

英國公益通報者保護制度之法制與實務研究

要目

壹、序論

貳、前因：防微杜漸

一、沉默是金？

二、保密、信任與忠誠義務

三、悲慘人生

參、解構公益揭露法

一、法中有法

二、保護對象

三、何謂「弊」案？

肆、程序與案例

一、提出受保障揭露之程序－層級式揭露模型

二、案例－以合理相信為中心

伍、「揭弊者保護法（公私部門合併）草案」評析

陸、結論

壹：序論

在現今社會中，關於我們的生活品質，組織(organization)扮演關鍵角色。過去數十年，無論在公部門（政府組織）或私部門（商業組織），均呈現三種趨勢：第一，規模變大。第二，複雜度增加。第三，專業化程度提高。當呈現上述趨勢時，要發現、預防與改正組織內錯誤之難度亦隨之上升。

何謂「吹哨者」(whistleblower)？這個詞源自於十九世紀英格蘭警方實務，當警方看到犯罪發生時，他們會立刻搖動響鈴，發出一連串短促與尖銳聲音，以尋求其他執法人員與公眾協助，後來吹哨取代了搖響鈴。現今，「吹哨」係指對私底下 (in private) 所犯之錯誤，公開的 (in public) 提出警告。這個詞適用於工作場域，無可避免的，組織內成員通常是第一個在工作中察覺錯誤、不誠實、不法活動或其他有害公共利益的人，有些員工知道或懷疑有些事肯定有問題，若渠等能夠對那些有權力介入的人員或機構事先提出警告，即有可能避免災禍發生。吹哨事項必須與公共利益有關，此意謂著將影響到其他人，例如：一般大眾，此為英國法制命名為「公益揭露法」(The Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA)之原因。

實務上，吹哨者提供關於貪腐、詐欺、壓迫、歧視、錯誤使用公共資金、浪費、濫權、聯合定價(price-fixing)、種族與性別騷擾、健康與安全上危險與不當管理等有關或損及公共利益之不當情事情資。透過吹哨可能達到下列目的：確保法治、減少不法情事、尊重人權、公共健康與安全、金融誠信、環境保護、合理使用公共租金、負責任之公共治理與服務、促進建立潔淨商業環境、建立更透明與正向之吹哨觀感。

吹哨者在防微杜漸或亡羊補牢上扮演重要角色，在同一部門工作的人最清楚誰涉及貪瀆，然因擔心遭受報復，即便他們心中充滿憂慮與疑惑，亦不見得會把將資訊向上反映，太多吹哨者面臨孤立與報復。根據 2016 年一份研究顯示，在 114 個國家中，超過 2400 件詐欺案件（約四成）係透過吹哨者揭弊，執法機關方得知上開不法情事。

現今，越來越多國家將「吹哨」(whistleblowing)視為一種組織控制策略。在過去三十年間，對吹哨者之保護，儼然形成一種世界趨勢，許多國家加入對吹哨者提供保護之行列。例如：美國在 1989 年制定吹哨者保護法(Whistleblower Protection Act, 1989)，此為一部聯邦層級法規。澳洲在 1994 年制定公益揭露法(The Public Interest Disclosures Act, 1994)。紐西蘭在 2000 年制定保障揭露法(The Protected Disclosure Act 2000)。

目前在歐盟對吹哨者需要保障這個議題，基本上已形成共識，認為存在未保障吹哨者或保障不周的情形。在過去數十年，歐洲議會已持續呼籲歐盟執行委員會(the European Commission)對此議題進行立法。歐盟在 2016 年提出對吹哨者保護之指令草案，2018 年針對前揭版本再進行修訂，希望在不侵害各會員國自主監督權的前提下，提出吹哨者保護最低標準草案。希冀達到提供最低法律標準以鼓勵吹哨者基於公益揭露資訊之目的。

在歐洲人權法院(the European Court of Human Rights, ECtHR)之案例法中，歐洲人權法院將「吹哨」解讀為保障歐洲人權公約第 10 條言論自由之形式之一。例如：*Heinisch v. Germany* 與 *Bucur and Toma v. Romania* 案。²在 *Bucur and Toma v. Romania* 案中，歐洲人權法院法官一致認為，因吹哨者揭弊，以吹哨者將機密資訊洩露給媒體之行為將其定罪，侵害其言論自由。³

此外，國際組織與非政府組織亦提供指導方針、自身經驗與實際案例，來幫助那些想要制定相關法律框架來保護吹哨者的國家。英國在 1998 年制定制訂公益揭露法，此為本文主要解析之法規。

本文分四部分，第一部分，從歷史角度出發，分析英國保護揭弊者之前因，為何保護揭弊者？若不防微杜漸，會產生何後果？第二部分，將解析英國公益揭露法之重要條款，此亦為本文目的，評估其關

¹ Association of Certified Fraud Examiners, Global Fraud Study 2016. Summary available on-line at <http://www.acfe.com/rtn2016/about/executive-summary.aspx#>.

² *Bucur and Toma v. Romania* (App no 40238/02) (2013).

³ *Bucur and Toma v. Romania* (App no 40238/02) (2013).

於保障公共利益之有效性。探究如何保護這些將自己置身險地，仍嘗試保障公益之揭弊者。第三部分，根據公益揭露法，提出受保障揭露之程序為何？所面臨的第一個問題為何？並以實際案例檢討公益揭露法之運用。第四部分，針對我國「揭弊者保護法公私部門合併草案」，提出建議與問題，以期未來能最大化其效能。

貳：前因：防微杜漸

一、沉默是金？

事實上，就算組織內員工因為工作關係，知悉組織可能涉及不法情事，但大部分人可能會選擇保持沉默，而非挺身揭弊。要吹哨者選擇站出來對涉及公益之事項揭弊，需要非常大勇氣，可能是一個痛苦決定。例如：要揭上司、同事、好朋友的弊，潛在吹哨者在考慮要不要站出來前，要考慮的事項非常多，這將會是一段孤獨、難熬的日子，吹哨或不吹哨？能相信誰？應該跟誰說？提出指控後會被相信嗎？如果吹哨者要揭露管理階層的弊，管理階層一概否認，反誣指吹哨者挾怨報復，吹哨者是否因此會被解職？那下個月房貸與孩子學費怎麼辦？一連串明顯而立即的憂慮與不利益將接踵而至。

若因此遭受不利益，是否會獲得法律保護？身為吹哨者，理應受到法律保護，不該因「吹哨」而遭受不公平對待，甚至失去工作。他們希望事先確保一旦揭弊後，他們能受到保護，同時他們亦承受非常大的風險，基於下列因素，會讓絕大多數潛在吹哨者選擇保持沉默。第一，擔心日後遭秋後算帳，遭到報復。第二，完全沒有必要淌渾水，有揭弊的必要嗎？第三，就潛在吹哨者而言，確定有害，可能有百害，對可能無一利，那為何要做對自己有百害而無一利之事？此外，畢竟保持沉默是最沒有風險的方式，沉默是金，也不用擔心受到任何形式的不利益。而建立保護吹哨者之法制就是要

提供一個除了沉默以外的安全選項，員工較不會害怕。

但沉默真的是金嗎？1980 至 1990 年代，在英國（政府與商業）組織中發生大規模系統性違反規則（不當，但未達不法程度）與不法情事(malpractice)，造成重大傷亡事件。受到社會矚目的災難，肇事原因不一而足，有人為因素、有財務因素。例如：受托嬰兒被虐、在安養機構的病人遭虐、渡輪以不安全方式經營、銀行不公平地利用他們的客戶、醫院為有疏失的醫生粉飾太平等。

英國在災禍發生後，一般會虛心檢討，認真尋找事故發生原因，並做成書面報告，避免憾事不再發生。在分析這一連串事件之書面報告後，本文發現很多這些災難是可以避免的，因員工事先已察覺到危險，亦憂心即將到來之災難，但因害怕受到工作上之不利益等報復，故不敢揭弊，或向錯的人說這些事或以錯的方式揭弊，而未真正完成實質揭弊的動作。以下將依序介紹此類案件：

1987 年，自由企業先驅號(The Herald of Free Enterprise)在離開比利時澤布呂赫(Zeebrugge)港後，突然翻覆造成 193 人死亡。海難事故調查報告顯示，員工在事發前已經五次警告中級管理階層在航行中船首門(bow doors)開著是非常危險的，而且之前就已經建議應加裝照明設備以確定航行中船首門已關閉，然上述警告與建議均未被採用。⁴

1988 年，蘇格蘭外海的艾爾發 (the Piper Alpha) 鑽井平台發生大火，造成 167 人死亡。事故調查報告顯示，員工不想提出安全爭議問題，因此種方式會讓管理階層難為情，進而讓他們的工作陷入險境。⁵

1988 年，克萊朋(Clapham)火車相撞意外，造成 35 人死亡、484 人受傷。事故調查報告顯示，一位主管在事發幾個月前就已注意到線組鬆脫，但他完全沒有處理，因為他不想因此引起軒然大波。⁶

1991 年，國際商業信貸銀行(Bank of Credit and Commerce International, BCCI)因長期虧損、蓄意隱瞞借款與債務等詐欺行為，進而倒閉。事故調查報告顯示，國際商業信貸銀行是一個專制的

⁴ Court Inquiry, Department of Transport, Ct No 8074, 1987 HMSO.

⁵ The Public Inquiry into the Piper Alpha Disaster, November 1990, HMSO Cm 1310.

⁶ Investigation into the Clapham Junction Railway Accident, November 1989, HMSO Cm 820.

(autocratic)環境，無人敢講實話。⁷

1992年，在艾許維爾斯(Ashworth)醫院發生身心虐待之醜聞中，調查報告顯示，願意挺身而出揭弊的極少數勇敢員工遭受攻擊，收到死亡威脅，他們的財產遭到破壞。

1993年，在英格蘭萊姆(Lyme)海灣發生海洋獨木舟海難意外，該案被稱為「萊姆里傑斯獨木舟案」(Lyme Regis canoe case)，由於在該娛樂設施中的不良安全設備與訓練，造成4名青少年溺死。調查報告顯示，在意外發生前，已有2名教練寫信給該中心主管，向主管提出警告，應仔細檢查安全標準，否則青少年可能會因此喪命，很明顯地，前項警告不但沒有受到重視，寫信給管理階層的員工還因此被公司解雇。該公司主管嗣後因過失致人於死罪入監服刑。⁸

由上述一連串事件，我們可發現，如果有組織內部人員，提前向有能力且願意防患於未然的人揭弊，那麼，極有可能避免不幸災禍發生。英國吹哨者法制係由前揭一連串惡名昭彰之悲劇所引發的結果。

二、信任、保密與忠誠義務

在許多領域，長久以來存在「反吹哨文化」，讓潛在吹哨者之雇主與同事會想方設法的打消其想要吹哨念頭。中國人說「家醜不外揚」，西方人說“dirty linen should not be washed in public”（不要宣揚家醜），然此為一種盲目的與表面上無異議的保守秘密，此「秘密」若與公共利益有關，則不僅是「家門」內部事項而已，外界就有了解此「秘密」的必要。若要有效揭露不法情事，進而處理不法情事，公益揭露法必須改變這種「反吹哨文化」，此種文化又與信任、保密、忠誠義務三者息息相關。

要有效推展業務，雇主與員工間要能相互信任與保密，此亦為一種法定責任，反映在所有僱傭契約的明示或默示條款(implied terms)中。許多組織（無論是合法或非法組織）對組織內部成員，利用「自己人」身分，洩露關於組織（機密）資訊是非常反感與憤怒的，故有

⁷ Inquiry into the Supervision of the Bank of Credit and Commerce International, 2 October 1992, HMSO, 198.

⁸ Gary Slapper, Will These Deaths be Avenged?, Times (London), March 5, 1996, at 37.

規範來處理此類資訊外流的情形。在許多控制嚴格之恐怖組織與幫派（例如：黑手黨）中，秘密是組織的重要核心元素，義大利黑手黨中稱之為沉默原則(the rule of silence)，違反此原則的結果可能是死路一條。

合法但具有神秘色彩的公部門組織，尤其是情報、安全組織與軍方，例如：國家安全局、調查局、軍事情報局等，均嚴格要求其組織成員必須保密，不得對任何人透露機密資訊，即使是至親好友亦不例外，故許多前揭組織成員回家後，絕口不提公事。在絕大部分組織中，存在一種心照不宣的理解：員工應對雇主負忠誠(fidelity)義務，並尊重同僚感覺與組織名譽。

我們預期那些違反上述信任、保密與忠誠義務之人，可能引起同事與組織之憤怒，進而採取報復行為，給予渠等教訓與警惕。揭露任何與工作有關缺點之吹哨通常被視為不忠誠與背叛，反吹哨者認為，吹哨是一種將組織帶進爭議漩渦的決定。因此，吹哨者的形象可能會非常負面，他們常被描繪成麻煩製造者，而非公共利益追求者。吹哨者也會受到其他同事的排擠與敵意，因為認為吹哨者破壞了工作行為之傳統規範。

三、悲慘人生

吹哨後真的會遭受報復或不利益嗎？本文認為，可能性極高。雖然有吹哨者曾獲得公司獎勵，或因此成為時代雜誌 2002 年度人物，登上時代雜誌封面，但渠等為少數中的少數。很多吹哨者，吹哨後命運多舛，甚至晚景淒涼。1989 年美國有一個對 161 位吹哨者進行之實證研究，在此研究中百分之八十的吹哨者來自於公部門（現任或曾任），百分之二十來自於私部門。⁹該研究顯示，其中百分之六十二的吹哨者被解僱，百分之十一遭減薪，剩下的人，在違反他們意願的情況下被強迫調職。¹⁰

⁹ Philip Jos, Mark Tompkins, and Steven Hays, 'In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower', (1989) 49 *Public Administration Review* 552, 553.

¹⁰ Philip Jos, Mark Tompkins, and Steven Hays, 'In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower', (1989) 49 *Public Administration Review* 552, 552.

這些不利益，部分直接源自於組織，例如：被解僱、減薪、強迫調職等。部分是吹哨者沒有預期且完全料想不到的。例如：遭刑事訴追、家庭破碎、妻離子散、同行不願聘用、長期失業與訟累等。一旦決定吹哨，吹哨者的人生將進入一個不可知的未來，再也回不去了，所失去的可能遠遠超過所得到的。若再給吹哨者一次選擇機會，吹哨者是否會選擇挺身而出，令人存疑。當然，若從國家、社會的角度觀察，所獲得的利益可能會非常大，但在思考如何保障吹哨者權益時，千萬不要忘記要從吹哨者的角度去思考相關議題。

史坦利 亞當(Stanley Adams)案是一個典型悲慘案例。史坦利原任職羅氏大藥廠(Hoffmann La Roche) 擔任高級管理人員，這是一家總部設在瑞士巴賽爾(Basel) 的全球最大藥廠。1973 年，他發覺公司涉嫌違反羅馬公約第 86 條，該條禁止任何公司濫用市場獨占地位，故具名寫信向歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC) 揭發此事。

在此封揭弊信左上角第一行，史坦利就用全大寫字母來強調此信為「私人與機密」(PERSON AND CONFIDENTIAL)。¹¹並特別向歐體官員表示，不要讓他的名字曝光(I request you not to let my name be connected with this matter.)，並願提供所有與本案相關資訊。¹² 歐盟隨即對羅氏大藥廠展開調查，1976 年，證實藥廠確實進行不公平貿易，違反羅馬公約第 86 條，並裁罰 25 萬英鎊。¹³同年，史坦利從羅氏大藥廠辭職。事情發展至此，一如其所預期。

然而，他萬萬沒有想到，他的人生從此開始變調。第一，因為他之前是英國公民，並非在瑞士長大的，不了解瑞士非常重視公司忠誠，絕不能違反公司忠誠。他似乎亦未意識到瑞士法律禁止將機密商業資訊交給外國人，與違法之嚴重性。歐體在調查過程中，發生嚴重疏失，未遵守關於身分保密之協定，竟不慎將出現史坦利姓名的文件

¹¹ Eric Newbigging, Hoffmann La Roche v Stanley Adams-Corporate and Individual Ethics (Cranfield School of Management, 1986) 5.

¹² Eric Newbigging, Hoffmann La Roche v Stanley Adams-Corporate and Individual Ethics (Cranfield School of Management, 1986) 7.

¹³ Eric Newbigging, Hoffmann La Roche v Stanley Adams-Corporate and Individual Ethics (Cranfield School of Management, 1986) 11.

交給藥廠。嗣後，史坦利被瑞士警方逮捕，因被指控涉犯產業間諜與竊盜罪，遭監禁三個月。第二，就在這段監禁期間，史坦利太太被告知史坦利因產業間諜罪，可能將被判處二十年有期徒刑，她情緒崩潰，不幸自殺身亡。第三，同時，羅氏大藥廠及其代表對史坦利提起訴訟。第四，因歐體違背承諾，未對史坦利身分進行保密。1983年，史坦利成為第一個因歐體過失與違反信任之行為，導致吹哨者身分曝光，而一狀將歐體告上歐洲法院(European Court of Justice)並請求損害賠償之個人。在此訴訟中，歐體還嘗試推諉責任，但終不被法院所採。1985年，歐洲法院認為，歐體有責任為史坦利身分保密，不讓其身分曝光，史坦利勝訴，並獲得賠償50萬英鎊。¹⁴由於這一連串不幸遭遇，史坦利發展成一種近乎偏執的情況，在任何他能找到的論壇，他都會為自己辯護。¹⁵

在公益揭露法尚未立法前，關於員工揭弊，並非完全沒有法律保障，而是法律保障不足的問題。易言之，並非沒有，而是不足。潛在吹哨者所面臨的第一個首要問題就是「一揭弊就洩密」。對雇主而言，吹哨者欲揭露之資訊很可能被認為是機密，這些資訊係透過僱傭關係取得，且對機密資訊應提供一般保障與信賴關係。因此，員工可能違反依契約應負之保密義務，而被雇主懲處或解僱。就算資訊本身不具機密性，將資訊洩漏出去就是不忠誠，或違反僱傭契約。與吹哨保護有關之重要問題之一，即決定違反上述信任關係能否基於公共利益而被正當化。

關於僱傭契約中的忠誠義務與保密義務，能否解讀為禁止揭露任何與工作有關之資訊？若我們肯認保障公共利益確有其必要，即不應認為為了要遵守忠誠義務與保密義務，所以在任何情況皆不得揭露任何資訊。易言之，若揭露嚴重不法情事，即便涉及商業敏感資訊，亦無洩密問題。問題是，根據習慣法，公共利益概念之解讀並不是非常明確，需端視部分因素，與這些因素之交互作用。相關因素包括：揭弊事項、揭弊時間，與揭弊者身分等。

¹⁴ *Stanley George Adams v. Commission of the European Communities*, Case 145/83 (1985).

¹⁵ Eric Newbigging, *Hoffmann La Roche v Stanley Adams-Corporate and Individual Ethics* (Cranfield School of Management, 1986) 10.

大部分員工沒有舉報的主要原因是害怕報復。然而，在許多情形下，未舉報不法情事可能是因為工作場所中同儕壓力，這是一種心照不宣的潛規則，意即反對向經營階層揭露資訊。違反此潛規則可能導致同儕排擠或更糟糕的情況。雖然公益揭露法提供的法律保障，與吹哨者面對之社會壓力相較，可能相形失色，但我們不可能因為存在困難與壓力，而讓良知沉默，視不法情事於無物。

參：解構公益揭露法

一、法中有法

一連串事件引發英國思考吹哨議題，在上述悲劇發生後，政府逐漸意識到吹哨者在法律上未受到妥適保護。關於英國法制體系合併之立法考量因素，英國選擇整併立法之考量原因有三，茲分述如下：

第一，非營利組織由下而上帶動改革

當組織內溝通管道被堵塞、腐敗，或員工所提意見不被管理層採信，更有甚者，組織本身即涉及不法或想方設法掩飾真相。故，個人能安全地將弊案資訊呈現，這件事本身即涉及公共利益。

公益揭露法能夠出爐，1993年成立之慈善組織「公眾關注工作」(Public Concern at Work, PCAW)居功厥偉。這是英國在此領域之著名組織，此組織的目標是幫助任何部門的吹哨者，並對處理吹哨兩難之相關事項提供建議，透過鼓勵在工作場合吹哨以保護社會、告知公共政策，必要時尋求立法改變。在過去25年中，「公眾關注工作」透過提供訓練、諮詢與組織審視(organizational review)，幫助許多知悉組織內錯誤、濫權或不當情事，但又不確定如何揭弊的潛在吹哨者與組織。如果組織願意，「公眾關注工作」也會與組織合作，幫助組織建立有效的、可接近的吹哨文化，鼓勵員工能夠說出來(speak up)。「公眾關注工作」的目標就是鼓勵吹哨者不害怕報復，進而挺

身而出說出來。

英國關於此議題重要的法規是公益揭露法 (The Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA)¹⁶與企業與管理改革法 (Enterprise and Regulatory Act 2013, ERRA)。當時在全球保障吹哨者之法制中，制定公益揭露法無疑是跨出先驅者的一步，迄今，該法仍是世界上此領域中最優質的法制之一。

第二，保障公益，不分公私

不論在公部門或私部門，保障公共利益、維持問責 (accountability)與正直、廉正(integrity)是絕對必要的，並非只有公部門才會涉及公共利益，故不論在公部門或私部門之吹哨者皆應加以保障。國際組織亦肯認，國際社會應支持與保護吹哨者，幾乎所有歐洲國家皆願意遵守相關國際公約。例如：2005 年施行之聯合國反貪腐公約(The United Nations Convention against Corruption)。

第三，整合規範，避免落差

關於習慣法(common law)之保障，1998 年前的英國，只能根據習慣法適用一般僱傭原則與勞動法原則來保護吹哨者，所以對吹哨者的保障不是沒有，是存在的，然其對吹哨者之保護不足，因除非涉及嚴重不法，習慣法明確不支持外部揭弊。易言之，只有在涉及嚴重不法與公共利益，員工才可能不受保密與忠誠義務拘束，然此例外本身就是一種嚴格限制。即便涉及嚴重不法情事，若他們在簽約時，已同意優先向雇主揭弊或她們被要求必須嚴格遵守專業行為準則(professional code of conduct)，部分員工還是不會選擇對外揭露。在歐洲亦出現相關條款法規散落在不同法規的問題，許多國家在下列法律，提供一定層次保障。例如：反腐敗法、公共服務法、勞動法、刑法與特定部門之法律，但因欠缺整合，故存在重大法律漏洞、落差與歧異。若當時英國不進行整合，就會出現因未建立保障體系，對不同類型之吹哨者，無法提供週全保障，可能出現掛一漏萬之情形。易言之，究其未充分保障吹哨者之原因，在於未整合

¹⁶The Public Interest Disclosure Act, 1998, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents> (Last visited on March 20, 2018)

成統一立法體系所造成的立法漏洞。若歐盟不進行整合，散布全歐洲之吹哨者將會受到不同程度之保障或完全得不到保障。甚至有少數國家，根本尚未建立保障。

1998 年英國議會制訂公益揭露法，該法當時在世界上是最好的保護吹哨者法律之一。不像習慣法發展中的臨時性質，在保護吹哨者之情形下，對於如何保護吹哨者、什麼是「弊」等問題，並無完整、明確規範，而公益揭露法確立了保障揭露的指導方針。該法是諾倫委員會報告(Nolan Committee Report, 1995)¹⁷、資訊自由白皮書「你知道的權利」(You Right to Know)¹⁸與國家健康服務(National Health Services)中之言論自由，¹⁹三者之產物。該法於 1999 年 7 月生效，公益揭露法在 1996 年勞動權利法(Employment Rights Act 1996, ERA)²⁰增訂 IVA 部分，IVA 部分是由 43A 到 43L 節所組成。這些規範針對「什麼」是弊、「如何」保障揭弊與要保障「誰」形成了指導方針。以往習慣法對公共利益的定義並不明確，公益揭露法透過白紙黑字的明確規範來加以填補。在公益揭露法指引下，吹哨者可事先規劃他們的揭弊。這種透過法律所創設的確定性，增加了吹哨者對其所受保障之信心。若有適當法規保障，無疑地，政府能夠獲得更多資訊。此議題涉及下列重要問題：

二、保護對象

事實上，我們不可能保護每一個有吹哨行為的人，吹哨者是否受到保護，與揭露資訊之性質、受理揭弊組織與個人等種種因素有關。公益揭露法之保護對象不限員工，亦包括獨立承包商、在家工作者、職業或工作經驗計畫之受訓人員與國家醫療服務體系(National Health Service, NHS)中之人員。在其他勞動法所規定之年齡限制和最低限度工作期間均不適用本法吹哨者的情形。

¹⁷The Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life, available at <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parlament/nolan/nolan.htm> (Last visited on March 20, 2018)

¹⁸ Cm 3818, Dec., 1997

¹⁹ Letter of the Minister, 1997

²⁰ The Employment Rights Act, 1996, ch. 18 (Eng.), available at <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1996/1996018.htm>

另外，保護對象不包括自願者和個體經營者，亦不包括揭弊同時為犯罪者。²¹根據該法 43B (3)，若揭弊者係透過犯罪來揭弊，換言之，揭露資訊本身就是犯罪，則不屬公益揭露法保護對象。例如：英國員工欲揭弊，但揭弊內容涉及國家機密，他有可能在自己不熟悉英國相關法律的情況下，同時違反 1989 年國家機密法(Official Secrets Act 1989)，也就是他揭弊時，不知道同時已犯罪，而之後遭起訴、審判，被揭弊的對象還沒被判刑，吹哨者可能已被判刑了，而此限制顯然是針對那些受國家機密法拘束的人而設計，當揭露的資訊是未經授權與涉及刑事犯罪，勞動法院會根據公益揭露法延後相關聽證，若揭弊者嗣後獲判無罪，他即可申請享有公益揭露法所提供之保障。

此外，根據 43B (4)，法律顧問(legal advisers)不在公益揭露法保護範圍內，因為專業秘匿特權禁止他們揭露客戶所告知之資訊。²²若我們不能強迫律師在法庭上提供關於客戶隱私之證據，那麼律師與律師事務所之員工亦不能針對執行業務所知悉之事項進行吹哨，因為此屬於秘匿特權所保障之範圍。當然，員工本身仍可就自身見聞之弊端進行揭弊，而律師可提供員工專業知識並加以指導。

此亦可與 43D 做一對比，員工在獲得法律建議的過程中，可直接向法律顧問吹哨，屬適格揭露。²³當潛在吹哨者對可能的揭弊充滿疑慮，不知是否違法，不知未來能否受到法律保護，在渠等獲得法律建議的過程中，43D 允許揭弊者得到保護。此外，本條是公益揭露法唯一不需基於善意即受到保護之規定。

三、何謂「弊」案？

保障與禁止揭露之性質：保護揭「弊」者，何謂「弊」案？要受到公益揭露法保護的前提，吹哨者所揭發的內容，要屬於該法所規範之「弊」，若不是，則不在保障範圍。根據公益揭露法 43B(1)，「受

²¹ ERA, s. 43B (3) as inserted by PIDA, s 1. A disclosure of information is not a qualifying disclosure if the person making the disclosure commits an offence by making it.

²² ERA, s. 43B (4) as inserted by PIDA, s 1. 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.

²³ ERA, s. 43D as inserted by PIDA, s 1. A qualifying disclosure is made in accordance with this section if it is made in the course of obtaining legal advice.

保障揭露」(protected disclosure)²⁴係指工作者(worker)根據該法 43C 到 43H 所為之揭露。²⁵所謂「受保障揭露」係指工作者合理相信所揭露之資訊，涉及已發生、現在正發生或將來可能發生之(1) 刑事犯罪，例如：詐欺。(2) 違反法定義務。(3) 誤判(miscarriage of justice)，包括關於可能導致錯誤定罪之事項，例如：依賴不周延之法醫學技巧、不提供辯方相關證據或偽證。(4) 危害健康或安全。(5) 破壞環境。(6) 蓄意隱藏前揭不法情事資訊之行為。²⁶上述六種類型會出現重疊之處，且不問相關不法情事是否發生於英國境內，或是否適用英國法律皆受保護，²⁷但以違法方式揭露者將不受保護。²⁸

關於相信程度(the degree of belief)，對吹哨者相信程度的要求是「合理相信」(reasonable belief)。「合理相信」係指，其相信不見得要精確無誤，沒有必要鉅細靡遺證明刑事或民事不法情事已發生，但對吹哨者而言，相信弊是存在的這件事本身是合理的。因此，只要吹哨者合理地相信某不法情事是存在的，構成刑事犯罪，最後即使證明是吹哨者搞錯了，並無不法情事，仍屬適格揭露。

公益揭露法所保障「弊」之範圍非常廣泛，融合列舉式條款與概括式條款。例如：43B (1) (b)所規範之「未遵守法定義務」範圍即相當廣泛，包括違反任何法定要件、契約義務、習慣法義務（例如：過失、誹謗）、行政法要件。有時，因為要證明不是善意很困難，公益揭露法提供惡意吹哨者一個強大的籌碼，意即以其自願離開組織換取對其有利之方案。近幾年，在英國將吹哨者視為麻煩製造者的觀念，已逐漸開始轉向為將他們視為積極獻身公共利益的人。

²⁴ ERA, s. 43B (1) as inserted by PIDA, s 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.

²⁵ ERA, s. 43A as inserted by PIDA, s 1.

²⁶ ERA, s. 43B (1) as inserted by PIDA, s 1.

²⁷ ERA, s. 43B (2) as inserted by PIDA, s 1.

²⁸ ERA, s. 43B (3) as inserted by PIDA, s 1.

肆：程序與案例

首先必須說明的是，因英國公益揭露法係勞動法的一部分，許多法律與程序之規範會設計在原本勞動法之範疇，而非在增補之公益揭露法。此外，許多組織會訂定更明確與詳細之吹哨程序。故關於吹哨程序，至少可從兩方面加以說明。第一，屬於公益揭露法處理之事項，可直接向勞動法院提起訴訟，簡單明瞭，由法官決定吹哨者是否因吹哨遭受不利益，若答案為肯定，進而決定賠償金額。第二，由組織建立吹哨政策，部分組織會規劃揭弊保護受理、調查與執行保護等程序。

一、提出受保障揭露之程序—層級式揭露模型

若吹哨者想揭弊，根據公益揭露法，提出受保障揭露之程序為何？第一個面臨的問題就是「向誰揭弊？」此為是公益揭露法處理的核心問題（43C），公益揭露法提供了一個層級式揭露模型 (tiered-disclosure model)，此模型不偏好對外揭露。根據公益揭露法體系，接受揭弊資訊之對象可分為三種基本類型：內部揭弊 (internal disclosure)、管制揭弊 (regulatory disclosure) 與廣泛揭弊 (wider disclosure)。茲分述如下：

（一）內部揭弊 (internal disclosure)：

直接向雇主揭弊，組織內可能有吹哨政策，該政策會規範更明確的揭弊程序，載明吹哨者若揭弊可期待什麼。當然，吹哨政策不是先決條件，沒有政策，吹哨者仍可選擇內部揭弊。當一位員工吹哨後，因雇主之傷害而請求損害賠償，而之所以發生損害就是因為員工吹哨，因此，此員工可在勞動法庭 (employment tribunal) 提起訴訟。

公益揭露法對「內部揭弊」提供非常週全之保障，優先保障且比較能接受內部揭弊。相較而言，嚴格限制「外部揭弊」（管制揭弊與廣泛揭弊）。關於「內部揭弊」，其範圍非常寬鬆，只要員工是誠實的、善意的 (good faith)，合理懷疑存在不當情事，該法即提供法律保障。²⁹揭弊者向他們的上級（經理、主任等）、雇主、第三人（若不當

²⁹ ERA, s. 43C (1) as inserted by PIDA, s 1. A qualifying disclosure is made in accordance with this

情事係由第三人造成)揭弊,若第三人應為不法情事負責,相同原則亦適用,或基於揭露者之法定責任而為揭露。³⁰若某人在一公部門(public body)服務,例如:國家醫療服務體系(National Health Service, NHS),而該部門隸屬某政府機構,他亦可向該機構吹哨。又公務員向業務相關之內閣閣員揭露。³¹在獲得法律諮詢意見過程中,所為之揭弊,³²包括向工會法律顧問進行法律諮詢。對工會(trade unions)官員所為之揭弊,原則應視為對內揭弊,在此類案件中,員工自動獲得保障。

關於「善意」,從 43E 到 43H,均有善意(good faith)要件。何謂「善意」?「善意」係指「誠實的相信指控之真實性」(an honest belief in the truth of an allegation)。即使存在過失或未盡適當注意義務。在 *Babula v. Waltham Forest College* 一案,³³對「善意」這個概念提出解釋,例如:43G(1)(a)與 43C(1)(a)皆有對善意之要求,這些要求並非多餘,而係對雇主增加一項重要保障。若吹哨者吹哨之主要或優勢(predominant)目的係別有用心,則此揭露將不受保護。

關於此「善意」要件,存在不同聲音。有些人質疑「善意」標準之價值。事實上,要證明「善意」存在或「善意」不存在都非常困難。這有可能讓潛在吹哨者望而卻步,因他們擔心自己的動機會被誤解。易言之,他們明明是基於善意吹哨,卻被抹黑為惡意吹哨,但因無法證明自己是「善意」,除了無法受到保障,還要背上「惡意」污名。與其最後背上莫須有污名,還不如明哲保身。

此外,許多吹哨者係基於混合性因素而吹哨,例如:有私人恩怨,但也有考慮到此必會到影響公共利益,而不是單純某一特定單一善意因素或惡意因素即可選擇吹哨。當然,一派意見認為,揭露組織內嚴重不法情事與或非行(wrongdoing)最能增進公共利益,不論揭弊者是

section if it is made in the course of obtaining legal advice. A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker makes the disclosure in good faith—(a) to his employer, or (b) where the worker reasonably believes that the relevant failure relates solely or mainly to—the conduct of a person other than his employer, or any other matter for which a person other than his employer has legal responsibility, to that other person.

³⁰ ERA, s. 43 C as inserted by PIDA, s 1.

³¹ ERA, s. 43 E as inserted by PIDA, s 1.

³² ERA, s. 43 D as inserted by PIDA, s 1.

³³ (2006) EWCA Civ 1154.

否基於善意。

之所以針對內部揭弊提供最大範圍保障，公益揭露法反映出習慣法中的保密責任(duty of confidence)，不希望因為揭弊，而違反保密責任。很明顯地，關於職場上不當情事之資訊，最具有利害關係的就是雇主，基於僱傭關係，對雇主揭弊，不會有違反保密責任的情況出現。公益揭露法保障免於遭受解雇與有損員工權益的行為，也不要求長期性的僱傭關係。

許多吹哨者希望透過揭弊，讓所屬組織回歸正軌，在組織內，若員工對內部揭露程序與偵查是有信心的，將會間接鼓勵員工使用內部解決方式來處理可疑的不當行為。

鼓勵吹哨者在第一時間內部揭弊之優點如下：

第一，在尚未造成傷害前，提供雇主及時補救被發現問題的機會與可能，從而避免可能令人尷尬的公開，藉由雇主（或公部門之主官管）採取行動，雇主也可保留解決問題方法的裁量權，好好思索解決問題的最佳方法。

第二，在希望解決問題之前提下，由組織有效對症下藥之可能性更高，節省解決問題的時間與精力。組織對於內部缺失能更迅速掌握狀況，進而針對違失找出解決問題之良方，相較而言，要由外部先進入內部，再精確掌握相關情狀，確實曠日廢時。

第三，較不會受到組織懲處與不利益。

第四，避免外部揭弊所帶來之組織（疑似）負面資訊曝光、偵查、行政等法律作為與訟累。

第五，給組織及早修正違失之機會。

第六，減少關於影響效率與士氣的附隨成本(attendant costs)。當然，從反面言之，無良雇主亦可能想方設法去隱藏不法情事。

外部揭弊 (external disclosure)：

公益揭露法亦保障「外部揭弊」，外部揭弊包括「管制揭弊」與「廣泛揭弊」。向組織以外的消息傳輸管道揭弊，並嚴格限制「外部揭弊」的保障範圍。例如：向相關主管機關或公眾，外部揭弊通常會

損及雇主名聲。向監督機關揭露，除了要具備內部揭露所需之「善意」外，員工還必須合理相信，所涉事項屬被揭弊者之業務管轄範圍，且揭露或指控大致為真。

（二）「管制揭弊」(regulatory disclosure)：

向有管制、業務主管權責之特定機構或人員揭弊，公益揭露法允許員工將渠等之擔憂提交給適當監督機構。向經授權之官方監督者或處理錯誤或不當行為的執法機關揭弊，如業務主管機關，但不得為了私益。例如：要揭照顧機構(care home)的弊，可向照顧品質委員會(Care Quality Commission)提出。公益揭露法未強制提交監督機關前，員工須先向組織內部提出他的擔憂。然而，在未尋求組織內部解決的情形，員工可能違反暗示的或契約的忠誠義務。有時，因證明不是善意很困難，例如：吹哨者明明是惡意，但很難證明他不是善意而是惡意，公益揭露法提供可能惡意吹哨者一個具吸引力之籌碼，以其自願離開組織換取不拘形式之補償。

在思考如何保障員工（未來的潛在吹哨者）的權益時，吾等其實常忽略考慮雇主之利益。吾等不應忘記雇主之權益，例如：當員工不適當的提出其所謂的弊，雇主有權提起訴訟加以反制。又如：情況尚未嚴重到要提出揭弊，意即還稱不上弊，透過明定揭弊流程，就是在公共利益與雇主利益中找平衡。在外部揭弊的情形，雇主與員工間利益的平衡將更為複雜，如何保障雇主的權益，例如：真正機密的資訊不得在組織外討論，但又要讓員工在外部揭弊？可是在揭弊過程中就可能會透露機密資訊，否則，無實質資訊與證據，我們可能也無從判斷員工所說是否為真，還是惡意挾怨報復？如果我們認為應該保護員工，那麼外部揭弊中的公共利益必須十分清楚，公益揭露法呈現此爭議之複雜性。

（三）「廣泛揭弊」(wider disclosure)

最後，範圍最廣，保障向更廣泛的公眾揭露。例如：向社會大眾，媒體或國會議員揭弊，但必須滿足嚴格下列先決條件。(1)善意、(2)

合理相信其指控實質上是正確的、(3)並非追求個人利益、(4)之前曾內部揭弊向法定機關揭弊，除非他合理相信，他若內部揭弊一定會遭到報復或雇主將隱藏或湮滅證據。(5)行為合理(act reasonably)。審視是否行為合理之判斷基準如下：揭弊資訊接收者之身分、弊案之嚴重程度、犯行是否繼續或可能再次發生、揭弊是否違反保密責任，而此保密責任是雇主要對第三人負責的、揭弊資訊接收者對弊案之第一反應與揭弊者是否遵守雇主規範之內部揭露程序等相關。由上述嚴格之要件可看出，在英國向媒體揭弊屬最後手段。

不只必須其揭露係基於合理信念、善意和合理相信大體上是真實的，而且還要吹哨者非基於自身利益。這裡有一個很清楚地從雇主到媒體的機構「階梯」概念，為得到公益揭露法之保護，需滿足越來越嚴格的證據要求。在 *ALM Medical Services Ltd v. Bladon* 案中，³⁴因不存在雇主內部揭弊程序，故保護吹哨者之外部揭弊。若根據 43F(1)(b)(ii)，向特定人揭弊，員工必須合理相信所揭露資訊與任何指控實質為真(substantially true)。與內部揭弊(s. 43C)相較，此為較高之證據責任。

另外，相關議題如下：提供保障之性質、機關報復之定義、執法的程序與結構、現存補救措施等。又，若從法社會學角度，思考此議題，有諸多問題值得思考：吹哨者為何會選擇吹哨？機構如何回應吹哨者？立法有妥適的保護吹哨者嗎？公益揭露法以什麼方式改變當時法律？公益揭露法對吹哨、勞動實務、辦公室文化與社會產生何種影響？

二、案例—以合理相信為中心

關於「合理相信」(reasonable belief)，重要案件有二：，*Darnton v. University of Surrey*³⁵與 *Babula v. Waltham Forest College*，³⁶茲分述如下：

³⁴ 26.07.2002- [2002] EWCA Civ 1085, [2002] ICR 1444, Court of Appeal –Melanie Tether.

³⁵ (2003) IRLR 133.

³⁶ (2006) EWCA Civ 1154.

(一) *Darnton v. University of Surrey*

勞動上訴法院(Employment Appeal Tribunal)在 *Darnton v. University of Surrey* 案，³⁷ 建立「合理相信標準」(reasonable belief test)。1999年3月8日，達頓(Darnton)先生進入薩里大學(University of Surrey)歐洲管理學院(Surrey European Management School, SEMS)擔任講師。蓋博(Gamble)教授為其上司，蓋博係創院教授且作風強勢。通常講師的工作時間是上午九時至下午五點三十分，達頓因為要趕回住處，通常會提早下班。達頓任職的前幾個月，蓋博教授同意達頓提早下班，但1999年6月，蓋博教授發現達頓四點三十分即下班，便要求達頓遵守上下班時間並達成書面協定，自此兩人交惡，在諸多瑣碎事項兩人意見皆不相同，雙方關係逐漸惡化，達頓認為蓋博教授管理方式可笑。同年8月2日，達頓向該校人事部門反映，遭受蓋博教授霸凌與騷擾。

同年9月8日，達頓離職，並宣稱遭受不公平解雇，而之所以遭到解雇，係因為他揭露大學違法行為與大學違反其他法定義務，例如：對其進行騷擾。原審法院認為，達頓指控並不精確，因此判決達頓敗訴。本案上訴至勞動上訴法院(Employment Appeal Tribunal, EAT)。本案爭點係若揭弊內容與事實有出入，其相信是否仍屬「合理」？

勞動上訴法院認為，判斷基準是員工是否有合理理由相信其指控為真，即使其指控有瑕疵，合理相信必須要根據員工所了解之事實，而非嗣後發現之事實。相信(belief)仍有可能屬「合理」範圍，即使日後被證明有瑕疵。

(二) *Babula v. Waltham Forest College*

2004年，原告麥克巴布拉(Michael Babula)在華爾生森林學院(Waltham Forest College)擔任講師，他到校後很快負責一個班級，他發現該班學習進度落後，經詢問後，學生告知他，上一任教師嘉里(Jalil)將班上分成回教徒組與非回教徒組，不太理會非回教徒學生，並在商

³⁷ (2003) IRLR 133.

業課程的課堂上，對回教徒學生上宗教課程，嘉里曾告訴回教徒學生，他希望九一一事件能在倫敦發生，並表示接受九一一事件與其帶來的快樂。巴布拉亦憂心擔心此種言論會引起種族仇恨，遂向上司報告，他發現校長藍泊(Lambert)女士已知悉此事一段時間，但無任何作為。巴布拉認為有必要採取緊急作為，並對校方冷處理方式感到心灰意冷。身為美國公民，他透過電子郵件向美國中央情報局與聯邦調查局徵詢意見，他被鼓勵向倫敦警方報案。巴布拉於同年8月29日離職，宣稱之所以遭到不公平解雇，就是因為其提出受保障揭露，該校違反1996年勞動權利法47B。他合理相信揭弊事項構成刑事犯罪或違反法定義務，但無法具體指出是什麼刑事犯罪與法定義務。本案爭議係吹哨者有無必要證明刑事或民事不法已經發生，上訴法院認為，吹哨者沒有必要證明刑事或民事不法已經發生，在43B(10)(a)至(f)適用「合理相信」時，應採取統一標準，不允許採取分歧解釋。吹哨者必須要建立合理相信，其所揭露之資訊「有傾向顯示」有43B(10)(a)至(f)的情況，一個相信有可能同時是「合理的」與「錯誤的」，43B(1)的「相信」是主觀的，此為特定員工心中的特定想法。然而，相對的，「相信」必須是「合理」的，此為客觀標準。

由上述兩案例可得知，吹哨者在揭弊時只要有「合理相信」即可，即使相關資訊日後發覺有誤(*Dardton* 案)或所揭露之資訊尚未到達法律侵害之程度(*Babula* 案)，此相信必須要客觀地合理(*Babula* 案)，並考量員工之個人知識。

伍：「揭弊者保護法（公私部門合併）草案」評析

有關最新草案部分，目前法務部定稿版本為公部門版，截至 107 年 6 月，法務部廉政署圓桌小組歷經五次會議，已完成「揭弊者保護法（公私部門合併）草案」（下稱草案），此議題難度極高，該草案建立清晰完整體系，規範絕大部分重要議題。本章節針對此草案，提出相關問題與建設性建議，受限篇幅，僅簡述重點，供主管機關參考。

一、揭弊對象之犯罪地是否在中華民國領域內，才適用本法？

針對此問題，草案未明文規範。建議加以規範。

二、揭弊對象之犯罪時間，有無任何限制？過去、現在與未來都包括嗎？

針對此問題，草案未明文規範。建議加以規範。

三、僅保護具名揭弊者

不論公、私部門，本草案僅保護具名揭弊者，意即不保護匿名揭弊者。根據草案第三條第一項：「公務員或接受政府機構定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱公務員等），合理相信政府機構或其他公務員涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之公部門揭弊者...」又根據草案第四條第一項：「接受公司、獨資或合夥商號、財團或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱受雇人等）合理相信其所任職或提供勞務對象之機構或其員工，涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之私部門揭弊者，適用本法保護...」

第三條說明第四點解釋：「揭弊者若未具名，受理揭弊機關無從為本草案第五條第一項之立案調查通知與第二項之結案通知；另揭弊者欲為本草案第六條之回復原狀與損害賠償時，亦甚難釋明其曾有揭弊行為在先，故匿名檢舉不一定對揭弊者有利。另衡諸黑函文化盛行之國情，我國仍以採具名制為宜。」

立案調查通知與結案通知並非重點，此乃技術問題，用編號或代號即可處理。至於釋明其曾有揭弊行為之難度，亦非困難，截圖、錄

影、拍照、查 IP 位置，技術上亦無問題。「匿名檢舉不一定對揭弊者有利」，但對揭弊者有保護一定比沒保護有利，不保護一定對其較不利。處理黑函有處理黑函的方法，我國黑函文化盛行，不但不會因僅保護具名揭弊者而改善，反而會讓潛在吹哨者更不願意吹哨，他們會想，我一吹哨，人生就回不去了，少數人為了公益，還可能打落牙齒和血吞，至少還受到保護。若連最低標準的保護都不可得，看不出有任何理由，讓他們願意蹚這趟渾水。

勿忘制定揭弊者保護法之目的，是要儘可能鼓勵揭弊，而非拒絕潛在吹哨者揭弊。是要把站在門外躊躇不前的潛在吹哨者請進門內，鼓勵他們向前邁出一步，感到安全，並勇敢的說出來。而非告訴準備要進門的潛在吹哨者，不報上姓名就不要揭弊、更不要想受到保護。況且，究竟是知弊改正、避免危難發生重要，還是知道揭弊者姓名重要？根據英國經驗，匿名揭弊係傳送與接收公共利益資訊之重要工具。

四、何謂「弊」案？

針對公部門揭弊者之吹哨，根據草案第三條第二項：「一、犯刑法瀆職罪章之罪。二、犯貪污治罪條例之罪。三、違反公職人員利益衝突迴避法之得處以罰鍰之違規行為。四、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對公共健康與安全造成具體危險，足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為。五、本法第四條所列之犯罪或得處以罰鍰之違規行為。六、違反法官、檢察官倫理規範之行為。」

針對私部門揭弊者之吹哨，根據草案第四條第二項：「一、犯刑法第一百二十二條、貪污治罪條例第十一條之行賄罪。二，犯刑法第一百八十五條之三條及一百八十五條之四以外之第十一章公共危險罪章所列各罪、第十五章之偽造文書印文罪足以生損害於公眾者、第十九章之妨害農工商罪、第三十二章之詐欺背信及重利罪、第三十五章毀棄損害罪足以生損害於公眾者及第三十六章之妨害電腦使用罪。三、違反銀行法、金融控股公司法、信用合作社法、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法、保險法、證券投資信託及顧問法、洗錢防制法、公平交易法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪

行為。四、違反消費者保護法之得處以罰鍰之違規行為。五、違反空氣污染防治法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法、土壤及地下水污染整治法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。六、違反水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。七、違反食品安全健康管理法、藥事法、醫療法、全民健康保險法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。八、違反勞動基準法、職業安全衛生法、性別工作平等法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。九、違反政府採購法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。十、違反私立學校法之得以處罰鍰之違規行為。十一、違反律師倫理規範之行為。十二、違反其他經中央目的事業主管機關以命令指定之法令。」

在上開條文中，立法者已將現實世界中常見類型規範在草案內，但恐掛一漏萬，可能有應該列為「弊」，但未納進條文。建議修正。

五、揭弊對象所涉及犯罪，是否一定要違反中華民國之法律？若違反國際法，是否還在「弊」的範圍內？

針對此問題，草案未明文規範。建議規範。

六、第三條第二項第四款規定：「四、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對公共健康與安全造成具體危險，足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為。」

這是實害犯嗎？

七、「...足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為。」

是指日後可能成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為嗎？揭弊者要如何判斷欲揭弊對象之行為，是否足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為？

八、第五條第一項規定：「揭弊者依前二條方式揭弊後，未於二十日內獲得受理人員或機關立案調查之書面通知，經催告後於十日內仍未獲回應者，得具名向下列人員或機構揭弊，而適用本法保護：一、中央或地方民意代表。二、有公司登記之媒體業者。三、有法人登記之民間公益團體。」該條說明中解釋：「揭弊者若同時向第一層及第二層之人員與機關揭弊，或向第一層揭弊後，在第一層人員依法調查

期間，復向第二層或其他人洩露揭弊內容，即不受本法保護。但同時向同一層之不同人員或機關揭弊者則仍受保護。」意即，必須先向第一層揭弊，第一層不回應，才能向第二層揭弊。

關於此設計，兩點可供思考：第一，有效揭露的性質因個案不同，差別極大。第二，先要求向第一層揭弊，在講求時效的年代，可能會產生延誤，部分個案等不了一個星期。英國公益揭露法之立法者如此偏好內部揭露，都未明訂揭露順序，一定要先內部，後外部，原因如前所述，以自由企業先驅號船難與萊姆海灣意外為例，即便員工願意揭弊，一個月後，可能無法阻止意外發生。

關於此點，第五條說明第五點提出解釋：「在對公眾安全與健康有急迫危害之虞時，雖有外國立法例容許揭弊者直接向媒體等外部機構揭弊(例如英國 43H Disclosure of exceptionally serious failure, Public Interest Disclosure Act 1998)。但若真有此情況，主管機關或犯罪調查機關受理之後一定會有所反應緊急處理，故本法並不採之。」

然 43H 並未規定在對公眾安全與健康有急迫危害之虞時，容許揭弊者直接向媒體等外部機構揭弊之字眼。公益揭露法本來就允許吹哨者廣泛揭弊，與「對公眾安全與健康有急迫危害之虞」無涉。

九、第五條說明第七點：「本條之揭弊若涉及國家機密與營業秘密，揭弊者須自行過濾資料，就可能涉及秘密事項之內容予以隱匿、遮掩或其他適當方式避免洩漏，例如就涉案人員、機密案件或營業機密等足以辨識確實的對象或具體的內容以代號為之，否則須負洩密責任(請參本草案第十條之規定與說明)，且不受本法保護。」

如何「就涉案人員以代號為之」？那要如何顯示涉案人員身分？是不是要吹哨者製作對照表？如何「就機密案件內容以代號為之」？如何「就營業機密內容以代號為之」？例如：吹哨者欲揭露空軍戰機零件採購弊案，必須說明那些零件及其型號，如何以代號為之？

十、第六條說明第五點：「雖外國立法例有將「原應雇用而未雇用」與「原應升遷而不升遷」(promotion)列為「不利之人事措施」，但此種消極不作為較諸於「積極剝奪職位與工作條件」在舉證上有其困難度。有鑑於吹哨者保護之全面立法在我國尚屬首創，對此點宜

採保守態度，故本法未將之納入禁制的人事措施。」

不應以舉證上有其困難度，而不列入保護。關於此議題，有諸多事項舉證上都有其困難度。例如：在英國實務上，常面臨的問題是「雇主因吹哨者揭弊而將其解雇，還是加上其他因素將其解雇？」此問題舉證之困難度更高，但難度再高，他們都會盡量想辦法克服，而不會因其舉證困難，而在立法上不將其列入保護？又如第六條第二項第三款：「與升遷有關之教育或訓練機會之剝奪」此款亦具一定困難，訓練機會常有名額限制，此本屬長官裁量權範圍，要如何舉證是因為吹哨者揭弊，而故意剝奪其受訓？舉輕以明重，連剝奪升遷有關之教育或訓練機會都要保障，要保障剝奪升遷之機會自不待言。

十一、第十條說明第二點：「第五條之受理揭弊人員或機構並無法律上之保密義務，揭弊者向其等揭弊，即應自行過濾掉機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，且不受本法保護。」

那向第三條至第四條之揭弊者揭弊，是否就不必過濾掉機密事項，可全盤托出？

陸：結論

吹哨被視為一種對大型組織重新獲得社會控制之機制，授權個人向有權能改善問題的機構或個人揭弊，打破管理階層與員工間的人為屏障，而能夠在系統內形成一種內部制衡系統，讓組織內不同階層皆能順遂與正常運作，進而讓組織內部各階層更加開放與順暢溝通。不論在公部門或私部門，負責任之組織與雇主應該要確保為他們工作的員工，若發現潛在或現存問題之資訊，彼此間能夠儘早與儘可能開放地互相交流，如此一來，該組織有時間可預防或補救任何威脅或傷害。

建立保護吹哨者法制儼然已成為一種世界趨勢。在英國，一連串慘痛歷史教訓，讓英國人認真思考如何鼓勵組織中的內部人挺身而出，進而防患於未然。³⁸近年來，把吹哨者視為麻煩製造者的觀念，已開始轉變成將他們視為積極獻身於公益的人。我國揭弊者保護法的通過，將成為我國揭弊者保護之新里程碑，踏出重要的第一步。

立法保護吹哨者是重要的，但揭弊者保護法絕非萬靈丹，亦不應奢望有揭弊者保護法即能讓吹哨者為了公益挺身而出。雇主與相關監管機關（包括管制機關與獨立監督機關）將扮演關鍵角色。因雇主有能力建立一個安全與公開的工作環境，雇主尤應保障吹哨者，鼓勵他們在廣泛議題下進行溝通且負責地回應所得到的資訊。負責且有能力之有關當局與獨立監督機關，對於他們管制之組織，應監管其如何處理吹哨情況、揭弊資訊與揭弊者。

³⁸ 類似情況亦出現在澳洲，希望對吹哨者之保護催生了相關立法。

PUBLIC INTEREST DISCLOSURE ACT (公益揭露法)

PART IVA

PROTECTED DISCLOSURES (揭露保護)

43A Meaning of “protected disclosure”. (「受保障的揭露」之意義)

In this Act a “protected disclosure” means a qualifying disclosure (as defined by section 43B) which is made by a worker in accordance with any of sections 43C to 43H. (「受保障的揭露」指勞工依據 43C 到 43H 所為適格揭露)

43B Disclosures qualifying for protection. (適格揭露之保障)

(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—

(在本文中，適格揭露指任何由勞工因合理信念所為之揭露，有下列情事，即為適格揭露—)

(a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed, (犯罪之行為已完成、正在進行或可能發生)

(b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject, (個人違背、正在違背或可能違背其應履行之法律義務)

(c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur, (誤判已經發生、正在發生或可能發生)

(d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered, (對於個人的健康或安全已經、正在或可能造成危害)

(e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or (對於環境已經、正在或可能造成破壞)

(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. (任何可能使上述不利內容發生之資訊，且遭刻意隱瞞者)

(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. (第 1 項各款之作用，相關損害是否已經、正在或可能發生在英國或其他地方、法律是否適用在英國或其他國家、領域非重要。)

(3) A disclosure of information is not a qualifying disclosure if the person making the disclosure commits an offence by making it. (若其揭露行為係一違法事項，則此非適格揭露。)

(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.

(資訊揭露中關於專業保密特權 (如於蘇格蘭，客戶和專業法律顧問之間具有保密義務) 得主張個人於獲得法律諮詢中向專業法律顧問所透漏之訊息，不得作為適格之揭露。)

(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).

(本節中適格揭露之「相關的弊端」即指第(1)條之 a 到 f 項)

43C Disclosure to employer or other responsible person. (向雇主或其他有權之人揭露)

(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker makes the disclosure in good faith—

(若勞工為善意揭露，且符合本節之要件則屬適格揭露)

(a)to his employer, or (向其雇主揭露，或)

(b)where the worker reasonably believes that the relevant failure relates solely or mainly to— (勞工須合理的認為相關弊端僅涉及或主要涉及—)

(i)the conduct of a person other than his employer, or(雇主以外之人的行為，或)

(ii)any other matter for which a person other than his employer has legal responsibility,

to that other person. (雇主以外之人對於他人具有法律上責任的行為)

(2)A worker who, in accordance with a procedure whose use by him is authorised by his employer, makes a qualifying disclosure to a person other than his employer, is to be treated for the purposes of this Part as making the qualifying disclosure to his employer. (雇主授權勞工依程序向雇主以外之有權之人進行適格揭露，依本篇之目的應等同於向雇主為適格之揭露)

43D Disclosure to legal adviser. (向法律顧問揭露)

A qualifying disclosure is made in accordance with this section if it is made in the course of obtaining legal advice. (在獲得專業法律諮詢中若符合本條要件，亦為適格揭露。)

43E Disclosure to Minister of the Crown. (向政府大臣揭露)

A qualifying disclosure is made in accordance with this section if— (若符合本條要件，則為適格揭露)

(a)the worker's employer is— (勞工的雇主為)

(i)an individual appointed under any enactment by a Minister of the Crown, or (政府部長依法個別委任者)

(ii) a body any of whose members are so appointed, and (機構之成員亦為受委任者，或)

(b) the disclosure is made in good faith to a Minister of the Crown. (向政府大臣的善意揭露)

43F Disclosure to prescribed person (向法定之人揭露)

(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker— (若勞工符合以下事項而為揭露，則為適格之揭露)

(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 (向內閣大臣所指派之人依本條之目的為善意揭露)

(b) reasonably believes— (具相當理由相信)

(i) that the relevant failure falls within any description of matters in respect of which that person is so prescribed, and (弊端乃屬個人責任範圍內)

(ii) that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true. (所揭露的資訊和任何所包含之指控，皆具有一定可信度)

(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. (依本條之目的所規定之人，得指定或描述該人員，且應指出該事件於所指定之人員或其所描述之人員之責任範圍內)

43G Disclosure in other cases. (他案中揭露)

(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if— (若符合下列要件，依本條規定屬適格揭露)

(a) the worker makes the disclosure in good faith, (勞工乃善意揭露)

(b)he reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true, (合理相信其所揭露之資訊和訊息之內容有相當可信度)

(c)he does not make the disclosure for purposes of personal gain, (揭露資訊之目的非為己之利)

(d)any of the conditions in subsection (2) is met, and (符合第(2)項各款所規定之內容)

(e)in all the circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure.(在任何情況下,他所為之揭露乃合理之揭露)

(2)The conditions referred to in subsection (1)(d) are— (得適用第(1)項第(d)款之情形如下)

(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, (勞工合理的相信若其向雇主或是43F所指法定之人為揭露,其將會受雇主不利之處分)

(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 (若弊端依43F之目的未有法定之人得為揭露,而勞工合理的相信其向雇主揭露後,弊端之證據將會被隱瞞或是摧毀)

(c)that the worker has previously made a disclosure of substantially the same information— (勞工曾為內容大致相同之資訊揭露)

(i)to his employer, or (向其雇主,或)

(ii)in accordance with section 43F. (向43F法定之人)

(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— (為達第(1)項第(e)款之目的，無論勞工揭露之行為是否合理，應當考量以下情形)

(a) the identity of the person to whom the disclosure is made, (揭露者之身分)

(b) the seriousness of the relevant failure, (弊端之嚴重程度)

(c) whether the relevant failure is continuing or is likely to occur in the future, (無論弊端為正在進行或將會發生)

(d) whether the disclosure is made in breach of a duty of confidentiality owed by the employer to any other person, (無論揭露是否違反雇主與他人之保密義務)

(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 (符合第(2)項第(c)款之(i)(ii)之前提下，先前向其雇主或向43F法定之人所為之揭露而採取之任何於合理期待下所為之行動)

(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. (符合第(2)項第(c)款之(i)之前提下，無論其向雇主揭露時所遵循的程序是否經雇主之授權)

(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. (依本條之目的，後來的揭露即使有擴張因先前揭露而行動的資訊，得視為與第(2)項第(c)款前揭露大致相同之揭露)

43H Disclosure of exceptionally serious failure. (異常嚴重弊端之揭露) (1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if— (若依本條規定，得為適格揭露)

(a) the worker makes the disclosure in good faith, (勞工乃善意揭露)

(b) he reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true, (其合理相信其所揭露之資訊和訊息內容有相當可信度)

(c) he does not make the disclosure for purposes of personal gain, (其揭露資訊之目的非為己利)

(d) the relevant failure is of an exceptionally serious nature, and (為異常嚴重之損失)

(e) in all the circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure. (在任何情況下，他所為之揭露乃合理揭露)

(2) 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 the identity of the person to whom the disclosure is made. (為了達到第(1)項第(e)款之立法目的，無論勞工所為之揭露是否合理，應特別考量被揭弊者身分)

43J Contractual duties of confidentiality. (契約之保密義務)

(1) Any provision in an agreement to which this section applies is void in so far as it purports to preclude the worker from making a protected disclosure. (契約中任何適用本節之條款，其意圖對勞工適格揭露之保護有所阻礙者，無效。)

(2) This section applies to any agreement between a worker and his employer (whether a worker's contract or not), including an agreement to refrain from instituting or continuing any proceedings under this Act or any proceedings for breach of contract. (本條適用於任何員工與雇主間的契約(無論員工是否同意), 包括以協議禁止起訴或進行本法案之訴訟程序或任何違反契約之訴訟)

43K Extension of meaning of “worker” etc. for Part IVA. (擴大第 IVA 部分「勞工」之定義)

(1) For the purposes of this Part “worker” includes an individual who is not a worker as defined by section 230(3) but who—(依本篇意旨, 「勞工」包含第 230 條第 (3) 項所定義下非勞工者, 包括—)

(a) works or worked for a person in circumstances in which—(在下列情形, 現任或曾經工作於某人)

(i) he is or was introduced or supplied to do that work by a third person, and (正在或曾被第三人介紹或提供工作)

(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, (其從事或曾從事之工作內容並非實際上由本人決定, 而是由其雇主或介紹工作之第三人決定)

(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)”, (替他人工作為目的而與他人簽訂或曾簽訂契約, 其契約以完成工作為目的而非在他人之監督下完成為要件, 若其符合第 230 條第 (3) 項 (b) 款, 則條款中「私人的」得被替換「無論其為私人或是其他形式」)

(c) works or worked as a person providing general medical services, general dental services, general ophthalmic services or pharmaceutical services in accordance with arrangements made—(根據他人所做出之安排而從事或曾從事一般醫療服務、牙科服務、眼科服務或藥物服務)

(i) by a Health Authority under section 29, 35, 38 or 41 of the National Health Service Act 1977, or (健康管理機構依 1977 年之國家衛生服務法第 29、35、38 和 41 條所為之安排，或)

(ii) by a Health Board under section 19, 25, 26 or 27 of the National Health Service (Scotland) Act 1978, or (健康委員會依 1978 年之國家衛生服務法(蘇格蘭)第 19、25、26 和 27 條所為之安排)

(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—(現或曾被提供職業訓練課程或員工訓練計畫(或兩者都有)以外之經驗)

(i) under a contract of employment, or (依據與員工之契約，或)

(ii) by an educational establishment on a course run by that establishment; (依據教育機構在該機構承辦之課程)

and any reference to a worker's contract, to employment or to a worker being "employed" shall be construed accordingly. (任何勞工之契約涉及就業和受雇，應依此解釋)

(2) For the purposes of this Part "employer" includes—(依據本編之目的「雇主」包含—)

(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, (符合第(1)項 a 款，實質上決定或曾決定其工作內容者)

(b)in relation to a worker falling within paragraph (c) of that subsection, the authority or board referred to in that paragraph, and
(符合第(1)項c款，該段所提及之權利當局或是委員會)

(c)in relation to a worker falling within paragraph (d) of that subsection, the person providing the work experience or training. (符合第(1)項d款，提供工作經驗和職業訓練者)

(3)In this section “educational establishment” includes any university, college, school or other educational establishment. (本節中之「教育機構」包含任何大學、學院、學校或其他教育機構)

43L Other interpretative provisions. (其他解釋性條款)

(1)In this Part— (本篇中)

“qualifying disclosure” has the meaning given by section 43B; (「適格揭露」之定義規定於第43B條)

“the relevant failure”, in relation to a qualifying disclosure, has the meaning given by section 43B(5). (適格揭露所生「相關損害」定義於第43B條第(5)項)

(2)In determining for the purposes of this Part whether a person makes a disclosure for purposes of personal gain, there shall be disregarded any reward payable by or under any enactment. (為確定本篇意旨，無論揭露是否為個人利益，都應忽略任何應支付或法定之報酬)

(3)Any reference in this Part to the disclosure of information shall have effect, in relation to any case where the person receiving the information is already aware of it, as a reference to bringing the information to his attention.” (任何在本部分所提及揭露資訊，於任何案件中，得到該資訊者已知的情形都應具效力，如同資訊得使其注意之參考。)

2.Right not to suffer detriment. (免於損害之權利)

After section 47A of the 1996 Act there is inserted— (1996 年之法案中第 47A 條新增)

“47B Protected disclosures. (47B 之揭露保護)

(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. (當勞工為揭露行為時，有免於受雇主作為和不作為致損害之權利)

(2)Except where the worker is an employee who is dismissed in circumstances in which, by virtue of section 197, Part X does not apply to the dismissal, this section does not apply where— (除依第 197 條第十部分工作者之不適任而為解雇外，本條不適用下列情形)

(a)the worker is an employee, and (工作者為員工，且)

(b)the detriment in question amounts to dismissal (within the meaning of that Part). (解雇而造成之不利益，損害金額未定)

(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.” (為達本條之立法目的及第 48、49 條有關本條之範圍，「工作者」、「工作契約」、「僱傭關係」和「雇主」依 43K 擴張解釋)

3.Complaints to employment tribunal. (向職業法庭控訴)

In section 48 of the 1996 Act (complaints to employment tribunals), after subsection (1) there is inserted— (1996 年法案第 48 條 (向職業法院控訴) 第 1 項後段新增如下)

“(1A)A worker may present a complaint to an employment tribunal that he has been subjected to a detriment in contravention of section 47B.”

((1A) 勞工受到第 47 條 B 項之損害，得向職業法院提起控訴)

4 Limit on amount of compensation. (賠償金額限制)

(1)Section 49 of the 1996 Act (remedies) is amended as follows. (1996年法案第49條修正如下)

(2)At the beginning of subsection (2) there is inserted “ Subject to subsection (6) ”. (第2款之開頭加入「除第(6)款另有規定外」)

(3)After subsection (5) there is inserted— (在第5款加入)

“(6)Where— (第6款)

(a)the complaint is made under section 48(1A), (依據第48條(1A)所為之控訴)

(b)the detriment to which the worker is subjected is the termination of his worker’s contract, and (不利益來自其員工契約之終止)

(c)that contract is not a contract of employment, (契約非屬勞僱契約)

any compensation must not exceed the compensation that would be payable under Chapter II of Part X if the worker had been an employee and had been dismissed for the reason specified in section 103A.” (工作者曾為員工或曾依第103A條解職，其所獲賠償金不得超過第二章X部分規定得支付之額度)

5 Unfair dismissal. (不當解雇)

After section 103 of the 1996 Act there is inserted— (1996年之法案第103條加入)

“103A Protected disclosure. (103A 揭露保護)

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.” (員工之適格揭露為解雇理由之一或主因，則視為本條之不當解雇)

6 Redundancy. (裁員)

After subsection (6) of section 105 of the 1996 Act (redundancy) there is inserted— (1996 年法案 105 條第 (6) 款後加入)

“(6A) This subsection applies if the reason (or, if more than one, the principal reason) for which the employee was selected for dismissal was that specified in section 103A.”(若解雇之原因中或主要原因為第 103A 條所規定之事項，則有本條適用)

7 Exclusion of restrictions on right not to be unfairly dismissed. (免於不當解雇之情形)

(1) In subsection (3) of section 108 of the 1996 Act (cases where qualifying period of employment not required), after paragraph (f) there is inserted— (1996 年法案 108 條第 (3) 項 (關於不符合僱傭期間之案件) 於 (f) 段後加入以下)

“(ff) section 103A applies,” ((ff) 適用 103A 條)

(2) In subsection (2) of section 109 of the 1996 Act (disapplication of upper age limit), after paragraph (f) there is inserted— (1996 年之法案 109 條 (2) 項 (年齡上限的使用限制)，在 (f) 段後加入)

“(ff) section 103A applies,”. ((ff) 適用 103A 條)

8 Compensation for unfair dismissal (不當解雇之補償)

(1) In section 112(4) of the 1996 Act (compensation for unfair dismissal) after "sections 118 to 127A" there is inserted "or in accordance with regulations under section 127B". (1996 年之法案第 112 條 (4) 項 (不當解雇之賠償) 於「118 至 127A」後加入「或符合 127B 節之規則」)

(2) In section 117 of that Act (enforcement of order for reinstatement or re-engagement)- (該法案第 117 條 (強制復職或工作分配))

(a) in subsection (2) after "section 124" there is inserted "and to regulations under section 127B", and (第(2)項「第124條」後加入「和根據127B條之規定」)

(b) in subsection (3) after "and (2)" there is inserted "and to regulations under section 127B". (第(3)項「和(2)項」後加入「根據第127B條之規定」)

(3) In section 118 of that Act (general provisions as to unfair dismissal), at the beginning of subsection (1) there is inserted "Subject to regulations under section 127B,". (該法案第118條(不當解雇之一般條款)第(1)項開頭加入「根據第127B條之規定」)

(4) After section 127A of the 1996 Act there is inserted—127B. (1996年之法案於第127A條之後加入第127B條)

(1) This section applies where the reason (or, if more than one, the principal reason) – (本條適用之原因(多個原因或主要原因))

(a) in a redundancy case, for selecting the employee for dismissal, or (解雇案件中，選擇受解雇員工，或)

(b) otherwise, for the dismissal, is that specified in section 103A (依第103A條所規定之解雇)

(2) The Secretary of State may by regulations provide that where this section applies any award of compensation for unfair dismissal under section 112(4) or 117(1) or 117(3) shall, instead of being calculated in accordance with the provisions of sections 117 to 127A, consist of one or more awards calculated in such manner as may be prescribed by the regulations. (內閣大臣得依法將本條之112(4)、117(1)或117(3)之不當解雇之賠償金額整合計算，而非依117條至127A條計算)

(3) Regulations under this section may, in particular, apply any of the provisions of sections 117 to 127A with such modifications as may be specified in the regulations.(根據本條規定，特別適用於符合第 117 至 127A 之條款，並如同法規作出上述修正)

9 Interim relief. (暫時救濟)

In sections 128(1)(b) and 129(1) of the 1996 Act (which relate to interim relief) for “or 103” there is substituted “, 103 or 103A ”.(1996 年法案中 128 (1) (b) 和 129 (1) 條 (關於暫時救濟) 中將「或 103 條」由「103 和 103A」替代之)

10 Crown employment.(官職)

In section 191 of the 1996 Act (Crown employment), in subsection (2) after paragraph (a) there is inserted— (1996 年之法案第 191 條 (官職) (2) 項 (a) 款後加入)

“(aa)Part IVA,”. ((aa) IVA 部分)

11 National security. (國家安全)

(1)Section 193 of the 1996 Act (national security) is amended as follows. (1996 年之法案第 193 條 (國家安全) 修改如下)

(2)In subsection (2) after paragraph (b) there is inserted-(第 (2) 項 (b) 款後加入)

“(bb) Part IVA, ((bb) IVA 部分)

(bc) in Part V, section 47B,” ((bc) 第 V 部分，47B 條)

(3)After subsection (3) of that section there is inserted-(本條第 (3) 款之後加入)

“(4) Part IVA and sections 47B and 103A do not have effect in relation to employment for the purposes of the Security Service, the Secret Intelligence Service or the Government Communications

Headquarters.”（（4）第 IVA 篇、47B 條和 103A 條對國家安全機關、秘密情報局和政府通訊總部沒有效力）

12 Work outside Great Britain.（在英國境外工作）

(1)Section 196 of the 1996 Act (employment outside Great Britain) is amended as follows.（1996 年法案第 196 條（在英國境外工作）修正如下）

(2)After subsection (3) there is inserted—（在第（3）款後加入）

“(3A)Part IVA and section 47B do not apply to employment where under the worker’s contract he ordinarily works outside Great Britain.”（（3A）第 IVA 篇和 47B 條不適用於根據勞動契約其工作所在地通常於英國境外）

(3)In subsection (5), after “subsections (2)” there is inserted “, (3A)”.（第（5）款在「（2）款」後加入「（3A）」）

13 Police Officer.（警務人員）

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) –（1996 年法案第 200 條（警務人員）第（1）款中列舉該法條不適用於警察部門之協議，或從事類似此類職業者—）

(a) after "Part III" there is inserted ", Part IVA", and（於「III 部分」加入「IVA 部分」）

(b) after "47" there is inserted ", 47B".（於 47 後加入「47B」）

14 Remedy for infringement of rights.（侵害權利之補救措施）

In section 205 of the 1996 Act (remedy for infringement of certain rights) after subsection (1) there is inserted—（1996 年法案第 205 條（侵害權利之補救措施）於第（1）項後加入）

“(1A)In relation to the right conferred by section 47B, the reference in subsection (1) to an employee has effect as a reference to a worker.”

((1A) 有關 47B 所授與之權利，第 (1) 項對員工之論述，對勞工同樣有效)

15 Interpretative provisions of 1996 Act. (1996 年法案解釋性條款)

(1)At the end of section 230 of the 1996 Act (employees, workers etc) there is inserted— (1996 年法案第 230 條 (員工、勞工等) 後加入)

“(6)This section has effect subject to sections 43K and 47B(3); and for the purposes of Part XIII so far as relating to Part IVA or section 47B, “worker”, “worker’s contract” and, in relation to a worker, “employer”, “employment” and “employed” have the extended meaning given by section 43K.” (「 (6) 」 本條僅對 43K 和 43B (3) 有效果，且為了達到第 XIII 部分之目的，就第 IVA 部分與 47B 條之「勞工」「勞工協議」和對相關勞工而言「雇主」「職業」「僱傭」依 43K 而擴張其意義)

(2)In section 235 of the 1996 Act (other definitions) after the definition of “position” there is inserted— (1996 年法案第 235 條 (其他定義) 於「位階」定義後加入)

““protected disclosure” has the meaning given by section 43A,”. (「適格揭露」以 43A 條規定而言)

16 Dismissal of those taking part in unofficial industrial action. (參與非官方罷工行為之解雇)

(1)In section 237 of the M1 Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (dismissal of those taking part in unofficial industrial action), in subsection (1A) (which provides that the exclusion of the right to complain of unfair dismissal does not apply in certain cases)— (1992 年之 M1 工會與勞工關係法 237 條 (參與非官方罷

工行為之解雇），於（1A）項（其中規定，於特定情形中排除控訴不當解雇之權利））

(a)for “or 103” there is substituted “ , 103 or 103A ”, and（以「或 103」取代「103 或 103A」）

(b)for “and employee representative cases)” there is substituted “ employee representative and protected disclosure cases)”.（以「雇員代表情況下」改為「雇員代表合適格揭露之情況下」）

17 Corresponding provision for Northern Ireland.（對北愛爾蘭之相關規定）

An Order in Council under paragraph 1(1)(b) of Schedule 1 to the M1 Northern Ireland Act 1974 (legislation for Northern Ireland in the interim period) which states that it is made only for purposes corresponding to those of this Act—（依據 1974 年之 M1 北愛爾蘭法中附表一之第 1 款（1）（b）（北愛爾蘭立法過渡期間）其中聲明，僅適用於與本法目的相應時）

(a)shall not be subject to paragraph 1(4) and (5) of that Schedule (affirmative resolution of both Houses of Parliament), but（不應受制於第（1）項（4）和（5）規定（經兩院議會同意之決議），但）

(b)shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.（廢止時應由兩院之一決議通過）

18 Short title, interpretation, commencement and extent.（簡稱、解釋、生效日期和範圍）

(1)This Act may be cited as the Public Interest Disclosure Act 1998.（本法可引為 1998 年之公眾利益揭露法案）

(2)In this Act “the 1996 Act” means the M1 Employment Rights Act 1996.（本法中「1996 年法案」指 1996 年之 M1 勞工權利法）

(3) Subject to subsection (4), this Act shall come into force on such day or days as the Secretary of State may by order made by statutory instrument appoint, and different days may be appointed for different purposes. (除第(4)項另有規定外，本法應於法案通過當日或指定之日生效，並得依不同目的指定異日)

(4) The following provisions shall come into force on the passing of this Act— (以下條款應於本法通過後生效)

(a) section 1 so far as relating to the power to make an order under section 43F of the 1996 Act, (第1條有關制定命令之權利依1996年法案第43F條)

(b) section 8 so far as relating to the power to make regulations under section 127B of the 1996 Act (第8條有關制定法規之權利依1996年法案127B條)

(c) section 17, and (第17條，和)

(d) this section. (本節)

(5) This Act, except section 17, does not extend to Northern Ireland. (除第17條，本法不包含北愛爾蘭)

相關參考資料

Court Inquiry, Department of Transport, Ct No 8074, 1987 HMSO.

Investigation into the Clapham Junction Railway Accident, November 1989, HMSO Cm 820.

The Public Inquiry into the Piper Alpha Disaster, November 1990, HMSO Cm 1310.

Inquiry into the Supervision of the Bank of Credit and Commerce International, 2 October 1992, HMSO, 198.

Elletta Sangrey Callahan & Terry Morehead Dworkin, The State of State Whistleblower Protection, 38 Am. Bus. L. J. 99 (2000).

Terry Morehead Dworkin, Whistleblowing, MNCs, and Peace, 35 Vand. J. Transnat'l L. 457 (2002).

Terry Morehead Dworkin & Janet P. Near, Whistleblowing Statutes: Are They Working?, 25 Am. Bus. L.J. 241 (1987).

Terry Morehead Dworkin & Elletta Sangrey Callahan, Internal Whistleblowing: Protecting the Interests of the Employee, the Organization, and Society, 29 Am. Bus. L.J. 266 (1991)

Terry Morehead Dworkin & Janet P. Near, A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing, 7 Bus. Ethics Q. 1 (1997).

Steve France, The Private War on Pentagon Fraud, 76 A.B.A. J. 46 (1990).

Philip Jos, Mark Tompkins, and Steven Hays, 'In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower', (1989) 49 *Public Administration Review* 552.

David Lewis, Whistleblowing and Job Security, 58 Mod. L. Rev. 208 (1995).

Terance D. Miethe & Joyce Rothschild, Whistleblowing and the Control of Organizational Misconduct, 64 *Sociological Inquiry* 322 (1994).

Eric Newbigging, Hoffmann La Roche v Stanley Adams-Corporate and Individual Ethics (Cranfield School of Management, 1986) 5.

Gary Slapper, Will These Deaths be Avenged?, Times (London), March 5, 1996.