我國設立吹哨者保護制度之研究

吹哨者制度（揭弊機制）對強化公司治理有正面意義，我國針對上市(櫃)公司不法行為之吹哨，並無訂定專屬保護機制，僅在符合「證人保護法」前提下，即吹哨者擔任證券交易法第171條有關財報不實、非常規交易及背信等犯罪案件的證人時，方得享有身分保密、人身安全保護、短期生活安置及禁止或限制特定人接近證人所在地等保護措施。多數情況仍以行政規則、甚或證交所（櫃買中心）等單位所訂實務守則等為主，相較其他領域（如食品安全）似過於簡略。

上市(櫃)公司不法行為，多具複雜、隱密特性，外界不易察覺，若非透過內部人揭弊，不法情事無法浮出檯面。因此，世界先進國家儘管立法方式不一，但無不針對證券不法行為訂定吹哨者保護機制。今（2017）年3月，我國司法改革國是會議第5分組第3次會議，已決議推動制定吹哨者保護專法。

本研究參酌美國、英國、日本、德國及荷蘭法制，並就實務現況進行檢討，另配合國內文化民情，提出結論與建議如下：

一、研究結論

(一) 吹哨制度是公司治理重要環節，2014年Deloitte對全球法遵主管調查：超過42%的舞弊事件是透過內部舉報發現。

(二) 各國吹哨法制已收揭弊成效：美國自2011年8月至2016年止，計接獲18,334件檢舉案，2016年達高峰4,218件；英國在公益揭露法施行第1年（1999年），案件數僅157件，之後陸續成長2013年達高峰為2,744件；德國聯邦金融管理局（BaFin）自2016年7月設置吹哨者辦事處1年來，已收到400件吹哨者案件。

(三) 我國建立並落實吹哨者保護制度之必要性：永豐金控去（2016）

年爆發數起震驚社會的弊案，即係透過內部人舉報。目前除「勞動基準法」、「證人保護法」等零星規範外，對吹哨者毫無基本制度性保障，為使內部人勇於揭弊，訂定相應的吹哨者保護規範已刻不容緩。

(四) 運用科技落實吹哨制度：參考美國證券管理委員會(SEC)建置電腦系統作法，以及德國聯邦金融監管局（BaFin）2016 年 7 月成立吹哨者平台，吹哨者可使用電子舉報系統，技術上透過此系統揭露的事項不會被追蹤，可讓全程對話是匿名的。電子舉報系統兼具身分保密、溝通與監管的功能，科技的進步可以解決以往所顧慮匿名舉報的缺點。

二、吹哨者保護法制之具體建議

(一)採分別立法模式：於證交法增訂第 14 條之 7，設置吹哨者保護法源依據；另授權主管機關會同相關行政機關(法務部)訂定細節規範。併同修訂證交法第 178 條第 1 項第 2 款：違反證交法第 14 條之 7 規定者，得處新台幣 24 萬元以上 240 萬元以下罰鍰。法律授權訂定檢舉制度行政命令的內容應該涵蓋吹哨主體、吹哨事項、吹哨受理單位、吹哨者主觀要件及吹哨者保護措施。

(二)過渡時期作法：

1.內部控制處理準則中增設「檢舉制度」一節：內容涵蓋檢舉主體、檢舉內容、受理單位及檢舉者保護措施等，至少將吹哨者保護提升至行政命令層級。

2.採用「遵循或解釋」（comply or explain）原則：鼓勵公司設置檢舉制度，若不設置應說明理由；並將公司訂定檢舉制度列為重點稽查項目，配合行政檢查督促公司儘速建立。

(三)主管機關下設專責單位受理檢舉：有關上市(櫃)公司通報方式，

可參考美國立法例，證券管理委員會（SEC）自 2011 年 2 月於其執法部下成立「吹哨者處」；德國聯邦金融管理局（BaFin）於 2016 年 7 月設置吹哨者辦事處，此作法的好處是主管機關具備資本市場專業知識與判斷，可以即時掌握及糾正轄下公開發行公司的不法狀況。另考量國情實務，有關高層檢舉宜跳過內部管道直接向外部檢舉，故有必要設置專責單位受理。