

「揭弊者保護法草案立法研討會」會議紀錄

時間：107年5月28日(星期一)下午2時至5時

地點：法務部廉政署第1會議室

主持人：廉政署朱署長家崎、臺灣大學林鈺雄教授

主辦單位：法務部廉政署

共同主辦單位：台灣法學會刑事法委員會、台灣法學會憲法與行政法委員會、刑事法研究會、新時代法律學社、台灣科技法學會

會議議程：

| 項次 | 議程 |
|----|---------------------------------|
| 一 | 長官致詞 |
| 二 | 引言 台大/林鈺雄教授 |
| 三 | 揭弊者保護法草案立法說明 報告人：法務部/陳瑞仁參事 |
| 四 | 休息時間 |
| 五 | 與談人：交大 / 林志潔教授 與談人：政大/李聖傑副教授 |
| 六 | 綜合座談 |
| | 散會 |

壹、引言

主持人：林鈺雄教授

自從揭弊者保護法公部門草案推出之後，由於社會各界呼聲及政策推動需求，認為私部門範疇推動也是迫切需求，因此從去年底開始，舉辦2次吹哨者保護法法制研討會，確立相關立法原則，再廣邀專家學者召開5次圓桌會議提供建議，並研擬本次草案初稿。

特別說明本次提出的揭弊者保護法草案，係採公私部門合

併立法，其中涉及公部門循保訓會救濟程序、私部門循民事訴訟程序，草案條文內有立法形成過程及立法原則，因此本次研討會先請法務部陳瑞仁參事說明草案條文及立法原則，再由林志潔教授、李聖傑副教授與談補充說明，綜合座談再請各位先進提出建議與指教。

貳、揭弊者保護法草案立法說明

報告人：陳瑞仁參事

本次提出的揭弊者保護法草案，是經歷 5 次圓桌會議討論，並考量我國國情需求，研擬出公私部門合併草案版本。本草案分為三大部分，第一部分是「在那些條件之下要列入保護」，第二部分是「可以提供那些保護」，第三部分是「保護之程序為何」。

所謂在那些條件之下要列入保護，是指「特定之人，因特定事項，循特定程序，向特定之人或機關揭弊，始受本法保護。」而本草案所指特定之人，是指第 4 條第 1 項「受雇人等合理相信其所任職或提供勞務對象之機構或其員工，涉有第 2 項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之私部門揭弊者，適用本法保護。」，即企業私部門揭弊者須有受僱於被揭弊之公司或單位，以內部人為限之概念，而政府公部門則如同一個大公司，採最廣義之公務員定義，即適用國家賠償法之公務員，但排除政務官與民意代表（仍可為被揭弊之對象），而軍人與情報人員未被排除，惟僅得向內部長官及具有對外獨立性之檢察或監察機關為之。

所謂特定事項，是指「所揭之弊之內容種類」，分為公部門及私部門兩部分，公部門部分即第 3 條第 2 項所列項目，特別將法官、檢察官倫理規範納入，而私部門部分即第 4 條第 2 項所列項目（含刑法中有關公益之犯罪行為、違反行政法規得處以罰緩之行為等 12 項），其中第 12 款為「其他經目的事業主管機關指定之法規」之法律授權規定。

所謂向特定之人或機關，是指「向誰揭弊」，目的在於控制揭弊不實或失準所造成之損害，本草案採二層次揭弊模式，第一層次為向內部主管及有調查權之人，第二層次是向中央或地方民意代表、有公司登記之媒體業者、有法人登記之民間公益團體；而揭弊者於第一層次可自行選擇先向內部主管或有調查權之人檢舉。

所謂循特定程序，即揭弊者主觀上須達「合理相信」有弊案或即將有弊案，而「合理相信」程度係指一位無利害關係之旁觀者，在獲得與揭弊者相同之資訊下，亦會推斷出相同結論，不探究揭弊者之動機或有無個人獲利；而客觀上，揭弊者須先向第一層次揭弊，無回應再向第二層次者為之。第一層次揭弊係為給予政府機構自我檢討改正及私部門建立揭弊防治之機會，並將「向內部檢舉」列入保護之範圍，揭弊者可以自行選擇，並未強迫一定要先向內部長官檢或首長檢舉；若揭弊經第一層次受理後查無實據，再向第二層次揭弊則改採客觀說，即調查結果至少要經起訴或罰鍰等才受保護。這種規定對私部門企業須注意因應，即應建立第一層次受理揭弊機制並於 20 日內回應，否則揭弊之員工得向第二層次揭弊，且不得因員工揭弊，或依法申訴，即對其做出解僱調職或其他不利之人事措施。而於第一層次揭弊時，如揭弊內容涉及國家機密保護法所定之機密等級事項者，限於向內部長官、檢察署、監察院揭弊，而涉及絕對機密與極機密者，僅得向最高檢察署揭弊，始受保護；向第二層次揭弊時，若涉及國家機密與營業秘密，揭弊者須自行過濾資料，否則仍須負洩密之責任且不受保護。

再者，揭弊者於揭弊時「是否應具名？」，本草案採具名檢舉始受保護，因揭弊者若未具名，受理揭弊機關無從為立案調查與結案之通知，且揭弊者欲請求回復原狀與損害賠償時，亦難以釋明其曾有揭弊行為在先之事實；另為杜絕黑函文化，仍以具名檢舉方式才能讓「合理相信」之要求更能實踐。至於受保護之作為，不限於檢舉之行為，尚包含配合弊案之調查、

擔任證人、拒絕參與弊案之決定或實施及依法提出申訴等行為。

對揭弊者「提供那些保護」係以工作權益保障為中心，本草案對於報復性之不利人事措施設計為「無效」之措施，並得請求回復原狀，與財產上及精神上之損害賠償；再者，「舉證責任之轉換」，即揭弊者於釋明「揭弊」與「不利人事措施」之間的關聯性後，報復性之不利人事措施即推定無效，除非政府或雇主能舉證證明「縱無揭弊行為，其仍會為相同之人事措施」。另研擬私部門「復職」之特別考量，提供另一選擇「終止勞務契約」，並由雇主提供待業補償金，讓揭弊者有合理時間另尋工作；對於「違規報復之懲戒與裁罰」，本草案規範對於揭弊者施以不利人事措施之行為人應負行政責任。至於，工作權益以外之保護，比照證人保護法之精神，兼具身分保密義務與人身保護措施且不受該法罪名之限制，另如向揭弊者及其關係密切之人犯罪者，加重其刑二分之一。而就揭弊者自身刑責免除部分，第一是洩密罪部分免除，限於向第一層次有調查權人與律師揭露，惟不得公布於眾，第二是揭弊者係共犯時，依證人保護法精神保護之。

然而，揭弊者保護如何在本土化實現？本草案原則上避免變更現有救濟程序，公部門循保訓會、行政訴訟之救濟程序，私部門循勞資爭議協調或民事訴訟程序；惟現有保訓會相關程序機制尚屬不足，所以藉由第8條所列「揭弊者抗辯機制」及「新創若干行政訴訟權」補充其不足之處，並規定請求期間應於知悉事實發生日起6個月內為之。再輔以引進英美之「法庭之友」制度協助法院認事用法，即非訴訟雙方當事人，與訴訟結果無直接利害關係，在法院許可下，提出法律意見或實證資料供法院參考。另就「不喪失保護之特別規定」予以規範，即不因所揭弊之情事無法證實而喪失保護，及不因所揭露之內容業經他人檢舉或受理機關已經知悉而喪失保護。最後，本草案並無列入檢舉獎金之規定，宜由目的事業主管機關於各單行法

規，明定其標準與其他相關事項來處理。

為因應我國現行法之不足，現有各單行法規多只規定到揭弊後遭報復之行為無效，並無規範救濟內容為何或如何救濟等，故揭弊者保護法實有立法之必要。

結論，揭弊者保護以公私合併立法有其可行性，本草案立法精神並非鼓勵胡亂檢舉、營造特務統治，而是期待讓公務員或公司內部員工鼓起勇氣揭發不法，不受報復性不利之人事措施，且有回復原狀之救濟機制。

參、 與談

主持人：林鈺雄教授

我國現行法制對揭弊者的保護最為完整的應屬勞動基準法第 74 條，然而從剛才的報告可知我們目前對於吹哨者的保護還是不足。

我簡單歸納一下揭弊者保護法原則。第一，原則上保護內部人檢舉，外部人檢舉在特定情況下始得準用。第二，未設置專門委員會，以現有訴訟機制來運作，以及引進法庭之友。第三，揭弊者主觀上須合理相信存在弊端，不因後續查無實證而不受保護，除非經判決誣告或偽證確定。第四，檢舉人原則須先向第一層的內部主管或有調查權人、機構檢舉，未獲回應後，再向第二層的民意代表或媒體揭弊，否則不受保護。第五，原則保護具名檢舉者，未具名者僅於特定情況始受保護。第六，舉證責任分配部分，由雇主或政府負舉證責任，證明對揭弊者不利之人事措施非因揭弊而來。第七，有關法律效果，可請求回復原狀，例如：回復職位，以及請求財產上、精神上損害賠償。接著由政大李副教授聖傑、交大林教授志潔依序進行與談。

與談人：李聖傑副教授

首先必須思考的是，對於吹哨者的保護要做到什麼程度，這涉及各種利益衝突，例如：公共利益與個別利益的衡平判

斷。關於利益衝突的部分，在處理公部門的吹哨者保護時所遇到的困難比較小，因為國家利益、國家秘密比較不會跟公共利益產生衝突。但在私部門，必須處理個別組織利益與言論自由、資訊公開等公共利益的比例原則。從公部門吹哨的立法討論經驗，我們可以思考，將國家利益的公共概念轉置為企業的公共利益，利益概念的轉置，有助於降低公、私部門合併立法的困難。從聯合國反貪腐公約第 33 條可見，揭露公、私部門的弊案均應受保護，並要求以法律位階來保障揭弊者。在推動公私部門合併立法時，從企業的社會形象、正當獲利等所呈現的真正企業利益作為思考時，那麼這樣的企業利益是受到保護的，此時在比例原則的另一端判斷只需要從組織真正利益的角度定義不法。對企業而言，揭弊者保護法並非在企業內部設置炸彈，找企業或私部門組織的麻煩，而是協助企業或私部門組織從合法獲利的公共利益詮釋，獲取獲保障正當的企業利益。

第 6 條擴大了揭弊概念，有時候揭弊者不一定親自執行揭弊，但透過第 6 條列舉的 3 種情況，配合調查、在被舉發的案件中擔任證人、曾拒絕共同實施弊案，則賦予相當於揭弊者的保護，不問揭弊者的主觀動機，在工作保障上皆看待為揭弊者，例如某人因無關於公益之原因拒絕參與不法行為，依該條仍有適用保護可能，恐將使保護吹哨者的規範目的，過度適用，建議在此例外以適用者的客觀貢獻，斟酌修法。

與談人：林志潔教授

在過去一年中，臺灣最重要的三位吹哨者，公部門的有自首及檢舉新竹縣家畜所弊案的戴立紳，是第一位經判決有罪確定者，結果是機關免職永不錄用，後來和司改會合作拍了微電影，目前已提出釋憲申請救濟。另外兩位是在永豐金服務，一位是永豐金前發言人、銀行總經理，張晉源，另一位是財務長王愷英，兩位在揭弊後都受到嚴厲的報復處分。張晉源雖然未被解除職務，但權力被架空，王愷英則是被解除職務，甚至被

永豐金訴洩漏業務秘密。從這三個案例觀察，我國對揭弊者的保障顯有不足，即使是保障相對周延的公務員、在私部門領域中已擔任高階主管的人員，在揭弊之後仍受到不利處遇，更遑論是對一般升斗小民的保護。

去年，兆豐案被美國裁罰後，中國農業銀行也被美國金檢局裁罰了，中國農業銀行的裁罰金額甚至遠高於兆豐案，原因是中國農業銀行打壓該案中的吹哨者，而且對吹哨者做出不利處分。此外，去年 APEC 工作坊主題就是吹哨者保護，所有與會會員均已簽署同意在 APEC 架構下的經濟體均須提出吹哨者保護對策，第二，我們已經將聯合國反貪腐公約內國法化，第三，歐盟委員會於 4 月 23 日提出吹哨者保護的完整方案，並提到過往歐洲對於吹哨者保護嚴重不足，各國保護規範位階不一，以致於吹哨者無法發揮預防弊端的功能，因此歐盟列出 10 種領域，包含公家採購、金融貪腐、產品責任、環境安全、核能安全、交通安全、食藥安全、公共衛生健康、資訊安全以及消費者保護等，其他的細部規範，如反壟斷等，擬予強化。

我們應該正面看待揭弊，而非視為鼓勵黑函文化，草案規定要具名檢舉，如果只是匿名黑函檢舉，根本不在保護範圍內。另外，草案對揭弊者的保護會依其身分而給予不同的保障，例如：內部揭弊者特別設計工作身分的保障，對於外部揭弊者給予人身安全保障。內部揭弊者又可以區分為涉入弊案之共犯與未涉入弊案者，由於共犯出面檢舉可能涉及兩種層面的責任，一是共犯的刑事責任，二是出面檢舉而延伸的洩密、誹謗、侮辱，本法所豁免的是延伸而來的洩密、誹謗的責任。至於前階段共犯的刑責，就是政策面的考量。我個人認為共犯刑責的部分可以用擴大緩起訴的範疇來解決，像是戴立紳案，也能鼓勵共犯提供內部證據。另外，共犯的民事責任是否也受保護呢？如果董事自己也是共犯，出面吹哨後，投資人或公司向其求償，是否豁免其民事責任？其他國家立法例為何？由於民事

責任為他人債權，國家可否逕為處置，據我所知，目前尚無此立法例。因此，是否有民事責任的保障、保障程度為何，均可以再討論。

再來，草案設計檢舉人須先內部檢舉或向有偵查權人檢舉，均未獲處理始得向 NGO、民意代表或媒體檢舉。但依第 13 條，如果檢舉人向媒體檢舉，其身分就不受保障，這部分究應如何設計，還是可以再討論。

肆、綜合座談與書面建議

發言人：張晉源先生

今天我從金融業的角度來看這個法案。首先，造成社會重大人為災難事件主要來自私部門大型上市公司與金融集團，從美國的恩隆、世界通訊、雷曼倒閉造成全世界的金融風暴，歐洲德國福斯汽車假造廢氣排放，英國 RBS、德國、義大利、西班牙許多銀行面臨倒閉，冰島甚至面臨國家破產的威脅。亞洲有韓國 1999 年發生大宇集團破產，韓國被迫接受 IMF 的援助。臺灣也發生過十信案、鴻源案、力霸案，東帝士，廣三 SOGO，中興銀行等案件，遠的不談，僅僅接管國華人壽、幸福人壽等不良機構就造成超過 2000 億的金融損失，超過 100 萬名年輕人不吃不喝連續工作 1 年的所得。

金融犯罪是國家最大的威脅，台灣金融總資產約 61 兆台幣，遠遠超過 30 年來中央政府總預算的總和。大型金控資產高達 8 兆，兩家金控就幾乎等於全台灣一年的 GDP。以中型金控資產 4 兆左右來想像，大約是中央政府兩年的總預算。從 2008 年的金融風暴到現在，台灣 GDP 從 13 兆多到 17 兆多，增加 4 兆，可是金融機構資產從 38 兆到 61 兆，增加 23 兆，整體而言，台灣承受金融危機的能力大幅下降，金融不穩定的威脅空前嚴肅。所以 APEC 跟歐盟都注意到了金融不穩定的潛在威脅，為避免大型金融弊案引發系統性風險，而紛紛提出加強版的「吹哨者保護法令與措施」。

我今天提出一個觀點，嚴重的金融弊案必定是「老闆親自指揮的結構型集體犯罪」，因為金融機構的稽核、內控及來自金管會、央行的外部檢查都相當嚴格，一般人難以進行大金額的金融犯罪。事實上一般小的金融犯罪根本不需要吹哨者保護法，因為老闆絕不能接受公司有人敢偷錢，如果發現，一定立刻追究、移送法辦，因此揭弊者不但不需要匿名，還會被肯定而升官、領獎。只有當犯罪者是公司最高層，揭弊者才可能成為犧牲者。來自公司最高層的犯罪必定是集體犯罪，老闆需要親信串場、會計作假帳、資訊人員消除電腦紀錄、董事會秘書不能讓董事會會議資料露餡、犯罪相關的利害關係人不能依法申報揭露、公司內部稽核人員要協助消弭事證等等，這種集體犯罪的揭露需要許多吹哨者合作，像是永豐金控浮上檯面的吹哨者可能僅有1、2位，但實際上參與調查協助吹哨的人超過10位，而他們都受到報復性對待而沒有救濟管道。例如永豐金證券的財務長王愷英被開除迄今未獲救濟。另一位職級相當的主管也因承受不了長期霸凌而被迫選擇離開。

臺灣讓世界驚訝的地方在於，涉及金融犯罪遭檢方起訴的人還能符合大股東適格性，繼續指派所有董事，徹底掌控金控。讓犯罪者仍然具有完全的控制力，那麼他們對吹哨者進行報復就是必然的，而且參與報復的人能夠升官發財，很多人踴躍參與報復也是必然。重大金融案件對於吹哨者們應該要有明確的「隔離保護」措施，將吹哨者們從「報復性調查、報復性訴訟」中隔離，而司法機關應該設立專業單位受理重大金融犯罪吹哨，這樣才能有效的「隔離門神」。

金融業不應該採用內部舉報重大犯罪的設計，這會造成提早滅證、串供、提早報復等副作用，因此草案不採取「內部檢舉現行主義」，容許多重路徑檢舉是非常實際的思維。

臺灣金融弊端很多，建議參考沙賓法案，保護對象及於提供協助或提供資訊者。針對草案條文，我提出幾點建議：

- 1、對於內部揭弊者的範圍，需要考量同一集團內的不同

子公司、母子公司、或國內外子公司，是否符合內部人的定義。再者，我支持本條要求具名檢舉，因為現在科技發達，只要對被檢舉業務相關的人員進行調查，很容易找出揭弊者。如果揭弊者採取匿名揭弊，公司事後反而可以假藉不知揭弊者身分為由，對揭弊者做出報復。因此，本法對揭弊者最重要的保護在「嚇阻報復」，使吹哨者敢吹哨，老闆才不敢犯法。個人覺得吹哨者保護法案等於是「防止報復吹哨者的法案」，事前防止比事後救濟重要，我認為必須課以刑責才能防止報復。

2、第6條：

(1) 所謂配合弊案調查，配合對象為何？主動提供協助、協助諮詢是否符合？

(2) 針對工作條件不利的變更，是否包含工作環境的變更，譬如：架空職權、辦公室霸凌、不提供工作必要資訊、禁止參加會議等。

(3) 私部門揭弊者復職顯有事實上困難時，得以雙方合意或法院判決終止勞務契約之方式取代之，應該如何認定以及由誰認定「復職顯有事實上困難」？比較令人擔心的是這項設計讓報復者透過司法，取得再次傷害並且輕易資遣吹哨者的工具。

3、第7條，課予雇主對不利人事處分爭議負有舉證責任之後，吹哨者是否還有再辯證的機會？

4、第8條第3項，受雇人為第6條第3項之請求者，應於知悉事實發生日起6個月內為之，如果揭弊者向司法機關提出檢舉，但司法機關無法在6個月內完成調查，揭弊者是否會因為偵查不公開原則而無法主張本項權利。

5、第9條，對金融機構等私部門報復者，罰金效果可能不彰，反而因為確定沒有刑責而讓公司可以肆無忌憚的對吹哨者進行報復。必須禁止公司代報復行為人繳納罰金以及進行其他鼓勵報復者的行為，例如美國嚴懲中興電子很大的原因，就是表面處罰背地裡鼓勵的陽奉陰違。

6、第12條第1項，人身安全的保護可及於本人或其配偶、直系血親等，是否能包含工作上有關係之人，如：直屬同仁、秘書、駕駛等也可能受到迫害之人？

有些董事或者獨立董事在事件發生前可能已經知道有這些金融犯罪，假如他們為了利益選擇跟犯罪高層合謀，揭弊者無法隻身對抗高層集體的勾結，必須對吹哨者進行足夠的保護才能讓一個有良知的人敢揭弊，壞老闆才不敢犯罪。事前嚇阻犯罪的發生比事後勞師動眾的查辦犯罪更重要，所以要制定完善的「揭弊者保護法」才能讓下一代對未來有所期待。

發言人：中華民國全國聯合總工會任睦杉秘書長

- 一、第4條第8項，規範「違反勞動基準法、職業安全衛生法、性別工作平等法…」，但相關勞動法規這麼多，這裡只提到這幾點是不夠的，建議可修改為「違反相關勞動法規」，而非僅限制於上開法規。
- 二、第6條第5項，重點既然是中小企業，罰責太輕反而有鼓勵中小企業違法的感覺，因為中小企業只要違法，花一點錢就可以把吹哨者處理掉。一個公務員貪腐一千萬元，那就是一千萬元，但不一定有人受害，如果以違法獲利的角度來看，中小企業(如餐飲業、化工業等)的違法獲利更高、受害層面更廣，中小企業如果違法獲利一千萬元，受害人可能無法計算，建議要訂出明確的刑罰，因為老闆就是怕被關，不然就是保護、鼓勵犯罪。會提出檢舉的大部分都是工會幹部，因為工會幹部比較瞭解公司狀況，員工不會自己提出檢舉，這樣的法規等於保護企業主，打壓工會，如華航機師甘國秀認為華航違規安排航班，但公司卻基於成本考量一意孤行，甘國秀事後遭到公司懲處，最後訴訟雖成功，但甘國秀仍失去工作。

主持人：林鈺雄教授

有關勞動法規部分，究竟要列出個別法典名稱，還是列舉相關法規，這之後再討論。罰則部分，草案也是討論非常多，目前這是比較暫時性的法案，除了用定額罰鍰的方式，也可用營業額或加計不法利得的方式計算。此外，此法案目前確實沒有定刑罰的部分，目前還是在蒐集意見的階段。

發言人：中華民國工商協進會朱萍

- 一、 現行對於檢舉制度已有許多規範，揭弊法與現行法案不一致的地方如何處理？如：勞基法第 74 條訂有檢舉保護的相關規定，第 79 條訂有罰則是新台幣 2 到 30 萬元，還有加重處罰，但本草案訂的罰則是 5 到 500 萬元，這兩者間的落差如何處理。另上市櫃公司的治理實務守則及誠信經營守則也有規範檢舉制度，且包含外部人均可提出檢舉。
- 二、 就受理檢舉的主體部分，應審慎設計第二層，是否適宜向民意代表及媒體檢舉，我們持保留態度，因為極可能遭到炒作，很難保護檢舉人。另外，若第二層的受理檢舉主體也不理會檢舉人，如何處理，是否會有投訴無門的情況。
- 三、 具名檢舉的形式要件為何？是否不符合具名檢舉的形式要件就不被受理？可否補正？
- 四、 虛偽指控的防制措施為何？

發言人：理律法律事務所楊代華合夥人

本發言不代表理律法律事務所的立場，僅係本人曾經擔任 10 年法官、10 年律師，基於個人司法實務工作觀察所提供之意見。

- 一、 本制度的目的是在保護檢舉人，透過鼓勵檢舉，建立更好的政府與公司體制，立意良善。不過，草案所提到的法官倫理規範及律師倫理規範，雖然有許多內容與涉及

違法事項有關，卻更有許多是道德性的規範，例如，法官應保有高尚品格、法官應謹慎、勤勉、法官應隨時保持並充實本職學能等等。這是難以完全做到的道德上期待，也沒有客觀認定標準。故草案訂定可以以違反倫理規範為由檢舉司法官、律師，並因此受到揭弊者的保護，可能會導致徒增許多無謂檢舉案件的結果，平添受理單位的負擔，對於因此遭受困擾的司法官及律師也不盡公平，建議違反倫理規範，不要放入揭弊者保護法的揭弊事項範圍。

二、雖然許多弊案是內部人檢舉才被發現，但司法實務上，也存在許多徒然浪費司法及社會資源的無謂檢舉案件，所以在制定制度時，不能只考量要保護檢舉人、懲罰被檢舉人，也要考量是否會有基於誣控、濫告、報復、誤會等進行調查而浪費司法資源及擾民的情形。所以特別是對於私部門的檢舉制度，我個人雖然同意一個人如果是基於合理相信存在弊案而提出檢舉，應該給予他適當的保護，但必須要仿效日本針對不同檢舉層級，分別規定揭弊者能夠受到保護的不同標準。亦即如果揭弊者只是合理相信存在弊案，但沒有相當的證據，他就必須先向公司提出檢舉，才能受到揭弊者的保護。因為這樣才能讓公司有機會針對沒有證據的指控進行瞭解、澄清，避免公司因為毫無證據的檢舉就遭到司法調查，無端耗費公司的時間、精力且影響公司的運作。反之，揭弊者如果要直接向司法機關提出檢舉，就必須要符合較高的門檻，例如能夠舉出相當事證，像是偽造的會議紀錄、錄音等，才能受到揭弊者的保護。否則如果任何內部人沒有客觀上相當的事證，僅憑自己主觀上的合理相信，就向外部司法機關檢舉，還能夠因此受到揭弊者的保護，顯然會大量增加毫無事證的檢舉事件，造成司法的無謂負擔，並不當耗費民間企業的時間與精力。

發言人：勤業眾信聯合會計師事務所林瑞彬律師

本發言僅代表本人立場。

- 一、 第 4 條第 1 項第 2 款私部門的受理單位包含目的事業主管機關，而上市櫃公司的目的事業主管機關不一定是金管會，可能會因營業項目不同而分別為交通部、經濟部等，因此針對上市櫃公司，建議定為證券主管機關等，於法律明定受理檢舉單位。
- 二、 有關具名的問題，我也贊成要具名、要保密，但僅設計事後洩密的懲罰並不完整，建議針對保密程序來規劃，畢竟預防比事後的追償更為重要，可參考像國外設有獨立的受理機構，在案件尚未完整處理之前，利害關係人是無法知道檢舉人身分。

發言人：國際通商法律事務所陳怡安律師

本發言僅代表本人立場。

- 一、 第 4 條揭弊者定義所保護的主體，像公司委任的公司律師，其與當事人間有保密義務，若公司內部的律師進行揭弊，是否也受到保護，容有疑慮，因為這可能跟律師倫理規範第 33 條，律師原則上對於受任事件內容應嚴守秘密產生衝突。參考美國法，是將負有當事人保密義務者排除於吹哨者相關法令保護範疇之外的。此外，美國法也將違反刑法或相關法令取得資訊者，例如竊聽或脅迫取得資訊者，排除適用保護吹哨者之法令。建議第 4 條關於揭弊者之定義應有所限縮，將於職業倫理規範下，對於所揭資訊負有保密義務者，及揭弊的資訊是非法取得者予以排除。
- 二、 第 14 條第 2 款之法條用語，所揭露的內容「業經機關知悉」、「眾所周知」，範圍不夠明確。如說明引用的美國法令就有具體說明何謂眾所周知，如聯邦的刑法或民法的開庭程序。至於本草案的周知，是否指開庭程序，如果

僅按鈴申告尚未到聽證程序，而檢察官偵查中，但按鈴申告時已有媒體報導，這樣是否構成眾所周知，會有模糊地帶。

發言人：安永聯合會計師事務所朱家德執業會計師

本發言僅代表本人立場

草案本身未約束一定要先到第一層再到第二層的內部舉報的順序，亦未規範到私人舉報動機（如為了獎金而揭弊）。國外(美國 SEC PART 165—WHISTLEBLOWER RULES, §165.9 b(4))的做法，若涉及獎金，會考慮是否內部舉報先行，主要尊重內部舉報的機制，亦避免內部員工刻意延後舉報時程以期損失金額提高後抽成的獎金會更高，反而成為錯誤誘因延誤或阻撓內部舉報，讓內部舉報機制失效。因此法案可以考慮原則性的提及涉及外部舉報獎金時，應考慮舉報者是否曾向內部舉報。

發言人：台灣勞工陣線楊書瑋教育推廣部主任

- 一、有關受雇人的定義，企業工會幹部通常擔任揭弊者的角色，揭弊者法案能否賦予工會更多的角色。另建議擴及受雇人參與的產職業公會，也應該有這樣的保障。
- 二、有關主管機關部分，現行草案係不設立獨立的受理機關，而是由現行機關受理，但如何落實於地方主管機關，其單位可能只是一個科、處，如何作為行政主管機關的角色，立法時要特別注意。

發言人：全國產業總工會戴國榮秘書長

- 一、建議設立專門的委員會，畢竟第一層及第二層的揭弊，受理機關都是法務部所屬機關，為避免吃案及保護個資法，所以不管第一層或第二層應設立獨立專責機關辦理。
- 二、多年來，雇主違法情形嚴重，像未給付加班費的比例仍高達 20%以上，所以刑罰的部分應適度研議，以作為嚇阻效果。
- 三、有關第 4 條私部門企業內員工才納入吹哨者保護，建議將

企業內的工會也納入受保護的對象。現行檢舉人很多都是離職員工，在職員工根本不敢揭弊，大多是透過工會檢舉，因此，如果沒有將工會納入受保護對象，揭弊者保護法的效果有限。其次，第一層的目的事業主管機關是在各部會，但勞動檢查都是地方的勞動檢查機構或勞工局進行，因此建議納入勞工行政主管機關。

- 四、第 5 條催告的方式為何，口頭與書面都可以嗎？
- 五、第 6 條第 5 項私部門復職的部分，前面有提到終止勞動契約是對雇主有利的，揭弊者揭弊後面臨的是長期失業危機，可能一輩子都找不到工作，所以補償方式、終止勞動契約等，應審慎思考是否對揭弊者有利。

回應：林志潔教授

- 一、身分保密很重要，但事實上依目前資訊發達、資訊蒐集的技術，在企業裡可能真的做不到身分保密，所以如何嚇阻報復措施可能是本草案的重心，這主要是針對內部關係的部分。另特殊職業像會計師、律師、醫師，因執業上的特殊關係具有高度信賴，法案如果通過，他的位階就會比較高，像洗錢防制法的例子，可以去阻斷或豁免內部保密協議的違反。
- 二、倫理規範部分，我同意楊律師的建議，應該要去限制，另公務員倫理規範有些部分就比較細節，可以加上情節重大等要件。
- 三、終止勞務部分，如果企業已做出報復性措施，公司與揭弊者間可能已互不相容，因此我們才設計合意終止勞務的概念，但確實有些公司認為訴訟並不是問題，反而可以透過這機制把吹哨者解職，這部分可以再討論。
- 四、最後，第 14 條的保護並不因揭露的內容被其他人檢舉或機關知悉就不受保護，就眾所周知者的例外規定，我個人是傾向做狹義的定義，應該要是一目了然，如果是散

落在各處的公開資料，需要花時間勾稽比對者，就不算是眾所周知。

回應：李聖傑副教授

針對任秘書長的建議，當報復行為已涉及犯罪行為時，刑法已有處罰，甚至有沒收的罰則，且草案設計涉及刑罰時，要加重其刑1/2。另外，中小企業員工可能僅有3到5人，若要求吹哨者回到工作氣氛不好的公司上班，對吹哨者可能不是最有利的做法。至於企業做的壞事如涉及不法，且因而獲有不法利得，現行的刑罰已設有健全的沒收制度可以處理。

回應：陳瑞仁參事

因為時間的關係無法一一回應，但我會審慎思考，畢竟每一個法律的形要經驗的累積，目前法案文字還要再思索。我僅針對兩點提出說明，第一要不要用刑罰處罰實施報復措施的雇主，為了保護吹哨者，我們希望擴大報復措施的範圍，如果課以刑罰，則刑罰的範圍也會擴大。舉例來說，換辦公室就遭到有期徒刑3年可能違反比例原則，但如果不將換辦公室視為不利的人事措施，又不能保護吹哨者了，因此這部分還要再思考。另外，第6條第5項部分，由於中小企業的規模小，如果把雇主逼得太過，公司可能宣告倒閉，這樣對受雇者又不利，或許我們可以考量將條文設計為只有員工才能聲請終止勞務關係。其餘的部分我們會持續思考精進。

主持人：林鈺雄教授

在思考立法問題時，要思考到多方利益，並將成千上萬的案例化成文字，立法原則就是一種選擇，也需要回應社會期待，法案的規範與倫理規範間要如何拿捏，仍有待討論，畢竟司法官喝花酒並不是犯罪行為，但這就是腐敗的前兆。我們當然可以訂定嚴重違反倫理規範情節重大，但何謂「情節重大」這又要視個案認定。另立法原則部分，我個人認為私部門的部分應該是屬於基準法的性質，因為私部門太複雜了，從3至5

人的中小企業，大至上市櫃公司，因此目的事業主管機關在此基本法的基礎上，有其權限自行設定特殊吹哨相關規定。至於檢舉獎金，不應該是共通、必然的部分，但在台灣，食安、環境污染等，檢舉獎金確實是一種鼓勵吹哨的手段，可依目的事業主管機關需求辦理。未來，如律師或會計師事務所可以內部建立受理吹哨者的揭弊或內稽內控機制，此時就可以進一步去考慮內部先行，這就是立法的連動關係。

書面補充建議

萬國法律事務所吳典倫律師

草案規定揭弊者主觀上需有合理相信才受保護，但假設揭弊者沒有合理相信就提出檢舉，效果為何？是受理檢舉之單位根本不受理，還是機關或企業得以「未具合理相信」為由對檢舉人為不利處分？此部分與第 14 條第 1 款「因誣告判決有罪確定」之間如何配合？

國際通商法律事務所陳怡安律師

請審慎考慮「將揭弊者揭弊之依據須為合法取得」納入保護要件。請試想假如以竊聽，甚至脅迫所取得之資訊，而進而進行揭弊，是否仍有保護必要？美國法排除以不法行為取得資訊進而揭弊者之保護。

社團法人中華民國全國中小企業總會林榮燦理事

全國有 150 萬家中小企業，5 人以下公司佔八成，不應納入揭弊者保護法，只要有 1/4 報案，政府無能力處理，中小企業已受勞基法、證人法保護，勿鼓勵爆料。另，揭弊者保護法應也訂定非事實的揭弊罰則。

伍、會議結束。

附錄：揭弊者保護法(公私部門合併)草案條文 107.05.28 會議版

第一條（立法宗旨）

為維護公部門與私部門揭弊者之權益，特制訂本法。

第二條（主管機關）

本法之主管機關為法務部。

本法所定事項，涉及各中央目的事業主管機關、直轄市政府或縣(市)政府職掌者，由各該中央目的事業主管機關、直轄市政府或縣(市)政府辦理。

第三條（公部門揭弊者之定義與受保護條件）

公務員或接受政府機構定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱公務員等），合理相信政府機構或其他公務員涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之公部門揭弊者，適用本法之規定：

- 一、 其任職或提供勞務機關之長官及首長，或其等指定之人。
- 二、 檢察機關。
- 三、 司法警察機關。
- 四、 政風機構。
- 五、 監察院。
- 六、 目的事業主管機關。

前項所稱弊案如下：

- 一、 犯刑法瀆職罪章之罪。
- 二、 犯貪污治罪條例之罪。
- 三、 違反公職人員利益衝突迴避法之得處以罰鍰之違規行為。
- 四、 其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對公共健康與安全造成具體危險，足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為。
- 五、 本法第四條所列之犯罪或得處以罰鍰之違規行為。
- 六、 違反法官、檢察官倫理規範之行為。

第一項之揭弊公務員，謂政務官及各級民意代表以外，適用國家賠償法之公務員。第一項所稱之政府機構，謂中央與各級地方政府機關、公立學校、公立醫療院所、公營事業、國營事業、政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人。

現役軍人及情報人員為揭弊時，其揭弊限於向第一項第一款、第二款及第五款之人員或機關為之，始受本法保護。

第一項揭弊內容涉及國家機密保護法所定之機密等級事項者，其揭弊限於向第一項第一款、第二款及第五款之人員或機關為之，始受本法保護。

第一項揭弊內容涉及國家機密保護法所定之絕對機密與極機密事項者，其揭弊限於向最高檢察署為之，始受本法保護。

最高檢察署受理前項揭弊，經偵查終結後認未涉及犯罪但有第二項第三款、第五款之違規行為或第四款、第六款之情事時，應將案件以密件移送監察院院長或其他權責機關。

第四條（私部門揭弊者之定義與受保護條件）

接受公司、獨資或合夥商號、財團或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱受雇人等）合理相信其所任職或提供勞務對象之機構或其員工，涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之私部門揭弊者，適用本法保護：

- 一、 其任職或提供勞務對象機構之主管或負責人，或其等指定之人。
- 二、 目的事業主管機關。
- 三、 檢察機關。

四、司法警察機關。

前項所稱弊案如下：

- 一、犯刑法第一百二十二條、貪污治罪條例第十一條之行賄罪。
- 二、犯刑法第一百八十五條之三條及一百八十五條之四以外之第十一章公共危險罪章所列各罪、第十五章之偽造文書印文罪足以生損害於公眾者、第十九章之妨害農工商罪、第三十二章之詐欺背信及重利罪、第三十五章毀棄損害罪足以生損害於公眾者及第三十六章之妨害電腦使用罪。
- 三、違反銀行法、金融控股公司法、信用合作社法、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法、保險法、證券投資信託及顧問法、洗錢防制法、公平交易法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。
- 四、違反消費者保護法之得處以罰鍰之違規行為。
- 五、違反空氣污染防治法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法、土壤及地下水污染整治法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。
- 六、違反水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。
- 七、違反食品安全健康管理法、藥事法、醫療法、全民健康保險法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。
- 八、違反勞動基準法、職業安全衛生法、性別工作平等法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。
- 九、違反政府採購法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。
- 十、違反私立學校法之得以處罰鍰之違規行為。
- 十一、違反律師倫理規範之行為。
- 十二、違反其他經中央目的事業主管機關以命令指定之法令。

第一項之揭弊內容涉及國家機密保護法所定機密事項者，準用前條第五項至第七項之規定。

第一項與前條第一項之受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將該案件移送其他權責機關，並通知揭弊者。

第五條（向無調查權之人員機構揭弊）

揭弊者依前二條方式揭弊後，未於二十日內獲得受理人員或機關立案調查之書面通知，經催告後於十日內仍未獲回應者，得具名向下列人員或機構揭弊，而適用本法保護：

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

前二條之揭弊者經受理揭弊單位為查無實據之書面結案通知後，再向前項人員或機構揭弊者，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。

第一項之揭弊內容涉及國家機密或營業秘密者，揭弊內容應予適度隱匿，避免洩漏秘密事項，始受本法保護。

第六條（不利之人事措施與救濟）

任何人或機構，不得因公務員等或受雇人等有下列行為而對其採行不利之人事措施：

- 一、依前三條規定揭發弊案。

- 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，依法提出申訴。

前項不利之人事措施含：

- 一、公務員懲戒法之懲戒、法官法之懲戒、公務人員考績法之懲處、陸海空軍懲罰法之懲罰程序。
- 二、解職或解約、降調、減薪，或獎金、福利與特殊權利之剝奪，或不利之工作考績或評定。
- 三、與升遷有關之教育或訓練機會之剝奪。
- 四、工作地點、職務內容或其他工作條件之不利變更。
- 五、故意洩露揭弊者之身分。

任職機關或其主管或雇主違反第一項規定時，所為之前項第一款至第四款之人事措施，無效。公務員等或受雇人等並得請求：

- 一、回復其受不利人事措施前之職位與職務。其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位與職務。
- 二、回復其原有之年資、特殊權利、福利與工作條件。
- 三、受人事不利措施期間俸給或工資之補發，以及財產上與非財產上之損害賠償，及其利息。

前項財產上之損害賠償，包括俸給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，以及遭受不利人事措施後進行申訴、復審、訴願、評鑑與訴訟所支出之必要程序費、交通費、住宿費、律師費與鑑定費。

第三項第一款之復職顯有事實上之困難時，得以雙方合意或法院判決終止勞務契約之方式取代之。雇用人除依法給付資遣費或退休金外，另應給付三個月至一年之平均工資總額之補償金。但雙方原有離職後競業禁止之約定且其期間超過一年者，以該約定之期間為上限。

前項勞務契約之終止日依雙方協議或由法院依聲請定之，並以之做為計算第三項第三款與前項給付金額之基準日。

於任用派令、集體協議、勞務契約、承攬契約或委任契約訂有禁止或限制公務員或受雇人為前三條之揭弊行為，其約定無效。

第七條（舉證責任之分配）

前條不利人事措施是否無效之爭議，應先由受不利人事處分之公務員等或受雇人等釋明：

- 一、其有第六條第一項第一款至第四款之行為。
- 二、其有遭受第六條第二項之不利之人事措施。
- 三、第一款發生時間在第二款之前。

公務員或受雇人為前項釋明後，該等人事措施推定違反第六條第一項。但任職機關或雇主以明確事證證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者，不在此限。

第八條（受不利人事措施之救濟程序）

公務員於申訴、再申訴、復審、訴願或評鑑、懲戒程序中，主張其遭受第六條不利之人事措施者，應先於其他事證而為調查。

公務員為第六條第三項之請求者，應於申訴、再申訴、復審、訴願程序終結後或其不利之人事措施經公務員懲戒委員會或職務法庭撤銷後六個月內，以任職機關或其主管為被告，向行政法院起訴為之。其原不得提起行政訴訟

者，亦同。

受雇人等為第六條第三項之請求者，應於知悉事實發生日起六個月內為之。律師公會、公益團體、同業公會或檢察署經法院許可後，得於前述訴訟程序進行中，就法律與事實爭點提出書狀，協助法院妥適認事用法。

第二項與第三項之期間屆滿後，並不妨礙依其他法律所得行使之權利。

第九條（不利人事措施行為人之行政責任）

任何人或機構，意圖報復，違反第六條第一項之規定者，其具有公務員身分者，由其任職機關移送懲戒或懲處。未具公務員身分者，由勞動部處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰。

第十條（揭弊行為所涉洩密刑責之有條件免除）

第三條至第四條之揭弊者，向指定之受理揭弊人員或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、行政與懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見時，亦同。

第十一條（揭弊者係正犯或共犯時刑責之減免）

第三條至第五條之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之要件者，得依同法第十四條予以不起訴處分、減輕其刑或免刑，不受該法第二條所列罪名之限制。

第三條之揭弊者係揭弊內容所涉貪污犯罪之正犯或共犯，經法院依證人保護法第十四條判決免除其刑確定者，其申請再任公職得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。

第十二條（人身安全之保護）

第三條至第五條之揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親或其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法第十二條至第十三條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。

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、直系血親或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。

第十三條（揭弊者身分之保密）

第三條至第四條之受理揭弊機關或人員及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經其本人同意，不得無故洩露於被揭弊對象或他人。

第十四條（揭弊者保護之喪失與否）

第三條至第五條之揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失：

- 一、所揭露內容無法證實，但因誣告或偽證經判決有罪確定者，不在此限。
- 二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理機關知悉。但眾所週知者，不在此限。

第十五條（揭弊者之檢舉獎金）

揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與之標準及相關事項，由目的事業主管機關另定之。

第三條至第五條之揭弊者為第六條第三項至第六項之請求者，其任職機關或雇主對於揭弊者依法所得領取之檢舉獎金，不得主張損益相抵。

第十六條（一般檢舉人之準用）

第十條至第十五條之規定，於第三條至第四條所定揭弊者以外之檢舉人，準用之。

第十七條（施行日期）

本法自公布日實施。