

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇(四十)

【跟蹤騷擾防制法案之評析】會議紀錄

日期：2021 年 11 月 5 日

地點：中央警察大學研究大樓 322B 教室

主持人

中華警政研究學會 林德華理事長

本次會議主題為「跟蹤騷擾防制法案之評析」，本次議題引言人為中央警察大學行政警察學系許福生教授，也是我們警政研究學會秘書長。第一位與談人是葉毓蘭委員，葉委員不論在任何場合都為我們警察盡洪荒之力，愛護警察不遺餘力，接下來的與談人是內政部警政署防治組莊勝雄組長、台灣防暴聯盟廖書雯秘書長、詮理法律事務所陳佳瑤律師、中央警察大學行政警察學系劉嘉發主任、中央警察大學外事警察學系張維容副教授、中央警察大學犯罪防治學系葉碧翠助理教授、銘傳大學犯罪防治學系章光明主任、海巡署鄭樟雄前副署長，最後由中央警察大學行政警察學系洪文玲教授做總結，感謝大家百忙之中抽空參加本次論壇，接下來請許福生教授開始本次主題引言。

引言人

中央警察大學行政警察學系 許福生教授

壹、問題緣起

就在屏東女子遭糾纏擄殺後，朝野立委要求行政院盡快提出跟蹤騷擾防治法草案，行政院也立即回應民意加速審查，於 2021 年 4 月 22 日經行政院院會通過「跟蹤騷擾防制法」草案函請立法院審查。且此次所提之草案，大幅改變原「糾纏犯罪防治法草案」之看法，直接將跟蹤騷擾行為視為犯罪，警察獲報後，可即時展開刑案偵查，發動拘捕、搜索、移送、建請聲押等刑事強制處分，以預防再犯防止危害；並兼採法院核發保護令狀制度，周延被害人保護(如圖 1 所示)。至於該草案主要要點如下：1. 立法目的、本法主管機關及跟蹤騷擾行為定義(草案第 1 條至第 3 條)。2. 警察機關即時調查、書面告誡及採取適當之保護措施(草案第 4 條)。3. 法院核發保護令之相關聲請、審理、執行程序及保護令內容等事項；我國法院承認外國法院關於跟蹤騷擾之保護令規定(草案第 5 條至第 17 條)。4. 實行跟蹤騷擾行為者及其違反法院保護令之刑事處罰(草案第 18 條及第 19 條)。5. 法院審理犯本法之罪案件不公開(草案第 20 條)。6. 法院得為預防性羈押規定(草案第 21 條)(參照 2021 年 4 月 22 日行政院會院後新聞稿內容)。



圖1 政院版跟蹤騷擾防制法主要架構圖

資料來源：2021年4月22日行政院會院後新聞稿

此外，本屆立法委員，至目前為止，共提出 29 個修法版本。這些版本除後來參照目前政院版所提外，均與政院版將跟蹤騷擾行為直接犯罪化有很大落差，基本上現行立委所提的大多數版本，基本上是參考立法院第 9 屆政黨協商完畢之「跟蹤騷擾防制法草案」，及民間團體共識版之「跟蹤騷擾防制法草案」而成。而這些版本基本上是對跟騷行為採取「先行政後司法」，有別於政院版的「直接犯罪化」，如政黨協商版的基本設計是採取循序漸進、逐步加壓、先行政後司法，以保護個人身心安全、行動自由、生活私密領域或資訊隱私，免於受到跟蹤騷擾行為侵擾，並維護個人人格尊嚴。被害人受到糾纏行為侵擾時，由警察機關開始調查，對現行實施糾纏行為之行為人，警察機關得即時勸阻或制止，有事實足認被害人有受跟蹤騷擾行為之急迫危險者，可核發警告命令；若 2 年內再犯，被害人可向法院聲請防制令，行為人違反防制令，最高處 3 年徒刑或併科 30 萬元罰金(如圖 2)。

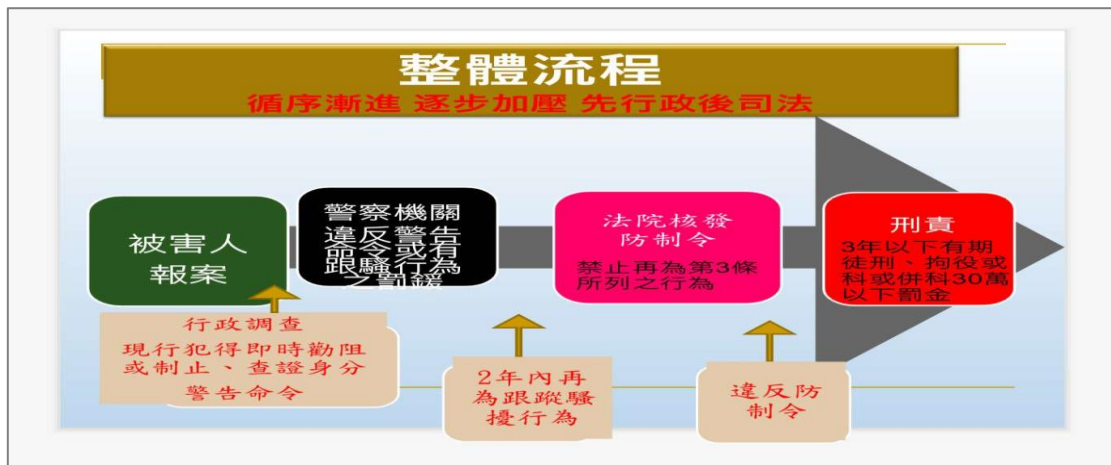


圖 2 政黨協商版跟蹤騷擾防制法整體流程

資料來源：警政署刑事警察局

為加速本法之立法進度，立法院於 2021 年 5 月 3 日召開第 10 屆第 3 會期內政、社會福利及衛生環境委員會第 3 次聯席會議時，要求朝野各黨團於當天下午前整合各該黨委員版本而提出各黨團版本，委員會也表現超高效率，於當日審查完畢本草案，並保留 12 條條文交付朝野黨團協商。之後又於 2021 年 5 月 13 日立法院第 10 屆第 3 會期內政委員會朝野黨團

協商會議決議：修正通過第 2、12、14、16、18、19、21 條共 7 條，保留第 3、4、5、6、13 條共 5 條，送立法院院長召集協商，後因疫情關係，目前尚未完成三讀程序。故本文在此依據政黨協商版、民團共識版、政院版及各黨團版本主要之爭點，加以比較評析之，特別是保留第 3、4、5、6、13 條等 5 條條文。

貳、就跟騷就是犯罪化 V.S 先行政後司法而言

觀之現今各國糾纏跟騷行為立法模式，美國是採直接犯罪化模式，即糾纏跟騷就是犯罪。德國則採直接犯罪化及司法介入並行模式，在刑法第 238 條中增訂「跟蹤騷擾罪」，將跟騷行為直接犯罪化，又在「暴力防範法」中規定被跟騷被害人可直接向法院聲請核發「民事保護令」，以司法介入防範跟騷。日本則是採用「糾纏騷擾行為規制法」專法，明定任何人均不得為糾纏等行為，倘若對同一人，反覆進行盯梢、監視、要求會面、粗暴言止、傳送電子郵件等糾纏行為，而使相對人安全、住居平穩、名譽或行動自由顯著受侵害而感到不安時，可處徒刑。另警察機關可以「警告」向行為人要求停止糾纏等行為，又各地方自治團體的公安委員，也可於行為人違反警察機關所為的「警告」，且認為其有反覆為糾纏等行為之虞時，核發「禁止命令」，若有違反「禁止命令」者，則再以刑罰介入，可謂是採取專法同時將跟騷犯罪化及先行政後司法並行模式。

政黨協商版的「跟蹤騷擾防制法草案」，基本上是傾向日本立法例，採取循序漸進、逐步加壓、先行政(警察介入)後司法模式(違反防制令則刑罰介入)。民團共識版則採警察介入及司法介入(違反防制令則刑罰介入)雙軌並行，只是調查若有構成跟騷行為時，將處予何罰則，民團版卻漏未規定。

目前政院版是採取直接犯罪化模式及配合預防性羈押，實行跟蹤騷擾行為者，處 3 年以下有期徒刑、拘役、科或併科 30 萬元以下罰金，屬告訴乃論；若攜帶凶器或其他危險物品犯之者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 50 萬元以下罰金，屬非告訴乃論罪。另違反保護令者，處 3 年以下有期徒刑，拘役或科或併科 30 萬元以下罰金。以及法官訊問後，認其犯第 18 條、第 19 條之罪嫌疑重大，有事實足認為有反覆實行之虞，而有羈押之必要者，得羈押之。

此直接犯罪化模式及配合預防性羈押，在審查會時大家並無反對意見，但在黨團協商會議時，司法院代表基於考量比例原則還有罪責相當原則，希望對草案第 18 條(跟騷行為)法定刑能夠與第 19 條(違反保護令)做區別處理；但考量法定刑度降低後，為避免跟騷行為在調查上有其困難性，可能需要調取通聯紀錄或是通訊者資料，因而建議增訂讓檢察官和司法警察官在偵查這類犯罪時，能夠調取通聯紀錄和通訊使用者的資料，不受通訊保障及監察法第 10 條之 1 第 1 項的限制。故最後依司法院建議文字修正通過第 18 條規定：「實行跟蹤騷擾行為者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣十萬元以下罰金。攜帶凶器或其他危險物品犯前項之罪者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。第一項之罪，須告訴乃論。檢察官偵查第一項之罪及司法警察官因調查犯罪情形、蒐集證據，認有調集通信紀錄及通訊使用者資料之必要時，不受通訊保障及監察法第十一條之一第一項所定最重本刑三年以上有期徒刑之罪之限制。」連帶地，草案第 21 條也修正通過規定：「法官訊問後，認其犯第十八條、第十九條之罪嫌疑重大，有事實足認為有反覆實行之虞，而有羈押之必要者，得羈押之。但未經告訴或其告訴已經撤回或已逾告訴期間者，不再此限。」

確實，現行國際趨勢顯示出糾纏跟騷就是犯罪，政院版將糾纏跟騷行為直接犯罪化及配合預防性羈押是有必要的，只是其定義仍有再進一步討論必要。

參、就跟蹤騷擾行為定義而言

有關跟蹤騷擾行為定義，是此次修法最主要爭點，縱使經過黨團協商會議仍無共識，送立法院院長召集協商中。

草案第3條所稱跟蹤騷擾行為，政院版規定：「本法所稱跟蹤騷擾行為，指以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為違反其意願且與性或性別有關之下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動：一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干擾。五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。對特定人之配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，以前項之方法反覆或持續為違反其意願而與性或性別無關之各款行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動，亦為本法所稱跟蹤騷擾行為。」

國民黨黨團版本規定：「本法所稱跟蹤騷擾行為，指以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為違反其意願之下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動：一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干擾。五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。九、其他相類似的行為。對特定人之配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，以前項之方法反覆或持續為違反其意願之各款行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動，亦為本法所稱跟蹤騷擾行為。第一項各款行為，出於下列情形者，不屬於跟蹤騷擾行為：一、維護國家安全或國防安全者。二、依法令規定或依法令授權者。三、為預防、偵查犯罪或維護社會安全者。四、為維護公共利益而依社會習慣所採取措施並非不能容忍者。五、有法律上權利而依社會習慣所採取措施並非不能容忍者。前項第四款、第五款之具體類型、範圍，由主管機關參酌社會習慣、生活文化、通念等，於本法施行細則明定之。」

民眾黨黨團版本規定：「本法所稱跟蹤騷擾行為，指任何人無正當理由以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動：一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干

擾。五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。九、其他相類之行為。」

按跟騷行為在法律上的構成要件，通常包括下列三個主要行為要素：1. 行為過程；2. 不受歡迎行為；3. 被害人的恐懼、不安。因此，可以此三要素加以比較說明之。

一、行為過程

民眾黨黨團版在定義上有納入「無正當理由」，國民黨黨團版並未納入「無正當理由」字樣，但另訂「豁免條款」以限縮適用範圍。民眾黨黨團版所以在定義納入「無正當理由」，乃是先前行政院版的條文有規定：「糾纏行為須基於對特定人之愛戀、喜好或怨恨」，係因本法為填補現行法令之缺漏，故增訂「主觀要件」以限縮本法之適用範圍，聚焦於防制基本態樣之糾纏侵擾行為，避免過廣，而過度擴張糾纏行為，致侵害行為人權益，同時避免造成警察機關執勤無法負荷(排除債權人或集團討債或新聞跟追採訪)。其他法律就特定關係、身分或場所(域)，有特別規定時，適用該其他法律之規定(如家庭暴力防治法、性騷擾防治法、性別工作平等法或性別平等教育法等)。後在委員會審查時，將主觀要件刪除，改為糾纏行為限於無正當理由，係因本法為填補現行法律之不足，且為使其與一般社會行為劃出分際，該要件以限縮本法所定糾纏行為之範圍，聚焦於防治基本態樣之糾纏干擾行為，避免過度介入民眾之一般社交行為，致侵害行為人權益，並可有限資源運用於適當之案型。至於有正當理由不構成糾纏行為者，例如：(一)依法令之行為。(二)依法執行偵查或預防犯罪職務之行為。(三)為維護公共利益或個人權利所必要，且依社會通念認為合理而可接受或容忍之行為。

政院版則限縮在對特定人反覆或持續為「違反其意願」且「與性或性別」有關之行為，以聚焦在性別暴力的防制。誠如，政院版的立法說明指出：「依前開案例及研究得知，跟蹤騷擾行為可能源自迷戀、追求(占有)未遂、權力與控制、性別歧視、性報復或性勒索等因素，被害人係女性及行為人係男性之比例均約占八成，性別分布差異明顯，且與性或性別有關，爰本法以保護婦女、防制性別暴力為立法意旨」。

然而，「違反其意願」且「與性或性別」判斷標準為何?立法說明並未明確說明，且有些跟騷行為過程未必有機會讓當事人表示「違反其意願」，無端被「跟騷」未必「與性或性別」有關，故未來跟騷行為要件適用上，可能會引起很大爭議，且也有保護不足之處。況且，就本法立法目的而言，並不限於補充性別三法漏洞，而是為保護個人身心安全、行動自由、生活私密領域及資訊隱私，免於受到跟蹤騷擾行為侵擾，維護個人人格尊嚴。

現若觀察日本現行之動態，儘管立法當時，將糾纏騷擾行為的處罰限於滿足對特定人之「戀愛感情、其他好感或該等感情無法滿足時之怨恨為目的」下所為的行為，是為了要使處罰不過度擴張，以免對國民造成過度的限制。然而，考慮到如在職場上發生糾紛後，對相對人以各種方式糾纏、騷擾的情況、對於與自己配偶通姦的相對人糾纏、騷擾、以及對收容受家暴婦女的保護所職員進行糾纏、騷擾等情況，實際上均有可能發生，日本刑事法學界亦有應將糾纏騷擾行為罪中關於行為目的之規定擴張的意見。

本此觀點，為避免未來犯罪要件適用上之爭議及保護之不足，建議將「違反其意願」且「與性或性別有關」刪除，以「無正當理由」涵蓋，才能達到保護被害人目的，且使其與一般社會行為劃出分際，以取代政院版限縮在「違反其意願」且「與性或性別」有關之行為。但為避免警力過度負擔，立法理由上應明確說明有如下正當理由情形，便不構成跟蹤騷擾：1. 依法令之行為。2. 依業務上正當之行為。3. 為維護公共利益或個人權利所必要，且依社會通念認為合理而可接受或容忍之行為。

二、不受歡迎行為

目前三個版本基本上聚焦在「監視跟蹤」、「盯梢尾隨」、「威脅辱罵」、「通訊侵擾」、「不當追求」、「寄送物品」、「有害名譽」、「濫用個資」等行為，差距不太。只是民眾黨黨團版及國民黨黨團版設有「其他相類之行為」概括條款之規定，以周全被害人保護，但目前政院版並無此規定。本文基於罪刑明確原則，認為無需增訂「其他相類之行為」概括條款。

三、被害人的恐懼、不安

有關引起被害人的恐懼、不安部分，政院版、民眾黨黨團版及國民黨黨團版均規定：「使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動」，但先前民團共識版規定：「使被跟蹤者心生不安或影響日常生活作息」，認定上民團版較政院版寬鬆。基於本法應在保護被害人平穩生活安定及平衡不過度侵害人民追求幸福及表現自由，以採取「心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動」較妥。

因此，建議本條文修正為：「本法所稱跟蹤騷擾行為，指無正當理由以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響正常生活或社會活動：一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行侵擾。五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。對特定人之配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，無正當理由以前項之方法反覆或持續為違反前項各款行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動，亦為本法所稱跟蹤騷擾。」

肆、就即時介入保護機制及救濟而言

糾纏跟騷行為具有「持續性高」、「危險性高」、「恐懼性高」及「傷害性高」等特性，實施某些特定行為，會令被害人心生畏怖，亟需公權力即時介入約制保護。

保護途徑若採德國式的「司法介入」模式，優點是程序較為慎重，缺點則是較耗時；相對地若採先警察介入後司法的日本模式，優點是較即時全面並可循序漸進、逐步加壓，缺點是有加重警察工作負擔傾向。

按 2018 年原政院版草案送上屆立法院審查之條文，並未交由警察機關核發警告命令禁

止行為人再為糾纏行為，以避免違反憲法第 8 條正當法律程序保障人民身體自由意旨之爭議，惟於上屆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，因而加入警察機關核發警告命令機制，提供被害人即時之保護。

確實，警察機關核發警告命令除牽涉到侵害人權之虞外，亦關聯者是否有跟蹤行為之認定，如再不易認定的情況下，也易引來大量的行政訴訟之救濟問題而增加警力負擔。然基於被害人之即時保護，且為落實本法保護被跟騷者平穩生活不被干擾，民團共識版及國民黨黨團版所主張的是，可同時向警察機關聲請警告命令與向法院聲請防制令的雙保險設計，且對違反警告命令者有罰則及救濟規定。

政院版則是規定警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，應予行為人書面告誡；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。書面告誡有 2 年的效力，行為人若再犯，被害人、警察或檢察官都可向法院申請保護令保護被害人。檢方若認為行為人罪嫌重大，有反覆實施跟騷犯罪之虞，也可以向法院聲請預防性羈押，多管齊下保護犯罪被害人。

確實，跟騷行為的直接犯罪化與多管齊下即時介入保護機制，才能免除人民的不安。因此，政院版以警察告誡書取代警告命令，避免認定的困難及過度介入人民身體自由之意旨，再加上書面告誡後若再犯，被害人等可申請保護令及聲請預防性羈押，確實某種程度也可達到即時保護被害人的功能。但告誡係指警察機關以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，可供檢察機關實施強制處分或法院審核是否核發保護令之參考而已，並無罰則之規定，且在條文中並無救濟規定，只在第 4 條立法說明：「至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理」而已。但國民黨黨團版則主張，警察機關可核發書面告誡及警告命令，同時也可向法院聲請保護令的雙保險設計，且對違反警告命令者有罰則及得提起行政訴訟救濟規定。另民眾黨黨團版主張，警察機關可核發書面告誡，不服警察機關之書面告誡者得提起行政訴訟救濟規定；於行為人經檢察官不起訴處分或法院無罪判決確定後，檢察官或法院應通知原處分機關撤銷書面告誡。

按書面告誡對於行為人發生禁止再為跟騷行為之法律效果，並間接對於行為人之名譽生不利益之影響，應屬對於行為人之不利益處分，應明定書面告誡之救濟程序。惟鑑於警察機關針對糾纏行為案件之書面告誡，具有質輕量多之特性，類似道路交通裁決事件，且為避免救濟程序延宕過久，可參考行政訴訟法關於交通裁決事件訴訟程序規定。另於行為人經檢察官不起訴處分或法院無罪判決確定後，檢察官或法院應通知原處分機關，依行政程序法第 117 條規定，撤銷違法之書面告誡處分。如此不僅得釐清性質為保全處置之書面告誡處分與終局決定之不起訴處分或法院無罪判決間之關係，亦得避免無權利保護必要之行政救濟程序繼續進行。

因此，本文建議應對於書面告誡之救濟明確規定一條文，而非如政院版只在第 4 條立法說明：「至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理」而已。故草案可增訂第 5 條對書面告誡之救濟如下：「不服警察機關之書面告誡者，得於書面告誡送達次日起 30 日內，以書狀敘明理由，以原處分機關為被告，逕向被告機關所在地之地方行政訴訟庭提起行政訴訟。前項裁判，不得聲明不服。但判決係將警察機關所核發之書面告誡撤銷者，被害人得上訴。除本法別有規定外，行政訴訟法第 237 條之 3 至第 237

條之9之規定，於前2項訴訟準用之。於行為人經檢察官不起訴處分或法院無罪判決確定後，檢察官或法院應通知原警察機關撤銷書面告誡。」

伍、就有關保護令問題而言

政黨協商版防制令內容包含：1. 禁止行為人以人員、車輛、工具、設備、電子通訊或其他方法，監視、觀察、跟蹤或知悉特定人或與其社會生活關係密切之人之行蹤或活動。2. 禁止行為人以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人或與其社會生活關係密切之人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動場所，並得命行為人遠離特定場所一定距離。3. 禁止行為人使用電話、傳真、或其他電子通訊設備，干擾、影響特定人或與其社會生活關係密切之人。4. 禁止行為人對特定人或與其社會生活關係密切之人要求約會、聯絡或其他追求行為。5. 禁止行為人對特定人或與其社會生活關係密切之人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。6. 禁止行為人對特定人或與其社會生活關係密切之人告知或出示有害個人名譽之訊息或物品。7. 禁止行為人對特定人或與其社會生活關係密切之人濫用個人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。8. 其他為防止行為人再為跟蹤騷擾行為之必要措施。

民團共識版防制令內容包含：1. 禁止對被害人或其相關之人為第二條、第三條之跟蹤、騷擾行為。2. 禁止以任何方式蒐集、紀錄或持有被害人個人非公開資訊或交付於他人。3. 禁止直接或間接將個人資訊加以傳遞、散佈、播放或登載。4. 命遠離被害人或其相關之人之住居所、學校、工作場所或其他經常出入場所特定距離。5. 命回復、賠償或返還因跟蹤、騷擾行為所破壞或取走之財產、物品或電磁紀錄。6. 命交付使用於跟蹤、騷擾行為之物件或電磁紀錄予被害人或其他適當之人，或命移除或銷毀之。7. 命支付被害人或其相關之人因防止或制止跟蹤、騷擾行為所生之費用。8. 於必要時，命接受身心輔導教育或治療課程。9. 有關保護被害人或其相關之人的措施或其他必要命令。

相較於民團共識版防制令內容，政院版保護令內容顯然不足，只規定：「1. 禁止相對人為第三條第一項各款行為之一，並得命相對人遠離特定場所一定距離。2. 其他為防止相對人再為跟蹤騷擾行為之必要措施」。誠如民團版在其立法說明所言：根據外國的研究，有一比例之跟蹤騷擾的行為人有高度幻想且有心理疾患，常見的是思覺失調症。故法院在核發防制令時，倘發現行為人有心理或精神疾病而引發跟蹤騷擾行為，參酌性侵害防治法，於必要時得命行為人接受身心輔導教育或治療課程。身心輔導教育或治療課程由直轄市、縣（市）政府之衛生主管機關辦理之。

由於政院版保護令內容明顯不足，故審查會經過各委員的討論，照管碧玲委員版本修正後通過第12條規定：「法院於審理終結後，認有跟蹤騷擾行為之事實且有必要者，應依聲請或依職權核發包括下列一款或數款之保護令：一、禁止相對人為第三條第一項各款行為之一，並得命相對人遠離特定場所一定距離。二、禁止相對人查閱被害人戶籍資料。三、命相對人完成處遇計畫。四、其他為防止相對人再為跟蹤騷擾行為之必要措施。相對人處遇計畫相關規範，由衛生福利主管機關定之。保護令得不記載聲請人之住所、居所及其他聯絡資訊。」

至於保護令種類，因時代力量黨團版堅持要將保護令分為通常保護令、暫時保護令與緊急保護令，但其他版本均只規範保護令一種，以至於有關保護令種類規範的第6條及第13條在黨團協商會議仍無共識，保留交由立法院長召集協商。本文基於跟騷行為已採

取直接犯罪化模式，且與家暴本質不同，故保護令設計無須跟家暴法一樣；但為解決法律競合問題，本法之保護令以不能聲請家庭暴力防治法之保護令為限，故建議增訂第6條第4項規定：「前三項所稱之保護令，以不能依家庭暴力防治法聲請者為限。」

陸、就相關機關協力合作與建立被害人支援體系而言

按政黨協商版原屬廣義犯罪被害人保護體系，惟草案卻無對於「被害人支援體制」之規定，只附帶決議：為保護因跟蹤騷擾行為遭受身心危害之受害人，使其得尋求相關資源之協助。依原草案第27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，母法未加入「被害人支援體制」誠屬可惜。況且原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，只在第2條立法說明指出中央及地方主管機關與相關機關應就其權責範圍，針對跟蹤騷擾行為防制之需要，對涉及跟蹤騷擾行為相關業務，應全力配合。

同樣地，政院版草案總說明雖強調：「跟蹤騷擾業經聯合國將其與性侵害、家庭暴力同列為全球婦女人身安全三大威脅，該行為係針對特定人反覆或持續之侵擾，使被害人心生畏怖、長期處於感受敵意或冒犯之情境，除不當影響其正常生活之進行，更可能衍生為重大犯罪案件。為有效防範及處罰跟蹤騷擾行為，以防止其危害他人身心安全、行動自由、生活私密領域或資訊隱私，並使公權力適時介入以完整保護被害人，強化防制性別暴力」。然而。本草案卻只在第2條規定主管機關應辦理之事項，至於相關機關協力合作只在說明欄表示：「為整合運用政府資源，各機關應發揮專業職能，依相關法規規定執行被害人保護扶助、行為人心理健康支持或精神疾病治療、防制教育推動等保護措施，以有效防制跟蹤騷擾行為」。立法密度顯然不足，也沒有達到協力合作防制跟騷行為。

反而是民團共識版鑑於跟蹤騷擾所涉及之面向廣泛，並非單一主管機關即可處理，故建議明定中央主管機關及目的事業主管機關，應就其職責與本法所訂之事項，互相合作配合。且為有效推動跟蹤騷擾防治工作，應明定中央主管機關應設立防治跟蹤騷擾推動小組，由內政部警政署擔任推動小組執行單位，並需編列專人與預算辦理各工作事項，相當可採。

由於相較於各委員版的宏觀，政院版本條之規範顯然過於狹隘，於是本條在審查會引起廣泛討論，並保留在黨團協商會議取得共識，修正通過第2條條文規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本法所定事項，主管機關及目的事業主管機關應就其權責範圍，依跟蹤騷擾防制之需要，主動規劃所需保護、預防及宣導措施，對涉及相關機關之防制業務，並應全力配合。其權責如下：一、主管機關：負責防制政策、法規與方案之研究、規劃、訂定及解釋；案件之統計及公布；人員在職教育訓練；其他統籌及督導防制跟蹤騷擾行為等相關事宜。二、社政主管機關：跟蹤騷擾被害人保護扶助工作、配合推動跟蹤騷擾防治措施及宣導。三、衛政主管機關：跟蹤騷擾被害人身心治療、諮商及提供經法院命須完成相對人治療性處遇計畫等相關事宜。四、教育主管機關：各級學校跟蹤騷擾防制教育之推動、跟蹤騷擾被害人就學權益維護及學校輔導諮商支持、校園跟蹤騷擾事件處理之改善等相關事宜。五、勞動主管機關：被害人之職業安全、職場防制教育、提供或轉介當事人身心治療及諮商等相關事宜。六、法務主管機關：跟蹤騷擾犯罪之偵查、矯正及再犯預防等刑事司法相關事宜。七、其他跟蹤騷擾行為防制措施，由相關目的事業主管機關依職權辦理。八、其他跟蹤騷擾防制措施，由相關目的事業主

管機關依職權辦理。中央主管機關為推動前述事項應設置防制跟蹤騷擾推動諮詢小組，遴聘（派）學者專家、民間團體及相關機關代表之人數，不得少於總數二分之一，且任一性別人數不得少於總數三分之一。」

此外，日本於2016年修正的「糾纏騷擾行為規制法」，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。明定警察本部長等之援助等、相關職務關係者之考量、國家及地方公共團體、關係事業者等之支援、調查研究之推進、為了資助防止糾纏行為等之其他措施、為了圖謀支援等之措施等。換言之，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。

觀之政院版草案第4條規定：「警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，應予行為人書面告誡；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。」只是告知被害人得行使之服務措施為何在條文並無明定，只在立法說明表示：「為防止跟蹤騷擾行為惡化，爰參考家庭暴力防治法第四十八條等規定，第一項定明警察機關受理報案應辦事項；第二項定明警察人員得採取之即時保護與危害防止措施」。如此的說明是否表示只要警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，必要時均可採取如家暴法第48條所規定：「一、於法院核發緊急保護令前，在被害人住居所守護或採取其他保護被害人或其家庭成員之必要安全措施。二、保護被害人及其子女至庇護所或醫療機構。三、告知被害人其得行使之權利、救濟途徑及服務措施。四、查訪並告誡相對人。五、訪查被害人及其家庭成員，並提供必要之安全措施」等服務措施。若是，應在母法明定，若警力無法負荷也要明確說明，以避免雙方認知落差的爭議，而引起民怨。

確實，本法立法主要目的，應在防制跟騷及保護被害人，因而建立被害人支援體系是本法重中之重。故草案除於第2條明定中央及地方主管機關與相關目的事業主管機關辦理跟騷事項與設置推動諮詢小組外，更應明定警察機關受理被害人報案時，提供被害人諮詢轉介或其他必要等協助及緊密連結相關機關，以建構服務網絡，必要時應查訪被害人及其家庭成員，並提供必要之安全措施。故草案第4條可修正為：「警察機關受理糾纏行為案件應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利、救濟途徑、服務措施，不以被害人提出刑事告訴為限。警察機關受理被害人報案，認為有協助其自行防止相關糾纏行為之必要時，應提供被害人適當諮詢、轉介或其他之協助措施。警察機關為提供被害人充分之協助措施，應緊密連結相關主管機關及民間團體，以建構服務網絡。第一項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，應予行為人書面告誡，必要時，應查訪被害人及其家庭成員，並提供必要之安全措施或其他保護被害人之適當措施。」

七、就增加犯罪被害人警察保護體系量能而言

警政署日前以受理報案系統「跟蹤」、「騷擾」及「糾纏」等關鍵字檢索，雖數據並不精確，但推估每年約7,600件左右跟騷行為案件，若再加上家暴、性騷擾案件約有2萬5000多件數量相當可觀。倘若本法施行後，除上述對象已明的案件外，對象不明的案件也會浮現出來再加上本法增加跟騷行為案件之調查、跟騷行為之告誡書及執行保護令等事項，其對於警察機關原有之勤業務將會產生嚴重衝擊，排擠維護治安及交通之警力確實是值得注意。

危機就是轉機，為因應本草案之通過施行以加強保障婦幼及國人的安全，應整合犯罪被害人警察保護體系增加犯罪被害人警察保護體系的量能。

藉此機會，將來受害者保護會愈來愈重要，現行許多機關首長下台並非未破案所致，而是未做好被害預防，因此警察之思維必須改變，未來應於警政署設置「犯罪預防局」與「刑事警察局」並行。直轄市、縣市警察局成立「防治警察大隊」整併少年、婦幼警察隊、防治科及預防科，與「刑事警察大隊」並行，警察分局成立「防治警察隊」並設置「犯罪被害保護官」，重新整理整體被害保護體系。

與談人

立法院 葉毓蘭委員

早在我任職警大及婦女救援基金會時就已經開始關注跟蹤騷擾防治法相關議題，而最早喊出 Anti-Stalking 的是現代婦女基金會，後來兒童福利聯盟執行長王育敏當選立法委員以及婦女團體聲勢逐漸茁壯後制定了糾纏行為防制法，並提出多種版本，可惜最後在立法院協商過程中失敗，原因是警察機關宣稱其警力不足，而現今警力不足之問題仍為警察抗拒跟蹤騷擾防治法之原因，警察指出一個縣市之婦幼警察隊編制僅 23 人怎能負荷如此龐大之勤業務量，因而希望不要擴大其業務之範圍，從而執政黨(民主進步黨)人士常來跟我說，我身為警察的老師就不怕害死警察嗎?如此龐大的勤業務量，他們怎麼做得了。過去一年半以來，此法案如同金門大橋一般載浮載沉，金門大橋明年總算終於要落成了，我也希望跟蹤騷擾防治法能如金門大橋般浮出水面、完成立法。

國民黨團版本乃匯整了婦女團體及警政學者的意見所建構而成，因此內容上有很多地方類似於警察職權行使法或行政執行法裡面的細緻規定，此外，警察職權行使法亦為警察同仁所最熟悉的法律，而不致被現今草案之【性與性別相關】所困擾。

現在此法案之所以又浮起來被各界提出，乃因今年四月屏東萬丹通訊行擄殺案件，我昨天就以此例欲說服柯建銘總召的辦公室主任，如果依照民進黨團版本需與性或性別相關，曾小姐的案件能否得到解決?顯然沒有辦法。因此每當談到警力不足之問題，我認為警察不只警力尚且不足，專業性也不足以勝任，我希望警政署能提供線上諮詢，例如去年在南華大學圖書館內的案件，警察同仁因該案而遭到處分，然而在圖書館內基於師生間之關係，性別平等法等法律應優先適用，又例如長榮大學女生命案，案發時因該路段無路燈，警察查詢到之車輛與被害人所記得之顏色不同，因該路段視線昏暗不易識別，此種情形市政府連路燈都不點亮，卻將所有責任推卸予警察，因此，我認為如果此法依現行情況這樣修訂下去，倒楣的警察同仁可能不斷受到處分，然而問題卻未解決。

最後，談到警力不足之問題，若要說到警力不足，現行編制下保一、四、五有 7000 名警力未加以派出，如去年 2.0 新世代反毒專案，中央及馬上派出 581 名警力至六都協助校園反毒，我們現在開口閉口警力不足，然而卻未加以運用我們現有之保一、四、五警力資源，因此我們需要大破大立，不應該只依靠各縣市政府婦幼警察隊，更應整體考量，由中央統籌警力編配，可以成立專責保護大隊，並且因應各項法令進行專業訓練，由這些保護警察支援各地，落實跟蹤騷擾防治之執行。

銘傳大學 章光明主任

壹、重整警察組織

跟蹤騷擾行為之防治要落實完善不僅需法案通過，且須考量到法律面執行的可能性，立法委員除了讓法律通過外，還要求行政機關，在整體組織重整上加以配合，而應如何重整之問題，與其讓行政機關自己去找尋方法，不如由立法院提出要求，方能完成警察組織之重整。

傳統警察不同於當代警察，在傳統警察中刑事警察大隊扮演著重要的角色，但在修憲過後憲法增修條文第十條第六款規定，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。而從行政法的角度言，我國現為一法治國結合社會國、福利國的時代，這個時代造成人民對政府的期待及科技造成犯罪型態的改變，這些改變其實和我國立法均有密切關聯，因之，我們的立法造成過去不被認為是犯罪的行為成為犯罪，在此時代下我們應該面對它，簡而言之，有一個很重要的觀念即是被害保護，過去我們執行此法時，將其放在被害保護的概念裡，除了刑事警察大隊之外，因應現在整體法治國、福利國的趨勢以及犯罪型態的改變和人民的需求，建議應將少年和婦幼隊整併成保護大隊，此為趨勢所向，如果將跟蹤騷擾案件交由派出所辦理，執行恐有困難，故應著眼於分局層面，從分局內建置一個外勤隊，其與分局之偵查隊具同樣量能，蓋因此類犯罪之重要性不亞於傳統性犯罪，此種需求及重要性更可說是大於保安隊，從而警察必須進行組織重整，執行面也必須同步邁進，始能確立此法能夠被完善實踐。

貳、法律重疊之問題

兩年前我和洪文玲老師在做此研究案時，那時我們提出了一個嚴肅的議題，如果此法與其他法律重疊性過高時可能產生的相關問題，如社會局在許多地方設有社區福利中心，該中心也包含外勤，其性質相當於派出所，換言之，在脫警察化、法治化的過程中，這些警察以外的機關的執行能力逐漸成熟之時，此法將使其他機關有藉口將這些問題交由警察機關處理，因此警察應思考如何避免上述問題發生，簡言之，本法應將其範圍定義與其他法律有所區隔，如避免不了而有重複者，應當思考如何解決重疊部分。

內政部警政署防治組 莊勝雄組長

跟蹤騷擾防制法草案已進入政黨協商階段，謹就草案歷程、立法初衷理由等向大家報告。跟蹤騷擾的行為除了讓被害人產生恐懼，影響其正常生活外，很容易演變成危害，發生不幸的事件。剛剛引言人許教授以及葉委員都有提到今（110）年 4 月屏東曾姓女店員遭擄殺案，該案就是一件典型的案例。所以，跟蹤騷擾防治法草案，在各界的關切下，行政院及各立法委員總共提出了 29 個版本，這些版本在立法院上個會期第 10 屆第 3 會期已由立法院內政委員會審查，5 月 13 日進入政黨協商。因為疫情影響，第 2 次政黨協商在這星期三 11 月 3 日召開、過程葉委員都全程參與把關。事實上，各黨團都有共識這個攸關民眾生命、身體等安全重要的法案要趕快通過，各界也都相當期待。因此，草案最後主要聚焦在行政院版第 3 條界定範圍、第 4 條警察書面告誡的性質，與是否有救濟的設計；另外，保留的條文尚

有第 5 條、第 6 條及第 13 條保護令聲請等。

在立法院上一屆第 9 屆會期 105 年 5 月 4 日內政委員會認為社維法第 89 條對婦女保障不足，希望能研議專法；到 107 年提出的糾纏行為防制法草案，當時由本署刑事警察局主政，在陳報行政院前歷經 15 次研修會議，期間中華警政研究學會邀請諸多學者專家，如葉毓蘭委員、林德華理事長、許福生秘書長、章光明教授、洪文玲教授、黃翠紋教授、劉嘉發教授、蔡震榮教授、蔡庭榕教授、台灣防暴聯盟廖書雯秘書長等，都提供了許多專業寶貴的意見。之後，經過立法院一讀、二讀，又撤回等等這些歷程，每個階段都有很多的討論與建議，我想，這些辛苦不會白費，感謝中華警政研究學會的老師，一直在關切與參與草案催生。

雖然專法在立法院第 9 屆會期末通過，但我們仍吸取這些寶貴意見。這次的版本，在研擬過程也有很多參考 107 年的版本。我們以第 9 屆所提專法的列舉行為樣態與法院保護令狀制度為基礎，結合本署研議及實務經驗所得，重新在立法院第 10 屆會期提出專法，希望能最兼顧社會期盼與實務執行。當然在草案的研擬過程，除了本署的討論研議之外，在內政部、行政院的研修會議都有相當的討論修改，以下謹就參考外國法制、直接犯罪化、界定為性別暴力、草案架構、行為樣態等說明如下。

立法過程中，有關參考國外類似法案，如跟蹤騷擾行為態樣、犯罪化及保護令狀等設計，是參考日本纏擾行為規制法、美國加州反跟追法案、洛杉磯警察局分類架構及德國刑法第 238 條跟蹤糾纏罪等法律及政策，介紹如下。1、日本纏擾行為規制法：將纏擾行為定為犯罪，規定有行為人的主觀要件，亦即對特定被害人基於戀愛感情、好感或該等感情無法滿足時之怨恨為目的，實施埋伏徘徊、告知監視、要求見面約會、粗暴言語、撥打無聲電話、寄送穢物、告知有害名譽、有害於性羞恥心事項等 8 款行為。2、美國加州反跟追法案：也是將跟蹤騷擾定為犯罪，是全球第一部反跟追法律，規定任何人有故意、惡意且反覆地跟蹤或騷擾等行為，意圖威脅安危，使人感到恐懼者即構成。3、洛杉磯警察局分類架構：加州訂定反跟追法後，洛杉磯警察局則累積案例加以研究，發現跟蹤騷擾行為的共通點都有「迷戀」、「追求(占有)未遂」及「權力與控制」等要素，可分為一般性強迫型、戀愛強迫型及情愛妄想型 3 類。4、德國刑法第 238 條：將跟蹤糾纏定為犯罪，規定無故出現在他人附近、使用電子通訊工具嘗試接觸、濫用個人資訊、為他人郵寄訂購物品、脅迫侵害生命自由或以其他相類行為方式，持續地跟蹤糾纏他人，足以嚴重侵害他人的生活即構成。雖然德國該法條沒有限定在性別暴力，不過門檻很高，其起訴定罪率低，被害人須負舉證責任。

以下報告直接犯罪化以及採取即時介入模式的原因。1、世界立法趨勢：剛剛提到，犯罪化是世界各先進國家立法趨勢。2、惡性危害重大：跟蹤騷擾除讓被害人長期置於不安，嚴重影響日常生活外，更常是重大犯罪的前兆，與致命危險有高度相關；為保障人民享有免受跟蹤騷擾恐懼的自由，遏止反覆或持續行為衍生重大危害，草案政策選擇直接犯罪化。3、快速有效制止：本署於 108 年 7 月起推動防制跟蹤騷擾計畫，依實務經驗，大多數案件受警察關心或口頭告誡，行為人即停止跟蹤騷擾（日本實務統計達 85%），惟針對少數極端個案，行政調查及處分並無法達成制止目的；跟蹤騷擾犯罪化，警察可依刑案調查程序，發動拘捕、搜索，移送、建請聲押或羈押替代處分等作為，能以更即時、更有力的手段制止犯罪。4、兼顧人權保障：採犯罪化設計，是由法院終局審判有罪與否，當兩造當事人的主張產生衝突時，藉由司法權定紛止爭，能避免行政權恣意處分的風險，符合憲法第 8 條之正當法律程序。

在界定為性別暴力部分，這也是各黨團 2 大爭議討論的要點之一。為何採取有關違反其意願且與性或性別有關的定義，緣由說明如下。我們都知道，不論發生原因或性質為何，各類跟蹤騷擾都有一定的可責性；然而依實務經驗，該行為若具有性或性別因素，惡性尤其嚴重，常衍生重大危害。設計「違反其意願且與性或性別有關」定義，使其受專法的刑罰制裁，除能聚焦高風險案件，並符合刑法謙抑及立法的比例原則，其效益如下。1、符合國際關注焦點：聯合國將跟蹤騷擾、家庭暴力及性侵害同列為全球婦女人身安全三大威脅，另「歐洲理事會防止和反對針對婦女的暴力和家庭暴力公約」（俗稱伊斯坦堡公約）亦將跟蹤騷擾列為婦女常受危害的行為手段；有關跟蹤騷擾議題，國際間的關注焦點均致力於消除婦女歧視與性別暴力，期最終達成性別平等目標。2、響應社會立法初衷：依民間婦女團體調查，台灣每 8 名年輕女性就有 1 名曾遭受跟蹤騷擾，另據本署執行防制跟蹤騷擾計畫統計，跟蹤騷擾的行為人約 80% 是男性，被害人約 80% 為女性，性別分布差異明顯，立法院及婦女團體倡議立法的初衷，即是有感於現行法對於婦女人身安全的保護不足，所以打擊性別暴力應是立法目的，而專法用於補足性別暴力防治拼圖，才是對於立法初衷的響應。3、集中資源對症下藥：(1)本署於 107 年在 110 受理報案系統檢索「跟蹤」、「騷擾」、「糾纏」、「監視」、「盯梢」、「守候」、「尾隨」、「觀察」或「電話騷擾」等關鍵字，藉此估計每年約有 8,000 件跟蹤騷擾，但其中包含因行車、債務或鄰里結怨引發糾紛、網路酸民、徵信業者或電話推銷等事件，皆非社會期待由專法處理的案類。(2)有鑑於此，本署在推動防制跟蹤騷擾計畫的統計，109 年間具有性或性別因素的跟蹤騷擾案件約 1,200 件，此類案件行為人視被害人為自己的附屬品，無視對方意願的施加大量關注甚至意圖控制，這些案件具有高發生率、高恐懼性、高危險性及高傷害性的 4 高特徵，這些才應以專法規範並投入防制資源。(3)至於與性或性別無關的跟蹤騷擾，應視情節輕重，適用現行各刑事、行政及民事法令，現今實務處理並無窒礙。4、節制公權力控制網：專法是處罰尚未發生實害的跟蹤騷擾行為，也就是將一個不確定是否造成實害的行為科以刑責。當公權力介入的起始點大幅提前，其適用範圍便不可再擴大至所有人際互動所生衝突；而應聚焦與性或性別有關的高風險案件，藉此消弭公權力過度干預國民生活或言論審查等爭議。5、提升全民性平意識：我國 2021 年性平表現居全球第 6、亞洲之冠，另有 38 婦女節、臺灣女孩日等，均彰顯我國對於推動性別平等的努力與成就，更應透過專法揭示防治性別暴力宗旨，藉以提升全民意識並落實情感教育，遏止因迷戀、追求（占有）未遂、權力與控制、性別歧視、性報復或性勒索等衍生的跟蹤騷擾。

草案的架構如簡報資料請參閱。另行為樣態主要有 8 大類，監視觀察、尾隨接近、歧視貶抑、通訊騷擾、不當追求、寄送物品、妨害名譽、冒用個資等，且使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動為要件。此外，草案有設計「預防性羈押」條文的精神：現行家庭暴力罪、性騷擾罪、強制罪及恐嚇危害安全罪等都適用預防性羈押規定，而依實務經驗，跟蹤騷擾案件中，約有 50% 案件的行為持續時間達 1 年，更有約 25% 案件可達 3 年，其反覆或持續實施的特性，除帶給被害人莫大恐懼外，因再犯率高而深具惡性及危害風險，所以立法設計採跟蹤騷擾罪也適用預防性羈押規定，並由法院依個案情節審認裁量。

專法最初由婦女團體倡議推動，無論是防暴聯盟、現代婦女基金會或勵馨基金會等，都是我國婦女保護及防治性別暴力議題的翹楚，在這類專業領域的貢獻，深獲肯定；因社會陸續發生世新女大生案及屏東女店員命案等不幸事件，也讓社會知道防治性別暴力的重要。所以我們期待，針對專法內容的討論及制定，能夠回歸性別暴力防治初衷，走完防治性別暴力

的最後一哩路。

台灣防暴聯盟 廖書雯秘書長

主席，各位警政的先進，大家好！我是台灣防暴聯盟秘書長廖書雯，今年非常難得能與在場幾乎都是警界的前輩們共聚討論跟蹤騷擾防制法，非常榮幸；特別如同主席介紹我的父親在世時也是警察，他也是第一個身體力行教導與開啟我加入婦幼保護的志工，因為他認為警察是人民保姆，最重要的工作就是婦幼安全，保護到社會弱勢的人。所以今天很高興警界願意回應與更清楚思索如何將跟蹤騷擾防制法訂得更周延，更可執行與真正解決問題。如同前面的先進與警政主管機關提到跟蹤騷擾防制法是性別暴力防制的最後拼圖，同時，主管機關制定本法現在爭執的一個重點，就是要將基於性與性別暴力作為其中之構成要件，所以今天的與談時間雖然很有限，我想以 PPT 利用 10 分鐘針對以下四部分說明：(一)性別暴力防治的重要；(二)跟蹤騷擾防制法的民間倡議共識；(三)困境與突破—政院修正版本的提出；(四)對警政的建議提醒。

一、性別暴力防治的重要性

首先我們可以看到性別暴力防治的重要性正逐步快速升高，不管是單純從原先的婦女人權公約 (CEDAW) 或 2015 年的 SDGS (聯合國永續發展目標) 在第 5 個性別平等或第 16 個目標公正平等的社會都看到逐步成為最優先的價值目標；更重要在今年 (2021) 的全球世代平等論壇中，全球將口號化為行動開始籌組全球的行動聯盟，針對六個主題，其中性別暴力防治就是首要第一個的全球行動聯盟，而聯盟的成員已不再侷限只是聯合國婦女署的倡議而已，你可看到全球性別暴力聯盟第一波的領導者，包括國家、國際組織 (如歐盟)、聯合國組織 (如 WHO)、公益慈善基金會、公民社會民間團體、青年組織與私人企業一起合組聯盟，從 2021 年起將投入資源展開大膽倡議行動。因此不管這條道路確實有許多困難，但至少不管是國外發展或本土趨勢，我們都看到已是不能迴避，需更勇敢與創新的面對處理。台灣在性別暴力防治雖已在 30 年前就開始建構防暴三法，台灣其實在性別暴力防治走在很前面，但跟蹤騷擾確實是落後其他國家的法制發展。我自己是性侵害犯罪防治法最早的起草人之一，一開始根本不敢規定人力與資源的條文，但最後通過前婦女團體大膽的加入性侵害與家暴防治中心的機制建立，看到從開始 1 名社工到現在一個家防中心是上百社工的人力，到現在社會安全網的四百億預算，警界其實不必一直為現有人力或資源而畫地自限，重要的是如何建構更專業更有效的機制回應人民需求。

二、跟蹤騷擾防制法的民間倡議共識

事實上，跟蹤騷擾防制法的倡議從 7 年前就開始，當時現代婦女基金會籌組立法小組，台灣防暴聯盟也加入參與；因為經歷上屆立院最後協商時的失敗，因此台灣防暴聯盟再與現代婦女基金會、勵馨基金會、婦女救援基金會、婦女新知基金會、數位女力聯盟等婦團與多位學者專家共同再提出民間團體跟蹤騷擾防制的共識版，針對本屆立委與行政機關展開倡議。民間婦女團體考量到跟蹤騷擾的高發生率與高危險性，且大部分的受害者是女性，也根據現代婦女基金會的本土調查與觀察日本的警告命令的實證研究，認為預防性的干預重於事後的懲罰，必須有公權力及時的嚇阻與防制處置，將可有效的避免危害。因此跟蹤騷擾不但

被歸類為性別暴力之範圍，跟蹤騷擾更是許多重大犯罪之前置行為(如殺人、性侵、擄人勒贖…)。因此，從過去推動防暴三法，到此次婦團所提出的跟蹤騷擾防制法草案共識版，皆是基於人權的架構，以被害人需求為中心，強化保障人身安全、隱私、名譽，及維護人格與人性尊嚴的全面機制的倡議。在倡議期間，婦團也不斷發起聲明書或聯合聲明，甚至最後在7天內在台灣防暴聯盟的小小臉書平台，也獲得3000名的連署，清楚的看到人民對此法的急迫需求回應！

三、困境與突破—政院修正版本的提出

今年四月最終行政院通過了跟蹤騷擾防制法的草案，回應了人民需求，大幅修正之前曾提出的版本，排除原先愛戀關係的主觀構成要件，並全面將跟蹤騷擾犯罪刑罰化，並以警方發書面告誡取代婦團所提出的警告命令的公權力即時作為。政院版甚至提出預防性羈押與賦予司法偵查有調通信紀錄等需要時的排除通保法限制的規定，可強化相關防制的處置手段。但關鍵的書面告誡的性質與處理規範，仍是婦團最關注的部分，也是這部法律最被人民期待與關鍵的部分，因此期待條文或施行細則必須妥善的規範處理。譬如全面刑罰犯罪化，但為告訴乃論罪，因此未來警方實際運作警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，不應以被害人提出刑事告訴為限。

同時在跟騷行為限於基於性與性別的要件，我們仍有許多憂慮，包括(1)未來執行上的困難；(2)限縮對跟蹤騷擾行為的認知，可能最後會簡化為性跟蹤騷擾，與跟蹤騷擾的行為本質不符；(3)同一跟騷行為，應是否基於性與性別，會有不同的法律結果，恐生違反平等保護原則。如前所述跟蹤騷擾歸類為性別暴力的範疇，但不代表須將性與性別列入要件，正如同性侵害是性別暴力中非常嚴重的犯行，但也沒有基於性別，只保障女性。雖然我們瞭解此要件之列入，是想限縮範圍，避免將一般的討債行為等列入，但在立法技術上可以有更好的選擇，譬如婦團建議採取但書規定，如出於一項各款行為，出於下列情形者，不屬於跟蹤騷擾行為：

- 一、維護國家安全或國防安全者。
- 二、依法令規定或依法令授權者。
- 三、為預防、偵查犯罪或維護社會安全者。
- 四、為維護公共利益而依社會習慣所採取措施並非不能容忍者。
- 五、有法律上權利而依社會習慣所採取措施並非不能容忍者。

前項第四款、第五款之具體類型、範圍，由主管機關參酌社會習慣、生活文化、通念等，於本法施行細則明定之。

四、對警政的建議提醒

此法之主管機關為警政機關，警方勢必有新的衝擊與因應的革新作法，甚且有很多的擔憂害怕。但我想以過去警政的作為與經驗與大家分享，台灣的警方是有力量可以承接的，當然這也有賴於更周詳的規劃與更好的專業訓練與資源投入。民國87年當時在討論家庭暴力防治法的立法與執行時，當時全年刑案是約42萬件，預估未來家暴要處理的案件是數萬至十餘萬，刑事警察局只有一位科員兼辦，無專責警力，但警方仍做到全面精進的處理家暴案件，現在一般刑案不到30萬件，現警政署專門設有防治組婦幼安全科，各縣市設立婦幼警察隊，各分局有家防官，預估未來有跟騷案件8000件，警察做得到回應人民的需求，當然

人民與民間團體也會願意與警察共同合作，保障人身安全！因此未來不管在網絡中的合作規範或警方的實證研究，提醒警方應盡快處理。此次立法院附帶決議中也提到跟蹤騷擾防制法之立法目的為確保個人之人身安全與日常生活，以及使人民免於遭受跟蹤騷擾之侵害、維護個人人格尊嚴。鑒於跟蹤騷擾之行為多樣，隨著時間、科技技術之進展，人與人之交往方式之轉變，可能衍生目前跟騷行為定義外之行為樣態，故要求警政署於跟騷法施行後五年，針對跟騷之定義、行為樣態、跟騷法施行之情形進行統計及研究，以利後續之法規檢討以及修正。我們也要提醒警方警政已做了兩年的跟蹤騷擾計畫統計，但仍聚焦於性與性別的範疇，也應納入因跟騷報案卻無法用跟騷法處理的態樣。綜上所述，再次感謝警界先進夥伴們的努力，我們未來繼續共同合作努力，保護所有人免於恐懼與安全的權利！

詮理法律事務所 陳佳瑤律師

本次與談著眼於本法案之程序面，對於警察之告誡，將來應循異議、訴願或行政訴訟？然而警察之作為、調查、詢問、羈押、逮捕全部依照刑事訴訟法程序進行，但告誡程序卻依照警職法，那麼告誡應如何定性？如定性成事實行為，因其非行政處分將來應如何訴願？跟蹤騷擾防制法草案制度設計混雜行政調查程序與刑事偵查程序，必將導致程序混亂、裁判矛盾兩歧及程序延宕，違反被害人立即、迅速保護之立法目的。

跟蹤騷擾防制法草案總說明「爰參考各先進國家立法模式，將跟蹤騷擾行為犯罪化，擬具「跟蹤騷擾防制法」（以下簡稱本法）草案」。跟蹤騷擾防制法草案第4條第1項規定：「警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄」。立法理由二「第一項所稱調查，係指刑事偵查程序相關作為；另告誡係指警察機關以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，可供檢察機關實施強制處分或法院審核是否核發保護令之參考。至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理。」依照目前草案規定，程序部分為三種，第一告誡不服則採取異議、訴願、行政訴訟，有關保護令相關規定則循民事訴訟程序，如違反第三條跟蹤騷擾的犯罪行為又須移送檢察官偵查，一個草案竟有三種程序，若貿然通過實施，屆時勢必天下大亂。

跟蹤騷擾行為之調查依立法理由說明係依刑事偵查程序進行，亦即應適用刑事訴訟法之規定程序進行。跟蹤騷擾行為人可否於司法警察或司法警察官調查程序選任辯護人？或刑事訴訟法第31條第5項「被告或犯罪嫌疑人因精神障礙或其他心智缺陷無法為完全之陳述或具原住民身分者，於偵查中未經選任辯護人，檢察官、司法警察官或司法警察應通知依法設立之法律扶助機構指派律師到場為其辯護。」之適用。跟騷法若依循刑事訴訟程序最後一定全部都要依照刑事訴訟程序辦理，那麼屆時將必須詢問是否須選任辯護人，對於精神障礙或其他心智缺陷無法為完全之陳述或具原住民身分者，是否需通知法扶指派律師到場辯護，此都是值得思考的問題。

對跟蹤騷擾行為人之約談、搜索、拘提、逮捕、通緝等是否皆依刑事訴訟法相關規定處理？司法警察或司法警察官對於現行違反跟蹤騷擾防制法之行為人可否依現行犯或準現行犯規定逕行逮捕之？一般人民（包括被害人）對於現行違反跟蹤騷擾防制法之行為人可否依現行犯或準現行犯規定逕行逮捕之？如果依照刑事訴訟程序，那麼對現行犯警察是否可以逮捕？更進一步言，是否任何人皆可以逮捕？或今天有人跟蹤騷擾我時，我得否立即逮捕他？

跟蹤騷擾防制法草案第4條第2項規定：「前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑

者，應予行為人書面告誡；」又依立法理由二「…另告誡係指警察機關以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，…至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理。」依上開立法理由說明，告誡之性質係屬行政罰法第 2 條之裁罰性之不利處分。（行政罰法第 2 條規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分」。立法理由二「…至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理。」不服警察機關之書面告誡，應循異議、訴願、行政訴訟程序，請求撤銷。其程序為警察職權行使法（§29 條）、訴願法及行政訴訟法（簡易程序，行訴法§229 II）。違反跟蹤騷擾防制法草案第 3 條所列之行為，究竟是屬犯罪構成要件之行為？或屬違反行政法上義務之行為？警察機關對行為人作成裁罰性之不利處分，其調查程序卻依刑事訴訟程序來進行？不服告誡時，若依照立法理由循警察職權行使法、異議、訴願、行政簡易程序，然而另一方面又將跟騷行為入罪化，亦即一方面認為其為犯罪構成要件之行為，一方面又認為是違反行政法義務之行為，因而走告誡異議訴願之程序，將造成定性及程序之混亂。

告誡如果定性為行政罰法第 2 條之裁罰性之不利處分，行政罰法第 33 條至 44 條已有規定相關裁處程序；行政程序法第 36 條至 43 條亦有規定一般性的行政調查程序規定，但無強制調查權限。警察機關對行為人違反跟蹤騷擾防制法草案第 3 條所列之行為之調查，究應依刑事訴訟法或行政罰法、行政程序法之規定進行？或可競合適用、準用相關程序規定？依跟蹤騷擾防制法草案第 4 條立法理由說明，警察機關對行為人違反跟蹤騷擾防制法草案第 3 條所列之行為之調查，應依刑事訴訟法進行，似無行政罰法或行政程序法調查程序之適用？行政程序法第 3 條第 3 項規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：三、刑事案件犯罪偵查程序。」但是若將告誡定性為行政罰法第 2 條之裁罰性之不利處分，則依行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦即因過失違反草案第 3 條所列之行為，亦應予以告誡。若認草案第 3 條所列之行為，屬犯罪構成要件之行為，則依刑法第 12 條第 2 項規定，過失行為不予處罰。例如某甲誤認某乙為前女友而對其反覆或持續為違反其意願之監視、觀察、跟蹤，若將告誡定性為行政罰法第 2 條之裁罰性之不利處分，警察機關應予書面告誡。警察機關對行為人予以書面告誡，行為人不服，其救濟循警察職權行使法、訴願法、行政訴訟法等規定辦理。亦即行為人應循異議、訴願、行政訴訟等程序，請求撤銷。其程序依警察職權行使法（§29 條）訴願法及行政訴訟法相關規定。

警察機關對行為人之書面告誡是否合法？是否應予撤銷，最後由行政法院法官決定。警察機關對違反跟蹤騷擾防制法草案第 3 條所列之行為人移送偵辦，是否起訴或判決有罪，則由檢察官及刑事法院法官決定。若行政法院判決與檢察官起訴、不起訴或刑事法院法官判決結果不同，即發生裁判矛盾兩歧之情事。究竟以那個法院的裁判為準？一行為卻要在行政爭訟程序及刑事偵查、審判程序中被重複追訴、審問、處罰，是否符合二公約之精神及司法院釋字第 808 號解釋精神，亦待深論（雙重處罰或一事不二罰之原則）。告誡對被告誡人亦生一定之強制法效，相當於刑事訴訟程序的強制處分，且期間長達二年，對於被告誡人之人身自由、隱私及名譽有嚴重侵害，但其要件、程序尚未明確規定？草案授權警察機關得自行認定，是否合乎正當法律程序原則之要求？書面告誡對被告誡人之憲法基本權產生嚴重侵害，此種侵害如此嚴重，被告誡人卻只能選擇至行政法院救濟，所以此部分須認真考慮。

訴願法第 86 條第 1 項「訴願之決定以他法律關係是否成立為準據，而該法律關係在訴訟或行政救濟程序進行中者，於該法律關係確定前，受理訴願機關得停止訴願程序之進行，

並即通知訴願人及參加人。」刑事訴訟法第 297 條「犯罪是否成立或刑罰應否免除，以民事法律關係為斷，而民事已經起訴者，得於其程序終結前停止審判。」行政罰法第 26 條第 1 項「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」最後各法院間互相等待判決結果，時間延宕造成多頭馬車，難以達成迅速保護被害人之目的。

被害人向法院聲請保護令，以警察機關之告誡合法為前提，若被害人向法院聲請保護令，惟告誡尚在行政爭訟程序進行中，是否有行政訴訟法第 12 條第 1 項「先決問題」？行政訴訟法第 12 條第 1 項「民事或刑事訴訟之裁判，以行政處分是否無效或違法為據者，應依行政爭訟程序確定之。行政訴訟法第 12 條第 2 項「前項行政爭訟程序已經開始者，於其程序確定前，民事或刑事法院應停止其審判程序。」

個人建議制定該法有關程序部分之意見：

- 一、告誡宜定性為司法警察或司法警察官之強制處分行為，程序上應受檢察官及法院之監督。
- 二、草案第四條、第五條之「警察機關」宜修正為「司法警察或司法警察官」，以符刑事訴訟法制。
- 三、書面告誡處分應依有無急迫性，在有急迫性情況下，由法律授權司法警察或司法警察官逕行核發，再於一定期間內報由檢察官轉請法院許可。
- 四、書面告誡處分若無急迫性情況，應事先經由司法警察或司法警察官報請檢察官轉請法院許可核發告誡令狀。
- 五、被告誡人不服即循刑事訴訟之異議、準抗告或抗告等程序來救濟。
- 六、避免程序混亂、裁判矛盾兩歧及程序延宕，達成立即、迅速保護被害人之立法目的。

中央警察大學 劉嘉發主任

壹、前言

個人認為在探討跟蹤騷擾法制時，應先行思考此項法制規範六大總管問題如下：

- 一、本法制要管什麼？跟蹤騷擾（糾纏）行為？其定義或構成要件是否明確？
- 二、本法要管誰？保護誰？
- 三、本法要由誰來管？警察機關或法院？何者為主，何者為輔？有無發動程序性先後問題
- 四、本法需何時管？本法介入的時機
- 五、本法應如何管？警告命令(警察)及禁制令(法院)
- 六、管不聽時應如何處置？其制裁—採行政罰或刑事罰？

貳、跟蹤騷擾（糾纏）行為之定義

A) 【行政院版】：

第三條本法所稱跟蹤騷擾行為，指以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為違反其意願且與性或性別有關之下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動：

- 一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。

- 二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。
- 三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。
- 四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干擾。保障人民權利，避免法律淪為審判異己之工具。
- 五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。
- 六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。
- 七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。
- 八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。

對特定人之配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，以前項之方法反覆或持續為違反其意願而與性或性別無關之各款行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動，亦為本法所稱跟蹤騷擾行為。

B)【國民黨團版】：

第三條本法所稱跟蹤騷擾行為，指以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為違反其意願之下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動：

- 一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤。
- 二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。
- 三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作。
- 四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干擾。
- 五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為。
- 六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品。
- 七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品。
- 八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或服務。
- 九、其他相類似的行為。

對特定人之配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，以前項之方法反覆或持續為違反其意願之各款行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動，亦為本法所稱跟蹤騷擾行為。

第一項各款行為，出於下列情形者，不屬於跟蹤騷擾行為：

- 一、維護國家安全或國防安全者。
- 二、依法令規定或依法令授權者。
- 三、為預防、偵查犯罪或維護社會安全者。
- 四、為維護公共利益而依社會習慣所採取措施並非不能容忍者。
- 五、有法律上權利而依社會習慣所採取措施並非不能容忍者。

前項第四款、第五款之具體類型、範圍，由主管機關參酌社會習慣、生活文化、通念等，於本法施行細則明定之。

C)【其他原提案版本】

本法所稱跟蹤騷擾行為，係指任何人以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、電子訊號或其他方法，反覆實施下列行為之一，使被跟蹤者心生不安或影響日常生活作息：

- 一、對被跟蹤騷擾者持續性監視、跟追、掌控行蹤及活動。
- 二、以埋伏、監視、守候或其他類似之方式接近其住居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。
- 三、受退去之要求仍滯留其住居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所。
- 四、為警告、威脅、嘲弄、辱罵或其他相類之言語或動作。
- 五、要求見面或接觸而撥打電話、傳真或傳送電子訊息，或其他相類之通聯接觸方式。
- 六、寄送、出示或放置使人不快或嫌惡之物。
- 七、出示有害個人名譽之事項。
- 八、濫用或未經其同意蒐集、處理、利用其個人資料，為非本人意願之行為或服務。
- 九、顯無理由而濫行提起自訴或告訴。
- 十、其他相類之行為。

■法律規制必要性之省思：

- 本法制真的需要管這麼多行為嗎？
- 跟蹤騷擾（糾纏）行為定義列舉之行為態樣其非難性、可責性、危害性均一致或相近乎？

■與現行法制之競合衝突問題：

- 現行法制是否已有法可依？有法可管了？
- 若已有，還需要再訂嗎？
- 遇有法律適用上之衝突問題如何解決？

■例如下列行為：

- 要求約會、交往或從事其他無意願之事（要管愛情？管人民感情的交流爭議？）
- 對他人為干擾、警告、威脅、嘲弄或辱罵之言語或動作。（刑法強制罪？妨害名譽？公然侮辱？）
- 破壞、取走他人之財產、物品或電磁紀錄及載有他人之個人資料之物品與電磁紀錄。（刑法毀損罪、竊盜罪、妨害電腦使用罪）
- 濫用他人之個人資料，或冒用他人名義要約、訂立契約或為相類之意思表示或利用第三人與之接觸者。（民事侵權行為）
- 告知他人欲損害其名譽，或是要脅對方即將受害之事。（妨害名譽預備犯要管？）
- 出示有害個人名譽之事項。（刑法妨害名譽罪）
- 濫用或未經其同意蒐集、處理、利用其個人資料，為非本人意願之行為或服務。（個人資料保護法）
- 顯無理由而濫行提起自訴或告訴。（刑法誣告罪）
- 其他相類之行為。（概括條款更加大了解釋與認定不一問題）

■反覆持續實施之認定：

- 反覆：究應反覆幾次？1次、2次或3次……
- 持續：究應持續多久？3小時、3天、3週、3月、3年？

上述問題都要在行為定義、構成要件及法條文義解釋上，能符合法律構成要件明確性原則，俾使受規範者可得預見，更使警察機關、法院在認事用法時避免恣意判斷執行，降低侵權、濫權的風險。

參、保護暨防制對象

一、保護對象：

(一)被糾纏者

(二)其相關之人：本法所稱相關之人，係指與被糾纏者有下列情形之一者：

(1)配偶或前配偶。

(2)三親等內血親、兩親等內姻親。

(3)現有同居關係、家長家屬或家屬間關係者。

(4)於工作場所或學校持續接觸之人。

(5)其他與被糾纏者之生命、自由、名譽有密切關連性並會為其考量之具社會生活關係密切之特定人。

保護對象擴充至被糾纏者其相關之人，然而擴大保護之周全性是否完善？或更難以保護？或是反造成問題擴大，例如當被糾纏者與其相關之人兩者意見相左、申請保護不同調時，應如何處理？我個人認為應尊重被糾纏者本身意願。

二、防制對象：跟蹤騷擾（糾纏）行為人

肆、防制者：警察機關及法院

一、模式 A：由警察機關核發警告命令

■第六條（警告命令之申請）

被糾纏者得自知悉糾纏行為時起六個月內，向被糾纏者之住居所地、行為人之住居所地或行為地之警察機關申請警告命令。

■第七條（糾纏行為之處理）

被糾纏者申請警告命令，警察機關應即開始調查，並採取保護被糾纏者之適當安全措施。

前項之適當安全措施含必要時在被糾纏者或其相關之人住居所守護。

■第八條（對被糾纏者之調查）

警察機關基於調查事實及證據之必要，得書面通知被糾纏者、相關之人及行為人陳述意見或提供必要之文書、資料及物品。

前項通知書應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

■第十條（警告命令之核發）

警察機關經調查有糾纏之事實且無本法第十二條第一項各款之情形，得核發警告命令，禁止行為人對被糾纏者或其相關之人為糾纏行為。警告命令，應明載對行為人之限制事項及救濟程序。警察機關於必要時亦得依職權核發警告命令。

警察機關應於報案後七十二小時內為下列之決定：

1. 足認有糾纏行為事實，且有繼續實施之虞者，核發警告命令。

2. 以書面附理由通知被糾纏者不予核發警告命令。

- 警察受理報案後七十二小時內就有辦法作成決定嗎？

• 行為人不到場接受調查，僅憑單方片面之詞，警察真的可以作成公正客觀的決定嗎？

縱然經過專業訓練後警察仍很難在後七十二小時內就有辦法作成決定，且在調查時如被調查者因故未能到場，僅憑被跟騷者單方片面之詞，警察實在難以作成公正客觀的決定。

二、模式 B：由法院核發禁制處分及禁制令

(一) 禁制處分

■ 第九條（禁制處分之申請）

被害人得於最近一次跟蹤騷擾行為二個月內，向被害人住居地、行為人住居地或行為地之法院申請禁制處分，住居地或行為地之警察機關應協助受理申請。

• 既然是法院來核發，何須規定由警察機關來協助受理申請？

(二) 禁制令

■ 第十六條（禁制令之聲請）

被害人得於最近一次跟蹤騷擾行為二個月內，向法院聲請禁制令。

伍、介入時機：主動、被動

就介入之時間點可分為以下四種：

一、主動：職權進行主義（公權力主動介入）

二、被動：當事人進行主義（不告不理原則）

三、主動為原則，被動為例外

四、被動（申請）為原則，主動（職權）為例外

然而需探討者為如為告訴乃論之罪，公權力得否先行發動？警察人員知悉得否發動調查，甚至主動辦理？

陸、防制方法

一、A 模式：警察機關（警告命令）+ 法院（禁制令）

1. 警察機關（警告命令之核發）第十條

警察機關經調查有糾纏之事實且無本法第十二條第一項各款之情形，得核發警告命令，禁止行為人對被糾纏者或其相關之人為糾纏行為。警告命令，應明載對行為人之限制事項及救濟程序。

警察機關於必要時亦得依職權核發警告命令。

2. 法院（禁制令）第二十八條（核發防制令）

法院於認有糾纏行為之事實且有必要者，應依聲請或依職權核發防制令，禁止行為人對被糾纏者再為糾纏行為，並得核發下列命令：

一、禁止以任何方式蒐集、紀錄或持有被糾纏者或其相關之人非公開資訊或交付於他人。

二、禁止直接或間接將被糾纏者或其相關之人個人資訊加以傳送、播送、散佈或登載。

三、命遠離被糾纏者或其相關之人之住居所、學校、工作場所或其他經常出入場所特

定距離。

四、命回復、賠償或返還因糾纏行為所破壞或取走之財產、物品或電磁紀錄。

五、命交付使用於糾纏行為或其他足認使被糾纏者或其相關之人心生不安、影響正常活動或生活之物件或電磁紀錄予被糾纏者或其他適當之人，或命移除或銷毀之。

六、命支付被糾纏者或其相關之人因防止或制止糾纏行為所生之費用。

七、命接受身心治療或輔導教育。

八、其他保護被糾纏者或其相關之人之必要措施

糾纏行為之制裁：

糾纏行為之處罰：(第三十六條)

無故有第二條之行為，經制止仍不遵從者處新臺幣三萬元以下罰鍰。

違反警察機關警告命令之處罰(第三十八條)

違反警告命令者，處一年以下有期徒刑、拘役、或科或併科新臺幣五萬元以下罰金。

然本條單純違反行政機關之下令處分，即科以刑罰，是否有違比例原則之虞？

違反法院防制令之處罰(第三十九條)

違反法院依第二十八條所為之下列裁定者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金：

一、禁止行為人對被糾纏者再為糾纏行為。

二、遠離被糾纏者住所、居所、學校、工作場所或其他經常出入場所。

二、B 模式：由法院核發禁制處分及禁制令

1. 禁制處分(第 13 條 2 項)

前項所稱禁制處分，係指命行為人不得對被害人或其相關之人為第二條所列之各款行為。

2. 禁制令(第二十二條)

法院於調查後，認有跟蹤騷擾之事實且有必要者，應依聲請或依職權核發下列一款或數款之禁制令：

一、禁止相對人對被害人及其相關之人為第二條各款之行為。

二、命遠離被害人或其相關之人之住居所、學校、工作場所或其他經常出入之場所特定距離。

三、命回復、賠償或返還因跟蹤騷擾行為所破壞或取走之財產、物品或電磁紀錄。

四、命保護被害人或其相關之人之必要命令及所生之費用。

五、加害人處遇計畫。

糾纏行為之制裁：

一、糾纏行為之處罰：無罰責

二、違反禁制處分罪(第 31 條)

違反第十條核發之禁制處分者，處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。

行為人依前條科以罰鍰後，仍違反禁制處分者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下之罰金。

三、違反禁制令罪(第 32 條)

違反第十九條核發之禁制令者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下之罰金。

柒、結論

婚姻的幸福、配偶的忠誠義務並非依賴國家法律的制裁即得予以維繫（通姦罪除罪化）感情路上的崎嶇與風波，也不是仰賴國家法律的制裁即能獲得平靜！一時的迷途與誤判，立即有遭受國家法律制裁的風險是否必要？如果屬跟騷當然是種危害，但如屬過度追求，立法上仍需審慎考量。

釋字第 791 號解釋理由書謂：基於刑法謙抑性原則，國家以刑罰制裁之違法行為，原則上應以侵害公益、具有反社會性之行為為限，而不應將損及個人感情且主要係私人間權利義務爭議之行為亦一概納入刑罰制裁範圍，行政罰亦然。

警察不是萬能，沒有警察就萬萬不能嗎？沒有任何一個國家的公權力機關是萬能的，不只警察機關、法院亦然。吾人須知法制規範之健全有賴各相關機關間通力合作，方有落實執行的可能。

綜觀本法制各提案版本，吾人建議如下：

一、限縮跟蹤騷擾（糾纏）行為之定義：跟蹤騷擾（糾纏）行為之態樣太龐雜、行為定義涉及範圍過大、各類行為之非難性、可責性、侵權性不一與現行既有法制存在諸多競合衝突問題，故如冒然推動本法制之立法施行，恐將使一般人民動輒得咎，易入人於罪，有誤傷無辜之疑慮，宜再審慎考量限縮行為之構成要件。

二、採法官（法院）保留原則：不宜高估警察機關的能力與實力，法院才是公道伯，因此請交給法院來核發較無爭議，亦有利人權保障。

三、強化比較法制之內涵：外國法制是否有如各版本所列舉之跟騷行為態樣？即便有，各該國有無性平三法、家庭暴力防治法、社會秩序維護法等法制。

四、建構本土化之研究證據：宜針對跟騷行為與其後犯罪行為進行其相關性研究。

中央警察大學 張維容副教授

壹、法案名稱之意見

2007 年起對跟蹤、騷擾開始有相關的學術研究，惟用語不一致，2007 年黃靜怡之學位論文使用「跟蹤」一詞，之後相關研究因引用國外文獻之不同，可略分為 2 大部分：介紹日本制度者多使用「騷擾」、「糾纏」或是「纏擾」之用語；以美國制度為主者：使用「跟追」一詞；綜合使用以「跟蹤糾纏」稱之者：如王皇玉氏就德國法制之介紹，各版本草案名稱之主要有二：即「糾纏行為防制法」及「跟蹤騷擾防制法」2018 年 12 月 13 日立法院黨團協商會議後，定名為「跟蹤騷擾防制法」，與法案相關之研究及倡議法案之婦女團體，亦採「跟蹤騷擾」之用語（2021 年 5 月亦同）。

考量 stalking 行為本質具有反覆性與干擾性、其行為態樣的多元性，以及我國制定中之防制專法名稱業經立法院黨團協調後使用「跟蹤騷擾」一詞，另考量使用「跟追」一詞，與我國現行法制中相關用語重複（參照社會秩序維護法第 89 條），而易造成混淆，而且跟蹤騷擾一詞已為我國社會大眾所熟悉等因素，故以下將跟追、stalking 均稱為「跟蹤騷擾」（簡稱「跟騷」）。

貳、跟騷行為一般要件之檢討

行為態樣	加害人	被害人	相關法規範
一、監視、觀察、跟蹤或知悉特定人行蹤	行動自由	行動自由	社維法、家防法
二、以盯梢、守候、尾隨或其他類似方式接近特定人之住所、居所、學校、工作場所、經常出入或活動之場所	行動自由	行動自由	社維法、家防法
三、對特定人為警告、威脅、嘲弄、辱罵、歧視、仇恨、貶抑或其他相類之言語或動作	言論自由	人格權	公然侮辱、誹謗罪；性平三法
四、以電話、傳真、電子通訊、網際網路或其他設備，對特定人進行干擾	言論自由	精神安寧、意思決定	家防法、恐嚇危安罪
五、對特定人要求約會、聯絡或為其他追求行為		意思決定	強制罪
六、對特定人寄送、留置、展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品		人格權	公然侮辱、誹謗罪、性平三法
七、向特定人告知或出示有害其名譽之訊息或物品		人格權	公然侮辱、誹謗罪
八、濫用特定人資料或未經其同意，訂購貨品或務			個人資料保護法

一、草案§3 I：以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法，對特定人反覆或持續為違反其意願且與性或性別有關之下列行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動：……。

二、違反其意願：避免行為人抗辯不知被害人內心想法，亦增加「特定人明確要求行為人停止」，例如明確拒絕、網路封鎖、臉書或部落格留言、報案由警察轉達。

三、對特定人須與性或性別有關：並非所有跟騷行為均與性或性別有關，例如狗仔跟追、無意義之手機簡訊的傳送、無聲電話的干擾、網路垃圾郵件的騷擾、不明人物之跟蹤、違反意願電話行銷。

對於特定人限於與性或性別有關，但其他社會生活關係密接之人則無此要件，對特定人之要件較嚴、對其他相關人之要件較寬鬆，導致主要保護對象錯置，如此豈不違反本法欲保護被害人之精神。

參、跟騷行為防制之相關人權

有關規範制度對於人權的影響，歐盟跟騷法制一開始也未有共識，到現在亦是如此，許多國家就現行法進行修訂，因此方法對於人權之影響較低，如以專法規範則對於加害人、被害人之影響較高，一方面欲保護被害人，而在天秤的另一端，加害人的行動自由、言論自由、表現自由受到的約束，從八個行為態樣對應到右邊的相關法規範，現行法或許能加以適用，但因屬分散式立法且要件上無法完全適用，因而須設法填補此一漏洞。

行政院跟蹤騷擾防法草案-防制架構及措施採取犯罪化模式，而在行政上僅採取面告誡，個人認為行政力道不足。

行政	刑事	民事
<ul style="list-style-type: none"> • §4告誡行為人 • §4保護被害人適當措施 	§18一般及加重跟騷罪 §19違反保護令罪 預防性羈押(§21)	<ul style="list-style-type: none"> • 保護令(§5-17)

肆、警察書面告誡之調查程序及救濟

一、刑事調查後為行政告誡？

個人認為草案第 4 條之立法理由十分弔詭，為何受理案件後開始調查，此調查界定為刑事調查，如調查屬實則以行政之書面告誡，若對告誡不服又須回歸到警職法之救濟規定，如此立法模式令人錯亂。

<p>第四條 警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。</p> <p>前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，應予行為人書面告誡；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。</p>	<p>一、為防止跟蹤騷擾行為惡化，爰參考家庭暴力防治法第四十八條等規定，第一項定明警察機關受理報案應辦事項；第二項定明警察人員得採取之即時保護與危害防止措施。</p> <p>二、第一項所稱調查，係指刑事偵查程序相關作為；另告誡係指警察機關以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，可供檢察機關實施強制處分或法院審核是否核發保護令之參考。至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理。</p> <p>三、本法所定被害人，包括第三條第一項之特定人及第二項所列舉之人，併予說明。</p>
--	--

二、以刑事調查取代行事調查？

警察犯罪偵查手冊：「一百九十七、警察機關偵查刑案，有下列情形之一者，應將全案移送或報告管轄法院或檢察署：(一) 全案經調查完畢，認有犯罪嫌疑。」就告誡之性質，個人認為係屬行政罰法§2「……四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分」。故其裁處程序應依行政罰法§33-44，若有不足，再依據行政程序法§36-43之一般性規定為補充，然更進一步言，如就警察偵查犯罪手冊來看，案件調查完畢，必須將案件移送該管法院或檢察官，此屬刑事調查後之程序，就告誡程序，個人認為係屬行政罰法之警告性處分，然跟騷法無相應之調查程序的規定，若依行政程序法或行政罰法，此二者之調查措施皆不能強制為之，故專法草案中應賦予警察機關強制調查權限，以達成案件調查之目的，此外，專法中應規範被害人報案期間與舉證責任，並應課予相關業者協助調查提供資料義務。不應以刑事調查手段，遂行行政調查之目的，導致手段、目的之錯置及不當連結。

三、相關法規範及問題

刑事調查後，認有跟騷行為之犯罪嫌疑，是否需予行為人告誡？其手段與目的之正當合理性為何？是否有以刑事之名，遂行行政之實之嫌？書面告誡之內容應為不得為跟騷行為，而就不服告誡之救濟應循何種途徑？若依警職法§29 I、II，告誡以書面為之，當場異議之效力如何？或應依照警職法§29 III：訴願、行政訴訟？(簡易程序，行訴法§229 II：四、因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類之輕微處分而涉訟者)？再者，若行為人違反告誡內容之法律效果為何？草案§5 規定：……2 年內再有為跟騷行為，被害人得申請保護令……，檢察官或警察機關得依職權。對於不服告誡之救濟，訴願、行政訴訟恐緩不濟急，故本文認為應採異議較具即時性。

伍、保護被害人適當措施

一、參考家防法第 48 條：警察人員處理家庭暴力案件，必要時應採取下列方法保護被害人及防止家庭暴力之發生：

- (一)於法院核發緊急保護令前，在被害人住居所守護或採取其他保護被害人或其家庭成員之必要安全措施。
- (二)保護被害人及其子女至庇護所或醫療機構
- (三)告知被害人其得行使之權利、救濟途徑及服務措施
- (四)查訪並告誡相對人
- (五)訪查被害人及其家庭成員，並提供必要之安全措施

二、行政機關執行保護令及處理家庭暴力案件辦法 10 條規定：「警察機關於法院核發本法第 16 條第 4 項之緊急保護令前，為保護被害人及防止家庭暴力之發生，必要時應派員於被害人住居所守護或採取下列方法保護被害人及其家庭成員之安全：一、協助轉介緊急安置。二、緊急救援。三、安全護送。四、查訪並告誡相對人。五、其他必要且妥適之安全措施。」

專法草案可參考家防法第 48 條將協助轉介緊急安置、緊急救援、安全護送等保護性、福利性措施入，較能有效即時保護被害人。

三、日本有關糾纏行為等之限制等法律（平成 12 年 5 月 24 日法律第 81 號，最終修正：平成 28 年法律第 102 號，施行日：平成 29 年 6 月 14 日，2017 年 6 月 14 日）

• §7（警察本部長等之援助等）

• 警察本部長等，於有來自於糾纏行為之相對人，欲自行防止與當該糾纏行為等有關之危害，而為接受援助之申請，且認為其申請為相當者，應對當該相對人，教導其自行防止與當該糾纏行為等有關危害之措施，及實施其他依國家公安委員會規則所規定之必要援助。

• 警察本部長等實施前項援助之際，應致力於與相關行政機關或有關之公私團體，保持密切之合作。

• 警察本部長等，除第一項有規定者外，為防止與糾纏行為等有關之危害，應致力於採取相關之因應措施。

• 除第一項及第二項有規定者外，有關第一項申請之受理及實施援助之必要事項，依國家公安委員會規則定之。

四、ストーカー行為等の規制等に関する法律施行規則第 13 條(平成 12 年国家公安委員会規則第 18 号)

1. 申請對跟蹤騷擾行為人進行被害防止交涉時，聯絡必要之事項。
2. 告知申請人跟蹤騷擾行為人之姓名、住所及其他聯絡方式。
3. 提供關於進行被害防止交涉前之心理建設、交涉方法及其他被害防止交涉相關事項之諮詢事楨。
4. 介紹防止跟蹤騷擾被害相關之民間團體或其他組織。
5. 利用警察施設進行被害防止交涉。
6. 告知或出借警報器及其他防止跟蹤騷擾之物品。
7. 明確以書面交付關於跟蹤騷擾行為所實施之警告、禁止命令或禁止命令有効期間延長處分。
8. 申請其他足以防止跟蹤騷擾之防治措施。

由上述法規觀之，日本採取先行政後司法之模式，我國 2016 年的版本較傾向此模式，日本甚至將警察機關提供的協助直接規定於母法第七條，甚至在施行細則中羅列八款

警察機關可提供的協助，此也呼應引言人所提，應將被害人保護機制入法，而在分工上，將各機關的權責規定在法律中，特別是行政指導的行為須耗費相當之人力、物力，故須由各機關共同協力方為正辦。

陸、刑事制裁及預防性羈押

一、刑事制裁

- 草案§21：行為人經法官訊問後，認其犯第十八條、第十九條之罪嫌疑重大，有事實足認為有反覆實行之虞，而有羈押之必要者，得羈押之。
 - 目的：在於保護社會大眾不受被告再犯之侵害
 - 絕對法官保留事項
 - 實務：刑訴法§101-1之預防性羈押，因考慮該條所列各款犯罪，一般而言，對於他人生命、身體、財產有重大之侵害，對社會治安破壞甚鉅，而其犯罪性質，從實證經驗而言，犯罪行為人大多有一而再、再而三反覆為之的傾向，故為避免此種犯罪型態之犯罪行為人，在同一社會環境條件下，再次興起犯罪之意念而再為同一之犯罪，因此透過拘束其身體自由之方式，避免其再犯最(高法院103年度台抗字第39號刑事裁定)

本條原為了配合預防性羈押要件，對於第一次違反者處3年以下有期徒刑，但後來參考各國立法例後認為過重而下修為1年。

二、預防性羈押

- 實施跟騷行為罪(協調後草案§18)
 - 一般跟騷行為罪(告訴乃論)
 - 實行跟蹤騷擾行為者，處1年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。
 - 加重跟騷行為罪(非告訴乃論)：
 - 攜帶凶器或其他危險物品犯前項之罪者，處5年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣50萬元以下罰金。
 - 即時強制依據：
 - 警職法§21：警察對軍器、凶器或其他危險物品，為預防危害之必要，得扣留之。
 - 行執法§36：軍器、凶器及其他危險物，為預防危害之必要，得扣留之(行執法§36一般要件、38)。
 - 警械條例§4：警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警刀或槍械：六、持有兇器有滋事之虞者，已受警察人員告誡拋棄，仍不聽從時。
- 違反法院保護令罪(§19)(非告訴乃論)：依附於民事裁定的犯罪型態，法庭藐視
 - 違反法院依第12條第1項所為之保護令者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。

對預防性羈押的批評：

- (一)以預防未來犯罪的社會保安措施為目的，帶有警察行政性格之治安維護的工具，又稱「保安羈押」
- (二)以過去的犯罪事實來推斷未來的犯罪事實，惟過去的犯罪事實尚待法院確定，違背無罪推定原則

- (三)以事先的監禁來鎮壓未來的犯罪
- (四)以未來的犯罪限制被告的人身自由，妨礙被告行使防禦權，損及審判的公平性
- (五)短期自由刑違反再社會化的特別預防目的，與現代刑法所強調之教化思想背道而馳

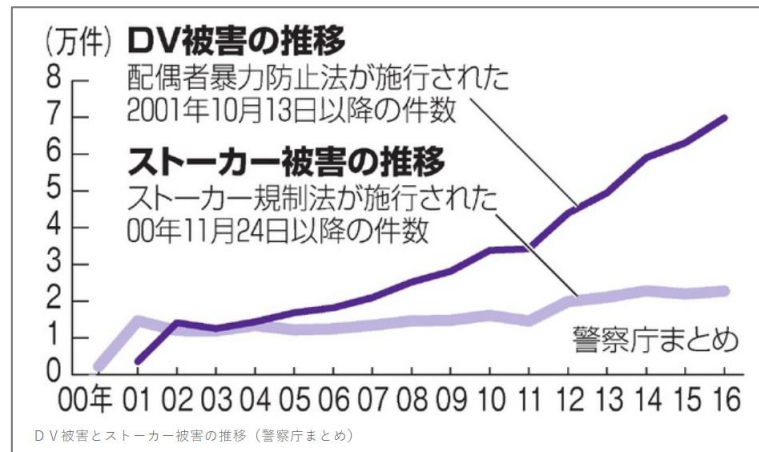
預防性羈押之運用原則：

- (一)儘量限縮其範圍，僅適用在最嚴重的犯罪，或對人的生命、身體會造成重大侵害的情形，尤其是危險性或是暴力犯罪
- (二)最後手段性質，在沒有其他手段可以達到與預防性羈押有相同效果的情況，預防性羈押的使用才不至於過度擴張而過分侵害人權，同時也才符合比例原則的要求。
- (三)依據各種資料做出預測判斷時，應儘量多方面就各種因素而為考量，法官裁量應該審酌被告被控犯罪的嚴重性、證明被告有再犯可能的證據強度、被告的背景及人格、被告如果被釋放的危險程度等。

中央警察大學 葉碧翠助理教授

壹、國內外跟蹤案件實證資料分析

- 一、美國疾病控制預防中心(Center of Disease Control and Prevention)：2014年，在美國一年有 750 萬名民眾曾經有遭到跟蹤騷擾之被害經驗，若依性別區分，美國約 15%的女性及 6%的男性一生中曾遭到跟蹤騷擾，顯現跟蹤騷擾犯罪之嚴重性。
- 二、英國-Meloy(1998)實證研究：Meloy (1998)研究指出跟蹤騷擾行為具有發生率高、危險性高、恐懼性高、傷害性高之特性，英國約 19%的女性及 12%的男性在一生中曾遭到跟蹤騷擾，亦顯現跟蹤騷擾犯罪之嚴重性。
- 三、現代婦幼基金會-跟蹤騷擾之實證研究：現代婦女基金會 2014 的一項親密伴侶暴力被害人跟蹤調查，其中高達 78%民眾有遭受跟蹤的經驗，被跟蹤期間一年以上佔了 45.9%、三年以上高達近 25%。另一項本會在 2014 進行的調查顯示，有 12.4%的年輕女學生表示曾遭遇跟蹤騷擾。
- 四、跟蹤行為及其被害型態實證探討：黃靜怡(2007)跟蹤行為及其被害型態實證探討之研究指出對大學生之跟蹤騷擾被害人調查研究發現在生理層面 39.3%出現噁心的現象，有 35.7%曾出現恐慌的現象，約有 27.4%之被害人必需改變上學路線及社交生活。
- 五、日本-日本警察廳受理報案件數：2017年，在日本一年有超過 2 萬 2 千名跟蹤騷擾之犯罪嫌疑人，連續第四年超過 2 萬起，日本政府之調查統計顯示，日本國內 20-30 歲的年輕女性中，平均每 4 人就有 1 人曾有跟蹤騷擾的被害經驗。此外，日本在過去 10 年來跟蹤騷擾者件數，以倍數成長，犯嫌大多尾隨在女性的身後，他們大多是追求不成之愛慕者，或是不甘心離婚的前夫，犯嫌最後痛下殺手的案例也逐年飆升。



六、跟蹤騷擾案件_實證研究分析：Brian h. Spitzberg(2002)針對 103 篇研究報告進行分析，其中包含超過 7 萬名受測者，分析結果顯示跟蹤騷擾行為盛行率女性為 23.5%，男性為 10.5%，且跟蹤騷擾平均達 2 年以上。在性別方面，女性被害者平均佔 75%，77%都發生在之前認識的關係，49%是前任情侶關係。而其中肢體暴力發生率平均為 33%，性侵害發生率高於 10%平均有 40%違反禁制令，且其後發生更嚴重的事件佔 21%。Brian h. Spitzberg 指出跟蹤騷擾具有犯罪延續性、犯罪態樣複合性、危害層面廣、潛在危險性高、跟蹤騷擾犯罪蒐證不易之特性。

貳、現行官方統計跟騷案件之困境

目前臺灣跟蹤騷擾法的實際發生案件數及其盛行率，官方統計資料來源包含家庭暴力案件統計、違反社會秩序維護法第 89 條第 2 款統計、性騷擾案件統計、刑法之各罪章之統計資料，較難辨識係為單一犯罪事件或跟蹤騷擾案件。

我國官方統計為何如此困難，乃因法制規範分散地、片段式地規範於數部法令之中，且規範內容及適用對象各有其限制，例如筆者於刑事警察局任事時，因業務需求需填記刑案紀錄表，就刑事案件中須挑選出其中犯罪類別最嚴重的一項填記，因此難以從刑案知識庫裡篩選出跟騷法實際發生案件，因之，較難從官方數據中，清楚得知臺灣跟蹤騷擾實際發生案件之嚴重程度。

參、警力負荷的問題

現行警察人力之配置，是否能負荷跟騷法通過後之案件量：

一、法律落實的可能性

1. 現在即便是私訊、郵件，只要涉及性攻擊，都有可能違反跟蹤騷擾防制法，警察處理案件範圍及案量勢必會大幅增加。
2. 現行的警機關員額是固定的，未來仍否應付每年可能高達 1 萬件報案件數，是否需要事先規劃專業警力之配置及支援。

二、被害人的舉證問題

1. 執行面上，除了極為明顯、非常明確的騷擾行為外，或許很難認定究竟是誰做的。
2. 如何證明對方每天跟監？如何證明對方打無聲的、隱藏號碼的電話、網路假帳號謾罵？如何找到背後真實身分？

因此我國仍須具備準確之盛行率及官方數字，才可能將本法落實，如果此法案通過後，警察必須先行預備，備置專業之警力與資源。

肆、結論與建議

一、結論

擬定配套措施：

1. 運用社區監督列管訪視跟蹤騷擾者。
2. 建立三級預防機制。
3. 修復式司法。
4. 建立跟蹤騷擾者檔案資料庫。
5. 精神病人及網路跟蹤騷擾之處理等種種後續處置。

二、建議

一部法律之制定，除參考外國之立法例外，最根本思考重點仍需回歸實際執行面，建議可否考慮國內跟蹤騷擾防制實際發生案例，並考量警力人力配置問題，避免立法與實務執行脫勾。

海巡署 鄭樟雄前副署長

- 壹、台灣現為一多變的社會犯罪多元化，所以跟蹤騷擾法的產生不僅因應時代變化更反應出社會需求，而在各個黨團也對此均有共識希望此法能儘速通過。
- 貳、跟蹤騷擾法的執行必須由專責單位負責，否則案件到了派出所後是否有能力處理是類案件其能力是值得考量，因而應整併少年、婦幼警察隊並將此一業務併入，警政署業管單位也必須思考如何加以落實並有效執行。
- 參、涉及到行政法、刑事法及民事法的問題上，假如未加以釐清及規定，將來恐徒增基層同仁困擾，因此應周延規劃，使基層同仁得以依循，不要造成基層同仁的負擔，如此相輔相成才能發揮本法應有功效。

與談總結

中央警察大學 洪文玲教授

此法案內容龐雜、涉及層面廣泛，外界亦對此法案之期待很高，此類案件因高發生率、危險性高且易衍生成犯罪案件，因此在世界各國均有相關之立法，然觀諸各國立法模式不一，有直接將跟騷行為訂於刑法內，亦有直接訂定專法者，用行政的手段或先行政後司法或直接以刑法介入干預跟蹤騷擾之行為，目前我國在立法部分已有社會秩序維護法針對跟追行為加以規範，另外在親密關係上則有家庭暴力防治法，前者以行為，後者則以身分作區分，另外在性騷擾防治法針對騷擾行為亦有行政與司法兩種手段，在這些法律當中如尚有不足之處，則為本法所需扮演之角色。

究竟應採取何種方式把這些漏洞加以填補。若以概括籠統之方式立法，其採取手段必須有相當之配套措施，然若將跟蹤騷擾行為認定過度廣泛並將之刑事化恐有違刑法謙抑原則，

此乃因刑法處罰較重，因此構成要件必須明確，調查過程中採取的強制措施對人民自由權利之侵害亦較為嚴重，因此如果定義較寬，即不能冒然以刑事法律處罰之，而應先採取較輕微之行政手段，而若採取行政手段，社會各界都期待警察機關能夠加以處理是類案件，而警察機關能運用之手段不外乎警察職權行使法，而如此的書面告誡是否對於跟蹤騷擾且具潛在暴力的行為人產生嚇阻的作用，從而須加以考慮本法的可行性、合理性、明確性，此三者為立法時參考之重要基準。另就可行性部分，如將之定義很寬，那麼所運用、採取之手段上，主管機關均需配套設計其流程、程序。

就我國目前法律制度言，行政、刑事程序上截然不同，而現行草案在各方壓力下，時而限縮時而放寬，因此在定義上產生諸多爭議，所以在跟蹤騷擾之政策上應理解立法及執行上的困難並作一調和，否則該法案則可能永遠躊躇不前，即便以政治力強行通過該法案，最後實踐的結果可能導致社會各界失望，亦增加許多責任與負擔於警察同仁身上，是以在立法政策上，本次論壇或可提供給實務機關在條紋設計上作為重要參考。

另外就執行層次而言，一旦警察接下跟蹤騷擾之業務後，在案件受理及調查上應考量警察之專業性及可行性，現行草案所述之 72 小時並不足夠，以性騷擾防治法為例，性騷擾案件之調查與跟蹤騷擾案件之性質接近，目前性騷擾防治法之調查乃由調查小組組成後訪談加害人、被害人，甚至約談證人，有時需要一、二個月後才得以將案件事實釐清，反觀現行草案卻要求警察在 72 小時內調查完畢，縱然將少年、婦幼警察隊整併成一個警察局層次的單位亦難達成此一任務，也因此我們幾乎可以預見 72 小時所作出的結果是草率且擅斷的。

再進一步談到書面告誡，不論告誡屬警告性的通知、事實行為或屬行政罰法上之裁罰性不利處分，如行為人受到告誡後二年內再有跟騷行為，馬上需面臨保護令、禁制令或刑責等刑事處罰，從此角度觀之，告誡之法效果應不屬觀念通知、事實行為而已，而應認定為不利處分，且無論書面告誡是否成立，雙方均應得以救濟，至於此不利處分究應為裁罰性、管制性或預防性則有待討論。

在美國將行為人視為是患有心理、精神、人格上的疾病，需要國家以治療的角度加以關切，而我國目前法案均是以制裁、處罰之方式處理，是否真能解決是類問題，此非警察或單一機關得以解決的問題，而是整體社會的問題，因此尚需仰賴相關機關齊心協力共同解決。