臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭
114年度簡字第24號

原　　告　遠雄營造股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　陳志村
訴訟代理人　徐克銘律師
複代理人　　雷兆衡律師
被　　告　臺中市政府
000000000000000000
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　蔡銘旭
　　巫豐哲

上列當事人間就業服務法事件，原告不服勞動部中華民國113年12月19日勞動法訴字第1130009419號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告非法容留行蹤不明致許可失效之越南籍外國人NGUYEN KIM THIEN(以下稱N君，護照號碼：M0000000)於臺中市梧棲區八德路1段與八德一路口「遠雄幸福成工程」(下稱系爭工地)從事綁鐵等工作，經內政部移民署中區事務大隊臺中市專勤隊（下稱臺中市專勤隊）於民國112年1月4日查獲。案經被告臺中市政府審認屬實，依就業服務法第44條、第63條第1項規定、行政罰法第18條第1項及臺中市政府處理違反就業服務法第44條第45條及第57條第1款事件統一裁罰基準（下稱統一裁罰基準）規定，以113年4月8日府授勞外字第

1130091616號行政處分書(下稱原處分)，處原告罰鍰新臺幣（下同）30萬元整。原告不服，經113年12月19日勞動法訴字第1130009419號訴願決定駁回後(下稱訴願決定)，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原處分有違行政行為明確性原則：

本案專勤隊於上開時、地查獲之N君，於當日係依雇用其工作之小包綁鐵包商陳重茗指示，自非供人員進出之處、翻越2.4米高之圍籬強行進入工地。原告對N君並非以正常方式進入工地進行綁鐵工作，無預見可能性。被告認定原告違反就業服務法第44條規定所為之裁罰處分，使受規範者無從預見，也無法經由司法審查加以確認，與明確性原則相違，難認適法

㈡原告已盡注意義務，不應再以就業服務法第63條之罰責相繩:

原告為排除於系爭工地有非法容留外國人之情事已盡全力為防範，於防止非法外國人出入系爭工地部分：在出入口有門禁、警衛管制，警衛並就人員及進出車輛分別管制、非出入口部分，設有圍籬、監視器、標語；於防止非法外國人於系爭工地滯留部分：派駐工程師在系爭工地走動式管理及監控、施工中之區域於每日施工前，會有工程師清點施工廠商之團隊人數、對廠商進行教育宣導、施工中派遣工程師走動巡查、施工結束後，由警衛每兩小時進行巡查。是原告就N君遭查獲而涉犯非法容留外國人之情事，難認有何故意或過失。

㈢縱認原告有過失，然所課予原告之義務實無遵循之期待可能性，不應裁罰原告：

原告已採行諸多防免非法外籍移工進入查獲地工作之措施。而本件經查獲之非法外籍移工N君係以翻越2.4米高之圍籬之方式強行進入查獲地，此種第三人蓄意違犯查獲地管制措施之結果，實係在原告已盡其注意義務，採取相關防範管制措

施之下而仍發生之情事，則對於此類情事如仍據以裁罰原告，實已有強加不具遵循期待可能性之義務予人民之情，參酌上開法令暨實務見解，自不得據此裁罰等語。

㈣並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告為系爭工地工程之起造人，依職業安全衛生法第27條第1項第1款、第3款及其施行細則第38條第6款規定，對進出查獲地之作業人員負有管制及巡查之責任。原告聘僱何宗穎擔任副理，並派駐於系爭工地負責「工地主任」業務，該職務依營造業法第32條第1項第3款及第6款，係統籌管理工地事務與人員，包括工地巡視、監工、工程進度與品質追蹤、鄰里協調、包商與工程師溝通，以及勞安法規之遵循與落實等事項。準此，原告依法即有義務管理系爭工地之人員及車輛進出，更應查驗入出查獲地之外國人身分，亦有責任防止非本人或包商經由合法程序所聘僱之外國人，於勞動部許可從事之工作範圍內進場參與工程施作。

㈡依N君於112年1月4日專勤隊調查筆錄、陳重茗於112年1月11日專勤隊調查筆錄，可知N君與陳重茗供述一致，足證N君於系爭工地工作至少達3日以上。爾來建案工地查獲非法外國人從事工作之案例，偶有遭查獲之外國人謊稱攀爬高聳圍籬出入之乖誕情事，疑有不明不肖人士為圖脫免非法雇主或容留者之責任，而事先教導非法外國人於遭查獲時如是說，故被告始終認為N君應係自系爭工地管制哨口或其他入出口蒙混進出，則凸顯原告管制哨口警衛管制之鬆散、輕忽，或對其他入出口處人車進出之不在意，原告自負有違反就業服務法第44條規定之過失責任。縱認N君係攀爬圍籬而入為真，惟N君至少於系爭工地工作3日以上，僅計算N君每日需一進(上工)一出(下班)系爭工地，故N君至少需於系爭工地攀爬「高達2.4公尺之圍籬」6次，而不被任何人聽見與發現；再據原告訴願理由及起訴理由所稱「系爭工地架設有約60組監視器，其監視範圍所涵蓋之區域包含圍籬四周、休息區、管

制出入口、施工電梯內部及塔吊上方，監視器畫面分別得於警衛之哨所及工程人員之工務所得以檢視」，何以警衛、何宗穎、工程師及工務所人員竟無人能從諸多監視器發現N君多次自圍籬進出系爭工地，無疑彰顯原告鬆懈怠忽之管理心態與漏洞百出之管制作為。N君無論係經門禁管制之出入口蒙混入內工作，亦或是以違反門禁管制之方式而攀爬圍籬進入系爭工地，原告皆有未盡場所管理者「防止外國人進入其所管領之場所非法從事工作」之義務，負過失責任。

㈢原告未「對於已進入場域內從事工作、且非管理者合法聘僱從事許可範圍內工作之外國人，予以查驗身分並排除不法情事」，負有過失：

系爭工地之主任何宗穎與工程師每日於系爭工地之巡查，理應較專勤隊查緝具有對地形地物熟悉、知悉當天哪裡有施工區域、知悉當天施作工項人數等優勢。然觀諸「外籍移工巡查簽到簿」112年1月4日處，計有林姓及許姓人員自當日8時許至9時許實施完各樓層巡檢、稽查，卻未能發現已第3天在系爭工地工作之N君，專勤隊於當日9時許（近10時）進入系爭工地，卻能迅速查獲N君，則原告實施之各樓層之巡檢、稽查是否落實執行或僅流於形式，要非無疑。復據何宗穎於專勤隊112年1月12日調查筆錄坦承「但難免工地面積較大，偶有疏失，我們會再改善。」等語，並於臺中地檢署偵查期間亦到庭證稱：「因工地面積大，偶有疏失等語。」足堪認定原告未能發現N君已進入查獲地從事工作之情事並予排除，負有過失。

㈣又原告於106年2月9日、108年7月4日及111年11月7日，多次因容留外國人從事工作而遭查獲違反就業服務法第44條規定，甚而本案違反同法被查獲日（即112年1月4日）距前次違法遭查獲（即111年11月7日）僅不足二個月，在在顯示原告對於就業服務法第44條規範之違法樣態、及違反規定後之法律效果清楚且明瞭，非無預見及防範之可能，原告起訴理由顯無理由。

㈤綜上所述，原告自認「現有工地之頻率巡查應認已符注意義務之判斷標準，倘若無限上綱原告之巡查義務，則幾乎等同課予原告『無過失責任』，自有違行政罰法第7條第1項之規定原處分機關對訴願人要求顯逾期待可能性而幾近負無過失之責」，卻無視自身「可能出入口人員進出管制不確實」、「徒設高聳圍籬、卻任人攀爬進出而不覺」、「號稱架設60支監視器，卻不察有人攀牆來去自如、不受管制，監視器形同虛設」、「每日巡查消極過場、流於形式」等管理疏失，原告違反行政法上義務負有諸多過失。原告多次違反就業服務法之規定遭查獲，不思落實執行一切管制措施，卻仍抱持「警衛」、「圍籬」、「架設監視器」、「標語」、「巡查」等同「已盡注意義務」之心態，所執起訴理由皆不足採等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

㈥並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠事實概要欄所述之事實，有原處分、訴願決定、內政部移民署中區事務大隊臺中市專勤隊調查筆錄（被詢問人：何宗穎、N君、陳重茗）、臺中市政府勞工局談話紀錄（被詢問人：何宗穎）及原告違反就業服務法第44條規定之紀錄等資料在卷可參（見本院卷第161至203頁），且為兩造所不爭執，是此部分事實，堪認為真實。

㈡應適用之法令：

1.就業服務法：

⑴第42條：為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。

⑵第43條：除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。

⑶第44條：任何人不得非法容留外國人從事工作。

⑷第63條第1項：違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，處15萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科120萬元以下罰金。

2.行政罰法第7條第1項：違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。

㈢依前揭就業服務法第42、43、44、63條之規定，可知立法者為保障本國人就業機會，避免妨礙本國人之勞動條件、國民經濟等目的，乃規定外國人在我國工作，須經事前許可，否則不得聘僱，亦不得非法容留。而就服法第57條規定以「雇主」為義務主體，而第44條規定則課以「任何人」均負有不得非法容留外國人從事工作之行政法上義務。又非法容留外國人從事工作，乃指提供自己實力支配下之境內場所，使未經申請許可工作、許可失效或他人所申請聘僱之外國人在該場所自營作業或受人指揮或監督從事勞動，致影響本國人之工作機會。至受何人之指揮或監督，則不以該指揮、監督者為提供該場所之人為必要，縱場所提供人與該外國人間無聘僱等法律關係存在，凡有未依就服法或相關法令規定申請許可，而積極或消極容任允許外國人停留在其所管領之場所從事自營作業或勞務提供之工作行為者，即屬之。是以，依就服法第44條規定據以處罰之前提，僅以未有合法工作許可之外國人被容留且有從事工作之事實為已足，並以該容留者即提供工作場所之自然人或法人作為處罰對象，不問容留、工作時間之久暫或行為反覆性，亦不問該外國人從事工作之動機、目的及對價之有無。場所管領人此項注意義務，毋寧係就服法所課予場所支配人實質查察核對人員身分之行政法上義務，防止外國人進入或在其管領之場所非法工作，不因該外國人係由與其無法律關係之第三人所聘僱任用，即得免除此項場所確實查對身分之義務（臺北高等行政法院110年度簡上字第120號判決要旨參照）。再依行政罰法第7條第1項規定:「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦即違反行政法上義務之行為，除法律別有規定外，不問行為人係出於故意或過失，均應處罰。基此，違反就業服務法第44條規定所課予場所管理人應確實查對進入其場所工作之外國人身分之行政法上義務，致有應依就業服務

法第63條第1項規定處罰之非法容留外國人從事工作之行為，自不限於故意之行為，其因過失而非法容留外國人從事工作之行為，亦屬該規定處罰之列。

㈣原告確有違反就業服務法第44條規定之客觀違規事實及主觀歸責要件：

1.查原告為系爭工地之場所管領人，依前述說明，原告對進出系爭工地之作業人員，無論是否直接為其所僱用，均負有管制責任，對系爭工地也有巡查責任，不因系爭工地分包而有差異。本件原告本應確實管制進出系爭工地之作業人員，並派人監督、巡查系爭工地之施工人員身分，以杜絕並防免其分包廠商即承鴻公司之下包陳重茗在從事綁鐵工程時，趁隙使用非法外國人，然N君卻在系爭工地從事綁鐵等工作，縱N君非原告所聘僱，亦屬在系爭工地從事工作之範疇。又依證人即原告員工何宗穎於112年1月12日內政部移民署中區事務大隊臺中市專勤隊調查時陳稱：我為系爭工地之工地主任，每天大約巡視系爭工地1至2次，但範圍不是整個工地，而是隨意幾處巡視。工務所每天約有30多位工程師負責巡視現場及監視結構狀況，系爭工地共區分8棟，每棟約配3位工程師巡視，且設有簽到簿。警衛總共有4個哨點，八德路和八德東路沒有設警衛等語（見本院卷第183至186頁），可知原告對於系爭工地之設有六個出入口，但僅其中四個設有哨點，八德路和八德東路未設警衛，僅有監視器，雖會派工程師巡查，惟巡查範圍及人力仍有侷限，系爭工地之主任每日亦僅隨意巡查若干處所；又N君於112年1月4日內政部移民署中區事務大隊臺中市專勤隊調查時自陳：我來到這個工地7天了，做綁鐵，但是我實際有工作是第1天（111年12月29日）和第6（112年1月3日）、第7天（112年1月4日），第7天就是今天，中間4天因為我感冒所以休息等語（見本院卷第193頁）、陳重茗於112年1月11日於上開專勤隊調查時亦自承：我聘僱N君1個多月了，被查獲之前他也是跟著我四處打工，111年12月29日那天是我第一次帶他去系爭工地工作，直到

被你們抓的那天為止，我帶他在系爭工地做了3、4天等語（見本院卷第198頁）。是以，N君與陳重茗二人就N君自何時起於系爭工地工作、總計工作若干天數等重要情節，前後所述相符，足認N君至少在系爭工地從事綁鐵工作達三日以上，而非僅於查獲當日工作一天。原告系爭工地之主任何宗穎更自承「原告對外籍勞工部分很重視，也會對廠商宣導，但難免因工地面積較大，偶有疏失，我們會再改善」等語（見本院卷第185頁）。綜上，足見原告並未盡確實查對進入其場所工作之外國人身分之行政法上義務。而本件原告只需對於進入系爭工地現場人員加以確認身分或派人監督、巡查系爭工地之施工人員身分，即可輕易發現他人所聘僱之外國人N君在系爭工地從事勞務工作，益證原告對系爭工地未盡監督管控進場施工人員身分之責。

2.按行政罰法第7條第1項所稱之「過失」，係指行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生；是行為人並無不能注意之情事，竟疏未注意，致違反行政法上義務之構成要件，即有過失。復按行政罰法第7條第2項規定:「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」查原告為系爭工地之管領權人，負有監督管理系爭工地之責，對系爭工地亦有管制出入人員及巡查監控之權責，並負有監督查核進入系爭工地工作之外國人員身分之行政法上義務，以防免外國人在系爭工地非法工作，不因該等外國人非由其聘僱任用，即得免除此項場所管領人應確實查核施工人員身分之義務。該查證義務亦不因原告將部分工程轉包他人，於外包工程契約、工作聯繫單、管理獎懲細則、外籍人士入場作業準則中（見本院卷第87至122頁）明訂不得非法僱用外國人，即得免除或謂已履行其此項作為義務。然依

前所述，原告並未落實監督管控進場之施工人員，亦未確實監督查核分包廠商之進場施工人員身分，致使外國人N君進入原告所管領之系爭工地非法工作，其違反規定的行為雖非出於故意，但按其情節亦有應注意、能注意，而不注意致違反就業服務法第44條規定之過失，並推定為原告作為法人之過失，也查無證據可以否定此項推定，自無法推翻原告之過失責任。原告主張其曾多次在「勞安週會暨職業安全衛生協議組織會議」中向承攬商強調嚴禁使用非法外勞，並於工地張貼相關禁止警語，嚴格執行門禁與宣導，已善盡管理之責，且亦有警衛查驗身分，並無違反就業服務法第44條規定情事云云，尚非可採。

㈤原告固主張N君係由下包陳重茗所私自聘僱，原告並不知情，且查獲當日系爭工地八德一路大門之警衛不讓N君進去，係陳重茗指示N君自八德東路惟牆攀爬入內。原告對此無從預見，亦無過失，原處分有違明確係原則云云。惟查：

1. 原告就系爭工地負有場所管理義務，且其對系爭工地具有實際之管領權限，並不因事後將系爭工地分包予其他承攬人而免除或喪失權限，是進入系爭工地工作之外國人，無論係直接為原告所僱用或由不受原告指揮監督之第三人所聘僱，原告均負有該場所管領人應確實查察核對其身分之義務；否則無異容許需求勞務提供之自然人或法人，一方面享受外國人非法為其工作所獲利益，另方面卻得藉詞該外國人非其本人所僱用，而脫免其依就業服務法第44條規定，所負應防止外國人非法進入其所管領工作場所提供勞務之行政法上義務。

2. 參以何宗穎於112年1月12日在上開專勤隊調查時陳稱：工地一樓有設約10支監視器，我不確定陳重茗所稱N君攀爬之圍牆路段是否也有裝監視器，必須回公司調閱等語（見本院卷第185頁），惟原告迄至言詞辯論終結前，均未查核上開路段有無設置監視器，N君亦無表示其係自圍牆攀爬如內，則N君是否確實係從該路段之圍牆攀爬進入系爭工地一節，即有可疑；且N君係於系爭工地B棟2樓遭查獲，惟未見原告提出

巡查簽到簿，以核實原告確有派任現場人員查核管制現場人員（見本院卷第188頁、第382至383頁）。從而，本件原告若有確實要求分包廠商提供外籍勞工名冊及其居留證或工作許可證供檢核，且確實派員查看監視器畫面，確認無哨點、警衛之處所是否有人擅自攀爬、私闖入內，並派員監督、巡查系爭工地，自可防免分包廠商利用原告未設警衛、哨點之處，使非法外國人進入系爭工地工作之違規發生，原告主張N君係自圍牆攀爬進入系爭工地，其現實上無從為支配與監督管理，無從預見，亦無過失，原處分有違明確係原則乙節，並非可採。

3.至原告固主張系爭工地1號門警衛，於查獲當日以發現N君為非法外籍移工試圖進入工區等語，並提出不合格通知書（見本院卷第85頁），惟該不合格通知書並未記載非法外籍移工之姓名、年籍資料，亦未見該外籍移工係與何包商人員一同進入，無從認N君於是日確實有遭原告保全及門禁人員驅離。

㈥原告又主張：原告經檢察官為不起訴處分確定，足證原告不構成就業服務法第44條規定等語，並提出臺灣臺中地方檢察署檢察官112年度偵字第33541號不起訴處分書為證（見本院卷第37至38頁）。惟查，原告對於陳重茗僱用外國人N君在系爭工程工地工作乙節縱不具有故意，然原告本負有維護系爭工程工地現場安全及監督之責，其疏於落實管控進出之人員而違反行政法上注意義務，而具有過失，已如前述，自難以上開刑事責任之系爭不起訴處分，作為免責其行政法注意義務之論據。

㈦就業服務法第63條第2項雖將罰鍰與罰金併列於同項規定形式內，但因法人具有行政違規行為能力，而無犯罪行為能力，其行政責任之成立基礎與刑事責任迥異，自應區別罰鍰與罰金各賦予不同之實質意義，方符合立法旨趣。職是之故，就業服務第63條第1項前段規定之適用對象，包括自然人與法人在內，法人有違反就業服務法第44條規定之情事

時，主管機關自得援為裁處罰鍰之法據。至於第2項僅宣示行為人為法人執行業務違反第1項規定受處罰鍰時，該法人亦應併予裁罰之本意，不得因其立法技術略欠臻善，而以辭害意，即憑為解釋第1項前段之適用對象限於自然人，不及於法人，而第2項係法人裁罰要件規定之論據（114年度高等行政法院法律座談會法律提案提案七研討結果參照）。是以，就業服務法第63條第1項前段規定之適用對象，包括自然人與法人在內，法人有違反就業服務法第44條規定之情事時，主管機關自得援為裁處罰鍰之法據。被告依就業服務法第63條第1項之規定，對原告為裁處，自屬適法。

㈧原告確有違反就業服務法第44條規定之客觀違規事實及主觀歸責要件，業如前述。則被告審酌原告為法人，經查獲之非法容留外國人為1人，前於106年3月27日、108年8月7日及112年2月7日因違反就業服務法第44條之規定，分別經新竹縣、桃園市政府等裁處在案（見本院卷第203頁），依統一裁罰基準第2點附表項次1規定，第四次裁處30萬元罰鍰，違反義務之行為人為法人者等情，依就業服務法第63條第1項及統一裁罰基準等規定，於法定罰鍰額度內裁處原告罰鍰30萬元，核屬適法有據。

五、綜上所述，被告認原告有非法容留外國人從事工作，已違反就業服務法第44條規定，而依就業服務法第63條第1項及統一裁罰基準等規定，以原處分對原告處以罰鍰30萬元，核其認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，認對本判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

法　官　李婉玉

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，並繳納上訴費新臺幣3,000元；未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本）。如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補正而逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

書記官　張宇軒