

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
112年度地訴更一字第1號

原告 聯利媒體股份有限公司

代表人 陳文琦

訴訟代理人 林聖鈞律師

複代理人 洪云柔律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹

訴訟代理人 魏薇律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告民國110年1月25日通傳內容字第10900312930號裁處書，提起行政訴訟，經本院高等庭110年度訴字第330號判決駁回，原告不服，提起上訴，復經最高行政法院111年度上字第459號判決，廢棄發交本院地方行政訴訟庭，本院於114年1月15日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原處分撤銷。

第一審訴訟費用新臺幣4,000元及發交前之上訴審訴訟費用新臺幣6,000元，均由被告負擔。

被告應給付原告新臺幣1萬元

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴時，被告代表人原為陳耀祥，於訴訟進行中變更為陳崇樹，並具狀聲明承受訴訟，應予准許。

二、事實概要：原告經營之TVBS新聞台於民國109年5月4日19時9分許「晚間67點新聞」節目，播出「輪流棒打！僅欠3千誣20萬 男遭押凌虐致死」、「都匯款了還不放人！死者父曝光"勒贖錄音"」新聞報導（下稱系爭新聞）之相關論述、字幕及影像。被告審認系爭新聞報導男子遭人虐打致死求救過程，除重複出現多次爆打凌虐的殘忍畫面外，並輔以記者口

01 述、字幕及後製重現施虐過程，強化犯罪過程和施虐手法，
02 已妨害兒童或少年身心健康，違反衛星廣播電視法（下稱衛
03 廣法）第27條第3項第2款規定，爰依同法第53條第2款規
04 定，以110年1月25日通傳內容字第10900312930號裁處書
05 （下稱原處分）處原告罰鍰新臺幣（下同）80萬元。原告不
06 服，遂提起行政訴訟。經本院高等庭110年度訴字第330號判
07 決駁回。原告不服，提起上訴，復經最高行政法院以111年
08 度上字第459號判決，廢棄發交本院地方行政訴訟庭。

09 三、本件原告主張：

10 (一)、系爭新聞源於死者親友主動提供之私刑影片與勒贖電話錄
11 影，以尋求原告協助，透過報導相關影片及電話錄影內容，
12 使警方與公眾關注此案並協尋共犯。該報導具一定之公益
13 性，應受憲法言論自由與人民知的權利之最大保障。甚且，
14 系爭新聞報導後，檢警單位主動與原告聯繫索取相關影片，
15 溯源追查，並於109年5月18日一舉逮捕天道盟太陽會大同分
16 會長與幹部多人，連帶破獲多起暴力討債、恐嚇取財等案
17 件，足證媒體報導確可發揮第四權之監督功能，對社會治安
18 之維護具積極意義。是以，不得將抽象之「兒童或少年身心
19 健康」無限上綱，否則將使媒體報導真實之言論自由、新聞
20 自由及人民知的權利受不當限制。

21 (二)、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
22 」屬不確定法律概念，立法者應明定具體要件，卻未審酌新
23 聞報導之複雜性，以及抽象不確定法律概念於個案適用上
24 是否含蓋過廣，更未設有例外或容許規定，致原告無從預見何
25 種新聞內容將違法，是上揭規定已違反法律明確性原則。

26 (三)、被告就系爭新聞是否確已「妨害兒童或少年身心健康」，尚
27 難認有因其特殊之專業性，而有獨佔認定之權限，且此非高
28 度屬人性、科技性、計畫性政策之事項，故被告就此並無判
29 斷餘地之適用，應由司法審查予以確認。

30 (四)、原處分認系爭新聞內容，清楚呈現男子遭人虐打致死過程及
31 畫面，鉅細靡遺呈現行兇犯罪過程與手法，更輔以字幕加

01 強，非但無助觀眾收視權益之維護，恐對兒少閱聽人產生驚
02 恐或引發模仿等情。僅憑空臆測，缺乏實證，亦未敘明因果
03 關係，顯有不備理由、未盡調查義務等瑕疵。又原告已恪遵
04 自律規範，主播開場或記者旁白均以客觀、忠實之立場為報
05 導，全程標註警語，影片畫面並妥適處理以最大程度降低觀
06 眾閱聽時產生不適；並以馬賽克霧化處理，被害人臉部更加
07 重馬賽克使其無法辨識，加害人動作則特別定格、抽格處
08 理，謾罵、侮辱或不雅言論均予消音，以保護兒少閱聽時之
09 身心健康，未使用任何鼓勵、煽動之文字，亦無使用任何促
10 使觀眾模仿加害人行為之言語，足見原告已善盡注意義務，
11 自難認具有過失。

12 (五)、原處分依109年第6次諮詢會議之建議做成，被告應遴選19位
13 諮詢委員與會，被告僅通知13位委員與會，起初僅11位委員
14 能出席，後增加2位，該後2名委員非由主任委員遴選，於法
15 有違，故本次會議出席人數未達半數；又被告不得隨機以回
16 復順序決定遴選人選，是該次諮詢會議之通知及召集程序，
17 顯然具有程序瑕疵，且該瑕疵始終未能補正，已違反廣播電
18 視節目廣告諮詢會議設置要點（下稱諮詢會議設置要點）第
19 7點之規定。被告以較低之委員人數與會，影響所及乃悖反
20 衛廣法保障多元意見之價值，已有違依法行政、行政自我拘
21 束及平等原則等語。

22 (六)、並聲明：

23 1、原處分撤銷。

24 2、訴訟費用由被告負擔。

25 四、被告答辯則以：

26 (一)、系爭新聞於19時9分許播出，內容具體描述加害人使用之凶
27 器包括球棒、高爾夫球桿、刀械、鐵棍等等，亦播出加害人在
28 犯罪現場自吹自擂具有黑道勢力等負面話語，甚有「被害
29 人已被捅兩刀」等語，明顯係以報導內容強化描述犯罪情
30 節。對判斷力較弱之兒少而言，當已構成負面示範。其內容
31 整體呈現不僅已遠遠逾越事實或事實之陳述，而是將極端殘

01 忍、暴力，成年人尚且不忍卒聞的內容，直接對大眾播送，
02 對兒少身心健康之不良影響可謂灼然。

03 (二)、衛廣法要求衛星廣播事業播送之節目內容不得有妨害兒童或
04 少年身心健康之情形，其中「妨害兒童或少年身心健康」之
05 意涵，參同法第28條第2項及依同條第3項授權訂定之電視節
06 目分級處理辦法第4至第6條即可知，凡涉及殺人或其他犯罪
07 行為細節、殘暴且表現方式強烈之內容、情節或對白涉及犯
08 罪等，為保障兒童及少年視聽權益，均需以鎖碼或分級方式
09 播出，避免兒童及少年接觸不當電視節目，致影響身心健
10 康，是以從體系解釋之角度以觀，衛廣法第27條第3項並無
11 原告所主張受規範者無從預見之情。又參酌兒童及少年福利
12 與權益保障法第四章保護措施以下之相關規定，亦可知悉舉
13 凡落入暴力、血腥、色情、猥褻、性交範疇之資訊，均會對
14 兒童或少年身心健康產生負面影響及傷害。因此其涵義於個
15 案中本得藉由專業知識及社會通念等加以認定及判斷，司法
16 也可事後進行審查，與法律明確性原則無任何扞格之處。

17 (三)、參國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）之規定
18 及立法目的，可知被告乃監理通訊傳播事業之獨立機關，於
19 法定職權範圍內所為之裁量決定，係基於獨立性及專業性所
20 為，倘判斷時無恣意濫用及其他違法情事，司法不宜過度介
21 入。又諮詢會議設置本旨在對於「受諮詢事項」提出「諮詢
22 意見」，諮詢委員依不同之專業，斟酌判斷個案違規事實究
23 竟可能造成何種影響，提出於被告，避免被告恣意判斷；至
24 應如何正確認定事實、適用法律，仍屬被告之職權。本件經
25 出席之13名諮詢委員研議後，全體一致認定原告製播之內容
26 已妨害兒童及少年之身心健康。被告審酌系爭新聞違法情事
27 及諮詢會議之意見後，作成原處分，自屬合法適當。

28 (四)、原告經營衛星廣播電視事業，對其播送節目內容應符合之相
29 關法令規定應知悉，且依其實務經驗及本案情境，對於上述
30 違法事實應有認識，雖有採取馬賽克、定格等措施，但仍讓
31 該暴力、殘忍之畫面內容及當事人淒切之哀嚎聲對外播出，

01 縱然無法認定其有故意，然按其情節，原告主觀上至少具有
02 重大過失，原處分並無違法等語。

03 (五)、諮詢會議僅被告作成原處分之參考，非必要程序或合法性前
04 提，本次諮詢會議，由被告主任委員先圈選25位諮詢委員，
05 復經內部同仁聯繫並確認出席意願，因可出席人數較少，復
06 再多徵詢3位委員意願，電郵通知28位委員開會時間，會議
07 召開當日實際出席人數為13人，已超過前揭要點第7點第2項
08 之門檻。按「遴選19位諮詢委員」與「遴選之委員至少有二
09 分之一出席」，前者規定被告遴選諮詢委員人數，後者規範
10 召開會議時，應有多少遴選之諮詢委員出席，分屬合法召開
11 諮詢會議之前後流程，法定人數門檻不同，又該要點並未規
12 範如何通知委員與會等語。

13 (六)、並聲明：

14 1、原告之訴駁回。

15 2、訴訟費用由原告負擔。

16 五、本院之判斷：

17 (一)、本件應適用之法令：

18 1、衛廣法第1條：為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽
19 權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並
20 加強區域文化交流，特制定本法。

21 2、衛廣法第27條第1項、第2項、第3項第2款：衛星廣播電視事
22 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
23 廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。

24 (第1項)製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。

25 (第2項)衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分
26 公司或代理商播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之
27 一：…二、妨害兒童或少年身心健康。…(第3項)

28 3、衛廣法第53條第2款：衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視
29 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
30 之一者，處20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播
31 送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：二、違反第27條

01 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
02 第4款規定。

03 4、通傳會組織法第10條第6項:委員會議開會時,得邀請學者、
04 專家與會,並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳
05 述事實或提供意見。

06 5、諮詢會議設置要點第1點:國家通訊傳播委員會(以下簡稱本
07 會)為擴大公民參與及廣納社會多元觀點,特設廣播電視節
08 目廣告諮詢會議(以下簡稱諮詢會議)。

09 6、諮詢會議設置要點第3點:諮詢會議置諮詢委員39至51人,諮
10 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
11 分之一:(一)、專家學者19至23人。(二)、公民團體代表15至19
12 人。(三)、內容製播實務工作者5至9人。

13 7、諮詢會議設置要點第7點:諮詢會議委員由本會主任委員視議
14 案需要,自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。前項遴選
15 之委員至少有二分之一出席,始得開會。

16 8、諮詢會議設置要點第10點:諮詢會議之意見,得供本會委員
17 會議審議之參考。

18 9、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
19 則)第2點:諮詢會議僅就案件違法事實與法律構成要件之涵
20 攝作成處理建議,其餘涉及案件是否有阻卻違法事由、行政
21 裁罰之裁量等,仍由本會委員會議依職權為之。

22 10、作業原則第3點:涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容
23 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
24 議討論並作成處理建議後,再提請本會委員會議審議。

25 (二)、上揭事實概要欄所載事實,已經兩造分別陳述在卷,並有系
26 爭新聞光碟、被告109年6月11日函、原告109年6月18日函、
27 被告109年12月16日第942次委員會議紀錄、被告109年9月21
28 日109年第6次諮詢會議紀錄、原處分及送達證書、109年第6
29 次廣播電視節目廣告諮詢會議諮詢意見彙整表及簽到表、第
30 9屆廣播電視節目廣告諮詢會議委員名單、(見本院高等庭
31 110年度訴字第330號卷第233至240、243至259、267、269至

01 277、391、435至436、441頁)等在卷可參，洵堪認定。

02 (三)、本次諮詢會議組織違法：

03 1、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
04 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
05 席，始得開會。諮詢會議設置要點第7點定有明文。由該要
06 點第7點可知，各次之諮詢會議必須先確定遴選之19人名單
07 後，通知此19位經遴選出之委員出席，而這19人名單中之2
08 分之1委員出席，會議始為合法。

09 2、依據被告所提供之資料，及被告所自陳，承辦人所寄發之諮
10 詢會議諮詢委員，為被告主委所勾選之人員，而被告主委所
11 勾選之人數為25人（見本院高等庭卷第435頁）。雖有超過
12 前開第7點所定之19人。然該19人為諮詢會議設置要點所明
13 確規範之應遴選人數，被告自不可以以其他理由變更該會議
14 人數，如可變更，則第7點之至少有2分之1出席之人數是否
15 亦須變更？而被告自陳係以避免參加法定人數不足所為之變
16 通權宜措施，然被告所謂之法定人數仍是以19人之半數10人
17 為合法之法定出席人數，是就被告之主張脈絡以觀，本件被
18 告仍是認定需遴選出19位委員，而所謂之19位理論必須在開
19 會前確定，並且就該19位委員寄發開會通知。遴選19位委員
20 與出席委員過半數，除了出席委員過半數係由所遴選之19位
21 委員之人數計算外，另需注意遴選委員19位與出席委員過半
22 數規範不同之情，前者是規範諮詢會議委員之法定人數，後
23 者則屬於合法開會之人數，不能以合法開會之人數為10人回
24 推只要有超過10人回覆，再以勾選人數超過諮詢會議設置要
25 點的19人即直接認定完全合法。正確的順序應為確認經遴選
26 之諮詢會議委員為哪19位，再通知該19位委員開會，雖並無
27 要求不得以先行商量超過該半數委員得開會之時間而確定開
28 會時間，但不能以未確認19位委員為何人而以已確定超過可
29 開會法定人數之10人反過來主張已經合法。

30 3、被告主張當時主委勾選之人數已有詢問何時得以開會，當時
31 已寄發給25位諮詢委員詢問，該詢問之內容屬於開會通知，

01 是以本件業屬於合法通知。但觀之被告當時寄發各該諮詢委員之文件內容（見本院高等庭卷第437至438頁），為詢問何時得以開會，且由該份詢問之時間內容，尚給予被詢問者2
02 個時間勾選，換言之，該份內容就一般認知，收到之人會認為係詢問是否可以在該份文件內容所列之時間內，得以開
03 會，如能開會即予以回覆，是可認該份文件並未確認會議時間，屬於詢問是否得以開會及開會時間之問卷，與一般開會
04 通知中，時間已確認者明顯不同。換言之，在該問卷送達收受之各該諮詢委員後，後續確定何時間可以開會，仍須再行
05 通知，否則各該諮詢委員並不知悉何時屬於正確之開會時間，況且該問卷尚有可能受諮詢者兩個時間都不行而無法參加諮詢會議，自難認該份問卷屬於開會通知，而正式之開會
06 通知，應為確定開會時間後再行通知各該得以開會之諮詢委員之通知始屬於正式之開會通知，被告主張有將該問卷寄送主委勾選之委員，屬於業已將開會通知各該諮詢委員，顯非
07 可採。又被告雖事後有寄送正式開會通知（見本院高等庭卷第247頁），然該開會通知僅通知13人（見被告於高等庭案
08 不可閱覽卷第1頁）。

19 4、被告主張已遵守法定人數過半數出席為實際確認可以開會之人數過半數或是加上後續怕會議人數不足之通知人數之過半數，本次會議合法。但應指出者，諮詢會議設置要點第7點
20 第2項之規範，需為第一點遴選人數之半數，而第7點第2項之遴選人數，是以諮詢會議設置要點第3點之39至51人中選
21 出19人，該19人為諮詢會議設置要點所規範之人數，就條文結構來看，屬於強制規定，自無法變更該法定人數，被告此一解釋實非可採。另原告應以諮詢會議設置要點第3點之39
22 至51人之過半數作為合法之開會人數，但原告忽略該過半數之條文是諮詢會議設置要點第7點第2項，而文字為前項即第
23 7點第1項之人數，當無法如原告之解釋認定為第7點第2項之半數係以第3點之人數計算之。

31 5、如本件諮詢會議之遴選程序，係由主委勾選25人，主委勾選

01 該25人如屬於遴選，已與第七點不合，且依照被告所述，該
02 部分只要經過勾選即屬諮詢委員，則主委之勾選業已符合諮
03 詢會議設置要點第7點第1項之19人規定，則何以另需通知3
04 人預備。

05 6、再同時綜合被告係同時提供兩個時間供諮詢委員選擇，自無
06 法排除諮詢委員並非兩個時間都可以開會，此即有可能造成
07 諮詢委員低於19之人數。此時被告仍應遵守諮詢委員須有19
08 人之標準，而非以回覆者超過10人並就此召開會議即認為該
09 次會議符合諮詢會議設置要點第7點第2項之規範。

10 7、由上述可知，本件遴選委員之人數與法定人數不合，且通知
11 開會之人數不足諮詢會議設置要點第7點第1項之19人，難認
12 業已選出19位諮詢委員，並使該次會議之出席人數達到諮詢
13 會議設置要點第7點第2項之規範，被告主張難以採信，自難
14 認為合法。

15 (四)、諮詢會議並非僅有建議性質：

16 1、諮詢會議之決議，對於被告固無拘束力，但被告設置諮詢會
17 議之目的既在使多元觀點及價值紛呈，以作為被告審議個案
18 之基礎資訊，並避免被告恣意判斷，則被告委員會審議具體
19 個案時，自應就諮詢會議所呈現之多元意見及個案所牽涉之
20 裁罰構成要件核實審議，故在諮詢會議欠缺正當程序、違反
21 行政慣例而欠缺專業性、代表性之情形，仍有可能使被告所
22 為判斷產生判斷瑕疵。本件被告於裁罰前曾將系爭節目提送
23 109年第6次諮詢會議，有該次諮詢會議會議紀錄可參（見本
24 院高等庭卷第251至259頁）。

25 2、被告主張本次諮詢會議僅有建議性質，且本件依據相關錄音
26 內容可知委員會有經過實質討論，且有做出與諮詢會議不同
27 之結論，並非直接引用諮詢會議的建議等語。但如前所述，
28 諮詢會議本身之討論會送交大委員會給各該委員，作為討論
29 之參考，大委員會需參考諮詢會議之意見核實審議，以達到
30 多元意見表達之參酌，則若諮詢會議之組成有疑義，則已經
31 使諮詢委員會之建議並非具有相當之代表性與專業性，是

01 以，本件諮詢會議之遴選及組成已非合法，則諮詢會議之意
02 見難作為多元意見呈現用以避免被告恣意判斷，該不合法之
03 會議所做成之結論已經喪失原定諮詢會議之目的，則當不能
04 以諮詢會議僅具有建議性質而主張縱使諮詢會議之組成違法
05 不影響原處分之效力。是以，被告此部分主張自難採用。

06 六、綜上所述，原處分認定原告違反衛廣法第27條第3項第2款規
07 定，而依同法第53條第2款規定，以原處分裁處原告80萬元
08 罰鍰，然本件原處分之諮詢會議設置不合法定程式，進而導
09 致原處分違法，原處分尚有違誤，原告訴請撤銷原處分為有
10 理由，應予准許。

11 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證
12 據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

13 八、本件之第一審與發交前之第二審訴訟費用由敗訴之被告負
14 擔，爰確定如主文第2項所示。

15 九、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第236
16 條、第195條第1項前段、第98條第1項前段，判決如主文。

17 中 華 民 國 114 年 2 月 19 日

18 審判長法官 黃翊哲

19 法官 劉家昆

20 法官 唐一強

21 一、上為正本係照原本作成。

22 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
23 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
24 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
25 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
26 繕本）。

27 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
28 逕以裁定駁回。

29 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
30 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不
31 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 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。 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。
<p>是否符合(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 114 年 2 月 19 日

書記官 陳達泓