

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、內政部入出國及移民署、內政部警政署。

貳、案由：內政部入出國及移民署及內政部警政署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序上，另建立標準作業程序，混淆相關程序，損及人權，影響國家信譽；內政部就行政院治安會報決議及交付執行事項，未落實定期追蹤考評；主要負責國內治安之內政部警政署，未嚴格督促所屬警察機關受理行蹤不明外籍勞工主動投案，致發生不收情事；內政部入出國及移民署對於違反入出國及移民法之外國人主動投案且有意願自行出國者，是否得予收容，或以不收容為原則，並無訂定具體明確之規範，均有疏失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正。

參、事實與理由：

據陳訴人廖○○陳訴，渠受中國回教協會所託，協助處理行蹤不明外籍勞工（下稱逃逸外勞）返國事宜，卻遭記過調職處分，並移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦；其間未給渠申辯機會且漠視對渠有利事證，嚴重損及權益。本案懲處是否踐行正當法律程序？相關機關處理外勞逃逸等問題，於執行及法制面上，有無檢討、改善空間，均有深入瞭解之必要乙案。據勞委會提供截至 100 年 10 月止逃逸外勞相關統計資料如下：

年度	當期累計未查獲逃逸	當期新增逃逸外	查獲人數
----	-----------	---------	------

	外勞人數	勞人數	
97年	25,821	11,105	8,562
98年	28,570	10,743	9,981
99年	27,534	13,329	10,003
100年10月	32,504	13,507	6,615

即目前超過3萬名逃逸外勞，影響社會秩序安定甚鉅，儼然成為我國社會重大問題，其中不乏有主動投案意願且有意願自行出國者，卻無管道可資運用，政府各有關權責機關作業程序規定不明，混淆相關程序，應亟需謀求解決之道。案經向行政院勞工委員會（下稱勞委會）、內政部入出國及移民署（下稱移民署）、內政部警政署（下稱警政署）、臺灣臺北地方法院檢察署、公務人員保障暨培訓委員會及法務部調取相關資料。辦理與經勞委會備案之民間外籍勞工收容單位，財團法人天主教耶穌會台北新事社會服務中心、中國回教協會、天主教希望職工中心、財團法人台灣省天主教會新竹教區外籍牧靈中心及台灣國際勞工協會，就外籍勞工逃逸之相關議題辦理諮詢會議。約詢陳訴人給予陳述意見，及約詢證人馬○○（本案發生時任中國回教協會總幹事【94至98年】），最後就本案相關發現問題，於100年9月16日約詢勞委會副主委潘世偉、勞委會職訓局局長林三貴、移民署署長謝立功、警政署副署長黃茂穗及該等機關相關業務主管人員。茲根據上開調查所得資料，內政部、移民署及警政署等機關相關缺失臚列如后：

- 一、移民署及警政署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序上，另建立標準作業程序，混淆相關程序，損及人權，影響國家信譽，均有疏失。

（一）行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，

符合比例原則及平等原則，行政程序法第 4 條至第 8 條分別定有明文。另裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，行政罰法第 18 條定有明文。再者，涉及刑事犯罪，依刑法第 62 條規定，自首得減輕其刑；若屬主動投案情形，依刑法第 57 條規定，亦為科刑輕重之審酌標準。98 年 12 月 10 日我國公布實施聯合國「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights) 第 14 條第 1 項規定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。…」亦即刑事被告不分本國或外國人，司法機關對於當事人訴訟權之保障應一律平等。惟憲法第七條平等原則係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待（司法院釋字第 485 號解釋參照），而行政機關於執行法令層面，亦應依事務本質，而為合理之區別。

(二) 移民署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），悉依「外國人違法行為查處標準作業程序」辦理，未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序上，另建立標準作業程序，混淆相關程序，實有疏失。

1、按移民署處務規程第 14 條規定，專勤事務大隊掌理事項有國境內違反入出國及移民相關法規之調查、逮捕、臨時收容、移送、強制出境及驅逐出國等事宜。又入出國及移民法第 89 條規定，移民署所屬辦理入出國及移民業務之薦任職或相當薦

任職以上人員，於執行非法入出國及移民犯罪調查職務時，視同司法警察（官）。即依入出國及移民法、移民署組織法及處務規程之規定，移民署對外國人入出國之停（居）留、逾期停（居）留、從事與許可原因不符之活動或工作、收容及強制驅逐出國等案件均有審核、調查、處罰或處分之職權，又就行政協助及政府行政一體之立場，移民署對違反就業服務法之外國人亦應查處，惟外國人違法行為所涉法令多非單一法令或單一管轄機關，常涉有刑事犯罪行為，故移民署倘查獲有外國人違法事件時，非僅就單純逾期停（居）留裁罰、驅逐出國或管制再入國等處分，對涉違反就業服務法或涉刑案之外國人，尚須分別函送勞政主管機關裁罰或移送檢察機關偵辦。基此，移民署為統一內部單位之分工及處理程序，並加強與警察機關、檢察官、法院等聯繫，遂就查獲外國人違法行為類型，訂定移民署人員應採取之作業程序。另移民署對於外國人違反入出國及移民法規定之裁罰標準，係依內政部 100 年 1 月 28 日修正發布「入出國及移民法及臺灣地區與大陸地區人民關係條例罰鍰案件裁罰基準」辦理，又依其違法事實有涉入出國及移民法第 36 條或第 38 條者，並依法予以驅逐出國或收容。

- 2、然移民署於 96 年 1 月 2 日成立後，對外國人於我國有相關違法行為，並未因民眾檢舉、主動查獲或行為人主動投案等情形有所區別，悉依「外國人違法行為查處標準作業程序」辦理，直至 100 年 1 月 24 日始訂定逾期居（停）留外國人主動投案且有意願自行出國作業程序規定，且僅適用於持有效護照或旅行文件，有財力繳納逾期居留

行政罰鍰及支付返國機票者。即移民署為入出國業務主管機關，多年來未就外國人於我國有相關違法行為主動投案（或自首），區別於主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序，另建立標準作業程序，混淆相關程序，實有疏失。

（三）警政署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），係依「外國人逾期停（居）留或非法工作案件查處程序」辦理，未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序上，另建立標準作業程序，混淆相關程序，實有疏失。

- 1、查 96 年 1 月 2 日移民署成立前，外國人居、停留管理，原係警政署主管之業務，查處逃逸外勞之任務亦由該署負責，當時警察機關查獲逃逸外勞或逃逸外勞主動投案之處理，係依警政署函頒之「查處非法外勞案件作業程序」辦理，並未因民眾檢舉、主動查獲或行為人主動投案等情形有所區別。目前警政署查處逃逸外勞，係依 100 年 9 月 7 日訂定之「外國人逾期停（居）留或非法工作案件查處程序」規定，查處處處理結果略以：
  - （1）刑事案件：案卷資料及人犯移送分局業務組會向偵查隊偵辦。
  - （2）單純逾期停（居）留案件：填具「警察機關查獲外來人口在臺逾期停（居）留或非法案件通知書」並檢附相關事證轉送移民署當地專勤隊辦理後續作業。
  - （3）有關逃逸外勞主動投案，亦按上開查處程序規定辦理。（注意事項三）
- 2、另依就業服務法第 62 條，勞工主管機關、警察機關及海岸巡防機關均有查處逃逸外勞之權責。依勞委會 96 年 1 月 5 日召開「研商為因應移民署成

立，有關在臺外國人業務聯繫等事宜協調會議」決議事項及移民署 96 年 3 月 19 日移署國僑切字第 096200353850 號函，有關「移民署及警政署針對就業服務法所涉外國人管理檢查業務分工表」略以：在就業服務法第 62 條未修正前，查處非法外勞（含查緝【察】逃逸外勞）由移民署主政，警察機關繼續協助查處。即逃逸外勞對國內治安有顯然之影響，警察機關自責無旁貸。再者，逃逸外勞對警察及移民機關之權責劃分未必瞭解，警察局、分局、分駐所及派出所之設置，遠較移民署各地專勤隊綿密，外國人於我國有相關違法行為主動投案（或自首），自然而然會向警察機關為之。

- 3、即警政署對外國人於我國有相關違法行為，前係依「查處非法外勞案件作業程序」辦理，目前係依「外國人逾期停（居）留或非法工作案件查處程序」辦理。惟查該二查處程序，並未因民眾檢舉、主動查獲或行為人主動投案等情形有所區別，另建立標準作業程序，混淆相關程序，實有疏失。

（四）綜上，外國人於我國有相關違法行為主動投案（或自首），在行政程序上，節省主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處及調查事證之程序，故於行政裁罰裁量基準亦應有所區別；若其涉及刑事犯罪，依刑法第 62 條規定，自首得減輕其刑；若屬主動投案情形，依刑法第 57 條規定，亦為科刑輕重之審酌標準，更有莫大之影響，即外國人於我國有相關違法行為，主動投案或遭主管機關查獲，不論於行政程序或涉及刑事程序，均應有所區別及論處。然外國人對我國法令並非嫻熟，言語溝通未能真確，且目

前我國境內外國人占大宗之外勞，以廠工及看護工為多數，其智識程度及社經地位多屬弱勢，而不論移民署或警政署對所屬人員於查處外國人違法行為程序，主動查處（獲）與外國人主動投案之績效評比顯不相同，多重因素交錯下，難保基層承辦人員將外國人主動投案（或自首），悉以主動（或因檢舉）查獲之查處程序處理，若其中涉及刑事犯罪，影響更鉅。故移民署及警政署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序，另建立標準作業程序，混淆相關程序，損及人權，影響國家信譽，均有疏失。

二、內政部就行政院治安會報決議及交付執行事項，未落實定期追蹤考評，核有疏失。

（一）按行政院為強化維護社會治安，針對當前社會治安狀況，研議治安專題與因應對策，採取具體作為，打擊不法防制犯罪，並加強督導與管考，發揮立即整頓治安之功效，於89年6月17日訂定發布「行政院強化社會治安專案會議實施要點」（96年9月27日修正發布名稱「行政院強化治安會報實施要點」）第2點規定具體作法之（二）運作方式3管制執行：

- 1、專案會議決議及交付執行事項，定期追蹤考評，並請專家學者策訂一套科學、客觀之評量制度，作為各機關考核獎懲之依據。
- 2、擬訂辦法力行責任追究、加重警察、調查及檢察等相關治安主管及執行機關責任，以期功過分明，信賞必罰。

（二）行政院96年2月15日召開之治安會報決議「請勞委會針對逃逸外勞及仲介剝削等訂定目標管理，大

家努力拿出具體績效，…」，勞委會依決議，為建立統一受理逃逸外勞投案通報處理作業，於 96 年 3 月 28 日邀集移民署、警政署、各外勞來源國駐臺機構及部分縣市政府等單位召開研商會議，該會並依會議決議，建立逃逸外勞投案通報處理機制，訂定「受理行蹤不明外勞主動投案通報處理流程圖」，以提供受理投案外勞相關單位（各地專勤隊、各縣市警察機關、各外勞來源國駐臺機構、各縣市勞政單位外勞諮詢服務中心）所管轉知所屬配合辦理通報作業及加強宣導逃逸外勞投案相關事宜。另移民署所屬各地專勤隊或各警察機關或海岸巡防機關或各外籍勞工來源國駐臺機構或各地方勞工主管單位及該會設置之 24 小時免付費專線，均可受理逃逸外勞主動投案。即除移民署各地專勤隊外，受理投案外勞相關單位，於接獲逃逸外勞主動投案訊息後，應儘速聯繫當地專勤隊，並協助安排主動投案之逃逸外勞前往當地專勤隊投案，而移民署各地專勤隊接獲後，作業流程如下：

- 1、製作筆錄（按：若由警察機關及海岸巡防機關受理之案件，則由其自行製作筆錄後再移送專勤隊）、電腦註記尋獲、通知雇主（以利遞補外勞）。
- 2、安排臨時收容及遣返事宜。
- 3、移送違法案至勞政單位裁罰。（以上事項，各地專勤隊及警察機關之業務分工，請依內政部內部協商辦理）。

（三）綜上，按移民署及警政署同屬內政部，故上開 96 年 3 月 28 日有關受理逃逸外勞主動投案通報處理流程事項，移民署所屬各地專勤隊及警察機關之業務分工，依內政部內部協商辦理。惟本院於調查本案，向移民署及警政署調取相關資料，及約詢二機關

主管與相關業務人員，移民署係依 97 年 3 月訂定「外國人違法行為查處標準作業程序」辦理；警政署則依「外國人逾期停（居）留或非法工作案件查處程序」辦理，查該二機關所定之查處程序，均將逃逸外勞主動投案視同主動（或因檢舉）查獲之查處程序處理，甚且未知勞委會訂有上開作業流程。故移民署及警政署同屬之上級機關內政部，就行政院治安會報決議及交付執行事項，未落實定期追蹤考評，顯有疏失。

三、目前超過 3 萬名逃逸外勞，影響我國社會秩序安定甚鉅，儼然成為我國社會重大問題，其中不乏有主動投案意願且有意願自行出國者，卻無管道可資運用，而主要負責國內治安之警政署，卻未嚴格督促所屬警察機關受理逃逸外勞主動投案，致發生不收情事，核有疏失。

（一）查本件逃逸外勞安○欲回其母國，於 98 年 1 月底至 2 月初間（約農曆過年期間）渠至警察機關主動投案遭拒，遂透過印尼友人到馬○○（本案發生時任中國回教協會總幹事【94 至 98 年】）經營之店，請求協助，由馬○○個人收容。而馬○○於本院詢問時證稱：因安○主動投案時，正值農曆過年間，他至警察機關主動投案遭拒，為免造成相關社會問題，由其個人收容，至於警察機關不收原因，據其個人瞭解，可能是因無法收容，且要做筆錄等相關程序，其有幾個個人收容案例都是如此。另本案陳訴人於本院詢問時亦證稱：警察機關不收原因，可能是因無法收容，且要做筆錄等相關程序，故會告知逾期居留外國人（主要是外勞），至移民署所屬機關主動投案。

（二）又本院於 100 年 7 月 1 日與經勞委會備案之民間外

籍勞工收容單位，就外籍勞工逃逸之相關議題辦理諮詢會議，據參與諮詢會議之民間團體表示，警察機關由於逃逸外勞自行到案，目前已無績效、獎金，還要製作筆錄，萬一逃跑又要負責，故警方會有拒收情事。

(三)本院於100年9月16日約詢警政署副署長黃茂穗及相關業務主管人員，渠等表示警察機關應將主動投案逃逸外勞，移送至移民署，可能是基層承辦員警認為移民署成立後，已非警察機關主要權責，且因無法收容，要做筆錄等相關程序，故會告知主動投案之逾期居留外國人（主要是外勞），至移民署所屬各單位到案，產生所謂不收情事。

(四)綜上，按就業服務法第62條規定，查處非法外勞（含查緝【察】逃逸外勞）由移民署主政，警察機關協助查處，即逃逸外勞對國內治安有顯然之影響，警察機關自責無旁貸。再者，逃逸外勞對警察及移民機關之權責劃分未必瞭解，警察局、分局、分駐所及派出所之設置，遠較移民署各地專勤隊綿密，外國人於我國有相關違法行為主動投案（或自首），自然而然會向警察機關為之，已如前述。故部分基層承辦員警認為移民署成立後，逃逸外勞主動投案已非警察機關主要權責，且因無法收容，要做筆錄等相關程序，秉持多一事不如少一事之心態，告知主動投案之逃逸外勞自行至移民署所屬各單位到案，產生所謂不收情事。按目前超過3萬名逃逸外勞，影響我國社會秩序安定甚鉅，儼然成為我國社會重大問題，其中不乏有主動投案意願且有意願自行出國者，卻無管道可資運用，而主要負責國內治安之警政署，卻未嚴格督促所屬警察機關受理逃逸外勞主動投案，發生不收情事，核有疏失。

四、移民署對於違反入出國及移民法之外國人主動投案且有意願自行出國者，是否得予收容，或以不收容為原則，並無訂定具體明確之規範，實有疏失。

(一)收容涉及人民(含在我國之外國人)自由權利之限制，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則(司法院釋字第443號解釋理由參照)。依100年11月23日新修正之入出國及移民法第38條第1項規定，外國人有下列情形之一者，非予收容，顯難強制驅逐出國者，移民署得暫予收容：

- 1、受驅逐出國處分或限令七日內出國仍未離境。
- 2、未經許可入國。
- 3、逾期停留、居留。
- 4、受外國政府通緝。

(二)內政部78年1月6日77台內警字第661280號令發布「外國人入出國境及居留停留規則」第34條：「外國人有左列各款情形之一者，得由當地警察局報請警政署暫予收容。一、受驅逐出境、限令出境或強制出境處分未辦妥離境手續者。二、非法入境或逾期居留、停留者。三、因民、刑事訴訟案件尚未終結，無力維持生活者。四、其他在事實上認有暫予保護之必要者。前項收容處所由警政署設置之。」而臺北市政府警察局於82年函發所屬各分局，逃逸外勞係主動投案者，不符上開各款所定得予收容之要件，以不收容為原則，據該局說明當時逃逸外勞主動投案之所以不收容為原則，係因當時主要收容外國人之三峽外國人收容所，及該局各分局之外國人臨時收容所容量有限且時常額滿，不宜再增加收容人數，若不予收容，可免警力、物力之負擔及節省資源。基於以上考量，逃逸外勞係主動投案者

，以不收容為原則，惟應儘速辦理出境，以保障雇主權益。

(三)移民署於 96 年 1 月 2 日成立後，至於外國人主動投案且有意願自行出國者，是否得予收容，或以不收容為原則，移民署並無具體明確之規範，而原為警察機關外事警察移撥至移民署之人員，則援用上開臺北市政府警察局 82 年函文，亦未見移民署禁止。直至 100 年 1 月 24 日移民署始訂定上開「逾期居(停)留外國人主動投案且有意願自行出國作業程序」，依該規定逾期居(停)外國人符合得自行出國之要件者，移民署將不予以收容，於相關行政調查手續、作業辦理完畢後，由其本人及其在臺灣地區設有戶籍親屬、慈善團體或經該署同意之人士，共立切結書，或請求其本國駐華使領館或授權機構協助將人帶回。故逃逸外勞若符合上揭得暫不予收容或自行出國要件者，將交由其關係人或相關團體(機構)出具切結書代替收容。但主動投案者如護照或薪資遭雇主扣留，則得否不收容，未見具體明確之規範。

(四)綜上，按收容之目的在能儘速將被收容之外國人順利遣送出國，為日後行政上強制驅逐出國預為保全之手段，及確保國家安全、統籌入出國管理而為之暫時性措施，性質上為行政措施而非刑事處罰，然因涉及人身自由之保障，應以高密度之規範，由法律明文定之或法律具體明確授權。移民署於 96 年 1 月 2 日成立後，對於違反入出國及移民法外國人主動投案且有意願自行出國者，是否得予收容，或以不收容為原則，並無具體明確之規範，直至 100 年 1 月 24 日移民署始訂定上開「逾期居(停)留外國人主動投案且有意願自行出國作業程序」，且僅適

用於持有效護照或旅行文件，有財力繳納逾期居停留行政罰鍰及支付返國機票者，實有怠惰之失。

綜上所述，移民署及警政署對外國人於我國有相關違法行為主動投案者（或自首），未依事務本質區別於主管機關主動（或因檢舉）查獲之查處作業程序上，另建立標準作業程序，混淆相關程序，損及人權，影響國家信譽；內政部就行政院治安會報決議及交付執行事項，未落實定期追蹤考評；主要負責國內治安之警政署，未嚴格督促所屬警察機關受理逃逸外勞主動投案，致發生不收情事；移民署對於違反入出國及移民法之外國人主動投案且有意願自行出國者，是否得予收容，或以不收容為原則，並無訂定具體明確之規範，均有疏失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

提案委員：沈美真  
楊美鈴

中 華 民 國 1 0 1 年 1 月 3 1 日