

調 查 報 告

壹、案由：據訴，為○姓民眾於106年10月間，上傳詆毀、羞辱護理師專業之影片，涉有違反性騷擾防治法，惟臺北市性騷擾防治委員會決議性騷擾不成立，○姓民眾不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，嗣經提起行政訴訟，經臺北高等行政法院108年度訴字第1278號判決，訴願決定及原處分撤銷等情。本案涉及國際人權公約之消除對婦女一切形式歧視公約，具有國內法律之效力，對於性騷擾等之認定解釋，是否參照上揭公約意旨以符性騷擾防治法之立法意旨及規範目的，以落實性別平權之保障，甚且，網路性騷擾等數位性別暴力之即時下架訊息、補救措施、裁處及相關法令等是否完備，均有深入了解之必要案。

貳、調查事實：

聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，以下簡稱CEDAW公約)揭示，男女平等享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等。

我國為提升性別人權標準及落實性別平等，行政院於民國(下同)99年5月18日函送「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」(下稱CEDAW公約施行法)草案，經立法院100年5月20日三讀通過，總統100年6月8日公布，自101年1月1日起施行，明定CEDAW公約具國內法效力，促使我國性別人權狀況與國際接軌，性別權益均獲得平等

保障，性別歧視逐步消除¹。

據訴，為○姓民眾(下稱被申訴人A君)於106年10月間，上傳詆毀、羞辱護理師專業之影片，涉有違反性騷擾防治法，惟臺北市性騷擾防治委員會決議性騷擾不成立，○姓民眾(下稱申訴人B君)不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，嗣經提起行政訴訟，經臺北高等行政法院(下稱北高行政法院)108年度訴字第1278號判決，訴願決定及原處分撤銷等情，該案現由最高行政法院審理中，靜待司法審理，但本案涉及CEDAW公約，具有國內法律之效力，對於性騷擾等之認定解釋，是否參照上揭公約意旨以符性騷擾防治法之立法意旨及規範目的，以落實性別平權之保障，甚且，網路性騷擾等數位性別暴力之即時下架訊息、補救措施、裁處及相關法令等是否完備，均待深入調查。

案經函詢行政院²、衛生福利部³(下稱衛福部)、國家通訊傳播委員會⁴(下稱通傳會)、臺北市政府⁵等相關機關提出說明並提供卷證資料，於110年8月27日召開本案專家學者諮詢會議，並於110年11月3日詢問行政院性別平等處鄧華玉副處長、衛福部張秀鴛司長、通傳會黃文哲處長、臺北市政府社會局鄭文惠副局長、臺北市政府警察局婦幼警察隊徐文峰組長等機關主管及承辦人員，已調查完畢。茲綜整調查事實如下：

一、案發經過概述：

依據申訴人B君106年10月6日性騷擾事件申訴書內容略以：106年10月1日18時0分許，在網路看到自

¹ 資料來源：行政院性別平等會，網址：<https://gec.ey.gov.tw/Page/FA82C6392A3914ED>

² 行政院110年10月28日院臺性平字第1100096***號函、110年10月29日院臺性平字第1100191***號函。

³ 衛福部110年11月1日衛部護字第1101461***號函。

⁴ 通傳會110年10月27日通傳內容字第11000704***號函。

⁵ 臺北市政府110年10月28日府授警婦字第1103102***號函。

稱○○在FACEBOOK臉書對護理師辱罵「一群輸卵管、臺女聚集、屌屁、比打手槍動作，這是你用來稱呼護理師的台詞」，此言詞對其及其所教的學生有言詞上的騷擾及毀謗，故於106年10月5日上午10時，至臺北市政府警察局大安分局瑞安派出所報案申訴。

二、臺北市政府警察局對本案之處置及說明：

(一)經106年11月24日「臺北市政府警察局大安分局性騷擾事件調查小組會議」決議略以：

所有出席之委員全體一致裁定「性騷擾成立」。

(二)臺北市政府警察局大安分局106年12月4日分別發函⁶，將調查結果函知申訴人及被申訴人。

三、臺北市政府對本案之處置說明：

(一)被申訴人A君不服臺北市政府警察局大安分局對本案之調查結果，於106年12月20日向臺北市政府提出再申訴。

(二)經臺北市性騷擾防治委員會107年2月26日第7屆第1次大會決議：「原決定撤銷，性騷擾事件不成立」，臺北市政府107年3月23日府社婦幼字第10647977***號函，通知申訴人B君。

(三)申訴人B君不服，於107年4月19日經臺北市政府層轉向衛福部提起訴願。

四、衛福部對本案之處置及對數位性別暴力業務之相關說明：

(一)對本案之處置經過說明：

1、衛福部106年10月3日函⁷文臺灣臉書分公司、美商○○國際有限公司臺灣分公司⁸、通傳會，請上開

⁶ 臺北市政府警察局大安分局106年12月4日北市警安分防字第10635695***號及106356950***號函。

⁷ 衛福部106年10月3日衛部照字第1061562***號函。

⁸ YOUTUBE平台所屬公司。

單位對該影片予以適當處置。

2、衛福部訴願審議委員會之組成說明：

- (1) 有關訴願法第52條明定各機關設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長為原則，並授權行政院訂定「行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程」。該組織規程第4條第1項及第2項規定：「訴願會置委員5人至15人，其中1人為主任委員，由機關首長就本機關副首長或具法制專長之高級職員調派專任或兼任；其餘委員由機關首長就本機關高級職員調派專任或兼任，並遴選社會公正人士、學者、專家擔任；其中社會公正人士、學者、專家不得少於委員人數二分之一。委員應有二分之一以上具有法制專長。」「前項委員任一性別人數不得少於三分之一。」衛福部遂依上開規定，遴聘具醫療、社會福利、法律專業之學者、專家及調派本部高級職員，組成訴願審議委員會（委員計12人，相關專長、性別之人數比例，均符上述組織規程規定，執行訴願案件之審議。
- (2) 訴願法、行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則，尚未規定訴願委員均需具性別意識或相關專業，本案訴願案件係依上開審議規則第11條規定，送由衛福部訴願委員4人（分別具有社會福利、社會學及法律等專長，其中3人為女性委員）進行分組委員審查，嗣將審查意見提出於訴願審議委員會審議，經訴願審議委員會會議計有委員8人出席並同意決議，符合訴願法第53條規定。
- (3) 衛福部審議本案之訴願審議委員會之委員名單，如下表所示：

表1 衛生福利部訴願審議委員會委員

序號	職稱	姓名	性別	現職(經歷)	專長
1	主任委員	高○○	男	衛福部參事	衛生福利法規、行政法、訴願、一般法制
2	委員	沈○○	男	國泰醫院醫師	醫療臨床
3	委員	吳○○	男	台北榮總肝膽腸胃科醫師	醫學臨床、生物科技與醫療糾紛
4	委員	吳○○	女	政治大學法律系副教授	行政法、行政救濟法
5	委員	林○○	女	空中大學社會科學系副教授	民事法、社會福利法
6	委員	洪○○	女	中央警察大學行政警察學系教授	行政法、警察法規
7	委員	張○○	男	慈濟醫療志業策略長	醫療臨床、衛生行政
8	委員	傅○○	女	陽明大學衛生福利研究所副教授	社會福利、社會政策
9	委員	曾○○	女	臺北大學法律系教授	刑法、醫療法
10	委員	鄭○○	女	臺灣大學社會工作學系教授	家庭社會工作、兒童福利、社會學
11	委員	蔡○○	男	衛福部秘書處處長	衛生福利行政
12	委員	徐○○	女	衛福部法規會專門委員兼第一組組長	訴願、一般法制

註：

1. 法律專長者有7人，已符合委員人數二分之一以上應有法律專長之規定。
 2. 任期：108年1月1日至109年12月31日。
- 資料來源：衛福部。

3、衛福部108年5月31日衛部法字第1089000***號訴願決定書，主文：訴願駁回。衛福部並以108年5月31日衛部法字第1089000***號函通知訴願人(即申訴人) B君。

(二)對數位性別暴力業務之相關說明：

1、以YOUTUBE而言，如有民眾於該平台上傳可能涉及性騷擾或性別暴力影片時，處理依據及程序：

(1) 按性騷擾防治法第2條規定，所稱性騷擾，係

指性侵害犯罪以外，對他人實施違反其意願而與性或性別有關之行為，且有下列情形之一者：(1)以該他人順服或拒絕該行為，作為其獲得、喪失或減損與工作、教育、訓練、服務、計畫、活動有關權益之條件。(2)以展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品之方式，或以歧視、侮辱之言行，或以他法，而有損害他人人格尊嚴，或造成使人心生畏怖、感受敵意或冒犯之情境，或不當影響其工作、教育、訓練、服務、計畫、活動或正常生活之進行。

(2) 另依兒童及少年福利與權益保障法第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，使兒童及少年得以接取或瀏覽。復依同法第46條第3項規定，網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。

(3) 倘民眾於YOUTUBE平台上傳影片內容涉及對特定人性騷擾，而其行為態樣又不適用性別工作平等法或性別平等教育法時，則依性騷擾防治法提起性騷擾申訴。又倘影片內容涉及有害兒童及少年身心發展，依兒童及少年福利與權益保障法第46條及第46條之1規定，網際網路平臺提供者應採取明確可行防護措施，或為限制兒少接取、瀏覽之措施，或先行移除。

(4) 查本案iWIN網路內容防護機構前於106年受理，基於申訴內容恐有害兒少身心發展，爰洽

YOUTUBE 自律移除該影片，時經 YOUTUBE 通知原影片上傳者，其改以「年齡限制」登入方式僅供成人瀏覽。

2、性騷擾防治法第2條規定所指「他人」之解釋：

性騷擾防治法第2條有關性騷擾的定義，係指性侵害犯罪以外，對他人實施違反其意願而與性或性別有關之行為，該法施行細則第2條並規定性騷擾之認定補充規定，應就個案審酌事件發生之背景、環境、當事人之關係、行為人之言詞、行為及相對人之認知等具體事實為之。爰就該法第2條所稱「他人」應依其立法目的、保障法益，及事實認定等就個案情境具體調查，包括該性騷擾行為是否使個案心生畏怖、感受敵意或冒犯，或不當影響其工作、教育、訓練、服務、計畫、活動、正常生活之進行，及事件發生背景、環境、當事人關係、行為人言詞、行為、相對人認知等具體事實，檢視個案是否符合合理被害人之要件，基此，「他人」宜限定為特定人或可得推定之人。

3、針對網路性別暴力之定義、行為樣態，以及防治措施等之說明：

- (1) 現行我國對於數位/網路性別暴力之定義係依行政院秘書長110年1月26日院臺性平字第1100160723號函頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」，有關數位/網路性別暴力係指透過網路或數位方式，基於性別之暴力行為。即針對性別而施加他人之暴力或不成比例地影響他人，包括身體、心理或性之傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由等。有關數位/網路性別暴力可能出現樣態，包含：

網路跟蹤、惡意或未經同意散布與性/性別有關個人私密資料、網路性騷擾、基於性別貶抑或仇恨之言論或行為、性勒索、人肉搜索、基於性別偏見所為之強暴與死亡威脅、招募引誘、非法侵入或竊取他人資料、偽造或冒用身分等10種。

- (2) 現行未滿18歲之數位/網路性別暴力被害人，可依兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年性剝削防制條例相關法規處理；至於18歲以上之被害人，除可依刑法相關規定辦理外，若符合家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法等適用對象，另依各該法相關機制予以協助。

4、近5年來受理數位/網路性別暴力之求助/申訴案件情況及趨勢分析：

- (1) 查通傳會依兒童及少年福利與權益保障法第46條規定，召集各目的事業主管機關委託民間團體成立iWIN網路內容防護機構。鑒於iWIN網路內容防護機構主要受理民眾申訴有害兒少身心健康之網路內容，處理態樣包括色情、暴力、恐怖、血腥、有害物品及其他有害兒少身心內容，尚未針對數位/網路性別暴力獨立項目統計。
- (2) 本案僅就「色情」項目有關「兒少色情-兒少性私密影像外流」案件受理情形說明，如下表2所示：

表2 iWIN網路內容防護機構106年至110年6月處理兒少私密照案件統計

年份	境內平台	境外平台	無法判定	總計
106年	無相關申訴案			
107年	0	16	0	16
108年	2	14	31	47
109年	6	63	40	109
110年1-9月	34	142	59	235

資料來源：衛福部。

(3) 依上開案件統計，近3年有關兒少私密照之申訴案件雖有逐年增加趨勢，但據iWIN網路內容防護機構申訴小組統計，多數案件發生在數年前，近期才進行申訴；推測應與近期各機關、學校積極宣導私密影像外流議題，提升兒少與民眾對此類案件的重視與敏感度，進而積極尋求協助有關。

5、數位/網路性別暴力與非數位性別暴力之處理方式、流程及差異：

依國家資通安全會報所訂「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，我國對於網際網路內容之管理與實體社會的管理方式相同，即無分數位/網路或非屬數位性別暴力案件，係由各目的事業主管機關依權責處理。爰有關數位/網路性別暴力與非數位/網路性別暴力案件，如屬家庭暴力、性侵害、兒少保護、兒少性剝削案件，則由衛福部依家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法、兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年性剝削防制條例等相關規定，於各直轄市、縣(市)主管機關受理通報案件後，依據個案狀況提供被害人緊

急救援、協助診療、驗傷、採證、緊急安置及轉介相關資源等，並提供被害人安全維護及後續相關支持與服務。

6、對數位/網路性別暴力之被害人相關輔導協助機制及資源如下：

(1) 依據法務部於109年4月13日邀集交通部、內政部警政署、國家通訊傳播委員會、iWIN網路內容防護機構及衛福部等相關單位召開「被害人之被遺忘權及性私密影像外流之處理研商會議」結論，各地方檢察署婦幼保護執行小組與相關機關、團體建立婦幼安全聯絡人名冊，法務部並請各地方檢察署依轄區與各縣市政府警察局婦幼隊、各分局建立與iWIN網路內容防護機構聯繫之窗口，於檢警偵辦是類案件時，一方面適時保全證據，另一方面由iWIN網路內容防護機構協助移除被害人遭散布之影像。

(2) 該部委託民間團體(同iWIN網路內容防護機構受託單位)辦理「數位/網路性別暴力被害人服務試辦計畫」，除接受有害網路內容受理檢舉及和網路平台業者合作移除被害人影像外，並提供被害人心理諮商、輔導、法律諮詢等相關資源轉介服務。

7、近5年來向「iWIN網路內容防護機構」求助、申訴及該機構提供相關服務之數據資料：

為防止兒少接觸有害其身心發展之網際網路內容，國家通訊傳播委員會依兒童及少年福利與權益保障法第46條規定，召集各目的事業主管機關委託民間團體成立iWIN網路內容防護機構，辦理相關法定事項，並受理民眾對不當網路內容之檢舉。iWIN網路內容防護機構106年至110年1-6

月受理申訴案件共計2萬5,014件，其中未違反規定案件共9,941件，違反規定案件共1萬5,073件。違反規定之案件，則轉介平台業者自律處理結案；針對平台業者未自律處理之案件則列入防護軟體黑名單或移送各目的事業主管機關查處。各年度申訴案件數，詳如下表3所示：

表3 iWIN網路內容防護機構106年至110年6月申訴案件數

年份	總件數	未違反規定	違反規定
106年	9,865	3,624	6,241
107年	5,599	1,462	4,137
108年	3,139	1,772	1,367
109年	3,878	1,950	1,928
110年1-6月	2,533	1,133	1,400
總計	25,014	9,941	15,073

資料來源：衛福部。

8、針對18歲以上且未適用家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法之數位/網路性別暴力被害人，現行措施如下：

- (1) 行政院羅秉成政務委員於110年3月4日召開「數位/網路性別暴力防治政策第3次研商會議」決議，請法務部修正刑法相關規定，並由衛福部於刑法完成修正後，配合於性侵害犯罪防治法增修相關條文，完備相關法制。
- (2) 在法制完備前，各相關協助服務措施如下：
 - 〈1〉目前各地方檢察署婦幼保護執行小組已與相關機關、團體建立婦幼安全聯絡人名冊，法務部並請各地方檢察署依轄區與各縣市政

府警察局婦幼隊、各分局建立與iWIN網路內容防護機構聯繫之窗口，於檢警偵辦是類案件時，一方面適時保全證據，另一方面由iWIN網路內容防護機構協助移除被害人遭散布之影像，以維護被害人權益。

〈2〉衛福部委託民間團體辦理「數位/網路性別暴力被害人服務試辦計畫」，服務內容包括：設立諮詢及服務受理窗口，協助被害人影像下架及移除、轉介心理輔導、法律諮詢相關資源等，提供被害人及時協助，另針對該計畫相關實務工作者人員辦理專業培訓課程，同時就案件服務過程、服務方式進行討論，精進被害人服務知能。

9、衛福部對於數位/網路之主管機關，依「網際網路內容管理基本規範及分工原則」於實務上執行，有無窒礙難行之處或檢討改進建議：

依行政院國家資通安全會報資通環境及網路內容安全組107年11月13日第2次會議修正「網際網路內容管理基本規範及分工原則」規定，我國對於網際網路內容之管理與實體社會的管理方式相同，係由各法令規定之主管機關依權責處理，各主管機關如認定刊載內容或行為違反該管相關規定，應逕洽相關網際網路平台、內容及應用服務提供者協助，以儘速移除不當內容。另iWIN網路內容防護機構已訂定「網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架」，將有害兒少身心健康的內容分為6種(暴力、血腥、恐怖、色情、不當行為、不當內容)，並已完成例示表查詢系統，供網際網路平台業者建立自律規範之參考基準。

五、法務部對本案之說明：

法務部108年5月15日法檢字第108000083***號函復本院，該函說明二略以：「所謂『網路霸凌』一詞固為媒體所常用，然就刑法構成要件明確性而言，恐難以精確定義。此外具體個案涉有公然侮辱或性騷擾之行為，現行法已有刑法第27章『妨害名譽及信用罪』及性騷擾防治法等可資規範。」

六、行政法院處置：

北高行政法院108年度訴字第12**號判決略以：

(一)主文：訴願決定及原處分均撤銷。

(二)理由略以：

- 1、性騷擾防治法要保護的不僅包括人民的工作權、身體自主權、經濟安全權與學生的受教權、人身安全、兩性平等權益、更應及於任何人因為性騷擾行為所被侵害的任何權益，……被告(臺北市政府)以性騷擾防治法是保障受害者人身安全，以人身安全去界定被害人的範圍以及敵意環境無法形成等語，認為原告(即申訴人B君)並非「他人」即被害人，顯有未洽。
- 2、參加人(即被申訴人A君，下同)要實施性騷擾的對象與範圍，並不以參加人主觀上的認知為限，仍然要一併觀察被害人的主觀感受。如果只以參加人自己的認知作為標準，容易讓性騷擾的行為人脫免應負的責任，使得性騷擾防治法無法達到防治性騷擾的效果，……被告(即臺北市政府，下同)採信參加人單方面的辯詞，認為系爭影片是針對特定群體而為，被告對於「他人」的解釋卻不依循性騷擾防治法的立法意旨、性騷擾防治法第2條第2款、性騷擾防治法施行細則第2條之規定、最高行政法院裁判意旨，故被告、參加人上開各

項主張實無可採。

- 3、本院認為性騷擾防治法對於性騷擾的定義及處罰規定，對於參加人的言論自由、財產權、原告的人性尊嚴、人身安全、平等不歧視職業自由等各方面的基本權利做出適當而必要性的界限，符合憲法規定，亦即實施性騷擾者，其言論不應受憲法言論自由的保護。本件參加人所為言論，業經本院審酌認為構成性騷擾，則參加人就此部分自不受言論自由之保護。
- 4、此外，關於性騷擾防治法的「他人」的認定，應依循性騷擾防治法的立法意旨、性騷擾防治法第2條第2款、性騷擾防治法施行細則第2條之規定、最高行政法院裁判意旨，已如前述。系爭再申訴決議捨此不為，另依性騷擾防治法第1條而適用刑法對於「他人」之定義，並不符合性騷擾防治法之規範目的，而不是正確適用法律。
- 5、查訴願決定以有特定適用對象的性別工作平等法、性別教育平等法之規定，以及性騷擾防治法立法目的為保障「被害人之人身安全」，而認為性騷擾防治法所稱「他人」亦應解釋為特定人或可得推知之人為妥等語，此種法律解釋方法不符合性騷擾防治法之規範目的，因為關於性騷擾防治法性的「他人」的認定，應依循性騷擾防治法的立法意旨、性騷擾防治法第2條第2款、性騷擾防治法施行細則第2條之規定、最高行政法院裁判意旨，已如前述。訴願決定捨此不為，自非正確適用法律。
- 6、查本件是在判斷原告作為一名執業中的女護理師，是否因參加人的系爭影片而受到性騷擾，但被告始終未能了解本件性騷擾事件的本質，卻一

再採信參加人的主張，而只著重在是否為群體遭受偏見歧視的面向。再者，反歧視法尚未立法通過，並無條文可供參照，又如何能在欠缺規定之下去做分析及適用。因此，無論是否有反歧視法，都不應當影響本件事本質是在處理原告遭受性騷擾。

七、通傳會對本案之處置及網路性別暴力業務之說明：

- (一)數位/網路性別暴力之定義、樣態及相關防治規定：依據行政院秘書長110年1月26日函送各部會之「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」，「數位/網路性別暴力」之定義係指「透過網路或數位方式，基於性別之暴力行為。即針對性別而施加他人之暴力或不成比例地影響他人，包括身體、心理或性之傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由等。」其可能出現的樣態包括網路跟蹤、惡意或未經同意散布與性/性別有關個人私密資料、網路性騷擾、基於性別貶抑或仇恨之言論或行為、性勒索、人肉搜索、基於性別偏見所為之強暴與死亡威脅、招募引誘、非法侵入或竊取他人資料、偽造或冒用身分等。
- (二)通傳會依組織法規定，為廣播電視及電信事業主管機關，如廣播電視節目或廣告內容有違反廣播電視法、衛星廣播電視法等規定，由該會依法查處。至於網際網路內容包羅萬象，依行政院國家資通安全會報訂定之「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，網路內容管理方式比照實體社會，係由各法令規定之主管機關依權責處理各項網際網路內容衍生之爭議，我國目前並無單一之網路內容主管機關。例如於網路散布、張貼兒少性私密及色情影像，屬兒童及少年性剝削防制條例規管，該條例對

散布者及網路平臺業者分別定有刑罰及行政罰；如於網路散布成人性私密影像，則涉違反刑法第235條，由檢、警、社政等機關處理。

(三)通傳會受理「性別暴力」申訴案件之說明：

- 1、該會為廣播電視及電信事業主管機關，故處理「數位/網路性別暴力」案件尚非通傳會作用法之管轄範圍，爰無受理「數位/網路性別暴力」之求助/申訴案件。
- 2、對於非發生於網路上之「性別暴力」，即廣電內容涉及「性別暴力」(如涉有違反廣播電視法第21條或衛星廣播電視法第27條有關妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或善良風俗等規定)之處理，該會於接獲申訴或檢舉後，會將案件交由學者專家、公民團體代表及內容製播實務工作者組成之「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論並作成處理建議，並由該會委員會議作成是否予以核處之決議。

(四)對於近年來新興的數位/網路性別暴力案件，建議相關權責機關可調修其主管法律，例如參考兒童及少年福利與權益保障法第46條規定，訂定要求平臺業者移除或限制接取及瀏覽不法內容之法源依據，防止違法內容繼續網路上流傳，以保障被害人權益。

(五)為建立安全可靠的網路環境，通傳會目前刻正研擬「數位通訊傳播服務法」草案，參考歐盟數位服務法(Digital Services Act, DSA)草案，課予線上平臺相關義務，對於違法內容之檢舉應儘速處理。

(六)對於網路使用者之行為除以法令規範外，培養民眾網路素養也相當重要。為守護兒少上網安全，宣導正確網路使用觀念，兒童及少年福利與權益保障法第46條第1項規定，由通傳會召集衛福部、內政部、

教育部、經濟部、文化部共同編列預算，委託民間團體成立iWIN網路內容防護機構，其每年均深入校園，對學生、教師及家長辦理網路安全校園宣導；並辦理開放性大型宣導與資訊月活動擴大接觸不同族群，同時搭配數位宣導管道擴大宣傳效益，期提升兒少及親師之網路素養，減少網路上不法行為發生。

八、行政院對本案之督導處置及說明：

(一)行政院依據109年10月14日推動跨部會數位/網路性別暴力防治第2次研商會議決議，於110年1月26日函⁹頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」，相關定義、類型及其內涵分述如次：

- 1、定義：參酌CEDAW一般性建議第19號第6段、第28號第19段、第35號第1段，所謂數位/網路性別暴力，係指「透過網路或數位方式，基於性別之暴力行為。包括對於他人身體、心理或性方面，施加之傷害、痛苦、威脅與壓制，以及剝奪其他行動自由等行為，或造成不成比例之影響」。
- 2、類型及內涵：參考歐盟及聯合國之界定，分為：
 - (1) 網路跟蹤：對於他人反覆實施跟蹤騷擾行為，致令他人感到不安或畏懼；跟蹤或監視他人活動；監視或蒐集他人網路活動或資訊，進而違反他人意願與之接觸等。
 - (2) 惡意或未經同意散布與性/性別有關個人私密資料：惡意或未經同意而散布與性或性別有關之文字、聲音、圖畫、照片或影像等個人私密資料。
 - (3) 網路性騷擾：未經同意逕將猥褻文字、聲音、

⁹ 行政院110年1月26日以院臺性平字第1100160***號函。

圖畫、照片或影像等資料傳送他人；對於他人實施性別工作平等法、性別平等教育法或性騷擾防治法所定性騷擾行為。

- (4) 基於性別貶抑或仇恨之言論或行為：對他人之性別、性傾向或性別認同等，發表貶抑、侮辱、攻擊或威脅等仇恨言論；基於性別，對於他人之行為或遭遇，進行貶抑或訕笑；鼓吹性別暴力。
 - (5) 性勒索：以揭露他人性私密資料為手段，勒索、恐嚇或脅迫他人。
 - (6) 人肉搜索：透過網路搜索取得與散布未經他人同意揭露之文字、聲音、圖畫、照片或影像等私密資料。
 - (7) 基於性別偏見所為之強暴與死亡威脅：基於性別偏見，以強制性交或加害生命之事恐嚇他人，使他人心生畏懼者。
 - (8) 招募引誘：係指運用網路或數位方式遂行人口販運；抑或從事人口販運者，利用網路聊天室等傳遞人口販運訊息或進行廣告等。
 - (9) 非法侵入或竊取他人資料：非法侵入他人電腦或相關設備，以觀覽、取得、刪除或變更他人個人資料等。
 - (10) 偽造或冒用身分：偽造或冒用身分，以取得他人個人資料、侮辱或接觸他人、損害他人名譽或信用、遂行恐嚇或威脅，或據以製作身分證件供詐欺之用等。
- 3、「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」係政策規範，權責機關仍得視需要酌予修正或擴充。
- 4、「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說

明」除詳載定義、類型及內涵外，亦針對各類型列舉實際案例，以具體說明，則依上開說明所載之定義、類型及內涵可使言論自由與數位/網路性別暴力有所界線。

(二)關於國際公約對數位/網路性別暴力之規範分析：

- 1、CEDAW公約一般性建議第19號第6段、第28號第19段、第35號第1段，均係就性別暴力所為之概括式定義及宣示。
- 2、國際間對於未經同意散布性私密影像之行為，或於刑法增列罪責、或於既有特別法增列罪責、或制訂專法，均可作為我國修法之參考。

(三)性別平等處關於國際公約對數位/網路性別暴力之規範分析：

- 1、CEDAW公約第35號一般性建議指出，基於性別之暴力侵害婦女行為，存在於人際接觸所有空間及領域，包括在網路或其他數位環境中發生之暴力行為。CEDAW公約第33號、第35號及第36號一般性建議復建議締約國在數位/網路性別暴力防治之法制及措施面部分，應採取措施，包括制定立法，以保護婦女不受各種網路犯罪之害，並頒布界定和懲處所有形式之基於信通技術與線上騷擾婦女及女童行為之法律等。
- 2、聯合國永續發展指標：該指標5.2將「消除公開及私人場合中對婦女的各種形式的暴力，包括人口走私、性侵犯，以及其他各種形式的剝削」列為具體目標。

(四)行政院為推動跨部會防治數位/網路性別暴力工作，自108年8月起即透過性別平等會相關會議（如性別平等會第21次委員會議第2次會前協商會議、第21次委員會議、人身安全分工小組第22次至第24

次會議等7場次) 進行議題討論，羅秉成政務委員並於109年2月至110年3月召開5場次研商會議，責成相關部會針對法規盤整、教育宣導及調查統計三面向進行規劃，周延法規面及措施面防治作為，契合國際間普遍作法，說明如下：

1、法規面部分：

- (1) 有關未經同意散布性私密影像之行為，國際間或於刑法或特別法增列罪責，或採制定專法模式處理，俱可供作我國修法參考。衡酌我國現行法律對於是類散布行為規範密度仍有不足，惟採修正強化現行法規方式即足臻防治目的，尚毋庸制定專法，爰該院110年3月4日數位/網路性別暴力防治政策第3次研商會議針對未經同意散布他人性私密資料之行為，決議採研修刑法增訂相關罪名，並修正性侵害犯罪防治法之性侵害犯罪定義，納入刑法未經同意散布他人性私密資料相關各罪，及於性侵害犯罪防治法修正或增訂即時移除或下架是類資料、被害人保護令等規定之修法方式，加重刑度並使被害人得適用性侵害犯罪防治法相關保護防治措施，兼符各界妥速立(修)法期待及國際間對於保障扶助被害人之要求。
- (2) 鑑於近日發生之散布合成性私密影像(Deepfake)等犯罪行為，嚴重侵害隱私、名譽等個人法益，亦令民眾人心惶惶。為加速修法期程，110年10月25日性別平等會第24次委員會議決議針對未經同意散布他人性私密影像及散布合成性私密影像行為，由法務部於1個月內提出刑法修正草案納入規範，並責請相關部會就數位通訊傳播法、犯罪被害人保護法、性侵

害犯罪防治法、兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年性剝削防制條例等相關法令進行全面盤整，完善法律保護。

2、措施面部分：

- (1) 教育宣導：國際間概循教育宣導途徑植基民眾防治意識，以臻事前預防目的。該院亦將透過教育部籌組之「數位素養教育推動會」(或其他任務編組)與相關機關規劃推動，完備教育宣導機制，加強民眾及公部門防治觀念，強化執法機關人員對於數位/網路性別暴力之認識及防治能力。
- (2) 調查統計：促請相關部會全面建構數位/網路性別暴力調查統計，並針對數據資料提出防治策略分析建議，以供法令及行政措施訂修參考。

3、另為覈實推動各部會辦理數位/網路性別暴力防治事宜，並期機關防治作為與時俱進，行政院111至114年性別平等重要議題院層級議題，將防治數位/網路性別暴力列為議題之一，並經該院性別平等處於110年6月至9月召開3次討論會議，邀請委員及相關部會與會討論，酌訂3項目標：「1.完善法令與行政措施及其相關落實成效、2.促進民眾及公部門對於數位/網路性別暴力之認知、3.全面建構數位/網路性別暴力調查統計」，範圍涵括法規面及措施面，期整合跨部會量能，協力消弭數位/網路性別暴力，相關院層級議題辦理情形(如上述未經同意散布他人性私密影像及散布合成性私密影像之修法等)並將付由該院性別平等會人身安全分工小組推動列管。

4、鑑於數位科技進展日新月異，衍生之數位/網路性別暴力態樣亦呈多元，為完善防治作為，本院將

持續蒐整國際間相關研究報告提供相關部會參酌研析。

(五)數位/網路性別暴力與非數位性別暴力之處理方式及流程之差異：

- 1、性別暴力即以CEDAW公約為基礎，舉凡基於性別的暴力行為均屬之；至於數位/網路性別暴力，係指發生場域為數位/網路環境的各類性別暴力態樣，爰處理方式及流程並無差異。
- 2、法務部就刑事案件部分，原則上調查程序與一般刑事案件無異，而依個案情形，若屬適用性侵害犯罪防治法、性騷擾防治法、人口販運防制法、兒童及少年性剝削防制條例、兒童及少年福利與權益保障法等之案件，則須依該等規定隱匿被害人之相關資訊，以避免洩漏被害人之個人資訊。
- 3、通傳會表示，網路內容包羅萬象，其所涉問題與實體社會一樣，由各法令規定之主管機關依權責處理。行政院國家資通安全會報已訂定網際網路內容管理基本規範及分工原則，就網路內容管理進行各部會權責分工，並應各依其主管法令所保障之法益，敦促網路平臺業者遵守相關規定。如於網路散布、張貼兒少性私密及色情影像，屬兒童及少年性剝削防制條例規管，該條例對散布者及網路平臺業者分別定有刑罰及行政罰；如於網路散布成人性私密影像，則涉違反刑法第235條，由檢、警、社政等機關處理。至國家通訊傳播委員會依組織法規定，為廣電及電信事業主管機關，依廣電三法及電信法規定，尚無針對數位/網路性別暴力之防治及處理訂有相關規定、處理方式及流程。

(六)以YOUTUBE而言，如有民眾於該平臺上傳涉及性

騷擾或性別暴力影片時，政府機關之處理方式：

1、涉犯罪行為之處理：

- (1) 行為可能觸犯刑法第235條（散布、販賣猥褻物品罪）、第305條（恐嚇危安罪）、第309條（公然侮辱罪）、第310條（誹謗罪）、第315條之1（妨害秘密罪）、第318條之1（妨害電腦設備秘密罪）、第358條（入侵電腦或其相關設備罪）、第359條（破壞電磁紀錄罪）、兒童及少年性剝削防制條例第38條（散布兒少猥褻物品罪）等法令。
- (2) 被害人可向檢察機關或警察機關提出告訴，警察機關受理後，會即啟動調查並移送檢察官。影片內容如屬「有害兒少身心健康」類型時，可透過iWIN網路內容防護機構協請業者移除下架。

2、涉性騷擾行為之處理：

- (1) 行為可能觸犯性騷擾防治法、性別工作平等法、性別平等教育法等法令。
- (2) 依性騷擾防治法第13條規定，性騷擾事件被害人可向加害人所屬機關、部隊或主管機關等，提出申訴並展開調查；另依性騷擾防治準則第7條，亦可向警察機關報案，員警受理後再移轉上開機關(單位)續行調查，如警察機關未能查明加害人身分者，應逕為調查並將調查結果通知當事人及直轄市、縣(市)主管機關。

(七)對數位/網路性別暴力的被害輔導協助機制及資源：

- 1、現行數位/網路性別暴力雖未直接造成被害人身(肢)體傷害，惟對被害人生理、心理或社會層面產生負面影響之傷害程度不亞於傳統性別暴力行為，且網路資料流通快速，如無法即時下架

不法影（照）片並阻止轉傳，被害人極易受到二度傷害。

2、內政部現行查處機制及資源如下：

- (1) 持續推動「精進刑事科技偵查人才教育訓練計畫」，刑事外勤人員皆需完成基礎課程，以強化各警察局、分局婦幼專責員警處理數位性別暴力及網路兒少性剝削案件知能及偵辦技巧。
- (2) 目前各直轄市、縣(市)警察局刑事警察大隊均成立科技犯罪偵查隊(組)，於各分局偵辦數位性暴力案件(含兒童及少年性剝削及性私密影像外流)時，提供必要之科技偵查技術支援，遇有特殊重大案件，即由刑事警察局指派偵查第九大隊為專責單位。
- (3) 至於性私密影像移除下架部分，則透過國家通訊傳播委員會委託成立「iWIN網路內容防護機構」管道，於接獲行政機關或民眾申訴後，依權責通知協調相關網際網路平臺業者辦理移除。

3、法務部現行查處機制如下：

- (1) 查衛生福利部為提供數位/網路性別暴力被害人協助窗口，已於110年訂定「數位/網路性別暴力被害人服務試辦計畫」，建立申訴管道，透過通知平台業者自律移除相關內容等方式，協助成年被害人恢復正常生活，相關協助包括：簡易法令諮詢、證據保留教學、協助報警流程、下架移除機制及後續諮商轉介等。
- (2) 法務部權責範圍與主管之犯罪被害人保護法(下稱犯保法)，係以犯罪被害發生結果作為保護對象標準，且屬對生命、身體之重大侵害，方屬本法之重點保護法益範圍，故有關性私密

影像外洩之數位/網路性別暴力被害人隱私或名譽權之維護，尚未屬犯保法保護範圍，考量政府資源有限並為免權責不一，仍建議由權責機關(衛福部)主辦。

- (3) 檢察官、檢察事務官、司法警察(官)於偵查中訊(詢)問被害人時，得依刑事訴訟法第248條之1規定，經被害人同意後，由被害人之家屬、所信賴之人、輔導人員、社工人員陪同在場並陳述意見；亦得依同法第248條之3規定，以遮蔽設備隔離被害人與被告、第三人。法務部業於110年8月函請各檢察機關依個案情節提供此類被害人相關程序保護。

4、教育部對數位/網路性別暴力的被害輔導協助機制及資源：

- (1) 數位/網路性別暴力如適用性別平等教育法(下稱性平法)第2條規定者，被害人可向學校所設性別平等教育委員會(下稱性平會)申請調查，或由任何人檢舉之。學校性平會應依性平法第21條規定，進行疑似事件通報及調查處理。
 - (2) 性平法第23條規定略以「學校於調查處理事件期間，得採取必要之處置，以保障當事人之受教權或工作權」、第24條規定略以「學校應提供當事人心理輔導、保護措施或其他協助」，由學校之學生輔導機制及資源介入協助。
 - (3) 為協助數位/網路性別暴力影像之下架，學校得協助學生至iWIN網路內容防護機構官網申訴系統反應，由iWIN網路內容防護機構與平臺業者聯繫溝通，請平臺業者協助移除。
- (八)現行數位/網路之主管機關，依「網際網路內容管理基本規範及分工原則」分散於相關部會，實務上各

機關之執行，有無檢討或窒礙難行之處：

- 1、內政部：內政部所屬執法人員將賡續運用專業教育訓練場合，提升員警數位科技偵查能力；另建議國家通訊傳播委員會強化數位/網路場域法制規範，於被害保護與言論自由兩大議題下取得平衡，積極規範數位/網路平臺。
- 2、法務部：依網際網路內容管理基本規範及分工原則所載，法務部所負責者為犯罪之查緝，而檢察機關本為偵查犯罪之主體，並無窒礙難行之處。
- 3、經濟部：經濟部(含所屬機關)權責如下：
 - (1) 商業司：
 - 〈1〉電子商務〔原則由該部商業司主政，如涉各產業權責，則依電子商務產業發展指導小組(下稱電商產業發展小組)之分工處理〕：該部商業司基於網路零售主管機關，出資協助網路內容防護機構執行相關任務，如涉各產業權責歸屬，則依電商產業發展小組分工處理，目前尚無窒礙難行之處。
 - 〈2〉資訊休閒業(網咖)管理：該部商業司係督導各地方政府就網咖場所之管理，目前地方政府執行上尚無窒礙難行之處。
 - (2) 工業局：
 - 〈1〉遊戲分級。
 - 〈2〉線上遊戲管理。該部工業局為產業管理機關，尚非管轄使用者(個人)行為，依網際網路內容管理基本規範及分工原則執行軟體分級，目前尚無窒礙難行之處。
- 4、教育部：網際網路24小時不間斷，具有即時性、不分地域、國界，隨時可上傳資料或進行查詢，且不限特定人使用，每個人都能夠在網路上分享

資訊之特性。因此，就實務執行面而言，對於網路上的資訊，除非明確違反法令，否則不易認定。

5、文化部：

- (1) 數位出版品：目前就文化部所輔導平面媒體及其衍生網路、電子書等進行宣導，並與其他機關共同督導iWIN網路內容防護機構維運，暫無窒礙難行處。
- (2) 電影分級制度：查網際網路內容分級管理權責單位為國家通訊傳播委員會，非該部業管範疇，故尚無相關實務執行經驗，無法提供相關檢討改進建議。另「iWIN網路內容防護機構網路單e窗口」係國家通訊傳播委員會依兒童及少年福利與權益保障法邀集相關目的事業主管機關所設置，旨在能快速協調通知相關業者，移除有害兒少身心健康之內容及不當網路內容，爰有關數位/網路媒介之內容，建議仍維持「iWIN網路內容防護機構網路單e窗口」之單一窗口機制。

6、交通部：

- (1) 督導考核：透過督導考核瞭解各地方政府旅宿業管理輔導情形，並公布各地方政府考核績效，藉以督促各地方政府加強旅宿管理業務。
- (2) 補助地方政府管理經費：透過補助地方政府稽查違法旅宿人事或設備經費，協助其提升查處成效。
- (3) 法制研習或經驗分享：透過專家學者講授法律知識或地方政府經驗分享，提升基層稽查人員法學素養或稽查技巧，有助地方政府加強違法旅宿稽查業務。

7、通傳會：

網路內容包羅萬象，大多係網際網路內容提供者刊登違法或不當內容衍生後續問題，相關規管法令亦採取行為管理而非事業管理，因此本院國家資通安全會報訂定之網際網路內容管理基本規範及分工原則，就目前常見網路內容依案件性質及所生影響，分由各該目的事業主管機關依權責處理，為務實之網路管理方式。對於新興數位/網路性別暴力案件，建議相關權責機關可調修其主管法律，例如參考兒童及少年福利與權益保障法第46條規定取得要求平臺業者移除或限制接取及瀏覽不法內容之法源依據防止違法內容繼續網路上流傳以保障被害人權益。

8、大陸委員會：

行政院國家資通安全會報「資通訊環境及網際網路內容安全組」107年第2次會議曾修正網際網路內容管理基本規範及分工原則，網際網路內容應回歸、對應各主管機關之權責規範分工。建議對網際網路內容管理，滾動修正專責主管機關，以臻明確。

9、金融監督管理委員會：

- (1) 關於刊登不實訊息，意圖影響交易價格：目前國內股市監視機制，係由該會督導證券交易所及櫃買中心依所訂「監視制度辦法」等規定，執行有價證券監視作業，如發現有利用網際網路疑涉意圖影響股票交易價格之行為，例如以網路流言或其他方式提供不實資訊，涉及證券交易法第155條第1項第6款意圖影響股價而「散布流言」或「散布不實資料」，證券交易所及櫃買中心將依「實施股市監視制度辦法」規定，針對價量異常有價證券進行分析查核，若發現

涉有不法交易情事，即移送檢調單位偵辦，以維護投資大眾權益。

(2) 關於非法經營證券顧問業務：

〈1〉依證券投資信託及顧問法第4條第1項規定，證券投資顧問係指直接或間接自委任人或第三人取得報酬，對有價證券、證券相關商品或其他經主管機關核准項目之投資或交易有關事項，提供分析意見或推介建議；同法第6條第1項規定，非依本法不得經營證券投資顧問業務。未經許可，經營證券投資顧問業務，依同法第107條第1款規定，處5年以下有期徒刑，併科新臺幣100萬元以上5,000萬元以下罰金。

〈2〉依上開規定，未經許可從事證券投資顧問業務，應負刑事責任，此屬司法機關認事用法權責。該會及相關周邊單位如接獲或發現利用網際網路涉及非法從事證券投資顧問業務案件，並取得具體事證者，即移送法務部調查局偵辦，以保障投資大眾權益。

10、行政院農業委員會：

對於網路案件以動物進行直接或間接之賭博、虐傷行為，行政院農業委員會均偕同地方政府積極辦理，惟境外網站於類似案件上，均無遵守或配合我國法令與行政部門之義務，至案件查處困阻。

11、公平交易委員會：

數位/網路性別暴力之防治議題尚難適用公平交易法有關廣告之規範，併予敘明。

12、中央選舉委員會：

(1) 依據網際網路內容管理基本規範及分工原

則，中央選舉委員會業管違法刊登候選人或選舉之民意調查資料(違反總統或公職選罷法)。

- (2) 依據總統選罷法第52條及公職選罷法第53條規定，政黨及任何人自選舉公告發布之日起至投票日10日前所為有關候選人或選舉民意調查資料之發布，應載明負責調查單位或主持人、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值；政黨及任何人於投票日前10日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人或選舉之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述。違者各依總統選罷法第96條第4、5項及公職選罷法第110條第5、6項規定處罰。
- (3) 該會依法查處前開違反選罷二法之違法民調案件，常遇到行為人以「匿名」方式透過臉書、PTT、Line等網路通訊平臺發布系爭違法的民調，而該等平臺業者因系爭案件係行政裁罰案件而非重大刑事案件，均以保護其用戶個資為由等拒絕提供行為人之個資予該會，導致部分案件即便相關事證明確，該會亦無法請行為人陳述意見以續行查處。

(九)有關網路性別仇恨言論之防治措施：

1、措施面：

- (1) 關於CEDAW第3次國家報告審查委員會結論性意見與建議第29(b)點次有關提升對於網路暴力之認知並針對仇恨言論制定措施等一節，權責機關109年1月至8月所填報最新辦理情形：
 - 〈1〉國家通訊傳播委員會：
 - 《1》於109年下半年，邀請廣電產業不同階層從業人員出席座談會，探討基於性別或意識形態仇恨言論導致交叉歧視之議題案

例2場次。

《2》有關網路仇恨言論，目前我國刑法、社會秩序維護法等法令針對公然侮辱、誹謗、恐嚇、加工自殺、妨害秘密等不法行為，已訂有各類處罰規定，網路世界中可能涉及的言行，亦適用前揭相關規範。

《3》廣電法規業定有不得妨害公序良俗等相關規定，如違規事實明確，將依法核處，監管機制明確。

(2) 文化部：

〈1〉賡續與相關部會共同合作「iWIN網路內容防護機構網路內容防護機構」之維運：於109年度分擔200萬元。

〈2〉賡續委託、補助民間團體辦理媒體識讀宣導、媒體識讀培力及性平觀念宣導等活動，109年1至6月已辦理：

《1》委託兒少專業團體辦理「平面媒體兒少新聞識讀推廣」：業與1所大專院校、2所高中合作完成計畫，總計73名學生參與「兒少新聞媒體監督」服務學習課程，學習檢視媒體不當報導，針對平面媒體兒少新聞進行觀察，並蒐集媒體識讀案例分析或教案及專文。另109年11月辦理2場次「兒少權利與媒體識讀培力工作坊」，邀請兒少、性別專家協助導入兒少保護及性別平等之相關資訊。

《2》補助公民團體辦理「媒體資訊素養宣導活動」，製作資訊素養手繪本，倡導性別平等觀念及對於網路交友要謹慎應對，於109年底印製1,500冊，陸續分送國小、公

立圖書館及非營利組織運用。另補助出版專業團體辦理出版品分級宣導時，同時進行性別平權觀念宣導，辦理至少8場次。

〈3〉鼓勵媒體或性別專業團體辦理蒐集國內外關於平面媒體「仇恨言論」之案例、性別媒體觀察及媒體從業人員性平意識宣導等活動，俾有助於媒體從業者與社會大眾對性平意識之提升，109年1至6月已辦理：

《1》補助雜誌出版團體辦理人才培訓相關計畫。

《2》委託兒少專業團體辦理「平面媒體兒少新聞識讀推廣」，包括彙集與性別議題相關之法規規範、新聞案例分析6篇及專文3篇等，上傳至「兒少新聞妙捕手網站」性別新聞專區，供各界參考。

〈4〉行政指導：不定期函請各直轄市及縣市政府依相關法令加強輔導平面媒體，落實相關作用法之執行，並協助督促所轄平面媒體公協會轉知所屬會員業者，加強新聞自律，注意性別平等意識。

(3) 法務部：

〈1〉每年例行舉辦「防制人口販運及兒少性剝削實務研習會」，主要以（主任）檢察官、檢察事務官為參訓對象，研習重點為精進檢察官辦案知能，有效落實人口販運及兒少性剝削之防制工作，109年7月已舉辦「婦幼保護及性別平等研習會」2場次。

〈2〉業於108年6月完成「我國是否應制定綜合性反歧視法及立法建議」委託研究，其中平等法草案第46條第1項規定不得因歧視而為仇

恨言論；第59條規定歧視爭議被害人得於歧視爭議事件發生後1年內，向地方主管機關提出申訴；第55條規定主管機關認定受調查人違反禁止歧視之規定時，得以書面通知受調查人撰寫改進計畫等。

(4) 內政部：

- 〈1〉 刑事警察局業於109年8月辦理2梯次教育訓練，計訓練93人，係以各直轄市、縣（市）政府警察局刑事警察大隊（科技犯罪偵查隊同仁）為對象，以提升相關人員網路犯罪偵查知能。另持續督請各地方政府警察局加強員警對性別議題之認知。
- 〈2〉 各直轄市、縣（市）政府警察局如獲報網路霸凌案件，均積極查處，108年1月至109年6月計接獲51件；另iWIN網路內容防護機構獲報網路霸凌案件均會通知網路相關業者將不當霸凌內容移除或下架；如涉及違法內容業者未自律改善，或屬重大或明確違反案件，並轉請各權責機關處理。經查108年1月至109年6月警政署尚無接獲轉報案件。
- 〈3〉 有關國內外涉及網路犯罪「仇恨言論」定義與案例之持續蒐集。

(5) 衛福部：

- 〈1〉 iWIN網路內容防護機構截至109年6月已完成兒少網路暴力認知宣導共計32場次，累計宣導達7,197人，兒少認知成效達96%。
- 〈2〉 iWIN網路內容防護機構於109年上半年度邀請專家學者、民間團體、業者代表及政府機關，召開1場多方利害關係人諮詢會議，檢視例示框架適用狀況，針對特殊案例進行框架

適用討論，如民眾申訴「阿嘿顏」帶有強烈性暗示、爆料公社張貼校園霸凌影片、FB粉絲團提供私密照檔案下載連等案例，凝聚處理共識，維護兒少上網安全。

(6) 教育部：

- 〈1〉109年10月至12月辦理「教育部國民及學前教育署主管高級中等以下學校推動性別平等教育諮詢輔導」，訪視15所高級中等以下學校。課程教材與教學之檢視事項中，將情感教育、媒體識讀、防範復仇式色情等議題相關教學活動，列為重點檢核事項。
- 〈2〉已將「復仇式色情事件防治議題」納入校園性別事件調查專業人員培訓課程，案例討論校園復仇式色情事件，以提升專業調查人員了解與辨識本議題之知能。
- 〈3〉開發「數位公民大擂臺」互動問答遊戲，問題內容包含網路霸凌相關議題，已將該遊戲放置於「中小學網路素養與認知」網站，鼓勵教師於課程中融入本遊戲。另至109年6月止，已與各直轄市、縣（市）政府及數所學校共同辦理辦理25場次網路霸凌相關講座，共1,474人次參加。
- 〈4〉完成「我想要有勇氣」（防制網路霸凌）教案製作，教導學生不應依別人長像而在網路上留言取笑別人，並在網路上發現有霸凌現象，要勇敢挺身而出，該教案已放置於「全民資安素養」及「教育雲」供教師下載使用，截至109年6月共計3萬368人次觀看。
- 〈5〉該部於109年5月27日召開專案會議，責成相關單位辦理「防治數位性別暴力」工作，規

劃提出109學年度「友善校園週」列入「防治數位性別暴力」實施計畫。

- 〈6〉各直轄市及縣市家庭教育中心109年1至4月已辦理防制兒童及少年性剝削及網路暴力等宣導，計7場次，219人次參加。
- 〈7〉「學校教職員工對學生之人際互動關係案例彙編」暨校園性騷擾及性霸凌事件成因分析計畫成果報告刻正進行審查作業，並提報該部性別平等教育委員會研擬相關措施。
- 〈8〉109年4月該部第9屆性別平等教育委員會校園性別事件防治組第2次會議決議，「學校教職員工對學生之人際互動關係案例彙編」修改題名為「學校教職員工對學生校園性騷擾案例彙編」，另「校園性騷擾及性霸凌事件成因分析」成果未能列舉屬於校園性霸凌之「仇恨言論」案例，將研議另定計畫辦理。

2、行政院110年1月26日院臺性平字第1100160723號函頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」（下稱「定義說明」）：

- (1) 相關部會應按「定義說明」賡續辦理跨部會數位/網路性別暴力防治相關研商會議決議事項，如盤整法源、研製開設多樣性防治教育宣導課程、籌置數位素養教育推動會（或其他任務編組）及辦理盛行率調查與建置調查統計數據；倘就數位/網路性別暴力防治事宜，訂修相關政策、法令或行政措施者，亦宜參照「定義說明」詳加釐清、妥為籌劃，以臻周延。
- (2) 關於網路性別仇恨言論，係屬「定義說明」類型4「基於性別貶抑或仇恨之言論或行為」之範疇，其內涵為「(1)對他人之性別、性傾向或性

別認同等發表貶抑、侮辱、攻擊或威脅等仇恨言論。(2)基於性別，對於他人之行為或遭遇，進行貶抑或訕笑，如：穿著性感、婚前性行為或遭受性騷擾等。(3)鼓吹性別暴力。」相關權責部會應依本院上開函示，本諸業務職掌，針對類型4所涉之主管法令及措施全盤檢討，強化規範密度。

3、行政院性別平等重要議題(院層級議題)(111-114年)業將防治數位/網路性別暴力列為議題之一：

- (1) 為覈實推動相關部會辦理數位/網路性別暴力防治事宜，並期機關防治作為與時俱進，本院性別平等重要議題院層級議題四「防治數位/網路性別暴力」訂定3項目標：「一、完善法令與行政措施及其相關成效、二、促進民眾及公部門對於數位/網路性別暴力之認知、三、全面建構數位/網路性別暴力調查統計」，責請相關部會依「定義說明」進行盤點、訂修相關法令及行政措施，俾整合跨部會量能，協力消弭數位/網路性別暴力，相關辦理情形並將付由本院性別平等會人身安全分工小組持續推動列管。
- (2) 涉及網路性別仇恨言論之相關法律規範如跟蹤騷擾防制法草案、數位通訊傳播法草案等，及其他行政措施，業由權責機關納入院層級議題四相關具體做法及績效指標列管，積極辦理。
- (3) 線上學習資源：本院人事行政總處公務人力發展學院維運之e等公務園學習平臺(民眾亦可觀覽)等，建置有相關課程如「消除對婦女一切形式歧視公約(CEDAW)導論」、「直接、間接歧視與實質平等的意涵」、「多元族群-文化族群融合與多元文化發展」及「消除對婦女一切

形式歧視公約（CEDAW）實務及案例研討」等，講授內容包括歧視類型（含數位/網路性別仇恨言論）之介紹及防治等，藉以提升民眾與公部門對於數位/網路性別暴力之認知及強化相關因應作為。

- (4) 「行政院2021年性別圖像」（引自108年統計數據）：相關統計資訊如依性騷擾防治法受理性騷擾申訴調查結果「成立」，且發生場所係在「虛擬環境-科技設備（如網際網路、手機簡訊等）」者計122件（占所有場所18.8%）等；另透過或運用網路或電信實行校園性騷擾且調查屬實者為61件（占3.7%）等。

4、法規面：

- (1) 跟蹤騷擾防制法¹⁰：第3條第1項第3款明定，以電子通訊或網際網路等方法，針對特定人反覆或持續為違反其意願且與性或性別有關之「警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作」，使之心生畏怖足以影響其日常生活或社會活動者，依第18條規定得處3年以下有期徒刑。為防制是類行為，該草案並定有警察機關對行為人施予書面告誡（第4條第2項前段）、採取保護被害人適當措施（第4條第2項後段）、被害人得向法院聲請保護令（第5條第1項）及羈押（第21條）等規定，以保護個人身心安全、行動自由、生活私密領域資訊隱私及維護人格尊嚴。
- (2) 平等法草案（研議中）：第46條規定，任何人不得基於歧視特定族群、宗教或信仰、身心障

¹⁰ 110年12月1日總統華總一義字第 11000108131 號令制定公布全文 23 條；並自公布後六個月施行。

礙、性別或性別認同、性傾向、年齡、思想、婚姻、容貌、前科等特質者之意圖，而發表對於個人或特定族群、宗教或信仰、身心障礙、性別或性別認同、性傾向、年齡、思想、婚姻、容貌、前科等特質者貶抑、侮辱或仇恨之言論（第1項）；前項規定於電腦網站或通訊平台亦適用（第2項）。違反上開歧視禁止規定者，依第63條規定，得處10萬元以下罰鍰。又該草案係屬普通法性質（第1條第2項參照），其他法律若有特別規範者，自應優先適用其他規定。惟其他法律就某種歧視行為未加規範時，則應以該草案為補充規定，俾達消弭歧視、增進人權保障目的。

(3) 網際網路視聽服務管理法草案（研議中）：明訂網際網路視聽服務事業應確保其所提供內容不得有妨害公序良俗、兒少身心健康等情事，並應對服務內容採取分級及適當有效之防護措施。

(4) 數位通訊傳播法草案（研議中）：研訂不當內容之通知、移除及申訴等規定。

九、本案諮詢會議重點摘述：

本院於110年8月13日邀請國立暨南大學社會政策與社會工作學系王珮玲教授、中央警察大學行政管理學系林麗珊教授、國立中正大學法律學系盧映潔教授等專家學者提供專業意見，重點摘述如下：

(一) 國際對於數位/網路性別暴力之統計數據參考：

1、聯合國ITU與UN Women曾於西元2015年出版報告，指出73% 女性一生中遭受一種以上數位性別暴力。儘管這份數據隨後被官方撤回，但嚴重性可見一斑。

- 2、據歐盟於西元2014年的婦女暴力調查，有11%的女性自15歲起曾經歷過網路騷擾。
- 3、西元2017年國際特赦組織針對18至55歲的婦女所進行的調查，則有23%的女性表達經歷過網路虐待或騷擾。
- 4、臺灣非正式統計數據：

- (1) 現代婦女基金會103年親密伴侶暴力跟蹤調查：

該基金會於103年2月21日至3月4日進行親密伴侶暴力跟蹤調查，共完成232份有效問卷。令人震驚的是，調查顯示高達78%的親密暴力受害者有遭到跟蹤的經驗，跟蹤的手法以通訊騷擾型(68.5%)、跟監型(59.1%)及侵入毀損型(44.8%)為主；被跟蹤期間一年以上占45.9%，三年以上更高達四分之一(24.9%)，顯示跟蹤行為造成的困擾及傷害是如影隨形的長期影響。在影響程度方面，82.8%的被跟蹤受害者感到相當困擾，其中感到非常恐懼者就占了三分之一，顯示跟蹤行為不是微小的事件，而是讓被害人生活受影響、時時恐懼遭受傷害的犯罪行為。遭跟蹤騷擾的被害人有六成曾請求他人協助，56.4%的受害者曾報警或提出法律告訴，48.6%的受害者曾換電話、搬家等試圖阻斷加害者的跟蹤，然而仍有48.1%的受害者目前持續被跟蹤騷擾，顯示現今法制無法成功嚇阻加害人跟蹤行為並有效保護被害人。

- (2) 現代婦女基金會103年校園跟蹤騷擾調查-女學生：

現代婦女基金會針對高中職及大專院校

女學生舉行調查，共回收1,134份問卷，受訪者年齡為15到24歲為主。統計顯示，有52.7%的年輕女學生擔心遭遇跟蹤騷擾，主要擔心對方傷害自己或親友，生命安全恐遭威脅；若對方知道自己的住所、學校或上班地點，可能造成更大困擾或危害。本次調查有12.4%的年輕女學生表示曾遭遇跟蹤騷擾，被跟蹤的型態以通訊騷擾為最多(77.3%)，可能透過電話、簡訊、網路等加以騷擾，或是監看當事人的動態等；其次加害人也常直接跟監(42.6%)或教唆他人跟監(24.4%)，以站崗、尾隨、或在某處監視等方式，讓受害者時刻都需提防受害，造成相當大的心理壓力；調查也顯示兩成的受害年輕女學生遭遇科技跟騷(19.9%)，對方會利用網路科技、衛星定位等方式騷擾或竊取受害者的資料，這和科技進步、年輕人使用較多的科技設備有關。上述跟蹤騷擾者大多為男性，其中高達3成為陌生人，(前)男/女友與追求者各占四分之一；大部分受訪者被跟蹤的期間大多都在6個月內，但中長期者仍占1成餘，顯示跟蹤往往維持一段時間，造成的恐懼困擾也非短期。33%被跟蹤女學生表示生活秩序亮紅燈，甚至感到害怕無助，沒有安全感。受害者雖可能嘗試與對方溝通、向他人請求協助，或用各種方法阻斷對方接觸，其中只有不到1成的受害者曾經報警或提告(7.8%)。如此低的司法求助比率更凸顯造成被害人身心崩潰的長期反覆跟騷行為，卻無法可管，被害人無計可施的窘境。

(3) 現代婦女基金會107年「科技跟蹤線上大調查」

〈1〉網路社群媒體成為科技跟蹤工具：

現代婦女基金會公布針對學生族群進行的「科技跟蹤線上大調查」，2,172位16-24歲的學生當中，表示曾被科技跟蹤的有141位(6.49%)，懷疑自己曾被科技跟蹤的則是265位(12.2%)，顯示每5位年輕學生就有1位遭到科技跟蹤，其中高中生就占73.8%(104位)。進一步針對這104位高中生再做分析，發現被害高中生每天平均上網約8小時，有64.4%遭到臉書、LINE、IG等社群媒體騷擾跟蹤，其次是以手機通話騷擾(33.7%)，email跟騷占22.1%排名第三。調查顯示加害人最常傳送過份或無理要求的訊息給被害人(22.1%)，或是不斷傳暗示想與被害人更親密的歌詞或訊息(21.2%)，或是傳令人不舒服的私人訊息給被害人(19.2%)，甚至是在電子郵件、即時通訊、網路論壇上散布對被害人不利流言(15.4%)，更可怕的還會利用網路科技變更或接管被害人的帳號或身分(15.4%)，影響被害學生的學業、人際互動和日常生活。

〈2〉 陌生人科技跟蹤比率日益升高：

本次調查有13.5%的加害人是陌生人，更有4成以上的受害學生根本不知道對方的真實身分。有5成被害學生認為跟蹤者是從網路上取得他的個資，有20.2%則是透過共同朋友或認識的人，更有近3成(28.8%)的被害學生表示根本不知道對方為何知道自己的個資。被害學生因應的方式主要是消極的冷處理，像是忽視對方或完全不回應(61.5%)、或是認為過一陣子應該就沒事了

(59.6%)、自己的言行更謹慎小心(59.6%)；接著依序是限制網路的個人公開資訊(56.7%)、在網路尋求資訊或資源(50.0%)，以及封鎖自己的網路或通訊連結(50.0%)等。87.5%的科技跟蹤持續一個月到半年間，12.5%則是長達半年以上。

(4) 臺灣婦女救援基金會：

106年網路問卷，1,138份問卷，44%的受訪者拍攝過私密影片，其中女性有74%、男性有52%擔心外流。

(5) 警政署非正式估算：

經警政署刑事警察局調查各警察局勤務指揮中心110受理報案系統，以「跟蹤」、「騷擾」及「糾纏」等關鍵字檢索，每年約8千件左右。

(6) 我國尚無全面的數位性的調查，數位網路被害人之訪談經驗中，發現其受傷害很深，甚至有些被害人需要藉助精神科醫師的幫忙。110年年中會完成衛福部的委託調查。目前臺灣多為民間團體的小規模的調查資料，此議題確實是蠻嚴重的。以國人平均4小時上網時數，但年輕人更長，可想見的受害比率將會更高。

(二) 國際間對於數位/網路性別暴力之防治作為，可供我國參考之處：

- 1、國際的公約規範係以CEDAW公文第19號一般性建議為主要解釋函，第35號一般性建議為最新的解釋函，有納入數位的概念。
- 2、歐盟西元2014年伊斯坦堡公約，規範歐盟各國去檢視是否符合，並有西元2018年網路公約的議定書。世界各國、歐盟都已納入相關公約中。

3、107年6月聯合國人權理事會提出研究報告，有專章在談論數位性別暴力議題。報告中列舉了數項常見的數位性別暴力型態，包括人肉搜索（Doxing）、性勒索（Sextortion）、網路酸言酸語（Trolling）、網路跟蹤騷擾（Online stalking & Sexual harassment）、未得同意散播性私密影像（Non-Consensual Pornography）與人口販運（Trafficking）等。報告中對數位性別暴力提出概念性定義：「部分或全部透過資通訊技術（如手機、網路、社群媒體、或電子郵件）所實施、輔助或加劇的，對婦女實施的任何性別暴力行為，且係針對婦女的性別而實施，或對婦女構成嚴重影響。」報告中提出須正視數位性別暴力並非性別中立的犯罪，例如有未得同意散佈性私密影像案件中，有高達9成的受害者為女性。數位性別暴力中的性勒索與未得同意散佈性私密影像，其侵害被害人性自主權，可將兩態樣合併為數位性暴力。

4、法律規範或其他措施：

〈1〉 歐盟數國如英國、法國等，均採制定法律手段就復仇式色情之網路暴力，加以刑事處罰。

〈2〉 英國：自104年4月起，未得同意，散布他人性私密照片或影像者，處2年以下有期徒刑。

〈3〉 法國：105年通過「Digital Republic Law」（數位共和國法），對於復仇式色情之行為，處2年以下有期徒刑或罰金。

5、言論自由與性別暴力之界線及權衡：

言論自由雖是憲法保障人民的基本權，但據釋字509號解釋主文「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」，不難端見其保障並非無限上綱，另根據言論自由之雙階理論(two level theory)，係其內容亦可略加區分為高價值言論與低價值言論，在憲法保障上有不同評價與保障。故諸如母豬教等性別仇恨性言論，原則上應可歸屬於低度甚或無價值言論，對此進行法律限制，應無違憲之虞。

(三)以YOUTUBE而言，如有民眾於該平臺上傳涉及性騷擾或性別暴力影片時之處理方式：

1、被害人是兒少方面：

(1) 兒童及少年性剝削防制條例第8條規定：網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者及電信事業知悉或透過網路內容防護機構、其他機關、主管機關而知有第四章之犯罪嫌疑情事，應先行移除該資訊，並通知警察機關且保留相關資料至少90天，提供司法及警察機關調查。

(2) 但我國相關主管機關均不欲承諾或承接網路內容管制之重要責任，目前通傳會均係推責於依兒童及少年福利與權益保障法第46條所成立之兒少網路安全機構「iWIN網路內容防護機構」，由其承接民眾申訴，並將案件歸類後分配至各管轄機構。故若內容涉及兒少性剝削，則iWIN網路內容防護機構即時通報相關警政單位；若網路遊戲內容/廣告涉及18禁不當內容，則函請經濟部工業局裁處；若網路新聞有不當報導內容，則請求該業者公司所在地（例如聯合報即在新北市）社會局進行裁處。簡言之，iWIN網路內容防護機構缺乏直接裁罰之公權力，只是一個轉介平台之窗口。政府對於網路

管理的鬆散及不作為，致使網路不當內容之裁處形成標準不一的多頭馬車。

2、被害人是成人方面：被害人是成人的話，目前欠缺移除或下架不當內容資訊或影片的法律規範。不過，據悉110年衛福部有委託iWIN網路內容防護機構處理成人網路下架的服務。另外，為了提供成年被害人協助窗口，衛福部110年度「數位/網路性別暴力被害人服務試辦計畫」建立了申訴管道，透過通知平台業者自律移除相關內容等方式，協助成年被害人恢復正常生活，有剛上架網路性侵害申訴專線：私ME，此申訴專線之成效尚有待觀察。

3、此外，被害人是少年或成人方面，在民間團體展翅協會有「web547檢舉熱線」的網路檢舉管道。該協會與網路業者、20縣市警察單位及刑事局偵九隊合作。依網友檢舉的違法內容要求網路業者刪除不當資訊，或將違法資訊移交給警察單位處理，若網路內容涉及兒童色情（指與兒童少年性交、猥褻行為之圖畫、錄影帶、影片、光碟、電子訊號或其他物品者），則移交給刑事局偵九隊偵查。在國外部分，因該會為INHOPE國際網路檢舉熱線聯盟會員之一，若所接獲的檢舉案件為兒童色情且位於其他國家，會轉寄給相關的INHOPE熱線會員組織，來協助處理檢舉案件。

(四)司法實務關於數位/網路性別暴力之相關案例的認定情形：

1、被害人未成年的情況：拍攝或將性私密影像散布，可能觸犯《兒童及少年性剝削防制條例》第36條以下的規定。

2、被害人已成年的情況：

- (1) 駭客竊取性私密影像，加以散布可能觸犯《刑法》妨害電腦使用罪
 - (2) 偷拍性私密影像，可能觸犯《刑法》妨害秘密罪，若再將這些影像加以散布，可能觸犯《刑法》加重妨害秘密罪。
 - (3) 強迫拍攝性私密影像，可能觸犯《刑法》強制罪。
 - (4) 自拍性私密影像傳給對方，或是在雙方都同意的情況下拍攝，但事後對方將這些性私密影像散布予其他人觀看可能同時觸犯《刑法》散布猥褻物品罪。
 - (5) 對方以性私密影像恐嚇威脅（如要求復合、要求贖金、發生性行為等），則對方可能觸犯《刑法》第305條恐嚇罪、第346條恐嚇取財罪等。
- 3、我國的法務統計或司法統計並無個別罪名有進行統計。
- 4、依刑法之規定，須有具體的傷害，但性騷擾的定義則以應以被害人感受來觀察。必須要思考的重點有：1.指涉的特定性、行業、族群等；2.傷害性：對被害人的感受，予以社會一般共識，如同判斷管教不當與兒虐；3.性騷擾的敵意的環境，在網路上某種程度是，造成無法捍衛自己的權利，無法發聲等。
- 5、性騷擾防治法第2條的規定，欠缺被害人的範圍，行政院的解釋也沒提及。以刑法而言，著重在一個人對特定具體的人的一個傷害，被害人需要很具體，適用範圍比較狹窄、狹隘。以性騷擾防治法而言，涉及冒犯的敵意環境，適用的對象及範圍就可能比較擴大，可以考慮從那個法律規範的效果來看待被害人的界限。

(五)我國相關法令對數位/網路性別暴力之定義分析及防治措施之具體看法及建議：

- 1、我國行政單位至今方開始重視數位性別暴力議題，首先問題，是在現行相關法規上缺乏有效定義。其次，缺乏對於這些新興不法犯罪問題的統計調查以瞭解其趨勢與好發率、亦難以進行相關法規是否足備之盤點。建議政府應參考民間團體之意見，儘速推動立法。
- 2、立法上，可參照民間團體婦援會提出之「侵害個人性私密影像防制條例草案」、防暴聯盟提出之「跟蹤騷擾防制法草案」民間共識版等。
- 3、網路犯罪的傷害的嚴重性不容小覷。網路日新月異的手法推陳出新，無法避免加害，站在教育的角度，必須強調不斷的宣導。建議能督導要求教育部不斷的宣導。另，建議修法納入數位的範圍，兒童版、網路的監督、手機保管等。往往臺灣誤解自由權的概念，自由權無法無限上綱。是否應在兒童及少年保護之前提下，設計保護機制。
- 4、性騷擾防治法所定之敵意環境下，應有特定範圍，任何人不會受傷，但某群體會有感受到指涉性，感受性是不同。
- 5、行政院函頒的定義說明未納入數位排除(排除數位使用權)，損害到被害人自由使用的權力。
- 6、權責主管單位很重要，但目前無主責單位，民眾不知如何求救。
- 7、建議以三級預防概念以為防治，一級預防屬教育範疇，包含網路基本禮節等，為最基礎機制。二級預防係針對高危險的族群，包含法律的建構，如性私密法(專法)、網路安全、反歧視基本法(對

人的基本保障，言論自由可，但不能仇恨性)。制定後主管機關要釐清，並建置多元、便捷、友善的申訴平台，讓主管機關統籌處理。再者，其他法令都有犯罪被害人相對應的保護措施，但數位暴力目前無相關服務措施，均靠民間團體做志工，無其他資源挹注，對被害人的扶助機制，網路的暴力傷害，實不亞於其他的性別暴力。

十、機關約詢重點摘述：略。

參、調查意見：

聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，以下簡稱CEDAW公約)揭示，男女平等享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等。

我國為提升性別人權標準及落實性別平等，行政院於民國(下同)99年5月18日函送「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」(下稱CEDAW公約施行法)草案，經立法院100年5月20日三讀通過，總統100年6月8日公布，自101年1月1日起施行，明定CEDAW公約具國內法效力，促使我國性別人權狀況與國際接軌，性別權益均獲得平等保障，性別歧視逐步消除¹¹。

據訴，為○姓民眾(下稱被申訴人A君)於106年10月間，上傳詆毀、羞辱護理師專業之影片，涉有違反性騷擾防治法，惟臺北市性騷擾防治委員會決議性騷擾不成立，○姓民眾(下稱申訴人B君)不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，嗣經提起行政訴訟，經臺北高等行政法院(下稱北高行政法院)108年度訴字第1278號判決，訴願決定及原處分撤銷等情，該案現由最高行政法院審理中，靜待司法審理，但本案涉及CEDAW公約，具有國內法律之效力，對於性騷擾等之認定解釋，是否參照上揭公約意旨以符性騷擾防治法之立法意旨及規範目的，以落實性別平權之保障，甚且，網路性騷擾等數位性別暴力之即時下架訊息、補救措施、裁處及相關法令等是否完備，均待深入調查。

¹¹ 資料來源：行政院性別平等會，網址：<https://gec.ey.gov.tw/Page/FA82C6392A3914ED>

案經函詢行政院¹²、衛生福利部¹³（下稱衛福部）、國家通訊傳播委員會¹⁴（下稱通傳會）、臺北市政府¹⁵等機關提出說明並提供卷證資料，於110年8月27日召開本案專家學者諮詢會議，並於110年11月3日詢問行政院性別平等處鄧華玉副處長、衛福部張秀鴛司長、通傳會黃文哲處長、臺北市政府社會局鄭文惠副局長、臺北市政府警察局婦幼警察隊徐文峰組長等機關主管及承辦人員，已調查完畢。茲臚列調查意見如下：

- 一、根據行政院資料¹⁶指出，109年性騷擾防治法受理申訴調查結果「成立」，且發生場所係在「虛擬環境-科技設備（如網際網路、手機簡訊等）」計172件（占所有場域的18.9%），件數較前2年（108年122件、107年106件）呈增加趨勢，居於所有場域的排行第2名，凸顯政府應正視網路性騷擾之議題，行政院並將防治數位/網路性別暴力列為111至114年性別平等重要議題院層級議題之一。行政院為推動防治跨部會數位/網路性別暴力，於109年10月14日召開跨部會研商會議並於110年1月26日函¹⁷頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」，明定網路性別暴力之定義、類型及內涵，並將言論自由與網路性別暴力有所界線。但在實務運用上，相關機關對網路性騷擾案件之認定解釋，仍出現「群體偏見或歧視行為」或「性騷擾」之認定歧異，顯見網路性騷擾之定義仍不清楚，致生案件後續處理的困境。基於網路性騷擾等數位性別暴力日趨嚴重，行政院允應速謀改進對策，以維護國人權

¹² 行政院110年10月28日院臺性平字第1100096***號函、110年10月29日院臺性平字第1100191***號函。

¹³ 衛福部110年11月1日衛部護字第1101461***號函。

¹⁴ 通傳會110年10月27日通傳內容字第11000704***號函。

¹⁵ 臺北市政府110年10月28日府授警婦字第1103102***號函。

¹⁶ 資料來源：「行政院2022年性別圖像中文版」頁19，行政院性別平等處111年1月編印。

¹⁷ 行政院110年1月26日以院臺性平字第1100160723號函。

益。

(一)根據行政院111年性別圖像中文版指出，109年性騷擾防治法受理申訴調查結果「成立」，且發生場所係在「虛擬環境-科技設備（如網際網路、手機簡訊等）」計172件(占有所有場域的18.9%)¹⁸，件數較前2年（108年122件、107年106件）呈增加趨勢，居於所有場域的排行第二名。詳如下圖1所示：

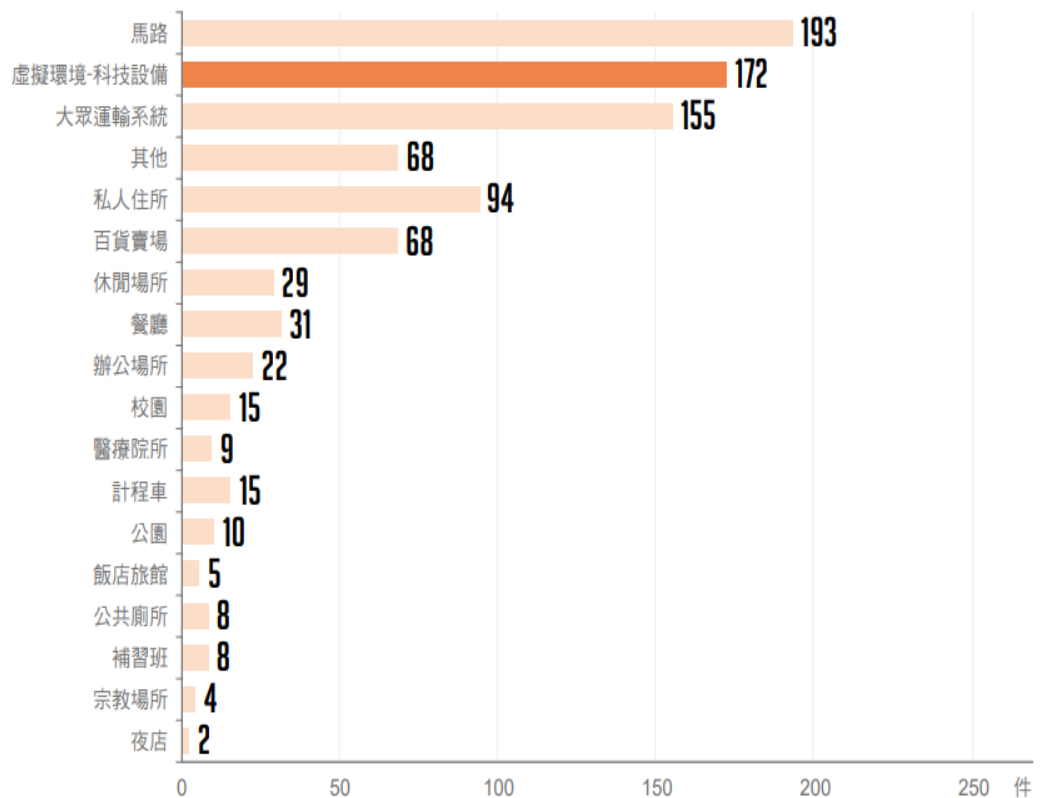


圖1、109年性騷擾申訴成立概況-按發生場所

資料來源：行政院111年性別圖像中文版。

(二)行政院將防治數位/網路性別暴力列為111至114年性別平等重要議題院層級議題之一：

行政院查復本院表示：「為覈實推動各部會辦理數位/網路性別暴力防治事宜，並期機關防治作為

¹⁸ 同上註。

與時俱進，行政院111至114年性別平等重要議題院層級議題，將防治數位/網路性別暴力列為議題之一，並經該院性別平等處於110年6月至9月召開3次討論會議，邀請委員及相關部會與會討論，酌訂3項目標：『1.完善法令與行政措施及其相關落實成效、2.促進民眾及公部門對於數位/網路性別暴力之認知、3.全面建構數位/網路性別暴力調查統計』，範圍涵括法規面及措施面，期整合跨部會量能，協力消弭數位/網路性別暴力，相關院層級議題辦理情形（如上述未經同意散布他人性私密影像及散布合成性私密影像之修法等）並將付由該院性別平等會人身安全分工小組推動列管。」

(三)行政院為推動防治跨部會數位/網路性別暴力，於110年1月26日函頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」明定網路性別暴力之定義、類型及內涵，並將言論自由與網路性別暴力有所界線：

行政院依據109年10月14日推動跨部會數位/網路性別暴力防治第2次研商會議決議，並於110年1月26日函¹⁹頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」，相關定義、類型及其內涵分述如次：

- 1、定義：參酌CEDAW一般性建議第19號第6段、第28號第19段、第35號第1段，所謂數位/網路性別暴力，係指「透過網路或數位方式，基於性別之暴力行為。包括對於他人身體、心理或性方面，施加之傷害、痛苦、威脅與壓制，以及剝奪其他行動自由等行為，或造成不成比例之影響」。
- 2、類型及內涵：參考歐盟及聯合國之界定，分為：
 - (1) 網路跟蹤：對於他人反覆實施跟蹤騷擾行為，

¹⁹ 行政院110年1月26日院臺性平字第1100160723號函。

致令他人感到不安或畏懼；跟蹤或監視他人活動；監視或蒐集他人網路活動或資訊，進而違反他人意願與之接觸等。

- (2) 惡意或未經同意散布與性/性別有關個人私密資料：惡意或未經同意而散布與性或性別有關之文字、聲音、圖畫、照片或影像等個人私密資料。
- (3) 網路性騷擾：未經同意逕將猥褻文字、聲音、圖畫、照片或影像等資料傳送他人；對於他人實施性別工作平等法、性別平等教育法或性騷擾防治法所定性騷擾行為。
- (4) 基於性別貶抑或仇恨之言論或行為：對他人之性別、性傾向或性別認同等，發表貶抑、侮辱、攻擊或威脅等仇恨言論；基於性別，對於他人之行為或遭遇，進行貶抑或訕笑；鼓吹性別暴力。
- (5) 性勒索：以揭露他人性私密資料為手段，勒索、恐嚇或脅迫他人。
- (6) 人肉搜索：透過網路搜索取得與散布未經他人同意揭露之文字、聲音、圖畫、照片或影像等私密資料。
- (7) 基於性別偏見所為之強暴與死亡威脅：基於性別偏見，以強制性交或加害生命之事恐嚇他人，使他人心中生畏懼者。
- (8) 招募引誘：係指運用網路或數位方式遂行人口販運；抑或從事人口販運者，利用網路聊天室等傳遞人口販運訊息或進行廣告等。
- (9) 非法侵入或竊取他人資料：非法侵入他人電腦或相關設備，以觀覽、取得、刪除或變更他人個人資料等。

(10) 偽造或冒用身分：偽造或冒用身分，以取得他人個人資料、侮辱或接觸他人、損害他人名譽或信用、遂行恐嚇或威脅，或據以製作身分證件供詐欺之用等。

3、「定義說明」係政策規範，權責機關仍得視需要酌予修正或擴充。

4、「定義說明」除詳載定義、類型及內涵外，亦針對各類型列舉實際案例，以具體說明，則依上開說明所載之定義、類型及內涵可使言論自由與數位/網路性別暴力有所界線。

5、據上，行政院查復本院表示，該院為推動跨部會防治數位/網路性別暴力工作，自108年8月起即透過性別平等會相關會議進行議題討論，羅秉成政務委員並於109年2月至110年3月召開5場次研商會議，責成相關部會針對法規盤整、教育宣導及調查統計三面向進行規劃，周延法規面及措施面防治作為，契合國際間普遍作法。詢據性別平等處鄧華玉副處長稱：「數位網路暴力列為院層級的重要議題，四年期程，研訂三項目標：包含法令的完善、教育宣導、建構相關統計等，會透過性平會三層級機制去管考執行情形。」可徵，因國內外的網路、數位性別暴力情形嚴重，且與實體性別暴力有所差異，行政院已展開就法制政策予以訂定或調整工作。

(四)但上開定義及內涵運用於實務上，相關機關對網路性騷擾案件之認定解釋，仍出現如本案「群體偏見或歧視行為」或「性騷擾」之認定歧異，致生案件後續處理的困境。

(五)綜上，根據行政院資料指出，109年性騷擾防治法受理申訴調查結果「成立」，且發生場所係在「虛擬

環境-科技設備（如網際網路、手機簡訊等）」計172件(占有場域的18.9%)，件數較前2年（108年122件、107年106件）呈增加趨勢，居於所有場域的排行第2名，凸顯政府應正視網路性騷擾之議題，行政院並將防治數位/網路性別暴力列為111至114年性別平等重要議題院層級議題之一。行政院為推動防治跨部會數位/網路性別暴力，於109年10月14日召開跨部會研商會議並於110年1月26日函頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」，明定網路性別暴力之定義、類型及內涵，並將言論自由與網路性別暴力有所界線。但在實務運用上，相關機關對網路性騷擾案件之認定解釋，仍出現「群體偏見或歧視行為」或「性騷擾」之認定歧異，顯見網路性騷擾之定義仍不清楚，致生案件後續處理的困境。基於網路性騷擾等數位性別暴力日趨嚴重，行政院允應速謀改進對策，以維護國人權益。

二、依性騷擾防治法第7條第1項規定：「機關、部隊、學校、機構或僱用人，應防治性騷擾行為之發生。於知悉有性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。」違者，依同法第22條規定，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣1萬元以上10萬元以下罰鍰。由於網路性騷擾對被害人所造成的傷害並不亞於實際遭到騷擾的被害人，即時下架訊息及補救措施，有助於避免傷害擴大，惟現行網路平台經營管理者尚未納入防治性騷擾義務人範圍，以善盡管理人義務。且網路性騷擾案件往往具有舉證難度高、偵查難查、下架未能及時等特殊性，究應由何人、何機關須採取哪些立即有效之糾正及補救措施？如何裁處？等疑義，皆凸顯我國雖訂有性騷擾防治法以為防範，但網路性騷擾

案件，與一般實害的性騷擾案件並不相同，無法一體適用性騷擾防治法之規定。行政院允宜會同相關機關審視相關法令，以落實防治網路性騷擾。

- (一)性騷擾防治法第7條第1項規定：「機關、部隊、學校、機構或僱用人，應防治性騷擾行為之發生。於知悉有性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。」違者，依性騷擾防治法第22條規定：「違反第七條第一項後段、第二項規定者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。經通知限期改正仍不改正者，得按次連續處罰。」性騷擾防治法第7條第1項之立法理由²⁰：「1. 提供安全之工作、學習或服務環境乃為工作、教育訓練或服務場所之責任，而工作、教育訓練及服務場所發生性騷擾之頻率最高，為保障當事人之權益，爰明定機關、學校、機構或雇主對性騷擾事件，應採取適當之預防及補救措施。2. 對於職場中有公務員、學生、受訓學員或僱用受僱人或提供服務之對象達十人以上者，對性騷擾事件，除應採取適當之預防及懲處措施外，並應設立申訴制度協調處理之。其人員達三十人以上者，並應訂定性騷擾防治措施，並公開揭示之。」同法第22條規定之立法理由：「明定對性騷擾事件，未採取適當之糾正及補救措施、設立申訴制度協調處理及訂定性騷擾防治措施且公開揭示者，應科處之罰鍰。」是以，適當之糾正及補救措施之目的係為保障當事人權益，避免傷害擴大及再度受到傷害。
- (二)由於網路性騷擾對被害人所造成的傷害並不亞於實際遭到騷擾的被害人，即時下架訊息及補救措施，

²⁰ 資料來源：立法院法律系統。

- 有助於避免傷害擴大，惟網路平台經營管理者尚未納入防治性騷擾義務人範圍，以善盡管理人義務：
- 1、對於網路性騷擾案件之具體補救措施之一，即是處理影片下架議題，以避免持續散布。行政院查復本院指出：「現行數位/網路性別暴力雖未直接造成被害人身（肢）體傷害，惟對被害人生理、心理或社會層面產生負面影響之傷害程度不亞於傳統性別暴力行為，且網路資料流通快速，如無法即時下架不法影（照）片並阻止轉傳，被害人極易受到二度傷害。」
 - 2、然以本案為例，衛福部曾於108年1月3日電洽iWIN網路內容防護機構，iWIN網路內容防護機構表示以「歧視仇恨」為由，洽請YOUTUBE公司下架影片，惟YOUTUBE公司回復該影片改以「年齡限制」登入方式供成人瀏覽無需下架，未違反社群守則與兒童及少年福利與權益保障法之規定。
 - 3、iWIN網路內容防護機構係依據兒童及少年福利與權益保障法第46條第1項，由通傳會召集衛福部、內政部、教育部、經濟部、文化部等機關，共同編列預算，委由民間團體成立，以防護兒少上網安全。詢據衛福部保護服務司張秀鴛司長表示：「iWIN網路內容防護機構為介於政府機關與網際網路的平台之間的橋梁。」但網路性騷擾之被害人並不限於兒少，且目前「網路平台經營管理者」未納入防治性騷擾義務人範圍，難以以善盡管理人義務對其督導下架或予以行政裁罰。
 - 4、至於網路性騷擾案件往往具有舉證難度高、偵查難查、下架未能及時等特殊性的，究應由何人、何機關須採取哪些立即有效之糾正及補救措施？

究應如何裁處？詢據衛福部保護服務司張秀駕司長表示：「性騷擾防治法多以實體為規範，網路性騷擾確實跟過去很不一樣，網路下架是補救措施很重要的措施。性騷法第12條也有規定不得報導或資訊的揭露，兒童及少年福利與權益保障法第46條也有相關規定。目前看起來有法可管，但是否有辦法包含全部樣態，以小玉案件來看，目前的最新訊息是想要修刑法，增加私密影像的罪，未來再納入性侵害犯罪防治法，還在草擬中，尚無明確的法條。」此凸顯網路性騷擾案件，與一般實害的性騷擾案件並不相同，且案件樣態多元，無法一體適用性騷擾防治法之規定。

- 5、通傳會查復本院亦表示：「對於近年來新興的數位/網路性別暴力案件，建議相關權責機關可調修其主管法律，例如參考兒童及少年福利與權益保障法第46條規定，訂定要求平臺業者移除或限制接取及瀏覽不法內容之法源依據，防止違法內容繼續網路上流傳，以保障被害人權益。」

(三)綜上，依性騷擾防治法第7條第1項規定：「機關、部隊、學校、機構或僱用人，應防治性騷擾行為之發生。於知悉有性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。」違者，依同法第22條規定，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣1萬元以上10萬元以下罰鍰。由於網路性騷擾對被害人所造成的傷害並不亞於實際遭到騷擾的被害人，即時下架訊息及補救措施，有助於避免傷害擴大，惟現行網路平台經營管理者尚未納入防治性騷擾義務人範圍，以善盡管理人義務。且網路性騷擾案件往往具有舉證難度高、偵查難查、下架未能及時等特殊性，究應由何人、何機關須採取哪些立即有效之糾

正及補救措施？如何裁處？等疑義，皆凸顯我國雖訂有性騷擾防治法以為防範，但網路性騷擾案件，與一般實害的性騷擾案件並不相同，無法一體適用性騷擾防治法之規定。行政院允宜會同相關機關審視相關法令，以落實防治網路性騷擾。

三、我國為提升性別人權標準及落實性別平等，CEDAW公約施行法自101年1月1日起施行，明定CEDAW公約具國內法效力，促使我國性別人權狀況與國際接軌，性別權益均獲得平等保障，性別歧視逐步消除。依該公約施行法第3條、第4條之規定，行政機關應自行適用CEDAW公約，並負有推動、執行合乎CEDAW意旨及該委員會解釋等公約事項之法定義務。臺北市政府允應重新審視所處理之各類網路性騷擾案件，有無依法將CEDAW公約納入考量引用，以落實推動CEDAW意旨；又，CEDAW公約及其一般性建議已具體指出，締約國應制定並執行有效的措施，鼓勵媒體消除對婦女的歧視，衛福部漏未依CEDAW公約施行法第8條之規定，將性騷擾防治法納入法規檢視，以符公約規範，允應落實改善。

(一)聯合國CEDAW公約揭示，男女平等享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等。我國自100年6月8日公布、101年1月1日起施行之CEDAW公約施行法第4條規定：「各級政府機關行使職權，應符合公約有關性別人權保障之規定，消除性別歧視，並積極促進性別平等之實現」同法第3條規定：「適用公約規定之法規及行政措施，應參照公約意旨及聯合國消

除對婦女歧視委員會對公約之解釋。」上開規定揭櫫，行政機關應自行適用CEDAW公約，並負有推動、執行合乎CEDAW意旨及該委員會解釋等公約事項之法定義務。

(二)該公約有關網路性騷擾(涉及對婦女的暴力)之解釋²¹略以：

- 1、**第19號一般性建議(對婦女的暴力行為)第6段**規定：「《公約》第1條界定對婦女的歧視。歧視的定義包括基於性別的暴力，即針對其為女性而施加暴力或不成比例地影響女性。包括身體、心理或性的傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由。基於性別的暴力可能違犯《公約》的具體條款，不論這些條款是否明文提到暴力。」
- 2、**第19號一般性建議第18段**規定：「性騷擾包括不受歡迎、具有性動機的行為，如身體接觸和求愛動作、猥褻的言詞，出示淫穢書畫和提出性要求等，無論其為言詞或是行為。這類行為可以是侮辱人的，且構成健康和安全的問題。婦女有合理理由相信如果她加以拒絕，在工作包括徵聘或升級方面對她不利，或造成不友善的工作環境；則這類行為就是歧視性的。」
- 3、**第28號一般性建議第19段**規定：「關於對婦女的暴力行為，第19號一般性建議指出，以性和性別為由對婦女的歧視，包括：基於性別的暴力、因婦女的性別而對之施加的暴力，或不成比例地影響婦女的暴力。此類歧視嚴重阻礙婦女在與男性平等的基礎上享有、行使其人權和基本自由，包括於身體、心理或性方面，施加傷害、痛苦、威

²¹ 行政院查復本院指出，法務部就CEDAW公約之一般性建議第19號第6段、第28號第19段、第35號第1段，均係就性別暴力所為之概括式定義及宣示。

脅，壓制和剝奪行動自由，在家庭內、地方或任何其他入際關係中出現暴力行為、由國家或公務人員所為或縱容發生的暴力行為，且無論此類行為發生在何處。基於性別的暴力可能違反《公約》的具體條款，無論該等條款是否明文提及暴力。在防止、調查、起訴和懲處基於性別的暴力行為，締約國有恪盡職責的義務。」

- 4、**第35號一般性建議第1段**規定：「在其第十一屆會議通過的關於暴力侵害婦女行為的第19(1992)號一般性建議中，委員會明確，《公約》第一條所界定的對婦女的歧視包括基於性別的暴力，即『因為婦女的性別而對之施加的暴力，或不成比例地影響婦女的暴力』，且其構成對人權的侵犯。」
- 5、**第35號一般性建議第30條(d)**規定：「制定並執行有效的措施，鼓勵媒體消除對婦女的歧視，包括在廣告、網路和其他數位環境中在其活動、做法和產出中消除對婦女或婦女人權維護者等特定婦女群體做出的惡意的、有成見的描述。此類措施應包括以下幾點：
 - (1) 鼓勵制定或加強線上或社交媒體組織等媒體組織的自律機制，旨在消除與婦女和男子或特定婦女群體有關的性別陳規定型觀念，解決利用它們的服務和平台實施的基於性別的暴力侵犯婦女的行為；
 - (2) 媒體恰當報導基於性別的暴力侵害婦女行為的準則；
 - (3) 建構或加強國家人權機構的能力，以監測或審查就刻畫性別歧視形象的任何媒體或物化或貶低婦女或推崇暴力男子氣概的任何內容提出的

指控。」

- (三)依立法院第5屆第6會期第15次會議紀錄，性騷擾防治法草案3個版本，提及「鑑於性騷擾問題嚴重地威脅著人民的工作權、身體自主權、經濟安全權與學生的受教權」、「其本質已是人身安全問題」及「將各種場所所發生之性騷擾訂立獨立之防治法規，不僅可以順應性騷擾之立法潮流，而且可以對於各種場所所發生之性騷擾因時因地制定妥適之防治法規，以收整體防治之效」、「明揭立法目的在於保護人身安全」、「該法對於被害人所保護之權益並不以兩性平等權益為限，任何人之任何權益因他人實施性騷擾行為而受到侵害時，均有該法之適用，可受該法之保護。」
- (四)聯合國CEDAW公約揭示，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，確保男女在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面享有平等。另一方面，我國憲法增修條文第10條第6項亦規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」可知國家有積極消除社會上對女性性別歧視之義務存在，而上述CEDAW公約一般性建議具體指出，在網路、其他數位環境中對婦女或婦女人權維護者等特定婦女群體做出的惡意的、有成見的描述，就是歧視，已構成人權的侵犯，締約國應制定並執行有效的措施，鼓勵媒體消除對婦女的歧視。
- (五)詢據臺北市政府社會局粘科長稱：「本案與該公約屬不同層面，本案困境是行政裁罰無法源依據，當初才會建議修法。」「目前的困境是網路性騷擾之影片大眾看了很不舒服，卻無法用性騷擾防治法裁

罰。」對此，行政院性別平等處鄧華玉副處長則稱：「CEDAW公約國內法化，已提供相關機關訓練課程來教導機關引用公約，但似乎相關機關仍停留在現行法上的適用，未來可以再加強處理各機關引用CEDAW宣導。」鄧華玉副處長並於本院約詢時表示：「網路性別暴力之行為仍發展中的概念，會隨科技的發展而演進，故權責機關應持續關注及納入法令，而不是僅以現行實體法令來看，應適時擴充法令適用範圍。」是以，臺北市政府允應重新審視所處理之各類網路性騷擾案件，有無依法將CEDAW公約納入考量引用，以落實推動CEDAW意旨。

(六)又，CEDAW公約及其一般性建議已具體指出，締約國應制定並執行有效的措施，鼓勵媒體消除對婦女的歧視，衛福部漏未依CEDAW公約施行法第8條之規定，將性騷擾防治法納入法規檢視，以符公約規範，允應落實改善：

1、依CEDAW公約施行法第8條規定：「各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」性騷擾防治法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部²²；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」是以，衛福部為性騷擾防治法之中央主管機關，應依CEDAW公約施行法第8條之規定，檢討性騷擾防治法及相關行政措施。

2、如前所述，我國雖定有性騷擾防治法，但網路性

²² 102年7月19日行政院院臺規字第1020141353號公告第4條所列屬「內政部」之權責事項，自102年7月23日起改由「衛生福利部」管轄。

騷擾案件，與一般實害的性騷擾案件並不相同，無法一體適用性騷擾防治法之規定。惟查，行政院104年2月17日不符合CEDAW規定之法規及行政措施清冊及107年3月7日不符合CEDAW公約第29號至第33號一般性建議之法規及行政措施清冊²³，未見衛福部將性騷擾防治法納入法規檢視，允應落實改善。

(七)綜上，我國為提升性別人權標準及落實性別平等，CEDAW公約施行法自101年1月1日起施行，明定CEDAW公約具國內法效力，促使我國性別人權狀況與國際接軌，性別權益均獲得平等保障，性別歧視逐步消除。依該公約施行法第3條、第4條之規定，行政機關應自行適用CEDAW公約，並負有推動、執行合乎CEDAW意旨及該委員會解釋等公約事項之法定義務。臺北市政府允應重新審視所處理之各類網路性騷擾案件，有無依法將CEDAW公約納入考量引用，以落實推動CEDAW意旨；又，CEDAW公約及其一般性建議已具體指出，締約國應制定並執行有效的措施，鼓勵媒體消除對婦女的歧視，衛福部漏未依CEDAW公約施行法第8條之規定，將性騷擾防治法納入法規檢視，以符公約規範，允應落實改善。

四、鑑於數位科技發展迅速，網路及其他數位環境之性別暴力叢生，已然對於隱私權、人身安全與性別平權造成實害。CEDAW公約第2條第1項及第35號一般性建議第30條(d)規定，揭示締約國應制定並執行消除對婦女歧視之有效措施，落實對性別平權的維護。惟目前

²³ 資料來源：行政院性別平等會，網址：<https://gec.ey.gov.tw/Page/DED329DC207B5986>

政府機關對網路性別暴力之防制措施分散於多個權責機關，尚乏相關官方統計數據及研究，據以掌握現況及研擬制定因應政策，且網路性騷擾之受理申訴、調查及再申訴之權責處理機關易生爭議，均亟待行政院督飭衛福部、通傳會、內政部、法務部等相關機關綢繆因應。

- (一) CEDAW公約第2條第1項規定：「締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策。」CEDAW公約一般性建議第19號第6段：「《公約》第1條界定對婦女的歧視。歧視的定義包括基於性別的暴力，即針對其為女性而施加暴力或不成比例地影響女性。包括身體、心理或性的傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由。」第35號一般性建議第30條(d)：「制定並執行有效的措施，鼓勵媒體消除對婦女的歧視，包括在廣告、網路和其他數位環境中在其活動、做法和產出中消除對婦女或婦女人權維護者等特定婦女群體做出的惡意的、有成見的描述。」揭示締約國應制定並執行消除對婦女歧視之有效措施，落實對性別平權的維護。
- (二) 如前所述，根據行政院110年性別圖像中文版指出，108年性騷擾防治法受理申訴調查結果「成立」，且發生場所係在「虛擬環境-科技設備（如網際網路、手機簡訊等）」計122件(占有場域的18.8%)²⁴，居於所有場域的排行第二名，且依性騷擾防治法受理性騷擾申訴調查結果成立事件被害女性約占9成6：108年性騷擾申訴調查結果成立事件被害人計647人，女性618人(占95.5%)、男性29人(占4.5

²⁴ 資料來源：「行政院2021年性別圖像中文版」頁19，行政院性別平等處110年1月編印。

%)²⁵，在在顯示政府應關注女性遭網路性別歧視及性騷擾等性別暴力的議題。

(三)目前政府機關對網路性別暴力之防制措施散見於多個權責機關，尚無相關官方統計數據及研究，據以掌握現況及研擬因應政策：

1、防制措施分散於多個機關權責，尚無專法，臺北市政府依類型歸納處理、防治數位/網路性別暴力之相關規定如下：

行為樣態	相關防治及處理規定
性騷擾	性騷擾防治法、性別平等教育法、性別工作平等法
家庭暴力	家庭暴力防治法
妨害性自主	刑法妨害性自主罪章及性侵害犯罪防治法
違反兒少性剝削、兒少保護	兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年性剝削防制條例
違反刑法之違法行為	刑法、刑事訴訟法

資料來源：臺北市政府。

2、以本案系爭影片為例，通傳會查復本院表示：「處理數位/網路性別暴力案件，並非該會作用法之範圍」，並表示：「護理人員之主管機關為衛福部、如涉及性騷擾，主管機關為衛福部、網際網路使用者散布、播送或販賣猥褻物品是內政部業管、有害兒少身心健康內容之認定屬衛福部權責。」顯見本案爭議影片分屬於衛福部、內政部等多個權責機關業務。

3、針對CEDAW公約第2條第1項及第35號一般性建議第30條(d)規定之具體措施，也散見於多個權責

²⁵ 資料來源：同上註。

機關，詢據行政院性別平等處鄧華玉副處長稱：「教育部籌組任務編組去宣導，盛行率及統計由衛福部及相關部會去處理。」該處蕭科長於本院約詢時稱：「通傳會有執行鼓勵媒體消除對婦女的歧視，包括在廣告、網路等，平面媒體是文化部的權責。媒體性別歧視確實有通傳會、文化部來處理。至於網路的分工，則依實體來分工，行政指導也是手段之一，要求督導下架等。」通傳會黃文哲處長坦言：「網路性別暴力沒有主管機關。網路難用主管機關的概念，網路上各式各樣態樣很多，倘直接構成不法，需禁止或限制接取，避免危害的擴大；且內容移除涉及言論自由的議題，需當事人主張受害，再由網路業者在自律前提下去處理爭議性的內容。」

- 4、至於目前政府機關有無相關官方統計數據及研究，據以掌握現況及研擬因應政策，臺北市政府查復本院則表示：「因數位/網路性別暴力定義及類型廣泛尚未具體明確，本府尚無相關統計資料」詢據衛福部保護服務司張秀鴛司長表示：「兒少性剝削有。性私密影像的性剝削有統計數據，也有趨勢分析。至於成人的部分，數據需要再蒐集。」通傳會黃文哲處長表示：「通傳會無相關統計。」對此，行政院查復資料提及，該院除了於110年1月26日院臺性平字第1100160723號函頒「數位/網路性別暴力之定義、類型及其內涵說明」予部會參考外，並據以辦理推動跨部會數位/網路性別暴力防治相關研商會議決議事項，如盤整法源、研製開設多樣性防治教育宣導課程、籌置數位素養教育推動會（或其他任務編組）及辦理盛行率調查與建置調查統計數據等，目前仍在

規劃進行中等語。衛福部保護服務司張秀鴛司長並稱：「有關性別暴力含盛行率，由衛福部委託專家學者中，預計111年4月會完成。」

(四)網路性騷擾之受理申訴、調查及再申訴之權責處理機關易生爭議：

- 1、按性騷擾防治法第13條第1、2項規定「(第1項)性騷擾事件被害人除可依相關法律請求協助外，並得於事件發生後一年內，向加害人所屬機關、部隊、學校、機構、僱用人或直轄市、縣(市)主管機關提出申訴。(第2項)前項直轄市、縣(市)主管機關受理申訴後，應即將該案件移送加害人所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人調查，並予錄案列管；加害人不明或不知有無所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人時，應移請事件發生地警察機關調查。」性騷擾防治法施行細則第7條第1項規定：「本法所定直轄市、縣(市)主管機關，除第二項規定外，為性騷擾事件被害人提出申訴時，加害人所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人所在地直轄市、縣(市)主管機關；加害人不明或無所屬機關、部隊、學校、機構、僱用人者，為性騷擾事件發生地直轄市、縣(市)主管機關。」
- 2、就性騷擾事件發生地為網際網路或手機簡訊等科技設備，其加害人不明或無所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人者，如何認定主管機關一節，衛福部97年5月20日台內防字第0970082182號函示略以：
 - (1) 依性騷擾防治法第13條第2項、同法施行細則第7條第1項規定，並依衛福部96年5月5日召開之「性騷擾防治法相關疑義諮商會議」會議決

議，有關手機簡訊或網際網路性騷擾事件，其加害人不明或不知有無所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人時，應依警察偵辦刑案管轄原則及警政署受理民眾報案單一窗口原則，由事件發生地之警察機關辦理，合先敘明。

(2) 由於前述說明並未能釐清手機簡訊或網際網路性騷擾事件發生地之認定標準，衛福部爰另函請內政部警政署加以釐清，案經該署於97年5月13日函²⁶復，若以網際網路或手機簡訊等方式發生性騷擾事件時，為釐清權責，應以事件發生地（即被害人發現騷擾內容之上網或接收簡訊所在地）之縣市為主管機關，如事件發生地不明時，如搭程長程客運途中接收簡訊，被害人無法確定事發地，則以被害人現住地或戶籍地之縣市政府為主管機關，另警察機關調查管轄界定標準同前項說明，惟遇偶發事件，如被害人於遠地出差接收簡訊發生性騷擾事件時，為便利被害人協助調查，得以被害人現住地或戶籍地之警察機關為調查管轄機關，但調查結果仍應函知事件發生地之主管機關。

3、以本案為例，申訴人B君之臺北市政府警察局性騷擾事件詢問紀錄載明：「我在106年10月1日在我住家網路上看到此訊息，該訊息的影片內容涉及性騷擾防治法第2條所稱播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品之方式，或以歧視、侮辱之言行，或以他法，而有損害他人人格尊嚴，或造成使人心生畏怖、感受敵意或冒犯之情境，或不當影響其工作、教育、訓練、服務、計畫、活動

²⁶ 內政部警政署97年5月13日以警署刑防字第0970002740號函。

或正常生活之進行。」是以，本案被害人於非執行職務時感受到騷擾，係適用性騷擾防治法。

4、依性騷擾防治法第13條第1、2項及性騷擾防治法施行細則第7條第1項之規定，性騷擾事件被害人得於事件發生後一年內，向加害人所屬機關、部隊、學校、機構、僱用人或直轄市、縣（市）主管機關提出申訴；加害人不明或不知有無所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人時，應移請事件發生地警察機關調查，已詳如前述。詢據臺北市政府警察局婦幼隊張坤憲警務員表示：「網路著重在初步的蒐證，有時是一次性上傳，被害人未截圖，或查無網站的IP，往往調閱受限於法源依據，資料有限，難找到加害人身分。」「調查過程中，如發現加害人資料，基於單一窗口，本局會轉送至其他管轄單位，做資料的移轉。調查過程中，以事發地為管轄機關。」惟申訴人B君表示，為○姓民眾於106年10月間，上傳詆毀、羞辱護理師專業之影片，涉有違反性騷擾防治法，B君並不清楚加害人是誰，遂於106年10月5日向臺北市政府警察局大安分局提出性騷擾申訴，該分局並予以受理申訴及調查。但被申訴人A君之戶籍設籍在新北市板橋區，工作地點在新北市中和區，依衛福部前開函示，為便利被害人協助調查，得以被害人現住地或戶籍地之警察機關為調查管轄機關，但調查結果仍應函知事件發生地之主管機關等語，依性騷擾防治法第13條第1、2項及性騷擾防治法施行細則第7條第1項之規定如何適用，易生爭議。

5、對此，衛福部保護司張秀鴛司長於本院約詢時坦言：「因網路的犯罪型態，須就實務進一步討論。」

如果加害人機關在新北市，就應向新北市申訴。此議題涉及跨機關的受理，以前確實較少討論。」顯見網路性騷擾之受理申訴、調查及再申訴之權責處理機關容易發生爭議，實有進一步研訂更明確之規定，供一線實務機關依循。

(五)綜上，鑑於數位科技發展迅速，網路及其他數位環境之性別暴力叢生，已然對於隱私權、人身安全與性別平權造成實害。CEDAW公約第2條第1項及第35號一般性建議第30條(d)規定，揭示締約國應制定並執行消除對婦女歧視之有效措施，落實對性別平權的維護。惟目前政府機關對網路性別暴力之防制措施分散於多個權責機關，尚乏相關官方統計數據及研究，據以掌握現況及研擬制定因應政策，且網路性騷擾之受理申訴、調查及再申訴之權責處理機關易生爭議，均亟待行政院督飭衛福部、通傳會、內政部、法務部等相關機關綢繆因應。

肆、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、四，函請行政院督導所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請臺北市政府、衛生福利部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查意見，移請監察院國家人權委員會參處。
- 五、調查報告，隱匿個資後，全文公布。

調查委員：張菊芳、王幼玲、林國

明