

金融監督管理委員會訴願決定書（案號：10900001）

金管訴字第 號

訴願人：○○○

地址：○○市○○區○○路○巷○號○樓

上列訴願人因申請提供資訊事件，不服本會銀行局108年11月22日銀局(控)字第1080221212號函，提起訴願，本會決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、訴願人自107年8月19日起多次來函指○○銀行辦理信用卡業務核發作業涉有竄改信用卡資料、調包信用卡申請書等情。經本會銀行局(下稱原處分機關)請該行稽核單位查核，以108年3月25日銀局(控)字第10802004470號書函回復訴願人尚無其所陳事項。訴願人於108年10月24日申請調閱○○銀行之回復文件及原處分機關108年3月25日書函復訴願人所提之○○銀行稽核單位查復文件。原處分機關108年11月22日函復同意提供○○銀行歷次函復訴願人之函文，惟○○銀行專案查核報告係原處分機關作成108年3月25日銀局(控)字第10802004470號書函意思決定前內部之擬稿、及其為實施監督、管理等業務所取得之相關資料，且該查核報告亦為○○銀行內部密件文書，屬檔案法第18條第6款、行政程序法第46條第2項第1款至第3款及政府資訊公開法第18條第1項第3、4、7款規定，得拒絕或不予提供之情形，爰不予提供。

訴願人不服上開函復，訴稱其申請者為○○銀行稽核單位查復原處分機關之文件，原處分機關否決者為10802004470號函，審核標的錯誤，遂向本會提起訴願，請求撤銷原處分。

二、本件訴願意旨略以：

- (一) 訴願人請求閱覽者為○○銀行108年1月4日○○字第1082221070006號函所報查核報告，惟原處分機關否決閱覽者為108年3月25日銀局(控)字第10802004470號書函，原處分機關審核標的錯誤。
- (二) 本件請求原處分機關提供之○○銀行稽核單位查復該機關之文件，尚非屬該機關作成決定前之內部意見，亦不涉及原處分機關內部單位之擬稿或其他準備作業，爰非為行政程序法第46條第2項第1款及政府資訊公開法第18條第1項第3款所稱「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」，故不得依上開規定不予提供。
- (三) 依法務部102年2月23日法律字第10200515850號函意旨，政府資訊公開法第18條第1項第3款所稱「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」之規定乃在保障機關作成決定得為詳實之思考辯論，俾參與之人員暢所欲言、無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，惟如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辨材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性。本案請求閱覽之○○銀行查核報告即屬上開函示所稱意思決定之主要依據，為基礎事實而無涉決策過程之內部意見溝通，故仍應予公開。
- (四) 如非為政府資訊公開法第18條規定所列限制公開或不予

提供之政府資訊，即應准依人民之申請之。又上開規定所稱禁止或限制公開之資訊係各獨立單元之資訊，非謂同一案卷內有部分資訊具該條所列之情形，即得全部限制公開或不予提供，仍應視可否割裂處理，而為妥適之處置。

- (五) 訴願人申請閱覽之信用卡申請文件、系統紀錄、電話錄音等皆為原處分機關取得之當事人個資，尚無關「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」而無保密問題。

三、原處分機關答辯意旨略以：

- (一) 查○○銀行108年1月4日○○字第1082221070006號函所報查核報告為原處分機關作成「108年3月25日銀局(控)字第10802004470號書函」之主要參考文件，上開資料於原處分機關均列屬為同一文號檔案，即為原處分機關作成前開書函之準備作業文件之一。訴願人稱原處分機關審核標的錯誤一節，顯屬誤會。
- (二) 本案○○銀行查核報告，係原處分機關作成意思決定前之內部單位擬稿或其他準備作業文件，屬政府資訊公開法第18條第1項第3款規定應限制公開或不予提供之政府資訊。且政府資訊公開法所稱之公益係指對不特定多數社會大眾之利益而為之，審酌訴願人其所請未符合對公益之必要條件，故亦與政府資訊公開法第18條第1項第3款所稱之公益無涉。又○○銀行之查核報告為原處分機關為實施監督、管理等業務所取得之相關資料，就該等資料之提供與取得，兼含金融機構與金融監理機關彼此之信賴基礎，倘逕予提供、公開該等資料，對原處分機關現行及未來金融監理之進行、目的將造成妨害。爰屬

政府資訊公開法第18條第1項第4款所定政府機關為實施監督而取得監督對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者，故該等資訊自應限制公開或不予提供。再查，查核報告內容包括銀行對特定業務所定之內部作業規範及經營資訊，該等資料確屬銀行內部經營資訊，公開該等資訊有使他人得知並利用之可能風險，且該查核報告亦為○○銀行內部密件文書，經其表示不同意提供訴願人閱覽，依據政府資訊公開法第18條第1項第7款規定，該等資料有涉及法人營業上秘密或經營事業有關之資訊時，應限制公開或不予提供。

- (三) 本案查核報告係原處分機關作成意思決定前之內部單位擬稿或其他準備作業文件，亦反映個別金融機構之營運情形及內部規範，為密件文書，應屬符合行政程序法第46條第2項第1、2、3款涉及行政決定前之擬稿或其他準備作業文件、一般公務機密、營業秘密及依法規規定有保密之必要者，得拒絕閱覽、抄寫、複印或攝影。
- (四) 訴願人請求原處分機關依個人資料保護法就蒐集其個人資料答覆查詢、提供閱覽或製給複製本，原處分機關基於職權取得之○○銀行查核報告，屬政府資訊，是否公開仍應依政府資訊公開法予以檢視判斷。案經原處分機關審核○○銀行專案查核報告屬政府資訊公開法第18條第1項第3、4、7款規定及檔案法第18條第6款得不予提供之文件。綜上，本件申請案依政府資訊公開法第18條、檔案法第18條之規定均不得提供，訴願人之訴願實無理由。

理 由

一、有關人民申請閱覽、抄錄或複製政府機關資料或卷宗、檔案，或申請提供政府資訊，現行檔案法及政府資訊公開法定有下列規定：

- (一) 人民申請使用政府機關檔案者，檔案法第17條及第18條分別規定：「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。」「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。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。」
- (二) 人民申請政府持有之資訊者，政府資訊公開法第5條及第18條第1項分別規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」「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。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。」。

二、有關檔案法及政府資訊公開法相關規定之適用，依高雄高等行政法院103年訴字第304號判決，按政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，而檔案亦屬政府資訊之一部分，從法律性質觀之，政府資訊公開法係政府資訊公開法制之普通法，而檔案法則屬政府資訊公開法制之特別法；惟因檔案法有關拒絕檔案閱覽、抄錄或複製之規定過於抽象、籠統，反觀政府資訊公開法對於政府資訊之公開機制較有完善且詳盡之規範，檔案法第18條第1款至第6款所列舉規定內容，多可為政府資訊公開法第18條第1項第1、2、5、6、7款所涵蓋，故政府機關依檔案法第18條規定拒絕提供檔案時，宜併參酌政府資訊公開法第18條有關拒絕提供或限制公開之事由。此外，政府機關於何種情形得拒絕人民之申請，檔案法第18條固有7款規定以資為用，惟本於檔案法第17條之規範意旨，政府機關倘有其他法

律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第18條所列各款規定情形之一者，亦得限制之。從而，政府資訊公開法第18條第1項第3款亦得作為拒絕提供檔案之理由。

三、經查本件訴願人申請調閱之○○銀行查核報告，依原處分機關所述，為其作成108年3月25日銀局(控)字第10802004470號書函之主要參考依據。按政府資訊公開法第18條第1項第3款：「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。」其立法理由業已載明為避免事後仍可能發生對不同意之人或其他機關加以攻訐或造成困擾情事。且依最高行政法院101年度判字第171號判決意旨，政府機關作成意思決定前之擬稿或準備作業，於政府機關作成意思決定後，仍有上開規定之適用。本案訴願人申請原處分機關提供之○○銀行專案查核報告，係原處分機關為調查訴願人申訴該行信用卡業務核發作業爭議，作為函復意思決定前之內部單位擬稿或其他準備作業資訊，應屬政府資訊公開法第18條第1項第3款規定應限制公開或不予提供之政府資訊。又本案雖已終結，上開文書並已依檔案法第2條歸檔管理，惟參照上開判決之意旨，該類資訊既係權責機關作成意思決定前之準備作業資訊，則於權責機關作成意思決定後，自應仍有上開規定之適用。

四、再查，本案○○銀行查核報告係原處分機關基於監理目的所取得之文書，具有特殊性及專業性，並涉及該行內部經營資訊，如予以公開或提供，將有礙金融監理目的之遂行，亦有侵害該法人權利、競爭地位之虞。且經原處分機關詢問○○銀行，其並不同意提供系爭資訊於他人。又該查核報告係屬

政府資訊公開法第18條第1項第3款政府機關作成意思決定前內部單位之準備作業文件、第4款政府機關為實施監督而取得監督對象之相關資料及第7款涉及法人營業上秘密或經營事業有關資訊，應限制公開或不予提供，縱依政府資訊公開法第18條第2項之分離原則予以部分遮蔽後提供應用，亦恐因其遮蔽部分性質屬同法第18條第1項第3款、第4款、第7款規定為限閱之資訊，致遮蔽後之內容支離破碎而失其公開之意義。

五、綜上，原處分機關以本案○○銀行查核報告係其作成意思決定前之準備作業文件，亦為該行基於對金融監理機關之信賴而提供作為監理使用，並包含該行營運情形及內部規範，符合政府資訊公開法第18條第1項第3款、第4款、第7款規定所稱得不予提供之文件，尚屬有據，訴願人之訴願理由，尚不可採。

據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第79條第1項決定如主文。

| | |
|------------|---------|
| 訴願審議會 主任委員 | 張傳章 |
| 委員 | 吳志光 |
| 委員 | 林三欽(請假) |
| 委員 | 張心悌 |
| 委員 | 曾宛如(請假) |
| 委員 | 陳淑芳 |
| 委員 | 杜怡靜 |

中 華 民 國 1 0 9 年 5 月 6 日

主任委員 顧立雄

如不服本決定，得於決定書送達之次日起2個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區福國路101號）提起行政訴訟。

裝

訂

線