臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1391號

110年8月5日辯論終結

原　　告　三立電視股份有限公司

代　表　人　林崑海

訴訟代理人　廖凱偉　律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥

訴訟代理人　周亞恬　律師

　　吳騏璋　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服國家通訊傳播委員會中華民國109年9月24日通傳內容字第10900204220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：

原告為衛星廣播電視節目供應事業，其所經營之三立新聞台於民國109年3月15日播出「正午新聞」節目時，約12時28分至31分許播出以「與妻口角隨機砍騎士殘忍兇嫌殺人罪收押」為主題之新聞報導（下稱系爭新聞），其內容引用監視器影片畫面，反覆播放嫌犯行兇犯罪過程，包括嫌犯持刀作勢捅人、騎士倒地掙扎等畫面，並輔以主播口述、記者旁白及標題說明，另以紅框方式特寫凶器位置。被告以系爭新聞播出內容可讓觀眾清楚辨識嫌犯行兇之整體過程，易引發未滿6歲之兒童模仿而傷害自己或別人，已逾越新聞報導畫面應

符合「普遍級」之標準，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第28條第3項所定電視節目分級處理辦法（下稱分級辦法）第11條、第3條附表2規定，爰依衛廣法第52條第1項第3款規定及「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」（下稱裁量基準），考量原告本次違法等級為「普通」等級，且2年內曾因相同違法事證，遭被告裁罰1次，而於109年9月24日以通傳內容字第10900204220號函（下稱原處分）裁罰原告新臺幣（下同）20萬元，並命其應立即改正，依衛廣法相關規定製播節目。原告不服，乃提起本件行政爭訟。

二、原告起訴主張：

（一）原處分並未揭示被告認定系爭新聞違反分級辦法所示「普遍級」規範之標準及理由，乃有理由不備及裁量瑕疵。且系爭新聞事件為重大治安之無差別殺人案件，各家電視媒體報導均有以畫面及口述方式呈現犯罪過程，然僅有原告及TVBS新聞台經裁處罰鍰，此差別待遇甚明

（二）被告參考廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）之建議而作成原處分，但被告及諮詢會議委員不乏社經地位較高者，未必與收視之普羅大眾相符，依其社經地位所持標準作成個案情節是否違反分級規定之認定，判斷恐有未當。且部分諮詢委員亦有認系爭新聞未涉違法者，卻未見被告審酌此意見，亦有疑慮。為此聲明求為判決撤銷原處分。

三、被告則以：

（一）系爭新聞播出後，因其內容涉嫌違反衛廣法第28條授權之分級辦法，被告遂依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）之規定，將系爭新聞提請依國

家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點（下稱設置要點）設置之諮詢會議討論，得過半數出席諮詢委員之共識，作出系爭新聞違反衛廣法第28條規定之建議。嗣送被告委員會決議，亦得出確有違反衛廣法第28條之情形，遂參考裁量基準並衡酌原告違法情節等級及過往裁處紀錄等情事作成原處分，其程序並無瑕疵。

（二）依分級辦法第3條、第11條規定，新聞節目之播出須符合普遍級，審查標準之要求最為嚴格，系爭新聞之播出自主播報導時起，即重覆播放嫌犯行兇時之監視器畫面，該畫面雖經馬賽克、模糊及定格等效果後製處理，惟仍可清楚辨識兇嫌行兇過程及後續被害騎士受傷倒地掙扎等連續動作，原告更以紅框特寫方式刻意凸顯凶器畫面，足使視聽眾清楚辨識嫌犯行兇之始末，易令一般視聽眾產生恐懼、驚嚇、不安或不當聯想，更極易引發未滿6歲尚不具完整判斷力之兒童模仿傷人或自傷之虞，該當分級辦法第3條附表二普遍級例示之「血腥、暴力、恐怖」，此觀裁罰理由書及系爭諮詢會議記錄甚明，皆有詳細且充足之討論。為此聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院判斷如下：

（一）按，衛廣法第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1項之節目級別、限制觀賞之年齡，…及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」第52條第1項第3款：「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：……三、違反依第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。……」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是否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。

（二）依據上開授權所制訂之分級辦法第11條：「新聞報導之畫面，應符合『普』級規定。」第3條：「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：一、……五、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。」附表2：「電視節目特殊內容例示說明中，普遍級對於「血腥、暴力、恐怖」項下不得播出之特殊內容：（一）普遍級：1.任何對未滿6歲兒童發生不良影響之暴力、血腥、恐怖等情節。2.易引發未滿6歲兒童模仿有傷害自己或別人之虞者的情節。……」各該規定並無逾於衛廣法第28條第3項授權範圍，自值援用。

（三）然無可或忘的是，廣電業者製播節目內容當然涉及言論內容，廣電自由又是現代社會言論自由的核心，其以多元視角提供大眾依民主程序參與政治、經濟、社會及文化等各種決定所必要資訊，乃為全民理性思辯之基礎，使民主的運作不再只是單純偏好的集合與計算。特別是新聞報導，雖力求呈現所謂「中立、客觀及真實現代生活樣貌」，但仍是廣電業者經過篩選、描述或強化的資訊整合，不論是素材取捨、畫面排版、文字運用，乃至於播放時間長短及次數，莫不隱含有敘事者特定之價值觀點。也因此，社會大眾得有多元視角以理解世界，免遭教條式或壓抑式言論之灌輸，而完整型塑與內化現代公民必要之人格，學習如何彼此說服與互相溝通，凝聚共識並形成政策。從而，新聞自由之保障，不僅是廣電業者實現自我之所必要，同時也是民主社會之基石。然而，也因其效力無遠弗屆，對於未滿6歲兒童而言，廣電業者提供之新聞報導就是認識世界的重要窗口，但兒童不僅未必能理解新聞報導僅為特定敘事者就其視角所呈現之事件樣貌，甚至可能認知為絕對真實世界，貿然以所報導之生活樣貌作為其生活準則。因此，公權力如何以各種公益為名，而對新聞自由予以限制，雖始終是十分敏感的議題，但為兒童身心發展，對之若干限制，避免其接觸過度暴力、血腥、恐怖之情節致扭曲其人格，卻又極為必要。

（四）前述分級辦法依衛廣法之授權提供了限制之標準，即：新聞報導之畫面，應符合普遍級規定，為一般觀眾皆可觀賞，其畫面內容不得播出「任何對未滿6歲兒童發生不良影響之暴力、血腥、恐怖等情節；以及易引發未滿6歲兒童模仿有傷害自己或別人之虞者的情節」。然而，何謂「不

良影響」，何謂「模仿有傷害自己或別人之虞」，已屬不確定法律概念，涉及評價，在欠缺共同價值觀的多元社會，適用於具體個案之際，在邊界地帶產生涵攝之爭議，殆無可避免；且此標準，除卻價值判斷外，又論及何謂「發生……影響」，以及「易引發……之虞」等對未來事實的預估。由於人類預見能力不足，用以推論之經驗法則又十分有限，預估的不確定性，更是在所難免。職是，上開規定，不但有主管機關如何解釋及適用的問題，更產生法院對於主管機關之解釋適用，得否在如何之程度予以審查的問題，此關乎行政與司法間之功能分配，以及法院之審查密度。

（五）被告為上開法規之主管機關，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），以其「制度設計」上的獨立性，架構出決策的正當基礎性（委員任期保障、限制委員屬同一政黨之比例，組成必須具有多元專業色彩，行使合議制及決策透明參與等）。是以，一般行政內部控制的民主正當程序，在被告此等獨立機關的設置原意上，並不是重點，反而係以「隔絕行政首長之個案監督」及「政黨勢力介入」，為其目標。替代的內控方式，係以更多元專業的組成進行內部辯論決策，加上更公開透明與參與取向的決策程序設計，強化決策的正當性。從司法審查亦屬公共監督一環之角度以觀，被告決策之正當性既較諸一般行政機關為強化，法院對其決策自應為相當之尊重，降低對其決策之司法審查密度。只是如何尊重，以及尊重之程度如何，有必要就其所欲實現之核心價值，亦即通訊傳播管制

領域現狀有關多元價值維護之思考，納入考量。

（六）關於廣電業者新聞報導是否違反分級辦法之決定上，被告有鑑於該等辦法之適用，涉及許多不確定法律概念的解釋以及結果的預估，雖本應由其於主管機關地位，解釋分級辦法所規定之要件，並具體決定個案事實是否適用之。惟基於多元價值維護之思考，被告於96年起設有諮詢會議，就廣電電視節目、廣告是否違反兒童及少年保護、內容分級等提供諮詢意見，委員39至51人，由學者專家、公民團體代表、內容製播實務工作者組成，其中任一性別代表不得少於三分之一，會議由被告主任委員視議案需要，自諮詢委員名單中遴選19人與會，至少二分之一以上出席，始得開會，出席委員應就當次議案提出書面審查意見，作成處理建議（處理建議形成之原則，依作業原則第4點為之），以供被告委員會議審議之參考，至於涉及行政裁罰之裁量等，仍由被告委員會議依職權為之（設置要點第1點、第3點、第7點、第9點及第10點、作業原則第2點、第3點及第4點參照）。職是之故，諮詢會議雖僅是依被告內部行政規則所設立之單位，其意見原則上也僅作為被告委員會之參考意見，而無拘束力。但，被告之所以建立內部機制，就節目廣告之分級諮詢徵詢意見，其目的就在擴大公民參與，廣納社會不同階層之多元思考，尤其是諮詢委員之組成包括公民團體代表、內容製播實務工作者，此為被告委員會之組成所未涵蓋者（被告委員由具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗者組成），可借重其面向不同之思考，強化被告決策之正當性。是如經諮詢會議踐行被告自行制訂之設置要點、作業原則所示之正當程序（委員專長及組成比例；因討論意見之必要，得

通知當事人或利害關係人陳述意見，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；決議之人數比例等；以上參照設置要點第3點、第8點及作業原則第4點）所得之建議，經被告採納者，本不妨直接援引諮詢會議建議及理由為決策之內容及理由；但若經決策不採納時，即有必要進一步公開說明不採納諮詢建議之理由，適當回應諮詢委員多元意見之挑戰，節制被告囿於專業偏執以及恣意之可能，以強化決策正當性。

（七）綜言之，基於被告為獨立機關，職司通訊傳播市場多元價值維護之立法意旨，又鑑於被告為保持其專業與社會脈動與時俱進，衡平專業觀念與社會認知，就廣電業者新聞報導是否違反分級辦法之決定上，已自行設置諮詢會議以引進外部多元意見，作為內控機制；從而，本院就被告該等決定，容認相當之判斷餘地，僅為有限度之司法審查，並確立審查標準如下：決策事實基礎並無錯誤，且理由說明無悖於論理法則，而理由之形成出於正當程序者，本院對其決策予以尊重。

（八）經查：

1.原告為衛星廣播電視節目供應事業，有卷附衛星廣播電視事業執照可憑（附原處分卷第91頁），其所經營之三立新聞台播出系爭新聞，其內容引用監視器影片畫面，反覆播放嫌犯行兇犯罪過程，包括嫌犯持刀作勢捅人、騎士倒地掙扎，嫌犯持刀揚長而去等畫面，並輔以主播口述、記者旁白及標題說明，再以紅框方式特寫凶器位置等節，業經本院當庭勘驗影片光碟，制有勘驗筆錄在案（附本院卷第110頁），兩造就此亦無爭議，此基礎事實可堪認定。

2.系爭新聞事件，經廣電業者廣泛報導，引起社會各界關注

，被告因此將13家電視媒體就系爭新聞事件之報導均送請諮詢會議先行審查。經原告以書面為意見陳述（要旨略為：「系爭報導並無呈現利刃刺穿等行兇畫面，僅呈現嫌犯行兇前後之畫面，並已就凶器整體、被害人全身予以馬賽克、模糊、定格方式處理，並無呈現任何暴力、血腥、恐怖，引發未滿6歲兒童模仿傷害自己或他人之虞等畫面，應無違反節目分級之情事」等語），109年5月14日諮詢會議召開，13名委員到場（涵蓋公民團體、法律、兒少、新聞傳播及製播實務業者），同時就13家電視媒體關於該新聞事件之報導影片併為勘驗審查，經評比討論，獲過半數出席委員共識，建議應就原告及TVBS業者予以核處，其餘均為發函改進或不予處理。

3.細繹諮詢委員對系爭新聞報導之意見，6名認為未涉違法（5名建議改善，1名認為不予處理），7名認為違法（2名認為新聞內容妨害兒童或少年身心健康，違反衛廣法第27條第3項第2款規定；5名認為新聞內容未符合「普」級規定，有違同法第28條第3項授權分級辦法規定），認定違法者並具體標示所認定之違法情節是否重大，書面敘明理由（如：兇嫌動作畫面時間過長；馬賽克程度偏低，可看出刀械形狀及刺殺動作；殺人畫面處理不妥當，於主播報導時可清楚看到刀刃，易使兒童及少年產生驚悚；有媒體審判之疑，後面評論很極端，違反善良風俗；相關報導呈現角度刻意帶入挑起對死刑議題的對立，加上行兇細節畫面重複出現，且未加註警語，也易對兒少閱聽人產生驚恐效果，與引發模仿之虞），即使僅建議改善或不予處理之委員，也多有建議應減少畫面細節及加強警語者。

4.被告109年9月9日召開第926次委員會，經7名委員全體出

席，參考前揭諮詢委員建議，無異議作成原處分之決議，處分理由即綜合諮詢委員意見，以：「相關報導雖經馬賽克及定格方式糊化處理，但相關畫面仍可讓觀眾清楚辨識兇嫌行兇之整體過程，包括兇嫌持刀走向被害人、兇嫌舉刀作勢刺殺被害人、兇嫌刺殺被害人後揚長離去，以及被害人遭刺殺後倒地掙扎等畫面，整體以觀，呈現兇嫌殺人犯罪過程，易引發未滿6歲尚不具完整判斷力之兒童模仿傷人或自傷之虞」為據，認定系爭新聞報導內容違反衛廣法第28條第3項授權訂定分級辦法第11條新聞報導畫面，應符合普遍級之規定，依同法第52條第1項第3款核處20萬元，並命立即改善。以上各節，有立法委員王婉諭國會辦公室開會通知單、立法院公報（109卷第24期院會紀錄）、第9屆系爭諮詢會議委員名單、109年第3次諮詢會議簽到表、錄音譯文（摘要版）、各委員之諮詢意見表、諮詢意見彙整表、被告第926次委員會議紀錄、附件（即幕僚單位依諮詢委員意見所為之擬處）及錄音譯文、暨原處分等件影本在卷可憑（附本院卷第173頁至第213頁、原處分卷第11頁至第17頁）。

5.稽此，被告所據之事實基礎顯然無誤，其形成理由說明亦無悖於論理法則之處，而此理由，確實參考諮詢會議建議並經被告全體委員出席討論而形成，於正當程序並無不合，本院對其認定系爭新聞報導「可讓觀眾清楚辨識嫌犯行兇之整體過程」，易引發未滿6歲之兒童模仿而傷害自己或別人，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」標準，違反衛廣法第28條第3項所定分級辦法第11條規定，該當衛廣法第52條第1項第3款裁罰及應即改善要件之判斷，揆諸首揭法文及本院說明，自應尊重。

6.原告爭執被告認定新聞報導畫面內容是否符合普級之標準不明；原處分雖依諮詢會議之建議而作成，但部分諮詢委員社經地位過高，其判斷與普羅大眾不符，且亦有諮詢委員認定系爭新聞未違法者，未見被告審酌及說明，原處分乃有理由不備及判斷瑕疵；且各大電視媒體均以畫面及口述呈現系爭新聞事件之犯罪過程，卻僅原告及TVBS新聞台遭裁罰，有失平等原則云云。然而：

⑴分級辦法所設定新聞報導畫面應符合普級之標準，其解釋涉及評價及預估，於多元社會中，無可期待「萬眾一心」，於邊界地帶產生爭議，乃無可避免。而人生經驗、專業特長互異之諮詢委員就同一事件觀點不同，也是事所當然，因此，諮詢會議之建議也只可能是經過討論、折衝及協調之過半數共識而已；被告參考諮詢會議整合過的意見作成判斷，其判斷如與諮詢建議不同，容有必要特別回應諮詢建議，以強化決策正當性，已如前述；但如採納諮詢建議，當可認已就諮詢會議全體委員之意見為斟酌，並無逐一就不同意見諮詢委員為對應之必要或可能。原告僅以自身關於分級辦法之解釋適用，與被告不同，即無視於被告廣泛徵求多元意見，經全體委員出席討論始形成決策之正當性，也無視於原處分已明確指出系爭新聞報導「可讓觀眾清楚辨識嫌犯行兇之整體過程」，因此易引發未滿6歲之兒童模仿而傷害自己或別人，乃予裁罰之理由，逕指原處分恣意或不具理由，實有未洽：又以諮詢委員及被告委員社經地位過高，以及被告未就諮詢委員之不同意見予以回應云云，而質疑被告判斷有瑕疵，亦屬無據。

⑵相同新聞事件的報導，因素材取捨、畫面排版、文字運用，乃至於播放時間長短及次數，對觀看者均可能產生不同

之接收效果。本次新聞事件經多家電視媒體報導，但內容各有不同，其畫面經諮詢會議委員於同一時地併同勘驗審查，乃就相同之事件為相同之處理；而諮詢會議委員依其勘驗審查結果，就不同業者相異之新聞畫面對應不同之評價，被告委員會參考其建議，因此作成核處、建議改善或不予處理之決定，乃對不同事物為不同之處理，難認有何差別待遇。原告既未指出被告就各業者新聞報導畫面是否違反分級規定之決策，有何悖於論理法則之處，或另有於事務本質無關之考量，僅因各業者新聞報導受有被告不同評價，而指原處分有違平等原則，於平等原則之認識，容所誤會。

（九）第查：

1.被告為衛廣法之主管機關，衛廣法第52條第1項明定其裁罰額度（20萬元至200萬元）及管制措施手段（限期改善），即授權被告就具體個案之違規事實情節為專業上判斷，分別為適當之裁罰及管制措施，此乃法律授權主管機關裁量權之行使。被告於衛廣法授權裁量權限範圍內，選擇重要之違章情節指標，制訂裁量基準，依個案事實科以法定額度內之罰鍰，核乃執行法律之細節性、技術性之次要事項，合於法律保留原則，被告就個案依上開基準科罰，乃屬裁量權之合法行使。

2.原處分以原告該當衛廣法第52條第1項第3款之違章要件，參照裁量基準所示違法情節、2年內受裁罰次數（與本案類似情節事實，前經被告108年4月8日通傳內容字第10800039600號裁處書裁處），而裁處原告最低法定罰鍰額度20萬元，並命立即改正，依衛廣法相關規定製播節目，自係裁量權之合法行使。原處分僅裁處法定最低罰鍰額度，原

告猶泛稱原處分有裁量瑕疵，自無足採。

五、綜上，原告主張均無足採。原處分以原告所經營之三立新聞台所製播之系爭新聞，其內容可讓觀眾清楚辨識嫌犯行兇之整體過程，易引發未滿6歲之兒童模仿而傷害自己或別人，已逾越新聞報導畫面應符合「普遍級」之標準，違反衛廣法第28條第3項授權訂立之分級辦法第11條、第3條附表二規定，依衛廣法第52條第1項第3款，裁處最低法定罰鍰額度20萬元，並命其應立即改正，認事用法，合於正當程序，為本院所尊重。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

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　　110　　年　　8　　月　　25　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　彭　康　凡

法　官　侯　志　融

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

（續上頁）

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。 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。 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	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。
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　　110　　年　　8　　月　　25　　日

書記官　林　苑　珍