臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第6號

原　　告　中天電視股份有限公司

000000000000000000

代　表　人　神旺投資股份有限公司指定代表人潘祖蔭

000000000000000000

訴訟代理人　陳少璿律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

000000000000000000

代　表　人　陳耀祥

訴訟代理人　林至偉律師

上列當事人間因違反衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國109年10月19日通傳內容字第10900178100號裁處書，提起行政訴訟，本院於110年3月9日辯論終結，判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告於其經營中天新聞臺，於民國108年8月30日6時37分許，在「中天0600晨報破曉新聞」節目，播出以「狂甩12個巴掌 黑衣人入侵校園霸凌女學生」為標題之相關內容（下稱系爭新聞），經被告依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109年10月19日通傳內容字第10900178100號國家通訊傳播委員會裁處書裁處新臺幣（下同）40萬元罰鍰（下稱原處分，見本院卷第29至34頁），原告於109年12月17日起訴。

二、原告主張及聲明：

系爭新聞引用網路影片內容，相關影音已採取畫面動作抽格、定格、馬賽克、變色等方式，致無法辨識當事人身分資訊，且記者講解內容無任何誇張和扭曲等加油添醋，並不會

因此造成社會過度反應；記者亦有提及「警方接獲附近民眾通報趕到現場，將人總計11個人全數帶回…現在已經交由警方來處理」等語，代表上述霸凌行為確實已觸犯法律，後續須負起相關法律責任，實已具警惕作用。被告所頒布「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」（下稱系爭裁量基準），其中「本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」（下稱評量表）以及「違反等級及適用裁處參考表」（下稱參考表），關於以2年受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，不符合法律優位原則及授權明確性原則等語，並聲明：原處分撤銷。

三、被告抗辯及聲明：

原處分依「廣播電視節目廣告諮詢會議」作成處理建議為之，系爭新聞重複播送少女遭包圍且不斷被掌摑之動作，其間更搭配記者詳述施暴及霸凌之過程與細節，除足以使該名少女受有二次傷害外，更顯有凸顯暴力行為之情事，而使其他兒童及少年產生恐懼或不當聯想等心理，抑或因渠等心智尚未成熟，致未能正確辨別行為之好壞，恐將僅因覺得有趣即效仿之，系爭新聞足以妨害兒童及少年之身心健康，該當衛廣法第27條第3項第2款所定構成要件。系爭裁量基準（含評量表及參考表）係伊為公平行使法律授與之裁量權，所訂定之細節性、技術性規定，且「2年內受裁處次數」亦涉原告違規情節輕重及應受責難程度，自得以之為裁量準據等語，並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按「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。」衛廣法第27條第3項第2款定有明文。同法第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：……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。」兒童及少年身體及心智尚在成長階段，判斷力未臻成熟，易受引誘或不當暗示而有礙其身心之健康發展，所以一旦節目內容有殺人、暴力、血腥、霸凌、犯罪等情節，即易令少年及兒童產生恐懼、驚嚇、不安、疑惑或不當聯想，甚或進而有模仿之不當行為，足以妨害其等之身心健康，因此衛星廣播事業播送的節目，本不得有妨害兒童或少年身心健康之內容，此有原告中天專業倫理規範內容在卷可按（見本院卷第107至110頁）。

㈡查系爭新聞以「狂甩12個巴掌 黑衣人入侵校園霸凌女學生」為標題，播出數名黑衣男女圍著一名少女，並出手打少女耳光等少女遭霸凌畫面，搭配主播導言：「很多家長看到這個畫面，恐怕很心痛，新北市這個校園，驚傳了霸凌事件，這位女學生被十多位的黑衣男女團圍住，狂呼巴掌，甚至有人一連打了十二個巴掌。」記者口白：「暑假結束剛剛才要開學，現在竟然在校園裡驚傳有霸凌事件，來看到這名網友上傳的影片，有一名女學生被圍在正中間，旁邊十多名黑衣男女，竟然是對著她狂打耳光，其中一個人對她一連打了十二個巴掌，但其他人全程圍觀，居然沒有人出手相救，被打的小女生是不斷的流淚，但是完全都不敢反抗，甚至在現場還聽到有其他黑衣人來對她嗆聲說，哭什麼哭。警方接獲附近民眾通報趕到現場，將人總計11個人全數來帶回，不過從網路上得知消息的網友其實相當的不滿，是來到警局要包圍堵人，警方趕緊要將到現場的民眾給驅離，其中被打的女學生已經在家長的陪同之下完成驗傷，接下來要製作筆錄，而根據知情人士了解，女學生疑似在之前跟這批人去唱KTV，雙方有發生不愉快的事件，才會在校園裡私刑教訓，現在已經交由警方來處理。」等語，有前揭裁處書及原告提出新聞錄影光碟在卷可按（見本院卷第29至30、90頁），並

經本院勘驗屬實，有上開光碟影像擷取照片及譯文在卷可按（見本院卷第91至97頁），復兩造到庭不爭執（見本院卷第113頁）。是系爭新聞重複播放暴力行為畫面，輔以主播及記者詳細描述霸凌之細節，所呈現內容已足使人清楚了解施暴過程，於心智及判斷力均未臻成熟的兒童或少年而言，當足產生不安、疑惑心理，抑或形成負面示範效果，顯已妨礙兒童及少年之身心健康，不因是否提及「已經交由警方處理」等語即異其效果，被告認定原告違反衛廣法第27條第3項第2款規定，按前揭評量表及參考表核處40萬元罰鍰，尚非無據。原告以系爭新聞畫面經過馬賽克處理及記者講述內容並無誇大不實，主張並無違法等語，自無足採。

㈢原告主張：系爭裁量基準違反法律優位及法律保留原則等語（見本院卷第86頁）；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。查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，其以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」（含「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」及「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違法等級及適用裁處參考表」）（見本院卷第37至44頁），係為處理裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件所訂定之裁量基準，對於違反衛廣法案件，審酌個案違法情節或營運型態、2年內裁處次數及其他判斷因素，勾選評量表加計積分，對照違法等級，適用參考表決定罰鍰額度，審酌上揭評量表及參考表係供被告針對違反廣播電視法及衛星廣播電視法予以裁罰行使裁量權之基準，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利益及所生影響、受處罰者之資力、其他相關諮詢委員會議提出之處理建議、依社會通念違法清潔影響層面等，與行政罰法第18條所定裁處罰鍰應審酌之裁量要素相合，此等裁罰基準性規範與實質平等原則尚難認有間，非法所不許，自得為被告援用以辦理具體個案違規行為處罰裁量之基本準繩。原告此部分主張，自屬無據。另「2年內受裁處次數」含括於原告行為應受責難程度內，原告主張系爭裁罰基準將之列入評量積分，與行政罰法第18條規定相悖等語（見本院卷第87頁），亦屬無據。

㈣次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第1條規定：「一、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）。」第2條規定：「二、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：…（三）衛星廣播電視之節目、廣告。…」第3條規定：「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19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。」第9條規定：「九、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：（一）應予核處，並加註違規情節輕重。（二）發函改進。（三）不予處理。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條規定：「十、諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」又廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則第1條規定：「一、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條規定：「二、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條規定：「三、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條規定：「四、本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：（一）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。…」由上可知，被告設置諮詢會議，就衛星廣播電視節目事項提出諮詢意見，諮詢委員由專家學者、公民團體代表及實務工作者組成定。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，作成處理建議，以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。

㈤次查：被告依據109年第4次諮詢會議討論案件建議及擬處方式做成原處分，同時有台視、中視、年代、東森等新聞台亦因播報該少女遭甩巴掌新聞而遭裁處不等金額之罰鍰，有其第928次委員會議紀錄在卷可按（見原處分可閱卷第27至34頁、不可閱卷第26至41頁），該次諮詢會議共有13位諮詢委員出席，有5位諮詢委員認為原告系爭新聞未涉違法，8位諮詢委員認為已違法，其中7位諮詢委員認為違反衛廣法第27條第3項第2款規定之妨害兒童或少年身心健康，1位諮詢委員認為違反衛廣法第27條第3項第3款規定之公共秩序或善良風俗，此有被告109年第4次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議記錄及諮詢意見彙整表在卷可稽（見原處分不可閱卷第43至45頁），被告參考獲過半數出席諮詢委員共識之諮詢會議審查結果決議依法核處，並無基於錯誤之事實為判斷、不

遵守一般有效價值判斷、或夾雜與事實無關之考慮因素，誠屬適當及適法，且未違反比例原則，亦無裁量濫用違法之情形，本院自應予以尊重。原告主張諮詢會議成員專業知識不足，出席人數不足等語（見本院卷第114至115頁），均不足採。

㈥另原告請求閱覽被告109年第4次廣播電視節目廣告諮詢會議紀錄等語；惟按政府資訊公開法第18條第1項第3款、第5款規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：…三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。…五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。」查被告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，就無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視之節目、廣告提出諮詢意見，諮詢委員由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等會外人員組成，為無給職，提出諮詢意見，供被告委員會議審議之參考（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1、2、3、10點參照），是被告對於節目廣告之審查作業，雖於作成決議之前參考專業諮詢委員之意見，惟最後審查決定者為被告，故該等諮詢委員既係屬被告機關作成決定前之內部準備作業階段人員，則渠等對於系爭新聞之建議事項及諮詢意見，即屬政府資訊公開法第18條第1項第3款所規定豁免公開之資訊，依法可不予提供原告閱覽。再者，被告審查新聞或廣告之內容，性質上係監督及管理衛星廣播電視之措施，為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，自須委請專業人士予以審查，並表示具體意見，做為節目廣告內容是否違法之參考，用以保障公眾視聽權益，促進衛星廣播電視健全發展。衡之受託為審查作業之諮詢委員僅提供專門知識意見供被告參酌，並非行使公權力，原毋須對被告以外之人負責，明顯與法院之具體案件審判法官，或其他機關之訴願審

議委員會或國家通訊傳播委員會委員皆係執行公權力，須對外負責之情形迥異，若對於諮詢委員之名單資訊予以公開或提供，將使其等憚於捲入爭端，不敢秉持專業知能予以覈實審查及表示意見，殊與諮詢委員不獨自對外負責之制度設計相悖離，且一旦揭露亦可能帶來人情干擾，對於往後審查作業之實施，將造成困難或妨害，而影響公正效率之執行，核與公益之維護無必要。是受被告委託審查之諮詢委員名單有關資訊，自該當於政府資訊公開法第18條第1項第5款規定之情形，倘就諮詢委員名單等有關資訊提供閱覽而予以公開，自會影響審查案件之公正及效率之執行，至為顯然。故原告請求閱覽被告109年第4次廣播電視節目廣告諮詢會議會議紀錄，自不准許，併此敘明。

五、綜上所述，原告訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

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，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、本件第一審裁判費應由敗訴之原告負擔，宣示如主文第2項所示。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　4　　月　　14　　日

行政訴訟庭　法　官　鄧德倩

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　　110　　年　　4　　月　　14　　日

書記官　李　欣