

引言人 1：社團法人台灣防暴聯盟 廖書雯秘書長

一、性別暴力防治 - 台灣新的里程碑與全球革命性的承諾 - 需要更多的資源投入

全球性別暴力防治的發展行動，繼 CEDAW(消除對婦女一切形式歧視公約)推行後，第四次世界婦女大會的北京宣言暨行動綱領與 SDGs(聯合國永續發展目標)，也在 2021 年展開稱之為大膽創新的一個里程碑時代—全球性別平權論壇，聚集國家、聯合國、國際組織、民間社會、慈善機構，企業與青年組織齊聚一堂，啟動性別平等全球加速計劃，宣布具體承諾，並加強世代、多方利益相關者的夥伴關係，以在未來五年推進。我們看到了一個更具體的「嶄新局面」，國際社會承諾提供 400 億美元和一項為期五年的全球性別平等加速計畫，由六個行動聯盟制定，專注在六個主題，而性別暴力防治就是首要與重要的主題之一。

值此同時，台灣也在 2021 年通過跟蹤騷擾防制法，今年 6 月 1 日正式施行，短短兩個月，我們已觀察到跟蹤騷擾防制法是台灣人權與性別暴力防制政策的重要里程碑，透過警方的告誡、現行犯的逮捕與司法的預防性羈押，公權力及時快速的展現，大幅提升對性別暴力受害人的保護。從新法的實施中，看到警政單位從上到下，全面積極的運作，我們除了肯定警方的辛勞與努力，也想與各位先進分享與請益。台灣婦團從過去推動防暴三法，到此次跟蹤騷擾防制法的倡議與監督，是婦團依據本土需求與國際趨勢，以下列原則為依歸：(一)基於人權的架構 (二)以被害人需求為中心 (三)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。過去攸關婦女人身安全最重要的性侵害犯罪防治法、家庭暴力防治法等都涉及精細的網絡合作與公私協力，以及政府社福單位保護業務等資源的投入。跟蹤騷擾防制法是性別暴力防治非常重要的一環，也是性別暴力防治法案第一次由警政單位為主管機關，此法也匯集了所有的網絡合作的機制與附帶決議中公私協力的建議，因此警政機關必須擁有相對應更多的預算，展開多項各方面的方案設置工作。性別暴力防治涉及人權、性別、犯罪預防與公共衛生多面向的整合，需有高度專業與敏感度，且隨著數位科技的日新月異，強化此部分特別專門的預算刻不容緩。

二、以被害人安全為中心的實踐-對警政的建議

(一)單一窗口的受理與管轄權的規範運作，應可更細膩的呈現以被害人安全為中心的規範與處理：

針對多為網路犯罪之跟騷案件，雖理解現行規定由犯罪被害人現住地或戶籍地之警察機關為管轄機關，是因為考量被害人報案的便利性等，也並非硬性規定，仍可視個案彈性調整，得由共同上級警察機關或警署指定之的規定。惟跟騷案件涉及非常重大人身安全與高度敏感性，如被害者已因逃避加害者之跟騷而搬家時，這時以被害者住居所為偵查機關(傳喚加害者的機關)或告誡書核發也以被害者住居所為準，實讓被害者有如驚弓之鳥，更與管轄機關承辦員警易起衝突，員警可能沒有警覺與敏感度理解被害人的安全需求，而民眾也不理解到犯罪發生地報案卻被轉到住居所地的規範，實有必要以被害人安全為中心更

細緻的規範，以貫徹中心思想與彈性作為。

(二)改善警方作業與通報之行政流程，縮短被害人報案的時間：

目前跟騷案件高度競合家庭暴力與性騷擾等其他通報，基層處理一件跟騷競合家暴案件等，表單通報及輸入再加上筆錄製作，基層負擔繁重與被害人花報案時間可能是原來的2倍。

(三)限於性與性別要件的擴大解釋與未來修法的方向：

跟蹤騷擾案件的特徵在於它的脈絡，來自跟騷者行為的重複性，而被害人對此一串的騷擾行為感到煩惱、不安、威脅與恐懼，這種精神暴力的威脅，國外稱之為「慢性謀殺」。因此若認跟騷只是較嚴重的性騷擾行為或是只是將反覆的性騷擾犯罪化，反而造成實務上運作的困難與障礙，事實上，跟騷有許多動機不明難證明的或與性或性別不相干的，卻一樣可能危及生命，對婦女或他人人身安全高度威脅。目前實務運作應擴大解釋，未來修法則仍應回歸以行為的過程和結果來定義跟蹤騷擾。

三、保護令的核發-對司法的建議

目前警方依職權申請核發保護令的現況，據瞭解已有幾起駁回係法律見解之不一致；另有審理長達一月以上，皆不符合人民與跟騷法對保護令期待所發生的功能。查跟蹤騷擾防制法施行細則第十五條檢察官或警察機關依本法第五條第二項為保護令之聲請，應考量個案具體危險情境，且不受書面告誡先行之限制。

本法立法過程中，對於是否設計緊急保護令多有討論，於立法院黨團協商時，有委員主張警察核發書面告誡至為重要，惟亦提出檢警認有必要，即得依職權向法院聲請保護令，毋庸經過書面告誡程序，會中各黨團對此見解並無表示異議。為因應緊急狀況，避免高風險個案衍生危害，完善被害人保護機制，明定檢察官或警察機關為保護令之聲請，應考量個案具體危險情境，且不受書面告誡先行之限制的規範，司法院民事廳皆應貫徹執行在範例與應行注意事項之規定，避免法律見解不一與保護令審理時間過長，有違人身安全保護令機制的設計，同時應強化民庭法院對被害人保護與保密等相關敏感度與知能建構！

四、其餘對教育部、勞動部等相關問題之討論請益

(一)跟蹤騷擾防制法施行後，教育單位案件通報與處理流程時效的改善？包括警方發出告誡書是否函轉教育單位？以及警政單位與教育單位的分工與合作？如何避免學生不當追求案件成為刑案重度化處理，又該如何避免重大跟騷案件(如具掠奪性性侵企圖案件)變成校園性騷案件看待？

(二)針對勞動世界的暴力與騷擾相關應對與預防消除騷擾暴力工作，全球 ILO190 號公約與第 206 號建議書已積極展開，勞動部應積極展開在防止騷擾與暴力的作為。

引言人 2：婦女新知基金會 郭怡青副董事長

一、婦女團體對警察還有什麼期待？警察是否應該規劃足夠的預算？

1、依跟騷法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱跟蹤騷擾行為，指以…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…」。條文中規定，跟騷行為必須

「與性或性別有關」，這是當初民間團體在推動立法的過程中最為反對的部分，因為這個要件若為嚴格解釋，將導致一些需要保護的被害人被排除在適用範圍之外。況且，是否「與性或性別有關」，以性騷擾防治法實施的經驗，有些情形判斷相當不易，縱使經過警察局及地方政府性騷擾防治委員會這麼多專家長時間的討論，都有意見不一的情形了，要求必須要在短時間內作出是否核發書面告誡的員警們而言，這個判斷更加困難，是以，期待實務運作上能放寬這個要件，以保護被害人。

- 2、書面告誡自申請至核發，應如同性騷擾防治法等規定有調查期間的限制。又書面告誡的目的在於提供被害人即時保護，是以期間不宜過長。
- 3、案件的統計很重要，在即將召開的諮詢小組會議上，民間會提出希望內政部做成的幾種統計。
- 4、書面告誡沒有效期，未來或許可能因有違憲之虞而進行憲法審查，內政部是否有考慮如何因應？

二、婦女團體對檢察官及法官有什麼期待？

- 1、由於跟騷保護令並未如同家暴保護令區分有緊急保護令、暫時保護令及通常保護令，而依據跟騷法規定的跟騷行為要件，被害人要聲請保護令顯然已經被騷擾至少 3 次，需要保護令的狀況或許已相當急切，而且是書面告誡已無法保護其安全的程度。故期待法院就保護令的審理期間能盡可能縮短。
- 2、有關「性或性別有關」的要件，如同警察核發書面告誡的調查，由於判斷不易，故期待法官能盡量從寬認定。
- 3、有關於特定人的「社會生活關係密切之人」該如何認定，或許尚待以裁判形成認定標準，但於目前仍在摸索的階段，期待法院在審理的時候，不要課予聲請人過重的舉證責任。
- 4、期待法官能夠多加善用戒治令的核發。
- 5、檢察官與警察依職權聲請核發保護令者，由於業已經過專業司法人員的判斷，其之所以聲請保護令，想必已到極度緊急的情形，故期待法院能比照緊急保護令的審理期限，並對此等聲請予以最大限度的尊重。

與談人 1：中央警察大學犯罪防治學系 沈勝昂教授

基本上在一般的人際社會的關係中，一直以來都有跟蹤的行為，但如果跟蹤行為發展為針對特的人重複的進行做一些涉及身體上視覺、非自願互動、口語、書信或隱含的威脅足以引起正常人感到恐懼就會被歸類為跟騷行為。從心理學的角度來看，臨床上發現無論跟騷行為是侵擾、暴力或是兩者皆有，當為期越久，受害人受到的傷害的可能性越大，因此跟騷應該被視為類似具恐嚇性質，侵犯他人身心安全疑慮的行徑。在歐美地區，早期受到注意主要是聚焦於跟蹤「名人」，而根據跟蹤的情節內容，依行為可分成三種性質(Zona, 1993)：1. 情愛的(Erotomaniac)；2. 愛情的強迫(Love obsessive)；3. 單純的強迫(Simple obsessive)。然而隨著發現其實跟蹤行為相當的廣泛，之後就將這類跟騷行為焦點從跟蹤明星轉移到跟蹤過去的夥伴(Howitt, 1995)，接著，依跟蹤者和被害人之間的關係，分成四

類(Williams, 2006)：1. 親近型(The intimate stalker)；2. 熟識型(The acquaintance stalker)；3. 公眾人物型(The public figure stalker)；4. 陌生型(The private stranger stalker)。然而相較於著重在跟蹤者與被害人間的關係，類型學更注重跟蹤者的動機，分為四種類型(Beatty, 2002)：1. 單純迷戀型(Simple obsession stalking)，佔所有跟蹤案件的60%，兩造過往認識，這一類的人通常自尊心低落，心理極度不安，必須通過支配來增強自己的自尊心，常有家庭暴力的歷史；2. 愛情迷戀型(Love obsession stalking)，約占百分比20-25%，這一類的人通常與被跟蹤的人沒有任何的關係；3. 被愛型(Erotomania stalking)，這一類人多數具有心理疾患，嚴重的妄想信念，認為有兩人之間有關係存在；4. 報仇型(Vengeance stalking)，不同於上述三者的模式，偷窺或監視是最初的動機，但特別的是他們並不期待尋求兩人的關係，只是嘗試著獲得尊敬(使被愛者心生懼怕，改變行為或是遷移)。從上述針對跟騷行為系統性看法的匯整，應該可以直接的認定任何跟騷行為應該被視為一般「人類」的通常行為之一種，若此則其背後必定具備相當人類行為發生的心理運作意涵，然而此類跟蹤行為是否達到具侵犯人身安全疑慮的性質與程度，則必須有心理病理、甚至伴隨著達到精神疾病的輔助判斷。

也因此當被害人通報後，警察人員在初次的受理過程中，勢必有跟騷行為如何認定標準的判斷疑慮，警察人員在面對被害人所提供的資料中應該如何判斷，譬如跟騷次數或跟騷的內容，如果是？那麼跟騷行為的數量或跟騷行為背後的心理特質？數量或許可以很客觀，但數量面向背後應該涵蓋那些內容？是不是需要心理學或精神醫學的專業知識的備註呢？

因此，在跟騷處理(如受理？認定？)的流程中，以警察的角色，需要處理什麼？應該如何介入？而針對警察的處理或相關流程，心理病理或精神醫學專業如何協助？如果最終跟騷行為的認定與司法過程的處理，需要心理病理/精神疾病專業認定，那麼整個司法針對跟騷行為從心理病理/精神疾病專業，應該要能至少提出認定的跟騷「標準」與「界限」，否則警察很容易會無法是從，若然，那警察的「心理病理或精神醫學專業」專業如何訓練？然而，本質上，「跟騷行為」的發生只是心理病理或精神病理的結果，絕非成因，所以，跟騷法僅限縮在「性」與「性別」也只是心理病理或精神病理的結果。因此在認定與後續的司法、精神或心理醫療處理，如何提供專業協助變得更為關鍵，因為一切的任何處理，都必須針對「這個人」的心理病理成因，如何發展成為以「跟騷行為」作為個人因應「自己心理」問題的方式，來處理「這個人」的「問題行為」，最後，如果上述的說法成立，那麼跟騷加害人的治療應該是更廣泛的問題，而不是成癮或疾病行為而已。

與談人 2：中央警察大學行政警察學系 黃翠紋教授

各國有關跟騷行為的定義不盡相同，但通常將其定義為一種現象，其特徵是：跟騷者對被害人進行重複和侵入性行為、監視、控制、溝通和尋求聯繫，從而引發被害人對人身安全的擔心、害怕或憤怒。跟蹤騷擾是一個普遍存在的社會問題，會對被害人帶來一系列社會、心理、身體和經濟方面的傷害。不僅大多數跟騷案件被害人是女性，大多數加害人是男性，女性也比男性更容易因跟騷行為而感到恐懼，是典型的性別暴力犯罪。

美國加州為全世界最先將跟蹤騷擾行為犯罪化的區域，此後3年之內美國所有州和哥倫比亞特區都制定了專門處理跟蹤騷擾的刑事犯罪法，並擴及到澳洲和加拿大等國家。美國的

實施經驗顯示，法律施行效益非常有限，相關問題包括：一、行為人經常可以逍遙法外，並繼續對被害人的生活造成嚴重破壞；二、若沒有充分瞭解跟騷行為脈絡，許多跟騷行為可能被視為無害；三、網路跟騷行為查緝不易；四、美國許多州的跟騷法舉證責任很高，以至於很難將行為人定罪；五、跟騷行為人罪責通常不重，只有幾天或幾週的刑期。

在歐洲，英國是第 2 個將跟騷行為犯罪化的國家，但迄今跟蹤騷擾防制政策施行效果有限，主要問題包括：一、跟騷行為難以判斷，經常以騷擾行為處理；被害人的認知會因與跟騷者的關係而有落差；三、網路跟騷行為查緝不易；四、警察跟檢察官的培訓不足；五、處理跟蹤騷擾的資源不足。

綜合各國的處理困境，主要包括：一、任由警察孤獨執法，跟蹤騷擾防制工作必然失敗；二、被害人本身對自身安全的認知；三、部分加害人不畏懼法律處罰，必須改以其他方式處理；四、數位環境帶來執法的重大挑戰；五、社政、衛政、教育、勞政等網絡資源沒有到位。

與談人 3：中央警察大學行政警察學系 許福生教授

日本於 2016 年修正的「纏擾行為規制法」，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(許福生，跟蹤騷擾防制法解析，五南，2022，頁 134)。

因此，跟騷行為防制立法雖然至關重要，但如果沒有明確跟騷行為防制政策和有效執法策略，法律是無法實現保護被害人目的。然觀察各國執法效益卻相當有限，其主要原因包含：(1)跟騷案件證據收集不易、(2)對部分跟騷者難以發揮法律的威嚇效果、(3)警察若是孤立的執法將難發揮立法效益、(4)對被害人保護不能僅依賴公權力介入尚須提供其他保護措施(黃翠紋，跟蹤騷擾防制法之評析與展望，刑事政策與犯罪研究論文集，2019 年 12 月，頁 283-6)。

誠如美國研究跟騷行為專家所言：「從事跟騷行為皆非正常人，且必定存在某種問題。」跟騷者除了具有善於製造心理上恐懼特徵外，亦具有欠缺發展穩定及健康人際關係能力、難以自我認同且希望贏得別人注意等共通特徵，大部分亦有心理或精神上困擾(法思齊，美國反跟追法(Anti-Stalking Law)之研究—兼論我國相關法制之建構，東吳法律學報第 24 卷第 3 期，2013 年 1 月，頁 7)。

日本 NPO Humanity 理事長小早川明子，在給被害人做諮詢時，小早川將加害者的心理危險程度分為 3 階段，並判斷該採取哪些手段。不斷糾纏著訴說哀腸，希望對方能理解自己心意的階段是「Risk」階段，對拒絕自己的被害人因愛生恨，發出抱怨和批判，希望對方「負責」，則升級到了「Danger」階段，然後是最糟糕的情況，也就是可能會出人命的「Poison」階段，危險程度依次遞增。「在發展到『Poison』階段之前，必須有人去勸阻加

害人，讓其及時收手。在「纏擾行為規制法」下，員警可以發出警告，這一點還是很不錯的。只不過，有時候員警的介入反而會產生反效果。所以小早川認為在發出警告的時候，有必要讓精神保健福祉師等醫療相關人士和心理諮詢師跟加害人見一面。需要有人去關心下他們，問一句：『你受到了員警的警告，心裡也挺難受的吧？』當然了，最理想的做法還是在發出警告之前，讓心理諮詢師等專業人士與加害人見一面，談一談。另外，被害人在找員警之前，最好還是先去找瞭解跟蹤狂心理的諮詢師聊一聊...」。況且小早川指出，「至今為止接觸過的跟蹤狂中，通過心理諮詢和治療，成功讓 9 成人走了出來，但仍然有 1 成人沒什麼效果。用什麼方法讓這 1 成人變得無害，是一個必須思考的重大課題。」所以，「如今在醫療界，很多人並不認為跟蹤狂（行為控制能力障礙）是一種精神疾病，覺得無關治療，而是屬於心理諮詢的領域。而且加害人自己也覺得自己沒病。有必要讓大家都意識到這是一種精神疾病。而在這個前提下，我希望司法制度也能變一變，比如讓法院下達治療命令之類。」（引自板倉君枝採訪撰文，nippon.com 編輯部）

觀之本法立法主要目的，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。故本法除於第 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，警察機關受理被害人報案時，應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。

如此，警察在處理跟騷案件，不能在使用傳統案件導向方式回應，必須使用問題導向警政策略，連結公私部門資源方能達到立法目的；而在處理跟騷案件時，警察機關經常需要合作的網絡資源包括：社政系統、衛政系統、勞政系統、學校與社區團體、檢察官、法官，甚至是監獄或看守所（黃翠紋，前揭文，頁 285）。因此，如何落實公私部門協力，建立完善被害人支援體系，以保護支援被害人及治療處遇相對人，便成為本法有效性之重點所在，深值相關網絡成員之重視。

如同從去年至今一直求助某 NGO 之案主，因孩子有亞斯伯格症，在網路上經營非營利粉專，分享小孩早療的經驗，但遭到陌生網友攻擊及辱罵，縱使案主封鎖該名網友、報案、警方也請騷擾者停止騷擾行為，但對方是亞斯伯格症患者，從小就因病症遭受歧視和罷凌，不希望案主公開小孩病情，以免小孩受到一樣遭遇，故仍持續騷擾案主，最後也經法院判處恐嚇安全罪。但最近仍不斷騷擾案主，過程中也使用「你就是這種王八蛋臭婆娘，下賤…」字眼辱罵，鑑於本案已屬高風險個案，警方也直接依職權聲請保護令，目前正由法院審理中。因而本案後續網絡如何合作，確實是一觀察指標。

與談人 4：內政部警政署防治組 陳玲君調用主任

跟蹤騷擾防制法實施一月之案件統計與執行檢討：

一、案件統計

跟蹤騷擾防制法自 111 年 6 月 1 日實施至 6 月 30 日，警察機關執行情形如下：

（一）受理件數：

共計受（處）理 394 件跟蹤騷擾案件，屬一般關係案件計 200 件，屬家庭成員或親密關係家庭暴力跟騷案件計 194 件。

(二)性別分析：

行為人以男性為大宗，計 326 人 (83%)，女性計 44 人 (11%)，不詳計 24 人 (6%)；被害人以女性為大宗，計 354 人 (89%)，男性計 40 人 (11%)。

(三)行為態樣：

跟蹤騷擾乃集合犯概念，經分析受(處)理 394 案之行為態樣共計 926 次，其次數及占比依序為：通訊騷擾 230 次 (24.8%)、盯梢守候 206 次 (22.2%)、監視觀察 168 次 (18.1%)、歧視貶抑 112 次 (12.1%)、不當追求 97 次 (10.5%)、寄送物品 78 次 (8.4%)、妨害名譽 30 次 (3.2%)、冒用個資 5 次 (0.5%)。

二、執行檢討

(一)部門協力即時保護

1、即時書面告誡，依法聲請保護令：

各警察機關對於民眾報案均落實受理、積極調查，並即時通知行為人到案說明，經調查有跟蹤騷擾犯罪嫌疑者並立即核發書面告誡。有關核發書面告誡及聲請保護令情形如下：

(1)一般關係案件：

A、書面告誡核發數：受理 200 件，已核發書面告誡 144 件 (72%)，未核發書面告誡原因包括不符合跟騷行為要件、行為人不明、行為人未到案尚未調查完成，以及已核發且行為人違反書面告誡而再次報案 (此種情形即直接協助被害人聲請保護令)。

B、保護令聲請情形：違反書面告誡協助聲請保護令 8 件 (違反書面告誡比率 5.5%)，依職權聲請保護令 13 件。

(2)家暴跟騷案件：受理 194 件，已核發書面告誡 139 件 (此類案件因可直接聲請保護令，且考量雙方關係及個案衝突高低差距極大，書面告誡的核發充分尊重被害人意願核發，核發率 71.6%)，依據家庭暴力防治法聲請保護令 115 件。

2、高危及案件報檢指揮

本法施行以來，各警察機關皆能積極任事，啟動刑案調查，執行現行犯逮捕、拘提、搜索等刑事強制處分，另依法核發書面告誡，辦理保護令聲請事宜；對於高危機個案，並即時報檢指揮，均獲得各地檢察署支持，充分發揮本法保護被害人功能。

3、病因案件轉介衛政

部分警察局受(處)理跟騷案件，發現行為人合併有精神衛生問題，且缺乏病識感，造成社區治安隱憂，皆轉介衛生機關即時介入，啟動評估治療以預防危害。

4、校園安全通報妥處

有鑑於校園跟騷案件敏感性高，常是輿論矚目焦點，對於校園跟蹤騷擾案件，相關警察機關除依本法轉介外，並請各級學校即時進行校安通報，協力維護被害人人身安全。

(二)檢討策進

1、優化系統作業

因家暴、性侵害、性騷擾與跟騷法主管機關不同，且有不同法定處理機制，目前系統仍需各自進行通報，為減少員警受理案件作業負擔，警政署已著手研議整合相關表單，以提升處理效能。

2、擴充調閱範圍

依據跟蹤騷擾行為態樣的統計分析，通訊騷擾行為態樣次數約占總次數 4 分之 1，為解決跟蹤騷擾案件行為人基本資料調閱問題，警政署協調相關社群軟體公司，將本法案件新增納入可調閱案類範圍。

3、精進執法品質

為建立執法標準，警政署編撰本法重要條文釋義，針對跟蹤騷擾行為定義等相關執法問題釋疑，並同步製作本法重點宣達及疑義解析簡報教材，以利業務人員及第一線員警執法參考。本署所訂執法標準具體明確，符合實務需求，目前運作順暢，正持續蒐集案例及追蹤偵審結果，將滾動式修正重要條文釋義及相關教材，持續落實教育訓練，精進執法品質。

三、回應說明

(一)以被害人安全為中心的實踐

- 1、網路犯罪跟騷案件之管轄問題研議中。
- 2、優化系統作業，縮短被害人報案的時間，研議辦理中。
- 3、本法立法目的在強化對婦女的保護，是防治性別暴力的重要法案，本署持續強化相關教育訓練，並與相關部門積極合作，以落實對被害人的保護。

(二)書面告誡核發情形

- 1、跟蹤騷擾行為就是犯罪行為，依據本法第 4 條規定，警察機關受理報案即啟動刑案調查，經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，並即核發書面告誡予行為人。本署並於警察機關辦理跟蹤騷擾案件作業規定第九點明定，書面告誡由警察分局防治（婦幼業務）單位審核，並指派員警送達行為人；行為人在場者，應請其簽收後，一份當場交付，一份附卷存查。
- 2、目前本署對於跟蹤騷擾案件採取專案列管方式，各警察機關均能積極受理，迅速展開調查，儘速核發書面告誡，施行一個月書面告誡核發率高達 7 成，異議案件及違反書面告誡的比率均不到 1 成，顯現執行情形順暢。又書面告誡性質屬刑事調查程序中之有關核發，因涉及犯罪嫌疑之調查，仍需踐行刑案調查程序，並予行為人陳述意見說明的機會，加以個案情節不同，應不宜律定調查期程。
- 3、依據本法第 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。因此，書面告誡尚無因沒有有效期而有違憲之虞進行憲法審查之問題。

(三)案例回應

案例一、丈夫請徵信社代為監視觀察妻子案：行為人(徵信社人員)本身動機與性或性別無關。而丈夫本身並未實行跟騷行為，是否構成跟蹤騷擾正犯或教唆犯？

解析：

- 1、有學者認為本法第 18 條第 1 項跟蹤騷擾行為罪之保護法益為安心感，亦即免於恐懼的自由、精神上的安寧與平靜，其與刑法第 305 條恐嚇危害罪相較，雖皆為就被害人心生畏怖加以保護而有相似性，但跟蹤騷擾行為是透過 8 種行為態樣引起被害人不安，不若恐嚇危害罪是透過對於生命、身體、自由、名譽、財產之具體惡害告知的恐嚇行為使被害人心生畏怖，跟蹤騷擾行為手段比恐嚇行為之不法性較輕微，因而在刑度上，跟

蹤騷擾行為罪的法定刑亦較輕；承上，有關違反意願及使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動的解釋，於被害人對於行為人之行為並不知悉的情況，即難以認為符合要件(林琬珊，跟蹤騷擾防制法評析— 過與不及的矛盾衝突，台灣法律人 No. 11，2022年5月，頁153、157註48)。

- 2、本案丈夫雇請徵信社代為監視觀察妻子，如果是透過秘密跟監方式蒐集妻子不法(外遇)事證，視個案情節可能構成妨害秘密罪的教唆犯或間接正犯，亦可能成立家庭暴力跟蹤行為，另如果有將秘密蒐證資料持以進行跟蹤騷擾行為，則亦可能構成跟蹤騷擾罪。

案例二、被害人(女性)前男友之現任女友多次以通訊軟體騷擾或遭丈夫之外遇對象騷擾等案件，雖係基於情感糾紛，惟行為動機並非源於愛戀追求，而較為偏向仇恨不滿，是否符合「與性或性別有關」之要件？

解析：

- 1、本法第3條第2項明定，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；前開規定並不須與性或性別相關。
- 2、現任女友對男友之前女友或對男友之配偶騷擾之案件，如符合本法第3條第2項要件，亦構成跟蹤騷擾行為，涉及跟蹤騷擾罪。

案例三、派出所受理報案，一個女生表示有一個不認識的男子騎著車尾隨她，該女子購物時，該男子亦跟隨在後方，時間約15分鐘，雙方無談話，女子感到不舒服拿起手機對該男子拍照，並撥打電話報警後，該男子才離去。女生表示該男子是第一次尾隨。受理警員聯絡分局家防官，家防官表示上開情節不適用跟騷法。依跟騷法第3條，跟騷要件「必須反覆實施或持續，違反意願」，建議適用社維法89。

解析：

- 1、反覆持續是跟蹤騷擾行為的特性，這些行為個別來看並非違法，甚至無害，但一連串跟蹤騷擾行為對於被害人的侵害，會大於個別行為的總和，這也是世界各先進國家之所以將之犯罪化的重要原因。另外，一次性的跟蹤騷擾行為雖然亦有造成被害人不快或恐懼的可能，但因程度較低，引起恐懼的程度亦明顯較輕微，因而基於刑法的「最後手段性」原則，就此種一次性的跟蹤騷擾行為被認為並無動用刑法的必要，透過秩序法即可加以應對，並滿足被害人或一般社會大眾的需求(林琬珊，跟蹤騷擾防制法評析— 過與不及的矛盾衝突，台灣法律人No. 11，2022年5月，頁155、156)。
- 2、本案尚不符合反覆或持續要件，不構成跟蹤騷擾行為，是否成立性騷擾、社維法第89條第2款無故跟追或其他不法，宜視調查情形而論。

案例四、A女和友人在百貨公司購物，認為遭陌生B男跟蹤、注視，感到不舒服，因此拿起手機對B男拍照，不料B男竟然靠近並一路跟追。警察到場後，B男控訴A女欲加害於他，質疑對他拍照的行為，並要求刪除A女手機所錄影像。

解析：本案疑似雙方都過度反應，尚不構成跟蹤騷擾行為，宜視調查情形妥適說明。

與談人 5：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》在去(110)年 11 月 19 日三讀通過，由於本法是臺灣性別暴力防治相關法案中，首次由警政單位擔任主管機關，因此，自內政部警政署以降，無不嚴陣以待，傾全力因應整備，包含子法研訂、系統建置、人力增補、教育訓練及對外宣導等事宜，中央帶領地方共同協力周延準備。就教育訓練部分而言，以本局為例，111 年 1 至 5 月共計辦理教育訓練 296 場，9,338 人次參訓，務求 4,000 多名員警全數參訓。是以跟騷法於今(111)年 6 月 1 日開始施行迄今 2 個月以來，各縣市警察局均能妥適處理跟騷案件，甚有聲押獲准廣受媒體報導之案例。相較過往以《社會秩序維護法》或《性騷擾防治法》等法律處理愛戀追求而持續、反覆跟蹤騷擾之行為，《跟蹤騷擾防制法》無疑更有力量，也更受民眾的信賴。

在案件統計部分，本局自《跟蹤騷擾防制法》施行日至 7 月 31 日止，2 個月間共計受理 70 件跟騷案件，其中有 37 件為家暴合併跟騷行為；「書面告誡」核發 49 張，其中有 25 張屬家暴跟騷案件；保護令聲請 28 張，適用《家庭暴力防治法》者 23 張，一般跟騷案件聲請 5 張，其中 2 張係依職權聲請；移(函)送地方檢察署有 32 件，其中適用《家庭暴力防治法》者 18 件、適用《跟蹤騷擾防制法》者 14 件，除 1 件不起訴(一般跟騷)外，餘尚在偵查中。

由於跟蹤騷擾行為很可能是其他嚴重犯罪的前行為，因此，本局就跟騷案件採「個案管理」模式，逐案列管並追蹤後續處理情形，以下就實務現場之觀察，提供發現如下：

- 一、跟騷法有助於約制行為人：盤點上述 70 件案件，共計 64 個被害人，其中有 4 位被害人重複 2 次報案，1 位被害人重複 3 次報案。以上 5 案屬家暴跟騷者 2 案、獲核發家暴保護令 1 案，餘 4 案尚在審理中。由於在案件受理時，均有提供被害人安全提醒單，並充分告知再有遭受跟騷時應報警確保安全，因此，或可推論另外 59 個被害人在報案後，遭受跟蹤騷擾之情形已有改善。惟本項假設仍待長期觀察，特別是對於非理性之行為人；此外，起訴及定罪之數據仍不足，其對約制效果也有影響。
- 二、有助於家暴案件的求助：受理之 70 件跟騷案件，其中有 37 件為家暴合併跟騷行為，佔半數以上。《跟蹤騷擾防制法》的強力宣導，加強民眾對於跟蹤騷擾等無實質危害行為的認知，因此了解可報警求助。
- 三、對「書面告誡」有期待：70 件跟騷案件中，有 13 件被害人不提告，其中屬前配偶或前男女朋友者有 10 件，被害人表示期待透過「書面告誡」的手段，達到遏制行為人繼續跟蹤騷擾的行為即可，並不希望走上司法訴訟之途。
- 四、跟騷法深入人心，報案人自有主張：由於宣導得力，有部分不符合跟騷法構成要件的報案人，強力要求要以本法處理；此外，亦有目擊者要求疑似被害人必須報案，並持續追蹤員警處理進度與案件偵查作為。

至於引言人廖秘書長對警政的建議第一項，有關「單一窗口的受理與管轄權的規範運作」一節，因事涉全國刑事案件管轄權之律定，請容許掠過未回應；然而，就跟騷案件最核心的作為「刑案調查」與「即時保護」來看，被害人的安全確實是重中之重，特別是「不理

性的行為人」是目前執行上不確定性最高的部分。因此，如何找到適切的作法以增加被害人的安全保護，確實值得探究。建議第二項，「改善警方作業與通報之行政流程，縮短被害人報案的時間」部分，目前本局受理之跟騷案件，平均約需 1.5 小時；在案件處理作業流程尚未調整前，希望透過家防官處理案件之經驗累積，逐步縮短案件受理時間，避免被害人久候。建議第三項，有關「限於性與性別要件的擴大解釋與未來修法的方向」亦屬中央之權責，惟本局受理部分案件，似與此議題相關，臚列如下，尚請各位老師專家協助解惑：

- 一、丈夫請徵信社代為監視觀察妻子案：行為人(徵信社人員)本身動機與性或性別無關。而丈夫本身並未實行跟騷行為，是否構成跟蹤騷擾正犯或教唆犯？
- 二、三角關係跟騷案：被害人(女性)前男友之現任女友多次以通訊軟體騷擾或遭丈夫之外遇對象騷擾等案件，雖係基於情感糾紛，惟行為動機並非源於愛戀追求，而較為偏向仇恨不滿，是否符合「與性或性別有關」之要件？是類案件本局雖以《跟蹤騷擾防制法》第 3 條第 2 項「特定人社會生活密切關係之人」受理，惟被害人與前男友(特定人)可能已無聯繫，並無密切互動關係。此類案件若不屬於《跟蹤騷擾防制法》規範範圍，因亦不適用《性騷擾防治法》，最終可能僅以《社會秩序維護法》處置，強度差距甚大。

最後是廖秘書長提及「警政與教育單位的分工與合作」部分，本局已於 111 年 6 月 22 日以桃警婦字第 1110047098 號函，律定員警受理符合《性別平等教育法》之跟蹤騷擾案件(當事人一方為學生，另一方為學生、教師、校長或職員等)，應另行將「跟蹤騷擾通報表」發文通知學校，並副知該校主關機關(教育局或教育部)，讓校方輔導資源及該校性平教育委員會得以介入共同協處，如提供被害人輔導，以及行為人教育、矯正等作為。

與談人 6：中央警察大學行政警察學系 洪文玲教授

該法已實施二個月，第一線同仁在執行上有發現什麼問題嗎？

以下從實際發生的案例，反映出立法上及執行上的爭議問題，與大家分享。

【案例一】

派出所受理報案，一個女生表示有一個不認識的男子騎著車尾隨她，該女子購物時，該男子亦跟隨在後方，時間約 15 分鐘，雙方無談話，女子感到不舒服拿起手機對該男子拍照，並撥打電話報警後，該男子才離去。女生表示該男子是第一次尾隨。

受理警員聯絡分局家防官，家防官表示上開情節不適用跟騷法。依跟騷法第 3 條，跟騷要件「必須反覆實施或持續，違反意願」，建議適用社維法 89。

【案例二】

A 女和友人在百貨公司購物，認為遭陌生 B 男跟蹤、注視，感到不舒服，因此拿起手機對 B 男拍照，不料 B 男竟然靠近並一路跟追。警察到場後，B 男控訴 A 女欲加害於他，質疑對他拍照的行為，並要求刪除 A 女手機所錄影像。

【爭議】

- 1、案例一是否成立跟騷法第 3 條跟騷要件：反覆或持續、違反意願？

- 案例一，分局建議適用社維法 89，惟因欠缺勸阻要件，亦不成立。且因行為人已離去，被害人僅有手機錄影證據，身分不明，警察只能備案。
- 案例二，A 女 B 男是否有被害妄想，二人互控對方跟蹤騷擾，是否與性或性別有關？警察是否雙方皆不受理？

2、是否開立告誡書，被害人與警察認知不同，被害人質疑警察吃案？

3、文書表格系統建置的問題。

根據第一線同仁告知，警政署要求「即時」開立告誡書，因此均要求受理人員受理後，直接從系統印下告誡書交付雙方。審視該告誡書上面是以分局名義，案由並列家暴及跟騷二法，告誡事由及注意事項知內容混合了二法相關規定，執行單位僅蓋受理人員職名章後，即交給行為人及被害人。

鑒於二法成立要件與程序不完全相同，合併呈現並不妥適，建議警察機關應在系統上依個案性質勾填適用法律後才印製給當事人。再者，此告誡書由派出所同仁直接開立，而非分局，是否符合機關開立之程序？對於後續行為人會不會申訴不符程序，致生後續聲請保護令效力之問題？

【未來建議】

建置項目欄位設計，建議配合統計，便於日後觀察執法成效與修法建議之事實基礎。

- 1、例如受理成立與不成立之理由。(有報案就有紀錄，可證明是否持續反覆)
- 2、核發告誡書時間(可統計調查與認定所花費之時間長短)。
- 3、不服告誡異議之件數，駁回與撤銷之比例。
- 4、不遵告誡再為跟騷之件數。
- 5、保護令相對人治療性處遇之執行單位與成效。
- 6、不遵保護令再為跟騷之犯罪人，心理治療或精神醫學介入之負責單位與成效。

自由討論：中華警政研究學會 鄭善印理事長

我們三次婦幼議題討論下來，可以看出婦團非常希望警察能擔任婦幼保護大部分的保護或轉介工作，但國家政策把保護工作大部分都交給衛福部，這可能是資源錯置的政策。

我們也看到各國警察針對跟騷的作法。我認為最有意義的是，跟騷者經由警察的告誡、檢察官的偵辦、法官的羈押，可能有 8 成會安靜下來，但可能還有 1 成是棘手人物，他們最終可能要靠警察的不斷注意、取締、偵辦、年齡的增長、體能的耗弱等，才會平靜下來。心理諮商恐怕用處不大。因此警察對累犯的注意、建立資料庫、專人的稽查等，可能是必要作法吧？

與談總結：銘傳大學犯罪防治學系 章光明主任

大家好，我分兩個部份做結論，首先整理每人發言重點，其次從社團、學者及行政機關三方面分析其差異。

一、發言要旨

(一)廖書雯秘書長：

- 1、應有更多資源投入跟騷法的執行。
- 2、落實以被害為中心的精神（簡化表單流程、擴大受理範圍）。
- 3、保護令更有效的核發。
- 4、學校和職場應有的預防作為。

(二)郭怡青副董事長：

- 1、對警察部分：應擴大解釋、受理跟騷犯罪的範圍；應限縮書面告誡核發時間；書面告誡應有效期的設計；期待行政機關更多統計項目（譬如，駁回告誡的原因分析）；其他保護措施應重視數位性別暴力問題。
- 2、對院檢部分：保護令審理期間不應太長；從寬解釋性或性別概念；不應課予過高當事人舉證責任；戒治令應可擴及教育輔導。

(三)沈勝昂教授：

- 1、跟騷是心理問題的結果反應，不是原因。
- 2、精神問題的嚴重程度是各光譜，如何認定。
- 3、警察的基本同理心的訓練有其必要性。

(四)黃翠紋教授：

美國經驗顯示本法之效果有限，其原因有。

- 1、執法人員難以體會判斷跟騷行為。
- 2、舉證責任高。
- 3、網路跟騷查緝不易。
- 4、檢警培訓不足。
- 5、資源不到位（包括處遇資源進不來，處遇不能靠警察，須賴司法社工）。
- 6、任由警察單獨處理則失敗機率高。

(五)許福生教授：

- 1、部門應協理合作。
- 2、被害人資源體系應完備。

(六)陳玲君主任：

- 1、通訊騷擾是跟騷行為最大宗。
- 2、保護令統計、書面告誡核發率超過七成。
- 3、協力部份：檢察官部分配合良好；精神疾病轉介衛生機關（少用治療性處遇）；學校溝通順暢。

(七)盧昱嘉隊長：

- 1、分享執行面的個案。
- 2、根據統計，跟騷案件每案處理時間約 1.5 小時。

(八)洪文玲教授：

- 1、以個案說明行為是否該當跟騷構成要件。
- 2、限時開立告誡書所生之可能的問題。
- 3、告誡書混雜家暴與跟騷案件之適性問題。
- 4、行政機關之處理可適當避免警察人員與當事人衝突。

二、結論

社團、學者及行政機關三方面的差異：

(一)社團：主要是對行政機關的期許。

- 1、強化行政資源。
- 2、擴大跟騷範圍。
- 3、提升司法效能。

(二)學者：主要根據各人專長，提醒行政機關。

- 1、精神衛生才是問題源頭，跟騷行為只是結果。
- 2、他國經驗成效不彰原因分析，提醒參考。
- 3、以個案說明行為是否該當跟騷構成要件；即時開立告誡書的問題。

(三)行政機關：呈現業務單位評估結果。

- 1、規劃相對完善。
- 2、運作堪稱順利。
- 3、根據統計數據與個案分析，網絡協作尚無問題。