

金融監督管理委員會訴願決定書（案號：10900006）

金管訴字第 11001918955 號

訴願人：○○○

地址：○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

訴願代理人：○○○

地址：○○○○○○○○○○○○○○○○○○

上列訴願人因申請提供資訊事件，不服本會保險局109年8月21日保局(壽)字第10904264071號函，提起訴願，本會決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣訴願人為○○○○保險股份有限公司（以下稱○○○○）及○○○○保險股份有限公司（以下稱○○○○）之保戶，向上開公司申請理賠遭拒，認上開公司有未依「保險公司對拒賠或解除契約案件之處理原則」辦理之情形，爰分別於108年11月6日及11日向原處分機關申訴及舉發，並請原處分機關對上開公司予以糾正懲處。經原處分機關分別以108年12月5日保局（產）字第1080438569號書函及108年12月9日保局（壽）字第10804385722號書函，請○○○○及○○○○就該個案所涉理賠實務作業查明妥處逕復訴願人，並以108年12月9日保局（壽）字第10804385721號及109年2月15日保局（壽）字第1090411080號書函，函復訴願人就其申訴舉發函之處理情形。嗣訴願人於109年2月21日以「金融監督管理委員會檔案應用申請書」向原處分機關申請閱覽、抄錄

及複製原處分機關上開處置之4函文檔案。原處分機關審視相關公文檔案後，處理如下：

- (一) 經原處分機關審認訴願人申請閱覽、抄錄及複製內容係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，及政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務而取得之相關資料，乃依政府資訊公開法(下稱政資法)第18條第1項第3款及第4款規定，以109年3月24日保局(壽)字第1090132818號書函復訴願人否准所請。訴願人不服，於109年3月31日提出申訴書，原處分機關依相同理由以109年5月6日保局(壽)字第1090135144號書函復訴願人維持原否准處分。訴願人不服，爰於109年5月12日提起訴願。
- (二) 本案提起訴願後，原處分機關自我審查，嗣依訴願法第58條第2項規定，變更109年5月6日保局(壽)字第1090135144號書函處分，並以109年8月21日保局(壽)字第10904264071號函復訴願人，上開4函文之檔案可提供予訴願人部分檔案。惟就原處分機關處理程序、請公司查復函文、公司查復說明及其作成決定或處置等相關資料(以下稱「其他申請閱覽等資料」)，核屬政資法第18條第1項第3款及第4款應限制公開或不予提供之政府資訊，仍礙難提供。
- (三) 訴願人於109年8月間、109年10月22日、109年11月27日仍續就109年5月6日保局(壽)字第1090135144號書函所提訴願，提出訴願補充理由。因原處分機關已變更處分，為探求訴願人提起訴願之真意，本會於110年2月22日以金管訴字第1090150410號書函，函詢訴願人是否就

前揭原處分機關109年8月21日函不服，而續行訴願程序。經訴願人於110年3月2日函復（本會收文日期為110年3月3日）略以，原處分機關同意部份資料提供，若僅為雙方往返書函，則顯無必要，請原處分機關提供同意提供文號1080438572、1080438569、1090411080之全部檔案(個資同意隱藏)之全卷資料。據上開訴願人函復意旨，訴願人係就原處分機關109年8月21日所為同意提供部分所申請政府資訊之函文，表示不服。

二、本件訴願意旨略以：

- (一) 訴願人申請資訊為確認現狀及記載事實之資料，攸關公眾保戶之利益，原處分機關以政資法第18條第3款及第4款限制提供，惟未說明其作成意思決定之思辯過程有關資訊為何，不當擴張「內部單位之擬稿或其他準備作業之範圍」，亦未釋明如提供本案資訊，將如何妨礙或取締時造成困難，恣意行使職權，剝奪人民知的權利。
- (二) 如人民申請提供之政府資訊含有政資法第18條第1項各款所定限制公開或不予提供之事項者，依該條第2項之「分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之。政府資訊個別內容如為政府機關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辯材料，仍應公開。
- (三) 本件原處分機關就訴願人陳情舉發案件所為之調查及製作之相關處置之證據或資料，如將承辦人員之身分資料掩蓋或以其他方式遮蔽，是否即得保護各該承辦人員，惟均未見原處分機關就此節予以審究。
- (四) 訴願人申請資訊涉及人民陳情及請願之重大公益，影響

整個保險產業及要、被保險人、受益人之財產權，保險業者有無公然違法等涉及公益，原處分機關依法應公開相關資訊。

- (五) 政資法第18條第1項第3款豁免公開之資訊必須是「作成決定前之意見溝通或文件」，訴願人所請求之陳情事件調查報告等政府資訊，原處分機關既已完成相關案件之事實認定，該陳情案件相關調查所得之客觀事實應予公開。

三、原處分機關答辯意旨略以：

- (一) 關於訴願人其他申請閱覽等資料部分，按訴願人所申請閱覽、抄錄及複製之資料為原處分機關內部函稿、簽呈，屬原處分機關內部作業等文件，為涉及決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，核屬政資法第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。
- (二) 又政資法第18條第1項第3款所定「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」得不予提供，乃因政府內部單位之擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因先前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾，故不論於機關作成意思決定前、後，該款規定均有其適用。
- (三) 再者，政資法第18條第1項第3款所限制公開資訊，其立法意旨在使政府機關承辦人於未來決策過程無所瞻顧而可充分表達意見，是以縱將本案簽辦人員姓名遮掩，亦不難從有限之承辦人員中推敲出相關人員，將衍生對承

辦人員困擾與壓力，故縱將本案簽辦人員遮掩，公開其餘部分，仍將與政資法第18條第1項第3款立法意旨有違，爰訴願人所申請之相關資訊自應限制公開。

- (四) 未按訴願人申請閱覽、抄錄及複製公司查復說明之相關資料，係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，兼含保險公司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。爰屬政資法第18條第1項第4款所定政府機關為實施監督、管理而取得監督、管理對象之相關資料，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。

理 由

- 一、本件訴願人原係就原處分機關否准其閱覽、抄錄及複製文件申請之109年5月6日保局（壽）字第1090135144號書函表示不服，而提起訴願。惟經本會保險局依訴願法第58條第2項規定變更上開處分，改以109年8月21日保局（壽）字第10904264071號函復訴願人，可提供予訴願人部分檔案，惟就其他申請閱覽等資料，核屬政資法應限制公開或不予提供之政府資訊，仍礙難提供訴願人。嗣訴願人提出訴願補充理由書，經本會函詢訴願人是否就109年8月21日保局（壽）字第10904264071號函表示不服，經訴願人函復，仍請原處分機關應提供其原申請之全部政府資訊。據此，洵堪認定訴願人就係原處分機關109年8月21日保局（壽）字第10904264071號函表示不服，合先敘明。

二、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，現行檔案法及政資法均設有規定，就檔案法及政資法相關規定之適用，依最高行政法院106年度判字第557號判決所揭見解：「檔案法第18條7款拒絕檔案閱覽、抄錄或複製之規定，其第1款至第6款列舉具體事由、第7款則概括規定『其他為維護公共利益或第三人之正當權益者』作為政府機關援為拒絕提供閱覽、抄錄檔案之依據，經與嗣後訂定之政府資訊公開法第18條第1項所列拒絕提供事由相較，檔案法第18條第1至6款列舉規定內容，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，而政府資訊公開法第18條第1項之其他非檔案法第18條具體列舉之事由（例如政府資訊公開法第18條第1項第3款規定），亦莫不與上開檔案法第18條第7款規定之公共利益或第三人正當權益之維護有關，顯然政府資訊公開法第18條第1項規定比檔案法第18條規定更為具體、縝密，且多設計例外得提供之規定，係更符合政府資訊公開目的之達成，是認就人民申請公開之資訊，如具檔案性質者，政府機關除依檔案法規定辦理外，有關拒絕提供閱覽、抄錄或複製檔之事由，亦受限制公開規定較嚴格之政府資訊公開法第18條第1項規定所規範。」從而，政資法第18條第1項各款規定亦得作為拒絕提供檔案之理由。

三、按政資法第18條第1項第3款及第4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：……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。」法務部102年1月24日法律決字第10200013130號函釋略以：「……二、按政府資訊公開法（以下簡稱政資法）第18條第1項第3款明定，政府資訊如屬機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，得不予提供。參其立法理由，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾……是以，行政機關之內部函稿、簽呈或會辦意見，固為上開規定所稱之『行政決定前之內部擬稿或準備作業』，應限制公開或不予提供，而於上開行政機關內部作業文件內所載之承辦人員、決行者與上開內部作業文件中所表達之意見相結合，亦屬內部意見溝通資料之一部，無從割裂視之，否則相關人員仍可能淪為遭人攻訐之對象，而有失政資法第18條第1項第3款保障決策過程中之參與人員能暢所欲言，無所瞻顧之立法原意。」

- 四、次按政府資訊，除有政資法第18條第1項第1款至第9款事由應限制公開或不予提供之情形外，應主動公開或應人民申請提供之。政府資訊如屬於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，則應限制公開或不予提供之。揆諸政資法第5條、第18條及法務部102年1月24日法律決字第10200013130號函釋意旨自明。查本件訴願人申請閱覽原處分機關之簽辦文件，除原處分機關已同意提供之函文及舉發

資料外，尚包括其他申請閱覽等資料，該其他申請閱覽等資料內容，性質係屬原處分機關行政決定前之擬稿或其他準備作業之文件，且為原處分機關基於監理目的取得之文書，如予以公開或提供，將有礙金融監理目的之遂行。原處分機關依前揭政資法第18條第1項第3款、第4款規定，否准訴願人之申請，自屬有據。

五、至訴願人主張相關舉發案件原處分機關已作成決定，故調查所得之客觀事實應予公開一節，按政資法第18條第1項第3款規定立法說明略以：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因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，自不在限制範圍之列，以求平衡。」等語，可知該規定在使公務員能暢所欲言、無所瞻顧，俾機關內部得為詳實之思考辯論，形成妥善決策。故為避免事後仍可能發生對不同意之人加以攻訐或造成困擾情事，縱於行政機關作成決定後，仍應有上開條款之適用（最高行政法院102年度判字第746號判決意旨參照），故訴願人之主張尚非的論。

六、另就訴願人主張依政資法第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」（「分離原則」），可將相關承辦人員之身分資料掩蓋後提供相關政府資訊等節，本案原處分機關於109年8月21日保局（壽）字第10904264071號函，業就訴願人申請之政府資訊，依前揭「分離原則」，提供訴願人閱覽、抄錄或複製。至不予提供之其他申請閱覽等資料，性質為政資法第18條第1項第3款規定所稱之「行政決定前之內部擬稿或準備

作業」。而上開原處分機關內部作業文件所載之承辦人員、決行者與上開內部作業文件中所表達之意見相結合，亦屬內部意見溝通資料之一部，無從割裂視之，否則相關人員仍可能淪為遭人攻訐之對象，而有失政資法第18條第1項第3款保障決策過程中之參與人員能暢所欲言，無所瞻顧之立法原意（法務部102年1月24日法律決字第10200013130號函參照）。是故，原處分機關109年8月21日保局（壽）字第10904264071號函已列表函知訴願人案關可提供訴願人閱覽、抄錄或複製之政府資訊，及依法應限制公開或不予提供之案關處理程序等政府資訊，並敘明不予提供之法令依據，業符合政資法第18條第2項「分離原則」，訴願人之主張，猶無足採。

七、末就訴願人主張其所申請系爭檔案內容屬對公益有必要一節，查訴願人申請閱覽原處分機關之簽辦文件，因其內容為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文件，且本案訴願人申請之政府資訊所牽涉之法律上權利義務關係，僅為訴願人與○○○○或○○○○之保險理賠爭議，性質純屬訴願人與保險公司兩造間之私權紛爭，並未涉及不特定多數人之公共利益，核與公益無關。

八、綜上，原處分機關依政資法第18條第1項第3款、第4款及第2項規定，提供予訴願人所申請之有關處理申訴舉發及回復函文檔案，惟就其他申請閱覽等資料不予提供，自無違誤。訴願主張，核無足採，原處分機關所為否准處分，揆諸前揭規定及函釋，並無不合，原處分應予維持。

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 邱淑貞
委員 吳志光
委員 杜怡靜(請假)
委員 林三欽
委員 洪秀芬
委員 曾宛如
委員 蔡昌憲

中 華 民 國 1 1 0 年 4 月 1 3 日

主任委員 黃 天 牧

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。