從希拉蕊「電郵門案」談公務電子郵件使用規範

楊宗鑫

摘要：

美國總統大選結果揭曉，聲勢備受看好的希拉蕊，因欠缺機密保護意識，在「電郵門案」衝擊下，與總統大位擦身而過。

電郵門案（email-gate）始末

電郵門案的緣由，可追溯到 2012 年發生的「班加西案」。利比亞強人格達費垮臺後，國家陷入內戰，美國駐利比亞大使館班加西據點遭暴民（一說是伊斯蘭恐怖組織）攻擊，時任國務卿的希拉蕊在接獲通報的第一時間，並未做出妥善處理，導致包括大使在內共 4 名駐外人員遇害（此事件在 2016 年被導演麥克貝改拍為電影「13 小時：班加西的秘密士兵」)。事後國會眾議院以希拉蕊應變失當為由，要求調閱事發當下的電話通聯及電子郵件往來紀錄，並在調查時意外發現，自 2009 年希拉蕊擔任國務卿以來，即在住家內以個人電腦登入一個註冊為「hdr22@clintonemail.com」的電子信箱收發公務郵件，且信箱

的啟用日，竟然就是歐巴馬總統任命她擔任國務卿的當天。

依據美國「聯邦檔案法」(Federal Records Act) 規定，除非有緊急特殊狀況，如機關電腦故障、伺服器維修等，聯邦機關所屬公務員經手的信件可能涉及機密時，必須使用政府提供的電子郵件信箱，希拉蕊以私人信箱處理公務顯已違法，還可能涉及機密外洩，眾議院遂將此部分移請聯邦調查局處理。

聯邦調查局在 2013 年介入調查，包括希拉蕊及與其有郵件往來的國務員職員都被列為對象，前後檢閱了近十萬封電子郵件，其中至少百餘封屬於機密文件，有 2 封甚至是絕對機密，但因尚無外洩之情，僅追究行政責任。原本外界以為事件到此告終，豈料在 2016 年總統選舉前 10 天，聯邦調查局在偵辦另一起案件時，意外發現電郵門案的新事證，乃重啟調查，雖趕在選前 3 天向外界宣布並未查獲具體違法事實，卻已對希拉蕊的選情造成極大衝擊。

希拉蕊在整起案件調查中，始終以貪圖方便、一時疏忽為由，澄清自己絕非故意、也沒有犯意，然而國務院作為美國最高涉外機構，國務卿更是在總統之外最有實權者，實不應犯下這種錯誤。對此，希拉蕊也許還能藉口過去所服的公職都是民選或政治任命、對於公部門運作規定不熟悉為由，為自己的行為開脫，但其餘與之有信件往來的國務院職員，均長期服務於公部門，其中更不乏高階文官，反映出公

務員對於機密保護的意識實在不足。

為避免類似事件再度發生，美國國會在 2014 年制定「總統暨聯邦檔案法修正案」(Presidential and Federal Records Act Amendment of 2016)，隨即獲得歐巴馬總統簽署，其中規定，如果聯邦公務員使用私人電子信箱收發公務郵件，必須將郵件副本寄到公務信箱，或是在 20 天內，將原本的信件內容轉到公務信箱。在此修正案下，各州也紛紛針對自身的機密保護相關辦法進行修正。

我國公務電子郵件使用規範

在我國，關於公務電子信箱的使用規範，依據「行政院及所屬各機關資訊安全管理要點」第 27 點：「各機關訂定電子郵件使用規定，機密性資料及文件，不得以電子郵件或其他電子方式傳送。」授權各政府機關自行訂定，未制定者，則準用前述要點。

參照各機關訂定之使用規範，重點可大致歸納如下：

（一）公務電子信箱的使用者：各機關普遍將使用者區分為「機關」及「個人」，前者包括機關本身及下轄各單位，如縣市政府及其下轄各局處；後者則指機關職員，部分機關亦提供如外包廠商、外聘人員等非機關職員提出申請。

（二）公務電子郵件的開啟與停用：機關使用者的信箱，有主動開啟者，也有視業務需求提出申請後被動開啟者；個人使用者的信

箱，多數機關在員工到職後會主動提供，但如臺中市政府等少數機關，則是在員工提出申請後才開放。逾一定期間未登入者，將暫停使用權限，離職後則註銷之，但也有如臺南市政府教育局等少數機關提供退休人員永久使用。

（三）公務電子信箱的容量：各機關所提供的容量不一，以個人使用者而言，宜蘭縣政府提供每信箱 500MB、每封郵件 24MB，每封信件收件人以 150 人為限；高雄市政府提供個人使用者每信箱 200MB，每封郵件 20MB，每封信件收件人以 60 人為限。至於機關使用者，容量足夠使用。

（四）公務電子信箱使用限制：常見的使用限制，包括禁止借予他人使用、盜用他人帳號、從事違法行為、寄發廣告郵件、於公共網域公布個人公務信箱等。

由前述規範可知，在現行體制下，各級公務員有享用機關提供公務電子信箱的「權利」，卻沒有被要求處理公務時必須使用公務電子信箱的「義務」，加以受限於載體的侷限（僅能透過公務電腦連結，無法在辦公處所以外透過個人電腦、手機連結）、容量的不足（以 GOOGLE 提供的電子信箱為例，容量最高可達 25GB，而 1GB 等於 1024MG）、使用的不便（需定期更換密碼、遭停用後重啟程序繁瑣、介面不友善）等因素，造成使用公務信箱的意願普遍不高，寧可以網路業者提供的

免費信箱處理公務，是機密保護策進的範疇。

在美國發生憾事隨即亡羊補牢之際，我國雖尚未聽聞因使用非公務電子郵件而洩密的事件，但也應見賢思齊，針對現行規範的疏漏加以改善，以期將危機消弭於無形。