

從危害防止觀點論跟騷事件中 警察書面告誡之核發（下）

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

參、日本跟騷法所定警告與禁止命令之作成

在日本，或許是受到傳統「警察權界限論」要求警察權之發動，應遵守警察公共原則，不得涉入與公共安全無關之純粹個人私生活關係中，亦即「民事不介入」之影響⁴⁸，對於類似家庭暴力、糾纏、跟騷等行為之處

理，總是抱著消極的態度⁴⁹。直到1999年10月發生震驚日本社會之埼玉縣桶川市女大學生遭跟騷後被殺害之「桶川事件」後，始加速對跟騷事件防制之立法。

日本跟騷法是在「桶川事件」發生後由國會議員提案，並在朝野高度共識下，於極短時間內完成的法案⁵⁰。由於跟騷行為之社會問題化，不僅造成被跟騷者恐慌、影響其日

* 本文作者係中央警察大學法律學系兼任副教授

註48：關於「警察權界限論」之內容及其在現代法治國家之不適當性，相關論述可參田村正博（1993），《警察行政法解說》，第54-64頁，東京法令。

註49：岡田久美子（2000），〈ストーカー行為等規制法〉，《法学セミナー》，第550号，第61頁。

註50：本法制定後，因陸續發生數起源自跟騷行為，且最終導致殺人等兇惡犯罪之案件，而有數次之修正。關於各該事件發生之時間及其隨之而來之本法修正，參照鄭明政（2022），〈日本性別平等教育政策新動向——2021年日本《跟蹤騷擾防治法》之修正〉，《台日法政研究》，第8期，第150-152頁。

常生活外，因其具有無法預測何時會激化、發展為殺人等兇惡犯罪之特性⁵¹，故為遏止之，該法除透過刑事處罰制裁實行跟騷行為之人外，尤其重視被害者的安全確保，具體言之，為防止跟騷行為所致之危害，該法授權警察可對糾纏行為人採取警告與禁止命令之預防性介入措施，期望在跟騷行為發生之初期階段，即可適時防止事件惡化，以確保人民之生命、身體等之安全⁵²。

日本跟騷法之規制對象包含：ストーカー行為（以下稱「跟騷行為」）與つきまとい等（以下稱「糾纏等行為」）。前者之行為惡質性較高，為刑事處罰之對象；後者則為未達跟騷行為程度之前階段行為，故特別從危害防止之觀點，規定為警告、禁止命令等行政措施之對象⁵³。以下，擬從危害防止觀點，探討該法所定警告與禁止命令權限之發動問題，在此之前，並先介紹糾纏等行為與跟騷行為之意義。

一、糾纏等行為與跟騷行為之意義

（一）糾纏等行為

所稱「糾纏等行為」，依日本跟騷法第2條第1項規定，係指「以滿足對特定人的戀愛感情及其他好意的感情，或者因此等感情無法滿足時而生之怨恨感情之目的，對該特定人或其配偶、直系或同居之親屬，及其他與該當特定人在社會生活上具有密切關係之人，

實施以下各款行為之一者：一、糾纏、埋伏、妨害行進、在住居……等通常所在之場所附近盯哨、擅闖住居等或無故在住居等場所附近徘徊；……（計八款行為）。」從而可知，糾纏等行為之成立只須滿足：1.基於「特定目的」，亦即基於滿足戀愛感情及其他好意的感情，或者因此等感情無法滿足時而生之怨恨感情之目的；2.對「特定人等」；3.實施同條項所定之八款「行為」之要件即可，並未如我國法般，須以反覆實施為要件，並以違反被害人之意願且達到使特定人等心生畏怖、影響其日常生活為必要（不過，於警察作成警告、禁止命令時，則要求須使人感到不安（本法第4條、第5條），詳後述）。以下僅就立法當時較被討論之1.目的要素予以探討。

立法當時，為何將「糾纏等行為」，限定在「以滿足對特定人的戀愛感情及其他好意的感情，或者因此等感情無法滿足時而生之怨恨感情之目的」而行使之上，如依本法草案提案者之說明，係因在實態上，「糾纏等行為」多發生在要求交往、離婚後要求復合等情形，且在這些情形，對相對人實施暴行、脅迫，有相當高的可能性會發展為殺人等兇惡犯罪，另方面，也為了將規制範圍限定在最小限度，以避免將媒體活動、工會活動等亦納入本法之規制對象^{54,55}。

糾纏等行為係出於好意的感情（包含因好

註51：檜垣重臣，前揭註1，第82頁。

註52：小田部耕治，前揭註3，第1頁；安部哲夫（2003），〈ストーカー規制法とDV防止法をめぐって〉，《法律時報》，第75卷第2號，第68頁。

註53：檜垣重臣，前揭註1，第88頁。

註54：滝川雄一（2000），〈ストーカー行為の規制と、被害者への援助を強化〉，《時の法令》，第1625號，第31頁；檜垣重臣，前揭註1，第83頁。

意的感情無法滿足而生怨恨的感情）之動機者，所佔比例相當高⁵⁶。所謂「好意的感情」，係指喜歡的感覺、親愛感，因係以滿足此種感情之目的而為之，故並非僅指單純喜歡的感覺，更希望相對人能有所回應並採取某些行動，例如在戀愛感情以外，對影歌明星的嚮往感情，以及想要與特定女性為性交涉的這種性的感情⁵⁷。所謂「因好意的感情無法滿足而生怨恨的感情」，係指源自對特定人抱持的好意感情無法滿足而生之怨恨的感情，故其必須一開始即已對該特定人抱持好意的感情⁵⁸，倘跟騷行為伊始，係因仇恨、敵意者，非屬之。

不過，糾纏等行為雖為本法之規制對象，然因單純的糾纏等行為之惡質性並不是那麼高，在日常生活上，一般而言，仍是被容許的，如一律禁止之，恐不當限制人民之行動自由，故本法第3條乃規定：「任何人不得實施糾纏等行為或未獲承諾取得位置資訊等行為⁵⁹，使其相對人感到身體安全、住居等之平穩或名譽有被侵害，或行動自由顯著被侵害之不安。」以禁止人民實施糾纏等行為而造成相對人不安，如實施違反本條規定之行

為，即可能成為本法第4條、第5條所定警告、禁止命令之對象⁶⁰。由於本條規定「不得使感到不安」（原文：「不安を覚えさせてはならない」），故對於本條之違反，應以相對人實際上感到不安為要件。且本條並未限定實施之方法，故即使非以社會通念上使相對人感到不安之方法實施糾纏等行為，倘相對人實際上因此感到不安，仍構成本條之違反⁶¹。

（二）跟騷行為

所稱「跟騷行為」，依本法第2條第4項所定定義，係指「對同一人反覆實施糾纏等行為（對於第1項第1款至第4款以及第5款（限於以電子郵件傳送等之部分）所揭行為，限於以使感到身體安全、住居等之平穩或名譽有被侵害，或行動自由顯著被侵害之不安之方法實施之情形）或未獲承諾取得位置資訊等行為。」另依本法第18條規定，將實行跟騷行為之人定為刑事處罰之對象。

所謂「反覆」，係指複數次實施。至於何種情形得以評價為「反覆」？則須在時期上，具有某種程度之近接性，不過，具體而言，仍須按個別具體事例分別判斷。例如每

註55：即使在本法施行後約半年間的統計，在行為人與被害人之關係上，男女（含前）朋友關係約51.2%，配偶、前配偶關係約14.4%，就全部案件而言，約有90%是由熟識者所為。又，就行為人之動機而言，基於好意的感情者最多，約占53.7%，基於無法滿足好意的感情而生怨懟感情所為者，亦約有37.7%，換言之，除動機不明者外，源自好意感情者，即佔91.4%。重久真毅（2002），〈「ストーカー行為等の規制等に関する法律」施行後1年を経て〉，《捜査研究》，第606號，第130頁。

註56：中川正浩（2009），〈ストーカー規制法の検討〉，《警察學論集》，第62卷第6號，第23頁。

註57：檜垣重臣，前揭註1，第83頁；安富潔（2002），〈ストーカー行為等の規制等に関する法律〉，《捜査研究》，第607號，第18頁。

註58：檜垣重臣，前揭註1，第83頁。

註59：以下，為聚焦論述核心，關於「未獲承諾取得位置資訊等行為」之部分，擬暫予省略。

註60：檜垣重臣，前揭註1，第90-91頁。不過，即使違反本條規定而可能成為警告之對象，但並不會被處罰，故學說上有認為本條僅具有「訓示性」之禁止意義。安部哲夫，前揭註52，第68頁。

註61：檜垣重臣，前揭註1，第91頁。

日實施特定的糾纏行為，屬之；實施糾纏行為之數月後，再實施相同之糾纏行為之情形，或許難認為反覆，但持續數年，每月實施一次相同之糾纏行為，仍可認屬之⁶²。日本裁判實務認為：「跟蹤騷擾行為規制法第2條第2項所稱『反覆』之文字，依照實施糾纏等行為之期間、次數等，自屬明瞭，難謂不明確」，亦採相同見解⁶³。不過，所謂「反覆」究應限於反覆實施同條第1項各款所定之同一款（類型）之行為？或者即使反覆實施同條項不同款（類型）之行為，亦可認屬之？

就此課題，日本學說上有三種見解。第1說認為包含反覆實施同條項不同款之行為，例如反覆實施第1款之糾纏行為與第2款之告知行動已受監視之行為，換言之，反覆實施跨款所定之行為者，亦屬之；第2說認為必須是反覆實施同款所定之行為，例如反覆實施第1款之糾纏行為與同款之埋伏行為者始屬之，如為反覆實施跨款所定之行為，則否；第3說則認為必須是反覆實施同一款內之相同的特定行為，例如僅反覆實施第1款之糾纏行為始屬之，縱係反覆實施同款之不同行為，例如第1款之糾纏行為與埋伏行為，亦非該條項所稱「反覆」。

上述各說中，第3說「反覆」的概念範圍最小，屬於最嚴格的解釋立場，從刑罰謙抑性之觀點來看，似非不能思考，然如著眼於跟

騷法之所以規制跟騷行為，主要是基於該行為會讓特定人感到不安，且在該行為激化後有對相對人之身體、自由等造成危害之虞，而且實際上，同時或在同一時期反覆實施同條項各款所定行為之情形，亦所在多有，故如考慮及此，第3說恐過於嚴格，難謂具有合理性。第2說為傳統警察實務見解⁶⁴，其係基於該法第4條規定，係以違反該當警告申請內容之第3條規定之行為為對象，而第5條規定，則以受警告之人不遵守警告而再實施該當警告內容之違反第三條規定之行為，換言之，其係以同一款行為之反覆為對象，故即使對於跟騷行為，也應解為僅在反覆實施同一款之糾纏等行為時始成立，然因此見解僅以各款類型化之形式性理由為根據，而未就類型化之理由及其合理性予以探討，而遭受欠缺說服力之批評。而在第1說，由於糾纏行為升級或以不同的手段糾纏相對人，從被害人的觀點來看，不管是該當於哪一款之行為，都會使其身體、自由等暴露在危險之中，且第2條第4項規定之文字，亦未限定在反覆實施該當於同款之行為，故只要實際上所為之行為該當於第2條第1項各款所揭之糾纏等行為，即使該當於不同款，亦可評價為反覆。第1說對於警告與禁止命令之制度而言，具有更有效的抑制效果，獲得較多的學者支持⁶⁵。日本最高法院平成17年11月25日

註62：檜垣重臣（2000），《ストーカー規制法解説》，第19頁，立花書房；中川正浩，前揭註56，第30頁。

註63：日本最高法院平成15年12月11日第一小法庭判決。

註64：中川正浩，前揭註56，第32頁。

註65：關於這三說的詳細解說，可參照沖原史康（2002），〈公判公判から見た「ストーカー行為等の規制等に関する法律」の適用について〉，《捜査研究》，第603號，第47-49頁；安富潔，前揭註57，第20-21頁；中川正浩，前揭註56，第31-32頁。

（2005年）第二小法庭判決揭示：「跟騷法第2條第2項所稱『跟騷行為』，應解為係指反覆實施同條第1項第1款至第8款所揭『糾纏等行為』中之任何一款之行為，並不限於反覆實施特定之行為或特定款所揭之行為，故採相同旨趣之原審判斷，係屬相當。」亦採第1說，對前揭警察實務見解帶來影響，具有相當大的意義⁶⁶。

本條項所定跟騷行為之定義中，對於反覆實施之「糾纏等行為」，特別以「括弧」限定規定，亦即在反覆實施第1項第1款至第4款以及第5款（限於以電子郵件傳送等之部分）所揭之行為時，限於以使相對人感到身體安全等有被侵害之不安之方法實施之情形，但在第1項第5款以電子郵件傳送等行為以外之行為，以及第6款至第8款所定之行為，則無此限定。主要是鑑於第5款至第8款所揭之行為本身，在社會通念上，已可評價為有使相對人感到身體安全等有被侵害之不安，反之，第1款至第4款所揭之行為本身，則未必會產生該種事態⁶⁷。

從上述「糾纏等行為」與「跟騷行為」之概念定義來看，依本法第3條規定，單純的糾纏等行為是被容許的，但如造成被糾纏者不安，即使只是一次的糾纏行為，也是被禁止且成為本法第4條、第5條所定警告、禁止命令之對象；如以使人感到身體安全等有被侵害之不安之方法，反覆實施糾纏等行為者，依本法第18條規定，即成為刑事處罰之對象。

二、警告之作成

如前所述，為防止糾纏等行為惡化為殺人、傷害等兇惡犯罪，日本跟騷法授權警察於糾纏等行為發生之初期階段，即透過警告、禁止命令之預防性行政措施，期能防止重大被害發生並確保人民日常生活之平穩。又，因糾纏等行為多數係由（前）男女朋友、（前）配偶與友人實施，故基於此種行為人與被害人間之關係，行為人未必自覺其行為已該當於糾纏等行為，從而本法原規定，在禁止命令作成前，原則上先由警察發出警告（現已廢除，詳後述），以促使其自覺而解決問題⁶⁸。

依本法第4條第1項規定：「警視總監或道府縣警察本部長或警察署長（以下稱「警察本部長等」），受理因遭受糾纏等……行為，而提出要求對該糾纏等……行為予以警告時，於認有與該申請相關之違反前條規定之行為，且為該行為之人有反覆實施該行為之虞時，得依國家公安委員會規則之所訂，警告該行為人不得再反覆實施該行為。」授權警察本部長等得對糾纏行為人實施「警告」之措施。以下敘述之。

（一）警告之主體

本法第4條第1項規定，將警告之權限授予警察本部長等，主要是出於對事件迅速對應之效率性考量。而對於被害人之申請，究應由警視總監、警察本部長或警察署長實施警告？該條項並未明確規定。如站在被害人的立場，當然是希望自己提出申請的地方，就是

註66：高野磨央（2017），〈ストーカー規制法に係る裁判例の概観〉，《警察學論集》，第70卷第3號，第45頁。

註67：檜垣重臣，前揭註1，第89-90頁。

註68：檜垣重臣，前揭註1，第92-93頁。

具有處理責任的地方，因此原則上，如係由警察本部受理申請，應由本部長實施警告，如係由警察署受理，則由警察署長實施⁶⁹。

（二）警告之要件

依該條項規定，警告之發動要件有三：

1.須有被害人之申請；2.須有違反第3條之行為；3.須行為人有反覆實施糾纏等行為之虞時。

1.須有被害人之申請

首先，由於該條項明定須「提出要求警告」，故如只是單純提出遭糾纏等行為之被害，尚有不足，必須要有要求對行為人實施警告之意思表示始可。為何要以被害者之申請為要件？主要是尊重被害人的意思⁷⁰，因被害人雖遭糾纏，但其可能只是要向警察詢問對應方法，或礙於情面等因素而未必希望馬上對該行為人警告。又，依跟騷法施行規則（ストーカー行為等の規制等に関する法律施行規則，國家公安委員會規則第18號，以下稱「施行規則」）第1條規定，警告之申請應提出警告申請書，如以口頭提出，應由警察代為書寫。

為確認遭糾纏之被害人實際上是否感到不安，提出警告要求之人，以被害人本人為原則⁷¹。又，由於該條項並未規定被害人得在何時提出警告之要求，故解釋上，得由其自行判斷。因此，警告要求的提出，有可能是在糾纏行為發展

為傷害等犯罪之狀況下提出，亦可能在行為人僅實施一次之糾纏行為之時點即提出申請⁷²。

2.須有違反第3條之行為

單純被實施第2條第1項各款所揭之糾纏等行為並不足夠，尚須被害人實際上感到不安始可。

3.須行為人有反覆實施糾纏等行為之虞

所謂有反覆實施糾纏等行為之虞，係指經調查後，若不為警告，將有再度實施糾纏等行為之可能性。而是否有反覆實施之虞，則須綜合行為之態樣、實施之誘因、迄今所為行為之次數、頻率等而為斟酌判斷。實務上，被害者提出申請之時點，行為人大多已實施好幾次，此時認有反覆實施之虞而實施警告，應無問題；惟縱使行為人僅實施一次並造成被害人不安，如認有反覆實施之虞，依同條項規定，亦得實施警告。

在被害者提出警告之申請，並經警察本部長等調查後，發現該糾纏等行為業已觸犯跟騷法或其他刑罰法令時，警察本部長等是否還可再實施警告？由於警告措施是基於危害防止之觀點，面對未來而對行為人告誡不得再為糾纏等行為；相對的，觸犯跟騷法等之刑事罰則，則係面對過去之違反行為為所為之制裁，二者之目的不同，應可同時並存⁷³。

註69：檜垣重臣，前揭註1，第93-98頁。

註70：沖原史康，前揭註65，第48頁。

註71：檜垣重臣，前揭註1，第94頁。

註72：檜垣重臣，前揭註1，第103頁。

註73：檜垣重臣，前揭註1，第97-98頁。

除在符合同條項所定要件下，得對行為人發出警告外，在例如被害人雖有報案卻未提出警告之申請，或行為人之行為不該當於糾纏等行為，或行為人並無反覆實施之虞等不符合該條項所定要件之情形，雖不能實施該條項之警告，但警察實務上，仍得基於警察法第2條規定，實施任意性的指導性警告，亦即以口頭促使行為人注意的一種事前抑制手段⁷⁴，且經由指導性警告，約有80%之行為不再發生，顯示此種指導性警告之警察早期介入，具有相當大的效果⁷⁵。

（三）警告之性質

依同條項規定對行為人之警告，雖係要求停止糾纏，但並不具有法律上之拘束力，終究只是督促行為人自覺，期待其自發性的終止糾纏等行為而已，故一般認為，其性質並非行政處分，而是行政指導。又，既為行政指導，則理論上，縱無本條項規定亦得實施，只是透過法律的明確規定，警察更可迅速、適切地實施⁷⁶。

（四）警告之交付

依施行規則第2條規定，警告應交付警告書，記載前揭警告內容並確切傳達於行為人⁷⁷，但情況緊急而無暇交付警告書時，得以口頭為之，此時仍應儘速交付警告書⁷⁸。

此外，依本法第4條第3項規定實施警告時，應迅速將警告之內容與日期通知申請人；反之，如不實施警告，依同條第4項規定，則應迅速以「書面」將不為警告之旨趣及其理由通知申請人。

三、禁止命令之作成

依日本跟騷法第5條第1項規定：「都道府縣公安委員會（以下稱「公安委員會」）在有違反第3條規定之行為時，於認實施該行為之人有再反覆實施該行為之虞時，得依相對人之申請或依職權，對實施該行為之人，依國家公安委員會規則之所訂，命令以下所揭事項：一、不得再反覆實施該行為。二、為防止再反覆實施該行為之必要事項。」

（一）禁止命令之主體

據上可知，禁止命令之作成主體是都道府縣公安委員會；而對於違反禁止命令而實施跟騷行為之人，依同法第19條規定，屬於刑

註74：青山彩子（2016），〈警察におけるストーカー対策〉，《刑法雜誌》，第55卷第3號，第62頁。

註75：青山彩子，前揭註74，第63頁；青山彩子（2014），〈「ストーカー行為等の規制等の在り方に関する報告書」による提言と今後の課題〉，《警察學論集》，第67卷第11號，第28頁。

註76：檜垣重臣，前揭註1，第96頁；重久真毅，前揭註55，第134頁。

註77：張天一（2016），〈日本「纏擾行為防制法」之修正動向簡介〉，《月旦法學雜誌》，第257期，第206頁。

註78：施行規則第2條規定：「法第四条第二項に規定する警告（以下単に「警告」という。）は、別記様式第二号の警告書を交付して行うものとする（第1項——筆者註，以下同）。前項の規定にかかわらず、緊急を要し別記様式第二号の警告書を交付するいとまがないときは、警告を口頭で行うことができる。この場合において、別記様式第二号の警告書は、可能な限り速やかにこれを交付するものとする（第2項）。」

事處罰之對象（禁止命令違反罪）⁷⁹。

基於禁止命令係課與行為人一定之行為、不行為義務，且違反義務時有罰則之適用，故其作成應由公安委員會依一定之慎重手續為之。然因糾纏、跟騷行為事態可能急轉而發展為兇惡犯罪，且在公安委員會禁止命令之取得手續上須耗費相當時間，故一般認為，禁止命令作成之迅速、有效性應予強化。準此，本法2016年修正時，基於手續慎重性之確保與命令作成之迅速、有效性等觀點之調和，於第17條：「依本法規定屬於公安委員會權限之事務，得由警察本部長等為之。」明定公安委員會得將禁止命令等屬於其權限之事務，委任警察本部長等實施⁸⁰。

（二）禁止命令之要件

如依前揭現行本法第5條第1項規定，於被害人提出禁止命令之申請，而公安委員會認有因糾纏等行為而使其感到不安，且行為人有反覆實施之虞時，即可作成禁止命令。換言之，其與警告之作成一樣，只要被害人提出禁止命令之申請（同條第6項、第7項參照），即使行為人只實施糾纏等行為一次，只要有使被害人感到不安，且有反覆實施之虞時，即可作成。

不過，本法制定當時，禁止命令之作成，須以行為人不遵守警察依本法第4條所為之警告為前提，換言之，係採警告前置之原則。然如前述，因糾纏、跟騷行為事態可能急轉為兇惡犯罪，故為能迅速、有效防止危害發生，2016年本法修正時，廢除警告前置之制度。不過，警告前置制度雖被廢除，但警告制度本身仍在第4條予以保留，主要是考量警告在危害防止上之有效性，亦即如前述，經警察警告後，約有80%之行為人會自發性的中止糾纏等行為⁸¹。

又，本法制定當時，除了第5條所定之禁止命令外，原為防止被害者之被害而認有緊急必要時，亦於第6條授權警察本部長等得不給予聽證或辯明之機會，而直接對行為人作成「暫時命令」權限，作為取代警告之一種行政措施。然因違反該暫時命令並無罰則，且其效力只有15日，公安委員會在受理警察本部長等之報告後，仍須在15日內聽取意見、重新作成禁止命令，故實施以來，幾乎不被使用。從而，在2016年本法修正時，乃將暫時命令制度廢除⁸²。而在此同時，基於禁止命令之作成須經聽證，而在舉行聽證時，須在相當之期日前書面通知行為人，且當行為

註79：日本公安委員會固然是納入民主機制之機關，但因其組織上仍屬警察機關之一部分，實質上與警察成為一體，故日本學說上批評，這種以刑事處罰命令違反者，即等同於警察創設犯罪構成要件，並認為禁止命令應改由中立的裁判機關作成。岡田久美子，前揭註49，第62-63頁；中川正浩，前揭註56，第33頁。

註80：種谷良二（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について〉，《警察學論集》，第70卷第1號，第4頁；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〉，《警察學論集》，第70卷第1號，第37-38頁。

註81：高野磨央，前揭註80，第34頁。

註82：青山彩子，前揭註75〈「ストーカー行為等の規制等の在り方に する報告書」による提言と今後の課題〉，第28頁；高野磨央，「ストーカー行為等の規制等に する法律の一部を改正する法律の逐条解説等について」，《警察學論集》，第70卷第1號，頁37-38，2017年1月。

人所在不明時，更須將該通知揭示在布告欄一定期間，在在均須耗費相當之時間，而為防止被害而有緊急必要時，如仍須踐行此種通常聽證程序，恐將無法迅速處理跟騷事件等理由⁸³，故為因應緊急、迫切之跟騷事件，乃新設「緊急禁止命令」，將禁止命令之事前手續事後化，亦即得先作成禁止命令，之後再聽取意見⁸⁴。透過此項修正，在對糾纏行為人採取行政措施時，警察本部長等即可實施警告，而公安委員會亦可作成禁止命令或緊急禁止命令（委任警察本部長等），至於究應採取何種措施，則應綜合斟酌被害人與行為人之關係、事件的危險性與急迫性、被害者之諮詢內容及其意願、行為人之性格、迄今之行為態樣以及警察接觸行為人後之相關狀況等之後，判斷能否期待行為人自發性的中止行為而作決定⁸⁵。

此外，在例如對被害人X抱持好意感情之人Y委託他人Y1實施糾纏等行為的場合，此時，警察本部長等究應以委託者Y或實際之行為者Y1或雙方，作為警告、禁止命令之對象？由於Y並非實際實施糾纏等行為之人，而Y1並未對被害人X抱持好意感情，亦不清楚Y之目的及其與X間之關係，換言之，Y1只是單純幫Y送花、禮物或到X屋外看他（她）是否在家而已，雙方似都不符合第4條、第5條所定要

件。惟此時，雖不能實施警告、禁止命令，但仍可依警察法第2條實施指導性警告⁸⁶。

（三）禁止命令之性質

由於禁止命令係課與特定之行為人一定之行為、不行為義務，且對於違反者有罰則之適用，故其性質該當於行政手續法所稱之不利行政處分。依行政手續法之規定，於作成不利行政處分之前，應給予陳述意見之機會，不過，本法第5條第2項則從禁止命令之相對人權利保護之觀點，特別規定更為嚴謹的聽證程序⁸⁷。

（四）禁止命令之交付

依本法第5條第11項規定，禁止命令等或禁止命令有效期間延長之處分，應依國家公安委員會規則所訂書類送達之。但情況緊急無暇送達該書類時，得以口頭為之。另依施行規則第11條規定，禁止命令等書類，由警察於應受送達人之住所或居所直接交付送達之，但無法交付送達而有不得已之情事時，例外容許郵務送達。此作法，除了可確保禁止命令與延長處分對行為人實施外，也利用該機會，於行為人受領該書類時，對行為人實施指導，據此促使其自制，並期待防止其對被害人之身體、自由與名譽之進一步危害的發生⁸⁸。而在實施郵務送達時，亦得視情況實施補充送達與留置送達等方法（同施行

註83：高野磨央，前揭註80，第36-37頁。

註84：種谷良二，前揭註80，第4頁。

註85：條崎真佐子（2017），〈ストーカー対策の現状と課題〉，《警察學論集》，第70卷第1號，第78頁；高野磨央，前揭註80，第36-37頁。

註86：中川正浩，前揭註56，第40頁。

註87：檜垣重臣，前揭註1，第101頁。

註88：堂原みなみ（2022），〈ストーカー行為等の規制等に関する法律施行規則及び行方不明者発見活動に関する規則の一部改正 について〉，《警察學論集》，第75卷第1號，第50頁；作本怜一

規則第12條第2項)。

不過，在實務運作上，經常發生行為人規避警察之接觸、拒絕受領禁止命令書、行為人所在不明等情形而無法交付送達，以致禁止命令等之效力無法迅速、有效發生，故2021年5月修正本法時，於第5條第12項增定公示送達之送達方法⁸⁹，並於同條第13項、第14項明定公示送達時，應將送達書類之名稱、應受送達人之姓名，以及不論何時均可交付該書類等事項，揭示於公安委員會之布告欄，並從開始揭示之日起算經過二個禮拜，視為已送達。

肆、我國與日本跟騷危害防止措施之主要差異

綜上所述，以下僅就我國與日本跟騷危害防止措施之主要差異，歸納並擇要簡述之。

一、跟騷行為之定義差異

(一) 我國

如前所述，我國所稱跟騷行為，係指以人員、車輛、工具等「方法」，對「特定人」「反覆或持續」實施「違反其意願」且「與性或性別有關」之跟騷法第3條第1項所定之8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」。而行為人之行為須經警察機關調查後，認有符

合上述要件之犯罪嫌疑後，始得依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；同時，以刑罰處罰實行跟騷行為之行為人。

(二) 日本

日本跟騷法則區分糾纏行為與跟騷行為，並分別予以定義。前者，係指基於滿足戀愛感情及其他好意的感情，或因此等感情無法滿足時而生之怨恨感情之「特定目的」，對「特定人等」實施該法第2條第1項所定之8款「行為」者，即屬之，並不以反覆或持續實施為要件，亦不以違反被害人意願且達到使特定人心生畏怖、影響其日常生活為必要；後者，則須對同一人「反覆」實施糾纏等行為，而使該人感到身體安全、住居等之平穩或名譽有被侵害，或行動自由顯著被侵害之不安，始足當之。

單純的糾纏行為是被容許的，只有在使相對人感到不安，且有反覆實施之虞時，始為警告、禁止命令之對象；而對於實行跟騷行為之人，則定為刑事處罰之對象。

二、警察危害防止措施之發動時點差異

(一) 我國

如前述，在我國，作為跟騷危害防止措施之書面告誡，必須在跟騷行為人有違反特定人意願，而反覆或持續實施與性或性別有關之相關行為之犯罪嫌疑時，始得核發。凡經被害人明示、默示拒絕，即可認違反被害人意願，客觀上不難證明，但其行為是否與性

(2022)，〈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（令和3年法律第45号）〉，《自由と正義》，第73卷第6號，第77頁。

註89：堂原みなみ（2022），〈ストーカー行為等の規制等に関する法律の一部改正——現に所在する場所の付近における見張り等の規制等——〉，《警察學論集》，第75卷第1號，第30頁。

或性別有關，則未必容易證明，更重要的是，書面告誡必須在行為人反覆實施二次以上之跟騷行為始得核發，如考量跟騷行為有發展為兇惡犯罪之高度可能性，則其極有可能僅在實施一次即發展為兇惡犯罪。從而，現行法所定之書面告誡，似難快速地在跟騷初期階段即遏止行為人之行為，防止重大被害之發生。

（二）日本

固然日本法對於作為跟騷危害防止措施之警告、禁止命令之作成，亦要求行為人之糾纏行為須基於滿足戀愛感情及其他好意的感情，或因此等感情無法滿足時而生之怨恨感情之特定目的，而為部分學者批評其亦未必容易證明；且其規範文字雖未明文須違反特定人之意願，但解釋上仍以違反意願為必要。其與我國法書面告誡之核發，最大不同在於，其只要行為人實施一次的糾纏行為，被糾纏者即可向警察申請作成警告、禁止命令，換言之，依該法第4條、第5條規定，只要被糾纏而有使其感到身體安全、住居平穩等之不安（該法第3條），且經調查行為人有反覆實施糾纏行為之「虞」者，即可作成。

從而，日本法作為跟騷危害防止措施之警告、禁止命令之作成時點，比起我國書面告誡之核發來得早，應更能快速、有效地防止跟騷行為所造成之危害。

三、跟騷危害防止措施之作成

（一）我國

在我國，書面告誡除可由警察機關依職權核發外，亦可依被害人之請求核發。

（二）日本

而日本法之警告，則只能依被害人之申請

而作成，警察不能依職權直接為之，主要是尊重被害人的意思，因被害人雖遭糾纏，但其可能只是要向警察詢問對應方法，或礙於情面等因素而未必希望馬上對該行為人警告。不過，即使被害人只是諮詢而未請求依本法作成警告，或其他不符合所定警告要件之情形下，雖不能實施警告，但警察實務上，仍可基於警察法第2條規定，實施任意性的指導性警告。

至於禁止命令，不只是緊急時作成之緊急禁止命令，以及一般情形下作成之禁止命令，均得依職權或依被害人之申請而作成。

四、跟騷危害防止措施之法律性質

（一）我國

關於我國書面告誡之法律性質問題，爭論不少。有認係觀念通知、事實行為者，亦有認屬行政處分者，而本法立法理由則認係刑事調查程序中之任意處分。本文基本上認為，書面告誡僅具任意性，因書面告誡僅係聲請保護令之前置程序，並未課與行為人禁止義務，真正課與禁止義務者是保護令；惟若基於期待在跟騷行為之初期階段，公權力即行介入以快速保護被害人之思考，似應將其性質重新定位為行政上危害防止之任意手段。

（二）日本

日本跟騷法所定警告，並不具有法律上之拘束力，其只是督促行為人自覺，期待其自發性的終止糾纏等行為之行政指導，非屬行政處分；禁止命令則係課與行為人一定之行為、不行為義務，且對違反者有罰則之適用，係屬行政手續法所稱之不利益行政處分。

五、跟騷危害防止措施之送達

（一）我國

依本法施行細則第9條第2項與作業規定第9條規定，書面告誡之送達，原則上係由員警親自為之。然員警親自（或交郵政機關）送達時，難免發生未獲會晤行為人，或遭拒絕受領等情形，此時，依作業規定第10條規定，得實施補充送達、留置送達，或寄存送達；而寄存送達自寄存之日起，經過十日發生效力。

（二）日本

依日本跟騷法施行規則第2條規定，警告應交付警告書，並記載相關警告內容、確切傳達於行為人；情況緊急而無暇交付警告書時，得先以口頭為之，而後儘速交付警告書。

另依施行規則第11條規定，禁止命令等書類，由警察直接交付予行為人，但無法交付送達而有不得已之情事時，例外容許郵務送達，此時，亦得視情況實施補充送達與留置送達等方法（同施行規則第12條第2項）。而在行為人規避警察之接觸、拒絕受領禁止命令書、行為人所在不明而無法交付送達，該法於2021年5月修正時，於第5條第12項增定公示送達之送達方法，亦即將送達之相關事項揭示於公安委員會之布告欄，並從開始揭示之日起算經過二個禮拜，視為已送達。

伍、結論

綜據以上本文對於我國與日本跟騷危害防

止措施之介紹與比較，可知最大的不同在於，該項危害防止措施之發動時間點上。具體言之，在我國，必須行為人已經「反覆或持續」實施「二次以上」之本法第3條第1項所定8款之行為後，經被害人報案且經調查有跟騷行為之犯罪嫌疑後，始得核發書面告誡；相對的，在日本，則「只須」行為人實施「一次」的糾纏行為，即可向警察報案，如經警察調查有對被害人造成生活上種種不安，且有再「反覆」實施糾纏等行為之「虞」者，即可對行為人作成警告。

如前述，在刑罰謙抑原則下，對於跟騷行為之刑事處罰，要求其行為須反覆、持續實施，以彰顯行為之惡質性較高而有施以刑罰之必要者，固有其合理性；且筆者推測，被害人之所以向警察報案，通常是在拒絕後，仍被「反覆」跟騷以致不堪其擾或心生畏懼，在別無他法的情況下，只好「無奈」地向警察報案，故限定在「反覆或持續」，似亦不足為奇。然吾人並不能完全排除只跟蹤「一次」，即足使被害人心生畏怖之情形，例如被一名狀似流氓的「陌生人」跟蹤，雖只一次跟蹤卻持續一整天，其雖無反覆性，但在時間上卻呈現一種「持續」的狀態，此時被害人擔心害怕之心情可想而知，或例如裝置GPS跟蹤被害人，亦僅一次裝設行為並無反覆性，但裝設完成後即持續追蹤，其對被害人所造成之恐懼與不安，有時並不亞於「反覆」的跟蹤⁹⁰。更何況，本法第3條第1項係明文規定「反覆或持續」，換言之，反覆「或」持續並非不能解為係二擇一的獨立

註90：張維容、呂倩茹，前揭註8，第97頁。

要件。若如此，則從跟騷危害之未然防止觀點以言，似非不能容許雖僅被跟蹤一次，但考量事件發生之背景、環境、當事人之關係等具體事實（本法施行細則第6條參照）而認有必要時，即可核發書面告誡，以避免跟騷行為繼續惡化，確保被害人生命、身體等之安全⁹¹。

此外，依我國跟騷法第4條第2項規定，跟騷事件須等到調查有跟騷行為之犯罪嫌疑（初始嫌疑）後，始得核發書面告誡，固可謂慎重，但若從跟騷危害防止觀點而言，似不無過遲之嫌。蓋，跟騷要件之調查確認，

特別是是否「違反意願」以及「與性或性別有關」，並非容易，非無重新思考之必要。

總而言之，日本跟騷法對於跟騷危害防止措施之發動時點，比我國提早很多，應更能有效防止事件激化為兇惡犯罪，殊值我國參考。不過，本文亦認為，雖然我國跟騷法對於書面告誡之核發時點過於緩慢，但似非不能仿效日本警察之作法，在書面告誡之核發要件未該當下，依警察法之規定，以口頭作成僅具提醒注意性質之任意性警告。

（完）

（投稿日期：2024年12月19日）

註91：學理上有認為，若認「反覆」或「持續」係屬二擇一的獨立要件，將導致一次行為在時間上持續性地造成被害人恐懼、不安時，亦可成立跟騷行為罪，然此種行為是否具備可罰性，存在疑問（林琬珊，前揭註4，第156頁）。是項見解係從跟騷行為之刑事處罰觀點立論，與本文係從跟騷行為之危害未然防止觀點立論者，尚有不同。