

最高行政法院一一一年度上字第四八八號判決

■ 焦點判決編輯部

【主旨】 移民法第 57 條規定，並不違反法律保留與授權明確性原則。

【概念索引】 憲法／法律保留原則／授權明確性原則

【關鍵詞】 移民業務、服務品質、專業化、重要公共利益、工作權、法律保留則、
授權明確性原則

【相關法條】 憲法第 15、23 條；移民法第 57 條

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

移民法第 57 條規定，授權中央主管機關訂定管制及執行措施，是否違反法律保留與授權明確性原則？

（二）選錄原因

本件涉及移民業務機構申請設立許可時應具備要件之合憲性。

二、相關實務學說

（一）相關實務

「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點、內容等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，即從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。至人民選擇職業應具備之客觀條件，即對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。此外，不論對人民執行職業自由之限制、選擇職業自由主觀條件之限制、選擇職業自由客觀條件之限制，所採之手段均須與比例原則無違……」釋字第 778 號解釋理由對此闡釋甚明。

（二）相關學說

釋字第 443 號解釋僅係就憲法第 23 條所示之憲法上法律保留原則為例示性闡釋，並未否定基本權以外之其他「重要」或「重大影響」事項（例如請求權消滅時效期間），亦得依其重要性之高低，納入憲法上「法律保留」之範圍。此觀諸憲法第 61 條、第 76 條、第 82 條、第 89 條、第 106 條等規定（五院之組織皆應以法律定

之)，自明。

三、本案見解說明

移民法第 57 條規定，乃立法者為確保並提升辦理移民業務整體服務品質，促使移民業務機構專業化，並保障移民申請人權益之重要公共利益，就涉及影響人民工作權事項，以法律為明文規定，授權中央主管機關訂定管制及執行措施，並不違反法律保留與授權明確性原則。

【選錄】

次按……觀諸移民涉及移民者生活重心與財產規劃的移動，過程涉及與法令、教育、稅務、經濟制度等各面向均與我國迥異之他國社經法制，更需與語言不同之移民國政府機構進行長時間之交涉，往往曠日廢時、勞心勞力，故代辦業者本身之專業核心能力與經營狀態在在影響移民業務代辦之整體服務品質。依上揭移民法第 55 條第 1 項規定，辦理移民業務者應以公司組織為限且為應經主管機關許可之行業，此等國家對於特定活動或計畫，認為其對公益危害的可能性較高，為預防在個案中發生違法情形而難以排除其違法行為之結果，故由法律特別規定，須經主管機關「許可」，始得為之，本質上是一種事前的預防性管制措施。而該等預防性管制措施如屬對於涉及人民生命、身體自由以外之其他自由權利之行政干預，依前開說明可知，其法律保留之規範密度即與涉及生命、人身自由之限制有別而容許合理之差異，非不得由行政機關於母法之授權下訂定合目的之管制措施等限制規範。本件**移民法第 57 條規定，乃立法者為確保並提升辦理移民業務整體服務品質，促使移民業務機構專業化，並保障移民申請人權益之重要公共利益，就涉及影響人民工作權事項，以法律為明文規定，授權中央主管機關訂定管制及執行措施，並不違反法治國家法律保留與授權明確性原則，亦與憲法第 23 條及第 15 條規定，均無違背。**又依移民法第 57 條第 2 項規定授權訂定之移民業務管理辦法第 2 條及第 4 條規定，乃主管機關基於法律之授權，為達成前揭授權母法為確保並提升辦理移民業務整體服務品質，保障移民申請人權益等重要公共利益之立法目的，所為合目的之管制措施等限制規範，其規範內容實符合立法意旨，且未逾越母法即移民法第 57 條規定之授權範圍。

上訴意旨主張授權母法並未規定須有多數專業人員，亦未規定須有高額保證金，更未規定須設定質權，原判決未說明為何移民業務管理辦法第 2 條及第 4 條之立法目的有符合授權母法之授權範圍，為何專業人員需至少 3 人？為何需設定質權？為何保證金至少要 150 萬元？且要求專任專業人員至少 3 人導致經營成本不合理增加，使上訴人創業的自由和權利受到侵害，已經逾越授權範圍，與比例原則不符，亦違反行政程序法第 158 條第 1 項第 1、2 款，且被上訴人未提供系爭規定之訂定依據，亦有違行政程序法第 154 條規定，參酌行政程序法第 158 條及第 111 條規定之法理，移民業務管理辦法第 2 條及第 4 條應認屬重大明顯瑕疵而無效，原審逕予援用，其認定事實顯然違背證據法則，不僅有未斟酌全辯論意旨及調查證據之結果即遽為判決之違法，亦有判決不備理由及理由矛盾與判決不適用移民法第 57 條、

行政程序法第 154 條、第 158 條及適用不當之違背法令云云。惟按所謂判決不備理由，係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據等情形，至所載理由雖稍欠完足，如不影響判決基礎者，尚難謂有理由不備之違法。原判決論明自移民業務管理辦法第 2 條及第 4 條之制訂沿革觀之，現行移民業務管理辦法第 2 條及第 4 條依序分別係由內政部 88 年 11 月 3 日（88）台內移字第 8878645 號令定所發布之移民業務管理辦法第 5 條及第 6 條規定而來；該 88 年所公布之第 5 條歷經 94 年 9 月 26 日之修正而由原本之第 5 條移列至第 2 條並沿用迄今、該 88 年所公布之第 6 條則歷經 97 年 7 月 31 日之修正而調整至目前之第 4 條，有該等法規之歷史沿革附於原審卷第 211 頁可稽。有關應繳存保證金之數額係參酌旅行業管理規則有關甲種旅行業應繳保證金之規定定之（88 年制訂理由參照）。又觀諸移民業務管理辦法第 8 條規定，參加移民專業人員訓練者需接受訓練之內容，足徵該等業務屬質、量均為高密度之服務業而需經特別之訓練方足以勝任，加以該等業務性質廣泛而多元，所涉移民國家並非單一而屬眾多，各國法制規範亦各有差異，非單獨人力所能及，故要求移民業務機構應具備專業人員至少 3 人之人數限制，經核有其必要性且具備正當關連性。此外，移民事務透過移民代辦業者辦理，自有發生消費爭議之可能，主管機關為確保事件發生後消費者不至求償無門以維持業者服務品質，就保證金之數額自得依其主管業務之專業衡量而予以酌定於移民業務管理辦法中，俾能符合移民業務管理辦法第 5 條第 1 項規定「前條保證金，由移民業務機構以其名義存入金融機構之定期存款單設定質權予入出國及移民署，供作移民業務機構受託辦理移民業務發生糾紛時賠償之用。」之立法意旨，無上訴人所稱之不符合比例原則之情形。是從移民法之立法目的及整體移民法規所欲進行之預防性管制目的之關聯意義綜合判斷，移民業務管理辦法第 2 條及第 4 條之規範內容實符合立法意旨，且未逾越母法即移民法第 57 條規定之範圍甚明等情，經核並無違誤，並無判決不適用法規、適用不當或判決不備理由等違背法令情事，縱原審就上訴人所指被上訴人適用移民業務管理辦法，違反行政程序法第 154 條及第 158 條等規定，有未於判決中加以論斷說明者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。上訴意旨執其一己主觀見解，任加爭執，指摘原判決違背法令，請求廢棄原判決，均無可採。

【延伸閱讀】

林明鏘，防疫旅館檢疫處分違法確認訴訟——評臺北高等行政法院 110 年度訴字第 1153 號行政判決，裁判時報，134 期，2023 年 8 月，5-16 頁。