臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

111年度簡字第266號

原　　告　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　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥

訴訟代理人　施汎泉律師

　　盧于聖律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國111年10月24日通傳內容字第11100283030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、程序事項：

原告不服被告民國110年10月24日通傳內容字第11100283030號裁處書(下稱原處分)所裁罰新臺幣（下同）40萬元罰鍰而涉訟，是本件爭訟之罰鍰數額既在40萬元以下，屬行政訴訟法第229條第2項第2款規定之簡易行政訴訟事件，應適用簡易訴訟程序，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院。

二、事實概要：

原告經營之民視新聞台110年12月20日「辣新聞152」節目，

播出以下內容，違反事實查證原則，致損害公共利益，涉違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定：

㈠來賓陳世凱視訊連線發言（約22時4分至7分許）：

1.標題：「監票員下限變上限？盧秀燕選務不公？抽籤決定？官派！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」

2.陳世凱：「……我聽到的傳言是，有人會拿身分證，同一個民眾拿了一二十張的身分證進來投票，那個驗票的人也沒有仔細看，就讓你進去了，就說那個照片也沒有仔細看，看跟本人到底有沒有符合，如果有這狀況，其實他們根本也不用買票，他們現在只要去收身分證就可以了，身分證只要收得足夠，基本上票數就一定會非常地夠，所以我覺得這樣子，造成選務上面的疑慮。」

3.陳世凱：「……是不是本人這個我們也不曉得，因為過去有很多傳言，有人跟我說什麼，議員，你跟他們競選的時候，有一個人拿了十幾張身分證，這樣陸續陸續進來投，他們也讓他投，就有人跟我檢舉這樣子的事情，那如果我們沒有內監人員，根本，如果他們要做這種動作，無法阻擋嘛，我們完全無法阻擋，沒有人看在眼裡，根本也沒有人有辦法去阻擋。」

㈡來賓陳奇勳等人發言（約22時20分許至22分許）：

1.標題：「獨！防止作票歪風！？陳奇勳曾拿武器盯場！？保護投票人權益！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」

2.周玉蔻：「……所以他們可能會讓要投給林靜儀的人，不讓他進場投票，然後他們自己的人拿著身分證一疊進去投票，可能有這狀況。」

3.陳奇勳：「他不會讓他不進去，他只是說會催出他們的人，就是如果你沒回來，只要身分證寄回去就可以了。……他說疊票，我年輕的時候也幹過。所以他們現在就是，怎麼講呢？反正他進去，他裡面的人，基本上都是他們的人，尤其

現在是盧秀燕在掌權。」

4.周玉蔻：「盧秀燕在執政。所以換句話講，林靜儀沒有派監票員的地方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以人家拿的身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會監督的。」

5.周永鴻：「我補充一下，靜儀不夠不足額的地方，依規定是市政府請區公所....。」

6.周玉蔻：「對，區公所的人都是顏家指揮。」

系爭節目討論選舉議題，由主持人及來賓以過往選舉活動之傳聞及經歷，且未提出具體證據，以不完整偏頗訊息，臆測臺中第二選區立法委員補選事務不公，誤導民眾認知及判斷，損害國民對民主選舉之信賴，致損害公共利益，此有本會節目側錄光碟可稽，已違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，處罰鍰新臺幣40萬元。原告不服原處分，遂提起本件訴訟。

三、本件原告主張下述事由，並聲明：撤銷原處分。

㈠系爭節目應受言論自由及新聞自由保障：

1.按「為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第11條所保障」，司法院大法官會議釋字第689號解釋理由書參照。「本件之公共利益，就是新聞自由與民眾得以接近使用新聞資訊並判斷新聞真實性之權利或利益。新聞自由之真實意涵，是在保障新聞媒體的獨立及完整性，以維持新聞媒體之自主性，使其能提供未被政府控制或影響之資訊、意見及娛樂，以促使民眾對政府及公共事務關心，並進而引起公眾討論，達善盡監督政府之功能。為能讓閱聽大眾可以透過新聞媒體獲得更多資訊以促使民眾對政府及公共事務之關心，並進而引起公眾評論，新聞媒體在資訊之接近取得方面，應比一般言論自由享有更多之保障。若要真正讓新聞媒體發揮監督政府之功能，新聞媒體需有免於

國家干預之外部自主性，以使新聞媒體免於淪為政治利益之工具，使其真正成為社會公器，更得以使新聞媒體能提供未被政府控制或影響之資訊、娛樂及意見供一般大眾接近使用，促進資訊多元化與不同意見之充分交換機會」，前司法院大法官林子儀教授所著期刊「新聞自由的意義及健全之道」參照（律師通訊第166期）。

2. 另依司法院釋字第577號、第656號解釋及蘇俊雄大法官釋字第509號解釋協同意見書之意旨，新聞媒體應受憲法最高度的保障，也因此對於必須廣泛提供各種資訊給多元社會下品味不同、關心點不同、教育程度、專業不同等讀者需求之媒體，就必須考量其必須「快速且大量」提供資訊之行業特色，否則就會被消費市場所淘汰。若要求行為人（尤其是新聞媒體）必須確認所發表資訊之真實性，其可能必須付出過高之成本，或因這項要求而畏於發表言論而產生所謂之「寒蟬效果」，違背憲法保障言論自由的意旨。

3. 系爭節目係邀請來賓陳世凱及陳奇勳，就過去於臺中沙鹿地區之選舉經驗進行分享，其中陳世凱為現任臺中市議員，於臺中地區有多年選舉經驗，發言具有相當之可信度，故系爭節目邀請2 位來賓討論。

⑴陳世凱部分：

該段討論係針對「中二補選!綠議員質疑半數開票所無自己人監票」報導進行討論，陳世凱於發言前，系爭節目先播放上開報導，緊接著邀請市議員陳世凱分享過去2次立委選舉經驗，陳世凱發言時間約有10分鐘，整段言論之重點在於「質疑臺中市政府對於投開票所監察員安排名額不足，然裁處書所擷取部分，乃陳世凱於質疑過程中，提及過去地方選民曾向他檢舉之狀況，且有表明僅為「傳言」，即分享過去選舉之所見所聞供民眾參酌，並非該段言論之重點。簡言之，陳世凱係以臺中市議員之身分質疑臺中市政府對於選務安排之問題，並一再提醒監票之重要性，並無臆測臺中第二選區立法委員補選事務不公，原裁處書僅擷取部分言論，而

未將整段文意通盤考量，逕予認定該段節目誤導民眾認知及判斷，損害公共利益等，實有違誤。

⑵陳奇勳部分：

陳奇勳於發表裁處書所載之言論前，有提及「我16歲就去過，臺中大安區選代表的時候…那個已經陳年老事，50多年了...我有參加過這種經驗...疊票...我年輕的時候也幹過」，惟裁處書內均未提及，以致影響後續整段發言之判斷。

4.承上，2位來賓均僅係於節目中分享個人過去於地方選舉上之所見所聞，並未誤導民眾認知判斷，且於2位來賓發言後，系爭節目有進行衡平報導，即請來賓鄭照新（前高雄市新聞局長），針對陳世凱質疑之部分提出回應即「但是他們對於規定的理解，可能因為沒有在立法院，所以不夠深入，在地方的選舉，比如說九合一選舉，人數的核定是地方的選委會，但是中央等級的，比如說立委補選跟立委選舉，人數是誰核定的，不好意思，是臺北的中央選委會，並不是地方選委會，所以我完全支持應該5個人，因為顏寬恒也只能派104人，林靜儀也只能派104人，臺灣股票黨派了95人，我也覺得這樣不對，所以我要拜託世凱議員跟永鴻議員去請託，包括蔡其昌副院長跟鄭運鵬委員，禮拜三就可以在立法院變更議程，邀請中選會主委李進勇來，痛罵他為什麼中選會只核定2個人，我也覺得不對…」。依據上開內容，更可證系爭節目及陳世凱之發言重點，皆在於質疑該次補選之監票人員安排問題，而非指述或影射有選務不公一事。

5.被告擷取來賓發言之部分內容及新聞標題，並未將整段內容連貫意義整體檢視，顯有疑義，該段節目係藉由過去之選舉經驗與地方傳聞，促使民眾關心在地選舉之公平性，理解地方開票所監票之重要性，善盡監督政府之目的。再者，2位來賓之發言內容屬個人主觀之價值判斷，以公平合理方式提出主觀之評論意見，而非事實陳述，應受言論自由之保障，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。

6.退步言之，政論節目參與來賓之言論並非原告所為，來賓之言論本亦不受原告或主持人之監督與管制，原告基於新聞評論中立原則，尊重節目來賓分享內容，並將發言內容之重點以疑問句之方式製作標題，使節目內容更加多元化，且於陳世凱發表言論後，主持人接著表示「好，世凱的指控是非常嚴重的，叫低級…最後再問你的就是…」，並再請其他來賓回應該指控，簡言之，陳世凱及陳奇勳之言論僅為分享過去選舉經驗與地方傳聞，且有請其他來賓發言以進行衡平報導，被告裁處書認定「臆測臺中第二選區立法委員補選事務不公，誤導民眾認知及判斷，損害國民對民主選舉之信賴」一情，實有違誤，原處分顯有違法，應予撤銷。

㈡原處分違反比例原則，顯有裁量瑕疵，應予撤銷：

1.按行政程序法第7條規定「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」、「行政程序法第7條為比例原則之規定，所謂比例原則，係指行政機關之行政行為手段與目的，必須合乎比例衡平，否則有違反比例原則；亦即行政行為須考量其『妥當性』、『必要性一最小損害性』及『手段損害與目的間之均衡一狹義比例性原則』」，最高行政法院104年度判字第342號判決要旨參照。

2.被告依法擁有是否裁罰之裁量權，多次就具體案件對原告等相關媒體業為行政指導，是對於新聞報導處理之適當與否，如情節非屬重大，本應優先以行政指導之方式發函要求改善較為妥適，惟被告捨此不為，逕行處以罰鍰40萬元，其所為顯悖比例原則，不利於其目的之達成。

四、被告則以下述理由資為抗辯，並聲明：駁回原告之訴。

㈠系爭節目片段1屬奠基於事實之新聞報導，非僅是單純之主觀評論意見，應遵循事實查證義務，原告未踐行合理之事實

查證，且已損害公共利益，自有違反衛廣法第27條第3項第4款規定：

1.來賓陳世凱之言論內容中含有「臺中地區選舉時曾有同一人拿十幾張身分證重複投票，而未遭驗票人員阻擋」此一事實陳述，客觀上顯係可受事前、事後檢證之事：

⑴參酌大法官吳庚於釋字第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」。是以，當意見評論之基礎為客觀事實或其內容已兼論事實陳述時，司法權仍應審酌事實真偽之問題，而不可一律概括認定屬於單純意見發表，而規避適當管制。

⑵系爭節目片段1進行同步連線來賓陳世凱，節目標題為「監票員下限變上限？盧秀燕選務不公？抽籤決定？官派！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」，由來賓陳世凱陳稱：「有一些民眾他，我聽到的傳言是，有人拿身分證，同一個民眾拿了一二十張的身分證進來投票，那個驗票的人也沒有仔細看，就讓你進去了，就說那個照片也沒有仔細看，看跟本人到底有沒有符合，如果有這狀況，其實他們根本也不用買票，他們現在只要去收身分證就可以了，身分證只要收得足夠，基本上票數就一定會非常地夠，所以我覺得這樣子，造成選務

上面的疑慮」，並同時播放民眾至投票所投票之畫面。接著，來賓陳世凱之後又二度提及此事，陳稱：「是不是本人，這個我們也不曉得，因為過去有很多傳言，有人跟我說什麼，議員，你跟他們競選的時候，有一個人拿了十幾張身分證，這樣陸續陸續進來投，他們也讓他投，就有人跟我檢舉這樣子的事情，那如果我們沒有內監人員，根本，如果他們要做這種動作，無法阻擋嘛，我們完全無法阻擋，沒有人看在眼裡，根本也沒有人有辦法去阻擋」。足見系爭節目片段1之來賓陳世凱陳述「臺中地區選舉時曾有同一人拿十幾張身分證重複投票，而未遭驗票人員阻擋」一事，顯然為事實陳述，客觀上得證明真實與否，縱然其言論參雜其個人對臺中市政府、盧秀燕、顏家之主觀評論，但其主要論述之基礎仍為傳述前揭「臺中地區選舉時曾有同一人拿十幾張身分證重複投票，而未遭驗票人員阻擋」之事實，與單純意見發表或評論並不相同，該言論客觀上顯係可受事前、事後檢證之事。因此，原告主張系爭節目片段內容為來賓之主觀評論意見，非事實陳述云云，自不足採。

2.原告事前完全未確認消息來源之可信度，亦未向選務機關確認，原告事後自行召開之自律委員會亦認定其查證不周，自構成衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則」之要件：

⑴經查，據系爭節目片段1之側錄畫面，系爭節目來賓陳世凱僅依據「傳言」、「有人跟我說」等語，隨即表示「臺中地區選舉時曾有同一人拿十幾張身分證重複投票，而未遭驗票人員阻擋」一事，而此言論客觀上係可受檢驗之事，應落實事實查證義務。然而，原告完全未確認傳言可信度，即播出系爭節目片段1，且主持人周玉蔻亦未阻止或進一步詢問消息來源，反而唱和陳世凱發表之言論，穿鑿附會指述「所以你的意思是，154個投開票所，如果林靜儀的監票人員沒有辦法進去，而只有2個人，這2個人又由所謂的顏市長的代理人，盧秀燕市長派人進去的話，你們擔心這154個投開票所

都會發生投票出現有違規的狀況，在開票的時候，可能也會有這種狀況對不對。」（系爭節目側錄畫面光碟12：23至12：47部分），足見系爭節目片段1中，完全沒有確認來賓陳世凱所謂傳言之來源與可信度，缺乏客觀事證交互確認之過程，來賓陳世凱或主持人周玉蔻僅依未經查證之傳言，並憑藉其主觀臆測及相互唱和，營造出「臺中地區選舉時曾有同一人拿十幾張身分證重複投票，而未遭驗票人員阻擋」一事為真實之效果。

⑵次查，原告2022年1月24日民視(新)字第2022012401號函檢送之2022年第一次自律委員會會議紀錄指出：「(1)來賓的言論也應符合事實查證的要求；(2)對來賓未經查證之言論，主持人不宜隨意呼應，而應要求其揭露消息來源；(3)若未能於現場查證，應該在後製時做適當的處理，或是在節目結束之後，若發現有錯時，應於同一節目澄清之；(4)節目的CG直接敘述「盧秀燕替顏寬恆”量身訂做”監票人數！？154投票所成灌票中心？」，雖然有加問號，但是沒有消息來源，會變成電視台的立場，並不合適」，可見原告之自律委員會已證實系爭節目內容未經事實查證，且節目主持人對節目來賓未經查證之言論，不僅未向渠等確認消息來源，反而與其唱合，並放任系爭節目內容播出，足證原告針對系爭節目片段1並未事前踐行事實查證程序甚明。

3.原告未對系爭節目片段1進行事實查證，除誤導閱聽眾對選舉事務認知及判斷外，亦影響大眾對民主投票公正性之信賴，已構成衛廣法第27條第3項第4款「損害公共利益」之要件：

⑴按實務見解已指出，「致生損害於公共利益」之內涵包含藉由未經事實查證之資訊，影響公眾對政府執行公權力之信賴以及參與政治事務之判斷（最高行政法院110年度上字第115號判決參照）、「使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，並影響選民判斷與選舉公平性」（臺北高等行政法院109年度訴字第941號判決參照）。

⑵查選舉活動相關議題之公開討論，屬於公眾參與民主選舉活動之重要過程，攸關公共利益，系爭節目片段1除誤導閱聽眾對選舉事務認知及判斷外，亦影響人民對選舉制度公平性及選務單位之信賴，致使民眾對選舉結果或國家政治秩序產生懷疑，甚至加深政治對立，損及民主社會之進步與發展，自構成衛廣法第27條第3項第4款「損害公共利益」之要件。

㈡系爭節目片段2亦屬奠基於事實之新聞報導，應遵循事實查證義務，原告未踐行合理之事實查證，且已損害公共利益，亦有違反衛廣法第27條第3項第4款規定：

1.經查，節目來賓陳奇勳於系爭節目片段2陳稱：「他不會讓他不進去，他只是說會催出他們的人，就是如果你沒回來，只要身分證寄回去就可以了。……他說疊票，我年輕的時候也幹過。所以他們現在就是，怎麼講呢？反正他進去，他裡面的人，基本上都是他們的人，尤其現在是盧秀燕在掌權」。主持人周玉蔻緊接回應：「盧秀燕執政，所以換句話講，林靜儀沒有派監票員的地方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以人家拿的身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會監督的」。是以，原處分所提及之來賓陳奇勳與周玉蔻之言論重點在於談論「臺中地區選舉曾發生有人拿著數張身分證重複投票」此一客觀事實甚明。

2.次查，陳奇勳等人於系爭節目片段2所述言論亦係敘述「臺中地區選舉曾發生有人拿著數張身分證重複投票」一事，屬於客觀可查證之事實，並非單純之主觀評論，理應踐行事實查證之程序。惟來賓陳奇勳僅表示「那已是陳年老事，五十多年了」、「我年輕的時候也幹過」等語焉不詳之詞，主持人周玉蔻未確認其所述自身經驗之可信度，或是否與客觀事實相符，反而與之唱和，實已違反事實查證原則。又，系爭節目片段2之言論亦涉及選舉活動議題，攸關公共利益，而原告未善盡事實查證即播出系爭節目片段2，誤導閱聽眾對選舉制度之認知，破壞人民對民主選舉之信任，損害公共利

益，顯已違反衛廣法第27條第3項第4款規定。

㈢原處分有助於達成衛廣法第27條第3項第4款之立法目的，符合適當性原則，且原處分為避免原告濫用傳播媒體而損害公共利益，依法裁罰原告，且已考量原告於2年內曾受同類型違規處分1次，自未違反最後手段原則及比例原則：

1.司法院釋字第364號、第509號與第689號解釋已揭示，傳播媒體具社會公器性質，若其播出之節目內容已妨害個人權利或公共利益，國家依法得合理限制；且衛廣法第27條第3項第4款之立法理由，是為避免製播新聞因未查證或查證不確實，致使片斷取材、煽情、誇大、偏頗而損害公共利益，已如前述。是以，被告裁罰原告之目的，實為避免濫用傳播媒體而損害公共利益。查，系爭節目片段並非對公共事件之合理評論，而是向閱聽眾錯誤傳達選務作業之可操作性，且無助於追查真相，反而促使閱聽眾對民主政治之不信任，原告並未善盡事實查證之責，被告因而裁罰之，實符合適當性原則。

2.次查，原告於109年時曾違反衛廣法第27條第3項第4款規定，而遭被告以109年10月22日通傳內容字第10900192930號裁處書裁罰（參前附件1、附件2第84頁），其違法事實乃原告經營之「民視新聞台」於109年3月16、17日「臺灣最前線」節目中，節目主持人未經查證，即表示某確診高中生自國外旅遊回來後，未經檢疫便返校上課、打球、與同學吃飯，致全班停課等語，已誤導閱聽眾對防疫事務之認知，可見原告先前受裁罰事由與本件高度相似，顯示原告未因先前管制而導正其新聞製播與查證流程，竟屢違反同一法條規定，違規行為難謂輕微。再者，被告裁處違反衛廣法案件之裁量基準中考量項目「2年內裁處次數(含警告)」（參前附件1、附件2第78頁），係以行為人因違反相同違法構成要件之所受裁處次數作為裁罰額度之審酌因素，寓有行為人違規情節輕重之考量，符合行政罰法第18條第1項「應受責難程度」範疇，從而被告並無濫用行政裁罰之情形，自未違反最

後手段性原則。

3.末查，被告完全未禁止原告評論公共事務，原告僅需播出系爭節目前，確認消息來源之可信度、詢問選務機關並核對相關證據，絕非原告踐行事實查證義務，即無法善盡監督政府之目的，反而奠基於事實之訊息，始具有追求真理、監督政治或社會活動之功能。從而，被告為避免傳播媒體被濫用之負面效果，依法裁罰原告，並未違反比例原則。

五、本件爭執及不爭執事項如下（見本院卷第106至107頁）：

㈠不爭執事項：

1.原告經營之民視新聞台「辣新聞152」節目，於110年12月20日播出被告112年2月16日行政答辯（一）暨陳報狀提出之被證1、2、3、4所示畫面，並包含原處分事實欄一記載之節目標題與來賓發言內容。

2.被告依行政程序法第102條與行政罰法第42條規定，由111年5月11日通傳內容決字第11148012940號函，函請原告就系爭節目內容違反衛廣法第27條規定一事，提出意見陳述書，而原告則由111年5月19日民視（新）字第2022051901號函，函復其意見陳述。

3.被告111年7月21日召開111年第3次「廣播電視節目廣告諮詢會議」，當天共有17位諮詢委員出席，其中13位諮詢委員認為系爭節目內容已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，建議應予核處，且當天出席之全數諮詢委員之意見，均記載於會議記錄。

4.原告於109年10月22日時，因製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益，已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，經被告109年10月22日通傳內容字第10900192930號裁處書，裁處罰鍰新臺幣60萬元在案。

5.被告於111年9月28日「國家通訊傳播委員會第1034次委員會議」，由被告委員共同決議系爭節目內容違反衛廣法第27條第3項第4款規定，並依同法第53條第2款，核處新臺幣40萬元之罰鍰。

6.原處分於理由及法令依據欄一至五中，記載事實欄一、(一)與（二）之系爭節目內容，被告認定違反衛廣法第27條第3項第4款規定，並裁罰新臺幣40萬元之法令依據與理由。

㈡爭執事項：

1.原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1，是否違反衛廣法第27條第3項第4款規定？

2.原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2，是否違反衛廣法第27條第3項第4款規定？

3.被告認為原處分審酌原告於2 年內已遭裁處1 次，屬「違法等級及適用裁處參考表」之第2 級違規，有無違誤？被告之處分是否有違反比例原則？

六、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.衛廣法第1條規定：「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，特制定本法。」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2項、第3項第4款規定：「（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：……四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」。其立法理由為：「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」、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」。

⑵被告依廣電法第34條之3第2項及衛廣法第33條第2項授權訂定之管理辦法第2條第5款規定：「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。」核屬主管機關對於衛廣法第4章節目及廣告管理（衛廣法第27條至第41條）所訂定子法之規定，足為衛廣法第27條第3項第4款所稱製播「新聞節目」定義之參考。

⑶司法院釋字第364號解釋理由書第1段揭示：「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。」又司法院釋字第509號解釋：「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。」

⑷準此，以廣播及電視方式表達言論之自由，固為憲法第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，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用傳播自由情事。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，國家得依法予以限制。故立法者為保障公眾視聽權益，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，故於廣電法第27條第3項第4款明定禁止廣電事業及境外廣電事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，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，如有違反，應依同法第53條第2款規定，處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。

⑸又行政法院對行政機關就不確定法律概念所為之判斷，原則上應予審查，但對於行政機關就具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生的品行考核、學業評量、教師升等前的學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關的風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。然而，並非所有不確定法律概念形式上合乎上述判斷因素之事件，都應該一律尊重行政機關之判斷而認有判斷餘地，仍應視其性質而定。例如不涉及風險預估、價值取捨或政策決定之事實認定及法律之抽象解釋，本來就屬於行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關自無判斷餘地可言，而且不因為它是經由獨立專家委員會所作成之行政處分，而有所不同（最高行政法院109年度判字第583號判決意旨參照）。本件被告係以原告有衛廣法第27條第3項第4款「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」之違規行為裁罰，而原告是否確有上述違規行為之事實認定，以及上開規定之法律解釋，並非不能經由社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認。故原告提起本件訴訟後，行

政法院既然有對原處分之適法性為終局判斷之權責，審判時就應該參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用。從而，原處分縱由獨立專家委員會之被告所作成，上述事項亦無判斷餘地可言。

㈡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，並有國家通訊傳播委員會裁處書影本、送達證書、國家通訊傳播委員會111年5月11日通傳內容決字第1114812940號函、送達證書、民間全民電視股份有限公司111年5月19日民視（新）字第2022051901號函、民視公司2022年第一次新聞自律諮詢委員會會議紀錄、國家通訊傳播委員會111年1月5日通傳內容決字第11000862750號函、民間全民電視股份有限公司111年1月24日民視（新）字第202201240號函、111年第3次廣播電視節目廣告諮詢會議議程、線上會議截圖簽到諮詢意見彙整表、會議紀錄、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違法等級及適用裁處參考表、行政處分明細表（衛星電視）、國家通訊傳播委員會第1034次委員會議紀錄等件在卷可稽（見原處分卷可閱覽部分第1至88頁），堪認與事實相符。又本件所應審究之主要爭點厥為：㈠原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1，是否違反衛廣法第27條第3項第4款規定？㈡原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2，是否違反衛廣法第27條第3項第4款規定？㈢被告認為原處分審酌原告於2 年內已遭裁處1 次，屬「違法等級及適用裁處參考表」之第2 級違規，有無違誤？被告之處分是否有違反比例原則？茲分述如下：

1.原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1，是否違反衛廣法第27條第3項第4款規定？

原告雖主張原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1之言論為來賓陳世凱個人以過去選舉之見聞供民眾參酌，重點在以臺中市議員之身分質疑臺中市政府對於選務安排之問題，並一再強調監票之重要性，並無臆測臺中第二選區立法委員補

選事務不公，應受言論自由之保障，原裁處書只擷取部分言論，而未將整段文意通盤考量，其言論並未誤導民眾之判斷，且為衡平報導，請來賓鄭照新針對陳世凱質疑部分提出回應，更遑論政論節目參與來賓之言論本不受原告之監督或管制，原處分顯有違法云云。然：

⑴依前述原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1之內容可知，該段節目標題為：「監票員下限變上限？盧秀燕選務不公？抽籤決定？官派！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」。來賓陳世凱則於節目中表示「……我聽到的傳言是，有人會拿身分證，同一個民眾拿了一二十張的身分證進來投票，那個驗票的人也沒有仔細看，就讓你進去了，就說那個照片也沒有仔細看，看跟本人到底有沒有符合，如果有這狀況，其實他們根本也不用買票，他們現在只要去收身分證就可以了，身分證只要收得足夠，基本上票數就一定會非常地夠，所以我覺得這樣子，造成選務上面的疑慮」、「……是不是本人這個我們也不曉得，因為過去有很多傳言，有人跟我說什麼，議員，你跟他們競選的時候，有一個人拿了十幾張身分證，這樣陸續陸續進來投，他們也讓他投，就有人跟我檢舉這樣子的事情，那如果我們沒有內監人員，根本，如果他們要做這種動作，無法阻擋嘛，我們完全無法阻擋，沒有人看在眼裡，根本也沒有人有辦法去阻擋」等詞，雖陳世凱係以「聽到之傳言」予以陳述，然該等在原告製播之系爭節目公然指稱散布同一民眾拿了1、20張身分證進行投票內監人員未善盡監督之責等，已非單純意見表達，而屬事實陳述，且系爭節目係以討論選舉議題為主題，來賓揭露此則具有影響選舉之公正性之煽動性、爆料性新聞訊息，原告身為製播系爭節目之衛廣事業，自應基於自律觀念善盡其社會責任，謹慎且客觀查證，以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，影響公眾視聽權益，然原告所選任之節目主持人周玉蔻

並未針對陳世凱上開言論進一步查證或追問消息來源及其可信度，反陳稱：「所以你的意思是，154個投開票所，如果林靜儀的監票人員沒有辦法進去，而只有2個人，這2個人又由所謂的顏市長的代理人，盧秀燕市長派人進去的話，你們擔心這154個投開票所都會發生投票出現有違規的狀況，在開票的時候，可能也會有這種狀況對不對」，顯見其除未對來賓未經查證之言論要求其揭露消息來源外，亦有附和陳世凱所述而陳稱「投票出現有違規的狀況」及「監票人員之有兩個且係顏市長之代理人」等詞。

⑵衛廣法第27條第2項規定「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則」，亦即針對所有消息來源，注意查證，宜避免單一來源或無根據臆測，涉及公共事務時，宜至政府澄清專區、相關單位或具公信力之第三方進行查核，以避免不當誤導。此乃因媒體為社會公器，製播新聞時應基於承擔公共責任，故因將事實查證理念落實至採、編、播等環節，並明確責任歸屬。對於播送之內容宜求證據充足、避免無根據猜測，以確保產出內容之正確性，而於播出後倘發現錯誤或當事人已有所澄清，必要時宜為及時更新或為必要之平衡報導。原告於製播政論節目時，多會涉及政治敏感話題，理應於採、編、播等環節，持質疑態度，客觀檢視事件訊息之正確性、合理性，妥就消息來源、訊息內容正確性，審慎查證，並為及時之更新或為必要之平衡報導，以避免不當誤導，善盡其身為媒體之社會責任。觀諸原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1之內容，來賓鄭照新雖有針對陳世凱質疑之部分提出回應即「但是他們對於規定的理解，可能因為沒有在立法院，所以不夠深 入，在地方的選舉，比如說九合一選舉，人數的核定是地方的選委會，但是中央等級的，比如說立委補選跟立委選舉，人數是誰核定的，不好意思，是臺北的中央選委會，並不是地方選委會，所以我完全支持應該5個人，因為顏寬恒也只能派104人，林靜儀也只能派104人，臺灣股票黨派了95人，我也覺得這樣不對，所以

我要拜託世凱議員跟永鴻議員去請託，包括蔡其昌副院長跟鄭運鵬委員，禮拜三就可以在立法院變更議程，邀請中選會主委李進勇來，痛罵他為什麼中選會只核定2個人，我也覺得不對…」等詞，然陳世凱之陳述重點在於「盧秀燕是否有在監票員作業上做了不公平核定」及「是否確實存有作票、重複投票之問題」，然鄭照新之言論僅針對監票員作業問題予以回應，然對於「是否確實存有作票、重複投票之問題」並未回應，更遑論於政論節目中無論來賓或主持人之言論，倘係為事實之陳述，應依事件之特性，參酌行為人之身分、陳述事實之時地、查證事項之時效性及難易度、被害法益之輕重、與公共利益之關係、資料來源之可信度等因素綜合判斷，不以有衡平報導為唯一判斷標準。本件主持人雖認陳世凱具有議員身分，具有與顏寬恒競爭參選之經驗，而認其陳述具有權威性，然陳世凱於陳述過程中均稱「聽到之傳言」，實難認其所述具有權威性可言，更遑論其曾身為顏寬恒之競爭對手，倘其確有實證足認其對手係以作票、重複投票之方式取得勝選，當可透過相關法律程序，維護自身權益，是難認該等言論因陳述者具有權威性而無庸於事前、事中及事後審慎查證。

⑶來賓於節目之陳述或非原告所得完全掌控，但原告仍得透過事前之節目流程安排，瞭解所邀來賓擬陳述之內容，亦得於節目中透過主持人之發問或言語穿插平衡來賓之陳述，並得於事後播出查證之結果，以避免偏頗失衡，致生損害於公共利益。惟主持人雖於書面資料表示「...在當天節目錄影之前，參考各方資訊外，也跟現場來賓事前溝通、反覆詢問、探討核對來賓將要提出的論述，確認他們的觀點及敘事都有依據，才決定在節目中進一步討論」（見原處分卷第23頁），然於節目現場未見針對來賓所提出觀點、敘事之依據提出說明，且亦未於節目中透過發問或言語穿插衡平來賓之陳述，原告亦未製作提醒、警告之警語或為衡平說明，或進行事後查證，播出事後查證之結果，而為及時之更新或為必

要之衡平報導，顯見原告就製播原處分事實欄一、(一)之系爭節目片段1內容並未落實事實查證原則，且系爭節目為臺中市第二選區立法委員補選前製播之節目，其內容會使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷及選舉之公平性，致生損害於公共利益，已構成衛廣法第27條第3項第4款規定之情形。

⑷原告2022年1月24日民視(新)字第2022012401號函檢送之2022年第一次自律委員會會議紀錄亦認：「①來賓的言論也應符合事實查證的要求；②對來賓未經查證之言論，主持人不宜隨意呼應，而應要求其揭露消息來源；③若未能於現場查證，應該在後製時做適當的處理，或是在節目結束之後，若發現有錯時，應於同一節目澄清之；④節目的CG直接敘述「盧秀燕替顏寬恆”量身訂做”監票人數！？154投票所成灌票中心？」，雖然有加問號，但是沒有消息來源，會變成電視台的立場，並不合適」（見原處分卷第33頁），顯見原告之自律委員會亦認系爭節目內容未經事實查證，且節目主持人對節目來賓未經查證之言論，不僅未向渠等確認消息來源，反而與其唱合，並放任系爭節目內容之播出甚明。至主持人雖於該次會議表示「事後的求證節目都有做」（見原處分卷第33頁），然亦未見該節目對於事後查證之內容予以報導，自難為有利於原告之認定。

⑸復觀之被告原處分內容，已載明經被告111年7月21日召開之111年第3次廣播電視節目廣告諮詢會議討論，認已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，渠等意見如下：「建議主持人若依過往選舉活動稱本次選舉涉『巡迴投票』或『區公所的人都是顏家指揮』等論述，仍應需善盡事實查證之責任」、「本節目來賓未盡新聞報導政治人物言論之查證責任，可能損及大眾參與民主政治之認知及判斷，以致損害公共利益，主持人及來賓若無具體事證，不應過度解讀」、「贊成如分析意見所述①來賓的言論也應符合事實查證的要求；②對來賓未經查證之言論，主持人不宜隨意呼應，而應要求其揭露

消息來源；③若未能於現場查證，應該在後製時做適當的處理，或是在節目結束之後，若發現有錯時，應於同一節目澄清之；④節目的CG直接敘述『盧秀燕替顏寬恆”量身訂做”監票人數！？154投票所成灌票中心？』，雖然有加問號，但是沒有消息來源，會變成電視台的立場，並不合適」、「即使是政論節目，來賓提出個人意見或經驗分享時，主持人也應提出中立客觀的說法，避免只是呼應來賓的說法而已」、「來賓的言論除提出民眾提供之訊息外，並無具體事證；製作單位亦未就相關內容向選務相關單位確實查證。來賓論述後主持人予以呼應，有影響觀眾對選務及選舉結果的認知之虞。評論議題是當時正在發生之新聞事件，故得以認定屬『製播新聞』之要件」、「本案以電話受訪和出席之來賓指陳『地方出現違反選罷法』情事，但來賓所陳述內容係以陳年記憶、傳言引述等方式呈現，主持人亦未表達平衡意見或透過追問進行來賓所陳之查證，以片段取材、煽情、誇大、偏頗總結陳述失衡之情事陳述，恐導致公共利益之損害。公民對於公正選舉的信任和理解，本身即是民主社會的重大公共利益。製作單位以未經查證的內容進行指控，損及人民對於選舉制度公平性和地方機關執行民主選舉的公信，將造成公共利益之損害。該節目以時事及新聞綜合進行製作內容，因此應視同是製作新聞」、「陳世凱只是聽到傳言，並無證據，不應這就播出，應查證，而非將責任丟給陳世凱。與選舉相關議題，這類說法，若無證據，則會加深政治對立，以及民眾對於新聞機構播報相關公共議題的不信任感，進而影響民主社會發展 。陳世凱不是在評論新聞事件，而是在接受訪問說明新聞事件」、「相關內容具製播新聞過程中之『過度推論』事實。相關內容具製播新聞過程中之『過度推論』事實，可能導致閱聽大眾對於相關新聞議題事實之誤解。節目來賓稱『一個人拿10張選票』相關內容具製播新聞過程中之『過度推論』問題，實違反事實查證原則」、「節目單位以來賓『聽說』或過去經驗的內容進行分

享與討論，來論定現下的選舉舉辦過程和機制，但並無提供實際的證據佐證，討論過程也沒有做出平衡的討論或評價。此評論內容散佈對選委會或監票制度的質疑，恐影響聽眾未來選舉投票意向或意願。本節目雖為政論節目，但除了評論之外，常以當時頭條新聞解析或爆料等為內容，因此應可認定符合製播新聞的要件」、「①來賓的言論也應符合事實查證的要求；②對來賓未經查證之言論，主持人不宜隨意呼應，而應要求其揭露消息來源；③若未能於現場查證，應該在後製時做適當的處理，或是在節目結束之後，若發現有錯時，應於同一節目澄清之。散佈未經查證的選舉作票訊息，明顯違反公共利益。該節目為政論節目，但製作單位仍應遵守基本的事實查證原則」、「①過去臺中選舉『收身份證重複投票！？開票動手腳塞票！』，無法提供確切證據與來源；②『顏家作票好簡單？』，作票和顏家關係無法在過去選舉中證實，更不應該推論2022年1月立委補選會發生。新聞是發生事實的報導，不是未來事件的預測；③陳世凱所言，陳世凱本身、主持人和節目製作單位，都沒有進行『事實查證』，電視新聞或政論節目不應以『傳言』為基礎，應該以『事實』為基礎；④周玉蔻所言，係未來事件預測，也提不出依據資料和事實查證。立委補選是2022年1月才進行，不應該2021年12月就預測選務會有問題。沒有派監票員的地方，也不盡然就會有選舉舞弊，因果連結薄弱；⑤『區公所的人都是顏家指揮』也缺乏佐證資料和證據，該發言沒有謹慎進行『事實查證』。①『選舉』係民主國家最重要屬性之一，缺乏事實查證、佐證下，隨意指摘『收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！』、『顏家作票好簡單？』嚴重影響民眾對於選務單位的信任，或將引起民眾對於選舉結果的懷疑；②或許110年12月20日播報這段節目，非屬選舉期間（110年12月30日至111年1月8日）。但直接、間接影響選民對於選務單位信任，進而影響民眾對於選舉結果的接受；③促使民眾不相信選舉結果，不相信選務單位，必然影響民

主政治發展和『公共利益』。『收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！』、『顏家作票好簡單？』，都是其他媒體未報導過的，符合『製播新聞』之要件」、「綜觀系爭節目來賓稱『一個人拿10張選票』之事實，似僅來自於來賓聽聞之『傳言』所為之轉述，節目僅以來賓係補選之當事人與信賴其『權威性』，即為如此陳述，顯然有違反『事實查證』原則。系爭報導與陳述將損害中央與地方選委會舉辦選舉之公正性，亦損害人民對於選舉公正性之信賴，有損公共利益。民視並不否認系爭節目為其製播之新聞報導」、「節目中提及的『開票動手腳』、『塞身分證』等。雖有耆老口述，但仍無相關證據與查證，不應作為單一的『事實』。另外，公所開票的疑慮，也僅口頭描述，亦無相關事實輔證，不應作為新聞台政論節目處理。投票的公正性，是關公共利益，應有嚴格的事實查證。雖為政論節目，但事關到『事實』時，仍應善盡查證之責。另主持人更應善盡客觀中立之立場，而非用更聳動的語言語氣引導」、「來賓的說詞來自於傳言，表示未有所根據，且講述的狀況牽扯到選舉程序，與事實有所差距，主持人並未要求來賓揭露來源，反附和來賓的說詞，顯見未能做到事實查證。提出收身分證重複投票、監票人員有疑慮等傳言，但卻未能說明確實有所本，可能造成民眾對於選舉程序的不信任，甚至讓民眾誤以為可重複投票，恐引起對於投票結果的疑慮。所謂的新聞就是正在發生的事情，而該節目討論的是當時正在臺中立委補選的選舉期間，節目呈現的是與候選人相關事項」、「本案未盡新聞報導政治人物言論之查證責任，也沒有平衡報導，更沒有舉出相關具體的證據，因此損及大眾參與民主政治之認知及判斷，以致損害公共利益，建議核處。補充說明：我認為陳世凱本人並不算是一個代表性的、權威性的發言角色。因為他過去在地方選舉競爭上，和顏家基本上是死對頭、敵對的對手。整個節目過度放大陳世凱的說法，並不恰當。且陳的說法並沒有明確的消息來源和依據，只是據說、傳說。辣新聞雖為政

論節目，但本案影射顏家涉嫌操縱選舉，而且是慣性地多次操縱選舉，透過電視播放，確實讓該節目像是新聞報導的內幕揭露，更有誤導民眾之虞」、「該政論節目中來賓指稱投票時有『一個民眾拿了十幾張身分證來投票』，是對選舉公平性非常嚴厲的指控，應有相當確切的證據作為基礎。臺灣民主化後的頻繁、公開選舉，難以想像一個人拿十幾張身分證投票的行為，如何不會在投票所中引發爭議衝突？又業者事後亦無法提出來賓此一說詞的合理查證結果或資料，至多只是一則『傳言』，顯然不適合作為政論節目與新聞播送內容，應認本則新聞違反事實查證原則。該政論節目來賓指稱投票時有『一個人民眾拿了十幾張身分證來投票』，是對選舉公平性非常嚴厲的指控，若無明確查證依據，會使民眾誤認我國選舉仍有作票等舞弊情事，損及政府辦理公職人員選舉的公平性，對公共利益有所損害。該政論節目內容是對公職人員選舉的辦理狀況，進行即時性的評論與分析，符合製播新聞的要件」、「雖有消息來源，但並未針對消息來源之說明進行事實查證。事涉選舉的公平性與公正性，同時亦會令民眾產生對於沙鹿地區選舉情行的錯誤認知。討論新聞議題，且採用消息來源的說法，並經剪接，已是製播新聞的要件」。佐以，111年第3次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議紀錄已違反衛廣法第27條第3條第4款規定者共有17位，其中11位處理建議為予以核處，6位處理建議發函改進，僅1位與會委員處理建議不予處理（見原處分卷第62至73頁），顯然多數諮詢委員意見認為系爭節目上開內容有關違反衛廣法第27條第3 項第4 款事實，並已明確表示違反之理由。

⑹行政罰法第7 條第1 項所稱「過失」，係指行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生。故行為人無不能注意之情事，竟未注意，致違反行政法上義務之構成要件，即有過失。原告身為衛廣業者，自應注意遵守衛廣法相關規定，對於所經營之民視新聞台所製播

系爭節目內容，來賓公然指述選務不公，涉及作票、重複投票等，已涉及公共議題，當應本於自律觀念盡其社會責任，就其事實謹慎查證，以免民眾因錯誤認知或不當誤解，對公共利益造成影響，原告又無不能注意之情事，竟疏未注意遵守，致有衛廣法第27條第3 項第4 款規定之情形，自應負過失之責。

2.原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2，是否違反衛廣法第27條第3項第4款規定？

原告雖主張原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2 之言論為來賓陳奇勳個人以過去選舉之經驗供民眾參酌，重點在質疑臺中市政府對於選務安排之問題，並一再強調監票之重要性，並無臆測臺中第二選區立法委員補選事務不公，應受言論自由之保障，原裁處書只擷取部分言論，而未將整段文意通盤考量，其言論並未誤導民眾之判斷，更遑論政論節目參與來賓之言論本不受原告之監督或管制，原處分顯有違法云云。然：

⑴依前述原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2之內容可知，該段節目標題為：「獨！防止作票歪風！？陳奇勳曾拿武器 盯場！？保護投票人權益！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」。主持人周玉蔻陳稱：「……所以他們可能會讓要投給林靜儀的人，不讓他進場投票，然後他們自己的人拿著身分證一疊進去投票，可能有這狀況」。來賓陳奇勳回以：「他不會讓他不進去，他只是說會催出他們的人，就是如果你沒回來，只要身分證寄回去就可以了。……他說疊票，我年輕的時候也幹過。所以他們現在就是，怎麼講呢？反正他進去，他裡面的人，基本上都是他們的人，尤其現在是盧秀燕在掌權」。主持人周玉蔻再稱：「盧秀燕在執政。所以換句話講，林靜儀沒有派監票員的地方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以人家拿的身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會監督

的」。來賓周永鴻表示：「我補充一下，靜儀不夠不足額的地方，依規定是市政府請區公所....」。主持人周玉蔻陳以：「對，區公所的人都是顏家指揮」 等詞，雖陳奇勳係以己身之經驗予以陳述，然該等在原告製播之系爭節目公然將過去違反選務規定之經驗影射現今之選務有所不公，已非單純意見表達，而屬事實陳述，且系爭節目係以討論選舉議題為主題，來賓揭露此則具有影響選舉之公正性之煽動性、爆料性新聞訊息，原告身為製播系爭節目之衛廣事業，自應基於自律觀念善盡其社會責任，謹慎且客觀查證，以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，影響公眾視聽權益，然原告所選任之節目主持人周玉蔻並未針對陳奇勳上開言論進一步查證或追問消息來源及其可信度，反附和：「盧秀燕在執政。所以換句話講，林靜儀沒有派監票員的地方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以人家拿的身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會監督的」、「對，區公所的人都是顏家指揮」等詞，顯見其除未對來賓未經查證之言論要求其揭露消息來源外，亦有附和陳奇勳所述之嫌。

⑵衛廣法第27條第2項規定「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則」，亦即針對所有消息來源，注意查證，宜避免單一來源或無根據臆測，涉及公共事務時，宜至政府澄清專區、相關單位或具公信力之第三方進行查核，以避免不當誤導。此乃因媒體為社會公器，製播新聞時應基於承擔公共責任，故因將事實查證理念落實至採、編、播等環節，並明確責任歸屬。對於播送之內容宜求證據充足、避免無根據猜測，以確保產出內容之正確性，而於播出後倘發現錯誤或當事人已有所澄清，必要時宜為及時更新或為必要之平衡報導。原告於製播政論節目時，多會涉及政治敏感話題，理應於採、編、播等環節，持質疑態度，客觀檢視事件訊息之正確性、合理性，妥就消息來源、訊息內容正確性，審慎查

證，並為及時之更新或為必要之平衡報導，以避免不當誤導，善盡其身為媒體之社會責任。觀諸原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2之內容未見主持人或其於來賓針對陳奇勳所為之陳述即予確認或查證其自身經驗之可信度及其過去經驗是否與現今選務實況相符，或就其陳述為一衡平報導，反由主持人在「選務確有違法或不公」之前提下，恣意揣測，實已違反事實查證原則。

⑶來賓於節目之陳述或非原告所得完全掌控，但原告仍得透過事前之節目流程安排，瞭解所邀來賓擬陳述之內容，亦得於節目中透過主持人之發問或言語穿插平衡來賓之陳述，並得於事後播出查證之結果，以避免偏頗失衡，致生損害於公共利益。惟主持人雖於書面資料表示「...在當天節目錄影之前，參考各方資訊外，也跟現場來賓事前溝通、反覆詢問、探討核對來賓將要提出的論述，確認他們的觀點及敘事都有依據，才決定在節目中進一步討論」（見原處分卷第23頁），然於節目現場未見針對來賓所提出觀點、敘事之依據提出說明，且主持人亦未於節目中透過發問或言語穿插衡平來賓之陳述，原告亦未製作提醒、警告之警語或為衡平說明，或進行事後查證，播出事後查證之結果，而為及時之更新或為必要之衡平報導，顯見原告就製播原處分事實欄一、(二)之系爭節目片段2內容並未落實事實查證原則，且系爭節目為立委補選前製播之節目，其內容會使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷及選舉之公平性，甚而誤導民眾對於選舉之認知，並破壞人民對於選舉制度之信任，致生損害於公共利益，已構成衛廣法第27條第3項第4款規定之情形。

⑷行政罰法第7 條第1 項所稱「過失」，係指行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生。故行為人無不能注意之情事，竟未注意，致違反行政法上義務之構成要件，即有過失。原告身為衛廣業者，自應

注意遵守衛廣法相關規定，對於所經營之民視新聞台所製播系爭節目內容，來賓公然指述選務不公，涉及作票、重複投票等，已涉及公共議題，當應本於自律觀念盡其社會責任，就其事實謹慎查證，以免民眾因錯誤認知或不當誤解，對公共利益造成影響，原告又無不能注意之情事，竟疏未注意遵守，致有衛廣法第27條第3 項第4 款規定之情形，自應負過失之責。

3.被告認為原處分審酌原告於2 年內已遭裁處1 次，屬「違法等級及適用裁處參考表」之第2 級違規，有無違誤？被告之處分是否有違反比例原則？

⑴「行政行為之內容應明確。」行政程序法第5條定有明文，此乃所謂明確性原則，行政機關作成行政處分為行政行為之一，是行政處分以書面為之者，行政程序法第96條第1項第2款規定，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，為現代法治國家行政程序之基本要求（最高行政法院108年度判字第470號判決意旨參照）。又其所稱應記載之「理由」係指認定事實所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由，如係裁量處分，尚包括裁量理由（最高行政法院106年度判字第558號判決意旨參照）。

⑵原處分係以書面為之，已載明主旨：「受處分人經營之民視新聞臺110年12月20日『辣新聞152』節目，以『監票員下限變上限？盧秀燕選務不公？抽籤決定？官派！？』、『獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？』、『獨！防止作票歪風！？陳奇勳曾拿武器盯場！？保護投票人權益！？』等標題標出相關內容，違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，處罰鍰新臺幣40萬元」，並於事實欄臚列主旨欄所載違規事實之詳細內容為：「一、受處分經營之民視新聞台110年12月20日『辣新聞152』節目，播出下列內容，違反事實查證原則，致損害公共利益，涉違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定：㈠來賓陳世凱視訊連線發言（約22時4分至7

分許）：1.標題：「監票員下限變上限？盧秀燕選務不公？抽籤決定？官派！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」2.陳世凱：「……我聽到的傳言是，有人會拿身分證，同一個民眾拿了一二十張的身分證進來投票，那個驗票的人也沒有仔細看，就讓你進去了，就說那個照片也沒有仔細看，看跟本人到底有沒有符合，如果有這狀況，其實他們根本也不用買票，他們現在只要去收身分證就可以了，身分證只要收得足夠，基本上票數就一定會非常地夠，所以我覺得這樣子，造成選務上面的疑慮。」3.陳世凱：「……是不是本人這個我們也不曉得，因為過去有很多傳言，有人跟我說什麼，議員，你跟他們競選的時候，有一個人拿了十幾張身分證，這樣陸續陸續進來投，他們也讓他投，就有人跟我檢舉這樣子的事情，那如果我們沒有內監人員，根本，如果他們要做這種動作，無法阻擋嘛，我們完全無法阻擋，沒有人看在眼裡，根本也沒有人有辦法去阻擋。」㈡來賓陳奇勳等人發言（約22時20分許至22分許）：1.標題：「獨！防止作票歪風！？陳奇勳曾拿武器 盯場！？保護投票人權益！？」、「獨！收身分證重複投票！？開票動手腳塞票！？顏家作票好簡單？」2.周玉蔻：「……所以他們可能會讓要投給林靜儀的人，不讓他進場投票，然後他們自己的人拿著身分證一疊進去投票，可能有這狀況。」3.陳奇勳：「他不會讓他不進去，他只是說會催出他們的人，就是如果你沒回來，只要身分證寄回去就可以了。……他說疊票，我年輕的時候也幹過。所以他們現在就是，怎麼講呢？反正他進去，他裡面的人，基本上都是他們的人，尤其現在是盧秀燕在掌權。」4.周玉蔻：「盧秀燕在執政。所以換句話講，林靜儀沒有派監票員的地方，全部都是顏家的人在場，選務什麼都是，所以人家拿的身分證就是一疊身分證或是一個人拿幾十張身分證一直巡迴投票的這個狀況，是沒有人會監督的。」5.周永鴻：「我補充一下，靜儀不夠不足額的地方，依規定是市政府請區公所....。」

6.周玉蔻：「對，區公所的人都是顏家指揮。」二、系爭節目討論選舉議題，由主持人及來賓以過往選舉活動之傳聞及經歷，且未提出具體證據，以不完整偏頗訊息，臆測臺中第二選區立法委員補選事務不公，誤導民眾認知及判斷，損害國民對民主選舉之信賴，致損害公共利益，此有本會節目側錄光碟可稽，已違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定」。再於理由及法令依據欄詳載被告審酌調查事證、原告111年1月24日民視（新）字第2022012401號函送111年第1次新聞自律諮詢委員會會議紀錄、111年第3次廣播電視節目廣告諮詢會議紀錄等，認為系爭節目內容已違反事實查證原則，損及大眾參與民主政治之認知及判斷，以致損害公共利益，違反衛廣法第27條第3項第4款規定之理由，另認原告除對系爭節目內容未善盡編審把關之責，亦未建立嚴謹內控機制，未採取適當及必然之防範措施，任令系爭節目違規播出，縱無法認定其有故意，然按其情節有應注意、能注意而未注意之過失，依行政罰法第7條規定，自應就其違法行為負責。復於理由欄就原告所送陳述意見、新聞自律諮詢委員會之會議紀錄之意見予以指駁，又說明被告為使處分結果客觀、周延，將系爭節目內容提送廣播電視節目廣告諮詢會討論，諮詢委員審查意見認為系爭節目內容已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，建議予以核處，並敘明原告於2年內曾因相同違法事證經被告裁處1次在案，按違法情節及事業2年內受裁處次數等考量事項，採計分數，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條第2款規定之罰鍰額度為40萬元之裁量理由，並經國家通訊傳播委會111年9月28日第1034次委員會會議決議裁定如主旨等情，有原處分可考（見原處分卷第1-9頁），客觀上已足使原告明瞭其受裁處之原因事實、罰鍰金額、被告認定事實所憑之理由、裁量理由及其依據之法令，足見原處分並無違誤，且亦未違反明確性原則。

⑶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，表一、表二與表三）及違法等級及適用裁處參考表（表四之一、表四之二及表四之三），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，勾選表一、表二或表三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（表四之一、表四之二或表四之三），擬具適當之處分建議。」而上述裁罰基準是衛廣法主管機關即被告，為就法律授予裁罰裁量權之行使，在遵循法律授權目的及範圍內，為實踐具體個案正義，並顧及法律適用之一致性及符合平等原則，就衛廣法第53條所定違規案件之不同情節，考量違法情節或營運型態（50分）、2年內裁處次數（35分）、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、違反行政義務上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，與法律授權目的尚無牴觸，被告自得援引上述裁罰基準作成行政處分。

㈣被告係參考系爭諮詢委員會議之意見，並審酌製播新聞違反事實查證原則普通等級（10分）、2年內曾因相同違法事證，經被告以109年10月22日通傳內容字第10900192930號裁處書裁處1次在案（1次3分），無其他判斷因素之加重或減輕事由，合計總積分13分，對照裁量基準違法等級及適用裁處參考表係屬第2級，對應廣電法第53條之罰鍰額度為40萬元，並經國家通訊傳播委會決議，而以原處分裁處原告40萬元，應屬有據。是原告主張原處分有裁量瑕疵之違法，並違反行政程序法第7條比例原則等云云，委無足採。

六、綜上所述，原告主張原處分違法之各種理由，皆不可採。被告所作成之原處分，其認定事實及適用法律，均無違誤，原

告仍執前詞，訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

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　　112　　年　　7　　月　　21　　日

行政訴訟庭　法　官　石蕙慈

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，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於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。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　7　　月　　21　　日

書記官　蔡凱如