。所謂得為特定目的外利用者，僅係限制利用之解除，並不等於該涉及個人資料之政府資訊即應公開，是否公開仍應依政資法予以檢視判斷，必亦無政資法第 18 條限制公開情形，始得提供。

參、結語

政府施政之公開與透明，係檢視一個國家民主化與現代化的重要指標之一，為落實《聯合國反貪腐公約》，政府機關均應正視且持續推動行政透明措施。而本於依法行政原則，所有公務員對於政府資訊公開之規定應先建立正確認識並據以執行，藉此保障人民知的權利，進而實現行政透明之願景。

【廉政小叮嚀】

廉能是政府的核心價值，貪腐足以摧毀政府的形象，公務員應堅持廉潔，拒絕貪腐！

法務部廉政署廉政檢舉專線 0800-286-586

【廉政署受理檢舉方式—多元管道】

- 一、「現場檢舉」方式：廉政署成立 24 小時檢舉中心(臺北市中山區松江路 318 號 2 樓)，由輪值人員負責受理民眾檢舉事項。
- 二、「電話檢舉」方式：設置「0800」檢舉專線，電話為「0800-286-586」(0800-你爆料-我爆料)。
- 三、「書面檢舉」方式：郵政檢舉專用信箱為「台北郵政 14-153 號信箱」。
- 四、「其他」方式：
 - (一)傳真檢舉專線為「02-2562-1156」。
 - (二)電子郵件檢舉信箱為「gechief-p@mail.moj.gov.tw」。