

日本公益通報者保護法之修正 與對勞動者之影響

國立臺北大學法律學系教授 侯岳宏



壹、前言

不論私部門或公部門，許多弊案多靠掌握內部資訊的內部人員揭發才有辦法讓社會大眾知悉。例如，最近常被提及的中國李文亮醫師第一時間對於新冠肺炎的警告，或是康軒出版社內部員工檢舉董事長居家檢疫期間外出。不過，後者的事件，事後傳出公司施壓該員工離職¹。內部員工或人員揭弊的行為，常見使用吹哨者（whistleblower）一詞，此用語源自英國警察吹哨子示警的行

為，目前演變成為內部人員基於公益而挺身揭弊的代名詞²。雖然許多弊案多靠內部吹哨者告發才有得以揭發，然而如同上述實際發生事件，吹哨者也面臨許多職場困境，包括吹哨後遭受公司威脅、職場霸凌、被調職或停職處分等等。雖然有一部分爭議，在部分法規上有一些保護規定。例如，勞動基準法第 74 條或職業安全衛生法第 39 條規定，雇主不能因為勞工為申訴而為解僱、調職或

其他不利之處分。但是這些規定僅是針對申訴人申訴行為人個別法律違反之保護，對於吹哨者尚無體系性的保護法規。

近年來因為某些行政機關貪瀆事件，以及一些金融弊案的發生，加上食品安全事件的爆發，也造成社會對於食品安全的不信任，因此，如何有效將不法揭露，並且保護內部願意挺身通報的人員，成為社會重要議題之一³。行政院曾於2019年5月提出揭弊者保護法草案，送立法院審議，不過因為第9屆屆期不續審，未能完成順利立法，目前法務部持續推動立法作業中⁴。

日本在1990年代以後，發生幾件因為企業或行政機關內部人員告發才被社會知悉有違法行為，特別是有幾件與食品安全有關的違法事件，直接對於消費者產生影響，也一度造成社會不安。因此，為導正並防止這些違反法令的行為，在2004年制定公益通報者保護法⁵。同法適用10餘年後，在公益通報相關領域扮演著重要角色，不過，為提升公益通報的效果，並且保護通報者，在2020年6月12日修正部分條文⁶。本文從勞工吹哨時相關保護之角度，針對日本公益通報者保護法相關規定與最近的修正進行介紹，以作為我國後續立法之參考。

貳、日本公益通報者保護法之制定與概要

勞工進行內部告發，可能會變成違反誠

實義務、違反保密義務，或是被以違反遵守企業秩序為由，遭受懲戒或不利益待遇。過去在公益通報者保護法制定之前，如果是法律有明文規定禁止雇主因為勞工就相關事件申訴而有不利益待遇，勞工當然可以依據相關規定請求救濟與保護。若沒有明文保護規定，過去法院判決，會依據告發的內容、告發的目的、手段、方法與態樣等情形，進行綜合判斷⁷。學者整理法院實務見解，指出判斷的重點略以：

- 一、告發內容的真實性或是否具有相信為真實之相當理由。
- 二、告發行為基本目的在於導正違反法律或不正之行為。
- 三、告發行為的手段或方法等具有相當性⁸。

在2004年公益通報者保護法制定後，依據同法之規定，所謂公益通報，略以：勞工並無不正當之目的，於雇主、要派單位、定作人之處，是否有違反刑法、食品衛生法、金融商品交易法、大氣污染防治法、廢棄物防止法、個人資訊保護法等470個法律（2019年9月1日）之事實，或是即將要發生時，將該事實，通報勞務提供對象等或行政機關、消費者團體或是新聞媒體等第三人之謂（同法第2條）。並且禁止因為公益通報的理由，對於勞工進行解僱、降調、減薪等不利益待遇（同法第3條、第5條）。

不過，公益通報按照其通報對象，所要求的要件有些不同。主要可分成向勞務提供對象、



行政機關、其他事業者外部之通報等情形⁹。

對於勞務提供對象之通報，只要當覺得發生公益通報的事實或即將發生之虞，縱使違反法令行為之發生或即將發生，不具客觀真實性或無相當理由認為具有真實性（真實相當性），也是同法保護對象。相對而言，對於行政機關之通報，則被要求真實性與真實相當性。若是對於行政機關以外之第三者，則除了要求真實性與真實相當性外，也須該當於同法第3條第3款所規定要件之一¹⁰。

其同款要件規定略以：

- 一、假如對於事業者內部或是行政機關進行公益通報的話，具體會受到解僱或其他不利益之待遇。
- 二、或是有相當理由相信會被湮滅證據。
- 三、勞務提供對象無正當理由要求不要為公益通報。

四、以書面對於勞務提供對象進行公益通報後，即使歷經20日，也無進行調查之通知或是有無正當理由不進行調查之情形。

五、有相當之理由相信個人的生命或身體產生危害或是有急迫之危險之情形（同法第3條3款）。

學者指出，上述設計中，對於勞務提供對象等之通報，公益通報的要件比較寬鬆，使公益通報者的負擔減輕，這是因為期待透過事業者本身之自淨作用來解決問題。其次，對於第三者課與較嚴格的要件，主要是因為對於事業者以及在該處所被僱用者而言，通報所生之影響較為重大¹¹。

此外，學者也指出公益通報者保護法制定以來，為強化以大企業為核心在企業內部產生自淨作用，內部通報制度也逐步運作與發展。但是此自淨作用並未充分發揮機能，結果往企業外進行內部告發，讓真相曝光的情形絡繹不絕。在此背景下，也產生對於公益通報者保護法進行公益通報之人員的保護應該要擴大之討論¹²。

參、2020年之修法

公益通報者保護法施行後，除了讓通報者透過法院進行事後救濟外，也讓適當的內部告發成為公益通報，並且促進企業形成內部通報制度，並保護通報者，具有其意義¹³。不過，施行幾年後，被批評對於內部告發者的保護仍屬有限，且從早期導正不正當事務的觀點而言，企業自行設置的通報制度是否

有實際效果，也存有疑問¹⁴。

在上述背景下，公益通報者保護法也持續受到檢討，2018年在消費者委員會所設置的公益通報者保護專門調查會公布報告書，也建議一些修法方向¹⁵。後續修正草案經國會三讀通過後於2020年6月12日公布，預計在公布後2年內以政令訂定施行時間¹⁶。

此次修正，內容包含略以：內部通報對應制度的整備義務、緩和外部通報的保護要件、擴大通報對象事實、通報主體與保護內容之修正等。

其中，緩和外部通報保護要件的部分，對於行政機關等之公益通報，除了原本所要求真實相當性之情形外，當覺得發生公益通報的事實或有即將發生之虞，且提出記載姓名等之書面時，此情形也增加為保護對象。此部分主要是因應過去對於真實性無相當證明時，有被否定適用適用公益通報者保護法之判決出現，且通報者會猶豫是否符合真實相當性之要件。因此透過此次修正，緩和要件，擴大通報者的救濟範圍，也減輕通報者收集證據的負擔¹⁷。此外，在程序上要求提出記載姓名等之書面，與勞工進行內部通報在程序上略有不同，主要是要求向行政機關進行通報時要慎重且誠實，且在調查時也會比較容易。

對於行政機關以外之第三者進行的公益通報（第3條第3款），如同上述過去是對於無

法期待會有適當的內部導正（例如，上述第3條第3款(1)(2)(3)(4)之要件），或是對個人的生命或身體產生危害或是有急迫之危險之情形時（上述第3條第3款(5)之要件），列為保護對象。此次修正擴大適用要件，再增加一款類型，規定有相當理由相信勞務提供對象對於公益通報者所知悉之資訊，可以特定該公益通報者，且會有洩漏之情形；在原本(5)之要件部分，追加規定對於個人之財產有發生損害的急迫性之情形。對於所新增加的一款類型，學者指出與同法第12條不同，洩漏主體是「勞務提供對象」，這是因為過去有發生意圖洩漏資訊之個案，但是事業主並未採取再發生的相關對策，因此修法對於企業制度面有不足者也認為該當要件¹⁸。

至目前為止公益通報者保護法的保護對象是勞工（日本勞動基準法第9條），主要是因為在職中，在雇主的指揮命令下，容易遭受不利益待遇。此次修正，在通報主體上除追加法人之高階幹部（日文原文為：役員）外，也將離職者也納入保護對象（第2條第1項第1款至第4款）。對於原雇主違反法令的行為，在離職後1年內通報也為受保護對象（第1款）。此外，為保護離職者，規定公益通報者受到事業主請求損害賠償的免責（第7條），以及禁止不給付退職金（第5條第1款），將這些禁止行為明確化。

肆、幾點檢討與建議

學者對於此次修正，預測今後適用第2款通報案件應該會增加，並且提及第3款的通

報因為要件比較嚴格，如果進入訴訟的話，應該會用一般的判決法理來處理。此外，對於此次修正，學者認為還有下列課題要處理：

- 一、通報者對於通報與不利益待遇間之因果關係的舉證責任。雖然此次修正透過緩和第 2 款通報的要件，通報者的舉證責任有減輕，但是因為人事資料等多偏在於事業者，通報者要舉證因果關係並不容易。因此建議立法論上可參考男女僱用機會均等法第 9 條第 4 項規定，例如採取 1 年內原則上禁止解僱，將因果關係的舉證責任轉換給事業者。
- 二、由行政機關採取某些行政措施來導正不利益待遇是有效的方法，但是此次此部分未能夠立法，一部分原因或許是因為公益通報者保護法主管機關是消費者廳，該廳並沒有像厚生勞動省有勞動基準監督署這樣全國都有設置的機關，因此較

難處理個案事件。學者認為不利益待遇後續的救濟方式會是未來的課題之一¹⁹。

臺灣相較於日本之立法與修正，雖然行政院於 2019 年 5 月所提出揭弊者保護法草案未能順利完成三讀，不過，相關議題仍然受到各界的關心。法務部在 2020 年 9 月也公布揭弊者保護法草案並送行政院審查²⁰。同草案為避免產生公、私部門揭弊者權益之落差，因此以專法一併規範。內容除對於公、私部門揭弊範圍、受理揭弊機關進行規範外，也就禁止不利措施原則、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等進行規定。其中，禁止不利措施部分，同法草案第 7 條第 1 項規定略以：

「政府機關(構)、法人或團體、個人，不得因第 5 條第 1 項第 1 款各目、第 2 款各



目所列人員(以下簡稱內部人員)有下列行為，而意圖報復對其採行不利之措施：

- 一、揭發弊案。
- 二、配合弊案之調查或擔任證人。
- 三、拒絕參與弊案之決定或實施。
- 四、因前三款之作為而遭受不利措施後，依法提起救濟。

舉證責任分配部分，同法草案第 8 條規定略以：「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：

- 一、有前條第 1 項各款之行為。
- 二、有遭受前條第 2 項之不利措施。
- 三、第 1 款行為之發生時間在前款不利措施之前。

內部人員為前項證明後，該等措施推定為有違反前條第 1 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。」

草案中，有部分條文參考日本規定。例如，第 5 條第 2 款規定略以：「私部門揭弊者：指下列人員之一，有事實合理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，涉有第三條第一項第六款弊案，具名向前條第一項第一款至第四款之受理揭弊機關提出揭弊者：

- 一、與公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人具有僱用、定作、委任關係而獲致報酬之相對人及其員工。



- 二、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補助之相對人及其員工。.....」立法理由說明略以：「私部門之內部人員並不以具有勞動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及接受補助之內部人員。.....爰參考美國與日本立法例，為第一項第二款之規定。」

從上述日本在公益通報者保護法之發展，有下列幾點值得臺灣留意：

- 一、在目前對於揭弊者之保護法規散見於各個法律規範，對於揭弊者之保障明顯不足，為有效導正並防止違反法令的行為，有必要將內部人員公益通報法制化，並且對於揭弊者進行保護。在此目的下，法務部推動揭弊者保護法立法，應加以支持。

二、日本此次修正之一，將離職者也納入保護對象。對於原雇主違反法令的行為，在離職後1年內通報也為受保護對象(第2條第1項第1款)。由於有時員工畏懼在職時揭弊會遭受雇主之不利益，因此會選擇離職後再進行揭弊。對於離職後之人員如何加以保障，也值得討論。

三、日本在立法實施後，產生對於內部告發者的保護仍屬有限之批評。也因此此次修正，有部分放寬適用要件。若以日本之經驗為借鏡，或許也有必要檢視目前草案規定是否會有過嚴，無法保護揭弊者之情形。

注釋

1. 中央通訊社，康軒向吹哨者道歉 勞資調解成立，2020年10月12日，下列網址可閱覽：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010125005.aspx> (2021年5月8日)。
 2. 關於此點，請參見黃朝盟，建立「吹哨者」保護，促進廉能政府，國政分析，下列網址可閱覽：<https://www.npf.org.tw/3/11247> (2021年5月8日)。
 3. 相關討論，請參見林志潔等，私部門之金融揭弊者保護——我國草案與美國法之對照，交大法學評論，頁99-154，2020年9月；黃銘傑，吹哨者保護之國際潮流與規範理念，月旦會計實務研究，16期，頁17-23，2019年4月。李聖傑，吹哨者保護的法制建構，月旦法學雜誌，272期，頁155-164，2018年1月。
 4. 關於立法進度，請參見法務部廉政署，揭弊者保護專區，下列網址可閱覽：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/837481/Lpsimplelist> (2021年5月8日)。
 5. 日本公益通報者保護法相關內容，中文介紹請參見林良榮，日本公益通報者保護法之立法政策與行政實務——兼論法院裁判案例與通報制度之改革，月旦法學雜誌，290期，頁137-163，2019年7月。
 6. 修正過程與概要，請參見日本消費者廳網頁關於公益通報者保護法與概要，網址如下：https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/ (2021年5月8日)。
 7. 荒木尚志，勞働法，頁503，2020年4版。菅野和夫，勞働法，頁697，2019年12版。
 8. 菅野和夫，同註7，頁697。淺倉むつ子等，勞働法，頁246，2020年6版。大阪いずみ市民生協（內部告發）事件，大阪堺支判平成15年6月18日，勞判，855號，頁22。日本勞動政策研究研修機構下列網址也有該判決相關介紹，<https://www.jil.go.jp/hanrei/conts/06/60.html> (2021年5月8日)。
 9. 淺倉むつ子等，同註，頁246-247。也有學者用語上採用事業者內部、行政機關、事業者外部之區分，荒木尚志，同註7，頁504-505。
 10. 荒木尚志，同註7，頁505。
 11. 淺倉むつ子等，同註8，頁247。
 12. 淺倉むつ子等，同註8，頁246。
 13. 淺倉むつ子等，同註8，頁246。
 14. 桑村裕美子，改正公益通報者保護法の労働法上の論点，ジュリスト，1552號，頁45，2020年12月。
 15. 日本內閣府所設置消費者委員會公益通報者保護專門調查會在2018年所公布的報告書，可在下列網址閱覽，網址如下：https://www.cao.go.jp/consumer/history/05/kabusoshiki/koueki/doc/20181227_koueki_houkoku.pdf (2021年5月8日)。內容略以：通報對象者的範圍包含離職者以及公司幹部、緩和第3條第2款所定公益通報的要件、課與事業主設置內部通報與外部通報制度的義務、於消費者廳設置行政機關的一元窗口等。
 16. 修正內容之介紹，請參見中野真，公益通報者保護法改正の概要，ジュリスト，1552號，頁37-42，2020年12月。
 17. 桑村裕美子，同註14，頁46；中野真，同註16，頁40。
 18. 桑村裕美子，同註14，頁47。
 19. 桑村裕美子，同註14，頁48。
 20. 草案請參見法務部廉政署，揭弊者保護專區，下列網址可閱覽：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/837481/Lpsimplelist> (2021年5月8日)。
-