

推動聯合國反貪腐公約保護檢舉人措施 ——揭弊者保護法草案重點解析(一)

李志強 國家文官學院政風室主任

壹、前言

吹哨者又稱揭弊者（whistleblower），此源自於英國警察吹哨子示警之行為，現為內部員工挺身揭弊的代名詞。由於公私部門弊案多為掌握內部資訊的員工始能知悉，若發生揭弊事件因損及特定人權益及任職機關（構）之聲譽，以致揭弊者多可能遭受解僱、降級、減薪等報復對待。為保護並鼓勵勇於揭發不法，英、美、日、韓等先進國家多已制定揭弊者保護專法（註1），如聯合國反貪腐公約即明揭應立法保護檢舉人、證人、鑑定人及被害人，可見制定專法為反貪腐之重要機制，亦為國際間衡量國家廉能之重要指標。

有鑑於此，行政院於108年5月2日通過法務部擬具之揭弊者保護法草案（共計20條，以下簡稱本草案），將送請立法院審議，本法不僅攸關多數人權益，且能彰顯社會公義，以下將依本草案條文順序歸納解析相關重點，俾利各界及早認識。

貳、草案內容重點

一、公私合併立法

從本草案總說明可知，為有效打擊政府機關與私人企業內部不法行為，使人民能免除恐懼勇於揭弊，又鑒於弊案類型多元、案件結構錯綜複雜，公部門之弊端與私企業之不法行為界線難以一分为二，而揭弊者與被揭弊者之身分關係亦非單一法律關係可涵蓋，為避免產生公私部門揭弊者權益之落差，故以專法一併審酌制定。另採公私部門合併立法之方式，所稱之揭弊者限於機關（構）之內部人

員，並藉此與不限內、外部人均得為檢舉之概念有所區別。

二、釐清相關定義

本草案第3至7條係就公私部門揭弊者、揭弊範圍、受理揭弊機關、揭弊程序等予以定義。首先在公部門揭弊者部分，本草案第3條對揭弊之公務員係採最廣義認定，即依國家賠償法第2條第1項規定之「依法令從事於公務之人員。」此外，承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關（構）之工作者，因可能得知弊案，故此等人揭弊時亦受保護。在此說明，政務官因屬參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，而各級民意代表則是經由選舉產生，前述兩者之職位與職務之保障均不同於一般事務官，故非屬公部門揭弊者範疇，但為被揭弊之對象。本草案第4條對於私部門揭弊者部分，並不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人。此外，為避免誣告濫訟，揭弊者於揭弊時必須有一定之心證程度始受保護，惟揭弊僅在提供受理機關啟動調查，故其門檻以「有事實合理相信」為準，同時避免揭弊者濫行舉發，故以具名為要件，換言之，揭弊內容明顯虛偽或無具體內容，自不受保護。

在揭弊範圍部分，本草案所稱之弊案，於第5條揭示有關公務員貪瀆犯罪與違規行為，尚包括其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢之行為，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，而有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。另經整合近年社會矚目之公益通報案件類型，考量社會民情需求，本

註釋

註1：如英國公益通報法、美國內部揭弊者保護法、日本公益通報者保護法、韓國腐敗防止法、澳洲不正行為通報者保護法及紐西蘭通報者保護法。

草案在附表一、二針對第5條第7、8款弊案範圍，擴及金融、環保、國土保安、衛生醫療、勞動安全與政府採購權益等特別刑法之犯罪行為為，而為落實性別平等政策綱領（CEDAW）及重視私校教育，亦將違反性別工作平等法與私立學校法之行政違規行為納入揭弊保護之範疇。

在受理揭弊機關部分，本草案第6條明定包含公部門政府機關（構）之主管、首長或其指定之人、私部門之主管、負責人或其指定之人、監察院、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關及政風機構（即第一層受理揭弊機關），而揭弊者得依其身分別或揭弊內容之特殊限制，在數有權受理機關中擇一提出揭弊。但揭弊內容若涉及國家機密保護法所定之機密等級事項者，其揭弊限向檢察機關及監察院具獨立性之機關為之，以兼顧國家安全與利益；揭弊內容若涉及國家安全之絕對機密與極機密事項之案件時，因不容有任何洩漏，故其揭弊應向最高檢察署為之，由具有民意基礎與犯罪調查權之檢察總長親自或指揮其他檢察官進行調查。受理揭弊機關，認為所受理之揭弊內容非其主管事項時，

應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。

由於國內常見民眾向民意代表、媒體或民間團體爆料，此雖有預防或減少國家與社會損失之效果，然其並無行政或犯罪調查權，一旦揭弊內容不實可能造成企業與社會衝擊甚大，故將之列為第二層之受理揭弊對象。因此，在揭弊程序部分，本草案第7條規定，揭弊者向第一層受理揭弊機關揭弊後，未於20日內獲受理調查之通知，經催告後於10日內仍未獲回應，而具名向民意代表、媒體業者或民間公益團體揭弊者，亦受本草案之保護；揭弊機關受理調查後為查無實據之結案通知後，再向第一層人員揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限始受保護，前述揭弊內容，若涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密事項者，揭弊者須自行過濾資料，並就可能涉及秘密事項之內容予以隱匿、遮掩或其他適當方式避免洩漏（如對足以辨識之對象或具體內容以代號為之），否則須負洩密責任，自不適用本草案第13條所定洩密免責保護條款。

（待續）