

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國110年4月30日印發

院總第 336 號 委員提案第 26497 號

案由：本院委員范雲、江永昌、林楚茵、林宜瑾、吳思瑤、賴品好等 16 人，鑑於公部門及事業單位之違法情事時有發生，我國雖於「食品安全衛生管理法」、「空氣污染防制法」、「性別平等工作法」、「勞動基準法」等法規有針對揭弊者保護之相關規定，然保障之程度與方式不一，法院面對類似的訴訟案件，囿於無完整且統一之法規範可供準據，只能適用既有法規之單一規定，對於揭弊者權益保障的完整性與保護性恐有不足。又我國已於 104 年 12 月 9 日施行「聯合國反貪腐公約施行法」，其第四條規定：「各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。」，立法強化公部門防弊機制亦有必要。故本法參酌美、英、日、韓、紐、澳等他國相關法制與我國研究文獻，擬訂「公益揭弊法草案」以保護公、私部門揭弊者之生命、身體、財產、勞動條件及其他相關利益之權益，俾利建立廉能政府、維護社會公共利益與公共安全且有效防制違法之情事。是否有當？敬請公決。

提案人：范 雲 江永昌 林楚茵 林宜瑾 吳思瑤
賴品好
連署人：洪申翰 賴惠員 陳椒華 陳秀寶 吳玉琴
莊競程 鍾佳濱 郭國文 黃國書 張廖萬堅

公益揭弊法草案總說明

揭弊者（即英美俗稱之吹哨者 whistleblower）保護在國際社會已是一個備受關注的議題，美國、英國、日本及韓國等國家已陸續制定揭弊者保護專法。而「聯合國反貪腐公約」（United Nations Convention against Corruption, UNCAC）於 2003 年 10 月 31 日聯合國大會通過，並於 2005 年 12 月 14 日生效，該公約第三十三條有關「保護檢舉人」條文中明定：「各締約國均應考慮在其國家法律制度中納入適當措施，以利對出於善意及具合理之事證向主管機關檢舉涉及本公約所定犯罪事實之任何人，提供保護，使其不致受到任何不公正待遇。」而經濟合作暨發展組織（簡稱 OECD）近年來亦持續關注各會員國的揭弊者保護法律架構，其體認到「鼓勵員工揭弊並保護之，是防貪的重要內涵，公私部門皆然。」並於 2012 年公布一份研究建議提供最佳實踐之立法六原則。由此可觀，揭弊者之制度性保障於今日之重要性已不言自明，如美國 1989 年訂有「揭弊者保護法（Whistleblower Protection Act）」英國 1998 年訂有「公益揭弊法（Public Interest Disclosure Act）」，日本、韓國、澳洲、紐西蘭等國亦皆有類似立法例。

我國雖於民國 104 年 5 月 20 日由總統公布「聯合國反貪腐公約施行法」，並自 104 年 12 月 9 日施行，其第四條規定：「各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。」又除聯合國反貪腐公約施行法外，其他如「食品衛生管理法」、「勞動基準法」等法規亦有針對揭弊者保護之相關規定。然法院面對類似的訴訟案件，囿於無完整且統一之法規範可供準據，只能適用既有法規之單一規定，對於揭弊者權益保障的完整性與保護性恐有不足。因此，如何落實公約基本內容，建立揭弊者保護制度，以強化我國廉政法制與維護社會公共利益與公共安全，乃立法者不可迴避之問題。

因此本法參酌他國相關法制與我國學者專家之相關研究文獻，訂定「公益揭弊法」對揭弊者加以保護，鼓勵公、私部門揭弊者進行揭弊，致力排除其因公益通報所遭受不利待遇之可能性，及早發覺且有效防制違法情事，並維護國民之生命、身體及財產等相關權益。另參考「消費者保護法」對於消費者保護之消費者保護官之設置，本法設置公益揭弊者保護官以強化對揭弊者之保護與揭弊制度之完善。

本法草案計二十二條，其要點如下：

- 一、揭弊本法立法目的及主管機關。（草案第一條及第二條）
- 二、揭弊範圍、受理揭弊機關、公私部門揭弊者及揭弊程序。（草案第三條至第六條）
- 三、禁止不利措施原則、不利措施定義、救濟內容與程序、舉證責任分配及報復性行為人之責任。（草案第七條至第十一條）
- 四、揭弊者法律責任減免要件。（草案第十二條及第十三條）
- 五、揭弊者人身安全之保護。（草案第十四條）

立法院第 10 屆第 3 會期第 10 次會議議案關係文書

六、揭弊者身分保密之保護。（草案第十五條）

七、揭弊者權益維持原則及喪失保護之例外情事。（草案第十六條）

八、應發給揭弊獎金之給與基準及規定由各目的事業主管機關另定之。（草案第十七條）

九、各機關專責人員之設置、主管機關調查權與公益訴訟。（草案第十八條至第二十條）

公益揭弊法草案

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

	<p>金之訂定與發放等)之執行,均可能涉及中央及地方目的事業主管機關職掌,例如受僱勞工因雇主違反勞動法令所提申訴之勞動爭議案件,係以勞動部及地方勞動主管機關為主管機關;參酌公務人員保障法第四條第二項規定,公務人員保障事件,則由公務人員保障暨培訓委員會為主管機關。另因本法涉及目的事業主管機關繁雜,為免爭議,參酌臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第四十六條第二項,明定主管機關不明時,由法務部確定之原則,爰為第二項之規定。</p> <p>三、若勞工與雇主因本法所生勞動爭議,仍得依各該法律提起救濟,例如權利事項勞資爭議之救濟管道,可透過勞資爭議處理法之調解、仲裁或裁決,亦可同時透過民事訴訟、勞動事件法進行訴訟救濟。</p>
<p>第三條 本法所稱之弊案,係指有下列犯罪或違法行為:</p> <p>一、故意犯刑法瀆職罪章、公共危險罪章、侵占罪章、詐欺背信及重利罪章、妨害電腦使用罪章之罪。</p> <p>二、犯貪污治罪條例、政府採購法之罪。</p> <p>三、違反公務員服務法而情節重大。</p> <p>四、違反公職人員利益衝突迴避法而情節重大。</p> <p>五、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金融、經濟或財政法規之行為。</p> <p>六、違反空氣污染防治法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法、土壤及地下水污染整治法或其他有關環境保護法規之行為。</p> <p>七、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。</p> <p>八、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。</p> <p>九、違反性別平等教育法、性別工作平等法、性侵害犯罪防治法、性騷擾防治法或其他有關性別平等法規之行為。</p> <p>十、違反兒童及少年福利與權益保障法、兒</p>	<p>一、本法規範目的為鼓勵及保護揭露影響之不法資訊者,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,故本法在公部門揭弊事由部分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。</p> <p>二、為避免掛一漏萬及立法疏漏之情況,本法第三條第五款至第十款採概括立法,以廣開舉發不法或不當事件管道,俾利更完善地建立廉能政府。為避免揭弊或發動保護之門檻過低、流於浮濫,造成公務體系黑函文化,本法第三條第三、四款以「情節重大」為要件,限縮違反公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法之範圍。</p> <p>三、第三款所稱「情節重大」之認定,應與公務員懲戒法第五條第一項「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</p>

<p>童及少年性剝削防制條例、高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法、私立學校法或其他有關兒少權利或教育法規之行為。</p> <p>十一、違反其他法規之行為。</p> <p>前項第十一款其他法規之範圍，由法務部會商相關機關公告定之；並應定期檢討，公告調整、增減之。</p>	<p>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>四、按公職人員利益衝突迴避法第一條規定，該法立法目的在於「遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」，同法第四條明定「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、調動等措施之不同面向利益，本條第四款規定之「情節重大」，尚難逕以採計同一具體標準，應就個案審認行為人違失行為之動機、目的、手段及對國家公務之正確行使或公務人員之廉潔損害情事是否重大等認定之（參酌臺北高等行政法院 103 年訴字第 87 號判決）。</p> <p>五、在私部門部分，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（違反空氣污染防治法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法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）、性別平等案件（違反性別平等教育法、性別工作平等法）、兒少權利及教育案件（兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年性剝削防制條例）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>第四條 本法所稱受理揭弊機關如下：</p> <p>一、公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定人員、私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定人員。</p> <p>二、檢察機關。</p>	<p>一、第一項規定受理揭弊機關範疇，包含公部門之政府機關（構）之主管、首長或其指定之人、私部門之主管、負責人或其指定之人、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院及政風機構，揭弊者得依其身分別或揭弊內容之特殊限制，在</p>

- 三、司法警察機關。
- 四、目的事業主管機關。
- 五、監察院。
- 六、政風機構。

揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保護：

- 一、涉及機密等級事項，應向第一項第一款、第二款或第五款之機關為之。
- 二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署為之。

受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。

數有權受理機關中擇一提出揭弊，均為本法規定之第一層受理揭弊機關。

- 二、第一項第一款係為給予政府機關（構）自我檢討改正與內部查證不肖份子之機會，所稱公部門之主管、首長或其指定人員，係指被揭弊者所屬政府機關（構）之內部直屬主管、首長或其指定人員。所稱私部門之主管、負責人，依商業登記法第十條第一項規定「本法所稱商業負責人，在獨資組織，為出資人或其法定代理人；在合夥組織者，為執行業務之合夥人。」；至財團法人或社團法人，則指董事、執行長。
- 三、第一項第六款所稱政風機構依政風機構人員設置管理條例第三條第一項，指中央與地方機關（構）及公營事業機構掌理政風業務之機構。
- 四、揭弊內容涉及國家機密保護法所定之機密等級事項者，其揭弊限於向第一項第一款、第二款或第五款之受理揭弊機關為之，以兼顧國家安全與利益；揭弊內容涉及國家安全之絕對機密與極機密事項之案件時，更不容有任何之洩漏，爰比照刑事訴訟法第四條規定就內亂罪、外患罪及妨害國交罪第一審管轄館專屬最高法院之意旨，規範此類犯罪應向高等檢察署及其檢察分署或具有犯罪調查監督權限之最高檢察署提出揭弊，爰參考美國立法例，為第二項之規定。
- 五、揭弊者誤向非主管權責之受理揭弊機關提出揭弊或經受理揭弊機關調查後，認非其主管事項，如檢察機關偵查終結後認未涉及犯罪，但仍有本法第三條所列違規行為或其他情事者，應移送各權責機關辦理，或如政風機構調查後認疑涉有犯罪情事時，亦應即移送檢察機關或司法警察機關偵辦。受理揭弊機關之管轄，依刑事訴訟法或行政程序法等相關規定辦理；至揭弊案件經移送其他權責機關續行辦理者，仍依本法規定保護之，爰為第三項之規定。

第五條 本法所稱揭弊者如下：

- 一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機

- 一、公部門揭弊方面，公務員採最廣義之公務員定義，即依國家賠償法第二條第一項規

關（構）僱用、定作、委任或其他獲致報酬之人，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第三條所列之弊案，具名或委任律師代理向前條第一項受理揭弊機關提出檢舉者。

二、私部門揭弊者：指接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任或其他獲致報酬之人，有事實合理相信任職或提供勞務對象之法人、團體、雇主或其關係企業、員工，涉有第三條所列之弊案，具名或委任律師代理向前條第一項受理揭弊機關提出檢舉者。

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

下列人員就其提供勞務對象所涉弊案提出檢舉者，準用本法之規定：

- 一、受派遣單位僱用之勞工對要派單位所涉弊案提出檢舉者。
- 二、透過他人取得工作為第三人提供勞務者。
- 三、其他確為他人提供勞務取得報酬而未具勞雇關係者。

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

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

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

四、參酌政務人員退職撫卹條例第二條規定，政務官係參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，而各級民意代表則係經由選舉而產生，二者之職位與職務之保障均不同於一般事務官公務員，故不屬本法所稱公部門之揭弊者範疇，但仍為本法被揭弊之對象，爰參

	<p>考美國立法例，為第二項前段規定。另就本法涵蓋之「政府機關（構）」除各級政府機關外，就行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人，亦屬涉及公權力行使、公款運用或國家社會政策與公共福利之一環，爰於第二項後段明定本法適用之政府機關（構）範疇。本法雖已對揭弊者身分保密有所規範，為免揭弊者仍顧慮身分有曝光之虞而怯於揭弊，爰於第一項規定中允許揭弊者除得具名直接提出檢舉外，亦得委任律師代理提出檢舉。</p> <p>五、第二項後段所稱政府捐助之財團法人，指財團法人法第二條第二項、第三項規定之財團法人。</p> <p>六、現存有勞動派遣、勞動基準法第四十五條第四項所定關係（如童星）等多元之非典型勞動樣態，為免本法保護之對象掛一漏萬，爰為第三項之規定。</p>
<p>第六條 揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，有事實足認具備下列各款情事之一者，而具名向中央或地方民意代表、具公司登記之媒體業者或具法人登記之民間公益團體揭弊者，自其向受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護：</p> <p>一、受理揭弊機關未於通報後七日內通知是否受理調查。</p> <p>二、受理揭弊機關受理後逾六十日未通知調查處理之情形或結果；如主管機關認定通知調查處理之情形或結果會對案件之後續調查處理產生不利影響者，得以書面敘明事由不予告知。</p> <p>三、受理揭弊機關調查處理後，認定為弊案但未採取任何作為。</p> <p>四、受理揭弊機關告知採取作為後，違法情事仍繼續存在或重複發生。</p> <p>前項之揭弊內容，不適用第十二條規定。</p>	<p>一、向民意代表、媒體業與民間公益團體爆料，固亦有預防或減少國家與社會損失之效果，然因此等機關（構）人員並無行政或犯罪調查權，如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊亦甚鉅大，故將此三者列為第二層之受理揭弊對象，以求一均衡點，爰訂定第一項。</p> <p>二、揭弊者依第一項規定向第二層機關進行外部揭弊時，自其初始向第一層受理揭弊機關提出揭弊時起，即受本法規定保護之。</p> <p>三、揭弊者應先向有權調查之第一層受理揭弊機關具名提出揭弊，提出揭弊後未能使弊案獲得適當處理，始例外得向第二層之人員與機關（構）提出揭弊，而受本法保護，爰於第一項各款明訂例外情事。。</p> <p>四、若揭弊者先向第二層揭弊，或同時向第一層及第二層之人員與機關（構）揭弊，或在第一層受理揭弊機關依法調查期間，復向第二層或其他人洩漏揭弊內容，均不受本法保護。但同時向同一層之不同機關（構）揭弊者則仍受保護。</p> <p>五、考量國家機密涉及之國安因素與揭弊者言論免責權之衡平，仍應課予揭弊者就涉及</p>

	<p>國家機密事項時應注意保密之規範。本條之揭弊若涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密事項者，揭弊者須自行過濾資料，就可能涉及秘密事項之內容予以隱匿、遮掩或其他適當方式避免洩漏，例如就涉案人員、機密案件或營業機密等足以辨識確實的對象或具體的內容以代號為之，否則須負洩密責任，不適用第十二條之洩密免責保護，爰為第二項之規定。</p>
<p>第七條 政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因第五條第一項所列公務員或獲致報酬之人（下稱內部人員）有下列行為，而對其採行不利措施：</p> <p>一、揭發弊案。</p> <p>二、配合弊案之調查或擔任證人。</p> <p>三、拒絕參與弊案之決定或實施。</p> <p>四、因前三款之作為而遭受不利措施後，依法提起救濟。</p> <p>前項所稱不利措施，指下列情形之一：</p> <p>一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。</p> <p>二、減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。</p> <p>三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。</p> <p>四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。</p> <p>五、無故揭露揭弊者之身分。</p> <p>六、未對揭弊者所受霸凌採取立即有效之糾正及補救措施。</p> <p>因第一項各款行為而受不利措施之內部人員得為下列請求：</p> <p>一、回復其受不利措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。</p> <p>二、回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工作條件及管理措施。</p> <p>三、受不利措施期間俸（薪）給或工資之補發，及財產上損害之賠償。</p> <p>四、受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財</p>	<p>一、第一項所稱個人，包含第五條第一項第一款列舉政府機關（構）之員工、其他公務員及同條項第二款所稱任職或提供勞務對象之雇主或其員工；所稱獲致報酬之內部人員，包含第五條第一項各款所稱接受政府機關（構）僱用、定作、委任及接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任或其他獲致報酬之人。另參酌水污染防治法第三十九條之一第一項規定，本法保護之揭弊作為，不限於「揭弊」本身，尚及於配合調查、擔任證人，弊案發生時不願意同流合污者，及揭弊者因遭受不利措施提起救濟後，二度遭受不利措施者，爰為第一項之規定。</p> <p>二、第二項定明前項所稱不利措施，參酌美國法立法例，分別規定第一款係對內部人員為解職、撤職、免職、停職、解約、降調、不利於其身分、官職等級之人事行政行為，所稱撤職指陸海空軍懲罰法第十二條、第十三條等相關法令之人事行政處分措施；所稱免職係指公務人員考績法第七條及第十二條，警察人員人事條例第三十一條，交通事業人員考成條例第五條、第六條、第十條等相關法令之人事行政處分措施；所稱停職指警察人員人事條例第二十九條第二項等相關法令之人事行政處分措施。依公務員懲戒法或法官法所為具司法懲戒性質之撤職、免職等懲戒決定均不在本項規範之範圍內；第二款係對俸給薪資、獎金、退休（職、伍）金之處分；第三款指受訓機會、福利或特殊權利之剝奪，如專用辦公室、電梯、停車位、貴賓室使</p>

產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。

前項第三款所定財產上損害之賠償，包括俸（薪）給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。

違反第一項規定之行為人有故意或重大過失時，內部人員得請求損害額三倍以下之懲罰性賠償金。

訂有禁止內部人員為第一項第一款至第四款行為之約定者，其約定無效。

用、免簽到簽退等職場上之特別禮遇或權限。第四款所稱工作條件、管理措施不利變更等情形，包括剝奪其原有接觸特殊資訊之權限、特殊會議之出席及輔助人員之提供等工作上之支援與後勤；另考量現行職場霸凌對員工之實質影響甚大，爰對於故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立（含採行報復性調查）之行為，又我國職業安全衛生法制上已課予雇主防制職場霸凌之義務，就未對職場霸凌採取立即有效之糾正或補救措施者，一併列入不利措施之範疇，為第五款及第六款之規定；。

三、為有效落實內部人員工作權之保障，就內部人員因第一項各款行為受有不利措施而為救濟時，賦予一獨立之請求權，內部人員得據以請求回復原狀及損害賠償，含財產上及非財產上之損害賠償，爰於第三項第一款至第三款明定回復原有工作權益狀態、工資補發及財產上損害賠償；另參酌民法第一百九十五條規定，明定第四款針對非財產上損害亦得請求賠償。另因本法保護對象涵蓋公、私部門人員，依其身分就相關請求權之行使，本即得分別歸類為公法上或私法上請求權性質，本項就內部人員所得請求之法律效果未予分列，故就各款請求權性質應依個別事件性質續行認定屬公法或私法性質之請求權類型。

四、具公務員身分之內部人員為第三項請求權時，因涉及現有公務員保障制度，其損害賠償請求權之行使應依本法第九條第二項時效之規定為之，始得適用第八條舉證責任分配原則及第九條第一項揭弊抗辯優先調查之規定，如內部人員依民法、國家賠償法或其他法律行使請求權，自不受第九條第二項短期時效之限制，亦不得援引前開第八條及第九條第一項之規定。

五、第四項所稱期待利益，包含揭弊者依一般經驗，可得期待領取之加班費與績效獎金、年終獎金等經常性給與等期待利益之損失，惟此等報酬原應有勞務之實際支出始得支領，故僅能用估算方式計算之；所稱合理支出之必要費用，包含對於人事行政

	<p>行為救濟程序所合理支出之必要程序費、交通費、差旅費、律師費等，爰參考美國立法例，為第四項之規定。至第三項第四款所稱非財產上之損害含身體、健康、名譽、自由、信用、隱私上之損害，及被同事孤立、歧視之精神上痛苦（屬其他人格法益）等損害。</p> <p>六、第五項參照消費者保護法第五十一條規定，就行為人有故意或重大過失而違反本條第一項規定所致之損害，內部人員除得請求排除、補發或賠償外，亦得請求行為人賠償其損害額三倍以下之懲罰性賠償金，以提高對行為人之懲罰及預防效果。</p> <p>七、第六項所稱訂有禁止揭弊條款者，該約定無效，係指該禁止揭弊條款之部分無效，而非派令、協議、契約全部無效，參酌民法第一百十一條但書，為第五項之規定。</p> <p>八、參酌公務人員任用法第二十八條第三項規定，揭弊者於遭受不利措施期間所為之職務行為，不因其原受不利措施救濟成功而失其效力。</p>
<p>第八條 前條第二項所定不利措施之爭議，應先由受不利措施之內部人員證明下列情事：</p> <p>一、有前條第一項各款之行為。</p> <p>二、有遭受前條第二項之不利措施。</p> <p>三、第一款行為之發生時間在前款不利措施之前。</p> <p>內部人員為前項證明後，該等措施推定為有違反前條第一項規定。但任職之政府機關（構）、法人、團體或其主管、雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之措施者，不在此限。</p>	<p>一、參酌水污染防治法第三十九條之一第三項就舉證責任轉換規定為雇主對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。係對消極事實舉證，且欠缺受僱人之證明責任，爰參考美國立法例，採取積極之舉證責任分配，且不限於司法訴訟階段始有適用，揭弊者因不利措施提起行政救濟時，亦應依本條規定為舉證責任之分配，爰為第一項、第二項之規定。</p> <p>二、第二項明定雇主得積極舉證反駁，例如受僱人本來就有侵占款項之行為，其本就會採取解職之措施，或舉證證明在相同情形下，其他同仁亦將受有相同之不利措施，則其不利之措施並非本法所不許者。所稱「當時」指採取不利措施時之考量因素，不含事後新發生之因素。若日後新發生正當理由始採取之不利措施，則其前一次不利措施之損害賠償計算，自應以新事實之發生日為終止點。</p>
<p>第九條 公務員於申訴、再申訴、復審、訴願、評鑑、懲戒、行政訴訟或其他人事行政</p>	<p>一、公務員遭受不利措施依法提起救濟時，如主張該不利措施係因其揭弊行為所致，則</p>

為救濟程序中，主張其有第七條第一項各款之行為，而遭移送或受有不利措施者，應先於其他事證而為調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定。

具公務員身分之內部人員因受第七條第二項第一款至第四款不利措施所生同條第三項第三款及第四款之賠償請求權，自政府機關（構）依前項主張作成回復原狀、行政救濟為有理由之決定確定之日起；因第七條第二項第五款不利措施所生之賠償請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。

具公務員身分之內部人員主張其因有第七條第一項各款之行為而遭移送懲戒，經公務員懲戒委員會或職務法庭審理後，認定其依第一項之主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得請求第七條第三項第三款及第四款之賠償，並準用前項時效之規定。

前二項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。

法院於第二項、第三項審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，由律師公會、以公益為目的之社團法人或財團法人、同業公會、工會、主管機關或檢察署，就法律與事實爭點提出書狀，供法院認事用法之參考。第十條第一項審理期間，亦同。

公務員為避免曾經揭弊而妨礙其後續之任用銓敘，得請求銓敘機關、原服務機關或擬任機關，除去或遮蔽其公務人員履歷表中涉及揭弊之相關資訊，並予以必要之保密。

其揭弊抗辯應優先調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定，爰為第一項之規定。

二、有關具公務員身分之內部人員受有不利措施時，應依其原有身分別適用法令提起救濟，如依公務人員保障法規定先行提起申訴、再申訴、復審，或依訴願法提起訴願等救濟程序，如依其主張之揭弊者抗辯後，經行政救濟程序，作成不利措施救濟成功者，得於機關自行回復原狀或行政救濟成功而獲有理由之決定確定者，足認公務員確有因揭弊行為而受不當處遇時，公務員就遭受不利措施期間所受損害，及因揭弊者身分遭故意洩漏而受之損害，應續行提供損害賠償之請求權，為避免不利處遇之影響過久，本法之損害賠償請求權為特殊之短期時效請求權，六個月間不行使而消滅，如逾六個月，內部人員仍得依其他民事法規請求之，爰為第二項之規定。如揭弊者未能於行政救濟程序獲有回復原狀或撤銷不利措施之結果，亦不得依本法另行提起損害賠償請求。至揭弊者如依公務人員保障法第七十二條規定不服復審決定，及依行政訴訟法第四條規定不服訴願決定者，本即均得依法提起行政訴訟，並依行政訴訟法第七條合併請求損害賠償或其他財產上給付，屬公務員現有保障制度，仍得依其規定併同請求，自不待言。

三、考量公務員僅因為揭弊行為而遭報復性之不當移送懲戒，於公務員懲戒委員會或職務法庭認定公務員依第一項之揭弊抗辯主張成立並為不受懲戒之判決確定者，就其遭移送審理期間，公務員之信用、名譽等人格權所受損害，亦應給予必要之賠償請求權，爰為第三項之規定。

四、第四項規定依據請求權競合之法理，公務員本得選擇行使其原有國家賠償法或民法侵權行為之請求權，惟此時應不得援引第八條舉證責任分配之規定。

五、揭弊者保護涉及公益，法院於個案之決定影響深遠，故宜引進「法庭之友」制度，讓公益團體、同業公會、工會、主管機關

	<p>或檢察署得針對事實與法律表示意見，以協助裁判者妥適認定事實與適用法律，爰參考美國立法例，為第五項之規定。</p> <p>六、曾經揭弊之公務員，難免因曾揭發機關弊端而受機關同事之議論目光。第七條規定雖已禁止原服務機關之不利措施，但慮及公務員後續恐仍有轉調或離職後找缺之需要，未必願意揭弊經驗持續登載揭示於公務人員履歷表而為擬任機關所知，應予其依法請求除去或遮蔽之權利，機關並應予保密，爰為第六項之規定。</p>
<p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p> <p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及六個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>政府機關（構）、法人或團體、個人違反第七條第一項規定，致有損害第一項之內部人員權益之虞者，該內部人員得知悉其情形之日起三十日內，不經預告終止契約，雇主應給付不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費，及六個月補償金之總額。</p> <p>前二項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，得準用前三項規定請求補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p>	<p>一、為使法律關係早日確定且避免事證消失，參酌第九條第二項及第四項，爰為第一項、第二項之規定。</p> <p>二、私部門之復職方面，若事業單位恢復內部人員之職務顯有困難，勞雇雙方得以合意方式協商解決爭議，為避免受僱人於合意內容協議時處於弱勢，就合意內容明定最低保障之宣示規定，除六個月以上之補償金總額外，另應包括資遣費、退休金，爰為第三項之規定：</p> <p>三、適用勞動基準法之受僱人，不低於勞動基準法及勞工退休金條例關於資遣費、退休金之計給標準。</p> <p>四、不適用勞動基準法之受僱人，不低於依其適用法規（如學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例、各機關學校聘僱人員離職給與辦法等）關於退休金、資遣費之計給標準。</p> <p>五、至如無勞動法令或其他法規適用之受僱者，其退休金、資遣費從其契約約定。</p> <p>六、上開補償之給付時點，由勞雇雙方約定之，如未約定者，雇主應於契約終止時給付之。另，如雇主有拒絕受僱人復職之情形，因已涉違反勞動契約，損及其勞動權益，第三項規定不影響受僱人得依勞動基準法第十四條規定主張終止契約及請求資遣費之權利。</p> <p>七、內部人員遇有第七條第一項規定之不利措施時，若內部人員認繼續契約顯有困難，內部人員得不經預告終止契約，參酌前項規定，雇主並應給付不低於其適用勞動基</p>

	<p>準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費，及六個月補償金之總額，爰為第四項之規定。</p> <p>八、為使揭弊者得有合理時間另尋工作，明定雇主應依其為第七條第一項各款行為前一月之工資為基準，提供前二項六個月以上之待業補償金，爰為第五項之規定。</p> <p>九、考量私企業內部高階人員或保險從業人員、房仲人員等亦有為內部揭弊之可能，而前開特定行業人員與企業間係屬委任關係，無勞動法規之適用，本法為提供內部受委任人員工作權之保障，就編制內固定支領俸（薪）給之受委任人員亦得請求待業補償金，如為企業編制外之外部委任關係，如法律顧問、會計師等則不在本項適用範圍，爰為第六項之規定。</p>
<p>第十一條 違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p> <p>前項後段情形，各目的事業主管機關得限期命其改善，屆期不改善者，按次處罰。</p>	<p>一、參酌公務人員行政中立立法第十六條規定，就公務員對揭弊者施以報復性不利措施者，應按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具有公務員身分之自然人、法人或團體，由揭弊案件之目的事業主管機關依違反情節處以行政罰鍰。</p> <p>二、如揭弊案件目的事業主管機關不明或涉及數個主管機關權責，而無法確定裁罰機關者，由法務部依第二條第二項確定主管機關。</p> <p>三、依行政罰法第二十四條規定，為達嚇阻效用，對施以報復行為之行為人，應予從重處罰，如一行為違反二以上行政法規時，罰鍰從重，如各單行法規所定之裁罰種類與本法不同者，則得併為裁處。故各單行法規如定有罰鍰以外之其他裁罰，如勞動基準法第八十條之一、職業安全衛生法第四十九條規定，對於違規之事業單位或事業主得公布名稱、負責人姓名，得併予處罰。</p> <p>四、經限期命其改善，屆期未改善者，得予按次處罰，以收實效，爰為第二項之規定。</p>
<p>第十二條 揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及</p>	<p>一、揭弊者揭弊時若向受理揭弊機關洩漏依法應保密之事項者，是否屬刑法第二十一條之「依法令之行為」而不罰，尚有爭議，</p>

<p>職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。</p>	<p>為明確化，爰參酌美國立法例，為本條之規定。至於向辦案人員以外之人洩密者，仍應負刑責，固不待言。</p> <p>二、揭弊者於揭弊前或揭弊後向律師徵詢法律意見時，因而洩漏國家機密或營業秘密者，事關揭弊者權益之保障，亦應免責，爰參照美國立法例，為本條後段之規定。</p> <p>三、揭弊者向第六條之受理人員或法人揭弊時，應自行過濾機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，不受本法保護。</p>
<p>第十三條 揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第三條及第十四條第一項之要件者，得依同法第十四條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>機關受理前項經法院判決減輕或免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款、第六款及第七款之限制。</p>	<p>一、揭弊者若有到場作證且符合證人保護法第十四條第一項之規定，則所涉罪名不受證人保護法第二條之罪名之限制，亦得享有刑責減免之寬典，參酌兒童及少年性剝削防制條例第十一條及人口販運防制法第二十三條之規定，爰為第一項規定。另揭弊者因正犯或共犯行為經判決有罪，仍不影響其得受第七條至第十條之保護權益。</p> <p>二、按公務人員任用法第二十八條第一項第四款至第七款規定「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：……四、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案……六、曾受免除職務懲戒處分。……七、依法停止任用」，為鼓勵正犯或共犯中之公務員勇於揭弊，並保障其免職後申請再任公職之權益，爰為第二項之規定。本項僅提供揭弊者再任公職之申請權利，至於受理任職機關仍得依個案裁量，審酌准否再任公職。</p>
<p>第十四條 揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>意圖妨害或報復受本法保護之揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向揭弊者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。</p>	<p>一、為擴大保護範圍，避免被揭弊者以揭弊者密切關係之人之人身安全相脅，本條所稱揭弊者之密切關係之人，其範圍係指具揭弊者之配偶及直系血親之身分者，無待舉證即有受保護之適格；其餘有密切關係之人除參酌證人保護法施行細則第三條所稱「密切利害關係之人」以親等之遠近為判斷依據外，尚應就個案審酌其是否與揭弊者實際上有緊密之身分上或生活上關係為判斷，爰參酌證人保護法將揭弊者之密切關係人列入人身保護範圍，於第一項明定揭弊者若有到場作證，即可獲證人保護法之人身安全保護措施，所涉罪名不受該法</p>

	<p>第二條之限制。</p> <p>二、為強化揭弊者之人身保護，參酌證人保護法第十八條之規定，明定對於揭弊者及其密切關係之人實施犯罪者，加重刑罰，爰為第二項之規定。</p>
<p>第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員、或其他依法執行該相當職務、業務之人，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p>	<p>一、本條之規定屬於保護他人權利之法律，至於違反本條之民刑事責任，宜由法院依民事侵權行為法則及刑法之洩密罪構成要件認定之。</p> <p>二、有正當理由時，例如因調查之必要揭露給其他協辦人員，並非本條之所禁止，故本條明定「不得無故」洩漏之用詞。</p>
<p>第十六條 揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失：</p> <p>一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限。</p> <p>二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉。但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限。</p>	<p>一、揭弊者若係基於有事實合理相信而揭弊，非明知不實或出於惡意，縱經調查後查無實據仍應受保護，否則將使揭弊者退怯而不願挺身揭弊。惟若檢舉之內容明顯虛偽不實或空泛時，為避免浪費調查資源，間接助長造假文化，自不應受本法保護，爰為第一款之規定。</p> <p>二、針對非首位檢舉之揭弊者，雖其所提供之消息與首位揭弊者有所重複，惟若其因而遭受不利之措施，其權益仍應受保護，爰參酌美國立法例，為第二款本文之規定。另考量國家資源衡平分配，對已公開或明知他人已檢舉之案件而再為檢舉者，恐有濫訴或以獲取不當利益為目的之虞，而徒增偵查資源之浪費，爰為第二款但書之規定。</p>
<p>第十七條 各目的事業主管機關應酌予揭弊者檢舉獎金，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。</p> <p>前項情形，私部門亦得依其內部規章或決定給予獎金。</p> <p>政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p>	<p>一、對揭弊者縱有身分保密、人身安全保護跟工作保障，然揭弊者揭弊時仍須負擔職涯發展之相當風險與經濟壓力，如美國立法者檢討 2008 年金融風暴未能因揭弊者而避免後，亦於陶德—法蘭克華爾街改革與消費者保護法訂有揭弊獎金以降低揭弊者經濟風險、提高揭弊者勇於揭弊之意願。惟檢舉獎金之發給依弊案之性質、揭弊者是否既有告發不法之法定義務、揭弊後之結果等容有不同，故授權各目的事業主管機關應分別酌定，爰訂定第一項之規定。</p> <p>二、私部門之設立宗旨、組織運作、組織目標、資源分配及經費來源均不一，為尊重私</p>

立法院第 10 屆第 3 會期第 10 次會議議案關係文書

	<p>法自治及公司治理原則，除就公部門依相關法令給予檢舉獎金外，私部門亦得依其內部規章或決定另定給與獎金基準等相關事項，爰為第二項規定。</p> <p>四、揭弊者依法令領取揭弊獎金，與任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主依第七條第三項對揭弊者所負之損害賠償責任無涉，為免上開雇主等以揭弊者因揭弊行為已領有檢舉獎金主張扣抵之抗辯，爰為第三項之規定。</p>
<p>第十八條 中央與直轄市、縣（市）主管機關及各目的事業主管機關應置專責人員辦理本法規定相關事宜，並提供揭弊者必要之諮詢、協助與保護；其人數應依業務增減而調整之。</p> <p>中央與直轄市、縣（市）主管機關及各目的事業主管機關應將前項專責人員之姓名及聯繫方式報中央主管機關備查，並於網站公告之，人員有所變動時亦同。</p>	<p>一、參照消費者保護法第三十九條及納稅者權利保護法第二十條規定，明定主管機關、各目的事業主管機關應設置專責人員以強化對揭弊者之保護與揭弊制度之完善。</p> <p>二、參照納稅者權利保護法第二十條規定，明定第二項規定，便於揭弊者明確可知本法專責人員之聯繫方式，並供中央主管機關備查。</p>
<p>第十九條 主管機關依本法行使職權時，得為必要之調查，並得採取下列措施：</p> <p>一、向該管機關查詢有關事項或要求提供相關資料。</p> <p>二、要求該管機關對被揭弊對象進行調查，並查明與案情有關事項。</p> <p>三、洽請該管機關為必要之處置。</p> <p>四、其他適當之措施。</p>	<p>參照消費者保護官任用及職掌辦法第四條規定，本條規定主管機關之調查權責，其行使職權進行保護工作時，得為必要之調查，以確實掌握揭弊者權益之保障或遭受不當措施之情形，並得向該管機關查詢相關事項或洽請該管機關為必要之處置等措施。</p>
<p>第二十條 主管機關就受理揭弊機關或各該目的事業主管機關調查認定為弊案之行為或違反本法規定之行為，且情節重大者，得向法院訴請停止或禁止之。</p> <p>前項訴訟免繳裁判費。</p>	<p>參照消費者保護法第五十三條之規定，主管機關為維護公共利益並保護揭弊者，就受理揭弊機關或各該目的事業主管機關調查認定為弊案之行為或違反本法規定之行為，且情節重大者，得向法院提起公益訴訟，訴請停止或禁止之。</p>
<p>第二十一條 本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。</p>	<p>因本法對於揭弊者之保護涉及法院審理程序及公務員保障等規範，爰由行政院會同司法院及考試院訂定施行細則。</p>
<p>第二十二條 本法自公布後一年施行。</p>	<p>明定本法自公布後一年施行。</p>