

裁判字號：最高行政法院 107 年度判字第 453 號 行政判決

裁判日期：民國 107 年 08 月 02 日

案由摘要：提供行政資訊事件

最高行政法院判決

107 年度判字第 453 號

上訴人 美麗海灣股份有限公司

代表人 張弘光

訴訟代理人 陳振璋 律師

被上訴人 澎湖縣議會

代表人 劉陳昭玲

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 106 年 7 月 26 日高雄高等行政法院 105 年度訴字第 535 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於民國 105 年 5 月 12 日以貝(光)字第 2016023 號函被上訴人，申請於被上訴人開會期間於記者席進行網路實況轉播，被上訴人以其曾於 105 年 3 月 21 日徵詢議長及議員之意見，結果為 1 人同意、13 人反對，遂以 105 年 5 月 13 日澎議議字第 1050000813 號函復上訴人，為尊重全體議員權利與意願，其轉播之要求難予許可。上訴人不服，提起訴願，遭決定不予受理，乃提起行政訴訟，經原審判決駁回後，提起本件上訴。並聲明：原判決廢棄，訴願決定及原處分均撤銷或發回原審更為審理；被上訴人對於上訴人於 105 年 5 月 12 日申請進入被上訴人議場進行錄音錄影一案，應作成許可之行政處分。

二、上訴人起訴主張略以：

(一)依司法院釋字第 689 號解釋理由書，新聞自由屬憲法之基本權利，新聞自由所保障之新聞採訪自由並非僅保障隸屬於新聞機構之新聞記者之採訪行為，亦保障一般人為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為。如欲對之為限制，亦應受法律保留原則

之拘束。上訴人屬於地方新聞媒體，欲藉載具將議場內議事情形傳播於線上電子平臺，屬新聞記者之採訪行為，受新聞自由之保障，被上訴人無法律授權，限制上訴人於議場進行直播，違反法律保留原則。

(二)新聞媒體倘在議場中以合理適當之方式進行直播、採訪、攝錄影及筆記之行為，自應受新聞自由之保障，被上訴人稱是否開放直播係屬地方議會職權，實有未洽。又新聞媒體進行直播是否受新聞自由保障與是否應經允許，係屬二事。而新聞自由既係憲法上基本權利，則被上訴人在無法律依據上，自無權「允許」或「不允許」上訴人為直播。

(三)本件係有關是否准許上訴人於被上訴人議場進行錄影直播事件，核屬議會基於實質行政機關之地位為否准處分衍生之公法上爭議，並非司法院釋字第 342 號解釋所稱國會（會議）行使立法權或「內部」議事規範如何踐行之事項所生之爭議，且非憲法之公法上爭議，而法律亦未特別規定其審判權之歸屬，自應由行政法院審判。

(四)所謂自律規則，係地方立法機關為維持其議會運作，在不違反法規範圍內，得就議事程序、內部組織及內部秩序之維持等事項，自行訂定相關規範，以助其職務之履行。澎湖縣議會議場錄音錄影管理規則（下稱「議場錄音錄影管理規則」）所規範之主體並不限於議會內之議員與行政人員，尚包括人民，是逾越部分，非屬議會「內部」事項，故非屬議會自律之範疇，自不受議會自律之保障。再者，議會固屬議員開議之所在，但民眾仍得入內觀看聆聽，而民眾進入議場觀看聆聽時，所適用之規範並非議事規範，而屬於營造物利用規範。然關於營造物利用規範，如規定須經許可才能為意見之表達，可能構成言論內容之事前審查，依司法院釋字第 744 號解釋，涉及對言論自由及人民取得充分資訊機會之限制，乃對言論自由之重大干預，原則上應屬違憲。退而言之，無論自律規則或營造物利用規則，皆不能牴觸上級法規，亦不能在無法律授權之情形下，增加人民法律所無之義務，惟被上訴人之議場錄音錄影管理規則無法律之授權，限制人民之表意自由、新聞自由與通訊傳播自由，顯違法律保留原則。

- (五)議場錄音錄影管理規則第7條已造成人民通訊傳播自由與新聞自由之侵害，其所欲達成之目的應具重大公益，手段與目的之達成間應具有實質關連，方得免於違憲之非難。上訴人架設載具進行直播採訪，屬於其通訊傳播自由之具體展現，且被上訴人早已於90年起委由澎湖有線電視股份有限公司（下稱「澎湖有線電視公司」）進行轉播，則何以上訴人直播後議會的莊嚴性便會蕩然無存？又被上訴人主張拒絕直播是為避免埋下治絲益棼的困擾爭議，且為避免議員在大會發言，遭其他媒體選擇性片面擷取、扭曲散布、變造偽造，乃至作為日後選舉時進行負面攻擊之文宣，雖然頗為牽強，但如認其屬重大公益，限制直播豈有助於目的之達成？準此，議場錄音錄影管理規則第7條造成人民通訊傳播自由與新聞自由之侵害，不僅無重大公益可資追求，手段與目的間亦難謂有實質關聯，違反比例原則。被上訴人依上開規定所為禁止或不允許直播之處分，於法未合，應予撤銷。
- (六)被上訴人屬於議員與縣議會議場之結合體，所行使之排除新聞媒體於內進行直播採訪行為，屬營造物警察權之行使，應受比例原則之拘束。又營造物警察權之行使，須營造物遭人侵入及妨害，惟本件情形為，上訴人記者進入議場後，安坐於議會設置之二樓記者席，悄然錄製直播影片，從未干涉被上訴人議員間之議政，亦未向議員提問，係忠實呈現議員間互動予大眾，何來不當干擾甚至侵害之可言？被上訴人禁止上訴人直播，甚至加以驅趕之行為，不具行使營造物警察權之適當性，遑論其必要性與衡平性之有無。
- (七)被上訴人以其自90年第14屆第7次定期會起委託澎湖有線電視公司實況轉播，已極盡議事資訊公開透明之能事而否准上訴人所請。惟利用電視進行實況轉播，與利用網路進行直播，其事物本質並無不同，則被上訴人禁止上訴人入內直播，卻同意澎湖有線電視公司可以實況轉播，顯無正當理由而為差別待遇，違反平等原則。
- (八)被上訴人取消上訴人採訪權，禁止其進入議會，係因上訴人違反議場錄音錄影管理規則第7條規定，故該禁止處分之性質，顯具對上訴人以前違反義務行為之非難性，並有嚇阻及

預防上訴人再犯之性質，屬行政罰。惟被上訴人並無法律依據，其逕取消上訴人採訪權，有違處罰法定主義。

(九)綜上，被上訴人依議場錄音錄影管理規則禁止上訴人於議場內錄影直播，無法律授權而侵害上訴人之表意自由、通訊傳播自由及新聞自由，違反法律保留原則；且該管理規則欠缺重大公益目的，不具適當性和必要性，違反比例原則；被上訴人長年委請澎湖有線電視公司轉播，卻不允許其他媒體進行轉播，違反平等原則；另被上訴人主張其係基於議會自治及家宅權等部分，均屬無稽；被上訴人嗣後禁止上訴人入內採訪之決定，亦有違處罰法定主義等情。並聲明：1. 訴願決定及原處分均撤銷。2. 被上訴人應依上訴人之申請作成准予上訴人進入被上訴人所屬議場進行錄音錄影之處分。

三、被上訴人答辯略以：

(一)依司法院釋字第 689 號解釋及理由書可知，真正新聞自由的內涵，並非使新聞媒體或從業人員不受任何限制。又地方議會開會是否透過各項載具轉播，此為地方議會本身職權問題，非外人所能置喙，更無法令明文議會開會一定要用載具轉播，是以，新聞媒體在被上訴人所屬議場架設攝影器材進行網路轉播，應受制約。再者，國家立法權屬於國會，國會行使立法之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行制定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。而議事紀律與秩序維持，乃至動用警察權等議會運作作為而言，屬於權力分立及議會自律原則之核心。是以，為降低外界對議會內部之議事干擾行為，允宜尊重議會自律原則，俾免侵及立法權依據所享有之自主領域。

(二)議場錄音錄影管理規則係被上訴人第 11 屆第 4 次臨時會時三讀審議通過之議案，係基於貫徹議事公開、維持議程順暢、維護議場秩序、保障議員發言權益等諸多考量而訂定，為現行地方制度法第 31 條所稱之自律規則；而該管理規則第 7 條規定之目的，乃為利於主席維護議場秩序，並避免議員在大會發言之錄音錄影，遭受他人做為任何形式之商業目的、廣告、促銷、宣傳、政治目的、選舉或訴訟使用，其適法性並無疑慮。又依最高法院 104 年度台非字第 222 號刑事判決意旨

可知，議會議場非一般公共場所，任何人非可隨便進出，是以，進入議場人員，相關行為即應受到議場錄音錄影管理規則或旁聽規則的約束，否則此等自律規則豈非形同具文？上訴人既無議會授權同意錄音錄影，自不得擅自於議場錄音錄影，被上訴人此一合法防禦權之認事用法，尚無違誤。

(三)有鑑於議會為一合議制之民意機關，有別一般行政組織，為求尊重被上訴人議員職權之行使，於 105 年 3 月 21 日本諸行政作業悉尊重全體議員權利與意願之考量，乃徵詢時任 18 席議員對上訴人辦理網路直播之意願，徵詢結果不同意者有 13 人，同意者 1 人，沒意見者 1 人，尊重議長決定 1 人（另 1 人羈押、1 人停權），被上訴人據此結果，函復上訴人難予許可，此一行政作業程序，極臻明確。

(四)本件係上訴人所派之記者，非經大會主席許可，擅自架設攝影器材違規進行網路直播與錄影情事，且屢經被上訴人之秘書長、議事組主任前往制止不從，是以鑑於違規具體明確，達到嚴重干擾妨礙被上訴人議事進行之程度，遂由被上訴人以臨時動議作成禁止上訴人自 105 年 5 月 16 日於被上訴人第 3 次定期會之會期內，全程禁止進入議場，預防持續干擾破壞議事進行，妨礙議員問政工作，以免侵害澎湖縣公共利益。是以，上訴人因違規採訪致遭限制採訪權，此與單純片面毫無理由取消係屬二事。

(五)被上訴人定期會之總質詢實況轉播作業，歷年來均係透過政府採購法等相關規定，委託澎湖有線電視公司第 7 頻道全程辦理實況轉播，而澎湖有線電視公司轉播之作業模式，遠比上訴人即興式的網路直播，其效果優於千萬倍，是以，被上訴人在滿足民眾鄉親知的權利或公共政策透明度成效，絕對是顯著而有目共睹。況被上訴人每年均編列經費，透過政府採購法規範方式，本於公開、透明、競爭、公平之原則，由得標廠商辦理開會實況轉播，上訴人如有轉播意願，即應依據招標須知規定參與競標。另立法院在議事轉播部分，自行編列預算，透過政府採購法購置資訊設備儀器，建置立法院之議事網路直播，於其全球資訊網站之首頁左邊，設立相關連結選單，提供閱聽人點選進入觀看，絕非由外面媒體自行

進入議事堂擅自片面轉播。此外，況除了秘密會議（目前地方民意機關幾無此類會議）外，民眾、鄉親、記者本來就可自由進入議事殿堂旁聽，對於不敬業或有爭議的民意代表，可用其他機制或方式處理，若只為處理這些主觀認為不公開、不透明、不周延之枝節，任由外人如入無人之境的在議事殿堂隨心所欲進行自行網路直播（甚或錄影），說不定是埋下更多的爭議所在。

(六)被上訴人會議（含總質詢）皆在議場公開舉行，除各新聞媒體均有派遣記者前來採訪外，民眾亦可到旁聽席旁聽，而總質詢的會議實況亦有實況全程轉播，且將總質詢全程發言登載於被上訴人議事錄，此當足以周全議事公開透明之公益需求，確保民眾知的權利；甚至，每次開會被上訴人亦主動發函通知澎湖縣各媒體（含上訴人），同時亦將審查議案資料放置記者採訪席，足見被上訴人對議事公開透明與媒體開放採訪，並沒有逃避社會各界之公共監督。

(七)被上訴人綜合前述理由與考量，否准許可上訴人申請於記者採訪席自行架設攝影器具進行網路直播乙案，於法有據，並無不當之處等語。並聲明：駁回上訴人在第一審之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)新聞採訪自由雖係受憲法第 11 條所保障之自由權，然在現行制度下，並無發生國家保護不足之情形，故無使國家基於該憲法規定之保護義務予以主觀化，形成人民有請求國家採取充分保護新聞採訪自由權措施之主觀公權利，故上訴人尚難逕援引憲法第 11 條規定，作為向被上訴人申請進入議場進行錄音、錄影之請求權依據。

(二)被上訴人第 11 屆第 4 次臨時會通過之議場錄音錄影管理規則，係為貫徹議事公開，保障發言委員權益，加強議場錄音、錄影之管理而訂定。觀其內容可知，該規則主要係規定被上訴人及該議會議員如何錄音、錄影，如何使用及保存錄音、錄影，及發言紀錄對外發表之限制，應屬被上訴人基於議會自治精神所訂定之自律規則；而該規則第 6 條及第 7 條規定涉及第三人如何利用議會之錄音、錄影或如何自行在議場內錄音、錄影部分，則兼有營造物利用規則之性質，故議場錄音

錄影管理規則實兼具自律規則及營造物利用規則之性質。

(三)議場錄音錄影管理規則第 7 條雖未明文規定第三人得申請大會主席許可，准予在議場內自行錄音、錄影，惟該條文既規定欲在議場內自行錄音、錄影，須經大會主席許可，自含有第三人若要在議場內自行錄音、錄影，應先提出申請經大會主席許可，始得為之。故上開條文自得作為請求被上訴人作成准予在議場內自行錄音、錄影之請求權依據。

(四)營造物與其利用人間之外部法律關係，係以營造物之「利用規則」規定之。而營造物之利用原則上須經許可。營造物機關或主體，依營造物種類之不同，按利用人之主觀條件核發利用許可。在不收費，得自由參觀或進入之博物館、公園、植物園等，外觀上近似物之利用關係，惟利用人被拒絕利用時，僅得請求許可其利用，而非主張其行動自由（含新聞採訪自由）受干涉，自無所謂違反法律保留原則可言。況地方自治團體之立法機關（議會）設置議場之目的，係便於議會行使地方自治立法權（含審議地方政府預算）及法律或上級法規賦予之職權。因此，被上訴人訂定被上訴人旁聽規則及議場錄音錄影管理規則等營造物利用規則，以貫徹議事公開，保障發言委員權益，加強議場之管理，其目的並非為限制新聞媒體之新聞採訪自由。是上訴人主張議場錄音錄影管理規則第 7 條規定，限制上訴人之新聞採訪自由，違反憲法第 23 條規定及法律保留原則云云，尚非可採。

(五)依司法院釋字第 613、678 號解釋理由可知，通訊傳播自由固為憲法第 11 條所保障之言論自由之一，惟議場錄音錄影管理規則第 7 條所規範，屬資訊蒐集、查證階段之新聞採訪行為之範圍，至於錄音、錄影後上訴人欲以何種方式公開（含網路直播），乃由上訴人自由決定，非屬該條文規範範圍，故該條文之規定與通訊傳播自由無涉，自無侵犯憲法第 11 條所保障之通訊傳播自由可言。

(六)被上訴人自 90 年第 14 屆第 7 次定期會開始轉播，均依政府採購法以公開招標方式，由澎湖有線電視公司得標後，受被上訴人委託辦理議會定期會之總質詢實況轉播，故澎湖有線電視公司係立於使用人或受僱人之地位受託辦理實況轉播，實

際仍屬被上訴人自行辦理錄音、錄影進行實況轉播，此與由被上訴人許可第三人直接進入議會逕行為錄音、錄影進行實況轉播之情形不同。況被上訴人以公開招標方式委託第三人錄音、錄影進行實況轉播，任何人（含上訴人）只要符合資格，均可參與競標，機會均等，故上訴人主張被上訴人同意私人澎湖有線電視公司可以實況轉播，卻否准上訴人進入議場錄影實況轉播，違反行政程序法第6條之平等原則云云，顯有誤會。

(七)依行政罰法第1條及第2條規定可知，行政罰僅限於罰鍰、沒入或其他種類行政罰（裁罰性不利處分），若非裁罰性之不利處分，即非屬行政罰法適用之範圍。上訴人於105年5月12日向被上訴人請求在其所屬議場進行錄音、錄影，以便為實況轉播（網路直播），被上訴人參酌上訴人欲在議場為錄音、錄影實況轉播乙節，曾調查議員之意見結果，僅有1位議員表示同意，其餘13位議員（含議長）均不同意上訴人在議場錄音、錄影為實況轉播，且被上訴人並未限制上訴人進入議會2樓記者席為新聞採訪，開會時被上訴人仍會通知上訴人到場，並不影響上訴人之新聞採訪自由，因而依議場錄音錄影管理規則第7條規定，否准許可上訴人在議場為錄音、錄影實況轉播（網路直播）之申請。被上訴人上開否准許可之行政處分，固為不利之處分，然並非針對上訴人違反行政法上義務之行為予以處罰之性質，故非屬裁罰性不利處分，自無行政罰法之適用，亦無違反處罰法定主義可言。

(八)綜上，被上訴人為尊重全體議員權利與意願，且未限制上訴人進入議會2樓記者席為新聞採訪，不影響上訴人之新聞採訪自由，因而依議場錄音錄影管理規則第7條規定，否准許可上訴人在議場為錄音、錄影實況轉播（網路直播）之申請，並無違誤，訴願決定予以不受理，理由雖不同，惟結論並無二致，仍應予維持，乃判決駁回上訴人在第一審之訴。

五、上訴意旨略謂：

(一)上訴人係以議場錄音錄影管理規則第7條規定作為提起本件課予義務訴訟之請求權依據，原判決認上訴人逕引憲法第11條規定作為請求權依據，實有違誤。又原判決先認上訴人無

主觀公權利作為提起課予義務訴訟之請求權基礎，惟又認識議場錄音錄影管理規則第 7 條規定係請求被上訴人作成准予在議場內為錄音錄影之請求權基礎，有判決理由矛盾之違法。再者，原判決既認新聞採訪自由係受憲法第 11 條所保障之自由權，惟未附具理由說明，何以新聞採訪自由在現行制度下，並無發生國家保護不足之情形，即逕認無使國家基於該憲法規定之保護義務予以主觀化，形成人民有權請求國家採取充分保護新聞採訪自由權措施之主觀公權利，有判決不備理由之違法。此外，上訴人與議會之利用關係屬營造物利用關係，依地方制度法第 16 條第 3 款規定，對該營造物有利用請求權，得作為課予義務訴訟之依據。

(二)公營造物利用關係亦有法律保留原則之適用乃現行通說，是以，依司法院釋字第 443 號解釋理由所揭櫫之重要性理論，只要公營造物利用關係中涉及重要性事項，皆須有法律的授權始得為規範。又營造物利用關係中之行為如已「妨害社會秩序公共利益」，營造物依管理規則加以排除，應無不允之理，但絕非在營造物利用關係中，侵害基本權之政府行為，即不受法律保留原則之拘束，原判決實係郢書燕說，未求甚解，適用法律顯有違誤。再者，憲法保障之新聞自由包括一般人為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府而從事之新聞採訪行為；而新聞採訪自由包括以攝錄影、錄音、筆記抄錄等方式為之，本件上訴人為錄音錄影之時，遭被上訴人以議場錄音錄影管理規則第 7 條要求應經許可始得為之，顯然已增加法律所無之限制，違反法律保留原則。另上訴人所不爭執者為「被上訴人並未限制上訴人進入議會 2 樓記者席為新聞採訪，開會時被上訴人仍會通知上訴人到場」，但上訴人絕無承認此舉「並不影響上訴人之新聞採訪自由」，是原判決認定被上訴人無限制新聞採訪自由，實無法律或理論依據，有判決不適用法規或適用不當之違法。

六、本院經核原判決之結論，尚無違誤。茲就上訴理由再予補充論述如下：

(一)按基於憲法第 62 條規定「立法院代表人民行使立法權」所揭

示之民主原則及權力分立之憲法基本原則，國會享有議事自治之權限，以確保國會行使職權之獨立性及自主性，俾免於受其他國家機關之干預，可知「國會議事自治」係受憲法直接保障之憲法制度。而國會自訂其議事規則（自治規章），復為國會議事自治之核心領域，縱無法律之明文「授權」，國會亦得直接根據憲法自訂議事規則。至於國會議事規則之內容，及於一切與國會議事有關之事項，包括有關議事過程（如議事進程序、秩序等）之事項、內部組織事項及為維持議事秩序所不可或缺之國會紀律有關事項。又國會之會議主席為使議事能順暢地依議事規則進行，雖無憲法之明文規定，惟其主持議事所不可或缺之秩序權〔包括執行議事規則所需之狹義秩序權、以維護議場秩序與安全為目的之處所權（Hausrecht，或稱家主權、家宅權）及警察權〕，解釋上當為憲法第 62 條所定「立法權」之概念所涵蓋，應視為憲法之默示授權，是會議主席對於妨礙議事進行或破壞議場秩序之新聞記者或旁聽民眾，得依據有憲法權源之秩序權採取適當措施，如禁止其在會場穿梭採訪、攝影，制止鼓掌、喧鬧、錄音等，情節嚴重者，甚至可將其驅離會場（參閱許宗力，國會議事規則與國會議事自治，收於：氏著《法與國家權力》，增訂 2 版，頁 306-340，月旦，1993 年 4 月）。另有學者除參酌英、法等國制度，認為「維持國會尊嚴與秩序」乃西方國會所共同承認之民主基本價值外，並援引美國聯邦最高法院在西元 1821 年 Anderson v. Dunn 一案中之見解，基於民主議會運作所需及權力分立原則，「秩序權」為國會之「固有權」（參閱陳淳文，太陽花運動後的國會改革展望，刊於憲政時代，第 42 卷第 2 期，頁 141-143，2016 年 10 月）。

- (二)次按憲法第 124 條第 2 項、憲法增修條文第 9 條第 1 項第 4 款規定，賦予縣議會行使縣之立法權，縣議會於行使縣立法權之際，與國會行使立法權，具有本質上之類似性。因此，為確保縣議會行使職權之獨立性及自主性，「縣議會議事自治」亦屬受憲法直接保障之憲法制度，縱無法律之明文「授權」，縣議會亦得就議事程序、內部組織及內部秩序之維持等事項，直接根據憲法自訂其議事規則（地方制度法第 31 條第 1

項稱之為「自律規則」)；且縣議會之會議主席對於妨礙議事進行或破壞議場秩序之新聞記者或旁聽民眾，亦得本於憲法第 124 條第 2 項、憲法增修條文第 9 條第 1 項第 4 款默示授予之固有「秩序權」，採取適當之措施，俾使議事得以順暢進行。

(三)被上訴人第 11 屆第 4 次臨時會三讀通過之議場錄音錄影管理規則，乃係為貫徹議事公開，保障發言委員權益，加強議場錄音、錄影之管理而訂定（詳見被上訴人 106 年 4 月 13 日所提出陳報狀附件(二)第 33 頁）。綜觀該議場錄音錄影管理規則之內容，乃係規定被上訴人開會期間應如何錄音、錄影（第 2 條），錄音、錄影之設備及開會過程製作之錄音、錄影不得攜出會外（第 3 條），議員如何聽取或觀看本人發言之錄音、錄影（第 4 條），議員如何播放或轉錄會議中之錄音、錄影（第 5 條），第三人要求播放或觀看被上訴人會議錄音、錄影之限制（第 6 條），第三人於被上訴人會議時自行錄音、錄影之限制（第 7 條），會議錄音、錄影之保存（第 8 條），會議時發言紀錄對外發表之限制（第 9 條）等，核屬被上訴人為維持議會正常運作，就其內部秩序之維持等事項，基於憲法所保障之「議會議事自治」而訂定之自律規則。其第 7 條規定：「本會會議時，除法令另有規定外，非經大會主席許可，任何人不得在議場內自行錄音、錄影。」係被上訴人基於防範第三人（包括新聞記者或旁聽民眾）妨礙議員問政、干擾議事進行或破壞議場秩序等公共利益，而將憲法第 124 條第 2 項、憲法增修條文第 9 條第 1 項第 4 款默示授予被上訴人大會主席之固有「秩序權」部分內涵，予以具體化明定，揆諸前揭說明，本無庸另經法律之授權，核其內容亦與憲法、法律、中央法規或上級自治法規尚無牴觸。是上訴人主張被上訴人所訂定之議場錄音錄影管理規則第 7 條規定，要求應經許可始得於議場自行錄音、錄影，增加法律所無之限制，違反法律保留原則，原判決認定被上訴人無限制新聞採訪自由，實無法律或理論依據，有判決不適用法規或適用不當之違法云云，核屬歧異之法律上見解，尚難憑採。

(四)稽諸前揭議場錄音錄影管理規則第 7 條規定可知，除法令另

有規定外，原則上任何人均不得在被上訴人議場內自行錄音、錄影，例外應經大會主席許可，始得為之。本件上訴人既主張其係以議場錄音錄影管理規則第7條規定作為提起本件課予義務訴訟之請求權依據，則本件之主要爭點，即在於上訴人是否符合前揭規定得在議場內自行錄音、錄影之要件。上訴人於105年5月12日向被上訴人請求在其所屬議場進行錄音、錄影，以便為實況轉播（網路直播），由於涉及議員職權之行使及肖像權等人格權之保障，為尊重全體議員之權利及意願，經被上訴人徵詢全體議員之意見結果，僅有1位議員表示同意，其餘13位議員（含議長）均不同意上訴人在議場錄音、錄影為實況轉播；又被上訴人自90年第14屆第7次定期會開始，均依政府採購法以公開招標方式，委由得標之第三人進行議會定期會錄音、錄影並實況轉播，任何人（含上訴人）祇要符合資格，皆有均等機會參與競標；況被上訴人並未限制上訴人進入議場2樓記者席為新聞採訪，開會時被上訴人仍會通知上訴人到場，並不影響上訴人之新聞採訪自由等情，為原審依法確定之事實。從而，被上訴人審酌上情，乃依議場錄音錄影管理規則第7條規定，否准許可上訴人在議場為錄音、錄影實況轉播（網路直播）之申請，於法尚無違誤。

- (五)上訴人既係以議場錄音錄影管理規則第7條規定作為提起本件課予義務訴訟之請求權依據，並主張原判決認其援引憲法第11條規定作為請求權依據，實有違誤等語，則本件自無審究憲法第11條所保障之新聞採訪自由，在現行制度下有無發生國家保護不足，致生人民有請求國家採取充分保護新聞採訪自由措施之主觀公權利的必要。是上訴人主張原判決未附具理由說明何以新聞採訪自由在現行制度下，並無發生國家保護不足之情形，即逕認無使國家基於該憲法規定之保護義務予以主觀化，形成人民有權請求國家採取充分保護新聞採訪自由權措施之主觀公權利，有判決不備理由之違法云云，洵不足採。又地方議會為地方立法機關，其設置之議場，係直接供所屬議員內部集會、議事等公務使用（類似國有財產法第4條第2項第1款之公務用財產），具有行政使用公物之

性質，而非直接供一般公共使用（類似國有財產法第4條第2項第2款之公共用財產），自非屬地方制度法第16條第3款所定之地方公共設施（公共使用公物），亦與學理上由行政主體所設立人與物之結合以持續對外供特定目的使用之營造物有別。況該款規定既非上訴人提起本件訴訟之請求權基礎，則上訴人主張其與被上訴人之利用關係屬營造物利用關係，依地方制度法第16條第3款規定，對該營造物有利用請求權，得作為課予義務訴訟之依據云云，亦不足以為有利於上訴人之認定。原判決針對議場錄音錄影管理規則第6條及第7條屬於營造物利用規則等相關論述，容有未洽，惟其駁回上訴人之訴的結論，並無違誤，仍應予維持。

(六)綜上所述，上訴人之主張均無可採。原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，發回原審更為審理，或判令被上訴人對於上訴人於105年5月12日申請進入被上訴人議場進行錄音錄影一案，應作成許可之行政處分，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 8 月 2 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 吳 東 都

法官 胡 方 新

法官 陳 秀 嫻

法官 程 怡 怡

法官 張 國 勳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 107 年 8 月 2 日

書記官 張 玉 純

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（107年1月至12月）第581-597頁