

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

111年度簡字第93號

111年9月6日辯論終結

原告 怡達國際事務有限公司

代表人 周泳嫻

輔佐人 林婉玄

被告 內政部

代表人 徐國勇

訴訟代理人 林藍詩

謝慰莒

上列當事人間入出國及移民法事件，原告不服行政院民國111年3月16日院臺訴字第1110167030號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告為內政部移民署（下稱移民署）許可設立之合法移民業務機構，在官方網站（網址：<http://www.orbit-vip.com>，下稱系爭網站）刊登「各國移民」、「閣下希望在任何國家取得身分、定居、工作或聘請員工、留學，均有怡達國際的高效國際移民事務團隊為您效勞」、「服務項目：國際移民事務」等內容（下稱系爭貼文），移民署臺北市專勤隊（下稱專勤隊）人員於民國110年2月26日網路巡查時，發現系爭網站刊登系爭貼文，嗣被告審認系爭貼文為未經審閱確認或核定之移民業務廣告，且已公開供不特定人士閱覽，違反入出國及移民法第56條第4項規定（下稱系爭規定），依同法

01 第79條第1項第4款規定，以110年10月20日內授移字第11000
02 27008號處分書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下
03 同）3萬元。原告提起訴願，經行政院訴願決定駁回，原告
04 仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

05 二、原告起訴主張及聲明：

06 (一)主張要旨：

07 1.系爭貼文係表達原告為合法移民公司並有提供移民服務業
08 務，非屬廣告，是否得為移民團體審閱確認之客體顯有疑
09 問。系爭貼文是否為移民相關業務廣告，不應僅從形式上為
10 關鍵字之審查，而應實質認定表達何種內容、以及傳播是否
11 具有商業價值，而足以影響交易決定或者有招徠效果。系爭
12 貼文實質內容，僅表達原告本身為移民業務機構，因而提供
13 國際移民諮詢服務，未明示、暗示表達或提及任何金額及方
14 案的申辦流程，對一般人而言，此種內容難謂可影響相對人
15 的交易決定，而達到招徠客戶、促進締約可能性之效果。實
16 際上，會引起或促進相對人與移民業者締約的意願，仍須藉
17 由業者累積的口碑、形象或業界可見度，非僅憑借系爭貼文
18 內容即可為之，若空泛認定任何與移民業務相關的公開表達
19 內容皆構成移民業務廣告，動輒以罰鍰待之，將不當限制業
20 者之言論自由。遑論縱使被認定為廣告，原告在系爭貼文所
21 表達者，並無任何誇大、不實內容，就保障人民免受不實、
22 誇張廣告內容誤導而導致消費權益受損之立場而言，並無以
23 罰鍰制裁原告之正當性。

24 2.吳雨蓁為原告公司時任文件專員，於專勤隊調查筆錄中之描
25 述，未詳究原告負責人周泳嫻有無審閱同意系爭貼文之情
26 事，未免誤會，於110年4月9日出具聲明書強調：「當時被
27 問到在FB上張貼移民相關新聞時是否有經過主管同意，實際
28 上是沒有的」等語，可知原告負責人對於將系爭貼文公開於
29 網際網路上之事實無意欲及認識，並無主觀上違規之犯意。

30 3.原告於110年4月13日啟用系爭網站之Google Search Consol
31 e，顯示自109年1月至110年2月份之流量，即張貼系爭貼文

01 經被告認定違規的大致期間，點擊次數只有1至2次，該點擊
02 次數皆是網路維護工程師因測試網頁所產生，完全無由外界
03 產生的點擊。經諮詢負責系爭網站維護之工程師，在Google
04 Search Console啟動前，可能會被排在後面之搜尋筆數，除
05 非以特定關鍵字並指名原告公司，才可能搜尋到系爭網站網
06 頁，進而可能得知系爭貼文內容。除了負責公司網頁維護人
07 員或公司內部測試貼文之員工，殊難想像一般消費者會結合
08 原告公司名稱及貼文關鍵字搜尋，而進入系爭網站頁面。雖
09 然原告因未能完全掌握系爭網站功能，致系爭貼文顯露於官
10 網上而未察覺，惟從系爭貼文顯示之觀覽流量，可知大眾觀
11 覽可能性因搜尋引擎設定門檻受到限制，系爭貼文依附在測
12 試中的官網，並未形成公開狀態，尚難謂已構成不特定人或
13 多數人皆可共見共聞之程度。

14 4.原告執行廣告業務，向來是在廣告送審後，取得廣告審閱字
15 號，始委請公司資訊人員協助於臉書（Facebook）上投放付
16 廣告。被告於111年8月4日電子郵件寄送給原告之稽查截圖
17 內容，皆是原告於系爭網站測試時，置放於系爭網站之資
18 訊。原告當時並未將被告所稽查圖文資訊，以廣告行銷手段
19 （例如付費投放廣告）獲取一般廣告主所期待之瀏覽數及後
20 續的締約機會。按臉書廣告政策，投放文案有sponsored字
21 眼始屬廣告，否則會被認定為個人貼文，復依Google政策，
22 廣告文案則有大寫廣告的字眼。被告所列舉出稽查到之圖
23 文，皆非原告投放的廣告。是原告身為移民機構，就其所承
24 辦移政策，善盡資訊分享、真實說明義務，在自己的網站上
25 增刪資訊，是行使言論自由的表現行為，不應動輒限制。

26 5.專勤隊稽查系爭網站上所公布文章間點，適為系爭網站汰舊
27 換新之測試階段。經由Google Console網站管理員程式查
28 看，流量資料顯示之時間區段從110年1月1日開始，但是最
29 早出現流量的資料日期顯示為110年4月13日，由此可知該月
30 日始開始營運系爭網站，在此之前系爭網站仍處於測試當
31 中，從原告代表人及其員工主觀認知，測試中之網站點擊來

源應只有公司內部人員。就此而言，難謂原告有將系爭貼文內容顯露於公開網際網路上之故意或過失。專勤隊在相關案件之稽查實務上，素以民眾在網上以公司名稱即可搜得廣告，作為認定移民業務機構違反系爭規定之事證，此種不經實質認定行為人主觀要件，僅以刊登網頁資料即認違規事證明確之稽查手段，顯然違反行政罰法第7條行為人應具備責任條件要素之規定。且被告雖於111年8月4日補寄多張手機截圖至原告電子信箱，但此些手機截圖上並無足資證明稽查日期之資訊，亦未能證明此些圖片即為專勤隊製作筆錄時所提示者，雖原告已盡力比對截圖與網站上的圖文，然而在得知稽查違規通知時，已自行先下架部分圖文，導致比對困難。被告在稽查過程所進行之截圖、筆錄製作皆有瑕疵，未盡訴訟舉證義務，明顯損害原告實質與程序上之權利。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

- 1.檢視系爭網站內容除可見移民業務服務項目，尚可見公司名稱、聯絡資訊及註冊登記證號等，不只具有經營移民業務之關鍵字句，亦可達商業招徠之效果，若吸引客戶與原告取得聯繫諮詢後，不無促進締約之可能。按消費者保護法施行細則第23條規定，以原告透由系爭網站可於網際網路上公開瀏覽之經營移民業務內容表達及提供消費者聯繫諮詢管道，應可認定為移民業務之廣告範疇。
- 2.系爭規定在避免消費者受不實或誇張之廣告誤導，以維護消費者權益，同時以身為依法辦理公司登記，並向移民署領取註冊登記證而合法經營移民業務之原告而言，不可能不知情。原告於專勤隊進行行政調查期間，已依規定將系爭網站內容送移民署指定之審閱團體進行廣告審閱，以補正審閱程序。
- 3.系爭網站公開於網際網路上，系爭貼文已足使不特定之公眾得知原告招攬移民業務之內容，難謂不生廣告效果，而網站

01 流量之多寡，無礙原告有違規事實之認定。即使退萬步如原
02 告所言，可能因搜尋技術使系爭網站被排在後面之搜尋筆
03 數，或須以原告公司名稱關鍵字搜尋，始能取得系爭網站連
04 結，惟此說法亦證明消費者仍有機會透過網際網路取得系爭
05 網站內容，從而達到商業招徠之效果。又合法之移民業務機
06 構名單為公開來源資訊，除於移民署官網公告外，亦可透由
07 網路搜尋而得，因此消費者以原告公司名稱關鍵字搜尋而取
08 得系爭網站連結內容亦屬可能，如專勤隊即可以此而發現系
09 爭網站之廣告內容尚未經審閱確認。另原告稱系爭網站所刊
10 登之移民業務廣告非經負責人同意刊登，惟客觀上系爭網站
11 確實刊登未經審閱確認或核定之移民業務廣告，仍無礙原告
12 有違規事實之認定。

13 (二)聲明：原告之訴駁回。

14 四、本院之判斷：

15 (一)如爭訟概要欄所述之事實，除後述之爭點外，其餘為兩造所
16 不爭執，並有原處分（見本院卷第21頁）及訴願決定書（見
17 本院卷第31至36頁）附卷可稽，堪以認定。

18 (二)按移民業務機構得經營下列各款移民業務：一、代辦居留、
19 定居、永久居留或歸化業務。二、代辦非觀光旅遊之停留簽
20 證業務。三、與投資移民有關之移民基金諮詢、仲介業務，
21 並以保護移民者權益所必須者為限。四、其他與移民有關之
22 諮詢業務；移民業務機構對第1項各款業務之廣告，其內容
23 應經移民署指定之移民團體審閱確認，並賦予審閱確認字
24 號，始得散布、播送或刊登；移民業務機構有下列情形之一
25 者，處3萬元以上15萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期
26 仍不改善者，勒令歇業：…四、違反第56條第4項規定，散
27 布、播送或刊登未經審閱確認或核定之移民業務廣告，入出
28 國及移民法第56條第1項、第4項前段、第79條第1項第4款分
29 別定有明文。又入出國及移民法雖未就「廣告」一詞定義，
30 惟參酌廣播電視法第2條第7款規定「本法用詞，定義如下：
31 七、廣告：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳

01 商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文
02 字。」消費者保護法施行細則第23條規定「本法第22條至第
03 23條所稱廣告，指利用電視、廣播、影片、幻燈片、報紙、
04 雜誌、傳單、海報、招牌、牌坊、電腦、電話傳真、電子視
05 訊、電子語音或其他方法，可使多數人知悉其宣傳內容之傳
06 播。」可知廣告係行為人經由某種傳播媒體或器具（廣告載
07 具），運用影像、言語、文字、圖片等表意方法，使不特定
08 多數人得以共見共聞之特定意思內容，以實現特定目的，包
09 括傳布特定觀念、提昇行為人之形象、促銷特定產品或服
10 務。於此，舉凡透過報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電
11 影、電視、網路及其他傳播工具登載或宣播特定觀念、產品
12 或業（服）務，藉以達成推廣觀念、產品、業（服）務、促
13 進消費目的之行為，無論上開登載或宣播資訊內容以何稱謂
14 名之、是否經專業人士設計、是否委請傳播機構登載或宣
15 播、業主是否支付為其登載或宣播資訊（廣告）者對價，均
16 屬於廣告。

17 (三)經查，原告在系爭網站上刊登系爭貼文等情，有系爭網站網
18 頁列印資料（見本院卷第263至267頁）附卷可參，且系爭貼
19 文未經審閱確認或核定乙節，為原告所不爭執，應認屬實。
20 又原告之文件秘書吳雨蓁於110年3月29日接受專勤隊詢問時
21 陳稱：公司有專屬網頁，網址是「[http://www.orbit-vip.c](http://www.orbit-vip.com)
22 [om](http://www.orbit-vip.com)」，但因為經貴隊告知後伊等目前暫時關閉官方網站，並
23 於110年3月18日將官網送至移民公會審核中，但因為目前送
24 審資料比較多件，所以大概需要花費1至2個月時間才能審核
25 完畢；伊確認圖1為原告公司之官網，該網頁是請一間專門
26 架設網站的公司架設的，由伊等兼職員工HENRY在管理、張
27 貼新訊息，這些訊息都是由企劃組員工提出後給負責人周女
28 審閱同意後，才會請HENRY張貼在官網上；（本隊於110年2
29 月26日網路巡查時發現該網頁上有關「各國移民」、「閣下
30 希望在任何國家取得身分、定居、工作或聘請員工、留學，
31 均有高效國際移民事務團隊為您效勞」、「服務項目：國際

01 移民事務」等字樣之廣告截圖，這些廣告是否由原告所刊
02 登？）是，這篇應該也是兼職員工HENRY發的，這些廣告也
03 是由企劃組員工提出後給負責人周女審閱同意後，才會請HE
04 NRY張貼在官網上，刊登上開廣告的目的，就是跟客戶說明
05 伊等有這些服務範圍，可以讓客戶來諮詢等語，有調查筆錄
06 （見本院卷第91至97頁）在卷可按，可徵系爭貼文係由原告
07 之員工刊登在系爭網站，且張貼系爭貼文之目的係向客戶說
08 明服務範圍，以招攬客戶前來諮詢辦理移民業務，堪認原告
09 在系爭網站刊登系爭貼文，足使不特定多數人得以共見共
10 聞，並實現傳布及促銷移民業務之特定目的，揆諸前開說
11 明，自屬廣告行為。是被告認原告在系爭網站張貼系爭貼
12 文，已違反系爭規定，以原處分裁處原告法定最低罰鍰3萬
13 元，洵屬有據。

14 (四)原告雖主張其負責人對於將系爭貼文公開於網路上之事實無
15 意欲及認識，並無主觀上違規之犯意云云，並提出吳雨蓁之
16 聲明書（見本院卷第37頁）為證。觀諸吳雨蓁之聲明書內容
17 略以：「當時被問到在FB張貼移民相關新聞時是否有經過主
18 管同意，實際上是沒有的，因為各國移民資訊都常有變化，
19 我們FB是希望吸引有很多粉絲來認定我們的專業性，所以企
20 劃的同事需要常常在各國移民局或各國的移民律師、各國專
21 業移民協會，以及移民時事的新聞報導中搜尋資訊，之後經
22 過翻譯後Po出」等語，惟系爭貼文係張貼在系爭網站，並非
23 原告經營之臉書，且被告亦非以原告在臉書上張貼移民相關
24 新聞而裁罰原告，是前開吳雨蓁之聲明書內容，不足以對原
25 告為有利之認定。再者，縱認原告之員工未經負責人同意刊
26 登系爭貼文，惟原告負責人經營移民業務公司，當知悉任何
27 業務之廣告應經審閱並賦予審閱確認字號，始得散布、播送
28 或刊登，自應嚴格管控其員工不得任意散布、播送或刊登移
29 民業務之廣告，足見其對於系爭違規行為縱非故意，亦有未
30 盡監督管理責任之過失甚明。是原告前開主張，自難採信。

31 (五)原告另主張從系爭貼文顯示之觀覽流量，可知大眾觀覽可能

01 性因搜尋引擎設定門檻受到限制，系爭貼文依附在測試中的
02 官網，並未形成公開狀態，尚難謂已構成不特定人或多數人
03 皆可共見共聞之程度云云。惟證人即專勤隊科員殷苙瑜於本
04 院審理時到庭具結證稱：伊記得大約在110年2月間在系爭網
05 站查到網頁刊登資訊，伊先看到原告公司Instagram（下稱I
06 G）用主題標籤（hashtag）搜尋發現，後來有再查原告臉書
07 網站，他們的廣告好像沒有刊登審閱字號，後續有去查內部
08 的諮詢系統，原告公司有申請辦理字號，但IG、臉書、官方
09 網站沒有廣告刊登審閱字號；伊印象中是用IG的連結連到原
10 告公司網站等語（見本院卷第219至221頁），復參酌被告提
11 出原告IG網頁列印資料（見本院卷第181至185頁），內容包
12 含「美國移民」、「美國投資移民」、「加拿大移民」、
13 「專業移民顧問」、「移民專家」、「怡達國際」及「怡達
14 國際優質推薦」等眾多主題標籤，可徵證人殷苙瑜確係透過
15 原告IG中的主題標籤搜尋查得系爭網站，進而瀏覽系爭貼文
16 內容，足認一般民眾透過原告IG中的主題標籤，即可查得系
17 爭網站瀏覽系爭貼文，故系爭貼文張貼在系爭網站，顯已構
18 成不特定多數人得以共見共聞之狀態，縱使系爭網站瀏覽流
19 量不高，亦無礙系爭違規行為之成立。是原告前開主張，亦
20 難採信。

21 (六)至原告主張在系爭網站上增刪資訊，是行使言論自由的表現
22 行為，不應動輒限制等語，固非無見。惟言論自由固為人民
23 之基本權利，且為憲法第11條明文保障，但為維持社會秩序
24 及增進公共利益之必要，法律非不得對言論自由為合理之限
25 制。由於關於移民事項涉及身分及國籍之重大改變，且系爭
26 規定係為避免移民業務機構刊播虛偽不實之移民廣告欺騙移
27 民消費者，本院認系爭規定對於移民業務廣告採取事前審核
28 之管理措施，係為增進公共利益所必要，符合憲法第23條規
29 定之意旨，尚無違憲之虞。是原告上開主張，礙難採信。

30 (七)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
31 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

01 五、結論：

02 原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。
03 原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁
04 回。另第一審訴訟費用應由敗訴之原告負擔，爰宣示如主文
05 第2項所示。

06 中 華 民 國 111 年 9 月 27 日
07 行政訴訟庭 法 官 邱士賓

08 上為正本係照原本作成。

09 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀(含
10 上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟
11 資料可認為原裁判有違背法令之具體事實)，並繳納上訴裁判費
12 3,000元；其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院
13 補提理由書，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回
14 之。

15 中 華 民 國 111 年 9 月 27 日
16 書記官 李 欣