

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第252號

上 訴 人 年代網際事業股份有限公司

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 翁柏宗

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388號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人經營之era news年代新聞台，於民國109年5月5日午間11時57分許「12001300年代午報」節目中報導「僅欠3千誣黑吃黑20萬？男遭惡煞棒打凌虐」新聞（下稱系爭新聞），經被上訴人認有妨害兒童或少年身心健康之情，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8日通傳內容字第10900313450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，提起行政訴訟，聲明：原處分撤銷。經原審判決駁回，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與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：(一)依勘驗內容所示，系爭新聞確已該當「妨害兒童或少年身心健康」之意

01 涵，上訴人能注意而不注意，自難謂無過失。(二)被上訴人第
02 942次委員會議(下稱被上訴人委員會議或第942次委員會議)
03 決議裁罰上訴人60萬元，所為法律構成要件該當之判斷，及
04 審酌相關裁量因素所裁處罰鍰金額擇定之裁量，均屬合法，
05 要無逾越、濫用或怠為之違法瑕疵，亦無違反平等原則、比
06 例原則及法律明確性原則。(三)被上訴人執行109年第6次廣播
07 電視節目廣告諮詢會議(下稱系爭諮詢會議)委員之遴選程
08 序及開會通知，已按照其執行慣例之方式為之，並無違反平
09 等原則或行政自我拘束原則之情事。本件最終確定出席之委
10 員為13人，確已超過19位遴選委員2分之1。被上訴人既以電
11 郵通知被圈選之28位委員並告知開會時間，只要未逾19位，
12 上開委員仍得於開會當日與會，尚難僅因被上訴人未寄發正
13 式之開會通知予其他委員，即遽認開會通知程序有「未依法
14 行政」之瑕疵。況與會之諮詢委員僅其中1人認系爭新聞未
15 涉違法，其餘12人均認已經違法且情節嚴重，因此縱然對19
16 位遴選之諮詢委員均寄發正式開會通知且19位均與會，亦不
17 會改變系爭諮詢會議之決議。再者，諮詢會議屬幕僚機制，
18 非決策機關。被上訴人委員會議於作成行政處分當時，不僅
19 有就各個案例討論，且就系爭諮詢會議之處理建議乃重新審
20 視是否合理，則系爭諮詢會議於幕僚作業上即使有瑕疵，並
21 不會影響原處分之合法性。(四)衛廣媒體受憲法第11條言論自
22 由之保障，然而，此種保障並非絕對，立法者仍得考量衛星
23 廣播電視之特性對之加以限制。立法者藉由衛廣法第27條第
24 3項第2款規定，課予衛廣媒體製播新聞節目時負有不得妨害
25 兒童或少年身心健康之義務。系爭新聞已營造出暴力、恐怖
26 之畫面效果，此等效果並非以馬賽克霧化處理，即可加以掩
27 飾，上訴人主張原處分欠缺手段與目的間之實質關聯性，有
28 違比例原則等語，亦非可取。是原處分並無違誤等語，判決
29 駁回上訴人在原審之訴。

30 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

01 (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
02 與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，
03 促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方
04 式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電
05 視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播
06 之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自
07 由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危
08 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
09 制。」「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保
10 障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意
11 見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。
12 惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不
13 得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」分別為司法院
14 釋字第364號解釋理由書及釋字第509號解釋文闡釋甚明。

15 (二)為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視
16 聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化
17 交流，制定有衛廣法，其第27條第3項第2款規定：「衛星廣
18 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
19 之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：……二、妨害兒
20 童或少年身心健康。」第53條第2款規定：「衛星廣播電視
21 事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道
22 節目供應事業有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上200
23 萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必
24 要之更正措施：……二、違反第27條第3項第2款至第4
25 款……規定。」

26 (三)原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，業論明：依系爭新
27 聞勘驗內容，上訴人雖有將被害人遭虐之畫面以馬賽克霧化
28 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
29 作明顯，再輔以記者細述嫌犯施暴過程，背景並有被害人之
30 哀號呼救聲，準此可認，系爭新聞呈現之畫面、旁白字幕及
31 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。又衛廣法已訂頒施行有年，上訴人就衛星廣播事業播送之節目內容不得妨害兒童或少年身心健康一事，自難諉為不知，其能注意而不注意，難謂無過失。依第942次委員會議錄音譯文，可知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，且就系爭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。是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，原處分裁處上訴人60萬元並無違誤等語，已詳述得心證之理由，並就上訴人於原審主張其就系爭新聞報導已善盡注意義務而無過失，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，何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核並無違反論理法則、經驗法則、證據法則或有理由不備、理由矛盾之情事。上訴意旨主張其已實施畫面處理措施，並無妨害兒童及少年身心健康，被上訴人之審查有判斷餘地濫用；系爭新聞內容屬高價值言論，應依嚴格標準審查行政處分之手段及目的是否有實質關聯，原判決理由不備，且未尊重憲法所賦予上訴人之權限；會議錄音譯文顯示被上訴人委員會議並未實質討論系爭新聞，原審有未依證據認定事實、判決不備理由之違法云云，無非以個人主觀意見，對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指摘，自無可採。

(四)被上訴人為通訊傳播相關法令之主管機關，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之獨立機關（中央行

政機關組織基準法第3條第2款參照)。然為強化被上訴人決策之正當性，國家通訊傳播委員會組織法第10條第6項規定：「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，與進一步擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於102年12月3日下達修正國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設備要點(下稱設置要點)，被上訴人另依該設置要點第9點第2項規定訂定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)，上述設置要點及作業原則，為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之行政規則。依該等規定可知，被上訴人處理涉及違反兒童及少年保護的節目或廣告內容時，應先由被上訴人之主任委員自39至51人的諮詢委員名單中遴選19人組成諮詢會議，經19名委員至少2分之1(即10人)出席開會，參考被上訴人幕僚單位就案件違章事實與法律構成要件之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(設置要點第3點、第7點、第9點、作業原則第2點、第3點規定參照)。

(五)經查，被上訴人為避免因人數不足而無法召開諮詢會議，其就諮詢會議召集程序之執行慣例，乃係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，凡有超過設置要點第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。而本件系爭諮詢會議係由被上訴人之主任委員圈選25位諮詢委員，由承辦人繕發電子郵件調查可出席時間(109年9月14日下午2點與109年9月21日下午2點)，因回復109年9月21日可參加者僅有11人，乃由系爭諮詢會議主席

建議再邀約3位諮詢委員，經主任委員同意後，再由承辦人員進行諮詢，並以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會議時間，最終回復可出席之委員為13人，乃分別寄發開會通知單等資料予上開13位諮詢委員，最後出席之委員為13人，已超過19位遴選委員2分之1等情，為原審依法認定之事實，核與卷內證據資料相符。被上訴人召開諮詢會議，既然因應實務作業之需要，採取上述遴選諮詢委員的方式，按照委員回報出席意願及先後順序選擇最多19位諮詢委員，系爭諮詢會議有13位諮詢委員出席，已超過設置要點第7點所定開會之最低人數門檻。從而，原審認定被上訴人執行系爭諮詢會議委員之遴選程序及開會通知，確已按照前開執行慣例之方式為之，並無上訴人所稱違反平等原則或行政自我拘束原則之情事，本件出席之委員為13人，確已超過19位遴選委員2分之1，故系爭諮詢會議之遴選程序並無「未依法行政」之瑕疵等語，經核於法並無不合。又與會之諮詢委員就系爭新聞是否違法之意見，僅其中1人認未涉違法，其餘12人均認已違法且違法情節嚴重，為原審依法確定之事實，由於被上訴人設置諮詢會議的目的，只是廣納社會多元意見以供被上訴人委員會議作成決議時的參考，而不是藉由諮詢委員於會議中踐行互相辯證、說服而凝聚共識的法定程序，則原審謂縱然對19位遴選之諮詢委員均寄發正式之開會通知且19位委員均如期與會，亦不會改變系爭諮詢會議作成應予裁罰60萬元之處理建議之決議，經核亦無違誤。另被上訴人於繕發正式之開會通知前，既已於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，則原審敘明開會時只要未逾19位，其他委員仍得於開會當日與會，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委員，即遽認開會通知程序有「未依法行政」之瑕疵等語，並無不合，亦無上訴人所指理由不備情事。至本院110年度上字第735號判決，是以該案事實審法院所認定被上訴人長期遵循設置要點

第7點第1項所定遴選諮詢會議委員的方式已形成行政慣例之事實為基礎，而闡述其法律意見，與本件個案事實不同，自不得比附援引。上訴意旨主張原審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，與本院先前見解不符，適用法律違誤；原審將應出席人數與合法有效表決門檻混為一談，論理前後矛盾，且不符本院先前見解；原審未說明僅發文通知13位諮詢委員符合設置要點第7點規定之理由，有判決不備理由之違法；原審認部分未繕發正式通知之委員仍得於當日與會，有違行政慣例；若19位委員均出席，可能會改變當次決議的比例，原審認不可能變更，有未依證據推論事實、判決不備理由之違法云云，均無足取。

(六)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 10 月 18 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 陳 國 成

法官 林 淑 婷

法官 簡 慧 娟

法官 高 愈 杰

法官 蔡 如 琪

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 10 月 18 日

書記官 林 郁 芳