臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

109年11月11日辯論終結

原　　告　中天電視股份有限公司

代　表　人　潘祖蔭（董事長）

訴訟代理人　詹德柱　律師

　　許毓民　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，原告不服被告中華民國109年2月24日通傳內容字第10800461000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、事實概要：

緣原告經營之中天新聞台於民國108年6月24日23時38分許播送「新聞龍捲風」節目（下稱系爭節目），播送以「管區敲門問"幾人去新竹造勢"龍介仙：韓家軍手機都被掌握！」，並連線臺南市議員謝龍介，節目中謝龍介提及：「然後它所有接受到你，服務到你，所有大哥大的訊號，全部被他們接收了。」、「他都有了，所以他知道。」、「所以他們現在幾乎掌控到，國家機器已經掌握到所有參加韓國瑜造勢的人，是哪一些人了。」、「一清二楚」、「他這種手法，他要怎麼去操弄，你每一場都有參加，你有在做，我是不是給你

查稅，要不然為什麼有的人以前挺韓國瑜，現在改挺蔡英文。」；節目主持人戴立綱（下稱戴立綱）附和稱：「行政院現在這時候已經開始變成是東廠了，所有台灣的軍警情特都已經開始動員了」、「所以也就是說連號碼他都知道，誰擁有這個，他都知道。」、「所以網路警察把這個部分，全部抓得清清楚楚了。」、「連這些人都把它算計得清清楚楚了」等，被告依前述系爭節目播送之相關內容，標題文字、來賓言論及主持人附和語句之連貫意義整體檢視，認有明顯指涉國家侵害人民自由，影響公眾參與政治事務之認知或判斷，對公共利益造成負面影響，節目內容有違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第4款規定之事實查證原則，並依同法第53條第2款規定，以109年2月24日通傳內容字第10800461000號裁處書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新台幣（下同）60萬元。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張略以：

㈠原告就系爭節目之製播已盡事實查證義務：

1.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的媒體，就必須考量其必須「快速且大量」提供資訊的行業特色，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的真實性，其可能必須付出過高的成本，或因為這項要求而畏於發表言論而產生所謂的「寒蟬效果」，違背憲法保障言論自由的意旨。查網友邱垂昌於108年6月24日，在其Facebook（臉書）帳號發文表示：「怪怪的？居然管區警察到家裡來關切問我30號新竹場要帶多少人

去」（下稱系爭臉書發文），而於網路上引發熱議，故原告公司所屬記者張禹宣，曾於同日下午，以視訊連線的方式，詢問邱垂昌關於其臉書發文內容是否為真。上揭專訪邱垂昌之內容，記者並未保留，但依甲證4邱垂昌系爭臉書發文下方留言處，邱垂昌自稱「中天新聞下午來專訪」、「中天新聞龍捲風今晚報導」，應可證為真。原告並接獲謝龍介自稱其有消息來源。因此，原告於同日製播系爭節目，並於節目中以電話專訪謝龍介，請其澄清說明爭議始末。戴立綱於節目開始時，首敘述邱垂昌遭警方查水表之爭議後，方稱：「這是否代表一件事情，行政院現在這時候已經開始變成是東廠了，所有台灣的軍警情特都已經開始動員起來了呢？」（詳甲證2，00：47至01：10處），而以疑問句之方式，將節目鏡頭帶向謝龍介，請其說明所見聞；待謝龍介陳述後，戴立綱更針對謝龍介之言論，提出質疑：「所以也就是說連號碼他都知道，誰擁有這個他都知道？」（詳甲證2，04：38至04：39處）、或確認謝龍介之陳述是否有誤：「所以網路警察把這個部分全部抓得清清楚楚了？！」（詳甲證2，04：45至04：50處）、「連這些人都把他算計得清清楚楚了？！」（甲證2，06：16至06：20處）。是以，原處分稱戴立綱之言論未經查證，而以肯定用語，附和來賓所述，係屬違法云云已屬斷章取義。

2.再者，系爭節目係於查證邱垂昌所述為真、其確遭警方上門關切之情後，而邀請謝龍介針對「查水表」事件表示意見，故系爭節目業盡查證義務，實無被告所稱未盡編審把關責任之違法。復查，針對謝龍介之言論，其事前先告稱原告節目單位，其消息來源來自檢調單位友人告知，而非個人天馬行空所獨創；再者，謝龍介僅係針對民眾確遭國家機器查水表

之事件，說明警方查水表之目的及可能之搜查方式，而以「手機數位足跡」之理論，說明警方恐係如何掌握「每一場韓國瑜造勢活動都有參加」之民眾資料，進而使警方得特定「邱垂昌」是「鋼鐵韓粉」，並登門拜訪、關切「30號新竹場子要帶多少人去？」。是以，謝龍介之言論，並非全然無據。再查，倘國家認為邱垂昌或謝龍介所述不實致侵害其名譽，亦可請求改正、致歉，甚而提起刑事妨礙名譽告訴，惟查，目前均無國家針對前開邱垂昌或謝龍介之言論，予以爭執。實則系爭節目製播前，原告已向邱垂昌確認其所述為真，於節目中並邀請謝龍介說明其所見聞，以就邱垂昌於網路上所述「怪怪的，居然有管區警察到家裡來關切，問我30號新竹場子要帶多少人去」事件進行評論，業盡事實查證義務。針對謝龍介所述之言論，原告雖未向第三方進行查證，但基於新聞評論中立原則，故予以尊重，況謝龍介所述言論，亦足以說明警方係如何特定邱垂昌係「鋼鐵韓粉」。基於多元意見之表達，故原告始於節目中播出，未予刪除。

3.原告除於系爭節目，討論本件「韓粉遭警察關切」之爭議外，另於108年6月26日晚間時段，製播「韓粉遭關切？員警上門問：新竹造勢帶多少人」新聞（甲證7，下稱系爭新聞）。系爭新聞中，依邱垂昌所提供之家中監視器錄影畫面，可知確有員警赴邱垂昌家中，詢問「分局要我問一下邱大哥，說韓國瑜來的時候，要帶多少人去啊？」、「（邱垂昌問：中央來關切啊？）算是啦，也算是，因為分局長要我們所長問，大概了解縣政府到時候...」、「（邱垂昌問：怎麼知道我？）不曉得」（甲證8）。據此，甲證3關於邱垂昌之貼文內容，亦可證為真。又原告除向邱垂昌本人進行查證外，原告所屬記者，亦有致電當地派出所，即「新竹縣政府警察

局橫山分局秀湖派出所」之員警求證。而警方表示，派出所確有派員探訪，然其純粹係為瞭解造勢場地周邊之交通規劃，因此才會派員了解。原告公司記者係向前開派出所所長或副所長，詢問「是否」及「為何」派員赴邱垂昌關切？而派出所代表係回覆確有派員前往邱員家中，目的係為了解30號當天交通場地規劃，但否認有查水表之行為。上開訪問之結果，原告已於108年6月26日晚間新聞內容中說明（甲證7、8），且為被告引用而不爭執，是足以證明原告確有向派出所致電求證。

㈡系爭節目之製播並未損害公共利益：

依最高法院106年度台上字第2652號、105年度台上字第1661號民事判決意旨，為落實新聞言論自由之保障，媒體工作者就有關涉及公共利益事務之報導，如能證明為真實，或主要事實相符，不必責其陳述與真實分毫不差，並應依事件之特性，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加以綜合考量判斷。查系爭節目討論者攸關一般民眾擔心無故遭警方關切，將造成人民憂心惶恐，是針對國家機器「查水表」之行為，顯與公共利益高度相關，而作為第四權之新聞媒體提供客觀資訊供閱聽者自行判讀，使民眾得藉由系爭節目內容，進而了解手機數位足跡、個人資料隱私曝露之風險，促進民眾對於科普之認知與思辯，亦難謂系爭節目有致生損害公共利益之情況。

㈢原處分以違法遭撤銷或未經確定之處分，作為加重處罰之依據，亦屬違法：

原處分以原告2年內曾因相同違法事證，經被告以108年2月19日通傳內容字第10700615510號（下稱第510號處分）、

108年5月1日通傳內容字第10800114220號（下稱第220號處分）、108年5月9日通傳內容字第10800143940號（下稱第940號處分）及108年5月9日通傳內容字第00000000000（下稱第400號處分）號裁處4次，加計12分為由，加重裁處。而原處分以上開加計12分後之結果，使原處分裁處之等級由第1級躍升至第3級，裁處金額亦由20萬元提高至60萬元（甲證5）。然前開第510號處分目前業遭臺灣臺北地方法院行政訴訟庭（下稱北院行政訴訟庭）以108年度簡字第81號行政訴訟判決撤銷（詳甲證6），第220號處分、第940號處分、第400號處分，原告均提起司法救濟，目前分由行政法院審理中，然原處分卻以違法或未確定之處分，作為提高裁罰金額之判斷，顯係違誤。

㈣爰聲明求為判決：原處分撤銷。

三、被告則以：

㈠原告未善盡查證義務：

1.原告雖稱媒體做為第四權有保障媒體監督政府、合理懷疑之權利。惟權利與義務係並存而在，新聞媒體既係監督政府及維護公眾利益之第四權，其所為之報導或評論訊息亦應善盡事實查證責任，監督政府之新聞言論自由固然為憲法所保障之權利，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，此於司法院釋字第509號已有明釋。新聞媒體既係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。系爭節目標題文字、來賓言論及主持人附和語句之連貫意義整體檢視，明顯指涉國家侵害人民自由，影響公

眾參與政治事務之認知或判斷，對公共利益造成負面影響。原告主張系爭節目相關內容均有所依據，來賓表達意見係合理評論等語，係屬推諉卸責之詞而不足採。且系爭節目製播時正值社會輿論討論109年總統選舉之際，原告基於其公益評論之立場，固非不可質疑政府施政之責任，並為適當評論。然依系爭節目呈現之內容，實係敘述國家機器（行政院及軍警情特）藉由民眾參與各場政治活動蒐集個資及通訊資料等情，則該言論所敘述之人、事、方法均明確而具體，自屬可被檢驗之「事實描述」，而非個人感受評價之意見表達。是以，原告自應證明其所製播系爭節目相關內容為真，或系爭節目所指事實之真偽已盡合理查證義務。

2.至原告雖稱其所屬記者於108年6月24日下午專訪邱垂昌（見甲證3、4），並指其有後續製播相關新聞云云，然員警探訪民眾一事，與原處分所裁罰系爭節目有關動員國家機器、藉手機訊號掌握參加競選造勢活動民眾個資及活動情資等事實陳述無涉，更不足作為系爭節目有關前述事實內容之合理查證基礎。原告另陳謝龍介稱消息來源為「情治單位」，惟未提供具體事實查證來源可供佐證，主持人見狀亦未進一步追問消息來源用以查證，卻僅憑謝龍介之說詞再由主持人加以呼應而製播傳述前述事實之新聞節目內容，自不能認原告已為查證。又原告所稱「手機數位足跡」本為電信業者判斷區域內頻寬需求，依法本不得恣意散布挪為他用，則系爭節目竟任意推論，更不能認原告已為查證。

3.原告所提甲證7、甲證8，充其量僅是說明關於派出所警員表示縣政府為了造勢當天交通場地規劃，分局長要派出所所長問，要帶多少人去。至於何以分局長或所長要請員警來問該位民眾之原因，原告所屬記者則無進一步向分局或派出所所

長查訪。甲證7、8之內容，並無任何原告所屬記者採訪或查證內容，且與系爭節目有關國家以國內電信事業之基地臺調取各場參加選舉造勢活動之民眾手機並為分析、運用之內容無關。反之，原告已自承其新聞頻道製播系爭節目前述內容，並無向第三方查證，而是播出當日下午5點左右「預錄」（見109年9月24日準備程序筆錄第2頁），由節目連線來賓指稱之前述內容，經節目主持人加以附和，再經節目製作單位進行剪輯及標題、剪輯及字幕後製作業後，即率爾播出，就前述內容完全欠缺查證。原告所謂「尊重來賓」或「多元意見表達」云云，僅為其不為查證之卸詞。

㈡系爭節目有損公共利益：

1.從系爭節目主持人戴立綱對於節目連線謝龍介之對談內容觀察，該主持人對於謝龍介之言論非僅未進一步具體詢問及進行事實查證，反而以近乎一搭一唱方式應和謝龍介講述之內容，嚴重誤導民眾因參與政治活動致通訊資料遭蒐集，造成個人資料外洩恐慌，損及民眾對國家保障人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害之信賴，則綜合系爭節目之標題文字、來賓陳述內容及主持人附和語句之連貫意義整體檢視，明顯指涉國家侵害人民自由，影響公眾參與政治事務之認知或判斷，對公共利益造成負面影響。是以，原告主張其節目主持人係以「疑問句」方式，向來賓提出質疑或再為確認，而非以肯定用語完全附和來賓所述云云，以及主張其作為「第四權」之新聞媒體，因提供客觀資訊供閱聽者自行判讀，可促進民眾對於手機數位足跡、個人資料隱私曝露等「科普認知與思辯」，未損害公共利益云云，均屬原告卸責之詞，且與原告所訂之「新聞性政論節目製播準則」，顯屬有間，原告未盡編審把關之責，並對公共利益造成負面傷害，足堪認

定。

2.原告雖稱要求新聞必須確認其所發表資訊之真實性，將產生所謂寒蟬效應，為保障新聞自由，應予適度「減壓」，不應以有無平衡報導為唯一判斷標準等語。惟司法院釋字第364號解釋，即有闡述「廣播電視無遠弗界，對於社會具有廣大而深遠之影響」為由，推導出「享有傳播自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事」等限制，於司法院釋字第613號，更自民主政治之運作原理，闡述通訊傳播媒體之「公共功能」，深化立法者應積極管制媒體之義務，說明通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，為維護此一「公共功能」，並非不得進行合理之管制。立法者於衛廣法第27條第3項第4款既有明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，不得違反事實查證原則之規定，被告衡諸原告系爭節目之製播情形依法核處，並無違誤。縱然無法認定原告就本件有故意，然按其情節，主觀上有過失應可確定，依行政罰法第7條規定，自應就其違法行為負責。

3.為因應全球COVID-19疫情，我國衛生福利部於109年1月20日報請行政院同意成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（下稱指揮中心），啟動跨部會合作，其中運用智慧科技輔助落實居家隔離及居家檢疫作業之執行模式，係為落實對居家隔離及居家檢疫者之管理，衛生福利部及被告共同合作推動智慧科技輔助追蹤管理，透過手機定位方式輔助。前述居家隔離及居家檢疫等措施，非僅其執行程序受傳染病防治法等法律之規範，包含係依個人資料保護法第15條規定請當事人提供聯繫手機，並由衛生福利部及被告向立法院提出報告，受立法院監督，復於立法院公報內對外公開揭載

。若非前述情形，原告系爭新聞所指之人民行動通訊定位紀錄，此屬電信使用人使用電信服務後，「電信系統所產生之發送方、接收方之電信號碼、位址、服務型態、信箱或位置資訊」等紀錄，屬通訊保障及監察法（下稱通保法）所稱之「通信紀錄」（通保法第3條之1參照）。則為保障人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害，於有事實足認被告或犯罪嫌疑人有法定罪嫌，並危害國家安全、經濟秩序或社會秩序情節重大，偵查中應由檢察官依司法警察機關聲請或依職權以書面聲請法院核發通訊監察書。在我國個人資料保護法（84年8月11日公布並於101年10月1日施行）、通保法（88年7月14日公布並施行）早已實施多年之實務下，原告製作系爭節目，竟任由來賓指稱國家機器蒐集參與政治活動之民眾個人資料、電信紀錄，且政府機關透過行政作為，影響民眾支持特定候選人政治意向，且未提出具體證據，主持人非僅未進一步詢問及進行事實查證，反而以近乎一搭一唱方式應和來賓之講述內容，原告製作播出系爭新聞，嚴重誤導民眾因參與政治活動致通訊資料、電信紀錄遭蒐集，造成個人資料、電信紀錄外洩之恐慌，損及民眾對國家保障人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害之信賴，致損害公共利益，違反衛廣法第27條第3項第4款規定，應認明確。

㈡原處分之裁量並無違誤：

查原告本次違法等級列為「普通」等級，且2年內曾因相同違法事證經被告以108年2月19日通傳內容字第10700615510號、108年5月1日通傳內容字第10800114220號、108年5月9日通傳內容字第10800143940號及108年5月9日通傳內容字第10800164400號裁處書裁處4次在案，依前揭裁量基準規定，按違法情節及事業2年內受裁處次數等考量事項，分別採計

10分及12分，合計總積分22分，對應衛廣法第53條之罰鍰額度為60萬元，經被告109年1月15日第891次委員會議決議裁處，應屬有據。又前開108年2月19日通傳內容字第10700615510號處分固由北院行政訴訟庭判決撤銷（甲證6），但被告已依法提出上訴且業經本院以109年度簡上字第16號行政訴訟判決廢棄發回，被告其他處分則仍在行政法院審理中（目前已判決者，原告亦有上訴），則於行政法院判決未確定前，行政處分之存續力、構成要件效力及執行力並不生影響，故原告主張原處分以「違法之處分、未確定之處分」作為提高裁罰金額之判斷而有違誤云云，亦非可採。

㈣並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第25頁至34頁）、Facebook-帳號「邱垂昌」，2019年6月24日貼文影本1份（本院卷第41頁）、Facebook-帳號「邱垂昌」，2019年6月24日貼文下方留言討論串影本1份（本院卷第43頁）、系爭新聞母帶光碟1份（本院卷第295頁）、108年6月26日原告晚間新聞譯文（本院卷第297頁至298頁）、被告108年7月24日通傳內容決字第10800354940號通知陳述意見函（本院卷第93頁至95頁）、原告陳述意見函及附件（本院卷第141頁至165頁）、原告108年8月14日中法字第108081401號函及所附108年7月31日第5次倫理委員會會議紀錄（本院卷第121頁至129頁）、原告108年8月21日中法字第108082104號函所附原告「新聞性政論節目製播準則」（本院卷第131頁至132頁）、被告109年1月15日第891次委員會會議紀錄影本（本院卷第166頁至171頁）、被告裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準及違法等級及適用裁處參考表（本院卷第

190頁至191頁、第196至197頁）、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（本院卷第192頁至195頁）、原告2年內受被告處分明細表影本（本院卷第198頁至199頁）、原告系爭節目譯文（本院卷第267頁至268頁），及立法院第10屆第1會期司法及法制委員會第14次全體委員會議衛生福利部、被告報告、立法院公報第109卷第37期院會紀錄節本（本院卷第269頁至289頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠原告播送之系爭節目是否違反事實查證原則，致損害公共利益？㈡原處分審酌原告於2年內已遭裁處4次，屬「違法等級及適用裁處參考表」之第3級違規，有無違誤？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.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。」

2.「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件裁量基準」（下稱裁量基準）乃被告為處理裁處違反廣播電視法及衛廣法之案件，所發布「裁處違反廣播電視法及衛廣法案件違法行為評量表」（下稱違法行為評量表，表三）及「違法等級及適用裁處參考表」（表四之三），適用於依衛廣

法第46條至第63條裁處罰鍰之案件；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。依衛星廣播電視事業違法行為評量表規定，考量項目包括違法情節或營運型態、2年內裁處次數及其他判斷因素等。依此訂定不同處罰等級及罰鍰額度之裁量基準，以實現具體個案之正義，核與衛廣法第53條第2款所定之裁量權目的尚無牴觸，本件自得予援用。

3.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（司法院釋字第364號解釋理由書參照）。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）。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，爰增訂衛廣法第27條第3項第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，此為衛廣法第27條之立法理由明白揭示。

㈡原告播送之系爭節目確有違反事實查證原則，致損害公共利益：

1.經查，原告經營之中天新聞台於108年6月24日23時38分許播送系爭節目，以「管區敲門問"幾人去新竹造勢"龍介仙：韓家軍手機都被掌握！」為節目標題，並連線臺南市議員謝龍介，節目中謝龍介提及：「然後它所有接受到你，服務到你，所有大哥大的訊號，全部被他們接收了。」、「他都有了，所以他知道。」、「所以他們現在幾乎掌控到，國家機器已經掌握到所有參加韓國瑜造勢的人，是哪一些人了。」、「一清二楚」、「他這種手法，他要怎麼去操弄，你每一場都有參加，你有在做，我是不是給你查稅，要不然為什麼有的人以前挺韓國瑜，現在改挺蔡英文。」；節目主持人戴立綱（下稱戴立綱）附和稱：「行政院現在這時候已經開始變成是東廠了，所有台灣的軍警情特都已經開始動員了」、「所以也就是說連號碼他都知道，誰擁有這個，他都知道。」、「所以網路警察把這個部分，全部抓得清清楚楚了。」、「連這些人都把它算計得清清楚楚了」等語，依前述系爭節目播送之整體內容觀之，足見系爭節目意在透過訴外人邱垂昌於網路社群媒體上發表「怪怪的，居然有管區警察到家裡來關切，問我30號新竹場子要帶多少人去」等言論，加以該次節目來賓謝龍介之說明，指摘國家公權力經由蒐集特定候選人支持者之手機發送及接收基地台之位置，藉以掌控民眾之行蹤及支持特定候選人之意向等，此有訴外人「邱垂昌」108年6月24日臉書貼文影本及原告系爭節目譯文各1份（本院卷第41頁、第267頁至268頁）附卷可按，顯示節目之內容

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；反觀系爭節目內容所提及不論邱垂昌於個人臉書留言或謝龍介之「手機數位足跡」等言論，客觀上均係可受公評之事，應足堪事後檢證，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，此為大法官上開解釋意旨及衛廣法第27條之立法理由所明白揭示。是以，原告於製播新聞時自應遵循其自行訂定之新聞性政論節目製播準則：「1.節目之製播，以所得事證暨忠於事件真實性為原則，呈現事件正確性。……4.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。……5.涉及政治敏感話題或者人民陳情案件，宜審慎查證，避免遭不當誤導。」等規定（乙證5），善盡其事實查證之責任。

2.第查，關於邱垂昌108年6月24日臉書發文之消息來源，原告自承係邱垂昌先將該文章內容揭露於「韓國瑜粉絲後援會」臉書粉絲團，嗣原告公司電視台製作人瀏覽上揭「韓國瑜粉絲後援會」後而知悉，並進而製播系爭節目內容，顯見邱垂

昌支持特定候選人之意向及自稱因欲出席6月30日韓國瑜新竹場之造勢大會而遭警方關切一事，任何人均得透過瀏覽上開網路留言而得悉，又邱垂昌遭警方關切之緣由，原告公司所屬記者曾致電當地派出所，即向「新竹縣政府警察局橫山分局秀湖派出所」之員警求證，經警方表示：派出所確有派員探訪，然其純粹係為瞭解造勢場地周邊之交通規劃，因此才會派員了解，並無他意等情，亦為原告所是認。從而，可見原告明知邱垂昌自稱因準備參與造勢大會遭警關切一事，係因時值109年總統大選候選人造勢期間，警方欲事先瞭解參與造勢大會之韓國瑜粉絲後援會民眾之人數，以預先作場地周邊交通動線及疏導規劃等安排，與國家機器透過公權力蒐集民眾手機通聯基地台位置等資訊無涉，然綜觀系爭節目主持人與謝龍介之對話譯文不僅無隻字片語為平衡報導，甚至任令謝龍介發表前揭言論，主持人並與之唱和，穿鑿附會指述台灣軍警情特都已經動員起來，透過蒐集民眾手機發話之基地台位置及申辦門號者之個資，嚴密掌控出席韓國瑜造勢大會民眾之人數與身分，並依此操弄選情，此等對話明顯指涉國家機關未嚴守行政中立，違法侵害人民自由，實屬對政府機關嚴厲之指控，足以影響公眾對政府執行公權力之信賴，及參與政治事務之認知或判斷，對公共利益顯已造成負面影響甚明，原告徒以：民眾得藉由系爭節目內容，進而了解手機數位足跡、個人資料隱私曝露之風險，促進民眾對於科普之認知與思辯云云，主張系爭節目難謂有致生損害公共利益之情況，要難認有理。

3.又按憲法第12條規定：「人民有秘密通訊之自由。」旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。此項秘密通訊自由乃憲法

保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利。我國於88年7月14日制定公布通保法，依其規定，國家僅在為確保國家安全及維護社會秩序所必要，於符合法定之實體及程序要件之情形下，始得核發通訊監察書，對人民之秘密通訊為監察（通保法第2條、第5條及第7條參照）。通保法第5條第1項、第2項規定：「(第1項)有事實足認被告或犯罪嫌疑人有下列各款罪嫌之一，並危害國家安全、經濟秩序或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據者，得發通訊監察書。一、最輕本刑為3年以上有期徒刑之罪。……（第2項）前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權以書面聲請該管法院核發。…」，此為國家限制人民秘密通訊自由之法律依據，鑒於通訊監察侵害人民基本權之程度強烈、範圍廣泛，並考量國家執行通訊監察等各種強制處分時，為達成其強制處分之目的，被處分人事前防禦以避免遭強制處分之權利常遭剝奪。為制衡偵查機關之強制處分措施，以防免不必要之侵害，並兼顧強制處分目的之達成，則經由獨立、客觀行使職權之審判機關之事前審查，乃為保護人民秘密通訊自由之必要方法（司法院釋字第631號解釋意旨參照），可知國家機關蒐集人民之通信紀錄（包含發話基地台位置）必須依法定程序為之，違法監聽不僅應負民事損害賠償責任，更可能遭以違法監聽罪之刑事責任相繩（通保法第19條、第24條規定參照）。是以，針對謝龍介指控國家行政機關濫權違法蒐集民眾通信紀錄乙事，原告倘稍加查詢相關規定，即應不難得知對於現今台灣民主法治社

會而言，在通訊監察相關法令制度已臻完備之時空背景下，其言論實屬匪夷所思，而有進一步查證之必要。又原告對於謝龍介所提供之資訊來源，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，然原告自承系爭節目為預錄，對於謝龍介片面陳稱消息來源係來自未具名檢調單位友人告知等語焉不詳之詞，本有時間進行第三方查證，卻未切實依循其自行訂定之前揭新聞性政論節目製播準則針對消息來源之可信度進行查證，僅稱：基於新聞評論中立原則，故予以尊重云云，即於毫無任何確信基礎下，播出系爭節目，其確有違反事實查證義務甚明。故被告以原告系爭節目內容有違反衛廣法第27條第3項第4款規定之事實查證原則，並依同法第53條第2款規定，以109年2月24日原處分裁處原告罰鍰60萬元，於法核無違誤。

㈡原處分並無裁量瑕疵：

1.末按行政訴訟法第4條第2項及第201條規定，行政法院對行政機關逾越權限或濫用權力所為之行政處分，得予撤銷。又若行政處分「未考慮應考慮的事項、考慮了不應考慮的事項而作成行政裁量」或「行政裁量逾越合理判斷所該容許之界線」，都構成違法；所謂裁量錯誤，係指行政機關雖已行使其裁量權，惟其方式錯誤，譬如與裁量決定相關的重要觀點，在行政機關形成決定的過程中未予斟酌（裁量不足）；或未充分斟酌相關之事項甚或以無關聯之因素作為考量，或者判斷係基於不正確之事實關係等情形。行政法院就裁量濫用之審查，應審查行政機關為裁量決定時有無重要觀點未予斟酌，或者其判斷係基於不正確之事實關係等裁量錯誤或裁量怠惰之情形（最高行政法院103年度判字第709號判決意旨參照）。

2.查系爭節目有明顯指涉國家侵害人民自由，影響公眾參與政治事務之認知或判斷，對公共利益造成負面影響，節目內容有違反衛廣法第27條第3項第4款規定之事實查證原則等情，業據本院認定如前，原告雖又主張：前開另案第510號處分業遭北院行政訴訟庭以108年度簡字第81號行政訴訟判決撤銷（甲證6），其他另案第220號處分、第940號處分、第400號處分，原告均提起司法救濟，目前分由行政法院審理中，然原處分卻以違法或未確定之處分，作為提高裁罰金額之判斷，顯係違誤云云，惟查，觀諸原告本次違法行為評量表，被告係考量本件違法情節或營業型態，等級列為「普通」等級，且2年內曾因相同違法構成要件之行為所受裁處次數為4次，此有行政處分明細表1份在卷可查（本院卷第198至199頁），是分別採計10分及12分，合計總積分22分，對應裁罰基準之規定，原告違反衛廣法第53條違法等級為第3級，罰鍰額度為60萬元，經被告以原處分裁處，應屬有據，核無裁量瑕疵之情形存在。又另案第510號處分固曾由北院行政訴訟庭判決撤銷，但嗣後業經本院以109年度簡上字第16號判決廢棄發回在案，從而，原告2年內曾因相同違法構成要件行為遭受裁處之次數並未變更，故無足影響原處分裁量事實狀態之基礎，原告固針對前案處分提起行政救濟，然此等行政處分之效力除非遭行政法院判決撤銷外均不受影響。是以，原處分並無應斟酌之事項未予斟酌或不應斟酌事項而予考量之裁量瑕疵存在，原告前揭主張，並非可採。原處分綜合審酌前開各情，認原告為衛星廣播事業，本有遵守衛廣法等相關規定之義務，卻任令系爭節目違規播出，縱然無法認定其有故意，然按其情節應屬應注意並能注意，而未注意，主觀上有過失應可認定，爰依同法第53條第2款規定，裁處原

告罰鍰60萬元，於法並無不合。

六、綜上所述，本件被告查認原告違反衛廣法第27條第3項第4款規定，依法裁處原告60萬元罰鍰，於法並無違誤。經核原處分之認事用法並無違誤，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均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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　　109　　年　　12　　月　　2　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　林　惠　瑜

法　官　洪　遠　亮

法　官　鄭　凱　文

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

者，得不委任律師為訴訟代理人	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。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 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。 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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　2　　日

書記官　吳　芳　靜