

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

114年度簡上再字第5號

再 審 原 告 國家通訊傳播委員會

代 表 人 溫俊瑜

訴訟代理人 陳忠儀 律師

陳家祥 律師

再 審 被 告 中天電視股份有限公司

代 表 人 梁天俠

訴訟代理人 李建慶 律師

陳少璿 律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，再審原告對於中華民國113年11月28日本院113年度簡上字第26號判決，本於行政訴訟法第273條第1項第1款事由，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審原告之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、事實概要：

再審被告經營之「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「“浙江臺商”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，經由自稱浙江臺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○

01 ○檢查(醫院名)。……不要說全家，全○○市人都會糟糕
02 了，他很多地方都去過」。(三)螢幕下方標註：浙江臺商父
03 親江先生(約晚間9時38分20秒)。再審原告審認系爭節目任
04 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
05 資訊，以不完整偏頗訊息誤導民眾認知及判斷，致影響疫情
06 控管，有妨害公共秩序或善良風俗之情事，違反衛星廣播電
07 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
08 第2款規定，以109年10月21日通傳內容字第10900119890號
09 裁處書(下稱原處分)裁處再審被告罰鍰新臺幣40萬元。再審
10 被告不服，提起行政爭訟，經臺灣臺北地方法院以110年度
11 簡字第5號行政訴訟判決(下稱前審判決)駁回再審被告之
12 訴，再審被告提起上訴，經本院以110年度簡上字第147號判
13 決廢棄前審判決，發回更審。本院地方行政訴訟庭更為審理
14 後，以112年度簡更一字第19號判決(下稱原判決)原處分
15 撤銷。再審原告不服，提起上訴，經本院113年度簡上字第2
16 6號判決(下稱原確定判決)上訴駁回。再審原告猶不服，
17 以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款規定之再審
18 事由，提起本件再審之訴。

19 二、再審原告起訴主張略以：

20 (一)原確定判決就衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善
21 良風俗」要件，有適用法規顯有錯誤之情形：

22 1.原確定判決認衛廣法第27條第3項第3款所稱「公共秩序或善
23 良風俗」，基於合憲性解釋，只有在言論內容不實的情況，
24 始有可能認為構成對公共秩序或善良風俗之妨害。惟按衛廣
25 法之立法過程，衛廣法第27條第3項第3、4款「妨害公共秩
26 序或善良風俗」、「違反事實查證原則」係屬二獨立構成要
27 件，不應混淆適用。且歷來司法實務已確立，所謂「妨害公
28 共秩序或善良風俗」係以是否違反國家社會一般利益或一般
29 道德觀念，與節目內容是否真實係屬二事。

30 2.若有重大事件例如天災地變、恐嚇危安等，世界各國政府均
31 採發言人制度，即由單一窗口定期說明事件進度，以避免國

內人民、國際社會過度恐慌，此時若有新聞媒體脫稿報導，造成公共秩序之危害，即該當於「妨害公共秩序或善良風俗」，縱其內容為真實，基於立法目的不同，仍無法主張免責。本件依當時時空背景，係人類對新冠肺炎病毒之摸索期間，除無疫苗及明確用藥指引可讓人民確信感染後之狀況外，我國社會基於對過去SARS事件高傳染力、高死亡率、無疫苗及特效藥之印象，故社會始終存有不安之情緒，且當時國外疫情已進入爆發初期，民間對我國疫情何時擴散惶惶不安，故任何風吹草動訊息，均可能產生蝴蝶效應而造成巨大傷害。因此，判斷系爭節目內容是否有妨害公共秩序或善良風俗者，自應考量當時時空背景，始為正論。再審被告經營中天新聞台，透過電視、網路快速且無遠弗屆之傳播，確實造成國家、社會利益之重大影響，可認為該當衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」。

3.又原確定判決認為原處分應說明本案所稱疫情防治工作具體受阻之內容為何，及民眾具體恐慌之非理性反應為何，此等論述係將衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」視為需有實害結果，與衛廣法前揭規範之適用顯有違誤，亦該當「適用法規顯有錯誤」之再審事由。

4.另原確定判決以彰化地方檢察署檢察官以109年度偵字第2644號不起訴處分書為據，認為本件無構成衛廣法第27條第3項第3款要件，惟該不起訴處分書係以浙江臺商父親江先生為被告，並以浙江臺商父親江先生是否違反傳染病防治法第63條「散播有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，科新臺幣三百萬元以下罰金。」為偵查內容，與本件係以再審被告為裁罰相對人，裁罰內容為是否違反衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」為要件，二者顯然不同。

(二)原確定判決認為衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」係法律之抽象解釋，屬於司法審查之核心事項，逕自否定再審原告之判斷餘地，與司法院釋字第432、545、

553號解釋有所牴觸，屬「適用法規顯有錯誤」之情形。且原確定判決對於不確定法律概念之司法審查，亦未依司法院釋字第553號解釋理由書及過往最高行政法院揭示之原則進行低密度審查，則原確定判決與司法院釋字第553號解釋有所牴觸，亦該當「適用法規顯有錯誤」之再審事由。本件是否構成衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」乙節，事涉新聞專業，除先經媒體自律原則辦理外，歷經「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，再經再審原告會議審議、決議而作成原處分，並無任何恣意濫權及其他違法情事，行政法院本應尊重再審原告之判斷餘地，不得予以撤銷或變更等語。

(三)並聲明：原確定判決廢棄、再審被告於原確定判決第一審之訴駁回。

三、再審被告答辯略以：

(一)歷來實務見解包含原確定判決皆認定，衛廣法第27條第3項第3款所稱「妨害公共秩序或善良風俗」，係指違反國家社會之一般利益或社會一般道德觀念，而原確定判決基於憲法第11條規定國家應最大限度保障言論自由，以及涉及公共利益事務的言論，應更為嚴格保障之憲法誡命等考量，所作對於前開衛廣法第27條第3項第3款要件之認定，僅是將言論自由保障與守護公共秩序善良風俗進行權衡後，加強說明涉及公共利益事務之言論應僅有在內容不實的情況下，始有可能認為構成對公共秩序或善良風俗之妨害，與歷來實務對於前開規範要件之見解並無齟齬。至於衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則」部分，參照104年12月18日修法理由，可知衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則」著重的是節目對於所製播的內容有無進行查證而非內容是否為真實，是原確定判決對於「妨害公共秩序或善良風俗」之見解與「違反事實查證原則」並無混淆，再審原告之主張應有誤解。

01 (二)再審原告對於系爭節目是否構成衛廣法第27條第3項第3款
02 「妨害公共秩序或善良風俗」之審查，應包含「解釋何為妨
03 害公共秩序或善良風俗」（法律解釋）、「認定系爭節目之
04 內容及客觀上造成何種影響」（事實認定）以及「該具體重
05 要事實是否符合妨害公共秩序或善良風俗」（涵攝結論）等
06 流程。而所謂法院應尊重獨立機關之決定或判斷，所指的是
07 獨立機關對於「涵攝結論」具有判斷餘地（惟法院仍得審查
08 有無錯誤）。至於法律的抽象解釋具通案性，法院應依解釋
09 方法探求法律之意旨，不受獨立機關法律見解之拘束，故最
10 終有權決定該法律概念應作何解釋者應係法院，而非獨立機
11 關，此為依法行政原則之必然道理，再審原告顯然不當擴張
12 判斷餘地之範疇，取代司法機關解釋法律之憲法職權，其主
13 張實不足採。況本件再審原告對於何謂衛廣法第27條第3項
14 第3款「妨害公共秩序或善良風俗」，亦係援引法院判決之
15 見解加以解釋，在在證明獨立機關對於「法律解釋」確實不
16 得主張判斷餘地等語。

17 (三)並聲明：再審之訴駁回。

18 四、本院之判斷：

19 (一)按行政訴訟法第273條第1項第1款規定：「有下列各款情形
20 之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事
21 人已依上訴主張其事由經判決為無理由，或知其事由而不為
22 上訴主張者，不在此限：一、適用法規顯有錯誤。」第278
23 條第2項規定：「再審之訴顯無再審理由者，得不經言詞辯
24 論，以判決駁回之。」所謂「適用法規顯有錯誤」，係指確
25 定判決就事實審法院所確定之事實而為之法律上判斷，有適
26 用法規顯然錯誤之情形。即確定判決所適用之法規有顯然不
27 合於法律規定，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法
28 庭裁判意旨有所牴觸者，始足當之。另依司法院釋字第177
29 號解釋，確定判決消極的不適用法規，顯然影響裁判者，亦
30 屬行政訴訟法第273條第1項第1款所稱適用法規顯有錯誤之
31 範圍。至於法律上見解之歧異或事實之認定，再審原告對之

縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由（最高行政法院113年度再字第20號判決、113年度再字第23號判決、112年度再字第52號判決意旨參照）。

(二)再審原告主張本件有行政訴訟法第273條第1項第1款之再審事由，其理由無非以：衛廣法第27條第3項第3款所稱「公共秩序或善良風俗」係指違反國家社會一般利益及一般道德觀念，與節目內容是否真正係屬二事，原確定判決就該款事由之適用，除與歷來司法機關之解釋明顯歧異，更與衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則」混淆，再審被告經營中天新聞台，透過電視、網路快速且無遠弗屆地傳播系爭節目，於我國當時時空背景，確實造成國家、社會利益之重大影響，可認該當衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」。且再審原告就該款要件法律解釋具有判斷餘地，原處分係經廣播電視節目廣告諮詢會議、再審原告會議審議、決議而作成，並無任何恣意濫權及其他違法情事，法院不得予以撤銷或變更等語。惟查：

- 1.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，立法院乃制定衛廣法，其第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。」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200萬元以下罰鍰，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款或第64條第1項準用第27條第3項第2款至第4款規定。」

01 2. 「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與
02 言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促
03 進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式
04 表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視
05 無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之
06 自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由
07 情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害
08 國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限
09 制。」、「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文
10 保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意
11 見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。
12 惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不
13 得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」分別為司法院
14 釋字第364號解釋理由書及釋字第509號解釋文闡釋甚明。又
15 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
16 般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念而言。此雖係
17 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
18 當性，使用不確定法律概念而為相應之規定，惟其意義並非
19 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
20 斷，並可由司法審查加以確認，尚難謂與法律明確性原則相
21 違。

22 3. 經查，原確定判決審酌：衛廣法第27條第3項第3款所稱「公
23 共秩序或善良風俗」，屬於不確定法律概念，而所謂「公共
24 秩序」，係指國家社會之一般利益，「善良風俗」則係社會
25 一般道德觀念，亦即為維持健全之社會生活，而為一般人所
26 信守之倫理、道德觀念。此等不確定法律概念具體適用時，
27 應該只有唯一正確結果，而應由法院審查。因此，於憲法第
28 11條國家應最大限度保障言論自由（包含通訊傳播自由），
29 以及涉及公共利益事務的言論應更為嚴格保障之憲法誠命
30 下，基於合憲性解釋，只有在言論內容不實的情況，始有可
31 能認為構成對公共秩序或善良風俗之妨害（原確定判決第14

頁第2至13行）。系爭節目主要是提供平臺，讓民眾以call in的方式表達對政府防疫措施之意見，而觀之該名call in「浙江臺商父親江先生」所表述之言論內容，顯係就其親身經歷見聞之事實，就外界所傳聞關於其兒子及家人之情況加以澄清與辯駁，且依卷附彰化地方檢察署檢察官不起訴處分書，有關該名call in「浙江臺商父親江先生」於偵查時所為陳述之記載，可認其所述確與防疫公共事務相關，而屬涉及公共利益事務之言論，則再審被告將該名call in民眾「浙江臺商父親江先生」親身經歷見聞，且無不實之言論播送給閱聽者，即難認有何妨害公共秩序或善良風俗之情事。遑論本件再審被告既於事前提醒「浙江臺商父親江先生」注意遵守傳染病防治法規定，系爭節目主持人更於連線中即時制止該名call in民眾揭露醫院資訊，亦難認再審被告有何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之情事（原確定判決第17頁第11至29行），因而肯認原判決將原處分撤銷之結論，於法並無不合等語。原確定判決業已詳述其認定事實之依據與得心證之理由，核與證據法則、經驗法則與論理法則並無違背，其涵攝衛廣法第27條第3項第3款之構成要件所表示之法律見解，亦無違誤，經核其論斷並無與本案應適用之法規相違背，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨顯然有所牴觸之情形。再審原告以上開情詞指摘原確定判決見解與歷來司法機關之解釋明顯歧異，更與衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則」混淆等情形，自非可取。

- 4.再者，法律之抽象解釋，本屬行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關並無判斷餘地可言，且並非獨立機關所為一切決定均享有判斷餘地。關於衛星廣播電視事業播送之節目內容是否妨害公共秩序或善良風俗之判斷，僅為一般法律適用，無涉判斷餘地（最高行政法院112年度上字第657號判決參照）。再審原告主張其就衛廣法第27條第3項第3款「妨害

01 公共秩序或善良風俗」要件法律解釋具有判斷餘地，原處分
02 係經廣播電視節目廣告諮詢會議、再審原告會議審議、決議
03 而作成，並無任何恣意濫權及其他違法情事，法院不得予以
04 撤銷或變更等語，無非其主觀法律上之歧異見解，要難謂為
05 適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由。

06 (三)綜上所述，本件無再審原告所指有「適用法規顯有錯誤」之
07 情事，其主張洵屬無據。再審原告提起本件再審之訴，顯無
08 再審理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

09 五、結論：本件再審之訴為無理由，判決如主文。

10 中 華 民 國 115 年 8 月 18 日

11 審判長法 官 鍾啟煌

12 法 官 林常智

13 法 官 蔡鴻仁

14 上為正本係照原本作成。

15 不得上訴。

16 中 華 民 國 115 年 8 月 18 日

17 書記官 萬可欣