最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第251號

113年4月18日辯論終結

上　訴　人　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　陳邑瑄　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　魏薇　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112年1月18日臺北高等行政法院110年度訴字第387號判決，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、上訴人經營之壹電視新聞台，於民國109年5月5日播出「壹手報」節目，在11時15分許報導「僅欠3千誆20萬？男遭惡煞輪流棒打！」新聞（下稱系爭新聞），經被上訴人審認系爭新聞不斷具象化犯罪過程和惡煞之施虐手法，有妨害兒童或少年身心健康之情，因而違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第2款規定，依同法第53條第2款規定，以110年2月3日通傳內容字第10900308330號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）60萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷原處分，經臺北高等行政法院(下稱原審)110年度訴字第387號判決(下稱原判決)駁回後，提起上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠系爭新聞呈現之畫面、旁白字幕及播報者敘述，確已呈現逞兇鬥狠、暴力、刺激並詳述報導屬於刑事案件中犯罪手法之討債施暴情形，顯已逾越警示、教育、維護人性尊嚴、善盡社會責任及人民知的權利等範圍，足令身心未臻健全之一般兒童或少年觀覽後產生對於社會現狀之恐懼及不安，或產生以暴力討債為當之錯誤價值觀，故系爭新聞應已該當「妨害兒童或少年身心健康」之意涵，更應為長年從事新聞製播之上訴人所得預見，是應認上訴人於「壹手報」節目播送系爭新聞，已有違反衛廣法第27條第3項第2款規定之過失。上訴人雖有將被害人遭虐之畫面以馬賽克霧化方式處理以模糊其畫面，惟加害人持棍毆打被害人之暴力畫面、被害人遭凌虐慘叫之過程均十分清晰，配合記者旁白，已營造出暴力、恐怖之畫面效果，此等效果並非以馬賽克霧化處理，即可加以掩飾。是以，上訴人主張原處分不分觀眾不適感受之程度輕重，一律冠以妨害兒童或少年身心健康，嚴重限制新聞媒體報導內容與方式，卻欠缺手段與目的間之實質關聯性，有違比例原則等語，亦非可取。

㈡被上訴人於109年12月16日召開第942次委員會議，並參酌諮詢委員過半數認為上訴人違法情節嚴重，依國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件裁量基準（下稱裁量基準）及國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件違法行為評量表規定，得分為30分；上訴人2年內未曾因違反相同違法事證裁處在案，依前揭裁量基準、事業2年內受裁處次數及其他判斷因素等考量因素，分別採計30分、0分、0分，合計總積分30分，核屬第3等級，對應衛廣法第53條規定，罰鍰為60萬元等情，因而決議裁罰上訴人60萬元。被上訴人所為法律構成要件該當之判斷，及審酌相關裁量因素所裁處罰鍰金額擇定之裁量，均屬合法，要無逾越、

濫用或怠為之違法瑕疵，亦無違反平等原則、比例原則及法律明確性原則。

㈢被上訴人主任委員第一時間圈選出25位諮詢委員，並將名單交予承辦人，由承辦人於109年9月4日首次繕發電子郵件予前開25位諮詢委員，請該25位諮詢委員勾選可出席與會之時間（109年9月14日下午2點與109年9月21日下午2點），並於該郵件表明「出席會議之委員，至多為19位，將按回覆時間順序排定」、「確定開會日期後，開會通知單僅針對回覆可參加之委員寄發（且係按回覆可參加之時間順序，至多19位委員）」。嗣因調查後發現回覆109年9月21日可參加廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）之諮詢委員僅有11人，為避免臨時發生有委員不克前來之情事，乃由109年9月21日第6次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱系爭諮詢會議）主席建議再邀約3位諮詢委員，並經主任委員同意後，再將名單提供給被上訴人科長王紋娟另外進行諮詢，故承辦人遂於同年9月8日再次詢問另3位諮詢委員之出席意願後，乃於翌日即109年9月9日以28位諮詢委員為對象再次繕發電子郵件，通知該28位諮詢委員關於系爭諮詢會議之出席委員名單及開議時間，最終確定參與之13位諮詢委員名單亦經承辦人上簽經被上訴人主任委員核可後，乃於109年9月16日寄發開會通知單、議程表及相關之審議資料予上開13位諮詢委員，確已按照執行慣例之方式為之，並無違反平等原則或行政自我拘束原則之情事。

㈣被上訴人委員會議於作成行政處分當時，不僅就各個案例討論，且就諮詢會議之處理建議，重新審視是否合理，有無違反比例原則，此從被上訴人委員會議就另案TVBS之罰鍰120萬元是否過高部分乃詳加討論乙情即明，而本件僅因被上訴人委員會議係採納系爭諮詢會議之處理建議，故方未多加著墨。是以，原處分既係由被上訴人委員會議採擇系爭諮詢會議之資訊，經內部辯論後而形成，則系爭諮詢會議於幕僚作

業上即使有所瑕疵，並不會影響原處分之合法性。原處分認事用法，核無違誤等語，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

㈠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，制定有衛廣法，其第2條第10款規定：「本法用詞，定義如下：……十、節目：指依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」第3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」第27條第1項、第3項第2款規定：「（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：……二、妨害兒童或少年身心健康。……」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……規定。」

㈡司法院釋字第364號解釋理由復闡述：「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。」等意旨；且「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。」亦據釋字第509號解釋在案。

㈢原審調查勘驗系爭新聞錄影光碟，已論明：上訴人雖有將被害人遭虐之畫面以馬賽克霧化方式處理以模糊其畫面，惟現場嫌犯持球棒朝被害人揮打動作明顯，再輔以記者細述嫌犯施暴過程，背景並有被害人之哀號呼救聲，可認系爭新聞呈現之畫面、旁白字幕及播報者敘述，確已呈現逞兇鬥狠、暴力、刺激並詳述報導屬於刑事案件中犯罪手法之討債施暴情形，顯已逾越警示、教育、維護人性尊嚴、善盡社會責任及人民知的權利等範圍，足令身心未臻健全之一般兒童或少年觀覽後產生對於社會現狀之恐懼及不安，或產生以暴力討債為當之錯誤價值觀，故系爭新聞應已該當妨害兒童或少年身心健康之意涵，更應為長年從事新聞製播之上訴人所得預見，應認上訴人於「壹手報」節目播送系爭新聞，已有違反衛廣法第27條第3項第2款規定之過失。被上訴人裁罰上訴人60萬元，所為法律構成要件該當之判斷，及審酌相關裁量因素所裁處罰鍰金額擇定之裁量，均屬合法，原判決因而駁回上訴人在原審之訴，經核並無違誤。原判決復就上訴人主張其就系爭新聞畫面已妥善處理，且將謾罵侮辱或不雅之言論均予消音，報導過程亦未使用任何鼓勵、煽動模仿之文字，上訴人已善盡注意義務而無過失。系爭新聞內容攸關防制青少年遭不當體罰，為社會關切而具重要公益之公共事務，人民就此議題有獲知權利，屬憲法第11條保障之高價值言論。原處分之手段與目的間欠缺實質關聯性，有違比例原則等節，如何不足採取，均已詳為論斷，核無不合，亦無判決理由不備之違背法令情形。上訴意旨猶執前詞，主張原判決理由不備云云，無非以上訴人主觀之見解，對於業經原判決論駁不採之事由再予爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項為爭議，均無可採。

㈣上訴人雖另主張依廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點(下稱諮詢會議設置要點)第3點、第7點等規定，可知諮詢會議的組成最少為19人，由被上訴人主任委員圈選或遴選19人，逐一通知，且應有過半數出席會議，方為適法。惟系爭諮詢會議出席人數未達19人，原判決認定系爭諮詢會議最終確定委員為13人，已超過遴選19人的半數，適用法律違誤。僅將開會通知寄發13位委員，而非逐一通知被上訴人主任委員遴選之委員，亦不符合諮詢會議設置要點，原判決未說明僅發文通知13位諮詢委員符合諮詢會議設置要點第7點規定之理由，認定符合行政慣例，有理由不備之違法云云。惟查：

1.被上訴人為通訊傳播相關法令的主管機關，以維護通訊傳播領域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使職權，自主運作，不受其他機關指揮監督的獨立機關（中央行政機關組織基準法第3條第2款參照）。然而，為強化其決策的正當性，被上訴人組織法第10條第6項因此規定：「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。」被上訴人為執行上述規定，並進一步擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於96年1月26日下達訂定諮詢會議設置要點，特設諮詢會議（第1點參照），其第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：……㈢衛星廣播電視之節目……」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3分之1：㈠專家學者19至23人。㈡公民團體代表15至19人。㈢內容製播實務工作者5至9人。」第7點規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開會。」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：㈠應予核處，並加註違規情節輕重。㈡發函改進。㈢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。」

2. 被上訴人另依上述諮詢會議設置要點第9點第2項規定所下達訂定的諮詢會議作業原則第1點規定：「廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則，除法令另有規定外，依本原則辦理。」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：㈠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。㈡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。㈢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。㈣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。」

3. 行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」行政機關依其行政規則，經由長期之慣行，透過憲法第7條平等原則之作用，產生外部效力，對行政機關產生拘束作用（學說上稱「行政自我拘束原則」）。上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則的性質，屬於被上訴人依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒的行政規則，而非直接對外發生法規範效力的一般、抽象性規範。因此，諮詢會議設置要點第7點第1項所定遴選諮詢委員之方式，若未經被上訴人長期遵循而形成行政慣例，進而產生行政自我拘束之間接外部效力，則被上訴人召開系爭諮詢會議時，遵循長期實務運作之方式遴選諮詢委員，縱與上開第7點第1項規定之程序不合，因未違反平等原則及行政自我拘束原則，即難謂違法。

4. 經查，被上訴人依諮詢會議設置要點執行遴選諮詢委員過程時，為避免因人數不足而無法召開會議，故由主任委員先圈選超過19位之諮詢委員名單，再依該圈選名單電郵通知諮詢委員就可開會之日期回報出席意願，並告知會議出席人員至多為19位，復依委員回復之時間順序排定。幕僚人員統計諮詢委員回復情形，依諮詢委員回復可出席時間之人數，凡有超過諮詢會議設置要點第7點遴選委員2分之1（即10人以上）時，則會以該多數諮詢委員可出席之日期作為開會日期，並以電郵通知圈選名單之所有委員確定之開會時間及預計出席委員名單，後續並依此繕發開會通知。而開會當日，若原定無法出席之委員，只要開會出席諮詢委員未滿19人，仍可依其意願出席會議。被上訴人歷來均按照上開方式遴選諮詢委員，已形成行政慣例。而被上訴人召開系爭諮詢會議，亦是遵循上開行政慣例遴選諮詢委員及決定開會日期。嗣因主任委員圈選之25位諮詢委

員，經統計最多數諮詢委員回復選擇109年9月21日可參加諮詢會議之諮詢委員僅有11人，為避免臨時發生有諮詢委員不克前來之情事，乃由系爭諮詢會議主席建議再邀約3位諮詢委員，並經主任委員同意後，被上訴人之承辦人乃於109年9月9日以28位諮詢委員為對象再次繕發電子郵件，通知該28位諮詢委員關於系爭諮詢會議之出席委員名單及開議時間，最終確定可出席之諮詢委員有13位，並依此寄發開會通知單予回復可出席之13位諮詢委員等情，為原審依法確定的事實，核與卷內證據相符。故依上開說明，被上訴人召開諮詢會議，長期慣行係採取上述遴選諮詢委員的方式，並非依諮詢會議設置要點第7點第1項所定遴選諮詢委員方式，是以，諮詢會議設置要點第7點第1項規定，並未經行政實務運作而產生行政自我拘束之作用，則被上訴人依上開行政慣例執行系爭諮詢會議諮詢委員之遴選程序，而未依上開諮詢會議設置要點第7點第1項規定之遴選方式，因未違反平等原則及行政自我拘束原則，即難謂違法。

5. 承上述，原判決並斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，已論明：被上訴人執行系爭諮詢會議諮詢委員之遴選程序及開會通知，確已按照前開行政慣例之方式為之，並無違反平等原則或行政自我拘束原則之情事，且本件最終確定出席之諮詢委員為13人，亦符合設置要點第7點所定諮詢會議須有19名委員至少2分之1（即10人）出席始得開會之要件。又被上訴人於繕發正式之開會通知前，既於109年9月9日以電郵通知業經被圈選之28位委員，並告知開會時間，且由被上訴人提出之107年11月1日107年第4次諮詢會議開會通知單、107年11月8日諮詢會議簽到表、108年5月20日108年第6次諮詢會議開會通知單、108年5月22日諮詢會議簽到表，可知該被圈選而以電郵通知開會時間之委員，只要未逾19位委員，仍得於開會當日與會，是尚難僅因被上訴人未寄發正式之開會通知及相關審議資料予其他

諮詢委員，即遽認系爭諮詢會議之開會通知程序有「未依法行政」之瑕疵等情，並無違誤，亦無判決不備理由之情事。故上訴論旨，均無可採。

㈤再依原審確定之事實，系爭諮詢會議係由13位諮詢委員中之12位均認為上訴人播送系爭新聞內容已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，而決議提出予以核處，違規情節屬於「嚴重」，依同法第53條第2款規定處罰鍰60萬元之建議。被上訴人遂提交委員會議討論，決議系爭新聞內容違反衛廣法第27條第3項第2款之規定，依同法第53條第2款規定裁罰60萬元等節，因此，系爭諮詢會議之開會通知，即使寄給無法出席之另外6人（上限19人），而且開會時這些人全數都出席會議，並認為上訴人製播的系爭新聞沒有違法，也不足以動搖系爭諮詢會議作成處理建議之結論（7:12），更不致於影響被上訴人之委員會議之實體決議。上訴人主張假設系爭諮詢會議有19人出席，而另加入的6人與1人均認定未涉違法，12人中有3人於會議後認為未涉違法，認定未涉違法的委員是可能構成多數意見，原判決認不可能變更，有未依證據推論事實且理由不備之違法云云，無非係以其臆測之詞，指摘原判決違法，自無足採。本件情形與本院110年度上字第735號判決之個案事實並不相同，尚難比附。至原審110年度訴字第1408號判決乃下級審之個案見解，無以拘束本院。

㈥上訴人復主張被上訴人委員會議僅討論另案TVBS案件，未實質審查原處分，原判決未加指摘，有未依證據認定事實、判決不備理由之違法云云。惟查：

1.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。」其立法理由載謂：「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。……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。」又行為時被上訴人組織法第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條第3項前段規定：「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條第1項、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。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。」第9條第1項規定：「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。」可知，被上訴人係獨立行使職權之管理機關，其委員具有電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。對於違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，係採合議制方式作成決定，由委員會議決議行之。再依上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則規定可知，被上訴人於法定組織及程序之外，另行設置諮詢會議及規定其作業程序的目的，是藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者的參與，廣納社會多元觀點，於處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目內容時，應先由被上訴人的主任委員遴選諮詢委員組成諮詢會議，參考被上訴人幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件涵攝的分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理的處理建議，再提請被上訴人委員會議審議，以供被上訴人委員會議審議時的「參考」，對於被上訴人委員會議作成決議並無拘束效力，當被上訴人委員會議的決議與諮詢會議處理建議不同時，還可將該決議內容提供諮詢會議討論案件的參考。當被上訴人委員會議採納諮詢會議之處理建議時，援引諮詢會議處理建議作為決策之內容及理由，亦無不可。

2.查被上訴人委員會議第10之1案係關於本案，第10之3案係關於TVBS新聞台109年5月4日「晚間67點新聞」妨害兒少身心健康案，有該委員會議錄音譯文在卷可稽，原審據該錄音譯文論明：被上訴人委員會議於作成行政處分當時，不僅有就各個案例討論，且就諮詢會議之處理建議，乃重新審視是否合理，有無違反比例原則，此從委員會議就另案TVBS之罰鍰120萬元是否過高部分乃詳加討論乙情即明，而本件僅因委員會議係採納系爭諮詢會議之處理建議，故方未多加著墨等情，核與卷內證據資料相符，並無不合，亦無判決理由不備之情事。故上訴論旨，委無可採。

㈦綜上所述，原判決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。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　9　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

法官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　9　　日

書記官　林　郁　芳