# 臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
112年度訴字第518號
113年4月11日辯論終結

原　　告　民間全民電視股份有限公司

代　表　人　王明玉（董事長）

訴訟代理人　陳倩芸　律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

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，原告不服國家通訊傳播委員會中華民國112年3月22日傳通內容字第11100553380號裁處，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告以原告申經許可經營之「民視新聞台」頻道所播放「辣新聞152」節目，於民國111年9月23日21時54分許至同日22時31分許如附表所示節目內容（即下述原處分事實欄一所列載者，下稱系爭節目），所討論張○○（下稱張女）涉及○○誹聞案與選舉議題等，有未善盡事實查證、妨害個人資料保護、未善盡媒體應維護公共利益之責等，經被告召開111年10月31日111年第6、7次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下各稱系爭第6、第7次諮詢會議，合稱系爭諮詢會議），

及112年1月18日第1050次委員會議（下稱系爭委員會議）審議結果，認有過失違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第3、4款規定及個人資料保護法（下稱個資法）第20條第1項規定，依行政罰法第24條第1項規定，決議從一重之衛廣法第27條第3項第4款、第53條第2款規定，並審酌原告此次違規行為屬「嚴重」等級，2年內曾有相同違法事由而經被告以109年10月22日通傳內容字第10900192930號裁處1次在案（下稱前裁處，原告不服曾循序救濟後，業經本院109年度訴字第1514號判決駁回原告之訴，經上訴由最高行政法院審理中），及其違法情節、行為應受責難程度等判斷因素，依被告裁處違反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2款、違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法評量表（表三，下稱評量表），及違反等級及適用裁處參考表（表四之三）等規定，以112年3月22日通傳內容字第1110055338 0號裁處書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）80萬元。原告不服，乃提起本件訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告召開系爭諮詢會議，違反國家通訊傳播委員會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7點規定：

系爭諮詢會議係由被告代表人（主任委員）先圈選（電郵通知人數）42人（系爭第6次諮詢會議）及43人（系爭第7次諮詢會議），再由回覆可出席之前19名諮詢委員，特定為組成各該諮詢會議之19名委員，無法證明被告有依規定「遴選」，被告便宜行事造成組成委員所屬類別即不平均，且可出席委員多為專家學者及公民團體，對節目製播作業較熟悉之實務工作者只有1位（製作人），無法達到諮詢會議廣納多元觀點之目的，且針對系爭節目是否「妨害公序良俗」部分，出席委員認定應核處者僅有6位，亦未達應出席19位委員之半數，未形成過半數之共識，而係給予發函改進之建議

結論；另涉及「個人資料保護法」部分認定應予核處者僅8位，同樣未達應出席19位委員之半數，且認定違法與未違法之票數差距僅僅4票，在票數如此接近之前提下，如其餘7位請假委員均有出席，系爭諮詢會議之委員意見將大為分歧，顯然系爭諮詢會議討論結果並不足以支持原處分之作成，且亦難認系爭委員會議有經實質討論。

㈡系爭節目並未違反事實查證原則，亦未見被告敘明有何損害公共利益之情，或有違反個資法第20條第1項情形，應受言論自由之保障：

1.衛廣法第27條第3項第4款所定「事實查證原則」，僅需衛廣媒體就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料有相當理由確信其為真實即可，並不以能證明其為真實為必要。被告針對系爭節目內容損害何種公共利益，僅空泛稱誤導，但新聞媒體基於新聞自由，係為公共領域服務，系爭節目播出內容，係源自於當時臺北市長參選人蔣萬安及其父親蔣孝嚴先生，均為國內政壇知名人士，且具有政治影響力，其私領域之行為仍將影響一般民眾作為其品德及其誠信處事之判斷參考，與公共利益相關；尤其本件張女又已向系爭節目主持人周玉蔻提出刑事訴訟、對原告提起民事訴訟，足見系爭節目內容屬當事人間私權糾紛， 自不足認已達妨害公序良俗之程度。

2.對於言論內容之管制，如涉及政治性言論，考量政治性言論在自由民主憲政秩序中的重要功能，應受到最嚴格的司法審查，亦即政治性言論應受高度保障。因當時臺北市長參選人蔣萬安及其父親蔣孝嚴先生，均為國內政壇知名人士且有政治影響力，其私領域行為將影響一般民眾判斷其品德及其誠信處事之參考，且被告所指稱系爭節目中所出現言論，屬於系爭節目主持人周玉蔻針對○○緋聞案所為之事實敘述及評價，應屬與公共利益相關之政治性言論，當受較高程度的保障。

3.系爭節目討論內容有關張女之資訊均屬公開資訊且與公共利益相關，主持人周玉蔻個人意見，亦非原告立場，亦不影響所為「公眾人物」之判斷，故系爭節目內容並未違反個資法第20條第1項等規定。

㈢被告裁量所適用評量表中關於「違法情節或營運型態」之等級判定，在本件違反衛廣法情形，實係採用系爭諮詢會議之討論結果，並因是否為第1次裁處而有不同，本件原告未有經主管機關通知改正，屆期不改正之情，前亦未曾遭被告裁處違反個資法，於違法情節或營運型態中列為「普通10分」等級，建議分數應更正為「總分10分」，再依據違反等級及適用裁處參考表（表四之三），罰鍰金額應更正為「罰鍰新臺幣5萬元」，原處分就此未詳細審視，又未評估諮詢委員所提對原告有利意見，評量表且有記載錯誤，依「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」第2、3點，亦不應直接於系爭諮詢會議或記錄中提出任何處理建議，以免干擾諮詢委員之判斷，且於播出內容相同之另案即針對111年9月23日民視台灣台製播節目該案，未見被告有同樣將本件系爭諮詢會議紀錄有出現業管單位等建議一併送系爭委員會議參酌，亦未見有於系爭委員會議中再提出討論，此情尚涉及違反平等原則之違法，為此訴請撤銷原處分等語。

㈣並聲明：原處分撤銷。

三、本件被告則以：

㈠無論系爭諮詢會議召集程序及建議為何，均不足以動搖原處分合法性：

系爭委員會議採取合議制，針對通訊傳播領域之「公共秩序」、「善良風俗」、「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」、「為增進公共利益所必要」等不確定法律概念之解釋適用，及涵攝所得之具體化結果，應享有判斷餘地。雖然被告顧及執行上諮詢委員多為外部專家學者、公民團體代表及實務工作者，其等時間往往洽邀不易，為兼顧行政效率，避免遲誤涉有違法情節之節目或廣告內容審議反而

不符公益，並為使出席之諮詢委員具備足夠之多元性，為達到諮詢會議設置要點第7點所定遴選19人，行政慣例上係由被告之主任委員先圈選超過19名之諮詢委員名單，並授權指示承辦人員就詢問可出席與會之時間及意願結果，可依諮詢委員回覆時間順序排定組成並指定開會日期，再針對回覆可出席之前19名諮詢委員寄發開會通知及議程等資料。本件被告主任委員有先圈選42位（系爭第6次諮詢會議）、43位（系爭第7次諮詢會議），本即較主管業務單位簽呈內建議之人數30至35位為多，再由承辦人員循前述行政慣例組成並召開會議，諮詢建議且僅屬依被告組織法第10條第6項取得之審議資訊之一，由諮詢會議設置要點第7點前段規定，亦未就「遴選」程序或要件另設其他規定或限制，亦可知所指遴選實與被告組織法第10條第6項所稱邀請無異；況本件最終且唯一之決策及責任均為被告，亦不因系爭諮詢會議組織成員與諮詢會議設置要點不合，即可認被告決策有瑕疵。另本件系爭諮詢會議之遴選、召開及結論，更有經被告主任委員核定，亦可見應未違反諮會議設置要點第7點規定。另系爭委員會議決議內容，業經原處分據以具體記載，亦無原告所指系爭委員會未有實質討論或欠缺理由等問題。

㈡系爭節目確有違反事實查證原則且有害公共利益，另亦有違反個資法第20條第1項情形，原處分從一重而以衛廣法第27條第3項第4款之違規對原告裁處，並無違誤：

1.新聞或新聞評論節目固可能涉及選舉活動或政治性言論，惟製播時仍應衡酌恪守法律規定，俾兼顧社會道德責任，此亦在通訊傳播基本法第1條及第5條、衛廣法第1條規定之立法意旨。本件系爭委員會議審酌系爭節目僅憑單一消息來源之擴散資訊，未盡事實查證即直接指名道姓，播送提及緋聞案女主角個人資料、與其前夫及姻親等隱私，均非關公共利益之內容，迫使張女無端曝露於公眾議論中，已形成媒體公審而傷害一般社會道德、倫理觀念或正面價值之界線；且以前述○○緋聞案連結特定候選人，但所指

緋聞案亦非該候選人本身之緋聞，亦可見係以議題操作方式，在選前、未提出具體證據且濫用與該候選人無關之第三人等資料，圖誤導民眾對候選人之認知判斷且有影響選情之虞，未善盡媒體應維護公共利益之責；另系爭節目內容尚有污名化特定社會族群之負面言詞，亦不利社會族群融合與多元文化發展，使用恐嚇口吻、恫嚇言語，更不利公共議題理性討論及民主言論環境，有悖公序良俗，更悖離新聞評論節目應客觀、公正之原則。況原告一方面指稱系爭節目內容與公共利益、公共事務相關，另方面卻又稱系爭節目內容不損害公共利益，亦係自相矛盾，且內容所所涉私權糾紛是否另待司法調查等，亦與原處分無涉。

2.系爭節目內容任意揭露張女姓名、肖像、職業、經歷、私領域生活等個人資料，侵害其人格權卻無增進公共利益必要性，屬於非公務機關對個人資料為法定特定目的外之不法利用，此與網路上可否搜尋到張女及其前夫家族資料等情無關，本件又無個資法第20條第1項但書所定之例外情形，任意揭露情形已逾必要範圍，確有違反個資法第20條第1項規定且不得免責，事實上亦違反原告自訂之「民視新聞自律規範」第26點㈡新聞節目製播規範規定。又本件違反個資法部分，雖屬評量表「考量項目：50.其他違反衛星廣播電視法或其他政府法令等違法行為態樣」項下之違法行為，但本件因涉及「節目內容」而提送諮詢會議審議並提出處理建議，是「非典型」案件類型，從而，主管業務單位於本件參照諮詢會議所為之處理建議，就原告系爭節目之「違法行為態樣」、「影響情節」，在「（一）違法情節或營運型態（擇一）」項下勾選為中段之「嚴重」，提請委員會議審議並經委員會議決議，並未違背評量表規定，且係出於具體考量系爭節目所為，亦符合行政罰法第18條規定。

3.原告就前開情事，未採取積極防免作為，未依內控機制核實系爭節目內容，未盡編審把關之責，未善盡媒體自律機

制而任令系爭節目公開播送前開違法內容，核有應注意能注意而未注意之過失，自應就其違法行為負責。

㈢被告內部單位雖曾有就原告同日另於無線電視頻道「民視台灣台」播出之相同節目內容，於系爭諮詢會議中針對「妨害公序良俗」部分之討論，提出供參酌之應予核處建議，繼之一併提請系爭委員會議審議，但此實屬該單位有關頻道事業及其內容監督管理事項之法定執掌範圍（國家通訊傳播委員會處務規程第9條第10款規定參照），並無不可，亦難謂本件被告所為處置及原處分之作成，有何違反平等原則或未依法裁量之違誤等語，資為抗辯。

㈣並聲明：駁回原告之訴。

四、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭諮詢會議紀錄（本院卷第153至169頁、第225至239頁）、系爭委員會議紀錄（原處分可閱第82至94頁）、前裁處（原處分可閱卷第126頁）、原處分（本院卷第31至51頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：系爭諮詢會議之召集組成，有無違反諮詢會議設置要點第7點等規定？違反情形是否足以動搖原處分之合法性？又原告播放之如附表所示節目內容，其中所為評論等，是否已達妨害公序良俗或未符合事實查證原則而損害公共利益之程度？評論內容縱使涉及受評論者之個人資料，是否因屬政治性言論等而無衛廣法第27條第3項第3、4款規定之適用？前開評論內容有無違反個資法第20條第1項本文規定，而影響被告審酌本件達嚴重程度之認定？原處分所為裁處，是否適法有據？

五、本院之判斷如下：

㈠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，制定衛廣法，其中第2條第10款規定：「本法用詞，定義如下：……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3條

規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」第27條第1、2、3項第3、4款規定：「（第1項）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製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。（第3項）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。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」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20萬元以上2百萬元以下罰鍰，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27條第3項第2款至第4款……規定。」

㈡次按「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」分別為司法院釋字第364號解釋理由書及釋字第509號解釋文闡釋甚明。而前開衛廣法第27條立法理由亦指明：「三、……明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則。四、……另考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查證或查證

不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益者，爰增訂第4款，至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第509號解釋意旨，係指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就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料，雖不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真實。」

㈢另個資法第2條第1款規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」第6條第1項規定：「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：一、法律明文規定。二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。六、經當事人書面同意。但逾越特定目的之必要範圍或其他法律另有限制不得僅依當事人書面同意蒐集、處理或利用，或其同意違反其意願者，不在此限。」第20條第1項規定：「非公務機關對個人資料之利用，除第6條第1項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過

提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、經當事人同意。七、有利於當事人權益。」第47條第3款規定：「非公務機關有下列情事之一者，由中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府處新臺幣5萬元以上50萬元以下罰鍰，並令限期改正，屆期未改正者，按次處罰之：……三、違反第20條第1項規定。……」。

㈣系爭諮詢會議之召集組成，被告主任委員雖尚循內部程序以決定遴選之具體內容，但實際情形尚符合其長期運作所形成的行政慣例，尚無違諮詢會議設置要點第7點規定，自亦無原告所稱違反平等原則、行政自我拘束原則等違法：

1.被告為通訊傳播相關法令之主管機關，以維護通訊傳播領域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使職權，自主運作，不受其他機關指揮監督之獨立機關（中央行政機關組織基準法第3條第2款參照）。然為強化被告決策之正當性，被告之組織法第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。」被告為執行上述規定，與進一步擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於102年12月3日修正諮詢會議設置要點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議，第1點參照），第2點規定：「諮詢會議，依廣播電視法、有線廣播電視法、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：……㈢衛星廣播電視之節目……」第3點規定：「諮詢會議置諮詢委員39至51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3分之1：㈠專家學者19至23人。㈡公民團體代表15至19人。㈢內容製播實務工作者5至9人。」第7點規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開會。」第9點規定：「（第1項）出席委員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾

選下列建議處理方式並簽註意見：㈠應予核處，並加註違規情節輕重。㈡發函改進。㈢不予處理。（第2項）有關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之處理原則，另訂要點規定。」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。」被告依前開要點第9點第2項規定訂定之作業原則第1點規定：「廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則（下稱處理建議作業原則），除法令另有規定外，依本原則辦理。」第2點規定：「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點規定：「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。」第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：㈠獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。㈡未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。㈢出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。㈣未獲過半數出席諮詢委員共識且無第2款之情形，或經重新討論票數仍然相同時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」第5點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢

會議討論案件參考。」各該設置要點及處理建議作業原則，為被告依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒之行政規則，依其規定可知，被告於法定組織及程序之外，另行設置諮詢會議及規定其作業程序，目的係藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，廣納社會多元觀點，於處理涉及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內容時，應先由被告之主任委員自39至51人之諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，合法組成諮詢會議，並指定被告代表1人召集並主持諮詢會議，經19名委員至少2分之1出席開會、參考被告幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件之涵攝之分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理之處理建議，再提請被告委員會議審議，以供被告委員會議審議時之「參考」。依前揭設置要點第9點第1項及處理建議作業原則第4點第1款、第3款等規定，出席諮詢會議之委員應就涉嫌違法議案提出書面審查意見，並勾選其建議之處理方式為：㈠應予核處，並加註違規情節輕重，㈡發函改進，抑或㈢不予處理，上述3種建議之處理方式中，如有任一種已得過半數出席委員之共識，諮詢會議即應據以作出處理建議。從而，諮詢會議若有經被告主任委員所遴選之19位委員中至少2分之1出席，經過半數出席委員認為節目違法而應受裁處者，即排除以「發函改進」及「不予處理」為建議處理方式，諮詢會議此際應進一步決定於處理建議加註之違規情節輕重，而本諸處理建議作業原則第4點明定之過半數共識決原則，關於違規情節之輕重程度，仍以超過半數出席委員達成共識為準。惟諮詢會議之處理建議僅供被上訴人委員會議審議時作為參考，針對確屬違規而應予核處之個案，仍應由被告本於職權認定事實、適用法律，並妥適行使裁量權限後，作成決定，自不待言。

2.準此，本件被告為作成原處分而召開系爭委員會議前，曾於111年10月31日下午2時、4時許召開系爭諮詢會議，被告為召開系爭諮詢會議有遴選19名諮詢委員組成並寄送開會通知，開會當日計有7名諮詢委員臨時請假，實際出席諮詢委員人數共12位等情，業據被告陳明無訛，並有開會通知、會議簽到表影本等件附卷可稽（本院卷第225至228頁、第153至155頁）；可知系爭諮詢會議實際出席諮詢委員12位，超過所遴選19位諮詢委員之半數，已達諮詢會議設置要點第7點所定開會之最低人數門檻，被告主張系爭諮詢會議有依第9、10點規定審查後作成建議，系爭委員會議審議時且將該建議情形納入參考資料，以系爭委員會議方得為最終審議決議而言，系爭委員會議中經檢視系爭諮詢會議之建議以為參考之事實，無論有無前開規定，本當在系爭委員會得自行擇定審議所需資料之職權範圍內，並無不合。

3.原告雖主張系爭諮詢會議組成時對諮詢委員之遴選方式，業據被告自承係由主任委員各自圈選多達42、43位諮詢委員名單，再由被告承辦人員以電子郵件詢問所圈選諮詢委員可開會日期及出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多19位諮詢委員，並依回復排定表明可出席人數超過諮詢會議設置要點第7點第2項之委員1/2亦即10人以上之時間，以為開會日期，再將組成會議之諮詢委員、開會時間等報請主任委員簽核後，據以寄發開會通知暨相關資料，有被告所提出圈選名單、內部辦理簽呈影本等資料再卷可按（本院卷255至258頁、第303至318頁）；原告主張被告主任委員先圈選諮詢委員名單，其次交由承辦人員以前開方式聯繫，後續方對照以遴選出諮詢委員19人為何人之情形，雖可見被告主任委員初始之圈選，與最後之遴選有相當差距，且後續遴選結果，亦可見尚考量諮詢會議能否即時組成之實際需要，但被告主任委員就遴選之考量因素，所納入是否能有效率組成、召開會議事項，而未僅以各該

委員之知識或經驗作為唯一基準，究屬主任委員行使遴選諮詢委員權限時得予斟酌評估之範圍；尤其本件承辦人員依授權方式詢問確認所指示符合遴選標準之名單後，於開會前仍有再次將確切之具體組成委員、開會日期等情，簽報被告主任委員審核無訛後，方憑以辦理通知並開會，就最終內部人員辦理之遴選結果，仍有報請主任委員核定之處置而論，此諮詢委員19位之擇定，實亦堪認有經主任委員同意始完成遴選。再者，被告復陳稱前開授權交由承辦人聯繫能否出席及何一日期等方式，實係本於過往主任委員均會授權如此辦理之行政慣例而來（此行政慣例之肯認，亦可見被告所舉最高行政法院112年度上字第354號、本院111年度簡上字第65號判決等案件之遴選實際辦理情況）。是則，諮詢會議設置要點第7點第1項所定遴選方式，既未明文僅得遵循如何之標準，被告主任委員綜合考量諮詢委員會之建議，主要在提供參考資料，及諮詢會議得以即時、有效率組成之運作需求，選擇採取先概括圈選（縱使係寬泛圈選），再指示承辦人員依其指示方式整理出實際遴選名單之內部程序，已難認有何違反諮詢設置要點第7點規定之情事，自亦無原告所稱足以動搖原處分合法性之問題。原告此部分主張，應不足採。

㈤系爭節目播送內容，確有違反衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則，致損害公共利益」等規定之情形：

1. 本件兩造均不爭執確有於111年9月23日21時54分許起至22時31分許，播出如附表（亦即原處分事實欄一所列載者）所示之系爭節目對話、討論內容，並有被告列整提出供審議之對話內容資料可稽（本院卷第231至239頁）。由系爭節目內容中主持人之發言，對照當時所列出之標題文字，除清楚可見附表編號1至6有列出訴外人張女全名、曾擔任之工作及張女「委託律師提告」、訴外人王○○（下稱王女）曾出書，附表編號7則列載訴外人蔣萬安有表示相關言論而對系爭節目主持人個人行為不滿等文字，並可見系

爭節目主軸內容，亦係配合前開標題文字而以當下所發生張女對外發布聲明、提出告訴，或蔣萬安發表如何言論等事實為基礎，再由主持人據以描述並為評論，其意見評述既係針對有具體明確人、事、物而來，各該播放內容實已符合衛廣法第33條第2項授權訂定之「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」第2條第5款所指：「本辦法用詞，定義如下：……五、新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目」者，原告對系爭節目所為製播，自屬衛廣法第27條第2、3項規定之「製播新聞」情形（最高行政法院110年度上字第662號判決意旨參照），而非僅有個人主觀感受評價或意見表達之情，則針對所指稱各該事實，自當負有須依前開規定善加查證之注意義務。

2. 但查，系爭節目內容，係因其前曾具體指涉訴外人張女為○○緋聞案之當事人乙事，遭張女委託律師提出刑事告訴，針對訴外人張女是否為所指誹聞案女主角之事實，系爭節目主持人除仍以指出張女姓名、曾擔任工作等方式持續宣稱其確為誹聞案女主角外，接續又針對張女所稱曾在華航任職乙事，指稱其任職1個月即可進入國際線，張女在華航工作有特權等語；而原告亦自承系爭節目內容所指稱張女為誹聞案女主角者，確實僅憑單一消息來源（原告陳稱係來自餐會上聽聞之同一消息來源，並未再就非消息來源之第三者查證），所指涉張女在華航工作有特權者，亦缺乏可供支持之證據，並有原告於被告調查中之陳述意見函可佐（原處分可閱卷第57至60頁）；在訴外人張女已經否認自身與誹聞案有關，甚且提出告訴之情況下，系爭節目仍無任何查證以為平衡報導等內容，已可見對於系爭節目所指出事實之真偽，確實未能採取合理查證等措施；尤其，對照系爭節目內容之脈絡，訴外人張女此時已非公眾人物，系爭節目卻仍提出該誹聞案且連結至張女，主要目的實非針對張女本人甚或該誹聞案所涉當事人本身，而

係基於該誹聞案或與當時參與選舉之候選人蔣萬安父親有關之故，但此部分事實仍與該候選人個人毫不相干，以當時公眾議題及情境而論，此緋聞案更事隔多年，是否與張女有關等，與當下公共事務等議題實缺乏連結，原告絲毫未加查證而僅憑臆測性傳聞，即逕就多年前曾發生、與現下無關之事實報導，除明顯違反事實查證原則外，所陳此部分事實更與系爭節目接續論述之選舉議題或特定候選人均無關，反而有透過將此與特定候選人無端連結，藉此不相干、片斷事項而衍生混淆、影響視聽觀眾對選舉議題暨特定候選人認知之疑慮，對公共議題理性討論及民主言論空間之塑造均不利，且亦滋生媒體節目是否有不當影響選情之對立暨懷疑，均足以損害公共利益，並非如原告所稱與公共利益無關，不致造成公共利益損害云云。是被告辯稱原告就此確有未盡事實查證原則且有害公共利益，實有依據。

3. 再者，原告內部亦有訂定電視新聞自律規範，其中參、執行分則27關於「政論節目製播規範」，於㈠針對事實查證原則參酌指標，亦係明文：「1.政論節目對於播送內容，應追求事實並檢視消息來源之真實性，避免無根據猜測。2.應多方查證，避免單一消息來源，並留存查證紀錄供查驗。……4.議題選擇引用網路消息或外電時，應注意內容可信度，並進行合理查證。……5.若消息內容無法查證時，應檢視是否有使用之必要。……。」於㈡公平原則參酌指標：「1.政論節目主持人應客觀、中立、力求公平。……3.政論節目議題選擇應關注公共利益、多元並呈。……5.政論節目對於涉己事務之製播，應力求公正、客觀。……」（原處分可閱卷第129至138頁）。足見原告就系爭節目之製播，亦訂有須客觀檢視事件訊息正確性、合理性之內部標準，並就消息來源、內容事實真偽等如何為查證，及若無法查證，應考量有無使用必要等合理查證方式予以規範；惟系爭節目前開事實之陳述，在張女透過提

出刑事告訴方式表達反對意見後，原告卻仍未注意在內部核實要求善盡查證義務，與己有關事務更應注意具備公正、客觀性，而容任系爭節目內容之製播，其就此有應注意、能注意卻未注意之過失，甚為明確。是則，原告就此既有違反衛廣法第27條第3項第4款規定之行為，被告自得依同法第53條第2款規定對其裁處。

㈥系爭節目內容，亦有違反衛廣法第27條第3項第3款妨害公序良俗及違反個資法第20條第1項規定之情形：

1.衛廣法第27條第3項第3款所稱公共秩序，係指國家社會之一般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念而言。此雖係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當性，使用不確定法律概念而為相應之規定，惟其意義並非難以理解，且於個案中並非不能經由社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查加以確認，符合法律明確性原則。而分析前開系爭節目內容可知，系爭節目主持人係因張女為自身遭牽扯入該誹聞案致遭議論，對外表示提出告訴後，因不滿張女提告行為而以欲揭露張女真面目等言詞，進而非議張女所自稱眷村長大乙事，並使用「眷村的意思是比較高級嗎？還是比較有什麼心理」、「請問你，張○○是怎麼進華航的？」、「你張○○是提油點火，是想讓你以前的同事出來，把你的不堪往事，來全部講出來嗎？」、「既然你要訴諸司法的對薄公堂，那這些問題就要一一地來檢視，對不對？」等言詞（附表編號1至3、5），顯然試圖透過系爭節目之播送，對外製造張女有使用特權、不堪等不利形象，如此利用媒體公眾傳播勢力，以揚言揭露其隱私、對其公審等方式，對張女製造壓力之行為，實已逾越一般合理評論尺度。另附表編號7所示評論，亦係不滿當時參與之候選人蔣萬安對外表述對系爭節目主持人之不滿，而指摘其「忘恩負義」，及揚言「我不把你趕出台灣政壇我真的不姓周」等語。上開情形均可見系爭節目內容，實有僅因系爭節目主持人等遭提告

或對其為不利指摘，即濫用媒體之公眾傳播效應，並使用挑起族群對立、語帶壓迫等言論，未經合理查證而無端攻擊對造，甚且包含對自陷紛爭對造之隱私妄加非議，如此濫用媒體公器，在經公開播送後實已影響公共秩序，且並非如原告所稱僅屬彼此間之私權紛爭，其有害公共秩序之重點態樣，實在於透過前開濫用行為無端侵害他人隱私，不當利用自身勢力圖壓迫對方之問題；而原告就此既未加注意管理，容任系爭節目之製播，自亦有過失。是被告指稱原告就此尚構成衛廣法第27條第3項第4款規定之過失違反，亦有依據。

2.再者，系爭節目內容不僅揭露張女姓名、職業、經歷及私領域生活等屬於個資法第2條規定之個人資料，甚且進一步就張女前夫、其前夫投資狀況暨前夫家人與何人聯姻等隱私資訊，亦為具體詳細之揭露，但各該張女、其前夫與前夫家人之個人資訊，不僅與該誹聞案無關，更與後續所指涉當時選舉議題等均欠缺任何關聯，且其等均非公眾人物，亦非如原告所稱只須屬實即可免責；上開報導內容及評論，無故對公眾揭示張女等人之個人隱私，對其等人格權有不當侵害，且未見有何增進公共利益必要性，更無個資法第20條第1項所規定得為特定目的外利用之情。被告以原告就此未加注意，容任系爭節目製播而有過失違反個資法第20條第1項規定之情形，自亦堪採認。

3.原告雖主張系爭節目內容有無違反衛廣法第27條第3項第3款之妨害公序良俗部分，系爭諮詢會議討論過程建議不予處理者有3位委員、建議發函改進者3位、建議應予核處者6位，同意應予核處與不須核處之意見各半，卻有業管單位提出應予核處之建議列入送審議資料（本院卷第157至161頁，所指業管單位建議列載於本院卷第160頁之擬處方向欄中），謂與規定不合，甚且違反平等原則者。如前述，依諮詢會議設置要點第10點規定，前開諮詢會議之建議內容，僅屬提供系爭委員會審議參考之性質，就諮詢委

員所為建議內容之人數，上開資料確有依前開處理建議作業原則第4點第2款規定記載為「發函改進」之建議，關於部分諮詢委員所提出非屬應予核處、可認有利原告之意見，既有一併提出作為審議資料，已難認系爭委員會就此有何未能實質討論審議之情形，所持判斷理由，亦有於原處分中具體說明；至於所列載業管單位之建議項目，雖不在前開處理建議作業原則明文之範圍內，以此究為內部準備過程之一部分意見資訊，並無從拘束系爭委員會議之決議，更難認此內部單位意見之提出，將造成系爭委員會議判斷所使用資訊，有何錯誤或不完全等問題，更不因本件有精業管單位提出意見作為審議參考資料之一，即可謂此內部程序之處理，有何影響原處分實體認定理由而有差別待遇之疑義。是原告此部分主張，仍不足為對其有利之認定。

㈦被告就原告前開過失違規行為，從一重而以違反衛廣法第27條第3項第4款、第53條第2款規定裁處原告，均符合規定。

1.行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

2.被告之裁量基準第2點第2款本文規定：「本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（以下簡稱評量表，表1、表2與表3）及違法等級及適用裁處參考表（表4之1、表4之2及表4之3），適用於下列違法案件：……㈡依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者。……」第5點規定：「適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表1、表2或表3內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表（表4之1、表4之2或表4之3），擬具適當之處分建議。」上述裁量基準是衛廣法主管機關即被告，就裁罰裁量權之行使，在遵循法律目的及範圍內，為實踐具體個案正義，顧及法律適用之一致性及符合平等原則，並有就衛廣法第53條所定違規案件之不同

情節，明定應考量違法情節或營運型態（50分）、2年內裁處次數（35分）、其他判斷因素包括：有無將違法情節做適當修正、一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、違反行政法上義務所得之利益及所生影響、受處罰者之資力、諮詢委員會議提出之處理建議、依社會通念，違法情節影響層面甚鉅或導致他人無法回復原狀等下列加重或減輕事由之其他判斷因素（15分），逐項予以評分，再依總積分對照裁量基準違法等級及適用裁處參考表予以不同程度之處罰金額，此核屬被告基於裁量權行使所訂之行政規則，尚與法律規定無違，被告自得援用之。

3.本件原告有前開過失違規行為，既經認定如前述，以原告經營衛星廣播電視多年，就衛星廣播電視節目製播應善盡事實查證、播送內容不得妨害公序良俗及違反個資法等義務，當得知悉，卻未注意而過失違反上開義務，就其違反衛廣法第27條第3項第3款、第4款規定部分，依同法第53條第2款規定之法定罰鍰額度係裁處20萬元以上、200萬元以下罰鍰，違反個資法第20條第1項規定，依同法第47條第3款規定裁處之法定罰鍰額度，則係處5萬元以上、50萬元以下罰鍰。再就原告違反衛廣法第27條第3項第4款規定部分，被告以其情節嚴重，且2年內曾因相同違法事證，經被告以前裁處予以處罰1次在案（原處分可閱卷第126頁），乃依裁量基準規定，按違法情節、2年內裁處次數及其他判斷因素等考量事項，分別採計30分、3分及0分，合計總積分33分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第4級，對應衛廣法第53條罰鍰額度，屬於裁處罰鍰80萬元之情形（原處分可閱卷第120至125頁）。相較於違反衛廣法第27條第3項第3款規定部分，依裁量基準規定，則認違法情節普通、2年內裁處1次及其他判斷因素等考量事項，分別採計10分、3分及0分，總積分計13分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第2級，對應衛廣法第53條之罰鍰額度，僅可裁處罰鍰40萬元整；另違反個資法第20

條第1項規定，基於前述原告此違規所侵害之人數非只1人，資訊內容且有相當隱私程度，被告認原告此部分違規情節嚴重，就個案情節所憑認定，應為有據，尚非如原告所稱只須未曾經通知改正或未曾違規，即可認情節不至嚴重程度；是被告依裁量基準之規定，參酌原告2年內裁處次數及其他判斷因素等考量事項，分別採計30分、0分及0分，合計總積分30分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第3級，對應個資法第47條第3款之罰鍰額度，裁處罰鍰15萬元整（本院卷第137至151頁），亦尚符合規定。而以前開違規行為經裁量結果為比較後，被告從一重而以違反衛廣法第27條第3項第4款規定，按同法第53條第2款規定裁處原告罰鍰80萬元，所為裁量行使，亦均符合規定，難認有何裁量怠惰、濫用或逾越等違法，原處分應無違誤。

六、從而，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處分，並無違誤。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　9　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　林麗真

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所需要件 |
| --- | --- |
| (一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。<br>2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。<br>3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| (二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。<br>4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。 |
| 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　9　　日

書記官　謝貽婷

附表：

1.21時54分許、21時57分許：1、標題：「張〇〇發聲明！委託律師提告！以正視聽！時間點有疑點！？」2、主持人：「……○○飯店，章○嚴涉及的緋聞案的真實的女主角，是前中國小姐、前華航空服員，張〇〇小姐。」（21時54分許）3、主持人：「張〇〇是一個什麼樣的女性呢？對不起，因為妳今天提告了我們，我要跟蔡玉真來好好地揭發張〇〇的真面目。張〇〇做過華航的空中小姐、空服員，她被指控她進入華航一個月就飛國際航線，為什麼？妳是怎麼做到的？等一下我們來告訴各位。同時張〇〇嫁入的豪門，跟連戰有關，跟豪門、跟黨國權貴也有關，為什麼？我們無意傷及她前夫的家庭，但是妳張〇〇不做說明，一開始就提告，無理地來抹黑媒體政論節目的討論，我只能跟你說，直球對決。」（21時57分許）。

2.22時06分許：1、標題：「張〇〇發聲明！委託律師提告！以正視聽！時間點有疑點！？」2、主持人：「……眷村長大，這個意思是什麼意思？眷村的意思是比較高級嗎？還是比較有什麼心理，我不知道。『在華航任職期間』，OK好，我們等一下來看，張〇〇是怎麼進華航的？果然眷村有進華航的特權嗎？」

3.22時08分許、22時19分許：1、標題：「張〇〇發聲明！委託律師提告！以正視聽！時間點有疑點！？」、「近距離接觸高官！？空服員嚴選過！？還要身家調查！張國城：不是誰都能當！」2、主持人：「……第二，你在眷村長大、在華航任職，不在我們的討論當中，但是你今天講了，那我就要問你，請問你，張〇〇是怎麼進華航的？張〇〇當年在華航的特權，我告訴你，你不要寫聲明告我，我不會講的，今天我們就來講，張〇〇當年怎麼進華航的？張〇〇當年在華航，怎麼樣進一個月就開始飛國際線的？你張〇〇是提油點火，是想讓你以前的同事出來，把你的不堪往事，來全部講出來嗎？」（22時08分許）3、主持人：「……我告訴你，眷村長大、華航任

職，就是你昨天張教授說的，華航以前的空中服務員，以前過去叫做空中小姐，有誰是靠考試進去的？眷村叫什麼意思？就是將軍或者是軍方人士的女兒，用挑媳婦的方式進入華航，再加上蔡玉真說的，為什麼你飛了一個月就可以直飛國際航線？其他的她私生活的問題，不在我們討論範圍當中。但是我要跟張〇〇小姐說的是，既然你說你沒有做過這個事情，既然你要訴諸司法的對薄公堂，那這些問題就要一一地來檢視，對不對？但是聲明裡面她有說她認不認識章〇嚴嗎？」來賓：「沒有。」（22時19分許）

4.22時18分許：1、標題：「王筱嬋發表台灣六月雪！還原緋聞真相！捍衛自身清白！今洗刷冤屈！」、「王筱嬋曾出書喊冤！書中揭蔣孝嚴曖昧對象！？有一位中國小姐！？」2、主持人：「《台灣六月雪》它在出版的過程裡面有非常多的資料。」來賓：「對，非常多詳細的資料。」主持人：「其中跟前中國小姐張〇〇有關的是第幾頁？」來賓：「144頁，這裡頭的所謂的五個可能的緋聞對象……」主持人：「其中就有一個是中國小姐，那王筱嬋自己也去根據這些線索她就去調查，所以王筱嬋親口跟你說過嘛。這個名字就叫做張〇〇。」

5.22時21分許：1、標題：「張〇〇發聲明！委託律師提告！以正視聽！時間點有疑點！？」2、來賓：「……，這個張小姐的聲明，特別標榜說她是在眷村長大，3、主持人：「……優越感好強……我在眷村旁邊長大，現在罵我那些人，都是眷村的小流氓出生的、小太保出生的人。她幹嘛寫她是眷村長大，妳眷村長大是比較高級嗎？」

6.22時22分許：1、標題：「交由司法釐清！張〇〇歡迎上節目澄清！還原事件經過！向社會釋疑！？」、「真女主前夫是豪門！與連家關係匪淺！林〇〇投資失利！？連〇〇大失血！？」2、主持人：「張〇〇也不是個簡單的角色，她所嫁的夫家，厲害得了。她所嫁的夫家，林〇〇，她的丈夫的弟弟林〇〇，娶的是誰？蔡〇〇。蔡〇〇是誰？蔡〇〇的姐姐。蔡

〇〇是誰？連〇〇的太太。連〇〇是誰？中國小姐的兒子，連〇〇的兒子。然後他們這個，他的姑姑，還是蔡〇〇。」

7.22時31分許：1、標題：「嗆選風惡質！蔣萬安：陳時中、周玉蔻暗地合謀！踐踏專業詆毀人格！？」2、主持人：「……第二，我是你章〇〇兄弟的恩人，你們家在1989年以後一直到1999年，十年當中享盡了私生子的被正名的光環，是我周玉蔻做的事耶。忘恩負義蔣萬安，我不把你趕出台灣政壇我真的不姓周。」）