

立法院法制局法案評估報告

編號：1281

本報告僅供委員參考

國家機密保護法部分條文修正草案 評估報告

法制局 方華香 撰

中華民國 106 年 10 月

國家機密保護法部分條文修正草案評估報告

目 次

壹、背景與提案說明.....	3
貳、草案重點.....	3
參、問題研析與建議.....	3
一、應於本法中明定國家機密之具體事項範圍，以符法律保留原則（建議條文第 2 條第 2 項）.....	3
二、為符合司法院解釋及公民與政治權利國際公約規定，有關限制人民遷徙自由權利應符合比例原則及法律保留原則之意旨，應明定退離職及移交國家機密人員延長出境管制之上限（時間、次數）及核准（延長）與否之考量因素（建議條文第 26 條第 2、3 項）.....	6
三、為符合憲法正當法律程序及公民與政治權利國際公約之要求，應明定服務機關首長或其授權之人不予核准受管制人員出境申請前，賦予其陳述意見機會，且明定該等被管制人員可提出救濟（建議條文第 26 條第 4 項）.....	10
四、法案性別及人權影響評估.....	13
肆、結論.....	13
伍、條文對照表.....	15
一、行政院提案條文.....	15
二、其他建議條文.....	23
參考文獻.....	25
附錄	27
一、「國家機密保護法部分條文修正草案」評估報告（初稿）座談會紀錄及參採情形.....	27
二、主管機關「法案及性別影響評估檢視表」.....	31
三、立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表	40

摘 要

國家機密涉及國家安全或利益，誠有明文保護之必要。但保護國家機密某程度必須犧牲人民知的需求（政府資訊公開之限制），對接近、知悉或使用此等資訊之人員之出境管制，亦限制了此等人員之遷徙自由基本權。行政院此次為強化涉密人員及退離職或移交業務人員之出境管理機制，及嚇阻洩漏或交付、刺探或收集國家機密者而研提修正草案，其中有關國家安全或利益之修法方向（目的）固值贊同，惟為使法制面更臻完善周延，本報告參酌憲法解釋所揭示之比例原則及法律保留原則，並就其性別及人權影響評估結果加以檢視及分析，針對本草案研提建議如下：

- 一、 應於本法中明定國家機密之具體事項範圍，以符法律保留原則。
- 二、 為符合司法院解釋及公民與政治權利國際公約規定，有關限制人民遷徙自由權利應符合比例原則及法律保留原則之意旨，應明定退離職及移交國家機密人員延長出境管制之上限（時間、次數）及核准（延長）與否之考量因素。
- 三、 為符合憲法正當法律程序及公民與政治權利國際公約之要求，應明定服務機關首長或其授權之人不予核准受管制人員出境申請前，賦予其陳述意見機會，且明定該等被管制人員可提出救濟。

國家機密保護法部分條文修正草案評估報告

壹、背景與提案說明

國家機密保護法自2003年10月1日施行迄今，已逾13年，其中第26條立法原意，係考量國家機密攸關國家安全或利益，故訂定該條出境管制規定，惟實務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；為強化涉密人員及退職或移交業務人員之出境管理機制，及嚇阻洩漏或交付、刺探或收集國家機密者，行政院爰擬具「國家機密保護法」部分條文修正草案¹（下稱本草案），於2017年7月7日以院臺法字第1060161596號函轉送請本院審議，經本院2017年9月22日第9屆第4會期第1次院會會議決議：「交司法及法制委員會審查。」，目前尚待委員會排審中。

貳、草案重點

本草案重點如下²：

- 一、修正退職或移交業務涉密人員之出境管制期間僅得延長。（本草案第26條）
- 二、因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，並為更有效防範，修正洩漏或交付經核定之國家機密或報請核定國家機密之事項者之刑責處罰。（本草案第32條、第33條）
- 三、因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，並為更為有效防範，修正刺探或收集經核定之國家機密或報請核定國家機密之事項者之刑責處罰。（本草案第34條）

參、問題研析與建議

- 一、應於本法中明定國家機密之具體事項範圍，以符法律保留原則（建

¹ 立法院第9屆第4會期第1次會議議案關係文書（院總第958號 政府提案第16046號），2017年9月20日（行政院106年7月7日院臺法字第1060161596號函）參照。

² 同註1。

議條文第2條第2項)

國家機密保護法(下稱本法)，顧名思義，即在於建立國家機密保護制度，而何謂「國家機密」，即屬本法規範重心之一。

本法第2條規定：「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」，針對國家機密之定義兼採實質與形式要件，除實質面必須為確保國家安全或利益而有保密之必要外，形式上亦應依本法規定核定其機密等級者³；另以「洩漏後足以使國家安全或利益遭受『非常重大損害』、『重大損害』、『損害』之事項」不同，將國家機密之等級區分3級：絕對機密、極機密、機密，分別明定不同之核定權責、保密期限等。但究竟何種事項方屬「為確保國家安全或利益而有保密之必要」而可指定為國家機密？亦即，哪些事項屬於國家機密之可能範圍？仍乏具體規定。

立法當時，曾有委員提案將得列入國家機密範圍之事項製作清單，國家機密僅能由清單內列舉之事項範圍核定之，其範圍明定為包含國防、外交、情報、經貿、科學與技術或其他必要之方面。未列入清單之事項不得核定為機密，避免「足以使國家安全或利益遭受損害」之定義過於模糊及浮濫，俾使機密之概念具體化，以防其弊。甚至，另明文規定不得列為國家機密事項之規範（例如：政治或社會史料檔案、攸關生態、保健、衛生、人口、教育、文化、經濟及犯罪之狀況等）。惜該草案條文最後以「立意雖佳，惟基於機關職掌及社會普遍認知，應可不必另為規定，決議均予刪除」⁴。然而，本法立法通過後，主管機關卻仍參考美國1995年第12958號國家安全資訊命令（National Security Information Act of 1995），於施行細則第2條將國家機密之範圍界定於

³ 林淑娟，論我國國家機密保護法—兼論美國國家安全資訊命令，立法院院聞，第33卷第4期，2005年4月，第80頁。

⁴ 立法院第5屆第2會期第17次會議議案關係文書，討856-857、828-829（郭榮宗委員提案第6、7條）。

下⁵：一、軍事計畫、武器系統或軍事行動；二、外國政府之國防、政治或經濟資訊；三、情報組織及其活動；四、政府通信、資訊之保密技術、設備或設施；五、外交或大陸事務；六、科技或經濟事務；七、其他為確保國家安全或利益而有保密之必要者。顯見國家機密之事項範圍仍有明文規範之必要。

查日本2013年（平成25年）12月立法通過，2014年12月10日施行之特定秘密保護法（特定秘密の保護に関する法律）第3條第1項規定，針對「特定秘密」之保密範圍，律定有4個要件之敘述：1. 涉及該當行政機關所掌事務；2. 須為附表（別表）揭示事項；3. 須尚未公諸於世；4. 須其洩漏後將有顯著危害（影響）國家（日本）安全保障之虞⁶。亦即，日本法制之特定秘密必須為該法附表（別表）所揭示事項，以限縮行政機關所掌事務範圍，將其侷限於附表所列之1. 國家安全（防衛）（防衛に関する事項）、2. 外交事項（外交に関する事項）、3. 維持公共治安與秩序（特定有害活動）（特定有害活動の防止に関する事項）、4. 反恐事項（テロリズムの防止に関する事項）⁷，始可為該法所定義之特定秘密。其立法方式，係以法律之附表表列，以限定國家機密之事項範圍。

依我國政府資訊公開法第18條第1項第1款規定，政府資訊經依法核定為國家機密者，應限制公開或不予提供之。因此，國家機密之事項範

⁵ 林淑娟，同註1，第80-81頁。

⁶ 原文為：「行政機關の長（当該行政機関が合議制の機関である場合にあっては当該行政機関をいい、前条第四号及び第五号の政令で定める機関（合議制の機関を除く。）にあってはその機関ごとに政令で定める者をいう。第十一条第一号を除き、以下同じ。）は、当該行政機関の所掌事務に係る別表に掲げる事項に関する情報であつて、公になっていないもののうち、その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和二十九年法律第百六十六号）第一条第三項に規定する特別防衛秘密に該当するものを除く。）を特定秘密として指定するものとする。...」（行政機関首長...對於涉及該當行政機關所掌事務如附表（別表）揭示相關情報，且尚未公開者，因其洩漏將顯著危害我國安全保障之虞，有特別保密之必要者，...應指（核）定其為特定秘密。...）（日本 e-gov 法令檢索網站）

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=425AC0000000108#67（最後瀏覽日期：2017/9/12）

⁷ 歐廣南，析論日本特定秘密保護法之現代立法意義與內容（上），國會季刊，第45卷第2期，2017年6月，第23-24、31-32頁。

圍涉及對人民知的權利之限制，必須符合法律保留原則、明確性原則，限定於必要最小範圍內（本法第5條第1項規定參照）（寓有比例原則之內涵），始能落實政府履行公開資訊義務確保人民知的權利之意旨。

查前述本法施行細則第2條規定，國家機密之範圍，不僅包含外交或軍事，尚擴及科技、經濟等事項，似乎已經較日本法制為廣。又本法第40條規定：「本法施行細則，由行政院定之」，立法上僅就施行細則為概括授權，而僅有概括授權之施行細則可否就國家機密之事項範圍且實質涉及限制人民知的權利之內容加以規範，並非無疑⁸。依司法院釋字第443號解釋所揭示之層級化法律保留理論，何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；涉及人民自由權利（指剝奪生命或限制身體自由以外之自由權利）之限制者，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。

本法有關國家機密之事項範圍，既涉及人民知的權利之限制，應由法律加以規定，以避免行政機關權限過廣，不當限制政府資訊公開之範圍，縱使授權主管機關發布命令定之，其授權目的、內容及範圍亦應具體明確。如認國家機密之事項範圍有明文規範之必要，現行法制僅由概括授權之施行細則規定，在立法技術上並非妥適，爰建議將施行細則第2條規定移至本法第2條第2項，以符法律保留原則。又本建議條文並非行政院提案條文，如採納本條建議，須先另行提案，始可審議處理，謹併予敘明。

二、為符合司法院解釋及公民與政治權利國際公約規定，有關限制人民遷徙自由權利應符合比例原則及法律保留原則之意旨，應明定退離

⁸ 范姜真嫻，政府資訊公開與國家機密保護，政大法學評論，第100期，2007年12月，第42頁。

職及移交國家機密人員延長出境管制之上限（時間、次數）及核准（延長）與否之考量因素（建議條文第26條第2、3項）

按憲法第10條規定，人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第23條之比例原則，並以法律定之，方符憲法保障人民權利之意旨（司法院釋字第558號解釋參照）。

本條針對退離職及移交國家秘密未滿3年之人員設有出境限制，須經服務機關或委託機關首長或其授權之人「核准」，揆諸上述司法院解釋，已涉及憲法居住遷徙自由之限制⁹。縱然本條係為維護國家安全之重大利益而設，並不當然違憲，但其限制仍應符合憲法第23條比例原則及法律保留原則，如法律將其授權行政機關訂相關辦法，則其授權目的、範圍需明確¹⁰。而公民與政治權利國際公約第12條規定：「…二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不抵觸之限制，不在此限。」所提出之法律保留意旨及必要性原則（比例原則）精神，亦同斯旨。

再者，違反本條第1項規定，未經核准而擅自出境或逾越核准地區者，依第36條，尚有2年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣20萬元以下罰金之刑責規定。人民身體之自由與財產權應予保障，為憲法第8條、第15條所明定；如國家對於特定具社會侵害性之行為施以刑罰制裁而限制人民之身體自由或財產權者，需以法律明確規定犯罪之構成要件與法律效果，且與憲法第23條規定之意旨無違，始得為之。立法機關以委任

⁹ 石世豪，我國國家機密法制之發展，軍法專刊，第49卷第9期，2003年9月，第6頁。

¹⁰ 參照司法院釋字第345號解釋（係以法律保留及授權明確性原則審查限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法之合憲性）；黃士洲，欠稅限制出境與居住遷徙自由的保障—最高行99判1013判決，臺灣法學雜誌，第200期，2012年5月15日，第241頁。

立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定原則，以制定法律之方式規定之。法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，其授權始為明確，方符刑罰明確性原則。倘授權之目的、內容及範圍尚欠明確，有違授權明確性及刑罰明確性原則¹¹。本草案本條第2項允許行政機關延長出境應經核准之管制期間，因已實質變動立法明定之3年，應嚴守前述罪刑法定主義之構成要件明確性原則、法律保留原則（參照司法院釋字第443號解釋理由書：剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之）及比例原則，使被管制的人民可從授權之法律規定中預見其行為之可罰要件及範圍。

（一）應明定延長出境管制之上限（時間與次數）

就國家機密之客體管制而言，縱使被核定為國家機密，仍有保密期限之限制，即使再經延長，亦設有延長次數及期限之限制（參照本法第11條規定，國家機密至遲應於30年內開放應用，特殊情形必須經立法院同意延長），除非是涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，方才例外永久保密（參照本法第12條規定）。一旦解密，該機密資訊即應開放應用。

他方面，觀諸國家機密之主體管制，隨著離退職或移交時間日久，該等人員對國家機密之熟悉度應日漸降低，且現今科技發展日新月異，國家機密之內容不太可能一成不變，不隨之更新。國家機密尚有解密的一天，但本條第2項賦予國家機密核定機關延長退離職及移交機密人員之出境管制時間，卻完全沒有上限，恐難滿足前述諸釋字所揭示之比例原

¹¹ 司法院釋字第602、680號參照。

則作為出境管制制度之核心要求及落實法律保留原則，爰建議法制上應明定應明定延長出境管制之上限（時間與次數）為妥¹²。參考本法第11條第5項中段體例，建議條文（第26條第2項）為：「前項第3款之期間，國家機密核定機關得視情形延長之。延長之期限，除有第12條第1項情形者外，不得逾3年，並以2次為限。」。

（二）建議明定准許出境與否及出境管制期間延長與否之考量因素

查司法院釋字第680號解釋理由書揭示，刑罰對人民之自由及財產權影響極為嚴重，有關懲治走私管制物品之項目及數額等犯罪構成要件內容，全部委由行政院公告之，既未規定為何種目的而為管制，亦未指明於公告管制物品項目及數額時「應考量之因素」，且授權之母法亦乏其他可據以推論相關事項之規定可稽，必須從行政院訂定公告中，始能知悉可罰行為之內容，有違授權明確性及刑罰明確性原則。

復查本草案第26條第1項規定：「下列人員出境，應經服務機關…核准：1. 國家機密核定人員。2. 辦理國家機密事業業務人員。3. 前2款退、離職或移交國家機密未滿3年之人員。」及第2項規定：「前項第3款之期間，國家機密核定機關得『視情形』延長之」。承前所述，管制出境係對離退職人員及移交機密人員之基本權限制，且違反時，尚有刑罰相繩，機關是否准許或是否延長，在立法上沒有針對相關考量因素予以明文，高度委諸機關之裁量（年限之延長，程序上甚至不用如同前述之懲治走私管制物品之項目及數額，由行政院「公告」），尤其是依本草案第26條第2項之延長可能毫無上限，受管制人員完全無法「從法律中」預知出境行為可否被核准及延長之期限如何（涉及刑責可罰內容），僅能完全倚賴服務機關「視情形」決定。在構成要件設計上，立法機關應該要以比例原則及法律保留原則盡可能為精細設計，機密核定機關亦必須在具體個

¹² 黃朝義，重新思考限制出境（出海）制度之合理性，國土安全與國境管理學報，第19期，2013年5月，第12-15頁。

案中切實依據比例原則而善盡其合義務裁量之義務¹³。

再查，本條行政院版本之立法理由既已明示「考量國家機密之保密期限因其機密等級而有不同，且涉及國家安全情報來源或管道之國家機密應永久保密，…，宜由國家機密核定機關視該國家機密實際狀況予以審酌」，顯見機關已有相關裁量因素可供遵循，並非毫無標準。爰建議入法，增訂第26條第3項為：「機關為第1項之核准或前項之延長，應基於維護國家安全及利益所必要，審酌國家機密之性質、內容、保密期限及相關人員出境造成洩漏之可能性等因素。」以茲明確¹⁴，並彰顯比例原則之內涵及落實法律保留原則。

三、為符合憲法正當法律程序及公民與政治權利國際公約之要求，應明定服務機關首長或其授權之人不予核准受管制人員出境申請前，賦予其陳述意見機會，且明定該等被管制人員可提出救濟(建議條文第26條第4項)

核定國家機密、辦理國家機密業務及離退職或移交機密未滿一定年限之人員出境，應經核准，該服務機關首長或其授權之人「核准」之意表示是否為行政處分？受出境管制人員應對服務機關之不予核准之決定提起救濟，抑或對入出境管理機關之限制出境處分提起救濟？按該等人員雖尚未實際出境，但如服務機關不予核准，即表示相關人員限制出境之義務尚不能免除，該不予核准行為仍屬對外發生法律效果之單方公權力行為，其性質應屬行政處分（行政程序法第92條規定參照）。

實務上針對財政部函請內政部入出境管理局（現今之入出國及移民署），對欠稅人做成拒絕許可出境處分時，應以何機關為對象提起行政爭

¹³ 范文清，論欠稅限制出境之合憲性，東吳法律學報，第27卷第2期，2015年10月，第64頁。

¹⁴ 國內法制授權得限制出境之機關甚多，其所涉及人民遷徙自由，境管機關之裁量權有無、救濟管轄等，宜做通盤整理。請參閱，李震山，國家機密保護法介評，月旦法學雜誌，第97期，2003年6月，第293頁。

訟，曾有爭論。最高行政法院早期曾認為，是否限制出境，有待入出境管理機關之決定，欠稅人僅能針對入出國及移民署之拒絕出境處分提起救濟，財政部將該函副本送達當事人，僅係事實通知，並非行政處分；其後最高行政法院見解則認為，財政部函請入出境管理機關限制出境同時副知當事人時，應認為已發生法律效果，即為行政處分，得對之請求救濟。學者多肯定最高行政法院後期見解，並認為，由於人民是否欠稅及有無限制出境之必要，依法悉屬財政部管轄事項，財政部擁有完全獨立審查權限，將財政部發函視為行政處分，亦可讓人民權利救濟時點從「實際被限制出境時」（無法出境）提前到「收到通知限制出境時」¹⁵。

同理，在國家機密保護相關案件中，觀諸本草案第26條第1項本文規定之用語：「…出境，應經其（原）服務機關…『核准』」，雖可認為（原）服務機關對相關人員申請出境所為之「核准」與否之意思表示（管制出境義務可否免除），已對外發生法律效力而可認為性質上屬行政處分，但為符合公民與政治權利國際公約第2條規定：「…三 本公約締約國承允：（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會…」，並避免如同早期司法實務對財政部函請入出國及移民署所為拒絕欠稅人出境處分，應向何機關提起救濟之爭議，爰建議於此明文規定相關人員可對之提起相關救濟，以茲明確¹⁶（本法第10條第3項規定亦有類似之訓示規定體例¹⁷）。

¹⁵ 李建良，論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨，中研院法學期刊，第9期，2011年9月，第302-304頁。

¹⁶ 國內法制授權得限制出境之機關甚多，其所涉及人民遷徙自由，境管機關之裁量權有無、救濟管轄等，宜做通盤整理。請參閱，李震山，同註14，第293頁。

¹⁷ 蓋依行政程序法第92條規定，駁回第10條第2項申請的決定原即為行政處分，本可依法提起訴願及行政訴訟，立法當時，為了程序面規範更為明確，而於第10條第3項明定，國家機密核定後，人民申請註銷、解密或變更等級而被駁回時，可提出行政救濟。參閱石世豪，同註9，第14頁之註111；

蓋固然認為立法限制出境得作為保全國家機密及國家利益之手段，在符合憲法第23條比例原則前提下，於抽象規範審查層次已無違憲疑義，但不代表概括的、全面的承認，服務機關以本法第26條第1項為由拒絕核准出境之處分，一概均為合法、適當¹⁸，行政法院仍應堅守個案合法性審查之職責。

又憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序，包括確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利、處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等（司法院釋字第491號、第689號、第709號、第710號、第739號解釋參照）。

本法既係在國家機密保護（國家安全與利益）與當事人居住遷徙自由之基本權兩者間，尋求平衡折衝點，在機關依比例原則進行利益衡量過程中，賦予當事人陳述意見機會，並不為過，且恰係實踐憲法所保障正當法律程序內涵¹⁹。誠然，行政程序法第102條規定有行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，原則上應給予處分相對人陳述意見機會之一般性規定，然而，並不排除立法者於其他相關行政法規中明定給予處分相對人陳述意見機會²⁰。爰建議參考與本案所涉基本權（憲法第10條）相近之入出國及移民法相關體例，增訂給予處分相對人陳述意見之機會。

立法院第5屆第2會期第17次會議議案關係文書，討 819。

¹⁸ 黃士洲，同註 10，第 246 頁。

¹⁹ 范文清，同註 13，第 88-89 頁。

²⁰ 例如：入出國及移民法第 14 條第 3 項：「臺灣地區無戶籍國民居留、定居之許可經撤銷或廢止，入出國及移民署為限令出國處分前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。」、第 36 條第 4 項：「入出國及移民署依規定強制驅逐外國人出國前，應給予當事人陳述意見之機會...」、第 38 條第 1 項：「...應於暫予收容處分作成前，給予當事人陳述意見機會：...」、大學法第 33 條之 1：「學校受理前條第四項申訴事件時，應秉持客觀、公正、專業之原則，給予申訴人充分陳述意見及答辯之機會。...」等立法體例可資參照。

綜上，建議增訂第26條第4項規定為：「第一項之機關首長或其授權之人不予核准前，應給予受出境管制人員陳述意見機會。受出境管制人員如不服其決定，得依法提起行政救濟。」

四、法案性別及人權影響評估

本草案性別及人權影響評估，經主管機關及本局送請專家學者檢視，認為本草案係對涉密人員之出境管制，及為嚇阻洩漏或交付、刺探或收集國家機密者，而增訂相關刑罰規定，法案制定內容並無以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，執行方式亦無因性別、性傾向或性別認同不同而有差異，因對於對象及執行方式並無區別，故就不同性別、性傾向或性別認同者亦不會產生不同結果。惟在人權影響評估部分，為符合公民與政治權利國際公約及相關憲法解釋意旨，爰提出本報告建議條文第26條第2-4項（詳如前述問題研析及建議第二、三點及本報告附錄二、三）。

肆、結論

國家機密涉及國家安全或利益，誠有明文保護之必要。但保護國家機密某程度必須犧牲人民知的需求（政府資訊公開之限制），對接近、知悉或使用此等資訊之人員之出境管制，亦限制了此等人員之遷徙自由基本權。行政院此次為強化涉密人員及退離職或移交業務人員之出境管理機制，及嚇阻洩漏或交付、刺探或收集國家機密者而研提修正草案，其中有關國家安全或利益之修法方向（目的）固值贊同，惟為使法制面更臻完善周延，本報告參酌憲法解釋所揭示之比例原則及法律保留原則，針對本草案研提建議如下：

- 一、 應於本法中明定國家機密之具體事項範圍，以符法律保留原則。
- 二、 為符合司法院解釋及公民與政治權利國際公約規定，有關限制人民

遷徙自由權利應符合比例原則及法律保留原則之意旨，應明定退離職及移交國家機密人員延長出境管制之上限（時間、次數）及核准（延長）與否之考量因素。

- 三、 為符合憲法正當法律程序及公民與政治權利國際公約之要求，應明定服務機關首長或其授權之人不予核准受管制人員出境申請前，賦予其陳述意見機會，且明定該等被管制人員可提出救濟。

伍、條文對照表

一、行政院提案條文

國家機密保護法部分條文修正草案條文對照表

修正條文	本報告建議條文	現行條文	說明
第二十六條 下列人員出境，應經其（原）服務機關或委託機關首長或其授權之人核准： 一、國家機密核定人員。 二、辦理國家機密事項業務人員。 三、前二款退職或移交國家機密未滿三年之人員。 前項第三款之期間，國家機密核定機關得視情形延長之。	第二十六條 下列人員出境，應經其（原）服務機關或委託機關首長或其授權之人核准： 一、國家機密核定人員。 二、辦理國家機密事項業務人員。 三、前二款退職或移交國家機密未滿三年之人員。 前項第三款之期間，國家機密核定機關得視情形延長之。<u>延長之期限，除有第十二條第一項情形者外，不得逾三年，並以二次為限。</u> <u>機關為第一項之核准或前項之延長，應基於維護國家安全及利益所必要，審</u>	第二十六條 下列人員出境，應經其（原）服務機關或委託機關首長或其授權之人核准： 一、國家機密核定人員。 二、辦理國家機密事項業務人員。 三、前二款退、<u>離職或移交</u>國家機密未滿三年之人員。 前項第三款之期間，國家機密核定機關得視情形<u>縮短或延長</u>之。	行政院說明： 一、本條立法原意係因考量國家機密攸關國家安全或利益，故訂定出境管制規定，惟實務運作上各機關卻以縮短出境管制期間為常態，以致不符合立法意旨，爰修正第二項，其管制期間僅得視情形「延長」，不得縮減；另第一項第三款酌作標點符號修正。 二、另考量國家機密之保密期限因其機密等級而有不同，且涉及國家安全情報來源或管道之國家機密應永久保密，爰難以定明得延長之上限，宜由國家機密核定機關視該國家機密實際狀況予以審酌。 本報告說明： 一、第一項未修正。

	<u>酌國家機密之性質、內容、保密期限及相關人員出境造成洩漏之可能性等因素。</u> <u>第一項之機關首長或其授權之人不予核准前，應給予受出境管制人員陳述意見機會。受出境管制人員如不服其決定，得依法提起行政救濟。</u>		二、憲法第十條保障人民有居住、遷徙之自由，包括入出國境之權利（司法院釋字第五五八號解釋參照）。針對退離職及移交國家秘密未滿三年之人員所設之出境限制，須經服務機關或委託機關首長或其授權之人「核准」，已涉及憲法居住遷徙自由之限制，其限制應符合憲法第二十三條比例原則及法律保留原則。再者，違反第一項規定，未經核准而擅自出境或逾越核准地區者，依第三十六條，尚有二年以下有期徒刑等刑責規定。人民身體之自由與財產權應予保障，為憲法第八條、第十五條所明定。刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定原則，以制定法律之方式規定之。第二項允許行政機關延長出境應經核准之管制期間，因已實質變動立法明定之三年，應嚴守前述
--	---	--	--

			罪刑法定主義之構成要件明確性原則、法律保留原則（參照司法院釋字第四四三號解釋理由書：剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之）及比例原則，使被管制人民可從授權之法律規定中預見其行為之可罰要件及範圍。國家機密核定機關延長退離職及移交機密人員之出境管制時間，完全沒有上限，恐難滿足前述諸釋字所揭示之比例原則作為出境管制制度之核心要求及落實法律保留原則，爰參考第十一條第五項中段體例，於第二項後段明定延長出境管制之上限（時間與次數）。 三、管制出境係對離退職人員及移交機密人員之基本權限制，且違反時，尚有刑罰相繩，機關是否准許或是否延長，在立法上沒有針對相關考量因素
--	--	--	--

			予以明文，高度委諸機關之裁量，僅能完全倚賴服務機關「視情形」決定，並不妥適。在構成要件設計上，立法機關應該要以比例原則及法律保留原則盡可能為精細設計，機密核定機關亦必須在具體個案中切實依據比例原則而善盡其合義務裁量之義務。行政院版之立法理由既已明示「考量國家機密之保密期限因其機密等級而有不同，且涉及國家安全情報來源或管道之國家機密應永久保密，…，宜由國家機密核定機關視該國家機密實際狀況予以審酌」，顯見機關已有相關裁量因素可供遵循，並非毫無標準。爰參酌司法院釋字第六八〇號解釋理由書意旨，增訂第三項，明定機關「應考量之因素」，以茲明確，並彰顯比例原則之內涵及落實法律保留原則。 四、核定國家機密、辦理國家機密業務及
--	--	--	--

			離退職或移交機密未滿一定年限之人員出境，應經核准，該服務機關首長或其授權之人「核准」之意思表示是否為行政處分？受出境管制人員應對服務機關之不予核准之決定提起救濟，抑或對入出境管理機關之限制出境處分提起救濟？按該等人員雖尚未實際出境，但如服務機關不予核准，即表示相關人員限制出境之義務尚不能免除，該不予核准行為仍屬對外發生法律效果之單方公權力行為，其性質應屬行政處分（行政程序法第九十二條規定參照）。為落實憲法所保障正當法律程序內涵，參考與本案所涉基本權（憲法第十條）相近之入出國及移民法相關體例，於第四項增訂給予受出境管制人員陳述意見之機會，並為避免實務爭議，明文規定相關人員不服第一項機關決定，可對之
--	--	--	--

			提起相關救濟，以茲明確。
第三十二條 洩漏或交付經依本法核定之國家機密者，處一年以上七年以下有期徒刑。 <u>洩漏或交付前項之國家機密於外國、大陸地區、香港、澳門或其派遣之人者，處三年以上十年以下有期徒刑。</u> 因過失犯前二項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 <u>第一項、第二項之未遂犯罰之。</u> <u>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。</u> <u>犯前五項之罪，所洩漏或交付屬絕對機密者，加重其刑至二分之一。</u>	(無修正意見)	第三十二條 洩漏或交付經依本法核定之國家機密者，處一年以上七年以下有期徒刑。 因過失犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 第一項之未遂犯罰之。	一、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，參酌中華民國刑法(以下簡稱刑法)第一百零九條第二項規定，爰增訂第二項之處罰規定，如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，均應依本項論處。 二、第三項由現行條文第二項過失犯之處罰規定移列修正。 三、第四項由現行條文第三項未遂犯之處罰規定移列修正。 四、為更有效之防範，參酌刑法第一百零九條第四項規定，爰增訂第五項預備犯及陰謀犯之處罰規定。考量其行為態樣與損害等因素，其刑度規範與過失犯之有期徒刑刑度相同。

			五、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，爰增訂第六項規定，加重其刑至二分之一。 六、第一項未修正。
第三十三條 洩漏或交付依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處五年以下有期徒刑。 <u>洩漏或交付依第六條規定報請核定國家機密之事項於外國、大陸地區、香港、澳門或其派遣之人者，處一年以上七年以下有期徒刑。</u> 因過失犯前二項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。 第一項、第二項之未遂犯罰之。 <u>預備或陰謀犯第一項或第二項之罪者，處一年以下有期徒刑。</u> <u>犯前五項之</u>	(無修正意見)	第三十三條 洩漏或交付依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處五年以下有期徒刑。 因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。 第一項之未遂犯罰之。	一、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，參酌刑法第一百零九條第二項規定，爰增訂第二項之處罰規定，如依第六條應報請核定國家機密之事項，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，均應依本項論處。 二、第三項由現行條文第二項過失犯之處罰規定移列修正。 三、第四項由現行條文第三項未遂犯之處罰規定移列修正。 四、為更有效之防範，參酌刑法第一百零九條第四項規定，爰增訂第五項預備犯及陰謀犯

<u>罪，所洩漏或交付屬擬訂等級為絕對機密之事項者，加重其刑至二分之一。</u>			之處罰規定。考量其行為態樣與損害等因素，其刑度規範與過失犯之有期徒刑刑度相同。 五、考量洩漏或交付屬擬訂等級為絕對機密之事項者，足以使國家安全或利益遭受非常重大之損害，爰增訂第六項規定，加重其刑至二分之一。 六、第一項未修正。
第三十四條 刺探或收集經依本法核定之國家機密者，處五年以下有期徒刑。 刺探或收集依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處三年以下有期徒刑。 <u>為外國、大陸地區、香港、澳門或其派遣之人刺探或收集經依本法核定之國家機密或依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處一年以上七年以下有期徒刑。</u> <u>前三項之未</u>	(無修正意見)	第三十四條 刺探或收集經依本法核定之國家機密者，處五年以下有期徒刑。 刺探或收集依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處三年以下有期徒刑。 前二項之未遂犯罰之。	一、因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，爰增訂第三項之處罰規定，如為外國、大陸地區、香港、澳門或其派遣之人刺探或收集經依本法核定之國家機密或依第六條規定報請核定國家機密之事項者，不論其犯罪類型或管道，均應依本項論處。 二、第四項由現行條文第三項未遂犯之處罰規定移列修正。 三、為更有效之防範，爰增訂第五項預備犯及陰謀犯之處罰規定。

遂犯罰之。 <u>預備或陰謀犯第一項、第二項或第三項之罪者，處一年以下有期徒刑。</u> <u>犯前五項之罪，所刺探或收集屬絕對機密或其擬訂等級屬絕對機密之事項者，加重其刑至二分之一。</u>			四、考量刺探或收集屬絕對機密或其擬訂等級屬絕對機密之事項者，足以使國家安全或利益遭受非常重大之損害，爰增訂第六項規定，加重其刑至二分之一。 五、第一項及第二項未修正。
---	--	--	---

二、其他建議條文

現 行 條 文	本報告建議條文	說 明
第二條 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。	第二條 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。 <u>國家機密之範圍如下：</u> <u>一、軍事計畫、武器系統或軍事行動。</u> <u>二、外國政府之國防、政治或經濟資訊。</u> <u>三、情報組織及其活動。</u> <u>四、政府通信、資訊之保密技術、設備或設施。</u> <u>五、外交或大陸事務。</u> <u>六、科技或經濟事務。</u> <u>七、其他為確保國家安全或利益而有保密之必要者。</u>	(如採納本條建議，須先另行提案，始可審議處理，謹併予敘明) 一、第一項未修正。 一、第二項新增。蓋依我國政府資訊公開法第十八條第一項第一款規定，政府資訊經依法核定為國家機密者，應限制公開或不予提供之。因此，國家機密之事項範圍涉及對人民知的權利之限制，必須符合法律保留原則、明確性原則，限定於必要最小範圍內（寓有比例原則之內涵），始能落實政府履行公開資訊義務確保人民知的權利之意旨。本法有關國家機密之事項範圍，既

		涉及人民知的權利之限制，應由法律加以規定，以避免行政機關權限過廣，不當限制政府資訊公開之範圍。現行法制僅由概括授權之施行細則規定，立法技術上並非妥適，爰將施行細則第二條規定移至第二項規定，以符法律保留原則。另縱屬第二項所列事項範圍，各機關對於國家機密之指定，仍應限定於必要最小範圍內為之（本法第五條第一項規定參照），併此敘明。
--	--	--

參考文獻

一、政府出版品、書籍

1. 立法院第5屆第2會期第17次會議議案關係文書（院總第958號 政府提案第8504號、委員提案第3982號、第4038號之1、第4189號及第4275號）。
2. 立法院第9屆第4會期第1次會議議案關係文書（院總第958號 政府提案第16046號），2017年9月20日。

二、期刊論文

1. 石世豪，我國國家機密法制之發展，軍法專刊，第49卷第9期，2003年9月，第1-16頁。
2. 林淑娟，論我國國家機密保護法—兼論美國國家安全資訊命令，立法院院聞，第33卷第4期，2005年4月，第79-97頁。
3. 李震山，國家機密保護法介評，月旦法學雜誌，第97期，2003年6月，第287-295頁。
4. 李建良，論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨，中研院法學期刊，第9期，2011年9月，第271-332頁。
5. 范姜真燮，政府資訊公開與國家機密保護—以日本之學說及實務見解為主，政大法學評論，第100期，2007年12月，第1-55頁。
6. 范文清，論欠稅限制出境之合憲性，東吳法律學報，第27卷第2期，2015年10月，第35-99頁。
7. 黃朝義，重新思考限制出境（出海）制度之合理性，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第19期，2013年5月，第1-18頁。
8. 黃士洲，欠稅限制出境與居住遷徙自由的保障—最高行99判1013判決，臺灣法學雜誌，第200期，2012年5月15日，第247-252頁。
9. 歐廣南，析論日本特定秘密保護法之現代立法意義與內容（上），國會季刊，第45卷第2期，2017年6月，第23-39頁。

三、網路資料

1. 全國法規資料庫 (<http://law.moj.gov.tw/>)
2. 日本 e-gov 法令檢索網站 (<http://www.e-gov.go.jp/>)

附錄

一、「國家機密保護法部分條文修正草案」評估報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：中華民國 106 年 9 月 28 日（星期四）下午 3 時整

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：劉組長厚連

記錄：方華香

出席人員：

一、學者專家：

東海大學法律學系

范姜教授真嫻

二、法務部廉政署政風業務組 胡科長佳吟

陳專門委員培志

三、本局出席人員

翁副研究員栢萱

發言要點：

胡佳吟科長：

- 一、 現行施行細則第 2 條所定 7 項國家機密之範圍，為符法律保留原則，明定於母法中尚屬可行。
- 二、 第 26 條對於涉及國家機密業務人員(涉密人員)出境管制規定，於 2003 年立法草案當時並非行政院(法務部)提案條文，是立法院審議期間正值發生「劉冠軍案」，由立法者提案加入的條文，管制人員的範圍除了現職之外，也包含退離職及移交業務人員；本次對第 26 條第 2 項修正的背景，主要是因應於 2016 年 11 月行政院院會指示及強化涉密公務員出境管制的政策需要，爰提案修正，退離職及移交業務人員的管制期限(3 年)，只能延長不能縮短。雖就實務上瞭

解情形，進入大陸地區與一般出境之管制寬嚴程度實屬有別，各機關多數是縮短本法管制年限（較少有延長），與臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）的管制期限也會有所不同考量。至評估報告建議應明定是類人員延長出境管制之上限，應屬可行且較符合比例原則及法律保留原則。惟是否在本法明定核准延長管制期限與否的考量因素，建議在立法條文中仍得由各機關依權責予以裁量為之，以符實務個案狀況。

三、第 26 條第 4 項增訂被管制人員的行政救濟權限，確實更能維護當事人權益及符合法律正當程序。

四、綜上，補充報告，國家機密保護法部分條文修正草案前係法務部配合兩岸條例第 9 條、第 9 條之 3 及第 91 條條文修正草案關於涉密人員出境管制規範，經行政院將二案併案召開法案審查會議通過後，分函提送立法院審議，據瞭解，兩岸條例業經行政院提為優審法案，國家機密保護法暫未列入優審法案，屆時須否將上開二法案中有關涉密人員出境管制條文併案審查討論，以利未來對於出境管理機關能有一致性之執行政程序，提供鈞院卓參。

參採情形：

一、第一點意見部分，主管機關贊同本報告建議，爰錄供參考。

二、第二點意見部分，本草案與兩岸條例規範目的及對象不同，本草案係針對涉密人員之「出境」管制，不限於前往大陸地區，而兩岸條例僅限於前往大陸地區受有管制，兩法之修正條文可容許為符合各自規範目的及規範對象之差異設計。本報告建議條文第 26 條第 3 項明定核准延長管制期限與否的考量因素，乃係明示共通性的標準，可收一致之效，但不排除各機關為協助屬官統一解釋法令、認定事實、行使裁量權而針對何謂國家機密之「性質、內容」等內涵進一步訂頒解釋性行政規則或裁量基準，而依行政程序法第 159 條

第 2 項規定，此種行政規則並不需要法律授權。

三、第三點意見部分，主管機關贊同本報告建議，爰錄供參考。

四、第四點意見部分，經本院 2017 年 9 月 22 日第 9 屆第 4 會期第 1 次會議院會決議，兩岸條例與本草案分由本院內政委員會、司法及法制委員會審查，院會並未決議聯席審查。

范姜教授真嫩：

- 一、本報告第 4 頁提及美國國家安全資訊命令係 1995 年之法令，有無最新資料？
- 二、本報告基於法律保留原則、授權明確性等而為建議修法方向，原則上可資贊同。觀諸日本法例，一般在定義規定時，會有「定性」及「定量」要件兩部分。所謂「定性」，指事項的具體範圍（即本報告建議條文第 2 條第 2 項），「定量」要件指「重大明顯」危害國家安全利益或是有「急迫性」，可否於本報告建議條文第 2 條中呈現？
- 三、涉密人員受管制，出境前應經核准，性質上屬行政處分。既屬行政處分，應允許救濟，而無待明定。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，本法施行細則立法當時參考的是 1995 年之美國國家安全資訊命令，而本報告該段論述僅是說明法制史，應無更新必要。
- 二、第二點意見部分，因本法第 5 條第 1 項已明文規定：「國家機密之核定，應於必要之『最小』範圍內為之」，已對「定量」要件有所規範，爰建議維持本報告建議條文第 2 條規定，但於立法說明欄中補充說明，應併同考量適用第 5 條第 1 項規定。
- 三、第三點意見部分，為符合公民與政治權利國際公約第 2 條規定：「…三、本公約締約國承允：（一）確保任何人所享本公約確認之權利或

自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；(二)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會…」，並避免如同早期司法實務對財政部函請入出國及移民署所為拒絕欠稅人出境處分，應向何機關提起救濟之爭議，爰仍建議於此明文規定相關人員可對之提起相關救濟，以茲明確（本法第 10 條第 3 項規定亦有類似之訓示規定體例）。

翁副研究員栢萱：

- 一、本報告建議增訂第 26 條第 3 項，明定機關應考量的因素，惟各機關業務屬性或有不同，建議於新增條文末段新增「其核准或延長，由本法主管機關另訂辦法。」以期確立基本規範，避免各機關裁量標準不一，造成相同情形卻有不同處理方式。
- 二、本報告建議增訂第 26 條第 4 項，「第一項之機關首長或其授權之人不予核准前，…」與第 26 條第 1 項「服務機關或委託機關首長或其授權之人」，文字不一致部分，請斟酌是否採一致性文字，避免有所疏漏。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，同胡科長佳吟第二點意見參採情形。
- 二、第二點意見部分，本報告建議條文第 26 條第 4 項：「第一項之『機關』」文義上即包含第 26 條第 1 項之「服務機關或委託機關」。

散會（下午 3 時 40 分）

二、主管機關「法案及性別影響評估檢視表」

【第一部分】：本部分由機關人員填寫

103.08.15 生效

填表日期：105 年 12 月 30 日			
填表人姓名：胡佳吟 職稱：科長			
電話：(02) 2314-1000 轉 2174 e-mail：aac2174@mail.moj.gov.tw			
身分： ☒ 業務單位人員 ☐ 法制單位人員 ☐ 其他，請說明：_____			
填 表 說 明 一、行政院所屬各機關主管法律案報院審查，應依「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」及「中央行政機關法制作業應注意事項」規定辦理。 二、除廢止案（及配合行政院組織改造整批處理、單純訂修之法律案）外，皆應依據本表進行「法案及性別影響評估」。 三、建議各單位於法案研擬初期，即徵詢性別平等專家學者或各部會性別平等專案小組的意見；法案研擬完成後，應併同本表送請民間性別平等專家學者進程序參與（至少預留 1 週的填寫時間），參酌其意見修正法案內容，並填寫「玖、性別影響評估結果」後通知程序參與者。			
壹、法案名稱	國家機密保護法		
貳、主管機關	法務部	主辦機關	法務部廉政署
參、法案內容涉及領域：			勾選（可複選）
3-1 權力、決策、影響力領域			
3-2 就業、經濟、福利領域			
3-3 人口、婚姻、家庭領域			
3-4 教育、文化、媒體領域			
3-5 人身安全、司法領域			✓
3-6 健康、醫療、照顧領域			
3-7 環境、能源、科技領域			
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）			
肆、問題界定與訂修需求			
項 目		說 明	備 註
4-1 問題界定	4-1-1 問題描述	按國家機密保護法（以下稱本法）自 92 年 10 月 1 日施行迄今已逾 13 年，為強化本法第 26 條第 1 項第 3 款所定國家機密核定人員及辦理國家機密事項業務人員（以下稱涉密人員）	簡要說明所面臨問題之梗概。

		於退離職或移交業務之管制措施，並為嚇阻洩漏國家機密之刑責規範，爰檢討修訂本法第 26 條第 2 項文字及第 32 條至第 34 條加重處罰之規定。	
	4-1-2 執行現況及問題之分析	1、本法第 26 條立法原意係因考量國家機密攸關國家安全或利益，故訂定涉密人員出境管制規定，且對於退離職或移交業務人員之管制期間，得由國家機密核定機關縮短或延長之；惟實務運作上各機關卻以縮短管制期間為常態，致不符立法意旨，爰修訂第 26 條第 2 項規定，只能延長不能縮短。 2、因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，及能更有效之防範，參照刑法第 109 條第 2 項及第 4 項規定，增訂本法第 32 條至 34 條相關處罰規定。另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，爰增列加重其刑至二分之一。	1. 業務推動執行時，遭遇問題之原因分析。 2. 說明現行法規是否不足、須否配合現況或政策調整。
	4-1-3 相關之性別統計及性別分析	本法對於涉密人員之管制規定，係與其職務所涉機敏業務所作規範，無關性別、性傾向或性別認同之相關統計或分析影響。	1. 透過相關資料庫、圖書等各種途徑蒐集既有的性別統計，並作出性別分析，以說明該問題是否會對不同性別人口造成不同影響。 2. 性別統計與性別分析應儘量顧及不同性別、性傾向及性別認同者之年齡、族群、地區等面向。
	4-1-4 須強化的性別統計及其方法	無關統計資料。	如既有性別統計不足，請提出須強化之處及其建置方法。
4-2 訂	4-2-1 解決問題	本法無關性別議題之解決問題。	請詳列解決問題之可能方案及

修 需 求	可能方案		其評估（涉及性別平等議題者，併列之）。
	4-2-2 訂修必要性	無關統計資料。	請說明最終必須訂修法案以解決問題之理由；如有立委提案，並請納入研析。
4-3 配套措施及相關機關協力事項		本法無關性別配套措施及協力事項。	配套措施諸如人力、經費需求或法制整備等；相關機關協力事項請予詳列。
伍、政策目標		本法無關性別政策目標。	簡要說明政策取向。
陸、徵詢及協商程序			
項 目		說 明	備 註
6-1 法案主要影響對象		涉及國家機密事項業務之各級機關及其所屬機構暨依法令或受委託辦理公務之民間團體或個人	請說明法案內容主要影響之機關（構）、團體或人員。
6-2 對外意見徵詢		1、因應行政院 105 年 11 月 17 日第 3523 次院會決議，目前高階從事特定職務之政務人員、公務人員及軍職人員，於退離職後的管制欠缺完整規範，影響國家安全及社會觀瞻等，須即時處理。 2、本法業已配合大陸委員會、內政部及行政院分別於 105 年 11 月 29 日、105 年 12 月 6 日及 105 年 12 月 21 日邀集相關機關召開研商會議，就臺灣地區及大陸地區人民關係條例及本法所規範之涉密人員出境管制規範予以討論，並經 105 年 12 月 23 日向院長報告會議後，行政院政務委員指示上開法案報院併案審查，以周延法制程序。	1. 請說明對社會各界徵詢意見及與相關機關（構）、地方自治團體協商之人事時地。 2. 徵詢或協商時，應敘明其重要事項、有無爭議、相關條文、主要意見、參採與否及其理由（含國際參考案例），並請填列於附表；如有其他相關資料，亦請一併檢附。 3. 對社會各界徵詢意見，應落實性別參與。

6-3 與相關機關（構）及地方自治團體協商		無相關資料	
柒、成本效益分析及對人權之影響：			
項 目		說 明	備 註
7-1 成本		本案無關性別議題	1. 關於成本及效益，指政府及社會為推動及落實法案必須付出之代價及可能得到之效益。 2. 得量化者應有明確數字，難以量化者亦應有詳細說明。
7-2 效益		本案無關性別議題	
7-3 對人權之影響	7-3-1 憲法有關人民權利之規定	一、依司法院釋字第 558 號解釋意旨，憲法第 10 條保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第 23 條之比例原則。 二、考量國家機密攸關國家安全或利益，故於國家機密保護法律訂定相關出境管制規定。本法部分條文修正係為強化涉密退離職或移交業務人員之出境管理機制。	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。
	7-3-2 公民與政治權利國際公約	無關公民與政治權利國際公約之資料	
			依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。

	7-3-3 經濟社會文化權利國際公約	無關經濟社會文化權利國際公約	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
--	--------------------	----------------	---

捌、性別議題相關性

8-1 規範對象：

- (1) 若 8-1 任一指標評定「是」者，應繼續填列項目「捌、8-2 及 8-3」及「第二部分－性別影響評估程序參與」；如 8-1 皆評定為「否」者，則免填「捌、8-2 及 8-3」，逕填寫「第二部分－性別影響評估程序參與」，惟若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正「捌、8-1 至 8-3」，並補填列「玖、性別影響評估結果」。
- (2) 本項不論評定結果為「是」或「否」，皆需填寫評定原因。

項 目	評定結果 (請勾選)		評定原因	備 註
	是	否		
8-1-1 訂修內容以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象		✓	涉及國家機密人員並未有特別區分性別為規範對象。	如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，請評定為「是」。
8-1-2 訂修內容未區別對象，但執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異		✓	國家機密保護法之執行方式，亦未因性別、性傾向或性別認同而有差異。	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，請評定為「是」。
8-1-3 訂修內容所規範對象及執行方式無差異，但對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果		✓	本次部分條文修訂內容所規範對象及執行方式，不因性別、性傾向或性別認同而有所差異，或因而產生不同結果。	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，請評定為「是」。

8-2 性別目標

項 目	說 明	備 註
8-2-1 採取積極作為，去	基於憲法第 7 條有關保障男女	基於憲法平等權之規定，採行一定

除不必要差別待遇，或促進實質平等	平等之規定，國家機密保護法之執行方式，亦未因性別、性傾向或性別認同而有差異，現階段並無須採取相關措施。	方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。(本項及 8-2-2 不得全部填列無關)
8-2-2 營造平等環境，預防及消除性別歧視	基於憲法第 7 條有關保障男女平等之規定，國家機密保護法之執行方式，亦未因性別、性傾向或性別認同而有差異，現階段並無須採取相關措施。	消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。(本項及 8-2-1 不得全部填列無關)

8-3 性別效益

項 目	說 明	備 註
8-3-1 對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效	參照依司法院釋字第 558 號解釋意旨，憲法第 10 條保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，本法修正範圍包括對於特定公務員及涉密人員之出境管制，係為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但業已考量符合憲法第 23 條之比例原則。本法執行雖尚無關性別差異，惟為促進兩性實質平等，將視本法未來執行狀況，持續推動促進性別平等效益。	請詳加說明性別效益何在，本項不得填列無關。
8-3-2 符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)、性別平等政策綱領等要求	本法立法意旨係為建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，並未因性別因素而有差異，且符合憲法第 10 條及第 23 條等規範。	依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，請檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，並請再查核法案內容之合宜性，本項不得填列無關。

玖、性別影響評估結果：請填表人依據性別平等專家學者意見之檢視意見提出綜合說明，包括對「第二部分、性別影響評估程序參與」主要意見參採情形、採納意見之法案調整情形、無法採納意見之理由或替代規劃等；經「第二部分—性別影響評估程序參與」後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「無關」者，9-1 至 9-3 免填。

9-1 評估結果之綜合說明		
9-2 參採情形	9-2-1 說明採納意見後之 法案調整	
	9-2-2	

	說明未參採之理由 或替代規劃	
9-3 通知程序參與之專家學者本法案的評估結果（請填寫日期及勾選通知方式，請勿空白）： 已於____年____月____日將「評估結果」以下列方式通知程序參與者審閱 ☐傳真 ☐e-mail ☐郵寄 ☐其他_____		
拾、法制單位復核（此欄空白未填寫者，將以不符形式審查逕予退件。） 10-1 法案內容： ☐提經法規會討論通過 ☒已會法制單位表示意見 10-2 徵詢及協商程序： ☒已徵詢及協商法案主要影響對象 ☐已適當說明與回應徵詢及協商對象所提之主要意見 10-3 對人權之影響： ☒已由法規會具人權專長委員、曾受人權教育訓練之參事、其他高階人員或委請之人權學者專家檢視 10-4 訂修程序： ☒本檢視表已完整填列 復核人姓名及職稱：<u>法制司調部辦事檢察官 蔡麗清</u>		

【第二部分－性別影響評估程序參與】：本部分由性別平等專家學者填寫

拾壹、性別影響評估程序參與：若採用書面意見的方式，至少應徵詢 1 位以上性別平等專家學者意見，並填寫參與者的姓名、職稱及服務單位；專家學者資料可至台灣國家婦女館網站參閱 (http://www.taiwanwomencenter.org.tw/)。		
(一) 基本資料		
11-1 程序參與期程或時間	105 年 12 月 30 日至 106 年 1 月 3 日	
11-2 參與者姓名、職稱、服務單位及其專長領域	許福生教授 中央警察大學行政警察學系 研究專長：婦幼安全、犯罪被害人保護、犯罪預防、刑事政策、犯罪學、刑事法學、青少年事務	
11-3 參與方式	☐ 法案研商會議 ☐ 性別平等專案小組 ☒ 書面意見	
11-4 業務單位所提供之資料	相關性別統計資料	法案內容
	☐ 有 ☐ 很完整 ☐ 可更完整 ☐ 現有資料不足須設法補足 ☒ 無 ☐ 應可設法找尋 ☒ 現狀與未來皆有困難	☐ 有，且具性別觀點 ☒ 有，但不具性別觀點 ☐ 無
11-5 法案與性別議題關聯之程度	☐ 有關 ☒ 無關 (若性別平等專家學者認為第一部分「捌、8-1 規範對象」8-1-1 至 8-1-3 任一指標應評定為「是」者，則勾選「有關」；若 8-1-1 至 8-1-3 均可評定「否」者，則勾選「無關」)。	
(二) 主要意見：就前述各項之合宜性提出檢視意見，並提供綜合意見		
11-6 性別統計及性別分析之合宜性	本法案未涉及性別議題，故不需填報此項目。	
11-7 正當程序中性別參與之合宜性	本法案未涉及性別議題，故不需填報此項目。	
11-8 性別目標之合宜性	本法案未涉及性別議題，故不需填報此項目。	
11-9 性別效益說明之合宜性	本法案未涉及性別議題，故不需填報此項目。	
11-10 綜合性檢視意見	本修訂草案內容所規範對象及執行方式，不因性別、性傾向或性別認同而有差異，或因而產生同結果。且本草案對相關人員人民有居住及遷徙之自由之限制，符合憲法第 23 條之比例原則。	
(三) 參與時機及方式之合宜性		合宜
本人同意恪遵保密義務，未經部會同意不得逕自對外公開所評估之法案。 (簽章，簽名或打字皆可) <u>許福生</u>		

* 第一部分「捌、8-1 規範對象」8-1-1 至 8-1-3 皆評定為「否」者，若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正列第一部分「捌、8-1 規範對象」，並補填列「捌、8-2 性別目標、8-3 性別效益」及「玖、評估結果」。

* 本表所提專有名詞之定義及參考資料，請詳見「性別影響評估操作指南」(網址：<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=FC0CD59A5BF00232>)。

陸、徵詢及協商程序之附表

重要事項	有無 爭議	相關 條文	相關機關(構)、團體或人 員之主要意見	參採與否及其理由 (含國際參考案例)
1.	☐ 有 ☐ 無			
2.	☐ 有 ☐ 無			
3.	☐ 有 ☐ 無			
4.	☐ 有 ☐ 無			
5.	☐ 有 ☐ 無			

註：為茲簡明，「相關條文」欄位中，各條、項、款、目等，分以下列方式表達：條→§（條號以阿拉伯數字表達）、項→I（羅馬符號）、款→(1)（括弧內置阿拉伯數字）、目→（圓圈內置阿拉伯數字），目以下則以「之○（阿拉伯數字）」表達。

三、立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表

壹、法案名稱	國家機密保護法部分條文修正草案	
貳、主管機關	法務部	
參、法案內容涉及領域：	勾選（可複選）	
3-1 權力、決策、影響力領域		
3-2 就業、經濟、福利領域		
3-3 人口、婚姻、家庭領域		
3-4 教育、文化、媒體領域		
3-5 人身安全、司法領域	✓	
3-6 健康、醫療、照顧領域		
3-7 環境、能源、科技領域		
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）		
肆、主管機關法案及性別影響評估檢視表檢視結果		
檢視項目	內容	檢視結果
4-1 提案機關之性別影響評估之檢視	4-1-1 檢視表是否檢附到立法院	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-1-2 檢視表是否依程序填報	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-1-3 是否為相關之性別統計及性別分析	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
4-2 與本法案相關之配套法案及機關	4-2-1 是否因性別觀點而需配套修正之相關法案	☐ 是，法案名稱： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-2-2 是否因性別觀點而需協力之機關	☐ 是，協力機關： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
伍、機關提案之性別議題相關性		
5-1 規範對象		
項 目	檢視結果	備 註
5-1-1 法案內容是否以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	例如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，是否涉及本法案條文。

5-1-2 法案內容未區別對象，但是否其執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，是否涉及本法案條文。
5-1-3 法案內容所規範對象及執行方式無差異，但是否對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，是否涉及本法案條文。

5-2 性別目標

項 目	檢視結果	備 註
5-2-1 法案內容是否採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等；營造平等環境，預防及消除性別歧視目標	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	一、基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。 二、消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。 三、本法案是否須採更積極作為以符合預防及消除性別歧視目標。

5-3 性別效益

項 目	檢視結果	備 註
5-3-1 法案是否對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	主管機關所列性別效益，是否有助消弭性別歧視、促進性別平等有積極正面綜效。
5-3-2 法案是否符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)、性別平等政策綱領等要求	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，主管機關應檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，請再檢核本法案內容是否合宜。

陸、機關提案對人權之影響

6-1 對人權之影響

項 目	檢視結果	備 註
6-1-1 法案是否符合憲法有關人民權利之規定	☐ 是 ☐ 否 ☒ 其他（請說明）	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。

	為符合司法院解釋對出入境之遷徙自由或其他基本權之限制需符合法律保留原則及比例原則之精神，本報告爰提出建議修正條文第 2 條第 2 項及第 26 條第 2 項後段、第 3-4 項。	
6-1-2 法案是否符合公民與政治權利國際公約	☐ 是 ☐ 否 ☒ 其他（請說明） 為符合公民與政治權利國際公約第 2 條規定：「…三、本公約締約國承允：（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會…」及第 12 條規定：「…二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限。」所提出必要性原則（比例原則）之精神，本報告爰提出建議修正條文第 26 條第 2 項後段及第 3-4 項。	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
6-1-3 法案是否符合經濟社會文化權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項

