臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第25號

原　　告　壹傳媒電視廣播股份有限公司

代　表　人　練台生

訴訟代理人　林聖鈞律師

複 代 理人　鄭楚甯律師

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

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服國家通訊傳播委員會中華民國109年11月25日通傳內容字第10900189160號處分，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、原處分撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序部分：

原告不服被告民國109年11月25日通傳內容字第10900189160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、爭訟概要：

原告經營之「壹電視新聞台」頻道於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，經被告審查系爭新聞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為由，認原告違反衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第27條第3項第3款之規定，開立原處分裁罰原告40萬元罰鍰，原告不服原處分，並於110年1月14日向本院提起行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 被告係依諮詢會議之「建議核處」作成原處分，惟仍有違廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點第9條及廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則第4條規定。被告不應以「已違法」或「未涉違法」之人數，作為是否形成共識之人數，然被告仍先劃分「已違法」、「未涉違法」兩選項，以諮詢會議委員對違規事實認為屬於「已違法」或「未涉違法」，據此認定「達成共識」，而應予核處，顯與上開作業原則明定應針對個別法律構成要件提供「應予核處」、「發函改進」、「不予處理」等建議，再統計該當哪一條項之構成要件人數之規定相違，自有程序瑕疵。

2. 系爭新聞係原告於經營之新聞頻道將民眾於社群媒體上爆料之內容，經訪談查證後製播為新聞，與被告所援引判決之個案事實，兩者之節目性質、播送內容、調查情形、製播動機、目的等，均毫無關聯。原處分理由未察，不當連結援用案情迥然有異之判決據以裁處原告罰鍰，顯有認事用法之違誤。

3. 綜觀系爭新聞，不論係主播開場描述或記者旁白內容，均以客觀、忠實之立場為報導，未有主播或記者之主觀臆測，亦未使用誇大或情緒性之文字用詞，佐以爆料民眾、店家及附近民眾之採訪以還原當天事發現場經過，復報導轄區警方之調查結果提供完整資訊，更採訪勞工局承辦主管傳遞法治與勞工權益保障等觀念，實難想像系爭新聞將使社會對此違法暴力私刑產生合理化之錯誤認知或引發雇主或有心人士模仿而成為違法行為之宣傳工具。又觀之系爭新聞完整片段，實

難以理解究竟何處報導有傳達出少年及父母一旦同意，第三人對少年施加暴力，有關單位均無從管制之錯誤觀念，更遑論系爭新聞另採訪勞工局承辦主管並引用勞工局說法傳遞法治與勞工權益保障等觀念。又何以系爭新聞已報導向警方查證之結果及傳遞勞工局之法治觀念，僅未提及施暴行為有違反兒少法之虞，卻可致使閱聽眾誤會施暴行為合法，進而構成妨害公共秩序或善良風俗？甚且，新聞業者並非行政、司法機關或警調機關，何以評斷新聞當事人之行為是否構成以及構成何種「合法」或「非法」行為，更遑論此一評斷行為已與新聞業者應忠實報導新聞之核心相悖，反令新聞業者有遭當事人指謫妨害名譽或誹謗之風險，原處分推理之結論難謂合於論理法則。

(二)聲明：原處分撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 被告設置諮詢會議，僅協助被告委員會議行使衛廣法裁罰之法定職權，並未違反國家通訊傳播委員會組織法之規定；且本件諮詢會議「受遴選」與「實際出席」之諮詢委員人數，以及出具處理建議之過程，均符合「廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點」與「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」之程序規定；而被告委員會議參考諮詢會議合法出具之處理建議，並依系爭新聞之違法事實計算積分，進而作出原處分，完全合於被告內部裁量基準、評量表與參考表之規範。

2. 立法者制定衛廣法，授權被告得為保護不同公共利益，監理廣電業者節目產製與呈現方式，故原處分建議原告製播系爭新聞時，不得合理化施暴行為、避免反覆播放施暴畫面及提供專家意見，均符合衛廣法規定及規範目的，並未違反法律保留與不當連結禁止原則。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施暴情節，且未提供對兒童相關保護措施，自有合理化私刑行為。原告反覆播放、聚焦

少年被抽打腳底板之畫面，顯違反壹電視新聞台新聞自律公約以及中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要之規定，縱或原告主張已履行查證義務並隱蔽人別，均未改變反覆播放不必要之施暴畫面之事實。

3. 針對與本件相仿之違法新聞畫面及相同裁罰程序，已有數則認定被告勝訴之裁判，顯見原告指摘原處分違法，並無法律上之理由，上開判決審理之違法新聞畫面與本件相同，具有比附援引價值，且均經由與本件相同之諮詢會議討論與被告委員會議決議，除無任何程序瑕疵外，更指出諮詢會議之統計票數與處理建議，對被告委員會議僅具參考性質，而無拘束力。

(二)聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

(一)被告審議諮詢會議決議結果之方式，有無程序瑕疵？

(二)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，而罰處原告，是否適法？

六、本院之判斷：

(一)應適用之法令：衛星廣播電視法第27條第3項第3款、第53條第2款(附錄)。

(二)如爭訟概要欄所載之事實，除後述之爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分(見本院卷第49至55頁)在卷可稽，該情堪以認定。

(三)被告審議諮詢會議決議結果之方式，並無程序瑕疵：

本院110年度簡字第20號判決理由認：「被告針對節目廣告內容之自律-共管監理模式，其要點在於藉由多元組成的諮詢會議引進公民參與。依據被告於96年間訂定下達之設置要點，諮詢會議置諮詢委員39至51人，諮詢委員由①專家學者19至23人、②公民團體代表15至19人、③內容製播實務工作者5至9人等組成，其中任一性別代表不得少於三分之一；另依被告98年間訂定下達之作業原則，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，再提請被告委員會議審議。諮詢會議開會前，被告幕僚單位應就案件違法事實與法律構成要件及涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單為之分析意見，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，仍由被告委員會議依職權為之。而被告就諮詢會議所提處理建議作業原則，於獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請被告委員會議審議；未獲過半數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」處理建議提請被告委員會議審議。至被告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。前揭設置要點第3點及作業原則第2點、第3點、第4點第1款、第2款、第5點等分別有明文可參。考量諮詢會議在被告對傳播媒體節目廣告內容監理上所扮演功能，被告經由性質上均屬行政規則之設置要點、作業原則規範諮詢會議之設置與運作，固非無斟酌空間，惟從上開處理原則第3點、第5點規定，明確可知諮詢會議所為建議，對被告委員會議仍無拘束力，是被告於個案具體裁處時，仍應認為乃各委員獨立行使職權所產生之合議決定。故諮詢會議雖無法律或經法律授權命令之規範基礎，然審查被告有無判斷餘地時，應以實際作成處分之行政機關（被告委員會議）及其決策性質而為判斷，諮詢會議的法源爭議尚非否認被告判斷餘地之理由。…系爭新聞經諮詢會議討論，17位諮詢委員中有6位認為未涉違法，11位認為已違法；該11位委員中，有3位認為係違反衛廣法第27條第3項第2款（妨害兒童或少年身心健康）規定，另有8位則認定係違反同條項第3款（妨害公共秩序或善良風俗）規定，此有該次諮詢會議之會議記錄卷內為憑。…依諮詢會議之設置要點第9點與作業原則第4點規定，該會議審查方式係先由出席諮

詢委員提出審查意見，並勾選處理方式（包括「應予核處」、「發函改進」、「不予處理」等選項），如諮詢委員處理建議已獲過半數共識，則依該建議提交被告委員會議審議。對照該諮詢會議就系爭新聞之討論，認為未涉違法之委員有6位（其中2位建議改善，4位勾選不予處理），認為已違法者則為11位，此亦有前揭會議記錄可參，則依前揭作業原則規定，系爭新聞經諮詢會議討論後，以「應予核處」提交被告委員會議討論，亦無不合。原告雖以諮詢委員意見中，認違反衛廣法第27條第3項第3款者僅有8位，未達17位委員中之半數，質疑原處分認定系爭新聞違反該條款之合法性。然查諮詢委員意見中，認為「應予核處」者為11位，已經接近2/3之絕對多數；且被告訴諸多元組成的諮詢會議，要旨係在尋求判斷合於社會通念。另一方面，被告係衛廣法之主管機關，既為該法第3條所明定，違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，復為被告之法定職權（參國家通訊傳播委員會組織法第3條第13款），故縱諮詢會議就事實與法律構成要件之涵攝有不同見解，被告仍應就原處分之事實認定與法律適用負終局責任，原告特意以諮詢委員見解上歧異分化多數認為「應予核處」之意見，遂不採取。」，有該判決書附卷可佐(見本院卷第448至449頁、第450頁、第451頁)，是上開判決所表示之見解核與本件上開爭執點內容相同，自得比附援引之，故原告上開主張，容有誤解，尚難採認。

(四)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，而罰處原告，自有違法：

1. 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（參司法院釋字第364號解釋理由書）。又言論自由為人民之基本權利，憲法第11條定有明文保障，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）。

2. 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，立法者既立法特設被告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告委員會議審議，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，自當承認被告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。

3. 經本院當庭勘驗系爭新聞結果：「(1)主播播報（影片時間12：59：34～12：59：56）畫面時間12：59：34～12：59：56，主播播報新聞，新聞標題『不滿沒大沒小，餐廳主管水管抽腳底私刑教訓』、主播：『而這樣的畫面也讓鄰居看傻眼，這是新北市1名少年他在三重區的一家寵物餐廳裡面來打工，不過少年疑似工作態度不佳，日前晚間的主管，居然是利用水管抽打少年腳底板，整個時間長達6分多鐘，都被

附近民眾拍了下來，現在全案是交由勞工局進行後續調查。』、(2) 記者敘述新聞內容（影片時間12：59：56～13：01：08）畫面時間12：59：56，記者敘述新聞內容，第2次播放施打畫面。記者：『白衣襯衫男子手拿長條狀物品朝員工腳底板連打好幾下，少年沒有反抗被重重打了4下，整個過程將近6分鐘，民眾手機直擊看傻眼。』、目擊民眾：『有2個人或2個人以上，有踹吧，跟抓頭髮，滿訝異的，現在還有人來打工還被動粗。』、記者：『24號晚間，住戶發現，三重這一家寵物店餐廳員工，在店後方外被一群人包圍，少年躺著任由對方用水管抽打腳底板，這樣的狀況不只一次，1天之內民眾就看到2次，懷疑員工遭虐待。』、畫面時間13：00：23，【畫面中載明：新北市(拒絕暴力請播113.110)、主管動私刑教訓惹議！民眾手機全都錄】記者敘述新聞內容，第3次播放施打畫面。寵物餐廳店家：『你們來，我們才知道，主管跟我們說明天再來，可是老闆不在。』、記者：『根據了解，少年是因為工作態度不佳，林姓主管才找少年的家屬來到店裡，要給少年一個教訓，但方式用錯了，動用私刑，引發爭議。』、畫面時間13：00：43，記者敘述新聞內容，第4次播放施打畫面。新北市府勞工局勞資關係科：『勞工可以來終止契約，然後跟他要資遣費。』、記者：『警方介入了解，少年的母親先前就有委託店家教導她的孩子，少年也承認是自己做錯事，沒有受虐，但勞工局提醒，即便少年犯錯，雇主都不能動用私刑，對少年造成傷害外，自己也觸法，記者綜合報導。」等情，有採證光碟(見本院卷第109頁)及本院勘驗筆錄暨翻拍照片(見本院卷第258至260頁、第263至269頁)在卷可參。依上開勘驗結果可知，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，然原告已在系爭新聞畫面中加註警語「新北市(拒絕暴

力請播113.110)」，另採訪新北市政府勞工局勞資關係科人員陳述：「勞工可以來終止契約，然後跟他要資遣費。」，且記者亦以旁白方式再次說明「少年是因為工作態度不佳，林姓主管才找少年的家屬來到店裡，要給少年一個教訓，但方式用錯了，動用私刑，引發爭議」、「警方介入了解」、「勞工局提醒，即便少年犯錯，雇主都不能動用私刑，對少年造成傷害外，自己也觸法。」等語，足見原告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，是被告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，應予撤銷。

(五)至被告抗辯與本件相仿之違法新聞畫面及相同裁罰程序，業經本院110年度簡字第29號、第30號判決認定被告勝訴，顯見原告指摘原處分違法，並無法律上之理由，上開判決審理之違法新聞畫面與本件相同，自得比附援引等語。惟查，然上開判決係以「系爭新聞報導內容及畫面均未檢討說明可能違反之相關法律，甚至報導內容提及係因少年不服管教遭到私刑，以及少年家長不提告等語，實有誤導對少年私刑合理化之情形，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，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。」，有該判決書2份在卷可參(見本院卷第358至359頁、第377頁)，是上開判決審理之報導新聞畫面雖與本件系爭新聞之基本事實相同，

但如前所述，本件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，故被告上開陳稱，尚難採認。

(六)本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、結論：

原處分認事用法有違誤，原告訴請撤銷原處分，為有理由，應予准許。訴訟費用應由敗訴之被告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　2　　月　　24　　日

行政訴訟庭　法　官　黃子溍

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀(含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原裁判有違背法令之具體事實)，並繳納上訴裁判費3,000元；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，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　2　　月　　24　　日

書記官　藍儒鈞

附錄（參考法條）：

1.衛星廣播電視法第27條第3項第3款

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。

2.衛星廣播電視法第53條第2款

衛星廣播電視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款規定。