

第五章 主管機關

第一節 美國／國家檔案局所屬「政府資訊服務處」

2007年(資訊)「公開促進聯邦政府效率法」(Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007, 以下稱「效率法」)¹制定(2007/12/31)前, US FOIA 雖未設主管機關, 僅要求各聯邦行政機關應在每年2月1日向聯邦司法部(Federal Department of Justice, DOJ)部長(Attorney General)提出各該機關前一會計年度「資訊自由法」的施行報告。²聯邦司法部長應於每年之4月1日向國會提出總體年度報告。³聯邦司法部下設「資訊暨隱私辦公室」(Office of Information and Privacy, OIP), 負責提供各行政機關施行 US FOIA 所需的指導與訓練, 並出版「資訊自由法指南」(Department of Justice Freedom of Information Act Guide) 供各行政機關參考。「資訊暨隱私辦公室」也發行 FOIA Post 電子報, 報導 US FOIA 的最新發展; 並受理不服司法部否准公開的申訴案件(司法部內部行政救濟)。⁴

為提高各機關處理資訊公開案件之效率, 積極落實 US FOIA, 「效率法」特在「國家檔案局」(National Archives and Records Administration, NARA)下, 新設「政府資訊服務處」(Office of Government Information Services, OGIS), 作為 US FOIA 之主管機關。其職責主要有四:

- 1) 檢討各聯邦行政機關資訊公開政策與程序;
- 2) 檢討各聯邦行政機關執行 US FOIA 之狀況;
- 3) 向國會及總統提出關於 US FOIA 之改進建議;⁵
- 4) 調解資訊公開糾紛。⁶

嗣因小布希總統與國會關於 OGIS 應設置在「司法部」或「國家檔案局」下, 未能獲得共識, 終小布希之任, 始終未完成 OGIS 的設立。⁷雖然如此, OGIS 之

¹ Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007, Pub.L.110-175, §§ 3, 4(a), 5, 8, 9, 10(a), 12, Dec. 31, 2007, 121 Stat. 2525, 2527, 2530.

² 5 U.S.C. §552(e)(1).

³ 5 U.S.C. §552(e)(6).

⁴ See, <http://www.usdoj.gov/oip/oip.html> (last visited on 2009/03/01).

⁵ 5 U.S.C. §552(h)(2).

⁶ 5 U.S.C. §552(h)(3).

⁷ 實際上, 國家檔案局遲至今(2009)年1月28日才開始徵選 OGIS 處長。See, *Director of Office of Government Information Services vacancy announced*, The National Coalition for History website, <http://historycoalition.org/2009/02/06/director-of-office-of-government-information-services-vacancy-announced/> (last visited on 2009/03/01).

職權殆已近似下述各國之「資訊官」。

在「效率法」制定前，為因應資訊公開案件逐年增加，處理期間日益稽延的問題，小布希總統於 2005 年 2 月 15 日發佈第 13,392 號總統行政命令(Executive Order No. 13,392)⁸，命各機關增設「資訊公開官長」(Chief FOIA Officer)，負責辦理各機關資訊公開業務。按前揭「總統命令」第 2 條之規定，各機關首長應在該命令發佈後 30 日內，指定機關內資深公務員一人作為「資訊公開官長」(Chief FOIA Officer)，並通知「預算管理局」(Office of Management and Budget, OMB)局長及司法部部長。⁹「資訊公開官長」之職權包括：

- 1) 使該機關有效且適切地執行 US FOIA；
 - 2) 監督(monitor)機關執行 US FOIA 之情況；
 - 3) 向機關首長提出實現該命令所定政策目標應有之方法、策略、人事及資金安排；
 - 4) 預先審查該機關擬提交司法部部長之年度報告；
 - 5) 使大眾瞭解 US FOIA 各款豁免規定之立法目的。¹⁰
- 2007 年「效率法」更將「資訊公開官長」職權法典化。

各機關「資訊官長」得審查各該機關執行 US FOIA 之狀況，包含：

- 1) 評估該機關執行 US FOIA 之程序(含所費資源、逾期未予答覆的案件數等)：¹¹
- 2) 該機關如何協助、告知大眾適用 FOIA，申請公開政府資訊；¹²
- 3) 檢討
 - a. 機關用以處理資訊申請案之科技方法；
 - b. 快速程序之實施方法；
 - c. 有無多軌處理程序，及其內容；¹³
- 4) 檢視機關置於機關網站(或以其他方式)公開資訊之政策與實況；¹⁴
- 5) 提出改善機關資訊申請案件積案的方法。¹⁵

綜上，美國在 2008 年以前 US FOIA 原無主管機關，乃由各機關自為執行，並向司法部長提出年報，再由司法部長彙整向國會提出報告。US FOIA 之落實可說全賴聯邦法院之事後救濟。為了改進執行，小布希總統乃發佈第 13,392 號總統行政命令，於各機關指定「資訊公開官長」負責執行 FOIA；嗣 2007 年「效率

⁸ Executive Order No.13,392, 70 F.R. 75373 (December 14, 2005).

⁹ Executive Order No.13,392, s.2(a).

¹⁰ Executive Order No.13,392, s.2(b).

¹¹ Executive Order No.13,392, s.3(a)(i).

¹² Executive Order No.13,392, s.3(a)(ii).

¹³ Executive Order No.13,392, s.3(a)(iii).

¹⁴ Executive Order No.13,392, s.3(a)(iv).

¹⁵ Executive Order No.13,392, s.3(a)(v).

法」進一步設立專責的 FOIA 主管／監督機關（OGIS）。至於實際成效，尚待觀察。

第二節 英國／資訊官

英國政府在 1997 年公布「你的知的權利：資訊自由法白皮書」(Your Right to Know: The Government's Proposals for a Freedom of Information Act)，宣示未來 UK FOIA 擬設立主管機關，而不採美國模式（將資訊公開之執行完全委由法院監督）。¹⁶嗣 UK FOIA (2000) 果設立「資訊官」(Information Commissioner)，負責監督(monitor)各機關執行 UK FOIA。

「資訊官」之前身為「資料保護官」(Data Protection Commissioner)，原負責監督「資料保護法」(Data Protection Act 1998, UK DPA)之執行。嗣 UK FOIA 將之更名為「資訊官」，並使之兼管 UK FOIA 與 UK DPA 之施行。或謂如上整併有兩個優點：救濟程序更為便捷而經濟，且各機關之執法將受到更多監督。¹⁷由同一個機關兼掌「資訊公開」與「資料保護」(資訊隱私)並可望便利申請程序，提升「用戶友善性」(user-friendliness)。¹⁸

「資訊官」之職權主要為「監督」(monitor)及「執法」(enforcement)。前者指監督各公務機關確實依照 UK FOIA 及其「作業準則」(Codes of Practice)¹⁹之規定，處理資訊公開案件，使臻於良好作業(good practice)程度；後者指資訊官之行政救濟功能。²⁰茲更簡介「資訊官」之職權如下：

1. 施行評估(Practice Assessment)：於獲得政府機關同意後，資訊官得評估該機關之資訊公開案件處理情形，是否達到良好作業(good practice)水準。²¹

2. 施行建議：倘經評估後，認定政府機關之作業方式不符合 UK FOIA 及其

¹⁶ See, CABINET OFFICE, YOUR RIGHT TO KNOW: THE GOVERNMENT'S PROPOSALS FOR A FREEDOM OF INFORMATION ACT (White paper) para. 5.4 (Cm 3818, 1997). Also, JOHN MACDONALD QC AND CLIVE H JONES (eds), THE LAW OF FREEDOM OF INFORMATION para.7.15 (Oxford, 2003).

¹⁷ *Id.* para.7.16; also JOHN WADHAM AND JONATHAN GRIFFITHS, BLACKSTONE'S GUIDE TO THE FREEDOM OF INFORMATION ACT 2000 128 (Oxford, 2005).

¹⁸ See, JOHN WADHAM AND JONATHAN GRIFFITHS, *supra* note17, at 129.

¹⁹ 根據 UK FOIA 第 45 條規定，內閣大臣得就關於機關執行 UK FOIA 第一章條款之細節事項制定作業準則(Code of Practice)。UK FOIA s.45(1); Lord Chancellor's Code of Practice on the Discharge of Public Authorities' Functions under Part I of the Freedom of Information Act 2000 (November 2002).

²⁰ See, JOHN MACDONALD QC AND CLIVE H JONES (eds), *supra* note16, para.7.19; JOHN WADHAM AND JONATHAN GRIFFITHS, *supra* note17, at 128.

²¹ UK FOIA s47 (3).

「作業準則」(Codes of Practice)之規定時，資訊官得對之提出「施行建議」(Practice Recommendations)。²²「實施建議」應以書面為之，除應具體載明不合規定之政府措施外，²³並具體指示應採取之改進方法。不同於下述之「執行通知」、「確認通知」及「資訊通知」，UK FOIA 並未規定政府機關不遵從「施行建議」的後果。

3. **資訊通知(Information notices)**：資訊官於進行前述之「施行評估」及處理下述之「申訴」時，或其認為必要時，得發出「資訊通知」，命政府機關限期提出特定資訊。²⁴其因處理「申訴」而發出「資訊通知」者，該通知僅須載明發出通知之原因（即為受理申訴），無須記載申訴之內容等細節；²⁵其因「施行評估」而發出「資訊通知」者，須具體說明命提出之特定資訊與評估之關聯性。²⁶

4. **執法通知(Enforcement notices)**：資訊官認定政府機關未履行 UK FOIA 第一章所規定之義務時，得對該機關發出「執法通知」，具體指示該機關應採取之改進措施、步驟及改進期限。與前述之「施行建議」不同，「執行通知」具有拘束政府機關之效力；政府機關拒不執行「執行通知」者，將構成「藐視法庭罪」(contempt of court)。²⁷惟政府機關認為資訊官之「執法通知」違法者，得訴請「資訊法庭」(Information Tribunal)撤銷之。²⁸

5. **確認通知(Decision notices)**：申請人不服政府機關所為資訊公開決定（無論准或駁）者，得於用盡機關內部救濟途徑後，向資訊官「申訴」(application to the Commissioner for decision)。除有下列情形之一者外，資訊官就人民提出之申訴，須作成「確認通知」：

- 1) 申訴人尚未窮盡政府機關內部之救濟途徑；
- 2) 申訴人未在合理期間內提出申訴；
- 3) 瑣碎或重複(frivolous or vexatious)之申訴。
- 4) 申訴人撤回申訴。²⁹

「資訊官」認定政府機關在系爭案件中確未履行 UK FOIA 之義務者，應於「確認通知」中具體指明政府機關應採取之改進措施、步驟及改進時限。³⁰政府機關怠於執行「確認通知」者，將構成「藐視法庭」(contempt of court)罪。申請人或原處分機關得訴請「資訊法庭」撤銷「確認通知」。

²² UK FOIA s48 (1).

²³ UK FOIA s48 (2).

²⁴ UK FOIA s51 (1).

²⁵ UK FOIA s51 (2)(a).

²⁶ UK FOIA s51 (2)(b).

²⁷ UK FOIA s 54.

²⁸ UK FOIA s 57.

²⁹ UK FOIA s 50(2).

³⁰ UK FOIA s 50 (4).

6. 聲請搜索票(warrant)：資訊官發現政府機關未履行 UK FOIA 第一章規定之義務，或未履行「資訊通知」、「執行通知」或「確認通知」，而有進入政府機關搜索、扣押之必要時，得向地方法院聲請核發搜索票。³¹

7. 核准各政府機關之主動公開計畫：UK FOIA 並未規定哪些資訊應「主動公開」，僅規定各政府機關應訂定「公開計畫」(Publication schemes)，並依該計畫主動公開政府資訊。各機關之(主動)「公開計畫」應報請資訊官審核，並獲其核准。³²資訊官並可訂頒「主動公開範本計畫」(Model publication schemes)，³³供各政府機關訂定公開計畫之參考。

8. 報告義務：資訊官每年應向國會提交執行職務之報告；必要時，得隨時向國會提出報告。³⁴

綜上，英國資訊官之職權兼有「執行監督」與「事後救濟」，且資訊官作成之「執法通知」，對各機關具有拘束力。惟「資訊官」僅有一人，且機關編制規模很小³⁵，尚須同時監督 UK DPA (個人資料保護法)與「2004 年環境資訊規則」(Environmental Regulation 2004)³⁶之執行，工作相當吃力。³⁷

第三節 加拿大／資訊官

不同於英國之資訊公開與資訊隱私之「主管機關合一」制，加拿大之「資公法」與「個資法」分由兩個不同機關主管-- 加拿大資訊官(Canada Information Commissioner) 負責監督 CA FOIA 之執行，加拿大隱私官(Canada Privacy Commissioner)負責監督 CA PA 之執行。

「資訊官」係由內閣總理(Governor in Council)提名，經國會同意後任命；³⁸任期 7 年，得連任一次。³⁹「資訊官」為國會之下屬機關，由國會設立，並向國會負責。⁴⁰其主要任務在於提供資訊公開之救濟。凡申請人不服政府機關之(資訊

³¹ UK FOIA s55, schedule 3 para. 1(1).

³² UK FOIA s19 (1).

³³ UK FOIA s20.

³⁴ UK FOIA s49.

³⁵ ICO Organizational Structure, available at: http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/practical_application/organisational_chart.pdf (lasted visited on 2009-06/02).

³⁶ Environmental Regulation 2004, Statutory Instrument 2004 No.3391.

³⁷ 亦因此造成資訊官辦公室待處理之積案量持續增長的現象。

³⁸ CA FOIA s 54(1).

³⁹ CA FOIA s 54(2).

⁴⁰ See, COLONEL MICHEL W. DRAPEAU & MARC-ACRÈLE RACICOT, FEDERAL ACCESS TO INFORMATION

公開) 決定時, 得向資訊官提出申訴(complaint)。⁴¹資訊官為處理申訴案件, 得進行「調查」(investigations); 惟調查之前, 應通知原決定機關之首長, 並告知申訴案之內容。⁴²資訊官在調查程序中具有以下職權:

1. 傳喚、拘提(summon and enforce the appearance of persons): 資訊官認為必要時, 得傳喚、拘提、或強制特定人士提供口頭證言或書面具結。⁴³

2. 聽取證言(administer oaths)及接受證據(receive and accept such evidence and other information): 資訊官得聽取證言;⁴⁴並接收任何適當之證據與資訊, 無論該等證據可否提出於法庭。⁴⁵

3. 進入處所(enter any premise): 為進行調查, 資訊官得於符合安全規定的情況下, 進入任何政府機關辦公處所。⁴⁶

4. 秘密訪談(to converse in private): 資訊官依 CA FOIA s 36(1)(c)進入私人處所後, 得與任何人進行秘密談話。⁴⁷

5. 資料檢查與複製(to examine or obtain copies): 資訊官得檢查並複製其認為必要之資料;⁴⁸即使該資料依 CA FOIA 或其他法律, 乃不應對外公開或應予保密者。⁴⁹

調查完成後, 資訊官認為申訴有理由者, 資訊官應將其調查發現(findings)連同其認為適當的改進建議(recommendations), 通知機關首長, 並得要求機關首長於限期內回覆是否採取改進措施及其內容。⁵⁰資訊官應並將其「發現」告知申請人與第三人。⁵¹若機關未於資訊官指定之期限內採行改進措施(按: 即提供資訊予申請人), 資訊官應即告知申請人, 得向法院起訴。⁵²

值得注意者, 加拿大資訊官於完成調查程序後, 經申請人同意者, 得為申請

AND PRIVACY LEGISLATION ANNOTATED 2004, at 841 (2003).

⁴¹ CA FOIA s 30(1). 申請人得提出申訴的事由不限於申請資訊遭駁回, 更包含申請人認申請費用過高、申請案件處理期間過長、政府機關未依申請人所求之語言格式提供資訊等。

⁴² CA FOIA s 32.

⁴³ CA FOIA s 36(1)(a).

⁴⁴ CA FOIA s 36(1)(b).

⁴⁵ CA FOIA s 36(1)(c).

⁴⁶ CA FOIA s 36(1)(d).

⁴⁷ CA FOIA s 36(1)(e).

⁴⁸ CA FOIA s 36(1)(f).

⁴⁹ CA FOIA s 36(2).

⁵⁰ CA FOIA s 37(1).

⁵¹ CA FOIA s 37(2).

⁵² CA FOIA s 37(5).

人之利益，參加申請人提起之訴訟；⁵³甚或以自己之名義，向法院逕行起訴，請求法院撤銷機關之決定，⁵⁴此時申請人亦得參加訴訟。⁵⁵

此外，資訊官應於每一會計年度終了後 3 個月內，就該年度 CA FOIA 之執行狀況向國會提交「年度報告」(annual report)；⁵⁶必要時，並得隨時向國會提交「特別報告」(special report)。⁵⁷

綜上，加拿大之「資訊官」因隸屬於「國會」，僅具事後救濟（受理申訴及進行訴訟）之職權，而無主動監督各機關施行 CA FOIA 之權。雖然如此，CA FOIA 賦予「資訊官」諸多權力，並有進行訴訟之權，仍有值得取法之處。

第四節 日本

日本情報公開法(JP FOIA)，一如我國現制與美國 2007 年前舊制，並未設立專責之主管機關。但日本對於資訊公開案件，在相當於我國「訴願」層級之「行政不服審查」階段，明定機關應向「情報公開・個人情報保護審查會」諮詢之程序。「情報公開・個人情報保護審查會」雖非資訊公開之主管機關，但既擔負一定行政救濟功能，亦有介紹之必要。

「情報公開・個人情報保護審查會」(以下簡稱「審查會」)前身為「情報公開審查會」。其組織與職權原規定在 1999 年制定之「情報公開法」第 21 條至第 35 條。嗣情報公開法修正時，將其獨立規定為「情報公開審查會設置法」；2003 年配合「個人情報保護法」⁵⁸之制定，再更名為「情報公開・個人情報保護審查會設置法」⁵⁹(以下簡稱「設置法」)。依「設置法」之規定，「審查會」設於「總理府」下，由委員十五人組成，原則上為兼任，必要時得設置專職委員(不得逾五人)。⁶⁰「審查會」於申請人不服各行政機關依「情報公開法」、「獨立行政法人持有之情報公開法」、「個人情報保護法」及「獨立行政法人持有之個人情報保護法」之規定，作成准駁公開決定，而依行政不服審查法聲明不服時，負責向各行政機關提出行政不服程序的「諮詢意見」。⁶¹

⁵³ CA FOIA s 42(1)(b).

⁵⁴ CA FOIA s 42(1)(a).

⁵⁵ CA FOIA s 42(2).

⁵⁶ CA FOIA s 38.

⁵⁷ 惟如該特別報告與個別申訴案有關者，須俟資訊官完成調查，並通知機關首長、申請人、第三人，且資訊官指定之改善期限屆滿而未獲改善者，方可提出。CA FOIA s 39.

⁵⁸ 個人情報の保護に関する法律(平成十五年法律第五十七號)。

⁵⁹ 情報公開・個人情報保護審查會設置法(平成十五年五月三十日法律第六十號)。

⁶⁰ 情報公開・個人情報保護審查會設置法第 3 條。

⁶¹ 情報公開・個人情報保護審查會設置法第 2 條。

「審查會」之諮詢意見僅具「諮詢」效力，並不拘束機關首長之審查決定。惟施行迄今，各行政機關首長完全尊重「審查會」之意見。⁶²依「設置法」之規定，「審查會」為進行調查程序，得要求原處分機關提出與處分相關之行政文書、⁶³通知聲明不服之當事人或參加人提出意見書或資料、通知適當之人到場陳述意見、或指定委員閱覽行政文書。⁶⁴

綜上，「審查會」雖非 JP FOIA 主管機關，僅備行政內部救濟之諮詢。惟各行政機關作成行政不服審查決定時，無不尊重「審查會」之意見，「審查會」對 JP FOIA 的施行乃有事實上之引導作用。日本未有行政主管機關，是否不利於 JP FOIA 之施行，有待觀察。

第五節 德國／聯邦資料保護暨資訊官

德國資訊公開法(DE FOIA)遲至 2005 年始完成立法，其時已有負責監督各機關執行「聯邦資料保護法」(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG = DE DPA)之「聯邦資料保護官」(Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Federal Commissioner for Data Protection)。DE FOIA 乃將監督各機關執行該法之權，一併賦予「聯邦資料保護官」，並將之正名為「聯邦資料保護暨資訊自由官」(Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information，下稱「聯邦資訊官」)。由於 DE DPA 關於「聯邦資料保護暨資訊官」之組織與職權已有詳盡規定，DE FOIA 第 12 條第 3 項遂僅規定，「聯邦資訊官」準用 DE DPA 之規定。

「聯邦資訊官」由聯邦政府(Bundesregierung)提名，經聯邦眾議院(Bundestag)過半數議員投票同意後，由聯邦總統任命之。⁶⁵「聯邦資訊官」於眾議院選舉時須年滿 35 歲，⁶⁶任期 5 年，得連任一次。⁶⁷「聯邦資訊官」應依據法律，獨立行使職權，並應受聯邦政府之法律監督(Rechtsaufsicht der Bundesregierung)。⁶⁸「聯

⁶² 參見，林素鳳，〈我國與日本資訊公開法制之比較〉，《警大法學論集》，第 12 期，頁 77 (2007 年 4 月)。

⁶³ 情報公開・個人情報保護審查會設置法第 9 條第 1 項；並見，林素鳳，〈我國與日本資訊公開法制之比較〉，《警大法學論集》，第 12 期，頁 77 (2007 年 4 月)。

⁶⁴ 參見，林素鳳，〈我國與日本資訊公開法制之比較〉，《警大法學論集》，第 12 期，頁 78 (2007 年 4 月)。

⁶⁵ DE DPA §22(1).

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ DE DPA §22(3).

⁶⁸ DE DPA §22(4).

邦資訊官」設於內政部之下，並受內政部之職務監督(Dienstaufsicht des Bundesministeriums des Innern)；惟其預算應分別編列，成為內政部預算之專章。⁶⁹按 DE FOIA 第 12 條第 3 項準用 DE DPA 第 24 條第 1 項之結果，「聯邦資料保護暨資訊官」應監督 DE FOIA 之執行；⁷⁰並應將監督結果(Ergebnis)，連同改進建議，一併告知各機關。⁷¹

「聯邦資料保護暨資訊官」發現聯邦行政機關有違反 DE FOIA 之情事時，得主動展開調查；⁷²並應於期限內完成調查，提出「意見書」(Stellungnahme)，載明改進方案。⁷³又，「聯邦資料保護暨資訊官」每 2 年應向聯邦眾議院(Bundestag)提出「活動報告」(Tätigkeitsbericht)，說明 DE FOIA 近期之發展，並公開之；⁷⁴「聯邦資料保護暨資訊官」並得對聯邦政府提出加強 DE FOIA 施行之建議。⁷⁵

按 DE FOIA 第 12 條第 1 項之規定，資訊公開申請人不服機關之決定者，得向「聯邦資料保護暨資訊官」尋求救濟。⁷⁶又依該法第 9 條第 4 項規定，申請人就駁回申請之決定，亦得提起異議(Widerspruch)（按：相當於我國之訴願程序）及課予義務訴訟(Verpflichtungsklage)。⁷⁷

綜上，德國「聯邦資料保護暨資訊官」之職權與英國「資訊官」頗多類似。兩者均兼有「執行監督權」與「行政救濟權」，惟英國資訊官之權責似是更為完整。⁷⁸附帶說明者，澳洲資訊公開法未設主管機關，僅許當事人選擇向「聯邦監察使」(Australian Ombudsman)申訴(complaint)；且聯邦監察使之決定，對各機關並無拘束力。

⁶⁹ DE DPA §22(5).

⁷⁰ DE FOIA §12(3) & DE DPA §24(1).

⁷¹ DE FOIA §12(3) & DE DPA §24(5) (Der Bundesbeauftragte teilt das Ergebnis seiner Kontrolle der öffentlichen Stelle mit. Damit kann er Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzes, insbesondere zur Beseitigung von festgestellten Mängeln bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten, verbinden. §25 bleibt unberührt).

⁷² DE FOIA §12(3) & DE DPA §25(1).

⁷³ DE FOIA §12(3) & DE DPA §25(2)&(3).

⁷⁴ DE FOIA §12(3) & DE DPA §26(1) (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Er unterrichtet den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen des Datenschutzes).

⁷⁵ DE FOIA §12(3) & DE DPA §26(3).

⁷⁶ DE FOIA §12(1) (Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht).

⁷⁷ DE FOIA §9(4) (Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig).

⁷⁸ 德國「聯邦資料保護暨資訊官」所為之監督結論及改進建議，對各機關有無拘束力，尚待研究。

第六節 我國應設置獨立行政機關「資訊官」

由前述立法例之比較可知，設置專責機關負責監督各政府機關實施「資公法」，堪稱世界潮流。我國因未設主管機關，有關「資公法」之施行情形（例如每年有多少件申請案，否准公開比例如何等）一無所悉，諱莫如深。茲建議：修法增設「資公法」主管機關，並仿英、德立法例，設置獨立之「資訊官」，兼掌「資公法」與「個資法」之「施行監督」與「行政救濟」。

一、職權

未來「資公法」主管機關（「資訊官」）應具有以下職權：

1. 監督執行權

為有效監督各機關確實執行「資公法」，「資訊官」得依職權（主動）或依申請（被動）行使下列職權：

- 1) 調閱權：資訊官得調閱「係爭資訊」，以確認其是否為「豁免公開資訊」。
- 2) 建議權：資訊官得建議各機關如何調整其施行作為。
- 3) 評鑑報告權：資訊官應逐年評鑑各機關執法狀況，並向立法院提出年度施行報告。

2. 法律解釋權

資訊官作為「資公法」（暨「個資法」）之主管機關，應有訂頒「施行細則」與相關釋示令函（解釋性行政規則）的權力。

3. 訴願管轄權

為使行政監督發揮最大效用，貫徹施行「資公法」及「個資法」，應將不服各機關資訊公開（暨個資保護）決定而提起之「訴願」案件，一律劃歸「資訊官」審議。訴願法第四條之規定應予修正，明定關於資公法與個資法之訴願案件，不適用之。

4. 訴訟實施權

茲建議參考加拿大立法例，明定「經資訊公開申請人同意」後，「資訊官」得以

自己之名義，提起資訊公開訴訟；當事人自行起訴者，資訊官亦得為當事人之利益，參加訴訟。

二、組織

關於「資公法」主管機關之建置，可行之方案略有（依序）：

方案 1：於行政院下設二級獨立機關--「資訊官」

本案擬在行政院下設二級獨立行政機關「資訊官」一人。其優點在於：

1.最能符合世界潮流，充分宣示政府重視（政府）「資訊公開」與「資訊隱私」（個人資料保護）的決心。如此之「資訊官」具有適切位階（與行政院所屬其他部會平行）及合理保障（獨立機關成員應依據法律，獨立行使職權，受任期保障），足可勝任前述各項職權。

2.獨任制獨立機關可望打破官官相護的陋習，並符合政府再造組織精簡的政策目標。按政府經由各種管制，原已累積無數資訊，復因資訊科技(information technology)發展之賜，乃能無限量地蒐集、存儲，並精確、迅速地處理（含搜尋、分析、比對與傳輸）資訊。面對「資訊時代」(information age)政府與人民關於國家（公務）資訊之掌握極不對稱（不對等）的形勢，人民非有「政府資訊公開請求權」，無法有效駕馭（含塑造與解構）政府，維繫國民主權原則於不墜；遑論確保公民「自由、平等參與」政治思辯所必需的「自主地位」(position of autonomy)。然，政府透明、資訊公開之要求，本質上與官僚體系自身利益衝突，為免機關本位主義，甚至官官相護的陋習，阻礙資訊公開請求，設立獨立行政機關，使之相對超然於原有官僚體系，客觀監督各機關執行資訊公開法，確有必要⁷⁹。次按，我國現有獨立行政機關皆採委員制，且委員人數眾多⁸⁰（國外合議制行政機關率由 3 至 5 位委員組成）。姑不論有限的實行經驗是否令人失望，僅委員組織龐大一節，迭遭批評為政治酬庸或政黨分贓。本案僅設「資訊官」一人，並建議幕僚編置精簡化（含一併主管「個資法」），當可符政府再造、組織精簡的原則。

⁷⁹ 參見釋字第 613 號解釋理由書（「唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲」）。

⁸⁰ 公平交易委員會置委員 9 人，金融監督管理委員會置委員 9 人，國家通訊傳播委員會置委員 7 人，公務人員保障暨培訓委員會置委員 10 至 14 人（其中 5 到 7 人為專任委員）。

3.改制簡易可行。本案（於行政院下新設編制精簡之獨立組織）可避免既有各部會間之權力競逐，使政治阻力相對化減。法制作業上亦甚簡便，只需在已送交立法院審議之「行政院組織法」修正草案第3條增列「資訊官」即可。按行政院98年4月30日函送立法院審議之「中央行政機關組織基準法部分條文修正草案」及「行政院組織法修正草案」，已規定行政院得設獨立機關，⁸¹並擬刪除「中央行政機關組織基準法」第32條第2項之限制（獨立機關總數為5）。本案與既定組織再造政策實相吻合。

方案2：於法務部下設三級獨立機關「資訊官」

如方案1不獲見納，可考慮參考前述德國之制，將配備前述職權之「資訊官」設置於法務部之下，成為三級獨立行政機關。本案與方案1不同者，僅機關層級較低（非行政院所屬機關，而為法務部所屬機關），其餘各點（含仍為獨立機關）前案同，不贅。

本案之優點在於其於政府組織之變動相對較小，僅須修正法務部組織法。⁸²然，此亦正是其缺點：不足以宣示政府貫徹「政府資訊公開」（與「個人資料保護」）之決心；而相對較低之機關層級亦難有效「監督」各機關執法！

附帶一言者，最後如決定不設置「資公法」專責主管機關，至少應參考日本立法例，修正「資公法」，於行政院內成立（類似「行政院訴願審議委員會」或「行政院法規會」之）「政府資訊公開法暨個人資料保護法諮詢委員會」，並修正「訴願法」第四條，規定各機關受理關於「資公法」與「個資法」訴願案件，應先徵詢行政院「政府資訊公開法暨個人資料保護法諮詢委員會」之意見，俾該委員會得以發揮實質上統一（「資公法」與「個資法」法律）見解，並監督執行的功用。

⁸¹ 參見「行政院組織法修正草案」第8條

(<http://www.rdec.gov.tw/sp.asp?xdurl=reform/reform.html&mp=14> visited on 2009/05/30)。

⁸² 前揭「行政院與所屬機關組織調整作業原則」第2點規定，行政院所屬機關之組織法在「行政院組織法（修正草案）」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例（草案）」通過前，不得修正行政院所屬各部會之組織法；且各部會須於98年8月15日前將其「組織調整規劃報告」送交行政院。