

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



財團法人中華民國
證券暨期貨市場發展基金會
SECURITIES & FUTURES INSTITUTE

2018年10月

證券事件「吹哨者」及其 民事責任研究

計畫主持人：林國全

研究人員：陳恩儀

楊峻昌

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會

目 錄

| | |
|---------------------------------|------------|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究動機與目的..... | 1 |
| 第二節 研究流程..... | 2 |
| 第二章 我國證券事件吹哨制度 | 4 |
| 第一節 證券事件吹哨之相關法令..... | 5 |
| 一、 現行相關規範..... | 5 |
| 二、 吹哨制度法制發展---公益通報者保護法草案..... | 21 |
| 第二節 證券事件吹哨之案例..... | 27 |
| 第三章 國外證券事件吹哨制度之比較 | 30 |
| 第一節 美國..... | 30 |
| 第二節 日本..... | 38 |
| 第三節 英國..... | 48 |
| 第四節 德國..... | 57 |
| 第五節 美日英德四國之比較與啟示..... | 69 |
| 第四章 證券事件吹哨主體探討 | 76 |
| 第一節 國內外法制..... | 77 |
| 第二節 董事、監察人為吹哨主體之探討..... | 83 |
| 第五章 證券吹哨者保護配套之責任減免 | 86 |
| 第一節 證券吹哨者可能之法律風險..... | 86 |
| 第二節 法律責任減免之相關規範..... | 90 |
| 第三節 證券不法事件吹哨者民事責任減免剖析..... | 96 |
| 第六章 結論與建議 | 106 |
| 參考文獻/網站 | 113 |

附錄

- 一、 期中諮詢會議紀錄.....119
- 二、 期末諮詢會議紀錄.....129
- 三、 揭弊者保護法草案(法務部 106.10.24 報行政院修訂版本)...137
- 四、 公益通報者保護法草案(林志潔教授版本)152

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

2016年美國舞弊稽核師協會（Association of Certified Fraud Examiners, ACFE）發布「各國職業詐欺及舞弊報告」（Report on the Nations on Occupational Fraud and Abuse）¹，調查114國、2,410個案例發現：1.一般機構因舞弊所生損失平均為當年度收入的5%（2,410案例總計損失約63億美元）；2.負責人或高階主管如涉案，則損失金額超過一般員工的10倍；3.舞弊人數愈多，損失金額愈高。可見舞弊對機構影響之大，及早發現並防止損失擴大成為關注焦點。

吹哨者（Whistleblower，又稱揭弊者、舉報者）係指揭發組織內部非法、不誠實或不正當行為之人。吹哨者舉發不法行為固然對組織有益，但同時也挑戰管理階層決策或管理成效，影響機構形象；然而掏空公司、財報不實等嚴重損害公司及投資人權益之「證券不法事件」，多具複雜、隱密特性及外界不易察覺情形，若非透過內部人揭弊，許多不法情事無法浮出檯面。2014年Deloitte對全球法遵主管調查顯示：超過42%舞弊事件是透過內部舉報發現，吹哨制度已成公司治理重要環節，美、英、日、德等國陸續推動吹哨者保護法制，多具成效。

吹哨揭弊機制不但可導正或預防企業不法情事發生，更能避免該等情事造成社會大眾損害或防止損害擴大，對公益保障有正面功效，但揭露企業內部不法，往往造成商譽、信用、營業秘密等權益之損害，兩者將產生法益保護之衝突，若不對揭弊者提供法律保障，一般均視揭弊為畏途，最大顧慮就是擔心消息走漏後遭致企業報復，因此，世界主要國家莫不以法律保護揭弊者，使其在符合一定要件下得免於遭受解雇、不利對待，甚至可免除民刑責任。

¹ REPORT TO THE NATIONS ON OCCUPATIONAL FRAUD AND ABUSE, 2016 GLOBAL FRAUD STUDY, <https://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>.

委託單位投保中心於辦理訴訟業務過程，迭遇公司董事、監察人或獨立董事主張其係證券不法事件之「吹哨者」，表示已依法善盡職權，並對公司內部所為不法情事曾向主管機關或檢調單位舉發，或向公眾揭發，甚或曾協助行政或司法機關調查或查緝行動，應減免其依證券交易法(下稱證交法)對受害投資人所負之民事損害賠償責任²。惟依公司法及證交法等相關規定，董事依法對公司負有忠實義務，應盡善良管理人之注意義務，勤勉忠實地執行業務，又於執行業務過程中，倘發現公司有受重大損害之虞時，負有立即向監察人報告之義務；另監察人或審計委員會成員之獨立董事可依法行使監察權，監督公司業務之執行，調查公司業務及財務狀況，並於發現董事會或董事執行業務有違反規定情事時，立即為通知停止及制止。又涉弊案的公司配合廠商，該廠商及其員工是否亦適用吹哨制度，訴訟實務同有探討空間。因此，董事、監察人等可否成為「吹哨主體」為研究重點；其次，倘董事、監察人等可成為吹哨主體，則需分析相關民刑責任減免之情況，本研究將參考國外相關法制、我國民情後提出意見。

第二節 研究流程

本研究進行之方法與步驟如下：

一、研究小組討論會議

不定期召開研究小組討論會議，由計畫主持人指導研究人員關於研究方向、報告架構與內容重點等，以利後續資料蒐集與研析。

二、文獻探討

² 按我國證券交易法第 20 條之 1 及第 32 條規定，除負絕對責任之發行人外，其餘負推定過失責任者「如能證明已盡相當注意，且有正當理由可合理確信其內容無虛偽或隱匿之情事者，免負賠償責任」。

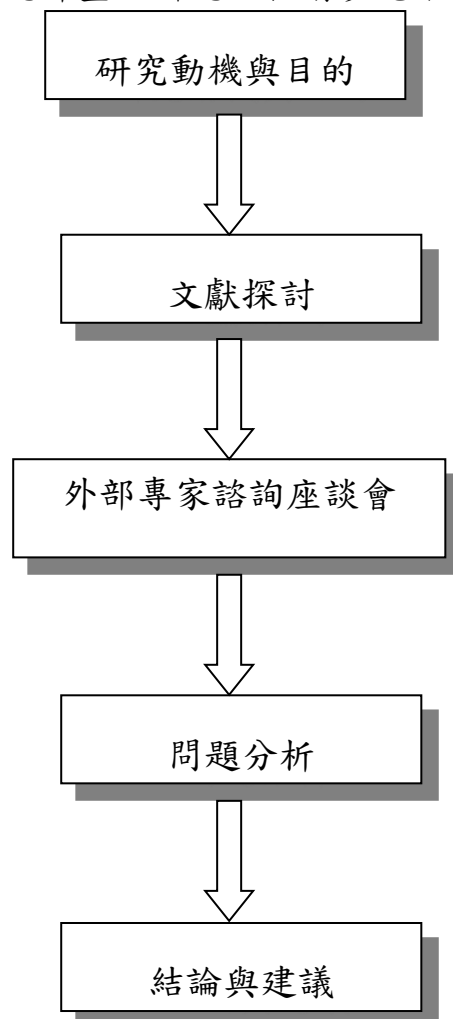
蒐集國外（美、日、英、德）證券事件吹哨者有關此一議題之相關書籍、期刊、報導等，綜合比較各國狀況。

三、徵詢外部專家學者意見

為使本研究報告更臻完善，並邀請外部專家召開諮詢座談會，藉由研究發現諮詢專家意見，進而提出分析意見，俾使本研究之建議方案更切實可行。

四、撰寫文稿

由研究人員研讀文獻資料、整理國內外資料、召開外部專家諮詢座談會後，歸納分析各相關議題，依研究主題範圍撰寫報告文稿內容並提出建議。本研究計畫之研究流程請參見下圖



第二章 我國證券事件吹哨制度

掏空公司、內線交易、操縱市場或財報不實等嚴重影響證券市場交易秩序及投資人權益之不法行為，具高度隱密特性，外界不易察覺，如能由內部知情者主動向外揭發，甚至透過公司內部建構之舉報機制發揮自我導正功能，除可有效提升公司治理，亦有助於行政或司法機關後續查緝行動，進而達到嚇阻公司不法行為之功效。近年因公司治理議題漸受重視，吹哨者角色也逐漸受到各國關注，吹哨者制度歷史已久，OECD 成員國如美、日、英等皆已設置成文的吹哨者保護法，使組織內部揭弊者受到法律合理保護。

各國對吹哨制度立法模式選擇，有制定「概括性法律」予以規範者，如：英國「公益揭露法」(Public Interest Disclosure Act of 1998)、日本「公益通報者保護法」，一併就政府與企業等公私部門之內部不法行為吹哨事項予以規範；另有採「分別立法」者如美國，其聯邦層級的法律並未採取統一立法模式，而是將吹哨者保護之相關規範分散於各種法律中，美國吹哨制度濫觴為「不實請求法」(False Claims Act, 1863)，該法鼓勵民眾舉發侵害公益情事並遏止不法，確立對外通報、舉發行為正當性、禁止不利對待，並容許分享因舉發不法行為所得利益；至於吹哨者制度運用在防堵金融市場之不法行為，則以「沙賓法」(Sarbanes-Oxley Act, 下稱 SOA)³為代表。

我國證券不法行為的吹哨規範，散見不同法領域(證人保護法、勞工相關法規、金控(銀行)、保險及證券期貨各服務事業內控辦法內增列檢舉制度規範、上市(櫃)守則及參考範例等)，無完整規範，難發揮鼓勵檢舉之效果。相較國外法制，我國仍以行政規則甚至是證交所及櫃買中心等單位所訂實務守則等為主，法律位階較低。本章將

³ See Sarbanes-Oxley Act of 2002, available at <http://fl1.findlaw.com/news.findlaw.com/hdocs/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>

就我國相關法制、發展及案例說明之。

第一節 證券事件吹哨之相關法令

一、現行相關規範

證券不法行為之吹哨，我國尚無單一專法規範，亦未如美國立法例，於沙賓/華爾街改革法中建構較為完整的吹哨機制，僅能從散見於各相關法令的規定中，拼湊出相近的規範。現行與揭弊有關之法令，從規範內涵可區分為「保護機制」與「誘因機制」⁴等型態。

(一) 保護機制

1. 證人保護法

證人保護法是針對吹哨者較為周全的保護規定，以下列舉適用案件、保護主體、保護要件及保護措施等重點如表 2-1：

表 2-1 證人保護法及施行細則有關吹哨保護之規定

| 規範重點 | 條次 | 內 容 |
|------|-------------------------|--|
| 適用案件 | 第 2 條 | 1. 證人保護法第 2 條列舉之刑事案件(包括七、證交法第 171 條或 173 條第 1 項有關財報不實、操縱股價、內線交易、非常規交易及背信罪)； 2. 檢肅流氓條例之案件 ⁵ 。 |
| 保護主體 | 第 4 條； 施行細則 第 3 條 | 證人本身、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。 |
| 保護要件 | 第 4 條； 施行細則 第 5 條 | 1.保護原因：證人或與證人有密切利害關係人之生命、身體、自由、財產四者有一遭受危害之虞； 2.保護必要：應就客觀事實認定之； |

⁴ 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（中），證券服務 623 期，2014 年 3 月，頁 25。

⁵ 證人保護法第 1 條第 1 項：「為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，特制定本法。」

| 規範重點 | 條次 | 內 容 |
|------|-----------------|---|
| | | 3.核發保護書。 |
| 保護措施 | 第 11 條 | 1. 身分保密 ：筆錄及其他公文書中不得記載證人之姓名或身分資料。 |
| | 第 12 條 第 1 項 | 2. 人身安全保護 ：證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由遭受立即危害之虞時，得命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護該等人之人身安全。 |
| | 第 12 條 第 2 項 | 3. 禁止或限制特定人接近證人所在地之場所。 |
| | 第 13 條 | 4. 短期生活安置 ：證人或與其有密切利害關係人之生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，且短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者，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。期間最長 1 年，必要時得延長至 2 年。 |
| 減免刑責 | 第 14 條 第 1 項 | 第 2 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。 |

資料來源：本研究整理

2. 勞工相關法令

主要對吹哨者工作權益加以保障，保護措施如：雇主不得因勞工之申訴而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利處分，列舉相關規範如下表：

表 2-2 勞工法令中吹哨保護之相關規定

| 法規名稱 | 條次 | 內 容 |
|-------|-----------------|---|
| 勞動基準法 | 第 74 條、 79 條 | 1. 勞工發現事業單位違反勞動基準法及其他勞工法令時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴（74 條第 1 項）。 2. 雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解 |

| 法規名稱 | 條次 | 內 容 |
|---------|-----------------|---|
| | | <p><u>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</u>（74 條第 2 項）。</p> <p>3. 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（74 條第 5 項）。</p> <p>4. 若雇主因勞工申訴而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分者，得處新台幣 2 萬元以上 30 萬元以下罰鍰（79 條第 2 項）。</p> |
| 勞動檢查法 | 第 33 條 | <p>1. <u>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</u>（第 4 項）。</p> <p>2. 勞動檢查機構管理勞工申訴必須保持秘密，不得洩漏勞工申訴人身分（第 5 項）。</p> |
| 職業安全衛生法 | 第 39 條、 45 條 | <p>1. 工作者發現特定情形（事業單位違反職業安全衛生法等有關規定、疑似罹患職業病；身體或精神遭受侵害）之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴（39 條第 1 項）。</p> <p>2. <u>雇主不得對第 1 項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利處分</u>（39 條第 4 項）。</p> <p>3. 違反 39 條第 4 項規定者，處以新台幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰（45 條第 2 款）</p> |
| 勞工退休金條例 | 第 40 條、 48 條 | <p>1. 勞工發現雇主違反勞工退休金條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，<u>雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分</u>（40 條第 2 項）。</p> <p>2. 事業單位違反第四十條規定，對提出申訴勞工不利處分者，處新台幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰（48 條）。</p> |

資料來源：本研究整理

3. 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法增列檢舉制度

106 年間永豐金控弊案曝光，主因內部人舉報。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，故金管會於「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」中增列檢舉制度，重點包括：(1) 金融控股公司及銀行業應建立內部檢舉制度；(2) 於總機構指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉事件之受理及調查；(3) 考量檢舉機制需有一定期間配合調整，明定自發布日後 6 個月施行，並於 107 年 3 月 31 日公布，且條文內容及說明如表 2-3：

表 2-3 「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」檢舉制度條文內容與說明

| 修正條文 | 說 明 |
|---|--|
| 第 34-2 條 | 1. 本條新增。 |
| <p>第 1 項</p> <p>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。</p> | <p>2. 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，達到防微杜漸之效並避免損及商譽，以達保障公共利益之目的。參考英國行為監理總署（FCA）監理手冊第十八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，於第一項明定金融控股公司及銀行業應建立檢舉制度，由總機構指定具職權行使獨立性之單位負責調查檢舉案件之受理及調查。<u>受理單位及調查單位因非專責單位，總機構可分別指定適合單位辦理，惟應明確揭示受理檢舉管道。</u></p> |

| 修正條文 | 說 明 |
|---|---|
| <p>第 2 項</p> <p>金融控股公司及銀行業對檢舉人應為下列之保護：</p> <p>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。</p> <p>二、 不得因所檢舉案件而對檢舉人予以解雇、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。</p> | <p>3. 為使檢舉制度得以發揮功能，鼓勵檢舉人勇於揭發不法案件，參酌勞動基準法第七十四條明定第二項規範檢舉制度中對檢舉人之保護應包含身分保密及工作權保障。</p> |
| <p>第 3 項</p> <p>檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。</p> | <p>4. 為保護檢舉人權益及強化對檢舉制度之信賴，並落實檢舉制度之公正性，避免檢舉案件在受理、調查及複審過程，有利益衝突者介入導致無法發揮效果，爰於第三項規定應予迴避之原則。</p> |
| <p>第 4 項</p> <p>第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並報經董（理）事會通過通過：</p> <p>一、 揭示<u>任何人發現</u>有犯罪、舞弊或違反法令之虞時，均得提出檢舉。</p> <p>二、 受理之檢舉案件類型。</p> <p>三、 設置並公布檢舉之管道。</p> <p>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。</p> <p>五、 檢舉人保護措施。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> | <p>5. 為使金融控股公司及銀行業之檢舉制度能順暢運作，業者應視其規模大小、研訂適合之檢舉制度，並報經董（理）事會通過。為完善檢舉制度內容，於第四項明定至少應包括下列事項：</p> <p>(一) 金融控股公司及銀行業應宣示任何人發現有不法事項皆可提出檢舉。</p> <p>(二) 為避免資源濫用，業者可規定受理檢舉案件類型，例如檢舉內容非屬違反法令、惡意攻訐、虛偽不實或無具體內容，得不受理。</p> <p>(三) 設置並公布檢舉之管道，包括書面、電話、電子郵件等。</p> <p>(四) 受理後之調查作業標準流程，應包括立案原則、約談人員應遵守原則、迴避規定、其他單位應配合調查、辦理時</p> |

| 修正條文 | 說 明 |
|--|--|
| | <p>程、外部人檢舉案件之處理方式，調查完成後之後續處理機制，包括調查報告應分送單位、相關人員之懲處等。</p> <p>(五) 為保障檢舉人之權益，有關檢舉案件之保密機制、檢舉人身分及工作權之保障，應依第二項規定一併納入規範。</p> <p>(六) 檢舉案件相關資料之保存。</p> <p>(七) 檢舉案件之處理情形應適度讓檢舉人了解。</p> |
| <p>第 5 項 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，調查報告應呈報至監察人（監事、監事會）或審計委員會複審。</p> | <p>6. 被檢舉對象為董事、監事或職責相當於副總經理以上之管理階層，則應有相當層級人員對於檢查報告進行複審，確認其內容並進行後續處理，爰於第五項明定調查報告應送監察人或審計委員會複審。</p> |
| <p>第 6 項 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。</p> | <p>7. 檢舉案件經調查後發現為重大偶發事件或違法案件，應由金融控股公司或銀行業主動通知相關主管機關依法啟動後續調查程序，爰於第六項明定向相關機關通報或報告。</p> |
| <p>第 7 項 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。</p> | <p>8. 為使金融控股公司及銀行業能建立良好的道德企業文化，應透過教育訓練讓全體員工了解檢舉機制，強化員工之道德認知，使其明瞭通報管道及所受保護，以利制度之順暢運作，於第七項明定應定期辦理宣導及教育訓練。</p> |
| <p>第 47 條第 3 項 中華民國一百零七年三月三十一日修正之第三十四條之二修正條文，自發布後六個月施行。</p> | <p>考量本次修正第 34-2 條要求金融控股公司及銀行業應建置舉發通報制度，需有一定期間配合調整，爰於第 3 項明定自發布日後 6 個月施行。</p> |

資料來源：本研究整理

4. 證券期貨各服務事業內控辦法中增列檢舉制度

證券期貨業部分，金管會秉持前述金控、銀行之規範原則，隨後亦修訂發布「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」(107.5.30)，明定證券期貨各服務事業應建立內部檢舉制度，修正第 8、28-1 及 39 條。條文內容及說明如表 2-4：

表 2-4 「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」檢舉制度條文內容與說明

| | 修正條文 | 說 明 |
|------------------|--|--|
| 第 8 條第 1 項第 17 款 | 各服務事業之內部控制制度，除視事業之性質訂定各種營運循環類型之控制作業外，尚應視其需要包括對下列作業之控制： 十七、檢舉制度。 | 配合第 28-1 條增訂，要求各服務事業應建立內部檢舉制度，為利上述事業納入其內部控制制度，增訂第 1 項第 17 款；至於年度稽核項目則屬法令規章遵循事項之範圍，列為年度稽核計畫項目。 |
| 第 28-1 條 | 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 | 一、本條新增。 二、為協助各服務事業建立誠信、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，達到防微杜漸之效並避免損及商譽，以達保障公共利益之目的，爰於第一項明定應建立檢舉制度，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。受理單位及調查單位因非專責單位，可分別指定適合單位辦理，惟應明確指示受理檢舉管道。 三、為使檢舉制度得以發揮功能，鼓勵檢舉人勇於揭發不法案件，參酌勞動基準法第 74 條明定第 2 項規範檢舉制度中對檢舉人之保護應包含 |

| | 修正條文 | 說明 |
|--|--|--|
| | <p>會通過：</p> <p>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。</p> <p>二、受理之檢舉案件類型。</p> <p>三、設置並公布檢舉之管道。</p> <p>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。</p> <p>五、檢舉人保護措施。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> | <p>身分保密及工作權保障。</p> <p>四、為保護檢舉人權益及強化對檢舉制度之信賴，並落實檢舉制度之公正性，避免檢舉案件在受理、調查及複審過程，有利益衝突者介入導致無法發揮效果，爰於第3項規定應予迴避之原則。</p> <p>五、為使檢舉制度能順暢運作，各服務事業應視其規模大小，研訂適合之檢舉制度，並報經董事會通過。為完善檢舉制度內容，爰於第四項明定至少應包括下列事項：</p> <p>(一)應宣示任何人發現有不法事項皆可提出檢舉。</p> <p>(二)為避免資源濫用，可規定受理檢舉案件類型，例如檢舉內容非屬違反法令、惡意攻訐、虛偽不實或無具體內容，得不受理。</p> <p>(三)設置並公布檢舉之管道，包括書面、電話、電子郵件等。</p> <p>(四)受理後之調查作業標準流程，應包括立案原則、約談人員應遵守原則、迴避規定、其他單位應配合調查、辦理時程、外部人檢舉案件之處理方式，調查完成後之後續處理機制，包括調查報告應分送單位、相關人員之懲處等。</p> <p>(五)為保障檢舉人之權益，有關檢舉案件之保密機制、檢舉人身分及工作權之保障，應依第2項規定一併納入規範。</p> <p>(六)檢舉案件相關資料之保存。</p> <p>(七)檢舉案件之處理情形應適度</p> |

| | 修正條文 | 說明 |
|-------------|-------------------------------------|--|
| | | <p>讓檢舉人瞭解。</p> <p>六、被檢舉對象為董事、監察人或職責相當於副總經理以上之管理階層，則應有相當層級人員對於檢查報告進行複審，確認其內容並進行後續處理，爰於第 5 項明定調查報告應送監察人或審計委員會複審。</p> <p>七、檢舉案件經調查後發現為重大偶發事件或違法案件，應由各服務事業主動通知相關主管機關依法啟動後續調查程序，爰於第 6 項明定向相關機關通報或告發。</p> <p>八、為使各服務事業能建立良好的道德企業文化，應透過教育訓練讓全體員工瞭解檢舉機制，強化員工之道德認知，使其明瞭通報管道及所受保護，以利制度之順暢運作，爰於第 7 項明定應定期辦理宣導及教育訓練，至於其訓練事宜，仍應回歸各服務事業管理法令辦理。</p> |
| 第 39 條第 4 項 | 中華民國一百零七年五月三十日修正之第二十八條之一，自發布後六個月施行。 | 考量本次增訂第 28-1 條要求各服務事業應建置檢舉通報制度，各服務事業需有一定期間配合調整，爰增訂第 4 項規定自發布後 6 個月施行。 |

資料來源：本研究整理

5. 「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」增列檢舉制度

金管會針對保險業亦修訂發布「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」(107.5.29)，訂定保險業應建立內部檢舉制度，修正 32-2、41

條，條文內容及說明如表 2-5：

表 2-5 「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」檢舉制度條文內容與說明

| | 修正條文 | 說 明 |
|----------|--|---|
| 第 32-2 條 | <p>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。</p> <p>保險業對檢舉人應為下列之保護：</p> <p>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。</p> <p>二、不得因所檢舉案件而對檢舉人予以解雇、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上應享有之權益，或其他不利處分。</p> <p>檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。</p> <p>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：</p> <p>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。</p> <p>二、受理之檢舉案件類型。</p> <p>三、設置並公布檢舉之管道。</p> <p>四、調查與配合調查之</p> | <p>一、本條新增。</p> <p>二、為協助保險業建立誠信、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，達到防微杜漸之效並避免損及商譽，以達保障公共利益之目的。參考英國行為監理總署(FCA)監理手冊第十八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，於第 1 項明定保險業應建立檢舉制度，由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。受理單位及調查單位因非專責單位，總機構可分別指定適合單位辦理，惟應明確揭示受理檢舉管道。</p> <p>三、為使檢舉制度得以發揮功能，鼓勵檢舉人勇於揭發不法案件，參酌勞動基準法第 74 條明定第 2 項規範檢舉制度中對檢舉人之保護應包括身分保密及工作權保障。</p> <p>四、為保護檢舉人權益及強化對檢舉制度之信賴，並落實檢舉制度之公正性，避免檢舉案件在受理、調查及複審過程，有利益衝突者介入導</p> |

| | 修正條文 | 說明 |
|--|--|--|
| | <p>流程、迴避規定及後續處理機制之標準作業程序。</p> <p>五、檢舉人保護措施。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>保險業調查後發現為重大偶發事件或違法案事件，應主動向相關機關通報或告發。</p> <p>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。</p> | <p>致無法發揮效果，爰於第3項規定應予迴避之原則。</p> <p>五、為使保險業之檢舉制度能順暢運作，業者應視其規模大小，研訂適合之檢舉制度，並提報董(理)事會通過。為完善檢舉制度內容，於第4項明定至少應包括下列事項：</p> <p>(一)保險業應宣示任何人發現有不法事項皆可提出檢舉。</p> <p>(二)為避免資源濫用，業者可規定受理檢舉案件類型，例如檢舉內容非屬違反法令、惡意攻訐、虛偽不實或無具體內容，得不受理。</p> <p>(三)設置並公布檢舉之管道，包括書面、電話、電子郵件等。</p> <p>(四)受理後之調查作業標準流程，應包括立案原則、約談人員應遵守原則、迴避規定、其他單位應配合調查、辦理時程、外部人檢舉案件之處理方式，調查完成後之後續處理機制，包括調查報告應分送單位、相關人員之懲處等。</p> <p>(五)為保障檢舉人之權益，有關檢舉案件之保密機制、檢舉人身分及工作權之保障，應依第2項規定一併納入規範。</p> <p>(六)檢舉案件相關資料之保存。</p> <p>(七)檢舉案件之處理情形應適度讓檢舉人瞭解。</p> <p>六、被檢舉對象為董(理)事、監</p> |

| | 修正條文 | 說 明 |
|-----------------|--|--|
| | | <p>事或職責相當於副總經理以上之管理階層，則應有相當層級人員對於檢查報告進行複審，確認其內容並進行後續處理，爰於第 5 項明定調查報告應送監察人或審計委員會複審。</p> <p>七、檢舉案件經調查後發現為重大偶發事件或違法案事件，應由保險業主動通知相關主管機關依法啟動後續調查程序，爰於第 6 項明定向相關機關通報或告發。</p> <p>八、為使保險業能建立良好的道德企業文化，應透過教育訓練讓全體員工瞭解檢舉機制，強化員工之道德認知，使其明瞭通報管道及所受保護，以利制度之順暢運作，於第 7 項明定應定期辦理宣導及教育訓練。</p> |
| 第 41 條 第 3 項 | 中華民國一百零七年五月二十九日修正之第三十二條之二修正條文，自發布後六個月施行。 | 考量本次修正第 32-2 條要求保險業應建置檢舉通報制度，需有一定期間配合調整，爰於第 3 項明定自發布日後 6 個月施行。 |

資料來源：本研究整理

(二) 誘因機制

為鼓勵民眾及組織內部人勇於檢舉證券不法行為，則提供獎金當作誘因，彙整相關檢舉獎勵辦法如表 2-6：

表 2-6 證券市場檢舉不法之獎勵規定

| 法規名稱 | 條次 | 內 容 |
|---------------------------|-------------|---|
| 金融監督管理委員會受理民眾檢舉金融違法案件獎勵要點 | 第 3 點、第 5 點 | 民眾對於違反該會主管之各作用法相關規定之金融違法案件，檢舉民眾有機會獲得新台幣 5 萬元至 |

| 法規名稱 | 條次 | 內 容 |
|--------------------------------|-------------|--|
| | | <u>40萬元不等之檢舉獎金。</u> |
| 臺灣證券交易所股份有限公司證券市場不法案件檢舉獎勵辦法 | 第 3 條、第 5 條 | <ol style="list-style-type: none"> 對於依規定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等案件者，<u>得酌給新台幣 300 萬元以下獎金</u>⁶。 檢舉方式須以書面或言詞，且須對檢舉人身分保密。 |
| 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 5 條 | <ol style="list-style-type: none"> 鼓勵檢舉上櫃公司違法行為，獎勵對象不限公司內部人，只要未參與犯罪者吹哨，經法院確定判決即適用本辦法。 櫃買中心得視檢舉案件情節輕重，酌發新台幣 300 萬元以下獎金。 |

資料來源：本研究整理

（三）其他—實務守則及參考範例

為協助上市（櫃）公司建立良好公司治理制度、誠信經營之企業文化，提供其建立良好商業運作之參考架構，證券交易所及櫃買中心訂定「上市上櫃公司治理實務守則」、「上市上櫃公司誠信經營守則」、「上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例」及「○○股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南」參考範例供參。

⁶ 曾有檢舉人於 84 年間向台中市調查站檢舉羽田機械股份有限公司不法案，該案嗣經檢察官提起公訴，經判決確定後，認定涉案人員犯有修正前（即行為時）證券交易法第 179 條、第 174 條第 1 項第 5 款，及商業會計法等罪，證券交易所考量該案確定判決援引行為時之證交法，並參酌該案涉案人員判處 2 年有期徒刑等事由，乃於 95 年 2 月間核定發給檢舉人總計新台幣 150 萬元獎金。參莊健平，國內吹哨者法規制度之介紹暨評析，證券服務第 655 期，頁 33，105 年 11 月。

其中針對吹哨、檢舉等均有著墨，彙整相關規範如表 2-7：

表 2-7 實務守則及參考範例吹哨保護之相關規定

| 守則/範例名稱 | 條次 | 內 容 |
|------------------|---------------|---|
| 上市上櫃公司 治理實務守則 | 第 28 條 之 2 | 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。 |
| | 第 47 條 | 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。 |
| | 第 53 條 | 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。 |
| 上市上櫃公司 誠信經營守則 | 第 23 條 | <p>上市上櫃公司應訂定具體檢舉制度，並應確實執行，其內容應涵蓋下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> 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<u>公司內部及外部人員</u>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、 <u>檢舉人身分及檢舉內容之保密。</u> 五、 <u>保護檢舉人不因檢舉情事而遭不當處置之措施。</u> 六、 <u>檢舉人獎勵措施。</u> <p>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</p> |

| 守則/範例名稱 | 條次 | 內 容 |
|---------------------------|----------|---|
| | | 受有重大損害之虞時，應立即作成報告，以書面告知獨立董事或監察人。 |
| 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例 | 第二點第(七)項 | <p>各上市上櫃公司考量其個別狀況與需要所訂定之道德行為準則，至少應包括下列八項內容：</p> <p>(七)鼓勵呈報任何非法或違反道德行為準則之行為：</p> <p>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。</p> |
| ○○股份有限公司誠信經營作業程序及行為指南參考範例 | 第 21 條 | <p>本公司鼓勵內部及外部人檢舉不誠信或不當行為，依其檢舉情事之情節輕重，酌發新台幣_____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。</p> <p>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。</p> <p>檢舉人應至少提供下列資訊：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、檢舉人之姓名、身分證號碼及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。 <p>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。</p> <p>並由本公司專責單位依下列程序處理：</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 |

| 守則/範例名稱 | 條次 | 內 容 |
|---------|----|---|
| | | <p>高階主管，應呈報至獨立董事或監察人。</p> <p>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，必要時由法令遵循或其他相關部門提供協助。</p> <p>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。</p> <p>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為止。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> |

資料來源：本研究整理

綜前所述，吹哨者保護機制方面，雖「證人保護法」有較多保護措施，但該法之適用僅限於列舉之刑事案件及檢肅流氓條例之檢舉人，吹哨者欲揭發之不正行為，倘非刑事不法行為，尚無該法適用。因此，證券不法行為之吹哨者須自行判斷案件之法律性質，衡量獲得保護的機會後，再決定是否舉發，如此可能導致部分重要不法情事無法被即時查知。

再者，勞工相關法令雖給予吹哨員工工作權益之保障，但僅限於企業違反勞動基準法及其他勞工法令時可適用，如企業違反其他

法令規定時則不在適用之列。

至於上市（櫃）公司實務守則及參考範例雖對檢舉制度有較為周延之規範，包括公司內檢舉管道之設置、檢舉人應提供之資訊、受理層級、保護及保密措施等，但該等規範均屬自律性質，無法律強制力，且對吹哨者保護有限。然而，金管會於「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」（107.3.31）、「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」（107.5.29）及「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」（107.5.30）中陸續增訂之檢舉制度，將吹哨制度納入內部控制制度，涵蓋檢舉主體、檢舉內容、受理單位及檢舉者保護措施等，將吹哨者保護提升至行政命令層級，對金融業可有一定規範效果。

二、吹哨者制度法制發展--「公益通報者保護法」草案

因應企業舞弊事件陸續發生，我國 2017 年 3 月司改國是會議分組會議決議⁷，將推動制定吹哨者保護專法。

在公部門部分，推動制定「揭弊者保護法」，該法草案⁸中明確規範揭弊對象為公部門的重大刑事與行政不法，對揭弊者定有身分保密、人身保護及職位保障等保護措施，不得在無正當理由下，對揭弊者或其密切關係人做出不利其身分、官職等級、俸給薪資、獎金的處分，對揭弊者曾參與不法，但經檢舉可減輕相關責任甚至免除機制，另外為避免鼓勵黑函文化，草案也列舉不做調查、停止調查等抑制惡意揭弊的措施，草案共計 29 條。

其次，在私部門推動制定「公益通報者保護法」，為妥適評估私部門公益通報立法政策規劃，法務部於 106 年 10 月 19 日以問卷調查

7 總統府司法改革國是會議第五分組第三次會議：<https://justice.president.gov.tw/meeting/29>

8 目前廉政署公告之「揭弊者保護法」草案條文為 105 年 7 月 15 日報院版。

方式，函發司法院秘書長、考試院秘書長、監察院秘書長、行政院所屬各部會及直轄市、縣（市）政府，以了解各目的事業主管機關認為應納入私部門公益通報保護之範圍與建議。

本研究著重探討證券不法行為等私領域範疇，以下僅就「公益通報者保護法」草案（林志潔教授版本）介紹之。（「揭弊者保護法」草案及「公益通報者保護法」草案法條全文分別詳附錄二、三）：

（一）草案內容

法務部廉政署於 2013 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日委託國立交通大學科技法律所林志潔教授研究「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」，研究報告中擬訂「公益通報者保護法」草案，草案共計 18 條，其要點如下：1.單一立法模式，2.規範私部門，3.通報者定義為勞基法所定之勞工及未適用勞基法的各業人員，4.中央主管機關應成立專責門機構受理公益通報，5.規範違法行為通報程序，6.通報人之保護。

目前法務部針對「公益通報者保護法」持續邀集學者專家及實務界共同研議具體條文，許多細節尚未確定仍待討論。因此，本研究先行探討「私部門公益通報者保護法立法委託研究案」所擬訂的「公益通報者保護法」草案內容。

（二）適用主體

草案第 3 條規定，除了公部門外，其他組織皆屬於私部門範疇，所稱公益通報者包括：勞動基準法所定之勞工，以及未適用勞動基準法之各業，例如：醫師、律師、會計師等。勞動的提供方式不限於僱傭契約，包括委任、承攬、派遣、志工、實習等，涉及勞務提供之法律關係均屬之。

（三）通報情況

草案第 4 條規定，以造成社會重大危害、影響市場與公共利益，且社會較有共識之領域為主，包括重大刑事案件（違犯公共危險罪章、侵占罪章詐欺背信與重利罪章、妨礙電腦使用罪章）、金融案件（違反銀行法、金融控股公司法、信用合作社法、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法或公平交易法）、污染案件（違反空氣污染防制法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法或土壤及地下水污染整治法）、食安案件（違反食品安全衛生管理法、藥事法）、勞動案件（違反勞動基準法、職業安全衛生法）等。

（四）通報程序

草案第 5 條揭示，不強制先行企業內部通報，外部通報則以向有關機關之通報為原則，公益通報應向主管機關、偵查機關或偵查輔助機關為之。但在特定危情況，例如將造成通報事實之發生或擴大損害、通報人或利害關係人之生命或身體將發生急迫之危險或已受危害等，則容許向有關機關之外者通報。

（五）保護措施

草案第 6 條，公益通報者或與其他有密切利害關係人，因通報行為造成生命、身體、自由、財產危害時，而有受保護之必要者，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依通報者或其密切關係人、受理通報機關之聲請，核發通報者保護書。

草案第 13 條揭示，通報之雇主、要派事業單位，不得因通報行為而對通報人為職務上之不利措施，例如解雇、降調、減薪或其他津貼、排除升遷機會、不合常規之調職或其他不利之措施。職務上

不利措施，若影響到僱傭關係或勞務提供關係之存續或給付，無效。其他管理上之不利措施雖非無效，但對通報人有財產上或非財產上之損失，亦應賠償。

訴訟上通報人難以證明雇主或要派事業單位係因通報而為職務上不利之措施。參考英國立法例，將舉證責任倒置，以保障通報人。仿效我國消費者保護法第 51 條之規定，就公益通報者因雇主或要派機構所施予基於僱傭關係上不利待遇之損害，得請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金，以強化對雇主之懲罰效果。

（六）責任減輕或免除

通報行為本身可能違反民法、刑法或行政法而需負相關法律責任，草案第 14 條第 1 項規定，公益通報者除明知通報事實為不真實者外，因通報行為致生之其他相關法律責任，得減輕或免除之。因出於通報之目的所為之資訊蒐集或證據保全，或有違背法令之虞，因此無需要求通報者負擔法律責任，以免嚇阻通報行為。

至於通報者可能涉入通報之不法情事，因而須負法律上責任，可否因事後吹哨而減免其不法行為之責任？草案第 14 條第 2 項有加以規範：「通報者若涉入所通報之不法情事，因檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事實調查者，得減輕或免除其刑。」參考該條項立法理由（參與不法行為之人為公益通報，若能有助於對於其他參與不法行為之法律訴追，亦值得鼓勵。參考證人保護法相關規定，給予減輕或免除民事、刑事或行政裁罰之責任），解釋上本項減免者，乃涉案吹哨者所為不法行為之法律責任等，但非無條件減免，通報者需檢具涉入不法情事之相關事證，而有助於行政、司法之事實調查，方得減輕或免除。

「公益通報者保護法」草案內容彙整如表 2-8：

表 2-8 「公益通報者保護法」草案彙整表

| | 「公益通報者保護法」草案(林志潔教授版本) | 條次 |
|------|--|--------|
| 適用領域 | 私領域 | --- |
| 適用主體 | 本法所稱「公益通報者」，係指： 1. 受雇主之僱用而從事工作獲致工資者； 2. 承攬契約之承攬人； 3. 委任契約之受任人； 4. 派遣契約之派遣勞工； 5. 其他有直接為他人提供勞務但未具勞僱關係者。 | 第 3 條 |
| 通報情況 | 公益通報事由主要係以近年造成社會重大危害，且社會較有共識的領域為主。包括： 1. 重大刑事案件（違犯刑法公共危險罪章、侵佔詐欺背信與重利罪章、妨礙電腦使用罪章）； 2. 金融案件（例如違反銀行法、金融控股公司法、證券交易法、期貨交易法等）； 3. 汙染案件（違反空氣污染防制法、環境用藥管理法等）； 4. 食安案件（違反食品安全衛生管理法、藥事法）； 5. 勞動案件（違反勞動基準法、職業安全衛生法）。 | 第 4 條 |
| 受理單位 | 主管機關、偵查機關、偵查輔助機關；特定條件下可向民意機關、媒體揭露。 | 第 5 條 |
| 通報程序 | 1. 不強制採取內部通報優先：通報程序大多分為內(企業內)、外部通報程序。由於我國中小企業佔九成五以上，企業總人數一般少於 5 人，如強制以內部通報優先，除效果有限，更可能導致通報者身分洩漏，進而影響通報意願。 2. 外部通報：應向主管機關、偵查機關或偵查輔助機關為之；特殊情況下亦可向民意機關或媒體通報。 | 第 5 條 |
| 身分保密 | 1. 公務員於製作相關文書時，就公益通報者之身分資料，應以代號為之，不得記載通報者之姓名、出生年月日、住居所、身分證統一編號、護照號碼，以及其他得以直接或間接方式辨識該通報者之相關資料。 2. 公益通報者之簽名如有保密必要，得以指印代之。 3. 載有通報者真實身分資料之文書原本，應另行製作 | 第 12 條 |

| | 「公益通報者保護法」草案(林志潔教授版本) | 條次 |
|--------|--|--------------|
| | <p>卷面封存之。除偵查或審判機關有調查必要，不得閱覽此文書原本。</p> <p>4. 通報者於接受調查，或司法審判中，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊或其他適當方法隔離之。</p> <p>5. 因業務或職務知悉通報者身分之人，不得洩漏足以識別通報者或與其有密切利害關係之人之身分資訊。</p> | |
| 不利處分禁止 | <p>雇主或代表雇主行使管理權之人，不得因勞工依第五條所為之通報行為而拒絕雇用、解雇、降調、減薪或為其他不利之待遇。</p> <p>雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解雇、降調、減薪者，無效。</p> <p>勞工因前二項規定所致之損害，得請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金。但雇主能證明無過失者，不在此限。</p> | 第 13 條 |
| 保護措施 | <p>1. 保護之措施係指為避免通報者或與其有密切利害關係之人因通報行為致其生命、身體、自由、<u>財產</u>、有遭受危害之虞採取下列一款或數款措施：</p> <p>(1)命警察機關派員於一定期間內隨身保護受保護人之人身安全。</p> <p>(2)禁止或限制特定人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為。</p> <p>(3)其他必要保護措施。</p> <p>2. 工作與財產權保障</p> <p>通報者之雇主、要派事業單位，不得因通報行為而對通報人為職務上之不利措施，例如解雇、降調、減薪或其他津貼、排除升遷機會、不合常規之調職或其他不利措施。</p> | 第 9 條、第 13 條 |
| 減免責任 | <p>公益通報者除明知通報事實為不真實者外，因通報行為致生之其他相關法律責任，得減輕或免除之。</p> <p>通報者若涉入所通報之不法情事，因檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事實調查者，得減輕或免除其責任。</p> <p>公益通報者不負第一項所定免責事由之舉證責任。</p> | 第 14 條 |

資料來源：本研究整理

第二節 證券事件吹哨之案例：永豐金控舞弊案

一、事件經過

自 2016 年下半年起永豐金控爆發數起舞弊案件，8 月初永豐金控財務長兼永豐銀行總經理張晉源第一次吹哨，牙材商鼎興貿易跳票，永豐銀行放款 4 億，而鼎興貿易負責人何宗英是永豐銀董事何宗達的姻親，違法未申報，張晉源立刻通知金管會與董事長何壽川，之後又於法說會主動對外說明，違反利害關係人交易，金管會立即專案金檢，永豐銀因鼎興牙材案，遭金管會處以新台幣 1,000 萬元。

11 月 21、23 日張晉源第二次吹哨，向金管會檢舉永豐金控高層可能涉及三寶建設超貸案，三寶建設以境外私人紙上公司 J&R 向永豐金租賃海外公司借貸，在沒有財報、資金使用另有他人、擔保不足的情況下，借款 41 億元。永豐餘海外公司則透過可轉債，持有 J&R。何壽川董事長可能涉及背信，金管會啟動多次金檢後，2017 年 4 月 11 日再度重罰永豐金 1,000 萬元。2017 年 4 月 20 日永豐證券誤踩中國大陸輝山乳業的地雷，虧損超過 13 億元，6 月 18 日金管會對永豐金證券開罰 60 萬元。6 月 19 日金管會拔除永豐金控何壽川董事長資格，總經理游國治停權 6 個月。

全案經移送檢調偵辦，2017 年 8 月 17 日偵查終結，臺灣臺北地方法院檢察署新聞稿表示⁹：被告何壽川等 19 人，分別涉犯違反金融控股公司法收受客戶不當利益、特別背信、證券交易法特別背信、財報不實、湮滅與變造證據及刑法偽造文書、背信等罪嫌，均提起公訴。

⁹ <http://www.tpc.moj.gov.tw/HitCounter.asp?xItem=484197>

被告何壽川身為永豐餘集團實際負責人，旗下統領永豐金控公司、永豐餘投控公司暨旗下子公司等公開上市、上櫃公司，掌握社會大眾交付之鉅額資金，理應嚴守相關規範，為永豐餘集團所有股東謀求最大利益，竟為貪圖私利挪用公司資金，並收取公司放貸款項美金 6,000 萬元兩成之不當利益；另違法放貸予三寶集團 J&R 最高曾達美金 1.77 億元，將資金風險全盤轉嫁與社會大眾承擔，嚴重破壞社會經濟秩序及影響金融企業之正常發展，所犯情節至為重大，檢察官從重求處有期徒刑 12 年，併科罰金新台幣 3 億 6,000 萬元。

二、吹哨者：時任永豐銀行總經理張晉源（內部人）

2016 年 7 月牙材商鼎興貿易跳票，時任總經理張晉源為求慎重，透過助理親自調查，在一份古老的顏家家譜，經過身分證父母欄比對，張晉源找到鼎興負責人何宗英配偶顏媛美，與永豐銀行董事何宗達(何壽川堂兄何政廷之子)是三等血親的證據——鼎興是何宗達沒有被申報的董事利害關係人。

依據銀行法，利害關係人不能無擔保貸款，永豐銀行明顯違法。張晉源立刻派員通知金管會並同時向何壽川報告，何壽川認為把錢拿回來第一優先，他會想辦法讓堂哥家族（何政廷、何宗達）還錢，提出告訴反而拿不回錢。但張晉源強勢主張依法論法，要控告何宗達求償¹⁰。2016 年 10 月 21 日檢調搜索永豐金，張晉源由證人變成嫌疑犯，最後以新台幣 300 萬元交保候傳。

張晉源進行鼎興內部調查同時，接獲對三寶建設超貸案的檢舉，便組織專案小組，調查發現金控高層可能涉案。2016 年 11

¹⁰天下雜誌第 626 期，2017 年 7 月 4 日

月下旬，張晉源將蒐集到的資料向金管會舉報請求調查，11月25日董事會臨時動議拔除張晉源七項職務，僅保留金控資深副總經理職位，此時張晉源身分已經曝光。

三、評析

- (一) 本案由內部人檢舉查獲：金融犯罪具高度隱密性，外界不易察覺；且多為集團組織犯罪，若想得知犯罪全貌，大多需要靠內部人檢舉，而吹哨人多半也是涉案人，因此需用緩起訴，交換更關鍵的涉案高層。
- (二) 吹哨人身分曝光：身分保密是吹哨人保護關鍵，以香港廉政公署為例，為保護吹哨人，廉政公署並不傳訊吹哨人出庭當證人，而是將舉報當情資，自行蒐證。美國聯邦則授權檢察官，可直接對吹哨人緩起訴或不起訴。本案吹哨人張晉源身分曝光後，即遭董事會撤換職務。
- (三) 內部檢舉管道未發揮效能：在國外，吹哨人檢舉經營不法，董事會或獨立董事會聘請外部獨立專家進行調查；但在台灣，大股東同時掌握董事會與經營權（企業所有權與經營權不分），涉及大股東的弊案，獨立董事較難調查。本案吹哨人張晉源表示，過去半年他不斷傳 Line 訊息、電郵、簡訊要見獨立董事，但都沒有成功¹¹。

¹¹ 同前註，本段內容未經查證，請斟酌參照。

第三章 國外證券事件吹哨制度之比較

第一節 美國

一、吹哨法制

(一) 沙賓法 (Sarbanes-Oxley Act, SOA)

本法重點之一在強化企業內部吹哨者制度之建立與保護措施，鼓勵企業內部勞工 (employees) 主動揭發企業不法，並以審計委員會作為公司內部吹哨程序的權責單位，達到早期防弊，加強內部控制的效果。沙賓法是第一個在聯邦法層次給予吹哨者保護的法規，其主要的保護方式是審計委員會應建立相關程序以確保收到關於會計、內部稽核、會計內控、審計事項或受僱者以機密、匿名方式提交有疑慮之會計或審計事宜 (第 301 條)¹²，透過反報復條款的相關規定 (第 806 條)，禁止雇主對吹哨勞工施以解僱、降職、減薪等工作上的不利處分，使勞工能夠安心進行舉報，同時也給予受到不利處分的勞工 (employees) 得迅速填補損害的救濟管道 (第 1107 條)。

1. 法規內容

(1) 第 301 條¹³：公開發行公司應設置審計委員會且建立下列制度：A.公司收受有關會計、內部控制或稽核等內部通報時之受理及相關處理程序；B.員工得以機密、匿名方式申報可疑會計或審計事項的相關程序。另審計委員會之成員均須為獨

¹² See SOA §301. 「(4) COMPLAINTS.—Each audit committee shall establish procedures for—“(A) the receipt, retention, and treatment of complaints received by the issuer regarding accounting, internal accounting controls, or auditing matters; and”(B) the confidential, anonymous submission by employees of the issuer of concerns regarding questionable accounting or auditing matters.”」

¹³ See SOA §301. 「(4) COMPLAINTS.—Each audit committee shall establish procedures for—“(A) the receipt, retention, and treatment of complaints received by the issuer regarding accounting, internal accounting controls, or auditing matters; and”(B) the confidential, anonymous submission by employees of the issuer of concerns regarding questionable accounting or auditing matters.”」

立董事，希望藉獨立董事公正、客觀、超然立場行使職權，並妥適處理通報事項¹⁴。

(2) 第 806 條：吹哨者制度保護主體為「員工」。

A. 員工之定義：除受僱於公開發行公司外，亦包含受僱於其承包商 (contractor)、轉包商 (subcontractor) 或代理商 (agent)。

B. 「提供資料」是指提供公司內部資料、出席作證、以其他任何方式協助調查之合理行為或提供股東關於舞弊的信息或協助調查。

C. 保護措施：為保障員工，禁止公開發行公司及其主管、員工、承包商、轉包商、代理商等對通報不法情事之吹哨員工，進行解雇、降級、停職、威脅、恐嚇、騷擾、或歧視等對待行為¹⁵。

D. 救濟途徑：如員工因提供舞弊證據而遭受報復行為，員工得於事實發生 90 天內¹⁶向勞工部長 (Secretary of Labor) 提出申訴；員工有權享有救濟如損害賠償、恢復原職等與員工身份、支付的利息金額、特別損害賠償 (包括訴訟費用、證人費用、律師費等)¹⁷。

(3) 第 1107 條：若對提供真實訊息之吹哨者展開報復行為，亦即

¹⁴ Sarbanes Oxley Act Section 301,(3)

¹⁵ See SOA §806. 「§1514A (a) :—Whistleblower Protection For **Employees** of Publicly Traded Companies. No company with a class of securities registered under section 12 of the Securities Exchange Act of 1934, or that is required to file reports under section 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934, or any **officer, employee, contractor, subcontractor or agent** of such company, may **discharge, demote, suspend, threaten, harass, or in any other manner discriminate** against an employee in the terms and conditions of employment because of any lawful act done by the employee...」

¹⁶ Sarbanes Oxley Act Section 806,(2)(D)

¹⁷ Sarbanes Oxley Act Section 806,(c) REMEDIES

採取任何不利通報者之行為(Action Harmful to Any Person)，包含干擾通報者之合法受僱、向執法人員提供有關佣金等，報復者將被科以罰金或處 10 年以下之有期徒刑¹⁸。

2. 適用對象

- (1) 僅限於受證券交易法規範上市公司之員工，若上市公司利用集團內非上市子公司從事舞弊行為，該非上市子公司員工之吹哨行為則不在沙賓法保護之列。
- (2) 沙賓法中適用對象除上市公司受雇勞工外，承包商、轉包商或代理商也在保護之列。

3. 受理單位

外部舉報之受理單位限於聯邦公務員、國會議員、國會所屬委員會。內部舉報之受理單位限於工作上之監督者或有權調查(如公開發行公司之審計委員會)、發現或中止不法行為之人¹⁹。

4. 對吹哨者之保護措施

沙賓法於第 806 條中明文規定公司不能對吹哨者有任何報復行為，報復行為之定義包括解雇、降級、停職、威脅、恐嚇、騷擾或歧視該吹哨員工等不利益待遇。若吹哨員工認為自身受到相對人因吹哨行為而遭報復之不當行為，可於不當行為發生 90 天內向美國勞動部職業與安全衛生管理所 (Occupational Safety and Health Administration, OSHA) 提出申訴。此時員工必須舉證內容包括：其從事吹哨行為；相對人知悉或懷疑其吹哨；其確遭受報

¹⁸ Sarbanes Oxley Act Section 1107

¹⁹ SOA806.§1514A(a) and SOA301

復；依當時情勢，主張因吹哨行為而遭受報復係屬充分。如 OSHA 初步審核員工申訴後認定申訴人已完善其舉證，證明被保護之行為是相對人對吹哨者予以不利處分的可歸責因素（contributing factor），則會受理調查，並通知相對人於 20 日內提出答辯。若 20 天內未提出明顯證據，OSHA 即進行調查並於 60 天內公布調查結果²⁰。而若 OSHA 未於受理後 180 日內作出最終決定，且該遲延非因申訴人惡意所致，則申訴人得向具有管轄權之聯邦地方法院提起訴訟，以尋求司法救濟²¹。

依照第 806 條(c)項，吹哨者得採必要之救濟途徑以回復其完整之員工權益。包括：

- A. 復職（reinstatement）：回復遭受不利待遇前之原職務；
- B. 溯及給付所積欠之薪資並附加利息；
- C. 賠償因不利待遇所生之損害：如訴訟費用、專家證人費用、律師費等。

（二）華爾街改革法

因應次貸風暴引起一連串金融海嘯問題，美國又於 2010 年制定華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010），該法旨在改善金融體系問責制和透明度，以促進美國金融穩定、保護納稅人利益、保護消費者利益等。

此法於 2010 年 7 月 2 日，由美國前總統歐巴馬簽署通過後，對於沙賓法的舉報人規定產生重大變化。修訂重點包括：沙賓法保護舉報人僅限於公開發行公司的受僱者，修法擴大至公開發行

²⁰ SOA806. §1514A(b)

²¹ 吳瓊佩，我國銀行法令遵循制度之研究，國立政治大學法律科技整合研究所碩士論文，2014 年 7 月。頁 92-93。

公司之子公司。因此於第 929A 條明定將公開發行公司之非公開發行子公司員工納入保護範圍；另於第 922 條在美國 1934 年證券交易法 (the Securities Exchange Act of 1934) 第 21 條項下增列 SEC.21F 「吹哨者獎勵及保護機制」 (Securities Whistleblower Incentives and Protection)，自 2010 年 7 月 21 日起適用於證券相關檢舉案件。

華爾街改革法與吹哨主體相關內容如下：

1. 員工定義：華爾街改革法第 929A 條進一步擴大沙賓法第 806 條之員工定義，除原沙賓法之職員、受僱者、承包商、轉包商或代理人外，擴大範圍至公開發行公司(publicly-traded company)之子公司(subsidiary)或附屬公司(affiliate)之員工²²、國家認可的統計評級機構(Nationally recognized statistical rating organization)員工²³。
2. 成立專責單位²⁴：美國 Securities and Exchange Commission (SEC)自 2011 年 2 月於其執法部 (Division of Enforcement) 下成立「吹哨者辦公室」(Office of Whistleblower)，專責處理相關案件。
3. 對吹哨者之保護

受保護之主體為向美國 SEC 舉發不法情事，基於舉報人任何合法揭露行為，包括依照法規向委員會提供資料、根據相關資料啟動司法或行政動作、如作證或協助委員會相關之調查、司法或行政，或依沙賓法、1934 年證交法及其他規定，雇主不得以任何

²² Dodd-Frank Act Section 929A.

²³ Labor Law Reports, Dodd-Frank's SOX whistleblower protections supercharge compliance/litigation equation, No. 1032, January, 2011.

²⁴ 15 U.S. Code §78u-7

方式對舉報人進行直接或間接或以其他方式歧視、威脅、騷擾²⁵。

保護措施包括：A.不利處分禁止；B.以合約排除救濟權利或要求訴諸仲裁之約款無效²⁶；C.行政救濟；D.司法救濟。

（三）沙賓道德規範守則

依據 Sarbanes-Oxley Act of 2002 規定，SEC 另訂有道德規範 (SOX CODE OF ETHICS)，該規範適用於財務與會計人員²⁷，鼓勵財務與會計人員揭露法令遵循與道德相關不法行為，如發現有不法之情事應立即向適當之人員或在規約內指明之人內部報告，且做出相關報告行為後無須擔心遭受任何報復之舉動²⁸。

（四）吹哨規則修正案²⁹

美國吹哨者計畫於 2010 年成立，期望幫助機構發現不法行為並且保護投資者與市場；SEC 吹哨者計畫依據吹哨者所提供之舉報資料，成功促成調查與執法行動。為了更進一步提升吹哨者舉報計畫，SEC 於 2018 年 6 月 28 日提出吹哨者規則修正案，於聯邦公報中發布後進行意見徵詢，而後 SEC 將進一步評估，對吹哨者規則修正建議提案做出決定，本次建議修正重點項目如下：

1. 依據過往發放之吹哨獎勵金，有超過 60% 的獎金均低於 200 萬美元。因此，提案修正調高獎勵金百分比，並酌情決定增加獎勵，以達到吹哨誘因。
2. 為防止吹哨者重複舉報，造成濫用裁決程序。因此，提案修正申請人如濫用程序或提交虛假資料，將永久禁止申請人申請裁

²⁵ 15 U.S. Code § 78u-6,(h)

²⁶ 18 U.S.C §1514A

²⁷ Sox code of ethics, Covered Officers.

²⁸ Id.

²⁹ SEC, <https://www.sec.gov/news/press-release/2018-120>

- 決，期望提高 SEC 處理舉報之效率。
3. 建立吹哨者統一之定義：向 SEC 提供正在進行或即將發生可能違反證券交易法訊息之人。此外，並提高相關保密要求，以及反報復之保護措施。
 4. SEC 將提供更靈活之舉報方式，並加強政策與程序。

二、 案例介紹

(一) 案例事實

Menendez 於 2005 年 3 月受聘於全球能源產品和服務公司 Halliburton，並擔任該公司休士頓辦事處財務和會計部門之技術和培訓總監。於此職位上，Menendez 負責管理相關會計業務，並直接向會計長 Mark McCollum 報告。

2005 年 7 月，Menendez 認為會計人員 Halliburton 會計作業之收入確認部分不符合公認會計原則。因此 Menendez 向部門的同事發布了關於收入確認問題的備忘錄，並副知他的直屬主管 Mark McCollum。該主管建議儘管備忘錄很好，但 Menendez 需要與同事更密切地合作解決對會計實務的任何疑慮。而後，Halliburton 對會計收入問題進行一項新的研究，並於 2005 年 10 月得出結論該公司之做法是正確的。同月，Menendez 欲約詢直屬主管 Mark McCollum，就收入確認做法進行第二次會面，但該主管拒絕與 Menendez 會面。

2005 年 11 月 5 日，Menendez 向美國證券交易委員會提出保密申訴，指控 Halliburton 在會計收入確認作業上有疑慮；提交美國證券交易委員會的投訴後，並於 2005 年末聯繫財務部副總裁 Charles Muchmore，該副總裁向 Menendez 建議可進一步

向董事會與審計委員會報告，以求解決這些問題。

2006年2月4日，Menendez 透過電子郵件向董事會提交與證券交易委員會所提出之相同申訴。而 Menendez 的內部投訴被轉交給公司的法律顧問。該法律顧問發送電子郵件給相關單位主管與業務同仁，指示遵照 SEC 的指示保存與調查相關的文件，於電子郵件中卻提及舉報人姓名(Menendez)，舉報人資料被公開後，Menendez 工作常被刻意排開，且因為涉及調查案件被要求休假，最後 Menendez 於 2006 年 10 月 17 日認為不能堅守其專業與道德，而被迫辭職。

2006年5月8日，Menendez 根據 SOX §806 之規定向勞工部的職業安全和衛生管理局提出投訴，指控因舉報公司會計程序不當，進而遭受報復，最終審查委員會確認公司應向 Menendez 支付 30,000 美元之損害賠償金，以填補其所遭受之情緒和名譽損害³⁰。

(二) 評析

1. 內部專業人員舉報：

會計作業具有高度專業性，本案係由公司內部會計人士發現作業不符規定進而舉報，顯見公司內部人員或業務直接相關之人較有機會察覺異狀，足見公司內部人成為吹哨者之重要性。

2. 吹哨人身分之保密：

吹哨人之身分保密於舉報過程中至為重要，不僅攸關於舉報情資之來源，且對吹哨人也是重要之保護措施之一，於本件

³⁰ HALLIBURTON, INCORPORATED, Petitioner, v. ADMINISTRATIVE REVIEW BOARD, United States Department of Labor, Respondent., No. 13-60323

案例中公司處理相關舉報程序顯未完善，而致吹哨人身分揭露，使吹哨者遭受歧視與不當之對待，於此可證吹哨人若揭露不當之行為，對於該員之身分應以匿名方式處理，此外更需有完善之保護措施，使吹哨者不致遭受任何解僱、降級、暫停、威脅、騷擾或以任何其他歧視方式之對待。

3. 內部舉報程序不彰：

於本件案例中吹哨者察覺會計作業有異狀時，已向該直屬主管報告但並未獲得處理，吹哨者進而向董事會提出舉報，但該舉報並未獲得董事會之重視，僅將該案件轉交予公司之法律顧問，顯見公司管理階層與董事會對於吹哨案件未見重視，且處理之效能與程序不彰，使本案例中之舉報未能依公司內部舉報程序處理，完全未見處理之效果。

第二節 日本

一、吹哨法制

(一) 公益通報者保護法

日本公益通報者保護法的立法推動，緣於 1974 年 TONAMI 貨運公司社員串岡弘昭（2006 年 9 月 20 日）告發事件，由於告發者名字未受秘密保護，致 32 年在職期間被公司只給予遣散職務工作之實例，可說是日本公益通報者保護法設立緣起的先例³¹，至 1990 年末期起，又陸續發生類似案例。首先是 1999 年茨城縣東海村發生 JOC 核燃料處理工廠，因工作人員變更作業程序，導致鈾燃料臨界（Criticality）事故，而讓日本修正原子爐等管制法規，導入內部通報的概念，以保

³¹ 資料來

源：<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E7%9B%8A%E9%80%9A%E5%A0%B1%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95> 最後瀏覽日：2017 年 10 月 6 日

障並鼓勵員工內部通報事業單位的不法行為³²。又 2000 年東京電力公司資料竄改事件成為日本政府將公益通報制度專法化的契機³³。該事件後，消費大眾的意識高漲及企業的覺醒，再加上許多學者紛紛發表看法，並借鏡美國及英國，鼓吹並倡議公益通報者保護制度及立法的必要性。而後日本社會又陸續爆發企業標示不實³⁴、有意隱瞞商品瑕疵³⁵等造成社會大眾不安之醜聞，對於日本社會產生莫大衝擊。該等相關事件之揭發，大多有賴於企業內部員工或相關業者之檢舉。

在社會氛圍的凝聚與催生下，為強化企業自律及對於告發者給予適當之保障，日本政府遂於 2002 年起開始研擬內部告發之立法，最後於 2004 年 6 月 14 日通過「公益通報者保護法」，6 月 18 日公布，並自 2006 年 4 月 1 日起施行³⁶。

公益通報者保護法旨在保護因公益考量而揭發組織舞弊行為的吹哨者，於該法第 1 條中即明文規定立法目的：「本法之目的，為藉由以公益通報為由所為之解僱之無效等，以及規定事業單位及行政機關對公益通報應採取之措施，以謀求公益通報者之保護，同時亦謀求對人民生命、身體、財產及其他利益相關之法令遵守之保護，進而對國民生活之安定及社會經濟之健全發展有所助益。」第 2 條第 1 項定義：公益通報係指勞工（勞働者）無不正當目的，且非以損害他人利益或獲取不正當利益為出發點，於通報事實即將或正在發生時，向其

³² 光前幸一，公益通報（内部告発）の理念・制度とその運用》，《失敗例に学ぶ『内部告発』-公益通報制度を知り、守り、活かす》，東京弁護士會公益通報保護特別委員會彙編。東京，法律情報出版，2012。轉引自林于倩、李玉春，公益通報法制之研究-以受雇者權益保障為中心，勞動及職業安全衛生研究季刊，頁 418，民國 105 年 12 月。

³³ 大内伸哉、小島浩、男澤才樹、竹地潔、國武英生：コンプライアンスと内部告発》，東京都，日本勞務研究会，2004。轉引自林于倩、李玉春，公益通報法制之研究-以受雇者權益保障為中心，勞動及職業安全衛生研究季刊，頁 418，民國 105 年 12 月。

³⁴ 雪印食品於 2002 年 1 月，對於所販售之牛肉原產地為不實之標示，並偽造牛肉及豬肉之原產國標示，經有交易關係之業者向警察機關舉發。

³⁵ 三菱自動車工業於 2000 年 6 月，對於所生產車輛之瑕疵，有意加以隱瞞、未進行召回，經內部員工向運輸省舉發。

³⁶ 日本總務省網頁：http://www.soumu.go.jp/menu_sinsei/koekitsuho/，最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日。

勞務提供單位或該當勞務提供單位事業之董事、員工、代理人等、及得以行使處分或勸告等權限之權責機關所為之通報行為³⁷。

公益通報者保護法中與吹哨主體相關內容如下：

1. 適用對象：公益通報者保護法適用對象以日本勞動基準法第9條「不分職業種類而被事業或事務所使用，並受有薪資之人」之勞工為適用基準。因此第2條第2項定義：企業不論是否屬於營利事業，除了正式員工外，也涵蓋部分工時勞工、派遣勞工、兼職勞工、交易相對人的勞工，甚至公務員皆為本法的適用對象³⁸。又，本法所稱公益通報者係指公益通報之勞工。
2. 受理單位：本法對吹哨受理機關之差異，對於保護要件分設有不同之規定，以求公益之保護與企業自身利益之均衡。吹哨受理機關可分為公司內部、行政機關及行政機關以外之機關等三類。按此順序對於吹哨者之主觀要件漸趨嚴格，勞工也可能因進行外部通報而與勞動契約中之誠實信用附隨義務抵觸。因此，進行通報行為時，依法律要件之寬嚴與促進事業成長之觀點，原則上應以內部通報為優先管道。此三類吹哨管道，如表3-1。

表 3-1：三類吹哨行為

| 通報管道 | 通報要件 |
|------|-------------------------------|
| 內部單位 | 吹哨人自認所通報之事實已經發生或即將發生。 |
| 行政機關 | 吹哨人有相當理由相信所通報之事實已經發生或即將發生。 |
| 外部單位 | 1. 為防止損害發生或繼續擴大，而認有必要通報外部單位時； |

³⁷ 日本公益通報者保護法第2條第1項。

³⁸ 日本公益通報者保護法第2條第2項。

| | |
|--|---|
| | <p>2. 有相當理由相信通報事實已經發生或即將發生；</p> <p>3. 採內部通報恐有證據遭隱匿、湮滅、偽造、變造之虞；或曾以書面進行通報後 20 天內並未收到內部單位任何調查通知；或生命、身體安全受到危害，且具危險急迫等原因之一時。</p> |
|--|---|

資料來源：本研究整理

3. 保護措施：公益者通報保護法對吹哨者之保護措施包括 A.解雇之無效；B.派遣契約解除之無效；C.不利處分之禁止。

(二) 民間事業依據公益通報者保護法建置、實施內部通報機制指南

39

日本雖制定「公益通報者保護法」，鼓勵保護吹哨者對外揭弊，告發企業內部違法行為，但政府及民間仍希望企業組織應自行設置內部的不法行為通報系統，藉由組織自淨、自我反省功能，消滅違法行為並採取必要措施，因此，消費者保護廳遂公布一部「民間事業依據公益通報者保護法建置、實施內部通報機制指南」（以下稱內部通報指南），協助企業建置合理的內部通報機制。

內部通報指南建議應有的內部通報機制涵蓋三部分⁴⁰：

1. 內部通報機制建置及實施，內部通報指南要求如下：

A. 通報窗口的設置及擴充

尤其應使全體員工週知通報窗口及受理方式，內部通報指南建議企業可委託法律事務所或其他民間機構，甚或公會為通報窗口，企業集團可共同設置單一窗口，並應訂定內部

³⁹ 該指南之日文原文為「公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に する民間事業者向けガイドライン」。

⁴⁰ 黃銘傑，吹哨者與法令遵循，載於全國律師，2017 年 9 月號，頁 36-37。

通報規範。

- B. 通報窗口應獨立自主於管理階層外；
- C. 處理內部通報之相關人員，應避免利益衝突關係；
- D. 建置員工得以安心的通報機制，並將相關機制週知員工，且提供相關諮詢服務；
- E. 收到內部人員通報後，應儘速回覆通報者已收到通報內容，並檢討其通報內容；
- F. 對於通報內容之調查，應配置合適的人力及資源，必要時得請第三人就調查加以檢證，若確定有違法行為存在，應即採取改善措施，必要時應對外通知主管機關；
- G. 調查過程、結果及企業採取之改善措施應通知通報人，管理階層應對通報者給予鼓勵及感謝。

2. 內部通報人保護

- A. 通報受理人員應確保通報人姓名等資料之保密，如取得通報人同意而揭露特定訊息時，應令其徹底了解因此揭露可能蒙受的不利益；
- B. 對可能取得通報人資料、訊息而間接知悉通報人之第三人，應確保其不得洩密並告知其洩密可能引發之法律責任；
- C. 為保密之故，得委託外部律師事務所等第三機構作為通報受理窗口，並確認其採取之各項保密措施；
- D. 匿名通報時，應確保通報受理人員得與通報人溝通之管道；
- E. 調查通報內容時，應採取必要措施及調查技巧，避免被調查人迂迴探知到通報人；
- F. 對違反內部通報規範規定，而對通報人施加任何不利益者，

- 應課以懲戒等適當處分；洩漏通報人等相關資料者，亦同；
- G. 知悉被調查人可能對通報人採取不利益行動時，應採取必要預防措施，徹底保護通報人權益；
- H. 對自行通報其違法行為之通報人，或協助調查早期發現，解決違法問題之人，應予減免處分。

3. 內部通報機制評估及改善

- A. 企業應於事後再次確認通報人是否有因通報行為而受到任何不利對待，並採取適當之救濟及回復原狀措施；
- B. 企業應確認違法行為是否可能再犯，並採取必要的改善及預防措施，或修正其內部通報機制及公司內部規程；
- C. 從關係企業或交易相對人處受理通報時，應確保關係企業及交易相對人亦應遵守對於通報人的保密、不利益對待之禁止、改善措施的落實等事項；
- D. 定期檢討內部通報機制的實效性，必要時得委請公正中立第三人，對內部通報機制進行評估及提出改善建議；
- E. 內部通報機制係企業發揮自淨功能，提升企業價值之重要工具，對企業消費者、交易相對人、員工、股東、投資人、債權人等利害關係人而言、亦屬渠等關心事項所在，該機制之評估運用成果，可公諸於企業社會責任報告書或官網中，令利害關係人得知悉其進展與成效。

二、 案例介紹

(一) 案例事實—Olympus 假帳弊案

日本醫療儀器與相機大廠奧林巴斯 (Olympus) 成立於 1919

年，原從事顯微鏡與溫度計生意，1936 年製造出首台相機，1950 年創下當代內視鏡先例，至此，在全世界即以醫療用內視鏡聞名，市佔率高達七成五。1980 年代末經濟泡沫後，投資損失金額逾 1 千億日圓，為掩飾損失，Olympus 從 1990 年代隱匿虧損，持續約 13 年，以做假帳方式維持股價。

2011 年 10 月，Olympus 首位非日裔執行長伍德福（Michael Woodford）上任兩週後，因質疑公司企業併購的鉅額顧問費，向董事長菊川剛、負責財務的副總裁森久志等人詢問，卻屢被搪塞，Woodford 便暗中委託普華永道調查，並將調查結果中顯示的疑點發給其他董事會成員，並要求菊川剛辭職，然而，在 10 月 14 日召開的臨時董事會中，出席董事除 Woodford 外全數通過解任 CEO 決議。Woodford 在被解職後公開質疑，公司治理有問題、併購成本浮報。三位前主管，包括前總裁菊川剛、前副總裁森久志、前常務監事山田秀雄，因隱匿投資虧損、作會計假帳 17 億美元，2012 年 2 月 17 日遭東京檢警以涉嫌違反「金融商品交易法」罪名逮捕。

Olympus 財務造假、隱瞞損失的具體過程如下：

1. 泡沫經濟導致理財虧損

90 年代初日本經濟泡沫破滅時，Olympus 先前投資的有價證券等產品貶值損失達數百億日圓，為彌補損失，當時有能力做出投資決策的森久志和山田秀雄決定雙倍壓注風險較高的衍生性金融商品，但策略未能奏效，至 1990 年損失接近 1 千億日圓。

2. 海外設立投資基金收購虧損金融產品

1997~1998 年間日本推動採用公允價值取代歷史成本，對金融資產進行評價，同時要求把海外子公司的收益合併至母公司報表，森久志和山田秀雄又開始想新方法防止鉅額虧損被揭露出來。

在諮詢財務顧問公司 AXESAmerican 和 AXAMInvestment 後，兩人決定採用設立海外投資基金的方法剝離資產損失，透過在海外設立不需併入合併報表的基金，然後由基金按帳面價值買入 Olympus 已虧損的金融商品，如此一來，母公司虧損部分就被彌平。

3. 透過溢價收購資產再沖減商譽處理累計損失

由於 1 千多億日圓的損失仍實際發生，為完全填補這個黑洞，Olympus 要設法逐步將資金在帳面以合理方式轉出，一些與 Olympus 有深交的顧問公司在 2005 年開始讓一些休眠公司開始營業，再以不合理的高價賣給 Olympus。截至 2008 年間，Olympus 以 700 億日圓收購本土三家主營業務與自身關聯度不高的非上市公司：食品容器生產商 NewsChefInc.、醫療垃圾處理公司 AltisCo. 以及化妝品和飲食補品生產商 HumalaboCo.，而在 2009 年，這三家公司商譽被減值 557 億日圓，2010 年 3 月又減值 13 億日圓。最惹人起疑的是，2008 年 Olympus 以 2117 億日圓收購英國醫療器械公司 GyrusGroup，該公司當時銷售額為 500 億日圓左右，總資產不足 1 千億日圓，因此商譽部分占收購價一半以上；同時，Olympus 向這宗收購的財務顧問公司 AXESAmerican 支付 6,700 萬美元的現金和當時價值 1.77 億美元的優先股，並在 2010 年 3 月以 6.2

億美元回購這些股份。

(二) 評析

1. 董事會高層怠職包庇

董事會作為公司中樞，本應充分了解各種重要事件的相關資訊，及時發現和處理各類風險。本假帳弊案源於當局金融投機活動，後來設立海外投資基金以剝離虧損計畫，透過山田和森久的報告書分別得到幾任總裁批准，這項虧損資產處理計畫也作為機密被長期任職的總裁、副總裁和董事等公司高層隱瞞，直到管理高層更換，新進的 Woodford 發現潛藏已久問題時，其他高層仍選擇保持沉默，並企圖經由解任 CEO 繼續掩蓋造假的重大問題。

2. 內部控制失靈

Olympus 事件反應出公司內部控制失效，少數高層能實施操縱隱瞞，此種惡意舞弊行為，不僅反應高層管理人員的誠信道德淪喪，也體現出風險管理系統的不健全。由於日本企業往往是交叉持股，董事會中外部獨立人士缺乏，很難排除內部人干擾，因此內部審計也形同虛設。

(三) 案例事實—董事、監察人不利益處置案⁴¹--平成 27 (2015)

年 5 月 27 日廣島高裁松江支判(原審：鳥取地判 平成 26 年 4 月 23 日)

X 為 Y 學校法人之理事，因向縣議會議員以書面舉報 Y 學

⁴¹資料來源：「公益通報者保護制度の实效性の向上に関する検討会最終報告書」検討会第 1 次報告書，別添參考資料，消費者庁消費者制度課，平成 28 年 (2016) 12 月 15 日 P97

校法人理事長執行職務上之問題，而被學校解任。X 主張解任無效，對學校請求解任後之報酬及不法之損害賠償。

裁判所以本案相較於該議員過去致力於解決學園紛爭之案例而言，通報者對議員交付書面這些事件，重大傷害程度應該不至於到達解任理事長之程度。

判定解任權濫用，解任無效。Y 與 X 委任契約關係仍然有效，可以續任至任期屆滿，並承認從解任時起至任期屆滿請求之報酬。

(四) 案例事實—未構成刑事罰對象行為通報之保護案⁴²---東京地判平成 21 年 6 月 12 日 (勞判 991 號 64 業，判夕 1319 号 94 頁)

X (Y 財團法人總務部長) 因 Y 的某常務理事兼事務局長對員工性騷擾，於是對 Y 理事長以書面報告提出告發，要求改進。

結果，X 不僅其總務部長職務被解除，並遭到解雇處分。X 主張解任勞動契約上地位之確認並請求 1,000 萬日圓慰謝金。Y 主張懲戒理由為:X 所提出的報告內容虛偽不實且中傷毀謗。

裁判所認為 X 所提報告，基本上具真實性且即使 X 提出的目的只為常務理事的更換調動，而現實中，對此常務理事兼事務局長被通報，這種反覆不適切之言行，雖只是職場上疏離為目的，亦不至於違法。再者，向 Y 理事長通報，就組織做適切的改善建言，於其職責上也是應該的。故否定了其懲戒事由。獲判解雇無效，及 50 萬日圓慰謝金。

⁴²同上註 P98

第三節 英國

一、吹哨法制

(一) 公益揭露法

英國早期認為員工對於企業內部重要資訊負有保密義務，當時對於實務上員工基於公益而揭露企業內部不法行為是否可不受保密義務限制、並免於遭受解雇或其他不利對待，見解未盡一致⁴³。直至 1980 年代，英國發生一連串重大公安與企業舞弊事件，引起各界對於企業組織內部通報機制之重視，英國國會遂於 1998 年以增修方式在 1996 年勞動權利法（Employment Right Act of 1996）中新增條文，於 1998 年 7 月 2 日通過公益揭露法（Public Interest Disclosure Act of 1998），公益揭露法正式成為適用法律⁴⁴。本法為保護個人對於公益揭露訊息的法律，舉報者如因揭露相關資料而遭受侵害可採取相關行動⁴⁵，法規內容包含定義舉報者受保護之範圍、揭露對象，及遭受不當解雇相關救濟途徑，鼓勵員工勇於揭露不法⁴⁶，並期本法能保護舉報者相關權益。公益揭露法的制定目的不在完全推翻勞工對於雇主的忠實及保密義務，而是在公共利益與雇主利益發生衝突時維持必要的均衡⁴⁷。公共利益的促進是以保護揭露勞工的權益為方法，而勞工揭露內容必須是法律所規定的範圍，並且是向法律所規定的對象揭露。

本法中亦詳細規範受保護的揭露範圍、不受損害之權利、定義不公平解雇以及不公平解雇之補償，以揭露對象的不同，設定不同的保護門檻，期待勞工(employee)對最能直接矯正缺失、避免公益受損者

⁴³ 吳瓊佩，同註 25，頁 95。

⁴⁴ Public Interest Disclosure Act 1998。

⁴⁵ Id.

⁴⁶ 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，臺灣法學，216 期，頁 56，2013 年。

⁴⁷ 王松柏，英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範，玄奘法律學報，第 13 期，頁 209，2010 年 6 月。

為揭露，包含勞工所屬公司組織或機關及負責監督的政府機關，因此立法目的也包含鼓勵引導公司設置內部揭露程序，減少勞工直接對外揭露影響雇主的利益。

1.適用對象

本法所保護的勞工，不限於和雇主有直接契約關係的勞工，本法所稱之勞工定義：為某人工作、被介紹而提供勞務給第三人、基於業務目的而承攬工作之個人、依法令進行一般醫療服務、一般牙科服務、一般眼科服務或製藥服務之人、接受就業培訓之人，以上均為本法所稱之勞工⁴⁸，但不包含義工⁴⁹。

另本法所稱之僱主定義為實質上決定或確定從事工作內容之人、主管機關或委員會、提供工作經驗或培訓之人、教育機構包括任何大學、學院、學校或其他教育機構等，以上均為本法所稱之僱主⁵⁰。

2.受理單位

公益揭露法中規範的吹哨應受理單位包含以下：

A. 雇主或其他應負責之人 (Employer or other responsible person)

勞工合理相信有不當、不法情事存在，應誠實地向雇主進行舉報揭露。如受僱者合理認為相關不法情事單獨或涉及僱主以外之第三人，且僱主以外之第三人有相關法律責任之情事，則向第三人揭露⁵¹。勞工依公司內部程序之規定向雇主以外之有權受理的內部人員揭露者，視為對雇主作出符合規定之揭露

⁴⁸ Public Interest Disclosure Act 1998,43k

⁴⁹ Employment Rights Act 1996, §43K(1).

⁵⁰ Id.

⁵¹ Public Interest Disclosure Act 1998,43C

⁵²。必須注意者，當雇主制訂有內部揭露程序時，勞工內部揭露必須踐行該程序，否則雇主無從知悉揭露內容。勞工未遵守而向外部揭露，除非其能證明雇主確實知悉有揭露不法情事以及所揭露之資訊內容，而雇主卻未採取任何後續措施，否則其外部揭露可能被認定為非善意之揭露而不合法⁵³。

B. 法律顧問 (Legal Adviser)：在法律諮詢過程中向法律顧問作出符合規定的揭露，且不問其動機是否善意，皆受保護。

C. 部會首長 (Minister of the Crown)

此適用於公務機關、公用設施之監督機關、全國醫療服務之信託當局、專業法院及其他非政府部門公共機構的受雇勞工，其雇主為部會首長依法任命之個人或組織成員，如受僱者誠實地向官方部長作出符合規定的揭露，則受本法所保護⁵⁴。勞工對部會首長所為揭露被視為內部揭露，其原因為政府部門較能對揭露內容予以防治及監督，勞工也較不需擔心會造成勞資緊張之情況，故雇勞工受到保護的要件門檻相於外部揭露為較低。

D. 政府指定之對象 (Prescribed Person)

政府指定之對象，主要是雇主產業的監督機關，依 1999 年英國工商部發布的公共利益揭露命令，包含地方政府財政與衛生的稽核、金融事業之監督、公會之監督、刑事案件之司法審查、關稅及所得稅之徵收、資訊之保護、消費者之保護、勞工衛生安全之監控等 38 個受指定機關及其管轄之事務。

受僱者依本法作出符合規定的揭露，所揭露的資料與其中

⁵² Id.

⁵³ 王松柏，同前註 83，頁 217；林意玟，同前註 91，頁 49。

⁵⁴ Public Interest Disclosure Act 1998,43E

所載之指稱均為屬實，則受本法所保護。另本條文所定之指定人員可進一步指定特定人士對於揭露相關內容進行更為具體之描述⁵⁵。勞工向事業監督機關揭露的動機通常係基於公共利益，且監督機關對於所取得之資訊有保密義務，雇主較不易因此而受到損失，因此本對象亦被列為內部揭露，相較於外部揭露，門檻較低。

3.保護與救濟措施：公益揭露法中針對吹哨者之保護措施包含：

A.不當解僱禁止

本法保護受僱者有權不因其作出揭露行為，而遭受僱主以任何行為或任何故意之方式使受僱者遭受侵害⁵⁶，如受僱者因其揭露行為而遭受僱主解僱，不論解僱的原因為一個或數個，只要主要原因是因為受僱者作出揭露行為，僱主此一解僱受僱者的行為均可視為不當解僱⁵⁷。如勞工能證明與其平時工作表現類似之其他勞工並未被解僱，則亦屬僱主對於勞工刻意挑選曾行揭露之勞工予以解僱之不合法迫害⁵⁸。

B.不利處分禁止

僱主對於勞工之不利處分並不以積極作為為限，若故意消極不作為亦可構成不利處分。例如對於其他勞工予以升遷加薪卻獨漏該曾行揭露之勞工等相對於其他勞工而言更不利之處境，或威脅將有該等不良後果，皆屬對於勞工之不利處分。

值得注意者，不利處分並不以勞動契約關係期間為限，

⁵⁵ Public Interest Disclosure Act 1998,43F

⁵⁶ Public Interest Disclosure Act 1998,47B

⁵⁷ Public Interest Disclosure Act 1998, 5

⁵⁸ 王松柏，同前註 47，頁 242。

如對於離職後待業之勞工拒絕提供服務證明或因其曾行揭露而有惡意記載、致影響其後續工作機會，仍屬於不利處分禁止之範圍⁵⁹。

C. 暫時權利保護制度

為避免勞工在解雇後至法院審理終結前所遭受之損失持續擴大，並使其於日後勝訴時有較佳之機會回復原職或重行雇用，勞工得於解雇後七日內向法院申請「暫時權利保護」(interim relief)，法院於接到該申請後應即處理，且於其正式審理前，若認定勞工因揭露而遭解雇之可能性很高、且勞工有勝訴可能，則可以「暫時權利保護」命令雇主重行雇用被解雇之勞工，使勞工得向雇主請求工資或其他利益之給付⁶⁰。

D. 禁止揭露之條款無效

受僱者與僱主間所簽訂之任何協議或契約，任何協議或契約中不得有意圖排除或約定禁止勞工為合法通報之條款，如協議或契約中有此不利於受僱者之條款則皆為無效。僱主不得禁止勞工合法之揭露行為⁶¹。

E. 救濟措施

如受僱者遭受到任何侵害，勞工得於自受不利處分之日起三個月內向勞動法庭 (employment tribunal) 提起訴訟，指出因作出揭露之行為而遭受到侵害⁶²。如法院認定勞工之主張有理由，得做成回復原職 (reinstatement)、重行雇用 (reengagement) 之命令或命雇主對其損害賠償。

⁵⁹ 王松柏，同前註 83，頁 150、239-241。

⁶⁰ Employment Rights Act 1996, §128,129.

⁶¹ Public Interest Disclosure Act 1998,43J

⁶² Public Interest Disclosure Act 1998, 3

(二) 企業及管理改革法

英國於2013年4月25日通過企業及管理改革法(Enterprise and Regulatory Reform Act 2013)，企業及管理改革法是英國議會的一項主要法令，主要改革中小企業所面臨之監管問題。法令主要重點為修正部分勞工法內容、放寬監管並解決部分監管問題，另加強了併購和反競爭之監管⁶³。

該法亦針對公益揭露法做出修訂，以加強對吹哨者之保護，相關修訂重點如下：

1. 增加公益 (public interest) 之判斷標準

公益揭露法雖有公益二字，但該法並未對公益作出明確定義，以致於產生員工提出舉報而遭受不利處分相關適法性問題，因此於企業及管理改革法增訂舉報者所舉報之事項須合乎公益，並遭受僱主不法之侵害時方可適用公益揭露法，並自2013年6月25日後適用此規定⁶⁴。

2. 刪除基於善意(in good faith)之要件

企業及管理改革法刪除公益揭露法員工通報之動機需為善意之保護要件，因員工通報之動機是否為善意與公益揭露法之立法目的並無直接相關，惟於救濟階段，若員工是出於惡意通報，法官可裁量減少最多25%之賠償金⁶⁵。

3. 增加雇主之連帶責任

企業及管理改革法擴大對於吹哨者之保護範圍，對於揭露相關不法情事之員工如有受到同事之侵害與騷擾，對揭露員工施加侵害與騷擾之加害者將會被課以責任，而本法不僅處罰加

⁶³ Enterprise and Regulatory Reform Act 2013

⁶⁴ Id.

⁶⁵ Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, s18(4),(5)

受害者，僱主亦須負連帶責任，除非僱主可證明已採取相關措施避免迫害情事之發生⁶⁶。

(三) 公益揭露法指引

英國金融監理機關 Financial Conduct Authority (FCA) 針對公益揭露法另有發佈公益揭露法吹哨者指引(Guidance on Public Interest Disclosure Act: Whistleblowing)，該指引鼓勵所監理之機構關注與建立適當之內部通報程序，並針對不同的公司規模而給予不同之建議，針對大規模公司建議適當之內部程序如下：

1. 說明如何正確進行舉報；
2. 尊重提出舉報人員的機密性；
3. 內部程序應採取合理措施避免舉報者遭受侵害；
4. 提出舉報之疑慮與內部專業人士進行確認，如公司秘書、法令遵循人員、稽核等；
5. 對虛假和惡意之舉報進行處罰；
6. 外部獨立機構之建議；
7. 向關鍵人員提供舉報程序，如承包商等；
8. 建立書面程序⁶⁷。

針對小規模公司建議適當之內部程序如下：

1. 說明如何正確進行舉報；
2. 尊重提出舉報人員的機密性；
3. 明確表示舉報將獲得支持並保護舉報者避免遭受侵害；
4. 提供公司高級管理層之聯繫方式作為舉報之替代方式，並將聯繫方式告知內部工作人員；

⁶⁶ Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, s19

⁶⁷ Guidance on Public Interest Disclosure Act: Whistleblowing, Internal procedures.

5. 明確告知如有虛假和惡意的舉報公司將進行處罰；
6. 告知員工如於公司外部如何進行舉報作業；
7. 建立尋求外部獨立機構之建議；
8. 鼓勵內部員工關注舉報程序⁶⁸。

(四) 吹哨者指引--特定機構與人員

英國商業、能源及產業策略部(Department for Business, Energy and Industrial Strategy)另有訂定吹哨者指引(Whistleblowing: Prescribed persons guidance)，吹哨者進行舉報對象如非雇主，應確認進行舉報之機構與單位，吹哨者可向相關之主管機關進行舉報作業⁶⁹，該指引提供予主管機關受理舉報作業之建議與指導，所屬之主管機關或監督單位將依據此指引進行處理，若舉報之情事非屬該主管機關所能處理之案件或逾越其法定職權，該舉報案將轉送至其他政府所指定之監督機關進行處理。

二、 案例介紹

(一) 案件事實

Mohamed Nurmohamed 於 2008 年 2 月任職於 Chesterton Global 公司，主要負責倫敦地區的業務與營收數字；該公司於 2011 引進一群新的投資者且取得 Chesterton 股權，新投資者針對公司業務狀況進行相關檢視，特別針對銷售人員的佣金制度，因為新投資者擔心佣金制度只參考收入來計算，而未考慮到公司盈利能力。

該公司於 2013 年 2 月推出新銷售人員之佣金制度並對會計系統進行修改，Mohamed 也同意此項修改，而後，Mohamed 持續關注公

⁶⁸ Id.

⁶⁹<https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2/whistleblowing-list-of-prescribed-people-and-bodies>

司內部會計作業與帳目，發現佣金計算帳目有差異外、折舊費用高於預算、虛列職員獎金等情形。Mohamed 於 2013 年 8 月 14 日會議中與主管 Patricia Farley 反應會計異常狀況，並表明異常之會計作業是種操縱行為，但相關反應於會議中並未獲得處理與回覆。

Mohamed 於 2013 年 9 月 24 日循內部管道與主管 Verman 再次做出舉報，提及每月管理帳目、佣金帳目、年度帳目均有疑慮，並解釋會計師如何獲得完全不正確的利潤和損失數字來計算佣金和利潤獎金；此外，更表明已於之前會議中向主管 Patricia Farley 說明此情形，該不當之會計作業連帶影響 100 多位高級管理人員的收入，並認為公司在會計作業與系統上有意誤導實際成本和負債 2 至 3 百萬英鎊，顯有不合規定之處。

Mohamed 因為作出內部舉報之行為，於 2013 年 10 月被公司以不公正之方式進行解僱，之後 Mohamed 向就業法庭提出控訴，聲明因作出內部舉報而遭受解僱且遭受相關損失，最終法庭認為 Mohamed 之揭露行為應受到保護，Chesterton 公司應對 Mohamed 不當解僱之行為作出負責且賠償相關損失⁷⁰。

（二）評析

1. 內部舉報程序未妥

本件案例該吹哨者察覺會計有不當作業，隨即向公司主管舉報，但舉報兩次未果，舉報事實均未獲重視與處理，顯見公司內部舉報機制並不健全。

2. 舉報之行為應受保護

⁷⁰ CHESTERTON GLOBAL LIMITED and NEAL VERMAN and MOHAMED NURMOHAMED and PUBLIC CONCERN AT WORK, [2017] EWCA Civ 314

本件案例中吹哨者作出舉報行為後，不僅該所反應之事項未獲處理，而後更致本身遭受解僱，吹哨者所揭露之行為應受到法律之保護，因作出揭露之行為而遭受到侵害，公司對於不當解僱行為應負責任，如無法保護吹哨者於作出舉報動作後免遭受侵害，將會減損吹哨者勇於揭露不法行為之意願。

第四節 德國

一、吹哨法制

吹哨者在德國常被稱為舉報人（Hinweisgeber）⁷¹，以下就德國法制對其之規範進行介紹。

（一）法制環境之發展

在德國法規遵循議題越來越受到重視，而其基本組成要素之一即是建置適當能對違規或不法行為進行通知之舉報系統，亦即吹哨系統⁷²。就吹哨系統而言，可分為組織內部之吹哨系統或外部吹哨系統，而內部吹哨系統之建置，除少部分行業如金融業、保險業外，並未有明確法律義務要求企業應建置吹哨系統。至於法有明確要求者，如德國金融機構法（Gesetz über das Kreditwesen，簡稱 KWG）第 25a 條第 1 項（金融機構之特別組織義務）第 6 句之編號 3，其規定金融機構適當的業務組織也包括應建置能讓員工在身分保密情況下對組織內部違反歐盟市場濫用規則、證券交易法、相關授權子法等行為，向組織內之適當單位進行舉報通知的程序。除少部分行業有規定應建置內部吹哨系統外，德國公司治理規約（Deutsche Corporate Governance Kodex）亦建議上市公司不分領域能引入內部吹哨系統。惟前述規範

⁷¹ Vgl. Schulz, Whistleblowing – Plädoyer für ein Hinweisgeberschutzgesetz, ArbRAktuell 2017, 10.

⁷² Vgl. Sonnenberg, Compliance-Systeme in Unternehmen, JuS 2017, 920.

並未涉及吹哨者保護之規定。而外部吹哨系統之建置，德國於 2016 年修訂「聯邦機構金融服務監督法」(Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - FinDAG) 增訂“吹哨者條款”，據此建立官方受理不法行為舉報之程序及處所，對此，詳下文所述。

就吹哨之議題越來越關注吹哨者之保護，因而引發是否有制定相關法律規範的必要，蓋於德國雖已有相關之案例實踐，但均是基於個案考量，從而對吹哨者而言，其面臨不可預見的制裁風險，導致吹哨行為之後果在法律上存在重大不確定性。在這樣的法律環境下，德國法界首先考慮在民法中插入單獨的「吹哨者段落」，主張當員工基於具體事證認為法律義務於企業中受到侵犯時，則所為之公眾揭露不應面臨勞動法上之不利制裁後果，另一種規範方式則係 2012 年所提出的獨立之吹哨者保護法，規定吹哨者原則上不得受到不利對待，惟這兩項立法舉措都未能成功⁷³。

之後，在 2014 年 11 月 4 日德國國會的聯盟 90 與綠黨黨團聯合提出「透明度支持與舉報人反歧視保護法案（吹哨者保護法）」的草案⁷⁴，此為一包裹式立法，內容涉及民法、職業培訓法、聯邦公務員法、公務員身分法、刑法等法典之修訂。於其立法說明中提及：近年來，企業、機構和行政機關的錯誤和違法行為往往只有通過員工的舉報才會知曉（所謂吹哨者），而通常這些資訊涉及公眾利益，但只有有限的人員範圍能夠獲悉這些資訊，例如在照護方面或食安醜聞的揭露方面，但吹哨者不但會遭受歧視，還經常面臨與勞動和就業有關的後果，包括解僱和刑事責任後果，從而給員工帶來良知上的衝突，是否其應揭發或保持沉默；同樣的狀況也發生於個資保護和情報領域，

⁷³ Vgl. Eufinger, EU-Geheimnisschutzrichtlinie und Schutz von Whistleblowern, ZRP 2016, 230.

⁷⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz), BT-Drs. 18/3039, 04.11.2014.

如美國“國家安全局”(NSA)的前僱員斯諾登(Edward Snowden)所揭發有史以來最大的監視和情報醜聞,涉及透過安全機構當局和情報服務處侵犯私人領域之基本權和人權,以及不受控制的通信和大規模違反個資保護法;而對於吹哨者的規範,有別於英國和美國,在德國,至多只有一些保護員工免受勞動法後果和其他不利條件的法律條款,其規範太過狹隘,且通常只允許內部舉發,而關於此議題之個別勞工法院判決並無法取代法律之明文規定;又從2010年11月G20反貪腐行動計畫,德國聯邦政府業已認知應對吹哨者為保護,並宣布將“至2012年年底公布並實施吹哨者保護規則”,但這方面的實質性準備工作並不明顯,且即使在聯邦政府於2014年9月底向聯邦議會提交聯合國反貪腐公約請求批准後,它也沒有認真執行公約的建議和任務,這其中亦包含吹哨者之保護行動,從而迫切需採取行動;對吹哨者進行保護之解決方式,應修訂民法、職業培訓法、聯邦公務員法和公務員身分法,提供吹哨者免受就業或就業歧視的保護,並規定於哪些情況下,他們可以向企業外或其他當局或機構,甚至直接向公眾進行舉發,且修訂刑法,使吹哨者於特定條件下免受懲罰⁷⁵。亦即在本草案中,一方面,新法規旨在確保吹哨者免受就業和就業歧視,於某些情況下,吹哨者行為無須受懲罰;另一方面,規範在何種情況下,吹哨者才可以向企業外、其他當局或公眾舉發。例如,草案中之新增民法第612b條(檢舉權)規定,當員工發現違規行為,應首先向企業內部單位反應(第1項《企業內部檢舉優先,第一層級》);只有當這樣的內部單位不存在,或僱主於接受舉發後未於合理期限內補救或為足夠補救,則允許向企業外部有權單位舉發(第2項《第2層級》);若擬舉發之資訊的公眾利益明顯比企業機密維護利益重要,則可直接

⁷⁵ 參閱吹哨者保護法草案之立法說明的A及B點說明,同前註。

對外舉發，尤其以下可認為存有這樣的情況，即是當員工基於具體事證認為，企業活動對現時生命、人身安全、健康、人格權、人身自由、金融體系之穩定、環境存在重大危險或涉及重大犯罪行為者(第3項，《第三層級》)。目前本草案修法未完成，德國法界持續呼籲應制訂對吹哨者加強保護之規範⁷⁶。

截至目前為止，於德國尚未訂有一致性之單一吹哨者保護法，而僅是在勞動保護法領域，以及2016年修訂之「聯邦機構金融服務監督法」增訂“吹哨者條款”。前者，係透過司法實務建立處理吹哨者之護欄，依據最高法院判例，言論自由權利當然亦適用於吹哨者，因此，只要員工出於法治動機所為之舉報，若其不是明知提出不實或重大輕忽提供錯誤資訊者，則僱主不得因其舉報行為解雇吹哨者⁷⁷。後者，係於2016年6月17日聯邦議會通過之「第一金融市場修正法案」⁷⁸中，為加強監理權限而增訂聯邦機構金融服務監督法第4d條，據此，當員工對違反資本市場法律規定之行為進行舉報時，不會因其舉報而負勞動法或刑法責任，亦不會因此有損害賠償責任，但前提是其舉報無故意或重大過失之不實陳報。第一金融市場修正法案亦為一包裹式立法，內容涉及證券交易法、金融機構法、交易所法、投資法、保險監督法、聯邦機構金融服務監督法、財產投資法、集保法、營業法、小額投資人保護法等法典之修訂，其係為實施歐洲資本市場法的各種要求，藉此創造新的工具和程序，以改善金融市場之功能和完整性，尤其是加強投資人對金融市場的信心，而在此修正法案中亦涉及金融監理權限之強化規範，於此特別值得注意的是，規定由聯邦金融監督管理局（Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin, 下稱

⁷⁶ Vgl. Schulz, Whistleblowing – Plädoyer für ein Hinweisgeberschutzgesetz, ArbRAktuell 2017, 12.

⁷⁷ Vgl. Eufinger, EU-Geheimnisschutzrichtlinie und Schutz von Whistleblowern, ZRP 2016, 230.

⁷⁸ Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz – 1. FiMaNoG.

BaFin) 設立受理匿名舉報違反資本市場法之流程與系統，此增訂於聯邦機構金融服務監督法第 4d 條，而此舉報系統旨在幫助內部知情者可匿名舉報，而不必考慮僱主的報復⁷⁹。

(二) 聯邦機構金融服務監督法第 4d 條

在 2016 年 6 月 17 日德國聯邦議會通過之「第一金融市場修正法案」中，其第 9 條係規範聯邦機構金融服務監督法之修正，而於該法中新增第 4d 條關於違法行為之舉報與制訂法規命令之授權規定。第 4d 條於 2018 年 1 月 3 日依「第二金融市場修正法案」⁸⁰而被微幅修正。

1. 條文規定：

本條文共有 9 項，規定如下⁸¹：

⁷⁹ Roth, Erstes Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte, GWR 2016, 291, 292.

⁸⁰ Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz - 2. FiMaNoG.

⁸¹ § 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

第 1 項：聯邦機構建立一個系統受理關於潛在或事實上違反法律、法規命令、一般處分與其他規定以及歐盟法規和指令之舉報，以確保在其職責下受監督之企業與人員遵守規範或懲罰任何違規行為。舉報亦可匿名提交。

第 2 項：聯邦機構在完成其職責的必要範圍內，有權收集、處理和使用與個人有關之資訊。登入之舉報符合聯邦資訊保護法而受資訊保護。

第 3 項：未獲吹哨者明確同意前，聯邦機構不得公開其身份。此外，聯邦機構不得洩露被舉報對象之身份。若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傳遞，或經由法院決議或法院程序被要求資訊公開，則本項規定之第 1 句和第 2 句不適用。

第 4 項：聯邦機構於其年度報告中以簡化或摘要形式報告受理之舉報。該報告不允許連結有關人員或企業。

第 5 項：資訊自由法不適用於舉報程序下所進行之行為。

第 6 項：員工，其於受聯邦機構監督之企業或人員處工作，或於受監

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.

督之企業或人員所外包活動之其他企業或人員處工作，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，除非其故意或重大過失提出不實舉報。

第 7 項：於受聯邦機構監督之企業或人員處工作，或於受監督之企業或人員所外包活動之其他企業或人員處工作之員工，依第 1 項規定提出舉報之權利，不得以契約限制之。相反約定，均不生效力。

第 8 項：被舉報之人員的權利，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 條以及刑事訴訟法第 137 條、第 140 條、第 141 條和第 147 條規定的權利，不會因依第 1 項就舉報違反行為所建立之系統而受到限制。

第 9 項：聯邦財政部無須聯邦參議院之同意，即得以法規命令，對違反 2014 年 4 月 16 日關於市場濫用（市場濫用規則）與廢止歐洲議會及理事會之歐盟 2003 年 6 號指令以及執委會之歐盟 2003 年 124 號、125 號與 2004 年 72 號指令之歐洲議會及理事會之歐盟 2014 年 596 號規則規定（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 項之歐盟規則與指令、為具體化基於歐盟 2014 年 596 號規則第 32 條第 5 項所發布之歐盟執委會實施法案，制定關於舉報內容、方式、範圍及格式的進一步規定。聯邦財政部可以通過法規命令將此一授權移轉予聯邦機構。⁸²

本條文所稱之聯邦機構（Bundesanstalt）依同法第 1 條第 1 項規

⁸² 關於本條文之中文翻譯，亦可參閱蔡志方，簡介德國金融服務業的「吹哨人」法制，頁 35-36，法源法律網，http://163.14.136.82:2202/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023713。

定，係指於 2002 年 5 月 1 日由聯邦銀行監督管理處、聯邦保險監督管理處與聯邦證券交易監督管理處合併成立之公法機構 BaFin，而其於聯邦機構金融服務監督法中簡稱聯邦機構。

2. 吹哨主體

(1) 僱傭關係之員工

依本條第 6 項規定，得作為本條吹哨主體者，應係在被 BaFin 監督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活動外包時，在承接外包之其他企業或人員處所工作之人，均得依本條規定就違背法令行為進行舉報，亦即吹哨者須與這些企業或人員（下合稱被監督業者）之間存有一定之共事關係，可能是受僱於他們或是與他們處於一定之契約關係或信賴關係⁸³。從而無疑問的，若與被監督業者具有僱傭關係時，係為得適用本條規定之吹哨主體。

(2) 高級管理人員

是否被監督業者之高級管理人員亦適用本條規定，從法條文義觀之，並非很明確。在本條文制定前，德國法界曾有討論是否吹哨者保護應限制適用於高級管理人員，蓋其更有可能因為他們的等級地位而獲得資訊掌握違法行為的線索，惟從國內外案例顯示，常常反而是那些“簡單”工作者成為第一個意識到違法行為的人，例如在白領犯罪領域，“簡單”之簿冊保管人察覺漏稅的可能性很高，而高級管理人員反而是違法行為人或參與違法者的可能性很高，所以吹哨者保護應及於全體員工，且吹哨行為就是為了可在最低和最高級別之間劃出捷徑繞

⁸³

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1701_Hinweisgeber_stelle.html. (last visited: 2018/04/08)；德國吹哨者電子平台
<https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=2BaF6&language=ger>. (last visited: 2018/04/08)

過層級，來揭發違法行為，以實現監理目的，因此，應讓所有員工都有舉發權，且不論其層級高低、是兼職還是臨時的員工都應無關緊要，使吹哨者保護範圍擴大到所有員工⁸⁴。採類似觀點者，如法國、英國、瑞士⁸⁵。若從以前法界對吹哨保護主體的探討可知，高級管理人員本應為吹哨主體，則在本條文制定後，理應不致於其受保護的強度被弱化，且依吹哨者電子平台登入頁面的說明，吹哨者也可能是與被監督業者處於一定之契約關係或信賴關係，從而與被監督業者存有僱傭或委任且具信賴關係的高級管理人員應可解釋為適用本條規定之吹哨主體。

(3) 離職員工

是否離職員工亦得為本條第 6 項規定之吹哨主體，似有疑慮，蓋依條文文義觀之，吹哨者須與被監督業者間存有一定之共事關係，但若此關係已結束，則似已不在本條適用範圍內。在本條文制定前，德國法界曾對此亦有討論，有學者認為，應與英國一樣，僱傭關係已結束之人應該被包括在吹哨保護範圍內，尤其他們已不再害怕被解雇，從而會更有意願舉報；且同時，其亦有受保護的必要，蓋其前僱主可能仍有手段可對舉報之離職員工進行報復，例如，前僱主可能是職業退休機構的營運者而不利於其權益的行使，或舉報之離職員工尚未達退休年齡而仍繼續在該行業工作，而其前僱主給予其工作上負面評價，致使其於該行業面臨不利處境等⁸⁶。從本條制定前法界對此議題之觀點可知，吹哨者應將離職員工涵蓋在內，才能對其保護周延，故似有必要本條類推適用於僱傭關係已結束之員工。

⁸⁴ Vgl. Thüsing/Forst, in: Thüsing (Hrsg.), Beschäftigtendatenschutz und Compliance, 2. Aufl. 2014, § 6. Whistleblowing, Rn. 20.

⁸⁵ 同前註。

⁸⁶ Vgl. Thüsing/Forst, in: Thüsing (Hrsg.), Beschäftigtendatenschutz und Compliance, 2. Aufl. 2014, § 6. Whistleblowing, Rn. 22.

3. 吹哨系統之運作

德國 BaFin 於 2016 年 7 月 2 日設置一中央吹哨受理處所，吹哨人可以通過以下溝通渠道進行舉報：

- (1) 紙本之文本舉報（受理人與地址：Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Hinweisgeberstelle, Graurheindorfer Straße 108, 53117 Bonn）
- (2) 電子之文本舉報（hinweisgeberstelle@bafin.de）
- (3) 有或無通話記錄之電話舉報（受理時間星期一至星期四的 9:00～15:00、星期五的 9:00～13:00，受理電話 0228 / 4108 – 2355）
- (4) 與 BaFin 員工之面談舉報（事先預約，面談時間同電話舉報之受理時間，地點：Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Hinweisgeberstelle, Dreizehnmorgenweg 44-48, 53175 Bonn）

在 2016 年，中央吹哨受理處所共收到 124 份舉報，其中一半涉及指控被監督業者違背法令，BaFin 根據這些質量和含義非常不同的線索進行了解；約三分之一舉報涉及潛在的不法交易，其同時 BaFin 也正在調查中；五份舉報涉及消費者保護之投訴，由消費者保護部門進一步處理；其他舉報則不屬於 BaFin 的職責所在或是沒有明確的事實內容。⁸⁷

BaFin 隨後又於 2017 年 1 月 1 日開通吹哨者電子平台⁸⁸，便利吹哨者以網路登錄方式進行舉報，且更全面確保吹哨者之個人隱私與資訊。從 2016 年 7 月至 2017 年 7 月一年來，中央吹哨受理處所及吹哨

⁸⁷ 參閱 BaFin 之 2016 年年報，頁 54-55。Avail at https://www.bafin.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html?templateQueryString=hinweisgeber&language=de.

⁸⁸ 德國吹哨者電子平台 <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=2BaF6&language=ger>. (last visited: 2018/04/09)

者電子平台共計收到近 400 件舉報，且如同 2016 年情況，其中一半涉及指控被監督業者違背法令⁸⁹。

4. 第 4d 條之影響

截至目前為止，根據德國聯邦勞動法院的見解，吹哨者如果直接向企業外部單位舉報，而沒有先在公司內以合理方式尋求糾正錯誤或去除不法，則可能違反其僱傭契約之義務，這可能導致僱主以存有重要理由而有權終止僱傭關係。惟依聯邦機構金融服務監督法第 4d 條對吹哨者之保護，其並不要求直接向 BaFin 所為之舉報應事先有於企業內部進行舉報，從而有德國學者認為，目前還不清楚勞動法院會如何在金融監理範圍外的其他領域考慮到此一法制新發展⁹⁰。

二、 案例介紹

由於 BaFin 對於舉報案件依法必須守密，因此尚無法就聯邦機構金融服務監督法第 4d 條所為之吹哨案件進行介紹說明，故於此僅就本條文制訂前所發生於金融業之吹哨案件進行介紹，並就本條文制訂後之影響加以說明。

（一）案件事實

1996 年 DZ 銀行之證券交易員 Fuchs 女士被委託為客戶處理出售價值超過 4 億馬克（約 2.2 億歐元）的股票交易，客戶要求對此交易應守密，不得有人事先獲悉消息，而排除可能因內線交易造成的損失，Fuchs 因此向客戶保證，DZ 銀行將對股票交易業務進行保密處理。惟由於此案交易量很高，Fuchs 須向其所屬長官報告以取得交易權限，

⁸⁹ Vgl. BaFin, Whistleblower, BaFin Journal, Juli 2017, S. 26.

⁹⁰ Vgl. Sonnenberg, Compliance-Systeme in Unternehmen, JuS 2017, 920.

而其長官又向負責此業務之董事報告，然而這兩位 Fuchs 的上司卻違反保密要求通知此交易的預定買方 AMB 公司，而 AMB 又再告知公司大股東，使得賣方大為不滿造成交易失敗，從而導致 DZ 銀行錯失高達數百萬元之佣金收入。

Fuchs 的上司不僅違反了客戶的利益，而且違反了證券交易法規規定，惟他們僅受到小額罰金處罰，而 Fuchs 由於一再批評上司洩漏機密引發與上司之爭執，使其在公司處境越來越不利，銀行甚至找或製造其工作上之瑕疵，且公司須對此事件找出罪魁禍首，因此毫無懸念的，Fuchs 被銀行解雇，從此其與 DZ 銀行展開長期的司法對抗，Fuchs 歷經多次被解雇及與 DZ 銀行的訴訟，且於金融業流傳許多不利於她的流言，故即使她獲得 18 次訴訟的勝利，對她的處境仍是沒有改善，因此，Fuchs 於 2004 年決定出書向公眾告知 DZ 銀行的非法行為，其結果就是她再獲得 2 次被解雇的對待：第 19 次及第 20 次。第 19 次的解雇訴訟業已於 2013 年 4 月 29 日由邦勞工法院宣判，DZ 銀行勝訴，而理由與以往之爭執不同，乃根據 Fuchs 所寫的書，因為她在書中強烈批判攻擊 DZ 銀行，法院認為解雇有理由。事件到此尚未定論，Fuchs 決定向歐洲人權法院（EGMR）提起訴訟，而在此之前，亦有德國照護老年人之護理師 Heinisch，其因雇主不法行為逕自向檢調檢舉而被雇主無預警立即解雇之訴訟在德國法院敗訴⁹¹，而向歐洲人權法院提起訴訟並獲得勝訴（Urteil vom 21.7.2011, NZA 2011, 1269），勝訴的理由：吹哨係屬人權之一，因而受言論自由之保護。從而是否 Fuchs 能在歐洲人權法院獲得勝利的果實，仍須拭目以待。⁹²

⁹¹ 在第 4d 條制訂前，德國勞工法院的司法審判實務上一般認為，員工只有在嚴格的條件下才允許對其主管進行外部舉報，例如已為之事先內部舉報無效果或先內部舉報顯有困難者，否則不管舉報內容的真實性如何，舉報人可能會因不遵守工作和紀律規定被處分，甚至可能未經通知即被無預警解雇。

⁹² 對 Fuchs 事件的報導，可參閱 <http://www.anstageslicht.de/menschen-dahinter/andrea-fuchs/>。（最後瀏覽日：2018 年 6 月 28 日）

(二) 評析

目前德國雖有聯邦機構金融服務監督法第 4d 條之吹哨者條款，用以保護吹哨者，然而實際上對吹哨者是否能確實保障其權益，仍有疑慮，尤其是像前述 Fuchs 案件，不論其在所屬銀行對其上司違法行為的指責或後來出書向公眾揭露銀行非法行為，都未能改善因其吹哨行為帶來的不利後果，即使此事件發生在第 4d 條款制訂後，其仍是可能面臨同樣的不利對待，而金融監理機關 BaFin 有何權限能處置其雇主以維護 Fuchs 的權益，並不明確，因此，似可參考美國法制，規範對吹哨者之報復行為加以處罰。

第五節 美、日、英、德四國之比較與啟示

基於健全公司治理、提升企業國際競爭力等觀點，世界主要國家紛紛致力「吹哨制度」之訂定與興革。各國對吹哨制度立法模式的選擇，有採「概括立法」者，如：英國公益揭露法，一併就政府與企業等公私部門之內部不法行為吹哨事項予以規範；另有採「分別立法」者如美國，美國吹哨制度濫觴為「不實請求法」(False Claims Act, 1863)，該法案鼓勵民眾舉發侵害公益情事並遏止不法，確立對外通報、舉發行為正當性、禁止不利對待，並容許分享因舉發不法行為所得利益；至於吹哨者制度運用在防堵金融市場之不法行為，則以沙賓法為代表。

吹哨制度在各國產生的背景與規範內容不盡相同，本研究擬就各國制度比較(詳表 3-3)，從吹哨主體、吹哨事項、吹哨受理單位、主觀要件及保護措施研析各國作法：

一、吹哨主體（適用對象）

企業弊案之舉發，各國基本上皆以「員工」為吹哨主體，不過員工範圍則寬狹不一：美國沙賓法員工屬狹義，限於受僱於公開發行公司並提供勞務之人；嗣後華爾街改革法稍有放寬，及於受雇於公開發行公司之承包商、轉包商或代理商之員工。至於日本、英國吹哨主體範圍更為擴大，除與雇主有直接契約關係的個人外，也及於向第三人提供勞務之派遣勞工、部分工時、兼職人員；甚至提供醫療服務之醫護人員也包含在內。

二、吹哨事項（通報情況）

美、德兩國對吹哨事項規範較為相近：包括違反證管會規定、證券詐欺、股東詐欺等聯邦法律之違反；金融業應適用法律、命令處分之違反等。日、英則將與個人生命身體財產、消費者權益、環境保護等涉及公益之違法行為列為吹哨事項。

三、吹哨受理單位

美、日、英、德均有企業內部通報與外部通報程序。沙賓法強制要求公司以審計委員會為內部受理單位；而英、日透過「內部吹哨」（寬鬆）與「外部吹哨」（嚴格）不同的保護要件，鼓勵吹哨者先進行內部吹哨或符合一定條件方可進行外部吹哨，以敦促企業設置內部吹哨機制。

美、德皆設有專責的外部受理單位：依序為證管會執法部下之「吹哨者辦公室」（OWB）、金管局（BaFin）下之「中央受理舉報單位」。

四、吹哨者主觀要件

各國均要求吹哨者主觀上要具備「合理相信」不法行為存在；且揭露資訊為真。但日、英對「外部吹哨」有更嚴格要求，除相信所揭露資訊為真外，尚需基於公益動機。特別是對行政機關以外的第三人（如媒體）吹哨時，因媒體對吹哨內容並無保密義務，一旦揭露且又非真實時，對企業信譽商害重大，故吹哨者主觀上須符合「必要性」、「相當性」始得為之，所謂「有相當理由相信」，須在吹哨時客觀上有相當資料與合理證據，若為純粹臆測則不受保護。

五、吹哨者保護措施

日本公益通報者保護法賦予吹哨者可向勞動法庭尋求救濟。救濟內容包括解僱無效及不利益處分禁止等，相較於美國沙賓法還包括回復原職、溯及薪資及損害賠償等，日本保護似乎略顯不足。再者，由於訴訟程序曠日費時，對弱勢員工更是一大負擔，日本公益通報者保護法雖大部分沿襲英國公益通報法而制定，但英國公益通報法在訴訟程序中引進「暫時權利保護」制度，避免遭受報復員工損害擴大，日本公益通報者保護法在此部分則未加以琢磨較為可惜。類似規定亦存在於美國沙賓法的行政救濟程序中，此外，華爾街改革與消費者保護法亦提供吹哨者一定比例的懲罰金額作為獎金，以鼓勵其勇於檢舉不法。

吹哨者於揭露企業內不法情事後，易遭企業報復而受到不利對待，使勞工因擔憂受迫害、通報之對象事實涉及企業內部機密而面臨民刑事責任追究之困境，使其因而畏於揭弊。故完善的吹哨者立法制度，對於吹哨者之保護、提升企業法令遵循與公司治理的水準至關重要。我國應可參酌他國法制，衡諸我國實務運作與文化情事，建構完整的吹哨者保護機制。

表 3-3：美、日、英、德吹哨制度比較

| 國家 | 美國 | 日本 | 英國 | 德國 |
|-------------|---|---|---|--|
| 規範法規 | 1. 沙賓法 (2002)； 2. 華爾街改革法 (2010) | 公益通報 ⁹³ 者保護法 (2006) | 1. 公益揭露法 (1998)； 2. 企業及管理改革法(ERRA，2013) | 金融服務業監督法(FinDAG) 增訂第 4 條之 D |
| 立法模式 | 分別立法 | 概括立法 | 概括立法 | 分別立法 |
| 專責單位 | 「吹哨者辦公室」(OWB)：華爾街改革法授權 SEC 於執法部下設置；SEC 並建置「市場情報系統」(TCR) 受理檢舉。 | NA | NA | 「中央受理舉報單位」：金管局依金融服務業監督法第 4 條之 D 規定設置，統一接受與處理吹哨揭弊事宜。 |
| 吹哨主體 (適用對象) | 1. 公開發行公司及其非公開發行子公司員工(華爾街改革法 929A)； 2. 受雇於公開發行公司之承包商、轉包商或代理商之員工。 | 1. 以日本勞基法第 9 條所規範勞工為適用對象(包含部分工時、派遣、兼職、已退休勞工等)； 2. 公務員。 | 1. 員工：除與雇主有直接契約關係的個人外，亦包含向第三人提供勞務之派遣勞工、獨立承攬人、提供醫療服務者(醫生護士)，及接受職前訓練者； 2. 公務員。 ⁹⁴ | 1. 受聯邦金管局監督之「企業及個人」，包括： (1) 受監督企業或個人所雇用或共事之人 (2) 基於契約而與該企業或個人具有特殊信賴關係之人，包括同事、顧客、業務夥伴等利害關係人。 2. 排除非受聯邦金管局監督之企業所雇 |

⁹³ 公益通報者保護法第 2 條第 1 項稱「公益通報」係指勞工非出於獲利或損害他人之不當目的，對於事業單位或事業單位之管理階層、從業人員等相關之吹哨事實之發生或即將發生狀態，通知該事業單位或事業單位所預定者、或通知就該吹哨對象具有處分或勸告等權限之行政機關、或為防止損害擴大所為之必要通報。

⁹⁴ 英國境外工作的受僱者及警察人員不適用公益揭露法之規定。

| 國家 | 美國 | 日本 | 英國 | 德國 |
|------------|--|--|---|---|
| | | | | 用的其他個人，例如外部稽核人員或顧問。 |
| 吹哨者主觀要件 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 員工主觀上「合理相信」雇主從事舞弊或其他違反證券法規行為即可； 2. 員工提供資訊不需達到構成特定刑事犯罪程度。 | 依受理單位，包括企業內部、行政機關及外部(含媒體)，吹哨人需具有從寬到嚴的主觀要件。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 內部：員工合理相信所揭露資訊為真 2. 外部： <ol style="list-style-type: none"> (1) 員工合理相信所揭露資訊為真； (2) 揭露動機非基於個人利益。 | 吹哨者基於「合理相信」(vernünftige Überzeugung)，認為企業或個人確實有不法行為。 |
| 吹哨事項(通報情況) | <ol style="list-style-type: none"> 2. 郵件、電信、銀行及證券詐欺； 3. 違反證管會規則規章； 4. 與股東詐欺有關之聯邦法律違反。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 違反有關國民生命、身體、財產或其他保護利益相關法律之犯罪行為； 2. 違反相關行政處分。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 刑事犯罪； 2. 未遵守法律義務； 3. 司法判決不當； 4. 危害個人健康安全； 5. 破壞環境； 6. 故意隱匿前揭不法(不當)行為之資訊 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 違反金管局監督業種之適法律、行政命令、一般處分； 2. 違反歐盟頒布各項法律文件等。 |
| 吹哨受理單位 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 內部：工作上監督或有調查者(如公開發行公司之審計委員會) 2. 外部：聯邦主管機關或執法單位、國會議員 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 企業內部； 2. 行政機關； 3. 其他外部單位。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 雇主 2. 法律顧問 3. 部會首長 4. 政府指定對象：主要為雇主產業的監督機關 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 金管局(BaFin)「中央受理舉報單位」； 2. 企業內部。 |
| 保護措施 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 不利處分禁止； 2. 回復原職； 3. 溯及給付積欠薪資並加 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 解雇無效； 2. 派遣契約解除無效； 3. 禁止不利處分等。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 解雇無效； 2. 禁止不利處分； 3. 暫時權利保護； | <ol style="list-style-type: none"> 1. 解雇無效 2. 不負勞動法或刑事法責任 3. 不因舉發負損害賠償責任 |

| 國家 | 美國 | 日本 | 英國 | 德國 |
|----|------------------|----|-----------------|----|
| | 計利息； 4.損害賠償等。 | | 4.禁止通報條款 無效。 | |

| 國家 | 美國 | 日本 | 英國 | 德國 |
|------|---|--|---|--|
| 法制特色 | <p>1. 以審計委員會為企業內部受理單位 (沙賓法第301條)：審計委員會由獨董組成，應建立內部通報程序，接受員工以秘密、匿名方式通報可疑的會計審計事項。</p> <p>2. 反報復條款 (沙賓法第1107條)：若對舉報者進行報復行為 (包括干擾舉發者合法受雇或其生活)，報復者將被科以罰金或處10年以下有期徒刑。</p> <p>3. 吹哨者獎勵措施：若因吹哨者提供之原始資料求償成功，且裁處金額超過100萬美元時，SEC得給予吹哨者裁處金額10%~30%之獎金</p> | <p>1. 依不同受理對象設計寬嚴不一的保護要件：考量公益通報可能損及企業利益及商譽，依「企業內部」、「行政機關」及「行政機關以外之其他外部通報」分設保護門檻。</p> <p>2. 公益通報者義務 (他人正當利益之尊重)：公益通報者應努力避免損害他人正當利益或公共利益，公益通報者若未依第8條履行其「盡力維護之義務」時，通報者仍需負民刑責任。</p> <p>3. 企業應對通報事實採取中止或改善措施，否則通報後20日，通報者得向行政機關以外之其他外部單位通報。</p> | <p>為加強對吹哨者保護，2013.4.25通過企業及管理改革法 (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013)，該法對公益揭露法做出三項修正：</p> <p>1. 增加「公益」判斷標準：吹哨者需揭露關乎公益事項而遭雇主侵害始可獲該法保障；</p> <p>2. 揭露員工受同事侵害或騷擾時，雇主須負連帶責任；</p> <p>3. 刪除公益揭露法員工通報需基於善意之主觀要件。</p> | <p>匿名舉發：為避免吹哨者真實姓名曝光，金管局創設「電子舉報系統」，由獨立單位負責簽核，並設置一個受到保護的信箱，可進一步向吹哨者詢問舉報不明確之處。</p> |

資料來源：本研究整理

第四章 證券事件吹哨主體探討

吹哨者（Whistleblower，又稱告密者、舉報者、揭弊者）主要指揭露組織內部非法、不誠實或不正當的行為的人，因此只要是知悉不法且願意揭露者，原則上皆可成為吹哨主體；然各國基本上以「員工」為吹哨主體，此從吹哨者保護機制之不利處分禁止原則（如：解雇無效、派遣契約解除無效、溯及給付積欠薪資等）可得知。不過各國針對員工範圍則寬狹不一：美國沙賓法員工屬狹義，限於受僱於公開發行公司並提供勞務之人；嗣後華爾街改革法稍有放寬，及於受僱於公開發行公司之承包商、轉包商或代理商之員工。至於日本、英國吹哨主體範圍更為擴大，除與雇主有直接契約關係的個人外，也及於向第三人提供勞務之派遣勞工、部分工時、兼職人員；甚至提供醫療服務之醫護人員也包含在內。

實務上產生「董事、監察人」可否為吹哨主體之疑義，蓋依規定公司財務報告應經董事會通過、監察人承認，而有案例事實為：公司財務報告公告申報後，該公司董事事後向主管機關吹哨表示該財務報告內容不實，並要求免除證交法第 20-1 條民事賠償責任。此涉及兩大問題：

一、董事、監察人可否成為吹哨者？

事實上，該名董事有出席董事會，當場未對財務報告內容表示意見，事後，可否主張吹哨而免除民事責任？

二、若肯定董事、監察人為吹哨者，第二問題則是：何情況下得免除董事民事賠償責任？

針對以上問題，本研究將參酌國內外法令規範精神及內容，暨座談會專家意見，於本章及第五章分別探討之。

第一節 國內外法制

一、我國法制吹哨主體範圍

證券事件吹哨者制度之完整規範，至少應包含吹哨主體、吹哨內容、受理單位及吹哨者保護措施等，以我國目前規範及法制發展觀之，「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第 34-2 條、「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」第 32-2 條、「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」第 28-1 條、及「公益通報者保護法」草案（林志潔教授版本）較為完整。

以下整理我國證券不法行為吹哨相關法令之適用主體如表 4-1

表 4-1 我國吹哨相關法令吹哨主體彙整比較表

| 法規名稱 | 吹哨主體 | 條次 | 內容 |
|--------------------------|---|------------------|--|
| 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法 | 任何人 | 34-2 條第 4 項第 1 款 | 第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並報經董（理）事會通過通過： 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。 |
| 保險業內部控制及稽核制度實施辦法 | 任何人 | 32-2 條第 4 項第 1 款 | 第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並報經董（理）事會通過通過： 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。 |
| 證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則 | 任何人 | 28-1 條第 4 項第 1 款 | 第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並報經董事會通過通過： 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。 |
| 「公益通報者保護法」草案(林志潔教授版本) | 1. 受雇者； 2. 承攬人； 3. 受任人； 4. 派遣勞工； | 第 3 條 | 下列各款之人，因知悉第四條事由而依第五條程序進行通報，為本法所稱之公益通報者： |

| 法規名稱 | 吹哨主體 | 條次 | 內容 |
|--------------------|---------------------|------------------|--|
| | 5. 為他人提供勞務但未有勞雇關係者。 | | <p>一、受雇主之僱用而從事工作獲致工資者。</p> <p>二、承攬契約之承攬人。</p> <p>三、委任契約之受任人。</p> <p>四、派遣契約之派遣勞工。</p> <p>五、其他有直接為他人提供勞務但未具勞雇關係者。</p> |
| 上市上櫃公司治理實務守則 | 內、外部人 | 第 28-2 條 | 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。 |
| 上市上櫃公司誠信經營守則 | 內、外部人 | 第 23 條第 1 項第 1 款 | <p>上市上櫃公司應訂定具體檢舉制度，並應確實執行，其內容應涵蓋下列事項：</p> <p>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。</p> |
| 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例 | 員工 | 第二點第(七)項 | 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。 |
| ○○股份有限公司誠信經營作業程 | 內、外部人 | 第 21 條第 2 項 | 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 |

| 法規名稱 | 吹哨主體 | 條次 | 內容 |
|------------|------|-----------------|--|
| 序及行為指南參考範例 | | | 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。 |
| 勞動基準法 | 勞工 | 第 74 條 第 1 項 | 勞工發現事業單位違反勞動基準法及其他勞工法令時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。 |
| 職業安全衛生法 | 工作者 | 第 39 條 第 1 項 | 工作者發現特定情形（事業單位違反職業安全衛生法等有關規定、疑似罹患職業病；身體或精神遭受侵害）之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴。 |
| 勞工退休金條例 | 勞工 | 第 40 條 第 2 項 | 勞工發現雇主違反勞工退休金條例規定時，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。 |

資料來源：本研究整理

二、國外法制吹哨主體範圍

（一）美國

依據美國沙賓法、華爾街改革法與吹哨者保護法內容，吹哨主體皆以員工為主，董事於其職務上負有注意義務，且依相關法令內容，獨立董事所組成之審計委員會應為受理舉報之單位，權責為受理與回覆舉報者處理狀況，相關內容未見董事足以成為吹哨主體之要件與規定。

（二）日本

依據公益通報者保護法規定，吹哨主體有二：1.勞基法第 9

條所規範之勞工(包含部分工時、派遣、兼職、已退休勞工等)；
2.公務員，並未涵蓋董事、監察人。

然證券交易等監視委員會為提升公益通報件數，並聽取民間意見，認為有必要進行檢討。2015年6月證券交易等監視委員會設置「提升公益通報者保護制度實效性檢討會」，2016年設工作小組，進行制度與措施之改進與檢討。計召開14次檢討會，11次工作小組會議，於2016年12月提出最終報告，其中將董事、監察人是否納入通報者範圍列為今後檢討方向。有關提升公益通報者保護制度實效性工作小組檢討報告重點如表4-2：

表 4-2 提升公益通報者保護制度實效性工作小組報告書重點

| 現行法課題 | 今後方向性及課題 |
|--|---|
| 1. 通報者的範圍 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ 只限定勞工 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 應包含離職者 ➤ 檢討納入董事、監察人 ➤ 檢討納入交易業者或其他多樣性業者 |
| 2. 通報對象事實的範圍 | |
| 目前之對象法律以政令列舉： <ul style="list-style-type: none"> ➤ 國民生命、身體及財產等之保護 ➤ 相關法律 ➤ 最終以刑事罰之擔保 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 考量事例，朝追加較高法律層級之必要性之可能方向檢討 ➤ 以公益性、明確性及實務之觀點，進行相關檢討(目前僅限定為刑事罰之擔保或條例) |
| 3. 外部通報要件 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ 以行政機關之通報為保護要件，其真實相當性為必要。 ➤ 行政機關以外之外部通報，其保護要件除了真實相當性外，依法所定該當特定事由為必要。 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 行政機關之通報要件，朝真實相當性放寬方向檢討。 ➤ 行政機關以外之外部通報，維持真實相當性要件，於特定事由對象範圍之擴大或追加，朝放寬方向檢討。 |
| 4. 不利益處置之行政措施與刑事罰 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ 限民事規定 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 檢討行政措施之引進 ➤ 慎重檢討引進刑事罰 |
| 5. 守密義務 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ 受通報機構中行政機構負 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 有關勞務提供業者以守密義 |

| 現行法課題 | 今後方向性及課題 |
|--|--|
| 守密義務，但對勞務提供者及行政機關以外之外部通報機構，則沒有守密義務之規定。 | 務設計為前提，具體要件及效果則再檢討。 ➤ 對行政機關以外之外部通報機構課以守密義務並不適當。 |
| 6.其他 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ 通報與不利益處置間之因果關係，朝立證責任放寬方向檢討 ➤ 通報內容資料蒐集及帶出行為之免責:朝不利益處置通報者保護方向檢討。 ➤ 與通報對象事實相關之責任減免慎重檢討 ➤ 內部通報制度之整頓:朝法定方向檢討 | |

資料來源：公益通報者保護制度の实效性の向上に関する検討会最終報告書の概要について，消費者庁消費者制度課，平成 28 年（2016）12 月 15 日

其後，消費者廳並於平成 28（2016）年 12 月 21 日至平成 29(2017)年 2 月 28 日期間，就最終報告書⁹⁵內容對外徵詢意見。並於 2019 年 4 月 12 日彙整各界意見提出彙整結果。

有關董事、監察人是否納入通報者範圍之討論，多具肯定的回應。各界看法及納入保護意見⁹⁶如下：

表 4-3 董事、監察人是否納入通報者範圍意見徵詢結果

| | |
|----------------------|---|
| 董事、監察人納入通報者範圍多具肯定之意見 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 董事及監察人較一般勞工對公司內部情事及違法行為知悉之機會更多，將其納入通報者範圍保護，可以提升企業法律遵循（compliance）之體制。 ➤ 董事、監察人知悉公司資訊較多，容易窩裡反。 ➤ 公司法第 339 條第 2 項⁹⁷:對董事、監察人解任時，除非有正當理由，得對其剩餘在職期間請求損害賠償。若將董事、監察人納入為通報者範圍，則明確地不適用該當公益通報之「解任時正當理由」，也就沒有對公司請求不利益處置損害賠償之保護。 ➤ 納入董事、監察人為通報者，若擔心可能作為經營 |
|----------------------|---|

⁹⁵即公益通報者保護制度の实效性の向上に関する検討会最終報告書，消費者廳消費者制度課，平成 28 年（2016）12 月

⁹⁶資料來源:www.caa.go.jp/policies/policy/.../chosa_kenkyu_170412_0001.pdf 2018 年 5 月瀏覽。

⁹⁷日本公司法第 339 條第 2 項規定，「依股東會之決議得解任董事、監察人，除非有正當理由，對公司得請求其剩餘期間任期之損害賠償。」

| | |
|-------------------|---|
| | 權爭之手段之濫用，可增訂或訂定防止通報保護對象「非有不正當目的」之要件。 |
| 納入董事、監察人為通報者範圍之保護 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 納入董事、監察人為通報者範圍，即使對退任之董事、監察人而言，亦是妥當的。 ▶ 應廣泛地，將上市公司至中小企業之董事、監察人，納入為通報者範圍。 ▶ 依法因公益通報之理由，在對公司損害賠償之請求方面，應訂定民事、刑事上責任追究之保護等相關規定。 |

資料來源：本研究整理

有關此彙整意見結果之後續發展，據悉內閣府於今年以來即成立委員會，參酌彙整意見之結果，進行有關公益通報者保護制度相關檢討。預計於今年秋季左右將有進一步結果之發布。

⁹⁸其後動向，值得持續關注。

（三）英國

依據英國公益揭露法內容，鼓勵員工勇於揭露不法，對於不法情事之揭露與舉報之主體為勞工，且該法所保護之主體亦為勞工。公益揭露法內容之吹哨主體僅以勞工為主，其相關法規內容未見董事成為吹哨主體之要件與規定。

（四）德國

公司機關成員（如董事、監察人）是否得為吹哨者之討論，德國法界至今幾乎未有較深入之探討，然而思考是否將公司機關成員納入吹哨者範圍內，有其意義，蓋這些人通常擁有特別資訊，卻因其機關成員身份之守密義務及（共同之）機關責任

⁹⁸ 經於 107 年 4 月 25 日徵詢日本消費者廳消費者制度課之回應。

而阻礙其進行舉報⁹⁹。

德國法界曾對董事於哪些情況下得為吹哨者進行研究¹⁰⁰，而有如下結論：從董事的職責與權限觀之，其為公司經營成員，參與公司經營決策，甚至實際執行業務，從而不但有權且有義務，對公司監督機關（如監察人、監察會、審計委員會）告知董事會之非法操作（內部舉報），只有在窮盡對公司所有內部影響可能性之後，方得以向外部第三人舉發（外部舉報）；又若是立法者為維護公眾或第三人利益明確規定有義務舉報者，機關成員有外部舉報義務；或如果公司因未為資訊揭露將導致公司更大損害者，為維護公司利益，董事有權並有義務進行外部揭露¹⁰¹。

第二節 董事、監察人為吹哨主體之探討

董事、監察人究竟可否成為吹哨者？美、日、英、德法制中未見明文，但日本、德國已開始討論。本研究整理正反意見，臚列如下：

一、董事、監察人不得為吹哨者之理由

（一）董事、監察人為公司內部之檢舉受理單位

董事、監察人或獨立董事均為公司法規定之負責人，對公司內部不法情事本有監督調查義務，並據以依法處理，與一般無法定權利義務者尚有不同。

（二）董事、監察人本應負忠實注意善良管理人義務

吹哨制度設計上，往往將董事、監察人規劃為檢舉受理單

⁹⁹ Vgl. Thüsing/Forst, in: Thüsing (Hrsg.), Beschäftigtendatenschutz und Compliance, 2. Aufl. 2014, § 6. Whistleblowing, Rn. 23.

¹⁰⁰ Vgl. Fleischer, Holger; Schmolke, Klaus Ulrich, Whistleblowing und Corporate Governance – Zur Hinweisgeberverantwortung von Vorstandsmitgliedern und Wirtschaftsanwälten, WM 2012, 1013-1021.

¹⁰¹ https://www.mpipriv.de/de/pub/forschung/wirtschafts- und_wettbewerbsre/whistleblowing_.cfm. (last visited: 2018/04/08)

位，若承認董、監或獨董可為吹哨者，則發生自己向自己舉報之情況。參考上市上櫃公司誠信經營守則第 23 條第 1 項第 2 款及第 2 項、上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例第二點第七項、OO 股份有限公司誠信經營作業程序與行為指南參考範例第 21 條第 4 項第 1 款等條文可證之。

二、董事、監察人得為吹哨者理由

(一) 吹哨制度精神

吹哨制度是希望透過內省自清將不法公諸於世，因此，只要知悉不法、有合理確信其為真實並願意揭露者，應儘量放寬吹哨主體範圍，此從國外法制將退休員工、部分工時、派遣工等皆包括於吹哨主體內可知悉制度精神。

(二) 國外發展方向

日本對董事、監察人納入通報者範圍多持肯定態度；德國研究顯示，在下列兩種情況下允許董事、監察人對外吹哨：1.窮盡內部任何可能影響性後仍無法處理；2.若不舉報公司將面臨更大損害。

(三) 我國法制未禁止

我國「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第 34-2 條第 4 項第 1 款、「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」第 32-2 條第 4 項第 1 款、「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」第 28-1 條第 4 項第 1 款均規定：檢舉制度應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。文意上未排除董事、

監事或獨立董事為吹哨者。

綜上分析，本研究認為從吹哨制度精神、國外法制發展方向以及我國現有規範觀之，只要能讓不法揭示於眾，宜放寬吹哨主體範圍，因此董事、監察人宜納入，但納為吹哨主體後，是否必然減免其民事責任？本研究將於第五章中探討。

第五章 證券吹哨者保護配套之責任減免

吹哨機制不但可導正或預防企業不法情事發生，更能避免該等情事造成社會大眾損害或防止損害擴大，對於公益保障有正面功效，但吹哨者對外揭露內部不法之內容，往往造成企業商譽、信用、營業秘密等權益之損害，兩者將產生法益保護之衝突，若不對吹哨者提供法律保障，一般均視檢舉為畏途，其最大顧慮就是擔心消息走漏後遭致企業報復，因此，世界主要國家莫不以法律保護吹哨者，使其在符合一定要件下得免於遭受解雇或不利對待，甚至可免除民刑責任。

第一節 證券吹哨者可能之法律風險

一、 刑事責任

(一) 妨害工商秘密罪

刑法第 317 條：「依法令或契約有守因業務知悉或持有工商秘密之義務，而無故洩漏之者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 1 千元以下罰金。」同法第 316 條：「醫師、藥師、藥商、助產士、心理師、宗教師、律師、辯護人、公證人、會計師或其業務上佐理人，或曾任此等職務之人，無故洩漏因業務知悉或持有之他人秘密者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 5 萬元以下罰金。」

公司內之不法資訊可否視為前述條文之「營業秘密」？另舉報人基於維護社會公益或組織之健全發展，而揭露公司內部不法資訊之行為，是否該當妨害工商秘密罪構成要件之「無故洩漏」？倘若不法資訊可視為前述條文所稱之「秘密」，則違法犯紀之徒將可肆無忌憚地從事不法行為，並於事跡敗露後反訴舉報人；縱使不法資訊被視為秘密，但基於社會公益或組織健全發展，而揭發相關不法「秘密」時，檢舉行為實非「無故洩漏」，應不該當於前述法條

之規範要件。

(二) 誹謗罪

意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處1年以下有期徒刑、拘役或1千元以下罰金（刑法第310條第1項）。主觀構成要件，加害人只要對所指摘或傳述之事足以毀損他人名譽有所認識，進而決意指摘或傳述該事件之具體內容，便具有「誹謗故意」；至於客觀構成要件「指摘或傳述之事實」，乃揭發足以貶損名譽之具體事實，倘依個人價值判斷而提出主觀意見或評論，則非誹謗行為。

對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限（刑法第310條第3項）。吹哨內容多半為對企業負面評價之內容，尤其當吹哨者對媒體檢舉時，主觀上有將檢舉內容散布予不特定大眾之意圖，而構成「散布於眾」，但檢舉內容涉及公益且具備真實性時，吹哨者可依照刑法第310條第3項規定阻卻違法；縱使內容非屬真實，但吹哨者可證明已盡查證義務時，依大法官第509號解釋¹⁰²亦可阻卻違法。

¹⁰² 釋字509號解釋文：「言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。刑法第三百十條第一項及第二項誹謗罪即係保護個人法益而設，為防止妨礙他人之自由權利所必要，符合憲法第二十三條規定之意旨。至刑法同條第三項前段以對誹謗之事，能證明其為真實者不罰，係針對言論內容與事實相符者之保障，並藉以限定刑罰權之範圍，非謂指摘或傳述誹謗事項之行為人，必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責。惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，亦不得以此項規定而免除檢察官或自訴人於訴訟程序中，依法應負行為人故意毀損他人名譽之舉證責任，或法院發現其為真實之義務。就此而言，刑法第三百十條第三項與憲法保障言論自由之旨趣並無抵觸。」

（三） 妨害信用罪

吹哨者外部舉發可能造成企業信用貶損，依刑法第 313 條：「散布流言或以詐術損害他人之信用者」構成妨害信用罪。「散布流言」係指傳播不實言論或消息於不特定人或多數人並使其知悉，且不以行為人直接向不特定人或多數人告知為必要，預期可順次借他人之口而有傳播可能時，縱僅對特定少數人告知，也屬散布。行為人主觀上須對散布流言、與足以損害他人信用具有認識，但不必具有積極損害他人信用之意圖。

（四） 背信罪

背信罪依刑法第 342 條第 1 項規定為：「為他人處理事務，意圖為自己或第三人不法之利益，而為違背其任務之行為，致生損害於本人之財產或其他利益者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 50 萬元以下罰金。」員工依勞動契約為企業處理並保守一切業務上知悉之秘密，除舉報事實本身因欠缺價值性，而不構成秘密外，如因舉報行為致使其業務上所掌理之企業秘密外洩時，仍可能涉及背信罪。

（五） 竊盜、侵占、非法取得電磁紀錄罪

吹哨者舉報時，為佐證陳述企業之不法情事，因而提供企業內部相關資料，有可能構成刑法第 320 條之竊盜罪、第 336 條第 2 項之業務侵占罪；或第 359 條之非法取得電磁紀錄罪。

無論企業秘密是否為舉報者基於職務或業務所持有，若該等資料係以「有體物」形式彰顯，則舉報者將該等資料攜出企業時，如以所有意圖而將該等資料加以處分（如交付媒體），將分別構成竊

盜罪及業務侵占罪；倘舉報者僅一時利用，並於舉報後歸還者，則欠缺所有之意圖，而不構成竊盜罪或業務侵占罪。

提供佐證之舉報資料如屬電磁紀錄，舉報者以重製方式取得該資料，由於原所有人並無財產減損，不構成竊盜罪或業務侵占罪，但有可能構成非法取得電磁紀錄罪，依刑法第 359 條規定，無故取得、刪除或變更他人電腦或其相關設備之電磁紀錄，致生損害於公眾或他人者，構成本罪。當舉報者將該等資料加以重製時，即屬「取得」行為，但若舉報者之取得行為並未造成公眾或他人損害時，則不構成本罪。

舉報者取得不法資訊之手段，無法透過法律解釋排除竊盜罪、侵占罪、非法取得電磁紀錄罪之構成要件時，應進一步考量刑法上阻卻違法事由，探詢舉報者是否能排除違法性而不構成犯罪。

二、 民事責任

（一）洩漏營業秘密罪

營業秘密法第 2 條：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件之一者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」

營業秘密法保護之「營業秘密」應具備要件為：

1. 可用於生產、銷售或經營之資訊；
2. 非一般涉及該類資訊之人所知者；
3. 因秘密性而具有實際或潛在經濟價值；
4. 所有人對此採取合理之保密措施。

吹哨者若舉發不法事件並將營業秘密一併公開，有可能面臨洩漏雇主秘密之法律責任。

（二）違反僱傭契約之保密及忠誠義務

吹哨者進行外部吹哨揭露的企業秘密，倘非屬營業秘密法之營業秘密，仍有可能違反僱傭契約中保密義務之約定，僱主可主張依民事侵權行為或債務不履行等規定向舉報者求償。此外，若舉報者發表不利僱主之言論，僱主可主張員工違反忠誠義務，依民法債務不履行規定求償。

（三）民法妨害名譽之侵權行為

公司若認為吹哨者舉報行為使其名譽或信用受損，得依民法第 184 條第 1 項前段，向吹哨人主張名譽權受侵害，請求侵權行為之損害賠償。學者認為，民法侵權行為可類推適用刑法第 310 條第 3 項阻卻違法事由及大法官第 509 號解釋，如涉及公益之吹哨內容為真實；或舉報者本身已盡查證義務時亦可免責。

三、 工作規則

常見工作規則中多有：「勞工不得妨礙公司權益，散布不利於公司的謠言，挑撥勞資感情」條款。若舉報者發表不利僱主之言論，可能因違反該等工作規則遭解雇。

第二節 法律責任減免之相關規範

吹哨制度設計，所以有法律責任減免之保護配套，主要是提高吹哨誘因，使外界不易察覺之不法情事得以被揭發。然而，吹哨者應負

之法律責任是否可因「吹哨行為」完全被免除？則視吹哨者本身是否涉入吹哨之不法情事加以區分，以下就現有法規敘述之：

一、因吹哨而減免之相關規定

(一) 公益通報者保護法草案第 14 條（林志潔教授版本）

「公益通報者除明知通報事實為不真實外，因通報行為致生之其他相關法律責任，得減輕或免除之（第一項）。通報者若涉入所通報之不法情事，因檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事實調查者，得減輕或免除其責任（第二項）。公益通報者不負第一項所定免責事由之舉證責任（第三項）。」

本條即區分吹哨者本身是否涉入吹哨之不法情事，而有不同的免責條件：倘未涉入，基於揭發不法目的所為之資訊蒐集或證據保全，有可能違反民法之忠誠義務，或刑法之洩漏秘密罪等，只要非明知吹哨內容不實，原則上得減免吹哨者應負擔之法律責任，包括民事、刑事或行政責任。

然而，若吹哨者本身涉入吹哨之不法情事，要減輕或免除應負之法律責任，則須符合以下要件：1.檢具相關事證通報主管機關；且 2.所檢具之事證有助於行政或司法機關之事實調查。

(二) 揭弊者保護法草案第 24 條（法務部 106.10.24 報院版本）

「揭弊者於刑事案件偵查中或行政案件調查中之供述或所提證據，有助於弊案之調查並因而查獲不法行為者，揭弊者於該弊案所涉刑事犯罪，得減輕或免除其刑；其

所涉行政責任，亦得減輕或免除（第一項）。前項情形，應審酌其責任之輕重及公共利益之維護（第二項）。」

本條純粹為涉案吹哨者免責之規定，為鼓勵人民勇於揭弊，吹哨者就其曾經參與之刑事不法或行政不法案件須負擔法律責任者，如因吹哨者供述或所提出之證據，因而查獲不法行為，法院就其所涉及之刑事犯罪或行政責任，得減輕或免除之。惟為免浮濫，判斷得減輕或免除法律責任時，應考量吹哨者因揭露不法資訊所侵害之法益，與因揭露不法資訊所保護之公共利益，其手段與目的間之比例原則。個案中得參酌下列要素：1. 因吹哨所侵害之法益；2. 揭露不法資訊對保護公共利益之程度；3. 是否違反法律規定之保密義務；4. 先嘗試內部吹哨；5. 提供具體事證之關鍵性及可信度；6. 正當手段；7. 吹哨背後動機等。

（三）證交法第 174 條第 1 項第 6 款但書

於財務報告上簽章之經理人或會計主管，為財務報告內容虛偽之記載，原則上應處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新台幣 2 千萬元以下罰金。但經他人檢舉，主管機關或司法機關進行調查前，已提出更正意見並提供證據向主管機關報告者，減輕或免除其刑。

本條是屬「必減」或「必免」情況，即便非涉案之人吹哨，只要在虛偽財報上簽章之經理人或會計主管，在國家機關調查前已提出更正意見並提供證據向主管機關報告，即可減輕或免除刑事責任（1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新台幣 2 千萬元以下罰金）。

二、因自白、自首而減免之相關規定

(一) 證人保護法第 14 條第 1 項

「第 2 條所列刑事案件(包括七、證交法第 171 條或 173 條第 1 項財報不實、操縱股價、內線交易及背信罪)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 (第一項)。」

(二) 證交法第 171 條第 4 項

「犯前三項之罪，於犯罪後自首，如有犯罪所得並得自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。」

(三) 證交法第 171 條第 5 項

「犯第一項至第三項之罪，在偵查中自白，如有犯罪所得並自動繳交全部財物者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一。」

綜前所述，證券不法事件行為人責任之減免，有可能因吹哨；有可能因自白或自首，整理相關規定如下表：

| 責任減免原因 | 法規 | 減免要件 | 減免責任 |
|--------|-----------------------------|--|--|
| 吹哨 | 1. 公益通報者保護法草案第 14 條 | 吹哨者不涉案 1. 通報者通報事實為真實 2. 得減免 | 民事責任 ¹⁰³ 刑事責任 |
| | | 吹哨者涉案 1. 檢具相關事證通報主管機關 2. 有助於行政、司法機關事實調查 3. 得減免 | 民事責任 ¹⁰⁴ 刑事責任 行政責任 |
| | 2. 揭弊者保護法草案第 24 條 | 吹哨者涉案 1. 於刑事、行政案件中供述或提供證據 2. 有助弊案調查並因而查獲不法行為 3. 得減免 | 刑事責任 行政責任 |
| 自白、自首 | 3. 證券交易法第 174 條第 1 項第 6 款但書 | 他人吹哨、涉案者減免責任 1. 檢舉財報內容虛偽記載 2. 財報上簽章之經理人或會計主管，在主管機關或司法機關調查前提出更正意見並提供證據 3. 必減免 | 刑事責任 |
| | 1. 證人保護法第 14 條第 1 項 | 1. 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 2. 因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者 3. 經檢察官同意 4. 必減免 | 刑事責任 |

¹⁰³ 民事責任能否減免？非單純國家公權力退讓，尚涉及受害人民事損害賠償請求權之剝奪或壓抑，不可不慎，本文後續將仔細論究。

¹⁰⁴ 同前註。

| 責任減免原因 | 法規 | 減免要件 | 減免責任 |
|--------|----------------------|--|------|
| | 2. 證券交易法第 171 條第 4 項 | 1. 犯證券詐欺、財報不實、違約交割、內線交易、非常規交易及侵占公司資產等罪， 2. 犯罪後自首並繳交所有犯罪所得，必減免 3. 因而查獲其他正犯或共犯，必免 | 刑事責任 |
| | 3. 證券交易法第 171 條第 5 項 | 1. 犯證券詐欺、財報不實、違約交割、內線交易、非常規交易及侵占公司資產等罪， 2. 偵查中自白並繳交所有犯罪所得，必減刑 3. 因而查獲其他正犯或共犯，減刑至二分之一 | 刑事責任 |

資料來源：本研究整理

前述表格中，因吹哨而減免之責任，主要是刑事及行政責任。民事責任部分，除公益通報者保護法草案（林志潔教授版本）外，現行法中未見相關規定。從法理邏輯推論，刑罰權或行政權為國家公權力範疇，為使不法情事易於訴追、弊案易於調查，國家可用減/免刑責（行政責任）方式，誘使涉案人舉發。減/免刑責（行政責任），係屬公權力之退讓，在法理上較無爭議。然而，民事責任之減免，並非單純之公權力退讓，而係涉及受害人民事損害賠償請求權之剝奪或壓抑。蓋對於應負損害賠償民事責任之涉案人，因其吹哨而減免其民事責任之另一面，即是剝奪或壓抑其原應負損害賠償責任之對象，即受害者，對該涉案吹哨者之民事損害賠償請求權。能否僅為提高吹哨誘因，而以法律規定方式，要求債權人犧牲其權益？法理上似乎說不通，無怪乎少有立法例可加以參考。

以美國實務作法為例，民事和解賠償往往可迅速且妥善處理，原因在於無論 SEC 或聯邦檢察官都是用「以刑逼民」方式，柔性勸導當事人和解，倘當事人談定賠償達成和解，檢察官就會將案子撤銷。因此，條文中並無因吹哨而減免民事責任之相關規定，而是要求被告儘速和債權人和解，和解中幾乎都是當事人自願減免的，此乃基於債權人同意的基礎，而非直接以立法方式犧牲債權人利益。

綜上所述，衡酌吹哨者能否因吹哨而減（免）其民事責任時，債權人權益保障更應優先於吹哨者保護，僅當債權獲得充分保障後，始考慮吹哨者民事責任減免之可能。

第三節 證券不法事件吹哨者民事責任減免剖析

探討吹哨者有無民事責任減免前，應先就程序事項予以確認：即吹哨者是否符合吹哨之程序要件，例如向特定有權受理機構舉發，而非恣意對外公開（如向立委爆料或臉書上揭露）皆受保護。依目前法務部廉政署討論的「揭弊者保護法」（公私部門合併）草案版本，須符合相關程序規定始受該法保護¹⁰⁵，本研究以下討論，皆假設吹哨者符合程序規定之前提下進行，合先敘明。

¹⁰⁵ 草案第 3 條第 1 項：「公務員或接受政府機構定作、委任而從事工作獲致報酬之人（以下稱公務員等），合理相信政府機構或其他公務員涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之公部門揭弊者，適用本法規定：一、其任職或提供勞務機關之長官及首長，或其等指定之人。二、檢察機關。三、司法警察機關。四、政風機構。五、監察院。六、目的事業主管機關。」；

草案第 4 條第 1 項：「接受公司、獨資或合夥商號、財團或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱受僱人等），合理相信其所任職或提供勞務對象之機構或其關係企業或其員工，涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列機關提出檢舉者，為本法所稱之私部門揭弊者，適用本法保護：一、其任職或提供勞務對象機構之主管或負責人，或其等指定之人。二、目的事業主管機關。三、檢察機關。四、司法警察機關。」

草案第 5 條第 1 項：「揭弊者依前二條方式揭弊後，未於二十日內獲得受理揭弊機關立案調查之書面通知，經催告後於十日內仍未獲回應者，得具名向下列人員或機構揭弊，而適用本法保護：一、中央或地方民意代表。二、有公司登記之媒體業者。三、有法人登記之民間公益

吹哨者是否涉入吹哨之不法事件，會影響民事責任減免之討論，若吹哨者不涉入吹哨之不法事件，情況較單純，民事責任減免之討論僅限於洩漏公司機密、毀損公司名譽等民事損害賠償責任之減免。但若吹哨者涉入吹哨之不法情事，就會產生兩種民事責任：除吹哨行為之民事賠償責任外，另有涉入不法事件（如財報不實、內線交易）之民事賠償責任，有爭議部分應是涉入不法事件之民事賠償責任有無減免可能？再者，前述吹哨者涉案是否會因內部人或外部人有所不同？

本節依吹哨者是否涉入吹哨之不法事件，及吹哨者身分：內部人/外部人，分情況依次探討吹哨者之民事責任：

一、吹哨者為非涉案內部人

案例 1：2017 年 4 月，時任永豐銀行資深副總、永豐金證券財務長王愷英，向金管會檢舉：永豐金旗下位於香港的永豐金證券（亞洲）重押輝山乳業股票 7.27 億股，而輝山乳業股票暴跌，市值從新台幣 80 億元蒸發為 12 億元，使公司蒙受鉅額損失，凸顯公司投資決策有問題。同年 10 月 20 日永豐金控發布重訊，永豐銀董事會通過解任副總經理王愷英職務，永豐金控並表示，王愷英在 2017 年 4 月間私自以簡訊對外散布不利公司聲譽之訊息，經公司查證，並無王愷英指稱之事，王愷英逕自對外爆料、對公司進行不實指控的行為已屬失當，且導致公司聲譽受到嚴重損害，因此，為維護該公司股東及同仁權益，經董事會討論，決議將王愷英解任。

本案經主管機關調查後，表示王愷英的確揭露永豐金弊案，為「吹哨者」，針對輝山乳業一案，王愷英屬未涉案之內部吹哨者，依現行

規定，王愷英是否得減輕或免除洩漏公司機密、毀損公司名譽等民事損害賠償責任？

為提高揭露不法誘因，吹哨制度在舉報者保護配套設計上，當然需減輕或免除舉報者因舉報所應負之法律責任（包括民事責任）。以公益通報者保護法草案（林志潔教授版本）第 14 條為例，公益通報者因通報行為致生之相關法律責任，得減輕或免除之，應屬典型減免法律責任之吹哨者保護措施。故王愷英案，永豐金對王愷英要求洩漏公司機密及毀損公司名譽等民事上損害賠償責任，得被減輕或免除之。

二、吹哨者為非涉案外部人

案例 2：長期承攬台塑太空袋包訂單的欣雙興包裝公司，負責人劉宗正準備將公司交給大兒子，但小兒子劉上至另開設塑佑塑膠公司，一直想爭取台塑太空袋生意。劉上至 2015 年 6 月初向台塑集團陳情，希望台塑開出不同規格，台塑總管理處要求採購單位提出審查報告，但採購單位以涉及專利不可能開放採購為由回應，總管理處因此結案。然而劉上至再接再厲 6 月 30 日再一次陳情，台塑總管理處總經理王瑞瑜接獲陳情，立即邀集法務室等單位成立 5 人專案小組，且約談專利廠商與台塑 25 名主管和員工。結果為集團內涉案人數高達 25 人、時間長達 8 年，收賄金額超過 1 億 3,000 萬元，是起十分重大的收賄弊案。

本案由承包商之相關人士（非涉案外部人）舉發，至於劉上至是否有洩漏台塑公司機密、或毀損公司名譽等民事責任？從吹哨制度在舉報者保護配套之設計上，亦需減輕或免除舉報者因舉報所應負之法律責任（包括民事責任）。以公益通報者保護法草案（林志潔教授版

本) 第 14 條為例，公益通報者因通報行為致生之相關法律責任，得減輕或免除之，應屬典型減免法律責任之吹哨者保護措施。

三、吹哨者為涉案內部人

(一) 吹哨者為一般員工—內線交易

◇ 案情說明

A 上市醫藥公司致力於癌症新藥研發，公布於 2018 年底將成功上市大腸癌新藥，股價因此持續上漲多日，甲為 A 研發部門高階主管，得知最近一次送美國 FDA 審查未過，甲在消息未公開前，本人及親友大量出脫 A 公司股票。果然新藥研發失敗消息公布後，股價連續重挫，甲及親友減少損失新臺幣數千萬元；事後，甲因良心不安向主管機關坦承內線交易案情。

◇ 證交法內線交易民刑事責任

| | 條 文 | 內 容 |
|----------------------|-----------------------------------|--|
| 民事 責任 | 第 157-1 條第 3 項 | 1. 違反證交法第 157-1 條第 1 項內線交易規定者，對於當日善意從事相反買賣之人買入或賣出該證券之價格，與消息公開後 10 個營業日收盤平均價格之差額，負損害賠償責任； 2. 其情節重大者，法院得依善意從事相反買賣之人之請求，將賠償額提高至 3 倍； 3. 其情節輕微者，法院得減輕賠償金額。 |
| 不負 民事 賠償 責任 | 第 157-1 條第 4 項但書 | 第 157-1 條第 1 項第 1 款至第 4 款提供消息之人有正當理由相信消息已公開者，不負賠償責任。 |
| 刑事 責任 | 第 171 條第 1 項 第 1 款、第 2 項、第 7 項 | 違反內線交易規定： 1. 處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新台幣 1 千萬元以上 2 億元以 |

| | 條 文 | 內 容 |
|----------------|----------------|--|
| | | 下罰金； 2. 處 7 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 2 千 5 百萬元以上 5 億元以下罰金；因犯罪獲取之財物或財產上利益金額達新臺幣 1 億元以上。 3. 犯罪所得除發還被害人或應負損害賠償金額者外，應予沒收。 |
| 減免 刑事 責任 | 第 171 條第 4、5 項 | 1. 於犯內線交易後自首，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕或免除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。 2. 犯內線交易之罪在偵查中自白，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一。 |

◇ 甲內線交易民事責任減免探討

1. 某甲為 A 公司研發部門高階主管，新藥研發失敗消息是對公司股價有重大影響之消息，甲為基於職業或控制關係獲悉消息之內部人，在消息未公開前，即與親友大量出脫公司股票，觸犯證券交易法第 157-1 條內線交易之規定。
2. 甲對其賣出 A 公司股票之日中曾買入 A 公司股票者（不以買入之股票經撮合後被甲賣出者為限），應就買入股票價格與消息公開後 10 個營業日收盤平均價之差額，負民事損害賠償責任。
3. 甲內線交易之民事責任，在法院認為情節輕微情況下，得減輕賠償金額；此外，依公益通報者保護法草案（林志潔教授版本）第 14 條第 2 項規定，通報者涉入所通報之不法情事，因檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事

實調查者，得減輕或免除其責任。從前述條文內容推敲，未禁止減免甲內線交易之民事賠償責任。

4. 證券不法行為確實有高度隱密性，如果甲未主動坦承犯行，本件內線交易案件恐不易獲悉，善意從事賣出 A 公司股票之廣大投資人也無從獲得賠償；另從鼓勵揭發不法角度，倘完全不能減輕責任，知悉不法者就缺乏揭露誘因。
5. 因此，參照內線交易刑責減免之規定，涉案之內部人仍宜須符合特定條件，如犯罪後自首、自動繳交所有犯罪所得、並因而查獲其他正(共)犯等始得減免。至於民事責任若要減免，參照本章第二節之論點，民事責任非如刑事或行政責任，只要公權力稍加退讓即可，由於事涉善意無辜之債權人，債權人權益保障更應優先於吹哨者保護，因此考量涉案吹哨者民事責任減免與否，重要前提就是債權是否得到保全，進而發展出較具體的條件如：
 - (1) 吹哨者無不法所得且非主謀；
 - (2) 因吹哨而查獲其他債務人財產，擴大債權人求償範圍；
 - (3) 特定期間內使投資人獲得賠償。

(二) 吹哨者為董事、監察人—財務報告不實

◇ 案情說明：乙為某家上市公司董事，公司財務報告經董事會通過公告申報後，乙向主管機關吹哨主張 A 財務報告內容不實。

◇ 證交法財務報告不實之民刑事責任

| | 條 文 | 規範主體 | 內 容 |
|----------|----------------|-----------------|---------------------------------|
| 民事 責任 | 第 20-1 條第 1 | 1.發行人 2.公司負責 | 1. 依規定公告申報之財務報告 及財務業務文件，主要內容 |

| | 條 文 | 規範主體 | 內 容 |
|----------|---------------------|----------------------------|--|
| | 項、第 5 項 | 人 3.曾在財報上簽章之發行人職員 | 有虛偽、隱匿情事時，發行人及其負責人（含董事）對善意取得有價證券之人、出賣人或持有人因而所受之損害，應負民事賠償責任； 2. 公司負責人、發行人之職員，曾在財務報告或財務業務文件上簽名或蓋章者，因其過失致損害之發生者，應依其責任比例，負賠償責任。 |
| 免負民事賠償責任 | 第 20-1 條第 2 項 | 1.公司負責人 2.曾在財報上簽章之發行人職員 | 除發行人外，公司負責人、發行人之職員，曾在財務報告或財務業務文件上簽名或蓋章者，如能證明已盡相當注意，且有正當理由可合理確信其內容無虛偽或隱匿之情事者，免負賠償責任。 |
| 刑事責任 | 第 174 條第 1 項第 6 款本文 | 曾在財報上簽章之經理人或會計主管 | 於財務報告上簽章之經理人或會計主管，為財務報告內容虛偽之記載者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新台幣 2 千萬元以下罰金。 |
| 減免刑事責任 | 第 174 條第 1 項第 6 款但書 | 曾在財報上簽章之經理人或會計主管 | 經他人檢舉、主管機關或司法機關進行調查前，已提出更正意見並提供證據向主管機關報告者，減輕或免除其刑。 |

◇ 乙董事財務報告不實民事責任減免探討

1. 公司發生財務報告不實，董事若有過失，依證交法第 20-1 條規定，應按其過失比例負民事賠償責任。以本案情況，乙董事有出席董事會，其最後針對 A 財務報告內容並未表示異議，若 A 財務報告內容的確有虛偽不實且被揭發（非

乙告發)，乙董事本自負財務報告不實之民事損害賠償責任，殆無疑義。

2. 本案例係由董事乙向主管機關舉發，可否因而減輕或免除乙本應負之民事賠償責任？本研究擬假設兩種情況說明之：

(1) 情境一：乙董事檢舉內容與檢察官起訴事實不相關

A. 乙董事檢舉 A 財務報告內容不實，但檢察官起訴者為 B 財務報告內容，而乙董事未對 B 財務報告內容表示意見。

B. 乙董事雖非實際編製財務報告之人，但須盡善良管理人之注意對財務報告進行審核，若乙董事未曾就該不法事項提出疑義查詢，或出席通過承認 B 財務報告之董事會，但未曾對 B 內容表示意見，乙董事宜仍需負 B 財務報告不實之民事損害賠償責任。

(2) 情境二：乙董事檢舉內容與檢察官起訴事實相關

A. 乙董事檢舉 A 財務報告內容不實，經檢察官調查後果然加以起訴。

B. 乙董事在通過 A 財務報告之董事會前或當次會議中，若曾針對疑義之處請公司說明、並請其提供相關資料佐證，公司提供之資料說服了乙董事，最終 A 財務報告內容經董事會通過。但乙董事在財務報告公告後，發現公司當初提供之資料作假，因此向主管機關提出檢舉。

C. 此情境中，乙董事已善盡董事調查職責，乙於知悉財報不實後立即揭發，依吹哨制度精神，宜予鼓勵。本

研究認為債權獲得保全、且經債權人同意，並在以下條件下，可適度減輕或免除乙財報不實之民事賠償責任：

- a. 因乙揭發進而查獲其他債務人（如發行人、其他董事、於財報上簽章之職員等）財產，且擴大債權人求償範圍。
- b. 乙無不法所得。
- c. 債權人於特定期間內獲得賠償。

四、吹哨者為涉案外部人—非常規交易

◇ 案情說明：丙為配合公司經理人非常規交易（假銷貨真詐財）之廠商，導致公司蒙受上千萬損失，事後丙良心發現出來檢舉，以致整起案件被揭發出來。

◇ 證交法非常規交易刑事責任

| | 條 文 | 內 容 |
|----------|--------------------------------------|---|
| 刑事 責任 | 第 171 條第 1 項 第 2 款、第 2 項、第 7 項 | 已依本法發行有價證券公司之董事、監察人、經理人或受僱人，以直接或間接方式，使公司為不利益之交易，且不合營業常規，致公司遭受重大損害。 違反非常規交易規定： 1. 處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新台幣 1 千萬元以上 2 億元以下罰金； 2. 處 7 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 2 千 5 百萬元以上 5 億元以下罰金；因犯罪獲取之財物或財產上利益金額達新臺幣 1 億元以上。 3. 犯罪所得除發還被害人或應負損害賠償金額者外，應予沒收。 |
| 減免 刑事 | 第 171 條第 4、5 項 | 1. 於犯非常規交易交易後自首，如自 動繳交全部犯罪所得者，減輕或免 |

| | 條 文 | 內 容 |
|----|-----|--|
| 責任 | | <p>除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。</p> <p>2. 犯非常規交易之罪在偵查中自白，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一。</p> |

◇ 丙配合公司非常規交易之民事責任減免探討

1. 本案為配合非常規交易之外部廠商檢舉，屬涉案外部人吹哨情形。
2. 證交法第 171 條第 1 項第 2 款規範主體為，公開發行公司之董事、監察人、經理人或受僱人，外部廠商不在規範之列。
3. 針對丙廠商配合公司為假交易之不法情事，有可能構成刑法詐欺罪、民法侵權行為。民事賠償責任部分，參酌內部人涉案，以下情況宜可適度被減免：
 - (1) 丙無不法所得且非主謀；
 - (2) 因丙吹哨進而查獲其他債務人財產使債權範圍擴大；
 - (3) 債權人於特定期間獲得求償。

第六章 結論與建議

綜合前述各章內容，本研究針對國內證券事件吹哨保護機制、吹哨主體範圍及吹哨者之民事責任減免等議題提出結論與建議。

一、吹哨制度是公司治理重要環節應予鼓勵

公司治理健全與否是維繫證券市場運作的關鍵因素，世界各國紛紛從制度面或法制面加以強化，以期防範企業弊端產生。企業舞弊事件，通常是內部控制有缺失，防患內部舞弊無疑預防重於一切，根據調查近四成舞弊事件是由內部舉報發現，然而吹哨者最怕揭弊後遭遇不利對待，甚至要負擔法律責任。倘從鼓勵角度，應讓吹哨者有完善保護措施：包括不利處分禁止、不因舉發負擔法律責任等。

二、國內證券不法行為尚無完整吹哨保護機制

國內證券不法行為並無完整的吹哨保護機制，對吹哨者保護的反報復措施，僅散見少數勞工法規中（如勞動基準法、勞工退休金條例等），不及於公司舞弊詐欺、汙染環境、侵害消費者權益等違法行為，且勞動法中少數反報復規定，無論是法律要件或法律效果較為簡略，適用範圍也小，實務上難有適用機會。如此法制架構下，吹哨者勇敢吹哨後之權益無法受到法律之完善保障，較難發揮嚇阻雇主的報復行為之效。整理我國實際情況對照完善吹哨制度詳表 6-1

6-1 我國實務情況與完善吹哨制度之比較

| 完善吹哨制度 | 具體作法 | 我國情況 |
|-----------|---|---|
| 提升吹哨者舉發意願 | 1.匿名舉報：吹哨者隱匿真實身分時，可減輕其心理壓力，進而無所顧慮地揭發不法。然而匿名舉報也可能引來不 | 原則上採「具名檢舉」，要求檢舉人應至少提供姓名、身分證號碼及可連絡之地址、電話等。 |

| 完善吹哨制度 | 具體作法 | 我國情況 |
|-----------|---|---|
| | <p>實揭發的黑函文化，需靠受理機構詳實調查。</p> <p>2.獨立專責單位受理檢舉：無論是企業內部或外部行政專責機構受理檢舉案件，因有獨立受理窗口、調查程序等，有助於吹哨者提高舉發意願。</p> <p>3.提供高額檢舉獎金</p> | <p>1.金融業等應於總機構指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉事件受理及調查。(金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34-2 條第 1 項、保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 32-2 條第 1 項、證券暨期貨各服務事業應建立內部控制制度處理準則第 28-1 條第 1 項)</p> <p>2.外部無獨立單位受理。</p> <p>1.證券市場不法案件檢舉獎勵辦法，雖給予檢舉人最高新台幣 300 萬元獎金，卻限於法院判決確定後才給付，實務上檢舉人因檢舉獲得獎金之案例很少。</p> <p>2.相較於經濟犯罪動輒上億之犯罪金額，新台幣 300 萬元之檢舉獎金相形過低，且領取日無法期待。</p> |
| 強化吹哨者保護措施 | <p>1.不利處分禁止搭配反報復條款</p> <p>2.身分保密</p> | <p>1.勞工相關法令中，有採取禁止對吹哨者不利對待及對事業單位報復行為之處罰措施。</p> <p>2.然而，雇主若因勞工申訴而給予解職、降級或減薪等工作上之不利對待，勞工相關法規僅對雇主（事業單位）課以最高新台幣 30 萬元以下之罰鍰，懲罰太輕致雇主有恃無恐。</p> <p>1.證人保護法第 11 條</p> <p>2.金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34-2 條第 2 項、保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 32-2 條第 2</p> |

| 完善吹哨制度 | 具體作法 | 我國情況 |
|--------------|--|---|
| | | 項、證券暨期貨各服務事業應建立內部控制制度處理準則第 28-1 條第 2 項 |
| | 3.工作權保障 | 1.勞工相關法令：雇主不得因勞工之申訴而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利處分。 2.金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34-2 條第 2 項、保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 32-2 條第 2 項、證券暨期貨各服務事業應建立內部控制制度處理準則第 28-1 條第 2 項 |
| | 4.人身安全保障 | 證人保護法第 12 條及 13 條 |
| | 5.法律責任減輕或免除 | 證人保護法第 14 條 |
| 吹哨者遭遇不利對待之救濟 | 受雇主報復性不利處分的吹哨者，若經審定確認後，可獲得以下救濟：1.復職；2.給付積欠薪資及其利息；3.補償任何因不利對待引發之特別損害，包括訴訟費用、專家證人費用及合理律師費。 | 無相關規定 |

資料來源：本研究整理

三、吹哨主體範圍

(一) 證券事件吹哨主範圍應儘量放寬

企業弊案之舉發，各國基本上以「員工」為吹哨主體：美國沙賓法員工屬狹義，限於受僱於公開發行公司並提供勞務之人；嗣後華爾街改革法放寬及於受僱於公開發行公司之承包商、轉包商或代理商之員工。

日本、英國吹哨主體範圍更為擴大，除與雇主有直接契約關係的個人外，也及於向第三人提供勞務之派遣勞工、部分工時、兼職人員；甚至提供醫療服務之醫護人員也包含在內。

吹哨制度是希望透過內省自清將不法公諸於世，原則上只要知悉不法、有合理確信其為真實並願意揭露者，應盡量放寬吹哨主體範圍。

(二) 董事、監察人可為吹哨主體

從美、日、英、德現有吹哨法制中，未特別規定董事、監察人為吹哨主體，主要理由應是：董事、監察人為公司負責人，屬經營者角色，對公司業務有決策權，而對內部不法情事本有監督調查義務。因此，制度設計上往往將其規劃成檢舉受理單位。

本研究根據以下理由認為董事、監察人可為吹哨主體：

1. 國外發展方向

日本對董事、監察人納入通報者範圍多持肯定態度；德國研究顯示，在下列兩種情況下允許董事、監察人對外吹哨：1. 窮盡內部任何可能影響性後仍無法處理；2. 若不舉報公司將面臨更大損害。

2. 我國法制未禁止

「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第34-2條第4項第1款、「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」第32-2條第4項第1款、「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」第28-1條第4項第1款均規定：檢舉制度應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。文意上均未排除董事、監察人或獨立董事為吹哨者。

四、吹哨者民事法律責任減免探討

(一) 符合相關程序規定始受吹哨保護

探討吹哨者有無民事責任減免前，應先就程序事項予以確認：即吹哨者是否符合吹哨之程序要件，例如向特定有權受理機構舉發，而非恣意對外公開（如向立委爆料或臉書上揭露）皆受保護。依目前法務部廉政署討論的「揭弊者保護法」（公私部門合併）草案版本，須符合相關程序規定始受該法保護。

(二) 吹哨之民事責任減免應較刑事（或行政）責任減免受到更嚴格規範

刑罰權或行政權屬國家公權力範疇，為使不法情事易於訴追、弊案易於調查，國家可用減/免刑責（行政責任）方式，誘使涉案人舉發；然而，民事責任部分，非單純公權力稍加退讓即可，尚涉及善意無辜之債權人，債權請求權能否僅為提高吹哨誘因，而以法律規定方式，要求債權人犧牲其權益？法理上似乎說不通，無怪乎少有立法例可加以參考。衡酌吹哨者能否因吹哨而減（免）其民事責任時，債權人權益保障更應優先於吹哨者保護，僅當債權獲得充分保障後，始考慮吹哨者民事責任減免之可能。

(三) 吹哨者民事責任區分「吹哨行為」與「涉入吹哨不法行為」兩層面

吹哨者是否涉入吹哨之不法事件，會影響民事責任減免之探討，若吹哨者不涉入吹哨之不法事件，情況較單純，民事責任減免之討論僅限於洩漏公司機密、毀損公司名譽等民事損害賠償責任之減免。但若吹哨者涉入吹哨之不法情事，就會產生兩種民事責任：除吹哨行為之民事賠償責任外，另有涉入不法事件（如財務報告不實、內線交易）之民事賠償責任，有爭議部分應是涉入不法事件之民事賠償責任有無減免可能。

參考「公益通報者保護法」草案第 14 條（林志潔教授版本）即可看出前述兩種狀況，民事責任減免要件不同：

1. 吹哨者不涉案：只要通報者認為通報事實為真實，因通報行為致生之其他相關法律責任（含民事責任），得減輕或免除之（第一項）。
2. 吹哨者涉案：檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事實調查者，得減輕或免除其責任（第二項）。

（四）涉案吹哨者民事責任減免，建議參考刑責減免之相關規範設置條件

| 法規 | 刑責減輕規定 |
|---------------------|--|
| 揭弊者保護法草案第 24 條第 1 項 | 揭弊者於刑事案件偵查中或行政事件調查中之供述或所提證據，有助於弊案之調查並因而查獲不法行為者，揭弊者於該弊案所涉刑事犯罪，得減輕或免除其刑。 |
| 證人保護法第 14 條第 1 項 | 第 2 條所列刑事案件，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 |
| 證交法第 171 條第 4 項 | 犯證券詐欺、財報不實、違約交割、內線交易、非常規交易及侵占公司資產等罪，於犯罪後自 |

| | |
|---------------------|---|
| | 首，如 <u>自動繳交全部犯罪所得者</u> ，減輕或免除其刑；並 <u>因而查獲其他正犯或共犯者</u> ，免除其刑。 |
| 證交法第 171 條 第 5 項 | 犯證券詐欺、財報不實、違約交割、內線交易、非常規交易及侵占公司資產等罪，在偵查中自白，如 <u>自動繳交全部犯罪所得者</u> ，減輕其刑；並 <u>因而查獲其他正犯或共犯者</u> ，減輕其刑至二分之一。 |

綜前所述，考量涉案吹哨者民事責任減免與否，重要前提就是債權是否得到保全，進而發展出較具體的條件如：

- 1.吹哨者無不法所得且非主謀；
- 2.因吹哨而查獲其他債務人財產，擴大債權人求償範圍；
- 3.特定期間內使投資人獲得求償。

參考文獻/網站

中文資料

1. 吳瓊佩 (2014),「我國銀行法令遵循制度之研究」, 國立政治大學法律科技整合研究所碩士論文。
2. 郭大維 (2013),「沉默未必是金-吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範」, 臺灣法學 216 期。
3. 王松柏 (2010),「英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範」, 玄奘法律學報第 13 期。
4. 林意玟 (2011),「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。
5. 「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。
6. 「國內吹哨者法規制度之介紹暨評析」, 證券服務 655 期, 2016 年 11 月。

英文資料

1. SARBANES-OXLEY ACT OF 2002, April 05, 2012, <https://legcounsel.house.gov/Comps/Sarbanes-oxley%20Act%20Of%202002.pdf>.
2. Securities and Exchange Commission, 2016 ANNUAL REPORT TO CONGRESS ON THE Dodd-Frank Whistleblower Program, November 15, 2016.
3. Securities and Exchange Commission, Whistleblower Program, 2011, <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/whistleblower.shtml>.
4. Cynthia L. Hackerott, Dodd-Frank financial reform law includes significant expansion of SOX whistleblower protections, July 27, 2010,

<http://www.employmentlawdaily.com/index.php/2010/07/27/dodd-frank-financial-reform-law-includes-significant-expansion-of-sox-whistleblower-protections/>

5. THE WHISTLEBLOWING CHARITY, WHISTLEBLOWING CASE SUMMARIES, 2015,
<http://www.pcaw.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics>
6. Public Interest Disclosure Act 1998,
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23>
7. Stephen M. Kohn, Sarbanes-Oxley Act: Legal Protection for Corporate Whistleblowers,
https://www.whistleblowers.org/index.php?option=com_content&task=view&id=27
8. Zuckermanlaw, Sarbanes-Oxley Corporate Whistleblower Protection Law,
<https://www.zuckermanlaw.com/legal-services/sarbanes-oxley-whistleblower/>
9. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act,
<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/actions>
10. ICAEW, The Public Interest Disclosure Act (PIDA) 1998,
<https://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing/the-public-interest-disclosure-act-pida-1998>
11. Zuckermanlaw, SEC Whistleblower Program: Can compliance personnel, auditors, officers or directors qualify for an SEC whistleblower award?, April 11th, 2018,
https://www.zuckermanlaw.com/sp_faq/can-compliance-personnel-auditors-officers-directors-obtain-award-sec-whistleblower-program/
12. Constantine Cannon, Whistleblower Successes, 2018,

<https://constantinecannon.com/whistleblower/whistleblower-successes/>

13. Global Corporate Governance Forum, WHISTLEBLOWING: RECENT DEVELOPMENTS AND IMPLEMENTATION ISSUES, 2007
14. Securities and Exchange Commission, The SEC's Whistleblower Program: The Successful Early Years, Sept. 14, 2016, https://www.sec.gov/news/speech/ceresney-sec-whistleblower-program.html#_ftn24
15. Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Whistleblowing: Prescribed persons guidance, April 2017.
16. HSE, Whistleblowing and whistleblowers, 2016, <http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/og/og-00033.htm>
17. Erika Collins and Marjorie Culver, Rights and protections for whistleblowers, May 2006, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)
18. FCA, Guidance on Public Interest Disclosure Act: Whistleblowing, Sep. 2017, <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/REC/2/5A.html?date=2017-09-01>
19. SOX CODE OF ETHICS, <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/917100/000119312512100695/d267494dex99codeeth.htm>
20. DLA Piper, Whistleblowing An employer's guide to global compliance, 2015.
21. NYSE, Corporate Governance Guide, December 2014, https://www.nyse.com/publicdocs/nyse/listing/NYSE_Corporate_Governance_Guide.pdf

22. David J. Marshall, *The SEC Whistleblower Practice Guide*, June 2017.
23. FCA, *Guidance on Public Interest Disclosure Act: Whistleblowing*, Feb 2016.
24. Law Offices of David S. Rich, LLC, *Dodd-Frank Act Prohibits Public Companies' Subsidiaries and Affiliates From Retaliating Against Employees Who Report Fraud*, OCTOBER 18, 2010, <https://davidrichlaw.com/dodd-frank-act-prohibits-public-companies-subsidiaries-and-affiliates-from-retaliating-against-employees-who-report-fraud/>
25. Labor Law Reports, *Dodd-Frank's SOX whistleblower protections supercharge compliance/litigation equation*, No. 1032, January, 2011.
26. LII, 15 U.S. Code § 78u-6 - Securities whistleblower incentives and protection, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78u-6>
27. LII, 18 U.S. Code § 1514A - Civil action to protect against retaliation in fraud cases, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1514A>
28. LII, 31 U.S. Code § 3730 - Civil actions for false claims, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/3730>
29. HALLIBURTON, INCORPORATED, Petitioner, v. ADMINISTRATIVE REVIEW BOARD, United States Department of Labor, Respondent., No. 13–60323
30. Joshua Chaffin/Adrian Michaels, *SEC Chief Set to Priorities Executive Pay Reform*, *Financial Times*, July 31, 2003
31. *SEC v. Killlearn Props., Inc.*, Fed. Sec. L. Rep. 96,256, May 1977
32. *In re Caremark International Inc. Derivative Litigation*, 698 A.2d 967-970, (Del. Ch. 1996)
33. CHESTERTON GLOBAL LIMITED and NEAL VERMAN and MOHAMED NURMOHAMED and PUBLIC CONCERN AT WORK, [2017] EWCA Civ 314

34. Financial Aspects of Corporate Governance, Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, 1992
35. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Guidance Whistleblowing: list of prescribed people and bodies, October 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2/whistleblowing-list-of-prescribed-people-and-bodies>
36. Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/contents/enacted>

德文資料

1. BaFin, Whistleblower, BaFin Journal, Juli 2017, S. 26-28.
2. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz), BT-Drs. 18/3039, 04.11.2014.
3. Eufinger, EU-Geheimnisschutzrichtlinie und Schutz von Whistleblowern, ZRP 2016, 229-231.
4. Fleischer, Holger, Schmolke, Ulrich, Whistleblowing und Corporate Governance – Zur Hinweisgeberverantwortung von Vorstandsmitgliedern und Wirtschaftsanwälten, WM 2012, 1013-1021.
5. Roth, Erstes Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte, GWR 2016, 291-292.
6. Schulz, Whistleblowing – Plädoyer für ein Hinweisgeberschutzgesetz, ArbRAktuell 2017, 10-12.
7. Sonnenberg, Compliance-Systeme in Unternehmen, JuS 2017,

917-922.

8. Thüsing/Forst, in: Thüsing (Hrsg.), Beschäftigtendatenschutz und Compliance, 2. Aufl. 2014, § 6. Whistleblowing.
9. BaFin 2016 年年報，Avail at:
https://www.bafin.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html?templateQueryString=hinweisgeber&language_=de.
10. 德國吹哨者電子平台
<https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=2BaF6&language=ger>.
11. <http://www.anstageslicht.de/menschen-dahinter/andrea-fuchs/>
12. https://www.mpipriv.de/de/pub/forschung/wirtschafts-_und_wettbewerbsre/whistleblowing_.cfm.
13. <https://www.dlapiper.com/en/spain/insights/publications/2016/07/bafin-establishes-new-whistleblower-reporting/>

附錄一

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會召開 「證券事件吹哨者及其民事責任研究案」期中諮詢會議紀錄

紀錄：陳恩儀、楊峻昌

時間：107年5月24日（星期四）下午2時30分

地點：台北市南海路3號9樓會議室

主席：政治大學林國全教授

出席：輔仁大學郭大維教授、交通大學林志潔教授、東吳大學洪秀芬教授

列席：證券投資人及期貨交易人保護中心林俊宏處長、莊碧鳳專員
證券暨期貨市場發展基金會研究處葉淑玲處長

壹、主席致詞：(略)

貳、研究報告簡報：(略)

參、與會人員發言摘錄

主持人林國全教授：

委託單位投保中心希望了解吹哨者民事責任如何處理？至於董事、監察人是否納入吹哨主體？我比較熟的日本是沒有放入，因董事、監察人通常為檢舉事件受理者，以上問題就教於現場專家。

東吳大學洪秀芬教授：

一、德國法部分，現有規範吹哨者條款中，目前沒有任何案例，之

後會補充其他可類比其他國家的案例。

- 二、在民事責任部分，以金融監督服務法 4d 條規定，的確直接在條文（第 6 項）規定，除非是故意或重大過失提出不實舉報，否則勞動法、刑法的責任皆可免除，此外也不需負擔損害賠償責任。
- 三、董事、監察人可否為舉報人？曾有研究報告提出：董事、監察人從權責角度，是屬經營成員，並為舉報事件之受理單位，本來就有義務及權限處理舉報事件，若有不法情事發生，應在內部系統加以處理，但有可對外舉報的兩個例外：1.窮盡內部任何可能影響性後仍無法處理；2.若不舉報公司將面臨更大損害。
- 四、歐盟最近也提出要對吹哨者加以保護，但德國立法機關一再抗拒專法訂定，只在相關領域（如勞動法）個別規範。

交通大學林志潔教授：

- 一、法務部目前立場是公、私合一，針對不同身分給予不同處理。
- 二、吹哨者民事責任可能有二：第一、吹哨者本身是否涉入吹哨事件所應負的責任，例如可能是內線交易、併購過程中有非常規或關係人交易，這是第一層責任。關於這部分，如果是董事、監察人，我相信投保中心依然可向其求償。第二個是吹哨者吹哨後違反忠實義務、保密義務的責任，吹哨者有可能是兩種民事責任。這裡所謂民事責任的免除，要看是哪一種，是吹哨者本身涉入弊案的民事、刑事責任免除；或是第二種。一般我們處理的，都是第一種吹哨者本身涉入弊案，例如之前有一位新竹防疫科的公務員，本身就是貪污集團一員，事後自覺不妥自

首，這時考量重點：自首也可能洩漏機密，另外就是貪汙責任是否因自首而豁免？若不豁免以後就沒人願意出來，依公務人員任用法，自首後就喪失公務人員資格。

三、董事、監察人會有相同狀況，第一層是他自己所應負的損害賠償責任，在證券詐欺、財報不實的案例中，要不要某程度給予民事額任的酌減？酌減才能鼓勵揭發不法，但應酌減至何程度？許多人猶豫的是你本身是董事，表示有決定權，我們之所以保障勞工，是因他對整個公司的政策沒有決定權，如果董事、監察人要受保護應該是有一些前提的：例如在董事會中有反對發言，表示有作一番努力，才有可能部分免除你第一層責任。在刑事部分，美國會以緩起訴處理，原因是不想讓涉案者完全免罪，否則做完不法事件再吹哨就完全不能訴追，也說不過去，因此讓檢察官有裁量權，觀察吹哨者一陣子，或做一些有助社會大眾了解你這是錯誤的，願意自我更新，像西門子賄賂完，就要他捐錢辦理國際研討會，因此要有一些免責的前提，不能只因涉案者吹哨就可免除所有責任，否則對投資人也不公平，少一個求償對象，搞不好他口袋最深。但第二層的民刑事責任，如王愷英、張晉源，永豐金認為渠等違反董事會保密義務，營業秘密、誹謗等，原則是可免除的。第二層是吹哨者保護法要處理部分，第一層則攸關立法政策。

四、金融性質較為敏感，如果舉報人沒有先自我更正，就馬上跑去跟立委開記者會、媒體爆料，可能會導致系統性問題，是否合適？因此我們可設計一些要件，僅當你遵循通報程序後（除非有緊急情況否則不受保護）我才給你如剛所提洩密、忠實義務違反責任之免除。但我想投保中心最關心的應該是第一層，所

以第一層我們到底要給他到什麼地步？刑事部分，參考外國法制，美國最經典不會完全讓你完全免責，只會用緩起訴逼你簽條件，因為畢竟你也是共犯之一，雖然是窩裡反，但也做錯事，所以不可能讓你全盤豁免，變成完全無責任狀況，因緩起訴裁量權很大，但我國證交法沒有緩起訴的條文，因此很難處理，如果是起訴後再判緩刑，也沒人願意出來，這就是兩難，以上為刑事部分；民事部分就要請各位審酌，到底可減輕到如何程度？我覺得刑事都沒有全部讓你免責，前面做錯的決定，只因你出來吹哨，前面就完全免責了嗎？但是如果你前面一點都不免，當然也不會有人出來吹哨，不給免就會變成吹哨無誘因，免全部又會社會正義不公平，前面會是最麻煩的。後面部分我是認為不能再跟他求，像是永豐去告王愷英違反洩密罪、刑事附帶民事求償，吹哨者第二層的保護應該是沒有問題，但第一層會是本研究重點。

主持人林國全教授：投保中心應該是要處理第一層的問題。

輔仁大學郭大維教授：

- 一、就吹哨者制度建構，有幾點要注意：誰是吹哨者制度要保護的對象？以英國法為例，主要是員工，但員工定義和我們不太一樣，非常廣泛，董事是否包含在內？法條中是看不出來，我個人認為如要建構吹哨者制度，受保護對象應盡量放寬，因外部人較不可能知道公司內部情況，而居於一定職位以上的內部人往往了解這些隱匿之不法事件，如果可以允許吹哨，制度精神較能發揮。

- 二、吹哨內容哪些是屬於受保護範圍？以英國為例，雖同意向外部如主管機關或國會議員吹哨，但公益通報法規定仍是以內部通報為優先，內外部吹哨的規範密度不太一樣，因此在建構國內吹哨者制度時，是否也要考慮相同問題？
- 三、獎勵保護機制部分，特別是責任減免部分，以英國法為例，今天成為吹哨者原本對公司有保密義務，吹哨後這部分責任是可免除的，至於民事責任部分從公益通報法中是沒有相關規範，但是否完全不能減？真的是政策考量問題。

交通大學林志潔教授：

刑事部分，美國完全是交予檢察官，就是看你貢獻的東西價值多少，是非常彈性的。民事部分可能在法條上有些比例。

主持人林國全教授：

請教一下林教授，草擬法案時，為何民事責任自始就不在考慮範圍內？

交通大學林志潔教授：

民事相對於刑事較輕微，（涉案吹哨者）做錯事本來就是要負責，一開始完全沒有考慮民事責任要減輕，

主持人林國全教授：以勞工（一般員工）來說，民事責任還是要負？比起董事、監察人，一般員工更受制於上層，為什麼民事責任不能免？

交通大學林志潔教授：

- 一、 世界各國立法例都沒處理民事責任部分，我覺得可能是民事責任有相對債權人，而刑罰權屬於國家，只要國家願意豁免，就可免除刑事責任，但民事責任如果免除，如同剝奪求償者債權。
- 二、 沒涉案的董監還是可能成為吹哨者，會有第二層的民事責任，本研究要先釐清。理論上討論吹哨者時，會分幾個層面：1.吹哨者本身是共犯之一；2.吹哨者不是共犯之一但是內部人；3.根本不是內部人（如餓水油事件的屏東老農），不代表他不需要保護。
- 三、 本研究可能要分成兩部分：第一層和第二層的民事責任，王愾英案例中要處理的就是第二層的民事責任（毀損公司名譽、洩漏公司秘密），第一層是投資人求償；第二層是公司求償。

投保中心林處長俊宏：

- 一、 本研究案起源為：具體個案是董事主張吹哨（不實財報已公布），進而主張責任減免，投保中心認為：你是董事（財報編制者），而財報也已通過，事後又去吹哨？但我們認為該董事應該不是故意的（而是過失）。
- 二、 該董事雖然吹哨，吹哨事實為 A，但檢察官起訴的是事實 B，如此情節算不算吹哨？
- 三、 如果可以主張民事責任減免，投保中心身為投資人的代理人，是否就可減掉該董事的民事責任？受損害是投資人，能不能由代理人說減就減？
- 四、 除董監外，我們還有配合廠商的問題，剛提到涉案，涉案應怎麼分？民事部分，涉案可能是有無故意過失，在刑事部分，可能配合廠商有加進來，配合廠商員工如果去檢舉，是否有適用？

依吹哨主體，既不是受雇者，也不是受委任者，有關主體部分，是否可幫我們確認配合廠商(或其員工)？

主持人林國全教授：證券不法事件涉案者往往不只一人，倘涉案者吹哨以致不法事件被揭露，導致我們可去追究其他民事責任，對投資人而言，未必不利（不因免除涉案吹哨者民事責任而讓投資人無法求償）。

投保中心林處長俊宏：

林國全教授所說情形不是不可能發生，但如果涉案吹哨者最有資力，卻又讓他比例減輕民事損害賠償責任，對投資人可能陷於不利處境。

交通大學林志潔教授：

因此我建議應該要設置一些條件，例如貪汙治罪條例就設條件，如果要免刑，要在偵查中自白或自首，無犯罪所得或繳交所有犯罪所得，並因而查獲其他共犯，符合以上條件則得免刑，最後仍由法官有最終裁量權。因此在民事責任部分，要件如：1.使投資人於多久期限內獲得求償；2.吹哨者無不法所得...法官得酌減其民事責任。（因而查獲其他債務人財產，便於債權人求償者，而吹哨者本身又非主謀……）

主持人林國全教授：證券不法事件求償金額均不低，如對於吹哨者民事責任無酌減，恐減損吹哨誘因。

交通大學林志潔教授：

世界各國立法例中，很難明確寫下民事責任如何減免，美國是以刑逼民，若積極配合（拿錢出來賠）則緩起訴，若起訴，證券詐欺是可以民事沒收，很少有人會主張民事還要免責。

主持人林國全教授：民事責任不減還會去舉報的吹哨者，有可能就是已經沒錢賠償，或你根本找不到他錢的人才會去舉報。因為證券不法事件的民事責任往往就是傾家蕩產。

投保中心林處長俊宏：

我們的確很多案例是被告最怕刑事責任，只要法院給他壓力，本來查不到財產的，也願意拿出錢來（特別是白領犯罪）。

交通大學林志潔教授：

若涉案者吹哨反而讓投資人求償更為便利，是可有條件讓涉案吹哨者部分減免民事責任。

輔仁大學郭大維教授：

英國吹哨法制規定，如認為有合理理由即可以進行通報，且法規內容多著重於吹哨事件後對於吹哨者不利處分之禁止，對於民事責任減輕未見相關規定。

交通大學林志潔教授：

- 一、針對無涉入不法情事之人有無可能成為吹哨者之問題，吹哨者可能因故而獲取相關資訊，因而知悉有不法情事，理論是可能。

- 二、探討吹哨者民事責任部分，建議將欲探討民事責任範圍界定清楚，是探究第一層面涉入不法情事之民事責任，或第二層面違反保密義務之民事責任。討論吹哨者問題時，通常兩個層面之民事責任均會進行討論。因此，本研究欲探討之吹哨者是身為共犯；或不是共犯但為公司內部人；或不是內部人，可加以界定。
- 三、對於吹哨程序可思考設定相關要件，符合相關要件後進行吹哨可酌減其民事責任。但如自身參與其中且做出重大決定，而事後又進行吹哨動作，就此種情況而論不應免除其民事責任。
- 四、就設定吹哨要件部份，可參考貪汙治罪條例中有關減輕或免除其刑之要件，例如吹哨者提供相關資訊因而查獲其他債務人之財產，有助於求償之情況，可酌減其民事責任。

林處長俊宏：

- 一、目前實務上已有接觸到個案，董事自身通過不實財報，而事後欲進行吹哨且主張責任減免；亦或是吹哨事由與實際偵辦案件不同，能否界定為吹哨事件，上述為研究案之緣由，因此，希望就法制面於相關問題做進一步探究。
- 二、期望釐清吹哨主體、內容與如何認定吹哨等議題。如法制上之規定，因吹哨而可酌減吹哨者其刑事責任，民事責任能否酌減？法制上將如何建構是欲探討重點之一。
- 三、吹哨主體能否擴大範圍，如公司配合廠商，或配合廠商之員工可能有涉入不法情事，如進行吹哨可否減免其責？就吹哨主體範圍部分期望再做進一步討論。
- 四、各國吹哨制度已製作比較表，資料完整且相當清楚便於理解。

肆、會議共識

1. 吹哨主體範圍經儘量擴大，董事、監察人可包含在內。
2. 吹哨者民事責任區分「吹哨行為」與「涉入吹哨不法行為」兩層面，有爭議部分應是涉入不法事件之民事賠償責任有無減免可能。
3. 涉案吹哨者民事責任減免，應參考刑責減免之相關規範設置條件。

附錄二

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會召開 「證券事件吹哨者及其民事責任研究案」期末諮詢會議紀錄

紀錄：陳恩儀

時間：107 年 8 月 2 日（星期四）上午 10 時

地點：台北市南海路 3 號 9 樓會議室

主席：政治大學林國全教授

出席：輔仁大學郭大維教授、交通大學林志潔教授、東吳大學洪秀芬教授

列席：證券投資人及期貨交易人保護中心林俊宏處長、莊碧鳳專員
證券暨期貨市場發展基金會張總經理麗真、研究處葉淑玲處長、
楊峻昌

伍、 主席致詞：(略)

陸、 研究報告簡報：(略)

柒、 與會人員發言摘錄

交通大學林志潔教授：

- 一、 美國聯邦最高法院今年有個新判決，房仲公司（上市公司）內部有人檢舉，但僅止於內部通報，未向 SEC 通報，結果內部通報者被開除，該名通報者主張吹哨者保護，結果聯邦最高法院認為：如未向 SEC 通報，是無法獲得保護的。因此討論民事責任減免時，如果結論是採個案處理，列示 guideline 即可。
- 二、 內部通報是否先行？截至目前為止草案版本並未採納，目前規定以下四種情況都算合法通報：

- (一) 內部通報：若是公開發行公司，董事、監察人就是內部通報之受理對象；若董事、監察人本身涉案，獨立董事則是受理通報的對象；無論如何，內部要自行建置通報機制。
- (二) 向主管機關通報：例如銀行向金管會通報，可跳過內部通報，直接向主管機關通報。
- (三) 向司法機關通報：例如直接向地檢署通報，個人覺得這部分到了立法院可能會有爭議。
- (四) 向司法警察（包含調查局）通報：例如涉及洗錢，可能直接向調查局洗錢防治局通報。

以廉政署目前版本，前述四種都算合法通報，需符合其中之一通報要件，才能享受責任減免規定。若一開始沒有合法通報，就向立委舉發開記者會，或在臉書爆料等，後續如要主張民事、刑事責任減免、不利對待回復等都沒辦法。因此，必須按照草案版本程序，才能有後續減免效果，這可能是在談減免前須先設立的前提。保護是有一定要件的，例如：先前曾發生檢舉人開記者會說某廠牌奶粉配方有問題，後來卻發現是自家大嫂下毒，記者會後奶粉銷量好幾年都無法提振，即使消費者知道不是配方問題，但心中仍有疑慮，通報若不按照程序，對公司商譽損害非常大，所以若要有責任減免，前階段一定要依循一定步驟。

美國這個案子就很有趣，在某個法領域要主張責任減免和保護，一定要向 SEC 通報，若沒有向 SEC 通報，就無法接受保護。但有另一派說法認為：金融業應該內部通報優先，以防止損害擴大，因金融事涉敏感，若直接外部通報，不小心走漏消息，導致擠兌等情事發生。所以是否應根據產業類別類型化，

如危害型（立即）案件，如某工廠排放廢水，若要求內部通報，則來不及阻止損害，應要求外部通報。報告後面延續的做法，建議將責任減免類型化，先探討是否符合保護要件，再進一步檢討是否給予責任減免。而非只要有通報，就一概減免責任，因為即使有通報行為，但因時間不對、對象不對、地點不對也沒有用。

- 三、 當初我建議版本有行政責任減免，因為沒有排除律師、會計師、法官等，所以會有行政責任。假設基層法官發現院長盜用公款，若通報可能會遭致內部行政懲處，要不要減免？而律師、會計師可能有律師法、會計師法的懲戒（如停權），當初沒有排除此種情形，所以加上行政責任，不過這仍有討論空間。
- 四、 刑事責任部分可能有洩密、誹謗、誣告等，而誣告是明知為不實事項，如果要類型化可以加以考慮，或後續以其他研究再處理。

主持人林國全教授：

報告中可能要強調程序的重要，但報告未加處理。因此論述時，應假設是在符合程序的前提下進行（因未來程序規定尚未確定）。

輔仁大學郭大維教授：

- 一、 我非常同意林志潔教授所提，要先符合程序，才有責任減免事宜。
- 二、 前次期中報告提及，董事、監察人責任可否減免部分？前陣子剛好口試，學生論文就是國內證交法 20-1 條財報不實，董事、監察人責任減免抗辯部分。1933 年美國證券法第 11 條，有吹

哨抗辯規定，若向 SEC 申報前已經辭職，先前不知悉，後來才知道有此種狀況，而文件尚未申報，知悉後向 SEC 檢舉是可以免責的。若事先不知情也辭職了，文件雖然已經申報，倘事後向 SEC 檢舉此不實情事，也可作為抗辯。美國法制和我國一樣，財報不實的董事監察人責任也是採過失推定，報告可對此部分加以增補。

三、簡報第 8 頁，英美沒有監察人是採單軌制，可能要稍加修正。

主持人林國全教授：

我當時對結論部分是有意見，目前所列三個建議民事責任減免要件：第二（因吹哨而查獲其他債務人財產）、第三個（特定期間內使債權人獲得求償）要件不是吹哨者本身可以控制的，換句話說吹哨者要冒風險，因為吹哨當然是希望責任減免，但以後面這兩個要件，造成吹哨後是否可減免責任？還要受無法控制因素的影響，這樣的減免要件會不會太嚴？我當時是有些猶豫，但考慮半天也想不出其他條件，不知教授們可否給我們一些指導？

交通大學林志潔教授：

目前報告中所列要件，都是吹哨者涉案情況，本身既已涉入不法，刑事部分可以附帶補充，亦即主張刑事部分都使用緩起訴...，由於刑事部分屬於國家公權力，吹哨者幫助國家易於追索、偵查犯罪等，形同對國家有功，國家因刑罰權獨占，可直接用緩起訴給予好處。但民事部分，因牽涉債權人，不能因為你讓我易於追索，國家就擅作主張說債權人你就少拿一點好了，可能還是要給債權人有好處才能免責，因此我沒太反對讓要件嚴格點。雖然本研究主要討論民事部分，但還

是和刑事、行政責任有關。刑事及行政責任都是屬於公權力範疇，就公權力可以處理部分不會涉及債權人權利，因此對吹哨者應給予最大程度優惠，至於民事責任部分，可能得稍微斟酌點。另外，可用彈性方式，主張或其他有助於公益事由，法官得酌予…，即交由司法依個案裁量，某程度給予彈性。

東吳大學洪秀芬教授：

- 一、 對照台灣現況和其他國家法制，德國也有類似精神，金融業法中內部控制部分應含內部檢舉，設立規範時，考慮到金融業引發信心危機時可能會崩盤，因此設有內部檢舉制度。後來參考國外發展，以及國內發生的相關案例，才又增設 4d 條款，不要求一定要內部檢舉先行，而可以直接對外，但對外也是必須符合特定條件，向特定機關檢舉而非對任何機構皆可，如此則能控制對外可能溢散的風險，因此，在先行程序中可做此考量，呼應林老師所說，是否要分業別？有無必要有先行程序？又或是否只能對特定有保密義務之機構檢舉等？都應加以注意。
- 二、 我後來在報告中補充的案例，因當事人寫書公諸於世，影響層面廣泛，造成公司在第 18 次解雇成功，勞工法院認為：寫書內文有許多謾罵，公司商譽受損，所以解雇成功，該名當事人仍想繼續對歐洲人權法院提告。至於另一個護理師的個案，是直接對司法機關人員吹哨，發現養護中心的確存在不法行為，但因雇主主張為何不先內部通報，卻直接對外告發，引發商譽受損，因此解雇該護理師，護理師不服提告，德國國內法院都認為雇主勝訴，後來該名護理師才轉向歐洲人權法院提告，人權法院認為此乃言論自由範圍，只要非故意不實陳述，吹哨行為

都屬於言論受保護之範疇，後來雙方以和解收場。

交通大學林志潔教授：

過往傾向於組織夠大、人數夠多，或因業別敏感性，應採取內部通報先行，但近年趨勢是認為對主管機關通報，也視為內部通報的一種。現在因網路電子化、速度太快，擔心內部通報後，一下子錢就出去了，因此一定要及時。又如近年大規模的汙染損害（如美國的油溢到波斯灣），後來多數認為：急速、具不可回復性者，所以會把對主管機關的通報也當做是內部通報的一種，但還是要對特定的主管機關。

投保中心林處長俊宏：

一、結論部分提到民事責任減免，目前看來法源依據，可能就是林志潔老師的公益通報者草案，其他地方好像較少著墨，如此法源基礎是否足夠？而該條文中的「免責」是否包含民事責任？因為從相關法令解讀，免除民事責任的情況較少，我們的顧慮和林志潔老師相同，因為這是第三人請求權，可能有好多債權人，到底是對哪個債權人有利或有弊，情況相當複雜，況且為國家追訴方便，甚至犧牲債權人請求權，如此法理基礎好像說不過去，我們還無法釋疑。無辜善意第三人請求權因鼓勵吹哨，而要債權人少拿或不要拿，法理上是否有更好具說服性的說法？民事責任的請求，本來就應該衡酌具體情節而給予責任判定，報告 106 頁的案例，情境二中預設事實是乙董事已盡責，在衡酌責任時就可予以減輕。今天的例子是完全沒有盡責的情況下，造成投資人巨大損失之後再通報，如此情境究竟可否減(或免)其民事責任？我們認為是可給予吹哨誘因，而刑事誘因或行政

責任減免說不定已足夠，是否需犧牲善意無辜第三人的民事損害賠償權？如果可能麻煩請研究團隊就這部分再加以著墨。

- 二、 實際操作面上，若如研究報告所建議的要件，判定上可能產生困難，如因吹哨而查獲其他債務人財產，若債務人有很多，到底是查獲那個債務人財產？又如特定期間使投資人獲得求償，特定期間如何判斷？投資人獲得求償，是不是必須一定要沒有吹哨就不能獲得求償等？是否能在這些要件上訂定簡單的準則，以利實務運作之進行。

交通大學林志潔教授

- 一、 簡述美國法作法，美國 SEC 和聯邦是處於相當微妙關係，美國並沒有「先行政、後司法」之作法，是可以併行，但為什麼大部分民事和解賠償都可以很快且妥善的處理？主要是 SEC 會用公權力逼迫被告和解，否則會罰很慘，聯邦檢察官也是用這種方式，所以有些東西不太容易在判決中找到，因為幾乎都是和解，證券事件不法而賠償情況，若要找判決可能不容易，大部分皆以不起訴處分（Non prosecution agreement）或緩起訴處分（Deferred prosecution agreement）處理，但美國的緩起訴處分有點像我們的撤回起訴，而美國的不起訴相當於我們的緩起訴，所以如果不起訴是附帶條件的，聯邦檢察官會和被告說趕快賠，賠完後這個案子就等於撤銷，類似棍棒與胡蘿蔔，被告才有可能好好賠償。
- 二、 剛剛所提已經吹哨且涉入不法而免責，大概就是在 agreement 中免除的，但民事上往往不會就相關免責規定，而是要被告盡速和當事人和解，和解中很多是當事人自願減免的，此乃基於

債權人同意的基礎下，誠如林處長所提，若由條文直接規範減免的要件，仍非由債權人同意的情況下減免，因此美國大部分和解，是由公權力逼使兩造進行同意的和解，但最後還是債權人同意的，以美國作法，是用柔性勸說促使兩造和解。

投保中心林處長俊宏：

補充實務做法，如同林志潔老師所提，如果有刑事責任也附帶民事賠償，往往在刑事程序裡，法官會給壓力，被告會因壓力進而與債權人磋商。

主持人林國全教授：

若有法定的民事責任減免，和解就很難談了，也感謝教授的啟發。報告中結論民事責任減免的要件二和三的論述，應偏重站在債權人求償立場(債權人保護的不可被侵蝕)，國家刑罰權作用和吹哨者制度，都是為了要使債權人更容易獲得賠償。

散會（上午 11 時 00 分）

附錄三

揭弊者保護法草案（法務部 106.10.24 報行政院版本）

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|---|---|
| <p>第一條 為澄清吏治，建立廉能政府，有效防制貪腐行為，鼓勵及保護揭弊者，特制定本法。</p> <p>揭弊者之鼓勵及保護，依本法之規定。但其他法律之規定，較本法更有利者，適用最有利之規定。</p> | <p>一、揭示本法之立法目的為維護公共利益，建立廉能政府，以鼓勵及保護揭露影響政府廉能之不法資訊者，爰為第一項規定。</p> <p>二、若其他法律提供之保護機制更有利於揭弊者時，應以最有利之法律效果保護揭弊者，將此一最有利原則明文規定，爰為第二項但書之規定。例如揭弊者為公務人員，因揭弊行為而受機關不當措施，而公務人員保障法之規定更有利於揭弊者時，自得適用該法。</p> <p>三、按揭弊者依本法所為之揭弊案件，如屬貪瀆案件，於刑事偵查程序中，必須揭弊者同時具備證人身分且須符合證人保護法之相關要件時，始有同時適用證人保護法之可能。經細繹本法所定之保護措施，其與證人保護法可能發生競合適用者，乃身分保密、人身安全保護、刑責減免等部分。依本法規定，就人身安全保護、刑責減免等措施之啟動，均係於揭弊案件繫屬後，始由檢察官或法院在具體個案中加以審酌。基此，有關本法與證人保護法發生競合適用時，自應由案件繫屬之檢察官或法院依揭弊者意願或其受危害之程度及急迫性等因素，適用最有利於揭弊者之規定。例如依本法聲請核發保護書時，即適用本法相關規定予以保護，自無同時適用證人保護法予以保護之必要；如於保護措施執行</p> |

| | |
|---|--|
| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
| | <p>中，揭弊者選擇依證人保護法另簽立切結書而同時得適用證人保護法時，則可經檢察官或法院審酌同意後，依本法有關「停止或變更保護」之規定，停止適用本法保護。反之亦然。</p> |
| <p>第二條 本法之主管機關為法務部。</p> | <p>明定本法之主管機關。</p> |
| <p>第三條 本法所稱之揭弊者，指依第七條第一項所規定之方式，對下列各款所列之行為檢舉或提供相關具體事證者：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、故意犯刑法瀆職罪章之罪。 二、犯貪污治罪條例之罪。 三、職務上行為違反公務員服務法而情節重大。 四、違反公職人員利益衝突迴避法而情節重大。 | <ul style="list-style-type: none"> 一、本法規範目的為鼓勵及保護揭露影響政府廉能之不法資訊者，係從被揭露之事務性質判斷。其次，參諸證人保護法第二條所列各款之罪並非以輕重罪或刑度作為保護之標準，故本法以任何影響政府廉能之事項均為本法之揭弊範圍，包含刑事不法與重大行政不法。 二、本法所稱「揭弊者」，係指對本條所列各款行為，依第七條第一項之方式於案件未被發覺前，向受理揭弊機關檢舉具體內容或對已發覺之案件提供調查所需之具體事證。 三、按一百零五年五月二日修正施行之公務員懲戒法（下稱公懲法）第二條就公務員懲戒事由區分「職務上行為」與「非職務上行為」，而為不同之懲誡基準，以避免公務員於私領域之行為受過度非難，輔以公職人員利益衝突迴避法（下稱利衝法）第五條亦明定限縮於公職人員「執行職務」之行為，基於衡平原則，爰參酌公懲法第二條第一款文字修正本條第三款，以明確本法揭弊範圍限於公務員職務上之行為。故本法第三條第三款、第四款均以「公務員職務上行為」且「情節重大」為要件，限縮違反公務員服務法、利衝法之範圍。 四、第三款所稱「情節重大」之認定， |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|---|--|
| | <p>應與公懲法第五條第一項「公務員懲戒委員會合議庭對於移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者...」、第二項「主管機關對於所屬公務員，依第二十四條規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審理而認為有...情節重大之虞者...」規定之情節重大，採取相同之認定基準，亦即，應參酌被揭弊者違反公務員服務法相關違失行為之情節，以及其繼續執行職務對於公務秩序所生之損害或影響是否重大，而難以期待其妥適執行公務等情予以具體審認。</p> <p>五、按利衝法第四條明定「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」，是該法不當利益類型涵蓋具經濟價值或得以金錢交易取得之利益與人事任用、陞遷、調動等人事措施之不同面向利益，本條第四款規定之「情節重大」，應參酌行政罰法第十八條第一項就個案審認行為人違反利衝法行為應受責難程度、所生影響及因違反違反利衝法所得之利益是否重大等審酌之。</p> |
| <p>第四條 本法所稱揭弊者之密切關係人，指揭弊者之配偶、直系血親或其他身分上或生活上有密切關係之人。</p> | <p>本法所稱揭弊者之密切關係人，其範圍係指具揭弊者之配偶及直系血親之身分，無待舉證即有受保護之適格；其餘有密切關係之人除參照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，爰為本條規定。</p> |
| <p>第五條 本法所稱之不當措施，指揭弊</p> | <p>一、本法保護揭弊者之範圍，以所揭露</p> |

| 106年10月24日報院修正版條文 | 106年10月24日報院修正版條文說明 |
|---|---|
| <p>者或其密切關係人所屬機關(構)或其上級機關(構)、法人或團體、個人因揭弊行為，無正當理由而對揭弊者或其密切關係人為下列之行為者：</p> <p>一、不利於其身分、官職等級、俸給薪資、獎金之處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置。</p> <p>二、終止、解除、變更或不給予其依法令、契約或習慣上所應享有之權益。</p> <p>三、為強暴、脅迫、侮辱、騷擾或其他干擾之行為。</p> | <p>影響政府廉能之不法資訊者即屬之，故本法所保障之揭弊者或其密切關係人不限於政府機關人員。蓋本法所定之保護措施，如個人資料保密、人身保護、工作權益保障、身分地位回復及因舉證責任轉換而改變對質詰問方式等，均以自然人為限。再者，本法第四條亦已明定受保護之人，除揭弊者外，尚包含「其他身分上或生活上有密切關係之人」，故本法保護對象不包含法人。</p> <p>二、另為不當措施之行為人，包含揭弊者或其密切關係人所屬機關(構)或其上級機關(構)、法人或團體、個人，參照本法第十八條有關保護書所載禁制對象及第九條所載禁止為不當措施等規定自明。茲依各款說明如下：</p> <p>(一)第一款所指「不利於其身分、官職等級、俸給薪資、獎金之處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置」情形如下：</p> <p>1、免職、解聘或使其喪失身分之相類行政處分或管理措施，而有違法或不當者。例如揭弊者受服務機關依公務人員考績法第十二條第三項於專案考績評定為一次記二大過而免職。</p> <p>2、記過、申誡或相類之管理措施。例如主管長官依公務人員懲處法規，對所屬公務人員之揭弊者為記過或申誡之懲處處分。</p> <p>3、重新分配工作、調職或其他違反個人意願之行政處分、管理</p> |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|------------------------|--|
| | <p>措施或有關於工作條件之處置，而有違法或不當者，例如揭弊者遭服務機關調離現職。</p> <p>4、考績、工作績效之歧視或相類之不公待遇。例如揭弊者遭所屬機關依公務人員考績法第六條第一項第三款於年終考績評定為丙等。</p> <p>5、取消教育、培訓或其他工作進修機會等管理措施。例如揭弊者原已獲服務機關依公務人員訓練進修法第十二條規定選送進修後，遭撤銷其資格。</p> <p>(二) 第二款所稱之習慣，須以多年慣行之事實及使一般人產生法之確信為其基礎，例如私人事業內之員工與雇主訂立勞動契約，或雇主依勞動基準法第七十條規定訂立之工作規則，如屬該私人事業人員所遵守，而使人產生法律確信之習慣，若雇主因其揭弊，而無正當理由不給予該員工依習慣所應支付之津貼、獎金及升遷，亦屬本條第二款所稱對於習慣上所應享有之權益不當措施。</p> <p>(三) 至有關勞動法規所稱「降調」、「減薪」或「其他不利處分」之不利行為態樣適用本條第一款規定禁止不當措施範疇；所稱「解僱」則依本條第二款規定適用之。</p> <p>(四) 第三款所稱「為強暴、脅迫、侮辱、騷擾或其他干擾之行為。」例如機關首長或其主管於工作場所或公開場合以之言詞侮辱揭弊者，或屢以言詞騷擾揭弊者，致令揭弊者於工作場所不堪其擾或有損其於同僚間之地位，其餘如跟蹤或妨礙揭</p> |

| 106年10月24日報院修正版條文 | 106年10月24日報院修正版條文說明 |
|--|--|
| | 弊者之通信、通話等，均屬干擾揭弊者之行為。 |
| <p>第六條 本法所稱受理揭弊機關，指檢察機關、司法警察機關或政風機構。</p> | <p>一、明訂本法所稱「受理揭弊機關」範疇，係指檢察機關、司法警察機關及政風機構。</p> <p>二、依政風機構人員設置管理條例第三條第一項之規定，政風機構係指中央與地方機關（構）及公營事業機構掌理政風業務之機構。</p> |
| <p>第七條 揭弊者應具名以言詞、書面、電磁紀錄或其他適當之方式向受理揭弊機關為之。其非以文書或電磁紀錄為之者，受理揭弊機關應作成書面紀錄。</p> <p>揭弊者向受理揭弊機關以外之政府機關（構）為前項行為，而經該機關（構）認符合第三條規定移送受理揭弊機關處理者，適用本法之規定。</p> | <p>一、本法所規定之揭弊方式以多元管道為之，雖不以嚴格之形式程序要求而排除可能揭弊行為，惟為避免揭弊者濫行舉發，故以具名為要件並要求其負有提供相關具體事證之義務，爰為第一項規定。</p> <p>二、為保護不諳揭弊程序之揭弊者誤向本法所定受理揭弊之機關以外之政府機關（構）為舉報或提供相關具體事證者，經該機關（構）將揭弊案件移送於受理揭弊機關時，仍認揭弊者所為之揭弊行為，適用本法之規定。</p> <p>三、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。</p> |
| <p>第八條 揭弊者之揭弊內容有下列情形之一者，受理揭弊機關得不予處理：</p> <p>一、非第三條所定揭弊者所為之揭弊。</p> <p>二、未依第七條第一項所定揭弊方式所為之揭弊。</p> <p>三、案件明顯虛偽不實或無具體之內容。</p> <p>四、揭弊者於揭弊前，案件已被公開，而揭弊者未能提出新事證。</p> <p>五、與調查中或調查程序終結之案件為同一案件，而揭弊者未能</p> | <p>一、為使調查資源得以集中，參照行政程序法第一百七十三條及行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第十四點規定，爰於本條規定五款得不予處理之事由，茲說明如下：</p> <p>(一) 本法之揭弊內容限於第三條所列事由，故若非該條所列之事由，即排除本法之適用，提供該資訊之人即非本法所規範之範疇，受理揭弊機關即無須依本法為處理，爰規定第一款。</p> <p>(二) 若揭弊者未依本法第七條第一項</p> |

| 106年10月24日報院修正版條文 | 106年10月24日報院修正版條文說明 |
|--|--|
| <p>提出新事證。</p> | <p>具名向受理揭弊機關為之者，則本法之保護機制即無由發動，故受理揭弊機關得不予處理，爰規定第二款。</p> <p>(三) 揭弊者就所提供之檢舉事證處於關鍵地位，受理揭弊機關固應依本法進行調查，惟若揭弊者所提供之事證虛偽不實，或其所檢舉內容空泛，為避免浪費調查資源，變相鼓勵黑函文化，於案件明顯虛偽不實或無具體之內容時，得不予處理，爰規定第三款。</p> <p>(四) 若案件已被公開，而揭弊者未能提出新事證，則其所揭發之弊端或提出之事證已無重複立案或調查必要，故不受保護，爰規定第四款。</p> <p>(五) 揭弊者所提供之事證，若係已為偵查機關或行政機關調查中之案件，或為已終結案件之內容，揭弊者若未提供新事證，同前款理由，亦不受保護，爰規定第五款。</p> <p>二、受理揭弊機關就符合本條各款所列之揭弊案件雖得不予處理，惟仍得依其他法律或依其職掌妥處。</p> |
| <p>第九條 揭弊者或其密切關係人所屬機關(構)或其上級機關(構)、法人或團體、個人不得無正當理由，而對揭弊者或其密切關係人為第五條之不當措施。</p> | <p>揭弊者舉報機關內部不法行為後，往往面臨不利益之對待，另除揭弊者本人外，其密切關係人亦可能遭施以不當措施。為避免保護範圍過於狹隘，爰於本條規定不得對揭弊者或其密切關係人施以不當措施。</p> |
| <p>第十條 揭弊者明知其揭弊事證不實或以獲取不正利益為目的者，不受本法之保護。</p> | <p>本法以鼓勵及保護揭發影響政府廉能之不法行為為主要目的，藉由揭弊者所揭露之資訊，使相關調查程序能及時開啟，以維護公共利益及社會正義。惟為避免揭弊者明知事證不實或為獲取不正利益而為惡意揭露，徒耗資源且造成社會不安，爰於本條規定有此情形者，</p> |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|--|---|
| | 不受本法之保護。 |
| <p>第十一條 受理揭弊機關對揭弊內容，應依法於職權範圍內為必要之調查。為進行前項調查，除犯罪應依刑事訴訟或其他法律所定之訴訟程序追訴處罰外，得請求相關機關（構）、法人或團體、個人提供必要之文書、資料或物品，並得以書面通知相關之人陳述意見。受理揭弊機關應將案件之受理、調查過程、調查結果及相關文件製作紀錄。受理揭弊機關應於調查終結後，將結果通知揭弊者。</p> | <p>一、為使受理揭弊機關於受理後對揭弊內容及時進行相關調查，並考量受理揭弊機關之職權有得為刑事調查或得為行政調查者，為落實正當法律程序之要求並強化證據能力，爰為第一項規定，強調依其所應恪遵之法律進行必要之調查。例如檢察機關依刑事訴訟法第二百十二條得調查證據、司法警察機關依刑事訴訟法、警察職權行使法得為調查；政風機構依據政風機構人員設置管理條例，得處理與機關有關之貪瀆與不法事項。</p> <p>二、為有效落實必要之調查，爰於第二項規定受理揭弊機關得請求有關機關(構)、法人或團體、個人提供資料並通知相關之人陳述意見。另本法所稱調查包含刑事偵查與行政調查之意涵，即刑事犯罪本得依據刑事訴訟法相關之偵查程序進行案件之偵辦；行政不法事項，原則本得依據本條規定請求相關機關(構)、法人或團體、個人提供必要之文書、資料或物品，惟如調查程序另有其他特別法律規範者，亦得依其規定辦理。</p> <p>三、為使揭弊案件均能妥適處理，避免遺漏，另為使揭弊者能瞭解揭弊案件處理結果，爰分別於第三項、第四項規定受理揭弊機關(構)均應依其機關檔案管理作業規定確實製作紀錄，並於依其自身職權調查終結後，將調查結果通知揭弊者。</p> |
| <p>第十二條 揭弊者之個人資料，除法律另有規定、或已無身分保密必要之情形者外，公務員於製作筆錄或文</p> | <p>一、為避免揭弊者身分曝光，而將使揭弊者陷於恐懼且增加保護成本，故揭弊者身分之保密為受理揭弊及</p> |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|---|--|
| <p>書時，應以代號為之，不得記載揭弊者之姓名、性別、出生年月日、住居所、身分證明文件編號或其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。</p> <p>揭弊者之簽名有保密之必要者，以按指印或簽寫代號代之。</p> <p>載有揭弊者身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示揭弊者之身分者，亦同。</p> <p>前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關（構）、法人或團體、個人。</p> <p>揭弊者於接受調查、審理時，得依其要求蒙面、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。</p> <p>前五項之保密措施，揭弊者得放棄之。</p> | <p>妥適處理之基本要項，爰參酌證人保護法第十一條規定，為第一項及第二項規定。</p> <p>二、載有揭弊者身分資料之筆錄或文書，應禁止任意閱覽或提供。惟為兼顧被揭弊者之訴訟上防禦權，爰於第一項、第四項分別規定，若法律有特別規定者，仍適用該法律之規定，以維護被揭弊者應有之訴訟權益。</p> <p>三、調查包含行政調查與刑事偵查作為，審理亦包含民事、刑事及行政訴訟程序。揭弊者於揭弊後，調查、審理之機關（構）於相關程序中應考量其身分遭辨識可能，而得依其要求予以適當方式保護，爰為第五項規定。</p> <p>四、保密措施固由機關（構）依本法規定行之，不待揭弊者請求，惟揭弊者認無保密必要，亦應尊重，爰於第六項規定揭弊者得放棄保密措施。</p> |
| <p>第十三條 因執行職務或業務知悉揭弊者身分之人，除法律另有規定或經本人同意者外，不得洩漏足以識別揭弊者身分之資訊。</p> <p>違反前項之規定者，依相關法律處罰。</p> | <p>一、本條規定因執行職務，例如執行本法所定核發保護書、送達保護書、執行揭弊者保護事宜；或執行律師、會計師等業務，因而知悉揭弊者身分者，不論是否為公務員，皆不得洩漏足以識別揭弊者身分之資訊。</p> <p>二、因執行職務或業務知悉揭弊者身分者固不得任意洩漏之，惟若經揭弊者同意，應尊重其意願，爰規定身分保密事項得經本人同意後放棄之。</p> <p>三、有關洩漏揭弊者身分者，可能負有刑事或行政責任，應依相關法律處罰，爰為第二項之規定。</p> |

| 106年10月24日報院修正版條文 | 106年10月24日報院修正版條文說明 |
|--|---|
| <p>第十四條 揭弊者或其密切關係人因揭弊行為致其生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，司法警察機關得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊機關之請求，採取必要之保護措施。</p> | <p>一、為免揭弊者之生命、身體或自由因舉發而有遭受立即危害之虞，國家應及時給予其人身安全之保護，爰於本條規定司法警察機關於知悉揭弊者或其密切關係人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，得依請求或依職權採取必要之保護措施。</p> <p>二、所謂「必要之保護措施」，係指依刑事訴訟法所指各類司法警察，於各該司法警察機關所定法定職掌範圍內所得為之保護措施，如派員保護、定期巡邏、驅離等措施，以保護揭弊者或其密切關係人。</p> |
| <p>第十五條 揭弊者或其密切關係人因揭弊行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊機關之聲請，核發揭弊者保護書（以下簡稱保護書）。</p> <p>聲請保護書之案件，以該管案件之法院為管轄法院。</p> | <p>一、揭弊者甘冒生命、身體、自由或財產之風險為舉發，國家應給予其人身安全之保護，並適度擴張保護範圍，使揭弊者義無反顧，故揭弊者或其密切關係人，均得聲請保護。</p> <p>二、揭弊者之保護如對被揭弊者造成限制，為維護人權，宜由法院或檢察官就其是否因揭弊行為面臨人身安全之威脅，進而有受保護之必要為客觀審查後，始核發保護書，爰為本條規定。</p> <p>三、為使各階段核發保護書程序分工明確並兼顧效率，有關核發保護書之聲請，如於偵查階段由檢察官依職權或依聲請核發保護書，如於審判階段，則由法院為之。</p> <p>四、為明確核發保護書之管轄範圍，參酌證人保護法第四條第三項規定「聲請保護之案件，以該管刑事或檢肅流氓案件之法院，為管轄法院」，本條所稱該管案件如為揭弊案件之管轄法院，係指行政或刑事法院，如係因遭受不當措施而提賁</p> |

| 106年10月24日報院修正版條文 | 106年10月24日報院修正版條文說明 |
|---|--|
| | 救濟之案件，亦涵蓋民事法院，爰為第二項規定。 |
| <p>第十六條 聲請核發保護書，應以書面記載下列事項：</p> <p>一、聲請人及受保護人之姓名、性別、出生年月日、住居所或送達處所、身分證明文件編號。</p> <p>二、揭弊之案件及其要旨。</p> <p>三、受理揭弊機關。</p> <p>四、請求保護之事由。</p> <p>五、有保護必要之理由。</p> <p>六、請求保護之措施。</p> | <p>一、為特定受保護之對象及法院審酌保護必要性之判斷，爰於本條規定聲請核發保護書時應以書面記載聲請人及受保護人之身分資料、所揭弊之案件及其要旨、受理揭弊機關、請求保護之事由、有保護必要之理由、請求保護之措施等事項，俾利檢察官或法院儘速調查並核發揭弊者保護書。</p> <p>二、為充分保障揭弊者或其密切關係人，避免其現住居所地曝露，遭受不利之報復，危害其人身安全，住居所或送達處所得擇一記載之。</p> |
| <p>第十七條 聲請保護書之程式或要件有欠缺者，檢察官或法官應以命令或裁定駁回之。但其情形可以補正者，應定期間先命補正。</p> <p>檢察官或法院對於保護書聲請之審查，認有理由者，應核發保護書；認無理由者，應以命令或裁定駁回之。</p> <p>前二項之命令或裁定，聲請人不得聲明不服。</p> <p>核發保護書之審查程序，不公開之。</p> <p>檢察官或法院對於聲請保護書之案件，得依職權調查證據。</p> | <p>一、第一項規定聲請核發保護書程式欠缺之處理方式。</p> <p>二、第二項規定檢察官或法院認保護書之聲請為有理由時，應以命令或裁定核發保護書；為無理由者，應以命令或裁定駁回之。另考量訴訟經濟與程序速結，爰於第三項規定聲請人對於檢察官或法院之命令或裁定，不得聲明不服。</p> <p>三、為保密揭弊者之身分，爰於第四項規定保護書之審查程序不公開。另為求充分、及時保護揭弊者，法院或檢察官得依職權調查證據，爰為第五項規定。</p> |
| <p>第十八條 檢察官或法院核發保護書應記載下列事項：</p> <p>一、聲請人及受保護人之姓名、性別及出生年月日。</p> <p>二、有保護必要之理由。</p> <p>三、保護之措施。</p> <p>四、保護之期間。</p> <p>五、執行機關。</p> | <p>一、第一項規定保護書應載事項包括聲請人及受保護人之個人資料、有保護必要之理由及保護措施、保護期間、執行機關及教示規定，以明確其身分並確保得以有效執行。同時簡化應記載事項，避免過度揭露聲請人及受保護人之個資及案情，造成無法預期之損害。</p> |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|---|---|
| <p>六、表明其為保護書核發之命令或裁定之意旨及不服該命令或裁定之救濟方法、期間及其受理機關。</p> <p>前項第三款保護措施指下列一款或數款措施：</p> <p>一、命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護受保護人之人身安全。</p> <p>二、禁止或限制特定人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為。</p> <p>三、禁止特定人對於受保護人騷擾、接觸、跟蹤、通話、通信或其他干擾受保護人之行為。</p> | <p>二、第一項第三款所稱保護之措施係指為避免揭弊者或其密切關係人因揭弊行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，由檢察官以命令或法院以裁定准予之保護措施。其措施種類明定於第二項所列三款，即（一）命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護受保護人之人身安全；（二）禁止或限制特定人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為；（三）禁止特定人對於受保護人騷擾、接觸、跟蹤、通話、通信或其他干擾受保護人之行為。</p> <p>三、第二項第三款係參考家庭暴力防治法第十四條第一項第二款之立法例，又本款例示規定之禁止「其他干擾受保護人之行為」，不包含民事保全程序。</p> |
| <p>第十九條 保護書應送達聲請人、受保護人、受禁止或限制之人、受理揭弊機關及執行機關。</p> <p>受禁止或限制之人，得對檢察官或法院依第十八條第二項第二款及第三款之命令或裁定聲明不服。</p> <p>前二項之程序，準用其他相關法律之規定。</p> | <p>一、保護書核發後，為使受保護人明瞭其權益，並使受禁止或限制之人確定其受限制之範圍，俾利執行機關執行對受保護人之保護措施，爰於第一項規定保護書應送達之對象應包含聲請人、受保護人、受禁止或限制之人、受理揭弊機關及執行機關。</p> <p>二、基於衡平原則及人權之保障，爰於第二項規定受禁止或限制之人得對檢察官或法院第十八條第二項第二款及第三款核發保護書之命令或裁定聲明不服。</p> <p>三、有關保護書之送達及受禁止或限制之人聲明不服時所依循之程序，應各依其案件屬性準用相關法律，爰為第三項之規定。例如案件繫屬於刑事法院，依刑事訴訟法之</p> |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|---|---|
| | <p>規定；案件係屬於民事法院，依民事訴訟法之規定；案件繫屬於行政法院，則依行政訴訟法之規定；若對檢察官以命令核發保護書聲明不服者，準用刑事訴訟法第四百一十六條、第四百一十七條及第四百一十八條第一項等準抗告之規定。</p> |
| <p>第二十條 保護書由檢察官或法院自行或發交執行機關執行之。前項執行機關得依保護書之意旨，命受保護人遵守一定之事項，並得於管轄區域外，執行其職務。</p> | <p>為確實保護揭弊者或其密切關係人之生命身體安全，爰於本條規定執行機關得命受保護人遵循一定事項，且執行職務之範圍得於管轄區域外為之，以落實本法保護揭弊者之立法宗旨。</p> |
| <p>第二十一條 執行保護之案件應受保護之事由消滅、已無保護之必要、情事變更或受保護人違反前條應遵守之事項者，檢察官或法院得依職權或依聲請停止或變更保護措施。</p> <p>前項聲請得由揭弊者或其密切關係人、受理揭弊機關或執行機關為之。</p> <p>停止執行保護措施之案件，有重新保護之必要者，檢察官或法院得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊機關或執行機關之聲請，再許可執行保護之措施。</p> | <p>一、國家固應提供揭弊者保護措施，惟其保護不應無所限制，於揭弊保護案件應受保護之事由消滅、已無保護之必要、情事變更或受保護人違反前條應遵守之事項時，爰於第一項、第二項規定原核發保護書之檢察官或法院得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊之機關或執行機關之聲請，停止或變更保護措施。</p> <p>二、為及時因應執行保護過程之各種情事，揭弊者保護案件因故停止執行保護措施，而有重新保護之必要者，檢察官或法院得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊之機關或執行機關之聲請，再許可執行保護之措施，以求速效及妥適，爰為第三項規定。</p> <p>三、有關再許可執行保護之聲請程序，於本法施行細則另定之。</p> |
| <p>第二十二條 揭弊者或其密切關係人，因揭弊行為受所屬機關（構）或其上級機關（構）、法人或團體、個人施予不當措施者，得依其原有身分</p> | <p>一、為避免揭弊者或其密切關係人因揭弊而受原服務機關（構）或其上級機關（構）、法人或團體、個人藉故施予不當措施以為報復，爰為</p> |

| 106 年 10 月 24 日報院修正版條文 | 106 年 10 月 24 日報院修正版條文說明 |
|--|--|
| <p>關係所適用之法律程序，請求救濟。</p> <p>前項機關（構）、法人或團體、個人於前項救濟程序中，應就其措施與揭弊行為無關負舉證責任。</p> | <p>第一項規定，使其得依其原有身分關係所適用之法律途徑請求救濟。</p> <p>二、為免揭弊者難以舉證其因揭弊而遭施予不當措施，爰為第二項規定，將舉證責任轉置於施予不當措施之機關（構）、法人或團體、個人。</p> |
| <p>第二十三條 違反本法之規定，致揭弊者或其密切關係人受有損害者，負損害賠償責任。但能證明其無故意或過失者，不在此限。</p> <p>前項損害賠償案件，適用民事法律之規定。</p> | <p>一、為充分保障揭弊者，除行為人違反本法規定時，應追究其刑責或行政責任外，另對於其因故意或過失違反本法規定，造成揭弊者或其密切關係人受有生命、身體或財產等損害時，亦須負擔損害賠償責任，爰為本條規定賦予揭弊者對於損害賠償之請求權基礎。</p> <p>二、本條所稱損害賠償案件，其請求權行使之相關實體規定適用民法；其損害賠償之訴，適用民事訴訟法相關規定，爰為第二項規定。</p> |
| <p>第二十四條 揭弊者於刑事案件偵查中或行政案件調查中之供述或所提證據，有助於弊案之調查並因而查獲不法行為者，揭弊者於該弊案所涉刑事犯罪，得減輕或免除其刑；其所涉行政責任，亦得減輕或免除。</p> <p>前項情形，應審酌其責任之輕重及公共利益之維護。</p> | <p>一、為鼓勵人民勇於揭弊，揭弊者就其曾經參與之刑事不法或行政不法案件須負擔法律責任者，如其供述或所提出之證據，因而查獲不法行為，法院就其所涉及之刑事犯罪，得減輕或免除其刑；就其所涉之行政責任，亦得減輕或免除之，爰為第一項規定。</p> <p>二、為防減免不致浮濫，於判斷得減輕或免除法律責任時，應考量揭弊者因揭露不法資訊所侵害之法益，與因揭露不法資訊所保護之公共利益，其手段與目的間之比例原則，於個案得參酌下列要素：（一）因揭弊所侵害之法益（二）揭露不法資訊對保護公共利益之程度。（三）是否違反法律規定之保密義務。（四）先嘗試內部揭弊。（五）提</p> |

| | |
|--|--|
| 106年10月24日報院修正版條文 | 106年10月24日報院修正版條文說明 |
| | <p>供具體事證之關鍵性及可信度。 (六) 正當手段。(七) 揭弊背後之動機，爰為第二項規定。</p> |
| <p>第二十五條 揭弊者之揭弊行為，符合其他法令之獎勵規定者，從其規定。</p> | <p>為鼓勵揭弊者於知悉不法資訊情事時，勇於舉發，應有獎勵規定，爰於本條規定揭弊者之揭弊行為，符合現行法制之獎勵規定者，從其規定給予行政獎勵或核發獎金。</p> |
| <p>第二十六條 受禁止或限制之特定人違反檢察官或法院依第十八條第二項第二款、第三款所為之命令或裁定者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣五十萬元以下罰金。</p> | <p>本法第十八條第二項第二款及第三款，係禁止或限制特定人對受保護人為特定行為，且為確保受禁止或限制之特定人確實遵行保護書之內容，爰參考家庭暴力防治法第六十一條之立法例，對於違反本法第十八條第二項第二款及第三款者，應處刑罰。</p> |
| <p>第二十七條 公務員違反本法之規定者，得按其情節輕重，依法予以懲戒或懲處。</p> | <p>為促使各機關之公務員於執行職務時，能確實依本法之規定執行，爰為本條規定</p> |
| <p>第二十八條 本法施行細則，由行政院會同司法院及考試院定之。</p> | <p>因本法內容涉及行政院、司法院及考試院權責，爰於本條規定本法施行細則，由三院會銜訂定，俾利實施。</p> |
| <p>第二十九條 本法施行日期，由行政院定之。</p> | <p>一、本法涉及政府機關龐雜，協調耗時，爰明定本法施行日期另由行政院訂定之。 二、本法第三條明定本法所稱之揭弊者係指依本法所定之揭弊程序為揭弊之人，故本法施行生效前之揭弊者不適用本法相關規定。</p> |

附錄四

公益通報者保護法草案（林志潔教授版本）

| 條文草案 | 說明 |
|--|--|
| <p>第一條（立法宗旨）</p> <p>為早期發現並有效防制重大違法行為、維護公共安全與國民生命、身體、健康及財產利益，並保障通報者之人身安全與相關權益，特制定本法。</p> <p>公益通報者之權益保障，本法未規定或他法之規定較為有利者，優先適用其他有關法律之規定。</p> | <p>私部門之不法行為因其組織特性而具有隱密性，又因現代社會生活緊密，而引發連鎖效應，致使損害擴大。為鼓勵私部門內部員工進行公益通報，致力排除其因公益通報所遭受不利待遇之可能性，以及早發覺且有效防止重大違法情事，維護國民之生命、身體及財產等利益，特制定本法。</p> |
| <p>第二條（主管機關）</p> <p>本法所稱主管機關，在中央為法務部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。</p> | <p>一、法務部之專責為防治犯罪與重大不法行為，又公部門通報者保護屬亦為其職責，為利於公私部門公益通報者保障之統合，統一由法務部主管。</p> <p>二、公益通報事項，或屬於地方自治範圍，而縣市政府亦有管轄權，其主管機關為縣市政府。</p> |
| <p>第三條（通報者之定義）</p> <p>下列各款之人，因知悉第四條事由而依第五條程序進行通報，為本法所稱之公益通報者：</p> <ol style="list-style-type: none">一、受雇主之僱用而從事工作獲致工資者。二、承攬契約之承攬人。三、委任契約之受任人。四、派遣契約之派遣勞工。五、其他有直接為他人提供勞務但未具勞僱關係者。 | <p>一、本法所保障者，為通報於工作場域中所得知之資訊之人，並確保其工作機會不因而受影響。勞動基準法所定之勞工為當然之保障範圍。</p> <p>二、除了公部門外，其他組織皆屬於私部門範疇，目前雖勞基法適用範圍持續擴大，幾乎涵蓋所有私部門，甚至包含公部門之臨時人員，惟未適用勞基法之各業，如私立醫院之醫師，受醫療法與醫師法之規範，而該法中對於通報者之保護與通報管道幾未有任何相關規範。然而專門技術人員，如醫師、律師、會計師仍可能因為公益通報而受到不利待遇，亦需納入保障。</p> <p>三、勞務之提供方式不限於僱傭契約，包括委任、承攬、派遣、志工、實習等等，涉及勞務提供之法律關係均屬之。為確保其工作機會不受影響，亦得納入</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|---|---|
| <p data-bbox="226 297 582 331">第四條（公益通報事由）</p> <p data-bbox="226 344 796 521">本法所稱之公益通報事由，係指有下列犯罪或違法行為，致特定多數人或不特定人之生命、身體、健康、財產等利益受有侵害或受有損害之虞者：</p> <ol data-bbox="279 535 796 1630" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="279 535 796 667">一、 犯刑法第二編第十一章、第三十一章、第三十二章及第三十六章之罪。 <li data-bbox="279 680 796 958">二、 違反銀行法、金融控股公司法、信用合作社法、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法、公平交易法或其他有關經濟、財政法規之行為。 <li data-bbox="279 972 796 1249">三、 違反空氣污染防制法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法、土壤及地下水污染整治法或其他有關環境保護法規之行為。 <li data-bbox="279 1263 796 1384">四、 違反食品安全衛生管理法、藥事法、醫療法或其他有關衛生福利法規之行為。 <li data-bbox="279 1397 796 1518">五、 違反勞動基準法、職業安全衛生法或其他有關勞動法規之行為。 <li data-bbox="279 1532 796 1630">六、 違反其他經主管機關以命令指定法規之行為。 | <p data-bbox="798 244 1093 277">公益通報保護範圍。</p> <p data-bbox="798 297 1369 1294">考量本法為國內首部規範私部門公益通報之法典，又通報行為涉及勞工、雇主、公共利益等多方考量，自宜謹慎。就通報事由而言，擬先以近年來造成社會重大危害、影響市場與公共利益、且社會較有共識之領域為主，包含重大刑事案件（違犯公共危險罪章、侵占罪章詐欺背信與重利罪章、妨礙電腦使用罪章）、金融案件（違反銀行法、金融控股公司法、信用合作社法、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法或公平交易法）、污染案件（違反空氣污染防制法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法或土壤及地下水污染整治法）、食安案件（違反食品安全衛生管理法、藥事法）、勞動案件（違反勞動基準法、職業安全衛生法）等。並賦予主管機關以命令調整該事項範圍之權限，以期能因應環境之改變而為即時之彈性調整。</p> |
| <p data-bbox="226 1641 518 1675">第五條（通報程序）</p> <p data-bbox="226 1688 796 1865">公益通報應向主管機關、偵查機關或偵查輔助機關為之。有事實足認具備下列各款情事之一者，得逕向民意機關或媒體揭露：</p> <ol data-bbox="279 1879 796 2009" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="279 1879 796 1966">一、 依前項之通報將無法及時阻止損害發生或擴大； <li data-bbox="279 1980 796 2009">二、 依前項之通報將使通報者或利 | <p data-bbox="798 1641 1369 2009">參酌各國立法例，通報之程序依據是否於企業內部進行通報，可分為內部通報與外部通報兩大類。而對企業外之通報，又可分為向有關主管、監理或有為處分之權限機關之通報；以及向其他單位獲第三人之通報，如立法委員、媒體、社會公正人士等。因我國中小企業佔九成五以上，企業總人數一般少於五</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|--|--|
| <p>害關係人之生命或身體受有急迫危險之虞；</p> <p>三、依前項之通報將使通報人或利害關係人可能受有解僱或其他不利益待遇；</p> <p>四、依前項之通報將使與通報事由相關之證據，受有湮滅、藏匿、偽造或變造之虞。</p> | <p>人。如強制以內部通報優先，除效果預期有限，且更可能導致通報者之身分易於洩露，乃至於影響通報之意願。故現階段擬不採取企業內部通報先行之強制。對於外部通報，則參考日本法制，以向有關機關之通報為原則，避免濫用及影響企業聲譽之風險。但就特定之危險情況，如將造成通報事實之發生或擴大損害、通報人或利害關係人之生命或身體將發生急迫之危險或已受危害、通報人或利害關係人可能或已受解僱或其他不利益待遇、相關事證可能或已為湮滅、藏匿、偽造或變造等等，既然已有急迫或已發生之危險，則容許向有關機關以外者為通報。</p> |
| <p>第六條（人身安全保障與保護書之核發）</p> <p>公益通報者或與其他有密切利害關係之人，因通報行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依通報者或與其密切利害關係之人、受理通報之機關（構）之聲請，核發通報者保護書（以下簡稱保護書）。</p> | <p>一、通報者甘冒生命、身體、自由或財產之風險為舉發，國家應給予其人身安全之保護，並適度擴張保護範圍，使通報者義無反顧，故通報者或與其有密切利害關係之人，均得聲請保護。比照公部門揭弊者保護之規範，而為保護。</p> <p>二、通報者之保護往往干預到被通報者之權利，為維護人權，如對特定人之一定行為為限制，宜就其是否因通報行為面臨人身安全之威脅，進而有受保護之必要為客觀審查後，始核發保護書，再由司法警察機關執行保護措施。</p> <p>三、為使各階段核發保護書明確分工及有效率，核發保護書之啟動，限於因通報而訴訟繫屬之案件，審判階段由法院、偵查階段由檢察官依職權或依聲請核發保護書。</p> |
| <p>第七條（通報者保護書之聲請）</p> <p>因公益通報而聲請核發保護書，應以書面記載下列事項：</p> <p>一、聲請人及受保護人之姓名、性</p> | <p>一、明定聲請核發保護書應記載事項。</p> <p>二、為特定受保護之對象及法院審酌保護必要性之判斷，故明定書面應記載聲請人及受保護人之身分資料、所通報之</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|---|--|
| <p>別、出生年月日、住居所或送達處所、身分證統一編號或護照號碼。</p> <p>二、公益通報之案件及受理通報機關（構）。</p> <p>三、請求保護之事由。</p> <p>四、有保護必要之理由。</p> <p>五、請求保護之措施。</p> | <p>案件及受理通報機關（構）、請求保護之事由、有保護必要之理由、請求保護之措施等事項，俾利法院儘速審理並核發通報者保護書。</p> <p>三、為充分保障通報者或與其有密切利害關係之人，避免其現住居所地曝露，遭受不利之報復，危害其人身安全，住居所或送達處所擇一記載之。</p> |
| <p>第八條（通報者保護書之審核程序）</p> <p>因公益通報而聲請保護書之程式或要件有欠缺者，檢察官或法官以命令或裁定駁回之。但其情形可以補正者，應定期間先命補正。</p> <p>檢察官或法院對於保護書聲請之審查，認有理由者，應核發保護書；認無理由者，應以命令或裁定駁回之。</p> <p>前二項駁回之命令或裁定，不得聲明不服。</p> <p>核發保護書之審查程序，不公開之。</p> <p>檢察官或法院得依職權調查證據，並得以書面審查之。</p> | <p>一、第一項明定聲請核發保護書程式欠缺之補正規定。</p> <p>二、第二項明定檢察官或法院認保護書之聲請為有理由時，應以命令或裁定核發保護書；為無理由者，應以命令或裁定駁回之。另規定聲請人對於檢察官或法院以無理由駁回前項之命令或裁定，不得聲明不服。</p> <p>三、為保密通報者之身分，明定保護書之審查程序不公開。另為求充分、及時保護通報者，法院或檢察官得依職權調查證據，以書面審理方式為之。</p> |
| <p>第九條（通報者保護書之應記載內容）</p> <p>檢察官或法院核發保護書應記載下列事項：</p> <p>一、聲請人及受保護人之姓名、性別及年齡。</p> <p>二、有保護必要之理由。</p> <p>三、保護之措施。</p> <p>四、保護之期間。</p> <p>五、執行保護之機關。</p> <p>前項第三款保護之措施係指為避免通報者或與其有密切利害關係之人因通報行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，所採取之下列一款或數款措施：</p> <p>一、命警察機關派員於一定期間內</p> | <p>一、第一項明定保護書應載事項包括聲請人及受保護人之個人資料、有保護必要之理由及保護措施、保護期間及執行保護之機關，以明確其身分及確保得以有效執行，同時簡化應記載事項，避免過度揭露聲請人及受保護人之個資及案情，造成無法預期之損害。</p> <p>二、第一項第五款所稱保護之措施係指為避免通報者或與其有密切利害關係之人因通報行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，由檢察官以命令或法院以裁定准予之保護措施，所稱之自由，係以人身自由為限。其措施種類明定於第二項所列三款，即（一）命警察機關派員於一定期間內隨身保</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|---|--|
| <p>隨身保護受保護人之人身安全。</p> <p>二、禁止或限制特定之人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為。</p> <p>三、其他必要之保護措施。受禁止或限制之人得對前條第二項核發保護書之命令或裁定聲明不服，其程序準用其他相關法律之規定。</p> | <p>護受保護人之人身安全；(二) 禁止或限制特定人接近受保護人之身體、住居所、工作場所或為一定行為；(三) 其他必要之保護措施。</p> <p>三、第三項明定對於受禁止或限制之人予以聲明不服之權利，並準用其他相關法律規定之救濟程序。例如案件繫屬於刑事法院，依刑事訴訟法之規定；案件繫屬於民事法院，則依民事訴訟法之規定。另對檢察官以命令核發保護書之救濟，為求救濟程序明確，得類推適用刑事訴訟法第四百一十六條、第四百一十七條及第四百一十八條第一項等準抗告之規定。</p> |
| <p>第十條（通報者保護書之送達）</p> <p>保護書應送達聲請人、受保護人、受禁止或限制之人及執行保護之機關。</p> | <p>保護書核發後，為使受保護人明瞭其權益，及應受禁止或限制之人確定其受限制之範圍，俾利執行保護之機關執行對受保護人之身安全維護，爰明定保護書應送達之對象應包含聲請人、受保護人、受禁止或限制之人及執行保護之機關。</p> |
| <p>第十一條（保護措施之停止與變更）</p> <p>因公益通報而聲請執行保護之案件，其應受保護之事由消滅、情事變更、已無保護之必要或受保護人違反前條應遵守之事項者，檢察官或法院得依職權或依聲請停止或變更保護措施。前項聲請得由通報者、與其有密切利害關係之人、受理通報之機關（構）或執行保護之機關為之。停止執行保護措施之案件，有重新保護之必要者，檢察官或法院得依職權或依前項之人或機關（構）之聲請，再許可執行保護之措施。</p> | <p>一、國家固應提供通報者保護措施，惟其保護不應無所限制，於通報保護案件應受保護之事由消滅、情事變更、已無保護之必要或受保護人違反前條應遵守之事項時，原核發保護書之檢察官或法院得依職權或依通報者、與其有密切利害關係之人、受理通報之機關（構）或執行保護之機關之聲請，停止或變更保護措施。</p> <p>二、為及時因應執行保護過程之各種情事，通報者保護案件因故停止執行或變更保護措施，而有重新或變更保護之必要者，檢察官或法院得依職權或依通報者、與其有密切利害關係之人、受理通報之機關（構）或執行保護之機關之聲請，再許可或變更執行保護之措施，以</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|---|---|
| | 求速效及妥適。 |
| <p>第十二條（身分之保密）</p> <p>公務員於製作相關文書時，就公益通報者之身分資料，除法律另有規定外，應以代號為之，不得記載該通報者之姓名、出生年月日、住居所、身分證統一編號、護照號碼，以及其他得以直接或間接方式識別該通報者之相關資料。</p> <p>公益通報者之簽名，如有保密之必要者，得以指印代之。載有通報者真實身分資料之文書原本，應另行製作卷面封存之。除偵查或審判機關有調查之必要，或法律另有規定之外，不得閱覽此文書原本。</p> <p>通報者於接受調查、或司法審判中，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊或其他適當方法隔離為之。</p> <p>因業務或職務知悉通報者身分之人，除法律另有規定，不得洩漏足以識別通報者或與其有密切利害關係之人身分之資訊。前五項身分保密措施，通報者得以書面聲明放棄。</p> | <p>一、通報者身分資料之自通報之始，至整個司法程序結束，均須受到保障。於行政通報與調查、偵查、審判各個程序須設有相應之保護方式。除法律另有規定外，不得洩漏。</p> <p>二、職務上或業務上知悉通報者身分之人，對於通報者及與其有密切利害關係之人身分資料，亦有保密之義務。</p> <p>三、通報者對於其身分保密之保障，亦得拋棄，然為免爭議須以書面為之，以昭慎重。</p> |
| <p>第十三條（工作與財產之保障）</p> <p>雇主或代表雇主行使管理權之人，不得因勞工依第五條所為之通報行為而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。</p> <p>要派事業單位不得因派遣勞工之通報行為而終止與派遣事業單位之派遣契約；亦不得要求事業單位解僱或更換該派遣勞工、或對該勞工施予其他不利益之待遇。</p> <p>勞工因前二項規定所致之損害，得請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲</p> | <p>一、通報者之雇主、要派事業單位，不得因通報行為而對通報人為職務上之不利措施，例如解雇、降調、減薪或其他津貼、排除升遷機會、不合常規之調職或其他不利之措施。職務上不利措施，若影響到僱傭關係或勞務提供關係之存續或給付，無效。其他管理上之不利措施，雖非無效，但對通報人有財產上或非財產上之損失，亦應賠償。</p> <p>二、於訴訟上通報人難以證明雇主或要派事業單位係因通報而為職務上不利之措施。參考英國立法例，將舉證責任倒置，以保障通報人。</p> <p>三、仿效我國消費者保護法第 51 條之</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|--|---|
| <p>罰性賠償金。但雇主能證明無過失者，不在此限。</p> | <p>規定，就公益通報者因雇主或要派機構所施予基於僱傭關係上不利待遇之損害，得請求雇主賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金，以強化對雇主之懲罰效果。</p> |
| <p>第十四條（責任之減輕與免除）</p> <p>公益通報者除明知通報事實為不真實者外，因通報行為致生之其他相關法律責任，得減輕或免除之。</p> <p>通報者若涉入所通報之不法情事，因檢具相關事證通報主管機關而有助於行政、司法機關之事實調查者，得減輕或免除其責任。</p> <p>公益通報者不負第一項所定免責事由之舉證責任。</p> | <p>一、公益通報行為本身即可能違反民法、刑法或行政法而需負相關法律責任，如民法上之忠誠義務、刑法之洩漏秘密罪等等。出於通報之目的所為之資訊蒐集或證據保全，亦或有違背法令之虞，然而若非明知通報事實內容不實，無需要求通報者負擔法律責任，以免嚇阻通報行為。</p> <p>二、參與不法行為之人為公益通報，若能有助於對於其他參與不法行為之法律訴追，亦值得鼓勵。參考證人保護法相關規定，給予減輕或免除民事、刑事或行政裁罰之責任。</p> <p>三、雖在立法上減輕通報者相關法律責任，現實上並未排除相關訴訟之進行之可能性，為強化對於通報者之保障，在訴訟上宜減輕其舉證責任。</p> |
| <p>第十五條（主管機關通報機制之設立）</p> <p>為保護公益通報者之生命、身體、自由、財產及其他利益，中央主管機關應成立專責機構，受理公益之通報。</p> <p>公益通報之事項內容如有涉及刑事犯罪者，主管機關於受理通報後，應立即通知司法警察與司法檢察機關。</p> <p>公益通報之事項內容如有涉及行政不法者，其有關受理通報後之處理程序，由中央主管機關另訂辦法為之。</p> <p>地方主管機關應於本法施行日起五年內，設立公益通報之專責機構。</p> | <p>一、為確保公益通報之效能，主管機關需設立專責機構處理相關事宜，以免行政機關輕忽通報，並可便利通報者進行通報。</p> <p>二、通報事項若涉及刑事不法，受理通報機關應立即通知司法警察與司法檢察機關，以儘速開啟刑事偵查程序。若通報事項僅涉及行政不法，後續之處理，屬於行政部門之權責，宜由中央主管機關立定辦法為之。</p> <p>三、公益通報事項，或屬於地方自治範圍，而縣市政府亦有管轄權，地方主管機關亦有受理通報之責。然考量地方財政人力狀況，或需一定期間始能建置完善之通報制度，特定五年之緩衝期限。</p> |

| 條文草案 | 說明 |
|---|----|
| <p>第十六條（違反保密義務之處罰）</p> <p>違反第十二條規定者，處三年以下有期徒刑，拘役或新臺幣十萬元以下罰金。</p> | |
| <p>第十七條（違反不利益待遇禁止之處罰）</p> <p>雇主違反第十二條第一項或第二項之規定者，處○○以上○○以下罰鍰。</p> | |
| <p>第十八條（附則）</p> <p>本法施行細則由中央主管機關定之。</p> | |