

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕286号

申请人：张雄，男，汉族，1988年10月5日出生，身份证号码612722198810050279，住陕西省神木市栏杆堡镇张家圪村二组16号。

被申请人：神木市人民政府。

住所地：神木市滨河新区街道。

法定代表人：段智博，市长。

申请人对被申请人作出的神政办依申〔2024〕57号《政府信息公开告知书》不服，向本机关申请行政复议。本机关依法受理，现已审理终结。

申请人请求：确认被申请人作出的神政办依申〔2024〕57号《政府信息公开告知书》违法，并责令重新作出。

申请人称：《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》规定，行政机关向申请人提供的政府信息，应当是正式、准确、完整的，申请人可以在生产、生活和科研中正式使用，也可以在诉讼或行政程序中作为书证使

用。《关于审理政府信息公开行政复议案件若干问题的指导意见》第七条第二款第十六条第一款均规定，被申请人向申请人提供的政府信息必须完整、准确。被申请人在告知书中陈述“经核实，为维护信访大厅秩序，信访局依据《中华人民共和国居民身份证法》第十四条制定内部管理制度，进入信访大厅需登记身份信息，并按规定做好保密工作”，申请人认为被申请人作出的告知书仅认定申请人依法申请的政府信息事实存在，但被申请人未依据上述规范性文件，依法向申请人完整、准确公开案涉政府信息，也未说明不公开的理由和法律依据。人民法院案例库编号为 2024123013002 的参考案例，许某云诉北京市大兴区人民政府、北京市人民政府政府信息公开及行政复议案，裁判要旨：内部事务信息是行政机关履行内部监督管理职能、开展日常工作中制作或者获取的信息，主要包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息。判断是否属于内部事务信息应从两个方面考量：从形式上而言，仅局限于行政机关内部之间；从效力上来说，仅为内部管理事项，对外部不具有约束力，不会对相对人的权利义务产生实际影响。一旦内部形成的信息开始外化，所记载内容直接设定当事人权利义务且对外发生了法律效力，则认定该信息对当事人的合法权益产生了实际影响，不再属于内部事务信息的范畴，应当予以公开。故，申请人依法申请的政府信息虽然是神木市信访局的内部事务信息，但该内部规章制度已然外化，内部规章制度所记载内容直接设定所有来访公民权利义务且对外发生了法律效

力，强制公民在其提供的纸质台账上记录身份证信息，且如果公民拒绝其在纸质台账上记录身份证信息的违法要求信访局就禁止公民进入办公大楼办理业务，故，应依法认定该内部规章制度对所有来访公民的身份证信息受法律保护的合法权益产生了实际影响，不再属于内部事务信息范畴，应当依法予以公开。最后，被申请人在告知书中引用的《中华人民共和国居民身份证法》第十四条原文如下：有下列情形之一的，公民应当出示居民身份证证明身份：（一）常住户口登记项目变更；（二）兵役登记（三）婚姻登记、收养登记；（四）申请办理出境手续；（五）法律、行政法规规定需要用居民身份证证明身份的其他情形。依照本法规定未取得居民身份证的公民，从事前款规定的有关活动，可以使用符合国家规定的其他证明方式证明身份。即，该法律条款规定上述五种情形下公民应当“出示”居民身份证证明身份，并非强制要求公民在纸质台账上记录身份证信息，且信访局职能明显不属于前四种。

被申请人答复称：一、被申请人告知书引用的法律条款并无不当。依据《中华人民共和国个人信息保护法》第五条、第七条、第十三条、第二十九条，在具有特定的目的和充分的必要性的情况下，可以对来访登记信息进行处理。依据《中华人民共和国居民身份证法》第十四条规定“有下列情形之一的，公民应当出示居民身份证证明身份：……（五）法律、行政法规规定需要用居民身份证证明身份的其他情形”。上

述法律虽没有明确列明进入信访大厅必须出示和登记身份证信息，基于公共利益目的和信访工作的特殊性，收集来访人员信息系保障公共场合安全、问题溯源及防范风险的必要手段，具有特定的目的和充分的必要性。故，有必要核实到访人员身份，到访人员也有义务配合提供居民身份信息。安全检查、身份登记、出示身份证件的行为亦是出于安全考虑的常规做法。来访登记在实际操作中仅用于合理管理，也未侵犯公民合法权益。因此，告知书已经在一定程度上公开了相关信息，使申请人了解到信访局该行为的合法性基础。告知书根据可公开内容，从而引用《中华人民共和国居民身份证法》相关法律作出回复，并无不当。二、来访登记具体实施的相关规定可以不予公开。申请人请求被申请人公开“神木市信访局要求来访公民必须在纸质台账上记录公民身份证、手机号等个人信息，负责对来访公民登记的工作人员称该局对以上要求有相关规定”。单位内部制定来访登记措施的相关规定，不属于政府信息公开的范畴，单位要求访客登记通常是出于安全、管理和内部控制的考虑，属于单位内部管理的一部分。依据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条、第二十条的规定，来访人员登记的相关规定作为信访局后勤管理、内部工作流程等方面的信息，被申请人可以不予公开。综上，被申请人作出的神政办依申〔2024〕57号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》，法律依

据充分、程序合法、内容适当，请求予以维持。

经审理查明：2024 年 10 月 8 日，申请人向被申请人申请政府信息公开，其申请内容主要为：“神木市信访局要求来访公民必须在纸质台账上记录公民身份证、手机号等个人信息，负责对来访公民登记的工作人员称该局对以上要求有相关规定，现依据《政府信息公开条例》要求该局依法公开。”

2024 年 10 月 30 日，被申请人向申请人作出神政办依申〔2024〕57 号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》，其主要内容：“张雄：您提交的政府信息公开申请本机关于 2024 年 10 月 8 日收悉。经核实，为维护信访大厅秩序，信访局依据《中华人民共和国居民身份证法》第十四条制定内部管理制度，进入信访大厅需登记身份信息，并按规定做好保密工作。”

申请人不服该政府信息公开告知，以神木市人民政府为被申请人向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交证据有：神政办依申〔2024〕57 号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》、神木市人民政府官网政务公开截图、邮寄单复印件各 1 份。未说明证明目的。

被申请人提交的证据有：神政办依申〔2024〕57 号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》、申请人申请信息公开平台截图、神木市信访局情况说明复印件各 1 份。证

明目的：被申请人作出的神政办依申〔2024〕57号《神木市人民政府办公室政府信息公开告知书》程序合法、适用法律正确、告知内容并无不当。

本机关认为：被申请人属于《中华人民共和国政府信息公开条例》规定的政府信息公开法定主体，有权就申请人提出的政府信息公开申请进行处理并作出答复。本案中，申请人向被申请人申请公开相关规定，但被申请人在告知书中并未明确告知申请人所申请内容是否公开，也未根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第三十六条之规定，分情况作出答复，属于告知内容的主要事实不清。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第（一）项之规定，本机关决定：

（一）撤销被申请人作出的神政办依申〔2024〕57号《政府信息公开告知书》；

（二）责令被申请人在收到本决定之日依法对申请人提出的信息公开申请重新答复。

对本决定不服，可以自接到本决定之日起十五日内，向人民法院提起行政诉讼。

