

出國報告（出國類別：進修）

金融犯罪與吹哨者保護之法制建 構—德國法的觀察

服務機關：臺灣高雄地方檢察署

姓名職稱：姚崇略檢察官

派赴國家：德國慕尼黑大學

出國期間：107年9月5日至108年9月4日

報告日期：108年9月日

目錄

目錄.....	2
摘要.....	6
1. 前言.....	7
1.1 從「爆料」談起.....	7
1.2 問題之提出.....	9
1.3 本文研究範圍.....	10
2. 我國吹哨者保護制度之理論與實務.....	13
2.1 吹哨者之定義—擺盪在抉擇之間.....	13
2.1.1 公益與私益的衡量.....	14
2.1.2 揭弊與洩密的取捨.....	15
2.1.3 英雄與叛徒的評價.....	17
2.2 吹哨者保護之必要性.....	18
2.3 相關制度區別.....	19
2.3.1 證人保護法.....	19
2.3.2 窩裡反條款.....	20
2.3.3 財務誘因.....	20
2.3.4 小結.....	21
2.4 盤點我國吹哨者保護相關法規現況.....	21
2.4.1 一般及特別刑事法令部分.....	21
2.4.1.1 證人保護法.....	21
2.4.1.1.1 適用案件類型.....	22
2.4.1.1.2 保護之主體.....	22
2.4.1.1.3 保護之要件.....	23
2.4.1.1.4 保護措施.....	23
2.4.1.1.5 刑事豁免.....	24
2.4.1.2 貪污治罪條例.....	24

2.4.1.3	毒品危害防制條例	25
2.4.1.4	組織犯罪防制條例	25
2.4.1.5	槍砲彈藥刀械管制條例	26
2.4.1.6	農藥管理法	26
2.4.1.7	動物用藥品管理法	27
2.4.1.8	水污染防治法	27
2.4.1.9	空氣污染防制法	28
2.4.2	勞動法領域部分	29
2.4.2.1	勞動基準法	29
2.4.2.2	勞動檢查法	29
2.4.2.3	勞工退休金條例	30
2.4.2.4	職業安全衛生法	30
2.4.2.5	性別工作平等法	30
2.4.3	民生市場法規部分	31
2.4.3.1	食品安全衛生管理法	31
2.4.3.2	菸酒管理法	32
2.4.3.3	農產品生產及驗證管理法	33
2.4.4	金融法規部分	33
2.4.4.1	金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法	33
2.4.4.2	保險業內部控制及稽核制度實施辦法	34
2.4.4.3	證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則	35
2.4.4.4	上市上櫃公司治理實務守則	36
2.4.4.5	上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例	36
2.4.4.6	上市上櫃誠信經營守則	37
2.4.4.7	「○○股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南」參考範例	37
2.4.4.8	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	38
2.4.4.9	檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法	38
2.4.4.10	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	39
名：2.5	本章小結——現行法規之缺失	39
3.	德國吹哨者保護法制之發展	42
3.1	法制沿革	42
3.1.1	歷史發展背景	42

3.1.2	吹哨者保護法制演變	43
3.2	歐盟的法律架構	46
3.2.1	濫用市場地位規則（EU-VO Nr. 596/2014）	47
3.2.2	第 4 號歐盟反洗錢指令（RL 2015/849/EU）	48
3.2.3	保護營業祕密指令（RL 2016/943/EU）	49
3.2.4	歐洲綠黨/歐洲自由聯盟黨團指令建議	50
3.2.5	歐盟執委會指令建議（2018）	51
3.3	德國聯邦金融服務監督管理局法	52
3.3.1	法條規範內容	53
3.3.2	吹哨主體	54
3.3.3	違反法令範圍	55
3.3.4	舉報方式	56
3.3.5	保護要件及措施	57
3.4	小結	58
4.	我國「揭弊者保護法」草案之檢討	61
4.1	草案規定總覽	62
4.2	草案內容分析	64
4.2.1	公私部門合併立法	64
4.2.2	揭弊之範圍	65
4.2.3	吹哨主體	65
4.2.4	受理通報單位	66
4.2.5	吹哨者保護要件	67
4.2.6	吹哨者保護措施	68
4.2.7	財政誘因	69
4.3	草案規定檢討	70
4.3.1	「單一」「專法」模式	70
4.3.2	吹哨主體限制	72

4.3.3	吹哨動機	73
4.3.4	通報方式與管道	74
4.3.5	層級式通報	75
4.4	小結	78
5.	結論與展望	79
附錄一	德國聯邦金融服務監督管局法第 4d 條	81
附錄二	揭弊者保護法草案	83
附表一	第三條第七款弊案範圍	98
附表二	第三條第八款弊案範圍	99
參考文獻	101
壹、中文部分		101
一、期刊論文		101
二、專書		102
三、碩博士論文		102
四、研究報告		102
貳、外文部分		103
一、期刊論文		103
二、專書		104
參、網路資料		105

摘要

聯合國反貪腐公約序言提到「本公約締約國，關注貪腐對社會穩定與安全所造成之問題和構成威脅之嚴重性，破壞民主體制及價值觀、道德觀與正義，並危害永續發展及法治」，對於防制貪腐的制度建立，該公約第 33 條中規定「各締約國均應考慮在其國家法律制度中納入適當措施，以利對出於善意及具合理之事證向主管機關檢舉涉及本公約所定犯罪事實之任何人，提供保護，使其不致受到任何不公正待遇。」可見，鼓勵與促進吹哨者揭弊，尤其是提供吹哨者有效的法律保護及指引吹哨者遵守清楚的揭弊程序，對於預防或是偵辦貪腐情事有相當助益，已是國際社會的共識。

世界各國有鑒於吹哨者揭弊保護對於貪腐防制的重要性，近 30 年來陸續新制定或繼續強化對於吹哨者揭弊之保護制度。在國際反貪腐潮流下，我國政府近 10 年來也開始重視吹哨者保護法制，陸續委託學者研究擬定吹哨者保護法案。法務部在聽取各界建議後，完成公私合併版揭弊者保護法草案，於 2018 年 12 月 18 日陳報行政院審查。行政院會並於 2019 年 5 月 2 日通過法務部擬具的「揭弊者保護法」草案，並送請立法院審議。

過去我國在介紹外國有關吹哨者保護之法律制度，多集中於介紹英國、美國及日本的相關制度，對於我國法律的繼受大國——德國，則著墨較少。本報告主要先彙整我國有關吹哨者保護之相關法令，隨後介紹德國在金融法律領域所建立的吹哨者保護法制，最後對於行政院送請立法院審議之揭弊者保護草案做一檢討建議。

1. 前言

1.1 從「爆料」談起

對於某些富有正義感的人來說，「不平則鳴」是處事的基本原則。知名的臉書（FACEBOOK）社團「爆料公社」在 2014 年成立之後，在短短十個月內，會員人數已逼近 80 萬¹，目前更有高達將近 190 萬個會員。根據經濟部的資料，「爆料公社股份有限公司」在 2017 年 8 月 1 日正式登記成立²。而董事長葉昌圳表示，成立爆料公社的初衷就是「不平則鳴」，成立的目的是為了使不公不義的事件讓一般大眾知道³。「恐懼會使人自律」，過去在網路上時常可見一些人光明正大地張貼照片或上傳影片以表現一些令人反感甚至有可能觸犯法律的行為，但在爆料公社出現之後，這種大喇喇在網路上張貼反社會行為照片或影片的情形越來越少，因為害怕被轉貼到爆料公社而受到一般社會大眾的齊聲撻伐，這樣的狀況，對某些人來說，也是一種「正義」的實現。

其實，「爆料」並非存在於台灣社會的特殊現象，「爆料」與國外常說的「吹哨者」（Whistleblower）概念相似。所謂「吹哨者」（Whistleblower），依照牛津字典的定義，是指將組織內之不當或違法行為告知有關機關或公眾之人。這個詞起源自 19 世紀，英國警察發現犯罪行為發生時會有吹哨子的動作，以警告大眾，或是在運動比賽過程中，裁判對於違反比賽規則之運動員鳴笛之行為。延伸到現在，吹哨者被認為是揭發組織內部弊端，使一般公眾了解企業或政府內之不當或違法行為，進而採取糾正行為的人。

對於一般日常生活所發生的事，或許願意揭發所謂不公不義情形的「爆料者」為數不少。但是若涉及到可能有關犯罪行為的揭發，例如公務機關內貪污、賄賂、採購缺失、收受回扣、濫用公帑或是政治人物非法收受政治獻金抑或是金融機構內內線交易、規避租稅及違法借貸的行為，因為相關因素的考量，恐怕所謂的「正義之士」或「義勇急先鋒」就會大幅度減少。吹哨者之行為因為帶有公益性質而可能被認為是英雄，但其本身也有若干風險，例如：害怕受到報復、個人或家庭隱私不易保持、害怕被視為不忠誠、神經質、懦弱或幼稚等有缺陷的人格特質、害怕因為證據不足而傷害自己、不知該信任誰或向什麼單位求助、感覺自己沒有足夠的能力來影響改變、害怕相關單位會置之不理及害怕傷害相關人士（吹哨者可能只是希望

¹ <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20151018/713754/>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

² 參閱經濟部商業司全國商工行政服務入口網 <https://serv.gcis.nat.gov.tw/pub/comp/compInfoAction.do?method=detail&banNo=61862660#>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

³ <http://ec.ltn.com.tw/article/paper/1127036>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

消除事件的威脅，而非針對個人）⁴。

近一、二十年來，國內外陸續出現許多公司企業或政府組織內之重大不法事件，因為組織內部員工的舉發而曝光⁵。根據安侯建業(KMPG)2016年的調查報告指出，至少有超過一半以上的弊案是透過內部人員的舉發而發現，可見舉報是長期以來有效的揭弊途徑⁶。美國時代週刊2002年12月22日出版的雜誌即以「The Whistleblower」為題，刊登三位女性照片為封面，分別為世界通訊公司員工 Cynthia Cooper、聯邦調查局員工 Coleen Rowley 及安隆公司員工 Sherron Watkins，該三人成為時代雜誌2002年風雲人物，目的在於表揚三個人基於堅持專業的理念及甘冒個人不可測的職業風險，舉發所屬的世界通訊公司、聯邦調查局及安隆公司隱藏真相的弊端。從上開三案例可知，在存在有適當的舉發管道及相關法律上的保護措施時，身處在組織中的內部人員，縱使明知可能潛在的威脅或危險，仍願意採取行動，成為「吹哨者」而勇於對抗不法情事。

反觀我國最近的案例，前立法院祕書長林錫山涉嫌貪瀆收賄之事，經立法院資訊處前高級分析師田志文之舉發，由台北地檢署偵查後提起公訴⁷。然而在提出檢舉後，檢察官起訴前，田志文被認為是擋人財路，在工作上屢屢遭人刁難，同時在公務員年度考績連續被評為乙等，失去職場上晉升機會。原本應該被表揚為英雄的人，到頭來卻似乎是淪為悲劇一場。在台灣，內部吹哨揭弊者提供正確情資讓司法偵查機關對於犯罪之查緝事半功倍，但事後卻遭遇到不公平的待遇，因此，如何建立安心揭弊、勇敢吹哨的環境，是吾人應嚴肅面對的課題。

在世界各國陸續有組織內部吹哨的義行之後，各國開始了解吹哨者行為本身所帶有的公益性質，也開始體認吹哨者權益保護的必要性，故陸續制定相關法規。例如美國1989年為鼓勵公務員揭弊而制訂以公家機關為規範對象的「吹哨者保護法」(Whistleblower Protection Act)，2002年因為安隆公司及世界通訊公司的弊案而制訂「沙賓法案」(Sarbanes-Oxley Act)。英國於1998年完成公益揭露法(Public Interest Disclosure Act, PIDA)之立法，提供公私部門依法揭弊者的法律保護。日本則於2004年參考英國上開公益揭露法之規定，制定了「公益通報者保護法」。在上開國家陸續制定法規提供吹哨者權益之保護後，我國學者亦陸續引進介紹並呼籲我國也應制定

⁴ 參閱黃朝盟，建立「吹哨者」保護，促進廉能政府，財團法人國家政策研究基金會，2012年8月31日，<https://www.npf.org.tw/3/11247>（最後造訪日：2019年8月31日）

⁵ 在更早期之前國際上其實已經有幾個著名的吹哨者事件，例如：1971年的美國五角大廈文件事件、1972年水門事件及1986年的以色列核武計畫事件等。<https://www.wikiwand.com/zh-hant/%E5%90%B9%E5%93%A8%E4%BA%BA>（最後造訪日：2019年8月31日）

⁶ 參閱吳碧娥，英雄還是告密者：台灣也有吹哨者制度嗎？，北美智權報，211期，2018年5月16日。<https://www.wikiwand.com/zh-hant/%E5%90%B9%E5%93%A8%E4%BA%BA>（最後造訪日：2019年8月31日）

⁷ 後經台北地方法院以105年度金重訴字第2號判決認林錫山犯公務員購辦公用器材收取回扣罪，判處應執行有期徒刑16年。經上訴後，台灣高等法院以106年度金上重訴字第19號認林錫山犯貪污治罪條例之不違背職務收受賄賂罪及公務員財產來源不明罪，判處應執行有期徒刑15年。

相關法規⁸。

1.2 問題之提出

有關吹哨者保護法制的討論或立法在我國其實不算是個新出現的議題，法務部於 2012 年即委託國立政治大學辦理「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究案並舉辦「廉政焦點論壇—從揭弊者保護談起」學術座談會。更自 2013 年 12 月起至 2014 年 10 月間召開「揭弊者保護法草案法制化條文審查會議」，邀請產、官、學界專家就草案內容進行逐條審議後。法務部先前業於 2014 年 12 月 31 日完成「揭弊者保護法」草案，並函報行政院核轉立法院審議，經行政院召開 4 次審查會議審議，法務部並參照審查會決議事項調整「揭弊者保護法」草案，分別於 2015 年 10 月 30 日、2016 年 2 月 19 日及 7 月 15 日陳報修正版草案送行政院續行審議⁹。

蔡英文總統為回應民眾對於司法改革的期待，於 2017 年 3 月至 8 月間召開司法改革國是會議，在分組會議中，第三分組及第五分組分別做成有關吹哨者保護之決議。第三分組針對環境法制部分，決議應制定法源，將環境犯罪不法利得沒收、沒入或罰鍰之所得，專款專用作為環境案件吹哨者條款獎金、保護吹哨者之相關訴訟扶助費用及其他保護費用。第五分組則決議公部門盡速推動揭弊者保護法之立法，私部門盡速推動公益通報者保護法之立法¹⁰。

司法改革國是會議結束之後，為因應民情與社會需求並落實反貪腐政策，法務部積極推動公私部門吹哨者保護之立法，法務部廉政署分別於 2017 年 12 月 28 日及 2018 年 1 月 12 日舉辦「吹哨者保護法法制研討會」，邀請學者專家共同與會討論，以研擬最適方案。法務部已完成公部門「揭弊者保護法草案」，並於 2017 年 10 月 24 日陳報行政院審查。但法務部仍持續研議公私部門吹哨者保護法制是否有合併為單一立法之可能性，同時委託學者進行研究，並召開圓桌會議及立法研討會，研擬

⁸ 例如：趙達瑜，美國「弊端揭發人」保護法析介，人事行政，122 期，1997 年 10 月，頁 41 至 49；趙達瑜，我國公務人員保障法與美國弊端揭發人保護法之比較研究，暨大學報，3 卷 1 期，1999 年 3 月，頁 297 至 320；朱應舞，任重道遠的美國企業革新法案，會計研究月刊，202 期，2002 年 9 月，頁 18 至 29；朱應舞，美國企業革新法案之探討，集保，107 期，2002 年 10 月，頁 3 至 22；羅贊興、陳逸珊、黃書芸、黃馨儀，美國企業改革法案（Sarbanes-Oxley Act of 2002）對我國上市公司管理制度適用性之探討（上）、（下），證交資料，505、506 期，2004 年 5、6 月，頁 8 至 34、26 至 60；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，29 期，2006 年 9 月，頁 83 至 122；陳文智，試論「吹哨者保護法制」之引進，全國律師，11 卷 6 期，2007 年 6 月，頁 81 至 96；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，5 卷，2009 年 12 月，頁 95 至 127。

⁹ 參閱公共政策網路參與平台 <https://join.gov.tw/policies/detail/59b7ab1a-c3c1-4df8-a5a7-546b3d8d2b03>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

¹⁰ 參閱司法改革進度追蹤資訊平台 <https://judicialreform.gov.tw/Home>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）其中第五分組決議針對公部門部分使用「揭弊者」的用語，私部門部分則使用「公益通報者」的用語。其實二者指涉的保護對象對象應屬相同，而從這個制度源起的用語「Whistleblower」、相關研究文獻及現代媒體的用語，將之統一稱為「吹哨者」應屬適當，也助於一般社會大眾理解，故本文以下論及相關概念時均以「吹哨者」行文。

調整公私合併版草案條文¹¹。隨後經過綜合公、私部門座談會各界建議之後，法務部完成公私合併版揭弊者保護法草案，於 2018 年 12 月 18 日陳報行政院審查。¹²行政院會並於 2019 年 5 月 2 日通過法務部擬具的「揭弊者保護法」草案，並送請立法院審議。¹³

從上面的論述可知，有關於吹哨者保護的立法在我國已經是有高度的共識，要求制定鼓勵吹哨的整體性法規。雖然我國在許多不同的法規內均有獎勵或保護檢舉的規定¹⁴，但是一部以保護吹哨者為核心的立法規範上付之闕如。不論是為了建立廉能有效率之政府或是為了保障公共利益，一部從廣義保護角度思考的吹哨者保護之整體立法確實有其必要性。然而，在立法制定過程中，有關於吹哨者的概念、吹哨行為的適格性、吹哨程序（是否內部通報先行？是否應具名？）、保護範圍、保護方式及事後救濟等問題，均是在立法過程中必須要細緻討論的議題。

1.3 本文研究範圍

近年來我國在公部門領域陸續爆發出貪瀆弊案¹⁵，在私經濟領域部分，例如環境、食安、勞工安全或金融等範疇，亦紛紛爆出有涉及人民生命、身體健康或財產安全之案件¹⁶。這些案件原本因為政府組織或公司企業內部的隱密性，經常難以察覺，一般民眾亦無從得知，而案件會曝光的原因，都是因為組織內部有吹哨者出面揭弊。對於吹哨者出面揭弊後可能面臨的不利狀態，迄今我國雖無統一之吹哨者保護法典加以規範，然在公部門貪瀆舞弊案件部分，目前有依貪污治罪條例訂定之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」規定相關吹哨者保護措施。而在私經濟領域部分，特別是在食安、環保及勞動領域，則分別有食品安全衛生管理法第 43、第 50 條、第 56 條，水污染防治法第 39 條之 1、第 66 條之 4，勞動基準法第 74 條提供吹哨者保護措施。相較於食安、環保及勞動領域均在相關法律中訂定吹哨者保護措施，在金融領域，則僅有在依金融控股公司法、銀行法、信用合作社法、票券金融管理法及信託業法規定訂定之「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核實施辦法」第 34 條之 2

¹¹ 參閱，司法改革第二次半年進度報告（107.08.07），頁 25。

¹² 參閱，司法改革第三次半年進度報告（108.02.25），頁 13。

¹³ 參閱行政院網站，

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/7e537657-2a5b-4fa4-abc4-477f588616da> 最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

¹⁴ 根據學者的研究，我國有 30 餘種作用法、50 餘種法規規定獎勵或保護檢舉。參閱，楊戊龍等，我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究，法務部 99 年度委託研究計畫研究報告，100 年 12 月，頁 247 至 250。

¹⁵ 較著名之案例，例如前行政院秘書長林益世案、前立法院秘書長林錫山案或新竹縣家畜疾病防治所假帳案。

¹⁶ 在食品安全部分，例如裕榮食品使用過期原料製作蝦味先、力勤農產公司販售過期冷凍肉、遠東油脂重製販售過期乳瑪琳及維格餅家塗改過期鳳梨酥有效期限等；在勞動環境部分則例如有新海瓦斯案及華航公司機場職安問題等事件。

設有吹哨者保護規定¹⁷。

從 2016 年開始，永豐金融控股股份有限公司（下稱永豐金）陸續爆出涉及鼎興牙材詐貸案件、三寶建設超貸案件及輝山乳業股票事件，永豐金創辦人甚至因三寶建設超貸案件遭收押禁見，後經檢察官提起公訴。永豐金所涉及上開案件之所以爆發，原因在於有內部吹哨者之檢舉，然而相關案件之吹哨者，事後均被拔除相關職務或解職。在永豐金事件之後，金融監督管理委員會（下稱金管會）積極推動吹哨者保護相關法制制度，因為金融控股公司及銀行業為特許事業，若該等行業的從業人員涉及不法舞弊情事，不僅影響企業本身，對於員工權益甚至是社會大眾的公共利益也會受到波及，因此建立吹哨者保護制度有其必要性。

台灣曾經發生過數次金融相關弊案，從過去十信案、鴻源吸金案、力霸掏空案、中興銀行超貸案，到近期幸福人壽掏空案、中信金控案、兆豐金融案及永豐金超貸案，除了造成投資人之損害外，對於金融秩序穩定、經濟發展及社會治安也有很大的影響，讓社會各界動蕩不安。相較於一般傳統型犯罪，重大金融犯罪影響層面更大，侵害更多人的權益¹⁸。然而，金融犯罪有其專門性及複雜性，除了跨領域的專門知識技術外，更可能牽涉到不同人組合的集團性犯罪，加上犯罪或不當行為的隱密性及封閉性，如果沒有知悉內情的組織內部人士予以糾舉，一般人實在難以窺知，縱使案件曝光後，如果沒有內部人士之檢舉，其犯罪事實也宛如羅生門般，難以查緝或舉證，而無法將犯罪行為人繩之以法。

而如上所述，為達到有效監督、預防犯罪及維護公益的目的，如同世界主要國家，我國也體認到吹哨者保護之重要性，故目前已在食安、勞工及環保法規中訂有相關吹哨者保護之規定，提供吹哨者保護之法源依據。但在金融領域則尚缺乏相同位階之規定。台灣在食安、勞工及環保領域都制定有吹哨者保護條款，顯示各主管機關係針對各個不同領域的特性，提供吹哨者最適當之保護。時值我國對於吹哨者保護之立法進行廣泛且深入的討論，而因在金融領域尚缺乏法律位階之規定，故本文擬就金融服務部分進行研究討論。

我國對於吹哨者保護制度進行探討之文獻（無論是文獻標題或實質內容與吹哨者保護制度相關）雖不到汗牛充棟之數，但其實也已經累積有數量相當可觀的研究文獻¹⁹。然而相關研究文獻就外國法制部分，主要集中在介紹美國、英國及日本法

¹⁷ 雖然在證券金融領域尚有上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例、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、檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法、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、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券市場不法案件檢舉獎勵辦法、金融控股公司治理實務守則、上市上櫃公司治理實務守則、銀行業公司治理實務守則、證券商公司治理實務守則、保險業公司治理實務守則及期貨商公司治理實務守則等，對於公司設置舉發不法行為之管道及機制有若干規定，但均僅是非強制性的倫理規範而已。（詳細內容如下述）

¹⁸ 因此有人形容重大經濟犯罪之危害不輸分屍命案。參閱，曾錦源觀點：重大經濟犯罪之危害，不輸分屍命案，風傳媒，2018 年 7 月 4 日。<https://www.storm.mg/article/456884>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

¹⁹ 舉例來說，專書部分有：公益揭發—職場倫理新趨勢，國立高雄大學政治法律學系，巨流圖書公司，2010 年 9 月；公義社會與廉能政府—公益揭發保護法草案研討會論文集，國立高雄大

制，對於該等國家之吹哨者保護法律制度應該在我國已經有較為全面性的理解。至於我國繼受法律之大國—德國部分，有關文獻之討論則似乎相對較少，因此本文乃擇定就德國金融服務業有關於吹哨者保護法制部分，做初步之介紹與討論。以期我國在制定相關吹哨者保護規定時，能有多種面向不同之思考，而為周延之規定。

學政治法律系，远流圖書公司，2013年10月；楊戍龍，公益揭弊保護法制比較研究，翰蘆圖書公司，2015年6月；公益揭發：揭弊保護政策與管理，國立高雄大學政治法律學系，远流圖書公司，2017年12月。碩士論文部分有：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，國立臺北大學碩士論文，2007年；張天宇，公司不法資訊揭露與隱私保護—以吹哨者為中心，國立政治大學碩士論文，2016年；李貽萍，以財經犯罪預防角度看吹哨者保護之研究，逢甲大學碩士論文，2014年；林昱廷，臺灣證券市場內部揭弊及保護吹哨者制度之研究，東吳大學碩士論文，2016年；林意玟，我國公司治理與吹哨者保護，國立交通大學碩士論文，2011年；劉威宏，對企業舞弊之私人舉發制度—以吹哨者保護法為中心，國立台灣大學碩士論文，2015年；梅兆平，建構吹哨者保護法制之芻議，國立高雄大學碩士論文，2014年；林詠晨，從吹哨者法制論內線交易防止制度的再設計，國立中央大學碩士論文，2016年；蔡明瀚，政府與企業之弊端揭發過程比較研究—從揭弊者受影響因素的角度，國立政治大學碩士論文，2016年；吳瓊佩，我國銀行法令遵循制度之研究，國立政治大學碩士論文，2014年。期刊論文部分有：陳文智，試論通報者保護法制之引進，全國律師，11卷6期，2007年6月；葉銀華，引進完整之吹哨者制度，會計研究月刊，380期，2017年7月；葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研，軍法專刊63卷4期，2017年8月；李聖傑，吹哨者保護的法制建構，月旦法學雜誌，272期，2017年12月；黃銘傑，吹哨者與法令遵循，全國律師，21卷9期，2017年9月；郭大維，沈默為未必是金—吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，台灣法學雜誌，216期，2013年1月；邵慶平，金融管制與個人執行—國際金融危機後管制發展的反省，國立中正大學法學集刊，40期，2013年7月；張燕平，美英兩國吹哨者法規制度與實務運作之介紹，證券服務，654期，2016年10月；謝棋楠，英美國家對吹哨者合法爆料行為之認定—評最高法院98年台上字第1042號判決，台灣勞動評論，3卷1期，2011年6月；吳佳蓉，亞洲吹哨者法規制度與實務運作之介紹，證券服務，654期，2016年10月；許恒達，揭弊者保護制度的刑事政策省思，刑事政策與犯罪研究論文集（18），2015年11月；吳景欽，對貪污揭弊者保護法制之檢討—以證人保護法為說明，刑事政策與犯罪研究論文集（16），2013年12月；莊健平，國內吹哨者法規制度修法方向之探討與評析，證券服務，655期，2016年12月。

2. 我國吹哨者保護制度之理論與實務

2.1 吹哨者之定義—擺盪在抉擇之間

「吹哨者」(whistleblower)，在我國並沒有統一使用之翻譯名詞，有使用「吹哨者」、「弊端揭發者」、「揭弊者」或「公益通報者」等用語。Whistleblower 一詞據說是美國社會運動人士 Ralph Nader 所創造，但事實上，這個詞早源於 19 世紀，而在 1970 年代他將這個詞彙注入了正面的思考，以避免和具有負面意義的「告密者」(informer/snitch) 劃上等號²⁰。如上所述，吹哨者一詞源於英國警察吹哨向一般大眾表示有犯罪行為或是暴動滋擾情事之發生，或是指稱在運動場上裁判對違反運動規則之運動員鳴笛表示犯規之行為。1960 年代則開始有記者用吹哨者一詞來形容那些揭發不當或違法行為之人。

由於我國目前並無針對吹哨者法制為特別之立法，因此，在法律上目前並無統一之吹哨者定義。而根據布萊克法律辭典(Black's Law Dictionary)對於 whistleblower 的解釋是「向政府或司法機關通報雇主違法錯誤行為之受雇人」。²¹我國則有學者參考外國學者之研究，認為吹哨者是「察覺組織內部不法情事之人，主動舉發不法行為，如同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，提醒大眾此處發生危險。」²²

雖然在我國法制上對於吹哨者並無明確的法律規範，但從上述可以知道，所謂「吹哨者」主要輪廓是在指稱在組織內部揭發弊端之人。至於何謂「揭弊」？根據國際間研究弊端揭發重要學者之一的 Janet P. Near 及 Marcia P. Miceli 的定義，是指「組織中成員（先前或現在）將雇主控制下的違法、違反道德或不正當情事向有能力採取行動之個人或組織揭露。」²³而我國有在公共行政領域的學者將揭弊的意涵解釋為「組織成員基於個人的良知倫理道德判斷與公共利益的考量，將組織違法、不當、不道德的事件向外界揭發，希望維護公共利益，導正組織違法不當的行為。」²⁴

從上開國內外學者的研究結果可知，所謂吹哨者的弊端揭發，所涉及的是為了

²⁰ 參閱，<https://www.wikiwand.com/en/Whistleblower>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

²¹ 原文為” An employee who reports employer wrongdoing to a governmental or law enforcement agency.”

²² 參閱，郭大維，沉默未必是金—吹哨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，2013 年 1 月，頁 46。

²³ Near & Miceli, Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing, 4 Journal of Business Ethics, 1, 4(1985).

²⁴ 參閱，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，2005 年 3 月，頁 42。

維護公共利益，而由組織內部之成員將組織內的違法或不當情事向外揭露。²⁵雖然可以將「吹哨者」用上開簡單的定義描述，然而，所謂的「公益」該如何與「私益」區分衡量？如果只是出於個人之私利，結果雖然廣大民眾受益，是否為適格之吹哨者？又吹哨者係將組織內部之違法或不正當情事對外揭露，在公部門，公務員有保密義務固不待論，私部門之員工基於企業倫理，亦對於公司有忠誠義務，對於一個想要舉報組織不法行為之人，在揭弊與洩密之間該如何取捨？另吹哨者願意為了公益挺身而出，但也將自己暴露在眾人的評價之中，在揭弊而阻止不法情事發生或防止危害擴大之後，吹哨者究竟是眾人讚揚之英雄還是人人喊打的「背骨仔」？以上種種思考，其實都會影響吹哨者保護之立法走向。

2.1.1 公益與私益的衡量

吹哨者保護法制，直觀地來想就是提供吹哨者保護的機制，也就是確保吹哨者不受到不利益之對待甚至是報復的措施，可知，吹哨者保護法制的直接目的是保護吹哨者免於不公平之待遇。然而，提供吹哨者一個勇於揭弊的保護環境，其最終之目的在於避免或排除貪贓枉法及違法亂紀之行為，進而確保個人法益之保護與公共利益之維護，而正是這樣的最終目的提供了正當化吹哨者保護法制的法理基礎。²⁶

組織內部之人透過通報之行為揭露組織內部不法之情事，藉以導正或防止該不法情事，避免因為該情事造成或擴大對社會大眾之損害，對於公共利益之維護有正面之意義，也是保護揭弊之人的正當性基礎。換言之，若舉發之目的在於導正組織內之違法或不當行為，其正當性當無疑慮。而如果揭弊之人的揭弊動機是單純出於個人的利益，間接使得公共利益得到保護，這樣是否為適格之吹哨者？當我們思考這個問題時，固然應慮及公益與私益之間確實存在一些衝突或緊張關係，但也不能忽略公益與私益並非完全對立之概念，私益的保護也是公義維護的一環。另外，要求揭弊之人出於純粹的利他思考，完全沒有個人的利益，毋寧是一種不切實際的高道德標準，因為每一個吹哨者至少都會因為揭弊行為而得到心理上的利益。因此，如果要求純粹的公益，事實上可能不存在所謂的「吹哨」行為²⁷。而就算我們要求吹哨者純粹為了增進公共利益而舉報，可能也會面臨到如何鼓勵吹哨者單純基於公益勇於出面為揭弊行為的問題，例如：基於何種誘因，會使吹哨者勇於揭弊。²⁸

²⁵ 其實上開的定義只是對「揭弊」行為簡單的描述，有學者從許多不同面向來分析揭弊的定義，從不同面向的思考分析，其實就是在設計吹哨者保護制度時不同立法思考與抉擇。詳細可參閱，楊戍龍，公益揭發—揭弊保護法制比較研究，翰蘆圖書公司，2015年6月，頁32至35。

²⁶ 參閱，簡玉聰，公益揭發人保護法之立法構造分析，收錄於：公義社會與廉能政府，國立高雄大學政治法律學系公益揭發保護法草案研討會論文集，巨流圖書公司，2013年10月，頁7、8。

²⁷ Miceli, Near & Dworkin, Whistle-blowing in Organizations, 37 (2008).

²⁸ 從經濟學的角度來看，增進公共利益的難題在於，例如誘因不足、可能有人搭便車或大眾缺乏信任感與責任感等，這些問題若在強調出於純粹的公共利益的揭弊行為時，法制設計上也應該同時加以考慮。

此外，若吹哨者係出於報復組織之心態而舉報，在滿足其報復私欲之同時，間接避免了公共利益之損害，則此時該如何思考吹哨者保護法制之建立？更極端一點地說，如果吹哨者實行了對組織恐嚇式的舉報，雖然讓廣大民眾受到利益，但這樣的吹哨者是否為建立吹哨者保護制度的適格對象？上述的這些情形，均應該是在設計相關吹哨者保護制度所應一併考量之條件。

2.1.2 揭弊與洩密的取捨

一個組織內之成員揭露組織內部違法或不當情事，除了有個人利益與公共利益的考量之外，在對機關組織的忠誠與身為公民的責任之間也會產生相當的衝突關係。因為一個運作良好有效的組織不會希望內部有所謂破壞份子的存在，也因此，維持忠誠對一個理性的組織管理者來說便是決定人事管理的重要因素。

揭弊行為，如同前述，是將機關組織內部之違法或不當情事揭露於外，可想而知，這樣的情事屬於組織內部不欲為人知的「祕密」情事。不論在公私領域，組織成員對於組織的忠誠乃是基本的倫理原則。所謂的忠誠原則，其意涵在於做為組織的成員應以組織的利益為優先考量，為了促進組織（或雇主）的利益，對於有問題之狀況，應在組織內部尋求自我改善，而非任意對外揭露。在公部門，公務員依法令規定有保守祕密的義務，我國法律中亦有相同之規定。²⁹在私經濟領域，員工在勞動契約的主給付義務之外，尚有附隨義務，勞工的附隨義務目的在於維護雇主之利益，依照學說之意見，勞工的附隨義務包含許多維護雇主利益的不作為義務，其中便包含了保密義務。³⁰在團體主義性格較為明顯的社會，例如日本，對於受僱員工而言，企業利益之維護更常常被認為是一種具有「公」性格的作為，強調職務倫理的使命。³¹我國過去曾有勞工揭露公司超收管線補助費，為公司終止勞動契約，經提起訴訟後，法院認為該員工違反勞工忠誠義務，判決公司終止勞動契約為有理由。³²

²⁹ 例如，公務員服務法第 4 條規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」

³⁰ 參閱，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：國立高雄大學政治法律學系公益揭發—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，巨流圖書公司，2010 年 9 月，頁 73、74。

³¹ 參閱，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：國立高雄大學政治法律學系公益揭發—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，巨流圖書公司，2010 年 9 月，頁 115。

³² 即新海瓦斯解僱案，臺灣高等法院 97 年勞上字第 44 號民事判決「被上訴人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

保密義務的規範固然有其實益，舉凡在公私領域，在維護國家安全、增進行政效能、維護產業自由競爭秩序、壯大組織利益甚至是對於個人權利之保護均有重要的意義。但是在現代公民社會責任意識不斷提升的情形下，揭發弊端已漸漸成為倫理規範行為。例如在美國，1972年發生水門事件後，政府部門頒布公務員倫理守則，用以規範公務員行為，法律上認定弊端的揭發是一種倫理上的職責，例如1978年的政府倫理法及1990年的12731行政命令中要求所有聯邦機關必須對聯邦公務員進行倫理的教育訓練，在年度員工訓練課程中，必須要告知員工對於機關浪費、欺騙及濫權行為的揭發管道。另外，1980年的政府服務倫理典則中也規定政府公務員對於最高道德原則的忠誠優於對個人、政黨及服務部門的忠誠。³³除了公部門外，在各專業公會，例如醫師公會、律師公會及會計師公會等專業執行業務公會，亦制定各工會的倫理守則，要求專業人士執行業務應以社會公眾之利益為考量，而非僅顧慮個人利益。³⁴

一個組織為了有效率的運作以達成其組織目標，往往要求組織成員絕對忠誠與服從，而非強調個人良知或倫理。而組織成員在社會順從之下，為了自身利益或是避免受到懲罰，也不會在未經組織的同意時，將組織內部之事務對外部揭露。³⁵在組織行為合法的前提條件下，要求其成員絕對的服從與行為一致性，固然是維持組織整體性與效率的方法。然而因為現代私人企業或政府組織愈形龐大，也越來越複雜及專業化，加以科技之發達，組織內部之不法弊端也越來越難以發覺，當組織內部有不法弊端甚至危害公共利益的情事發生時，只有居於組織內部之人士立於揭弊的最佳位置，相較於外部人士更能洞察及熟悉組織內部不當或違法事態。一個良善的揭發弊端者可以說是組織的防腐劑，讓組織有自我清除及修正的機會。但是，如同前述，當一個組織成員知悉組織內部之不法弊端時，決定是否揭弊，對於該成員來說即發生了組織忠誠義務與個人良知倫理的義務衝突。當組織成員決定將內部弊端對外揭露，如何評價該行為是正義的「揭弊」行為，還是背叛的「洩密」行為，其實正反應在對於吹哨者保護的立法政策上，是否要豁免吹哨者的民事、刑事或行政責任，或是減少吹哨者對於被報復的顧慮，都應該是立法考量重點。

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。是以堪認被上訴人已違反工作規則，且情節重大，上訴人採取與被上訴人終止勞動契約，為不得已手段。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。」最高法院98年台上字第1042號判決維持第二審判決確定。

³³ 參閱，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，國立中正大學政治學系博士論文，2007年6月，頁25、30。

³⁴ 參閱，黃宏森，同前註，頁25。

³⁵ 社會順從即「從眾性行為」，指個人行為或態度因為受到社會規範、角色任務、道德標準等社會因素影響而趨於一致的傾向，或是個人容易受到社會影響而放棄自己想法的「隨和性格」。參閱，彭立忠、張裕衢，華人四地貪腐程度之比較—以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報，第24期，2007年9月，頁117。

2.1.3 英雄與叛徒的評價

當組織內部管理失靈時，接續下來可能會發生內部違法不當情事，進而影響或損及公共利益，如果此時有熟悉組織內部管理運作之人士自願揭露該不法情事，將會成為組織內部預防或矯正不法行為的最佳防腐劑。然而，揭弊行為並非全然無風險，除了事後可能遭組織進行報復手段外，吹哨者更將自己暴露在社會公評之中，而必須接受被認為是「叛徒」的評價。

弊端揭發行為固然預防或改正組織之不法情事，但揭弊之人可能將自己從社會中不被注意的個人推向社會大眾，本可享有寧靜隱私的生活，瞬間成為公眾的焦點而複雜化。在不同的文化背景下，社會大眾對於揭弊之人會有不同的評價，例如在前述被刊登在時代雜誌封面上的三位女性，被認為是亂世中的英雄。但是如果在台灣，目前欠缺法律保障、社會缺乏認同的環境下，上述三位女性還會被評價為「英雄」嗎？揭發弊端之人為了公共利益，並評估相關風險後，冒著工作甚至生命危險，決定挺身而出，如果最終獲得英雄的評價，或可稍稍彌補其所失去利益。但如果落得被認為是組織「叛徒」的下場，那麼對吹哨者而言可以說是不可承受之重。

誠然，每一個行為對於社會大眾來說都會有不同之評價，不可能所有人都一面倒地認為某一行為絕對正確或絕對錯誤，對於吹哨者行為的評價也是一樣。有人認為吹哨者是孤獨的英雄，有人則覺得吹哨者背負了背叛組織的十字架。³⁶過去台灣經歷威權統治，揭發祕密的人容易被冠上「告密者」或「抓耙子」的負面標籤，因此在台灣社會中可以說是較缺少對吹哨者的認同。但有研究指出，其實大多數揭弊之人對於組織非常投入，是認真工作的員工，對於這樣堅持遵守法律、企圖改正組織弊端的人，給予負面的評價，毋寧是一種極大的諷刺。³⁷

在考量吹哨者保護立法之時，除了要顧及避免吹哨者被報復而失去工作甚至生命外，同時也要思考的是，如何對於積極主動、不願違背自我成為組織執行任物的機器的組織成員，在與其內心之良知對話之後，揭發組織不法或重大錯誤之情事時，給予正向之鼓勵。因為對於有正義感而願意揭弊之人來說，或許寧可遭受排擠也不願帶著腐敗的自我繼續生活。從另一個角度思考，揭弊之人是因為希望組織進步，不想見到內部有違法或不當之情事摧毀組織，才願意冒險揭弊。對於組織形象的維護與利益的保存，吹哨者可以說才是對組織最忠誠的人。對於這樣的人，應該是正面肯定忠誠價值，而非毀滅式的報復，「解決不了問題，就解決提出問題的人」這樣的思維，對於組織成員的士氣毫無幫助。

若台灣社會多數對於吹哨者仍會與「抓耙子」的負面形象相連結，那麼對於組

³⁶ 其實在檢察體系也有曾經發生過類似情事，前花蓮地檢署李子春檢察官認為「檢察一體」在檢察機關遭濫用，因此透過體制內及體制外之方式倡議檢察獨立，避免外界政治干預。有人認為他是檢察改革的英雄，也有人認為他是破壞體制。

³⁷ 參閱，周原，請別叫我「抓耙子」：臺灣吹哨者的故事，國立臺灣大學社會科學院新聞研究所碩士論文，2011年1月，頁138。

織內部知悉不法消息的成員來說，將會對揭弊行為猶豫再三、裹足不前。在制定吹哨者保護法制時，該給予吹哨者何種保護，如何塑造吹哨者的正面形象，強化整體社會對於吹哨者的期待與肯定，應是一個必要的思考點。

2.2 吹哨者保護之必要性

從事違法或不當行為之人莫不想方設法為其行為擦脂抹粉，以遮掩其犯罪或不當行為。而隨著現代社會的組織架構或企業規模不斷擴大，內部的分工也趨於精細化或專業化，加以資訊科技的發達使為不法行為的機會增加，因此，當組織內部有不法或錯誤行為產生時，往往也越來越難以即時發覺，進而予以預防或加以揭露而矯正。

如果組織內部發生個人違法舞弊之情事，進而可能損害公共利益，代表著組織內部發生管理失靈之狀況。常見的情形是，當組織內部違法情事再也掩蓋不住而爆發時，檢調單位才能事後介入調查，往往在第一時間無法全盤掌握案情、調查搜集證據。然而，弊案的開端經常都僅有組織內部人員最清楚，對於事實真相也最深入了解，正因為這個原因，吹哨者便成為在預防或矯正組織內部違法或不當行為的過程中最關鍵的重要角色。這樣的道理其實不難理解，就如同警察機關或檢察偵查機關調查案件時有時需要線民的資訊或是污點證人的證詞一般。

雖然吹哨者具有專業知識且熟悉組織內部運作，可以說是在揭弊過程中立於最佳的位置，但是，一旦吹哨者出面揭弊之後，隨之而來的可能是一連串不利的處分甚至報復。吹哨者出面向外界揭弊之後，可能即會遭暴露身分，不僅隱私權的保護受到影響，也可能連帶影響原本在組織內和諧穩定的人際關係。另外有可能遭受最嚴重之風險，即組織的報復。³⁸輕者遭組織調整工作調往冷衙門、降級、設立工作障礙或將之孤立，重者則將吹哨者開除解聘，使之生活一時困頓。而在工作條件上的不利對待外，進一步可能會受到組織追訴其民刑事責任的結果。因為吹哨者對外揭發組織的不法弊端時，往往會涉及或侵害組織的權益，包括商譽、信用或祕密等。³⁹在民事責任的部分，因為組織成員對組織負有忠誠義務，已如前述，在吹哨者對外進行通報後，因為違反上開忠誠義務造成組織之損失，組織可能依據民法侵權行為或債務不履行之規定對之請求損害賠償。在刑事追訴方面，組織成員可能因其通報行為而構成妨害工商祕密罪、誹謗罪、背信罪、妨害信用罪、竊盜罪、侵占罪或非法取得電磁紀錄罪等罪嫌。除了工作條件的不利處分及民刑事責任的追訴外，組織的報復更有甚者，亦有可能危及到吹哨者個人或其家人的生命安全。因為上述種

³⁸ 參閱，黃宏森，政府採購與揭弊保護：以蕭秋德揭弊案為例，收錄於：國立高雄大學政治法律學系公益揭發—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，巨流圖書公司，2010年9月，頁260。

³⁹ 參閱，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，2008年，頁107。

種風險，若對於了解不法情事的組織內部成員未給予足夠程度的保護，將會造成吹哨者的寒蟬效應，而不願輕易將內部違法情事一一供出。

在涉及一般人民最關心的經濟層面，即相關的金融市場或財經制度，如果吹哨者保護法制發揮相當之功能，將會對於社會的財經制度發揮穩定的作用。因為金融財經制度的重要條件即是有穩定的發展環境，一旦企業發生舞弊營私之行為，除了企業本身的財務損失之外，企業信譽也會受到不可回復的傷害，進而影響投資大眾的權益。有效的吹哨者保護法制將是健全金融制度不可或缺的一環，因為一套完整的通報系統，將會鼓勵企業內部知悉違法舞弊之人勇於揭弊，吹哨者在擁有適當的保護措施之下，當會勇於舉報，形同是對組織之不法行為建立了早期預警系統，使犯罪偵查機關得以即早進行偵查、蒐集證據並起訴，同時也可以補足企業組織內管理失靈的問題。換言之，有效的吹哨者保護法制，使組織內部成員勇於將不法情事揭露於陽光下，是組織腐敗的最佳防腐劑，更能進一步維護公共利益。也只有當吹哨者被有效保護，企業員工對於舉發內部不法行為有正確之認識，一般民眾也將不會再將吹哨者視為「抓耙子」，而是認為吹哨者乃是立於增進全體國民公共利益之角度，對外舉報不法行為，如同扮演「私人檢察官」之角色般防制不法行為。⁴⁰

2.3 相關制度區別

2.3.1 證人保護法

如前所述，吹哨者揭弊後往往伴隨著不利處分，為了避免吹哨者因為出面揭弊而受到不利益對待，在吹哨者保護制度的設計當中，需要設計一些特別的保護機制，例如身分的保密、對於人身安全的保護以及對於原本工作職位的保障等。

而在現行法下如果講到對於提供犯罪資訊之人的保護措施，最相關的法律便是證人保護法。依照證人保護法之規定，因為一定類型之案件⁴¹，在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪或流氓事證，並依法接受對質及詰問之證人，因其到場作證而使其自身或利害關係人⁴²之生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，提供身分保密、人身安全保護及短期生活安置等保護措施。除了上開保護措施之外，也另外規定了證人得以豁免刑責之規範。

雖然證人保護法提供證人一定程度之保護，但這僅是刑事訴訟程序上的保護措

⁴⁰ 參閱，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 3 期，2007 年 3 月，頁 20。

⁴¹ 參照證人保護法第 1、2 條。

⁴² 所謂「利害關係人」，依該法施行細則第 3 條規定係指「證人之配偶、直系血親、三親等內旁系血親、二親等內姻親或家長、家屬、與證人訂有婚約者或其他身分上或生活上有密切利害關係之人。」

施而已，並不涉及到證人實體法上之權利。如果案件本身並未進入刑事訴訟程序，甚至根本尚未開啟偵查程序，又或者是系爭個案根本不屬於該法所規定之類型案件，則吹哨者的法律地位為何？其可獲得之保障為何？均屬疑問。對於吹哨者而言，或許證人保護法確實提供了一些保護措施，但是保護範圍過於狹隘，大多也僅限於人身安全之保障，而未及於其他可能受損之權益。從這樣的角度看來，證人保護法貌似吹哨者保護機制，但只是被動的保護，並不能發揮鼓勵吹哨者主動揭弊的功能，並不能認為是吹哨者保護機制。

2.3.2 窩裡反條款

對於鼓勵揭發不法行為，先前已經提到，在證人保護法中有證人刑責豁免之規範。亦即，針對涉入不法活動之人，透過減輕課責之方式，提供揭發不法行為之誘因。我國法律中即有採取此一寬恕政策之立法，例如貪污治罪條例第 8 條、組織犯罪防制條例第 8 條、毒品危害防制條例第 17 條及上述之證人保護法第 14 條。這樣的規定提供了一定的誘因，讓參與組織不法行為之成員，不論是基於良心不安的後悔或是因為分贓不均的怨念，而願意為「窩裡反」的行為，向外揭露其參與的不法事件。

然而，相同的問題在於，目前我國規範的窩裡反條款，主要還是著重在整個刑事訴訟程序開啟後，在此之前，並無何激勵舉報之效果。而既然是減輕課責，那麼對象自然限於有參與不法事件之人，至於單純知悉不法行為但未涉及其中之吹哨者，並沒有此一寬恕機制之適用。是以，對於單純想要挺身而出以矯正組織不法舉措的吹哨者，這樣的制度設計並未發揮保護之功能。更何況，就算參與其中，若該等所為僅僅是民事或是行政上的不當行為，而非刑事不法行為，這樣的機制顯然對於我們要追求鼓勵並保護吹哨者的目標並無法有效達成。

2.3.3 財務誘因

相對於上開證人保護法中較為被動之保護機制，在例如獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法、防制毒品危害獎懲辦法、檢舉違反槍砲彈藥刀械管制條例案件給獎辦法、檢舉組織犯罪獎金給與辦法，或在金融市場中的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、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或財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券市場不法案件檢舉獎勵辦法中均有以最傳統的激勵方式，即在符合一定的發給條件之下，給予揭發者一定金額獎金。

「做好事能夠致富」這樣的情形，雖然某程度來說確實提供有意揭發弊端之吹哨者一個激勵誘因，但是僅有獎金，對於將來可以面臨繁複訴訟程序或是遭遇人身

安全報復的吹哨者來說，這樣的誘因機制，保護明顯不足。因為吹哨者在出面揭弊之後所必須面對的不利狀態，以最根本的工作職位維持來說，就遠遠不是單純的獎金可以彌補。況且，上述的獎勵辦法都只是行政機關訂定的行政規則而已，對於吹哨者法律地位或法律權利的保障，均未有相關規範。單純地提供檢舉獎金，亦無法有效保護吹哨者。

2.3.4 小結

從上述可知，在吹哨者決定出面揭弊後，可能將會面臨工作環境及條件的重大改變，也極有可能會遭遇到組織的報復，甚至因為身分暴露之後，在日常生活之中也會受到不當的侵擾。因此，對於勇於出面揭弊的吹哨者提供充分的保護便是一個完善吹哨者保護制度的重點。但上述三個方式其實都僅僅是提供吹哨者片段的保護而已，亦即並未完整考量吹哨者所可能遭遇之情況而為通盤思考所設計的制度。而因為保護程度的不足，可能便會造成鼓勵吹哨者出面揭發弊端的功能無法發揮。吹哨者的存在與其吹哨行為對於弊端的防止或是查緝有其重要性，縱然我國已有上開三種鼓勵或保護方式，但仍有保護不足之缺點，從而，建立完整的吹哨者保護制度實有其必要性。

2.4 盤點我國吹哨者保護相關法規現況

2.4.1 一般及特別刑事法令部分

2.4.1.1 證人保護法

我國於 2000 年 2 月 9 日公布施行證人保護法，最近一次於 2018 年 6 月 13 日修正，證人保護法制訂之目的在於保護刑事案件及檢肅流氓案件之證人，使其勇於出面作證，以利犯罪之偵查、審判，或流氓之認定、審理，並維護被告或被移送人之權益。亦即針對特定刑事案件之證人（包括檢舉人、告發人、告訴人或被害人⁴³）提供保護措施，以協助偵查機關追訴組織性或重大犯罪。

⁴³ 證人保護法第 15 條第 1 項「檢舉人、告發人、告訴人或被害人有保護必要時，準用保護證人之規定。」

2.4.1.1.1 適用案件類型

依照證人保護法第 2 條之規定，並非所有刑事犯罪案件均適用該法，其適用之案件類型如下：

(1)最輕本刑為三年以上有期徒刑之罪。(2)刑法第一百條第二項之預備內亂罪、第一百零一條第二項之預備暴動內亂罪或第一百零六條第三項、第一百零九條第一項、第三項、第四項、第一百二十一條第一項、第一百二十二條第三項、第一百三十一條第一項、第一百四十二條、第一百四十三條第一項、第一百四十四條、第一百四十五條、第二百五十六條第一項、第三項、第二百五十七條第一項、第四項、第二百九十六條之一第三項、第二百九十八條第二項、第三百條、第三百三十九條、第三百三十九條之三或第三百四十六條之罪。(3)貪污治罪條例第十一條第一項、第二項之罪。(4)懲治走私條例第二條第一項、第二項或第三條之罪。(5)藥事法第八十二條第一項、第二項或第八十三條第一項、第三項之罪。(6)銀行法第一百二十五條之罪。(7)證券交易法第一百七十一條或第一百七十三條第一項之罪。(8)期貨交易法第一百十二條或第一百十三條第一項、第二項之罪。(9)槍砲彈藥刀械管制條例第八條第四項、第十一條第四項、第十二條第一項、第二項、第四項、第五項或第十三條第二項、第四項、第五項之罪。(10)公職人員選舉罷免法第八十八條第一項、第八十九條第一項、第二項、第九十條之一第一項、第九十一條第一項第一款或第九十一條之一第一項之罪。(11)農會法第四十七條之一或第四十七條之二之罪。(12)漁會法第五十條之一或第五十條之二之罪。(13)兒童及少年性剝削防制條例第三十二條第一項、第三項、第四項之罪。(14)洗錢防制法第十四條第一項、第二項、第十五條或第十七條之罪。(15)組織犯罪防制條例第三條第一項後段、第二項、第五項、第七項、第八項、第四條、第六條或第十一條第三項之罪。(16)營業祕密法第十三條之二之罪。(17)陸海空軍刑法第四十二條第一項、第四十三條第一項、第四十四條第二項前段、第五項、第四十五條、第四十六條之罪。

另外，依據該法第 1 條之規定，針對檢肅流氓案件，該等案件之證人亦有證人保護法保護措施之適用。

2.4.1.1.2 保護之主體

除了證人本身應受保護之外，依據同法第 4 條之規定，與證人有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，亦應提供保護措施。所謂「與證人有密切利害關係之人」，依該法施行細則第 3 條規定係指「證人之配偶、直系血親、三親等內旁系血親、二親等內姻親或家長、家屬、與證人訂有婚約者或其他身分上或生活上有密切利害關係之人。」

2.4.1.1.3 保護之要件

依證人保護法第 3 條規定「依本法保護之證人，以願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪或流氓事證，並依法接受對質及詰問之人為限。」另依同法第 4 條第 1 項規定「證人或與其有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，……，核發證人保護書。」可知，必須證人在刑事訴訟中作為證人，並接受對質及詰問，致其生命、身體、自由或財產四項法益有遭受危害之可能，並且有保護必要時，始符合證人保護法之證人保護要件。換言之，如果證人不願意在偵查或審判程序中出面作證，縱使證人提供重大清楚之資訊，有助於犯罪事實之釐清，亦無法依證人保護法提供保護。

44

至於何謂「受保護之必要」，依照該法施行細則第 5 條之規定，由檢察官或法官就客觀事實認定。

2.4.1.1.4 保護措施

證人保護法提供之保護措施，主要區分為身分保密與人身安全保護二部分。首先針對身分保密部分，為確實保護願意到場作證之證人身分，該法第 11 條對於證人之身分資料之保密措施及訊問方式設有相關規定。⁴⁵另依同法第 15 條第 2 項規定，政府機關依法受理人民檢舉案件而認為應該就檢舉人之姓名及身分資料予以保密，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。若因故意或過失而洩漏或交付依該法應受身分保密證人之相關身分資料者，依該法第 16 條規定，應負相關之刑責。

其次，在人身安全保護部分，若證人或與其有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，可以依照該法第 4 條第 1 項核發證人保護書，或先採取必要之保護措施。若證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受「立即」危害之虞時，法院或檢察官得

⁴⁴ 參閱，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，2012 年 4 月，頁 139；黃宏森，前揭註 38，頁 268。

⁴⁵ 證人保護法第 11 條「有保密身分必要之證人，除法律另有規定者外，其真實姓名及身分資料，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之資料。該證人之簽名以按指印代之。載有保密證人真實身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示應保密證人之身分者，亦同。前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定者外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關、團體或個人。對依本法有保密身分必要之證人，於偵查或審理中為訊問時，應以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式為之。於其依法接受對質或詰問時，亦同。」

命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護證人或與其有密切利害關係之人之人身安全⁴⁶，該法第 12 條第 1 項定有相關規定。另依第 12 條第 2 項規定，在隨身保護證人之情形，必要時並得禁止或限制特定之人接近證人或與其有密切利害關係之人之身體、住居所、工作之場所或為一定行為。若證人短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者，第 13 條規定，法院或檢察官得命付短期生活安置，指定安置機關，在一定期間內將受保護人安置於適當環境或協助轉業，並給予生活照料。安置期間最長不得逾一年，必要時，經檢察官或法院之同意，得延長一年。至於若有人以事前妨害或事後報復之方式使證人無法作證或因作證行為遭到報復，該行為人對被保護人所為之犯罪行為，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。

2.4.1.1.5 刑事豁免

為鼓勵作證，使檢察機關得以追訴組織性、隱密性或重大性之刑事案件，第 14 條第 1 項規定「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。」第 2 項規定「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。」第 3 項則規定「被告或犯罪嫌疑人非第一項案件之正犯或共犯，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，如其因供述所涉之犯罪經檢察官起訴者，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曾經檢察官於偵查中為第二項之同意者為限，得減輕或免除其刑。」

針對例如幫派組織、販毒、性剝削、走私、洗錢、賄選或期貨證券交易等重大刑事案件，在一定條件下豁免證人之刑事責任，實最具有鼓勵吹哨者出面揭弊之精神。

2.4.1.2 貪污治罪條例

貪污治罪條例第 18 規定「貪污瀆職案件之檢舉人應予獎勵及保護；其辦法由行

⁴⁶ 應注意的是，為避免國家資源無謂之浪費，應限於證人生命、身體或自由持續受有危害而有保護必要的情形下，始採取此一保護措施。

政院定之。各機關應採取具體措施防治貪污；其辦法由行政院定之。」行政院則依據上開法律之授權訂定了「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」。

依據上開獎勵辦法第 2 條規定，適用之案件類型為(1)貪污治罪條例第四條至第六條之罪。(2)刑法第一百二十一條、第一百二十二條第一項、第二項、第一百二十三條、第一百三十一條之罪。(3)懲治走私條例第九條第一項、第十條第一項之罪。(4)妨害兵役治罪條例第十九條第一項、第二十條之罪。(5)公務員假借職務上之權力、機會、方法犯毒品危害防制條例第四條第一項至第五項、第五條、第六條第一項至第四項、第十二條第一項、第二項之罪。(6)公務員明知他人犯前款所列之罪而予以庇護。

獎勵辦法第 13 條規定「檢舉人之安全，應予保護，對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法嚴懲。」除了有關檢舉人的人身安全保護外，在同辦法第 3 條亦規定了獎勵措施，提供檢舉之誘因，其規定「檢舉人於前條所列案件之貪污瀆職事實未被發覺前，向檢察機關、司法警察機關或政風機構檢舉者，依本辦法規定核給檢舉獎金。」

2.4.1.3 毒品危害防制條例

毒品危害防制條例第 32 條規定「防制毒品危害有功人員或檢舉人，應予獎勵，防制不力者，應予懲處；其獎懲辦法，由行政院定之。」行政院依照毒品危害防制條例第 32 條之規定訂定了防制毒品危害獎懲辦法。

毒品危害獎懲辦法係規範檢舉毒品人員之獎勵、查緝毒品人員、辦理拒毒人員、辦理防毒人員及辦理戒毒人員之獎懲。在有關檢舉毒品人員之獎勵部分，該辦法第 6 至 8 條分別針對查獲毒品之犯行、等級及數量給予獎勵金額，但每一檢舉人所得總額不得逾新臺幣一千萬元。另外，就檢舉人身分保密部分，同辦法第 18 條第 1 項規定「受理檢舉機關對於檢舉毒品人員之姓名、年齡、住居所等足資辨別其特徵及檢舉內容等資料，應予保密。對於檢舉毒品人員之檢舉書、筆錄及其他有關資料，除有作為犯罪證據之必要者外，應另卷封存，不得附於偵查卷內。」第 3 項另規定「發給檢舉毒品人員獎金，應審慎考量時間、場所，切實注意保密。」

4.1.4 組織犯罪防制條例

組織犯罪防制條例第 10 條規定「檢舉人於本條例所定之犯罪未發覺前檢舉，其所檢舉之犯罪，經法院判決有罪者，給與檢舉人檢舉獎金。其辦法由行政院定之。」行政院依據組織犯罪防制條例第 10 條之規定訂定檢舉組織犯罪獎金給與辦法，依該辦法第 3 條規定，以檢舉人於檢察機關、司法警察機關或其他有權受理檢舉犯罪之

機關未發覺前檢舉組織犯罪防制條例所定之罪者為限。依同辦法第 4 條規定，依檢舉違法行為之不同給予獎金，若所檢舉者有競合之行為，則從一最高額發給獎金。

組織犯罪防制條例第 11 條另規定「前條檢舉人之身分資料應予保密。檢察機關、司法警察機關為保護檢舉人，對於檢舉人之身分資料，應另行封存，不得附入移送法院審理之文書內。公務員洩漏或交付前項檢舉人之消息、身分資料或足資辨別檢舉人之物品者，處一年以上七年以下有期徒刑。」第 12 條第 1 項則規定「關於本條例之罪，證人之姓名、性別、年齡、出生地、職業、身分證字號、住所或居所或其他足資辨別之特徵等資料，應由檢察官或法官另行封存，不得閱卷。訊問證人之筆錄，以在檢察官或法官面前作成，並經踐行刑事訴訟法所定訊問證人之程序者為限，始得採為證據。但有事實足認被害人或證人有受強暴、脅迫、恐嚇或其他報復行為之虞者，法院、檢察機關得依被害人或證人之聲請或依職權拒絕被告與之對質、詰問或其選任辯護人檢閱、抄錄、攝影可供指出被害人或證人真實姓名、身分之文書及詰問。法官、檢察官應將作為證據之筆錄或文書向被告告以要旨，訊問其有無意見陳述。」同條第 4 項規定「檢舉人、被害人及證人之保護，另以法律定之。」

2.4.1.5 槍砲彈藥刀械管制條例

槍砲彈藥刀械管制條例第 22 條規定「因檢舉而破獲違反本條例之案件，應給與檢舉人獎金。前項獎金給獎辦法，由行政院定之。」行政院依據上開槍砲彈藥刀械管制條例之規定訂定檢舉違反槍砲彈藥刀械管制條例案件給獎辦法。依照該辦法第 2 條第 1 項之規定及依第 3 條所制定之「因檢舉而破獲違反本條例案件之給獎標準表」，對於因檢舉而破獲違反槍砲彈藥刀械管制條例案件之檢舉人，依不同之槍砲類型給予不同程度之獎金。但槍砲彈藥刀械管制條例就檢舉人身分保密、人身安全保護及洩密課責部分則無相關規範。

2.4.1.6 農藥管理法

農藥管理法第 43 條規定「檢舉或協助查緝禁用農藥、偽農藥或劣農藥者，主管機關除對檢舉人、協助人之姓名及身分資料保密外，並應給予獎勵；其獎勵之辦法，由中央主管機關定之。」本條除規定主管機關應將檢舉人之身分保密之外，並授權主管機關即行政院農業委員會訂定獎勵辦法。

行政院農委會依據上開法條之規定訂定檢舉或協助查緝禁用農藥偽農藥劣農藥獎勵辦法，該辦法第 4 條依檢舉之違法行為類型不同分別給予獎金，若檢舉之違法行為有競合之情形，則依最高額獎金發給。此外，該辦法第 10、11 條尚有關於檢舉人身分保密、洩密課責及人身安全保護之相關規定。檢舉或協助查緝禁用農藥偽農

藥劣農藥獎勵辦法第 10 條「受理檢舉機關，對於檢舉人與協助查緝人之姓名及身分等相關資料應予保密，並妥善保管。如有洩密情事，應依法論處。但經檢舉人或協助查緝人同意公開表揚者，不在此限。」第 11 條「檢舉人及協助查緝人之安全，有關機關應予保護，如遭受威脅、恐嚇或其他不利行為者，主管機關應洽請當地警察機關依法辦理。」

2.4.1.7 動物用藥品管理法

動物用藥品管理法第 31 條規定「依本法取締動物用偽藥、禁藥及劣藥，應獎勵檢舉；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。」中央主管機關即行政院農業委員會依據本條法律規定訂定檢舉動物用偽藥禁藥及劣藥獎勵辦法。

檢舉動物用偽藥禁藥及劣藥獎勵辦法第 4 條規定依檢舉之違法行為不同分別給予獎金，若所檢舉之違法行為有競合之情形，依最高額獎金發給。該辦法第 6 條另有有關身分保密及洩密課責之規定「受理檢舉機關，對於檢舉人身分資料、檢舉書、紀錄或其他有關資料，應予保密並妥善保管，不得附卷處理。如有洩密情事，應依法論處。但經檢舉人同意公開表揚者，不在此限。」

2.4.1.8 水污染防治法

水污染防治法於 2015 年 2 月 4 日修正公布，因為過去陸續發生重大環境污染事件，為加強制裁惡意違規之污染行為人，所以主要修正重點除了提高罰鍰與加重刑責之外，較為特別的是加入不法利得追繳、鼓勵內部員工檢舉不法之吹哨者制度等規範。其修法理由中說明「有鑑於廢（污）水排放污染需要多人合意共謀，爰參考食品安全衛生管理法第五十條、國外對於吹哨者（whistleblower）及污點證人保護之立法例，增訂本條以鼓勵內部員工檢舉不法。」

第 39 條之 1 規定「事業或污水下水道系統不得因廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，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、降調、減薪或其他不利之處分。事業或污水下水道系統或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。事業或污水下水道系統之廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，事業或污水下水道系統對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。廢（污）水處理專責人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。」

比較特別的是在第 3 項有舉證責任轉換的規定，因為第二項雖明定污染者對揭

弊員工故意為解僱、降調、減薪或其他不利之處分無效，以保障勇於揭弊的員工。但是如果該污染者為民營事業，其與員工之間的私法勞動契約，若員工因為吹哨揭弊行為而受有不利益對待時，仍應循現行規定，依其原有身分尋求法律救濟，如提起給付薪資、確認僱傭關係存在等勞資爭議訴訟，因此有舉證責任轉換之規定，應由雇主證明其對吹哨者所採取不利處分與吹哨者揭弊行為無關，以保障員工權益。

第 66 之 4 條規定，民眾亦得敘明事實或檢具證據資料，向直轄市、縣（市）主管機關檢舉違反本法之行為。直轄市、縣（市）主管機關除了對於檢舉人之身分應予保密外，亦得自訂辦法，規定檢舉及獎勵之檢舉人資格、獎金提充比例、分配方式等，以實收罰鍰總金額收入之一定比例，提充獎金獎勵檢舉人。

2.4.1.9 空氣污染防治法

2018 年空氣污染防治法修正，本次修法納入司法改革國是會議建議及審酌其他環境法律立法體例，對違反本法義務而獲有利益者，除處以罰鍰外，建構追繳其所得利益之法源，以落實環境正義。另建立檢舉獎金及吹哨者制度，鼓勵人民及企業員工檢舉不法。

第 95 條規定「公私場所不得因空氣污染防治專責人員或其他受僱人，向各級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、降調、減薪或其他不利之處分。公私場所或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，公私場所對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人因其揭露行為有犯刑法、特別刑法之妨害祕密罪或背信罪者，減輕或免除其刑。公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向各級主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人因第一項規定受有不利處分者，各級主管機關應提供必要之法律扶助。前項法律扶助之申請資格、扶助範圍、審核方式及委託辦理等事項之辦法，由中央主管機關定之。」

第 94 條則規定，人民或團體得敘明事實或檢具證據資料，向直轄市、縣（市）主管機關檢舉公私場所違反本法規定之行為，或使用中汽車排放空氣污染物情形。在檢舉之後，除了給予檢舉人一定金額之獎金外，直轄市、縣（市）主管機關對於檢舉人之身分應予保密。

2.4.2 勞動法領域部分

在我國目前的法制架構下，並沒有如美國、英國或日本一樣有單一法規規範一般吹哨者揭弊的保護機制，而是散見在各個不同法規之中，其中主要集中在勞動法規，包括勞動基準法、勞動檢查法、勞工退休金條例、職業安全衛生法及性別平等工作法等。上開法規規範吹哨者保護措施之理由，旨在保障受僱者之工作權益，避免吹哨者因為揭弊通報行為而遭到雇主之報復，俾使企業經營者確實遵守勞動法規。

2.4.2.1 勞動基準法

勞動基準法第 74 條第 1 項規定「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。」第 2 項「雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。」第 3 項「雇主為前項行為之一者，無效。」從上開規定可知，勞工作為吹哨之主體，在發現其所屬事業單位違反勞動基準法或其他勞工法令規定，得在內部或向外部提出申訴。而所謂其他勞工法令，包含了工廠法、職工福利金條例及其他與勞動基準法相關的附屬法規。⁴⁷雇主在勞工提出申訴後，若違反第 74 條第 2 項之規定，對勞工予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分，除雇主之行為無效外，另可依同法第 79 條第 3 項規定，處新臺幣 2 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。

除避免雇主之報復保障勞工工作權益外，勞動基準法第 74 條亦有吹哨者身分保密之規定。第 5 項規定「主管機關或檢查機構應對申訴人身分資料嚴守秘密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。」第 6 項「違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。」第 7 項「主管機關受理檢舉案件之保密及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」行政院勞動部依據該法第 7 項規定訂定了「勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法」，要求受理檢舉機關（構）對於檢舉人之姓名、聯絡方式或其他足資辨別其身分之資訊，應予保密，保密之資訊，應以密件保存，並禁止第三人閱覽或抄錄。

2.4.2.2 勞動檢查法

為提供勞工安全衛生之工作環境，保障勞工身心健康及基本勞動權益，政府業已訂定相關勞動法令予以規範，並賦予雇主應作為之義務，而「勞動檢查」為政府

⁴⁷ 參閱，林豐賓、劉邦棟，勞動基準法論，三民書局，2016 年 3 月，修訂 9 版，頁 318。

落實勞動法令之重要憑藉。勞工針對違反勞動環境安全衛生或違反勞動條件法令之情事得向勞動檢查機構提出申訴。提出申訴後，為保障勞工權益，勞動檢查法第 33 條第 4 項及第 5 項分別規定「事業單位不得對勞工申訴人終止勞動契約或為其他不利勞工之行為。」、「勞動檢查機構管理勞工申訴必須保持祕密，不得洩漏勞工申訴人身分。」

2.4.2.3 勞工退休金條例

勞工退休金條例制定之目的在於增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，而為確保勞工權益，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。

若雇主有違反勞工退休金條例之情事時，該條例第 40 條第 2 項規定「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。」若雇主因勞工之申訴而對勞工做出不利之處分時，同條例第 48 條對雇主設有課處罰鍰之規定「事業單位違反第四十條規定，拒絕提供資料或對提出申訴勞工為不利處分者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。」

2.4.2.4 職業安全衛生法

職業安全衛生法係為防止職業災害，保障工作者安全及健康而制定，安全無虞之工作環境對勞工來說至為重要。為避免危險之工作環境損害勞工之身體安全及健康，因而該法第 39 條第 1 項規定「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。」而主管機關或勞動檢查機構為確認雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。

同時該法第 39 條第 4 項規定「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。」若雇主違反第 39 條第 4 項之規定時，依同法第 45 條第 2 款規定處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。

2.4.2.5 性別工作平等法

我國憲法增修條文第 10 條第 6 項規定「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」因此，為保障性別工作

權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神，特別制定性別工作平等法。在該法第 2 章（第 7 至 11 條）及第 4 章（第 14 至 25 條）並分別有性別歧視之禁止及促進工作平等措施之相關規定。

受僱者若發覺雇主有違反性別工作平等法之情形時，依該法之規定，可有內部申訴及外部申訴之管道。在內部申訴部分，該法第 32 條規定「雇主為處理受僱者之申訴，得建立申訴制度協調處理。」至於外部申訴部分，同法第 33 條第 1 項則規定「受僱者發現雇主違反第十四條至第二十條之規定時，得向地方主管機關申訴。」同時第 36 條規定「雇主不得因受僱者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分。」雇主若違反第 36 條之規定時，依照第 38 條第 1 項規定處新臺幣 2 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，另第 38 條第 2 項則規定「有前項規定行為之一者，應公布其姓名或名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」

2.4.3 民生市場法規部分

民以食為天，食品及民生用品對於人民生活品質影響甚大，政府亦有義務管制使人民都能享有品質受有標準管控的民生用品或食品。1979 年我國發生「米糠油」及「假酒」等食品安全問題，從那時開始，對抗食品安全的戰爭不斷展開。2011 年之後又陸續發生「塑化劑」、「毒澱粉」及「黑心油」等食安事件⁴⁸，為能防範於未然，我國政府迅速制定通過相關的吹哨者通報保護規範，希望可以提高通報食品安全衛生相關資訊的意願。除了在 2014 年 11 月 18 日三讀通過修正食品安全衛生管理法外，在與民生相關的法案如菸酒管理法與農產品生產及驗證管理法亦授權主管機關訂定檢舉獎勵辦法。

2.4.3.1 食品安全衛生管理法

食品安全衛生管理法第 43 條規範了吹哨者通報的獎勵及身分保密等事項，該條第 1 項及第 3 項分別規定「主管機關對於檢舉查獲違反本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑、標示、宣傳、廣告或食品業者，除應對檢舉人身分資料嚴守祕密外，並得酌予獎勵。公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任。」、「第一項檢舉人身分資料之保密，於訴訟程序，亦同。」第 50 條第 1 項規定「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。」

⁴⁸ 有關我國食品安全衛生事件之發生序列之整理可參閱 <https://www.wikiwand.com/zh-hant/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%A3%9F%E5%93%81%E5%A E%89%E5%85%A8%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E5%88%97%E8%A1%A8>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

規範了禁止雇主對檢舉之勞工為不利之處分。同條第 2 項明確規範，若雇主或代表雇主行使管理權之人，為第 1 項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。同條第 3 項則是設置了「窩裡反條款」，規定「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。」

至於在檢舉獎勵與受理檢舉後之相關遵行辦法，該法授權中央主管機關即衛生福利部訂定辦法，衛生福利部依授權訂定了食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法。有關獎勵部分，該辦法第 4 條第 1 項規定「因檢舉而查獲違反本法規定情事者，直轄市、縣（市）主管機關得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之二十之獎金；違反本法第十五條第一項第七款、第八款、第十款規定者，得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之五十之獎金。」第 5 條第 1 項另規定「有下列情形之一者，除得發給前條獎金外，主管機關得視檢舉內容及對案件查獲之貢獻程度，另發給檢舉人新臺幣十萬元以上二百萬元以下之獎金；檢舉人現為或曾為被檢舉人之受僱人者，其獎金上限得提高至新臺幣四百萬元：一、犯本法第四十九條第一項至第三項之罪。二、其他重大違規情事。」有關於吹哨者身分保密及人身安全保護部分，該辦法第 9 及第 10 條分別規定「主管機關或其他機關對於檢舉人之姓名、年齡、住址、文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別檢舉人之物品，應予保密；如有洩密情事，應依刑法或其他法律處罰或懲處。對於檢舉人之檢舉書、筆錄或其他資料，應以密件保存，並禁止第三人閱覽或抄錄。」、「受理檢舉之各級主管機關對於檢舉人之安全，於必要時得洽請當地警察機關提供保護。檢舉人因檢舉案件而有受威脅、恐嚇或其他危害行為之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應洽請警察機關依法處理。」

2.4.3.2 菸酒管理法

為有效管理菸酒之衛生、產製、輸入及販賣，並鼓勵檢舉通報，菸酒管理法第 43 條規定「檢舉或查獲違反本法規定之菸酒或菸酒業者，除對檢舉人姓名嚴守秘密外，並得酌予獎勵。前項對檢舉人及查緝機關之獎勵辦法，由中央主管機關定之。」

財政部依照上開規定訂定檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法，該辦法第 3 條規定「查獲違規菸酒案件，查緝機關之獎勵金，以給獎基礎百分之二十計算，每案最高額以新臺幣六百萬元為限；其因檢舉而查獲者，檢舉人之獎勵金以給獎基礎百分之二十計算，每案最高額以新臺幣四百八十萬元為限。」在該辦法中僅有針對檢舉獎勵獎金做規範，至於檢舉人之身份保密或人身安全保護等事項，則付之闕如。

2.4.3.3 農產品生產及驗證管理法

為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，故制定農產品生產及驗證管理法。該法第 18 條規定「主管機關對於檢舉查獲違反本法規定者，除對檢舉人身分資料保守秘密外，並應給予獎勵。前項檢舉獎勵辦法，由中央主管機關定之。」

行政院農業委員會依授權訂定檢舉違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法。在第 4 條中規範主管機關應設置違反農產品生產及驗證管理法案件檢舉信箱、專線電話、傳真電話或機關網址，受理檢舉事宜。第 3 及第 6 條設置檢舉獎金之規定「檢舉違反本法之案件，主管機關得依本辦法發給檢舉人檢舉獎金、獎牌或獎勵狀。但檢舉違反本法第二十一條第一項第三款或第二十四條第一項各款規定之案件，發給獎牌或獎勵狀。」、「依第三條規定得發給獎金之案件，經查證屬實並經裁處罰鍰有案後，主管機關得依查獲案件所處罰鍰，以不低於百分之二十之額度，核發獎金予檢舉人，予以獎勵。」第 9 條及第 10 條係分別有關檢舉人身分保密、洩密課責及人身安全保護之相關規定，「主管機關對於檢舉人相關資料應嚴予保密，並妥善保管。如有洩密情事，不論故意或過失均應追究責任，並依法議處。但經檢舉人同意公開表揚者，不在此限。」、「檢舉人之安全，有關機關應予保護，如遭受威脅、恐嚇或其他不利行為者，主管機關應洽請當地警察機關依法處理。」

2.4.4 金融法規部分

內線交易、操縱市場、掏空公司資產或財報不實等行為會嚴重影響金融市場交易秩序及投資大眾的權益，但該等不法行為因為高度的專業性及隱密性，一般外界人士不易發覺。如果由內部熟悉內情之人利用公司內之舉報程序，或是向外揭發，不僅可以適時嚇阻不法行為繼續實行，使公司內部發揮自我導正功能，也可以有助於司法機關繼續追查不法行為。因為公司治理的問題日漸受到重視，許多國家也理解到吹哨者保護的重要性，也陸續制定相關法律，以使吹哨者受到法律保障，以提高吹哨者通報意願。

2.4.4.1 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法

因永豐金案，金管會認為吹哨者制度有建立必要性。因為金融控股公司及銀行業為特許事業，若從業人員涉及不法，可能影響企業、員工及社會大眾之公共利益，故吹哨者制度之建立有其必要性。金管會為強化法遵與風險控管機制及建置資安專責制度，並推動金融機構應建立內部檢舉人保護制度，經審酌當前金融環境，參酌

業者建議及監理需求，修正金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法。重點在於一、**建立吹哨者保護機制**；二、**強化法遵與風險管理機制**；三、**建置資安專責制度**。

就有關建立吹哨者保護機制部分，為協助金融控股公司及銀行業建立誠信、透明的企業文化及促進健全經營，應鼓勵知情員工主動舉發不法案件，在案件程度擴大前即速予妥為處理，以達到防微杜漸之效果並避免損及商譽，進而保障公共利益，參考英國行為監理總署監理手冊第 18 章關於金融機構應建立吹哨者保護機制之適用範圍及規範內容，於該辦法第 34 條之 2 第 1 項規定「金融控股公司及銀行業為促進健全經營，應建立檢舉制度，並於總機構指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉案件之受理及調查。」同時於第 4 項規定「第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並提報董（理）事會通過：一、揭示任何人發現有犯罪、舞弊或違反法令之虞時，均得提出檢舉。二、受理之檢舉案件類型。三、設置並公布檢舉之管道。四、調查與配合調查之流程、迴避規定及後續處理機制之標準作業程序。五、檢舉人保護措施。六、檢舉案件受理、調查過程、調查結果與相關文件製作之紀錄及保存。七、檢舉案件之處理情形，應適度以書面或其他方式通知檢舉人。」

為保護檢舉人權益及強化對檢舉制度之信賴，落實檢舉制度之公正，避免檢舉案件在受理、調查及複審過程中有利益衝突者介入導致無法發揮效果，同條第 3 項規定「檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。」而在檢舉案件經調查後，第 6 項規定「金融控股公司及銀行業調查後發現為重大偶發事件或違法案件，應主動向相關機關通報或告發。」

除公司內部建立檢舉制度外，為了使檢舉制度可以發揮功能，鼓勵內部人士勇於舉發不法案件，對於檢舉者之身分保密及工作權保護，在第 2 項中規定「金融控股公司及銀行業對檢舉人應為下列之保護：一、檢舉人之身分資料應予保密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。二、不得因所檢舉案件而對檢舉人予以解僱、解任、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利處分。」

最後，為使金融控股公司及銀行業能建立良好的企業文化，透過教育訓練使全體員工了解檢舉機制，強化員工的道德認知，使員工明瞭通報管道及所受之保護，以利檢舉制度順利運作，於第 7 項規定「金融控股公司及銀行業應定期對所屬人員，辦理檢舉制度之宣導及教育訓練。」

2.4.4.2 保險業內部控制及稽核制度實施辦法

在金融控股公司及銀行業之外，金管會針對保險業也修正保險業內部控制及稽核制度實施辦法，在該辦法第 32 條之 2 亦有與前述金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34 條之 2 相同之規定。

保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 32 條之 2 規定「保險業為促進健全經營，

應建立檢舉制度，並於總機構指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉案件之受理及調查。保險業對檢舉人應為下列之保護：一、檢舉人之身分資料應予保密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。二、不得因所檢舉案件而對檢舉人予以解僱、解任、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利處分。檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並提報董（理）事會通過：一、揭示任何人發現有犯罪、舞弊或違反法令之虞時，均得提出檢舉。二、受理之檢舉案件類型。三、設置並公布檢舉之管道。四、調查與配合調查之流程、迴避規定及後續處理機制之標準作業程序。五、檢舉人保護措施。六、檢舉案件受理、調查過程、調查結果與相關文件製作之紀錄及保存。七、檢舉案件之處理情形，應適度以書面或其他方式通知檢舉人。被檢舉人為董（理）事、監察人（監事）或職責相當於副總經理以上之管理階層者，調查報告應陳報至監察人（監事、監事會）或審計委員會複審。保險業調查後發現為重大偶發事件或違法案件，應主動向相關機關通報或告發。保險業應定期對所屬人員，辦理檢舉制度之宣導及教育訓練。」

2.4.4.3 證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則

為建立證券暨期貨市場各服務事業內部檢舉制度、周延集團層次防制洗錢及打擊資恐計畫之對象，以及強化資訊安全機制等，金管會也修正證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則，增訂與前述兩個辦法相同之規範。

該處理準則第 28 條之 2 規定「各服務事業為促進健全經營，應建立檢舉制度，並指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉案件之受理及調查。各服務事業對檢舉人應為下列之保護：一、檢舉人之身分資料應予保密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。二、不得因所檢舉案件而對檢舉人予以解僱、解任、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利處分。檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並報經董事會通過：一、揭示任何人發現有犯罪、舞弊或違反法令之虞時，均得提出檢舉。二、受理之檢舉案件類型。三、設置並公布檢舉之管道。四、調查與配合調查之流程、迴避規定及後續處理機制之標準作業程序。五、檢舉人保護措施。六、檢舉案件受理、調查過程、調查結果與相關文件製作之紀錄及保存。七、檢舉案件之處理情形，應適度以書面或其他方式通知檢舉人。被檢舉人為董事、監察人或職責相當於副總經理以上之管理階層者，調查報告應陳報至監察人或審計委員會複審。各服務事業調查後發現為重大偶發事件或違法案件，應主動向相關機關通報或告發。各服務事業應定期對所屬人員，辦理檢舉制度之宣導及教育訓練。」

2.4.4.4 上市上櫃公司治理實務守則⁴⁹

臺灣證券交易所（下稱證交所）及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（下稱櫃買中心）為協助上市上櫃公司建立良好之公司治理制度，並促進證券市場健全發展共同制定上市上櫃公司治理實務守則，以資上市上櫃公司遵循。

該守則第 28 條之 2 規定「上市上櫃公司宜設置並公告內部及外部人員檢舉管道，並建立檢舉人保護制度；其受理單位應具有獨立性，對檢舉人提供之檔案予以加密保護，妥適限制存取權限，並訂定內部作業程序及納入內部控制制度控管。」除了設置檢舉管道外，為防止弊端發生，同時加強公司監察人與公司內部人士間的溝通管道，於第 47 條第 1、2 項規定「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。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。」此外，為使公司員工對公司之意見能適時反應，於第 53 規定「上市上櫃公司應建立員工溝通管道，鼓勵員工與管理階層、董事或監察人直接進行溝通，適度反映員工對公司經營及財務狀況或涉及員工利益重大決策之意見。」

2.4.4.5 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例

為導引我國上市上櫃公司董事、監察人及經理人（包括總經理及相當等級者、副總經理及相當等級者、協理及相當等級者、財務部門主管、會計部門主管、以及其他有為公司管理事務及簽名權利之人）之行為符合道德標準，並使公司之利害關係人更加瞭解公司道德標準，證交所及櫃買中心認各公司確有訂定道德行為準則之必要，故訂定上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例，以資各公司遵循。

該參考範例第 2 點規範各上市上櫃公司考量其個別狀況與需要訂定道德行為準則時，至少應涵括之內容，其中第 7 項係鼓勵呈報任何非法或違反道德行為準則之行為，該規定為「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，公司應訂定具體檢舉制度，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。」

⁴⁹ 其他行業別亦訂有公司治理實務守則，其中亦有有關建立內部檢舉制度之規定，例如保險業公司治理實務守則第 28 條之 1、銀行業公司治理實務守則第 36 條之 2、金融控股公司治理實務守則第 36 條之 2、期貨商公司治理實務守則第 28 條之 2 及證券商公司治理實務守則第 28 條之 2 等，其規範內容多為「○○○宜設置並公告內部及外部人員檢舉管道，並建立檢舉人保護制度。前述制度應訂定相關內部作業程序及納入內部控制制度控管。」故以下不一一臚列。

2.4.4.6 上市上櫃誠信經營守則

為協助上市上櫃公司建立誠信經營之企業文化及健全發展，提供其建立良好商業運作之參考架構，證交所及櫃買中心訂定上市上櫃誠信經營守則。

該守則第 23 條規定「上市上櫃公司應訂定具體檢舉制度，並應確實執行，其內容至少應涵蓋下列事項：一、建立並公告內部獨立檢舉信箱、專線或委託其他外部獨立機構提供檢舉信箱、專線，供公司內部及外部人員使用。二、指派檢舉受理專責人員或單位，檢舉情事涉及董事或高階主管，應呈報至獨立董事或監察人，並訂定檢舉事項之類別及其所屬之調查標準作業程序。三、檢舉案件受理、調查過程、調查結果及相關文件製作之紀錄與保存。四、檢舉人身分及檢舉內容之保密。五、保護檢舉人不因檢舉情事而遭不當處置之措施。六、檢舉人獎勵措施。上市上櫃公司受理檢舉專責人員或單位，如經調查發現重大違規情事或公司有受重大損害之虞時，應立即作成報告，以書面通知獨立董事或監察人。」

2.4.4.7 「○○股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南」參考範例

為落實誠信經營政策，並積極防範不誠信行為，具體規範上市上櫃公司人員於執行業務時應注意之事項，證交所公告「○○股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南」參考範例。

該參考範例第 21 條「本公司鼓勵內部及外部人員檢舉不誠信行為或不當行為，依其檢舉情事之情節輕重，酌發新臺幣_____元以下獎金，內部人員如有虛報或惡意指控之情事，應予以紀律處分，情節重大者應予以革職。本公司於公司網站及內部網站建立並公告內部獨立檢舉信箱、專線或委託其他外部獨立機構提供檢舉信箱、專線，供本公司內部及外部人員使用。檢舉人應至少提供下列資訊：一、檢舉人之姓名、身分證號碼即可聯絡到檢舉人之地址、電話、電子信箱。二、被檢舉人之姓名或其他足資識別被檢舉人身分特徵之資料。三、可供調查之具體事證。本公司處理檢舉情事之相關人員應以書面聲明對於檢舉人身分及檢舉內容予以保密，本公司並承諾保護檢舉人不因檢舉情事而遭不當處置。並由本公司專責單位依下列程序處理：一、檢舉情事涉及一般員工者應呈報至部門主管，檢舉情事涉及董事或高階主管，應呈報至獨立董事或監察人。二、本公司專責單位及前款受呈報之主管或人員應即刻查明相關事實，必要時由法規遵循或其他相關部門提供協助。三、如經證實被檢舉人確有違反相關法令或本公司誠信經營政策與規定者，應立即要求被檢舉人停止相關行為，並為適當之處置，且必要時透過法律程序請求損害賠償，以維護公司之名譽及權益。四、檢舉受理、調查過程、調查結果均應留存書面文件，並保存五年，其保存得以電子方式為之。保存期限未屆滿前，發生與檢舉內容相關

之訴訟時，相關資料應續予保存至訴訟終結止。五、對於檢舉情事經查證屬實，應責成本公司相關單位檢討相關內部控制制度及作業程序，並提出改善措施，以杜絕相同行為再次發生。六、本公司專責單位應將檢舉情事、其處理方式及後續檢討改善措施，向董事會報告。」

2.4.4.8 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⁵⁰

為維護市場紀律，保障投資人權益，證交所訂定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。該辦法第 2 條、第 5 條及第 6 條規定，檢舉人就證券市場之發行面、交易面及證券服務事業三方面，依規定向證交所、證券主關機關或司法偵查機關檢舉違反證券交易法特定條文，犯罪事實牽涉證券集中交易市場，或上市公司負責人或相關人員涉及違反法令、章程、內部控制作業程序，挪用公司款項或掏空資產，有重大影響企業營運及股東權益之虞者，證券商及其負責人與受僱人員違反法令、行政處分或契約，或資訊廠商違反契約等案件者，證交所得依個案情輕重酌給 300 萬元以下獎金。另外第 3 條規定「本公司對於檢舉人之姓名、年齡、住居所、電話及其他足資識別檢舉人身分特徵之資料，除依法提供權責機關者外，均予保密。」

2.4.4.9 檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法

金管會依據證券交易法第 178 條第 3 項之授權訂定檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法。該辦法第 9 條規定，主管機關應設置檢舉信箱、專線電話、傳真電話、電子郵件信箱或其他工具，以利受理檢舉事宜。依同辦法第 2、3 條之規定，檢舉人於未經主管機關發覺前，就(1)以給付金錢或其他利益為條件，取得股東會委託書;(2)利用他人名義取得股東會委託書;(3)將徵求之委託書作為非屬徵求之委託書出席股東會;(4)徵求人、受託代理人或代為處理徵求事務者違反公開發行公司出席股東會使用委託書規則所定之資格條件;(5)其他違反公開發行公司出會使用委託書規則所定方式徵求或取得委託書等委託書違規案件向主管機關檢舉，經行政處分確定者，給與檢舉獎金。

⁵⁰ 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 2、第 3 及第 5 條與財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券市場不法案件檢舉獎勵辦法第 2、第 3 及第 5 條亦有相類似之規定。

第 11 條設有檢舉人身分保密規定「主管機關對於檢舉人之姓名、年齡、住居所等足資辨別其特徵及檢舉內容等資料，除因依法令所為之查證外，均應予保密。但經檢舉人同意公開者，不在此限。」

2.4.4.10 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

金管會為鼓勵民眾勇於檢舉金融違法案件，對因檢舉而查獲金融違法案件之檢舉人給予獎勵，特訂定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。該要點第 9 點規定金管會及其所屬機關應設置檢舉信箱、專線電話、傳真電話、電子郵件信箱或其他工具，以利受理檢舉事宜。依要點第 3、第 4 及第 5 點之規定，檢舉人檢舉違反金管會主管之各作用法相關規定之金融違法案件，符合相關條件時，可獲得新台幣 1 至 40 萬元之獎金。

第 11 點則規範了檢舉人身分保密及人身安全保護，其規定「受理檢舉機關對於檢舉人之姓名、年齡、住居所及身分等足資辨別其特徵之資料，均應予保密。但經檢舉人同意公開者，不在此限。前項保密資料，除法律另有規定外，禁止提供第三人閱覽或抄錄。受理檢舉機關對於檢舉人之安全，於必要時得洽請警察機關依法處理。」

名：2.5 本章小結——現行法規之缺失

藉由上述的法規盤點，可以發現我國有關於鼓勵檢舉的吹哨者保護規範仍有一些問題。首先，如先前已經提到，我國至目前為止並沒有一個完整及單一的吹哨者保護法制架構，而是散見在各個不同的法領域當中。對於吹哨者的保護程度或是獎勵，須依各行業或各事件之不同來適用不同的法規，從想要檢舉的吹哨者觀點來看，較無明確的可預測性。其次，前述各個法領域之中，除了勞動法領域多是用「法律」的形式規範，其餘大多是法律授權主管機關訂定獎勵辦法，甚至在金融領域有很多是證交所及櫃買中心制定公布，就法位階而言，可以說是不具行政拘束力的內部規則而已，並沒有法律或行政命令的效力及拘束力。也因此，縱使有相關規範，也不具法律的強制力⁵¹，企業或組織如果未完全落實相關規定，主管機關如何追蹤查核？甚至不依該規定執行時，行政主管機關或司法機關也無法予以課責，這些辦法或準則其實形同虛設。

⁵¹ 關於證交所公布之公司治理實務守則或道德行為準則，證交所亦認並無強制公司訂定之效力，可參考證交所之問答集

http://cgc.twse.com.tw/static/20141021/00000000492bba16014931d31c430004_%E4%B8%8A%E5%B8%82%E4%B8%8A%E6%AB%83%E5%85%AC%E5%8F%B8%E6%B2%BB%E7%90%86%E5%AF%A6%E5%8B%99%E5%AE%88%E5%89%87%E5%8F%83%E8%80%83%E7%AF%84%E4%B%E8B%20%EF%BC%B1%EF%BC%86%EF%BC%A1.pdf（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

從保護的範圍來看，現行有關吹哨者保護措施，例如在證人保護法中，僅限於證人的生命、身體、自由及財產遭受危害之虞時有保護規定，其他例如勞工提出檢舉後遭到雇主解僱、調職、減薪、明升暗降甚或是孤立人際關係等報復措施，均不在保護之列。除了在勞動法領域有規定雇主不得因勞工之檢舉而對之有解僱、降調或減薪等處分，違反時該雇主之行為無效，還必須課處罰鍰。但出了勞動法領域之外，吹哨者的反報復保護措施並不周全。吹哨者考量到自己與家人生計因素可能會不願舉報企業的不法行為，在工作權沒有辦法獲得充分保障的狀況下，要如何鼓勵吹哨人出面吹哨，恐怕有相當難度。⁵²

在檢舉方式、檢舉標準或舉證程度方面，現行的相關規範亦缺乏完善的規定。例如在勞動法領域，雖然規定勞工針對公司特定的違法事項可以向雇主或主管機關檢舉，但是在公司內部該如何檢舉，並沒有相關的程序規定。至於在公司內部檢舉或是向外部的主管機關檢舉應如何決定優先順序或是可以二者併行，也沒有具體規定。在其他的法領域，就算是最新修正的「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」中有「金融控股公司及銀行業為促進健全經營，應建立檢舉制度，並於總機構指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉案件之受理及調查。」的規定，但是檢舉制度程序如何？並沒有進一步的規範。更何況，如同前述，這樣的實施辦法並不具法律強制性，則公司內部可能根本不會依照該辦法制定相關違法檢舉程序。另外，現行的相關法規對於吹哨者提出檢舉時，並沒有規定應該基於什麼樣的標準、舉證到何種程度及揭露何種不法事項才是適法的檢舉，這樣一來可能會造成標準的浮動，讓有意想要檢舉的吹哨者無所適從，反而影響揭弊的意願。⁵³

現行法規有許多檢舉獎勵辦法，以做為鼓勵吹哨者提出檢舉之激勵因素。但核發獎金之時機與標準並不完全相同，有因為檢舉為司法機關查獲即可，也有判決有罪時核發，亦有等待判決確定後始核發，並無統一之規範。有些案件例如檢舉貪污或賄選，尚須分階段（提起公訴、判決有罪或判決確定）領取獎金。尤其在金融法規領域，例如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中，雖然設有最高新台幣 300 萬元的獎金，但是必須等待判決確定才可以領取。從司法實務經驗上來看，通常金融弊案要到最高法院才會判決確定，如果案件在最高法院與高等法院之間來回更審無法確定，那麼吹哨者要等到可以領取獎金的時間恐怕需要更久。再者，吹哨者因為檢舉而可以獲得的獎金「最高」為 300 萬元，相較於金融不法案件涉及的金額通常以億計算，檢舉的報酬相對之下顯然較低，再配合無法預期的領取獎金時間，這樣的激勵立法模式，究竟可以發揮多大的激勵效果，實在無法樂觀以對。⁵⁴另外，獎金 300 萬元部分，必須由證交所視個案情節輕重來決定核發多少獎金，然而，如何決定獎金數額並沒有明確的標準，純屬證交所的自由裁量空間，吹哨者在無法預期其揭弊後可以獲得多少獎金的情形下，這樣的獎金制度設

⁵² 參閱，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，5 卷，2009 年 12 月，頁 120。

⁵³ 參閱，郭大維，前揭註 22，頁 58。

⁵⁴ 參閱，蔡南芳，前揭註 52，頁 121、122。

計如何提高揭弊意願？

最後，吹哨者揭弊之後，嚴重者可能會危及其人身安全，但有關於吹哨者的人身保護制度，現行法規並不周全。對於人身安全保護規範相對比較詳細的證人保護法對於吹哨者並非可以一律適用，如果吹哨者未在偵查或審判程序中作證，就沒辦法依據證人保護法提供保護。就算吹哨者願意作證，但若吹哨者所揭露之違法事項並非證人保護法所規定之案件類型，也沒有辦法受證人保護法的保障。以金融案件為例，有些新興的金融犯罪型態可能並非證人保護法中所設定的案件型態，在吹哨者保護上將會出現缺漏。而縱使適用證人保護法，可以提供吹哨者保護措施及生活安置，但是實務上運作之成效如何？以目前我國警察機關的人力、物力等資源，是否足以承擔證人保護之任務？如果警察機關事實上無法成為證人保護之機關，那麼是否考慮針對吹哨者成立專責的保護機關，用以整合並協調所有可以提供吹哨者保護之資源、整體規劃保護計畫，甚至可以設立安置機構，負責吹哨者的生活照料並協助轉業，以維持吹哨者的基本生活。⁵⁵否則，在欠缺法律制度的完整保護下，實在難以期待吹哨者願意出面揭露不法情事。

⁵⁵ 參閱，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，2004 年 3 月，頁 34、35。

3. 德國吹哨者保護法制之發展

3.1 法制沿革

3.1.1 歷史發展背景

英文中”Whistleblower”直譯成德文為”Pfeifer“，意思為吹笛子或吹哨子的人，但在德文相關的法律文獻中，不使用”Pfeifer“這個字，反而多用”Hinweisgeber“這個字，意思是提供證據之人或指證者。⁵⁶進一步來說，所謂的”Hinweisgeber“指的是將組織內部違法（例如貪污）、不當或一般危害工作環境之情事，在組織內部未自行除去之情況下，向外揭露該情事之人。在一般文獻中，因為大量使用英文的”Whistleblowing”一字，”Whistleblowing”也逐漸成為一個新的德文單字。⁵⁷

在美國法制上，於公部門部分，在 1978 年文官制度改革時為加強聯邦公務員合法權利之保護並提升政府效率，納入了揭弊保護制度。嗣後於 1989 年通過「吹哨者保護法」（Whistleblower Protection Act of 1989）鼓勵公務員揭弊。在私部門部分，就鼓勵揭弊的角度來看，最早可追溯到 1860 年代的「不正請求法」（False Claim Act），提供獎金促進一般民眾發動訴訟，抑制國防合約中之詐欺行為。隨後在 1989 年「重大詐欺法」（Major Frauds Act）、2002 年因一連串企業醜聞而制定之為「沙賓法案」（Sarbanes-Oxley Act）及 2008 年因金融風暴發生而制定之「華爾街改革與消費者保護法」（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）中均納入揭弊保護機制。英國於 1980 年至 1990 年間發生許多重大災難及企業醜聞，在經過調查後發現，事發前已經有勞工得知消息，但因害怕遭到報復而不敢揭露，或是向雇主揭發後雇主卻不加理會，因而無法事先預防災難或違法情事發生。英國社會記取此一教訓，體認揭露資訊對公共利益之重要性，並為了改變公私部門組織內部吹哨者被報復或犧牲的文化，國會於 1998 年通過公益揭露法（Public Interest Disclosure Act）後公布施行。⁵⁸

相較於美國與英國之法制發展，德國在吹哨者保護法制部分之發展顯得較為緩慢。究其原因，一部分是因為歷史的陰影，因為希特勒政府時期的祕密國家警察

⁵⁶ Vgl. Schulz, Whistleblowing — Plädoyer für ein Hinweiserschutzesetz, ArbRAktuell 2017, 10 (11).

⁵⁷ Vgl. Baur/ Holle, Hinweiserschutzesysteme aus gesellschaftsrechtlicher Perspektive, AG 11/2017, 379 (379).

⁵⁸ 關於美國與英國吹哨者保護法制之詳細發展沿革可參閱，楊戊龍，前揭註 24 書，頁 56 至 131。另可參閱，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，林志潔主持，頁 51 至 80。

(Geheime Staatspolizei) 即蓋世太保 (GESTPO) 及東德政府時期的史塔西 (Stasi) 等祕密警察機構，使得一般人民對於告密者 (Verräter; Denunzianten) 存在有相當大的排斥感。德國國歌歌詞作者 Hoffmann von Fallersleben 曾說「這個國家所存在最大的惡，從今而後都是告密者」。因而，過去在德國關於吹哨者保護必要性的討論經常遭到抑制。⁵⁹另一部分原因是因為在僱傭關係中，尤其是在終止僱用關係上，德國的勞工相較於美國得到較佳之保護，因此過去學者亦多認為並沒有明確建立吹哨者法制之必要。⁶⁰

3.1.2 吹哨者保護法制演變

在德國法中，有關於吹哨者的案件並非新興的案例。事實上，早在 100 多年前德國法院已經有針對受僱者對外向主管機關或媒體揭發雇主、監督者或同事之不法行為而遭受解僱之案件做成判決，許多法學文獻當中亦有針對此一主題探討。⁶¹但在 1990 年代“Whistleblowing”這個術語在德國勞工法中被引進介紹時，在學說及實務上還是引起相當大的關注。⁶²

歐洲理事會 (Council of Europe; Europarat) 分別於 1999 年 1 月 27 日及 1999 年 11 月 4 日通過刑事反貪污公約 (Strafrechtsübereinkommen über Korruption)⁶³及民事反貪污公約 (Zivilrechtsübereinkommen über Korruption)⁶⁴。其中在民事反貪污公約第 9 條規定「會員國在其內國法內規劃，於受僱者以正直之意圖向有權限之個人或機關有根據地通報貪污嫌疑後，給予其免於遭受不公平之不利益對待之適當保護。」德國政府事後批准該公約並進行法規轉換。⁶⁵德國國會於 2008 年 6 月 17 日通過公務員地位法 (Beamtenstatusgesetz)，並於 2009 年 4 月 1 日生效。⁶⁶公務員地位法第 37 條第 2 項第 3 款規定，當有足夠理由認有刑法第 331 至 337 條貪污犯行而告發時，公務員即無同法第 1 項規定之保密義務。

在歐洲，英國於 1999 年施行公益揭露法，法國亦於 2007 年間在勞動法中引進通報者保護制度，嗣後德國立法者亦認同公益揭發與勞動及僱傭關係間之關係，因而致力於制定出吹哨者保護規範，而不僅限於揭發貪污犯罪的範疇內。⁶⁷2008 年 4

⁵⁹ Vgl. Strack, Whistleblowing in Deutschland, S. 1. Abrufbar unter: https://whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Deutschland.pdf

⁶⁰ Vgl. Soppa, Die Strafbarkeit des Whistleblowers, S. 97, 2018.

⁶¹ 相關案例例如 Königliches Landgericht I zu Berlin 3.4.1901- 26 S 17/01, KGBl. 1901, 121; Königliches Gewerbegericht Köln 5.12.1907, GewKfmG 1908, 167 等，轉引自 Krause, Duty to Loyalty, Fundamental Rights, and Public Policy: German Whistleblowing Law Between Conflicting Values, in Thüsing/Forst (ed.), Whistleblowing – A Comparative Study, 156, 157 (2016).

⁶² Id.

⁶³ SEV 173 - Strafrechtsübereinkommen über Korruption, 27.I.1999.

⁶⁴ SEV 174 - Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, 4.XI.1999.

⁶⁵ BT-Drs. 16/5375, Nr. 174.

⁶⁶ BGBI. I 2008 S. 1010.

⁶⁷ Vgl. Deiseroth/Derleder, Whistleblower und Denunziatoren, ZRP 8/2008, 248(250).

月 30 日德國聯邦勞動與社會部 (BMAS)、聯邦營養與農業部 (BMELV) 及聯邦司法部 (BMJ) 聯合提出「在民法中確認提供資訊之勞工保護建議書」(Vorschlag für eine gesetzliche Verankerung des Informantenschutzes für Arbeitnehmer im Bürgerlichen Gesetzbuch)。⁶⁸其中建議在民法中增訂第 612 條 a，該建議增修條文之標題即為「告發權」(Anzeigerecht)，並將原本之第 612 條 a 移至第 612 條 b。當時建議修正條文第 1 項為「若受僱人基於具體之根據而認為在企業內或企業業務有違反法定義務之情事時，得向雇主或企業內有權受理單位告發，要求除去弊端。若雇主未履行或未完全履行弊端除去之要求，受僱人有權向企業外之有權機關告發。」此一提案於 2008 年 6 月 4 日列入聽證之項目，在聽證程序中，雇主方提出最主要的爭議點是不正當的告發經由媒體錯誤的報導將可能會對企業商譽造成危害。⁶⁹因多數意見認為縱使是企業內違法的商業祕密 (例如聯合壟斷協議) 基於其商業利益仍應受保護，告發之行為不適用刑法第 34 條緊急避難阻卻違法⁷⁰，故迄今該建議增修條文仍未增修入德國民法之中。

歐洲人權法院在 *Heinisch v. Deutschland* 一案中⁷¹，於 2011 年 7 月 21 日做成判決，認為國家在私法領域 (即雇主與受僱者間) 亦有保護言論自由之義務。該案是一位在柏林某老人健康照護機構任職的護士就其雇主在老人照護方面的不當行為提出刑事告發，隨後遭雇主無限期解僱，該名護士對遭解僱一事在德國提起訴訟，在德國司法體系中敗訴後，於 2008 年向歐洲人權法院提起訴訟。歐洲人權法院認為，雖然受僱人對雇主之忠誠義務應加以注意，但受僱人舉報雇主之不當行為亦屬歐洲人權公約第 10 條所保障之意見表達自由⁷²，解僱對於受僱人意見表達自由所受到之限制，並非民主社會所必需，而德國法院在本案中未充分考量意見表達自由之保護，故本案違反歐洲人權公約第 10 條之規定，進而認為該解僱是不正當。故歐洲人權法院判決德國應給付原告 10000 歐元之非財產上損害賠償，並支付 5000 歐元之訴訟費用。

2011 年 9 月 6 日在德國聯邦參議院 (Bundesrat)，由柏林邦的代表提議，漢堡邦的代表則加入該提議，要求聯邦政府應提出吹哨者保護的相關法案。渠等認為，當時法律存在著吹哨者保護法制的漏洞，同時因為法院判決之歧異，對揭發弊端之受僱人的保護存在有顯著的法不安定性，因而認為在吹哨者保護法制之範疇內應制定明確而清楚之法規範。故提議要求聯邦政府應提出法案，以保護受僱人自己或透過第三人之協助而揭發雇主在經營企業方面違反法定義務情事時，免於受雇主不合

⁶⁸ Vgl. <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1423&id=1134>

⁶⁹ Vgl. Deiseroth/Derleder, a.a.O.(Fn. 67), 251.

⁷⁰ Vgl. Tiedmann, Wirtschaftsstrafrecht, Rn. 399, 2017.

⁷¹ Nr. 28274/08, 21. Juli 2011.

⁷² 歐洲人權公約第 10 條「人人有言論自由的權利。此項權利應包括保持主張的自由，以及在不受公共機關干預和不分國界的情況下，接受並傳播消息和思想的自由。本條不應阻止各國對廣播、電視、電影等企業規定許可證制度。上述自由的行使既然帶有責任和義務得受法律所規定的程式、條件、限制或懲罰的約束；並受在民主社會中為了國家安全、領土完整或公共安全的利益，為了防止混亂或犯罪，保護健康或道德，為了維護他人的名譽或權利，為了防止秘密收到的情報的洩漏，或者為了維護司法官的權威與公正性所需要的約束。」

比例之處罰，而此一保護規定應在民法中加以落實。⁷³然而，此一提議在聯邦參議院於 2011 年 10 月 14 日的第 888 次會議中遭到否決。⁷⁴

德國社會民主黨黨團 (SPD) 於 2012 年 2 月在德國聯邦議會 (Der Deutsche Bundestag) 中公布一部吹哨者保護的專法草案⁷⁵ (Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Hinweisgebern – Whistleblowern; HinwGebSchG)，不同於先前提出之立法建議，這是第一次德國著眼於吹哨者問題而提出之專法。該草案依據德國聯邦勞工法院之判決，賦予受僱人就組織內之弊端行為有告發之權限，但不同於法院判決的是，該草案並不以內部通報先行為限。⁷⁶雖然先前歐洲人權法院在 *Heinisch v. Deutschland* 一案中的判決結果引起社會對於吹哨者保護的敏感度，但此一草案還是未經聯邦議會通過。⁷⁷

2014 年 11 月，聯盟 90/綠黨黨團又再一次提出關於吹哨者保護之法律草案，該草案全文名稱為「促進透明與吹哨者反歧視保護法」(Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern) 此一法案是透過修正民法、職業訓練法、聯邦公務員法及公務員地位法，使吹哨者在一定條件之下得向有權機關、外部單位或直接向公眾舉發不法事端，而在工作環境中受到遭歧視對待之保護。另外建議修正刑法，使吹哨者在德國第一次於特定要件下免於刑罰追訴。⁷⁸

聯盟 90/綠黨在 2014 年的法律提案中的問題說明中提及，過去幾年企業、組織或公務機關中違法或不當情事都是透過吹哨者之舉發而揭露。通常這些資訊涉及公共利益，但僅有部分組織內部人士可以有管道得知相關訊息。吹哨者提供相關訊息同時也有助於在工作環境遵循法律的改善，例如雇主是否有給付最低工資或是否有交納足夠之社會保險金。但吹哨者在揭露資訊後，除了在工作上可能受到刁難之外，更可能面臨工作就業法律上的問題，例如遭到解僱，甚至更可能有刑事責任，這時候吹哨者會面臨到良心上的天人交戰，究竟應該勇敢揭露弊端還是乾脆保持沈默。另外，在個人資料保護與情報領域也有相同之問題，美國國家安全局前僱員史諾登 (Edward Snowden) 揭發美國歷史上最大的監聽與情報醜聞，美國國家安全局與特務機構涉及侵害私人領域的基本人權，且大規模地違反個人資料保護規定。在美國與英國均有特別提供吹哨者在勞動法領域的保護，但德國法上仍是處於分散的規定狀態，除了保護範圍狹窄之外，通常也僅限於內部舉發，縱使有個別法院的判決，

⁷³ BR-Drs. 534/11.

⁷⁴ 14.10.2011 – BR- Plenarprotokoll 888, TOP 15, S. 485C.

⁷⁵ BT-Drs. 17/8567.

⁷⁶ E-HinwGebSchG § 6.

⁷⁷ Vgl. Eufinger, EU-Geheimnisschutzrichtlinie und Schutz von Whistleblowern, ZRP 8/2016, 229(230).另外，在社民黨提出之法律草案之後，聯盟 90/綠黨黨團也於 2012 年 5 月在聯邦議會提出一份關於吹哨者保護之法律草案 (Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern)，但並非吹哨者保護專法，而係針對民法、職業訓練法、聯邦公務員法及公務員地位法等現行法律進行修正或補充。BT-Drs. 17/9782.

⁷⁸ BT-Drs. 18/3039.

仍無法因而取代法律的明文規定。⁷⁹再者，提供吹哨者有效的工作權保護對於在金融市場促進金融秩序穩定與減少經濟犯罪也有很大的助益，就市場操控、內線交易、協助逃漏稅或洗錢等行為，如果沒有內部吹哨者的揭露，金融監理機關或檢調單位很容易就遇上瓶頸。⁸⁰

由於 2010 年 11 月 G20 國家的反貪腐行動方案，德國政府也體認到應對吹哨者提供保護，並且明確宣示，2012 年底要公布施行吹哨者保護法案，但事實上並沒有明顯的實質立法準備工作。甚至聯邦政府在 2014 年向聯邦議會提出聯合國反貪腐公約要求批准後，聯邦政府也沒有利用這個機會認真地實行公約中對於吹哨者保護提出的建議或測試任務。提供吹哨者保護有急迫的需要，但聯合政府的態度卻只是「對於吹哨者保護，我們會評估國際規範是否足夠。」⁸¹因而聯盟 90/綠黨才提出此一法律草案，但此一草案在議會中還是沒能成功地獲得多數同意通過。⁸²

2013 年國際透明組織在「吹哨者在歐洲」(Whistleblowing in Europe) 的報告中已經指出，在德國只有在侷限的範圍內提供吹哨者保護。⁸³事實上，德國法僅有分散在個別法規中，針對特定案例中揭露不法弊端的特定人有免於遭受到法律上不當對待之特別保護規範。⁸⁴在德國法律實務中，就吹哨者保護之法制發展，大抵是呈現兩軌模式，其中一軌就是上述分散的法律規範，另一軌則是由法院在個案中透過判決形成。⁸⁵究其原因，係因為德國尚無一單一的一般吹哨者保護法案。因為法律規範的缺乏，如上所述，德國曾經四次提出相關法律修正草案（2008、2011、2012 及 2014 年），但由於強大遊說團體的堅持，單一吹哨者保護法迄今仍難產。⁸⁶

3.2 歐盟的法律架構

雖然近年來在歐盟的法領域中，對於揭發企業內部弊端，特別是在對抗貪腐與重大犯罪行為中，吹哨者所扮演角色之重要性的意識有所提升，但大部分國家立法者對於制定一部吹哨者保護法案仍持較為保留的態度。根據 2013 年國際透明組織之報告，歐盟境內僅有四個國家有較為進步 (advanced) 的吹哨者保護法規⁸⁷，大部分國家則是有部分 (partial) 的保護規範⁸⁸，有七個國家則是完全沒有或極有限 (none

⁷⁹ Ebenda, S. 1.

⁸⁰ Ebenda, S. 9.

⁸¹ Ebenda, S. 2.

⁸² Plenarprotokoll 18/112(18.6.2015), S. 10827.

⁸³ See, WHISTLEBLOWING IN EUROPE: LEGAL PROTECTIONS FOR WHISTLEBLOWERS IN THE EU, 47(2013), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

⁸⁴ Vgl. Rotsch/Wagner, in: Rotsch(Hrsg.), Criminal Compliance, § 34 C, Rn. 21.

⁸⁵ Krause, *supra* note 60, at 155.

⁸⁶ *Id.* at 159.

⁸⁷ 盧森堡、英國、羅馬尼亞及斯洛維尼亞。 *supra* note 83, at 9.

⁸⁸ 德國、奧地利、塞普勒斯、比利時、捷克、丹麥、愛沙尼亞、法國、匈牙利、愛爾蘭、義大

or very limited) 的規範。⁸⁹而依據歐盟執委會 2018 年 4 月公布的研究指出，在歐盟的法領域中仍如往常一般，欠缺政策上的意願制定有利於吹哨者法律上安定性的法規。⁹⁰

3.2.1 濫用市場地位規則 (EU-VO Nr. 596/2014) ⁹¹

歐盟在 2014 年 4 月 16 日公布濫用市場地位規則(Marktmisbrauchs-verordnung)⁹²，除了強化現行的市場濫用規制法，也針對反內線交易與市場操控禁止訂定了嚴格規範。而在此一範疇內也有相關的吹哨者保護規定。⁹³

有鑒於內線交與與市場操控等不法行為，非透過企業內部之人提供資訊而難以得知，市場濫用規則在第 32 條第 1 項規定，成員國應致力於使有權機關建立有效的機制，對於事實上或可能違反本規則之行為進行通報。依據第 2 項規定，所謂的機制至少需有接收違法行為及其追查方式通報的特別程序，包含建立安全溝通管道；對於通報違法行為之人，使其免於在勞動環境中受到報復性措施、歧視或其他不利益之對待；違法行為通報人及可能為違法行為之自然人的個人相關資料保護，也包括了在無損於依照內國法偵查程序與嗣後相關法院審判程序資訊公開必要性的情況下，於程序所有階段關於身份機密地維護。

除了保護吹哨者免於報復性措施、歧視或其他不利益之對待的重要義務外，在第 3 項規定，成員國應要求受金融服務規範規制之雇主建立適當之內部程序，使受雇人得利用該程序就違反本規則之違法行為為通報。此外，第 4 項提供了財政上的誘因，成員國可以依據內國法之考量，給予提供可能違反本規則相關資訊之舉報人獎金，前提是舉報人自願提供資訊，資訊新穎且該違法行為將會受到行政或刑事制裁或者其他行政法上之措施，不以舉報之人有法定或契約約定之義務為限。⁹⁴

利、拉脫維亞、馬爾他、荷蘭、波蘭及瑞典，*Id.* at 9。需注意的是，義大利在 2017 已通過新的吹哨者法案，vgl. Schenkel, Whistleblowing und die Strafbarkeit wegen Geheimnisverrats, S. 53,54, 2019.

⁸⁹ 保加利亞、芬蘭、希臘、立陶宛、葡萄牙、西班牙、斯洛伐克。*Id.* at 9.

⁹⁰ Annex 6 zu COM(2018) 218 final. Abrufbar unter:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf

⁹¹ EU-VO Nr. 596/2014. Abrufbar unter:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0596&from=DE>

⁹² 「規則」具有普遍適用性，其規範整體均具有拘束力並直接適用於各成員國。即普遍適用於成員國而非僅針對某特定成員國，且適用上必須整體適用，成員國不得僅針對規則的部分予以適用，而就認為不利於其本國的部分不與適用。參閱，王泰銓，關於歐盟法規範的名稱翻譯、條款引用與適用上的問題，臺灣歐洲聯盟研究協會，2019 年 2 月，

https://www.eusa-taiwan.org.tw/europe_detail/65.htm

⁹³ Vgl. Schenkel, a.a.O.(Fn. 88), S. 65.

⁹⁴ Vgl. Eufinger, Arbeits- und strafrechtlicher Schutz von Whistleblowern im Kapitalmarktrecht, WM 49/2016, 2336(2340).

3.2.2 第 4 號歐盟反洗錢指令（RL 2015/849/EU）⁹⁵

為了對抗洗錢等金融犯罪，歐盟曾於 1991 年、2001 年和 2005 年先後通過了三份反洗錢指令，2015 年 5 月歐洲議會又通過了第 4 號歐盟反洗錢指令（EU-Geldwäscherichtlinie）⁹⁶，其全文為「防止利用金融系統洗錢及資助恐怖主義指令」，希望透過這樣的方式來促進反恐對抗的進行。其中所採取的反洗錢措施包括：各成員國政府必須掌握公司受益所有權的詳細註冊資料；進行金融交易的公司或者機構必須提供更為清晰準確的收款人/受惠人訊息；貴金屬及鑽石供應商必須追蹤所售出物品的去向。該指令第 67 條第 1 項規定，成員國應於 2017 年 6 月 26 日前制定必要之法律或行政命令並公布生效，以符合該指令要求之反洗錢措施。

為防制洗錢及資助恐怖主義之行為，該指令第 61 條第 1 項規定，成員國應致力於使有權機關建立有效且值得信賴之機制，以鼓勵吹哨者在滿足該指令而制定的內國法律制度下勇於出面揭露事實上或有可能的違法行為。第 2 項則規定所謂的「機制」最少應包含：接收違法行為通報與後續採取措施之特別程序；對於該指令所稱之義務人⁹⁷之職員或與之相類似地位之人向義務人內部舉發違法行為時提供適當之保護措施；給予犯罪嫌犯適當之保護；對吹哨者與就違法行為可能負有責任之人的個人資料保護；需有清楚規範確保吹哨者揭發內部違法行為後，在所有情況下其祕密性均獲得擔保，除非依據內國法，於後續的偵查或法院程序中有必要時才得將該祕密性資料轉交。第 3 項規定，成員國應規定，義務人依據其類型與規模，設置一個適當的程序，使義務人之職員或與之相類似地位之人在內部透過特別、獨立及匿名之管道舉報違法行為。

除了第 61 條的舉發不法行為之機制與程序外，該指令第 38 條另規定，成員國應致力於保護個別吹哨者（包含義務人之職員或代表人）在內部或向一個舉報中心舉發涉嫌洗錢或資助恐怖主義行為後，免於受到威脅、言語攻擊，特別是在勞動關係中受到不利益或歧視之對待。

⁹⁵ RL 2015/849/EU. Abrufbar unter:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=DE>

⁹⁶ 「指令」對其下達之成員國，就其要求完成之目的具有拘束力，但其完成的形式和方法之選擇交由相關成員國當局決定。指令係針對特定成員國而產生拘束力，故無規則之普遍適用性，以及統一適用屬性，需要被指向的成員國政府將其轉換成為內國法，不能直接在成員國發生效力，且不能為成員國之國民直接援引。參閱，王泰銓，前揭註 92。

⁹⁷ 該指令所稱之義務人（Verpflichteten），依照第 2 條規定，係指銀行、金融機構、外部查帳員、稅務諮詢人或公證人等等。

3.2.3 保護營業祕密指令（RL 2016/943/EU）⁹⁸

營業或經營祕密之保護在德國法律中以公平交易的附屬刑法（不正競爭防止法第 17 至 19 條）予以保護⁹⁹，而在其他歐盟國家有以智慧財產權法或主要刑法加以保護。¹⁰⁰相較於刑法，在民法領域給予營業祕密的保護則未有多大成效。¹⁰¹在歐盟各國領域中，營業祕密受到的保護程度不一，而為了如何有效保護營業祕密，也缺乏侵害行為樣態、具體法律效果與民事法上權利救濟的共識。¹⁰²歐盟執委會認為對於營業祕密保護缺乏一致的法律架構造成知識創新的障礙，透過聯盟中營業祕密保護的協調整合可以消除此一障礙，並促進歐盟內部市場創新及競爭性，同時強化歐洲整體經濟。¹⁰³在經過密集反覆的辯論後才通過了保護營業密指令（Geheimnisschutzrichtlinie），並於 2016 年 6 月 15 日在公報上公布，同時成員國應於 2018 年 6 月 9 日前將該指令轉換為內國法。

保護營業祕密指令主要目標是聚焦於營業祕密的民事法上的保護，並建立歐盟內統一的最低標準。¹⁰⁴雖然保護營業祕密指令主要是針對民事法領域保護的整合，但是在該指令的立法理由第 10 點中也提到，指令對於各成員國對於營業祕密違法取得、利用或公開是否採取更進一步的保護措施是保持開放的態度，亦即各成員國有一定的法律政策形成空間，也因此並不限制成員國只能採取民事法保護手段而不能兼採刑事法保護措施。¹⁰⁵

此一指令的架構大致可以區分成三部分，即營業祕密之定義、祕密取得、利用與公開及營業祕密保護的民事訴訟程序。詳言之，在第 2 條中第一次就營業祕密的中心概念在歐盟內做了一致的定義，第 3、4 條則定義營業祕密之合法與違法之取得、利用及公開。第 6 至 15 條則是民事訴訟程序相關規定。值得注意的是，在第 5 條設有有關吹哨者的規定。第 5 條建立了四種營業祕密保護的例外類型，其中第二種類型即是有關於吹哨者，亦即，為了維護公共利益，揭露工作上或其他錯誤行為或有意的違法行為，不適用該指令的相關措施、程序或法律救濟途徑。在立法理由第 20 點中特別強調¹⁰⁶，該指令所規定的措施、程序及法律救濟，不能因此而限制吹哨者的行為。換言之，若與營業祕密有重大直接相關的違法或不當行為遭揭露，而該揭

⁹⁸ RL 2016/943/EU. Abrufbar unter:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0943&from=DE>

⁹⁹ Vgl. Kalbfus, Die EU-Geschäftsgeheimnis-Richtlinie: Welcher Umsetzungsbedarf besteht in Deutschland, GRUR 2016, 1009(1009, 1016).

¹⁰⁰ Vgl. Weiden, Aktuelle Berichte- Juni 2016, GRUR 2016, 573(573).

¹⁰¹ Vgl. Heinzke, Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, CCZ 2016, 179(179).

¹⁰² Vgl. Hauck, Geheimnisschutz im Zivilprozess – was bringt die neue EU-Richtlinie für das deutsche Recht, NJW 2016, 2218(2218).

¹⁰³ COM(2013) 813, final, S. 6.

¹⁰⁴ Vgl. RL 2016/943/EU, Erwägungsgrund(10).

¹⁰⁵ Ebenda. Vgl. auch Bissels/Schroeders/Ziegelmayr, Arbeitsrechtliche Auswirkungen der Geheimnisschutzrichtlinie, DB 2016, 2295(2295).

¹⁰⁶ Vgl. RL 2016/943/EU, Erwägungsgrund(20).

露有助於公共利益，則營業秘密的保護不及於此等情形。¹⁰⁷

3.2.4 歐洲綠黨/歐洲自由聯盟黨團指令建議

由於近幾年來出現越來越多吹哨者揭弊之案例，同時有鑒於歐盟成員國內保護程度不一的吹哨者保護法制，歐洲綠黨/歐洲自由聯盟黨團在 2016 年 5 月 4 日提出一歐盟指令建議草案。¹⁰⁸在該指令建議中提及吹哨者對於防止經濟犯罪例如詐欺與貪污的重要意義及吹哨者保護的重要性。在 2014 年時，歐盟執委會的反貪污報告中說明，因為貪污案件，每年造成歐盟經濟體內約 1200 億歐元的損失，雖然有四分之三的歐盟公民認為貪污情形在其國家內蔓延，但大部分的人縱使知悉這些情形仍會選擇不予揭發，因為吹哨者的吹哨行為往往會讓自己陷入高度的風險之中，例如失去工作、未來就業困難、財務困頓、遭受騷擾或迫害或其他生活上之不利益等。¹⁰⁹但根據 2016 年的全球貪污研究報告指出，在 114 個國家超過 2400 件貪污案件中，有約百分之四十的案件是為因為吹哨者的揭露而被發現。¹¹⁰不論在公、私部門，為了公共利益的維護，吹哨者的揭弊行為是阻止、預防或發現違法或不當行為最有效的方式。

為了鼓勵吹哨者揭弊，該指令草案只是提供了歐盟內最低程度的法律保障，成員國可以在其國內提供吹哨者更好的保護(第 1 條)，而該指令適用之範圍包含了公、私部門的員工(第 2 條)。相較於前述的保護營業秘密指令針對民事程序上的保護，根據該指令草案，吹哨者不論是以內部或外部管道揭發，不僅受到民事法上之保障，同時在揭露秘密資訊，例如營業秘密時，也免於刑事訴追。(第 5、13 條)另外，在前述保護營業秘密指令公布時，有論者擔心，因為指令第 5 條的例外規定，使吹哨者在為揭露行為之後，必須舉證證明其吹哨行為有利於公共利益維護始能受到保護，但有學者認為，基於歐盟內意見表達自由之保障，是企業或組織而非吹哨者負擔舉證責任，證明吹哨者的揭露秘密行為是不適當的行為而違反保護營業秘密指令。¹¹¹因此，此指令草案特別針對這樣的情形，在第 11 條中明確規範舉證責任之負擔，亦即，雇主必須舉證證明，吹哨者之揭發行為無助於公共利益維護或係基於不正當之目的，或是其對於吹哨者的不利益措施與吹哨者的揭發行為無關。

¹⁰⁷ 須更進一步說明的是，營業秘密保護指令中所稱的「揭露」，其對象並沒有特別的制限，也就是說不限於有權限的機關，也可以是一般大眾或媒體，只需揭露有助於公共利益即可。另外，也並不要求企業或組織內部先行消除弊端，亦即吹哨者對於不法或不當行為之揭露不須以內部通報為優先。Vgl. Kalbfus, a.a.O.(Fn. 99), 1015.

¹⁰⁸ DRAFT FOR DISCUSSION- Whistleblower Protection In The Public And Private Sector In The European Union: A Draft Directive. Abrufbar unter: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf

¹⁰⁹ *Id.* at 7, 8.

¹¹⁰ *Id.* at 7.

¹¹¹ Vgl. Bissels/Schroeders/Ziegelmayr, a.a.O.(Fn. 105), 2298.

3.2.5 歐盟執委會指令建議（2018）

在保護營業祕密指令公布後，歐盟執委會對於該指令中提及建立一致吹哨者保護法規之態度較為保守，因此有論者認為，歐盟執委會不太可能採納歐洲綠黨/歐洲自由聯盟黨團指令建議。¹¹²但是這樣的情形似乎在近年來有些轉變，在 2018 年 4 月 23 日提出一份指令草案，在歐盟範圍內，對於揭露違反歐盟法規之吹哨者，例如洗錢、資助恐怖主義、金融服務、競爭法、環境法或個人資料保護等，提供一致的保護措施。¹¹³

關於吹哨者概念，其實在德國及歐盟層級經常被提及，並引起許多分歧意見之討論，但這是歐盟執委會第一次正式提出歐盟吹哨者指令的草案。¹¹⁴其目標在於在公、私部門改善對於吹哨者的結構性條件，在整體歐盟境內提供吹哨者更好的保護，同時透過這樣的方式使歐盟法規更有效實現。¹¹⁵根據指令建議第 4 條，成員國有義務確保有超過 50 名員工或年營業額 1000 萬歐元或從事金融服務業或從事根據歐盟法規容易導致洗錢或資助恐怖主義行業之私法人，建立內部吹哨系統。公法人部分，包含國家行政機關、地區行政機關、辦公室或居民超過 10000 人之鄉鎮，亦應建置內部吹哨系統。¹¹⁶另外，指令建議第 6 條要求成員國授權權責機關，接收吹哨者揭露之資訊並採取後續措施，成為外部的吹哨管道。

在內部與外部吹哨管道之外，該指令建議尚有其他保護吹哨者之措施。第 17 條規定，成員國應確保在自然人或法人妨害通報或試圖妨害通報、對吹哨者採取報復性措施、蓄意對吹哨者提起訴訟或違反吹哨者身分保密義務時，對之施以有效、適當且具嚇阻性之刑罰。第 13 至 18 條則規範了勞動法及反歧視法上之吹哨者保護。例如第 14 條保障吹哨者免於受到任何直接或間接形式的報復手段，比方說解約、降職、減薪、變更工作時間或職場霸凌等等。依據第 13 條第 1 項，吹哨者保護之前提是，只要吹哨者在揭露訊息時有充分的理由相信其所揭露有關為違反歐盟法規行為的訊息為真，即有權受到該指令建議的保護。若吹哨者透過外部管道揭露弊端，則必須先踐行內部通報程序，一定期間內未有任何後續之適當措施，或無法利用內部通報管道，而向外部揭露時，始受到保護。再者，第 13 條第 4 項規定，若吹哨者透過內部及外部通報管道揭弊，而組織內部或權責機關在一定時間內未採取任何適當措施，或該違法不當行為對公共利益有直接、明顯之危害或造成不可回復之損害時，可直接向公眾揭發弊端。

¹¹² Vgl. Weiden, a.a.O.(Fn. 100), 573.

¹¹³ COM(2018), 218 final.

¹¹⁴ Vgl. Gerdemann, Revolution des Whistleblowing-Rechts oder Pfeifen im Walde?, RdA, 2019, 16(16).

¹¹⁵ COM(2018), 218 final, Begründung 1, S. 2-4.

¹¹⁶ 所謂內部吹哨系統，除了組織內部部門外，依據第 5 條第 2 項第 1 句規定，也包含了外部特定的人或單位，例如律師。Vgl. Gerdemann, a.a.O(Fn. 114), 20.

針對此一指令建議，歐盟執委會、歐洲議會及歐盟成員國代表有多次的討論，在 2019 年 3 月 12 日達成初步協議，認為吹哨者的揭弊行為對於對抗詐欺、貪污、企業逃漏稅、危害人體健康或環境污染的行為有相當助益，因而要求成員國建立相同的吹哨者保護制度。¹¹⁷但其中比較爭議的是，就通報管道部分，歐洲議會認為應給予吹哨者有選擇之自由，亦即不以內部通報為優先。但有成員國例如德國、奧地利、義大利、法國及荷蘭則認為「三階段通報」為吹哨者保護制度必須堅守的紅線。¹¹⁸此一暫時之協議最後的結果如何，仍有待歐洲議會及歐盟理事會做正式的確認。

3.3 德國聯邦金融服務監督管理局法

相較於英美二國，德國對於吹哨者概念的法制發展雖然較為緩慢，但其實並不是一個全然陌生的名詞。近年來德國對於法令遵循概念越來越受到重視，不僅在企業中，在學術或行政倫理中同樣也反應出需要吹哨者的跡象。德國聯邦司法暨消費者保護部為將前述的 2016 年歐盟保護營業秘密指令轉換為國內法，於 2018 年 4 月 19 日提出法律草案¹¹⁹，其中也包含了對吹哨者的保護，但截至目前為止，德國尚未有一部關於吹哨者保護的統一法典。

雖然目前尚未有統一的吹哨者保護法典，但在各別法律中已有相關明確的要求規定，例如在銀行法（Gesetz über das Kreditwesen; KWG）第 25a 條中第 1 項第 6 句的編號 3 中即是根據 2013 年 8 月 28 日的「轉換有關銀行與有價證券業監督指令法案」¹²⁰做了新的規定。銀行法第 25a 條係有關組織上的特別義務之規定，第 1 項第 6 句提到「風險管理的架構，依業務的種類、範圍、複雜度及風險內容而定。組織應定期審查其適當性與有效性。」在第 6 句的編號 3 中更提及「此外，一個有秩序的組織應建立程序，使員工能在其身分獲得保密下，就企業內部違反歐盟第 575/2013 號規則、第 596/2014 號規則、第 1286/2014 號規則或違反本法、依本法授權頒布的法規命令或其他可能的刑事可罰行為，向適當之單位舉發。」然而，所謂吹哨者制度之建置，應達到何種程度，多數意見強調，是屬於董事會的裁量權限。¹²¹

¹¹⁷ Einheitlicher Schutz für Whistleblower in der ganzen EU beschlossen, https://ec.europa.eu/germany/news/20190312-einheitlicher-schutz-fuer-whistleblower-ganze-eu-beschlossen_de (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹¹⁸ 所謂「三階段通報」指的是，吹哨者必須先利用內部通報程序，之後再透過外部通報程序，最後才是向大眾（利用媒體）揭露。Österreich bremst bei Schutz von Whistleblowern, <https://orf.at/stories/3113566/> (Letzter Zugriff: 2019.8.31); DEBATTE IN DER EU: Deutschland stellt sich gegen besseren Whistleblower-Schutz, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/deutschland-stellt-sich-gegen-besseren-whistleblower-schutz-in-eu-16062400.html> (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹¹⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung. Abrufbar unter: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_GeschGehG.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹²⁰ BGBl. I 2013 S. 3395.

¹²¹ Vgl. Baur/Holle, a.a.O.(Fn. 57), 380.

除此之外，德國公司治理規約（Deutsche Corporate Governance Kodex; DCGK）也建議上市公司能建立內部吹哨系統。2017 年德國公司治理規約 4.1.3 規定¹²²，應以適當方式使員工有其可能性，對於企業內違法行為揭露資訊。¹²³

銀行法第 25a 條與德國公司治理規約毋寧只是一個宣示性的規範¹²⁴，聯邦金融服務監督管理局法（Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs-aufsicht; FinDAG）第 4d 條則有較進一步細緻的規範。2016 年 6 月 30 日在德國聯邦法律公報公布「第一金融市場修正法案」¹²⁵，該法案涉及的範圍寬廣，其內容包含了證券交易法、銀行法、證券交易所法、資本投資法、保險監理法、聯邦金融服務監督管理局法、財產投資法、有價證券保管法、營業法、小額投資人保護法等相關法規之修訂。其中第 9 條是有關聯邦金融服務監督管理局法的修正，第 9 條係在聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條中新增違法行為舉報之相關規定。聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條依據第一金融市場修正法案之規定制定後，又依據 2017 年「第二金融市場修正法案」¹²⁶第 16 條做法條文字之調整。第 4d 條的設計係以前述歐盟濫用市場地位規則（EU-VO Nr. 596/2014）第 32 條為基礎，目標在於在歐盟層級中確保金融市場之完整性，並強化金融市場投資人保護及增加投資人信心¹²⁷，其規範內容分述如下。

3.3.1 法條規範內容

聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條規定一共有 9 項，內容如下¹²⁸：

聯邦金融服務監督管理局（Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; BaFin）建立一個受理潛在或事實上違反法律、法規命令、一般處分、其他法令規定及歐盟規則和指令行為之舉報系統，以確保在其職責下受監督之企業與人員遵守規範或懲罰違規行為。舉報得以匿名方式提交。

聯邦金融服務監督管理局在其完成職責的必要範圍內，有權收集、處理和使用與個人有關之資訊。其所獲得之舉報依照聯邦資訊保護法受到資訊保護。

¹²² 德國公司治理規約於 2019 年 5 月 9 日完成新版本修改，但新版本在聯邦司法暨消費者保護部將「轉換第 2 號股東權利指令法」公布生效後才會遞交，並經電子公布後始會取代 2017 年之版本。

¹²³ 但有論者批評，此一規約規定使銀行法第 25a 條第 1 項第 4 句編號 3 的特別規定成為一般化。尤其是風險較少的小企業可能不被要求建立制度化的法令遵循架構。Vgl. Egger, Hinweisgebersystem und Informantenschutz, CCZ 3/2018, 126(128).

¹²⁴ 更何況，德國公司治理規約 4.1.3 只是一個建議性質的規範，因為該條文是使用了 soll 這個德文情態動詞。

¹²⁵ BGBl. I 2016 S. 1514.

¹²⁶ BGBl. I 2017 S. 1693.值得注意的是，第二金融市場修正法案也在第 7 條中就證券交易所法新增第 3b 條與聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條相對應之規定。

¹²⁷ Vgl. Schenkel, a.a.O.(Fn. 88), S. 41.

¹²⁸ 德文原文請參閱附錄一。

聯邦金融服務監督管理局於未取得吹哨者之明確同意前，不得公開其身分。此外，聯邦機構不得泄露被舉報對象之身分。如依法律規定，為進一步調查或隨後之行政或司法程序之必要而為資訊之轉交，或經由法院決議或於法院程序要求資訊公開時，則第 1 句和第 2 句不適用。

聯邦金融服務監督管理局於其年度報告中以簡化或總結之形式報告其所受理之舉報。該報告不允許有相關人員或企業之連結。

資訊自由法不適用於依據舉報程序之事件。

在受聯邦金融服務監督管理局監督下之企業或人員處工作之員工，或於受監督之企業或人員所外包業務中之在其他企業或人員處工作之員工，依第 1 項所為之舉報，不得因此而依勞動法或刑法規定課與責任，亦無須因此負損害賠償責任，除非其因故意或重大過失而為不實舉報。

在受聯邦金融服務監督管理局監督之企業或人員處工作之員工，或於受監督之企業或人員所外包業務中之其他企業或人員處工作之員工，依據第 1 項規定提出舉報之權利，不得以契約限制之。相反之約定，不生效力。

被舉報之人的權利，尤其是根據行政程序法第 28 條和第 29 條規定、行政法院法第 68 條至第 71 條及刑事訴訟法第 137 條、第 140 條、第 141 條和第 147 條規定的權利，不因依第 1 項就舉報違法行為所建立之系統而受限制。

聯邦財政部無須聯邦參議院之同意，即得以法規命令，就違反 2014 年 4 月 16 日歐洲議會及歐盟理事會第 596/2014 號關於市場濫用之規則（即市場濫用規則）、廢止歐洲議會及歐盟理事會 2003/6/EG 號指令、歐盟執委會之 2003/124/EG 號、2003/125/EG 號與 2004/72/EG 號指令（ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1），以及違反其他法律、法規命令、一般處分與其他規定及依據第 1 項規定為具體化基於歐盟 596/2014 號規則第 32 條第 5 項所發布之歐盟執委會實施法案之歐盟規則與指令，公布關於舉報內容、種類、範圍及格式的進一步規定。聯邦財政部得以法規命令將此一授權移轉予聯邦金融服務監督管理局。

3.3.2 吹哨主體

對於企業內違反監督法律（Aufsichtsrecht）的行為，吹哨者所揭露者為重要的消息來源，吹哨者有其特別的管道可以獲得或接觸違法或不當行為的訊息。通常都是受僱於該企業，或是有其他契約上或是信賴關係。透過吹哨者揭露這些資訊，對於揭發企業內個人或整體企業的錯誤行為以及阻止或改正負面結果都有相當之助益。¹²⁹聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條第 6 項規定，在被聯邦金融服務監督管理局監督下之企業或人員處所工作之人，或當被監督之企業與人員將其業務外包時，在承

¹²⁹ Vgl. BaFin-Hinweisgeberstelle für Verstößen gegen Aufsichtsrecht, https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/Uebergreifend/Hinweisgeberstelle/hinweisgeberstelle_node.html (letzter Zugriff: 2019.8.31)

接外包業務之其他企業或人員處所工作之人，都可成為本法規定的吹哨主體。

從該項的文義來看，成為吹哨主體一個重要的前提要件是「企業或人員受聯邦金融服務監督管理局的監督」，也因此，如果不是在受聯邦金融服務監督管理局監督的企業或個人處受雇之人，例如外部稽查人或外部顧問，則無本法吹哨者保護之適用。¹³⁰至於離職員工及應徵工作者是否也是本法的適用範圍，從嚴格的文義解釋上來看並不包括。雖然有學者認為，離職員工雖然已經不懼怕因吹哨行為而遭解僱，反而更有意願提供資訊，但雇主可能還是有其他手段可以對離職員工進行報復性措施。例如雇主是員工養老保障措施之承擔者，或雖然員工尚未到達退休年紀，而繼續在同一行業內工作，也可能遭遇到前雇主的干擾，例如給予工作證明。¹³¹另外，雖然應徵工作者幾乎不會接觸到經濟犯罪的資訊，其有可能提供的資訊多是有關歧視或是員工個人資料保護的違法行為，但把任何違法行為也列入吹哨者規範中，同時提供應徵工作者吹哨者保護措施，並沒有矛盾難行之處。¹³²然在「第一金融市場修正法案」的立法理由中並未提到吹哨主體是否包含離職員工或應徵工作者，此一問題恐怕還有待將來司法實務之發展。

3.3.3 違反法令範圍

聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條第 1 項規定「聯邦金融服務監督管理局建立一個受理潛在或事實上違反法律、法規命令、一般處分、其他法令規定及歐盟規則和指令行為之舉報系統。」亦即其所適用的事項範圍是違反「監督法律」(Aufsichtsrecht)的事實上或可能的違法不當行為。所謂的「監督法律」包括所有與聯邦金融服務監督管理局監督任務有關之法律，特別是銀行法、保險監督法、有價證券交易法、支付業監督法，甚至民法。除了國內法之外，在歐盟層級，尚包括歐盟及歐盟監督機關，即歐洲銀行業管理局 (European Banking Authority; EBA)、歐洲保險及職業養老金管理局 (European Insurance and Occupational Pensions Authority; EIOPA) 及歐洲證券及市場管理局 (European Securities and Markets Authority; ESMA) 所頒佈之法案。¹³³

比較有疑問的是，何謂條文中所稱「其他法令規定」。從法條上之用語使用「條文規定」(Vorschrift) 一字，以及其與法律、法規命令及一般處分並列，可知必須是對外有發生法律上拘束力之法律行為始可。也因此不僅是一般處分，行政處分也包括在內。至於無法律上拘束力或僅有事實上拘束之指示時，例如聯邦金融服務監督管理局所為之公告或通知，則不在第 1 項之範圍內，除非聯邦金融服務監督管理局

¹³⁰ Vgl. Morgenroth, BaFin establishes new whistleblower reporting, <https://www.dlapiper.com/fr/france/insights/publications/2016/07/bafin-establishes-new-whistleblower-reporting/> (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹³¹ Vgl. Thüsing/Forst, Beschäftigtendatenschutz und Compliance, § 6, Rn. 22.

¹³² Ebenda.

¹³³ Vgl. BaFin-Hinweisgeberstelle für Verstößen gegen Aufsichtsrecht, a.a.O.(Fn. 129)

將之以法律規定具體化。¹³⁴

3.3.4 舉報方式

舉報方式，依據聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條第 1 項第 2 句規定可以以匿名為之。具體而清楚的訊息對於排除違反監督法律之行為及阻止此等行為所造成的負面影響有十分大的助益。如果吹哨者可以向聯邦金融服務監督管理局提供其姓名或公開其與受監督企業之業務或個人關係，將使吹哨者與聯邦金融無誤監督管理局間的溝通更為順暢。但是在某些情形中，吹哨者可能因為畏懼在吹哨後所面臨的負面後果而不願意就被監督企業之內部事項提供聯邦金融服務監督管理局消息，因此匿名通報實有其必要性。¹³⁵

德國聯邦金融服務監督管理局於 2016 年 7 月 2 日成立了一個中央專責受理吹哨者通報違法行為之單位（Hinweisgeberstelle），負責統一受理通報並保護吹哨者之身分。¹³⁶中央專責單位也是與吹哨者的聯繫窗口，不僅接受通報，還負責嗣後與吹哨者可能的聯繫溝通。當中央專責單位接獲通報後，會先從事實及法律層面來審查該通報之資訊是否與其專業監督有關，若有相關才會收受通報而繼續採取進一步之措施。¹³⁷通報的方式可藉由匿名的郵件或電話，也可以以匿名面談方式為之。然而，吹哨者自己要注意的是，不要有任何方式可能會透露自己的姓名、地址或其他與其身分相關之蛛絲馬跡，例如手機來電顯示，否則匿名性將無法確保。¹³⁸

在中央專責單位成立後，其接受吹哨者舉報的方式有如下幾種：

舉報方式	舉報管道	備註
信件郵寄	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Hinweisgeberstelle Graurheindorfer Straße 108 53117 Bonn	
電子郵件	hinweisgeberstelle@bafin.de	
電話	0228/4108-2355	週一至週四上午 9 點至下午 3 點 週五上午 9 點至至下午 1 點

¹³⁴ Vgl. Schäfers in Kaulbach/Bähr/Pohlmann § 4d FinDAG, Rn. 1.

¹³⁵ Vgl. BaFin-Hinweisgeberstelle für Verstößen gegen Aufsichtsrecht, a.a.O.(Fn. 129)

¹³⁶ Vgl. BaFin Journal Juli 2016, S. 33. Abrufbar unter:

https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/BaFinJournal/2016/bj_1607.pdf?__blob=publicationFile&v=9

¹³⁷ Vgl. Schmitz, Whistleblower: Zentrale Stelle für Hinweise auf Verstöße gegen Aufsichtsrecht ist eingerichtet,

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2016/fa_bj_1607_whistleblower.html?nn=7847010 (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹³⁸ Vgl. BaFin Journal Juli 2016, a.a.O., S. 35.

親自面談	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Hinweisgeberstelle Dreizehnmorgenweg 44-48 53175 Bonn	親自面談時間須先以電話聯繫確定，時間為： 週一至週四上午 9 點至下午 3 點 週五上午 9 點至至下午 1 點
------	--	--

(圖表來源：自製，參考註 129 網頁)

為了進一步確保吹哨者之匿名性，同時也讓聯邦金融服務監督管理局更有能力審查所通報之資訊是否有監督法律上之意義，聯邦金融服務監督管理局於 2017 年 1 月 1 日開通了電子化舉報系統。¹³⁹透過這一個電子舉報系統¹⁴⁰，聯邦金融服務監督管理局使得吹哨者不會因為擔心事後有何負面性影響而阻礙了吹哨者揭露違反監督法律行為相關訊息的意願。只要吹哨者未在此舉報系統留下與其個人相關的連結資訊，系統也不會對之反追蹤。而為了使聯邦金融服務監督管理局可以針對舉報事項對吹哨者提問或釐清，在此系統內設置「受保護的信箱」，但吹哨者在整個溝通對話過程中仍會保有其匿名性。¹⁴¹

3.3.5 保護要件及措施

對於吹哨者來說，其決定是否要揭露受監督企業內之違法情事最大的阻礙在於，當吹哨者為揭弊行為之後，是否會受到各種不利益之對待甚或報復。為了提高吹哨者揭弊之意願，聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條第 3 至 6 項中則制定了吹哨者於其吹哨行為之後的保護規範。

首先在匿名性保護部分，第 3 項規定聯邦金融服務監督管理局在接獲通報後，在未獲得吹哨者之同意前，不得任意公開吹哨者之身分，除非是為了進一步檢察官偵查、其他司法調查或行政調查，或是基於法院命令要求。其次，因為吹哨者身分受保護之必要性高於一般大眾知的權利，因此第 5 項規定，資訊自由法（Informationsfreiheitsgesetz; IFG）中有關文件閱覽權之規定，在吹哨者舉報案件中並不適用，否則將使吹哨者的身分秘密保護被掏空。¹⁴²再者，聯邦金融服務監督管

¹³⁹ Vgl. Deppmeyer, Hinweisgeberstelle: Elektronisches Meldesystem zum Schutz von Whistleblowern, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1701_Hinweisgeberstelle.html (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹⁴⁰ 德國吹哨者電子舉報平台
<https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=2BaF6&language=ger>

¹⁴¹ Ebenda.

¹⁴² 可參照資訊自由法第 3 條編號 7 資訊近用排除之規定。Vgl. Prölss/Dreher/Redenz § 4d FinDAG,

理局在每年的年度報告中只能以簡化或總結摘要的方式呈現，此舉也是為了保護吹哨者的身分匿名性。¹⁴³

而為了使吹哨者在揭弊後免於受到雇主在工作領域或條件的不利益對待，或其他法律上的不利益後果，第 6 項規定，除非吹哨者基於故意或重大過失而為不實之舉報，否則吹哨者不因其揭弊行為而有勞動法或刑事法上之責任，也無須對被舉發違法行為之企業或個人因此所生之損害負損害賠償責任。換言之，依據該項規定，在勞動法領域，除了過去的解僱保障法（Kündigungsschutzgesetz; KSchG）外，吹哨者因為本項之增訂，在其為舉發行為之後，不會受到解雇的威脅。¹⁴⁴同時也保障吹哨者可能因為洩露營業或商業祕密能免於刑事處罰。¹⁴⁵

3.4 小結

2011 年上開歐洲人權法院對德國有關吹哨者保護的判決之後，在德國引起對吹哨者保護更為廣泛而深入的討論。¹⁴⁶雖然在立法程序上曾經提出四次有關於吹哨者保護的一般性規範，但最後均未能通過該法案。截至目前為止，德國在勞動法領域與金融服務監督管理領域有相關的吹哨者保護條款，而缺乏單一的吹哨者保護法案。而事實上，聯邦聯合內閣對於吹哨者保護法制的推動，並不是十分積極¹⁴⁷，此點也曾遭經濟暨合作發展組織指摘，並要求德國應建立更全面的吹哨者保護制度。¹⁴⁸

有認為，在聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條通過後，德國立法者踏入了「法律的新領域」，因為在金融服務業務部分建立了吹哨者保護規範。¹⁴⁹確實，中央專責單位自 2016 年 7 月開始受理通報，至 2017 年 7 月間，總共受理了約 400 件案件，其中有一半是關於受監督企業可能的違法行為。¹⁵⁰2018 年則有 665 件通報案件，其中約有一半是受監督企業的可能違法行為，四分之一為潛在不受允許的商業行為，11 件可能涉及洗錢行為。¹⁵¹從上面的統計數據，聯邦金融服務監督管理局設置中央

Rn. 8.

¹⁴³ Vgl. Nomos-BR/Laars FinDAG/Reinhard Laars FinDAG § 4d Rn. 4.

¹⁴⁴ Vgl. Morgenroth, a.a.O.(Fn. 129)

¹⁴⁵ Vgl. Schäfers, a.a.O.(Fn. 133), Rn. 3.

¹⁴⁶ Vgl. Wittig, Wirtschaftsstrafrecht, § 6, Rn. 183, 2017.

¹⁴⁷ Vgl. Wiedmann/Seyfert, Richtlinienentwurf der EU-Kommission zum Whistleblowing, CCZ 2019, 12(14).

¹⁴⁸ Das harte Durchgreifen Deutschlands gegenüber korrupten Einzelpersonen muss mit gleicher Härte auch gegenüber Unternehmen erfolgen,

<http://www.oecd.org/newsroom/das-harte-durchgreifen-deutschlands-gegenueber-korrupten-einzelpersonen-muss-mit-gleicher-haerte-auch-gegenueber-unternehmen-erfolgen.htm> (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹⁴⁹ Vgl. Eufinger, a.a.O.(Fn. 94), 2338.

¹⁵⁰ Vgl. Al-Souliman, Whistleblower - Knapp 400 Hinweise im ersten Jahr,

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1707_Hinweisgeberstelle.html (Letzter Zugriff: 2019.8.31)

¹⁵¹ 其中有將近 50%是利用電子舉報系統，33%是透過電子郵件，約 14%是利用信件郵寄，約有 2%打電話通報，只有不到 1%的吹哨者是親自到中央專責舉報單位面談。Vgl. 2018 Jahresbericht

專責單位接受通報，似乎有相當成效。但事實上，本條立法仍存在著一些問題。

聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條有關通報程序之規定，與過去德國聯邦勞工法院所建立的標準不同。第 4d 條所規定的完全是一個「外部通報」程序，也就是說，受監督企業之員工可以直接利用聯邦金融服務監督管理局法所設置的通報系統來舉發企業內存在之弊端，而不須利用企業內之通報程序。此與過去聯邦勞工法院在處理吹哨者遭解僱案件時所建立之「階段理論」(Stufentheorie) 標準不同。聯邦勞工法院認為，因為附隨於勞動契約的忠誠義務，企業內部的通報程序具有優先性，員工要揭發弊端必須要先利用內部程序，以期在企業內部先自行掃除弊端。若員工未先利用企業內部之通報而逕行利用外部舉報程序，可能被認為違反契約附隨義務而構成與解僱相關的事由。¹⁵²除非是內部自清不具有期待可能性或是弊端的公開揭發存在有公共利益，才可以直接利用外部通報程序。所謂內部自清不具又期待可能性是指，涉及到雇主自己所為之違法行為或特別嚴重之犯罪行為，若不對外舉報有害於後續之刑事調查，或是合理地認為雇主不會自行排除該弊端。¹⁵³而受監督企業員工可以直接利用外部通報程序向有關單位提出舉報的方式，也與前述德國政府在歐盟執委會指令建議談判中所持之「三階段通報」態度不同。¹⁵⁴對於該歐盟執委會的指令建議，最後的結論為何，尚不可得知。另外，聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條與銀行法第 25a 條第 1 項第 6 句分別規定了外部吹哨系統與內部吹哨系統，而銀行法也是聯邦金融服務監督管理局的監督法律之一，則是否在銀行監理範圍內需要以內部吹哨為優先通報制度，恐怕也會產生疑問。以上種種實務判決與實際法規範之間矛盾或模糊，應有待進一步整合。

如前所述，聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條所規定之吹哨主體限於受監督企業或個人之員工，或當被監督之企業將其業務外包時，在承接外包之其他企業處工作之員工。而在德國公司治理規約建議的上市公司建立內部吹哨系統規範中，除了公司員工外，也建議應該給予第三人有同樣的通報管道及保護方式。雖然有論者認為，對於第三人利用內部吹哨系統的問題在於，企業設置及維持內部吹哨制度的成本花費可較高，不附理由地匿名指摘公司員工、高階人員、企業夥伴或競爭對手會使內部吹哨制度變成濫用，相較於內部員工第三人較無保護之必要，況且第三人可以直接利用公開管道揭弊，不需經由內部吹哨系統。¹⁵⁵但不可否認地，第三人通報對於吹哨者系統效率的提升有一定的助益。聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條既然是外部吹哨系統規範，對照德國公司治理規約，在該法公布施行後，對於第三人利

der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, S. 49. Abrufbar unter:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresbericht/dl_jb_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=5

¹⁵² Vgl. Schaub ArbR-HdB/Linck § 53 Rn. 14.

¹⁵³ Vgl. Herold, Whistleblower: Entscheidungsfindung, Meldeverhalten, und kriminologische Bewertung, S. 75-76, 2016.

¹⁵⁴ 參閱前述 3.2.5

¹⁵⁵ Vgl. Nikoleyczik/Graßl, Überarbeitung des Deutschen Corporate Governance Kodex(DCGK)- Die Änderungsvorschläge der Regierungskommission aus der Plenarsitzung vom 13.10.2016, NZG 5/2017, 161(163).

用外部吹哨系統通報，是否會有不同的思考模式。

另一項與勞工法院判決實務不同的是，依據聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條，除非吹哨者係因故意或重大過失而為不實之舉發，否則不因舉發而負勞動法或刑事法上之責任，也不因此而負損害賠償責任，但吹哨者主觀的「動機」為何並不要求。¹⁵⁶亦即，吹哨者除了為公益（他利動機）揭發，單純為了個人利益（自利動機），甚或是基於造成損害之意圖而揭發弊端的行為，均受該法保護措施之保障。¹⁵⁷當然，這樣不要求吹哨動機的立法也招致了一些批評。

雖然據聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條是為了轉換前述歐盟濫用市場地位規則成為內國法，但並不完全將該規則的規定轉換為內國法。濫用市場地位規則第 32 條第 4 項規定，成員國得基於其考量決定是否提供吹哨者財政獎勵誘因，但在聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條中並沒有相類似的獎勵規定。相較於其他國家，例如英國公平貿易處（Office of Fair Trading）在 2008 年對於提供違反競爭法消息之吹哨者引進吹哨者獎勵計劃，南韓在 2002 年就競爭法領域的吹哨者系統也提供吹哨者獎金，2010 年美國的華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Act），美國證券交易委員會（United States Securities and Exchange Commission; SEC）對於提供違反資本交易市場行為資訊的吹哨者也有提供獎金激勵¹⁵⁸，德國法在此一方面顯得比較有疑慮。有認為財政獎勵制度是一種本質上錯誤的措施，縱使沒有額外的獎勵措施，還是會有許多相關違法情事的通報，若採取獎金獎勵方式，擔心可能會造成投機份子的權利濫用、濫行通報、無意義的告密，甚至是「掠奪式的吹哨」。¹⁵⁹另有認為，吹哨者決定揭弊，雖然往往出於許多不同因素或動機的考量，但引進財政獎勵機制，可能會使吹哨者首先考慮獎金誘因，甚至是單純出於獲取獎金的因素而揭弊，無形中增加了吹哨者制度遭濫用的可能性。¹⁶⁰在這樣的思考下，聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條放棄了引進對吹哨者財政誘因制度。

2016 年聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條制定後，德國雖然還沒有全面的吹哨者保護法案，但已經在勞動法領域之外，另外在金融服務監督部分制定了吹哨者保護規範，在其相對保守的思考背景下，已是跨出了一大步。但上述的法規範還是存在與現行法規整合、與法院實務判決歧異，甚至還可能受到將來歐盟執委會指令的影響等問題，德國立法者如何解決此一法制問題，值得吾人未來持續觀察。

¹⁵⁶ Vgl. Schenkel, a.a.O.(Fn. 88), S. 42.

¹⁵⁷ Vgl. Eufinger, a.a.O.(Fn. 94), 2340.

¹⁵⁸ Vgl. Eufinger, a.a.O.(Fn. 94), 2340, 2341.

¹⁵⁹ Vgl. Eufinger, a.a.O.(Fn. 94), 2341; Poelzig, Durchsetzung und Sanktionierung des neuen Markt-missbrauchsrechts, NZG 2016, 492(494).

¹⁶⁰ Vgl. Buchert, Der Irrweg der Kommission – Zu den Überlegung über die Einführung einer staatlichen Whistleblower-Prämie, CCZ 2013, 144(146).

4. 我國「揭弊者保護法」草案之檢討

在「陽光是最好的防腐劑」的理念下，資訊公開是穩定法治社會發展的基石，對私人企業而言，同時也是良好公司治理及健全消費或資本市場的重要關鍵。政府部門可能會發生貪瀆案件，一般民間企業可能也會發生背信、掏空公司資產等事件。公部門的貪污案件，會使得政府努力建立的廉能形象蒙塵，折傷政府公信力，一般企業的違法事件，不僅可能使民眾的權益受損，也使民眾對於消費或金融市場喪失信心，進而影響消費秩序或金融秩序。過去幾年，我國陸續發生數宗有關環境污染、食品安全或金融市場的違法案件，對於整體社會均造成不小的震撼。對於這些違法行為，若存在有效且順暢的通報管道，可能會將弊端防範於未然，不會確實發生損害。也因為有這樣的通報管道，將會使有心為違法行為之人有所忌憚，不會自行輕易嘗試或邀集他人一同為舞弊行為。如果透過有效的舉報管道，建立組織內勇於舉發的文化，不僅可以降低違法行為發生的機會，也會使組織內之人員之自尊感及成就感有所提升，建立組織之正面形象。

政府為人民而存在，政府最大的資產就是人民的信賴，貪腐事件是破壞人民對政府信賴感的最大因素。而一般民間企業內的舞弊行為也可能廣泛影響人民的生活，甚至危害人民的健康或生命。為了避免公帑遭無端浪費或遭人中飽私囊，同時為了健全一般公司之治理，建立有效的吹哨者通報管道並提供吹哨者健全之保護是一個重要的思考。制定吹哨者保護專法為清除組織弊端之重要機制，也是國際間衡量國家廉能程度及企業國際競爭力之重要指標。近年來，世界上主要法治國家均陸續就吹哨者保護法制進行強化或新制定，以期有效揭弊並保護勇於出面的吹哨者。

我國政府為展現打擊貪腐的決心，陸續修正相關法律，雖然強化了除弊之力道，但對於揭發弊端的吹哨者之保護措施明顯不足。因為體認吹哨者對於違法或不當行為有預防效果或有利於隨後之行政或司法追查，我國政府於 2010 年起即多次委託學者針對吹哨者保護法制進行研究並撰寫研究報告¹⁶¹，除政府單位外，民間機構如財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會也針對此一議題進行研究。¹⁶²法務部也在 2014 年 12 月 31 日提出第一版的「揭弊者保護法草案」，隨後陸續在 2015 年 10 月 30 日、2016 年 2 月 19 日、2016 年 7 月 15 日及 2017 年 10 月 24 日提出二、三、四、五版的「揭弊者保護法草案」。¹⁶³隨後經過綜合公、私部門座談會各界提出之建

¹⁶¹ 例如，楊戊龍主持，法務部 99 年度委託研究計畫研究報告，我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究，2011 年 12 月；李聖傑主持，法務部廉政署 101 年度「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究，2012 年；林志潔主持，法務部廉政署 102 年度「私部門公益通報者保護法立法研究」，2013 年。

¹⁶² 例如，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，我國設立吹哨者保護制度之研究，2017 年 12 月；林國全主持，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會證券投資人及期貨交易人保護中心委託專案研究，證券事件「吹哨者」及其民事責任研究，2018 年 10 月。

¹⁶³ 參閱法務部廉政署揭弊者保護網站，

議，並依據司法改革國是會議總結會議之決議，法務部完成公私合併版揭弊者保護法草案，於 2018 年 12 月 18 日陳報行政院審查。行政院會於 108 年 5 月 2 日通過法務部擬具的「揭弊者保護法」草案¹⁶⁴，將送請立法院審議。¹⁶⁵

4.1 草案規定總覽

在發生幾次組織內部吹哨者揭發弊端嗣後卻遭到例如解僱或無法升遷等工作上不利對待之情事後，法務部經過徵詢多方意見，反覆討論修正，終於在司法改革國是會議後提出公私部門合併立法之「揭弊者保護法草案」，並經行政院審查後，送請立法院審議。¹⁶⁶

為鼓勵及保護民眾勇於舉發貪腐，提供安心吹哨之保護措施、型塑揭弊者正面形象之價值觀，建構貪污零容忍之社會氛圍，以達促廉反貪之目標，根據法務部之揭示¹⁶⁷，「揭弊者保護法草案」之規範重點包括：

1. 保護從優、處罰從重

基於揭弊者保護權益最大化考量，各主管機關仍得依各專業領域及機關資源提供揭弊者優於本草案之保護，透過不同法規保護措施交織，提供揭弊者更綿密而完整之保護。另為有效嚇阻對揭弊者施以報復性行為，其他法律有較重之處罰規定時，從重處罰，且不同類型之行政罰可併罰之。

2. 弊端項目涵蓋公私部門

就影響政府廉能之不法資訊揭露，包含公務員貪瀆犯罪行為、影響國計民生、危害公共健康與安全等涉及公共利益之犯罪與違規行為等，均為草案所列舉之公部門弊端項目。另考量民情需求，整合社會關注之公益項目，就勞動、金融、環保、社會福利（如兒童及少年福利與權益保障法規範之兒虐事件通報）、食安、教育、國土保育等法令列舉為私部門弊端項目。

3. 擴大內部揭弊者適用範圍

草案雖然聚焦於內部人員之揭弊者保護，但考量內部人員與機關間法律關係多元，為擴大保護，將「僱用」、「定作」、「委任」關係，均納入揭弊者範圍保護。而在工作權保障部份，除提出揭弊的揭弊者外，更擴大保護對象為準揭弊者，包含配合調查、擔任證人及拒絕參與弊案實施之人均可享有工作權相關保護措施。

4. 層次性通報程序

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/Lpsimplelist>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

¹⁶⁴ 草案全文請參閱附錄二。

¹⁶⁵ 前揭註 13。

¹⁶⁶ 為使一般民眾能了解揭弊者保護法草案的內容，法務部另有製作該法案懶人包供參閱，<https://www.ey.gov.tw/File/7255A614357FD59?A=C>（最後造訪日：2018 年 8 月 31 日）

¹⁶⁷ 參閱 108 年 5 月 2 日法務部新聞稿，<https://www.ey.gov.tw/File/C3372B20E01BF43B?A=C>（最後造訪日：2018 年 8 月 31 日）

第一層採內部通報併行機制，揭弊目的不僅是事後肅貪，更重要的是事前預防，如內部主管於受理揭弊通報後，能即時修正或檢討，更能有效遏止弊端的擴大或發生。故將內部主管、首長或其指定人員跟檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院、政風機構等並列為第一層受理揭弊機關。另以具外部監督功能之民意代表、媒體等列為第二層受理揭弊機關，以作為第一層揭弊失靈之補正措施。

5.重視工作權保障，正視職場霸凌

草案對工作權的具體保護措施包含回復職務、工資補發及損害賠償等請求權。更將故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立的職場霸凌行為，也列為不利人事措施之一，正視職場霸凌可能造成的傷害，應給予揭弊者精神上損害賠償之請求權。

6.強化揭弊者程序攻防，引進法庭之友制度

揭弊者通常為訴訟階段弱勢之一方，故草案引進英美法之「法庭之友」(amicus curiae)制度，在法院審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，讓公益團體、律師公會、同業公會、工會、主管機關或檢察署，得針對事實爭點與法律表示意見，提供法院認定事實與適用法律之參考。

「揭弊者保護法草案」之規定共 19 條，根據該草案的立法總說明¹⁶⁸，聯合國反貪腐公約明定反貪腐政策應促進社會參與，並體現法治、廉正、透明度等原則，對出於善意及具合理事證之檢舉人，提供保護之適當措施，避免遭受不公正待遇。各先進國家多已制定揭弊者保護專法彰顯其國家對於廉能政府之重視，如美國內部揭弊者保護法、日本公益通報者保護法、英國公益通報法、澳洲不正行為通報者保護法、紐西蘭通報者保護法及韓國腐敗防止法等，立法宗旨均係為鼓勵及保護知悉弊案而勇於出面舉發貪腐行為之人士，以達促廉反貪之目標。而鑒於弊案類型多元、案件結構錯綜複雜，公部門之弊端與私企業之不法行為界線難以一分为二，而揭弊者與被揭弊者之身分關係亦非單一法律關係可涵蓋，為避免產生公、私部門揭弊者權益之落差，故以專法一併規範。藉由推動揭弊者保護法案，提供安心吹哨之保護措施、型塑揭弊者正面形象之價值觀，進而建構貪污零容忍之社會氛圍。為鼓勵及保護揭露影響公共利益不法資訊者，以有效打擊政府機關與私人企業內部不法行為，簡單來說，「揭弊者保護法草案」之規範架構大致如下：

- 1.揭弊本法立法目的及主管機關。(草案第 1 條及第 2 條)
- 2.公、私部門揭弊範圍、受理揭弊機關、揭弊者、揭弊程序。(草案第 3 條至第 6 條)
- 3.禁止不利人事措施原則、不利人事措施定義、救濟內容與程序、舉證責任分配及報復性行為人之責任。(草案第 7 條至第 11 條)
- 4.揭弊者法律責任減免要件。(草案第 12 條及第 13 條)
- 5.揭弊者人身安全之保護。(草案第 14 條)
- 6.揭弊者身分保密之保護。(草案第 15 條)
- 7.揭弊者權益維持原則及喪失保護之例外情事。(草案第 16 條)

¹⁶⁸ 參閱行政院網站 <https://www.ey.gov.tw/File/1B8D395B7F01A5AB?A=C> (最後造訪日：2018 年 8 月 31 日)

8.揭弊獎金由各目的事業主管機關另定規範。(草案第 17 條)

4.2 草案內容分析

4.2.1 公私部門合併立法

原本在立法政策上，對於吹哨者之保護，法務部是採取公、私部門分別立法之方式，故法務部廉政署曾經委託學者分別進行「機關組織內部不法資訊揭露者保護法立法研究」及「私部門公益通報者保護法立法研究」之研究計畫。¹⁶⁹在邀集相關人士、學者及監察院及司法院之機關代表研議討論後，法務部先前提出之一到五版揭弊者保護法草案也都是僅規範公部門而已。¹⁷⁰

如前所述，2017 年召開司法改革國是會議之後，第三分組針對環境法制部分，決議應制定法源，將環境犯罪不法利得沒收、沒入或罰鍰之所得，專款專用作為環境案件吹哨者條款獎金、保護吹哨者之相關訴訟扶助費用及其他保護費用。第五分組則決議公部門盡速推動揭弊者保護法之立法，私部門盡速推動公益通報者保護法之立法。¹⁷¹也因為如此，吹哨者保護之立法進度成為社會關注的焦點。自從法務部揭弊者保護法於公部門的草案推出之後，由於社會各界呼聲及政策推動需求，特別是過去幾年我國陸續發生有關環境污染、食品安全衛生或金融機關的不法案件，而這些弊端是依靠企業內部知情人士之揭發，才使司法機關得知相關不法資訊，進而介入調查，因此，在私部門範疇推動吹哨者保護法制也是社會的迫切需求。法務部的立場因而轉變，認為公部門之弊端與私企業之不法行為界線難以一分為二，而揭弊者與被揭弊者之身分關係亦非單一法律關係可涵蓋，為避免產生公、私部門揭弊者權益之落差，在經歷 5 次圓桌會議討論，並考量我國國情需求後，在 2018 年 5 月 28 日的「揭弊者保護法草案立法研討會」上確立公私部門合併立法之原則並提出草案版本。¹⁷²

¹⁶⁹ 參閱，張天一，公益揭露人保護法草案評析，月旦法學雜誌，第 233 期，2014 年 10 月，頁 276。

¹⁷⁰ 參照法務部廉政署揭弊者保護網站
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/Lpsimplelist>（最後造訪日：2019 年 8 月 31 日）

¹⁷¹ 參閱前揭註 10。

¹⁷² 參照法務部陳瑞仁參事之發言，法務部 107 年 5 月 28 日「揭弊者保護法草案立法研討會」會議紀錄，頁 2。
<https://www.aac.moj.gov.tw/media/168220/81028154040928.pdf>

4.2.2 揭弊之範圍

草案第 3 條規定何謂「弊案」，其中共有 8 款規定，將公私部門所謂的弊案分開規定。第 1、2、4、5 款參考美國立法例，認為影響政府廉能之不法資訊揭露，均屬草案所稱之弊案，故規範有關公務員瀆職、貪污相關之犯罪行為與違反利益衝突之違規行為，包括其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢之行為，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，而有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者，均屬揭弊之範圍。另外，第 3 及 6 款也規定包庇他人犯罪之行為（非僅消極不為舉發）及違反法官、檢察官倫理規範行為也屬於揭弊範圍。¹⁷³

在私部門領域，影響國計民生、危害公共健康與安全、違反公益之犯罪與違規行為，也屬於揭發弊端的範疇，而審酌刑法公共危險罪、偽造文書罪及人口販運與兒少性交易案件類型影響社會公益性甚高，且犯罪型態隱密，亟需鼓勵內部員工勇於揭弊，故列為草案揭弊之範圍。其次，整合近年社會矚目之公益通報案件類型，考量社會民情需求及草案首次規範揭弊保護範圍宜審慎訂定等情，以金融、環保、國土保育、衛生醫療、勞動安全與政府採購權益等特別刑法之犯罪行為為揭弊範圍，排除一般行政義務違反行為，以避免揭弊保護範圍過大。再者，基於私校教育及社會福利之重視，擇定違反性別平等教育法、私立學校法、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法及老人福利法之行政違規行為，列入草案揭弊保護之範圍，在第 7 款、第 8 款之附表一、附表二規定。第 8 款附表二於私部門揭弊範圍，亦有將違反律師倫理規範之應付懲戒行為納入揭弊範圍。為因應社會變遷並鼓勵不同弊端類型之揭弊者，除列舉之弊端項目外，有增列概括條款之必要，使主管機關得視實務需要，並於附表一及附表二所列行為態樣具相當程度之公益性時，得適時調整本法保護之弊端項目範圍，故於第 7 款及第 8 款增訂授權主管機關以公告方式補充弊端項目之規定。¹⁷⁴

4.2.3 吹哨主體

揭弊者保護法之精神在於「特定之人，因特定事項，循特定程序，向特定之人或機關揭弊，受到法律的保護。」所謂「特定之人」即是得成為吹哨主體之人，在公部門部分，基本上「公務員」均得為吹哨之主體，而所謂「公務員」採最廣義之公務員定義，除了政務官及各級民意代表以外，依照國家賠償法第 2 條第 1 項之規定，所稱公務員即「依法令從事於公務之人員。」政務官係參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，而各級民意代表則係經由選舉而

¹⁷³ 參照第 3 條立法理由說明一、二。

¹⁷⁴ 參照第 3 條立法理由說明三、四。

產生，二者之職位與職務之保障均不同於一般事務官公務員，因而將之排除於草案所稱公部門之揭弊者範疇。¹⁷⁵

從而，無論文武職、地方自治人員、編制內外、聘僱人員或臨時派用人員均屬於之草案中所稱之公務員，至於是否受有俸給則不在所問。此外，因承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關（構）之工作者或其受僱人、派遣人員，亦有可能得知政府機關（構）之弊案，因此此等人於揭弊時亦應受保護。又，因各公務機關（構）間業務與人員往來頻繁，資訊互通，故公務員所揭弊之情事不限其任職機關，而包括所有政府機關（構）之弊案。¹⁷⁶

私部門領域的吹哨者，依第 5 條第 1 項第 2 款規定，並不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人。¹⁷⁷無論是公私部門之吹哨者，均以「內部人員」為限。因為內部人員對弊端之發生與經過有第一手之資料，如果其能主動揭發，則能夠事先防止弊端發生，事後亦有益於追究責任，其揭弊所產生的功效超乎其他一般民眾。但因其屬於被揭發弊端者之部屬或員工，可能在揭弊之後遭受解僱、降級、減薪等報復性措施，故有立法保護之必要。¹⁷⁸

而無論是公私部門之吹哨者，其揭弊行為均須以具名為之。

4.2.4 受理通報單位

受理弊端通報的單位，草案第 4 及 6 條分別規定受理揭弊機關及外部揭弊單位，即二層次之揭弊程序。第一層受理揭弊機關之範疇，包含公部門之政府機關（構）之主管、首長或其指定之人、私部門之主管、負責人或其指定之人、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院及政風機構，揭弊者得依其身分別或揭弊內容之特殊限制，擇一向數個有權受理的機關提出揭弊資訊。所謂公部門之主管、首長或其指定人員，係指被揭弊者所屬政府機關（構）之內部直屬主管、首長或其指定人員。所稱私部門之主管、負責人，依商業登記法第 10 條第 1 項規定「本法所稱商業負責人，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。」至於財團法人或社團法人，則是指董事或執行長。¹⁷⁹

在第一層的揭弊程序設有「人」與「事」的限制。在人的限制部分，如果吹哨者是現役軍人或情報人員，因其均有特殊之服從性質，其職務經常涉及國家安全，故其提出揭弊之第一層受理機關應予限縮，以具有對外獨立性的檢察與監察機構、內部主管、首長或其指定人員及軍情機關之政風機構為限，也就是排除了司法警察機關及目的事業主管機關。在事的限制部分，若揭弊內容涉及國家機密保護法所定

¹⁷⁵ 參照第 5 條立法理由說明四。

¹⁷⁶ 參照第 5 條立法理由說明一。

¹⁷⁷ 參照第 5 條立法理由說明二。

¹⁷⁸ 參照第 1 條立法理由說明二。

¹⁷⁹ 參照第 4 條立法理由說明一、二。

之機密等級事項者，其揭弊限於向檢察機關或監察院為之，以兼顧國家安全與利益。若揭弊內容涉及國家安全之絕對機密與極機密事項之案件時，更不容有任何之洩漏，因此其揭弊應向最高檢察署為之，由具有民意基礎與犯罪調查權之檢察總長親自或指揮其他檢察官進行調查。¹⁸⁰

吹哨者向第一層的受理揭弊機關揭弊後，未於 20 日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於 10 日內仍未獲回應，或經調查查無實據結案後，吹哨者才例外得向第二層之人員與機關（構）提出揭弊，而受到保護。所謂第二層之人員或機關包括中央或地方民意代表、具公司登記之媒體業者及具法人登記之民間公益團體。若吹哨者先向第二層之人員或機關揭弊，或同時向第一層及第二層之人員與機關（構）揭弊，或在第一層受理揭弊機關依法調查期間，復向第二層或其他人洩漏揭弊內容，均不受草案規範之保護。但同時向同一層之不同機關（構）吹哨者，則仍受保護。¹⁸¹

4.2.5 吹哨者保護要件

揭弊者保護法草案係因吹哨者揭發弊端提供之資訊有利於預防弊端發生或有助於相關機關進行調查追究責任，而提供一定之保護措施，故吹哨者之揭弊須符合下列要件。

1. 內部人揭發弊端

草案所稱之揭弊者限於機關（構）「內部人員」，並藉此與不限內、外部人均得為「檢舉」之概念有所區別。機構內部人員向受理揭弊機關揭露第 3 條所列「弊案」事項始受保護。一般檢舉程序、檢舉人之保護，例如目的事業主管機關依權責要求所轄單位遵循之一般檢舉程序及規範，非本草案所稱「揭弊程序」或「揭弊保護」，自不受之影響。¹⁸²

吹哨者誤向非主管權責之受理揭弊機關提出揭弊或經受理揭弊機關調查後，認非其主管事項，如檢察機關偵查終結後，雖認未涉及犯罪，但仍有草案第 3 條所列違規行為或其他情事者，應移送各權責機關辦理。又例如政風機構調查後認疑涉有犯罪情事時，亦應即移送檢察機關或司法警察機關偵辦。而揭弊案件經移送其他權責機關續行辦理者，仍受草案規範保護。¹⁸³

2. 需具名揭弊

為促進廉能，並預防公私部門內部發生舞弊情事，若受理揭弊通報之人員或機構獲得越多資訊或許更有益於預防或查緝弊端之目的。但若濫行利用揭弊管道，不僅對受檢舉單位機關造成困擾，也可能使受理揭弊機關疲於奔命，卻徒勞無功。故為避免吹哨者濫行舉發，並為使受理揭弊機關得依草案第 6 條為立案與結案通知，

¹⁸⁰ 參照第 4 條立法理由說明四、五。

¹⁸¹ 參照第 6 條立法理由說明二、三。

¹⁸² 參照第 1 條立法理由說明一、四。

¹⁸³ 參照第 4 條立法理由說明六。

揭弊以具名為要件，如揭弊內容明顯虛偽或無具體內容，自不受保護。

3.弊端的事實合理相信

吹哨者揭弊時必須有一定之心證程度始受草案規範保護，惟依揭弊者保護法草案所提出之揭弊，僅在提供受理揭弊機關啟動調查，並避免誣告濫訟之情事，故其揭弊之門檻不宜過高，吹哨者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷、客觀上足使一般人產生合理懷疑，即為已足。故法務部參考「刑事案件確定後去氧核醣核酸鑑定條例」第 2 條之用語及最高法院 106 年台上字第 1158 號判決，以「有事實合理相信」為門檻。至揭弊之動機，則在所不問¹⁸⁴

4.踐行層級式揭弊程序

如同前述，吹哨者應先向有權調查之第一層受理揭弊機關具名提出揭弊，經第一層受理揭弊機關於一定期限內未予回應受理案件通知，或查無實據結案後，始例外得向第二層之人員與機關（構）提出揭弊，而受保護。吹哨者依第 1 項規定對於未獲回應之案件，復向第二層機關進行外部揭弊時，自其初始向第一層受理揭弊機關提出揭弊時起，即受草案規定保護。

4.2.6 吹哨者保護措施

就提供予吹哨者的保護措施，草案第 15 條規定「受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。」要求受理揭弊機關對於吹哨者的身分有保密義務，除非有正當理由時，例如因調查之必要揭露給其他協辦人員，則並非草案規定所禁止。違反此保密義務者，如果具有公務員身分，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處。至於未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣 5 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。因此各單行法規若定有罰鍰以外之其他裁罰，如勞動基準法第 80 條之 1 或職業安全衛生法第 49 條規定，對於違規之事業單位或事業主得公布名稱、負責人姓名，得併予處罰。¹⁸⁵

政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因內部人員有揭發弊案、配合弊案之調查或擔任證人、拒絕參與弊案之決定或實施或因前三項作為遭受不利人事措施後，依法提起救濟等行為，而意圖報復對之採行不利之人事措施。所謂「不利之人事措施」包括解職、撤職、免職、停職、減薪(俸)、罰款、剝奪獎金、剝奪與陞遷有關之教育或訓練機會、工作地點、職務內容之不利變更或無故揭露吹哨者之身分等。受不利人事措施之內部人員得請求回復原有工作權益，並請求非財產上之損害賠償。

¹⁸⁴ 參照第 5 條立法理由說明三。

¹⁸⁵ 參照第 11 條立法理由說明三。

受不利人事措施之內部人員若證明其曾為揭弊等行為，且其揭弊等行為發生在其受到不利人事措施之前，則政府機關或僱主被推定為有因揭弊而為報復措施之行為。草案參酌水污染防治法第 39 條之 1 第 3 項，就舉證責任為轉換規定，此時政府機關或僱主須舉證證明不存在有報復性的人事措施。若能舉證證明在相同情形下，其他同仁亦將受有相同之不利人事措施，則該不利之人事措施並非草案所不許。

除了工作權益之保障外，也免除了吹哨者揭弊時洩露機密事項之民、刑事等相關責任。吹哨者揭弊時若向受理揭弊機關洩漏依法應保密之事項者，是否屬刑法第 21 條之「依法令之行為」而不罰，在目前實務判決上尚有爭議，為了使之明確化，故參酌美國立法例訂定免責規定。吹哨者於揭弊前或揭弊後向律師徵詢法律意見時，因而洩漏國家機密或營業祕密者，因為事關揭弊者權益之保障，因此也予免責。

若吹哨者本身有曾經參與其所揭發弊端之不法行為，亦即為該不法行為之正犯或共犯，若其有到場作證且符合證人保護法第 14 條第 1 項之規定，則其所涉罪名不受證人保護法第 2 條之罪名之限制，同樣享有刑責減輕或免除之寬典。吹哨者因其正犯或共犯行為經判決有罪，仍不影響其得受草案規範保護權益。至於公務員揭發弊端經法院判決免除其刑確定者，為保障其免職後申請再任公職之權益，不受公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定之限制。¹⁸⁶

吹哨者為揭弊行為後，不僅在工作場域中可能遭到報復式之不利對待，也可能面臨到人身安全之威脅，更嚴重者，其家人或親屬也有遭遇人身安全威脅之可能。為擴大保護範圍，避免吹哨者被以與之密切關係之人之人身安全相威脅，在吹哨者符合證人保護法第 3 條之要件時，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依證人保護法施以人身安全之保護措施。至於意圖妨害或報復受草案保護之吹哨者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向吹哨者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者之人，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。

4.2.7 財政誘因

除了身分保密及工作權之保障外，提供財政誘因以鼓勵吹哨者勇於出面揭弊是傳統典型的方式，因為單純提供身分保密及工作權保障可能保護的範圍尚有不足。在吹哨者身分曝光後，可能遭受到雇主的報復性措施對待，因而使吹哨者無法如常在該組織內繼續工作。雖然可能透過訴訟程序回復其工作權益，但在訴訟期間，吹哨者可能處於長期失業的狀態，生活遭遇困頓。縱使是訴訟勝訴之後，吹哨者得以繼續在原服務機關或企業工作，但卻可能遭受同事之間或有或無之側目或排擠，因而在工作氣氛不佳的環境中失去工作熱誠，最終仍離開該組織。在考量上述的情況

¹⁸⁶ 公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：……四、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」

後，給予吹哨者一定的獎金鼓勵，可能是對吹哨者所會遇到的困境一種最實際的方式。

我國目前也將獎金獎勵做為主要的吹哨誘因，在許多法規中都有給予獎金的規範。¹⁸⁷但此種獎勵的措施，最重要的問題是「財源」。不管是政府機關或一般民間企業，是否有足夠的財政來源設置獎金獎勵機制，獎金給予的標準或數額，政府機關及民間企業是否適用相同標準來核發獎金，這些問題恐怕不是單純用一部法律可以統一規範。因此草案第 17 條規定第 1 項規定「揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。」亦即，各受理揭弊機關可以基於其財政基礎、受理案件類型或弊端嚴重性等因素，決定如何設計獎金核發制度，以符合各機關組織或各類案件的現實狀況。

吹哨者依法令領取揭弊獎金，與任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主依草案第 7 條第 3 項對吹哨者所負之損害賠償責任無涉，為免上開雇主等以吹哨者因揭弊行為已領有檢舉獎金而主張扣抵之抗辯，故特別在草案第 17 條第 2 項規定「任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。」

4.3 草案規定檢討

歷經多年的研議討論，行政院於 2019 年 5 月 2 日審查通過法務部擬具的「揭弊者保護法草案」，目前雖尚未經立法院審議通過，但對於我國吹哨者保護法制的建立已是踏出一大步。該草案雖欲以一專法形式完善我國吹哨者保護法制，但該草案仍有再進一步思考的空間。

4.3.1 「單一」「專法」模式

「揭弊者保護法草案」是採取公私部門「合一」的「專法」形式立法，試圖將我國的吹哨者保護法制作整合性規範。如前所述，我國目前已經存在有不少檢舉不法情事的保護或獎勵機制法規，除了證人保護法之規定較為詳細之外，其他零散式的立法對於吹哨者的保護措施均尚有不足。況且，我國目前雖有許多零散式之規範，但很多都屬於命令或辦法性質，法位階較低，若能將其法律位階提高，應能一同提高其實質的效能。

針對個別領域分別立法，固然可以考量不同事項的差異性，而給予相對應合理及細緻化的制度設計。但是，在各別法律中一一制定吹哨者的保護制度，難免有掛一漏萬的疑慮。何況，各個法規對於吹哨者保護之要件、程序或措施可能不盡相

¹⁸⁷ 例如鼓勵檢舉賄選要點、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及檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法等。參閱前述 2.4。

同，在缺乏完整之制度下，可能影響吹哨者揭弊之意願。甚至在某些法領域根本沒有相關保護措施，在沒有檢舉保護制度下，更可能不願出面揭弊。雖然以專法形式規範，可能會因為一體適用之關係，而有許多空白授權或概括條款，增加司法實務上模糊解釋的空間，甚至無法因應新型態社會活動或產業需求。然而，以專法之方式，可以將吹哨者保護制度做一完整的體系規範，將目前零散式立法整合並補足保障不足之處，使各組織及吹哨者有明確之法規範可以參考。同時，因為吹哨者保護制度是為了鼓勵組織揭露不法情事，以防止損害發生或擴大，並有利於刑事訴追，因此專法的設置，對於「吹哨者有益於社會公共價值」的概念有正面宣傳作用，也可以矯正過去一般大眾對於「吹哨者是抓耙子」的負面印象。¹⁸⁸

國際透明組織 2013 年公布之國際吹哨者立法原則，其中第 24 點稱，為確保吹哨者架構的明確性及無漏洞的應用，訂立專法應優先於零散或個別立法。¹⁸⁹另外，2010 年在韓國首爾舉辦之 G20 高峰會，各國元首簽署共同宣言，明確表示吹哨者應受保護，故 G20 下的反貪工作小組（Anticorruption Working Group; ACWG）委請經濟合作暨發展組織（OECD）進行吹哨者保護立法模式國際規範研究。2012 年 OECD 提出保護吹哨者立法最佳實踐與指導原則，其中第 1 項即是設立專法。¹⁹⁰參以前述德國 2012 年德國社會民主黨黨團在聯邦議會提出之吹哨者保護專法及歐盟執委會 2018 年提出提供吹哨者一致保護的指令建議，可見國際上針對吹哨者保護制度的立法趨勢是以專法為之。我國揭弊者保護法草案採取專法立法之模式，應值得贊同。

揭弊者保護法草案的另一特色是將公私部門合併單一立法。雖然前述國際透明組織之吹哨者立法原則第 2 點及 OECD 吹哨者立法最佳實踐與指導原則第 2 項均提及受保護的吹哨者包括了公、私部門的受雇者，但並未要求將公私部門之立法合一。我國向來立法方式即是採取公、私二元立法，因支配公私法之法理有所不同，因此分別立法亦非無道理。有認為合併立法的最大難題在於，公私部門有關揭弊內容不同範疇之規定。在公部門中，政府的廉能形象是人民信賴的重點，因此只要一切與廉潔與效率政府運作有關的不法情事，理論上都可以將之包含在揭弊內容內。但是私部門所涉及的範圍就不如公部門來的單純，私部門之活動可能涉及一般國民的健康、財產甚至生命，則其不法行為揭露範圍可能就比公部門來的複雜且具不確定性。因而，如何在同一部法律中，將私部門之揭弊內容與公部門一樣以單一條文規規範，恐有其難度。¹⁹¹

另外，在公部門中所涉及的弊端大多與公共利益相關，揭發公部門之弊端也是公共利益的維護。但在私部門中，有些事項可能只是內部的管理事項，而且決定個

¹⁸⁸ 關於訂立吹哨者保護專法的優缺點分析比較，詳細可以參閱，林志潔，前揭註 161 研究報告，頁 125。

¹⁸⁹ International principles for whistleblower legislation, http://files.transparency.org/content/download/696/2991/file/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf

¹⁹⁰ 參閱，葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊第 63 卷第 4 期，2017 年 8 月，頁 89、90。

¹⁹¹ 參閱，李聖傑，「新」揭弊者保護法之簡介—公私部門合併，月旦會計實務研究，第 16 期，2019 年 4 月，頁 27。

人揭弊的理由及動機有時並不清楚，在個人為揭弊行為之後，接下來可能會開啟刑事偵查程序，此時，私人的揭弊行為反而成為刑事司法的關鍵，在涉及特定個人利益時，保護或鼓勵私人揭弊，將會使原本設想應該保持客觀中立維持法秩序的公權力，轉變成為個人謀求私利的工具，公權力的中立基礎將會受到動搖。¹⁹²因此將公私部門合併立法時，私部門的揭弊範圍應做更細緻的思考。

揭弊者保護法草案在私部門揭弊範圍部分，於附表一、二所列項目係與社會公益性關聯性較高，應不致產生上述私人利用揭弊制度獲取利益之擔憂。再者，所謂公部門與私部門，其間的性質區隔有時並非可以單純一刀劃開，例如國營事業或政府具有控制力的企業，其性質可能同時具有公部門的組織體系及私部門的型態，雖然以企業型態存在，仍不免受公務體系之影響，如果強行分割，恐怕會造成更嚴重的漏洞，因此合併立法確實有其必要之考量。另外，公私部門合併立法宣示了對於吹哨者揭弊行為的基本保護要求，亦即，不論公私部門的吹哨者，其吹哨行為均受到法律相同之保障，不會因揭發對象的不同而有不同之對待。因此，揭弊者保護法草案採取公私部門合併之單一立法模式並無不妥。

4.3.2 吹哨主體限制

草案在吹哨主體上限於公私部門之「內部人員」，用以區分「內部揭弊」與「外部檢舉」。在公部門部分，對於「公務員」之定義採取最廣義的解釋。在私部門部分，並不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人。

上述的吹哨主體規範，看似範圍廣泛，但實際上仍有不足。根據國際透明組織上開吹哨者立法原則第 4 點，吹哨者採取廣泛的定義，吹哨者是指揭露該原則第 3 點所列資訊，會遭受報復風險的公部門或私部門之受僱者或工作者，包括了傳統僱傭關係外的個人，例如顧問、契約人員、實習生、志工、工讀生、臨時工及離職員工。在第 4 點的註釋中，更將吹哨者的範圍擴及意圖或假定的吹哨者、提供支持揭露資訊之個人及協助或意圖協助吹哨者之人。

草案規定吹哨主體包括僱傭、承攬或委任而提供勞務之人，保護範圍似有不足。參照德國聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條第 6 項規定，在被聯邦金融服務監督管理局監督下之企業或人員處所工作之人固然為吹哨主體，當被監督之企業與人員將其業務外包時，在承接外包業務之其他企業或人員處所工作之人亦得為吹哨主體而受保護，範圍不限於「該企業內部人員」。甚至在德國公司治理規約中更將範圍擴及企業外的第三人。¹⁹³草案既未採取「內部通報優先」制度，則第三人直接向機關或

¹⁹² 參閱，許恆達，揭弊者保護制度的刑事政策省思，刑事政策與犯罪研究論文集（18），2015 年 11 月，頁 79、80。

¹⁹³ 其他國家例如日本、英國及荷蘭也立法將例如派遣工、實習生或離職員工納入吹哨者保護範圍。參閱，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會前揭註 162 研究報告，頁 68。

企業外不知受理揭弊單位揭露資訊，似無不加以保護之理。至於離職員工，雖然在德國聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條第 6 項規定下，是否將離職員工包括在內仍有疑義，但學者有主張應保障離職員工可能在同一行業繼續工作之權利，故應將之涵括內。¹⁹⁴

對於吹哨者保護全面立法的揭弊者保護法草案雖然在我國第一次嘗試，但實不因以此為由，而限縮了受保護的吹哨者之範圍，毋寧應參照國際立法原則或目前已有立法的外國立法例，對於吹哨者提供更全面之保護。此點或許可以是將來立法院審議時再考量之點。

4.3.3 吹哨動機

吹哨者所揭發之資訊是否為真，草案要求吹哨者須有事實合理相信，亦即吹哨者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷、客觀上足使一般人產生合理懷疑，即為已足。至於吹哨者的動機為何，草案並不要求吹哨者主觀上要有基於維護公益之動機，只要吹哨者所揭發的是法條所列公益事項，縱使吹哨者基於個人恩怨或貪圖檢舉獎金而揭弊，也同樣受保護。

是否對於吹哨者的揭弊行為設有動機之限制，主要的考量在於防止有人濫用通報保護制度，來達成其不正當之利益。吹哨者動機通常可能有例如：單純維護公共利益而檢舉不法、為了領取檢舉獎金、惡意損害他人攻擊組織或企業本身、攻擊同僚、甚至是用以威脅達成升職或加薪目的。以造成損害他人或純粹為了獲取個人利益，常可被認為是不正當之目的，或許容忍基於不正當目的而揭弊行為之吹哨者並提供保護，可以因此獲得更多不法行為的資訊，進而達成防制或掃除弊端之目的，畢竟不是每個吹哨者都是「公義之人」。從比較法上來看，上述歐盟執委會指令建議與德國聯邦金融服務監督管理局法第 4d 條規定也不要求吹哨者之動機，甚至英國在 2013 年的企業與法律改革法案修正中刪除了原來吹哨者通報的主觀要件中需要「善意」的要件。¹⁹⁵

雖然動機是存在一個人內心的想法，促使吹哨者揭弊的是非善惡為何，外界的人實難以窺知，而難以舉證證明。但本文認為，吹哨者保護制度立法原意既然是鼓勵吹哨者勇於出面揭弊對抗不法行為，就其為揭弊行為後遇到可能的報復風險提供保護甚至獎勵，若容認吹哨者基於不正當目的來對抗不法行為，則國家公權力的純淨公正行使恐受斷傷。況且，若吹哨的動機不受限制，可能會造成吹哨者個人與組織或企業間之緊張關係，尤其是在利用內部通報管道時，若一再有基於例如損害企業為目的之通報，可能會使組織或企業不願再花費更多成本來維持或改善內部通報程序，如此一來將會使原來立意良善的吹哨者保護制度瓦解。關於此點草案規定或

¹⁹⁴ 前揭註 131。

¹⁹⁵ 參閱，林志潔，前揭註 161 研究報告，頁 141。

許可以再加以斟酌，例如增訂「非出於損害他人或基於獲利之目的」等語。

4.3.4 通報方式與管道

草案規定吹哨者應以「具名」方式通報，其目的或在於減少濫行通報之可能性，同時也便於若吹哨者遭致不利之人事措施時舉證證明其曾為揭弊行為。關於吹哨者是否應匿名或是具名始受保護，向來是個爭議問題。匿名通報可以讓吹哨者在不懼怕身分被曝光的情形下勇於揭露資訊，匿名通報可以提高吹哨者出面揭弊之意願。但是匿名通報，由於身分被隱匿，可能會提高濫行通報或惡意通報之機率，通報弊端制度反而成為中傷他人之工具。此外，若匿名通報，吹哨者將來果真遭遇不利益之對待，如何舉證其曾有揭弊行為，恐將成為問題。

具名通報之優點在於，可以在某種程度上確保資訊之真實性，因為在通報時吹哨者須揭示其身分，如果吹哨者沒有相當程度地相信資訊真實性，應無隨意揭發之可能，而使其自身可能需另行承擔法律責任。其次，具名通報既然已經彰顯吹哨者之身分，則受理揭弊之單位可以事後逕自與吹哨者聯繫，釐清或調查所揭發之不法情事。

就具名通報可減少濫訴一點來說，從實際經驗上，以地方檢察署接受刑事告訴為例，原則上都是具名提出告訴，從 2012 年至 2018 年，地檢署收案量逐年升高¹⁹⁶，其中不乏濫訴案件。可見，具名通報可減少濫訴，恐怕與實證經驗不符。至於匿名通報，在吹哨者遭到報復性之對待時，可能會有舉證上之困難，證明吹哨者本人曾為揭弊行為。然吹哨者在衡量風險後決定出面揭弊，應可預知將來有可能受到組織或企業的不公平報復措施，其在決定通報之前，應（也必須）會注意將來舉證之問題，舉證困難與否，似乎並非匿名舉報與否之重點。

本文認為，完善的吹哨者保護制度應具備有提升吹哨者出面揭弊意願之特點，其中，匿名通報應屬要件之一。因為既然對於吹哨者身分之保密是保護吹哨者免於不利對待的基本思考，為確保受理揭弊單位在調查過程中對於吹哨者身分之保密，則匿名通報應屬一項重要的保護措施。國際透明組織之吹哨者立法原則第 18 點也說明，揭弊機制應提供安全無虞、保密或匿名的揭發。針對此點，或許吾人可以思考仿效前述德國聯邦金融服務監督管理局設置電子舉報系統，透過電子舉報系統，吹哨者可以匿名通報，在技術上不會被反向追蹤，但受理揭弊單位可以透過受保護的信箱進一步詢問揭弊者更深入之問題，以釐清所揭露之訊息，而在全程對話過程中均保持匿名。透過現代科技應用，或許可以除去對於匿名通報之疑慮。

另有研究指出，關於匿名與否不需要採取全有或全無的方式，可以以折衷之方式，其一為為原則上吹哨者須具名通報，而就匿名通報者則依其所揭露之資訊決定

¹⁹⁶ 關於我國各地方檢察署案件收結情形可參閱法務部統計資料網站
https://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/common/WebList3_Report.aspx?list_id=779

是否受理通報，其二為以匿名通報為主，但以獎勵之方式提高其具名通報之意願。¹⁹⁷

在通報管道上，草案採取多元化通報模式，受理揭弊單位包含公部門之政府機關（構）之主管、首長或其指定之人、私部門之主管、負責人或其指定之人、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院及政風機構。草案將監察院及政風機構列入受理揭弊單位，依其性質可能可以解釋私部門部分不適用，但草案既然將之同列為受理揭弊單位，當然亦可解釋為私部門部分也可以向該二單位揭弊。若這樣解釋，本文認為稍有疑問的乃是監察院，監察院之職權主要是在公務人員或行政機關之工作及設施有違法失職情事時，對公務人員提出彈劾案、糾舉案，或對行政機關提出糾正案，故在公部門以監察院為受理揭弊單位應無問題。但在私部門，是否適宜由監察院擔任受理揭弊單位，容有疑問。因為監察委員係由總統提名，多少具有黨派色彩，是以，單純私人企業內部的不法情事是否有可能被刻意操作成政治事件，實屬未定之天，因此，本文對於監察院在私部門部份同列為受理揭弊單位持保留態度。

至於是否設置單一通報窗口，有認為若設立某一機關作為受理吹哨通報的單一窗口，在制度上有疊床架屋之感，因為該單一受理機關在受理通報後，無法自行調查仍，需要將案件移送檢察機關、司法警察機關或相關主管機關辦理，因此設置單一窗口應無必要性。¹⁹⁸然而，設置單一窗口有集中事權效果，對願意出面揭弊之人，程序也較為簡單明確，有單一窗口之設置，要向民眾宣導吹哨者的正面效益或要建立其他配套措施，亦較為簡便。況且，單一窗口也可以先為通報內容為篩選，避免單純發洩不滿情緒或僅是客訴抱怨之資訊全部進入事後的調查機關立案處理，造成例如檢察機關案件負荷過大之情形。從德國聯邦金融服務監督管理局設置吹哨者通報中央專責單位的經驗來看，該中央專責單位所接收到的通報內容確實有部分的消費者客訴抱怨或根本不屬於聯邦金融服務監督管理局所監督法律之範圍。¹⁹⁹但是，如果要如德國一般設置中央專責單位，必須要考慮的是，德國中央專責單位負責金融監管法律部分，而草案既然擴大範圍採取公私部門合併立法，則中央專責單位如何整合各目的事業主管機關的權責，應也是一大難題。

4.3.5 層級式通報

依照受理揭弊單位的不同，可將通報機制區分為三種。第一為內部通報，係指吹哨者將組織或企業內部之違法或不當情事，以組織內部管道，亦即向機關主管、企業內經營者（董事或經理人）、組織或企業特別設立的內部單位或預設的外部單位（會計師或律師等）等通報弊端資訊。其次為外部通報，則係吹哨者向組織或企業

¹⁹⁷ 參閱，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，國立台北大學法律學系碩士論文，2007年，頁171。

¹⁹⁸ 參閱，林志潔，前揭註161研究報告，頁132。

¹⁹⁹ Vgl. Al-Souliman, a.a.O.(Fn. 150)

以外之對於該通報事項有管理、處分或追訴權限之機關為揭弊行為。第三為外部揭露，吹哨者將通報事由向相關之公益團體、媒體等組織外之第三人為揭露。

草案將內部通報與外部通報機制同列在第 4 條第 1 項，吹哨者可以自行選擇通報對象。先就內部通報而言，依據草案之規定，在公私部門內部通報程序中，吹哨者可向主管、首長（負責人）或指定之人員揭弊，預設了公私部門將在內部設立揭弊單位，就公部門來說，設立內部受理揭弊單位或非難事，但針對私部門，恐有其難處。有研究指出，我國之產業以中小企業為主，依照社會目前的現況與企業文化，因為企業雇主與勞工之間信賴度不足，勞資雙方關係往往處於十分緊張的狀態，縱使在企業內設置內部通報機制，因為企業規模小，通報者容易身分曝光，影響通報意願，故似乎成效不大。況且，維持內部通報機制將會提高企業經營成本，一般中小企業恐怕無力也無意願投入資源設立並維持良好的內部通報制度。²⁰⁰亦有研究為實際訪談後指出，我國許多企業法令遵循的意識不高，建立內部通報機制的前提在於企業本身重視法遵，如果企業遵守法律的意識不足，實難期待其建立內部吹哨機制。²⁰¹

企業內部設置通報機制的目的在於使企業內部發生自淨的功能，能夠使違法情事尚未惡化至造成公共利益危害之前，甚至在不法情事剛萌芽之際，即由企業內部自我修正，減少對企業之負面影響。完善且有效率的內部通報系統有其優點，例如，雇主藉由回應勞工之揭弊行為，建立勞資雙方之信賴感，提升員工向心力及忠誠度。而透過早期自行清除違法弊端，得以提升經營效率、減少資源的浪費。再者，內部通報機制也可以塑造企業遵守法律規範正面文化，加強員工的遵法意識，不僅可以減少企業違法的風險，也同時提升企業形象，進一步吸引投資人投資。²⁰²可見內部通報機制對於健全的公司治理有其正面意義。

內部通報機制可以強化公司企業治理，但是否一定要設置內部揭弊機制，還是要考量我國企業之現狀與特性。在建立吹哨機制時，並沒有一個統一體適用的標準，企業是否特別設立內部揭弊管道，或許應該取決於例如企業的國際化程度、企業規模、分公司數量或營業據點多寡。²⁰³而如前所述，我國大多數企業為中小企業，不管是人力或其他資源都較難以建構內部通報機制並維持後續的運作，如果法定要求各企業均要設置內部通報，恐會影響中小企業的正常運作。但是就公開發行公司而言，因為其公司規模龐大，若內部發生違法情事，對於社會大眾的利益影響甚大，更可能會傷害我國經濟發展、破壞資本市場之健全，甚至會影響外資對我國投資的卻步。²⁰⁴況且，相較於中小企業，公開發行公司相對有能力及資源投入建立完整的內部通報程序。在考量我國企業規模特性及加強企業內部管理以減少外部通報之衝

²⁰⁰ 參閱，林志潔，前揭註 161 研究報告，頁 144。

²⁰¹ 參閱，林意玟，我國公司治理與吹哨者保護，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2011 年 9 月，頁 122。

²⁰² 參閱，安怡芸，強制公開發行公司內部建立揭弊機制之必要性分析（下），證券服務第 624 期，2014 年 4 月，頁 29。

²⁰³ Vgl. Miede, Einrichtung eines Hinweisgebersystem, CCZ 2018, 45(46).

²⁰⁴ 參閱，安怡芸，前揭註 202，頁 30。

擊等情況下，或許草案可以參考歐盟執委會的指令建議，規定一定規模（依照員工數或營業額）下的企業，需要設置內部揭弊系統，以期發揮企業自我除弊之功能。

建立內部通報系統後，接下來的問題在於，是否要採取「內部通報優先」。草案第 4 條第 1 項規定 6 款受理揭弊單位，但並無優先順序，亦即草案並不採取「內部通報先行」原則。內部通報與外部通報彼此之間有無優先順序，向來也是一個爭議問題。例如前述歐盟執委會吹哨者指令建議，有關是否採取內部通報優先，歐盟議會認為應讓吹哨者有選擇的自由，德國政府則堅持應該採取內埔通從報優先，至今尚未有一致之意見。內部通報的目的在於使組織或企業能有自我修正之機會，經由內部的調查與糾正，減緩外部通報可能造成的緊張關係。如果違法弊端可以透過內部機制及早發現並解決，卻仍選擇交由外部機構處理，實際上可能增加社會成本的浪費，不符合經濟效率。尤其是對私部門來說，內部通報能避免吹哨者直接利用外部通報管道造成企業商譽或信用的損失，尤其是如果吹哨者在事實尚未十分明朗的情況下即貿然以外部管道揭弊，若事後發現通報內容與事實不符，將會對企業與相關人士造成損害，利用內部揭弊管道上可以某程度上減少對於企業聲譽產生的不可挽回的傷害。²⁰⁵內部通報方式有其優點，加以有認為私部門吹哨者保護的目的也應該包含企業利益，從保護企業利益的角度切入，善用內部人士對於企業運作親身觀察的機會，以內部控制監督方式，使企業能自我及時修正，故內部通報先行有其意義。²⁰⁶

草案雖然分別設有內部及外部通報管道，但並不採取內部通報優先，亦即吹哨者可以自行選擇採取何種通報程序，這樣的做法固然可以避免內部通報機制效果不彰的情形，但同時也可能會使得內部通報的機制形同虛設，甚至可能造成外部通報機制濫用。因此，本文認為，雖然草案將公私部門合併立法，但就通報程序似乎可以採取不同考量，至少在私部門領域，若規定一定規模下的企業，需要設置內部揭弊系統，則就該等企業部分應該採取內部通報優先原則，應能對於企業利益之保護與員工通報權之保障取得平衡點。

至於是否應將中央或地方民意代表列入第二層的受理揭弊方式，本文仍持較為保留之態度。吹哨者以向外部揭露之方式揭弊，這些外部單位並不若行政機關一般對於通報者或通報內容負有保密義務，因為會以外部揭露的方式揭弊，本質上就是要利用這些外部單位強大的傳播能力，迫使不法情事曝光，使相關人士承擔應有的法律責任。但以我國目前政治生態，仍然處於非藍即綠的政治惡鬥，民意代表接獲通報後，令人擔心的是，其首要的目標恐怕不是徹底掃除不法情事，而是用以打擊政敵，謀取其自身政治上的利益。因此，本文建議應該將中央及民意代表排除於受

²⁰⁵ 參閱，郭大維，前揭註 22，頁 60。

²⁰⁶ 參閱，李聖傑，林鈺雄等，吹哨者保護法制（一）（二），月旦刑事法評論第 8 期，2018 年 3 月，頁 105。當然，事實上在我國也有實際為揭弊行為之吹哨者認為，金融業不應該採用內部舉報重大犯罪的設計，因為嚴重的金融弊案必定是「老闆親自指揮的結構型集體犯罪」，內部通報會造成提早滅證、串供及提早報復等副作用，因此不宜採取「內部檢舉先行」。參閱，法務部 107 年 5 月 28 日「揭弊者保護法草案立法研討會」會議紀錄，張晉源先生之發言，頁 8、9。

理揭弊方式之外。

4.4 小結

我國截至目前為止仍未有完整的吹哨者揭弊保護機制，僅在許多法令之中有零散之相關規定，有些僅以法律授權主管機關另訂辦法辦理，有些甚至只是機關自行訂立規則而已，法律位階甚低，對於吹哨者保護存有相當大的漏洞。經過學者多年研究及法務部多次會議研議，行政院終於在 2019 年 5 月 2 日審查通過法務部擬具的「揭弊者保護法草案」，應可期待我國的吹哨者保護法制將會往前邁一大步。

草案以專法方式合併規範公私部門之吹哨者保護，固然有規範統一明確之優點，然而，仔細分析草案的規定，可以發現在吹哨主體、吹哨動機、通報方式與管道及層級式通報等方面仍然有值得再進一步思考及檢討之處。或許將來在立法院審議時，能更細緻思考，以在公私部門建構完整而有效率之吹哨者保護法制。

5. 結論與展望

不論是政府組織或是私人企業，良善的治理都是公私組織追求的目標，組織內弊端的發生，都有可能威脅民主政治、法治安定與經濟發展。而良善的治理需要透過公平公正的法律制度，吹哨者保護法案的思考便是在不使吹哨者揭發弊端後遭受報復，淪為悲劇英雄的預設命題下形成。

最近幾年我國在公私部門均不乏有揭發組織或企業內部弊端的吹哨者，在公部門有揭發檢舉新竹縣家畜所弊案的戴立紳，在私部門則有永豐金弊案中的銀行總經理張晉源及永豐金證券財務長王懋英。戴立紳經法院判決有罪後，遭機關永不錄用。永豐金則拔除張晉源的財務長、發言人及銀行總經理的職務，使之改任金控資深副總經理的虛職，永豐金並開除王懋英，指稱其散布言論經查證非事實，並對王懋英提起自訴。從上面三個例子都可以明顯看出我國目前對於揭發弊案的吹哨者保護不足，正如學者所說，吹哨者保護法案在我國是一個高需求卻低研究的問題。²⁰⁷

由於弊案的內部性與隱密性，弊端如何發生與其細節只有組織內部人士最為了解，因此，內部吹哨者便成為防止及矯正弊端最關鍵的角色。法務部擬定「揭弊者保護草案」，鼓勵並保護公私部門內部人士揭發弊端，將公私部門合併立法乃因不管是公部門或私部門之揭弊，其目的均在於建立安心環境，使吹哨者勇於出面揭弊，讓不法情事接受調查及矯正，並保護吹哨者，進而實現或提升良善之組織治理。雖然以公私部門單一專法之方式有統一標準規範及使公司之吹哨者能享有最起碼必要之保護等優點，然仍需注意的是，在公部門較為單純，立法規範即是為了建立廉潔且有效能的政府，但在私部門則會有食品安全、環境保護或維護金融經濟秩序等的不同目標考量。因此，若揭弊者保護法草案將來順利審議通過，在私部門部分應該可以將之視為一基本法之性質，因為各私部門法規之目的事業主管機關不同，事務監督與控管的標準及嚴謹度亦有所差異，故統一整合各機關權責實有其難度。各主管機關可以在揭弊者保護法的基礎下，針對各別領域之特性，提供吹哨者最適當之保護措施。

過去我國雖在各別零星法律中設有有關吹哨者揭弊保護之規定，但多集中在勞動法、環境保護與食品安全領域。除了上述幾個領域之外，金融監督管理其實也是相當重要的部分，金融市場與一般人民生活息息相關，一但金融機關發生弊案，可能會造成民眾大擠兌的情形，若有任何金融失序或崩盤狀況，都經會對社會秩序產生極大影響，其中的損失最後更可能由全民買單。行政院雖已提出「揭弊者保護法草案」送立法院審議，但是如前所述，縱使該草案順利審議通過，仍應將之視為一部基準法，就個別法律領域部分，還是應該考量各領域之特性而制定各別保護吹哨者之措施。從上述德國吹哨者保護法制的發展歷史來看，德國政府對於是否提供吹

²⁰⁷ 參閱，林鈺雄，林鈺雄等前揭註 206 文，頁 88。

者一定之保護措施的態度或許稍嫌保守，但就金融法律領域的揭弊保護規定部分，德國與歐盟法制近幾年來之發展與要求，亦有值得注意之處，或許該等相關法律、歐盟指令或規則可以成為我國在制定相關法律制度時，除了參考美國、英國或日本法制之外，另一個藉以參照思考的方向。

附錄一 德國聯邦金融服務監督管局法第 4d 條

Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

(Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG)

§ 4d Meldung von Verstößen; Verordnungsermächtigung

(1) Die Bundesanstalt errichtet ein System zur Annahme von Meldungen über potentielle oder tatsächliche Verstöße gegen Gesetze, Rechtsverordnungen, Allgemeinverfügungen und sonstige Vorschriften sowie Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union, bei denen es die Aufgabe der Bundesanstalt ist, deren Einhaltung durch die von ihr beaufsichtigten Unternehmen und Personen sicherzustellen oder Verstöße dagegen zu ahnden. Die Meldungen können auch anonym abgegeben werden.

(2) Die Bundesanstalt ist zu diesem Zweck befugt, personenbezogene Daten zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Die eingehenden Meldungen unterliegen dem Datenschutz im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes.

(3) Die Bundesanstalt macht die Identität einer Person, die eine Meldung erstattet hat, nicht bekannt, ohne zuvor die ausdrückliche Zustimmung dieser Person eingeholt zu haben. Ferner gibt die Bundesanstalt die Identität einer Person, die Gegenstand einer Meldung ist, nicht preis. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn eine Weitergabe der Information im Kontext weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren auf Grund eines Gesetzes erforderlich ist oder wenn die Offenlegung durch einen Gerichtsbeschluss oder in einem Gerichtsverfahren angeordnet wird.

(4) Die Bundesanstalt berichtet in ihrem Jahresbericht in abgekürzter oder zusammengefasster Form über die eingegangenen Meldungen. Der Bericht lässt keine Rückschlüsse auf die beteiligten Personen oder Unternehmen zu.

(5) Das Informationsfreiheitsgesetz findet auf die Vorgänge nach dem Hinweisgeberverfahren keine Anwendung.

(6) Mitarbeiter, die bei Unternehmen und Personen beschäftigt sind, die von der Bundesanstalt beaufsichtigt werden, oder bei anderen Unternehmen oder Personen beschäftigt sind, auf die Tätigkeiten von beaufsichtigten Unternehmen oder Personen ausgelagert wurden, und die eine Meldung nach Absatz 1 abgeben, dürfen wegen dieser Meldung weder nach arbeitsrechtlichen oder strafrechtlichen Vorschriften verantwortlich gemacht noch zum Ersatz von Schäden herangezogen werden, es sei denn, die Meldung ist vorsätzlich oder grob fahrlässig unwahr abgegeben worden.

(7) Die Berechtigung zur Abgabe von Meldungen nach Absatz 1 durch Mitarbeiter, die bei Unternehmen und Personen beschäftigt sind, die von der Bundesanstalt beaufsichtigt werden oder bei anderen Unternehmen oder Personen beschäftigt sind, auf die Tätigkeiten von beaufsichtigten Unternehmen oder Personen ausgelagert wurden, darf vertraglich nicht eingeschränkt werden. Entgegenstehende Vereinbarungen sind unwirksam.

(8) Die Rechte einer Person, die Gegenstand einer Meldung ist, insbesondere die Rechte nach den §§ 28 und 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, nach den §§ 68 bis 71 der Verwaltungsgerichtsordnung und nach den §§ 137, 140, 141 und 147 der Strafprozessordnung werden durch die Einrichtung des Systems zur Meldung von Verstößen nach Absatz 1 nicht eingeschränkt.

(9) Das Bundesministerium der Finanzen kann durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Bestimmungen über Inhalt, Art, Umfang und Form der Meldung von Verstößen gegen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1) sowie gegen sonstige Gesetze, Rechtsverordnungen, Allgemeinverfügungen und sonstige Vorschriften sowie Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union nach Absatz 1, zur Konkretisierung des auf Grundlage von Artikel 32 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 erlassenen Durchführungsrechtsakts der Europäischen Kommission erlassen. Das Bundesministerium der Finanzen kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die Bundesanstalt übertragen.

附錄二 揭弊者保護法草案

揭弊者保護法草案

條文	說明
<p>第一條 為維護公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。</p> <p>揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。</p>	<p>一、本法採公部門與私部門合併立法之方式，所稱之揭弊者限於機關(構)「內部人員」，並藉此與不限內、外部人均得為「檢舉」之概念有所區別。</p> <p>二、因內部人員對弊端之發生與經過有第一手之資料，若能主動揭發，則事先能防止發生，事後能追究責任，其揭弊功效超乎其他一般民眾，然因其屬於被揭弊者之部屬或員工，可能遭受解僱、降級、減薪等報復措施，故有立法保護之必要，爰為第一項之規定。</p> <p>三、為落實保護從優之精神，有關本法對於揭弊者之保護措施與其他各法競合時，原則依本法規定為之。但其他法規對於揭弊者如有較有利之保護規定者，則分別適用該更有利揭弊者之保護規定，惟基於資源分配精神，避免重複保護，揭弊者不得依不同法規請求同時適用相同類型之保護措施，爰為第二項之規定。故本法第三條弊案範圍以外部分，非本法保護範圍，其他法規如有提供保護措施，自應優先適用，併予敘明。</p> <p>四、上開說明已就「揭弊」與「檢舉」之概念明確區分，則一般檢舉程序、檢舉人之保護，如目的事業主管機關依權責要求所轄單位遵循之一般檢舉程序及規範，非本條所稱「揭弊程序」或「揭弊保護」，自不受本法之影響。有關其他法規之自首、自白減刑規定，屬司法機關審理時量刑參考，故其他法規之減刑規定與本法第十三條之減刑規定得同時為法院量刑之參考，不在第二項之適用範圍。</p>
<p>第二條 本法之主管機關為法務部。</p> <p>本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機</p>	<p>一、本法之制定與修正由法務部負責，爰為第一項之規定。</p> <p>二、本法所定事項包含受理揭弊、案件調</p>

<p>關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由法務部確定之。</p>	<p>查、揭弊者相關保護措施(如身分保密、工作權保障、報復行為人之裁罰、各項揭弊獎金之訂定與發放等)之執行，均可能涉及中央及地方目的事業主管機關職掌，例如受僱勞工因雇主違反勞動法令所提申訴之勞動爭議案件，係以勞動部及地方勞動主管機關為主管機關；參酌公務人員保障法第四條第二項規定，公務人員保障事件，則由公務人員保障暨培訓委員會為主管機關。另因本法涉及目的事業主管機關繁雜，為免爭議，參酌臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第四十六條第二項，明定主管機關不明時，由法務部確定之原則，爰為第二項之規定。</p> <p>三、若勞工與雇主因本法所生勞動爭議，仍得依各該法律提起救濟，例如權利事項勞資爭議之救濟管道，可透過勞資爭議處理法之調解、仲裁或裁決，亦可同時透過民事訴訟、勞動事件法進行訴訟救濟。</p>
<p>第三條 本法所稱弊案如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 犯刑法瀆職罪章之罪。 二、 犯貪污治罪條例之罪。 三、 包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。 四、 違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。 五、 其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。 六、 違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四項第七款之應付評鑑行為。 七、 附表一所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為。 八、 附表二所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為、應付懲戒之行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、 影響政府廉能之不法資訊揭露，均屬本法所稱之弊案，故有關公務員貪瀆相關犯罪行為與違規行為，並包括其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢之行為，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，而有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者，爰參考美國立法例，為第一款、第二款、第四款及第五款之規定。 二、 第三款所稱「包庇他人犯罪」之行為，以刑法或其他特別刑法有明文處罰「包庇罪」之刑事犯罪者為限，例如刑法第二百六十四條、人口販運防制法第三十六條、懲治走私條例第十條等公務員包庇罪，如公務員僅消極之不為舉發者，不在此限，爰為本款之規定。 三、 揭發之犯罪不以貪污瀆職罪為限，尚包括影響國計民生、危害公共健康與安全、違反公益之犯罪與違規行為，審酌刑法公共危險罪、偽造文書罪及人口販運與兒少性交易案件類型影響社會公益性甚高，且犯罪型態隱密，

	<p>亟需鼓勵內部員工勇於揭弊並列為本法保護之範圍。另整合近年社會矚目之公益通報案件類型，考量社會民情需求，及本法首次規範揭弊保護範圍宜審慎訂定，爰以金融、環保、國土保育、衛生醫療、勞動安全與政府採購權益等特別刑法之犯罪行為為揭弊範圍，排除一般行政義務違反行為，以避免揭弊保護範圍過大。基於私校教育及社會福利之重視，擇定違反性別平等教育法、私立學校法、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法及老人福利法之行政違規行為，列入本法揭弊保護之範圍，爰為第七款、第八款之附表一、附表二規定。另第六款於司法公正領域，將法官與檢察官之倫理規範納入公部門揭弊範圍；第八款附表二於私部門揭弊範圍，亦有將違反律師倫理規範之應付懲戒行為納入揭弊範圍。</p> <p>四、為因應社會變遷並鼓勵不同弊端類型之揭弊者，本法施行後，除列舉之弊端項目外，有增列概括條款之必要，使主管機關得視實務需要，並與附表一及附表二所列行為態樣具相當程度之公益性時，得適時調整本法保護之弊端項目範圍，爰於第七款及第八款增訂授權主管機關以公告方式補充弊端項目之規定。</p>
<p>第四條 本法所稱受理揭弊機關如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、公部門之政府機關(構)主管、首長或其指定人員、私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定人員。 二、檢察機關。 三、司法警察機關。 四、目的事業主管機關。 五、監察院。 六、政風機構。 <p>揭弊者為現役軍人或情報人員，其揭弊限於向前項第一款、第二款、第五款或第六款之機關(構)、人員為之，始受本法保護。</p> <p>揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、第一項規定受理揭弊機關範疇，包含公部門之政府機關(構)之主管、首長或其指定之人、私部門之主管、負責人或其指定之人、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院及政風機構，揭弊者得依其身分別或揭弊內容之特殊限制，在數有權受理機關中擇一提出揭弊，均為本法規定之第一層受理揭弊機關。 二、第一項第一款係為給予政府機關(構)自我檢討改正與內部查證不肖份子之機會，所稱公部門之主管、首長或其指定人員，係指被揭弊者所屬政府機關(構)之內部直屬主管、首長或其指定人員。所稱私部門之主管、負責人，依商業登記法第十條第一項規定「

<p>法保護:</p> <p>一、 涉及機密等級事項，應向第一項第二款或第五款之機關為之。</p> <p>二、 涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署為之。</p> <p>受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。</p>	<p>本法所稱商業負責人，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。」；至財團法人或社團法人，則指董事、執行長。</p> <p>三、 第一項第六款所稱政風機構依政風機構人員設置管理條例第三條第一項，指中央與地方機關(構)及公營事業機構掌理政風業務之機構。</p> <p>四、 第二項所稱現役軍人，係參考軍事審判法第二條，指依兵役法或其他法律服現役之軍官、士官、士兵；所稱情報人員，係依國家情報工作法第三條，指情報機關所屬從事相關情報工作之人員。前開人員均有其特殊之服從性質，復其職務經常涉及國家安全，故其提出揭弊之第一層受理機關應予限縮，以具有對外獨立性的檢察與監察機構、內部主管、首長或其指定人員及軍情機關之政風機構為限，爰參考美國立法例，為第二項之規定。</p> <p>五、 揭弊內容涉及國家機密保護法所定之機密等級事項者，其揭弊限於向第一項第二款或第五款具獨立性之機關為之，以兼顧國家安全與利益；揭弊內容涉及國家安全之絕對機密與極機密事項之案件時，更不容有任何之洩漏，故其揭弊應向最高檢察署為之，由具有民意基礎與犯罪調查權之檢察總長親自或指揮其他檢察官進行調查，爰參考美國立法例，為第三項之規定。</p> <p>六、 揭弊者誤向非主管權責之受理揭弊機關提出揭弊或經受理揭弊機關調查後，認非其主管事項，如檢察機關偵查終結後認未涉及犯罪，但仍有本法第三條所列違規行為或其他情事者，應移送各權責機關辦理，或如政風機構調查後認疑涉有犯罪情事時，亦應即移送檢察機關或司法警察機關偵辦。受理揭弊機關之管轄，依刑事訴訟法或行政程序法等相關規定辦理；至揭弊案件經移送其他權責機關續行辦理者，仍依本法規定保護之，爰為第四項之規定。</p>
--	---

第五條 本法所稱揭弊者如下：

一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機關(構)僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理相信政府機關(構)或其員工、其他公務員涉有第三條第一款至第七款所列之弊案，具名向前條第一項受理揭弊機關提出檢舉者。

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

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

一、公部門揭弊方面，公務員採最廣義之公務員定義，即依國家賠償法第二條第一項規定之「依法令從事於公務之人員。」故無論文武職、地方自治人員、編制內外、聘僱人員或臨時派用人員均屬之，至於是否受有俸給則不在所問。此外，因承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關(構)之工作者或其受僱人、派遣人員，亦有可能得知政府機關(構)之弊案，故此等人揭弊時亦應受保護。復因各公務機關(構)間業務與人員往來頻繁，資訊互通，故公務員所揭弊之情事不限其任職機關，而包括所有政府機關(構)之弊案，屬廣義的內部人檢舉，爰於第一項第一款明定公部門揭弊者之定義。

二、私部門之內部人員並不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人。所稱關係企業之定義，係依公司法第三百六十九條之一以下規定，爰參考美國與日本立法例，為第一項第二款之規定。

三、揭弊者揭弊時必須有一定之心證程度始受本法保護，惟依本法所提出之揭弊，僅在提供受理揭弊機關啟動調查，並避免誣告濫訟之情事，故其揭弊之門檻不宜過高，揭弊者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷、客觀上足使一般人產生合理懷疑，即為已足，爰參考「刑事案件確定後去氧核醣核酸鑑定條例」第二條之用語及最高法院一百零六年台上字第一一五八號判決，以「有事實合理相信」為門檻。另第四條規定多元之受理揭弊機關，且為使受理揭弊機關得依第六條為立案與結案通知，並避免揭弊者濫行舉發，故以具名為要件，如揭弊內容明顯虛偽或無具體內容，自不受保護。至揭弊之動機，則在所不問。

四、參酌政務人員退職撫卹條例第二條規定，政務官係參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，而各級民意代表則係經由選舉而產生，二者之職位與職務之

	<p>保障均不同於一般事務官公務員，故不屬本法所稱公部門之揭弊者範疇，但仍為本法被揭弊之對象，爰參考美國立法例，為第二項前段規定。另就本法涵蓋之「政府機關(構)」除各級政府機關外，就行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人，亦屬涉及公權力行使、公款運用或國家社會政策與公共福利之一環，爰於第二項後段明定本法適用之政府機關(構)範疇。</p> <p>五、第二項後段所稱政府捐助之財團法人，指財團法人法第二條第二項、第三項規定之財團法人。</p>
<p>第六條 揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，而具名向下列人員或法人揭弊者，自其向受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護：</p> <p>一、中央或地方民意代表。</p> <p>二、具公司登記之媒體業者。</p> <p>三、具法人登記之民間公益團體。</p> <p>揭弊者經受理揭弊機關受理調查後為查無實據之結案通知後，再向前項人員或法人揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。</p> <p>前二項之揭弊內容，不適用第十二條規定。</p>	<p>一、向民意代表、媒體業與民間公益團體爆料，固亦有預防或減少國家與社會損失之效果，然因此等機關(構)人員並無行政或犯罪調查權，如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊亦甚鉅大，故將此三者列為第二層之受理揭弊對象，以求一均衡點，爰訂定第一項。</p> <p>二、揭弊者應先向有權調查之第一層受理揭弊機關具名提出揭弊，經第一層受理揭弊機關於一定期限內未予回應受理案件通知，或查無實據結案後，始例外得向第二層之人員與機關(構)提出揭弊，而受本法保護。揭弊者依第一項規定對於未獲回應之案件，復向第二層機關進行外部揭弊時，自其初始向第一層受理揭弊機關提出揭弊時起，即受本法規定保護之。</p> <p>三、若揭弊者先向第二層揭弊，或同時向第一層及第二層之人員與機關(構)揭弊，或在第一層受理揭弊機關依法調查期間，復向第二層或其他人洩漏揭弊內容，均不受本法保護。但同時向同一層之不同機關(構)揭弊者則仍受保護。</p> <p>四、若揭弊案件業經第一層之受理揭弊機關為查無實據之結論，則應課以揭弊者更高之揭弊保護要件，在第二層揭弊之情形下，應以該揭弊案件最終獲有具體結果者為限，以提高本法保護之門檻，爰於第二項明定以案件獲有</p>

	<p>起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰等具體客觀不法或違規情事者，受本法保護之。</p> <p>五、考量國家機密涉及之國安因素與揭弊者言論免責權之衡平，仍應課予揭弊者就涉及國家機密事項時應注意保密之規範。本條之揭弊若涉及國家機密、營業祕密或其他依法應保密事項者，揭弊者須自行過濾資料，就可能涉及祕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，不適用第十二條之洩密免責保護，爰為第三項之規定。</p>
<p>第七條 政府機關(構)、法人或團體、個人，不得因第五條第一項所列公務員或從事工作獲致報酬之人(下稱內部人員)有下列行為，而意圖報復對其採行不利之人事措施：</p> <p>一、揭發弊案。</p> <p>二、配合弊案之調查或擔任證人。</p> <p>三、拒絕參與弊案之決定或實施。</p> <p>四、因前三款之作為而遭受不利人事措施後，依法提起救濟。</p> <p>前項所稱不利之人事措施，指下列情形之一：</p> <p>一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。</p> <p>二、減薪(俸)、罰款、剝奪或減少獎金、退休(職、伍)金。</p> <p>三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。</p> <p>四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。</p> <p>五、無故揭露揭弊者之身分。</p> <p>因第一項各款行為而受不利人事措施之內部人員得為下列請求：</p> <p>一、回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。</p> <p>二、回復其原有之年資、特殊權利、</p>	<p>一、第一項所稱個人，包含第五條第一項第一款列舉政府機關(構)之員工、其他公務員及同條項第二款所稱任職或提供勞務對象之雇主或其員工；所稱從事工作獲致報酬之內部人員，包含第五條第一項各款所稱接受政府機關(構)僱用、定作、委任及接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任之人。另參酌水污染防治法第三十九條之一第一項規定，本法保護之揭弊作為，不限於「揭弊」本身，尚及於配合調查、擔任證人，弊案發生時不願意同流合污者，及揭弊者因遭受不利人事措施提起救濟後，二度遭受不利人事措施者，爰為第一項之規定。</p> <p>二、第二項定明前項所稱不利人事措施，參酌美國法立法例，分別規定第一款係對內部人員為解職、撤職、免職、停職、解約、降調、不利於其身分、官職等級之人事行政行為，所稱撤職指陸海空軍懲罰法第十二條、第十三條等相關法令之人事行政處分措施；所稱免職係指公務人員考績法第七條及第十二條，警察人員人事條例第三十一條，交通事業人員考成條例第五條、第六條、第十條等相關法令之人事行政處分措施；所稱停職指警察人</p>

<p>獎金、退休(職、伍)金、福利、工作條件及管理措施。</p> <p>三、受人事不利措施期間俸(薪)給或工資之補發，及財產上損害之賠償。</p> <p>四、受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。</p> <p>前項第三款所定財產上損害之賠償，包括俸(薪)給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。</p> <p>訂有禁止內部人員為第一項第一款至第四款行為之約定者，其約定無效。</p>	<p>員人事條例第二十九條第二項等相關法令之人事行政處分措施。依公務員懲戒法或法官法所為具司法懲戒性質之撤職、免職等懲戒決定均不在本項規範之範圍內；第二款係對俸給薪資、獎金、退休(職、伍)金之處分；第三款指受訓機會、福利或特殊權利之剝奪，如專用辦公室、電梯、停車位、貴賓室使用、免簽到簽退等職場上之特別禮遇或權限。第四款所稱工作條件、管理措施不利變更等情形，包括剝奪其原有接觸特殊資訊之權限、特殊會議之出席及輔助人員之提供等工作上之支援與後勤；另考量現行職場霸凌對員工之實質影響甚大，爰對於故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立(含採行報復性調查)之行為，一併列入不利人事措施之範疇，為第五款之規定。</p> <p>三、為有效落實內部人員工作權之保障，就內部人員因第一項各款行為受有不利人事措施而為救濟時，賦予一獨立之請求權，內部人員得據以請求回復原狀及損害賠償，含財產上及非財產上之損害賠償，爰於第三項第一款至第三款明定回復原有工作權益狀態、工資補發及財產上損害賠償；另參酌民法第一百九十五條規定，明定第四款針對非財產上損害亦得請求賠償。另因本法保護對象涵蓋公、私部門人員，依其身分就相關請求權之行使，本即得分別歸類為公法上或私法上請求權性質，本項就內部人員所得請求之法律效果未予分列，故就各款請求權性質應依個別事件性質續行認定屬公法或私法性質之請求權類型。</p> <p>四、具公務員身分之內部人員為第三項請求權時，因涉及現有公務員保障制度，其損害賠償請求權之行使應依本法第九條第二項時效之規定為之，始得適用第八條舉證責任分配原則及第九條第一項揭弊抗辯優先調查之規定，如內部人員依民法、國家賠償法或其他法律行使請求權，自不受第九條第二項短期時效之限制，亦不得援引前</p>
--	--

	<p>開第八條及第九條第一項之規定。</p> <p>五、第四項所稱期待利益，包含揭弊者依一般經驗，可得期待領取之加班費與績效獎金、年終獎金等經常性給與等期待利益之損失，惟此等報酬原應有勞務之實際支出始得支領，故僅能用估算方式計算之；所稱合理支出之必要費用，包含對於人事行政行為救濟程序所合理支出之必要程序費、交通費、差旅費、律師費等，爰參考美國立法例，為第四項之規定。至第三項第四款所稱非財產上之損害含身體、健康、名譽、自由、信用、隱私上之損害，及被同事孤立、歧視之精神上痛苦（屬其他人格法益）等損害。</p> <p>六、第五項所稱訂有禁止揭弊條款者，該約定無效，係指該禁止揭弊條款之部分無效，而非派令、協議、契約全部無效，參酌民法第一百十一條但書，為第五項之規定</p> <p>七、參酌公務人員任用法第二十八條第三項規定，揭弊者於遭受不利人事措施期間所為之職務行為，不因其原受不利人事措施救濟成功而失其效力。</p>
<p>第八條 前條第二項所定不利人事措施之爭議，應先由受不利人事措施之內部人員證明下列情事：</p> <p>一、 有前條第一項各款之行為。</p> <p>二、 有遭受前條第二項之不利人事措施。</p> <p>三、 第一款行為之發生時間在前款不利人事措施之前。</p> <p>內部人員為前項證明後，該等人事措施推定為有違反前條第一項規定。但任職之政府機關(構)、法人、團體或其主管、雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者，不在此限。</p>	<p>一、參酌水污染防治法第三十九條之一第三項就舉證責任轉換規定為雇主對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。係對消極事實舉證，且欠缺受僱人之證明責任，爰參考美國立法例，採取積極之舉證責任分配，且不限於司法訴訟階段始有適用，揭弊者因不利人事措施提起行政救濟時，亦應依本條規定為舉證責任之分配，爰為第一項、第二項之規定。</p> <p>二、第二項明定雇主得積極舉證反駁，例如受僱人本來就有侵占款項之行為，其本就會採取解職之措施，或舉證證明在相同情形下，其他同仁亦將受有相同之不利人事措施，則其不利之人事措施並非本法所不許者。所稱「當時」指採取不利人事措施時之考量因素，不含事後新發生之因素。若日後新發生正當理由始採取之不利人事措施，則其前一次不利人事措施之損害</p>

	<p>賠償計算，自應以新事實之發生日為終止點。</p>
<p>第九條 公務員於申訴、再申訴、復審、訴願、評鑑、懲戒、行政訴訟或其他人事行政行為救濟程序中，主張其有第七條第一項各款之行為，而遭移送或受有不利人事措施者，應先於其他事證而為調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定。</p> <p>具公務員身分之內部人員因受第七條第二項第一款至第四款不利人事措施所生同條第三項第三款及第四款之賠償請求權，自政府機關(構)依前項主張作成回復原狀、行政救濟為有理由之決定確定之日起；因第七條第二項第五款不利人事措施所生之賠償請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>具公務員身分之內部人員主張其因有第七條第一項各款之行為而遭移送懲戒，經公務員懲戒委員會或職務法庭審理後，認定其依第一項之主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得請求第七條第三項第三款及第四款之賠償，並準用前項時效之規定。</p> <p>前二項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。</p> <p>法院於第二項、第三項審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，由律師公會、以公益為目的之社團法人或財團法人、同業公會、工會、主管機關或檢察署，就法律與事實爭點提出書狀，供法院認事用法之參考。第十條第一項審理期間，亦同。</p>	<p>一、公務員遭受不利人事措施依法提起救濟時，如主張該不利人事措施係因其揭弊行為所致，則其揭弊抗辯應優先調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定，爰為第一項之規定。</p> <p>二、有關具公務員身分之內部人員受有不利人事措施時，應依其原有身分別適用法令提起救濟，如依公務人員保障法規定先行提起申訴、再申訴、復審，或依訴願法提起訴願等救濟程序，如依其主張之揭弊者抗辯後，經行政救濟程序，作成不利人事措施救濟成功者，得於機關自行回復原狀或行政救濟成功而獲有理由之決定確定者，足認公務員確有因揭弊行為而受不當處遇時，公務員就遭受不利人事措施期間所受損害，及因揭弊者身分遭故意洩漏而受之損害，應續行提供損害賠償之請求權，為避免不利處遇之影響過久，本法之損害賠償請求權為特殊之短期時效請求權，六個月間不行使而消滅，如逾六個月，內部人員仍得依其他民事法規請求之，爰為第二項之規定。如揭弊者未能於行政救濟程序獲有回復原狀或撤銷不利人事措施之結果，亦不得依本法另行提起損害賠償請求。至揭弊者如依公務人員保障法第七十二條規定不服復審決定，及依行政訴訟法第四條規定不服訴願決定者，本即均得依法提起行政訴訟，並依行政訴訟法第七條合併請求損害賠償或其他財產上給付，屬公務員現有保障制度，仍得依其規定併同請求，自不待言。</p> <p>三、考量公務員僅因為揭弊行為而遭報復性之不當移送懲戒，於公務員懲戒委員會或職務法庭認定公務員依第一項之揭弊抗辯主張成立並為不受懲戒之判決確定者，就其遭移送審理期間，公務員之信用、名譽等人格權所受損害，亦應給予必要之賠償請求權，爰為第三項之規定。</p> <p>四、第四項規定依據請求權競合之法理，</p>

	<p>公務員本得選擇行使其原有國家賠償法或民法侵權行為之請求權，惟此時應不得援引第八條舉證責任分配之規定。</p> <p>五、揭弊者保護涉及公益，法院於個案之決定影響深遠，故宜引進「法庭之友」制度，讓公益團體、同業公會、工會、主管機關或檢察署得針對事實與法律表示意見，以協助裁判者妥適認定事實與適用法律，爰參考美國立法例，為第五項之規定。</p>
<p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利人事措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p> <p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及三個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>前項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關(構)、法人或團體編制內支領俸(薪)給而訂有委任契約者，得準用前二項規定請求三個月以上之補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p>	<p>一、為使法律關係早日確定且避免事證消失，參酌第九條第二項及第四項，爰為第一項、第二項之規定。</p> <p>二、私部門之復職方面，若事業單位恢復內部人員之職務顯有困難，勞雇雙方得以合意方式協商解決爭議，為避免受僱人於合意內容協議時處於弱勢，就合意內容明定最低保障之宣示規定，除三個月以上之補償金總額外，另應包括資遣費、退休金，爰為第三項之規定：</p> <p>(一) 適用勞動基準法之受僱人，不低於勞動基準法及勞工退休金條例關於資遣費、退休金之計給標準。</p> <p>(二) 不適用勞動基準法之受僱人，不低於依其適用法規（如學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例、各機關學校聘僱人員離職給與辦法等）關於退休金、資遣費之計給標準。</p> <p>(三) 至如無勞動法令或其他法規適用之受僱者，其退休金、資遣費從其契約約定。</p> <p>三、上開補償之給付時點，由勞雇雙方約定之，如未約定者，雇主應於契約終止時給付之。另，如雇主有拒絕受僱人復職之情形，因已涉違反勞動契約，損及其勞動權益，第三項規定不影響受僱人得依勞動基準法第十四條規定主張終止契約及請求資遣費之權利。</p> <p>四、為使揭弊者得有合理時間另尋工作，明定雇主應依其為第七條第一項各款行為前一月之工資為基準，提供三個</p>

	<p>月以上之待業補償金，爰為第四項之規定。</p> <p>五、考量私企業內部高階人員或保險從業人員、房仲人員等亦有為內部揭弊之可能，而前開特定行業人員與企業間係屬委任關係，無勞動法規之適用，本法為提供內部受委任人員工作權之保障，就編制內固定支領俸(薪)給之受委任人員亦得請求待業補償金，如為企業編制外之外部委任關係，如法律顧問、會計師等則不在本項適用範圍，爰為第五項之規定。</p>
<p>第十一條 違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p>	<p>一、參酌公務人員行政中立法第十六條規定，就公務員對揭弊者施以報復性不利人事措施者，應按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具有公務員身分之自然人、法人或團體，由揭弊案件之目的事業主管機關依違反情節處以行政罰鍰。</p> <p>二、如揭弊案件目的事業主管機關不明或涉及數個主管機關權責，而無法確定裁罰機關者，由法務部依第二條第二項確定主管機關。</p> <p>三、依行政罰法第二十四條規定，為達嚇阻效用，對施以報復行為之行為人，應予從重處罰，如一行為違反二以上行政法規時，罰鍰從重，如各單行法規所定之裁罰種類與本法不同者，則得併為裁處。故各單行法規如定有罰鍰以外之其他裁罰，如勞動基準法第八十條之一、職業安全衛生法第四十九條規定，對於違規之事業單位或事業主得公布名稱、負責人姓名，得併予處罰。</p>
<p>第十二條 揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業祕密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。</p>	<p>一、揭弊者揭弊時若向受理揭弊機關洩漏依法應保密之事項者，是否屬刑法第二十一條之「依法令之行為」而不罰，尚有爭議，為明確化，爰參酌美國立法例，為本條之規定。至於向辦案人員以外之人洩密者，仍應負刑責，固不待言。</p> <p>二、揭弊者於揭弊前或揭弊後向律師徵詢法律意見時，因而洩漏國家機密或營業祕密者，事關揭弊者權益之保障，</p>

	<p>亦應免責，爰參照美國立法例，為本條後段之規定。</p> <p>三、揭弊者向第六條之受理人員或法人揭弊時，應自行過濾機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，不受本法保護。</p>
<p>第十三條 揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第三條及第十四條第一項之要件者，得依同法第十四條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>機關受理前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。</p>	<p>一、揭弊者若有到場作證且符合證人保護法第十四條第一項之規定，則所涉罪名不受證人保護法第二條之罪名之限制，亦得享有刑責減免之寬典，參酌兒童及少年性剝削防制條例第十一條及人口販運防制法第二十三條之規定，爰為第一項規定。另揭弊者因正犯或共犯行為經判決有罪，仍不影響其得受第七條至第十條之保護權益。</p> <p>二、按公務人員任用法第二十八條第一項第四款規定「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：...四、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」，為鼓勵正犯或共犯中之公務員勇於揭弊，並保障其免職後申請再任公職之權益，爰為第二項之規定。本項僅提供揭弊者再任公職之申請權利，至於受理任職機關仍得依個案裁量，審酌准否再任公職。</p>
<p>第十四條 揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>意圖妨害或報復受本法保護之揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向揭弊者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。</p>	<p>一、為擴大保護範圍，避免被揭弊者以揭弊者密切關係之人之之人身安全相脅，本條所稱揭弊者之密切關係之人，其範圍係指具揭弊者之配偶及直系血親之身分者，無待舉證即有受保護之適格；其餘有密切關係之人除參酌證人保護法施行細則第三條所稱「密切利害關係之人」以親等之遠近為判斷依據外，尚應就個案審酌其是否與揭弊者實際上有緊密之身分上或生活上關係為判斷，爰參酌證人保護法將揭弊者之密切關係人列入人身保護範圍，於第一項明定揭弊者若有到場作證，即可獲證人保護法之之人身安全保護措施，所涉罪名不受該法第二條之限制。</p> <p>二、為強化揭弊者之之人身保護，參酌證人保護法第十八條之規定，明定對於揭弊者及其密切關係之人實施犯罪者，加重刑罰，爰為第二項之規定。</p>

<p>第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p>	<p>一、本條之規定屬於保護他人權利之法律，至於違反本條之民刑事責任，宜由法院依民事侵權行為法則及刑法之洩密罪構成要件認定之。</p> <p>二、有正當理由時，例如因調查之必要揭露給其他協辦人員，並非本條之所禁止，故本條明定「不得無故」洩漏之用詞。</p>
<p>第十六條 揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失：</p> <p>一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限。</p> <p>二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉。但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限。</p>	<p>一、揭弊者若係基於有事實合理相信而揭弊，非明知不實或出於惡意，縱經調查後查無實據仍應受保護，否則將使揭弊者退怯而不願挺身揭弊。惟若檢舉之內容明顯虛偽不實或空泛時，為避免浪費調查資源，間接助長造假文化，自不應受本法保護，爰為第一款之規定。</p> <p>二、針對非首位檢舉之揭弊者，雖其所提供之消息與首位揭弊者有所重複，惟若其因而遭受不利之人事措施，其權益仍應受保護，爰參酌美國立法例，為第二款本文之規定。另考量國家資源衡平分配，對已公開或明知他人已檢舉之案件而再為檢舉者，恐有濫訴或以獲取不當利益為目的之虞，而徒增偵查資源之浪費，爰為第二款但書之規定。</p>
<p>第十七條 揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。</p> <p>任職之政府機關(構)、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p>	<p>一、檢舉獎金之領取與本法所提供之保護，條件容有不同，故宜由目的事業主管機關，於單行法規中明定其給與基準與其他相關事項，爰訂定第一項。惟因公務員之獎金發給，涉及行政院待遇決策權行使，且公務員執行本職業務知有不法，本即具有告發義務，不宜再行發給獎金。為免引致獎金發給爭議，各目的事業主管機關訂定上述獎金給與標準及相關事項規定，不得引據本條作為法律授權依據及公務員執行本職業務所為揭弊行為發給獎金之合理性理由。</p> <p>二、揭弊者依法令領取揭弊獎金，與任職之政府機關(構)、法人、團體或雇主依第七條第三項對揭弊者所負之損害賠償責任無涉，為免上開雇主等以揭弊者因揭弊行為已領有檢舉獎金主張扣抵之抗辯，爰為第二項之規定。</p>

<p>第十八條 本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。</p>	<p>因本法對於揭弊者之保護涉及法院審理程序及公務員保障等規範，爰由行政院會同司法院及考試院訂定施行細則。</p>
<p>第十九條 本法自公布後一年施行。</p>	<p>明定本法自公布後一年施行。</p>

附表一 第三條第七款弊案範圍

編號	法律名稱	範圍
一	刑法	犯第一百八十五條之三、第一百八十五條之四及第一百九十條之一第八項以外之第十一章公共危險罪、第二百十條至第二百十七條及第二百十八條第二項足以生損害於公眾者、第三百五十三條、第三百六十一條及第三百六十二條致生損害於公眾者之罪。
二	人口販運防制法	犯第三十一條至第三十四條之罪。
三	洗錢防制法	犯第十四條、第十五條之罪。
四	政府採購法	犯第八十七條至第九十一條之罪。
五	勞動基準法	犯第七十五條、第七十六條之罪。
六	職業安全衛生法	犯第四十條之罪。
七	就業服務法	犯第六十三條、第六十四條之罪。
八	銀行法	犯第一百二十五條、第一百二十五條之二、第一百二十五條之三、第一百二十七條、第一百二十七條之一第一項、第一百二十七條之二第一項之罪。
九	金融控股公司法	犯第五十七條、第五十七條之一、第五十八條第一項之罪。
十	信用合作社法	犯第三十八條、第三十八條之二、第三十八條之三、第三十九條第一項、第四十條第一項之罪。
十一	信託業法	犯第四十八條之一、第四十八條之二、第四十九條之罪。
十二	票券金融管理法	犯第五十八條、第五十八條之一、第五十九條第一項、第六十條第一項之罪。
十三	證券交易法	犯第一百七十一條第一項、第一百七十二條、第一百七十三條、第一百七十四條第一項至第四項、第六項、第七項之罪。
十四	期貨交易法	犯第一百十二條第一項、第一百十六條之罪。
十五	電子支付機構管理條例	犯第四十四條至第四十六條之罪。
十六	電子票證發行管理條例	犯第三十條之罪。
十七	保險法	犯第一百六十七條之一第一項前段、第一百六十八條之二之罪。
十八	證券投資信託及顧問法	犯第一百零五條第一項、第二項、第一百零五條之一之罪。
十九	簡易人壽保險法	犯第三十五條之罪。

二十	公平交易法	犯第三十四條之罪。
二十一	海洋污染防治法	犯第三十六條、第三十七條、第三十九條之罪。
二十二	毒性及關注化學物質管理法	犯第五十條、第五十一條之罪。
二十三	環境影響評估法	犯第二十一條、第二十二條後段、第二十三條第二項後段之罪。
二十四	飲用水管理條例	犯第十六條、第十八條之罪。
二十五	空氣污染防治法	犯第五十一條至第五十五條之罪。
二十六	水污染防治法	犯第三十四條、第三十五條、第三十六條第一項至第三項、第五項、第三十七條之罪。
二十七	廢棄物清理法	犯第四十五條第一項、第四十六條之罪。
二十八	土壤及地下水污染整治法	犯第三十二條、第三十三條之罪。
二十九	水土保持法	犯第三十二條第一項至第四項之罪。
三十	山坡地保育利用條例	犯第三十四條第一項至第四項之罪。
三十一	森林法	犯第五十一條第一項至第五項、第五十三條、第五十四條之罪。
三十二	兒童及少年性剝削防制條例	犯第三十二條至第三十五條、第三十六條第一項至第五項、第三十七條、第四十五條第二項至第四項之罪。
三十三	醫師法	犯第二十八條之罪。
三十四	兒童及少年福利與權益保障法	有第九十七條、第一百零七條及第一百零八條處罰鍰之行為。
三十五	身心障礙者權益保障法	有第九十條、第九十五條第一項處罰鍰之行為。
三十六	老人福利法	有第四十八條及第五十一條處罰鍰之行為。
三十七	性別平等教育法	有第三十六條第一項第二款處罰鍰之行為。

附表二 第三條第八款弊案範圍

、	法律名稱	範圍
一	刑法	犯第一百二十二條第三項、第二百五十二條以外之第十九章之妨害農工商罪、第三百三十九條之四之罪。
二	貪污治罪條例	犯第十一條之罪。
三	環境用藥管理法	犯第四十二條、第四十三條之罪。
四	食品安全衛生管理法	犯第四十九條第一項至第五項之罪。
五	藥事法	犯第八十二條至第八十六條之罪。

六	私立學校法	有第七十八條至第八十條處罰鍰之行為。
七	律師法	有第三十九條第三款應付懲戒之行為。

參考文獻

壹、中文部分

一、期刊論文

安怡芸，強制公開發行公司內部建立揭弊機制之必要性分析（下），證券服務第 624 期，2014 年 4 月。

李聖傑，「新」揭弊者保護法之簡介—公私部門合併，月旦會計實務研究，第 16 期，2019 年 4 月。

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，2012 年 4 月。

林鈺雄等，吹哨者保護法法制（一）、（二），月旦刑事法評論，第 8 期，2018 年 3 月。

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，2004 年 3 月。

張天一，公益揭露人保護法草案評析，月旦法學雜誌，第 233 期，2014 年 10 月。

許恆達，揭弊者保護制度的刑事政策省思，刑事政策與犯罪研究論文集（18），2015 年 11 月。

郭大維，沉默未必是金—吹哨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，2013 年 1 月。

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，2008 年 4 月。

陳一銘，論企業內部通報機制，萬國法律，170 期，2010 年 4 月。

陳文智，試論「吹哨者保護法制」之引進，全國律師，第 11 卷第 6 期，2007 年 6 月。

彭立忠、張裕衢，華人四地貪腐程度之比較—以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報，第 24 期，2007 年 9 月。

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，2005 年 3 月。

黃銘傑，從吹哨者及其保護機制的建置看法遵強化與風險控管趨勢，會計研究月刊，第 391 期，2018 年 6 月。

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，2007 年 3 月。

葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊第 63 卷第 4 期，2017 年 8 月。
詹德恩，金融機構執行檢舉人保護制度之困境，月旦會計實務研究，第 11 期，2018 年 11 月。
詹靜芬，揭弊者保護法草案之立法析探：兼論美國之制度與發展，警專論壇，第 20 期，2016 年 9 月。
蔡志方，簡介德國金融服務業的「吹哨人」法制，法源法律網，2017 年 8 月。
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，2009 年 12 月。

二、專書

林豐賓、劉邦棟，勞動基準法論，三民書局，2016 年 3 月，修訂 9 版。
國立高雄大學政治法律學系公益揭發（揭弊）保護學術與實務研討會論文集，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書公司，2010 年 9 月。
國立高雄大學政治法律學系公益揭發保護法草案研討會論文集，公義社會與廉能政府，巨流圖書公司，2013 年 10 月。
國立高雄大學政治法律學系研討會論文集，公益揭發—揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月。
楊戊龍，公益揭發—揭弊保護法制比較研究，翰蘆圖書出版有限公司，2015 年 6 月。

三、碩博士論文

周原，請別叫我「爪耙子」：臺灣吹哨者的故事，國立臺灣大學社會科學院新聞研究所碩士論文，2011 年 1 月。
林意玟，我國公司治理與吹哨者保護，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2011 年 9 月。
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，國立台北大學法律學系碩士論文，2007 年。
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，國立中正大學政治學系博士論文，2007 年 6 月。

四、研究報告

李聖傑主持，法務部廉政署 101 年度「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法

研究，2012 年。

林志潔主持，法務部廉政署 102 年度「私部門公益通報者保護法立法研究」，2013 年。

林國全主持，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會證券投資人及期貨交易人保護中心委託專案研究，證券事件「吹哨者」及其民事責任研究，2018 年 10 月。
財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，我國設立吹哨者保護制度之研究，2017 年 12 月。

楊戍龍主持，法務部 99 年度委託研究計畫研究報告，我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究，2011 年 12 月。

貳、外文部分

一、期刊論文

Al-Souliman, Luana, Whistleblower - Knapp 400 Hinweise im ersten Jahr, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1707_Hinweisgeberstelle.html

Baur, Alexander/Holle, Philipp Maximilian, Hinweisgebersysteme aus gesellschafts-rechtlicher Perspektive, AG 11/2017, 379.

Bissels, Alexander/Schroeders, Kathrin /Ziegelmayr, David, Arbeitsrechtliche Auswirkungen der Geheimnisschutzrichtlinie, DB 2016, 2295.

Buchert, Christoph, Der Irrweg der Kommission – Zu den Überlegung über die Einführung einer staatlichen Whistleblower-Prämie, CCZ 2013, 144.

Deiseroth, Dieter/Derleder, Peter, Whistleblower und Denunziatoren, ZRP 8/2008, 248.

Deppmeyer, Silke, Hinweisgeberstelle: Elektronisches Meldesystem zum Schutz von Whistleblowern,

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1701_Hinweisgeberstelle.html

Egger, Matthes, Hinweisgebersystem und Informantenschutz, CCZ 3/2018, 126.

Eufinger, Alexander, Arbeits- und strafrechtlicher Schutz von Whistleblowern im Kapitalmarktrecht, WM 49/2016, 2336.

Eufinger, Alexander, EU-Geheimnisschutzrichtlinie und Schutz von Whistleblowern, ZRP 8/2016, 229.

Gerdemann, Simon, Revolution des Whistleblowing-Rechts oder Pfeifen im Walde?, RdA, 2019, 16.

Hauck, Ronny, Geheimnisschutz im Zivilprozess – was bringt die neue EU-Richtlinie für

das deutsche Recht, NJW 2016, 2218.

Heinzke, Philippe, Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, CCZ 2016, 179.

Kalbfus, Björn, Die EU-Geschäftsgeheimnis-Richtlinie: Welcher Umsetzungsbedarf besteht in Deutschland, GRUR 2016, 1009.

Miege, Christian, Einrichtung eines Hinweisgebersystems, CCZ 2018, 45.

Nikoleyczik, Tobias/Graßl, Bernd, Überarbeitung des Deutschen Corporate Governance Kodex(DCGK) - Die Änderungsvorschläge der Regierungskommission aus der Plenarsitzung vom 13.10.2016, NZG 5/2017.

Poelzig, Dörte, Durchsetzung und Sanktionierung des neuen Marktmissbrauchsrechts, NZG 2016, 492.

Schmitz, Stephan, Whistleblower: Zentrale Stelle für Hinweise auf Verstöße gegen Aufsichtsrecht ist eingerichtet, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2016/fa_bj_1607_whistleblower.html?nn=7847010

Schulz, Georg-R, Whistleblowing — Plädoyer für ein Hinweisgeberschutzgesetz, ArbRAktuell 2017, 10.

Weiden, Henrike, Aktuelle Berichte- Juni 2016, GRUR 2016, 573.

Wiedmann, Michael/Seyfert, Stefan, Richtlinienentwurf der EU-Kommission zum Whistleblowing, CCZ 2019, 12.

二、專書

Gruber, Michael/Raschauer, Nicolas (Hrsg.), Whistleblowing, 2015.

Herold, Nico, Whistleblower: Entscheidungsfindung, Meldeverhalten, und krimi-nologische Bewertung, 2016.

Kaulbach, Detlef/W. Bähr, Gunne/Pohlmann, Petra (Hrsg.), Versicherungsaufsichtsgesetz Kommentar, 6. Auflage, 2019.

Laars, Reinhard, Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz, 4. Online-Auflage, 2017.

Miceli, Marcia/Near, Janet Pollex/Dworkin, Terry, Whistle-blowing in Organizations, 2008.

R. Prölss, Erich/Dreher, Meinrad (Hrsg.), Versicherungsaufsichtsgesetz, 13. Auflage, 2018.

Rotsch, Thomas (Hrsg.), Criminal Compliance, 2015.

Schaub, Günter (Hrsg.), Arbeitsrechts- Handbuch, 17. Auflage, 2017.

Schenkel, Julia-Bianka, Whistleblowing und die Strafbarkeit wegen Geheimnisverrats, 2019.

Soppa, Matthias, Die Strafbarkeit des Whistleblowers, 2018.
Thüsing, Gregor (Hrsg.), Beschäftigtendatenschutz und Compliance, 2. Auflage, 2014.
Thüsing, Gregor/Forst, Gerrit (ed.), Whistleblowing – A Comparative Study, 2016.
Tiedmann, Klaus, Wirtschaftsstrafrecht, 5. Auflage, 2017.
Veit, Vivien, Compliance und interne Ermittlungen, 2018.
Wittig, Petra, Wirtschaftsstrafrecht, 4. Auflage, 2017.

參、網路資料

法務部廉政署揭弊者保護網站

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/Lpsimplelist>

司法改革進度追蹤資訊平台

<https://judicialreform.gov.tw/>

德國聯邦金融服務監督管理局網站

https://www.bafin.de/DE/Startseite/startseite_node.html

德國聯邦金融服務監督管理局吹哨者電子舉報平台

<https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=2BaF6&language=ger>