

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第302號

115年7月31日辯論終結

原告 郭雨潔

蔡佩吟

杜彥達

吳鎮宇

黃宣豪

馮韋翔

共同

訴訟代理人 李恬野 律師

賴安國 律師

被告 衛生福利部

代表人 石崇良（部長）

被告 衛生福利部疾病管制署

代表人 羅一均（署長）

共同

訴訟代理人 陳昶安 律師

萬哲源 律師

陳傑明 律師

上列當事人間傳染病防治法事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、確認附表二序號六、1.關於被告衛生福利部疾病管制署所開立編號ECDC 2-05-99001「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書」部分為違法。

01 二、原告其餘之訴駁回。

02 三、訴訟費用由被告負擔百分之一，餘由原告負擔。

03 事實及理由

04 壹、程序方面

05 一、行政訴訟法及行政訴訟法施行法於民國111年6月22日修正公
06 布，並經司法院令定自112年8月15日施行。為因應修正行政
07 訴訟法施行，行政訴訟法施行法第1條明定：「本法稱修正
08 行政訴訟法者，指與本法同日施行之行政訴訟法；稱舊法
09 者，指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法。」第18條第1
10 款規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院之
11 通常訴訟程序或都市計畫審查程序事件，於修正行政訴訟法
12 施行後，依下列規定辦理：一、尚未終結者：由高等行政法
13 院依舊法審理。……」本件係於修正行政訴訟法施行前繫屬
14 於本院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件。因
15 此，本件應由本院依舊法即112年8月15日修正施行前之行政
16 訴訟法（下稱行政訴訟法）規定審理。

17 二、嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心（下稱指揮中
18 心）係傳染病防治法之中央主管機關即被告衛生福利部（下
19 稱衛福部），依該法第17條第1項規定，為嚴重特殊傳染性
20 肺炎（COVID-19，下稱新冠肺炎）流行期間統籌、整合人、
21 物力資源之任務必要，於109年1月20日報請行政院同意所成
22 立具有統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後
23 備軍人組織、民間團體執行防疫工作、協調國軍部隊支援等
24 權限，並得對外以自己名義行文之任務編組型態的行政機關
25 （最高行政法院112年度上字第630號、113年度上字第494號
26 判決意旨參照）。嗣指揮中心於112年5月1日解編（原告附
27 件58）後，其有關附表一及附表二所示業務，依法應由被告
28 衛福部及被告衛福部疾病管制署（下稱疾管署）承受，是原
29 告依行政訴訟法第181條第2項規定，聲明由被告衛福部及被
30 告疾管署承受訴訟（本院卷8第194頁），經核無不合，應予
31 准許。

01 三、被告衛福部及被告疾管署之代表人，於訴訟進行中，分別由
02 部長薛瑞元先後變更為部長邱泰源、石崇良，及由署長莊人
03 祥變更為署長羅一均，均據新任代表人具狀聲明承受訴訟
04 （本院卷3第191-193、197頁、本院卷7第27-28、31、33-3
05 4、37-38頁），經核亦無不合，亦應准許。

06 四、原告起訴時聲明原為(一)確認被告對原告杜彥達、吳鎮宇、黃
07 宣豪、馮韋翔於110年5月6日作成如原告附件1所示之中華航
08 空股份有限公司（下稱中華航空或華航）機組員居家檢疫
09 （稱居檢）新聞稿中所載入境疫情第三級地區（長程航班）
10 居檢5日之行政處分違法、無效。(二)確認被告對原告杜彥
11 達、吳鎮宇、黃宣豪、馮韋翔於110年5月10日作成如原告附
12 件2所示之中華航空機組員所為「前艙機組員全數召回居家
13 檢疫14天」；嗣後執行派飛，入境疫情第三級地區（長程航
14 班）返臺後全數至指定處所檢疫14天之行政處分違法、無
15 效。(三)確認被告對原告郭雨潔、蔡佩吟於110年9月3日作成
16 如原告附件3所示之長榮航空股份有限公司（下稱長榮航
17 空）自110年8月21日起迄是日止執飛美國芝加哥航線之機組
18 員，返臺後全數至指定處所檢疫14天之行政處分違法、無
19 效。(四)確認被告對原告於110年9月1日作成、同年9月3日生效
20 如原告附件3所示之強化機組員返臺後防檢疫規定新聞稿中
21 所載對已施打兩劑疫苗入境疫情第三級地區（長程航班）返
22 臺後之居檢行政處分違法、無效。(五)確認被告對原告於111
23 年3月2日作成、同年9月7日生效如原告附件4所示之國籍機組
24 員返臺後防檢疫規定新聞稿中所載對已施打三劑疫苗入境疫
25 情第三級地區（長程航班）返臺後之居檢行政處分違法、無
26 效。(六)確認被告對原告於111年4月27日作成、同年5月1日生
27 效如原告附件5所示之國籍機組員返臺後防檢疫規定新聞稿
28 中所載對已施打三劑疫苗入境疫情第三級地區（長程航班）
29 返臺後之居檢行政處分違法、無效。(七)確認被告疾管署對原
30 告於110年5月6日起迄聲明(二)所示處分執行完畢時止、110年
31 9月3日起迄聲明(三)所示處分執行完畢時止、110年9月3日起

迄111年10月12日止作成之全部居檢之行政處分均違法、無效（原告例示如附表1，並於調查證據後補陳詳細居隔日期）。嗣原告經本院闡明後，先後多次為將聲明具體、明確而予以調整、簡化，最終將聲明補正為(一)確認如附表一所示之系爭行政處分1至6及如附表二所示之系爭行政處分7違法。(二)確認如附表一所示之系爭行政處分1至6及如附表二所示之系爭行政處分7無效。核乃原告在維持訴訟標的不變，僅對訴訟標的具體化，而為必要之聲明或為補充聲明，非屬訴之變更或追加（最高行政法院109年度上字第152號判決判決意旨參照），是被告抗辯原告最終聲明屬訴之變更及追加，並不合法等語，尚非可採。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

傳染病防治法之中央主管機關即被告衛福部，於109年1月15日公告新冠肺炎為該法第3條第1項第5款所稱第五類法定傳染病。為有效防治新冠肺炎，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，於109年2月25日制定公布嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（於112年7月1日廢止，下稱特別條例）。另被告衛福部為統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體等，執行新冠肺炎之防疫工作，依傳染病防治法第17條第2項規定，於109年1月20日報請行政院同意成立指揮中心，依疫情變化調整檢疫政策。嗣指揮中心先後於110年5月6日、110年5月10日、110年9月1日、110年9月3日、111年3月2日、111年4月27日14時許，在臺北市中正區林森南路6號f之指揮中心記者會現場，針對國籍航空機組員、中華航空或長榮航空機組員，以言詞佐以圖卡宣布如附表一「證據方法出處」欄所示內容之防疫措施，除編號2外，事後並由被告疾管署發布新聞稿詳為說明（下合稱系爭防疫措施）。原告為中華航空或長榮航空之機師，於110年5月至111年6月間，因派飛國外，因系爭防疫措施，返國時應受居檢，並經被告疾管署開立

01 「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知
02 書」（下稱居檢通知書，詳如乙證9至14、乙證9-1、9-2、1
03 0-1、11-1、11-2、11-3、13-1、14-1，並合稱系爭居檢處
04 分）。原告不服如附件一、二所示之系爭行政處分1至7，於
05 是提起本件行政訴訟。

06 二、原告起訴主張及聲明：

07 (一)主張要旨：

08 1.原告郭雨潔、蔡佩吟為長榮航空機師，原告杜彥達、吳鎮
09 宇、黃宣豪、馮韋翔為中華航空機師，被告於109年1月間全
10 球爆發新冠肺炎以來，即以防疫為名，實為維護國家經濟之
11 目的下，對原告等國籍航空機師實施一連串以職業為區分，
12 長達近3年有別於其他國人及職業之極嚴格管控，不僅要求
13 原告等機師接受最嚴格、頻率最高之篩檢要求，且需於染疫
14 風險期（即居檢期間未滿），與同樣有染疫風險之機師執行
15 任務，強制承擔染疫風險，而被告清零之標準，僅以職業為
16 斷，並僅於少數一、二名不能確定染疫途徑之機師染疫，即
17 於無科學依據或無科學關連性之情況下，不論原告等機師有
18 無染疫風險、有無其他替代手段，即大規模、無差別地將原
19 告等機師反覆居檢，予以隔離拘禁，最後卻未找出任何一位
20 染疫者，使原告等機師被迫在長達3年之時間，犧牲自己之
21 自由、健康、家庭，以承擔國家經濟之運輸使命，被告卻未
22 給予任何補償。

23 2.被告所為系爭行政處分1至6，不論係依傳染病防治法第58條
24 第1、3項或特別條例第7條作成，均屬發布時受規制對象已
25 然確定或可得確定，且確實對原告直接發生強制隔離之法律
26 效果，當屬一般處分；至於被告疾管署雖於原告部分受強制
27 隔離時，核發系爭居檢處分及編號ECDC 2-05-99001居檢通
28 知書（本院卷7第349頁，下稱系爭處分），但被告作成系爭
29 行政處分7之裁量權限，既已因系爭行政處分1至6被限縮至
30 零，自無礙系爭行政處分1至6之性質為行政處分；又因系爭

行政處分1至7均已執行完畢，故原告自得提起確認上開處分違法或無效之確認訴訟，而無庸經訴願程序。

3. 被告自新冠肺炎疫情以來，以系爭行政處分1至7將原告強制反覆拘禁、隔離在特定場所，長期制度性之反覆剝奪原告之人身自由、居住遷徙自由、家庭團聚權等原告受憲法保障之權利。系爭行政處分1至7實係依指揮中心之新聞稿決定原告之居檢時間、地點、方式，不僅違反法律保留原則，欠缺法律及處分明確性，且事實上形同居檢無期限，更全無補償機制，其決定亦乏對應之決策組織及程序，又未給予原告事前陳述意見之機會，系爭行政處分1至6復未踐行行政程序法第100條第2項、第95條至第97條所要求之法定程序，原告亦常於無居檢通知書之情況下，即遭強制隔離，不僅與司法院釋字第690號解釋所揭示強制隔離之合憲、合法性要件未符，亦違反比例原則、平等原則、有利不利一律注意原則、保護義務及有裁量濫用之違法，應屬違法、無效。

(二) 聲明：

1. 確認如附表一所示之系爭行政處分1至6及如附表二所示之系爭行政處分7違法。
2. 確認如附表一所示之系爭行政處分1至6及如附表二所示之系爭行政處分7無效。

三、被告答辯及聲明：

(一) 答辯要旨：

1. 109年新冠肺炎疫情爆發後，考量國內、外疫情嚴重，為有效統籌國家資源，統一指揮、督導及協調各級政府等執行防疫工作，被告衛福部依傳染病防治法第17條第1項規定，於109年1月20日報請行政院同意後成立臨時任務編組之指揮中心，其下組織包括疫情監測組、邊境檢疫組、社區防疫組、醫療應變等任務組及專家諮詢小組（即COVID-19專家會議）。指揮中心除透過每日下午2點之記者會向國人報告最新疫情狀況、防疫政策與調整方向外，指揮中心或被告疾管署亦會以發布新聞稿方式說明最新之防疫政策；又為因應11

01 0年4月至5月期間中華航空機組員發生多起確診事件及110年
02 9月3日長榮航空機組員發生臺北—芝加哥航線群聚感染事
03 件，指揮中心除啟動疫情調查，儘速阻斷傳播鏈外，並隨疫
04 情情況調整防疫措施，及對外說明相關防疫政策，嗣後，針
05 對完成長程航班勤務返臺之原告，方由被告疾管署依當時之
06 防疫政策開立系爭居檢處分，以特定處分對象及居檢之具體
07 內容。

08 2.原告提起本件確認訴訟，除不具確認利益外，亦違反確認訴
09 訟之補充性，復未踐行行政訴訟法第6條第2項之程序，其起
10 訴自不合法。又系爭防疫措施僅係指揮中心提供最新防疫政
11 策之政府資訊，並未直接對原告發生法律規制作用而不具備
12 法效性，僅係單純之觀念通知，原告對系爭防疫措施提起確
13 認訴訟，亦與法不合。

14 3.被告衛福部已於105年8月10日以部授疾字第1050100804號公
15 告（下稱105年8月10日公告），依行政程序法第15條、傳染
16 病防治法施行細則第16條規定，委任所屬被告疾管署辦理傳
17 染病防治法第58條國境檢疫事項，並得據此開立居檢通知
18 書，被告疾管署自有對原告作成系爭居檢處分之權限，且系
19 爭居檢處分均載明原告應居檢之起迄時間，屬有期限之行政
20 處分，且屬行政程序法第103條第1、2、3款所定得於作成處
21 分前不給予陳述意見機會之情形，又被告疾管署為免作業延
22 宕，以簡訊方式通知系爭居檢處分之連結，並由交通部民用
23 航空局（下稱民航局）督導航空公司確認機組員已收執，被
24 告衛福部另依特別條例第3條第4項規定，訂有嚴重特殊傳染
25 性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法（下稱防疫補償辦
26 法），提供受居家隔離、居檢、集中隔離或集中檢疫者受隔
27 離或檢疫期間之補償機制，系爭居檢處分並無原告所指之違
28 法、無效情形。至於原告所稱其等陷入在國內外反覆受強制
29 隔離狀態，實為原告與所屬航空公司之私權爭執，與被告之
30 系爭防疫措施或系爭居檢處分均無涉。

31 (二)聲明：

01 原告之訴駁回。

02 四、爭點：

03 (一)系爭防疫措施（即系爭行政處分1至6）是否為行政處分？原
04 告對之提起確認訴訟是否合法？

05 (二)原告對系爭居檢處分及系爭處分提起確認違法、無效訴訟是
06 否合法？有無違反確認訴訟補充性？是否已踐行行政訴訟法
07 第6條第2項所定之先行程序？

08 (三)系爭居檢處分及系爭處分有無行政程序法第111條各款所定
09 無效之情形？

10 (四)系爭處分是否合法？

11 (五)系爭居檢處分是否違反法律保留原則、司法院釋字第690號
12 解釋所揭示強制隔離之合憲、合法性要件、比例原則、平等
13 原則、有利不利一律注意原則、保護義務？有無裁量濫用之
14 違法？

15 五、本院的判斷：

16 (一)前提事實：

17 上開爭訟概要欄所述之事實，除本件爭點外，為兩造所不爭
18 執，並有指揮中心記者會擷取畫面、譯文、被告新聞稿（原
19 告附件1至5、原告附件1-1至5-1）、系爭居檢處分及系爭處
20 分（乙證9至14、乙證9-1、9-2、10-1、11-1、11-2、11-
21 3、13-1、14-1、本院卷7第349頁）可查，堪信為真。

22 (二)系爭防疫措施（即系爭行政處分1至6）並非行政處分，原告
23 對之提起確認訴訟並不合法：

24 1.行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列
25 各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。……十、起訴
26 不合程式或不備其他要件。」第6條第1項及第3項規定：
27 「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立
28 或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，
29 不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或
30 已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。……（第3項）確
31 認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟

或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」準此，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已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法訴訟」三種。而依上開規定所提起之確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立者外，應以「行政處分」為對象，如以非行政處分為對象，訴請確認為無效或違法，即屬起訴不備要件，且無從命補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

2. 觀之原告所提出110年5月6日指揮中心記者會擷取畫面標題為「華航機組員清零計畫示意圖」之圖卡、記者會譯文及同日被告標題為「指揮中心自即日起實施『清零計畫』，調整機組員居家檢疫相關措施」之新聞稿(原告附件附件1、1-1、1-2)；110年5月10日指揮中心記者會擷取畫面標題為「機組員清零計畫2.0」之圖卡、記者會譯文(原告附件2、2-1)；110年9月1日指揮中心記者會擷取畫面標題為「國籍航空機組員返臺防檢疫措施」之圖卡、記者會譯文及同日被告疾管署標題為「因應Delta變異株廣泛於國際間擴散，9月15日零時起強化機組員返臺後防檢疫規定」之新聞稿，以及110年9月3日指揮中心記者會擷取畫面標題為「國籍航空機組員返臺防檢疫措施」之圖卡、記者會譯文及同日被告疾管署標題為「因應某國籍航空機師及家人群聚事件，指揮中心啟動疫調及應變作為，自即日起(2021)9月3日全面實施『強化機組員返臺後防檢疫規定』」之新聞稿(原告附件3、3-1、3-2)；111年3月2日指揮中心記者會擷取畫面標題為「111/3/7起，調整國籍航空機組員返臺檢疫措施」之圖卡、記者會譯文及同日被告疾管署標題為「自3月7日零時起，調整國籍航空公司抵臺航班之機組員檢疫防疫措施」之新聞稿(原告附件4、4-1)；111年4月27日指揮中心記者會擷取畫面標題為「國籍航空機組員返臺後防疫措施」之圖卡、記者會

譯文及同日被告疾管署標題為「自5月1日零時起，調整國籍航空機組員返臺檢疫防疫措施」之新聞稿(原告附件5、5-1)，核其內容，僅係政府於新冠肺炎疫情期間，為提供公眾最新防疫資訊，以透過指揮中心每日下午之記者會及被告發布新聞稿之方式，宣布重要之防疫政策、防疫措施(含最新國籍航空機組員檢疫措施)及規範與國際疫情發展等資訊，而為單純之事實敘述及理由說明，並未對外產生任何法律效果，並非行政處分，故系爭防疫措施非屬確認訴訟得確認之對象，是原告對系爭行政處分1至6即系爭防疫措施提起確認無效、違法之訴訟，並不合法，應予駁回。

(三)原告對系爭居檢處分及系爭處分提起確認違法、無效訴訟，並未違反確認訴訟補充性及確認處分無效之先行程序規定，應屬合法：

1. 「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已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法之訴訟，亦同。」「確認訴訟，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付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」分別為行政訴訟法第6條第1項、第3項所規定。違法行政處分之救濟本應提起撤銷訴訟者，若因行政處分在提起行政訴訟前已經執行而無回復原狀可能者，此時提起撤銷訴訟並無實益，行政訴訟法第6條第1項乃賦予人民就此情形得提起確認行政處分違法訴訟，使人民在有即受確認判決之法律上利益時，享有完全之權利保護，以貫徹憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。提起撤銷訴訟前行政處分已執行而無回復原狀可能之情形有二種，其一為因可歸責於受處分人之事由而遲誤救濟期間後，行政處分始因執行而無回復原狀可能者，基於確認訴訟之補充性，即無容許人民於行政處分發生形式存續力後，另提起確認該行政處分為違法訴訟之餘地，此即為行政訴訟法第6條第3項確認訴訟補充性立法意旨所在。惟另一

情形，即行政處分在法定救濟期間內已執行而無回復原狀可能，致受處分人未能於法定救濟期間內提起訴願或撤銷訴訟，即無可歸責於受處分人之遲誤救濟期間可言，如受處分人有即受確認判決之法律上利益者，應認仍得逕向行政法院提起確認行政處分違法之訴，不受法定救濟期間規定之限制（最高行政法院112年度上字第81號判決意旨參照）。

2.系爭居檢處分及系爭處分係命原告於各該處分所載之檢疫起始日及檢疫結束日期間進行居檢，且原告於執行飛航任務返國後，即須透過手機上網登入「入境檢疫系統(機組人員版)」，詳實申報入境健康聲明及機組員居檢通知書基本資料，被告疾管署並以發送電子居檢書連結之通知至原告手機之方式，使其知悉居檢處分內容，並由所屬航空公司安排，於各該處分所載之居檢期間，至各該處分所載之居檢處所進行居檢（詳後述），而已然知悉系爭居檢處分及系爭處分內容，且原告自知悉該等處分之翌日起算30日之訴願不變期間屆滿前，即已執行居檢完畢且無回復原狀可能，原告無對系爭居檢處分及系爭處分提起訴願及撤銷訴訟之實益及必要，該等處分又具有作為原告請求被告賠償或補償（原證32、33、34）之基礎，而有確認利益，原告自得依行政訴訟法第6條第1項後段規定，提起處分違法確認訴訟，是原告對系爭行政處分7即系爭居檢處分及系爭處分提起確認處分違法之行政訴訟，並未違反確認訴訟之補充性，被告抗辯原告對系爭居檢處分及系爭處分提起確認違法訴訟，違反確認訴訟補充性，亦欠缺確認利益等語，並非可採。

3.「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」為行政訴訟法第6條第2項明文規定。依其立法理由：「確認行政處分無效之訴與撤銷訴訟須經訴願前置程序者不同，惟原處分機關如已自行確認其行政處分無效者，自無須提起確認之訴，爰設本條第2項，明定提起此項訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後30日內

01 不為確答者，始得提起之，俾原處分機關有自行審查，及自
02 行確認其行政處分無效之機會，用之取代訴願前置主義。」
03 可知，該規定係專就確認行政處分無效訴訟所為之特別訴訟
04 要件，核其目的既在於先由原處分機關自行審查及自行確認
05 其行政處分是否無效，是其程序之踐行，並無嚴格遵守請求
06 確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而以行政處分經
07 原處分機關為實質審查確認並非無效為已足（最高行政法院
08 109年度上字第481號判決意旨參照）。又行政處分無效確認
09 訴訟，雖屬確認訴訟之一種，但因欠缺其他適當之替代訴訟
10 類型，故其並不適用確認訴訟補充性之要求（行政訴訟法第
11 6條第3項但書規定參照）（最高行政法院110年度上字第625
12 號判決意旨參照）。

13 4.原告提起本件確認系爭行政處分7即系爭居檢處分及系爭處
14 分無效訴訟，既經被告具答辯狀確認並無行政處分無效情事
15 在卷，堪認業經實質審查確認並非無效，而該等處分具有作
16 為原告請求被告賠償或補償之基礎，而具有確認利益，已如
17 前述。依上開說明，原告對之提起本件確認處分無效訴訟，
18 並未違反行政訴訟法第6條第2項規定，亦無違反確認訴訟補
19 充性之情事，被告抗辯原告對系爭居檢處分及系爭處分提起
20 確認無效訴訟，並未踐行確認處分無效之先行程序，且違反
21 確認訴訟補充性等語，亦非可採。

22 (四)系爭居檢處分及系爭處分並無行政程序法第111條各款所定
23 無效之情形：

24 1.行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之一
25 者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應
26 以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不
27 能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容
28 違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關
29 專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯
30 之瑕疵者。」其中第1款至第6款為例示規定，第7款「其他
31 具有重大明顯之瑕疵者」則用以補充前6款未及涵蓋無效情

形之概括規定。關於行政處分之無效，係採重大明顯瑕疵說，其中第1款至第6款乃重大明顯瑕疵之例示規定，除此6種情形外，其他重大明顯瑕疵者，亦屬無效。惟行政處分是否具有重大明顯之瑕疵，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準；故而，行政處分之瑕疵，倘未達到重大、明顯之程度者，僅屬該行政處分是否違法而應予撤銷之問題，並非屬當然無效之行政處分（最高行政法院113年度上字第202號判決意旨參照）。

2. 次按傳染病防治法第2條規定：「本法主管機關：在中央為衛生福利部；……。」第3條第1項第5款、第2項規定：「（第1項）本法所稱傳染病，指下列由中央主管機關依致死率、發生率及傳播速度等危害風險程度高低分類之疾病：……五、第五類傳染病：指前4款以外，經中央主管機關認定其傳染流行可能對國民健康造成影響，有依本法建立防治對策或準備計畫必要之新興傳染病或症候群。（第2項）中央主管機關對於前項各款傳染病之名稱，應刊登行政院公報公告之；有調整必要者，應即時修正之。」第58條第1項第2款、第4款規定：「主管機關對入、出國（境）之人員，得施行下列檢疫或措施，並得徵收費用：……二、命依中央主管機關規定詳實申報傳染病書表，並視需要提出健康證明或其他有關證件。……四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。」第59條第3項規定：「……前條第1項檢疫方式、程序、管制措施、處置及其他應遵行事項等規則……由中央主管機關定之。」被告衛福部依同法施行細則第16條第5款規定，以105年8月10日公告（乙證4），將辦理傳染病防治法第58條至第60條規定之國際及指定特殊港埠檢疫相關事項委任被告疾管署辦理，另以109年1月15日衛授疾字第1090100030號公告，新增新冠肺炎

為第五類法定傳染病。是被告疾管署於新冠肺炎疫情期間，自有依傳染病防治法第58條第1項第4款規定，對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居檢、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施，並作成居檢通知書之權限。

3.揆之系爭居檢處分及系爭處分可知，填發單位欄載明處分機關為被告疾管署，足見該等處分係由具有事務權限之被告疾管局作成，且該等處分均已明載原告各居檢期間、地點及相關禁止行為，核無行政程序法第111條第1款至第6款所定無效之情形。至於原告主張系爭居檢處分及系爭處分有違反法律保留原則，與司法院釋字第690號解釋所揭示強制隔離之合憲、合法性要件未符，亦違反比例原則、平等原則、有利不利一律注意原則、保護義務，及有裁量濫用之違法等瑕疵，則須透過證據調查始得判斷、認定，尚非一望即知有所指之違法情形。依前揭說明，僅屬系爭居檢處分及系爭處分是否違法之問題，並非屬當然無效，是原告訴請確認系爭行政處分7即系爭居檢處分及系爭處分無效，並無理由，應予駁回。

(五)原告馮韋翔受居檢之期間為110年5月7日至110年5月21日24時，系爭處分所載之居檢期間「110年5月13日至110年5月26日24時」顯與事實不符，應屬違法：

依原告馮韋翔之班表（本院卷6第21頁）顯示，其係於110年5月7日自美國執勤00000航班返臺，係屬「華航清零政策」（詳後述）對象，依清零政策，其檢疫期間為14天，至110年5月21日止，此與兩造所提出檢疫期間為「110年5月7日至110年5月21日24時」之居檢處分書記載相符（本院卷7第347頁、乙證14-1）。姑不論被告疾管署係因何原因而作成系爭處分，惟被告疾管署既自承系爭處分所載之居檢期間「110年5月13日至110年5月26日24時」與事實不符，且為顯然之錯誤（本院卷8第151-152頁），又未自行撤銷或更正該形式

上仍存在之系爭處分，即屬違法，是原告馮韋翔訴請確認系爭處分為違法，為有理由，應予准許。

(六)系爭居檢處分核未違反法律保留原則、司法院釋字第690號解釋所揭示強制隔離之合憲、合法性要件、比例原則、平等原則、有利不利一律注意原則、保護義務，亦無裁量濫用之違法：

1.傳染病防治法第58條第1項第4款規定之目的，係透過限制自感染區入境、曾經或疑似接觸傳染病病人、已罹患傳染病或疑似染病之人，僅得於一定空間內活動，以防止傳染病之蔓延，維護國人身體健康及生命安全。惟對於入境者採行居檢措施，使人民身體於一定期間內受拘束在特定空間內，不得依自己意願離去，乃對人身自由加諸限制，自應符合法律保留原則。該款所稱「居家檢疫」，依一般社會通念，係指於受檢疫者之住家進行檢疫，然自感染區入境之人在國內未必有固定住居所，或雖有固定住居所，然因獨居，如全然與外界隔絕，將無法自理生活，縱非獨居，亦可能有因家中有高齡者或嬰幼兒等抵抗力較弱之人，同住將增加其等感染風險，顯非適合等情形，是基於該規定所欲實現之立法目的，對於「居家檢疫」一詞，固得採取目的性擴張解釋，及於可供受檢疫者在檢疫期間居住使用之特定空間，以符合法條規範意旨。然而，主管機關究於何時得採取命受檢疫者於住家以外處所（如防疫旅宿或公司宿舍）進行居檢之措施及居檢期間之長短等事項，應由傳染病防治法主管機關衡酌傳染病之病源、傳染途徑、潛伏期及其傷害之嚴重性等各種情況，並參酌世界衛生組織（World Health Organization, WHO）之意見，而為符合比例原則之決定（最高行政法院112年度上字第81號意旨參照）。

2.系爭防疫措施演變（原告附表2參照）之始末：

(1)傳染病防治法第17條規定：「(第1項)中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關（構）人員之必要時，得報請行政院同意成立中

01 央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，統一指揮、
02 督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間
03 團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。(第2項)中
04 央流行疫情指揮中心之編組、訓練、協助事項及作業程序之
05 實施辦法，由中央主管機關定之。」又指揮中心實施辦法第
06 3條規定：「本中心任務如下：一、疫情監測資訊之研判、
07 防疫應變政策之制訂及其推動。二、防疫應變所需之資源、
08 設備及相關機關（構）人員等之統籌與整合。三、防疫應變
09 所需之新聞發布、教育宣導、傳播媒體優先使用、入出國
10 （境）管制、居家檢疫、國際組織聯繫與合作、機場與港口
11 管制、運輸工具徵用、公共環境清消、勞動安全衛生、人畜
12 共通傳染病防治及其他流行疫情防治必要措施。」第4條第1
13 項規定：「本中心指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機
14 關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作；必
15 要時，得協調國軍支援。」可知，指揮中心係傳染病防治法
16 之中央主管機關即被告衛福部依該法第17條第1項規定，為
17 因應特殊疫情狀況而成立之臨時任務性型態的行政機關，其
18 下組織包括疫情監測組、邊境檢疫組、社區防疫組、醫療應
19 變等任務組及專家諮詢小組（即COVID-19專家會議）（指揮
20 中心一級開設架構圖詳如乙證54所示），負責防疫政策之擬
21 定與推行，並由指揮官負責統籌、協調各級機關與相關單位
22 執行防疫工作（乙證55）。

- 23 (2)根據荷蘭國家公共衛生與環境部傳染病防治中心RIVM研究(J
24 antien A .Backer等學者，109年2月發表)，新冠肺炎病毒
25 平均潛伏期為6.4天（95%信心水準：5.6-7.7天）；如以不
26 同統計模式分析，潛伏期天數之第95百分位分別為：Weibul
27 1估計法10.3天（95%信心水準：8.6-14.1天）、Gamma估計
28 法11.3天（9.1-15.7天）、Lognormal估計法13.3天（9.9-
29 20.5天）（乙證41），該研究結果隨即獲WHO、美國CDC、歐
30 盟等主要公共衛生機構重視並援引，作為政策制定檢疫或隔
31 離之科學依據天數，世界衛生組織亦於109年3月19日發布圍

01 堵新冠肺炎對個人隔離考量的暫時性指引（Considerations
02 for quarantine of individuals in the context of cont
03 ainment for coronavirus disease(COVID-19)Interim gui
04 dance），建議與新冠肺炎患者接觸之人，應自最後接觸日
05 起檢疫14日。

06 (3)回顧指揮中心於110年4月對國籍航空機組員專案防檢疫管理
07 措施，係考量民航局對國籍航空公司機組員防疫管控專案已
08 完備外站管理、機上防護等，並可落實執行、相關民航法規
09 修訂，以及兼顧機組員身心健康與飛航安全後，對於執勤入
10 境旅遊疫情第三級地區飛航任務(即長程航班)之機組員於11
11 0年4月15日起恢復為返臺3天居家檢疫搭配11天自主健康管
12 理，但須增加於檢疫期滿之PCR檢測陰性等措施(即「3+11
13 (加強版)」檢疫，原告附件9、原證8)。

14 (4)然110年4月中旬至5月間中華航空機組員執勤返臺後，陸續
15 傳出機組員染疫及群聚（確定病例詳如本院卷3第119-120頁
16 所示），不僅包含執行飛航任務返臺後確診者，亦出現並未
17 執勤仍染疫之機組員，且由當時疫情調查得知，機組員彼此
18 之社交生活圈、工作職場有一定程度之關聯性，經評估中華
19 航空機組員染疫風險急遽升高，及衍生為社區群聚等疫情爆
20 發之緊急突發狀況，須立即採取相應處置，以控制當下疫情
21 避免擴散，且鑑於當時全國人民疫苗施打覆蓋率尚低，為免
22 機組員造成當時國內清零圍堵防疫政策出現破口，從而導致
23 國內社區持續有群聚及大規模感染爆發之虞，被告衛福部、
24 被告疾管署、民航局、航空公司與其他單位透過指揮中心平
25 臺統合，經由密集開會研議相關緊急防檢疫措施及相關配套
26 措施之調整，而於110年5月4日、110年5月5日召開「國籍航
27 空公司機組員檢疫措施檢討會議」、「C航空機組員群聚事
28 件之檢討會議」（乙證28、本院卷7第153-160頁），就當時
29 中華航空機組員染疫群聚，討論緊急應變防疫規定與措施，
30 同時亦請中華航空於會議中進行簡報提供建議（乙證29），
31 提出華航清零計畫，於110年5月6日採取「華航清零政策1.

01 0」(5天居檢+9天自主健康管理，本院卷7第160-186
02 頁)，然因仍有新增案例，顯示中華航空機組員突發染疫情
03 勢轉為嚴峻，且案1187之中華航空機師為案1153中華航空機
04 師之模擬機訓練教官，顯示模擬機內密閉空間亦為可能潛在
05 傳染風險之一，且此情形發生於當時國內社區尚處於無社區
06 流行階段，亦無法排除機組員中可能尚有潛在傳播鏈與其他
07 感染者，為阻斷傳染鏈以避免國內社區持續有群聚及大規模
08 感染爆發之虞，指揮中心遂於110年5月10日、110年5月11日
09 召開「C航空機組員群聚事件之檢疫防疫研商會議」(乙證3
10 0、本院卷7第187-209頁)，就相應改變之防疫政策與措
11 施、相關衝擊評估與執行規劃等事項進行討論(乙證31)
12 後，作出華航清零政策防疫規定之決策，並於110年5月11日
13 採取「華航清零政策2.0」(14天居檢+7天自主健康管理)
14 至110年6月27日結束(原告附件1、1-1、1-2、2、原證11、
15 17、18)。

16 (5)110年6月起國際疫情持續嚴峻且傳染力極強、易造成重症之
17 Delta病毒於全球流行並成為主流變異株(乙證8)，國內外
18 頻傳完整接種疫苗者仍發生突破性感染案例，民航局除責成
19 航空公司持續強化管理及檢討各項防疫作為以為因應外，並
20 主動示警是類頻繁出入國境機組員難以完全排除於外站染疫
21 風險，考量前揭疫情發展趨勢與時空背景，由民航局提供當
22 時機組員防疫管理措施精進建議，並透過由指揮中心110年8
23 月26日第53次專家諮詢會議討論未來機組員防疫政策之調整
24 方向(原告附件10、乙證32)，會議中就國籍航空公司機組
25 員防疫管理措施精進案進行討論，亦參考Delta變異株相關
26 學術文獻(乙證33)，並決議提報指揮中心後作出110年9月
27 3日開始之因應Delta變異株強化之機組員防疫政策，並規劃
28 長程航班機組員強化其返臺後檢疫措施，並自110年9月15日
29 起實施(即「國籍航空公司機組員防檢疫規定強化機制」政
30 策，乙證7、本院卷7第210-211頁、乙證32)，以提升整體入
31 境檢疫、社區防疫等政策之防疫規格與等級，其目的係為防

01 範Delta傳入造成國內快速傳播及加劇。然於110年8月28
02 日，我國確診新冠肺炎之長榮航空機師(案16066)並檢測出D
03 elta病毒，且經調查該病例已接種兩劑新冠肺炎疫苗，而為
04 我國首例感染Delta病毒且突破性感染之機組員（乙證4
05 7），後又再新增2名長榮航空機師確診(案16119、案16120)
06 及其家人染疫（本土感染）之群聚事件（乙證49），恐引發
07 國內社區疫情，綜觀三者機組員之執勤紀錄，其均曾派飛至
08 美國芝加哥，考量防疫應變時效性及評估Delta病毒具高傳
09 播及重症風險特性等因素，110年9月3日由行政院統合相關
10 部會意見及緊急疫情處理經驗，並交下除將前揭「國籍航空
11 公司機組員防檢疫規定強化機制」政策提前實施（乙證48）
12 外，亦對長榮航空芝加哥航線機組員群聚(我國首例機組員
13 檢出感染Delta病毒)須採取緊急應變措施，阻斷傳播鏈及保
14 護國內防疫安全，而於同日執行所謂「芝加哥專案(入境居
15 家檢疫D0+14天)」（乙證50）；於此同時，透過提報至指揮
16 中心平臺，國籍航空公司之主管機關民航局亦於當日知悉，
17 旋即督導長榮航空盤點110年8月21日至9月3日執飛芝加哥航
18 線之機組員名冊，透過該公司通知並召回渠等機組員執行居
19 家檢疫（比照一般入境旅客須14天檢疫並做召回），指揮中
20 心並於110年9月8日發函予民航局，請該局督導國籍航空公
21 司確實執行相關政策，包括「回溯及召回過往14天(110年8
22 月21日至110年9月3日)曾執飛芝加哥航線，至指定處所檢疫
23 至入境後14天」等芝加哥專案(原告附件3、3-1、原證12、1
24 3、乙證46、本院卷7第352-353、363-434頁、乙證46、5
25 1)。

26 (6)嗣經民航主管機關檢視國籍航空機組員防疫專案管理執行情
27 形、逾9成機組員已完成新冠肺炎疫苗追加劑之接種，同時
28 鑒於SARS-CoV-2變異株頻仍，且完整接種疫苗基礎劑僅能降
29 低感染後發生重症或死亡之機率，對於感染或傳播之預防效
30 果極有限，為盡可能降低傳染及突破性感染之風險，爰將疫
31 苗追加劑施打情形納入航空機組員風險分級之考量因素，進

行國籍航空機組員返臺後檢疫防疫措施調整，並自111年3月7日起(以航班抵臺時間計算)實施，就入境旅遊疫情第三級地區(長程航班)：①已接種疫苗追加劑且滿14天者：5天居家檢疫(D5-PCR檢驗)+調降為5天自主健康管理(D7快篩、D10~PCR檢驗)。②未接種疫苗追加劑(含已接種追加劑但未滿14天)者：維持5天居家檢疫(D5-PCR檢驗)+9天加強版自主健康管理(D9、D14-PCR檢驗)。③家戶符合一人一戶檢疫條件者，得由航空公司於入境日安排PCR檢驗後，於家戶內續行上述檢疫措施(原告附件4、4-1、本院卷7第212-217頁)。

(7)後因國籍航空公司機組員追加劑疫苗完成率高達96%以上，加上嚴格的外站零接觸、機上全程防護與返臺後之定期檢測等措施，組員執勤染疫確診率低於一般入境旅客，且考量機組人員長期居檢、飛行任務循環壓力以及航空公司已建立快篩結果回報及管理機制等因素，自111年5月1日起(以表定航班抵臺時間計算)，就入境旅遊疫情第三級地區(長程航班)之國籍航空機組員返臺後之檢疫防疫措施，得調整如下：①已接種疫苗追加劑且滿14天者：比照「縮短居家隔離天數為3+4天」，返臺後進行3天居檢(一人一室為原則，不得外出)及續行4天自主健康管理(D0-PCR檢測；D4-7每日快篩或PCR檢測)。②未接種疫苗追加劑(含已接種追加劑但未滿14天)者：維持原檢疫規定5天居家檢疫(D5-PCR檢驗)+9天加強版自主健康管理(D9、D14-PCR檢測)；選擇家戶檢疫者，應由航空公司於入境日安排PCR檢測後，搭乘防疫專車至檢疫處所續行檢疫措施(原告附件5、5-1、本院卷7第218-220頁)。

(8)足見，指揮中心所為系爭防疫措施之決定，係衡酌國內外新冠疫情變化、變異株之傳染途徑、潛伏期，及長程航班機組員跨境執勤頻繁、潛在傳播風險相對較高等特性，為有效降低國籍航空機組員染疫風險，以及有效避免疫情擴大，而依民航局對國籍航空公司機組員防疫管控專案之執行情形及國

籍航空機組員染疫狀況，由指揮中心透過召開會議、專家諮詢會議等機制，由傳染病防治、感染管制、公共衛生領域等專家研商及提供專業意見，並與民航局等相關機關、航空公司討論後，依據最新之疫情發展及流行病學之專業判斷後，始決定國籍航空機組員合理之居家檢疫天數、自主健康管理天數及其方式，進而作出緊急應變措施之華航清零政策、Delta變異株流行再強化措施、長榮芝加哥專案召回居檢之緊急應變措施，以及穩健有序放寬國籍航空機組員檢疫規定之111年3月7日起之檢疫政策及111年5月1日起之檢疫政策，而分別實施不同強度之檢疫措施，並進行滾動檢討調整，且特別條例第3條已明定就因居家隔离、居檢等原因而無法工作者，得申請防疫補償，被告衛福部亦依特別條例第3條第4項規定，訂定防疫補償辦法，就補償對象資格進行規範，提供補償機制（乙證34），核與司法院釋字第690號解釋所揭示強制隔離應明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並對受強制隔離者予以合理補償之機制等合憲、合法性要件，並不違背，此亦不因原告實際上是否符合特別條例及防疫補償辦法所定之補償要件、能否領取補償（原證20）而受影響。又被告根據國籍航空機組員職業及執勤之特性，依系爭防疫措施而以系爭居檢處分要求屬中華航空及長榮航空機師之原告於派飛返臺後，依當時最新之防疫政策進行居檢，使其於可能具感染風險之危險期與外界隔離，有助於達成傳染病防治法杜絕傳染病之傳染蔓延，維護國民生命與身體健康之立法目的，應屬控制疫情之有效手段，尚未違反比例原則，亦無原告所指違反平等原則、有利不利一律注意原則及有裁量濫用之違法。

3. 被告於傳染病發生時，依傳染病防治法第59條第3項規定之授權，固得進一步為具體之補充規定，以利執法；然不表示被告須訂定法規命令，始能執法。蓋傳染病防治法第58條第1項各款規定與多數行政作用法律規定一樣，核其旨趣，即

01 係直接授權被告在法律要件該當時，作成具體之法律效果。
02 被告疾管署為因應當時疫情變化，以如前所述非法規命令之
03 系爭防疫措施為據，以系爭居檢處分對原告所採取之檢疫措
04 施，解釋上亦屬傳染病防治法第58條第1項第4款規定之具體
05 適用，為被告疾管署在法律授權下依事實情境所為之具體措
06 施，且所採取於防疫旅宿或公司宿舍等處進行居檢之期間及
07 方式，並於處分中明載原告應居檢之期間、地點、應遵行事
08 項及相關禁止行為，核屬為實現傳染病防治法第58條第1項
09 第4款之立法意旨，而就「居家檢疫」為目的性擴張解釋，
10 並未逸脫該條款之法規範意旨，並未違反法律保留原則及明
11 確性原則。

12 4.原告下列各項主張，均不可採：

13 (1)原告雖主張被告疾管署作成系爭居檢處分前，未給予陳述意
14 見之機會，系爭居檢處分亦未於居檢前送達，未踐行正當法
15 律程序之要求等語。惟：

16 ①行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民
17 自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相
18 對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人
19 陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」要求行
20 政程序中給予相對人陳述意見之機會，其目的在於保障相對
21 人之基本程序權利，以及防止行政機關之專斷。故如不經給
22 予相對人陳述意見之機會，亦無礙此等目的之達成，或基於
23 行政程序之經濟、效率以及其他要求，得不給予相對人陳述
24 機會者，行政程序法第103條各款設有除外規定。其中第1款
25 規定大量作成同種類之處分；第2款規定情況急迫，如予陳
26 述意見之機會，顯然違背公益者；第3款受法定期間之限
27 制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者，行政機關得不
28 給予陳述意見之機會。

29 ②居檢通知書核屬大量作成之同種類處分，且其開立目的係為
30 有效即時阻隔可能的新冠肺炎傳播風險，並有針對新冠病毒
31 特性、本於科學根據所涉定特定居檢期間之公共衛生上意

01 義，若於處分作成前，給予受居檢者陳述意見之機會，恐無
02 法及時遏阻新冠肺炎之傳播，嚴重影響居檢目的之達成，顯
03 然違背保障大多數國民生命健康、國家防疫醫療資源調配等
04 公益，是被告開立系爭居檢處分前，依行政程序法第103條
05 第1款、第2款及第3款規定，未給予陳述意見之機會，於法
06 尚無違誤。

07 ③行政程序法第95條第1項：「行政處分除法規另有要式之規
08 定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」規定，揭示行
09 政處分之方式自由原則。除法規另有要式規定外，行政機關
10 對於行政處分之作成方式，享有裁量空間。又行政處分係行
11 政機關所為有相對人之意思表示，必須為相對人所知悉，或
12 使其居於可知悉之狀態，始能對其發生效力。行政程序法第
13 100條第1項規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知
14 之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通
15 知或使其知悉。」可知書面行政處分應送達、非書面之行政
16 處分應以其他適當方法通知或使其知悉，而發生效力。然行
17 政文書之送達或通知，係在使應受送達人知悉文書內容或居
18 於可得知悉之地位，俾其決定是否為必要之行為(包括行政
19 救濟)，以保障其權益，至判斷行政處分是否違法，乃審查
20 其形式及實質之成立要件有無違法事由，核與行政處分作成
21 後已否合法送達之生效要件無涉(最高行政法院111年度上
22 字第427號判決意旨參照)。

23 ④被告係依傳染病防治法第58條第1項第2款規定，命自國外執
24 勤機師職務返臺之原告於航班抵臺後，應透過手機上網登入
25 「入境檢疫系統(機組人員版)」，詳實申報入境健康聲明及
26 機組員居檢通知書基本資料。揆之該系統首頁即記載：
27 「……入住防疫旅宿時，主動出示本通知書收執聯……本人
28 同意檢疫通知書以電子表單方式收執……」，次為申報入境
29 健康聲明資料，應填寫項目包括國籍、航空公司、航班、機
30 組人員身分別、航班種類〔長程航班(入境當地或當班往返
31 未入境)或短程航班〕、是否已接種疫苗、啟程地國家、身

體健康狀況(接觸史、或有無發燒/呼吸道症狀等)等資料，繼會出現返國後須居檢之重點聲明事項，包括檢疫期間應遵守事項及機組員自主健康管理期間應遵守事項，再為申報機組員居檢通知書基本資料，應填寫項目包括機組員資訊、聯繫電話、檢疫居所、預計自機場前往檢疫地點方式，下方並以驚嘆號及顯著字體標記「！居家檢疫通知書連結，將於班機抵達台灣後，再以簡訊發送至手機」，末為所居檢通知書填列資料之確認及修改。足見原告之居檢通知書係以原告自行填寫之基本資料為據，以電子文件方式作成，並以發送電子居檢書連結之通知至原告手機之方式使其知悉（乙證17），並由原告於入境時出示之居檢處分之手機畫面，供被告疾管署邊境檢疫人員現場逐一查驗，確認個人資料、居家檢疫起迄日等無誤後，由原告所屬之中華航空及長榮航空公司通知並安排，接送至防疫旅宿或公司宿舍等居檢處所開始居檢（原證25）；此外，為配合疫情變動，指揮中心原公布「清零計畫」，後調整為「清零計畫2.0」，而清零計畫2.0之實施，被告疾管署原已開立之居檢書需大量廢止，並需重新開立新版居檢書，為免延宕作業，指揮中心請被告疾管署改以簡訊將重新開立之居檢書連結提供予機組員（原證26、27、28），並於110年11月22日函請民航局督導中華航空確認機組員已下載並收執電子居檢書（原證30、乙證24），經核與前揭行政程序法第95條第1項及第100條第1項後段規定，尚無不符，自難謂系爭居檢處分之內容為原告所不知；況判斷行政處分是否違法，乃審查其形式及實質之成立要件有無違法事由，核與行政處分作成後已否合法送達之生效要件無涉，是原告主張系爭居檢處分未合法送達等語，以為指摘原處分違法之論據，於法未洽，不能採取。

- ⑤原告郭雨潔、杜彥達雖執班表主張，原告郭雨潔係於「110年9月3日至110年9月9日」受居檢；原告杜彥達則係於「110年5月23日至110年6月5日」受居檢等語。然：

01 □經本院向原告郭雨潔所屬長榮航空公司查詢結果，原告郭雨
02 潔因於新冠肺炎疫情期間之110年8月22日至110年8月25日執
03 勤000000/0000臺北—芝加哥來回航班，依110年9月3日之系
04 爭防疫措施，應回溯及召回至指定處所進行檢疫14天，原告
05 郭雨潔因此受居檢處所為臺中集中檢疫場所之臺中中二地
06 區，入所日期為110年9月4日至110年9月8日24時（原證47、
07 本院卷5第5-13頁），觀諸原告郭雨潔於110年9月4日發表之
08 貼文亦表示，110年9月4日、臺中市，集中檢疫第一天，1
09 0：30採檢、11：30上車、11：57發車離開公司定向檢疫所
10 等語（原證21），原告提出之手機通訊紀錄亦顯示，原告郭
11 雨潔於110年9月9日0時即可申請離所（原證48）。至於被告
12 所提供之居檢通知書（乙證9-2），固記載居檢日期為「110年
13 08月25日至110年09月08日24時」，然此係因當時檢疫政
14 策，本依原告郭雨潔該次執勤航班、新冠肺炎疫情接種情
15 況，僅須於110年8月25日（第0日）返臺後執行「5+9」檢疫政
16 策（即5天居家檢疫加上9天加強版自主健康管理），嗣因長榮
17 航空之機組員發生臺北—芝加哥航線群聚感染事件，而緊急
18 因應及調整檢疫防疫措施，而由長榮航空召回，回溯比照一
19 般入境旅客需執行14天檢疫所致。換言之，原告郭雨潔係於
20 110年8月25日至110年8月30日受5天檢疫，而後110年9月3日
21 被召回，又於110年9月4日至110年9月8日受檢疫，尚難認系
22 爭居檢處分所載居檢日期「110年8月25日至110年9月8日24
23 時」係屬錯誤。至於原告另聲請被告疾管署承辦人員（卷末
24 證物袋手機號碼）及「哈克教官」（原證48）為證人，欲證
25 明其居檢日期始日有誤及原告郭雨潔係受檢疫處所要求應於
26 110年9月9日上午8時方得離所，因此部分事證已明，本院認
27 無調查之必要，附此敘明。

28 □經本院依原告杜彥達所提供之居檢處所資訊（原證22），向
29 衛福部臺北醫院查詢結果，原告杜彥達係於110年5月23日入
30 住烏來檢疫所（319房），110年6月4日離開烏來檢疫所（本院
31 卷6第485頁），此與被告所提供之居檢通知書（乙證11-1）記

載居檢日期為「110年5月22日（第0日）至110年6月4日24時」相當，尚難認系爭居檢處分所載居檢日期係屬錯誤。

□是以，原告郭雨潔、杜彥達上開主張，均非可採。

(2)原告雖又主張系爭居檢措施導致其等陷入「檢疫—派飛—檢疫」之無限輪迴，其等因系爭居檢處分反覆受居檢，而無合理之最長期限，亦違反保護義務等語。然：

①依傳染病防治法第58條第1項第4款規定，被告於新冠肺炎疫情期間，得對於自感染區入境人員採行之居家檢疫措施，不論人員身分為一般旅客或機組人員皆然，其規範意旨在於避免傳染病傳入國內，故只要個人為自感染區入境，皆無法排除其已於感染區染疫之風險，而為該規定之規範對象，因而負有配合防疫檢疫措施之公法上義務。且觀被告疾管署作成之系爭居檢處分，均依當時系爭防疫措施應受居檢之天數，明確記載居檢之起迄日，並非無期限。

②至於航空公司於原告甫完成居家檢疫，旋將原告再次派飛至海外，或是原告居家檢疫未期滿，原告又被指派飛往國外，形成原告實際上受反覆實施居檢之狀態，亦屬原告與其所屬航空公司間勞動契約履行有關派飛勤務調度之私權問題，並非系爭居檢處分之法律效果而生，亦非系爭居檢處分之規制效力所致，二者不能混為一談。

③況且，有鑒於機組員基於當時之防疫政策，需長時間於防疫旅宿或公司宿舍進行居檢，又於居檢期滿後依航空公司勤務調度派飛至海外，而可能有派飛、居檢、加強/自主健康管理循環情境影響身心健康之問題。民航局作為民用航空事業之主管機關，依法職掌航空公司、航空器及機組員等之管理，基於飛航安全，除依民航相關法規加強飛行時數管理檢查，並督導航空公司落實疲勞風險管理外；於疫情期間，亦一再重申請航空公司妥善規劃機組員派遣作業，加強機組員身心健康、通報機制及資源管理效能，並尋求降低身心壓力之因應方案(乙證26)，並曾向桃園市機師職業工會說明，有關航空公司排班作業執行面落差並提出建議事項一案，請航

01 航空公司與工會持續檢討機組員派飛勤務、喘息日安排等事項
02 (乙證2)，並非全無處理機制。是原告此部分主張，亦難採
03 取。

04 (3)原告雖再主張被告未遵循ICAO（國際民航組織，原證52）、
05 IATA（國際航空運輸協會）等飛航國際組織及WHO之豁免檢
06 疫指引，對其等進行檢疫，違反比例原則等語。惟國家整體
07 防疫政策之規劃與執行，應根據自身傳染病防治體系韌性及
08 防疫醫療量能承受程度為基礎，並因各國疫情發展、資源可
09 及性及國情等因素，而非僅循國際航空組織所建議之最低防
10 疫標準，作為是否實施檢疫措施唯一依據；況且，我國亦非
11 全然未參酌前開國際規範之精神，我國實以機組員勤務型態
12 及其潛在暴露風險程度，區分為「當班往返」及「長程航班
13 (外站過夜)」等類別並據以實施專案管理，其中對於當班往
14 返飛航任務之機組員，原則參採ICAO、IATA等建議，於機上
15 全程防護且抵外站時不入境等降低染疫風險下，直接返臺及
16 「豁免」居家檢疫，僅採取自主健康監測及管理，至於長程
17 飛航(外站過夜)任務之機組員，因其暴露風險相對較高，仍
18 維持有檢疫措施之必要（原告附件1、4、5、9、10、乙證
19 7、28、32），實已充分考量機組員染疫風險之差異予以區
20 分，並非無合理依據，是原告此部分主張，亦非可採。

21 (4)原告雖又主張其等已施打三劑疫苗，且在國外檢測顯示陰
22 性，在外站亦未接觸當地人，被告在此情況下僅以職業為
23 斷，仍對其等實施檢疫隔離政策，未與海關人員、機場清潔
24 人員、防疫計程車司機、防疫旅館人員等為相同處理，顯然
25 違反比例原則及平等原則等語。惟：

26 ①疫苗主要作用在於降低重症、住院及死亡風險，不能完全防
27 止感染及傳染予他人（乙證44、45），且依荷蘭國家公共衛
28 生與環境部傳染病防治中心RIVM研究(Jantien A .Backer等
29 學者，109年2月發表，乙證41)，新冠肺炎病毒存在潛伏期
30 之特性，單純透過檢測有無病毒，並不能完全阻斷病毒傳
31 播；另醫學研究亦指出，新冠病毒可在不同材質表面存活數

01 日至一週以上，金屬、玻璃及塑膠等表面可存活達3至7天，
02 口罩外層檢出病毒長達7天，顯示病毒於各類物體表面仍具
03 潛在傳播風險（乙證42、乙證43）。國籍航空機組員執勤期
04 間，因其工作性質須頻繁出入國境，且於外站過夜，仍難完
05 全排除其暴露病原風險之可能，尤其外站期間接觸之人員
06 （未戴口罩及衛生措施遵循度低等）、住宿環境、設施，甚至
07 航機所載旅客亦來自各國家，病毒經由密閉空間、物體表面
08 殘留等管道，增加感染風險，因此，儘管機組員在國外未直
09 接接觸當地人，但若外站人員未佩戴口罩，或機組員在外站
10 之住宿環境未落實清潔消毒等，機組員仍可能因環境殘留病
11 毒而被傳染，實務上亦陸續發生長程航班（外站過夜）機組員
12 返臺確診之案例（乙證44）。

13 ②況依前述系爭居檢措施演變之始末可知，被告考量國籍航空
14 機組員執勤仍具暴露及染疫風險，於航空公司可建立相關外
15 站、機上執勤防疫管控機制，以及於機組員返臺後可比照社
16 區居家檢疫措施，建立嚴謹管理措施並落實執行監測與關
17 懷，使機組人員執勤之染疫風險落於可控範圍之情況下，機
18 組員已能較一般民眾縮短居家檢疫天數；縱使機組員因自國
19 外執勤而造成染疫風險提高，衍生國內社區疫情爆發，而需
20 緊急採取華航清零1.0、華航清零2.0政策之防疫處置以圍堵
21 疫情擴散，此緊急疫情因應時期中華航空機組員之居檢天數
22 至多與一般民眾相同，甚至有短於一般民眾之情況；況清零
23 完畢且疫情穩定後，中華航機組員亦回歸當下國籍航空機組
24 員檢疫政策。又即使於110年Delta變種病毒擴散期間，機組
25 員之居家檢疫天數亦僅為5天，仍短於一般返臺民眾居家檢
26 疫天數之14天；更何況，倘若原告係依所屬航空公司要求執
27 飛當班往返之國際航線，或僅執飛國內航線，本不會另受居
28 檢。足見，被告對國籍航空機組員實施居檢，係依科學依
29 據、民航局對國籍航空公司機組員防疫管控專案之執行情
30 形，以及長程航班機組員跨境執勤頻繁、潛在傳播風險相對
31 較高等特性等，所作之合理防疫措施，且將不同風險來源與

01 實際環境之人員施以不同之防疫政策，自不違反比例原則及
02 平等原則，是原告此部分主張，亦難採據。

03 (5)被告雖另主張根據中央研究院研究員劉紹華之報告（本院卷
04 7第61-133、原證53）顯示，被告所為之系爭防疫措施缺乏
05 科學依據及正當程序，全由指揮中心指揮官一人獨斷專行，
06 多為符合政治所需等語。惟指揮中心係衡酌國內外新冠疫情
07 變化、變異株之傳染途徑、潛伏期，及長程航班機組員跨境
08 執勤頻繁、潛在傳播風險相對較高等特性，為有效降低國籍
09 航空機組員染疫風險，以及有效避免疫情擴大，而依民航局
10 對國籍航空公司機組員防疫管控專案之執行情形，國籍航空
11 機組員染疫狀況，由指揮中心透過召開會議、專家諮詢會議
12 等機制，由傳染病防治、感染管制、公共衛生領域等專家研
13 商及提供專業意見，並與民航局等相關機關、航空公司討論
14 後，依據最新之疫情發展及流行病學之專業判斷而決定國籍
15 航空機組員合理之居家檢疫天數、自主健康管理天數及其方
16 式，而分別作成不同強度之系爭防疫措施，並進行滾動檢討
17 調整，詳如前述；況監察院就新冠肺炎於110年4月間陸續爆
18 發本土疫情，輿論有謂係因放寬國籍航空機組員返國檢疫措
19 施由「5+9」調整為「3+11（加強版）」所致，其中最受
20 質疑者為指揮中心作成該決定有無會議紀錄、有哪些與會單
21 位與人員、決策過程是否符合傳染病防治法、港埠檢疫規則
22 等相關程序規定等進行調查，經監察院請被告衛福部提供相
23 關資料及諮詢國防醫學院航太及海底醫學研究所、國立陽明
24 大學健康心理中心及國立成功大學醫學院生理學教授提供專
25 業意見，復經彙析案情全貌後，其111社調字0025調查報告
26 亦指出，指揮中心於110年4月13日就國內當時本土疫情、航
27 空公司管理責任、航空機組員PCR檢測結果與「檢疫—執勤
28 —檢疫」無限輪迴之身心壓力等因素，綜合考量「5+9」調
29 整為「3+11（加強版）」模式，尚非無據；又「3+11（加
30 強版）」決策過程係於110年4月13日經指揮中心相關任務組
31 長等討論研議後，共同向指揮官面報，經指揮官拍板決定

01 後，於110年4月14日召開記者會，宣布自次（15）日起檢疫
02 措施調整為「3+11（加強版）」模式，確實沒有會議紀
03 錄，但現行法令既未明定指揮中心指揮官作成決策前須經何
04 種會議之法定程序及應否製作、公開會議紀錄，以往實務運
05 作上亦確有指揮中心政策拍板後於記者會公布及發布新聞稿
06 之前例，因此指揮官於聽取相關任務組報告後決定防疫措施
07 改採「3+11（加強版）」，再於記者會公布及發布新聞稿
08 通令依循，難謂違反現行法令等語（原證10），益證系爭防
09 疫措施之決定，並無原告所指缺乏科學依據及正當程序，全
10 由指揮中心指揮官一人獨斷專行，多為符合政治所需之情
11 形。至於原告所提出中央研究院民族學研究所劉紹華研究員
12 之報告，觀之該篇報告內容，僅係其民族誌之研究，其於報
13 告中縱有引述所訪談防疫醫師的看法，亦僅係該名受訪者之
14 個人意見，不足作為原告此部分主張之論據，是原告上開主
15 張，亦難憑採。

16 5.原告指稱系爭行政處分1至7違反憲法、行政程序法、歷來司
17 法院釋字及最高行政法院判決所揭示之法律原則，所據理由
18 無從使本院形成牴觸憲法的合理確信，其請求本院向憲法法
19 庭聲請法規範憲法解釋，尚無必要。又本件事證已臻明確，
20 原告另聲請調取本院111年度訴字第386號事件全卷、勘驗系
21 爭行政處分1至6所涉之指揮中心記者會錄影光碟、通知新冠
22 肺炎專家諮詢會全體委員到庭作證、請被告提出指揮中心11
23 0年8月31日肺中指字第1103600806號函、111年2月27日肺中
24 指字第111360821號函、111年2月24日新冠肺炎專家諮詢會
25 議紀錄及該日會議完整之流行病學資料、機組員防疫管制情
26 形、向被告調取中華航空110年7月16日函請被告補發集中檢
27 疫通知書函附之彙整資料、向中華航空、被告及民航局調取
28 中華航空110年7月16日2021PS/OZ01752號函暨其完整附件、
29 指揮中心110年9月14日肺中指字第1103600557號函文、中華
30 航空110年10月22日2021PS/OZ01880號函暨其附件、民航局1

10年11月1日標準一字第1100028915號函文暨其附件等其他調查證據之聲請，本院均認無再調查之必要，併此敘明。

(七)綜上所述，系爭行政處分1至6之性質並非行政處分，不得作為確認訴訟之對象，是原告訴請確認系爭行政處分1至6違法、無效為不合法，應予駁回；又系爭行政處分7並無行政程序法第111條各款所定之無效情形，原告訴請確認系爭行政處分7無效，為無理由，亦應駁回；另系爭行政處分7中之系爭處分，其檢疫期間與事實不符，顯有錯誤，原告馮韋翔訴請確認系爭處分為違法，為有理由；至於其餘系爭行政處分7核無原告所指各項違法情事，原告訴請確認該等處分為違法，為無理由，均應予駁回。

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經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

七、結論：原告之訴為一部不合法、一部有理由及一部無理由。

中 華 民 國 115 年 8 月 24 日

審判長法官 洪慕芳

法官 郭銘禮

法官 孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	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。
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。	

02 中 華 民 國 115 年 8 月 24 日

03 書記官 林劭威