

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1153號

111年10月6日辯論終結

01
02
03
04 原 告 彭天豪
05 訴訟代理人 周宇修律師（兼送達代收人）
06 李郁婷律師
07 被 告 衛生福利部疾病管制署
08 代 表 人 周志浩（署長）
09 訴訟代理人 李荃和律師
10 吳佳樺律師

11 上列當事人間嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例事
12 件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

13 主 文

14 確認原處分違法。

15 訴訟費用由被告負擔。

16 事實及理由

17 一、事實概要：

18 原告於民國110年8月22日自美國入境，被告依傳染病防治法
19 第58條第1項第4款規定，於同日開立編號02-2108-0055900
20 「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知
21 書」，命原告自110年8月22日至同年9月5日在新北市深坑區
22 北深路3段265號防疫旅館內進行居家檢疫（下稱原處分）。
23 原告於110年8月22日入住防疫旅館，於110年9月5日解除隔
24 離後，返家進行7日自主健康管理。原告不服原處分，於110
25 年9月30日提起本件確認訴訟。

26 二、原告起訴主張及聲明：

27 (一)原告於收受原處分後，雖有30日提起訴願期間，惟原告於提
28 起訴願前，已完成原處分的隔離要求，原處分已執行完畢而
29 不復存在，且原告所受人身自由的限制不可回復，故原告提
30 起確認處分違法之訴，無違補充性原則。又原告因工作之
31 故，經常往返他國，可合理期待未來將受被告反覆作成類似

01 處分，而有人身自由及財產權侵害的可能，參酌司法院大法官
02 釋字第546號解釋，原告有確認利益。

03 (二)依司法院大法官釋字第384、567號解釋及釋字第443、636、
04 664號解釋理由書意旨，原處分令原告於一定期間內拘束人
05 身自由在一定處所，已構成拘禁，縱無憲法保留，亦應由法
06 律明確規定。被告依傳染病防治法第58條第1項第4款規定作
07 成原處分，然該條款所稱「居家檢疫」，文義上是指於住家
08 進行檢疫措施，不包含在住家以外處所進行檢疫。被告將
09 「居家」要件不當擴大解釋為旅館，已脫離文義。就體系解
10 釋而言，傳染病防治法第58條第1項第4款規定無如同法第48
11 條第1項規定「令遷入指定之處所」，且「令遷入指定之處
12 所」對人民自由、權利的侵害與限制，較「居家」為甚，被
13 告不得擴張解釋「居家」要件。

14 (三)衛生福利部110年7月22日衛授疾字第1100200037號公告（下
15 稱037號公告）變更其109年4月13日衛授疾字第1090200293號
16 公告的「居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注意事項」（下
17 稱293號公告），強制原告須在防疫旅館行居家檢疫。嚴重
18 特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心（下稱中央流行疫情
19 指揮中心）110年6月25日記者會表示是因應傳染力較高的De
20 lta病毒。但無任何證明顯示在自宅隔離不足以因應Delta病
21 毒，而須強制在防疫旅館檢疫。被告採用對人民權益侵害較
22 大的強制入住防疫旅館措施，有違比例原則。又即便自110
23 年6月27日零時起，入境者全數強制在防疫旅館或集中檢疫
24 所隔離檢疫，仍有駐臺外國使節或外交人員入境後在自宅居
25 家隔離的情形，顯見被告亦認同居家檢疫即足以避免疫情擴
26 散，加上電子圍籬等監控措施，居家檢疫足以達到防疫效
27 果，無須採行強制入住防疫旅館措施。再者，據相關統計，
28 自109年4月4日至110年7月3日，境外入境者感染人數比例僅
29 0.45%；截至110年9月9日止，境外移入的確診數僅占全國
30 染疫人口的9%。是以，統計上亦無合理依據足以支持對已
31 取得核酸檢測報告陰性證明而獲准入境的旅客，一律採取強

01 度高於境內居民（居家隔離）的強制入住防疫旅館措施。相
02 較於其他國家對入境旅客的限制措施，被告無差別的命所有
03 入境者進行14日防疫旅館強制隔離，不問入境者是否已施打
04 疫苗而得減少隔離天數或免除隔離、亦不問入境者是否有獨
05 立自宅可行居家隔離，嚴重違反比例原則。

06 (四)原告無相關確診症狀，亦未接觸疑似或確診患者，究係基於
07 何事實及理由應強制在防疫旅館檢疫，原告無從明瞭，原處
08 分有事實及理由記載不完備的瑕疵。又原處分僅載明「依據
09 臺灣法令規定，您為居家檢疫對象……」，未特定法令名稱
10 及條號，無法得知法源依據，有違行政程序法第96條第1項
11 第2款規定。再者，原處分未記載機關首長的署名或蓋章，
12 也違反行政程序法第96條第1項第4款規定。

13 (五)參據臺灣彰化地方法院108年度簡字第10號行政訴訟判決見
14 解，被告作成原處分應優先適用行政程序法第48條第5項前
15 段規定，始日不計時刻應以1日論。因此，原告自110年8月2
16 2日返臺入境，當日即應以1日論之，自該日起算14日，原告
17 應於9月4日凌晨即解除隔離，然原處分卻以9月5日24時為檢
18 疫結束日，顯有違行政程序法第48條第5項規定。

19 (六)聲明：確認原處分違法。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)原處分第3頁第7點明確記載，如不服原處分者，得繕具訴願
22 書提起訴願。縱原告身處防疫旅館隔離，仍可表明不服原處
23 分之旨，視為提起訴願。原告未提起訴願，於訴願期間經過
24 後，逕提起本件確認訴訟，已違反行政訴訟法第6條第3項關
25 於確認訴訟補充性原則，原告起訴不合法。

26 (二)傳染病防治法第58條第1項第4款有關居家檢疫規定，並非僅
27 從狹義或形式上的「居家」概念理解，自該法整體規範意旨
28 及立法目的可知，為防止疫情擴大，無論是居家檢疫或集中
29 檢疫、隔離治療等措施，皆是將傳染病阻隔在一定空間內，
30 只要是可供受隔離者使用的特定空間，均屬「居家」所得理
31 解與涵蓋的範圍。縱認強制入住防疫旅館非屬居家檢疫的範

01 疇，亦可理解為傳染病防治法第58條第1項第4款「其他必要
02 之措施」。是以，原處分沒有違反傳染病防治法第58條第1
03 項第4款規定，也沒有違反法律保留與明確性原則。

04 (三)原處分第2頁中間左邊欄位有記載「依據臺灣法令規定」；
05 下方欄位載明依傳染病防制法第58條規定，入境旅客應詳實
06 填寫並配合居家檢疫及自主健康管理措施。又自非高風險國
07 家入境旅客須入住防疫旅館的規定，最早於110年6月25日由
08 中央流行疫情指揮中心在記者會上發布，並於同時間作成新
09 聞稿（下稱0625新聞稿），後又作成037號公告。原告於110
10 年7月26日出境，同年8月22日自美國返臺入境，故原告於出
11 國前已可知悉此一最新規定，且原處分附有QRcode，方便處
12 分相對人自行連結至037號公告，知悉相關檢疫措施及依
13 據，原處分應無違反行政程序法第96條第1項第2款規定。又
14 原處分雖無機關首長的署名、蓋章，惟原處分第2頁下方填
15 發單位欄已載明「衛生福利部疾病管制署」，形式上觀之，
16 足使一般具合理判斷能力者，知悉處分機關為被告，無重大
17 明顯瑕疵，亦不影響處分實質內容與結果。

18 (四)依世界衛生組織西元2020年3月19日發布圍堵COVID-19檢疫
19 措施建議暫時指引，說明檢疫目的為限制個人活動或區隔具
20 感染風險的人，以監測其症狀並及早發現個案；再參酌西元
21 2020年2月11日發布防堵回國旅客檢疫COVID-19病毒及隔離
22 措施指引，針對隔離措施的時間建議應持續最長14天，方足
23 以阻斷病毒傳播，故被告對於自感染區入境、接觸或疑似接
24 觸人員實施隔離14天的措施，有其必要。又自109年10月起
25 源於印度的Delta病毒有超高傳播力，各國均盡力防堵該病
26 毒入侵國境，審酌當時我國疫苗涵蓋率僅14.87%，以及各
27 國感染Delta病毒的本土群聚案例，認為境外移入傳播風險
28 高，293號公告已不足以達成居家檢疫的政策目的，故針對
29 自「重點高風險國家」入境者，採較嚴格的檢疫作為，即須
30 至集中檢疫所檢疫；對於非屬上開重點高風險國家入境者，

01 則提供選擇入住經地方政府核可的防疫旅館或集中檢疫所隔
02 離，已針對不同情況為不同強度的管制，符合比例原則。

03 (五)依0625新聞稿可知居家檢疫14日，始日為入境日。又依據行
04 政程序法第48條第2項規定及衛生福利部109年4月6日衛部救
05 字第1091361129號函（下稱衛福部109年4月6日函）所示，
06 該14日應自入境翌日，於本件即為110年8月23日起算。依當
07 時時空背景，每日入境旅客多達2、3千人，在難以掌握旅客
08 自機場入住防疫旅館的路程時間下，以入境翌日為隔離起始
09 日，有其明確性與必要性。又基於防疫目的，並非入境當日
10 晚上12點始進入居家檢疫處所，縱使入境當日晚上12點前已
11 進入居家檢疫處所，就該未達1日的零碎時間不應計入居家
12 檢疫日數，故原處分居家檢疫的結束時間即110年9月5日24
13 時，與0625新聞稿及037公告無違。

14 (六)聲明：原告之訴駁回。

15 四、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，餘為兩造所不爭
16 執，且有原處分（本院卷第45頁）、原告入出境機票及入住
17 防疫旅館的收據（本院卷第205-207頁）等可以證明，足以
18 認定為真實。本件爭點包括：(一)原告起訴是否違反確認訴訟
19 補充性原則？(二)被告有無作成原處分的權限？(三)原處分是否
20 違反傳染病防治法第58條第1項第4款規定？是否違反法律保
21 留原則？(四)原處分是否違反比例原則？(五)原處分是否違反行
22 政程序法第96條第1項第2款及第4款規定？如有違反，是否
23 導致原處分應予撤銷？(六)原處分有關檢疫期間的起訖是否合
24 法？

25 五、本院的判斷：

26 (一)原告提起確認處分違法的訴訟，沒有違反補充性原則：

27 1.行政訴訟法第6條第1項、第3項規定：「(第1項)確認行政
28 處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原
29 告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已
30 執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違
31 法之訴訟，亦同。……(第3項)確認訴訟，於原告得提起

01 或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不
02 得提起之。但確認行政處分無效之訴，不在此限。」第196
03 條第2項規定：「撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復
04 原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益
05 時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」行政訴
06 訟法為彌補撤銷訴訟或課予義務訴訟等既有訴訟類型，可能
07 發生權利保護漏洞，於是明定對於「已執行而無回復原狀可
08 能之行政處分或已消滅之行政處分」，得提起確認處分違法
09 的訴訟。依前揭規定，確認處分違法的訴訟包括「自始的處
10 分違法確認訴訟」及「繼續的處分違法確認訴訟」，前者指
11 原告於起訴時，即直接提起確認處分違法的訴訟；後者則指
12 原告原係提起撤銷訴訟，於訴訟中發生處分已執行而無回復
13 原狀可能或已消滅事由，於是轉換訴訟類型，改提起確認處
14 分違法的訴訟。惟法律關係涉及行政處分者，當事人如有爭
15 執，本應以撤銷訴訟訴請撤銷原處分，或以課予義務訴訟請
16 求作成特定內容的行政處分。故對於行政處分的救濟，以撤
17 銷訴訟或課予義務訴訟為原則，僅於行政處分已執行而實現
18 規制效力，且無回復原狀可能者，或行政處分已消滅時，方
19 許其提起確認訴訟。惟若當事人因逾越起訴期限或因未經合
20 法訴願程序，已不得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟者，亦不
21 得以提起確認訴訟的方式，規避撤銷訴訟或課予義務訴訟的
22 法定要件。此由行政訴訟法第6條第3項規定：「確認訴訟，
23 於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給
24 付訴訟者，不得提起之」即明，此即為一般所稱確認訴訟的
25 補充性原則。反之，倘當事人或利害關係人未遲誤法定救濟
26 期間，惟提起撤銷訴訟已無回復原狀的可能者，得依行政訴
27 訟法第6條第1項後段提起確認處分違法的訴訟（另參酌最高
28 行政法院前99年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議），
29 因其並無規避訴願程序及起訴期間的限制，即非以「確認處
30 分違法的訴訟」取代遲誤的「撤銷訴訟」，自無違反上述確

01 認訴訟補充性的要求（最高行政法院109年度抗字第368號裁
02 定、109年度裁字第2368號裁定意旨參照）。

03 2.原告於110年8月22日入境，於當日即收受送達被告作成的原
04 處分，並自110年8月22日至同年9月5日在新北市深坑區北深
05 路3段265號防疫旅館內進行14日的居家檢疫。原告雖然沒有
06 於原處分送達翌日起30日內（訴願法第14條第1項規定參
07 照）循訴願程序救濟，而逕於110年9月30日向本院提起確認
08 原處分為違法的訴訟。然原處分限定原告在特定的防疫旅館
09 內進行居家檢疫的期間為110年8月22日至同年9月5日，期滿
10 解除居家檢疫後，繼續自主健康管理7天即9月6日至同月12
11 日，故在原告得提起訴願救濟的30日內，原處分即已執行完
12 畢而無回復原狀的可能。原告在此情形下，縱使提起訴願及
13 撤銷訴訟，原處分也無回復原狀的可能，無提起訴願及撤銷
14 訴訟的實益及必要，亦無規避撤銷訴訟的法定要件可言，自
15 得依行政訴訟法第6條第1項後段規定，逕提起「自始的處分
16 違法確認訴訟」。被告主張：原告本可提起訴願，卻不為，
17 待法定救濟期間經過後，方提起本件確認處分違法的訴訟，
18 違反補充性原則，起訴不合法等等，應有誤會，而不可採。

19 (二)被告有作成原處分的權限：

20 傳染病防治法第2條規定：「本法主管機關：在中央為衛生
21 福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
22 府。」傳染病防治法施行細則第16條第5款規定：「中央主
23 管機關為因應傳染病防治需要，得委任所屬疾病管制署辦理
24 下列事項：……五、本法第58條至第60條規定之國際及指定
25 特殊港埠檢疫相關事項。」行政程序法第15條第1項及第3項
26 規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，
27 委任所屬下級機關執行之。……（第3項）前2項情形，應將
28 委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞
29 紙。」衛生福利部依上開規定，以105年8月10日部授疾字第
30 1050100804號公告，將辦理傳染病防治法第58條至第60條規
31 定的國際及指定特殊港埠檢疫相關事項委任被告辦理（本院

01 卷第389-390頁），並刊登於行政院公報（第22卷第152期，
02 105年8月15日，本院卷第391頁），被告依據傳染病防治法
03 第58條第1項第4款作成原處分，核屬上開公告授權的範圍，
04 並無缺乏事務處理權限的違法情事。

05 (三)原處分限定原告於一定期間內在防疫旅館內進行檢疫，雖符
06 合傳染病防治法第58條第1項第4款規定措施，然以0625新聞
07 稿規範檢疫方式及檢疫期間部分，違反法律保留原則：

08 1.傳染病防治法第44條第1項規定：「主管機關對於傳染病病
09 人之處置措施如下：一、第一類傳染病病人，應於指定隔離
10 治療機構施行隔離治療。二、第二類、第三類傳染病病人，
11 必要時，得於指定隔離治療機構施行隔離治療。三、第四
12 類、第五類傳染病病人，依中央主管機關公告之防治措施處
13 置。」第48條規定：「（第1項）主管機關對於曾與傳染病
14 病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷
15 入指定之處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實
16 施管制或隔離等必要之處置。（第2項）中央主管機關得就
17 傳染病之危險群及特定對象實施防疫措施；其實施對象、範
18 圍及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第58
19 條第1項規定：「主管機關對入、出國（境）之人員，得施
20 行下列檢疫或措施，並得徵收費用：一、對前往疫區之人員
21 提供檢疫資訊、防疫藥物、預防接種或提出警示等措施。
22 二、命依中央主管機關規定詳實申報傳染病書表，並視需要
23 提出健康證明或其他有關證件。三、施行健康評估或其他檢
24 疫措施。四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳
25 染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治
26 療或其他必要措施。五、對未治癒且顯有傳染他人之虞之傳
27 染病病人，通知入出國管理機關，限制其出國（境）。六、
28 商請相關機關停止發給特定國家或地區人員之入國（境）許
29 可或提供其他協助。」第59條第3項規定：「……前條第1項
30 檢疫方式、程序、管制措施、處置及其他應遵行事項等規
31 則……由中央主管機關定之。」依上開規定可知，傳染病防

01 治法針對確診的傳染病病人、與傳染病病人接觸或疑似被傳
02 染者，以及入、出國（境）人員，分別定有不同的防疫及檢
03 疫措施規範。衛生福利部以109年1月15日衛授疾字第109010
04 0030號公告，新增「嚴重特殊傳染性肺炎」（COVID-19）為
05 第五類法定傳染病後，被告依上述規定分類，對於經防疫主
06 管機關疫情調查（俗稱疫調）後，認為可能與COVID-19確診
07 者接觸的民眾，依傳染病防治法第48條第1項規定開立「嚴
08 重特殊傳染性肺炎個案接觸者居家（個別）隔離通知書」
09 （下稱居家隔离）或「嚴重特殊傳染性肺炎集中隔離通知
10 書」（下稱集中隔離）；對有流行地區旅遊史、居住史的入
11 境民眾或航空公司機組員，依傳染病防治法第58條第1項第4
12 款規定開立「入境健康聲明暨居家檢疫通知書」（下稱居家
13 檢疫）或「嚴重特殊傳染性肺炎集中檢疫通知書」（下稱集
14 中檢疫），限制人民留在政府指定的集中場所（集中檢疫、
15 集中隔離），或自宅、親友住所、公司宿舍、防疫旅館（居
16 家檢疫、居家隔离）內，不得外出，亦不得出境或出國，以
17 達阻斷傳染病傳染、蔓延的行政目的。

18 2.因應COVID-19疫情擴大至全球大流行，中央流行疫情指揮中
19 心陸續提升旅遊疫情建議等級及擴大地區範圍，並提高入境
20 者管理強度。自109年3月19日起，所有入境者需居家檢疫14
21 天，自3月21日起提升全球旅遊疫情建議至「第三級：警
22 告」。為因應居家檢疫者或隔離者人數遽增，可能發生居家
23 檢疫者或隔離者因在臺無固定居所，或因獨居無法自理生
24 活，或因不適合與家人同住等，有進住防疫旅宿接受居家檢
25 疫或居家隔离的需求，為顧及接受居家檢疫者或居家隔离者
26 權益及國內防疫安全，中央流行疫情指揮中心於109年3月30
27 日訂定「COVID-19（武漢肺炎）因應指引：防疫旅館設置及
28 管理」。合法旅宿業者得據此就旅客入住安排、門禁管理及
29 安全維護、房間設備、環境清潔及廢棄物清理及人員健康管
30 理等項目進行檢視及規劃，向地方政府提出申請為防疫旅
31 宿；地方政府則督導防疫旅宿的管理並進行抽核。此種在

01 「防疫旅館」檢疫、隔離的模式，其強度介於在政府設立的
02 「集中檢疫所」檢疫、隔離，以及在「自宅」檢疫、隔離之
03 間。受檢疫、隔離者在集中檢疫所檢疫、隔離，是由行政機
04 關直接派員執行，管理上較為嚴謹，不易自由出入，也最具
05 防疫成效；而在防疫旅館檢疫、隔離，則是在旅宿業者的經
06 營管理下受拘束，且受檢疫、隔離者得自行選擇入住的防疫
07 旅館，較有自主、彈性的空間，但旅宿業者不具公權力，管
08 制的強度不比集中檢疫所；至於在自宅、親友住處檢疫、隔
09 離的情形，政府負擔的檢疫成本較低，且因環境的親近性，
10 相對而言是對人民限制較小的管制方式，但同時因與家人、
11 親友同住，且有違規外出的可能性，難以即時阻止，有導致
12 疫情擴散的風險。然無論是在集中檢疫所、防疫旅館或自宅
13 檢疫、隔離，都是為達阻斷疫情傳播之目的，以行政處分此
14 一高權措施，施以罰鍰制裁的心理上強制，違反人民意願，
15 使其身體受拘束在一定侷限空間內，無從依憑己意離開，行
16 動自由受到限制，而達於人身自由遭剝奪的程度。至於該侷
17 限空間是否為國家興建或管理的公共設施，或私營旅宿，甚
18 至人民自己住居的處所，在所不問。是以，對居家檢疫、隔
19 離所生剝奪人身自由的效果，應綜合檢視憲法保障人身自由
20 的意旨、涉及的事物領域、侵害基本權的強度與範圍、所欲
21 追求的公共利益、有無替代程序及各項可能程序的成本等因
22 素，綜合判斷（司法院釋字第639、690號解釋參照），而為
23 法律保留、正當行政程序及比例原則的檢視及認定。另原告
24 雖主張：傳染病防治法第58條第1項第4款所稱「居家」檢
25 疫，不包括自宅以外的其他處所，原處分限定原告在防疫旅
26 館內檢疫，不符合傳染病防治法第58條第1項第4款規定等
27 等。然傳染病防治法第58條第1項第4款所稱「居家」檢疫，
28 應指相較於由政府設立的集中檢疫所（集中檢疫）而言，受
29 檢疫者得自由指定，以之為檢疫期間內棲身住居的處所而
30 言，不以民法上的住所為限，也不以長久住居為必要，亦包
31 括親友住家或公司宿舍等。對於不適與家人同住而自願選擇

01 入住防疫旅館者，既無違其本意，主觀上視旅館為家，亦無
02 不可。即便是強制入住防疫旅館，主觀上不欲視旅館為家，
03 而是視為集中檢疫所的另一型態，仍是在傳染病防治法第58
04 條第1項第4款規定的措施範圍內。況且該條款尚有「其他必
05 要措施」的概括規定，也足以含括此種較集中檢疫管制寬鬆
06 的檢疫類型，尚難認在防疫旅館檢疫已溢脫傳染病防治法第
07 58條第1項第4款規定文義。至傳染病防治法第48條第1項規
08 定「令遷入指定之處所」，性質上與傳染病防治法第58條第
09 1項第4款規定的「集中檢疫」相當，都是具有剝奪人身自由
10 性質的管制措施，具體的執行細節容有因規範對象的不同而
11 有差異（傳染病防治法第48條第2項及第59條第3項規定分別
12 授權衛生福利部訂定法規命令可知），但不因傳染病防治法
13 第58條第1項第4款規定沒有相當於同法第48條第1項規定
14 「令遷入指定之處所」的文字，即認為第58條第1項第4款規
15 定不能含括在防疫旅館檢疫的類型。原告就此部份的主張，
16 應不可採。

17 3.司法院大法官釋字第443號解釋理由書表示：「憲法所定人
18 民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，
19 均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差
20 別之保障：關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳
21 盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不
22 得制定法律加以限制（參照本院釋字第392號解釋理由
23 書），而憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各
24 種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限
25 制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規
26 定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身
27 及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命
28 或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法
29 律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法
30 律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定
31 時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細

01 節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之
02 規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不
03 許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制
04 人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律
05 或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」建構層級化
06 的法律保留原則。依此，有關人身自由的限制，應以法律規
07 範為之。後來，司法院大法官作成釋字第690號解釋：
08 「……91年1月30日修正公布之傳染病防治法（下稱舊傳染
09 病防治法）第37條第1項規定：『曾與傳染病病人接觸或疑
10 似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷
11 入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置。』（下
12 稱系爭規定）……雖系爭規定並未就強制隔離之期間詳為規
13 定，惟必要處置期間之長短，事涉傳染病之病源、傳染途
14 徑、潛伏期及其傷害之嚴重性，自應由該管主管機關衡酌各
15 種情況，並參酌世界衛生組織（World Health Organizatio
16 n，WHO）之意見而為符合比例原則之決定……系爭規定未就
17 強制隔離之期間予以規範……固不影響其合憲性，惟曾與傳
18 染病病人接觸或疑似被傳染者，於受強制隔離處置時，人身
19 自由即遭受剝奪，為使其受隔離之期間能合理而不過長，仍
20 宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限……，相關機關宜
21 儘速通盤檢討傳染病防治法制。」就傳染病防治法中有關剝
22 奪人身自由的強制隔離規範為合憲解釋，然係作成警告性裁
23 判，亦即91年1月30日修正公布的傳染病防治法第37條第1項
24 規定，漏未規範強制隔離的期間或期間上限，於解釋當時
25 （100年9月30日）雖然沒有立即達到違憲的程度，但因強制
26 隔離的期間涉及人身自由受剝奪的嚴重程度，仍宜有法律明
27 確規範，假若立法者未能適時就此為適當的增刪修改，該規
28 定即有違憲可能。傳染病防治法雖於司法院大法官釋字第69
29 0號解釋後，分別於102年6月19日、103年6月4日、104年6月
30 17日、104年12月30日、107年6月13日及108年6月19日修
31 正，但仍無隔離或檢疫期間的有關規範，已有違釋字第690

01 號解釋意旨。縱認隔離或檢疫期間涉及新型、未知的傳染病
02 病源、傳染途徑、潛伏期等風險因素的評估，立法技術上無
03 法預為具體明定，也應有具體明確的法律授權，始允由主管
04 機關於傳染病發生時，得以立即發布命令為補充規定。對於
05 實施傳染病防治法第58條第1項第4款規定的方式、措施等，
06 也應依同法第59條第3項規定的授權，以法規命令為具體的
07 規範，始符合法律保留原則。

08 4.衛生福利部依傳染病防治法第48條第2項及第59條第3項規定
09 的授權，已訂有「傳染病危險群及特定對象檢查辦法」（96
10 年10月19日修正發布）及「港埠檢疫規則」（106年10月17
11 日修正發布），然就COVID-19此一新型傳染病，尚有不足，
12 於是依傳染病防治法第48條第2項及第59條第3項規定，於10
13 9年4月13日作成293號公告，公告「居家隔離及居家檢疫對
14 象應遵守及注意事項」：「壹、應遵守事項：一、居家隔離
15 及居家檢疫對象應遵守事項如下：(一)留在家中（或地方政府
16 指定範圍內），禁止外出，亦不得出境或出國。(二)居家隔離
17 或居家檢疫期間，請依『嚴重特殊傳染性肺炎個案接觸者居
18 家(個別)隔離通知書』或『防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健
19 康聲明暨居家檢疫通知書』，自主詳實記錄體溫及健康狀
20 況，並配合提供手機號碼、回復雙向簡訊健康情形等必要之
21 關懷追蹤機制。(三)居家隔離或居家檢疫期間，應儘量與家人
22 分開居住，其共同生活者須與居家隔離或居家檢疫者一起採
23 取適當防護措施（佩戴口罩與良好衛生習慣），並應保持
24 1公尺以上距離，不可共食。(四)如有發燒、咳嗽、腹瀉、
25 嗅味覺異常等症狀或其他任何身體不適，請佩戴口罩，
26 主動與當地衛生局聯繫，或撥1922，依指示方式儘速就醫，
27 未經上述程序不得逕行外出就醫就診，且禁止搭乘大眾運輸
28 工具就醫。(五)居家檢疫者自機場返家應以親友接送、自行駕
29 車為優先，或搭乘防疫車隊、自行安排專用小客車為限，不
30 得搭乘大眾運輸工具。(六)居家檢疫者請於搭車時主動出示
31 『防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知

01 書』收執聯；並全程佩戴口罩。(七)應儘量避免非必要之訪客
02 拜訪，若有居家隔離或居家檢疫對象之訪客進入家中時，禁
03 止從事近距離(與非同住者未保持1公尺以上距離或有15分鐘
04 以上面對面接觸)或群聚型之活動，如從事業務、近距離派
05 對、遊戲、賭博或其他相類似之活動。(八)上述1至6已於先前
06 居家檢疫個案入境時，送達之『防範嚴重特殊傳染性肺炎入
07 境健康聲明暨居家檢疫通知書』或地方衛生主管機關開立之
08 『嚴重特殊傳染性肺炎個案接觸者居家(個別)隔離通知
09 書』中載明生效。二、違反上述居家隔離、居家檢疫規定
10 者，依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條
11 規定，可裁處最高新臺幣100萬元罰鍰。貳、其他注意事項
12 項……。」(本院卷第47頁以下)再於110年7月22日作成03
13 7號公告，公告修正「居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注
14 意事項」：「一、應遵守事項：(一)居家隔離及居家檢疫對象
15 應遵守事項如下：1.居家隔離或居家檢疫期間，應留在家中
16 (或嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心、地方政府
17 指定範圍內)，禁止外出，亦不得出境或出國。2.居家隔離
18 或居家檢疫期間，請依『嚴重特殊傳染性肺炎個案接觸者居
19 家(個別)隔離通知書(下稱居家隔離通知書)』或『防範嚴
20 重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書(下稱居
21 家檢疫通知書)』，自主詳實記錄體溫及健康狀況，並配合
22 提供臺灣手機號碼、回復雙向簡訊健康情形等必要之關懷追
23 蹤機制。3.居家隔離及居家檢疫者應配合嚴重特殊傳染性肺
24 炎中央流行疫情指揮中心規定之檢查。4.居家隔離及居家檢
25 疫解除後，應繼續自主健康管理7天。相關規範請遵循本部
26 公告之『自主健康管理對象應遵守及注意事項』。5.居家隔
27 離及居家檢疫者如有發燒、咳嗽、腹瀉、嗅覺或味覺異常等
28 症狀或其他任何身體不適，請配戴醫用口罩，主動與當地衛
29 生局聯繫，或撥1922，依指示方式儘速就醫，未經上述程序
30 不得逕行外出就醫就診，且禁止搭乘大眾運輸工具就醫。6.
31 居家隔離或居家檢疫期間應避免非必要之訪客拜訪，若有訪

01 客，禁止從事近距離或群聚型之活動，如從事業務、近距離
02 派對、遊戲、賭博或其他相類似之活動。7.居家隔離或居家
03 檢疫期間，若依嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心
04 規定，於家戶採『1人1室』隔離，因同1戶家中有非隔離
05 者，除須具有獨立專用房間（含衛浴設備），同住者日常生
06 活仍需採取適當防護措施，包括落實配戴口罩、遵守呼吸道
07 衛生、勤洗手以加強執行手部衛生、保持良好衛生習慣及維
08 持社交安全距離，且不可共食。8.居家檢疫者抵臺後應全程
09 配戴口罩，依居家檢疫通知書所列交通方式，儘速前往預先
10 安排之檢疫地點且不得搭乘大眾運輸。搭乘防疫車隊、入住
11 防疫旅宿時，請主動出示居家檢疫通知書收執聯。(二)違反上
12 述第3項規定，居家隔離者依傳染病防治法第67條裁處新臺
13 幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，居家檢疫者依傳染病防治法
14 第69條裁處新臺幣1萬元以上15萬元以下罰鍰。違反上述其
15 他居家隔離、居家檢疫規定者，依嚴重特殊傳染性肺炎防治
16 及紓困振興特別條例第15條規定，可裁處最高新臺幣100萬
17 元罰鍰。二、其他注意事項……。三、本部109年4月13日衛
18 授疾字第1090200293號公告，與本次公告不符部分，不再援
19 用。」（本院卷第51頁以下。又037號公告「居家隔離及居
20 家檢疫對象應遵守及注意事項」，業經衛生福利部以111年1
21 0月3日衛授疾字第1110200856號公告自111年10月3日停止適
22 用）。上述037號公告及293號公告均是衛生福利部依傳染病
23 防治法第48條第2項及第59條第3項規定的授權，對於應實施
24 居家隔離或居家檢疫者，有關防疫、檢疫所應遵循的具體管
25 制措施及方式等，為細節性的規範；由於是對多數不特定人
26 民實施居家隔離或居家檢疫時所應遵循事項的抽象性、一般
27 性規範，核屬行政程序法第150條第1項規定的法規命令，且
28 已刊登於行政院公報，符合行政程序法第157條第3項規定的
29 生效要件，得為本院裁判所適用。被告原於本院111年3月18
30 日準備程序期日主張：037號公告及293號公告均是法規命令
31 （本院卷第183頁）；其行政訴訟答辯(二)狀也記載：037號公

01 告是依傳染病防治法第59條第3項規定的授權訂定，為對外
02 發生法律效果的法規命令（本院卷第225、228頁），但於本
03 院111年10月6日言詞辯論期日則改稱：037號公告及293號公
04 告均非法規命令，本身無規制效力，而是透過原處分中QR C
05 ode的連結始成為處分的一部分，產生規制效力等等（本院
06 卷第405-407頁）。然而，037號公告及293號公告均刊登在
07 行政院公報公告周知，實施居家隔離或居家檢疫者如違反公
08 告內容，有嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第
09 15條規定的行政處罰，可見上開公告已對外發生法律效果，
10 難認無規制效力。又以原處分所附QR Code連結037號公告，
11 使公告內容成為原處分的一部分，此種作法並無法制依據，
12 且行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」要
13 求處分相對人須自行透過QR Code連結，探求處分的完整內
14 容，始能知悉其所受規制的範圍與程度，顯然有違明確性原
15 則。原處分所附QR Code僅能視為提供法令資訊的管道，不
16 因此使法令內容當然成為行政處分的內容。被告於本院111
17 年10月6日言詞辯論期日的主張，應不可採，併予說明。

18 5.原處分記載：「……依據臺灣法令規定，您為居家檢疫對
19 象，請遵守以下規定：一、入境旅客應入住防疫旅宿或集中
20 檢疫所，抵臺後請全程佩戴口罩，儘速前往預先安排之檢疫
21 地點且不得搭乘大眾運輸。……二、留在檢疫地點中不外
22 出，亦不得出境或出國。三、自主詳實記錄體溫及健康狀況
23 及配合必要之關懷追蹤機制（包含持臺灣手機門號進行個人
24 活動範圍之電子監督……）。四、如有發燒、咳嗽、腹瀉、
25 嗅味覺異常或其他任何身體不適，請佩戴醫用口罩，主動與
26 當地衛生局聯繫，或撥1922，依指示儘速就醫，且禁止搭乘
27 大眾運輸工具就醫。※依傳染病防治法第58條規定，入境旅
28 客應詳實填寫並配合居家檢疫及自主健康管理措施。拒絕、
29 規避妨礙或填寫不實者，處新臺幣1萬至15萬元罰鍰。違反
30 居家檢疫規定者，處新臺幣10萬至100萬元罰鍰。……檢疫
31 起始日：2021年08月22日（工作人員填）……檢疫結束日：

01 2021年09月05日24時……居家檢疫住所及地址：防疫旅
02 館……新北市深坑區北深路3段265號……居家檢疫者應遵守
03 事項一、應儘量避免非必要之訪客拜訪，若有訪客，禁止從
04 事近距離或群聚型之活動，如從事業務、近距離派對、遊
05 戲、賭博或其他相類似之活動。……四、依傳染病防治法第
06 58條第1項第3款規定，入境時須依指示配合於國際港埠或後
07 送醫院採檢。同時，請您配合妥善保存COVID-19抗原家用快
08 篩試劑，於指定日期進行快篩及回報健康關懷人員快篩結
09 果，並配合衛生單位於指定日期前往指定醫療院所進行期滿
10 前採檢。違反前述規定者，將依傳染病防治法第69條裁處新
11 臺幣1萬元以上15萬元以下罰鍰。五、居家檢疫解除後，請
12 繼續自主健康管理7天，相關規範請遵循衛生福利部公告之
13 『自主健康管理對象應遵守及注意事項』……。」（本院卷
14 第45、100-101頁）依此，被告以原處分對原告形成的規制
15 內容包括兩大部分，一是037號公告規定應遵守的事項，另
16 一則是在檢疫的地點及期間內禁止外出。又依037號公告規
17 定：「一、應遵守事項：(一)居家隔離及居家檢疫對象應遵守
18 事項如下：1.居家隔離或居家檢疫期間，應留在家中（或嚴
19 重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心、地方政府指定範
20 圍內），禁止外出，亦不得出境或出國。」可知居家檢疫的
21 地點包括住家，以及中央流行疫情指揮中心或地方政府指定
22 的範圍內（如集中檢疫所），但在何種情況或條件下，得在
23 住家進行檢疫，或僅得在政府指定的處所進行檢疫，037號
24 公告則無規範；對於檢疫的期間亦無規定。就本件原處分而
25 言，被告實際上是依據中央流行疫情指揮中心110年6月25日
26 發布的0625新聞稿「……因應Delta變異株於全球日益擴散
27 且其傳播力高，自今（110）年6月27日零時起（抵臺時
28 間），全面提升入境人員檢疫措施如下：一、『重點高風險
29 國家入境旅客』（過去14天旅遊史、含轉機）之檢疫措施：
30 自空港或海港入境後一律入住集中檢疫所14天，且須配合入
31 住時、檢疫期滿進行PCR檢測，旅客不需支付檢疫所及採檢

01 費用。目前『重點高風險國家』為巴西（巴西變異株）、印
02 度，含本次新增英國、秘魯、以色列、印尼及孟加拉等共7
03 國。二、前述7國旅遊史以外之所有入境旅客，入境後應入
04 住防疫旅館或自費入住集中檢疫所14天，且於居家檢疫期滿
05 前配合進行PCR檢測。三、國籍航空公司機組員，自『重點
06 高風險國家』航線航班返臺後，應入住防疫旅館或符合規定
07 之公司宿舍進行居家檢疫14天，且檢疫期滿進行PCR檢
08 測。」所示標準辦理，即自重點高風險國家入境的旅客應入
09 住政府設立的集中檢疫所（公費）實施14天的集中檢疫；自
10 其他國家入境的旅客則在合格的防疫旅館或政府設立的集中
11 檢疫所（自費）實施14天的居家檢疫。據此，自110年6月27
12 日零時起，原則上若非在集中檢疫所，就是在防疫旅館內進
13 行檢疫，而無在自宅進行檢疫的類型，且檢疫期間一律為14
14 日。然而，傳染病防治法的主管機關在中央為衛生福利部，
15 傳染病防治法第2條定有明文，同法第5條第1項第1款第1目
16 更規定：「中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關（以
17 下簡稱地方主管機關）執行本法所定事項權責劃分如下：
18 一、中央主管機關：（一）訂定傳染病防治政策及計畫，包
19 括……檢疫等措施。」第59條第3項有關檢疫方式、程序、
20 管制措施、處置及其他應遵行事項等規則，也是授權由衛生
21 福利部訂定法規命令辦理。而中央流行疫情指揮中心是衛生
22 福利部依傳染病防治法第17條規定「（第1項）中央主管機
23 關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、
24 設備及整合相關機關（構）人員之必要時，得報請行政院同
25 意成立中央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，統
26 一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組
27 織、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。
28 （第2項）中央流行疫情指揮中心之編組、訓練、協助事項
29 及作業程序之實施辦法，由中央主管機關定之。」所成立，
30 目的在統一指揮、督導及協調各機關共同執行防疫工作。雖
31 然嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第7條規

01 定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，
02 得實施必要之應變處置或措施。」第16條第3款規定：「有
03 下列情形之一者，由中央目的事業主管機關、直轄市、縣
04 （市）政府處新臺幣5萬元以上1百萬元以下罰鍰：……三、
05 違反中央流行疫情指揮中心指揮官依第7條規定實施之應變
06 處置或措施。」但沒有允由中央流行疫情指揮中心取代各權
07 責機關原有法定職掌的意思。經中央流行疫情指揮中心協調
08 各機關所形成的防疫措施或計畫，仍應透過各該權責機關依
09 其作用法對外作成有關的行政行為。是以，中央流行疫情指
10 揮中心並無取代衛生福利部發布傳染病防治法第59條第3項
11 規定之法規命令的權限，更無以一紙新聞稿取代法規命令的
12 可能。再者，0625新聞稿一改以往自國外入境旅客得在自宅
13 檢疫的措施，採取較為嚴格的集中檢疫及在防疫旅館檢疫的
14 措施，對人身自由的侵害強度較高，且如前所述，在何種情
15 況或條件下，應行集中檢疫，或應在防疫旅館檢疫，檢疫期
16 間為何等，應屬執行傳染病防治法第58條第1項第4款規定措
17 施的重要事項，應依同法第59條第3項規定以法規命令為具
18 體規範，始符合法律保留原則。然而具法規命令性質的037
19 號公告就此未有任何規範，而是以0625新聞稿建構剝奪人身
20 自由之檢疫措施的重要內容，應已違反法律保留原則。據此
21 作成的原處分即非適法。被告雖曾主張：037號公告在「依
22 據」欄位中已有引用0625新聞稿，因此該新聞稿已成為法規
23 命令的一部分等等（本院卷第184頁），但後來又改口稱：
24 新聞稿本身沒有效力，而是經由原處分作成，新聞稿的內容
25 也成為處分的一部分等等（本院卷第406頁）。然有關傳染
26 病防治法第58條第1項第4款規定的檢疫措施，其實施對象、
27 要件、方式及檢疫的期間等，均攸關人身自由受剝奪的程
28 度，其內容應具體明確，此所以傳染病防治法第59條第3項
29 規定授權衛生福利部以法規命令為規範，這是立法者授權，
30 也是課予衛生福利部的義務。中央流行疫情指揮中心以發布
31 新聞稿的方式省略應由衛生福利部訂定法規命令的程序，已

01 違反傳染病防治法第59條第3項規定的授權意旨。行政程序
02 法第154條第1項規定：「行政機關擬訂法規命令時，除情況
03 急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙
04 公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數
05 機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草
06 案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機
07 關陳述意見之意旨。」已就情況急迫的情形，簡化行政機關
08 擬訂法規命令的程序，並無因疫情緊急而無法作成法規命令
09 的可能。被告上開主張為不可採。原處分違反法律保留原
10 則，應可認定。

11 (四)原處分命原告自110年8月22日至同年9月5日零時在防疫旅館
12 內進行檢疫，違反比例原則：

13 1.司法院大法官釋字第690號解釋就91年1月30日修正公布的傳
14 染病防治法第37條第1項強制隔離規定（現為第48條第1
15 項），在其理由書中表示：「強制隔離，旨在使主管機關得
16 將曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者留置於指定之處所，
17 使與外界隔離，並進而為必要之檢查、治療等處置，以阻絕
18 傳染病之傳染蔓延，維護國民生命與身體健康，其立法目的
19 洵屬正當。雖強制隔離將使受隔離者人身自由遭受剝奪，其
20 是否違反比例原則，仍應採嚴格標準予以審查。惟系爭規定
21 之強制隔離，其目的並非直接出於拘束上開受隔離者之人身
22 自由，而面對新型傳染病之突然爆發，或各種法定、指定傳
23 染病之快速蔓延，已（或將）造成全國各地多人受感染死亡
24 或重大傷害之嚴重疫情（例如92年3月間爆發之嚴重急性呼
25 吸道症候群……以下簡稱SARS），為阻絕疫情之蔓延，使疫
26 情迅速獲得控制，降低社會之恐懼不安等重大公共利益，將
27 曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者令遷入指定之處所施行
28 適當期間之必要強制隔離處置，進而予以觀察、檢查、預防
29 接種及治療，除可維護受隔離者個人之生命與身體健康外，
30 且因無其他侵害較小之方法，自屬必要且有效控制疫情之手
31 段。又雖系爭規定並未就強制隔離之期間詳為規定，惟必要

01 處置期間之長短，事涉傳染病之病源、傳染途徑、潛伏期及
02 其傷害之嚴重性，自應由該管主管機關衡酌各種情況，並參
03 酌世界衛生組織（World Health Organization，WHO）之意
04 見而為符合比例原則之決定（以前述SARS疫情為例，該管主
05 管機關臺北市政府於衡量當時世界各國對該疫情尚無處理之
06 經驗、醫界處理之方法亦無定論，及該疫情已造成國內外民
07 眾嚴重之傷亡等情況，暨參酌世界衛生組織之意見，因而決
08 定受隔離處分者之隔離期間為14日……）。且自人身自由所
09 受侵害角度觀之，系爭規定必要處置所包含之強制隔離，雖
10 使受隔離者人身自由受剝奪，但除可維護其生命與身體健康
11 外，並無如拘禁處分對受拘禁者人格權之重大影響。綜上，
12 強制隔離乃為保護重大公益所採之合理必要手段，對受隔離
13 者尚未造成過度之負擔，並未牴觸憲法第23條之比例原則。
14 ……強制隔離既以保障人民生命與身體健康為目的，而與刑
15 事處罰之本質不同，已如前述，故其所須踐行之正當法律程
16 序，自毋須與刑事處罰之限制被告人身自由所須踐行之程序
17 相類。強制隔離與其他防疫之決定，應由專業主管機關基於
18 醫療與公共衛生之知識，通過嚴謹之組織程序，衡酌傳染病
19 疫情之嚴重性及其他各種情況，作成客觀之決定，以確保其
20 正確性，與必須由中立、公正第三者之法院就是否拘禁加以
21 審問作成決定之情形有別。且疫情之防治貴在迅速採行正確
22 之措施，方得以克竟其功。傳染病防治之中央主管機關須訂
23 定傳染病防治政策及計畫，包括預防接種、傳染病預防、疫
24 情監視、通報、調查、檢驗、處理及訓練等措施；地方主管
25 機關須依據中央主管機關訂定之傳染病防治政策、計畫及轄
26 區特殊防疫需要，擬訂執行計畫，並付諸實施……對傳染病
27 相關防治措施，自以主管機關較為專業，由專業之主管機關
28 衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，決定施行必要之
29 強制隔離處置，自較由法院決定能收迅速防治之功。
30 ……。」揭示傳染病防治法中的強制隔離措施，目的不在處
31 罰，而是為阻斷傳染病快速蔓延，避免國人感染死亡或傷

01 害，在無其他對人民權利侵害較小方法的情況下，所採取的
02 必要手段；有關必要隔離期間的長短或施行方式，涉及傳染
03 病病源、傳染途徑、潛伏期及其傷害嚴重性等風險評估，應
04 由主管機關基於醫療與公共衛生的知識，衡酌各種情況，並
05 參酌世界衛生組織的意見而為決定。此於檢疫措施，亦可參
06 採。

07 2.就原處分所欲防堵的Covid-19而言，被告提出世界衛生組織
08 (WHO)於109年3月19日發布圍堵COVID-19對個人隔離之考
09 量的暫時性指引(Considerations for quarantine of ind
10 ividuals in the context of containment for coronavir
11 us disease(COVID-19)Interim guidance)，指出檢疫目的
12 是為區隔具感染風險的人，監測其症狀並及早發現個案；世
13 界衛生組織建議與COVID-19患者接觸者應自最後接觸日起檢
14 疫14日；所謂接觸者，是指於患者症狀出現前兩日或出現後
15 14日內有下列接觸情形者：與COVID-19患者在1公尺內面對
16 面接觸，時間持續達15分鐘以上；直接為COVID-19患者提供
17 照護而未使用適當的個人防護裝備；與COVID-19患者同處在
18 密閉環境中(包括共享的工作場所、教室或家庭或在同一聚
19 會)；以任何運輸方式與COVID-19患者親近地(在1公尺的
20 距離內)旅行；其他當地風險評估出現的情況(本院卷第24
21 4頁)。據此，被告對自感染區入境、接觸或疑似接觸人
22 員、傳染病或疑似傳染病病人，實施期間為14天的檢疫或隔
23 離措施，尚非無據。

24 3.於衛生福利部作成037號公告及中央流行疫情指揮中心發布0
25 625新聞稿前，自國外返臺的旅客得在住家實施檢疫。然自1
26 09年10月起源於印度的Delta變種病毒株出現，具有高傳播
27 力。據被告提出歐洲疾病預防及管制中心於110年6月23日發
28 布有關歐盟及歐洲經濟區的Delta變異株傳播風險評估報告
29 (Threat Assessment Brief: Implications for the EU/E
30 EA on the spread of the SARS-CoV-2 Delta(B.1.617.2)
31 variant of concern)，載明Delta變異株的傳播力較Alpha

01 變異株高40-60%（本院卷第371頁）；世界衛生組織於110
02 年6月22日發布的COVID-19每週流行病學更新報告（Weekly
03 epidemiological update on COVID-19）也提及全球已逾85
04 個國家出現Delta變異株病例（本院卷第377頁）；連疫苗接
05 種率較佳的以色列與英國，亦分別在110年6月22日以色列國
06 土報（Haaretz）引述國內衛生部公布資訊，為病例數回升
07 的報導（本院卷第379頁）；英國公共健康局（Public Heal
08 th England）亦於110年6月18日、6月25日持續發布Delta變
09 異株病例回升的資訊（本院卷第383頁），以上均顯示Delta
10 變異株於當時是世界衛生組織警示適應能力最強之變病毒株
11 的事實。中央流行疫情指揮中心為防堵Delta變種病毒株入
12 侵國土境內，並審酌Delta變異株於全球日益擴散且傳播力
13 高，而當時我國疫苗涵蓋率僅有14.87%，有中央流行疫情
14 指揮中心110年7月12日新聞稿可以參照（本院卷第387
15 頁），涵蓋率尚低，加上110年6月6日發生自秘魯返臺至屏
16 東枋山居家檢疫的祖孫，因身體不適確診收治，短短幾日
17 內，傳播鏈從家人衍生到計程車司機，最終擴及社區群聚感
18 染，迅速累積多起確診病例，此經媒體廣泛報導，已為公眾
19 週知的事實，評估Delta變異株有造成國人大量染疫，產生
20 較高重症住院的風險，對醫療體系負擔造成衝擊等，認為在
21 住家隔離或檢疫的措施已有不足，仍有提高疫情擴散的可能
22 性，有提升管制強度的必要，於是發布0625新聞稿要求自重
23 點高風險國家入境的旅客應入住政府設立的集中檢疫所（公
24 費）實施14天的集中檢疫；自其他國家入境的旅客則在合格
25 的防疫旅館或政府設立的集中檢疫所（自費）實施14天的居
26 家檢疫。衛生福利部也作成037號公告，變更293號公告內
27 容。綜上，中央流行疫情指揮中心及衛生福利部是在衡酌De
28 lta變異株的傳染力較以往為強，且已在各國廣泛流行，而
29 同時國人施打疫苗的涵蓋率低，有較高染疫、重症及住院的
30 風險，衝擊醫療量能，基於預防原則，始將原先得在住家實
31 施隔離、檢疫的措施，強化為在集中檢疫所或防疫旅館內實

01 施隔離、檢疫，依當時的時空背景，亦非全無憑據。原告雖
02 主張：在住家檢疫，仍可透過電子圍籬、電子監控等科技輔
03 助，達到防免居家檢疫者任意外出的目的，應無須強制在防
04 疫旅館內檢疫等等。然電子圍籬、電子監控等僅是用以查證
05 受檢疫者所在位置，以心理強制的方式督促受檢疫者不要離
06 開限定的處所，相較於在防疫旅館檢疫，透過旅宿業者的經
07 營管理，受檢疫者較不容易自由進出限定的處所，就阻隔傳
08 染病之傳播鍊的成效而言，尚難認使用電子圍籬、電子監控
09 能達成與在防疫旅館檢疫相同有效的成果。原告此部分主
10 張，應不可採。

11 4. 中央流行疫情指揮中心以0625新聞稿作為限定入境民眾在集
12 中檢疫所或防疫旅館檢疫14日的依據，而未依傳染病防治法
13 第59條第3項規定由衛生福利部以法規命令為具體規範，違
14 反法律保留原則乙情，已如上述。0625新聞稿所稱實施14日
15 檢疫部分，與上述世界衛生組織有關文獻建議的檢疫天數相
16 當，也與衛生福利部109年2月6日衛授疾字第1090100221號
17 公告：「具有中國大陸、香港及澳門地區旅遊史者，於入境
18 日起應進行14日居家檢疫，期間不得外出，亦不得出境，並
19 應提供詳實之聯絡資料及配合必要之關懷追蹤機制，自即日
20 生效。」所示的檢疫天數相同，足見於衛生福利部作成037
21 號公告當時，中央流行疫情指揮中心或衛生福利部仍是以14
22 日作為檢疫期間的標準，並未因Delta變異株的傳染力較
23 強、全球蔓延而改變檢疫的日數。由於無論是在集中檢疫
24 所、防疫旅館或住家實施檢疫，均屬剝奪人身自由的重大限
25 制，實施檢疫的天數應符合比例原則，依前所述，應可認檢
26 疫14日為當時可接受為防疫必要而剝奪人身自由的期間上
27 限。反之，逾14日者即可認屬違反比例原則。本件原處分命
28 原告自110年8月22日至同年9月5日24時實施檢疫，其檢疫期
29 間顯已逾14日，不僅與世界衛生組織建議的檢疫日數不符。
30 也與0625新聞稿或衛生福利部109年2月6日衛授疾字第10901
31 00221號公告的日數不符，應已違反比例原則。又衛生福利

01 部109年4月6日衛部救字第1091361129號函表示：「……
02 二、具國外旅遊史者應居家檢疫14日，其檢疫起始日（第0
03 日）由離開疫情流行地區日期（旅遊史回溯）或入境日期起
04 算；檢疫解除日為檢疫起始日次日起第15日，該日凌晨零時
05 即為解除……舉例如下：……(二)檢疫起始日為入境日：民眾
06 109年2月1日從湖北直飛臺灣，入境日為109年2月1日，檢疫
07 起始日為109年2月1日，解除日為109年2月16日，補償期間
08 為109年2月2日至109年2月15日，共14日。……。」（本院
09 卷第247頁以下）依此可知，衛生福利部認為入境當日不計
10 入檢疫14日計算。被告雖援引行政程序法第48條第2項規
11 定：「期間以日、星期、月或年計算者，其始日不計算在
12 內。但法律規定即日起算者，不在此限。」主張：檢疫14日
13 的計算，以入境日為始日，始日不予計算，故14日應自入境
14 翌日起算，且每位入境旅客入境的時點不同，入境日當天的
15 零碎時間如逐一計算，顯不經濟，自不應計入檢疫日數等
16 等。然而事實上，入境民眾於入境當日即受檢疫處分的拘
17 束，要求立即至集中檢疫所或防疫旅館檢疫，產生剝奪人身
18 自由的拘束性效果。所謂始日不計入的說法，明顯與事實不
19 符。再參酌行政程序法第48條第5項規定：「期間涉及人民
20 之處罰或其他不利行政處分者，其始日不計時刻以1日論；
21 其末日為星期日、國定假日或其他休息日者，照計。但依第
22 2項、第4項規定計算，對人民有利者，不在此限。」其立法
23 說明：「第5項係本條第2項本文之例外規定。如行政機關為
24 吊扣執照、或為停止營業等不利人民之行政處分，若始日不
25 計算在內，或末日為星期日、國定假日或其他休息日者，以
26 該日之次日為期間之末日，如此計算，均對人民不利，故設
27 本項前段規定。但有時依第2項、第4項規定計算，對人民反
28 較為有利，此時即仍依第2項、第4項之規定計算，爰設本項
29 但書規定。」可知立法者是以有利於人民的角度，從寬認列
30 不利處分的起始日，除有其他更有利於人民的規定外，其始
31 日不計時刻以1日論；末日為星期日、國定假日或其他休息

01 日者，照計，不予遞延至次日。被告及衛生福利部上開解釋
02 方式，實質上使民眾檢疫逾14日，應認已違反比例原則。

03 (五)原處分沒有違反行政程序法第96條第1項第2款及第4款規
04 定：

05 1.行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之
06 者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。惟此等記載的
07 主要目的，是為使處分相對人及利害關係人得以瞭解行政機
08 關作成行政處分的主要法規根據、事實認定及裁量的斟酌
09 等，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟
10 可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將所有相關法
11 令、事實涵攝或採證認事的理由等等鉅細靡遺予以記載，始
12 屬適法。故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否
13 合法，應自其記載是否足使人民瞭解其受處分的原因事實及
14 其依據的法令判定為已足（最高行政法院96年度判字第594
15 號、100年度判字第2175號、105年度判字第264號判決意旨
16 參照）。原處分上方表格有關姓名、身分證/護照號碼、國
17 籍、性別、航/船班、「過去14天內是否有發燒、呼吸道症
18 狀（咳嗽、呼吸急促等）或以下症狀」、過去14天內是否曾
19 接觸疑似或確診武漢肺炎之病人、請填列過去14天內曾去過
20 的所有國家（含港澳地區）、來臺目的、是否持有登機/船
21 前3天內採檢的Covid-19檢驗陰性報告等欄位，是由入境民
22 眾填載，相當於疫情調查的資訊，不具規制效力，然相關欄
23 位內容已足使原告知曉受處分的原因事實與自國外入境有關
24 。又原處分第1頁中間記載：「依據臺灣法令規定，您為居
25 家檢疫對象……*依傳染病防治法第58條規定，入境旅客應
26 詳實填寫並配合居家檢疫及自主健康管理措施。拒絕、規避
27 妨礙或填寫不實者，處新臺幣1萬至15萬元罰鍰。違反居家
28 檢疫規定者，處新臺幣10萬元至100萬元罰鍰」等等，雖然
29 沒有明確記載是依傳染病防治法第58條第1項何款規定所
30 為，然上開內容搭配原處分第1頁下方檢疫起始日、檢疫結
31 束日、居家檢疫住所及地址；以及原處分第2頁上方居家檢

01 疫者應遵守事項第5點「居家檢疫解除後，請繼續自主健康
02 管理期間，相關規範請遵循衛生福利部公告之『自主健康管
03 理對象應遵守及注意事項』……」的內容，已足使原告知
04 曉，被告是依傳染病防治法第58條規定，課予原告負有詳實
05 申報疫情調查、配合進行居家檢疫，以及配合實施自主健康
06 管理措施等行政法上義務，內容尚稱明確，沒有違反行政
07 程序法第96條第1項第2款規定。又原處分第2頁下方所附QR
08 Code連結，僅是提供法令資訊的管道，不因此使所連結的法
09 令成為行政處分的內容，不具規制效力，已如上述，併予說
10 明。

11 2. 行政程序法第96條第1項第4款規定：「處分機關及其首長署
12 名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽
13 名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋
14 章為之。」其規範目的，在使人民得以識別作成行政處分的
15 機關名義，以資判斷處分機關作成該處分是否合法，以及應
16 以何機關為對造請求行政救濟。故書面行政處分關於「處分
17 機關及其首長署名、蓋章」等記載是否合法，應自其記載是
18 否已足使人民識別處分機關的名義判定，而非所有處分一律
19 均須記載機關首長的署名、蓋章，始屬適法。書面行政處分
20 未依前開規定記載處分機關及其首長署名、蓋章，如因而不
21 能辨認處分機關，則構成行政處分重大明顯瑕疵，依行政程
22 序法第111條第7款應屬無效；如未達不能辨認處分機關之情
23 形，則不影響行政處分的效力（最高行政法院101年度判字
24 第441號、109年度年上字第240號判決意旨參照）。檢視原
25 處分，雖蓋有處分機關即被告的名稱，但沒有被告機關首長
26 的署名、蓋章。然原處分是以電子方式作成的行政處分，透
27 過網路傳送至原告行動電話，有原告擷取的行動電話畫面可
28 以參照（本院卷第45頁）。又公文程式條例第3條第5項規
29 定：「機關公文以電報、電報交換、電傳文件或其他電子文
30 件行之者，得不蓋用印信或簽署。」指公文（含行政處分）
31 以電子文件的形式對外發生效力時，得不蓋用印信或簽署。

01 據此，被告以電子文件的形式作成原處分送達原告，無須機
02 關首長的簽署。縱認行政程序法第96條第1項第4款規定相較
03 於公文程式條例第3條第5項規定而言，具有特別法的地位，
04 應優先適用。然如前所述，原處分雖然沒有機關首長的署
05 名、蓋章，惟此一瑕疵尚非一般人一望可知，未達重大明顯
06 的程度，非屬無效的行政處分。審酌原處分已記載處分機
07 關，且附有憑證，以提示供檢疫查驗人員檢查，足使一般具
08 合理判斷能力者，一望即能判斷處分機關為被告無誤。原告
09 亦已就原處分向本院提起行政訴訟，並無因此一瑕疵而有何
10 權利受損情形。是就本件而言，此一程序瑕疵，尚無導致原
11 處分應予撤銷的程度，即不應以此確認原處分違法。

12 (六)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
13 經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必
14 要，一併說明。

15 六、結論：

16 綜上，原處分違反法律保留原則及比例原則，原告訴請確認
17 原處分違法，為有理由，應予准許。

18 中 華 民 國 111 年 11 月 3 日

19 臺北高等行政法院第三庭

20 審判長法 官 高愈杰

21 法 官 李君豪

22 法 官 楊坤樵

23 一、上為正本係照原本作成。

24 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
25 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
26 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

27 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
28 訟法第241條之1第1項前段）

29 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
30 條第1項但書、第2項）

31 得不委任律師為訴訟

所需要件

代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	