臺北高等行政法院判決

110年度簡上字第147號

上　訴　人　中天電視股份有限公司

代　表　人　廖麗生(董事長)

訴訟代理人　李建慶律師
　　陳少璿律師

被 上訴 人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥(主任委員)

訴訟代理人　林至偉律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國110年9月14日臺灣臺北地方法院110年度簡字第5號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人經營之「中天新聞台」於民國109年2月21日晚間9時37分許，在其製播之「新聞深喉嚨」節目中，播送標題為「“浙江台商”父親來電深喉嚨獨家訪問中」之相關內容(下稱系爭節目)，主要內容如下：(一)連線過程中由call in民眾表達對防疫之意見，經由自稱浙江台商父親者談論其子由陸返臺後之相關醫療資訊，call in民眾提及就診醫院名稱及特定縣市。(二)call in民眾：「他現在在○○的○○醫院在隔離」，主持人「我們這個醫院名稱不要講。」；call in民眾：「全家都去檢查了，包括外婆也去檢查，檢查完了……常態是在○○(醫院名)，我跟太太跟小兒子在○○檢查(醫院名)。……不要說全家，全○○市人都會糟糕了，他很多地方都去過」。(三)螢幕下方標註：浙江台商父

親江先生(約晚間9時38分20秒)。被上訴人審認系爭節目任由未確認身分之民眾揭露就診醫院名稱、地點等未經查證之資訊，以不完整偏頗訊息誤導民眾認知及判斷，致影響疫情控管，有妨害公共秩序或善良風俗之情事，違反衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第27條第3項第3款規定，而依同法第53條第2款規定，以原處分裁處上訴人罰鍰新臺幣(下同)40萬元。上訴人不服，循序提起行政爭訟，經臺灣臺北地方法院(下稱臺北地院)以110年度簡字第5號行政訴訟判決(下稱原判決)駁回，上訴人仍有不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴人上訴意旨略以：

(一)依「廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點」(下稱諮詢會議設置要點)第3點、第7點、第9點及「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」(下稱作業原則)第2點、第3點、第4點第1款、第2款及第5點規定，廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）的組成，須有專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者39至51人，或是被上訴人主任委員從中遴選19人，至少有二分之一出席會議，方為適法。本件被上訴人109年第4次諮詢會議僅有諮詢委員共13人，則被上訴人主任委員是否有確實遴選諮詢委員19人，容有不明，倘若被上訴人主任委員對於諮詢委員並未遴選至法定人數19人，則於補足諮詢委員人數後，諮詢會議結論極有可能改變，尤其原處分所記載之裁罰理由全部都是片面援引諮詢會議中不利於上訴人之意見，亦未有被上訴人委員會議詳細的討論及表決紀錄可供審查，無從查知其形成判斷之理由，是諮詢會議組成是否合法，確實會影響到原處分適法性之判斷。原審就原處分所依據之被上訴人109年第4次諮詢會議13位諮詢委員如何產生，以及其組成之適法性全然未予調查，使上訴人無從實質進行攻防，顯有未依職權調查證據之違背法令。又縱

認此部分無調查之必要，原判決亦未於理由中說明不予調查之理由，自亦有判決不備理由之違背法令。

(二)衛廣法第27條第3項第3款係規定「妨害公共秩序及善良風俗」，而非「有妨害公共秩序或善良風俗之虞」，故必須依客觀事證加以認定，然原判決認定系爭節目有妨害公共秩序、善良風俗情事的理由，係依憑法官勘驗系爭節目後的主觀臆測，而非以客觀事證認定，顯有認事用法之謬誤。再者，系爭節目採取「現場直播」方式進行，無法事先掌握何人會打電話進來節目中、談論什麼話題，故上訴人僅會在民眾打電話進來當下，才會知道該名民眾身分及談話內容。原判決卻於理由中認定系爭節目未事先確認call in民眾之身分，亦未事前告知「不得揭露個資及就診細節」等應注意事項，顯然違反一般節目製作之經驗法則，且原判決亦未說明究應如何事先確認call in民眾身分或告知「不得揭露個資及就診細節」等應注意事項，亦有判決不備理由之違背法令。

(三)被上訴人裁處上訴人所依據之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)係屬於規範機關內部秩序及運作的「行政規則」，該裁量基準就衛廣法第46條至第63條裁處罰鍰之案件，依裁量基準第2點第2款及第5點規定，適用「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違法行為評量表(表三)」(下稱評量表)及「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視及衛星廣播電視法案件裁量基準違法等級及適用裁處參考表(表四之三)」(下稱參考表)，評量表及參考表中所列考量項目包括違法情節、事業2年內受裁罰次數及其他判斷因素等，關於以2年內受裁罰次數，不須確定即可作為本次處罰之加重裁罰事由，而行政罰與刑罰為量的差異，刑事案件尚且需以前案判決確定始得構成累犯加重事由，裁量基準竟以尚未確定之裁罰作為後案加重裁罰之依據，顯然違法。又行政罰法第18條並未規定以過去尚未確定之受裁罰次數作為

後案裁罰審酌依據，則裁量基準以2年內受裁罰次數作為加重裁罰事由，明顯牴觸行政罰法第18條第1項之規定而違反法律優位原則，且非來自衛廣法之授權，更係以行政規則增加法律所無明定之要件來限制上訴人之新聞自由，亦違反法律保留原則。原判決認定裁量基準得為被上訴人援用以辦理具體個案違規行為，實有判決不適用法規及適用法規不當之違背法令。

(四)聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

四、本院之判斷

(一)按行政訴訟法第236條之2第3項規定：「簡易訴訟程序之上訴，除第二百四十一條之一之規定外，準用第三編規定。」同法第242條規定：「對於高等行政法院判決之上訴，非以其判決違背法令為理由，不得為之。」第243條第1項規定：「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」又「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」、「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。」，亦為同法第125條第1項、第133條、第189條第1項前段所明定。揆諸前揭規定可知，我國行政訴訟係採取職權調查原則，其具體內涵包括事實審法院有促使事件成熟，亦即使事件達於可為實體裁判程度之義務。在撤銷訴訟及其他涉及公益之訴訟，行政機關如就行政處分要件事實之主要事證已予調查認定，事實審法院自應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束，縱令當事人對其主張之事實不提出證據，法院仍應調查必要之證據，不生當事人之主觀舉證責任分配問題，僅於行政法院對個案事實經依職權調查結果仍屬不明時，始生客觀舉證責任之分配，事實審法院就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違背法令情事。

(二)次按，為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，我國制定有衛廣法，其第2條第1款、第2款、第10款規定：「本法用詞，定義如下：一、衛星廣播電視：指利用衛星進行聲音或視訊信號之播送，以供公眾收聽或收視。二、衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。……十、節目：指依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」第27條第3項第3款規定：「衛星廣播電視事業及境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容，不得有下列情形之一：……三、妨害公共秩序或善良風俗。」同法第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：……二、違反第二十七條第三項第二款至第四款……規定。」準此，衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商（下稱衛廣媒體）播送之節目或廣告內容，如有妨害公共秩序或善良風俗，主管機關得依衛廣法第53條第2款予以裁罰。

(三)國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第10條第6項規定：「委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。」準此，被上訴人設有諮詢會議，並訂有諮詢會議設置要點、作業原則。諮詢會議設置要點第1點規定：「國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）。」同要點第2點第3款規定：「諮詢會議，依……衛星廣播電視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提出諮詢意見：……（三）衛星廣播電視之節目、廣告。」第3點規定：「諮詢會議置諮詢委員三十九至五十一人，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三分之一：（一）專家學者十九至二十三人。（二）公民團體代表十五至十九人。（三）內容製播實務工作者五至九人。」第4點第1項規定：「諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期二年，期滿得續聘之。」第7點則規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第三點諮詢委員名單中遴選十九人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會。」第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」又作業原則第2條規定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之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後，再提請本會委員會議審議。」第3條則規定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實與法律構成要件之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規範構成要件是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之。」考之諮詢會議作業原則第3條之規範意旨在於：「為求每一個個案做出適切、周延的處理，本會負有對涉嫌違規事實涵攝於法律構成要件之分析權責，再提供諮詢委員斟酌判斷個案違規事實與法規範構成是否符合及其可能造成之影響，以提高外界對行政裁罰的信賴；至於行政罰之裁量仍應由行政機關本於權責辦理（作業原則第3點102年12月3日修正理由二參照）。」可知，諮詢會議之設置目的，即在藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，提供多元觀點及價值，協助被上訴人適切判斷個案事實與法規範構成要件是否相符及可能造成之影響，並作成處理建議，避免被上訴人恣意判斷，以提升外界對被上訴人裁處行政罰之信賴。

(四)原審認上訴人確有違反衛廣法第27條第3項第3款、第53條第2款規定之情事，被上訴人以原處分裁罰40萬元，核屬有據，因而駁回上訴人之訴，固非無見。然查：

1. 原判決認系爭節目內容確已妨害公共秩序及善良風俗，無非係以系爭節目未事先確認call in民眾身分，亦未事前告知「不得揭露個資及就診細節」等應注意事項，即容認call in民眾本於「確診者親人」之身分，透過現場call in發表有關確診者居住縣市、收治醫院及「確診前未曾就醫」等言論，更於螢幕下方標註「浙江台商父親江先生」，混淆、誤導民眾對中央流行疫情指揮中心（下稱指揮中心）所發布之防疫訊息，致使疫情防治工作受阻而妨害防疫秩序，及民眾因混亂、不實感染源訊息陷入高度恐慌進而衍生大規模非理性反應之民情風俗等情為主要論據，然原審並未說明究竟是使何種「疫情防治工作」受阻，且其所謂「民眾陷入高度恐慌進而衍生大規模非理性反應」究何所指，亦有不明，遑論此等事項仍應以事證為基礎予以認定。本院遍查原審卷內，並無任何有關系爭節目已造成「疫情防治工作受阻」、「民眾陷入高度恐慌進而衍生大規模非理性反應」之證據資料，而系爭節目既於節目中標示標題「浙江台商父親『江先生』」，則系爭節目是否全無確認call in民眾身分，亦非無疑，原審就此亦未見有何查證。是以，原審在缺乏事證之情況下，遽認系爭節目未事先確認call in民眾身分，亦未事前告知上揭應注意事項，並驟然認定系爭節目使「疫情防治工作受阻」及「民眾陷入高度恐慌進而衍生大規模非理性反應」，不僅有判決不依證據之違誤，亦有未依職權調查證據之違法。
2. 又觀之原審勘驗筆錄之記載（見原審卷第93至99頁），該名自稱浙江台商父親之call in民眾，於通話過程中，主要是對於衛生福利部疾病管制署（下稱疾管署）新聞稿稱感染源來自浙江台商乙事有所質疑，及說明自身及家人防疫經過，則該名call in民眾是否確有其人，其是否確為「浙江台商」之父親，其於系爭節目中所述是否虛構不實等節，實涉及系爭爭節目內容是否以錯誤不實之資訊「混淆」、「誤導」民眾或「提供不實之感染源訊息」，而有究明之必要。

倘若該名call in民眾確有其人，且確為浙江台商父親，其所述亦是自己親身經歷見聞，並無虛構誇大，縱其對於指揮中心所發布之防疫訊息有所質疑，亦非可逕自推認係「混淆」、「誤導」民眾，或「提供不實感染源訊息」。查本件上訴人於原審已聲請調閱該名call in民眾因撥打電話至系爭節目所涉刑事案件卷宗以釐清前述疑義（見原審卷第161頁），基於職權調查義務，原審自應通知該名call in民眾到庭作證或調取刑事案件卷宗，以釐清該名call in民眾是否確有其人，及其所述是否屬實，惟原審未為任何調查，即逕認系爭節目有所謂「混淆」、「誤導」民眾，或「提供不實感染源訊息」情事，並據此認定系爭節目妨害公共秩序或善良風俗，亦有應調查證據未予調查及判決理由不備之違誤。

3. 上訴人於原審起訴時即已主張系爭節目係採取「現場直播」方式進行播出，對於何人會call in進來事前無法預知，故事先無法預料會有自稱「浙江台商父親」之民眾call in進來，當下亦無法就對方身分進行查證，更遑論可預見於連線過程中，該民眾會突然說出就診醫院名稱及地點等私密防疫訊息等語（見原審卷第21至23頁），可見上訴人對於查證call in民眾身分及防止call in民眾透露就診醫院名稱、地點是否具有期待可能性乙事有所爭執。又細繹原審勘驗筆錄之記載（見原審卷第93至100頁），該名call in民眾確實是在與系爭節目主持人、來賓通話過程中時，陸續表示其係「浙江台商父親」及說出就診醫院名稱、地點，而系爭節目主持人、來賓不僅立刻提醒call in民眾不要說出地點、醫院名稱，更對於其身分有所保留，表示仍須查證，則系爭節目是否確為現場直播節目？系爭節目之型態為何？是call in民眾撥打電話後，即直接由主持人直接接起進行通話，抑或是先由工作人員接通過濾使其等候，再轉接給主持人？製作單位、主持人、來賓是否事前即可得知該名民眾欲表述之內容？此攸關系爭節目播出時對於查證call in民眾身分及防

止call in民眾透露就診醫院名稱、地點是否具有期待可能性等問題，而涉及原處分合法性之認定，原審自應予以釐清，惟原審對此並未調查，即遽為原處分合法性之認定，且對於前揭上訴人於原審關於欠缺期待可能性之主張，亦恝置不論，自有應調查證據未予調查及判決理由不備之違法。

4. 末以，諮詢會議之決議，對於上訴人固無拘束力，但被上訴人設置諮詢會議之目的既在使多元觀點及價值紛呈，以作為被上訴人審議個案之基礎資訊，並避免被上訴人恣意判斷，則被上訴人委員會審議具體個案時，自應就諮詢會議所呈現之多元意見及個案所牽涉之裁罰構成要件核實審議，故在諮詢會議欠缺正當程序、違反行政慣例而欠缺專業性、代表性之情形，仍有可能使被上訴人所為判斷產生判斷瑕疵。本件被上訴人於裁罰前曾將系爭節目提送109年第4次諮詢會議，有該次諮詢會議會議紀錄可參（見原處分不可閱覽卷第5至9頁）。又依卷附該次諮詢會議開會通知單及簽到表之記載（見原處分不可閱覽卷第1頁、第4頁），該次諮詢會議被上訴人係通知13名「諮詢委員」，並經此13名「諮詢委員」出席作成建議。惟遍查原審卷內，未見此13名人受被上訴人主任委員遴聘，以及被上訴人主任委員對於109年第4次諮詢會議於諮詢委員名單內遴選諮詢委員之證據資料，則被上訴人主任委員就109年第4次諮詢會議所遴選之諮詢委員人數究竟為何，是否已達諮詢會議設置要點第7點第1項所定19人之人數；此13人是否確有受被上訴人主任委員遴聘而為諮詢會議委員，是否即為被上訴人主任委員就109年第4次諮詢會議所遴選之諮詢委員；被上訴人是否已通知所有受遴選之諮詢委員將召開109年第4次諮詢會議及徵詢出席意願，均有不明。凡此，均涉及109年第4次諮詢會議之組成是否有欠缺正當程序、違反行政慣例之情事，而可能扭曲其意見之專業性、代表性，則原處分既係援引諮詢會議之建議結論作成裁罰決定，自有究明諮詢會議組成合法性之必要，惟原審對此亦未詳查，即遽認被上訴人對於上訴人所為具有「妨害公共秩序

善良風俗」情事之判斷具有適當性，不僅論理上稍嫌速斷，仍有未盡職權調查義務之違誤。

五、綜上所述，原判決既有如上述之違背法令情事，且足以影響判決之結果，則上訴人求予廢棄原判決，為有理由。又本件事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　29　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　李明益

法　官　周泰德

法　官　彭康凡

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　29　　日

書記官　陳可欣