

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第745號

上 訴 人 齊裕營造股份有限公司

代 表 人 鄭俊民

訴訟代理人 楊大德 律師

李宗霖 律師

被 上 訴 人 勞動部

代 表 人 洪申翰

訴訟代理人 黃惠哉

羅翠芸

上列當事人間就業服務法事件，上訴人對於中華民國113年10月17日臺北高等行政法院113年度訴字第50號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人陸續經被上訴人許可招募及聘僱外國人，從事營造工作。嗣被上訴人以上訴人於民國111年10月26日非法容留他人未經許可所非法聘僱行蹤不明之越南籍000000 000 000（下稱N君），在○○市○○區○○○路○○○建案「○○○○」（下稱系爭工程）基地（下稱系爭工地）從事止水墩（水管隔間）工作，經臺中市政府勞工局（下稱臺中市勞工局）及內政部移民署中區事務大隊彰化縣專勤隊（下稱彰化縣專勤隊）查獲，且經臺中市政府以上訴人違反就業服務法（下稱就服法）第44條規定，依同法第63條第1項規定，以112年6月5日府授勞外字第1120110211號行政處分書裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）20萬元。被上訴人爰依就服法第57條第9款、第72條第2款及「雇主聘僱第二類及第三類外國人違

01 反就業服務法第72條規定廢止招募許可及聘僱許可裁量基
02 準」（下稱裁量基準）項次15（三）規定，按雇主違反外國
03 人之人數與應廢止許可外國人人數，採1比2之比例，以112
04 年7月17日勞動發管字第1120510603號函（下稱原處分），
05 自112年7月17日起廢止被上訴人111年6月1日勞動發事字第1
06 111427151號函及第1110644767號函核發上訴人招募外國人
07 之招募許可共2名。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲
08 明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱
09 原審）113年度訴字第50號判決（下稱原判決）駁回，仍未
10 甘服，遂提起本件上訴。

11 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
12 引用原判決之記載。

13 三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
14 訴意旨補充論述如下：

15 （一）按就服法第44條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工
16 作。」第57條第9款規定：「雇主聘僱外國人不得有下列情
17 事：……九、其他違反本法或依本法所發布之命令。」第72
18 條第2款規定：「雇主有下列情事之一者，應廢止其招募許
19 可及聘僱許可之一部或全部：……二、有第57條第1款、第2
20 款、第6款至第9款規定情事之一。」次按裁量基準項次15
21 （三）關於雇主非法容留外國人從事工作，違反就服法第44
22 條規定，而依同法第72條第2款規定裁處，其裁量因素及廢
23 止基準規定：「一、雇主非法容留外國人從事工作，按雇主
24 違反外國人之人數與應廢止許可外國人人數，採1比2之比
25 例，廢止雇主有效許可外國人人數之招募許可及聘僱許可；
26 ……二、前款雇主符合下列情事者，按雇主違反外國人之
27 人數與應廢止許可外國人人數，採1比1之比例，廢止雇主有效
28 許可外國人人數之招募許可及聘僱許可；容留行蹤不明之外
29 國人者，按雇主違反外國人之人數與應廢止許可外國人人
30 數，採1比2之比例，廢止雇主有效許可外國人人數之招募許
31 可及聘僱許可：（一）雇主與他方訂有書面承攬契約或買賣契

01 約。(二)承攬契約或買賣契約之他方將所非法聘僱或容留之
02 外國人指派至雇主所有或管領之處所，且雇主未善盡注意義
03 務而容留外國人從事工作。」又上開裁量基準係被上訴人本
04 於主管機關職權訂定具體客觀之裁量標準，俾防免不正當差
05 別待遇與行政恣意，以符合平等原則，核其內容並未牴觸就
06 服法之規範意旨，亦未逾越規定之管制限度，被上訴人自得
07 予以援用。

08 (二)再按就服法於第5章「外國人之聘僱與管理」之首即第42條
09 乃揭示：「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙
10 本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安
11 定。」因而，針對雇主聘僱外國人從事工作，立法採申請許
12 可制，是任何人如須聘僱外國人從事工作，即應依法向主管
13 機關申請許可，不得私下容留外國人非法從事工作。又揆諸
14 就服法第44條規定之意旨可知，無論自然人或法人，只要有
15 未依就服法及相關法令規定申請許可，而私自容留外國人從
16 事工作之情事，即違反上開規定，並不以其有給付薪資報酬
17 或指揮監督該外國人工作為要件。而就服法第57條列於第5
18 章「外國人之聘僱與管理」之內，其規範目的在禁止雇主之
19 非法行為，並落實聘僱外國人之合法管理。因此，雇主除不
20 得有同法第57條第1款至第8款之情事外，亦不得有「其他違
21 反本法或依本法所發布之命令」之情事（同條第9款規
22 定），此一概括條款，基於體系解釋，自應包含違反同法第
23 44條規定之情形，始臻完備。蓋雇主私自非法容留外國人從
24 事工作之行為，其違法性不亞於同條第1款之「聘僱未經許
25 可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人」，雇主有該款之
26 情事，依同法第72條第2款既應「廢止其招募許可及聘僱許
27 可之一部或全部」，則如有違反就服法第44條規定之情形，
28 卻可免於此項規定之適用，其用法即有失衡。況且，就服法
29 第72條第2款既規定「雇主有第57條第1款、第2款、第6款至
30 第9款規定情事之一者，應廢止其招募許可及聘僱許可之一
31 部或全部」，所廢止之招募許可及聘僱許可，當然係指雇主

01 已經合法取得之招募許可及聘僱許可。由此可知，就服法第
02 57條及第72條所稱之「雇主」，係指經主管機關許可聘僱外
03 國人者而言，並不限於與違規從事工作之外國人間有聘僱關
04 係者始有適用，故本件上訴人如有違反就服法第44條規定之
05 行為，自得適用同法第72條第2款之規定，廢止其已經合法
06 取得之招募許可之一部或全部。

07 (三)經查，111年10月26日臺中市勞工局依檢舉，會同彰化縣專
08 勤隊至上訴人所承攬之系爭工程之工地實施外國人工作業務
09 檢查時，當場查得上訴人次分包廠商即工地小包○○○未經
10 許可所非法聘僱行蹤不明之外國人N君在系爭工地1樓處從事
11 收電線工作，足見失聯移工外國人N君確於111年10月26日在
12 上訴人所承攬之系爭工程之工地從事工作等情，為原審依職
13 權所確定之事實，核與卷證相符。原判決據此論明：上訴人
14 承攬系爭工程，對該工程所在之系爭工地具有直接、實際監
15 督管理之權限，享有場域管領權，即負有查核、排除外國人
16 非法工作之行政法上義務，而不以其與N君有聘僱或指揮監
17 督關係為前提。惟臺中市勞工局於111年10月26日在系爭工
18 地實施業務檢查時，卻當場查得失聯移工N君在該工地1樓處
19 工作，處於上訴人所得監管之範圍，上訴人對於出入系爭工
20 地之外國人N君應盡查證其身分是否合法及是否依就服法及
21 相關法令規定申請許可工作之義務，該查證義務不因上訴人
22 將工程轉包他人，於外包工程契約中訂明不得僱用非法外
23 勞，即得免除或謂其已履行此項作為義務。上訴人未盡查證
24 義務，容留失聯移工N君於其具有管領權限之系爭工地從事
25 工作，足堪認定上訴人有非法容留外國人工作之行為，而有
26 違反就服法規定之情事，是被上訴人審認上情，以原處分自
27 112年7月17日發文日起廢止上訴人招募外國人之招募許可共
28 2名，洵無違誤等語，經核並無違反經驗法則、論理法則及
29 證據法則，亦無判決不適用法規或適用不當，或判決理由不
30 備或矛盾之情事。又關於就服法第63條第1項規定之裁罰對
31 象可否及於法人，本院已於115年8月12日作成115年度大字

第1號裁定，統一法律見解略以：在法人內部人員因執行職務或為法人之利益，非法讓外國人在法人所管領的場所從事工作之情形，違反第44條之禁止規範（行政法上之義務）者，是法人而非實際為行為之內部人員。因此，法人違反就服法第44條規定，同法第63條第1項即可作為處罰法人之依據，立法者應無另設同條第2項規定，以援為裁處法人依據之必要。至就服法第63條第2項關於「對該法人亦處前項之罰鍰」之規定，應認係為避免對法人初次及5年內再犯之行為均科罰金之誤解，而重申法人初次違反就服法第44條規定時，應裁處行政罰，而非因有該規定之設始得處罰法人等語。上訴人既為就服法第44條之行政法上義務主體及違反該義務之主要受罰主體，則被上訴人據此認定上訴人違反就服法第44條規定，而依同法第72條第2款及裁量基準等相關規定作成廢止招募許可之處分，於法並無違誤。上訴意旨仍執陳詞主張：依就服法第63條之兩罰制立法體例及立法理由可知，就服法第63條第1項僅對從事該行為之自然人處罰，不及於法人即上訴人。亦即，地方主管機關如欲裁處上訴人罰鍰，依同條第2項規定，須以上訴人之從業人員有違反就服法第44條規定之行為為前提。而參照上開體系解釋，被上訴人作成廢止招募許可處分之處罰要件，亦必須限於以其代表人、代理人、受僱人或其他從業人員因執行業務，而有違反就服法第44條之規定為前提。原判決認定就服法第44條所規定之「任何人」包括法人，而對上訴人作成廢止招募許可之處分，顯有判決適用法規不當之違背法令云云，即非可採。

(四)上訴意旨另稱：參酌刑法關於容留之定義，係指收容留住之意，並無過失容留之類型。然而，原判決先是認定就服法第44條「容留」之定義為「容許外國人停留」之故意犯類型，嗣又認定上訴人係過失容留N君，顯有判決適用法規不當及理由矛盾之違背法令。又上訴人已於原審主張臺灣臺中地方檢察署112年4月17日112年度偵字第14361號不起訴處分書（下稱系爭不起訴處分）既已認定非法外籍勞工N君係以門

01 禁管制以外之方式進入系爭工地，故上訴人並不構成就服法
02 第44條規定之非法容留在案，則原審就系爭不起訴處分之認
03 定宜據以為本件裁判之基礎等情，詎原判決就此卻隻字未
04 提，遽認上訴人違反就服法第44條之規定，顯有理由不備之
05 違背法令云云。惟按行政罰法第7條第1項規定：「違反行政
06 法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦即違
07 反行政法上義務之行為，除法律別有規定外，不問行為人係
08 出於故意或過失，均應處罰，此與刑法固然同樣處罰故意或
09 過失行為，然過失行為之處罰，以法律有特別規定者為限
10 （刑法第12條規定參照）有別，可知其等立法模式顯有不
11 同；又行政法之任務在於達成行政管制之目的，與刑事罰係
12 立基於法益保護者有異，是於行政裁罰構成要件之解釋適用
13 上，即使運用相同之立法詞語，尚不得無視行政、刑事法律
14 體系性質上之差異、刑事法是否設有處罰過失行為之特別規
15 定、個別行政法規之立法目的等，即逕行比附援引刑事領域
16 經普遍採納之通行見解。又就服法第72條規定之廢止招募許
17 可及聘僱許可，雖未必均屬行政罰之性質，惟違反就服法第
18 44條規定所課予任何人不得非法容留外國人從事工作之行政
19 法上義務，依同法第72條第2款規定「廢止招募許可」之情
20 形，其作用在於懲罰雇主違反禁止規範之行為，以收嚇阻及
21 導正之效果，核屬行政罰之性質。再者，就服法第44條所規
22 定之「容留外國人從事工作」行為，乃係指容許外國人停留
23 於某處所從事工作之行為而言，除明知外國人停留某處所之
24 目的在於非法從事工作而予以同意、許可或默許等故意（含
25 未必故意）行為外，任何人就其所支配管領之處所疏於管
26 理、查核，致外國人停留其處所非法從事工作，同樣有礙於
27 就服法有效管理外國人工作，以保障國民工作權等立法目的
28 之達成。是任何人應注意、能注意而未注意，致未有合法工
29 作許可之外國人在其支配管領之場所提供勞務或工作，其過
30 失行為自亦在就服法第44條規範之內。準此，因過失違反就
31 服法第44條規定所課予任何人不得非法容留外國人從事工作

之行政法上義務，自得依同法第72條第2款規定廢止招募許可。原判決認上訴人違反就服法第44條所定行政法上之義務，屬於行政罰之範圍，自有過失之適用等語，於法並無違誤。上訴意旨主張原判決有適用法規不當及判決理由矛盾之違背法令一語，尚非可採。又行政處分或行政法院判決本可與刑事判決或不起訴處分書各自認定事實，不受刑事法院判決或檢察官不起訴處分書之拘束，是系爭不起訴處分所為關於是否違反就服法第44條要件事實之涵攝，自不拘束行政法院之認定。原判決就上訴人前開關於系爭不起訴處分之主張雖漏未論述而稍欠完備，惟此尚不構成判決不備理由之違法，是上訴意旨主張原判決有理由不備之違背法令云云，亦非可取。

四、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 高 愈 杰

法官 林 麗 真

法官 楊 坤 樵

法官 李 明 益

法官 林 秀 圓

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

書記官 蕭 君 卉