

會議論文

行政院版揭弊者保護法 逐條釋義

陳瑞仁*

前 言

揭弊者保護法之法條架構，一言以蔽之，就是「特定之人，因特定事項，向特定之人員或機關，循特定程序揭弊，始受本法保護」，所以法條之順序係何人為本法所稱之揭弊者？其所揭發者係那些事項？應該向那些機關人員揭弊？揭弊程序應為何？接下來，就是規定揭弊者之身分被發覺後，不能對揭弊者做那些不利措施？遭受不利措施者又可以有那些請求權與救濟程序？最後再規定除了「回復原狀」與「損害賠償」以外，揭弊者還可以有那些保障？底下謹逐條釋義之。

第一條

- I 為維護公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。
- II 揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。

一、條文用「維護」在於表彰本法之目的偏重在「保護」，而不是「獎勵」，亦即，要讓吹哨者（揭弊者）「不要失去什麼」，而不是要讓他們「得到什麼」。

* 最高檢察署訴訟組調辦事檢察官。

- 二、本草案係公私合併立法，二者性質相同者合併於同一條規定，性質不同者分條或分項規定。按美國聯邦法是公部門與私部門分開立法，但這是立法史之自然發展，並非本質使然。美國各州公私部門合併立法的至少有California州¹、New Jersey州良心員工保護法（The Conscientious Employee Protection Act, CEPA）²、Maine州³與New Hampshire州⁴。而其他國家例如日本、英國、愛爾蘭、法國、荷蘭、挪威也都是採公私合併立法⁵，故合併立法應屬可行。
- 三、揭弊者最容易失去的，就是工作權與「人格尊嚴」（被孤立排擠），所以本法首先著重在「工作權之保障」，並在「精神慰撫金」之求償有特別規定。揭弊者另外面臨的風險，是揭弊事項涉及營業秘密或國家機密時之民、刑事責任與行政責任，所以本法所提供之保護方式，還包括洩密責任之免除。（草案第11條）
- 四、至於揭弊者本人對弊案有所參與時，其刑事責任並不會因揭弊而當然免除，除非符合證人保護法之規定。本法僅對證人保護法之「罪名」做鬆綁（草案第13條第1項）。同樣的，在人身安全方面，除非符合證人保護法之要件，亦不特別給予保護（草案第14條）。本草案亦未規定揭弊者一定強制發

¹ California Labor Law § 1106.

² New Jersey § 34:19-3 et seq.

³ Title 5 § 4572 1. Unlawful employment E.

⁴ New Hampshire Statutes, Chapter 275-E, 該法案是先規定私部門然後公部門準用之，參275-E:9 Protection of Public Employees: Any public employee who files such a complaint or makes such a disclosure shall be entitled to all rights and remedies provided by this chapter.

⁵ 參Kim Loyens & Wim Vandekerckhove, Whistleblowing from an International Perspective: A Comparative Analysis of Institutional Arrangements (2018) at https://www.researchgate.net/publication/326201433_Whistleblowing_from_an_International_Perspective_A_Comparative_Analysis_of_Institutional_Arrangements.

給檢舉獎金，而委諸個別法去規範（草案第17條第1項）。至於身分之保密，受理揭弊機關如是公家機關，依現制均已具有檢舉人身分之保密規定，本法之保密規定主要係針對私部門的主管。

- 五、但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定，是所謂之從優原則。但此種規定有二點易引起誤解：（一）以後制訂之單行法或許會對揭弊者較不利，例如規定特定行業採內部檢舉先行。如果是採最有利者，會無法達到「特別規定」之目的。此時應依特別法優於普通法之法理，仍適用較不利之特別法。（二）在請求權競合時，如採最有利說，會造成割裂適用之問題，例如舉證責任之分配從本法，請求權時效完成期間則依較長之國家賠償法。此種割裂適用應不可採，此點宜在立法說明明確指出。
- 六、依據廉政署提供之「民國108年5月23日立法院第9屆第7會期司法及法制委員會第25次全體委員會議議事錄」（下稱108/5/23委員會決議），委員會決議：名稱改為「公益揭弊者保護法」，本條（第1條）第1項改為「為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，保障公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。」⁶（第2項則照行政院提案通過），此修正條文特別強調「公益性」之價值，惟應注意若揭弊者之動機非出於公益而是私仇，仍應受保護（請參下述第5條說明十一）。

第二條

I 本法之主管機關為法務部。

II 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的

⁶ 學者版初稿的立法宗旨條文為：「為避免勇於揭發或協助調查貪污腐敗、危害公安犯行之公私部門內部人員，遭受報復性之不利人事措施，特制訂本法，以維護其工作權益與人格尊嚴。」

事業主管機關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由法務部確定之。

◎主管機關

- 一、本法法規方面之主管機關為法務部，含法案之草擬與函釋。
- 二、本法所定事項含受理揭弊、調查弊端、受理遭報復之揭弊者申訴、調查是否對揭弊者有採不利之人事措施、對違反者處以罰鍰或懲戒、回復原狀與損害賠償之調解、判決與執行、相關人身安全保護與檢舉獎金之發放，以及弊案範圍之公告等等，因本草案不採「揭弊者保護官」（或其他特別委員會）之專責機構，故前述事項均由現有機構含勞動部、司法警察、保訓會、行政法院、檢察署與普通法院，以及環保署、衛福部、交通部等公益食安主管機關，依其權責辦理。若有爭議，再由法務部確定之（此部分係仿臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第46條第2項之規定）。
- 三、按所謂之揭弊者保護官在美國聯邦是指「聯邦特別顧問」（The Special Counsel），其職務有雙重功能，一個是受理公務員揭弊，一個是受理遭報復之揭弊公務員之申訴，但這二個功能都非獨占。特別顧問受理揭弊後是轉請被揭弊機關之首長調查後提出報告，再將該報告交給揭弊者請其表示意見，然後特別顧問再加上應如何處置之建議事項報告給總統與國會之相關委員會。⁷所以特別顧問之調查弊案本身功能，並非強大。至於其在受理遭報復之吹哨者之申訴之角色，其實類似「訴訟輔導人兼代理人」，其大部分之工作在於為吹哨公務員之利益向MSPB（功績制度保障委員會，類似我國之保訓會）聲請發給改正措施命令（corrective action 即「回復」與「賠錢」）或暫緩執行令（假處分），並得在

⁷ 5 U.S. Code § 1213(e)(3).

吹哨者訴訟到達聯邦法院時，提出「法庭之友」（amicus curiae）意見書。本草案並未將「特別顧問」制度引進我國，除了功能性之考量以外，主要係因政府正在推動人事減肥計畫，新機關之設置可能不易。

四、依據108年5月27日立法院第9屆第7會期司法及法制委員會第26次全體委員會議議事錄（下稱108/5/27委員會決議），本條（第2條）照行政院提案通過。

第三條

本法所稱弊案如下：

- 一、犯刑法瀆職罪章之罪。
- 二、犯貪污治罪條例之罪。
- 三、包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。
- 四、違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。
- 五、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。
- 六、違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四項第七款之應付評鑑行為。
- 七、附表一所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為。
- 八、附表二所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為、應付懲戒之行為。

一、草案第3條係對本法所稱之「弊案」下定義，公部門與私部門合併規定。第1款至第6條是專屬於公部門者，第8款（附表二）是專屬於私部門者，第7款（附表一）是公部門與私部門均有適用。

二、草案第3條第1款至第3款之弊案，基本上是公務員貪污罪，

是典型的公部門揭弊之事項，即刑法瀆職罪章與貪污治罪條例所訂之各罪。而因公務員包庇他人犯罪，散見於刑法各章（例如刑法第231條、第231條之1第2項、第264條、第270條、第296條之1第4項）及其特別法（例如人口販運防制法第36條、懲治走私條例第10條），故有獨立一款規定之必要。

- 三、人民所厭惡的公部門弊端，不以成立貪污犯罪者為限，尚包含所謂之「自肥」、「官商勾結」與「浪費公帑」等行為，所以有草案第4款至第5款之規定。
- 四、第5款條文主要參考美國聯邦法5 U.S. Code § 2301(b)(9)之文字：mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health（管理不當、重大浪費公帑、濫用權勢之行為，或對公共健康與安全造成實質特定（具體）危險之行為）。
- 五、管理不當（mismanagement）指「對該行政機關之達成任務的能力有實質危害或負面衝擊之管理上的積極作為或不作為」（Management action or inaction which creates a substantial risk of significant adverse impact upon the agency's ability to accomplish its mission.）例如派出所子彈清點移交未落實，致發生遺失情事。
- 六、重大浪費公帑（a gross waste of funds）指「不僅是爭議性之花費，而且是帶給政府之利益顯然不成比例之花費」（More than debatable expenditure that is significantly out of proportion to the benefit reasonably expected to accrue to the government.）例如所謂「蚊子館」之產生。
- 七、濫用權勢（an abuse of authority）之行為指「公務員之隨心所欲，反覆無常之職務行使，致影響他人權益，或帶給個人利益或自己利益或被特別對待之特定人之利益者」（The arbitrary or capricious exercise of power by a Federal official or

employee that adversely affects the rights of any person or that results in personal gain or advantage to him-or-herself or to the preferred other person.)⁸例如行政首長晉用私人，或檢察官濫用權勢至幼稚園辦案。

- 八、對公共健康與安全造成實質特定危險（substantial and specific danger to public health）之行為是指「僅係抽象或揣測性者尚不構成。所謂『具體』係從潛在之後果著眼，而『特定』係從危害之可能性及時機著眼，僅有在推測或不當之條件下才有可能發生者，並不在內。立即或即將發生之危害比遙遠之未來才會發生者，較有可能成立本項之『實質特定』之危害。」（Such disclosures cannot be vague or speculative. Substantial danger must be considered in terms of the potential consequences. Specific danger must be viewed in terms of the likelihood of harm and when such harm may occur. A danger whose likelihood of harm would only exist under speculative or improbable conditions would not qualify as such a disclosure. A harm more likely to occur in the immediate or near future is more likely to qualify as a substantial and specific danger than a harm likely to manifest in the distant future.）例如軍艦漏油嚴重污染海洋環境。
- 九、有鑑於「重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為」均屬不確定之法律概念，剛好我國有其特有之監察院制度，故於條文加上「有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者」，俾能將來在實務上可以參考監察院多年來對於這些概念之案例見解。
- 十、法官法第30條第2項第7款之「違反法官倫理規範，情節重大」與同法第89條第4項第7款之「違反檢察官倫理規範，情

⁸ 以上定義請參<https://www.va.gov/accountability/VA10177.pdf>.

節重大」之應付評鑑行為之所以獨立一款，除表彰司法官「律人先律己」之精神之外，亦強調司法官評鑑制度特殊性質。「評鑑」與一般公務員之「懲戒」並不完全相同，可謂有更高的道德與倫理要求。而由於律師係「在野法曹」，所以草案亦將律師倫理之違反納入私部門之弊案。

十一、前述「濫用權勢」中之「帶給個人利益或自己利益或被特別對待之特定人之利益者」之認定準則，大部分在公職人員利益衝突迴避法有明文規範，故草案第4款將之獨立一款。惟為避免過苛，故限於「得處以罰鍰」者。

十二、按公部門所謂之「弊」，在美國聯邦法是包括所有之違法與違規與所有之犯罪（a violation of any law, rule, or regulation），似乎過廣，我國宜限縮。但應包括私部門之弊，例如公家機關違反空污或水污法，亦屬於公部門之弊案。

十三、弊端是否有公益性係見仁見智之問題，且與社會之時空背景有關，故本草案賦與主管機關公告本法所稱弊端之權限（參日本公益通報者保護法第2條之附表第8點），須注意本草案對於私部門與公部門都有授權主管機關以行政命令增加之。另值得一提者，因本草案對於違規採不利人事措施之行為者並未訂有刑事處罰，故若授權給目的事業主管機關以行政命令增加保護範圍（弊端事項），並無違反刑罰明確性原則之虞（釋字第680號參照⁹）。當然，亦可在第2項明訂其公告之原則，例如「前項主管機關之公告，

⁹ 民國99年7月30日大法官釋字第680號：懲治走私條例第2條第1項規定：「私運管制物品進口、出口逾公告數額者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。」第3項規定：「第一項所稱管制物品及其數額，由行政院公告之。」其所為授權之目的、內容及範圍尚欠明確，有違授權明確性及刑罰明確性原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿2年時，失其效力。

應審酌該犯罪、違規、懲戒行為所侵害法益之公益性，以及揭弊者保護之必要性。」至於來日各目的事業主管機關公告時，應否會同法務部行之，則有待在施行細則規定之。¹⁰

- 十四、第8款之「懲戒」是指私部門之專門職業倫理，例如會計師、建築師倫理，若有必要可由主管機關以公告方式增加之。（條文改為「職業倫理懲戒」亦無不可）
- 十五、依據108/5/23委員會決議，本條（第3條）條文內容尚有爭議，予以保留，送院會處理。（主要爭點：私部門之弊案之範圍）¹¹
- 十六、依據108/5/27委員會決議，該委員會有通過一附帶決議（提案人：鍾孔炤、段宜康、尤美女委員）要求在施行細則規定本條第7款與第8款附表公告之參考基準如下：
「(1)侵害國家法益、社會法益之重大不法行為。(2)涉及不特定多數人利益之犯罪。(3)違反環保、食安、社會福利、金融秩序等法規，足生損害於公眾之生命、身體、健康、財產等利益之虞者。(4)維護弱勢族群之權益保障。(5)其他侵害公共利益，情節重大者。」頗符合前述釋字第680號之精神，應值得參考採納。
- 十七、條文爭議建議解決之道：私部門弊端之種類，既已有主管機關得予列之授權規定，應依草案規定通過即可。

第四條

I 本法所稱受理揭弊機關如下：

- 一、公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定人員、私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其

¹⁰ 時代力量黨團版與鍾孔炤委員版都是規定由法務部公告。

¹¹ 主要爭點並未列入會議紀錄，僅依據在場人之轉述，下同。

指定人員。

二、檢察機關。

三、司法警察機關。

四、目的事業主管機關。

五、監察院。

六、政風機構。

II 揭弊者為現役軍人或情報人員，其揭弊限於向前項第一款、第二款、第五款或第六款之機關（構）、人員為之，始受本法保護。

III 揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保護：

一、涉及機密等級事項，應向第一項第二款或第五款之機關為之。

二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署為之。

IV 受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。

一、揭弊者保護之受理機關分為二種，第一種是受理弊案之檢舉，第二種是受理被報復之揭弊者之申訴。本條及第5條處理的是第一種，至於第二種是由第9條及第10條處理。

二、本條第1款至第4款是公私部門都適用，第5款與第6款僅適用於公部門。

三、第1款之重點在於「向內部主管檢舉」亦受保護，亦即，向非執法機關檢舉亦受保護。此部分並非當然之理，本來揭弊者保護是限於向「執法機關」檢舉（即向外部人檢舉）才受保護，是後來之發展才將「向內部人檢舉」亦納入保護，理由是鼓勵機關或公司內部建立自我反省之機制，讓內部主管有改進之機會與空間。例如火車駕駛員向鐵路局局長舉發安全重大問題，而遭報復性人事調動，如果因為是向內部檢舉

而不能納入保護時，將會產生寒蟬效應而無法讓鐵路局在事故發生前自我改進，防止事故之發生。按美國公部門揭弊者保護法（the Whistleblower Protection Act of 1989, WPA）通過之後，聯邦法院判決對於向弊案行為人（含機關與個人）所為之檢舉，並不予保護，一直到2012年之吹哨者保護加強法案之5 U.S. Code § 2302(f)(1)才將「向內部主管或向弊端之共犯所為之揭弊」（the disclosure was made to a supervisor or to a person who participated in an activity）納入保護範圍¹²。私部門之「向內部主管檢舉」亦受保護，美國聯邦法也是到Section 806, The Sarbanes-Oxley Act (SOX) 2002才明文規定¹³。

四、本條第1款至第6款僅係列舉，並無優先順序，亦即，本草案並不採「內部檢舉先行主義」（即先向內部檢舉無效之後，才能向外部檢舉），美國有若干州法採之，例如Indiana州¹⁴、New Jersey州¹⁵、New York州¹⁶、Maine州¹⁷，法國也是採內部先行¹⁸，而California州與聯邦一樣，是採併行制¹⁹，就是內部檢舉與外部檢舉併列，供吹哨者自己選擇。

¹² 請參本人文章：從美國吹哨者保護法制談我國立法方向，法學叢刊第253期（2019/1）。

¹³ 18 U.S.C. § 1514A(a)(1)(C) a person with supervisory authority over the employee (or such other person working for the employer who has the authority to investigate, discover, or terminate misconduct).

¹⁴ Indiana Code Title 36. Local Government § 36-1-8-8.

¹⁵ NJ Rev Stat § 34:19-4 (2017) 34:19-4. 受僱人必須先用書面向主管檢舉並給予其合理時間，但若其合理相信其主管已知悉，或其可能有遭受身體傷害之虞等急迫情況，即不在此限。

¹⁶ LAB § 740, 3.Application.

¹⁷ MRS Title 26, Chapter 7, Subchapter 5-B, § 833, 2.

¹⁸ <https://www anticorruptionblog.com/compliance-program/major-changes-on-whistleblowing-in-france/>.

¹⁹ California Code, Labor Code - LAB § 1102.5.

至於本草案則是採併行制。

- 五、草案第2項對於現役軍人或情報人員之揭弊設有限制，係仿自美國聯邦法。在美國聯邦法下，情報人員及軍人只能向內部長官或其他政府官員（例如特別顧問或監察官）吹哨。而受到不利人事措施時，也只能走內部程序申訴與求償。其中情報員所得請求之範圍與舉證分配與一般公務員大致相同，但軍人至今仍沒有損害賠償請求權。此二種人之內部程序走完之後，都沒有司法救濟途徑。之所以如此原因主要有二，一是涉及領導統御，二是涉及國家安全²⁰。本草案有鑑於我國人民對軍中與情治單位之弊案深為關切，故在我國應將軍人與情治人員納入保護。但基於國家安全與團隊紀律之維持，宜限制其揭弊方式，即不論有無涉及國家機密，均應向指定之機關檢舉，即不能向保密密度較低之司法警察機關及目的事業主管機關揭弊，惟並未禁止向媒體做「第二層之揭弊」（參後述）。
- 六、至於美國聯邦調查局人員之揭弊，雖然亦受限制（主要規定在5 U.S. Code § 2303），但有鑑於我國法律與司法實務多年來對於法務部調查局人員之公務員懲戒及其救濟程序均未另外處理，且例外規定不宜過多，故本草案對調查局人員並未特別規定。
- 七、草案第3項對於揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密之受理揭弊機關有特別規定，係因關係到國家安全，以越少人知悉越好，故涉及機密等級事項，應向檢察機關或監察院為之；涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署為之，始受保護。此規定對公部門與私部門均有適用，因為私部門之企業因參與國防國安機關之採購，亦有可能涉及絕對

²⁰ 參美國聯邦法the Intelligence Authorization Act of 2014, 50 U.S. Code § 3234, 10 U.S. Code § 1034.

機密與極機密資料（參政府採購法第104條）。當然，越少人知悉有可能越會被「吃案」，所以草案第6條之「第二層揭弊」並未將國家機密排除在外（亦即，若第一層受理揭弊機關對於檢舉置之不理，仍得進而向民代、媒體或公益團體揭弊）²¹。

- 八、本條第4項係指揭弊者誤向非法定之受理機關檢舉時，接受揭弊之機關應將案件移送給法定之受理機關，而揭弊者仍受保護（參日本公益通報法第11條及美國5 U.S. Code § 1213 (g)(3)）。惟草案之規定文字上有所疏漏，亦即，此例外規定本應僅限於揭弊者並非情治人員或軍人，且其內容「非關國家機密」者始有適用，否則本條第2項及第3項之規定即形同具文。補救之方式應是將第4項後段之文字「揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。」另列為第5項，然後加一項但書「但第二項及第三項之揭弊，不在此限。」
- 九、依據108/5/23委員會決議，本條（第4條）條文內容尚有爭議，予以保留，送院會處理。（主要爭點：軍人與情報人員應否另行規定；另有委員主張應設置吹哨者（公益）保護官）
- 十、條文爭議建議解決之道：(一)第4項改為「受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。」另增列第5項「揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。但第二項及第三項之揭弊，不在此限。」(二)現役軍人或情報人員之揭弊仍宜受限

²¹ 參5 U.S. Code § 1213(a)(2)規定涉及國家機密，揭弊者必須向(一)特別顧問the Special Counsel或(二)該機關之監察官the Inspector General of an agency或(三)該機關首長所指定之人another employee designated by the head of the agency吹哨始受保護。

制，應維持草案條文。(三)最高檢察署檢察總長具有民意基礎，其中立性應不容質疑，故涉及絕對機密及極機密等級事項之揭弊，仍應限制僅能向最高檢察署為之始受保護。

第五條

I 本法所稱揭弊者如下：

- 一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第三條第一款至第七款所列之弊案，具名向前條第一項受理揭弊機關提出檢舉者。
- 二、私部門揭弊者：指接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理相信任職或提供勞務對象之法人、團體、雇主或其關係企業、員工，涉有第三條第七款或第八款之弊案，具名向前條第一項第一款至第四款之受理揭弊機關提出檢舉者。

II 前項第一款所稱揭弊之公務員，指政務官及各級民意代表以外，適用國家賠償法之公務員；所稱政府機關（構），指中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人。

- 一、本法之揭弊者，不論是公部門或私部門，基本上都是限於內部人，理由是內部人知悉弊端之時間較一般人提早甚多，其檢舉時所提供之事證亦較一般人具體，且亦僅有內部人才有遭受不利人事措施報復之可能性。
- 二、第1項第1款規定公部門揭弊者之定義，揭弊之公務員採最廣義之公務員定義，即適用國家賠償法之公務員。此外，因承攬契約、委任契約而提供勞務給公家機構之工作者（含所謂之「委外」），亦有可能得知政府機關之弊案，從而亦有可

能因揭弊而遭其任職之私人公司（例如公共工程之承包商）採不利人事措施，故此等委外人員及其員工之揭弊亦納入公部門之範圍。

- 三、但公務員中之政務官（參政務人員退職撫卹條例第2條）係參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，其職位與職務之保障不同於一般公務員，其縱因揭弊而遭革職，法律上亦難以強制復職。此外，各級民意代表則係經由選舉而產生，其職位與職務之保障亦不同於一般公務員，故均不納入本法之保護，立法例可參美國聯邦法 5 U.S. Code § 2302(a)(2)(B)(C)。
- 四、揭弊之對象含所有之政府機關（構）或其員工、其他公務員。因各公務機關間業務與人員往來頻繁，資訊互通，故公務員所揭弊之情事「不以發生在其任職機關內者為限」，而包括所有政府機關之弊案，屬廣義的內部人檢舉。（按：法條文字應係指「合理相信其所任職之政府機關（構）或其員工及任何其他公務員」）
- 五、揭弊者應有之心證門檻：有事實合理相信。揭弊者吹哨時必須有一定之心證程度始受保護，惟揭弊之門檻不宜過高，爰參考「刑事案件確定後去氧核醣核酸鑑定條例」第2條之用語，以「合理相信」為門檻（參該條之立法理由，其心證之要求較發動搜索扣押所要求之「相當理由」為低，但應比「合理懷疑」高），並加上「有事實」三字，以防止濫訴。至於揭弊內容明顯虛構者，自不受本法保護。此項門檻規定，對私部門亦相同適用。
- 六、「有事實」之名詞，散見於我國刑事訴訟法第76、93、101、101-1、105、131、245各條，其意義在於必須有若干事實作為判斷依據。例如聲請搜索票時之「應扣押之物」，在搜索對象為販毒者時，依據「邏輯」，販毒者通常會持有稱重與分裝工具，故應扣押之物載為「磅秤與分裝袋」並無

庸有事實之依據。但若搜索對象為竊盜犯時，應扣押之物若載有「油壓剪」，則必須有「事實」依據，因為「邏輯上」並非每個竊盜犯一定使用油壓剪，此事實依據例如犯罪現場之鐵窗有被工具剪斷之痕跡。故本條條文加上「有事實」三字，用意是在提高心證門檻，以防止純屬臆測之揭弊。

- 七、美國聯邦法 Section 103, the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 對「合理相信」(reasonable belief) 之定義如下：「一位無利害關係者，依據該公務員所認知之可得確定之基本事實，是否會合理作出政府有弊端之結論」(whether a disinterested observer with knowledge of the essential facts known to and readily ascertainable by the employee or applicant could reasonably conclude that the actions of the Government evidence such violations, mismanagement, waste, abuse, or danger.) 可供參考²²。
- 八、公務員揭發之犯罪不以貪污罪與採購弊案為限，尚包括本法第3條第7款(即附表一)所列之危害公共健康與安全、違反公益之犯罪與違規行為，例如政府機關違反廢棄物清理法或水污染防治法者，亦屬之。
- 九、本草案採具名制，即揭弊者須具名檢舉始受保護。關於揭弊者須否具名始受保護，是吹哨者保護法制之重大爭議事項之一。具名會使多數揭弊者卻步，但不具名將來揭弊者遭不利人事措施時，要如何舉證其曾有揭弊行為？而且舉檢人身分

²² 美國法制之心證門檻從最低至最高是：mere suspicion (純屬臆測)，reasonable suspicion (合理懷疑，警察盤查之門檻)，probable cause (相當理由，搜索與逮捕之門檻)，preponderance of evidence (證據過半，屬民事訴訟之一般勝訴門檻)，clear and convincing evidence (明確可信之證據，屬民事訴訟特殊案型之勝訴門檻)，beyond a reasonable doubt (無合理懷疑，有罪判決之門檻)。因此 reasonable belief 是介於 reasonable suspicion 與 probable cause 之間。

保密在實務上很難做到，大部分不是辦案人員洩密，而是被舉檢人很容易從邏輯推演或排除法即可推知。另外，不具名多少會助長濫訴亦是事實。而依據OECD（經濟合作暨發展組織Organization for Economic Cooperation and Development）在2009年之統計，其簽署國家中有59%容許公部門之匿名檢舉，41%不容許。容許匿名之國家包含：澳洲、奧地利、德國、希臘、匈牙利、日本、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、葡萄牙、斯洛伐克共和國（Slovak Republic）、斯洛維尼亞共和國（Slovenia）、瑞典、土耳其、英國、美國。不容許匿名的國家包含：比利時、加拿大、智利、愛沙尼亞共和國（Estonia）、法國、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、韓國、挪威²³。我國在剛引進吹哨者保護之初，仍以具名為宜。

十、公部門之受理揭弊機關比私部門多出監察院與政風機構，但不論是公部門或私部門，都不能直接向第二層機構人員揭弊，否則不受本法保護。

十一、揭弊者之檢舉，只是促使權責單位展開調查，重點並不在於「檢具事證」，故本草案並不要求揭弊者必須檢具事證。若揭弊者除了吹哨以外另有出庭作證，則其會更進一步受證人保護法之保護，自不待言。此外，本草案並不要求揭弊者主觀上一定要「基於公益之動機」始給予保護，只要其揭發者是法條所列之公益事項，縱使是因個人恩怨始出面揭發或因貪圖檢舉獎金而出面揭發，亦受本法保護²⁴。

²³ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>.

²⁴ 參5 U.S. Code § 2302(f)(1)A disclosure shall not be excluded from subsection (b)(8) because—(C) of the employee’s or applicant’s motive for making the disclosure.

- 十二、第1項第2款私部門之內部人並不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人（含派遣勞工），參美國聯邦法18 U.S. Code § 1833 (b)(4)²⁵；日本「公益通報者保護法」第2條第1項以及美國法院判決Lawson v. FMR LLC, 134 S. Ct. 1158 (2014), D’Annunzio v. Prudential Ins. Co. of Am., 927 A.2d 113 (N.J. 2007)。所以有包括CEO，美國有法院判決認包括in-house律師²⁶。
- 十三、雖外國立法例有將應徵者、試用者納為吹哨者保護範圍，但此類人員之工作權尚未確定，是否有保護必要有其疑義（本草案所定義之不利人事措施並不包括消極的不雇用或不升遷），有鑑於吹哨者保護之全面立法在我國尚屬首創，故未將應徵者、試用者納為吹哨者保護範圍。
- 十四、私部門員工所揭弊者係其子公司或母公司等關係企業之弊端時，其亦可能遭不利之人事措施，故有一併保護之必要。至於關係企業之定義參公司法第369條之1以下規定。
- 十五、本法草案對私部門亦不採「內部檢舉先行主義」，揭弊者得在數種檢舉方式中擇一行之，並未強迫一定要向內部檢舉先行。惟若來日目的事業主管機關認為某些特殊行業應採「內部檢舉先行主義」，自得以制訂特別法之方式為之，固不待言。（按美國聯邦最高法院在2018年2月21日宣判之Digital Realty Trust, Inc. v. Somers案亦判定在「二〇一二年華爾街改革與消費者保護法案」之下，僅向公司內部主管檢舉而未向證管會檢舉，並不受該法吹哨者規定之保護，是為一例）

²⁵ 參考18 U.S. Code § 1833(b)(4) Employee defined.— For purposes of this subsection, the term “employee” includes any individual performing work as a contractor or consultant for an employer.（有關營業秘密之保護）

²⁶ Wadler v. Bio-Rad Laboratories, Inc., No. 17-16193 (9th Cir. 2019).

十六、依據108/5/23委員會決議，本條（第5條）條文內容尚有爭議予以保留，送院會處理。（主要爭點，轉包與再轉包之廠商之員工是否在保護範圍內，應更明確規定）

十七、爭議條文建議：第1項條文之「定作、委任」本就有包括「再承攬」與「複委任」，故應維持草案條文。

第六條

I 揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，而具名向下列人員或法人揭弊者，自其向受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護：

- 一、中央或地方民意代表。
- 二、具公司登記之媒體業者。
- 三、具法人登記之民間公益團體。

II 揭弊者經受理揭弊機關受理調查後為查無實據之結案通知後，再向前項人員或法人揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。

III 前二項之揭弊內容，不適用第十二條規定。

一、向民意代表、媒體與民間團體爆料，固有預防或減少國家與社會損失之效果，然因此等機構人員並無行政或犯罪調查權，如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊亦甚鉅大，故將此三者列為第二層之揭弊對象，以求一均衡點。立法例可參Indiana Code Title 22. Labor and Safety § 22-5-3-3(a)。

二、按美國州法在私部門均未將「直接向媒體揭弊」列入保護，但聯邦法則採較寬鬆態度，視各單行法而定。例如聯邦勞工安全衛生法29 U.S. Code § 660(c)(1)規定雇主不得因受僱人依該法提出申訴而將其解雇，而聯邦Kansas地方法院在Donovan, Secretary of Labor v. Andersen Construction

Company, 552 F. Supp. 249 (1982)案判決該申訴如向媒體為之，仍受保護。

- 三、揭弊者若同時向第一層及第二層之人員與機關揭弊，或向第一層揭弊後，在第一層人員依法調查期間，復向第二層或其他人洩露揭弊內容，即不受本法保護。但同時向同一層之不同人員或機關揭弊者，則仍受保護。
- 四、須注意第1項之「受理機關」包括私部門之內部主管。故其受理揭弊後，亦須在20日內回應，否則揭弊之員工即得向第二層揭弊。
- 五、第1項第2款之媒體業者並不包含「名嘴」與「個人工作者」、「公民記者」、「資深媒體人」與網路社交群組。
- 六、在對公眾安全與健康有急迫危害之虞時，雖有外國立法例容許揭弊者直接向媒體等外部機構揭弊（例如英國43H Disclosure of exceptionally serious failure, Public Interest Disclosure Act 1998）。但若真有此情況，主管機關或犯罪調查機關受理之後一定會有所反應緊急處理，故本草案並不採之。
- 七、若所揭弊案業經第一層之受理機關為查無實據之結論，則應課以揭弊者更高之心證門檻，不得僅以有事實「合理相信」即容許其再向第二層機關揭弊而受本法保護。故本條第2項在此情形下改採客觀說，以該案終獲起訴、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者，始受本法保護。
- 八、第3項規定「前二項之揭弊內容，不適用第十二條規定」：本條之第二層揭弊（即非向辦案人員之揭弊），若涉及國家機密與營業秘密，揭弊者須自行過濾資料（例如塗黑、以代號稱之、抽象化等等），否則仍須負洩密責任（請參本草案第12條之規定與說明）。
- 九、依據108/5/27委員會決議，本條（第6條）條文尚有爭議，予以保留，送院會處理。（主要爭點：第一層若調查過久，

如何處理？有無必要分二層？）

- 十、爭議條文建議解決之道：(一)受理揭弊機關之辦案期限，現行機制均已有規定，實無庸於本法再行規定，故此部維持草案條文即可。(二)為避免錯誤揭弊所造成之鉅大危害，仍以維持草案之二層次為宜。

第七條

I 政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因第五條第一項所列公務員或從事工作獲致報酬之人（下稱內部人員）有下列行為，而意圖報復對其採行不利之人事措施：

- 一、揭發弊案。
- 二、配合弊案之調查或擔任證人。
- 三、拒絕參與弊案之決定或實施。
- 四、因前三款之作為而遭受不利人事措施後，依法提起救濟。

II 前項所稱不利之人事措施，指下列情形之一：

- 一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。
- 二、減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。
- 三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。
- 四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。
- 五、無故揭露揭弊者之身分。

III 因第一項各款行為而受不利人事措施之內部人員得為下列請求：

- 一、回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。
- 二、回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工作條件及管理措施。
- 三、受人事不利措施期間俸（薪）給或工資之補發，及財產上

損害之賠償。

四、受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。

IV前項第三款所定財產上損害之賠償，包括俸（薪）給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。

V訂有禁止內部人員為第一項第一款至第四款行為之約定者，其約定無效。

一、本條係公私部門合併規定，其重點有三：(一)揭弊者之那些行為受保護（即所謂之protected activities為何）(二)所謂不利之人事措施（禁制的不利人事措施prohibited personnel practices）有那些？(三)遭受不利人事措施後之救濟種類有那些？

二、本條保護之作為，不限於「揭弊」本身，尚及於配合調查，擔任證人，以及弊案發生時不願意同流合污者。參酌立法例：我國水污染防治法第39條之1第1項，美國聯邦法律15 U.S. Code § 2087(a)(1)-(4)（私部門），美國聯邦法律5 U.S. Code § 2302(a)(9)（公部門）。惟配合調查之人、證人、不願同流合污之人所受之本法保護，僅限於本條之工作權益，並不包括其他條文所定之保護。此點可由草案第12條至第15條均係以「揭弊者」為主詞，即可得知。

三、第1項第1款至第3款是與「弊端」有關之作為，參5 U.S. Code § 2302(b)(8)。而第1項第4款是與「遭受報復後之申訴」有關，參5 U.S. Code § 2302(b)(9)，亦即，任職機關或雇主不得因為揭弊者遭不利人事措施提出申訴，而再次對其採行不利之人事措施。（現行法勞工退休金條例第40條、職

業安全衛生法第39條第1項、勞動基準法第74條第1項均有類似規定)

- 四、第2項規定不利之人事不利措施之定義，立法例參美國聯邦法5 U.S. Code § 2302(a)(2) (公部門) 與NY Lab L § 740 1.(e) (私部門)。另不利之人事措施包括故意洩露揭弊者身分而排擠或孤立其本人 (含採行報復性調查)，參美國聯邦法10 U.S. Code § 1034(b)(2)(A)(v)；聯邦第五巡迴上訴法院之判決 (有關 SOX 法案) *Halliburton Inc. v. Administrative Review Board, US Department of Labor*, 771 F.3d 254 (5th, 2014)。
- 五、第2項第1款應含懲戒程序之發動，其中依公務員懲戒法或法官法所為之懲戒，因公務員懲戒委員會及職務法庭均有司法機關性質，對其「付懲戒」之決定，雖不得再聲請不服，但其程序之發動仍有「報復性調查」之可能，故若程序發動後結果不付懲戒，則應可歸類為「不利之人事措施」(這點有在第9條第3項特別以條文處理之，詳後述)。第3款指受訓機會、福利或特殊權利之剝奪，例如簡任缺之受訓，專用辦公室、電梯、停車位、貴賓室之使用，免簽到簽退等職場上之特別禮遇或權限。第4款所稱工作條件、管理措施不利變更等情形，包括剝奪其原有接觸特殊資訊之權限、特殊會議之出席及輔助人員之提供等工作上之支援與後勤。
- 六、另考量現行職場霸凌對員工之實質影響甚大，爰對於故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立 (含採行報復性調查) 之行為，一併列入不利人事措施之範疇，為第5款之規定。
- 七、第3項第3款之財產上之損害賠償含加班費與績效獎金、年終獎金等經常性給與期待利益之損失。參美國聯邦法5 U.S. Code § 1214(g); 15 U.S. Code § 2087(b)(3)(B)。惟此等報酬原應有勞務之實際付出始得支領，故僅能用估算方式計算之。
- 八、第3項第4款之非財產上損害，仍屬人格權之損害，故規定為

- 「受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者」，含被同事孤立之精神上痛苦之損害等等。
- 九、依法提起救濟所合理支出之必要費用，包含對於人事救濟程序所合理支出之必要程序費、交通費、差旅費、律師費等，爰參考美國立法例（私部門15 U.S. Code § 2087(b)(7)(B)，公部門5 U.S. Code § 1214(g)(2)），包括直接與間接損害）。
- 十、第5項規定「訂有禁止內部人員為第1項第1款至第4款行為之約定者，其約定無效」，係有鑑於公家或私人機關常與員工簽署所謂之「保密公約」（Non-Disclosure Agreements，簡稱NDA），內容包括禁止對外揭弊。此種保密公約若僅涉及營業或國家機密，當然有效，但若係禁止揭弊或做證，依此項之規定即為無效。
- 十一、依據108/5/27委員會決議，本條（第7條）條文尚有爭議，予以保留，送院會處理。（主要爭點：與第5條與第6條之程序規定有連動關係，應一併處理。另有委員對於損害賠償之「必要費用」是否包括律師費有反對意見）
- 十二、爭議條文解決之道：(一)第5條與第6條仍以草案條文為宜，故本條仍應採草案條文。(二)律師費有包括在內係美國立法演變結果，原因在於揭弊者大多屬經濟與法律知識弱勢，應加強其選任代理人之能力。

第八條

- I 前條第二項所定不利人事措施之爭議，應先由受不利人事措施之內部人員證明下列情事：
- 一、有前條第一項各款之行為。
 - 二、有遭受前條第二項之不利人事措施。
 - 三、第一款行為之發生時間在前款不利人事措施之前。
- II 內部人員為前項證明後，該等人事措施推定為有違反前條第一項規定。但任職之政府機關（構）、法人、團體或其主管、雇

主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者，不在此限。

- 一、本條規定舉證責任之分配問題。現行水污染防治法第39條之1規定之舉證責任轉換之文字為「（雇主）對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。」係對消極事實舉證，且欠缺受僱人之釋明責任，故仿美國聯邦法5 U.S. Code § 1214(b)(4)(B)(ii); 15 U.S.C. 2087(b)(2)(B)在文字上做更明確之規定。
- 二、第1項第3款係採條件說而不採相當因果關係說，即只要有時間之先後，即推定有關連性。
- 三、本條第1項與第2項均使用「證明」，惟學者版（即廉政署初擬之版本）²⁷條文第1項係使用「釋明」，第2項使用「證明」。這是因為美國聯邦法下，公務員或受僱人只要以「優勢證據」（preponderance of evidence）釋明其被採不利人事措施是因為揭弊，其任職機關或雇主就必須以「明白可信之證據」（clear and convincing evidence）來證明「縱無揭弊行為，其仍會採相同之不利人事措施」，始能免受不利裁決，而且「釋明」含得使用情況證據，參5 U.S. Code § 1221(e)。現行政院版並未做此區分，保護似屬不足。故第1項文字仍應使用「釋明」較為適宜。
- 四、雇主得積極舉證反駁，例如受僱人本來就有侵占款項之行為，其本就會採解職之措施。或舉證證明在相同情形下，其他同仁也都受有相同人事措施。

²⁷ 學者版參與之人有：林鈺雄教授、林志潔教授、李聖傑副教授及筆者本人，後經廉政署汪南均檢察官、曾昭愷檢察官、張介欽檢察官、蔡旻峰專委、周美伶專員等人加入討論後，再會法務部法制司等單位後呈部長核定為「法務部版」。最後送行政院召集各部會並邀請司法院開會討論後經行政院院會定案為「行政院版」，即本文討論之條文。

- 五、所謂「當時」指採人事不利措施（例如減薪）當時之考量因素，不含事後新發生之因素。
- 六、依據108/5/27委員會決議，本條（第8條）條文尚有爭議，予以保留，送院會處理。（主要爭點：與第5條與第6條之程序規定有連動關係，應一併處理）
- 七、爭議條文解決之道：因第5條與第6條仍以草案條文為宜，故本條仍應採草案條文。

第九條

- I 公務員於申訴、再申訴、復審、訴願、評鑑、懲戒、行政訴訟或其他人事行政行為救濟程序中，主張其有第七條第一項各款之行為，而遭移送或受有不利人事措施者，應先於其他事證而為調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定。
- II 具公務員身分之內部人員因受第七條第二項第一款至第四款不利人事措施所生同條第三項第三款及第四款之賠償請求權，自政府機關（構）依前項主張作成回復原狀、行政救濟為有理由之決定確定之日起；因第七條第二項第五款不利人事措施所生之賠償請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。
- III 具公務員身分之內部人員主張其因有第七條第一項各款之行為而遭移送懲戒，經公務員懲戒委員會或職務法庭審理後，認定其依第一項之主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得請求第七條第三項第三款及第四款之賠償，並準用前項時效之規定。
- IV 前二項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。
- V 法院於第二項、第三項審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，由律師公會、以公益為目的之社團法人或財團法人、同業公會、工會、主管機關或檢察署，就法律與事實爭點提出書狀，供法院認事用法之參考。第十條第一項審理期間，亦同。

- 一、本條限於規範申訴人或請求人係公務員時之程序，非具公務員身分者之申訴及請求由次條即第10條第1項規定之。
- 二、公務員如果因為揭弊而遭受不利人事措施，其申訴之程序可分為二大種類，第一種是在被移送懲戒等程序時，提出「揭弊者抗辯」，主張其之所以被送懲戒或懲處，係因為揭弊。第二種類就是在遭受工作條件之不利處置時，主動提出申訴請求撤銷。此二種類，都是依現有機制行之，亦即，依其原有身分關係所適用之法律程序（人事行政行為救濟程序），請求救濟。至於損害賠償的請求，有部分情形是可以在該等程序中即獲得滿足（實現），例如依據公務人員保障法第68條所進行之協議。但大部分之情況，必須等這些救濟「勝訴」（即不成立懲戒懲處或撤銷原處分）後，才開始另行請求損害賠償。本條即是在處理後者之情況。
- 三、第1項規定「應先於其他事證而為調查」之理由在於，我國公務員受到相當保障，其撤職與工作條件、管理措施之爭議均須經冗長程序才能確定。再者，公務員或司法官經公務員懲戒委員會或司法院職務法庭懲戒確定者，對懲戒部分即不得再提起行政訴訟，故若有在該等人事行政行為（參行政程序法第3條第3項第7款）救濟程序進行時提出「吹哨者抗辯」（即主張其有第7條第1項各款之行為，始遭移送或受有不利人事措施）者，應仿刑事訴訟法第156條第3項有關自白任意性爭議之規定，予以優先調查。
- 四、本條對現役軍人亦有適用。雖依據釋字第430號影響軍人身分之存續者，可訴願進而行政訴訟，但對工作條件並不適用（僅能向國軍官兵權益保障委員會申訴），所以軍人對工作條件之申訴，即有可能主張吹哨者抗辯。
- 五、為使法律關係早日確定且避免事證消失，爰仿美國聯邦法15 U.S. Code § 2087(b)(1); 18 U.S.C. § 1514A(b)(2)(D)規定其請求權時效完成期間。其起算點之不同：有經過人事行政行為

救濟程序者，自該程序決定日起算，未經過該等程序者，自知悉事實發生之日（即遭受洩露揭弊身分時）起算。

- 六、因為草案第7條並未把「被移送懲戒」列為「不利之人事措施」（採司法院之意見），所以本條第3項特別規定在「被移送而不付懲戒時」，仍得請求損害賠償，並一併規定其請求權時效。
- 七、第4項規定「不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利」：依據請求權競合之法理，公務員或受僱人本得選擇行使其原有之國家賠償法或民法侵權行為之請求權，惟此時應不得援引本法第7條舉證責任分配之規定。本條之請求權時效完成後，亦同。
- 八、法庭之友吹哨者保護涉及公益，法院或保訓會於個案之決定影響深遠，故在第5項引進英美法之「法庭之友」（*amicus curiae*）制度，讓公益團體得針對事實與法律表示意見，以協助裁判者妥適認定事實與適用法律。參考立法例：美國聯邦法5 U.S. Code § 1212(h); Rule 37, Rules of the Supreme Court of the United States以及我國108年1月4日制訂之憲法訴訟法第20條第1項²⁸。
- 九、公務員揭弊者之損害賠償請求，應向何法院提起？以何人為被告？本條第2項與第3項並未明文規定，其立法說明亦未明白指出，惟在草案第7條之立法說明有提及「因本法保護對象涵蓋公、私部門人員，依其身分就相關請求權之行使，本即得分別歸類為公法上或私法上請求權性質」，似認為得比照國家賠償法向普通法院提出，並以政府機關為被告。惟若一位揭弊公務員遭報復性措施而被停職1年，其補發薪資部

²⁸ 第20條第1項「當事人以外之人民、機關或團體，認其與憲法法庭審理之案件有關聯性，得聲請憲法法庭裁定許可，於所定期間內提出具參考價值之專業意見或資料，以供憲法法庭參考。」

分有爭議時，由保訓會處理，損害賠償部分由普通法院處理，彼此間之認定可能會有不同，實不適宜。故立法政策上應全部歸給行政法院受理較為妥適，例如「公務員未能於前項程序中實現其第7條第3項第3款及第4款之賠償請求者，得於程序終結後6個月內，以任職機關為被告，向行政法院提起訴訟請求之。但已經行政法院駁回其起訴或經公務員懲戒委員會、職務法庭判決應受懲戒者，不在此限。」（參學者版條文）若認應向普通法院提起，亦應明文規定，例如將本條第4項改為「前二項之損害賠償，應以任職機關為被告，向普通法院提起訴訟請求之。其行使不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利」。

十、訴訟應向何種法院提起，涉及假處分、假扣押及其受理機關（按公務員與受僱人得分別向行政法院與普通法院聲請定暫時狀態之假處分，應不待明文，但美國聯邦法5 U.S. Code § 1214(b)(1)(B)對此則有明文規定）。例如公務員或受僱人認為其調至他地之人事措施係因為其揭弊，而向法院聲請假處分凍結機關或公司之人事命令時，法院應予以受理。（由此點更足證揭弊公務員之損害賠償請求以向行政法院提起為宜）

十一、本條第2項規定「為有理由之決定」，即表示「為無理由之決定」時，公務員不得請求賠償。此部分如果是公務員懲戒委員會與職務法庭之決定，因為均屬司法機關，其不得再另外訴請賠償，應可接受。但保訓會之決定本質上並非司法審查，故應給不服其決定之吹哨者向行政法院請求回復原狀與損害賠償之機會（即司法審查），亦是此草案美中不足之處。

十二、依據108/5/27委員會決議，本條（第9條）條文尚有爭議，予以保留，送院會處理。（因與前面保留之條文有連動性，所以尚未做實質討論）

十三、爭議條文建議解決之道：(一)第4項之條文改為「前二項請求權之行使以訴訟為之者，應以任職機關為被告，向行政法院提起之。但不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得主張之權利。」(二)如果要給予揭弊公務員對保訓會之決定有司法審查的機會，則第2項條文應採前述學者版：「公務員未能於前項程序中實現其第7條第3項第3款及第4款之賠償請求者，得於程序結束後6個月內，以任職機關為被告，向行政法院提起訴訟請求之。但已經行政法院駁回其起訴或經公務員懲戒委員會、職務法庭判決應受懲戒者，不在此限。」

第十條

- I 未具公務員身分之內部人員因受不利人事措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。
 - II 前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。
 - III 依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及三個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。
 - IV 前項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。
 - V 第一項之內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，得準用前二項規定請求三個月以上之補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。
- 一、本條係針對未具公務員身分之揭弊者做規定（大部分是私部門揭弊）。
- 二、關於請求權時效，因私部門並無所謂之「人事行政行為」之

救濟程序，故所有情況之時效起訴點都是「自知悉事實發生之日起」。

- 三、非公務員之揭弊者可直接向普通法院起訴，未要求「先行政後司法」。按在美國聯邦法下，吹哨者在遭受不利人事措施的30日內，須先以書面向勞動部長申訴，並不能直接向法院起訴。勞動部長對事實調查後，若認雇主確有違規行為，其得命令）雇主採行減輕違反之適當積極作為（含重新雇用或復職並給予損害賠償）。如勞動部長認沒有違規行為，其應駁回申訴。對勞動部長之決定得請求司法審查，此時才進入普通法院。本草案並未採此種美國模式。
- 四、私部門之復職方面，員工人數極少之中小企業，強迫復職對受僱人與雇主雙方都可能會有極大困擾，故應提供另一選擇即終止勞務契約，並由雇主提供待業補償金，讓吹哨者得有合理時間另尋工作。故有本條第3項之規定。此規定係因應我國特殊之企業生態而設計，並無他國之立法例。注意此項是給予雇主主動請求權，但應得受僱人之同意。
- 五、本條第3項對公務員揭弊者並不適用，因為政府機關員工人數眾多，且如屬同一職系，其調至其他單位亦非難事。但如果內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，即較難以安插至其他單位，所以針對此些人員，有此準用規定。
- 六、依據108/5/27委員會決議，本條（第10條）有被增列第3項「政府機關（構）、法人或團體、個人違反第七條第一項規定，致有損害第一項之內部人員權益之虞者，該內部人員得不經預告終止契約，雇主應給付不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費，及三個月補償金之總額。」其用意應在給予受僱人主動終止契約之權利，且雇主不得拒絕。（其餘條文照行政院提案通過）
- 七、本條亦未規定其請求以訴訟為之者，應以何者為被告向何種

法院提起。故仍建議條文第2項改為：「前項請求權之行使以訴訟為之者，應以雇主或任職機關為被告，向普通法院提起之。但不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得主張之權利。」

第十一條

違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。

- 一、本草案對違規報復之行為人並未採刑事責任。外國立法例對此有採刑事處罰者，例如美國聯邦法Section 1107, Sarbanes-Oxley Act (SOX)規定自然人處以10年以下有期徒刑，對法人處以最高美金50萬元的罰金。然衡諸我國國情，本草案認採行政裁罰與民事責任，應即可收儆懲之效。
- 二、故意對公部門揭弊者施以不利之人事措施之行為人，應由其任職機關移送懲戒或懲處。參考立法例：美國聯邦法5 U.S. Code § 1215(a)。私人事業機構與非公務員之自然人，則由各目的事業主管機關處以行政罰鍰（開罰單）。
- 三、依據108/5/27委員會決議，本條（第11條）有被增列第2項「前項後段情形，各目的事業主管機關得限期命其改善，屆期不改善者，按次處罰。」亦即，增列按次處罰之規定。（其餘條文照行政院提案通過）

第十二條

揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。

- 一、揭弊者揭弊時若「向受理人員或機關」洩露依法應保密之事項者，是否屬刑法第21條之「依法令之行為」而不罰，尚有爭議，為明確化，有仿美國聯邦法18 U.S. Code § 1833, 5 U.S. Code § 1213(a)(2)予以明文規定之必要。至於向辦案人員以外之人洩密者，仍應負刑責，固不待言。
- 二、第6條之受理揭弊人員或機構並無法律上之保密義務，揭弊者向其等揭弊時（即第二層揭弊），即應自行過濾掉機密事項，否則若有洩密，仍應負洩密責任。但其所得受本法所定之其他揭弊者保護，應不受影響。（此點宜在第6條或本條之立法說明載明之）
- 三、所謂「其他依法應保密之事項」，含刑事訴訟法第182條所定之因職業關係得拒絕證言而生之保密責任。
- 四、揭弊者因欲揭弊而向律師洩露國家或營業秘密者，事關其權益之保障，亦應免責，立法例參18 U.S. Code § 1833 (b)(1)(A)(1)。
- 五、依據108/5/27委員會決議，本條（第12條）照行政院提案通過。

第十三條

- I 揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第三條及第十四條第一項之要件者，得依同法第十四條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第二條所列罪名之限制。
 - II 機關受理前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。
- 一、揭弊者為共同正犯、幫助犯或教唆犯時，並非當然免責，僅是在證人保護法之援引有所鬆綁而已。亦即，若揭弊後有出

庭做證²⁹，且符合證人保護法第14條之規定，則所涉罪名不受證人保護法第2條之罪名之限制（參考兒童及少年性剝削防制條例第11條之規定及人口販運防制法第23條之規定。）惟揭弊者若因正犯或共犯判決有罪，仍不影響其得受本法第6條至第8條保護之權益，自不待言。

- 二、公務人員任用法第28條第1項第4款規定曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定者，不得任用為公務員。為保障正犯或共犯吹哨公務員申請停職後之復職，或免職後之再任之權益，特此規定³⁰。至於受理復職機關仍有准否之裁量權，自不待言。（雖有學者主張應直接放鬆緩起訴之條件，然如果揭弊者有進一步出庭做證，應可引證人保護法免除其刑，故本草案未採之）
- 三、所揭發之弊案，若是該揭弊者本人未經雇主或長官指示擅自所為者（who acting without direction from），即不受本法保護，自不待言³¹。
- 四、依據108/5/27委員會決議，本條（第13條）照行政院提案通過。

第十四條

I 揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第二條所列罪名之限制。

²⁹ 證人保護法第3條「依本法保護之證人，以願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪或流氓事證，並依法接受對質及詰問之人為限。」

³⁰ 此條款可稱之為「戴立紳條款」（新竹縣家畜疾病防治所前技士戴立紳2012年因檢舉單位長官公費私用，被法院判決是共犯而遭免職）。

³¹ 參15 U.S. Code § 2087(d) Subsection (a) shall not apply with respect to an employee of a manufacturer, private labeler, distributor, or retailer who, acting without direction from such manufacturer, private labeler, distributor, or retailer (or such person's agent).

II 意圖妨害或報復受本法保護之揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向揭弊者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。

- 一、揭弊者若有出庭做證，即可獲證人保護法之人身安全保護措施，所涉罪名不受該法第2條之限制。
- 二、第2項係仿證人保護法第18條之規定，以加強保護揭弊者之人身安全。
- 三、研議中之妨害司法正義罪若有特別規定（威脅騷擾檢舉人罪），則依其規定。
- 四、依據108/5/27委員會決議，本條（第14條）照行政院提案通過。

第十五條

受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。

- 一、本條之規定屬於「保護他人權利」之法律，對私人企業、公家機關、公務員與非公務員均有適用。至於違反本條之民刑事責任，則由法院依民事侵權行為法則及刑法之洩密罪構成要件認定之。參考立法例：美國聯邦法5 U.S. Code § 1213 (h)。
- 二、有正當理由時，例如因調查之必要揭露給其他協辦人員，並非本條之所禁止，故條文使用「無故」二字。
- 三、內部揭弊者身分，有時因弊案內容之揭發即當然被推論得知，故具體情形如何，應依個案認定。
- 四、私人企業主管以外之受理揭弊機關，均屬公家機關，對揭弊者身分應如何保密義務，依現行法規範即可（例如刑事訴訟

法第245條、監察法第13條、行政程序法第170條第2項、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第10條、檢察、司法警察機關處理檢舉組織犯罪案件注意事項第二點、鼓勵檢舉賄選要點第五點、檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點第三點、食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法第9條以及各環保主管機關頒布之檢舉法等等），毋庸於本法特別規定。

五、至於私人主管接獲機構（公司）內部人員揭發機構（公司）弊案時，應如何處理如何保密，應制訂內規以避免相關民刑責任，此內規之範本，宜由主管機關頒訂之。此內規之制訂，來日亦可納入主管機關之檢查項目之一。

六、依據108/5/27委員會決議，本條第15條之「稽查人員」之後有被加上「、或其他依法執行該相當職務、業務之人」，故適用人員將擴大至所有參與調查之人員。（其餘條文照行政院提案通過）

第十六條

揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失：

- 一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限。
- 二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉。但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限。

一、第1款：揭弊者若係基於有事實合理相信而揭弊，而非明知不實或出於惡意，縱使事後查無實據，仍應受保護，否則會令揭弊者退卻而不願挺身揭弊。

二、第2款：第二個揭弊者縱其所提供之消息與第一個揭弊者有所重複，惟仍有補充或佐證功能，若其因而遭人事上之不利措施，其權益仍應受保護（按本法草案並無檢舉獎金之規定，故第二個揭弊者並無不當利得之可能），立法例參美國

聯邦法5 U.S. Code § 2302(f)(1)(B)。但案件若經公開，後續之揭弊者即無受本法保護之必要（是否符合證人保護人之條件是另一問題），參美國聯邦法15 U.S. Code § 78u-6(a)(3) Original information與有關false claim act的判例決U.S. Ex Rel. Bogina v. Medline Industries, Inc., 809 F.3d 365 (7th Cir. 2016)。

- 三、若揭弊者之本身職務就是包含揭弊，例如公部門之督察部門或私部門的法遵人員，或服務於鐵路、公路、航空、水運或其他供公眾運輸之交通工具人員，知悉有走私情事而通知稽徵關員或其他依法令負責檢查人員（參懲治走私條例第7條），則其揭弊後遭報復性人事措施時是否受本法保護？依草案之條文，並未將之排除。美國因為曾經發生爭議，所以聯邦法對此則有明文規定，即在5 U.S. Code § 2302(f)(2)規定該揭露本就是其職責時，如果其向主管揭露後未獲適當回應，則其向他人揭弊亦受保護。我國如為避免爭議，應可以在草案第16條明文規定（增列第3款）「揭弊係其本人職責」，明確表示並未被排除在保護之外。
- 四、依據108/5/27委員會決議，本條（第16條）照行政院提案通過。

第十七條

- I 揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。
- II 任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。

- 一、本條並非檢舉獎金之授權規定，所以條文使用「得給與獎金者」。檢舉獎金之領取與本法所提供之保護，條件容有不同，故宜由目的事業主管機關，於單行法中另定其標準與其他相關事項。

- 二、揭弊者縱或貪圖檢舉獎金而為揭弊，仍受本法保護，且其所得領取之檢舉獎金亦不受影響，為避免爭議，特於第2項明定。
- 三、檢舉獎金制度種類繁多，如果設計不良，有時候獎金發給後政府卻毫無收入。此點美國制度有值得仿效者：(一)由檢舉人自己花錢去替美國政府調查並進行訴訟，勝訴後執行時再抽成。例如在The False Claims Act下之Qui tam complaint，廠商涉嫌向美國政府詐財之案件中，吹哨者僱請律師代理國家向廠商提起民事訴訟，請求給付國家損害額之數倍金額與罰款，再從中抽成（二到三成）。(二)由政府去調查進行訴訟，等執行入庫時再抽成。例如Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010華爾街改革與消費者保護法案下之whistleblower bounty program，吹哨者可對證券交易委員會之「已收罰鍰」（what has been collected of the monetary sanctions）抽成10%~30%作為檢舉獎金。
- 四、依據108/5/27委員會決議，本條（第17條）之第1項修改為「依相關法規公部門得就揭弊行為給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。」並增列第2項「前項情形，私部門就其內部規章得給與獎金者，從其規定。」將公部門與私部門分開規定（其餘條文照行政院提案通過）。然私部門是否給予獎金應非法律所須規範，此修改似無法律上之實益（私部門之獎金請求權本來依民法有關懸賞廣告或契約之規定即可處理）。

第十八條

本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。

- 一、揭弊者之保護涉及法院審理程序及公務員保障等規範，故應由行政院會同司法院及考試院訂定其施行細則。
- 二、本法之施行細則除一般性之規定之外，重點應在於如何讓公

私部門之內部主管人員知悉在受理內部人揭弊時，應有何標準作業程序。以及如何讓吹哨者知悉自己應遵循之揭弊程序與應有之權益。此部分可能須在施行細則指定編纂手冊之主管單位。

- 三、依據108/5/27委員會決議，該委員會有通過一附帶決議（提案人：鍾孔炤、段宜康、尤美女委員）建請法務部會商相關機關，參考消費者保護法第42條規定，於各相關機關內設置公益揭弊保護中心或保護諮詢專線，辦理公益揭弊者之諮詢服務、教育宣導、公益揭弊通報等事項。
- 四、依據108/5/27委員會決議，本條（第18條）照行政院提案通過。

第十九條

本法自公布後一年施行。

- 一、吹哨者保護在我國尚屬新制，應有時間讓公私部門、勞資雙方都有所瞭解與準備，故規定1年後施行。
- 二、依據108/5/27委員會決議，本條（第19條）照行政院提案通過。