臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@110年4月15日辯

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　王如后　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109年6月5日通傳內容字第10900056300號裁處書，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院行政訴訟庭109年度簡字第161號裁定移送前來，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用均由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告聯利媒體股份有限公司經營之TVBS新聞台頻道於民國108年10月25日18時2分播出「恐怖內輪差！大學畢業生求職途中遭輾亡」新聞（下稱系爭新聞），系爭新聞內容畫面自主播播報時，即出現車禍事故畫面，並不斷重複播放女騎士擦撞大車、倒地、遭輾壓之畫面，且相關畫面僅局部輕度後製處理，致觀眾亦能辨識車禍過程，已逾越新聞報導畫面應符合「屭遍級」之規定，而違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第28條第3項及電視節目分級處理辦法（下稱節目分級辦法）第3條、第11條規定，且2年內曾因違反相同違法構成要件之行為而受裁處1次，被告國家通訊傳播委員

會乃依衛廣法第52條第1項第3款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）之規定，以109年6月5日通傳內容字第10900056300號裁處書裁罰原告新臺幣（下同）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，向臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）行政訴訟庭提起行政訴訟，經該院以無管轄權而裁定移送前來。

二、原告起訴主張及聲明：

系爭新聞目的是為提醒民眾注意內輪差之交通安全，且原告已將系爭新聞畫面予以抽格之後製處理，故並未違反「岜遍級」之規定：

系爭新聞係為提醒民眾大貨車轉彎有「內輪差」，視線死角易奪命，核其內容，並無違反「岜遍級」規範，基於法律明確性原則，系爭新聞無違反節目分級辦法附表二「電視節目特殊內容例示說明」血腥暴力恐怖項目中所列「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」之例示情形，且原處分亦未交代何以認定「足以對未滿六歲之兒童發生不良影響」之理由。

系爭新聞內容既與暴力無關，則關鍵在於是否有血腥或恐怖內容；惟系爭新聞之目的係希望提醒機車族，併行大貨車的危險，目的絕非傳達訴求血腥或恐怖之內容，且原告已將系爭新聞畫面予以抽格之後製處理，信已為必要之處置，已減少新聞畫面對閱聽者之衝擊。又一般車禍新聞通常會出現血腥畫面，而輾過被害人身體，露臉都會馬賽克，然而系爭新聞之女大生已戴安全帽並未露臉，畫面經霧化處理，且並未有一般車禍新聞見血畫面。故應無致未滿6歲之兒童發生不良影響而違反「岜遍級」規定。

「反覆播送」並非構成違反岜遍級之事由，原處分確有違誤：原處分以系爭新聞不斷重複播放女騎士擦撞大車、倒地、遭碾壓之畫面為由，認系爭新聞已逾越岜遍級規定。然依原告109 年12月18日新聞倫理委員會會議中討論系爭新聞結果，與會委員意見認為「反覆播送」僅涉及新聞倫理層面，所謂「反覆播送」不僅沒有相關準則，亦非構成違反岜遍級之事由。在系爭新聞並無出現血腥、恐怖畫面情形下，僅以「反覆播送」作為裁罰理由，原處分顯然失據，確有違誤。

廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）之處理建議，無從拘束被告，亦不拘束本院，本件應無判斷餘地之適用：

原處分並非屬考試或人事評定等高度屬人性事項，也並非高科技領域之預估。雖原處分係由被告以合議制之方式所為裁罰，然觀諸國家通訊傳播委員會組織法第1 條規定，被告之委員會係為維護媒體專業自主之目的而設，自應尊重媒體之報導空間，不應動輒以行政裁罰之手段戕害媒體的專業自主。

被告雖辯稱其係基於其獨立性及專業性之判斷，司法對其判斷應採取較低之審查密度云云。然被告109 年5月6日第908次委員會議紀錄（下稱第908次會議紀錄）僅記載「決議」，即認為系爭新聞違反節目分級辦法第11條規定，完全未見委員會行使合議制審議、辯論決策之過程，參諸最高行政法院107年度判字第362號判決要旨，當無所謂判斷餘地存在。故被告辯稱應採取較低之審查密度云云，顯無足採。

又被告雖提出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），惟衛星廣播電視法並未規定得授權主管機關即被告成立諮詢會議之組織性法源；且依諮詢會

議設置要點第1點，諮詢會議設置之目的僅為增加公民參與及社會多元觀點，且諮詢會議所作成者僅為「處理建議」，依廣播電視節目諮詢會議處理建議作業原則第3點所載，諮詢會議之處理建議不應涉及被告之職權，毋寧是參考性質而已；而該建議應提請被告審議。故諮詢會議之處理建議並不生拘束被告之效力，更不可能有拘束本院之效果。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。

況且，109年第1次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議紀錄中，雖可見諮詢委員認為「已違法」者有8位，然亦有1位委員認為不予處理，且認為「未涉違法」者有5位（含不予處理）。又8位認為違法之委員中，認為「妨害公共秩序或善良風俗」者有2位，而認為違反節目分級辦法者則為6位。綜合觀之，認為「未涉違法」與「違反節目分級辦法」者分別為5位及6位，顯然意見分歧，且認為違反分級之委員數，並非絕對多數。諮詢會議委員意見既屬分歧，自不足以作為認定系爭新聞違反岜遍級之依據；更何況，諮詢會議之意見僅供被告參考，被告卻未能提出據以裁罰原告之確切理由，足見被告顯有裁量怠惰之情。

ŋ 再者，被告以系爭新聞沒有說明何謂內輪差及如何避免內輪差之發生作為裁罰事由，顯屬無據：

原處分雖以系爭新聞對如何避免內輪差事故之說明闕如，而認原告強調系爭新聞製播目的在提醒機車族及大眾之理由薄弱。然被告漏未審酌系爭新聞也有訪問附近居民及大甲交通分隊長，而分隊長也有就車禍發生原因作說明等節，故系爭新聞確有一定的新聞價值。被告對新聞媒體過度

介入內容審查，其標準已經過於僵化。

退萬步言，縱認系爭新聞並未說明如何避免內輪差，然參諸原告109 年12月18日新聞倫理委員會議與會委員意見認為：「難道一則新聞報導裡要有教化功能？還要提出解決問題的方法，才算是新聞報導嗎？我覺得不可思議，這反而是偏離遵守新聞報導的規範，就是盡量不要夾議夾敘，只就事實去報導，當你提供意見就是夾議夾敘，這是新聞評論應該出現的內容，新聞報導和新聞評論是不同。」等語，足見新聞報導並不以教化功能為必要條件，從而被告以系爭新聞沒有說明何謂內輪差及如何避免內輪差之發生作為裁罰事由，顯已違背相關法令甚明。

ē 在新聞製播之場域，無論中外咸認新聞媒體之播報尺度，原則上應以媒體業者自律為先，僅有在明顯嚴重違反法律規定時，才由法律介入，故被告動輒裁罰原告，而非先行輔導或發函原告改進、改善，顯然已違反比例原則。

聲明：原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

系爭新聞既為新聞報導，自應受衛廣法及節目分級辦法規範，其播出內容應符合一般觀眾皆可觀賞之內容及畫面。惟系爭新聞一再重複播放機車騎士擦撞大車、倒地、頭部遭輾壓之車禍過程，過於駭人，顯含有血腥、恐怖等意涵，非一般觀眾皆可觀賞之內容及畫面，已違反衛廣法第28條第3 項及節目分級辦法法第3 條、第11條有關新聞報導畫面應符合屭遍級之規定，被告依衛廣法第52條第1項第3款規定裁罰原告20萬元，並命原告立即改正，並無違誤。

被告為監理通訊傳播事業之獨立機關，為促進衛星廣播電視健全發展及保障公眾視聽權益之目的，對於職權範圍內所為

之裁量決定，係基於其獨立性及專業性之判斷，司法對其判斷應採取較低之審查密度，除該判斷有恣意濫用或顯然違法情事而得予撤銷或變更之情形外，應尊重被告之裁量決定，此有最高行政法院100 年度判字第2043號判決理由可稽。經查，被告為本案裁罰前，已調閱系爭節目之側錄內容審視，並依法函請原告就本件違法事實提出意見陳述書。又被告為廣納社會多元觀點，以保持在專業觀念上能與社會脈動與時俱進，特依諮詢會議設置要點聘請具專業學識或實務經驗之學者專家及實務工作者召開會議，就系爭新聞報導是否涉及違法情事，提出諮詢意見及建議。被告委員會合議審酌本件違法事實及原告之陳述意見、諮詢會議之建議，於第908 次會議決議為本件裁罰處分，此為被告依法行使職權所為決定，核屬專業、獨立之判斷，並無恣意濫用或違法情事，揆諸上開最高法院判決意旨，司法機關應予以尊重。

原告雖主張系爭新聞無違反岷遍級規定，被告何以認定系爭新聞對未滿6 歲之兒童發生不良影響，原處分未說明理由云云，惟查：

> 系爭新聞之畫面，雖經部分霧化或停格處理，但其鉅細靡遺一再重複播放人車擦撞、倒地、遭輾壓之車禍畫面多達4 次，過於驚駭、令人感覺不適，此帶有血腥、恐怖意象之報導，易導致兒童產生疑惑、恐懼或不當聯想，客觀上應認為不適合兒童觀賞，對兒童之身心有不良影響。原告辯稱係為提醒民眾注意內輪差之媒體責任，卻對於何謂內輪差及如何避免等情均未詳予報導說明，其所辯顯係虛偽無稽。原告以「提醒民眾交通安全」為名，實以驚悚駭人之標題及畫面吸引觀眾收視，違反新聞報導應符合「岷遍級」之規定，被告依法裁罰，並無違誤。

被告審酌系爭新聞播出之內容，已逾越岜遍級規定，而對未滿6歲之兒童有不良影響，及易引發模仿而有傷害自己或他人之虞等情，並將原處分之主旨、事實、理由及法令依據、不服行政處分之救濟方式，均詳載於原處分，原告已可據以明瞭被告裁處之理由及法令依據，被告並無須將相關法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺詳載於裁處書面（參最高法院100年度判字第2175號判決意旨），原告稱原處分未說明理由云云，應不可採。

ŋ 又原告主張被告對於岜遍級之解釋與適用未與時俱進，且對於新聞內容過度介入、原處分違反比例原則等節。經查：

被告為廣納社會多元觀點，以保持在專業觀念上能與社會脈動與時俱進，而召開諮詢會議，聘請學者、專家及實務工作者，就系爭節目是否涉及違法情事，提出諮詢意見及建議。案經出席之13名委員研議後，計有8位認定系爭新聞違法，已超過出席委員半數，其中6名委員認系爭新聞違反衛廣法第28條第1項及節目分級辦法第11條，建議予以核處，另2名委員認違反衛廣法第27條第3項第3款妨害公共秩序及善良風俗之規定。按上開諮詢會議係由學者、專家及實務工作，依其專業知識及社會通念，提供諮詢意見及建議處理方式，應屬客觀、公正。被告審酌系爭新聞違法情事及諮詢會議之意見及建議，作成原處分，應屬合法適當。

原告經營之TVBS新聞台頻道為專業新聞臺，對於新聞報導之規範知之甚稔，本應基於專業判斷，決定是否報導及其呈現之內容、方式，以符合法律規定及社會責任。惟原告經營之TVBS新聞台頻道，曾於107年9月9日18時許播出「不滿女友提分手殘暴男虐死其愛貓」之新聞，因違反電視

節目分級規定，遭被告以108年1月25日通傳內容字第1070
0549010 號裁罰40萬元在案。原告於前次裁罰後，仍未能
謹慎自律、善盡媒體之社會責任，再次因違反電視節目分
級規定而受裁罰，卻反指被告嚴格控管、斲害新聞自由，
未先發函要求改進，違反比例原則云云，自屬無理。

ē原告另稱被告委員會之決議，只有結論沒有理由，亦未公開審議、辯論決策之過程，應不具判斷餘地云云，惟國家通訊傳播委員會委員會議議事要點第17點規定：「（第1項）委員會議對外不公開。但依法令規定或經委員會議決議對外公開者，不在此限。（第2項）委員會議出、列席及紀錄人員，對會議決議之過程及經委員會議決議應嚴守秘密之事項，不得洩漏。」準此，被告為監理通訊傳播事業之專業機關，依法獨立行使職權，被告委員會就其職權範圍內所為之合議決議，具有專業性及獨立性，委員會之決議過程依規定不得公開。原告質疑被告未公開合議制審議、辯論決策過程，而不具判斷餘地云云，應有誤會。

聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

按「（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。」「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：…。三、違反依第二十八條第三項…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。」衛星廣播電視法第28條第1項、第3項、第52條第1項第3款分別定有明文。次按依上開衛廣法第28條第3 項授權訂定之節目分級辦法，其第3條第5款、第11條明訂：「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、屭遍級（簡稱「屭」級）：一般觀眾皆可觀賞。」「新聞報導之畫面，應符合「屭」級規定。」；而依節目分級辦法附表一「電視節目分級播送時段表」所示，衛星電視頻道之「屭」級節目，24小時均可播送；附表二「電視節目特殊內容例示說明」，則將不得播出之特殊內容分為四大類，其中「血腥暴力恐怖」類別，明文「屭」級節目不得播出之特殊內容為「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。2.易引發未滿六歲之兒童模仿有傷害自己或他人之虞的情節。」上開規定內容，乃係本於衛廣法第28條為保障兒童及少年視聽權益，避免其接觸不當電視節目，致影響身心健康而明定分級制度之立法意旨，具體規範不得播出之特殊內容，經核未逾越廣電法之授權範圍，並符合授權之目的。又被告為使處理違反廣播電視法及衛廣法案件得以維持法律適用之一致性，符合平等原則之要求，乃訂頒裁量基準，明文於處理裁處違反衛廣法第46條至第63條案件時，應審酌行為人有無將違法情節作適當修正、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之利益及所生影響、受處罰者之資力等各項情節，予以加計積分後，對照「違法等級及適用裁處參考表」，由主管業務單位擬具適當之處分建議，提請委員會議審議（本院卷第87頁至第92頁）。經核其應審酌之事項

周延，違法等級之認定及裁處種類、罰度之決定，均稱客觀合理，是被告援引節目分級辦法、裁量基準等為執法之依據，本院均予尊重。

如事實概要欄所載之事實，除下列爭執事項外，均為兩造所不爭執，並有被告109年2月20日109年第1次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議紀錄、108年1月25日通傳內容字第10700549010號裁處書（本院卷第45頁至第58頁）、第908次會議紀錄（本院卷第93、94頁）、原處分（臺北地院第37頁至第46頁）在卷可稽。茲兩造爭執所在，乃系爭新聞是否違反節目分級規定而應以衛廣法第52條第1項第3款規定予以裁罰？經查：

經查，系爭新聞播出內容如附表所示一情，業經本院當庭勘驗蒐證光碟，並製有勘驗筆錄在卷可稽，兩造對於勘驗內容亦不爭執（本院卷第107頁至第109頁）。

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，立法者於制定法律時，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而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷；或不確定法律概念之涵義於個案中並非不能經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，並可經由司法審查予以確認者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第432 號、第521號、第545號、第594號、第602號、第690號、第794號及第799 號解釋參照）。次按行政法院就所有公法上爭議，除法律別有規定外，均得為合法性監督（行政訴訟法第

1條、第2條規定參照），而為法之控制，惟基於權力分立及事件性質之考量，於若干領域中，例如在具有高度專業性，或熟知事實真相且具有高度屬人性之價值判斷，或因機關屬性係由專業人員或代表社會多元意見者所組成，具有高度正當性等領域，承認行政機關對不確定法律概念享有自主之判斷餘地，相對上行政法院於進行合法性審查時，原則上應予以尊重，而採取較低密度的審查，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，例如作成判斷的行政機關，其組織是否合法且有判斷的權限；行政機關的判斷，是否出於錯誤的事實認定或不完全的資訊；法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤；對法律概念的解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存的上位規範；行政機關的判斷，是否有違一般公認的價值判斷標準，或出於與事物無關的考量，或違反相關法治國家應遵守的原理原則等情形，才予以撤銷或變更。

如前所述，為保障兒童及少年視聽權益，避免其接觸不當電視節目，致影響身心健康，衛廣法第28條規定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，並授權主管機關就節目級別、限制觀賞之年齡等事項，訂定節目分級辦法；而節目分級辦法附表二「電視節目特殊內容例示說明」所明文「屭」級節目不得播出之特殊內容包括「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」、「易引發未滿六歲之兒童模仿有傷害自己或他人之虞的情節」，均屬不確定法律概念，節目內容是否足以對兒童發生不良影響或有引發兒童模仿之虞，均屬具體事實是否涵攝於該不確定法律概念範圍之判斷，而為高度專業之範疇；又依

國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第3條第13款、第4條第1項前段、第3項、第8條第1項、第9條第1項等規定，違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，乃被告職掌之一，而該職掌事項之處理，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗所組成且依法獨立行使職權之委員會議決議行之，可見就上開職掌事項（除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外），法律乃係授權組成獨立專家委員會依其專業知識及社會通念以合議制方式加以認定及判斷，是倘其作成判斷時並無出於前述恣意濫用及其他違法情事，行政法院自應予以尊重。是本件應進一步探究者，乃被告所為之原處分，是否有上列得由法院介入審查之情形。

依通傳會組織法第10條第6項規定，委員會議開會時，本得邀請學者、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。惟被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，乃特設諮詢會議，藉由諮詢會議對衛星廣播電視之節目所提供之意見，資為被告委員會議審議之參考。諮詢會議設置要點明訂：「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3點）、「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第三點諮詢委員名單中遴選十九人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會。」（第7點）、「（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：（一）應予核處，並加註違規情節輕重。（二）發函改進。（三）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9點）、「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」（第10點）；另依廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則（下稱諮詢會議處理建議作業原則）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2點）、「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3點）、「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。…。」（第4點第1款）。是上揭諮詢會議設置要點及諮詢會議處理建議作業原則，已就諮詢會議之組成、職權、諮詢意見彙整及建議方式，予以規定甚明。而查，被告於109年2月20日所召開之109年第1次諮詢會議，計有13名委員出席，出席委員之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，而該次諮詢會議，共有8名諮詢委員認定系爭新聞「已違法」，已超過出席諮詢委員半數以上等情，有該次諮詢會議簽到表及會議記錄在卷可考（本院卷第45頁至第47頁、第119頁）。是該次諮

詢會議出席委員之相關學經歷背景已涵蓋專家學者、公民團體代表及傳播實務工作者，符合成員組成多元化之要求；且其開會及其作成處理建議之程序亦已合乎前揭諮詢會議設置要點、諮詢會議處理建議作業原則相關規定，是就諮詢會議之組織及決議程序而言，並無違法之處。

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，看法稍見出入，惟綜觀該等委員之意見：「重覆機車騎士被曳引車輾壓的影片數次，妨害公共秩序」、「畫面驚悚且反覆播出，令人不適」、「全程播出車禍被輾壓過程，違反節目分級規定」、「內容播出騎士被撞倒一直到被輾壓的過程，雖有模糊化處理，但因重複播出，造成觀眾不適感，違反PG級節目畫面之規定」、「用停格方式處理，突顯輾爆頭過程，違反分級規定，不宜播出」、「畫面重複，且易造成不適感」、「輾斃畫面過於驚駭，非PG級新聞時段所允許」、「完整呈現輾斃畫面且重覆多次，並於標題強調恐怖意象，未善盡遵守分級處理辦法PG級畫面原則」等節（本院卷第45頁至第47頁），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PG級時段播出，而即使認定系爭新聞「未涉違法」之5位委員，其中4位認為「相關畫面處理應要小心處理，即便有交通安全教育之善意，但要考量觀眾之觀感與對傷亡者之基本尊重關懷」、「（1）個人交通事件，避免過度報導血腥畫面，如輾過畫面，除引起民眾恐懼外，容易加深加屬二度傷害。（2）宜強調輪差社會

教育」、「被害人倒地畫面雖有處理，畫面仍可辨識事發過程，且可能令人不適，建議改善」、「旁白敘述應更冷靜，並更小心處理畫面或加警語」等情（本院卷第45頁），亦均同樣認為系爭新聞之畫面處理並不妥適，而建議原告改善，可見系爭新聞之車禍畫面處理，確有可議之處。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。從而，原告主張系爭新聞目的是為提醒民眾注意內輪差之交通安全，且其已將系爭新聞畫面予以抽格之後製處理，「反覆播送」亦非構成違反岷遍級之事由，故其並無違反「岷遍級」之規定等語，並引用原告109 年12月18日新聞倫理委員會議與會委員意見，自不足採。

原告雖主張諮詢會議之處理建議，無從拘束被告，本件應無判斷餘地之適用等語。然如前所述，諮詢會議之意見，本即僅供被告委員會議審議時之參考，應如何正確認定事實、適用法律，仍屬被告之職權，諮詢會議處理建議作業原則第2 點所訂：「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。」僅係在表明諮詢會議只須就案件違法事實與法規範構成要件之涵攝作成「處理建議」，至於涉及行政裁罰之裁量，則不在諮詢會議作成處理建議之事項範圍內，而應由被告委員會議依職權為之，是原告所稱諮詢會議之處理建議並不生拘束被告之效力一節，確屬無誤

。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；更何況，國家通訊傳播委員會委員會議議事要點第17點第1項、第2項明訂：「（第1 項）委員會議對外不公開。但依法令規定或經委員會議決議對外公開者，不在此限。（第2 項）委員會議出、列席及紀錄人員，對會議決議之過程及經委員會議決議應嚴守秘密之事項，不得洩漏。」此乃為保障合議制成員於討論過程中能充分表達意見及討論，並確保會議順利進行，是第908次會議紀錄扼要記載討論事項「第六案：109年第1 次『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論案件建議及擬處方式討論案」及決議「TVBS新聞台108 年10月25日播出『晚間67點新聞』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』第11條新聞報導之畫面應符合『屘』級規定，依同法第52條第1項第3款核處新臺幣20萬元」等內容，尚難認有何違法之處，是原告上開主張，並無可採。

原告另主張被告應以媒體業者自律為先，僅有在明顯嚴重違反法律規定時，才由法律介入，故被告動輒裁罰原告，

而非先行輔導或發函原告改進、改善，顯然已違反比例原則等語，然按言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。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，此經司法院大法官釋字第364 號解釋闡釋甚明。本件所涉衛廣法第28條即屬為保障兒童及少年視聽權益，避免其接觸不當電視節目，致影響身心健康，而有必要就新聞製播內容加以限制之法律規定。如前所述，系爭新聞既已逾越新聞報導畫面應符合「岜遍級」之規定，則被告依上開法律規定予以裁罰，自無違反比例原則之可言；更何況，原告於本件違章之前2 年內，尚有同樣因違反衛廣法第28條規定，而經被告依同法第52條第1項第3款裁罰之事例（本院卷第49頁至第58頁），顯見原告並未因前次受罰而有所警惕，則原告所稱應以媒體業者自律為先，先行輔導或發函原告改進、改善等語，尚無可採。

綜上所述，被告本於通訊傳播事業主管機關之立場，就系爭新聞是否違反岜級規定，享有判斷餘地，其參酌諮詢會議所提供之專業意見及處理方式之建議，而認定原告違反衛星廣播電視法第28條第3 項規定，經核並無前揭所示得由法院介入審查之情形；又原告違反衛廣法第28條第3 項規定之違法等級列為「岜通」等級，且2 年內曾因相同違

法構成要件之行為而受被告裁罰1次，被告依前揭裁罰基準規定，按違法情節、2年內裁處次數等考量項目，分別採計10分、3分，合計總分13分，對照「違法等級及適用裁處參考表」，係屬第2級，對應衛廣法第52條之罰鍰額度20萬元（本院卷第87頁至第91頁），由被告第908次委員會議決議裁處，於法尚屬有據，故原告主張原處分違法，應予撤銷，尚難憑採。

綜上所述，原告主張均非可採，原處分認事用法，並無違誤，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，併此敘明。

五、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　　4　　月　　29　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　蕭　忠　仁

法　官　黃　翊　哲

法　官　李　明　益

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，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　、　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　　4　　月　　29　　日

書記官　劉　聿　菲

附表：

一、本新聞畫面為彩色畫面，音效功能正常，畫面總長度為2分15秒，以下關於錄影時間之表示，以新聞畫面中所顯示的播出時間為準。

二、自18：02：31至18：02：57，此段時間之畫面為男主播出現在畫面右方，畫面中間部分背景有「晚間67點新聞」字樣。於18：02：31時，新聞播放片段開始，主播：「歡迎收看晚間6、7點新聞，我是謝向榮，今天頭條是騎車跟在大貨車的旁邊，又發生了內輪差的悲劇（於主播播報新聞同時，於18：02：37時，主播背景畫面出現2 張車禍現場分格畫面，左半邊畫面為一台貨車及一台機車，並有「高材生騎車面試」字樣，右半邊影像模糊，上面有「曳引車輾頭亡」、「轉彎擦撞倒地」、「輾壓頭部枉死」、「致命內輪差」、「甫由成大畢業10/7國小面試」等字樣），這名22歲剛從成大畢業的高材生，騎車出門，要去求職投履歷的時候，沒想到轉彎時候，遇上了死劫。他跟前方的貨櫃車，擦撞跌倒後，隨即被整個人捲進車底，當場被輾過頭而不幸死亡，讓家屬悲痛不已（於主播播報新聞同時，前述左半邊畫面以慢動作播放機車騎士與大貨車擦撞後騎士倒地遭大貨車後輪輾壓的過程，於18：02：52時，貨櫃車從機車騎士頭部輾過的畫面經抽格處理）」，於18：02：58時，畫面切換到車禍發生過程的錄影畫面。

三、自18：02：58至18：03：15時，此段畫面第二次播放車禍過程，畫面下方字幕為「恐怖內輪差！大學畢業生求職過程中遭碾亡」搭配記者（未出現於畫面中）旁白報導新聞

（畫面左上角有「面試途中輾斃」字樣）。記者旁白：「貨櫃車行駛中右後方，一輛電動機車追了上來，在路口跟著一起轉彎，卻騎進大車恐怖的內輪差裡頭，騎士先是被擦撞失去重心，整個人倒向大車，後方車輪跟了上來，直接將人車輾過」。於記者播報新聞（旁白）時，畫面出現機車騎士騎乘在貨櫃車左後方，於18：03：03時，機車騎士騎至貨櫃車旁邊，與貨櫃車平行前進，於18：03：06時，機車騎士與貨櫃車之距離逐漸拉近，於18：03：07時，機車騎士與貨櫃車發生擦撞，機車騎士左右搖晃後，往貨櫃車方向傾倒，於18：03：10時，機車騎士倒地，於18：03：12時，貨櫃車將輾壓機車騎士頭部時，此時畫面定格約2 秒鐘，並經抽格處理，於18：03：14時，倒地騎士已經出現在貨櫃車後方，於18：03：36時，畫面切換。

四、自18：03：16至18：03：24時，此段畫面為記者訪問目擊民眾，畫面下方有民眾談話內容之字幕。目擊民眾：「就是聽到聲音，但是我不知道、我不敢看」，記者：「結果後來…」（此句與目擊民眾講話重疊，部分話語無法辨認），目擊民眾：「然後就，他就在轉角處再過一點點，然後就躺在那裡」，於18：03：25時，畫面切換。

五、自18：03：25至18：03：27時，此段畫面為拍攝某大貨車（非本件車禍事故之大貨車）於路口過彎時，大貨車配有轉彎警示聲音，畫面正下方則顯示大貨車警示聲音之字幕：「左轉，要注意喔，左轉」，畫面於18：03：28時切換。

六、自18：03：28至18：03：36時，此段畫面一開始出現某路口，搭配記者（未出現於畫面中）旁白報導新聞，隨後第三次播放貨櫃車與機車車禍過程之畫面。記者：「車禍地

點就位在台中大甲幼獅工業區，當時聯結車從廠房出發，後方機車騎士突然在路口追了上來」。此段畫面一開始拍攝某路口，於18：03：31時，切換到車禍過程的畫面，機車騎士在貨櫃車旁邊，與貨櫃車平行前進，於18：03：32時，機車騎士與貨櫃車之距離逐漸拉近，於18：03：33時，機車騎士與貨櫃車發生擦撞，機車騎士左右搖晃後，往貨櫃車方向傾倒，於18：03：34時，機車騎士倒地，於18：03：35，貨櫃車將輾壓機車騎士頭部時，此時畫面定格約1 秒鐘，並經抽格處理，於18：03：36時，倒地騎士已經出現在貨櫃車後方，畫面隨即切換。

七、自18：03：36至18：03：50，此段畫面拍攝同道路路段、路口其他視角畫面，搭配記者（未出現於畫面中）旁白報導新聞。記者：「根據了解，死者是86年次陳姓女子，剛從成大畢業，當天他騎車要到台中大安面試，沒想到路上發生意外，命喪內輪差」，畫面於18：03：51切換。

八、自18：03：51至18：04：03，此段畫面為記者訪問大甲交通分隊分隊長周宜瑩，畫面下方有訪談內容之字幕，並第四次播放貨櫃車與機車發生事故的畫面。分隊長：「本來在前輪的時候，貨櫃車跟機車都還是有一定的距離，但是因為轉彎的關係，後輪往內側偏移，去不幸地壓到女騎士」。此段為大甲交通分隊分隊長周宜瑩受訪的畫面，於訪問過程中，畫面於18：03：55時切換車禍過程的畫面，機車騎士與貨櫃車發生擦撞（畫面經慢動作播放），機車騎士左右搖晃後，往貨櫃車方向傾倒，於18：04：01時，機車騎士倒地，隨即畫面切換，播報另一則轉彎意外事故的新聞，因與本件車禍無關，以下不再勘驗。