

引進仲裁機制解決通訊傳播事業間紛爭之可行性初探

朱百強、簡維克

壹、前言

伴隨著近年來之電信與寬頻技術進步，通訊與傳播事業間之技術與營運藩籬已逐漸被打破。通訊傳播業者固可因科技發展而輕易跨業經營，惟既有法令卻囿於修法成本龐大而無法與時俱進，導致主管機關無法適時救業者間之爭議作出有利於市場良性競爭環境之裁決。相對於此，鑒於仲裁機制本身帶有時效性、專家性、經濟性等特色，其確實不失為另一種紛爭解決之途徑。是故，本文主要目的即在於探討我國通訊傳播領域之現有紛爭解決機制中，是否另有導入仲裁機制之可能。

貳、現行法下之紛爭解決法令

一、電信領域紛爭處理規定

為避免網路互連協議懸而未決，影響業者與民眾權益，電信法第 16 條乃規定第一類電信事業間，如有一方提出互連要求或要求修改原互連協議等事項而未能於 3 個月內達成協議者，都可向主管機關申請裁決。

本於該條項之授權，原主管機關交通部電信總局（現已改為通傳會）已訂有「電信事業網路互連管理辦法」（下稱互連辦法），且互連辦法對於主管機關在裁決時所得進行之程序與調查有詳盡的規定，例如第 28 條規定、第 30 條、第 31 條以及第 32 條規定。

從上述條文可知，主管機關在處理第一類電信事業間之網路爭議時，確實有權進行完整之職權調查而不受當事人阻礙，並據以作出具拘束力之裁決。

二、傳播領域紛爭處理規定

為能有效排除有線電視系統業者營運上所面臨之糾紛，保障民眾收視權益，有廣法第 8 條規定了通傳會對於有線電視系統經營者與頻道業者間之調處法源依據。

除此之外，通傳會另有一項政策工具可有助於系統經營者與頻道業者先自行解決糾紛，即有廣法規定系統業者必須將其所播送之頻道載於營運計畫之中，且系統業者如欲變更其所欲播送之頻道，依法自需先經通傳會許可變更。故倘系統業者對於頻道之變更無法提出合理說明，或與頻道業者產生爭議時，通傳會自得暫不予系統業者之頻道變更申請，而要求業者先提出相關說明。

參、我國通訊傳播紛爭解決機制導入仲裁之可能

一、我國現行法令對於紛爭解決機制之不足處

從上述可知，現行法令確實已賦予通傳會對於解決業者間紛爭之相關規定，惟該等規定仍有下列三項先天上之障礙，致使通傳會無法真正有效解決業者爭議：

（一）爭議範圍無法完全涵蓋

鑒於互連辦法本係為解決電信事業間之實體電信網路互連為目的，故通傳會對於互連辦法是否包括新興的網路互連頻寬爭議毋寧採取較為保守之態度，此亦意味著業者間未來如另遇有因科技變化所生之新型態爭議時，恐將面臨主管機關拒絕介入裁處之不確定性。相同的，在頻道業者與有線電視系統業者間之調處情況下，通傳會對於究竟是否受理亦未有明確界線，而似乎以頻道屬性是否直接與抽象之「公共利益」有關而定。

（二）商業價格訂定不宜介入

不論通傳會是否決定受理裁決或調處，從過去多數案例可看出通傳會無力也不願介入具體商業談判之個別收費項目，連帶使得業者倘以具體費用無法達成共識為由而申請通傳會裁決或調處，都無法取得原先預想之效果。

（三）裁決或調處結果無法作為執行名義

互連辦法明訂通傳會所為之裁決為一行政處分，當事人如有不服者得提起行政爭訟途徑。另通傳會所訂之「有線廣播電視審議委員會處理系統經營者頻道供應者爭議調處原則」第 12 點亦規定「審議委員會應就每一申請調處案件作成調處書，記載下列事項：(四)調處之結果，包括調處成立時，當事人之權利義務及不服調處結果之行政救濟程序。」是故，通傳會似將調處亦認定為行政處分。但從實際上通傳會所為之調處結果以觀，其調處內容並不全然皆對當事人形成任何拘束（如籲請當事人繼續協商），從而當一方當事人不遵守行政機關決定時，他方當事人並無法獲得有效保障。

二、如何在現行法令中引入仲裁機制

（一）電信法相關規定

在電信法及互連辦法中雖有提到主管機關的裁決機制，但如要引入仲裁制度仍需透過法令加以規範。因此或可在互連辦法第 26 條第 1 項後，新增第 2 項使雙方就網路互連相關事項所生或相關之爭議，同意提交仲裁之規定，且該仲裁程序得依照中華民國仲裁法及中華民國仲裁協會之仲裁規則為之。

（二）有廣法相關規定

從過去案例可知，通傳會為尊重商業協商機制，就有關有線電視系統業者與頻道業者間之上下架爭議所為的調處結果多不具有強制性，亦不可能具體規定業者間所應支付予他方之費用。在此情事下，通傳會的調處毋寧較偏向調解。為使業者間之爭議能儘速獲得解決，實應引進仲裁機制以解決此種商業爭議方為正辦。

按，民進黨團於 102 年所提出之反媒體壟斷法草案第 17 條規定：「主管機關對系統與衛星頻道節目供應事業間有關節目授權播送、終止播送或其他營運事項之交易內容所生之爭議，得依職權或當事人一方之申請進行爭議之調處，調處不成者得向仲裁機構提付仲裁。」則是引進法律強制仲裁機制，亦即如同現行證券交易法第 166 條一般，不論當事人間有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。就此，我國學說固認為從強制仲裁作為法院訴訟型態替代解決紛爭機制之重要面向而言，實已具有憲法上之基礎，惟行政機關仍認為強制仲裁制度恐有違憲之疑慮而不宜貿然採用。

因此，本文建議，有廣法未來修法時能直接規定系統業者與已上架頻道業者之合約書中，應規定雙方當事人同意，就與頻道播出費用或下架等爭議事項，提交仲裁之規定；且當事人得選擇提交仲裁或向通傳會申請調處。

肆、結論

在科技匯流趨勢之下，通訊傳播業者與主管機關身處在變化迅速的產業環境中，隨時須面臨各種新興爭議。我國通訊傳播法規雖賦予主管機關對於業者間之糾紛得為一定之調處與決定機制，但囿於技術的演進以及對自由市場商業價格機制的尊重，通傳會仍無法就具體個案給予明確的決定內容。考量市場變化迅速及網路外部經濟效應，本文認為鑑於仲裁機制具有迅速及有效解決紛爭之功能，自有引入通訊傳播產業資為解決紛爭途徑之必要。