臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
114年度訴字第43號
114年11月27日辯論終結

原　　告　林○○

訴訟代理人　余淑杏　律師
　　張凱昱　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）

訴訟代理人　謝玉璇　律師
參　加　人　曹○○即代號AD000-H112701號之人（真實姓名年籍詳卷）

上列當事人間性騷擾防治法事件，原告不服衛生福利部中華民國113年12月31日衛部法字第1139001320號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、參加人經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情事，爰併準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依原告之聲請，由其一造辯論而為判決。（本院卷二第127頁）

二、事實概要：

參加人於民國112年10月5日向新北市政府警察局中和分局（下稱中和分局）提出性騷擾申訴，陳稱其與同年月4日23時

30分於全真健身房（新北市○○區○○路0段000號8樓）健身完畢至淋浴間洗澡時，遭原告持手機拍攝，使其感受遭冒犯、不舒服。案經中和分局調查後認定性騷擾事件成立，並以112年12月4日新北市警中治字第1125165304號書函通知參加人及原告，另副知被告。嗣原告向被告提出再申訴，經審酌相關事證，提報113年4月24日被告性騷擾防治審議會第7屆第5次臨時會審議，決定性騷擾事件成立，被告據以作成113年5月27日新北府社區字第1130982439號函檢附第1130040576號性騷擾申訴調查決定書（下稱原處分）送達原告。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠、原處分是由新北市政府性騷擾防治審議會第7屆委員所決議，然第7屆委員共27位，男性僅8位，未達全體委員總數1/3，違反新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項規定。又本件113年4月24日第5次臨時會實到18人，其中教育局、警察局、經濟發展局代表缺席，查無請假或正當理由，違反新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第7點第1項親自出席規定。且部分代理委員不具簡任資格，如教育局代理「池○勳」僅為薦任人員，經濟發展局出席代表身分不明，均屬違反新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點規定。被告機關答辯局處代表無須簡任資格，惟若允許以不具簡任資格之代理人出席並決議，形同規避行政規則要求，顯違行政自我拘束原則。性別比例與簡任資格之要求，均攸關會議決議之正確性及正當程序之完備，則本件原處分認定原告成立性騷擾之決議，顯係違法組織及會議之結論，違反正當程序，依前開裁定及判決之意旨，自亦屬違法之行政處分，應予撤銷。再查，第5次臨時會紀錄人鄭力行實際出席另一會議室會議，本件是否完整記錄與會發言、表決及徵詢情形存疑，攸關會議紀錄真實性，應由被告提出證明。

㈡、本件無客觀證據資料足以證明原告有任何進入淋浴間並持手機拍攝參加人之客觀行為事實，原告並無竊錄參加人私密影像之事實，且經臺灣新北地方檢察署檢察官不起訴處分書審認，原處分所依憑之事實前提並不屬實。原告已出示手機供調查及偵查機關檢視，復原之刪除照片及影片均未見參加人影像，足證原告並無性騷擾行為。又本件並無證據足認原告尾隨參加人進入淋浴間，證人吳◯誠之證詞前後矛盾，且與參加人陳述不符；淋浴間是否另有其他使用者亦未經查明。參加人僅見行為人背影，卻以五官特徵指認原告，亦存明顯矛盾。再者，原告所持手機為五眼鏡頭灰黑色，參加人所稱則為三星三眼鏡頭墨綠色，二者顯不相符，參加人之敘述與客觀事實不合。且原告當場提供手機供參加人檢視，參加人確認後返還原告，並有監視器影像及錄音為證；健身房員工亦證述參加人稱「不是這支手機」。然參加人檢視後仍堅稱行為人使用三眼鏡頭手機，並先後出現深藍色、墨綠色等不同描述，均與原告手機外觀不符。原處分否認上述有利證據而逕為不利判斷，顯屬違法。原告是否竊錄參加人私密影像，屬性騷擾或妨害秘密罪之「共同基礎事實」，不應有相異之認定，為被告舉證責任，原處分所認事實錯誤，不能以法律構成要件不同合理化。被告對「原告是否進出淋浴間」、「是否持三星三眼鏡頭墨綠色手機」、「是否在淋浴間高舉手機朝向參加人」、「是否未遂竊錄」等待證事實均無證據可證。以「可能刪除」、「可能尚未開始拍攝」推測認定，混淆構成要件，原處分及訴願決定仍以「優勢證據法則」為由採認，已悖離經驗法則、論理法則、有利不利一併注意原則、裁量濫用禁止原則，不符行政程序法第4條、第9條、第10條及第43條，應予撤銷。

㈢、聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠、性騷擾認定應適用優勢證據法則，而無刑事嚴格證據法則之適用，行政機關本可依職權調查證據，不受當事人主張之拘

束，若調查事實及證據之結果，與民、刑事法院及檢察官認定有所不同，乃是因法律構成要件及職責不同所致，尚難謂為違法。行政調查證據法則之適用，在於綜合雙方所提出之證據，若其中一方之證據較他方能使審理者相信其所指事實為真，則已足以認定，無須達到刑事審判所要求的無合理懷疑程度，原告主張本件行政調查認定不應與刑事認定相異，實屬誤解。再者，原告因未查得偷拍影像而不起訴，主要係因刑法第315條之1第2款僅處罰既遂行為，並非否定性騷擾行為之可能性，尚難排除原告於拍攝後即刪除影像，或尚未開始拍攝即被發覺之可能性。故行政機關得依職權綜合全部事證獨立判斷是否存在性騷擾，不受刑事偵查結果拘束，此乃法律所許。

㈡、參加人對於受害經過指證歷歷，並非僅依手機款式而係綜合原告行蹤、身高、染髮、側身及背影等特徵予以辨識，因光線折射或角度差異，參加人僅短暫3秒目擊手機顏色及鏡頭數與原告實際持有略有不同屬合理，符合一般經驗法則，且於再申訴調查會議中，經調查委員肉眼辨識，亦較接近參加人所稱之墨綠色，參加人於事發當下驚慌，其注意焦點僅集中於手機大鏡頭及人體特徵，亦可理解，於調查筆錄及再申訴會議中所述均一致，具有可信性。證人洪○庭對參加人檢視手機之證詞，與另一證人劉○秀證詞及參加人警詢、調查訪談之陳述存在明顯衝突，且距事發日已久，難以排除記憶錯誤可能，故難以否定參加人辨識原告之可信性。證人吳○誠均證稱對事發前參加人及原告進入淋浴區的情況、以及事發後參加人追逐偷拍行為人（即原告）的過程均有目擊，其陳述與參加人指述一致，其清楚辨認出原告身分，與參加人描述完全相符。檢察官於半年後檢視原告手機未見任何參加人影像，並不能作為原告未曾偷拍之依據。原告主張「手機未見影像」僅反映當時無拍攝成功，並不能推翻其窺視、企圖竊錄之性騷擾行為。原告所使用之兩款「線上手機資料復原軟體」用戶評價極低，故原告自行以該類軟體復原後未見

參加人影像，亦不足證明其手機未曾刪除任何偷拍檔案。末查，原告於再申訴調查會議中，對於詢問其當日是否聽到淋浴間有任何騷動時，原告支支吾吾、不知如何作答，其反應顯屬異常。其後原告雖稱「應該沒有聽到」，並以吹頭髮位置距離淋浴間甚遠為由，主張不可能聽見動靜；然依參加人僅十餘秒即發覺遭偷拍，且原告又緊跟參加人之後進入淋浴區，原告卻辯稱當時已洗完出來吹頭髮且毫無察覺，實難與事實情節相符，其辯詞顯然不足採信。

㈢、聲明：原告之訴駁回。

五、參加人陳述及聲明：參加人未提出書狀亦未到庭陳述。

六、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，有112年10月6日性騷擾事件申訴書（申訴卷第3-5頁）、112年11月28日參加人性騷擾事件申訴調查報告書（申訴卷第7-9頁）、112年10月5日中和分局調查筆錄(受詢人:參加人)（本院卷一第174-178頁）、112年11月6日中和分局調查筆錄(受詢人:原告)（本院卷一第170-173頁）、112年11月7日警員職務報告（申訴卷第22頁）、中和分局112年第8次性擾事件認定調查小組會議紀錄（申訴卷第23-25頁）、112年12月4日中和分局新北警中治字第1125165304號函（申訴卷第1頁）、112年12月5日中和分局調查筆錄(受詢人:證人吳○誠)（本院卷一第179-181頁）、113年1月5日性騷擾事件再申訴書（再申訴卷第51頁）、113年3月22日性騷擾案件調查會議詢問記錄(受詢人:原告)（再申訴卷第33-46頁）、新北市政府113年4月24日性騷擾防治審議會第7屆第5次臨時會會議紀錄（再申訴卷第21-28頁）、新北市政府113年4月24日性騷擾防治審議會第7屆第5次臨時會委名單及簽到表（本院卷一第245-247頁）、原處分（本院卷一第27-39頁）、訴願決定書（本院卷一第42-52頁）等在卷可證，足以認定為真實。

七、得心證之理由：

㈠、按性騷擾防治法第6條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應設性騷擾防治審議會（以下簡稱審議會），辦理

下列事項。……三、調查、調解、審議性騷擾案件及移送有關機關事項。……。（第2項）前項審議會置召集人一人，由直轄市長、縣（市）長或副首長兼任，並應遴聘（派）有關機關高級職員、社會公正人士、民間團體代表、學者專家為委員；其中社會公正人士、民間團體代表、學者專家不得少於總數二分之一；且女性代表不得少於總數二分之一。」其94年制定時立法目的在於「明定直轄市、縣（市）政府性騷擾防治委員會之組織及成員比例，且因性騷擾被害人多為女性，而地方主管機關為第一線實際執行防治事項之機關，為保障女性權益，爰明定女性代表不得少於二分之一。」

㈡、另按112年5月19日修正公布之新北市政府性騷擾防治審議會設置要點（即本件新北市政府性騷擾防治審議會第7屆委員112年6月17日組織時法」第1點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）為防治性騷擾及保護被害人之權益，特設新北市政府性騷擾防治委員會（以下簡稱本會），並依性騷擾防治法第六條第二項規定訂定本要點。」第3點規定：「（第1項）本會置委員二十五人至二十九人，其中一人為主任委員，由市長兼任；二人為副主任委員，由副市長及本府社會局局長兼任；其餘委員由市長就下列人員聘（派）兼之：（一）本府社會局、勞工局、教育局、警察局、經濟發展局、人事處、法制局及衛生局代表各一人，由各機關薦派簡任人員兼任。（二）專家學者、民間團體代表、社會公正人士。（第2項）前項第二款委員人數不得少於委員總數二分之一。（第3項）本會任一性別委員人數不得少於委員總數三分之一，且女性委員不得少於委員總數二分之一。」，與性騷擾防治法第6條第2項比較，可知新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項除遵循性騷擾防治法第6條第2項規定之外，更增加「本會任一性別委員人數不得少於委員總數三分之一」的規定，此部分雖未見於性騷擾防治法，惟其目的應係促成平等保障不同性別群體，在女性委員不得少於委員總數1/2之前提下，另行確保不同性別群體之觀點都能有所貢

獻於性騷擾防治業務，較不會有過度集中於單一性別群體觀點之情形，並未違反性騷擾防治法第6條第2項之授權規定，得予適用。

㈢、且按作成原處分時即113年1月11日修正公布之新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第6點規定：「（第1項）本會每季召開一次，必要時得召開臨時會。……。（第3項）第一項會議應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數同意之決議行之。」第7點第1項規定：「本會委員應親自出席會議。但機關代表兼任之委員，除召集人及副召集人外，如因故不能出席時，得指派代表出席。」可知新北市政府性騷擾防治審議會是每季常態性開會，定有出席與決議比例門檻，並允許機關代表兼任之委員得指派代表出席，機關代表是由簡任人員兼任（第3點第1項第1款規定參照）。又依行政程序法第159條規定：「（第1項）本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。（第2項）行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。……」是新北市政府性騷擾防治審議會設置要點性質上屬於行政程序法第159條第2項規定之行政規則。「再按行政機關作成行政處分，除須遵守行政程序法所規範之一般行政程序外，尚包括各別行政法領域中所規定須踐行之特別行政程序，始符合正當行政程序之要求。若有不符合法定行政程序之要求，即構成行政處分之瑕疵，應予撤銷。」（最高行政法院111年度上字第726號判決意旨參照）

㈣、查，新北市政府性騷擾防治審議會第7屆委員之任期自112年6月17日起至113年12月31日止，於112年6月17日組織時有27名委員，其中男性委員有9名，符合112年5月19日修正公布之新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項「本會任一性別委員人數不得少於委員總數1/3」之規定，嗣因原

擔任委員之新北市政府警察局主任秘書於113年1月17日由林○晃（男性）異動為張○菱（女性），使得新北市政府性騷擾防治審議會第7屆委員之男性委員減少為8名，少於委員總數1/3，新北市政府性騷擾防治審議會即以此等違反性別比例規定之成員審理本件性騷擾案件並作成原處分等情，為兩造所不爭執，並有上開委員名單與新聞報導可憑（本院卷一第245-246、383-388頁），堪信屬實。而新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項「本會任一性別委員人數不得少於委員總數1/3」之規定，依行政程序法第161條規定，有「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力」，且對任何人均應平等適用，該規定是從105年9月5日修正增訂後適用至今多年，難謂無反覆實施之慣行而發生外部效力（最高行政法院107年度判字第398號判決意旨參照），被告亦應受該規定之拘束。惟被告於作成原處分時竟有上開違法情形，未能符合112年5月19日修正公布之新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項「本會任一性別委員人數不得少於委員總數1/3」之規定，原處分即有瑕疵，應予撤銷。

㈤、被告雖辯稱新北市政府性騷擾防治審議會一開始設置時完全符合性別比例，請本院審酌必須是簡任資格且符合職務性質始能擔任委員，警察局除正副局長、主秘外，別無他人，向來都是主秘擔任，雖有瑕疵但不違法，性別亦無失衡，符合性騷擾防治法規定女性委員不得少於1/2，且該次出席之女性委員有10位、男性委員有8位，男性委員比例高達40%多，並不會有性別關照不平或性別失衡的情形，也符合性騷擾防治法第6條第2項規定，如果認定違法，以後運作會窒礙難行等語。惟查，新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項「本會任一性別委員人數不得少於委員總數1/3」之規定自105年9月5日增訂後已適用多年，基於行政自我拘束原則，被告自應受其拘束，且113年1月11日修正施行之第3點第3項規定增修為「本會任一性別委員人數不得少於委員總

數三分之一，並以不少於百分之四十為原則，且女性委員不得少於委員總數二分之一。」，這是被告在確保女性委員不得少於委員總數1/2之前提下所做的規定，並無違反性騷擾防治法第6條第2項之授權規定，顯見被告對於「任一性別委員人數不得少於委員總數1/3」規定之堅持，被告自應予以遵守。此外，新北市政府性騷擾防治審議會設置要點亦無規定每屆委員之性別比例只須於組成時符合第3點第3項之委員性別比例規定即可，此即表示此項規定之遵守並不因為最初組成委員嗣後有所更迭而受影響。況且，有關性別比例之遵守應從組織上觀察，而不是以每次參加會議人數逐次計算判定。被告若認為窒礙難行，應循修法途徑妥適解決，而不是不遵守自行訂定之行政法規，反而要求人民遵守被告以違反新北市政府性騷擾防治審議會設置要點之方式作成的原處分。新北市政府性騷擾防治審議會的組織雖然沒有違反性騷擾防治法第6條第2項關於女性代表不得少於總數1/2之規定，但仍然違反新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項「任一性別委員人數不得少於委員總數1/3」之規定，進而影響原處分之合法性，甚為明確，是被告所辯並無可採。又本件原處分既因上開程序違法而遭撤銷，本院對於其所為之實體判斷以及其餘程序瑕疵之爭執即毋庸再予審酌，本件應由符合新北市政府性騷擾防治審議會設置要點第3點第3項規定之審議會再為審理。至於被告引用的本院110年度訴字第1459號判決，其案例背景事實涉及之環評會與本件性騷擾防治審議會並不相同，適用之法規規定內容亦不相同，無從作為本件之參考適用，附此敘明。

八、從而，原處分尚有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

九、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

十、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　18　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　周泰德

法　官　郭銘禮

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，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。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	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。

者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　114　　年　　12　　月　　18　　日

書記官　林淑盈