

# 公務員未依保密規定處理檢舉案件之法律責任

## 壹、前言：

公務員未依保密規定處理檢舉案件致觸犯刑法相關規定，屢見不鮮，尤其何者為應秘密之事項及其相關處理程序常有界定不清、適用不明之處，本專報謹就本部近來發生之洩密案例，針對檢舉案保密規定之運用，從公務員保密義務、保密目的、相關法令規定、相關洩密判決分析，綜合整理，提出基本判斷依據，以供參考。

## 貳、案例：

- 一、檢舉人「黃○○」君向○○縣政府政風室檢舉「○○事業集團○○砂石企業股份有限公司於○○溪旁設置砂石廠房機具濫盜砂石破壞國土」，本案因事涉水利單位，該室函請水利處第○河川局依法處理。案經本部前水利處第○河川局依據檢舉指稱查證瞭解，有關○○砂石廠違法設置地磅、違規施設砂石廠部分已於檢舉前主動查處並分別處以行政罰鍰在案，有關違建部分已函請○○縣○○鎮公所依法處理，全案前水利處第○河川局以九十年十月八日水利管字第0九00二0二0九五號函分別函復檢舉人、○○縣政府政風室、○○砂石廠及相關單位。惟查該函除以正本函復檢舉人外，並以副本抄送本處、○○縣政府、○○縣○○鎮公所、楊立委瓊櫻、邱立委太三、「○○砂石廠」及相關單位，其中「○○砂石廠」列為副本收受者，經瞭解本案承辦人未依保密規定，將檢舉人及被檢舉人並列。
- 二、檢舉人「王○○」君前於九十一年四月十九日針對○○工程公司承包○○公司高速鐵路工程 C250 標破堤施工部分，疑有超挖堤防危害公共安全乙案，分別向水利署第○河川局、交通部高速鐵路局、○○縣政府、行政院、交通部、經濟部、經濟部水利署等單位檢舉該案。惟檢舉人「王○○」君卻於

九十一年六月五日接獲○○公司之函復有關檢舉內容之回應，王君質疑相關單位洩漏其基本資料，經查水利署第○河川局以九十一年五月十六日水管字第○九一五○○四一二五○號函復檢舉人時，亦將被檢舉人「○○公司」列為副本收受者，疑似洩漏檢舉人基本資料。

### 參、公務人員保密義務、目的：

有關水利署第○河川局處理「黃○○檢舉○○事業集團○○砂石公司違法濫盜砂石破壞國土」及「王○○檢舉高速鐵路承包商○○公司超挖堤防危害公共安全」等案，皆因承辦人除以正本函復檢舉人外，並以副本抄送被檢舉人，致有洩漏公務上應保密事項之虞，惟公務員對其主管應秘密之事項均不得洩露，其相關法令規定如：

- 一、公務員服務法第四條：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」
- 二、國家機密保護辦法第四條：「公務人員應依法忠誠服務，絕對保守國家機密，處理機密公務時，並須採取保密措施，嚴防洩密。」

故公務員應嚴守保密義務，公務員服務法係屬概括規定，實際上，是否洩密及是否應加處罰，則散見於刑法或其他法律，除此而外，凡關係他人權利、義務或個人隱私之案件，在未依法公開前，參與辦理過程中之人員，亦均有保密義務，除確保行政目的之達成，亦兼顧人民權利之保障。

### 肆、相關洩密案例判決（針對非國家機密之洩密案例）：

刑法基本規定：刑法第一百三十二條，「公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、

拘役或三百元以下罰金。非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息或物品，而洩漏或或交付之者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。」

- 一、案例一：甲係省公路局某監理站稽查，檢舉人乙具名向省公路局檢舉某駕訓班涉有非法侵占水利用地，某駕訓班負責人獲悉檢舉情事後，即向甲洽詢檢舉內容及檢舉人姓名，孰料甲竟提供檢舉函文供其影印，乙知其情事即向有關機關告發。法官並以刑法第一百三十二條第一項判處甲有期徒刑四月（最高法院八十五年度台上字第 4435 號判決）。
- 二、案例二：劉員為教育局督學，負責幼稚園視導與檢舉案件查處等業務，對於檢舉人金某之姓名及電話，負有保密之義務，不得任意外洩，以免危及檢舉人之安全，並衍生不必要困擾，而劉員應被檢舉人之要求而將金某之姓名電話洩漏，法官認為此一保守機密義務，不因檢舉案件處理完畢而結束。本件被告劉員既然承辦前開『小王子幼稚園』違法設立檢舉案件之查處事宜，依法令即負有保密義務，自不得將檢舉人任何資料洩漏給他人知悉，本案法官亦以刑法第一百三十二條第一項判處有期徒刑三月（台灣高等法院台南分院八十六年度上易字第 159 號判決）。
- 三、案例三：吳○○係金門縣○○鄉鄉長，呂○○係○○鄉公所秘書，何○○係○○鄉公所前任財經課長，均係依據法令從事公務之人員，明知依違章建築處理辦法第九條規定，對於檢舉違章建築之檢舉人姓名應注意予以保密，且依當時情形，非不能注意，竟疏於注意，文由何○○簽擬，經呂○○轉呈吳○○判行，將檢舉坐落金門縣○○鄉○○村○○地號土地上建物為違章建築之檢舉人張○○之姓名，貿然登載於○○鄉公所○○號簡便行文表，並寄發予遭檢舉之許○○及許○○，洩漏關於中華民國國防以外應祕密之消息，法官以

為吳○○等三人與被檢舉人無特定關係，故判處吳員等三人過失洩漏關於中華民國國防以外應秘密之消息，各處拘役三十日（福建高等法院金門分院八十七年度上訴字第 8 號判決）。

四、案例四：○○鄉農會七名理監事，聯名向彰化縣政府檢舉該農會總幹事劉○○涉嫌超貸不法等情，則該檢舉書（包含檢舉人之身分、檢舉之內容）對○○鄉農會自屬應秘密之文書，依行政機關處理人民陳情案件要點第十八條之規定，人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密，而檢舉書屬應保密之文書，並非檢舉人在檢舉書中提出隱匿身分之要求才屬於應秘密之文書，被告張○○等四人並以加註「密」字之八十六年八月八日八六彰府農輔字第一四八五七四號公函答覆檢舉人江○○，該公函副本又函知○○鄉農會，然被告四人因疏於注意，未於公函上註明受文者為○○鄉農會監事會，亦未將函送○○鄉農會之檢舉書或公函上隱匿檢舉人之身分，使被檢舉人劉○○及○○鄉農會之職員鄭○○於批閱前揭彰化縣政府之公文時，得以知悉檢舉人之姓名及檢舉內容，如果被告四人有將函送○○鄉農會之檢舉書或公函上隱匿檢舉人之身分，則縱使○○鄉農會因公文處理流程有所疏失，總幹事劉○○亦不致知悉檢舉人之身分，足認因被告四人之疏失劉○○始知悉檢舉人之身分，故認定本件檢舉人身分之洩漏，因被告四人核發公文之疏失所致（節錄台灣高等法院台中分院八十八年度上易字第 446 號部分判決理由書）。

#### 伍、洩密案例判決分析：

##### 一、以正本函復檢舉人並以副本抄送被檢舉人：

於案例三及案例四皆因公務員於函復檢舉人時並另以副本抄送被檢舉人致生洩密事件，法院對此皆認為核有疏失並應負刑責。

## 二、函復之內容是否屬秘密事項：

於案例四中，法院認為檢舉書（包含檢舉人之身分、檢舉之內容）對被檢舉對象自屬應秘密之文書，依行政機關處理人民陳情案件要點第十八條之規定，受理機關應予保密，故任何足以推知檢舉人身分、檢舉內容之文字、語言、符號皆應予以保密，另案例二，則以公務員負責業務之屬性認為，對檢舉人之姓名及電話負有保密之義務，不得任意外洩，以免危及檢舉人之安全，並衍生不必要困擾，足見法院對職務上何為應保密之事項，判斷標準因人、事而異，大抵考量因素為：

- (一)事項之性質：如檢舉人姓名或該函文本已依規列為機密。
- (二)公務員業務執掌之屬性：如負責查緝業務所知之事項。
- (三)該事項洩漏之影響：洩漏將危及檢舉人安全。

等觀點作綜合之考量，決定該事項是否屬應秘密之事項。

## 三、針對檢舉案函復內容係告知業已處理完畢，其檢舉人等相關資料是否仍應保密：

案例二指出，對於檢舉人之姓名及電話，負有保密之義務，不得任意外洩，以免危及檢舉人之安全，並衍生不必要困擾，且此一保守機密義務，不因檢舉案件處理完畢而結束。故行政機關即使只是告知檢舉人該案業已處理完畢，並未採行任何行政作為，惟仍洩漏應予保密之檢舉人姓名，法院仍認為涉有疏失。

## 四、函文是否以密件處理，非判斷洩密之標準：

- (一)案例四指出，被告處理檢舉書時，業已列為密件處理，實已符合行政機關處理人民陳情案件要點第十五條之要求。又依國家機密保護辦法第二十三條規定，機密文書送達受文機關時，收發人員依內封套記載情形登記，受文者為機關或機關首長時，送機關首長或指定人員啟封，是被告等

所核擬之公函，受文者列被檢舉人所屬之機關，其處理程序上並無違誤，如依正常文書處理程序，該公文實應由機關首長啟封，被檢舉人無虞能得知該公文內容，故檢舉人身分之洩漏，乃因被檢舉人所屬之機關其公文處理流程涉有疏失所致（機密公文未由首長啟封，而逕行交付被檢舉人），認為非因被告等人將被檢舉人所屬之機關列為副本受文者所致，法官據此認定被告等人並無犯罪事實。

(二)惟反面推論若函復檢舉人之公文未以機密公文處理，而又以副本抄送被檢舉人所屬之機關，則該公文將依一般公文處理之程序處理，則前述案例四被檢舉人勢必將得知檢舉人之相關資料。

五、因法官係被動行使職權，前述相關案例若屬檢舉人主動告發，則成案率極高，且相關擬案、轉呈、判行之人員皆視為共犯，亦須注意。

陸、檢舉案之相關資料，是否為應保密之事項，依據相關法令分析：

一、一般行政程序規定：

(一)依據行政程序法第一百七十條規定，「行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。」

(二)行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第十八點規定，「人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密。」

(三)行政院頒文書處理檔案管理手冊第四十八點規定，「應以機密文書處理之機關內部業務機密事項如左：第二點檢舉或告密案件。」

二、一般行政程序外之規定：如檢舉案經初步研判為特定刑事案件，其檢舉人保護亦有特別規定。

(一)獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條規定，「受理檢舉機關，對於相關資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，

另行保存，不附於偵查卷案內。」

- (二)檢察、司法機關處理檢舉組織犯罪案件注意事項第二點，「於受理具名檢舉組織犯罪，應對檢舉人為調查並詢明應否對其姓名、身分予以保密。」規定特別之保密程序。
- (三)鼓勵檢舉賄選要點第五點規定，「受理檢舉機關對於檢舉人之姓名、年齡、住居所等足資辨別其特徵及檢舉內容等資料應予以保密。」
- (四)檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理要點第三點規定，「檢舉人及證人之姓名、身分資料、居住處所、電話及其供述內容或所提出之證據應加保密不得透漏。」
- (五)證人保護法第十五條規定，「檢舉人、告發人、告訴人或被害人保護之必要時，准用保護證人之規定。」

以上各規定雖係針對特別刑事案件或一定刑度以上之刑事案件，且多規範進入偵查程序始有適用（多針對具有偵查權機關而定），惟行政機關於接獲民眾針對上述特定案件之檢舉若未依規保密致使檢舉人基本資料洩漏，則將使前述規定保護目的全然喪失，進而確定洩密之行政責任，或刑事責任，故仍應予以重視。

柒、「黃○○檢舉○○事業集團○○砂石公司違法濫盜砂石破壞國土」（下稱甲案）及「王○○檢舉高速鐵路承包商○○公司超挖堤防危害公共安全」（下稱乙案）洩密案件分析：

一、甲、乙二案檢舉內容應屬應秘密之事項：

- (一)甲案檢舉違法濫盜採砂石，乙案檢舉超挖堤防危害公共安全，尚且不論是否為有公務員涉入之瀆職案件，依水利法第七十八條規定，「主管機關為保護水道，應禁止左列事項：三、在行水區內擅採砂石、堆置砂石或傾倒廢土。」，違反者依同法第九十二條之一規定，「違反第七十八條第一項各款情形之一者，除通知限期回復原狀、清除或廢止違禁設施外，並可處以罰鍰。」，其主管機關依同法第四條，

「本法所稱主管機關，在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」，可見查緝違法濫採砂石防止破壞水利設施，本為水利署之職責，而因查緝違法所收受檢舉信函，則為查緝業務所知悉之事項，故收受檢舉信函及內容自屬應保密事項。

(二)檢舉人姓名、住址、電話亦皆為檢舉信函之一部，且為主要部分，亦屬應秘密之事項，甲案中，檢舉人已數次檢舉被檢舉人，且水利單位業已對違法行為科處罰鍰，應屬處理完畢，惟前述判決案例二指出，對於檢舉人之姓名及電話，負有保密之義務，不得任意外洩，以免危及檢舉人之安全，並衍生不必要困擾，且此一保守機密義務，不因檢舉案件處理完畢而結束，故甲案即使已數次檢舉、並已處理完畢，仍應予以保密。

(三)對於檢舉案相關事項，若洩漏於當事人以外之人知悉，其影響大小亦可為判斷是否為應秘密之事項，乙案中檢舉人於接獲被檢舉人之函復後，曾再度檢舉表示，行政機關洩漏其基本資料將危及其安全，前述判決案例四法官認為，人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密，而檢舉書屬應保密之文書，並非檢舉人在檢舉書中提出隱匿身分之要求才屬於應秘密之文書，故乙案檢舉人即使未主張洩漏其基本資料將對其有重大影響，行政機關亦應考量洩漏之影響而對檢舉人相關資料予以保密。

二、甲、乙二案除以正本函復檢舉人外，另以副本函送被檢舉人，應屬洩密行為：

(一)洩密係指將應秘密之事項洩漏於當事人以外之人知悉，檢舉人基本資料係依前所述屬應秘密之事項，且檢舉人與被檢舉人係位於對立之地位，無法期待被檢舉人可以和平對待檢舉人，基於保護目的固有保密之必要，故行政機關於



檢舉案之處理時，應避免給予被檢舉人得以知悉檢舉人相關事項之資料。

- (二)甲、乙二案，被檢舉人若屬公司內之單位、職員，則行文被檢舉人所屬公司，未必即會造成洩密，惟被檢舉人皆為民間公司（法人），其公文處理未必如同行政機關嚴謹，若為一般公文極可能即為被檢舉人知悉，若為機密公文，則因該公司為民間公司無須受處理機密公文程序之拘束（非行政機關或公營事業機構），被檢舉人亦可能知悉，現甲、乙兩案被檢舉人皆為公司，檢舉人之身分勢必因行政單位以副本抄送被檢舉人而洩漏，即便該公文係以機密件處理亦同（交由首長拆封，而首長即為該公司之負責人，亦為被檢舉人之代表人），況且本二案函復檢舉人皆以普通件處理，行政機關函復之行為將可能構成洩密。

#### 捌、洩密之責任與研析：

##### 一、刑事責任：

- (一)刑法第一百零九條，「洩漏或交付關於中華民國國防應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處一年以上七年以下有期徒刑。洩漏或交付前項之文書、圖畫、消息或物品於外國或其派遣之人者，處三年以上十年以下有期徒刑。前二項之未遂犯罰之。預備或陰謀犯第一項或第二項之罪者，處二年以下有期徒刑。」
- (二)刑法第一百一十條，「公務員對於職務上知悉或持有前條第一項之文書、圖畫、消息或物品，因過失而洩漏或交付者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。」
- (三)刑法第一百一十一條，「刺探或收集第一百零九條第一項之文書、圖畫、消息或物品者，處五年以下有期徒刑。前項之未遂犯罰之。預備或陰謀犯第一項之罪者，處一年以下有期徒刑。」

- (四)刑法第一百一十二條，「意圖刺探或收集第一百零九條第一項之文書、圖畫、消息或物品，未受允准而入要塞、軍港、軍艦及其他軍用處所建築物，或留滯其內者，處一年以下有期徒刑。」
- (五)刑法第一百三十二條，「公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息或物品，而洩漏或交付之者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。」
- (六)刑法第三百一十七條，「依法令或契約有守因業務知悉或持有工商秘密之義務，而無故洩漏之者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。」
- (七)刑法第三百一十八條，「公務員或曾任公務員之人，無故洩漏因職務知悉或持有他人之工商秘密者，處二年以下有期徒刑、拘役或二千元以下罰金。」
- (八)電腦處理個人資料保護法第三十五條，「公務員假借職務上之權力、機會或方法犯第三十三條、三十四條之罪者，加重其行至二分之一。」

## 二、民事責任：

- (一)營業秘密法第九條，「公務員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏之。」，第十二條，「因故意或過失不法侵害他人之營業秘密者，負損害賠償責任。」
- (二)電腦處理個人資料保護法第二十七條，「公務機關違反本法之規定致當事人權益受損害者，應負損害賠償責任。」

## 三、行政責任：

- (一)公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款執行國家

政策不力，或怠忽職責，或遺漏職務上之機密，致政府遭受重大損害者，一次記二大過。

- (二)行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第十八點規定，「人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密。」第十九點，「對於違反本要點各點規定者，應按情節輕重，分別依有關規定予以懲處。」

#### 四、綜合研析：

公務員故意觸犯洩密刑責者，尚且有之，屬過失犯之者，更屢見不鮮，分析其原因多對法令規定或保密程序疏於注意，致生洩密刑責，且公務人員保密義務及相關法令種類繁多，遍及各種領域，相關細節尤須深入瞭解，研析如下：

- (一)機密種類若為國家機密則其保密程序大都完備嚴謹，惟國家機密以外之一般公務上應秘密之事項，則自認定標準至保密程序都有不明確之灰色地帶，惟仍可以事項之內容及洩漏之影響來判斷之：

- 1、若洩漏之事項將影響國家公共利益或使行政目的不可達或產生重大影響（如洩漏招標底價）：如刑法洩密罪係規定於瀆職罪章，著重國家法益之保障，故觸犯刑法洩密罪主要係針對國防機密或國防機密以外之機密（另有國家機密保護辦法中所謂國家機密）洩漏，亦及該事項是否為機密，應判斷洩漏之影響，著重對國家公共利益之影響（刑法洩密罪主要保護對象），對個人、團體之影響反位於次要考量。
- 2、若洩漏將肇致當事人或利害關係第三人財產上、非財產上之損失或重大影響（洩漏檢舉人姓名招致恐嚇）：此種秘密事項洩漏影響，主要則在保障個人法益，如電腦處理個人資料保護法之制定則主要為落實隱私權之保障，刑法第三百一十八條，「公務員或曾任公務員之人，無故

洩漏因職務知悉或持有他人之工商秘密者：：：。」，其體例亦規定於妨害秘密罪章，主要是針對個人法益保護。是故，以洩漏影響來判斷是否屬應秘密事項，應以事項洩漏影響公益、私益程度來判斷，如符合以上之標準，該事項即應以機密處理程序辦理。

(二)另查刑法第一百三十二條，「公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息或物品，而洩漏或或交付之者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。」，行為人主體範圍包括公務員及非公務員，行為人主觀要件兼及故意和過失，構成要件行為態樣則為洩漏或交付，以上要件具備而涉及應秘密之事項，則本罪成立，無須考量是否造成損害，因為立法者認為凡屬公務上應秘密之事項而洩漏於當事人以外之人知悉，即當然具備法益（公益）侵害之危險，而行為人因行政上之疏失而為應注意、能注意、而不注意之過失犯，本罪則更易成立，故於應秘密之事項於處理時應予以相當之注意。

(三)另有關新近案例：前交通部長蔡兆陽秘書駱志豪涉嫌洩密案，承審法官認為駱員係觸犯刑法第一百三十二條「連續交付國防以外秘密罪」，該案一審宣判時，被告曾表示依最高法院在十七年間所作決議「眾所周知事物不算機密」，而主張本案法官認定「外洩」的三件交通部公文，非屬機密。合議庭認為公務員依法行政，並無主張新聞自由餘地，強調駱志豪身為高級公務員，肩負政府新聞連絡工作，就應注重「保密原則」，而非置國家和社會大眾利益於不顧，已觸犯刑法洩密罪，因此判處有其徒刑兩年、不得緩刑。

以上可知，應秘密之事項，並非因已眾所皆知即非屬機密，應以該事項是否依法得予公開，且已依法公開或已逾保密期限，即已依法為非秘密事項。

## 玖、結語

綜前所述，檢舉案件應依相關規定、標準判斷是否為應秘密之事項，若屬應秘密之事項，而將被檢舉人列為函復檢舉人公函之副本收受者，而使檢舉人姓名、檢舉案內容洩漏於被檢舉人，將有觸犯刑法刑法第一百三十二條，「公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外秘密罪」之虞，另有相關民事、行政責任，甚至構成國家賠償責任，依國家賠償法第二條規定，「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」，另行政訴訟法第八條規定人民因公法上原因發生非財產上之給付，得提起「一般給付訴訟」要求行政機關為「非財產上給付」，如公開道歉等，同時如有損害，依行政訴訟法第七條得合併請求損害賠償，本專報所列本部水利署第○河川局發生之洩密違規案件，經查證後發現確有疏失，均給予行政處分在案，故處理民眾檢舉案件涉有應秘密之事項須依機密程序審慎處理。