

臺北市政府教育局

處理檢舉案件違反保密規定研析專報

壹、前言

本局業務範圍涵蓋全市之教育行政業務，包括本市教育政策擬定、執行、推動及管理業務，各科室業務繁重、人員異動頻繁且相關陳情檢舉案件眾多；另於本市所屬學校組織編制中，行政人員多是採教師輪流兼任，其在教學之餘尚需兼顧龐雜之行政業務，或有對於文書保密觀念與法令認知未盡周詳之處。故本次專報謹援引本局處理檢舉案件曾發生違反保密規定之案例，針對同仁處理檢舉案件保密規定之運用、公務員保密義務、相關法令規定及相關洩密判決等加以綜合整理分析，期供本局及所屬機關學校同仁作為爾後處理類此案件之參考。

貳、案情概要及研析

一、案情概要

- (一) 103年10月間，本局○○科室承辦人A先生受理市政信箱檢舉案件，內容係檢舉本市○○國中B老師騷擾○○同學，A先生於是將市政信箱檢舉內容塗銷疑似被害人個資後，以電子郵件方式轉寄該校校長等人瞭解查復，該校於接獲本案內容，未以密件文書流程收文、登記及簽辦，俟該校查察後回復本局，由A先生簽擬處理情形逐級陳核後於單一申訴系統回復，A先生認為檢舉人的身

份申訴系統已遮蔽且他已塗銷疑似被害人的個資，符合陳情人保密的相關規定，故未依機密文書方式辦理本案，惟本案該校 B 老師竟取得民眾投訴他的檢舉文，並持據該份檢舉函做為妨害名譽訴訟證據，對陳情人提出告訴。案經臺北市議會第 12 屆第 2 次定期大會戴議員錫欽業務部門及書面質詢，質疑本局相關人員洩密造成公文外流結果¹，嚴重損害本局及學校廉潔形象。

(二) 101 年 5 月間，本局○○科室承辦人 A 先生辦理行政院院長信箱電子郵件陳情案，檢舉本市○○國中 B 老師長期請假一事，A 先生遂以便箋請○○國中瞭解後回覆本局，後 A 先生雖依文書處理規定，以密件公文方式辦理，惟於回復處理結果時，為個人便宜行事，以同一件密件函文，回覆陳情人並副知教育部及被檢舉人 B 老師任職學校，致使陳情人身分因此洩漏，違反文書保密規定。

(三) 101 年 8 月間，本局○○科室承辦人 A 先生受理市府單一申訴窗口秘機信陳情案件，檢舉內容為於所屬單位任職的 B 先生涉有變賣公物等情事，故 A 先生將該檢舉案件簽奉長官核可後，函發該所屬單位查察。在該公文簽辦過程中，A 先生認為他將檢舉人的身分遮蔽，已符合陳情人保密的相關規定，故未依機密文書方式辦理該案，但沒想到該檢舉內容竟被媒體揭露²，以致尚待查證之

¹ 臺北市議會第 12 屆第 2 次定期大會戴議員錫欽業務部門、書面質詢資料，詳見附件 1。

² 本府行政管理知識網新聞剪輯 2012 年 9 月 7 日中國時報及聯合報報導，詳見附件 2。

檢舉案件遭致外洩。

二、案情研析

案例中民眾「檢舉○○國中老師性騷擾○○同學」、「檢舉○○國中老師長期請假」或「檢舉於○○單位任職的○○先生涉有變賣公物等情事」均是屬於舉報性質，案依臺北市政府文書處理實施要點第 73 點第 3 款及第 4 款規定，具名或涉及具體內容之檢舉、陳情案件，有保密之必要者，應以一般公務機密文書處理。是以應按前揭規定做好檢舉人身分及檢舉內容之保密。且檢舉人與被檢舉人(或檢舉人服務機關、學校)屬對立關係，無法期待被檢舉人可以和平對待檢舉人，故同仁於處理檢舉案件時，應避免被檢舉人知悉檢舉人之相關資料。倘因疏未注意致洩漏陳情人身分或陳情內容等資訊，恐構成刑法上洩漏國防以外應秘密之文書罪責。

參、他機關洩漏檢舉信函之判決案例³

一、案例說明

(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

³ 經查司法院法學資料檢索系統，因相關案例裁判書尚未納入資料庫收錄範圍內，故本專報所載他機關洩漏檢舉信函之判決案例係參考內政部消防署編撰「公務員未依保密規定處理檢舉案件之法律責任研析專報」中資料。

即向有關機關告發。法官並以刑法第 132 條第 1 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）。

（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『○○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 132 條第 1 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）。

（案例三）

吳員係金門縣○○鄉鄉長，呂員係該鄉公所祕書，何員係該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，文由何員簽擬，經呂員轉呈吳員判行，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員之姓名，貿然登載於○○鄉公所○○號簡便行文表，並寄發予遭檢舉之許員，洩漏關於中華民國國防以外應秘密之消息，法官以為吳員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）。

（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員涉嫌超貸不法等情，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，被告張員等四人並以加註「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員，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，使被檢舉人劉員及○○鄉農會之職員鄭員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，總幹事劉員亦不致知悉檢舉人之身分，足認因被告四人之疏失劉員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）。

二、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：

檢舉人基本資料屬於應秘密之事項，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。機關於處理檢舉案件時，應避免被檢舉人知悉檢舉人之相關資料。案例三及案例四都是因公務員於函復檢舉人時同時副本抄送被檢舉人，而造成洩漏檢舉人身分之洩密事件，依法院判決均認為有疏失並應負刑責。

(二) 函復之內容是否屬秘密事項：

在案例四中，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，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、符號都應該保密，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。

(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，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，惟洩漏應予保密之檢舉人姓名，法院仍認為涉有疏失。

(四) 函文雖以密件處理，如處理失當或造成洩密仍不可免責：

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。

肆、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) 行政程序法第 170 條：「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) 臺北市政府及所屬各機關處理人民陳情案件注意事項第 18 點：「人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密。」
- (三) 臺北市政府文書處理實施要點第 71 條第 1 項：「各機關應就其主管業務，依本要點第 73 點各法規所定事項，於必要之最小範圍內，分別詳定應保密之具體事項」。同要點第 73 條：「本府應以一般公務機密文書處理事項如下：… (三) 具名或涉及具體內容之檢舉、陳情案件，有保密之必要者。」

但其已自行公布檢舉、陳情內容者，不在此限…

(六) 涉及隱私或其他個人資料，有保密之必要者…(十) 其他依法規或契約應行保密之事項。」

(四) 臺北市政府教育局及所屬機關學校落實檢舉(陳情)人身分保密要點第3點：「各機關學校對檢舉人或陳情人之姓名、地址、聯絡電話、電子郵件信箱、身分證統一編號及其他足資辨識檢舉人或陳情人身分之相關資料，應予保密；公文簽辦過程應以密件簽核⁴。」

(五) 臺北市各級學校及幼兒園處理人民陳情案件注意事項第7點：「人民陳情案件有保密之必要者，應予保密，並依臺北市政府文書處理實施要點辦理。」

(六) 臺北市政府主管機密範圍項目彙編

1. 共通性項目：「…三、具名或涉及具體內容之檢舉、陳情案件，有保密之必要者。但其已自行公布檢舉、陳情內容者，不在此限。…六、涉及隱私或其他個人資料，有保密之必要者。…十、其他依法規或契約應行保密之事項。…」。
2. 特殊性項目-臺北市政府教育局：「…二、有關性侵害、性騷擾、性霸凌、性交易、家暴、中輟案件學生個人資料及調查原始檔案」應絕對保守機密。

(七) 臺北市政府「市政信箱」電子信件作業要點第二

⁴ 中華民國99年5月11日臺北市政府教育局(99)北市教政字第09936094800號函訂頒「臺北市政府教育局及所屬機關學校落實檢舉(陳情)人身分保密要點」，詳見附件3。

點(三)1.(3):「對於所有市政信箱之來信者,不得洩漏陳情人姓名及電子信箱位址等相關資料,並得指定專人上網回復。另針對檢舉案件應保護陳情人之個人資料。」⁵

二、其他有關檢舉案件之保密規定

(一) 校園中性平案件檢舉人保護之特別規定如下:

1. 性別平等教育法第 22 條第 2 項,有關性騷擾案件「當事人及檢舉人之姓名或其他足以辨識身分之資料,除有調查之必要或基於公共全之考量者外,應予保密」。
2. 校園性侵害性騷擾或性霸凌防治準則第 23 條,有關事件管轄學校或機關調查處理校園性侵害性騷擾或性霸凌事件應依下列方式辦理:「…三、基於調查之必要,得於不違反保密義務之範圍內另作成書面資料,交由行為人、被害人或受邀協助調查之人閱覽或告以要旨。四、就行為人、被害人、檢舉人或受邀協助調查之人之姓名及其他足以辨識身分之資料,應予保密。但有調查之必要或基於公共安全考量者,不在此限」。同準則第 24 條第 1 項:「依前條第四項規定負有保密義務者,包括參與處理校園性侵害性騷擾或性霸凌

⁵ 97年10月1日臺北市政府(97)府授研一字第0九七三三七六五九00號函修正臺北市政府「市長信箱」電子信件作業要點第二點(三)1.(3):「對於所有市長信箱之來信者,不得洩漏陳情人姓名及電子信箱位址等相關資料,並得指定專人上網回復。另針對檢舉案件除應保護陳情人之個人資料外,並應以密件公文處理」。本作業要點104年2月3日臺北市政府(104)府授研展字第10四三0八0六九00號函修正發布名稱為臺北市政府「市政信箱」電子信件作業要點,另104年5月15日臺北市政府(104)府授研展字第10四三二0二八000號函修正發布第二點刪除「並應以密件公文處理」文字。

事件之所有人」。

(二) 如檢舉案件經初步研判為特定刑事案件，其檢舉人保護有特別之規定如下：

1. 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第 10 條規定，受理檢舉機關，對於前條（第 9 條）第 1 項第 1 款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，另行保存，不附於偵查案卷內。但法院為釐清案情或審核檢舉獎金有必要者，得調閱之。無故洩漏者，應依刑法或其他法令處罰之。
2. 檢察、司法機關處理檢舉組織犯罪案件意事項第 2 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。…」
3. 鼓勵檢舉賄選要點第 5 點規定：「受理檢舉機關於檢舉人之姓名、年齡、住所等足資辨別其特徵內容等資料，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。」
4. 證人保護法第 15 條第 1 項規定：「檢舉人、告發人、告訴人或被害人保護必要時，準用保護證人之規定。」
5. 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，不得洩漏相關影響當事人之姓名、身分等基本資料，以保護其權益。

伍、公務員洩漏公務機密之相關法律責任

一、公務員對於公務上知悉之機密，應保守秘密並採取必要的保護措施，且為確保公務員之能善盡此義務，對於違反之者，有相關法律規定究其責任，其應所負之責任可分為刑事責任、民事責任與行政責任等，分述如下：

（一）刑事責任

「中華民國刑法」第 132 條第 1 項規定「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。」，同條文第 2 項亦規定「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。」，由此可知，公務員不論係故意或過失洩漏公務機密，皆負有刑事責任。

（二）民事責任

洩密造成他人權利損害，係屬於民法侵權行為，民法第 184 條第 1 項規定「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任，故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者，亦同。」因此，公務員如故意或過失違反保密責任，致使他人權利受損害者，被害人可以向公務員請求賠償其損害；另依「國家賠償法」之規定，公務員於執行職務行使公權力時，若因洩漏公務機密而對他人權益造成損害，被害人得請求國家賠償，前項情形公務員係有故意或重大過失時，國家亦得向公務員求償。

（三）行政責任

1. 懲戒責任

是指公務員懲戒委員會或主管長官依據「公務員懲戒法」的規定，對公務員所為的懲戒處分，懲戒處分可分為撤職、休職、降級…等等，經查公務員懲戒委員會對於公務員因洩漏機密移付懲戒之議決案例，有因洩密而議決予以撤職者，另有降級⁶或記過者。

2. 懲處責任

是指機關長官依考績獎懲等法規對公務員所為之行政處分而言，例如公務人員考績法第 12 條第 3 項第 2 款規定「…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；公務人員考績法施行細則第 14 條第 1 項第 2 款規定執行國家政策不力，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。

⁶公務員懲戒委員會 98 年度鑑字第 11491 號議決書，被付懲戒人甲○○，因洩漏關於中華民國國防以外應秘密之消息，議決為甲○○降貳級改敘。

二、洩漏國防以外應秘密文書罪責之法律要件分析⁷：

(一) 犯罪主體為公務員

依刑法第 10 條第 2 項：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」

本府同仁屬依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限或其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者，屬刑法第 10 條第 2 項第 1 款所稱公務員。至公立學校非行使國家統治權之國家、地方自治團體所屬機關，其教職員非屬刑法第 10 條第 2 項第 1 款前段所列依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關之身分公務員。

惟查司法院大法官會議釋字第 308 號解釋⁸，公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員，惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，有公務員服務法之適用。依公務員服務法第 4 條規定略以，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。另同法第 22 條規定，公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。故公立學校教師如兼任學校行政職務，依職掌負有一定公共事

⁷參照 102 年度法務研究邏輯，公務機關洩密違失態樣與機密維護措施之探討，第二節刑法第 132 條法律構成要件之解釋與探討，頁 22-27。

⁸司法院大法官會議釋字第 308 號解釋內容，詳見附件 4。

務之處理權限，仍屬刑法第 10 條第 2 項第 1 款後段之授權公務員。

(二) 須有洩漏或交付之行為

所稱「洩漏」，係指「使不應知悉秘密的他人得知秘密的內容而言」，至於使他人得知秘密內容的方法為何，則非所問。行為人可能以積極的作為，亦可能以消極的不作為而洩漏。所稱「交付」則指將秘密移交他人，而使其持有該秘密而言⁹。實務上亦認為與秘密有關資料一經發出，即係洩漏行為之完成，雖未到達他人之手，亦屬既遂¹⁰。

(三) 犯罪客體為關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者。

所稱應秘密者，係指與國家政務或事務上具有利害關係而應保守之秘密者而言；其類別不以法令明文規定者為唯一認定標準，舉凡個人之車籍、戶籍、口卡、前科、通緝、勞保等資料，以及入出境紀錄等，或涉及個人隱私或攸關國家之政務或事務，均屬應秘密之資料，¹¹公務員自有保守該等秘密之必要；另如案件陳情檢舉人、教師考核委員會之成績考核及過程、尚未決標之政府採購案底價、人事甄審考試評審紀錄等亦屬應秘密之資料。

⁹林山田著，刑法各罪論下冊，2006 年 11 月，五版二刷，頁 54。

¹⁰參照最高法院 59 年度台上字第 1952 號判決。

¹¹參見最高法院九十一年臺上字第三三八八號刑事判決。

(四) 主觀上有故意或過失

刑法第 132 條第 1 項係處罰故意犯，第 2 項則是處罰過失犯，即公務員因過失洩漏或交付關於國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者應予處罰。至公務員為該等行為時，是否故意或過失之認定，則視具體個案情節，由負責偵審之檢察官與法官，依刑法第 13 條（直接故意與間接故意）、第 14 條（無認識之過失與有認識之過失）之要件來認定之。

陸、 如何做好公務機密維護：

一、 賡續加強公務機密維護法治教育

以本局曾發生違反保密規定案件觀之，均肇因同仁對於案件與法令認知未盡周詳，是以為提升本局及所屬機關學校同仁對於公務機密法規之瞭解，並強化保密觀念，本局政風室將持續舉辦公務機密維護研習及不定期轉發相關洩密違規（法）案例，務使每一同仁均能瞭解相關法令規定，以培養時時保密、處處保密之良好習性。

二、 強化單位主管監督及把關責任

單位主管身負督導之責，對於該管業務流程及屬員應完全掌握，尤其對於新進同仁或是較易造成謬失之同仁應予適時提醒，加強平時輔導考核作為，並適採必要之防處作為，機先防範洩密情事發生。

三、隨時養成保密工作習慣

貫徹機密維護工作的最佳方法，係將機密維護觀念落實在生活，進而成為習慣。養成保密工作的習慣可以從許多方面著手，例如離開機關不談公事、離開辦公桌時公文應放置於公文櫃內、具有機密性之廢棄文稿或資料應隨手以碎紙機銷毀避免外洩等。

四、落實機關內機密公文傳遞程序

機關內傳遞機密公文時應使用機密檔案專用封套，惟經常發現有未加封套，或僅以黃色卷宗夾逕行傳遞或以一般未加予密處理之傳真機、電子信件傳送機密資料等，極易滋生洩密情事。故機關同仁應落實本府文書處理實施要點規定¹²，就機密文書於機關內陳核（判）或會辦過程，應由承辦人員親自持送，必要時得以機密檔案專用封套封裝方式辦理，以免假手他人傳遞過程中發生洩密之可能。

五、辦理定期機密文書清查檢討作業

檔案室應針對納入檔案管理之公務機密文書，每年至少定期清查一次，並請各科室承辦單位檢討後，依規定辦理機密等級之變更或解密事宜，另對於逾期失效文件檔案及相關文書應適時依規定統一銷燬，以落實機密文書清理，減輕機密檔案保管負荷，並防止散失外洩。

六、從嚴查處洩密事件：

倘發生有違反保密義務情事者，依據公務員服務法

¹² 臺北市政府文書處理實施要點第拾章文書保密規定，詳見附件 5。

第 22 條規定：「公務員違反本法者，應按情節輕重，分別予以議處；其觸犯刑事法令者，並依各項法令處罰」。因此對涉及洩密違規人員，應予從嚴查處並積極研採補救措施，務使其知錯改進並使洩密損害減至最低程度。

柒、 結語：

遵守保密規定是公務員之當然責任，且攸關國家利益之維護、市府政策推動之順遂及民眾權益之保障，倘不慎洩漏公務上應予保密資訊，除須受刑事、民事、行政等責任追訴外，對機關之聲譽也會造成重大影響。因此每位同仁都應該將維護公務機密視為重要之工作，嚴守文書、通訊、資訊、會議等各項機密作為。雖本局及所屬機關學校同仁平日皆忙於自身繁重之業務，但是亦不可輕忽公務機密維護之重要性，以免因一時大意而造成不良之嚴重後果。