# 臺北高等行政法院判決

111年度訴字第344號
112年3月16日辯論終結

原　　告　聯利媒體股份有限公司
代　表　人　陳文琦
訴訟代理人　王君倚　律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　游正曄　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111年1月17日通傳內容字第10900708310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TVBS新聞台於民國（下同）109年9月5日播出「午間12.13新聞」節目，在12時30分許報導「疑4歲女童"最後身影"陳嫌當街拉扯拖行」新聞（以下稱系爭新聞）。經被告認系爭新聞重複播放女童遭強力拉扯、拖行之畫面，且分別從不同角度鏡頭呈現，並有記者口述施虐過程，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」之規定，已違反衛星廣播電視法第28條第3項及電視節目分級處理辦法第11條規定，爰依衛星廣播電視法第52條第1項第3款規定，以111年1月17日通傳內容字第10900708310號裁處書（下稱原處分）處原告新臺幣20萬元罰鍰，並要求立即改正，原告不服，提起本件訴訟。

二、原告主張略以：

㈠、被告110年3月15日（即110年第2次）「廣播電視節目廣告諮詢會議」之組成違反諮詢會議設置要點第7點規定：

1. 按「憲法第11條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域（司法院釋字第613號解釋理由書參照）。從而，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，辦理通訊傳播管理事項，並依法獨立行使職權之本件上訴人，自亦得斟酌言論所蘊含多元理解、隨社會變遷的特性，基於促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化等目的（通訊傳播基本法第1條規定參照），在行政組織及程序上設計社會參與之機制，避免公權力機關片面解讀、管制言論內容，減損憲法保障言論自由之意義。」最高行政法院110年度上字第735號判決要旨參照。
2. 基於以上說明，被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於96年1月26日訂定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(下稱諮詢會議設置要點)，其現行第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：㈠無線廣播電視之節目、廣告。㈡有線廣播電視之節目、廣告。㈢衛星廣播電視之節目、廣告。㈣其他依本會交付諮詢事項。」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4點規定：「（第1項）諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期2年，期滿得續聘之。（第2項）任期內出缺時，得補行遴聘之，其任期至原任期屆滿之日為止。」第5點規定：「（第1項）諮詢會議召集人，由本會主任委員指定本會代表1人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽註意見。（第2項）召集人未能出席時，由召集人指定本會代表1人代理之。」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8點規定：「諮詢會議因討論議案之必要，得依職權通知案件之當事人或其他利害關係人陳述意見或提出陳述書。必要時，得邀請相關機關或團體代表、專家學者列席諮詢或提供書面意見。」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。」

3. 依上述第9點第2項規定，被告於98年9月29日訂有「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」（下稱諮詢會議作業原則），其現行第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。」

4. 依上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則規定可知，被告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之節目或廣告內容時，應先由被告主任委員自39至51人的諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，合法組成諮詢會議，並指定被告代表1人召集並主持諮詢委員會議，經19名委員至少有2分之1出席開會、參考被告幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件之涵攝之分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理之處理建議，再提請被告委員會議審議。諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則屬於被告依行政程序法第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，雖然為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象性規範，然諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則明確規範召集諮詢會議之時機、組成諮詢會議之方式、召開會議之法定門檻、作成處理建議之審議方法及表決門檻等，經由被告長期適用，建立起規律之行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務之處理，從而產生行政自我拘束之效果。如被告就特定涉及違反

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或廣告內容，以悖於諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則之規範內容為處置，未維持其長期遵循之行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，所為之行政行為即屬違法。

5. 又，諮詢會議設置要點第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」諮詢會議作業原則第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。」據此，諮詢會議的意見僅供被告委員會議審議時參考，並無拘束力。但這不表示諮詢會議的組成可任由被告為行政上的便宜行事，否則被告即無訂定上開規範的必要，且不附理由地背離其自訂的規範，亦有恣意之嫌。又諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則並未規定被告可裁量不召開諮詢會議或以便宜方式組成諮詢會議的文字。再者，被告大委員會議的會議紀錄僅有決議後的結論（詳被證9），並無委員討論、意見形成的過程、表決等詳細的記載，鈞院只能從載有諮詢會議各出席委員意見的諮詢會議紀錄（詳被證11)予以審查。被告一方面主張其決定具有判斷餘地，卻無被告委員會議詳細的討論、意見形成的過程、表決紀錄可供審查，無從查知其形成判斷的理由；另方面又主張其諮詢會議的意見僅供被告委員會議參考，被告之答辯自非合理，亦無從落實憲法保障言論自由之目的。因此，鈞院依法應就對被告委員會議作成原處分之判斷，具有重要意義之諮詢會議的組成及意見予以審查。

6. 承上，依諮詢會議設置要點第7點規定，被告主任委員應視議案需要，自諮詢會議設置要點第3點規定名單中遴選19名委員參與諮詢會議，且該19名委員至少有2分之1出席，始得開會，文義上並無授權被告主任委員得自行裁量決定遴選委員人數的意思，被告即應自我拘束，遵照辦理。惟被告主任委員就本次諮詢會議，是從委員名單中勾選26人，而回覆可出席之諮詢委員人數僅有14名（詳被證14），其後因有一名

諮詢委員再以郵件回覆可出席，共計15名，被告乃發出開會通知（詳被證15）。如此已違反諮詢會議設置要點第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會的規定。

7. 由於諮詢會議的目的正是為廣納多元觀點，避免公權力機關片面解讀、管制言論內容，減損憲法保障言論自由的意義，故諮詢會議委員間實質且充分的討論與意見交換，預留有相互說服，進而改變既定見解的可能性，此對於諮詢會議最終決議的形成，以及提供被告委員會議參考並作成最終決定，均具關聯性及影響性。

8. 因此，即便本次諮詢會議之委員認為未涉違法者為3位、認為已違法之委員9位（查因有3名委員請假，因此僅共計12名委員出席，此詳被證16之簽到表即明），但依前開論述可知，諮詢會議既未能依被告自定的諮詢會議設置要點第7點規定組成，即難認已經適法組織為充分的討論、溝通，形成意見，則被告委員會議在資訊、見解尚未齊全的情況下作成原處分，自有判斷上的遺漏，原處分的適法性即受動搖，自應予撤銷。

㈡、被告110年7月22日（即110年第4次）「廣播電視節目廣告諮詢會議」再次組成之諮詢會議，同樣違反諮詢會議設置要點第7點規定，且被告業已違反平等原則：

1. 承上，被告主任委員再次於名單中勾選26人（詳被證18），被告經詢問出席意願後發出開會通知共計17名（詳被證20），實際出席委員則為16位。誠如前述，如此也同樣違反諮詢會議設置要點第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會的規定。

2. 又被告在作成原處分前，分別召集110年第2次及110年第4次諮詢會議，共計兩次諮詢會議，被告顯已違反行政程序法第6條「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」之規定。依據前揭諮詢會議設置要點內容，該要點並未賦予被告就「同一議案」得召集兩次甚至更多次諮詢會議之權利。被告未能說明本件原處分作成前，有何理由需要召集兩次諮詢

會議，為何與其他處分有不同處理之必要，是以，原處分之作成過程業已違反平等原則。

3. 倘若被告得於原處分作成前，召集兩次、三次甚至無數次諮詢會議，對被裁罰之原告顯有不公允之處。再者，原處分亦已載明「經本會110年3月15日及7月22日召開之110年第2次及第4次『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論……」（詳原證1第5頁倒數第1至2行），復以被告自陳「最終被告審議委員會參酌上開兩次諮詢會議意見……」（詳被告行政答辯一狀第9頁第18行）各等語，顯然被告同時參酌兩次諮詢會議意見，是以，被告違反平等原則甚明。

㈢、系爭新聞為重大社會事件，屬於大眾所關切且具有新聞價值之新聞，原告為報導該事件，已將播出畫面經適當處理，應未違反「普遍級」之規定：

1. 按言論自由及新聞自由為我國憲法所保障之基本權利（釋字第364號、第509號、第617號、第689號解釋參照）；且司法院大法官釋字第689號解釋理由書所載「而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。（略）……新聞採訪者之跟追行為，如侵擾個人於公共場域中得合理期待其私密領域不受他人干擾之自由或個人資料自主，其行為是否受系爭規定所限制，則須衡量採訪內容是否具一定公益性與私人活動領域受干擾之程度，而為合理判斷，如依社會通念所認非屬不能容忍者，其跟追行為即非在系爭規定處罰之列。是新聞採訪者於有事實足認特定事件之報導具一定之公益性，而屬大眾所關切並具有新聞價值者（例如犯罪或重大不當行為之揭發、公共衛生或設施安全之維護、政府施政之妥當性、公職人員之執行職務與適任性、政治人物言行之可信任性、公眾人物影響社會風氣之言行等），如須以跟追方式進行採訪，且其跟追行為依社會通念所認非屬不能容忍，該跟追行為即具正當理由而

不在系爭規定處罰之列。」等語，足見大法官亦肯認有關於「犯罪或重大不當行為之揭發」係屬於大眾所關切且具有新聞價值之新聞。

2. 次按衛星廣播電視法第28條第3項授權訂定之電視節目分級處理辦法第3條規定略以「電視事業應依本辦法之規定，將節目分為下列五級，標示分級標識（如附圖），並依附表一規定時段播送，且不得違反附表二所列不得播出之例示：五、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。」該辦法之附表二電視節目特殊內容例示說明，有關「血腥暴力恐怖」之例示項目，係規範「1.任何對未滿六歲之兒童發生不良影響之暴力、血腥、恐怖等情節」，及「2.易引發未滿六歲之兒童模仿有傷害自己或別人之虞的情節」，為普遍級不得播出之特殊內容。

3. 經查：

系爭新聞為重大之社會新聞事件，可憐小女童無辜遇害後，警調單位接獲民眾密報後開始展開調查尋獲此段機車行監視器影片，警方認為有助釐清案情，故主動將影片提供予各媒體，作為媒體報導之依據。因畫面會說話，新聞事件之報導、案發經過之事實畫面（透過監視器、手機、行車紀錄…等）本即為追求真相的重要要件，記者本於專業自主探求事實，設法取得畫面佐證，都是重要的素養，系爭新聞之影片係基於報導事實及呈現真相之基礎而播出，惟原告於處理畫面時，考量觀看畫面時的受眾感受，並審酌普級規範，在不失真的情況下予以馬賽克及停格處理，故無逾越普級之事實，更無逾越之意。

4. 系爭新聞為呈現真實事件之發生經過而播放一定畫面，該畫面並無血腥，亦非互毆打鬥之暴力行為，播出前畫面經後製以定格馬賽克處理，記者旁白僅直述畫面內容，並無加上令人驚恐或聳動之言語，系爭新聞內容皆標上警語「拒絕家暴，請撥打113、110」等情，業經鈞院111年10月31日勘驗系爭新聞光碟在案。按衛星廣播電視法第28條第3項授權訂

定之電視節目分級處理辦法第附表二電視節目特殊內容例示說明，有關「血腥暴力恐怖」之例示項目，係規範「1.任何對未滿六歲之兒童發生不良影響之暴力、血腥、恐怖等情節」，及「2.易引發未滿六歲之兒童模仿有傷害自己或別人之虞的情節」，為普遍級不得播出之特殊內容。如上所述，系爭新聞已做了相當之處理，畫面及整體呈現並無暴力、血腥及恐怖之情節，且內容亦無會使未滿六歲兒童模仿以致有傷害自己或別人之虞等情，故應屬適當而無違反分級處理辦法之普遍級規定之情。

㈣、系爭新聞製作及播放方式依社會通念尚無對未滿六歲兒童有不良影響之暴力情節，亦無易引發兒童模仿有傷害自己或別人之虞，被告逕行認定「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」等語即予以裁罰，顯然已逾越比例原則：

1. 查原處分逕行認定系爭新聞「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」（詳原證1第4頁第21行至第22行），然系爭新聞播出畫面已均做馬賽克及定格處理（包括女童臉部已經馬賽克處理），況且，單純就系爭新聞內容而論，嫌犯拉扯女童左手腕且奔跑，導致女童雙腳騰空離地畫面，並無從據以認定與女童遭殺害之「犯罪」與「施虐」相關，系爭新聞並非在報導該4歲女童遭殺害之犯罪內容，而係該女童在遇害前在嫌犯租屋處附近之監視器畫面，二者迥然有異，不可相提並論，詎料諮詢會議委員不察，逕認系爭新聞與犯罪或虐童相關，實與事實不符，原處分據以裁罰，顯然已逾越比例原則。

2. 又原告係為避免觸犯電視節目分級處理辦法而做相關畫面馬賽克處理，包括定格，然而原處分竟以系爭新聞有定格處理凸顯施虐動作云云作為裁罰理由（詳原證1第4頁第17行），實不可採。

3. 再者，系爭新聞之記者旁白僅直述畫面內容，並無加上令人驚恐或聳動之言語，系爭新聞皆標上警語「拒絕家暴，請撥打113、110」等語，任何人觀看此一新聞後，自知此行為不

可效尤，而心生警惕，當無誤導兒童或引發兒童模仿之可能，亦無對未滿6歲之兒童身心產生不良作用之暴力情節，故無違反節目分級辦法之規定。

4. 末以，原處分以「前述警語相對於整體畫面而言字體過小，並不顯著，實難達到提醒、警示效果」云云（詳原證1第4頁倒數第8行至倒數第6行），顯已恣意認定系爭新聞對兒少視聽眾確有負面影響，自有違誤等情。並聲明求為判決撤銷原處分。

三、被告答辯略以：

㈠、憲法對於言論自由之保護並非絕對，且被告已於原裁處書中詳載違法理由，原告自得理解裁罰之具體內容，相關規定並無讓人民無法理解或預見之情形，故未違反法律明確性及授權明確性原則：

1. 原告略稱憲法第11條所保障之言論自由，其內容包含「有關『犯罪或重大不當行為之揭發』，而屬於大眾所關切具有新聞價值之新聞報導」等語云云（參見原告起訴狀第2-3頁）。

2. 然按「……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。」臺北高等行政法院109年度簡上字第50號、108年度訴字第1292號行政判決參照。

3. 次按「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，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或概括條款而為相應之規定，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」，此觀諸司法院大法官釋字第432號解釋之意旨亦可得知。再按「法律欲就具有專門性之違法或不正當行為加以限制或禁止，無從以一目了然之明白文字加以規定，而以不確定法律概念予以規範，乃事理之當然，倘該不確定法律概念之涵義於個案中能由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，即與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無牴觸」，此觀司法院釋字第545號解釋意旨自明。

4. 續按「衛廣法第28條……核上開規範意旨，在於考量不同層級閱聽大眾之利益，區分個別適合觀賞的節目內容，課予衛廣業者遵守級別製播節目之義務，以避免節目內容對心智尚未成熟，人生閱歷尚屬不足之兒童、青少年身心健康產生不良影響。至於應分成幾級以及何種節目內容屬於第幾級，鑑於節目內容包羅萬象，節目內容是否對兒童及青少年產生不良影響的預估，也非立法者所擅長；且社會觀念、善良風俗的內容會隨時代演進而呈現不同風貌，有必要由主管機關定期檢討，因此衛廣法第28條第3項就節目級別、限制觀賞之年齡及其他應遵行事項，授權由主管機關定之，其授權之目的、內容及範圍，合於授權明確性之要求。」臺北高等行政法院109年度訴字第1391號行政判決參照。

5. 查衛星廣播電視法第28條第3項規定，將節目級別分級、限制觀賞之年齡、廣告內容、時間限制及其他應遵行事項辦法等事項，授權由主管機關制訂「電視節目分級處理辦法」加以規範，誠有得供具體操作之解釋標準。蓋依照原裁處書之「理由及法令依據」欄五、（一）至（二）已記載（參見被證7可閱覽案卷第26-27頁），系爭新聞之報導框架為突顯施

虐過程情節，即以不同角度、慢動作及停格等呈現方式，反覆播放「男子強力拉扯女童，致使其處於『身體騰空後被拖行狀態』」，而馬賽克僅遮蔽女童「臉部」而已，整體施虐影像仍清晰可見，而且重複播送暴力影像與詳述犯罪過程之事實，已產生令人驚駭不安、易於模仿之傳播效果。畫面雖有加註警語，但相對於整體畫面比例過小，不足以達到警示效果。故此，系爭新聞整體以觀，對於未滿六歲之兒少視聽眾而言確有負面影響，按照「電視節目分級處理辦法」附表二內容，已非屬普遍級畫面，而有違反衛星廣播電視法第28條第3項以及「電視節目分級處理辦法」第11條之處。

6. 按上開記載，原告自能理解系爭新聞違反該款之具體原因，且得明確清楚預見，下次應如何處理同類新聞，才不會再被裁罰。因此，被告針對系爭新聞進行裁罰，不僅未有不當限制原告言論自由之處，相關裁罰之規定亦無違反法律明確性及授權明確性原則。

㈡、原處分乃是依循被告委員會第993次委員會議決議而作成者，即被告委員會本於職權及自主專業判斷餘地所為者，並非係直接以諮詢會議之擬處方向為作成原處分之唯一憑據，在此敘明以正視聽：

原告略稱:「原處分雖以本案已提送廣播電視節目廣告諮詢會議討論，並以該會議委員意見作為裁罰理由，然該意見不應拘束被告更不應拘束司法機關……」等語云云，原告似乎誤認原處分係直接以諮詢會議之擬處方向為作成之唯一依據，惟查：

1. 諮詢會議之意見確實僅係供被告委員會內部參考，並無任何拘束被告之效力，因此即使被告委員會所作成之決議結果，與諮詢會議之擬處方向類似，或者是有所差異，只要是被告委員會本於職權及專業判斷所為者，相關實務見解均認並無任何違法之處，茲節錄該等判決理由如下：

⑴最高行政法院98年度判字第502號判決節錄：

……而行政院新聞局係為避免少數同仁之主觀好惡影響業者權益，並為在專業觀念上能與社會脈動與時俱進，乃邀請學者專家擔任「廣播電視節目暨廣告諮詢會議」委員，由諮詢委員審酌個案，提供該局在節目認定上之客觀諮詢意見一節，已經原審判決論斷在案，則該諮詢會議意見顯僅供該局內部參考，目的乃為使處分之作成更趨於客觀嚴謹，避免專斷。故原處分自不因諮詢會議之程序有否公開致影響其適法性，更不因該諮詢會議是否法律地位不明，致有違反授權明確性原則情事。

⑵臺北高等行政法院109年度訴字第999號判決節錄：

①……而觀諸前揭諮詢會議之會議紀錄，認定系爭新聞「已違法」之委員，固然對於系爭新聞究竟是違反衛廣法第27條第3項第3款（按：該款規定節目內容不得妨害公共秩序或善良風俗）或第28條第1項、第3項規定，看法稍見出人，惟綜觀該等委員之意見……可見認定系爭新聞「已違法」之委員，一致肯認該新聞畫面不斷重複騎士遭大型車輛輾斃之驚悚過程，並不適宜於普級時段播出……被告委員會參考諮詢會議之意見，本於依法獨立行使其認定事實、適用法律之職權，審議認定原告違反衛廣法第28條第3項及節目分級辦法第3條、第11條規定，於法自無不合。

②……原告雖指稱被告第908次會議紀錄僅記載結論，完全未見其行使合議制審議、辯論決策之過程，堪認被告僅係依諮詢會議之處理建議作成原處分，故本件自並無判斷餘地之適用等語，然會議記錄未記載被告委員會合議審議、辯論決策之過程，與被告委員會是否受諮詢會議意見之拘束，甚至被告委員會對於原告有無違反節目分級辦法相關規定之認定是否享有判斷餘地，乃屬二事，不能逕以被告委員會審議結論與諮詢會議多數意見（即系爭新聞已違法）相同，即推論被告委員會受到諮詢會議意見之拘束，並進而否定被告委員會於審議系爭

新聞是否違反節目分級辦法相關規定時所享有之專業判斷餘地……。

2.原處分之作成，乃是於被告委員會第993次委員會議中，經過各委員合議審酌系爭新聞內容、原告之陳述意見以及「兩次」諮詢會議之建議及擬處方式後，予以決議而來者，誠屬被告依法行使職權所為決定，原處分之作成依據並非諮詢會議之擬處方向，故原處分之作成在實體上及程序上均無任何違誤之處：

⑴按照諮詢會議作業原則第4點第1款（參見被證2可閱覽案卷第3頁），諮詢會議紀錄之擬處方向，應依獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議提請被告委員會進行審議。故被告委員會於110年12月8日召開第993次委員會議，將被證17所示諮詢會議紀錄之擬處方向，列為被告委員會第993次會議之討論事項第五案，即「110年第4次『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論案件建議及擬處方向討論案」（參見被證9可閱覽案卷第38頁）。

⑵而於被告委員會第993次會議，針對系爭新聞報導應如何處理，被告委員會於參酌諮詢會議之擬處方向及多元意見，以及相關事證資料後，經過各委員審議，進而本於職權及專業判斷餘地，作成裁罰之決議。即被告委員會第993次會議之討論事項第五案、決議三：「109年9月5日民視新聞台播出『民視午間新聞』節目、三立新聞台播出『正午新聞』節目、TVBS新聞台播出『午間12.13新聞』節目，其內容違反衛星廣播電視法第28條第3項所訂定『電視節目分級處理辦法』規定，依同法第52條第1項第3款各核處新臺幣20萬元」（參見被證9可閱覽案卷第39頁）。

⑶除此之外，從原處分之「理由及法令依據」欄六可知，被告審議委員會在作成原處分時並非僅有參酌110年第4次諮詢會議之擬處方向而已，尚有參酌110年第2次諮詢會議之擬處方向。蓋被告為求討論周延進而作成妥適之處分，遂針對系爭新聞召開兩次諮詢會議，而兩次諮詢會議之擬處

方向在適用法規上有些許落差，110年3月15日第2次諮詢會議擬處方向係認為違反衛星廣播電視法第28條第3項規定（參見被證11不可閱覽案卷第7頁）；而110年7月22日第4次諮詢會議擬處方向係認為違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定（參見被證17不可閱覽案卷第26頁）。最終被告審議委員會參酌上開兩次諮詢會議意見，按照自主專業判斷並依照行政程序法第9條規定，就原告有利及不利情形一律注意，採取有利從輕之行政處分，以衛星廣播電視法第28條第3項作為裁罰依據。由此可知，被告作成原處分並無受到諮詢會議意見之拘束。更何況，原處分裁罰依據，尚與110年第4次諮詢會議之擬處方向略有差異。

⑷綜上所述，原處分之作成係依據被告委員會第993次會議之討論事項第五案、決議三，乃是經過被告委員會綜觀相關事證，本於職權及專業判斷而來者，其實體上之事證調查以及程序上決議過程均極為嚴謹，要無任何瑕疵之處。縱然被告委員會之決議結果與諮詢會議之擬處方向無論係類似或有差異，按照前引相關實務見解，均不得認為原處分係逕自援引諮詢會議之擬處方向而來者，更非得藉此斷定諮詢會議之擬處方向對被告委員會有何直接拘束力。

㈢、按衛星廣播電視法第28條第3項、第52條規定，以及電視節目分級處理辦法第11條規定，被告就新聞節目畫面是否合乎普遍級，具有法定裁量權限，且其籌組之諮詢會議，符合專業性及正當程序，被告作出處分時，得參考諮詢會議之審查意見：

1. 按「行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取

捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更……」最高行政法院95年度判字第1239號行政判決參照。是以，衛星廣播電視法第28條第3項、同法第第52條第1項第3款規定，顯給予被告認定個案是否違反節目分級，並就個案情節選擇裁罰方式之裁量空間。原告主張被告就本款無裁量餘地，而應由行政法院認定，不符現行規範。

2. 再按諮詢會議設置要點第3點規定（參見被證1可閱覽案卷第1頁），諮詢委員之組成須來自相關專家學者、公民團體及實務工作者，得擔保諮詢會議之專業性。且「系爭處理建議作業原則」第4點規定（參見被證2可閱覽案卷第3頁），諮詢會議具備一定之審議程序，而設置要點第9條規定，個別委員負有提出書面審查意見之義務，均得擔保諮詢會議之程序正當性。

3. 被告基於廣徵各領域專家不同面向之意見，以及審慎評估對系爭新聞事件之處置，方召集兩次諮詢會議：

⑴查被告於110年3月15日召開諮詢會議（下稱：110年第2次諮詢會議），所討論之案件較多且新聞內容性質迥異，此從110年第2次諮詢會議之會議紀錄（參見被證11即不可閱覽卷第5頁、去被證11)可知，系爭新聞之案號編碼已到「7-6」即可佐證。而且，系爭新聞所報導「4歲女童遭母親同居人殺害」之內容，除了原告以外尚有其他家新聞台也加以報導，故有形成通案處理原則之必要。是以，為求審慎且周延之評估，被告方認為，針對各家新聞台報導「4歲女童遭母親同居人殺害」之內容，有再行召開諮詢會議之必要，希望徵詢更多意見或者是進一步確認委員有無其他意見，故方於110年7月22日召開諮詢會議（下稱110年第4次諮詢會議）。

⑵而且在兩次諮詢會議取得不同之擬處方向如下：

①110年第2次諮詢會議做出「違反衛星廣播電視法第28條第3項（即違反節目分級），依同法第52條第1項第3款規定予以裁罰20萬元」之擬處方向（參見被證11即不可閱覽卷第7頁，或去被證11）；

②110年第4次諮詢會議做出「違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款（即妨害兒少身心），依第53條第2款規定予以裁罰40萬元」之擬處方向(參見被證17即不可閱覽卷第26頁，或去被證17)。

⑶被告在110年12月8日召開第993次委員會議時，於作成原處分時除了參考兩次諮詢會議之擬處方向以外，亦按行政程序法第9條，針對有利及不利受處分人事項一律注意之規定，以及秉持「有利從輕受處分人」之原則，最終做出違反衛星廣播電視法第28條第3項（即違反節目分級），依同法第52條第1項第3款規定予以裁罰20萬元（參見被證7即可閱覽卷第29頁，以及被證10即不可閱覽卷第2頁），而非以情節較為嚴重之違反同法第27條第3項第2款（即妨害兒少身心），依第53條第2款規定予以裁罰40萬元。足見被告於作成原處分時，乃係綜合諸多事證及參考意見，依循自身專業職責加以判斷，在實體上之事證調查以及程序上召開過程均極為嚴謹，要無任何瑕疵之處。

4.針對兩次諮詢會議委員之遴選過程說明如下，兩次諮詢會議之召集與組成合乎相關程序規定，要無任何瑕疵：

⑴兩次諮詢會議委員之全體委員名單為同一份，且該全體名單合乎相關規定：

①依照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。被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，歷來邀請擔任諮詢委員者，其學經歷背景涵蓋傳播學者、產業發

展、兒少福利、家扶、教育、婦女、人權等公民團體代表及實務工作者。

②被證12(即不可閱覽卷第11-12頁，或去被證12)及被證18(即不可閱覽卷第29-30頁，或去被證18)之名單，乃是依照「設置要點」第3點：「三、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三分之一：（一）專家學者I9至23人。（二）公民團體代表15至19人。（三）內容製播實務工作者5至9人。」之規定而組成之全體諮詢委員名單。此從被證12與被證18所示學者專家有23名、公民團體19名以及節目實務工作者9名，即可予以查知。

③末以，被證12與被證18名單乃屬同一份，兩份全體委員名單中所登載之委員均相同，此從被證12與被證18所載任期均為「108年7月26日至110年7月25日」，且學者專家均為23名、公民團體均為19名、節目實務工作者均為9名，共計均為51名，即可查知。

⑵諮詢會議設置要點之遴選過程，係包括了主任委員圈選判斷、機關同仁調查通知、諮詢委員回復等反覆、動態的行政事實行為。在兩次諮詢會議中，分別由被告主任委員先行圈選超過19名諮詢委員，機關同仁調查通知再依照受圈選委員回應有無出席意願之先後順序確定被遴選之委員名單，至多為19名遴選委員，只要有出席意願委員達19人之二分之一，即得召開該次諮詢會議：

①按照「設置要點」第7點：「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。前項遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會。」，被告依上開規定，考量執行時，因諮詢委員包括專家學者、公民團體代表及實務工作者，時間洽邀不易，為行政效率，並使出席之諮詢委員具備足夠之多元性，且能夠達到法定人數，以避免因人數不足而無法召開會議，被告主任委員先圈選超過19位之諮詢委員名

單。是以，被告主任委員在被證12及被證18上填具數字依序選擇諮詢委員，係為遴選過程之一部分，尚非為最終結果，蓋從被證12及被證18之最左邊欄位載明「圈選」即可得知。

②之後透過幕僚人員詢問「被圈選」諮詢委員可開會日期之出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多為19位之諮詢委員，並依諮詢委員回復之時間順序排定（參見被證13、14、19及20即不可閱覽卷第13至18頁、第31-33頁，或去被證13、14、19及20）。

③末，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，超過前揭設置要點第七點遴選委員二分之一（即10人以上），作為開會日期，及依此繕發開會通知（參見被證15及被證21，或去被證15及去被證21）；另開會當日，曾獲主委圈選之諮詢委員即便先前回復時表示無法出席，但只要開會當日出席之諮詢委員未滿19人，該等諮詢委員仍可依其意願出席會議。

④110年第2次諮詢會議遴選及召集過程：首先，即由主任委員在被證12全體諮詢委員名單中，以數字方式圈選26名諮詢委員，復經幕僚人員排定預定開會日期後，聯繫並確認出席意願，本來僅有14名委員有於110年3月15日之出席意願（參見被證14即不可閱覽卷第15頁，或去被證14），但後續尚有某名被圈選之諮詢委員於110年3月2日回復有出席意願（參見被證14即不可閱覽卷第17頁，或去被證14），故最終寄發開會通知之委員對象為15名（參見被證15及被證16，即不可閱覽卷第19-21頁，或去被證15及16），合乎設置要點第7點規定及被證13電子郵件當中所記載：「出席會議之委員，至多為19位」之要求(參見不可閱覽卷第13頁或去被證13)。而110年3月15日召開諮詢會議當中，按照被證16之簽到表（參見不可閱覽卷第21頁），當日有12名諮詢委員出席，已超過前揭設置要點第七點第2項，出席人數至少需達遴選委

員（19位）人數半數（10位）之規定；準此，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，而無瑕疵。

⑤110年第4次諮詢會議遴選及召集過程：首先，即由主任委員在被證18全體諮詢委員名單中，以數字方式圈選26名諮詢委員，復經員排定預定開會日期後，聯繫並確認出席意願，共計有17名委員有於110年7月22日參加線上會議之出席意願（參見被證20即不可閱覽卷第33頁，或去被證20），故最終寄發開會通知時之委員對象為17名（參見被證21，即不可閱覽卷第19-35頁，或去被證21），合乎設置要點第7點規定及被證19電子郵件當中所記載:「出席會議之委員，至多為19位」之要求（參見不可閱覽卷第31頁或去被證19）。而110年7月22日召開諮詢會議當中，按照被證17之會議紀錄（參見不可閱覽卷第24-28頁）可知，共有16名諮詢委員出席並表示意見，且無應迴避之委員，已超過前揭設置要點第七點第2項，出席人數至少需達遴選委員（19位）人數半數（10位）之規定；準此，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，而無瑕疵。

⑶小結：

①綜上所述，110年第2次諮詢會議及第4次諮詢會議，在委員遴選及出席程序上均無任何瑕疵可言。且必須再行釐清者係，「遴選19位諮詢委員」係為一個動態之行政過程；「遴選19位諮詢委員」與「遴選之諮詢委員超過二分之一出席」兩者有不同規範意義。申言之，前者規定被告「遴選」諮詢委員之人數，後者則規定召開諮詢會議時，應有多少遴選之諮詢委員「出席」，兩者分屬合法召開諮詢會議之前後流程，故法定人數門檻完全不同，在此必須再行補充說明釐清之。

②附帶一提，110年第2次諮詢會議及第4次諮詢會議，主任委員圈選之諮詢委員人數雖同為26人，但是圈選之個別人選仍有所差異，例如被證12前兩名委員均被圈選並填載8及18之數字；而被證18前兩名委員，僅有第一名委員被圈選並填具4此數字，而第二名委員則沒有被圈選。由此亦可足證，兩次諮詢會議圈選不同諮詢委員，實乃希望更廣為徵詢不同專家意見，供被告委員會議參酌，更顯見被告作成原處分時之程序嚴謹程度。

5. 被告並無自行設置委員迴避相關規定，諮詢委員是否應迴避應按行政程序法第32條及第33條規定之精神辦理，至於本案當中並無任何實際出席之諮詢委員有迴避情事存在：

⑴關於諮詢會議之組織規定，被告尚有制訂設置要點（參見被證1即可閱覽卷第1頁）及作業原則（參見被證2即可閱覽卷第3頁），此可謂呼應國家通訊傳播委員會組織法第10條規定：「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。」此規定之精神，在此合先敘明。

⑵然經確認後，被告並無再對諮詢委員迴避之相關規定，再行制訂內部規則，然實際操作上乃係按照行政程序法第32條及第33條規定之精神辦理，諸如：某諮詢委員受某新聞台委任為內部自律機制成員，某諮詢委員受被告委任處理與某新聞台間之訴訟案件，或某諮詢委員擔任某新聞台所屬公司之董事等情形。然而，在本案當中，相關實際出席之諮詢委員，並無任何行政程序法第32條及第33條規定之迴避情形，在此一併向鈞院說明之。

6. 綜上所述，諮詢會議是具備專業性，且符合正當程序之幕僚機制之一，被告得參考其審查意見，作為認定原告違反衛星廣播電視法第28條第3項以及電視節目分級處理辦法第11條之理由。若審查意見無認定事實或適用法律之瑕疵，行政法院自應優先尊重。

㈣、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28條第3項以及電視節目分級處理辦法第11條，具備裁量空間，行政法院應優先尊重其認定理由，審查其裁量，有無認定事實或適用法律之瑕疵：

1. 按臺北高等行政法院101年度簡字第305號行政判決：「又前引廣播電視法第21條第5款規定之『妨害公共秩序或善良風俗』係屬不確定法律概念，與社會思潮關係密切，公開播放是否與目前公民價值觀念相牴觸，屬於高度專業範疇，參照國家通訊傳播委員會組織法第4條第1項前段、第8條第1項及第2項第5款等規定，應組成審議委員會，本於專業素養為判斷，倘其作成判斷時無違反上開應遵守之原則，行政法院自應予以尊重。」可知，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。因此，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。

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110年3月15日第2次諮詢會議之會議紀錄，共有12位委員參與審查，當中則有9位委員認定有違反衛星廣播電視法之處（參見被證11不可閱覽案卷第6頁）；以及110年7月22日第4次諮詢會議紀錄，共有16位委員參與審查，當中則有13位委員認定有違反衛星廣播電視法之處（參見被證17不可閱覽案卷第24-26頁），顯見諮詢會之審查意見，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、有無合乎電視節目分級標準、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。

㈤、原告反覆播放、聚焦於女童被強力拉扯及身體騰空遭拖行之畫面，即使原告主張已處理畫面及隱蔽人別，均未改變反覆播放不必要施虐畫面之事實：

1. 原告起訴略稱：「系爭新聞製作及播放方式依社會通念尚無對未滿六歲兒童有不良影響之暴力情節，亦無易引發兒童模仿有傷害自己或別人之虞，被告逕行認定整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程予以裁罰，顯然已逾越比例原則」等語云云（參見起訴狀第5頁）。

2. 惟查，原處分之理由及法令依據欄五（一）之記載:「……惟系爭施虐過程情節是「男子強力拉扯女童，致使其處於『身體騰空後被拖行』狀態」，而馬賽克僅遮蔽女童臉部，故前述強力拉扯、騰空拖行之「整體影像」仍然清晰可見。此外，系爭畫面不但重複播送，且更以「不同角度」、「慢動作」、「停格」等呈現方式突顯前述施虐動作；加以記者對前述過程的口述具體、詳細（孩子雙腳都離地了，人就像是被硬拖著往前跑，女童在空中轉了一圈，雙腳想踩在地上掙脫，但男子力氣過大，只能任由對方拖行……），整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程之範疇，亦使該段過程之暴力意涵重複加諸於視聽眾感官與心理……。職是之故，即使原告有處理畫面及隱蔽人別，均不會改變反覆播放與突顯施虐畫面，其過度描寫犯罪細節及暴力情節，顯然對未滿六歲之兒少視聽眾存有暴力之負面影響，非屬普遍級節目（參見被證7可閱覽案卷第26-27頁）。

3. 檢視系爭新聞畫面（參見被證8可閱覽案卷第31頁），自00:05秒至00:13秒時，原告在主播報導系爭新聞時，即在背景畫面播放「男子強力拉扯女童，致使其處於『身體騰空後被拖行』狀態」之畫面，後續00:45秒至00:59秒時，原告又再次慢動作以三種不同角度畫面播放上開施虐過程。而又再於

00:59秒至01:01秒，輔以民眾旁白口吻，重複播放女童被拉扯手臂而身體騰空之拖行狀態。之後，於01:30秒至01:35秒，以記者旁白報導女童最後身影疑似在臺中大里，而此時又再度播放女童被強力拉扯畫面，並將畫面定格於女童身體騰空之狀態。最後於01:59秒至02:06秒，再次以慢動作及不同角度反覆播放上開施虐畫面作為報導結尾。綜上所述，短短兩分鐘左右之新聞報導，上開施虐畫面就重複播放5次，而且還有將畫面定格於女童手臂遭拉扯而導致身體騰空之受虐狀態，而重複播放施虐畫面亦非系爭新聞報導之必要內容，故系爭新聞顯有過份強調犯罪及暴力情節之處，故原處分之指摘誠有其正當性。

4. 末以，縱然系爭新聞報導畫面有加註「拒絕家暴、請撥打113、110」，惟該警語相對於整體畫面而言字體過小，尤其是在00:27秒之後，字體又更為縮小且以白色呈現，故可謂並不顯著，難以達到提醒與警示效果。再者，針對未滿六歲之視聽眾而言，難以想像該等視聽眾有辦法理解上開警語之內涵，更何況整體畫面如此之小，整體視覺重點仍在於施虐畫面，不斷重複播放顯然亦造成暴力之恐慌以及模仿效應。是以，原處分之理由及法令依據欄五（二）之指摘，誠非無的放矢等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造無爭執部分，及兩造之爭點。

㈠、兩造無爭執部分。

1. 就原告請求勘驗系爭新聞影片並提出附件1之新聞影片勘驗稿；被告對於原告請求勘驗影片部分，被告同意勘驗。但勘驗應以法院親聞親見來做認定，不應以原告所提的附件1之內容為主。故對待勘驗之系爭新聞影片（即被證8，系爭新聞側錄光碟）之形式上真正，兩造並無爭執。並對本院勘驗所製作之勘驗筆錄所記載之內容（參本院卷p141）兩造之訴訟代理人均在場聽聞並檢視文字紀錄，足見該文字記錄足以呈現系爭新聞影片之內容，應無疑義。

2.另被告將不可閱卷內所涵蓋之「被證10至被證22」將個別資訊去識別化編成「去被證10至去被證22（參本院卷p93至p133）」提供給原告，並就本院曉諭「關於去識別化之後的版本，才可能成為言詞辯論的對象，而成為裁判的基礎，在被告不可閱覽卷宗的範圍內不會成為辯論的範圍，也不會成為裁判基礎」，兩造均稱沒有意見。堪見，被告自行決定「去識別化」之標準，本院予以尊重，但未經提供原告閱覽之仍為遮掩部分，不會成為辯論的範圍，也不會成為裁判基礎，也應該是本院與兩造之共識。

㈡、兩造之爭點，經查：

1.程序上，被告110年3月15日（即110年第2次）110年7月22日（即110年第4次）兩度召開「廣播電視節目廣告諮詢會議」之組成是否均違反諮詢會議設置要點第7點規定？且被告同時參酌兩次諮詢會議意見，是否就違反平等原則？

2.實體上，原告為報導該事件，已將播出畫面經適當處理，是否符合「普遍級」之規定？而被告逕行認定「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」即予裁罰，是否逾越比例原則？

五、本院之判斷：

㈠、參考法規：

1.衛星廣播電視法第27條，（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，不得有下列情形之一：一、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4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涉有前項第四款情事者，應由該事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告，提送主管機關審議。同法第28條（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，應就其播送之電視節目予以分級。（第2項）為保護兒童身心健康及視聽權益，主管機關得對以兒童為主要收視對象之頻道或節目所播送之廣告內容、時間予以限制。（第3項）第一項之節目級別、限制觀賞之年齡，第二項之廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。同法第52條（第1項）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，予以警告或處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰：（前款略）三、違反依第二十八條第三項或第六十四條第一項準用第二十八條第三項所定辦法有關節目級別、限制觀賞之年齡、廣告內容、時間之限制或其他應遵行事項之規定。(後款略、後項略)。第53條衛星廣播電視事業、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。另上揭條文所示第64條是規範他類頻道節目供應事業（亦即利用衛星以外之方式，以一定頻道名稱之節目或廣告傳送至供公眾收視聽之播送平臺之事業）之準用；該規定與本案無涉，不另臚列。

2. 電視節目分級處理辦法，最早係行政院新聞局於88年依據當年有線廣播電視法第四十一條、衛星廣播電視法第十八條及廣播電視法施行細則第二十六條規定訂定之。隨後因機關及業務變動，現行的辦法是被告基於目前廣播電視法第二十六條之一第一項及衛星廣播電視法第二十八條第三項規定之授權訂立之法規命令。同辦法第3條電視事業應依本辦法之規定，將節目分為下列五級，（附圖及附表均略）一、限制級（簡稱「限」級）：未滿十八歲之人不宜觀賞。二、輔導十

五歲級（簡稱「輔十五」級）：未滿十五歲之人不宜觀賞。三、輔導十二歲級（簡稱「輔十二」級）：未滿十二歲之兒童不宜觀賞。四、保護級（簡稱「護」級）：未滿六歲之兒童不宜觀賞，六歲以上未滿十二歲之兒童需父母、師長或成年親友陪伴輔導觀賞。五、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。同辦法第11條，新聞報導之畫面，應符合「普」級規定。此均合於立法授權之目的、內容、範圍，本院當予以尊重。

3. 被告依其職權，訂立行政規則諮詢會議設置要點，是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）其目的正當、手段妥適，均無違立法之意旨，本院自得援引為爭執之判準。諸如其現行第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：㈠無線廣播電視之節目、廣告。㈡有線廣播電視之節目、廣告。㈢衛星廣播電視之節目、廣告。㈣其他依本會交付諮詢事項。」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4點規定：「（第1項）諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期2年，期滿得續聘之。（第2項）任期內出缺時，得補行遴聘之，其任期至原任期屆滿之日為止。」第5點規定：「（第1項）諮詢會議召集人，由本會主任委員指定本會代表1人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽註意見。（第2項）召集人未能出席時，由召集人指定本會代表1人代理之。」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8點規定：「諮詢會議因討論議案之必要，得依職權通知案件之當事人或其他利害關係人陳述意見或提

出陳述書。必要時，得邀請相關機關或團體代表、專家學者列席諮詢或提供書面意見。」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。」

4. 依上述第9點第2項規定，被告於98年9月29日訂有諮詢會議作業原則，其現行第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。」這些是有關諮

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，為落實擴大公民參與及廣納社會多元觀點的操作方式，透過諮詢會議將具體個案的處理建議，更周延而有效率的呈現，有助於多元文化價值的調和，同時亦規範提供完整資訊之幕僚作業，與最終處罰之裁量責任，這份諮詢會議設置要點及作業原則足供本院參酌援用，並作為被告嚴格監督之準據。

㈡、程序上爭點之釐清。

1. 被告兩度召開諮詢會議之組成是否均違反諮詢會議設置要點第7點規定？查第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。」而被告的作法，為行政效率，並使出席之諮詢委員具備足夠之多元性，且能夠達到法定人數，以避免因人數不足而無法召開會議，被告主任委員先圈選超過19位之諮詢委員名單。之後透過幕僚人員詢問「被圈選」諮詢委員可開會日期之出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多為19位之諮詢委員，並依諮詢委員回復之時間順序排定。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，超過前揭設置要點第七點遴選委員二分之一（即10人以上），作為開會日期，及依此繕發開會通知；另開會當日，曾獲主委圈選之諮詢委員即便先前回復時表示無法出席，但只要開會當日出席之諮詢委員未滿19人，該等諮詢委員仍可依其意願出席會議。

2. 被告之方式雖然與第7點規定並非絕對一致：規定是由主任委員視議案需要，直接自51名諮詢委員名單中遴選19人與會。而被告雖非直接遴選19人，而是間接的方式更有效率的實踐擴大公民參與及廣納社會多元觀點等規範意旨。

⑴被告之主任委員先圈選超過19位之諮詢委員名單，在經詢問「被圈選」諮詢委員可開會日期之出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多為19位之諮詢委員，並依諮詢委員

回復之時間順序排定。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，超過第七點遴選委員二分之一（即10人以上），作為開會日期，及依此繕發開會通知。這樣的作法，是迂迴了一些，是被圈選上的諮詢委員經由回復時間之順序，間接地選定19人，也間接地決定開會的時間。但這超過19位之諮詢委員名單，是圈選自全數之諮詢委員，實質上仍然是自51名諮詢委員名單中遴選19人與會。多了圈選程序並徵詢出席時間的介入，有效率的提高出席意願，這樣的作法，自無違第7點之規範意旨。

⑵按照諮詢委員回復時間優先順序選擇至多為19位之諮詢委員，若依諮詢委員回復之時間順序於第20位次序之後的委員，雖表明可出席之意願，但排序在後，仍無法參與經選定之特定時間之諮詢會議。但只要開會當日出席之諮詢委員未滿19人，該等經圈選之諮詢委員仍可依其意願出席會議，無論是表明可出席之意願，但排序在後，或先前回復時表示無法出席，但只要開會當日出席之諮詢委員未滿19人，該等諮詢委員仍可依其意願出席會議。這就是有彈性的因應出席委員未滿19人時，貫徹被告依其職權，為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設諮詢會議之意旨。本院就此諮詢會議設置要點及作業原則，作為被告嚴格監督之準據。並非著墨於文義之外觀，而取決於規範意旨之實踐。

⑶是以，原告質疑第7點規定遴選諮詢委員19人與會，遴選之委員至少有10人出席始得開會，文義上並無授權被告主任委員得自行裁量決定遴選委員人數的意思，被告即應自我拘束，遵照辦理。經查，

①被告主任委員先圈選超過19位之諮詢委員名單。之後透過幕僚人員詢問「被圈選」諮詢委員可開會日期之出席意願，按照回復時間優先順序選擇至多為19位之諮詢委員。以較多數的委員為開會日期之選擇，更如容易達到

可以來開會的委員人數。實質的遴選適當而有意願出席之委員，並不違反第7點之規範意旨。

②並依諮詢委員回復之時間順序排定。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，超過前揭設置要點第七點遴選委員二分之一（即10人以上），作為開會日期，及依此繕發開會通知。是被圈選上的諮詢委員經由回復時間之順序，間接地選定這19人，也間接地決定開會的時間。這也是符合有效率的召開會議，避免流會的做法。

③先圈選超過19位之諮詢委員名單的作法，是避免直接遴選19位委員，但造成難以取得10人以上出席的開會時間，開會時間會因之延後，而延宕諮詢意見的提出。而被告雖非直接遴選19人，而是間接的方式更有效率的實踐擴大參與及廣納多元之意旨。原告質疑文義上並無相關授權，被告即應自我拘束，遵照辦理；僅昧於文義，而失之實質目的更有效率之達成，自無足採。

3.被告同時參酌兩次諮詢會議意見，是否就違反平等原則？

⑴被告稱，是因系爭新聞所報導「4歲女童遭母親同居人殺害」之內容，除了原告以外尚有其他家新聞台也加以報導，故有形成通案處理原則之必要；希望徵詢更多意見，故再次召開諮詢會議。

⑵然而，兩次諮詢會議之會議紀錄，僅呈現原告之相關資訊，是否有「除了原告以外尚有其他家新聞台也加以報導，故有形成通案處理原則」之必要，本院能判斷之素材，僅於第二度召開之110年第4次諮詢會議會議記錄（本院卷p115）相關系爭新聞之紀錄僅有案號1-1，壹電視新聞台的一頁紀錄，緊接之次頁（本院卷p116）就是案號1-6，TVBS電視新聞台的紀錄。而就該會議紀錄之紀錄頁數而言，本院卷p115之紀錄，是該次會議紀錄之p1；本院卷p116之紀錄，是該次會議紀錄之p24。顯然被告並未提供完整的會議紀錄。然經本院比對被告所提出之不可閱卷之

被證17，也確實未將是該次會議紀錄之p2至p23之紀錄附於原處分卷內，堪見關於原告之相關紀錄，並無少缺。本院僅得由案號之次序，及本案之序號前，仍為相同事件之報導記錄，間接推論該次會議案號1-1至1-6是「因系爭新聞所報導之內容，除了原告以外尚有其他家新聞台也加以報導，希望徵詢更多意見，故再次召開諮詢會議」，為可信。

⑶從原處分之「理由及法令依據」欄之六可知，被告審議委員會在作成原處分時並非僅有參酌110年第4次諮詢會議之擬處方向而已，尚有參酌110年第2次諮詢會議之擬處方向。蓋被告為求討論周延進而作成妥適之處分，遂針對系爭新聞召開兩次諮詢會議，而兩次諮詢會議之擬處方向在適用法規上有些許落差，110年3月15日第2次諮詢會議擬處方向係認為違反衛星廣播電視法第28條第3項規定，建議裁處20萬元（參見本院卷p99）；而110年7月22日第4次諮詢會議擬處方向係認為違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定，建議裁處40萬元（參見本院卷p118）。最終被告審議委員會參酌上開兩次諮詢會議意見，按照自主專業判斷並依照行政程序法第9條規定，就原告有利及不利情形一律注意，採取有利從輕之行政處分，以衛星廣播電視法第28條第3項作為裁罰依據，裁處20萬元。堪見被告經兩度諮詢會議，是有其具體之原因，而且並非出於加重原告負擔為考量。

⑷是以，原告質疑「依據諮詢會議設置要點，並未賦予被告就同一議案得召集兩次甚至更多次諮詢會議之權利。被告未能說明有何理由需要召集兩次諮詢會議，為何與其他處分有不同處理之必要，故原處分之作成過程業已違反平等原則」云云。因系爭新聞所報導之內容，除了原告以外尚有其他家新聞台也加以報導，被告希望徵詢更多意見，故再次召開諮詢會議，且第2度召開之諮詢會議，雖對原告所經營之TVBS電視台為更不利益之擬處建議，被告均加以

審酌，而給予較為有利之考量，足見原告就此之質疑為不可採。

㈢、實體上爭點之釐清。

1.原告為報導該事件，已將播出畫面經適當處理，是否符合「普遍級」之規定？

⑴本案可能涉及兩項違規情事，其一衛星廣播電視法第27條第3項第2款播送之節目或廣告內容，不得有妨害兒童或少年身心健康之情形；違反第27條第3項第2款，依同法第52條第1項第3款處新臺幣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。其二是同法第28條第3項就節目級別、限制觀賞之年齡，廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之；違反第28條第3項所定辦法有關節目級別、限制觀賞之年齡、廣告內容、時間之限制或其他應遵行事項之規定者，依同法第52條第1項第3款予以警告或處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。

⑵而被告經斟酌，110年3月15日第2次諮詢會議擬處方向係認為違反衛星廣播電視法第28條第3項規定，建議裁處20萬元（參見本院卷p99）；而110年7月22日第4次諮詢會議擬處方向係認為違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定，建議裁處40萬元（參見本院卷p118）；並認系爭新聞重複播放女童遭強力拉扯、拖行之畫面，且分別從不同角度鏡頭呈現，並有記者口述施虐過程，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」之規定，已違反衛星廣播電視法第28條第3項及電視節目分級處理辦法第11條規定，爰依衛星廣播電視法第52條第1項第3款規定，以原處分處原告20萬元罰鍰，並要求立即改正。但原告並不認同。

⑶而先要釐清的是電視節目分級處理辦法第11條規定，新聞報導之畫面，應符合「普」級規定。

①且該辦法將節目分為下列五級，限制級：未滿十八歲之人不宜觀賞。輔導十五歲級：未滿十五歲之人不宜觀賞。輔導十二歲級：未滿十二歲之兒童不宜觀賞。保護級：未滿六歲之兒童不宜觀賞，六歲以上未滿十二歲之兒童需父母、師長或成年親友陪伴輔導觀賞。普遍級：一般觀眾皆可觀賞。

②依年齡分級，即是一種相對概念，如保護級未滿6歲不得觀賞，對於6歲以下兒童為限制級，年滿6歲未滿12歲需成年人一起觀賞、12歲以上可自行觀賞。又如輔導十二歲級未滿12歲不得觀賞，對於未滿12歲為限制級。而所謂之普遍級：一般觀眾皆可觀賞，則為無須依年齡分級，任何人都能自由觀賞的電視播放內容。所以非屬普遍級的內容，不會因為有警語，就立即變成普遍級；同樣的也不會因重要位置馬賽克處理，就會立即成為普遍級。而是電視節目製作時就要以任何人都能自由觀賞的標準，來製作節目或新聞報導。

③為了實際執行分級制度，電視節目分級處理辦法中：

❶第4條，列為「限」級，並應鎖碼播送，包括：描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、綁架、殺人或其他犯罪行為細節、自殺過程細節；有恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈，十八歲以上之人尚可接受者；以動作、影像、語言、文字、對白、聲音表現淫穢情態或強烈性暗示，十八歲以上之人尚可接受者。

❷第5條，電視節目無第4條所列情形，列為「輔15」級，包括：情節或對白涉及犯罪、恐怖、血腥、暴力、變態、玄奇怪異或社會畸型現象且表現方式非屬輕微但未令人產生殘虐印象或過度驚恐。以動作、影像、語言、文字、對白、聲音呈現性表現或性暗示。其他對未滿十五歲之人之行為或心理有不良影響者。

❸第6條，電視節目無前二條所列情形，列為「輔12」級，包括：情節或對白涉及犯罪、暴力、恐怖、血

腥、變態、玄奇怪異或社會畸型現象且表現方式輕微。以動作、影像、語言、文字、對白、聲音呈現輕微性表現或性暗示。其他對未滿十二歲兒童之行為或心理有不良影響者。

❹第7條，電視節目無前三條所列情形，列為「護」級，包括：涉及打鬥、竊盜、驚悚、玄奇怪異或社會畸型現象。涉及性或有混淆道德、價值觀者。其他對未滿六歲兒童之行為或心理有不良影響者。

❺第8條，電視節目無前四條所列情形，適合一般觀眾觀賞者，得列為「普」級。

顯然本院所勘驗之系爭新聞影片（即被證8，系爭新聞側錄光碟），如有電視節目分級處理辦法第4條至第7條所示之情形，即非屬普遍級，而違反衛星廣播電視法第28條第3項及電視節目分級處理辦法第11條規定。

⑷經本院勘驗所製作之勘驗筆錄所記載之內容（參本院卷p141）兩造之訴訟代理人均在場聽聞並檢視文字紀錄，足見該文字記錄足以呈現系爭新聞影片之內容，應無疑義。經查勘驗結果呈現：

①00:06－00:12畫面播放：嫌犯拉扯女童左手腕，並且奔跑，導致女童雙腳騰空離地的畫面，但該畫面有少數之定格現象。主播：而讓不少作爸媽的揪心的南投四歲女童被虐死埋屍案，主嫌犯跟女童媽媽都已經被收押，只是小女孩死亡有一段時間了，警方是努力找證據希望知道到底發生什麼事情，目前找到的就是這段畫面，是在六月初拍的，現在研判（00:22背景畫面文字〝慘遭拖行施虐女童最後身影曝光〞），這恐怕是女童的最後身影了。

②00:26－00:31之播放畫面，黃字標註時間為6/7凌晨12點，位於畫面的左側中間；雙紅圈標註女童位置，女童臉部已經馬賽克處理，畫面的右下角安插白色字幕拒絕家暴請撥打113.110；警語為白色字體大小與下方案情

敘述用字之大小，大約是1:6。記者：南投埋屍案，6月7號凌晨12點，在嫌犯租屋處附近拍到陳姓男子帶女童離開家。

③00:32－00:44畫面切換。黃字標註時間為6/7清晨6點多，位於畫面左側中間；畫面的右下角安插白色字幕：拒絕家暴，請撥打113.110；警語白色字體大小與下方案情敘述用字之大小，大約是1:6。民眾：兩個人走在一起。記者：過了6個小時，陳姓男子帶女童走下車 ，準備回租屋處，雙手都拿東西，孩子沒人牽，走在後面獨自過馬路，他覺得女童走太慢，拉著女童的手，快步往巷子內衝。

④00:45－01:02。00:45嫌犯拉住女童左手腕開始奔跑畫面，導致女童雙腳騰空，即使單腳落地時也未踩緊地面；畫面的右下角安插白色字幕，拒絕家暴，請撥打113.110；警語白色字體大小與下方案情敘述用字之大小，大約是1:6。記者：嫌犯一邊跑一邊抓著女童，孩子雙腳都離地了，人就像是被硬拖著往前跑，女童在空中轉了一圈，雙腳想踩在地上掙脫，但男子力氣過大，只能任由對方拖行。民眾：你看！你看！他給她這樣子抓。

⑤01:03－01:36；畫面切換，黃字標註時間為6/7晚上9點多，位於畫面左側中間；畫面的右下角安插白色字幕，拒絕家暴請撥打113.110；但在01:10－01:15，就在訪問鄰居的時間，並未出現該警語；警語白色字體大小與下方案情敘述用字之大小，大約是1:6；畫面在01:30－01:35又切換為畫面重播，重播內容：嫌犯拉扯女童狂奔，導致女童雙腳騰空的畫面。記者：女童跟嫌犯回到租屋處後過了15個小時，6/7晚上9點多，陳姓男子提著一個大袋子獨自走在街上，沒看到女童身影，他緩緩走在對街牽車，孩子疑似已經遭逢不測。鄰居：（有看過女童嗎？）很少，有看過一兩次，打招呼而已。

⑥01:59再次播放嫌犯拉著女童跑進巷子的最後畫面，並且將女童拉扯離地奔跑，該畫面只要是再次播放，均有相同之定格現象。

⑸系爭新聞的報導，畫面呈現：嫌犯拉扯女童左手腕，並且奔跑，導致女童雙腳騰空離地的畫面，但該畫面有少數之定格現象。畫面文字：慘遭拖行施虐女童最後身影曝光。主播說明：四歲女童被虐死埋屍案，主嫌犯跟女童媽媽都已經被收押，只是小女孩死亡有一段時間了，警方是努力找證據希望知道到底發生什麼事情，目前找到的就是這段畫面，這恐怕是女童的最後身影了。

①報導的主軸就是「慘遭拖行施虐女童最後身影曝光」，所曝光的身影就是「嫌犯拉扯女童左手腕，並且奔跑，導致女童雙腳騰空離地的畫面，但該畫面有少數之定格現象」，呈現「導致女童雙腳騰空，即使單腳落地時也未踩緊地面」這樣的拖行，本質上就是一種施虐，根本沒有將女童當作人來對待，就好像提個東西，拎一隻小狗一樣；這樣的畫面須要呈現五次才足以報導慘遭拖行施虐女童的最後身影嗎？

②就此涉及驚悚之社會畸型現象，對未滿六歲兒童之行為或心理有不良影響者（因為短期而反覆的畫面，重複加深印象，幼兒會產生碰到壞人就會像小東西一樣，被別人拿走，心生恐懼之不良影響）。顯然已經跨出普遍級的範疇，而違反電視節目分級處理辦法第11條規定，該當衛星廣播電視法第28條第3項所規定之違規事實。被告爰依衛星廣播電視法第52條第1項第3款規定，以原處分處原告新臺幣20萬元罰鍰，並要求立即改正，當無違誤。

2.被告逕行認定「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」即予裁罰，是否逾越比例原則？

⑴原告稱，系爭新聞播出畫面已均做馬賽克及定格處理（包括女童臉部已經馬賽克處理），且單純就系爭新聞內容而

論，嫌犯拉扯女童左手腕且奔跑，導致女童雙腳騰空離地畫面，並無從據以認定與女童遭殺害之「犯罪」與「施虐」相關，原處分逕行認定系爭新聞「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」（詳原證1第4頁第21行至第22行），顯然已逾越比例原則。

⑵經查，被告斟酌110年3月15日第2次諮詢會議擬處方向係違反衛星廣播電視法第28條第3項規定，建議裁處20萬元（參見本院卷p99）；而110年7月22日第4次諮詢會議擬處方向係違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定，建議裁處40萬元（參見本院卷p118）；並具體認定系爭新聞重複播放女童遭強力拉扯、拖行之畫面，且分別從不同角度鏡頭呈現，並有主播說明、記者口述施虐過程，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」之規定，已違反衛星廣播電視法第28條第3項及電視節目分級處理辦法第11條規定，爰依衛星廣播電視法第52條第1項第3款規定，以原處分處原告最低度之20萬元罰鍰，並要求立即改正，自無違比例原則，至於其用語認定系爭新聞「整體呈現已屬詳述犯罪與施虐過程」並非論述女童遭殺害之犯罪，而是慘遭拖行施虐女童最後身影，呈現「導致女童雙腳騰空，即使單腳落地時也未踩緊地面」這樣的拖行，本質上就是一種施虐，這樣的行為也涉嫌刑法妨礙自由之犯罪，同時是兒童及少年福利與權益保障法第49 條第1項第15款，任何人對於兒童及少年不得為之「其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為」。堪見原告所訴違反比例原則者，並無足採。

⑶至於，原處分並要求立即改正者，該改正是否有違明確性原則，這關於如何踐行電視節目分級處理辦法第11條規定，新聞報導之畫面，應符合普遍級之規定。這本是行之有年的規範，事先得理解其規範之意旨，也得預見其違規之後果，有爭執時也有審查之判準，自無違明確性原則，原告就此之質疑，亦無足憑；附此敘明。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、據上論結，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　　112　　年　　3　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　林妙黛

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |
| ㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。<br>2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。<br>3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| ㈡非律師具有右列情 | 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二 |

| | |
|---|---|
| 形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 親等內之姻親具備律師資格者。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。<br>4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。 |
| 是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　30　　日

書記官　簡若芸