

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第285號

上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

訴訟代理人 許雅芬 律師

鄭婷婷 律師

被 上 訴 人 李錦德

上列當事人間就業服務法事件，上訴人對於中華民國109年1月2日高雄高等行政法院108年度訴字第290號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、被上訴人非法容留他人所聘僱之越南社會主義共和國（下稱越南）籍之外國人VU DUC CUONG（護照號碼：B0000000，下稱V1君）、NGUYEN DANG PHUONG（護照號碼：N0000000，下稱N1君）、VO VAN DUNG（護照號碼：B0000000，下稱V2君）及NGUYEN VAN DUC（護照號碼：B0000000，下稱N2君）等4人（下合稱V1君等4人），於臺南市善化區農會附近農田從事採收美生菜工作，經內政部移民署南區事務大隊臺南市專勤隊（下稱臺南市專勤隊）於民國107年1月6日上午12時30分許當場查獲。案移上訴人審認屬實，依就業服務法第44條、第63條第1項及行政罰法第18條第1項等規定，作成107年11月13日府勞條字第1071267671號裁處書（下稱原處分）裁處被上訴人新臺幣（下同）60萬元罰鍰。被上訴人不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟。經原審以108年度訴字第290號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

三、原判決撤銷訴願決定及原處分，其主要論據如下：

01 (一)就業服務法第44條所謂「非法容留外國人從事工作」，係指
02 與外國人間雖無聘僱關係存在，但有未依就業服務法及相關
03 法令規定申請許可，即容許外國人停留於某處所為其從事勞
04 務提供或工作事實之行為。本件依卷附「全國外籍勞工動態
05 查詢系統」關於V1君等4人之資料、臺南市專勤隊107年1月6
06 日調查筆錄、查獲現場照片暨被上訴人、V2君、N2君於107
07 年3月14日接受上訴人所屬勞工局或上訴人訪談之紀錄，堪
08 認被上訴人有非法容留外國人工作之事實，則上訴人以被上
09 訴人違反就業服務法第44條規定，認應依同法第63條第1項
10 規定處以罰鍰，認事用法，核無違誤。

11 (二)被上訴人於上訴人所屬勞工局107年3月14日訪談時陳稱：其
12 只有請認識之V1君幫忙採收美生菜，不知為何另有其他3名
13 移工隨V1君一同前來幫忙，期間有請V1君制止其他3人，但V
14 1君等4人仍續為採收等語，核與N1君、V2君及N2君皆稱是受
15 V1君邀請才一同前往查獲地，且事先亦不認識被上訴人等情
16 相符。被上訴人既非自始即有意容留V1君等4人，僅因V1君
17 協帶朋友即N1君、V2君、N2君一同前往並適時提供勞力，則
18 其責任型態尚非故意，而屬應注意、能注意而疏於注意之
19 「過失」情節。上訴人逕認被上訴人前開違章行為顯係故
20 意，抑或幾近於故意之重大過失，顯有未盡舉證責任之違
21 法。

22 (三)本件V1君等4人於查獲前分別任職於惠盛高分子科技有限公
23 司、弘昌機械工業有限公司、高精實業有限公司及豐渥實業
24 有限公司，綜觀被上訴人與V1君等4人於107年1月6日臺南市
25 專勤隊調查時所述各節，堪認V1君等4人係利用所屬公司休
26 假日至查獲處幫忙農事，工作之時間約4小時不逾5小時；依
27 查獲農田狀況，被上訴人栽種美生菜規模並非龐大且無農業
28 機具在場，堪信其因連日下雨，美生菜收成需相當勞力，因
29 人力短絀，遂請V1君幫忙採收。再者，本件可認定被上訴人
30 並無因查獲農田有逾數十萬之收入，上訴人未斟酌被上訴人
31 係因農作物採收缺工，出於過失而容留外籍勞工，遭查獲時

之工作時數僅約4-5小時，對本國人就業權益影響應非鉅大，且被上訴人因本件農事經營可獲所得應屬有限等受責難之具體情狀，即以每容留1名外籍勞工裁罰15萬元之標準，作成原處分裁罰60萬元，核與比例原則有違，而有裁量怠惰之違法。

(四)本件原處分受責難之程度，相較於上訴人所舉108年1月11日府勞條字第1080054096號、108年5月10日府勞條字第1080520570號、108年8月15日府勞條字第1080922530號等裁處案例為輕微，自難比附援引。

四、上訴意旨略以：

(一)被上訴人暨V1君等4人於107年1月6日遭臺南市專勤隊查獲接受調查時，均坦承係由被上訴人開車至南科火車站將V1君等4人載至查獲地，並準備工具供V1君等4人採收美生菜，事畢後會請渠等吃飯，凡此足認被上訴人顯係「故意」非法容留V1君等4人從事工作。詎料，原審逕認本件被上訴人之責任型態尚非故意，而屬應注意、能注意而疏於注意之「過失」情節，確有判決不備理由或理由矛盾之違法。

(二)原審不察採收美生菜之標準流程、被上訴人栽種美生菜之實際面積、銷售收入暨我國仰賴派遣、打零工以維持生計者亦不在少數等情，徒憑被上訴人所提證據，遽為「本件被上訴人之違法行為於本國人就業權益影響應非鉅大、所為農事經營可獲所得應屬有限」等結論，顯有判決不備理由及有悖於經驗法則之違法。

(三)N1君於本案事發後之107年1月22日，經連續曠職3日而與雇主失去聯絡，成為「行蹤不明」之外籍移工。由此以觀，更在在顯徵地方政府洵有從重處罰以遏止如本件被上訴人非法容留外籍勞工行為之必要，則上訴人以原處分裁處被上訴人60萬元罰鍰，並無任何裁量上之違誤。

五、經核原判決撤銷訴願決及原處分有違背法令之情形，應予廢棄發回。茲論述理由如次：

01 (一)按就業服務法第43條規定：「除本法另有規定外，外國人未
02 經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」第44條規
03 定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」第63條第1
04 項前段規定：「違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，
05 處新臺幣15萬元以上75萬元以下罰鍰。……」

06 (二)復按證據取捨及事實認定固為事實審法院之職權範疇，惟行
07 政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查
08 證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽，並應
09 將得心證之理由，記明於判決，為行政訴訟法第189條第1項
10 本文及第3項所明定。再依行政訴訟法第125條第1項及第133
11 條規定，行政法院應依職權調查事實關係，於撤銷訴訟應依
12 職權調查證據，必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心
13 證，於斟酌全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應在訴
14 訟資料完整性及正確掌握下為之。如有未審酌與待證事實有
15 關之訴訟資料，亦未說明其理由，即有不適用行政訴訟法第
16 125條第1項及第133條規定與判決不備理由之違背法令情
17 形。再者，證據為認定事實及適用法律之基礎，若取捨證
18 據，認定事實有違背經驗法則、論理法則及其他證據法則之
19 情形，致使所認定之事實錯誤，復以該錯誤事實涵攝於法律
20 規定要件，而影響判決結論之正確者，即有判決不適用法規
21 或適用不當之違背法令情形。

22 (三)經查原判決憑據卷附臺南市專勤隊107年1月18日移署南南勤
23 字第1078064656號書函、「全國外籍勞工動態查詢系統」關
24 於V1君等4人之資料、V1君等4人之居留資料、被上訴人及V1
25 君等4人107年1月6日臺南市專勤隊調查筆錄、查獲現場照
26 片、被上訴人107年3月14日上訴人所屬勞工局訪談紀錄、V2
27 君及N2君107年3月14日上訴人訪談紀錄、被上訴人107年6月
28 28日陳述書等資料，認定本件被上訴人非法容許外國人V1君
29 等4人在臺南市善化區農會附近農田從事採收美生菜之工
30 作，經臺南市專勤隊107年1月6日上午12時30分許於工作現
31 場查獲之事實，並論斷：被上訴人非法容留V1君等4人從事

上開工作之性質，不屬於勞動部107年11月27日勞動發管字第1070507378號函釋附表列舉外國人免申請許得為工作之類型及態樣範圍內，依改制前行政院勞工委員會95年2月3日勞職外字第0950502128號函釋仍須經申請許可始得提供勞務，上訴人以被上訴人有違反就業服務法第44條規定之情事，而依據同法第63條第1項前段規定處以罰鍰，認事用法核無違誤等意旨，固屬適法。

(四)惟按所謂過失可分為無認識過失與有認識之過失，前者指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者；後者則係行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生而言。如行為人對於構成違規要件之客觀事實，明知並有意使其發生，或其對於構成違規要件之客觀事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者，均成立故意之主觀責任要件。而就業服務法第44條所稱「非法容留外國人從事工作」係指未依法令許可，而容許外國人停留為其從事工作而言，至於容留外國人工作有無給付報酬，要非所問。故本件被上訴人主觀上對於其未經申請許可，而容留V1君等4人為其從事上開工作之客觀事實，若均有所認識，且出於意欲使其實現，或容許其事實發生，即不能徒因其原先對所容留之外國人不認識，即評價其主觀上係出於過失，而非故意。

(五)經核原判決理由係以被上訴人於107年3月14日接受上訴人所屬勞工局訪談時陳稱：他僅認識V1君並與其是朋友，107年1月6日僅去載V1君，不知為何有其他3名越南籍移工，且僅請V1君幫忙採收美生菜，但V1君與其他3人下午為了去其他地方玩，便自願一起幫忙採收美生菜，雖有請V1君制止，但V1君等4人仍續為幫忙等語，核與V1君以外之其他3名越南移工稱是受V1君邀請而一同前往查獲地，且事先亦不認識被上訴人等語相符，乃據以形成被上訴人非自始即有意容留「4名」外國人，僅因V1君朋友一同前往並適時提供勞力之心證，並進而論斷認定本件尚無法證明被上訴人上開違規行為

之責任型態為「故意」，而係出於應注意、並能注意而疏未注意之「過失」情節。但被上訴人及V1君等4人在上訴人所屬勞工局於107年3月14日訪談之前，業於臺南市專勤隊107年1月6日查獲調查時一致陳明：V1君等4人係先搭火車至南科車站會合，再由被上訴人駕車前來接送，先載至被上訴人工寮（被上訴人表示「工寮」，V1君等4人則稱為「家裡」）換穿工作服，由被上訴人提供工具，再載到農田幫忙等情在卷（分見原處分卷第84頁、第81頁、第90頁、第97頁、第104頁），復經原判決採酌作為評價被上訴人應受責難程度及所生影響之論述理由（見原判決第10頁第19列至第11頁第3列）。若原審認定上開被上訴人與V1君等4人107年1月6日之陳述可採，何故無法據以涵攝為故意？且由被上訴人知悉其未經許可，而親自駕車接送V1君等4人至田裡工作，途中先至工寮換穿工作服及攜帶工作器具等情況，何以尚不足證明被上訴人係出於故意非法容留V1君等4人工作，均未見原判決敘明理由。則原判決未予審酌被上訴人及V1君等4人於107年1月6日被查獲調查時之陳述，逕謂無法證明被上訴人之責任型態為故意，卻採認作為衡酌被上訴人應受責難程度及所生影響之依據，其事實認定及證據取捨顯失偏執，難謂無違背經驗法則與論理法則之情事，亦有判決不備理由及理由矛盾之違法情形。

(六)又依行政罰法第18條第1項規定意旨，可知對於違反行政法上義務之行為裁處罰鍰，不能僅著眼於行為人違規獲利及其資力情況，而忽略違規行為之應受責難程度及所生影響，否則，即有輕重失衡，罰不當其責之情形，難以收嚇阻效果，無從達成規範目的。準此，非法容留（或聘僱）外籍勞工（或稱外籍移工）工作乃導致其逃逸之重要誘因，而外籍勞工一旦行蹤不明，不但影響社會治安，更潛藏國家安全隱憂。故非法容留外國人工作所生之危害，不只妨礙本國人之就業機會、勞動條件，不利國民經濟發展及外籍勞工之管理外，更危害社會安定與國家安全，不能輕忽其嚴重性，而徒

以查獲時可見之違規獲利及行為人資力，以為裁罰之基準，方符合平等原則與比例原則，而無悖離規範目的。

(七)本件被上訴人及V1君等4人於107年1月6日被查獲調查時之陳述是否可採，不但攸關被上訴人故意違規與否之認定，並進而影響其應受責難程度之評價，原判決就被上訴人主觀責任要件事實之認定，漏未審酌卷內全部證據，逕謂無法證明被上訴人係故意，而屬過失，既有如前所述之違法瑕疵情事，則其以被上訴人應負過失責任為事實基礎，復只評價就業服務法第44條之規範目的旨在保障國民工作機會（見原判決第13頁第13至15列），忽略被上訴人上開違規行為非只妨礙本國國民工作機會之保障，尚危及社會治安及國家安全之法益，並徒著墨於被上訴人之獲利及資力情況為由，論斷上訴人作成原處分對被上訴人所為之裁罰，構成裁量怠惰，亦有認定事實有瑕疵，致適用法規不當之情形。

六、綜上所述，原判決因有上開可議之違背法令情形，且影響裁判結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由，自應由本院將原判決廢棄。且因本件事實尚未經原審調查明確，本院無從自為判決，爰發回原審法院更為審理，另為適法判決。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 11 月 25 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

法官 簡 慧 娟

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 11 月 25 日

