

揭弊者保護法草案法制化作業 草案條文審查會議記錄（第二次）

日期：103年1月20日（星期一）14時

地點：法務部2樓簡報室（重慶南路一段130號2樓）

主辦機關：法務部廉政署

逐條討論

➤ 主席蔡碧玉常務次長

各位午安，上次我們開會對法案的架構做討論，廉政署也準備法案架構及各條文等相關資料及對上次會後意見的回應，請廉政署先作說明。

➤ 廉政署謝名冠組長

請問主席是否只要針對本法草案架構部分說明？

➤ 主席蔡碧玉常務次長

請參閱會議資料總表，有分架構議題和逐條意見，上次大家討論的問題和具體法條及上次意見的回應，請先參考廉政署的書面資料，因架構和整個法規大方向相關，先確定大方向，之後再進行逐條討論較為妥適，故目前以架構方面之討論為主，以下請廉政署說明。

➤ 廉政署謝名冠組長

上次意見關於架構性方面的初步回應，以下逐一報告：

1. 本法草案方向係偏重保護揭弊者或係獎勵揭弊者？本法草案係重在保護揭弊者，保護方式包括身分保密、職位保障及人身安全，至於獎勵部分則依現有法制來運作。

2. 只要是揭弊者，不論其身分屬於公部門或私部門，凡有保障之必要，本法草案均列入保護範圍。

3. 林瑞彬律師所提內部稽核程序，因涉及較細節的問題，將留待日後研擬本法草案施行細則時，再訂定稽核的作業要點。

4. 公部門和私部門法案之名稱區分，目前公部門部分暫稱「揭弊者保護法」，私部門部分則暫以「公益通報者保護法」等文字為法案名稱。

5. 揭弊者保護之相關程序，係以現行民事、刑事及公務員救濟制度等程序為保護揭弊者之立法架構。

6. 是否將監察院納入受理揭弊機關部分，因監察院有監察法等相關規定，若將其納入受理機關，則揭弊者保護審議會若將來要稽核監察院所進行的受理及調查過程，層級上似有未妥，故初步建議考慮不納入監察院為受理揭弊機關。

7. 關於揭弊者向不同機關揭弊應如何整合方面，若涉及刑事不法，由檢察官作為偵查主體指揮；若行政不法方面，行政機關各有不同的執掌、不同的上級機關，然各機關皆有政風機構，因政風機構採一條鞭，皆可由廉政署方面統整，尚無整合上的問題。

8. 本法草案是否只限公部門部分，因公私部門不盡相同，保障揭弊者公部門較私部門有施力點。本法草案目前主要是針對公部門保障部分為規定，其設計仍以公部門揭弊為主。但並非不保障私部門，此部分涉及較廣已另有採購案委託臺灣科技學會（交通大學科技法律研究所）進行研究。至於相關保護是否足夠，也請各位先進再予指教。

9. 公務員主體界定上，本法草案係採較廣義的定義。

10. 若違反利益衝突迴避法、政治獻金法等部分，發現不法是否仍由政風單位來處理，如何具體落實則視條文再來調整。

➤ 主席蔡碧玉常務次長

謝謝廉政署對上次法案意見的說明，其實和這部法案較相關的問題是揭弊者保護範圍，只限於保護機關內部的揭弊者抑或擴及於機關外部揭弊者？廉政署採廣義的揭弊者保護範圍，先不予限縮；這部分於逐條討論法條時再更深入討論。

另丁守中委員於今年1月4日召開記者會提出草案內容，也應將此部分納入考量；另吳宜臻委員於1月7日召開公聽會也有提出相關意見，請廉政署署長就這兩部分先作報告。

➤ 廉政署朱坤茂署長

丁委員記者會所提公益揭露人保護草案，揭弊者包括公、私部門，但本署當時並未表示意見，係因目前本法草案立法方向係以公部門揭弊者的保護為主，目前私部門公益通報者之保護部分

還在研擬中。公部門和私部門保護方式是否相同仍須再研究，我國的私部門情形和國外也未盡相同，舉例來說，有些中小企業被揭弊後旋即倒閉，自無從保護該私部門之揭弊者仍保有其工作，所以在私部門保護措施方面仍有諸多部分有待考量。

吳宜臻委員主辦公聽會結果，雖勞動聯盟希望公私部門合併立法，但當天經過多方討論，最後同意本署意見，採公、私部門分開立法的模式。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

私部門公益通報者之保護確實仍有諸多待考量之處，目前廉政署已委託臺灣科技法學會進行研究。公、私部門立法架構，係採公部門先行，私部門的立法俟研究案有初步共識後，再行研議制訂方向。因本法草案為新立法案，審議過程宜較慎重。請林教授就有關私部門保護草案方面為說明。

➤ **交通大學林志潔教授**

目前有五位老師進行研究，自去年 12 月接此研究案迄今只有 1 個月，本法草案要求須召開國際學術研討會等期程，進度上很趕；目前立法上有兩種方式，一是透過修法建議，將各種散見於不同法律的私部門公益通報者予以保護；另一是統一制定通則，類似基本法之形式，本研究團隊會加快速度，儘量在 5 月的期中審查會議作出初步制訂方向。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

依照你們的進度來即可，不要使該法流於黑函爆料者保護法案。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

請問林志潔教授，私部門公益通報者保護法之大方向可否先確定，才能確認本署接下來進行的方向。

➤ **交通大學林志潔教授**

私部門保護立法方面，本研究團隊是朝訂定通則或基本法的方式進行，前提是公、私部門要分開立法。至於丁委員立法版本係公私部門合併，但該版本草案所保護的範圍似有公私混淆的情形，又如影響情節重大等定義不明，條文中復無規定，所以該立法版本似有不夠明確的問題。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

丁委員的版本似乎全都將問題交由法務部的委員會處理，但其妥當性仍有待廉政署及研究團隊再予研究，可參見會議資料第5頁丁委員的意見。請行政院徐科長表示看法。

➤ **行政院外交國防法務處徐吉志科長**

以本處立場言之，係使本法草案順利通過審查進入立法院，上次所提建議係為聽到更多機關的意見，請其適時表達，如金管會、交通部、教育部、國防部等或易發生弊案的機關單位皆能考量其聲音，並促使本法草案能發揮鼓勵揭弊的效果。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

本法草案仍應考量學術方面的專業意見。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

請署裡補強法案政策決定的正當性，尤其要參考外國立法例。在平常辦案時如教育部、交通部等或其他易生弊案的單位一定要邀請他們參與立法過程，讓其能有意見上的表達。

➤ **交通大學林志潔教授**

若是私部門立法上一定要邀請勞委會，因私部門和勞工最密切相關。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

那再請廉政署評估一下，看在研擬立法過程中應邀請哪些單位參與。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

請參閱本次會議資料，這次法條的版本和上次相較，只有第三條和第十九條有一些文字上的修正。請廉政署作說明。

➤ **廉政署謝名冠組長**

目前規劃本法草案名稱為「揭弊者保護法」，然其內容實際上是針對公部門揭弊，若認為名稱不夠明確，也可參考最初於委外研究時的契約名稱「機關內部不法資訊揭露者保護法」。

➤ **交通大學林志潔教授**

建議不只就機關部門作區分，可用任務作區分，看是否可用「反貪」或「反腐」或「打擊貪污」的概念融入立法，如採購案

中私部門的人發現公部門的採購有弊端，其揭弊若以機關來區分，則無法被本法草案納入保護範圍。

➤ **廉政署謝名冠組長**

目前反貪和反腐的立法也被適用在私部門方面，如企業貪腐法案、政黨及人民團體貪污法等，「貪污」的文字在法制上係針對公務員貪污而言，但各界對貪污的理解，並非專屬於公部門，所以若用反貪、反腐的文字未必妥當，而且難以從法律名稱的字面上確定為規範公部門內部弊端的立法。

➤ **政治大學許恒達教授**

機關和內部的定義不明，未必只有機關內部的人會賄賂，可能發生機關外部行賄的事項，公務員退休後仍可能和原公部門間發生問題，外國法中 corruption 包括「貪腐」，用在中文文義上可能有所混淆，故貪腐的用字目前並不是很精確的用法，目前草案名稱以「揭弊者保護法」似較為妥當。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

那私部門的法案名稱為何？

➤ **交通大學林志潔教授**

契約名稱為「私部門公益通報者保護法」。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

和公部門的揭弊者法案是否有區別性？

➤ **政治大學許恒達副教授**

林教授還有私部門揭弊的法案尚在研擬中，所以本法草案名稱如果用「公部門」，就林教授所研擬私部門立法，可以作為對應，同時回應社會及立法部門的質疑。但仍應注意私部門目前僅在立法研究中，並非像公部門已經被提起討論。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

前年的時候，謝國樑立法委員法務部門有幫我們研擬企業貪污治罪條例，該條例我們可以看到，香港的廉政公署是跨越兩邊，公、私部門都在辦，從企業的貪污裡面就衍生出公部門的貪污，所以廉政署現在辦的案子裡，其實很多都是有公、私部門的，如果現在辦的案子，可能像林教授所講，他可能跨過企業，所以

在辦私部門揭弊者保護時，可能也涉及公部門的案件，我們最近辦的 LED 案件，廠商被逼急了，自己把錄音、錄影資料交出來，所以辦理出來可能都會涉及公、私部門。故名稱的部分，應該是要有區分的，否則用揭弊者保護法，易產生混淆的概念。如果用公益揭弊者保護法，可能聯想到是私部門。如何用名稱讓大家聯想到這是公部門。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

為避免本次議會卡在名稱確定上，名稱待法案確定後再做最後的討論。請廉政署就法案逐條做宣讀。

➤ **廉政署蔡旻峰科長**

逐條宣讀法條。

第一條（詳草案法條及說明）

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

前面有一個章名，你們沒有說。我看一下草案，總共三十一條，分五章，早上跟廉政署討論，法條沒那麼多，是否不分章名。章名部分先暫時保留，待日後條文如果有所增減，再來確認章名是否保留。如果條文不夠多，也許不用分章名。這部分也請法制司屆時再給予我們提供意見。章名部分我們現在就暫時維持原草案之作法。各位看第一條立法意旨，是否有問題，各位也可以看一下丁委員的立法宗旨，雖然範圍不太一樣。

➤ **政治大學許恒達教授**

第一條第三項，本法未規定，依其他法律規定，這是必然的，是否多餘。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

其他法律也有類似規定，丁守中委員版本的第一條第二項，也有本法未規定者，依貪污治罪條例、毒品危害防制條例等等，我們在其他的法律體例上也有看到相關的體例。立法體例部分請法制司回應。

➤ **法制司宋文宏檢察官**

立法體例，如自由貿易港區設置管理條例，不過順序上不太一樣，「關於自由港區的設置管理依本條例，本條例未規定者，

適用其他法律之規定。但其他法律之規定較本條例更有利者，適用其他法律之規定。」所以立法體例上是有這樣的前例，建議可以調整為，「揭弊者之保護，依本法之規定，本法未規定者，依其他法律之規定。但其他法律更有利於揭弊者，從其規定。」較符合現行體例。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

法制司認為先調整順序，使之成為「揭弊者之保護，依本法之規定，本法未規定者，依其他法律之規定，但其他法律之規定更有利於揭弊者，從其規定。」

➤ **法制司宋文宏檢察官**

基本上就是兩種體例，目前的立法體例，較無第三項的規定，然而廉政署有其考量，則我們提供現行法的體例供參考。若以多數的立法而言，僅有但書之規定。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

第一條第三項可以刪除。因為已說明更有利於揭弊者之保護者，從其規定，第三項即為贅文。

➤ **政治大學李聖傑教授**

同意朱坤茂署長意思。另第一條第一項的維護公共利益，既然將來私部門及公部門是區隔開來的，則此部分之公共利益建議刪除。以「為建立廉能政府，有效打擊貪腐行為」即可。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

先處理第三項，大家都沒有意見就刪除第三項。那維護公共利益的部分呢？

➤ **廉政署朱坤茂署長：**

因為草案第三條第三款，有訂定「違反公務員服務法而情節重大致危害公共利益之虞」，所以此部分與第一條第三項有前後呼應的問題。

➤ **廉政署謝名冠組長**

放入「公共利益」作為第三款「違反公務員服務法致情節重大，危害公共利益之虞」，兩個要件之呼應。加入這兩個要件，是為避免違反公務員服務法範圍太廣。

- **主席蔡碧玉常務次長**

所以你們還是維持第一項放入公共利益？
- **廉政署謝名冠組長**

是，沒有特別意見。
- **政治大學李聖傑教授**

當時我們研擬草案第一條時，為避免掛一漏萬，先包含公共利益的部分。但現在已經確定與私部門的區隔立法，那此處公共利益就可以刪除，私部門由公共利益來確認。
- **主席蔡碧玉常務次長**

其實廉能政府本身就包含公共利益的內涵。有沒有維護公共利益這些文字，是否有其必要。因為我們第一條第一項若係直接說明是公部門的「弊」，那是不是只要有「為建立廉能政府、有效打擊貪腐行為，保護揭弊者，特制定本法」，即能彰顯本法草案主軸？如此可以清楚識別我們要保護的是公部門之揭弊者。
- **廉政署朱坤茂署長**

頓號以後，「維護公共利益」之文字刪除其實也不影響。
- **主席蔡碧玉常務次長**

剩下的文字即「為建立廉能政府、有效打擊貪腐行為，保護揭弊者，特制定本法」大家覺得這樣夠清楚嗎？廉政署同意把維護公共利益這些文字刪除，如此第一條的立法理由就知道保護的對象以及要保護的是目的為何。
- **行政院外交國防法務處徐吉光科長**

如果是這樣，是否貪腐行為會變成只有刑事不法。
- **主席蔡碧玉常務次長**

第三條第五款，看起來第三條還包括行政不法，但第一條若只有貪腐、貪污字眼，又似乎只限於刑法上的定義。另外是否可以包括各種保護利益？請各位合併參考第一條、第三條。
- **內政部謝美玲科長**

第三條第五款，將政治獻金法放入，須釐清本法是否為公務人員廉能相關的法案。本法是對限制收受及捐獻的法律。現任公職人員可否收受政治獻金，除非他在參選時，才可收受獻金，平

常是不能收受獻金的，此與日本、韓國是不同的，此時是否為機關內部不法？不得捐獻的包括公營事業，且有規定處一年以下有期徒刑。政治獻金法部分也納入立法委員？也請廉政署進一步說明。另外無償提供才會是政治獻金，有償的話，多數會進入貪污治罪條例。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

是否先討論第三條，以利於對應第一條，請廉政署先說明。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

因為這部分當時是李老師於公聽會提出。這裡可不可以先請李老師說明。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

您是指那一部分？

➤ **廉政署朱坤茂署長**

利益衝突迴避法。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

還是先請廉政署說明一下利益衝突迴避法的立法意旨。

➤ **廉政署謝名冠組長**

第三條之立法理由與政大當初規劃想法相同，包含有刑事不法與行政不法。依現有法制，貪瀆的法規尚不僅刑法瀆職罪章及貪污治罪條例，像刑法賭博罪章（公務員包庇賭博罪）、毒品危害防治條例（公務員包庇製造販運毒品罪）、懲治走私條例（公務員包庇走私罪）也有。行政不法部分即第三條第三款。有關陽光法案納入之必要請林老師再說明。

➤ **交通大學林志潔教授**

其實貪腐行為態樣多元，要證明對價關係是很限縮的。所以限於瀆職罪、貪污治罪條例，可能範圍有點窄，所以可以把危險前行為也放進來，把利益衝突迴避法放進來。第一條可能沒辦法含括第三條的感覺。所以才建議將第一條的立法理由改變一下，將危險前行為的想法納入。至於內政部提出不納入的理由為何，其實不太能理解。

➤ **內政部謝美玲科長**

現職公職人員不能在職時收受獻金。政治獻金法有處二倍罰鍰，其他則似乎與機關內部的資訊沒有關係。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

內政部的意思，是否與機關內部有關係，僅限於現職公職人員參選的部分，其他人參選，似乎與機關內部沒有關係，僅屬於個人行為而已。這部分廉政署有何回應？

➤ **廉政署謝名冠組長**

這部分是政策如何酌訂的問題。例如公職人員將工程交給他親屬做，可能沒有貪污治罪條例，但仍可能涉及利益衝突迴避法，所以是納入範圍多大的問題。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

廉政署對這個範圍問題的立場為何？

➤ **政治大學許恒達教授**

當初我們是以建立廉能政府為建議。政治獻金法雖屬個人收受，其行為仍可能連結到公共的屬性，例如捐獻給政黨，則有影響國會運作的可能。所以仍涉及廉能政府的屬性。政治獻金法法條處罰輕微，如何認定情節重大，則需要進一步說明。所以第三款將公務員服務法納入，則政治獻金法也可以納入。

➤ **交通大學林志潔教授**

我們重點放在反貪跟防貪。貪污重在隱匿性，範圍擴大可以增加檢調調查的可能性。且後來亦改變為揭弊者保護法，而不侷限於機關內部。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

可能因為內政部受到名稱誤導，剛才廉政署有說，原先是政府機關內部不法資訊，那政治獻金與機關有何關係。建議廉政署應該確立法案名稱定義及屬性。

➤ **內政部謝美玲科長**

未來立法院審查本法草案時，立法機關應該也對此有所注意，故應該將名稱定義釐清。建議「違反政治獻金法而情節重大」，立法院可能也會詢問。如果無關乎機關，是否可以限縮。政治獻金法的立法目的在公職人員政治活動、選舉公平競爭，當

初立法並非以公職人員廉能為立法目的。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

政治活動公平競爭，應該還是可以連結到廉能政府。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

絕大多數的公務員，不會適用此款。若公務員現在已在競選則有政治獻金法的適用，故應保留。

➤ **政治大學許恒達教授**

本法草案在保護政府機關的廉能，政治活動本身牽涉到政府機關，所以政黨也是將來潛在的執政者，他可以為某些廠商講話。所以把這個公開有其意義。且這邊有一條是對擬參選人有3年至5年之刑事責任，則擬參選人不必然是公務員，但當他當選後，就是公務員。所以將他放入應該是沒有太大的疑慮。目前草案之法律效果並不強烈，只有舉證責任倒置，這邊如果放進去，使政治獻金可以公開化也應該可以放進去。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

所以我們揭露的弊端，他不盡然也是存在於公部門裡面？例如說政治獻金法之擬參選人。所以法案名稱需要再斟酌。

➤ **政治大學許恒達教授**

草案應該是從事務的性質，不是從身分的性質來區分。只要這個case跟public affairs有關係的，我們都應該納入。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

被揭弊的人、揭弊的事，只要是跟政府廉能的「弊」有關係的都可以放入。也不限於機關的人，只是不包含私部門的事務。這樣其他機關應該也可以理解。那現在不曉得內政部是否還有意見。

➤ **內政部謝美玲科長**

未來可能要廉政署說明清楚，我們也不反對放入。像「情節重大」可能還是要例示清楚。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

這部分請廉政署在第一條及第三條之立法說明要說明清楚一點。

➤ **監察院張文賢組長**

本法草案第三條各款，被揭弊者為公務員，若違反政治獻金法，不只限於公務員，也有擬參選人、政黨等，則可能涉及例如立法委員或將來沒選上的。所以是否僅限於現職的公職人員。在此階段的，才有揭弊者保護之問題。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

若生意人選市長，該階段違反政治獻金法，就不納入本法草案對不對。

➤ **監察院張文賢組長**

如果他事後選上了，應該才有納入本法草案的問題。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

現在廉政署的意思應該是不管他是不是當選，應該都要納入揭弊的事項。監察院張文賢組長還是認為現在規範範圍還是不要那麼大，以現職公職人員為主。

➤ **交通大學林志潔教授**

如果醫師出來競選，他受到藥商、醫師的捐獻，如果違反政治獻金法，沒有開設帳戶，若他日後就算沒有當選，還是一個很危險的事情。

➤ **司法院何信慶法官**

被揭弊的人，是否限於公部門，上次看到廉政署的立法理由，很明確表示是限於公部門，但今天好像有點翻轉，好像又不僅只包含公部門。因為我們看到第一條的立法說明，明確的說明是機關內部，所以在政治獻金法三個被處罰人，團體、政黨、擬參選人，這樣第一條的立法理由可能又要改；如果要限於政府機關內部的話，是不是就應該限於公務員違反政治獻金，這樣就比較體例一致。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

等一下還是請廉政署說明。現在一個選項就是，若所揭之弊有影響政府廉能者皆納入，則第一條的立法說明請再釐清。有立法上的選項，所以才同時考慮第一條、第三條。

➤ **政治大學許恒達教授**

建議第五款僅限於違背政治獻金法之刑事不法部分。因為個人還

是強調應該從事務分類比較清楚。因為擬參選人將來若當選，則收受獻金而產生的作為，仍有可能與廉能政府之公共利益有所扞格，故若限定在犯罪行為，則情節重大此一不確定法律概念可更為具體。

➤ **交通大學林志潔教授**

現在一開始如果僅指保護揭露機關內部不法資訊者，當然會引起疑慮，會認為與第三條無法配合。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

立法說明部分是否不限於機關內部不法資訊？

➤ **廉政署謝名冠組長**

早上送請次長核閱的版本係以「機關內部不法資訊揭露者保護法」為草案名稱的版本，後來有作修正，現在每位委員桌上都是修正後以「揭弊者保護法」為草案名稱之版本。所以在本法草案第一條的立法說明，所受理揭發之弊端，是不限於機關內部不法資訊的。

➤ **交通大學林志潔教授**

但是說明目的建議可以調整如「違反廉能規範之不法資訊」，才能和第一條相符。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

我們越討論越清楚，透過剛才的舉例，我們發現，如果只限於揭露政府機關內部不法資訊，規範範圍可能太狹窄了，應該包含政府機關外的，而不包含私部門的資訊，也就是政府外的不法資訊並不等於私部門，這屬於兩件事。也就是說，公跟私中間還有一塊。是不是這樣？

➤ **政治大學許恒達教授**

侵害的利益是公的利益，但是要看分類基礎是事務還是身分？

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

也就是不管揭弊者或被揭弊者身分，只要有影響政府廉能的利益就進得來。在這樣的前提下，各位有沒有什麼意見。亦即不管揭弊者是否為現職公務員，揭的弊是與政府廉能有關者即進入保護。如設定此前提才能繼續討論。

➤ **內政部謝美玲科長**

內政部補充。較贊同監察院與司法院之看法。就第三條第五款是限縮在「公務員違反政治獻金法而情節重大」，就參選人而言，其尚未取得公職職位，現職不是公務員，身分上只是一般民眾。若其違反政治獻金法依現行法規範，即受有相當之刑責或處罰，不需要這邊特別之規定。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

這個法律不是以處罰為目標，現在是要保護揭弊者。應該是只限於保護，若如此不知內政部是否認為還會造成影響？

➤ **台灣透明組織執行長葛傳宇教授**

針對內政部及監察院之意見有不同看法，其意見已經違反國際潮流。以現在聯合國反貪公約、OECD反賄公約，不單單只處罰公務員，統統皆處罰政黨與候選人，也不是公務員。原因是民主國家，政黨與參選人也許一夕之間從在野變成在朝，只有專制國家才一黨專政。所以只有將政黨與參選人在法律規範時，一併涵蓋放入法案內，立法才周延。否則極容易產生立法變相透過政黨或候選人白手套鼓勵從事這樣活動，反而抑制揭弊、不利公益。

➤ **內政部謝美玲科長**

回到保護揭弊之範圍，政黨與擬參選人究屬何範疇，公部門或私部門之揭弊？

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

好，經過反覆討論逐漸釐清，在場幾位學者比較強烈主張，所謂公部門揭弊者保護法側重在建立廉能政府、澄清吏治之部分。所以只要揭的弊與此相關，即可納入。其處罰散在不同法律只是在所有揭發的揭弊者納進來保護，依學者之意見，納進來的範圍會擴大，會涉及之後保護措施是否周全或落實，若大家對廣納保護對象無問題，行政部門推行沒有妨礙即可納入。至於保護措施由誰來保護他，後面具體條文可以討論。如後續條文討論發現，無法落實保護，法條陳意過高，可以再回來修改法條。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

條文部分是否可以不改變為前提，以說明部分補充。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

法案名稱先不動，但是法案名稱說明部分加以調整。再來這邊先定調，先納入保護，爾後談保護措施時，如有窒礙難行，再行調整限縮。因為納入保護對象卻做不到保護措施實屬白定，將遭致民怨。從動機來說，沒有理由不納入保護。

➤ **監察院張文賢組長**

想釐清一點，理解上是否確定為被揭弊者限於機關內部，不包含私部門；揭弊者包含公私部門。就這樣的前提下，建議第三條政治獻金法部分，被揭弊者違反政治獻金法，其為公務員，而揭弊者不問公私部門仍應受保護，這都達成共識，是以這樣的理解前提下，建議讓第三條文意修正更清楚。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

經過充分討論，前提有些修正。後面有窒礙難行再為修正檢討也行。

➤ **行政院外交國防法務處徐吉志科長**

第三款固有其重要性，而銓敘部亦尚未表達意見。是否以具體違反政治獻金法哪幾條，呼應老師所說以事務為主，以本刑三年以上、哪幾條之行為，鼓勵大家發現有違反行為為打擊標的。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

先處理前提認知之部分：經綜合討論後，重新修正前提：學者認為與政府廉能有關者皆受保護，不問揭弊者為公部門或私部門皆納入本法保護。如大家同意，建議廉政署在說明欄調整為：「本法規範目的，係為保護揭露影響政府廉能之不法資訊者(後面同)」而不強調揭露政府內部機關不法資訊者。如此即可清楚亦不執著在揭弊者或被揭弊者身分是否是公務員、政黨之類。第一條是否可參採林志潔教授之意見修正為：「為澄清吏治、建立廉能政府、有效防制貪腐行為，保護揭弊者，特制定本法」第二項：「揭弊者之保護，依本法之規定，但其他法律更有利於揭弊者……。」文字請再斟酌。

➤ **公務人員保障暨培訓委員會李昫副處長**

第二項第一句話是多餘的。依立法體例第一項沒有問題，緊

接者下一句，「本法未規定者，依其他法律之規定。」通常法制作業會訂這樣的文字。一般法制作業較少但書，而是直接加在後面規定。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

剛剛不是有認為不需要訂定而刪除第二項的討論。重點是在第二項但書，如果兩個法律同時規定者，適用較有利之規定之意旨仍應存在。本法是普通法還是特別法之地位，請法制司表示意見？

➤ **法制司宋文宏檢察官**

目前檢索找到的立法大多以草案第二項的規定方式。「依本法之規定，但其他法律更有利於揭弊者」或是「其他之法律規定較本法更有利者，適用最有利之法律」立法例上皆有，此係針對有利於揭弊者之保護有適用其他法律之規定。著眼於保護揭弊者之立場。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

但是保訓會建議第二項之立法是多餘，應直接接在第一項後面。

➤ **法制司宋文宏檢察官**

會前檢索之資料顯示草案之立法是有，而且不少。只是強調揭弊者之保護法令規定部分是有限定的。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

方向上沒有疑義，只是如何處理法制作業比較好，請廉政署與法制司研究一下，考慮比較適合的文字。沒有規定本來就要依其他法律規定。第一，是否要明定 第二，但書部分仍然有揭明之必要，否則即無規定之必要了。下次提出來研議。

➤ **廉政署謝名冠組長**

關於文字應如何呈現本署無意見。就此部分所指之意涵為說明，現行法律對於揭弊者身分保護及獎勵有相關規定。例如貪污治罪條例亦有發獎金規定，證人保護法有保護規定，有可能有較本法更為有利保護時，本條可以依照其規定處理這樣的問題。

➤ **監察院組長張文賢**

基本上同意本條規定為界定特別法與普通法，可以參考公職

人員利益衝突法第一條第二項：「公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。」這裡是特別法，然而有利之部分是特別法之特別法。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

但利衝法第一條第二項的立法原則與本條有所相反。聽起來是他要適用比較嚴格之法律屬於從重，利衝法是屬於處罰條文。本法草案是屬保護性質，選擇有利於被保護者，規範方式不同。但無論如何是選擇更有利於揭弊者之保護措施，如果在別的法律對揭弊者有更有利的保護時。此原則確定，回去法制作業文字上再處理即可。這邊就不特別花時間處理。

第二條主管機關為法務部有無問題？

➤ **政治大學許恒達教授**

有一個小疑問，第二十九條違反者予以懲戒或懲處之部分，執行單位是各單位還是法務部？

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

1. 法律之主管機關未必為行政處分機關，不過這部分請記錄下來，懲戒或懲處之機關是否為法務部，留待討論至二十九條後再討論。如第二條對於主管機關無意見則就這樣通過訂定。

2. 第三條討論一半進入實質討論，各位對揭弊者之定義有無不同意見？第一款及第二款大家比較沒有疑義。請何法官發言。

➤ **司法院何信慶法官**

關於這兩點有疑義，對於揭弊者之保護花費很大之社會成本與司法資源。若其揭弊只是輕微犯罪是否有違比例原則。例如：貪污治罪條例、刑法瀆職罪章中很多是輕罪。有關非公務員之要求、行賄、期約等皆屬輕罪，如皆包含在內是否對於揭弊者有保護過當，有違比例原則。

➤ **廉政署謝名冠組長**

關於行政不法部分避免保護過廣，第三款有加上兩要件，情節重大致危害公共利益之虞。至於刑法部分因為構成犯罪比較麻煩，如貪污治罪條例，不只給予保護，更給予獎金。這部分檢舉獎金發放辦法有配合貪污治罪條例修正獎勵範圍。所以是看政策

要放多寬。當初和政大研議時，即考量構成犯罪時，揭發有公益價值即予以保護，是站在擴大保護之立場。

如認為範圍太廣要予以限縮，問題即產生，限縮之方式是採不確定法律概念？還是列舉方式？政大曾經嘗試過將法條逐一列舉出來，後來認為並不可行。現在的設計是以法院的審查有無保護必要。尤其如第五款政治獻金遇到選舉黑函滿天，不見得有保護必要。個別類型廣泛，很難用一法條全包進來，這很困難。如有更高明見解，也很希望能提供作為立法參考。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

司法院在擔心條文對揭弊者之定義不分輕罪重罪，行政資源有限不見得能做得到保護。然而本條是對揭弊者為定義，而是否符合揭弊者定義之人即受保護，仍要看後面的保護程序之條件篩選，後面可以進一步討論。

除了一、二款其餘皆為行政不法，如刑法有輕罪重罪之分，行政不法有情節重大也很難區分。大家可以充分討論。

➤ **公務人員保障暨培訓委員會李昫副處長**

本條之文字表達會讓人誤解為已經確定其罪刑。會使人誤會如已確定則無揭弊之實益，建議修正文字為「本法所稱之揭弊者，應依本法所規定之程序，對於公務員涉有下列各款之行為為舉報或提供相關具體事證者：涉犯……之罪之行為；涉有違反……之虞之行為；涉有……情節重大之行為。」請參考。

➤ **政治大學許恒達教授**

保訓會之意見是可以參考之方向。例如某公家機關之內部人舉證某公務員、某上級長官犯收賄罪，而法院判決本案無對價關係之成立，請問此人是否受本法之保護。這會涉及到當時提出的事證經過法院裁判過程詮釋意思與當初事證會有相當程度之差異。本法重在保護揭弊者之觀點，所以不能用事後關係如法院判決或受懲戒罰推翻受保護之需求。條文是從事務之關係，針對事情為揭弊，而非針對人之關係，所以可以考慮：「本法所稱之揭弊者，指依本法之揭弊程序，對涉犯下列各款所列情事為舉報或提供相關具體事證者。」如此可以明示從他當時所提出之內容，

為保護性判斷，而非從事後法院之判決為保護性之判斷。

➤ **交通大學林志潔教授**

贊同保訓會之意見，以「涉犯」或「涉有」為適當。再者就司法院何法官所提之疑問，廉政署所提之草案裡設計有經過審查之程序，所以並非進來後即照單全收。當初接觸法案時，考量揭弊者有被台灣社會污名化之情形，所以光是立法保護他，都不見得願意出來。個人想法認為盡量以鼓勵態度，放寬保護範圍，不要太限縮，鼓勵揭弊。

➤ **司法院何信慶法官**

從事公職想法剛好與學者意見相反，放寬保護範圍到時候駁回他的聲請，不予保護，到時候他開記者會，或是他身體、生命受到危害，到時候苛責法院。開大門要法院做決定，但是定義不清楚，浪費司法資源做決定有無必要。

➤ **調查局周連發副處長**

第三條應該具體明確化，執行機關涉及到第二十九條之懲戒懲處情形，如定義不明確，執行機關無所適從，很容易受到揭弊者之申訴等等，造成公務員難為，第九條第十條也有牽連關係，如第九條揭弊機關有必要調查，何謂必要之調查？第十條對揭弊者提供之事證所為之弊案得不予調查？這與第三條有牽連關係，應具體明確之規範。執行機關如何執行，在本文尚無具體規範是否有其他方式，如施行細則或注意事項，讓執行機關為執行上之遵循。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

請教不明確之規定在哪裡？

➤ **調查局周連發副處長**

何謂情節重大，就非屬調查局法定職掌得依行政程序法移出去，如果當事人提出說，這不是情節重大什麼是情節重大？這即有爭議，引發被告之可能。所受理的檢舉案件民眾對法律要件認知與行政機關認知有所不同。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

現在有兩個問題，第一個問題，司法院認為本法草案第三條

將犯瀆職罪章或貪污治罪條例全部罪名均含括是否適當，保護資源是否不足，第二個問題為本法草案第三條第三、四、五款中規定情節重大要件，屬於不確定法律概念，如何定義，惟該部分廉政署認為尚無更好的名詞取代「情節重大」此一要件，就這部分是否有更好的意見可以提出，因為由一般行政機關判斷情節重大此要件確實有困難。

➤ **銓敘部梁傑芳科長**

針對本法草案第三條部分，從條文說明來看，立法目的為整肅貪污及建立廉能政府，受保護之揭弊者自以影響政府廉能之相關不法行為為限，條文採列舉方式，且限於舉報或提供本法草案第三條所列五款具體不法事證者，是否能切合所有影響政府廉能之所有法律，有待商榷。

基於充分保護揭弊者及貫徹立法目的考量，是否可用一種表達把所有影響政府廉能法律之全部情形均含括，如果不採概括方式，而採列舉方式把各個相關法律列入，舉例而言，若列入政府採購法，涉及政府採購法之所有貪污不法，是否即適用貪污治罪條例，或者適用政府採購法，於上次會議也有其他機關提到此問題，供大家參考。

本法草案第三條規定情節重大及危害公共利益確實為一不確定法律概念，雖給予主管機關或主事者裁量空間，惟於實務運作判斷及執行時會產生困擾及爭議，在立法技術上需再思考情節重大及危害公共利益之判斷標準。有關揭弊範圍部分，許恆達副教授認為只要涉及政府廉能事項均可為之揭弊範圍，十分貼切，政治獻金法中規定的準參選人是否列入有待討論。

公務員服務法部分，除現職公務員外，若涉及離職之公務員於其在職期間所涉之貪瀆不法行為是否為揭弊範圍，另揭弊者揭露離職公務員違反公務員服務法第十四條之一旋轉門條款規定是否亦受本法草案保護。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

謝謝銓敘部梁科長意見，剛剛大家已經達成共識，只要涉及政府廉能之不法資訊均可為揭弊範圍並受本法保護，所以不論揭

弊者揭露涉及貪瀆不法之公務員是否離職，其均受本法之保護。至於是否納入政府採購法部分，請廉政署表示意見。

➤ **廉政署謝名冠組長**

政府採購法未納入，因為像圍標借牌情形均為私人企業行為，非機關之不法。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

如果政府官員有涉入呢？

➤ **廉政署謝名冠組長**

若為採購案件衍生有貪瀆問題屬機關內部不法，則適用本法草案規定。

➤ **政治大學許恒達教授**

政府採購如果涉及公務人員則會直接適用貪污治罪條例之規定，包括圖利罪，唯一有可能在政府採購法涉及公務人員，大概僅有暴力行為，因為公務員圖利罪係處罰非暴力之圖利廠商手段。若為暴力型，公務員與 A 廠商共同透過暴力使 B 廠商離開採購活動，這是唯一與貪污治罪條例競合中無法被納入之情形。

政府採購法雖有訴願程序，但最後爭議的解決仍是透過民事程序，且政府採購法之立意，係在保護政府採購之公平競爭，而非廉能政府，如果保護公平競爭要納入，那公平交易法等其他法律也要納入，可能會使本法草案的承載過重，所以我認為不要將政府採購法納入為宜。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

丁守中委員的草案就把公平交易法納入，廉政署是否認為不要將政府採購法納入？

➤ **廉政署謝名冠組長**

本法草案第三條刑事不法部分僅列刑法瀆職罪章及貪污治罪條例，而我國規範公務員包庇罪不勝枚舉，若全部規範怕掛一漏萬，所以僅規定主要的部分。

➤ **政治大學許恒達教授**

其實不能說未完全包含，透過刑法第一百三十四條規定(公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章以外各罪

者)，即可將其他法律納入本法草案範圍，因為刑法瀆職罪章有第一百三十四條概括規定，保護範圍並不狹隘。

➤ **廉政署謝名冠組長**

但是有特別法規定時，例如包庇走私，就無刑法第一百三十四條之適用。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

還是可以適用違反公務員服務法的情形，只是本法草案第三條第三款有情節重大之要件，惟情節重大如何判斷較困難。

➤ **廉政署謝名冠組長**

現行法制上有 673 個條文有規定「情節重大」這個不確定法律概念的要件，雖然判斷情節重大較困難，但是規定此一要件還是有其必要。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

剛才廉政署朱署長有提到何法官的意見，廉政署是否可以考慮再明確列舉本法草案第三條第一、二款中刑法瀆職罪章及貪污治罪條例之條文。

➤ **廉政署朱坤茂署長**

如果明確列舉本法草案第三條第一、二款中刑法瀆職罪章及貪污治罪條例之條文可能會使適用本法草案的範圍縮小。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

請教何信慶法官，您認為刑法瀆職罪章及貪污治罪條例之條文中哪些不適合列入本法草案範圍？

➤ **司法院何信慶法官**

實務上刑法瀆職罪章常用到的條文僅有第一百三十二條及第一百三十四條，在動用國家司法資源保護揭弊者，且有可能限制被告的訴訟權情形下，須符合比例原則，而非全部施以保護。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

如果在後面提高保護程序的門檻，而非前階段限縮定義揭弊者？

➤ **司法院何信慶法官**

如此可能會造成前階段鼓勵揭弊，後面又無法保護揭弊者，

公務員最後會受責難。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

這是個兩難，現行貪污治罪條例及證人保護法似無規定特定罪名始可適用？

➤ **司法院何信慶法官**

證人保護法本身有列舉罪名始可適用該法。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

對，限定於重罪。這是個務實問題，如果前階段鼓勵揭弊，後面又無法保護揭弊者，就會失去訂定本法的目的，招致民怨，於此部分需要罪名範圍限縮嗎？

➤ **交通大學林志潔教授**

本來李教授規劃由保護委員會審查揭弊者之保護，現在草案交由法院審查，當然會造成司法院很大的負擔；如果照何法官的講法，揭弊者被法院裁定駁回，後面可能會召開記者會抱怨法院，但這本來就是人民的自由，且若召開記者會，揭弊者也因此曝光且不在乎後續的保護。但是我們的想法是揭弊者要求要有保護，例如匿名、工作之保障，如果揭弊者要受到保護就必須依照本法草案規定的程序，所以我不明白為何要擔心揭弊者要去召開記者會，本法草案保護的對象是不願意曝光，且不願受到不利益對待的揭弊者，我想應該不會造成人民對法院的責難。

➤ **司法院何信慶法官**

人民召開記者會只是我舉的例子之一，人民也會向監察院陳述，且廉政署回應我此情形就是會曝光所以才要用本法草案加以保護，要送達受限制或禁止處分之人，就是會讓揭弊者曝光。

➤ **廉政署謝名冠組長**

何法官上次有提到，本法草案有規定將保護書送達受限制或禁止處分之人，此時就會讓揭弊者曝光，此問題我們亦有考量，基本上，身分如果保密應該沒有保護必要，身分曝光才有保護必要，既然已曝光了，那保護書記載受保護人應該尚可接受，但我們的想法是須明確受限制或禁止之人，禁止或限制對某個人為特定行為亦需要對象，但次長有提示說，有時受限制或禁止之人只

猜是誰並不確知揭弊者，這樣白紙黑字明確記載未必妥適，我們再檢討修正。

➤ **交通大學林志潔教授**

你是指聲請保護令的部分，可是不是每個人都需要保護令。

➤ **廉政署謝名冠組長**

有關保護的範圍問題，重點在於揭弊者是否有保護之必要，不一定在於其所揭弊之罪的輕重，也許不夠周延，但是這是我們基本的規劃想法。

有關保護委員會部分，若設在法務部下，其執行上會有困難，人力經費預算都會有問題，另外在跨機關、層級指揮上亦有困難，權責會難以劃分。

➤ **政治大學李聖傑教授**

揭弊者保護法之保護與人身安全之保護，兩者之保護應有所區隔，揭弊者保護法當初設計是往三個方向思考，如果能做到身分的保密，相關的人身安全工作的保障就可以很省事，揭弊者保護法之保護應從廣義方向理解，包含身分保密、工作保障到狹義的人身安全保護，若一開始即限縮定義揭弊者，其身分保密、工作保障就會被排除，人身安全保護可以做到何種程度，是否可在後面進行討論，而不要一開始即限縮揭弊者範圍，另外本法草案亦有保護與揭弊者有密切利害關係之人，故一開始不應過度限縮揭弊者範圍，應鼓勵揭弊，給予揭弊者的保護傘越大越好。

➤ **政治大學許恒達教授**

現在本法草案設計揭弊者之保護均由法院為之，例如核發保護書、訴訟舉證責任倒置、身分洩密由法院裁判，可能到最後造成法院的負擔，我的想法是，本法草案對揭弊者之保護其實僅限縮在人身安全之保護，法律效果已經很弱化，如果我們一開始又過度限縮揭弊者之範圍，會造成本法草案訂定並無實益，且會造成與證人保護法重疊，故仍應放寬對揭弊者之定義，雖一開始可能會造成揭弊案件蜂擁至法院，但也是保護揭弊者必要之手段。

➤ **廉政署謝名冠組長**

現行法制上，涉及人之基本權限制，均回歸法院，一般行政

機關並無對於人身自由權限制之權利，並參酌證人保護法及家暴法，所以我們才設計揭弊者保護書由法院核發。

➤ **公務人員保障暨培訓李昫副處長**

本法草案第三條主體為人，建議條文修改為對於公務員涉有下列各款之行為。

➤ **交通大學林志潔教授/主席蔡碧玉常務次長**

本法草案第三條身分不限於公務員。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

本法草案第三條上有許多爭議，先處理基礎原則，其他留待下次討論，保訓會李副處長提到本法草案第三條第一、二款使用文字太過確定，多位學者也同意不要明確直接寫「犯」刑法瀆職罪章之建議，先不列舉其他罪名，將第一、二款文字修改為「涉犯」刑法瀆職罪章之罪嫌，「涉犯」貪污治罪條例之罪嫌。

前文之文字部分：「本法所稱之揭弊者，指依本法所規定之程序，對下列各款所列之「情事」為舉報或提供相關具體事證者，「情事」或「情形」是否修正請再研議。結構上是對的，再請廉政署檢視證人保護法及本法草案迥異之處並搜尋相關實務案例。其實如果量很少，就可以減少司法院所考量日後量的增加，資源是否夠充足，避免造成廣納保護，日後無法執行造成民怨的疑慮。

至於違反公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法及政治獻金法部分，文字是否要再行修正以免實務判斷有困難，請各部會再行討論。政治獻金法部分有無列舉之必要？公務員服務法要列舉我想應該有其困難。請廉政署再評估，本法草案第三條第三、四、五款是否可以採列舉方式立法。

若對本法草案第三條無法使用列舉或排除等方式限制，則本法草案第三章對揭弊者保護之門檻是否也要有所調整？其實當初證人保護法的擔心也都沒有發生，是否是我國民情關係。但無論如何這些都是有效執行的關鍵因素。

➤ **司法院何信慶法官**

我要更正，司法院不是擔心案件量的問題，而是對於揭弊者

保護是否有符合比例原則及正當法律程序，例如第十三條資料封存，對被告防禦權是有很大的限制。當然量也是一部分因素，上次會議紀錄須更正受委託公務員算是公部門嗎。

➤ **主席蔡碧玉常務次長**

何法官所提到保護措施，在訴訟中對被害人之保護會限制對被告之利益，是重要事宜也要納入考量。例如性侵害犯罪防治法，對於保護被害人有其措施，司法院採取依一貫立場，對被害人保護不可侵害到對質詰問權核心價值，立場明確。由於受保護之人多，要考量被告憲法上之權益，保護程序也要納入考量。這部分在第三條是對揭弊者作定義，但是在保護門檻上可以做處理。再請廉政署針對今天大家的發言綜合整理，下次第三條以後繼續討論。

散會