

從危害防止觀點論跟騷事件中 警察書面告誡之核發（上）

陳景發*

壹、前言	三、禁止命令之作成
貳、跟騷行為之要件判斷與書面告誡之核發	肆、我國與日本跟騷危害防止措施之主要差異
一、跟騷行為之要件判斷	一、跟騷行為之定義差異
二、跟騷案件之調查以及書面告誡之核發與送達	二、警察危害防止措施之發動時點差異
參、日本跟騷法所定警告與禁止命令之作成	三、跟騷危害防止措施之作成
一、糾纏等行為與跟騷行為之意義	四、跟騷危害防止措施之法律性質
二、警告之作成	五、跟騷危害防止措施之送達
	伍、結論

壹、前言

基於愛戀、好感等因素而起的跟蹤，原本並不起眼，常為人們所忽視，然因追求不到、由愛生恨後，展開反覆持續的跟蹤、騷擾，造成相對人的恐懼與不安者，不乏其例。對於這種跟蹤騷擾行為（以下稱「跟騷行為」），公權力若不及時介入，最終可能

激化、發展為殺人、傷害等兇惡犯罪事件¹，故有謂跟騷行為往往是重大傷害行為之「序曲」、「前兆」²，絕非戲言。這種兇惡犯罪何時發生，並不知道，透過事後的處罰，固可達到部分的嚇阻效果，但當它真的發生時，似已為時晚矣。因此，在跟騷行為之防制對策上，應始終以確保被害人人身安全為最優先³，公權力機關亦即職司跟騷防制工作

* 本文作者係中央警察大學法律學系兼任副教授

註1：檜垣重臣（2000），〈「ストーカー行為等の規制等に関する法律」について〉，《警察學論集》，第53卷第7號，第82頁。

註2：林美薰、林嘉萍（2016），〈反制跟蹤騷擾，臺灣大步走〉，《婦研縱橫》，第105期，第7頁；王如玄（2022），〈跟蹤騷擾防制法與性騷擾防治三法之交錯運用〉，《警察法學與政策》，第2期，第52頁。

註3：小田部耕治（2022），〈令和3年ストーカー規制法の改正について〉，《警察學論集》，第75卷第1號，第1頁；鈴木三男（2014），〈ストーカー事案対策の現状と課題〉，《警察學論集》，第67卷第11號，第14頁。

第一線的警察機關，應從犯罪的未然防止觀點，在發生跟騷行為之初期階段，即積極且迅速地採取適切之對應措施。

由於社會秩序維護法與性平三法等相關現有法律，無法適切、有效處理跟騷行為，立法院乃於2021年11月19日制定跟蹤騷擾防制法（以下稱「跟騷法」），並自2022年6月1日起實施，以專法處理跟騷事件。本法之防制對策係採「雙軌制」，亦即除將實行跟騷行為本身犯罪化外，同時授權警察核發書面告誡以勸誡行為人不再實施跟騷行為，且被害人亦得在一定要件下，向法院聲請保護令以禁止行為人再為一定行為。前者重在刑事責任追究，後者則側重被害人保護⁴。依學者研究，目前警察機關將跟騷案件比照重大刑案列管，核發書面告誡亦相當即時，多於當日或數日內核發，而多數案件一經警察核發書面告誡，行為人便停止跟騷行為，可見本法確實達到保護被害人之作用⁵。

本文著重在後者之被害人保護，換言之，本文擬從跟騷行為之未然防止觀點出發，思考跟騷法所定書面告誡之核發，是否足以快速地在跟騷行為惡化前之初期階段，即產生嚇阻效果而達到確保被害人人身安全之目的？就此，因關涉本法第3條有關跟騷行為要件判斷之難易，以及第4條所定書面告誡之核發流程等問題，故擬先在貳，對於第3條跟騷

行為之實體要件與第4條書面告誡之核發流程進行探究，同時考量本法制定時，相當程度參考日本ストーカー行為等の規制等に関する法律（以下稱「日本跟騷法」），故接著擬在參，探討日本跟騷法所定作為跟騷危害防止措施之警告與禁止命令權限之發動問題以供對照，而後在肆，就我國與日本跟騷危害防止措施作初步比較後，最後提出個人研究淺見以供參考。至於有關實行跟騷行為之刑事處罰以及保護令申請等課題，則不在本文探討之列。

貳、跟騷行為之要件判斷與書面告誡之核發

一、跟騷行為之要件判斷

依跟騷法第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……（第1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；……（第2項）。……」，故在跟騷案件之防制上，書面告誡之核發，係以有跟騷行為之犯罪嫌疑為前提，而其是否足以在發生跟騷行為之初期階段，達到危害防止之目的，即與跟騷行為要件規定之妥適性息息相關。

所稱跟騷行為，依本法第3條第1項規定⁶，

註4：林琬珊（2022），〈跟蹤騷擾防制法評析——過與不及的矛盾衝突〉，《台灣法律人》，第11期，第143頁。

註5：鄭子薇（2023），〈談跟蹤騷擾防制法「與性或性別有關」之構成要件——從性別的四個面向出發〉，《月旦律評》，第14期，第51頁。

註6：本文主要以對於特定人實施跟騷行為為探討對象，至於同條第2項規定對於特定人以外之人實施跟騷行為部分，則暫時省略。

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地實施違反其意願且與性或性別有關之同條項所列八款行為之一，而使被跟騷者心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動者而言。從而可知跟騷行為之成立要件，包含：1.以人員、車輛、工具等「方法」；2.對「特定人」；3.「反覆或持續」實施；4.同條項所定8款「行為」；5.且須「違反其意願」；6.並「與性或性別有關」；7.而「使之心生畏怖，足以影響其日常生活或社會活動」。以下，擬僅就「反覆或持續」、「違反其意願」、「與性或性別有關」等三要件進行探討，其餘要件則僅在必要時再予論述⁷。

（一）反覆或持續

所稱「反覆或持續」，參照本法立法理由，係指非偶然一次為之，換言之，行為人之跟騷必須是「有意圖」、「故意」且「複數次」為之。故所謂「反覆」，應不難理解須實施二次以上，如僅實施一次並不該當，且只須反覆實施第3條第1項所定8款行為之一種或數種即構成。又，反覆實施之各行為，在時間上應具有近接性，例如每日、每隔幾日、每週跟蹤一次，屬之；如數個月、一年才跟蹤一次，應認不具近接性。所謂「持續」，依警察主管機關見解，係指跟騷行為之持續「狀態」，且為具時間延續性的複數

次行為，有別於一次性之行為⁸。

依本法第18條第1項規定，對於實行跟騷行為者，科處刑事罰，故為顧及刑法對於行為之處罰，向來要求該行為必須有值得作為犯罪行為加以處罰之違法性存在為必要，乃設有「反覆或持續」之成立要件。換言之，一次性的跟騷行為雖有造成被害人不安或恐懼的可能，但因行為的嚴重程度較低，引發恐懼的程度亦明顯較輕，故於刑法「最後手段性」之原則下，被認為並無動用刑法處罰之必要⁹。再者，由於在一般的社交環境中，特別是在感情追求的場合，反覆、持續地跟隨或遞送信件、禮物等給相對人之情形，並非罕見且有時是被容許的，從而，以「反覆或持續」作為本罪之成立要件，藉以區別、對待一般社會中正常社交與感情追求等之自由，與已遭拒絕卻又過度追求而造成被害人心生畏怖之情形，似亦具合理性；而就刑事處罰之觀點來看，此項要件之解釋，亦不宜過寬，否則將對一般社會中被容許之社交活動，帶來過度之限制¹⁰。從刑罰謙抑性而言，在跟騷行為之刑事處罰上，要求行為須反覆、持續實施，以表彰該行為之惡質性較高而有施以刑罰之必要者，有其合理性。

惟，例如本法第4條第2項規定，書面告誡之核發，須以有跟騷行為之犯罪嫌疑為前提，亦即須行為人「反覆或持續」實施，始

註7：以下在討論某特定要件時，除有特別針對其他要件予以說明者外，係以其他要件亦已該當為前提，核先說明。

註8：內政部警政署（2022），〈《跟蹤騷擾防制法重要條文釋義》〉，第6頁；張維容、呂倩茹（2023），〈我國「跟蹤騷擾防制法」2022年刑事判決分析〉《中央警察大學法學論集》，第45期，第57頁。

註9：林琬珊，前揭註4，第155頁。

註10：楊迺軒（2023），〈論「跟蹤騷擾行為」入罪化爭議〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第35期，第143頁。

足當之，如僅實施一次，縱符合第3條所定跟騷行為之其他要件，且已造成被害人極度恐慌、不安，仍不得核發書面告誡。若從跟騷行為所致危害之未然防止觀點來看，是否足以妥速避免跟騷行為惡化為犯罪事件，確保被害人生命、身體等之安全，非無再斟酌之餘地。

（二）違反其意願

對於正常的感情追求、社交活動等，宜委由當事人自行處理，法秩序無須過度介入，惟當被害人已明確表達拒絕之意後，如行為人又再執拗為之，為避免事件激化，此時即須謹慎並採取適切措施予以對應。學者指出，跟騷行為具備「持續性高」、「危險性高」、「恐懼性高」與「傷害性高」之四大特色，因行為人完全違反被害人之個人意願，且無法預測其何時會激化為兇惡犯罪，故除非更有效的防範措施或強制禁止行為，否則難以杜絕¹¹。

依本法第3條第1項規定，跟騷行為之成立，須行為人違反被害人之意願。所稱「違反其意願」，依警察主管機關見解，係指被害人明示或可得推定的反對¹²，若對於跟騷行為未表達意願或不置可否，則不屬之¹³。被害人既已明確拒絕行為人之尾隨或傳送訊息等相關行為，行為人又再執拗為之者，可認屬違反其意願¹⁴；被害人雖未明確表達拒絕之意，惟若從被害人與行為人為同事關係，但被害人卻一再閃躲行為人，或對行為人之行為表現出不耐煩等客觀行為舉止來看，或雖尚難直接認定行為人已違反其意願，但從合理被害人（本法第3條立法理由參照）之立場觀之，似非不能推測其已違反被害人之意願。

將跟騷行為罪之成立，限定在行為人違反被害人意願的情形，以彰顯行為人之行為惡性與嚴重性，從前述刑罰謙抑性而言，應非無道理¹⁵。但在諸多場合，被害人可能沒有機會表達拒絕之意，或者即使有機會，可能

註11：王如玄，前揭註2，第52頁；林美薰、林嘉萍，前揭註2，第12頁。

註12：內政部警政署，前揭註8，第10頁。

註13：張維容、呂倩茹，前揭註8，第60頁。

註14：士林地方法院112年易字第427號刑事判決：「查甲於112年2月20日已明確告知被告：『可不可以麻煩你就不要這樣子』、『因為這樣子的確會造成我的困擾』等語……然被告仍於……短時間內持續傳送簡訊對甲實施騷擾，且經112年3月8日甲再度對被告傳送：『我對你的私生活沒興趣，請不要再傳訊息騷擾我，謝謝！』等語後……被告復採取……干擾行為，勘認其直至112年3月12日到案製作警詢筆錄前，確有不尊重甲反對其追求之意願，仍反覆對甲生活進行騷擾之情無訛。」本件上訴審臺灣高等法院112年上易字第1668號刑事判決，亦揭示相同之旨趣。另，司法院釋字第689號解釋理由書對於社會秩序維護法第89條第2款所稱「勸阻不聽」之要件，揭示：「至勸阻不聽之要件，具有確認被跟追人表示不受跟追之意願或警示之功能，若經警察或被跟追人勸阻後行為人仍繼續跟追，始構成經勸阻不聽之不法行為。」亦認為只要經被跟追人明確拒絕，即可認屬「違反其意願」。

註15：惟亦有學者認為，「違反其意願」之判斷標準不明，故為避免未來犯罪要件適用上之爭議及保護之不足，建議將此要件刪除，改以「無正當理由」涵蓋，才能達到保護被害人之目的。中華警政研究學會，警政與警察法相關圓桌論壇（四十）（2021），〈「跟蹤騷擾防制法案之評析」會議紀錄〉，第5頁（許福生）。

也不敢表達。例如被害人遭狀似流氓、無賴，乃至持凶器之陌生人一路跟蹤尾隨時，即使其有機會表達拒絕之意，恐怕在這種場合，被害人跑都來不及了，哪來勇氣再去向行為人表達？故從跟騷危害之未然防止觀點而言，書面告誡之核發，是否須設此要件限定，容有探討之餘地。

（三）與性或性別有關

關於本法中是否納入「與性或性別有關」此一構成要件，可說是立法過程中之主要爭議之一¹⁶。立法時為何設此要件，主要是基於國內外相關研究，發現跟騷行為主要源自迷戀、追求（占有）未遂、性別歧視、性報復等因素，是類行為人無視對方意願而施加大量關注甚至意圖控制，且其行為顯示將被害人當成自己的附屬品，因而具有高發生率、高恐懼性、高危險性及高傷害性等四項特徵，故為防制性別暴力而明定以「與性或性別有

關」作為構成要件¹⁷。而警察主管機關則基於屆時警力可能無法負荷，為避免排擠其他治安維持任務，亦主張設此要件予以限縮¹⁸。

惟對此要件之設置，學說上不乏反對意見，其理由約可歸納為以下二點¹⁹：1.增加未來執行上之證明困難：有些案件，不論是實體跟騷，例如以盯梢、守候、尾隨等方式實施，或網路、科技跟騷，例如以FB留言、裝置GPS等方式實施，行為人可能不明，被害人完全不知道行為人的身分乃至其意圖，即使跟騷事實可證明，但如何證明該跟騷行為是「與性或性別有關」，恐造成第一線執法人員之困擾²⁰。如依現代婦女基金會的調查，有57%的科技跟蹤者，是屬於「陌生人或無法確定的對象」，如此將難以判定直接與「性或性別」有關²¹。且此要件所提供之判斷標準難謂明確²²，例如粉絲追逐偶像是否亦為「與性或性別有關」，似非無疑²³，恐難以

註16：鄭子薇，前揭註5，第51頁；林宜謙（2022），〈德國與我國跟蹤騷擾法制之比較研究〉，《軍法專刊》，第68卷第4期，第126頁；林琬珊（2023），〈跟蹤騷擾防制法職權聲請保護令之再確認〉，《台灣法律人》，第24期，第98頁。

註17：本法第3條立法理由第3點、第4點參照。另，現代婦女基金會2014年針對年齡15至24歲的女學生進行調查，結果發現其中有12.4%的學生曾遭遇跟騷，而跟騷者中有83.9%為男性（林美薰、林嘉萍，前揭註2，第9-10頁）；而學者亦從2022年的26件刑事判決中進行分析，亦發現其中行為人為男性、被害人為女性者，有24件，且二者之關係，以「（前）男女朋友」為大宗，有7件（張維容、呂倩茹，前揭註8，第73-76頁）。

註18：《立法院公報》（2021），第110卷第58期，委員會紀錄，第64頁。

註19：中華警政研究學會，前揭註15，第16頁（廖書雯）。

註20：盧映潔（2022），〈跟蹤騷擾防制法之立法評析〉，《警察法學與政策》，第2期，第104頁；林宜謙，前揭註16，第126頁。

註21：喬偉綱，〈觸法判5年！《跟蹤騷擾防治法》三讀通過在野批：含「性與性別」恐形同虛設〉
<https://tw.news.yahoo.com/%E8%A7%B8%E6%B3%95%E5%88%A4%E5%B9%B4-%E8%B7%9F%E8%B9%A4%E9%A8%B7%E6%93%BE%E9%98%B2%E6%B2%BB%E6%B3%95-%E4%B8%89%E8%AE%80%E9%80%9A%E9%81%8E-%E5%9C%A8%E9%87%8E%E6%89%B9-%E5%90%AB-050424044.html>（最後瀏覽日：2024年9月24日）

註22：中華警政研究學會，前揭註15，第5頁（許福生）。

註23：林宜謙，前揭註16，第128頁。

讓司法實務工作者直接援引在個案上²⁴。2.同一跟騷行為，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：從本法第1條所定之規範目的——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——來看，本法所欲規制者，似不應限定在「與性或性別有關」之跟騷行為，這樣的限定，將導致規制範圍過窄，而有違反平等保護原則之虞，且「與性或性別有關」要件之設，或有提升基層員警對於性與性別之概念認識，並強化辦案經驗的敏感度而更有助於被害人的保護²⁵，然須擔心的是，經由此項要件之設，可能限縮對跟騷行為的認知，以致最終簡化為性跟騷，而不利於周全保護跟騷被害人²⁶。為解決「與性或性別有關」要件之證明困難，論者或有認為，司法實務不應從嚴解釋「與性或性別有關」要件，而應從跟騷行為的其他跡證輔助判斷，例如行為人曾有打聽被害人住址、電話或交通時間等個資之情形，即可認有相當理由可信其跟騷行為係基於「與性或性別有關」²⁷，然問題是，若只要行為人有打聽被害人個資，即認係基於「與性或性別有關」，如此解釋恐超越規範文字之涵攝範圍，其妥適性不無斟酌之餘地；或有認為，「與性或性別有關」

要件之證明，可注意雙方之訊息對話紀錄與互動過程，或是針對行為人動機設計問題加以詢問，以探究其背後之真實動機²⁸，此固係事實證明時通常所用之調查方法，但在本法所定8款行為類型下，未必都能順利判斷。此外，對於前揭警察主管機關有關警力負荷之擔憂，事實上，如能妥適運用現有之保一、保四、保五之預備警力，並施以相關之專業訓練，並非不能彌補警力之不足²⁹。

基於立法政策之考量，本法以「與性或性別有關」作為刑事處罰實行跟騷行為之要件，應予尊重。惟若從跟騷危害防止觀點以言，「與性或性別有關」要件之證明困難，確實限制了警察書面告誡之核發速度。就此，學說上亦有建議，將來修法時，應明定書面告誡之作成時間，俾能早期制約行為人的跟騷行徑³⁰。是項見解雖非不能支持，但問題重點，似仍在前端「與性或性別有關」要件之判斷難易上，因要件判斷不易，警察機關作成書面告誡之時間起算點，也只能往後遞延，或者充其量只能要求「迅速」作成。

二、跟騷案件之調查以及書面告誡之核發與送達

（一）跟騷案件之調查

依跟騷法第4條第1項、第2項及同法施行細

註24：鄭子薇，前揭註5，第53頁。

註25：鄭子薇，前揭註5，第52頁。

註26：林琬珊，前揭註4，第159頁；中華警政研究學會，前揭註15，第5頁（許福生）；林宜謙，前揭註16，第126、128頁。

註27：蔡震榮主編（2022），《跟蹤騷擾防制法逐條釋論》，第55頁，五南。

註28：鄭子薇，前揭註5，第55頁。

註29：中華警政研究學會，前揭註15，第11頁（葉毓蘭）。

註30：盧映潔，前揭註20，第107頁。

則第11條規定，警察機關受理跟騷行為案件，應即開始調查，經調查認有跟騷行為之犯罪嫌疑時，得依被害人之請求，或為防止危害，認有即時約制行為人再犯之必要時，不待被害人之請求，依職權主動核發書面告誡。

關於此項調查之法律性質，學說上多認為，由於本法係將跟騷行為規定為犯罪行為，因此本法第4條第1項所定之「調查」，其性質應認屬犯罪調查，從而，警察受理報案後，即可依刑事訴訟法之規定，展開刑事偵查程序，並發動拘提、逮捕、搜索等刑事強制處分，以預防再犯防止危害³¹。本法施行細則第8條亦規定：「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。」而警察主管機關亦同此見解³²。惟亦有認為，經由本法第4條第1項所定之「調查」後，如個案事實有了存在之確證，且經初步的價值判斷評量後，如該事實與某犯罪之成立相關時，具體來說，具有「初始懷疑」時，便達到刑事訴訟法強制發動偵查的門檻，亦即進入刑事訴訟法所定犯罪偵查

階段，故在具有「初始懷疑」之前所為之調查，應仍屬行政調查之階段³³。在行政院2021年4月22日院臺法字第1100172163號函請立法院審議之本法草案第4條立法理由中，亦明確記載：「第一項所稱調查，係指刑事偵查程序相關作為」，然在立法院三讀通過之本法第4條立法理由中，卻不見該段「刑事偵查程序相關作為」之文字。從而，立法者果真有意將本法第4條第1項所定「調查」之性質，認屬犯罪偵查嗎³⁴？似非無探究之餘地。

刑事訴訟法第228條第1項規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」所稱「犯罪嫌疑」，一般係指是否開啟犯罪偵查程序之標準或門檻的「初始嫌疑」³⁵。是否存在初始嫌疑，並非依據單純的臆測，而是取決於個案事實，此等事實或許是檢察或警察機關自行調查所得，抑或是經由被害人等之告訴、告發而得知，但並非一經調查取得，或僅經告訴、告發，即可直接認為已達初始嫌疑之程度而得發動犯罪偵查，其仍須透過對此等

註31：林琬珊，前揭註4，第144頁；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35、39頁；張維容、呂倩茹，前揭註8，第52頁；中華警政研究學會，前揭註15，第1頁（許福生）；蔡震榮主編，前揭註27，第63頁。

註32：內政部警政署，前揭註8，第17頁。

註33：周慶東（2014），〈檢警關係中有關偵查程序中嫌疑之性質〉，《警察法學》，第13期，第272、274頁。

註34：立法院議案關係文書院總第1774號政府提案第17455號，立法院第10屆第3會期第10次會議議案關係文書。

註35：廖先志、黃則儒（2020），〈淺論他案的分案與結案及其爭議問題——兼與德國法比較〉，《檢察新論》，第28期，第132頁；周慶東，前揭註33，第276頁。另參：基隆地院107年易字第571號刑事裁定：「本件至多僅越過開始偵查之初始嫌疑門檻，尚未達於『有罪判決高度可能性』之法定起訴門檻」，以及臺中地院98年豐簡上字第289號刑事判決：「參酌刑事訴訟法第228條第1項……知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查或調查之規定，就發動身體檢查處分的一般嫌疑門檻，應只要具備得據以開始偵查的初始嫌疑即可。」

事實之真實性檢驗而後始能形成，換言之，初始嫌疑之有無，須經警察的調查，而在達到初始嫌疑之程度或門檻之前，警察所為之該項調查應認非犯罪偵查，而是依據警察相關職權法規所為的行政調查³⁶。

跟騷法第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，警察機關應……核發書面告誡予行為人……」，所稱之「犯罪嫌疑」，依本法立法理由，亦係指初始嫌疑，即非單純臆測而有該犯罪可能者，無須達到司法警察（官）移送檢察官或檢察官提起公訴之程度。因此，並非警察機關受理被害人遭受跟騷行為之報案後，即可認已達初始嫌疑之門檻，警察機關仍應就被害人報案之內容、提供之證據等事實，進行客觀的調查，於認與跟騷行為之犯罪相關時，始可認達到初始嫌疑之門檻，而得對該跟騷行為發動犯罪偵查與核發書面告誡。從而，本文認為本法第4條第1項所定應即開始之「調查」，係屬行政調查而非犯罪偵查，而此時之發動依據，除本法外，亦可依警察職權行使法等相關法規³⁷。

（二）書面告誡之核發與送達

1. 書面告誡之核發機關

依本法第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，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……」，書面告誡應由警察機關核發。所稱警察機關，係指具有行政機關地位的組織體，亦即須有單獨之組織法規、獨立之編制與預算以及依印信條例製發之大印或關防³⁸。從而，直轄市、縣（市）警察局具有行政機關之地位；直轄市警察局之分局與直屬大隊，亦具有行政機關之地位，均得以本身之名義核發書面告誡。但縣（市）警察局之分局，不具有行政機關之地位，僅在例如集會遊行法第3條、第8條³⁹與社會秩序維護法第35條、第43條⁴⁰等例外的場合，始被賦予行政機關之地位；而本法第4條僅規定「警察機關」，並非明定「警察分局」，故在本法，縣（市）警察局之分局與直屬（大）隊，應認不具有行政機關之地位⁴¹，均不得以自己之名義核發。準此，依內政部警政署所頒「警察

註36：周慶東，前揭註33，第277頁。

註37：新北地院112年易字第1160號刑事判決：「即便被告是治安顧慮人口，也不代表警員可以在已經確認被告身分後，毫無犯罪跡證（即「初始嫌疑」）的情況下，要求被告下車接受檢查……被告隨身攜帶物品及車輛，這部分仍然應該回歸警察職權行使法的規定。」

註38：蕭文生（2023），《行政法——基礎理論與實務》，第157頁，五南；行政院74年台組一字第081號書函參照。

註39：集會遊行法第3條第1項：「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。」及同法第8條第1項：「室外集會、遊行，應向主管機關申請許可。……」規定參照。

註40：社會秩序維護法第35條第1項：「警察局及其分局，就該管區域內之違反本法案件有管轄權。」及同法第43條第1項：「左列各款案件，警察機關於訊問後，除有繼續調查必要者外，應即作成處分書：……」規定參照。

註41：陳景發（2024），《警察法規基礎講義》，第26頁，元照。

機關辦理跟蹤騷擾案件作業規定」(以下稱「作業規定」)第7條第1項規定:「書面告誡之核發機關為直轄市、縣(市)警察分局……」,似認縣(市)警察分局亦具有行政機關之地位,而得以自己之名義核發書面告誡,應非正確。惟如後述,書面告誡之性質為刑事調查程序中之任意處分(本法第4條立法理由),並非具有拘束效力之行政處分,若如此,則不具行政機關地位之縣(市)警察分局等,似非不能作成。

就此,本文認為,既然本法第4條第1項已明定核發主體為警察機關,則仍應由具有行政機關地位之警察機關核發。從而,除非縣(市)警察分局係以警察局之名義核發,否則其若以自己名義核發,恐違反該條項之規定。此外,依本法第4條規定,直轄市、縣(市)警察局原可核發書面告誡,但依作業規定第7條規定,卻僅限於警察分局始能核發,是否自限武功,亦值探討。

至於內政部警政署所轄航空警察局、保安警察各總隊、港務警察各總隊等署屬警察機關部分,依前揭作業規定附表「署屬警察機關書面告誡及異議處理權責分工表」之所訂,亦明訂不具行政機關地位之大隊、中隊始得核發,反而具行政機關地位之警察局與各總隊,卻不能核發(這些警察局與總隊只能作為異

議決定機關),亦具有上述相同問題。

不過,縣(市)警察分局及署屬警察機關之大隊、中隊,雖不能核發書面告誡,乃至因跟騷行為未達初始嫌疑而不能核發,但這些警察分局、大隊、中隊並非什麼事都不能做,其仍可依警察法第2條規定,對跟蹤、糾纏行為人實施行政指導性質之警告,以勸誡其勿再為跟蹤、糾纏行為。

2.書面告誡之性質

關於書面告誡之法律性質為何?爭論不少。行政院擬定草案時,將其界定為觀念通知、事實行為,非行政處分⁴²;司法院在立法過程中,則認為如定位為行政處分,將衍伸後續不服救濟的一連串配套措施問題,若如此,是否符合本法快速處理之目的?且以目前的效力來說,其僅係申請保護令的前置程序行為而已,並未直接造成被處分人的權利義務受到限制,故亦主張書面告誡非行政處分⁴³。而本法立法理由則認為書面告誡,旨在達到迅速保護被害人之立法目的,並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,其性質應屬刑事調查程序中之任意處分。

學說上有支持實務機關見解認為,書面告誡之性質僅為程序性事實行為,故只能向上級警察機關異議,不得再聲明不服⁴⁴。惟多數學者認為,書面

註42:立法院第10屆第3會期黨團協商會議紀錄(110.5.13),立法院公報,第110卷第65期,第438-439頁。

註43:立法院第10屆第3會期黨團協商會議紀錄,前揭註42,第439頁。

註44:洪文玲,前揭註31,第39-40頁。

告誡並非以偵查為目的，與犯罪調查之作為無涉，應非屬刑事調查程序中之任意處分⁴⁵；其實質上具有禁止行為人再為跟騷行為之效力，是一種限制行動自由之禁止處分，對行為人具有心理上及法律上之強制作用，質言之，行為人負有遵守之義務，如有違反，將產生後續簽發保護令之效力，故應定性為行政處分，從而，對於書面告誡之核發與否，行為人或被害人如有不服，應賦予正常的救濟管道，而不該僅給予簡易的異議救濟機會⁴⁶。

本文認為，書面告誡核發後，固可告誡行為人不得再為跟騷行為，然本法對於書面告誡內容之違反，並未定有罰則，且依本法第5條規定，書面告誡僅係聲請保護令之前置程序，真正課與行為人禁止義務，並對此禁止義務違反予以處罰者，是保護令（本法第19條），又依本法立法理由，本法係參考日本跟騷法之「警告」立法例，設計「書面告誡」制度，而如後述，該國之警告僅具行政指導之性質，並無罰則而無拘束力，故書面告誡之性質，似應認僅具任意性。又，書面告誡係在警察調查有跟騷犯罪之初始嫌疑後核發，故本法立法理由將其定性為刑事調查程序中之任意處分，固屬理所當然，然誠如司法院所說，書面告誡旨在快速保護被害人，問

題是，跟騷行為具有無法預測其何時會發展為兇惡犯罪之特性，故公權力必須在跟騷行為之初期階段即予介入，但依本法第4條第2項規定，仍須等到初始嫌疑出現後始得核發，是否足以快速保護被害人，殊值懷疑，準此，書面告誡之性質，似應重新定位為行政上危害防止之任意手段。

3.書面告誡之送達

為使行為人儘早知悉書面告誡之意旨，使其即時停止跟騷行為，書面告誡作成後，亦應儘速送達於行為人手中。就此，本法施行細則第9條第2項規定：「書面告誡之送達，行為人在場者，應即時行之。」一般而言，警察機關受理跟騷案件後，會通知行為人到案接受調查，而經調查結果，認有跟騷行為之犯罪嫌疑者，即應依職權或被害人之請求，核發書面告誡並直接交付行為人；惟例如，在行為人反覆以電話、Line、Email進行干擾或要求約會，或寄送物品（本法第3條第1項第4款至第6款）等場合，僅依被害人提示之證據，即可認有跟騷行為之犯罪嫌疑且因情況急迫而無暇通知行為人到案接受調查時，因書面告誡作成時，行為人不在場（警察機關內），此時應如何交付？

就此，若從前揭作業規定第9條第1項規定：「書面告誡一式二份……並指

註45：李翔甫（2022），〈跟蹤騷擾防制法之告誡書性質及其救濟程序〉，《警察法學與政策》，第2期，第115頁。

註46：蔡震榮主編，前揭註27，第66-67頁；林琬珊，前揭註4，第163頁；中華警政研究學會，前揭註15，第7頁日（許福生）。

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。」可知，即使行為人不在場，仍應指派員警親自送達。基於書面告誡內容之傳達確實性，員警交付行為人時，除請其簽收外，允宜當場、確實地向行為人宣讀書面告誡之內容，以慎重告誡行為人、實現書面告誡應有之危害防止機能⁴⁷。又，依作業規定第10條規定，警察機關亦得例外實施補充送達、留置送達以及寄存送達，而後完成送達之程

序，並開始起算向法院聲請保護令之二年時效期間（本法第5條第1項、同法施行細則第14條）。然如前述，基於書面告誡之傳達確實性，警察機關不能僅因員警的一次本人送達未果，即實施補充送達等例外的送達方法，若時間、警力許可，理應再次向本人送達。同理，如交由郵務送達者，仍應以本人送達為原則，僅於例外時，始實施補充送達等方法。（待續）

（投稿日期：2024年12月19日）

註47：蓋，送達後，固然行為人在二年內再為跟騷行為，即可向法院聲請保護令，但為防行為人受領卻不看，致失預防再犯之效果，故送達時並應確實向行為人宣讀告誡之內容。