

認識公益揭弊者保護法

■經濟部智慧財產局政風室主任李志強

壹、前言

吹哨者又稱揭弊者（whistleblower），此源自於英國警察吹哨子示警之行為，現為內部員工挺身揭弊的代名詞。由於公私部門弊案多為掌握內部資訊的員工始能知悉，而發生揭弊事件因損及特定人權益及任職機關(構)之聲譽，致揭弊者可能遭受解僱、降級、減薪等報復對待。

為保護並鼓勵勇於揭發不法，世界各先進國家多制定專法，如英國《公益通報法》、美國《內部揭弊者保護法》、澳洲《不正行為通報者保護法》、紐西蘭《通報者保護法》、日本《公益通報者保護法》及韓國《腐敗防止法》等多定有揭弊者保護法制。

貳、內容重點

我國於114年1月22日公布《公益揭弊者保護法》（全文共21條），建立國內首部揭弊保護專法，提供揭弊者安心吹哨之環境，具體落實《聯合國反貪腐公約》保護揭弊者之精神，因本法將於同年7月22日施行，以下將依條文順序說明之。

一、立法宗旨

本法開宗明義揭示係為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，並保障公部門、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構揭弊者之權益，而為維護揭弊者之權利，另明文其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。

二、專責組織

主管機關法務部應組成揭弊者保護委員會，置委員7

人，法務部部長為主任委員，其餘委員由法務部就法官、檢察官、律師、教授或對揭弊者保護、人權保障有專門研究貢獻者遴聘之，任期3年。該會法定業務為：(一)協助揭弊者依本法主張除去不利措施及請求損害賠償等權益。(二)提供揭弊者必要的法律諮詢與法律扶助。(三)協助揭弊者或其密切關係人依本法請求人身安全之保護措施及安置措施。(四)提供揭弊者緊急之生理、心理醫療與生活重建之協助。(五)揭弊者保護之宣導、倡議及研究。(六)其他符合揭弊者保護之事項。

三、界定範圍

(一)弊案類別

本法所稱弊案，係指公務員或政府機關（構）、受政府控制之事業、團體或機構之人員，涉有違反《刑法》（瀆職罪章、公共危險罪章、詐欺背信及重利罪）、《貪污治罪條例》、《公職人員利益衝突迴避法》、《政府採購法》、《法官法》（指法官、檢察官應付評鑑行為）、《洗錢防制法》、《營業秘密法》、《廢棄物清理法》、《勞動基準法》及《性別平等工作法》等，或其他涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰或應付懲戒之行為，其弊端範疇含括公務員貪瀆、陽光法案、政府採購、金融、環保、國土安全、衛生醫療、營業秘密、勞動安全、性別平等及特定對象權益保障等，可見弊案類別非常廣泛。

(二)受理機關

本法所稱受理機關(即第一層受理揭弊機關)為：1、公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定單位、人員。2、國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之主管、負責人或其指定單位、人員。3、檢察機關。4、司法警察機關。5、

目的事業主管機關。6、監察院。7、政風機構。另基於國家安全考量，揭弊內容若涉及《國家機密保護法》之國家機密者，依其機密等級明定不同之受理機關，並對揭弊內容依法保密。此外，受理揭弊機關經判定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。

由於國內常見民眾向民意代表、媒體或民間團體爆料，雖或有預防或減少損失之效果，然揭弊內容一旦不實可能造成當事人、服務機關(構)甚至社會衝擊甚大，故為求慎重，本法明文揭弊者向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，得再具名向民意代表、媒體業者或公益團體揭弊(即第二層受理揭弊機關)，自其向原受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護之，並規定再次揭弊之要件。

(三)適用對象

本法所稱揭弊者分成兩大類：一是公部門揭弊者，如公務員(指政務官及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員)或接受政府機關(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)僱用或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工，有事實合理相信政府機關(構)或其員工、其他公務員涉有本法所定之弊案，具名向受理揭弊機關提出檢舉者。二是國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者，如國營事業(指《國營事業管理法》第3條所規定之事業)、受政府控制之事業、團體或機構(指銓敘部公告之政府暨其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上之轉投資或再轉投資事業、受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之轉投資或再轉投資事業、

團體或機構)之員工，有事實合理相信任職或提供勞務對象之事業、團體或機構或其員工涉有弊案，具名向受理揭弊機關提出檢舉者。

四、調查程序

受理揭弊機關對於揭弊事由應為調查，並得要求揭弊者、涉嫌事業單位或機關(構)等關係人提供相關事證配合調查，涉案關係人非有正當理由不得拒絕，而受理揭弊機關基於證據保全，於法院判決前，得向法院聲請扣押，準用《刑事訴訟法》第133條規定。

本法所定不利措施之爭議，應先由受不利措施之人證明下列情事：如揭弊行為、不利措施、於揭弊後發生不利措施，此乃採取積極之舉證責任分配。受不利措施之人為前項證明後，推定為有違反本法規定，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措施者，不在此限。

另為落實保障機制，公務員依法提起行政救濟程序中，若主張其因揭弊而遭移送或受有不利措施者，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，此對未具公務員身分者亦有相同之規定。

五、保護措施

(一)工作保障

本法規定政府機關(構)、法人或團體、個人對於揭弊行為不得採行不利之措施，且保護對象不限於「揭弊者」本人，尚及於配合調查、擔任證人，弊案發生時不願意同流合污者，以及因前述行為遭受不利措施後提起救濟(前述人員概稱揭弊者)。所稱不利措施，乃參照美國立法例，指對揭弊者解職、撤職、免職、降調、不利考績或懲處等，還有對

其減薪、減少獎金、退休金。另包含特殊權利之剝奪(例如專用辦公室、停車位、免簽到簽退等特別禮遇或權限)、受訓機會、工作條件、職務內容等之不利變更以及揭露揭弊者之身分。此外，揭弊者若為揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，為鼓勵其勇於揭弊，公務員經法院判決免除其刑確定者，仍保障其可再任公職。

(二)權益救濟

為有效保障揭弊者之權益，本法設有揭弊者發動回復原狀(如原有之職位、職務、年資、福利或工作條件等)、損害賠償(如補發受不利措施期間之薪資、補償合理支出之費用或律師酬金等財產上之損失)及回復名譽(如受有身體、名譽、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)等請求權，同時界定請求損害賠償之範圍以及訂有禁止內部人員揭弊之約定或限制揭弊者請求之權益無效等規定。

本法明文公務員應依其原有身分關係適用之法律程序提起行政救濟，而為使法律關係早日確定並避免事證消失，本法亦律定請求權時效，另如主張其因揭弊而遭移送懲戒，經懲戒法院審理後，認定其主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得依本法請求賠償並準用請求權時效之規定，且不妨礙依《民法》、《國家賠償法》或其他法律所得行使之權利。

當揭弊者非屬公務員而其受不利措施時，得自知悉其情形之日起30日內，不經預告終止勞動契約，並請求雇主給付其適用之《勞動基準法》、《勞工退休金條例》或其他法規所規定之資遣費、退休金及相當於6個月工資補償金(復職顯

有事實上之困難時，雇主得給付12個月工資補償金，合意終止勞動契約)。本法另定有相關請求權時效，且保障揭弊者請求權之行使亦不妨礙依《民法》或其他法律所得行使之權利。此外，揭弊者受不利措施者為政府機關(構)、法人或團體編制內支領俸(薪)給而訂有委任契約者，得準用上開規定請求補償金，但契約之約定有利於該受不利措施者，從其約定。

(三)責任減免

為免除揭弊者擔心因洩密遭追究責任之疑慮，本法規定揭弊者向受理揭弊機關所陳述之內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及懲戒責任，其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。

另定有窩裡反條款，即揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯經判決有罪，且符合《證人保護法》第3條(指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事證，並依法接受對質及詰問之人)及同法第14條第1項(指被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者)之要件者，得予以減輕或免除其刑。

(四)人身保護

揭弊者若符合《證人保護法》第3條之要件者，其本人或其密切關係人(指揭弊者之配偶、直系血親、三親等內旁系血親、二親等內姻親或家長、家屬、與其訂有婚約者或其他身分上或生活上有密切利害關係之人)，得依該法施以人身安全之保護措施，而為強化揭弊者之人身保護，意圖妨害或報復揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，向揭弊者及其密切關係人實施犯罪者，加重其刑至二分之一。

(五)身分保密

受理揭弊機關及其承辦調查等相關人員，對於揭弊者身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人，而為強化保密義務，本法對於洩密之公務員或非公務員，分別定有刑責。

為保護揭弊者之個人資料，本法定有許多保密措施，如揭弊者得請求以代號製作筆錄或文書、遮隱個人相關資料、以按指印或代號取代簽名、密封套密封附卷、限制閱覽提供、秘密偵查或審理等。

六、獎懲並行

為鼓勵揭弊，本法明定因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，應給與獎金，其數額不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額百分之十，而為求公平，申領對象排除因行使公權力而得知不法事實之政府機關（構）及其所屬人員、配偶或三親等以內之親屬。

另對揭弊者採行不利措施者設有懲罰機制，若屬公務員，按其情節輕重，施以懲戒或懲處；非屬公務員之自然人、國營事業、受政府控制之事業、團體或機構，最高處以新臺幣500萬元罰鍰，各目的事業主管機關得限期命其改善，屆期不改善者，按次處罰之。

參、小結

從上可知，為符合世界潮流制定專法，將可解決當前無法適用、保護不周或者法規競合等困境，最重要的是強化保護機制可有效降低揭弊者心中恐懼，進而安心吹哨，此不僅可以提高定罪率，相信對於不法之徒以及公私部門應會產生監督及嚇阻效果。

最後提醒本局同仁，揭弊者必須具名並提供相關事證配合調查，若有誣控濫告行為，將涉及民刑事及行政責任，不可不慎。