臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1408號

110年9月9日辯論終結

原　　告　聯利媒體股份有限公司

代　表　人　陳文琦(董事長)

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(主任委員)

訴訟代理人　周亞恬律師

　　鍾安琪律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告109年10月 13日通傳內容字第10900206460 號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告製播TVBS新聞台頻道「上午10點新聞」節目，於民國109年3月15日10時53分許播出「直播主刺死無辜騎士恐逃亡遭法院羈押」新聞（下稱系爭新聞）。被告認系爭新聞不斷重複播放嫌犯持刀作勢刺向被害者畫面，且相關畫面僅局部後製處理，配上記者口述及文字說明，致觀眾能辨識兇嫌行兇過程，已逾越新聞報導畫面應符合屭遍級，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第28條第3 項、電視節目分級處理辦法（下稱分級處理辦法）第3條附表2及第11條規定，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」（下稱系爭裁量基準），考量原告此次違法等級為屶通，且2 年內曾因相同違法事證遭被告裁罰1次，以109年10月13日通傳內容字第10900206460號裁處書處原告罰鍰20 萬元，並應立即改正，依衛廣法相關規定製播節目（下稱原處分）。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

被告雖於109年5月14日召開109年第3次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱諮詢會議），然諮詢會議的設置依據「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）僅為行政規則，諮詢會議的意見不應拘束被告及法院。109年第3次諮詢會議的委員意見既為被告所參酌，然被告於作成原處分前，並未給予原告參與諮詢會議或表達不同意見的機會，不符合正當法律程序。又 109年第3次諮詢會議雖有8名委員認為系爭新聞違法，然亦有 5位委員認為沒有違法，且8 名認為違法的委員中，認為違反分級規定者僅有5 位。換言之，認為未涉違法與違反分級處理辦法的委員各為5 位，正、反票數相當，委員意見既屬分歧，自不足以作為原處分的依據。被告未能提出據以裁罰原告的確切理由，足見有裁量怠惰的瑕疵。

原處分非屬考試或人事評定等高度屬人性事項，也非高科技領域的預估。被告所為的判斷並無判斷餘地可言。言論自由及新聞自由為我國憲法所保障的重要基本權利，依司法院釋字第689 號解釋理由書所載，犯罪或重大不當行為的揭發屬於大眾關切且具價值的新聞。系爭新聞為重大的社會新聞事件，原告已為定格、抽色及馬賽克等相當處理，畫面上無法看到兇嫌行兇的連續動作，且流血畫面已全部馬賽克及抽色

處理，無法辨識現場狀況，足見系爭新聞並無呈現不妥畫面，沒有違反分級處理辦法第3條第5款屭遍級的定義。被告雖指稱系爭新聞播出嫌犯行兇畫面共3 次等等，但實際上僅播出1次，且已做定格處理；第2次僅就單一畫面以字幕及畫圈方式解說呈現，並無連續畫面；第3 次則以長距離畫面呈現，人、車都打上馬賽克，無從辨識人、物及整體過程，之後呈現嫌犯畫面時，也以定格處理。系爭新聞並無一再重複播放相同影像。系爭新聞也播出警方召開的案件說明記者會，新聞內容及標題詳細說明「兇嫌已羈押，已經繩之以法」等等，任何人觀看後，自知此犯罪行為不可效尤，當無誤導兒童或引發兒童模仿的可能，亦無對未滿6 歲兒童身心產生不良作用的言語及動作，沒有違反分級處理辦法第3條附表2的規定。

聲明：原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

被告作成原處分前，曾以109年4月22日通傳內容決字第10948012980 號函請原告陳述意見，原告也已提出書面意見，故被告確已依行政程序法第104條及行政罰法第42 條前段規定踐行相關程序。之後被告邀集學者、專家及社會公正人士組成109年第3次諮詢會議，經出席委員討論後，多數意見認為：系爭新聞畫面內容處理不善，仍可清楚辨識刺殺犯行，且播放兇嫌殺人畫面過長，過度強調攻擊，配合記者口播稿所述行兇情節，易使兒少驚悚及引發模仿，又未加註警語等等，認定違反衛廣法第28條規定。被告109年9月9日第926次委員會議決議認為系爭新聞確已違反衛廣法第28條規定，故作成原處分，並無違反正當法律程序。再者，109年第3次諮詢會議有14名諮詢委員獲遴選且同意出席與會，雖實際出席人

數僅13人，惟仍符合諮詢會議設置要點第7點所定出席人數規定；且出席委員中有7名男性、6名女性，亦符合諮詢會議設置要點第3點所訂的性別比例要求，足證109年第3次諮詢會議的組成合法。

109年第3次諮詢會議多數意見認為，系爭新聞內容過度強調兇手殺人細節及過程，易對兒少產生驚恐效果，確已違法，僅就違法態樣應評價為違反衛廣法第27條第3項第2款規定「妨害兒少身心健康」，或同法第28條第3 項節目分級規定，委員間有不同意見。該次諮詢會議出席委員13名中有3 名委員認定系爭新聞違反衛廣法第27條第3項第2款規定，5 名委員認定違反同法第28條第3項分級規定，亦即有過半數即8名委員認定系爭新聞違法，並無原告所稱意見分歧的情形。系爭新聞自主播口述時即詳述嫌犯行兇過程，之後除重覆說明兇嫌上開犯罪過程外，亦一再播放案發時的監視器及行車紀錄器所攝兇嫌持刀刺向被害騎士的畫面，更以紅框特寫方式強調說明，刻意強化嫌犯犯罪過程，除使閱聽大眾驚恐不安外，更對未滿6 歲的兒童發生不良影響，並極易引發模仿，系爭新聞內容已該當分級處理辦法第3條附表2岜遍級例示的「血腥、暴力、恐怖」，違反分級處理辦法第3條及第11 條規定明確。

聲明：原告之訴駁回。

四、前開事實概要欄所載事實，有被告第926 次委員會議紀錄（原處分卷第18-23頁）、被告109年第3 次諮詢會議會議紀錄、衛星電視事業裁處案件一覽表、原處分及系爭新聞勘驗筆錄（本院卷第27-32頁、第59-61頁、第83-85頁、第212-216頁）等可以證明，足認定為真實。本件爭點為： 被告 109年第3 次諮詢會議的組成是否適法？ 如前開爭點為肯定，

系爭新聞是否違反衛廣法第28條第3項規定？

五、本院的判斷：

被告109年第3次諮詢會議的組成違反諮詢會議設置要點第 7 點規定：

憲法第11條所保障的言論自由，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的自由。通訊傳播媒體是形成公共意見的媒介與平台，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的國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨的公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障通訊傳播自由的意義，即非僅止於消極防止國家公權力的侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範的設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體的平台表達與散布，形成公共討論的自由領域（司法院釋字第613 號解釋理由書參照）。為確保新聞媒體能提供具新聞價值的多元資訊，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的被告，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的機制，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的意義。

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日下達訂定諮詢會議設置要點，其第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：　無線廣播電視之節目、廣告。　有線廣播電視之節目、廣告。　衛星廣播電視之節目、廣告。ŋ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：　專家學者19至23人。　公民團體代表15至19人。　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：　應予核處，並加註違規情節輕重。　發函改進。　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。」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。」

依上述第9點第2項規定，被告另訂有「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： 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。 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。 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： 『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。 『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。ŋ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。」

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

他違法情節的節目或廣告內容時，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的行政規則，雖然是非直接對外發生法規範效力的一般、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的時機、組成諮詢會議的方式、召開會議的法定門檻、作成處理建議的審議方法及表決門檻等，經由被告長期適用，建立起規律的行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務的處理，從而產生行政自我拘束的效果。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的規範內容為處置，未維持其長期遵循的行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，所為的行政行為即屬違法。

被告自承：諮詢會議設置要點經被告95年12月14日第128 次委員會議決議確認後，於96年1月26 日下達並登載於政府公報規範至今，對於節目內容的審議都是依據該要點進行審議，此為原告等電視節目供應業者所明知等等（本院卷第 170頁、第234 頁），基於行政自我拘束原則，被告對於新聞或廣告內容的審查即應遵守諮詢會議設置要點規定，無正當理由不得為差別待遇。被告因系爭新聞涉及違反兒童及少年保護、內容分級等情，於109年5月14日召開109年第3次諮詢會

議，惟被告主任委員僅自39至51人的諮詢委員名單中遴選14人組成諮詢會議，並通知該14名委員出席與會；109年第3次諮詢會議僅有該14名委員中的13名委員出席，此有被告 109年5月12日通傳內容字第10948015110號開會通知單及109 年第3 次諮詢會議簽到表可以證明，明顯與諮詢會議設置要點第7點規定，應自39至51人的諮詢委員名單中遴選19 人組成諮詢會議，並有19名委員至少2分之1出席，始得開會的規範內容不符。

被告雖主張：諮詢會議設置要點第7 點規定由被告主任委員視議案需要，自諮詢委員名單中至多遴選19人與會，只要有諮詢委員19人的2分之1，即10名諮詢委員出席即可開會，被告109年第3次諮詢會議實際出席委員有13人，已符合出席人數規定等等。然而，諮詢會議既是被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點而設立，自有涵括足夠人數、具代表性之專家學者、公民團體代表及內容製播實務工作者的必要，以求多元觀點的彙集、綜整。諮詢會議作業原則第1點及第2點既規定，涉及違反兒童及少年保護、內容分級的節目或廣告內容處理，應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，則諮詢會議的組成及召開即應符合被告自己訂定的諮詢會議設置要點第7 點規定。諮詢會議設置要點第7點規定遴選19名委員與會，且須19名委員中至少2分之1 出席始得開會，即是被告評估後認為符合諮詢會議設置需求及目的的基本人數，文義上並無授權被告主任委員得自行裁量決定委員人數的意思，被告即應自我拘束，遵照辦理。現被告僅遴選並通知14名委員出席109年第3次諮詢會議，與諮詢會議設置要點第7點規定的19人，相差達5人，而實際出席109年第3次諮詢會議的13名委員中，有5 位委員認為系爭

新聞未涉違法，不予處理或發函改進即可；有8位委員認為系爭新聞已違法（違反衛廣法第27條第3項第2款規定者有3人、違反衛廣法第28條第3項規定者有5人），有109年第3次諮詢會議諮詢意見彙整表及諮詢意見表可以參照，諮詢會議委員認定系爭新聞違法及未涉違法的差距僅有3票，如被告確實遵照諮詢會議設置要點第7點規定遴選並通知19名委員出席109年第3次諮詢會議，經會議討論後，則投票結果是否仍維持目前予以核處的處理建議，實有疑問。換言之，漏未遴選並通知5名諮詢委員的瑕疵，已達足以變動該次諮詢會議處理建議的程度。雖然，諮詢會議設置要點第10點規定，諮詢會議的處理建議僅是被告審議的參考，並無絕對的拘束性，然諮詢會議既有彙集、綜整多元觀點的功能，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，應由本院予以撤銷。被告上開主張，即不可採。

被告109年第3次諮詢會議的組成違反諮詢會議設置要點第7點規定，該次諮詢會議作成的處理建議即不具參考價值。被告在多元意見尚未蒐整齊備的情況下作成原處分，自有判斷上的遺漏。原處分應予撤銷。至於系爭新聞是否違反衛廣法第28條第3項規定，即無審認的必要，併予說明。

本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：

原處分違法，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　高愈杰

法　官　李君豪

法　官　楊坤樵

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
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。
非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者	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

，亦得為上訴審訴訟代理人	。 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　、　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　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　23　　日

書記官　高郁婷