最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第112號

上　訴　人　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳崇樹
訴訟代理人　魏啓翔　律師
被 上訴 人　中天電視股份有限公司
代　表　人　梁天俠
訴訟代理人　李建慶　律師
　　陳少璿　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國113年12月19日臺北高等行政法院112年度訴更一字第10號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣被上訴人依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）申請許可經營之「中天新聞台」頻道，於民國108年4月2日7時24分許播出「扁錄影罵韓小韓粉邊哭邊罵"為什麼要罵韓國瑜"」、「後援會粉絲團力挺影片增!女童甜喊"韓國瑜加油"」及「"下一代需要您救臺灣"婦攜姪女拱韓選總統」之相關新聞，內容如下：1.主播導言：「高雄市長韓國瑜的人氣很高，不只大人們喜歡，小朋友更是把他當成偶像來崇拜，就有女童希望他可以出來選總統，還有10歲的小朋友看到陳水扁罵他，都哭了」。2.記者旁白：「韓國瑜大陸行拚外銷，卻被前總統陳水扁錄影片，大罵20分鐘，讓不少市民很生氣，連小韓粉都看不過去……，邊哭邊罵眼淚掉不停，10歲小妹妹非常崇拜韓國瑜，見韓市長幫農民找出路還要被罵，真的很不捨……，韓國瑜高人氣，後援會粉絲團愈來愈多家長上傳小朋友的影片力挺韓國瑜……，睜大眼睛搭配超酷表情，小女童加油力道百分百……，就是要支持韓市長，還有2歲萌娃

希望他出來選總統。大人喊一句，女童跟著附和，女童姑姑還PO文註記希望韓國瑜選總統，下一代真的需要您救救臺灣，也喊出眾多韓粉的心內話」（下稱系爭新聞），上訴人認已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，乃依同法第53條第2款規定，以108年8月6日通傳內容字第10800263880號裁處書（下稱原處分）裁處被上訴人新臺幣（下同）600,000元罰鍰。被上訴人不服，遂提起行政訴訟，並聲明：原處分撤銷。經原審法院108年度訴字第1618號判決駁回，惟經本院109年度上字第637號判決（下稱發回判決）廢棄發回更審。嗣經原審判決撤銷原處分，上訴人不服，乃提起本件上訴。

二、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略謂：

㈠為全面保護兒少之權益，兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少法）第7條第2項所列各款乃特別將相關權責分配予不同之主管及目的事業機關，而上訴人依兒少法第7條第2項第9款規定，係主管兒童及少年通訊傳播視聽權益之維護、內容分級之規劃及推動等相關事宜，已明確規定上訴人主管有關兒少保護之範疇在於「視聽權益」部分；至於系爭新聞之播放如發生侵害「被拍攝兒童」人格及自主部分之可能，應屬衛生主管機關之權責（兒少法第7條第2項第2款規定參照）。上訴人既依衛廣法第27條第3項第2款進行裁罰，故於判斷被上訴人是否有違失行為，本於處罰法定原則，主要應由該內容是否對收視兒少之影響進行判斷，並依其違失情節程度給予相應之裁罰，縱被上訴人行為同時涉及其他兒少主管機關之權責競合，上訴人仍僅應就其主管之責進行處理。

㈡於108年第7次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱108年第7次諮詢會議），除第10位委員認定違法之審查意見中曾表示「造成『仿效』」等字句，尚可認係針對妨害收視兒童、少年身心健康一節有所認定外；其餘委員中，第1、2位委員認定未涉違法者之意見則係「提醒『拍攝兒童時』宜注意『其

人格權及肖像權之保護』。避免以誘導性之方式採集兒童意見作為新聞內容」、「新聞節目應客觀中立平衡報導。訪問女童政治新聞或許稍不當但尚未違法。小孩的政治表述是否適合新聞主體值得檢討」，另第3至9位委員認定違法之審查意見，則均係針對「對該名被拍攝兒童」之不良效應加以論述說明。上開諮詢會議委員意見經送108年7月10日上訴人第864次委員會議，按該會議紀錄，亦未見上訴人委員曾就系爭新聞如何妨害「收視兒童、少年」身心健康一節為何討論。再細繹原處分之裁處理由（即原處分理由□㈣），重點均著重於「對該名被拍攝兒童」是否受到侵害，亦即原處分理由均係說明「對被拍攝兒童」之身心有何不利影響、侵害其人格、自主及對其未來之不良效應，然悉未於理由具體說明畫面對於「收視之兒童或少年」有何不良影響及其行為之違失程度，亦即原處分於判斷被上訴人是否違反本款之行政法上義務（即所播送之節目妨害收視兒童或少年之身心健康），與衛廣法第27條第3項第2款規定目的及內容不符，其適用上開規定已有違誤。

㈢原處分理由多著重由「被拍攝兒童」之保護角度，判斷被上訴人是否違反衛廣法第27條第3項第2款之行政法上義務，而非著重於判斷系爭新聞內容對於「視聽兒童及少年」之不良影響及效應為何、違失之輕重程度，並據以作出與違反該行政法義務程度合乎比例並相當之裁罰，此涉及「涵攝法律錯誤」，而此錯誤涵攝法條所為之判斷，進而影響應否裁罰及裁處內容之輕重，則原處分有違處罰法定原則，自非適法。復按中華民國廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要（下稱新聞自律執行綱要）十九（第三方影音素材電視新聞製播處理）、三、3.規定，乃指涉及「血腥、暴力、恐怖畫面」之情況，方才特別對於畫面處理方式予以規定應「馬賽克、變色、或定格等等處理」，系爭新聞尚無上開情事發生。故上訴人援引新聞自律執行綱要作為理由，並具體指明被上訴人未予以馬賽克及變聲處理有違規定，上訴人對於新

聞自律執行綱要規範之涵攝亦有錯誤，基於處罰法定原則，其據以為裁處理由及依據亦有違誤。

㈣上訴人於更審程序中，方追加主張原處分理由中提及之「侵害兒童身心」等內容予以補充解釋乃指「避免視聽兒少因影片造成仿效其不良反應」云云，然經仔細核閱原處分理由內容之全文及前後文義，尚無從擴大解釋並推得上訴人於本件中所為補充之上開意涵範圍，是上訴人上開辯稱應無足採。再者，違反衛廣法第27條第3項第2款規定者，依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）及評量表表三之規定，其違法等級當區分為普通、嚴重、非常嚴重3種程度分別予以積分10分、30分及60分。本件依前述第10位諮詢委員之意見，系爭新聞之播放，將造成仿效，固對視聽兒少之身心有所妨害，惟其勾選之違法程度僅係「普通（積分10分）」，而非原處分所載之「嚴重（積分30分）」。易言之，在原處分理由中僅就系爭新聞對「被拍攝之兒童」身心造成不良影響進行論述，而未論及「視聽兒少」之影響，其裁量所依據之事實即有違誤，則其進而依裁量基準之評量表表三規定，以上訴人違反衛廣法第27條第3項第2款規定，為「嚴重」等級加計積分30分，復依違法等級及適用裁處參考表表四之三規定據以對被上訴人裁罰600,000元，其裁量即屬違法，當由上訴人重為審酌並作成合義務性裁量之罰鍰處分，原審尚不得介入、代替上訴人進行裁量等語，判決撤銷原處分。

四、本院按：

㈠衛廣法第1條規定：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」第27條第3項第2款明文：「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播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：……二、妨害兒童或少年身心健康。…」如衛星廣播電視事業違反此一規定時，同法第53條第2款定有罰責：

「處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施」。又節目是經由製作、攝錄將一系列影像、聲音及其相關文字剪輯完成（衛廣法第2條第10款參照），呈現製作者所欲向社會大眾表達傳播之單元內容，經由衛星科技無遠弗屆的傳送，對於收視者之意念、思維產生一定的影響。因而，基於社會風氣之正向發展及人類道德之維繫提升等公益理由，對於節目內容予以一定的要求，乃屬必要。在衛廣法第1條揭示其立法目的之一為保障公眾收聽權益之下，同法第27條第3項第2款所指禁止播送之「對於妨害兒童或少年身心健康」，應是在維護「收視」兒童、少年之身心健康發展，以建立優質之公民社會。故違反本款之行政法上義務，應以所播送之節目妨害「收視」兒童或少年之身心健康為其構成要件，此為本院發回判決所指明。另為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，所制定之兒少法鑒於兒童及少年福利、權益事項所涉範圍廣泛，權責機關不僅止於司法、衛生、教育等，因而於該法第7條第2項各款規定有關機關之權責劃分：「一、主管機關：主管兒童及少年福利政策之規劃、推動及監督等相關事宜。二、衛生主管機關：主管婦幼衛生、生育保健、早產兒通報、追蹤、訪視及關懷服務、發展遲緩兒童早期醫療、兒童及少年身心健康、醫療、復健及健康保險等相關事宜。……九、通訊傳播主管機關：主管兒童及少年通訊傳播視聽權益之維護、內容分級之規劃及推動等相關事宜。……十六、其他兒童及少年福利措施，由相關目的事業主管機關依職權辦理。」由上開第9款規定將兒童及少年通訊傳播「視聽權益」之維護等相關事宜劃歸上訴人，益見衛廣法第27條第3項第2款之禁止規定在於維護「收視」兒童、少年之視聽權益。故如係以節目影像中之兒少為受害對象，其管制或裁處權責之歸屬，即非屬上訴人，而應依上開兒少法第7條第2項其他各款定之。又行政罰法第1條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處

罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」揭示行政罰以法律明文負有行政法上義務而違反者，始受裁罰；同法第4條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」則揭示處罰法定原則，即關於處罰之構成要件、處罰對象、處罰種類，均需法有明文。

㈡再按上訴人組織法第3條第11款規定：「本會掌理下列事項：……十一、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。」第8條第1項規定：「本會依法獨立行使職權。」第9條第1項規定：「本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。」第10條規定：「……（第2項）委員會議，由主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。（第3項）會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。……（第5項）委員會議開會時，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。……」準此，上訴人為獨立機關，其作成行政處分應召開委員會經出席委員討論表決形成決議決之。此外，上訴人為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，訂有廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點及廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則，邀集專家學者等於諮詢會議，先就涉及違反兒少保護等違法情事之節目廣告等討論並作成處理建議後，提請上訴人召開委員會議審議。

㈢本件原處分之處理流程，先經上訴人召開108年第7次諮詢會議，由諮詢委員表達意見及提出處理建議，上訴人幕僚單位予以彙整並提請108年7月10日上訴人第864次委員會審議而作成。原處分書「事實」欄載明所依據之事實如原審判決所載「爭訟概要」之內容，「理由及法令依據」欄之㈣援引108年第7次諮詢會議中諮詢委員所表達意見，此經原審調閱

相關會議紀錄及原處分之書面全文認定屬實。原審因認原處分理由多著重由「被拍攝之兒童」之保護角度，判斷被上訴人是否違反衛廣法第27條第3項第2款之行政法上義務，而非著重於系爭新聞內容對於視聽兒少之不良影響及效應，而有法律涵攝之錯誤，原處分即生違反處罰法定原則之違法等語。經核，原審所為之事實認定與卷內資料相符，且其認定與經驗法則、論理法則及一般證據法則並無違背，本院自得採為裁判之基礎。原處分既認系爭新聞之播出，對於出現於影像中之兒少有不當之影響，即與衛廣法第27條第3項第2款禁止播送之「對於妨害兒童或少年身心健康」之規制意旨在維護「收視」兒少之權益不符，原判決認定原處分有法律涵攝上之錯誤，而屬違法，即屬合法有據，尚無判決違背法令之情事。

㈣上訴人主張諮詢委員之意見不足以拘束委員會，上訴人已將委員會決議裁處之事實、理由及法令依據等，具體記載於原處分，原判決以諮詢委員建議之「多數內容」認定原處分所為之事實認定，與原判決所稱上訴人「為依據法律獨立行使職權」之法律意見，有理由矛盾之違法等語。惟原判決業已敘明其得心證之理由，並將原處分書上所載原處分形成之理由判斷，繕錄如下：「四、本會審酌調查事證及受處分人意見陳述，認為系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童去支持特定政治人物，明顯將兒童視為宣傳工具，侵害兒童人格利益及自主權，且全程未打馬賽克及變聲處理，對兒童或少年身心健康有不良影響，已違反衛廣法第27條第3項第2款規定：……（二）受處分人辯稱系爭新聞有徵詢影片所有人授權使用，惟系爭畫面以身心尚未成熟兒童為主體，連結到特定政治人物，明顯將兒童視為宣傳工具，侵害兒童人格及自主權，對兒童或少年身心健康顯有不良影響，受處分人核有應注意能注意而未注意之明顯疏失。(三)受處分人對製播新聞應善盡把關責任，系爭新聞係由成年人拍攝兒童支持特定政治人物影片，然兒童無自主判斷能力，是否受到

成年人在旁誘導、操弄或影響，亦或基於自主意志或受支配者之角色而被拍攝此議題之內容，受處分人應考量以保護兒童或少年身心健康為前提，對播出內容嚴加編審；另系爭新聞全程皆未打馬賽克及變聲處理，透過媒體廣傳後易造成負面影響，實不具教育意義且妨害兒童或少年身心健康，違規事實洵堪認定。（四）本會為保障民眾收視權益，廣納社會多元觀點，經108年6月19日召開由學者、專家及實務工作者等組成之『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論，出席之諮詢委員提出之審查意見略以：『消費小朋友，大人在旁誘導，全程未打馬賽克』、『本案明顯將兒童視為宣傳工具，並以身心尚未成熟的兒童為主體，再連結到特定的政治人物，新聞製播的動機即是刻意影響公共利益』、『對兒童身心的刻意誤導』、『侵害兒童人格利益及自主』、『由於新聞畫面呈現的主題是兒童對某特定候選人的支持，但兒童是否願意被拍或這種呈現有無大人的操弄，兒少未來對於他在影片的呈現是否有感到不適，都要考量，且未作馬賽克的處理，此播出有違兒少身心健康』、『大人拍小孩影片且上傳，小孩尚無成熟自主判斷力，欠妥』、『畫面感覺有運用兒少連結特定政治人物，廣傳後可能會造成兒少長大後感到不適，影響孩子身心健康』等，認為系爭新聞已違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定，建議予以核處。」即上訴人第864次會議決議作成原處分，已將108年第7次諮詢會議中多數諮詢委員所表達意見納為理由之一部分，此係上訴人委員會獨立行使職權認定上開專家學者等諮詢意見可以參採之結果，並非出於諮詢意見具有拘束力而來。又反觀原處分書所載理由仍不出上開諮詢意見之範圍，況決議作成原處分之上訴人第864次委員會會議紀錄僅載有裁處結論，未見任何委員表述作成原處分之理由為何，如置已經原處分書所援引之諮詢委員意見於不論，則豈非證立形成原處分之理由更加空洞無稽而不合法？上訴意旨指摘原判決理由矛盾一節，自難成立。

㈤上訴意旨另主張其於原審以112年12月22日行政訴訟言詞辯論意旨狀（該狀第21頁參照）就原處分為理由之補充，既屬行政處分作成時即已存在之事由，又未影響行政處分之同一性或被上訴人之防禦，原審未予審究，即認定原處分理由「均係說明『對被拍攝之兒童』之身心有何不利影響、侵害其人格、自主及對其未來之不良效應」之結論，有未盡職權調查及理由不備之違法一節。按承認獨立機關之存在，乃基於特殊功能目的之要求，使獨立機關不受政治干擾，有其專業自主決定之空間。從而，為保障其獨立運作，並同時防止專業恣意，合議制獨立機關對於法律所賦予之職權行使，原則上應以合議方式形成其意志，不應由各別委員或組織上之行政機關為之，上訴人組織法即有前揭會議召開及決議表決權數之要求。本件從各該會議紀錄、原處分書及發回前上訴人於原審之主張，上訴人始終持「系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童去支持特定政治人物，明顯將兒童視為宣傳工具，侵害兒童人格利益及自主權，且全程未打馬賽克及變聲處理，對兒童或少年身心健康有不良影響，已違反衛廣法第27條第3項第2款規定」，為原處分之事實及法律依據。迄發回更審後，上訴人始主張「系爭新聞對於家戶電視機前身心發展尚未成熟、對成年人選舉事務仍處於懞懂未知或初步學習階段之閱聽兒童，令其見開系爭新聞中成為主角之同儕所為舉止演示，勢必對其意念、思維產生一定之刺激、影響，引發其模仿、驚惶、不安之情緒，造成收視兒童或少年產生負面之心理認知或自我評價（例如，收視兒童或少年對系爭新聞內容所為之觀察學習過程中，將以為其亦必須積極參與成年人之選舉活動，或將以為其亦必須因候選人之表現或遭遇而必須感到痛苦、哀傷，甚至必須勉強自我服從成年人所塑造之偶像或權威，並認為此對兒童是『正常』的），不利於閱聽兒童人格充分而和諧之發展，且顯已逾越警示、教育、維護人性尊嚴、善盡社會責任及人民知的權利等範圍，足令身心未臻健全之閱聽兒童觀覽後產生對於社會

現狀之恐懼及不安，或產生以此為當之錯誤價值觀，有悖於發回意旨所指『維護收視兒童、少年之身心健康發展，以建立優質之公民社會』之立法意旨，自屬妨害收視兒童或少年之身心健康」等語，並以之為理由之補充、追補。惟此一論述並未見於原處分卷，難謂係出於作成決議之委員會所形成之意志，即上訴人第864次委員會決議並無以系爭新聞妨害收視兒少身心健康為其處分之事實或理由，上訴人臨訟提出上開論述，自不得引為原處分之理由而要求原審有調查之義務。是以，上訴意旨指摘原審有應予調查之事項未予調查或理由未備之違誤，亦難成立。又原審因上訴人於追補理由主張所謂侵害兒童身心，係指新聞業者應「避免視聽兒少因影片造成仿效其不良反應」一節，而審視諮詢意見僅第10位諮詢委員表示系爭新聞之播放，將造成仿效之意見，惟其勾選之違法程度僅係「普通（積分10分）」，而非原處分所載之「嚴重（積分30分）」等節，據之駁斥上訴人所追加之理由不可採。惟本件事實既無從予以裁處，原審關於罰責裁量之論斷，即屬贅論，尚於判決結果不生影響。上訴意旨指摘原審上開認定係屬突襲，違反闡明義務，而為判決違背法令一節，亦難以成立。

五、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　　114　　年　　4　　月　　16　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　陳　文　燦

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　李　玉　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　16　　日

書記官　高　玉　潔