臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
112年度簡更二字第20號
113年6月14日辯論終結

原　　告　中天電視股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　梁天俠
訴訟代理人　陳少璿律師
　　李建慶律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
000000000000000000
代　表　人　陳耀祥（主任委員）
000000000000000000
訴訟代理人　魏啓翔律師

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10月19日通傳內容字第10900178100號裁處書，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院以110年度簡字第6號判決後，原告不服提起上訴，經臺北高等行政法院以110年度簡上字第83號判決廢棄發回，經臺灣臺北地方法院再以110年度簡更一字第24號判決，被告不服，提起上訴，復經臺北高等行政法院以111年度簡上字第98號判決廢棄發回更為審理，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告之代表人已由潘祖蔭依序變更為廖麗生、梁天俠，本件茲據新任代表人梁天俠具狀聲明承受訴訟（見臺灣臺北地方法院卷第53至57頁），並有經濟部民國112年5月29日經授商字第11230092090號函暨所附股份有限公司變更登記表為證，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：原告經營之中天新聞臺，於民國108年8月30日6

時37分許，在「中天0600晨報破曉新聞」節目，播送標題為「狂甩12個巴掌黑衣人入侵校園霸凌女學生」之新聞（下稱系爭新聞），經被告認系爭新聞詳細描述及呈現少女遭罷凌過程，有妨害兒童或少年身心健康之情事，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第2款規定，遂依同法第53條第2款規定，以109年10月19日通傳內容字第10900178100號國家通訊傳播委員會裁處書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）40萬元。原告不服，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）以110年度簡字第6號行政訴訟判決駁回其訴，原告不服，提起上訴，嗣經臺北高等行政法院（改制前）以110年度簡上字第83號判決廢棄該判決，發回原審法院更為審理，復經原審法院以110年度簡更一字第24號行政訴訟判決（下稱原判決）「原處分撤銷」，被告不服，提起上訴，再經臺北高等行政法院（改制前）以111年度簡上字第98號判決廢棄原判決，發回臺灣臺北地方法院，改制後由本院地方行政訴訟庭更為審理。

三、原告主張：

㈠被告僅遴選14人參與109年第4次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱系爭諮詢會議），自與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）第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會之規定有違，且該遴選瑕疵已達足以變動系爭諮詢會議處理建議之程度，被告委員會議在資訊、見解尚未齊全之情況下作成原處分，自有判斷上之遺漏，原處分之適法性即受動搖，應予以撤銷：

1.諮詢會議之結論及個別諮詢委員之意見雖然僅作為被告審議時的參考，惟諮詢會議具有彙集、綜整多元觀點的功能，尤其是在涉及新聞內容是否妨害兒少身心健康等價值判斷爭議時，諮詢會議之觀點更能體現社會上不同領域之人的想法，進一步供被告7名諮詢委員判斷究竟是否妨害兒少身心健康（且原處分之裁罰理由更係片面援引系爭諮詢會議對原告之不利意見），故諮詢會議之組成如與諮詢會議設置要點相關

規範有所齟齬，加上本件系爭諮詢會議之遴選瑕疵亦達足以變動處理建議之程度，則自可認被告委員會係在資訊、見解尚未齊全的情況下作成處分，自有判斷上的遺漏，原處分即非適法而應予以撤銷。

2.109年6月30日諮詢會議召開當日，實際到會出席之諮詢委員人數總計13人，核與諮詢會議設置要點第7點規定，應遴選19人組成諮詢會議，並有19名諮詢會議委員至少2分之1出席始得開會之規定不合。

3.系爭諮詢會議13名諮詢委員中，有5名委員認為系爭新聞未涉違法，不予處理或發函改進即可；有8名委員認為系爭新聞已違法，差距僅有3票，如被告確實遵照諮詢會議設置要點第7點規定遴選並通知19名諮詢會議委員出席系爭諮詢會議，經諮詢會議委員到會討論交換意見後，投票結果是否仍維持目前予以核處之處理建議，實有疑問，且復未見被告7名委員對於系爭諮詢會議之建議處理方式有何實質討論，原處分之裁罰理由亦係片面援引系爭諮詢會議對原告之不利意見。換言之，漏未遴選並補通知該5名諮詢會議委員之瑕疵，已達足以變動系爭諮詢會議處理建議之程度，被告委員會議在資訊、見解尚未齊全之情況下作成原處分，自有判斷上之遺漏，原處分之適法性即受動搖，應予以撤銷。

㈡退步言之，縱認被告係以圈選之28人中先行回覆之19人作為遴選之19人，則被告將系爭諮詢會議的組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回覆順序，亦不符合諮詢會議設置要點第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會之規範，原處分實應予以撤銷，此觀鈞院110年度訴字第889號判決認定：「被告將諮詢會議的組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回覆順序，已與諮詢會議設置要點第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會的規定有違。又被告上述作法，將遴選19人組成諮詢會議，再由諮詢會議成員至少2分之1出席始得開會的兩個步驟混為一談，則諮詢會議的成員究竟是一開始被告主任委員圈選的25人，或是最終寄

發開會通知單的15人即有不明，且均與諮詢會議設置要點第7點第1項規定的19人相違背。…然諮詢會議既未能依被告自定的諮詢會議設置要點第7點規定組成，即難認已經適法組織為充分的討論、溝通，形成意見，則被告委員會議在資訊、見解尚未齊全的情況下作成原處分，自有判斷上的遺漏，原處分的適法性即受動搖，應由本院予以撤銷。」

㈢被告並未說明系爭新聞「客觀上」有「妨害收視兒童或少年身心健康」之具體事實情形為何，亦未提出客觀證據加以證明，原處分顯有理由不備及違反證據法則之違法：

原處分認定系爭新聞妨害兒童或少年身心健康之理由包含「系爭新聞以網路影片貫穿整則報導，重複播放施暴畫面，其他旁觀者教唆或鼓勵之行為，強化並引發模仿效應」、「呈現清楚暴力及霸凌內容，有害兒少身心」、「畫面有傷害未成年身心健康」、「細節過於清楚，無反霸凌效果，並恐引起仿效」、「雖畫面經過處理，但打人情節仍清楚描述，仍可能引起仿效……」等，惟此些理由僅係被告主觀上之臆測，而非系爭新聞於客觀上確實有「強化並引發模仿效應」、「有害兒少身心」等情事，被告對此亦無提出任何證據加以證明，且原處分之裁罰理由包含「並恐引起仿效」、「仍可能引起仿效」等，即更加坐實了本件被告確實是以主觀上之臆測來認定系爭新聞妨害兒童或少年身心健康，被告不但未善盡其調查及舉證責任，反而認定其自身的「主觀想法」就可以當作妨害兒童或少年身心健康的「客觀證據」，如同法官在作判決時，在沒有客觀證據的情況下，僅以個人主觀上之臆測即認定被告有殺人一般，原處分如此認定顯然違法。

㈣被告課予原告法未明文之「呈現青少年犯罪、兒少心理健康等相關領域專家之意見或觀點」義務；且未說明為何「呈現青少年犯罪、兒少心理健康等相關領域專家之意見或觀點」即可「避免妨害收視兒童或少年身心健康」，原處分顯有違反法律保留原則及理由不備之違法：

1.原處分裁罰之理由亦包含「報導中未呈現青少年犯罪、兒少心理健康等相關領域專家之意見或觀點，實難謂具教育警惕意義」等，惟系爭新聞係一「社會新聞」，所注重的僅係將客觀事實呈現予閱聽群眾知悉，並非係專門教導兒少專業知識的節目，再加上一則社會新聞報導的時間更是僅有幾分鐘，故實務上在製播此類社會新聞時，根本不會特地加入青少年犯罪、兒少心理健康等相關領域專家之意見或觀點；況且類似之社會案件一但被新聞媒體所揭露，施暴者除需面臨法律責任外，更會受到來自社會公眾之批評，例如網友的指責或係肉搜等，系爭新聞亦有提到得知消息的網友相當不滿來到警局包圍堵施暴者，因此系爭新聞已藉由揭露此霸凌訊息喚起社會大眾對此議題之重視，亦使閱聽群眾認知到施暴者並不會有好下場。

2.惟原處分竟仍以系爭新聞未呈現專家之意見或觀點而不具教育警惕意義，對原告加以裁罰，不但違反實務上製播新聞之經驗法則，亦未說明為何社會新聞需要呈現專家之意見或觀點，才會具備教育警惕意義，顯然有不備理由之違法，且遍觀衛廣法全文，立法者並未賦予被告「得干涉新聞內容」之權限，且在民主國家中亦不可能讓行政機關具有決定新聞內容之權力，惟原處分竟於法無明文授權的情形下，擅自決定原告應製播如何之新聞內容，並以此為由裁罰原告，不僅違反法律保留原則，此在民主社會中實亦殊難想像。

㈤被告所頒布之「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），其中的「本會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表」（下稱評量表）以及「違法等級及適用裁處參考表」（下稱參考表），關於以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，已違反法律保留原則：

1.關於被告所頒佈之裁量基準中「以2年內不須確定之受裁處次數」作為本次處罰之加重或加倍事由，實已對原告之新聞自由、財產權造成限制，應由法律加以規定或符合授權明確

性方屬適法。

2.被告所頒佈之裁量基準僅屬行政規則，其中「以2年內不須確定之受裁處次數」作為本次處罰之加重或加倍事由，已違反法律保留原則甚明。

3.原處分以尚未確定之108年8月6日通傳內容字第10800263880號裁處書（現繫屬鈞院審理中）作為加重裁罰之依據，顯然不符法律保留原則至明，原處分實應予撤銷等語。

㈥並聲明：原處分撤銷。

四、被告則以：

㈠程序部分：

1.廣播電視節目廣告諮詢會議之召集及其所為建議，僅屬被告「內部審議多元辯論基礎之參考機制之一」，業經發回判決予以肯認在案；故即便有原告指摘所謂諮詢會議程序瑕疵問題，並不影響原處分之合法性。

2.本件諮詢會議之召集程序，並無違反諮詢會議設置要點第7點規定，無原告所指摘之瑕疵。

3.據上所述，諮詢會議之處理建議，非屬被告蒐集意見或資訊之單一管道，亦非被告作成行政處分之必要資訊、見解或途徑，並不影響被告決策及原處分作成之合法性。況系爭諮詢會議之召集過程亦符合設置要點第7點規定，而無原告所指摘之瑕疵，應堪認定。

㈡實體部分：

1.系爭新聞反複播送少女遭掌摑畫面，且另搭配記者旁白詳述霸凌細節，凸顯暴力行為等情事，妨害兒童或少年身心健康：

⑴原告製播系爭新聞，其內容引用網路影片內容，播出少女遭霸凌之過程，畫面反覆出現數名黑衣男女圍著1名少女，並出手打少女耳光之畫面，記者詳細口述事發情節，強化遭霸凌少女受辱過程，該畫面雖有經定格或馬賽克等方式處理，惟除仍能清楚辨識「少女遭包圍且不斷被掌摑」之暴力凌辱動作，其間更搭配記者詳述施暴及霸凌之過程與細節，是其

內容除足使該名少女受有二次傷害外，已顯有凸顯暴力行為之情事，而使其他兒童及少年產生恐懼或不當聯想等心理，抑或因渠等心智尚未成熟，尚未能正確辨別行為之好壞，故僅因覺得有趣即效仿之，自足妨害收視兒童及少年之身心健康，而該當衛廣法第27條第3項第2款所定構成要件。

⑵於系爭諮詢會議，諮詢委員亦認：「呈現清楚暴力及霸凌內容，有害兒少身心」、「雖打馬賽克，但仍清楚呈現霸凌情節」、「畫面有傷害未成年身心健康」、「細節過於清楚，無反霸凌效果，並恐引起仿效」、「雖畫面經過處理，但打人情節仍清楚描述，仍可能引起仿效，雖該報導用意可能在說明宣導反霸凌，但整體焦點仍在相關暴力細節」，爰建議被告核處。

⑶查原告「中天專業倫理規範」亦訂有「兒少新聞與節目製播原則」略以：1、降低傷害原則，避免對其採訪或拍攝，以降低對其身心之傷害。4、文字、聲音、及動畫表現，避免官能刺激……。5、不播出殺人、暴力、血腥、霸凌、犯罪手法。7、不教導犯罪，對青少年的犯罪過程不做模擬」（第一審卷第107至109頁，被證2），足見系爭新聞內容與前開「中天專業倫理規範」亦有不合，原告顯未考量以保護兒童或少年身心健康為前提，未對播出內容嚴加編審，使前開內容完全呈現於新聞中，違規事實至屬明確。

⑷案經被告調查證據、參酌原告陳述意見及系爭諮詢會議建議等，委員會議於審議後決議予以裁處，揆諸前揭說明，被告就「妨害兒童及少年之身心健康」等不確定法律概念之判斷及決定應享有判斷餘地，且已納入一般公認之價值判斷標準而具備正當性，復無任何恣意或其他違法情事，司法機關亦當予尊重。

2.被告依「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」並由委員會議決議所為罰鍰數額之裁量權行使，亦屬合法：

⑴參108年度訴字第1806號、108年度訴字第1292號及108年度

訴字第1737號之判決要旨，被告於衛廣法第53條第2款所定20萬元以上200萬元以下罰鍰之範圍內，依照個案違法情節及損害結果等因素，訂定系爭裁量標準、評量表及參考表等細節性、技術性規定，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，再依等級不同而異其對應的罰鍰額度，自無違法律優位或授權明確性原則。

⑵原告於2年內確有因相同違法事由受2次裁罰（即108年4月24日通傳內容字第10800095770號、108年8月6日通傳內容字第10800263880號），其中原告固曾就其中108年8月6日通傳內容字第10800263880號處分訴請行政法院撤銷，惟業由鈞院以108年度訴字第1618號判決駁回確定。是前開2處分均有效持續存在。職此，被告以「受2次裁罰」核算原告之違法積分，自無「應斟酌之事項未予斟酌或不應斟酌事項而予考量」之裁量瑕疵。又，原告本次違法等級經列為「普通」等級，且衡量原告2年內曾違法相同違法構成要件行為遭裁處2次業如前述，暨違法情節，按評量表分別採計10分及6分後，合計總積分為16分。再對照參考表中，原告違反衛廣法第53條之違法等級屬第2級，被告於法定罰鍰額度範圍內，對原告裁罰40萬元，自無任何裁量瑕疵可言。

⑶原告爭執裁量基準有關「本會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表」以及「違法等級及適用裁處參考表」（原處分可閱覽卷第17頁至第26頁），關於以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，不符法律優位原則及法律保留原則云云，亦不可取。

3.據上論結，原告系爭新聞凸顯暴力行為且詳述霸凌情節，顯將使兒童及少年產生恐懼、不安或模仿等心理，妨害兒少身心健康，又系爭裁量標準、評量表及參考表則均係被告於法律授權範圍內所為之細節性、技術性規定，自可援用為裁罰基準。被告審認原告違反衛廣法第27條第3項第2款之規定，依同法第53條第2款及裁量標準之規定，以原處分裁處原告40萬元罰鍰，自屬有據等語，資為抗辯。

㈢答辯聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制（參見司法院釋字第509號解釋文）。憲法第11條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由（參見司法院釋字第613號解釋理由書）。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大深遠之影響，故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由之情事。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。準此，衛星廣播電視事業播送之節目內容，如有妨害公序良俗等違法情事，自得加以限制。

㈡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。」、第53條第2款規定：「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，處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：……二、違反第27條第3項第2款……。」據上，違反衛廣法第27條第3項第2款規定者，依同法第53條第2款規定，處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。又衛星廣播電視事業播送之節目內容本不得有妨害兒

童或少年身心健康之內容（兒童及少年福利與權益保障法第43條第4項規定參照），蓋因兒童及少年身體及心智尚在成長階段，其判斷力並未臻成熟，易受引誘或不當之暗示而有礙其身心之健康發展，故一旦節目內容有暴力、血腥、鬼怪驚悚情節，即易令少年及兒童產生恐懼、驚嚇、不安、疑惑或不當聯想，甚或進而有模仿之不當行為，足以妨害渠等之身心健康。是以，衛星廣播電視事業播送之節目或廣告內容有妨害兒童或少年身心健康，主管機關自得依衛廣法第53條第2款規定予以裁罰。

㈢原告雖稱：被告僅遴選14人參與系爭諮詢會議，自與諮詢會議設置要點第7點第1項被告主任委員應視議案需求遴選19人與會之規定有違，且該遴選瑕疵已達足以變動系爭諮詢會議處理建議之程度等語。然查，本件諮詢會議之組成及作業程序，符合諮詢會議設置要點及諮詢會議處理建議作業原則等規範：

1.被告所訂定「國家通訊傳播委員會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）：

⑴第1點規定：「一、國家通訊傳播委員會為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議。」

⑵第2點規定：「諮詢會議，依廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提出諮詢意見：……㈢衛星廣播電視之節目……」

⑶第3點規定：「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3分之1：㈠專家學者19至23人。㈡公民團體代表15至19人。㈢內容製播實務工作者5至9人。」

⑷第7點規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開會。」

⑸第9點規定：「（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：㈠應予核處，並加註違規情節輕重。㈡發函改進。㈢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。」

⑹第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」

2.被告依前開諮詢會議設置要點第9點第2項規定另訂定「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）：

⑴第2點規定：「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。」

⑵第3點規定：「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。」

⑶第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：㈠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。㈡未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。㈢出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。㈣未獲過半數出席諮詢委員共識且無第2款之情形，或經重新討論票數仍然相同時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」

⑷第5點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不

同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。」

3.是可知，被告設置諮詢會議，就衛星廣播電視節目事項，提出諮詢意見，關於涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級、其他違法情節之節目或廣告內容處理，應先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被告委員會議審議。又諮詢會議應備有諮詢委員39至51人，開會前應由被告主任委員從備有39至51人之諮詢委員名單中，遴選19名委員擔任該次會議之與會委員，開會時應有「經遴選與會委員至少2分之1出席」，參考被告幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件間涵攝之分析整理，確認個案事實與法規範構成要件是否相符，並審酌其可能造成的影響，而作成應予核處、發函改進、不予處理之處理建議，嗣提請被告委員會議審議，供作被告委員會議參考。另諮詢會議出席委員就涉嫌違法議案，應提出書面審查意見，並勾選其處理建議（勾選應予核處暨加註違規情節輕重、勾選發函改進、勾選不予處理），倘其中任一種處理建議，獲得「出席委員過半數共識」，即屬諮詢會議之處理建議。至諮詢會議之處理建議，固可供作被告委員會議審議之參考，惟被告仍應本於職權認定事實、適用法律、行使裁量權，始得作成決定（本院高等行政訴訟庭112年度訴字第517號、108年度訴字第1737號判決意旨參照）。

4.本件所涉系爭諮詢會議開會前，由被告主任委員從諮詢委員名單中，圈選28名委員，再指示幕僚單位徵詢前開委員與會意願及方便與會時間、排定開會日期，嗣由被告主任委員將前19名答覆願意且方便與會委員，特定為該次諮詢會議與會委員，由幕僚單位對該19名與會委員寄發開會通知單乙節，並有相關證據可證（見簡更一卷第91至92頁），足認被告主任委員係從諮詢委員名單中，於衡酌各委員性別、現職、經歷、類別，並參考各委員與會意願後，始遴選19人為該次諮詢會議與會委員，核與前開諮詢會議設置要點規定及意旨相符。原告主張被告前開作法非屬諮詢會議設置要點所稱遴選

行為等語，自非可採。

5.本件系爭諮詢會議開會時，實際出席委員人數為13人乙節，並有109年第4次諮詢會議出席表可證，本件最終確定出席之委員為13人，確已超過19位遴選委員2分之1，核與前開諮詢會議設置要點相符。故系爭諮詢會議之遴選程序並無「未依法行政」之瑕疵。原告主張本件諮詢會議出席數未達開會門檻等語，尚非可採。

6.本次諮詢會議之出席委員，就各議案之處理建議，如諮詢會議欄所載，亦即，前開諮詢會議之出席委員，就系爭新聞涉嫌違反衛廣法第27條第3項議案，有8位委員認為違法、5位委員認未涉違法乙節，並有諮詢會議紀錄可證，足認應予核處之處理建議，已獲得「出席委員過半數」之多數共識，依諮詢會議設置要點及諮詢會議處理建議作業原則，即屬本次諮詢會議之處理建議。

7.又，原告主張被告第928次委員會議記錄中，僅記載審議結果，未見實質討論內容，未說明不採納其他諮詢委員建議之理由，被告委員會議流於形式云云。然而，為保障合議制成員於會議過程中能充分表示意見及相互討論，及確保會議程序能順利進行，故委員會議對外不公開，且出席、列席、紀錄人員，就決議過程及決議嚴守秘密事項均不得洩漏（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項規定參照），為落實前開目的，被告委員會議紀錄中，僅扼要記載審議內容，核無不法；況且，原處分理由欄中，已詳載被告審認違法及處罰的詳細理由，難認委員會議有未經實質討論而流於形式乙節。是原告以前詞欲主張被告委員會議決議有未實質討論之瑕疵等語，亦非可採。

㈣系爭新聞確有妨害兒童或少年身心健康之情事，原告並有違反衛廣法第27條第3項第2款規定之過失，原處分裁處原告40萬元罰鍰，並無違誤，經查：

1.本件原告於108年8月30日6時37分許在「中天0600晨報破曉新聞」節目，播送標題為「狂甩12個巴掌黑衣人入侵校園霸

凌女學生」之新聞報導，經臺灣臺北地方法院當庭會同兩造勘驗該新聞內容，其勘驗結果略以：「

檔案名稱：中天新聞-20190830少呼巴掌（1分21秒）

影片時間06：37：25～06：37：36

記者口白：做家長的看到這個畫面，恐怕很心痛，新北市這個校園，驚傳了霸凌事件，這位女學生被十多位的黑衣男女團團圍住，狂呼巴掌，甚至有人一連打了十二個巴掌。

影片時間06：37：38～06：38：15

記者口白：暑假剛剛結束才要開學，現在竟然在校園裡驚傳有霸凌事件，來看到這名網友上傳的影片，有一名女學生被圍在正中間，旁邊有十多名黑衣男女，竟然是對著她狂打耳光，其中一個人對她一連打了十二個巴掌，但其他人全程圍觀，居然沒有人出手相救，被打的小女生是不斷的流淚，但是完全都不敢反抗，甚至在現場還聽到有其他黑衣人來對她嗆聲說，哭什麼哭。警方接獲附近的民眾通報趕到現場，將人總計11個人全數來帶回。

影片時間06：38：16～06：38：24

記者口白：不過從網路上得知消息的網友其實相當不滿，是來到警局要包圍堵人，警方趕緊將到場的民眾驅離。

影片時間06：38：25～06：38：31

記者口白：其中被打的女學生已經在家長的陪同之下完成驗傷，接下來要製作筆錄。

影片時間06：38：32～06：38：45

記者口白：而根據知情人士了解，女學生疑似在之前跟這批人去唱KTV，雙方有發生不愉快的事件，才會在校園裡私刑教訓，現在已經交由警方來處理。」

則有該院111年2月9日言詞辯論筆錄可稽（見臺灣臺北地方法院110年度簡更一字第24號卷第95至96頁）。

2.依上開勘驗內容所示，原告雖有將被害人遭霸凌打巴掌之畫面以馬賽克霧化方式處理以模糊其畫面，惟畫面仍可見有揮打動作，再輔以記者細述嫌犯施暴過程「有一名女學生被圍

在中間，旁邊有十多名黑衣男女，竟然是對她狂打耳光，其中有一名對她一連打了12個巴掌.....甚至現場還有其他黑衣人來對他嗆聲，哭甚麼哭.....」，之後新聞畫面則是以現場畫面、字卡標題呈現網友怒圍警局堵人之報導方式，警局場景、現場民眾、人物穿著亦未霧化處理，仍可辨析，準此可認，系爭新聞呈現之畫面、旁白字幕及播報者敘述，確已呈現逞兇鬥狠、暴力、刺激並詳述報導屬於霸凌施暴情形，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一般兒童或少年觀覽後產生對於社會現狀之恐懼及不安，或產生以暴力霸凌為當之錯誤價值觀，故系爭新聞應已該當「妨害兒童或少年身心健康」之意涵，更應為長年從事新聞製播之原告所得預見，是應認原告於「中天0600晨報破曉新聞」節目播送系爭新聞，已有違反衛廣法第27條第3項第2款規定之過失。

3.原告另稱：被告未提出系爭新聞有何客觀上「妨害兒童或少年身心健康」之具體情形或客觀證據，是原處分有理由不備及違反證據能力之違法；且未說明為何「呈現青少年犯罪、兒少心理健康等相關領域專家之意見或觀點」即可「避免妨害收視兒童或少年身心健康」，原處分顯有違反法律保留原則及理由不備之違法。惟查，行政罰是國家對於人民違反行政法上義務的行政制裁手段，而依衛廣法第27條第3項第2款之規定，衛星廣播電視事業於播送節目時，負有不得播送內容係妨害兒童或少年身心健康之行政法上義務，違反該規定即所播送者係妨害兒童或少年身心健康之節目內容時，即應依衛廣法第53條第2款規定裁處，本質上係行為犯。原告主張衛廣法第27條第3項第2款規定以發生實害結果為要件，被告應證明有兒童或少年之身心健康受到實際上損害云云，核屬誤解行為犯與結果犯之差異，自不足採。又衛廣法第27條第3項第2款規定，即是立法者鑑於衛星廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響，如衛廣媒體之節目內容有暴力、血腥、鬼怪驚悚情節，即易令少年及兒童生恐懼、驚

嚇、不安、疑惑或不當聯想，甚或進而有模仿之不當行為，將有妨害兒少身心健康之情形，即應予以限制。申言之，立法者藉由衛廣法第27條第3項第2款規定，課予衛廣媒體製播新聞節目時負有不得妨害兒童或少年身心健康之義務，倘有違反，被告即得依衛廣法第53條第2款規定予以裁罰。而查，如前所述，原告雖有將被害人遭凌虐之畫面以馬賽克霧化方式處理以模糊其畫面，惟加害人毆打被害人巴掌之暴力畫面，配合記者旁白細節，已營造出暴力之畫面效果，此等效果並非以馬賽克霧化處理，即可加以掩飾。是以，原告主張原處分違反法律保留原則及理由不備之違法等語，亦非可取。

㈤末行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等對待原則，乃訂頒行政裁量準則作為行使裁量權之準則，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政的平等對待原則，非法律所不許。裁量基準第2點第2款規定，「被告裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表」及「違法等級及適用裁處參考表」，適用於依衛廣法第46條至第63條裁處罰鍰之案件。前開裁量基準第5點規定，主管業務單位於適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表，擬具適當之處分建議。前開評量表規定，違反衛廣法第27條第3項第2款規定，應依第53條第2款規定裁罰時，應考量違法情節或營運型態（50分）、2年內裁處次數（35分）、其他判斷因素（15分）等項目，得出總積分，再對照前開參考表，得出違法等級及罰鍰額度。前開裁罰基準規定，乃主管機關在母法範圍內，為統一行使處罰裁量權，並考量個案責罰相當性後，所訂定之裁量基準，與法律授權目的尚無牴觸，亦與法律保留原則無違，被告自得援引系爭裁量基準作成行政處分。

㈥原告既有違反衛廣法第27條第3項第2款規定行為及主觀責任

條件，依第53條第2款規定，應處20萬元以上200萬元以下罰鍰。被告依裁量基準及評量表規定，審酌原告違法情節為普通，於2年內曾因相同違法事證經被告裁處2次，按違法情節、2年內裁處次數與其他判斷因素等事項後，得出總積分16分，嗣對照前開參考表，得出違法等級2級，應處罰鍰40萬元，其裁量所憑事實與前開相關證據所示情形相符，裁量所憑理由亦與衛廣法第27條第3項第2款及第53條第2款規範意旨無違，核無裁量權濫用情形。被告依第53條第2款、前開裁量基準等規定，以原處分裁處原告罰鍰40萬元，核無違誤。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。原處分認事用法，核無違誤。原告徒執前詞，訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據資料，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁，附此敘明。

八、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　　113　　年　　6　　月　　21　　日

法　官　余欣璇

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　21　　日

書記官　游士霈