

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第314號

上 訴 人 民間全民電視股份有限公司

代 表 人 王明玉

訴訟代理人 陳倩芸 律師

被 上 訴 人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 翁柏宗

訴訟代理人 魏啓翔 律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國113年3月28日臺北高等行政法院112年度訴字第517號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人經營之民視新聞台於民國111年9月22日21時54分至22時57分在「辣新聞152」節目播送晶華緋聞案及選舉議題相關內容（下稱系爭節目），經被上訴人認系爭節目未盡事實查證即揭露第三人姓名、肖像、職業及經歷等個人資料，指名其為緋聞主角，妨害個人資料保護，並誤導民眾對選舉候選人之認知判斷，有影響選情之虞，未善盡媒體應維護公共利益之責，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第3款、第4款、個人資料保護法（下稱個資法）第20條第1項等規定，依行政罰法第24條第1項規定，從一重處斷，依衛廣法第53條第2款規定、國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準（下稱裁量基準）第2點、第5點，以112年3月24日通傳內容字第00000000000號裁處書（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）80萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明撤銷原處分，

01 經原審以112年度訴字第517號判決駁回，上訴人仍不服，提
02 起本件上訴。

03 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
04 載。

05 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判決駁回上訴人在
06 原審之訴，係以：(一)被上訴人於召開諮詢會議前，已遴選出
07 19名之諮詢委員與會，並正式寄送開會通知，雖開會當日有
08 7名諮詢委員請假，惟當天出席諮詢委員人數為12位，已超
09 過被遴選19位諮詢委員之半數，符合廣播電視節目廣告諮詢
10 會議設置要點（下稱設置要點）第7點所定開會之最低人數
11 門檻。出席諮詢會議之12位委員，過半數之委員認為系爭節
12 目關於「事實查證」及「個資法」等部分違法而應予核處，
13 已符合設置要點第9點與廣播電視節目廣告諮詢會議處理建
14 議作業原則（下稱作業原則）第4點等規定。而諮詢會議就
15 系爭節目關於「妨害公序良俗」部分，依作業原則第4點規
16 定，提出發函改進之處理建議，亦無不合，本件諮詢會議之
17 組織及程序並無違法。(二)系爭節目將非屬公眾人物之第三人
18 牽扯為緋聞主角，迫使其無端曝露於公眾議論，且該緋聞案
19 非候選人之緋聞，無涉其參選之公共事務，系爭節目於未能
20 提出確切事證下，與選舉議題互為連結，影響視聽觀眾的認
21 知，藉媒體公開播送妨害公序良俗之言論，傷害國家社會利
22 益及社會一般道德觀念，已違反衛廣法第27條第3項第3款
23 「妨害公共秩序或善良風俗」規定。(三)系爭節目於播出前並
24 未進行事實查證，亦未取得緋聞主角之說法，僅憑單一消息
25 來源之擴散資訊，將該緋聞訊息播出，已與上訴人所訂之電
26 視新聞自律規範有違，顯未盡其合理查證義務，違反事實查
27 證原則。上訴人將前開違反事實查證之系爭節目與民主政治
28 之選舉議題互為連結，並連結與該緋聞無關之候選人，易使
29 民眾對該候選人產生懷疑，有影響選情之虞，致損害公共利
30 益，違反衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則，致
31 損害公共利益」規定。(四)上訴人非公務機關，於系爭節目播

01 送非屬公眾人物之第三人姓名、肖像、職業、經歷、私領域
02 生活等個人資料，上訴人之利用使該第
03 三人之人格權受侵害，且無增進公共利益必要性，復無個資
04 法第20條第1項但書所規定情事，違反同法第20條第1項本文
05 規定。(五)系爭節目違反衛廣法第27條第3項第4款規定部分，
06 被上訴人認情節嚴重，且上訴人於2年內曾因相同違法事
07 由，經被上訴人以109年10月22日通傳內容字第10900192930
08 號裁處書裁處1次在案，依裁量基準規定，按違法情節、2年
09 內裁處次數及其他判斷因素等考量事項，得裁處罰鍰80萬
10 元。違反衛廣法第27條第3項第3款規定部分，依裁量基準規
11 定，認違法情節普通、2年內裁處1次及其他判斷因素等考量
12 事項，得裁處罰鍰40萬元整；違反個資法第20條第1項規
13 定，依裁量基準規定，按違法情節、2年內裁處次數及其他
14 判斷因素等考量事項，得裁處罰鍰5萬元整。原處分依行政
15 罰法第24條第1項規定從一重之違反衛廣法第27條第3項第4
16 款規定，按同法第53條第2款規定，裁處上訴人罰鍰80萬
17 元，於法並無不合等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

18 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
19 訴意旨補充論斷如下：

20 (一)為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視
21 聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化
22 交流，立法院乃制定衛廣法，其第2條第10款規定：「本法
23 用詞，定義如下：……十、節目：指依排定次序及時間，由
24 一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」
25 第3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」
26 第27條第3項第3款、第4款規定：「衛星廣播電視事業及境
27 外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內
28 容，不得有下列情形之一：……三、妨害公共秩序或善良風
29 俗。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」
30 第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電
31 視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業有下列情

01 形之一者，處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令
02 其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：……
03 二、違反第27條第3項第2款至第4款或第64條第1項準用第27
04 條第3項第2款至第4款規定。」。

05 (二)被上訴人為通訊傳播相關法令之主管機關，以維護通訊傳播
06 領域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使職
07 權，自主運作，不受其他機關指揮監督之獨立機關（中央行
08 政機關組織基準法第3條第2款參照）。為強化被上訴人決策
09 之正當性，國家通訊傳播委員會組織法第10條第6項規定：
10 「委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機
11 關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。」被
12 上訴人為執行上述規定，與進一步擴大公民參與及廣納社會
13 多元觀點，於102年12月3日下達修正設置要點，特設諮詢會
14 議（第1點參照），其第2點規定：「諮詢會議，依廣播電視
15 法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及本會主管之相關法
16 令規定，就下列事項提出諮詢意見：……(三)衛星廣播電視之
17 節目……」第3點規定：「諮詢會議置諮詢委員39至51人，
18 諮詢委員由下列會外人員組成，其中任一性別代表不得少於
19 3分之1：(一)專家學者19至23人。(二)公民團體代表15至19人。
20 (三)內容製播實務工作者5至9人。」第7點規定：「(第1項)
21 諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委
22 員名單中遴選19人與會。(第2項)前項遴選之委員至少有2
23 分之1出席，始得開會。」第9點規定：「(第1項)出席委
24 員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾
25 選下列建議處理方式並簽註意見：(一)應予核處，並加註違規
26 情節輕重。(二)發函改進。(三)不予處理。(第2項)有關諮詢
27 會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之處理原
28 則，另訂要點規定。」第10點規定：「諮詢會議之意見，得
29 供本會委員會議審議之參考。」被上訴人另依該設置要點第
30 9點第2項規定訂定之作業原則第1點規定：「廣播電視節目
31 廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則，除

01 法令另有規定外，依本原則辦理。」第2點規定：「涉有違
02 反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之
03 節目或廣告內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議
04 後，再提請本會委員會議審議。」第3點規定：「諮詢會議
05 開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實與法律構成要件
06 之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，
07 協助審酌及確認個案事實與法規構成要件是否相符及其可
08 能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量
09 等，仍由本會委員會議依職權為之。」第4點規定：「本會
10 就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：(一)獲過半數出席諮
11 詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。
12 (二)未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以
13 核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處
14 理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。
15 (三)出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述
16 原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本
17 款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』
18 與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法
19 情節處理建議票數相同。(四)未獲過半數出席諮詢委員共識且
20 無第2款之情形，或經重新討論票數仍然相同時，得依會議
21 主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」第5
22 點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同
23 時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。」上述設
24 置要點及作業原則，為被上訴人依行政程序法第159條規定
25 就機關內部組織及業務處理方式所訂頒之行政規則，依其規
26 定可知，被上訴人於法定組織及程序之外，另行設置諮詢會
27 議及規定其作業程序，目的係藉由專家學者、公民團體代
28 表、內容製播實務工作者之參與，廣納社會多元觀點，於處
29 理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違
30 法情節之節目內容時，應先由被上訴人之主任委員自39至51
31 人之諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，組成諮詢會

01 議，並指定被上訴人代表1人召集及主持諮詢會議，經19名
02 委員至少2分之1出席開會，參考被上訴人幕僚單位就案件違
03 法事實與法律構成要件涵攝所提出分析整理進行審查討論並
04 提出書面審查意見後，作成應予核處、發函改進或不予處理
05 之處理建議，再提請被上訴人之委員會議審議，供被上訴人
06 之委員會議審議時之「參考」，委員會議之決議與諮詢會議
07 處理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參
08 考。

09 (三)諮詢會議之組成，依設置要點第7點規定，固應由被上訴人
10 之主任委員自39至51人之諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會
11 議委員，惟設置要點並未明定遴選程序。依原審113年2月22
12 日言詞辯論筆錄之記載，被上訴人訴訟代理人已陳明：被上
13 訴人遴選召開本件第6、7次諮詢會議委員時，係由主任委員
14 先圈選諮詢委員名單，再由業管單位洽詢被圈選諮詢委員，
15 了解其可開會時間及意願，再簽請主任委員核定19位諮詢委
16 員後，始寄發開會通知書（見原審卷第315頁），並有111年
17 第6、7次諮詢會議委員名單、開會通知單在卷可供佐證（見
18 原審卷第153至158、305至308頁）。而被上訴人向來作法，
19 均係由其主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名單，再由幕
20 僚人員以電子郵件詢問被圈選諮詢委員對於多個可開會日期
21 之出席意願，按照委員回復時間先後順序選擇最多19位諮詢
22 委員，並依諮詢委員回復時間順序排定後，統計諮詢委員回
23 復情形，依諮詢委員回復可出席時間人數，超過設置要點第
24 7點第2項遴選委員1/2即10人以上，訂為開會日期，並以電
25 子郵件通知確定的開會日期，再另行寄發正式開會通知單予
26 可出席諮詢委員等情，經本院110年度上字第697號、第735
27 號、111年度上字第915號、112年度上字第354號、112年度
28 上字第251號判決就遴選諮詢委員過程，審認被上訴人遴選
29 諮詢會議委員向來均係採取上述遴選方式，並經由長期反覆
30 運作，形成行政慣例，為本院實務穩定見解，本件被上訴人
31 召開第6、7次諮詢會議之委員遴選方式，亦與此行政慣例相

01 符，原判決據此認定被上訴人於召開諮詢會議前，已遴選19
02 位諮詢委員與會，本件諮詢會議之組織及程序並無違法，並
03 無違誤，原判決理由雖未詳予說明遴選程序之適法性，惟並
04 不影響判決之結果。上訴意旨主張本件諮詢會議係由主任委
05 員自諮詢會議委員名單先行圈選42人（111年第6次諮詢會
06 議）及43人（111年第7次諮詢會議），並由承辦人員寄發電
07 子郵件詢問開會意願，再以回覆可出席之前19名諮詢委員特
08 定為該次諮詢會議之與會委員，足見被上訴人並未依設置要
09 點第7點規定「遴選」諮詢委員，然原判決並未說明遴選程
10 序符合設置要點第7點之理由，故當然違背法令等語，即非
11 可採。

12 (四)衛廣法第27條第3項第3款所稱公共秩序，係指國家社會之一
13 般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念而言。此雖係
14 立法者衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥
15 當性，使用不確定法律概念而為相應之規定，惟其意義並非
16 難以理解，且於個案中並非不能經由社會通念加以認定及判
17 斷，並可由司法審查加以確認。經查，系爭節目於111年9月
18 22日21時54分許起，確有播出如原判決事實概要(一)所載之內
19 容，依其內容係將非屬公眾人物之第三人牽扯為20多年前之
20 緋聞、滾床單主角，使其曝露於公眾議論，業經該特定第三
21 人對於上訴人提出民事侵權行為損害賠償訴訟及刑事誹謗罪
22 告訴，系爭節目內容並將上開緋聞與非緋聞主角之參選人選
23 舉議題加以連結，以影響視聽觀眾之認知，且諮詢委員亦提
24 出：「指控○女是緋聞女主角、滾床單的女主角，對其名譽
25 構成嚴重傷害。」「將媒體公器視為私人挾怨報復的工具，
26 無視媒體的社會責任及新聞應傳達公正客觀訊息的專業倫
27 理，嚴重妨害社會公共秩序、影響善良風俗。」「本件言論
28 內容之人、事、時、地、方法均明確陳述，屬於事實陳述，
29 有合理查證之必要。惟節目主持人並未提出具體佐證資料，
30 雖稱曾向晶華飯店訂房部經理查證，但晶華已否認有該人，
31 復未見提出具體查證內容，顯未合理查證。本件主持人未有

01 明確證據下指摘善意第三人○女涉入其內，對於台灣社會族
02 群融合之公共利益以及個人名譽權、善良社會風俗之侵害嚴
03 重。」等意見。又系爭節目所涉建議處理方式經諮詢委員討
04 論提出書面意見，關於「妨害公序良俗」部分，雖建議不予
05 處理者4位、建議發函改進者2位、建議應予核處者6位，惟
06 系爭節目內容亦於民視台灣台播出，另經被上訴人之諮詢會
07 議出席委員過半數認為該節目內容就「妨害公序良俗」部分
08 違法而應予核處，嗣被上訴人認有妨害公序良俗而依廣播電
09 視法予以裁處等情，為原審確定之事實，原判決據此認系爭
10 節目公開臆測與參選人參選事項公共議題無關之第三人有緋
11 聞，係利用媒體揭露其隱私，造成媒體公審，並以議題操作
12 方式，使民眾對選舉候選人產生不當認知，而有影響選情之
13 虞，既不利公共議題之理性討論及民主言論環境，亦無助公
14 共秩序之維繫，上訴人播送系爭節目已違反衛廣法第27條第
15 3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」規定，且諮詢委員建
16 議予以核處者有6位為多數意見，則被上訴人本於職權調查
17 審酌上訴人召開之新聞自律諮詢委員會議結論及採認應予核
18 處之諮詢委員意見，認定系爭節目妨害公序良俗，並作成原
19 處分，應無違法，自屬有據。此外，原審已實質審查原處分
20 之判斷有無恣意違法，業如前述，原處分復已載明其認定系
21 爭節目違反衛廣法第27條第3項第3款、第4款、個資法第20
22 條第1項規定之理由，依前開說明，亦難認有何違法。上訴
23 意旨主張關於妨害公序良俗部分，被上訴人未採納諮詢會議
24 所為「發函改進」處理建議，會議紀錄亦未說明不採納上開
25 處理建議及其他諮詢委員認未涉及違法意見之理由，顯不符
26 合正當法律程序，亦使法院無從審查原處分有無恣意違法情
27 事，且原處分並未明確表示系爭節目所損及之公序良俗為
28 何，原判決有適用衛廣法第27條第3項第3款不當之違背法令
29 云云，亦不足採。

30 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
31 論旨，指摘原判決違背法令求予廢棄，為無理由，應予駁

01 回。

02 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
03 項、第98條第1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 113 年 10 月 9 日

05 最高行政法院第一庭

06 審判長法官 胡 方 新

07 法官 簡 慧 娟

08 法官 李 玉 卿

09 法官 張 國 勳

10 法官 林 欣 蓉

11 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

12 中 華 民 國 113 年 10 月 9 日

13 書記官 張 玉 純