臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1618號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年3月26日辯

原　　告　中天電視股份有限公司

代　表　人　潘祖蔭（董事長）

訴訟代理人　黃合文　律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（代理主任委員）

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108年8月6日通傳內容字第10800263880號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告依衛星廣播電視法（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），已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，被告乃依同法第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）裁處原告新臺幣（下同）60萬元罰鍰。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）被告未依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第3條第13款、第10條第7項規定，給予原告參與聽證程序機會，是原處分違背法定程序，應予撤銷：

本件被告僅以裁罰金額論斷，未審酌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違法行為評量表（表三）（下稱評量表）之規定。且原告自108年2月間以來不斷受被告恣意裁處罰鍰，短短半年間（108年2月至同年8月），被告任意對原告裁處行政罰金額已高達380萬元，被告此舉已嚴重影響原告營運，倘原告就此營運不善，發生損害訂戶或是聽眾權益之情事或有損害之虞，或遭被告認定因此有內部控管失靈之情形，被告可依衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法第12條以及衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法第11條規定將原告營運計畫執行情形評鑑為「不合格」

，並進而廢止原告許可、註銷執照或不予換發執照，是原處分對原告權益茲事體大，不得僅以裁罰數額率斷。

（二）被告108年7月10日所舉行第864次委員會議，扣除會議主席，僅有三位委員出席，且該次會議決議並無臚列表決權數。被告所訂定國家通訊傳播委員會會議規則（下稱通傳會會議規則）已逾越母法即通傳會組織法規定；是以，被告108年7月10日所舉行第864次委員會議已違反通傳會組織法第10條第3項、會議規則第19條規定：

由被告108年7月10日第864次委員會議記錄可知，該次出席委員為主席陳耀祥、孫雅麗、郭文忠及鄧惟中，而委員洪貞玲請假並未出席該次會議，主席（即主任委員）依會議規則第19條規定原則上不參與表決，僅在議案表決可否同數或議案表決可否相差1票時，主席始得參與表決，而扣除該次會議主席1人，僅有3位委員出席該次會議，是即便出席該次3位委員皆同意對原告之裁處，該次會議決議並未逾委員總額（7人）之過半數同意，被告108年7月10日第864次委員會議已違反通傳會組織法第10條第3項規定。又依被告108年7月10日第864次委員會議記錄，該次會議記錄中並無臚列會議之表決權數，無法得知該次會議之討論議案經由幾位委員同意，不符合通傳會組織法第10條第3項規定。

（三）依第四權理論將新聞自由權利大致歸納出八種類型，其中包含「新聞媒體有免於政府為了達成一般經濟及社會政策，或為了促進訊息傳播的公平或多元性等所為之一般性或專業新聞媒體所為之規制的權利」，此即新聞自由之防禦性權利，維持新聞媒體某種程度獨立性，不受政府干涉。因此不論政府是基於敵意性報復，或為操縱新聞報導內容

，甚至基於善意為促進兒童少年人格發展或塑造新聞媒體道德形象，而對新聞媒體所做之一切干預，為保障新聞媒體踐行監督政府及提供資訊功能，新聞媒體皆具某種有效防禦性權利，公權力機關不得以新聞媒體功能未實際發揮為由，或由行政機關取締不符公益標準之媒體等理由，介入或限制新聞媒體報導內容，妨礙新聞自由。

（四）原處分有違行政程序法第5條規定行政行為之內容應明確之原則：

1、本件原處分之做成係經被告108年7月10日第864次委員會議，而該次委員會會議僅就108年第7次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱諮詢會議）討論案件建議及擬處方式討論案予以決議，並未就原告所製播之系爭新聞內容是否已妨害兒童或少年身心健康實質認定。被告明知108年第7次諮詢會議僅具建議性質，並未實質認定原告所製播之系爭新聞內容已妨害兒童或少年身心健康，卻執意記載於原處分理由中，是被告為本件原處分並未指明原告違反衛廣法第27條第3項第2款之具體理由，難謂已盡處分理由說明之義務，違反行政程序法第5條行政行為之內容應明確之原則甚明。

2、108年第7次諮詢會議之審查意見，除未就原告所製播之系爭新聞內容是否已妨害兒童或少年身心健康實質認定外，亦未表明違法等級應列為何種等級；然被告竟擅將本件系爭新聞內容違法等級列為「嚴重」等級，其依據之理由、事實及證據為何，均未予說明，已有違行政程序法第5條明確性原則。

（五）原處分有行使裁量權瑕疵之情事：

108年第7次諮詢會議，就原告所製播之系爭新聞內容並未

認定違法情節「嚴重」建議被告核處，且未考量評量表第18點說明所列之8項判斷標準，復未充分、合理及適當說明不依評量表所示8個判斷標準逕對原告裁處鉅額罰鍰之理由。況且被告未考量目的性、必要性、比例原則及主客觀因素等，被告一方面認為原告2年內未具有相同違法事證，另一方面又認為本件原告所製播之新聞內容已達「嚴重」等級，對原告裁處鉅額罰鍰，是原處分理由之說明已有裁量濫用、怠惰及違反比例原則之情事。

（六）被告並未傳訊女童媽媽劉小姐、女童姑姑及女童等人，查明女童是否願意被拍攝，女童在影片的呈現是否感到不適，這種呈現有無大人的操弄等情，以便就我國現今社會通念及國情整體觀之，判斷系爭新聞畫面究竟是否影響女童身心健康。被告未盡上開查證義務，便主觀上武斷地認定原告播出系爭新聞，影響女童身心健康，實有違誤。

（七）綜上所述，聲明求為判決：

1、原處分撤銷。

2、訴訟費用由被告負擔。

三、本件被告抗辯：

（一）本件原告所涉衛廣法第27條第3項第2款規定之罰則，除罰鍰規定外，其他不利處分僅為得令其停止播送違規之節目或廣告，或採取必要之更正措施，況本件裁罰金額僅60萬元，其數額與原告資本額及營運規模相較尚非重大，且原告經原處分裁罰後仍正常營運及播送節目，顯見原處分並非通傳會組織法第7條所稱「涉及民眾權益重大事項」之行政處分。被告依向來處理衛星廣播電視節目、廣告涉及違規事件，除通知原告陳述意見外，亦送請108年第7次諮詢會議提出諮詢意見，以供被告委員會議審議，其程序於

法均無不合。至原告所舉被告105年12月16日國家通訊傳播委員會通傳內容字第10548036540號令修正發布並於同日生效之「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）及「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違法等級及適用裁處參考表（下稱參考表）（表四之三：適用範圍參考表三）」，乃針對適用衛廣法第48條第2項規定之情形所設規定，惟衛廣法第48條第2項規定係根據同條第1項規定而來，此與本件原告係構成衛廣法第27條第3項第2款規定，而應依同法第53條第2款規定處罰之情形不同。

（二）被告108年7月10日第864次委員會議當時，被告委員總數為5名，該次會議由陳委員耀祥為主席，出席委員有孫委員雅麗、郭委員文忠、鄧委員惟中，另洪委員貞玲則為請假，本議案經出席委員審議後全體一致同意作成決議，亦無委員提出不同意見書，且擔任主席之委員亦為委員，原告主張委員總數應扣除主席，顯屬無據。

（三）本件於108年第7次諮詢會議衡酌本案違法具體情狀考量該評量表所載事項而建議核處，且違法情節建議為「嚴重」，則業務主管單位於本件裁罰表內勾選「嚴重」擬具之處分建議，經被告委員會議4名委員出席審議並一致決議採前述建議及金額核處，徵諸卷內說明，此乃多元、專業之委員會議所為之合議制決定，性質屬專業、獨立之判斷，應享有判斷餘地，司法機關當為尊重。又綜觀原處分之前後文記載，業已詳為敘明被告認定原告系爭新聞所涉以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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自有不良影響，再依原處分所載事實及前述理由，認定原告系爭新聞之違法屬「嚴重」等級，於法並無不合。

（四）原處分理由業已詳述，兒童並無自主判斷能力，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，原告應考量以保護兒童或少年身心健康為前提，系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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自有不良影響。原處分依其事實欄、理由欄所載各項事實及證據，認定系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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自有不良影響，認定其違法等級為「嚴重」，應有判斷餘地。

（五）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，此乃立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，制定法律就言論自由為適當之限制，符合司法院釋字第364號、第678號解釋理由及第509號解釋意旨。原告主張政府管制手段應以不涉新聞報導及評論內容為原則云云，並非可採。

（六）綜上所述，聲明求為判決：

1、原告之訴駁回。

2、訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

（一）按衛廣法第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1項及第3項第2款規定分別規定：「（第1項）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製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。……（第3項）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：……二、違反第27條第3項第2款至第4款或第64條第1項準用第27條第3項第2款至第4款規定。」

（二）次按裁量基準第2點第2款規定，評量表表三，適用範圍：1.衛星電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業）及違法等級及適用裁處參考表（表四之三）適用於依衛廣法第46條至第63條裁處者；同裁量基準第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，對照參考表，擬具適當之處分建議。依評量表（表三）第18點說明：「……嚴重：依相關會議或『廣播電視節目廣告諮詢會議』建議核處，其違法情節『嚴重』者。註：『廣播電視節目廣告諮詢會議』等相關會議考量以下事項提出處理建議（其他類此知考量項目適用之）：1.比例原則。（1）採取之方法應有助於目的之達成（目的適當）。（2）

有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（手段必要，侵害最小）。（3）採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。2.有無將違法情節作適當修正。3.一行為違反數個行政法上義務。4.行為應受責難程度：此應考量行為人故意、過失或重大過失，是否初犯或屢次違規。例如：經主管機關通知改正或命其停播、停止經營，惟未配合落實，仍一再違法播送或違法經營者。5.違反行政法上義務所得之利益及所生影響：此應考量行為人違法行為所生結果，其損害公共利益或私人利益之程度及範圍如何。倘影響越大、危害公益甚鉅，應從重核處；倘行為人深切自省主動減少或停止違法行為或降低損害結果者，可減輕罰責，從輕處理。6.受處罰者之資力：違法行為人之經濟能力，應在裁處時一併考量。7.其他本會相關諮詢委員會提出之處理建議。8.依社會通念，違法情節影響層面甚鉅或導致他人權益受損甚鉅或無法回復原狀者。」（見本院卷第335頁至第337頁）。本院核裁量基準，乃係被告為違反衛廣法之裁罰機關，在該法授權裁罰金額之範圍內所訂定，且係就違法情節態樣、一定期間內違反次數及其他判斷因素等，區分嚴重程度，訂定裁罰金額原則，以利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性之規定，並未逾越授權範圍，且標準客觀合理，被告據以行政裁罰，即應尊重。

（三）又按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策

之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更。否則，行政法院應尊重行政機關依裁量權所為之行政處分。

（四）本院經核原處分並無違誤，茲分述如下：

1.經查：原告依衛廣法申請許可經營之「中天新聞台」頻道，於108年4月2日7時24分許播出系爭新聞，此有被告側錄光碟附於原處分卷可參（見原處分卷可閱覽部分第1頁）。又系爭新聞經民眾陳訴後，為調查事證，被告依行政程序法第102條及行政罰法第42條前段等規定，於108年5月10日以通傳內容決字第10800222930號函（見原處分卷可閱覽部分第2頁至第3頁）請原告對上開事實陳述意見，及依衛廣法第27條第4項規定請原告提請「新聞自律委員會」討論，並將會議紀錄、會議結論函送被告。原告嗣以108年5月14日中法字第108051402號函（見原處分卷可閱覽部分第6頁至第8頁）提出陳述意見，再以108年6月14日中法字第108061401號函檢送原告108年第4次倫理委員會會議紀錄附於原處分卷可參（見原處分卷可閱覽部分第20頁至第22頁）。

2.次查：被告為保障民眾收視權益，廣納社會多元觀點，於108年6月19日召開由學者、專家及實務工作者等組成之108年第7次「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廣法第27條第3項第2款規定，建議予以核處，此有被告108年第7次廣播電視節目廣告諮詢會議諮詢意見彙整表及會議紀錄附於原處分卷可參（見原處分卷不可閱覽部分第2頁至第25頁）。

3.又依上開衛廣法第27條第1項規定內容，旨在要求衛星廣播電視業者對其所播送之節目及廣告內容，應善盡注意義務，在考量保護兒童或少年身心健康之前提下，即應對播出節目內容嚴加編審，並由媒體自律與內控機制予以落實，不得對兒童或少年身心健康有不良影響之情事。查：原告經營專業新聞臺，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，原告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。且系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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，核其所為，縱

非故意，亦有應注意、能注意而未注意之過失，符合行政罰法第7條第1項之要件，被告自得予以處罰，且此亦與原告主張高雄市長韓國瑜自108年2月下旬以來拚農產品外銷有其他媒體報導乙節無關。

4.另查：被告審酌上開原告陳述意見、倫理委員會會議紀錄，並綜合上開調查事證結果，認系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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，妨害兒童或少年身心健康，已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，應依同法第53條第2款規定裁處罰鍰，並將原告本次違法等級列為「嚴重」等級，2年內未具相同違法事證，依裁量基準規定，按違法情節及事業2年內受裁處次數等考量事項，分別採計30分及0分，合計總積分30分，對照參考表，係屬第3級，對應衛廣法第53條之裁處額度，應裁處60萬元，經被告108年7月10日第864次委員會議決議，此有被告108年7月10日第864次委員會議紀錄附於原處分卷可參（見原處分卷可閱覽部分第49頁至第52頁）。嗣被告以原處分裁罰原告60萬元，此有原處分附於原處分卷可參（見原處分卷可閱覽部分第53頁至第58頁），揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

（五）原告雖主張：被告未依通傳會組織法第3條第13款、第10條第7項規定，給予原告參與聽證程序機會，是原處分違背法定程序，應予撤銷云云。惟查：

1.按「本會掌理下列事項：……十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分」、「委員會議審議第3條或第9條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第1章第10節聽證程序之規定，召開聽

證會。」通傳會組織法第3條第13款及第10條第7項分別定有明文。上開通傳會組織法第10條第7項，已明文規定僅於「涉及民眾權益重大事項」之行政命令、行政計畫或行政處分事件始有適用。而其所稱「涉及民眾權益重大事項」，乃指對當事人、利害關係人、相關產業或通訊傳播新技術與服務發展等影響層面廣泛，或其他涉及重大公共利益之情形而言。

2.經查：系爭新聞所涉妨害兒童或少年身心健康，乃違反衛廣法第27條第3項第2款規定，其罰則依同法第53條第2款規定，即被告得對原告所得裁處之不利處分，除罰鍰外，其他不利處分僅為得令其停止播送違規之節目或廣告，或採取必要之更正措施；然本件裁罰金額僅60萬元，其數額與原告資本額及營運規模相較尚非重大，且原告經原處分裁罰後仍正常營運及播送節目，顯見原處分並非上開通傳會組織法第10條第7項所稱「涉及民眾權益重大事項」之行政處分，故被告依向來處理衛星廣播電視節目、廣告涉及違規事件，除通知原告陳述意見外，亦送請廣播電視節目廣告諮詢會議提出諮詢意見，以供被告委員會議審議，業如前述，其程序經核於法並無不合。

3.至原告所舉被告105年12月16日國家通訊傳播委員會通傳內容字第10548036540號令修正發布並於同日生效之裁量基準及參考表（表四之三：適用範圍參考表三）」，固有記載：「……四、衛星廣播電視事業之所屬頻道違反衛星廣播電視法第48條第2項，當次違法依照表三加計積分達91分以上，且2年內受罰鍰處分之罰鍰額度加總達新臺幣1,000萬者，除依本表提出建議之裁處罰鍰金額外，得按其評量積分等級建議停播日數：……」等語（見本院卷第

378頁），惟此乃針對適用衛廣法第48條第2項之情形所設規定，惟衛廣法第48條第2項係根據同條第1項規定而來，係指「一、違反第27條第3項第1款或第64條第1項準用第27條第3項第1款規定。二、違反第29條第1項或第64條第1項準用第29條第1項規定，未依主管機關指定之時段或方式播送節目或廣告。三、違反第31條第1項、第2項或第64條第1項準用第31條第1項、第2項規定」之情形，實與本件原告係違反衛廣法第27條第3項第2款規定，而應依同法第53條第2款規定處罰之情形不同，並無原告稱「依裁量標準，兩年內裁罰金額如果累積到1,000萬元，該頻道就會被停播」之情形。

4.綜上，足見原告此部分之主張，乃屬誤解，不足採信。

（六）原告又主張：被告108年7月10日所舉行第864次委員會議，扣除會議主席，僅有3位委員出席，且該次會議決議並無臚列表決權數。被告所訂定通傳會會議規則已逾越母法即通傳會組織法規定；是以，被告108年7月10日所舉行第864次委員會議已違反通傳會組織法第10條第3項、會議規則第19條規定云云。惟查：

1.按通傳會組織法第5條規定：「主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由行政院院長指定委員一人代理主任委員。」第10條第2項、第3項分別規定：「（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。」次按國家通訊傳播委員會委員會議議事要點第1點規定：「國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為舉行委員會議，行使法定職權，特訂定本要點。」第2點規定：「本會委員會議（以下簡稱委員會議）由全體委員組成之。未依法就任委員或就任後出缺者，不計入委員總額。」第6點規定：「委員會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。」第7點規定：「委員會議之決議應於確認通過後立即公布；委員對委員會議之決議，得具名提出協同意見書或不同意見書。……」

2.經查：被告108年7月10日第864次委員會議當時，被告委員總數為5名，此有被告委員介紹網頁附於本院卷可參（見本院卷第367頁至第368頁），該次會議由陳委員耀祥為主席，出席委員有孫委員雅麗、郭委員文忠、鄧委員惟中，另洪委員貞玲則為請假；且本議案經出席委員4位審議後全體一致同意作成決議，亦無委員提出不同意見書（若有提出不同意見書，則委員會議紀錄內將為記載，此有被告各次委員會議上網公告內容可查），此有該次會議紀錄附於本院卷可參（見本院卷第121頁）。是以，本議案經出席委員4位審議後全體一致同意作成決議，且擔任主席之委員亦為委員，自得參與討論與表決，故原告主張委員總數應扣除主席乙節，顯與上開規定不符，實屬無據，並無可採。

3.至原告引用內政部54年7月20日內民字第178628號公布施行之會議規範第19條規定，主張被告前開委員會議時主席「不得加入表決」，故參與表決者僅有3名委員乙節。惟查：通傳會組織法乃對於被告獨立機關之組織、合議之議決範圍、議事程序及決議方法所特設（中央行政機關組織

基準法第7條第10款、通傳會組織法第1條等規定參照），自應優先於內政部會議規範而適用於被告，則通傳會組織法第10條第3項前段既已明文規定：「會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之」，則依前所述，被告108年7月10日第864次委員會議時，被告委員總數為5名，本件議案經4名出席委員審議並為全體一致同意，已符通傳會組織法第10條第2項前段規定，其決議即生效力。況內政部會議規範有關議案通過之規定，本不以「表決」之方式為限，亦得採用「無異議認可」之方式為之，此觀諸會議規範第56條第2項規定：「無異議認可第60條所列之事項，得由主席徵詢議場有無異議。稍待。如無異議，即為認可。如有異議，仍須提付討論及表決，但經主席徵詢無異議並已宣佈認可後，不得再行提出異議。無異議認可之效力與表決通過同。」第60條規定：「無異議認可之事項　左列各款，得由主席徵詢全體出席人意見，如無異議，即為認可，如有異議，仍應提付討論及表決。……第58條所定以獲參加表決之多數為可決之議案，得比照前項規定以徵詢無異議方式行之，但主動議及修正動議，不在此限。」自明。查：被告108年7月10日第864次委員會議關於原處分之議案，乃該次會議預定討論之事項（會議規範第8條第1項第3款第2目參照），非屬出席者於會議中所提出之新事件並經附議成立之一般主動議或該規範所稱之特別主動議、修正動議（會議規範第30條參照），自得以出席者均表示同意之無異議認可通過，而不必然要以「表決」之方式通過。是原告以會議規範第19條之規定，主張被告108年7月10日第864次委員會議決議不合法乙節，洵屬無據，不足採據。

4.綜上，足見原告此部分之主張，並非可採。

（七）原告再主張：公權力機關不得以新聞媒體功能未實際發揮為由，或由行政機關取締不符公益標準之媒體等理由，介入或限制新聞媒體報導內容，妨礙新聞自由云云。惟查：

1.按以廣播及電視方式表達意見，固為憲法第11條所保障言論自由之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。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（司法院釋字第364號解釋理由書參照）。又司法院釋字第509號釋示：「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」，新聞報導節目雖具有真實報導之特殊性，但製播時仍應遵守衛廣法相關法令規範，倘所呈現之畫面，有不利於社會風氣，或有導致兒童產生疑惑、不當聯想，客觀上得理解為不適合兒童觀賞時，媒體是否報導，有其社會道德之責任。基於民主法治原則，我國對於新聞內容不為事前審查，惟電視臺在節目播出前，應對節目內容嚴加編審，縱本諸人民知的權利而生，然廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響，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之情形，國家更應依法限制。

2.經查：系爭新聞以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支

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，妨害兒童或少年身心健康，此有被告側錄光碟附於原處分卷可參（見原處分卷可閱覽部分第1頁）。故被告認原告已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，爰依同法第53條第2款規定，乃以原處分裁處原告60萬元罰鍰，經核於法並無不合，亦符合司法院釋字第364號、第678號解釋理由及第509號解釋意旨。

3.綜上，足見原告此部分之主張，洵非可採。

（八）原告復主張：原處分有違行政程序法第5條行政行為之內容應明確之原則云云。惟查：

1.按行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，固據行政程序法第96條第1項第2款定有明文。但觀諸前開規定之目的，在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反（最高行政法院100年度判字第2175號判決意旨參照）。

2.次按所謂理由，是指行政機關獲致結論的原因，理由的說明所要表達的是行政機關作成決定之重要事實及法律原因。對於理由的敘述，不須鉅細靡遺，只須足使當事人得以知悉獲致結論的理由何在。查：本院觀諸原處分記載略以：「……（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』、『侵害兒童人格利益和自主』、『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，且未做馬賽克的處理，此播出有違兒少身心健康』、『大人拍小孩影片且上傳，小孩尚無自主成熟判斷力，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廣法第27條第3項第2款規定，建議予以核處。……五、受處分人經營之中天新聞台，播送前開違規新聞節目內容之行為，經本會108年6月19日召開之108年第7次『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論，認已違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定，應依同法第53條第2款規定應裁處罰鍰。查本案受處分人本次違法等級列為『嚴重』等級，2年內未具相同違法事證，依前揭裁量基準規定，按違法情節及事業2年內受裁處次數等考量事項，分別採計30分及0分，合計總積分30分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第3級，對應衛廣法第53條之裁處額度，應裁處60萬元，並經本會108年7月10日第864次委員會議決議，裁處如主旨。」等語（見本院卷第43頁、第45頁），足見原處分之記載，已足使原告得以瞭解被告作成原

處分之法規依據，並得據以與其他行政處分為區別，及判斷已否正確適用法律，揆諸前揭最高行政法院判決意旨，尚難謂原處分欠缺明確性，而有違反行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定之情形。

3.綜上，足見原告此部分之主張，不足採據。

（九）原告另主張：原處分有行使裁量權瑕疵之情事云云。惟查：

1.按行政裁量係立法者所給予行政機關就法效果決定的空間，裁量有助於行政機關實現個案正義，基於權力分立原則以及憲政機關管轄分工之效率原則，法院就行政機關之裁量權行使，就其行使裁量權所具理由，除非涉及裁量瑕疵或裁量怠情，法院原則上予以尊重，此與就法規構成要件事實之認定，原則上法院有進一步全面審查之權不同，最高行政法院101年度判字第772號判決意旨參照。

2.經查：本件於廣播電視節目廣告諮詢會議衡酌本案違法具體情狀考量該評量表所載事項而建議核處，且違法情節建議為「嚴重」（8位諮詢委員中4位勾選「非常嚴重」、2位勾選「嚴重」，見原處分卷不可閱覽部分第2頁），則業務主管單位於本件裁罰表內勾選「嚴重」擬具之處分建議（參裁量基準第5點，見本院卷第369頁），經被告委員會議4名委員出席審議並一致決議採前述建議及金額核處，揆諸前揭說明，此乃多元、專業之委員會議所為之合議制決定，性質屬專業、獨立之判斷，應享有判斷餘地，本院當予以尊重。又綜觀原處分（見本院卷第35頁至第45頁）之前後文記載，業已詳為敘明被告認定系爭新聞所涉以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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自有不良影響；又依原處分所載事實及前述理由，認定系爭新聞之違法屬「嚴重」等級，經核於法並無不合。至原告稱被告未考量評量表第18點說明所列之判斷標準乙節，並非指出原處分所為罰鍰處分有何事實認定錯誤或裁量違法情事，揆諸上開最高行政法院判決意旨，不足採據。

3.次按行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」即對一事件有合法之行政先例存在時，行政機關之行政行為即應受此行政先例之拘束，而不得為歧異之處分，違法者不得主張不法的平等，所以必須是合法的行政先例，行政機關之行政行為方受此行政先例之拘束，此觀最高行政法院93年度判字第1392號所揭櫫之判例意旨：「憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等。故行政先例需屬合法者，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權。」益可得知，是知人民對於非屬合法之行政先例，並無請求行政機關重複為錯誤處分之請求權可言。

4.復按行政機關作成各種單方行政行為時，如係基於事物之本質上之不同，而為合理之差別待遇，要與平等原則無違。是以，被告就不同事實之節目內容，為不同之處理，本即與行政程序法第6條「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」之平等原則規定無違，是原告以行政訴訟起訴狀第12頁至第14頁（見本院卷第26頁至第28頁）列舉其他相類似之妨害兒童身心健康情事案件，被告僅處警告處分或罰鍰10萬元、35萬元、40萬元不等；實與原告本次違

法等級列為「嚴重」等級，2年內未具相同違法事證，依裁量基準規定，按違法情節及事業2年內受裁處次數等考量事項，分別採計30分及0分，合計總積分30分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第3級，對應衛廣法第53條之裁處額度，應裁處60萬元，經被告108年7月10日第864次委員會議決議，乃以原處分裁罰原告60萬元，業如前述，迥然不同，因此被告認事用法並無違誤，自無原告所稱原處分有違平等原則、比例原則、誠實信用原則，且有行使裁量權瑕疵之情事。

5.綜上，足見原告此部分之主張，洵非可採。

（十）原告末主張：被告未盡查證義務，便主觀上武斷地認定原告播出系爭新聞，影響女童身心健康，實有違誤云云。惟查：

1.按憲法第156條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。」揆諸前揭明文可知，保護兒童及少年之身心健康及人格健全成長，國家負有特別保護之義務。

2.經查：系爭新聞乃以身心尚未成熟兒童為主體，呈現兒童支持特定政治人物，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，且被告已予原告陳述意見之機會，原告復有陳述意見在案，業如前述，故系爭新聞已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，堪予認定。至該等心智及判斷能力尚未成熟之兒童有無表達所謂「同意」乙節，實屬系爭新聞是否違反衛廣法第27條第3項第2款規定之判斷無涉，自無傳訊女童媽媽、姑姑或女童等人之必要。

3.綜上，足見原告此部分之主張，亦非可採。

五、綜上所述，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處分，並無違誤。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證以臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

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　　109　　年　　4　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　畢乃俊

法　官　許麗華

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。

	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　16　　日

書記官　陳可欣