

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇（七）

【糾纏行為防制法草案評析】紀錄摘要

時間：2018年7月5日

主持人

中華警政研究學會林德華理事長：

馬副理事長、各位理監事、各位教授，大家好。今天很難得有機會到保二總隊舉行第七次圓桌論壇，本次主題為糾纏行為防制法草案評析，這是重要的法案，若未來立法通過，對社會秩序和不當行為將有所規範，對執法者而言也是重要依據。個人在刑事警察局時很重視相關議題，雖然沒有限縮為糾纏行為，但像跟拍、妨害自由等，現已在社會秩序維護法、家暴法、家事法有規範。這次特別邀請馬振華副理事長引言，剛好他都有參與法案的研擬，目前本法案經過二讀，相關條文仍在協商中。將來如果通過三讀後，則主管機關是內政部，將來廣大的基層同仁將會直接面對，也會增加工作負擔，無論如何，警察仍必需要承擔，並要做得更好。今天與談人有留美、留日、留德、臺灣與實務界專家學者，預祝今日論壇順利成功，謝謝大家。

引言人

中華警政研究學會馬振華副理事長：

本案是在社會事件發生後，進入醞釀時期，有許多中華警政研究學會老師參與草案催生，後來包含許福生教授、洪文玲教授、林裕順教授、葉毓蘭教授等都有參與刑事警察局草案研擬，貢獻很大。本草案在刑事局上報警政署時受到修改，警政署上報內政部法規審查會議後也歷經修改，到了行政院法規審查後，又經過立法院一讀、二讀、多次質詢、實質審查，已跟當時提出的草案內容有很大差異。許多糾纏行為發生後，現有相關法規無法全數涵蓋，或是處理力道不足。從2015年有犯嫌愛慕表白十次遭拒而行兇，一名從事按摩的女子被人砍殺20多刀，送醫後宣告死亡。2016年網交認識遭拒事件，有男子追求女模不成，騷擾、潛入住居，最後殺人未遂。2017年「世新大學女學生遭傷害案」校園情殺事件，學長單戀殺傷學妹，警方先是留置並告誡陳恐涉妨害自由，但沒有效果，後跑到教室砍殺，殺人未遂，都引起社會恐慌。由以上事件，要檢

討現行法律是否不足？

先檢視刑法。從跟蹤騷擾到發生不幸，會有兩大階段，第一先是單純糾纏，第二階段是發生不幸事件，可能是傷害、殺人。刑法有相關對應條文，如妨害自由、輕傷害、重傷害、殺人未遂、殺人、毀損等，但對於第一階段的單純糾纏，規範是不足的，必須到了發生不幸事件、變成慘案，刑法才有介入的餘地，無法有預防性措施。

再檢視家暴法。家暴法與糾纏有一些相關，但當初立法時規範為廣義家庭成員之間產生的糾纏，才有處理餘地，無法處理陌生人之間的糾纏。

性騷擾防治三法，其核心是必須與性或性別有關事件方可處理，與單純騷擾、跟蹤、糾纏無關。

社會秩序維護法第89條第2項「無故跟追他人經勸阻不聽」，還需有勸阻才可處理，停止就不罰了，而且是行政法罰則很輕，很難產生嚇阻效應。

以上各法的不足，使大家認為需要一部新的法律，新法參考許多相關法規，例如日本跟蹤糾纏規制法、德國刑法238條跟蹤騷擾罪，當然也需參考家暴法、家事法、性騷擾防制三法、警職法、行政罰法、行政訴訟法等。

以下就草案重點介紹，本草案第3條列舉了可想到的跟蹤騷擾行為，其前提要件為「無正當理由」、「反覆或持續」、「使心生不安，足以影響正常生活或其他社會活動」。正當理由，如警察辦案（跟監）、記者採訪（行使新聞採訪自由權）、債權人對債務人追討行為。起初草案還有加害人主觀要件，就是「實施行為出於愛戀、喜好或怨恨」，以此排除其他正當跟追行為，此要件一直到行政院都是支持的，但立法院認為無必要，因為很難證明，改成「無正當理由」。另外起初還有被害人主觀要件「使被害人心生畏怖、恐懼」，立法院也認為無必要，改成「使心生不安，足以影響正常生活或其他社會活動」。後面的列舉要件，起初草案列到第8款「其他相類之行為」，但是在內政部被刪去，因法務部認為給警察授權太大而反對，到了立法院變成爭議焦點，所有立法委員認為應放概括條文，因為社會犯罪現象是與時俱進的，會變形，若無概括條文，將來會無法涵蓋，故加回去。

本草案第6條，「對於現行實施糾纏行為之行為人，警察人員得即時勸阻或制止其行為，並查證其身分；為保全證據，必要時得逕行通知其至警察機關接受調查」…「無法查證身分時，警察人員得將該行為人帶往勤務處所查證」，這值得注意。

本草案第12條，起初草案警察只有警告、制止的權力，到了立法院認為只有警告、制止則太弱了，應要有警告命令，或依第九條第一項規定處分後二年

內再為糾纏行為者，被害人得向法院聲請防制令。當時有立法委員提出，不須向法院聲請防制令，警察以警告命令，如不從，直接處以刑事法。但是法務部代表以警察權力太大而反對，故維持向法院聲請防制令。

防制令內容，是完全根據第3條糾纏行為複製，改為不得從事，行政院認為在此要寫清楚那些行為，與第3條相對應。

救濟也很重要，其核心如下：

「一、對警察人員行使職權之方法、應遵守之程序之救濟

第八條：行為人得向該行使職權之人員，當場陳述理由表示異議。」

警察如認為其異議可接受，則改正；如不接受，則出具無法接受異議的理由書，當事人可據以訴願。

「二、警告命令或罰鍰之救濟

第十一條：於處分書送達次日起三十日內，以書狀敘明理由，向被告機關所在地之地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。」

隱含不經訴願程序，直接行政訴訟，這點立法院很堅持，認為訴願緩不濟急，司法院則無意見。

「三、防制令之救濟

第二十二條：對於防制令之裁定不服，向法院提起抗告。」

「四、執行防制令之方法、應遵行之程序

第二十四條：被害人或行為人得於執行程序終結前，向執行之警察機關聲明異議。」這裡雙方都有權利聲明異議，與前面的表示異議有差別。

縱上所述，本草案的精神有4個程序，從被害人報案，警察可行政調查、現行犯之勸阻及制止，如不從，警察機關則罰鍰、警告命令，如2年內再為糾纏行為，可由法院核發防制令，禁止再為第3條所列之行為，如再違反防制令，刑責為3年以下有期徒刑、30萬以下罰金。這是先行政，後刑事的原則。

最後有些爭議，我們也提出解釋。

一、為何要使用糾纏行為這個名詞，民眾是否會不了解？

法案採用「糾纏行為」係經過研商會議多次討論，為避免與現有法制之跟蹤與騷擾定義重疊造成適用困擾，因此採用類似日本法制的糾纏行為以及台語稱呼「勾勾纏」，將相類似之行為以「糾纏行為」涵蓋定義，又兼符合是類行為態樣之本質，立法委員李麗芬提出之版本亦採用「糾纏行為」。另目前法案名稱保留，留待黨團協商討論。

二、糾纏行為防制法立法目的是否包含維護社會安全？

原草案並無維護社會安全目的，係於於立法院內政委員會審查時，法制局

建議應將維護社會安全納入。惟並未取得在場委員多數支持，留待黨團協商討論。目前僅剩前兩條文尚未通過。

三、為何糾纏行為要設計行為人之主觀要件？是否會造成警察機關不易查證？(立法委員尤美女、谷辣斯·尤達卡、周春米、邱泰源、吳玉琴、張宏陸、管碧玲質詢)

原草案設計主觀要件係為限縮糾纏行為之範圍，聚焦於防制基本態樣之糾纏侵擾行為，也可排除如債權人或集團討債或是新聞跟追採訪等行為。惟於立法院內政委員會審查時，多數委員仍擔心主觀要件不好查證或限制過多。因此，將主觀要件刪除，改以無正當理由作為要件，警察機關較易查證，亦可排除合理之討債及新聞跟追採訪等行為。

四、委員版對於跟蹤騷擾行為均有概括要件之設計，內政部版無？(立法委員尤美女、周春米、趙正宇、張麗善、蔣萬安質詢)

原草案未於糾纏行為定義之各種行為加上概括要件，避免違反罪刑法定原則，惟於立法院內政委員會審查時，多數委員認為無概括要件保護不足，而且德國刑法238條跟蹤騷擾罪亦有概括條款之規定。因此，於糾纏行為定義加入概括條款，周全被害人保護。

五、委員版設計警察機關得依據被跟蹤騷擾者的申請或依職權，核發警告命令，禁止相對人對被害人或其相關之人為跟蹤騷擾行為。內政部版則無相關之制度？(立法委員王育敏、吳玉琴、吳琪銘質詢)

原草案未交由警察機關核發警告命令禁止行為人再為糾纏行為，避免違反違反憲法第8條正當法律程序保障人民身體自由意旨之爭議。惟於立法院內政委員會審查時，多數委員認為現行法令缺少即時有效之保護機制。因此，加入警察機關核發警告命令機制，提供被害人即時之保護。

未來工作事項如下：

- 一、於黨團協商維護內政委員會通過版本，並完成二讀及三讀程序。
- 二、為訂定施行細則、辦理全國員警教育訓練並建置受理案件資訊系統等。

與談人

真理大學法律學系蔡震榮教授：

德國刑法第238條內容，有幾項重點如下：

- 一、採用下列方式「無合法權限」(如草案無正當理由)的「持續性」(兩次以上)的纏擾他人，1. 侵探其置身場所，2. 意圖利用電訊工具、其他通訊方式或通過第三人與其建立聯繫，3. 濫用個人信息預訂物品或服務或通過第三人

與其建立聯繫，4. 以對他人本人或者與其親近者的生命，健康，身體的完整性或者自由造成損害相威脅，或5. 作出其他類似行為，嚴重影響他人生活方式的，處三年以下有期徒刑或罰金。

因此，我國草案第3條概括條款，應把一些前提要件納入，如「持續性」、「影響他人生活」等。德國法與我國草案類似，有羅列具體行為。

二、如加害人的行為將被害人本人、家人或親近人員置於生命或身體健康遭受嚴重損害的危險中的，處三個月以上五年以下有期徒刑。

三、如因加害人的行為，導致被害人本人、家人或親近人員死亡的，處一年以上、十年以下有期徒刑。

四、第一項所述行為告訴才處理，但刑事追訴機關認為基於重大公共利益，公權力有必要介入者除外。。

纏擾罪侵害法益涉及的是一種對感覺的保護（Gefühlschutz），關注的是精神愉悅感（seelisches Wohlbefinden）與不被恐懼包圍的精神自由（Freiheit von Furcht）。

一、行為人無合法權限，這就排除了刑事案件中對嫌疑人的跟蹤調查等行為。

二、行為的持續性，這是對纏擾行為嚴重程度的一個要求。立法者認為纏擾行為只有接連發生才能納入刑罰圈。

三、行為嚴重影響他人的正常生活，這個與上面提到的行為的持續性異曲同工，都是對纏擾行為嚴重程度的要求。這一點也導致德國很多因纏擾行為提起的訴訟以失敗告終。因為纏擾罪是告訴才處理的案件，受害人需要證明自己因為行為人的纏擾行為正常的生活遭受嚴重干擾。

社維法89條第2款「無故跟追他人經勸阻不聽」，大法官釋字689號我曾參與討論，解釋認為本條必須當事人有表示勸阻不聽才成立，跟追他人也通常有持續性。故本條與糾纏行為防制法草案之分野，最主要是是否造成他人不安。未來這兩個法律會產生一行為違反兩規範情形，因先行政後刑事原則，社維法本條未來仍有存在價值，處理單位都是警察機關。

因本草案跨越行政與刑事，故警察處理時有關如何認定故意或過失，需留意。

本草案在前面行政法的階段也有行政命令，後面執行法院防制令也都有聲明異議，未來警察如何處理，也應考量。

此外，個人也贊成騷擾防制不須經過訴願階段，因與一般行政案件不同，最後是用刑事來處理，故捨棄訴願程序，我認為在時間上應是許可的，就如同

道路交通管理處罰條例也無訴願，直接行政訴訟。

開南大學法律學系鄭善印教授：

德國是直接納入刑法，若有違反直接處三年以下有期徒刑，簡單明瞭。有學者認為台灣刑事法肥大，有許多特別法，德國則是通通放入刑法裡，如環境犯罪。但日本與臺灣接近，特別法一樣肥大，如本法就是。

日本的糾纏行為管制法制定於2000年，一樣是發生了許多社會事件，共通點是，糾纏的男性後來都動刀，於是警察開始反省，是否能在動刀前就介入。本草案未來很有可能通過，因臺灣人對弱勢的保護是不遺餘力的。

日本法有好幾次修正，如2013增列幾項騷擾行為，可見我國增加概括條款，是未雨綢繆；2016年12月修正准許公安委員會對不遵守警告之人可下達禁止命令，日本公安委員會是在警察之上的中立、非文官、非警察的綜合體組織，多是社會公正人士組成，全國、地方警察局都有，日本不透過法院裁定的原因，應該是考慮到案件量大，法官人力有限；2017年改制為公訴罪並提高罰則，因告訴乃論罪很容易私下草草和解，與我國強制性交類似，這也反應社會變遷；2017年又修正若行為人有激烈行為時，得直接下達禁止命令，不須再警告。

日本法管制兩個事項：

一、騷擾行為：

第二條 本法所稱騷擾等，指對特定人由於愛戀或其他善意感情未能得到滿足而轉生怨恨致對該特定人及其配偶、直系或同居親屬及其他在社會生活上有密切關係之人所為下列行為之一者：

- | | |
|---------------|-----------------|
| (一)、糾纏、守候， | (二)、告知有監視行為， |
| (三)、要求見面， | (四)、展現顯粗暴言行 |
| (五)、撥打無聲電話， | (六)、寄送穢物 |
| (七)、告知有害名譽之事， | (八)、告知與性有關之羞恥事項 |

其中，一至七與臺灣雷同，第八款例如拿名人的羞恥照恐嚇取財，可見日本社會與我國接近，但無概括條款。其無概括條款與21條互相配合，即不執行過度侵害國民正當權利。

二、糾纏行為：指對同一人反覆為騷擾等行為

投影片圖示，「告訴不要」直接伴隨一年以下有期徒刑。警察可發出警告，公安委員會發禁止命令，一年有效，違反則兩年以下有期徒刑，處理情形與我國草案類似，只差在公安委員會。

日本執法狀況，最近十年糾纏行為管制法之執法概況，2010年之警告件數為3562件，比上一年增187件；2014年後即超過3000件。禁止命令之件數2013年後超過100件，2016年為173件比上一年增加28件。自2012年起糾纏行為顯著增加，2016年是2011年的3.8倍；另外，引發之他罪也是從2012年起顯著增加，2016年是2011年的2.4倍。

第7張圖，意思是糾纏行為會夾雜著各種各類犯罪，有殺人、傷害、暴行、脅迫、住居侵入、器物損壞等，應在夾則這些犯罪行為之前，警察直接介入，否則加害人侵害行為會有層升現象，而非只顧及加害人人權。

中央警察大學行政警察學系黃翠紋主任：

我有整理一份文獻「糾纏行為的基本概念與態樣」給各位，分成四個部分。

首先，許多國家從20世紀90年代開始制定糾纏防制法。美國加州是第一個制定本法律的地區，允許對故意、惡意和反覆追蹤或騷擾並構成威脅被害人的加害人進行刑事起訴，以確保被害人或他（或她）的親屬的安全。此後，美國其他州也通過了類似的反跟蹤法。西歐國家，包括荷蘭，也制定了將某些騷擾行為定為刑事犯罪的法律。

關於糾纏行為的定義，大多數糾纏防治法的兩個法律構成要件是：重複被害和被害人對可能遭受傷害的恐懼。因此，在法律上被視為糾纏行為的被害人，其個人必須滿足以下二個要件：（一）必須經歷兩次或多次不必要的接觸或騷擾行為（重複受害）；（二）必須表達對騷擾行為的恐懼。故被害人是否提告，也跟他個人感受有關。證據顯示，經歷多種形式的侵入行為（而不是一種形式的侵入行為）的個體更有可能將他們的經歷認知為遭到跟蹤，而跟有關單位報案。

在被害人特徵方面，對性騷擾問題的敏感性可能取決於性別、年齡、種族和婚姻狀況。例如，由於女性相對於男性更容易受到騷擾，因此相對於男性而言，女性容易將其遭遇視為性騷擾。

有關兩造關係，本草案統合許多法律，如家暴法、性騷擾防制三法，研究發現，糾纏行為的發生，多為認識關係並以兩造具有親密關係者居多。

有關糾纏行為態樣，被害人所經歷的常見糾纏行為類型可歸類為「接近」或「監視」。監視糾纏包括：被害人的住所或工作場所外等待以及在被害人所在地跟蹤等行為，研究發現，跟蹤或監視被害人並在被害人家庭、學校，工作或娛樂場所外等候，是確認跟蹤糾纏的重要預測因素。

有關法律制訂的必要性，在法律文獻中，已經制定了若干標準，以確定是否需要制定與特定不良行為有關的新刑法條款。通常在這些標準涉及的問題包括：

一、是否存在需要解決的問題？該標準表明，必須先分析被認為存在問題的特定情況，以確定是否需要採取某些行動，可能涉及起草新的法律規定。如果問題沒有得到充分分析，並且要實現的目標沒有明確確定，則無法對某種反應做出理性選擇。

二、國家是否需要介入？該標準主要側重於國家可能發揮的作用，有關人員是否能夠在有或沒有政府當局支持的情況下自己達成令人滿意的解決方案。應該確定社會中是否存在關於行為（道德）可接受性的共識。如果問題可以由當事人自己或社會解決，或者在關於某些行為的可譴責性的道德辯論仍然存在的情況下，各國應該避免干預，執行某些行為和立法。

三、是否有足夠的非刑事措施可以採用？刑法是最終的補救措施（最後的手段），這意味著應首先考慮其他干預措施的應用。例如，（精神）衛生系統提供的反應優於壓制性反應，例如刑事司法系統提供的反應。如果這些其他補救措施失敗，或者在特定情況下它們不合適，則將某種行為定為刑事犯罪將成為一種合適的選擇。因此，本草案是採取先行政後刑事兩階段處理。

四、刑法中的條款是否足以應對糾纏行為？這一標準著重於對行為的可非難刑事定罪的相稱性以及對受害者進行法律保護的必要性等特徵的關注。對這些子標準的評估可能導致決定對某種行為進行刑事定罪是可取的。一個子標準與跟蹤特別相關要求行為可以充分定義和合法描述。

從以上四個標準，可以看出本草案立法之必要性。

但在執行上，各國都有產生一些問題，常見的問題包括：

第一個問題，糾纏行為防制法在世界很多國家受到比較多爭議的是，如果對糾纏行為無法明確定義，則法律確定性原則可能會受到威脅，因為不確定哪種行為會受到懲罰，哪種行為不受懲罰。故概括條款如太抽象，執行難度越高。

第二個問題則是涉及證據的收集。警察通常需要透過被害人提供有關他們與加害人關係的資料，但被害人則可能因騷擾行為涉及隱私原因而不願意提供，使得警察找到糾纏行為的證據會有問題。尤其發生在兩個人之間糾纏行為，往往沒有其他人在場，以見證所發生的事情。因此，將可能很難收集到足夠的證據來證實加害人的罪行。各國黑數不同，可能牽涉到文化、當事人報案意願、警察證據蒐證能力，故未來警察教育訓練也需加強。

第三個問題涉及法律的有效性，嚴重的糾纏行為通常是由具有精神疾病的被害人所犯下，他們的行為通常不太可能被刑事起訴和懲罰所阻止。在荷蘭，糾纏行為防制法中有一個條文讓嫌疑人可以在法庭審理案件之前被預防性拘留。這種措施可以在糾纏行為相當嚴重的情況下實施，例如：糾纏者患有精神障礙，無法洞察他本身的疾病，同時對被害人或其他人構成危險。這項由法院強制執行的措施提供了在專門診所對罪犯進行強制治療的可能性。這些早期干預措施可以非常有效地應用，而可以避免被害人遭受嚴重的傷亡，也不必等到法庭上提起正式的刑事訴訟程序才介入干預。雖然只能在一段時間內持續，但早期干預確實可以保護被害人。反觀臺灣精神衛生法強制就醫規定相當嚴格，導致警察戒護就醫過程有許多困擾，許多國家有放寬趨勢，如介於人格違常與精神疾病之間，精神科醫師仍無法判斷之下，可採取預防性作為。

中央警察大學犯罪防制學系蔡庭榕副教授：

先就名稱定義討論，釋字689號的啟示，社維法第89條第2項，有討論到跟追、跟騷、糾纏這三個概念。大法官解釋當時，有關跟追，對辯人提出這是行動自由，所以希望改成跟騷，這是其背景。我也同意改成糾纏，舉例，無故攜帶、持有凶器不同，攜帶是行為、動態，持有則是靜態，範圍比較廣泛。跟騷基本上是動態而現行，糾纏可能是靜態而過去，把過去2年內的行為算進來成為構成要件，重要的是動態而現行，有急迫性。所以釋字689號討論，政府、人民與人民三者間，是否介入？由誰介入？李震山大法官提出兩個要件，一是急迫不可延遲性，二是經常使用強制力，符合這兩者就屬於警察法規範疇。如範疇放在糾纏這概念，我認為是合適的，與反狗仔法不同。

要件部分，愛戀、喜好、怨恨改為「無正當理由」，但前兩者也可解釋為正當理由，我認為不需要。「無正當理由」我也認為無必要，釋字689號對辯人提出，「無正當理由」違反法律明確性原則，但全國法規資料庫一查我國法條有600多條列入，是立法授權行政在當時情況下判斷之空間，我認為後面的要件比較必要，這可以考慮。

有關法律規範之周延與互斥及互補，若無社維法第89條之規定，則受到跟騷而害怕之人如何受到保護？周延性有問題。有關互斥，本草案第三條6、7款是否其他法律已有適用？則不須在此重複規定。

有關職權，本草案比其他警察法規賦予警察更完備職權，但仍不足，因本草案多參考警職法，警職法多屬任意性手段，無處罰、強制規定，反觀移民、食安法、環保、衛生相關法規都有不配合公權力之處罰規定，故是否能藉此修

法機會賦予警察更完備職權，值得期待。

此外，因本草案將成為重要之警察法規，是否需增加警力、教育訓練等，應同時考量。

威斯康辛大學刑事司法學系謝珉琍助理教授：

剛剛黃教授有提到，1990年加州是美國第一個制定糾纏行為法的州，而現行全美50個州以及聯邦政府（federal government）都已制定反跟蹤騷擾的相關法規。以美國的經驗來談，討論該法的重點有二，一是刑法對於犯罪行為的構成要件，二是如何以刑法外的方式幫助受害者。尤其糾纏手段不段翻新，電子通訊設備、網路以及GPS等都成為加害者用來監視（surveillance）目標的方法。

第一個議題，討論糾纏行為的構成要件。第一，意圖必要（intent requirement）之建立。聯邦反跟蹤法（18 U.S. Code § 2261A）明文列舉加害者意圖地殺害（kill）、傷害（injure）、脅迫（intimidate）和騷擾（harass）或用監視手段造成上述其中之一的意圖。然而臺灣現階段的「糾纏行為防制法草案」似乎是比較著重於第四個意圖，騷擾這部分，根據提供的草案好像沒有描述到其他三種情況。回應蔡教授所提，是否執法機關須探究加害者是基於愛戀、妒忌、怨恨或其他理由造成任何糾纏意圖，我也認為沒有必要加重查證和偵辦的負擔。另外一個衍生出的爭議，檢察官是否需要證明加害者有無特定（specific）意圖（企圖行為的後果），例如加害者意圖騷擾的行為是想刻意造成受害者心生恐懼或達成其他預設的某種後果，如果特定意圖為必要，相對地也可能使起訴變得更加困難。第二，加害者的一連串糾纏行為過程（course of conduct）必須是蓄意地，在一段時間中不論時間長短，行為有反覆性、持續性，並且由加害者的行為如明跟、暗跟、偷聽、拍照等，或是行為過程中使用的監控產品、交通工具、器物、設備等可以建構糾纏模式（pattern）。但是通常單一且不連續的行為很難認定跟蹤騷擾。第三，聯邦反跟蹤法亦提到糾纏行為在合理地預期下（reasonably expected）會導致受害者遭受大幅的情緒困擾（substantial emotional distress），包含精神損害或承受憂鬱、焦慮、生氣、羞辱、可恥、震攝、不安、害怕和恐懼等帶來心理層面的痛苦。當然如果回到剛剛所談要件一的意圖傷害或脅迫，有些糾纏行為亦會使受害者有理由相信生命受到威脅或是使身體受到傷害，這些都包含在內。如以此三項要件來檢視本草案之構成要件完全性，我相信還有討論的空間使法條更加完善。

第二個議題，是如何讓受害者有更多管道處理這問題。美國許多州不只有刑事責任，更有民事部分使受害者亦可到民事法庭求償，讓被害者有更多救濟管道。相對於刑事庭，受害者比較容易在民事庭獲得勝訴，美國法官通常於補償性損害賠償（compensatory damage）外會加上懲罰性損害賠償（punitive damage）。此外在某些案例中，若是賠償金過高到加害者無力負擔，兩邊協商後加害者通常願意接受法院禁止令（restraining order）處分，而此禁止令期限最高也可能是終身制。臺灣目前是採先行政後刑事的處理方式，且法院核發防制令也須於兩年內再有糾纏行為出現時才繼發，之後若違反防治令才有刑責，雖然都有強制性的性質，但中間沒有談到民法或是其他社會資源競合的部分，加害者即使經警告命令而停止糾纏行為，但行為下可能已經造成受害者精神、心理、生活、工作等的部分損失，其中似乎沒有具體地救濟管道來賠償受害者。此例子提供給大家參考，若能考慮民事責任於糾纏行為中，可給予受害者更多地保障。

內政部警政署廖訓誠博士：

參照本法草案總說明，引用現代婦女基金會資料，臺灣每8位年輕女性，有1位有相關經驗，該立法說明並引用美國1999年 Judith M. Mcfarlane 等人之研究，分析遭親密伴侶殺害的女性，85%在案發前12個月內都有被騷擾、糾纏現象，這是本草案背景。過去類似糾纏騷擾行為的規範只有社維法第89條，無故跟追勸阻不聽，刑事局很用心研擬了本法案，讓糾纏的對方透過警察的介入遠離被害者，就立法意旨而言，是代表社會進步的法令設計。在此我就實務角度提出兩個實務面將來警察可能面臨的問題。

第一，本法案第3條定義糾纏行為的「無正當理由」，太抽象難以認定，因為這裡面會有很多故意過失或在行為實施理由解釋上的爭議，到最後，「心生不安」可能會是警察決定是否適用本法的關鍵，和恐嚇罪的「心生畏懼」要件類似，變成是主觀感覺的保護，所以如何認定「糾纏行為」是個問題。此外，無故跟追(蹤)，報案時業經即時勸阻不聽，到底要適用社維法89條或本法？也是未來實務會面臨的問題點。

第二，從被害人角度思考，發現被糾纏後報案，警察有2個月調查期間，即使有警告命令、防制令，但是如果糾纏的對方置之不理，隨著時間的增長，危險層級會越高，而依據本草案，警告命令不聽，再向法院聲請防制令，違反防制令處3年以下有期徒刑，因為可能無法符合逕行拘提要件，所以程序上還得依法傳喚、移送，照前面立法背景所引用研究分析，從發現被糾纏到違反防

制令這麼長的期間，會不會有空窗期，危險性很高。過去淡水曾有案例，聲請家暴令後被害人仍被殺害死亡，結果被監察院彈劾，警察為何未善盡保護責任。剛剛幾位老師都有提到，美國處理類似案件有幫助被害人思維，日本也有援助部分，在本法或將來施行細則上，整個處理流程在哪個時間點應該要啟動社會安全網，加入被害人援助機制，值得思考。

中央警察大學國境警察學系黃文志助理教授：

從婦幼五法到本草案，對被害人保護更行具體，過去警察角色只有到場、通報、阻止現場危害發生，至於後面通常都要透過社會局等其他機關進一步處理。從本草案角度看，就是近期許多親密關係、追求所造成的犯罪前置關係發起。

美國國家犯罪研究中心提出，從1990年開始，聯邦、50個州都有對糾纏行為分別立法，依目前統計，有14個州把初次觸犯糾纏行為列為重罪（一年以上有期徒刑），有35個州將第二次觸犯或有加重糾纏行為訂為重罪，所謂的加重糾纏行為包括：持有致命武器、違反法院的保護令或者是緩刑和假釋的規定、被害人16歲以下、或者是被害人與之前的犯罪同一人的情況。只有馬里蘭州將糾纏行為訂為輕罪（最輕本刑為一年以下）。美國仍維持英美法制法官保留原則，沒有賦予警察逕行處理的職權，因為美國法制只要有警察逮捕，都會先送到法院審查其逮捕是否具有正當性。由此觀之，美國警察角色不大。反觀本草案前段是屬於行政秩序法，後段屬於刑事法，並無加重糾纏行為規定，德國刑法第238條有「如加害人的行為將被害人本人、家人或親近人員置於生命或身體健康遭受嚴重損害的危險中的，處三個月以上五年以下有期徒刑」、「如因加害人的行為，導致被害人本人、家人或親近人員死亡的，處一年以上、十年以下有期徒刑」，本草案應考量。

再者，立法院對「無正當理由」、「心生不安」有許多討論，但這確實是不明確法律概念，將來警察執法會面對如何認定問題。美國法令在這部分的概念比較明確，如「一般性意圖」（糾纏行為並無預知可能危害，與結果無特定因果關係）、「特定意圖」（有特定目的之假定）。本草案「心生不安」應由被害人指證他的感受。

美國「恐懼」的標準，一是被害人要能舉證其糾纏行為造成生活的改變、恐懼來自於何處；二是要連一般人都會感受到恐懼，非主觀的。恐懼之層次，不只有干擾、騷擾，還有人身傷害、財產破壞。

在威脅的部分，許多州認為糾纏行為的構成要件，必須加害人對被害人施

加一定程度的威脅，有些州甚至要求，必須要有事實足認被害人的威脅是明確的。然而，過往的案例中，有些威脅很難被證實，大概只有被害人曉得這項威脅的含意，尤其是當加害人曾經與被害人有親密關係時。

在糾纏行為保護方面，大部分的州，針對糾纏行為的構成要件，均有被害人或直系家庭成員對其生命安全感感到害怕。然而，有些州將保護的對象擴大到同居人、或者被害人現在或曾經與其有持續關係的人，或者被害人的專業諮商心理師或律師等。

立法院會希望警察角色加重，就是現今社會認為法院效果不彰，才希望警察能即時防制危害，所以從犯罪預防的角度來看，本草案具有相當大效果。

內政部警政署斯儀仙科長：

本草案現由刑事局研擬，但未來執行業務主責尚未確定，我們和刑事局都準備中。在立法的過程當中，次長不斷強調本草案是台灣婦女安全最後一塊拼圖。我個人想法是當主觀意圖去掉之後，男性也可能成為被害人，所以主觀意圖可再斟酌。

104年2月4日家暴法第63-1，家暴法的保護措施不是只有在家庭成員之間，而是擴大為親密關係亦可准用。本草案傾向於嚴重犯罪前置預防的結構，若定位為犯罪預防，本草案對警察、民眾的意義更完整。

有關執行面上的問題：

一是本草案與家暴法之間的競合關係，尤其是家庭成員關係，本草案如未排除家暴案件，會不會形成同一案件適用於兩部法令？婦權團體認為為了被害人安全都可適用。暫時保護令的核發其實比警告命令更快，因此是否需要把有限的行政資源投注在同一個案，這是個人比較擔心的。

二是被害人舉證責任，若被害人都不需舉證，可能將來在執行上會造成很大的困擾。

三是警告命令，是比較概括的，只要是符合第3條糾纏行為，警察都可發出警告命令，不像第19條對防制令有更明確定義，故將來若發生跟蹤事件而被警告，後改為寄送物品騷擾，或出示有害名譽的行為，是否構成再為糾纏行為或是違反警告命令？這在實務執行上會有困擾。

若是定位為犯罪預防範疇，本草案就不限於被害人保護，還包括了行政調查、犯罪預防、偵查。警察內部需有跨專業合作，除了警察的強制力，還需要專業的介入，例如醫療單位的支援。但網絡合作在本草案內未有規範，如果把所有責任都放在警察身上，後續會造成很多困擾。

中華警政研究學會林德華理事長：

日本在糾纏行為防制法有被害人援助機制，本草案卻無此機制，將來處遇，加害人在發生行為偏差前，如何預防犯罪發生，不單是警察力量，仍須跨機關及各部會適時介入。若本草案無類似日本被害人援助機制，則將來這漏洞造成的後果與責任會變成警察來承擔，這個問題應審慎思考。另外，台灣在處理婦幼弱勢這方面，在執行時會產生法律競合的問題。

真理大學法律學系蔡震榮教授：

如何防制行為人、保護被害人的機制未展現在這部法律上，個人在移民署訂定人口犯運防制法的時候，有把各機關協調、防制、安置措施列入，本草案應由警政署主導，以警察命令等方式協調社政等各機關保護被害人。

台灣防暴聯盟廖書雯秘書長：

我們也是本法起草人之一，我們當時希望凸顯警察的偵查地位，列了一條違反警告命令之刑責，這可解決長期以來警察法律地位不明的問題，但後來很可惜無人接續下去。本草案因完全授權警察，故警察機關應爭取資源與經費。施行細則應將網絡合作納入，讓犯罪預防與對被害人保護，在已有體制下更完備、更快速處理。

中華警政研究學會馬振華副理事長：

有關件數統計，我們預估一年發生件數4500件（依日本警告命令件數與人口數折算）。

關於與各法律之競合，在立法院也討論到，結論是競合不是問題，要以被害人主觀上最有利方式去選擇就好。

本法制訂時，個人有提出不能因本法訂定後，就阻礙人民（特別是青少年）的正常社會交往活動，社會上很多行為是不需要控制的，有很多交往行為是出於誤會，等到警察制止便停止，這可能佔大宗。草案主觀要件後來刪去了，是因為很多糾纏行為是沒有動機的，問也問不出。

被害人保護機制為何本草案無？因衛福部代表在行政院表示，其全部人力、財力皆已投入反毒，故無力再投入此事，所以政策性考量，後面提到的網絡合作都刪去。

精神疾病，是以精神衛生法處理，因是正當理由，故不適用本法的處罰，

而是以精神衛生法處理。最擔心是中間灰色地帶，無法證明是否真的是精神疾病。

關於美國明訂騷擾、威脅、傷害、殺人意圖，我們未列入，是因為有些行為確實是無意圖的，而造成大家困擾。美國是以民事法訴訟爭取賠償，本法跟民事訴訟的損害賠償也不相違背。

關於「不正當理由」、「心生不安」確實是不確定的法律概念，只能因個案而定，將來等累積足夠案例，在施行細則再訂定更清楚標準。此外，使用不確定法律概念，對被害人保護是比較周到的。

有關如何認定「心生不安」、「影響生活」，採社會通念認定。

有關被害人舉證責任，因被害人是需要被保護的對象，所以沒有賦予被害人舉證責任。

現在如要在施行細則訂定網絡合作，個人認為希望不大，因母法沒有，將來仍是空白一片。

總結

中華警政研究學會許福生秘書長：

一、法案名稱問題

本草案訂定過程我都有參與，當初婦女團體希望要有專法，且提出「跟蹤騷擾防制法草案」，內政部不得不提出「糾纏行為防制法草案」，目前法案名稱保留留待黨團協商討論。基於家暴法已有使用跟蹤及騷擾之定義，為有效區隔，贊同引言人看法，使用政院版的「糾纏行為防制法」名稱，且用「糾纏行為」，更可突顯本法反覆或持續行為，使人心生不安，足以影響正常生活或其他社會活動之特色，且符合台語稱呼「勾勾纏」。

二、本法有關構成要件、證據搜集及法律有效性問題

本草案在訂定過程中，最困難是「糾纏行為」的定義問題？將來如何判斷無正當理由？使心生不安足以影響正常生活？尚須學理與實務的累積。另外如何強化被害人對於協助證據之搜集，以及法律之有效性如對精神病患所為之強制治療輔導便不足，尚待加強。從本草案草擬開始，衛福部對奔害人強制治療輔導便不願投入，故建議本法第19條防制令建議可增加一款命行為人完成加害人處遇計劃之規定。

三、本法屬廣義犯罪被害人保護體系一環卻無被害人支援體制問題

本草案最缺乏是對於「被害人之支援體制」，只附帶決議：為保護因糾纏行為遭受身心危害之受害人，使其得尋求相關資源之協助。依本法第二十七條制

訂之施行細則應納入被害人保護扶助措施之相關規定，以維護、保障被害人之身心狀況。反觀日本於2016年最新修正的「癡纏行為等管制法律」，規定了對被害人之支援。亦即對被害人之支援，必須有完整的對策，方足以防止被害之發生。「糾纏行為等管制法律」明定警察本部長等之援助等(第7條)、相關職務關係者之考量(第8條)、國家及地方公共團體、關係事業者等之支援(第9條)、調查研究之推進(第10條)、為了資助防止糾纏行為等之其他措施(第11條)、為了圖謀支援等之措施(第12條)。被害人如為了自行防止該糾纏行為等之被害並願接受援助，而向警察機關等提出申請，警察機關等應依法向該被害人示範自行防止該糾纏行為等之被害措施。相關職務關係者、關係事業者亦應努力給予被害人支援，並連結民間力量以使被害人得遠離被害。因而強烈建議應加入「對被害人之支援體制」之相關條文(可參考上述日本法第7-12條)。

四、本法賦予警察相當職能卻相對加重警察負擔問題

本草案走日本模式，此模式是循序漸進的處理方式。但日本有公安委員會，而台灣沒有公安委員會，如因違反警告命令便可以刑法介入，則法務部一定不同意。惟草案賦予警察警告命令是對警察權很重要的開拓，將來若違反警告命令則可以裁罰，而加害人一定會救濟，所以將來必須提升警察的法律素養，這對警察的文化會有所改變。另本草案著重事前的犯罪預防，屬於社會安全體系的警察政策，這也是未來的趨勢。這會加重警察的工作量，如何平衡？要增加人力？如何強化教育訓練？值得注意。換言之，如何確保警察合理工作負擔，與確保被害人權益，考驗警政高層智慧。畢竟「警力無法負荷、將大幅排擠查緝刑案，維護治安工作之能量」。故本法通過後，應對基層員警業務影響進行評估，並估算未來需增加多少員警。又執行時為兼顧行為人與被害人雙方利益，執行人員有必要接受相關的教育訓練。

五、其他社會安全目的事業主管機關的協力合作問題

本草案並無如家暴法第4條所定主管機關及目的事業主管機關應就其權責範圍，應全力配合之規定。在欠缺明確法源的情況下，將來對於糾纏行為的整體防治網絡，內政部如何尋求其他目的事業機關的合作，需要進一步觀察。

最後，本草案要通過，是指日可待的。本草案修法動向及實際運作，本學會也會持續關心，感謝大家的熱烈參與。