

# 美國情報體系揭弊者保護法制與實踐

王 政

中央警察大學公共安全學系副教授

## 摘 要

揭弊是指個人有意地揭發某人或組織涉嫌非法或不道德的行為，由於揭弊有助於提升透明與課責、改善公司治理，若干國家已訂有法律保護揭弊者。然而，對於揭露國家安全或情報事務，各國卻有嚴格之限制。美國直到 1998 年才制訂《情報體系揭弊者保護法》，惟該法僅載明情報機關員工揭弊的程序，並無保護之規定，嗣後才陸續透過法律及行政命令強化揭弊者保護，並納入情報機關外包商的聘僱人員。從實際案例來看，揭弊者若向媒體揭弊，很可能面臨刑事起訴的風險，即便有《情報體系揭弊者保護法》，當事人仍然可能被依《間諜法》或《情報身分保護法》起訴。如果選擇透過合法的內部揭弊管道，當事人仍須獨自面對許多不利的後果，報復性人事措施、個人安全查核遭到暫停或取消、單位內部的刑事調查、住宅遭到搜索、被解聘等。至於媒體雖然仍是主要的揭弊管道，但記者應在國家安全與新聞自由兩者之間審慎權衡，避免無差別、大量揭露機密資訊，或洩漏情報來源、情報人員身份，才能真正扮演揭弊者的角色。

關鍵詞：情報體系揭弊者保護法、間諜法、情報授權法案、情報體系督察長、特別檢察官辦公室

# **The Legislation and Practice of the US Intelligence Community Whistleblower Protections**

**Cheng Wang**

Associate Professor, Department of Public Security,  
Central Police University

## **Abstract**

Whistleblowing refers to the intentional disclosure of information about an agent or entity's suspected illegal or unethical conduct. Some states have enacted laws to protect whistleblowers, for whistleblowing can enhance transparency and accountability as well as improve corporate governance. However, when it comes to whistleblowing national security or intelligence affairs, almost all countries have imposed restrictions. The United States did not enact the Intelligence Community Whistleblower Protection Act (ICWPA) until 1998. However, the law only specifies the procedures for whistleblowing, but no provision for protection. Later, the promulgation of laws and regulations gradually strengthened the protection of employees and contractors who want to make a lawful disclosure. According to practical experiences, those who disclose information to the press are often indicted for violating the Espionage Act or Intelligence Identities Protection Act. For internal

whistleblowers, despite the ICWPA's promise of protection, they may still suffered from retaliation, such as unfair personnel action, revocation of security clearance, internal criminal investigation, house being raided, and loss of employment. The media remains a valuable channel to intelligence whistleblowers. However, to function as a watchdog, journalists have to balance between national security and press freedom, and avoid indiscriminate, mass leaks of classified information, or disclosure of intelligence source or the identity of an intelligence officer.

Keywords: Intelligence Community Whistleblower Protection Act, Espionage Act, Intelligence Authorization Act, Inspector General of the Intelligence Community, Office of Special Counsel

## 壹、前言

民主政治的維繫，必須具備若干要件，包括權力的分散、決策過程盡可能的透明公開、民眾對於政策制訂的參與、法治觀念的信奉與遵守、個人基本權利的保障等。因此，各國都有憲法或權利憲章來保障公民的生命、財產、言論、宗教、住所、公平審判等自由與權利。以透明公開而言，正是落實民主政治的核心要件之一，人民必須有能力瞭解政府的施政作為，並且表達意見，才能謂之民主。

由於民眾與政府機關通常是處於一個資訊不對稱 (information asymmetry) 的關係，要解決此一困難，獨立、公正的大眾傳播媒體便扮演重要的角色，媒體被稱為「第四權」(the fourth estate)，能提供民眾公開的、不受阻礙的、必要的資訊，以便做出適當的決策。所以，美國開國元勳傑弗遜 (Thomas Jefferson) 曾說：「如果讓我來決定有政府而不要報紙，還是有報紙而不要政府，我會毫不猶豫選擇後者。」

除了媒體之外，政府的善治 (good governance) 亦有賴於健全的行政體系，公務員應該恪遵「公務倫理」(public service ethics)，其中「忠誠」尤其是公務體系的核心價值，公務員應該遵守憲法及法律，效忠國家與政府。然而，當某個政府機關的目標嚴重偏離組織的任務，甚至違背法律，導致公共利益被私人利益所取代，公務員便應挺身而出，舉報不法，以捍衛民主，此即揭弊 (whistleblowing)，許多國家也訂有法律保護揭弊者

(whistleblower)。<sup>1</sup>

從國際實踐來看，政府對於企業經營之不法活動或政府施政弊端的揭弊，大多採取支持的態度，但有關個人揭發國家安全或情報活動弊案，絕大多數國家均持保留態度，主要是情報機關與其他組織對於機密資訊保護的要求不同，國安與情報揭弊案件若經由媒體的傳播報導、法院開庭時的證據公開，對國家安全或外交的影響甚至傷害，往往難以評估，所以這類的揭弊者通常被視為「洩密者」(a leaker)、「賣國賊」(a traitor)，很難獲得政府或社會大眾的諒解與同情，或被排除在揭弊者保護法律之外。

目前關於情報機關人員揭弊保護法律最完備者仍屬美國，適逢我國行政院亦於 2019 年 5 月 2 日通過《揭弊者保護法》草案，將軍人與情報人員之揭弊納入保護對象，雖然該法案最後未能三讀通過，但制定揭弊者保護專法、促進廉能政治，已成為政府與社會的共識。因此，本文將以美國為個案，從蒐集、整理、分析該國情報機關人員揭弊者保護法制的演進過程與實踐經驗，期盼經由瞭解外國經驗，作為我國未來立法之參考。

## 貳、研究動機與研究問題

美國是三權分立的民主政體，憲法揭櫫的分權與制衡原則，使國會對於情報機關的監督、司法審查對於情報活動的限制，在法制上比其他國家完備，大眾傳播媒體對於政府的監督尤其扮演積極的角色，因此，許多個人皆選擇向媒體揭弊。

---

<sup>1</sup> Whistleblower 一詞，國內有譯為「吹哨者」或「揭弊者」，因我國法務部已完成《揭弊者保護法》草案，因此本論文採用「揭弊者」。

美國歷年來不斷有關於國家安全、情報的揭弊案例（如附件一），例如，1970 年代著名的情報揭弊者包括艾斯柏格 (Daniel Ellsberg) 與費爾特 (W. Mark Felt)，他們的揭弊行為，對當時的美國政治發展造成巨大的影響。<sup>2</sup>

近期亦有兩起關於川普總統 (Donald Trump) 的揭弊案，第一起案例緣於一名曾在白宮任職的中央情報局 (CIA) 官員，他在 2019 年 8 月 12 日向美國情報體系督察長 (Inspector General of the Intelligence Community, ICIG) 艾金森 (Michael K. Atkinson) 提出報告，揭露川普在 2019 年 7 月 25 日與烏克蘭總統澤倫斯基 (Volodymyr Zelensky) 通話，企圖利用外國政府干預美國選舉的「烏克蘭電話門事件」(Ukraine gate)。艾金森於 9 月 9 日將此案通知眾議院情報常設專門委員會 (House Permanent Select Committee on Intelligence, HPSCI) 的主席希夫 (Adam Schiff)，9 月 24 日眾議院議長裴洛西 (Nancy Pelosi) 宣布啟動彈劾總統的調查，眾議院並於 12 月 18 日表決通過以「濫用權力」和「妨礙國會調查」名義彈劾川普總統。雖然參議院於 2020 年 2 月 5 日投票否決了總統這兩項指控，彈劾案未能通過，但已經使川普成為美國歷史上第 3 位遭到彈劾的總統。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 「五角大廈文件」(Pentagon Papers) 發生於 1971 年，當時任職於蘭德公司 (Rand Corporation) 的艾斯柏格，參與國防部的越戰評估研究，由於艾斯柏格對越戰正當性的懷疑，先後將此份報告交給參議院外交委員會及《紐約時報》、《華盛頓郵報》兩家媒體，導致他遭到起訴。費爾特時任聯邦調查局副局長，1972 年他向《華盛頓郵報》記者伍德華 (Bob Woodward) 及伯恩斯坦 (Carl Bernstein) 洩漏尼克森總統 (Richard Nixon) 涉入「水門案件」(Watergate scandal) 之情資，但直到 2005 年費爾特才坦誠自己就是當年的爆料者。

<sup>3</sup> Jeremy Herb and Manu Raju, "House of Representatives Impeaches President

第二起案例是國土安全部「情報與分析局」(Office of Intelligence and Analysis) 前局長墨菲 (Brian Murphy) 於 2020 年 9 月 8 日向國土安全部督察長正式提出申訴，宣稱川普政府透過「審查或操縱」(censor or manipulate) 情報達到政治目的，因為國土安全部代理部長沃爾夫 (Chad Wolf) 及副部長庫奇內力 (Ken Cuccinelli) 曾經在 5 月和 7 月兩度要求他淡化俄羅斯對美國選舉的威脅，以免影響總統威信，並要求將威脅的焦點轉而強調中國和伊朗。墨菲指出，沃爾夫告訴他，這是來自白宮國家安全顧問歐布萊恩 (Robert O' Brien) 的指示。<sup>4</sup> 雖然白宮駁斥了墨菲的說法，但此種「情報政治化」(politicization of intelligence) 的指控已經傷害到川普政府的形象。

911 恐怖攻擊以後，美國發動全球反恐戰爭 (Global War on Terrorism)，由於反恐所產生的大規模電話與網路監聽、非正常引

---

Donald Trump,” *CNN*, December 19, 2019, retrieved on 3 October 2020 via <<https://edition.cnn.com/2019/12/18/politics/house-impeachment-vote/index.html>>; Jeremy Herb, “Trump Acquitted at End of Months Long Impeachment Process, Found Not Guilty of Two Articles,” *CNN*, February 5, 2020, retrieved on 3 October 2020 via <<https://edition.cnn.com/2020/02/05/politics/senate-impeachment-trial-vote-acquittal/index.html>>.

<sup>4</sup> Benjamin Siegel, Josh Margolin, and Lucien Bruggeman, “Whistleblower Details Alleged Politicization of Intelligence at DHS,” *ABC News*, September 10, 2020, retrieved on 5 November 2020 via <<https://abcnews.go.com/Politics/whistleblower-details-alleged-politicization-intelligence-dhs/story?id=72904622>>; Greg Myre, “Whistleblower Alleges DHS Told Him to Stop Reporting on Russia Threat,” *NPR*, September 9, 2020, retrieved on 5 November 2020 via <<https://www.npr.org/2020/09/09/911188416/whistleblower-alleges-dhs-tried-to-alter-intelligence-to-match-trumps-claims>>.



渡、對恐怖份子的拘禁、刑求等手段，美國及西方國家的情報揭弊案件大幅增加，隨著網路的普及與社群媒體的興起，未來個人揭弊與爆料勢必更加難以防範。

為進一步瞭解美國情報體系揭弊者保護制度與實踐，本論文將探討下列問題，第一，美國情報體系揭弊者保護法制的演進過程，歷次法規補充、修訂之重點，以及當時的政策背景為何？第二，情報揭弊者保護在實踐上為何？揭弊者可能面臨哪些風險？第三，媒體、揭弊者、與情報機關三者之適當關係為何，才能兼顧國家安全與民主治理？最後，本文將說明我國行政院 2019 年送交立法院審議的《揭弊者保護法》草案，其中有關軍人與情報人員揭弊保護之規定，並與美國的法制進行簡要對比。

## 參、揭弊者的定義與法律問題

「揭弊」一詞，通常指有意地揭發一個人或組織涉嫌非法或不道德的行為，裘布 (Peter Jubb) 認為「揭弊」包含了六個要件：(1) 有揭發之行為（故意公布資訊），(2) 有揭發者（一個目前或過去擁有權限知悉某個組織的資料或資訊之人），(3) 有揭發之主題（有人刻意隱匿錯誤行為的訊息），(4) 有揭發之對象（某人或某組織），(5) 有揭弊受理者（有外部機構，且有可能補救錯誤），(6) 會產生後果，亦即揭弊案變成公共議題。<sup>5</sup>

有關國家安全揭弊案件，比一般揭弊更具複雜性，一方面，揭弊者常被批評為不忠誠、自以為是、對自己的觀點過度充滿自

---

<sup>5</sup> 轉引自 Candice Delmas, “The Ethics of Government Whistleblowing,” *Social Theory and Practice*, Vol. 41, No. 1 (2015), p. 80.



信，對公眾利益產生威脅；另一方面，有人卻將揭弊者認定為愛國的、無私的、熱心追求真理、是民主課責的不可或缺的要素。<sup>6</sup>許多知名、但也充滿爭議的揭弊者都具備前述各種特徵，使得政府在處理此類案件時必須更加謹慎。

根據米士崔 (Kaeten Mistry) 與古爾曼 (Hannah Gurman) 的研究，儘管揭弊者被視為人民公敵，但有越來越多人認為其行為是符合「公民不服從的傳統」(the tradition of civil disobedience)，<sup>7</sup>波森 (David E. Pozen) 也指出，揭弊者兼具名人效應與法律不確定性、他們無論是被視為英雄或遭到起訴，都充滿爭議性。以史諾登 (Edward Snowden) 為例，他曾經被咒罵為應該處以死刑的賣國賊，也曾經被提名過諾貝爾和平獎，可見大眾對於國家安全揭弊者的態度是含糊且矛盾的 (ambiguous and paradoxical)。<sup>8</sup>

就揭弊的方式而言，達馬斯 (Candice Delmas) 將其分為「內部揭弊」與「外部揭弊」兩種，前者是指在組織內部依循適當管道舉報不法與弊端；後者則是未經授權（如竊取）取得國家或政

---

<sup>6</sup> David Pozen, "Edward Snowden, National Security Whistleblowing and Civil Disobedience," *Lawfare*, March 26, 2019, retrieved on 10 October 2020 via <<https://www.lawfareblog.com/edward-snowden-national-security-whistleblowing-and-civil-disobedience#>>.

<sup>7</sup> Kaeten Mistry and Hannah Gurman, *Whistleblowing Nation: The History of National Security Disclosures and the Cult of State Secrecy* (New York: Columbia University Press, 2020), p. 1.

<sup>8</sup> David E. Pozen, "CODA: Edward Snowden, National Security Whistleblowing, and Civil Disobedience," in Kaeten Mistry and Hannah Gurman, eds., *Whistleblowing Nation: The History of National Security Disclosures and the Cult of State Secrecy* (New York: Columbia University Press, 2020), p. 327.

府機密資訊，再加以揭露（如洩漏給媒體），此種人自詡認為政治的正義魔人(political vigilantism)，其實卻違反國家機密的界線，其目的純粹只是挑戰公權力。達馬斯並指出四種錯誤的政府揭弊行為，包括：(1) 違背職業道德和當初宣示的保密責任，(2) 違背自己的國家，如間諜或叛國，(3) 對特定個人的安全、國家安全、公共信任造成傷害，(3) 自認為是打擊犯罪、維護外交、維護正義的魔人。<sup>9</sup>

卡吉羅斯 (Dimitrios Kagiros) 將各國情報人員的揭弊保護歸納為三種途徑，第一種是「一律禁止揭露情報資訊」(a blanket ban on disclosures)，英國基本上採取此種途徑，英國雖然有《公共利益揭露法》(Public Interest Disclosure Act 1998)，但不適用於安全與情報機關的人員，只要情報人員洩密，一律用《政府機密法》(Official Secrets Act 1989) 起訴。第二種是「公共利益檢驗途徑」(public interest test)，允許揭弊者以「公共利益」為其行為辯護，加拿大採取此種途徑。第三種是「特定揭弊事項途徑」(specific types of disclosures)，以美國為代表，針對哪些種類的弊端允許揭弊，由法律加以明確列舉，讓揭弊者有一定程度的確定性，可以自行判斷其揭弊行為能否受到法律保護。<sup>10</sup>

然而，就算法律上對於合法揭弊者有保護規定，但從實際案例來看，揭弊者仍然必須獨自面對許多不利的後果，較輕微的傷

<sup>9</sup> Candice Delmas, "The Ethics of Government Whistleblowing," *Social Theory and Practice*, Vol. 41, No. 1 (2015), pp. 83-96.

<sup>10</sup> Dimitrios Kagiros, "Protecting 'National Security' Whistleblowers in the Council of Europe: An Evaluation of Three Approaches on How to Balance National Security with Freedom of Expression," *International Journal of Human Rights*, Vol. 19, No. 4 (2015), pp. 410, 414-419.

害包括言語上的羞辱，嚴重的後果則包括法律訴訟和刑事調查。環顧國際經驗，針對情報機關的揭弊者保護，即便是歐盟國家也仍然處於起步階段，英國的絕對禁止原則已如前述，羅馬尼亞雖已通過《揭弊者保護法》(Whistleblower Protection Act of 2004) 確保政府員工不會因為揭弊而遭致報復，但情報人員洩漏機敏性資料卻仍然會遭到嚴懲。<sup>11</sup> 可見情報機關人員揭弊在大多數國家中仍然是禁忌，更遑論建立情報揭弊者保護法制。

## 肆、美國情報體系揭弊者保護法制

美國的揭弊者保護法制與改革源自於 1972 年「水門案」，房恩 (Robert G. Vaughn) 指出：「若非水門案，國會不可能通過 1978 年《文官改革法》(Civil Service Reform Act of 1978, CSRA)，若無《文官改革法》，揭弊者保護很可能還要延後數年。」<sup>12</sup> 此外，「水門案」與 1971 年爆發的「五角大廈文件」(Pentagon Papers) 也促成國會通過 1978 年《督察長法》(Inspector General Act of 1978)，<sup>13</sup> 開啟了美國政府機關揭弊者保護法制。

### 一、1978 年《文官改革法》

1978 年通過的《文官改革法》(Civil Service Reform Act of

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 409.

<sup>12</sup> Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2012), p. 72.

<sup>13</sup> Stephen Coleman Tily, "National Security Whistleblowing vs. Dodd-Frank Whistleblowing: Finding a Balance and a Mechanism to Encourage National Security Whistleblowers," *Brooklyn Law Review*, Vol. 80, Issue 3 (2015), pp. 1196-1197.

1978, CSRA), 規範了所有「非軍職公務員」之晉用、考核、報酬、懲戒、免職等事項, 也包括內部揭弊者之保護。《文官改革法》也創設了兩個機構: 第一是「功績制保護委員會」(Merit Systems Protection Board, MSPB), 受理公務員之訴願, 如果公務員認為被懲戒是因為揭弊, 可以向 MSPB 提出申訴。第二個機構是「特別檢察官辦公室」(United States Office of Special Counsel, OSC), OSC 是一個保障聯邦揭弊者免於報復的調查機關。<sup>14</sup>

《文官改革法》基本上無法保護揭弊者, 第一, 只要揭弊者涉及國防或外交利益, 便不受該法保護; 第二, 該法明確排除 FBI、CIA、國防情報局 (DIA)、國家安全局 (NSA) 和其他國家安全機關人員; 第三, 其他被總統認定為「執行外國情報或反情報活動的機關」, 也不在保障範圍內。所以, 《文官改革法》通過後, 從未有任何揭弊者尋求此一法律的保護。<sup>15</sup>

## 二、1989 年《揭弊者保護法》

在《文官改革法》通過 10 年以後, 由於該法被認為無法真正保護揭弊者, 國會遂於 1989 年通過《揭弊者保護法》(Whistleblower Protection Act of 1989)。<sup>16</sup>《揭弊者保護法》在揭弊動機上做了放寬, 以往判例顯示, 揭弊者不得因為「個人懷恨」

<sup>14</sup> 陳瑞仁, 〈從美國吹哨者保護法制談我國立法方向〉, 《法學叢刊》, 第 64 卷第 1 期, 2019 年, 頁 35。

<sup>15</sup> Stephen Coleman Tily, p. 1198.

<sup>16</sup> Daniel D'Isidoro, "Protecting Whistleblowers and Secrets in the Intelligence Community," *Harvard National Security Journal*, September 29, 2014, retrieved on 20 October 2020 via <<https://harvardnsj.org/2014/09/protecting-whistleblowers-and-secrets-in-the-intelligence-community/>>.

而揭弊，但《揭弊者保護法》規定，只要有證據顯示揭露資訊的必要性，縱使個人原因超過公共事務的考慮，只要具有實質內容，即有資格揭弊。<sup>17</sup>

然而，《揭弊者保護法》適用對象並不涵蓋情報機關人員，因此，情報機關人員常常因為「未經授權將機密資訊揭漏給國會」而遭致處罰。在 1995 年以前，情報機關和國會參眾兩院的情報委員會對於公務員未經授權逕自向國會舉報的行為，係以某種默契處理，亦即，情報機關首長禁止所屬人員直接接觸國會，但如果有人員被發現違反禁令，儘可能不予以處份。1995 年初，國務院一名職員努奇奧 (Richard Nuccio) 向時任眾議院情報常設專門委員會 (House Permanent Select Committee on Intelligence, HPSCI) 委員托里西里 (Robert Torricelli) 檢舉 CIA 涉及瓜地馬拉的人權侵害活動，托里西里卻將相關消息提供給《紐約時報》，導致行政部門與國會的關係緊張，雙方對於國家安全資訊的控制權力爭執不休。<sup>18</sup> 為了緩解此一衝突，國會於 1998 年 10 月通過《1999 財政年度情報授權法案》(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1999)，其中第七部分 (Title VII) 即為 1998 年《情報體系揭弊者保護法》(Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998, ICWPA)。

---

<sup>17</sup> Stephen Coleman Tily, p. 1199.

<sup>18</sup> 有關此階段國會對情報機關人員揭弊保護的各項立法倡議及折衝過程，請參閱 Thomas Newcomb, “In from the Cold: The Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998,” *Administrative Law Review*, Vol. 53, No. 4 (2001), pp. 1237-1256.

### 三、1998 年《情報體系揭弊者保護法》

1998 年《情報體系揭弊者保護法》(ICWPA) 規定了「七天通知」條款，允許情報機關人員可就「急迫事項」(urgent concerns) 先向督察長報告，督察長在進行初步調查以後，需將該「急迫事項」呈報局長，由局長向國會報告，或由督察長協助揭弊人員直接、安全的聯絡國會委員會。ICWPA 重要規定如下：

(一) 在適用對象方面，ICWPA 為情報機關人員 (employees) 或包商人員 (contractors) 有意向國會揭弊者，提供了流程，但並未明確提到軍隊派遣至情報機關的人員。

(二) 在揭弊流程方面，ICWPA 規定揭弊者需先向督察長檢舉，督察長於收到檢舉案件後，必須在 14 天內進行初步調查，確認揭弊事項的真實性，並向情報機關局長報告，局長則需在 7 天之內向國會情報委員會報告。<sup>19</sup> 如果督察長沒有將檢舉事項向上呈報、或呈報內容不正確，情報機關人員或情報機關內包商人員即可直接向國會參、眾兩院情報委員會提出檢舉。<sup>20</sup>

(三) 在揭弊事項方面，揭弊者必須有「急迫事項」(urgent concerns)，包括：

(1) 嚴重或明顯罪惡的問題、濫權、違反法律或行政命令、或與機密情報活動的經費、管理、行動有關的缺失，惟不包括公共政策意見的歧異。

(2) 對國會的不實陳述，刻意隱瞞國會有關情報活動的經費、

<sup>19</sup> *Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998*, Section 702 (a) (5)(B), (C).

<sup>20</sup> *Ibid.*, Section 702 (a)(5)(D).

管理、行動等事實。

(3) 當揭弊者檢舉後遭到報復。<sup>21</sup>

遺憾的是，ICWPA 條文並無保護揭弊者免於報復 (reprisal) 或處罰 (punishment) 的相關規定。

#### 四、《2010 財政年度情報授權法案》

2010 年 10 月 7 日國會通過《2010 財政年度情報授權法案》(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010)，為美國整個情報體系設置了一個「情報體系督察長」(Inspector General of the Intelligence Community, ICIG)，雖然「情報體系督察長」隸屬於「國家情報總監」(Director of National Intelligence, DNI)，但此一職位需經總統提名、參議院同意後任命，突顯出其獨立性。

《2010 財政年度情報授權法案》的第 405(a)(1) 條特別針對《1947 年國家安全法》(National Security Act of 1947) 加以補充，規定如下：

ICIG 的職權係受理、調查情報體系內任何人員對於情報活動存在違反法律或行政命令、嚴重浪費經費、濫用職權、對公共衛生或安全有實質、特定的危險之事項。當 ICIG 收到檢舉後，必須遵守下列規定，第一，ICIG 不得在未獲得揭弊當事人同意前擅自揭露其身分，除非 ICIG 認定此種身分揭露是在調查過程中無法避免，或是 ICIG 係向司法部負責起訴的檢察官揭露身分。第二，任何一位向 ICIG 提出申訴或檢舉的個人，都不應遭到報復、或報復的威脅，除非此項申訴或檢舉是因為揭弊者明知資訊是錯

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, Section 702 (a)(5)(G).



誤的，還故意舉報。<sup>22</sup>

《2010 財政年度情報授權法案》規定，下列人員若有「急迫事項」欲向國會報告者，需先向 ICIG 報告，包括：情報機關人員、派遣至情報機關人員、情報機關包商人員。<sup>23</sup>

ICIG 於接獲揭弊報告後，需於 14 天內確認揭弊事項的可信度，若結論是肯定的，必須向 DNI 報告，DNI 則需於 7 天內向國會報告；<sup>24</sup> 若 ICIG 否定揭弊的可信度、或未於 14 天內向 DNI 報告，則揭弊者可直接向國會參、眾兩院情報委員會提出揭弊。<sup>25</sup>

《2010 財政年度情報授權法案》的第 425(d) 條也修正了《1949 年中央情報局法》(Central Intelligence Agency Act of 1949)，明文禁止向 CIA 督察長合法提出的揭弊行為加以報復。

## 五、《第 19 號總統政策指令》及《第 120 號情報體系指令》

2012 年 10 月 10 日歐巴馬總統 (Barack Obama) 發布《第 19 號總統政策指令：保護擁有機密資訊權限的揭弊者》(Presidential Policy Directive (PPD)-19, Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information)，這是行政部門首次宣示保護情報體系揭弊者的具體作為。

PPD-19 主要目的，在確保任職於情報體系、且擁有機密資訊權限的人員，能夠在保護國家安全資訊的前提下，有效地舉報浪費、造假、濫權等情事；同時 PPD-19 也禁止對於揭弊者施以報復。

<sup>22</sup> *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010*, Section 405(g)(3).

<sup>23</sup> *Ibid.*, Section 405(k)(5)(A).

<sup>24</sup> *Ibid.*, Section 405(k)(5)(B), (C).

<sup>25</sup> *Ibid.*, Section 405(k)(5)(D)(i).

PPD-19 的主要規定如下：

(1)PPD-19 除了禁止足以影響揭弊者接觸機密資訊權限的報復行動，也禁止針對合法揭弊者的人事懲處，包括降職、調職、解職、停職、考績、懲罰性變更當事人的職務和職權等。

(2)PPD-19 要求各情報機關向國家情報總監 (DNI) 說明如何處理揭弊者認為自己遭到報復的申訴案件。

(3)PPD-19 要求各機關的督察長認定人事懲處是否為針對合法揭弊的報復行為。

(4) 情報機關首長應慎重聽取督察長的調查結果，但不一定要採納督察長的懲處修正建議。

(5) 情報機關必須向國家情報總監說明該機關訂有相關流程允許揭弊者提出申訴。

(6)PPD-19 允許揭弊者在用盡機關內部審查程序後申請外部審查，此一審查小組由情報體系督察長 (ICIG) 擔任主席。如果外部審查小組對揭弊者做出有利的裁決，情報機關必須考量，但未必需要接受小組有關懲處的修正建議。

(7)PPD-19 規定 ICIG 必須向國會情報委員會提出年度報告，說明各情報機關督察長的調查結果與建議。

(8)PPD-19 要求行政部門提供教育訓練給擁有機密資訊權限的人員（但不包括情報機關內的包商人員及情報機關內的軍職人員）關於揭弊者保護的規定。<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Michael E. DeVine, *Intelligence Community Whistleblower Protections* (Washington, DC: Congressional Research Service Report, R45345), September 23, 2019, pp. 6-7.

儘管 PPD-19 代表行政部門正式承認情報機關揭弊者需要保護的事實，但 PPD-19 仍有一些缺點：第一，PPD-19 並未定義情報機關「人員」(employee)，其適用對象也未包括情報機關內的包商人員或軍職人員。第二，PPD-19 仍然將揭弊者保護之權力賦予情報機關首長，甚至允許首長以「國家機密特權」(State Secrets Privilege) 為由解聘揭弊者。此外，PPD-19 也沒有訂定任何具體的法律保護揭弊者的工作權。<sup>27</sup>

在 PPD-19 發布以後，2014 年 3 月 20 日 DNI 也發布《第 120 號情報體系指令：情報體系揭弊者保護》(Intelligence Community Directive (ICD)-120: Intelligence Community Whistleblower Protection)，作為情報機關執行 PPD-19 的指導方針，ICD-120 的規定大致與 PPD-19 相同，同樣排除了情報機關內的包商人員及軍職人員。

## 六、《2014 財政年度情報授權法案》

2014 年 7 月 7 日國會通過《2014 財政年度情報授權法案》(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2014)，有關 PPD-19 的規定被納入該法第六部分 (Title VI)，並修正《1947 年國家安全法》(National Security Act of 1947) 第十一部分相關規定。

### (一) 揭弊要件

1. 情報機關人員或情報機關內的包商人員可以向國家情報總

<sup>27</sup> Stephen Coleman Tily, “National Security Whistleblowing vs. Dodd-Frank Whistleblowing: Finding a Balance and a Mechanism to Encourage National Security Whistleblowers,” p. 1201.

監（或其指定之人員）、情報體系督察長 (ICIG)、情報機關首長（或其指定之人員）、情報機關督察長 (IG)、國會情報委員會、國會情報委員會的委員等人提出「合法的揭露資訊」。

2. 所謂「合法的揭露資訊」係指揭弊者關於下列情事有合理證據：

(1) 違反聯邦法律、規則或規定。

(2) 管理不善、嚴重浪費經費、濫用職權或對公共衛生或安全有實質、特定的危險。<sup>28</sup>

## （二）揭弊者保護方式

1. 禁止報復性人事措施：第 601 條明文禁止對於情報機關合法揭弊的個人採取報復性人事措施 (personnel action)，包括：升遷，懲處，派遣、調職或重新任命，降職、停職、解職，復職，考績，薪資、福利、獎勵，教育訓練，職務、職責、工作條件的重大改變。<sup>29</sup>

2. 禁止取消安全查核：第 602 條明文禁止對於情報機關合法揭弊者取消其安全查核（終止其機密資訊權限），同時要求情報機關訂定上訴政策和程序，以便個人安全查核或接觸機密資訊權利遭到暫停或取消時，得以提出上訴；且上訴期間當事人仍然得以保有其政府員工身分。<sup>30</sup>

<sup>28</sup> *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2014*, Section 601(b).

<sup>29</sup> *Ibid.*, Section 601(a)(3)(A)~(J).

<sup>30</sup> *Ibid.*, Section 602(a)(7)(A).

### (三) 未受保護之情況

值得注意的是，《2014 財政年度情報授權法案》適用的情報機關，並不包括聯邦調查局 (FBI)；<sup>31</sup> 此外，《2014 財政年度情報授權法案》也否定了揭弊者司法審查權 (judicial review) 和「私人發動權」(a private right of action)，亦即個人不得將揭弊事項訴諸法庭。<sup>32</sup>

## 七、《2015 財政年度國防撥款法案》

2014 年 6 月 18 日國會通過《2015 財政年度國防撥款法案》(Department of Defense Appropriations Act for Fiscal Year 2015)，撥款 200 萬美元預算，在「情報體系督察長辦公室」(OICIG) 內設置一個新單位「情報體系揭弊者與線民保護處」(IC Whistleblower and Source Protection Directorate)，用以協助情報體系督察長調查造假、浪費、濫權等事項。雖然此一單位並未針對揭弊者提供直接的保護，但至少可以強化情報體系對於揭弊案件的調查與追蹤管考。<sup>33</sup>

<sup>31</sup> *Ibid.*, Section 601(a)(2)(B). 美國聯邦調查局人員之揭弊者保護，從 1978 年《文官改革法》就規定只能向司法部部長或其指定之人揭弊始受保護，且當事人雖然可以向「特別檢察官」(OSC) 揭弊，但若因為揭弊受到不利人事措施時，不能像一般公務員可以向「特別檢察官」(OSC) 或「功績制保護委員會」(MSPB) 申訴，僅能內部申訴，相關規定請參閱陳瑞仁，〈從美國吹哨者保護法制談我國立法方向〉，《法學叢刊》，第 64 卷第 1 期，2019 年，頁 42-43。

<sup>32</sup> *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2014*, Section 602(b)(6); Michael E. DeVine, *Intelligence Community Whistleblower Protections*, p. 8.

<sup>33</sup> Michael E. DeVine, *Intelligence Community Whistleblower Protections*, p. 11.

## 八、2017 年《FISA 增修條文再授權法》

有關情報機關內的包商人員 (contractor) 揭弊保護之規範，歷年法律規定並不一致，1998 年《情報體系揭弊者保護法》與《2010 財政年度情報授權法案》已將其列入，但《第 19 號總統政策指令》與《第 120 號情報體系指令》卻未提及。

2018 年 1 月 19 日國會通過 1978 年《外國情報監視法》(Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978) 修正案，即 2017 年《FISA 增修條文再授權法》(FISA Amendments Reauthorization Act of 2017)，其中第 110 條規定，情報機關內包商人員得向國家情報總監（或其指定之人員）、情報體系督察長 (ICIG)、情報機關首長（或其指定之人員）、將業務外包的情報機關首長、該情報機關之督察長、國會情報委員會、國會情報委員會的委員等，提出「合法的揭露資訊」(a lawful disclosure of information)。<sup>34</sup>

本次修法也將聯邦調查局的包商人員納入揭弊保護之對象，揭弊者可向下列單位（人員）檢舉：業務外包單位之上級主管、司法部「職業責任辦公室」(Office of Professional Responsibility)、FBI「職業責任辦公室」、FBI「督察處」(Inspection Division)、「特別檢察官辦公室」(Office of Special Counsel)，<sup>35</sup> 並且規定不得對揭弊的包商人員採取報復性取消安全查核。<sup>36</sup>

<sup>34</sup> *FISA Amendments Reauthorization Act of 2017*, Section 110(c).

<sup>35</sup> *Ibid.*, Section 110(b)(1).

<sup>36</sup> *Ibid.*, Section 110(c).

## 九、1988 年《軍隊揭弊者保護法》

美國隸屬於國防部的情報機關共有 8 個：國家安全局 (NSA)、國家偵察局 (NRO)、國家影像製圖局 (NGA)、國防情報局 (DIA)，以及陸軍、海軍、空軍、海軍陸戰隊的軍種情報單位。有關情報機關內軍職人員揭弊保護之規範，國家情報總監辦公室 (ODNI) 係援引 1988 年《軍隊揭弊者保護法》(Military Whistleblower Protection Act of 1988, MWPA)，亦即美國法典第 10 章第 1034 條，該條主要規定如下：

(1) 允許軍隊人員和一個或數個國會議員、督察長、國防部審計人員、檢查員、調查員、執法機關、上級指揮官、軍事法庭審理程序、或根據法規指定的任何其他組織等，進行通訊、作證、協助國會或督察長調查。

(2) 禁止對揭弊者採取報復性人事措施。

(3) 國防部對於初步調查顯示有遭到報復的人員，應採取行動減輕其受害。

(4) 督察長對於揭弊事項應進行調查，並定期向國會、揭弊者、國防部長、相關部隊提供調查進展報告。

(5) 對於揭弊者宣稱遭到人事報復的調查，以及督察長辦公室職員調查能力之訓練，督察長應訂定統一標準。<sup>37</sup>

綜上所述，美國情報體系揭弊者保護制度整理如表 1。

<sup>37</sup> Michael E. DeVine, *Intelligence Community Whistleblower Protections*, pp. 9-10. 有關美國軍人揭弊者保護細節，請參閱陳瑞仁，〈從美國吹哨者保護法制談我國立法方向〉，《法學叢刊》，第 64 卷第 1 期，2019 年，頁 44-46。



表 1：美國情報體系揭弊者保護規定

項目	規定
適用對象	情報機關人員、派遣至情報機關人員、情報機關內包商人員、情報機關內軍職人員
揭弊管道 (向誰舉報)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 情報機關：國家情報總監（或其指定之人員）、情報體系督察長、情報機關首長（或其指定之人員）、情報機關督察長、國會情報委員會、國會情報委員會的委員</li> <li>● 軍職人員：國防部督察長、審計人員、檢查員、調查員、上級指揮官等</li> <li>● 聯邦調查局：司法部部長（或其指定之人）、司法部職業責任辦公室、FBI 職業責任辦公室、FBI 督察處、特別檢察官辦公室等</li> </ul>
揭弊理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 揭弊者必須有「急迫事項」</li> <li>● 揭弊者需有合理證據顯示機關或個人有違法、管理不善、嚴重浪費、濫用職權、或危及公共衛生與安全等情事</li> </ul>
保障規定	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不得擅自揭露揭弊者身分</li> <li>● 禁止對合法揭弊者採取報復性人事措施</li> <li>● 禁止取消揭弊者安全查核（終止其機密資訊權限），允許權益受害者提出上訴</li> </ul>
不受保障情況	個人不得將揭弊事項訴諸法庭；否定揭弊者之「司法審查權」和「私人發動權」

資料來源：作者整理

## 伍、揭弊者保護法制的實踐與風險

美國直到 1998 年《情報體系揭弊者保護法》通過，情報機關人員及包商人員才開始適用揭弊保護規定。雖然揭弊的方式可分為「內部揭弊」與「外部揭弊」，由於政府對於揭露國家安全或情報容忍度極低，因此，縱然是在組織內部依循適當管道舉報不法的「內部揭弊」，當事人往往受到報復懲處，至於未經授權取得資訊的「外部揭弊」，當事人則可能面對法律制裁。從表 2 顯示，在 1998 年《情報體系揭弊者保護法》通過以前，國家安全揭弊幾乎都採取「外部揭弊」，自 2000 年起，「內部揭弊」案例明顯增加，但「外部揭弊」案例，特別是向媒體揭露，則仍然時有所聞。至於揭弊者可能面臨的風險，分析如後。

表 2：美國國家安全或情報揭弊者類別

揭弊者身份	適用保護法律	內部揭弊案例	外部揭弊案例
情報機關人員	1998 年《情報體系揭弊者保護法》、《2010 財政年度情報授權法案》、2012 年《第 19 號總統政策指令》、《第 120 號情報體系指令》、《2014 財政年度情報授權法案》	John Roberts (2002) Sibel Edmonds (2002) Bassem Youssef (2003) James S. Pars (2015) CIA anonymous (2019) Brian Murphy (2020)	W. Mark Felt (1972) Frank Snepp (1977) Thomas Tamm (2004) Thomas Andrews Drake (2005)* Mary O. McCarthy (2005) John Kiriakou (2007)* Jeffrey Alexander Sterling (2010)* Joshua Schulte (2016)*

情報機關 內包商人員	1998 年《情報體系揭弊者保護法》、《2010 財政年度情報授權法案》、2017 年《FISA 增修條文再授權法》第 110 條		Edward Snowden (2013)* Reality Leigh Winner (2016)*
情報機關 內軍職人員	1988 年《軍隊揭弊者保護法》	Sgt. Frank Greg Ford (2003) Joe Darby (2004)	Samuel Provance (2004) Chelsea Manning (2010)*
其他政府 機關人員、記者 ...	1989 年《揭弊者保護法》	Glenn Walp and Steven L. Doran (2002) Robert MacLean (2003) Richard Levernier (2005) Rick Bright (2020)	Daniel Ellsberg (1971)* Robert D. Novak (2003) Thomas Tamm (2005) Dana Priest (2005) Michael DeKort (2006) John Tye (2014) Julian Assange (2010, 2019)*

資料來源：作者根據網路媒體報導整理（案情摘要請參考附件一），\* 代表遭到刑事起訴。

## 一、外部揭弊的風險

外部揭弊是以未經授權方式取得國家或政府機密資訊，再加以揭露（如洩漏給媒體），從過去案例來看，此種體制外的揭弊、爆料，並不享有法律上的保護。例如，2013 年 6 月史諾登向《華盛頓郵報》及英國《衛報》揭露國家安全局 (NSA) 的機密網絡監控計劃「稜鏡計劃」(PRISM) 以後，有些國會議員稱史諾登為「揭

弊者」(whistleblower)，但弗萊茲 (Frederick H. Fleitz) 指出，國會議員的態度很可能會鼓勵其他情報人員向媒體洩漏機密資訊，而不向督察長或國會情報委員會報告。弗萊茲認為史諾登沒有向批判 NSA 不遺餘力的參議員懷登 (Ron Wyden) 提出檢舉，卻選擇向媒體爆料，是不折不扣的「賣國賊」(a traitor)，而非「合法的揭弊者」(a legitimate whistleblower)。<sup>38</sup> 密勒 (Seumas Miller) 認為史諾登以未經授權方式將大量國家機密資訊洩漏給媒體甚至是外國勢力，是明確的違法與違背保密道德責任之行為，<sup>39</sup> 2013 年 6 月 14 日美國聯邦檢察官以《間諜法》(Espionage Act of 1917) 三項罪名起訴史諾登。

對於揭弊者可能面臨的法律後果，最具有威懾性的是刑法。美國雖然有《情報體系揭弊者保護法》，但行政部門卻常以《間諜法》起訴揭弊者，例如，歐巴馬政府雖然通過《第 19 號總統政策指令》，宣示保護情報體系揭弊者，但他任內卻以《間諜法》起訴了 8 位揭弊者，人數超過歷任總統以《間諜法》起訴的總人數。<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Frederick H. Fleitz, "Should Congress Provide Safe Harbor to Intelligence Whistleblowers?" *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 3 (2016), pp. 516, 518-519.

<sup>39</sup> Seumas Miller, "The Ethics of Whistleblowing, Leaking and Disclosure," in Robert Dover, Huw Dylan, and Michael S. Goodman, eds., *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2017), p. 480.

<sup>40</sup> Stephen Coleman Tily, "National Security Whistleblowing vs. Dodd-Frank Whistleblowing: Finding a Balance and a Mechanism to Encourage National Security Whistleblowers," *Brooklyn Law Review*, Vol. 80, Issue 3 (2015), p. 1193.

布拉克 (Barak Bullock) 指出，不管是情報機關人員或包商人員，只要他的揭弊同時違反了美國的刑法，揭弊保護就完全失效。<sup>41</sup> 《間諜法》訂定於 1917 年，是第一次世界大戰的產物，本身並無明確的揭弊保護條款，但美國政府卻越來越常用《間諜法》，例如，艾斯柏格被依《間諜法》被判刑 115 年；德雷克 (Thomas Andrews Drake) 檢舉 NSA 的「開拓者計畫」(Trailblazer Project) 違反美國憲法第四修正案，雖然當時有《情報體系揭弊者保護法》的保護，但德雷克仍然被以《間諜法》起訴。又如，洩漏大筆機密文件給《維基解密》(WikiLeaks) 的曼寧 (Chelsea Manning)，也是依《間諜法》被判刑 35 年。在《間諜法》之下，被告甚至在審判以前即遭到監禁。<sup>42</sup> 此外，CIA 前幹員基里亞庫 (John Kiriakou) 於 2007 年 12 月 10 日向 ABC News 揭露 CIA 對恐怖份子施以「水刑」，2012 年被以「洩漏機密資訊、洩漏 CIA 情報員身分」，被依《間諜法》、《情報身分保護法》(Intelligence Identities Protection Act) 而起訴，最後判刑 30 個月。

又如，前 CIA 幹員斯特林 (Jeffrey Alexander Sterling) 因洩漏柯林頓政府的「梅林行動」(Operation Merlin) 資訊給《紐約時報》記者雷森 (James Risen)，亦遭到美國政府以間諜罪名起訴，2015 年斯特林遭判刑 3 年半。2017 年 6 月，國家安全局前包商人員溫娜 (Reality Leigh Winner) 將俄羅斯干預美國總統大選的文件洩露給數位雜誌 The Intercept 遭到起訴，2018 年溫娜認罪，被判刑 5

---

<sup>41</sup> Barak Bullock, "Barriers to Transparency Constraints on the Efforts of Government Intelligence Whistleblowers," *Young Scholars in Writing*, Vol. 13 (2016), p. 38.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 39.

年 3 個月，可見「外部揭弊」面臨刑法起訴的風險相當高。

## 二、內部揭弊的風險

內部揭弊是指在組織內部依循適當管道舉報不法與弊端，儘管法律上對於內部揭弊有保護規定，但從實際案例來看，揭弊者仍須獨自面對許多不利的後果，較輕微的傷害包括言語上的羞辱、職務遭到調整，嚴重的後果則包括單位內部的刑事調查、住宅遭到搜索、被解聘等。布拉克 (Barak Bullock) 指出，社會經常使用現成的、老套的慣用語句對揭弊者進行言語攻擊，包括：危害國家安全、賣國賊、讓大眾生命陷於危險中（因為資料洩漏）、為外國政府工作（擔任外國間諜）、為恐怖份子工作（協助恐怖份子瞭解美國的能力、幫助他們逃避美國的反恐手段）等。<sup>43</sup> 這些人格的污名，被社區或社會的鄙視，以及實際造成的損害，包括降級解聘導致經濟收入減少或喪失、調查約談搜索的身心壓力，往往是揭弊者始料未及的代價。

例如，FBI「職業責任辦公室」(Office of Professional Responsibility) 前單位主管羅伯茲 (John Roberts) 於 2001 年在參議院司法委員會作證時指出 FBI 高層的不當行為，隨後雖然在獲得 FBI 准許下接受 CBS「60 分鐘節目」訪問，但他卻立即遭到調職。又如，曾經任職能源部「核能安全品質保證經理」的萊沃尼爾 (Richard Levernier)，在 911 以後不斷向單位反映美國核能電廠對恐怖攻擊的緊急應變計畫不足，隨後，能源部撤銷了萊沃尼爾的安全查核權限 (security clearance)，並將他改調為非機密性職

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 41-46.

務。萊沃尼爾向「特別檢察官辦公室」(Office of Special Counsel, OSC) 陳情，經過四年，OSC 終於證明萊沃尼爾的清白，但也無法要求能源部恢復他的安全查核權限，導致他無法再擔任能源安全的工作，終於 2006 年 1 月辭職。<sup>44</sup> 此外，曾任 CIA 站長的帕爾斯 (James S. Pars) (化名) 於 2015 年向 CIA 督察長檢舉上級採取的不必要、高風險行動，但隨即遭到報復解聘。

另一著名案例是曾經任職於司法部「情報政策與檢討辦公室」(Office of Intelligence Policy and Review) 的塔姆 (Thomas Tamm)，在 2004 年各界質疑美國情報機關對於民眾的無令狀監聽時，塔姆向《紐約時報》記者雷森 (James Risen) 和利希布勞 (Eric Lichtblau) 揭露國安局的「恆星風計畫」(Stellar Wind)，導致 2007 年 FBI 大舉搜索塔姆的住家。經過司法部漫長的刑事調查後，2011 年終於宣布不起訴塔姆，但華盛頓特區律師公會 (The D.C. Office of Bar Counsel) 在 2016 年仍然宣布對他的紀律處分，塔姆為了能夠繼續律師執業，2016 年 3 月選擇妥協，接受華盛頓特區上訴法院 (The District of Columbia Court of Appeals) 的譴責。

2020 年新冠病毒 (COVID-19) 肆虐美國，造成大規模傳染，曾任美國衛生部「生物醫學先進研究與開發局」(Biomedical Advanced Research and Development Authority, BARDA) 局長的布萊特 (Rick Bright)，曾於 5 月向「特別檢察官辦公室」申訴，指

---

<sup>44</sup> “National Security Whistleblowers in the Post-September 11th Era,” Hearing before the Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations of the Committee on Government Reform, House of Representatives, the 109th Congress, Second Session, February 14, 2006, pp. 177-178.



控受到衛生部長阿札爾 (Alex Azar) 壓力，要求分發未經證實可以治療 COVID-19 的藥物，布萊特同時宣稱自己因為批評川普政府因應新冠病毒不當遭到降職，要求回復原職，但「特別檢察官辦公室」的回覆是：並無合理根據認定衛生部違反揭弊者保護法並對布萊特進行報復，但也建議衛生部恢復布萊特局長一職。布萊特於 2020 年 10 月 6 日宣布非自願性辭職。<sup>45</sup>

有時候不僅是揭弊者當事人，甚至是受理揭弊之人也可能遭受不利的待遇，例如，美國總統川普於 2020 年 4 月 3 日免除情報體系督察長 (ICIG) 艾金森 (Michael K. Atkinson) 之職務，主要原因是艾金森在 2019 年 8 月 12 日接獲一名 CIA 官員有關「烏克蘭電話門事件」的揭弊檢舉後，認定這是「急迫事項」(urgent concern)，並依據《情報體系揭弊者保護法》之規定，於 9 月 9 日將此案通知眾議院情報常設專門委員會 (HPSCI)，導致川普遭到眾議院彈劾，進而以免職的手段報復艾金森。<sup>46</sup> 由此可見，在組織文化相對保守封閉的國安、情報機關、軍隊等強調服從、紀

<sup>45</sup> Sheryl Gay Stolberg, "Whistle-Blowing Scientist Quits Government with Final Broadside," *New York Times*, October 6, 2020, retrieved on 12 October 2020 via <<https://www.nytimes.com/2020/10/06/us/politics/whistle-blower-rick-bright.html>>; "Office of Special Counsel Recommends Reinstating Bright during Investigation," May 11, 2020, retrieved on 12 October 2020 via <<https://www.fdanews.com/articles/197065-office-of-special-counsel-recommends-reinstating-bright-during-investigation>>. 2020 年 11 月 9 日美國總統當選人拜登 (Joe Biden) 宣布延攬布萊特擔任其「新冠病毒顧問委員會」的委員，總算還他一個公道。

<sup>46</sup> Charlie Savage, "Inspector General Fired by Trump Urges Whistle-Blowers 'to Bravely Speak Up'," *New York Times*, April 6, 2020, retrieved on 15 October 2020 via <<https://www.nytimes.com/2020/04/06/us/politics/michael-atkinson-inspector-general-fired.html>>.

律、團隊精神的機構，一旦個人決定挑戰權威，扮演異議份子的角色，注定就是走上一條孤獨的道路。

### 三、媒體揭弊的原則

媒體除了能提供資訊給民眾，讓民眾瞭解政府的政策與活動以外，更重要的是對政府行使非正式的外部監督力量，由於媒體經常鏗而不捨地調查、追蹤、報導政府的違法濫權行為，從而促進民眾對政府的檢視。<sup>47</sup> 理查森 (Jeffrey T. Richelson) 認為，政府竭力維護機密和媒體偏好揭密兩者之間的矛盾將永遠存在，所以，美國憲法起草者早已了解，儘管政府有責任管理國家事務，但它並不負責管理整個社會，而媒體最重要的功能便是制衡政府的侵權或濫權。<sup>48</sup>

造成揭弊者顧慮、進而選擇向媒體揭弊的另一個原因，是情報機關的「機密權限制度」(classification system)，行政部門經常以「取消安全查核」(revoke security clearances)，亦即終止個人接觸機密資訊權限，來報復揭弊者，而在實際判例上，法院也支持行政部門此一權力，例如，在「海軍部訴伊根案」(Department of the Navy v. Egan) 中，最高法院裁定：功績制保護委員會 (Merit Systems Protection Board, MSPB) 無權審查海軍部取消人員的安全

---

<sup>47</sup> Florina Cristiana Matei, "The Media's Role in Intelligence Democratization," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 27, No. 1 (2014), p. 86.

<sup>48</sup> Jeffrey T. Richelson, "Intelligence Secrets and Unauthorized Disclosures: Confronting Some Fundamental Issues," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 25, No. 4 (2012), pp. 666-667.

查核、並導致其遭到解聘的原因。<sup>49</sup> 由於「安全查核」是情報機關人員在聯邦政府內部升遷、甚至是工作權保障的重要條件，因此，在「取消安全查核」的壓力和威脅之下，揭弊者往往不敢尋求內部申訴管道，而選擇向媒體揭弊。

媒體對於揭弊者的重要性在很多學術文獻中都曾深入探討，例如，艾提雍尼 (Amitai Etzioni) 指出，儘管媒體揭弊對於國家安全的危害可能超過媒體自己的認知，但公眾知的權利以及媒體出版的權利都應該極力維護，艾提雍尼引用自由社群主義 (liberal communitarian) 的觀點，強調個人權利和公共利益同等重要，國家應該致力於個人權利和社會責任的平衡，換言之，「國家安全」與「媒體自由」都需要保障，沒有哪一個可以無限擴大，或哪一個必須順從的問題。<sup>50</sup> 帕潘德利亞 (Mary-Rose Papandrea) 指出，政府對揭弊者的嚴懲已經對媒體和大眾造成一股寒蟬效應 (chilling effect)，她認為從美國憲法第一修正案的角度來看，可以將「揭露資訊是基於促進公共辯論之目的」和「提供資訊給外國政府的間諜和叛國者」區分開來，以此標準，媒體在揭弊將可扮演實質的角色。<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Stephen Coleman Tily, "National Security Whistleblowing vs. Dodd-Frank Whistleblowing: Finding a Balance and a Mechanism to Encourage National Security Whistleblowers," p. 1202.

<sup>50</sup> Amitai Etzioni, "A Liberal Communitarian Approach to Security Limitations on the Freedom of the Press," *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 22, No. 4, 2014, pp. 1146-1147.

<sup>51</sup> Mary-Rose Papandrea, "Leaker Traitor Whistleblower Spy: National Security Leaks and the First Amendment," *Boston University Law Review*, Vol. 94, No. 2 (2014), pp. 452-453.

然而，有些學者對於媒體揭弊卻持較為謹慎的觀點，尚斐德 (Gabriel Schoenfeld) 認為向媒體揭露機密資訊有兩種方式，第一種是政府官員透過完善的機制與媒體分享內部資訊，再將訊息傳遞給國內外聽眾，此種行為是政府正常業務的一部份。第二種，如果是向媒體揭露高度機敏的國安機密，導致可能造成傷害情報能力和提高恐怖攻擊的風險，他認為此種洩密者、甚至是報導機密的記者都應該受到懲罰。<sup>52</sup> 布魯斯 (James B. Bruce) 亦指出，所謂「記者擁有報導機密資訊的權利」是一種普遍的迷思，媒體雖然是第四權，但記者無權推翻行政機關合法認定機密資訊的決策，這些決策應交由國會監督。<sup>53</sup>

布特 (Eric R. Boot) 認為媒體的言論自由不應該是無條件的，雖然許多新聞記者宣稱他們揭露機密文件是基於「公共利益」(public interest)，但此種論點有兩個問題，第一，「公共利益」的意義從未被闡明；第二，記者可能忽略了一個事實，有時候不揭露機密資料 (即便這些資料是真實的) 可能才符合「公共利益」。<sup>54</sup> 哈沃德 (William H. Harwood) 建議「情報—揭弊者—媒體」的三角關係遵循「最大的告知，最小的損害」(maximally informing, minimally damaging) 原則，才能在「保密」和「透明」之間取得平衡。<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Gabriel Schoenfeld, *Necessary Secrets: National Security, the Media, and the Rule of Law* (New York: W.W. Norton, 2010), pp. 52-53.

<sup>53</sup> 轉引自 Jeffrey T. Richelson, "Intelligence Secrets and Unauthorized Disclosures: Confronting Some Fundamental Issues," p. 646.

<sup>54</sup> Eric R. Boot, "Leaks and the Limits of Press Freedom," *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 22, No. 2 (2019), p. 483.

<sup>55</sup> William H. Harwood, "Secrecy, Transparency and Government

例如，以 2005 年 11 月《華盛頓郵報》記者普利斯特 (Dana Priest) 報導 CIA 在外國設立黑牢 (black sites)，非法審訊、刑求恐怖份子嫌犯為例，當時普利斯特掌握了姓名、位置、照片等資料，但根據美國官員的要求，報導做了修改，並未公布設置黑牢的東歐國家名單，以免影響反恐任務，甚至讓該國成為恐怖份子報復的對象。當時普利斯特及執行編輯唐尼 (Leonard Downie) 曾就本案與布希總統及錢尼副總統會晤，兩位領導人要求媒體放棄報導，但普利斯特相當堅持，惟願意與國安官員討論，刪除部分內容。可見普利斯特並未屈服於「國家安全」的大帽子，而能善盡媒體的監督責任，但也讓國家利益的損害降到最低。不過，《華盛頓郵報》在刊出報導以後遭到許多政治領袖的撻伐，普利斯特和《華盛頓郵報》均遭到司法部調查，眾議院議長海斯特 (Dennis Hastert) 也要求調查，而本案資料提供者麥卡錫 (Mary O. McCarthy) 更被揪出並遭到 CIA 解聘。但本案最終的結果是正面的，不僅普里斯特的報導獲得普立茲獎 (Pulitzer Prizes)，2009 年 1 月歐巴馬總統也簽署了行政命令，宣告終止非正常引渡 (extraordinary rendition) 的作為。<sup>56</sup>

反之，有些媒體的報導卻產生「最小的告知，最大的損害」效果，例如 2003 年 7 月《華盛頓郵報》記者諾瓦克 (Robert Novak) 在報導中揭露了 CIA 幹員普拉姆 (Valerie Plame) 的身份，以及《紐約時報》記者馬澤提 (Mark Mazzetti) 等人在 2011 年 2 月 21 日揭露 CIA 在巴基斯坦的站長戴維斯 (Raymond Davis) 的

---

Whistleblowing,” *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 43, No. 2 (2017), p. 167.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 167-169.

實際身分和 CIA 在巴基斯坦的秘密戰爭，此種行為不僅沒有符合公共利益，也會影響外交關係，甚至危及國家安全與人身安全。又如 2010 年美國陸軍情報分析員曼寧 (Chelsea Manning) 將大筆機密文件洩漏給《維基解密》(WikiLeaks) 創辦人亞桑傑 (Julian Assange)，並自 2011 年起一字不漏公布在網路上，曼寧在 2013 年被軍事法庭依《間諜法》判刑 35 年，亞桑傑目前雖然關押在英國，但美國於 2019 年 5 月認定他違反《間諜法》17 項罪名及《電腦詐欺及濫用法》(Computer Fraud and Abuse Act) 一項罪名，將其起訴。<sup>57</sup> 在前述案例中，媒體以無差別、整批、大量的方式揭露國家安全、外交等資訊，甚至不負責任的揭露情報官員身份，其手段不僅不符合媒體「告知」的目的，甚至是濫用「第四權」，實在很難以揭弊者自居。

從上述分析顯示，外部揭弊雖然容易博取媒體版面，甚至獲得社會大眾認同，但極可能必須付出巨大的風險與代價。事實上，美國國家情報總監辦公室 (ODNI) 業已明白昭示：「合法的揭弊是指個人向正確的人提供正確的資訊，同時保護國家安全機構免於未經授權而揭露的過程」，<sup>58</sup> 由此可見，情報機關人員或包商人員若欲「合法的揭露資訊」，必須對於揭弊事項有足夠的事實證據，且需依循體制內管道，向行政部門或國會提出檢舉，才能享有被保護的權利。至於媒體的角色，雖然至今少有記者因為報導國家安全弊案而遭到起訴，但如果像亞桑傑在網路上任意大量

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 169-171.

<sup>58</sup> Office of the Director of National Intelligence, "What is Whistleblowing?" retrieved on 12 November 2020 via <<https://www.dni.gov/ICIG-Whistleblower/>>.



揭露國安機敏資訊，仍將面臨刑事起訴。

## 陸、美國經驗對我國立法之啟示：代結論

我國長期以來對於政府與企業部門揭弊者，缺乏相關法律保障，導致揭弊者常以匿名方式爆料。為改善此一問題，政府從 2012 年開始推動《揭弊者保護法》，經過多年努力，行政院會終於 2019 年 5 月 2 日通過法務部擬具的《揭弊者保護法》草案，並送請立法院審議。

在《揭弊者保護法》草案中，已經納入「現役軍人」及「情報人員」揭弊的規定，明訂需向下列人員或機關為之，始受該法保護：(1) 其任職或提供勞務機關之主管、首長或其指定人員，(2) 檢察機關，(3) 監察院，(4) 政風機構。此外，當揭弊內容涉及《國家機密保護法》所定之「機密」等級事項者，其揭弊限於向檢察機關或監察院為之，始受該法保護；揭弊內容涉及《國家機密保護法》所定之「絕對機密」與「極機密」事項者，其揭弊限於向最高檢察署為之，始受該法保護（第 4 條）。<sup>59</sup>

至於弊案的類別，包括瀆職、貪污、包庇他人犯罪、違反公職人員利益衝突迴避、重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢、或對國民健康、公共安全造成危險之行為等（第 5 條）。

當揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於 20 日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於 10 日內仍未獲回應，可向下列人員或

<sup>59</sup> 參見〈行政院會通過「揭弊者保護法」草案〉，《行政院網頁》，2019 年 5 月 2 日，<<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/7e537657-2a5b-4fa4-abe4-477f588616da>>（2019 年 12 月 5 日查詢）。



法人揭弊：(1) 中央或地方民意代表，(2) 具公司登記之媒體業者。(3) 具法人登記之民間公益團體，同樣受到保護（第 6 條），但涉及國家機密之事項者，不適用 (2) 與 (3)。

有關揭弊者保障，包括不利之人事措施、權益受損之請求權（第 7 條），此外，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、行政及職業倫理之懲戒責任（第 12 條）。

從以上條文觀之，我國與美國的情報揭弊者保護法制有許多類似，從適用對象、揭弊管道（向誰揭弊？）、當事人保障等，皆有明確規定，至於揭弊條件（何種弊案得揭弊？）也與美國相同，採取「特定揭弊事項途徑」明確列舉。兩國法制主要差異在於，美國規定 ICIG 需於 14 天內向 DNI 報告，DNI 則需於 7 天內向國會報告，換言之，通知國會為必要性；我國規定 20 日內需通知揭弊者「案件已受理」，至於調查時限並無規定，亦無通知國會之規定。未來如欲強化國會對於情報監督的角色，可參考美國制度。

當然，徒法不足以自行，國安與情報機關應適度調整組織文化，嚴肅面對揭弊問題，對依法、依程序揭弊當事人之身分應予保密，對所指控事項予以查明究辦，勇於革新，而非運用或組織團體壓力對當事人施以報復性人事措施，或阻撓其申訴管道，如此才能發揮《揭弊者保護法》促進廉能政府與公益社會之目的。

（收稿：2020 年 11 月 26 日；第一次修正：2020 年 12 月 24 日；接受：2020 年 12 月 30 日）

## 參考文獻

### 一、專書或專書篇章

- Miller, Seumas, 2017. “The Ethics of Whistleblowing, Leaking and Disclosure,” in Robert Dover, Huw Dylan, and Michael S. Goodman, eds., *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan), pp. 479-494.
- Mistry, Kaeten, and Hannah Gurman, 2020. *Whistleblowing Nation: The History of National Security Disclosures and the Cult of State Secrecy*. New York: Columbia University Press.
- Pozen, David E., 2020. “CODA: Edward Snowden, National Security Whistleblowing, and Civil Disobedience,” in Kaeten Mistry and Hannah Gurman, eds., *Whistleblowing Nation: The History of National Security Disclosures and the Cult of State Secrecy* (New York: Columbia University Press), pp. 327-337.
- Schoenfeld, Gabriel, 2010. *Necessary Secrets: National Security, the Media, and the Rule of Law*. New York: W.W. Norton.
- Vaughn, Robert G., 2012. *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

### 二、期刊論文

- 陳瑞仁，2019 年。〈從美國吹哨者保護法制談我國立法方向〉，  
《法學叢刊》，第 64 卷第 1 期，頁 29-74。
- Boot, Eric R., 2019. “Leaks and the Limits of Press Freedom,” *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 22, No. 2, pp. 483-500.
- Bullock, Barak, 2016. “Barriers to Transparency Constraints on the

- Efforts of Government Intelligence Whistleblowers,” *Young Scholars in Writing*, Vol. 13, pp. 32-51. <<https://youngscholarinwriting.org/index.php/ysiw/article/view/226/226>>.
- Delmas, Candice, 2015. “The Ethics of Government Whistleblowing,” *Social Theory and Practice*, Vol. 41, No. 1, pp. 77-105.
- D’Isidoro, Daniel, 2014/09/29. “Protecting Whistleblowers and Secrets in the Intelligence Community,” *Harvard National Security Journal*, retrieved on 20 October 2020 via <<https://harvardnsj.org/2014/09/protecting-whistleblowers-and-secrets-in-the-intelligence-community/>>.
- Etzioni, Amitai, 2014. “A Liberal Communitarian Approach to Security Limitations on the Freedom of the Press,” *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 22, No. 4, pp. 1141-1181.
- Fleitz, Frederick H., 2016. “Should Congress Provide Safe Harbor to Intelligence Whistleblowers?” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 3, pp. 515-524.
- Harwood, William H., 2017. “Secrecy, Transparency and Government Whistleblowing,” *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 43, No. 2, pp. 164-186.
- Kagiaros, Dimitrios, 2015. “Protecting ‘National Security’ Whistleblowers in the Council of Europe: An Evaluation of Three Approaches on How to Balance National Security with Freedom of Expression,” *International Journal of Human Rights*, Vol. 19, No. 4, pp. 408-428.
- Matei, Florina Cristiana, 2014. “The Media’s Role in Intelligence Democratization,” *International Journal of Intelligence and*

*CounterIntelligence*, Vol. 27, No. 1, pp. 73-108.

Meyer, Dan, and David Berenbaum, 2015. "The WASP's Nest: Intelligence Community Whistleblowing & Source Protection," *Journal of National Security Law & Policy*, Vol. 8, No. 1, pp. 1-49.

Newcomb, Thomas, 2001. "In from the Cold: The Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998," *Administrative Law Review*, Vol. 53, No. 4, pp. 1235-1272.

Papandrea, Mary-Rose, 2014. "Leaker Traitor Whistleblower Spy: National Security Leaks and the First Amendment," *Boston University Law Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 449-544.

Richelson, Jeffrey T., 2012. "Intelligence Secrets and Unauthorized Disclosures: Confronting Some Fundamental Issues," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 25, No. 4, pp. 639-677.

Tily, Stephen Coleman, 2015. "National Security Whistleblowing vs. Dodd-Frank Whistleblowing: Finding a Balance and a Mechanism to Encourage National Security Whistleblowers," *Brooklyn Law Review*, Vol. 80, Issue 3, pp. 1191-1218.

### 三、研究報告、國會聽證報告

DeVine, Michael E., 2019/09/23. *Intelligence Community Whistleblower Protections*. Washington, DC: Congressional Research Service Report, R45345.

"National Security Whistleblowers in the Post-September 11th Era," Hearing before the Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations of the Com-

mittee on Government Reform, House of Representatives, the 109th Congress, Second Session, February 14, 2006, pp. 177-178.

#### 四、網際網路

Herb, Jeremy, 2020/02/05. "Trump Acquitted at End of Months Long Impeachment Process, Found Not Guilty of Two Articles," *CNN*, retrieved on 3 October 2020 via <<https://edition.cnn.com/2020/02/05/politics/senate-impeachment-trial-vote-acquittal/index.html>>.

Herb, Jeremy, and Manu Raju, 2019/12/19. "House of Representatives Impeaches President Donald Trump," *CNN*, retrieved on 3 October 2020 via <<https://edition.cnn.com/2019/12/18/politics/house-impeachment-vote/index.html>>.

Myre, Greg, 2020/09/09. "Whistleblower Alleges DHS Told Him to Stop Reporting on Russia Threat," *NPR*, retrieved on 5 November 2020 via <<https://www.npr.org/2020/09/09/911188416/whistleblower-alleges-dhs-tried-to-alter-intelligence-to-match-trumps-claims>>.

Office of the Director of National Intelligence, "What is Whistleblowing?" retrieved on 12 November 2020 via <<https://www.dni.gov/ICIG-Whistleblower/>>.

Pozen, David, 2019/03/26. "Edward Snowden, National Security Whistleblowing and Civil Disobedience," *Lawfare*, retrieved on 10 October 2020 via <<https://www.lawfareblog.com/edward-snowden-national-security-whistleblowing-and-civil-disobedience#>>.

Savage, Charlie, 2020/04/06. “Inspector General Fired by Trump Urges Whistle-Blowers ‘to Bravely Speak Up’,” *New York Times*, retrieved on 15 October 2020 via <<https://www.nytimes.com/2020/04/06/us/politics/michael-atkinson-inspector-general-fired.html>>.

Siegel, Benjamin, Josh Margolin, and Lucien Bruggeman, 2020/09/10. “Whistleblower Details Alleged Politicization of Intelligence at DHS,” *ABC News*, retrieved on 5 November 2020 via <<https://abcnews.go.com/Politics/whistleblower-details-alleged-politicization-intelligence-dhs/story?id=72904622>>.

Stolberg, Sheryl Gay, 2020/10/06. “Whistle-Blowing Scientist Quits Government with Final Broadside,” *New York Times*, retrieved on 12 October 2020 via <<https://www.nytimes.com/2020/10/06/us/politics/whistle-blower-rick-bright.html>>.

## 附件一：美國歷年來有關國家安全與情報的重要揭弊案例

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
1971	Daniel Ellsberg	RAND Corporation	Ellsberg 向《紐約時報》洩漏國防部對美國參與越戰的過程進行全面評估的《五角大廈文件》(Pentagon Papers)。Ellsberg 被依《間諜法》(Espionage Act of 1917) 起訴求刑 115 年，但 1973 年 5 月 11 日聯邦法庭裁定不起訴。
1971	Anthony J. Russo Jr.	RAND Corporation	協助 Daniel Ellsberg 拷貝《五角大廈文件》，被依《間諜法》起訴，但 1973 年 5 月 11 日聯邦法庭裁定不起訴。
1972	W. Mark Felt	FBI	Felt 時任 FBI 副局長，他向《華盛頓郵報》記者 Bob Woodward 及 Carl Bernstein 洩漏尼克森總統涉入水門案件。
1973	A. Ernest Fitzgerald	國防部	向國會檢舉空軍向洛克希德公司採購 C-5A 貨機時超支 20 億美元。
1977	Frank Snepp	CIA	出版 Decent Interval 一書，揭露美軍在越南的「急風行動」(Operation Frequent Wind) 及 CIA 在越南的失敗。
1981	Ralph McGehee	CIA	揭露並抨擊 CIA 在東南亞的秘密行動，指稱 CIA 涉及印尼 1965-1966 年的大屠殺。
1996	Michael Ruppert	洛杉磯警察局	指稱 CIA 的 Amadeus、Pegasus、和 Watchtower 等行動涉及毒品販運。



時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
1997	Frederic Whitehurst	FBI	Whitehurst 是 FBI 爆炸殘留物首席專家，他揭露 FBI 實驗室在處理 1993 年紐約世貿大樓爆炸案，以及 1995 年奧克拉荷馬市聯邦大樓爆炸案時缺乏科學標準，有嚴重缺失。
2001	Joseph Nacchio	Qwest	Nacchio 是 Qwest 公司老闆，他宣稱自己因為不願意配合國家安全局 (NSA) 監控客戶而遭到報復，被取消政府合約。
2002	John Roberts	FBI	Roberts 是 FBI 「職業責任辦公室」(Office of Professional Responsibility) 前單位主管，2001 年 7 月他在參議院司法委員會作證時，指出 FBI 高層的不當行為。2002 年 10 月，Roberts 在獲得准許接受 CBS 「60 分鐘節目」訪問，但他還是因為揭弊而受到立即報復。
2002	William Binney, J. Kirke Wiebe, and Edward Loomis	國家安全局	揭露國家安全局所進行的秘密大規模監聽「開拓者計劃」(Trailblazer Project) 過於浪費，他們宣稱 Thinthread 計畫更有效率、更經濟。
2002	Glenn Walp and Steven L. Doran	加州大學洛杉磯阿拉莫斯國家實驗室	Walp 和 Doran 兩人應加州大學洛杉磯阿拉莫斯國家實驗室 (Los Alamos National Laboratory) 聘請，負責調查實驗室的安全缺失，在他們向能源部報告實驗室的安全缺失和管理不當以後，遭到加州大學解雇。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2002	Sibel Edmonds	FBI	Edmonds 是土耳其裔的美國公民、FBI 約雇的翻譯人員，Edmonds 因為企圖揭露一些被 FBI 掩蓋的國家安全、間諜、效率等問題而遭到解雇。Edmonds 企圖透過法律途徑爭取權益，但均因為「國家機密特權」(State Secrets Privilege) 理由遭到法院駁回。Edmonds 後來成立「國家安全揭弊者聯盟」(National Security Whistleblowers Coalition, NSWBC)，從事國會遊說和揭弊者法律保障與協業務。
2003	Karen U. Kwiatkowski	美國空軍	Kwiatkowski 曾任空軍中校，退役後在國防部任職，2003 年起開始撰文指控軍事情報機關干預情報分析，導致 2003 年的伊拉克戰爭。
2003	Bassem Youssef	FBI	Youssef 是 FBI 反恐部門的幹員，他揭發 FBI 用人的歧視作為，並且狀告 FBI，他宣稱自己阿拉伯文流利，但 911 以後卻無法在反恐單位獲得升遷重用。Youssef 因為爆料而遭到降職，2006 年司法部「職業責任辦公室」(The Office of Professional Responsibility, OPR) 裁定 FBI 對 Youssef 的報復違法。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2003	Sgt. Frank Greg Ford	美國陸軍	Ford 上士曾在美軍擔任反情報幹員，軍旅生涯 30 年，他因為向上司舉報美軍對於拘禁的伊拉克人施以虐待，而被陸軍心理醫師判定「精神異常」。Ford 宣稱親眼目睹美國製造的大規模毀滅性武器，從伊拉克被運到敘利亞，讓敘利亞軍隊在內戰期間用以對付反抗軍。
2003	Robert MacLean	美國運輸安全管理局	MacLean 是美國聯邦空中警衛官 (Federal Air Marshal)，他檢舉美國運輸安全管理局 (TSA) 取消長途飛行班機上配置聯邦空中警衛官，以節省在外國住宿旅館之經費，但此舉恐將影響飛航安全。TSA 雖然恢復原來作法，但 MacLean 遭到開除。
2003	Robert D. Novak	記者	2003 年 7 月 14 日 Novak 在《華盛頓郵報》的報導中揭露了 CIA 幹員 Valerie Plame 的身份。
2004	Joe Darby	美國陸軍	Darby 曾任美軍在伊拉克 Abu Ghraib 監獄的憲兵，2004 年 1 月他向「美國陸軍刑事調查司令部」(U.S. Army Criminal Investigation Command) 揭露美軍在監獄內虐待戰俘的暴行。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2004	Samuel Provance	美國陸軍	Provance 曾任職陸軍情報處擔任系統管理員，他違反上級規定，向媒體揭露美軍在 Abu Ghraib 監獄審訊的情節，以及軍方如何掩蓋真相的行徑。Provance 的爆料導致 2006 年 7 月眾議院傳訊國防部長 Donald Rumsfeld 出席作證。
2004	Thomas Tamm	律師	Tamm 曾經任職於司法部「情報政策與檢討辦公室」(Office of Intelligence Policy and Review)，2004 年當各界質疑美國情報機關對於民眾的無令狀監聽時，Tamm 向《紐約時報》記者 James Risen 和 Eric Lichtblau 揭露國安局的「恆星風計畫」(Stellar Wind)。儘管 2011 年司法部宣布不再調查 Tamm 的案子，但華盛頓特區律師公會 (the D.C. Office of Bar Counsel) 在 2016 年還是宣布對他的紀律處分，2016 年 3 月 Tamm 宣布接受華盛頓特區上訴法院 (the District of Columbia Court of Appeals) 的譴責，以便繼續他的律師工作。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2005	Richard Levernier	能源部	Levernier 在 911 以後不斷向單位反映美國核能電廠對恐怖攻擊的緊急應變計畫不足，隨後，能源部撤銷了 Levernier 的安全查核權限，並將他改調為一般職員。Levernier 向「特別檢察官辦公室」(United States Office of Special Counsel, OSC) 陳情，經過四年，OSC 終於證明 Levernier 的清白，但也無法要求能源部恢復他的安全查核權限，導致他無法再擔任能源安全的工作。
2005	Russ Tice	美國情報機關	Tice 曾任職於國家安全局(NSA)、空軍、海軍情報處、國防情報局(DIA)等機關，他向國會和《紐約時報》揭露 NSA 無令狀監聽美國民眾。
2005-2011	Thomas Andrews Drake	國家安全局	Drake 向《巴爾地摩太陽報》(The Baltimore Sun)檢舉國家安全局的「開拓者計畫」(Trailblazer Project)違反美國憲法第四修正案，並檢舉國家安全局浪費、造假、濫權。2007 年 7 月 FBI 突然搜索 Drake 的住宅，2010 年 Drake 遭到起訴。
2005	Dana Priest	《華盛頓郵報》記者	2005 年 11 月《華盛頓郵報》報導 CIA 在外國設立黑牢(black sites)，非法審訊、刑求恐怖份子嫌犯。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2005	Mary O. McCarthy	CIA	McCarthy 被指控提供《華盛頓郵報》記者 Dana Priest 有關 CIA 設立黑牢的資料，2006 年 4 月遭到 CIA 解聘。
2006	Michael DeKort	Lockheed Martin 工程師	2006 年 8 月 3 日 DeKort 在 Youtube 上傳一段視頻，列舉國土安全部海岸防衛隊「洛克希德整合性深水系統計畫」(Lockheed Integrated Deepwater System Program) 的缺失，他曾經試圖向《華盛頓郵報》和《美聯社》舉報，但均未成功。2008 年 DeKort 因為其確保工程品質的行為，獲得電機電子工程師學會 (IEEE) 頒發的公共服務及倫理獎。
2006	Anthony D' Armiento	海岸防衛隊	因為協助舉報「洛克希德整合性深水系統計畫」缺失，D' Armiento 遭到停職、威脅刑事起訴、報復性調查、甚至在國土安全部督察長辦公室內，被武器威脅要求合作。
2007	John Kiriakou	CIA	Kiriakou 向 ABC News 揭露 CIA 對恐怖份子施以「水刑」，並提供記者一名刑求者的身分，被依違反《情報身分保護法》(Intelligence Identities Protection Act) 而起訴判刑。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2010	Chelsea Manning	美國陸軍	Manning 曾任陸軍情報處分析人員，他洩漏大筆機密文件給《維基解密》(WikiLeaks) 及其他媒體，2013 年被軍事法庭依《間諜法》(Espionage Act) 判刑 35 年。
2010	Jeffrey Alexander Sterling	CIA	Sterling 因洩漏柯林頓政府的「梅林行動」(Operation Merlin) 資訊給《紐約時報》記者 James Risen，遭到美國政府以間諜罪名起訴，2015 年 Sterling 遭判刑 3 年半。
2013	Edward Snowden	國家安全局	Snowden 係國家安全局包商 Booz Allen Hamilton 的員工，他於 2013 年 6 月向《華盛頓郵報》及英國《衛報》揭露國家安全局的機密網絡監控計劃「稜鏡計劃」(PRISM)。2013 年 6 月 14 日美國聯邦檢察官以《間諜法》三項罪名起訴 Snowden。
2014	John Tye	國務院	前國務院官員 Tye 向《華盛頓郵報》投書指出，根據他接觸過的機密資料，他對美國情報機關大量蒐集情報表示疑慮。
2015	James S. Pars	CIA	James S. Pars (化名) 指控他向 CIA 督察長檢舉上級採取的不必要、高風險行動，但遭到報復解聘，因而向法院控告 CIA。



時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2016	Joshua Schulte	CIA	Schulte 將 CIA 的駭客工具 Vault7 漏給《維基解密》(WikiLeaks)。2018 年 Schulte 因為違反非法蒐集、傳播國防資訊等 10 多項罪名遭到起訴。
2017	Reality Leigh Winner	國家安全局 (NSA) 承包商	2017 年 6 月，NSA 前 承 包 商 Winner 將俄羅斯干預美國總統大選的文件洩露給數位雜誌 The Intercept，遭到起訴，2018 年 Winner 認罪，被判刑 5 年 3 個月。
2019	Julian Assange	維基解密 (WikiLeaks) 創辦人	Assange 因在 2010 年公布詳述美國在阿富汗與伊拉克軍事行動的大量機密檔案，2019 年 5 月美國認定 Assange 違反《間諜法》17 項罪名、《電腦詐欺及濫用法》(Computer Fraud and Abuse Act) 一項罪名，將其起訴。6 月 24 日美國司法部再提出「追加起訴書」(superseding indictment)，指控 Assange 與駭客組織「魯茲安全」(Lulz Security) 共謀，未經授權入侵北大西洋公約組織 (NATO) 成員國的政府電腦系統。
2019	an anonymous	CIA	2019 年 8 月 12 日一名 CIA 官員向美國情報體系督察長 Michael K. Atkinson 報告，揭露川普總統在 7 月 25 日與烏克蘭總統 Volodymyr Zelensky 通話，企圖利用外國政府干預美國選舉。

時間	揭弊者	服務機關	揭弊事實
2020	Rick Bright	National Institutes of Health	Bright 為美國衛生部「生物醫學先進研究與開發局」(Biomedical Advanced Research and Development Authority, BARDA) 主管，他在 2020 年 5 月向「特別檢察官辦公室」申訴，指控受到衛生部長 Alex Azar 壓力，要求分發未經證實可以治療 COVID-19 的藥物，並宣稱自己因為批評川普政府因應新冠病毒不當遭到降職。Bright 要求回復原職，但「特別檢察官辦公室」的回覆是：「並無合理根據認定衛生部違反揭弊者保護法，對 Bright 進行非法報復。Bright 於 10 月 6 日辭職。
2020	Brian Murphy	國土安全部	國土安全部「情報與分析局」(Office of Intelligence and Analysis) 前局長 Brian Murphy 於 9 月 8 日向國土安全部督察長正式提出申訴，宣稱國土安全部代理部長 Chad Wolf 及副部長 Ken Cuccinelli 曾經在 5 月和 7 月兩度要求他淡化俄羅斯對美國選舉的威脅，以免影響總統威信，並要求強調中國和伊朗的威脅。Murphy 指出，Chad Wolf 告訴他，這是來自白宮國家安全顧問 Robert O' Brien 的指示。

資料來源：整理自網路訊息。