行政裁判

最高行政法院裁定

115 年 度 大 字 第 1 號
115 年 8 月 12 日

裁判要旨：

一、法人內部人員因執行職務或為法人利益為實際行為，致法人違反行政法上義務，除法律另有特別規定外，係以法人而非實際行為人為主要之受罰主體，此為行政罰法之建制原則，而此項建制原則也是行政罰法施行前學理與實務作法。本件法律爭議涉及之就業服務法（下稱就服法）第 63 條規定，自其立法及修正理由中，並未見立法者有意破除此項原則。又依違反就服法第 44 條禁止規定事件性質，也無特殊性而有必要破除該原則。

二、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，第 63 條第 1 項規定即可作為處罰法人之依據。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。

摘錄案由：

就業服務法事件。

參考法條：

就業服務法第 44 條、第 63 條、行政罰法第 7 條第 2 項、第 15 條第 1 項、第 2 項。

上　訴　人　永○營造股份有限公司
代　表　人　黃○驛
訴訟代理人　楊大德律師
　　李宗霖律師
被 上 訴 人　桃園市政府
代　表　人　張善政

訴訟代理人　林三加律師
　　江一豪律師

本院大法庭就第二庭於中華民國 115 年 6 月 25 日 115 年度徵字第 6 號就業服務法事件所提案之法律爭議，裁定如下：

主　文

私法人違反就業服務法第 44 條規定，應依同法第 63 條第 1 項規定處罰。

理　由

一、提交事件之基礎事實：

被上訴人以上訴人非法容留許可失效之越南籍人 BUI HOANG ANH，於所承攬之新總陽建設股份有限公司集合住宅新建工程工地（位於○○市○○區○○○路 0 段 000 號旁）從事模板工作，經內政部移民署北區事務大隊桃園市專勤隊於民國 111 年 10 月 3 日當場查獲等情，認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 111 年 12 月 9 日府勞跨國字第 1110342877 號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣 15 萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經臺北高等行政法院地方行政訴訟庭 112 年度簡字第 233 號判決駁回。上訴人仍不服，提起上訴，經臺北高等行政法院高等行政訴訟庭 113 年度簡上字第 31 號裁定移送本院統一見解。本院第二庭徵詢其他各庭未獲一致見解，爰為本件提案。

二、本件提案之法律爭議有統一裁判見解之必要：

行政訴訟法第 263 之 4 條第 1 項、第 4 項及第 5 項規定：「（第 1 項）高等行政法院受理上訴事件，認有確保裁判見解統一之必要者，應以裁定敘明理由移送最高行政法院裁判之。……。（第 4 項）最高行政法院認高等行政法院裁定移送之事件，並未涉及裁判見解統一之必要者，應以裁定發回。受發回之高等行政法院，不得再將上訴事件裁定移送最高行政法院。（第 5 項）除前項情形外，最高行政法院各庭應先以徵詢書徵詢其他庭之意見，並準用行政法院組織法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條

之 5 至第 15 條之 11 規定。」是高等行政法院受理上訴事件，因先前裁判已有複數紛歧見解之積極歧異（包括本院未經統一之裁判相互間、相同或不同高等行政法院第二審裁判相互間，或本院未經統一之先前裁判與高等行政法院第二審裁判間有法律見解歧異），而有確保裁判見解統一之必要，即應以裁定移送本院裁判（參見行政訴訟法第 263 條之 4 立法理由）。本院受理該移送事件之審判庭，如認已涉及裁判見解統一之必要者，即應先以徵詢書表明該庭意見並徵詢其他庭之意見，俾循大法庭程序統一法律見解，以確保法律適用之一致性。就本件所涉私法人（以下逕稱法人）違反就服法第 44 條規定，究應依同法第 63 條第 1 項或第 2 項規定處罰之法律爭議，高等行政法院之第二審判決見解或有認為應適用第 1 項規定者（如臺中高等行政法院 113 年度簡上字第 18 號判決），或有認為應適用第 2 項規定者（如臺北高等行政法院 112 年度簡上字第 78 號判決），足認不同高等行政法院第二審裁判相互間確有法律見解之積極歧異，本件自有由本院統一裁判見解之必要，合先敘明。

三、提案之法律爭議：法人違反就服法第 44 條規定，應依同法第 63 條第 1 項或第 2 項規定處罰？

四、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

(一) 按行政法上義務之違反，為裁處行政罰之要件，而行政法上義務之違反，又以有違反行政法上義務之行為人為前提。於行政法規中，自然人或組織體皆可依法律規定負行政法上義務，組織體並不以具有民法上權利能力者為限。因此，自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織，皆可為實施違反行政法上義務行為之行為人（行政罰法第 3 條規定參照）。其中關於法人部分，法人並無物理上之實體存在，其本身無法如同自然人般得以自力為法律行為或事實行為，法人實際運作上仍經由其董事或其他有代表權之人（下合稱有代表權之人）、不具代表權之職員、受僱人或從業人員（下合稱受僱人等人，與有代表權之人，以下合稱內部人員）等自然人為之。行政罰法爰就法人之主觀責任條件，於第 7 條第 2 項明定內部人員之

故意、過失，推定為法人之故意、過失，並於第 15 條第 1 項、第 2 項明定有代表權之人應與法人並受同一規定罰鍰之處罰的要件（但法律或自治條例另有規定者，依其規定），亦即倘有代表權之人因執行職務或為法人之利益而為行為，致使法人違反行政法上義務者，除應對法人加以制裁外，該等自然人如係因故意或重大過失，致未遵守行政法所課予法人之義務時，因其本身具有高度可非難性及可歸責性，自應就其行為與法人並受同一規定罰鍰之處罰；有代表權之人對於受僱人等人本有指揮監督之責，故受僱人等人因執行其職務或為法人之利益為行為，致使法人違反行政法上義務者，有代表權之人如對該行政法上義務之違反，疏於監督，未盡其防止之義務時，乃為指揮監督之疏失，自應就其疏失擔負責任而與違反行政法上義務之法人並受同一規定罰鍰之處罰。至於受僱人等人，除個別法律定有處罰規定外，並非當然依第 15 條第 2 項規定處罰。據上可知，法人內部人員因執行職務或為法人利益為實際行為，致法人違反行政法上義務，除法律另有特別規定外，係以法人而非實際行為人為主要之受罰主體，此為行政罰法之建制原則，而此項建制原則也是行政罰法施行前學理與實務作法。本件法律爭議涉及之就服法第 63 條規定，自其立法及修正理由中，並未見立法者有意破除此項原則。又依違反就服法第 44 條禁止規定事件性質，也無特殊性而有必要破除該原則。因此，解釋就服法第 63 條應本上述原則為之。

(二) 就服法第 44 條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」第 63 條規定：「（第 1 項）違反第 44 條或……規定者，處新臺幣 15 萬元以上 75 萬元以下罰鍰。5 年內再違反者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 120 萬元以下罰金。（第 2 項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第 44 條或……規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」上開規定均係就服法於 91 年 1 月 21 日修正公布後之規定，且迄未經修正。其中，第 63 條規定於該次修正前，原列於第 58 條規定：「（第 1 項）違反第 53 條第 1 款、第 2 款或第 3 款規定，

其聘僱或留用人數為 1 人者，處 6 月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 9 萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為 2 人以上者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 30 萬元以下罰金。（第 2 項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金。」（該次修正前第 53 條第 1 款至第 3 款規定：「雇主不得有左列行為：一、聘僱或留用未經許可或許可失效之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。三、未經許可聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人。」）參諸該次修正理由略以：「二、考量實務運作情形，並參酌瑞士法例及除罪化之刑事政策趨勢，爰於第 1 項參考畜牧法第 33 條第 2 項立法例，對於初次違反第 44 條……規定者，改採高額行政罰鍰。至 5 年內再違反者，則仍繩以刑罰，惟其刑度酌予提高，且不再依非法聘僱之人數決定。三、第 2 項參考勞動基準法第 81 條第 1 項立法例，並配合前項酌予修正。」等語，可知就非法容留外國人從事工作之行為的處罰，修正後第 63 條第 1 項規定係採取先行政後司法（刑罰）之立法模式。而修正前第 58 條就違反第 53 條第 1 款至第 3 款規定之行為，則係採行刑事制裁之手段並納入兩罰之規定。

(三) 修正前就服法第 58 條及第 53 條第 1 款至第 3 款規定，僅關於雇主違反行政法上義務時應受之刑事制裁規定，其於該次修正新增第 44 條規定，明文禁止「任何人」非法容留外國人從事工作，並就違反第 44 條規定者，於第 63 條設其處罰規定。然法人之處罰，於刑法領域屬例外情形，除刑事法律有處罰法人之特別規定外，以處罰自然人為限。此乃因法人得否為犯罪主體與刑罰主體，向有爭議，故於倫理非難性色彩較為淡薄之附屬刑法中納入兩罰規定，俾因應抑制法人犯罪之規範需求，並以法人具有受刑可能性之罰金刑作為制裁手段，是修正前第 58 條規定，尚符立法體例，並為修正後第 63 條第 2 項規定所沿襲。而在行政罰法領域，法人得為行政法上之義務主體，於發生義務違反之情形時，得成為行政法上之處罰對象，故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，第 63 條第 1 項規定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。再者，刑罰領域以法人為制裁對象，原屬例外（以法律有明文規定者為限），而該第 2 項關於裁處法人罰鍰之規定，既與刑事兩罰（科處法人罰金）之規定內容相仿，如將該項規定解為裁處法人行政罰之依據，恐有招致法人之行政裁罰亦屬就服法所設例外規定之誤解，不僅與向來法人內部人員執行職務或為法人利益為實際行為，致法人違反行政法上義務，係處罰法人之理論及實務運作不符，此種解釋取向，更與前揭行政罰法係以法人而非法人內部人員為主要歸責主體之建制原則大相逕庭。因此，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。更何況，第 63 條第 2 項關於裁處法人行政罰之規定，僅係援引同條第 1 項之效果規定，而不包含要件規定；反之，將第 1 項規定之適用主體解為包括法人，不僅足以彰顯法人始為違反第 44 條所定行政法上義務之行為主體，因而為同項所定法律效果之歸屬主體，且法人再次違反第 44 條規定時，亦因可直接適用第 1 項所定「5 年內再違反者」之要件，而可避免採第 63 條第 2 項為處罰依據之見解時，可能產生得否適用第 1 項關於「5 年內再違反者」要件規定之法律爭議。

(四) 又法律規定以法人為違反行政法上義務之受罰主體時，其實際為行為之內部人員，並非當然應受處罰，此由前揭行政罰法第 15 條第 1 項、第 2 項之規定即明。故就服法第 63 條第 2 項規定之設，應解為其實際之規範意義在於明文實際行為人即內部人員亦應受罰。至改制前行政院勞工委員會 97 年 10 月 14 日勞職管字第 0970079639 號函所稱從業人員所屬法人應依就服法「第 63 條第 2 項規定」處罰等語，並未詳述其理由，應僅係本於就服法第

63 條第 2 項「對該法人……亦科處前項之罰鍰或罰金」之規定而為之說明，況本院亦不受行政機關函釋之拘束，併予敘明。

(五) 結論：就服法第 63 條第 1 項規定之適用對象包括法人，故法人違反同法第 44 條規定，應依第 63 條第 1 項規定處罰。

最高行政法院大法庭

審判長法官　吳東都

法官　胡方新

法官　陳國成

法官　蕭惠芳

法官　王碧芳

法官　王俊雄

法官　張國勳

法官　高愈杰

法官　李明益

最高行政法院 115 年度大字第 1 號裁定不同意見書

法官張國勳提出
法官李明益加入

本院大法庭對提案之法律爭議〔法人違反就業服務法（下稱「就服法」）第 44 條規定時，應依同法第 63 條第 1 項抑或第 2 項規定處罰該法人〕，經決議採取應依就服法第 63 條第 1 項規定處罰法人說而作成裁定，本席就此持不同見解，並認為法人之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員（下稱「代表人或從業人員」），因執行業務違反就服法第 44 條規定時，應依同法第 63 條第 2 項規定處罰該法人。爰提出不同意見書。

一、基於文義解釋：

(一) 法律課予人民行政法上義務，與違反該義務應如何處罰，分屬不同層次的問題。換言之，針對違反行政法上義務者之處罰，仍應視其是否符合立法者所定的主觀責任條件及客觀構成要件而定，自屬當然。

(二) 就服法第 44 條雖規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」即任何人（包括自然人及法人）均負有不得非法容留外國人從事工作的（行政法上或刑事法上）義務。惟同法第 63 條規定：「（第 1 項）違反第 44 條或第 57 條第 1 款、第 2 款規定者，處新臺幣 15 萬元以上 75 萬元以下罰鍰。5 年內再違反者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 120 萬元以下罰金。（第 2 項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第 44 條或第 57 條第 1 款、第 2 款規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」第 1 項規定其處罰對象為「違反第 44 條規定者」，而同法第 44 條的行為主體復為「任何人」，則第 1 項規定的處罰主體原可解為包括自然人及法人；然而，第 2 項針對法人之代表人或從業人員因執行業務違反第 44 條規定的情形，除應依第 1 項規定處罰其代表人或從業人員外，特別規定亦併罰該法人。可見，法人之代表人或從業人員違反就服法第 44 條所定的義務時，

是以同法第 63 條第 2 項為法人之處罰依據，並援引第 1 項所定的法定罰鍰或罰金額度作為其法律效果，則同條第 1 項規定，自應限縮解釋其處罰對象僅限於自然人，否則將使第 2 項關於處罰法人的規定「淪為具文」，非但違背立法者的本意，也牴觸權力分立原則及法治國家之依法行政原則。

(三) 多數意見所採關於「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，應認僅在於重申法人違反第 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」的法律見解，恐有忽略上述法條文義的邏輯關係及適用順序之嫌。

二、基於歷史解釋：

就服法於民國 81 年 5 月 8 日制定之初，原第 58 條規定：「（第 1 項）違反第 53 條第 1 款、第 2 款或第 3 款規定，其聘僱或留用人數為 1 人者，處 6 月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 9 萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為 2 人以上者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 30 萬元以下罰金。（第 2 項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金。」嗣於 91 年 1 月 21 日修正時，原條文移列為第 63 條，並修正如前述規定。可知，修正前就服法第 58 條第 1 項僅規定違反不作為義務者應負刑事責任，惟基於法人不具刑事犯罪能力的理論，故於第 2 項特別針對法人為併罰的規定。其後，於 91 年修正就服法時，改採先行政罰、後刑事罰的立法政策，始於修正後第 63 條第 1 項規定 5 年內初次違反者，裁處行政罰，5 年內再違反者科以刑事罰，且於第 2 項除保留原第 58 條第 2 項規定對法人科以「罰金」刑外，並增列對法人裁處「罰鍰」種類的行政罰。換言之，於 94 年 2 月 5 日制定公布行政罰法之前，立法者在 91 年修正就服法時，雖改採先行政罰、後刑事罰的立法政策，但仍然延續修正前第 58 條「法人無刑事犯罪能力」的立法思維及體例，將第 63 條第 1 項的處罰對象侷限於自然人，當該自然人是法人的代表人或從業人員，且因執行業務而違反同法第 44 條規定的情形時，則應依同條第 2 項規定

併罰該法人，亦即立法者始終將針對法人的代表人或從業人員（均為自然人）的處罰，及針對法人的處罰，分別規定於第 1 項及第 2 項。

三、基於體系解釋：

(一) 行政罰法第 3 條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」其中關於法人部分，由於並無物理上的實體存在，其本身無法如同自然人般得以自力為法律行為或事實行為，法人實際運作仍須仰賴其代表人或從業人員等自然人為之。故行政罰法就法人的主觀責任條件，於第 7 條第 2 項明定代表人或從業人員的故意、過失，推定為法人的故意、過失，以符合「有責任始有處罰」的憲法原則，並於第 15 條第 1 項、第 2 項明定法人的代表人應與法人並受同一規定罰鍰之處罰的要件（但法律或自治條例另有規定者，依其規定），至於法人的從業人員，除個別法律定有處罰規定外，並非當然依第 15 條第 2 項規定處罰。

(二) 行政罰法第 1 條本文雖規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。」惟因行政罰法性質上屬於普通法，為各種行政法律中有關行政罰的一般總則性規定，於其他各該法律中如就行政罰的責任要件、裁處程序及其他適用法則另有特別規定者，自應優先適用各該法律的規定，為期明確，故於同條但書規定：「但其他法律有特別規定者，從其規定。」以明示行政罰法與其他法律的適用關係（立法理由參照）。因此，行政罰法雖然是於就服法第 63 條修正施行後才制定公布，但就服法第 63 條針對法人的代表人或從業人員（均為自然人）與法人處罰的規範對象、主觀責任及客觀歸責要件等規定，屬於行政罰法第 1 條但書及第 15 條第 1 項、第 2 項所稱的「法律有特別規定」及「法律另有規定」的情形。換言之，就服法第 63 條關於違反同法第 44 條應如何處罰之規定（包括自然人及法人），基於中央法規標準法第 16 條但書所揭示「前特別法優於後普通法」之原則，自應優先適用就服法第 63 條之特別規定，而不得再依

普通法性質之行政罰法規定處罰。此由行政罰法之主管機關法務部（也是草擬法案的機關），針對行政罰法第 3 條規定，亦曾多次闡釋「本條僅係行政罰法中所稱『行為人』之定義性規定，僅適用於行政罰法本身，並非可適用於各個法律或自治條例所規定之『行為人』解釋，易言之，各個法律或自治條例所規定之『行為人』之概念或範圍，仍應依各該規定之立法文義或意旨解釋認定之」（法務部 95 年 4 月 7 日法律字第 0950008966 號函、106 年 4 月 5 日法律決字第 10603503040 號書函意旨參照），更可獲得驗證。從而，多數意見所引行政罰法第 3 條「行為人的定義」、第 7 條第 2 項「推定法人的故意過失」及第 15 條第 1 項、第 2 項「對法人之代表人併罰」等規範意旨，尚無從據以為支持其見解的理由。

(三) 況且，如採取多數意見所採的見解，將發生法人的代表人或從業人員因執行職務初次違反就服法第 44 條規定時，主管機關是依同法第 63 條第 1 項規定對該法人裁處行政罰；但當上述法人的代表人或從業人員於 5 年內因執行職務再次違反就服法第 44 條規定時，刑事法院卻是依同法第 63 條第 2 項規定對該法人科以刑罰的不合理現象。換言之，採取多數意見，於對法人科處行政罰與刑事罰時，將「割裂適用」就服法第 63 條第 1 項與第 2 項規定，不但在邏輯上難以自圓其說，更有違立法者的本意。此外，多數意見又認為就服法第 63 條第 2 項規定為行政罰法第 15 條第 1 項、第 2 項的特別規定，當法人的代表人或從業人員因執行職務違反就服法第 44 條規定，即得依同法第 63 條第 1 項規定處罰，不受行政罰法第 15 條第 1 項、第 2 項規定之限制等語，卻不認為同條項關於法人之處罰亦為特別規定，更可見其有「割裂適用」就服法第 63 條第 2 項規定及論理矛盾之虞。由此可見，法文簡單明瞭的就服法第 63 條規定，經多數意見解釋適用時「一割（同樣是對法人制裁，處罰鍰時適用第 1 項、科罰金時卻適用第 2 項）再割（第 2 項關於法人的代表人或從業人員之處罰是行政罰法的特別規定、同項關於法人之處罰卻不是行政罰法的特別規定）裂適用」的結果，已支離破碎，非但違反法律解釋的基本原則，更

值得吾人再次反思此一解釋方法的妥適性。

四、基於目的解釋：

觀察就服法的處罰規定，包括針對自然人與法人分別處罰的兩罰規定（如第 63 條、第 64 條），以及不區分自然人與法人的單一處罰規定（如第 65 條至第 67 條）這 2 種立法體例。前者為刑事罰及改採「先行政罰、後刑事罰」之規定；後者則均為行政罰。由於刑事不法的可責性較行政不法為高，立法者針對不法程度較高者採取刑事罰，比採取行政罰更能達到遏阻、制裁及管制之目的。因此，可推知就服法針對不法程度較高的違反義務行為，採取兩罰規定的立法體例，是基於更高的管制目的。唯有將就服法第 63 條第 1 項及第 2 項解釋為分別針對自然人及法人的處罰規定：即凡違反同法第 44 條規定的自然人，一律依第 63 條第 1 項規定處罰；法人之代表人或從業人員因執行業務而違反同法第 44 條規定時，則依第 63 條第 2 項規定併罰該法人，方能充分達到立法者採取兩罰規定的規範目的。

五、基於處罰法定主義的要求：

就服法第 63 條第 1 項對法人的代表人處罰，只要其違反同法第 44 條規定即為已足，而不以該代表人符合行政罰法第 15 條第 1 項、第 2 項所定情形為前提，構成要件及主觀責任條件均比行政罰法規定較為寬鬆，也更能達到就服法的管制目的；而就服法第 63 條第 2 項對法人的處罰，是以其代表人或從業人員為其「執行職務」時違反同法第 44 條規定為其構成要件，而非僅以法人違反就服法第 44 條法定義務為要件，構成要件雖比行政罰法第 3 條規定嚴格，但充分彰顯兩罰規定之立法體例下，法人之代表人或從業人員執行職務時之權利義務，應歸屬於法人的立法原則。換言之，就服法第 63 條第 1 項及第 2 項規定，均為行政罰法第 1 條但書及第 15 條第 1 項、第 2 項所稱的「法律有特別規定」及「法律另有規定」的情形，則主管機關或刑事法院於科處法人行政罰或刑事罰時，自應優先適用就服法第 63 條第 2 項的規定，才符合處罰法定或罪刑法定主義的要求。

六、就服法主管機關亦採取應依就服法第 63 條第 2 項規定處罰該法

人的見解：

(一) 就服法之主管機關（也是提案修法之機關），即改制前行政院勞工委員會（下稱「勞委會」），針對就服法第 63 條第 2 項等規定，曾以 97 年 10 月 14 日勞職管字第 0970079639 號函釋示：「……法人之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員『非因執行職務』而違反本法第 44 條……規定者，依本法第 63 條第 1 項……規定，僅處罰該行為人，惟如係『因執行業務』而違反，則其所屬之法人亦應依本法第 63 條第 2 項……規定處罰，此為兩罰制之立法體例，亦即行為人係『因執行職務』而違反上開規定時，則其所屬之法人亦應併罰之」等語（下稱「97 年 10 月 14 日函釋」），亦採取上述本席所表示的相同見解（甚至被上訴人訴訟代理人於大法庭言詞辯論時，亦認為原處分機關得依就服法第 63 條第 2 項對法人裁處行政罰）。此一解釋性行政規則，雖無法拘束法院（司法院釋字第 216 號解釋參照），但其所屬機關及屬官則應受該釋示之拘束（行政程序法第 159 條第 1 項、第 2 項第 2 款規定參照），並經由長久慣行及行政自我拘束之作用，而發生間接之外部效力。原處分機關作成原處分，如違反上述勞委會 97 年 10 月 14 日函釋，即屬違法，除於爭訟程序中適時依法追補就服法第 63 條第 2 項規定作為對該法人裁罰之依據外，即可能構成撤銷原處分的理由。

(二) 勞委會曾於 92 年 4 月 3 日勞職外字第 0920012086 號函釋示：「……私立就業服務機構及其從業人員從事服務業務，違反本法 40 條第 8 款規定，依本法第 65 條第 1 項規定，其處罰主體應為私立就業服務機構（法人）。此與本法第 63 條及第 64 條採法人與從業人員應分別處罰之『兩罰規定』立法體例並不相同。」再於上述 97 年 10 月 14 日函釋中進一步釋示：「承上，本法第 40 條規定之禁止行為之規範主體雖為『私立就業服務機構』及其『從業人員』，惟私立就業服務機構（法人）本身不能自為行為，而係憑藉其從業人員（自然人）為其從事就業服務業務，故其從業人員從事就業服務業務即係為私立就業服務機構『執行職務』，從而其從業人員為私立就業服務機構『執行職務』而違反本法第

40 條各款規定之應受處罰者，為其所屬之私立就業服務機構，又違反本法第 40 條各款規定之罰鍰規定（本法第 65 條至第 67 條規定），未有如本法第 63 條及第 64 條規定之兩罰立法體例，故僅處罰利益歸屬之私立就業服務機構，不再另處罰其從業人員」、「四、另依依行政罰法第 15 條第 1 項及第 2 項規定『……』五、綜上，私立就業服務機構之董事、有代表權之人、職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私立就業服務機構之利益為行為而違反本法第 40 條各款規定之應受處罰者為私立就業服務機構，僅於從業人員具備該機構董事或代表權人之身分，並有行政罰法第 15 條第 1 項或第 2 項規定之情事者，始與私立就業服務機構並受同一規定罰鍰之處罰。」（勞委會 97 年 4 月 25 日勞職管字第 0970066285 號函釋意旨亦同）在同一部就服法中，因應不同之立法體例，進一步區別有無兩罰規定，而分別其解釋適用：如有兩罰規定，應適用兩罰規定處罰；如無兩罰規定，法人依就服法有關規定處罰，而代表人或從業人員等自然人則依行政罰法第 15 條規定處罰。亦採取上述本席所表示的見解。

七、立法者立法裁量之結果，或有仁智互見的空間。然而，在修法之前，職司審判的司法機關，基於權力分立原則，除因確信法律違憲而依法聲請法規範憲法審查外，於個案解釋法律時，應秉持「始於文義、終於目的」的原則，不應逸脫法條文義、忽略法律體系、違背立法目的或牴觸「特別法優於普通法」等法律適用的基本原則，尤其不應侵越立法權，而代替立法者裁量。本席就本裁定之作成，因認多數意見針對上述疑義，並未提出令人信服的理由，恐本件法律爭議尚未完全釐清，另衍生更多法律爭議（甚至聲請裁判憲法審查），違反建立大法庭制度之本旨，特出具不同意見書如上，以示負責，併受公評。