最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第735號

上　訴　人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥

訴訟代理人　魏啟翔　律師

被 上訴 人　聯利媒體股份有限公司

代　表　人　陳文琦

訴訟代理人　王君倚　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110年9月23日臺北高等行政法院109年度訴字第1408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、緣被上訴人製播TVBS新聞台頻道「上午10點新聞」節目，於民國109年3月15日10時53分許播出「直播主刺死無辜騎士恐逃亡遭法院羈押」新聞（下稱系爭新聞）。上訴人認系爭新聞不斷重複播放嫌犯持刀作勢刺向被害者畫面，且相關畫面僅局部後製處理，配上記者口述及文字說明，致觀眾能辨識兇嫌行兇過程，已逾越新聞報導畫面應符合普遍級，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第28條第3項、電視節目分級處理辦法第3條附表2及第11條規定，依衛廣法第52條第1項第3款規定及「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」，考量被上訴人此次違法等級為普通，且2年內曾因相同違法事證遭上訴人裁罰1次，以109年10月13日通傳內容字第10900206460號裁處書處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）20萬元，並應立即改正，依衛廣法相關規定製播節目（下稱原處分）。被上訴人不服，提起本件

行政訴訟，並訴請撤銷原處分。經原審以109年度訴字第1408號判決（下稱原判決）將原處分撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

三、原判決撤銷原處分，其理由略以：上訴人因系爭新聞涉及違反兒童及少年保護、內容分級等情，於109年5月14日召開109年第3次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱諮詢會議），惟上訴人主任委員僅自39至51人的諮詢委員名單中遴選14人組成諮詢會議，並通知該14名委員出席與會；109年第3次諮詢會議僅有該14名委員中的13名委員出席，明顯與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）第7點規定，應自39至51人的諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，並有19名諮詢會議委員至少2分之1出席，始得開會的規範內容不符。上訴人雖主張：諮詢會議設置要點第7點規定只要有諮詢會議委員19人的2分之1，即10名諮詢會議委員出席即可開會，上訴人109年第3次諮詢會議實際出席委員有13人，已符合出席人數規定云云。惟廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則（下稱諮詢會議作業原則）第1點及第2點既規定，涉及違反兒童及少年保護、內容分級的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，再提請上訴人委員會議審議，則諮詢會議的組成及召開即應符合上訴人自己訂定的諮詢會議設置要點第7點規定。諮詢會議設置要點第7點規定遴選19名諮詢會議委員與會，且須19名委員中至少2分之1出席始得開會，文義上並無授權上訴人主任委員得自行裁量決定委員人數的意思。現上訴人僅遴選並通知14名諮詢會議委員出席109年第3次諮詢會議，與諮詢會議設置要點第7點規定的19人，相差達5人，而實際出席109年第3次諮詢會議的13名委員中，認定系爭新聞違法及未涉違法的差距僅有3票，如上訴人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109年第3次諮詢會議，經會議討論

後，則投票結果是否仍維持目前予以核處的處理建議，實有疑問。換言之，漏未遴選並通知5名諮詢會議委員的瑕疵，已達足以變動該次諮詢會議處理建議的程度。上訴人上開主張，即不可採。是上訴人109年第3次諮詢會議的組成違反諮詢會議設置要點第7點規定，有違平等原則，因此該次諮詢會議作成的處理建議即不具參考價值，上訴人在多元意見尚未蒐整齊備的情況下作成原處分，自有判斷上的遺漏，原處分應予撤銷等語。

四、上訴人上訴意旨略以：㈠本件109年5月14日召開109年第3次諮詢會議遴選過程係由上訴人主任委員先圈選超過19名諮詢委員名單（共計30名），再以電郵通知該等受圈選之諮詢委員與會時間及意願，因當時有回覆可出席者人數較少，復由上訴人主任委員再補行圈選5名諮詢委員，於109年4月24日以電郵徵詢該新增之5位諮詢委員可出席時間及意願，嗣於會議召開前之109年5月12日，就可出席之14名諮詢委員繕發開會通知單（意即將其等指定為諮詢會議委員），而109年9月21日諮詢會議召開當日，實際到會出席之諮詢會議委員人數總計13人，已超過諮詢會議設置要點第7點所定出席人數之規定。然原判決未盡職權調查義務，亦未行使闡明權諭知上訴人說明該圈選之過程或提出簽呈資料予以釐清究明，逕認上訴人109年第3次諮詢會議之組成違反諮詢會議設置要點第7點規定，自有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定之違背法令情事。㈡諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則，性質屬行政規則，乃供上訴人委員會議決議之參考，非屬上訴人作成原處分之法定必要程序；且上訴人已遵循行政慣例先圈選超過19名之諮詢委員名單，再確認該等受圈選之諮詢委員出席意願（即確認其等可否成為特定諮詢會議之諮詢會議委員），且該次諮詢會議並非僅審議被上訴人系爭新聞一案，未對被上訴人差別待遇，無違反平等原則。然原判決未依職權調查，逕認諮詢委員遴選程序違反平等原則云云，有不適用行政訴訟法第125條第1項、第

133條之應依職權調查規定，亦有違反證據法則及不當適用平等原則之違背法令情事。㈢諮詢會議所作成之處理建議僅屬建議性質，非屬原處分裁罰要件之必要事實或必要資訊，仍由上訴人委員會議依法保留充分完整之審議權，獨立行使職權，故原處分不應因諮詢會議程序瑕疵而由行政法院逕為撤銷，否則有違國家通訊傳播委員會組織法第8條第1項上訴人依法獨立行使職權之意旨。

五、本院經核原判決撤銷原處分並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

（一）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。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域（司法院釋字第613號解釋理由書參照）。從而，為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，辦理通訊傳播管理事項，並依法獨立行使職權之本件上訴人，自亦得斟酌言論所蘊含多元理解、隨社會變遷的特性，基於促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化等目的（通訊傳播基本法第1條規定參照），在行政組織及程序上設計社會參與之機制，避免公權力機關片面解讀、管制言論內容，減損憲法保障言論自由之意義。

（二）上訴人為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於96年1月26日下達訂定諮詢會議設置要點，其第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：㈠無線廣播電視之節目、廣告。㈡有線廣播電視之節目、廣告。㈢衛星廣播電視之節目、廣告。㈣其他依本會交付諮詢事項。」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。」第4點規定：「（第1項）諮詢委員由本會主任委員遴聘之，任期2年，期滿得續聘之。（第2項）任期內出缺時，得補行遴聘之，其任期至原任期屆滿之日為止。」第5點規定：「（第1項）諮詢會議召集人，由本會主任委員指定本會代表1人擔任，召集並主持諮詢委員會議，但不參與議案建議處理方式勾選及簽註意見。（第2項）召集人未能出席時，由召集人指定本會代表1人代理之。」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。」第8點規定：「諮詢會議因討論議案之必要，得依職權通知案件之當事人或其他利害關係人陳述意見或提出陳述書。必要時，得邀請相關機關或團體代表、專家學者列席諮詢或提供書面意見。」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。」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。」

（三）依上述第9點第2項規定，上訴人另訂有諮詢會議作業原則，其第1點規定：「廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則，除法令另有規定外，依本原則辦理。」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。」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。」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。」

（四）依上述諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則規定可知，上訴人處理涉及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時，應先由上訴人主任委員自39至51人的諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，合法組成諮詢會議，並指定上訴人代表1人召集並主持諮詢委員會議，經19名委員至少有2分之1出席開會、

參考上訴人幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件之涵攝之分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理之處理建議，再提請上訴人委員會議審議。諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則屬於上訴人依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒之行政規則，雖然為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象性規範，然諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則明確規範召集諮詢會議之時機、組成諮詢會議之方式、召開會議之法定門檻、作成處理建議之審議方法及表決門檻等，經由上訴人長期適用，建立起規律之行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務之處理，從而產生行政自我拘束之效果。如上訴人就特定涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容，以悖於諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則之規範內容為處置，未維持其長期遵循之行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，所為之行政行為即屬違法。

（五）經查：

1. 諮詢會議設置要點自96年1月26日下達並登載於政府公報規範至今，對於節目內容之審議均係依諮詢會議設置要點進行審議，此為被上訴人等電視節目供應業者所明知，因系爭新聞涉及違反兒童及少年保護、內容分級等情，於109年5月14日召開109年第3次諮詢會議，惟上訴人主任委員僅自39至51人之諮詢委員名單中遴選14人為該諮詢會議委員組成諮詢會議，並通知該14名諮詢會議委員出席與會；前開諮詢會議僅有該14名委員中之13名委員出席等情，為原審依職權調查認定之事實，且與上訴人訴訟代理人於原審110年4月9日準備程序之陳述（見原審卷第101頁）、上訴人於原審提出之答辯三狀（見原審卷第170頁、第171頁）及上訴人109年5月12日通傳內容字第10948015110號開會通知單及109年第3次

諮詢會議簽到表（見原處分卷不可閱覽卷第3頁至第7頁）相符。原判決認定上訴人僅遴選14人為諮詢會議委員組成諮詢會議，且僅有13人出席，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，自屬有據。

2. 上訴意旨雖以：本件109年5月14日召開109年第3次諮詢會議遴選過程係由上訴人主任委員先圈選超過19名諮詢委員名單（共計圈選30名），再以電郵通知該等受圈選之諮詢委員與會時間及意願，因當時有回覆可出席者人數較少，復由上訴人主任委員再補行圈選5名諮詢委員，於109年4月24日以電郵徵詢該新增之5位諮詢委員可出席時間及意願，嗣於會議召開前之109年5月12日，就經調查後可出席之14名諮詢委員繕發開會通知單，而109年9月21日諮詢會議召開當日，實際到會出席之諮詢會議委員人數總計13人，已超過諮詢會議設置要點第7點所定出席人數之規定等語，並提出上訴人主任委員圈選名單（乙證13、乙證15）、上訴人承辦人所發調查受圈選諮詢委員可出席時間及意願之電子郵件（乙證14、乙證16）、告知受圈選諮詢委員開會時間及本次出席委員14人名單（乙證17、乙證18）。惟：

⑴依其上訴狀所述，本件係由上訴人之主任委員圈選35名諮詢委員，經徵詢後僅14人表示可以出席，遂僅對該14人寄發開會通知（意即將該14人指定為該次諮詢會議委員）。則原判決以上訴人僅遴選14人組成諮詢會議，且僅有13人出席，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等情，原判決之認定並無違誤。上訴人指稱原判決未盡職權調查義務，亦未行使闡明權諭知上訴人說明該圈選之過程或提出簽呈資料予以釐清究明，有不適用行政訴訟

法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定之違背法令情事云云，並非可採。

⑵行政作業為兼顧效率，預先由上訴人主任委員圈選超過19名諮詢委員名單，供承辦人聯繫詢問可以出席開會之時間及意願，以供上訴人主任委員遴選諮詢會議委員19人之參考，雖可理解，但諮詢會議設置要點第7點明文規定，應遴選19名諮詢會議委員與會，且須該19名諮詢會議委員中至少2分之1出席始得開會，此乃上訴人評估後認為符合諮詢會議設置需求及目的之基本人數，文義上並無授權上訴人主任委員得自行裁量決定委員人數之意思，上訴人既將之訂為行政規則，即應自我拘束，遵照辦理。上訴人僅因承辦人員與諮詢委員聯繫後，回覆可以出席之諮詢委員人數已超過10人，即無視諮詢會議設置要點第7點應遴選19名諮詢會議委員之規定，僅遴選14名諮詢會議委員組成諮詢會議，自有未合。上訴人雖稱行政慣例上均如此處理，但除本次諮詢會議（109年第3次諮詢會議）開會情形外，上訴人並未提出他次諮詢會議開會資料佐證其說，其稱109年第3次諮詢會議並非僅審議被上訴人系爭新聞一案，所以沒有違反平等原則，並指摘原判決認為違反平等原則係違反證據法則及不當適用平等原則云云，未附上合理之事實主張及法理說明（即所有類似案件均採與本案相同之程序來審認）自非可採。

3.又，上訴人雖為獨立機關，委員組成有不同專業學識及實務經驗，但上訴人既為擴大公民參與及廣納社會多元觀點而設立諮詢會議，自有涵括足夠人數、具代表性之專家學者、公民團體代表及內容製播實務工作者之必要，以求多元觀點之彙集、綜整。諮詢會議作業原則第1點及第2點既規定，涉及違反兒童及少年保護、內容分級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，再提請上訴人委員會議審議。第4點並規定，獲過半數出席諮詢會議委員共識之處理建議，則依其建議提請上訴人委員會議審議。且徵諸實際，本件出席109年第3次諮詢會議之13名諮詢會議委員中，有5位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位委員認為系爭新聞已違法（違反衛廣法第27條第3項第2款規定者有3人、違反衛廣法第28條第3項規定者有5人），遂依過半數出席諮詢會議委員之處理建議，擬處建議處罰鍰20萬元（見原處分卷不可閱覽卷第48頁、第49頁）提請上訴人委員會審議；上訴人第926次委員會議紀錄顯示係依處理建議決議通過（見原處分卷可閱卷第19頁、第20頁），上訴人於原審提出之答辯二狀亦說明，本件並無出席委員提出其他協同或不同意見，所以會議紀錄僅記載決議結論，而未記載討論過程（見原審卷第110頁）。足見諮詢會議委員之處理建議，對於上訴人委員會之決議結論，有舉足輕重之影響。原判決認為諮詢會議委員認定系爭新聞違法及未涉違法的差距僅有3票，如上訴人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109年第3次諮詢會議，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。換言之，漏未遴選並補通知該5名諮詢會議委員之瑕疵，已達足以變動該次諮詢會議處理建議之程度，上訴人委員會議在資訊、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，應由法院予以撤銷等語，自屬有據。上訴意旨主張：諮詢會議所作成之處理建議僅屬建議性質，非屬原處分裁罰要件之必要事實或必要資訊，仍由上訴人委員會議依法保留充分完整之審議權，獨立行使職權，故原處分不應因諮詢會議程序瑕疵而由行政法院逕為撤銷，

否則有違國家通訊傳播委員會組織法第8條第1項上訴人依法獨立行使職權之意旨云云，並非可採。

㈥綜上所述，原判決撤銷原處分，於法並無不合。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理，應予駁回。

六、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　　111　　年　　6　　月　　9　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　帥　嘉　寶

法官　鄭　小　康

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　洪　慕　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　9　　日

書記官　張　玉　純