僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：3235

議題研析

一、題目：移民業務廣告之行政管制問題研析

二、議題所涉法規

入出國及移民法、消費者保護法、公平交易法

三、背景說明（緣起）

有相關業者於官方網站刊登港澳居民移居臺灣、投資移民資訊，或在臉書刊登港澳人士移居臺灣、投資創業廣告，因未事先取得廣告審閱確認字號，遭內政部裁罰後提起行政訴訟。承審法官及業者認為相關規定有違憲疑義而聲請憲法審查，案經憲法法庭判決，移民業務廣告須事前審查才能刊登，過度限制業者言論自由，違反憲法比例原則，宣告入出國及移民法相關規定違憲，並自判決公告日起失效[1]。

四、問題爭點

（一）憲法法庭判決指出，移民業務廣告應受憲法言論自由之保障。對於虛偽不實之移民業務廣告，立法者可選擇對言論自由侵害較小之事後管制，作為落實行政管制之手段，尚無採取全面箝制言論之事前審查之必要。

（二）現行由主管機關指定移民團體審查移民業務廣告之事前管制作法，似宜配合社會發展趨勢適時調整為後市場管理模式，以兼顧移民服務之消費者權益與業者之商業言論自由。

五、探討研析

[1] 劉世怡，移民廣告事前審查違憲 憲法法庭判決相關規定失效，中央社，115年10月8日，國內社會。

（一）憲法法庭115年憲判字第7號判決要旨

憲法法庭判決[2]指出，憲法第11條規定人民之言論自由應予保障。由於言論自由有實現自我、提供資訊、追求真理、溝通思辯及健全民主等重要功能，國家自應給予最大限度之保障。商業廣告係商業言論之一種，目的在於誘引消費者從事交易活動，其內容因此常包含與商品或服務相關而可能影響交易決定之事項，從而亦有使商業訊息自由流通於社會，消費者因而得以獲得與消費抉擇或決定有關之資訊的功能，應受憲法言論自由之保障；移民業務廣告，係移民業務機構為招徠移民業務所為之商業廣告，亦應受憲法言論自由之保障。

依入出國及移民法第56條第4項[3]本文規定，審閱確認移民業務廣告內容者係移民署指定之移民團體，乃受移民署委託行使公權力之團體，依行政程序法第2條第3項規定，於委託範圍內，視為行政機關，其依入出國及移民法上開規定所為之事前審閱確認，具有強制性，應屬行使國家統治權作用的行為。就避免消費者受虛偽不實之移民業務廣告欺騙之立法目的言，雖涉及公共利益之維護，然移民業務廣告僅係誘引消費者與業者進行交易，消費者尚有綜合資訊市場上相關資訊，自行判斷是否採信廣告內容之餘地；縱因虛偽不實之移民業務廣告誘引而與業者締約，其損害主要仍屬財產上之損失。從而，難認對移民業務廣告之事前審查係為追求或保護特別重要之公共利益。

為保護消費者不受誇大不實廣告誤導或欺騙，立法者業於消費者保護法（下稱消保法）就商品及服務廣告之內容進行規制，明定企業經營者應依廣告內容對消費者負民事責任。另為強化消費者權益保護，或追求或實現其他公共利益之目的，並於其他法律授權主管機關對特定類型之廣告實施行政管制，如公平交易法（下稱公平

[2] 司法院/憲法法庭，網址：https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=38&id=352187，最後瀏覽日期：115年10月28日。

[3] 入出國及移民法第56條第4項規定：「移民業務機構對第一項各款業務之廣告，其內容應經移民署指定之移民團體審閱確認，並賦予審閱確認字號，始得散布、播送或刊登。但國外移民基金之廣告，應逐案送移民公會團體審閱確認，再轉報移民署核定後，始得為之。」

法）亦明文禁止事業在廣告上為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，以維護市場競爭秩序並兼顧消費者之保障。

綜上，立法者對於虛偽不實之移民業務廣告，可選擇對言論自由侵害較小之事後管制作為落實行政管制之手段，並無採取全面箝制言論之事前審查之必要。是入出國及移民法相關事前審查規定，限制移民業務機構之言論自由，已逾越必要程度，不符憲法第23條之比例原則，與憲法第11條保障人民言論自由之意旨有違。

（二）移民業務廣告相關規範與查處機制似可研議強化

移民業務廣告之行政管制，依現行入出國及移民法第56條第4項規定，其內容應經移民署指定之移民團體審閱確認，並賦予審閱確認字號，始得散布、播送或刊登。違者，依同法第79條第1項第4款規定，處新臺幣（下同）3萬元以上15萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，勒令歇業。

一般商業廣告之管理規範，查消保法第22條明定：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容（第1項）。企業經營者之商品或服務廣告內容，於契約成立後，應確實履行（第2項）。」同法第23條第1項並規定：「刊登或報導廣告之媒體經營者明知或可得而知廣告內容與事實不符者，就消費者因信賴該廣告所受之損害與企業經營者負連帶責任。」公平法第21條第1項亦規定：「事業不得在商品或廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於與商品相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」違者，依同法第42條規定，主管機關得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處5萬元以上2,500萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處10萬元以上5,000萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。

按消保法及公平法對於商業廣告皆採取事後管制之規範方式，即於相關廣告刊登後，針對其真實性、無誤導性及合法性進行查處

。然事後管制並非消極管理，主管機關仍應依法進行市場監測、調查檢舉案件、發布風險資訊，並對違法行為採取適當有效之處置措施。查內政部已訂定「移民服務定型化契約應記載及不得記載事項」[4]，業者使用定型化契約（包括廣告內容）如違反該應記載或不得記載事項所定規範，依消保法第56條之1規定，除法律另有處罰規定外，經令限期改正而屆期不改正者，處3萬元以上30萬元以下罰鍰；經再次令限期改正而屆期不改正者，處5萬元以上50萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

鑒於移民業務涉及個人國籍及身分變更權益，然外國法律、行政程序及居留、歸化、投資制度等相關資訊，消費者恐不易自行查證業者宣稱之廣告內容，是相關主管機關允宜強化業者之資訊揭露明確性及廣告真實性，以降低資訊不對稱之交易風險；對於具體可疑之廣告內容，亦宜建立即時有效之通報、查核及移送裁罰機制。另考量移民業務廣告可能透過社群媒體、網站平臺散布，主管機關並可研議建立跨機關資訊交換及案件查處分工協調機制，將現行由主管機關指定移民團體審查移民業務廣告之事前管制作法，配合社會發展趨勢轉為以廣告真實性、無誤導性及合法性為核心之後市場管理模式，以兼顧移民服務之消費者權益與業者之商業言論自由。

撰稿人：彭文暉

[4] 內政部102年12月18日台內移字第1020958420號公告。