臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第253號
110年8月12日言詞辯論終結

原　　告　聯利媒體股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　陳文琦
訴訟代理人　王君倚律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
000000000000000000
代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　魏啟翔律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告民國108年8月15日通傳內容字第10800286660號裁處書，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、程序部分：

本件原告代表人本為張孝威，嗣變更為陳文琦，茲經陳文琦具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

二、事實概要：

原告經營之TVBS新聞台，於民國108年5月6日下午10時4分，播出「毀韓放大招、羅智強爆暗黑兵團作戰模式」報導（下稱系爭新聞如附卷光碟所紀錄），以國民黨臺北市議員羅智強接獲網友爆料說法為主，輔以網路「暗黑兵團」網軍公司運作方式等報導內容。被告於108年8月15日，以原告經營之TVBS新聞台播出之系爭新聞，未明確揭示具體消息來源或媒體採訪，未於播出前善盡基本查證義務，顯然誤導民眾認知及判斷，有損害閱聽眾視聽權益，致損害公共利益，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第4款規定，依同

法第53條第2款規定，以通傳內容字第10800286660號裁處書對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）20萬元（下稱原處分），並於同年8月16日對原告為送達。原告不服原處分，於同年10月9日向本院提起行政訴訟。

三、原告起訴主張：

被告就本件並無判斷餘地之適用，原告提起本件訴訟，無寧是請求法院理解，相較於刑事訴訟程序，行政程序及訴訟非常需要改革及承審法官的介入，尤以原告面對主管機關之裁罰，應有救濟之可能性，行政機關的決定並非不能檢討的，本件不能逕認有判斷餘地即免除司法審查，縱認被告對本件之認定有判斷餘地之適用，至少應採取中度審查標準，而非寬鬆審查，且本件原處分無法通過中度審查。如本件無判斷餘地之適用，依衛廣法第27條第3項第4款規定，無論從真實惡意原則或合理查證原則觀之，均無違反事實查證原則致損害公共利益之情。且被告在無法證實系爭新聞「虛假」、「不實」之情形下，逕對原告予以開罰，就比例原則而論，實以逾越最小侵害原則等情，並聲明：原處分撤銷。

四、被告則以：

「獨立專家委員會之判斷」，因其組成委員具有代表多元意見或具備專業知識，且其決定須經一定程序，故與一般獨任制公務員所作之判斷有所不同，行政法院對於此種「獨立專家委員會之判斷」當予適度之尊重，均承認有「判斷餘地」之適用，關於原告主張本件所涉不確定法律概念的解釋適用應受全面的司法審查，被告並無判斷餘地乙節，並不可採。製播新聞的必要程序即為事實查證，如果新聞製播時，因未進行查證或雖有查證但查證並不確實，而發生了片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，即是違反衛廣法第27條第3項第4款規定之事實查證原則，原告主張依大法官釋字第509號解釋，應符合「真實惡意」要件乙節，亦無可採。又關於原告主張系爭新聞之採訪對象令人產生合理信賴，並有播出受訪畫面，且基於新聞即時性、當時有查證難度，以及主張

翌日另有其他追蹤報導等情，均不得脫免原告應避免未查證或查證不確實之注意義務，亦並不影響已成立之違規應罰行為等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠、查被告於108年8月15日，以原告經營之TVBS新聞台於108年5月6日下午10時4分播出之系爭新聞，未於播出前善盡基本查證義務，致損害公共利益，違反衛廣法第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，以原處分對原告裁處罰鍰新臺幣20萬元等情，有原處分（本院卷一第193頁）、系爭新聞側錄光碟（本院卷一末頁證件存置袋）、被告108年7月24日第866次委員會紀錄（原處分可閱卷第46-47頁）、被告裁處違反衛廣法案件違規行為評量表（原處分可閱卷第35-40頁）、被告108年第9次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議紀錄（原處分不可閱卷二第10-12頁）、廣播電視廣告諮詢意見表（原處分不可閱卷一第2-14頁）、民眾檢舉陳情意見表（原處分不可閱卷三第1頁）在卷可稽，且為兩造所不爭執（本院卷一第256頁），核堪採認為真實。

㈡、按衛廣法第27條第3項第4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：……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」。

㈢、又行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等對待原則，乃訂頒行政裁量準則作為行使裁量權準則，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政的平等對待原則，非法律所不許。被告為違反通訊傳播相關法令事件取締

及處分的主管機關，本件裁處時之被告以105年12月16日通傳內容字第10548036540號令修正發布之「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」，第2點第2款規定被告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（簡稱評量表，表三，適用範圍：1.衛星廣播電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業）及違法等級（普通、嚴重、非常嚴重）及適用裁處參考表（表四之三）適用於依衛廣法第46條至第63條裁處者；同裁量基準第5點規定，主管業務單位於適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表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，擬具適當之處分建議。依評量表（表三）規定，對於違反衛廣法第27條第3項第4款規定之「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」節目或廣告，考量項目主要為違法情節之判斷因素。對於依衛廣法第53條裁處之案件，依裁處參考表（表四之三），在法定裁罰金額範圍內，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，依等級不同而異其對應的罰鍰額度，並參以相關審查會議或「廣播電視節目廣告諮詢會議」審酌違法案件相關情節所為分數及罰鍰金額的建議，而評量積分係依違規情節或營運型態加以分類、區分普通、嚴重及非常嚴重程度訂定違法行為評量表，適用違法行為評量表時，應審酌違法案件相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及罰鍰額度參考表，擬具適當罰鍰建議，提請委員會議審議。衡諸前揭規定核係為利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性的規定，客觀合理，被告自得為援用為裁罰基準。

㈣、再按以廣播及電視方式表達意見，固為憲法第11條所保障言論自由之範圍。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（參見司法院釋字第364號解釋理由書）。又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（司法院釋字第509號解釋意旨參照）。復憲法第11條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述（司法院釋字第577號解釋意旨參照）。再參酌大法官吳庚於司法院釋字第509號解釋提出協同意見書謂：「按陳述事實與發表意見不同，事實有能證明真實與否之問題，意見則為主觀之價值判斷，無所謂真實與否，在民主多元社會各種價值判斷皆應容許，不應有何者正確或何者錯誤而運用公權力加以鼓勵或禁制之現象，僅能經由言論之自由市場機制，使真理愈辯愈明而達去蕪存菁之效果。對於可受公評之事項，尤其對政府之施政措施，縱然以不留餘地或尖酸刻薄之語言文字予以批評，亦應認為仍受憲法之保障。蓋維護言論自由即所以促進政治民主及社會之健全發展，與個人名譽可能遭受之損失兩相衡量，顯然有較高之價值。惟事實陳述與意見發表在概念上本屬流動，有時難期其涇渭分明，若意見係以某項事實為基礎或發言過程中夾論夾敘，將事實敘述與評論混為一談時，始應考慮事實之真偽問題。」，基於上開司法院大法官解釋之意旨以及大法官協同意見書之意見，可知廣播電視對於社會具有廣大而深遠之影響力，其有藉傳播媒體損害公共利益之情形時，法律仍得對言論自由依其傳播方式為合理之限制，縱衛星廣播媒體所報導者屬可受公評之事項，當內容涉及客觀事實時，仍應考量事實真偽之問題，蓋言論雖得透過言論自由市場之機制，達到實現自我、發現真理、健全民主程序等目的，惟當言論存有客觀事實虛偽之情事時，將產生資訊不對稱之外部效果，影響社會大眾對事實之認知以及對公共事務之判斷，

使憲法保障言論自由之目的落空。

㈤、基於上開所述，為避免衛星廣播媒體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，而致生損害於公共利益，立法者爰增訂衛廣法第27條第3項第4款規定，將事實查證作為製播新聞之必要程序。至事實查證原則，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，此為衛廣法第27條之立法理由四所明白揭示。準此，衛廣法第27條第3項第4款所定「事實查證原則」，並非如原告所述乃採真實惡意原則，即須衛星廣播媒體明知該訊息虛偽仍為傳播或輕率、疏忽查證而傳播，方違反事實查證原則；而係要求衛星廣播媒體就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料需有相當理由確信其為真實。

㈥、又上開衛廣法第27條第3項第4款所稱「製播新聞違反事實查證原則」及其「損害公共利益」，涉及專業新聞頻道及其新聞記者於製播新聞時，除應如何增加消息來源之多元性外，應如何採行對消息來源可信度之查核確認（source verification），俾使其新聞製作具有經過查證之品質，否則又將如何影響視聽受眾而損害公共利益，均涉及通訊傳播此一專業領域之學識經驗、風險效率預估與價值取捨，且屬不確定法律概念，則對此一涉及通訊傳播專業領域與不確定法律概念之解釋適用，立法者既立法特設被告為獨立機關專屬行使，且是經由獨立專家委員會以合議制決議作成判斷，則為符合機關功能最適原則（最高行政法院105年度判字第313號判決意旨參照），並尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，自當承認被告就此等事項之判斷及決定，應享有判斷餘地，司法機關亦應採取較低之審查密度，不得以自己之評估判斷取代獨立機關之評估判斷，僅於獨立機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得予撤銷或變更。是以，

本件既屬被告依法行使獨立機關基於專業職權所為之合議制決定，當享有判斷餘地。

㈦、經查，原告經營之TVBS新聞台於108年5月6日下午10時4分播出之系爭新聞，經本院當庭勘驗系爭新聞內容，勘驗結果為：「TVBS主播於畫面時間108年5月6日下午10時4分播報新聞，表示臺北市議員羅智強爆料網路上有暗黑兵團，在各大社群網站攻擊特定政治人物，新聞畫面則載有『暗黑兵團毀韓國瑜？』、『羅智強控假帳號帶風向』、『激烈言論反操作？』、『春吶變造勢？50億商機誇大？遭疑圖利廠商？』文字。接著，新聞畫面顯示韓國瑜支持者在造勢現場之畫面，並記載『毀韓放大招羅智強爆暗黑兵團作戰模式』、『帶風向幕後黑手』文字，新聞配音則稱臺北市議員羅智強爆料網路暗黑兵團作戰模式，之後新聞旁白引述羅智強所述內容，再接著播送羅智強接受媒體採訪之內容。該新聞報導繼續播送爆料人所述內容，新聞畫面則顯示『網路公司收錢分身留言攻擊特定人物』之文字，之後該新聞播送韓國瑜接受媒體採訪之內容。」，並經本院製勘驗筆錄截圖附卷（見本院卷一第255頁、第261-287頁）。嗣兩造於言詞辯論期日，同意修正及補充勘驗結果為：「一、本院卷第265頁勘驗筆錄附件擷取照片及譯文：畫面時間22:04:43:臺北市議員羅智強接受原告經營之TVBS新聞訪問，且訪問當時畫面中只有TVBS新聞台記者在場。二、自畫面時間22:05:07起至22:05:18止，TVBS新聞畫面上方持續顯示『帶風向幕後黑手』，右側持續顯示『暗黑兵團』內容，包括「社群行銷公司6人』、「專案110萬/月』、『網路帳號：PTT 50個』、『臉書、YouTube、mobile01 逾10個 』之文字。三、22:05:07起至22:05:18止之新聞旁白內容，詳如本院卷第265頁所載：『媒體：（略）…其中一家位在內湖，公司規模只有6個人，但手上擁有包括PTT、臉書等主要社群網站多個帳號，專門用來帶風向，價碼1個月110萬。』四、其餘新聞報導內容，詳如今日附件勘驗筆錄擷取照片及譯文所載。」並

製勘驗筆錄截圖附卷（見本院卷一第365-366頁、第369-371頁）。

㈧、依上開系爭新聞之勘驗結果可知，主播表示羅智強爆料網路上有暗黑兵團，在各大社群網站攻擊特定政治人物，新聞畫面並搭配『暗黑兵團毀韓國瑜？』、『羅智強控假帳號帶風向』、『激烈言論反操作？』、『春吶變造勢？50億商機誇大？遭疑圖利廠商？』文字。而後播放採訪羅智強之畫面，表示有所謂暗黑兵團，冒充韓粉來對藍營挑撥離間，並攻擊特定政治人物，系爭新聞並進一步說明網友爆料暗黑兵團之組織架構、組織數量、進行方式、所獲取之利益以及工作時長等，畫面搭配『帶風向幕後黑手』，『暗黑兵團』字樣，及包括「社群行銷公司6人』、「專案110萬/月』、『網路帳號：PTT 50個』、『臉書、YouTube、mobile01 逾10個』之文字。新聞最後則播放當時之高雄市長韓國瑜接受採訪，表示有些人在網路上抹黑、重傷特定政治人物，搭配「把抹黑別人當飯吃 韓國瑜：真是太可怕了」之標題，旁白並陳述：「韓國瑜崛起，不能忽視韓粉這股力量，沒想到現在成為雙面刃，變成分化支持者的手段之一，TVBS新聞綜合報導」，是足見系爭新聞係向大眾傳達有社群營銷公司收費，提供影響網路民意之服務。顯見系爭新聞內容主要在於傳述、報導事實，與意見發表或評論容有不同，蓋意見與評論摻雜有發表言論者個人主觀之看法與感受，而針對個別事件本應容許多元不同之聲音，藉由言論市場之自由溝通與意見交換，方得促進政治民主與社會之健全發展，故難謂有虛偽不實可言，而系爭新聞如上開所述，屬事實之報導，為可受公評之事項，具有事實真偽問題。由於媒體之影響力無遠弗屆，尤其在網路時代，透過網路傳播訊息既快速、便利又即時，然網路上充斥各種惡意造謠之假訊息，對個人權益或公益稍有不慎即可能造成嚴重之傷害，甚至動輒恐影響社會安定與國家安全，從而，媒體享有新聞傳播自由之同時，應基於媒體自律觀念，善盡其社會責任，不得有濫用自由情

事。如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，此為上揭大法官釋字364號解釋及衛廣法第27條之立法理由所明白揭示。另系爭新聞內羅智強已說明社群營銷公司作為之目的乃與選舉活動相關，選舉活動議題屬公眾參與民主選舉活動之重要過程，攸關公共利益，其所報導之內容將影響大眾對於公共議題之認知，倘報導為錯誤資訊或混淆訊息，將致社會大眾參與民主選舉活動產生錯誤之認知或判斷。是以，原告既為新聞媒體，為視聽大眾建構對現實世界認知之重要訊息來源，電視新聞頻道報導涉及公共利益之新聞，自應深思熟慮其影響層面及顧及媒體之公信力，並於製播新聞時應就內容審慎查證，善盡其事實查證之責任。

㈨、惟查，系爭新聞採訪民意代表爆料有社群營銷公司收費，提供影響網路民意之服務，原告於該民意代表受訪內容，應已明知該「爆料」之內容僅屬該民意代表「接獲網友爆料」之訊息，亦即為網路訊息，且未經查證，但原告系爭新聞旋即以「帶風向 幕後黑手」「暗黑兵團 社群行銷公司 6人」「專案110萬/月」「網路帳號 PTT 50個 臉書 Youtube mobile01 逾10個」、「網路公司收錢分身留言攻擊特定人物」等鏡面標題文字之畫面，以肯定方式作成新聞加以播報，並以該新聞內容為基礎，接上候選人韓國瑜表示：「就是有一批網路上的人專門幫韓國瑜去製造敵人，這是太可怕了，因為這是會讓我們整個網路的世界，以及個人意見的表達，通通受到嚴重的扭曲，所以凡是從事這些行業的，躲在幕後的、專門中傷別人的、黑別人的這些朋友們，希望你們停止從事這樣的工作，因為這個工作只是讓台灣社會越來越不和諧而已」等言詞，更加深收視系爭新聞之觀眾接收前述系爭新聞所欲傳達之新聞內容。系爭新聞報導政治人物爆料有社群營銷公司收費，提供影響網路民意之服務，事涉民主政治議題，且羅智強已說明社群營銷公司作為之目的乃與選舉活動相關，而新聞媒體是民眾建構對社會現實認知的重要管

道，電視媒體之影響力更是無遠弗屆，因此，播送政治人物爆料議題等公共利益議題倘涉及錯誤資訊或混淆訊息，將致影響社會大眾參與民主選舉活動的認知或判斷，不當影響電視觀眾資訊接收權利，對公共利益當深具影響。惟原告僅從前開民意代表所稱網路爆料為消息來源，並無任何查證程序即為播出，其確有未盡衛廣法第27條第3項第4款衛廣媒體之事實查證責任無訛。

㈩、復參酌原告於羅智強主動發布相關消息後，即可於第2日針對相關發言走訪洲子街、向每家公司詢問求證製播後續報導，顯見原告於系爭報導播出前對於羅智強說法之查證並非不可為、亦非無法立即執行查證動作，惟系爭新聞未查證羅智強所提及消息來源為何，即據以事實為真而予播出，亦完全缺乏主客觀交互辯證之過程，而有違反事實查證原則。至有關原告主張政治人物因有民意基礎和公信力而得以引用報導，非能做為無進行事實查證之推詞。蓋新聞自由為現代民主社會之重要指標，新聞媒體負有監督政府及維護公眾利益之第四權，言論自由固然為憲法所保障的權利，但為兼顧對社會善良風俗、國家利益、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，此於前述釋字第509號解釋已有明釋，則電視新聞頻道報導涉及公共利益之新聞，自應深慮其影響層面及顧及媒體之公信力，並應就新聞內容審慎查證，善盡媒體社會責任，尤其，對於政治人物爆料、實際消息來源不明之訊息，更應作為觀眾資訊來源之把關者，在可能範圍內進行查證，使系爭新聞具有事實查證之品質，而非淪為政治人物之「傳聲筒」。換言之，即便爆料內容為真，亦應經確實查證後方予播出，而非僅獲一方說法即將訊息作為事實予以報導。是以，原告主張系爭新聞係採訪臺北市議員、可令人產生合理信賴、系爭新聞播出受訪畫面內容連續完整且具體，或基於新聞之即時性與當時查證管道有限而有查證難度云云，僅係原告違反「避免未查證」、「避免查證不確實」等注意義務

所為卸責之詞，概無可取。

㈦、原告主張其於系爭新聞播出之翌日另有「有『1450軍團』？黃光芹嗆羅：拿議員職務對賭」之滾動式追蹤報導而有進行事實查證云云。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響，廣播電視媒體不僅擁有議題設定的權力、更能透過傳播動態影音、聲音的方式，對大眾產生關乎事實認知的影響力。況在網路時代下，透過網路傳播訊息既快速、便利又即時，當不實資訊一出現，即可能快速、大量地傳播開來，甚可能產生覆水難收的後果。也因如此，衛廣法第27條第2項明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則，同法第27條第3項第4款亦規定衛廣業者不得有製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益之情形，以避免未經查證或偏頗失衡之新聞報導及言論影響民主社會安定與閱聽眾權益。是原告後續之報導，不影響原告播送系爭新聞違反事實查證原則致損害公共利益之事實。原告上開主張，並不可採。

六、綜上所述，原告經營之TVBS新聞台民國108年8月15日下午10時4分許播出之系爭新聞，確有違反事實查證原則致損害公共利益，違反衛廣法第27條第3項第4款，事證明確，被告依同法第53條第2款規定，以原處分對原告裁處罰鍰20萬元，其認事用法核無違誤，原告訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

七、本案判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審核後，認與判決結果不生影響，且無調查之必要，爰不一一論述及調查，併此敘明。

八、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　　110　　年　　8　　月　　30　　日

行政訴訟庭　　法　官　張瑜鳳

以上正本係依原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及

其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實）。

其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳納上訴裁判費新臺幣3,000 元；如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　30　　日

書記官　林劭威