臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第87號

上　訴　人　年代網際事業股份有限公司

代　表　人　練台生（董事長）

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（主任委員）

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，上訴人對於中華民國111年2月22日臺灣臺北地方法院110年度簡字第24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。

理　由

一、上訴人經營之年代新聞台於民國108年12月30日播出「12001300年代午報」節目，於13時48分許報導「不滿員工沒大沒小！主管動私刑"水管抽腳底"教訓」新聞（下稱系爭新聞），播出主管以私刑對少年施暴過程，並由主播及記者詳細口述事發情節，經被上訴人於109年7月21日召開之109年第5次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱諮詢會議）討論，復經被上訴人109年11月4日第936次委員會議審議後，認定系爭新聞之內容涉及非法暴力傷害他人，並將施暴行為合理化，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，遂依同法第53條第2款規定，以109年11月25

日通傳內容字第10900195750號函（下稱原處分）裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）40萬元。上訴人不服，向臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）提起行政訴訟。經原審法院110年度簡字第24號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回後，遂提起本件上訴。

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、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨略以：

㈠被上訴人作成原處分所依據之衛廣法第27條第3項第3款規定，並未獲得109年第5次諮詢會議過半數出席諮詢委員之共識，實未符廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則（下稱作業原則）第4點規定，此為重要爭點，原判決未論及於此，有判決不備理由之違誤。

㈡原處分之作成並無判斷餘地適用，自屬法院得予以審查之事項，而系爭新聞所呈現之整體意象並未有任何殘忍、不人道或侮辱之情境，上訴人亦將影像作霧化處理及遮蔽等後製，原判決逕稱恐致兒少模仿，對社會秩序或善良風俗嚴重產生不良影響，卻無引證加以說明，有判決理由不備、適用法律顯有錯誤之違誤。

㈢況衛廣法第27條第3項第3款規定所列「妨害公共秩序良俗或善良風俗」之要件，係屬於不確定法律概念，受規範者無從理解並預見受罰之可能性，有違法律明確性原則云云。

四、本院的判斷：經核原判決駁回上訴人在第一審之訴，並無違誤。茲就上訴理由再予補充論述如下：

㈠按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（參見司法院釋字第509號解釋文）。憲法第11條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路

等設施，以取得資訊及發表言論之自由（參見司法院釋字第613號解釋理由書）。惟憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制（參見司法院釋字第678號解釋理由書）。而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、經濟等發展，以廣播及電視方式表達言論之自由，亦為憲法第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，不得有濫用自由之情事。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。準此，衛星廣播電視事業播送之節目內容，如有妨害公序良俗等違法情事，自得加以限制。

㈡次按衛廣法第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27條第3項第2款及第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：……二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。」第28條第1項及第3項規定：「（第1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，應就其播送之電視節目予以分級。……（第3項）第一項之節目級別、限制觀賞之年齡，第二項之廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」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又按行為時國家通訊傳播委員會組織法第3條第13款（按：111年5月4日修正之新法，調整為第11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8條第1項及第2項規定：「（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。……」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：（一）無線廣播電視之節目、廣告。（二）有線廣播電視之節目、廣告。（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9點規定：「（第1項）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。（第2項）有關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之處理原則，另訂要點規定。」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。」。

㈣末按作業原則第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。」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2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。」。

㈤上訴人雖指摘原處分作成所依據衛廣法第27條第3項第3款之規定，非屬109年第5次諮詢會議獲得過半數出席諮詢委員共識之處理建議，是否合於作業原則第4點規定，原判決對此避而不談，有判決不備理由之違誤云云。惟查：

1.依設置要點第1點、第2點及作業原則第2點、第3點規定可知，被上訴人設置諮詢會議之目的，係為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，以求在專業觀念上與社會脈動與時俱進，協助被上訴人委員會審議判斷更合於社會通念。另依設置要點第9點及作業原則第4點規定，諮詢委員就涉嫌違法的議案，應提出書面審查意見，並勾選建議處理方式及簽註意見，勾選項目為「應予核處」、「發函改進」或「不予處理」，重點無非在於有無違法之判斷及處理方式之結果，因而在計算是否獲得「過半數出席諮詢委員之共識」之處理建議時，該處理建議之形成，自不應另區分所涉條文類型，始為合理。又依國家通訊傳播委員會組織法第3條第13款及第8條規定，有關違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，仍

屬被上訴人得獨立行使之職權範圍，且參設置要點第10點及作業原則第5點規定，諮詢會議之意見僅係供被上訴人會議審議時參考，被上訴人會議審議之結果亦能與諮詢會議之處理建議不同，顯見被上訴人就處分作成之事實認定與法律適用仍有終局之權限。又依作業原則第2點規定，涉有違反兒童及少年保護、公序良俗……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……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；第4點(一)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。因此，只要諮詢會議獲過半數出席諮詢委員認為有違反衛廣法第27條第3項有關違反兒童及少年保護或公序良俗等規定（即該條項第2款、第3款規定），不論屬於該條項之何款規定，均符合共識之「處理建議」，至於結果依何款事由處理，則最終由被上訴人之委員會議審議決定；並不因出席諮詢委員認為屬於該條項何款規定之意見有異，而影響獲過半數共識之「處理建議」之成立。

2.按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據。原判決對於當事人之主張或答辯未予論斷，雖理由略有未盡之情形，然如僅屬細節問題，未能使判決基礎發生動搖，不影響裁判之結果者，依行政訴訟法第258條規定，自非構成廢棄原判決之理由（參見最高行政法院109年度上字第498號判決意旨）。經查，本件原判決曾提及109年第5次諮詢會議中，認為系爭新聞違反衛廣法第27條第3項者共9位（原判決植為10位），其中認為違反衛廣法第27條第3項第2款之委員有2位，違反衛廣法第27條第3項第3款之委員有7位（原判決第19頁），而就違反衛廣法第27條第3項第3款部分，處理建議為予以核處，顯認多數諮詢委員意見

認為系爭新聞有違公序良俗（原判決第24頁）等語。自前後文義可知，原判決認為是否符合作業原則第4點第1項所稱「過半數出席諮詢委員之共識」，本不侷限於認為違反衛廣法第27條第3項第3款規定之諮詢委員，其中認為違反衛廣法第27條第3項第2款或第3款者之委員共有9位，已達過半數諮詢委員之共識，復因認為違反衛廣法第27條第3項第3款之委員為共識中之多數，被上訴人自得參考該處理建議作成原處分。就此以觀，尚難認原判決有未論及作業原則第4點等判決不備理由之違誤。

3.此外，本件109年第5次諮詢會議就系爭新聞提出之處理建議，諮詢委員中認為系爭新聞已違法者有10位，其中認為違反衛廣法第27條第3項第2款者有2位，認為違反衛廣法第27條第3項第3款者有7位，認為違反衛廣法第28條第1項、第3項者有1位，另認為未涉違法者有7位，有被上訴人109年第5次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議紀錄（原審卷第182至186頁）及諮詢意見彙整表（原審卷第333頁）可稽，自上開會議記錄及諮詢意見彙整表觀之，多數之諮詢委員，對於系爭新聞違反之條文雖有不同看法，但均認為系爭新聞具有過度真實呈現暴力動作原貌，恐生不當影響而予以非難評價之共識，據此可知，認為系爭新聞已違法者顯已超過出席諮詢委員半數，況諮詢會議之處理建議本質上既為供被上訴人會議審議參考之用，旨在提供多元且專業之社會意見，被上訴人在參考上開處理建議後，在事實認定與法律適用上，本仍得依其認知與判斷作成原處分。故縱認原判決未詳細論述作業原則第4點過半數共識一事，或有未盡允當之處，然依前揭規定及說明，上訴人執此指摘，仍無足以為其有利之認定，自不影響判決結果，原判決仍應予以維持。

㈥至於上訴人其餘指摘系爭新聞未對社會秩序或善良風俗產生不良影響，且衛廣法第27條第3項第3款規定違反法律明確性，原判決尚有理由不備、適用法律顯有錯誤之違法云云。

按衛廣法第27條第3項第3款之「公共秩序」或「善良風俗」，為不確定法律概念。其中涉及專業新聞頻道及其新聞記者於製播新聞時，應如何增加消息來源之多元性，如何對消息來源可信度之查核確認，及其對於視聽大眾之影響，是否損害公序良俗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，以及社會文化、倫理、道德觀念、價值觀等主觀價值判斷，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，立法者既立法設置被上訴人為獨立機關專屬行使，且在獨立專家委員會合議制決議判斷作成上，內部亦先經成員來自專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等組成之外聘諮詢委員會議審查討論，作成處理建議再提交被上訴人委員會議審議，則為符合機關功能最適原則，並尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，自當承認被上訴人就此等事項之判斷及決定，應享有判斷餘地，司法機關宜採取較低之審查密度，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。經查，原判決以原處分認事用法俱無違誤，及上訴人係以完整私刑處理方式報導，顯係以獵奇角度加工包裝暴力與私刑等語，對此已詳為論述（原判決第20至26頁），另原判決亦已敘明其認為無違反法律明確性之心證及理由（原判決第21至24頁）。上訴人雖主張上情，惟依原審調查之事證以觀，並不影響本件事實之認定，且原判決之認事用法並無違反證據法則、經驗法則及論理法則，或有其他違背法令之情事。上訴理由無非復以原審論斷不採之陳詞，持其歧異之見解，再事爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並未能證實原判決有何不適用法規或適用法規不當之情形，上訴意旨仍執前詞指摘，求予廢棄原判決，難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第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　　111　　年　　6　　月　　28　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　李明益

法　官　黃翊哲

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　28　　日

書記官　李承翰