關於行政院『衛星廣播電視法』

修正草案再修正提案說明

 提案單位: 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會 104年10月02日 

衛星廣播電視法於八十八年公布施行已歷經十餘載，其間遭逢網路產業興起、通訊傳播產業快速變遷，數位化影音視訊內容已成為消費者垂手可得之資訊，惟現有法律對於衛星廣播產業之監理規範並未相應配合調整，確有必要進行修法，以更符合目前政府管制上與產業實務上之需要。

一○一年二月行政院函送立法院審議衛星廣播電視法修正草案（下稱院版草案），並於同年五月廿一日經立法院交通委員會討論決議，保留部分條文留待朝野協商，其餘條文通過。雖院版草案之提出係以數位匯流為基礎，然其中修法內容與數位匯流所涉不多，整部草案最主要之精神在於將主管機關通傳會已付諸執行之行政措施賦予法律授權，並將管制程度調整趨於嚴苛，而非政院草案總說明中所稱「適時解除不必要之管制」。由於院版草案於委員會討論時過於匆促，未能將業界之意見納入考量，其中若干條文對業者以及民眾影響甚大，倘若最後法案審議結果悉按院版草案條文通過三讀，新法將成為惡法，無助於產業發展，且使消費者權益保護受到嚴重阻礙。

本會鑒於過去業界對修法意見多僅考量自身立場，而未能通盤檢視整體制度之良窳，較缺乏相對應之修法配套與理論基礎，因此本會謹就業界較為關心之修法內容與議題，委請專家學者深入進行研析，藉以權衡消費者、政府與產業之間的利益，並提出兼顧各方面之修法版本，懇請　委員於未來朝野協商時惠予考量。其建議之再修正條文重點如下：

1. 切合國際潮流引進自律措施：於內部控管機制定義中，明訂內部控管組織架構、人員編制、品質控管作業流程以及節目與廣告製播規範外，尚須包括頻道自律和集體自律之機制，藉以配合第二十二條關於獨立受理視聽眾申訴之自律規範機制。（修正條文第二條）
2. 媒體自律之運作議題：媒體自律實應建立頻道自律與集體自律，並獨立受理視聽眾申訴事項。為保障新聞製播獨立不受干擾，並積極發揮媒體專業自主和社會責任，得由衛星頻道節目供應事業組成之團體成立集體自律規範團體，並辦理各項自律規範機制。（修正條文第二十二條、第五十八條）
3. 本國節目製播比率議題：院版草案第八條強制規定本國節目之製播比率並不妥當，且難以達成保障本國文化之目的，一體適用於所有類型之衛星頻道節目供應事業將滋生更大、更多疑義。為鼓勵業者製播優質之本國節目，實應以扶植、獎助與人才培育等方式加以推廣，其表現優良者，更應讓業者於評鑑與換照時列入正面審酌事項。（修正條文第八條）
4. 事業體營運諮詢委員會議題：主管機關為審議事業之申設、評鑑、換照事項，所召開之諮詢會議宜保留若干行政彈性，並應允許業者出席該會議並陳述意見。另外，為避免政府過度涉入業者之專業經營，諮詢會議成員應增加製播實務專家。（修正條文第二十條）
5. 插播式字幕議題：插播式字幕應專指有線廣播電視系統經營者在頻道供應者所提供之頻道節目內容以外，另行以插播字幕播送之行為，而衛星廣播電視頻道供應事業於節目畫面中所呈現之影像、文字或圖卡，應屬憲法賦予人民之著作自由，爰建議刪除本條規定。(修正條文第三十四條)
6. 廣告時間計算議題：由於部分節目起訖時間不定，為使衛星電視有穩定發展，並考量視聽眾者之收視權益，在限制廣告整體時間之前提下，適度放寬主要廣告時段之時間，並得由其他非主要廣告時段之時間等量扣減之。另節目預告已成為視聽眾獲取節目資訊之重要來源，且該節目預告並無廣告收入，不應計入廣告時間。（修正條文第三十六條）
7. 內容諮詢委員會議題：主管機關為審議關於內容製播原則或規範等事項所召開之諮詢會議，其工作內容應僅限於通案性規範之制定或修正，而非具體個案之認定。其會議委員組成規範宜有一定彈性，以利會議召開。（修正條文第四十條）
8. 罰則: 現行衛星廣播電視法之罰則相較於廣播電視法之罰則平均約為六倍之多，本次行政院版衛星廣播電視法修正條文又大幅調高罰款金額，此種罰則之設計已有違公平管理之原則。觀諸本次修正條文之罰則部分，進行大幅度之架構調整，將原先十條條文擴充為十八條，且增添更多違法態樣與罰則，並加重許多違規行為之裁罰額度。其中，更將原有的警告制度與罰鍰裁處並列為二擇一的形式，影響所及恐將忽視輕度違規預警功能之重要性。鑑於衛星廣播電視事業雖屬特許行業，然因無網路建設且未佔用頻寬，並非稀有資源，亦非屬結構性管制之行業（如有線電視及電信業者），其罰則修正後相較於使用公共資源的無線電視，罰鍰最高達十餘倍之多，造成同為內容供應者卻有不平等的處罰規定，建請考量本次衛星廣播電視法修正草案之罰則條文應比照對無線電視之管理，將罰金調降與廣播電視法相同。另外，建議裁罰方式應回復原罰則的架構，採警告先行，如有違規再予罰鍰處分。 針對此次行政院版罰則部分，本會建議透過以下方式調整，謹供　委員考量：

（一）回復原罰則架構；（二）合宜、合理降低罰鍰額度；（三）比照廣播電視法第四十三條「一年後歸零」精神納入本法罰則； （四）「同類型之違法構成要件之行為」爭議應回復警告先行原則。詳述如下：

（一）回復原罰則架構：現行衛星廣播電視法罰則係案情節輕重，可分為以下五個等級：（1）輕度違規者予以警告（2）警告後不改正或中輕度違規處以十萬元以上一百萬元以下罰鍰、（3）一年內經罰二次再犯或違反行政檢查處以二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，限期未改正者得按次連續處罰、（4）中度違規者處以二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，限期未改正得按次連續處罰；情節重大者得予撤照、（5）重度違規者或無照經營逕予撤照或處以三十萬元以上三百萬元以下罰鍰。原先罰則架構等級清楚、易於遵循；而新罰則架構則以行為態樣作為區分主體，多數裁罰額度大幅提高或新增裁罰態樣。其中最為可議者為應以鼓勵方式敦促業者執行或配合政策目標者（例如本國節目播送時段及比率限制、新聞頻道自律規範機制等），反以處罰方式強制業者達成，顯與草案總說明中之修正目的有違。爰建議應回復原罰則架構，讓業者得以清楚裁罰層次與態樣以資遵循。

（二）罰鍰額度過高：因應傳播型態發展而產生新的法律規範，從廣播電視法、有線廣播電視法乃至衛星廣播電視法，歷來罰則部分有倍增的趨勢，目前絕大多數觀眾收視無線電視與衛星電視之方式並無不同，但衛星電視違規裁罰金額卻高達四倍以上；本次草案提高裁罰額度及新增裁罰態樣，均與草案總說明「為達齊一不同傳輸方式之內容管制」有所違背。為更貼近草案所欲達成之目的，及為因應頻道多元性發展，政府期望藉由業者自律方式，達成解除不必要管制之目標，爰建議綜合參考廣播電視法以及有線廣播電視法之罰則額度，針對本法有關之裁罰額度採合理化、符合比例原則方式進行調整。

（三）比照廣播電視法第四十三條「一年後歸零」精神納入本法罰則：現行法對於較輕微之違規行為，採取「警告先行」制度，督促業者儘速改正其違規行為；然而現行法第三十六條並未如廣播電視法第四十三條第一項第一款另有「一年以內再有前條情形者」規定，亦即無線電視業者得於一年內不再犯有受警告之違規行為（廣電法第四十二條），無須再依第四十三條加以罰鍰，藉以敦促業者遵守法律。更進一步而言，無線電視業者若於一年內不再犯有受警告之違規行為，其原違規行為既已矯正，一年後再犯者則主管機關仍應先予警告，而非逕處以罰鍰。然由於衛星廣播電視法並無此規定，但曾發生主管機關以衛星頻道業者於十多年前遭警告（其間未曾犯有第三十五條之行為）為由，而對該業者逕以第三十六條第一款認定「因經前次警告後仍不改正者」處以罰鍰處分，造成所謂「一次警告、終身有效」之荒謬結果。民國九十九年修正「國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理原則」（下稱裁罰標準）對於上述法規漏洞並未給予衡平調整，使得衛星頻道業者仍蒙受上述因法規漏洞產生荒謬結果之遺毒。爰建議於調整本法罰則時，對於警告方面應就上述「一次警告、終身有效」之漏洞，改為與廣播電視法第四十三條當中「一年後歸零」之相同效果，始為正當。

（四）「同類型之違法構成要件之行為」爭議：按NCC裁罰標準第三點，衛星廣播電視法第三十六條第一項第一款所稱「經依第三十五條規定警告後，仍不改正者」，係指「再有同類型之違法構成要件之行為」，惟此定義恐與實務不符。由於本規定係規範經警告後再犯之情形，頻道業者一旦受到主管機關之警告，將針對「被警告節目或廣告之內容」進行調整或更正，以符合政府要求達致公益目的之規範效果，至於「非被警告節目或廣告之內容」自非其所能考量之範圍。若按裁罰標準之定義，只要符合「同類型之違法構成要件之行為」，例如某Ａ節目當中發現有廣告超秒情形，嗣後有某Ｂ節目亦發現有廣告超秒情形，則以後發生構成要件之行為再犯者處以罰鍰處分，似乎漠視警告制度係針對特定行為給予矯正之功能，對業者而言也未能允洽。為促成警告之效果，並減少主管機關發動裁罰之頻率，爰建議對於衛星廣播電視法第三十六條第一項第一款「經依前條規定警告後，仍不改正者」，應解釋為「同一節目或廣告經依第三十五條警告後仍不改正者，再有違法構成要件之行為」，始為允當。