

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1700號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年7月23日辯

原告 香港商蘋果日報出版發展有限公司台灣分公司

代表人 葉一堅（經理）

訴訟代理人 蔡世祺 律師

何念屏 律師

蔡承翰 律師

被告 臺北市政府

代表人 柯文哲（市長）

訴訟代理人 莊美琪

蕭智中

許家嘉

上列當事人間兒童及少年福利與權益保障法事件，原告不服衛生福利部中華民國108年8月27日衛部法字第1080016611號訴願決定，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：

緣原告於民國108年3月21日，在其網路網站「蘋果日報」（<https://tw.news.appledaily.com>）內，登載「【微視蘋】2歲姪子慘被灌毒拔甲虐死 王薇君哭斷腸『鉛筆刺手腿才能開庭』」報導（以下稱為系爭報導），經民眾檢舉後，被告查認該報導內容有害兒童及少年身心健康，且未採取明確可行之防護措施，使兒童及少年能任意瀏覽及接取，違反兒

童及少年福利與權益保障法（以下稱為兒少法）第46條之1規定，乃依同法第94條第2項及行為時臺北市政府處理違反兒童及少年福利與權益保障法事件統一裁罰基準第3點項次20（以下簡稱為兒少法臺北市裁罰基準，108年7月8日修正移列至項次21）規定，以108年5月6日府社兒少字第1083069817號裁處書（以下稱為原處分）處原告新臺幣（以下同）36萬元罰鍰，並公布其名稱。原告不服，提起訴願經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）原處分不符行政處分中處分理由記載之要求，亦違反對於當事人有利不利事項一律注意之原則：

1. 按行政程序法第96條第1項第2款，並按本院91年度訴字第5284號判決意旨，行政處分理由之記載，應包括法令之引述與必要之解釋、對案件事實之認定、案件事實涵攝於法令構成要件之判斷，以及（於有裁量授權時之）法律效果斟酌之依據等。且此為法律課以行政機關之法律上義務，要無所謂因違法事實明確，而免除其法律義務。次按行政程序法第9條、第43條，並按最高行政法院104年度判字第394號判決略以：「根據不完全或不正確之資料作成決定，未依行政訴訟法第9條規定『就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意』…屬違法之行政處分…。」

2. 經查，原處分未詳以涵攝究竟系爭報導中何等文字或照片會鼓勵兒童及少年模仿傷害自己或別人之虞，復未說明何以系爭報導揭露實施暴力之行為人受到嚴重制裁之情形下仍會引發兒童及少年模仿之理由及論理依據，訴願駁回決定亦僅泛稱被告業於原處分理由欄業詳述被告違規情事，

並逕予認定系爭報導易使兒童及少年產生恐懼、驚嚇、不安或不當聯想，顯見原處分與訴願駁回決定違反行政程序法第96條第1項之規範。

3. 次查，系爭報導所欲傳遞者乃係王薇君在遭遇不幸事件後，卻化悲憤為力量，轉為主動幫助犯罪受害人及家屬，從通篇報導一體觀察即得察知，系爭報導乃係基於公益，且所欲傳達之訊息亦十分正面，對於兒童及少年實無不利之影響。又系爭報導實已敘明虐待他人最終將遭司法嚴厲制裁，自難謂會造成兒童及少年模仿之虞。是以，被告僅割裂部分報導並指摘原告違反兒少法之規定，實已違反行政機關對於當事人有利不利事項均應一併注意之原則，有行政程序法第9條及第43條之違法。

4. 至於被告雖辯稱系爭報導屬於「網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架」（以下稱為兒少防護例示框架）中，應以「嚴格年齡防護機制」防護之「血腥」範疇，遽認定原告有違兒少法第46條之1之規定云云，惟查，依兒少防護例示框架之說明可知兒少防護例示框架不具有法律上之拘束力，僅係供包含原告等網路平台提供者以及被告等之主管機關，於認定報導內容有無影響兒少身心健康時之參考而已，被告卻於作成原處分時，逕援引不具法律效力之兒少防護例示框架，更未充分說明裁罰之理由，據此判定原告違反兒少法第46條之1之規定，顯有違行政程序法第4條所要求之依法行政原則。更不論，被告亦未按兒少防護例示框架於「血腥」範疇之分類中所載明之「以整體內容呈現方式為判斷，包括圖、影音、文字」並應注意整體內容是否「具正面價值」以及「與呈現之內容有無符合比例」之要求，顯見被告未審酌系爭報導有利於原告之部

分，而就報導內容為通盤整體之考量，更刻意忽略系爭報導所彰顯之正面價值。

(二) 本件裁罰違反比例原則：

1. 按行政程序法第7條、第10條、行政罰法第18條第1項，就政機關行使裁量權時，規定其目的與手段間不得失衡，且不得逾越法定之裁量範圍。

2. 經查，縱認爭報導有違反兒少法第46條之1之情形，然原告在接獲被告來函告知後，隨即移除部分爭議照片並設觀賞年齡限制，從而顯見原告絕非故意或惡意為之，後續改善更減少法益受害之風險，是難謂原告違法情節重大。更遑論，系爭報導係為散播曾經遭遇不幸事件者如何透過心態正面轉變，進而幫助更多受害者，公益性甚為顯著，可非難性甚為微小。是以，被告於裁量時未審酌上開有利於原告之情形，顯見原處分有裁量濫用之違法等情。並聲明求為判決：①訴願決定及原處分均撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一) 有關原告稱原處分不符行政處分中處分理由記載之要求等一節：

1. 按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得盱衡法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定（司法院釋字第432號、第545號解釋意旨參照）。次按兒少法第46條之1規定，因法律無從鉅細靡遺規定所謂於網際網路散布或播送有害兒童及少年身心健康之內容，從而以不確定法律概念予以規範，然其涵義於個案中如得藉由專業知識及社會通

念等加以認定及判斷，且可由司法審查予以確認，即與法律明確性原則無違。再按照兒少法第46條授權成立之iWIN網路內容防護機構，其所制定之兒少防護例示框架，就「血腥」分類之定義、對兒少造成的影響、防護標準、規範之表現形態均有規定，且依內容嚴重程度分為0至4層級。

2. 經查，被告所屬機關社會局於108年4月1日檢視原告網站內系爭報導，其內容包含王童受虐屍體影片、清晰敲碎手指圖片及部分詳述虐待過程之文字，涉及強調、突顯或詳細描繪真實肢體、器官損害，經參照兒少防護例示框架中「血腥」之分類：「…一、真實或擬真肢體、器官、內臟嚴重毀損內容之規範：內容涉及真實或肢體…」，認系爭報導內容過度血腥，易使兒童及少年產生恐懼、驚嚇、不安或不當聯想，進而有模仿不當行為，其防護機制應為第3層級，建議最低防護機制為「嚴格年齡防護機制」。被告所屬機關社會局於108年4月2日函請被告陳述意見，並經被告函復後，審認系爭報導內容有害兒少身心健康，且原告未設有防護措施，使兒童及少年得以接取或瀏覽，已違反行為時兒少法第46條之1規定。

(二) 有關原告稱原處分違反比例原則一節：

1. 查原告前於旨揭網站兩度刊登有害兒少身心健康內容，違反兒少法第46條之1規定，經被告於105年3月10日及106年3月16日分別裁處確定在案。次查系爭報導為原告第3次違反上開規定，被告依兒少法第94條第2項規定及行為時兒少法臺北市裁罰基準第3點項次20之規定，處以罰鍰36萬元，並公布姓名，於法洵無不合。

2. 復查原告雖稱系爭報導對社會有正面幫助云云，然查系爭報導對兒童及少年產生之負面影響與正面幫助比例顯不相

符，且亦有其他報導方式能彰顯公益。又查本案已是原告第三次違反兒少法，足見原告訴稱絕非故意為之辯詞，顯屬犯後推託之詞，亦無可採等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

四、本件原告在其網站上刊登系爭報導，被告因民眾檢舉而查認原告違反兒少法第46條之1規定，乃依同法第94條第2項、行為時兒少法臺北市裁罰基準第3點項次20規定，以原處分裁處罰鍰36萬元，並公布其名稱，原告則於訴願駁回後提起本件行政訴訟等情，有系爭報導及影片截圖（被告答辯狀附件卷，第53頁至第68頁）、原處分（前揭卷，第1頁、第2頁）、訴願決定書（本院卷第47頁至第63頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且均無爭執，當可作為裁判基礎。原告主張被告違反對當事人有利不利事項一併注意之原則，未考量系爭報導之公益目的，且援引不具法拘束力之兒少防護例示框架，認定系爭報導違反兒少法第46條之1規定，均有違誤；又原處分未考量個案情節輕重，逕以原告第三次違規而裁罰36萬元，有違比例原則而屬裁量逾越等情。被告則否認原告指摘，並以前開情詞置辯，故本件應予審究者，當為系爭報導是否違反兒少法第46條之1規定？被告依同法第94條第2項及行為時兒少法臺北市裁罰基準第3點項次20項規定，裁處36萬元罰鍰，並公布其名稱，是否有違誤？

五、本院之判斷：

（一）按兒少法第46條之1規定：「任何人不得於網際網路散布或傳送有害兒童及少年身心健康之內容，未採取明確可行之防護措施，或未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒童或少年得以接取或瀏覽。」、第94條第2項規定：「違反第46條之1之規定者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，

並公布其姓名或名稱及命其限期改善；屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，並得勒令停業1個月以上1年以下。」再按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。被告為處理兒少法事件，依法而為妥適之裁處，建立執法之公平性，以期減少爭議及行政爭訟之行政成本，提升公信力，訂定「臺北市政府處理違反兒童及少年福利與權益保障法事件統一裁罰基準」核係為利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性的規定，客觀合理，自得為援用為裁罰基準，於本件行為時，該裁罰基準第3點項次20規定：「第1次處10萬元以上23萬元以下罰鍰，…。第2次處23萬元以上36萬元以下罰鍰，…。第3次以上或情節嚴重者，處36萬元以上50萬元以下罰鍰，並公布其姓名或名稱及命其限期改善；屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，並得勒令停業1個月以上1年以下。」

(二)查原告於108年3月21日刊載系爭報導，內容包含被害人王童手指遭敲碎之照片、顯示王童遺體多處大範圍紅黑瘀青之影片，報導文字則詳細描述王童被虐待之過程，且讀者可直接點選觀覽前開內容，有前述系爭報導及影片截圖可考；參之卷內系爭報導有「因《蘋果新聞網》報導後，收到社會局來函，認為影片中，有關出現王○（即王童）生前被凌虐、傷痕累累的照片，疑有害兒童及少年健康，要求《蘋果》改善…因此《蘋果》在徵得王薇君同意下，影片加上18歲以下禁止觀看的限制…」等後記文字（被告答辯狀附件卷，第43頁），另原告108年4月16日108蘋文字第0032號回覆被告所屬

社會局函文，亦載稱「本公司已遵貴局指導，並經受訪者王薇君同意後，將系爭報導內王○手指被劉金龍等惡徒敲碎破裂之照片移除，並將系爭報導內動新聞影片設限制…」等語（前開卷，第38頁），復可認系爭報導於登載時，並未設置任何可以防免兒童或少年接觸閱覽之機制。再衡諸前開圖片、影片，內容均涉及強調、凸顯真實肢體、器官損害情形，可認足使觀覽之兒童或少年感到驚嚇或不安，被告認原告於網際網路所登載之系爭報導有害於兒童及少年身心健康，且未採取明確可行之防護措施，使兒童及少年得以接取或瀏覽，違反兒少法第46條之1規定，再依同法第94條第2項進行裁處，於法自屬有據。

1.原告主張系爭報導係傳遞王薇君在遭遇不幸事件後，化悲憤為力量，主動幫助犯罪受害人及家屬，報導乃基於公益，且傳達之訊息亦十分正面，對兒童及少年實無不利影響；又該系爭報導已敘明虐待他人終將遭司法嚴厲制裁，更難謂會造成兒童及少年模仿之虞云云。惟按網際網路無遠弗屆，其影響可能廣大而深遠，尤其享有傳播話語權之傳播媒體，更應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事；若其有藉網際網路妨害善良風俗、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。復衡諸兒童及少年身體及心智尚在成長階段，其判斷力未臻成熟，易受引誘或不當之暗示而有礙其身心之健康發展，故一旦文字或圖片內容有血腥、色情、自殺等情節，即易令兒童及少年產生恐懼、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。故縱新聞具真實報導特性，製播時仍應衡酌恪守法律規定與事實呈現之優先次序，俾兼顧社會道德

責任，倘所呈現之事實，對兒童或少年產生前述不良影響者，自得加以限制。原告此部分之主張，本院遂不採取。

2. 次按「（第1項）為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：…六、推動網際網路平台提供者建立自律機制。七、其他防護機智之建立及推動。（第2項）網際網路平台提供者應依前項防護機制，訂定自律規範採取明確可行防護措施；未訂定自律規範者，應依相關公（協）會所定自律規範採取必要措施。…」兒少法第46條第1項、第2項定有明文。國家通訊傳播委員會乃依前揭條文授權，邀集各目的事業主管機關包括衛生福利部、教育部、文化部、內政部警政署、經濟部工業局及商業司等，共同籌設網路內容防護機構（Institute of Watch Internet Network, iWIN），並為維護兒少身心健康權利，暨兼顧兒少視聽權益，依據網路內容影響兒少身心健康程度，制定「網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架」（以下簡稱為例示框架），分別就「一般色情」、「兒少色情」、「暴力」、「恐怖」、「血腥」、「有害兒少物品」及「其他違反有害兒少身心健康內容」等項目進行定義、例示其態樣及建議最低防護機制。本院審諸該例示框架之法源依據、制訂組織與程序，及針對上開各項目所為定義、例示等，認該例示框架之目的既在使網路平台提供者訂定平台自律規範得為參考，並提供技術上可行之相對應防護措施，被告以之作為兒少法第46條之1「有害兒童或少年身心健康」、「明確可行之防護措施」等不確定法律概念之解釋與涵攝基礎，當可支持。原告爭執該例示框架不具法律效力，有

01 違依法行政原則云云，乃無可採。

02 3.第按「涉及肢體、器官、內臟毀損、外露或血液，使一般
03 人感到驚嚇/不安之內容」，因對兒童及少年可能造成恐
04 懼、不安，例示框架乃將之定義屬「血腥」，而應避免兒
05 童及少年在未有心理準備下，觀看到令人驚嚇不安之內容
06 ，此有該例示框架卷內可考（本院卷第135頁）。查系爭
07 報導中所含王童手指遭敲碎之照片、顯示王童遺體多處大
08 範圍紅黑瘀青之影片，以及詳細描述王童被虐待過程之文
09 字等，均涉及強調、突顯或詳細描繪真實肢體、器官損害
10 ，對照前述定義，當可認屬「血腥」內容，乃原告於系爭
11 報導中並未有任何避免兒童及少年在未有心理準備下直接
12 觀看到其內容之防護機制，原告於網際網路所傳送之系爭
13 報導，因包含有害兒童及少年身心健康之內容，且未採取
14 明確可行之防護機制，使兒童及少年得以接取或瀏覽，被
15 告認定違反兒少法第46條之1規定，即無違誤。

16 4.再查，系爭報導內容有害兒童及少年身心健康，已如前述
17 ，原告作為新聞媒體業者，應具相關專業，對於兒少法相
18 關規定亦應瞭解，就本件系爭報導內容，亦堪認有應注意
19 能注意而未注意之過失。

20 (二)末按因違反兒少法第46條之1規定，而依同法第94條第2項裁
21 罰者，第一次處10萬元以上23萬元以下罰鍰，第二次處23萬
22 元以上36萬元以下罰鍰，第三次以上或情節嚴重者，處36萬
23 元以上50萬元以下罰鍰。並均公布其姓名或名稱及命其限期
24 改善；屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，並得勒令
25 停業1個月以上1年以下，行為時之兒少法臺北市裁罰基準第
26 3點項次20定有明文。查原告前業因違反兒少法第46條之1規
27 定，經被告於105年3月10日府社兒少字第10530481900號、1

06年3月16日府社兒少字第10633777600號裁處書先後裁處10萬元、23萬元罰鍰在案，此有前述裁處書在卷可參（訴願卷可供閱覽部分，第62頁至第65頁），原告就此部分事實且未爭執，是原告於本件係屬第三次違規，乃甚明確，被告依據前開裁罰基準第3點項次20之規定，以原處分對原告裁處36萬元罰鍰，於法並無不合。原告爭執被告未審酌個案情狀而有裁量濫用之情云云，然原處分所裁處罰鍰金額已屬裁罰基準所定之最低額罰鍰，在本件係屬原告第三次違規之客觀事實前提下，實難謂有何不利於原告之裁量，原告指摘原處分有違比例原則云云，亦無足取。

六、綜上所述，本件原告所訴各節，均非可採，原處分並無違法，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，乃無理由，應予駁回。

七、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，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 8 月 6 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 蕭忠仁

法官 羅月君

法官 吳坤芳

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
(一)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。
(二)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。

01 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
02 人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明
03 文書影本及委任書。
04

05 中 華 民 國 109 年 8 月 6 日

06 書記官 林俞文