

警察機關執行跟蹤騷擾案件 被害人保護機制之現況與困境^{*}

Analysis on the Situation and Problems of Stalking and Harassment Prevention for Police in Taiwan

溫翎佑^{**}

Wen, Ling-Yu

摘要

跟蹤騷擾行為被聯合國列為婦女人身安全三大威脅之一，普遍存在於社會、職場、校園及親密關係間，除帶來可能的致命危險外，對被害人及相關人之心理、身體及生活工作均帶來極大的傷害威脅。我國跟蹤騷擾防制法中，對於被害人保護機制主要有警察書面告誡、保護令及應變小組三種，並採跨網絡合作方式處理跟蹤騷擾案件。在跟蹤騷擾防制法施行滿周年後，對被害人保護的未逮之處慢慢顯現。本研究利用深度訪談法及焦點團體座談會的方式蒐集資料，共計深度訪談 26 位第一線的家防官、婦幼警察隊承辦人、檢察官及法官，並舉辦兩場次焦點團體座談會，共計 13 位的實務工作者及學者專家參與。經資料分析後，本研究發現：（一）一般跟騷案件書面告誡嚇阻成效良好；（二）核發書面告誡與聲請職權保護令主要困難均為證據調查不易；（三）網絡合作不彰影響對被害人的保護工作；（四）書面告誡目前尚無定核發期限、撤銷機制及罰則的必要性，及（五）緊急保護令或暫時保護令設置應該要更多的討論以凝聚共識。並提出以下四點建議：（一）強化被害人自我蒐證能力；（二）建構以被害人為中心之刑事司法保護扶助體系；（三）應進行跟蹤騷擾被害人保護需求調查及（四）透過實務案件之累積，持續觀察制定「緊急報護令」或「暫時保護令」之必要性。

關鍵字：跟蹤騷擾、書面告誡、保護令、被害人保護

^{*} 本文為內政部警政署 111 年委託研究計畫「跟蹤騷擾防制法施行成效檢討與分析」之部分研究成果。

^{**} 作者溫翎佑為本委託研究計畫之研究員、現職為臺灣警察專科學校行政警察科助理教授。

Abstract

Stalking and harassment are listed by the UN as one of the greatest threats to female personal safety around the world. It is commonly found in society, workplaces, campuses, and intimate relationships. In addition to bringing possible fatal risks, stalking and harassment also affect the psychological, physical, and daily life of the victim and related people. In Stalking and Harassment Prevention Act, there are three main victim prevention measures: written warning, protection order, and response teams, which handle stalking and harassment cases through cooperation between networks. After the anniversary of the Stalking and Harassment Prevention Act, this study used in-depth interviews and focus group discussions to collect data. A total of 26 front-line domestic violence prevention officers, women's and children's protection division's police, prosecutors and judges were interviewed in depth, and two focus group discussions were held. 13 practitioners, scholars and experts participated. After data analysis, this study found that: (1) Written warnings are generally effective in deterring stalking and harassment; (2) The main difficulties in issuing written warnings and applying for power protection orders are investigating evidence; (3) Insufficient network cooperation affects the protection of victims; (4) There is no need to set the issuance deadline, cancellation and penalties for written warning, and (5) It should require more discussions to legislate for emergency protection order or temporary protection order. There are four suggestions: (1) Strengthen the ability to collect evidence of victim; (2) Construct a victim-centered criminal judicial protection and support system; (3) Investigation of services for stalking and harassment victims and (4) Through the practical accumulation of cases, continue to monitor the necessity of legislating for emergency protection orders or temporary protection orders.

Key words: stalking, written warning, protection order, victim protection

壹、前言

從聯合國資料顯示，全球婦女人身安全三大威脅分別為：家暴、性侵害及跟

蹤騷擾，自 1990 年開始，許多國家已經陸續採取立法行動，藉以防制跟蹤騷擾問題。我國雖然是亞洲第一個制定家庭暴力防治法的國家，但跟蹤騷擾防制法遲至 2022 年 6 月始施行。在施行之前，對於跟蹤騷擾行為的規範處置，原本散見於家暴法、性騷擾防治法、社會秩序維護法、刑法等不同的法規中。從 2011 開始，國內就有婦女民間團體倡議推動跟蹤騷擾防制專法（現代婦女基金會，2021），加上之後陸續發生幾起與跟蹤騷擾行為有關的重大社會治安事件，引起輿論沸議，終於在 2021 年 12 月我國跟蹤騷擾防制法正式公布，並於隔年 6 月施行。跟蹤騷擾行為普遍存在於社會、職場、校園及親密關係間，除帶來可能的致命危險外，對被害人及相關人之心理、身體及生活工作均帶來極大的傷害威脅。我國跟蹤騷擾防制法的制定，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，故將反覆或持續為違反其意願且與性或性別有關，使特定人心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動的 8 類行為犯罪化。觀諸現行對跟蹤騷擾的防制策略及被害人保護措施，主要是以警察機關執法活動為主，內容則有警察書面告誡、保護令、應變小組，以及將跟蹤騷擾行為犯罪化等特色。不過在上路僅 1 年後，對於跟蹤騷擾被害人的保護是否落實？有無未竟之處需要調整修正？本研究利用深度訪談及焦點團體座談會等方式蒐集資料，並經分析後提出研究建議，期能供相關單位參考。

貳、相關文獻回顧

1990 年美國加州首次立法將跟蹤騷擾行為犯罪化，1993 年美國司法部司法研究所（National Institute of Justice, NIJ）發展《跟蹤騷擾防制模範法典》（Model Anti-Stalking Code for the States）作為範本，以協助各州制定類似法規。美國各州及華盛頓特區陸續將跟蹤騷擾行為視為犯罪行為，短短 4 年內美國各州將跟蹤騷擾罪置於刑法（Penal Law）或家事相關法規中。而澳洲、英國、歐盟以及日本等國家，也先後制定專法或是修改刑法相關規定（黃翠紋，2019: 255; Tjaden, 2009: 261; National Center for Victims of Crime, 2007: 10）。因此美國可說是率先正視跟蹤騷擾行為造成人身安全危害的國家之一，該國有關跟蹤騷擾被害人保護的措施，實值得我國參考。而另外我國的跟蹤騷擾防制法主要參考日本的纏擾行為規制法，因此本研究首先借鏡美國與日本的跟蹤騷擾被害人保護機制的執行情形，並探討我國跟蹤騷擾防制法規定有關被害人保護措施。

一、美國跟蹤騷擾被害人保護機制

一份針對美國 95 個執法機構及加拿大、澳洲和英國等 50 個執法機構所做的研究調查顯示，警察機關對於跟蹤騷擾防制策略呈現多元，且與不同機關合作，使用許多不同方法，如要求法院強制對跟蹤騷擾者進行心理健康評估、對跟蹤騷擾者進行電子監控，以及由穿著制服警官直接對跟蹤騷擾者進行監控等（Storey & Hart, 2011:131）。然而，該調查亦發現，警察對於跟蹤騷擾的介入行為即使有效，跟蹤騷擾者平均也要近 6 個月時間才能結束其跟蹤騷擾行為，另尚需教育被害人及其周邊人員如何回應跟蹤騷擾者，包括應採取及避免採取之行動，避免激化行為為人行為（Storey & Hart, 2011:139）。不同國家地區提供特定的跟騷諮詢服務，通常會含括在既有的被害人服務體系中，這些服務包括：社會心理協助、安全建議、威脅評估、法律諮詢和庇護安置，以及在對跟騷者發出保護令、被逮捕或是被釋放時通知被害人。為了讓被害人能夠獲得即時的服務，有些國家建立被害人求助熱線，讓被害人可以很容易即可獲得初步建議和訊息的窗口（Egger, Jäggi & Guggenbühl, 2017: 6）。對於跟蹤騷擾被害人的保護，多採跨網絡合作模式，除了將相關人員聚集在一起培訓及組織跨域會議之外，有些甚至會組成聯合執法小組，由警察、檢察官、法官、被害人保護社工和心理健康專業人員共同組成（Tracey, 2016:380；Herman & Markon, 2017）。

美國許多州都有針對跟蹤騷擾和性侵害行為的保護令法，且這類保護令通常不要求雙方間存在任何特定關係，但多數州要求需要至少兩次的騷擾或跟蹤，才有成立保護令資格（Wikipedia, 2023）。例如在加州，被害人對於跟蹤騷擾行為可自行向法院聲請民事騷擾保護令（Civil Harassment Order），並由法官決定是否核發，不過這類保護令不同於家暴保護令（Domestic Violence Restraining Order），被害人需負的舉證程度更高，要提出明確且令人信服的證據，法官才會核發（Womens Law, 2024; American Bar Association Commission on Domestic Violence, 2009:6）。近年來有部分的州，如加州（California）、密西根州（Michigan）、奧勒岡州（Oregon）、華盛頓州（Washington）、德州（Texas）、懷俄明州（Wyoming）、維吉尼亞州（Virginia）等地區，另外訂定民事跟蹤騷擾法令，提供被害人向加害人請求賠償的法源依據。依據美國《跟蹤騷擾民事模範法典》（Model Civil Stalking Statute），跟蹤騷擾被害人可依據加害人所觸犯之刑事跟蹤騷擾罪所造成的損害，向加害人提出損害賠償，而無論加害人是否遭到起訴或判決，被害人均得向加害人請求補償性賠償，以及懲罰性之賠償，使被害人因行為人跟蹤騷擾行為所造成之工作、精神、財產

等損害，能夠得到金錢彌補（Tracey, 2016: 386-387；吳聖琪，2016: 121）。

除了政府機關提供的服務之外，美國也有許多協助被害人自助自立的措施。在美國國家司法研究所（Supported by the National Institute of Justice, NIJ）支持下，暴力侵害婦女研究聯合會（Violence Against Women Research Consortium）在網站上公開發布一系列線上培訓視訊檔案和相關資源資料，內容涵蓋跟騷相關法律，以及執法部門和檢察官在跟騷調查中之最佳做法供專業人士及大眾參考。而美國政府也將每年 1 月定為全國跟騷宣傳月（National Stalking Awareness Month），透過 1 年 1 度的行動呼籲，教育社會大眾識別和應對跟蹤騷擾犯罪（Office of Justice Programs, 2024）。另一方面，為協助司法順利起訴加害人，美國犯罪被害人中心提供「跟蹤騷擾被害人手冊」，內容包括建立司法起訴個案檢核表，在檢核表中，列出相關被害人注意事項，如「每一次被害都要報案，特別是違反防治令的案件」、「要求同事、家人、鄰居、朋友們紀錄下跟蹤騷擾者與他們做過的接觸與連繫資訊，包括在一旁觀察到之過程，亦同」、「如果情況允許，可租一台監視器或用攝影機將跟蹤騷擾行為拍攝、紀錄下來」等內容，其用意是協助被害人蒐集相關事證，並與警察單位保持聯繫，以利進入司法程序後，能夠讓檢方順利起訴加害人，有效嚇阻犯罪（吳聖琪，2016: 120）。此外，各地方政府也有自己協助被害人的做法。例如在佛羅里達州棕櫚灘縣（Palm Beach County, Florida）的「反跟蹤騷擾跨學科合作組織」（Anti-Stalking Multidisciplinary Collaborative）開發反跟蹤騷擾工具包，提供棕櫚灘縣所有被害人服務專業人員資源；而在愛荷華州，開發工具包幫助被害人記錄跟蹤騷擾行為，這些工具包括日誌、數字記錄器和其他資源，以幫助被害人證實其所經歷之跟蹤騷擾行為（Tracey, 2016:380）。在聯邦資源上，美國跟蹤騷擾資源中心（Stalking Prevention, Awareness, and Resource Center）在網路上提供跟騷日誌檔案（Stalking Incident Log），以供民眾下載並自行記錄跟蹤騷擾事件，作為舉證資料，另美國國家終止家暴網絡（National Network to End Domestic Violence, NNEDV）亦開發一款名為「DocuSAFE」之 APP 程式，用以提供跟蹤騷擾被害人收集、存儲和共享所蒐集之證據，又被害人可透過記錄個別事件來記錄行為人行為，包括威脅信息、騷擾之社交軟體訊息、不受歡迎的重複電話，或網路冒充身分發布的任何照片、屏幕截圖或視訊文件，以及其他跟蹤騷擾行為，而透過將相關的跟蹤騷擾證據儲存於數據中心，被害人可更輕鬆地辨識正在發生之跟蹤騷擾行為及發生程度，包括可能升級之跟蹤騷擾行為的危險程度（Safety Net Project, 2024）。

二、日本跟蹤騷擾被害人保護機制

日本的「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)於 2000 年施行，是亞洲地區最早有跟蹤騷擾防制法的國家，甚至早於該國防治家庭暴力的「配偶暴力防治暨被害人保護法」(配偶者からの暴力の防止及び被害人の保護等に関する法律)。日本纏擾行為規制法設有警告令、暫時命令、保護令與罰則進行被害人保護。其中我國與日本對於跟蹤騷擾行為人，都賦予警察機關核發「書面告誡書」的權力，但在日本稱之為警告令。依據日本纏擾行為規制法規定，警察可以根據被害人的請求發出性質屬於行政指導的警告令，內容載明行為人不得從事該法第 2 條第 1 項所述之 8 種跟騷行為中的任何 1 項。跟騷行為人不會因警告令而遭到處罰(弁護士法人泉総合法律事務所，2021；太田達也，2014)。但如果行為人仍持續為騷擾行為，可以科處行為人 1 年以下有期徒刑或 100 萬日元以下罰款。由於警告令是由警察所發出的要求，本身並沒有法律效力，因此不會讓行為人留有犯罪記錄，行為人亦不得要求撤銷警告令。(弁護士法人VERYBES，2021；陳慈幸，2011)。至於警告令核發方式，係由警察對行為人發出警告信、給予警告，但如果情況緊急，則警察會先對行為人口頭警告並儘速發出書面警告，稱為臨時命令¹。最後，根據該法的規定，有關警告令之核發，除遭到跟騷的被害人外，若被害人的家人也同時遭到跟騷，也可以列為保護對象(岸和田オフィスの事務所，2021)。

當警察核發警告令後，行為人仍持續跟騷行為時，則被害人可以向縣公安委員會報案，請求發出屬於行政命令的禁止令(三戦法務事務所，2022)，這相當於我國保護令。公安委員會也可以根據情況，依職權發布禁止令。行為人若違反此禁止令將處以最高 6 個月的監禁或最高 500,000 日元的罰款。如果該行為超出單純的違反行為，將被處以兩年以下的有期徒刑或 200 萬日元以下的罰款(岸和田オフィスの事務所，2021)。此外，與我國跟蹤騷擾被害人保護較為不同之處在於，為避免被害人受到危害，該法規定政府應該採取措施讓跟蹤騷擾被害人能至安全之處所避難。政府有必要確保被害人能入住暫時性與長期性之避難處所，以免被害人安全出現漏洞(警察庁，2014: 12)。2016 年日本的修法即於第 9 條要求國家與地方公共團體應致力於支援被害人至適切設施避難，如婦人相談所等其他設施，或支援入住民間設施或官方租賃住宅(高野磨央，2017: 24)。

¹ 2016 年修訂該法時，新增緊急禁止令並廢止臨時命令，新的制度自 2017 年 6 實施。

整體來看，我國的家暴法立法參考美國「家庭暴力模範法典（Model Code on Domestic and Family Violence）」，然而跟蹤騷擾防制法的設計概念從立法理由觀之，主要師法日本「纏擾行為規制法」。其中，美國與我國相同，都是先關注家暴問題，並訂定相關的家暴法規後，再擴張關注跟蹤騷擾問題。不若日本先關注起因於戀愛感情等之幾類行為，而制定纏擾行為規制法。也因此相較於其他國家的跟蹤騷擾防治法適用範圍較為廣泛，日本在行為定義、法律制度的構成或應對上較聚焦在愛戀關係所產生的騷擾行為（警察庁，2021）。

三、我國警察機關跟蹤騷擾防制機制

臺灣跟蹤騷擾防制法是將反覆或持續為違反其意願且與性或性別有關，使特定人心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動的 8 類行為犯罪化。觀諸法規中對跟蹤騷擾的防制策略，主要是以警察機關執法活動為主，相關保護機制則有警察書面告誡、保護令、應變小組，以及將跟蹤騷擾行為犯罪化等。以下將就法規面做探討。

（一）警察書面告誡

依據跟蹤騷擾防制法第 4 條第 2 項規定：「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。」期能透過警察書面告誡讓警察在受理報案後，即可啟動刑案調查；當受理員警認為有犯罪嫌疑者，可依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人，經由要求受告誡人自行約束行為，以迅速保護被害人，並作為檢察機關未來實施強制處分或法院審核保護令之依據與參考。此書面告誡的性質，被定位為刑事調查程序中之任意處分，並未使用強制手段或損害受告誡人之基本權利，因此其核發告誡書所需的犯罪嫌疑程度，僅要初始嫌疑，非單純臆測者即可，無須達到警察機關移送檢察官或檢察官提起刑事訴訟之程度。而警察人員若認為個案有即時約制行為人再犯之必要，也不需等待被害人提出聲請，就可以主動核發書面告誡予行為人。

依據內政部 2022 年 3 月 18 日訂定發布之「跟蹤騷擾防制法施行細則」第 14 條規定，書面告誡自送達行為人之日發生效力；於當事人表示異議，而警察機關尚未對於當事人異議作出決定前，原核發之書面告誡效力自不

受影響。另根據內政部警政署的解釋：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 10 日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。而前項異議，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 5 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。而行為人或被害人對於上級警察機關之決定，不得再聲明不服（內政部警政署，2022a:17）。

至於家庭成員間、現有或曾有親密關係之未同居伴侶間之跟蹤騷擾行為，因為涉及家暴，依據跟蹤騷擾防制法第 5 條第 4 項規定，應循家暴法規定聲請保護令，主要是家暴法並沒有書面告誡先行的規定。雖然面對家暴相對人的跟蹤騷擾行為，警察機關亦可以核發書面告誡書，但警政署特別強調：須尊重被害人意願核發（內政部警政署，2022b）。若是有急迫危險，警察機關除視個案情節啟動刑事強制處分外，另依家暴法第 12 條第 1 項規定，應依職權聲請緊急保護令，並可併同核發書面告誡。

根據內政部警政署（2022b）的統計，各警察機關於 2022 年 6 月 1 日至 11 月 30 日，6 個月共受（處）理 1,680 案跟騷案件，其中屬一般關係案件計 940 件（56.0%），屬家庭成員或親密關係暴力跟騷案件計 740 件（44.0%）；核發書面告誡共 1,181 件（佔 70.3%），其中非適用家暴法的跟蹤騷擾案件核發 636 件（佔 67.7%）、家暴跟騷案件核發 545 件（佔 73.6%）。根據立法說明，書面告誡之設計目的，緣於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，遂藉由警察機關告誡制度，使該行為人自主停止跟蹤騷擾。但搜尋相關國際文獻，很少有國家在其跟蹤騷擾行為再犯防制機制中設有類似警察書面告誡之機制，僅有英國與日本 2 個國家有類似措施（Bryan, 2022）。而在立法過程中，婦女及民間團體對於警察的書面告誡也不無疑義，認為法規中未明訂違反書面告誡的罰則，難以有效遏阻跟蹤騷擾行為人再犯（現代婦女基金會，2021），但實際執行後卻不全然無效。有關書面告誡目前實施成效，本研究在下節資料分析將近一步說明。

（二）保護令

跟蹤騷擾保護（限制／遠離）令要求行為人遠離、不可持續騷擾被害人。如果違反，行為人可能會受到監禁、罰款或兩者兼施的懲罰。截至目

前為止，絕大多數國家都設計保護令制度，藉以禁止行為人持續騷擾行為，惟各國之間仍存在差異性。例如，加拿大未制定專法，而是在刑法增訂跟蹤騷罪，且為了禁止配偶或親密關係伴侶持續對被害人及其子女的騷擾行為，家事法庭可依照被害人或是律師的聲請，核發限制令。如果行為人無視命令，由被害人律師提起民事訴訟，法官則會視行為人違反的行為，科予罰款或是判監禁刑，直到行為人遵守命令為止。另一種則是由民事法庭所核發的保護令，可以區分為緊急保護令和通常保護令，然而並非所有省份都有這樣的立法（Minister of Justice and Attorney General of Canada, 2003）。且由於跟蹤騷擾案件中，有很大的比例當事人牽涉到家暴樣態，因此在有跟蹤騷擾保護令規定的國家，家暴的保護令與跟蹤騷擾的保護令常存在競合的關係。在臺灣，跟蹤騷擾防制法與家庭暴力防治法的保護令均採民事保護令設計，主要是為了程序便捷，證據要求亦相對寬鬆，以達迅速保護被害人之目的。但跟蹤騷擾的保護令核發，特別以警察書面告誡先行為原則，依據跟蹤騷擾防制法第 5 條 1、2 項規定：「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。」究其制度設計緣由，觀諸跟蹤騷擾防制法第 4 條立法說明三解釋，係參照日本實務研究，是類案件行為人經警察實施「警告」後，停止再為跟蹤騷擾者達 8 成，為使司法資源投入在經警察書面告誡仍未停止之高風險個案，故採此設計（內政部警政署，2022a: 21）。至於家暴法的保護令核發，並無警察書面告誡先行的規定，且在保護令類型的設計上，有因應緊急情況，需在 4 小內核發書面的緊急保護令規定。保護令制度在臺灣，並非屬新的法制，早在家暴法即有相關規定，下表是我國家暴保護令與跟蹤騷擾保護令聲請方式比較：

表 1 臺灣家暴保護令與跟蹤騷擾保護令聲請方式比較表

保護令 類型	家庭暴力			跟蹤騷擾	
	通常保護令	暫時保護令	緊急保護令	職權聲請 保護令	聲請保護令
聲請人	1.檢察官、警察機關或各直轄市、縣(市)主管機關 2.被害人 3.如被害人為未成年人、身心障礙者或因故難以委任代理人者，其法定代理人、三親等以內之血親或姻親	1.檢察官、警察機關或各直轄市、縣(市)主管機關 2.被害人 3.如被害人為未成年人、身心障礙者或因故難以委任代理人者，其法定代理人、三親等以內之血親或姻親	檢察官、警察機關或各直轄市、縣(市)主管機關	檢察官或警察機關	1.被害人 2.如被害人為未成年人、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
聲請方式	書面聲請	書面聲請	以書面、言詞、電信傳真或其他科技設備傳送方式聲請	書面聲請	書面聲請
警察書面告誡先行	否	否	否	否	是
有效期間	二年以下	至通常保護令生效前	至通常保護令生效前	二年以下	二年以下
生效起算	核發時生效	核發時生效	核發時生效	核發時生效	核發時生效
延長期間	每次延長期間為兩年以下	無	無	每次延長期間為兩年以下	每次延長期間為兩年以下
聲請費用	免費	免費	免費	免費	免費
送達規定	核發後二十四	核發後二十	四小時內以	核發後二十四	核發後二十四

保護令 類型	家庭暴力			跟蹤騷擾	
	通常保護令	暫時保護令	緊急保護令	職權聲請 保護令	聲請保護令
	小時發送當事人、被害人、警察機關及直轄市、縣(市)主管機關	四小時發送當事人、被害人、警察機關及直轄市、縣(市)主管機關	書面核發緊急保護令，並得以電信傳真或其他科技設備傳送予警察機關	小時內發送被害人、聲請人、相對人、裁定內容所指定之人及執行之機關	小時內發送被害人、聲請人、相對人、裁定內容所指定之人及執行之機關
核發機關	地方法院家事庭			地方法院民事庭	

資料來源：本研究自行整理。

婦女團體認為保護令聲請，需警察機關已對行為人為書面告誡且 2 年內行為人仍再犯，被害人始得向法院聲請保護令之規定，有取得書面告誡前或保護令核發前的安全空窗期，無法遏阻跟蹤騷擾行為，且欠缺積極款項的保護令緩不濟急，無法回應被害人之需求。因此盼望未來修法後，被害人可直接向法院提出保護令聲請，讓保護令與書面告誡之程序可雙軌同時進行，避免保護漏洞與空窗（現代婦女基金會，2021）。根據內政部警政署（2022b）的統計資料顯示，從 2022 年 6 月 1 日至 11 月 30 日止，6 個月期間，有關跟蹤騷擾保護令之聲請，依據跟蹤騷擾防制法第 5 條第 1 項，因行為人違反書面告誡而協助被害人聲請者，計有 58 件，核發 20 件，審理中有 38 件；而依據第 5 條第 2 項，因視個案危險情節而依職權主動聲請者計有 23 件，經法院核發者計有 10 件，駁回者 4 件，審理中有 9 件；總計核發 30 件。表 2 及表 3 為內政部警政署統計 2022 年 06 月 01 日至 2023 年 03 月 15 日的資料，這段時間報案數為 2397 件，而書面告誡總計核發 2254 件，核發比率高達 94.03%。而非適用家暴法的跟蹤騷擾案件，違反書面告誡數為 80 件，占總核發數 6.32%。再者，一般關係案件保護令核發數為 137 件，違反保護令件數為 20 件，占 14.60%。

表 2 警察機關受理跟蹤騷擾案件各流程案件分析表

	非適用家暴法的跟蹤騷擾案件		家庭成員間跟騷		總計
報案數	1366	56.99%	1031	43.01%	2397
提告	825	58.72%	580	41.28%	1405
移送	649	60.54%	423	39.46%	1072
書面告誡	1266	56.17%	988	43.83%	2254

資料來源：內政部警政署（2023），警政婦幼統計資料庫。

表 3 跟蹤騷擾案件保護令執行情形分析表

	非適用家暴法的跟蹤騷擾案件		家庭成員間跟騷		總計
違反書面告誡	80	70.80%	33	29.20%	113
保護令聲請	219	25.06%	655	74.94%	874
保護令核發	137	20.82%	521	79.18%	658
違反保護令罪	20	66.67%	10	33.33%	30

資料來源：內政部警政署（2023），警政婦幼統計資料庫。

值得注意的是，我國跟蹤騷擾防制法雖將家暴案件納入法規中，然而在實務運作上，牽涉到家暴的案件，仍然維持用家暴法的流程處理，在跟蹤騷擾防制法立法之後，對家暴案件差別僅在於可以開立警察書面告誡書，且警察機關是否核發書面告誡還須尊重家暴案件被害人的意見。本研究在對第一線人員的深度訪談中發現合併家暴情形的跟蹤騷擾案件危險性較高，但是在上述警政署的統計資料當中，卻呈現家庭成員間跟騷案件違反書面告誡及違反跟騷保護令的案件數較少的情形，恐受上述因素影響，及各警察機關在處理這類案件時處理程序不同，而產生案件統計問題。因此，針對不同跟蹤騷擾案件危險性的判斷，還需要綜合考量其他因素，不能僅從案件統計就遽下斷言。因此對於警察機關執行跟蹤騷擾案件被害人保護機制現況，本研究認為實有必要進一步以實證的方式做探討。

（三）應變小組

我國跟蹤騷擾防制法立法原則中，包含「納入跨部會協力機制」的概念。因此在該法第 2 條第 2 項明定社政、衛生、教育、勞動、法務等主管

機關的權責範圍。例如社政主管機關主要負責被害人的保護扶助、衛生主管機關主要負責被害人身心治療及相對人的治療性處遇、教育主管機關主要負責各級學校跟蹤騷擾防治教育，及校園跟蹤騷擾事件處理、勞動機關主要負責被害人職業安全、法務主管機關主要負責偵查、矯正及再犯預防等。另外，中央主管機關還成立「防制跟蹤騷擾推動諮詢小組」，委員中除了有學者專家及民間團體代表外，還必須有相關機關的代表，組成跨部會的小組共同推動我國跟蹤騷擾防制工作。

內政部警政署為建立本法主管機關及其他目的主管機關跨部門整合性應變處理機制，以應疑義或緊急個案時，能夠迅速縱向及橫向協調聯繫，另外成立了「防制跟蹤騷擾緊急應變小組」。依據該署的「防制跟蹤騷擾緊急應變小組聯繫工作實施計畫」規定，中央應變小組成員是內政部警政署、法務部、衛生福利部、教育部及勞動部，地方應變小組則以各縣市政府警察局為承辦機關，邀請地方檢察署檢察官及相關局處參與，分工則參照中央應變小組相關部門權責事項辦理。中央應變小組的工作目標，主要是對於跟蹤騷擾防制法在實務上執行的疑義，或高危機個案的應變處置，可以藉由該小組的跨單位組成方式，做縱向與橫向聯繫溝通，並聚焦在高發生性、高危險性、高恐懼性及高傷害性的案件上。

然而相關研究顯示，多機構合作可能存在的障礙包括：訊息共享、溝通方面的困難以及對風險的不同反應。例如警察透過刑事司法的角度評估風險，他們的主要作用是保護公眾和驅逐罪犯；緩刑服務將關注加劇犯罪者再次犯罪的風險；社工和婦女團體，如避難所，傾向於採取倡導／被害人支持的觀點；衛生專業人員透過患者的視角來考慮案件之介入。不同的從業者對個人有不同的方法，對他們在團隊和機構內部和之間的工作方式也有不同的看法（O'Carroll, McSwiggan & Campbell, 2016）。不論是「防制跟蹤騷擾推動諮詢小組」還是「防制跟蹤騷擾緊急應變小組」，都可以看得出我國跟蹤騷擾的防制策略，符合透過使用跨網絡合作方式，降低跟騷案件風險的世界潮流。然而從相關的設置要點與計畫當中，雖然想要聚焦在高風險的個案，但迄今尚未發展能夠讓網絡成員共同使用的案件處理流程和風險評估工具，以提升讓防治網絡的成員能夠區辨被害人安全上出現危機的敏感度。再者，每個跟蹤騷擾的案件情形都有其獨特性。相較目前先進國家的做法，有關跟蹤騷擾被害人服務，往往以個案為中心，進行相關

的安全計畫，我國的家暴防治策略中，也在高危機個案上定期召開的個案網絡會議，衛生及社政單位對家暴相對人執行認知輔導教育及酒癮戒治等處遇服務，但在跟蹤騷擾防制策略上，目前卻未有相應之做法。目前相關規定僅籠統劃分各主管機關的權責，至於實際的執行細項則迄今仍付之闕如。尤其內政部警政署雖成立防制跟蹤騷擾緊急應變小組，但所訂出來的計畫似乎卻只是警察機關內部事項，跨網絡成員間如何聯繫、其他機關成員具體配合事項、應如何組成等，在該計畫中均未見規範，更遑論凝聚跨機關共識，發展案件處理流程及風險評估工具。

跟蹤騷擾問題其實是全國性的公共衛生問題，並非僅靠法律制度及警察案發後逮捕就能夠解決。除了警察單位第一線先對案件緊急處理外，後續的網絡參與更是重要，不論是社政單位對被害人提供協助、衛生單位對行為人的治療矯正、勞政單位的職場安全措施及教育單位的跟蹤騷擾防制教育之推動等，都必須同步跟進，才能貫徹跟蹤騷擾防制法為保護個人身心安全、行動自由、生活私密領域及資訊隱私，維護個人人格尊嚴之目的，並達到跟蹤騷擾行為的防制效果。但目前我國的跟蹤騷擾防制機制，整體來看還停留在警察機關單打獨鬥的階段，其他機關的角色及其對於跟蹤騷擾防制的策略，目前仍有精進之空間。有關於我國跟蹤騷擾案件的網絡分工，實是一個值得深入探討的議題。不過為聚焦本研究的被害人保護機制議題，以下資料分析中網絡合作部分雖仍會提及，但僅著重在與被害人保護，其餘則非本研究探討主軸。

參、資料蒐集方法與實施

本研究在實證資料蒐集採取深度訪談法以及焦點團體座談會，經過資料分析了解我國跟蹤騷擾案件被害人保護機制的執行現況與困境，以期能夠進一步提出改善對策，供相關政府機關參考。

一、深度訪談法

本研究採半結構式訪談方式，訪談題綱主要針對現行跟蹤騷擾保護機制的書面告誡、保護令、應變小組及同時有家暴、性騷擾等情形的跟騷案件執行情形做探究。並以有處理跟蹤騷擾案件經驗之警察、檢察官與法官為研究對象進行深度

訪談，深度訪談資料分析結果亦作為後續焦點團體座談會工具編製之基礎。鑒於目前我國跟蹤騷擾防制法甫在 2022 年 6 月上路後，以警察機關接觸這類案件機率最高，故在深度訪談對象之規劃，第一階段先以警察機關中負責是類案件的分局家防官及縣市警察局婦幼警察隊承辦人員這二類人員為主。於彙整及分析第一線警察機關執勤人員意見後，再進一步對司法機關中的法官及檢察官訪談，以互為映照。其中第一階段訪談時間為 2023 年 2 月至同年 3 月，第二階段訪談期間為 2023 年 5 月至同年 6 月。訪談對象基本資料如下：

表 4 本研究第一階段訪談人員基本資料表

編號	職稱	服務機關	辦理婦幼業務年資
A1	巡佐	臺北市政府警察局家防官	8 年（104 年開始）
A2	警員	臺北市政府警察局家防官	3 年（109 年開始）
A3	警務員	新北市政府警察局家防官	22 年（90 年開始）
A4	警員	桃園市政府警察局家防官	4 年（108 年開始）
A5	警員	臺中市政府警察局家防官	9 年（103 年開始）
A6	警員	臺南市政府警察局家防官	9 年（103 年開始）
A7	警員	高雄市政府警察局家防官	9 年（103 年開始）
A8	警員	高雄市政府警察局家防官	9 年（103 年開始）
A9	警員	基隆市政府警察局家防官	3 年（109 年開始）
A10	警員	新竹市政府警察局家防官	8 年（104 年開始）
A11	警員	新竹縣政府警察局家防官	6 年（106 年開始）
A12	警員	雲林縣政府警察局家防官	6 年（106 年開始）
A13	警員	宜蘭縣政府警察局家防官	9 年（103 年開始）
B1	警務員	臺北市政府警察局婦幼警察隊	6 年（106 年開始）
B2	警務員	新北市政府警察局婦幼警察隊	12 年（100 年開始）
B3	警務員	基隆市政府警察局婦幼警察隊	6 年（106 年開始）

表 5 本研究第二階段訪談人員基本資料表

編號	職稱	服務機關
C1	檢察官	臺北地方檢察署
C2	檢察官	士林地方檢察署
C3	檢察官	橋頭地方檢察署
C4	檢察官	臺東地方檢察署
D1	法官	臺北地方法院
D2	法官	臺北地方法院
D3	法官	新北地方法院
D4	法官	桃園地方法院
D5	法官	桃園地方法院
D6	法官	花蓮地方法院

二、焦點團體座談會

為聚斂研究資料，本研究在深度訪談資料蒐集及分析完成後，舉辦 2 場次焦點團體座談會，邀請相關實務人員、學者專家，以及民間團體人員參與座談會，合計有 13 位參與者。第一場次以專家學者為主，第二場次以實務機關執行人員為主，討論題綱聚焦在「警察書面告誡制度之檢討」及「跟蹤騷擾保護令保護令制度之檢討」。2 場次的焦點團體辦理時間是 2023 年 8 月至 9 月間。焦點團體座談會參加對象基本資料如表 6。

表 6 本研究焦點團體座談參與人員基本資料表

編號	職稱	服務機關
E1	秘書長	社團法人
E2	主任	高雄市政府警察局
E3	法官	花蓮地方法院
E4	檢察官	臺北地方檢察署
E5	副教授	東吳大學
E6	教授	國立中正大學

編號	職稱	服務機關
F1	主任	高雄市政府警察局
F2	家防官	臺北市府警察局
F3	警務員	新北市政府警察局
F4	隊長	桃園市政府警察局
F5	家防官	臺中市政府警察局
F6	家防官	臺南市政府警察局
F7	家防官	高雄市政府警察局

肆、資料分析與討論

一、深度訪談資料分析

本研究在深度訪談資料分析部分，主要從保護機制執行現況及跟蹤騷擾案件被害人保護困境與挑戰兩部分作探討。

（一）保護機制執行現況

1. 多數案件書面告誡已能發揮嚇阻作用

在跟蹤騷擾行為的防制機制中，採用警察機關書面告誡方式的國家很少，根據跟蹤騷擾防制法立法說明，該條是參照日本專法的規定，以是類案件行為人經警察實施「警告」後，停止再為跟蹤騷擾者達 8 成為由，為使司法資源投入在經警察書面告誡仍未停止之高風險個案，故採此設計（內政部警政署，2022a: 21）。訪談資料分析發現，受訪者普遍認為，在大部分的跟騷案中，警察開立的書面告誡的確有效果。可能與跟騷案的行為人，其實許多對新通過的法規不瞭解，或是不瞭解自己的行為造成被害人困擾，警察介入告知其違法，多數的行為人會感到害怕或警惕，進而約束本身的行為有關。

警察發書面告誡是有效的，比我們早期的口頭告誡有效。(A1-5-2-2)

大部分書面告誡核發後都有起到遏止作用。(A2-5-2-1)

我覺得這個告誡書開下去，不管有跟沒跟，都有嚇阻作用。(A3-5-2-3)

書面告誡還是能遏止大部分的行為人。(A4-5-1-2)

我 17 件告誡書核發下去，後續關懷時，都沒有被害人說再遇到這個情況。(A5-5-2-2)

目前沒有違反書面告誡的。(A6-5-2-2)

有些案件真的是書告一開下去，當事人就醒了，我覺得書告有一定的效益。(A8-5-2-2)

我們發了書面告誡之後，就沒有被害人再來跟我們說加害人還有跟蹤騷擾。(A9-5-2-1)

我認為蠻有約制效果，可以初步去排除一些到處跑的小蟑螂，真正的大蟑螂你看到目標會很明顯，這些手段比較危險，已經影響被害人生活到無法忍受的地步。(B1-5-2-1)

從法官與檢察官的觀點來看，也認為警察機關的書面告誡確實收到效果，許多案件的行為人在收到警察告誡書之後即會停止行為，因此實際到地檢署及法院的案件，不如想像的多。受訪者 D6 提到，他認為很多行為實際上尚未到達核發保護令的程度，只是造成被害人的不舒服，像這類屬於任意處分的書面告誡，就能夠制止行為人繼續騷擾行為，解決被害人的困擾，是樂見的狀況。而身為檢察官的 C2 也說，在一般跟蹤騷擾案件中，許多被害人在警察機關核發書面告誡後，就撤銷告訴，顯見書面告誡書是有效的。簡言之，從目前的實務運作上看起來，確實如跟蹤騷擾防制法立法理由當中所述，多數的跟蹤騷擾案件會在警察核發書面告誡書後停止騷擾。

書面告誡的威力真的蠻強的，基本上會落到法院的案件真的不多。(D2-11-1)

被害人要收到立即的效果，最好的不是保護令，應該是在警察告誡書。(D3-11-1)

某些行為人一拿到書面告誡，就知道原來這樣不行。(D6-4-1)

在一般的跟騷我覺得警察的告誡書或許比提出告訴更有用。(C2-4-1-1)

我個人覺得有用，蠻正向的。(C3-4-3-2)

2. 少數案件書面告誡效果不彰

雖然大多數的書面告誡效果良好，但多數的受訪者都提到對於兩類的行為人書面效果通常不彰，最普遍的類型是合併有家暴的情形，另一種則是行為人有認知功能障礙的情形。

(1) 合併家暴案件

我國跟蹤騷擾防制法將家暴案件納入法規中，然而在實務運作上，牽涉到家暴的案件，仍然維持用家暴法的流程處理，在跟蹤騷擾防制法立法之後，對家暴案件差別僅在於可以開立警察書面告誡書，且警察機關核發書面告誡須尊重家暴案件被害人的意見。訪談資料分析發現，警察的書面告誡書對於家暴案件的相對人效果不彰。相對人通常不會因為警察書面告誡書的核發，即停止行為。

如果是陌生人間跟騷，書面告誡是有效…如果到家暴的話不太有效。(A3-5-2-2)

比較難處理就是併家暴這些，愛恨情仇糾葛不是一時可以去解決。(A1-3-1-6)

家暴併跟騷案件，有些行為人比較有固執思想，難以遏止其行為。(B2-14-3-1)

事實上實務處理到有較高危險性的跟蹤騷擾行為，多數是併有家暴的情況，不過均可回歸到家暴法處理。而在家暴的跟騷案中，是否需要開立書面告誡，根據警政署的規定，為避免刺激到相對人，會尊重被害人的意願，至於非屬家暴範疇的跟騷案件，警察人員則依職權開立，被害人意見只是參考。

我目前處理到攻擊行為的，主要是家庭成員關係的，可以用家暴法。(A2-3-1-6)

一般跟騷案件目前沒有什麼危險情節，反而是家暴併跟騷比較危險。(A7-3-2-1)

跟騷併家暴，他不一定想要核發書面告誡，怕刺激到行為人。(A8-5-2-1)

兩造關係屬家暴法之家庭成員，此類案件再發生跟騷之情狀機率較高，警方書面告誡之效力也較低。(A12-5-2-1)

而受訪者 B2 從另外一個角度切入，認為家暴併跟騷的被害人，其實原本就有家暴法可以處理，會特別再來多報一個跟騷告訴，很可能是因為被害人覺得相對人再犯率很高，才會加告跟騷。但是 B2 也表示，若是真有緊急情況，還是以現行犯逮捕，並建請羈押，才是最安全的作法，僅以跟蹤騷擾行為來聲請保護令，實在緩不濟急。而受訪者 C2 表示，縱然家暴併跟騷的被害人有提告跟騷，也非常容易撤告，且家暴併跟騷的案件中，被害人也有保護令，行為人對被害人為跟蹤騷擾行為，通常也會違反保護令，C2 認為這純粹是法律上的想像競合問題。

家暴併跟騷會比較危險，他原本就可以用家暴法處理，那他就報家暴就好，代表他覺得很煩、很危險，覺得他的再犯率非常高，所以他才來又告了跟騷這塊。(B2-3-1-3)

在家庭成員之間非常容易撤告…我有看過一般跟騷起訴的，家庭成員的印象比較少，因為多半伴隨違反保護令。(C2-4-2-1)

(2) 行為人有認知功能障礙

行為人有認知功能障礙的情形，也是第一線處理人員感到棘手的狀況。這些有治療需求的行為人難以藉由逮捕的手段來控制其行為。協助日本警察機關做成危險性判斷確認表之精神科醫師福井裕輝就認為，雖然約八成的跟蹤騷擾行為可以透過警察的介入而收斂騷擾行為，但剩下的兩成則可能繼續跟蹤騷擾，或因警察介入而激化跟蹤騷擾行為（福井裕輝，2016: 117），因此對於這兩成的行為人應施以處遇或治療，若將之全面委諸於刑事司法，對被害人反而帶來更高的危險。但目前實務上，若不屬於衛政機關列管的認知功能障礙人口，則恐難以強迫其進行治療。

如果是屬於病因性的，或其他原因的，我覺得就不見得有效。
(A1-5-2-1)

少部分行為人有精神（病）問題或偏執狂，那個（解釋）沒效，他聽不進去。(A4-5-1-3)

警察告誡 8 成以上的人就會停止他的行為，但是我們就是擔心那 2 成的人，我認為精神疾病我們也是不可控的，那種情緒問題的可能就在其中。(A5-10-1-1)

若加害人為精神疾患，書面告誡可能無法發揮其效力。(A6-5-3-1)
有些不理性的人，可能就沒效了…如我觀察嫌疑人疑有病因性，
或著執念比較重啦！還有情緒自制力弱啦！或是以自我為中心的人。(B3-5-1-3-2)

3. 發放書面告誡標準寬鬆

當民眾向警察報案遭到跟蹤騷擾時，考量採取其他法律措施可能緩不濟急，或是行為人可能只是不清楚自身行為已經造成被害人困擾，為避免被害人再次受害，部分國家在相關防制法中設計書面告誡機制，授權警察可以依職權核發。在有書面告誡的國家，讓警察依職權核發書面告誡，除了是對被害人多一項保護機制外，也有立法者認為，這可以減少刑事司法系統的負擔。

在我國，警察機關所核發的書面告誡，被定位為刑事調查程序中的任意處分，並未使用強制手段或損害受告誡人之基本權利。故在訪談資料分析也發現，實務上為即時給予被害人保護，及書面告誡對行為人權利影響較小的情況下，對於發放書面告誡的標準多採寬鬆認定，對於構成要件採用排除法，只要不是與性和性別完全無關的案件，都會審查是否有跟蹤騷擾防制法的適用。

有的就是先核發，畢竟那個可以救濟。好處是可以保護被害人。
(A5-5-2-1)

難道你開一個書告會比開一個闖紅燈還要嚴重嗎？我覺得書面告誡就是一張紙的法律效果…我覺得多開也不會怎樣，可以開，我們就趕快開。(A8-15-2-1)

有時候在行為人還沒來說明時就會先核發了。(B2-5-4-1)

4. 除難確定行為人情形外，警察機關書面告誡通常 2-3 天內核發

由於警察機關核發告誡書所需的犯罪嫌疑程度，僅要認定有跟騷嫌疑，非單純臆測者即可，也不用達到警察機關移送案件至地檢署，或檢察官提起刑事訴訟高度嫌疑程度。警察若認為個案有即時約制行為人再犯之必要，通常也不需等待被害人提出聲請，就可以主動核發書面告誡予行為人。因此，不少受訪者都表示，除了難以確定行為人情形外，警

察機關書面告誡通常一周內就會核發。而根據內政部跟蹤騷擾諮詢小組委員會的統計資料，事實上警察機關核發告誡書的平均時間是 2-3 天。受訪者認為，書面告誡核發首重時效，如果在被害人報案後發生了不幸，警察機關如果已核發書面告誡，至少有採取防制措施的動作，可以減少外界非議。為了被害人的安全著想，甚至可以接受先開書面告誡再補簽陳的程序。不過受訪者 A4 則表示，為給行為人陳述的機會，在案情不緊急的情況下，會待行為人說明後再核發。

告誡書核發時間我可快了，最快 3 天…我會很緊張出了事怎麼辦？
(A3-5-1-5)

要給行為人陳述的機會，不緊急就等行為人來說明，最晚兩個禮拜內核發。(A4-5-1-2)

現行犯就當下核發書面告誡…通常約一至二星期內核發書面告誡。
(A2-5-1-1)

核發告誡書如果長就是證據調查需要時間，不然一個禮拜內就核發。(A5-5-1-1)

跟騷案件發生幾乎當天或隔天就會完成書面告誡…怕後續有影響。
(A9-2-4-1)

最快受理當天聯繫行為人至派出所完成宣讀…最晚不超過一個禮拜。(A10-5-1)

要盡快送達…受理到核發不到 1 天就處理掉了…最慢 3 天到 5 天。
(A13-5-1-1)

5. 警察依職權聲請保護令通常為高度危險性案件，檢察官則幾乎沒有聲請過

我國跟蹤騷擾防制法第 5 條第 1 項規定，行為人經警察機關書面告誡後二年內，再為跟蹤騷擾行為者，被害人得向法院聲請保護令。除了這種違反書面告誡的保護令聲請情形外，同條第 2 項另規定，檢察官或警察機關得依職權向法院聲請保護令。此種職權保護令不待書面告誡先行，檢警認為有必要時可依職權向法院聲請。從訪談資料分析可以得知，警察處理跟騷案件，若認為該件跟騷案有高度危險性時，會依職權聲請保護令，而檢察官則幾乎沒有聲請過，主因是因為高度危險性的案件檢

察官會優先考慮，以羈押或拘提這類更具有強制力的手段來保護被害人，而無須聲請保護令。因此，實務上雖然檢警都可以依職權聲請保護令，但絕大部分的職權保護令聲請人都是警察機關。

我大概就是會視案件危險程度來決定是否由職權聲請。(A2-6-4-1)

我覺得職權保護令你要把它定義的話，是警方覺得有生命身體危急。(A3-3-2-5)

我認為妳有急迫性，會危及生命安全的，就會幫妳聲請保護令。(A4-3-3-1)

職權聲請就是嚴重到影響身體生命嘛。(A5-6-4-1)

職權聲請保護令以被害人生命身體自由遭受急迫危險為判斷標準。(A6-6-4-1)

有急迫情況時…同時建請地檢署聲押以及依職權主動聲請保護令。(A12-3-2-1)

沒有做過職權聲請保護令…若是符合羈押的要件會考慮聲請羈押。(C1-3-3-2)

比較不會依職權聲請保護令…檢察官手上的武器還有聲請羈押。(C2-6-2-1)

很緊急重大我們直接聲押了…拘提或是羈押會優先於職權保護令。(C3-4-4-1)

我們檢察官能用的武器，認為急迫要處理的，當然是聲請羈押他。(C4-5-5-1)

然而也有不少受訪者提到，要說服法官核發職權保護令並非易事，要蒐集足夠的證據證明案件具有危險性，才能夠讓法官願意核發跟騷保護令。受訪者 A3 直言，如果所蒐集的證據能夠震撼法官，就會有比較高的機率核發。而受訪者 A1 也表示，一定要有具體的事證，不能只有被害人人口頭說明。

我覺得這個依職權的概念，就像家暴的緊急保護令概念，你能夠嚇死法官，他就會發了。(A3-6-4-6)

法院與警察的認知一定會有落差，因為他們是坐辦公室的，我們就

把他的危險剖開來，讓他看到心臟都已經流血了，把它剝出來給法官看…要有具體的證據。(A1-6-5-1)

由於檢察官可以聲請羈押與核發拘票，遇有案件屬高傷害、危險性的跟蹤騷擾行為，承辦檢察官通常比較專注在刑事部分。受訪者 C3 表示，就他自己而言，判斷是否依職權聲請保護令，通常是看被害人的意願，若是檢警認為被害人需要保護令，但當事人卻拒絕聲請，此時 C3 才會認為需要用職權聲請保護令。

我覺得最關鍵是被害人有沒有意願要去保護自己或者他身邊的人…如果我覺得被害人需要保護令，但他說不要，這個時候我才會考慮用職權聲請。(C3-4-4-1)

6. 審理程序影響保護令核發速度

不同於家暴保護令由家事法庭核發，跟騷保護令是由民事庭核發。跟蹤騷擾防制法上路逾 1 年，核發跟騷保護令的案例逐漸增加。然而從訪談資料分析發現，各縣市的民事庭法官在核發保護令上面存在不少差異，第一個明顯的差異是跟騷保護令核發速度落差極大，身為法官的大部分受訪者表示，影響保護令核發的速度，主要是案情的複雜程度以及聲請人提供證據的完整性。如果能夠單純的書面審理，聲請後的 1 個月內都可以核發，但如果需要請當事人到庭陳述，甚至要調查證據或鑑定，因為與一般案件的調查認定事實方式相同，法官審理後核發至少要 3 個月以上。而 D2 更是認為，其實保護令案件在民事庭都是最速件的，只是跟蹤騷擾防制法要求要給相對人陳述意見的權利，因此必須給行為人一定的時間陳述，若是行為人陳述意見的時間較長，或是法官對於案件內容有疑慮，就必須傳喚當事人到庭說明。

那核發時間，因應案情的複雜程度或提供證據蒐證的完整度都還是有影響…如果是沒有請當事人到庭者大概一個月內一定會核發…那如果當事人到庭…大概 3 到 4 個月左右…實際上處遇計畫鑑定評估的程序，也會影響法院核發保護令的效率。(D1-3-3-1)

保護案件以民事庭來說是最速件的。(D2-3-3-1)

以我的經驗是還是要看證據的狀況…一查下去，時間就會拖得很

久。(D3-3-1-1)

我們平均是 36 天左右…原則上以書面審為大宗，這個就是權衡啦！看你要快？還是有一個保障相對人陳述意見的機會？你要是加了這個機會根本就快不起來。(D4-3-3-3)

要鑑定就沒辦法快…聲請人要去做證明、舉證，當然要花更多時間。(D6-3-3-2)

對於法官來說，尤其是陌生人間的跟蹤騷擾案件，在判斷是否構成跟蹤騷擾較為困難。D3 以其手上正在審理的案件為例，被害人認為行為人每天上下班都站在捷運口等他經過，屬於盯梢，但行為人抗辯在附近上班，機車也停在那裡，且只是有看到被害人，但並未與其對話，要求調公司的出勤紀錄及監視器。D3 認為，他必須查證雙方的證詞內容是否為真，且也必須顧慮相對人的人權，加上民事庭的案量大，開庭審理都需要排定時間，上述種種都會影響保護令的核發時間。

陌生人你很難去判斷…他有答辯我們不得不查…不是只有聲請人要保護，我們要考慮雙方，有時候我們就是要查才能下判斷。(D3-3-2-1)

7. 保護令核發款項目中其他必要措施，內容尚待判例累積

跟蹤騷擾防制法立法目的是為了保護被害人身心安全、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的侵擾，以維護個人人格尊嚴。依照「法院辦理跟蹤騷擾保護令事件應行注意事項」第 9 點規定，法院核發跟騷保護令時，應斟酌跟蹤騷擾行為發生之原因、相對人所為跟蹤騷擾行為之型態、情節之輕重、被害人受侵擾之程度及其他一切情形，選擇核發跟蹤騷擾防制法第 12 條第 1 項第 1 款或數款的保護令，且法院核發跟騷保護令之內容，不受聲請人聲請之拘束。受訪者 D1 表示，其觀察實務上跟蹤騷擾保護令內容，多數的保護令會包括第 12 條第 1 項的第 1、2 款，即禁止相對人為跟蹤騷擾防制法第 3 條第 1 項的各款行為之一，並得命相對人遠離特定場所一定距離。與禁止相對人查閱被害人戶籍資料。至於同條第 3 款命相對人完成治療性處遇計畫幾乎沒有，而第 4 款的其他為防止相對人再為跟蹤騷擾行為之必要措施，多數受訪者都表示，實務尚未看到這一類保護令內容的相關案例，還需要案

例的累積。

尚未看到這一類保護令內容的相關案例，待將來案例的累積跟深化。(D1-9-5-1)

目前還沒有看法官發其他的態樣，可能要累積實務案例。(D4-9-3-1)
「其他為防止相對人再為跟蹤騷擾行為之必要措施」，還沒碰到具體個案。(D6-9-3-2)

而受訪者 D4 特別提到，針對第 12 條第 1 款第 1 項當中，是否命相對人遠離特定場所一定的距離，考量一般跟蹤騷擾案件並不像家暴案件，當事人彼此間不一定認識，或是雙方關係為鄰居或是同事，若是貿然要求遠離一定的處所，是否就等同要求行為人必須搬家或是離職，因此在下遠離令時，D4 會考量雙方當事人的關係。另外，第 3 款的命相對人完成治療性處遇計畫是各款核發當中最嚴格的，D4 表示，目前還未有做出這樣的要求。

第 3 條第 1 款的那一些個別款，本來你就不應該做這些事，我覺得核發的標準可能會比較寬鬆，但是那個遠離令可能要慎重一點…處遇的話，可能會是最嚴格。(D4-9-2-1)

8. 應變小組仍以警察機關內部運作為主

在內政部警政署的「防制跟蹤騷擾緊急應變小組聯繫工作實施計畫」中，要求各縣市政府應該成立地方應變小組，邀請地方檢察署檢察官及相關局處參與，出發點是想藉由小組的跨單位組成方式，進行縱向與橫向聯繫溝通，並落實跟蹤騷擾防制法第 2 條的立法目的。雖然立意良善，不過訪談資料分析發現，雖然各縣市都有依規定成立應變小組，也有將相關的局處納入，包括地檢署婦幼組主任檢察官、衛生局承辦人、社政（家防中心）承辦人、教育局承辦人、勞動局承辦人、警政承辦人等，但是應變小組實際上並未以警政署計畫預想的那樣運作。也沒有如家暴案件，對於高風險個案定期開會討論。大多數採行的方式是成立 LINE 群組，以方便小組成員間的討論與聯繫。

大家都是一個有成立一個應變小組…我們有群組裡面就是有地檢

署，然後有社會局、衛生局、教育局、勞工局…現在採行的方式就是遇案討論啦。(A5-7-1-1)

目前案件討論主要透過群組初報，遇有需合作案件則由各分局家防官直接橫向聯繫相關小組成員。目前並無定期開會。(A10-7-2)

各小組成員的對應窗口均有加入 Line 群組，目前尚未有個案討論。(A11-7-2)

但可能由於各網絡並不清楚要做什麼事情，許多受訪者都提到雖有成立小組，但並未有個案討論，也未有任何成效，應變小組彷彿聊備一格。目前各縣市的應變小組功能多是警察機關內部單位訊息傳達。除了警察局層級有成立應變小組外，多數的受訪者都表示，在分局的層級，針對跟騷案也有成立應變的 LINE 群組，可以第一時間傳達相關事項及討論實務上面臨的問題。不過這樣的 LINE 群組，仍然是屬於警察機關內部的運作。受訪者 A1 表示，若是遇到案件需要其他網絡資源，不會在應變小組中提出，因為若要等到應變小組開會，實在是緩不濟急，故 A1 會從自己本身的資源去予以連結，協助跟騷案件的當事人。

如果真的需要應變小組，那就用我個人的人脈去找其他的資源。(A1-7-1-1)

分局這邊是有成立 LINE 應變小組，看長官指示什麼…分局內部也沒有定期討論，就是遇到案件趕快處理。(A13-5-3-1)

9. 部分案件檢察官會以緩起訴的方式保護被害人

檢察官處理跟蹤騷擾告訴時，除危急情境的聲請羈押或逕行拘提的途徑外，面對一般跟蹤騷擾案件，檢察官除起訴外，還可以有哪些作為？受訪者 C1 表示，可以思考羈押替代處分的適用，例如禁止行為人再對被害人或親屬為一定之行為，而受訪者 C3 也提出類似的想法，只是 C3 認為可以用緩處分的方式，賦予行為人義務，實際上，C3 也已採取過緩起訴的方式來處理跟蹤騷擾案件，而緩起訴的條件與保護令的內容類似，不准行為人再對被害人有跟蹤騷擾行為，並以一定的期間為觀察期來約束行為人，或是針對本來就有精神疾病且曾就醫的行為人，要求一定次數的治療等，C3 認為，許多被害人只希望行為人不再實施跟蹤騷擾行為

即可，並不想進入司法系統中纏訟，以這樣的方式處理，可以保障被害人權益，及兼顧訴訟經濟。

我覺得檢察官也要思考關於這個刑訴 116-2 的羈押替代處分的適用。(C1-3-3-4)

我們緩起訴條件就是像保護令一樣的內容，就是叫他不准再跟蹤騷擾，然後把 8 款全部列上去，然後給他 1 年的時間有效觀察這樣子，目前為止還沒有撤銷啦。(C3-5-6-1) ...第二件是網路上騷擾...被告說他有精神狀況，長年在吃精神科的藥，所以我後來就是叫他 1 年內一定要去 8 次，要把他看診的紀錄寄回來給我們。(C3-5-6-2)

受訪者 C2 也認同以緩起訴的方式，設定條件約束行為人，但是較少使用緩起訴的原因，一方面除了是一般跟蹤騷擾屬於告訴乃論罪，許多被害人會撤回告訴外，另一方面是現階段可以提供給跟蹤騷擾行為人的資源太少，包括醫療處遇等，若有這方面的資源，他認為檢察官會很樂於使用於跟蹤騷擾案件，做為緩起訴條件。

要給予緩起訴，原則上是要經過告訴人的同意，才會給他緩起訴。(C4-5-2-1)

緩起訴處分要視被告是否有前科，是否承認犯行，告訴人是否原諒等情狀來判斷。...若是達成和解或調解，告訴人通常直接撤回告訴，為緩起訴情形較少。(C1-5-2-2)

緩起訴目前真的比較少，第一個是很多時候告訴人都會撤回告訴...第二是緩起訴能夠使用的資源比較少，所以目前看到給緩起訴的態樣是比較少...就是要有資源才有辦法，如果有的話，我覺得會樂於使用耶。(C2-6-2-2)

(二) 跟蹤騷擾案件被害人保護困境與挑戰

從訪談資料分析發現，目前跟騷案件所面臨的困境與挑戰，主要來自三個部分，第一個是佔一定比例的網路騷擾案件，有蒐證上的困難；第二個是跟騷案沒有網絡合作所帶來的困擾，以及其他目的事業主管機關態度被動等；第三部分則來自於法律的適用，是否應增設緊急保護令機制立場分歧，需更多研議等，以下分析之。

1. 網路騷擾案件確定行為人蒐證困難

我國跟蹤騷擾案件樣態中，網路騷擾案件佔一定比例。根據美國警察機關處理跟騷的案件經驗，有關網路跟騷案件中的證據資料蒐集，必須包括與網路服務提供商合作，且加入具備電腦科技專長的偵查人員，協助調查與追蹤跟騷者的通訊來源等。不過從訪談資料分析發現，我國實務機關受理跟騷案的警察人員，在辦理網路跟騷案件中，最常遇到的困難是網路服務提供商不願意合作。許多受訪者都表示，網路跟騷案的行為人確認身分困難，許多甚至連被害人都不能舉出嫌疑人，或是縱然有嫌疑人，但沒有網路服務商的配合，無法將證據與行為人連結起來。

有一種是找不到行為人的網路犯罪，還有一個是什麼閱後自燃的鬼東西，我心想證據都沒了，我去找鬼阿。(A3-1-4-1)

要調一些比如說 FB 呀，都要行文那是要時間的，人家也不一定會給你。(A1-2-4-1)

實務上我們遇到他是明確的跟騷，但是行為人神秘，連結會產生問題啊。(A5-5-1-1)

跟蹤騷擾防制法未符合 FB、IG 公司可調閱規範之案件，如是屬於網路上長期騷擾之案件，均無法符合規定調閱加害人個資。(A6-2-5-1)

目前你只要牽涉到這個 facebook、line 的跟 ig，尤其是陌生人的騷擾跟騷案件的話，我們這邊是沒辦法去追查…但實際上是查不到行為人的。(A7-15-2-1)

此外，受訪者 B1 也提到，網路跟騷案要證明違反書面告誡也不容易，行為人在第二次行為時，只要再創個假帳號，縱然警察及被害人都認為是同一人所為，但要將新帳號連結行為人並不容易，而無法連結行為人就無法證明其再犯，縱然核發書面告誡，但其違反書面告誡行為卻無法舉證，B1 認為這會影響書面告誡的有效性。身為檢察官的受訪者 C3 也提到相同的困擾，認為這類的案件證明困難，刑度又低，偵查的時間和所獲得的效益似乎並不相當。

網路的騷擾案件偵查時間會拉長…警方無法查到真實使用者身分。
(B1-5-2-2)

我們光要去證明這個帳號是他在用就很困難。(C3-1-1-1)

2. 目前被害人保護工作幾乎沒有網絡合作

跟騷案件防制機制當中，網絡合作扮演重要角色。對被害人的保護及輔導無法單憑司法警察即可處理。我國在家暴處理過程中，已經瞭解到單靠刑罰難以斷根，因此由社政、警察、衛政、教育，以及司法機關共同組成網絡，藉由分工合作，讓被害人及相對人都有協助機制。但同屬人際關係暴力的跟騷案件，從訪談資料分析來看，多數受訪者都認為，實務現況是幾乎沒有網絡合作與分工。若參考美國 VAWA 法案對跟蹤騷擾被害人之服務，法案要求對於家暴及跟蹤騷擾犯罪都必須採行跨網絡合作，以鼓勵不同領域人員聚集一起共享訊息，來改善社區中暴力侵害婦女之犯罪行為，而這些跨網絡成員必須包括被害人權益倡導者（類似我國社工）、警察、檢察官、法官、觀護人、矯正機關人員、醫療保健專業人員、社區宗教領袖及被害人等（Legal Momentum, 2022）。

我覺得網絡目前沒有合作，你看我處遇那塊就就被擋了。(A3-13-2-2)
警方也只能依規定受理完後傳給這些網絡，但它們也不會理啊！
(A4-6-2-2)

尚未啟動合作機制，案件進來就受理移送，無特殊個案需網絡合作。
(A10-13-1)

目前就我們觀察，社政也是很少介入，更不用講衛政或是教育單位。
(A12-9-3-2)

不過也有不少受訪者認為，目前報案的跟騷案中，大多數的被害人只是希望司法機關約束加害人的行為，警察機關的書面告誡及法院核發的保護令，成了被害人最主要的需求。因此，除非遇到較為棘手的個案，不然多數的案件就止於警察機關處理階段。對於其他目的事業主管機關的消極被動，警察機關就只好走一步算一步，遇到案件再來想辦法。

整個防護網絡中只有警察是有強制力機關，也只有警察背負著不受理負責跟騷案件就會遭受輿論撻伐重責，很顯然警察就是扮演主事者的角色。(A11-13-3)

假如你跟騷（緊保）的案件，是社福機關不介入的，那有什麼意義？

包括行政機關願不願意把部分的資源，分給跟騷的被害人。
(D5-6-3-1)

3.目前被害人僅能跟警察機關接觸，其他目的事業主管機關採取被動態度

雖從法律規定來看，跟蹤騷擾案件主管機關是內政部，實際執行的主管機關就是警察機關。從訪談資料分析可以發現，被害人除報案外，其他的目的是事業主管機關並不會主動介入跟騷案件，由於目前並無太多的網絡合作，警察機關在轉介上碰上不少的困難。換言之，被害人除跟警察機關接觸外，大多沒有得到其他目的事業主管機關的協助。受訪者 A1 就遇到，儘管跟蹤騷擾防制法當中有規定目的事業主管機關應負責的項目，但是當他去詢問時，卻得到沒有編列經費的答覆，並要 A1 自己想辦法，諸如去區公所或社區健康中心等單位求助。

衛政部分，可能是他人力不足，還是不想要多做事，是列管在案的他們才服務，非列管在案就認為不是他們的。(A1-5-2-3)

受理跟騷案件於通報時可以勾選需社工介入服務，惟未見有社工主動介入協處。(A12-9-1-1)

目前主要還是以警政為主，轉介的部分非常少，應該要以被害人需求為主，視各網絡能提供那些服務。(B2-13-2-1)

甚至講我沒有經費，你自行去求助…你要自己去找資源，但哪裡有資源我也不知道。(A1-9-1-1)

而從受訪者對被害人的跟蹤騷擾行為防制機制規劃中，可以發現幾乎都是只有規劃警察機關可以做的事情，並沒有明確要求其他機關應提供的服務。受訪者 D2 也認為，相關行政機關可以給予被害人更多的服務。

護送就醫或返家，增設臨時巡邏箱，或建議暫時往親友處庇護，其次即時緝獲加害人，補強相關涉案事證並移送地檢署偵辦。
(A6-3-1-3)

被害人安置有一個尷尬的地方…如果是單純的跟蹤騷擾的案件，好像沒有經費可以去做被害人的安置。(A9-3-2-1)

4. 是否應增設緊急保護令機制立場分歧，需更多研議

由於網絡合作機制未建立，其他目的事業主管機關提供給警察的資源幾乎沒有，警察人員認為手上武器少，在第一線承擔被害人保護責任的情形下，多希望能夠有緊急保護令機制，然而司法人員多認為無必要，主要原因是一般的跟騷案件緊急情況者很少，若有，還有其他方式可以處理急迫情況，例如檢察官可以聲請羈押等，則保護更為即時。

(1) 警察人員第一線負擔被害人安危壓力，認有增設緊急保護令需求

跟騷保護令中，並沒有如同家暴法，對於急迫的情況設計緊急保護令，因此民間團體曾針對跟蹤騷擾防制法是否需要設計緊急保護令部分提出疑問。目前實務機關雖然針對高危險性的情形，會依職權聲請保護令，可是這種保護令並非是緊急保護令，民事庭的法官依然會依照其審理習慣來處理。受訪者 A1 認為，針對跟蹤騷擾防制法，目前民事庭法官相對於家事庭的法官，並不是非常瞭解這種人際關係暴力，對於急迫性的認知，也不一定與第一線處理案件的警察人員相同。因此在核發保護令上，不見得能夠符合被害人的需求。跟騷保護令等待時間很長的問題，常讓第一線的警察人員承擔被害人的責難與壓力。受訪者 A1 與 A10 都有類似的經驗。

我們遇到的困境就是那種急迫性，站在被害人角度要的就是這一張保護令來安心，可是沒辦法…沒事大家都不在乎，甚至說你警察管好警察，不要管法院的事。(A1-6-5-2)

被害人會報案求助，本身會有一種需要獲得即時保護的期待，一旦知道保護令必須等待上述流程完備後才能聲請時，會有一種仍活在恐懼之中的感覺。(A10-5-4-1)

(2) 法官與檢察官普遍認為暫不需要，因有其他方式可處理急迫情況

對於跟蹤騷擾案件的緊急保護令，是否真的有訂定之必要？從檢察官與法官的訪談分析中，有截然不同的看法，多數的受訪者認為沒有制定緊急保護令的必要，因有羈押或拘提等其他方式可處理急迫情況。僅受訪者 C1 表示，若是緊急保護令的情境法律能夠再訂得更為明確一點，讓執法人員有依據的話，他贊成新增緊急保護令的規定。

我是覺得緊急保護令還是有這個必要…如果能在法條上規定清楚

他的門檻，我覺得他是需要，而且對於我們執法人員也是比較有標準的。(C1-4-1-6)

緊急保護令是為了安置被害人，使社會福利機構、家防中心可以介入，那你跟騷呢？這兩個（法）應該是不同的立法目的。(D5-10-1-1)

我覺得跟騷很難有緊急保護令的狀況…你如果有那樣的情況的話，你直接聲請羈押算了，我不贊成緊急保護令，我覺得沒有必要…資源不是這樣被濫用的吧。(D6-7-3-6)

如果他今天到了需要緊急保護令的程度，通常他也會構成別的罪…我們都會覺得很危險時，對檢察官來說我覺得沒有猶豫，就是聲押呀。(C2-7-2-1)

二、焦點團體資料分析

在被害人保護機制現況上，受訪者觀察到，合併其他案件類型，例如家暴或意圖性侵等的行為人，有較高的機會在跟蹤騷擾時會攜帶凶器或其他危險物品，而一般的跟蹤騷擾行為較不會有攜帶凶器或危險物品的情形。但對警察人員來說，目前執勤上最困難的地方在於證據的蒐集，其中有許多的被害人並不想提告，只希望警察能夠核發書面告誡書給行為人，也造成警察人員在證據取得上的困難。焦點團體的受訪者亦普遍同意警察的書面告誡書確實可以制止大部分的跟蹤行為，但是因為書面告誡的性質屬於任意性處分，為一種通知方式，因此並不需要訂定核發期限、撤銷機制與罰則。而對於聲明異議的准駁，警察機關在審核上也是以證據力作為判斷的標準。

（一）書面告誡書確實可制止大部分的跟蹤騷擾行為

受訪者普遍認為警察書面告誡書制止跟蹤騷擾行為的成效顯著，與深度訪談資料分析結果相同。受訪者認為，書面告誡書對理性的一般人是有效果的，可能行為人不自知本身行為已經造成被害人的困擾，書面告誡書是一個很好的提醒。但同樣的，也有受訪者認為書面告誡書對於人格違常者效果不彰。

實行後發現透過書面告誡確實可以制止八成以上的跟騷案件，因為書面告誡代表公權力的出現，因此希望這樣的公權力出來可以不拖延。

(E1-2-1-1)

它對於理性的相對人是有約制作用的，書面告誡先行是有用的！

(F4-2-1-1)

警察書面告誡先行原則我認為是有必要的，對於人格異常的行為人可能不見得會有效，但對於正常的行為人我認為是有效的。(F2-2-1-1)

(二) 被害人不提告只要求書面告誡書的情形多，證據難調閱

由於跟蹤騷擾屬於犯罪行為，能以刑事罰繩之，故警察機關不管是核發書面告誡還是移送行為人跟蹤騷擾罪，都必須做一定程度的證據調查。而警察人員在蒐集證據時，必須符合正當的法律程序，例如調閱店家的監視器等，通常需要刑事案件調查的理由。不過實務上卻遇到許多被害人報案的原因主要是希望警察開立書面告誡給行為人，並不想提起刑事告訴，受訪者 F2 認為，用行政調查的方式取得跟蹤騷擾行為的證據，在證據蒐集上會面臨到較多的阻礙，另外也有許多受訪者提到類似的困境。

有些被害人不願意提起刑事告訴，卻要我們去製作告誡書…她如果沒有提出刑事，我用行政調查去調閱店家監視器，其實調查上有一些難度。(F2-1-5-1)

被害人一直收到訊息的騷擾，調查上必須去調通聯記錄，但是不提告訴沒辦法幫她調通聯記錄，因為調通聯是需要錢的。(F3-1-5-1)

她不提告，如果要請偵查隊來調查的話，確實會有窒礙難行之處。(F4-1-5-1)

目前我受理的案件大概有八成是不提告，但都要求要合法告誡書。(F5-1-5-1)

(三) 書面告誡性質為通知，應無撤銷與增加罰則問題

警察核發書面告誡之後，若是行為人也不再犯，書面告誡是否可以撤銷呢？有受訪者認為，有不少行為人對於警察的書面告誡書很介意，尤其是雙方當事人若身在同一個職場或學校當中，行為人會擔心在正常的社交場合遇到被害人時，會被誤會違反書面告誡而被核發保護令。因此會希望警察的書面告誡書有撤銷的機制。最常見的情況是行為人在收到不起訴或被法院無罪判決書之後，回過頭來要求撤銷當初的書面告誡書。有受訪者

著眼於書面告誡書可能會對行為人造成名譽損害，認為檢察官不起訴或法院無罪判決應該可以同意其撤銷。

案子是發生在職場當中，工作的場所難免遇到…所以很多加害者希望能夠有撤銷書面告誡的機制。(E1-2-2-1)

我認為可以思考增訂撤銷，且可訂緩衝時間給被害人考慮撤銷。
(E6-2-2-1)

在檢察官不起訴或法院無罪判決的背景下，我個人認為它可以做一個撤銷的依據，畢竟它對某些人來說，真的是名譽受損的狀態。(F4-2-2-1)
檢察官不起訴或法院駁回，我個人認為這個應該是要撤掉，因為他有名譽上損害的問題，並不全然只是一個沒有效力的觀念通知。
(F5-2-2-1)

不過對於多數的受訪者而言，警察的書面告誡法律效果只是口頭的告誡形諸於書面，讓行為人更為清楚明確的瞭解告誡的內容，概念上為一種通知方式。而通知一旦給出，實在難以想像該如何收回。受訪者認為，警察在書面告誡核發前，必須注意兩造關係、跟騷時間及筆錄內容等等，並根據上述相關面向判斷之後，才會決定是否核發書面告誡書。若是既要設計核發期限給警察壓力，又容許書面告誡可以撤銷，不如給警察時間，在核發書面告誡前就調查清楚反而較為恰當，實無複雜化的必要。有受訪者並不認為警察的書面告誡書會影響行為人的名譽，因為在刑事案件中，警察在調查過程中必要時也是會對行為人以刑事通知書做制約與提醒，跟騷案件的書面告誡書性質也類似。且書面通知書在法律的定位上是有犯罪嫌疑便可以核發，並不需要達到確定有犯罪行為的程度，與檢察官的不起訴與法院的無罪判決，在心證的程度上有很大的差別。因此縱然行為人最後被判無罪或不起訴，也不代表警察當初核發書面告誡的行為是錯誤的。

書面告誡概念上就是一個通知，既是通知要怎麼撤銷？(E3-2-2-1)

書面告誡就是告知而已。(E4-2-2-1)

我認為書面告誡就是一個警告而已，所以我覺得不需要撤銷機制。
(E5-2-2-1)

書面告誡沒有什麼撤銷的問題…當初立法目的就是希望有犯罪嫌疑或

初始嫌疑即可…如果犯罪嫌疑不足而不起訴，並不會影響書面告誡的效力。(F1-2-2-1)

撤銷的設計我認為是沒有必要的。(F2-2-2-1)

同樣的，既然書面告誡是一種軟性的手段，屬於警察通知，多數的受訪者認為書面告誡並不需要訂有罰則。且一旦有罰則，會導致書面告誡的核發門檻提高，反而無法達到迅速保護被害人的目的。另外違反書面告誡被害人也能夠自行聲請保護令，或者提出告訴，因此沒有增設罰則之必要性。

觀察書面告誡的性質，罰則沒有必要，因為書面告誡就是先用輕的方式去警告行為人，讓他自我反省，有必要一開始就罰這麼重嗎？(E5-2-3-1)

它其實是軟性、提醒的效果，是伴隨我們在偵查程序中的一個任意作為，所以它我是不主張應該要有什麼罰則的問題。(F1-2-5-1)

建議不要有處罰，因為書面告誡的核發是比較低門檻的。(F4-2-5-1)

我認為不需要再訂定處罰，告誡書本身就只是告訴你不要做什麼。(F5-2-5-1)

我認為是不應該增加書面告誡的罰則，有罰則的話，可能會導致核發的門檻要提高，也無法達到迅速保護被害人的目的。(F7-2-5-1)

(四) 緊急保護令與暫時保護令的增設意見分歧

在深度訪談時，第一線的警察人員多希望在跟蹤騷擾防制法中設計緊急保護令或暫時保護令機制，但身為法官或檢察官的受訪者則較不認為有這樣的必要性。而在焦點團體座談中，受訪者意見也一樣分歧。贊成設置者的論點，主要是現行保護令核發時間較長，無法有效因應危急情況的需求，故參考家暴法的設計，認為有緊急保護令或暫時保護令為宜，一方面可以讓被害人及時受到保護，一方面讓法官就急迫需要保護的情形先發保護令，這樣就有時間可以做其他情況的調查，例如若行為人有醫療處遇需求，可以先做鑑定，等待後續結果再核發處遇計畫。

同樣都跟騷被害人，一個有家庭成員關係保護令核發速度很快，一般跟騷案必須經過審理程序等 4 個月才收到，這中間被害人忐忑可以想

像。(E1-3-3-1)

行為人治療要調查或鑑定時間往返，可以有一個暫時保護令設計。

(E3-3-3-2)

我覺得保護令設計有必要比照家暴法來辦理，才能有效保護被害人。

(F2-3-3-1)

我認為是必要的，希望能比照家暴在傳真法院 4 個小時後核下來。

(F3-3-3-1)

增訂類似緊急或暫時保護令樂見其成，目前在保護上有點緩不濟急。

(F6-3-3-1)

至於認為不需要緊急或暫時保護令者，主要著眼於核發保護令的意義。受訪者認為，保護令的核發速度影響因素是證據調查是否清楚。且一般的跟騷案件，危險性並不像家暴案件般，有較高的危險性。如果現行的保護機制可以充分處理跟騷案件，則訂定暫時或緊急保護令就看起來沒有必要。受訪者認為，親密成員間的暴力行為風險性較高，與一般跟蹤騷擾案件的狀態不同，要不要緊急保護令關鍵，在於需要先釐清一般跟騷案若風險相對低的話，現在的情況是不是已經可以應付了？相關的保護措施，例如社福資源該如何引進跟騷案中去協助當事人，應該是較為重要的議題。

跟騷保護令核發時間，跟家暴通常保護令核發的時間差不多，我覺得去看相關的保護措施有沒有做到，如何把社福資源引進跟騷裡比較重要。(E5-3-3-1)

前跟騷的保護令為民事庭法官審理，家暴則是家事庭法官審理，未來如果可以把它合併的話，或者改成刑事保護令，我覺得這還有討論的空間。(F5-3-3-1)

本研究認為，無論是從焦點團體座談會或是從深度訪談，對於緊急保護令與暫時保護令的訂定莫衷一是，司法機關與警察機關彼此的立場不同，立論的基礎也相異，實有必要互相對話，凝聚共識。

伍、結論與建議

一、研究結論

（一）一般跟騷案件書面告誡嚇阻成效良好

跟蹤騷擾行為防制機制中，很少國家採用警察機關書面告誡的方式，我國主要是參照日本專法的規定，目的是為使司法資源能夠投入在經警察書面告誡仍未停止跟蹤騷擾行為之高風險個案。而我國在施行跟蹤騷擾防制法 1 年後，本研究無論從深度訪談及焦點團體座談會等實證方式蒐集的資料都顯示，警察的書面告誡確實對於一般跟騷案件成效良好，大部分的案件經警察核發書面告誡後，不再有跟蹤騷擾行為，實施成效與日本執行的情形類似。

（二）核發書面告誡與聲請職權保護令主要困難均為證據調查不易

在深度訪談中，受訪者提到跟騷案件蒐證困難。例如雖然跟蹤騷擾防制法第 18 條特別放寬檢警在調查跟騷案件時，可以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的限制，能夠調取通信紀錄及通訊使用者資料。然而，新型的通訊軟體所撥打出的電話，無法調閱通聯記錄。而從焦點團體座談會內容分析可知，實務上常見民眾只想要警察核發書面告誡書，卻不想要提告的情形，但以行政調查的方式取得跟蹤騷擾行為的證據，在證據蒐集上會面臨到較多的阻礙，更進一步增加警察人員蒐證的困難。

（三）網絡合作不彰影響對被害人的保護工作

從深度訪談發現，對於跟蹤騷擾當事人，現行除刑事司法系統外，其餘衛政、社政、勞政等等領域的資源，很少提供協助。映照現況亦可發現，警察機關較少將被害人轉介至其他網絡機關，而檢察官則較少對行為人做出緩起訴處分。跟蹤騷擾防制法第 12 條規範法院保護令核發內容中，命相對人完成治療性處遇計畫，及其他為防止相對人再為跟蹤騷擾行為之必要措施等，目前亦沒有法官曾經核發過，主要的原因之一，是警察機關以外的其他網絡資源還未到位。顯現其他目的事業主管機關提供給跟蹤騷擾案件當事人的資源多寡，會直接影響到司法系統所能給予被害人的保護措施。

（四）書面告誡目前尚無定核發期限、撤銷機制及罰則的必要性

我國書面告誡之核發是否應定期限與設計撤銷機制，甚至違法書面告誡罰則的必要性，須與書面告誡之定性、後續程序、違反期限時所伴隨之效力等規範一併思考，並視立法政策而定。從法律效果來看，警察的書面告誡屬於任意處分，為通知的一種形式，並訂有異議的救濟管道。核發書面告誡前須經過初步調查，且書面告誡書的精髓是利用核發的快速性與便利性，以警察的威嚇告誡行為人，給予被害人初步的保護。從本研究實證資料分析結果來看，受訪者審酌數個面向，多數認為書面告誡目前尚不需要訂定核發的期限限制，且維持現行聲明異議的救濟管道即可，不需要另外設計撤銷機制。至於違反書面告誡，被害人既可提請保護令，也無規劃罰則的必要。

（五）緊急保護令或暫時保護令設置應該要更多的討論以凝聚共識

在深度訪談與焦點團體資料中，各界對於跟蹤騷擾案件的保護令，是否參照家庭暴力防治法增設緊急保護令或是暫時保護令，看法莫衷一是，甚至是截然相反。主要的原因是對高危險跟騷案件的認知，及可用於被害人保護手段的多寡不同。本研究認為，跟蹤騷擾防制法中是否設置緊急保護令或暫時保護令，必須考量被害人保護的周全性與司法訴訟的經濟性如何去取得平衡，因此還必須有更多的討論去凝聚共識。

二、研究建議

（一）強化被害人自我蒐證能力

目前警察核發書面告誡和法院核發保護令所存在的共同困境，主要均集中在行為或證據認定困難等案件困境方面。而除強化執法機關人員的蒐證能力外，其實還能夠強化被害人自我蒐證能力。本研究認為，在跟蹤騷擾防制上可以鼓勵被害人積極自行蒐集證據，並宣導民眾證據保全和舉證的重要性，以協助警察調查或核發書面告誡案件之處理程序。實際上從文獻探討也可知，目前先進各國皆主張應該強化被害人的蒐證能力，以保障被害人於刑事司法體系各階段之權益維護，如美國犯罪被害者中心的「跟蹤騷擾被害人手冊」，及跟蹤騷擾資源中心提供的跟騷日誌檔案（Stalking Incident Log），並可供民眾下載。而我國警察機關雖備有「警察機關跟蹤騷

擾防制法案件安全提醒單」，叮囑被害人提升自我防衛意識，不過對於被害人證據蒐集方面，相關具體指引手冊仍付之闕如，亟待改善。本研究建議，應該持續推展對於跟騷犯罪預防之宣導工作，一方面提高社會大眾對於跟蹤騷擾犯罪問題的認識與辨識程度，同時教導民眾強化自身防衛力量，以及遭遇跟騷案如何保護自己與保全證據。

（二）建構以被害人為中心之刑事司法保護扶助體系

從文獻探討中可知，先進國家之跟蹤騷擾防制工作，均係以被害人保護為主軸，而對於行為人危害性高的案件，強化被害人隨身安全乃確保刑事程序遂行之不可或缺的首要任務，故當事人如欠缺被害警覺，或迴避尋求警察協助時，則整體刑事司法體系各階段任務成員應盡可能地喚醒其危機意識，同時提供應對之人身安全指導，遇有必要時，警察機關並應與其他機關或團體協力合作，協助被害人進行自我防衛與保護。因此，未來的網絡合作，應建構以被害人為中心之刑事司法保護扶助。

（三）應進行跟蹤騷擾被害人保護需求調查

由於目前並無太多的網絡合作，警察機關在轉介上碰上不少的困難，被害人本身也不清楚有什麼樣的資源可以選擇。從資料分析可知，實務上不少被害人在報案之初表示並不需要其他網絡機關協助，但在後續的案件處理時，才發現自己面臨需要社工陪同出庭、行為人需要醫療處遇等需求。因此，為了建構完善具體之網絡合作工作指引，主管機關應對跟蹤騷擾被害人保護需求進行調查研究。

（四）透過實務案件之累積，持續觀察制定「緊急報護令」或「暫時保護令」之必要性

不同於家暴案件，跟騷保護令並沒有緊急保護令的機制。雖然目前在實務上，對於高風險案件，警察機關會依職權聲請保護令，但這類的職權保護令與家暴法之緊急保護令不同，充其量只是可以不待行為人違反告誡書，直接聲請跟騷保護令而已，兩者不管是從核發的時間，還是聲請的狀態等規定，都大為不同。從資料分析上發現，多數的警察人員認為為避免有高風險狀況的被害人延長處在恐懼中的時間，跟騷案件實務上有設置緊急保護令或暫時保護令的需求，但法官與檢察官普遍認為暫不需要，一來

是認為跟蹤騷擾案件多數屬人際關係間糾紛，並不危急；二來是跟蹤騷擾行為可以直接成立刑事犯罪，既然成立刑事案件，可以從檢警的力量去對行為人有所約制。本研究認為，雖然現階段跟蹤騷擾防制法中設置緊急保護令或暫時保護令之必要性不高，但隨著累積案件之增加，未來主管機關在修法前，可以從更廣的層面蒐集社會各界的意見，針對是否在跟蹤騷擾防制法中制定「緊急報護令」或「暫時保護令」的必要性，進行更進一步的研究。

三、研究限制

（一）未針對目的事業主管機關所執行之現況與成效進行研究

目前跟蹤騷擾防制法的執行重擔，仍放在警察機關，其他的目的是事業主管機關雖已陸續訂定相關的防制機制，但實際參與到跟蹤騷擾案件中者幾希。由於本研究的執行成效評估乃聚焦於警察機關，為避免研究議題過於發散，其他的目的是事業主管機關執行成效並未深入探討，亦未訪談相關網絡成員，此為本研究之限制。

（二）未針對跟蹤騷擾當事人需求進行研究

要探討政府策略執行成效，當事人需求調查是政策規劃上重要參考項目，但相對來說，與本研究具體研究方向不太一致。本研究將重心置於跟蹤騷擾防制法的施行成效，並聚焦在警察人員的執行上。因此未以跟蹤騷擾當事人為研究對象，來觀察警察人員的執行成效，此為本研究另一限制。

參考文獻

內政部警政署（2022a）。*跟蹤騷擾防制法重要條文釋義*。

內政部警政署（2022b）。*防制跟蹤騷擾推動諮詢小組第 1 屆第 2 次會議資料*，2022/12/20。

吳聖琪（2016）。*臺灣跟蹤騷擾防制法制之實證研究*。中正大學犯罪防治研究所博士論文。

現代婦女基金會（2021）。*跟蹤騷擾防制法立法十年昂首未來路仍長*。取自 https://www.38.org.tw/blog2_detail.asp?mem_auto=38&p_kind=%E7%8F%BE%E4%BB%A3%E6%B6%88%E6%81%AF&p_kind2=%E7%8F%BE%E4%B%B%A3%E8%A7%80%E9%BB%9E / 瀏覽日期 2023/01/12

陳慈幸（2011）。司法改革的另一思考：從日本纏擾（Stalker）防治法談起。司法新聲，97，頁 78-104。

黃翠紋（2019）。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*，22，頁 255-292。

American Bar Association Commission on Domestic Violence (2009). Stalking/Harassment Civil Protection Orders (CPOs) By State. Retrieved from: http://www.ncdsv.org/images/ABA_Stalking-HarassmentCivilProtectionOrdersByState_6-2009.pdf. / [Accessed 12/Feb / 2024]

Bryan, M. (2022). Rosecrants' Bill Raises Stalking to Felony, Adds Warning Letter before Prosecution. Retrieved from https://www.normantranscript.com/news/rosecrants-bill-raises-stalking-to-felony-adds-warning-letter-before-prosecution/article_d74bc346-e126-11ec-bfaf-3fb882361b0e.html / [Accessed 17/January/ 2023]

Egger, T., Jäggi, J. &Guggenbühl, T. (2017). *Measures to Combat Stalking: Overview of National and International Models Used in Practice*. Switzerland, Federal Office for Gender Equality.

Herman, S. & Markon, M. (2017). *Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series*. Washington, D C: National Center for Victims of Crime.

Legal Momentum (2022). History of VAWA, Retrieved from <https://www.legalmomentum.org/history-avaa/> [Accessed 12/Jan/ 2023]

- Minister of Justice and Attorney General of Canada (2003). *Stalking is A Crime Call Criminal Harassment*. Ottawa, Ontario, Department of Justice Canada.
- National Center for Victims of Crime. (2007). *The Model Stalking Code Revisited: Responding to the New Realities of Stalking*. Washington, DC: National Center for Victims of Crime.
- O'Carroll, V., McSwiggan, L., & Campbell, M. (2016). Health and Social Care Professionals' Attitudes to Interprofessional Working and Interprofessional Education: A Literature Review. *Journal of Interprofessional Care*, 30 (1), 42-49.
- Office of Justice Programs. (2024). Overview. Retrieved from: <https://www.ojp.gov/feature/stalking/overview>. [Accessed 12/Feb / 2024]
- Safety Net Project. (2024). DocuSAFE: Documentation and Evidence Collection App. Retrieved from <https://www.techsafety.org/docusafe/> [Accessed 12/Feb / 2024]
- Storey, J. E., Hart, S. D. (2011). How Do Police Respond to Stalking? An Examination of the Risk Management Strategies and Tactics Used in a Specialized Anti-Stalking Law Enforcement Unit. *J Police Crim Psych*, 26, 128-142.
- Tjaden., P. G. (2009). Stalking Policies and Research in the United States: A Twenty Year Retrospective. *European Journal of Criminal Policy Research*, 15, 261-278.
- Tracey B. C. (2016). Local, State, and Federal Responses to Stalking: Are Anti-Stalking Laws Effective? *William & Mary Journal of Women and the Law*, 22 (2), 333-391.
- Wikipedia. (2024). Restraining order. Retrieved from: https://en.wikipedia.org/wiki/Restraining_order/ [Accessed 12/Feb/ 2024]
- Womens Law. (2024). California Retrieved from <https://www.womenslaw.org/laws/ca/restraining-orders/civil-harassment-orders/who-eligible-order-and-how-get-one#node-70804> [Accessed 12/Feb / 2024]
- 三戦法務事務所（2022）。DV 対策（保護命令）・ストーカー対策（警告・禁止命令）サポート。から検索 <https://www.sanchin-houmu.com/antidv&stalker.html/>（日付を参照 12Feb 2024）。
- 太田達也（2014）。ストーカ行爲に対する刑事法的規制の在り方，刑法雑誌，

55(3)・493-504。

弁護士法人泉総合法律事務所(2021)。警察からストーカー警告された場合の正しい対応。から検索 <https://izumi-keiji.jp/column/seihanzai/stalker-keikoku/>(日付を参照 12Feb 2024)。

岸和田オフィスの事務所(2021)。ストーカー規制法に違反する行為とは? 罰則やつきまとい等の具体例。

から検索 https://kishiwada.vbest.jp/columns/criminal/g_sex/939/

から検索 <https://nexpert-law.com/keiji/stalker/>(日付を参照 12Feb 2024)。

高野磨央(2017)。ストーカー行為等の規制等に関する法律の一部を改正する法律の逐条解説等について。警察学論集, 70 巻 1 号, 頁 8-64。

福井裕輝(2016)。ストーカー加害者の病理及びその対策。被害者学研究, 26 巻, 頁 116-127。

警察庁(2014)。ストーカー行為の規制のあり方に関する報告書。取自:

<https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/stalker/report/report.pdf>(日付を参照 12Feb 2024)。

警察庁(2021)。2021 年 5 月 26 日付け警察庁丙生企第 71 号, ストーカー行為等の規制等に関する法律等の解釈及び運用上の留意事項について。から検索

https://www.npa.go.jp/laws/notification/seian/seiki/030526_kaisyakuunyou.pdf
(日付を参照 12Feb 2024)。