

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇(第 45 場)

【跟蹤騷擾防制法】論壇紀錄

日期：2022 年 5 月 20 日 14:00

引言人：內政部警政署防治組 陳玲君調用主任

一、跟蹤騷擾防制法架構

1、研議緣起：

105 年 5 月 4 日立法院內政委員會認為社會秩序維護法第 89 條第 2 款:無正當理由跟追他人經勸阻不聽的罰則 3 千元以下罰鍰，處罰過輕且要件局限，對於婦女保護不足，而要求內政部研議制定專法，歷經 5 年半法案終於三讀通過。

2、立法選擇：

有關採專法、於刑法增設處罰條文或修正性騷擾防治法模式的選擇，本法採專法立法模式，其主軸有三：

- (1)跟蹤騷擾行為犯罪化：本法參考當今世界趨勢，直接將跟蹤騷擾行為犯罪化，這是與第 9 屆行政院版本最大的差異。當今雖有日本、丹麥採警察行政禁令設計，惟日本對於針對特定人反覆糾纏的纏擾行為，係直接科以刑責；而丹麥對於違反警察行政禁令行為亦視為犯罪行為，交由法院審判；惟我國立委所提專法的警告命令設計，係由警察逕予認定、核發及裁罰，將使警察陷入調查事實及執法認定困境，衍生爭議及訟累，並有國家控制網擴大疑慮。
- (2)聚焦性別暴力：本法回歸「防治性別暴力」初衷，乃因性別暴力案件具有發生率高、危險性高、傷害性高及恐懼性高的特性，而此類案件正是社會各界關注焦點與本法立法初衷，故將行政資源挹注於此，以期有效預防危害，並參考日本聚焦於性別暴力，希望對國民的約制範圍能限縮在最小範圍內，而得兼顧雙方人權。
- (3)刑案調查與即時保護併行：本法立法目的在保護個人免於受到跟蹤騷擾行為侵擾，除將跟蹤騷擾行為犯罪化外，並有書面告誡及保護令機制預防再犯，及相關部門協力提供被害人保護扶助。

3、實務計畫運作經驗：

內政部於 108 年 4 月間立法院第 9 屆黨團協商將本法草案發回重行研議同時，即由本署啟動防制跟蹤騷擾計畫，計畫盤點當時可用現行法律，以供同仁參考，並針對此類反覆持續的性別暴力案件加以列管，第一期計畫列管 108 年下半年案件，發現此類案件以家庭成員親密關係暴力為最大宗，佔約 7 成 5，其次則為違反性騷擾防治三法的案件；因家暴案件已有家庭暴力防治法提供完整周延保護，第二期起家暴案件不列入管制，發現此類案件係以過度追求的性騷擾案件佔最大宗約 7 成 5。

4、架接性平三法的立法設計：

內政部在立法院第 10 屆時，亦曾於 109 年 10 月提出「糾纏犯罪防治法」，參採警察介入及司法介入模式，結合現行與性或性別有關之騷擾防治法令，採「先行政、後刑事」的漸進規範，在行為初期先依性平三法調查，同樣達到約制情節尚屬輕微者之目的，並讓警察公權力在此類具高度主觀評價的案件中保有緩衝空間，降低國家控制網擴張疑慮；該

版本草案希望搭配警察即時介入措施、法院核發保護令制度與跨單位協力機制，以構建完整之保護網，草案設計理念恰與張麗卿教授在月旦法學雜誌 209 期（2019.07）發表的文章「性騷擾跟追的入罪化」不謀而合。

二、本法施行後，對警察預期功能為何？

- 1、本法採專法模式，施行後警察對於此類反覆持續之與性或性別相關，具有高危害特性的跟蹤騷擾案件，將能以更有力的刑案調查手段介入，加以有警察書面告誡、法院保護令，及相關部門協力提供被害人保護扶助、加害人治療處遇及檢察官的刑事強制處分權等，警察犯行追緝、危害防止的治安維護任務將能更有效達成。
- 2、我國決定制定專法的目的，是為符合社會期待，處理如蕭姓男歌手被狂粉騷擾、世新女大生及屏東店員命案等性別暴力案件，這也是國際對於跟騷議題的關注焦點。這些跟蹤騷擾案件有其特別成因，且有高危險性，所以我們制定專法，結合這麼多行政部門群策群力，就是為了對症下藥；如果不論類型及成因，一律調查處罰，那不需大費周章訂專法，在刑法中增列跟騷罪就可以了。更重要的，一旦不限類型，警察一律處理無所謂，但勢必分散資源，讓高危險性案件被害人無法獲得保護，也無法對症下藥，分析加害人犯案動機，進行再犯預防處遇。如此一來，將抹煞委員及婦團推動專法的美意，落入三輸的局面，因此本法回歸性別暴力防治初衷，並希望藉本法延續本署防制跟蹤騷擾計畫精神，持續提升警察人員有關性別平等意識，以期警政性別暴力防治工作更為精進落實。

三、與地檢署、法院、衛政、社政、勞動等機關之協調聯繫關係為何？

- 1、如學者林婉珊「跟蹤騷擾防制法評析」一文所述，本法是為達成防制性別暴力、強化婦女安全的兩大目標，因而建構「行為處罰」與「被害人支援保護」併行框架，以系統性方式處理跟騷行為。
- 2、本法案件量，警察對於行為處罰的部分或許尚可應付，但就被害人保護的部分，則對警察將是一大挑戰，故而需要整合相關部門力量，以提供被害人支援保護，並進行加害人處遇預防再犯。
- 3、本法施行後，將依本法第 2 條第 3 項規定，設置防制跟蹤騷擾推動諮詢小組，以內政部部长為召集人，定期召開會議研擬、協調、督導、研究、諮詢及推動相關防制政策；另與職司偵查之法務主管機關間，亦將持續累積實務案例，透過檢警聯席會議時機討論研商。

#立法選擇：修正性騷擾防治法

月旦法學雜誌 209 期（2019.07）

篇名：性騷擾跟追的入罪化

並列篇名：The Criminalization of Sexual Harassment Stalking

作者 張麗卿

中文摘要：

本文討論性騷擾跟追的行為，與一般的跟追不同，也有別於一般的性騷擾。一般的跟

追，可能是討債而跟追，可能是記者跑新聞的跟追，可能是仰慕藝人或其他公眾人物的跟追，對於被跟追者即使有生活上的不便，但並無精神上的畏懼，並無生活上的不安。「性騷擾跟追」則是持續糾纏的跟追，並帶有性的企圖。這不是男女情感上的試探，而是精神上的恐慌與畏怖。依照現行法律被跟追的人即使向警方求助，跟追者也只是先受到告誡，不聽告誡再受罰鍰的裁處，而且數額很低。這幾乎是不痛不癢的法律效果，難以嚇阻性騷擾跟追。本文認為，為了更周延維護「性的自主決定權」，讓人民免於性侵恐懼，應有必要思考性騷擾跟追的入罪化必要。且基於保護性騷擾被跟追者的各種安全，必須將這種危害與「身體接觸的性騷擾」等同看待，在性騷擾防治法設下刑罰的制裁規定。本文建議，在性騷擾防治法第 25 條增列第 2 項：「意圖性騷擾而持續跟追，經警察機關書面告誡後，仍持續跟追者，亦同。」主要是為了避免刑罰的過度前置化，在發動刑罰之前，必須先有警察機關的書面告誡，做成記錄，以示其嚴肅性。這種立法設計兼顧了「被害人保護」與「刑法的最後手段性」。

與談人 1：桃園市政府警察局婦幼警察隊 盧昱嘉隊長

《跟蹤騷擾防制法》施行在即，感謝中華警政研究學會舉辦圓桌論壇，以一位基層的執行者而言，確實很期待學界給予本法更多的論述與釐清，讓第一線處理之員警在執行時更為順遂。今天與談的主題，聚焦在警察機關因應《跟蹤騷擾防制法》施行所做的整備工作，同時提出新法施行後員警受理案件可能遭遇的困擾案況。

一、現階段警察機關對於跟騷案件的處理：

跟騷問題一直都存在著，對於這類行為，內政部警政署在 108 年 7 月即已函頒「警察機關防制跟蹤騷擾案件計畫」，讓各警察機關據以執行，迄今已超過 2 年 9 個月，因此，新法的執行，對於基層同仁而言並非全然的陌生。對於跟騷案件，我們最擔心的是案件沒有被受理，只要有受理，接下來是一個團隊的機制啟動，執行的面向就不致偏離。因此，本局於 110 年 4 月 14 日就律定，同仁接獲疑似跟騷之案件，務必第一時間通知婦幼隊與家防官共同協處。

事實上，依據《跟蹤騷擾防制法》的定義，跟騷案件的量不致於太大，以 110 年 12 月（本法公布）至 111 年 4 月止本局受理之案件，符合本法定義者計 17 件，其中 8 件為網路騷擾。為能將「犯罪預防」及「偵處能量」聚焦在具有具體危害之案件上，因此，我們採取「個案管理」之模式，將重點放在這些行為人身上，由分局家防官審酌個案實際案情，評估被害人有無人身安危，以及行為人有無繼續實施跟蹤騷擾疑慮，並且陳報婦幼隊列管，以追蹤後續行為人約制告誡及被害人保護情形；行為人 1 年內未有跟蹤騷擾行為，再行解除管制。

二、新法教育訓練之執行策略：

有關教育宣導之策略係比照內政部警政署採用「分層施教」模式進行規劃，首先是婦幼隊及分局家防官等種子教官之培訓，角色定位在「宣導教育者」，任務為「傳遞最新訊息」；其次，以分局偵查隊、防治組及分駐(派出)所所長等業務主管、案件審核等核心單位

成員為對象，透過建立概念、了解職責，達到提升對跟騷案件敏感度的目標，以及賦予教育員警知能之責任；最後也是最關鍵的部分是，所有基層員警應具備受理案件的能力。

三、人力增補的契機：

婦幼人力一直處於弱勢，因應《跟蹤騷擾防制法》通過立法，感謝內政部警政署的統籌規劃，能通盤檢視現有警政業務，以及本法通過後所增加之業務量，同時考量合理化之警政工作負擔，各縣市人力的增補一次到位。此次本局婦幼隊警察官將於本法通過後 1 年內（即 111 年 11 月 19 日前）由 29 名增至 40 名；分局家防官已由 30 名增至 40 名，特別配合教育訓練的實施期程先行派捕，以爭取充分見習的時間。

四、確立案件諮詢及管制機制：

為使跟騷案件皆能獲得妥適之處理，本局從工具的提供到人員的即時指導著手，首先製作圖像式 SOP 受（處）理流程，置放各分駐（派出）所值班台，供即時檢視，同時也定期彙整實務常見之受（處）理問題，製成簡易 QA 發放參照。除加強婦幼隊員警教育訓練，使每位員警得以即時提供指導外，並賦予分局家防官、分駐（派出）所所長及社區家防官即時解惑責任。

在案件受理和通報管制作為上，本局自 110 年 4 月起即律定分駐（派出）所於受理疑似跟騷案件時，一律通報家防官及婦幼隊共同協處，落實通報機制；其次，要求分駐（派出）所正副所長每日檢視受理之案件 有無漏未通報之跟騷案件；對於 110 派案案件，則由婦幼隊專人追蹤後續有無完成通報，並檢視處理情形是否周全；此外，家防官應定期檢視家暴及性騷擾通報中，有無漏通報之跟蹤騷擾案件。從多面向著手確保案件有被受理，以及受理符合規定。

為因應新法之施行，本局自 111 年 4 月起，要求分駐（派出）所就受理之跟騷案件，同步以新法程序進行演練。以自行設計之「類書面告誡單」，交付行為人，約制告誡並宣導新法效力。新法實施後，每一案之調查情形、有無職權聲請保護令必要、書面告誡與轉介等進度追蹤是重點，至於被害人的保護與行為人的追蹤，也都將以「個案管理」之模式進行。

五、成立地方應變小組：

內政部警政署署長在 111 年第 3 次署務會報中指示，在《跟蹤騷擾防制法》實施初期，跟騷案件比照重大案件通報，在機關內部將與 110 勤指中心和刑警大隊建立處置機制，而在外部應成立應變小組部分，本局已於 3 月 25 日邀請本法第 2 條所列，各相關目的事業主管機關及同行政區域內之署屬機關（構）加入本應變小組，並建立 LINE 群組，現已事先啟動運作，建立默契，確保在新法施行後做到資訊即時分享與案件即時妥處之目標。

六、施行後員警受理案件可能出現之困擾：

（一）現行犯難以認定

警察接獲民眾報案稱遭跟騷，員警到場當下，現場往往僅見行為人與被害人，但跟騷行為已結束；除已經核發書面告誡或保護令之案件外，員警於第一次接獲跟騷被害人報案當下，大多難以判斷行為人之行為是否符合針對特定人、反覆或持續、與性或性別

有關之要件。若行為人否認（如辯解：只是走同一條路等），僅根據被害人陳述遭跟蹤騷擾，將難以據此達到構成現行犯或準現行犯之心證。

（二）書面告誡核發與否之困境

員警受理之案件，在調查後可能並無監視錄影畫面、通聯紀錄、對話紀錄等實質證據足以認定行為人具有跟蹤騷擾事實，若僅有被害人陳述，甚至是兩造各執一詞之情況，導致分局於審核是否核發書面告誡時，難以認定。

此種情況若過於強調證據，而不核發書面告誡，可能錯失保護被害人之即時性；若以保護被害人之立場，傾向相信被害人陳述，而核發書面告誡予行為人，可能造成行為人被認定成「跟蹤騷擾犯罪者」之情況，而造成行為人巨大反彈。

如：被害人陳述曾遭行為人過度追求，惟並未提供相關證據；而行為人否認，稱雖有向被害人表示好感，惟被害人皆無表示拒絕，行為人並未違反被害人意願等情。

（三）民眾認知上與法律適用上之落差（單次隨機尾隨案件）

《跟蹤騷擾防制法》所稱之跟騷行為，係指針對特定人反覆或持續實施違反其意願，且與性或性別有關之跟蹤騷擾行為，造成特定人社會或日常生活不當影響者，固於定義上排除「單次隨機尾隨案件」。惟民眾若遭單次隨機尾隨，認知上仍係遭跟蹤騷擾；若警方僅依社會秩序維護法或性騷擾防治法等行政法令處理，民眾可能認為影響其提出刑事告訴之權益，而造成民眾認知上與法律適用上之落差。

如：民眾於回家路上，遭行為人尾隨至住家附近並搭訕，民眾故撥打 110 報案，並表示要向行為人提出跟蹤騷擾告訴。

惟警方到場後發現，行為人係轄區內「性騷擾慣犯」，多次隨機尾隨夜歸年輕女性，並非針對特定被害人，而依《性騷擾防治法》受理，而非《跟蹤騷擾防制法》，且依《性騷擾防治法》規定，被害人僅得提起行政申訴，無法提起刑事告訴。

（四）行為人身分調查

依據《跟蹤騷擾防制法》第 3 條規定，「網路騷擾」亦屬行為態樣之一，在虛擬環境社群媒體（如 Facebook、Instagram、LINE 等）遭遇騷擾行為而報案之民眾有日漸增多之趨勢。追查社群媒體使用者的身分，雖可請相關公司配合，提供使用者申請資料、登入紀錄，但實務上 Facebook、Instagram 等公司只提供涉及殺人、重傷害、毒品危害防制條例等重大案類犯罪者之註冊人個資，《跟蹤騷擾防制法》並不符合可調閱之案類，無法行文查詢，員警束手無策，著實增加偵辦困難度。

雖以性私密影像威脅、騷擾之案件屬可調閱的案類，惟實務上多數網路跟騷案件，係利用 Facebook、Instagram、LINE 等社群或通訊軟體，多次傳送色情或騷擾訊息，因此並不符合可調閱之案類；又行為人如未使用真實姓名或本人清晰之照片，往往難以調查出行為人真實身分。

此外，若為「步行尾隨跟蹤」之案件，調查僅能仰賴調閱監視影像之方式，無法調閱車籍等資料，往往難以得知行為人真實身分。

（五）通報表過多，難以整合

員警受理婦幼案件，須至「警政知識聯網—婦幼案件管理系統」進行通報；又跟蹤騷擾案件常與《家庭暴力防治法》、《性騷擾防治法》等法律競合，若跟蹤騷擾案件同時涉及家暴、性騷擾、兒少保護等，因各法主管機關不同，現階段通報表單無法整合，

造成員警受理一案須至系統通報多項表單，程序冗長，可能造成受理員警巨大負擔，導致疏漏或黑數。

目前內政部警政署規劃之「跟蹤騷擾子系統」有一鍵匯入之功能，可減少員警輸入當事人個資之次數，惟通報程序仍略顯繁複，且通報流程中頁面經常跳動（會突有跟蹤騷擾通報表頁面與家暴通報表頁面交替出現之狀況），容易導致錯漏。

以下就一名國中學生遭同校學長跟蹤騷擾之案件，說明員警受理流程：

1. 首先須進行跟蹤騷擾通報，以及兒少保護通報。
2. 若該名學生亦欲提出性騷擾申訴，員警又須通報性騷擾，填寫性別平等教育法之申訴表。
3. 製作筆錄時也需製作「跟蹤騷擾調查筆錄」以及「性騷擾詢問紀錄」各 1 份。
4. 又跟蹤騷擾及性騷擾通報皆須取代號，會有 2 份「代號與真實姓名對照表」須讓被害人簽名。
5. 另員警須至「案件管理系統」開案，並開立受(處)理案件證明單。
6. 以上產出性騷擾申訴表、調查筆錄、詢問紀錄、真實姓名對照表、受(處)理案件證明單等 5 項表單，皆須由被害人或申訴代理人簽名。

最後，誠摯感謝內政部警政署在立法過程中強力捍衛警察的立場與尊嚴，為建立確切可行的典章制度所做的努力，以及在各類婦幼工作上提點的盡心盡力，是我們最堅強的後盾。對於新法實施後可能發生之疑慮，再有各位先進的學理剖析與支持，相信很快就能找到出路！

與談人 2：臺灣警察專科學校行政警察科 陳俊宏副教授

- 一、很感謝理事長老師給我這個機會，讓我投入關注跟騷法的探討。也很感謝各位師長及專家聆聽我淺薄的報告，期待各位不吝給我指正。
- 二、初步研讀跟騷法，並沒有覺得困難，但當參加警政署的講習(這感謝玲君科長允准我參加)後，我發現署要從受理案件就以犯罪偵查程序來辦，這個做法讓後面的程序流程，我覺得與我原先的行政調查&刑事偵查兩軌清楚劃分的思緒，變得混亂。以下要報告我所預見的問題與矛盾，如有不對，還請賜正。
- 三、綜觀跟蹤騷擾防制法的架構，雖然有 23 個條文，但其實只有五個面向而已，包括機關權責、行為要件、書面告誡、保護令聲請與執行、刑事處分等，而比較有問題的地方，在書面告誡這部分，我的報告將以這部分為主。
- 四、處理流程的問題：
 1. 目前警政署研擬的處理流程，將跟騷案件定位為犯罪行為，所以從分駐派出所受理、調查就以犯罪偵查程序為之，調查確認構成要件相符之後，再區分為二軌，一者移由分局

偵查隊依犯行偵辦移送等刑事處分，另一者則移由分局防治組開立書面告誡，家防官並監控執行，若有需要即聲請保護令，加強保護被害人等措施。

2. 這裏有疑問的是，書面告誡的核發規定，在跟騷法的第 4 條，依法規範及其效果觀之，其性質應屬行政機關就公法上具體事件所為對外發生法律效果之單方面行為，即行政處分之謂；易言之，書面告誡的法規範及其效果，應屬行政處分。
3. 依上述二點，跟騷案件受理後，以犯罪偵查程序發動，惟如經調查要件未符跟騷法時，又轉而依社維法裁處行政罰結案時，此時即有程序混亂錯置情形，員警亦即能陷入違法情形。
4. 承上，又跟騷案件受理後，經審核符跟騷法要件，此時又分別移分局偵查隊及防治組，各依刑事程序偵辦移送，及行政程序開立書面告誡等做法，形成刑事程序與行政程序併行之特殊狀況。此時狀況，如遇有跟騷行為人遭羈押時，分局防治組是否仍需開立書面告誡單之疑問，此乃行政與刑事併行的問題與矛盾之處。
5. 因此，管見以為行政與刑事程序仍宜區分，且區分輕犯與重犯適用不同程序；輕者，採先行政後司法措施，即分駐派出所受理時，認定符合跟騷要件且行為尚非嚴重時，立即聯絡家防官開立書面告誡，當場交付並予約制告知跟騷行為的相關法律效果，以達到保護被害人免受行為人再為騷擾之情形，此階段定位為行政措施階段。
6. 承上，如受理調查跟騷行為不但符合要件，且其行為已達嚴重影響被害人日常活動與生活狀況者，應即依犯罪偵查程序偵辦，並移由偵查隊依法移送檢察官偵辦，藉以打擊跟騷之犯罪行為，並強化保護被害人之安全。
7. 綜上，依前二點的修正流程之建議，好處有三：一者可以區分行政程序與刑事程序措施，避免混淆。二者，受理時認定構成跟騷要件，立即予以書告誡，方能達到立即之告誡的效果，而被害人也才能獲得立即之保護。三者，這樣也可以避免分駐派出所受理後，案件陳報到分局防治組開立書告誡單時，還要另行送達，若未能順利找到行為人，則需以寄存送達為之，這樣可能失去立即保護的時機。四者，如調查發現跟騷行為已屬嚴重影響被害人日常生活者，則逕以犯罪嫌疑移送法辦，必要時並可依職權聲請保護令，如此亦不失立即保護之效果，程序上又可明確區分，處理員警亦較能依原有之認知程序執行而不致混淆。

五、書面告誡之核發問題：

1. 依跟騷法第 4 條第 2 項：「前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。」警察機關辦理跟蹤騷擾案件作業規定第 7 點：「書面告誡之核發機關為直轄市、縣(市)警察分局；其上級機關為直轄市、縣(市)政府警察局。署屬警察機關書面告誡核發及異議決定之權責，依署屬警察機關書面告誡及異議處理權責分工表辦理。」
2. 由上可知書面告誡之核發單位必須具機關屬性，故以一般警察分局核發尚屬可行，惟連江縣警察局沒有分局，該如何處理？且依署定之作業規定，專業警察機關之保二總隊、各港務警察總隊等，均律定由中隊核發書面告誡，而中隊並不符合機關屬性，這部分顯然不合法。
3. 若要解決此一問題，或可參考社維法第 35 條之立法，將書面告誡之核發設定在警察分局，並律定編遠地區得經上級警察機關授權警察所、分駐派出所開立。專業警察機關則

設定由內政部警政署核准，就該管區域內行使其管轄權。以完備法制規範，避免因核發單位資格未符，而失去書面告誡之法效果，形成保護之漏洞。

六、書面告誡之救濟問題：

1. 依跟騷法第 4 條第 3 項至第 5 項，書面告誡之救濟，以經原警察機關向其上級警察機關表示異議，行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。
2. 由上規定可知，書面告誡之救濟，僅有一次救濟機會，且均在警察機關內完成決定；此舉難免令人質疑警察機關會不會有官官相護的主觀情結，難獲得公正客觀之第三方審核決定。且依近來公布之字 785 號解釋，即使輕微之行政處分，只要當事人認有影響其權益之情形，即可行使憲法賦予訴訟之基本權，故而本法所規定之救濟決定機關，未來難免會被社會大眾挑戰與檢驗，管見以為，警政署宜先有備案得以因應為妥。
3. 參考集會遊行法之申復救濟流程，如係警察分局所為之處分，申復決定機關為警察局，對申復決定不服者，得向市、縣(市)政府訴願審議委員會訴願；如係警察局處分者，則由警政署作申復之決定，對申復決定不服者，得向內政部訴願。此一流程或可供參考，但根本解決之道，仍以採一般救濟程序為佳。

七、書面告誡之格式：

1. 依目前警政署規劃所擬書面告誡之格式為，單位名銜書面告誡單、案由編號、行為人年籍資料、告誡事項、注意事項、聯絡人及製發時間等；似區分主旨、事實、理由，以及處分機關及其首長署名、蓋章等。
2. 有關格式，允宜參照行政程序法第 96 條第 1 項規定調整：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵；……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、有附款者，附款之內容。四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。五、發文字號及年、月、日。六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」

八、跟騷法完成立法確屬不易，雖不是十全十美，但跨出這一步很重要，出去之後，可能會遇到障礙或阻攔，那都不是困難，所以在施行之前能多蒐集各方意見，早期發現問題，作超前部署，提早擬定解決爭議腹案，屆時必能順遂執行。

與談人 3：中央警察大學行政警察學系 朱金池兼任教授

一、引言人陳主任提及內政部警政署於民國 108 年 6 月 14 日啟動「防制跟蹤騷擾計畫」，盤點當時可用現行法律，包括刑法、社維法、家庭暴力防治法，以及性騷擾防治三法(即性騷擾防治法、性別工作平等法、性別平等教育法)等，並針對此類反覆持續的性別暴力案件加以列管。第一期計畫列管 108 年下半年案件，發現此類案件以家庭成員親密關係暴力為最大宗，佔約 7 成 5，其次則為違反性騷擾防治三法的案件；因家暴案件已有

家庭暴力防治法提供完整周延保護，第二期起家暴案件不列入管制，發現此類案件係以過度追求的性騷擾案件佔最大宗約7成5。因此，隨著「跟蹤騷擾防制法」將於今(111)年6月1日正式施行，對於與性或性別有關的個人身心安全、行動自由、隱私權及人格尊嚴等基本權利之侵害入罪化，使得我國在保護婦幼安全的法制整備上，更加完備。

二、盱衡國際，警察在保護婦幼安全的角色日益重要，但黑數很多

(一)聯合國有許多有關人權保護，以及針對婦女安全保護的宣言，已使得各國將婦女安全的保護視為重要的人權指標。聯合國毒品及犯罪防制辦公室(UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, UNODC)於2010年，出版了「警察有效處理暴力攻擊婦女案件手則」(Handbook on Effective police responses to violence against women)。其中，提及警察處理暴力攻擊婦女的準則(policy)如下：

1. 迅速使加害者與被害人兩造隔離。
2. 採取能使被害人(包括被波及的幼童)獲得安全的各種步驟。
3. 必要時，幫助雙方獲得所需的醫療協助。
4. 必要時，央請語言翻譯者協助翻譯，但小孩和家庭成員不適合擔任翻譯者。
5. 根據警察標準作業程序，搜集並保存相關證據。
6. 對在場的小孩提供安全的協助，或轉介至適當的機構予以安置。
7. 詳細紀錄所有當事人的行為與言語。
8. 詳細詢問被害人及證人。
9. 協助被害人擬訂個人的安全計畫。
10. 詢問犯罪嫌疑人筆錄。
11. 製作案件發生報告，且不論當事人是否告訴，皆應在警察資訊系統中建立檔案。

(二)國際警察首長協會(IACP)出版的警察首長(Police Chief)刊物，有 IACP 的專案經理 Michael Rizzo 指出：有關性別暴力、家庭暴力及跟騷等性別偏見犯罪的黑數極其嚴重。根據美國司法部2011年有關犯罪被害的統計資料顯示，只有27%之性別暴力犯罪案件有報案，且是類報案中的87%報案人報案後，感受到被指責，又有69%的受理報案員警傾向不處理。

(三)一項針對美國休斯頓警察局的調查研究顯示，在8年期間，共有3,756年有關跟騷(stalking)的報案，但只有66件成案，以及12人因跟騷罪被逮捕。而且，大多數跟騷案件的報案，被類歸為性騷擾或違反保護令的案件類別中。(參閱 Patrick & Nobles, "The Dark Figure of Stalking: Examining Law Enforcement Response." Journal of Interpersonal Violence, 32(20): 3149-3173.)

三、我國警察未來在保護婦幼安全的作法建議

(一)建議內政部警政署整理我國婦幼安全相關法制的要點，並參採先進民主國家警察的具體作法，研擬我國警察回應報案與執法的準則及標準作業程序。

(二)建議內政部警政署加強員警對保護婦幼安全的角色認知及執法作業規定的教育訓練。

(三)加強跨部門的協調聯繫：非常贊同引言人陳主任所提的，內政部警政署將與地檢署、法院、衛政、社政、勞動、教育等機關、學校加強橫向之協調聯繫，以期落實犯罪被害人的安全保護工作。

壹、跟騷法有關行政與刑事之規範與處理

一、行政（或民事）預防作為

1. 調查、告知：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。（§4~I）
2. 核發告誡書：警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人。（§4~II 前段）
3. 採取保護被害人措施：必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。（§4~II 後段）警察人員必要時應採取保護被害人之安全措施。（§10~VI）
4. 受理不服告誡之異議：行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後十日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。（§4~II 後段）
5. 向法院聲請保護令：被害人得向法院聲請保護令（§5~II）；檢察官或警察機關得依職權向法院聲請保護令。（§5~II）
6. 區分與其他法律之適用：例如，家庭暴力防治法所定家庭成員間、現有或曾有親密關係之未同居伴侶間之跟蹤騷擾行為，應依家庭暴力防治法規定聲請民事保護令，不適用本法關於保護令之規定。（§5~IV）
7. 保密措施：因職務或業務知悉或持有被害人姓名、出生年月日、住居所及其他足資識別其身分之資料者，除法律另有規定外，應予保密。警察人員必要時應採取保護被害人之安全措施。（§10~VI）行政機關、司法機關所製作必須公示之文書，不得揭露被害人之姓名、出生年月日、住居所及其他足資識別被害人身分之資訊。（§10~VII）
8. 檢察官或警察機關得為前項延長保護令之聲請。（§13~III）
9. 執行保護令：保護令由直轄市、縣（市）主管機關執行之；執行之方法、應遵行程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。（§14~III）外國法院關於跟蹤騷擾行為之保護令，經聲請中華民國法院裁定承認後，得執行之。（§17~I）
10. 受理保護令執行之聲明異議：被害人、聲請人或相對人對於執行保護令之方法、應遵行之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行之機關聲明異議。（§14~I）

二、刑事犯罪偵查

1. 調查與移送：跟蹤騷擾行為罪（§18~I）、攜帶危險物加重罪（§18~II）、違反保護令罪（§19~I）：
2. 預防性羈押：行為人經法官訊問後，認其犯第十八條第二項、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。（§21~I）

貳、相關問題

一、本法第 1 條

- （一）法律性質不明：因未明定法律性質，至恐與其他法規競合或搭配適用，尤其是其他性平法規（縱然本法且因本法第 5 條 4 項規定「家庭暴力防治法所定家庭成員間、

現有或曾有親密關係之未同居伴侶間之跟蹤騷擾行為，應依家庭暴力防治法規定聲請民事保護令，不適用本法關於保護令之規定。」也僅僅是保護令部分不適用，其他受理、告誡等啟動等恐將多由本法加以吸收，需優先介入處理後，再依據其他相關法律處理。除法律競合問題外，基層員警有無全盤瞭解相關法規之違法構成要件及執法程序要件之能力，除應有明確之作業規定與程序外，更應有強化教育訓練之必要。另本法究竟係「行政」或「刑事」，應依「行政程序」或「刑事程序」？恐尚有疑義！（例如，引言稿（一）～2～1 亦提及：「惟我國立委所提專法的警告命令設計，係由警察逕予認定、核發及裁罰，將使警察陷入調查事實及執法認定困境，衍生爭議及訟累，並有國家控制網擴大疑慮。」）

按跟騷法似採行政（警察告戒）及刑事制裁併行制（跟騷罪）；保護令則採先行政（警察告戒）後司法（保護令）制，所以跟騷罪部分應依刑事訴訟法規定處理，警察告戒部分應係行政行為性質上似應依調查結果是否屬實（與跟騷罪是否經有罪判決無關）來認定是否核發，故宜認為具行政處分之性質，立法理由說明認系任意偵查處分顯然將行政與刑事混為一談應非適當。

- （二）立法目的：「、、維護個人人格尊嚴，特制定本法。」然此所謂「個人人格尊嚴」之維護，應注意「行為人」與「被害人」之「人格尊嚴」。因本法將有「受理」、「告誡」、「核發保護令」、「成立犯罪」等階段，加上本法細則第 2～5 條明定「應建置及管理跟蹤騷擾電子資料庫」，並加以處理及使用，則案件一經警察機關「受理」，應即開始調查、製作書面紀錄，再有「告誡」、「核發保護令」、「成立犯罪」等階段，將會逐一將資料，進入跟蹤騷擾電子資料庫，則此對「行為人」之人格權，恐亦有嚴重影響。

二、本法第 2 條

- （一）管轄權責：第 1 項規定「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。」則中央由警政署、地方由警察局分別擔任主管機關之「特業幕僚」。然從本法規範內容似屬刑事法，既在實體罰上僅有第 17、18 條三種刑罰類型（跟騷罪、攜械加重罪及違反保護令罪分別處刑事罰則），又在程序上似定位在刑事調（偵）查規範，例如，本法細則第 8 條規定「本法第四條第一項所稱調查，指司法警察（官）於刑事偵查程序之相關作為。」又本法第 4 條立法理由特別指明：「書面告誡」性質屬刑事調查程序中之任意處分。（按引言稿（二）～2 論及「如果不論類型及成因，一律調查處罰，那不需大費周章訂專法，在刑法中增列跟騷罪就可以了。」然查本法內涵如上述均為刑事實體法與程序法規範，亦已猶如於刑法明定「跟騷罪」無異）。再者，本法既定位在「刑事法」性質，為何由（警政署）主責，而非由法務部（檢察署）辦理；又警政機關由「防治組」主辦，而非由「刑事局」掌理，以致本法內容如上述所列行政與刑事混合，但大陸法系的我國，對行政與刑事系統與程序實有釐清之必要。
- （二）規劃與落實主管機關應辦事項：第 2 項規定「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。、、。因此，

警察機關得負責統籌並完備上述各相關事宜，仍得逐一規劃與落實執行。

三、本法第 3 條

- (一)鑑別「跟騷行為」：因第 3 條之跟騷行為定義有 8 種要件：1. 以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法；2. 對特定人；3. 反覆或持續為；4. 違反其意願；5. 與性或性別有關；6. 下列 8 種行為之一（但欠缺「其他」之概括規定）；7. 使之心生畏怖；8. 足以影響其日常生活或社會活動。則在執法實務上，有無如「人口販運防制法」之「鑑別原則」？以協助各階段之執法人員鑑別「跟騷行為」是否成立，或是設置單一窗口來指導處理。
- (二)明確受理程序：警察機關「受理」即應調查嗎？有無不受理的空間？若受害人僅能舉出心生畏怖，而無法滿足上述定義之 8 種要件，則是否受理？受理程序為何？亦有讓員警明確瞭解之必要。再者，
- (三)強化舉證與移送能力：第一線員警面對報案之受害人之受理，其舉證責任由誰擔負？以及如何進行刑事移送程序，均有教育訓練執法人員之必要。

四、第 4 條

- (一)受理與調查：第 1 項：「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。」試提下列問題：1. 報案之「受理」、「告誡」或受害人直接提出「告訴」程序為何？派出所（員警）、婦幼隊（家防官）及偵查隊「刑警」之分工與整合，均宜有明確的標準作業程序（含救濟程序），均宜有明確規範可資依循。2. 舉證與認定：警察舉證調查時係採取「行為人」或「受害人」之意見（聽誰的？有利、不利兼顧原則）？科技偵查能力：調查時可否調取雙方之手機 GPS 定位或通聯等？3. 本項「應告知被害人得行使之權利及服務措施，其「權利」及「服務措施」應進一步明確化（是否即為「安全提醒單」？），以利有效執法。
- (二)告誡與保護：第 2 項：「前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。」試提下列問題：1. 經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，即「應」核發書面告誡，則是否「受理」即應「核發」（亦應持續此犯罪調查？），因此係羈束規定，並非「必要時」「得」之授權。2. 應採取其他保護被害人之適當措施，何謂「適當措施」亦有予以明確化之必要。
- (三)不服之救濟：第 3~5 項：「行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後十日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。」試提下列問題：1. 「書面告誡」之法律性質為何？2. 其核發決定程序為何？是否需委員會決定？（參考「性騷法」決定制度）。3. 異議後得否訴願、行政訴訟？4. 若是首開刑事之「犯罪偵查任意處分」制度，亦應有完備之配套措施，以資適用。否則，僅規定受告誡人得向其核發機關（分局）之上級警察機關（警察局）表示異議，並依第 5 項規定「行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」如此，恐對人民權利維護不周延，不無違反憲法人權保障之虞。參之過去「檢肅流氓條例」之「書面告誡並予列冊輔導」流氓，亦尚有「檢肅流氓審查小組」，以會議方式分初審、複審審查認定之。則本法之「書面告誡」，對當事人之基本權利不無影響，則其核發與救濟程序，允宜完備之。

五、建置及管理跟蹤騷擾電子資料庫之問題

- (一)法未明定：本法並未規定有關跟蹤騷擾電子資料庫之授權，亦未有授權訂定相關「法規命令」，主管機關卻自行於本法細則第 2~5 條明定「建置及管理跟蹤騷擾電子資料庫」之授權，如此立法體例，恐有疑義。
- (二)參考法例：應可參考「入出國及移民法」第 4 條第 2、3 項分別規定「〔2〕移民署於查驗時，得以電腦或其他科技設備，蒐集及利用入出國者之入出國紀錄。〔3〕前二項查驗時，受查驗者應備文件、查驗程序、資料蒐集與利用應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」因此，據以訂定「入出國查驗及資料蒐集利用辦法」為執行依據。又同法第 91 條第 1、4 項亦分別規定「〔1〕外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入出國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。〔4〕有關個人生物特徵識別資料蒐集之對象、內容、方式、管理、運用及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」而訂定「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」。) 再者，「跟蹤騷擾電子資料庫」對受建置人資料保護之權利，必有影響，應有其明確的管理規範機制，避免不當或違法侵犯人權。

與談人 5：中央警察大學行政警察學系 洪文玲教授

- 一、對於違背公序良俗，「以猥褻之言語或舉動調戲異性者」，以及違反他人意願「無故強人會面或跟隨他人，經阻止不聽者」，1943 年 9 月 3 日公布的違警罰法，即有懲罰之規定，處五日以下拘留或三十圓以下罰鍰（第 65 條、第 77 條）。1991 年違警罰法廢止，另定社會秩序維護法取代之，上開條文雖仍納入新法分則之中（第 83 條、第 89 條），由警察機關處罰，但效果只剩罰鍰或申誡¹，弱化了公權力防制跟追與騷擾惡行的力道。
- 二、2002 年兩性工作平等法（2008 年更名為性別工作平等法，簡稱性工法）、2004 年性別平等教育法（簡稱性平法），課責雇主或學校防治職場性騷擾與校園性騷擾。2006 年性騷擾防治法（簡稱性騷法），僅就觸碰性騷擾²採取刑罰，至於性騷擾，係以行政手段課責行為人（加害人）之服務單位採取防制作為，再以行政罰和民事罰給予行為人懲罰。
- 三、隨著性別平權意識普及，面對性騷擾事件，無論職場、校園或日常生活公共場域，有越來越多的被害人勇敢提出申訴。根據衛福部保護服務司統計，民眾申訴性騷擾事件 2020 年近 1,200 件，調查成立性騷擾者有 908 件，2021 年申訴件數則達 1,721 件，經調查成立性騷擾者達 1,284 件，創下近 6 年新高，另 755 件係以妨害性自主罪或妨害風化罪移送刑事偵查³。此類執迷於特定對象，持續反覆糾纏的性騷擾案件，極易演變成性侵害暴力事件，現行法制顯然無法提供被害人及時有效保護。

¹ 社會秩序維護法第 83 條第 1 款：故意窺視他人臥室、浴室、廁所、更衣室，足以妨害其隱私者；第 3 款：以猥褻之言語、舉動或其他方法，調戲他人者，處新臺幣六千元以下罰鍰；社會秩序維護法第 89 條第 2 款：無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡。

² 性騷法第 25 條：意圖性騷擾，乘人不及抗拒而為親吻、擁抱或觸摸其臀部、胸部或其他身體隱私處之行為者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。前項之罪，須告訴乃論。

³ 近 6 年統計件數可參見：洪文玲(2022)，跟蹤騷擾防制法之法制分析，警察法學與政策第 2 期，第 23 頁。

- 四、2021年12月1日公布，2022年6月1日施行之跟蹤騷擾防制法（簡稱跟騷法），試圖以政府網絡分工共同防制與性或性別有關之跟蹤騷擾行為，並繩之以刑罰，輔以警察告誡、法院保護令機制，期能有效遏制。
- 五、鑒於目前已有性工法、性平法、性騷法、社維法，警察與相關機關均已採行政調查、行政防治程序與行政處罰手段介入。若加害人仍執迷不悟，持續跟蹤騷擾，則被害人依據跟騷法，可啟動公權力介入機制，由警察機關適用刑事訴訟法偵查程序，採取更迅速有效的犯罪調查蒐集事證方法，例如調取通聯資料⁴、監視錄影資料等，再輔以書面告誡提醒約制行為人。若情況急迫，警察或檢察機關皆得依職權聲請法院核發保護令，或聲請預防性羈押，當可及時達到保護被害人之目的。
- 六、新法即將於6月1日施行，就警察機關而言，受理報案，啟動刑案調查，核發書面告誡，協助聲請保護令等事項，如何分工？依警政署之規劃，係由地方派出所（受理、調查）、分局偵查隊（移送地檢署）與家防官（審核告誡書、聲請保護令）三者分工完成。至於專業警察機關⁵，例如航空警察局管轄之機場航廈、國道公路警察局管轄之國道休息站或客運車內、鐵路警察局管轄之台鐵高鐵車內、港務警察總隊之港區或保二總隊轄下之科學園區等場域，亦有發生跟騷行為之可能性，由何層級受理報案？核發告誡書？作成異議決定？聲請保護令？移送地檢署？不無疑問。根據警政署111.5.13頒發之「警察機關辦理跟蹤騷擾案件作業規定」第18點，署屬警察機關處理跟蹤騷擾案件，比照直轄市、縣（市）政府警察局、警察分局及分駐所或派出所相當層級辦理。附表規劃管轄如下：

| 管轄層級 | 書面告誡 | 異議決定 |
|---------|------|------|
| 航空警察局 | 分局 | 警局 |
| 鐵路警察局 | 分局 | 警局 |
| 國道公路警察局 | 大隊 | 警局 |
| 港務警察總隊 | 中隊 | 總隊 |
| 保二總隊 | 中隊 | 總隊 |

其餘機關（保三、保七）：職司專責案件處理；跟蹤騷擾案件依權責劃分及工作聯繫要點，受理後移請管轄警察機關接續辦理。

- 七、值得探究者，為跟騷法第4條書面告誡之性質。依立法理由，其屬於刑事調查程序中之任意處分，不以被害人提起告訴為要件⁶，功能在於促使行為人立即停止跟騷行為，即時迅速保護被害人，提供檢察機關實施強制處分權之參考，及法院核發保護令之參考。故同條第3至5項規定不服告誡處置之救濟，行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後十日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；

⁴ 如跟騷法第18條第4項：檢察官偵查跟騷罪及司法警察官因調查犯罪情形、蒐集證據，認有調取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11條之1第1項所定最重本刑三年以上有期徒刑之罪之限制。

⁵ 專業警察機關，係指掌理警察法第5條第6款業務，依內政部警政署組織法第6條第1項所列次級機關中航空、國道公路、鐵路警察局、港務及保二、三、七警察總隊。

⁶ 跟騷法施行細則第10條。

認為無理由者，應於五日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。由於告誡之性質僅為程序性事實行為，故其救濟僅能向上級警察機關（警察局）異議。行為人或被害人對於前揭上級警察機關之異議決定，不得再聲明不服。惟本文認為，與性騷擾調查成立之「通知」相比較，實務長期以來肯認性騷擾通知具有行政處分之性質，可作為訴願、行政訴訟救濟之標的，然而跟騷法卻否認跟蹤騷擾成立告誡書之處分性，而無司法救濟機會，恐與正當程序有違，值得商榷。蓋因嫌疑人收受告誡書後 2 年內若再為跟騷行為，被害人即得向法院聲請保護令，該告誡書實際上有課予行為人一定期間不得再為跟騷行為之不作為義務的效果，且核發告誡書不啻認定行為人之行為成立跟蹤騷擾，且經警察鍵入資料庫系統中，將遭反覆比對運用，對其名譽與人格已造成負面貶抑之效果，實具有管制性不利處分之性質。

與談人 6：中央警察大學行政警察學系 黃翠紋教授

跟蹤騷擾案件的特徵在於跟騷者行為的重複性，被害人對此一連串的騷擾行為感到煩惱、不安、威脅或恐懼。雖然男性亦可能成為跟騷行為的被害人，但因加害人以男性居多，而被害人則以女性居多，是典型的性別暴力案件。此類案件存在歷史已久，但直到 1990 年美國加州制定全球第一個跟騷行為防制法後，從美國各州擴及到澳洲、紐西蘭、加拿大和歐盟國家也陸續將這種行為定為刑事犯罪；有些國家或行政區域修改現存的刑法提供一定程度的保護，而有些則制定新的法律來保護跟騷行為的被害人。

但值得注意者，雖然立法至關重要，但如果沒有明確的跟騷行為防治政策和有效的執法策略，法律就無法實現保護被害人的目的。與其他類型的犯罪不同，跟騷行為是一個複雜的現象，必須透過它們發生的背景，來確認看似無害行為（例如，送花、傳送簡訊等）的違法性，導致各國在本法實施初期，對被害人保護效果相當有限。就警察機關而言，由於跟騷案件的特性，警察傳統以案件為基礎的反應通常不適合跟騷案件。在制定適當的回應策略時，必須對加害人威脅進行徹底的評估。其次，對大多數案件而言，有效的處理策略將涉及實施若干不同的回應策略，若僅單純仰賴警察處理，將會大幅降低問題解決效果。

具體而言，跟騷案件的處理原則包括：

- 一、及早識別跟騷案件暴力風險因素；
- 二、從被害人獲得有效的資訊；
- 三、確保被害人在整個刑事司法程序中獲得一致的專業支持服務；
- 四、檢視跟騷行為所觸及的法律議題，執行所有相關法律；
- 五、評估行為人構成的暴力威脅；
- 六、依照行為人危險等級對案件進行分類；
- 七、對行為人提出警告，必要時並須逮捕行為人；
- 八、採用跨網絡合作方式建構安全防護網；
- 九、持續監控行為人的暴力風險並收集證據；

十、需有單一服務窗口提供被害人服務。

註：本次與談內容摘錄自黃翠紋(2019)。警察處理跟蹤騷擾案件原則之研析，警政論叢第19期，頁17-45。

與談人7：中央警察大學行政警察學系 劉嘉發主任

一、前言

有關跟蹤騷擾防制法個人之觀察，本法可謂是性騷擾防治法的升級版？進階版？即時版？2.0版？

1. 從單次→多次—持續性
2. 從事後處置（制裁）→事中即時介入+事後處置(制裁)
3. 從行政罰→刑事罰
4. 從一元管轄→多元管轄
5. 從當事人進行主義→職權進行主義？(不告不理)

二、法律適用關係

(一)普通法或特別法？

➢ 第1條(不解其意？定位不明？)

- 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，特制定本法。

依據第1的規定讓人無法確定其法律適用關係究竟是普通法或特別法？但從其立法目的觀之，應該是要定位為特別法。

(二)與其他下列法律競合問題？如何適用問題？未來也是本法要面對的重要適用議題。

1. 性騷擾防治法
2. 性別工作平等法
3. 性別教育平等法
4. 社會秩序維護法
5. 刑法相關罪責？
6. 家庭暴力防治法(5-4)從家暴法之保護令

三、警察之權責與角色（第4條）

◎警政主管機關

- 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，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。
- 行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後十日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。

- 前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於五日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。
- 行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。
當然，應該還有觸犯跟騷罪之偵辦處理，也是警察機關主要的權責！

四、處置程序暨其救濟問題

(一) 書面告誡：(警察)→

- 行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後十日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。
- 前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於五日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。
- 行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。
 - 警察機關所指為何？警政署？中央各專業警察機關是否亦有執行權？或者僅有業務規劃督導權？
 - 地方警察局或警察分局？應該是真正執行的機關
 - 上級警察機關→警政署？
 - 針對行為人或被害人表示異議後，上級警察機關幾日內決定之？並不明確？宜參考行政執行法第9條規定，明定30日要決定之。

1. 書面告誡之法律性質？行政處分？行政事實行為？觀念通知行為？刑事處分？

▲立法理由：

- 依日本實務研究，部分跟蹤騷擾行為人對其已實際影響他人之作為欠缺自覺，故在纏擾行為規制法（ストーカー行為等の規制等に関する法律）以「警告」要求行為人不得再為之，縱使違反警告並無罰則規定，仍有八成以上行為人經受警告後即停止再為跟蹤騷擾；本法參考日本立法例設計「書面告誡」制度，司法警察（官）知有跟蹤騷擾之犯罪嫌疑者，除即依刑事訴訟法開始調查外，應不待被害人提出告訴或自訴，以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，以達迅速保護被害人之立法目的，且可供檢察機關實施強制處分之參考，或法院審核是否核發保護令之前提；「書面告誡」性質屬刑事調查程序中之任意處分。
- 為落實保護作為之迅捷，爰設計特別救濟程序。

2. 上級警察機關書面告誡之決定，不得再聲明不服？

未來恐怕仍有疑慮？可參考下列法律之規定與近期司法院大法官解釋進行修正。

- 行政執行法第9條：聲明異議（相當訴願程序）→逕提行政訴訟
- 警察職權行使法第29條：表示異議→訴願→行政訴訟
- 公務人員保障法：785號解釋：申訴→再申訴→行政訴訟
- 監獄行刑法第90條以下：陳情、申訴、行政訴訟
 - 刑事任意處分是否為公權力措施？
 - 書面告誡對相對人有無一定之拘束力？是任意性的處分嗎？

- 既然是任意處分，行為人就不一定要遵守？
- 警察刑事任意處分不得救濟？恐有待檢討

(二) 保護令：(地方法院)

1. 第 5 條：

- 行為人經警察機關依前條第二項規定為書面告誡後二年內，再為跟蹤騷擾行為者，被害人得向法院聲請保護令；被害人為未成年人、身心障礙者或因故難以委任代理人者，其配偶、法定代理人、三親等內之血親或姻親，得為其向法院聲請之。
- 檢察官或警察機關得依職權向法院聲請保護令。

2. 第 15 條：

- 保護令之程序，除本法別有規定外，準用非訟事件法有關規定。
- 關於保護令之裁定，除有特別規定者外，得為抗告；抗告中不停止執行。
- 對於抗告法院之裁定，不得再抗告。

3. 第 16 條：(執行保護令程序之救濟) 參行政執行法第 9 條

- 被害人、聲請人或相對人對於執行保護令之方法、應遵行之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行之機關聲明異議。
- 前項聲明異議，執行之機關認其有理由者，應即停止執行並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送核發保護令之法院裁定之。
- 對於前項法院之裁定，不得抗告。

(三) 刑事制裁(處分)：羈押、定罪 刑事制裁之救濟：依刑事訴訟法

五、跨機關間之合作與分工問題

- 七大各目的事業主管機關如何管？
- 誰來發動協調？遇個案 7 大機關均須介入嗎？
- 縱向合作連繫 OK？橫向合作連繫才題問題？

第 2 條：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。

- (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：
- (三) 衛生主管機關：
- (四) 教育主管機關：
- (五) 勞動主管機關：
- (六) 法務主管機關：
- (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

六、結論

- 本法適用時，首要釐清構成要件
- 遇有法律競合適用時，瞭解其處置程序是相容或互斥？
- 警察機關書面告誡不得再續行救濟？容待檢討修正。

- 七大機關如何合作分工？資料庫之利用、傳遞、銷毀，未來宜有統一資料庫之建置。
- 警察即時介入是否對個案產生副作用？其他機關適時介入之時機與功能如何？亦宜審慎評估

與談人 8：中央警察大學行政警察學系 許福生教授

一、國際趨勢採犯罪化

觀之各國跟騷行為立法模式，美國採直接犯罪化模式，即跟騷就是犯罪。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。日本採用「纏騷行為規制法」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、粗暴言行、傳送電子郵件或「未經其承諾而取得位置資訊等」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；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」，若違反「禁止命令」，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。惟就現行國際趨勢顯示出跟騷就是犯罪，將跟騷行為直接犯罪化是有必要的；再加上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，會令被害人心生不安，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；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。

最終，本法三讀通過的立法設計，是將跟蹤騷擾行為態樣具體類型化及犯罪化，並聚焦在「與性或性別有關」之行為，且引入即時約制(書面告誡)模式，2 年內若再犯法院可核發保護令及配合預防性羈押，並強調部門協力以保護扶助被害人及治療處遇相對人，以補充性別暴力防制之不足。

確實，現行國際趨勢顯示出跟騷就是犯罪，將跟騷行為直接採取犯罪化及即時約制(書面告誡)，二年內若再犯，可核發保護令及配合預防性羈押，是有必要的。

二、跟騷行為處罰之基礎

將跟騷行為犯罪化，便需思考其處罰基礎為何？依據日本學說看法，包含如下：(1)將「不安感」作為處罰根據：即依該法立法目的可知，基本上糾纏騷擾行為罪的作用是在防止「身體、自由及名譽之危害發生」，同時藉此「裨益國民生活之安全與平穩」。在這樣的立法目的下，日本刑法學界一般認為，糾纏騷擾行為罪的成立並不以行為人的行為確實造成上述各種被害人的損害發生為必要，是一種危險犯。(2)將「與將來之侵害的關連」作為處罰根據：也有學說考慮上述不安感作為處罰根據時，其處罰有不明確的問題，從而主張在解釋糾纏騷擾行為罪時，需以該等糾纏騷擾行為有具體地連結至將來實際法益侵害的可能性、蓋然性，才能將其處罰正當化。(3)將「個人以安全且平穩的方式形成日常生活的利益之侵害」作為處罰根據：最近也有論者主張，考慮到糾纏騷擾行為罪在解釋上應盡量明確的需要，應將其內涵解釋為對「個人以安全且平穩的方式形成日常生活的利益」之侵害(黃士軒，概觀

日本糾纏騷擾行為罪的處罰概況，月旦刑事法評論，第5期，2017年6月，頁105-108)。

現若觀之本法是在實害犯罪發生前的行為規制，係基於危險犯概念，使國家公權力得大幅提早介入調查及處罰，可說是將「不安感」作為處罰根據。

三、判斷上之困難點

本法將「不安感」作為處罰根據，便會面臨處罰根據的危險究竟具有如何的內容，應是解釋論上重要問題。特別是在實害犯罪發生前的行為規制，係基於危險犯概念，使國家公權力得大幅提早介入調查及處罰，因此在構成要件判斷上難免會有所困難。縱使本法已將其適用範圍限縮在易發生危險行為，保護生命、身體及自由等核心法益免受侵害，以符合比例原則，然仍會面臨沒有物理性被害致危險性判斷困難、難以特定及識別跟騷行為及難以與不具危險類似跟騷行為區分開來等規範上的問題點（今村暢好，つきまとい行為に対する刑事規制の特殊性と諸問題，松山大學論集第30卷第5-1號，2018年12月，頁39-41）。

儘量如此，本法已將跟蹤騷擾行為犯罪化，因而員警如何認定該行為是否符合跟騷行為構成要件，便為適用本法首要之舉，因其牽涉到是否可依現行犯加以逮捕之及涉嫌跟騷行為核發書面告誡等問題。故未來蒐集相關案例之判斷基準便很重要，並透過教育訓練讓執法者能逐漸熟悉本法構成要件及其與其他相關法律之適用。但短期間，讓員警充分了解跟騷擾行為定義，便有需要。

四、跟騷擾行為之定義

本法所稱跟蹤騷擾行為，係指以人員、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「監視跟蹤」、「盯梢尾隨」、「威脅辱罵」、「通訊干擾」、「不當追求」、「寄送物品」、「有害名譽」、「濫用個資」等八類行為之一，使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動。

(一)實行之方式

以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法為之，即本條各款所定跟蹤騷擾行為，包含運用口語、文字、符號、肢體動作、表情或電子科技通訊方式等，足以表露行為人意思之行為，故於序文整合規定實行跟蹤騷擾行為之各種方法。

(二)對特定人

本條之實施對象需特定人，但對實務常見行為人為追求特定人，而對特定人之配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，實行違反其意願而與性或性別無關之跟蹤騷擾行為，為避免產生規範缺漏，本法將與該特定人社會生活關係密切之人納入保護，包含以家庭、職場、學校或其他正常社交關係為基礎，與該特定人處於穩定互動關係之人。再者，本法其立法目的係保護個人法益，故若非針對特定個人或對象，而係針對某特定或不特定之族群為仇恨、歧視言論者，自無本法之適用。

(三)反覆或持續

「反覆」是指重複為複數次的意思，而實行同一行為或不同款之跟騷行為；「持續」是指接連不斷，或維持相當一段時間的一次性行為，如在社群媒體刊登有關個人性隱私訊息而不刪除。若偶然一次為之，即不屬於反覆或持續。如此，反覆或持續之判斷，應以時間上的近接性為必要，並需就「持續時間」和「次數」等其他個別具體事案綜合判斷，甚至行為人的主觀要素亦是判斷之一（許福生，員警處理專櫃小姐長期遭盯梢案例之分析，

警光雜誌 NO. 789，2022 年 4 月，頁 45)。

(四)違反意願

被害人明示或可得推定的反對，即是違反意願。然而，若被害人未表達意願或不置可否，則不屬之。

(五)與性或性別有關

與「性或性別有關」之行為，包含(1)與性相關的行為，是指行為人基於性而為的行為，如要求交往、過度或不當追求、癡情迷戀；(2)與性相關的暴力行為，如為滿足性慾的性侵害、性剝削、性攻擊、家庭暴力行為，和破壞被害人所享與性有關寧靜及不受干擾平和狀態之性騷擾行為。(3)與性別相關的行為，是指行為人基於男女生理差異，而做的不同對待行為，如粗重的工作就是男生要做、女性不適合夜間工作；(4)與性別相關的暴力行為，如性別歧視、性霸凌、性貶抑、性威脅等言行舉止。

(六)行為類型

本法為明確規範所欲防制之跟蹤騷擾行為，並使民眾清楚知悉或具體認知可罰行為之內容，將跟蹤騷擾行為分為「監視跟蹤」、「盯梢尾隨」、「威脅辱罵」、「通訊干擾」、「不當追求」、「寄送物品」、「有害名譽」、「濫用個資」八類態樣，以資明確。

(七)使心生畏怖足以影響正常生活或其他社會活動

畏怖之判斷標準，應以已使被害人明顯感受不安或恐懼，並逾越社會通念所能容忍之界限。判斷上不必繫於被害人之生活方式實際已有所改變，只要能具體指出一些受干擾之徵兆，如壓力來自於行為人跟騷即可。又通常應配合跟蹤騷擾的行為方式、次數、頻率，以各被害人主觀上之感受，綜合社會通念判斷之。

五、跟蹤騷擾認定之案例分析

有關跟蹤騷擾之認定，應就個案審酌事件發生之背景、環境、當事人之關係、行為人與被害人之認知及行為人言行連續性等具體事實為之(參照本法細則第 6 條)。如同性騷擾之認定，應依個案事件發生之背景、當事人之關係、環境、行為人言詞、行為及相對人認知等具體事實綜合判斷，應由被害人感受出發，以其個人觀點思考，著重於被害人主觀感受及所受影響，非以行為人侵犯意圖判定，但須輔以「合理被害人」標準，考量一般人處於相同之背景、關係及環境下、對行為人言詞或行為是否通常有遭受性騷擾之感受而認定(參照臺北高等行政法院 108 年訴字第 1397 號判決)。

現若 A 女於 2022 年 6 月 1 日凌晨自捷運中山國小站搭乘往南勢角方向列車，途中察覺 B 男一直注視自己，感到畏懼、不舒服，因此變化車廂位置 2 次，但 B 男也隨之更換，A 女確認自己遭跟蹤後，即刻按下車廂內緊急對講機請求協助。沒想到，A 女今年 6 月 30 日凌晨 0 時又在中山國小站搭乘往南勢角方向的末班車時，驚覺再度遭 B 男尾隨，立刻按下車廂緊急對講機，列車至行天宮站時，捷警及站務人員隨即將雙方帶下車處置，然 B 男矢口否認有跟騷 A 女(改編至 2022 年 2 月 24 日聯合報報導案例)? B 男如此行為是否符合本法跟騷定義?

本案在警方受理後，應啟動刑事調查，蒐集相關事證，如調閱監視器、調取手機通信紀錄、查閱通訊軟體對話訊息、詢問相關證人及行為人，確認二人關係，了解其 B 男於 6 月 1 日及 30 日上車時間及尾隨與不斷接近 A 女過程之言行舉止，特別是 6 月 1 日 A 女認被 B 男尾隨請求協助後，為何 6 月 30 日又再次尾隨；A 女對本事件之處理方式及對方之回應，本事件對 A 女生活影響與轉變等，並就「持續時間」、「次數」及 A 男的主觀要素等其他個別具體

事案綜合判斷，以確認是否有反覆或持續實施與性或性別有關的尾隨、盯梢行為，而使 A 女心生畏怖足以影響其日常生活或社會活動。

現若現場調閱監視器及詢問當事人後，發覺彼此為陌生關係，且 B 男多次在 A 女上班捷運起迄站尾隨 A 女，過程中不斷接近 A 女，縱使 A 女途中已察覺 B 男一直注視自己，感到畏懼、不舒服，因此變化車廂位置 2 次，但 B 男也隨之更換再接近 A 女，如此若依據跟騷罪構成要件逐一檢視，B 男之行為，確實是以人員肢體動作方式對特定被害人 A 女，於一個月內反覆為之違反其意願之尾隨行為，並使其感到畏懼、變化車廂並立刻按下車廂緊急對講機等要件，只是構成跟騷行為尚需與「性或性別」有關的尾隨行為方可，面對此陌生關係且在大眾捷運上的單純注視不發一話，在證據之判斷上確實有所困難。

惟若就本案發生之背景、環境、當事人之關係、行為人與被害人之認知及行為人言行連續性等具體事實綜合判斷，在一般日子凌晨的末班車上應是人數不多的狀況，在有諸多空位情況下，B 男在過程中不止不斷接近 A 女且一直注視 A 女，過程中 A 女已感到畏懼、不舒服，因此變化車廂位置 2 次，但 B 男也隨之更換再接近 A 女，若以合理被害人來看，一般被害人在此相同情況下，也會感受到 B 男是具有性意涵的尾隨行為，因而這樣的行為初步判斷是與「性或性別」有關，應可構成跟騷行為。

與談人 9：中央警察大學行政警察學系 陳信良講師

111 年 6 月 1 日跟蹤騷擾防制法即將正式生效施行，本文擬從警察實務面進行觀察，提出三點看法：

- 一、有關警察機關基層派出所的教育訓練問題應加以重視：例如台北市政府警察局就規劃制定跟蹤騷擾防制法教育訓練執行計畫及相關 E 化教材，以充實基層員警執法的認知。如有充分時間，應該可以辦理專案教育訓練方式，調訓分局和分駐派出所業務承辦人，以熟悉相關法令和作業程序。
- 二、應列出標準作業程序 SOP：跟蹤騷擾防制法是一部新的法令，在實施之時，應將基層派出所的實施作為及流程，列出標準作業程序 SOP，並納入警政署「警察機關分駐派出所常用勤務執行程序彙編」中，通令全國基層派出所一體適用，以使實際執勤員警有所遵循。
- 三、未來應視實際案件數來檢討各警察機關家防官人數，以符實際需求：依據警政署防制跟蹤騷擾計畫第一、二期的統計數據顯示，108 年扣除家暴案件後，類似跟蹤騷擾防制法第三條所稱之跟蹤騷擾行為種類共 212 件。109 年扣除後共 490 件。若加入犯罪黑數的因素，可以想見實際的跟蹤騷擾案件更多。在跟蹤騷擾防制法即將正式生效施行之際，警政署已通令全國警察機關適當增加家防官人力以承辦本業務，這是有必要的。這二天我聯絡現任桃園分局副分局長的同學，詢問他家防官人數，他表示原本分局有 3 位家防官，到今年 3 月底又增派 2 名家防官，顯然就是為了因應跟蹤騷擾防制法即將正式生效，預期增加的業務量而派補。未來應視實際案件數來檢討各警察機關家防官人數，以符實際需求。

我站在警察立場有以下觀點：

- 一、告誡是否行政處分有不同說法，但告誡作為將來保護令的前提，是直接發生法律效果或間接發生法律效果，尚有爭議，猶如警察開交通紅單是否行政處分有不同說法一般。即便有爭議，或者訴願了，也沒關係，因為這一拖延，就達到警察抑制跟騷者的目的了。但若變更軌道視為類似刑事的發送到場詢問通知書，可能不必吧？因為有警察局的這道救濟程序，很難與刑事程序接軌，同時刑事的事實行為很少有救濟概念，因為已有上訴、抗告、聲明異議了。
- 二、二元體系一定會碰到來自雙方各本立場的攻擊，例如刑事優先或殿後等。因此警察執法時，有一個先後秩序可能較為順利。例如先告誡，下次再跟就用現行犯辦，因為被跟之人報案時有“追呼犯罪人”，這不是準現行犯嗎？若無此追呼現象，也可以“持續或反覆跟騷”偵辦。這樣一來會較接近日本警察的處理模式，也會讓地檢署及法院要聽警察的安排。因此，警察內部的統一作法就很重要了。不必檢察官說一套，跟著作一套，法官說一套，又跟著作不同的一套，只想面面俱到，反而會面面不到。因為，法律會因立場不同而有不同看法。
- 三、我以前有過告誡流氓的經驗，我認為告誡人及告誡處所很重要，要讓被告誡者感受到震撼，否則法律規定都是空話。因此，警察究竟是要讓誰在何處作這個工作，就顯得是重要事務

一、陳玲君主任引言重點如下：

- (一)立法選擇，採專法立法模式，其主軸有三：(1)跟蹤騷擾行為犯罪化；(2)聚焦性別暴力；(3)刑案調查與即時保護併行。本法立法目的在保護個人免於受到跟蹤騷擾行為侵擾，除將跟蹤騷擾行為犯罪化外，並有書面告誡及保護令機制預防再犯，及相關部門協力提供被害人保護扶助。
- (二)立法評估發現，此類案件以家庭成員親密關係暴力為最大宗，佔約 75%，其次則為違反性騷擾防治三法的案件。因家暴案件已有家庭暴力防治法提供完整周延保護，第二期起家暴案件不列入管制，發現此類案件係以「過度追求的性騷擾案件」佔最大宗約 75%。
- (三)本法架接性平三法的立法設計，採「先行政、後刑事」的漸進規範。
- (四)施行後，預期對警察有下列功能：(1)本法採專法模式，針對跟蹤騷擾案件，將能以更有力的刑案調查手段介入，警察犯行追緝、危害防止的治安維護任務將能更有效達成。(2)制定專法符合社會期待，希望藉本法延續本署防制跟蹤騷擾計畫精神，持續提升警察人員有關性別平等意識，以期警政性別暴力防治工作更為精進落實。
- (五)本立法政策之成功執行的條件：(1)以系統性方式處理跟騷行為(林婉珊「跟蹤騷擾防制法評析」一文所述，本法是為達成防制性別暴力、強化婦女安全的兩大目標，因而建構「行為處罰」與「被害人支援保護」併行框架)；(2)需要整合相關部門力量；

(3)設置防制跟蹤騷擾推動諮詢小組。

(六)陳主任對於老師們所提問題的回應:

1. 不逮捕便沒有現行犯認定問題。
2. 書面告誡的救濟問題或可引進檢察官地位。

個人認為，陳玲君主任的報告為本立法政策提供成功執行的相對條件，並為政策評估提供明確指標。陳主任在立法過程中，對政策積極辯護的態度，值得肯定。

二、以下是各與談人的重點與特點:

(一)盧昱嘉隊長

警察在執行面的可能問題如下:

1. 管轄認定問題:現行犯認定困難、受理警察與報案人認知落差問題(單次或反覆)。
2. 是否核發書面告誡的困境。
3. 法律認知的爭議(網路跟騷與步行尾隨之身分查緝問題)。
4. 通報報表過多，無法整合，增量耗時。
5. 跟騷案件數量不致太大。

(二)陳俊宏副教授

1. 處理流程的問題:若本法在受理時已依偵查程序發動，警察再轉為行政罰結案，流程似乎混淆了。
2. 從被害人立場看，強化保護措施。但如從嫌疑犯的角度看，似有多重處罰。
3. 建議:犯行不重時，則優先以行政約制(如書面告誡)，如再有書面告誡事項行為，再以刑案偵辦等相關刑事處分措施處置，即先行政(派出所)，後司法(偵查隊)，似較有輕重之區別對待。
4. 書面告誡之核發與救濟問題。
5. 本法或為警察爭取偵查權的入口

(三)蔡庭榕院長

1. 跟騷法有關行政與刑事之規範與處理。
2. 相關問題:

- (1)本法第 1 條法律性質不明，恐與其他法規競合或搭配適用(本法與其他與性別有關法律之間的關係)，需優先介入處理後，再依據其他相關法律處理。另外，警察告戒部分宜認為具行政處分之性質，立法理由說明認系任意偵查處分顯然將行政與刑事混為一談應非適當。
- (2)本法第 2 條管轄權責:本法既定位在「刑事法」性質，為何由(警政署)主責，而非由法務部(檢察署)辦理;又警政機關由「防治組」主辦，而非由「刑事局」掌理!
- (3)本法第 3 條鑑別「跟騷行為»:第 3 條之跟騷行為定義有 8 種要件:1. 以人員、車輛、工具、設備、電子通訊、網際網路或其他方法;2. 對特定人;3. 反覆或持續為;4. 違反其意願;5. 與性或性別有關;6. 下列 8 種行為之一(但欠缺「其他」之概括規定);7. 使之心生畏怖;8. 足以影響其日常生活或社會活動。應如「人口販運防制法」有「鑑別原則」。警察機關「受理」即應調查嗎?有無不受理的空間?舉證責任?這些問題在教育訓練及流程設計均應落實。

(4)第4條受理與調查、告誡與保護、不服之救濟均有可能衍生執行面問題。

(5)建置及管理跟蹤騷擾電子資料庫之問題法未明定：應可參考「入出國及移民法」第4條第2、3項分別規定「〔2〕移民署於查驗時，得以電腦或其他科技設備，蒐集及利用入出國者之入出國紀錄」。

(四)洪文玲教授

1. 目前已有性工法、性平法、性騷法、社維法，警察與相關機關均已採行政調查、行政防治程序與行政處罰手段介入。若加害人仍執迷不悟，持續跟蹤騷擾，則被害人依據跟騷法(如此，看起來就不會有實體與程序重疊吸收的問題)，可啟動公權力介入機制，由警察機關適用刑事訴訟法偵查程序，再輔以書面告誡提醒約制行為人，若情況急迫，警察或檢察機關皆得依職權聲請法院核發保護令，或聲請預防性羈押，當可及時達到保護被害人之目的。
2. 新法即將於6月1日施行，依警政署之規劃，係由地方派出所(受理、調查)、分局偵查隊(移送地檢署)與家防官(審核告誡書、聲請保護令)三者分工完成。
3. 值得探究者，為跟騷法第4條書面告誡之性質。依立法理由，其屬於刑事調查程序中之任意處分，惟本文認為，書面告誡具有管制性不利處分之性質。與性騷擾調查成立之「通知」相比較，實務長期以來肯認性騷擾通知具有行政處分之性質，可作為訴願、行政訴訟救濟之標的，然而跟騷法卻否認跟蹤騷擾成立告誡書之處分性，而無司法救濟機會，恐與正當程序有違，值得商榷。

(五)黃翠紋教授

1. 介紹歐美國家立法政策概念。
2. 美國經驗效果有限，因為：須了解跟騷型為脈絡(案件管理)、重罪舉證高門檻問題、刑罰太低、網路查緝不易…
3. 提供跟騷案件處理原則：風險評估觀點(貝克與紀登斯提出風險社會概念；計算發生頻率、可能性與傷害程度所構成的風險係數)。

(六)劉嘉發主任

1. 本法可能成為性騷擾法治的2.0版。
2. 要處理法律適用關係：法律競合如何處理？有沒有特別法與普通法關係？
3. 警察權則：告知還是通報？
4. 處置與救濟：書面告誡的證據程度(合理懷疑、相當理由…)、不給書面告誡時報案人能否要求？哪個警察層級或性質的機關可以核發告誡。書面告誡的救濟將會是爭議所在。
5. 跨機關合作問題。

(七)許福生教授

跟蹤騷擾之認定應採「合理被害人」標準：由被害人感受出發，以其個人觀點思考，著重於被害人主觀感受及所受影響，非以行為人侵犯意圖判定(參照臺北高等行政法院108年訴字第1397號判決)。

(八)陳信良講師

提醒：

1. 教育訓練。
2. 標準流程。

(九) 朱金池教授

1. 盱衡國際，警察在保護婦幼安全的角色日益重要，但黑數很多：(1)根據美國司法部 2011 年有關犯罪被害的統計資料顯示，只有 27%之性別暴力犯罪案件有報案，且是類報案中的 87%報案人報案後，感受到被指責，又有 69%的受理報案員警傾向不處理(昱嘉：數量不會太多；翠紋說美國實施經驗效果不佳)。(2)休斯頓警察局的調查研究顯示，在 8 年期間，共有 3,756 年有關跟騷(stalking)的報案，但只有 66 件成案(成案率 0.017；舉證與跟騷行為認定問題)，以及 12 人因跟騷罪被逮捕。而且，大多數跟騷案件的報案，被類歸為性騷擾或違反保護令的案件類別中。(參閱 Patrick & Nobles, “The Dark Figure of Stalking: Examining Law Enforcement Response.” *Journal of Interpersonal Violence*, 32(20): 3149-3173.)
2. 對我警察機關建議：(1)研擬我國警察回應報案與執法的準則及標準作業程序。(2)加強員警對保護婦幼安全的角色認知及執法作業規定的教育訓練。(3)加強跨部門的協調聯繫。

三、總結意見：

- (一)根據討論，問題集中在：(1)跟騷行為認定問題，即法律競合問題：若受理警察人員認為適合其他性別法律，可否通報或移轉(單一窗口)?(2)書面告誡的法律性質；書面告誡的性質與救濟問題，容有行政與刑事法學者不同觀點問題，而本法有行政與刑事程序，可否先確認告誡屬行政或刑事程序。
- (二)個人認為的問題：執行面仍在派出所，派出所的工作量、人力與工作品質都是可能的大問題。
- (三)下次若討論跟騷法制可提出更具體問題，直接聚焦討論。
- (四)請各位參考：警察法學與政策，2022 年 5 月，跟騷法特輯。(李震山、洪文玲、王如玄、林裕順、盧映潔、李翔甫、謝宜峰等均有專文。)