臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第28號

111年2月8日辯論終結

原　　告　東森電視事業股份有限公司

000000000000000000

代　表　人　林文淵(董事長)

000000000000000000

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

000000000000000000

代　表　人　陳耀祥(主任委員)

000000000000000000

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，原告不服被告中華民國109年11月25日通傳內容字第10900191940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：原告經營之「東森新聞台」於民國108年12月30日「1200東森午安新聞」節目13時28分許播送標題為「寵物店餐廳主管抽打未成年員工腳底板 父母:不提告」之相關內容（簡稱系爭新聞），主要播送內容播出主管以私刑對少年施暴過程，並由記者口述事發情節，相關內容涉及非法暴力傷害他人，將施暴行為合理化，且未善盡公共利益角度衡平報導，造成社會觀眾錯誤認知，有妨害公共秩序或善良風俗之情事，違反衛星廣播電視法（簡稱衛廣法）第27條第3項第3款規定，被告則依同法第53條第2款規定，以原處分裁處原告新臺幣（下同）40萬元罰鍰（即本件原處分）。原告不

服原處分，遂提起本件訴訟。

二、本件原告主張下述事由，並聲明求為判決撤銷原處分：

（一）系爭規定以不確定法律概念為要件限制新聞自由，使受規範者難以預見，違反法律明確性原則：

1. 按為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障(釋字第689號解釋理由書意旨參照）。又憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障(釋字第509號解釋理由書意旨參照）。

2. 次按基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違。

3. 再按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法時，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。依本院歷來解釋，如法律規定之意義，自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，非難以理解，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，並得經由司法審查加以確認，即無違反法律明確性原則。是以，法律規定是否符合法律明確性原則，必須從所規範生活事實之複雜性、適用於個案之妥當性、法條文義、立法目的與法體系整體關聯

性、受規範者得否預見觀察、得否經由司法審查加以確認等要件綜合觀察，合先敘明。

4. 經查，以社會秩序維護法為鏡，其第二章妨害善良風俗即該法第80條以下之規定，即具體明定各類妨害善良風俗之行為態樣，並考量社會生活事實之複雜性後，再以抽象之不綠定法律概念為概括規定，諸如:「從事性交易」、「意圖與人性交易而拉客」、「媒合性交易」、「意圖媒合性交易而拉客」、「於公共場所或公眾得出入之場所，乞討叫化不聽勸阻者」、「於公共場所或公眾得出入之場所唱演或播放淫詞、穢劇或其他妨害善良風俗之技藝」、「故意窺視他人臥室、浴室、廁所、更衣室，足以妨害其隱私者」、「於公共場所或公眾得出入之場所，任意裸體或為放蕩之姿勢，而有妨害善良風俗，不聽勸阻者」、「以猥褻之言語、舉動或其他方法，調戲異性者」、「於非公共場所或非公眾得出入之職業賭博場所，賭博財物者」等。

5. 惟查，系爭規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電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。…」，僅以公共秩序或善良風俗之抽象不確定法律概念為要件，但立法者於技術上本已能因應所欲規範之事務而明定具體要件，卻未審酌新聞報導本即涉及多元社會各類生活型態而極具複雜性，亦未衡量單以抽象不確定法律概念為要件於新聞報導之個案適用上是否範圍過廣而不妥當，更忽略新聞形成公共意見與達成公共監督過程中可能產生利益衝突情形而未設有例外或容許之規定，致原告根本無法預見何種新聞內容將會違法，縱使原告已依自律規範或內部規章審查新聞能否播出，亦無法預見其審查後之新聞是否無違主管機關對於法律要件之認定。

6. 再者，舉輕以明重，社會秩序維護法第二章妨害善良風俗之各項規定，就行為人有違反時所得裁處之罰鍰金額均未

逾五萬元，而違反系爭規定時，主管機關得依衛星廣播電視法第53條第2款規定裁處20萬以上、200萬以下之罰鍰，則衛星廣播電視法賦予行政機關就罰鍰裁處之權限顯然高於社會秩序維護法，立法者更應交互運用具體要件與抽象之不確定法律概念，並據以訂定適當之規範體例。綜上所述，立法者為規範新聞報導事項，卻於系爭規定中僅以公共秩序或善良風俗之抽象不確定法律概念為要件，顯已違反法律明確性原則。準此，被告依系爭規定所為之原處分，其合法性即應失所附麗。

（二）原處分仍因認事用法有諸多違誤而違法，被告就系爭規定之不確定法律概念所為之判斷，並無判斷餘地：

1. 按行政法院對行政機關就不確定法律概念所為的判斷，原則上應予審查，但對於行政機關就具有高度屬人性的評定、高度科技性的判斷、計畫性政策的決定及獨立專家委員會的判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權的專屬性，而承認行政機關就此等事項的決定，有判斷餘地。然而，並不是所有不確定法律概念形式上合乎上述判斷因素的事件，都應該一律尊重行政機關的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的事實認定及法律的抽象解釋，本來就屬於行政法院進行司法審查的核心事項，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的行政處分，而有所不同（最高行政法院108年判字第88號判決、最高行政法院109年判字第582號判決、最高行政法院109年判字第583號判決意旨參照）。

2. 經查，本件係被告認原告具有系爭規定：「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：…三、妨害公共秩序或善良風俗。…」所禁止之情事，則原告是否確實有上述行為之事實認定及系爭規定之法律解釋，並非告度屬人性、科技性、計畫性政策之事項，而係行政法院進行司法

審查之核心事項，即應由司法審查予以確認。故鈞院對原告所提之本件訴訟，有對原處分之適法性為終局判斷之權責，並參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用。從而，原處分縱係由被告國家通訊傳播委員會經諮詢會議後所作成，上述事項亦無判斷餘地可言。

3. 按承認行政機關享有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，其可資審查之情形包括：⑴行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。⑵法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。⑶對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。⑷行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。⑸行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。⑹行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。⑺作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。⑻行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由意旨參照）。本件訴訟係就原處分所關於系爭規定之不確定法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤之爭執，依前揭司法院釋字之意旨，原處分之適法性與否仍得由鈞院為終局之判斷。

（三）系爭廣播電視節目廣告諮詢會議之授權目的及範圍均不明確，且非行政處分做成機關，該諮詢會議結果亦無「判斷餘地」理論之適用：

1. 查行政院於101年3月12日衛星廣播電視法修正草案第40條為：「主管機關為審議下列事項，應召開內容諮詢會議，提供諮詢：一、廣播電視節目或廣告內容…」行政院草案原本欲立法設置內容諮詢會議對廣電媒體之內容進行監管，惟查，在104年12月17日立法院朝野黨團協商時，未同意內容諮詢會議之設置，就第40條決定維持舊法條文第31條規定，最後立法院二讀通過之衛星廣播電視法並無上開內容諮詢會議之組織規定。由此立法歷程可知，立法者

未授權被告得設置內容諮詢會議以審查廣播電視節目或廣告內容，因此直至現今衛星廣播電視法未規定得授權主管機關成立系爭諮詢會議之組織性法源。

2. 系爭廣播電視節目廣告諮詢會議組成之法律依據為廣播視節目廣告諮詢會議設置要點(下稱設置要點），設置要點第一點:「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）」。上開要點僅規定系爭諮詢會議設置之原初目的為增加公民參與及多元性，然被告機關一直以來將系爭諮詢會議當作對衛星廣播電視事業節目或廣告進行內容控制之審查單位。

3. 設置要點第二點規定：「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」設置要點第二點僅概括規範「節目、廣告」，然而廣電三法中與節目、廣告相關之事項包山包海，形同概括授權，更何況衛星廣播電視法母法本身並未授權被告得設置電視節目廣告諮詢會議，且系爭諮詢會議是否被授權審查系爭規定之不確定法律概念，亦未具體明確。

4. 此外，設置要點完全未制定對節目或廣告審查方法、評價標準、決策方式，與環境影響評估法之環境影響評估審查委員會或典試法之典試委員會等專家組成、評價標準及決策方式嚴謹度顯有落差；又系爭諮詢會議非行政處分作成機關，其作成處理建議後，再提請被告委員會議審議，據此，系爭諮詢會議不能完整認定衛星廣播電視法第27條第3項各款不確定法律概念，其處理建議無「判斷餘地」理論之適用，應回歸不確定法律概念之原則，故鈞院就系爭新聞是否「妨害公共秩序或善良風俗」之不確定法律概念具有司法審查之權限。

（四）原處分未按社會發展變遷後之現況解釋公共秩序與善良風俗之具體內涵：

1. 按所謂公共秩序，乃指國家社會之一般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念而言(最高法院69年台上字第2603號判例意旨參照）。惟是否違反公序秩序、善良風俗應就法律行為之內容、附隨情況，以及行為人之動機、目的及其他相關因素綜合判斷之（最高法院83年台上字第1530號判決意旨參照）。

2. 甚且，公序良俗之具體內容，亦會隨時代社會思想之變遷及個別社會制度之不同而有更異（臺灣高等法院90年度家上字第96號民事判決意旨參照），此亦有釋字第407號解釋之相同見解可佐:「有關風化之觀念，常隨社會發展、風俗變異而有所不同，主管機關所為釋示，自不能一成不變，應基於尊重憲法保障人民言論出版自由之本旨，兼顧善良風俗及青少年身心健康之維護，隨時檢討改進」。

（五）原處分理由四、（四)不當連結案情迥異案例，誤解系爭新聞使社會對此違法暴力私刑產生合理化之錯誤認知，更易引發有心人士模仿，成為違法行為之宣傳工具，其事實認定顯有錯誤：

1. 查原處分理由四、（三)先以最高行政法院88年度判字第3400號判決意旨：「播送血腥、殘暴犯罪鏡頭之具體描述的節目，依我國社會一般人之倫理、道德觀念，此等畫面之播出顯有妨害公共秩序或善良風俗。」(附件9)為憑，並於原處分理由四、（四)指稱：「系爭新聞以少年疑似因工作態度不佳而遭主管私刑施暴，少年親友在旁觀看，且家屬不打算提告等資訊為主體，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，難謂具提醒及警惕作用，違規事實洵堪認定。」等語，為其處分之基礎。

2. 惟查，前開最高行政法院88年度判字第3400號判決之事實係該案原告所製播之「龍祥電影台」頻道，所播送之「人

肉甜不辣」電影片節目,原送審內容因有⑴一女子砍另一女子手腳放於浴缸特寫鏡頭⑵砍斷頭及手腳特寫鏡頭⑶取出內臟及砍斷頭及手腳特寫等血腥、殘暴犯罪鏡頭之具體描述，依我國社會一般人之倫理、道德觀念，此等畫面之播出顯有妨害公共秩序或善良風俗；且顯已逾越電影片檢查規範中有關限制級影片之尺度，是屬不得播送之節目，然該案原告仍於鎖碼頻道或深夜時段播送該節目，與本件訴訟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，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。更遑論系爭新聞並無該判決所認之砍斷頭及手腳、取出內臟等，可評價為血腥、殘暴之鏡頭。從而，被告機關援用案情迥然有異之判決，引據失義，亦有不當連結。

3.再查，還原系爭新聞完整片段，並無原處分理由四、(四)所認定之違規事實存在，說明如下：

⑴主播於系爭新聞一開始隨即報導：「(00:00秒鐘處開始至00:17秒鐘處止)最新的連線報導要提供給您，是新北市三重有一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。」由主播報導時之語氣可知，顯然對餐廳主管對未成年員工進行體罰行為感到驚訝，也對少年父母親未予追究之行為，感到難以理解與認同，復為忠實報導，爰以連線記者進行詳細報導，並帶入影像畫面。

⑵進入影像畫面後，記者旁白：「(00:18秒鐘處開始至00:36秒鐘處止)寵物店餐廳後方中午突然傳來叫罵聲，仔細看，一名少年就躺在椅子上，他的腳朝著外面，一旁一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」，可知記者僅係將一般人觀看該影像所得發現之具體狀態為

描述而已，並無任何渲染或誇大之詞，更無表達任何贊同或支持之言論；從記者旁白時凝重之語氣可知，其所為之旁白更無鼓勵、促使觀眾模仿其行為之意圖。

(3)緊接著報導警方調查結果，記者旁白：「(00:37秒鐘處開始至01:13秒鐘處止)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了少年的父母跟朋友，當面動私刑。所幸轄區警方前往餐廳瞭解，當時主管坦承確實有這件事，雖然少年的家長不願意提告，但警方後續仍就會找來雙方當事人到警局說明釐清」可知，記者為忠實報導並盡查證義務，透過採訪警方讓觀眾瞭解調查結果，而非僅以民眾爆料內容或影像書面為據，使觀眾能充分掌握事件經過情形。甚且，記者旁白以「私刑」一詞，顯係使觀眾認知該主管未經法律程序即對該少年施以體罰，提醒觀眾該手段係違法行為且無法為社會所容任；由記者報導時之整體語意觀之，顯然對少年父母親之旁觀行為難以理解與認同。

(4)承上所述，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，佐以轄區警方之調查以釐清事發經過，足證原告亦已善盡調查義務。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，或引發有心人士模仿而成為違法行為之宣傳工具。

（六）原處分理由四、(五)認系爭新聞違反公民與政治權利國際公約第7條前段(以下稱公政公約)之規定，其適用法律顯然有誤：

1.查原處分理由四、（五)以公政公約第7條之規定：「任何

人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗」為憑，並指稱：「系爭新聞不斷重複少年遭抽打之暴力畫面，加以記者詳細口述事發情節，突顯少年受辱過程，除使閱聽者不適外，相關內容足讓受害少年身心二度傷害，並與公政公約第7條禁止事項相符。」等語，為其處分之基礎。

2. 惟查，綜觀系爭新聞完整片段即可知，原告為新聞業，並無「施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。」之客觀行為可言，無從作為公政公約第7條前段之主體，就此而論，原處分適用法令，已有錯誤。系爭新聞畫面已將當事人臉部予以馬賽克霧化處理，亦無未成年少年及其他人員之臉部畫面，更無揭露任何得以辨識當事人身分之資訊；不論係主播之開場描述或記者旁白內容，觀眾均無從得知或推知當事人之人別或身分等資訊;原告於製播系爭新聞時已避免描述犯罪細節，除將爆料影像畫面停格在餐廳主管動手前外，更輔以抽格(抽掉動作中間影格)方式大幅略過實際抽打畫面，全程於影像畫面左方標註「不良示範，請勿模仿」之警語，並將原民眾爆料影片之謾罵言語全部予以消音，使觀眾無從見聞更無從模仿。

3. 承上所述，系爭新聞係原告查證民眾爆料影片後確認有此事實，且審酌影片中之行為人涉及不法，有使社會大眾知悉之必要，並透過記者對行為人與少年父母所提出之質疑，提高民眾關心周遭之意識，防免類似之不法行為繼續發生，實有益公共秩序之維護，更無違善良風俗。系爭新聞片段之製播已妥適保護當事人，顯非公政公約第7條所謂對他人施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰等情事，更與醫學或科學試驗無關。原處分理由四、(五)逕以此為憑，其適用法律顯有錯誤，難謂適法。

（七）原處分理由四、(六)認系爭新聞未見相關專家之意見或觀點，亦未傳遞正確法律訊息，誤導民眾認知及判斷，有

違不當聯結禁止原則與法律保留原則：

1. 按最高行政法院90年判字第1704號判決意旨謂：「行政法上所謂不當聯結禁止原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段與所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法」。準此，不當聯結禁止原則即係防止行政機關利用其優勢地位，濫用其權力或權利，造成人民權益受侵害或須承受不合理之負擔。佐以前開判決之意旨謂：換發汽車行車執照，與汽車所有人違規罰鍰未清繳，欠缺實質上之關聯，故二者不得相互聯結，前開道路交通安全規則第八條有關罰鍰繳清後始得發給行車執照之規定，亦有悖不當聯結禁止原則。從而，前開規定本院自得不予適用」。準此，行政機關適用系爭規定之公共秩序及善良風俗等要件時，除須無違論理法則與經驗法則外，其所為之事實認定更應與要件具有合理關聯始為適法。
2. 次按法律保留原則為法治國家之基本原則，故對於輕微之行政不法行為，處以罰鍰、沒入或其他種類行政罰，雖較諸對侵害國家、社會法益等科以刑罰之行為情節較輕，惟因本質上仍屬於剝奪人民自由或權利之不利處分，其處罰法定主義之原則，仍無不同，是以行政機關欲處罰人民時，有關處罰之對象、範圍均必須依據法律之規定，以落實依法行政之精神。
3. 系爭新聞已就客觀立場作公正報導，其目的更係提高民眾關心周遭之意識，防免類似之不法行為繼續發生，並無誤導民眾認知及判斷，且有益公共秩序之維護，更無違善良風俗，均業已如前所述。又所謂公共秩序，乃指國家社會之一般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念。原處分理由四、（六)逕以是否提供專家之意見或觀點，聯結公序良俗之國家社會一般利益或社會一般道德觀念，復未就公序良俗之具體內容以現代社會思想或制度予以闡釋，

顯然欠缺實質上之關聯，更有違釋字第407號解釋之意旨。

4. 再查，新聞記者對於大眾所關切並具一定公益性之事務，其採訪對象、報導內容受新聞自由所保障，採訪專家意見並非新聞製播之法定義務。是以，原處分理由四、（六）以未提供專家之意見或觀點認原告違反公共秩序或善良風俗，形同限制原告之新聞採訪自由，增加法無規範之限制，顯然違背依法行政之精神。

（八）原處分理由四、（七)認系爭新聞違反原告所定之自律規範，顯與事實不符：

1. 經查原處分理由理由四、（七)指稱：「受處分人於『106年申請衛星廣播電視節目供應者執照換發相關要件』載明：...第二節內部控管機制及內容編審制度，貳、節目作業流程與機制，二、節目製作自律規範(五）自律規範(8)犯罪新聞的報導，應謹守社會教化意義，盡量避免描述犯罪細節，並不可過於煽情誇大，審慎考慮對社會氣之影響。」復指稱：「審視系爭新聞之處理方式，明顯與受處分人鎖定之相關自律規範有違，未對播出內容嚴加編審，播出違法暴力內容，未以公共利益角度衡平報導，有違公共秩序或善良風俗，全然脫免新聞守門人之社會責任，違規事實，至為明確。」為其論據之基礎。

2. 惟查，系爭新聞係民眾爆料之新聞，故原告為新聞報導前已恪遵自律規範，就其爆料、投訴等新聞查證確認事實和正確性，並有出處及充足的證據，未為毫無根據的猜測。且為落實正確性，已儘可能檢查驗證所有採訪內容、事實和文件，所引用之爆料內容，更已向警方進行驗證。

3. 再查，系爭新聞之影片來源係由民眾爆料提供，且尚未經檢警偵辦而成為刑事案件，此均有影片之警方說法可證。甚且，系爭新聞之案件事實縱指涉為犯罪事件(假設語氣），然所謂犯罪行為僅係單純餐廳主管抽打少年腳底板，並無其他犯罪行為或細節可供描述，系爭新聞報導抽

打腳底板以外之部分，則係記者採訪民眾、店家以及警方所得出之事實歷程，均與犯罪行為細節無關。

4. 實則，原告秉持客觀中立為報導，系爭新聞畫面並妥適處理以保護當事人，使觀眾無從辨識其人別或身分，亦無從得知或推知當事人之個人資訊，全程於影像畫面左方標註「不良示範，請勿模仿」之警語，並輔以抽格(抽掉動作中間影格)方式大幅略過實際抽打畫面，更將原民眾爆料影片之謾罵言語全部予以消音，使觀眾無從見聞。原處分理由四、（七)未察，逕稱原告未遵循該守則中有關報導犯罪新聞之要求，顯有誤認，原告就系爭新聞之報導，實已恪遵自律規範之要求。

（九）原處分理由四、（九)認原告主觀上有過失部分：

1. 查原處分理由理由四、（九)指稱：「受處分人為衛星廣播電視事業，本有遵守衛星廣播電視法等相關規定之義務，除對本案所涉法規應知悉熟稔外，對於播出內容應善盡編審把關之責，建立嚴謹內控機制；惟受處分人未採取適當且必要之預防措施，任令系爭新聞違規播出，縱然無法認定其有故意，然按其情節，受處分人應注意並能注意，而未注意，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。」為其論據之基礎。

2. 惟查，原告為系爭新聞之報導已恪遵自律規範之要求，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，影片畫面並妥適處理以防免觀眾閱聽實產生不適，且進行霧面處理與消音以保護當事人，就其爆料、投訴等新聞查證確認事實和正確性，未為毫無根據的猜測。

（十）處分手段與目的欠缺實質關聯，違反比例原則：

1. 按「言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。其中非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀。」、「言論

自由在於保障資訊之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會。化粧品廣告係利用傳播方法，宣傳化粧品效能，以達招徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質。商業言論所提供之訊息，內容非虛偽不實或不致產生誤導作用，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法第十一條言論自由之保障」（釋字414號、第577號、第744號解釋參照）。承襲前述解釋脈絡可知，有關公意形成、真理發現或信仰表達之言論自由之保障程度，顯應較商業性言論為高。同時，言論自由為民主憲政之基礎，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、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。系爭新聞內容攸關防制青少年遭不當體罰，為社會大眾關切且具公益性之公共事務，人民應就相關議題具有獲知的權利，屬憲法第11條所保障之高價值言論。

2. 次按衛星廣播電視法第27條第2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播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：一、違反法律強制或禁止規定。二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」、第53條規定：「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：一、違反第二十四條規定。二、違反第二十七條第三項第二款至第四款或第六十四條第一項準用第二十七條第三項第二款至第四款規定。」上開立法意旨乃在要求衛星電視業者對所播出之節目及廣告內容，且在技術上並非不能注意，衛星廣播電視事業自應節目及廣告內容嚴加編審、過濾，以展現民主法治國家之媒體守法精

神。由於衛星廣播電視法對於衛星電視事業播送之節目為事後言論內容審查，且第27條第2項各款皆為不確定法律概念，故應從嚴審查是否符合比例原則，以避免主管機關恣意形同對於言論自由之箝制。

3. 查原處分書理由四、（三)以下各點認定系爭新聞違反公共秩序或善良風俗云云，其認事用法有諸多違誤，業已如前所述，其理由四、（六)又認系爭新聞「未見相關專家(兒少心理健康、勞動關係與條件等)之意見或觀點」云云。綜觀而言，系爭規定之立法目的並非追求新聞報導必須傳遞國家所認可的特定內容，原處分理由已經嚴重偏離衛星廣播電視法第27條第3項第3款、第53條所追求之目的。倘若被告認為原告於新聞製播仍有改善或調整空間，或認未採訪相關專家(兒少心理健康、勞動關係與條件等)之意見或觀點有所不當，貫可採發函改進或行政指導方式，亦能達成促進媒體落實社會責任之目的。然被告卻以罰鍰之方式，變相要求原告必須遵從政府認定新聞報導與新聞價值之標準，亦須採訪專家或傳達名義上係為教育社會大眾之特定新聞內容，則新聞媒體終將淪為政府宣傳政令之樣板與工具。

4. 末查，被告於109年11月4日審查中天電視股份有限公司換發衛廣事業執照時，同時裁處原告及其他電視頻道，所有報導少年遭抽打腳底板事件之各家媒體，被告一律認定妨害公共秩序或善良風俗而遭被告裁處罰鍰，然各家新聞報導方式皆不同，無論是以馬賽克、霧化、抽格、消音或加註標語的處理方式，被告全部認定違法，造成原告等媒體無所適從，而減少播報此類青少年遭不當體罰之社會新聞，不但是對新聞自由之重創，更對媒體造成寒蟬效應，被告如此重罰所追求的究竟為人民「無知」的狀態，抑或「知」的權利？

5. 何種言論應夺社會利益或人民道德情感中被排除、封鎖或隔離，仍應隨時代變遷、社會制度以及人民道德情感之演

變而作調整。系爭新聞為原告基於新聞製播之專業，查證民眾爆料影片後審酌影片中之行為人涉及不法，有使社會大眾知悉之必要，並透過記者對行為人與少年父母所提出之質疑，提高民眾關心周遭之意識，防免類似之不法行為繼續發生，實有益公共秩序之維護，更無違善良風俗。原處分對原告裁罰之後果，使新聞媒體對於未成年人遭體罰之議題噤若寒蟬，與立法意旨背道而馳，難認其手段與目的具實質關聯性，且有牴觸狹義比例原則。

三、被告則以下述理由資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴：

（一）被告與諮詢會議具備傳播、法律、社會、心理、電信或通訊監理之專業，就系爭新聞是否違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定，具備專業裁量空間，行政法院應優先尊重其認定理由，僅須審查其裁量有無認定事實或適用法律之瑕疵：

1. 立法者基於權力分立及機關管轄分工效率，考量行政機關具專業知識，較能作出妥當之個案結論，才就個案給予行政機關裁量餘地。故一旦涉及行政機關之專業裁量行政法院必須尊重機關之認定理由，僅須考量有無裁量瑕疵或怠惰，具體來說，法院僅應審查裁量有無認定事實錯誤、違反法律或夾雜無關之考慮因素（最高行政法院109年度上字第66號判決、臺北高等行政法院108年度訴字第1618號判決意旨參照）。

2. 被告之委員包含傳播、電信或通訊監理之背景，顯具專業性，而諮詢會議之委員，則為傳播、社會、心理、性別或兒少發展領域之專家學者、公民團體代表或內容製播實務工作者，具備評價系爭新聞之專業素養。況且，原處分援引之109年7月21日109年第5次諮詢會議之會議紀錄，共有15位委員參與本案審查，其中12位委員認定系爭新聞違反衛星廣播電視法之規定，當中有8位委員認定違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定（原處分卷第40至41頁參

照），顯見諮詢會議之審查意見，並非主觀偏頗決定，而是出於專業人士之共同見解。

3. 因此，就系爭新聞是否符合產製流程，或造成不當之傳播效果，諮詢會議與被告均具備專業知識，得協助並作出適當裁量，故行政法院應優先尊重兩者之認定，僅須考量被告行使裁量權限時，有無認定事實或適用法律瑕疵。

（二）原處分援引最高行政法院88年度判字第3400號判決（下稱上開判決），僅為說明「詳細描述犯罪過程」，會違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定。縱使上開判決之事實與本案略有不同，惟被告並未誤解上開判決之抽象前提，並已說明系爭新聞如何描述施暴過程，且原處分認定之事實，與系爭新聞之側錄畫面相同，被告並無認定錯誤：

1. 原告起訴狀之起訴理由五、（二）略為：原處分援引上開判決，其事實與系爭新聞完全不同。況且，主播報導用語為「私刑」，是不認同家屬允許主管施暴之語氣，而記者旁白並未鼓勵民眾模仿、還採訪警方說法，讓閱聽眾得知實際情形，傳達出對施暴行為之譴責，實無合理化之情形，故被告認定事實顯有錯誤云云。

2. 查，原處分之理由及法令依據四、（三），援引上開判決，僅為說明實務曾認定，電視節目具體描述殘暴犯罪之鏡頭，構成妨害公序良俗，故被告援引上開判決，並非主張只有高度血腥之鏡頭，才會違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定，而是指出「詳細描述殘暴犯罪」會違反本款規定。被告進一步涵攝，系爭新聞屬於具體描述殘暴犯罪之實質理由，是原告重複播放少年遭抽打腳底板之畫面，詳述受暴過程，卻未採訪專家意見。因此，被告援引上開判決之抽象前提後，具體說明系爭新聞「詳細描述殘暴犯罪」之理由，縱然上開判決之事實與本案略有不同，亦不影響被告援用之適法性。

3. 次查，被告裁量憑藉之事實，記載於原處分事實欄一，而

構成違法之理由，則於法令依據欄四、（四）至（六）分別記載：「少年疑似因工作態度不佳而遭主管私刑施暴，少年親友全程在旁觀看，且家屬不打算提告等資訊為主體」、「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，且清晰可辨抽打動作」、「未見相關專家之意見或觀點」。

4. 末查，系爭新聞畫面確實有被告認定之違法情事。檢視其畫面，從開頭至0:17時，新聞標題為：「寵物店餐廳主管抽打未成年員工腳底板父母：不提告」；從0:18至0:40時，原告開始播放施暴畫面，其固採取抽格、慢動作處理，但畫面卻十分清晰，並於0:41至1:00時，把相同畫面放大處理，聚焦施暴行為；接著於1:01至1:13時，原告再次播放清晰之施暴畫面作結。

5. 由上開整理得知：首先，系爭新聞總長度共1分13秒而清晰之施暴畫面，即反覆出現約56秒，其比重已超過7成之報導時間，除重複播放外，原告還放大強調施暴畫面。況且，系爭新聞均未提供任何專家意見或合法求助管道，易使社會大眾誤解，只要經家屬同意，即得對未成年人以管教名義，行施暴之實。因此，系爭新聞畫面，與原處分之理由及法令依據欄四、（四）至（六）之記載相同，被告認定事實並無錯誤，原告之指摘並無理由。

（三）原告反覆播放、聚焦少年被抽打腳底板之畫面，顯違反其申請衛星廣播電視節目供應者執照換發相關要件中的自律規範，即使原告主張已履行查證義務、處理畫面、隱蔽人別，均未改變反覆播放不必要之施暴畫面之事實：

1. 警方驗證系爭新聞之真實性、系爭新聞事件尚未開啟偵查、僅客觀描述「抽打腳底板」之事實而未過度著重細節、已隱蔽人別並消音，故合乎原告申請衛星廣播電視節目供應者執照換發相關要件之自律規範，被告認定事實顯有違誤云云。

2. 惟查，原告「申請衛星廣播電視節目供應者執照換發相要

件」第二節、貳、二、（五）、(8)規定：「犯罪新聞的報導，應謹守社會教化意義，盡量避免描述犯罪細節，並不可過於煽情誇大，審慎考慮對社會風氣之影響。」。

3. 然觀，原處分之理由及法令依據欄四、（七）記載，系爭新聞播出違法暴力內容，其著重原告反覆播放施暴畫面，南達系爭新聞7成之報導時間，即使原告經過查證、畫面抽格、隱蔽人別、消音等處理，均不會改變過度描寫犯罪細節及暴力情節之事實，顯違反上開自律規範之內容。況且，縱然系爭新聞事件尚未開啟偵查，卻仍呈現暴力畫面，而有上開自律規範適用。因此，原告上開主張，僅片面解讀自律規範，實為規避媒體內部倫理，被告並無認定事實錯誤。

（四）系爭新聞未傳達禁止不人道處遇之正確觀念，且反覆播放受暴畫面，未防止少年受有二次身心創傷，而違反公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第7條，被告適用本條並無瑕疵：

1. 原告起訴狀之起訴理由五、（三）略為：原告並未施行公政公約第7條規定之酷刑或不人道處遇，自非本條規範對象，且原告製作系爭新聞，已去除當事人資訊，不會對當事人造成不人道處遇，故被告適用本條顯有錯誤云云。

2. 惟查，原處分之理由及法令依據欄四、（五），適用公政公約第7條而裁罰原告，實有兩個解釋面向：首先，就閱聽眾面向，少年被抽打腳底板，顯受本條之不人道處遇，原告未採訪專家觀點，易使閱聽眾誤以為取得家屬同意後，即得對未成年人施加不人道處遇。再者，就少年身心發展面向，少年受到不人道處遇後，按本條之規範主體，「任何人」都不應再加深不人道處遇造成之身心負擔，但原告卻反覆播放新聞畫面，容易讓少年受到之身心創傷，無法癒合甚至加劇。因此，原告上開主張，實未正確理解被告裁處之理由。

3. 因此，被告認定原告違反公政公約第7條，並非指原告直

接對少年施加不人道處遇，而是原告未傳達禁止不人道處遇之正確觀念，以及反覆播放清楚之受暴畫面、詳述細節，足讓少年受到二次傷害，故原告主張被告適用法條錯誤，自屬無理由。

（五）原告自行訂立之自律規範中，規定應避免描述犯罪細節，原告顯知悉系爭新聞應如何合理呈現，卻重複播放清晰之施暴畫面，而未留意呈現比重及方式，符合應注意、能注意而未注意之主觀過失：

1. 原告起訴狀之起訴理由五、（六）略為：主播與記者之呈現方式客觀忠實，且畫面均經消音與霧面處理，並確實查證內容，符合其訂立之自律公約，故原告已善盡注意義務，並無主觀過失云云。

2. 惟查，原告違反「申請衛星廣播電視節目供應者執照換發相關要件」第二節、貳、二、（五）、(8)之規定，已如前述。原告既援引上開自律規範作為起訴理由，顯應知悉避免呈現暴力、過度報導犯罪細節之規定，卻仍反覆播放清晰之施暴畫面、聚焦未成年人被抽打之段落。因此，原告能注意相關規範，卻未控制施暴畫面之比重及呈現方式，顯違反媒體業者之注意義務，自符合應注意、能注意而未注意之過失要件。

（六）原處分得落實衛星廣播電視法之規範目的，符合適當性原則；且因原告自律未果，並經裁罰仍未改善，被告始選擇裁罰，而未違反最後手段性；最後，被告僅要求節制呈現暴力畫面，根本不會造成寒蟬效應，並未違反衡平性原則。故原處分得通過比例原則檢驗：

1. 原告起訴狀之起訴理由六略為：首先，衛星廣播電視法之立法目的，並非傳遞國家認可之內容或宣傳政令，當被告要求新聞必須放入專家意見時，已這反本法目的，再者，被告明明得採取發函或行政指導等侵害較少之手段，卻不優先為之；最後，被告認定相同類型之新聞均為違法，實讓媒體減少報導，造成寒蟬效應，反而降低人民對未成年

人不當管教之意識，顯違反狹義比例原則云云。

2. 惟查，被告為維護「衛星廣播電視健全發展」、「公眾視聽權益」、「人性尊嚴」之重要價值，而限制新聞呈現方式，並非一律侵害言論與新聞自由原告指摘原處分無法達成本法目的而欠缺適當性，顯無理由，已如前述。目前電視節目內容之管制，採取業者自律先行之設計，由業者參照衛星廣播電視法第27條第3項規定，自行審視播出內容，並選擇適當之新聞內容及呈現方式，之後播出倘涉違法，始由被告循法定流程依法辦理。原告既經營專業新聞台，本應基於專業判斷，決定報導內容及呈現方式，惟原告未能落實自律，竟播出過度著重暴力畫面、犯罪細節之新聞內容，其違反公序良俗之事實明確，亦如前述。

3. 況且，原告於108年間已有違反衛星廣播電視法而遭裁罰紀錄，顯見原告並未因先前管制，導正其不當呈現新聞之方式，被告機關不得已，始依法介入並再次裁罰，故符合最後手段性。最後，被告完全未禁止報導同類型之新聞，原告僅須避免清晰播放施暴畫面，殊難想像要求業者節制施暴畫面，就無法傳遞正確新聞意義，甚至讓所有媒體不敢報導同類型新聞，造成寒蟬效應。故原告主張被告違反衡平性原則，顯為滑坡論證，僅為規避被告合理合法之管制。故原處分符合適當性、最後手段性以及衡平性原則，並未違反比例原則，自無不當侵害憲法第11條言論自由之虞。

四、本院之判斷：

（一）按言論自由為民主憲政之基礎，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、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，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；言論自由為人民之基本權利，固為憲法第11條所明文保障，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；又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，此有司法院釋字第364號、第678號解釋理由及第509號、第617號、第623號解釋意旨可參。是以，衛星廣播電視事業播送之節目內容，如有妨害公序良俗之情形，自可加以限制。是以，通訊傳播基本法第1條及第5條規定「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法」、「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」；衛星廣播電視法第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。（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。（第3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。……」，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」。

（二）次按，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」；國家通訊傳播委員會組織法第4條第1項、第3項規定「本會置委員7人，均為專任，任期4年，……。」、「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。委員中同一黨籍者不得超過委員總數2分之1」，第8條第1項、第2項規定「本會依法獨立行使職權」、「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」。可知，被告之委員應超出黨派，獨立行使職權，且具專業學識或實務經驗。又被告為了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，設有諮詢會議，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第2條、第3條的規定，諮詢會議置諮詢委員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1/3，依衛星廣播電視法規定，就衛星廣播電視之節目事項，提出諮詢意見。而依廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則第2點、第3點規定，諮詢會議開會前，被告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，供被告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。足見，被告依法行使各項職權所為之決定，核屬專業、獨立之判斷。

（三）再按，行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一

致性，符合平等對待原則，乃訂頒行政裁量準則作為行使裁量權之準則，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政的平等對待原則，非法律所不許。被告為違反通訊傳播相關法令事件取締及處分的主管機關，本件裁處時之裁量基準第2點第2款及第5點規定：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（以下簡稱評量表，表1、表2與表3）及違法等級及適用裁處參考表（表4之1、表4之2及表4之3），適用於依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者；適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表1、表2或表3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（表4之1、表4之2或表4之3），擬具適當之處分建議等語，係對於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違法行為評量表適用事業範圍，就違反衛星廣播電視法第27條案件，在法定罰鍰範圍額度，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，依等級不同而異其對應的罰鍰額度，參以相關審查會議或諮詢會議審酌違法案件違法情節所為建議，而評量積分係依違規情節或營運型態加以分類，區分普通、嚴重及非常嚴重程度訂定違法行為評量表，適用違法行為評量表時，應審酌違法情節、2年內裁處次數及其他因素等相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及罰鍰額度參考表，擬具適當之罰鍰建議，提請委員會議審議。核係為利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性規定，客觀合理，被告自得為援用為裁罰基準。

（四）經查，衛星廣播電視法第27條第3項第3款所稱公共秩序善良風俗係屬不確定法律概念，原告經營之東森新聞台頻道於108年12月30日13時28分許，確實播出系爭新聞內容乙節，有系爭新聞報導光碟（本院卷第111、205頁）在卷可憑，且經本院勘驗結果為「二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2

8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』」等情，有本院勘驗筆錄可憑（本院卷第241-242頁），並為原告所不爭執。被告於原告以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109年7月21日109年第5次諮詢會議之處理意見，經17位諮詢委員討論，其中認為違反衛廣法第27條第3項者共12位，並有3位認違反衛廣法第27條第3項第2款「妨害兒童或少年身心健康」要件、8位認為違反衛廣法第27條第3項第3款「妨害公共秩序或善良風俗」要件（本院卷第196-198頁），再

經提請109年11月4日第936次被告委員會議決議，認有違反公序良俗情形，而評價該當衛星廣播電視法第27條第3項第3款妨害公序良俗之構成要件（本院卷第201-202頁），經核具有適當性。是以，被告以原告違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定，並經核定屬普通等級而衡酌原告違法情節，及考量原告係2年內曾違反相同違法構成要件行為遭裁處1次（即被告108年2月26日通傳內容字第10700682130號裁處書，本院卷第253-260頁），按評量表表3（本院卷第189-192頁），依違法情節、事業2年內受裁處次處及其他判斷因素等考量事項，分別採計10分、3分及0分，依同法第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（本院卷第179頁），於法定範圍內，對原告裁處罰鍰40萬元之決定，洵然有據。原告主張系爭新聞，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，佐以轄區警方之調查以釐清事發經過，足證原告亦已善盡調查義務，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，或引發有心人士模仿而成為違法行為之宣傳工具云云，乃其個別主觀看法，其指摘原處分僅以公共秩序或善良風俗之抽象不確定法律概念為要件，顯已違反法律明確性原則以及增加法無規範之限制，顯然違背依法行政之精神云云，亦無可採。

（五）原告雖以記者僅係將一般人觀看該影像所得發現之具體狀態為描述而已，並無任何渲染或誇大之詞，更無表達任何贊同或支持之言論；從記者旁白時凝重之語氣可知，其所為之旁白更無鼓勵、促使觀眾模仿其行為之意圖；記者為忠實報導並盡查證義務，透過採訪警方讓觀眾瞭解調查結果，而非僅以民眾爆料內容或影像書面為據，使觀眾能充分掌握事件經過情形。甚且，記者旁白以「私刑」一詞，顯係使觀眾認知該主管未經法律程序即對該少年施以體

罰，提醒觀眾該手段係違法行為且無法為社會所容任云云置辯。然依本院勘驗筆錄及系爭新聞錄影光碟以觀，新聞呈現內容可見就是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，而且被打的少年父母還在旁邊觀看，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，這天又發生了類似狀況，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。原告為以經營頻道為專業之新聞臺，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，卻以上述助長私刑眨仰人性尊嚴方式報導，違悖衛星廣播電視設置及通訊傳播之功能與目的，任令系爭節目違法播出，規避新聞守門人之公共利益注意義務及社會責任，核其所為縱非故意，亦有過失，其前開所辯，應無可採。

（六）原告雖強調系爭規定以不確定法律概念為要件限制新聞自由，使受規範者難以預見，違反法律明確性原則，並且原處分仍因認事用法有諸多違誤而違法，被告就系爭規定之不確定法律概念所為之判斷，並無判斷餘地云云。然同前所述，行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等對待原則，乃訂頒行政裁量準則作為行使裁量權準則，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政的平

等對待原則，非法律所不許。被告為違反通訊傳播相關法令事件取締及處分的主管機關，本件裁處時之被告以105年12月16日通傳內容字第10548036540號令修正發布之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，第2點第2款規定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（簡稱評量表，表三，適用範圍：1.衛星廣播電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業）及違法等級（普通、嚴重、非常嚴重）及適用裁處參考表（表四之三）適用於依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者；同裁量基準第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。依評量表（表三）規定，對於違反衛廣法第27條第3項第2、3款「妨害兒童或少年身心健康或公共秩序或善良風俗」節目或廣告，考量項目包括比例原則、有無將違法情節做適當修正、一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、違反行政法上義務所得之利益及所生影響、受處罰者之資力、依社會通念違法情節影響層面甚鉅或導致他人權益受損甚鉅或無法回復原狀等。對於依衛廣法第53條裁處之案件，依裁處參考表（表四之三），在法定裁罰金額範圍內，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，依等級不同而異其對應的罰鍰額度，並參以相關審查會議或「廣播電視節目廣告諮詢會議」審酌違法案件相關情節所為分數及罰鍰金額的建議，而評量積分係依違規情節或營運型態加以分類、區分普通、嚴重及非常嚴重程度訂定違法行為評量表，適用違法行為評量表時，應審酌違法案件相關情狀、2年內裁處次數及其他因素等相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及罰鍰額度參考表，擬具適當罰鍰建議，提請委員會議審議。核係為利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節

性、技術性的規定，客觀合理，被告自得為援用為裁罰基準。因此，行政機關為公平行使法律所賦予之罰鍰裁量權限，以兼顧個案正義及平等原則之誡命，而於法定罰鍰範圍內，按行為人違章情節輕重及造成損害結果等不同情形，訂定不同處罰額度之準則，尚非法所不許。職是之故，被告於衛星廣播電視法第53條第2款所定20萬元以上200萬元以下罰鍰之範圍內，依照個案違法情節及損害結果等因素，訂定系爭裁量標準（含評量表及參考表）等細節性、技術性規定，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，再依等級不同而異其對應的罰鍰額度，並無違法律優位或授權明確性原則之可言。復觀之被告原處分內容，已載明經被告109年7月21日召開之諮詢會議諮詢委員意見認已違反衛廣法第27條第3項第3款規定，況且該諮詢會議認為違反衛廣法第27條第3項第3款規定之諮詢委員意見明載「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」（本院卷第325頁）、「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」（本院卷第327頁）、「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」（本院卷第331、428頁）、「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」（本院卷第333、412頁）、「報導方式未有效處理僱員工作權及人格尊嚴等議題」（本院卷第335頁）、「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」（本院卷第337、420頁）、「有抽打腳底板動作，且明顯可見」（本院卷第347頁）、「加重畫面馬賽克處理，直接讓人有不良觀感」（本院卷第349頁）以及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」（本院卷第339頁）（並參諸本院卷第197-198頁）；109年7月21日第5次「廣播電視節目廣告諮詢會議」諮詢意見彙整表並記載諮詢委員意見認已違反衛廣法第27條第3項第3款規定者共有8位，處理建議為予以核處（本院卷第321頁），顯認系爭新聞報導妨害公序良俗等語之有關認定違反公序良俗之理由，已足使原告知悉遭認定之理由，並無違反法律明確性原則。況被告所召開之諮詢會議，對涉有違反兒少保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容依其專業知識及社會通念，提供不偏頗、公正之客觀諮詢意見，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。因此，上開諮詢會議在成員組成代表性及建議之作成，核屬專業、獨立之判斷，並無違法，本院自應予以尊重。且承上所述，被告召開109年7月21日諮詢會議，當日出席之諮詢委員2位迴避、3位認未涉違法、8位認定原告播出系爭新聞違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定，更業經說明上開理由。上開諮詢會議所為處理建議認定屬普通等級，被告並依前揭裁量基準據以裁罰，其裁量洵非恣意，並無裁量違法以及違反比例原則之情節。故原告所為主張，顯屬誤會，要無足取。最後原告主張稱按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（簡稱設置要點）第3條、第7條「諮詢會議置諮詢委員39至51人，…」、「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」，是以若欲合法作成裁處處分，必以主任委員先從39至51人之「廣播電視節目廣告諮詢會議」委員中遴選19人與會，而該19人與會顯為系爭諮詢會議開會之最低門檻，符合該門檻後再由其中過半數出席作成建議，始符合前開設置要點之規定。惟查，根據系爭處分作成之會議紀錄「諮詢委員意見（17位）」，該

文字顯然難以辨認主任委員究竟如何從39至51人委員中遴選出19人，且諮詢委員人數亦未符合「19位委員與會」之規定，有違前開設置要點所定之法律程序云云。查依設置要點第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」，因此自設置要點第3點諮詢委員名單中遴選十九人與會，並由遴選之委員至少有二分之一出席參與廣播電視節目廣告諮詢會議，即屬符合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規定，本件參與109年第5次國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議之諮詢委員有17位（本院卷第195頁），便係符合設置要點第7點規定「自第三點諮詢委員名單中遴選十九人與會、遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會」之開會人數規定。此外，本次諮詢會議召開前，被告主任委員已遴選出19位得配合會議時間之委員與會，隨後正式寄送開會通知單，有被告109年7月17日通傳內容字第10948023180號開會通知單可憑（本院卷第289頁），並將受遴選之19位諮詢委員姓名，列於本次諮詢會議之簽到表，而本次諮詢會議召開前，有2位諮詢委員因事請假，故當天出席之諮詢委員人數為17位（見本院卷第291-292頁簽到表），從而被告遴選諮詢委員之過程，以及本次諮詢會議之出席委員人數，均符合設置要點第7點之程序規定。另原告稱根據系爭處分作成之會議紀錄「諮詢委員意見（17位）」，該文字顯然難以辨認主任委員究竟如何從39至51人委員中遴選出19人，且諮詢委員人數亦未符合「19位委員與會」之規定，有違前開設置要點所定之法律程序云云。又查本次諮詢會議召開前，被告主任委員已就設置要點第3點規定之「諮詢會議置諮詢委員39至51人」中遴選出19位得配合會議時間之委員與會，隨後正式寄送開會通知單，並將受遴選之19位諮詢委員姓名，列於本次諮詢會議之簽到表，而本次諮詢會議召開前，有2

位諮詢委員因事請假，故當天出席之諮詢委員人數為17位，均有被告109年7月17日通傳內容字第10948023180號開會通知單（本院卷第289頁）、簽到表（本院卷第291-292頁）可憑，乃被告機關所屬公務員依職權製作，其性質屬公文書，依行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第355條第1項規定公文書所載內容應「推定為真正」，即認該公文書具法定證據效力。經核無其他事證可否定該公文書於製作當時之公信力。是以，原告並非以積極事證來推翻上揭公文書作為法定證據之證明力，而僅提出質疑，而其質疑並不足以否定前揭公文書作為法定證據之證明力，是以，可認原告仍未盡對其有利之事實所應負之舉證責任。況且，原告方面並不爭執被告所提出之109年第5次「廣播電視節目廣告諮詢會議」諮詢意見彙整表（本院卷第321頁）、廣播電視節目廣告一般性違規案件諮詢意見表（甲表）（本院卷第322-351頁）中受遴選之諮詢委員諮詢意見之真實性，茲原告未能舉出任何證據以實其說，徒託空言否認自尚難以憑信，被告機關以之作為被告確實就設置要點第3點規定之「諮詢會議置諮詢委員39至51人」中遴選出19位諮詢委員之證據資料，要亦難認不合。

五、綜上，原告所訴，均無可採。原處分認事用法俱無違誤，原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

六、結論，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　　111　　年　　2　　月　　22　　日

行政訴訟庭　法　官　范智達

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，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（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　2　　月　　22　　日

書記官　蔡凱如