臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
111年度簡上字第86號

上　訴　人　東森電視事業股份有限公司

代　表　人　林文淵
訴訟代理人　林聖鈞　律師
被上 訴 人　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

上列當事人間因衛星廣播電視法事件，上訴人不服中華民國111年2月22日臺灣臺北地方法院110年度簡字第28號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、事實概要：上訴人經營之衛星廣播電視東森新聞台頻道，於民國108年12月30日13時28分許，在「1200東森午間新聞」節目播送標題「寵物店餐廳主管抽打未成年員工腳底板 父母：不提告」相關內容之新聞(下稱系爭新聞)。被上訴人因認系爭新聞詳細描述及呈現主管以私刑對少年施暴過程，提經109年7月21日109年第5次「廣播電視節目廣告諮詢會議」(下稱系爭諮詢會議)討論，並作成處理建議，復提經被上訴人109年11月4日第936次委員會議審議後，認定系爭新聞播出主管以私刑對少年施暴過程，並由記者口述事發情節，將非法暴力傷害他人行為合理化，且未善盡公共利益角度衡平報導，造成社會觀眾錯誤認知，妨害公共秩序或善良風俗，違反衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第27條第3項第3款規定，依同法第53條第2款等規定，核處上訴人罰鍰新臺幣(下同)4

0萬元，被上訴人據以109年11月25日通傳內容字第10900191940號裁處書(下稱原處分)裁罰上訴人。上訴人不服，訴請撤銷原處分，經臺灣臺北地方法院(下稱原審)以111年2月22日110年度簡字第28號行政訴訟判決(下稱原判決)駁回其訴，上訴人不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原審判決認定之事實及理由，均引用原判決之記載。

三、上訴意旨略以：

㈠、依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(下稱會議設置要點)第7點第2項規定，原處分之合法程序至少應滿足「被上訴人主任委員遴選之委員」及「委員至少有二分之一出席，始得開會」兩項要件，惟被上訴人主任委員於系爭諮詢會議召集前，只有1次圈選(遴選)委員35人，並非先圈選委員若干人後，再從中遴選委員若干人，且系爭諮詢會議僅有17位委員出席，有未達主任委員遴選委員人數至少二分之一即18位委員出席之重大程序瑕疵。又被上訴人實務上多遴選超過19位委員，再由行政人員調查其出席日期之方式確認最後繕發通知單之人數，並稱其僅只需要19位之半數即10位委員出席即符合會議設置要點規定，此類將諮詢會議組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回覆順序，已與會議設置要點第7點第1項規定有違，且無法達到保障性別平等及多元意見形成之目的，被上訴人未維持其長期遵循之行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，原處分具有應予撤銷之瑕疵，原審就此疏漏未察，亦未加以說明，即違反平等原則，而有判決違背法令及理由不備之瑕疵。再者，上訴人已於原審爭執被上訴人檢附之會議紀錄無法看出遴選過程，若原審查明主任委員係從39至51人委員中遴選出35人而非19人，或釐清19人只是從遴選委員35人中能夠出席之19人，即會影響原判決結果，但原審未依上訴人調查證據之聲請，命上訴人(按應係被上訴人)提出主任委員遴

選諮詢委員之遴選文件，以查明是否有圈選與遴選過程，就此重要證據有應予職權調查而未予調查之違誤。

㈡、依廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則(下稱會議作業原則)第3條、第4條第1項規定，被上訴人設置諮詢委員會之功能乃在涵攝具體構成要件以認定違法事實，並作成處理建議以供被上訴人作成行政處分，其組織設置與職權行使，均應符合會議作業原則與會議設置要點規定，而建議核處案件須由過半數出席諮詢委員對於具體構成要件之認定達成共識，才能交由被上訴人審議裁處。原處分認上訴人違反衛廣法第27條第3項第3款規定，然依系爭諮詢會議之諮詢意見彙整表所示，該次會議出席諮詢委員認定違反衛廣法第27條第3項第3款者，只有8人，未過17位出席委員之半數，並未形成過半數出席諮詢委員之共識，此為原審審理程序中重要爭點，惟原審避而不談，未實質判斷諮詢建議之作成是否有依規定達成共識，逕以上訴人對諮詢意見彙整表之形式真正不為爭執而遽下判決，已有理由不備之違法。再觀原審會議紀錄中存有「擬處內容：予以核處」並未記錄在諮詢委員意見欄位，而是由被上訴人行政人員紀錄結論，亦可知諮詢委員未對予以核處形成共識。

㈢、會議設置要點第2點僅概括規範諮詢會議就「節目」提出諮詢意見，然廣電三法中與節目相關之事項包山包海，形同概括授權，況衛廣法並未授權被上訴人得設置電視節目廣告諮詢會議，系爭諮詢會議是否被授權審查衛廣法規定之不確定法律概念，並未具體明確，會議設置要點亦未制定對節目審查方法、評價標準、決策方式，故系爭諮詢會議不能完整認定衛廣法第27條第3項各款不確定法律概念，其處理建議無判斷餘地之適用。而上訴人有無衛廣法第27條第3項第3款之行為，並非高度屬人性、科技性、計畫性政策之事項，故原審對原處分之適法性有為終局判斷之權責，並應參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用，原處分縱係由被上訴人委員會經系爭諮詢會議後所作成，上述事項亦無判斷餘地可

言，系爭新聞是否確有違反公共秩序或善良風俗，法院自有權審查。

㈣、電視新聞之製播固須就客觀立場作公正報導，並負合理查證義務，惟系爭新聞已將該來源畫面經過一定之處理，並隱蔽其內所涉人別，且將謾罵言語全部予以消音，大幅減低該畫面對視聽人之衝擊，已難認有完整呈現私刑之處理方式，且影片左側更有標註「不良示範，請勿模仿」，明確警示此為錯誤、社會所譴責之行為，綜觀系爭新聞呈現之整體意象，並無施加任何殘忍、不人道或侮辱之情境，上訴人自無從作為殘害人性尊嚴之主體。原判決逕以系爭新聞以獵奇角度加工包裝暴力與私刑，鼓勵殘害未成年人之人性尊嚴，極可能會導致大眾及兒少模仿動用私刑，對社會秩序或善良風俗嚴重產生不良影響，顯是出於主觀臆測，並無引證或具體說明其有何違法不當，且要求以嚴肅導正並維護人性尊嚴之普世價值方式報導，更超出我國法制對於新聞合理查證義務之要求，實有理由不備、認事用法顯有錯誤之違誤。

㈤、被上訴人雖稱系爭諮詢會議出具之建議僅供參考，並未拘束被上訴人或取代其行使職權，然被上訴人就原處分之作成，欠缺委員會書面的討論及表決紀錄可供審查，若行政裁處不附理由或所附理由與真正理由不合，即有違法治國原則之保障。依被上訴人第936次委員會會議紀錄所示，被上訴人確以系爭諮詢會議擬處方向為唯一依據，並無其他憑據可證明被上訴人尚有實際評估或參酌本案相關事證而獨立判斷，被上訴人顯未對系爭新聞實質審查而為自主判斷，復觀原處分之裁處理由如「除使社會對此違法暴力私刑產生合理化之錯誤認知，更易引發雇主或有心人士模仿，成為違法行為之宣傳工具」、「系爭新聞以網路影片加害人施暴過程貫穿整則報導，重複播放施暴畫面，並清晰可辨抽打動作，明顯呈現體罰過程，可對暴力行為有相當之連結」等理由，均無法從被上訴人第936次委員會會議紀錄中得知，反與系爭諮詢會議委員所引述之理由大致相符，顯見原處分確有無法從書面

紀錄查知判斷理由之情形。系爭諮詢會議出具之建議縱僅供參考，然既無法看出被上訴人委員會有進行實質討論，並將之作為裁處理由，自不得主張係獨立作出原處分而豁免於法院之審查。原判決未見及此，竟認本件有判斷餘地之適用，顯有未依卷證認定事實之違誤。

㈥、社會秩序維護法第80條以下先具體明定各類妨害善良風俗之行為態樣，再以抽象之不確定法律概念為概括規定，而其所定裁處罰鍰金額遠低於衛廣法第53條，則舉輕以明重，立法者為規範新聞報導事項，更應交互運用具體要件與抽象之不確定法律概念，據以訂定適當之規範體例，然衛廣法第27條第3項第3款所定公共秩序或善良風俗之不確定法律概念，受規範者無從理解並預見受罰之可能性。本案至少7家同業電視台播出系爭新聞同一影像來源，無論是以馬賽克、霧化、抽格、消音或加註標語的處理方式，被上訴人全部、統一認定為違法，造成上訴人無所適從，顯見被上訴人對衛廣法第27條第3項第3款之裁處標準流於恣意，此法規並非上訴人得以預見，違反憲法上之法律明確性原則，原判決對此略而未查，適用法規亦有違誤。

㈦、並聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：㈠按通訊傳播基本法第3條第1項、國家通訊傳播委員會組織法(下稱通傳會組織法)第4條第1項、第3項、第8條第1項、第2項規定可知，被上訴人之委員應超出黨派，獨立行使職權，且具專業學識或實務經驗，又被上訴人為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，在專業觀念上與社會脈動與時俱進，依會議設置要點第2條、第3條規定，設有諮詢會議，並置諮詢委員39至51人，由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等會外人員組成，任一性別代表不少於三分之一，依衛廣法規定，就衛星廣播電視之節目事項，提出諮詢意見。而依會議作業原則第2點、第3點規定，諮詢會議開會前，被上訴人幕僚單位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，供被上訴人委員會議審議之參考，另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內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被上訴人委員會議審議，足見被上訴人依法行使各項職權所為之決定，核屬專業獨立之判斷。㈡上訴人經營之東森新聞台頻道於108年12月30日13時28分許播出系爭新聞，被上訴人於上訴人以109年4月20日提出陳述書陳述意見後，經審酌系爭新聞內容及系爭諮詢會議之處理意見，其由17位諮詢委員討論，認為違反衛廣法第27條第3項者共12位，其中3位認違反同條項第2款、8位認為違反同條項第3款規定，再提經109年11月4日第936次被上訴人委員會議決議，認系爭新聞有違反公序良俗情形，而評價該當衛廣法第27條第3項第3款之構成要件，並經核定屬普通等級，而衡酌上訴人違法情節及其係2年內曾違反相同違法構成要件行為遭裁罰1次，按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表3，依違法情節、事業2年內受裁處次數及其他判斷因素等考量事項，分別採計10分、3分及0分，依衛廣法第53條第2款規定，對照違法等級及罰鍰額度參考表4之3，屬第2級，於法定範圍內，對上訴人裁處罰鍰40萬元之決定，洵然有據。㈢依原審勘驗系爭新聞錄影光碟以觀，系爭新聞係屬提供民眾所知之新聞報導，具體描述餐廳主管因工作態度問題，竟然在店外抽打未成年員工的腳底板，且被打少年的父母還在旁觀看，因被打少年目前高中輟學，父母透過朋友介紹到這家餐廳打工，但因業者指控少年工作態度不好，常跟同事發生衝突，這天又發生類似狀況，被主管找來少年的父母跟朋友，當面公開動用私刑傷害少年，而以完整呈現私刑處理方式報導，顯係以獵奇角度加工包裝暴力與私刑，無異鼓勵殘害未成年人之人性尊嚴價值，復未檢討說明可能違反之法律，更非以嚴肅導正並維護人性尊嚴之普世價值方式報

導，極可能會造成大眾，尤其心智尚未成熟之兒童及青少年模仿動用私刑，對社會秩序或善良風俗，嚴重產生不良影響，難認其呈現之內容有公益性及新聞性可言。㈣原處分已載明系爭諮詢會議認違反衛廣法第27條第3項第3款規定，且諮詢委員意見明載「⑴易誤導社會大眾對法律應有認知。⑵建議從法理問題找專家告知可能觸犯法律，以達示警的效果」、「⑴畫面極為清楚，時間極長。⑵口述父母在場，不願提告，論述合宜性有待商榷。⑶對兒少身心衝擊大」、「相關內容明顯違反衛廣法第27條第3項第3款規定，建議予以核處」、「⑴暴力行為的呈現，與公共利益無關，但呈現的細節過於接近真實，有相當的問題。⑵在新聞的處理上，將對於青少年的暴力行為『合法化』(如：父母允許)，但事實上不符合對兒少法的保護」、「報導方式未有效處理僱員工作權及人格尊嚴等議題」、「⑴新聞畫面雖有抽格，但描述細節仍過長、過多。⑵未能有平衡或公益報導。⑶涉及職場虐待、不當管教」、「有抽打腳底板動作，且明顯可見」、「加重畫面馬賽克處理，直接讓人有不良觀感」，另有諮詢委員認為系爭新聞「暴力行為動作清楚呈現，未做適切處理，不符普級規定」；系爭諮詢會議諮詢意見彙整表處理建議為予以核處，而系爭諮詢會議由不同屬性之代表組成，共同作成決定，應具客觀性，其建議處理顯非主觀而片面之認定，被上訴人並依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據以裁罰，其裁量洵非恣意，並無裁量違法及違反比例原則。㈤系爭諮詢會議召開前，被上訴人主任委員已遴選19位得配合會議時間之委員，隨後寄送開會通知單，並將受遴選之19位諮詢委員姓名列於系爭諮詢會議之簽到表，開會前有2位諮詢委員請假，當次出席之諮詢委員人數為17位，是被上訴人遴選諮詢委員之過程及系爭諮詢會議之出席委員人數，均符合會議設置要點第7點規定。而上揭開會通知單、簽到表，乃屬公文書，並無其他事證可否定該公文書於製作時之公信力，被上訴人

以之作為其確依會議設置要點第3點所定「諮詢會議置諮詢委員39至51人」中遴選出19位諮詢委員之證據，難認不合。是以，原處分認事用法並無違誤，而駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無不合。茲就上訴理由再予補充論述如下：

㈠、通訊傳播基本法第3條第1項規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」其立法理由謂：「三、為確保通訊傳播管理之公正性與獨立性，通訊傳播委員會應有去政治力或政治干擾之設計，使其得以獨立行使職權。……四、通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。」、通傳會組織法第1條規定：「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會(以下簡稱本會)。」其立法理由謂：「本會之設立目的為為彰顯憲法言論自由、維護媒體專業自主，並參考通訊傳播基本法所揭示『尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展、通訊傳播健全發展』；確保通訊傳播市場有效競爭，保障消費者權益，提升國家競爭力。本會為獨立機關，故行使職權必須嚴守客觀、中立及專業立場，以確保前述公共利益之實現。」、行為時第3條第13款規定：「本會掌理下列事項：十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。」、第4條規定：「(第1項)本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，……。(第3項前段)本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。」、第8條規定：「(第1項)本會依法獨立行使職權。(第2項)本會委員

應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」、行為時第9條規定：「(第1項)本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。(第2項)下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：……五、通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案之審議。六、編制表、會議規則及處務規程之審議。……」、第10條規定：「(第1項前段)本會每週舉行委員會議一次。(第3項前段)會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。(第4項)本會得經委員會議決議，召開分組委員會議。」、國家通訊傳播委員會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第1點規定：「為兼顧人民權益及行政效能，國家通訊傳播委員會依本會組織法第九條規定，特訂定本要點。」、第6點第28款規定：「下列處分案應先經分組委員會議審查後，提報委員會議審議：(二十八)依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰逾新臺幣十萬元，未達法定罰鍰最高額三分之二或罰鍰額度未達新臺幣一百萬元者。」、第13點規定：「委員會議審議之案件，經議決通過者，由主管業務單位擬具函稿，依文書作業程序判發。經分組委員會議審查之案件，由主管業務單位依分組委員會議議決修正後，交由秘書室議事科將處理結果及相關文件彙整，提報委員會議審議並確認，始得依前項規定判發。」是可知，被上訴人屬於獨立行使職權之專業委員會，其成員具有電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。在行使關於違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分之職權方面，應由委員會議審議決議或確認；亦即，其以維護通訊傳播領域多元價值思考為其設立目標，並依據法律獨立行使職權、自主運作，而不受其他行政機關指揮監督(中央行政機關組織基準法第3條第2款參照)。

㈡、通傳會組織法第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。」其立法理由謂：「第6項規定開會時得邀請學者、專家及相關機關、事業或團體派員列席提供意見，俾使委員會議能有充分之事實及佐證資料作為決議之參考，同時反應多元意見，使委員會之決策更為周延。」、國家通訊傳播委員會委員會議意見徵詢要點第2點規定：「提交委員會議之報告案、討論案或其他案件(以下簡稱議案)，主管業務單位認有辦理意見徵詢之必要，於議案簽請主任委員核定排定議程時，應將受邀請者之姓名或名稱，以及辦理意見徵詢之事項一併提報。前項議案如係由本會委員提案者，由相關主管業務單位比照前項規定辦理。」、第4點第2項規定：「受邀請者如未能列席委員會議，得於委員會議召開二日前以書面、傳真、電子郵件或其他方式，將應提出之說明或資料交由主管業務單位提報。」其制訂理由謂：「按提請委員會議審議之議案均屬重大事項，受邀請者之意見為本會之重要參考資料，爰於第2項規定若其未能如期到場，明定其得於一定期限前，以書面、傳真、電子郵件或其他方式將意見告知本會，以利主管業務單位報告。」、會議設置要點第1點規定：「國家通訊傳播委員會(以下簡稱本會)為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議(以下簡稱諮詢會議)。」、第2點第3款、第4款規定：「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：(三)衛星廣播電視之節目、廣告。(四)其他依本會交付諮詢事項。」、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三分之一：(一)專家學者19至23人。(二)公民團體代表15至19人。(三)內容製播實務工作者5至9人。」其98年9月10日修正理由謂：「為擴大諮詢委員之多元代表性，爰修正諮詢委員之組成，並建立諮詢

委員名單，由專家學者(包括新聞傳播、廣告、社會學、心理學及法律等五領域)、公民團體(包括消費者保護團體、兒少團體、婦女團體、弱勢團體、社會福利團體及心理諮商團體等六類)、內容製播實務工作者組成。」、第4點第1項規定：「諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期二年，期滿得續聘之。」、第5點第1項規定：「諮詢會議召集人，由本會主任委員指定本會代表一人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽註意見。」、第7點規定：「諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第三點諮詢委員名單中遴選十九人與會。前項遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會。」其98年9月10日修正理由謂：「修正每次出席諮詢會議之委員，得由本會視議案需要，自第3點諮詢委員名單中邀請諮詢委員出席。另鑒於諮詢委員名單中，包含專家學者有五類、公民團體有六類及內容製播實務工作者等，考量出席委員之多元性以及議案討論之效率，爰規定每次邀請19人與會，且至少有二分之一之委員出席始得開會。」、第9點第1項規定：「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：(一)應予核處，並加註違規情節輕重。(二)發函改進。(三)不予處理。」其102年12月3日修正理由謂：「一、諮詢會議召開非僅於違規個案之審查，酌作文字修正。二、按本會『裁處廣播電視事業罰鍰案件違法行為評量表』所列考量事項列有『違法等級』判斷(普通、嚴重或非常嚴重)，且於第11項『節目、廣告妨害公共秩序或善良風俗、傷害兒少身心健康』之說明，違法等級係由『廣播電視節目廣告諮詢會議』視情節輕重提出處理建議，爰明示審查意見倘為『應予核處』，並應加註其違規情節輕重。」、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。」綜上可知，諮詢會議設置目的在擴大公民參與及廣納社會多元觀點，任務主要在提出諮詢意見，其召開不以違規個案之審查為限。諮詢委員由被上訴人會外人員

組成，包括專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者，以聽取外部專家學者多元意見。諮詢會議之召集人非由諮詢委員擔任，而係由被上訴人主任委員指定被上訴人代表一人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽註意見。諮詢委員建置名單為39人至51人，由被上訴人主任委員視議案實際需要，自常設諮詢委員名單中遴選邀請19人與會，且受邀委員須有二分之一以上出席，始得開會。

㈢、此外，會議作業原則第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。」其修正理由謂：「為求每一個案做出適切、周延的處理，本會負有對涉嫌違規事實涵攝於法律構成要件之分析權責，再提供諮詢委員斟酌判斷個案違規事實與法規範構成是否符合及其可能造成之影響，以提高外界對行政裁罰的信賴；至於行政裁罰之裁量仍應由行政機關本於權責辦理。」、第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：(一)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。(二)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。(三)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。(四)未獲過半數出席諮詢委員共識且無第二款之情形，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。」是可知，諮詢會議之處理建議僅作為被上訴人之參考意見，對於被上訴人並無拘束力，被上訴人仍負有對涉嫌相關違規事實涵攝於法律構成要件分析及行政裁罰裁量之權責。即使被上訴人採納諮詢會議之處理建議，只要在法律上已將諮詢會議之意見經過一定程序轉換成被上訴人本身之意見即可，因此諮詢會議處理意見並非作成處分之依據，而是被上訴人併審酌參考諮詢會議建議意見後，本於職權自行獨立判斷所作成之決定，始為處分作成之憑據。

㈣、上訴人雖主張原判決就系爭諮詢會議圈選(遴選)委員過程、遴選人數究為多少人、出席委員未過半數、超額勾選委員及隨機通知、諮詢委員未形成予以核處共識、未命被上訴人提出諮詢委員遴選文件，有應調查而未調查、判決理由不備、消極不適用法規之違法云云。惟依前所述，系爭諮詢會議之相關意見及處理建議，僅作為被上訴人之參考意見，並無拘束力，系爭諮詢會議之意見，核屬被上訴人依通傳會組織法第10條第6項所取得之審議資訊，被上訴人委員本可依其專業學識或實務經驗，自行取捨擇棄而為處分作成之基礎。簡言之，僅須被上訴人委員會議之審議決定本身係經由正當程序所形成，自無因系爭諮詢會議組織成員是否不合於會議設置要點第3點、第7點所定之建置遴選及與會門檻所示，遽認被上訴人委員會議據以形成判斷之事實資訊不完全，而當然有決策上之瑕疵，是上訴人上開主張，俱難採憑。

㈤、上訴人主張原判決逕以系爭新聞內容妨害社會秩序或善良風俗，是出於主觀臆測，有理由不備、認事用法顯有錯誤之違法云云。經查：

1.按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)。查本件被上訴人係以上訴人播送系爭新聞之節目內容有衛廣法第27條第3項第3款妨害公共秩序或善良風俗之違規行為予以裁罰，而上訴人播送之系爭新聞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，並非不能經由社會一般通念予以判斷及認定，並可由司法審查予以確認，無涉判斷餘地之問題。

2.原審業已勘驗系爭新聞報導光碟，勘驗內容略以：2件採證錄影光碟內之錄影資料內容相同，內容主要為東森新聞台108年12月30日13時28分許製播之新聞節目報導，下方呈現「寵物店餐廳主管抽打未成年員工腳底板　父母：不提告」為標題，主播先口述「最新的連線報導，要提供給您，是新北市三重有1家寵物店的餐廳主管，竟然在店外，他抽打未成年員工的腳底板，而且被打的少年父母還在旁邊觀看，全程都被拍了下來，最新的狀況，連線要給記者黃子鳳」。接著記者配合現場所謂未成年員工被「抽打」畫面旁白稱「寵物店餐廳後方中午突然傳來叫罵聲，仔細看，1名少年就躺在椅子上，他的腳朝著外面，一旁1名男子竟然手拿塑膠水

管，朝著他的腳底板，一連打了好幾下，當時一旁還有好幾人圍觀，甚至有人拿起手機錄影，全程都被附近民眾直擊，從高處往下錄下來，警方進一步查證，打人的男子竟然還是餐廳的主管，原來這名少年目前高中輟學，父母透過朋友介紹讓他來到這家餐廳打工，但業者指控少年工作態度不好，常跟同事發生衝突，這天又發生了類似狀況，被主管叫出店外教訓，沒想到主管竟然還找來少年的父母跟朋友，當面動私刑，所幸轄區警方前往餐廳了解，當時主管坦承確實有這件事，雖然少年的家長不願意提告，但警方後續仍舊會找來雙方當事人到警局說明釐清」。影片播放時間第22秒時，畫面上方並出現標題「新　私刑員工警要查」，影片播放時間第58秒時，畫面下方原所呈現「寵物店餐廳主管抽打未成年員工腳底板　父母：不提告」之標題並更改為「動私刑全程遭附近民眾直擊錄下 警介入調查」（見原審卷第241-242頁），並於110年11月16日言詞辯論時提示上開勘驗結果予兩造當庭表示沒有意見等語(見原審卷第296-297頁)。且於原判決論以：依前開勘驗筆錄內容，可見即在強調系爭新聞係屬提供民眾所知之新聞報導，非屬一般之綜藝性、娛樂性節目，竟具體描述寵物店的餐廳主管，因為工作態度問題，竟然在店外，抽打未成年員工的腳底板，而且被打少年的父母還在旁邊觀看，因為這名被打少年目前高中輟學，父母透過朋友介紹讓他來到這家餐廳打工，但因業者指控少年工作態度不好，常跟同事發生衝突，這天又發生類似狀況，被主管找來少年的父母跟朋友，當面公開動用私刑傷害少年，以完整呈現私刑處理方式報導，顯係以獵奇角度加工包裝暴力與私刑，無異鼓勵殘害未成年人之人性尊嚴價值，復未檢討說明可能違反之相關法律，更非以嚴肅導正並維護人性尊嚴之普世價值方式報導，極可能會造成大眾，尤其心智尚未成熟之兒童及青少年模仿動用私刑，對社會秩序或善良風俗，嚴重產生不良影響，難認其呈現之內容有公益性及新聞性可言。上訴人為以經營頻道為專業之新聞台，對於新聞報導規

範自知之甚稔，本應本於專業判斷，決定是否報導及其呈現之內容、方式，以符法令規定及社會責任，卻以上述助長私刑貶抑人性尊嚴方式報導，違悖衛星廣播電視設置及通訊傳播之功能與目的，任令系爭新聞違法播出，規避新聞守門人之公共利益注意義務及社會責任，其所為縱非故意，亦有過失等語，並據以認定系爭新聞合致衛廣法第27條第3項第3款妨害公共秩序或善良風俗之要件，核與卷內資料相符，未違反證據法則、經驗法則或論理法則，難認有何理由不備、認事用法違誤之處。上訴人此部分指摘，自非可取。

㈥、又觀諸系爭諮詢會議之會議紀錄及諮詢意見彙整表等件，本件遴選受邀之諮詢委員共計19位，17位委員出席當次會議，其中2位迴避而未表示意見，又認定系爭新聞「已違法」之12位委員中，固然對於系爭新聞究係違反衛廣法第27條第3項第2款、同條項第3款或同法第28條第1項、第3項規定，看法稍有出入，惟綜觀該等諮詢委員之意見，認係違反衛廣法第27條第3項第3款者表示：①「⑴易誤導社會大眾對法律應有認知。⑵建議從法理問題找專家告知可能觸犯法律，以達示警的效果。」、②「⑴畫面極為清楚，時間極長。⑵口述父母在場，不願提告，論述合宜性有待商榷。⑶對兒少身心衝擊大。」、③「相關內容明顯違反衛廣法第27條第3項第3款規定，建議予以核處。」、④「⑴暴力行為的呈現，與公共利益無關，但呈現的細節過於接近真實，有相當的問題。⑵在新聞的處理上，將對於青少年的暴力行為『合法化』(如：父母允許)，但事實上不符合對兒少法的保護。」、⑤「報導方式未有效處理僱員工作權及人格尊嚴等議題。」、⑥「⑴新聞畫面雖有抽格，但描述細節仍過長、過多。⑵未能有平衡或公益報導。⑶涉及職場虐待、不當管教。」、⑦「有抽打腳底板動作，且明顯可見。」、⑧「加重畫面馬賽克處理，直接讓人有不良觀感。」；認係違反衛廣法第27條第3項第2款者表示：①「⑴馬賽克只馬臉部，抽打動作過清晰，畫面重覆多次。⑵不當歸因、詮釋。」、②「影響清晰

可見，另說明父母及朋友在場，卻不阻止，對於兒少有不良影響，妨害兒少身心健康。」、③「如此報導模式只會引起模仿，而無助於問題的探討與思考。」；認係違反衛廣法第28條第1項、第3項者表示：「暴力行為動作清楚呈現，未做適切處理，不符普級規定。」可見系爭新聞節目除有播送與公共利益無關之違法暴力內容，畫面清晰、重覆，且播放時間甚長，對兒少身心衝擊大外，其報導方式未能有效處理少年工作權及人格尊嚴，有誤導社會大眾對法律應有之認知，淡化或合理化主管動用私刑之正當性，導致認同少年父母不提告，並引人模仿等失衡情事，顯已妨害公共秩序及善良風俗。而即使認定系爭新聞「未涉違法」者，其中2位諮詢委員亦認為：①「⑴私刑係不良違法行為，可報導此新聞事件，但不宜播出私刑畫面，更不應該一再重覆播出，已有煽情之虞。⑵新聞畫面應打上『警語』與『求助』途徑。⑶新聞應減少私刑細節，應增加專家所提之處理方式，如社會局或勞動局意見。⑷記者應加強相關法治素養。⑸新聞需事實求證且確實究竟是父母(在旁)或父母朋友，應查證。」、②「⑴此案件涉及保護性議題，報導內容給民眾印象是少年做錯事，所以被打，少年父母不提告，容易誤導民眾，動用私刑非大事。此外，宜簡化私刑過程畫面。⑵此案件宜也請社會局從兒少保護面向提觀點。⑶媒體報導宜有社會教育的功能(尤其針對兒少議題)。」而建議上訴人改善。被上訴人委員會議參酌系爭諮詢會議之意見，本於依法獨立行使其認定事實、適用法律之職權，審議認定上訴人違反衛廣法第27條第3項第3款規定，於法亦無不合。

㈦、法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得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，從立法上適當運用不確定法律概念，而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法

審查加以認定及判斷；或不確定法律概念之涵義於個案中，並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以判斷及認定，並可經由司法審查予以確認者，即無違反法律明確性原則。衛廣法第27條第3項第3款所定「公共秩序或善良風俗」，並未為定義或例示規定，此抽象之概念固常隨社會發展、風俗變異、普世價值觀念轉變而有所不同，惟所謂公共秩序係指國家社會之一般要求或利益；善良風俗係指社會一般道德觀念。公共秩序係自外部之社會秩序方面論之，善良風俗則自內部之道德觀念觀察。而依實務見解認為所謂善良風俗，指為維持健全之社會生活，而為一般人所信守之倫理、道德觀念，其具體內涵如何，固難一一列舉，明顯違反人倫、正義、人性尊嚴之行為或具有極高射倖性之行為等一般人咸信其行為非正當有所嫌惡者，均為其例。又衛廣法第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8條第2項規定：「衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應考量內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化。」其立法理由謂：「參酌通訊傳播基本法第1條及第5條規定，並參考英國要求電視事業應符合多元、均衡、品味及社會價值等四大原則製播節目，增訂第2項，明定衛星廣播電視事業於規劃頻道或節目時，應考量內容多樣性、維護人性尊嚴及善盡社會責任及保障本國文化。」、第27條第1項規定：「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。」是循上開規定文字即可探知，促進衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益、維護視聽多元化及節目內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化等，乃為立法者於衛廣法所要達成之公共秩序。本件原處分已載明系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第3款所定妨害公序良俗之具體情節及理由，上訴人自得理解或預見系爭新聞如何妨

害公序良俗，並可經由司法審查予以確認，是該規定並無違反法律明確性原則。至上訴意旨其餘訴稱各節，無非係以其主觀上之見解，就原判決已為論駁事項，復執陳詞為爭執，其據以指摘原判決理由不備、適用法規錯誤云云，均無足採。

六、綜上所述，原判決將原處分予以維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依修正前行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　28　　日

審判長法　官　蘇　嫊　娟

法　官　林　季　緯

法　官　劉　正　偉

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　28　　日

書記官　黃　品　蓉