



法務部廉政署 102 年度

「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案

期末報告

研究團隊

計畫主持人:林志潔教授

協同主持人:林良榮教授、張天一教授、薛景文教授、陳俊元教授

研究員:陳瑀、楊子瑩、邱筱雯、黃思翰、黃湘婷、姜松逸、齊翎廷

中文提要

近年來，社會安全事件層出不窮，如何有效打擊不法行為，已成為社會之急迫需求所在。然而，對於組織之外部人來說，組織內部的資訊是相當隱晦而難以得知的，因此若能鼓勵組織內部人主動提供相關資訊，當得以提前有效的打擊犯罪並控制損害。揭弊者保護之目的，係為了鼓勵組織內部人勇於挺身而出揭露不法情事，及早阻止不法損害擴大，並有利於刑事犯罪的追訴究責，以提昇組織的效率與維護其組織倫理。廉政署為達成此一目標，已先著手針對以公部門為標的之揭弊者法案研究，立法程序已經在進行中。不過，除了公部門外，私部門所經營涵括的領域遍及環境保護、藥物食品、衛生、交通、金融、通訊、製造等等，皆直接或間接與人民生命、健康、財產等權益息息相關，重要性較公部門有過之而無不及。本研究即擬以私部門之通報者保護為主要研究對象，以求完整的為我國建立吹哨法制體系。

關鍵字：私部門、公益通報、吹哨、保護、不利待遇

Abstract

There is a pressing need to fight against illegal activities, because the community is shocked by recent incidents detriment to the individuals and the society as a whole. In most cases, the illegalactivities within any organization are hard to be perceived for the outsiders. Therefore, the information from the insiders could contribute greatly to counter the crimes and efficiently to prevent the damages. The main purpose of the whistleblower protection is to encourage the insiders todisclose illegal activities within their organization and prevent the damages through the early disclosure. Furthermore, the whistleblower protection is believed to contribute to the efficiency and integrity of the organization and improve the conviction rate. In addition to the protection for whistleblowing in public sector, which is under drafting, attention should be given to the whistleblowing in private sector. The activities in private sector actually have significant impact on human life, health and property rights, in terms of the environmental protection, food safety, etc. This project covers the issues of protections for whistleblowing in private sectors with the goal to draft the legal framework for whistleblower in Taiwan.

Keywords: Private Sector, Public Interest Disclosure, Whistleblowing, Protection, Retaliatory Action

目錄

中文提要.....	
Abstract.....	
壹、緒論.....	1
一、委託研究目的.....	1
二、委託研究範圍.....	3
三、研究設計與方法.....	6
四、研究過程.....	10
貳、我國公益通報機制與保護制度之評估與建議.....	15
一、公益通報者之定義與實益.....	15
二、公益通報者保護之必要性.....	16
三、我國現行法下與公益通報相關之法規.....	17
四、我國欠缺公益通報機制之缺失.....	23
五、我國實務現況與爭議.....	25
六、比較法之研究.....	45
七、制定專法之必要性與可行性.....	116
八、對現有之專法草案評析.....	121
參、結論與建議.....	130
一、焦點團體座談會立法建議.....	130
二、我國公益通報法制建立之具體建議.....	135
三、私部門公益通報者保護法草案初版.....	142
肆、參考文獻.....	153
伍、附錄（各國法條）.....	161
一、美國法.....	161
二、英國公益揭露法.....	176
三、日本公益通報者保護法.....	188
四、歐洲地區.....	208
五、美國、英國與日本之公益通報者相關法規整理.....	219

陸、 附件.....	224
附件一第一次會議紀錄.....	224
附件二第二次會議紀錄.....	227
附件三第三次會議紀錄.....	235
附件四第四次會議紀錄.....	240
附件五第五次會議紀錄.....	243
附件六第六次會議紀錄.....	248
附件七第七次會議紀錄.....	255
附件八第八次會議紀錄.....	257
附件九第九次會議紀錄.....	262
附件十第十次會議紀錄.....	271
附件十一第十一次會議紀錄.....	273
附件十二焦點座談會議紀錄(精要版).....	278
附件十三企業法律與財經刑法國際研討會議程表.....	296
附件十四企業法律與財經刑法國際研討會投影片.....	298
附件十五英國移地研究報告.....	345
附件十六日本移地研究報告.....	353
附件十七新加坡移地研究報告.....	361

壹、緒論

一、委託研究目的

世界上所有現代民主化國家，均以廉潔與效率為追求目標。以我國而言，從政府組織改革設立廉政署，便可強烈體現政府對於公部門清廉的重視。然而，要維持公部門的清廉並有效打擊組織內部的不法，除了建立用以防治貪腐的組織機構外，在法規面的考量上，亦需面對貪腐犯罪所具隱匿性與共犯結構性等特色，訂立針對這些特性的法規，此乃維持公部門清廉的重點。事實上，對於組織機關的外部人來說，組織內部的資訊是相當隱晦而難以得知的，因此若能鼓勵組織內部人主動提供相關資訊，當得以提前有效的打擊犯罪並控制損害。揭弊者保護之目的，係為了鼓勵組織內部人勇於挺身而出揭露不法情事，及早阻止不法損害擴大，並有利於刑事犯罪的追訴究責，以提昇組織的效率與維護其組織倫理。廉政署為達成此一目標，已先著手針對以公部門為標的之揭弊者法案研究，亦規劃出草案以資參照。

在分工細膩的現代社會，除了公部門外，私部門所經營涵括的領域遍及環境保護、藥物食品、衛生、交通、金融、通訊、製造等等，皆直接或間接與人民生命、健康、財產等權益息息相關，重要性較公部門有過之而無不及。現代社會經濟與政治間的互動頻繁，許多公部門的貪腐，其肇因便始於私部門基於不法利益的牟取、所進行的關說賄賂所致。因此，不論就私部門本身對社會大眾權益的影響能力，或是藉由肅清公私部門間共同違法等面向，針對私部門設計的揭弊者研究，對人民法益之保障、國家整體廉能效度提升，均至關重要。私部門內部犯行往往具有隱蔽性、長期性、結構性與專業性，若無私部門內部員工加以舉報，外界往往難以得知，是以就此類不法行為，應鼓勵私部門內部員工通報或揭發，可防範於未然及避免損害擴大，故本案係以「建立足夠之揭弊保護機制，使人民免除恐懼並勇於揭弊」為研究方向。

本研究擬以私部門之通報者保護為主要研究對象，將利用文獻回顧，

先建立通報者保護法制的理論基礎，接著透過比較法研究的他山之石進行制度研析，以此作為出發點，引入實證研究精神，以我國目前累積的司法實務判決，為研究對象進行檢索分析，在瞭解我國現狀的真實樣貌與問題後，再將我國散見各法規中的通報者保護相關條文整理，目的為瞭解現況之不足，以謀求適當的解決方案，期能解決委託研究書的核心問題：究竟應以訂立揭弊者保護專法為佳？抑或是應改進現有散見於各特別法規之檢舉人保護條文，並補其闕漏即已足？在獲得最終結論前，本研究將透過焦點團體的小型座談，以及舉辦國際研討會方式，集思廣益並檢視結果方案的正確性、完整性與可行性，最後做出相對應的修法或立法草案報告，供當局參考，並可做為政策與立法之說帖，盡早確立我國公益通報者的保護法制。

二、 委託研究範圍

承委託研究書之委託意旨，本研究涵蓋範圍如下：

(一)建立足夠的揭弊機制，使私部門人員勇於揭發公益相關之舞弊或不法。

(二)所謂與公益相關範圍，本計畫認為至少應包括兩大類：

1. 私部門內部的不法行為

如公司內發生侵佔、背信、掏空等舞弊情事，或有企業有職場安全違反或性別歧視違反等行為者—關於此部分，往往涉及公司治理與勞資爭議，本研究應釐清者為哪些與公益有關？

2. 以私部門的組織型態，對外所為之不法行為

如企業生產販賣有害商品、違反托拉斯/公平競爭行為、公司違法吸金、破壞金融市場與交易秩序者—關於此部分，或無任何通報者之保護，或保護法規散見於各類特別法或命令，應一併統整檢討。

本研究的範圍應先定義哪些吹哨行為屬於公益通報、進而針對就組織內部他人所為之不法行為進行檢舉之檢舉人，以及就組織以其組織型態為不法行為而為檢舉之檢舉人，研議如何在身分、工作、與後續司法或行政調查程序內為保護。簡言之，本研究應針對前開兩大類的公益事件，對通報者下列事項之保護，進行研議，以建立整體的保護機制：(1)身分的保護。(2)工作的保全。(3)司法或行政調查程序內的相關保障。

本研究排除公部門公益通報之部分，而將研究焦點置於私部門之公益通報，其理由在於：公私部門性質上不盡相同，公部門具有明顯科層化行政層級，且其廉能要求另與組織內部之政風單位加以連結，而有具體的監督機制，且廉政署亦會對公部門內部之廉政進行相關之調查，政風單位及廉政署並可接受來自公部門組織內部之通報，且公部門亦設有公務員廉潔要求等相關法令規範，其目前存有之法規範尚較私部門為多，相較於此，私部門之相關法令係散見於各種法規之中，且規範尚未完全，相關通報對象、通報事項及程序等規範不明，又私部門之公益通報事項並不限於管理階層之貪汙事項，尚包含民生、證券詐欺等議題，而與公部門不同，且該事項對社會影響重大，諸多重要公益事項仍需仰賴內部

人之公益通報。此外，有關公部門公益通報之部分已另有政治大學李聖傑老師研究團隊進行立法研究，故本研究僅將研究焦點置於私部門之公益通報，而排除公部門公益通報之部分。

另關於私部門公益通報之立法方式，有對公益通報設單一專法，與將公益通報條款散落於相關法令之中，二種立法模式。本研究團隊得出初步之結論認為應以立出公益通報專法為佳，其原因在於，如於各法律中一一增訂，難免掛一漏萬，且有立法不即時之風險存在。此外，諸多與私部門公益通報事項相關之規定有其相似性，如以訂立專法之方式，可制定出一具有體系規範之私部門公益通報制度，且可將此專法作為私部門公益通報之基本法，如其他各法中亦有私部門公益通報之規範，則可將之視為特別法而優先適用，二者間並不相衝突，亦可提供私部門公益通報之一般性制度規定，因此此應為較妥適之立法方向。

而就「公益」之範圍與定義，自比較法上之觀點，英國之「公益揭露法」(PIDA)以列舉方式於其條文中訂出屬於公益之事項，所謂「適格揭露」係指相關不法情事之內容是員工有合理的理由相信一個或數個已發生、正在發生或可能要發生的下列事項：(1) 犯罪行為。(2) 違背任何法律規範義務之行為。(3) 導致錯誤裁判之行為。(4) 危害個人健康或安全之行為。(5) 破壞環境之行為。(6) 故意隱匿涉及前揭資訊之行為¹。在此規範下，並不限於刑事犯罪行為始屬通報範圍，其他違背法律義務、影響司法裁判，以及危害個人健康或安全、違反環境保護等行為，皆屬於公益之範圍。

至於另一訂有專法之國家，日本之「公益通報者保護法」，則將受保護之「公益通報」定義為：非出於獲利或損害他人之不當目的，對於事業單位或事業單位之管理階層、從業人員等相關之通報對象事實之發生或即將發生之要旨，通知該事業單位或事業單位所預定者、或通知就該通報對象事實具有處分或勸告等權限之行政機關、或為防止損害擴大所必要時所為之通報。換言之，該法首先排除保護以獲利為目的或損害他人利益為目的所為之揭弊行為。惟該法並不要求通報者之揭弊行為必

¹ 郭大維，「沉默未必是金—通報者法制之建構與企業不法行為之防範」，台灣法學雜誌，第216期，頁48（2013）。

須「出於專為公益為目的」²。其通報對象事實又可分為兩類，第一類為有關個人生命或身體之保護、消費者之利益保護、環境保護、公平競爭之確保或其他國民生命、身體、財產或其他與保護利益有關之法律所規定犯罪行為之事實等相關法令；第二類則為違反基於第一類中所列法律規定之相關行政處分時，構成該行政處分理由之事實³。

至於美國法上，本研究案主要研究美國法上與通報者較有關聯之三個法律，其所規範之公益範圍分別為：False Claim Act（不正請求法）之公益範圍係指對政府之不實申報；Dodd-Frank Act（華爾街改革與消費者保護法）之公益範圍則係指違反消費金融保護之事件；Sarbanes-Oxley（沙賓法）之公益範圍則包含公開發行公司觸犯電信詐欺、銀行詐欺、證券或期貨詐欺、或其他美國證券交易委員會（U.S. Securities and Exchange Commission，SEC）所為規範或任何聯邦法中與對股東詐欺有關的法律。該上述三法律主要係將規範重點置於與企業金融、證券較有關之領域。

就此，在期末報告中之草案撰寫，本研究團隊目前擬以列舉方式參酌上述比較法上對公益範圍之界定，及我國社會實際之需要，列出重大之公益事項，再加上一概括條款，以避免掛一漏萬，共構公益範圍之規定。

² 陳文智，「試論『通報者保護法制』之引進」，全國律師，第 11 卷第 6 期，頁 85（2007）。

³ 陳文智，同前註，頁 85-86。

三、 研究設計與方法

(一)文獻資料研究－理論基礎之建立

對於組織控制或弊端防治方法，學理上，將其分為內控與外控兩種控制方法，而內控方法中，組織成員最了解組織運作及弊端所在，於所有人員中最能夠發現或遇見危害者，大概非受僱於發生事故之事業的勞工莫屬，因為受僱人對於所從事的產業不但具有專業知識，而且由於經驗的累積能夠知悉何者為正常的狀況或脫軌的情形，頻繁的從事相關業務亦較容易觀測到細節性的變化，因此若能賦予勞工防範危害之權利與責任，對於災害、犯罪、突發事件的預防其實會有極大的助益⁴。

惟勞動契約不只是勞動力與工資之交換，更是勞工與雇主長期之結合，雇主對於勞工有照扶義務，勞工對雇主則有忠實義務，為了保障雇主之利益，勞工不得任意洩露勞務給付過程所取得資訊與第三人。當組織或同儕有違反法律、對生命或財產安全造成損害或危害之行為時，忠實義務是否仍應被堅守，而致使損害發生或擴大？此種勞工與雇主間基於信賴基礎所維持之契約關係，因此而衍伸之絕對的保密義務是否反將流於對雇主之愚忠的表現？

公益通報者一直以來面臨的最大困難便是「什麼時候對於社會之責任必須凌駕於對組織之忠誠？」，亦即兩種價值之間的權衡。

潛在之公益通報者面臨兩種價值的權衡與選擇時，因其手中握有之資訊完整度與通報後面臨之後果的模糊性，而增加其選擇之困難度。此外，一國之相關法規範、行政措施、司法判決體系之建立都將影響通報者是否通報之決定。

而觀之我國相關法規，我國勞動法目前仍堅持勞工對於雇主有廣泛的忠實義務，僅於涉及雇主違反勞動命令所課予之義務，才有例外之承認，且我國現行對於災害不法行為之積極防治相關法律，僅職業安全衛生法第 39 條，賦予勞工得於發現事業單位有違反本法或有關安全衛生之規定時，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴，而雇主不得因此

⁴ 王松柏，「英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範」，玄奘法律學報第 13 期，頁 184（2010）。

對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分，也就是只對於舉發雇主違反職業安全衛生法之勞工給予保障，由此觀之，我國社會似乎尚未重視勞工對公共利益維護得以發揮之貢獻⁵。除此之外，我國法律於受僱人對雇主之忠實義務與保密義務的界線，亦尚無完整討論。

處理此議題，最困難者即在於涉及平衡基於道德所要求的忠誠及公平對待所衍生的保密義務，與為促進公共利益而有必要揭發機密資料兩種相衝突之法益⁶。

通報者能否被免除違反保密義務之法律責任的重要判斷標準之一，應在於所揭露資訊內容是否屬於對公眾的生命、財產安全等有關的事項，致可以以促進公共利益之必要而排除保密義務之要求者。然而，對於雇主之不法行為，有無義務為其保密？對於因揭露不法而蒙受損害者，應否由法律提供救濟？儘管法律保障機密的基礎在於，基於公共利益該機密應受法律保護，但此種公共利益可能被揭露事項所保護之其他公共利益所超越。而就犯罪行為之嚴重性而言，對公眾危害的程度愈高，禁止就該事實揭露的保密義務，其成立的可能性越低。

我國之制定法，目前囿於忠實義務與保密義務，而未鼓勵受僱人揭露雇主之不法行為，亦未對舉發雇主違法行為者提供積極保障，對照現實生活中發生之受僱人，因通報弊端而產生之安全與財產、解僱調職等威脅，不免令人懷疑我國現行法律有保障勞工權益有所不周。

各國立法例之發展使得勞工所負工作所得之資訊保密義務的絕對性逐漸開始受到挑戰，我國對於公益通報者之保護範圍與忠實義務本身之界線亦可從比較法上取得借鏡。同時也須從我國之文化與法制面，考量何以違反忠實義務與保密義務之通報者值得給予更多保障。

因此本階段針對現有文獻為回顧，包括國內外學者論文與專著之蒐集與研析，同時亦應接續廉政署之前所進行的獎勵貪污檢舉研究計畫、公部門揭弊者保護計畫，參考過去與本次研究相關之學術研究報告，以統合並奠定堅實的揭弊者法規理論基礎。同時，以外國比較法研究方式，主要研究之國家為：英國、美國、日本以及新加坡之立法制度，並兼及

⁵ 王松柏，同前註。

⁶ 王松柏，同前註，頁 189。

於歐陸之法制。透過不同國家法制間的比較與利弊分析，對照前開揭弊者法制的目的與理論基礎，進行交叉分析與探討，以發掘我國現況可能存在的問題與弊病，作為建立法制的初步方向。

選擇上開法制做為比較法研究有其原因，首先，關於藥物食品安全法制，美國為全球之翹楚，世界名列前茅之藥廠多為美國廠商；此外，我國財經金融法制多繼受美國法，於資本市場與公司治理研究部分，亦有大量文獻足資參照，又，美國於安隆案後，在 2002 年訂立沙賓法，內即訂有通報者之保護範圍，其實施已然 10 年，當有足夠文獻和實務可供檢視成效。另，本研究以日本法做為輔助，係因日本於 2004 年訂立公益通報者保護法，鼓勵包括企業在內的組織內部人員，基於公益維護理念，舉發組織不法行為，其概念與本委託研究案最為接近，故宜納入參考之。而新加坡與我國均為亞洲國家，其國際化程度高、金融法規完熟，公私部門以廉能著稱，反貪與清廉度向為世界透明組織所稱許，亦可做為我國訂立相關法規之借鏡。英國公益揭露法（Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA）係採專法之立法方式，對於公益之範圍、通報對象事實、保護要件等均有完整體系之規範，與現行研究成果欲採專法立法模式相同，故甚有其參考之價值。

(二)實證研究與政策方向比較

此一階段，本研究以我國過往公益通報的相關判決為主軸進行搜尋，主要目的係釐清我國司法實務現況，並且確認前一階段所確立的問題意識是否正確，以進行檢討和修正，並對於採用「草擬揭弊者保護法案新法」、「現行法闕漏與不足的修正」、抑或「綜合二者妥善規劃」等方向進行分析，視何者為宜。

(三)期中報告撰寫與移地研究

本研究案目前已完成期中報告撰寫之階段之撰寫，期中報告係以前開文獻回顧、比較法研究、判決搜尋分析為主要材料，並將提出至第二階段為止對於本研究問題解決方案的初想。此外，計畫主持人已於 2014 年 2 月 13 至 2 月 19 日，至新加坡訪談檢察官與 Mahdev Mohan 教授，並至新加坡大學進行演講與交流，了解目前新加坡有關公益通報者之相關法規範、學說見解與實務現況。同時也參加 2014 年 5 月於英國倫敦，

由「公司法規遵循及道德規範協會（Society of Corporate Compliance and Ethics，SCCE）」舉辦的研討會（相關資訊請參考：

http://www.corporatecompliance.org/Events/EventInfo/sessionaltcd/002_ICEI2014.aspx），希望能獲得最新英國法上對本研究議題相關之見解與剖析。又，本研究之共同主持人亦於期中報告後前往日本，取得日本最新之相關案例發展，以作為我國立法之參考。

(四)報告之彙整、驗證與撰寫

本研究也透過舉辦焦點團體座談，作為銜接實證研究與解決方案探討的橋樑。邀集國內外對於揭弊者法制有深入研究的專家學者，以及與揭弊者法制執行有關的機關單位集思廣益，其用意在於引入質性訪談研究方法之精神，作為驗證前三階段研究結果的工具。透過專家學者或權責機關成員，對此一領域的熟悉與研究深度，能有效的對解決方案構想，提出具建設性的建議與鞭辟入裡的批評，以減少本研究結論可能產生之盲點，並修正錯誤，以期產生較為正確、完整而可行的問題解決方案。

此外，應委託書之要求，本研究於2014年10月3日亦舉行企業法律與財經刑法國際研討會，以通報者保護為中心，報名者非常踴躍，座無虛席。研討會議程與講者投影片可參見附件十三、十四。本研討會邀請英國、新加坡、日本學者，介紹其國內通報者保護法規與實行現況，以做為我國評估草案實施可能性之借鏡。而對此一議題有興趣的與會者來自於環保、金融、教育、醫療、法律等等不同領域，藉由與會者可能自身的工作經驗，提供實務另一角度的觀點，除能再次驗證所設想之解決方案可行性與全面性外，亦不失為對外傳播揭弊者保護觀念的機會，同時達成幫助研究與宣傳觀念之雙重目的。最後則就本研究的主要問題，亦即我國揭弊者保護法制宜將現行法規條文進行修正調整，抑或是需要草擬統整性的揭弊者保護專法，抑或綜合兩者妥善規劃，做出期末報告與結論。

四、研究過程

(一)研究內容與步驟

1. 為理論基礎的建立，此一階段首重現有文獻之回顧。

首先檢索英國、日本、新加坡、歐盟、美國等該國現行公益揭弊者保護規範，並針對國內外學者論文與專著進行蒐集與研析，了解各國法規運作現況與規範之差異，同時亦接續廉政署之前所進行的獎勵貪污檢舉研究計畫、公部門揭弊者保護，參考過去與本次研究相關之學術研究報告，統合並奠定揭弊者法規理論基礎。

2. 判決檢索分析並彙整我國散見於各法規之揭弊者相關保護法規範。

檢討現行缺失並釐清實務現狀，並自他國借鏡，提出訂立專法之可能性與可能面臨之問題。

3. 修正並確認前一階段問題意識。

提出私部門揭弊者保護法之初步立法架構，並待焦點團體研究與企業法律與財經刑法研討會舉行，將就其資訊整合並修改提出更為完整之私部門揭弊者立法架構。

(二)執行進度之具體說明

本計畫自 2013 年 10 月開始執行，至 2014 年 10 月，為期一年。本研究計畫約區分為十個階段：

1. 文獻回顧與比較法研究

針對外國與我國文獻進行檢索與彙整，進而為比較法研究，執行時間為 10 月至 12 月。

2. 判決檢索與現行法規彙整

針對我國現有法制進行評估，執行時間為 1 月至 3 月。

3. 移地研究與訪談

103 年 2 月 13 日至 2 月 19 日由林志潔教授至新加坡金融管理局進行訪談，並至新加坡管理大學訪談相關領域學者。103 年 5 月 18 日至 21 日由陳俊元助理教授至英國倫敦參與 2014 European Compliance and Ethics Institutes 會議。103 年 8 月 25 日則由林良榮教授至日本大阪市(難波)訪談大阪市立大學名譽教授西谷敏。移地研究報告請參見附件十五、

十六。

4. 期中報告撰寫與提出

至 2013 年 3 月底，已完成執行進度百分之五十，本研究團隊遂集結過去六個月以來所蒐集與整理之文獻，並提出草案整體方向與可能之立法方式，撰成期中報告。

5. 期中報告檢討

依據 2014 年 5 月 13 日期中審查會中，各委員會給予之建議，修正期中報告，執行時間為 2014 年 5 月至 6 月。

6. 焦點團體座談會

透過邀請相關領域之學者與實務專家進行小型座談，討論並檢視結果方案的正確性、完整性與可行性，針對草案大綱進行撰擬與修改。執行時間為 2014 年 9 月 6 日。

7. 草案撰寫

彙整先前所檢索與彙整之資料，同時參考期中審查委員會、移地研究與訪談成果、焦點團體座談會專家給予之意見著手草案之撰寫。執行時間為 9 至 10 月份。

8. 國際研討會

本研討會於 2014 年 8 月與 9 月間進行籌備，廣邀學界與實務人士投稿。於 2014 年 10 月 3 日舉行企業法律與財經刑法國際研討會，外國學者部分則邀請日本、英國與新加坡三個國家之學者，分別針對該國公益通報者保護法制與實務實行現況進行介紹與分析，有關本次研討會議程與講者投影片請參考附件十三、十四。

9. 彙整撰寫期末報告

彙整焦點團體座談與國際研討會之意見，修正並提出本研究團隊確定版本之「私部門公益通報者草案」，執行時間為 8 月至 10 月。

10. 期末報告檢討

將依據審查委員會之建議檢討與修正期末報告，執行時間預定為 10-11 月。

附表一研究執行進度表

 已完成事項
 尚待完成事項

年度	2013			2014									
月份	10	1 1	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
文獻回顧													
比較法研究													
判決檢索													
現行法規彙整													
期中報告撰寫													
移地研究													
期中報告檢討													
焦點團體座談會													
草案撰寫													
公開													

研討會													
彙整 撰寫 研究 成果													
期末 報告													
期末 報告 檢討													

(三)小組會議進度

本研究團隊每月舉行一次例行會議，進行研究成果報告與問題討論，目前包含期中審查會議已確實舉行共十一次會議。各次會議紀錄請參考陸、附件一至十一。

日期	會議	備註
2013 年 3 月 08 日	期初內部會議	確定計畫主持人及協同主持人、研究助理等參與人員分工項目。分別蒐集、彙整文獻資料並於下次會議報告。
2013 年 11 月 03 日	第一次會議	相關爭點討論、蒐集各國文獻、法制整理。
2013 年 12 月 13 日	第二次會議	各國法制運作情形報告。
2014 年 01 月 24 日	第三次會議	確認我方草案制定方向。
2014 年 03 月 10 日	第四次會議	準備期中審查會議報告內容及工作分配。

2014 年 04 月 15 日	第五次會議	期中成果報告內容確認、焦點團體邀約人員確認。
2014 年 05 月 13 日	第六次會議 廉政署期中審查會議	由期中審查委員給予審查意見，確認期末報告應加強修正與補足之處。
2014 年 5 月 19 日	第七次會議	討論國際研討會與焦點團體座談會行政事項準備事宜、檢討期中報告，確認修改與未來資料收集方向。
2014 年 7 月 10 日	第八次會議	確認焦點團體座談會細部事項、國際研討會講者與議程確認、立法草案之討論
2014 年 7 月 30 日	第九次會議	確認立法草案大綱與立法方向
2014 年 8 月 17 日	第十次會議	立法草案細部討論與分工
2014 年 10 月 11 日	第十一次會議	行政事項確認、綜合討論草案內容，並進行細部修正

貳、我國公益通報機制與保護制度之 評估與建議

一、公益通報者之定義與實益

對於 whistleblower 一詞，我國翻譯並沒有統一之翻譯用語，有使用吹哨人⁷、通報者⁸、弊端揭發者⁹或是揭弊者¹⁰等用語。依據布萊克法律詞典（Black's Law Dictionary）對 whistleblower 的定義，係指「向政府或司法機關陳報企業雇主違法錯誤行為的受僱人」；我國學者亦有定義通報者為「察覺組織內部不法情事之人，主動舉發該不法行為，其如警察發現有罪案發生時會吹哨子的動作，以引起同僚及公眾之注意，提醒社會大眾此處發生危險¹¹」。

內部人揭發企業不法情事，除了係通報者實現自我以滿足之道德情感，藉由通報行為亦可導正或預防企業之不法情事，避免該等情事造成社會大眾之損害或損害之擴大，對於保障公眾利益有其正面意義¹²，故而公益通報者具有其實益。

⁷ 蔡南芳，「吹哨人法制之研究—以沙氏法案關於工作權保障之規定為核心」，東吳法研論叢，第 5 卷，頁 95（2009）。

⁸ 陳文智，前揭註 2，頁 81；郭大維，前揭註 1，頁 46。

⁹ 黃宏森，「弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究」，公共行政學報，第 14 期，頁 39（2005）。

¹⁰ 楊戊龍，「美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展」，政治科學論叢，第 29 期，頁 90（2006）。

¹¹ 郭大維，前揭註 1，頁 46。

¹² 陳一銘、李智仁，「公司治理與公益通報保護機制」，萬國法律，第 158 期，頁 106（2008）。

二、公益通報者保護之必要性

通報者進行揭弊後，不乏受到解僱或其他勞動條件上不利之處分，甚或受到追訴其他民刑事責任之命運¹³，此乃因雖勞工揭露企業內部之不法往往會侵害企業之權益，包括商譽、信用、秘密等¹⁴，造成對企業不利之結果，而在勞動契約之關係上員工對企業負有忠實義務，故當通報者進行通報後，企業對於違反忠實義務造成損害之員工，除依工作規則施加不利處分或予以解僱外，尚可能依據民法侵權行為或債務不履行，甚或營業秘密法之規定請求損害賠償，且由於通報可能損害企業之名譽信用，員工亦可能構成刑法妨害名譽、妨害秘密，甚至在取得公司秘密的過程中，涉及竊盜罪、侵占罪等問題¹⁵。

根據美國一個針對 233 位醫院的公益通報者的調查，有百分之 90 的人遭到解僱或是降職、百分之 27 的人被提起告訴、百分之 26 的人必須尋求心理或生理醫生、百分之 25 的人變為酒精濫用、百分之 17 的人失去房子、百分之 15 的人離婚、百分之 10 的人嘗試自殺而百分之 8 的人破產¹⁶，公益通報者的行為所可能導致的不利後果以及對其本身的負面影響性可見一般。

因可能有上述之不利，可能間接造成通報者的寒蟬效果，故各國基於通報者所象徵之公益，近年來已普遍認知對通報者權益保護之必要性。從而，對於透過保護通報者，間接達到保護公益之相關法制度的建構，為近年來各國政府所競相投入研究之領域之一¹⁷。建立一套完整的通報者法制，一方面係鼓勵知悉企業內部不法情事之人勇於通報或舉發，另一方面亦提供通報者適當的保護¹⁸。

¹³ 陳文智，前揭註 2，頁 81。

¹⁴ 陳一銘、李智仁，前揭註 12，頁 107。

¹⁵ 同前註。

¹⁶ MAK YUEN TEEN, IFC, *Whistleblowing: Recent Development and Implementation Issues* 3 (2007), available at <http://www.gcgf.org/wps/wcm/connect/d145190048a7e693a757e76060ad5911/GCGF%2BPSO%2Bissue%2B5%2Bscreen.pdf?MOD=AJPERES>.

¹⁷ 陳文智，前揭註 2，頁 81。

¹⁸ 郭大維，前揭註 1，頁 47。

三、我國現行法下與公益通報相關之法規

(一) 我國目前公益通報相關規定

我國目前並無單一的公益通報者保護立法，與公益通報相關之規定係散見於各法規之中，可大致分為四類，茲舉例之。

1. 獎勵機制

- (1) 行政院金融監督管理委員會受理民眾檢舉金融違法案件獎勵要點第 5 條、第 13 條規定：「凡向金管會或所屬機關檢舉金融違法案件，查獲屬實並經處分或判決確定，金管會得依其標準核發獎金予檢舉人，經處 1000 萬元以上罰鍰或法院判決 3 年以上有期徒刑之案件，最高可得獎金 5 萬元。」
- (2) 臺灣證券交易所股份有限公司證券市場不法案件檢舉獎勵辦法第 5 條規定：「I、檢舉案達下列情形之一者，由本公司視個案情節輕重，酌發新臺幣三百萬元以下獎金：一、經法院有罪判決確定者。二、檢舉案所涉人員犯罪事實經檢察官認定，依刑事訴訟法第二五三條之一為緩起訴處分或依第二五三條、第二五四條為不起訴處分確定者。三、經主管機關依證券交易法第五十六條、第六十六條處分或為其他處分確定者。四、屬第二條第二項之檢舉事由，被檢舉人返還利益於公司或經法院判決歸入權存在確定者。五、經本公司依交易資訊使用管理辦法暫停提供交易資訊或終止供給使用交易資訊契約者。六、經本公司依營業細則第一三九條至第一四一條規定停止買賣或終止使用市場契約者。七、經本公司依營業細則第四十九條至第五十條之三規定變更交易方法、停止買賣或終止上市者。八、經本公司為前三款以外之其他處置者。II、同一檢舉案併受有罪判決、主管機關處分或本公司處置者，本公司發給獎金之數額，合計最高不逾新台幣三百萬元。III、數人共同具名檢舉者，其獎金由全體檢舉人平均分配；數人先後檢舉同一事由，其獎金發給最先提供具體事證者，但檢舉在後者提供之事證資料，對於本公司之處置、主管機關或檢察官之處分，或法院有罪判決有重要幫助者，亦得經本公司評議後給予獎金。」，該

辦法係為鼓勵檢舉上市櫃公司違法之行為，給予對於外部機關吹哨之人獎金，獎勵對象並不侷限於公司之內部人，且只要不參與所檢舉之犯罪，符合各款項規定之一即適用該獎勵辦法。

- (3) 臺灣期貨交易所股份有限公司期貨市場不法案件檢舉獎勵辦法第5條規定：「檢舉案達下列情形之一者，由本公司視個案情節輕重，酌發新臺幣三百萬元以下獎金：一、經法院有罪判決確定者。二、檢舉案所涉人員犯罪事實經檢察官認定，依刑事訴訟法第二百五十三條之一為緩起訴處分或依第二百五十三條、第二百五十四條為不起訴處分確定者。三、經主管機關依期貨交易法第一百條或第一百零一條處分或為其他處分確定者。四、經本公司依交易資訊使用管理辦法停止提供交易資訊或終止交易資訊使用契約者。五、經本公司依業務規則第一百二十八條至第一百三十一條規定暫停交易或暫停結算交割業務或停止交易或終止市場使用契約或停止結算交割業務或終止結算交割契約。六、經本公司為前二款以外之其他處置者……」，對於期貨市場不法案件之吹哨提供獎金。
- (4) 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例第2條第7款：該範例要求各上市上櫃公司考量其個別狀況與需要所訂定之道德行為準則，至少應包括「鼓勵呈報任何非法或違反道德行為準則之行為：公司內部應加強宣導道德觀念，並鼓勵員工於懷疑或發現有違反法令規章或道德行為準則之行為時，向監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員呈報。為了鼓勵員工呈報違法情事，公司宜訂定相關之流程或機制，並讓員工知悉公司將盡全力保護呈報者的安全，使其免於遭受報復。」，本範例係為鼓勵勞工呈報違法情事，公司宜訂定相關之流程或機制，並讓勞工知悉公司將盡全力保護呈報者之安全，使其免受報復，同時要求企業應建構相關流程機制，避免報復以保障員工權益。
- (5) 為因應我國近一年來屢次爆發之食安危機，近日來立法院正積極研議食安法相關之修正¹⁹，修正之草案與吹哨後獎勵事項相關者為

¹⁹ 行政院會通過「食品衛生管理法」部分條文修正草案，中華民國行政院網站：

食品安全衛生管理法草案第 50-4 條之規定：「食品業者因遭揭發違反本法行為事證明確而被科處罰鍰者，揭發者得請求罰鍰二分之一之揭發獎金。前項請求辦法由主管機關定之。」，提案之立法委員舉出，此增訂之保密相關規定，係為達到對揭發者保護之目的。

(6) 對於違反食品安全衛生案件之檢舉獎勵，中央衛福部以及各地方衛生局皆設有相關規定：

A. 衛福部檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法第四條規定：「因檢舉而查獲違反本法規定者，得依查獲案件所處罰金或罰鍰，於百分之五至百分之十額度間，核發獎金予檢舉人，予以獎勵。前項獎金，由各級衛生主管機關編列預算支應。」另，本法第五條亦有對當檢舉人超過一人時，獎勵如何分配做規定：「二人以上聯名檢舉之案件，其獎金應由全體檢舉人具領；二人以上分別檢舉案件而有相同部分者，其獎金應發給最先檢舉者；無法分別先後時，平均分發之。」。

B. 除此之外，目前有 9 個縣市設有食品衛生安全案件之檢舉獎勵相關法規，列舉如下：

- (a) 台北市檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法
- (b) 新北市檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法
- (c) 桃園縣檢舉違反食品衛生法規案件獎勵辦法
- (d) 新竹縣檢舉違反食品或健康食品案件獎金核發作業程序
- (e) 臺中市檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法
- (f) 彰化縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法
- (g) 高雄市檢舉重大違反食品衛生管理法案件獎勵辦法
- (h) 臺東縣檢舉違反食品衛生管理法及健康食品管理法案件獎勵作業要點及獎勵金核發流程
- (i) 花蓮縣檢舉違反藥事法、食品衛生管理法及健康食品管理法案件獎勵作業要點及獎勵金核發流程

以上各縣市訂立之檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法，其立法目的皆為獎勵民眾檢舉違反食品衛生法規案件，以保障食品衛生安全及品質。檢舉人於違法案件未經發覺並開始調查前，向主管機關檢舉，並經行政處分裁處罰鍰確定或經法院有罪判決確定者，按實收裁罰金額，依各辦法之附表所規定之發放標準發給檢舉獎金。但若檢舉人為食品業者現職員工，必須該違法案件經主管機關認定為特定重大案件者，始發給獎金。而在通報方式上，各獎勵辦法原則上都要求通報者必須以書面、電子郵件或其他適當方式，提供具體事證向主管機關檢舉，匿名檢舉者，則不發給獎金。對於檢舉人之姓名、地址等個人資料，也應予保密。其中須特別注意的係台東縣、桃園縣與花蓮縣之獎勵辦法，將違反健康食品管理法之案件列入保護範圍，除此之外，花蓮縣亦將違反藥事法之案件納入保護。

2. 保護機制

(1) 勞動基準法第 74 條規定「I、勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。II、雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分」。依同法第 79 條規定，違反第 74 條第 2 項規定者，處新台幣 2 萬元以上、30-萬元以下罰鍰。

(2) 職業安全衛生法第 30 條規定「工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：

- 一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。
- 二、疑似罹患職業病。
- 三、身體或精神遭受侵害。

主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。

前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與。

雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分。」，就工作者申訴企業違反勞工安全衛生法或其他安全衛生之規定，禁止雇主對於工作者予以報復。

(3) 證人保護法第 15 條第 1 項規定「I、檢舉人、告發人、告訴人或

被害人保護必要時，準用保護證人之規定。II、政府機關依法受理人民檢舉案件而認應保密檢舉人之姓名及身分資料者，於案件移送司法機關或司法警察機關時，得請求法院、檢察官或司法警察官依本法身分保密之規定施以保護措施。」，證人保護法之保護措施如下；

- A. 核發證人保護書（第 4 條）
 - B. 匿名保護（第 11 條）
 - C. 隨時保護人身安全（第 12 條）
 - D. 短期生活安置（第 13 條）
 - E. 訴訟程序不公開（第 20 條）
- (4) 勞工退休金條例第 40 條規定「I、為確保勞工權益，主管機關、勞動檢查機構或勞保局必要時得查對事業單位勞工名冊及相關資料。II、勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分。」
- (5) 食品安全衛生管理法第 50 條規定：「雇主不得因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解僱、調職或其他不利之處分。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。雇主以外之人曾參與違反本法之規定且應負刑事責任之行為，而向主管機關或司法機關揭露，因而破獲雇主違反本法之行為者，減輕或免除其刑。」。
- (6) 食品安全衛生管理法修正草案第 50 之 1 條：「揭發者知悉食品業者違反本法之行為，得檢具事證向行政機關揭發。行政機關接獲揭發食品業者違反本法之行為，對於不屬於職掌之事項，應於受理後七日內移轉權責機關調查、處理，並通知揭發者。」。
- (7) 食品安全衛生管理法修正草案第 50 之 3 條：「受理揭發機關、單位及權責機關對揭發者之姓名、年齡、住居所等足資辨識其特徵、身分之資料及揭發內容應予保密。權責機關或公務員於受理、移轉、調查、處理揭發案件時亦同。如有洩密情事，應依法追究刑

事及行政責任」。

3. 減免刑責規定

- (1) 證人保護法第 14 條規定「I、第二條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。II、被告或犯罪嫌疑人雖非前項案件之正犯或共犯，但於偵查中供述其犯罪之前手、後手或相關犯罪之網絡，因而使檢察官得以追訴與該犯罪相關之第二條所列刑事案件之被告者，參酌其犯罪情節之輕重、被害人所受之損害、防止重大犯罪危害社會治安之重要性及公共利益等事項，以其所供述他人之犯罪情節或法定刑較重於其本身所涉之罪且經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，得為不起訴處分。」
- (2) 證券交易法第 171 條第 4 項規定「犯前三項之罪，於犯罪後自首，如有犯罪所得並自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。」
- (3) 證券交易法第 171 條第 5 項規定「犯第一項至第三項之罪，在偵查中自白，如有犯罪所得並自動繳交全部所得財物者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一。」

4. 內部控制制度

- (1) 上市上櫃公司治理實務守則第 47 條規定「I、為利監察人及時發現公司可能之弊端，上市上櫃公司應建立員工、股東及利害關係人與監察人之溝通管道。II、監察人發現弊端時，應及時採取適當措施以防止弊端擴大，必要時並應向相關主管機關或單位舉發。」
- (2) 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例第 2 條第 7 款規定「鼓勵呈報任何非法或違反道德行為準則之行為：公司內部應加強宣導道德觀念，並鼓勵員工於懷疑或發現有違反法令規章或道德行為準則之行為時，向監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員呈報。為了鼓勵員工呈報違法情事，公司宜訂定相關之流程或機制，並讓員工知悉公司將盡全力保護呈報者的安全，使其免

於遭受報復。」

- (3) 金融控股公司治理實務守則第 9-1 條規定「金融控股公司稽核人員及遵守法令主管，對內部控制重大缺失或違法違規情事所提改進建議不為管理階層採納，將肇致金融控股公司重大損失者，均應立即通報主管機關。」，針對稽核人員內控之疏失或是違法導致內部通報已經不具作用者，課予主管機關外部通報之義務。

四、我國欠缺公益通報機制之缺失

我國對於公益通報者之議題探討尚處萌芽階段，雖有少數文獻著重以公家機關為對象，自行政倫理觀點分析公益通報者所面臨之困境等，並指出我國公益通報者保護法制不足云云，惟仍少見就公益通報者保護法制所涉及相關法律議題有進一步之著墨者²⁰。

再者，我國對於公益通報者欠缺完整的法制架構，也未如沙賓法對公益通報者有完整的反報復措施，僅有的幾項規範多屬獎勵辦法或參考範例，與沙賓法屬特別法之法位階相較，不具法效力或強制性，使得公益通報者在台灣現有環境下，仍屬抽象的概念²¹。細部觀之，我國公司法中並沒有對公益通報者保護相關規範，證券交易法也僅有 174 條第 1 項第 6 款的自首從寬的減刑規定，也未要求公司有內部通報機制。對於公益通報者而言最重要的反報復措施，亦僅散見於少數勞工法規，而不及於公司舞弊詐欺、環境汙染、侵害消費者權益等，且現有規定的適用範圍相當小，實務上少有適用機會，僅剩下宣示之效果。公益通報者的工作權無法受到保障，更遑論嚇阻雇主的報復行為²²。

在我國無完整公益通報保護機制或統一的公益通報法之下，產生下列幾項根本性缺失：

(一)現有的檢舉獎金制度吸引力不足

我國雖有不少法規設有檢舉獎勵，但各獎勵辦法中都僅有提供獎金鼓勵檢舉不法，卻並未提供公益通報者其他民事或是刑事上的保護措施，

²⁰ 陳文智，前揭註 2，頁 81-82。

²¹ 蔡南芳，前揭註 7，頁 116。

²² 蔡南芳，前揭註 7，頁 120。

且除稅法案件可依比例計算而無上限外，其餘相關檢舉案件之獎勵金額似乎不高，對於重大不法案件無法提供公益通報者足夠的誘因²³。可想見，此類檢舉獎金之制度或可提供企業或組織之「外部人」對企業或組織進行檢舉，但對於企業或組織之「內部人」如員工，則吸引力低微。何況，許多辦法中規定之檢舉獎金，必須等法院判決確定後才給付，案件的判決期間往往耗費甚長，對公益通報者的激勵效果仍待評估。公益通報者在現行法制下既缺乏法律制度的完整保護，可預期報酬又顯過低，難以期待有內部人挺身而出²⁴。

(二)對證人的保護機制不足。

舉例而言，依照勞動基準法第 74 條之規定，僅限於企業違反勞動法規方有適用，如企業違反其他法規，則不在保障之列，且適用對象上亦僅限於適用勞動基準法之勞工方受保障，若非適用勞動基準法之受僱人或雖為適用勞動基準法事業單位但非屬該法上所稱之勞工，則其所為之資訊揭露將不受保障，保護範圍明顯不足²⁵。再如證人保護法之規定，其所適用的金融案件受有限制，則倘非法條所列之罪，公益通報者均無法受證人保護法之保障，如此一來，揭發新興金融犯罪型態之公益通報者可能均不構成受保障範圍。且證人保護法雖規定有保護措施和安置機關，然實務上運作成效是否真有完善的配套措施和銜接流程，亦需留待進一步的追蹤²⁶。

(三)我國現行公司治理實務守則以及參考範例無強制力。

我國現行存有之公司治理實務守則以及參考範例，例如上市上櫃公司治理實務守則、金融控股公司治理實務守則、上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例等並非法律，並無強制力，且其對於公益通報者應基於何種標準、揭露關於企業何種不法情事，並無明確規範。可能造成標準浮動的情形，使欲通報者無所依循，進而妨礙其揭弊意願²⁷。

²³ 郭大維，前揭註 1，頁 57。

²⁴ 蔡南芳，前揭註 7，頁 121-122。

²⁵ 郭大維，前揭註 1，頁 57。

²⁶ 蔡南芳，前揭註 7，頁 122。

²⁷ 郭大維，前揭註 1，頁 58。

五、我國實務現況與爭議

(一)概說

我國企業、醫療機構弊案叢生，其中一個主因在於企業、醫療機構負責人唯利是圖，而為所欲為。企業、醫療機構員工為保住生計，即使起初虛與委蛇，最終仍在利誘與威嚇下同流合汙，成為共犯；某些員工則為明哲保身，發現雇主有不良動機、違法亂紀之行為時，主動辭職，無法在關鍵時刻進行通報²⁸。

企業、醫療機構內之公益通報，固然可以發揮示警之功能，惟通報不法或弊端，會遭遇對公司或雇主忠誠義務之兩難，甚至引起同事之敵視，被當作是散布謠言、製造問題之人，因此特別需要制度之支持與保護²⁹。我國勞工進行通報行為者，目前並無特別、獨立之法律規定加以保護，常見其後果是與同事間相互指責，甚至提出告訴，或勞工遭到雇主解僱，工作不保之結果。縱然最終通報行為仍獲勞委會裁決有理由或經法院判決勝訴確定，勞工在整個爭訟過程中耗損之勞時費多半已不可彌補。以下將列出數個與公益通報行為有關之案件，並分別分析與勞動案件最為相關之司法案件之通報者背景、通報者所引發對勞工與雇主關係之影響、通報涉及之事實與法律現況，以及其間反映之制度現象，藉以瞭解我國通報勞工實務之現況及制度上之問題。

(二)我國與公益通報相關之案例

1. 例示媒體報導但未進入司法程序之案例

(1) 牛肉麵店回收再賣案³⁰

高雄市知名大牛牛肉麵竟回收客人吃剩的牛肉塊，放進剛煮好的麵裡直接上桌，還把客人吃剩的小菜重新湊盤給顧客食用，客人倒楣吃別人口水。本案通報者係以爆料影片匿名向媒體通報上述業者之行為，且高雄市衛生局指出，若查證屬實，業者已違反「食品良好衛生規範」，會要求限期改善，否則最高可處 600 萬元罰鍰。

²⁸ 楊士仁，「企業要有吹哨子的人」，Taiwan News 財經文化週刊，第 144 期，頁 43（2004）。

²⁹ 楊士仁，同前註，頁 42-44。

³⁰ 噁名店牛肉麵客人吃剩回收再賣，蘋果日報網站：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120523/34247004>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

(2) 田季發爺燒烤案³¹

由於民眾向媒體爆料，指出在知名燒烤連鎖店「田季發爺」用餐後發生拉肚子情況，為此《壹電視》記者日前深入燒烤店分店當工讀生臥底 4 天，驚訝地發現員工沒戴手套、雙手亦未消毒處理、邊抽菸邊處理食材，甚至將已經腐壞的雞肉端上桌給客人吃。本案通報者係由媒體所派出而獲得證據後直接向媒體通報，且業者表示承認此事件之真實。最後，衛生局亦命其限期改善，否則罰款。

(3) 麗緻旅社剋扣薪資案³²

高雄市立至旅行社爆發勞資爭議，多名員工指控遭資方剋扣薪資，甚至有員工四個月合計只領取五千餘元的薪資。勞工局表示，根據勞動檢查之初步結果，麗緻旅行社可能違法。本案通報者係向勞工局通報，雖通報者目前未遭受不利益待遇，惟旅社表示若再對外發放假消息，將保留法律追訴權。

(4) 無照護士開刀案³³

台中慈濟醫院多名醫護指出開刀房護士嚴重不足，迫使她們加班十二到十六小時，點名開刀房聘用蕭志宏等六名無護理師執照的助手，蕭志宏居然還擔任外科助手組長，且台中慈濟昨晚坦承，早在 2012 年 2 月就發現此問題，已訂下改善計劃，還說這是醫界長期不能說的祕密，願意全面改善。本案，台中慈濟多名醫護人員係以匿名方式先後向衛生局與媒體通報上述事件，惟衛生局三度前往台中慈濟稽查，最後仍查無具體事證。

³¹ 知名燒烤店遭爆 醬料回收、腐肉上桌，今日新聞網站：
<http://www.nownews.com/2012/01/13/138-2776221.htm>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

³² 作 4 月領 5 千？旅行社爆勞資爭議，奇摩新聞網站：
<https://tw.news.yahoo.com/%E4%BD%9C4%E6%9C%88%E9%A0%985%E5%8D%83-%E6%97%85%E8%A1%8C%E7%A4%BE%E7%88%86%E5%8B%9E%E8%B3%87%E7%88%AD%E8%AD%B0-203146020.html>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

³³ 「醫界不能說的祕密」慈濟開刀房用無照護士，蘋果日報網站：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120618/34307295>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

(5) 護理師無照開刀案³⁴

檢警於 2010 年 9 月間接獲該醫院兩名護士指控，英仁醫院泰山院區涉嫌放任護理師鍾煥箴於夜間值班時，針對收治的慢性病患從事醫療行為，展開調查。惟兩名在場護士向警方說，不清楚「阿長」（護理長）或夜間醫師有無執照，完全是按班表上班。本案通報者係透過匿名方式向警察局為通報，然台北縣衛生局人員亦上門稽查時，現場有一名醫師、二名護士和一名醫檢師，四人都領有合法證照，無法勒令立即停診。

(6) 郵差超時加班案³⁵

台中市太平宜欣郵局員工陳惠澤，因對外檢舉郵差工作超時，台中郵局 6 日召開考懲委員會，以陳惠澤發表對公司不滿言論，違反公務人員服務法給予記大過處分。本案通報者係以具名方式向勞委會進行通報，並強調是以工會幹部身分替會員爭取權益，且表示所說都是真話，卻仍受到不利益處分。

(7) 銀行主管霸凌案³⁶

台灣中小企業銀行豐原分行證券部業務經理詹瑾珍，被同事指控常用「又要跟誰睡？」、「不要臉！」等言詞，羞辱女性下屬，還拿尺要量裙子長度，並出言威脅「妳自己有女兒，小心一點」，導致屬下身心倍感壓力，月經失常。詹女否認有上述言行，總行指詹女是開玩笑。台中市政府勞工局則認為，此一言行已有性騷擾或歧視等疑慮，如接獲申訴，將審議是否違法。本案通報者係向媒體通報上述事件，惟銀行表示若有中傷公司與同仁名譽，將追究責任。

(8) 久大公司中資案³⁷

久大資訊公司董事、前總經理林恆毅於 2012 年在立法院召開記者會表示，久大業務包括智財權、製造業輸出等，此些領域依法不能有中資，

³⁴ 北縣英仁醫院涉醫死 2 人案／護理師坦承從事醫療行為，自由時報網站：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120618/34307295>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

³⁵ 秋後算帳?!揭發血汗郵局員工被記過，自由時報網站：
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/30/today-life7.htm>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

³⁶ 女經理：又要跟誰睡... 屬下控性歧視// 女主管否認指控中小企銀稱是開玩笑，自由時報網站：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/6254165>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

³⁷ 久大前董座被指違法引進中資，自由時報網站：
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/619781>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

惟久大前董事長鄭博文涉嫌以人頭設立境外公司，欺瞞經濟部投審會，切結沒中資，核准後即轉成中資比率超過 40% 的公司；他握有鄭博文相關之中資股東匯款單、身分資料、協議書、照片等，希望有關單位盡速詳查裁處。本案通報者係在兩位立委、律師陪同下向社會大眾通報上述事件，然而久大公司表示，若有妨害公司名譽將提告。

(9) 洋華光電僱用中國勞工案³⁸

根據媒體報導，位於桃園的洋華光電，以「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」第 4 條第 5 款商務研習〈含受訓〉名義，引進數名中國子公司勞工，不僅安排集體住宿並每天工作十二小時，甚至連假日都進行加班工作，這種假研習之名，行工作之實的行為，明顯違反「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第 15 條第 4 款及第 83 條。因此勞工陣線與洋華工會等民間團體將至台北地檢署按鈴申告，要求檢調單位積極偵辦。

(10) 交控人員摸魚案³⁹

台 76 線八卦山隧道行控中心一名交控員，日前遭人檢舉上班時沒有在監控車況。侯姓男子因公務前往八卦山隧道行控中心，發現當時值班的交控員在滑手機、看漫畫，沒有透過電腦監看隧道畫面，他覺得「太誇張！」拍照存證並投訴媒體。目前被檢舉的人只受到口頭警告，檢舉的侯姓男子卻遭公司以不適任為由解僱，引發侯男不滿。本案通報者係向媒體通報，雖然公司係以該通報者有不適任事由而解僱之，然公司是否完全非以解僱作為挾怨報復該通報者之方式，不免令人質疑。

2. 進入行政院勞委會但未進入司法程序之案例

(1) 客運司機解僱案⁴⁰

申請人主張相對人經勞工局勞檢所檢查，於加班、假日加班費計算上有所不實，遂於民國 100 年 12 月 26 日請相對人公布 101 年元旦假日 2 加班費之計算方式，惟相對人未予正面回應，申請人因此呼籲勞

³⁸ 洋華光電非法僱用中國勞工勞陣按鈴告發，臺灣勞工陣線網站：

<http://labornet.blogspot.tw/2010/10/20101019.html>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

³⁹ 踢爆交控員摸魚男子竟遭解僱，自由時報網站：

<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/991686>（最後點閱時間：2014 年 4 月 23 日）。

⁴⁰ 行政院勞委會裁決（101）字第 2 號。

工依法休假，卻遭其主管指示來電通知將共 16 名人員「終止僱傭關係」。本案係以具名方式向高雄市政府交通局舉發，而依兩造協議，已恢復遭解僱駕駛長排班出勤；至於協議第四點關於回復原路線之爭議，已符合勞資爭議處理法第 44 條第 6 項規定「裁決當事人就同一爭議事件達成和解或經法定調解機關調解成立者」之情形，勞委會應逕為不受理之決定。

(2) 考績乙等解僱案⁴¹

A. 事實摘要

申請人於民國 97 年 4 月 1 日當選為企業工會（以下簡稱工會）理事長，民國 97 年、98 年考績均為甲等，惟因民國 100 年 4 月 29 日工會向行政院院長陳情撤換相對人董事長，而相對人董事長於民國 100 年 6 月 16 日以台北南陽存證號碼 000000 號存證信函要求申請人道歉，又民國 100 年 7 月 6 日工會於聯合晚報刊登頭版下半版廣告「官逼民反，反對政治惡勢力打壓工會」，故民國 99 年總經理雖考評申請人為甲等，惟董事長於民國 100 年 8 月 26 日仍批示申請人考績為乙等，並於民國 100 年 9 月 7 日核發 99 年考績。

B. 本件爭點

申請人等 99 年度考績為乙等，究係申請人工作不力抑或相對人之不當勞動行為所致？

C. 裁決結果與理由

勞委會認為，企業內工會活動之自由是企業工會存續的關鍵，排除雇主對工會活動的干涉和妨害是勞工行使團結權最核心的保障。基此，工會針對雇主所為之批評言論的發動，乃屬工會活動自由的範疇。又○○○○產業工會章程第 3 條規定「本會以保障員工權益」為其旨，為謀求會員之最大利益，○○工會對於相對人自將立於批判之地位，因此涉及該工會對於公共事務之批評，相對人自應有較大之容忍。故相對人主張應給予申請人（勞工）考績乙等之事由顯無理由。

⁴¹ 行政院勞委會裁決（100）字第 19 號。

3. 進入司法程序之案例

(1) 李祥清欺壓案⁴²

A. 事實摘要

訴外人李祥清（主管）與原告同為被告機關（台北市殯葬管理處）同事，然李祥清過去曾藉其主管職務之便，就其自身至酒店飲酒之花費無端要求原告代其付費，原告忍無可忍將其舉發，李祥清經被告機關予以記大過之處分，惟李祥清更透過議員施壓民政局、人事處要求被告機關解僱原告。本案通報者係以具名方式向台北市殯葬管理處進行舉發，然被告機關仍對原告記一大過處分，並將原告調任陽明山公墓。之後再以勞基法第 11 條第 5 款原告不能勝任工作事由解僱原告，且亦已進入訴訟程序。

B. 判決理由

法院認為，本案勞工（原告）是否構成「不能勝任工作」，而雇主得依勞基法第 11 條第 5 款之規定終止兩造間勞動契約，為本案應審究之爭點。對此，法院認為，此款終止契約事由規定之目的係在於當勞工所提供之勞務，無法達成雇主透過勞動契約所欲達成之客觀上合理經濟目的時，允許雇主終止勞動契約，故該勞工是否對於所任工作不能勝任，與可否歸責於勞工間無必然關係，則依勞基法第 11 條第 5 款規定終止契約，自不論其不能勝任之事由是否可歸責勞工。而造成此項合理經濟目的不能達成之原因，包括勞工客觀行為及主觀意志，故所謂「確不能勝任工作」應包括勞工客觀上之能力、學識、品行、身心狀態及主觀上違反忠誠履行勞務給付義務而言。經查，即便被告機關員工李祥清有何「假藉職務上權力欺壓原告」情事，勞工竟在外服務治喪民眾及殯葬業者之公共處所與同仁李祥清口角、鬥毆，顯未體認身為被告機關服務團隊之一員，應忠實履行其職務上之義務，以整體服務品質作為優先考量。原告上開舉措，已有主觀上不能勝任工作之情事。再者，原告亦不顧被告機關之聲譽與既有之管理制度，將其與訴外人李祥清間之衝突事件一再擴大，益見被告主觀上並未忠實履行其提供勞務之義務，而不能勝任其工作甚明。

⁴² 臺灣臺北地方法院 99 年勞訴字 214 號民事判決，司法院法學資料檢索系統：
<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

C. 判決分析

本案法院雖認定勞工該當勞基法第 11 條第 5 款規定終止兩造間勞動契約之事由，惟李祥清透過議員施壓民政局、人事處要求被告機關解僱原告一事終究因勞工敗訴而未被重新檢視。如此一來，恐形同放任違法亂紀之雇主利用勞工依法該當其他解僱事由之情勢，非法施壓解僱勞工，蓋經法院判決後勞工敗訴後，而雇主非法施壓解僱之行為，勞工無從追究。是以，如何建立一個保護制度與程序以確保勞工在依法通報後，法院判決確定前之工作權益不受到不法侵害，為立法上之重點。

(2) 中環公司曾建煥案⁴³

A. 事實摘要

原告曾建煥自 88 年 8 月 2 日起受僱於被告中環股份有限公司，在被告公司楊梅二廠擔任模具組長職務；原告於 99 年 1 月 27 日寄發電子郵件（下稱系爭電子郵件）予被告公司之楊梅二廠廠長即訴外人蘇大慶副理，並將副本寄送上訴人之其他員工共計 34 人，主要希望其可以將「客訴懲處相關規定」的適用對象加上其本人（即蘇大慶），伊於系爭電子郵件所揭發之內容包含：「...客訴懲處相關規定的內容中自技術員、工程師至高工與主任都有明文懲處規定...但是...並未言及客訴責任如果是副理時，又該當如何處置呢？...獎懲也應是一視同仁一體適用，當然也應包括副理你在內，你應該也認同吧。...」、「...孰料你還是心存僥倖的蓄意隱瞞 6/3~6/8 所生產的碟片也有問題...也正因此今年 1/22 日才爆發 100 多萬片可笑又丟臉丟到家的二次 PI（指光碟機）過高客訴，此兩次客訴責任歸屬應該是副理吧？...」、「...而造成 6/3~6/17 PI 過高問題的真正原因，不是你當時為衝產量授意將 pre-writer 的 PI 檢測功能關閉，以節省生產時間嗎？不料當時所產出的碟片都出現 PI 問題...首次客訴時編造說是工程師燒錄倍數設定錯了，此二次客訴又以燒錄倍數設定錯了來交差...硬栽贓給工程師去承擔責任。...」、「...去年底的美國&日本至今尚未解決的客訴中，你起先說問題出在染料，甚至威脅組長江佳奎說查出來是染料的話你就死定了。...」、「...再說去年 kl2 廠 DL 客訴，

⁴³ 臺灣高等法院 100 年度重勞上字第 14 號民事判決，司法院法學資料檢索系統：
<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

難道不是你命專案張兆賓放寬檢測站而產生的客訴嗎？最後卻推他去承擔責任，因此還與他發生爭執，更記他一次過。...」、「...難道就因他們不是你的妹婿張松光，也不叫你姐夫就個個該死嗎？...他們又有何義務為你背黑鍋？...」、「...你的能力如何大家心知肚明，天生下來並不是每個人都聰明絕頂，也不便苛責於你。但是勇敢的承擔自己所做錯的事並不難吧？...」等等。

B. 判決理由

本案第一審法院認為，原告（勞方）郵件內容雖有不實，然亦僅係原告在抒發其不滿情緒，亦難認其有公然侮辱蘇大慶或誹謗被告公司之意。第二審法院亦認為，原告出發點係為公益，而非私利，且非出於惡意杜撰、虛構事實，自難認其主觀具有公然侮辱蘇大慶或其他主管之意圖，更遑論有何挑撥同事間形成對立之情事；復以被上訴人寄送電子郵件之對象，僅侷限於公司內部員工，可見其不欲擴大事端，造成公司形象受損，亦無違其對公司應負之忠誠義務。因此，第一、二審法院均認為原告並未違反工作規則第 53 條第 1 項第 8 款、第 14 款規定，而被告（資方）依勞動基準法第 12 條第 1 項第 2 款、第 4 款之規定，未經預告終止兩造間之勞動契約，於法即有未合。歷審判決結果方面，一、二審法院均判勞方勝訴，而資方上訴第三審亦經最高法院以上訴不合法遭裁定駁回，故本案雇主之解僱行為係屬違法。

C. 判決分析

原告係採取企業內部舉發之方式，即在其所寄發之系爭電子郵件中，僅係就公司內部弊端予以揭發及評論，並僅在公司內部揭露而未對公司以外之人散布，其目的是為改善被告公司經營管理，且就系爭電子郵件內容並非完全虛構不實及寄發對象以觀，亦難謂有散布謠言乃至情節重大之情事等。然而，被告公司於 99 年 2 月 10 日以原告行為已違反勞基法第 12 條第 1 項第 2 款及第 4 款之規定、被告公司之工作規則第 53 條第 1 項第 8 款及第 14 款之規定且屬情節重大、中環股份有限公司員工資訊規約切結書之約定等，終止兩造間僱傭契約，故勞工受有解僱之不利利益。綜此而言，雖勞工終獲法院判決勝訴確定，惟在整個訴訟過程中，勞方所耗損之勞時費已無法完全受到彌補，是以如何建立一個保護制度與程序以保障勞工在依法通報後、法院判決確定前之工作權益不受非法侵害，有其立法上之必要性。

(3) 年代導播與助理被炒案⁴⁴

A. 事實摘要

年代電視台導播穆光中、助理導播盛奇玉，去年 88 風災後在部落格撰文指年代新聞延誤、漏報災民的求救訊息，而被公司強迫休假，並終止勞動契約，兩人提出民事勞動訴訟爭取資遣費和預告薪資，士林地院判決兩人敗訴，全案仍可上訴。

B. 判決理由

本案法院認為年代先向員工說明、再記過、再予解僱，並未輕易實施解僱的終極手段，但原告仍一再表明自己沒有錯，「顯見雇主的指揮權和兩造的信賴關係，已破壞殆盡」，判決年代解僱合法，免付資遣費。此外，法院亦認為兩人被年代控告刑事妨害名譽部分，已獲不起訴處分，理由是陳述符合事實，並無捏造，且沒有惡意。

C. 判決分析

本件之主要爭點在於勞方是否構成勞動基準法第 12 條第 1 項第 2 款之解僱事由，而此規定涉及「實施暴行或有重大侮辱之行為」之不確定法律概念之判斷，仍須交由法院加以實體裁判，始解決紛爭。雖然勞方最終仍獲勝訴判決，惟於整個訴訟中付出、耗損之勞時費已無法完全受到彌補，且勞方因解僱事件而遭社會大眾貼予不利於勞方個人名譽之標籤亦難以回復。是以如何建立一個保護制度與程序以保障勞工在依法通報後、法院判決確定前之工作權益不受非法侵害，有其立法上之必要性。

(4) 新海瓦斯事件⁴⁵

A. 事實摘要

林子文原為新海瓦斯公司勞工，並擔任該公司產業工會常務理事。因工會爭取績效獎金未獲首肯。因而於民國 96 年 4 月 2 日，與全體工會

⁴⁴ 年代導播、助理被炒爭薪敗訴，自由時報網站：
<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/416025>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）；臺灣士林地方法院 98 年勞訴字第 79 號民事判決，司法院法學資料檢索系統：
<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

⁴⁵ 臺灣新北地方法院 97 年度勞訴字第 14 號民事判決；臺灣高等法院 97 年度勞上字第 44 號民事判決；最高法院 98 年度台上字第 1042 號民事判決。司法院法學資料檢索系統：
<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日）。

理監事剃光頭抗議，並召開記者會。林子文在記者會上提及「這些瓦斯用戶在申請...因為它是個獨占事業所享有的...非要跟它申請不可，利用這樣子的一個機會，取得一個所謂的不義之財。那當然我們今天認為說這種消費者...所謂超額利潤...雇主在獨占這樣一個企業利益的情況之下，我們認為它應該回歸於消費者。」，記者會現場並有標語張貼「阻絕獨占不義之財」、「管線補助費剔除等」。新海瓦斯公司認為林子文有違反工作規則，且情節重大之情形，於同年4月27日召開人審會決議予以解僱。林子文為此提起確認僱傭關係存在暨給付工資之訴訟。

B. 判決理由

本案第一審法院認為，被告既坦承未隨文檢附決議內容，因此於民國96年4月27日所為終止意思表示應屬「未附理由終止意思表示」，被告既無法律上依據得任意終止兩造間勞動契約關係，終止行為自不發生合法效力。第二審法院認為，被上訴人（原告林子文）因爭取績效獎金未果，即於前開時、地舉行記者會，並於接受記者訪問時，以言詞及張貼標語方式，抨擊上訴人依法得收取之管線補助為不義之財，致使聯合報於翌日大幅報導上訴人收取之管線費為不義之財，對上訴人公司產生負面之評價，且造成上訴人與消費客戶彼此間關係之緊張，亦影響上訴人公司之正常經營與運作。故被上訴人之前開行為顯然已違反勞工之忠誠義務，破壞與上訴人間之信賴關係，導致其與上訴人間之勞雇關係受到干擾，無法期待上訴人採用解僱以外之懲戒手段，而繼續與被上訴人維持勞雇關係。從而，上訴人依勞動基準法第12條第1項第4款規定終止與被上訴人間之勞動契約，為有理由。第三審法院則同第二審法院之理由而維持原判。

C. 判決分析

本案主要之爭點為，原告林子文是否該當勞動基準法第12條第1項第4款規定之終止勞動契約之事由。事實上，林子文係認為新海瓦斯公司不當收取管線費之有違法情事，因而召開舉行記者會，並於接受記者訪問時，以言詞及張貼標語方式，抨擊上訴人依法得收取之管線補助為不義之財，雖造成新海瓦斯公司名譽上之不利益，惟此卻顯示一種現象，即若勞工欲對雇主可能成立之違法行為進行外部揭露或通報，並無

一個完整之通報制度，進而可能使雇主有機會規避法律責任，並使有意伸張正義之勞工遭受不利益之待遇。是以如何建立一個保護制度與程序以保障勞工在依法通報後、法院判決確定前之工作權益不受非法侵害，有其立法上之必要性。

(5) 陽信銀行事件⁴⁶

A. 事實摘要

陽信商銀勞工陳政峰，民國 97 年 6 月 1 日申請登記陽信商業產業工會成立，並擔任系爭工會負責人即常務理事。陳政峰隨即於 6 月 26 日經調動職務，由原任總務工作改調櫃員工作。同年 7 月，陳政峰在 96 年之考績考核被評列為丙等。同年 9 月 13 日，陳政峰向媒體爆料：工會履遭資方打壓、「要求員工加入民進黨成為人頭黨員，否則會對員工不利、以工作權要脅員工，強迫集體投票」、「指控陽信負責人、民進黨中常委陳勝宏與立委薛凌夫婦，動用銀行員工成為民進黨人頭黨員」、「要求員工加入民進黨成為人頭黨員，否則會對員工不利...，因為很多人都不想去投票，但是資方用行政資源去逼迫你」。陽信商銀因而在同年 9 月 24 日，以陳政峰「在媒體對於本行負責人其及家屬散布重大侮辱之言論，嚴重影響本行形象，並造成本行財務及信譽損害，前揭行為嚴重違反紀律、本行規章相關規定及雙方勞動契約之約定」，因而依勞動基準法第 12 條第 1 項第 2 款及第 4 款，以及依工作表現評核結果有不能勝任工作之情形，依勞動基準法第 11 條第 4 款，自 9 月 25 日起終止勞動契約。陳政峰為此提起確認僱傭關係存在暨給付工資之訴訟。

B. 判決理由

本案第一審法院認為，審酌企業經營之上下指揮監督管理之關係，及勞工於雇主企業組織內，有服從雇主權威，並有接受懲戒或制裁之人格從屬性，以及於經濟上對雇主之依賴、從屬性，併參以戊○○曾任民進黨職，而薛凌曾任民進黨籍立法委員乙職各節，則原告認招募員工成為人頭黨員者乃被告之法定代理人及配偶運用被告銀行行政資源、以工作權強制員工所為，進而於接受訪談時作出有關被告員工為人頭黨員之

⁴⁶ 臺灣士林地方法院 97 年度勞訴字第 51 號民事判決，司法院法學資料檢索系統：
<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日）。

陳述，洵非無據，亦難認有何侮辱被告負責人及其家屬、各級主管或其他同事之惡意，因而判決勞方受勝訴。第二審法院亦認為，勞工陳政峰所為之系爭言論，與未指摘具體事實，抽象謾罵、嘲笑或其他足以貶損他人人格評價、使人難堪之言語，尚屬有間，自難認係對於雇主、雇主家屬、雇主代理人，有重大侮辱之行為，當不足資為認被上訴人有違反勞動契約或工作規則，情節重大之事由，因此維持第一審法院之判決結果。

C. 判決分析

本案之主要爭點為，原告陳政峰是否該當勞動基準法第 12 條第 1 項第 2 款及第 4 款及勞動基準法第 11 條第 4 款等規定之終止契約事由。訴訟上，本案勞方因足以提出充分之相關證據以證明其所對外陳述之詞皆屬實，法院才判決勞方勝訴。然而，基於勞方與雇主於經濟上之不平等、證據偏在雇主一方，以及我國勞工工會或同業公會之功能不彰等理由，應認為對於勞工之通報行為仍有加以保障之必要。是以如何建立一個保護制度與程序以保障勞工在依法通報後、法院判決確定前之工作權益不受非法侵害，有其立法上之必要性。

(6) 華航事件⁴⁷

A. 事實摘要

甘國秀原為華航公司機師，因為在華航飛機飛行前安全檢查有瑕疵，包括機翼出現腐蝕冒泡、6 公分的螺栓掉落到引擎進氣口、機身蓋板出現鏽蝕等情形，予以紀錄、拍照存證，並認其行為完全是依民航局核准之管理規則檢查。惟公司內部高階人員仍要求航班準點，因而遭受甘國秀之言詞抨擊，公司便對其提出刑事妨害名譽之告訴，並針對甘國秀對公司人員提出刑事告訴一事，決議以基於公司管理、飛安考量，暫時調整其任務配合刑事案件之調查，並將其飛行任務改為辦公室任務，且須比照地勤員工刷卡上下班，仍依其飛航組員原有工資給付。然甘國秀拒絕到任新職，華航公司遂以其有連續曠職三日之情形，依勞動基準法第

⁴⁷ 臺灣台北地方法院 98 年度重勞訴字第 14 號民事判決；臺灣高等法院 99 年重勞上字第 7 號民事判決。司法院法學資料檢索系統：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日）。

12 條第 1 項第 6 款，將其解僱。是以，甘國秀同時以上開會議違法及短付薪資為由，依勞動基準法第 14 條第 1 項第 5 款及第 6 款終止契約，並提起給付資遣費之訴訟。

B. 判決理由

本案第一審法院認為，又被告公司本係依據明文訂定之飛航組員預約任務作業辦法，而基於營運需要變更原已排定之班表，尤認被告本得行使勞務給付指示權，並基於營運需要，變更原已排定之班表，指派原告至機隊辦公室執行辦公室任務，並暫時停止飛行任務，被告自得指派原告至機隊辦公室提供勞務；又原告飛航地點既在國外，為使原告能順利進行上開告訴案件之刑事偵查程序，取消原已排定之原告飛行班表，應認是基於經營管理上之必要，因此判決原告甘國秀敗訴。第二審法院則認為，上訴人（原告甘國秀）自民國 98 年 3 月 16 日至同年月 18 日，均未執行辦公室任務，此為兩造所不爭，上訴人且於本院 99 年 6 月 14 日準備程序自承此情，又未能說明有何正當理由拒絕上班，自屬連續曠職 3 日，因此亦維持第一審法院之判決結果。

C. 判決分析

本案係以勞方是否該當勞動基準法第 12 條第 1 項第 6 款規定之終止勞動契約事由為主要之爭點。事實上，本案勞方雖有連續曠職，惟勞方係因認為公司有違法之情事，進而向外揭露，始遭受公司以提起刑事告訴而將其調職。然而，在妨礙名譽之刑事訴訟未確定判決前，妨礙名譽是否屬實仍不明，此時將勞方予以調職，縱使前、後職稱、職務內容或待遇之間尚未明顯差距，仍實屬不利益待遇之施予。若如此現象持續存在，不但使勞工畏懼通報不法情事，更使雇主有機會規避法律責任，且恐放任我國固然保守之企業文化持續侵害人民之權益。是以如何建立一個保護制度與程序以保障勞工在依法通報後、法院判決確定前之工作權益不受非法侵害，有其立法上之必要性。

(7) 匯豐銀行解僱案⁴⁸

A. 事實摘要

被告匯豐銀行公司於民國 99 年 8 月 5 日以原告駱瑞蓉有逕自收取不當贈品及違反公司資訊保護政策等情事為由，片面終止兩造間勞動契約（下稱系爭勞動契約）。然原告認為從未接受廠商葛氏兄弟企業有限公司（下稱葛氏公司）之餽贈，此因原告揭發被告公司資訊設備使用部門未依被告公司規定，擅自向 IBM 下游廠商葛氏公司採購，價格遠超過市場行情，葛氏公司因此遭被告撤換，心有不甘，竟以此不實事項向被告公司舉原告收受餽贈。實則，原告並未收取葛氏公司提供之筆記型電腦，乃透過友人劉碧霞收受後，捐贈予臺大醫院心臟病兒童基金會，因此駱瑞蓉向法院提起確認兩造間僱傭關係存在之訴。

B. 判決理由

本案第一審法院認為，原告經葛氏公司提議贈與筆記型電腦之時，原告卻未依前揭被告公司關於採購人員倫理規則之要求加以推辭拒絕，亦未依被告公司「行為守則」6. Rule 4 於第一時間之內，或於正式收受該贈與之前，以書面報告主管。縱原告未直接收取該台筆記型電腦，而係透過友人劉碧霞、以葛氏公司名義捐贈予臺大醫院心臟病兒童基金會，衡諸被告公司針對採購人員特別制訂倫理準則之立法目的，無非為求採購之公平、公正，杜絕賄賂、關說歪風，避免影響被告公司之權益，詎原告未思避嫌，未嚴加拒絕葛氏公司餽贈筆記型電腦之提議。基此，顧慮葛氏公司與原告之關係不單純，客觀上已難期待雇主採用解僱以外之懲處手段而繼續兩造之僱傭關係，揆諸前揭最高法院判決要旨，原告以違反「行為守則」之情節重大，依前揭「員工手冊」之規定，解僱原告，尚難謂為不合法。因此被告主張原告違反「工作守則」及「採購人員倫理規則」之情節重大，依勞動基準法第 12 條第 1 項第 4 款規定，發函通知原告於同日終止兩造間僱傭契約關係，應屬合法，進而判決原告敗訴。

⁴⁸ 臺灣臺北地方法院 100 年重勞訴字第 14 號民事判決；臺灣高等法院 100 年重勞上字第 43 號民事判決。司法院法學資料檢索系統：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>（最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日）。

然而，第二審法院認為，劉碧霞係透過其趙姓友人處理捐贈筆電予臺大醫院之事，臺大醫院出具之實物捐贈收據如何記載，當繫諸該趙姓友人辦理捐贈時所為之表示，已如前述，而臺大醫院倘認為捐贈者僅劉碧霞，其實物捐贈收據應無加註「葛氏兄弟企業有限公司提供」之文字以標明捐贈者物品來源之必要，是不能單憑臺大醫院之實物捐贈收據之上開記載，逕認捐贈人係劉碧霞而非葛氏公司，亦不能據以推認劉碧霞即為葛氏公司最終所欲交付筆電之對象。而葛氏公司將上開筆電送至劉碧霞處，雖係本於拉攏上訴人之意圖，然究非單純依上訴人指示將筆電交付劉碧霞等同於交付上訴人之縮短給付情形所可比擬，自不能逕以劉碧霞收受上開筆電，逕謂與上訴人親自收受無異，而逕課予上訴人收受葛氏公司饋贈之責任。是被上訴人曾所謂「該筆電既送與上訴人指定之人，其情形仍與上訴人本人親自收受不當利益者無殊云云」，同無可取，因此判決上訴人（原告）勝訴。

C. 判決分析

本案之主要爭點為，原告勞方是否該當勞動基準法第 12 條第 1 項第 4 款規定之解僱事由。訴訟上，雖然勞方於第二審法院獲得勝訴判決，且縱然最終亦獲勝訴之確定判決，惟在整個訴訟過程中，勞方所耗損之勞時費已無法完全受到彌補，是以如何建立一個保護制度與程序以保障勞工在依法通報後、法院判決確定前之工作權益不受非法侵害，有其立法上之必要性。

4. 小結

從數個公益通報案件事實中，可發現我國公司或其他組織單位通報機制之欠缺及匿名通報之盛行，使得公益通報無法發揮紛爭解決之能力與弊端防治功能，亦無法使司法機關進一步追究相關事實之真實與否及責任歸屬，反而變成內部衝突之根源。外部通報管道之不明確及不完善，使得我國勞工亦將媒體作為通報對象選擇之一，恐直接衝擊到公司或行號之形象與商譽，引起資方反彈產生勞資糾紛。惟媒體本身不具公權力，僅能發揮輿論間接影響之效果，不能確保問題與弊端獲得企業本身或是行政主管機關之妥當處置。

同時，從判決結果分析中可發現，通報者保護要件及救濟方法目前

法律皆未明定，勞工僅能主張解僱行為不符合勞動基準法之規定，且整個訴訟程序無法避免的將耗損勞工相當之勞時費，判決結果亦不一定足以彌補勞工遭受之不利益。通報勞工既無法獲得其他法律上保護，對於雇主違法、不當行為通報，勞工自身反將先蒙受其害，其權益實需受到重視。

綜上所述，立法上應考慮盡速制訂私部門公益通報者保護法，給予該當法定要件，並依循法定程序為通報行為之通報者適當之救濟，以實現鼓勵組織內部人勇於挺身而出揭露不法情事，及早阻止不法損害擴大，並有利於刑事犯罪的追訴究責，以提昇組織的效率與維護其組織倫理之目的。

附表三向媒體通報而未進入行政單位或司法程序之案例

案例	是否 為具 名通 報	通報之受理 對象	通報者是 否受有不 利益待遇	備註
牛肉麵店回收再 賣案	否， 匿名	媒體	否	高市衛生局指出，若查證屬實，業者已違反「食品良好衛生規範」，會要求限期改善，否則最高可處600萬元罰鍰。
田季發爺案	具名	媒體	否	媒體（壹電視）派員工臥底
銀行主管霸凌案	具名	媒體	否	銀行表示若有中傷公司與同仁名譽，將追究責任

久大公司中資案	具名	媒體	否	通報者為久公司董事、總經理林恆毅；久大公司表示，若妨害公司名譽將提告
洋華光電僱用中國勞工案	具名	媒體	否	勞工團體將至臺北地檢署按鈴申告
交控人員摸魚案	具名	媒體	是，遭解僱	無

附表四經行政單位受理之案例

案例	是否為 具名通 報	通報之受理 對象	通報者是 否受有不 利益待遇	備註
客運司機解 僱案	具名	高雄市政府 交通局	是，共 16 位司機遭 解僱	無
考績乙等解 僱案	具名	行政院勞委 會	是，考績 遭評定為 乙等	經勞委會裁決：考 績乙等無效，應評 定為甲等。
無照護士開 刀案（台中 慈濟醫院）	否，匿名	衛生局	否	由護士通報；惟衛 生局查無證據。
護理師無照 開刀案(英 仁醫院)	否，匿名	警察局	否	由護士通報
郵差超時加 班案	具名	行政院勞委 會	是，被郵 局記大過 處分	由郵差通報
麗緻旅社剋 扣薪資案	具名	勞工局	否	旅社表示若再對 外發放假消息，將 保留法律追訴權

附表五進入司法程序之案例

案例	是否為 具名通 報	通報之受理對 象	通報者是 否受有不 利益待遇	備註
李祥清欺壓 案	具名	台北市殯葬管 理處	是，遭解 僱	李祥清透過施壓民 政局、人事處
中環公司曾 建煥案	具名	僅企業內部通 報	是，遭記 一大過處 分後，遭 解僱	僅透過電子郵件在 公司內部通報
年代導播與 助理被炒案	具名	先向媒體，後 於法院起訴	是，遭解 僱	無
新海瓦斯事 件	具名	先向媒體，後 於法院起訴	是，遭解 僱	無
陽信銀行事 件	具名	先向媒體，後 於法院起訴	是，遭解 僱	無
華航事件	具名	先於網際網路 揭露，後於法 院起訴	是，遭調 職	無
匯豐銀行解 僱案	具名	先於公司內部 揭發，後於法 院起訴	是，遭解 僱	無

六、比較法之研究

本研究計畫之比較法分析部分，依據期初投標會議之委員建議，乃特定於美、英、日、新加坡及歐洲地區，與通報者及通報者相關之法制現況進行研究。目前上述各國中，僅英國與日本對於公益通報之保護設有專法規範，分別係英國之「公益揭露法」(Public Interest Disclosure Act，簡稱 PIDA) 及日本之公益通報者保護法。

英國之公益揭露法中，對於本法保護對象的範圍、通報方式、通報事項範圍、受理機關及當公益通報者受有不利益處分之救濟程序與獎勵規定等皆有明文之詳細規定。而日本之公益通報者保護法，因其為因應日本之國情與企業文化，對於「內部通報」與「外部通報」分別訂立了不同的該當要件，以內部通報為原則，外部通報為例外，並針對不同的通報方式，訂有寬嚴不一的相當性要件，以引導勞工優先進行內部通報，達到企業自淨的功能。總的來說，英國與日本皆採取概括式之立法方式，廣泛納入各種型態之不法情事，且不限於特定領域。

相較於此，美國之通報法制並沒有單一法典涵蓋公、私部門，並多針對特定領域加以規範。較具參考價值者為「不正請求法」(False Claim Act)、「華爾街改革與消費者保護法」(Dodd-Frank)，以及一連串企業醜聞後而制定之「沙賓法」(Sarbanes-Oxley)。此種立法方式恐係導因於自由主義之法律文化，及排斥規範過度之國民性格，僅在於遇有保障必要時，才在特定領域之規範內設置通報者保障措施⁴⁹。

新加坡及歐盟，對於公益通報之議題目前亦屬未訂有專法之類型。新加坡因恐國家秘密外洩，雖迭有設立公益通報保護專法之呼聲，但目前公部門並無意願引進通報制度，而政府對通報者保護之立法亦是採取保守態度。而歐洲各國則是因為法治以及社會環境之不同，於設立歐盟層級的通報者保護專法的進展較為緩慢。目前歐盟透過二種機制來保護通報者，若個人為歐洲聯盟政府官員，則可援引其員工規則 (Staff regulation) 作為保護；若非上開人員，歐盟則希望以歐洲人權宣言第十

⁴⁹ 大內伸哉主編『コンプライアンスと内部告発』日本労務研究會（2004年7月）第72至第122頁（大內伸哉執筆）。)

條保障通報者權益，此規定是對人民表達自由之保障。而在歐洲各國對於通報者的保護方面，目前英國以及挪威已經設有專法，而德國則是利用其完善的勞工保障為後盾，認為通報者保護專法之設置尚非屬必要。

(一)各國通報者法制現況

1. 美國法

(1) 美國法概述

美國法對於公益通報者的保護並沒有統一的單一立法，聯邦上可用的法律包括「華爾街改革與消費者保護法」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act，以下簡稱 Dodd-Frank 法)、「沙賓法」(Sarbanes-Oxley Act，以下簡稱 SOX)等，另外各州州法針對公益通報者亦有不同的規範。

其中不正請求法(False Claim Act)之公益範圍係指對政府之不實申報⁵⁰，其通報方式係由人民代替政府向美國聯邦法院提起訴訟⁵¹，而該人民若因此受有不利益之對待，則其可獲得之賠償範圍包含拖欠薪資的2倍金額以及利息、及其他遭受歧視的損失，包含訴訟費用和合理的律師費用⁵²。

2010年因應雷曼兄弟等案件的發生，美國國會制定了華爾街改革與消費者保護法(Dodd-Frank)法，其目的在於補足之前法律規範的不足以及加強主管機關在消費者保護、交易限制、金融商品管制等範疇的監督責任，並且對通報者提供經濟上的誘因⁵³。Dodd-Frank Act之公益範圍則係指違反消費金融保護之事件，保護對象較為擴大，除公開發行公司外，另包含公開發行公司的子公司員工⁵⁴，以及在消費金融服務的員工⁵⁵。通報者必須向SEC通報，通報者若因此受有不利益，賠償範圍包含雇主應回復其應有之地位、賠償2倍的金額及利息、賠償訴訟費用、專家證

⁵⁰ 31 U.S.C.3729(a)

⁵¹ 31 U.S.C.3730(b)

⁵² 31 U.S.C.3730(h)

⁵³ Sarah L. Reid & Serena B. David, *The Evolution of the SEC Whistleblower: From Sarbanes-Oxley to Dodd-Frank*, 129 B.L.J 907, 909 (2012).

⁵⁴ Dodd-Frank Sec.929A

⁵⁵ Dodd-Frank Sec.1057(b)

人費用和合理的律師費用⁵⁶。

然在 Dodd-Frank 法制定後，美國證券管理委員會（U.S. Securities & Exchange Commission，以下簡稱 SEC）徵詢民間意見時，最大的爭執點在於 Dodd-Frank 法的規定中通報者無須先經過內部的報告機制，但最終 SEC 決定的版本仍然是不強制需要先透過內部的報告機制，但如果有先經過內部通報機制，需要在 120 天之內 SEC 提出報告，才符合 Dodd-Frank 法的要求。另外一個問題在於對於通報者身分的要求過少，即使是有向公司報告義務之人仍可以得到獎金⁵⁷。

2002 年安隆和 WorldCom 案件發生之後，美國國會則制定了 SOX，目的在於防治證券詐欺和保護投資人、股東免受虛偽會計或其他欺騙行為的影響，並促進公司揭露的準確性與可信賴性⁵⁸。Sarbanes-Oxley（沙賓法）規定了公開發行公司必須要有獨立董事以及審計委員會，而 Section 301(4)規定審計委員會要建立對於會計、內部控制、審計問題等的通報制度，在 Section 806 則提供了提出、作證、參與、提供資料的通報者的保護。

沙賓法（Sarbanes-Oxley）之公益範圍則包含公開發行公司觸犯電信詐欺、銀行詐欺、證券或期貨詐欺、或其他 SEC 所為規範或任何聯邦法中與對股東詐欺有關的法律。通報對象則為企業內部通報，或向行政機關與國會議員通報，救濟方式則與 Dodd-Frank Act（華爾街改革與消費者保護法）相似，包含職務的恢復、薪資的補發、因為歧視而受得到的特殊損害補償，該補償包括訴訟費用、證人費用和合理的律師費用，且亦以受有不利益之通報者已向美國勞工部申訴為賠償之前提。

（2）不正請求法（False Claim Act）

最早起源之不正請求法（False Claim Act），當時之立法目的並非係為保障內部人之權益，而是提供獎金促進一般民眾發動訴訟。惟此後之發展轉向提供內部人法律上的保障措施，使其在揭露組織之不法資訊後，無須擔憂遭受組織之報復。此稱「組織」乃係因為美國當初在建構內部人通報機制時著重在政府部門，目的在避免公部門內之弊端。

⁵⁶ Dodd-Frank SEC.922(h)

⁵⁷ *Supra* note 53, at 910.

⁵⁸ *Id.*, at 908.

不正請求法 (False Claim Act) 規定個人或團體能對向政府不實申報行為的法人或個人，代替政府提出告訴，待官司勝訴或和解後，提起訴訟之人可獲得政府所接受賠償金額中之一定比例作為獎金⁵⁹，藉此鼓勵人民代替政府進行訴訟，惟此適用範圍較為狹窄，限於對政府之不實申報行為，而無法適用於私部門之揭弊，故之後另有其他法律之發展以資補足。

(3) 華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Act)

2008 年全球金融危機後，美國深知改革華爾街風氣之必要，故於 2010 年制定本法，目的在著重於改革華爾街弊案及保護投資人。相較於不正請求法 (False Claim Act)，華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Act) 並不限於針對政府的詐欺犯罪，只需要針對私人投資或是金融市場即可。且同樣提供通報者獎勵措施，其可獲得他們協助 SEC 執法行動所回收金額的 10% 至 30% 做為獎勵⁶⁰，同時相較於沙賓法 (Sarbanes-Oxley) 提供的獎勵具有裁量性，華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Act) 的獎勵措施係強制性的，更能帶給內部人揭弊誘因。

華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Act) 要求向 SEC 進行通報⁶¹，似乎不保護只進行內部通報的通報者。此外，如通報者因此受到不正之對待，其受賠償範圍包括：雇主應回復其應有之地位、賠償 2 倍的金額及利息、賠償訴訟費用、專家證人費用和合理的律師費用，惟通報者必須向美國勞工部提出申訴，始得主張上述權利。

(4) 沙賓法 (Sarbanes-Oxley)

沙賓法 (Sarbanes-Oxley) 屬於聯邦法律，其中 Section 806 是與通報者議題相關之規定，其保護內容涵蓋郵件詐欺、電信詐欺、銀行詐欺與證券詐欺、亦包含所有證管會 (SEC) 發布之規則與規章，以及任何與股東詐欺相關之聯邦法律。Section 806 也規範了公開發行公司通報者的程序和規則、匿名檢舉詐欺事件的通報程序等，但因為法條本身之保護規定僅適用於公開發行公司，因此一些學者質疑沙賓法 (Sarbanes-Oxley) 的成效。

⁵⁹ 31 U.S.C. 3730(d)

⁶⁰ Dodd-Frank SEC. 922(b)

⁶¹ Dodd-Frank SEC. 922(a)(6)

沙賓法 (Sarbanes-Oxley) Section 301(4)明確規定公開發行公司須遵守通報者之規範。此外，沙賓法 (Sarbanes-Oxley) 施加特定人具有通報義務，包含律師有責任向該公司主管機關揭露證券詐欺、公司管理階層必須確保財報遵循證券法規，以及審計委員會成員有義務去調查和接受通報檢舉。在資料保護之議題上，Section 301(4)強調匿名檢舉的重要性，並要求審計委員會建立保密程序。然沙賓法 (Sarbanes-Oxley) 也設下了配合調查之義務，規定員工有義務配合調查，即使此可能會導致員工揭露個人罪證，仍需配合調查，美國憲法第 5 修正案的不自證己罪在此並不適用，且無法主張保持沉默。

和前述兩個法律相同，沙賓法 (Sarbanes-Oxley) 也訂有通報者的獎勵措施以及受不利益後之救濟程序，救濟成功後可獲得之賠償範圍包含：職務的恢復、薪資的補發、因為歧視而受得到的特殊損害補償，包括訴訟費用、證人費用和合理的律師費用。

(5) 美國職業安全衛生署 (OSHA) 主管與公益通報相關之法律

美國職業安全衛生署 (Occupational Safety & Health Administration) 主管了 17 部與公益通報相關之法律，此 17 部法律主要係為在勞工進行通報行為後，保護勞工免受雇主之歧視或報復而制定。

此 17 部法律分別為⁶²：

- A. 職業安全衛生法 (Occupational Safety & Health Act, OSHA)。
- B. 海上運送協助法 (Surface Transportation Assistance Act, STAA)。
- C. 石棉災害緊急回應法 (Asbestos Hazard Emergency Response Act, AHERA)。
- D. 國際安全貨櫃法 (International Safety Container Act, ISCA)。
- E. 一九七四年能源再組織法 (Energy Reorganization Act of 1974, ERA)。
- F. 乾淨空氣法 (Clean Air Act, CAA)。
- G. 安全飲用水法 (Safe Drinking Water Act, SDWA)。

⁶² 謝棋楠，「英法國家對通報者合法爆料行為之認定：評最高法院 98 年臺上字第 1042 號判決」，台灣勞動評論，第 3 卷第 1 期，頁 44 (2011)。

- H. 聯邦水污染控制法（Federal Water Pollution Control Act，FWPCA）。
- I. 有毒物質控制法（Toxic Substances Control Act，TSCA）。
- J. 固體廢棄物處理法（Solid Waste Disposal Act，SWDA）。
- K. 綜合環境反應、補償、與責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act，CERCLA）。
- L. 二十一世紀 Wendell H. Ford 飛行投資與改革法（Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century，AIR21）。
- M. 沙賓法第八章。
- N. 管路安全改善法（Pipeline Safety Improvement Act，PSIA）。
- O. 聯邦鐵路安全法（Federal Rail Safety Act，FRSA）。
- P. 國家轉運系統安全法（National Transit Systems Security Act，NTSSA）。
- Q. 消費者產品安全改善法（Consumer Product Safety Improvement Act，CPSIA）。

上列各該法律各該法律且皆明文禁止雇主解僱或歧視合法通報之勞工。若雇主有解僱或歧視勞工時，受害勞工得向職業安全衛生署控告雇主之不當的解僱行為與歧視對待之行為。對於一些舉報雇主違法行為的受僱勞工，此些聯邦法律雖然沒有一般總則性的保護規範，但散見於此些制定法中之反報復條款給予保護⁶³。依據各該法律，受不利對待之通報勞工皆得向該署提起控告（file complaints with OSHA）。控告必需在事實發生日後三十日內提起之。該署收到控告後，會先進行斡旋，斡旋不成後進行調查。若其調查後認定雇主有不當歧視或解僱行為，該署會發出決定書（a determination letter），要求雇主支付積欠工資（backpay）、給勞工復職、賠償員工所支付的律師和專家證人費。並採取其他步驟，以提供受害勞工必要的救濟⁶⁴。

⁶³ 謝棋楠，同前註，頁 45。

⁶⁴ 謝棋楠，同前註，頁 45。

(6) 有害於公益事件之通報機關

從發生對公益造成危害之事件，通報者進而通報相關單位，而後卻受到不利益待遇，就此不利益待遇，通報者透過主張通報者保護要求受到相關保護。於上述程序中，通報者將進行兩種通報行為：一為通報不利於公益事件發生之通報行為；二為通報其因為第一個通報行為，而遭受不利益待遇。

就後者而言，若是依照美國職業安全衛生署（Occupational Safety & Health Administration）主管之 18 部與公益通報相關之法律而進行通報，則應由美國職業安全衛生署受理此等通報行為。惟就前者而言，受理公益事件通報之行政主管機關，則因依據之法規及事件性質之不同而有異，茲說明如下：

- A. 職業安全衛生法之事件（Occupational Safety & Health Act, OSH Act）：由美國職業安全衛生署（Occupational Safety & Health Administration）受理此類通報事件⁶⁵。
- B. 海上運送協助法之事件（Surface Transportation Assistance Act, STAA）：由美國海事署（Maritime Administration）受理此類通報事件⁶⁶。
- C. 石棉災害緊急回應法之事件（Asbestos Hazard Emergency Response Act, AHERA）：由美國環境保護署（Environmental Protection Agency）受理此類通報事件⁶⁷。
- D. 國際安全貨櫃法之事件（International Safety Container Act, ISCA）：由美國國土安全部（Department of Homeland Security）受理此類通報事件⁶⁸。

⁶⁵ 美國勞動部職業安全衛生署之功能，美國勞動部職業安全衛生署網站：
http://www.marad.dot.gov/environment_safety_landing_page/AA_Enviro_n_Comp/AA_for_Environment_and_Compliance.htm（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁶⁶ 美國海事局之主要職務，美國運輸部海事局網站：
http://www.marad.dot.gov/about_us_landing_page/administrators_office_home/administrators_office_home.htm（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁶⁷ 美國環境保護署之石棉專區，美國環境保護署網站：<http://www2.epa.gov/asbestos>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁶⁸ 美國國土安全部介紹，美國國土安全部網站：
<http://www.dhs.gov/how-do-i/report-suspicious-activity>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

- E. 一九七四年能源再組織法之事件(Energy Reorganization Act of 1974, ERA)：由美國能源部 (Department of Energy) 受理此類通報事件⁶⁹。
- F. 乾淨空氣法之事件 (Clean Air Act, CAA)：由美國環境保護署 (Environmental Protection Agency) 受理此類通報事件⁷⁰。
- G. 安全飲用水法之事件 (Safe Drinking Water Act, SDWA)：由美國環境保護署 (Environmental Protection Agency) 受理此類通報事件⁷¹。
- H. 聯邦水污染控制法之事件 (Federal Water Pollution Control Act, FWPCA)：由美國環境保護署 (Environmental Protection Agency) 受理此類通報事件⁷²。
- I. 有毒物質控制法之事件(Toxic Substances Control Act, TSCA)：由美國環境保護署 (Environmental Protection Agency) 受理此類通報事件⁷³。
- J. 固體廢棄物處理法之事件 (Solid Waste Disposal Act, SWDA)：由美國環境保護署之事件 (Environmental Protection Agency) 受理此類通報事件⁷⁴。
- K. 綜合環境反應、補償、與責任法之事件 (Comprehensive

⁶⁹ 美國能源部介紹，美國能源部網站：
<http://www.energy.gov/diversity/downloads/employee-concerns-related-documents>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁷⁰ 美國環境保護署之法規執行，美國環境保護署網站：
<http://www2.epa.gov/enforcement/air-enforcement>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁷¹ 美國環境保護署之水專區，美國環境保護署網站：
<http://www2.epa.gov/regulatory-information-topic/water#drinking>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁷² 美國環境保護署之水專區，美國環境保護署網站：
<http://www2.epa.gov/regulatory-information-topic/water#drinking>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁷³ 美國環境保護署之有毒物質專區，美國環境保護署網站：
<http://www2.epa.gov/regulatory-information-topic/toxic-substances#tri>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

⁷⁴ 美國環境保護署之廢棄物專區，美國環境保護署網站：
<http://www2.epa.gov/regulatory-information-topic/waste#solid>（最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日）。

Environmental Response, Compensation, and Liability Act , CERCLA)：由美國環境保護署 (Environmental Protection Agency) 受理此類通報事件⁷⁵。

- L. 二十一世紀 Wendell H. Ford 飛行投資與改革法之事件 (Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century , AIR21)：由美國運輸部 (Department of Transportation) 受理此類通報事件⁷⁶。
- M. 沙賓法第八章之事件：由美國證券交易委員會受理有關此類通報事件⁷⁷。
- N. 管路安全改善法之事件 (Pipeline Safety Improvement Act , PSIA)：由美國運輸部 (Department of Transportation) 受理此類通報事件⁷⁸。
- O. 聯邦鐵路安全法之事件 (Federal Rail Safety Act , FRSA)：由美國運輸部 (Department of Transportation) 受理此類通報事件⁷⁹。
- P. 國家轉運系統安全法之事件 (National Transit Systems Security Act , NTSSA)：由美國運輸部 (Department of Transportation) 受理此類通報事件⁸⁰。
- Q. 消費者產品安全改善法之事件 (Consumer Product Safety Improvement Act , CPSIA)：由美國消費品安全委員會 (Consumer

⁷⁵ 美國環境保護署介紹，美國環境保護署網站：
<http://www.epa.gov/oig/> (最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日)。

⁷⁶ 美國運輸部之介紹，美國運輸部網站：
<https://www.oig.dot.gov/> (最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日)。

⁷⁷ 美國證券交易委員會之介紹，美國證券交易委員會網站：
<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#VFtOSPmUcek> (最後點閱時間：2014 年 11 月 5 日)。

⁷⁸ 美國運輸部之介紹，美國運輸部網站：
<https://www.oig.dot.gov/> (最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日)。

⁷⁹ 美國運輸部之介紹，美國運輸部網站：
<https://www.oig.dot.gov/> (最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日)。

⁸⁰ 美國運輸部之介紹，美國運輸部網站：
<https://www.oig.dot.gov/> (最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日)。

Product Safety Commission) 受理此類通報事件⁸¹。

(7) 美國食品安全現代化法 (Food Safety Modernization Act) 之立法說明

A. 概說

2011 年 1 月 4 日，美國食品安全現代化法案 (Food Safety Modernization Act, FSMA)，經美國總統歐巴馬簽署後正式生效，更加強化美國食品藥物管理局 (U.S. Food and Drug Administration, FDA) 執行食品安全機制之法源與權限。FSMA 之核心內涵可分為四大領域，包括預防；檢測、遵循及應對 (Inspections, Compliance, and Response)；進口食品安全 (Import Safety) 及加強合作⁸² (Enhanced Partnerships)。

本次美國職業安全與衛生署發布之新規定，主要係為強化有關食品安全事件中有關通報者之權益保障，包括修正相關文字之定義、擴大適用主體之範圍，並修訂通報程序之要件與保護措施，以及通報受理之程序與救濟。

B. 立法要點與評析

(a) 適用範圍

職業安全與衛生署 (OSHA) 發布了新規定，以強化食品安全現代化法 (Food Safety Modernization Act，簡稱「FSMA」) 中有關通報者之規範。為了保護通報者免於因通報而遭受報復，在 2010 年 FSMA 修正聯邦食品與藥妝法 (Federal Food, Drug, and Cosmetic Act)。其中，首先，通報主體之範圍包括現職或曾受僱員或工作者，以及其他任何自己之僱傭關係將受到企業影響之人。再者，本次修正亦將從事食品之製造、加工、包裝、運輸、分配、收受、持有或進口之事業單位，列入適用範圍。此外，所謂「食品」，係指人或動物食用之食品、飲料、糕餅、糖菓、佐料及作為他商品成分之任何商品。

⁸¹ 美國消費品安全委員會之介紹，美國消費品安全委員會網站：
<http://www.cpsc.gov/en/About-CPSC/Inspector-General/> (最後點閱時間：2014 年 11 月 7 日)。

⁸² See *FSMA Whistleblower Lawsuit Filed in Federal Court*, MORGAN LEWIS, (Aug.6,2013),
http://www.morganlewis.com/pubs/LEPG_LF_FirstFSMAWhistleblowerLawsuitFiled_06aug13.

就此，本文認為，美國法目前就通報者之保護規範，係採分散立法之模式，其優點在於，各個分散之規範可依不同之產業類別做不同之規定。例如食品安全現代化法，其通報者之範圍，不只針對食品製造商之勞工，亦及於任職其上、下游廠商之勞工，如此細膩、完整之規定，具有高度之規範密度，殊值參照。惟採單一立法之模式仍可透過於各個條文中，依據不同產業類型，明定符合各產業性質之規定，以提升規範之保護密度。

(b) 保護要件

在該法案中，有對於「可受保護之通報行為」規範其必須符合的要件，例如通報者的主觀等等。而在「通報對象」方面，其規定可以向雇主、聯邦行政機關以及州檢察長⁸³通報可能的不法事項。以通報違反《食品安全現代化法》之情形為例說明，如果通報者欲向聯邦行政機關通報，則可以向美國食品藥品監督管理局（FDA）提交通報⁸⁴。

通報者之保護時點，包含任職期間及準備就職之時，且及於執行職務或指派他人執行業務之時。通報者保護要件之重點在於，通報者是否合理相信事業單位有違反食品藥妝法（Food, Drug, and Cosmetic Act）之事實。亦即，通報者不必確認該企業的行為違反食品安全相關規定，而主觀上有合理相信⁸⁵（an objectively reasonable belief）該雇主的行為違反 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act，或是其他相關規定，即受保護。其中，所謂客觀上之相信，係指在相同情況下，受有同樣專業訓練以及經驗之人，也會做出相同判斷之情況。

前已述及，依 FSMA 之規定，通報者須基於合理相信有違反食品藥妝法之事實正在發生或已經發生，始受保護。其中，要求通報者主觀上須具備善意信賴之要件，客觀上亦須合理相信已構成違法之行為。其次，

⁸³ FDA Food Safety Modernization Act, 21 USC 2201.

⁸⁴ U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION, Report Suspected Criminal Activity, available at <http://www.accessdata.fda.gov/scripts/email/oc/oci/contact.cfm>.

⁸⁵ See OSHA Interim Final Rule Outlines New Whistleblower Protections for Food Company Employees, THE OFW LAW BLOG, (Feb. 17, 2014), <http://agfdablog.com/2014/02/17/osha-interim-final-rule-outlines-new-whistleblower-protections-for-food-company-employees/>.

通報者無須證明確實有違法行為存在，縱然通報事實非屬真實，只要該當合理相信通報事實為真，即可受到保護。

綜此，本文以為，通報者僅須證明其合理相信事業單位有違反相關法令之事實，而毋須證明確有違法之事實，除了減輕通報者於通報程序方面之負擔，亦可提高保護通報者權益之目的，故如此立法，殊值參考。事實上，如此立法模式，與我國司法院大法官解釋第 509 號解釋之意旨中所謂真實惡意原則有異曲同工之妙。

(c) 獲得保護之程序

申請保護須於報復行為後 180 天⁸⁶內向職業安全與衛生署（OSHA）為之。申請方式，以口頭或書面均可，且不限於特定語言。如通報者進行申請保護行為時，依 FSMA 之規定，助理部長（Assistant Secretary）須依初步證明之指控內容，決定是否對通報者實施保護措施⁸⁷。申言之，通報者僅須於通報內容中表明其因為雇主之決定而有受保護之原因即可。再者，依 FSMA 之規定，如有必要，助理部長約談通報者，以決定是否對通報者實施保護措施。且所謂必要，係指非與通報者約談，無法繼續調查可言。

有關上述申請保護期間之限制規定，可能係立基於法律秩序之安定性、證據蒐集之可能性、實施保護措施之即時性與有效性等等理由而立法明訂之。對此，我國在立法上是否有必要明定如此規定，有待商榷。

(d) 保護措施

若受理機關（通常係 Assistant Secretary）認為通報係屬有理由，得命雇主為以下事項：對於違法事項為合理之處理、要求雇主回復原狀、命雇主給付積欠之工資或負擔損害賠償、負擔通報者之律師或專家證人之費用⁸⁸。於後階段，如通報者不服助理部長之決定，則得向該管法院提起訴訟，以資救濟。如助理部長未於法定期限內做出決定，通報者亦

⁸⁶ See *United States: OSHA Issues New Whistleblower Rule Under Food Safety Modernization Act*, MONDAQ, (Mar. 1, 2014), <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/296506/food+drugs+law/OSHA+Issues+New+Whistleblower+Rule+Under+Food+Safety+Modernization+Act>.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.*

得向該管法院提起訴訟。又，保護措施尚包括任何有關通報行為之訴訟程序中作證、參加訴訟之各種保護措施。

據此，本文以為，就主管機關得命雇主應採取之保護措施之類型（例如命雇主負擔通報者之律師或專家證人之費用）似可作為我國法在訂定保護措施類型之參考。

(e) 結論

評析食品安全現代化法案，可以看到，美國對於關乎全民健康這樣重要的社會法益，於其相關的通報者保護上不斷細緻以及全面化，讓我們看到，分散立法模式下，得以依據該法規欲保護的法益，隨時彈性調整保護之強度以及廣度，這樣的彈性值得我國作為相關立法時的參酌。

一個法案的制定，往往是現實以及理想的折衝調和，制定私部門通報者保護法，並不是為了鼓勵通報行為，反而，通報行為的層出不窮，也可能反映了某些體制面上的不足。而是希望，藉由內部員工的通報行為，預先防範可能造成公益侵害的情況，達到對於公共利益的維護。如何讓企業員工因為通報者保護法案的設立，而願意執行通報行為，以達到維護公益的目的，是我們在制定法案時需要反覆考量的。唯有當企業員工對於通報者的相關保護有信心，以及在衡量其可能付出的成本後，認為藉由通報後可能達到的利益遠大於其成本，才能誘使員工去進行通報，也就是說，如果沒有企業員工對於私部門通報者保護法案的信心，使其願意通報，通報者的相關保護便也無用武之地。

(8) 美國法公益通報者保護之問題

美國法在制定沙賓法（Sarbanes-Oxley）後，仍存有公益通報者保護的問題。其中一點是由於實務上的限縮，導致沙賓法（Sarbanes-Oxley）所可保護的範圍變的狹小，舉例而言，紐約金融服務業的員工不會受到紐約勞工法的保護，但同時紐約的法院亦拒絕公共政策相關的通報者對受到的報復行為提出私人訴訟的權利。整體而言，因美國勞工部和法院對沙賓法（Sarbanes-Oxley）的限縮適用，使得許多員工無法受到補償或是必須過重負擔舉證的責任，而對於針對輕微的財務不正確行為或是詐欺提出通報的勞工，補償也是被限縮或甚至是沒有補償⁸⁹。

⁸⁹ Jonathan Ben-Asher, *New and Improved Whistleblower Protections for Employees*,

此外由於美國除了聯邦各個公益通報者保護的相關法規，尚有各州的州法，不同法律間的適用，亦即是否有優先的順序等，亦成為實務上一有待解決的問題。雖然美國最高法院曾承認3種情況下州法會被優先取代：(1) 聯邦法明確指出何州法被取代、(2) 國會指出何州法應被取代、(3) 聯邦法有重要性之處⁹⁰，然而在個案上卻仍可能有所爭議，舉例而言，美國首先制訂了「航空公司解除管制法」(Airline Deregulation Act，以下簡稱ADA)，並且在立法中闡述在有關價格、路線及服務的規定部分，其優先於州法，但因為何謂「服務」並不明確，造成法院不同的解釋。在之後則訂定了「聯邦組織通報者保護計畫」(Federal Whistleblower Protection Program，以下簡稱WPP)，作為ADA的修正。在WPP下，員工並不可以直接對雇主提出訴訟，而必須先對勞工部提出申訴及調查程序⁹¹，但是WPP本身並未訂立優先條款，亦未提及優先性，也未提及其是否為ADA優先條款擴張之範圍⁹²。因此在法院上的適用便產生爭議。第八巡迴法院認為ADA優先，而第三、第九、第十一巡迴法院則採相反見解，認為ADA並不優先於州法院，且WPP並不修改或擴張這個範圍，因此航空公司的員工可以於州法院對其雇主提出訴訟，且將鼓勵違法行為之舉報，並確保飛安最高層級的安全，各法院間產生了見解上的歧異。

另外一個實際上的問題是，在制訂了沙賓法(Sarbanes-Oxley)之後，美國證管會卻未必有足夠的人手可以應付龐大的案件量，自2012年8月開始了通報者保護的辦公室成立後，證管會一天約收到7件以上的公益通報，然而其中僅有2至3件有調查的必要⁹³，無疑使證管會的人手陷入了極度的忙碌中，這也是制定公益通報者保護必須考量的問題。

<http://www.rcbalaw.com/assets/files/New%20and%20Improved%20Whistleblower%20Protection%20for%20Employees.pdf>.

⁹⁰ Rachel Goodson, *The Adequacy of Whistleblower Protection : Is the Cost to the Individual Whistleblower too High?*, 12 HOUS. BUS. & TAX L. J. 161, 176(2012).

⁹¹ Katie Lynn Patrick, *Airline Employees Are Not Reporting Violations Because They Lack Adequate Whistleblower Protection : Are You Ready For Takeoff ?*, 46 VALULR 211, 227(2011).

⁹² *Id.*, at 228.

⁹³ Ian Thoms, *SEC Enforcement Division Buried In Whistleblower Tips*, Law 360, <http://www.law360.com/articles/347095/sec-enforcement-division-buried-in-whistleblower-tips>.

附表六美國法中五個與通報者議題相關法律之綜合整理

	False Claim Act	Dodd-Frank Act	Sarbanes-Oxley	OSHA 主管與公益通報相關之法律	食品安全現代化法
保護對象	任何人都得以政府的名義提起民事訴訟。	擴大雇主的範圍，包含公開發行公司的子公司員工。 保護在消費金融服務的員工。	有依據 15 U.S.C. Sec. 78l 登記股票的公司或是依據 15 U.S.C. Sec. 78o(d)提交報告的公司，以及其子公司、財務資訊包括在其合併報表中的公司或是國家認可評級組織，或是其主管、員工、承包商、分包商或代理商。	勞工。	包括現職或曾受雇員或工作者，以及其他任何自己之僱傭關係將受到企業影響之人，及於其上、下游廠商之勞工。
通報範圍	對政府為不實請求或詐欺等行為。	須是原始資訊。任何違反 Title X 的規定，或跟消費金融保護局管轄有關的法律。	觸犯 18 U.S.C 1341（詐騙）、1343（電信詐欺）、1344（銀行詐欺）、1348（證券或期貨詐欺）、SEC 規範或任何聯邦法中與對股東詐欺有關的法律。	共 17 部法律，包含石綿災害、乾淨空氣、安全飲用水、有毒物質、固體廢棄物、聯邦鐵路安全、消費者產品安全等。	有違反食品藥妝法之事實。

通報對象	美國聯邦法院	美國證管會 (SEC)	(A)聯邦規範或法律執行機關 (B)國會人員或是國會委員會 (C)對員工有監督權限之人或是為雇主工作而有權調查、發現或終止不正行為之人	依各該法律規定	食品藥物管理局(FDA)
賠償範圍	可獲得拖欠薪資的2倍金額以及利息、及其他遭受歧視的損失,包含訴訟費用和合理的律師費用。	雇主應回復其應有之地位、賠償2倍的金額及利息、賠償訴訟費用、專家證人費用和合理的律師費用。	職務的恢復、薪資的補發、因為歧視而受得到的特殊損害補償,包括訴訟費用、證人費用和合理的律師費用。	積欠工資、復職、賠償勞工所支付的律師和專家證人費	回復原狀、命雇主給付積欠之工資或負擔損害賠償、負擔通報者之律師或專家證人之費用。

獎勵措施	可取得政府獲得之罰款的一定比例。	當 SEC 收到的 recovery 超過 100 萬美元時，檢舉成功的通報者可獲得該筆金額中的 10-30% 作為獎勵。	參考 SEC 在 2011/5/25 發布自 2011/8/12 生效的確定準則（Final Rules）。	未提及	未提及
受不利益之後的救濟程序	未提及	侵害發生或是員工意識到侵害發生的 180 天內向美國勞工部（DOL）提訴、DOL 應在 30 天內做出決定、兩方可在 30 天內提出反對，並請求聽證。	向美國勞工部（DOL）提出告訴，若 DOL 沒有在 180 天內完成程序，則可以重新向聯邦地方法院提起訴訟，但該超過 180 天之情形不可是因為員工本身的惡意所造成。	向職業安全衛生署控告，控告必須在事實發生日後 30 天內提起，該署收到控告後會先進行斡旋，斡旋不成進行調查，若認定確有不當歧視或解僱行為，會發出「決定書」	須於報復行為後 180 天內向職業安全與衛生署為之。

2. 英國法

英國公益揭露法（The Public Interest Disclosure Act 1998，PIDA）於1999年7月2日施行，本法立法目的在於保護勞工有權揭露或告發其雇主的不法行為，而免於遭受解僱或其他不利的待遇，至此勞工為公益而揭露的處境，相較於以往在普通法下對於勞工保護的不確定性，終獲大幅的改善。

(1) 立法背景

由於在職勞工對於雇主有契約上的保密義務，故在本法未通過前，有關通報或舉發雇主不法行為的情形，大都由離職勞工所為。因此早期雇主因勞工有保密之義務，故不擔憂在職勞工有揭露公司不法資訊之可能⁹⁴。

英國法院於判例法中，對於勞工通報雇主不法情事，採取「保密義務不適用於有關公共利益之揭露」的見解，突破了保密義務之絕對性，並逐步確認有關刑事不法、民事詐欺行為、民事不法行為違反產業行政規範或侵害投資人利益之行為、對公眾有誤導或構成違憲之行為、導致司法誤判及其他有為公共利益之行為之有關機密不得作為保密標的⁹⁵。例如在 *Initial Services Ltd v. Putteril* [1968] Q.B. 396 一案中，上訴法院基於「對於通報不法行為無保密義務適用」(there is no duty of confidence as to the disclosure of an iniquity) 之理論，主張若向主管機關，揭露或通報符合公眾利益的事項，洵屬合法且正當，判決卻認為保密義務無法限制勞工通報雇主不法行為之權利⁹⁶。

惟判例法之缺點則在於一般人難以預測結果，例如在 *Thornley v. Aircraft Research Association* (EAT 669/76) 與 *Distillers Company(Biochemicals) Ltd v. Times Newspapers Ltd* [1975] 1 All E.R. 41 兩個案例中，法院則認為勞工保密義務優先於公共利益⁹⁷，因此因通報行為可能涉及之法律風險將導致許多勞工對於通報不法情事卻步，且判例法只能於個案中消極地免除通報者責任，無法積極地提供全面性的保

⁹⁴ 黃銘傑，組織內部不法資訊揭露法制之研究，行政院研究發展考核委員會，頁 71（2005）。

⁹⁵ 王松柏，前揭註 4，頁 204。

⁹⁶ 王松柏，前揭註 4，頁 192。

⁹⁷ 王松柏，前揭註 4，頁 193。

護措施。

直至 1980 年至 1990 年後半，英國發生許多重大公安事故與企業醜聞，例如 1987 年的自由先驅企業 (the 1987 capsizing of the Herald of Free Enterprise)、1988 年克拉珀漢樞紐鐵路大撞車 (the 1988 Clapham Junction rail crash)、1991 年國際商業信貸銀行醜聞 (the 1991 Bank of Credit and Commerce International Scandal)⁹⁸，且事後調查發現，在事情發生之前已有勞工得知相關資訊，但恐遭管理階層報復而不敢向雇主揭露，或是揭露後但雇主不予理會，造成錯失採取有效措施，即可預防這些有跡可循災難發生的機會⁹⁹。在一個以律師為主要成員之公益團體 (Public Concern Work) 之推動下，英國社會逐漸體認到資訊揭露者對於社會公益之重要性，並有制定專法提供此種勞工必要之保護，使其在執行職務的過程中發現不法弊端時勇於揭發，防止弊害的擴大並促進社會公益¹⁰⁰，英國國會乃於 1998 年 7 月 2 日頒定施行公益揭露法 (Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA)。

(2) 立法目的

英國公益揭露法共分成 18 sections，以增修的方式穿插在勞動權利法 (Employment Rights Act 1996, ERA)，而該法之制定目的不在完全推翻勞工對於雇主之忠實及保密義務，而是在公共利益與雇主利益發生衝突時維持必要之均衡¹⁰¹。

在 1993 年工會改革及勞動權利法 (Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993, TURERA) 尚未通過前，若要提起不公平解僱之訴訟，勞工必須先滿足一定服務年資的要求 (qualifying service)，否則即有當事人不適格的問題。但在「工會改革及勞動權利法」通過後，即廢除該提起訴訟年資的限制，該法第 28 條規定，勞工無論其服務期間的長短，若以合理的方法，提出有關勞工合理相信其工作對健康或安全有害或可能有害的疑慮，該勞工即可受免於解僱或解僱以外不當行為的

⁹⁸ 謝棋楠，前揭註 62，頁 49。

⁹⁹ 陳一銘，內部人吹哨機制之建構與公司治理——以勞工吹哨為中心，台北大學法研所碩士論文，頁 41 (2007)。

¹⁰⁰ 林意玟，我國公司治理與通報者保護，交通大學科技法律研究所碩士論文，頁 43 (2009)。

¹⁰¹ 王松柏，前揭註 4，頁 204。

保護，而該規定又為 1996 年勞動權利法（the Employment Rights Act 1996, ERA）所承繼，即勞動權利法第 44 條(1)(c)及第 100 條(1)(c)，其規定雇主不得因勞工以合理的方法向雇主反應對健康及安全有害或可能有害的事項，而解僱或以解僱以外的作為或不作為侵害該勞工之權益。而若解僱原因係屬第 100 條(1)項各款之事由，則該解僱將被推定為不公平的解僱。而 1998 公益通報法是安插於 1996 勞動權利法的條款之下，不論其工作時間的長短或年齡，1998 公益通報法給予勞工免於受到短期解僱與被全部解僱的命運。受僱者所為的資訊揭露或訴訟是有關其雇主的行為時，則會因 1998 公益通報法而增加對這些受僱者的保護。

在公益通報法通過後，勞工揭發或通報雇主不法行為而遭解僱的可能性，將大幅的降低。本法最重要的目的在於保護勞工免於因為對雇主以外的人做適格的揭露而遭解僱或其他侵害，並且不論其僱用的期間長短或是年資。

公益揭露法以揭露對象的不同，設定不同門檻，期待勞工對最能直接矯正缺失、避免公益受損者為揭露，包含勞工所屬公司或機關及負責監督的政府機關，因此立法目的也包含鼓勵引導公司設置內部揭露程序，減少勞工直接對外揭露影響雇主之利益¹⁰²。該法制訂後，勞工為公益而揭露的處境，相較於以往在普通法下，對於勞工保護的不確定性，終獲大幅的改善；且對於雇主之報復，受保護之勞工可循工業法庭體系獲得救濟，其救濟措施包括無上限的財務性賠償（Unlimited financial compensation）和命令雇主使勞工復職（Chicago Bar Record, 1984:168）¹⁰³。

(3) 立法模式

該法為全球第一個採概括規範方式之通報法典，採取單一法典之立法方式，以概括、抽象的用語規範通報對象事實，而不限於某特定領域，惟，該通報之內容必須具有適格性，亦即該當本法第 43B 第 1 項明列之項目，方屬適格之通報。且不限於特定領域之違法事項，不區分公私部門員工皆一體適用本法。

¹⁰² 王松柏，前揭註 4，頁 209-210。

¹⁰³ 謝棋楠，前揭註 62，頁 50。

本法較為特別的是：透過不同密度的規範保護要件，達到內部通報優先原則，建立了 Tiered Disclosure Regime。在本法頒布之前，英國的普通法對於勞工揭露之重點則是在勞工違反「忠實義務」及「保密義務」之通報行為是否涉及公益，用以決定其通報行為之正當性。

本法第 1 節第 43A 條到第 43L 條，規範通報主體、通報對象事實、通報之受理單位及其他相關保護要件，架構本法之主要通報程序。而第 2 節以下，則主要規範通報者之保護措施，包含避免受不利處分與解僱之權利、救濟程序、暫時權利保護措施、賠償額之審定等其他相關事項，整理如下：

(4) 通報主體

本法適用於「勞工」，依 43K 之規定，包含以下之人：

有僱傭契約關係下之勞工 (employee)、承攬契約關係下之承攬勞工 (independent contractor)、派遣勞工 (agency works)、在家勞工 (home works)、公共醫療關係下 (National Health Service) 之人員 (例如 NHS 之醫生與護士)、接受職業訓練之人員 (trainees)、公務員 (Crown employee)、警察人員 (Police officers)。不以雇主與勞工間有直接契約為限，對於 employee 之定義採取較廣泛之理解。

而 2013 年制定之企業與法律改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act, ERA) 針對原本的 ERA 進行修正後，s.20 ERA 擴張了 s.43 ERA 中關於勞工之定義，將受保護之受僱員種類延伸。這項改變使得受到法律保護的勞工範圍擴張到 NHS (National Health Service) 中工作的勞工。並在 s.20(7) 的規定下，授權 the Secretary of State 擁有增加更多勞工種類之權利。此外，已離職之員工對於公司的通報是否仍受到保護，從 *Onyango v. Berkeley Solicitors* [2013] IRLR 338 案判決中，則可以得到肯定的答案¹⁰⁴。

本法所指勞工不包括從事與國家安全保障 (National security) 有關之情報人員、軍事人員、慈善團體 (無僱傭契約) 之志工 (volunteers)、獨立董事。

其中需要注意的是，本法雖亦適用於公務員，但軍事、情報機關並

¹⁰⁴ *Onyango v. Berkeley Solicitors* [2013] IRLR 338.

無適用。而警察雖原本亦排除於 PIDA（公益揭露法）之適用範圍外，於 2002 年後，Police Reform Act（警政改革法）修正後，警察的公益通報行為合法化，並有專職機構接受其通報。此外，自 *Fecitt v. NHS Manchester* [2012] ICR 372 案法院判決中可以得知工作應徵者也不包含在該法之通報主體當中¹⁰⁵。

(5) 通報對象事實

依本法第 43(B)之規定係指已經發生、正在發生、可能發生之

A. 犯罪行為

只要是應受刑事處罰之行為，不論危害程度如何皆屬之，即使違反行為非為刑法法典所非難，而是其他法律的罰則對違反特定規定之人處以刑事制裁者。勞工只要合理相信所欲揭露之事時構成刑事不法行為即可，期待基層勞工能知道所揭露之行為構成刑事上的何種罪即對於刑法的詳細內容有所了解乃是不切實際且有違制定法政策之要求¹⁰⁶。

B. 違背任何法律規範義務之行為

C. 導致錯誤裁判之行為

D. 危害個人健康或安全之行為

E. 破壞環境之行為

F. 隱匿上述行為之資訊

員工合理的相信雇主有故意掩飾其不法、不當行為者，則原本的不法、不當行為即嗣後之隱藏行為都是受制定法保護之資訊，而得由員工加以揭露。

應注意者，即該揭露之事項不限於機密訊息，也不需要與員工職務有關，特別值得注意的是，本法之適用具有域外適用的效力，即違法地不以在英國發生為限，違反之法律亦不以英國法為限，行為違反外國法的揭露，亦屬適格揭露。

如果因揭露而觸犯任何法律，該揭露的資訊將不構成適格的揭露，

¹⁰⁵ Dr. Joseph LEE, UK Whistleblower Law and Practices: corporate governance, social responsibility, and regulatory innovation, 發表於「2014 年企業法律與財經刑法國際研討會——以公益通報者保護為中心」研討會，頁 18（2014）。

¹⁰⁶ *Babula v. Waltham Forest College* 2007 IRLR 346, CA. 本案推翻勞動上訴法院在 *Kraus v. Penna plc* 2004 IRLR 260 之見解。

例如政府機密法（Official Secrets Act 1985）所禁止的揭露。至於律師仍受保護客戶秘密義務的要求，不得將其客戶的秘密予以揭露，或是公司內部顧問，也不得揭露公司之機密。

而勞工之合理相信係指能依據過去、目前或者將來發生的事實，該相信必須要合理，這意味法院將審查在所有情形下，該勞工之相信是否合理。而所謂相關違法行為（relevant failure），係指上述 A 到 F 的各項事由的總稱¹⁰⁷。

需要注意的是，通報之事項需要是具體資訊的陳述（Information），不能只是斷言（Allegation）或是意見（Opinion）。於 *Geduld v. Cavendish Munro Professional Risks management Ltd [2010] ICR 325* 案中，法院即清楚表明對於資訊以及斷言的區別¹⁰⁸，判決中指出：

[W]hen considering the meaning of a protected disclosure under the Employment Rights Act 1996 s.43B(1) there was a distinction between "information" and an "allegation". A letter which contained allegations but no information did not amount to a protected disclosure.

(6) 通報程序

本法於通報程序設計有不同階段之通報方式及程序規範，透過通報程序要件之寬嚴來引導通報者先為內部通報之程序，以下整理三種通報程序：

內部通報

A. 主觀要件（43B）

(a) Reasonable belief

於 *Babula v. Waltham Forest College [2007] ICR 1026* 案判決中，可知，只要通報者合理相信該通報事實，即使最後被通報者的行為並不足以構成違法，其通報也納入可受保護之範圍¹⁰⁹。

於 2013 年，企業與法律改革法案（Enterprise and Regulatory Reform

¹⁰⁷ 黃銘傑，前揭註 94，頁 75。

¹⁰⁸ Dr. Joseph LEE，前揭註 105，頁 19（2014）。

¹⁰⁹ 同前註，頁 23。

Act, ERA) section 18 針對原本的 ERA 進行修正¹¹⁰，刪除 43B 原本規定受保護之通報者主觀要件中之「善意」(good faith)的要件，但要求該通報行為必須是基於公共利益(in the public interest)所為，而此處之公共利益係指：

- I. 違背任何法律規範義務之行為
- II. 導致錯誤裁判之行為
- III. 危害個人健康或安全之行為
- IV. 破壞環境之行為
- V. 隱匿上述行為之資訊

這樣的修正，可使通報者對於關係到自身利益，同時也關乎於公眾利益的通報事項，在認定其是否屬於可被保護的通報行為時，不會因為其關係到通報者利益，而被認定為該通報不具有善意¹¹¹。

B. 揭露對象

- (a) 雇主或其他應負責之人 43C(1)(a)(employer or other responsible person)
- (b) 法律顧問 43D(legal adviser)
- (c) 政府首長 43E(minister of the crown)
- (d) 指定機關 43F(prescribed person)

依 1999 年英國工商部發布的「公益揭發規則」，即 The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999，指定了揭發之對象機關。列舉如 health and safety, environment agency, office of fair trading 等 50 個左右行政機關。向指定機關揭露時，勞工除了合理相信資訊實質上真實之外，尚須合理相信所揭露之內容屬該監督機關權限範圍內所監督的事項，由於勞工向事業之監督機關動機通常是基於公共利益，且監督機關對於所取得資訊有保密義務，雇主較不容易遭受損失，被列為內部揭露事項，勞工受到保護的要件門檻較低。

¹¹⁰ Stephen Musgrave, Alice Dunn, Whistleblowing – Goodbye "in good faith", Hello "in the public interest" – and wider issues, Bird & Bird, <http://www.twobirds.com/en/news/articles/2013/uk/whistleblowing-goodbye-in-good-faith-hello-in-the-public-interest--and-wider-issues> (last visited: June 30, 2014) .

¹¹¹ Dr. Joseph LEE, 前揭註 105, 頁 24。

外部通報

A. 主觀要件

- (a) Good faith (揭露動機出於) 善意 43G(1)(a)
- (b) Reasonable belief 合理相信 (其所揭露之資訊為真實) 43G(1)(b)

B. 外部揭露合法要件

- (a) 揭露動機並非為了個人獲利 43G(1)(c)
- (b) 因雇主的因素取得外部揭露之正當性 43G(1)(d)：依據 43G(2)，正當性係指勞工合理的相信將會因揭露行為而受害、合理相信向雇主通報揭露的事實會被隱匿或是毀損、已先向雇主或指定機關通報而內部揭露相對人卻未採因應措施。
- (c) 外部揭露行為須為合理 43G(1)(e)：依據 43G(3)，合理性判斷或考量標準包含：外部揭露對象的身分、不法事實嚴重程度、不法事實是否持續進行、對第三人的保密義務、對過去揭露行為的因應、勞工於內部揭露是否遵守雇主所訂之程序。

C. 通報對象

對於內部通報受理單位以外之個人或團體進行通報，例如媒體、警察、股東、指定機關以外之監督機關、國會議員、被害人等進行外部揭露。於 *Kay v. Northumberland Healthcare NHS Trust* 案中，通報者雖向外部媒體通報，最後卻勝訴¹¹²，係因通報者並不知道其任職機構的內部通報政策，且其通報事項係重大公共事項。

¹¹² Dr. Joseph LEE，前揭註 105，頁 22。

特別重大不法情事通報（43H）

為不當事項的外部揭露，一般通報均應遵守上述階層式之原則方受保護，惟於面對特別嚴重之不法情事時，設有例外規定。

A. 主觀要件

- (a) Good faith (揭露動機出於)善意 43H(1)(a)
- (b) Reasonable belief 合理相信 43H(1)(b)(合理相信其所揭露之資訊為真實)

B. 其他要件

- (a) 揭露動機並非為了個人獲利 43H(1)(c)
- (b) 該不法情事特別重大 43H(1)(d)
- (c) 衡酌一切情勢，得認為該通報係屬合理 43H(1)(e)

(7) 保護措施

A. 不正當解僱之禁止

依據本法第 103A 條的規定，通報者若因受本法保障下所為之通報行為而遭解僱，係屬「不正當解僱」。而當雇主以勞工通報為由或以之為主要理由將勞工解僱時，當事人若能證明其符合本法之保護要件時，該解僱將被法院推定為不正當（unfair）。

B. 不利益處分禁止

依據本法第 47B 條第 1 項規定，在通報者之通報受本法保護的情況下，其有權不受到雇主任任何的侵害，此侵害包含積極地不利處分與消極的不利處分，如拒絕給予升遷機會、隨意調動工作地點等、懲戒處分、人事異動、設備之禁止利用、不提供訓練等，亦包含「恐嚇」通報者將執行上述不利處分之行為¹¹³。2013 年企業與法律改革法（Enterprise and Regulatory Reform Act, ERRA）再針對勞動權利法（ERA）所建立之相關通報制度進行調整、修正，s.19 ERRA 引進了關於個人責任之新規定，勞工只要因通報者而遭受到來自其他員工或是雇主之代理人之故意作為或不作為的損害時，依 47 B（1B）(1C)之規定，該行為視為雇主所為之行為，而不論雇主是否知悉或是同意該行為，雇主與引起損害結果的勞

¹¹³ 柏尾哲哉，英国における公益通報者保護の現状と課題--公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）の制定について，自由と正義，第 662 号，2004 年 4 月。

工負相同責任。惟此代位責任之規定，依 47B (1D) 之規定，雇主可以證明其已採取合理之措施來避免其員工引起該損害作為抗辯¹¹⁴。同樣地，造成損害之勞工亦可依 47B (1E) 為抗辯，主張其行為是在基於合理信任其雇主之指示並未違反相關法律之規定。

C. 暫時權利保護制度

依據本法第 128 條規定，為避免勞工在解僱後至法院審理終結前所遭受損失持續擴大，並使其勝訴後有較佳機會回復原職或重新受僱，勞工得於解僱後七日內向法院申請暫時權利保護 (internal relief)。

D. 禁止通報之約款無效

依據本法 43J 之規定，任何在契約中約定禁止勞工為合法揭露的約款皆為無效，因此雇主不可禁止勞工進行合法揭露。

(8) 救濟 48(3)

自受不利處分或是持續性之不利處分終止之日起三個月內，得向勞動法院提起訴訟，不利處分與揭露行為之因果關係由雇主負舉證責任

A. 回復原職 114(2)：

法院命令原雇主恢復被解僱者之原職，雇主應該以視同未發生解僱情勢的方法對待勞工。考量要件參考 116(1)。

B. 重行僱傭 115(2)：

當法院認為回復原職不可行時，考慮改以工作性質類似且其勞動條件亦與原工作相當者僱傭的可能性，考量要件亦為 116(1)。

C. 損害賠償：

(a) 基本賠償(Basic Award)119(2):單純賠償勞工失去工作而令雇主所為之給付，其計算取決於勞工之服務年資。

(b) 補償賠償(Compensatory Award)123:賠償勞工因被解僱所遭受之其他損失。

(9) PIDA 實行結果調查

雖然 PIDA 立法已超過十年，民眾對於法律的認識度卻不高，根據 Public Concern At Work 於 2011 年的調查，21%的受訪者表示英國

¹¹⁴ *Supra* note 110.

並沒有有保護通報者的法律，56%的受訪者則表示並不知道有保護通報者的法律，可見 PIDA 的推廣尚非充足¹¹⁵。

而當問到任職的公司內部有無通報者的政策，以提供欲通報者可以通報的途徑時，23%的受訪者表示沒有，32%的受訪者則是回答不知道，雖然較 2009 年調查結果的 27%與 34%少，但可見有通報者政策的公司仍是相對少數¹¹⁶。

然而，當員工沒有信心將可能的貪腐、危險或是不當行為告知雇主時，29%的員工表示不知該告訴何人，10%的人表示將不會告知任何人。這顯示了雖然 PIDA 已經施行 10 年，並且民眾對於通報行為也有更為正面的評價，許多個人仍然不知道該向何人通報，因此應該建立更安全的選項，避免員工保持靜默。

學者認為或可考慮建制公益揭發的機構，不只是具有公益揭發者保護的象徵意義，且可具有調查事項、對產業提出建議、代表公益揭發者、控制和檢視立法影響以及教育大眾的功能¹¹⁷。

如上所述，目前有許多文獻針對英國公益通報制度進行更進一步的實證研究，多發現其專法並未達到理想之效果。然而，此是否代表專法之型態仍有缺點，而我國應無採取專法型態之必要？實則，對於英國專法之效果雖為學說廣為批評，惟大部分重點係在於其內涵未臻完善、通報者之定義不妥¹¹⁸、以及相關條款設計不當¹¹⁹...等等。而在英國最新關於英國公益通報效果之爭論中，亦有論者主張對該法之批評並非純因其本身之問題，甚至將公益通報法譽為西方世界最先進法案之一¹²⁰ (one of the most progressive Acts in the western world)。

¹¹⁵ PUBLIC CONCERN AT WORK, WHISTLEBLOWING: BEYOND THE LAW, THE BIENNIAL REVIEW 17 (2011).

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ David Lewis, *Ten Years of Public Interest Disclosure Act 1998 Claims: What Can We Learn From The Statistics And Recent Research?*, 39 INDUS. L. J. 325, 328(2010).

¹¹⁸ David Lewis, *Whistleblowing at Work*, A&C Black, 128 (2001).

¹¹⁹ Peter Yeoh, *Whistleblowing laws: Before and after Sarbanes-Oxley*, <http://www.palgrave-journals.com/jdg/journal/vaop/ncurrent/abs/jdg20145a.html#close> (last visited: Nov. 6, 2014).

¹²⁰ Whistleblowing laws to be overhauled as new claims emerge over NHS trust, the guardian: <http://www.theguardian.com/politics/2013/feb/15/whistleblowing-laws-overhauled-nhs-trust> (最後點閱時間：2014 年 11 月 6 日)。

鑑此，本計畫以為，專法之型態仍有其優點，但實行之結果仍有賴具體內涵之整體設計以及相關法制之配合。故英國等之單一立法體系，仍應有參考之價值。

附表七英國 PIDA 之整理

	Public Interest Disclosure Act
部門分類	公部門 / 私組織
通報主體	依本法 43K 之規定勞工(worker)，不包括從事與國家安全保障 (National security) 有關之情報人員、軍事人員、慈善團體 (無僱傭契約) 之志工 (volunteers)、獨立董事
通報對象事實	- 所有已經發生、正在發生、可能發生之 - 犯罪行為 - 違背任何法律規範義務之行為 - 導致錯誤裁判之行為 - 危害個人健康或安全之行為 - 破壞環境之行為 - 隱匿上述行為之資訊 - 特別嚴重之情事
通報程序	- 內部通報： 向雇主或其他應負責之人、法律顧問、政府首長、以及由英國於 1999 年所頒布的公益揭發規則中所指定之機關通報之程序。 - 外部通報： 對於內部通報受理單位以外之個人或團體進行通報之程序，例如媒體、警察、股東。 - 特別重大不法情事通報： 面對特別嚴重之不法情事時，可直接為外部通報之程序。
保護措施	- 不正當解僱之禁止 - 不利益處分禁止 - 暫時權利保護制度 - 禁止通報之約款無效
救濟程序	- 回復原職 - 重新僱傭
賠償	- 基本賠償 (Basic Award) - 補償賠償 (Compensatory Award)

3. 日本法

(1) 告發制度之演變

從早期 1960 年代開始至 1980 年代，在日本的企業或是組織中，即有許多的工會組織成員、或是身兼理事或會員身分之勞工，利用揭發（或是告發）企業內部的各種違法行為來當作要脅團體協商之籌碼¹²¹。像是著名的「日本計算器事件」、「トナミ運輸事件」等。到了 1990 年代後期，由於工業團體之弱化以及個別勞動條件之限制，告發的程序逐漸從工會組織之集團告發，轉變為取代集團性的個別勞工為主之個別告發，而告發的目的也從要求團體協商之有「不正目的」的方式，轉變為主要是立基於社會公益取向的純粹針對不法情事之告發。而在 2000 年以後，更是透過勞工的「內部告發」揭發了許多方面的違法經營行為（企業醜聞），在醫療、食品、核能、汽車方面等等的領域都有醜聞的傳出。

這些經由告發才得以水落石出之企業相關不法經營情事，於 2000 年後不斷地在日本反覆的發生。不僅影響了消費者與市民對於自由市場供應商的信賴與利害關係，更影響整個社會對於企業與組織的負面觀感。「日本經濟團體聯合會」對於類似案件一再發生的發生的主因指出為一「企業太過於重視自身業績和利益之追求，再加上董事與勞工之輕視論理，從而進行了踰越社會規範和常識的行動，最終引發了違法行為。」而對於這樣層出不窮的企業不法經營醜聞，日本民間社會上出現了兩種聲音：（1）考慮建立內部告發者之保護制度，（2）不建立保護制度，而是從企業本身的自淨功能去著手¹²²。前者係為透過立法的手段，給予通報者明確的保障；而後者則傾向於使企業或組織開始正視「企業合法經營」體制之必要。但總的來說，西元 2000 年的初期，因為日本企業層出不窮的醜聞接二連三被掀開的緣故，日本國內對於「內部告發」之相關議題之關心極度上升。

(2) 日本國內於公益通報者保護法訂立前之法制狀況

日本在訂立公益通報者保護法之前，並無一概括性的通報法案，但

¹²¹ 林良榮，「論企業內部告發（揭弊）之勞工保護—以日本『公益通報者保護法』為中心」，公益揭發—職場倫理新趨勢公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集，巨流，頁 112（2010）。

¹²² 日本經濟団体連合会，「企業行動憲章實行の手引(第三版)」，頁 43（2002 年 10 月）。

有許多分散在個別法律中，保障勞工相關權益之法規，例如「労働基準法」第104條，其規定勞工如將雇主違反該法之情事通報相關監督機關，雇主不得以此為理由去解僱勞工或處以不利處分。其他類似法律尚有「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」第66條第2項、「労働衛生安全法」第97條、「賃金の支払の確保等に関する法律」第14條、「労働者派遣事業の適正營運の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」第49條之3、「家内労働法」第32條、「船員法」第112條、「船員災害防止活動の促進に関する法律」第64條、「港湾労働法」第44條、「じん肺法」第43條之2、「鉱山保安法」第50條等¹²³。

在實務的應用方面，通報者之通報行為符合上開法規之該當要件時，當然受其保障。可是當發生有模糊地帶或是尚待解釋之空間時，日本法院在公益通報者保護法訂立前，事實上累積了許多關於勞工通報的相關判決，內容大多涉及企業以勞工進行通報為由，將勞工以解僱或是其他不利措施之處分。多數法院的判決都能利用日本的民法原則妥善解釋，如適用信義誠實原則（日本民法第1條第2項）、權利濫用禁止（日本民法第1條第3項）、公序良俗（日本民法第90條）、債務不履行（日本民法第415條）與侵權行為（民法第790條）等規定，來主張解僱或是調職等不利處分之無效，當事人也能依此為請求權基礎來請求損害賠償¹²⁴。

總的來說，法院在處理上開案件之時，主要係利用明訂於勞動基準法第18條之2的「解僱權濫用」之法理。所謂的解僱權濫用法理，係為在判定雇主所為之解僱有效前，須具備二個原則：第一，客觀上合理之解僱理由；第二，雇主須與一般之通念相當，亦即具備社會相當性。其中，所謂「客觀上合理之解僱理由」，包括四類，分別為：（1）勞工無法提供勞務、或欠缺、喪失勞動能力或適格性；（2）勞工違反勞動契約之義務規範或服務規律之行為；（3）基於經營上之必要理由；（4）工會基

¹²³ 大内伸哉編，コンプライアンスと内部告發，日本労務研究会，頁55-56（2004年7月12日）；松本恒雄編，Q&A 公益通報者保護法解説，三省堂，頁11（2006年7月）。

¹²⁴ 國廣正、五味祐子、青木正賢、芝昭彦，コンプライアンスのための内部通報制度－「公益通報者保護法」が求めるリスク管理実務，日本經濟新聞社，頁250（2006年3月）。

於 Union Shop 協定要求雇主解僱勞工¹²⁵。從平成 15 年（2003 年）日本的勞基法第十八條之二修正以後，「解僱權濫用禁止」已屬實體法上明文規範勞工通報時，對於其所受之不利益請求救濟時之重要法理。

此外，從 2004 年公益通報者保護法通過前的法院判決進行歸納，可以發現，影響法院判決之主要癥結點，在於「內部告發行為之正當性」。亦即，雇主基於勞工之告發行為，而對勞工所為解僱或不利益待遇（乃至損害賠償請求）等權利行使之有效與否，在法院之判定上均係以勞工所進行之內部告發是否具有正當性作為認定依據。在這些案子中，勞工的通報行為，往往伴隨著違反勞動契約中，關於「誠實與保密義務」的可能性，而在檢驗勞工的通報行為之正當性上，法院創設出了三階段性的審查標準來檢視，包含：「內容真實性」、「目的公益性」以及「方法相當性」。所謂的內容真實性，係指勞工通報的內容在客觀的情形下，可以依照證據證明為真實者；或在實際上並非真實的前提，但卻對於通報的內容有充足合理的客觀證據能證明其為真實者；所謂之目的公益性，係指勞工的通報行為是為了改正企業之不法或不正之行為，惟人之行為通常含有複數的目的性，即便其中包含了為個人利益之目的，只要在通報當時，具有為公益考量之目的，即有值得保護的必要性¹²⁶；最後，所謂的方法相當性，則須要綜合相當多的因素下去考量，包括：內部通報是否妥當、證據資料取得是否合法與公益性與企業私益兩者之衡平考量（公益是否大於私益）等。須注意的是，由於考量到通報者資訊蒐集的能力可能較弱之緣故，若其取得相關證據資料的手段涉嫌違法，但是在其無其他管道得以取得該資訊的情形下，經利益衡量以後，認定其為公益大於私益之情形時，應仍視其手段具有相當性¹²⁷。

在這些勞工通報後，遭受解僱或其他不利處分的案件中，如上所述，日本的許多法院皆曾引用利用許多國內法之法理當作裁決依據，在公益者通報保護法訂立之前，提供給許多訴訟實務者以及企業法務們相當程

¹²⁵ 陳勇安，勞工「公益揭發」之保護：以日本公益通報者保護法為核心，國立政治大學法律學研究所，頁 53（2013）。

¹²⁶ 陳一銘，前揭註 99，頁 53。

¹²⁷ 國武英生，公益通報者保護法の法的問題，労働法律旬報，第 1599 号，2005 年 5 月上旬，頁 17-19；菅野和夫，労働法，弘文堂，七版，頁 363-364。

度上之判斷標準。惟，在利用勞動法或民法的理論下，整體仍無一明確的判斷準則，是以在處理相關爭議上，仍賴於參考過往發生之判決或是針對個案之事實加以判斷此處相關的案件甚多，茲以兩個代表性的案件敘述如下，以為參考：

A. 「日本計算器事件」¹²⁸

本案起因於組織工會為了扭轉其於勞方談判之劣勢，因此將被告公司排放有毒氣體與排放污水污染農田的事實，以傳單的方式，散布給住在農田附近之居民。嗣後公司以該傳單內容皆係虛構，依據勞動協約中關於「故意或重大過失毀損公司信用」的懲戒事由，而將原告等三人以解僱作為懲戒。而後此三名幹部於京都地方法院對被告提起訴訟，請求保全其公司地位。

京都地方法院指出，工會以維持團結為目的，所為之收集傳遞資訊的文書活動為不可欠缺的手段。此處所指之相關文書活動並不僅限於公會內部，在為了對抗資方雇主的前提，廣泛地爭取該地區住民的認同，而將勞動條件與職場環境等情事向外部揭露也應為情有可原，故把該地區住民最關心的資訊，即工廠廢水處理等公害問題向其揭露自屬當然。惟該地區住民也是身為公害防止責任的擔當者之一，對於企業內部資訊的取得當然有所期待。雖然本案勞工所指摘之情事並非全為真實，但基於有相當理由的確信，雇主以勞工「合理的」文書活動為由而將勞工解僱之行為，係屬「解僱權濫用，判其無效」¹²⁹。

B. 「トナミ運輸事件」¹³⁰

本案原告為被告公司之員工，案發背景為當時卡車運輸業以「聯合行為」來集體違法浮報運費，而被告公司亦參與其中。原告將該「聯合行為」的不法情事向「行政機關」與外部的「報社」進行通報。嗣後，原告勞工遭到被告公司報復，長期不給予其升遷之機會，且以人事異動的方式將其隔離，並令其從事雜務處理等工作。原告因此以「債務不履行」與「不法行為」為請求權基礎，向被告請求損害賠償。

¹²⁸ 參見京都地裁所峰山支部、昭 46、3、10 判決。

¹²⁹ 川田知子，内部告発時代における企業内労働組合の役割，時の法令，第 1768 号，頁 67。

¹³⁰ 參見富山地裁所、平 17、2、23 判決。

富山地方法院認為，本案原告之通報，屬於值得保護之正當行為，而被告公司的行為，則是屬人事權裁量範圍的濫用，已違反公序良俗，侵害了原告對於人事權公正行使的期待。對於被告公司的不法行為，法院認為應對原告負損害賠償責任。此外，對於人事權之不合理裁量的行使，係屬義務的違反，故被告應依「債務不履行」負損害賠償責任。

本案法院指出，外部通報的「正當性」判斷基準，其基準應如下：外部告發相關事實的真實性、告發內容的公益性與告發目的之正當性、與告發方法的妥當性，據此三項原則來綜合判斷外部告發行為是否值得保護。只要合於「正當性」的要求，企業即不得以外部告發為由懲戒勞工，否則即屬人事權濫用。此大致上仍承襲以往判決實務所提出的判準。詳言之，在判決指出通報的對象事實為「真實」，或有合理理由信其為「真實」的情況下，即具有「真實性」；原案中，卡車運輸業的聯合行為妨害了公平競爭，損害顧客利益，故通報亦具「公益性」；且通報後，原告遭被告公司報復，並不被認為具有取得利益之目的，故具「公益性」；至於「妥當性」的部份，判決指出，雖然原告在被告公司內部的改正上未盡充分的努力，但是衡酌當時的狀況，除了被告公司外，整個運輸業界都牽涉其中，甚至連具有管理職務之人都沒有發言糾正的空間，更何況是僅為一職員的原告。因此，即便假設原告盡了充分的改正努力，被告公司改正的可能性仍是相當之低。是故，原告雖未盡充分的努力，但其通報仍屬合理¹³¹。

(3) 公益通報者保護法之立法原因與經過

如前所述，於 2004 年公益通報者保護法通過前，勞工所為之內部告發之行為，有可能會受評價為違反「信賴保持義務」之情事，最極端的狀況為通報的個人或多人，遭受到企業組織的解僱與其他不利益之對待。雖然仍不乏法院做出有立於勞工判決之例，如前述之「日本計算器」事件與「トナミ」運輸事件，二地方法院的判決皆認為勞方雇主之解僱行為無效，得以適時地保障勞工，並期待促成勞工的通報可以發揮企業的

¹³¹ 山田博，苦節三〇年 トナミ運輸に賠償判決 内部告発の正当性と報復の違法性を認定，労働法律旬報，第 1599 号，2005 年 5 月上旬，頁 4-7；両角道代，内部告発者に対する不利益取扱いと損害賠償--トナミ運輸事件--富山地判平成 17.2.23，ジュリスト，第 1310 号（2006）。

內部自淨作用。然而，在通報的整體方式與哪些內容可受保護的範疇，並無一明確可遵循之定律，僅依判例法之整理顯有不足。在2000年以後，日本國內企業組織因為內部勞工之告發，而使得不法情事浮出檯面的比例不斷上升，如2000年6月「三菱自動車」汽車召回隱瞞事件、2001年12月「東京女子医科大学」隱瞞醫療過失事件、2002年1月「雪印食品」產地標示不實事件等，這些事件嚴重的打擊了日本國民對於市場以及企業的信心，更使發展「公益通報制度」的觀念在一般民眾心中開始萌芽，希望可以透過企業組織的內部人員，即勞工，在建立將企業的不法行為通報給相關單位的通報制度後，進而扼止企業的不法行為，以保障一般國民的生命、身體與財產。

隨著促進建立通報制度的聲浪逐漸升高，民間的許多組織開始凝聚力量推動修法¹³²，例如：以關西地區的律師與會計師為核心，在2002年一月成立的「公益通報者支援中心」，主要目的為幫助通報者，與其商談相關情事與給予法律建議。另外，在關東地區，則有以立法運動為旨的「內部告發者保護制度實現促進市民網」之成立，另外也有一些民間團體以研習會、研討會的方式來表達民眾立法之必要性¹³³。

除了贊成的聲音外，當時也有許多其他的組織，對於訂立公益通報者保護制度採取保守的態度，如屬於雇主組織的日本經濟團體聯合會就認為，現實上該制度的需要性並不高，應該先積極整合現行相關法規範並同時促進企業倫理的強化（例如設置提升企業倫理的諮商窗口），來取代立法的方式；屬於法律專業組織的日本律師公會聯合會則認為，相關立法釋明的報告中，對於公益通報之行為並未予以法律上之評價，亦未就法規範上的性格給予清楚之定位，實仍有討論空間；屬於NPO團體的「公益通報支援中心」則指出，該報告欠缺對告發行為之「權利構成」的論理¹³⁴。正反兩方對於日本當時現行的通報制度以及國內的狀況，皆有提出相當多的建議與看法，總的來說，肯定說認為，有必要建立獨立制度；否定說則認為，整合既有規範與改革既有制度即可。

¹³² 陳一銘，前揭註99，頁56。

¹³³ 宮本一子，「英国「公益開示法」との比較」，法律のひろば 第58卷第2号，頁31-32（2005）。

¹³⁴ 林良榮，前揭註118，頁56。

日本政府為因應逐漸升起的各界呼聲，遂於 2002 年 12 月第 18 次國民生活審議會的消費者政策部會，設置了「公益通報者保護制度檢討委員會」，後於其在 2003 年 5 月所提出的「21 世紀應有之費者政策」報告中，確認「公益通報者保護制度的必要性」，成為日後公益者通報法立法的骨架。嗣後，公益通報者保護制度檢討委員會提出「公益通報者保護制度之具體內容」，同年再經內閣府國民生活局正式提出「公益通報者保護法案」，並於第 159 次國會中提出。最後在 2004 年 6 月 14 日，日本國會通過該法案。並訂於 2006 年 4 月 1 日開始施行¹³⁵。

「公益通報者保護法」將受保護之公益通報定義為「非出於獲利或損害他人之不當目的，對於事業單位或事業單位之管理階層、從業人員等相關之通報對象事實之發生或即將發生之要旨，通知該事業單位或事業單位所預定者、或通知就該通報對象事實具有處分或勸告等權限之行政機關、或為防止損害擴大所必要時所為之通報¹³⁶。」

而其通報之對象有二，第一類是有關個人生命、身體之保護、消費者之利益保護、環境保護、公平競爭之確保或其他國民生命、身體、財產或其他與保護利益有關之法律所規定犯罪行為之事實。第二類是違反基於第一類中所列法律規定之相關行政處分時，構成行政處分理由之事實，利如法律並無就違反該規定行違者有直接處罰規定，但行政機關命令或勸告其停止其違法行為後仍不改善，行政機關得對違法者課以刑罰者¹³⁷。

在制定法律的過程中，關於應該採用的制度設計圖像究竟為何，論者之間見解不一¹³⁸。有見解主張應該採用告發圖像。採此見解者認為，「內部告發」是指從內部向外部所為的告發，企業本來會作壞事，應該檢舉惡劣的商業模式。以美國或韓國為例，兩國為了獎勵告發而設置了獎勵金制度，在日本也有見解主張應導入如此的獎勵金制度¹³⁹。

¹³⁵ 日本內閣府消費者廳，公益通報者保護法の逐条解説
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gaiyo/tikujo.html>（最後點閱時間: 2014 年 4 月 20 日）。

¹³⁶ 林意玟，前揭註 100，頁 31-32。

¹³⁷ 林意玟，前揭註 100，頁 33。

¹³⁸ 國武英生著，小林貴典譯，「日本對內部告發之法律保護」，發表於「企業法律與財經刑法國際研討會—以公益通報者保護為中心」，頁 2（2014）。

¹³⁹ 國武英生著，小林貴典譯，同前註，頁 2-3。

另有見解則採通報圖像。此見解重視勞工向企業內部進行通報，並認為企業是一個努力維持誠信的組織。若採這種想法，將會導出在企業的管理系統中應該設置受理內部通報之求助熱線的見解¹⁴⁰。

就上述的圖像進行了討論之後，日本決定要採用通報圖像的制度設計進而在制定公益通報者保護法時，參考了英國的《公益揭發法》(Public Interest Disclosure Act 1998)的制度設計¹⁴¹。

因此於2002年12月由日本「國民生活審議會消費者政策部會」提出的「21世紀應有之費者政策」報告中確認「公益通報者保護制度的必要性」後，2003年公益通報者保護制度委員會再提出「公益通報者保護制度之具體內容」，同年並再經內閣府國民生活局正式提出「公益通報者保護法案」，2004年向國會提出而完成立法。

(4) 公益通報者保護法之介紹

公益通報者保護法共有11條條文，其內容與架構概述如下：第1條說明本法之立法目的。第2條為解釋性規範，說明了「公益通報」、「公益通報者」、「通報對象事實」與「行政機關」的定義；第3條到第5條規範了公益通報的保護措施與保護要件；第6條規定其他法律的適用與競合；第7條規範國家機關如何適用本法；第8條規定通報者的義務；第9條規定企業的義務；第10條與第11條規定行政機關的義務。以下將就本法之「公益通報主體」、「公益通報範圍」、「通報程序」與「不利益之禁止與救濟」的定義作詳細介紹：

A. 公益通報之主體

本法主要保障是以保障「勞工」為目的，所謂「勞工」係指日本「勞働基準法」第9條所規定之勞工，亦即「不分職業種類而被事業或事務所使用，並受有薪資之人」。而該事業不論是否以營利為目的，亦不分團體或個人均屬之，因此需要特別注意的是於本法中，未提供勞務的企業或公司之獨立董事並不在保護之範圍內。除了正式勞工外、尚包含部分工時勞工、兼職勞工、派遣勞工、交易相對人的勞工、公務員和退休勞工等。其中退休勞工，由於可能因為通報行為而遭企業停止支付退休年

¹⁴⁰ 國武英生著，小林貴典譯，同前註，頁3。

¹⁴¹ 國武英生著，小林貴典譯，同前註，頁3。

金，故亦在保護之列。

B. 公益通報範圍

在本法第 2 條規定，通報者只要在通報當時，非基於獲取不正利益、加損害於他人等的「不正當之目的」，原則上即可符合公益通報之要件，受本法之保護。另外，亦不限於「專為公益目的」的通報行為。

另外，依據本法第 2 條第 3 項，通報範圍係指以下三點：(1) 由「別表」¹⁴²所揭示，七種類型之法令：(1)與個人生命或身體保護相關的刑事法規、以及屬於組織犯罪的處罰或對於犯罪收益規制的法令，(2)與商品或安全相關之食品衛生法、藥事法、消費生活用製品安全法、建築基準法等，(3)與危險物的安全確保相關之消防法、火藥類取締法、農藥取締法等，(4)與勞工特定屬性相關的個人生命、身體保護之勞工安全衛生法、塵肺法、災害對策基本法等，(5)與消費者利益保護相關的金融業商品交易法、銀行法、住宅地建物交易法等，(6)與環境保全相關之大氣污染防治法，(7)與市場公平競爭相關之公平交易法(私的獨占禁止與公平交易法)、轉包價款支付延遲防止法等。(2) 其他涉及國民生命、身體、財產或其他利益保護之法律所訂的犯罪行為，至 2014 年 5 月係涵蓋了內閣命令所指定的 442 項法律。其中要特別注意的是，有關各種稅法與規制政治資金相關的法令則不屬保護之範圍。(3) 違反「別表」所揭示的法律所作成的處分，該處分則為前點別表中所規定之事實。

而依據本法第 6 條的明文規定，本法雖然將適用範圍限於設有刑罰的法令違反行為，但並不排除其他法令以及判例法理對於本法保護範圍以外的告發行為的保護。

C. 通報程序

「通報程序」分為兩類，即「內部通報」與「外部通報」。按本法第 2 條第 1 項規定，公益通報的受理者包含「勞務提供對象或其所預訂之

¹⁴² 上述「別表」所指之法律包含「刑法」、「食品衛生法」、「金融商品取引法」、「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」、「大氣污染防治法」、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」、「個人情報保護に関する法律」，並授權以政令形式，公佈其他基於保護個人生命和身體、擁護消費者利益、確保公平競爭，及其他為保障國民生命、身體、財產利益之法律。

「公益通報者保護法（平成十六年六月十八日法律第百二十二號）」，

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO122.html>（最後點閱時間：2014 年 10 月 12 日）。

受理者」、「對該當通報對象事實具有處分或勸告權限的行政機關」、「對防止該當通報事實之發生或被害擴大而認為必要者」。前者為「內部通報」，後二者為「外部通報」。

D. 內部通報

如本節第一段所述，為引導勞工進行「內部通報」，強化企業自淨的功能，與避免資訊外流損害企業或組織之利益，本法在內部通報的相當性要件上之規定最為寬鬆。依照本法第 3 條第 1 項之規定，只要勞工確信通報的對象內容已發生或是正在發生之時，就能進行通報，而受理通報的個人或團體，包含「勞務提供對象」與「勞務提供對象所預定之受理者」。

需要注意的是，由於侵害國民之生命與身體法益，或是環境汙染等情形，通常會在發生之後就難以復原，因此基於事前的預防勝於事後補償之觀念，本法將具急迫性、有高度發生可能性之特定情況納入¹⁴³通報範圍中，例如：使用違法食品加工物、意圖傾倒化學廢物料於溪流中等。

E. 政府通報

根據本法第 2 條第 4 項規定之規定，「行政機關」係指「內閣府」、「宮內庁」、「內閣府設置法」第 49 條第 1 項或第 2 項所規定之機關、「國家行政組織法」第 3 條第 2 項所規定之機關，或基於法律規定，內閣轄下所設置的機關和該機關所設的機關，與前述機關在法律上得行使獨立權限之職員。須注意的是，公益通報者不必就對通報對象事實確切知悉何者係權責主管機關。因此在通報錯誤時，依本法第 11 條規定，該受理機關應對通報者「教示」正確的通報途徑¹⁴⁴。

在向事業內部通報的情形，不需有足以相信通報事實為真實之相當理由。通報者若「認為通報事實已經發生或即將發生」，即得受到保護。換言之，即便通報事實與客觀的真實不符，甚至沒有相當理由足以相信通報事實為真實，都是沒有問題的。這是因為在向事業內部通報的情形與外部通報的情形不同，難以想像會發生毀損名譽或信用等問題。

¹⁴³ 上村秀紀，公益通報者保護法制定の経緯と概要，法律のひろび，第 58 卷第 2 号，頁 6（2005 年 2 月）。

¹⁴⁴ 川田知子，同前註 121，頁 70-71；日本弁護士連合会消費者問題対策委員会編，通報者のための公益通報ハンドブック，民事法研究会，頁 37（2005 年 11 月）。

相對地，在向行政機關或外部第三人通報的情形，則必須有通報事實的真實性或真實相當性。所謂的真實相當性是指，如通報者具有得證實通報內容的內部資料等，通報具有相當根據之情形。因此，在向行政機關或外部第三人通報時，勞工乃被要求具有相當的根據。

F. 外部通報

在對於事業單位以外之外部組織進行告發時，如：利用網路、召開記者會、發放或張貼廣告或告發文書、出版刊物，除了應具備前項所列之要件（「不正目的排除」與「內容真實」）以外，依據本法第三條第三項，還必須符合以下所列其中之一的要件：

- (a) 如果向事業單位內部或行政機關為告發之行為，為告發之勞工有可能會遭受雇主之解僱或其他不利益之待遇；
- (b) 如果向事業內部單位為公益通報，有可能發生告發事實的證據遭受到消滅、偽造或變造之情形，例如事業單位本身既涉違反法令之行為；
- (c) 工作所在之單位曾無正當理由地要求勞工不得向事業單位內部或行政機關為告發之行為；
- (d) 或經由書面(包括電子郵件等)的告發，經過二十日之後事業單位內部並未向告發人表示將展開調查之通知，或是事業單位內部在無正當理由的情況下不進行調查；
- (e) 與個人的生命或身體已遭受危害，或者是有足夠的理由相信有發生危害的急迫性危險存在。

附表 8：日本公益通報者保護法之通報方式比較整理

通報類別	受理團體或機構	相當性要件	要件密度
內部通報	勞務提供對象與其預定之受理者	通報之事實已發生或即將發生	寬
向行政機關通報	對於通報事實，具有處分或勸告權限的機關	具有充足且相當之理由相信通報的事實已發生或即將發生（但通報的內容必須具真實相當性）	中

向其他外部單位 通報	對於通報事實之發生 對向，或對防止被害擴 大而認為必要者	1. 通報的內容須具真實 相當性 2. 當符合本法第3條第3 項所定之其他要件	嚴
---------------	------------------------------------	--	---

G. 不利益之禁止與救濟

(a) 解僱無效

通報者在受本法保障的情形下，如企業以勞工從事公益通報為由將之解僱時，依照本法第3條之規定，解僱「無效」。在尚未定立本法之前，以往實務上依造「勞働基準法」第18條之2之規定，即前述之「解僱權濫用」的法理來處理相關事件，惟由判例與勞働基準法的法理來做之判斷略為抽象，無法幫助當事人或是代理人就具體事件上做出明確性的判斷，而在本法明定保護要件以後，即可為通報者提供明確之方向。

(b) 派遣契約解除無效

要派事業如以其派遣之勞工從事通報，當作與派遣事業之間解除派遣契約之理由，依本法之規定是為禁止。理由為，雖然勞工與派遣事業之雇主間的僱傭關係並不解消，但由於派遣契約性質不同於其他法律上的契約，派遣勞工會因該契約的解除，而喪失在要派事業的工作，在實質上，等於是僱傭關係的終結，視為與前項之解僱無效的效力相同。縱使派遣事業之雇主可能主張，解除契約是契約自由之延伸，惟實質上為保障勞工，依本法第3條與第4條之規定，在要派勞工從事通報的情形下，要派業主不得以此為由而要求解除派遣契約。

(c) 不利處分禁止

本法第5條規定，第2條第1項第1款所指之事業，對其僱傭或曾僱傭的公益通報者，不得以其從事公益通報為由處以降職、減薪等不利處分。且對於派遣勞工，要派事業亦不得要求派遣事業對之處以不利處分。

所謂的不利處分係指降職、減薪、申誡、調職、人事上之差別待遇等，亦包含退休員工的退休年金止付，更包含要派事業對於派遣事業要求對派遣勞工為不利處分的情況¹⁴⁵

¹⁴⁵ 陳一銘，前揭註99，頁64（2007）。

(d) 其他不受本法保障之情況

依照本法第 6 條規定，第 3 條至第 5 條並不妨害其他禁止以公益通報為由，而將勞工或派遣勞工解僱或其他不利處分的其他法令。

且第 3 條之規定亦不妨害日本「勞働基準法」第 18 條之 2 的適用。對於不用本法之通報除了檢視各該特別法的規定外，亦仍可適用「勞働基準法」第 18 條之 2「解僱權濫用」的法理。

(5) 日本「公益通報者保護法」施行狀況實證調查

日本自平成 18 年（2006 年）開始施行「公益通報者保護法」（下稱「該法」）後，為了瞭解民間企業及政府機關對於通報制度的運用狀況，以及勞動者與曾經為通報行為者的經驗與想法，日本消費者廳於平成 18 年起，連續多年進行追蹤調查，其中包含了四次大規模的實證調查，欲以所獲得之資料做為該法檢討與改善之用。最近的一次調查，是於平成 24 年（2012 年）12 月至平成 25 年（2013 年）1 月間所進行的，並已於平成 25 年（2013 年）6 月間公布調查報告。

由於我國目前正在評估「公益通報制度」之立法可行性，日本此一調查報告，可做為我國在立法評估上之參考，藉此瞭解日本在公益通報制度施行後之實際情形，正所謂「他山之石，可以為錯」，尤其對於日本在施行上所遭遇到的相關問題，也可能是我國未來在推動公益通報制度上同樣會遭遇之問題，如何能夠妥當對應問題，自然對於制度之成效有所影響。是故，以下就日本消費者廳所公布「公益通報者保護制度實態調查報告書」中所呈現之重要資訊，概要介紹如下¹⁴⁶：

A. 對該法之認知度

(a) 企業員工數與認知度之關係

從對企業從業人員的問卷調查中，很明顯呈現出從業人員數越多的企業，員工對該法之瞭解程度越高，在總員工數超過 3000 人的企業裡，有 80.2% 的員工對該法有清楚地瞭解，而總員工數在 1001 人至 3000 人之間的企業裡，也有 64.8% 的員工對該法有清楚地瞭解。反之，總員工數在 50 人以下的企業裡，對於該法有清楚瞭解的員工數僅有 12.1%，且

¹⁴⁶ 歷年調查報告書之資料，請參閱
<http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/chosa.html#m01>。

有 66.3%的員工對該法或該制度完全沒有認識。

(b) 企業領域別與認知度之關係

若是就企業領域別觀察，員工對於該法認知程度較高的前三領域，分別為：金融保險業、公共事業（水、電、瓦斯）及不產產業。而建築業、服務業及零售業之從業人員，對該法之認知度則較低。

(c) 提升「法規切身感」之關鍵

在「如何能讓從業人員認為公益通報制度是具有切身性」的議題上（複選回答），有 40.7%的員工表示重點在於「能對該制度有徹底的瞭解」，有 29.5%的員工表示重點在「讓大家能理解公益通報是對社會有益的」，另有 28.6%的員工表示重點在於「企業與受雇者之間能有信賴關係，確保通報者不致受到不利益處分」。對此，企業主的看法與員工係屬一致，但企業主認為「企業與受雇者之間能有信賴關係，確保通報者不致受到不利益處分」此點事項更為重要。

B. 企業建置「內部通報制度」之狀況

(a) 企業員工數與建置內部通報制度之關係

對於企業內部是否有依照該法設置或指定內部通報單位，同樣顯示出從業人員數越多的企業，則有越高的比率設置內部通報制度。在總員工數超過 3000 人的企業裡，有 96.8%已經建置內部通報制度，反之，總員工數在 50 人以下的企業裡，僅有 10%已經建置內部通報制度。若以企業領域別來觀察，已建置內部通報制度的前三領域，分別為金融保險業、不動產業及製造業。

(b) 企業願意建置內部通報制度之理由

對於已建置內部通報制度之企業，其願意建置內部通報制度之主要理由，分別為（複選回答）：

- （1）為能早期發現及防止違法行為（88.1%）。
- （2）為了讓從業人員有得以安心通報之環境（59.2%）。
- （3）基於企業所負有之社會責任（44.1%）。

至於未建置內部通報制度之企業，其為未能建置內部通報制度之主要理由，分別為（複選回答）：

- （1）未知悉公益通報制度（41.0%）。

(2) 不瞭解要如何建置內部通報制度 (30.7%)。

(3) 認為企業既有的社內文化，已經得以適當處理違法行為，不需額外建置通報制度 (22.6%)。

(4) 並非為必要制度，而無迫切性 (20.6%)

C. 「內部通報程序」之規劃內容

(a) 內部通報程序中所採行之相關措施

在已建置內部通報制度之企業裡，對於內部通報係採行何種相關措施此一議題上，其主要之採行措施，分別為（複選回答）：

(1) 提供通報窗口 (99.1%)。

(2) 對有正當理由之通報，禁止對通報者為解僱等不利益處分 (93.3%)。

(3) 對通報者之身分加以保密 (92.1%)。

(4)、(通報事由) 調查之實施 (87.6%)

反之，對於「如何防止再度發生相同違法情事之對策研擬」(38.7%)、「正當通報或其附隨行為之責任免除」(37.2%)，或是「如何在調查程序中要求具有利益衝突者迴避」(30.2%)等措施上，則採行之比率較低。

(b) 「通報窗口」所設置之單位

在已有設置「通報窗口」的企業中，將通報窗口設置於企業內部者，前三高比率所隸屬之內部單位分別為：總務部門 (38.4%)、法務（法令遵守）部門 (36.1%) 以及人事部門 (16.7%)。

而指定外部單位為通報窗口者，前三高比率所指定之外部單位分別為：法律事務所（法律顧問）(58%)、母公司或關係企業 (19%) 以及專門處理通報事宜之公司 (14.1%)。

至於僅於企業內部設置通報窗口，不於外部另指定通報單位之主要理由，分別為（複選回答）：

(1) 內部之通報窗口已經足夠處理 (48.3%)。

(2) 找尋不到適合的外部單位 (22.3%)。

(3) 需要額外支付費用 (21.5%)。

(c) 內部通報窗口所遭遇之問題

對於已經設置內部通報窗口之企業，在執行上所遭遇之困難處，前

五高比率之情形分別為（複選回答）：

- （1）通報窗口淪為「抱怨」或「宣洩不滿」之窗口（41.4%）。
- （2）是否真能對員工為妥當的保護、而能使其安心（29.7%）。
- （3）員工是否受到不利益處分，在判斷上有所困難（20.7%）。
- （4）通報者是否屬於「需受保護」之對象，在判斷上有所困難（17%）。
- （5）因企業文化對通報事件所產生之壓迫感（14.5%）。

D. 「曾為通報行為」者之經驗

（a）通報者之身分別

在曾經進行過內部通報的受雇者中，就其身分別而言（複選回答），比率最高者為「正式員工」（87.9%），其次為「契約員工」或「非全職者（打工者）」（84.2%），再其次為「派遣員工」（70.1%）。

（b）通報內容之型態

在通報事由之統計上，前三高比率之通報事由，分別為（複選）：

- （1）違反公益通報者保護法所列之對象（59.2%）。
- （2）違反企業倫理、企業行動規範（58.4%）。
- （3）違反公司秩序、服務規範（57%）。

此外，值得注意的是，有 42.5%的通報事由是與「公益通報者保護法所列之對象」沒有關係。

（c）願意為公益通報之理由

通報者其願意採取通報行為之理由，主要有二：其一，為了防止國民之生命、身體及財產等利益遭受侵害（63.5%）。其二，若能及早處理違法情事，對於企業本身而其實是有利的（39.7%）。

（d）受理「匿名通報」之狀況

由於日本之公益通報制度並未排除「匿名通報」，在採取「匿名方式」通報的全體事件中，有 70.8%比率的案件仍為受理通報單位所受理，另有 13%的案件是在審查通報內容後予以受理，因此，總計有 83.8%的匿名通報案件是有被受理的。

而從統計資料中觀察，從業員工數越多的企業，接受匿名通報案件的比率越高，呈現出「大型企業」較能接受匿名方式之通報（員工數超過 3000 人以上之企業，對於匿名通報之受理率為 94.8%）。此外，當員

工對於該法規定的認知程度約低時，有較高的比率會選擇採行匿名通報之方式。

(e) 選擇「匿名通報」之原因

至於員工為何會選擇以匿名方式為通報，前三高比率之理由，分別為（複選）：

- (1) 以具名方式為通報會感到不安（67.6%）。
- (2) 擔心會遭受到不利益處分（60.7%）。
- (3) 重點在於傳達「有違反法令之情事」，至於誰是通報的，並不重要（22.6%）。

E. 通報單位之選擇

(a) 先採行內部或外部通報之狀況與考量

在曾經進行過公益通報的受雇者中（包含內部及外部通報），選擇先向任職企業（包含上司）為通報者，佔了 52.7%；選擇先向主管之行政機關為通報者，佔了 41.9%，；另外有 5.4%的通報者，是選擇先向媒體等外部機關為揭露。

至於通報者為何直接採取外部通報，而不先為內部通報之原因，前三高比率之理由，分別為（複選回答）：

- (1) 可能會遭任職企業為解僱或不利益處分（43.3%）。
- (2) 內部通報之效果不彰（有不佳之過往經驗）（42.6%）。
- (3) 企業未設內部通報制度（29.1%）。

(b) 由內部通報轉為外部通報之狀況

若是已採行內部通報，但企業卻不去改善現狀，或是不以誠實態度去面對時，通報者是否會逕而採外部通報。對此，在全體受訪者中，有 18.5%的受訪者表示「一定會通報」，另有 59.1%的受訪者表示「原則上會通報」。

F. 通報者後續遭遇之狀況

(a) 提出通報後，對於對應單位處理狀況之滿意度

在曾經有為公益通報經驗的受訪者中，16.7%的受訪者對於對應單位的處理結果表示滿意，而 59.5%的受訪者對於對應單位的處理結果表示雖不滿意、但可接受。

(b) 提出通報後，是否有遭受解僱或不利益處分之情形

在曾經有為公益通報經驗的受訪者中，57.1%的受訪者表示並未任到任何不利益處分，有 21.4%的受訪者表示有受到不利益處分，亦有 21.4%的受訪者表示遭到了排擠狀況，另有 7.1%的受訪者表示因而遭受解僱。

(6) 告發制度實施後，日本法院重要判決案例

A. 骨髓移植推進財團事件：

東京地判平成 21(2009)年 6 月 12 日

(a) 事實概要

本件乃有關性騷擾行為之內部告發事件。

原告 X 任職於 Y 公司但任總務部經理；Y 是從事骨髓移植仲介業之公司。2005 年 4 月，X 向公司的理事長(董事長)提出檢舉報告書，指陳公司的常務理事 Z 有專斷權勢與性騷擾的行為。但 X 於 2005 年 10 月被解除總務部經理，並被調職為參事。

此事件之 X，得到該公司所屬義工團體的支援，因此，該義工團體要求厚生勞動省對 Z 施以懲戒，並且表示不排除周知媒體。爾後，10 月 14、17 日的每日新聞乃報導「骨髓銀行疑雲」之事件。

因上述報導，Y 公司進行相關調查，調查結果認定 Z 無性騷擾行為；但認為 X 的行為造成公司營運發生重大障礙，因此對 X 實施成懲戒解僱。X 不服而向法院提起訴訟救濟。

(b) 判決理由：

法院認為，身為總務經理的 X，其所負之「誠信義務」應包括內部通報之義務在內。

該懲戒解僱事由不具正當性；屬於解僱權濫用，該解僱行為無效。同時，Y 公司應負有對 X 賠償 50 萬圓之責任。

B. オリンパス事件：

東京地判平成 22(2010)年 1 月 15 日

東京高判平成 23(2011)年 8 月 31 日

(a) 事實概要：

OLYMPUS 公司員工濱田正晴，將自己公司欲藉由「挖角其他公司

技術人員」之方式取得被挖角公司之營業秘密等之有關可能違反不正競爭防止法的不法情事，依循公司的內部通報規程進行內部通報。

但爾後濱田正晴因此遭到人事異動（調職），其因不服而向法院起訴請求確認公司之人事異動命令無效以及基於侵權行為（喪失升等之機會利益、人格權侵害等）之損害賠償。[東京高裁平成 23.8.31 判決]」（2012 年）

(b) 法院判決

一審法院，以該人事異動命令並未對勞工帶來過苛之不利益等為由，認定雇主調職命令並無權利濫用情事，從而判決勞工敗訴。

二審法院則認為該人事異動命令欠缺業務上必要性，且主要係出於個人情緒性、制裁性之行為，應構成雇主調職命令權之濫用，判決勞工勝訴。

值得注意的是，（一、二審）法院認為，勞工之通報內容並不該當公益通報者保護法所定通報對象事實，通報勞工即無從依據公益通報者保護法獲得保護。

C. 田中千代學園事件：

東京地判平成 23(2011)年 1 月 28 日

(a) 事實概要

經營服飾專門學校與短期大學的學校法人 Y，因為該法人的事務職員（總務課長）X 向發行全國的周刊雜誌記者，提供該法人內部的相關資訊（董事長未經一定程序制定支給董事的退職報酬等），因而以此對 X 實施懲戒解僱。

X 不服，向法院提出解僱無效之告訴。

(b) 法院判決

一審法院認為，本件職員並不具有相當理由足以相信通報對象事實正在發生或即將發生，且其進行外部告發之對象單位---- 亦不該當可得認為向其通報該通報對象事實為對防止通報事實之發生或損害之擴大係屬必要者，（保護する対象は、犯罪行為とこれに関連する法令違反行為に限定されており）-----從而無法適用公益通報者保護法第三條之規定受到保護。

所以，認定本件之外部通報對象（週刊記者）並不該當「可得防止通報事實發生或被害擴大之對象」。（勞工敗訴）

（c）何謂具有「正當性」之告發行為？-----法院判斷

告發事實之真實性或真實相當性、告發內容與目的之公益性或正當性、告發方法手段與程序之相當性。

（7）日本公益通報者保護法之檢討

在對於日本法的檢討上，可能有以下幾點，針對法律內容層面，首先是公益通報者保護法的規範作用與日本過去司法實務上已形成的判例法理的關係未能明確地釐清，亦即從考量權利救濟的實益來看，新法的規範與過去實務上就內部告發事件所形成的判決法理間，對當事人勞工而言有無明顯的差別留有疑問¹⁴⁷。

再者，公益的範圍有過度限縮之虞，尤其是將具有維持國家機能、同時也具有刑法規範性格的各種稅法與政治資金的規制法令，竟被排除於外，則非但形成對公益性的限制，亦與立法目的有所扞格¹⁴⁸，形成在設定告發事項範圍時，過度將違法事實相關之法律限縮在與個人生命、身體、財產等有直接關係之法律之情形¹⁴⁹。

第三，行使告發的正當性要件過於嚴格，尤其是以非屬行政機關的企業外部組織做為告發對象的正當性要件規定，更是與日本實際的企業社會現況有所不符¹⁵⁰。末者，對於行使告發行為勞工的救濟規定過於薄弱，就經營管理的角度上，非常多的企業於工作規則上訂有針對內部告發行為的規範，倘若對外行使內部告發之勞工行為合於公益通報法之規定要件但卻抵觸工作規則而受到懲戒處分時，其懲戒是否有效等之相關情形，公益通報者保護法並無任何規範¹⁵¹。

就實效性觀之，中小企業因為公益通報者保護法制的建制，以及經濟活動便利化等影響，民間企業內部告發之情形大為增加，相對地，大

¹⁴⁷ 林良榮，前揭註 118，頁 128。

¹⁴⁸ 林良榮，前揭註 118，頁 128。

¹⁴⁹ 簡玉聰，「日本行政與內部通報相關法律問題探討」，公益揭發—職場倫理新趨勢公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集，巨流，頁 128（2010）。

¹⁵⁰ 簡玉聰，同前註。

¹⁵¹ 簡玉聰，同前註，頁 130。

企業或行政機關之內部通報依然僅為少數。大企業內部通報件數少，是否反映出現行公益通報者保護法提供之保護，不足以讓大企業員工以其工作權益為賭注挺身通報，不無疑問¹⁵²。

而根據日本學者提出的調查結果顯示，已經建立內部通報機制的企業有 46.2%，正在檢討中的事業有 13.8%，沒有打算建立的事業則有 39.1%。另外一項調查顯示，員工人數 1000 人以上的事業，雖 9 成以上已經建立內部通報機制，但員工人數 50 人以下的事業，則已經建立該機制的比率僅有 1 成左右而已。由這些調查結果來看，事業建立內部通報機制的現狀，難以說是充分的。雖然公益通報者保護法並未直接規定企業應建立內部通報機制，但如何促進企業建立內部通報機制，則為今後的課題之一。另外，在各要件的解釋中，如何評價事業尚未建立內部通報機制的事實，也成為問題¹⁵³。

最後，對於該法的認識程度也是一個問題。據統計，民間事業者對於該法的認識程度是 61.5%，勞工的認識程度則是 30.9%。可見勞工對於該法的認識程度並不是很好。為了讓這個制度更貼近民眾，需要做的事情是什麼呢？66.2%的人舉出制度宣導，46.9%的人舉出信賴關係，46.8%的人則提出社會對公益通報認識的滲透¹⁵⁴。

雖然日本公益通報者保護法從 2006 年開始施行，但如果欠缺勞工的充分認識就沒有意義，也有必要創造出各公司主動建立內部通報機制的狀況。在此意義上，必須說該法的目的尚未達成。必須提高對於該法的認識程度並進行充分的制度宣傳¹⁵⁵。

¹⁵² 簡玉聰，同前註，頁 229。

¹⁵³ 國武英生著，小林貴典譯，前揭註 135，頁 6。

¹⁵⁴ 國武英生著，小林貴典譯，前揭註 135，頁 7。

¹⁵⁵ 國武英生著，小林貴典譯，前揭註 135，頁 7。

附表 9 日本公益通報者保護法整理

	公益通報者保護法
部門分類	公部門 / 私部門
保護對象	全體受僱者
通報範圍	1. 由附表所揭示，關於： (1)與個人生命或身體保護相關的刑事法規、以及屬於組織犯罪的處罰或對於犯罪收益規制的法令 (2)與商品或安全相關之食品衛生法、藥事法、消費生活用製品安全法、建築基準法等 (3)與危險物的安全確保相關之消防法、火藥類取締法、農藥取締法等 (4)與勞工特定屬性相關的個人生命、身體保護之勞工安全衛生法、塵肺法、災害對策基本法等 (5)與消費者利益保護相關的金融業商品交易法、銀行法、住宅地建物交易法等 (6)與環境保全相關之大氣污染防治法 (7)與市場公平競爭相關之公平交易法(私的獨占禁止與公平交易法)、轉包價款支付延遲防止法等。 2. 其他與國民的生命、身體、財產有關之個人資訊保護法、勞動基準法、工會法、厚生年金保險法，專利法等以內閣命令所指定的法律。 3. 各項有關各種稅法與規制政治資金相關的法令則不屬保護之範圍。
通報程序	1. 內部通報 2. 向行政機關通報 3. 外部通報
通報對象	1. 內部通報：勞務提供對象或其所預定之受理者。 2. 行政機關：對防止該當通報事實之發生或被害擴大而認為必要者。 3. 外部通報：對於事業單位以外之外部組織進行告

	發。
保護要件	公益上，非基於不正目的
獎勵措施	無
受不利益之後 的救濟程序	解僱無效、禁止不利處分、派遣契約解除無效

4. 新加坡

(1) 概說

在新加坡，目前並無私部門公益通報者保護法制之專法設計，相關保護法制係散見於各法規中之部分章節之規定，惟並未賦予通報者全面之保障或多樣化之保護措施，多數規定係針對符合特定要件之通報者（informer）賦予身分資訊之保密措施，少數規定則是設有獎勵措施。又，部分法規有明文規定通報者之定義，惟部分法規則無此類規定，甚至有法規係明文通報義務人之範圍。職此，各法規雖對於保護措施之規範內容大致上相同，然對於保護主體之規定卻可相差甚遠。以下將列出相關保護措施及保護主體之規定，並予以說明及分析：

(2) 相關法規之保護措施¹⁵⁶

如前所述，在新加坡法制下之通報者保護制度，多數法規僅賦予符合特定要件之通報者有關身分資訊方面之保密措施，而該保密措施主要係針對訴訟上與文書上之身分資訊保密措施及其例外可揭露之情形而規範。申言之，身分資訊之保密措施包括兩種類型之保密措施：第一種類型為，任何證人於民、刑事訴訟程序中並無揭露通報者之姓名與聯絡資訊之義務；且並無回答任何涉及揭露或可能導致揭露通報者身分資訊之問題之義務。第二種類型為，在任何於民、刑事訴訟程序中作為證據使用之書籍、文件或紙本文書中，法院對於包含任何涉及揭露或可能導致揭露通報者身分資訊之內容，應設置隱匿或除去足以發現通報者身分資訊之措施。

再者，除了上開身分方面之保密措施外，法規另設有例外允許揭露通報者身分資訊之情形，亦即在以下兩種情形之一時，得請求揭露通報者之相關資訊：第一種情形是，在任何民、刑事之程序中，在有法律規定且踐行完整之證據調查後，發現通報者對其揭露資訊之真實性並且非真之情形；第二種情形則為，在其他程序中，法院認為無法避免使參加訴訟之當事人揭露通報者之姓名之情形。然而，在通報者保護措施之方面，各法規之規範內容與方式不盡相同，此部分詳述如下：

¹⁵⁶ 新加坡法規資料庫網站：

<http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/summary/results.w3p;query=Status%3Acurinforce%20Type%3Aact,sl%20Content%3A%22informer%22>（最後點閱時間：2014 年 5 月 23 日）。

- A. 僅設有身分資訊方面之保密措施之法規
- (a) 貪汙、毒品有私及其他重大犯罪法 (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act (Chapter 65A) Section 40A)
 - (b) 反恐怖主義法(重大影響金融制度) (Terrorism Suppression of Financing) Act (Chapter 325) Section 10A)
 - (c) 進出口法 (Regulation of Imports and Exports Act (Chapter 272A) Section 37)
 - (d) 人質挾持法 (Hostage-Taking Act (Chapter 126C) Section 10)
 - (e) 博弈管理法 (Casino Control Act (Chapter 33A) Section 187)
 - (f) 汙染物質法 (Intoxicating Substances Act (Chapter 146A) Section 6)
 - (g) 濫用藥物法 (Misuse of Drugs Act (Chapter 185) Section 23)
 - (h) 人體器官移植法 (Human Organ Transplant Act (Chapter 131A) Section 15J)
 - (i) 軍事科技物品與技術管理法 (Strategic Goods (Control) Act (Chapter 300) Section 26)
 - (j) 基礎物資管理法 (Control of Essential Supplies Act (Chapter 55) Section 30)
 - (k) 馬來亞州稅務徵收法 (States of Malaya Customs Duties Collection Act (Chapter 316) Section 38)
 - (l) 擄人勒贖法 (Kidnapping Act (Chapter 151) Section 14)
 - (m) 一般賭場法 (Common Gaming Houses Act (Chapter 49) Section 19)
 - (n) 關稅法 (Customs Act (Chapter 70) Section 121)
 - (o) 經濟發展促進法 (Economic Expansion Incentives (Relief from Income Tax) Regulations Section 32)
 - (p) 電影業僱傭法 (Cinematograph Film Hire Duty Act (Chapter 40) Section 18)
 - (q) 反貪污法 (Prevention of (Corruption Act (Chapter 241)

Section 36)

(r) 娛樂稅法 (Entertainments Duty Act (Chapter 94) Section 21)

(s) 濫用電腦與網路安全法 (Computer Misuse and Cybersecurity Act (Chapter 50A) Section 15A)

B. 僅設有獎勵措施之法規

(a) 野生動物與鳥類法 (Wild Animals and Birds Act (Chapter 351) Section 13)

(b) 動物與鳥類法 Animals and Birds Act (Chapter 7) Section 47)

C. 設有有身分資訊方面之保密措施且有獎勵措施之法規

(a) 賭博法 (Betting Act (Chapter 21) Section 16, Section 23)

(3) 相關法規之通報義務規範

於部分法規針對特殊身分者、特定種類企業或是特定行為發生時，設有通報之相關義務，如：

A. Companies Act, s207(9(A))¹⁵⁷：要求上市公司或上市公司之子公司的審計員於發現公司內部人員對公司有嚴重之詐欺或是不實行為時，必須向財政部長通報。

B. 貪汙、毒品有私及其他重大犯罪法 Corruption, Drug Trafficking And Other Serious Crimes (Confiscation Of Benefits) Act, s39(1)¹⁵⁸：當任何人懷疑有販毒、犯罪或是洗錢行為時，具有向 Suspicious Transaction Reporting Officer 通報之義務。

¹⁵⁷ Companies Act, s207(9(A)):Notwithstanding subsection (9), if an auditor of a public company or a subsidiary of a public company, in the course of the performance of his duties as auditor, has reason to believe that a serious offence involving fraud or other dishonesty is being or has been committed against the company by officers or employees of the company, he shall immediately report the matter to the Minister.

¹⁵⁸ Corruption, Drug Trafficking And Other Serious Crimes (Confiscation Of Benefits) Act, s39(1)Duty to disclose knowledge or suspicion :
Where a person knows or has reasonable grounds to suspect that any property —(a)in whole or in part, directly or indirectly, represents the proceeds of;(b)was used in connection with; or(c)is intended to be used in connection with,any act which may constitute drug dealing or criminal conduct, as the case may be, and the information or matter on which the knowledge or suspicion is based came to his attention in the course of his trade, profession, business or employment, he shall disclose the knowledge or suspicion or the information or other matter on which that knowledge or suspicion is based to a Suspicious Transaction Reporting Officer as soon as is reasonably practicable after it comes to his attention.

C. 2012 公司公司治理守則(Corporate Governance Code2012): 要求公司必須於年報中揭露通報者保護政策與處理程序。

(4) 相關法規之保護主體¹⁵⁹

關於各法規對於保護主體之內容，規範上亦有差異，部分法規設有保護主體之定義，亦有部分法規設有通報義務主體之範圍及其違反義務之責任，惟亦有少部分法規並未針對保護主體之定義設有明文規範，相關內容茲說明如次：

A. 貪汙、毒品有私及其他重大犯罪法(Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act(Chapter 65A))

保護主體之定義 (section 39(1)): 任何知悉或具有合理理由懷疑任何財產與毒品走私或其他犯罪行為有關而向可疑交易通報機關 (Suspicious Transaction Reporting Officer)通報其知悉或合理懷疑之資訊之人。

B. 反恐怖主義法(重大影響金融制度)Terrorism (Suppression of Financing) Act (Chapter 325)

茲分述保護主體之內容如下 (section 8, 9 & 10):

(a) 通報義務人之範圍：任何持有恐怖分子之財產或知悉恐怖分子之交易資訊之任何人或於國內國民或國外之國民。且通報者有判斷是否屬於恐怖分子財產之義務，惟免除基於善意而通報之人之民、刑事（程序）之責任。

(b) 違反通報義務之責任：將被處以罰金或有期徒刑等刑罰。

C. 進出口法 (Regulation of Imports and Exports Act (Chapter 272A))

保護主體之定義 (Section 37): 通報犯罪行為或提供有關犯罪之資訊之人，且該任何人須非屬刑事程序中之證人。

D. 人質挾持法 (Hostage-Taking Act (Chapter 126C))

未有保護主體定義之明文規定。

¹⁵⁹ 新加坡法規資料庫網站：<http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/summary/results.w3p;query=Status%3Acurinforce%20Type%3Aact,sl%20Content%3A%22informer%22>（最後點閱時間：2014 年 5 月 23 日）。

E. 博奕管理法 (Casino Control Act (Chapter 33A))

未有保護主體定義之明文規定。

F. 汙染物質法 (Intoxicating Substances Act (Chapter 146A))

未有保護主體定義之明文規定。

G. 濫用藥物法 (Misuse of Drugs Act (Chapter 185))

未有保護主體定義之明文規定。

H. 人體器官移植法 (Human Organ Transplant Act (Chapter 131A))

未有保護主體定義之明文規定。

I. 軍事科技物品與技術管理法 (Strategic Goods (Control) Act (Chapter 300))

未有保護主體定義之明文規定。

J. 基礎物資管理法 (Control of Essential Supplies Act (Chapter 55))

保護主體之定義 (Section 30)：通報本法所謂犯罪行為或提供有關
本法所謂犯罪行為之資訊、口頭或文件之人，且該任何人須非屬刑事程
序中之證人。

K. 馬來亞州稅捐稽徵法 (States of Malaya Customs Duties
Collection Act (Chapter 316))

未有保護主體定義之明文規定。

L. 擄人勒贖法 (Kidnapping Act (Chapter 151))

未有保護主體定義之明文規定。

M. 一般賭場法 (Common Gaming Houses Act (Chapter 49))

未有保護主體定義之明文規定。

N. 關稅法 (Customs Act (Chapter 70))

未有保護主體定義之明文規定。

O. 經濟發展促進法 (Economic Expansion Incentives (Relief from
Income Tax) Regulations)

未有保護主體定義之明文規定。

P. 電影業僱傭法 (Cinematograph Film Hire Duty Act (Chapter 40))

未有保護主體定義之明文規定。

Q. 反貪污法 (Prevention of Corruption Act (Chapter 241))

未有保護主體定義之明文規定。

R. 娛樂稅法 (Entertainments Duty Act (Chapter 94))

未有保護主體定義之明文規定。

S. 濫用電腦與網路安全法 (Computer Misuse and Cybersecurity Act (Chapter 50A))

對保護主體的相關規範在 Section 15A，下列應受到保護：

(a) 任何人出於善意，取得任何資訊或者向主管機關授權的公布們機關通報關於 section(1)的情事。

(b) 任何人出於善意，取得或揭露關於特定人的資訊，而該資訊是為遵循法令或任何法定要求揭露事項。

T. 野生動物與鳥類法 (Wild Animals and Birds Act (Chapter 351))

未有保護主體定義之明文規定。

U. 動物與鳥類法 (Animals and Birds Act (Chapter 7))

未有保護主體定義之明文規定。

V. 賭博法 (Betting Act (Chapter 21))

未有保護主體定義之明文規定。

W. 當舖業法 (Pawnbrokers Act (Chapter 222))

未有保護主體定義之明文規定。

(5) 相關法規之分析及檢討

A. 專法之訂立：

關於通報者 (informer) 的保護與獎勵措施，目前新加坡國內對於其是否需訂立專法來執行進一步的保護有許多不同的聲音。政府機構大多採觀望的態度，認為目前散落於各類型法規中對於通報者 (informer) 的保護與獎勵方法即足夠，惟民間團體則大部分採取贊成的態度，認為制定專法得以確保組織內部之員工擁有更多機會，得以進行安全的通報，更能增進通報的意願¹⁶⁰。新加坡的政府帳目委員會 (Public Accounts

¹⁶⁰ See Peter Coleman & Dione Schick, *Channels for whistleblowing opening in Singapore*, <https://www.deloitte.com/assets/Dcom-Singapore/Local%20Assets/Documents/FAS/2011/Channels%20for%20whistleblowing%20opening%20in%20Singapore.pdf> (last visited Apr. 19, 2014)

Committee, PAC) 在 2011 年 2 月 11 號所提出的報告中，呼籲當局政府應該要訂立關於通報者保護的相關政策，PAC 更在此份報告中主張，這對於該國的勞工來說是一個非常好的消息，並能夠幫助公司高層在其公司治理的組織與方法方面有長足的進步，此外，建立公司內部關於通報的相關規定，可以幫助公司高層在判斷詐欺情事屬於內部或是外部引發時，提供更多辨識上的幫助。

綜觀目前新加坡的公司裡關於通報的前端程序，大部分都侷限在公司或是組織的受僱人或是職員上，因此在 PAC 的報告中，特別探討假如能將此程序擴張到下游的廠商，供應商以及承包商等，即可將相關不法情事所造成之損害或是失去之信用降到最低。此外，在本份報告另外指出，目前新加坡國內的部分公司，對於通報者的匿名保護以及對於情事的部分保留上，有無法徹底執行通報的疑慮（係因此舉動有可能使當事人隱藏部分重要情事，以及在匿名的保護傘下，易有不法意圖通報之疑慮），如果管理階層持有這樣的疑慮，則有可能造成下游職員在通報上的阻礙。

自 2011 至 2014 年以來，國會議員許多倡議制定通報者保護法律的聲音都被忽略，惟近來因多起高階公務員被起訴詐欺或是貪污事件，相關立法又再度被提起。2010 年，政府帳目委員會（Public Accounts Committee）亦建議政府應該制定通報者政策提供予各法定機構。

惟目前政府方面仍認為，對於英國與美國通報者保護法規帶來的究竟是利益還是可能導致意料之外的結果，現在還無法妄下定論，且對於通報員工之保護有可能導致濫行訴訟的情形發生，進而逐漸破壞公司之運作。目前所設置之通報管道已經足夠，包含政府部門與法定組織提供不正行為之程序亦充足，特定法規亦有對通報者進行特別規範，再加上對於通報者之保護有可能與國安機密之相關保護法規有所衝突，因此新加坡政府目前仍然傾向於不訂立專法。

B. 私部門現況

2005 年的公司治理守則（Corporate Governance Code 2012），僅要求公司之審計委員會對於通報公司關於財務上可能之不當行為時，進行秘

密調查¹⁶¹，至 2012 年，公司治理守則進一步要求公司需於年報中揭露通報者保護政策與處理程序。而根據 Singapore Institute Of Directors 於 2010 年 11 月公布之調查，70%之企業已經具備通報者相關之方案或政策，8%之企業正在計畫設置相關政策中，只有 3%之之企業於未來沒有相關政策建立之打算。

¹⁶¹ Code Of Corporate Governance 2005: 11.7The AC should review arrangements by which staff of the company may, in confidence, raise concerns about possible improprieties in matters of financial reporting or other matters. The AC's objective should be to ensure that arrangements are in place for the independent investigation of such matters and for appropriate follow up action.

5. 歐洲地區

相較於美國有完整通報者保護專法，歐洲國家少數「直接的」採取通報者專法保護措施¹⁶²，其多為不完整的立法，至今只有六個國家¹⁶³有專法保障通報者，且僅有英國以及挪威¹⁶⁴將通報者立法保護完整包含公部門以及私部門員工。

歐洲通報者保護立法進展緩慢，主要是因為各國法律以及社會環境的不同。在美國，僱傭關係除法律另有外，可由雇主任意決定（at will）是否終止；而在歐洲，具有正當理由（for cause）者，雇主始可終止其僱傭關係，例如：法國規定僱傭人必須有實質重要理由（real and serious reason），始可依照正當程序終止僱傭關係，也就是說不得任意解僱受僱人。然而此工作權之保障，並不當然能涵蓋員工的通報者，因為受僱人同時有保密義務。在歐洲立法下，受僱人使用內部管道申訴而為通報行為，雖不構成僱傭契約終止正當理由，但向外部通報行為，卻可能違反其保密義務而構成中止僱傭契約之正當理由¹⁶⁵。

現今歐洲層級，此指歐洲聯盟¹⁶⁶與歐洲委員會¹⁶⁷通報者保護之立法，因下列因素影響而呈現搖擺不定的狀況。一方面因金融市場全球化，歐洲公司及銀行均於紐約證券交易所進行交易，故須適用美國證券法規，也就是說歐洲公司事實上也受到美國沙賓法案以及 2012 年之華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Act）等通報者保護法之規制。這可能

¹⁶² Pieter Omtzigt, The Protection of “Whistle-blowers”, Report to Committee on Legal Affairs and Human Right, Parliamentary Assembly, Council of Europe, ¶96, Doc. 12006 (Sept. 14, 2009).

¹⁶³ 法國、英國、挪威、比利時、羅馬尼亞、斯洛伐尼亞。See *Id.*, at ¶36-95.

¹⁶⁴ Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU 9 (2013).

¹⁶⁵ Thad M. Guyer & Nicolas E. Perterson, The Current State of Whistleblower Law in Europe: A Report by the Government Accountability Project, 7, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/gap_whistleblowerlawineu/gap_whistleblowerlawineu_en.pdf (last visited April 19, 2014).

¹⁶⁶ 目前歐盟係根據《里斯本條約》而運作，其職掌例如歐盟之政府體制、一般外交與國防之政策與合作，Paul Craig and Gráinne de Búrca, EU Law Text, Cases, and Materials 26 (4th ed. 2008)。

¹⁶⁷ 自 1949 年，歐洲委員會對於歐洲之文化、經濟及科學活動開始有越來越大的影響力，其最佳之成就即促成歐洲人權公約（ECHR）之制訂與推行，其中，歐洲委員會於 1961 年所制定的社會章（Social Charter）已成為社會權與經濟權領域之重要部分，Paul Craig and Gráinne de Búrca, EU Law Text, Cases, and Materials 4 (4th ed. 2008).

促使歐洲國家積極制定自己的通報者保護法規，而不是消極否認通報者保護之必要性。但另一方面，德國身為歐洲大陸財務以及銀行大國，因「資料保護」的思維下，禁止通報者將公司內部資料給予外部單位以及媒體，也推遲了歐洲走向積極立法之進程。此外，歐洲國家因為歷史及社會因素，諸如政治獨裁國家、外國侵略等，對於提供消息的通報者（informer），社會普遍採取不信任以及鄙視的態度¹⁶⁸。

儘管歐洲聯盟、歐洲委員會及歐洲人權法院鼓通報者之權利保障，至今仍未能使歐洲國家在通報者議題上達成統一立法之共識。亦即，不管是歐盟的會員國，還是歐洲委員會的會員國都可以自行決定是否制定通報者保護法，歐洲層級之立法則暫時先採柔性的建議，或是在不影響會員國權限的情況下為規範。然而，歐盟或歐洲委員會均未放棄於歐洲層級制定通報者保護法規之可能性，二者仍持續觀察研究歐洲國家不同法制之成效，試圖統合出通報者保護法立法所必須考慮之因素，而德國為歐盟層級通報者保護法之主要阻力，其現行法制是否足以提供通報者保障亦值得深思，其間之搖擺與掙扎正或可作為我國研擬通報者保護法制之借鏡。

歐洲層級的立法可以區分成歐洲聯盟與歐洲委員會兩個體系，二者對於通報者保護採取不同的作法。造成其區別的主要理由是兩者之法律體系對於其會員國的拘束力大小有所不同，歐洲聯盟一旦通過規則（regulation）或指令（directive），則可直接適用於會員國；然而歐洲委員會通過之協議（convention），尚待會員國立法以履行。前者對會員國法律統合一致的要求較高，後者則留給會員國較大的裁量空間。也就是說若對於通報者保護之具體內容欠缺一定共識，歐洲聯盟很難進行立法，相較之下歐洲委員會似乎較易成功，然而現實的狀況是要歐洲會員國都承認其有制定通報者保護法之義務，也頗為困難，最可行的辦法是提供通報者保護法之立法建議供會員國參考。

以下將分析歐洲聯盟（European Union）、歐洲委員會（Council of Europe）、德國、法國對通報者相關保護法規的發展及沿革。

¹⁶⁸ Id.

(1) 歐洲聯盟：

歐洲聯盟除了對於其所屬官員設有通報者保護規定外，並未設立專法全面處理通報者的議題。故對於通報者之保護，歐盟之立法分為兩種，若通報者為歐洲聯盟公務員（official of the European Communities），可援引其職務規章（Staff regulation）作為保護，其中 22a . 22b.條規定員工有回報不法行為、詐欺、貪污資訊之積極義務，且受到免於報復行為之保障。

歐洲共同體公務員規章（Staff Regulations of officials of the European Communities）第 22a 以及 22b 條規定，負有回報貪污、詐欺以及其他不法行為之義務。其中第 22a 規定政府官員若有合理基礎懷疑，有害於造成共同體利益（community interest）與構成行政人員義務嚴重違反之不法行為時，即負有報告義務。而詐欺、貪污則被例示為不法行為納入規範中。該法同時禁止機關對於合理及誠實（reasonably and honestly）之通報者採取報復行為。

又該法第 22b 更延展若（1）官員合理且誠信的確信該被資訊揭露大致正確（substantial true），且（2）該政府官員先前已經向歐洲反詐欺署（OLAF）或其所屬機構通報，使上開機構有所時間準備採取行動，政府官員得向相關公務人員揭露此訊息。

(2) 歐洲委員會：

目前於歐洲委員會的架構下，具法律拘束力之通報者保護為歐洲人權宣言（EU Convention of Human Right，簡稱 ECHR），同於上述歐洲聯盟對於非歐洲官員以及公務員之保障。而歐洲委員會所屬歐洲法律合作委員會（CDJC）所通過之「通報者保護建議書」，則僅為建議性質之立法準則。

A. 歐洲人權宣言

歐洲人權宣言第十條保障簽署國家國民之表達自由（Freedom of Expression），而通報者保護亦納入此條之保障。然而表達自由並非漫無邊際，而是有限度的，國家對於表達自由之限制必須符合三個要件，其一為以法律為之，其二為出於正當目的，其三須為民主社會必要（necessary in democratic society）。當會員國之法制或是司法判決違反人

權宣言之規定，個人即可向歐洲人權法院請求救濟，而歐洲人權法院之判決則成為解釋人權宣言之重要依據。引用歐洲人權宣言最著名的案例為 *Heninsch v. Germany*¹⁶⁹ 案，其事實為一位德國護士揭露安養院不當對待老人而遭解僱。該護士與德國司法體系纏鬥七年並未得到任何補償，故轉向歐洲人權法院提訴，歐洲人權法院認為此案違反 ECHR 第十條。基於本案所涉及之表達自由、員工回報職場上不法或不當行為之權利、雇主以及受僱人間權利義務以及雇主管理其員工之權利等種種考量，法院認為對於該名護士傳遞消息之表達自由遭受限制並非「民主國家所必需」，故德國法院不能對於 ECHR 第十條加以限縮，原告表達自由仍受到保障。基於上述判決，判賠被告應給付原告 10000 歐元非財產上損害賠償（non-pecuniary damage）。

上述案例的爭點在於對於通報行為之限制，對民主社會是否為「必要」。此所謂「必要」意味著迫切的社會需求（pressing social need¹⁷⁰）。通報行為雖然可以列入表達自由而應與保障，但出於「保障他人名譽」，以及「防止洩漏於保密狀態取得的資訊」等第十條所列的「正當目的」，依據法律仍然可以加以限制。問題的重點在於當判斷限制表達自由之法規有無必要時，要考慮系爭法規與其所欲達成之正當目的之間有無適當之關聯性，以及會員國主管機關所提出的理由是否充分與相關¹⁷¹。

B. 通報者保護建議書¹⁷²

此份建議書為 European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) 於 2013 年 7 月所提出，以供會員國做立法之參考。CDCJ 為歐洲委員會下專職於公法以及私法相關法規之制定，並且促使歐洲委員會下 47 個會員國¹⁷³對法規的遵循。以下列出該份建議書之重要概念。

(a) 名詞定義：

對通報者之定義為對於公益嚴重有害或有損害之虞之資訊，基於職

¹⁶⁹ No. 28274/08, July 21, 2011.

¹⁷⁰ *Morris v. the UK*, ¶ 94, No. 68416/01, ECHR 2005-II.

¹⁷¹ *Sunday v. Times (no.1) v. the UK*, ¶ 62, Series A no. 30, Apr. 26, 1979.

¹⁷² Bureau of the European Committee on Legal Co-operation, Draft Recommendation on Protecting Whistle Blower, 2013/7

¹⁷³ See Council of Europe, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/default_EN.asp? (last visited Apr. 19, 2014).

務（work-based relationship）關係，為揭發或報告之人。報告（report）指組織或企業「內部」的報告流程。而揭露（disclosure）為對於「外部」機關的報告、或對於大眾（public）為資訊揭發向外部單位透露訊息。

(b) 涵蓋事項與保護範圍：

國家於國家層面上應建立公益揭發之法制、制度以及配套司法措施，以促成公益揭發。於個人層面保障上應不分公私部門或僱傭關係有償與否，使要基於僱傭關係所產生之公益通報均為通報者保護制度所保障。同時，對於僱傭前以及離職後之公益揭露者，亦受通報者法制所保障。

(c) 實質義務部分：

規定國家應建立合理暢通的報告揭露管道，特別的是「公益通報」之對象，不限於國家專職機關，而可以直接向國家議會或是新聞媒體為直接揭露。並且禁止噤聲條款（Gagging Clause）之存在，以防止雇主於僱傭關係或其他法律關係上，對於員工公益揭發行為作限制。

為了使通報者免於任何報復行為之保障，本建議書列舉報復行為之樣態，包含停職、解僱、限制陞遷等，涵蓋範圍非常廣大，擴展至一切之歧視性行為均屬之。且救濟之管道包含民事、刑事、以及行政程序的機關管轄，較為多元。本立法建議也採取舉證責任倒置之立法例，使原告（受僱人）減輕舉證責任，而由被告（雇主）舉證其所採取之行為並非基於原告所為之通報行為所致。本法亦准許法院為數種暫時性措施。

(d) 規範與制度：

各會員國對於公益通報者權利之限制以及其例外之增訂，應須有必要性，至少不能對於本立法建議所揭示之原則以及所欲達成之目標有所減損。

(e) 報告與揭發：

各會員國應促成鼓勵公益揭發之環境，確保個人能自由地將有害或威脅公共利益之資訊揭發，同時於揭發後仍感到安全。且報告或揭發者，對於公益有害事項之資訊若有合理確信（reasonable grounds to believe）其有真實性，即便其消息有錯誤或系爭對於公共利益之威脅尚未實質化（materialized），仍受通報者法治保障。

(3) 法國：

法國是否有通報者保護有所爭議。世界律師聯盟¹⁷⁴（World Law Group）以及國際透明組織¹⁷⁵（Transparency International）皆認為法國並沒有特別通報者保護立法，而 G20 報告則認為法國貪污防治法（French Anti-Corruption Act）可以提供通報者於公部門以及私部門的保護¹⁷⁶。雖無特別專法提供通報者保障，法國其他法律給予通報者遠過於歐盟其他國家之保護。其中法國之「勞動法」對通報者保護並不分公私部門，但僅限於貪污相關案件；而法國也設有公務人員保障專法(Statut général des fonctionnaires)；而勞動法(Code du Travail)¹⁷⁷則提供回報健康、安全、性騷擾之通報者保障。

但法國產業界認為增強通報者保護並無必要，因為法國公司現存之舞弊回報機制¹⁷⁸已經要求工會、勞工代表以及貿易團體接收並處理員工通報之不法行為相關資訊。又法國法院基於資料保全原因廢止內部通報制度，認為通報者保護將通報定義過度放寬，可能危及公司必要利益；且通報後通報者被標籤化的行為，可能危及公司內部團結性；又其認為透過現存法制保障通報者已經足夠，其他的措施之增加，如匿名熱線等，可能會危及雇主以及經理人之權利，更有可能變相鼓勵惡意中傷（Slandorous Denunciation）他人之行為，不可不慎。

(4) 德國：

德國社會瀰漫者一股反對通報者保護立法的氛圍，德國國歌作者 Hoffmann von Fallersleben 認為：世界上最大的之惡（rouge）不論今後皆為密告者（informer），此段話語經常於反對通報者保護主張所引用。即便德國總理梅克爾於首爾高峰會宣誓保障通報者，但德國並沒有任何立法產生，現今德國通報者保障由數法律各部分拼湊而成，或者由德國

¹⁷⁴ WORLD LAW GROUP, GLOBAL GUIDE TO WHISTLEBLOWING PROGRAMS 35 (2012.)

¹⁷⁵ SUZANNE MULCAHY, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, MONEY, POLITICS, POWER: CORRUPTION RISKS IN EUROPE 48 (2011).

¹⁷⁶ G20, G20 Anti-Corruption Action Plan: Action Point 7: Protection of Whistleblowers 19 (2010.)

¹⁷⁷ France Code du Travail, Article L1152.

¹⁷⁸ PAUL STEPHENSON & MICHAEL LEVI, Council of Europe, The Protection of Whistleblowers: A Study on The Feasibility of a Legal Instrument on The Protection of Employees Who Make Disclosures in The Public Interest 14 (2012).

憲法給予間接保障。

G20 Action Plan 認為：根據德國憲法第四條以及第五條規定，第四條保障人民內部思想、表達自由以及訴訟請願權，其中包含向政府機關申訴以及向檢察官報告不法行為之基本自由。而除此之外，德國勞動法禁止行使基本權利而造成的歧視，而此處所稱之基本權利，被認為有給予通報者基本保障功能。

德國在制度上增設回報違法行為之匿名熱線 (hotline)，但這樣的報告機制並沒有匿名性被破壞時而產生報復性行為的相關配套，即使德國某些案例中有確認受僱人善意回報雇主不法行為不得作為解僱之原因，在缺乏明確對於報復行為保護之立法以及制度的情形下，受僱人對於是否通報仍有所疑慮。

最後對於上述討論之國家中，已有制定相關法律的美、英、日三國之法條規範為條列式的整理，請參考伍、附錄五、美國、英國與日本公益通報者相關法規整理。

(二)外國通報法制上常見爭議之彙整

1. 是否應採用內部通報機制？

對於企業本身而言，內部通報機制為主或是優先之立法方式，優點在於可避免公司因為外部調查或是行政、法律行為而直接受有損害，並可使雇主有機會及早修正其不當行為，保持企業之和諧性，而從員工的角度觀之，員工會認為內部通報機制有助於集中處理其所處職場有問題的地方，且透過內部通報機制的員工也較不容易受到處罰¹⁷⁹。於此同時，採用內部通報機制仍有其缺點，例如對小型企業而言要設立一個機制十分困難、規定越詳細，須遵守的程序越繁雜時可能無法適用到具有特殊性的公司，而使得預防的效果失靈、利用此制度蒐集的資料可能被政府或民事訴訟用以對抗公司等¹⁸⁰。

而對於員工來說，外部通報則通常是當通報者認為內部通報是無效

¹⁷⁹ Jenny Mendelsohn, *Calling the Boss or Calling the Press: A Comparison of British and American Responses to Internal and External Whistleblowing*, 8 WASH. U. GLOB. STUD. L. REV. 723, 740-41 (2009).

¹⁸⁰ Derya Durlu, *Harmonizing the Shield to Corporate Liability : A Comparative Approach to the Legal Foundations of Corporate Compliance Programs From Criminal Law, Employment Law, and Competition Law Perspectives*, 47 INT'L LAW. 99, 118(2013).

的或是該內部通報程序並不公平時，通報者會選擇的模式，尤其是當違法者是公司的高階人員或是公司向來對不同意見採取敵視的態度時，通報者便會選擇外部通報的機制¹⁸¹。

針對究竟應否採用內部通報機制，學者提出融合美國與英國通報者保護模型的概念，首先，該保護通報者法律之模型較為近似英國的 PIDA，因為美國法過於龐雜，且須區分公司部門員工分別保護，因此以英國法之方式，以單一來源保護之，可以提供通報者一個明確的指引。再者，採納美國法對於「public concern」之定義，擴大公益或是公共關心的議題範圍，因為英國法僅保護六種揭露保護之類型，美國法之方式可以提供法院與時俱進之解釋裁量空間。

第三、該模型應該要明確提出對於內部通報抑或是外部通報之偏好，最好之方式可以遵循 PIDA 的層級化揭露保護之制度，提供內部通報更多主動之保護。但對於外部通報只要是該通報者合理相信該舉報內容是實質正確的，且認為將之對外舉報是合理的，即可提供保護。藉由內部通報優先的方式，減少通報者受到報復的可能並且給予企業建立好的通報制度與自我管制。第四，當內部與外部通報皆被證明是無效時，應該允許向媒體舉報¹⁸²。

2. 如何建立有效的公司內部遵循機制？

美國「組織量刑指導」(Organizational Sentencing Manual) 列出有效遵循制度的最低標準，如果達到此標準，則可以減免刑法上的罰金：(1) 書面的道德標準：記載內部資訊蒐集、調查政策、處理通報者受報復後的程序、道德違反的處罰¹⁸³。(2) 確保該準則已透過公司簡報、員工手冊、組織網站等讓員工知悉。(3) 設有可以偵測員工和其他人被禁止的不法行為的監督或是審計機制。(4) 一個內部的檢舉機制，且該機制可確保員工免於被報復的恐懼。(5) 高層負有監督責任。

經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD) 的標準：OECD 在 2010 年頒布「內部控制、道德與法遵循之良好運作準則」(Good Practice Guidance on Internal

¹⁸¹ Mendelsohn, *supra* note 175, at 741-42.

¹⁸² Mendelsohn, *supra* note 175, at 742-44.

¹⁸³ 18 U.S.C.A. § 8B2.1(b).

Controls, Ethics and Compliance)，其認為有效的遵循制度應符合下列要求：(1) 較高層主管全力支持、(2) 簡單且大眾周知的政策、(3) 所有的員工皆了解且遵守、(4) 有效的監督機制、(5) 確保會計簿記正確、(6) 訓練員工遵守準則、(7) 未遵循時加以報告的機制、(8) 在員工面對可能違法時提供諮商、(9) 定期檢視。

七、制定專法之必要性與可行性

(一) 以制定專法保護公益通報者之必要性

1. 我國現行法上檢舉制度之零散性

就我國現行法規體系觀之，對於刑事或行政不法行為，常見設有檢舉規定，如在條文中言明對於涉及不法行為之情形，關係人或是社會大眾於知悉時得為舉發。但考量到「自掃門前雪、休管他人瓦上霜」的人性，為了能夠提供檢舉不法行為的誘因，立法者多半會透過授權主管機關以制定辦法之方式，給予檢舉者一定保護或是獎勵之方式，藉此提高揭發弊端的可能性。

若單就刑事不法行為之檢舉制度而言，對於檢舉者之保護措施，比較具有通盤性的法規即為「證人保護法」，而針對特定之犯罪類型，則是藉由行政法規之方式來補充，如：獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法。至於在檢舉之獎勵制度上，目前之相關行政法規可說是汗牛充棟，如檢舉組織犯罪獎金給與辦法、檢舉違反槍砲彈藥刀械管制條例案件給獎辦法、檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法、檢舉走私進口動植物及其產品獎勵辦法等，均屬之。

雖然在現行法規中，確實已經存在不少對於檢舉不法情事所設之保護及獎勵規定，但除了「證人保護法」之外，其他幾乎屬於「零散式的個別立法」，當然，個別立法的優點在於可以考量各類檢舉事由之差別性，而給予合宜性的對應設計。不過，就容易產生「掛一漏萬」的問題，亦即立法者或主管機關，並非是對於所有的不法情事均設有對應之檢舉制度，因此，對於某些侵害範圍較廣或侵害程度較劇的不法情事，在未設有檢舉制度之狀況下，不但難以提升檢舉意願，即使有人檢舉時，對於檢舉人也無法提供周全之保護。

以「水污染防治法」為例，就該法第 34 條以下之刑事處罰規定內容觀之，其行為造成之損害有可能並非輕微，但該法並未設有對檢舉者之保護及獎勵措施，倘若所舉檢之不法情事並非屬於最輕本刑三年以上之重罪時，則檢舉者亦無法適用證人保護法上之相關規定，如此一來，甚難有效提升檢舉不法情事之可能性。

因此，若是能以制定專法之方式，對於「公益通報者」給予制度上之保護，將可有效整合目前零散式立法所存在之不足處，對於尚未設立對應檢舉制度之相關法規，亦可藉由專法給予填補，給予檢舉者最基礎之保障，自然有助於提升檢舉不法情事之意願。

2. 現行法對於檢舉者之保護有所不足

如前所述，在我國現行法律規定中，針對部分刑事或行政上之不法行為，確實已設有保護及獎勵制度。不過，就其內容觀之，仍拘限於特定範圍內，尤其在檢舉者的保護上，現行規定幾乎著重於對其「人身安全」之保護，亦即保障檢舉者不會因其所為的檢舉行為，使得其本人或具有一定密切關係之人，因相對人之報復行為而受有生命、身體的侵害危險。

不過，就現實面觀之，檢舉者所可能遭受到之不利益，並非僅在於生命、身體受有侵害之危險。蓋檢舉者之所以能揭露不法情事，多半因執行職務上之原因，而知悉雇用者或是與其具有一定業務上往來關係者所涉之不法情事，倘若一旦將不法情事予以揭露，最直接可能受到影響者，為檢舉者之工作權，亦即檢舉者可能會因而受到不聘任、解聘、調職、減薪或是其他不利益之處分。不過，在目前的處理方式上，只能回歸於相關民事或勞動法規上，檢視雇主所為之不利益處分是否合法。

在此一問題上，多半係法院以判決單點、游擊式之方式處理，而由於通報者保護之法理上未臻成熟，法院對於勞工所負忠誠義務之認定仍較為嚴格，通常傾向尊重雇主基於經營管理權對於勞工所做之處分，造成勞工之工作權無法獲得適當之救濟，對使得勞工因畏懼而不願舉發不法情事。對此，藉由專法以保障檢舉者不會因其檢舉行為而於工作關係上遭受不利益，即有其重要性及必要性，甚至應較人身保護更優先予以處理，否則，將難以提供檢舉不法情事之誘因。

(二) 現階段制定專法之可行性

公益通報者保護之目的，係為了鼓勵組織內部人勇於挺身而出揭露不法情事，及早阻止不法損害擴大，並有利於刑事犯罪的追訴究責，以提昇組織的效率與維護其倫理。廉政署為達成此一目標，已先著手針對公部門為標的通報者法案研究，亦規劃出草案以資參照。

然而，在分工細膩的現代社會私部門所經營涵括領域遍及環境保護、藥物食品、衛生、交通、金融製造等，皆直接或間與人民生命、健康財產等權益息相關，重要性較公部門有過之而無不及。何況，現代社會經濟與政治間的互動頻繁，許多公部門貪腐，其肇因便始於私部門基於不法利益的牟取所進行的關說賄賂所致。因此，不論就私部門本身對社會大眾權益的影響能力，或是藉由肅清公私部門間共同違法等面相，針對私部門設計的通報者研究，對人民法益之保障、國家整體廉能效度提升，均至關重要。

就外國立法例為觀察，已有相當國家以制定專法方式以保障通報者，如英國與日本，然亦有國家，譬如德國、美國，將通報者保護分散於相關法律之解釋適用中。從德國、美國法制觀之，分散立法未必就等於放棄通報者保護，然而不可否認地，專法保障較能完整處理通報者議題。分散立法之結果就是依賴法院判決解決不同法規之適用衝突，以及通報者與被揭露資訊者之利益衝突問題。

通報者保護於我國屬於新興議題，而我國目前針對公益通報者之相關規範散落於各法規，且主要集中於勞動法規之領域，如勞動基準法第 74 條、性別工作平等法第 36 條、勞工安全衛生法第 30 條、勞工退休金條例第 40 條第 2 項等。各該法規制定通報者保障措施之緣由，多係保障勞工免因通報而有遭受企業報復之可能，但對於通報者之保障之必要性、要件、程序等等皆欠缺完善規範，僅於通報對象事實違反各該規範之法律行為始有適用，且各該規範並未對於內部通報機制作出詳細且明確之指引。

本研究團隊認為建立單一法規，可提供企業與通報者雙方事前較為明確之判斷標準。而從法位階觀之，我國目前的保護模式，許多「辦法」、「要點」僅有命令的性質，法律位階甚低，實質效能有限，因此本研究團隊亦認為有統一納入法律規範之必要，以符合法律保留原則的精神。再者，若僅從個別法律中分別訂定通報者保護條款，恐怕如同現今已有少數通報者保護規定一樣，實施成效不彰，單一法典有宣導通報者對社會的公益價值、矯正過去大眾對通報者的負面觀感之作用，以往通報者被冠上「背叛者」、「告密者」的惡名，但實際上批評者忽略了通報的本

質在於糾正不法，真正應該受到譴責的是不法行為人，因此正確的態度應該是鼓勵勞工發揮道德勇氣，強調勞工共同參與公司治理的重要性。如同前述，我國目前對於公益通報者之保護係散見於各法規當中，而對於我國應否建立單一的法規，從建立標準的角度而言，除應從是否有集中事權之效探討，現行制度對於通報者之保護是否不足，亦屬需要考量之點。

綜上所述，本研究團隊參酌各國法規，兼納焦點團體座談之意見，並以我國之國情與立法模式綜合通盤考量，認為為凝聚社會共識並提供公益通報者之最基本的保護，建議以訂立專法，做為我國鼓勵接弊、有效建立通報制度之方式。

訂定專法與未訂定專法的優缺點比較如下附表 10。

附表 10 訂定專法與未訂定專法之優缺點比較

	優點	缺點
訂定專法	1. 以訂立專法之方式，可制定出一具有體系規範之私部門公益通報制度，且可將此專法作為私部門公益通報之基本法，提供私部門公益通報之一般性制度規定。 2. 可以提供企業與通報者雙方事前單一而明確之法規參考。 3. 以訂立專法之方式將對勞工的保護與反報復措施統一納入法律規範，符合法律保留原則的精神。 4. 單一法典有宣導通報者對社會的公益價值、矯正過去大眾對通報者的負面觀感之作用。	1. 為免遺漏專法中多有空白授權條款或是概括條款之存在，可能形成解釋上模糊的空間。 2. 無法因應新興型態產業或是特殊產業的需求。
未訂定專法	1. 可因應各個勞工部門態樣、特性做出妥適的立法。 2. 較具有靈活性與即時性，可就各分別法規進行因應時空的修訂。 3. 可以就規範內容做較為細緻化的描述，提供司法者精確的參考以及提供企業與通報者較明確的判斷標準。	1. 於各法律中一一增訂，難免掛一漏萬，且各個法規之間對於通報者之保障之必要性、要件、程序等可能欠缺完善規範。 2. 各該規範並未對於內部通報機制作出詳細且明確之指引，變成皆由法院以判決單點、游擊式之方式處理，對於員工身分保護與反報復保護不盡完善。 3. 從法位階觀之，我國目前的保護模式，許多「辦法」、「要點」僅有命令的性質，法律位階甚低，實質效能有限。 4. 各法規之間可能會有適用上的衝突，仰賴實務判決的統一。

八、對現有之專法草案評析

(一)概說

對於「公益通報」此一議題，歷年來有不少機關及學術單位進行相關研究，如 2005 年由行政院研究發展考核委員會委託國立台灣大學團隊進行的「組織內部不法資訊揭露法制之研究」計畫案，2013 年由國立高雄大學所提出的「公益揭發保護法草案」，以及 2013 年由廉政署委託國立政治大學團隊進行的「機關組織內部不法資訊揭露者保護立法研究」計畫案，並提出立法建議。

由於近年環境污染及食品安全問題頻傳，是故，丁守中等五十四名立法委員於 2014 年 1 月 9 日連署提出「公益揭露人保護法草案」之立法案，目前該案正送交司法及法制委員會審查中。該草案可說是第一個正式於立法院提案之公益揭露法案，分為「總則」、「違法行為揭露之程序」、「揭露人之保護」、「揭露人之獎勵」、「罰則」及「附則」六章，條文共計 36 條。

(二)內容評析

就「公益揭露人保護法草案」整體內容觀察，可能存在以下值得再為斟酌之問題，故提出相關之評析，以做為立法上之參考。

1. 公部門及私部門整合或分離立法之選擇

由先前廉政署所委託執行之「機關組織內部不法資訊揭露者保護法立法研究」與「私部門公益通報者保護法立法研究」兩計畫案內容觀察，政府部門是有意將公益揭露在立法上區分為「公部門」及「私部門」兩大區塊。但由「公益揭露人保護法草案」第 1 條以下相關條文觀之，雖然有考量到公部門與私部門之區別，但在立法模式上並未選擇個別立法，而是欲整合於同一部法典之中。

對於是否應就公部門及私部門個別立法之問題上，參考日本的「公益通報者保護法」，係採取整合立法之模式，該法係以「私部門」（勞動者）做為立法主軸，而在第 7 條中對於具有公務員身分者設有準用規定，因此，不論對於公部門或私部門之公益通報事項以及通報者之權益保障，均得以一體適用，是故，將公、私部門之公益揭露整合於同一部法律中

加以規範，立法或是執行面上應無困難性。

不過，雖然「公益揭露人保護法草案」在形式上將公、私部門進行整合式立法，但就實質規定內容觀之，其實仍是將公、私部門予以區分，由草案第4條與第5條關於「內部違法情事之定義」規定中明顯可知，立法者針對公、私部門有著不同的內容設計。而此一立法方式所存在著的最大問題，在於立法者不應在違法情事之定義上，以公、私部門為標準加以區分，試舉一例：就立法者所關注的環境污染問題而言，不論在國營或民營企業都可能發生，就算企業內的從業人員在身分上可能有所區別，但並不會對環境污染行為的本質或損害程度造成影響，但由於立法者在草案第2條中，已經將「公營事業」劃歸於「政府機關」的範疇中，而第4條關於「政府機關之內部違法情事之定義」的規定中，卻是傾向「保障廉能」性質的違法情事揭弊，如此一來，將導致國營企業所生之環境污染違法行為無法適用該法來進行通報，通報者亦無法獲得對應之保障。因此，該草案在研擬上，並未考慮到在某些事項上並無依公、私部門加以區分之必要性，而強行切割的結果，反而造成嚴重的漏洞，無法達成原先預期之目的。

因此，關於公益通報在立法上，是可仿效外國立法例，採取將公部門與私部門整合之方式。此外，不論是採取整合或分離之立法模式，都必須考量到公、私部門於通報違法行為上之相同與相異處，避免因立法漏洞而產生保護不足之問題。

2. 未能妥善涵蓋私部門通報者之全部型態

「公益揭露人保護法草案」中關於私部門違法行為揭露之部分，從第5條規定中可看出係以公司、商業之負責人，其於公司及商業內部涉有該條所列之各款違法情事作為揭露對象，對此，在規定設計上可能存在以下各點問題：

(1) 對於「私部門」之界定範圍過狹

若從該草案第9條規定內容觀之，可知所謂「私部門之揭露者」，係指依勞動基準法受政府機關、公司或商業僱用從事工作獲致工資或薪酬者，但在第5條規定中，又將私部門之揭露事由限定於「公司及商業內部所涉之違法情事」，或許由現實面觀察，公司或是商業確實為私部門中

之大宗，但必須要留意到的一點是：勞動基準法所適用之對象，並非僅限於公司或商業內之勞工，例如在社團法人或財團法人中之勞動者，同樣適用勞動基準法，且於社團法人或財團法人等單位中，亦可能出現涉及損害公眾利益之違法情事，倘若依照草案中之相關規定，對於此等情形即無法加以適用，是故，宜應檢討對私部門之界定上是否有範圍過狹之問題。

(2) 私部門中可能涉及違法情事者，並非以「負責人」為限

依據草案第 5 條之內容，於私部門中所得揭露之違法事由，為公司、商業「負責人」所涉及之違法行為，而此處所謂的負責人，依照草案第 7 條之規定，係指公司法第 8 條及商業登記法第 10 條所定義者，對此，參照公司法上之規定，所謂「公司負責人」在無限公司、兩合公司為執行業務或代表公司之股東；在有限公司、股份有限公司為董事。而公司之經理人或清算人，股份有限公司之發起人、監察人、檢查人、重整人或重整監督人，在執行職務範圍內，亦為公司負責人。至於「商業負責人」在獨資組織，為出資人或其法定代理人；在合夥組織者，為執行業務之合夥人。而經理人在執行職務範圍內，亦為商業負責人。

而草案第 5 條規定所存在之問題，在於過度限縮了私部門內部違法情事涉及者之範圍，雖然在許多企業弊案中，負責人確實處於關鍵之角色，但並非所有的私部門違法行為皆是來自於负责人所為，亦有可能是各級主管或是職員所從事者。是故，草案第 5 條中將從事違法行為者限縮於「負責人」之做法，對於公司或商業內部其他人員之違法行為，難以產生揭弊之效果，宜應予以斟酌修改。

(3) 應考慮私部門中公益通報者所具有之不同地位

由草案第 5 條及第 9 條之規定相互參照，可知草案是將私部門之通報者定位於「受公司或商業僱用從事工作獲致工資或薪酬者」，因此，揭露者必須是受到公司或商業僱用後，在其受僱之公司或商業場所內工作，因而知悉公司或商業活動上之違法情事者。對此，參照日本「公益通報者保護法」中第 3 條第 1 項之規定，是考慮到通報者所處之位置不同，所可能具有之多樣性，而為相對應之規定。在該法第 3 條第 1 項中，依照通報者與其受僱事業單位或執行業務場所之不同關係，區分為以下為

三種類型：

- A. 勞動者與雇主間存有僱傭契約，且勞動者亦直接向雇主提供勞務，屬於一般常見之受僱關係，其因而知悉雇主單位內之違法情事。
- B. 勞動者屬於派遣勞工之性質，其與雇主間存有僱傭契約，但係被派遣至第三人之單位提供勞務，因而知悉第三人單位之內違法情事
- C. 勞動者與雇主間存有僱傭契約，但因雇主與第三人訂有承攬等契約之原因，因而於一定期間內為第三人提供特定勞務，如：為第三人營造、修繕建築物或為清潔工作等，因而知悉與勞務事項有關之違法情事。

由此可知，日本考量到因為勞動者類型上之差異，其所知悉之私部門內部違法情事，不見得僅在其受僱單位之內，亦可能及於第三人之單位，勞動者為公益通報後，仍有可能遭遇不利益之對待，而有周全保障之必要。對於日本法上縝密思考之規定，實有我國做為立法參考之價值。

3. 「違法情事」於內涵上完整性不足

在草案第5條中，針對私部門中之揭露事由，立法者分別例示了「證券交易法第七章之罰則」、「食品衛生管理法第九章之罰則」以及「水污染防治法第四章之罰則」三種違法行為，並且以「其他足以損害社會公共利益而情節重大之罰則」做為概括規定。不諱言的說，草案中所例示的三大類型犯罪，確實均屬近年在台灣發生頻率較高之案件，且引起社會高度關注，但立法者直接就將此三類犯罪直接寫入草案中，是少了些體系性的思考，即使另以「其他足以損害社會公共利益而情節重大之罰則」做為補充規定，反而產生規範上之不明確性。

對此，參照日本「公益通報者保護法」中第2條第3項規定，關於通報事實共分為兩大類：其一，具有涉及個人生命或身體保護、消費者權利之維護、環境之保全、公平競爭之確保或其他保護國民生命、身體、財產或其他利益法律所定之罪的犯罪事實。其二，因違反法律規定所為之處分，而有前者所述之情事，其事實符合作成相關處分之理由（給予相關處分之理由，亦包含因違反基於附表所列法律規定所為之其他處分，

或是不遵從勸告之情事，而其事實符合另為處分或勸告之理由)。

此外，日本「公益通報者保護法」並就「保護國民生命、身體、財產及其他利益之法律」為主軸，例示以下五大類之相關法律：

(1) 保護個人生命或身體之法律

- A. 確保商品及服務安全之法律
- B. 確保危險物品安全之法律
- C. 保護個人生命或身體之法律
- D. 針對勞動者、受災者、兒童等特定對象保護其生命或身體之法律

(2) 維護消費者利益之法律

- A. 規範商品及服務供應方式之法律
- B. 規範商品及服務提供業者之法律

(3) 保全環境之法律

- A. 防止公害之法律
- B. 其他維護環境之法律

(4) 公平競爭確保之法律

為促進公平、自由競爭及確保其他交易上公平之法律

(5) 其他保護國民生命、身體、財產或其他利益之法律

- A. 保護個人資料之法律
- B. 如智慧財產權等保護消費者以外之人之法律

綜上所述，日本對於公益通報之對象，除了直接給予刑罰制裁之違法行為外，亦包涵依照相關法律所為的處分，且以刑罰來擔保得以實現（貫徹該處分），因此，此等法律必須以其中設有刑罰規定為前提，且具有以下兩個要件：

- (1) 從立法目的、規範事業者之相關規定或罰則規定加以判斷，其法律是以「保護國民生命、身體、財產或其他利益」作為直接保護目的。
- (2) 最終係以刑罰作為確保實效性的前提下，當違反相關處分時，將可預見會對國民生命、身體、財產或其他利益造成損害。

因此，即使對於某些違法行為並未直接對其課以刑事制裁，但若有

未遵守相關處分之行為事實，且對於違反處分行為可科以刑事制裁時，仍可做為通報對象之內容，其內涵可為以下之理解：

- (1) 有違反相關法律規定之事實。
- (2) 有違反基於該法律所為命令、處分之事實，或是不遵從勸告之事實。
- (3) 不遵守基於相關法律所規定準則之事實，或有不符合規定之事實。
- (4) 行政機關在最終判斷上，是認為具有損害國民生命、身體、財產或其他利益之事實。
- (5) 該命令、處分或勸告，可以是屬於「二重處分」之情形，亦即在違反規定後，行政機關給予相關之（第一次）處分，因違反該處分，行政機關再度給予（第二次）處分，若仍不遵從該處分時，則給予刑罰效果。

4. 在「通報方式」上應否採取多元性及層次性之類型

- (1) 以「保護委員會」做為單一通報窗口是否具有必要性

在草案第 14 條中，規定了違法行為之揭露程式，該條第 1 項之內容為「發現政府機關公務員或公司、商業負責人內部有違法行為者，得向保護委員會提出書面檢舉或陳述具體違法」。若從「得向保護委員會提出書面檢舉」此文句觀之，欲對違法行為為揭露者，可選擇向設置於法務部下之保護委員會提出檢舉，但仍得向偵查機關或相關主管機關提出檢舉，換言之，向保護委員會提出檢舉，只是公益揭露的途徑之一。不過，參照草案第 12 條第 1 項之內容及其立法理由¹⁸⁴，可知立法者有意將保護委員會當作是「唯一的」揭露事件受理機關，但通報者原本即可依照既有之法律規定，向偵查機關告發或向或主管機關舉發，倘若其未依草案規定向保護委員會提出檢舉時，其通報之效力究竟為何？通報者之權益是否得以受到保障？即可能出現爭議。

¹⁸⁴ 草案第 12 條之立法理由為：「因刑事調查權主要職掌屬法務部，且法務部在處理相關違法事件經驗顯較其他主管機關豐富，故定由法務部組成保護委員會，為本法單一受理窗口，藉以統一事權。」「訂定保護委員會之職掌範圍，當接獲違法檢舉案件時，先循內部管道依法移送廉政署、調查局、檢察機關等相關單位調查；若涉及他主管機關之職掌者，則商同或移送行政院金融監督管理委員會、衛生福利部、環境保護署等各主管機關調查。」。

此外，即使要以保護委員會作為受理公益通報的單一窗口，也難免在制度設計上有「疊床架屋」之感，因為保護委員會在受理通報後，仍須將揭露案件移送廉政署、調查局、檢察機關或相關主管機關進行調查，即使在草案第 18 條中賦予保護委員會對於揭露案件是否符合形式要件具有審查權限，但似無其實益存在，因為通報者直接向偵查機關或主管機關為違法行為通報時，偵查機關或主管機關原本即得對是否符合相關要件進行審查，因此，即使保護委員會可作為跨部會之協調單位，但並無以其作為單一通報窗口之必要性。

(2) 宜採多元性及層次性通報方式之原因

草案中對於揭露方式之設計係採取單一化模式，亦即通報者欲對違法情事進行通報時，僅能選擇向保護委員會提出檢舉，單一化通報模式之優點在於程序單純、明確，在政策宣導或配套措施的建置上較為簡易，惟具有欠缺彈性之缺點，反而可能產生不利於揭露者或企業主之副作用，更可能導致無法及時防止違法行為所導致之損害發生或擴大，因此，宜將設計多元化通報模式之可能性列入評估之列。

對此，參考日本立法例所採取之「兩階段通報模式」，在第一階段中，通報者可選擇向事業經營者設置或指定之內部通報單位為通報，亦可以選擇向對違法情事具有管理、監督權限之政府主管機關為通報。設計「事業內部通報機制」之目的，在於能給予事業經營者自省與主動改正之機會，減少因違法情事所帶來之負面影響。同時，通報者亦可選擇向對通報事由有追訴、處分或管理權限之行政機關為通報，藉由外部之監督機制來防範或遏止違法情事。不過，與內部通報相較之下，對外通報可能或造成較大程度之影響結果，尤其一旦發生錯誤通報之狀況時，很可能會對於事業者造成無法回溯之傷害，因此，當通報者選擇為外部通報時，在要件設計應較為嚴格，對於通報者所通報之內容，必須已有客觀事實足以佐證該違法事實已經發生或是有發生之可能，始得允許接受外部通報。此外，若通報者因過失而造成錯誤通報時，對其容許程度也會較低，無法如內部通報享有較大範圍的法律責任豁免。

再者，若通報者採取向內部單位或外部主管機關通報之方式，將無法有效防止違法情事所造成之損害，或其後將難以對違法情事加以追查，

抑或通報者有立即受到不利益之可能性時，將進入第二階段之通報，得允許通報者向相關之公益團體、立法機關或媒體等其他外部單位為揭露。而在通報要件上，必須要求通報者對於通報之違法情事已經發生或是有發生之可能，以及對於採行第一階段通報係具有困難性，皆能以客觀事實足以佐證時，始得採行此一通報方式。

5. 對「通報程序」寬嚴程度之考量

依據草案第 14 條與第 15 條之規定，通報人在通報方式上，可選擇以書面或口頭方式為之，但通報者必須提供自身之人別資訊，換言之，在草案中並不允許通報者以匿名方式進行通報。當然立法者之考量可能在於避免濫行舉報甚至是誣告之情形發生，故欲以具名通報之方式來形成約束力。不過，日本在「公益通報者保護法」實施之後，為了瞭解該法在適用上之實際狀況，進行了大規模的實證調查，在調查報告中指出，即使在該法實施之後，在曾經有過通報經驗的受訪者中，在通報上係採取具名或不具名之選擇上，有 71.1%的通報者是選擇以匿名方式通報，且有超過六成以上的受訪者認為在具名通報的情況下，會有強烈的不安全感，而且較容易受到不利益對待。

由於日本於「公益通報者保護法」中並未禁止以匿名方式進行通報，因此，即使通報者起初係以匿名方式進行通報，倘若日後因身分暴露而遭受不利益對待時，仍可依據該法主張權益保護。而調查資料中亦顯示，在選擇內部通報的案件中，以匿名方式通報之案件，內部受理通報機關直接予以受理的案件數佔了 70.8%，於審閱通報內容後決定受理的案件數亦佔了 13%，因此，即使是匿名通報之案件，仍有八成以上仍會被受理。值得注意的是，若通報內容是涉及公司內部之不法情事時，絕大多數的通報者都是選擇匿名通報之方式，但若是涉及違背勞動法令之案件，不論是採取內部或外部通報，都有頗高的比率是選擇具名通報，其原因應在於通報者認為在此種情形中，具名反而可以較為迅速、有效的解決問題。

反觀我國草案中對於通報程序設有諸多限制，甚至拘泥在「應以掛號郵寄或親持方式為之」此等旁枝末節之要件上，並於第 17 條中賦予揭露中諸多「協助義務」。如此一來，即使在草案中設有獎勵揭露之規定，

但在揭露要件過於嚴苛、繁雜的情況下，是否能提供足夠的揭露誘因，令人懷疑，反而更容易促使通報者採取制度外的揭露措施，因此，對於草案中通報程序之相關規定，宜重新檢視是否具有適當性及可行性。

參、 結論與建議

一、 焦點團體座談會立法建議

(一)焦點團體座談會資料

全名	「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」焦點團體座談會
時間	中華民國 103 年 9 月 6 日（星期六）15:00
地點	國立政治大學綜合院館北棟 13 樓會議室
研究團隊	林志潔教授、林良榮教授、張天一教授、薛景文教授、陳俊元教授、陳瑀、楊子瑩、邱筱雯、黃思翰、黃湘婷、姜松逸、齊翎廷、辜郁哲
出席來賓	邱駿彥教授(中國文化大學法律學系)、李聖傑副教授(國立政治大學法律學系)、許恆達副教授(國立政治大學法律學系)、李貴敏委員(中國國民黨不分區立法委員)、鄭子俊律師(台灣積體電路股份有限公司法務主管)、姜守危監事(中華民國全國中小企業總會)、林三加主持律師(原理法律事務所)、張烽益執行長(台灣勞動與社會政策研究協會)、韓仕賢秘書長(全國金融業工會聯合總會)、蔡旻峰科長(廉政署)、王育俞廉政官(廉政署)

(二) 意見彙整

焦點團體對於專法提出下列建議：

1. 立法宗旨

關於本法的立法宗旨，亦即及早發現不法，學者表示贊同。

有學者提出認為畢竟台灣有其特殊處境，尚需面對大陸之問題，企業的行為不僅會涉及到社會公共危險，還可能影響到國家的安全，因此在立法宗旨上可將維護國家安全事項考慮進去。另考慮勞基法第 74 條、第 79 條與第 12 條之重疊適用問題，基於罪刑法定主義，如有要考慮適用罰則，必須規定的更為清楚。

此外在用語上，有學者認為原本為「鼓勵公益通報以及早發覺且有效防止重大違法情事」，其實目的應該只是及早發覺且有效防止重大違法情事，而非鼓勵公益通報，公益通報僅為一種手段而不是目的，文字上應再做修正。

2. 主管機關：

關於本法之主管機關，依照目前之草案，主管機關為法務部，學者認為有些值得探討之層面。勞工在執行通報之後，有相當多之事實調查以及相關處理均會與勞動部有所連結，例如違法事項、不利益之認定、以及資格保護的方面，大部分與勞工事件有大量相關，勞動部或許會比法務部來的更加熟悉，另一方面也不會再增加法務部之業務負擔。

此外，學者對於本法第八條第一款，由法務部底下之設置公益通報保護委員會需要去判斷通報者是否有受被害之虞，以決定是否對其採取保護之規定，針對委員會是否具有相關專業去以解通報內容之具體事項提出保留之看法。

最後，也有學者認為，由法務部主管，可能發生無法確實落實對於當事人保護之疑慮，係因法務部轄下之檢察官，僅具有調查之權能，相較於直接貼近人民之警察來說，並無具體保護之能力。而我國之警察機構並不歸法務部所管轄，因此如何去執行第一線之保護，或有實踐上之問題。

惟實務方之代表對此提出一些其他意見，認為在一個法案涉及愈多的相關單位時，未來聯席之委員數目也會隨之增加，於立法院通過的時

間也勢必加長。在此前提下，若依照現擬之規定由法務部主管，在通報後審理時，可以避免當牽涉到不同部門時必須召開聯席委員會之情況，對於加速本法案之通過有相當之幫助。

3. 保護主體

對於本法之保護主體之認定，學者認為對於非勞基法涵蓋之家事工作者，亦應將其納入保護之範圍，係因其於通報後雖可能不會受到雇傭關係中之不利益對待，惟仍可能受到其他方面之報復與行動。此外，基於我國目前之勞資關係，對於離職勞工進行通報後是否對其進行保護，學者們均採肯定之見解，離職之勞工因為通報而導致原雇主對其做出報復之行為，如產生停止支付退休金或終止競業禁止之代償措施之情形時，亦為不利益之一種，因此值得考慮對其是否納入保護範圍。

另外，對於本法第三條第二項，納入範圍中之承攬人，對其之保護會不會與我國民法之契約自由原則產生衝突，有學者提出相關疑慮。民法中之契約自由原則，對於締約雙方，賦予其在對造債務不履行時得終止契約，而本法在承攬人之權利保障與此自由權利間該如何平衡，容有討論之空間。

而實務對於是否包含關係企業(子公司與母公司)之部分，認為當母公司發生違法事由，由子公司雇員發覺並通報時，該雇員是否該受到本法之保護，有討論之空間。

最後，對於專業人員(如：醫師、律師、會計師等)是否納入本法之保護，學者們均採肯定之見解，惟實務方提出，基於考量專業人員之相關保護義務為前提，以職業別來區分是否受到通報，會有基於個案情形之不同，於細部執行上之矛盾與困難，宜再做討論。

4. 公益範圍

本法所規定之通報公益範圍，有學者提出，本草案之第七條以下對於公益通報之定義，於通報程序與保護資格外，欠缺具體之定義，亦即須於法案中詳細寫出「何謂公益通報」，而實務代表也提出相同之看法。另外，學者提出，基於我國之特殊政經情況，如兩岸之間關係等，公益之範圍除了與公共危險相關之事項外，建議得放入關於國家安全之相關事項，以求更能保護我國人民之相關權利。

再者，我國目前勞基法有對於很多行為有去刑化之趨勢，惟這些行為仍有可能有危害上述社會公益之情形，故對於無涉及刑責但仍涉及國家與社會公益之行為也應思考是否該納入本法規定之公益範圍。實務方對此也採肯定之見解，並援引美國之經驗，比起刑事不法，通報行政違法之通報者，往往需要受到更多的保護。

最後，對於其他應列入公益範圍之事項，學者提出，公共利益以及行政不法的相關事項也能考慮列入本法中，但界線或許會很難界定，宜再討論之。而實務方也提出營業秘密法相關之規定是否列入本法之公益範圍之建議。

5. 通報程序

在通報程序上，有內部及外部通報兩種方式，是否須採取內部先行，抑或是單一外部通報，應該考慮的是如何有效降低企業之風險，同時也兼顧通報者權益之保障。

內部通報通常需視企業規模大小，以及衡量企業是否有建構內部通報機制的足夠人力及資金，為其考量。同時，也應避免內部通報機制淪為員工訴苦抱怨之管道，而徒增其處理成本。

而在外部通報方面，媒體是否也應歸於外部通報的一環，抑或將其排除於正常的通報程序，視其為例外情況之揭發，例如若受理機關於一定時間內並未著手調查相關通報情事，才能向媒體揭發，於此，學者持有不同看法。

另外，實務工作者認為，考量到台灣社會現況下，約 97%之企業皆為中小企業，較難具備足夠的人力資源來建構內部通報機制以及維持其後續之運作。故若於法強制內部通報先行，則於實務執行上將有所困難，可能嚴重影響中小企業之日常運作。故於考慮採行強制內部通報先行時，應就不同規模之企業，有不同之規定。

6. 保護措施

保護措施之類型可分為人身保護，以及有關勞動條件之保護，兩個層面來思考。而在保護措施的實施時點上，可以通報前、中、後之程序來思考。有學者認為，保護之程度可以有其深淺，像是消保法對於懲罰性損害賠償之規定，或是企業基於員工之通報行為而予以解僱之決定，

認其無效。另有學者建議，除了人身保護外，身分上之保密也甚為重要，實務工作者也認為，勞工普遍最擔心之情況為身分之曝光，不論是在偵查或訴訟之階段中，且中小企業主與其雇員之關係密切，通報者身分之曝光，往往可能導致其職務之喪失或者減薪以及降職等等結果。

另外，人身安全、工作權保障或是財產之保障有其保護密度之差異。人身安全保障之需求往往有其立即性，且可能有核發人身保護令之需求；而財產權或是工作權之保障則較無立即性。故應有不同程度之規範。

7. 獎勵

除了保護措施的設置健全之外，獎勵制度之設置，也是員工是否願意挺身而出，執行通報行為的關鍵之一。多數實務工作者以及學者皆認為，獎勵制度有其設置之必要性。但獎勵之金額不能過多，以免誘發通報者為了通報而通報，並無助於發現真實。適當額度之獎勵，可以鼓勵潛在通報者執行通報行為，以能更有效落實本法之設立目的。

二、我國公益通報法制建立之具體建議

本研究案中，有關我國法制未來可能之制度內涵及立法方向，核心課題包含是否建立單一法規及需考量之立法內容等等。針對此些課題，於過去將近 5 個月之期間，歷經期中審查會議、數次內部會議、包含英國、日本與新加坡之國外移地研究與訪談、焦點團體座談會，以及以公益通報者保護為中心之國際研討會之後，就是否建立專法、制度內涵及立法方向等相關爭議問題而言，本研究團隊有了共識。故，以下將分述說明本研究團隊就我國法制未來可能之制度內涵及立法方向等核心課題之討論與共識，並於本文末附上有關立法建議與方向之體系表。

建立公益通報者保護的法制上，需加以考量的課題包括：受保護之公益通報者的範圍是否僅限定於該企業之勞工¹⁸⁵、受保護之通報事實之範圍¹⁸⁶、通報之方式¹⁸⁷（包含是否強制建立企業「內部通報體制」）、通報者保護之要件¹⁸⁸、保護之措施¹⁸⁹、是否提供一定之獎勵金予通報者以及對報復者之處罰措施等。

故針對我國法制未來可能之制度及立法建議，以下將分成保護目的、保護方式、保護範圍、通報事由及通報方式等部分進行探討與說明，並於文末以體系表之方式呈現。

（一）保護目的

依本法之立法意旨，係為有效防制重大違法情事，維護公共安全與國民生命、身體、健康及財產利益，並保障通報者之人身安全及相關權益。對於「公益」一詞，由於概念較為抽象，直接給予定義或較為不易。如對於公益之範圍過於限縮，將導致本法之保護範圍過於狹窄；但如此取廣泛之定義，則恐怕事事多少與公益有關，如此將造成通報浮濫之情形。依據前文立法例之分析，可發現各法對於公益之界定與其保障範圍實有緊密之關係。以英國為例，其採取單一立法，涵蓋範圍較為廣

¹⁸⁵ 陳文智，前揭註 2，頁 90；郭大維，前揭註 1，頁 59。

¹⁸⁶ 郭大維，前揭註 1，頁 59。

¹⁸⁷ 陳文智，前揭註 2，頁 94；郭大維，前揭註 1，頁 59。

¹⁸⁸ 陳文智，前揭註 2，頁 94。

¹⁸⁹ 陳文智，前揭註 2，頁 95；郭大維，前揭註 1，頁 59。

泛，但公益揭露法早期對於公益亦無太明確之界定。故在 *Parkins v Sodexho Ltd* [2002] IRLR 109 等案件中，即使未明顯與公益相關，員工之揭露仍受保護。而在 2013 年，企業與法律改革法案之修正中，除了刪除原通報者主觀要件中之「善意」要件，但明確要求該通報行為必須是基於公共利益（public interest）所為，包涵了：違背法律規範義務之行為、導致錯誤裁判之行為、危害個人健康或安全之行為、破壞環境之行為、隱匿上述資訊之行為等。總之，新法以較為明確之公共利益界定，以解決過去可能僅涉及個人契約爭議卻訴諸通報之過於浮濫問題。而日本之公益通報者保護法，則將受保護之「公益通報」定義為：非出於獲利或損害他人之不當目的，對於事業單位或事業單位之管理階層、從業人員等相關之通報對象事實之發生或即將發生之要旨，通知該事業單位或事業單位所預定者、或通知就該通報對象事實具有處分或勸告等權限之行政機關、或為防止損害擴大所必要時所為之通報。基本上係以非出於獲利或損害他人之不當目的之主觀要件作為控管。

對此，本研究以為，可以由通報事由之範圍與公益界定做整體之思考。首先，在通報事由方面，因考量本法為國內首部規範私部門公益通報之法典，又通報行為涉及勞工、雇主、公共利益等多方考量，故擬先以近年來造成社會重大危害、影響市場與公共利益、且社會較有共識之領域為主，故以有下列犯罪或違法行為，致特定多數人或不特定人之生命、身體、健康、財產等利益受有侵害或受有損害之虞者，如犯重大刑事案件（違犯公共危險罪章、侵占罪章、詐欺背信與重利罪章、妨礙電腦使用罪章）、違反經濟、財政法規之行為（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、期貨交易法或公平交易法）、違反有關環境保護法規之行為（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、環境用藥管理法或土壤及地下水污染整治法）、違反有關衛生福利法規之行為（違反食品安全衛生管理法、藥事法）、違反有關勞動法規之行為（違反勞動基準法、職業安全衛生法）等。並賦予主管機關以命令調整該事項範圍之權限，以期能因應環境之改變而為及時之彈性調整。基此，所謂為「公益」之通報，自應該屬於上述行為，並將與此相關之隱匿、滅證、導致錯誤裁

判等行為之通報，均可認為係屬於為「公益」之通報。如此亦能避免範圍過於廣泛，而使吹哨機制淪為私人契約爭議之處理方式。除此之外，本研究團隊認為，不應急於建立獎勵制度。蓋目前國內已有許多特別法設有相關獎勵之規定，例如獎勵揭發逃漏稅之「財務罰鍰處理暫行條例」、獎勵揭發貪汙之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」或「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」等等。是故，目前本研究團隊建議毋須於本法中特別設置獎勵措施，僅須明定「若其他法律有獎勵之規定，從其規定」之類似規定即可。

(二)保護方式

本法之保護方式，包括民事保護與行政保護等兩個部分，其中有關民事保護之部分，應回歸民事訴訟法定之。在行政保護之部分，本研究團隊認為，對於刑法之違犯，應設置通報制度，惟於行政不法，行政機關應另訂辦法為之。其中，行政機關應綜合考量職權與業務之性質、範圍與內容，及中央、地方主管機關之層級與權限之差異，於相關辦法中明文規定設置受理機關之準則。至於本法之主管機關，於中央為行政院法務部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)則為縣(市)政府。此分設目的乃在使中央和地方皆能發揮其監督之功能，賦予地方政府亦成為受理機關之目的，在避免中央政府無法對全國各地之食安、環境等議題皆能及時掌握及管轄，此亦為地方自治下應課與地方政府之義務。又，立法上亦應明文規定，限期主管機關成立行政不法之通報制度，以落實上述之相關保護。

(三)保護範圍

通報者因通報行為而受有不利益處分時，應如何保障其權益？又保護之範圍為何？此皆為本法之關注焦點。因此，本法設立之保護範圍，係以人身安全、身分保密、財產權及其他權益等為主。至於在私權救濟方面（例如解僱無效、降職無效），則包括民、刑事與行政訴訟等救濟途徑。其中有關舉證責任分配之問題，本研究團隊認為，在民事訴訟與行政訴訟等部分，參酌英國與日本之立法例，應明文規定採取「推定雇主係出於不法解僱之事實」之舉證責任分配。至於在刑事訴訟之部分，則依現有刑事訴訟制度處理即可。

(四)通報事由

就通報事由之立法上，若以通報者保護之完整性而言，似宜採取概括立法之方式，以免掛一漏萬。然又為避免過度抽象概括產生規範不明確的問題，需以例示之方式加以輔助說明。

而在立法技術上，有關通報事由之訂定，有幾種可能之立法方式：「各種法令」、「廣義刑法與狹義刑法」、「狹義刑法與特定領域」與「廣義刑法與特定領域」等。對此，本研究團隊認為，有關本法通報事由之內涵，應採取「狹義刑法與特定領域」之範圍，亦即將刑法上涉及社會法益之犯罪納入本法通報事由，同時加入特定領域之法規，如食安、環境、金融等法規，以追求揭發、防止重大不法及維護國民人身與財產，並兼顧保障公益通報者權益之立法目的。除上述二者外，並係透過立法保留之方式，委由行政機關指定與公益或公共危險有關之法令，作為本法通報事由之內涵，以及時因應實務需求。

因此，本法之通報事由可分為三種類型：刑法、列舉特定之法規，以及行政機關所指定與公益或公共危險有關之法規。

(五)通報方式

就通報方式之立法設計，需考量者為是否應設計內部通報先行之規範？或直接採取外部通報之方式？就立法設計上，可能採行之受理模式及單位可分成：(1) 內部通報：通報者知悉通報事由之事實已發生，或有即將發生之虞，得向事業經營者設置或指定之通報單位為通報。(2) 外部通報-主管機關：通報者有事實足信通報事由之事實已發生，或有即將發生之虞，得向對該通報事由有追訴、處分或管理權限之行政機關為通報。(3) 外部揭露-其他單位：通報者有事實足信通報事由之事實已發生，或有即將發生之虞，且符合特定情事者，得向相關之公益團體、立法機關或媒體等單位為揭露。

在外國立法例之設計多以內部通報先行為原則，此舉對於企業之商譽之保障較為完善，並可促使企業自動更正缺失。然而台灣之產業以小企業為主，內部通報容易洩漏通報者身分，如果仍要求內部通報先行，將阻礙通報意願，與公益通報制度之目的，顯然有間。然就目前臺灣之社會現況與企業文化而言，企業雇主與員工間之信賴關係尚屬不足，而

勞資雙方往往存在對立、緊張之情事；且臺灣目前的企業環境仍是以中小企業為主，即使於中小企業內部設置內部通報機制，似乎也難以發揮成效。是以本研究團隊認為，目前內部通報似乎不具高度之可行性，故立法上應以外部通報為主要之通報方式。

然若企業已達一定之規模，通報者之身分似已較不易洩漏，在立法政策上，仍應鼓勵內部通報，以助於企業內部自主管理，並可緩和外部通報對於企業之衝擊。又設置內部通報機制，勢必增加企業之營運成本，也有一定規模以上之企業，方有能力負擔，從現實狀況來觀察，國內也只有極少數上市公司方設有內部通報機制，事實上無法期待中小企業投入資源建置內部通報機制。換句話說，內部通報先行，需要具備一定之前提要件，然而我國目前之社會經濟狀況尚無法強制內部通報先行。

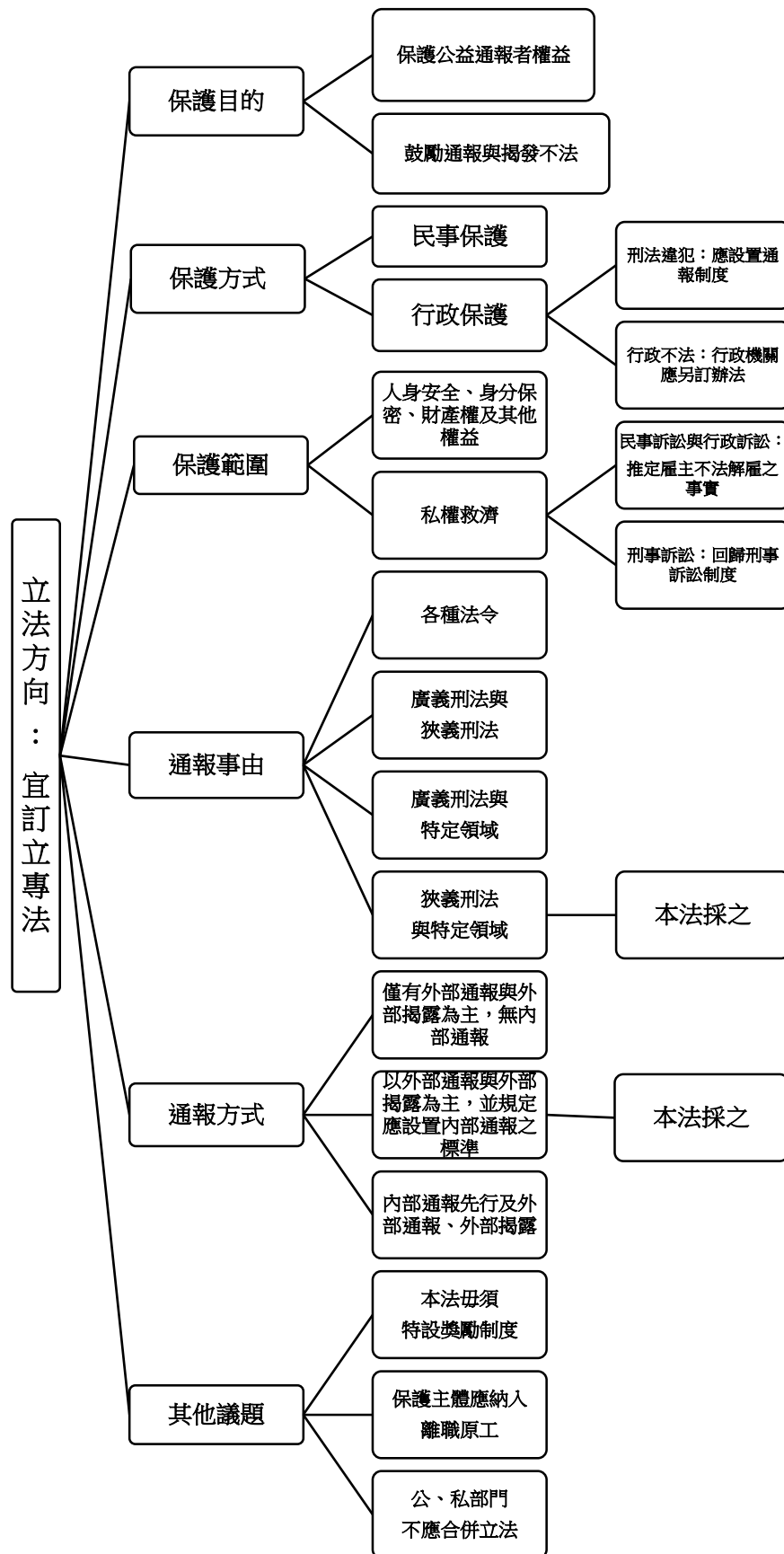
再者，在外部通報之部分，分成主管機關、偵查機關或偵查輔助機關，及民意機關或媒體之揭露等兩個部分。本研究團隊認為，立法上應鼓勵通報者先向偵查機關或偵查輔助機關為通報，後進行主管機關、偵查機關或偵查輔助機關以外對象之揭露，亦即，本法應採行主管機關之通報為原則，而例外如符合一定要件時，始得直接進行主管機關以外對象之揭露。此係考量主管機關以外對象之揭露，可能對企業之利益造成極大之損害，例如對公司名譽及經濟上之影響。而所謂符合一定要件，係指如向主管機關通報，將無法及時阻止損害發生或擴大、或將使通報者、利害關係人之生命或身體受有急迫危險之虞或可能受有解僱或其他不利益待遇，及與通報事由相關之證據，受有湮滅、藏匿、偽造或變造之虞。

(六)其他議題

於此，有疑者係，包括本法是否應設置獎勵措施、保護主體之範圍是否將離職員工納入，以及公部門之公益揭弊者保護法與私部門之公益通報者保護法是否應合併立法等等問題。首先，有關本法是否應設置獎勵措施之問題，已如前述，本研究團隊認為，目前毋須於本法中特別設置獎勵制度，僅須明定「若其他法律有獎勵之規定，從其規定」之類似規定即可。又，關於保護主體之範圍是否將離職員工納入之問題，本研究團隊認為，基於鼓勵通報與揭發不法之立法目的，並參酌英國、日本

與美國法之立法例，應採取肯定之見解。最後，有關是否應合併公部門之公益揭弊者保護法與私部門之公益通報者保護法而為立法之問題，本團隊認為，基於兩者立法宗旨之差異及適用對象、範圍之不同，應採取否定之見解為妥。

(七)立法建議與方向之體系表



三、公益通報者保護法草案初版

公益通報者保護法草案

條文草案	說明
第一條（立法宗旨） 為早期發現並有效防制重大違法行為、維護公共安全與國民生命、身體、健康及財產利益，並保障通報者之人身安全與相關權益，特制定本法。 公益通報者之權益保障，本法未規定或他法之規定較為有利者，優先適用其他有關法律之規定。	私部門之不法行為因其組織特性而具有隱密性，又因現代社會生活緊密，而引發連鎖效應，致使損害擴大。為鼓勵私部門內部員工進行公益通報，致力排除其因公益通報所遭受不利待遇之可能性，以及早發覺且有效防止重大違法情事，維護國民之生命、身體及財產等利益，特制定本法。
第二條（主管機關） 本法所稱主管機關，在中央為法務部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。	一、法務部之專責為防治犯罪與重大不法行為，又公部門通報者保護屬亦為其職責，為利於公私部門公益通報者保障之統合，統一由法務部主管 二、公益通報事項，或屬於地方自治範圍，而縣市政府亦有管轄權，其主管機關為縣市政府。
第三條（通報者之定義） 下列各款之人，因知悉第四條事由而依第五條程序進行通報，為本法所稱之公益通報者： 一、受雇主之僱用而從事工作獲致工資者。	一、本法所保障者，為通報於工作場域中所得知之資訊之人，並確保其工作機會不因而受影響。勞動基準法所定之勞工為當然之保障範圍。 二、除了公部門外，其他組織皆屬於私部門範疇，目前雖勞基法適用

二、 承攬契約之承攬人。 三、 委任契約之受任人。 四、 派遣契約之派遣勞工。 五、 其他有直接為他人提供勞務但未具勞僱關係者。	範圍持續擴大，幾乎涵蓋所有私部門，甚至包含公部門之臨時人員，惟未適用勞基法之各業，如私立醫院之醫師，受醫療法與醫師法之規範，而該法中對於通報者之保護與通報管道幾未有任何相關規範。然而專門技術人員，如醫師、律師、會計師仍可能因為公益通報而受到不利待遇，亦需納入保障。 三、勞務之提供方式不限於僱傭契約，包括委任、承攬、派遣、志工、實習等等，涉及勞務提供之法律關係均屬之。為確保其工作機會不受影響，亦得納入公益通報保護範圍。
第四條（公益通報事由） 本法所稱之公益通報事由，係指有下列犯罪或違法行為，致特定多數人或不特定人之生命、身體、健康、財產等利益受有侵害或受有損害之虞者： 一、 犯刑法第二編第十一章、第三十一章、第三十二章及第三十六章之罪。 二、 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、公平交易法或其他有關經濟、財政法規之行	考量本法為國內首部規範私部門公益通報之法典，又通報行為涉及勞工、雇主、公共利益等多方考量，自宜謹慎。就通報事由而言，擬先以近年來造成社會重大危害、影響市場與公共利益、且社會較有共識之領域為主，包含重大刑事案件（違犯公共危險罪章、侵占罪章詐欺背信與重利罪章、妨礙電腦使用罪章）、金融案件（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、期貨交易法或公平交易法）、污染案件（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

為。 三、違反空氣污染防制法、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或其他有關環境保護法規之行為。 四、違反食品安全衛生管理法、藥事法、醫療法或其他有關衛生福利法規之行為。 五、違反勞動基準法、職業安全衛生法或其他有關勞動法規之行為。 六、違反其他經主管機關以命令指定法規之行為。	法或土壤及地下水污染整治法)、食安案件(違反食品安全衛生管理法、藥事法)、勞動案件(違反勞動基準法、職業安全衛生法)等。並賦予主管機關以命令調整該事項範圍之權限,以期能因應環境之改變而為即時之彈性調整。
第五條(通報程序) 公益通報應向主管機關、偵查機關或偵查輔助機關為之。 有事實足認具備下列各款情事之一者,得逕向民意機關或媒體揭露: 一、依前項之通報將無法及時阻止損害發生或擴大; 二、依前項之通報將使通報者或利害關係人之生命或身體受有急迫危險之虞;	參酌各國立法例,通報之程序依據是否於企業內部進行通報,可分為內部通報與外部通報兩大類。而對企業外之通報,又可分為向有關主管、監理或有為處分之權限機關之通報;以及向其他單位獲第三人之通報,如立法委員、媒體、社會公正人士等。因我國中小企業佔九成五以上,企業總人數一般少於五人。如強制以內部通報優先,除效果預期有限,且更可能導致通報者之身分易於洩露,乃至於影響通

三、依前項之通報將使通報人或利害關係人可能受有解僱或其他不利益待遇； 四、依前項之通報將使與通報事由相關之證據，受有湮滅、藏匿、偽造或變造之虞。	報之意願。故現階段擬不採取企業內部通報先行之強制。對於外部通報，則參考日本法制，以向有關機關之通報為原則，避免濫用及影響企業聲譽之風險。但就特定之危險情況，如將造成通報事實之發生或擴大損害、通報人或利害關係人之生命或身體將發生急迫之危險或已受危害、通報人或利害關係人可能或已受解僱或其他不利益待遇、相關事證可能或已為湮滅、藏匿、偽造或變造等等，既然已有急迫或已發生之危險，則容許向有關機關以外者為通報。
第六條（人身安全保障與保護書之核發） 公益通報者或與其他有密切利害關係之人，因通報行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依通報者或與其密切利害關係之人、受理通報之機關(構)之聲請，核發通報者保護書（以下簡稱保護書）。	一、通報者甘冒生命、身體、自由或財產之風險為舉發，國家應給予其人身安全之保護，並適度擴張保護範圍，使通報者義無反顧，故通報者或與其有密切利害關係之人，均得聲請保護。比照公部門揭弊者保護之規範，而為保護。 二、通報者之保護往往干預到被通報者之權利，為維護人權，如對特定人之一定行為為限制，宜就其是否因通報行為面臨人身安全之威脅，進而有受保護之必要為客觀審查後，始核發保護書，再由司法警察機關執行保護措施。 三、為使各階段核發保護書明確分工及有效率，核發保護書之啟動，

	限於因通報而訴訟繫屬之案件，審判階段由法院、偵查階段由檢察官依職權或依聲請核發保護書。
第七條（通報者保護書之聲請） 因公益通報而聲請核發保護書，應以書面記載下列事項： 一、聲請人及受保護人之姓名、性別、出生年月日、住居所或送達處所、身分證統一編號或護照號碼。 二、公益通報之案件及受理通報機關（構）。 三、請求保護之事由。 四、有保護必要之理由。 五、請求保護之措施。	一、明定聲請核發保護書應記載事項。 二、為特定受保護之對象及法院審酌保護必要性之判斷，故明定書面應記載聲請人及受保護人之身分資料、所通報之案件及受理通報機關（構）、請求保護之事由、有保護必要之理由、請求保護之措施等事項，俾利法院儘速審理並核發通報者保護書。 三、為充分保障通報者或與其有密切利害關係之人，避免其現住居所地曝露，遭受不利之報復，危害其人身安全，住居所或送達處所擇一記載之。
第八條（通報者保護書之審核程序） 因公益通報而聲請保護書之程式或要件有欠缺者，檢察官或法官以命令或裁定駁回之。但其情形可以補正者，應定期間先命補正。 檢察官或法院對於保護書聲請之審查，認有理由者，應核發保護書；認無理由者，應以命令或裁定駁回之。 前二項駁回之命令或裁定，	一、第一項明定聲請核發保護書程式欠缺之補正規定。 二、第二項明定檢察官或法院認保護書之聲請為有理由時，應以命令或裁定核發保護書；為無理由者，應以命令或裁定駁回之。另規定聲請人對於檢察官或法院以無理由駁回前項之命令或裁定，不得聲明不服。 三、為保密通報者之身分，明定保護書之審查程序不公開。另為求充分、及時保護通報者，法院或檢察

不得聲明不服。 核發保護書之審查程序，不公開之。 檢察官或法院得依職權調查證據，並得以書面審查之。	官得依職權調查證據，以書面審理方式為之。
第九條（通報者保護書之應記載內容） 檢察官或法院核發保護書應記載下列事項： 一、 聲請人及受保護人之姓名、性別及年齡。 二、 有保護必要之理由。 三、 保護之措施。 四、 保護之期間。 五、 執行保護之機關。 前項第三款保護之措施係指為避免通報者或與其有密切利害關係之人因通報行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，所採取之下列一款或數款措施： 一、 命警察機關派員於一定期間內隨身保護受保護人之安全。 二、 禁止或限制特定之人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為。	一、 第一項明定保護書應載事項包括聲請人及受保護人之個人資料、有保護必要之理由及保護措施、保護期間及執行保護之機關，以明確其身分及確保得以有效執行，同時簡化應記載事項，避免過度揭露聲請人及受保護人之個資及案情，造成無法預期之損害。 二、 第一項第五款所稱保護之措施係指為避免通報者或與其有密切利害關係之人因通報行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，由檢察官以命令或法院以裁定准予之保護措施，所稱之自由，係以人身自由為限。其措施種類明定於第二項所列三款，即（一）命警察機關派員於一定期間內隨身保護受保護人之安全；（二）禁止或限制特定人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為；（三）其他必要之保護措施。 三、 第三項明定對於受禁止或限制之人予以聲明不服之權利，並準用其他相關法律規定之救濟程序。例如案件繫屬於刑事法院，依刑事訴

三、 其他必要之保護措施。 受禁止或限制之人得對前條第二項核發保護書之命令或裁定聲明不服，其程序準用其他相關法律之規定。	訟法之規定；案件繫屬於民事法院，則依民事訴訟法之規定。另對檢察官以命令核發保護書之救濟，為求救濟程序明確，得類推適用刑事訴訟法第四百一十六條、第四百一十七條及第四百一十八條第一項等準抗告之規定。
第十條（通報者保護書之送達） 保護書應送達聲請人、受保護人、受禁止或限制之人及執行保護之機關。	保護書核發後，為使受保護人明瞭其權益，及應受禁止或限制之人確定其受限制之範圍，俾利執行保護之機關執行對受保護人之身安全維護，爰明定保護書應送達之對象應包含聲請人、受保護人、受禁止或限制之人及執行保護之機關。
第十一條（保護措施之停止與變更） 因公益通報而聲請執行保護之案件，其應受保護之事由消滅、情事變更、已無保護之必要或受保護人違反前條應遵守之事項者，檢察官或法院得依職權或依聲請停止或變更保護措施。 前項聲請得由通報者、與其有密切利害關係之人、受理通報之機關（構）或執行保護之機關為之。 停止執行保護措施之案件，有重新保護之必要者，檢察官或法院得依職權或依前項之人或機	一、國家固應提供通報者保護措施，惟其保護不應無所限制，於通報保護案件應受保護之事由消滅、情事變更、已無保護之必要或受保護人違反前條應遵守之事項時，原核發保護書之檢察官或法院得依職權或依通報者、與其有密切利害關係之人、受理通報之機關（構）或執行保護之機關之聲請，停止或變更保護措施。 二、為及時因應執行保護過程之各種情事，通報者保護案件因故停止執行或變更保護措施，而有重新或變更保護之必要者，檢察官或法院得依職權或依通報者、與其有密切

關（構）之聲請，再許可執行保護之措施。	利害關係之人、受理通報之機關（構）或執行保護之機關之聲請，再許可或變更執行保護之措施，以求速效及妥適。
第十二條（身分之保密） 公務員於製作相關文書時，就公益通報者之身分資料，除法律另有規定外，應以代號為之，不得記載該通報者之姓名、出生年月日、住居所、身分證統一編號、護照號碼，以及其他得以直接或間接方式識別該通報者之相關資料。 公益通報者之簽名，如有保密之必要者，得以指印代之。 載有通報者真實身分資料之文書原本，應另行製作卷面封存之。除偵查或審判機關有調查之必要，或法律另有規定之外，不得閱覽此文書原本。 通報者於接受調查、或司法審判中，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊或其他適當方法隔離為之。 因業務或職務知悉通報者身分之人，除法律另有規定，不得洩漏足以識別通報者或與其有密切利害關係之人身分之資訊。 前五項身分保密措施，通報者得以書面聲明放棄。	一、通報者身分資料之自通報之始，至整個司法程序結束，均須受到保障。於行政通報與調查、偵查、審判各個程序須設有相應之保護方式。除法律另有規定外，不得洩漏。 二、職務上或業務上知悉通報者身分之人，對於通報者及與其有密切利害關係之人身分資料，亦有保密之義務。 三、通報者對於其身分保密之保障，亦得拋棄，然為免爭議須以書面為之，以昭慎重。

第十三條（工作與財產之保障） 雇主或代表雇主行使管理權之人，不得因勞工依第五條所為之通報行為而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。 要派事業單位不得因派遣勞工之通報行為而終止與派遣事業單位之派遣契約；亦不得要求事業單位解僱或更換該派遣勞工、或對該勞工施予其他不利益之待遇。 勞工因前二項規定所致之損害，得請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金。但雇主能證明無過失者，不在此限。	一、通報者之雇主、要派事業單位，不得因通報行為而對通報人為職務上之不利措施，例如解僱、降調、減薪或其他津貼、排除升遷機會、不合常規之調職或其他不利之措施。職務上不利措施，若影響到僱傭關係或勞務提供關係之存續或給付，無效。其他管理上之不利措施，雖非無效，但對通報人有財產上或非財產上之損失，亦應賠償。 二、於訴訟上通報人難以證明雇主或要派事業單位係因通報而為職務上不利之措施。參考英國立法例，將舉證責任倒置，以保障通報人。 三、仿效我國消費者保護法第 51 條之規定，就公益通報者因雇主或要派機構所施予基於僱傭關係上不利待遇之損害，得請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金，以強化對雇主之懲罰效果。
第十四條（責任之減輕與免除） 公益通報者除明知通報事實為不真實者外，因通報行為致生之其他相關法律責任，得減輕或免除之。 通報者若涉入所通報之不法情事，因檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事實調查者，得減輕或免除其責任。	一、公益通報行為本身即可能違反民法、刑法或行政法而需負相關法律責任，如民法上之忠誠義務、刑法之洩漏秘密罪等等。出於通報之目的所為之資訊蒐集或證據保全，亦或有違背法令之虞，然而若非明知通報事實內容不實，無需要求通報者負擔法律責任，以免嚇阻通報行為。 二、參與不法行為之人為公益通

公益通報者不負第一項所定免責事由之舉證責任。	報，若能有助於對於其他參與不法行為之法律訴追，亦值得鼓勵。參考證人保護法相關規定，給予減輕或免除民事、刑事或行政裁罰之責任。 三、雖在立法上減輕通報者相關法律責任，現實上並未排除相關訴訟之進行之可能性，為強化對於通報者之保障，在訴訟上宜減輕其舉證責任。
第十五條（主管機關通報機制之設立） 為保護公益通報者之生命、身體、自由、財產及其他利益，中央主管機關應成立專責機構，受理公益之通報。 公益通報之事項內容如有涉及刑事犯罪者，主管機關於受理通報後，應立即通知司法警察與司法檢察機關。 公益通報之事項內容如有涉及行政不法者，其有關受理通報後之處理程序，由中央主管機關另訂辦法為之。 地方主管機關應於本法施行日起五年內，設立公益通報之專責機構。	一、為確保公益通報之效能，主管機關需設立專責機構處理相關事宜，以免行政機關輕忽通報，並可便利通報者進行通報。 二、通報事項若涉及刑事不法，受理通報機關應立即通知司法警察與司法檢察機關，以儘速開啟刑事偵查程序。若通報事項僅涉及行政不法，後續之處理，屬於行政部門之權責，宜由中央主管機關立定辦法為之。 三、公益通報事項，或屬於地方自治範圍，而縣市政府亦有管轄權，地方主管機關亦有受理通報之責。然考量地方財政人力狀況，或需一定期間始能建置完善之通報制度，特定五年之緩衝期限。
第十六條（違反保密義務之處罰） 違反第十二條規定者，處三年以下有期徒刑，拘役或新臺幣	

十萬元以下罰金。	
第十七條（違反不利益待遇禁止之處罰） 雇主違反第十二條第一項或第二項之規定者，處○○以上○○以下罰鍰。	
第十八條（附則） 本法施行細則由中央主管機關定之。	

肆、參考文獻

一、中文期刊（依姓名筆劃遞增排列）

1. 王松柏，英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範，玄奘法律學報，第 13 期，頁 175-260（2010）。
2. 李智仁、陳一銘，建構金融機構內部人通報機制之芻議，存款保險資訊季刊，第 21 卷第 3 期，頁 138-180（2008）。
3. 林志潔，「美國聯邦最高法院判決與內線交易內部人定義之發展——以 O'Hagan 案為重心」，歐美研究季刊，第 41 卷第 3 期，頁 849-883（2011）。
4. 林志潔，貪污犯罪檢舉人之保護與獎勵——以廣義的貪污共犯為核心，月旦法學雜誌，第 203 期，136-166（2012）。
5. 林志潔，論證券交易法第一七一條第一項第二款非常規交易罪，月旦法學雜誌，第 195 期，頁 79-100（2011）。
6. 林志潔、林孝倫，從力霸案論台灣會計師簽證財報不實之法律責任，台大法學論叢第 39 卷第 3 期，頁 223-288（2010）。
7. 林良榮，我國公部門勞務「外包」之爭議問題研究：以國立體育大學臨時人員（清潔工友）解僱案為引，思與言，第 51 卷第 2 期，頁 49-96（2013）。
8. 林良榮，勞動檢查制度論：法理基礎與我國現行體制之檢討，高大法學論叢，第 8 卷第 2 期，頁 149-210（2013）。
9. 林良榮，雇主人事權之行使與不當勞動行為裁決決定（行政處分）之司法審查——最高行一〇一年度判字第七一一號判決評釋，月旦法學雜誌，第 212 期，頁 225-237（2013）。
10. 林良榮，新時代勞動條件：職業安全衛生——現在與未來，工訊第 45 期，全國產業總工會出版，頁 95-101（2013）。
11. 林錦村，論證人保護，法官協會雜誌，第 2 卷第 2 期，頁 107-129（2000）。
12. 林錦村，證人保護法之研究（上），軍法專刊，第 45 卷第 5 期，頁 35-41（2000）。

13. 林錦村，證人保護法之研究(下)，軍法專刊，第 46 卷第 6 期，頁 38-45 (2000)。
14. 林錦村，證人窩裡反及刑事豁免，全國律師，89 年 11 月號，頁 57-61 (2000)。
15. 洪宜和，窩裡反證人保護法制之觀察與比較，軍法專刊，第 15 卷第 3 期，頁 20-37 (2004)。
16. 馬秀如，會計師揭發舞弊之責任——審計準則公報第 43 號導讀，會計研究月刊，第 253 期，頁 44-61 (2006)。
17. 高靜惠，速建立檢舉案件查核標準程序，稅務旬刊，第 2146 期，頁 20-22 (2011)。
18. 張天一，論背信罪之本質及定位，中原財經法學，第 26 期，頁 185-242 (2011)。
19. 許家源，證人刑事免責制度-評我國證人保護法第十四條規定，軍法專刊，第 48 卷第 11 期，頁 24-37 (2002)。
20. 郭大維，沉默未必是金——通報者法制之建構與企業不法行為之防範，台灣法學雜誌，第 216 期，頁 46-61 (2013)。
21. 陳一銘，論企業內部通報機制，萬國法律，第 170 期，頁 83-99 (2010)。
22. 陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律，第 158 期，頁 106-122 (2008)。
23. 陳文智，會計師之吹哨義務與責任——兼論英、美兩國相關規範，法學新論，第 6 期，頁 1-34 (2009)。
24. 陳文智，試論「通報者法制」之引進，全國律師，11 卷 6 期，頁 81-96 (2007)。
25. 陳文智，論會計師之資訊揭露機能——以企業舞弊、內部控制缺失之報告義務為中心，月旦法學雜誌，第 130 期，頁 84-104 (2006)。
26. 陳文琪，證人保護法簡介，全國律師，5 卷 3 期，頁 50-63 (2001)。
27. 陳春山，企業社會責任的國際組織及各國規範發展，證券櫃檯，147 期，頁 19-22 (2010)。
28. 陳盈錦，檢察官的誠命:檢察官專業倫理建構初探(七)檢察官的吹哨

- 準則，檢協會訊，第 69 期，頁 10-13（2011）。
29. 陳嘉伶，以行政中立角度看稅務檢舉案，稅務旬刊，第 2155 期，頁 20-24（2011）。
30. 彭國能，對質詰問與證人保護，律師雜誌，第 255 期，頁 82-112（2000）。
31. 曾宛如，監察人 v. 審計委員會-兼論監察人可否擔任公司律師或法律顧問，月旦民商法，第 12 期，頁 75-89（2006）。
32. 程挽華、楊戊龍，紐西蘭揭弊保護之立法與救濟程序，國會月刊，39:4 期，頁 87-100（2010）。
33. 黃宏森，弊端揭發者（Whistle-blowers）面臨的難題與抉擇之研究，公共行政學報，第 14 期，頁 39-78（2005）。
34. 黃國銘，淺談財務報表舞弊案件——以收入認列之類型為例，檢察新論，第 14 期，頁 165-181（2013）。
35. 黃程貫，終止事由之告知、勞工忠誠義務與不當勞動行為/台灣高等法院判決九七勞上四四，台灣法學，第 127 期，頁 239-241（2009）。黃銘傑，管窺力霸風暴中所暴露之公司治理與金融監理問題，月旦財經法雜誌，第 8 期，頁 1-28（2007）。
36. 楊士仁，「企業要有吹哨子的人」，Taiwan News 財經文化週刊，第 144 期，頁 42-44（2004）。
37. 楊戊龍，美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展，政治科學論叢，第 29 期，頁 83-122（2006）。
38. 楊戊龍，英國公益揭發法概述，人事行政，第 164 卷，頁 7-17（2008）。
39. 蔡南芳，吹哨人法制之研究——以沙氏法案關於吹哨人工作權保障之規定為核心，東吳法研論集，第 5 卷，頁 95-127（2009）。
40. 蔡英欣，論公司社會責任之規範模式：以日本法之經驗為例，台大法學論叢，第 37 卷第 3 期，頁 189-241（2008）。
41. 鄧湘全，證人保護制度之研究，軍法專刊，第 45 卷第 2 期，頁 19-30（1999）。
42. 謝棋楠，英法國家對通報者合法爆料行為之認定：評最高法院 98 年臺上字第 1042 號判決，台灣勞動評論，第 3 卷第 1 期，頁 35-76（2011）。

43. 顧慕晴，我國公務人員貪污檢舉制度之研究－增強途徑之分析，文官制度季刊，第一期，頁 139-159（2009）。

二、中文論文集

1. 李淑如，公司治理原則之內部組織控制與不法資訊揭露之法制發展，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
2. 林良榮，論企業內部告發（揭弊）之勞工保護-以日本「公益通報者保護法」為中心，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
3. 林佳和，勞動關係的公益與私益衝突？--從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
4. 張天一，由「和艦案」論商業經營活動對背信罪適用之影響，收錄於《甘添貴教授七秩華誕祝壽論文集(下冊)》，頁 280-307（2012）。
5. 張天一、朱美樺，背信罪之共同正犯，收錄於《鳥瞰共同正犯論文集》，頁 275-318（2012）。
6. 張清浩，從國內勞動法案例看公益揭發保護實務，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
7. 陳宏達，保護立法之必要性與實踐途徑，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
8. 程挽華、楊戊龍，英國、紐西蘭、澳洲（維多利亞省）揭弊保護立法比較，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
9. 黃宏森，政府採購與揭弊保護：以蕭秋德揭弊案為例，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。
10. 簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討-以公益通報者保護制度為中心，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護

學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

11. 關中，行政倫理的重要議題，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄（2010）。

12. Dr. Joseph LEE，'UK Whistleblower Law and Practices: corporate governance, social responsibility, and regulatory innovation'，收於《2014年企業法律與財經刑法國際研討會—以公益通報者保護為中心論文集》，國立交通大學出版，新竹（2014）。

三、中文學位論文

1. 石佩鑫，論美國與我國公司之法令遵循機制，國立中原大學財經法律研究所碩士論文（2009）。

2. 李麗珍，雇主懲戒權之行使，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文（2008）。

3. 汪聖芬，舉發行為理論探究與個案分析，東海大學公共行政研究所碩士論文（1995）。

4. 林意玟，我國公司治理與通報者保護，國立交通大學科技法律研究所碩士論文（2011）。

5. 洪宜和，「窩裡反」條款之研究---以貪污犯罪偵查為例，國立中正大學法律學研究所碩士論文（2003）。

6. 徐念慈，公務員揭弊行為與洩密罪責之衝突與調和—國家實驗研究院國家太空中心案例分析，台灣大學國家發展研究所碩士論文（2011）。

7. 陳一銘，內部人通報機制之建構與公司治理-以勞工通報為中心，台北大學法學系碩士論文（2007）。

8. 陳獻曜，從公司治理探討內部稽核人員角色訂為之研究，國立台北大學企業管理學系碩士論文（2006）。

9. 游千賢，我國勞動基準法第十二條第一項第四款之研究，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文（2007）。

10. 黃宏森，弊端揭發行為的因素與影響：以能力分班、檢察一體、生技園區開發案為例，中正大學政治學系博士論文（2007）。

11. 黃美欣，稽核人員倫理取向與舞弊者情緒操弄手段對舉發行為影響

之探討，國立彰化師範大學會計學系碩士論文（2005）。

12. 黃聖，資訊公開於我國公司治理之再定位-以定期性財務資訊為中心，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文（2009）。

13. 魏敏慈，情緒干擾情境下倫理準則對內部稽核人員倫理決策影響之研究-以計畫行為理論為基礎，國立彰化師範大學會計學系碩士論文（2006）。

四、其他中文參考文獻

1. 久大前董座被指違法引進中資，自由時報網站：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/619781>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

2. 女經理：又要跟誰睡... 屬下控性歧視// 女主管否認指控中小企銀稱是開玩笑，自由時報網站：

<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/6254165>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

3. 北縣英仁醫院涉醫死 2 人案／護理師坦承從事醫療行為，自由時報網站：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120618/34307295>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

4. 年代導播、助理被炒爭薪敗訴，自由時報網站：

<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/416025>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

5. 作 4 月領 5 千？旅行社爆勞資爭議，奇摩新聞網站：

<https://tw.news.yahoo.com/%E4%BD%9C4%E6%9C%88%E9%A0%985%E5%8D%83-%E6%97%85%E8%A1%8C%E7%A4%BE%E7%88%86%E5%8B%9E%E8%B3%87%E7%88%AD%E8%AD%B0-203146020.html>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

6. 李聖傑，「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究委託案，法務部廉政署，2012 年。

7. 知名燒烤店遭爆 醬料回收、腐肉上桌，今日新聞網站：

<http://www.nownews.com/2012/01/13/138-2776221.htm>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

8. 秋後算帳?!揭發血汗郵局員工被記過，自由時報網站：

<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/30/today-life7.htm>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

9. 洋華光電非法僱用中國勞工勞陣按鈴告發，臺灣勞工陣線網站：

<http://labornet.blogspot.tw/2010/10/20101019.html>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

10. 黃銘傑，「組織內部不法資訊揭露法制之研究」，行政院研究發展考核委員會，2005 年。

11. 噁名店牛肉麵客人吃剩回收再賣，蘋果日報網站：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120523/34247004>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

12. 踢爆交控員摸魚男子竟遭解僱，自由時報網站：

<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/991686>（最後點閱時間：2014 年 4 月 23 日）。

13. 「醫界不能說的祕密」慈濟開刀房用無照護士，蘋果日報網站：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120618/34307295>（最後點閱時間：2014 年 4 月 14 日）。

五、英文期刊論文

1. Beverley H. Earle & Gerald A. Madek, The Mirage of Whistleblower Protection under Sarbanes-Oxley: A Proposal for Change, 44 Am. Bus. L.J. 1(2007).

2. Daniel P. Westman, The Significance of the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provisions, 21 Lab. Law. 141(2005).

3. Douglas M. Branson, Too Many Bells? Too Many Whistles? Corporate Governance in the post-Enron, Post-WorldCom Era, 58 S.C. L. Rev. 65(2006).

4. John B. Chiara & Michael D. Orenstein, Whistler's Nocturne in Black and Gold-the Falling Rocket: Why the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provision Falls Short of the Mark, 23 Hofstra Lab. & Emp. L. J. 235(2005).

5. John F. Fatino, The Sarbanes-Oxley Act of 2002 and the New Prohibition on Employer Retaliation Against Whistleblowers: For whom the Bell Tolls or Tooting One's Own Horn? 51 S.D. L. Rev. 450(2004).

6. Marc. I. Steinberg & Seth A. Kaufman, Minimizing Corporate Liability

- Exposure When the Whistle Blows in the Post Sarbanes-Oxley Era, 30 J. Corp. L. 445(2005).
7. Mary Kreiner Ramirez, Blowing the Whistle on Whistleblower Protection: A Tale of Reform versus Power, 76 U. Cin. L. Rev. 183(2007).
 8. Miriam A. Cherry, Whistling in the Dark? Corporate Fraud, Whistleblowers, and the implications of the Sarbanes-Oxley Act for Employment Law, 79 Wash. L. Rev. 1029(2004).
 9. Nina Schichor , Does Sarbanes--Oxley Force Whistleblowers to Sacrifice their Reputations? An Argument for Granting Whistleblowers Non--Pecuniary Damages, 8 U.C. Davis Bus. L.J. 272(2008).
 10. Richard E. Moberly, Sarbanes-Oxley's Structural Model to Encourage Corporate Whistleblowers, 2006 B.Y.U. L. Rev. 1107(2006).
 11. Richard E. Moberly, Unfulfilled Expectations: AN Empirical Analysis of why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win, 49 WMMLR 65(2007).
 12. Richard Moberly , Protecting Whistleblowers by Contract, 79 U. Colo. L. Rev. 975(2008).
 13. Terry Morehead Dworkin, SOX and Whistleblowing, 105 Mich. L. Rev. 1757(2007).
 14. Valerie Watnick, Whistleblower Protections under the Sarbanes-Oxley Act: A Primer and a Critique, 12 Fordham J. Corp. & Fin. L. 831(2007).

伍、附錄（各國法條）

一、美國法

（一）False Claim Act（不正請求法）

1. 保護對象

31 U.S.C.3730. Civil actions for false claims

(b)Actions by Private Persons. -

(1)A person may bring a civil action for a violation of section 3729 for the person and for the United States Government. The action shall be brought in the name of the Government. The action may be dismissed only if the court and the Attorney General give written consent to the dismissal and their reasons for consenting.

2. 通報範圍：對政府為不實請求或詐欺等行為

31 U.S.C.3729. False claims

(a) Liability for certain acts.--

(1) In general.--Subject to paragraph (2), any person who--

(A) knowingly presents, or causes to be presented, a false or fraudulent claim for payment or approval;

(B) knowingly makes, uses, or causes to be made or used, a false record or statement material to a false or fraudulent claim;

(C) conspires to commit a violation of subparagraph (A), (B), (D), (E), (F), or (G);

(D) has possession, custody, or control of property or money used, or to be used, by the Government and knowingly delivers, or causes to be delivered, less than all of that money or property;

(E) is authorized to make or deliver a document certifying receipt of property used, or to be used, by the Government and, intending to defraud the Government, makes or delivers the receipt without

completely knowing that the information on the receipt is true;
(F) knowingly buys, or receives as a pledge of an obligation or debt, public property from an officer or employee of the Government, or a member of the Armed Forces, who lawfully may not sell or pledge property; or
(G) knowingly makes, uses, or causes to be made or used, a false record or statement material to an obligation to pay or transmit money or property to the Government, or knowingly conceals or knowingly and improperly avoids or decreases an obligation to pay or transmit money or property to the Government,
is liable to the United States Government for a civil penalty of not less than \$5,000 and not more than \$10,000, as adjusted by the Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act of 1990, plus 3 times the amount of damages which the Government sustains because of the act of that person.

3. 通報對象：美國聯邦法院

31 U.S.C.3730. Civil actions for false claims

(b) Actions by Private Persons. -

(1) A person may bring a civil action for a violation of section 3729 for the person and for the United States Government. The action shall be brought in the name of the Government. The action may be dismissed only if the court and the Attorney General give written consent to the dismissal and their reasons for consenting.

4. 賠償範圍

31 U.S.C.3730

(h) Relief from retaliatory actions.

(1) In general.--Any employee, contractor, or agent shall be entitled to all relief necessary to make that employee, contractor, or agent whole,

if that employee, contractor, or agent is discharged, demoted, suspended, threatened, harassed, or in any other manner discriminated against in the terms and conditions of employment because of lawful acts done by the employee, contractor, agent or associated others in furtherance of an action under this section or other efforts to stop 1 or more violations of this subchapter.

(2) Relief.--Relief under paragraph (1) shall include reinstatement with the same seniority status that employee, contractor, or agent would have had but for the discrimination, 2 times the amount of back pay, interest on the back pay, and compensation for any special damages sustained as a result of the discrimination, including litigation costs and reasonable attorneys' fees. An action under this subsection may be brought in the appropriate district court of the United States for the relief provided in this subsection.

5. 獎勵措施

31 U.S.C. 3730 Civil actions for false claims

(d) Award to qui tam plaintiff.--(1) If the Government proceeds with an action brought by a person under subsection (b), such person shall, subject to the second sentence of this paragraph, receive at least 15 percent but not more than 25 percent of the proceeds of the action or settlement of the claim, depending upon the extent to which the person substantially contributed to the prosecution of the action.

(二) Dodd-Frank Act (華爾街改革與消費者保護法)

1. 保護對象

SEC. 929A. PROTECTION FOR EMPLOYEES OF
SUBSIDIARIES AND AFFILIATES OF PUBLICLY TRADED
COMPANIES.

Section 1514A of title 18, United States Code, is amended by inserting “including any subsidiary or affiliate whose financial information is included in the consolidated financial statements of such

company” after “the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78o(d))

2. 通報事項

SEC. 922(a)(3) ORIGINAL INFORMATION.—The term ‘original information’ means information that—

(A) is derived from the independent knowledge or analysis of a whistleblower;

(B) is not known to the Commission from any other source, unless the whistleblower is the original source of the information; and

(C) is not exclusively derived from an allegation made in a judicial or administrative hearing, in a governmental report, hearing, audit, or investigation, or from the newsmedia, unless the whistleblower is a source of the information.

SEC. 1057(a) SEC. 1057(a) EMPLOYEE PROTECTION.

(1) provided, caused to be provided, or is about to provide or cause to be provided, information to the employer, the Bureau, or any other State, local, or Federal, government authority or law enforcement agency relating to any violation of, or any act or omission that the employee reasonably believes to be a violation of, any provision of this title or any other provision of law that is subject to the jurisdiction of the Bureau, or any rule, order, standard, or prohibition prescribed by the Bureau;

3. 通報對象

SEC. 922(a)(6) WHISTLEBLOWER.—The term ‘whistleblower’ means any individual who provides, or 2 or more individuals acting jointly who provide, information relating to a violation of the securities laws to the Commission, in a manner established, by rule or regulation, by the Commission.

4. 受不利益之後的救濟程序

SEC.1057(c)PROCEDURES AND TIMETABLES.—

(1) COMPLAINT.—

(A) IN GENERAL.—A person who believes that he or she has been discharged or otherwise discriminated against by any person in violation of subsection (a) may, not later than 180 days after the date on which such alleged violation occurs, file (or have any person file on his or her behalf) a complaint with the Secretary of Labor alleging such discharge or discrimination and identifying the person responsible for such act.

(B) ACTIONS OF SECRETARY OF LABOR.—Upon receipt of such a complaint, the Secretary of Labor shall notify, in writing, the person named in the complaint who is alleged to have committed the violation, of—

- (i) the filing of the complaint;
- (ii) the allegations contained in the complaint;
- (iii) the substance of evidence supporting the complaint;
- and

(iv) opportunities that will be afforded to such person under paragraph (2).

(2) INVESTIGATION BY SECRETARY OF LABOR.—

(A) IN GENERAL.—Not later than 60 days after the date of receipt of a complaint filed under paragraph (1), and after affording the complainant and the person named in the complaint who is alleged to have committed the violation that is the basis for the complaint an opportunity to submit to the Secretary of Labor a written response to the complaint and an opportunity to meet with a representative of the Secretary of Labor to present statements from witnesses, the Secretary of Labor shall—

(i) initiate an investigation and determine whether there is reasonable cause to believe that the complaint has merit; and

(ii) notify the complainant and the person alleged to have committed the violation of subsection (a), in writing, of such determination.

(B) NOTICE OF RELIEF AVAILABLE.—If the Secretary of Labor concludes that there is reasonable cause to believe that a violation of subsection (a) has occurred, the Secretary of Labor shall, together with the notice under subparagraph (A)(ii), issue a preliminary order providing the relief prescribed by paragraph (4)(B).

(C) REQUEST FOR HEARING.—Not later than 30 days after the date of receipt of notification of a determination of the Secretary of Labor under this paragraph, either the person alleged to have committed the violation or the complainant may file objections to the findings or preliminary order, or both, and request a hearing on the record.

The filing of such objections shall not operate to stay any reinstatement remedy contained in the preliminary order.

Any such hearing shall be conducted expeditiously, and if a hearing is not requested in such 30-day period, the preliminary order shall be deemed a final order that is not subject to judicial review.

5. 補償

SEC.922(h) PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS.

(1)(C) RELIEF.—Relief for an individual prevailing in an action brought under subparagraph (B) shall include—

(i) reinstatement with the same seniority status that the individual would have had, but for the discrimination;

(ii) 2 times the amount of back pay otherwise owed to the individual, with interest; and

(iii) compensation for litigation costs, expert witness fees, and

reasonable attorneys' fees.

6. 獎勵措施

922(b) AWARDS.—

(1) IN GENERAL.—In any covered judicial or administrative action, or related action, the Commission, under regulations prescribed by the Commission and subject to subsection (c), shall pay an award or awards to 1 or more whistleblowers who voluntarily provided original information to the Commission that led to the successful enforcement of the covered judicial or administrative action, or related action, in an aggregate amount equal to—

(A) not less than 10 percent, in total, of what has been collected of the monetary sanctions imposed in the action or related actions; and

(B) not more than 30 percent, in total, of what has been collected of the monetary sanctions imposed in the action or related actions.

(2) PAYMENT OF AWARDS.—Any amount paid under paragraph (1) shall be paid from the Fund.

(三) Sarbanes-Oxley (沙賓法)

1. 保護對象

18 U.S.C. 1514A(a)

Company with a class of securities registered under section 12 of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78l), or that is required to file reports under section 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78o (d)) including any subsidiary or affiliate whose financial information is included in the consolidated financial statements of such company, or nationally recognized statistical rating organization (as defined in section 3(a) of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78c), [1] or any officer, employee, contractor, subcontractor, or agent of such company or nationally recognized statistical rating organization

18 U.S.C. 1514A(a)

lawful act done by the employee—

(1) to provide information, cause information to be provided, or otherwise assist in an investigation regarding any conduct which the employee reasonably believes constitutes a violation of section 1341, 1343, 1344, or 1348, any rule or regulation of the Securities and Exchange Commission, or any provision of Federal law relating to fraud against shareholders, when the information or assistance is provided to or the investigation is conducted by—

(A) a Federal regulatory or law enforcement agency;

(B) any Member of Congress or any committee of Congress; or

(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);

(2) to file, cause to be filed, testify, participate in, or otherwise assist in a proceeding filed or about to be filed (with any knowledge of the employer) relating to an alleged violation of section 1341, 1343, 1344, or 1348, any rule or regulation of the Securities and Exchange Commission, or any provision of Federal law relating to fraud against shareholders.

2. 通報事項

18 U.S.C. 1514A(a)

violation of section 1341, 1343, 1344, or 1348, any rule or regulation of the Securities and Exchange Commission, or any provision of Federal law relating to fraud against shareholders.

3. 通報對象

18 U.S.C. 1514A(a)(1)

(A) a Federal regulatory or law enforcement agency;

(B) any Member of Congress or any committee of Congress; or

(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);

4. 當事人的救濟程序

18 U.S.C. 1514A

(b) Enforcement Action.—

(1) In general.— A person who alleges discharge or other discrimination by any person in violation of subsection (a) may seek relief under subsection (c), by—

(A) filing a complaint with the Secretary of Labor; or

(B) if the Secretary has not issued a final decision within 180 days of the filing of the complaint and there is no showing that such delay is due to the bad faith of the claimant, bringing an action at law or equity for de novo review in the appropriate district court of the United States, which shall have jurisdiction over such an action without regard to the amount in controversy.

(2) Procedure.—

(A) In general.— An action under paragraph (1)(A) shall be governed under the rules and procedures set forth in section 42121 (b) of title 49, United States Code.

(B) Exception.— Notification made under section 42121 (b)(1) of title 49, United States Code, shall be made to the person named in the complaint and to the employer.

(C) Burdens of proof.— An action brought under paragraph (1)(B) shall be governed by the legal burdens of proof set forth in section 42121 (b) of title 49, United States Code.

(D) Statute of limitations.— An action under paragraph (1) shall be commenced not later than 180 days after the date on which the violation occurs, or after the date on which the employee became aware of the violation.

(E) Jury trial.— A party to an action brought under paragraph (1)(B) shall be entitled to trial by jury.

49 U.S.C. 42121(b)

(b) Department of Labor Complaint Procedure.—

(1) Filing and notification.— A person who believes that he or she has been discharged or otherwise discriminated against by any person in violation of subsection (a) may, not later than 90 days after the date on which such violation occurs, file (or have any person file on his or her behalf) a complaint with the Secretary of Labor alleging such discharge or discrimination. Upon receipt of such a complaint, the Secretary of Labor shall notify, in writing, the person named in the complaint and the Administrator of the Federal Aviation Administration of the filing of the complaint, of the allegations contained in the complaint, of the substance of evidence supporting the complaint, and of the opportunities that will be afforded to such person under paragraph (2).

(2) Investigation; preliminary order.—

(A) In general.— Not later than 60 days after the date of receipt of a complaint filed under paragraph (1) and after affording the person named in the complaint an opportunity to submit to the Secretary of Labor a written response to the complaint and an opportunity to meet with a representative of the Secretary to present statements from witnesses, the Secretary of Labor shall conduct an investigation and determine whether there is reasonable cause to believe that the complaint has merit and notify, in writing, the complainant and the person alleged to have committed a violation of subsection (a) of the Secretary's findings. If the Secretary of Labor concludes that there is a reasonable cause to believe that a violation of subsection (a) has occurred, the Secretary shall accompany the Secretary's findings with a preliminary order providing the relief prescribed by paragraph (3)(B). Not later than 30 days after the date of notification of findings under

this paragraph, either the person alleged to have committed the violation or the complainant may file objections to the findings or preliminary order, or both, and request a hearing on the record. The filing of such objections shall not operate to stay any reinstatement remedy contained in the preliminary order. Such hearings shall be conducted expeditiously. If a hearing is not requested in such 30-day period, the preliminary order shall be deemed a final order that is not subject to judicial review.

(B) Requirements.—

(i) Required showing by complainant.— The Secretary of Labor shall dismiss a complaint filed under this subsection and shall not conduct an investigation otherwise required under subparagraph (A) unless the complainant makes a prima facie showing that any behavior described in paragraphs (1) through (4) of subsection (a) was a contributing factor in the unfavorable personnel action alleged in the complaint.

(ii) Showing by employer.— Notwithstanding a finding by the Secretary that the complainant has made the showing required under clause (i), no investigation otherwise required under subparagraph (A) shall be conducted if the employer demonstrates, by clear and convincing evidence, that the employer would have taken the same unfavorable personnel action in the absence of that behavior.

(iii) Criteria for determination by secretary.— The Secretary may determine that a violation of subsection (a) has occurred only if the complainant demonstrates that any behavior described in paragraphs (1) through (4) of subsection (a) was a contributing factor in the unfavorable personnel action alleged in the complaint.

(iv) Prohibition.— Relief may not be ordered under subparagraph (A) if the employer demonstrates by clear and convincing evidence that the employer would have taken the same

unfavorable personnel action in the absence of that behavior.

(3) Final order.—

(A) Deadline for issuance; settlement agreements.— Not later than 120 days after the date of conclusion of a hearing under paragraph (2), the Secretary of Labor shall issue a final order providing the relief prescribed by this paragraph or denying the complaint. At any time before issuance of a final order, a proceeding under this subsection may be terminated on the basis of a settlement agreement entered into by the Secretary of Labor, the complainant, and the person alleged to have committed the violation.

(B) Remedy.— If, in response to a complaint filed under paragraph (1), the Secretary of Labor determines that a violation of subsection (a) has occurred, the Secretary of Labor shall order the person who committed such violation to—

(i) take affirmative action to abate the violation;

(ii) reinstate the complainant to his or her former position together with the compensation (including back pay) and restore the terms, conditions, and privileges associated with his or her employment; and

(iii) provide compensatory damages to the complainant.

If such an order is issued under this paragraph, the Secretary of Labor, at the request of the complainant, shall assess against the person against whom the order is issued a sum equal to the aggregate amount of all costs and expenses (including attorneys' and expert witness fees) reasonably incurred, as determined by the Secretary of Labor, by the complainant for, or in connection with, the bringing the complaint upon which the order was issued.

(C) Frivolous complaints.— If the Secretary of Labor finds that a complaint under paragraph (1) is frivolous or has been

brought in bad faith, the Secretary of Labor may award to the prevailing employer a reasonable attorney's fee not exceeding \$1,000.

(4) Review.—

(A) Appeal to court of appeals.— Any person adversely affected or aggrieved by an order issued under paragraph (3) may obtain review of the order in the United States Court of Appeals for the circuit in which the violation, with respect to which the order was issued, allegedly occurred or the circuit in which the complainant resided on the date of such violation. The petition for review must be filed not later than 60 days after the date of the issuance of the final order of the Secretary of Labor. Review shall conform to chapter 7 of title 5, United States Code. The commencement of proceedings under this subparagraph shall not, unless ordered by the court, operate as a stay of the order.

(B) Limitation on collateral attack.— An order of the Secretary Of Labor with respect to which review could have been obtained under subparagraph (A) shall not be subject to judicial review in any criminal or other civil proceeding.

(5) Enforcement of order by secretary of labor.— Whenever Any person has failed to comply with an order issued under paragraph

(3), the Secretary of Labor may file a civil action in the United States district court for the district in which the violation was found to occur to enforce such order. In actions brought under this paragraph, the district courts shall have jurisdiction to grant all appropriate relief including, but not limited to, injunctive relief and compensatory damages.

(6) Enforcement of order by parties.—

(A) Commencement of action.— A person on whose behalf an order was issued under paragraph (3) may commence a civil action against the person to whom such order was issued to require compliance with such order. The appropriate United States district court shall have jurisdiction, without regard to the amount in controversy or the citizenship of the parties, to enforce such order.

(B) Attorney fees.— The court, in issuing any final order under this paragraph, may award costs of litigation (including reasonable attorney and expert witness fees) to any party whenever the court determines such award is appropriate.

5. 補償

18 U.S.C. 1514A(c)

(2) Compensatory damages.— Relief for any action under paragraph (1) shall include—

(A) reinstatement with the same seniority status that the employee would have had, but for the discrimination;

(B) the amount of back pay, with interest; and

(C) compensation for any special damages sustained as a result of the discrimination, including litigation costs, expert witness fees, and reasonable attorney fees.

6. 對行為人的懲罰

18 U.S.C. 1513(e)

Whoever knowingly, with the intent to retaliate, takes any action harmful to any person, including interference with the lawful employment or livelihood of any person, for providing to a law enforcement officer any truthful information relating to the commission or possible commission of any Federal offense, shall be fined under this title or imprisoned not more than 10 years, or both.

二、英國公益揭露法

(一) 英國：Public Interest Disclosure Act (公益揭露法)

1. 保護對象

PIDA 43K

“Worker”(不限於 section(230)之有僱傭契約之受僱者(employee))

(a) 向第三人提供勞務之人(勞務範圍由其雇主或是第三人或是共同決定)

For the purposes of this Part “worker” includes an individual who is not a worker as defined by section 230(3) but who—

(a) works or worked for a person in circumstances in which—

(i) he is or was introduced or supplied to do that work by a third person, and

(ii) the terms on which he is or was engaged to do the work are or were in practice substantially determined not by him but by the person for whom he works or worked, by the third person or by both of them,

(b) 依契約為他人提供勞務，且不受他人指揮監督

(section 230(3)(b) 中，將“personally”更改為“whether personally or otherwise”，則屬於該範圍。)

(b) contracts or contracted with a person, for the purposes of that person’s business, for the execution of work to be done in a place not under the control or management of that person and would fall within section 230(3)(b) if for “personally” in that provision there were substituted “(whether personally or otherwise)”,

[F3(ba) works or worked as a person performing services under a contract entered into by him with a Primary Care Trust [F4 under section 84 or 100 of the National Health Service Act 2006 or with a Local Health Board under section 42 or 57 of the National Health Service (Wales) Act 2006] F4 ,]

[F5 F3(bb) works or worked as a person performing services under a contract entered into by him with a Health Board under section 17J of the National Health Service (Scotland) Act 1978,]

(c) 依法提供醫療服務(如:牙醫、眼科、藥品)

F5(c)works or worked as a person providing F6... general dental services, general ophthalmic services or pharmaceutical services in accordance with arrangements made—

(i)by a [F7Primary Care Trust [F8under section 126 of the National Health Service Act 2006,]F8 orF7][F9Local Health Board]F9 under [F10section 71 or 80 of the National Health Service (Wales) Act 2006]F10 , or

(ii)by a Health Board under section F11... 25, 26 or 27 of the National Health Service (Scotland) Act 1978, or

(d) 接受教育機構或是雇主之培訓、就業培訓之人(將之與僱用”employed”為相同解釋)

(d)is or was provided with work experience provided pursuant to a training course or programme or with training for employment (or with both) otherwise than—

(i)under a contract of employment, or

(ii)by an educational establishment on a course run by that establishment;and any reference to a worker’s contract, to employment or to a worker being “employed” shall be construed accordingly.

(e) 受代表王權行使法律規定職能之部會、官員或機構僱用或基於該目的僱用之人員(Crown employment)

10 Crown employment.

In section 191 of the 1996 Act (Crown employment), in subsection (2) after paragraph (a) there is inserted—

“(aa)Part IVA,”.

Public Interest Disclosure Act 1998 明示不受保護者:

A.勞務契約中約定長年於英國外工作者

12Work outside Great Britain.

(1)Section 196 of the 1996 Act (employment outside Great Britain) is amended as follows.

(2)After subsection (3) there is inserted—

“(3A)Part IVA and section 47B do not apply to employment where under the worker’s contract he ordinarily works outside Great Britain.”

B. 一般警察(舊法)

(舊法時期，認為警察任務特殊，不宜與一般勞工同等對待，將警察排除適用範圍之外，導致許多批評，因為警察最有可能獲知該法所得揭露之妨害司法的行為，故排除警察之適用將使制定法保障司法正義的目的遭受打擊。直至 2002 年修改警政改革法 Police Reform Act，將警察之揭露行為合法化，並授權獨立警務申訴委員會 Independent Policing Complaints Commission 為監督機關，受理警察人員對不法行為之揭露。)

13 Police officers.

In section 200 of the 1996 Act (police officers), in subsection (1) (which lists provisions of the Act which do not apply to employment under a contract of employment in police service, or to persons engaged in such employment)—
例外:辦公室員警、少年員警訓練計畫(不具警察身分之警務人員)(舊法)

43KA Application of this Part and related provisions to police

(1)For the purposes of—

(a)this Part,

(b)section 47B and sections 48 and 49 so far as relating to that section, and

(c)section 103A and the other provisions of Part 10 so far as relating to the right not to be unfairly dismissed in a case where the dismissal is unfair by virtue of section 103A,a person who holds, otherwise than under a contract of employment, the office of constable or an appointment as a police cadet shall be treated as an employee employed by the relevant officer under a contract of employment; and any reference to a worker being“employed”

and to his “employer” shall be construed accordingly. 本條規範之 worker 超越了 ERA section 230(3)之範圍，除了其所規範之一般受僱人員、獨立執行業務之人，尚包括派遣人員、homeworker 、NHS 派遣之醫生、牙醫、驗光師、藥師、接受職業訓練之人員。而法院在 *Dring v. GMB* 中，認為不包括慈善團體機構中之義工與義診醫師。

This provides an extended meaning to the definition of 'worker' and, as such,

the scope of this Act goes beyond much of existing employment law. Under section 230(3) of the ERA, a worker includes an employee and an independent contractor who himself provides services other than in a professional/client or a business/client relationship. In addition to these, this Act protects certain agency workers, homeworkers, NHS doctors, dentists, optometrists and pharmacists, and trainees on vocational or work experience schemes. Tribunals have held that it does not, however, include the president of a union branch *Dring v GMB*; a doctor seconded to work unpaid at a charity *Sims v MASH*; (2002) - nor a volunteer at a charity *Smart v Citizens Advice Bureau*.

C. 情報機構人員及軍事人員

(目前尚未找到相關法條)

依法解釋不納入適用範圍者：

自我僱用(self-employed)、志工(volunteers)不合於 43k ERA(S.1 PIDA 1998)所定義之工作者範圍。 shall be construed accordingly.

For the purposes of this Part “employer” includes—

(a) in relation to a worker falling within paragraph (a) of subsection (1), the person who substantially determines or determined the terms on which he is or was engaged,

(b) in relation to a worker falling within paragraph (c) of that subsection, the authority or board referred to in that paragraph, and

(c) in relation to a worker falling within paragraph (d) of that subsection, the person providing the work experience or training.

In this section “educational establishment” includes any university, college, school or other educational establishment.

2. 通報對象事實

PIDA 43(B)----Disclosures qualifying for protection.

(1) In this Part a “qualifying disclosure” means any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, tends to show one or more of the following—

- (a)that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed,
 - (b)that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject,
 - (c)that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur,
 - (d)that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered,
 - (e)that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or
 - (f)that information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed.
- (2)For the purposes of subsection (1), it is immaterial whether the relevant failure occurred, occurs or would occur in the United Kingdom or elsewhere, and whether the law applying to it is that of the United Kingdom or of any other country or territory.
- (3)A disclosure of information is not a qualifying disclosure if the person making the disclosure commits an offence by making it.
- (4)A disclosure of information in respect of which a claim to legal professional privilege (or, in Scotland, to confidentiality as between client and professional legal adviser) could be maintained in legal proceedings is not a qualifying disclosure if it is made by a person to whom the information had been disclosed in the course of obtaining legal advice.
- (5)In this Part “the relevant failure”, in relation to a qualifying disclosure, means the matter falling within paragraphs (a) to (f) of subsection (1).

補充：

- (1) 依照 PCAW¹⁹⁰之解釋，不論接收該資訊之對象是否已經知悉該項揭

¹⁹⁰ 1993 年一個以律師為主要成員之公益團體－Public Concern at Work (PCAW)成立。PCAW 為以推動通報者保護法制為其活動目標，並在立法運動中扮演領導者角色。
<http://www.pcaw.org.uk/pida-43a-f#43b>（最後點閱時間：2014 年 7 月 15 日）。

露資訊，仍適用本法保護。

(2)法律義務範圍涵蓋甚廣，除了一般法定義務之外，尚包含契約間之義務與 common law 的義務。但是法院在 *Butcher v. Salvage Association* 中明確表示為被會計師本身之專業義務，不屬於本條項中的違背法律義務。

Failure to comply with a legal obligation includes a breach of any statutory requirement; contractual obligation; common law obligation (e.g. negligence, nuisance, defamation); or an administrative law requirement.

However, a concern about a failure to comply with an accountant's professional obligation in itself was held not to qualify (*Butcher v Salvage Association*)

(3) Miscarriage of justice 包括一切不當干擾司法程序及影響判決結果之行為，舉例來說，例如：不健全之法醫鑑定、未對被告揭露證據、偽證。雖然警察因為執行職務而較有機會接觸到妨害司法之資訊，但是原本的公益揭露法第 13 條明文將其排除在該法保護對象範圍之外，只有不具警察身分的警務人員仍受保護。此一排除規定在 2002 年的警政改革法 (*Police Reform Act 2002*)經過修正，現今警察亦屬保護範圍。

Miscarriage of justice would include matters likely to lead to a wrongful conviction, such as reliance on unsound forensic techniques, failure to disclose evidence to the defence, or perjury (though this would come both under this heading and that covering crimes). As to cases at common law, reference may be made to the case of *Lion Laboratories v Evans* [1985] QB 526 on suspect breathalyser equipment. The potential application of this provision will be significantly greater once section 43KA of the ERA (inserted by the *Police Reform Act 2002*), bringing police officers within PIDA, has come into force. At the time of writing this is expected to be April 2004.

3. 通報對象 43(G)、43(D)、43(E)、43(F)

PIDA----43G Disclosure in other cases.

(1)A qualifying disclosure is made in accordance with this section if—

(a)the worker makes the disclosure in good faith,

(b)he reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true,

- (c)he does not make the disclosure for purposes of personal gain,
 - (d)any of the conditions in subsection (2) is met, and
 - (e)in all the circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure.
- (2)The conditions referred to in subsection (1)(d) are—
- (a)that, at the time he makes the disclosure, the worker reasonably believes that he will be subjected to a detriment by his employer if he makes a disclosure to his employer or in accordance with section 43F,
 - (b)that, in a case where no person is prescribed for the purposes of section 43F in relation to the relevant failure, the worker reasonably believes that it is likely that evidence relating to the relevant failure will be concealed or destroyed if he makes a disclosure to his employer, or
 - (c)that the worker has previously made a disclosure of substantially the same information—
 - (i)to his employer, or
 - (ii)in accordance with section 43F.
- (3)In determining for the purposes of subsection (1)(e) whether it is reasonable for the worker to make the disclosure, regard shall be had, in particular, to—
- (a)the identity of the person to whom the disclosure is made,
 - (b)the seriousness of the relevant failure,
 - (c)whether the relevant failure is continuing or is likely to occur in the future,
 - (d)whether the disclosure is made in breach of a duty of confidentiality owed by the employer to any other person,
 - (e)in a case falling within subsection (2)(c)(i) or (ii), any action which the employer or the person to whom the previous disclosure in accordance with section 43F was made has taken or might reasonably be expected to have taken as a result of the previous disclosure, and
 - (f)in a case falling within subsection (2)(c)(i), whether in making the

disclosure to the employer the worker complied with any procedure whose use by him was authorised by the employer.

(4) For the purposes of this section a subsequent disclosure may be regarded as a disclosure of substantially the same information as that disclosed by a previous disclosure as mentioned in subsection (2)(c) even though the subsequent disclosure extends to information about action taken or not taken by any person as a result of the previous disclosure.

43D ----Disclosure to legal adviser.

A qualifying disclosure is made in accordance with this section if it is made in the course of obtaining legal advice.

43E ----Disclosure to Minister of the Crown.

A qualifying disclosure is made in accordance with this section if—

(a) the worker's employer is—

(i) an individual appointed under any enactment by a Minister of the Crown,
or

(ii) a body any of whose members are so appointed, and

(b) the disclosure is made in good faith to a Minister of the Crown.

43F ----Disclosure to prescribed person.

(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker—

(a) makes the disclosure in good faith to a person prescribed by an order made by the Secretary of State for the purposes of this section, and

(b) reasonably believes—

(i) that the relevant failure falls within any description of matters in respect of which that person is so prescribed, and

(ii) that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true.

(2)An order prescribing persons for the purposes of this section may specify persons or descriptions of persons, and shall specify the descriptions of matters in respect of which each person, or persons of each description, is or are prescribed.

4. 救濟程序：43J、47B、103A、128、129

PIDA----43JJury service

(1)An employee has the right not to be subjected to any detriment by any act, or any deliberate failure to act, by his employer on the ground that the employee—

(a)has been summoned under the Juries Act 1974, the Coroners Act 1988, the Court of Session Act 1988 or the Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 to attend for service as a juror, or

(b)has been absent from work because he attended at any place in pursuance of being so summoned.

(2)This section does not apply where the detriment in question amounts to dismissal within the meaning of Part 10.

(3)For the purposes of this section, an employee is not to be regarded as having been subjected to a detriment by a failure to pay remuneration in respect of a relevant period unless under his contract of employment he is entitled to be paid that remuneration.

(4)In subsection (3) “a relevant period” means any period during which the employee is absent from work because of his attendance at any place in pursuance of being summoned as mentioned in subsection (1)(a).

PIDA----47BProtected disclosures.

(1)A worker has the right not to be subjected to any detriment by any act, or any deliberate failure to act, by his employer done on the ground that the worker has made a protected disclosure.

(2)F2. This section does not apply where—

(a)the worker is an employee, and

(b)the detriment in question amounts to dismissal (within the meaning of [F3Part X]).

(3)For the purposes of this section, and of sections 48 and 49 so far as relating to this section, “worker”, “worker’s contract”, “employment” and “employer” have the extended meaning given by section 43K.]

PIDA----103AProtected Disclosure.

An employee who is dismissed shall be regarded for the purposes of this Part as unfairly dismissed if the reason (or, if more than one, the principal reason) for the dismissal is that the employee made a protected disclosure.

PIDA----128Interim relief pending determination of complaint.

(1)An employee who presents a complaint to an employment tribunal that he has been unfairly dismissed and—

(a)that the reason (or if more than one the principal reason) for the dismissal is one of those specified in—

(i)section 100(1)(a) and (b), 101A(1)(d), 102(1), 103 or 103A, or

(ii)paragraph 161(2) of Schedule A1 to the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, or

(b)that the reason (or, if more than one, the principal reason) for which the employee was selected for dismissal was the one specified in the opening words of section 104F(1) and the condition in paragraph (a) or (b) of that subsection was met,may apply to the tribunal for interim relief.]

(2)The tribunal shall not entertain an application for interim relief unless it is presented to the tribunal before the end of the period of seven days immediately following the effective date of termination (whether before, on or after that date).

(3)The tribunal shall determine the application for interim relief as soon as practicable after receiving the application.

(4)The tribunal shall give to the employer not later than seven days before

the date of the hearing a copy of the application together with notice of the date, time and place of the hearing.

(5) The tribunal shall not exercise any power it has of postponing the hearing of an application for interim relief except where it is satisfied that special circumstances exist which justify it in doing so.

PIDA----129 Procedure on hearing of application and making of order.

(1) This section applies where, on hearing an employee's application for interim relief, it appears to the tribunal that it is likely that on determining the complaint to which the application relates the tribunal will find—

(a) that the reason (or if more than one the principal reason) for the dismissal is one of those specified in—

(i) section 100(1)(a) and (b), 101A(1)(d), 102(1), 103 or 103A, or

(ii) paragraph 161(2) of Schedule A1 to the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, or

(b) that the reason (or, if more than one, the principal reason) for which the employee was selected for dismissal was the one specified in the opening words of section 104F(1) and the condition in paragraph (a) or (b) of that subsection was met.]

(2) The tribunal shall announce its findings and explain to both parties (if present)—

(a) what powers the tribunal may exercise on the application, and

(b) in what circumstances it will exercise them.

(3) The tribunal shall ask the employer (if present) whether he is willing, pending the determination or settlement of the complaint—

(a) to reinstate the employee (that is, to treat him in all respects as if he had not been dismissed), or

(b) if not, to re-engage him in another job on terms and conditions not less favourable than those which would have been applicable to him if he had not been dismissed.

(4) For the purposes of subsection (3)(b) “terms and conditions not less favourable than those which would have been applicable to him if he had not been dismissed” means, as regards seniority, pension rights and other similar rights, that the period prior to the dismissal should be regarded as continuous with his employment following the dismissal.

(5) If the employer states that he is willing to reinstate the employee, the tribunal shall make an order to that effect.

(6) If the employer—

(a) states that he is willing to re-engage the employee in another job, and

(b) specifies the terms and conditions on which he is willing to do so, the tribunal shall ask the employee whether he is willing to accept the job on those terms and conditions.

(7) If the employee is willing to accept the job on those terms and conditions, the tribunal shall make an order to that effect.

(8) If the employee is not willing to accept the job on those terms and conditions—

(a) where the tribunal is of the opinion that the refusal is reasonable, the tribunal shall make an order for the continuation of his contract of employment, and

(b) otherwise, the tribunal shall make no order.

(9) If on the hearing of an application for interim relief the employer—

(a) fails to attend before the tribunal, or

(b) states that he is unwilling either to reinstate or re-engage the employee as mentioned in subsection (3), the tribunal shall make an order for the continuation of the employee’s contract of employment.

三、日本公益通報者保護法

(一) 中文譯本

日本「公益通報者保護法」中文譯介¹⁹¹

第一條（目的）

本法經由規定以公益通報為由所為之解僱為無效等，以及規定事業者及行政機關對於公益通報所應採取之措施，以謀求公益通報者之保護，並同時謀求遵守相關保護國民生命、身體、財產及其他利益之法令，進而促進國民生活安定及社會經濟之健全發展。

第二條（定義）---1

本法所稱之「公益通報」，係指勞工（指依照勞動基準法第9條所定之勞工。以下同。）非出於獲得不當利益、損害他人之目的或其他不當之目的，對於其所提供勞務之事業者（指於後列舉之事業者（指法人、其他團體或為事業之個人。以下同。）之一。以下同。）或從事該事業者之事業的董事、從業人員、代理人或其他人，就發生相關通報對象事實或即將發生之情況，向其提供勞務之事業者或其預定之通報對象（以下稱「勞務提供對象等」）、或對該通報對象事實具有處分（命令、撤銷或其他行使公權力之行為。以下同。）或勸告等（勸告或其他非為處分之行為。以下同。）權限之行政機關、或可認為防止該通報對象事實之發生或損害之擴大而以對其通報該通報對象事實為必要之對象（包含因該通報對象事實而受損害或可能受損害者；可能損害該勞務提供對象競爭上之地位或其他正當利益者除外。於下一條第三款亦同。），來加以通報。本條所稱事業係指：

第二條（定義）---2

¹⁹¹ 陳勇安，前揭註122，頁121(2013)。

一.僱用該勞工之事業者（第 2 款之事業者除外）

二.該勞工為派遣勞工（指關於勞動派遣事業之適當營運之確保及派遣勞工之就業條件之整備等之法律（昭和 60 年法律第 88 號。於第 4 條稱「勞動派遣法」。）

第二條第二款所定之派遣勞工。以下同）時，受領有關該派遣勞工之勞動派遣（指該條第一款所定之勞動派遣。於第五條第二項亦同。）而受領其勞務提供的事業者

三.前兩款事業者基於與其他事業者簽訂之承攬契約或其他契約進行事業，且該勞工從事該事業之業務時之該其他事業者

2 本法所稱之「公益通報者」，係指為公益通報之勞工。

第二條（定義）---3

3 本法所稱之「通報對象事實」，係指下列事實之一：

一.作為有關個人生命或身體之保護、維護消費者利益、保護環境、確保公平競爭，或其他與保護國民生命、身體、財產及其他利益有關之法律，於附表所示之法律（包含基於該法律所定之命令，次款亦同）所規定之犯罪事實。

二.違反基於附表中之法律所作之處分，而成為前款所示之事實時，該處分之理由事實（包含該處分之理由事實，違反基於附表所示之法律所作之其他處分，或為不遵從勸告等事實時，該其他處分或勸告等之理由事實）。

4 本法所稱之「行政機關」，係指下列機關：

一.「內閣府」、「宮內廳」、「內閣府設置法」第 49 條第 1 項或第 2 項所規定之機關、「國家行政組織法」第 3 條第 2 項所規定之機關，及基於法律規定，內閣轄下所設置之機關或前述機關中所設置之機關，或前述機關之職員中得依法獨立行使權限之職員。

二.地方公共團體之機關（議會除外）。

附表（供第二條參考使用）

一.刑法

二.食品衛生法

三.金融商品交易法

四.關於農業、林業物資之規格化及品質標

示之適當化之法律

五.空氣污染防治法

六.廢棄物處理法

七.個人資料保護法

八.前述各款以外，內閣(行政機關)以命令所定之有關個人生命或身體之保護、維護消費者利益、環境保護、確保公平競爭及其他與保護國民生命、身體、財產及其他利益有關之法律

第三條（解僱之無效）--1

前條第 1 項第 1 款所定之事業者，以公益通報者於下列各款所定之情形從事各款所定之公益通報為由，所為之解僱無效。

一.認為通報對象事實正在發生或即將發生時，對於該勞務提供對象等所為之公益通報。

二.有相當理由相信該通報對象事實正在發生或即將發生時，向有權就該通報對象事實為處分或勸告等權限之行政機關所為之公益通報。

三.有相當理由相信通報對象事實正在發生或即將發生，且具備下列事由之一者時，可認向其通報該通報對象事實為對防止通報事實之發生或損害之擴大而必要者，對其所為之公益通報。

1.有相當之理由相信若採取前兩款之公益通報，將遭受解僱或其他不利益待遇者。

2.有相當之理由相信若採取第一款之公益通報，則有關通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。

第三條（解僱之無效）--2

3.勞務提供對象無正當理由要求不得為前兩款之公益通報者。

4.以書面（包含電磁形式等其他無法以人類知覺加以認知之方式所為之記錄。於第 9 條亦同。）為第 1 款所定之公益通報後經過 20 日，對各該通報對象事實，勞務提供對象等未有開始從事調查之通知，或勞務

提供對象等無正當理由不為調查者。

5.有相當之理由相信，對於個人生命或身體已發生危害或有即將發生之急迫危險者。

第四條（勞工派遣契約終止之無效）

公益通報者為於第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業者之指揮命令下從事勞動之派遣勞工時，同項第 2 款所定之事業者以其從事前條各款所定之公益通報為由，對勞動派遣契約（指勞動派遣法第 26 條第 1 項所定之勞動派遣契約）所為之終止無效。

第五條（其他不利益處分之禁止）

除第 3 條之規定外，第 2 條第 1 項第 1 款所定之事業者，不得以正受或曾受其僱用之公益通報者從事第 3 條各款所定之公益通報為由，對之處以降職、減薪或其他不利益待遇。

除前條之規定外，本法第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業者，不得以其指揮命令下從事勞動之派遣勞工所為第 3 條各款所定之公益通報為由，要求該派遣勞工所屬之派遣事業者更換派遣勞工或為其他不利益待遇。

第六條（解釋規定）

若有其他法令禁止以為有關通報對象事實之通報為由對勞工或派遣勞工所為解僱或其他不利益待遇者，前三條規定不妨礙該其他法令之適用。

第 3 條之規定不妨礙勞動契約法第 16 條之適用。

前條第 1 項之規定，不妨礙勞動契約法第 14 條及第 15 條之適用。

第七條（對一般職之國家公務員等的法律適用）

若通報者身分為一般職之國家公務員、適用法院職員臨時措施法之法院職員、適用國會職員法之國會職員、適用自衛隊法第 2 條第 5 項中所規定之隊員，以及一般職之地方公務員等，以其等從事第 3 條各款所

定之公益通報為由，對於其等所為之免職或其他不利益待遇之禁止，並不適用本法第 3 條至第 5 條之規定，而適用國家公務員法、國會職員法、自衛隊法及地方公務員法之相關規定。此時，對於一般職之國家公務員等具有任命權者或其他為第 2 條第 1 項第 2 款所規定之事業者（要派事業者），對於一般職之國家公務員等，應適用該等法律之規定，不得以一般職之國家公務員等從事第 3 條各款所定之公益通報為由，對之為免職或其他不利益待遇。

第八條（第三人正當利益等之尊重）

從事第 3 條各款所規定公益通報之勞工，應致力於不損害他人正當利益或公共利益。

第九條（改正處理等之通知）

事業者收到通報者依第 3 條第 1 款以書面所為之公益通報後，採取對該通報對象事實之中止或其他改正之必要措施時，或調查未發現有該通報對象事實時，均應致力於立即將處理結果通知公益通報者。

第十條（行政機關之義務）

行政機關受理通報者依第三條第二款所為之公益通報後，經必要之調查且確認該通報對象事實存在後，應採取法令所規定之措施或其他適當措施。

2 於前項之公益通報係以第 2 條第 3 項第 1 款所示之犯罪行為事實為內容時，就該犯罪之調查及公訴，並無適用前項規定，而應依刑事訴訟法之規定。

第十一條（教示）

前條第 1 項之公益通報，若錯誤通報於對該通報對象事實並無處分或勸告權限之行政機關時，該行政機關應將對該通報對象事實具有處分或勸告權限之行政機關，教示於該公益通報者。

(二) 英文譯本

出典：内閣官房・法令翻訳データ（標準対訳辞書対応）

日文原文	英文翻譯
この公益通報者保護法（平成 18 年 4 月 1 日施行）の翻訳は、「法令用語日英標準対訳辞書」（平成 18 年 3 月版 [v1.0]）に準拠して作成されたものです。なお、この法令の翻訳は公定訳ではありません。法的効力を有するのは日本語の法令自体であり、翻訳はあくまでその理解を助けるための参考資料です。この翻訳の利用に伴って発生した問題について、一切の責任を負いかねますので、法律上の問題に関しては、官報に掲載された日本語の法令を参照してください。	his English translation of the Whistleblower Protection Act (Effective April 1, 2006) has been translated in compliance with the Standard Bilingual Dictionary (March 2006 edition [v1.0]). This is an unofficial translation. Only the original Japanese texts of laws and regulations have legal effect, and the translations are to be used solely as reference material to aid in the understanding of Japanese laws and regulations. The Government of Japan and owner of this Website shall not be responsible for the accuracy, reliability or currency of the legislative material provided in this Website, or for any consequence resulting from use of the information in this Website. For all purposes of interpreting and applying law to any legal issue or dispute, users should consult the original Japanese texts published in the Official Gazette.
公益通報者保護法（平成十六年法律第百二十二号）	Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004)
第一条（目的）	Article 1(Purpose)
この法律は、公益通報をしたことを	The Purpose of this Act is to protect

理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする。	Whistleblowers to provide for nullity, etc. of dismissal of Whistleblower. on the grounds of Whistleblowing and the measures that the business operator and Administrative Organ shall take concerning Whistleblowing, and to promote compliance with the laws and regulations concerning the protection of life, body, property, and other interests of citizen, and thereby to contribute to the stabilization of the general welfare of the life of the citizens and to the sound development of socioeconomy.
第二条（定義）	Article 2(Definitions)
1 この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。）が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく、その労務提供先（次のいずれかに掲げる事業者（法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。）をいう。以下同じ。）又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者（以下「労務提供先等」という。）、当該通報対象事実	(1) The term "Whistleblowing" as used in this Act shall mean whistleblowing made by a worker (which shall mean worker as provided for in Article 9 of the Labor Standards Act (Act No. 49 of 1947); the same shall apply hereinafter), without a purpose of obtaining an wrongful gain, a purpose of causing damages to others, or any other wrongful purpose, about Reportable Fact that has been occurred, is being occurred or is about to be occurred by "Business Operator" (which shall mean any of the following business operators (which shall mean juridical person, other organization and individual who operates a business)),

について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。）若しくは勧告等（勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。）をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。次条第三号において同じ。）に通報することをいう。	or such persons as officer, employee or agent in the workplace where the worker is occupied in performing the Business Operator's business activities, to the said Business Operator or the person designated by the said Business Operator in advance (hereinafter referred to as "Business Operator, etc."), to an Administrative Organ with the authority to impose disposition (which shall mean an order, rescission, and other acts involving the exercise of public authority; the same shall apply hereinafter) or recommendation, etc. (which shall mean a recommendation and other acts which are not disposition; the same shall apply hereinafter) upon the said Reportable Fact,
一 当該労働者を自ら使用する事業者（次号に掲げる事業者を除く。）	or to any person who are recognized to be necessary to do whistleblowing to the said Reportable Fact in order to prevent the
二 当該労働者が派遣労働者（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和六十年法律第八十八号。第四条において「労働者派遣法」という。）第二条第二号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。）である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣（同条第一号に規定する労働者派遣をいう。第五条第二項において同じ。）の役務の提供を受ける事業者	occurrence thereof or the spread of damage caused thereby (including person who suffers or might suffer damage from the said Reportable Fact, but excluding any person who might cause damages to the competitive position or any other legitimate interests of the Business Operator; the same shall apply in Item (iii) of the following Article.).
三 前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労	(i) Business Operator which employs

働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者 2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。 3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。 一 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実 二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。） 4 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。 一 内閣府、宮内庁、内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四十九条第一項若しくは第二項に規定する機関、国家行政組織法（昭和二十三年法律第二十号）第三条第二項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の	the said worker itself (except Business Operator in the following Item); (ii) In the case the said worker is a dispatched worker (which means Dispatched worker as provided for in Item (ii) of Article 2 of the Act on Securing the Proper Operation of Worker Dispatch Business and Improvement of Working Conditions for Dispatched Workers (Act No. 88 of 1985. Referred to in Article 4 as "Worker Dispatching Act")), Business Operator which accepts the service of worker dispatching (which means worker dispatch provided for in Item (i) of the Article 2 of the said Act; the same shall apply in paragraph 2 of Article 5); or (iii) Business operator of which the said worker is in pursuance of the business in the case the business operator listed in the preceding two Items engages in work based on a contract for work or any other agreement concluded with said business operator. (2) The term "Whistleblower" as used in this Act shall mean a worker who has done whistleblowing. (3) The term "Reportable Fact" as used in this Act shall mean any of the following facts: (i) Fact of criminal act provided for
---	--

下に置かれる機関若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法律上独立に権限を行使することを認められた職員 二 地方公共団体の機関（議会を除く。）	in the Acts (including the orders based on those Acts; the same shall apply to the following Item) listed in the appendix, concerning the protection of interests such as the protection of individuals' lives and bodies, the protection of interest of the consumers, the conservation of the environment, the protection of fair competition, and the protection of citizen's lives, bodies, property and other interests; or (ii) Fact, in the case where a violation of a disposition pursuant to the Act listed in the appendix constitutes the fact provided for in the preceding Item, which is the ground of the said disposition (including the fact, in the case where the said ground is the fact which is the violation of other disposition or not complying with recommendation, etc. pursuant to the Act listed in the appendix, which is the ground of the said other disposition or recommendation, etc.). (4) The term "Administrative Organ" as used in this act shall mean any of the following organs: (i) Cabinet Office, the Imperial Household Agency, organs provided for in Article 49, paragraph 1 or 2 of the Act for Establishment of the Cabinet Office (Act
--	---

	No. 89 of 1999), organs provided for in Article 3, paragraph 2 of the National Government Organization Act (Act No. 120 of 1948), organs under the jurisdiction of the Cabinet which were established pursuant to laws, organs established within one of these organs, or the personnel of the above mentioned organs who are authorized by laws to independently exercise such authority; and, (ii) Organs (excluding assemblies) of local public entities.
第三条（解雇の無効）	Article 3(Nullity of Dismissal)
公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。 一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報 二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報 三 通報対象事実が生じ、又はま	In the case a Whistleblower is dismissed by the business operator provided for in Item (i) of Paragraph 1 of the preceding Article on the basis of Whistleblowing provided for in each of the following Items in the respective case, the dismissal shall be void: (i) In the case a Reportable Fact is considered to have occurred, occur or be about to occur: Whistleblowing to the said the Business Operator, etc.; (ii) In the case there are reasonable grounds to believe that the Reportable Fact has occurred, occurs or is about to occur: Whistleblowing to an Administrative Organ with the authority to

さに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報 イ 前二号に定める公益通報をすれば解僱その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合 ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合 ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合 ニ 書面（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。）により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合	impose Disposition or Recommendation, etc.; or (iii) In the case there are reasonable grounds to believe that the Reportable Fact has occurred, occurs or is about to occur and when any of the following applies: Whistleblowing to any person to whom such Whistleblowing is considered necessary to prevent the occurrence of the Reportable Fact or the spread of damage caused by the Reportable Fact: (a) In the case the Whistleblower has reasonable grounds to believe that he/she will receive dismissal or other disadvantageous treatment if he/she does whistleblowing as provided for in the preceding two Items; (b) In the case the Whistleblower has reasonable grounds to believe that the evidence pertaining to the Reportable fact might be concealed, counterfeited, or altered if he/she does whistleblowing as provided for in Item (i); (c) In the case the Whistleblower was requested by the Business Operator, without any justifiable reason, not to blow a whistle provided for in the preceding two Items; (d) In the case the Whistleblower
--	---

ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合	does not receive notice from the said Business Operator, etc., about the commencement of an investigation on the Reportable fact within twenty days from the day of the Whistleblowing provided for in Item (i) made in writing (including a record made by an electronic method, a magnetic method, or any other method not recognizable to human senses.; the same shall apply to Article 9), or the said Business operator, etc. does not investigate without any justifiable reason; or (e) In the case the Whistleblower has a justifiable reason to believe that some damage to the life or body of an individual is caused or about to be caused.
第四条（労働者派遣契約の解除の無効）	Article 4(Nullity of the Cancellation of a Worker Dispatch Contract)
第二条第一項第二号に掲げる事業者の指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が前条各号に定める公益通報をしたことを理由として同項第二号に掲げる事業者が行った労働者派遣契約（労働者派遣法第二十六条第一項に規定する労働者派遣契約をいう。）の解除は、無効とする。	In the case the Whistleblower is a dispatched worker working under the direction of the business operator as provided for in Item (ii) of Paragraph 1 of Article 2, the cancellation of the worker dispatch contract (which means a worker dispatch contract provided for in Paragraph 1 of Article 26 of the Dispatched Worker Act) on the basis of Whistleblowing provided for in the Items

	of the preceding Article shall be void.
第五条（不利益取扱いの禁止）	Article 5(Prohibition of Disadvantageous Treatment)
1 第三条に規定するもののほか、第二条第一項第一号に掲げる事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならない。 2 前条に規定するもののほか、第二条第一項第二号に掲げる事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。 2 前条に規定するもののほか、第二条第一項第二号に掲げる事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。	(1) In addition to Article 3, the business operator provided for in Item (i) of Paragraph 1 of Article 2 shall not give any disadvantageous treatment such as demotion, a salary cut or other treatment to Whistleblower who is or was its employee on the basis of such Whistleblowing as provided for in the Items of Article 3. (2) In addition to such disadvantageous treatment as provided for in the preceding Article, such business operator as provided for in Item (ii) of Paragraph 1 of Article 2 shall not give any disadvantageous treatment, such as asking the business operator dispatching the Whistleblower to replace him/her with another dispatched worker, to Whistleblower who is a dispatched worker working under the direction of the business operator on the basis of such Whistleblowing as provided for in the Items of Article 3.
第六条（解釈規定）	Article 6(Provision on Construction)
1 前三条の規定は、通報対象事実	(1) The provisions of the preceding

に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解僱その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令（法律及び法律に基づく命令をいう。第十条第一項において同じ。）の規定の適用を妨げるものではない。 2 第三条の規定は、労働基準法第十八条の二の規定の適用を妨げるものではない。	three Articles shall not preclude the application of the provisions of other laws and regulations (which shall mean Acts and orders based on Acts; the same shall apply to Paragraph 1 of Article 10) that prohibit a dismissal or any other disadvantageous treatment of worker or dispatched worker on the basis of the fact that the worker has blown a whistle pertaining to the Reportable Fact. (2) The provisions of the Article 3 shall not preclude the application of the provision of Article 18-2 of the Labor Standards Act.
第七条（一般職の国家公務員等に対する取扱い）	Article 7(Treatment of National Public Employees in the Regular Service)
第三条各号に定める公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、裁判所職員臨時措置法（昭和二十六年法律第二百九十九号）の適用を受ける裁判所職員、国会職員法（昭和二十二年法律第八十五号）の適用を受ける国会職員、自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）第二条第五項に規定する隊員及び一般職の地方公務員（以下この条において「一般職の国家公務員等」という。）に対する免職その他不利益な取扱いの禁止については、第三条から第五条までの規定にかかわらず、国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号。裁判所職員	Notwithstanding the provisions of Article 3 to Article 5, the prohibition of dismissal or any other disadvantageous treatment of the national public officers in the regular service, court officers to whom the Act on Temporary Measures concerning Court Officer (Act No. 299 of 1951) is applicable, Diet officers to whom the Diet Officers Act (Act No. 85 of 1947) is applicable, SDF personnel specified in Paragraph 5 of Article 2 of the Self-Defense Forces Act (Act No. 165 of 1954), and local public officers in the regular service (referred to as "National

臨時措置法において準用する場合を含む。)、国会職員法、自衛隊法及び地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)の定めるところによる。この場合において、一般職の国家公務員等の任命権者その他の第二条第一項第一号に掲げる事業者は、第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。	Public Officers in the Regular Service, etc." in this Article) on the basis of Whistleblowing provided for in Items of Article 3 shall be governed by the provision of the National Public Officer Act (Act No. 120 of 1947, including the cases where it is applied mutatis mutandis pursuant to the Act on Temporary Measures concerning Court Officer), Diet Officers Act, Self-Defense Forces Act, and Local Public Officers Act (Act No. 261 of 1950). In this case, the appointer of National Public Officers in the Regular Service, etc., and any other business operator provided for in Item (i) of Paragraph 1 of Article 2 shall apply the provisions of these Acts in order to prevent dismissal or any other disadvantageous treatment of any National Public Officers in the Regular Service, etc., on the bases of the Whistleblowing as provided for in the Items of Article 3.
第八条(他人の正当な利益等の尊重)	Article 8(Respect of Justifiable Interests, etc., of Others)
第三条各号に定める公益通報をする労働者は、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。	Any worker who is to do whistleblowing as provided for in the Items of Article 3 shall make efforts not to damage the justifiable interests of others and the public interests.
第九条(是正措置等の通知)	Article 9(Notice of Remedial

	measure, etc.)
書面により公益通報者から第三条第一号に定める公益通報をされた事業者は、当該公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正のために必要と認める措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない。	Any business operator which receives Whistleblowing made in writing as provided for in Item (i) of Article 3 from a Whistleblower shall make efforts to notify the Whistleblower, without delay, that the business operator has taken measures to stop the Reportable Fact or other necessary measure to rectify or that the business operator has not discovered the Reportable Fact pertaining to the said Whistleblowing.
第十条（行政機関がとるべき措置）	Article 10(Measures That Should Be Taken By the Administrative Agency)
1 公益通報者から第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。 2 前項の公益通報が第二条第三項第一号に掲げる犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前項の規定にかかわらず、刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）の定めるところによる。	(1) Any Administrative Organ which receives Whistleblowing as provided for in Item (ii) of Article 3 from a Whistleblower shall conduct the necessary investigations, and if such investigations confirm the existence of the Reportable Fact, the Administrative Organ shall take appropriate measures such as the measures required by laws and regulations. (2) In the case the Whistleblowing provided for in the preceding Paragraph is about criminal act as provided for in Item (i) of Paragraph 3 of Article 2, provisions of the Code of Criminal Procedure (Act No. 131 of 1948) shall apply to the criminal investigation and prosecution,

	notwithstanding the provision of the preceding Paragraph.
第十一条（教示）	Article 11(Information)
前条第一項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関を教示しなければならない。	When an Administrative Organ receives Whistleblowing provided for in Paragraph 1 of the preceding Article, if the Administrative Organ is not authorized to impose a disposition or a recommendation, etc. about the Reportable Fact pertaining to said Whistleblowing, the said Administrative Organ shall inform the said Whistleblower to Administrative Organ which has the authority to impose a disposition or a recommendation, etc. about the Reportable Fact pertaining to said Whistleblowing.
附 則	Supplementary Provisions
第一条（施行期日）	Article 1(Effective Date)
この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行し、この法律の施行後にされた公益通報について適用する。	This Act shall come into force as from the day provided for in a cabinet order, which shall be set within two years from the day of promulgation, and apply to Whistleblowing made on and after the effective date.
第二条（検討）	Article 2(Review)
政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。	Approximately five years after this Act comes into force, the Government shall examine the state of enforcement of this Act and shall take necessary measures

	based upon those results.
別表（第二条関係）	Attached List (related to Article 2 hereof)
一 刑法（明治四十年法律第四十五号） 二 食品衛生法（昭和二十二年法律第二百三十三号） 三 証券取引法（昭和二十三年法律第二十五号） 四 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和二十五年法律第七十五号） 五 大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号） (v) Air Pollution Control Act (Act No. 97 of 1968) 六 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第三十七号） (vi) Waste Disposal and Cleaning Act (Act No. 137 of 1970) 七 個人情報保護に関する法律（平成十五年法律第五十七号） (vii) Act on the Protection of Personal Information (Act No. 57 of 2003) 八 前各号に掲げるもののほか、	(i) Penal Code (Act No. 45 of 1907) (ii) Food Sanitation Act (Act No. 233 of 1947) (iii) Securities Trade Act (Act No. 25 of 1948) (iv) Act Concerning Standardization and Proper Labeling on Quality of Agricultural and Forestry Products (Act No. 175 of 1950)

個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として政令で定めるもの (viii) Any Acts other than those provided for in the preceding Items that are provided for in a cabinet order as Acts concerning the protection of interests such as the protection of individuals' lives and bodies, the protection of interest of the consumers, the conservation of the environment, the protection of fair competition, and the protection of citizen's lives, bodies, property and other interests.	
--	--

四、 歐洲地區

目前並無專法規範，檢附相關條文如下

(一) 歐洲人權宣言第 10 條：該條約簽署國國民經常援引其中規範的言論自由作為通報者保護依據

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or the rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

(二) 歐洲人權宣言第 13 條：**Right to an effective remedy**

Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.

(三) **Staff Regulations of officials of the European Communities 22a :**

1. Any official who, in the course of or in connection with the performance of his duties, becomes aware of facts which gives rise to a presumption of the existence of possible illegal activity, including fraud

or corruption, detrimental to the interests of the Communities, or of conduct relating to the discharge of professional duties which may constitute a serious failure to comply with the obligations of officials of the Communities shall without delay inform either his immediate superior or his Director-General or, if he considers it useful, the Secretary-General, or the persons in equivalent positions, or the European Anti-Fraud Office (OLAF) direct. Information mentioned in the first subparagraph shall be given in writing. This paragraph shall also apply in the event of serious failure to comply with a similar obligation on the part of a Member of an institution or any other person in the service of or carrying out work for an institution.

2. Any official receiving the information referred to in paragraph 1 shall without delay transmit to OLAF any evidence of which he is aware from which the existence of the irregularities referred to in paragraph 1 may be presumed.

3. An official shall not suffer any prejudicial effects on the part of the institution as a result of having communicated the information referred to in paragraphs 1 and 2, provided that he acted reasonably and honestly.

4. Paragraphs 1 to 3 shall not apply to documents, deeds, reports, notes or information in any form whatsoever held for the purposes of, or created or disclosed to the official in the course of, proceedings in legal cases, whether pending or closed.

(四) Staff Regulations of officials of the European Communities 22b :

1. An official who further discloses information as defined in Article 22a to the President of the Commission or of the Court of Auditors or of the Council or of the European Parliament, or to the European Ombudsman, shall not suffer any prejudicial effects on the part of the institution to which he belongs provided that both of the following conditions are met:

(a) the official honestly and reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true; and (b) the official has previously disclosed the same information to OLAF or to his own institution and has allowed the OLAF or that institution the period of time set by the Office or the institution, given the complexity of the case, to take appropriate action. The official shall be duly informed of that period of time within 60 days.

2. The period referred to in paragraph 1 shall not apply where the official can demonstrate that it is unreasonable having regard to all the circumstances of the case.

(五) 法國勞動法 French Labor Code, Article L.1161-1 :

Created by Act No. 2007-1598 of 13 November 2007 - art. 9
Official Journal of 14 November 2007 in force on or before March 1, 2008.

No person may be excluded from a recruitment process or access to a course or a training period in a company, no employee may be sanctioned, dismissed or be directly discriminatory, or indirectly, in particular as regards remuneration, training, reclassification, assignment, qualification, classification, promotion, transfer or renewal of contract for having reported or testified in good faith, or his employer, either judicial or administrative authorities of corruption which he was aware in the exercise of its functions.

Any breach of the employment contract that would result, any provision or act contrary is null and void.

In case of a dispute concerning the application of the first two paragraphs, since the concerned employee or applicant for a job, an internship or a training period in a company establish facts from which it may be presumed that he reported or evidence of corruption, it is for the defendant, in light of these elements, to prove that its decision is

justified by objective factors foreign to the statements or testimony of the employee. The judge as his conviction after ordering, if necessary, all investigative measures it deems necessary.

(六) 日文版本

(目的)

第一条 この法律は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。）が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく、その労務提供先（次のいずれかに掲げる事業者（法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。）をいう。以下同じ。）又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者（以下「労務提供先等」という。）、当該通報対象事実について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。）若しくは勧告等（勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。）をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。次条第三号において同じ。）に通報することをいう。

一 当該労働者を自ら使用する事業者（次号に掲げる事業者を除く。）

二 当該労働者が派遣労働者（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和六十年法律第八十八号。第四条において「労働者派遣法」という。）第二条第二号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。）である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣（同条第一号に規定する労働者派遣をいう。第五条第二項において同じ。）の役務の提供を受ける事業者

三 前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者

2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。

3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。

一 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実

二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）

4 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。

一 内閣府、宮内庁、内閣府設置法（平成十一年法律第八十

九号)第四十九条第一項若しくは第二項に規定する機関、国家行政組織法(昭和二十三年法律第百二十号)第三条第二項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であつて法律上独立に権限を行使することを認められた職員

二 地方公共団体の機関(議会を除く。)

(解僱の無効)

第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行つた解僱は、無効とする。

一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報

二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報

三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報

イ 前二号に定める公益通報をすれば解僱その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合

ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合

ニ 書面(電子的方式、磁氣的方式その他の人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。))により第一号に定める公益通報をした日から二十日

を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなく調査を行わない場合

ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

（労働者派遣契約の解除の無効）

第四条 第二条第一項第二号に掲げる事業者の指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が前条各号に定める公益通報をしたことを理由として同項第二号に掲げる事業者が行った労働者派遣契約（労働者派遣法第二十六条第一項に規定する労働者派遣契約をいう。）の解除は、無効とする。

（不利益取扱いの禁止）

第五条 第三条に規定するもののほか、第二条第一項第一号に掲げる事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならない。

2 前条に規定するもののほか、第二条第一項第二号に掲げる事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。

（解釈規定）

第六条 前三条の規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解僱その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令（法律及び法律に基づく命令をいう。第十条第一項において同じ。）の規定の適用を妨げるものではない。

2 第三条の規定は、労働契約法（平成十九年法律第二百十

八号) 第十六条の規定の適用を妨げるものではない。

3 前条第一項の規定は、労働契約法第十四条及び第十五条の規定の適用を妨げるものではない。

(一般職の国家公務員等に対する取扱い)

第七条 第三条各号に定める公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、裁判所職員臨時措置法(昭和二十六年法律第二百九十九号)の適用を受ける裁判所職員、国会職員法(昭和二十二年法律第八十五号)の適用を受ける国会職員、自衛隊法(昭和二十九年法律第百六十五号)第二条第五項に規定する隊員及び一般職の地方公務員(以下この条において「一般職の国家公務員等」という。)に対する免職その他不利益な取扱いの禁止については、第三条から第五条までの規定にかかわらず、国家公務員法(昭和二十二年法律第百二十号。裁判所職員臨時措置法において準用する場合を含む。)、国会職員法、自衛隊法及び地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)の定めるところによる。この場合において、一般職の国家公務員等の任命権者その他の第二条第一項第一号に掲げる事業者は、第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。

(他人の正当な利益等の尊重)

第八条 第三条各号に定める公益通報をする労働者は、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。

(是正措置等の通知)

第九条 書面により公益通報者から第三条第一号に定める公益通報をされた事業者は、当該公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正のために必要と認める措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し遅滞なく通知するよう努めなければならない。

（行政機関がとるべき措置）

第十条 公益通報者から第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。

2 前項の公益通報が第二条第三項第一号に掲げる犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前項の規定にかかわらず、刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）の定めるところによる。

（教示）

第十一条 前条第一項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関を教示しなければならない。

(七) 法國公務人員保障專法 Statut Général Des Fonctionnaires Article 11 :

Officials have, on the occasion of their functions and in accordance with rules established by the Penal Code and special laws, protection organized by the local authority that employs the date of the facts or facts that have been attributed that is defamatory to the official.

When an officer was prosecuted by a third party service error and that the conflict of jurisdiction has not been raised, the public authority must, to the extent that a personal negligence in the exercise of its functions n ' is not attributable to the official, the cover of civilian convictions against him.

The public authority is required to protect employees against threats, violence, assault, slander, defamation or outrage they may suffer in connection with their duties, and repair, if necessary, the injury is resulted.

The public authority is required to provide protection to the official or former official in the case where it is the subject of criminal proceedings in connection with facts that do not have the character of a personal fault.

The public authority is subrogated to the rights of the victim to get the perpetrators of threats or attacks the return of monies paid to the official concerned. It has also, for the same purpose of direct action that can be exercised if necessary by way of a civil action in the criminal courts. The provisions of this Article shall apply to non-tenured public officials.

(八) 德國憲法對通報者相關保護：

Article 4[Faith, Religion, Conscience, Creed]

.(1) Freedom of creed, of conscience, and freedom to profess a religious or non-religious faith are inviolable.

(2) The undisturbed practice of religion is guaranteed

(3) No one may be compelled against his conscience to render war service involving the use of arms. Details are regulated by a federal statute.

Article 5 [Expression]

(1) Everyone has the right to freely express and disseminate his opinion in speech, writing, and pictures and to freely inform himself from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcasts and films are guaranteed. There may be no censorship.

(2) These rights are subject to limitations in the provisions of general statutes, in statutory provisions for the protection of the youth, and in the right to personal honor.

(3) Art and science, research and teaching are free. The freedom of teaching does not release

五、美國、英國與日本之公益通報者相關法規整理

附表(4)：美國、英國與日本之通報者相關法律整理：

法別 分類	美國			英國	日本
	False Claim Act	Dodd-Frank Act	Sarbanes-Oxley 沙賓法	Public Interest Disclosure Act	公益通報者保護 法
部門適用	公部門	公部門 / 私組織	私部門	公部門 / 私部門	公部門 / 私部門
保護對象	任何人均得以政府 的名義提起民事訴 訟。	擴大雇主的範圍， 包含公開發行公司 的子公司員工。	任何人均得以政府的 名義提起民事訴訟。	依本法 43K 之規定 勞工(worker)，不包 括從事與國家安全 保障 (National security)有關之情報 人員、軍事人員、慈 善團體 (無僱傭契 約) 之志工	全體受僱者

				(volunteers)、獨立董事	
通報範圍	對政府為不實請求或詐欺等行為。	須是原始資訊。任何違反 TitleX 的規定，或跟消費金融保護局管轄有關的法律。	詐騙、電信詐欺、銀行詐欺、證券或期貨詐欺、SEC 規範或任何聯邦法中與對股東詐欺有關的法律。	1.所有已經發生、正在發生、可能發生之 A. 犯罪行為 B. 違背任何法律規範義務之行為 C. 導致錯誤裁判之行為 D. 危害個人健康或安全之行為 E. 破壞環境之行為 F. 隱匿上述行為之資訊 2. 特別嚴重之情事	由附表所揭示，為保護個人生命和身體、擁護消費者利益、確保公平競爭、及其他為保障國民生命、身體、財產利益之法律中的「犯罪行為事實」
通報對象	美國聯邦法院	SEC	(A)聯邦規範或法律執行機關 (B)國會人員或是國會	1.內部通報： 向雇主或其他應負責之人、法律顧問、	1. 內部通報： 勞務提供對象或其所預定之受理

			委員會 (C)對員工有監督權限之人或是為雇主工作而有權調查、發現或終止不正行為之人	政府首長、以及由英國於 1999 年所頒布的公益揭發規則中所指定之機關通報之程序。 2.外部通報： 對於內部通報受理單位以外之個人或團體進行通報之程序，例如媒體、警察、股東 3.特別重大不法情事通報： 面對特別嚴重之不法情事時，可直接為外部通報之程序。	者 2.外部通報： 對該當通報對象事實具有處分或勸告權限的個人或團體 3.行政機關 對防止該當通報事實之發生或被害擴大而認為必要者
保護要件				A. 公益上，非基於不正目的	公益上，非基於不正目的

				B. 「合理相信」與「出自善意」，亦即必須通報者之揭露動機必須為不是出自不正目的以及其所揭露之資訊必須為真實之事	
獎勵措施	可取得政府或得之罰款的一定比例。	當 SEC 收到的 recovery 超過 100 萬美元時，檢舉成功的通報者可獲得該筆金額中的 10-30%作為獎勵。	參考 SEC 在 2011/5/25 發布自 2011/8/12 生效的 FinalRules。	無	無
受不利益之後的救濟程序	無	侵害發生或是員工意識到侵害發生的 180 天內向 DOL(美國勞工部)提訴、DOL 應在 30 天內	向 DOL (美國勞工部)提出告訴，若 DOL 沒有在 180 天內完成程序，則可以重新向聯邦地方法院提起訴訟，但	A.不正當解僱之禁止 B.不利益處分禁止 C.暫時權利保護制度	解僱無效、禁止不利處分

		做出決定、兩方可 在 30 天內提出反 對，並請求聽證。	該超過 180 天之情 形不 可是因為員工本 身的 惡意所造成。	D. 禁止通報之約款 無效	
--	--	------------------------------------	--	------------------	--

陸、附件

附件一第一次會議記錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第一次會議紀錄

時間：中華民國 102 年 11 月 3 日（星期日）15:00

地點：國立交通大學（台北校區）3F 科法所會議室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、林良榮助理教授、陳俊元助理教授、薛

景文助理教授

列席：陳瑀、邱筱雯、楊子瑩、姜松逸、黃湘婷、黃思翰、齊

翎廷

記錄人：黃湘婷、黃思翰

一、經費與預估進度	➤ 經費 ➤ 時程(期程) 結案報告:2014 年 11 月前 期中報告:2014 年 5 月提出 ◆ 期中報告內容:比較法、文獻回顧、國內實務現狀、彙整與通報者有關之法規(表列)、相關實務判決 ◆ 期中後:進行質性訪談、設計草案、法案提出
-----------	--

二、相關爭點 討論	➤ 1. 公益範圍？ (1) 組織內部行為違反公益（違反性平、職業安全、作業環境差，雖為公司內部行為，卻與公益有關）、（上市櫃公司）高階經理人之貪汙 (2) 組織外部行為違反公益 俊元老師：界定行為人時以公益角度界定，公益涉及刑法之罪，以保護法益之部分進行區分，行為主體以此方式界定。 志潔老師：同一法益仍有身分上不同之問題（是否為員工仍有不同），兩者都應區分。 良榮老師：依照法益所要保護之特定行為，日本有針對四百多種行為保護。 天一老師：建議先列舉再例示之立法方式。 志潔老師：尚須檢索法益。（沙賓法：公司治理，企業內部吹哨，企業改革法，財報不實 良榮老師：實質內部作業可以參考英國法治發展。 志潔老師：英美法由志潔老師與俊元老師負責；歐盟由景文老師負責；良榮老師與天一老師負責日本法部分 ➤ 2. 通報者身分是否涵蓋公務員？ 良榮老師：公務員與公部門之僱傭人員不同，公部門僱傭人員不適用公務人員服務法，會適用私人僱傭地位，如：公立學校之工友，並不適用公務人員服務法。公營事業單位會包含公務人員身分與非公務員身分之員工（適用勞基法）。 志潔老師：以其身分區別公務人員服務法與適用勞基法進行區分，我們是否僅處理適用勞基

	法的部分？ 良榮老師:日本法第七條公務人員準用規定:若僅為民事之司法救濟，以私部門受僱者為主，且亦適用於公部門，涉及公部門或是公部門特別委員會處理通報者，則較為複雜。高老師書裡以公部門為主，但該法律架構為私部門。公部門機關間整合與管轄問題非常複雜。 志潔老師:我們希望私部門勞資關係但是涉及公益，在程序裡要如何保護？吹哨事項是否應該擴大至貪汙？ 天一老師:公部門，發現公務員有貪瀆情形，進而揭發公務機關，不受勞資關係保護。有關於其身分之保護，是否有證人保護法無法涵蓋者？業務上之往來，告發、檢舉違反公平交易法舉報，並非舉報自身公司（但揭弊範圍包含公益色彩），程序裡保護是否有證人保護法無法涵蓋之範圍？例如公司上游有問題，進行揭弊，本質上不一定為公益揭弊，部會有工資上的減損，如何進行工作保障、人身安全、程序上之保護？ 良榮老師:要舉證本身受有不利益。
三、本月工作: 蒐集各國文獻、法制整理	➤ 12/15 找出各國文獻文章法條，各國草案、最新狀況結束檢索報告、分配工作，開會前須提出書面與 ppt ➤ 志潔老師:英國法、新加坡條文（涵蓋範圍、文獻）。 ➤ 俊元老師:美國法 ➤ 天一老師、良榮老師:日本法（公益範圍） ◆ 良榮老師:立法架構立法目的整理條

	文、整理最近實務案例、發展 ◆ 天一老師:通報事實、公益對象範圍 ➤ 景文老師:歐盟
四、建議參考資料	➤ 公益社會（廉政署網站，檢舉獎勵辦法） ➤ 李聖傑老師之期末報告（公部門通報者保護，廉政署網站）

附件二第二次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第二次會議紀錄

時間：中華民國 102 年 12 月 13 日（星期五）18:30

地點：國立交通大學（台北校區）3F 科法所會議室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、林良榮助理教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：陳瑀、邱筱雯、姜松逸、黃湘婷、黃思翰、齊翎廷

記錄人：黃湘婷、黃思翰

薛景文老師	歐盟： 1. 歐盟特別重視保護對象為何。近來基於許多大公司在美國上市，而開始受到美國法影響，並且開始重視此議題。但是德國對此仍採取保守態度。
-------	--

2. 歐盟層級的法律，在保護規範方法有二，一為人權法，二為 ECHR 第 10 條與第 13 條規定。亦即前者是透過言論自由之保障出發，可在歐洲人權法院進行訴訟；後者則是針對保障歐盟層級之公務員，以職務規則來保障，因此不限於公益。一方面，定有不利於共同體的揭發義務，另一面則享有身分上保障與免除法律上責任等保護措施。

3. 此外，歐盟從內部監督機制之設置出發，有一個獨立調查機構，只要涉及特別事項，例如危及歐盟利益，則可以直接向總統、歐盟主席報告。

4. 法國的部分，是從勞工法規出發，透過工會力量來進行揭發；至於德國的部分，從憲法出發，是以兼顧雇主權益與揭發事項之雙方利益而為衡量。

5. 目前歐盟並無專法立法，而近來歐盟對於通報者保護有何新想法？目前歐盟採保守態度，不推動相關立法或指令。

6. 再來，應區別者為歐盟與歐洲委員會，兩者為不同之組織。歐洲委員會（ECHR）定出對於通報者保護之基本原則，並鼓勵各國制定各國的專法，是以係採取尊重立法之態度。又，若該基本原則指出所謂公益係指涉及公共健康、環保、人權，三者皆為基本事項；保護主體以受僱人即可，是以事實上範圍廣泛。其中，亦擴及於洽談中的非正式受僱人，惟以具有重大公益有關始可。

7. 歐洲委員會亦提及，以內部監控制度存在的前提下，可允許在勞動契約中制訂禁止向外部揭露之條款。

	8. 另外，歐洲委員會並未要求高度之真實義務，勞工即可受到保護，亦即有優勢證據即可主張。 9. 關於通報程序，歐洲委員會以認為，偏好採取企業內部揭發與行政機關揭發，其他外部揭發，例如向大眾媒體的揭發，盡量不採取之。亦要求企業建立暫時性保護措施、反報復通報者之制度。 10. 綜合討論： 綜上，以德國為例可知，核心問題在於，如果不立專法，至少國內其他勞動法規應有足夠之保護，否則，採取立專法之方式可能未必要。然而，相對的，我國勞工法之保護低落許多。因此，如何兼顧專法立法必要性、通報者之保護與企業利益係為重點。 又，德國的勞動法規即可解決相關問題，故無採取專法之必要。蓋一切基於勞動契約而生，以手段目的與追求雇主權益的忠實義務兩者衡量。況且，德國勞動契約之解僱採取嚴格審查之態度。至於日本，各層級的公家機關之通報處理窗口有妥善安排，並且有後續追蹤制度運作之情形、要求資訊透明，此點值得注意。 因此，未來在推動立法之過程中，須注意的是，未立專法之國家亦須注意，所採取的模式為何？立法背景為何？是否適合我國？我國為何適合採取專法？現在勞動法規如何針對民刑事責任之問題檢討等等要點皆須釐清。
張天一老師	日本法： 1. 值得注意的是，日本公益通報者保護法在實際運作上有何問題。

	2. 日本公益通報者保護法中，公益的範圍（公益通報者保護法第2條第3項及附表所列之法律），關於第一部分，係指構成刑事犯罪，而法律本身亦涉及保護個人生命或身體、維護消費者利益、保全環境之法律及保護其他利益之法律等等。 3. 承前，關於第二部分，是指先行政、後刑罰之情形，此種類型以具有行政處分存在為前提，刑罰亦為促進行政目的之實現，並保護相關權益。亦即，若所涉刑罰，並有刑罰明文，則即可通報；若無涉刑罰，則須以行政機關之行政處分為前提，始可通報。 4. 關於公益通報者保護法本制度所涵蓋之範圍，包含犯罪行為、違反行政處分之行為與違反民事法之行為，但是問題在於，就是否為公益目的之判斷，例如違反公序良俗以及不法行為之範圍有其抽象性，而有損此制度之預測可能性，以及法之安定性。而且，現行法上欠缺規範之對象，換言之，可能流於「風險評價」導致公益通報之範圍欠缺明確性。 5. 此外，所謂努力義務類似有法源基礎的行政指導，例如環境、衛生、隱私等等。
林良榮老師	日本法： 1. 勞基法104條第1項規定為觀察重點，即如果企業有違反勞基法上所定相關法令之事實，勞工有權向勞動監察機關提出申訴，此為勞動監察之概念。 2. 關於主觀要件，是否一定須具備公益目的？只要有公益目的即可，部分私益可以允許，例

如計算器事件，並能因為具有私益而否定其合法性，蓋勞方與資方之關係利益關係複雜。

3. 關於保護主體，係採取廣義概念，包含臨時工，原因在於例如中小企業，基於財務困難，經常僱傭臨時工，並且違法情事頻繁。亦即，中、小型企業在規範上有其必要。

4. 關於告發對象，採取對象三「事業單位以外之外部組織三種」與企業利益兩者間之利益衡量最為重要。

5. 關於「解僱權濫用」法理，解僱處分之正當性判斷基準，包括企業的公共性、告發之情事對於企業的重要性、告發的手段與相當性、告發的對象與傳達方式、事件的真實性與取得相關資料的方式以及告發的價值性等。而平成 15 年勞基法第十八條之二修正以後，「解僱權濫用禁止」已屬實體法上明文規範之重要法理。亦即，日本法以保障勞工身分為主，民、刑事責任則回歸阻卻歸違法性相關處理之方式。

6. 關於救濟與保護，大致為雇主因勞工之公益告發而為之解僱屬無效（第三條）；如有同上述理由而為「勞動派遣契約的解除」者亦屬無效（第四條）；規範雇主不得因勞工之告發行為而為不利益之待遇，如減薪或降調等。

7. 此外，勞動法學者指出，公益目的之判斷仍過於嚴格、是否有擴大之可能、稅法是否納入公益範圍、告發救濟太過薄弱、是否將稅法納入公益範圍等等質疑與檢討。且亦須特別注意的是，解僱與公益揭發兩者連動問題之釐清、寒蟬效應與正常

	勞資關係及公司治理之衡平。 8. 可能有疑問的是，公司對於匿名舉報是否有處理之義務？核心問題在於，保護通報者不一定可以促進揭弊風氣，因為公司不一定受理匿名舉報，而且舉報人會認為如此舉報可能對公司不利而有損及企業內多數人利益。對此，可能比較好之處理方式為，若匿名舉報之後，仍有保護必要，例如舉報人以被公司知悉其身分，則仍可適用。
林志潔老師 (陳瑀、邱筱雯)	英國法：(陳瑀) 1. 英國公益揭露法在制訂前，勞工並無揭露之權利，而透過勞動契約中約定保密義務、忠實義務，因此制定前的問題都是集中在是否有違反保密義務、忠實義務等等問題。直到英國於 1998 年 7 月 2 日 10 頒定公益揭露法，共分成 18 sections 以增修的方式穿插在勞動權利法該法為全球第一個採概括規範方式之通報法典，不限於特定領域之違法事項，不區分公私部門員工一體適用本法。 2. 揭發主體包括僱傭契約關係下之勞工、承攬契約關係下之勞工、派遣勞工、警察人員，亦排除一些人員，例如情報人員、軍事人員、慈善團體之志工。 3. 關於揭發對象事實，主要就是已經發生、正在發生或可能發生之刑事犯罪行為。 4. 關於揭發管道之部分，要件中之揭露動機出於善意，解釋只要非出於不正目的即可。 5. 要注意的是，企業內部揭發、指定機關揭發與前兩者以外之人之揭發三者內部或外部揭發的分類可能產生誤解。

6. 是否一定須先採取內部揭發？三種類型之揭發管道的要件皆不同，如不符合後兩者，自應先進行內部揭發程序。

7. 43G 與特別重大不法情事通報 43H 在要件上似乎完全相同，但差別在於，是否屬於「重大不法」情事，若符合，則應進行 43G 的第二種揭發管道。

8. 關於保護措施，有解僱禁止、不利處分禁止、暫時權利保護制度等制度。

9. 最後，英國法亦著重在勞工身分之保障，至於民、刑事責任之問題，公益通報者保護法並無明文。

● 美國法：(邱筱雯)

一、 聯邦法：

1. FCA---檢舉人可以政府得到之賠償金中拿到一定比例之獎金，並以此鼓勵檢舉。

2. Dodd-Frank Act---範圍較廣，不限於對政府，也會提供獎勵。

3. SOX---2002 安隆弊案後制定通報者保護多制定在 section 806 (內容等等)。

4. 匿名檢舉方式，只適用在公開發行公司，保護範圍較窄。學者也因此質疑其成效。

5. 保護範圍延伸至協助調查及作證的員工，強調特定白領階層員工有吹哨之「義務」，例如律師、管理階層、審計委員會成員。

6. 特別之處為員工要配合調查，憲法第五修

	正案不自證己罪於此處並不適用。 二、 州法： 50 州有訂相關規定並且有防止雇主報復條款。 三、 兩層次法律適用上的問題： 有無優先順序？可否自行選擇？應該讓員工自行選擇適用州法或是聯邦法，以提供更完備的保護。 四、 案例爭點： 非公開發行公司、公開發行公司之契約相對人（為非公開發行公司）是否也適用 SOX 之保護？---地院認為可以，但上訴之法院推翻該見解。
陳俊元老師	美國法 1. 州法下又分 common law 和 case law（法官個案判斷）。美國採多法制，各個權責機關清楚，但是複雜，而且各法規仍有相同之處，例如立法本質差不多。 2. 早期檢舉人拿到罰金是 Qui Tam 訴訟，應用廣泛，特色是由原告代美國政府起訴，政府也有介入權利，最後贏了訴訟人可以拿到獎金；亦即不正請求訴訟，適用大門寬廣，原告可以進而代表國家打訴訟。此與一般的吹哨並不同，一般吹哨的 feedback 不多。這和美國資本主義盛行有關，金融海嘯之後更要求規範，只要可以發現真實就好。 3. 聯邦法有一些重要條款，學者分類多。 4. 許多罰金都是 3 倍；在稅方面，如果最後有催繳成功，還有獎金。 5. 保護對象為一般勞工者，主管機關是美國勞工部（OSHA），但有特別的 office（OWPP）給予

	意見統籌。 6. 美國聯邦法有很多，如水污染防治、航空法等等，每個裡面都可能有關於勞工保護法規，而這些都是 OSHA 可以管轄之範圍，所以較為混亂。 7. 吹哨規定散見各個法規，因為每個法規立法目的不同，所以可以顧到各個面向。雖然散見各地，但是因為執行機關分工清楚，也是可以思考立法的方向，以免單一立法掛一漏萬。 8. 半官方組織也可以教育民眾，「如何當通報者」此本書，計畫可以考慮購買。 9. 美國的重點是在發現事實，不太管是否一定要有公益，只要任何人有資訊，或是可能被差別對待都可以通報。此外，美國法不特別區分吹哨內容為何？是否具有公益目的，並且強調救濟管道。 10. 網站 Whistleblower.org 可為資料之來源。
其他討論	其他 1. 本次研究案係以公益通報法案或公益保護法為主？基於時間考量，目前以公益保護法為主。 2. 下次開會，將以我國目前草案中公益範圍之界定、保護對象等等概念先予釐清，並且就各國法規施行面之成效為何為檢視重點。

附件三第三次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第三次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 1 月 24 日（星期五）15:00

地點：國立交通大學（台北校區）3F 科法所會議室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、林良榮助理教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：陳瑀、邱筱雯、楊子瑩、姜松逸、黃湘婷、黃思翰、齊翎廷

記錄人：黃湘婷、黃思翰

公益揭露人保護法草案（丁守中委員提案）	1. 該草案設立保護委員會，用以受理檢舉，製作文書，調查相關事項。但是否有設立委員會之必要性？或只是一個分發案件至各單位的機制？張天一老師認為設立委員會之實益並不大，因為之後仍然要將不同種類的受理案件分給各專門單位處理。 2. 張天一老師提出：負責人本身也可以是揭弊者，經營者知道公司有弊端可以直接改正。 3. 此草案仍有使用概括性的規範，如第五條第四款，將之完全交由法務部判斷似乎所不妥。 4. 草案第 24 條所規定之「無效」概念，並不能適用在「遭受強迫及威脅」的情況之下，因為強迫及威脅所造成的傷害並無法使之無效。
揭弊者保護法草案(李聖傑老師草案)	1. 原本的草案條文第 3 條，司法院認為其範圍過大，會導致爆料盛行，希望只限縮在貪汙治罪條例。林志潔老師表示，納入政治獻金法，可以包含準公務人員之行為，才能有效保護通報者，原定的範圍太過狹隘。林良榮老師表示，我們要制定的本來就是一部

	保護通報者之法律，贊同不應將範圍限縮在貪汙治罪條例。 2. 草案第 24 條，如果過失洩密也要負責，是否過於嚴苛。 3. 核發保護令的困難性，法務部可能不願意增加工作負擔
我方草案制定方向	1. 主管機關須依法設置通報管道，並且從內部到外部通報管道，均應清楚表明於草案中。 2. 有問題的是，在公益範圍之為問題中，通報者（爆料者）主觀上，若部分存有利己之意圖，或全然為己之意圖，則如何？例如爆料者亦為工會運動成員，主觀意圖部分是為了自身工作權益。 3. 亦有疑問的是，在私部門部分，是否需要設置一個受理機關？蓋有鑑於李聖傑老師主持的有關公部門通報者保護計畫的前車之鑑，目前似無必要。至於受理機關與保護機關未必相同，至於保護委員會呢？對此，目前認為保護委員會之實質功能不大，況且救濟係應依循司法程序。 4. 總結來說，關於條文中之大項目，請各位老師利用這一個月時間來草擬心目中各項的內容，並且注意條文暫時無須定條號。另外，可將李聖傑老師那份草案作為參考。 條文中之大項目，茲分列如下： 一、立法宗旨 二、主管機關 三、保護範圍 ●人的範圍—公務員？受僱關係（派遣？董事、監事、經理人？）、無受僱關係之人是否可包含在內？（如工廠的鄰居，雖無職務上不當

措施，但有可能被威脅而需要保護令）？又，利害關係人？是否要排除不正動機者？

●物的範圍—包括李老師版本的廉能部分或排除廉能部分？行政不法是否涵蓋？

●對通報本身一個資的保密、通報內容傳遞應注意事項等

五、政府機關或私部門之定義

六、不當措施之排除與救濟

●區別公私部門？

●不當措施之定義？

●訴訟程序與舉證責任？

七、通報程序

●區別公私部門？畢竟本法將名為公益通報者保護法

●是否可匿名？

●是否必須為尚未發現之情事？

●是否內部通報先行？

八、必須有條文要求私部門內部建置吹哨程序和法令遵循機制。

九、是否要核發保護令？法院？對法院決定不服者如何救濟？

十、通報者刑責之減免

十一、 罰則

十二、與其他法規之競合關係

十三、 附則

5. 就單一立法或分別立法的問題，考量各種類型、狀況不盡相同，而且時常很龐雜，單一立法容易有掛一漏萬的情況，或許我們可以從一般性規定之立法出發，若存有其他更有利之規定，則從其規定。

6. 又關於保護主體之問題，派遣員是否在保護範圍內？例如從 A 公司派遣到 B 公司之派遣員，而該員在 B 公司發 B 公司內部之弊端一例。目前認為，該派遣員應該列入保護範圍，而且該名派遣員如欲通報，應以 B 公司為通報對象，而非 A 公司。至於公司董事或經理人呢？目前有認為，可將董事與經理人列入保護範圍，但是須以職務範圍而界定是否將董事或經理人列入保護。

7. 關於通報程序，在參酌美國法與英國法後，個人是認為通報事項得要件亦應以職務或義務範圍作區分。次關於通報機關，在參考三國（日本、英國與美國）後，個人贊同分為英國法上之兩階段制度（至於此是否屬於優先、劣後通報程序尚需釐清），但須注意的是，美國法上有要求達到一定規模之企業，其內部需設置通報機關。若回到我國，可從目前既有公司司法制度，例如在審計委員會中增加通報事項，甚或設置其他功能性的委員會作為通報機關。此外，考量台灣企業多半屬於中、小型企業，因此是否如美國法上要求達到一定規模之企業，始強制其設置內部通報機關，亦為問題所在。在日本並非採取強制設置，但是大型企業設置的比率相對較高，其中金融、保險業為居多。再來就是在企業內部通報之後，由誰來判斷，此點亦須釐清。

8. 茲有附言者，基於台灣企業現行文化，多數情

	況下，爆料者對企業喪失信賴，更何況是尋求企業內部的救濟，因此在企業內部設置通報機關仍存有疑問。或許可參考日本上對於由內而外設置不同通報程序之立法，針對情況之嚴重程度及其他因素，在不強求通報者一定需先行企業內部通報程序下，設置不同門檻之程序要件，以兼顧通報者權益、公共利益與企業風險。亦即，目前初步認為，不應以企業內部通報程序成為爆料者之通報限制。 9. 最後，目前初步認為對於通報內容之真實性與企業風險兩者間權衡之問題，則回歸比例原則定之。
--	--

附件四第四次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第四次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 3 月 10 日（星期一）18:30

地點：國立交通大學（台北校區）3F 科法所會議室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、林良榮助理教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：邱筱雯、楊子瑩、齊翎廷

記錄人：邱筱雯、楊子瑩

林志潔老師	行政事項：
-------	-------

	一、 期中報告 1. 因期中報告須於 5/17 提交給廉政署，故請各位老師於 5 月初時將檔案交給林志潔老師進行統整，整理好後請各位老師確認內容，確認無誤後需印製 10 本。 2. 政大李聖傑老師團隊公部門揭弊法案的版本目前適用範圍被限縮，法務部認為過失犯應刪除，而政治獻金法等陽光三法亦皆被刪除，而無法適用。受檢舉事項也限於貪瀆。 3. 目前討論重點在於人身安全的保護、不當行為請求回復、舉證責任的倒置以及不當措施的範圍。 4. 期中報告撰寫方式：文獻回顧、比較法研究、判決檢索、初步立法草案。 二、 內部座談會、研討會、焦點團體 預計在 6 月底 7 月初時舉辦，並邀請李聖傑老師團隊參加，舉辦地點也可安排在政治大學。 三、 國際研討會 舉辦日期為 10/3，會中需邀請日本勞動法學者參與，此部分請林良榮老師協助聯絡。英國通報者保護學者則請陳俊元老師於 5 月參加英國研討會時聯繫，林志潔老師則聯繫新加坡學者 Mohen 老師，另邀請曾任西門子法務的陳履寧先生參與。
張天一老師	1. 可參考條文草案第九條，內部通報單位之

	設置難設罰則，可能以建議設置的方式為之，如企業達一定人數仍因成本或其他考量未設置，則其需承擔員工不經內部通報程序而直接向外檢舉為公司所帶來之不利益。 2. 通報方式可以口頭或書面為之，且不以具名為限。
林良榮老師	1. 主管機關可能採分工方式為之，由法務部及勞動部分工處理，並應考量設置特別委員會。 2. 不法資訊的範疇可分為最大範疇(指違反國內任何法令之行為)、中間範疇(指排除部分適用法令之行為、概括性定義規範)及最小範疇(特定法令違反之行為)，屆時立法時可作為參考。 3. 公部門人員得知私部門有不法情事時，是否亦可檢舉並受私部門公益通報者保護法之保護，此議題未來亦須探討。
林志潔老師	1. 私部門的範圍應加以確認，除公司法外登記之公司外，還有許多組織應加以列入。 2. 公益的定義相當困難，可能以概括方式為之，或在條文中列出幾種可能之公益形態，再以概括條文含括其他不法行為，此部分需要日後再詳加討論。 3. 組織內部的通報程序，可能以依照行業別、組織規模等作為區分。
陳俊元老師	將公益的定義盡量放寬，使適用範圍較廣，因此於立法草案中規範涉及刑事、民事、行政不法之事實，皆得為舉發。
其他討論	其他

	下次會議時間：4/15(二)14:00 於交通大學，地點另行通知。該次會議將綜合各位老師之意見，對本法案所涉爭點逐一進行討論。
--	---

附件五第五次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第五次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 4 月 15 日（星期二）14:00

地點：國立交通大學（新竹校區）1069 教室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、林良榮助理教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：陳瑀、邱筱雯、楊子瑩、齊翎廷、黃湘婷、黃思翰、姜松逸

記錄人：黃湘婷、黃思翰、姜松逸

林志潔老師	行政事項： 1. 因接到廉政署之通知，期中報告之書面資料須於 4/20 前提交給廉政署，因此這幾天整理了目前研究之成果，而今天要請各位老師一起確認手邊這份已整理好的資料，檢視哪裡需要修改或增補，
-------	---

	確認無誤後需就要在期限前寄給廉政署了。 2. 關於政大李聖傑老師團隊公部門揭弊法案的版本，草案中許多地方被座極度的限縮與調整，將來我們在期中報告審查時亦會面對到同樣或類似的問題，所以我們也要仔細參閱李聖傑老師的那份草案版本。 3. 如前次會議所論，目前期中報告之撰寫方式係以文獻回顧、比較法研究、判決檢索、初步立法草案為主軸，等等就請各位老師分別針對目前的期中報告資料提出建議及問題之所在，以利後續之修改與調整。 4. 最後，已與廉政署之聯絡人確認過了，繳交期中報告書面資料之期限可延期至 4/23。
林志潔老師	期中報告： 1. 目前期中報告資料之排版須再做調整，字體不需要這麼大，行距亦毋需如此寬。 2. 在執行進度說明之部分，注意須先以文字描述說明，始輔以表格呈現。 3. 各部分之大標題之用字須要再調整，目前有標題與內文尚未完全密切相符之問題。 4. 在文獻回顧之部分，相關閱讀文獻之整理尚未充足，仍須增補相關資料。 5. 英國、日本與新加坡之有關通報者法制的資料，整理上，亦未齊全，仍須增補相關資料。

	6. 在整理各國通報者法制之部分，在進入子標題之內容前，須先以一段文字論述各國法制之概況，包括該國有無專法、實務現況為何等內容。 7. 另此，如欲附上英文、日文條文，須放在中文之內文的最後，並以中文、英文（或日文）對照表來呈現。 8. 最後，注意須統一以「私部門公益通報者保護法」為用字之標準，故相關部分須再修改。
林良榮老師	期中報告： 1. 請注意，文獻回顧之部分並非在描述實質內容，故目前此部分之內容須要再調整。 2. 關於「實務與現況」之部分，在第一個子標題「概況」以下，須先清楚說明以下挑選之社會新聞與法院判決之「標準」為何。又，也須一併說明以下內容之「安排」的用意為何，以利他人閱讀。亦即，重點在於欲探討問題之集中，如何讓讀者了解問題之所在、凸顯為何需要一個獨立專法之原因 3. 其次，亦須點出目前實務上有何爭議問題，且應論及實務上爭議問題應如何加以處理之方向。 4. 最後，在新聞、判決整理之部分，最好須以類型化之方式整理。
張天一老師	期中報告：

	1. 如果於內文後，欲以表格呈現整理成果，可考慮將表格調整為橫式，以利閱讀之便。 2. 可考慮在文獻回顧與實務見解整理等部分之後，加上我國實務存在之問題與進一步之立法建議。 3. 關於日本法之條文或文獻之原文版，如有需要，請直接向良榮老師或我領取。
薛景文老師	期中報告： 1. 歐盟法之部分，目前已有相當程度之整理資料，也一直在增加新的內容，但就目前期中報告而言，整理上仍不足，故相關部分仍須增補，以期完備。 2. 其次，應增補文獻整理、說明與評析之部分。其中應包括歐盟法制現況、體制描述，並輔以表格整理相關內容。 3. 其他應修正之部分，同其他老師之看法。
陳俊元老師	期中報告： 1. 關於美國法之部分，尚非完足，應考慮進一步增補相關資料。 2. 在期中書面報告繳交前，本人將進行一次之全文瀏覽與檢查，如有謬誤，將直接進行修改。 3. 至於座談會之邀約對象，本人將進一步詢問適合之企業界人士出席，例如公司之法務長。

其他討論

一、內部座談會與焦點團體

四、關於內部座談會之邀約對象及焦點團體之選擇，目前確定將邀請李聖傑老師之公部門揭弊法案團隊出席，其中包括李聖傑老師、許恆達老師及李立如老師。再者，預計再邀請幾位來自企業界、司法實務界、立法委員、勞工團體出席座談會，而目前預計將詢問的邀約對象分別有：鄭子俊先生(台積電)、張清浩律師(有內部告發相關訴訟之經驗)、李貴敏委員等等。

五、至於內部座談會之舉辦期日，預計在7月、8月時舉辦，但切確時間，須先詢問受邀請人的時間，才能進一步調整與確認。

二、研討會參訪

接下來幾個月，若廉政署有相關公益通報者的座談會或其他單位舉辦得研討會，也請各位老師參加，實際聽取各方之意見，以利後續本法案之研擬。另此，關於在英國舉辦之通報者保護研討會，將由請陳俊元老師出席。

三、下次會議時間：

5/31(六)18:00 於交通大學新竹校區，切確地點將另行通知。該次會議將與各位老師審視5/13廉政署會議中所提出的問題與建議，並針對本法案所涉相關事項進行研擬，以利期末報告之進行。

附件六第六次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

法務部廉政署期中報告

會議紀錄精要版

時間：中華民國 103 年 5 月 13 日（星期二）14:00

地點：法務部廉政署本部

主席：鄭副署長銘謙

審查委員：何之邁教授、成之約教授、黃秋桂簡任參事、劉麗

茹副局長

廉政署人員：謝組長名冠

出席：林志潔老師、林良榮老師、陳俊元老師、薛景文老師

列席：陳瑤、黃湘婷、黃思翰、姜松逸

記錄人：黃思翰

林志潔老師	立法委託研究案報告： 1. 法案是否合併公私部門？有待廉政署表示意見。 2. 俊元老師將至英國參查；暑假將興辦焦點團體座談會。 3. 將於期末報告中，呈現法條化之草案，以利廉政署利用。 4. 美國：主要為不正請求法、沙賓法；檢討方面，須
-------	---

	注意美國法上，行政權具有彈性裁量，可由我國借鏡。 5. 歐洲概況：歐洲委員會建議書殊值參考。雖目前無實際立法但供參考。 6. 德國法：在祕密警察背景下，無專法，是透過既存法律保護。 7. 新加坡：有草案，但目前仍無法通過。 8. 英國：有專法(公益揭露法)，採取誘導優先通報之制度，鼓勵優先採取內部通報。此外，將由英國參訪中，確定實際運作上之困難為何。 9. 日本：有專法，公益範圍大，係鉅細靡遺表列。反觀我國法應如何規定？列舉？例示？概括規定？此外，通報管道應設置在企業或公部門？有待邀請日本學者分享經驗。 10. 是否設置受理單位？保護委員會？目前似為否定。 依目前研究結果，本人贊同英國的通報程序制度， 可資參考。至於美國法上之保護措施亦可參考， 有疑問的是，是否將處罰企業違反保護義務之行為？ 11. 若要求內部通報程序，是否依企業規模或程序建置之設計做不同處理是否優先採取優先通報？有待廉政署表示意見。 12. OECD 之研究結果也可參考。 13. 我國法：目前法規範有如證人保護法、勞工法。又如在證券法上設有獎勵措施、刑責減免。
何之邁教授	審查委員提問：

	1. 目前外國文獻資料整理與分析、有無專法之利弊分析等部分，已趨於完整。 2. 目前靜態資料已趨完整，但是，未成立專法之理由為何？真正的顧慮為何？有待更多說明。 3. 英國法上，人民能了解專法，原因為何？ 4. 又日本在推動立法過程中，有何可事先借鏡之處？包括專法形成之原因、實務上運作之經驗與反省。 5. 然仍須考量本土企業之經營模式、文化、雇主與勞工之互動情況，及法律成熟之國家與我國之落差及延伸問題之分析等部分，須多加說明。 志潔老師回應： 將透過研討會、座談會之人員及參訪對象之設計與安排上，釐清相關實務問題。
成之約教授	審查委員提問： 1. 建議應重新安排報告之架構：書面資料大標”壹”到”參”可列為同一章。 2. 關於我國現行規定、其他草案須要更深入分析。座談會之研究結果可資參考。 3. 內文標題方面，可再做調整，例如除了研究背景、研究目的，可加入研究範圍與限制。 4. 關於研究設計之內容：實證研究之描述與探討、如

	何獲得第一手資料等部分，須於期末報告中呈現。 5. 書面資料中，從緒論到第 14 頁之執行進度、執行說明、附件中內部會議記錄在期中(末)報告可略。 6. 須增補新加坡訪談之資料、紀錄。 7. 書面資料第 8 頁，須加上主體、公益範圍等等之理論基礎、依據之說明。 8. 建議補充訂立專法與否之利弊分析、是否專法國家之執行成效，以增加法案之說服力。 9. 關於評析丁守中草案：應增加公益範圍如何切確界定之說明。 10. 新加坡、歐洲國家之資料稍嫌不足；比較法上，建議增加新加坡、歐洲國家之法規範之分析。 11. 關於內部通報，建議增補：考量中小企業、文化，是否使勞工真正陷於不利處境，而有設置之必要？另須考量我國企業之特有狀況，並注意繼受法方面之問題。 志潔老師回應： 如委員表示，將增加須增加：無專法國家之部分之分析、理論基礎之分析(第 15 頁以下)。其他問題，將於下次與廉政署座談中，細部討論之。
黃秋桂簡任參事	審查委員提問：

	1. 關於移地研究：是否可增加日本法之研究？建議參考日本法之立法與實務狀況 2. 期末報告：注意錯別字(例如雇主、僱傭)、法條名稱之正確性 3. 建議多加考量中小企業、民族性之問題，並釐清勞工在保護措施上之現實問題，以及結果是否如立法預期。 4. 亦須特別注意，立法設計上，如何使勞工勇於揭露？ 5. 建議可思考的是，用獎勵金換工作？資金從何而來？本人偏好，保障勞工之工作，或給予獎勵金。 志潔老師回應： 須釐清移地研究之經費問題，以利增加日本移地之研究。
劉麗茹副局長	審查委員提問： 1. 建議增加：政策影響評估。 2. 建議增加：如不立專法，現階段法令應如調整之說明 3. 目前新加坡仍無訂立專法之考量與擔憂為何？ 4. 英國、日本法制值得參考之原因到底為何？ 5. 關於救濟措施之具體內涵為何？例如經濟上補償、訴訟上補貼。此外，資金來源為何？本人建議採用專款使用基金。 6. 將來，是否採取宣導工作？蓋此將與忠實義務之概念相衝突。又外國法之經驗為何？ 7. 新加坡公務員自認自己為 CEO，文化亦與我國相差甚多。

	8. 關於日本參訪經驗，日本之學者專家之意見較坦白，但公務員未必。 9. 關於舉證責任之問題，目前我國勞動法在舉證責任，已往加重雇主責任方面設計。但訂立專法的話，又如何保障勞工之工作權？及如何平衡兩造之利益？包括不實舉報與企業名譽維持？(如何處理參雜報復動機之通報？) 10. 其實，本人是贊成訂立專法。 志潔老師回應： 1. 本報告有考量目前廉政署似乎傾向專法而研究，但將可增加非專法與專法之影響評估。將來，在立法院時，勢必臨種種困難。 2. 將增加外國法之保護措施之部分 3. 至於新加坡，亦將考量新加坡的公務員之文化，並於今年十月邀請新加坡學者會來台參與討論。 4. 此外，公部門揭弊者保護法已有倒置舉證責任之設計。
謝名冠組長	提問： 1. 應考量法令執行之問題，因此既有問題可再深入討論。 2. 周延上，維持置入內部會議記錄之看法。 3. 書面資料第 15 頁：公益範圍如何界定？除了不法，是否包括不道德？例如以低價原料充當高價原料。 4. 關於保護機制：受理程序、處理流程、調查方式為何？如何賠償？ 5. 書面資料第 22 頁：可更詳盡分析各國立法狀況與保

護措施之設計特色。

6. 書面資料第 26 頁：公益範圍不應限於私部門，子法名稱與內容都有，是否都列入？
7. 書面資料第 43 頁：各國法規範之執行成效如何？
8. 書面資料第 84 頁：專法之公益範圍須清楚界定，亦須與公部門區別而探討。
9. 書面資料第 95 頁：主管機關為何？或成立特別委員會？但目前委員會之成立在立法上恐有困難。

志潔老師回應：

將增加日本法上成效之評估，亦已邀請日本學者。
以上建議，將增補於期末報告中。

良榮老師提問：

如何釐清公益範圍與主管機關之關係與運作？

謝名冠組長回應：

關於行政不法，廉政署可負責，至於刑事不法方面，的確較複雜許多。

志潔老師回應：

例如保護令之核發，涉及跨部會問題。蓋如家暴法上之報護令，由法院審查保護令之核發，警察機關負責執行。

	成之約教授回應： 1. 不太可能設在行政院底下。若權責訂定清楚，惟跨步合作將無彈性，所以由單一主管機關職掌之立法不太可能實現。 2. 另外本人建議可增加專法與相關法令之競合問題，或採基本法之性質？ 志潔老師回應： 目前贊同採取保護更優之適用原則。 謝名冠組長回應： 基本上，本法之主管機關容易界定，但是實際之業務主管機關之界定很困難。
--	---

附件七第七次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第七次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 5 月 19 日（星期一）12:00

地點：國立交通大學（新竹校區）科法學院 1068 室

主席：林志潔副教授

出席：林良榮助理教授、張天一副教授、陳俊元助理教授、薛

景文助理教授

列席：陳瑀、邱筱雯、楊子瑩、姜松逸、黃湘婷、黃思翰、齊

翎廷

記錄人：研究團隊

行政事項	國際研討會準備事宜： 發信聯絡新加坡管理大學 Mohen 教授，請教新加坡法制之規範、現況與實務問題，以及可以搜尋相關資料之網站。 焦點團體座談會準備事宜： 發出邀請函：邀請文、議程大綱、附上期中報告資料與先前之草案資料
期中報告 檢討	新加坡法： 搜尋大通銀行案，以及新加坡對於勞工保護之相關法制、財經金融相關保護法制。並於 5/25 寄給老師。 架構檢討： 須更明確界定公益之定義。 資料搜尋及更新： 1. 日本公益通報者保護法之實施十年之成效(日本訪談，並於期末報告時附上相關資料)

	2. 英國專法之實施十年之成效(westlaw 搜尋；期限 5/25 寄給老師。
焦點座談事宜	地點：台北 日期：原則 8/26 或 8/27 白天或晚上。 邀約對象：約六位
國際研討會事宜	日期：10/3 星期五 講者邀約：張天一老師投稿、林良榮老師幫忙發政大老師之邀約 邀請國外學者，並將演講題目訂為「通報者保護法制」

附件八第八次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第八次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 7 月 10 日（星期四）13:00

地點：國立交通大學（臺北校區）科法所會議室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：陳瑀、黃湘婷、黃思翰、姜松逸

記錄人：黃湘婷、黃思翰

林志潔老師	關於焦點團體座談會之邀請來賓： 1. 廉政署官員、立法委員一位 2. 政大團隊：包括李聖傑老師、許恆達老師。 3. 周兆昱老師(中正大學)、吳姿慧老師(中原大學)。 4. 勞工團體二位。 5. 業主。 備註：除政大團隊，其他來賓預計邀請共八位。 關於焦點團體座談會之行政時程： 1. 焦點座談會舉辦之時間：預計 2014 年 9 月 6 日 (星期六)下午 1:30~4:30。 2. 焦點座談會舉辦之地點：交大台北校區或政大。 3. 立法草案與其他會議資料：8/30 前要寄出給參與者。
林志潔老師	關於 2014 年企業法律與財經刑法研討會： 1. A 場之財報不實與鑑識會計：可考慮於該議程增加一位講者，此有待確認。 2. B 場之公司法制與投資仲裁：該議程中，主持人暨與談人尚須確定。(請林良榮老師推薦) 3. 亦須聯絡廉政署，詢問是否邀請代表或官員致

	詞。 4. 與會講者或來賓：通知與提醒收相關發稿件的時間（9月10日前）。 5. 有關外國講者之聯絡事宜： (1) 通知演講稿件之繳交時程，包括書面資料、投影片。 (2) 亦須於信中提點講者之報告內容，應包含下列項目： A. 該國通報保護制度之現行規範之介紹。 B. 該國通報保護制度於實務運作上之相關問題。 C. 承前，應包括下列問題之說明與分析： a 現行通報保護制度是否足以有效保障通報者之權益？如是，則在保護制度之設計上為何？其有何特色？相關案例又為何？ b 若否，則保護制度之問題為何？又有何相關案例足以佐證？
陳俊元老 師、薛景文 老 師	關於揭弊者保護法草案之審查會的討論重點： 1. 侵害行為之態樣：例如「強暴」、「脅迫」等行為可以適用刑罰，惟模糊不清之概念，例如「歧視」仍未列入。 2. 保護書：有關職務保障之部分，注意與定暫時狀態假處分之適用問題。至於人身保護之部分，尚未論及。 3. 第16條事務管轄：如何界定之問題。

	4. 廉政署之態度：似傾向以既有制度解決，除非有必要，則採取限縮草案之適用範圍之方式，以利審查會進行。
張天一老師	關於立法草案之討論： 1. 保護主體之範圍 關於保護主體之界定，應認為係：公部門揭弊者保護法以外之人，皆為本法之保護範圍。亦即，私部門公益通報者之範圍係指，以公部門揭弊者之範圍以外之人，且通報事項與公益有關。 2. 通報程序之設計 關於通報程序，可以參考英國法或日本法之立法模式。

林志潔老師	關於立法條文之草擬： 4. 行政時程 (1) 預計定稿日期：8 月 22 日。 (2) 預計寄出日期：8 月 25 日。 5. 架構 主要包括總則、主管機關、公益範圍、通報者定義、保護措施等部分。 2. 分配 <table border="1" data-bbox="544 694 1347 1001"> <tr> <td>公益之定義、通報者範圍</td><td>俊元老師、景文老師</td></tr> <tr> <td>通報程序</td><td>志潔老師、天一老師</td></tr> <tr> <td>保護措施</td><td>良榮老師</td></tr> <tr> <td colspan="2">備註：毋須加註條文之條號。</td></tr> </table>	公益之定義、通報者範圍	俊元老師、景文老師	通報程序	志潔老師、天一老師	保護措施	良榮老師	備註：毋須加註條文之條號。	
公益之定義、通報者範圍	俊元老師、景文老師								
通報程序	志潔老師、天一老師								
保護措施	良榮老師								
備註：毋須加註條文之條號。									
其他行政事項	關於後續重要日期與事項： (一)7 月 28 日：請所有老師繳交立法草案。 (二)7 月 30 日：出席下午兩點至五點在法務部二樓(重慶南路)之揭弊者保護法草案之審查會。當天會後須留下來與廉政署長官開會(開會預計至六點結束)。此外，另視條文草擬之進度而斟酌開會。 (三)8 月 20 日：由林良榮老師、張天一老師出席同上之法務部二樓(臺北市重慶南路一段 130 號)之揭弊者保護法草案之審查會。 (四)8 月 22 日：條文草案定稿(另召開內部會議)。 (五)8 月 25 日：將定稿草案寄發給焦點團體座談會參與人員。								

	(六)9月6日：下午一點半至四點，地點為交大臺北校區或政大。請良榮老師確定是否在政大舉辦；如以交通考量，交大臺北校區似乎較為方便。
--	---

附件九第九次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第九次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 7 月 30 日（星期三）18:00

地點：法務部第二辦公室會議室

主席：鄭副署長銘謙

副主席：謝組長名冠

出席：林良榮助理教授、張天一副教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：陳瑀、黃湘婷、黃思翰、邱筱雯

記錄人：楊子瑩、姜松逸

問題 1：何謂「公益通報」的範圍？問題 2：是否採取概括條款？和公部門保護的競合？	
薛景文老師	不對公益做定義，而是直接界定什麼叫做公益通報，例如什麼樣的事由。但是規範方式是要一條一條寫，還是針對重要的地方寫。 國際實務上是違反法令、違反道德，還有一種

	是預防風險，例如不當的運作慣例，可能產生一定的風險，可能沒違反法律，和道德也沒甚麼關係。想請教這個界線怎麼畫？目前是傾向擴大解釋，避免第一關過不了，事後透過保護要件等限縮適用。
張天一老師	丁守中委員草案，公私部門合一，廉政署是否打算分流？丁委員的第五條只有羅列三個，證交法、食品衛生管理法、水污染防治法，第四款是其他足以損害公共利益而情節重大。 因此問題在於是否要有概括規定？列舉可能排除其他就無法保護，但是概括的話，會怕範圍不確定。 想知道應該要拿捏到什麼程度？很多法規可能只有行政處罰，有的有刑事，應不應該區分？是只就比較嚴重還是包括行政罰的部分？
長官	公私分立是一個確定的方向，區分適用犯罪的主體來看，看犯什麼罪，公部門是採取列舉的，至於公益的範圍要怎麼樣，我們還不知道，所以才拜託老師們有這個研究案。 適用的主體比較開放，像是在公部門的法也不是一定要公務員才適用，例如官商勾結的狀況有沾到邊就算。
林良榮老師	如果分流的話，有幾個大原則要討論。救濟對象、主體範圍、主管機關、救濟方式，不然可能發生同一個案件但是人不同而保護不同的情形。這個公部門的法律會和我們有關，例如會碰到很多在公部門有僱傭關係的，但他不是所謂的正式的銓敘公務員身分。
長官	本來公部門的就是針對機關內部的不法，不管他的身分，揭弊者都算。

林良 榮老師	但是你們對於那個告發的人，保護的範圍是很小的。那我們私部門對於勞工的保護，範圍是比較大的。
張天 一老師	如果是這樣的話，應該是公部門的法律適用，但是救濟的時候會分流，在公務員就適用公務員的救濟途徑，一般人就是在勞動部。
長官	如果檢舉一大堆，適用哪一個法，在實務操作上不太可能切成部分，像是廉政署也會受理的範圍包括和貪瀆無關的，當下第一步一定會處理，只是哪部分不在職掌，會再切出去。
張天 一老師	第一種，公務員知道長官去索賄，第二種，包商被索賄，第三種，我是建商員工，知道我老闆去行賄？
長官	全部都算是公部門。
張天 一老師	所以問題在於私部門的罪名範圍要多廣，這是要處理的。
林良 榮老師	公私的救濟保護範圍不同，全部排除這些雇傭關係的適用私部門，會有很大的爭議。
長官	因為是公部門先行，所以才這樣，光是範圍切多大，就弄了很久。
林良 榮老師	公部門揭弊法係以犯罪類型界定公益與否，惟在保護要件與措施之設計方面仍應以身分別為考量。
張天 一老師	所以應該是前面先用犯罪來分，只有在救濟是用實際的身分來保護。
林良 蓉老師	這種雇傭關係的通常是在公務機關中最弱勢的，他這樣適用公部門法律，很容易就會被解僱掉，保護太過於薄弱。
張天 一老師	公的部分走保訓，私的走民事，只是現在 23 條的密度不足。

長官	對的，就是這樣，所以可能要強化一點。在公的部分是列舉，私的話是想怎麼整合現有的規定，去接續保護。當初有兩個方法，第一個就是設一個基本法，或是一個標準，讓散置在各個規章或是規則的就要像這個看齊。第二個是就設一個法律當作用法，看怎麼樣去保護。
張天一老師	我覺得一開始用身分去切可能會亂，可能同一個行為但是因為不同機關所以侵害不同，所以要做的時候只是要確認私部門的公益範圍要多大。
長官	不是用人去切，只是要怎麼樣程度的保護。
張天一老師	日本是用列舉，然後幾個月去檢討。
長官	這個幾個月檢討的不行。
張天一老師	但是問題是公部門是一種廉能的想法，但私部門還有勞動部的問題，比較複雜。
長官	私部門公益通報的部分，指的是企業，也就是政府機關以外。要處理的問題有幾個：一、公益範圍是怎樣？
張天一老師	可於法規名稱方面去掉「私部門」之文字，即以「公益通報法」，變成一個定型的法規，解決不同的行為。例如：工廠賄賂環保局放任其排放汙水，賄賂部分適用公部門揭弊法，排放汙水則適用本法。這樣要怎麼辦？
林良榮老師	的確，例如一個公部門的僱傭，檢舉喝花酒、貪汙等一堆公私混合，到底要怎麼保護？這兩個法律的人身安全保護，如果有兩個不同的核准程序，這樣怎麼辦？如果他兩邊保護都要怎麼辦？
長官	可能兩個法都會該當，恐怕很拿處理，可能考慮設計一個處理法條競合與適用之規定。
陳俊	但是可能範圍、定義、程序都不相同，可不可

元老師	以統整也有問題。
張天一老師	如果在保護上可以設置相同，這可以解決，但是問題會有同時因公私問題被恐嚇之類的，要申請保護令的時候，是同一件事情，但是對於不同部分要適用不同法律去申請嗎？難道我們要配合公部門嗎？然後這樣到行政院可以嗎？
林良榮老師	因為應該要是私部門為主，然後公部門去 FOLLOW，因為應該是私部門勞工被保護的需求較高，現在卻反過來，設計上就會變得很奇怪。
長官	其實我們公部門的討論也是遇到像現有證人保護法有衝突，所以才會規定怎麼樣去適用，所以可能請看看怎麼樣模仿去適用。
張天一老師	我們還是會提出一些我們理想化的，但就怕全部都被砍掉。
林良榮老師	我們怕的是現在定了，又像公務員一樣又被那麼大範圍的改掉。
長官	公部門立法是強調保護的部分，公益通報法，不曉得外國立法例是不是也強調在保護的部分。 今天也有討論到把私部門部分的主管機關放在勞動部，因為主要還是在討論勞動關係，所以本來就不應該是我們弄的，廉政署是廉能的東西。
問題 2：主管機關為何？	
薛景文老師	草案暫定是法務部，但個人認為應由勞動部主管本法為妥。
林良榮老師	把國營事業的勞工劃到公部門相關法律的範圍內有討論的空間。
長官	或許交由勞動部主管較適合，蓋在企業之案例經常涉及勞動契約之問題。
林良	主顧關係上，對於私企業的勞動關係而言，應

榮老師	該不是由廉政署為主管機關。
長官	將國營事業的勞工劃到公部門裡，主要是因為國營事業中所處理的相關情事有可能會牽涉到公部門的範疇(如採購法等) 事實上，廉政署對於企業內部的貪瀆與不法並不是本署的範圍
張天一老師	會歸到廉政署主要可能是因為，當社會大眾提到貪腐等字眼時，就會想到廉能，而進一步想到廉政署。
長官	目前在草擬上，先以廉政署為主關機關再做後續之討論。
問題 3：是否配合公部門揭弊法而立法？	
林良榮老師、張天一老師、薛景文老師、陳俊元老師	至少在保護措施方面，應較公部門揭弊者保護法來的全面、優越。良榮老師進一步指出，本法須一併考量公部門揭弊者保護法第 23 條之規定。俊元老師亦指出，所謂通報管道單一(例如採多元而階層性之通報方式)，應非指單一受機關。
陳俊元老師	本法的主管機關相關保護措施可以參考公部門的揭弊法，純為參考，不會全都一樣。
長官	私部門的揭弊法主管之機關較偏向勞動部，但救濟途徑之受理機關須進一步確定。而目前私部門的法律關係較偏向主雇之間的契約，因此建議對於私部門的勞工契約部分先做規劃。
林良榮老師	另外提出關於人身自由這個部分，在參考私部門的揭弊法後，有討論之空間
問題 4：關於救濟之途徑	
林良	否需要一個特別的行政救濟的機關？

榮老師	比較起來，公部門的部分比較不著重在僱傭契約關係上，故還比較能接受。問題是，私部門對於僱傭契約關係上重視許多，因此會產生問題，可能會造成救濟的主管機關全部變成廉政署之情形。
長官	救濟的程序，以公部門揭弊法為例來說，目前是盡量使用現有的機制去執行
林良榮老師	如上所說，對比於公部門，私部門對於僱傭契約關係上重視許多，因此相同的一套概念套用到私部門揭弊法上的作用可能會很小。
長官	除了現有體制外，目前廉政署是否還能提出甚麼相關法律來提供給通報者保障，在具體上，還需要研究。
林良榮老師	關於本法僱傭契約的主管機關，仍舊覺得由勞動部來主管會恰當一些。 建議分成兩個部分： 1. 人身自由相關：如公部門法一樣，回到廉政署。 2. 僱傭關係相關：應由勞動部主管
張天一老師	目前很多公務機關也有派遣的情事，那如果到時候被解僱的話，也是回到勞動部去解決紛爭，那事實上，兩法遇到的問題是一樣的。
長官	因為涉及的機關單位太多，目前還是以現有的機制為主，不另設途徑。
張天一老師	關於主管機關的部分，建議可以到時後由兩邊去協調。 並且在焦點團體座談時，參考雇主們之意見。
問題 5：概括的範圍認定	
張天一老師	參考公部門揭弊法，個人認為其要處罰之列舉範圍似乎太小，並且概括性的文字容易產生模糊的地帶。

長官	目前法律基本上都會有概括性的文字，以求當未列舉之情事發生時，仍能適用。
張天一老師	建議能在列出幾款較為重大之情事去做補充
長官	同意天一老師的建議，並提議能對於相關細節內容(如金額、程度等)，以條文的方式明列。
張天一老師、林良榮老師	關於細項的專業主管機關，如食品安全、空汙...等等。因為需要相關知識去認定之故，應該委由具有相關專業之機關來認定與管理，而非委由廉政署全盤收受。
問題 6：通報之團體，是否單一窗口	
張天一老師	如果通報者向非第 8 條所列之檢察與政風機關通報時，該如何處理？
長官	限定檢察機關與政風機關的原因為，以法律為立論，這些機關基本上都具有處理相關情事之權利。 刑事不法→檢察機關能夠處理 行政不法→政風機關能夠處理
張天一老師	那如果發生外部通報，如找媒體、或是直接找民意代表開記者會之吹哨情事，那對於後續可能遇到之不利益，通報者是否仍受保護？
長官	目前公部門揭弊法，除了規定的幾個機關以外，其他途徑並不受保護。在私部門上，目前並未定讞。
張天一老師、林良榮老師	認為限定受理通報之機關，對於立法上是相對容易，但是功能就會變的相對薄弱。那如果要通報之情事，無相關主管機關能處理時，那要如何處理？
長官	在這部分，並未定讞，要斟酌相關情事，以範

	圍不要太廣為原則。
問題 7：通報是否要具名	
張天一老師	舉例來說，目前日本法並沒有要求要具名，因此日本目前收到有七成是不具名之通報，這樣會使得當事人更具通報之意願。請問本法關於具名的規定，是否會造成本國基層勞工通報意願之下降？
長官	對於揭弊事實的調查與對揭弊者之保護是兩回事，現在所接受之通報，無論有無具名，相關機關仍一定會執行調查。
張天一老師	那如果發生通報事實為真，但其為不符合第 8 條所規定之要具名的規定時，那還會受保護嗎？
長官	目前如果沒有具名的話，那對於後續的保護也不會產生 須注意，是否具名與有責機關調查與否，係屬二事。
張天一老師	限制愈多的話，會造成吹哨的意願降低。但是同時也會造成濫為通報之情形(如黑函)等的發生率，實為有利有弊。因此想要了解廉政署目前是否還是傾向具名，或是會建議做修改？
長官	目前還是傾向具名。而公部門目前確定是不具名的話就不受保護。
張天一老師	兩種情況都有利有弊，只是擔心本法在訂立以後使用率不高，所以提出以上問題
長官	為了後續之保護，與嚴謹的依法調查，還是希望能設定專屬的通報窗口以及具名才能做後續之保護。

附件十第十次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第十次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 8 月 17 日（星期日）13:00

地點：國立交通大學（臺北校區）科法所會議室

主席：林志潔副教授

出席：張天一副教授、陳俊元助理教授、薛景文助理教授

列席：陳瑀、黃湘婷、黃思翰、姜松逸

記錄人：黃湘婷、黃思翰

廉政署公益通報者保護法立法草案之分工

(一) 分工：

天一老師	1. 立法宗旨 2. 適用事項 3. 通報程序（範圍：無須採取內部通報之版本）
良榮老師	1. 主管機關 2. 通報程序（範圍：採取內部通報先行之版本） 3. 保護方式（不當措施之部分，包括不當措施之定義）
景文老師	適用主體 本法之適用
俊元老師	1. 保護方式（身分保密、人身安全保護等部分） 2. 施行日期
備註： 1. 請注意，可一併附加可資提出於焦點團體討論之議題。 2. 重要時程，如下： ● 8 月 23 日：收稿件	

- 8 月 24、25 日：先由助理統整；在寄出給焦點團體之與會人員之前，最後再由天一老師、良榮老師負責確認一次。
- 9 月 1 日：寄出給與會來賓
- 9 月 6 日：焦點座談團體

(二)說明：

1. 立法宗旨：由天一老師統整各位老師之內容。
2. 主管機關：由良榮老師統整各位老師之內容。
3. 適用主體：由景文老師統整各位老師之內容。
 Q1：是否包括醫生、醫事人員？目前肯定之。
 Q2：是否包括利害關係人？可提出於焦點座談團體討論之
4. 適用事項：由天一老師統整各位老師之內容。
 (1) 可參考 P.5 景文
 (2) 天一：仍以違反刑事法律之行為為主，較妥。蓋將行政責任置入，範圍控過於廣泛。個人傾向採取類型化例示。
 (3) Q3：名詞定義之條文？
 個別部分說明之，無須特定條文。
5. 通報程序：由天一老師負責「無須採取內部通報之版本」；由良榮負責「採取內部通報先行之版本」
 (1) 重新彙整：分門別類
 (2) 兩種版本：以是否設置內部通報程序為準？
 - 版本 1. 無須採取內部通報之版本（直接外部）：由天一老師負責。受理機關：參目前草案。
 - 2 本版. 採取內部通報先行之版本（先內部後外部）：統整目前志潔老師與良榮老師之內容。包括受理機關、設置內部通報之標準。
- (3) 主觀要件：
 俊元：無需特別設限。
 志潔：以合理事實相信通報事實為真，無須善意要件。
6. 保護方式：由俊元老師統整各位老師之身分保密、人身安全保護等部分。共 2 條。由良榮老師統整各位老師之不當措施之部分(包括不當措施之定義)

即指通報者：身分保密、人身安全保護、不當措施之排除等。

Q1：適用刑法第 316、317、318 條？

Q2：通報者之定義？是

Q3：是否具名：置入通報程序說明之。

Q4：獎勵措施之設置？置於焦點團體之議題中。目前暫定：本法暫不設置獎勵，其他法律令規定者，從其規定。

7. 本法之適用：由景文老師統整

8. 施行日期：由俊元老師統整

兩條合併成一條

附件十一第十一次會議紀錄

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

第十一次會議紀錄

時間：中華民國 103 年 10 月 11 日（星期六）14:00

地點：國立交通大學（新竹校區）科法學院 1069 室

主席：林志潔副教授

出席：林良榮助理教授、張天一副教授、陳俊元助理教授、薛

景文助理教授

列席：陳瑀、邱筱雯、楊子瑩、姜松逸、黃湘婷、黃思翰、齊

翎廷

記錄人：研究團隊

林志潔老師	行政事項： 1. 10 月 17 前送出十份書面初稿給廉政署。 2. 10 月 24 前寄出定稿電子版給委員參考。 3. 此外，10 月 30 日期末報告後，仍會有修改往來。 4. 此外，請陳瑀向廉政署請求提供有關公部門法案之從頭到尾之最新版本。
綜合討論- 林良榮老師	保護目的（與是否要給予獎勵有連動性） 如重視揭發不法之目的，建議設置獎勵制度，並提供高於其他制度之金額。 日本著重通報大於告發，認為如此可以增進公司治理強度。 保護方式 違犯刑法部分，立法上要求應設置通報制度。但若是行政不法，則建議行政機關另訂辦法為之。綜合考量業務範圍，及中央與地方主管機關之不同層級，應設置受理機關。 主管機關之部分，中央主管機關為行政院法務部，地方主管機關為各縣市政府。並立法要求限期成立相關通報制度 保護範圍 包括人身、財產、身分保密與私權救濟。 私權之保護方式，例如解僱、降職，本法應明文之。 通報事由 四種方式：全部法令、刑法之狹義或廣義、或廣義

	刑法加上特定領域 目前決定：初步認為，應以狹義刑法，加上特定領域之法規。或者，立法保留行政機關指定與公益或公共危險有關。因此，法條可訂三款類型如下： 1. 刑法。 2. 特定領域：列舉或列出特徵。目前將嘗試列舉。 3. 行政機關指定與公益或公共危險有關之法規。
林志潔老師	保護方式(草案 P7 至 9) 應重新統整，加上舉證責任之分配。民事訴訟舉證責任之部分，未明文或如何分配，應於立法理由說明之。故，舉證責任是否倒致，應確定。 參考英國法，係採推定雇主出於不法解僱之事實。
張天一老師	通報方式 立法上，應規定主管機關之外部通報程序，與外部揭露程序。
林志潔老師	1. 考量目前台灣立法實務，恐怕無法完全參考日本法採取列舉並按時修正之方式，並努力使本法盡早實現，以利通過初步立法。 2. 期末報告初版以焦點座談內容為主進行修改。 3. 草案之修改方向： ● 通報者定義：目前沒有大問題。 ● 通報程序：通報與告發並行。考量台灣目前企業文化，基於某種程度之不信任感，建議不採取日本法上之內部通報先行之制度。 ● 獎勵制度：尚須斟酌，原因在於有許多特別法有獎勵之規定，例如獎勵揭發逃漏稅、獎勵揭發貪汙或

食安法。故，目前建議不特別草擬，僅以類似文字「若其他法律有獎勵之規定，從其規定」表示即可。

- **保護方式：**包括民事與行政兩部分，而於行政之部分，透過中央政府以特定事業，加上地方政府，以立法方式規定之。
- **保護範圍：**身分、財產、人身安全等等部分，以目前之內容，並應直接參酌李聖傑老師之公部門揭弊法草案之類型，草擬之。至於私權救濟之部分，須加上英國法有關舉證責分配之規定(英國法採取推定雇主出於不法解僱之事實)之部分。
- **通報事由：**範圍包括狹義刑法、特定領域及主管機關指定之範圍。
- **通報方式：**因在目前台灣的社會現況下，內部通報似乎不太可行(需要企業雇主以及員工的信賴關係)以外部通報為主，至於內部通報之部分，應透過明文規定「至某年某月某日前，公司規模達某種程度、員工人數達某種人數，應設置內部通報之機制。」之類似文字，並注意施行日期與過度期之考量。在外部通報之部分，分成主管機關之通報及主管機關以外對象之揭露(媒體、立法院、民意代表)，並鼓勵先進行主管機關之通報，後進行主管機關以外對象之揭露，亦即，以採行主管機關之通報為原則，而例外符合一定要件時，始得直接進行主管機關以外對象之揭露。此係考量主管機關以外對象之揭露，對企業之利益造成過大之損害，例如商譽。其中，所謂例外符合一定要件，係指例如主管機關受理後，不為處置，或為不法處置，或重大急迫、已不信任機關之情況等等而言。

4.亦須修改草案，相關分工如下：

日本實證研究部分：

天一老師(期限：10月13日前寄給陳瑀)

日本訪談資料：

良榮老師。擷取重要且有關之問題即可(期限：同草案之期限)。

焦點團體綜合意見之整理與說明：

交大研究團隊(期限：10月12日下午3點前，交給志潔老師，並於下午4點置書面版本於志潔老師辦公室桌上)。內容：綜合整理焦點座談之意見，三到四頁，加入期中報告中。美國食安修法資料亦同。

國際研討會之資料整理與說明：

交大研究團隊(期限：10月12日下午3點前，交給志潔老師，並於下午4點置書面版本給志潔老師)。內容：加入期中報告中。

總統整之時程：

10月14日：由景文老師、俊元老師交「**草案與立法理由**」統整版給良榮老師確認

	10 月 15 日晚間 12 點前：由良榮老師確認後寄交給陳瑀 10 月 16 日：志潔老師確認 10 月 22 日：於台北法務部辦公室或契茶趣 10 人包廂，時間為傍晚 6 點(時間、地點仍須由陳瑀確定) 10 月 24 日：須寄電子版給委員，並送印。 10 月 27 日或 30 日當天：繳交期末報告書面版本給廉政署。
--	--

附件十二焦點座談會議紀錄(精要版)

「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」

焦點團體座談會紀錄精要版

時間：中華民國 103 年 9 月 6 日（星期六）15:00

地點：國立政治大學綜合院館北棟 13 樓會議室

研究團隊：林志潔教授、林良榮教授、張天一教授、薛景文教授、陳俊元教授、陳瑀、楊子瑩、邱筱雯、黃思翰、黃湘婷、姜松逸、齊翎廷、辜郁哲

出席來賓：邱駿彥教授(中國文化大學法律學系)、李聖傑副教授(國立政治大學法律學系)、許恆達副教授(國立政治大學法律

學系)、李貴敏委員(中國國民黨不分區立法委員)、鄭子俊律師(台灣積體電路股份有限公司法務主管)、姜守危監事(中華民國全國中小企業總會)、林三加主持律師(原理法律事務所)、張烽益執行長(台灣勞動與社會政策研究協會)、韓仕賢秘書長(全國金融業工會聯合總會)、蔡旻峰科長(廉政署)、王育俞廉政官(廉政署)

記錄人：研究團隊

主持人開 場	林良榮老師： 近來例如餵水油事件、日月光排放汙水事件，勞工就其揭發行爲可能會遭受工作權或其他種類之不利益待遇。因此，基於私部門通報係集中在勞工關係之特殊性，在立法過程中，如何整體性思考，相當關鍵。故舉辦本次座談會，以聽取各位專家、學者及先進之意見與經驗，作為本研究案之重要依據及參考。
研究團隊 報告	張天一老師： 1. 丁守中委員的版本，立法模式上，並未區分公、私部門，惟本法案目前係採取「排除公務員之部分」之公私分離立法模式。過去，研究團隊已整理各國立法例，包括英國、日本、美國、新加坡，亦包含移地研究及訪談。 2. 草案第 1 條第 2 項 立法意旨係考量與其他特別法之競合關係。

林良榮老師：

1. 草案第 2 條

就本法案之內容而言，以過去經驗，應由法務部主管，惟參酌外國法，例如日本，係以勞動部為主管機關。

2. 現階段，本法案係暫定由法務部主管。

薛景文老師：

草案第 3 條

(1) 是否應納入適用範圍，標準一，係以是否適用勞基法之主體為準

(2) 惟有疑者係，非前述適用勞基法之主體，是否在適用範圍內，例如公司經理、董事，或醫師、護士、大小承包商。

(3) 亦有疑問的是，非報酬給付之人，例如義工、志工，但仍有可能與企業雇主間存在事實上利害關係，故就人身安全保護而言，並非毫無不予保障之理。

(4) 然而，若擴大保護範圍，將有濫用通報制度之疑慮。

張天一老師：

1. 草案第 4 條

(1) 問題一

應採例示或採羅列之方式？參考現有法規，只要涉及特定多數人，或不特定人之利益，即有公益存在，而有保護之必要，例如證券法、公平法；或例如刑法特定罪

章；或例如環境法規；或例如針對消費者保護之法規；或例如勞動法，但限於刑事罰之部分，均應納入保護範圍。

(2) 問題二

為求規範之完整性，避免可能疏漏之部分，是否應加入概括條款，亦有疑問。

2. 草案第 5 條

(1) 在通報程序方面，第一種本版，採取單一之外部通報方式，此係考量企業內部設置內部通報之可能性與經濟成本。故應以公司規模或人數為準而定，例如日本法，始為妥適。企業實務上，亦仍有員工濫用通報制度而以之為訴苦管道之問題。

(2) 所謂公益通報，係指對服務對象以外之通報，其乃向特定機關通報，例如偵查機關。至於所謂公益揭露，係指向例如同業公會或其他單位為揭露之謂。惟是否包括向媒體揭露，尚待確定。

林良榮老師：

1. 草案第 5 條

(1) 第二種本版之通報程序，係採取內部兼外部之通報方式。雖然須考量企業設置通報管道之成本，惟為降低企業經營管理之風險，故除外部通報外，亦應設置內部通報。進一步言之，允許直接向外部通報之事項，例如嚴重事項。惟考量民眾情感、企業內部文化，一般事項須先行內部通報程序，始屬適法。

	(2) 整體言之，如何降低企業風險，同時兼顧通報者權益之保障，乃核心問題。 2. 草案第 8 條 立法本旨係在統一受理單位。 陳俊元老師： 1. 依草案第9條與第10條第9點之內容，保護措施方面應區分有關勞動條件及人身保護等兩個體系而思考。 2. 惟就保護書之核發部分，涉及法官保留及實務上可行性之問題。 薛景文老師： 草案第11條 (1) 關於競合責任免除之問題，應以爆料內容屬實與爆料內容非屬實而為不同處理。 (2) 如屬依法應受保護之人，應透過舉證責任之轉換，減輕其訴訟上之負擔。並且，考量與公部門揭弊者保護法或證人保護法之適用關係，應以適用最有利之規定處理。 張天一老師： 以上為最具有爭議性之問題，期待匯集各位之寶貴意見，至於獎勵制度，目前並非迫切之議題，故暫不討論之。
學者與談	邱駿彥教授： 1. 就本法之及早發現不法之立法目的，個人深表贊同。 2. 就獎勵制度而言，從立法目的出發，究竟係以保護通報者或揭發弊端之問題，應同時考慮外

	國各種法規設置時之立法背景。 3. 再者，涉及維護國家安全事項是否亦須列入公益目的之範圍，亦有疑問。惟個人肯定之。 4. 草案第 1 條第 2 點之部分，本法是否有打算要訂定罰責之規範？就此，個人建議尚須一併從此連結勞基法第 74 條、第 79 條與第 12 條之重疊適用之問題。 5. 在主管機關之部分，依目前草案，將增加法務部之業務負擔，例如受理通報後有關不利益待遇之判斷，是否由其他機關判斷較為適合。但是，只要有單位願意承擔就好，個人無特別意見。 6. 在保護主體之部分，個人認為，專業人員、無償工作者及醫事人員，均應納入適用範圍，但是求職者不應納入。惟離職勞工是否應納入範圍內？又例如家事勞動者，是否應納入範圍？個人均採肯定見解。再者，承攬人之權益保障與契約自由(例如訂定僱員不得從事對外之通報行為之約款)間兩者之衝突，應如何平衡，亦有疑問。 7. 有關草案用語方面，個人認為，第 3 條中之「委任人」，應為「受任人」才是。又第 4 條，究為僱傭單位或受僱單位？個人認為，應為僱傭單位為妥。 8. 第 4 條第 1 款中之罪名出自於刑法第幾篇之第
--	--

幾章，應釐清。

9. 承上，有疑者係，目前勞基法有去刑罰化之趨勢，且無刑罰事項仍有涉及公益之可能，因此何謂公益之範圍，須再思考。此外，公營事業體是否應納入適用範圍，以須釐清。

10. 通報程序之部分：

(1) 個人贊同三階段通報程序，惟要件在設計上，第 5 條、第 7 條之內容，哪些是要件，哪些是狀況，例如調查緩慢、拖延，須釐清。

(2) 第 7 條之內容，台灣公會之職務時常不明，且功能性不彰，是否將同業公會一概納入範圍，有疑問。而且向資方所組成之公會為通報，規制效果勢必大打折扣。另外，個人認為，媒體應納入外部通報之對象中。

11. 個人建議，設置其他不利益待遇之禁止條款之明文，且事實上之待遇，以目前民法之法律行為無效之處理，尚不足夠。再者，是否學習消保法之懲罰性損害賠償，或勞資雙方合意不告發之合意是否有效及不履行，或考量工作規則中之不對等性，或企業只採用表面處理方式效果應為無效等等之問題，皆須釐清。

李聖傑副教授：

1. 以下將提出有關公、私部門區分之必要與本研究法案之建議。

2. 思考方向一：

個人認為，立法宗旨係在鼓勵通報或保護，其實兩者並不衝突。申言之，將採取通報之主體有三：第一，通報者基於正義感；第二，基於報復之動機；第三，為了好處，例如巨額獎金。惟本草案目前只處理第一部分，即通報者基於正義感而通報之情形，惟個人建議設置獎勵制度。

3. 思考方向二：

指有關立法架構之問題，涉及是否有區別公私部門之必要性之問題。依目前個人研究結果，韓國有區分，美國、日本、英國未有區分。就此，個人認為，應該要區分公私部門，蓋公部門未必涉及公益，經常涉及政府廉能形象與人民期待之追求，但是私部門應以公益為主，故應有區別必要性。

4. 再者，個人認為，應以鼓勵通報為原則。

5. 草案第3條之部分，是否納入離職勞工或非勞工者，須釐清。

6. 就保護措施而言，除了人身安全，身分上保密之部分亦屬重要，惟本法案欠缺此種保護措施

	之種類，應補上為妥。故個人建議，或可從通報前、中、後之所有程序出發思，以循序漸進之思考方式，補齊相關保護措施。 7. 就公益通報事由而言，在刑法部分，目前證人保護法之保護密度為何，及本法案之保護是否為更優，皆須考量。且行政不法是否納入公益範圍？其界限何在，亦須釐清。 8. 在通報程序之部分，若以保護通報者為核心，似乎無需設置內部通先行通報，個人認為可考慮採取雙軌制度。再者，個人認為，本法案目前在通報要件之設計上，過於嚴苛，且既無獎金，大概無人願意出來通報。 9. 就通報者定義而言，個人認為，本法案目前似乎只定義通報者之資格，惟何謂公益通報，仍須具體定義。 10. 又，保護委員會之功能為何、功能被架空之疑慮為何、是否僅屬於上位概念、實際運作又為何等等問題，提供做研究團隊參考。 11. 另外，個人建議，有關「不得」之規定的效力規定，可從民法中違反強制或禁止規定出發思考而處理，賦予其無效之效果。從刑法之觀點，草案中有關通報「行為人」用語似乎不妥，亦包括其他用語一致性之問題，皆須進一步確定。 12. 茲有附言者係，例如被解僱員工為了搜集證據
--	--

而去裝監聽與 GPS 裝置，此等情形未納入保護。

13. 最後，公部門之所以刪除媒體為通報對象之因，是為了政府廉能形象之追求。

許恆達副教授：

1. 立法例方面，究竟應與企業問題綁一起討論，或與保護通報者保護綁一起討論之問題，本法案似採後者。本法案就大方向部分，個人贊同。

2. 草案第 1 條，就其文義，似乎可認鼓勵通報只是手段，非目的，而目的應為揭發不法。

3. 草案第 2 條，若連結勞動行為之判斷，法務部是否適合作為主管機關，有疑問。蓋檢察官並無武力且執行職務之成本往往已不足，故實現上會有問題。

4. 草案第 3、4、5、6 條之部分：

本法案係以反面設計加上相當理由之要件，惟依刑事法之觀點，此等用語通常係連結國家機關為主而思考，例如違反證據法之規定，然本法案目前有關要件之判斷似乎係設定由通報者判斷，在適用上，將發生通報者一定認為自己符合要件之結果。再者，通報程序中，並無檢察官發動公權力之要件，卻將偵察機關列入通報對象，有疑問。且立基於偵查不公開原則之下，通報者卻要向保護委員會通

	報，亦有疑義。 5. 草案第 7 條中所謂公益揭露之法律效果為何？目前草案內容還是回歸公益通報，此或許可再行思考。 6. 在草案第 4 條之部分，犯刑法之地點、時間、情況仍屬不明。蓋不利益待遇之發生，地點不一定在公司，例如老闆在私宅殺爆料者，依目前草案，其私宅之傭人依法似仍不能受到保護。 7. 草案第 4 條中，各罪納入之理由為何？草案第 8、9、10 條中，是否仍適用行政程序、刑事程序，應有更明確之規定。 8. 此外，人身保護之執行的成本由誰負擔？又如雇主以契約約定不利於僱員之舉證責任之條款的效力，皆須釐清。 張天一老師回應： 有關以上諸多疑問，本研究案亦尚在統整中。
實務與談	李貴敏委員： 1. 近來社會公益事件頻傳，故本法之重要性係屬非凡。 2. 理想之法案，應如何落實，往往有高度之困難。惟有立法就很好了，有比沒有好，此皆源自於立法困境之問題。故本法目前之定位究竟要「想過」或「現行法確實執行」，須確定。申言之，就何者為

主管機關之部分，若以目前本法之公益範圍，至少將涉及環境委員會、財政委員會等多位委員之出席，但是一旦越多委員會出席，短時間內立法將有困難，且從實務角度，實際通過率將很困難。

3. 有疑者係，採取專法或分別之立法模式，尚須考量證人保護法，蓋證人保護法對於刑責不高之部分，未能有效保障，因此重點在於，到底要保護誰，而應將何種事項列入公益範圍。惟個人完全同意公、私部門性質不同，故贊同採取公私分離之模式。

4. 此外，跨部會協調與影響亦極困難。例如設置概括條款，通常將在立法院被檔下，故個人贊同現行立法，以後在修法，畢竟有立法比無立法較好。

5. 有關通報程序之部分，個人贊同目前草案
考量中小企業之現況(且中小企業於台灣約佔比例90%)，並未如台積電公司有強大法務部門可管理，故設置通報程序之成本為高，且參酌沙賓法案，目前公部門並無人力資源及預算處理，或無明確區分適合企業內部處理之事件。是故，若強制中小企業應採先行內部通報程序，實際上將有所困難。再者，免責規定之設置，須深思，因為公司有違法事項並不意外，然是否果真涉及公益，或勞工真正之顧慮何在，均須進一步思考。

鄭子俊律師：

1. 個人認為，參考過去擔任法官之經驗，以上有關立法實務部分，均贊同李委員。

2. 在美國法上，行政違法往往比刑事不法更需要

保護通報者。

3. 個認為，獎勵措施之設計似有其必要性。

4. 就適用主體而言，在專業人員之部分，考量專業人員相關保護義務之衝突，應非單純透過職業別可資解決，例如醫師聽取病人之犯罪計劃後是否應通報，即屬適例。又例如子公司之員工通報母公司之不法事件後遭到子公司解僱，依法是否受到保護，畢竟子公司員工係受僱於子公司，而非母公司，而目前草案似乎並未將此情況納入保護，故此有疑問。

5. 第4條第1款中，可能涉及法人犯罪之問題，蓋依現行法，公司不可能構成犯罪，惟例如中小企業內部違法起會，內部會計師通報當初會首有詐欺情事，此等情形似未包含在保護範圍內。

6. 何謂其他受僱人、公益如何定義，此等問題非常困難。又營業秘密法是否納入公益範圍，亦須釐清。

7. 又例如金控業，直接向母公司通報，是否屬於合法通報，亦有疑問。

8. 就相當理由之要件，由何人判斷，或究為客觀或主觀標準等問題，皆須釐清。

9. 第4條中，規範範圍及於快要發生之情況，但是，如此情況還要通報嗎？是否直接向警察機關通報不是就好了嗎？再者，向公益團體通報之程序之實益為何，或公會朋友是否受保護等問題，均須釐清。

10. 就快要發生之事件，又涉及預備犯是否有明文

處罰之問題，若係未明文者，通報實益何在？就此，行政不法行為較無此問題，惟刑事不法之部分將有疑問。

11. 因依法通報而解僱無效，惟依現行法，解僱行為本為無效，故本法此部分實益為何？是否以不得僅因「通報」而解僱才無效，比較適合呢！

12. 亦有疑者係，是否快被解僱而趕快揭發，常有誇大情形，若之後歷經兩年判決才定讞，確定無不法情事，則過去兩年因解僱無效所付出之成本，如何處理，有疑問。

13. 尚有疑者係，同於不確定故意之通報，是否在保護範圍之列，有疑問。又如檢察官為不起訴處分，企業之商譽應如何彌補，亦有疑問。

14. 此外，個人贊同企業內部通報之先行，然如何與其他實務運作相聯結，是重點。

15. 最後，個人認為，應考慮列舉各種法律規範，並採取區分公、私部門之立法模式，先以訂定架構為主，之後再修法補足相關規範。

林良榮老師回應：

依據近來國內司法實務案例，勞工因違反忠誠義務，法院判決之結果，時常為解僱合法，因此在訴訟上仍有其之實益。

張天一老師回應：

公私部門之重疊與遺漏部分如何避免。

姜守危監事：

1. 國內中小企業家數，事實上共有 126 萬家，其中佔企業之比例為 97%，受傭人數約 780 萬人，故應考慮中小企業之特性及雇主與受僱員間之關係，蓋因雇主與受僱員經常為共存關係，且基於其他倫理關係，難以期待受僱員為通報。
2. 通報程序是否簡化，是否確實涉及公益且重大，皆須考量不影響中小企業之基本運作為主。

林三加主持律師：

1. 第一，個人贊同要件包含犯罪以外之違法行為。參考水污染防治法第 36、37 條規定，應納入行政不法，惟是否加入「涉嫌」或「判決確定」之文字，須釐清。
2. 若設置保護委員會，其組成之依據，須有明文規定，因為此涉及公、私部門之人員。且保護委員會之實質權力為何，亦須釐清。

張峰益執行長：

1. 依據台灣勞工規範之現況，現行法規對於勞工人身保護係屬不足，且考慮現實狀況，可能多為夠過公會來揭發不法弊端。惟此涉及公會行動權之問題。再者，企業內員工時常壓力很大，因此贊同本法之立法意旨。
2. 究草案第 4 條，其中之對外揭露之部分，葛仁認為，應納入產業公會與企業公會。

	3. 有疑者係，失業金、退休金之補償等部分如何處理，須釐清。 4. 再者，身分保護應為核心考量，依據個人經驗，勞工非常憂心身分曝光之問題，尤其是偵查、訴訟等階段當中。 5. 亦有疑者係，有關個人資料之保存與銷毀，存有疑問。 韓仕賢秘書長： 1. 個人認為，應遵循預防在前，救濟為後之立法原則。 2. 於金融業中，就揭發不法而言，董事會之秘書及稽核人員處於重要之地位，故應注意如何首先保護此等人員。 3. 個人亦贊同獎勵機制之設置。 4. 依據個人經驗，勞工之心態多半為安逸就好，但是，應如何鼓勵通報是關鍵問題。又實務上公會行動進行之結果，理事長通常要負最終責任。 5. 再者，個人建議，由通報者判斷通報程序之要件，且雙軌制可行。惟公益之範圍何在，有疑問。連帶疏失又如何處理，亦須釐清。
綜合座談	李貴敏委員： 1. 基於報復之動機或共犯，是否排除不正目的之通報，此點可參酌英國法(舊法)。 2. 實際運作上，須考量組織之預算問題。

3. 個人建議，或可從多數律師組成之法律扶助基金會出發，修改條例中有關財力資格條件之部分，使受到不利益待遇之勞工，依法可尋求相關法律扶助。

4. 有關通報是否限於具名之問題，亦須確定，蓋實務上黑函非常氾濫。

5. 就推動立法之實際面而言，個人建議，至少第一階段不要設置概括條款，以增加通過率；或從勞工朋友區分，或以上市、櫃公司區分，或從不同保護法益出發而規範之，之後在逐步修法及落實立法本旨。

李聖傑副教授：

1. 與公部門連動關係之部分，公部門係以罪名與廉能之目的出發，故個人建議，本法案或許可以透過排除規定思考，例如以某某公營事業以外之單位，作為適用範圍之界線。

2. 應注意的是，人身安全與工作安全之保護密度有所不同。目前法案係採混用之方式，但是，人身安全之部分，通常係由法院負擔，惟工作保障與財產保障不具立即性，應與人身安全區分而為不同之規範。

3. 最後，人之行為動機往往複雜，個人建議，似可考慮不要在第一階段即排除例如參雜報復目的之通報者。在公益範圍方面，或許只納入公共危險罪之罪就好，其他之後再討論。

	張天一老師回應： 1. 是否納入侵占罪、背信罪，日後將檢討之。 2. 行政法規是否納入，或只納入設有罰鍰規定之部分，有待日後釐清。蓋如均列入，立法體系勢必將很雜亂。 3. 日後亦將進行有關制度落實程度之評估。 薛景文老師回應： 1. 在適用主體之部分，個人亦贊同納入離職勞工與家事勞工 2. 就共犯體系而言，本法案目前係鼓勵共犯窩裡反。 林良榮老師回應： 有關公部門與私部門之立法連動性，應如何整體設計，有待日後進一步研究。
--	--

附件十三企業法律與財經刑法國際研討會議程表

	10月3日(星期五)	
09:00	報到(Registration)	
09:15 09:30	大會開幕致詞(Opening) 法務部廉政署賴哲雄署長、科法學院籌備處主任劉尚志教授	
09:30 09:40	引言(Introduction) 交大科法所所長林志潔副教授	
09:40 10:20	演講(Speech): Whistleblowing - Singapore's Approach Prof. S. Chandra Mohan School of Law, Singapore Management University Former Senior Judge, Director of Legal Aid, Singapore	
10:20 11:10	演講(Speech): 日本內部告發者之法律保護—以公益通報者保護法為中心(Whistleblower Protection - Japanese Approach) 國武英生准教授 日本國立小樽商科大学商学部企業法学科	
11:10-11:25 茶敘(Tea & Coffee Break)		
11:25 12:05	演講(Speech): UK whistle-blower law and practices: corporate governance, social responsibility, and regulatory innovation Dr. Joseph Lee Lecturer in company and commercial law, Exeter Law School, University of Exeter Canon Fellow, The University of Tokyo Graduate Schools for Law and Politics	
12:05 12:50	圓桌論壇(Round Table Discussion) 主持人: 劉士豪教授(銘傳大學法律學院教授/台灣勞動法學會理事長)	
12:50-14:00 午餐(Lunch Break)		
14:00 15:15	A1/財報不實與證券市場(Panel A1) 主持人暨與談人: 郭土木教授(法律學院學術副院長兼財經法律學系主任) 講題: 證交法財報不實罪之運用與競合(Making False Financial Statements and Security Fraud) 主講人: 林志潔副教授(交通大學科技法律研究所) 講題: 從資本市場效率假說(ECMH)思考證券法上損害賠償的計算(ECMH and the Calculation of Securities Fraud Damage) 主講人: 林建中副教授(交通大學科技法律研究所) 講題: 鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援(Applying Forensic Accounting in Cases of Financial Crime) 主講人: 邱筱雯研究生(交通大學科技法律研究所)	B1/私部門貪腐與洗錢防制(Panel B1) 主持人暨與談人: 曾淑瑜教授(台北大學法律學系) 講題: 商業賄賂之可罰性基礎—兼評「企業賄賂防制法草案」(The Base for Punishment of Business Bribery - Analysis of “Commercial Bribery Prevention Act” (draft) in Taiwan) 主講人: 張天一副教授(中原大學財經法律學系) 講題: 論證券交易法上非常規交易與特殊背信罪—以真假交易為討論核心(Non-arm's Length Transaction and the Breach of Trust Crime in Security Law-Whether Real Transaction Matters) 主講人: 張淨媛調查官(法務部調查局) 講題: 論第三方支付服務之洗錢防治(Prevention of Money Laundering by Third-Party Payments) 主講人: 方則樺研究生(逢甲大學財經法律研究所)
	15:15-15:30 茶敘(Tea & Coffee Break)	
15:30 16:40	A2/公司治理與通報者保護(Panel A2) 主持人暨與談人: 王如玄律師(常青國際法律事務所)	B2/國際投資與貿易協定(Panel B2) 主持人暨與談人: 王志誠教授(中正大學法律學系研究傑出特聘教授)

講題：通報者（內部告發人）之司法救濟：日本與台灣之民事救濟法理的發展比較（The Whistler's Judicial Remedy: The Comparison of the Development on its Civil Remedy Legal Theories between Japan and Taiwan）

主講人：林良榮助理教授（政治大學法律學系）

講題：我國資本市場吹哨機制之芻議－美國法之經驗與對我國之啟示（A Proposal for Whistleblower Protection in Taiwan's Capital Market—Experience from the United States and Lessons for Taiwan）

主講人：陳俊元助理教授（交通大學科技法律研究所）

講題：私部門公益通報者之研究－以保密義務為中心（Study on Public Whistleblower in the Private sector- focusing on the duty of confidentiality）

主講人：陳瑀研究生（交通大學科技法律研究所）

講題：論第四代雙邊投資協議之環保抗辯條款：國際投資協議之保障標準與地主國環保規範需求之衡平（The Environmental Justifications in the Fourth Generation BITs and International Investment Agreement: A Balance between the Standards of Protections and the Right of Regulate for The Purpose of Environmental Protection）

主講人：薛景文助理教授（交通大學科技法律研究所）

講題：國際投保協議的等待期間條款之探討（Waiting Period' Clauses under International Investment Treaties）

主講人：高啟中副教授（金門大學海洋與邊境管理學系）

講題：ICSID 管轄權之範圍：從 ICSID 公約第 25.1 條論投資之概念（The Scope of ICSID's Jurisdiction: The Notion of Investment under Article 25(1) of ICSID Convention）

主講人：龔鈺芬研究生（交通大學科技法律研究所）

講題：國際投資法視野下的國家主權基金（The Regulation of Sovereign Wealth Funds in the Prospect of International Investment Law）

主講人：洪慧中研究生（交通大學科技法律研究所）

◎場地安排：A：第四會議室，B：第一會議室

備註：主辦單位保留所有議程更動之權利，議程內容以研討會當天會場公告為主。

附件十四企業法律與財經刑法國際研討會投影片

School of Law

**Whistleblowers' Protection :
The Singapore Approach**

Dr S Chandra Mohan
Associate Professor (Practice) Singapore
Management University

SMU

Agenda

- What is whistleblowing
- Importance of Whistleblowing
- Whistleblowing Policies
- Whistleblowing in the private sector
- Increasing awareness of whistleblowing
- Whistleblowing Protection
- Singapore and Whistleblowing Legislation

Why The Interest in Whistleblowing?



Cynthia Cooper (Worldcom)
She informed the Board that the company had covered up \$3.8 billion in losses through phony bookkeeping

Coleen Rowley (FBI staff attorney)
She wrote a memo to FBI Director about how her bureau in Minneapolis ignored warnings of 9/11 and failed to take action on information regarding the investigation of suspected terrorist.

Sherron Watkins (Enron Vice President)
She wrote a letter to Chairman warning him that the company's methods of accounting were improper.

What is whistleblowing?

“Whistleblowing” is used to describe incidents where an employee raises alleged misconduct within an organization to the management

What is whistleblowing?

“Whistleblowing” is used to describe incidents where an employee raises alleged misconduct within an organisation to the management



What is whistleblowing?

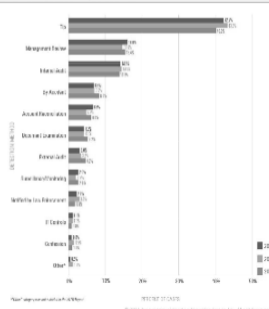
“Whistleblowing” is the voluntary release of non-public information, as a moral protest, by a member or former member of an organisation outside the normal channels of communication to an appropriate audience about illegal or immoral conduct in the organisation or conduct in the organisation that is opposed in some significant way to public interest. (Boatright)

Importance of Whistleblowing

- Promotes a culture of transparency
- Offers a confidential means for employees and other stakeholders to report misconduct
- Deters misconduct in an organisation
- Helps ensure integrity in the workplace
- Protects the organisation's reputation
- Represents the most common method of detecting fraud

Initial Detection of Occupational Frauds : ACFE Report 2014

Figure 11: Initial Detection of Occupational Frauds



Detection Method by Region

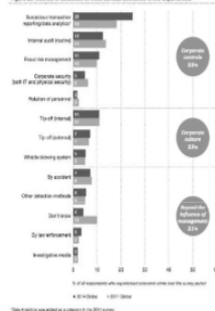
Figure 16: Detection Method by Region

	US/NC	Sub-Saharan Africa	Asia Pacific	Europe	Latin America and the Caribbean	Canada	Latin America and the Caribbean	Asia Pacific	Middle East and North Africa
Tip	38.1%	42.1%	38.1%	38.1%	38.1%	38.1%	38.1%	38.1%	38.1%
Management Review	18.1%	17.1%	17.1%	17.1%	17.1%	17.1%	17.1%	17.1%	17.1%
Internal Audit	15.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%	14.1%
External Audit	12.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%
Whistleblowing	10.1%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%
IT Controls	8.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%
Other	6.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%
Confession	4.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%

© 2014 Association of Certified Fraud Examiners, Inc. All rights reserved.

PWC 2014 Global Economic Crime Survey 2014

Figure 28: Method of detection of most serious economic crime experienced



Private Sector WB Programmes



- Compulsory for all employees to attend whistleblowing courses
- Employees are encouraged to whistleblow to encourage an honest and transparent corporate culture

What are the Objectives?

OCBC introduced the whistleblowing statement in 2002 primarily to promote a culture that encourages our staff to report any suspicions of fraud, irregularity or misdemeanour without fear of reprisals. To support the execution of our whistleblowing statement, we developed the whistleblowing programme which was formally institutionalised in 2005.

Key Objectives

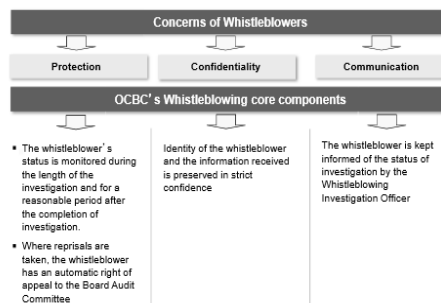
- Encourage the reporting of matters that may cause financial or non-financial loss to OCBC or damage to OCBC's reputation
- Enable OCBC to effectively manage and monitor the whistleblowing process in a way that will both protect the whistleblower and provide safeguards for the employees under investigation.

Key Principles of an Effective Whistleblowing Program



12

Addressing the concerns of whistleblowers



14

Private Sector Initiatives

- 2005 Corporate Governance Code
- 2012 Corporate Governance Code
- Singapore Institute of Directors Survey 2010/11
 - 70% of companies have a WB programme or policy
 - 8% in the process of having one
- Listed Companies required to do so

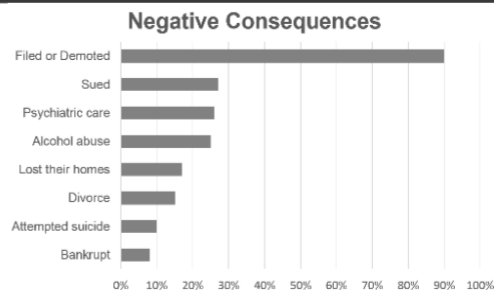
Legal Requirements to Whistleblow

- Auditors
- Companies Act, s207(9(A))- duty to report to Finance Minister any serious offence involving fraud or dishonesty that has been committed against the company by officers or employees of the company
- Money laundering
 - CDTSC Act, s39(1) duty to disclose knowledge or suspicion of money laundering to a Suspicious Transaction Reporting Officer
- Public listed companies
 - Corporate Governance Code 2012 requirement to implement a whistleblowing policy

Do whistleblowers need protection?



Negative consequences of WB



Source: Global Corporate Governance Forum, Issue 5 (2008)

Legal Protection for Whistleblowers

- Protection of anonymity for “informers” in 17 statutes; section 36 of the Prevention of Corruption Act:

Except as hereinafter provided, no complaints as to an offence under this Act shall be admitted in evidence in any civil or criminal proceeding whatsoever, and no witness shall be obliged or permitted to disclose the name or address of any informer, or state any matter which might lead to his discovery.

- Auditors
- Section 208, Companies Act : protection from defamation suits

Legal Protection for Whistleblowers

- Moneylaundering tipples
- CDTA Act, sections 3A(4), 39(6), 40:
disclosure shall not be treated as a breach of any law, contract or rules of professional conduct; shall not be liable for any loss arising out of the disclosure or any act or omission in consequence of the disclosure; identity of informer protected.

Calls for whistleblowers' protection laws

- Various unheeded calls in Parliament by MPs for the enactment of laws to protect whistleblowers for many years from 2011 to 2014
- Renewed calls in the light of recent fraud and corruption prosecutions involving senior civil servants
- Public Accounts Committee (2010) recommended that Government should have a WB policy for statutory boards

Explanation for Government's reluctance : PM

- Too early to say whether legislation in the UK and US 'has had the desired benefits or led to unintended consequences'
- There could be 'a proliferation of unfounded allegations of fraud from employees' who would have the protection of the law. This could undermine our companies and cause disruption in operations.

Explanation for Government reluctance

- Not clear whether we need specific legislation to protect whistleblowers given the many reforms in internal controls to enhance corporate stewardship
[PM Lee in answer to a question in Parliament whether the Finance Ministry would introduce laws to protect whistleblowers as in the UK and US]

Public awareness of whistleblowers

"We (the Government) are not able to be everywhere to know everything in Singapore. For that same reason, **people should play whistle-blower** - if they can **find something wrong with a charity** - so the authorities can investigate."

PM Lee after the NKF scandal (2006)



Government reluctance for a WB Protection Act

"We must ensure that channels are open for whistleblowing as that too has a role to play in uncovering fraud."

DPM Tharman (after the SLA fraud in 2010)



- Sufficient avenues exist to report whistleblowing
- Sufficient processes exist in government departments and statutory boards for officers to report wrongful practices and behaviour
- Specific laws exist to protect whistleblowers
- Laws do not guarantee protection

Government reluctance (2)

- There could be a reluctance to have laws to protect whistleblowers as that may also have to apply to the public sector
- This may conflict with the Official Secrets Act which prevents disclosure of confidential information on grounds of national security and interest
- Matter complicated by Assange, Manning and Snowden leaks and disclosures

Any questions?



WHISTLEBLOWERS

EXPOSING THE TRUTH.BPO



日本における内部告発の法的保護

国立交通大学
3. October 2014

小樽商科大学 國武 英生
Hideo Kunitake
Otaru University of Commerce



講演の概要

1. 公益通報者保護法制定の背景
2. 公益通報者保護法制定の意義
3. 公益通報の正当性判断
4. 今後の課題

2



1 公益通報者保護法制定の背景

3



内部告発者とは

- 内部告発者 (Whistleblower)
＝警笛を鳴らす人、正義のために笛を吹いて警告を発する人
- 内部告発は、自分に不利益になるだけでなく、会社や仲間の不利益にもなる行為

4



これまでの内部告発者保護

- 法違反の申告に対する不利益取扱い禁止
－労働基準法104条、労働安全衛生法97条、賃金支払確保14条、労働者派遣事業法49条の3
- 判例による内部告発者保護
－判例は、内容の真実性、告発の目的、手段・態様の相当性から内部告発の正当性を判断する

5



法制定に影響を与えた判決

- トナミ運輸事件
富山地判平成17.2.23

運輸業界のヤミカルテルを内部告発したところ、報復人事として約30年間にわたり閑職に追いやられた



串岡弘昭さん

6



制度をめぐるイメージの対立

- 告発イメージ
 - 「内部告発」とは内部から外部への告発
 - 企業性悪説、悪徳商法の摘発
 - 告発奨励のための報償金制度(アメリカ、韓国)
- 通報イメージ
 - 事業者内部での通報重視
 - 誠実であろうとする企業
 - 企業のマネジメントシステムとしてのヘルプライン整備

7



公益通報者保護法制定の背景

- 企業不祥事の発覚
- コンプライアンス(法令遵守)の必要性
- 内部告発のイメージ転換の必要性



公益通報者保護法の制定
2004年6月成立、2006年4月施行

8



2 公益通報者保護法制定の意義

9



公益通報者保護法の目的

- 公益通報者の保護
- 事業者による法令遵守の促進
- 国民生活の安定・社会経済の健全な発展

→法令違反行為の是正・抑止の促進
→解雇及び不利益取扱いからの保護

10



公益通報

- 労働者(公務員を含む)が
- 不正な目的でなく
- 通報対象事実を
- 所定の通報先に通報すること
 - ①事業者内部(コンプライアンス窓口等)
 - ②処分権限権限等を有する行政機関
 - ③被害の拡大防止等のために必要と認められる者(報道機関・消費者団体等)

11



通報対象事実

- 通報対象事実
 - 個人の生命や身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保などに加え、国民の生命・身体・財産その他の利益の保護にかかわる法律に規定する犯罪行為(法2条3項1号)
 - 法律に基づく処分の違反が犯罪行為となる場合における当該処分の理由とされている事実(法2条3項2号)

12



対象法令

- ・罰則をともなう法令違反行為が対象
 - －別表指定の7法律(刑法、食品衛生法、金融商品取引法、JAS法、大気汚染防止法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、個人情報保護に関する法律)
 - －政令指定の442法律(2014年5月現在)
 - －税法、公職選挙法、政治資金規正法等は対象外

13



公益通報者保護法と判例法理

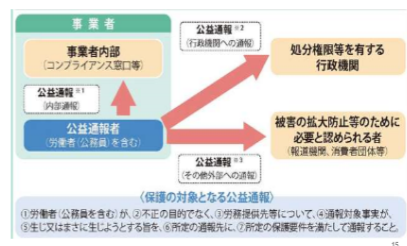


一般的な判例法理により保護される可能性は排除されない

14



公益通報者保護の仕組み



15



保護の内容

- ・解雇の無効(法3条)
- ・労働者派遣契約の解除の無効(法4条)
- ・降格、減給その他不利益な取扱いの禁止(法5条1項)
- ・派遣の場合、派遣労働者の交代を求めることその他不利益取扱いの禁止(法5条2項)

16



公益通報者保護法の特徴

- ・保護範囲の明確化
 - －法の対象を刑事罰をともなう法令違反行為に限定
 - －対象外の公益通報は判例法理によって保護される
- ・内部通報制度の整備を奨励
 - －事業者外部への通報について加重要件を設ける
- ・コンプライアンス経営の動機づけ
 - －社会からの信頼を重視する経営者には効果

17



3 公益通報の正当性判断

18



公益通報者保護法の要件

通報先	不正な目的でないこと	真実相当性	外部通報要件
事業者内部	○	×	×
行政機関	○	○	×
外部通報	○	○	○

19



不正な目的でないこと

- 不正の利益を得る目的、他人の損害を加える目的その他の不正の目的でないこと

- 法文上、公益目的の通報であることは要求されていない
- 通報先が限定されていることから、主たる目的が「不正の目的」でなければ、公益通報の要件に欠けることはないと解される

20



通報内容の真実相当性

- 事業者内部への通報
 - 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると
思料する場合(法3条1号)
 - 客観的に真実でなくとも、真実であると考えたことに
相当の理由がない場合であってもよい
- 行政機関、事業者外部への通報
 - 通報内容を裏付ける内部資料等の証拠を有する場合など、相当の根拠が求められる

21



外部通報の要件

- 次のいずれかに該当することが必要
 - 内部通報・行政機関通報をすると不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当な理由がある
 - 内部通報では証拠隠滅のおそれがある
 - 事業者から内部や行政機関に通報しないことを正当な理由なく求められた
 - 内部通報後20日以内に調査を行う旨の通知がない又は事業者が正当な理由なく調査を行わない
 - 人の生命、身体に危害が発生する急迫した危険がある

22



4 今後の課題

23



公益通報者保護法の効果

- 公益通報者保護法は事業者外部への公益通報を奨励するものではない
- しかし、内部通報を無視する企業に対しては、内部告発は悪いことではないことを宣言



企業のコンプライアンス経営を促進

24



内部通報制度の導入

- 内部通報制度の導入
 - 導入している46.2%
 - 検討中13.8%
 - 導入する予定なし39.1%
 - 1000人以上の従業員数の事業者では9割以上が導入しているが、50人以下の従業員数の事業者では約1割の導入にとどまる

25



対象外の公益通報の保護

- 公益通報者保護法は保護の対象を限定
- 法の対象外となる公益通報は、従来の判例法理によって保護する必要がある



オリンパス事件・東京高判平成23.8.31
→法の対象外の公益通報に起因して行われた配転命令を違法とした例

26



法の認知度

- 法の認知度
 - 民間事業者の法の認知度 61.5%
 - 労働者の法の認知度 30.9%
- 制度が身近になるために必要なこと
 - 制度の周知徹底 66.2%
 - 信頼関係 46.9%
 - 公益通報に関する社会的認識の浸透 46.8%

27



ご静聴ありがとうございました

28

UK whistleblower law and practices:
corporate governance, social responsibility,
and regulatory innovation

Dr Joseph LEE
Lecturer in law, University of Exeter
Canon fellow, University of Tokyo

The Public Interest Disclosure Act (PIDA) 1998

- Received Royal Assent on 2 July 1998
- Came into force in 1999
- It amended the Employment Rights Act 1996 to protect individuals from suffering detriment as a result of having made a 'protected disclosure'.

PIDA and the employment law

- Did the claimant make a protected disclosure?
- If so, was the protected disclosure the cause of the claimant's dismissal, or some other detriment suffered by the claimant?
- S47B of the ERA 96, a worker has a right not to be subjected to a detriment 'on the ground that' a protected disclosure has been made.
- S 103A of the ERA 96, a dismissal is unfair if a protected disclosure was the 'reason or principal reason' for the dismissal.
- Different causation tests for a 'dismissal' claim and a 'detriment' claim.

Duty of confidentiality, public interest, data privacy

- Workers are subject to a legal duty of confidentiality prohibiting the disclosure of certain information obtained during the course of their employment.
- Germany, as the financial and banking powerhouse on the continent, has been resisting the enactment of whistleblower statutes, driven by considerations of 'data privacy' and not wanting WBs to be able to appropriate company documents and give them regulators or the press.

At Common law

- The duty of confidentiality is subject to common law 'public interest' exception.
- The exception prevented an employer from obtaining an injunction against an employee who sought to disclose information about his employer's regulatory failings.
- But it only provides a defence for breach of the duty of confidentiality, but does not protect employees from suffering detriment at work or dismissal.

PIDA

- Protects workers who make 'protected disclosures' from being subjected to detriment by their employers.
- It applies to:
 - Certain categories of person
 - Who disclose the information of certain kind
 - In a certain way

Protected person

- Employees
- Contractors
- Agents
- Trainees
- Civil servants
- Police (The Police Reform Act 2002, received protection in 2004)
- But not the Security service, the Secret Intelligence Service or the Government Communications Headquarters (GCHQ).
- But not job applicants. *Fecitt v NHS Manchester* [2012] ICR 372

Protected Disclosure

- PIDA applies only to 'protected disclosure'
- Defined in S 43A of the Employment Rights Act 1996 as
 - 1) a qualifying disclosure (s 43B) which is made by a worker;
 - 2) in accordance with any of sections 43C- 43H.

Qualifying disclosures

- A QD is 'any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, is made in the public interest and tends to show any of the following:'
 - A criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed;
 - A person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation (including employer's contractual obligations to the employees) to which he is subject; (continues...)

Qualifying disclosures

- a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur;
- the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered;
- the environment has been, is being or is likely to be damaged;
- Information tending to show any matter failing within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed.

Qualifying disclosures

- Excluding
 - Disclosures of information where person making the disclosure commits an offence by making it, or
 - The disclosure is made in breach of legal professional privilege (ie the confidentiality between a lawyer the client, between in-house counsel and the company)
- Must be a disclosure of 'information' not allegation or opinion.

Information vs Allegation and Opinion

- *Geduld v Cavendish Munro Professional Risks management Ltd* [2010] ICR 325, Mrs Justice Slade made the distinction
- In relation to the state of a hospital...
- Information (conveying facts), protected:
 - 'the wards of the hospital have not been cleaned for two weeks and sharps were left lying around'
- Allegation and opinion, unprotected:
 - 'health and safety requirements have not been complied with' is an un protected allegation.
- In practice, allegations frequently disclose information by implication.

Three elements under S 43B(1)

- *Easwaran v St George's University of London*, UKEAT 167/01
 - 1) did the worker disclose information?
 - 2) did he believe the information tended to show one of the relevant categories of wrongdoing?
 - 3) was that belief reasonable?

Reasonable relief

- *Korashi v Abertawe Bro Morgannwg University Local Health Board* [2012] I.R.L.R. 4
- It must be objectively reasonable for the discloser to believe that the information tended to show a relevant failing, taking into account of discloser's personal circumstances eg level of education, experience etc)
- It's an objective test

Reasonable relief

- In *Babula v Waltham Forest College* [2007] ICR 1026, the CA held that provided the tribunal considers that the worker's belief that the relevant wrongdoing has occurred is reasonable, it does not matter that the belief subsequently turns out to be wrong, or even that the facts which the worker believed to be true did not amount in law to the relevant wrongdoing.

Disclosure made in the public interest

- Inserted by the Enterprise and Regulatory Reform Act 2013
- Prior to the amendment, individuals had successfully claimed whistleblowing protection for disclosure about breaches of private contracts (ie their employment contracts, in *Parkins v Sodexho Ltd* [2002] IRLR 109)
- See also the discussion on good faith...

The method of disclosure

- S 43C to S43H
 - Disclosure to the worker's employer;
 - Disclosure to another responsible person, if the worker reasonably believes the information relates to that person's conduct or a matter to which they are responsible eg an agency worker might raise a concern with the organisation hiring him;
 - Disclosure made in the course of obtaining legal advice;
 - Disclosure to a Minister of the Crown if the worker's employer is appointed by enactment eg a worker in an NHS Trust might disclose to the Department of Health
 - Disclosure to prescribed persons, s 43F, ie in aviation industry, the UK Civil Aviation Authority (CAA)

The method of disclosure

- S 43C to S43H
 - Disclosure that meets the conditions of section 43G;
 - Disclosure of an exceptionally serious failure

Disclosure to prescribed persons

- PPs are set out in The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999 SI 1999/1549, responsible for the regulation of various activities
- The audit Commission; The Civil Aviation Authority, Director General of Competition and Markets Authority; the Serious Fraud Office (SFO), the Financial Conduct Authority (FCA), and the Prudential Regulatory Agency (PRA), the Environment Agency, etc.
- Worker must reasonably believe that 1) the information disclosed relates to a matter for which the PP is responsible, and 2) are substantially true.

Disclosure to Members of Parliament (MP)

- The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) (Amendment) Order 2014 SI 2014/596, amended the 1999 order to include Members of Parliament.
- MPs are often well placed to make representations on behalf of the whistleblowers, including to the regulatory agencies of the kind that already feature in the 1999 order.

Making the disclosure to the press

- Covered by S 43G, disclosure in other cases.
- Conditions to be met are:
 - The worker reasonably believes he will be subjected to detriment if he discloses to his employer;
 - Where there is no relevant prescribed person, the worker reasonably believes that evidence will be concealed or destroyed if he discloses to his employer; or
 - The worker has already disclosed substantially the same information to either his employer or a prescribed person

Making the disclosure to the press

- If one of the above applies, the disclosure by the worker may be protected provided all the following conditions are met:
 - He reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true;
 - He does not make the disclosure for the purposes of personal gain; and
 - In all circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure.

Making the disclosure to the press

- *Kay v Northumberland Healthcare NHS Trust* Employment Tribunal case no. 6405617/00, 29 November 2001
- The worker, managing a ward for the elderly, wrote a satirical open letter to the PM for his local paper. When published, Trust have final warning for totally unprofessional and unacceptable conduct.
- Kay won the case, as the disclosure was protected because:
 - 43G balanced with freedom of expression in the Human Rights Act
 - Kay did not know of Trust's Whistleblowing policy;
 - No reasonable expectation of action following earlier concerns; and
 - It was a serious public concern

Making the disclosure to the press

- In addition to the identity of the recipient, when assessing the reasonableness of a disclosure under S 43G, the Tribunal must take account of
 - the seriousness of the relevant failure
 - whether the failure is continuing or likely to occur, and
 - whether the worker had previously attempted to disclose to his employer or a prescribed person and is so how he meant about doing so.

Disclosure made in good faith?

- Until the enactment of the Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, disclosure under s 43G would only be protected if made in good faith.
- Not good faith, if the predominant purpose of making it was for some ulterior motive eg blackmail. (*Street v Derbyshire Unemployed Workers Centre* [2004] EWCA Civ 964)

Disclosure made in good faith?

- In *Street v Derbyshire Unemployed Workers Centre* [2004] EWCA Civ 964, CA decided that 'good faith' means more than that the disclosure is made 'honestly' or 'with honest intention'.
- It concerns with motive.
- Auld LJ 'not in good faith where the dominant or predominant purpose of making it was for some ulterior motive, and not for a public interest purpose'

Disclosure made in good faith?

- Wall LJ, agreeing with Auld LJ, not act in good faith where 'his or her predominant motivation for disclosing information was not directed to remedying the wrongs identified in section 43B, but was an ulterior motive unrelated to the statutory objectives'. Eg antagonism towards the line manager as in *Street* case.

Disclosure made in good faith?

- *Backnak v Emerging Markets Partnership (Europe) Ltd* EAT/0288/05/RN, HHJ Peter Clark upheld a tribunal's decision and stated ' the statutory protection is afforded to those who make disclosures in the public interest; thus where the predominant purpose is the employee's personal interest, ...the disclosure will not be made in good faith'.

Acting in Good faith = Disclosure Made in the Public Interest ?

- If a disclosure is made with the aim of remedying one of the wrongs listed in s 43B, but that remedy is pursued because it is in the claimant's personal interest (for getting the reward), is the disclosure made in good faith?
- A banker, who complains for his low bonus breaching his contract of employment, is seeking to remedy one of the wrongs in s 43B. Is he acting in good faith?

The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013

- Three changes were made
- First, it amended the definition of QD to introduce a public interest test.
- Second, removed the requirement that certain disclosures to be made in good faith
- Third, introduced vicarious liability for employers if a worker is subjected to detriment by a co-worker for making a protected disclosure

The reason for including a Public Interest test?

- The Department for Business, Innovation and Skills (BIS)
 - 'It has come to light through case law that employees are able to blow the whistle about breaches to their own personal work contract, which is not what the legislation (PIDA) was designed for' (DIS review document March 2012)
- Workers used PIDA to bypass the unfair dismissal claims. (*Parkins v Sodexho*)

The reason for including a Public Interest test

- Lawyers encouraged the inclusion of a PIDA claim, even though lacking a genuine public interest, at an employment tribunal
- A Negative effect on businesses

The removal of the good faith test

- A worker who knew of the illegality and reasonably believed that it was in the public interest. He was mal-treated by the boss who legitimately blamed the work for low productivity the day before the blowing of the whistle.
- The judge will have the discretion to reduce a compensation awarded by up to 25% if the disclosure was made in bad faith. (S 18(4), (5) of ERA 2013)

Vicarious liability of employers

- S 19 of the ERA 2013, amending s 47B(1B) of ERA 1996.
- A worker has the right not to be victimised a) by another worker of his employer in the course of that other worker's employment or b) by an agent of his employer with the employer's authority.
- The employer will be held vicariously liable, unless it took all reasonable steps to prevent it.

Post-termination whistleblower

- In *Woodward v Abbey National PLC* [2006] ICR 1436, the CA had held that a post-termination detriment can give rise to a whistleblowing claim, but did not decide if disclosures could be protected only if they were made during the employment.
- In *Onyango v Berkeley Solicitors* [2013] IRLR 338, HHJ Peter Clark held that a disclosure made after employment has terminated can still be a protected disclosure.

Post-termination whistleblower

- Are the confidentiality clauses (gagging clauses) in the termination agreements still operable?
- They may be void (S 43 J of ERA 1996)
- In an interview on 13 March 2013, the Health Secretary stated that the Government would ban the use of gagging clauses in the NHS with immediate effect. The compromise agreements would have to be approved by the Department of Health and the Treasury, and that non would be approved if they contained a clause preventing workers from speaking out about patient care.

Post-termination whistleblower

- Since the clause is void (unenforceable) under s 43J of the ERA 1996, but a sum of money has been paid in support of the compromise agreement, the employers may not be able to recover any damages for breach of contract.

Some statistics

- The Protection of Whistleblowers: A study of the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest, Council of Europe. Stephenson & Levi
- In 1999, 157 cases
- In 2009, 1,761 cases.
- 70% of these claims were settled or withdrawn without any public hearing.
- Of the remaining 30%, less than a quarter (22%) won.

FCA whistleblowing requirement

- Financial Conduct Authority (FCA): UK's financial markets regulator
- Chapter 18 of the Senior Management Arrangements, Systems, and Control sourcebook (SYSC) of the FCA Handbook.
- SYSC 18.2.2 provides guidance on the types of internal procedures that may be appropriate for larger firms as well as smaller firms.

FCA whistleblowing hotline

- Established in 2002
- A 189% increase in calls in the year to June 2012 relative to three years previously.
- Under the current guidance, employees should first report any concerns they have to their own firms, pursuant to the firm's own whistleblowing policy, before making any report to the FCA.
- No financial rewards

The impact of the LIBOR scandal

- Banks' manipulation of the London Interbank Offered Rate (LIBOR)
- Ministers on the Treasury Select Committee called for the FCA to consider the merits of introducing an incentive programme similar to the SEC's Office of Whistleblower.
- Should the FCA provide a written response?

The Serious Fraud Office (SFO)

- Responsible for investigating and prosecuting the most serious and complex frauds occurring in, or affecting, England, Wales and Northern Ireland.
- A confidential hotline was established in 2011.
- Undertaking not to disclose the identity of a whistleblower except on a 'need to know' basis or if a court so orders it.
- According to reports, more than 100 calls received per month.
- No rewards to whistleblowers.

Internal whistleblowing policies under the Bribery Act 2010

- S 7(2) of the Bribery Act 2010
- 'Adequate procedures' for the purpose of s 7(2) is a complete defence to any charge that the company committed the corporate offence of 'failure to prevent bribery'.

EU Market Abuse Regulation

- Article 32(4) of the Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (Market Abuse Regulation)
- 'Member States may provide for financial incentives to persons who offer relevant information about potential infringements of this Regulation[...] and provided that the information is new, and that it results in the imposition of an administrative or criminal sanction, or the taking of another administrative measure, for an infringement of this Regulation'.

UK Civil Aviation Authority

- The CAA is a 'prescribed person' under the Public Interest Disclosure Act 1998 for the purpose of receiving 'protected disclosures' from the civil aviation industry.
- Whistleblowers will be kept informed of progress with their complaints if requested.
- Where it is an employee or ex-employee of an organisation who makes a report, they should have initially contacted the organisation concerned, and where possible, followed the organisation's internal complaints procedure.

UK Civil Aviation Authority

- It is recommended that a telephone discussion or meeting take place. Wherever possible, interviews with whistleblowers should take place on CAA premises with another CAA member of staff present as a witness.

Public Concern at Work (PCaW)

- Established as a charity in 1993
- The independent authority on public interest whistleblowing
- If a worker is concerned about malpractice, wrongdoing or a safety risk at work and is unsure whether to raise this with the prescribed person, he/she may contact the PCaW for advice.

Whistleblower protection v Human rights law

- Article 10 of the European Convention on Human Rights (freedom of expression)
- *Sunday Times (no. 1) v UK*, [1979] ECHR 1
- *Heinisch v Germany*, App. No. 28274/08.Eur.Ct/ H.R. (2001)
- *Steel and Morris v UK*, App. No. 68416/01, Eur.Ct. H.R. (2005)

Data Protection

- Whistleblowing programme involves data collection by the employers
- EU Directive: data collection only necessary to comply with a legal requirement to which the data collecting party is subject and that the employer's agenda is to realise a legitimate interest, which is safeguarded by the data collecting party or the third party.

Data Protection

- The Article 29 Group assumes that a company may have a legitimate interest in processing data by means of a whistleblowing hotline. The interest of the company must outweigh the interest and the fundamental rights of the data subject.
- http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/index_en.htm
- In Germany, under the German Works Constitution Act, the works council must approve the introduction of any rules that directly affect the behaviour of an employee within his/her sphere of work at the company.

Some observations

- Corporate governance and CSR increase the need for corporate compliance
- Companies are responsible for introduction schemes to ensure compliance
- Whistleblower protection forms part of the internal schemes
- Should whistleblowers be an extended arm of the regulators?

Thank you for your attention

Dr Joseph LEE
University of Exeter
Canon fellow, University of Tokyo
j.lee@exeter.ac.uk

企業法律與財經法國際研討會
—以公益通報者保護為中心—

證交法財報不實罪之運用與競合

林志潔 交通大學科技法律研究所

主辦單位：交大科技法律學院籌備處

報告大綱

- 前言
- 證券交易法財報不實犯罪
- 綜合評述
- 法條適用之比較
- 結論

一、前言

1. 資訊公開之重要性
2. 證券交易法財報不實條文

**證券交易法
20條2項**

• 發行人依本法規定申報或公告之財務報告及財務業務文件，其內容不得有虛偽或隱匿之情事。

**證券交易法
171條1項1款**

• 違反第20條2項規定...處3年以上10年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。

**證券交易法
174條1項5款**

• 發行人、公司負責人、董事、監察人、經理、或受託管理業務之人員，因違反前項規定，致生損害於公眾或他人者，處3年以上10年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。

一、前言

3. 公開發行公司之日常營運活動中，每日所產生之財務資料及憑證等多不計數，是否一旦存有不實即成立財務資訊不實之刑事責任，容有疑義。
4. 是否應加入「重大性」要件？

二、證券交易法財報不實犯罪

1. 立法沿革與爭議



- 77.1.12、20條2項立法理由：「第20條第2項，係指發行人應依本法規定申報或公告之財務報告及財務業務文件，其內容不得有虛偽或隱匿之情事。此項規定，旨在維護財務報告之真實性，以保障投資者之利益。」
- 99.1.13、171條1項1款立法理由：「第171條第1項第1款，係指發行人、公司負責人、董事、監察人、經理、或受託管理業務之人員，因違反前項規定，致生損害於公眾或他人者，處3年以上10年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。」
- 立法上探討「重大性」要件之適用，應以損害發生為要件。

二、證券交易法財報不實犯罪

2. 適用疑義與法條構成要件衝突

- 適用疑義：證券交易法171條1項1款、證券交易法174條1項5款、商業會計法71條、刑法215條
- 主觀要件之要求？財務業務文件之範圍？
- 證券交易法二條文之構成要件相似，但刑度卻有不同，應如何加以適用？

三、綜合評述

1. 刑事不法與行政不法
2. 重大性要件
 - 美國法之重大性標準

1999.8.12 美國SEC發布之 「葛萊會計公告」第99號 (SAB 99)		
質性與量化指標： 認定重大性時， 二條具有相同之地位	量化： 例如可買破產性 高於淨利之6%	質性： 例如：該不實陳述了收 益與其他項目的改變， 該不實會造成不淨的交易， 該不實影響了發行人的 於短線的遵守等

2

三、綜合評述

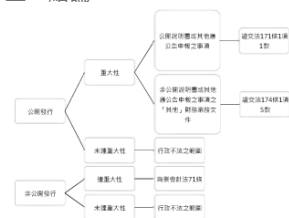
- 我國法：目的性限縮
 - (1)重大性為刑事入罪化之標準
 - (2)主觀要件之提升
- 3. 修法建議
 - 加入「重大性」之要件
 - 劃分二條文之適用範圍

四、法條適用之比較

[illegible]

9

五、結論



五、結論

- 財務資訊不實之刑事責任宜先以「重大性」作為初步過澗之判準。
- 證交法171條1項1款與174條1項5款屬重複立法，在立法修正之前，僅得以法律解釋加以處理。
- 不論是用證券交易法171條1項1款或174條1項5款之規定，應限縮在行為人具有主觀上之故意為限，不得僅以財務資訊具有不實即以罰則相繩。

1

五、結論

- **司法解釋：**
 - 171條1項1款：公開說明書或其他應公告申報之事項
 - 174條1項5款：非屬「公開說明書或其他應公告申報之事項」之其他財務業務文件。
- 我國刑法體系主要改采歐陸法系，惟在證券相關犯罪卻主要參考美國立法例，造成二體系融合時產生規範混亂之情形，實有待立法者對證券犯罪相關規範為通盤檢討及修正改進。

「從資本市場效率假說 (ECMH) 思考證券法上損害賠償的計算」

ECMH and the Calculation of Securities Fraud Damage

林建中
交通大學科技法律研究所 副教授

不同效率觀 Forms of Efficiency

效率指的是甚麼？

- 不同的效率定義
 - Productive
 - Allocative
 - Pareto/Distributional
 - Efficient Market Hypothesis
- Efficient Market? What is that?
 - 主要問題: 證券市場的效率指的是甚麼?
 - 經濟學上的一般效率
 - 資本市場中的效率
 - 傳統見解: Eugene Fama的觀點

Eugene Fama的觀點

- Fama認為最先提市場反應資訊的能力，將市場區分為strong form, semi-strong form, weak form三種效率層次 (Three Forms of Market Efficiency)。
- Strong form所指的是最嚴格的價格反應了所有存在的資訊，包括公開與非公開的資訊 (market prices of securities reflect all available information, whether public or not)。
- Semi-strong form的效率：指的是市場價格已反應關於證券相關的所有公開資訊 (prices reflect all publicly available information)。
- Weak form所指的是證券價格只反應與證券交易過去歷史相關的資訊 (prices only reflect information related to the trading history of securities)。
- 換言之，在Fama觀點的觀點下，假如市場能充分並及時反映存在近期發生的資訊時，該市場就會被稱為「有效率」。此即所謂的市場效率假說(The Efficient Capital Market Hypothesis (ECMH))。
- Eugene F. Fama, *Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work*, 25 J. Fin. 383, 383 (1970); 另詳見William F. Sharpe, et al., *Investments* 52 (6th ed. 1999). For a discussion of what constitutes market efficiency, see Eugene F. Fama, *Efficient Capital Markets*, 46 J. Fin. 1375, 1607 (1991).

From Random Walk to ECMH

- Efficient Capital Market Hypothesis的問題: What does ECMH solve or is aimed to solved?
 - From a classification to a description, and then to a "fact"?

Eugene Fama的觀點

- 批評
 - See e.g., Sanford Grossman & Joseph Stiglitz, *On the Impossibility of Informationally Efficient Markets*, 70 Am. Econ. Rev. 393, 393 (1980)

Alternate Explanation

- From informative arbitrage efficiency to fundamental valuation efficiency
- Can it serve as a clearer guide to show the right direction for regulating securities market?
 - 我們的證券市場是有效率的嗎？
 - 為什麼有效率？
 - 效率是絕對值或相對值？

James Tobin的見解

- 相較於Eugene F. Fama描述的、以市場能多快反應存在的資訊而決定的效率，另外一種關於效率的想法，認為所謂證券市場的效率，在於一個市場產生的價格能多精準地反應未來證券的真實價值（intrinsic or fundamental value），因而假如一個市場對於特定證券所產生的價格，能夠越貼近證券所表徵權利或代表資產（underlying asset）的真實價值，這樣的市場就是更有效率的。

兩組不同效率觀間的連動其實並不清楚

The application

Securities suit

- Elements (using securities fraud as an example, think of misrepresentation or insider trading):
 - 1) Manipulation or Deception (through misrepresentation and/or omission);
 - 2) Materiality;
 - 3) "In Connection With" the purchase or sale of securities; and
 - 4) Scienter.
- Private plaintiffs have the additional burden of establishing
 - 1) Standing - Purchaser/Seller Requirement;
 - 2) Reliance (presumed if there was an omission);
 - 3) Loss Causation; and
 - 4) Damages.

The problem of proving "Reliance"

- Reliance = transaction causation
 - It is not face-to-face transaction
 - Unpractical when plaintiffs are thousands
- It is "presumed" in *Basic* because of "ECMH"

2014/10/12

Amgen

• Amgen Inc. v. Connecticut Retirement Plans & Trust Funds, 133 S. Ct. 1184 (2013)

Halliburton II

• Halliburton Co. v. Erica P. John Fund, Inc., No. 13-317 ("Halliburton II"), decided June 23, 2014.
• <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/13-317>

企業法律與財務犯罪國際研討會
——以公益通報者保護為中心

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援
Applying Forensic Accounting in Cases of Financial Crime



邱筱雯 律師

大尹法律事務所
國立交通大學法律碩士

2014/10/03

1

報告大綱

- 問題意識
- 舞弊之查核
- 鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援
- 制度建議與結論

2

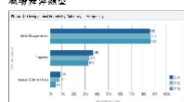
問題意識

- 公司主要籌集資金之來源為投資人及債權人，惟其無法介入公司日常營運活動，故多半僅能藉由公司所公開之財務資訊以做判斷與決策。
- 公司財務資訊不實往往造成大眾對之財務狀況判斷錯誤，亦常可能伴隨公司掏空資產或非常規交易之存在。
- 一旦財務資訊不實之醜聞被揭開，將產生投資人失去信心及市場動盪。
- 財經案件中需要專業的財會知識，探討鑑識會計引入的可能性。

3

舞弊之查核

- 美國證券稽核師協會國家報告
- 美國證券稽核師協會 (ACFE)
- 自2002年起，每二年即由證券稽核師 (CFE) 針對全球舞弊現況進行調查
- 2014年5月最新出版之國家報告
- 美國證券稽核師協會報告
<http://www.acfe.com/etna/docs/2014-report-to-nations.pdf>
- 舞弊類型



以資產侵占所佔比例最高，約佔85.4%，其次為財務資訊不實佔36.8%，而財務資訊不實比例最低，僅有9.0%的條件具有此種行為。

4

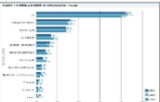
舞弊之查核

- 舞弊案件的經濟損失



財務資訊不實的條件造成的經濟損失最為重大，其次是案件，而資產侵占則一般藉由內控與稽核相對較低，且數量相對較少，累積起來的損失數額亦較低。

- 舞弊舞弊發現途徑

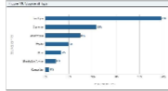


舞弊舞弊發現途徑的調查中，以舞弊 (Tips) 佔最大比例，約42.2%；而藉由管理層查核 (Management Review) 發現者，約佔16.0%；透過公司內部稽核 (Internal Audit) 發現者約佔14.1%；另約6.8%是在偶然不發現 (By accident)，而透過稽核發現者佔有 (External Audit) 約發現舞弊者佔9.0%。

5

舞弊之查核

- 舞弊的來源



以「員工」(Employee) 的舞弊佔最多，2014年國家報告中，證券的舞弊約佔49.0%的條件係由員工舞弊，證券已佔全部舞弊來源之半數，就可知員工舞弊之重要性。此外，由「顧客」(Customer) 舞弊則佔21.6%，是第二大比例的舞弊來源，而由「匿名」(Anonymous) 檢舉者佔14.6%。

- 舞弊者對受害



大多數的舞弊者是第一次被發現，是列為新案 (New Changed or Cautious)，佔86.6%，此與由類似之特色相符。大多數由類似之第一可能損失受害的受害，而類型的舞弊包括是其所受害的第一個受害點。

6

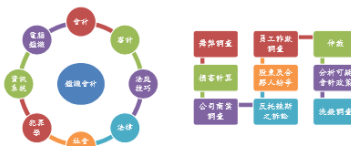
鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

- 組織會計之定義：
 - 以會計相關專業能力為基礎，針對企業或個人可視範圍的不當或不合行為進行調查、分析與報告之獨立性專業工作。如結果有誤，則該專業人員應負法律責任。
 - 根據法律規定所訂定之標準作業，並提供資訊及可判斷造成之有限風險，或進而評估其對財務報表之影響及所涉之法律責任。
- 例題二：試簡述組織會計一詞之意義與功能。（臺灣：漢霖出版公司，第A011。）
- 需要組織會計的原因
 - 1.傳統的財務帳表不足以有效發現尋常時才會去偵測舞弊。
 - 2.會計師對舞弊具有可預見性。
 - 聰明舞弊者，早已熟知會計師所進行查核程序的可能步驟。
- 組織會計的兩大原理：調查性質、獨立性。
- 組織會計之主要特點：客觀性、公正性、非裁判性、嚴格限制制

7

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

- 組織會計需要的技巧
- 組織會計可提供之協助



3

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

- 財務報表審計和鑑識會計之比較

[illegible]

9

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

- 質性訪談訪談目的：
 1. 了解我國財報不實案件在審理、偵查及辯護上之困難
 2. 了解具財會知識的專業人員能夠提供我國財報訴訟何種協助
- 訪談方式：採半結構式訪談
- 受訪者基本資料：

編號	受訪者背景	訪談時間	編號	受訪者背景	訪談時間
P1	重大主觀知悉法官	2013/12/26 14:30-15:26	P4	上市公司財務長	2014/1/29 13:30-14:00
P2	財經雜誌執業 及公積稅務之特約	2014/1/2 12:30-14:00	P5	離任審定人之會計師	2014/2/19 9:00-11:00
P3	財稅初級律師	2014/1/3 18:30-20:00	P6	應聘會計師公會	2014/2/20 10:00-11:00
			P7	曾任審定人之會計系教授	2014/2/25

45

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

- ## • 研究議題

好經不聚寶	富人之過份	萬能會計員	萬能會計 學堂課程概況
• 仙學之淵源 • 滬江仙師與富之迷思	• 可貴之知識 • 永無窮之智慧 • 理財方式 • 富貴病 • 擔任萬能人之幫助 • 和立富萬能師個性 • 和立富之回饋	• 成立目標與宗旨 • 萬能會計制度 • 課程內容	• 學制與學費

1

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

第一部分

財報不實案件之審理、偵查與辯護

財賊不實案件和其他證券犯罪案件不同之處

1. 財經不實案件牽涉較多會計事項 (P1) (P2)

財報不實案件處理中可能碰到的困難

1. 事證偽實和解釋是較大困難 (P2)

2. 財經是基於財會背景設計，和法律認定間
隙、檢、控三方對自身財經專業之滿足方式

- 1.具財經背景的司法事務官和檢察事務官，可協助帳務流程的分析 (P1) (P2)
- 2.金融案件偵辦經驗的累積 (P2)
- 3.財經相關課程及證照制度 (P2)
- 4.以外部資源驗證當事人所提供的財經知識 (P3)

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

第二部分 鑑定人之協助

鑑定人引進之考量

1. 知悉性與專業性：鑑定人不宜僅憑鑑定人協助(P1)
2. 經濟協助人員不足，而向會計師事務所尋求協助(P2)

鑑定人之選任

1. 法院視為最妥當之協助方式而提出(P1)
2. 地方士商協助鑑定人制度(P2)或委託專家制度(P2)
3. 將會計師之鑑定方法作為選任考慮因素(P3)
4. 司法官對會計師鑑定人專業知識之理解程度(P3)
5. 鑑定報告對會計師鑑定人制度或鑑定人制度之理解程度(P3)
6. 會計師事務所之組織下，而法官可選擇其法理(P3)
7. 會計師事務所之組織下，而法官可選擇其法理(P3)
8. 鑑定人與會計師事務所利益衝突之問題(P3)
9. 會計師事務所之組織下，而法官可選擇其法理(P3)
10. 專家鑑定人與會計師事務所利益衝突之問題(P3)

鑑定人對財經案件所能發揮的實質貢獻

1. 協助判斷會計師事務所與會計師事務所之貢獻(P4)
2. 協助判斷會計師事務所、專家、會計師事務所(P4)

13

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

第二部分 鑑定人之協助

鑑識會計師承辦案件時的考量因素

1. 鑑定人與會計師事務所(P4)
2. 鑑定人與會計師事務所(P4)
3. 專家鑑定人與會計師事務所(P4)

鑑定人與專家諮詢之實質貢獻

1. 會計師事務所、會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 會計師事務所、會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 會計師事務所、會計師事務所與會計師事務所(P4)
4. 會計師事務所、會計師事務所與會計師事務所(P4)

與專家諮詢的聯絡性

1. 各領域專家的地位(P4)
2. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
4. 會計師事務所與會計師事務所(P4)

14

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

第二部分 鑑定人之協助

鑑定人之選任

1. 專家、會計師、會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
4. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
5. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
6. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
7. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
8. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
9. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
10. 會計師事務所與會計師事務所(P4)

對現行會計制度之貢獻

1. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4)

對會計師事務所可能存有主觀判斷之處

1. 可能以會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
4. 會計師事務所與會計師事務所(P4)

15

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

第三部分 鑑識會計委員會

鑑識會計委員會之成立緣起與設立目標

1. 目的：會計師事務所與會計師事務所(P4)

鑑識會計委員會對現行會計制度之貢獻

1. 會計師事務所、會計師事務所與會計師事務所(P4)

鑑識會計實務指引

1. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 會計師事務所與會計師事務所(P4)

鑑識會計師承辦案件時的考量因素

1. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
4. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
5. 會計師事務所與會計師事務所(P4)

16

鑑識會計在財經犯罪案件之訴訟支援

第四部分 鑑識會計的學術發展

1. 因為會計師事務所與會計師事務所(P4)
2. 會計師事務所與會計師事務所(P4)
3. 會計師事務所與會計師事務所(P4)

17

制度建議與結論

一、鑑識會計訴訟支援制度建議

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| 1. 鑑定人之選任，由法院指定或由會計師事務所指定。 | 4. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) |
| 2. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) | 5. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) |
| 3. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) | 6. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) |
| 4. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) | 7. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) |
| 5. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) | 8. 鑑定人與會計師事務所與會計師事務所(P4) |

18

制度建議與結論

二、結論

1. 資訊揭露制度對於市場相當重要，守門人應確實盡其責任。
2. 企業應啟動自我調查機制，管理層及審計委員會應制定反舞弊計畫，並設置組織內部之吹哨制度，以鼓勵舞弊之即早發現。
3. 鑑於會計之市場需求逐漸提高，應針對相關議題有完整之討論及建立相關之制度，以利實務運作。

19



敬請與會來賓指教
s851462@hotmail.com

20

吹哨者(內部告發人)之司法救濟： 日本與台灣之民事救濟法理的發展比較

林良榮
政大法学院助理教授
北海道大學法學博士

台灣近年告發事件

- 「新海瓦斯林字文事件」(2007)
- 「陽信商銀陳政峰事件」(2008)
- 「國家實驗研究院太空中心蕭秋棟事件」(2008)
- 「華航公司甘國秀事件」(2009)
- 台北市殯葬管理處林耀輝事件(2012)
- 「年代公司穆光中、盛奇玉事件」(2009)
- 中環公司曾建煥事件(2012)

我國勞工之企業揭弊之勞資爭議訴訟事件

- 匯豐銀行解僱案(台北地方法院100重勞訴14號，台灣高等法院100重勞上43號民事判決)
- 年代新聞解僱案(士林地方法院98年度勞訴字第79號，臺灣高等法院99年度勞上易字第114號民事判決)
- 新海瓦斯解僱案(台灣高等法院97年度勞上訴第44號)
- 陽信商銀人頭黨員解僱案(士林地方法院97年度勞訴字第51號)
- 華航公司(調職)解僱案(台北地院98年度重勞訴字第14號)
- 中環公司解僱案(臺灣桃園地方法院99年度重勞訴字第5號、臺灣高等法院100年度重勞上字第14號、最高法院101年度台上字第428號)
- 台北市殯葬管理處調職案(臺北地方法院99年度勞訴字第214號，臺灣高等法院100年度勞上字第42號，最高法院101年度台上字第1546號民事判決，廢棄發回臺灣高等法院。)

新海瓦斯解僱案

(一) 事實概要
林字文原為新海瓦斯公司勞工，並擔任該公司產業工會常務理事。因工會爭取領受過勞費遭工會，因而於96年4月2日，與全體工會理事聯名向該公司請願，並召開記者會。
林字文在記者會上提及「這些瓦斯用戶在申請...因為它是個濫占事業所主權的...，我雖然已申請不可，則開進樓宇的一個險，取得一個所謂的不義之財，那當然我們要求給付賠償金...，如果該險獲利...，屋主在濫占這樣一個企業利益的情況下，我們認為它應該回歸於公眾...，記者會現場並有標語張貼「拒絕濫占不義之財」、「管線補助費歸公」等。
新海瓦斯公司認為林字文有違反工作規則，且情節重大之情形，於4月27日召開人事會議予以解僱。
林字文為此提起確認僱傭關係存在暨給付工資之訴訟，經濟部能源局於8月9日曾暫行調解，並請補助費(在本案補助費)之收取，因本案已經人事會議計算之成本範圍，為避免重複收費之爭議，暫不向用戶強制收取...」。
第一審，台灣板橋地方法院，以97年度勞訴字第14號民事判決，判決林字文勝訴，並判令新海瓦斯公司，應給付工資。第二審，台灣高等法院，以97年度勞上字第44號民事判決，改判新海瓦斯公司勝訴，並判令林字文，應給付工資。第三審，最高法院，以98年度台上字第1042號民事判決，維持原判。

新海瓦斯解僱案

(二) 判決理由

一審判決，法官係以雇主解僱時未表明理由，認定解僱不合法。但實質上未就勞工之言論是否有違反工作規則情節重大之情形作判斷。
二審判決，法官認為雇主解僱無須表明理由。另就勞工之言論，認為對收取管線補助費之行為若認為不妥之處，應先循內部之管道與雇主理性討論，尋得對各方最有利之平衡點。但勞工卻因爭取領取獎金未果，而舉行記者會，並於接受記者訪問時，抑壓依法得收取之管線補助費為不義之財，致使媒體大幅報導，對雇主產生負面之評價，且造成雇主與消費客戶彼此間關係之緊張，亦影響雇主之正常經營與運作。故勞工之行為顯然已違反勞工之忠誠義務。又上開經濟部能源局函示是在雇主終止勞動契約後所發出，故尚不得以兩造勞動契約已終止後發生之新事實，回溯認定勞工之言論係屬正當。是以堪認勞工違反工作規則，且情節重大，雇主依勞動基準法第12條第1項第4款規定終止與勞工間之勞動契約，為有理由。

三審判決，認上訴不合法，駁回上訴。

陽信商銀人頭黨員案

(一) 事實概要
陽信商銀勞工陳政峰，民國97年6月1日申請登記陽信商業產業工會成立，並擔任系爭工會負責人即常務理事。
陳政峰隨即於6月26日經被動罷工，由原任總務工作政調員工作，7月，陳政峰在96年之考績考核被評為丙等。
97年9月13日，陳政峰向陽信商銀工會，「要求員工加入民進黨成為人頭黨員，否則會對員工不利，以及工作權黨員員工，被迫參加投票」、「指控陽信負責人、民進黨中常委陳勝宏與立委謝安夫聯手，動用銀行員工成為民進黨人頭黨員」、「要求員工加入民進黨成為人頭黨員，否則會對員工不利...因為很多人都不想投票，但是資方用行政資源去逼迫你」。
陽信商銀因而於9月24日，以陳政峰「在媒體對於本行負責人及其家屬散佈重大侮辱之言論，嚴重影響本行形象，並造成本行財務及信譽損害，前揭行為嚴重違反本行各項規章制度及雙方勞動契約之約定，因而依勞動基準法第12條第2款及第4款，以及依工作規則第10條第1項第4款規定，自9月25日起終止勞動契約。陳政峰為此提起確認僱傭關係存在暨給付工資之訴訟，判決陳政峰勝訴。
98年10月16日台灣士林地方法院97年度勞訴字第51號民事判決，判決陳政峰勝訴。

陽信商銀人頭黨員案

(二) 判決理由

判決理由認定：「雖無足認定招募證人加入民進黨並指示投票者為被告負責人陳勝宏或其配偶薛凌本人，亦難認於招募入黨時被告之主管曾明示以解僱或受懲處等言詞要脅。然審酌企業經營之上下指揮監督管理之關係，及勞工於雇主企業組織內，有服從雇主權威並有接受懲戒或制裁之人格從屬性，以及於經濟上對雇主之依賴、從屬性，併參以陳勝宏曾任民進黨職，而薛凌曾任民進黨籍立法委員乙職各節，則原告認招募員工成為人頭黨員者乃被告之法定代理人及配偶運用被告銀行行政資源、以工作權強制員工所為，進而於接受訪談時作出有關被告員工為人頭黨員之陳述，洵非無據，亦難認有何侮辱被告負責人及其家屬、各級主管或其他同事之惡意。」

華航公司案

(一) 事實概要

甘國秀原為華航公司機師，因為在華航飛機飛行前安全檢查有瑕疵，包括機翼出現腐蝕冒泡、6公分的螺絲掉落到引擎進氣口，機身蓋板出現鏽蝕等情形，予以記過，拍照存證，並認其行為完全是依民航局核准之管理規則辦理。

甘國秀因公司內部高階人員為要求航班準點而受到言詞抑壓因而對其等提出刑事妨害名譽之告訴，華航公司為此內部召開調查委員會，針對甘國秀對公司人員提出刑事告訴一事決議以基於公司管理、飛安考量，暫時調整其任務配合刑事案件之調查，並將其飛行任務改為辦公室任務，且須比照地勤員工刷卡上下班，仍依其飛航組員原有工資給付。

甘國秀拒絕到任新職，華航公司遂以其有連續曠職三日之情形，依勞動基準法第12條第1項第6款，將其解僱。

甘國秀同時以上開會議違法及短付薪資為由，依勞動基準法第14條第1項第5、6款終止契約，並提起給付工資違章之訴訟。台灣台北地方法院於99年1月6日，以98年度重勞訴字第14號民事判決，判決華航公司勝訴。

華航公司案

(二) 判決理由

法官認為，依雇主之航務手冊等，機師任務包括辦公室任務，而此等手冊具有工作規則性質；且勞工與維修部門人員就各該維修標準確實在認知上之不同，且當事人提出刑事告訴，告訴內容亦與維修業務有關，基於其營運管理上之必要，自需避免勞工因執行飛航任務繼續與維修部門人員發生更多歧異甚至爭執；又因勞工飛航地點在國外，為使其能配合上開告訴案件之刑事偵查，因對於審查會議決議，暫時變動勞工之飛航任務，取消原已排定之飛行班表，應認是基於經營管理上之必要。

因此，雇主因勞工未到任新職而有連續曠職三日之情形，予以解僱，為有理由。

中環公司解僱案

(一) 事實概要

曾達鴻自88年8月2日起受僱於中環公司，並擔任機組組長職務，曾達鴻於99年1月27日曾發電子郵件予中環公司之總經理二廠廠長，並將副本寄送其他員工共計34人，其自行寄發郵件之目的主要在於爭執該公司「本訴懲處相關規定」之適用對象是否包含當值，該系爭電子郵件之內容主要包含：在工作作業程序對於廠長之指責等語。

中環公司則以：曾達鴻指責廠長等當值當班人員，係屬資科參職廠長辦公室內重大侮辱排擠直屬主管之行為，亦已嚴重污蔑中環公司商譽之經營管理權限，情節嚴重，故中環公司於99年2月10日，以上開行為違反勞動契約第14條之規定，解僱了曾達鴻。該公司員工薪資契約約之約定676年，終止兩週間解僱後約。

曾達鴻則以：其所寄發之系爭電子郵件中，僅係就公司內部管理予以揚發及評論，並未涉及公司內部排擠而致對公司以外之人影響，其目的應為改善公司管理營運，而該郵件內容亦未涉及任何重大侮辱之事實等，曾達鴻基於此提出確認僱傭關係存在暨給付工資之訴訟。

本件第一審臺灣桃園地方法院99年度重勞訴字第5號民事判決，判決勞工曾達鴻勝訴，第二審臺灣高等法院100年度重勞上字第14號民事判決，維持原判，第三審最高法院101年度台上字第428號民事裁定，維持原判。

中環公司解僱案

(二) 判決理由

一審判決：「據被告舉證電子郵件中之部分陳述，如前揭『今年1/22日才爆發100多萬，目前受失業影響到家的二名外（指光華廠）』等語，被告等並未清楚陳述，亦難認其有公然侮辱或誹謗被告公司之意。依前未審勞動基準法第12條第1項第6款規定中關於大辱之程度及情節未審規定，勞工有違反勞動契約或工作規則，情節重大之程度，則被告以原告行為違反工作規則第53條第1項第8款、第14款規定，而依勞動基準法第12條第1項第2款、第4款之規定，先行預告終止而通知之，於法即有未合，是原告主張兩週間勞動契約仍屬有效，僱傭關係存在，應予維持。」

二審判決：「前上訴人（即勞工）寄發系爭電子郵件之用意，係為表達一客觀責任應屬清楚，有公於公，該系爭郵件則有部分係因連續兩週而有所不滿，於前次上訴時，係為公於公，而非私利，且係因上訴人對被告公司，自應認其主觀具有公然侮辱或誹謗被告公司之故意，更遑論有何挑撥同事間形成對立之情事。復以被告上訴人寄發該電子郵件之對象，係根據其公司內部員工，可見其不欲擴大事端，造成公司形象受損，亦難認其對公司員工之忠誠義務。」

三審判決：最高法院裁定駁回上訴。

我國勞工內部告發之特徵：
法院對於內部告發之違法性認定標準

- ▶ 1. 告發行為為實施程序上之正當性有無
- ▶ 2. 告發行為為告發內容上之正當性有無
- ▶ 3. 對於企業(雇主) 是否有構成「對雇主之重大侮辱」
- ▶ 4. 告發行為是否違反「勞工之忠誠義務」
- ▶ 5. 雇主懲戒處分之程序上之正當性
- ▶ 6. 與雇主其他不法行為並存之告發懲戒處分等

1. 告發行為於實施程序上之正當性有無

「新海瓦斯解雇案」：

- ▶ 法院認為「被上訴人(勞工)對於上訴人收取管線補助費之行為若是認為有不妥之處，早可循內部之管道，與上訴人理性討論，尋得對上訴人、上訴人員工及消費客戶間最有利之平衡點。」
- ▶ 但被上訴人卻於召開記者會，致使媒體大幅報導上訴人收取之管線費為不義之財，對上訴人公司產生負面之評價，且造成上訴人與消費客戶彼此間關係之緊張，亦影響上訴人公司之正常經營與運作。

2. 告發行為於告發內容上之正當性有無

此一判斷要素乃判斷告發行為之正當性有無的重要考量，分別就下列標準為判斷：

- (1) 告發內容是否屬實-----**告發行為之核心判斷基準**
- (2) 是否屬於公司內部機密
- (3) 告發行為是否涉及「公益」

(1) 告發內容是否屬實

- 「中環公司解雇案」：
- 法院主張「本件原告所寄發之多封電子郵件雖有少部分內容與事實不符，惟大部分所述之內容均有事實，其用詞雖或有不當，然與捏造、虛構之情形尚有不同」，而判決本案雇主之解雇行為無效。
- 勞工所告發內容雖屬實或部分屬實，但若有實施程序上之不正當性，例如未先與雇主協商而逕自對外告發(如新海瓦斯解雇案)，或對雇主義動仍不聽從之告發行為(如年代新聞解雇案)，勞工內部告發行為仍屬違法。
- 小結：法院依「告發內容是否屬實」來認定勞工告發行為之違法性上，法院就不同「個案」所為之認定有相當的差異；法院於「陽信商銀解雇案」中對於告發事實之認定乃採取相對寬鬆之立場。

(2) 是否屬於公司內部機密

• 匯豐銀行解雇案：

- 法院認為「即使無查詢權限者，亦得因採購部門同仁之告知而知悉該採購價格」，主張該採購價格並非公司內部之機密，難認原告之行為有因違反公司資訊保護政策而構成違反公司工作規則。

(3) 告發內容是否具有「公益」

• 中環公司解雇案：

- 法院認為，勞工寄發系爭電子郵件之用意係為公益，而非私利，且非出於惡意杜撰、虛構事實，自難認其主觀具有公然侮辱蘇大慶或其他主管之意圖，更遑論有何挑撥同事間形成對立之情事。復以被上訴人寄送電子郵件之對象，僅侷限於公司內部員工，可見其不欲擴大事端造成公司形象受損，亦無違其對公司應負之忠誠義務。

3. 對於企業(雇主) 是否構成對雇主之重大侮辱

- (1) 年代新聞解雇案：法院認為勞工對被告有低落之評價，復以嚴重貶低被告及被告不知名主管人格之不雅、侮辱性用語為文，其侮辱行為嚴重影響勞動契約繼續存在的可能性，屬於勞基法第12條第1項第2款所稱之「重大侮辱」。
- (2) 陽信商銀解雇案：法院承認，原告勞工認為招募員工成為人頭黨員者乃被告之法定代理人及配偶運用被告銀行行政資源、以工作權強制員工所為，「進而於接受訪談時作出有關被告員工為人頭黨員之陳述」，洵非無據，亦難認有侮辱之惡意。

- (3)中環公司解雇案：法院認為原告所發電子郵件，讓其有向同仁澄清傳聞與說明整個告訴過程之機會，不構成公然侮辱或誹謗。
- 小結：何謂「重大侮辱」？→內容真實性與告發手段？
- 「年代案」、「中環案」與「陽信商銀解雇」比較

4.告發行為是否違反「勞工之忠誠義務」

- (1)「新海瓦斯解雇案」：法院認為該勞工告發之行為已違反忠誠義務，破壞與上訴人間之信賴關係，導致其與上訴人間之勞雇關係受到干擾，無法期待繼續維持勞雇關係；
- (2)「中環公司解雇案」：法院則認為告發之勞工「寄送電子郵件之對象，僅侷限於公司内部員工，可見其不欲擴大事端，造成公司形象受損，亦無違其對公司應負之忠誠義務。」

5.雇主懲戒處分之程序上的正當性

- 解僱最後手段性原則之判斷
- (1)「陽信商銀解雇案」：法院主張雇主「在極密集之時間內以僱僱理由對申訴人施以調職、解僱行為，且工作能力表現亦難有客觀依據」，未達解僱最後手段性原則。
- (2)「年代新聞解雇案」：法院認為雇主就員工所為與事實不盡相符之陳述，「要求原告澄清，並就員工未予答覆即聲稱以不雅、侮辱性言詞發表多篇文章之不當舉止，予以記過懲戒，尚未逾雇主懲戒權之範圍，亦堪認被告並未輕易以『解雇』之終極手段，對原告恣意懲戒。」
- 小結：法院在二案中並未同樣地要求雇主應遵守解僱最後手段性原則，兩者認定之標準難謂有一致見解。

6.與雇主其他不法行為並存之告發懲戒處分等

- 勞工因告發行為而受懲戒解雇乃同時該當雇主之「不當勞動行為」或「就業歧視」
- 「陽信商銀解雇案」：法院認為「評議本件原告於調動申訴人職務及終止申訴人勞動契約之過程，存有混合以往工會會員身分歧視動機與行為，及對申訴人為不利對待等理由，評議就業歧視成立，.....並無違誤。」

中環公司解雇案之啟示

- 法院似較傾向於重視勞工一方之行為是否違反法令或勞動契約上之義務，例如有無構成「對雇主重大侮辱」、有無違反勞工忠誠義務，以及實施告發行為之方式有無正當性等，卻嚴重地忽略了勞工為告發行為之動機與目的，尤其是與「公益」目的之有無以及其內容、性質等與告發手段之間的關聯性判斷。
- 但法院就該告發行為之目的判斷上，明確主張「勞工寄發多爭電子郵件之用意，其出發點係為公益，而非私利」，而使我國勞工基於公益之告發行為而受雇主不利益待遇之法律救濟出現了一道微弱曙光。

日本--- 告發事件史

- 七〇年代：爭議行為、工會活動
↓
「日本計算機事件」「日野自動車事件」「大鵬藥品工業事件」
- 九〇年代：勞動者個人
↓
「醫療法人思誠會事件」「千代田生命事件」「いずみ市民生協事件」「首都高速公園事件」「吉田病院事件」「群英學園事件」「日本經濟新聞事件」「トナリ運輸事件」

公益通報者保護法立法前
---不利益待遇禁止

- **勞動基準法第104條**：如企業有違反勞動基準法或相關命令之事實者，勞工得向行政機關或勞動基準監督官131進行申訴（同法第1項），且雇主不得以此申訴為由解僱勞工或為其他不利益待遇（同法第2項）
- **勞動安全衛生法第97條**：於企業有違反本法或基於本法之命令規定之情事時，勞工得將該事實向都道府縣勞動局長、勞動基準監督署長或勞動基準監督官進行申訴以尋求改正的適當措施（同法第1項），且雇主不得以此申訴為由解僱勞工或為其他不利益待遇（同法第2項）。

公益通報者保護法立法前
---不利益待遇禁止

- 工資支付確保法第14條、
- 勞動派遣法第49條之3、
- 家內勞動法第32條、
- 船員法第112條第1項、船員災害防止法第64條、
- 港灣勞動法第44條、
- 鉾山保安法第38條、
- 塵肺法第43條之2、
- 工會法（勞動組合法）第7條第4款

公益通報者保護法立法前
----內部告發義務

- 內部告發義務之相關法規範：
- 兒童虐待防止法（兒童虐待防止法）第6條第1項，當其發現了有人正處於急迫危險之虐待時，其有將該等情事通報有關當局之通報義務137；
- 刑事訴訟法第239條第2項規定公務員之告發義務

公益通報者保護法立法前
----獎勵內部告發

- 獎勵內部告發之相關法規範：
- 有刑事訴訟法第239條第1項、
- 獨占禁止法第45條、
- 消費生活用製品安全法第93條、
- 家庭用品品質表示法第10條

公益通報者保護法立法前
-----正當告發行為之保護

- 解雇權濫用法理：
- 明文化
- ----2003年增訂勞動基準法第18條之2，
- ----2008年施行之勞動契約法（第16條）

「解雇權濫用」

解雇處分之正當性判斷基準：
包括企業的公共性、告發之情事對於企業的重要性、告發的手段與相當性、告發的對象與傳達方式、事件的真實性與取得相關資料的方式以及告發的價值性等

公益通報者保護法立法前
----內部告發之爭點與訴訟類型

- 主要可分為以下二類：
- 一、違反誠實義務或保密義務，而構成勞動契約義務規範之違背或該當工作規則中所定懲戒事由時，被雇主予以解雇或其他不利的懲戒處分
- 重要判例：「首都高速公路公園事件」(東京地判1997/5/22)、「宮崎信用金庫事件」(宮崎地判2000/9/25)、「トナミ運輸事件」(富山地判2005/2/23)、「群英學園事件」(前橋地判2000/4/28)等。

公益通報者保護法立法前
----內部告發之爭點與訴訟類型

二、侵害雇主之名譽權或營業秘密等，而該當民事責任時，被雇主提起「侵權行為損害賠償訴訟」等。

重要判例：「千代田生命保險事件」(東京地判1999/2/15)、「ちゃんねる書き込み事件」(東京地判2002/9/2)、「群英學園事件」(前橋地判2000/1/13)等。

內部告發行為之正當性判斷

勞工負有勞動契約的附隨義務：
忠誠義務與秘密保持義務

↓

具有正當性之內部告發行為，應免除其違反忠實義務或秘密保持義務等之責任。

↓

何謂「正當性」之內部告發行為？

何謂具有「正當性」之告發行為？
----學說見解

一，具有之公益性或公共性優先於企業之私益；重要之判例如「首都高速公路公園事件」(東京地判1997/5/22)。

二，具有對企業之有利性或有用性，重要之判例如「宮崎信用金庫事件」(福岡高宮崎支判2002/7/2)。

三，告發勞工之人格權及表現自由；

四，勞工職業倫理之回復及維持之權利。

何謂具有「正當性」之告發行為？
----法院判斷

- 一、告發事實之真實性或真實相當性、
- 二、告發內容與目的之公益性或正當性、
- 三、告發方法手段與程序之相當性、
- 四、告發行為之有益性或有用性

日本----著名實務判例

「日本計算器事件」 工會幹部因公害告發之工會活動而遭雇主解僱之爭議事件  法院承認該公害之事實存在並認為該告發行為是屬「正當之工會活動」，雇主應負有「忍受之義務」而判定該解僱係屬違法行為。

「トナミ運輸事件」 該企業之勞工向公正取引委員會(類似我國之公平交易委員會)告發公司違反競爭法(卡特爾行為)而遭雇主長達26年的不利益待遇之爭議事件  法院亦認為勞工告發的內容「明顯地具有公益性」，判定雇主對勞工之不利益待遇乃屬不法行為(下續)

トナミ運輸公司事件

- 法院表示：「...縱令(員工)有必要先善盡內部改正之努力,然公司對之(不法情事)加以矯正的可能性極為渺茫時,從而據以認定有關該員工未先為充分內部努力即逕行外部告發之行為,並非無理而不可謂不相當。綜上考量肯認本件內部告發顯屬值得保護之正當行為」。

公益通報者保護法之概要介紹

- 1.適用對象之「勞動者」「事業單位(事業者)」「告發主體與企業
- 2.公益通報的行為事實/告發內容
- 3.公益通報的對象/向誰告發
- 4.公益通報者的救濟/權益保護

告發主體(勞工)與企業

- 「勞動者」——與日本勞基法第九條所稱之「勞動者」相同,除了企業之正式員工外,包括部份工時勞工、臨時工以及派遣勞工、或者是外觀上雖屬承攬或委任契約,惟實質上仍在事業單位之指揮監督下提供勞務之勞工。學者認為該匿名之通報亦應給予保護。除此,政府部門之公務員亦屬保護對象。
- 「事業單位」——係指與勞動者有一定之勞務提供關係的企業,不問是否為盈利之事業單位。亦不問企業規模之大小。

告發內容

- 第三條規定：與「個人的生命、身體的保護,消費者利益的維護,環境的保全,公平競爭的確保,以及其他有關國民的身體、生命、財產的利益保護」有關而於法律上規定之犯罪行為事實或者是與犯罪行為有關而違反法令之事實。

得為告發內容之相關法令

- 區分為八種類別之法令。
- (1)與個人生命財產身體健康相關的刑事法規、以及基於組織犯罪之預防或對犯罪之抑制的指令
 - (2)與食品衛生安全相關的食品衛生法、農畜法、消費生活有關食品安全法、建築基準法等
 - (3)與危險物的安全確保相關的消防法、火災預防法、農林漁業法等
 - (4)與勞工時在居住相關的個人生命、身體保護之勞工安全衛生法、礦山法、職業災害補償法等
 - (5)與消費者利益保護相關的金融商品交易法、銀行法、住宅借入金等相關交易法等
 - (6)與環境保全相關之大氣汚染防止法
 - (7)與市場公平競爭相關之公平交易法(私的獨占禁止與公平交易法)、轉售價格支付限制防止法等
 - (8)與消費者生命、身體、財產有關之個人資訊保護法、勞動基準法、工會法、厚俸年金保險法、福利法等。
- 有關各種稅法與關稅政治資金相關的法令則不屬保護之範圍。

向誰告發

第二條(第一項)規定,公益通報的對象可分為

- (1)事業單位內部
- (2)行政機關,
- (3)事業單位以外之外部組織三種。

告發要件----1

- 第一種情形(事業內部告發)，保護的要件僅為「不正目的」的排除，容許告發人因誤信而為之告發。
- 第二種情形(行政機關告發)時，除了「不正目的排除」以外，還包括「內容係屬真實」，如非真實者應有相當的理由與證據可證明告發人確屬因誤信而為告發」。

告發要件----2

第三種情形(事業單位以外之外部組織)而為告發時，除了具備前者之要件(「不正目的排除」與「內容真實」)以外，還必須符合以下所列其中之一的要件(第三條第三項)：

- ①如果向事業單位內部或行政機關為告發之行為，為告發之勞工有可能會遭受雇主之解僱或其他不利益之待遇；
- ②如果向事業內部單位為公益通報，有可能發生告發事實的證據運受到消滅、偽造或變造之情形，例如事業單位本身既涉違反法令之行為；
- ③工作所在之單位曾無正當理由地要求勞工不得向事業單位內部或行政機關為告發之行為；
- ④經由書面(包括電子郵件等)的告發，經過二十日之後事業單位內部並未向告發人表示將展開調查之通知，或是事業單位內部在無正當理由的情況下不進行調查；
- ⑤個人的生命或身體已遭受危害，或者是有足夠的理由相信有發生危害的急迫性危險存在；

救濟/權益保護

- 雇主因勞工之公益告發而為之解雇屬無效(第三條)，
- 如有同上述理由而為「勞動派遣契約的解除」者亦屬無效(第四條)。
- 規範雇主不得因勞工之告發行為而為不利益之待遇，如減薪或降調等。

2006年法施行後日本法院判決案例

- 骨髓移植推進財團事件：
- 東京地判平成21(2009)年6月12日
- オリンパス事件：
- 東京地判平成22(2010)年1月15日
- 東京高判平成23(2011)年8月31日
- 田中千代學園事件：
- 東京地判平成23(2011)年1月28日

骨髓移植推進財團事件：

(一)事實概要

本件乃有關性騷擾行為之內部告發事件。

原告X任職於Y公司但任總務部經理；Y是從事骨髓移植仲介業之公司。2005年4月，X向公司的理事長(董事長)提出檢舉報告書，指陳公司的常務理事Z有騷擾性騷擾的行為。但X於2005年10月被解除總務部經理，並被調職為參事。

此事件之X，得到該公司所屬義工團體的支援，因此，該義工團體要求厚生勞動省對Z施以懲戒，並且表示不排除周知媒體。隨後，10月14、17日的每日新聞乃報導「骨髓銀行疑雲」之事件。

因上述報導，Y公司進行相關調查，調查結果認定Z無性騷擾行為；但認為X的行為造成公司營運發生重大障礙，因此對X實施懲戒解雇。X不服而向法院提起訴訟救濟。

骨髓移植推進財團事件：

(二)判決理由：

法院認為，身為總務經理的X，其所負之「誠信義務」應包括內部通報之義務在內。

該懲戒解雇事由不具正當性；屬於解雇權濫用，該解雇行為無效。同時，Y公司應負有對X賠償50萬圓之責任。

オリンパス事件：

(一)事實概要：
OLYMPUS公司員工濱田正晴，將自己公司欲藉由「挖角其他公司技術人員」之方式取得被挖角公司之營業秘密等之有關可能違反不正競爭防止法的不法情事，依循公司的內部通報規程進行內部通報。但爾後濱田正晴因此遭到人事異動(調職)，其因不服而向法院起訴請求確認公司之人事異動命令無效以及基於侵權行為(喪失升等之機會利益、人格權侵害等)之損害賠償。[東京高裁平成23.8.31判決](2012年)

オリンパス事件：

一審法院，以該人事異動命令並未對勞工帶來過苛之不利等為由，認定雇主調職命令並無權利濫用情事，從而判決勞工敗訴。
二審法院則認為該人事異動命令欠缺業務上必要性，且主要係出於個人情緒性、制裁性之行為，**應構成雇主調職命令權之濫用，判決勞工勝訴。**
■值得注意的是，(一、二審)法院認為，勞工之通報內容並不該當公益通報者保護法所定通報對象事實，通報勞工即無從依據公益通報者保護法獲得保護。

田中千代學園事件

一審法院認為，本件職員並不具有相當理由足以相信通報對象事實正在發生或即將發生，且其進行外部告發之對象單位亦不該當可得認為向其通報該通報對象事實為對防止通報事實之發生或損害之擴大係屬必要者，從而無法適用公益通報者保護法第三條之規定受到保護。
特別說明的是，法院認為該職員所通報之週刊記者並不會針對該通報內容作調查，所以認定本件之外部通報對象(週刊記者)並不該當「可得防止通報事實發生或被害擴大之對象」。

「公益通報者保護法」之檢討

- ➡ 該法與過去已形成之法理的關係似未有釐清
- ➡ 「公益」目的的設定過於限縮
- ➡ 行使告發行為的正當性要件過於嚴格
- ➡ 對行使告發行為勞工的救濟規定過於薄弱

- 感謝您的聆聽
- 歡迎批評指教

我國資本市場吹哨機制之芻議
——美國法之經驗與對我國之啟示

交大研法所
陳俊元助理教授

大綱

- ◆ 緒論
- ◆ 美國之吹哨者規範體系
- ◆ Sarbanes-Oxley Act
- ◆ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act
- ◆ The Whistleblower Improvement Act
- ◆ 正反辯論與問題
- ◆ 我國法制與草案之評析
- ◆ 對我國法之建議—代結論

緒論——研究動機與架構

- 吹哨者法制與美國法
- 美國相關法規之變革與經驗
- 以資本市場為限

美國之吹哨者規範體系

- 分散式之立法
 - 最早源於1863年之不正請求法（The False Claim Act），以防止對政府之不正當請求
 - 現吹哨之機制散見於個別法規
 - 但平台或管轄重疊（特別是一般勞工之吹哨），以利於吹哨與申訴之提出
 - 各法規之差異，大致上在於提出之時間、時效、救濟方式與補償方法...等等之差異。

美國之吹哨者規範體系

對象或領域	主要法規
聯邦政府員工	吹哨者保護強化法 Whistleblower Protection Enhancement Act
一般勞工	勞工部之吹哨者保護計畫 Department of Labor's Occupational Safety and Health Administration (OSHA) Office of the Whistleblower Protection Program (OWPP)
軍事	軍事吹哨者保護法 The Military Whistleblower Protection Act
稅法	Internal Revenue Service (IRS) The Relief and Health Care Act of 2006
證券市場消費者、投資人	Sarbanes-Oxley Act Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act The Whistleblower Improvement Act

美國之吹哨者規範體系

States with the Law
States without the Law

Sarbanes-Oxley Act

- 本法第306條為吹哨者規範體系之基礎條文
- 在受保護之吹哨主體方面，勞工、承包商、轉包商、代理人等均屬之，其概念不以該處雇傭契約之勞工為限
- 通報事由方面，必須涉及違反郵件詐欺、電信詐欺、銀行詐欺、證券詐欺、任何證管會之規則，或任何防止對股東詐欺之聯邦法規
- 無獎勵機制
- 報復之救濟
 - 吹哨者對於報復行為之救濟，可向勞工部提出申訴
 - 嚴格責任
 - 回復原狀、賠償、刑事處罰

7

問題與爭議

- 20天之短程序多未能實現
- 舉證困難
- OSHA之人力與專業不足
- 仲裁條款優先
- 其他：
 - 消滅時效過短、補償範圍與非金錢補償、吹哨主體與受理單位之歧義...

8

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

- ◆ 強制之獎勵
 - 因揭弊所取得金額之10-30%
 - 先透過公司內部管道舉發並非獲得獎勵之要件
 - 但如使用則會成為考績獎勵之事由
- ◆ 擴大反報復條款
 - 擴張通報者之範圍
 - 延長請求時效
 - 沙賓法案原為90天內

9

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

◆ Harvey Pitt (former Chairman of the SEC)

- "this provision threatens to undermine corporate governance, internal compliance and the confidence of public investors in our heavily-regulated capital markets."



10

問題與爭議

- ◆ 內部通報之形式化
 - 在雙層通報結構下，員工可選擇直接向SEC通報，如此又可享受更高的保護，將導致內部通報之形式化
- ◆ 獎勵部分
 - 最低獎勵通常比薪水高出甚多，導致員工動於舉報，增加企業內部成本
 - 誘發獎賞，反失去吹哨機制之本旨
 - 誘發惡意舉發，更過度增加證管會之負荷

11

The Whistleblower Improvement Act

- 政治角力與遊說
- Michael Grimm
 - "For decades, companies have maintained effective internal reporting mechanisms to help them stop criminal activity early with the help of tips from anonymous whistleblowers. The overreaching provisions in Dodd-Frank make these internal programs obsolete, open the floodgates of claims to an already overburdened SEC, and delay action on escalating crimes within a company. The Whistleblower Improvement Act corrects these provisions in Dodd-Frank that have the potential to cause more harm than good."
 - "Dodd-Frank undermines these internal compliance programs by incentivizing whistleblowers to go directly to the SEC."



12

The Whistleblower Improvement Act

- 強制內部申報
 - 原則需先經內部申報
 - 例外
- 取消最低獎勵比例
 - 取消過去10%之最低獎勵比例，由證管會裁量決定
- 對員工自己亦有責任事項之舉發

13

The Whistleblower Improvement Act

- 通知
 - 證管會在採取措施前，必須就舉報事項通知雇主，以便其進行調查與補救措施
 - 如雇主以善意回應並採取適當之改正措施，將被視為雇主自行之通報
 - 在不超過30天內，如證管會依據認為此通知將有害調查進行與證據蒐集，則不在此限

14

問題與爭議

- Improvement?
 - 對吹哨機制之鬆減而非促進
- 給被舉發之公司有更多時間湮滅證據、粉飾太平
- 毀滅吹哨者舉報之動機
 - 在欠缺最低獎勵之情形下，更無動機冒失去工作與面對訴訟之風險進行舉發

15

實證研究

- Ethic Resource Center, Inside the Mind of a Whistleblower
 - "Employees are more likely to go outside the company to report if the overall culture or the ethics of their top managers or supervisors is perceived to be weak."
 - 揭弊者未必不會考慮內部機制
 - 只有24%的受訪者會直接使用外部通報機制
 - 在使用外部通報者中，其中84%已經使用過公司內部的機制
 - 金錢非揭弊者之主要考量
 - 只有很少部分的受訪者係基於錢財而通報

16

我國現行法規評述

- 勞動法規
- 證券市場不法案件檢舉獎勵辦法
- 期貨市場不法案件檢舉獎勵辦法
- 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例第2條第7款
- 證人保護法第2條

17

我國現行法規評述

- 期貨市場不法案件檢舉獎勵辦法第5條
 - 檢舉案經下列情形之一者，由本公司視個案情節輕重，酌發新臺幣三百萬元以下獎金：
 - 一、經法院有罪判決確定者。
 - 二、檢舉案移送人員經事實檢察處或地方法院檢察處分案偵查或起訴者。
 - 三、經主管機關依期貨交易法第一百零九條第一項第一款處分或為其他處分確定者。
 - 四、經本公司依交易資訊使用管理辦法停止提供交易資訊或停止交易資訊使用契約者。
 - 五、經本公司依業務規則第一百二十八條至第一百三十一條規定暫停交易或暫停結算交割業務或停止交易或停止市場使用契約或停止結算交割業務或停止結算交割契約者。

18

我國現行法規評述

- 六、經本公司為前二款以外之其他處置者。
- 同一檢舉案併受有罪判決、主管機關處分或本公司處置者，本公司發給獎金之數額，合計最高不逾新臺幣三百萬元。
- 數人共同具名檢舉者，其獎金由全體檢舉人平均分配；數人先後檢舉同一事由，其獎金發給最先提供具體事證者，但檢舉在後者提供之事證資料，對於本公司之處置、主管機關或檢察官之處分，或法院有罪判決有重要幫助者，亦得經本公司評議後給予獎金。

19

我國現行法規評述

- 金融控股公司治理實務守則第9條之1
 - 金融控股公司稽核人員及遵守法令主管，對於內部控制重大缺失或違法違規情事所提之通報應不為管理層覆核，轉報該金融控股公司重大損失後，再應立即通報主管機關。
- 證券投資信託事業證券投資顧問事業公司治理實務守則第3條第6項
- 保險業公司治理實務守則第3條第6項
- 票券金融公司治理實務守則第9條之1
- 期貨業公司治理實務守則第3條第6項
- 銀行業公司治理實務守則第9條之1
- 證券商公司治理實務守則第3條第6項

20

我國立法草案評述

- 揭弊者保護法草案
 - 針對公部門員工針對公益之通報
 - 未觸及私部門、公司內部先行程序之問題

21

我國立法草案評述

- 院總第336號委員提案第16067號（丁守中等委員提案）
 - 為維護社會公共利益，有效遏止與懲處政府機關、公司、商業之內部違法情事，並保護違法行為揭露人之權益，特制訂本法。本法未規定者，依貪污治罪條例、毒品防制條例、組織犯罪條例、證人保護法、公平交易法及其他有關法律之規定。
 - 本法所稱商業，係指以營利為目的，以獨資或合夥方式經營之事業。
 - 本法所稱公司、商業之內部違法情事，請負責人犯下列各款之一者：
 - 一、證券交易法第七條之罰則。
 - 二、食品衛生管理法第九條之罰則。
 - 三、水污防治法第六條之罰則。
 - 四、其他足以損害社會公共利益而情節重大之罰則。

22

我國立法草案評述

- 院總第336號委員提案第16067號（丁守中等委員提案）
 - 揭露人所為之違法行為揭露符合本法之規定者，除有獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第二條及依其他法令規定領取獎金之情形外，應依本法規定給予檢舉獎金。前項檢舉獎金發給之權限，由保護委員會定之。揭露人同時有兩人以上時，視為共同揭露人。

23

我國立法草案評述

- 院總第336號委員提案第14645號（謝國樑等委員提案）
 - 對揭弊人之保護及獎勵，以政府部門或其人員有不法或妨礙公共利益之事實，且未經發覺者為限
 - 獎金
 - 就其弊端所涉及之不法行為，最高給予5%之獎勵，並以一千萬元為上限
 - 似為概括型之立法
 - 未觸及公司內部先行程序之問題

24

對我國法之建議

- 基本定位
 - 分散式或單一式？
 - 行為類型、法益、背景多有所差異，難以統一化
- 循序漸進或一步到位？
 - 立法共識之取得
 - 先求有再求好？
 - 資本市場之吹哨機制單獨規範之實益

25

對我國法之建議

- 通報程序
 - 內部通報？
 - 台灣九成以上為中小企業，強制內部通報先行，是否妥適？
 - 公開發行公司
 - 匿名與熱線
 - 匿名與內部通報之衝突
 - 適當成本
 - 通知之要件？
 - 同前所述，對中小企業先行通知，是否必要？
 - 公開發行公司

26

對我國法之建議

- 獎勵
 - 資金來源
 - 概念之澄清
 - 處罰與獎金
 - 上限與下限
 - 誘因之確保
 - 主管機關之數量
 - 主管機關
 - 法務部、勞動部、金管會

27

對我國法之建議

Thank you!

28

私部門公益吹哨者之研究 - 以保密義務為中心

*Study on Public Whistleblower in the Private sector
- focusing on the duty of confidentiality.*

交通大學科技法律研究所
陳曉 研究生

Outline

- 前言 - 研究動機、研究範圍
- 私部門公益吹哨者之介紹
- 勞工吹哨困境 - 以保密義務為中心
 - 倫理困境
 - 勞工保密義務與吹哨行為之衝突
- 我國實務現況
- 解決機制
 - 構成要件阻礙解釋
 - 超法規阻卻違法事由實踐化
 - 英國法借鏡
- 小結

前言 - 研究動機

To some, whistleblowers are heroes; to others villains; but, to virtually no one are they inconsequential.



Olympus 事件事件



華航現安事件



年代新聞消費災民事件

前言 - 研究動機

- 私部門所經營適括的領域遍及環境保護、藥物食品、衛生、交通、金融、通訊、製造等，直接或間接與人民之生命、身體、健康、財產等權益息息相關

- 私部門內部犯行往往具有隱蔽性、長期性、結構性與專業性

- 現代社會經濟與政治互動頻繁，許多公部門之貪腐肇因便是始於私部門基於不法利益之牟取、所進行之關說賄賂所致

- 相較於公部門，私部門之弊端揭發往往帶來企業商譽、經濟上之損失，且缺乏公務員身分之保障，面臨之經濟壓力與雇主報復之風險亦顯較公部門內部吹哨者高。

前言 - 研究範圍

- 私部門公益吹哨者 (Whistleblowers) :

「吹哨者」、「弊端揭發者」、「揭弊者」、「通報者」

- Near & Miceli, 1985, p.4

"The disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action"

- Black's Law Dictionary

「向政府或司法機關陳報企業雇主違法錯誤行為的受僱人」

- 我國學者 (郭大維)

「察覺組織內部不法情事之人，主動舉發該不法行為，其如察覺發現有罪案發生時會吹哨子的動作，以引起同樣及公眾之注意，提醒社會大眾此處發生危險。」

前言 - 研究範圍

◆私部門公益吹哨者

- 屬勞動基準法第二條第一款之勞工，符合下列類型之一者：

1. 勞工與其直接受僱單位
2. 派遣勞工與其所提供勞務之單位
3. 屬前兩款之勞工，因原受僱單位與第三人之承攬契約，與其從事業務之第三人單位。

- 雖非前項之勞工，私人機構之受僱人、承攬人、委任人、其他有償或無償提供勞務之人或預備提供勞務之人。

保密義務

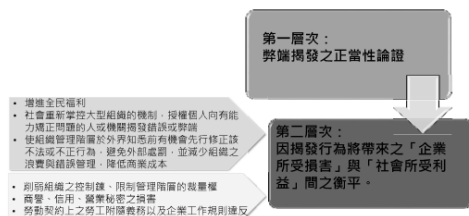
- **事先約定受僱人有保密義務：**受僱人的保密即成為其給付義務之一部份，若受僱人故意或過失洩漏營業秘密，即構成違約而應負債務不履行之損害賠償責任，雇主可依據其約定而享有終止僱傭契約的權利。
- **在當事人未約定保密義務：**受僱人依誠信原則仍負有保密之義務（勞動基準法第12條第1項第5款後段之規定：「故意洩漏雇主技術上、營業上之秘密，致雇主受有損害者」，「雇主得不經預告終止(勞動)契約」可觀察之。至於當事人間是否有保密義務的約定，並非所問。由此可見立法者有意在當事人未約定的情形，亦將保密義務當成受僱人應遵守的給付義務。

保密義務與公益吹哨之衝突

保密義務？

- 當組織或同儕有違反法律、對生命或財產安全造成損害或危害之行為時，忠實義務是否仍應被堅守，而致使損害發生或擴大？
- 此種勞工與雇主間基於信賴基礎所維持之契約關係，因此而衍伸之絕對的保密義務是否反將流於對雇主之愚忠的表現？
- 當吹哨者揭發不法行為的同時，若有可能因而揭露雇主之秘密，進而有被起訴違反保密義務相關規定之訴訟風險，此時雇主的秘密保護與吹哨者之弊端揭發二者間應如何權衡？

勞工吹哨困境 - 以保密義務為中心



保密義務與公益吹哨之衝突

- 刑法第316條：「醫師、藥師、藥商、助產士、心理師、宗教師、律師、辯護人、公證人、會計師或其業務上佐理人，或曾任此等職務之人，無故洩漏因業務知悉或持有之他人秘密者，處一年以下有期徒刑、拘役或五萬元以下罰金。」
- 刑法第317條：「依法令或契約有保守因業務知悉或持有工商秘密之義務，而無故洩漏之者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。」

保密義務與公益吹哨之衝突

一、我國實務

目前查無私部門吹哨者因揭弊而違反保密義務並被控以洩密罪之有罪判決

◆可能原因：

- ✓ 雇主多僅以民事訴訟向員工求償
- ✓ 檢察官對於該案件是否達起訴門檻從嚴認定或是多為緩起訴
- ✓ 我國尚未有完善的揭弊保護法規，私部門揭弊情形較少

保密義務與公益吹哨之衝突

刑事責任	
構成要件	秘密
阻卻違法事由	◆ 依法令之行為阻卻違法事由？ 刑事訴訟法第241條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」，法務部函釋第8條：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發，應指該公務員身分及留存交易紀錄等情事，依應向法務部調查局申報；依前項規定有申報者，免除其業務上應保守秘密之義務。」；
	◆ 正當防衛？ 現在之侵害？ 侵害僑建公司內部倫理守則、民事責任？ 防衛意思？
	◆ 緊急避難？ 緊急？
	◆ 義務衝突？ 同時有不相調的數個義務存在？ 履行一方的義務除侵害他方義務外別無他法？

衝突解決機制

一、構成要件之限縮解釋

- 刑法第316條規定：「醫師、藥師、藥商、助產士、心理師、宗教師、律師、辯護人、公證人、會計師或其業務上佐理人，或曾任此等職務之人，無故洩漏因業務知悉或持有之他人秘密者，處一年以下有期徒刑、拘役或五萬元以下罰金。」。
- 不法資訊是否可視為刑法316條之「秘密」？



倘若不區分類型，直接將所有不法資訊視為洩密罪所稱之秘密，則將使私部門組織更肆無忌憚從事不法行為，而於事跡敗露時，以刑法等規定對於公益吹哨人提起告訴，反而使公益吹哨者須承擔訴訟風險，降低揭弊意願。

衝突解決機制

一、構成要件之限縮解釋

(一) 因公益揭弊而洩露之秘密是否屬於刑法316條洩密罪之秘密？

- ◆事實上之秘密性：
1. 事實之非公開性
 2. 秘密意思
 3. 秘密利益性

主觀說

- 本人之意思

客觀說

- 排除本人意思
- 客觀上恆久可以公認為應加保守之秘密

衝突解決機制

一、構成要件之限縮解釋

(一) 因公益揭弊而洩露之秘密是否屬於刑法316條洩密罪之秘密？



衝突解決機制

一、構成要件之限縮解釋

(一) 因公益揭弊而洩露之秘密是否屬於洩密罪之秘密？

與「公益」有關之不法資訊	說明
私人機構違反法律之行為，	不包括 • 單純涉及私人法律關係者 • 所據稱之法律為規範私人關係或涉於私德而與公益無涉者
私人機構違反保護生命、身體、健康、環境、或其他保護公眾之法律之虞之行為，	針對危害生命、身體、健康、環境等保護公眾之法律之違反，宜將保護時點提前，
私人機構其他不合業務常規、而情節重大，致嚴重危害公眾安全之行為，	違反此諸行為準則，而嚴重危害公共安全者，雖未違反法律，亦應受非難並改正，

衝突解決機制

一、構成要件之限縮解釋

- 刑法第317條規定：「依法令或契約有守因業務知悉或持有工商秘密之義務，而無故洩漏之者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。」。

• 不法資訊是否可視為刑法317條之「工商秘密」？

- 工商秘密:工業或商業上之發明或經營計劃具有不公開之性質者如工業上之製造秘密、專利品之製造方法、商業之營運計畫、企業之資產負債情況及客戶名錄等，就工商營運利益如屬不能公開之資料，均屬本罪所應加以保護之工商秘密。

衝突解決機制

• 二、超法規阻卻違法事由之類型化

(二) 因公益揭弊而洩露秘密是否屬於「無故揭露」？

無故洩露之判斷要素			
揭露資訊之合理性	揭弊者之身分特殊職業者？	揭弊方式內部通報或外部通報？	機密資訊之證據基礎 訴訟程序之進展、急迫性、犯行之預防

衝突解決機制

• 二、超法規阻卻違法事由類型化

(二) 因公益揭弊而洩露秘密是否屬於「無故揭露」？

揭發資訊程度之合理性

1. 吹哨者所揭露之不法機密資訊，事後以客觀一般人之角度觀察，得以完全不涉及與完整該揭露無關之其餘機密資料。
2. 吹哨者揭露該不法資訊的同時，是否得以完全避免揭露與之無關的其餘機密資料仍有爭議。



衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

2. 違反保密義務之抗辯理由在習慣法上的發展
- 具備正當地揭露理由可以做為否定保密義務之基礎

被訴違反保密義務時的抗辯：

- 法律強制課予當事人揭露資訊義務
- 權利人明示或默示得同意而揭露
- 基於保障公共利益之目的所為揭露

衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

2. 違反保密義務之抗辯理由在習慣法上的發展

採取較為限縮之認定者：

Beloff v. Pressdram Ltd.[1973] 1 ALL ER 241案：

Ungoed-Thomas J：法律所承認的公共利益僅限於有關國家安全、違反法律、詐欺與其他嚴重威脅國家或是人民（包含藥物危險）的不法行為。

British Steel Corporation v. Granada Television Ltd.[1981] AC 1096(HL)案：

原告受僱人對於電視公司所揭露之資訊僅涉及企業管理不當即政府干預該公司之罷工事件等事實，尚未達不法行為之程度，故被告不得以公共利益為理由，拒絕返還被揭露之文件及洩露洩漏該文件之勞工。

衝突解決機制

三、英國法借鏡

1. 英國習慣法上勞工對雇主之保密義務

• 勞動契約明示

- 勞動契約**未有明示約定**：勞工應善意、忠實地為勞務給付，以致在契約關係存續期間，勞工就工作所得之雇主資訊有保密義務
- 勞動契約**終止後**：除非勞工利用、複製或揭露在職期間取得之資訊以致或得他人沒有之優勢，否則其只有隱含的（Implied）不使用或揭露類似營業秘密之高度機密性資訊的義務。

衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

2. 違反保密義務之抗辯理由在習慣法上的發展
- 司法所認定之公共利益範圍將會影響抗辯的成敗，但實務上未有一致之看法。

採取較為限縮之認定者：

- **Gartside v. Outram (1856) 3 Jur NS 39案**：只限於犯罪(crime)或詐欺(or fraud)或具有詐欺意圖等不法行為才為不得要求保密之資訊。

Lord Denning M.R.：不得要求保密之資訊包括已發生即幕幕中的犯罪、詐欺、不當行為，而且必須是基於保障公共利益才可使揭露行為正當化。除此之外，揭露的對象必須是對該資訊之取得有利益者，例如向警察告發犯罪事實即屬正當。

衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

2. 違反保密義務之抗辯理由在習慣法上的發展

採取較為廣泛之認定者：

英國上訴法院：

得否以公共利益為抗辯必須就個案事實決定，法院無意限制對於犯罪、詐欺、不當行為之揭露，這些只是用來對抗原告主張的例示性理由。

英國最高法院A-G v. Guardian Newspapers (No.2) HL 13-Oct-1988：

Lord Griffiths在本案中重申，若當事人主張保密義務存在的權力會導致不當行為被隱蔽，則法院通常會拒絕支持此種權利之行使。

「審理此類案件通常涉及平衡基於道德所要求的忠誠及公平對待所衍生的保密義務，與為促進公共利益而有必要揭發機密資料兩種相衝突之法益。若原告能夠證明資訊的機密性、他方有保密義務，及揭露該資訊會造成損害，被告則必須能夠證明有更重要的公共利益需要保障，致能取代原告要求保護其機密資訊的權利。」

衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

2. 違反保密義務之抗辯理由在習慣法上的發展

- 英國法院擴大可以使機密資訊被揭發而不虞負擔相關責任之資訊範圍
- 揭弊者仍應舉證其揭發行為確實是為促進公共利益而為之。
- 保密義務的基礎在於當事人間之信賴關係，維持信賴關係的穩定與公共利益有關，同樣的揭發行為亦以保護公共利益而取得正當性。
- 以對公眾構成危害作為揭發的理由時，必須就相互衝突的公共利益予以衡量，以至於危害的嚴重程度及揭露內容的範圍皆攸關揭發行為正當性的判斷。

衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

3. 習慣法上不得要求保密之機密資訊



衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

• PIDA制定後：

• *Ladon v. ALM Medical Services Ltd* [2002] I.C.R. 1444

1. A disclosure of information only qualifies for protection if, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, it tends to show one or more things specified in [section 43B\(a\) to \(f\)](#)
2. The disclosure must be made in accordance with the provisions of [sections 43C to 43H](#)
3. Disclosure by a worker "in other cases" may be also protected under [section 43G](#)
4. In such "other cases" one or more of the conditions set out in [section 43G\(2\)](#) must also be met.
5. There is also a requirement that, in all the circumstances of the case, it is reasonable for the worker to make the disclosure. [Section 43G\(3\)](#) sets out the factors to which regard must be had, in particular, in determining whether it is reasonable for the worker to make the disclosure

衝突解決機制

• 三、英國法借鏡

Patient/Practitioner relationship

• GMC (General Medical Council) guidance on confidentiality

"Confidentiality is central to trust between doctors and patients,But appropriate information sharing is essential to the efficient provision of safe, effective care, both for the individual patient and for the wider community of patients."

• You can disclose personal information if:

- (a) it is required by law
- (b) the patient consents – either implicitly for the sake of their own care or expressly for other purposes
- (c) it is justified in the public interest.

結論：

◆我國目前法制問題與未來走向：

1. 訂立專法
2. 各行業倫理規範增訂公益揭弊相關規則
3. 將來修訂公司治理實務準則時，增訂內部通報機制之相關建構原則，以供企業參考。

◆勞工保密義務之爭議：

保密義務之界線劃定-揭密行為之正當性

訂立專法，明訂公益範圍

專法訂立前，參考英國作法，以實務判決累積相關判例，建立保護標準



附件十五英國移地研究報告

出國考察報告—英國倫敦

服務機關：國立交通大學

姓名職稱：陳俊元助理教授

派赴國家：英國倫敦

參與會議：2014 European Compliance and Ethics Institutes

出國期間：103年5月18日至21日

(一)目的

本次出訪主要目的，在於參與 2014 European Compliance and Ethics Institutes 之研討會。本會由公司遵循與倫理協會(Society of Corporate Compliance and Ethics, SCCE)所主辦，提供了有關公司治理、法令遵循、企業倫理等之講座與討論，有助於蒐集此類對我國甚為重要之議題資料。其中有數場論及通報者保護之問題，又大會專題演講邀請 Michael Woodford 就吹哨議題進行演講—其為日本知名企業 Olympus 之吹哨人，曾受全個各大媒體報導，並受金融時報譽為「年度最勇敢企業人士」(Boldest Business Person of the Year)。故應能對本研究計畫提供甚為寶貴之資料。會議期間，除取得關於通報者法制與學理之資料外，參與之聽眾達兩百多人，多為各國之法務、律師、經理人、會計師、風險管理師等，個人曾利用會議期間與講者及聽眾等交換意見，成果豐碩。大致上與會者均同意台灣如欲引進通報者制度，良好之熱線規劃以及文化問題，應為主要值得留意之處。綜上，本次會議探討之主題包涵：

- New Mandate, New Mindset: Making a Successful Transition into a Compliance & Ethics Career (What Lawyers, In-House Counsel, and Other in Transition Need to Know)
- Big Changes in China: What Do They Mean for Compliance Programmes?
- Exposed: Blowing the Whistle on Olympus

- The Myth of the Rogue Employee: Conversations with Boards and C-Suites
- Third-Party Compliance in Europe: Chances and Challenges
- Building a Compliance and Ethics Programme from the Ground Up: India Edition
- Congratulations! So You're a Compliance Officer...Now What?
- Cyber Risk & Security
- The Importance of Culture to Compliance and Ethics Programmes
- Global (Mis)Communication: Identifying, Avoiding and Explaining Compliance Issues Around the World

(二) 議程與會議過程

本次會議之議程與主題如下。與本次研究計畫主題相關之資訊與心得，將於後文中一併陳述。

SUNDAY 18 MAY / PRE-CONFERENCE

9:00–12:00 CONCURRENT SESSIONS (INCLUDES 15-MINUTE BREAK)	P1 Compliance 101 – Debbie Troklus, Managing Director, Aegis Compliance & Ethics Center; Sheryl Vacca, Senior Vice President/Chief Compliance & Audit Officer, University of California		P2 EU Data Privacy Concerns for Multinationals Outsourcing Services – Monica Salgado, Advogada registered at the Portuguese Ordem dos Advogados, Registered European Lawyer with the SRA, Speechly Bircham LLP; Janine Regan, Solicitor, Speechly Bircham LLP
12:00–13:30	Lunch		
13:30–16:30 CONCURRENT SESSIONS (INCLUDES 15-MINUTE BREAK)	P3 New Mandate, New Mindset: Making a Successful Transition into a Compliance & Ethics Career (What Lawyers, In-House Counsel, and Others in Transition Need to Know) – Donna Boehme, Principal, Compliance Strategists; Joseph Murphy, Author, <i>501 Ideas for Your Compliance & Ethics Program</i> , Senior Advisor, Compliance Strategists; Robert Bond, Head of Information Law and CSR, Speechly Bircham LLP	P4 Investigations Workshop – Douglas R. Vreeland, Legal Counsel Global Ethics, Dell Inc.; Sophie Marlange, Legal Director EMEA, Employment and Ethics, Dell Inc; Michael W. Johnson, CEO, Clear Law Institute	P5 Ethics or Else: A Primer on Organizational Ethics – Art Weiss, Chief Compliance & Ethics Officer, TAMKO Building Products; Marjorie W. Doyle, Marjorie Doyle & Associates; Jane L. Mitchell, Director, JL&M
16:30–18:00	Welcome Reception		

MONDAY 19 MAY / CONFERENCE

8:00 – 9:00	Breakfast	
9:00 – 10:00	General Session 1: Big Changes in China: What Do They Mean for Compliance Programmes? – Philippa Foster Back, OBE, Director, Institute of Business Ethics (moderator); Robert Amaee, Partner, Covington & Burling LLP, Former Head of Anti-Corruption & Head of Proceeds of Crime, UK Serious Fraud Office; Gareth Tipton, Director of Compliance & COO, BT Group-Legal, Governance & Compliance; Neville Tiffen, Principal, Neville Tiffen & Associates	
10:00 – 11:00	General Session 2: Exposed: Blowing the Whistle on Olympus –Michael Woodford, Former Global CEO of Olympus and whistleblower	
11:00 – 11:30	Networking Break	
11:30 – 12:30	101 The Myth of the Rogue Employee: Conversations with Boards and C-Suites – Sally March, Director, Drummond March & Co; Donna Boehme, Principal, Compliance Strategists	102 Third-Party Compliance in Europe: Chances and Challenges – Christina Moeller, Senior Director Ethics & Compliance, Bertelsmann SE & Co KGaA
12:30 – 13:30	Lunch (provided)	
13:30 – 14:30	201 Corporate Monitors: Trends in Usage in Europe – John Hanson, Executive Director, Artifice Forensic Financial Services, LLC; Bart M. Schwartz, Chairman & CEO, Guidepost Solutions LLC; Lord David L. Gold, David Gold & Associates LLP; Sam Eastwood, Partner, Solicitor, Norton Rose Fulbright LLP	202 Are Your Vendors Meeting YOUR Compliance Requirements? – Janet K. Himmelreich, CCEP, CCEP-I, Head, Client Compliance Services, BT Global Services; Steve J. Kilmister, CCEP-I, Operations & Assurance Director, BT Global Services
14:30 – 15:00	Networking Break	
15:00 – 16:00 CONCURRENT SESSIONS	301 Compliance and Human Trafficking – Thomas A. Firestone, Senior Counsel, Baker, McKenzie	302 Compliance Transaction Monitoring – Scott Lane, Executive Chairman, The Red Flag Group
16:00 – 16:15	Networking Break	
16:15 – 17:15 CONCURRENT SESSIONS	401 Congratulations! So You're a Compliance Officer... Now What? – Peter Massey-Cook, Director, Compliance Compass Ltd.	402 Creating and Sustaining a Viable Ethics Ambassador Community: Inspiration & Perspiration – Ruth N. Steinholtz, Values Based Business Ethics Advisor, AretéWork LLP
17:15 – 18:30	Networking Reception	

TUESDAY 20 MAY

8:00–9:00	Breakfast (provided)	
9:00–10:00	General Session 3: Cyber Risk & Security – Ciaran Martin, Director General for Government and Industry Cyber Security, GCHQ	
10:00–11:00	General Session 4: The Importance of Culture to Compliance and Ethics Programmes – Adam Turteltaub, Vice President, Membership Development, Society of Corporate Compliance & Ethics (moderator); Sally March, Director, Drummond March & Co; Jane L. Mitchell, Director, JLM; Simon Webley, Research Director, Institute of Business Ethics	
11:00–11:30	Networking Break	
11:30–12:30 CONCURRENT SESSIONS	501 Global (Mis)Communication: Identifying, Avoiding and Explaining Compliance Issues Around the World – Kristy Grant Hart, Chief Compliance Officer, United International Pictures; Lisa Beth Lentini, Vice President, Global Compliance, Carlson Wagonlit Travel	502 Anti-bribery Update and Challenges of a Global Anti-bribery Programme – Claire Halligon, EMEA Compliance Sr Legal Counsel, NetApp; Maurits Star Busmann, Director Legal EMEA–Corporate & Compliance, NetApp
12:30–13:30	Lunch (provided)	
13:30–14:30 CONCURRENT SESSIONS	601 Ethics and Compliance in Europe: An Insider's Practical Guide to What Works – Murray Grainger, Managing Director, Impact on Integrity, former Head of Ethics and Compliance Programme Office at Airbus; Fernando Dyer, Consultant, former Director of Corporate Compliance at JT International S.A.	602 Lifting the Lid on Compliance Training: Key Findings from our Major Study Exploring the Hopes, Expectations and Realities of Current Compliance Learning Practices – Paula Davis, Director, Compliance Programme Operations, EMEA, SAI Global
14:30–14:45	Networking Break	
14:45–15:45 CONCURRENT SESSIONS	701 Sanctions: Why Russia Breaks the Mould – Ross Denton, Partner, Baker & McKenzie LLP	702 Implementing a Successful Hotline across Europe – Dominic M. Hall, Associate Director, Ethics and Compliance, Coca-Cola Enterprises; Maaïke Burger, Associate Director Ethics & Compliance, Coca-Cola Enterprises

WEDNESDAY 21 MAY

8:30–10:30	W1 Achieving Anti-Bribery Compliance through Effective Risk-Based Due Diligence –Alexandra Wrage, President, TRACE International, Inc.; Claire Halligon, EMEA Compliance Sr Legal Counsel, NetApp
10:30–10:45	Networking Break
10:45–12:00	W2 A Compliance Culture: What, Why & How to Measure It? – Heather Loewenthal, Previously Chief Compliance Officer, ING Group; Bill Dee, Director, Compliance and Complaints Advisory Services
13:30–16:00	Certified Compliance & Ethics International (CCEP-I) Exam (optional)

(三)心得

1. Exposed: Blowing the Whistle on Olympus

在 Michael Woodford 之主題演講：「Exposed: Blowing the Whistle on Olympus」中，分享了身為在大型企業中擔任通報者之經驗。Michael Woodford 為日本近年少見之非日裔之總裁，其所任職之 Olympus 為日本甚為知名歷史悠久之製造影視器材之公司。Michael Woodford 擔任總裁後，發現公司內部關於併購之帳目有所疑義，遂向董事會提出檢舉。然而，公司並未給予正式回應，卻先其解僱，之後 Michael Woodford 即與公司進入訴訟。

在演講中，Michael Woodford 以個人經驗說明了通報者法制的不足之處，重點之一在於文化問題。日本社會甚為保守、重視忠誠，故吹哨行為會在企業內部面臨極大壓力。這使得通報者多不願進行舉發，即使進行舉發後而法制看似有所保障，但即使經過不當解僱後在其他公司也甚難謀得職位。又公司進行歧視、騷擾、實質逼退等方式眾多，而救濟程序又曠日廢時，在救濟完成前員工往往已經失去實質維持相等工作條

件之機會。故即使日本與英國法制對於通報者有相當之規範，但在實務上之保護是否足夠，仍有問題。

2. Big Changes in China: What Do They Mean for Compliance Programmes?

此主題座談由數位知名於公司監控與治理之專家與會，包涵 Philippa Foster Back (OBE Director, Institute of Business Ethics), Robert Amaee (Partner, Covington & Burling LLP, Former Head of Anti-Corruption & Head of Proceeds of Crime, UK Serious Fraud Office), Gareth Tipton (Director of Compliance & COO, BT Group-Legal, Governance & Compliance), Neville Tiffen (Principal, Neville Tiffen & Associates) 等等。其中論述到通報者之機制，對於公司監控甚為重要。且公司應有匿名之吹哨熱線，並應確保之秘密性以及避免員工被報復。

3. Compliance Transaction Monitoring

The Red Flag Group 之主席 Scott Lane 發表了關於 “Compliance Transaction Monitoring” 之演講。其中論述到委託外部機構，進行吹哨事項之分析、整理與回報。The Red Flag Group (<https://www.redflaggroup.com/>) 本即為長於公司監控、舉報熱線規劃之公司。Scott Lane 認為可借重外部專業公司，進行吹哨事項之整理與篩選，如此不但可以保護通報者之身份，亦能篩選惡意濫用之案件。又其論書可利用統計方法與軟體，分析舉報事項，以積極促進公司之競爭優勢。

4. The Importance of Culture to Compliance and Ethics Programmes

此座談由 Adam Turteltaub (Vice President, Membership Development, Society of Corporate Compliance & Ethics), Sally March, (Director, Drummond March & Co), Jane L. Mitchell (Director, JL&M; Simon Webley, Research Director, Institute of Business Ethics) 等實務界知名人士進行。個人並利用會後討論時間，與講者們請益台灣吹哨法制之規劃重點。他們建議台灣可以考慮多採納外部通報機制，亦即由外部公司或專業機構進行吹哨之彙整，以確保通報者之身分保密、安全並過濾不當資訊。他們

強調，如果沒有確保匿名，則不論賞金再高，依他們的經驗根本甚少有人願意進行舉報。更重要的是，現行法制對原告之保障仍然不足。依他們之實務經驗，當員工被解僱後，幾乎沒有人能成功回到原來條件相等之職位，或是在其他公司謀得類似之職位。

5. Global (Mis)Communication: Identifying, Avoiding and Explaining Compliance Issues Around the World

本講座由 Kristy Grant Hart (Chief Compliance Officer, United International Pictures)與 Lisa Beth Lentini (Vice President, Global Compliance, Carlson Wagonlit Travel)進行。座談中論及資訊保護與內部通報之問題，並介紹歐盟之相關規範如 Article 29 Working Party opinions (<https://www.enisa.europa.eu/activities/risk-management/current-risk/laws-regulation/data-protection-privacy/article-29-working-party>)。除論及通報熱線之重要，亦提出相關機制以供雇主儘早發現企業弊端。例如鼓勵員工直接以信件揭發、向人資或主觀長官報告等等，旨在活用通報管道，以極大化企業之效率。而雇主可在教育訓練中告訴員工從事舉報行為之優劣，並依據各地區或分公司之狀況進行調整。

6. Implementing a Successful Hotline across Europe

本講座由可口可樂公司之主管 Dominic M. Hall(Associate Director, Ethics and Compliance,Coca-Cola Enterprises)與 Maaike Burger (Associate Director Ethics &Compliance, Coca-Cola Enterprises)進行。其中以可口可樂公司之經驗，為企業之通報機制做出了寶貴的實務分析，並比較了美國法與歐盟之資料保護法制。可口可樂公司主要是使用外部機構來處理熱線與舉報事宜。公司會謹慎的分析案例、提供解決方式、並回饋反應。可口可樂公司致力於滿足美國與歐盟之法規；但值得注意的是，各國文化對吹哨行為之接受度有所不同：美國最高，英國次之，歐盟其他國則較後。此現象值得移植吹哨機制時之考慮。

(四) 會議進行過程



(五) 建議

就本次參訪之心得，對本研究計畫主題可提出若干思考點與建議如下，以供未來之研究參酌：

1. 台灣本土文化與企業文化之考量

在本次參訪中，幾乎每位講者均強調當地國與企業文化，與通報者

法制成功之緊密關係。以日本為例，雖有許多相關法制，但日本社會之保守與對雇主之忠誠心態，往往造成舉發行為之重大困難與顧慮。美國雖然吹哨法制發達，但與我國國情是否相同，值得注意。

2. 熱線與內部通報機制

幾乎每位講者都強調熱線與內部通報機制，在公司監控與風險管理中的重要性。企業多建立有熱線機制以處理通報事宜，且此多委由大型專業外部公司來處理。此點值得台灣立法時之參考。不過，台灣之中小企業佔九成七左右，其資力有限。故是否均能採用熱線與內部通報機制，或監理機關是否適合強制、或鼓勵、或要求一定規模之公司採取之，值得更多思考。

3. 企業之角色

企業之主動意願對於吹哨機制之效果有重要之影響。會議中不斷論及企業之文化、應培養有效之風險溝通、教育訓練員工關於吹哨之權利義務等等，故可知企業本身之重要性。因此，我國於考量立法等規範面時，由教育或宣導面深植吹哨之理念，亦應值得考慮。

附件十六日本移地研究報告

出國考察報告—日本。

主題：公益揭弊(內部告發)

訪問時間：8/25下午(三個小時)

地點：大阪市(難波)

訪問對象：大阪市立大學名譽教授西谷敏

訪問者(報告人)林良榮

(一) 訪問主要內容摘要：

1. 制度的背景與目的介紹(如下圖)

(1) 立法的背景

2002 年 12 月由日本「國民生活審議會消費者政策部會」提出的「21 世紀應有之消費者政策」報告中確認「公益通報者保護制度的必要性」，2003 年公益通報者保護制度委員會再提出「公益通報者保護制度之具體內容」，同年並再經內閣府國民生活局正式提出「公益通報者保護法案」之後，2004 年向國會提出而完成立法。

屬於雇主組織的日本經濟團體連合會認為現實上該制度的需要性不高，應該先積極整合現行相關法規範並同時促進企業倫理的強化(例如設置提昇企業倫理的諮商窗口)，而非採取立法方式。

屬於法律專業組織的日本律師公會聯合會則認為相關立法釋明的報告中對於公益通報之行為並未予以法律上之評價亦未就法規範上的性格有清楚之定位。

屬於 NPO 團體的「公益通報支援中心」則指出該報告欠缺對告發行爲之「權利構成」的論理。

(2) 立法的目的

A. 內部告發制度作為一種國家(行政)內部不法行為的管控機制?

■→重視刑事救濟?

■→重視行政救濟?

比較:企業內部不法行為的管控機制?----司(私)法救濟

■揭弊者之「保護」--- 範圍與程度?



內部不法之揭發----反射利益?



揭發行為之鼓勵?

B. 揭發行為的「義務性」與「要保護性」?

前提:不法的危害性→公益性----公部門:高

被偵查的可能性----公部門:高,國家公權易於介入

→國家較不被容許進入私門調查不法

內部「揭發」的必要性→私部門的公益性危害提高

→公部門的內部民主化要求提高

揭發行為的「義務性」----公部門:高

→私部門勞工更需要引誘揭發動機

揭發行為的「要保護性」-----公部門:低→身分保障→受不利益

待遇的正當性(合法性)範圍較限縮→懲戒的正當性範圍較小

→私部門勞工之揭發行為違反勞動契約附隨義務,容易受到懲戒

C. 政策目的

- (a) (特別強調「消費者利益」)
- (b) 對於公益通報者應予保護
- (c) 事業單位的內部對於公益通報應適當地處置
- (d) 公益通報的對象應包括事業單位以外的組織

(3) 揭弊動機---手段效果?立法利益?

A. 公部門：

知而不報---懲處----公務員義務----正當性高

既知而報---獎勵----國家既為雇主---正當性高

道德動機?

B. 私部門：

事前：動機更需要誘發

事後：不利益更需要保護

(4) 告發主體(勞工)與企業

「勞動者」-----與日本勞基法第九條所稱之「勞動者」相同，除了企業之正式員工外，包括部份工時勞工、臨時工以及派遣勞工、或者是外觀上雖屬承攬或委任契約，惟實質上仍在事業單位之指揮監督下提供勞務之勞工。學者認為該匿名之通報亦應給予保護。除此，政府部門之公務員亦屬保護對象。

「事業單位」-----係指與勞動者有一定之勞務提供關係的企業，不問是否為盈利之事業單位。亦不問企業規模之大小。

(5) 告發內容

第三條規定：與「個人的生命、身體的保護，消費者利益的維護，環境的保全，公平競爭的確保，以及其他有關國民的身體、生命、財產的利益保護」有關而於法律上規定之犯罪行為事實或者是與犯罪行為有關而違反法令之事實。

區分為八種類型之法令：

- A. 與個人生命或身體保護相關的刑事法規、以及屬於組織犯罪的處罰或對於犯罪收益規制的法令
- B. 與商品或安全相關之食品衛生法、藥事法、消費生活用製品安全法、建築基準法等
- C. 與危險物的安全確保相關之消防法、火藥類取締法、農藥取締法等
- D. 與勞工特定屬性相關的個人生命、身體保護之勞工安全衛生法、塵肺法、災害對策基本法等
- E. 與消費者利益保護相關的金融業商品交易法、銀行法、住宅地建物交易法等
- F. 與環境保全相關之大氣污染防治法
- G. 與市場公平競爭相關之公平交易法(私的獨占禁止與公平交易法)、轉包價款支付延遲防止法等
- H. 其他與國民的生命、身體、財產有關之個人資訊保護法、勞動基準法、工會法、厚生年金保險法，專利法等。

有關各種稅法與規制政治資金相關的法令則不屬保護之範圍。

2. 告發制度實施後，2006 年法施行後日本法院重要判決案例

(1) 骨髓移植推進財團事件：

東京地判平成 21(2009)年 6 月 12 日

A. 事實概要

本件乃有關性騷擾行為之內部告發事件。

原告 X 任職於 Y 公司但任總務部經理；Y 是從事骨髓移植仲介業之公司。2005 年 4 月，X 向公司的理事長(董事長)提出檢舉報告書，指陳公司的常務理事 Z 有專斷權勢與性騷擾的行為。但 X 於 2005 年 10 月被解除總務部經理，並被調職為參事。

此事件之 X，得到該公司所屬義工團體的支援，因此，該義工團體要求厚生勞動省對 Z 施以懲戒，並且表示不排除周知媒體。爾後，10 月

14、17 日的每日新聞乃報導「骨髓銀行疑雲」之事件。

因上述報導，Y 公司進行相關調查，調查結果認定 Z 無性騷擾行為；但認為 X 的行為造成公司營運發生重大障礙，因此對 X 實施成懲戒解僱。X 不服而向法院提起訴訟救濟。

B. 判決理由：

法院認為，身為總務經理的 X，其所負之「誠信義務」應包括內部通報之義務在內。

該懲戒解僱事由不具正當性；屬於解僱權濫用，該解僱行為無效。同時，Y 公司應負有對 X 賠償 50 萬圓之責任。

(2) オリンパス事件：

東京地判平成 22(2010)年 1 月 15 日

東京高判平成 23(2011)年 8 月 31 日

A. 事實概要：

OLYMPUS 公司員工濱田正晴，將自己公司欲藉由「挖角其他公司技術人員」之方式取得被挖角公司之營業秘密等之有關可能違反不正競爭防止法的不法情事，依循公司的內部通報規程進行內部通報。

但爾後濱田正晴因此遭到人事異動(調職)，其因不服而向法院起訴請求確認公司之人事異動命令無效以及基於侵權行為(喪失升等之機會利益、人格權侵害等)之損害賠償。[東京高裁平成 23. 8. 31 判決](2012 年)

B. 法院判決

一審法院，以該人事異動命令並未對勞工帶來過苛之不利益等為由，認定雇主調職命令並無權利濫用情事，從而判決勞工敗訴。

二審法院則認為該人事異動命令欠缺業務上必要性，且主要係出於個人情緒性、制裁性之行為，應構成雇主調職命令權之濫用，判決勞工勝訴。

值得注意的是，(一、二審)法院認為，勞工之通報內容並不該當公益通報者保護法所定通報對象事實，通報勞工即無從依據公益通報者保護法獲得保護。

(3) 田中千代學園事件：

東京地判平成 23(2011)年 1 月 28 日

A. 事實概要

經營服飾專門學校與短期大學的學校法人Y，因為該法人的事務職員(總務課長)X向發行全國的周刊雜誌記者，提供該法人內部的相關資訊(董事長未經一定程序制定支給董事的退職報酬等)，因而以此對X實施懲戒解僱。

X不服，向法院提出解僱無效之告訴。

B. 法院判決

一審法院認為，本件職員並不具有相當理由足以相信通報對象事實正在發生或即將發生，且其進行外部告發之對象單位----亦不該當可得認為向其通報該通報對象事實為對防止通報事實之發生或損害之擴大係屬必要者，(保護する対象は、犯罪行為とこれに関連する法令違反行為に限定されており)-----從而無法適用公益通報者保護法第三條之規定受到保護。

所以，認定本件之外部通報對象（週刊記者）並不該當「可得防止通報事實發生或被害擴大之對象」。(勞工敗訴)

C. 何謂具有「正當性」之告發行為?-----法院判斷

告發事實之真實性或真實相當性、告發內容與目的之公益性或正當性、告發方法手段與程序之相當性

D. 發制度實施後，重要檢討報告書

由「共同ピーアール株式会社危機管理事業部」出版，PR總研；

【內部告發に関する意識調査（報告書）】

主要內容包括；

內部告發的有効性

內部告發的對象

內部告發的意思表示(動機)

內部告發的通報機關或單位

對內部告發者而應有企業方面的措置

對內部告發者保護法的期待和評價

對內部告發者報提出獎金制度的評價

(4) 最近(新)內部告發案例

包括以下幾件案例：

A. 勞働新聞 2014 年 02 月 12 日(醫院研究資料)

所謂アルツハイマー疾病的「更改研究資料庫」事件中，
如何有效的保護「內部告發者」？

B. 2014 年 4 月 23 日夕刊(海軍自衛隊)

新聞報導，就相關內部不法事件，有海軍 3 佐認為自衛隊的內部告發，很難做到「成立秘密保護法」

3. 社會之反應與制度批評

例如，刊登於 2013/09/17（東京新聞）的「內部告發者的聲音與公益通報者保護制度」：認為更應該重視消費者的聲音。

※公益通報者保護制度（消費者庁）

<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gaiyo/jobun.html>

4. 結語：未來對於「公益通報者保護法」之檢討

現行日本制度缺點：

- (1) 該法與過去已形成之法理的關係似未有釐清
- (2) 「公益」目的的設定過於限縮
- (3) 行使告發行為的正當性要件過於嚴格
- (4) 對行使告發行為勞工的救濟規定過於薄弱

未來立法政策考量：

- (1) 揭弊者保護的措施及保護對象的範圍應涵括那些層面？
- (2) 揭弊者保護法規範之不法資訊範圍為何？是否包含機關重大行政違失、浪費公帑等之不當行為？
- (3) 政府如何有效整合各機關力量以保護揭弊者？是否應由法務部組織「揭弊者保護委員會」並賦予協調整合各機關之權利義務？
- (4) 揭弊者保護是否應同時納入公私部門之揭弊？（如金融機構之重大經濟犯罪、洗錢等）

附件十七新加坡移地研究報告

<u>出國考察報告—新加坡</u>
訪問時間：2014/1/14 ~ 2014/1/19
地點：新加坡
訪問者：林志潔老師
(一) 目的 本次出國訪察，主要目的為了解新加坡國內對於公益通報制度的看法，以及法治層面的普及程度，以此借鏡，來對本計畫之設立草案有所幫助。此行目的地涵蓋了當地之產、官、學三個層面，包含新加坡華僑銀行（OCBC）、新加坡檢察署以及新加坡管理大學（SMU），過程中藉由參觀以及訪談，來了解目前新加坡公益通報規定的現況。 (二) 考察行程 1. 參訪新加坡華僑銀行（OCBC） 於新加坡之眾企業中，華僑銀行擁有最完善之一的通報管理制度。此行對於OCBC之參訪主要是與人資部經理John Francisco Celio 碰面，其對於OCBC內部之通報制度做了非常詳盡的介紹，個人認為我國相關企業值得借鏡。 2. 與檢察長 Bala Reddy 會談 Bala Reddy先生是新加坡國內非常有經驗之檢察長，與其之會面收穫豐碩，討論之主題除了關於通報制度以外，更著墨於企業犯罪之議題，藉由多觸角之討論，逐漸了解目前新加坡法規之輪廓。 3. 拜訪新加坡管理大學（SMU） 新加坡管理大學（SMU）是當地頗負盛名的高等學府，此次主要拜訪法學院之Prof. Mohan。Prof. Mohan之專長為刑法學，在擔任教授以前，更是國內資深檢察官，學問與經驗都十分卓越，與其之訪問對答內容，

對於本研究計畫助益良多。此外，本人於SMU訪問期間，也受邀演講，分享我國公益通報之現況，並與現場與會者彼此交流，分享彼此意見。

訪談問答內容—S. Chandra MOHAN 教授

(一) 新加坡有引進通報者保護制度之需求

● 林志潔教授問：

在勞動法領域，對於此主題（關於 Whistleblowing），總括來說您有何看法？又對於此主題，是否有許多相關的案例或文獻？

● MOHAN 教授答：

在新加坡的勞動法領域，通報扮演的角色愈來愈重要。通報被認為是一個發現職場不當行為之重要方法，進而也被員工認為是一個達成良好公司治理與風險管理之重要工具。近來公司與公部門傳出了不少有關詐欺及貪腐的醜聞，因此增加了大眾對於通報相關計畫的關注。從2006年1月開始，隨著慈善行動牽涉到詐欺行為之醜聞，新加坡的總理呼籲國內對於非營利組織也要適用通報相關之法律。在2010年，總理向國會的報告中，根據新加坡的土地管理局與兩個公部門系統，在其資訊業務取得的方面牽涉了詐欺，據此，公共帳冊委員會（Public Accounts Committee）建議政府，必須要草擬適用於法規委員會（statutory board）的通報相關政策，但是目前還沒完成。而在2010年11月，財政部部長告知國會，通報行為在揭發詐欺方面扮演一個很重要的角色，因此有必要確保通報管道。鑒於這些發展，也開始有越來越多的文獻在探討通報主題。

(二) 有關公司治理法與通報政策之採行

● 林志潔教授問：

就新加坡之企業文化與環境而言，您對通報制度有何看法？

● MOHAN 教授答：

通報者制度在公司部門之實行較容易達到。2005年，公司治理法（Corporate Governance Code）明文規定，建議公司應該要提升員工對於提高通報不當處分公司財產及其他行政事項的意識，並建立一個對於獨立調查通報的良好環境。至此，開始有越來越多的公司採用通報制度。

根據新加坡董事學會的調查，相較於 2002 年只有 20% 公司有通報的政策，至 2007 年時，已有多達 70% 的公司回報有通報政策。而在其他部分，則有 8% 的公司表示，有計畫引進通報政策，僅有 3% 的公司並沒有打算引進通報政策。目前所有上市公司（Listed companies）都須遵守我國在 2012 年修正過後的公司治理法，去實施通報政策及接受立法機關的指導。

(三) 公部門並無意願引進通報制度；其原因為國家秘密外洩之疑慮

- **林志潔教授問：**

就新加坡公部門之運作現況而論，您對通報制度有何看法？

- **MOHAN 教授答：**

然而，在政府鼓勵私部門設置內部通報制度(如同公司法對於保護通報者政策)的同時，在公部門方面，並無任何內部規章來鼓勵其職員向監督機關通報之行為。應注意的是，政府已經明確的表明，在公部門方面，即使國會通過保護通報者之一般規定（general Whistleblowers Protection Act），在公家方面，仍舊維持原本的規定，範圍並不適用之。更重要的是，雖然立法委員已經定期呼籲應該要注意這部份的相關立法，但基於一般對通報者保護之法律，將導致過多的訴訟及破壞企業經營與危害員工信任的前提下，在公部門，政府仍拒絕制定任何關於通報者保護之法律來保障通報者。在其背後，政府對於制定通報者保護法的真正疑慮，在於這些規定有可能將促進政府敏感之秘密資訊外洩，尤其是在目前維基解密已將新加坡列入目標的情況下。

(四) 有關保障通報者之法源基礎

- **林志潔教授問：**

在新加坡，是否有任何保護通報者之特別規定？

- **MOHAN 教授答：**

(五) 新加坡無針對通報者保護之特別規定；惟對於所謂「Informer」有相關保護規範

在新加坡，目前沒有特別提供保護通報者之法規。但是，在新

加坡目前有至少 17 部法規中有同等的規定用來保護通報者。這些法規包括 Customs Act (Cap.70), Misuse of Drugs Act (Cap.185), Prevention of Corruption Act(Cap.241), Control of Essential Supplies Act (Cap.55),Kidnapping Act (Cap.151), Betting Act (Cap 21),Entertainment Duty Act (Cap.94)，以及近來於 2011 年 12 月 31 日開始施行的 the Hostages-Taking Act (Cap 126C)。「Informer」一詞並無定義，但是在理解上，一般認為是指，在有確切違反特定法規的情況下，向一個處理通報業務相關的法定機關或法律執行單位提供資訊之人。

1. 保護特徵：身分保密；並排除欺騙與報復性通報

在這些規定中，有一條規定為：「目擊者在任何民事或刑事程序中，無任何義務或經同意後揭露通報者（informer）其名與住址身分或其他實質可得知其身分之資訊」，本條是最接近通報者保護條文內容。藉此可以提供避免通報者身分之曝光，及提供資訊於主管機關時能保有匿名之法律上的保護。目前無文件提出證明或在任何民事或刑事程序中包含任何通報者之姓名或被描述或導致其身分曝光（No documents tendered in evidence or which are liable for inspection in any civil or criminal proceedings may contain any entry in which any informer is named or described or which might lead to his discovery）。惟通報者之行為若是出於謊言或報復，則將停止保護。若在審判程序中，法院相信通報者故意提出其已知悉為錯誤或相信為不真實之資料；或若無公開通報者，則法院無法形成心證時，可以經法院之許可諮詢會要求完全公開通報者（If, at the trial for any offence under the specified Acts, the court believes that the informer ‘willfully made in his complaint a material statement which he knew or believed to be false or did not believe to be true’, or if in any other proceedings the court is of the opinion that justice cannot be fully done between the parties without the discovery of the informer, only then can the court permit inquiry or require full disclosure in respect of the informer.）。

2. 關於公司審計員之通報義務

同樣地，在新加坡公司法下，一個公司裡的審計委員會，如果發現其無法透過審計報告之提出來解決違反或不遵守任何公司法之規定

時，應立即向以書面通報主管機關（Registrar of Companies）。一位在公開發行公司或其子公司之審計員，當其有理由相信公司之內部人（officers）或員工（employees）涉及進行詐欺或不誠實行為而重大不利於公司（reason to believe that a serious offence involving fraud or dishonesty is being or has been committed against the company by officers or employees of the company）時，在其職務範圍內有向財政部部長（Minister of Finance）通報之法律上義務。公司法（Cap.50, 2006 Rev Ed.,s.208）防止審計員在無惡意之情況下，受到因為向主關管機關以口頭或書面等方式（Registrar of Minister）而引發之任何誹謗訴訟（prevents an auditor, in the absence of malice, from being liable for any defamation suit which may arise from any oral or written statements he may make in the course of his duties as auditor to the Registrar of Minister）。

（六）目前新加坡並無可用以替代通報者保護之法規範；政府對通報者保護之立法採取保守態度

● **林志潔教授問：**

在新加坡有任何可以替代保護通報者之一般性法規嗎？

● **MOHAN 教授答：**

無。目前已經有許多呼聲主張制定通報者保護之法律。鑒於近年來法規委員會（statutory boards）與政府部門有許多不誠實的行為，通報者之立法在國會中的重視程度日漸升高，但是政府仍然不願意引進如此之法律。

在 2004 年，總理針對國會提出類似於美國與英國有關通報立法提出回應，其中指出目前對於決定立法必要性或其發展結果還太早（it was “too early” to decide whether such a legislation was desirable or could lead to “unintended consequences”）。總理表示他的疑慮為，通報之立法將滋長訴訟，並且破壞企業之營運與危害員工（this may lead to a proliferation of litigation which may disrupt business operations and undermine employers）。從政府之角度而言，目前沒有需要透過如此的監督機制來

加強公司治理，而且目前公司法已經要求公開發行公司之審計員對不誠實行為之通報義務（In the Government's view there was no such necessity in the light of the existing safeguards to strengthen corporate governance and the requirement under the Companies Act for auditors to report acts of dishonesty in a public company）。最近一次在國會中推動有關通報之立法仍以失敗收場。

(七) 就量而言，目前新加坡判例法涉及通報者之案例不多；就質而言，判例法對於通報者保護仍在發展中

● 林志潔教授問：

在新加坡，通報者是否受到判例法之保護？

● MOHAN 教授答：

在新加坡，鮮少案例涉及通報者。原因在於，如果被告是通報者，在開始調查之前，經常會與主管機關接觸而構成免除因素（the accused was a whistle blower may be a mitigating factor provided the authorities were contacted before investigations began）。在一個案例中（*PP v. Ang Seng Thor* [2011] 4 SLR 217），高等法院並不認為若通報者在其所揭發的弊案中，通報者本身亦為犯罪行為人，通報者應該要受到寬恕之對待（the High Court did not think the whistle blower, who was himself guilty of the same offence of corruption that he had revealed, should be dealt with leniently）。

(八) 關於受保護者之範圍

● 林志潔教授問：

就目前新加坡之相關制度而言，受保護之通報者的範圍為何？

● MOHAN 教授答：

首先，只要有在工作場合甚至其他場所犯罪的相關資訊，即是保護對象。私部門的員工通常受到公司通報者規定之保護，而該相關規定都由公司的審計委員會所監督（the Audit Committee）。惟鼓勵並幫助通報者之人並不屬於受保護之人。此外，並不特別保護替通報者所提供之資

訊做保證之人，因為如果該資訊為真實，做保證之人則無須擔憂。

(九) 關於保護行為之態樣

- 林志潔教授問：

承上，保護之態樣為何？

- MOHAN 教授答：

首先，匿名通報受到保護，並且有特別部門保護通報者身分遭到暴露。但並不保護故意揭露非真實之資訊（通報者相信其為錯誤或不相信為真實）的通報者。至於是否需先內部通報再向第三者通報？雖然內部通報優先為公私部門主管所鼓勵之行為，但因為是通報「犯罪行為」，通報者可能直接通報相關司法部門。雖然公部門員工因為必須遵守相關規定而需要先通報上層，但因為匿名通報是被允許的，公部門員工直接向執法機關通報也無妨。又，在嚴重個案時，通報者可否向媒體揭露？並無禁止這樣的行為，但通報者可能因此讓自己陷入犯誹謗罪之困境，除非他有足夠證據證明其斷言的真實性。新加坡媒體通常也不願揭露未經司法機關證實過的犯罪行為。雖然曾有先例。

其次，如果通報者提供錯誤或是惡意、未經證實的資訊或報導都可能導致其被起訴且容易觸犯誹謗等罪名。此外，通報之犯罪行為態樣有下列：可疑犯罪、財經犯罪、對健康或個人安全之風險威脅、不公平待遇、不適當或不符合倫理之行為。

(一〇) 關於保護之層級

- 林志潔教授問：

上述保護制度之層級為何？

- MOHAN 教授答：

有疑者係，對所有損害之行為通報者是否都可以被保護？抑或只有保護其免於被解僱？通報者保護計畫是保護通報者免於因為揭露該項資訊而受到懲罰或是不公平之對待。除了允許匿名通報，更保障通報之事件會被獨立調查，且會通知通報後續之調查結果。且通報者可向公司審計委員會上訴其所受到委屈，並且因此得以接觸通報者保護局

(Whistleblowing Protection Officer)。

再者，有關誰舉證通報者遭受解僱是因為該通報行為之問題，應由解僱該通報者之雇主應負責。最後，是否允許特定之利益團體（工會、消費者保護團體）保護通報者之問題，個人認為並無理由禁止，且工會之功能本來就是保護其會員免於非法解僱。