

涉密人員可以出國嗎？

◎國家文官學院政風室主任、國立空中大學兼任副教授 李志強

(本文轉載自法務部清流雙月刊 107 年 5 月號)

據報載，有卸任政務人員疑未經報准至中國大陸之大學兼課，涉嫌違反《國家機密保護法》而遭到檢方調查，致引發社會各界議論。此不禁令人好奇，政務人員與國家機密有何關聯？為何要管制出境？為釐清相關疑慮，本文將先解析《國家機密保護法》之重要概念，並說明修法動態，最後提出淺見。

重要概念

有關國家機密之保護，我國乃採取制定專法之方式，如民國（下略）92 年 10 月 1 日施行之《國家機密保護法》，即是直接以國家機密為規範標的之專屬法律，旨在統一規範國家機密保護制度。本法雖未揭櫫其在整體國家機密法規體系中之定位，僅於第 1 條規定：「為建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，特制定本法。」然基於立法例性質，有關國家機密保護相關事件，除非法律另有明文，否則均應優先適用本法規定。

現行《國家機密保護法》共分成 6 章，計 41 條，主要規範內容為國家機密之定義、等級、核定、變更、維護、解除以及違反國家機密保護之相關罰則等，乃兼具行政法與刑事法之雙重性質。

根據《國家機密保護法》第 2 條明定：「本法所稱國家機密，指為確保國家安全或利益而有保密之必要，對政府機關持有或保管之資訊，經依本法核定機密等級者。」準此，欲該當《國家機密保護法》所定之「國家機密」，應同時具有形式及實質認定始足構成。

所謂形式認定是指政府資訊若欲成為國家機密者，其必須經由本法第 7 條所規定之各該核定權責機關，依循法定之核定程序，將其核

定為第 4 條所規定之「絕對機密」、「極機密」或「機密」之機密等級者；所稱實質認定則是被列為國家機密之政府資訊，必須是為確保國家安全或利益而有保密之必要者，即實質內容上必須具備值得保密之必要性。另依《國家機密保護法施行細則》第 2 條，國家機密包括軍事計畫、武器系統或軍事行動；外國政府之國防、政治或經濟資訊；情報組織及其活動；政府通信、資訊之保密技術、設備或設施；外交或大陸事務；科技或經濟事務，可見其範圍相當廣泛。

為避免國家機密遭人刺探或洩漏，本法於第三章國家機密之維護可分成檔案管理及人員管制兩部分。在檔案管理部分，重點如國家機密經核定後，應即明確標示其等級及保密期限或解除機密之條件（第 13 條）；國家機密之收發、傳遞、使用、持有、保管、複製及移交，應依其等級分別管制；遇有緊急情形或洩密時，應即報告機關長官，妥適處理並採取必要之保護措施（第 15 條）；國家機密之資料及檔案，其存置場所或區域，得禁止或限制人員或物品進出，並為其他必要之管制措施（第 19 條）；各機關對國家機密之維護應隨時或定期查核，並應指派專責人員辦理國家機密之維護事項（第 20 條）。此外，有關國家機密之收發、會辦、傳遞、封發、複製及保管等方式於《國家機密保護法施行細則》均有詳盡之規範。

在人員管制部分，係對於核定、辦理國家機密人員及退、離職或移交國家機密未滿 3 年之人員（以下簡稱涉密人員）設有出境管制措施（第 26 條），由於此部分在實務上產生若干疑義，以下擇要說明法務部及相關主管機關之見解：

一、有關涉密人員之範圍

涉密人員係因接觸知悉國家機密實質內容者為限，因此對該等人員予以出境管制，自屬必要，但如將管制範圍擴大為形式上之持有或保管人員，對於退、離職或移交國家機密等已無持有或保管事實之人員，仍予限期出境管制，將缺乏正當性。例如國家機密檔案管理人員

【臺中市政府教育局政風室 107 年 7 月份公務機密維護宣導】

雖辦理國家機密相關業務，惟機密文書依規定須由承辦人員密封後歸檔，檔管人員並無權拆封，且完全無法接觸知悉國家機密內容，則非本法第 26 條規定應經核准始得出境人員。

二、 有關涉密人員出境管制期限

首先，《國家機密保護法》第 26 條第 2 項規定，國家機密核定機關對於退、離職或移交國家機密未滿 3 年之人員，得視情形縮短或延長其管制期間，至於辦理縮短或延長之作業次數並無限制，權責機關可依事實需要斟酌處理；惟欲延長或縮短其出境管制期間，需符合比例原則。

再者，前述出境管制期間既屬國家機密核定機關之裁量權限，該機關若依地域特性之考量，對於不同出境地區縮短或延長出境管制期間，與《國家機密保護法》規定尚無不合。

三、 有關核准涉密人員出境之期間

涉密人員申請出國，係由其所屬服務機關將核准出境之期間通知內政部移民署於電腦系統建檔，如涉密人員於非核准期間，欲以人工查驗或自動通關方式自機場（港口）出境，電腦系統將不允許當事人出境。

近年來曾發生涉密人員欲搭乘核准出境前 1 日晚上之航班或臨時因故更改航班，因通關日期與核准出境日期不符，致無法查驗出境之案例。對此，內政部移民署於 106 年間曾函知各政府（下同）機關，為使涉密人員可順利查驗出境，建議各機關在當事人既有之請假期間內，考量其是否有搭乘接近跨日之夜間航班提前起飛，或臨時因故變更航班之情形，核予適當之許可範圍，亦即彈性放寬核准出境之期間。

修法動態

《國家機密保護法》施行至今已逾 14 年，雖定有涉密人員出境

【臺中市政府教育局政風室 107 年 7 月份公務機密維護宣導】

管制條款，卻屢次發生即將卸任的涉密官員，在卸任前自行核准縮短管制年限事件，引發國安疑慮。申言之，本法第 26 條之立法原意，係考量國家機密攸關國家安全或利益，故訂定出境管制規定，惟實際運作上各機關卻以縮短出境管制期間為常態，且多數未能徵詢國家機密核定機關意見，以致不符立法意旨。

為強化涉密人員之出境管理機制，且為因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，以有效確保國家安全及利益，法務部研訂《國家機密保護法》部分條文修正案，由於尚未經立法院三讀通過，故本文就行政院決議通過並函請立法院審議之版本說明之：

一、退離職或移交國家機密未滿 3 年之涉密人員，其出境管制期間僅得延長不得縮短。(修正條文第 26 條)

二、為因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，參酌《中華民國刑法》第 109 條第 2 項規定，增訂國家機密洩漏或交付對象為外國、大陸地區、香港、澳門或其派遣之人者，不論其犯罪類型或管道，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，並將預備犯及陰謀犯納入處罰範圍。此外，考量洩漏或交付絕對機密者，足以使國家安全或利益遭受非常重大之損害，故增訂加重其刑至二分之一。(修正條文第 32 條)

結語

就常理而言，避免涉密人員在退離職前自行核准縮短管制年限，應有助於國家機密之保護；另增訂洩漏或交付（或為其刺探或收集）國家機密予外國、大陸地區、香港、澳門之行為之刑責條款，將刑責最重由現行 7 年提高為 10 年徒刑，並增列預備犯及陰謀犯，應可更加發揮嚴懲及嚇阻效果。然法律只是最後一道防線，洩密事件若到司法審判階段時，恐早已發生危害國家安全或利益之結果。

據媒體報導，在臺灣的間諜何止五千人？另外，赴境外從事學術交流學者、掌握國家重點科技的專家們或各行各業的菁英分子，若對

【臺中市政府教育局政風室 107 年 7 月份公務機密維護宣導】

國家沒有認同，或不知悉機密遭洩漏時所可能造成之重大危害時，我國家安全將岌岌可危。是以，加強全民機密維護宣導及讓每位涉密人員知悉自己的價值及確實恪遵保密義務，或許才更是保護國家機密最根本之道。