

公務員未依保密規定處理檢舉案件之法律責任研析專報

本文摘自經濟部政風處專報

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者，屢見不鮮，尤其何者為處理檢舉案件應保密之事項及其相關處理程序，常有界定不清、適用不明之處。本專報針對公務員保密義務與目的、處理檢舉案件應保密事項、公務員洩密責任、相關洩密案例分析等作綜合整理，並提出基本判斷依據，以供各級消防人員處理各項檢舉案件時之參考。

貳、公務員保密義務與目的

有關公務員保密義務與目的，依據公務員服務法第四條規定：「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。」

故公務員應嚴守保密義務，而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，除此之外，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。

參、處理檢舉案件應保密之事項

檢舉案件之相關資料，是否為應保密之事項，依據相關法令分析如下：

一、一般行政程序規定

(一) 行政程序法第一百七十條第二項規定：「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各機關內部業務機密事項如下：…(二) 檢舉或告密案件。…」

二、其他檢舉案件有關之保密規定

如檢舉案件經初步研判為特定刑事案件，其檢舉人保護亦有特別之規定如下：

(一) 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條前段規定：「受理檢舉機關，對於前條第一項第一款（檢舉人姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號或護照號碼、住所、居所或服務機關、學校、團體，及被檢舉人之姓名或其他足資辨別之特徵）之資料及檢舉書、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規定：「…受理具名檢舉組織犯罪，應先對檢舉人為調查並詢明應否對其姓名、身分予以保密。…」

(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，應予保密。對於檢舉人之檢舉書、筆錄或其他有關資料，除有作為犯罪證據之必要者外，應另行保存，不附於偵查案卷內。」

(四) 檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理要點第二點規定：「案件在偵查終結前，對左列情形，應加保密，不得透漏或發布新聞：…（九）檢舉人及證人之姓名、住居所、電話及其供述內容或所提出之證據。…」

(五) 證人保護法第十五條第一項規定：「檢舉人、告發人、告訴人或被害人，有保護必要時，準用保護證人之規定。」

由上述之規定可知，對於民眾之陳情或檢舉，若有保密之必要者，不得洩漏相關當事人之姓名、身分等基本資料，以保護其權益。各級消防人員受理各項影響消防或公共安全之檢舉或陳情案，亦應特別注意對於檢舉人基本資料之保密。

肆、公務員洩密責任

一、刑事責任

(一) 刑法第一百零九條規定：「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) 刑法第一百十條規定：「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)刑法第一百十一條規定：「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)刑法第一百十二條規定：「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規定：「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。」

(六)刑法第三百十七條規定：「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)刑法第三百十八條規定：「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。」

二、民事責任

(一)營業秘密法第九條第一項規定：「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。」第十二條第一項前段規定：「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第一項前段規定：「公務機關違反本法規定，致當事人權益受損害者，應負損害賠償責任。」

三、行政責任

(一)公務人員考績法第十二條第三項第二款規定：「執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害，有確實證據者。」最重得一次記二大過處分。

(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。」第十九點後段規定：「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，綜合研析如下：

(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，分述如下：

1、洩漏之事項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)：亦即該事項是否為機密，應以洩漏之影響作判斷，著重對國家公共利益之影響，對個人、團體之影響反位於次要考量。如刑法洩密罪規定於瀆職罪章，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(另有國家機密保護法中所謂國家機密)洩漏。

2、洩漏將肇致當事人或利害關係人第三人財產上、非財產上之損失或重大影響(如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。例如：電腦處理個人資料保護法之制定主要為落實隱私權之保障。又如刑法第三百十八條規定：「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。

3、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規定：「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。」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，處理時應予以相當之注意。

(三) 另如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「洩漏國防以外之秘密罪」，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：「眾所週知事物不算機密」，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，因此判處有期徒刑兩年，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為論。

伍、公務員未依保密規定處理檢舉案件造成洩密之案例分析

一、相關洩密案例

依據刑法第一百三十二條規定：「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。」茲舉相關案例如下：

(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) 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) 吳○○係金門縣○○鄉鄉長，呂○○係鄉公所祕書，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，將檢舉違章建築之檢舉人張○○之姓名，貿然登載於鄉公所簡便行文表，並寄發與遭檢舉之許○○，洩漏國防以外應秘密之消息，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)○○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。」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，但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，造成檢舉人身分之洩漏（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）。

(五)檢舉人「黃○○」君向○○縣政府政風室檢舉「○○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，案經經濟部前水利處第○河川局依據檢舉查證瞭解後，分別函復檢舉人、○○縣政府政風室、○○砂石廠及相關單位。本案承辦人將「○○砂石廠」列為副本收受者，使檢舉人及被檢舉人並列，已違反保密規定。

(六)檢舉人「王○○」君針對○○工程公司承包高速鐵路工程○○標破堤施工部分，疑有超挖堤防危害公共安全，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。惟事後檢舉人「王○○」君卻接獲○○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○河川局函復檢舉人時，亦將被檢舉人「○○公司」列為副本收受者，而洩漏檢舉人基本資料。

二、洩密案例分析

(一) 以正本函復檢舉人並以副本抄送被檢舉人

查檢舉人基本資料屬應秘密之事項，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，故基於保護目的而有保密之必要。行政機關於檢舉案之處理時，應避免被檢舉人知悉檢舉人之相關資料。案例三、四、五、六皆因函復檢舉人時另以副本抄送被檢舉人致生洩密事件，相關人員應負洩密責任。

(二) 函復之內容是否屬秘密事項

1、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，依行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第十八點之規定，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。於案例二中，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。

2、案例五係檢舉違法濫盜採砂石，案例六係檢舉超挖堤防危害公共安全，尚且不論是否有公務員涉入瀆職案件，該兩案依水利法規定皆為水利機關之職責，而因查緝違法所收受之檢舉信函，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。

3、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，案例六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，案例四之法官亦認為，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，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。

（三）檢舉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

案例二之判決指出，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。案例五中，檢舉人已數次檢舉被檢舉人，而水利單位業已對違法行為科處罰鍰，應屬處理完畢，惟對於檢舉人之姓名及電話，亦仍負有保密之義務。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，惟如洩漏應予保密之檢舉人姓名，仍屬涉有疏失。

（四）函文是否以密件處理，非判斷洩密之標準

案例四指出，被告處理檢舉書時，雖已列為密件處理，卻依然造成檢舉人身分之洩漏，相關人員仍有洩密責任。

（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，相關擬案轉呈、判行之人員亦皆視為共犯，必須注意。

柒、結語

綜上所述，檢舉案件應依相關規定與標準，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，致使檢舉人姓名、檢舉案內容洩漏於被檢舉人，將有觸犯刑法第一百三十二條「洩漏國防以外之秘密罪」之虞，且有相關民事、行政責任，甚至依國家賠償法第二條第二項前

段規定：「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。」而構成國家賠償責任。因此各級消防人員處理民眾檢舉案件，若涉有應秘密之事項者，皆須依機密程序相關規定審慎處理為之。

臺灣屏東地方法院檢察署關心您