臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第94號

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

被 上訴 人　壹傳媒電視廣播股份有限公司

代　表　人　練台生（董事長）

訴訟代理人　林聖鈞　律師

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24日臺灣臺北地方法院110年度簡字第25號行政訴訟判決不服，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

事實及理由

一、事實概要：緣被上訴人壹傳媒電視廣播股份有限公司經營之「壹電視新聞台」頻道於民國108年12月30日播出「午間新聞」節目，報導「不滿沒大沒小！主管水管抽腳底私刑教訓」新聞(下稱系爭新聞)。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，經上訴人國家通訊傳播委員會審查系爭新聞內容涉及非法暴力傷害他人，而將施暴行為合理化，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，爰認被上訴人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，乃依同法第53條第2款規定，以109年11月25日通傳內容字第10900189160號裁處書(下稱原處分)裁罰被上訴人新臺幣40萬元罰鍰。被上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺

北地方法院(下稱原審或臺北地院)110年度簡字第25號行政訴訟判決(下稱原判決)原處分撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及訴之聲明，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、原審為上訴人敗訴之判決，略以：

㈠上訴人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）決議結果之方式，並無程序瑕疵：臺北地院110年度簡字第20號判決理由所表示之見解，核與本件爭執點內容相同，自得比附援引之，故被上訴人之主張容有誤解，尚難採認。

㈡原處分認定系爭新聞將施暴行為合理化，未善盡公共利益角度衡平報導，妨害公共秩序或善良風俗，而處罰被上訴人，自有違法：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，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。本件經當庭勘驗系爭新聞結果，可知系爭新聞係播放民眾目睹少年遭人抽打腳底所拍攝畫面，主播或記者雖以旁白方式敘述主管動用私刑抽打少年腳底之情節，然該畫面呈現黑白色調及主管、少年臉部特徵均霧化模糊，雖仍可見重複多次播放少年遭抽打腳底之畫面，然被上訴人播放系爭新聞時已將暴力畫面後製且為霧化處理，在畫面中加註拒絕暴力求助電話之警

語，採訪目擊民眾、店家還原事發經過以客觀、如實立場報導，並採訪勞工局人員宣導勞工權益保障之法治觀念，且記者以旁白方式一再重申「要給少年一個教訓，但方式用錯了，動用私刑，引發爭議」、「即便少年犯錯，雇主都不能動用私刑」等譴責動用私刑暴力之觀念，顯無合理化暴力與私刑行為之情事，是上訴人審認系爭新聞未善盡公共利益衡平報導，造成社會觀眾錯誤認知，已合理化雇主之暴力與私刑行為，而妨害公共秩序或善良風俗，顯與上開勘驗結果內容不符，自難採認，上訴人未審酌上情，自有違誤。

㈢至上訴人所舉臺北地院110年度簡字第29號、第30號行政訴訟判決，其新聞畫面雖與本件系爭新聞之基本事實相同，但系爭新聞製播方式顯與上開判決認定之事實不同，自無法比附援引。

四、上訴人上訴意旨略以：

㈠原判決有「理由矛盾」之違背法令情形：

1.上訴人作成原處分，已重複觀看系爭新聞畫面，對「主播與記者之陳述用語」與「採訪民眾與店家之內容」，無論係有利或不利被上訴人，均已實質審酌；且被上訴人陳述意見時提及「後製並霧化系爭新聞之暴力畫面」、「加註警語於系爭新聞畫面」、「採訪新北市政府勞工局」等內容，均經上訴人實質審酌，仍因被上訴人違法事實明確，而認定其合理化施暴行為，並造成受暴少年身心二度傷害，而違反衛廣法第27條第3項第3款規定。原判決片面解讀原處分理由與系爭新聞之違法事實，容有未洽，構成「理由矛盾」之違背法令。

2.原判決認定系爭新聞「畫面呈現黑白色調」，惟自原審翻拍系爭新聞畫面之照片，清楚顯示施暴者上衣為亮白色，且事發地點之周圍環境均為彩色，原判決認定系爭新聞畫面為黑白色調，顯悖離卷證資料，實立基於錯誤事實，而對上訴人作出不利之判斷。又系爭新聞反覆播放並放大少年受暴畫面，為原處分裁罰之核心，本件依原審勘驗結

果，「少年被施打畫面-共計71秒-佔全部新聞時長76%」，且不只1位諮詢委員表示反覆播放施暴畫面之處理不當，系爭新聞反覆播放施暴畫面，造成觀眾持續接收少年受毆打之暴力影像，而生妨害公序良俗之結果。故原判決認定「反覆播放施暴畫面」未構成衛廣法第27條第3項第3款之理由，應聚焦於閱聽眾是否會一直接收少年受毆打之畫面，始合乎論理邏輯，畫面色調與模糊當事人臉部之作法，並未改變「系爭新聞反覆播放施暴畫面」之負面效果。原判決竟未察，認定被上訴人已妥善後製系爭新聞之施暴畫面，有記載理由與爭點無法連結之違誤，而有判決理由矛盾之違背法令情形。

㈡原判決有「理由不備」之違背法令情形：

1.原判決認定上訴人對於被上訴人是否違反衛廣法第27條第3項第3款規定，具有判斷餘地，卻未交代原處分有何恣意濫用或違法情事，而僅認原處分「未審酌被上訴人之有利部分」，自有理由不備之違背法令情形。

2.上訴人為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設諮詢會議，以提供個案違法事實與適用規範之審查意見，作為上訴人行使職權之參考。倘行政法院認定結果與多數諮詢委員之共識不同，其應負較高之說理義務，詳細交代諮詢委員之專業意見如何不可採，以避免司法裁量凌駕傳播專業。系爭諮詢會議中，多數諮詢委員之審查意見認為系爭新聞之畫面處理與詮釋框架設定，確實呈現過多施暴畫面，並有合理化施暴行為之虞，足見被上訴人製播系爭新聞之方式，依專業社群觀點，確實有不當與應予調整之處。惟原判決隻字未提上開諮詢委員之審查意見，除未斟酌該重要證據，對於其與多數傳播專業意見相左之結論，亦未交代諮詢委員之審查意見不可採及原判決見解如何比具有社會多元代表性之傳播專業更加妥適之理由。再者，系爭新聞未報導「少年受暴一事是否違反兒少保護相關規定」，容易誤導閱聽大眾之認知，實屬影響判決結果之重

要攻擊防禦方法，原判決未於理由欄內為任何記載，自有理由不備之違背法令情形。

㈢聲明：

1.原判決廢棄。

2.被上訴人於第一審之訴駁回。

五、本院的判斷：

㈠按行政訴訟法第189條第1項、第3項規定：「（第1項）行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。…。（第3項）得心證之理由，應記明於判決。」第243條第1項、第2項第6款規定：「（第1項）判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。（第2項）有下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：…。六、判決不備理由或理由矛盾。」是行政法院認定事實應憑調查所得之證據，就證據與事實之關聯性如何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，即屬判決不備理由而當然違背法令。又上開規定，準用於簡易訴訟程序事件之訴訟程序，亦分別為同法第236條、第236條之2第3項所明定。

㈡次按「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：…。三、妨害公共秩序或善良風俗。」、「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，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，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、違反第二十七條第三項第二款至第四款或…規定。」衛廣法第27條第3項第3款、第53條第2款分別定有明文。本件原判決以被上訴人播放系爭新聞時已將暴力畫面後製且為霧化處理，在畫面中加註拒絕暴力求助電話之警語，採訪目擊民眾、店家還原事發經過以客觀、如實

立場報導，並採訪勞工局人員宣導勞工權益保障之法治觀念，且記者以旁白方式譴責動用私刑暴力之觀念，顯無合理化暴力與私刑行為之情事，是上訴人審認系爭新聞未善盡公共利益衡平報導，造成社會觀眾錯誤認知，已合理化雇主之暴力與私刑行為，而妨害公共秩序或善良風俗，顯與上開勘驗結果內容不符，自難採認，上訴人未審酌上情，自有違誤等語為由，而撤銷原處分，固非無據。然而：

1.原處分認系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第3款規定之理由，除於論證伊始之總結性說明提及「系爭新聞播出對少年動用私刑之暴力畫面並詳述施暴過程」等語外（原審卷第51頁），並於分段詳述原處分理由時，敘及「系爭新聞不僅於開頭主播播報時，於背景播出主管抽打少年腳底板之畫面，於新聞中亦不斷重複播放，並以放大腳底板畫面來強化視覺效果，加以記者詳細口述事發經過，突顯少年受辱過程，除使閱聽人不適外，相關內容亦足讓受害少年身心二度傷害」等語（原審卷第53頁），且引述系爭諮詢會議委員提出之審查意見略以：「新聞畫面雖有抽格，但描述細節仍過長、過多」等語（原審卷第54頁），可見系爭新聞「播出對少年動用私刑之暴力畫面並詳述施暴過程」、「主管抽打少年腳底板之畫面，於新聞中亦不斷重複播放，並以放大腳底板畫面來強化視覺效果」等情，乃原處分認定系爭新聞「妨害公共秩序或善良風俗」的論據之一，而非僅止於系爭新聞「強調該名受害少年係因『主管找少年家屬到店裡』、『母親先前委託店家教導』及『少年承認自己做錯事，沒有受虐』等情況，除使社會對此違法暴力私刑產生合理化之錯誤認知外，更易引發有心人士仿效，成為違法行為之宣傳工具」之情（原審卷第53頁）。

2.詎原判決對於上訴人於原審一再主張系爭新聞「詳細描述殘暴犯罪會違反本款(按：即衛廣法第27條第3項第3款規定)規定」、「原告(按：即被上訴人，下同)重複播放少

年遭抽打腳底板之畫面、放大特定畫面，並詳述受暴過程」、「系爭新聞總長度共1分32秒，其中僅約22秒之時間未播放施暴畫面，上開畫面之比重已超過7成之報導時間」、「反覆播放受暴畫面、詳述細節，足讓少年受到二次傷害」（原審卷第147頁至第150頁）、「原處分事實欄與理由及法令依據欄記載，系爭新聞反覆播放少年遭受施暴畫面，並佐以旁白文字詳細說明」（原審卷第285頁）等重要攻擊防禦方法，未予說明如何不可採之理由，僅以「該畫面呈現黑白色調及主管、少年臉部特徵均霧化模糊，雖仍可見重複多次播放少年遭抽打腳底之畫面，然原告已在系爭新聞畫面中加註警語…，另採訪新北市政府勞工局勞資關係科人員陳述…，且記者亦以旁白方式再次說明…，顯無合理化暴力與私刑行為之情事，是被告【按：即上訴人，下同】審認系爭新聞未善盡公共利益衡平報導，造成社會觀眾錯誤認知，已合理化雇主之暴力與私刑行為，而妨害公共秩序或善良風俗，顯與上開勘驗結果內容不符，自難採認，故被告未審酌上情，逕認原告違反衛廣法第27條第3項第3款規定而予以裁罰，自有違誤」等語為由（原判決第8、9頁），撤銷原處分，乃有判決不備理由之違法，蓋所謂勘驗，乃法院於訴訟程序中，以五官作用直接查驗物體，以觀察事實狀態之訴訟行為，而作為判斷事實之基礎。此行為本身不具價值判斷，無從由勘驗結果逕予導出所認定之價值，而必須予以論證說明。原判決僅係以勘驗結果為系爭新聞畫面業經後製處理、加註警語、採訪相關人士及勞動主管機關人員或記者旁白等情，即認定系爭新聞並無「合理化雇主之暴力與私刑行為」之情，缺乏論證，已有判決不備理由；更何況，系爭新聞是否因施暴畫面之比重已超過7成並以放大腳底板畫面來強化視覺效果而構成「妨害公共秩序或善良風俗」之處罰要件，更未予認定說明，同有判決不備理由之違法。

3.又原判決既認為衛廣法第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，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，被告有享有判斷餘地，司法機關僅於獨立機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得予撤銷或變更等語（原判決第7頁），則原處分以系爭新聞不斷重複播放抽打腳底板之畫面、放大腳底板畫面來強化視覺效果、記者詳細口述事發經過等，突顯少年受辱過程，而使閱聽人不適並足讓受害少年身心二度傷害等情（原審卷第53頁），而認定系爭新聞合致「妨害公共秩序或善良風俗」之處罰要件，究竟有如何之判斷恣意濫用及其他違法情事，亦未見說明，同有判決不備理由之違法。

㈢綜上所述，原判決確有違背法令情事，上訴人求予廢棄原判決，為有理由。又系爭新聞之施暴畫面中，是否確有被上訴人所主張之「抽格」、「停格」或上訴人所主張「放大少年受暴畫面」等情，均攸關系爭新聞是否構成「妨害公共秩序或善良風俗」之處罰要件而影響原處分合法性之認定，然均未經原審調查審認，爰將原判決廢棄，發回原審另為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　李明益

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　11　　日

書記官　陳德銘