DOI: 10.6482/ECPCR.201910.0010

跟蹤騷擾防制法之評析與展望

黃翠紋*

目　次

壹、前言
貳、跟蹤騷擾行為構成要件與犯罪化的必要性
參、美國有關跟蹤騷擾行為相關處罰規範
肆、歐盟有關跟騷行為相關處罰規範
伍、結論與建議

摘　要

跟騷行為自古存在，對被害人人身安全危害甚高，但國際社會卻到1990年才由美國加州制定全球第一個跟騷防制法。不到4年，擴及到美國各州，此後澳洲、紐西蘭、加拿大、英國和歐洲國家也陸續將這種行為定為刑事犯罪。在臺灣，雖然對跟蹤、騷擾行為分別定有處罰規定，但相關法律僅就特定關係、與性別有關或跟蹤行為進行規範，其他類型的被害人則無法援引現有法律予以保護，形成法律規範之漏洞，亟待填補。「跟蹤騷擾防制法草案」雖曾於2018年12月13日完成黨團協商，但因草案的內容有諸多缺失，內政部擔心若貿然通過將造成執行上的困難，因此暫時將草案撤回，卻也招致諸多批評。鑒於國內多數人肯認制定跟蹤騷擾（或糾纏行為）防制法之必要性，只是在法案的名稱與內容上有所出入。而美國與歐盟各國則已實施多年，而臺灣在草案制訂過程也參考歐美部分國家的法律，因此本文擬透過探討美國與歐盟各國跟騷行為防制立法的現狀以及相關法律的定義，藉由透過相關國家對跟騷行為規範的比較，瞭解國際立法趨勢外，並將評析各國施行跟騷防制法之困境以及改進方向，做為臺灣未來推動跟騷防制法之參考。

關鍵詞：跟蹤騷擾防制法、跟騷行為、性別暴力

* 本文作者黃翠紋，現職為中央警察大學行政警察學系教授兼系主任。

A Comment and Prospect of Stalking Law

Huang Tsui-Wen

Abstract

Harassment and stalking has existed since ancient times and is very harmful to the personal safety of victims. However, the international community has waited until 1990 to establish the world's first law by California, USA. In less than four years, it has spread to the states of the United States, and since then, Australia, New Zealand, Canada, the United Kingdom, and European countries have also criminalized such behavior. In Taiwan, although there are penalties for harassment and stalking, the relevant laws only regulate specific relationships, gender-related or stalking behaviors. Other types of victims cannot invoke existing laws to protect them, forming loopholes in legal norms. Although the "Draft Law on the Prevention of Stalking" completed the caucus consultation on December 13, 2018, due to the lack of integrity in the draft, the Ministry of the Interior was worried that if the rash adoption would cause difficulties in implementation, the draft has been withdrawn temporarily. It has also led to many criticisms. In view of the fact that most people in Taiwan are willing to recognize the necessity of enforcing the law of anti-stalking, there is only a discrepancy in the title and content of the law. This paper intends to explore the status quo of the US and EU countries' anti-stalking legislation and compare the norms of stalking behavior, understand the trend of international legislation, and evaluate the dilemma and improvement direction of the implementation of the law. The findings of this exploration can be the reference for future implementation of the law.

Key Words: Anti--harassment and Stalking Law, Stalking Behavior, Gender-violence

壹、前言

過去半個多世紀以來，為保障全球婦女基本權利、促進世界和平，達成性別平權目標，聯合國接續透過《世界人權宣言》、《公民和政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》以及《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）等具體行動，建構對婦女人權的保障。到了 1985 年，第三次世界婦女大會通過「奈洛比前瞻策略」，特別強調婦女遭受暴力的問題需要得到更多關注。1989 年，CEDAW 委員會通過第 12 號一般性建議，建議各締約國在其提交委員會的定期報告中列入以下情況：一、關於保護婦女在日常生活中不受各種暴力行為之害的現行立法；二、為根除這些暴力而採取的其他措施；三、為被害婦女所提供支持服務；四、關於各種侵害婦女的暴力行為發生率，以及暴力犯罪被害婦女的統計資料。1992 年，CEDAW 委員會再次通過第 19 號一般性建議，建議各締約國應採取適當而有效的措施，以排除不論是出於公共或私人行為的一切基於性別之暴力形式。1993 年，聯合國在維也納舉辦「世界人權會議」（World Conference on Human Rights）發表「維也納宣言暨行動綱領」，婦女團體喊出有名的口號：「女權就是人權（womens' right is human right）」，並通過「消除對婦女暴力宣言」，則是第一次為「對婦女的暴力行為」下了定義：「不論發生在公共場所或私人生活中，對婦女造成或可能造成身心上或性行為上的傷害或痛苦的任何基於性別的暴力行為」。本宣言積極明確宣誓國家應保障婦女身心安全的職責，因為婦女無論居住在何處、地位如何、接受何種教育程度，每一種暴力行為對婦女都是傷害，甚至剝奪她們的人權與基本自由，讓她們無法充分參與社會、就業。時至今日，維護婦女的人身安全已成為許多國家重要的人權保障政策。

在眾多危害人身安全的行為中，跟蹤騷擾行為（stalking）[1] 不僅長期被忽視其危害性，而且一般人可能會誤以為該行為只會發生在名人身上。事實上，此類加害人反覆施加被害人所不想要的通信和 / 或聯繫此等跟踪或持續

[1] 「stalking」一詞，可譯為糾纏、纏擾、跟蹤騷擾等用語。去 (2018) 年在立法院法案二讀的各黨團所送版本，主要有二個法案名稱「跟蹤騷擾防制法」與「跟騷行為防制法」。雖然迄今本法尚未三讀通過，但以最新立法進度似乎以「跟蹤騷擾防制法」為法案名稱的可能性較高，因此在本文的標題乃使用「跟蹤騷擾案件」一詞。此外，雖然目前各國立法已經逐漸區分出跟騷行為與騷擾行為之不同，同時跟騷與台語「勾勾纏」一詞頗為雷同，因此筆者認為「stalking」一詞應該使用「糾纏行為」較為妥適，但考量與法案用語之一致性，因此在文內有關「stalking」一詞，乃譯為「跟蹤騷擾行為」，或簡稱「跟騷行為」。

跟騷行為，是一個普遍存在的全球性社會問題。受到跟騷行為影響的人口，盛行率估計約佔總人口的 4.5% 至 23.4% 之間，對被害人心理、社會和職業功能的影響可能具有毀滅性（van der Aa, & Römkens, 2013）。此外，根據英格蘭和威爾斯在 2016 年的犯罪調查顯示，在調查的前一年有 4.9% 的女性和 2.4% 的男性有被跟騷的經驗（Office for National Statistics, 2016）；在美國，根據 Meloy（1998）的研究顯示，女性遭受跟騷的終身盛行率為 8%，男性則為 2%，而且被害人遭跟騷的平均持續期間為 1.8 年。再者，跟騷行為將可能造成被害人日常生活秩序的嚴重破壞並改變他們的電話號碼和日常生活、減少他們的社交生活、避免他們日常的活動、尋找其他工作或失去工作，甚至改變他們的外表和 / 或名字，讓被害人感到身心俱疲、無處容身，同時約有 2% 的跟騷行為被害人遭加害人殺害（Baum et al, 2009；Melton, 2007）。

跟騷行為自古希臘和羅馬時代就存在，甚至出現在莎士比亞等各種文學作品中，但直到 1989 年 7 月 18 日發生了美國好萊塢演員 Rebecca Schaefer 慘遭瘋狂粉絲 Robert John Bardo 殺害的案件。在案發前，Robert 已經跟騷她長達 4 年的時間，此一不幸案件受到媒體的高度關注。在加州同一年並發生另外 4 名婦女在向警察報案她們受到前夫或前男友騷擾和威脅後即遭到謀殺的重大案件，乃促使加州在 1990 年制定全球第一個跟騷防制法（David, 2018）。此立法行動在不到 3 年內，擴及到美國的 50 個州以及哥倫比亞特區接續制定跟騷防制法，日後澳洲、紐西蘭、加拿大、英國和歐洲國家也陸續將這種行為定為刑事犯罪。其中，英國在 1997 年制定「騷擾防制法」（Protection from Harassment Act），是歐洲第一個制定專法的國家（van der Aa, 2018）。此後，歐盟許多國家也陸續修改刑法，增訂跟騷罪，針對故意、惡意和反覆追蹤或騷擾並構成威脅被害人的加害人進行刑事起訴，以確保被害人或她 / 他的親屬人身安全（Schlesinger, 2006）。因此，將跟騷行為犯罪化是全球傳播最快的立法趨勢之一（van der Aa, & Römkens, 2013）。

而在臺灣，近年也陸續發生多起民眾遭跟蹤、騷擾，進而衍生被傷害或致死案件，引起社會各界對跟騷行為重視，但現行「家庭暴力防治法」、「性騷擾防治法」及「社會秩序維護法」等法規雖然對跟蹤、騷擾行為分別定有處罰規定，但這些法律僅就特定關係、與性別有關或跟蹤行為進行規範，其他類型的被害人則無法援引這些法律予以保護，形成法律規範之漏洞，亟待予以填補，因此也倍受婦女團體及立法委員的關注。為保護個體免於遭受他人長期跟騷、保障生活秩序並預防人身安全危害事件發生，現代婦女基金會與吳志揚委員合作提案「跟蹤騷擾防制法草案」，並於 2015 年 7 月一讀通過，此提案嗣後在 2017 年年底併同王育敏、黃昭順、吳志揚、蔣萬安等 21 位立法委員的提案，在立法院進行實體討論與審查（立法院，2017）。此

外，內政部為填補法律規範的漏洞，成立推動立法小組，召開多次研商會議及公聽會，邀請人權及法制專家學者及相關機關，參考日本及德國之立法例，並經行政院會於2018年4月19日通過內政部擬具的「糾纏行為防制法草案」（黃翠紋，2018）。本草案雖曾於2018年12月13日完成黨團協商通過名稱為「跟蹤騷擾防制法草案」，但因草案的內容有諸多缺失，內政部擔心若貿然通過將造成執行上的困難，因此暫時將草案撤回，卻也招致諸多批評。鑒於國內多數人肯認制定跟蹤騷擾（或糾纏行為）防制法之必要性，只是在法案的名稱與內容上有所出入。而美國與歐盟各國實施的時間較臺灣早先20多年，臺灣在制訂過程也參考歐美一些國家的法律，因此本文擬透過探討美國與歐盟各國跟騷行為防制立法的現狀以及相關法律的定義，藉由跟騷行為規範的比較，瞭解國際立法趨勢外，並將評析各國施行跟騷防制法之困境以及改進方向，做為臺灣未來推動跟騷防制法之參考。

貳、跟蹤騷擾行為構成要件與犯罪化的必要性

「跟蹤騷擾行為」（stalking）經常被定義為「一個人持續騷擾另一個人，反覆強加不受歡迎的通信和/或聯繫」，其特徵在於行為的重複性或系統性，被害人則將這種行為視為煩人、威脅、恐懼或感到不安（Mullen, Pathé, & Purcell, 2001）[2]。跟騷行為通常會讓人聯想起強迫性的愛情：不願意放手的前男友；或者對名人的愛慕而窮追不捨的粉絲；也可能讓人想到強迫性的仇恨，如前僱員恐嚇他的前任老闆。雖然二造關係可能不同，但這些案件特徵的共通點，是透過恐懼達到控制被害人的目的（Mazingo, 2014）。換言之，跟騷行為是一種恐嚇和使被害人心生恐懼（或不安）的罪行，也可能演變成對被害人的暴力行為。跟騷者可以摧毀被害人的生活，經由以各種方式監視、糾纏、威脅或騷擾被害人的行為來恐嚇他們。跟騷行為往往對被害人造成毀滅性後果，為了保護自己和家人，許多人被迫徹底改變他們的生活方式與環境（National Center for Victims of Crime, 2007）。由於跟騷法規

[2] 美國模範跟騷防治法中有關跟騷行為的定義包括：(1)「行為過程」是指兩種或兩種以上的行為，而且是在跟騷者故意的情況下，使用直接或間皆的手段，間接或透過第三方行為，監視、威脅或傳播某人，或干擾某人的財產。(2)「情緒困擾」是指可能（但不一定）需要醫療或其他專業治療或諮詢的重大精神痛苦或痛苦。(3) 合理的人是指合理的人當身處被害人所經歷的情況下。而在阻卻違法的部分，則包括：(1) 被害人並未向跟騷者發出實際通知，表明該行為是不受歡迎的；或 (2) 跟騷者不打算引起受害人恐懼或其他情緒困擾。儘管並非每個州的法律都符合這個三部分的定義。此外，各州對每個犯罪要素所要求的規範各不相同。儘管如此，人們普遍認為，這種老化的定義是適當的，也可用作研究結構 (National Center for Victims of Crime, 2007)。

因各國家與行政區域而有差異，因此跟騷行為在法律上的構成要件也會因司法管轄區而異（Carter, 2016），**但通常包括三個主要行為要素**（Logan & Walker, 2017; Spitzberg & Cupach, 2014; Logan, 2010;Logan et al., 2006）：**一、行為過程；二、被害人的恐懼或擔心人身安全；三、不受歡迎的行為**。

一、行為過程

跟騷行為的過程，包括在不同時間發生的兩個以上行為[3]。有關跟騷行為的報案或判定，通常會經由關注特定行為或事件，其中許多行為或事件並非違法，甚至單獨的行為似乎無害（Stalking Resource Center, 2018）。至於跟騷行為被害人的恐懼和傷害則是累積的，而不是由單純某個事件所引發。每個事件都可能引發一種影響，導致事件的歷史和行為的軌跡大於其各部分的總和（Logan & Walker, 2017）。與單一的壓力或創傷事件相比，累積的壓力或創傷經歷對個體的影響更為嚴重和持久（Logan & Walke, 2010）。跟騷行為的累積和慢性影響，會干擾被害人生活上的各個面向，瞭解跟騷狀況的輪廓需要評估幾個關鍵面向，包括**行為過程、威脅的背景以及被跟踪後果的全部範圍和性質**。因此，在評估跟騷行為時必須進行全面性的檢視（Spitzberg & Cupach, 2014; Logan et al., 2006）。

二、引起被害人的恐懼或擔心人身安全

跟騷行為不僅包括加害人的行為，還包括對被害人的影響。有關跟騷行為法律定義大多強調「被害人感到恐懼（或不安）或對自身人身安全的關注」（National Center for Victims of Crime, 2007）。因此，被害人的心理反應以及被害人因跟騷行為而對其生活型態做出改變，都可以作為加害人所引發恐懼（不安）的證據。隨著時間的推移，被害人對跟騷行為的恐懼是無處不在。與在其他正常的心理和社會功能背景下發生的單一壓力事件不同，跟騷

[3] 除比利時外，所有歐盟國家有關跟騷行為防制法對跟騷行為的定義都要求必須具備「行為過程」或「重複行為」，而不是單一事件。然而，儘管根據比利時的法律，單一事件就構成跟騷行為，但比利時最高法院已經裁定這種行為需要重複，才能構成跟騷行為，這使得定義上的差異幾乎是形式上的，而在實務判決上，則大多需要此一構成要件。所有法律定義都使用開放或廣義的概念，例如「騷擾」或「追求」，這些概念需要法院進一步解釋。使用廣泛的概念用語是期待能夠含括各種跟騷行為，而若是採行狹義的概念將會排除某些跟騷行為，而讓加害人能夠輕易地規避起訴。但另一方面，使用廣義的概念有時也招來批評。例如，荷蘭在引入新法律之前，議會對議員的廣泛定義及其可能對法律確定性原則的侵犯，進行了激烈辯論。廣泛的概念可能會引起定義的不確定性，並且反而可能導致實際判例採行非常嚴格的解釋。一些廣義的法定要素，如「定期和持續的騷擾」或「有意恐嚇」，可能不夠具有包容性，至少在執法官員的心目中是這樣。他們可能會嚴格解釋這些條款，只允許對最嚴重的案件進行起訴 (van der Aa & Römkens, 2013)。

行為會干擾被害人許多方面的生活。即使是基本的和普通的日常生活，也會成為被害人恐懼的來源（Nicol, 2006）。許多國家或行政區域有關跟蹤騷擾防制法使用「合理的人格標準」，亦即：跟騷者的行為是否會導致在類似情況下，合理的人心生害怕？在**評估恐懼的合理性時應包括：（一）隱性或顯性威脅；（二）這些威脅的背景，以及（三）被害人的恐懼或擔憂。經由判斷這三個組成要素，有助於理解為什麼恐懼會隨著時間的推移而累積，並有助於瞭解威脅和恐懼的背景**（National Center for Victims of Crime, 2007）。

三、不受歡迎的行為

跟騷行為的另一個組成部分是行為的不受歡迎，但不一定是對行為的惱怒或厭惡。**不受歡迎的指標包括：被害人有明確的意思，希望跟騷行為能夠停止**，因此需要檢查被害人為抵抗跟騷者所採取的步驟（被害人阻止能力），以及儘管**有採取行動抵抗（反對），但跟騷者仍然堅持其行為**（跟騷行為持久性）。由於跟騷行為會對被害人產生重大的心理、社會和生活後果，被害人會使用許多不同的策略來應對跟騷行為，其中可能包括對抗、安撫、否認其正在發生或分散注意力、退縮、與朋友和家人交談，以及採取各種安全措施以調整自己的生活（Sheridan & Lyndon, 2012; Kuehner, Gass & Dressing, 2007; Logan et al, 2006）。

被害人使用回應策略，來傳達加害人跟騷行為是不受歡迎時，可能不是很直接或有些曖昧。而相關研究人員和評估威脅程度的**專家則建議，被害人應該採取直接、簡潔和明確的告知，讓跟騷者很清楚知道其行為是不受歡迎，這在確保被害人的安全是非常重要的步驟**。此外，當加害人被告知其行為是不受歡迎後，仍然繼續跟騷行為時，是一個重要的危險訊息，而且行為過程的故意和有意的部分將更加清晰（Carr et al., 2014; Spitzberg & Cupach, 2014; Mullen et al., 2006）。與此觀念相一致，跟騷者可能會努力減少行為意圖的出現。例如，Malsch、de Keijser 和 Debets（2011）發現，他們所研究的許多跟騷者樣本會最小化或找藉口為什麼他們出現跟騷行為。例如，跟騷者會表示他們與被害人的互動是一次意外，他們會指責被害人，或指控是被害人主動與他們聯繫，他們會否認行為對被害人所造成的傷害。Mumm 和 Cupach（2010）的研究發現，被害人若能明確的告知加害人，他們不想進一步與加害人接觸或是被害人能夠採取保護措施來減少與加害人的接觸，確實能夠阻止大部分加害人後續不法行為。

跟騷行為存在人類社會歷史久遠，但一直到 1990 年美國加州才制定第一個跟蹤騷擾防制法，針對故意、惡意和反覆跟蹤或騷擾並構成威脅被害

人的加害人進行刑事起訴，以確保被害人或其親屬的安全。究竟跟騷行為有無犯罪化的必要？需要犯罪化的標準為何？從文獻中，已經有學者列出若干標準，以確定某種行為是否有必要犯罪化，其標準包括（Malsch, 2007; Haveman, 1998）：

一、是否存在需要解決的問題？首先必須對被認為存在問題的特定情況進行分析，以確定是否需要採取某些行動，解決所存在的問題。

二、國家是否需要介入干預？該標準主要側重於行為的相關人員是否能夠在當局的支持下，獲得問題的解決方案。因此，應該確定社會是否就行為的（道德）可接受性達成共識。如果民眾能夠自己解決問題，或者在對行為的可責性存在爭議時，則要考慮國家是否有干預的必要。

三、是否有其他非法律干預的替代處理措施？基於刑法的謙抑原則，將行為犯罪化是最後的手段，這意味著應首先考慮運用其他干預措施的可能性。例如，精神衛生系統提供的處遇措施，有時比刑事司法系統所採行的壓制性回應更為有效。

四、刑法是否能夠充分的回應待解問題？這一標準注重行為的可責性、刑事定罪的相稱性以及對被害人進行法律保護的必要性等特徵。對這些標準的評估可能導致決定對某些行為進行刑事定罪的必要性。同時，這個標準與跟騷行為特別相關的是：要求行為要能充分定義和合法描述。

而就跟騷行為犯罪化而言，從過去研究可以發現，缺乏具體的跟騷行為防制法至少將會產生兩個主要的問題（van der Aa & Römkens, 2013）：一、缺乏具體法律規定，縱然在該國可以援引其他法律規定，仍然可能導致警察在被害人遭受騷擾的早期階段，不會採行具體的保護措施，而檢察官也不會積極使用其他規定起訴加害人。二、一般國家的法律不會涵蓋所有跟騷行為（亦即不包括某些形式的跟騷行為），也不會涵蓋某些遭受糾纏的被害人。由於存在這二個問題，促使許多國家將跟騷行為定為犯罪。

參、美國有關跟蹤騷擾行為相關處罰規範

加州於 1990 年頒布世界第一部跟騷防制法。制定本法的動力，除了發生好萊塢演員 Rebecca Schaefer 慘遭瘋狂粉絲 Robert John Bardo 殺害的案件外，加州在同一年另外發生 4 名婦女遭到謀殺的重大案件，促使加州 Orange 市法院的法官 John M. Watson 寫信給加州參議員 Ed Royce，在信中他表示：他為無法保護 4 名受到前親密伴侶騷擾然後遭殺害的婦女感到沮喪。雖然當時加州有恐怖主義威脅法（terroristic threat statute），理論上可以用來起訴跟

騷者。然而，該法在執行上有很大的困難度，因為必須證明：被害人要能意識到加害人的「行為具有急迫危害性」。而其刑法第 653m 和 422 條則分別禁止發出令人討厭和淫穢的電話以及製造恐怖主義威脅，旨在保護被害人免受特定的威脅或惱人活動，而非處罰重複的跟騷行為。除了對跟騷行為進行刑事起訴的訴求外，部分被害人雖然有資格申請法院的保護令，但要獲得法院核發保護令，被害人必須證明「騷擾行為會導致一個合理的人遭受嚴重情緒困擾」，而且被害人實際上也遭受情緒困擾，如果沒有具體證據，被害人就無法獲得保護令的保護。然而保護令對跟騷行為的防制效果非常有限，對親密關係暴力的跟騷者而言，通常拒絕與被害人分手，而且其行為通常是持久、頑固和具有權力控制傾向。因此，跟騷者不太可能受到保護令的威嚇。其他法律機制也法發揮保護效果。因此，Watson 法官認為有必要採取新的法律補救措施，將跟騷行為犯罪化乃因運而生（Mazingo, 2014; Beagle, 2011 ; Malsch, 2000）。

一、聯邦模範跟騷防制法

根據 1990 年實施的加州跟騷法，跟騷行為的罪行被定義為「故意、惡意，並且反覆跟踪或騷擾另一個人，意圖將該人置於合理的恐懼死亡或巨大的身體傷害恐懼之中。」（Beagle, 2011）。雖然此定義過於狹隘，但對於被害人的人身安全保護已經是一大進展。在接下來幾年，其他州也陸續頒布相似的立法。到了 1993 年，美國國會指示司法部的國家司法研究所（National Institute of Justice, NIJ）制定「模範跟騷防制法」（Model Anti-Stalking Code），以鼓勵各州採取跟騷行為防制措施，並為他們提供此類法律的指導。此時，美國已有 48 個州制定某種形式的跟騷防制法，而司法研究所制定的模範跟騷防制法則為各州提供範例，鼓勵他們採取適當的跟騷行為防制立法行動，同時該模範法也可以禁得起來自憲法對基本人權保障的挑戰。因此，許多州修改他們最初的跟騷法，使其內容符合模範跟騷防制法的建議（Mazingo, 2014; van der Aa, & Römkens, 2013）。此外，國家司法研究所也提出模範跟騷防制法的研究報告，供各州參考，主要內容包括：（一）提議法規使用用語及相關分析和對起草模範法期間出現問題的評論；（二）當時各州跟騷防制法的概況；（三）概述警察機關對跟騷案件的處理情形；（四）討論和建議各州對加害人保釋和量刑等議題（Carter, 2016）。

雖然聯邦制定「模範跟騷防制法」供各州仿效立法，然而各州的跟騷法在處罰的範圍和對跟騷行為嚴重程度的認定要求仍有很大的差異，只要跟騷行為僅在一個州的管轄範圍內，這些差異就無關緊要。但鑑於存在跨越州

界的案件，州的法律需要得到聯邦法律的補充。出於這個原因，美國國會在1996年，指示司法部制定「州際跟騷法」（Interstate Stalking），作為「婦女暴力防制法」（Violence Against Women Act, VAWA）的一部分。如果跨越州界限來跟蹤或騷擾被害人，而且行為導致對跟騷行為被害人或其直系親屬造成嚴重身體傷害或死亡的恐懼，將是一種聯邦重罪（18U.S.C.§2261A）。後來本法進行修改，將電子通訊中的跟騷行為納入其中。2006年通過的修正案將聯邦模範跟騷防制法擴大到包括導致被害人嚴重情緒困擾的行為，新法律也將加害人使用全球定位系統（GPS）對被害人的監視涵蓋在內（Carter, 2016）。

國家犯罪被害人中心於2007年更新1993年的模範跟騷防制法，其目的是協助各州加強現有法規和執行建議，期望能協助各州界定和打擊跟騷行為，確保對加害人的起訴、提高被害人人身安全保護，重要內容包括：（一）明確規範禁止的行為；（二）說明意圖的程度（例如，一般或特定）；（三）被害人恐懼的類型（例如，合理人標準，當前恐懼，或兩者）；（四）被害人恐懼的程度（例如，嚴重的人身傷害或情緒壓力）；（五）跟騷者的行為目標（例如，被害人、被害人的家人或其他第三者）；（六）威脅的狀況；（七）跟騷行為所使用的技術和跟騷行為的範圍；（八）其他規定或創新條款。具體而言，2007年「模範跟騷防制法」建議各州在必要時透過以下方式審查和修訂其現有的跟騷防制法（Carter, 2016）：

（一）立法意圖部分，強調跟騷行為與家庭暴力之間以及性騷擾與攻擊之間的密切關係，並強調執法部門早期干預的重要性；

（二）納入行為人意圖為一般意圖即可，而不一定要具有特定意圖；

（三）使用「合理之人」的恐懼標準，而不是實際的恐懼標準[4]；

（四）擴大恐懼的範圍，除了被害人擔心自身的安全外，還擴及對第三者安全的擔心；確定構成跟騷行為的恐懼程度：1. 合理的人會擔心他 / 她

[4] 在跟騷法實施後，法院開始討論如何測試被害人因糾纏行為引起的恐懼是否合理。一些法院制定了客觀標準，在確定與被害人相似的情況下，合理的人會經歷某種恐懼閾值時，該標準得到滿足；有一些法院制定了主客觀標準，除了考慮前述客觀標準外，並考慮被害人的個人經歷和主觀恐懼。例如，康乃狄克州是一個使用主客觀方法的司法管轄區。根據康乃狄克州的法規，被害人必須「合理地擔心她 / 他的人身安全」外，至於主觀測試，必須從被害人的角度評估情況和事實，即她實際上是否擔心她的人身安全？亦即，被害人的恐懼必須客觀合理，且在現有情況下合理的人會擔心他或她的人身安全。至於主觀測試則是要求陪審團在決定被害人的恐懼是否合理時，應考慮被害人的情緒和觀點。因此，陪審團可以考慮以下因素：1. 被害人的性別；2. 行為人的性別；3. 犯罪者的社會主導或威脅能力；4. 行為人的社會、性或體力的狀況；以及，5. 行為人使用武力的傾向。在採用主客觀方法的司法管轄區，律師能夠：1. 向被害人詢問被害人的性別及其對恐懼的影響；2. 在結束論證中討論這些影響。然後，陪審團可以評估行為人的行為以及他們是否合理地引起恐懼 (Mazingo, 2014)。

的安全或第三者的安全；或 2. 合理的人會遭受其他情緒困擾；

（五）定義跟騷者「一連串的行為」包括：為了施行跟騷行為所使用的任何動作、方法、裝置或手段；

（六）跟騷行為的免責情形，包括：1. 被害人沒有告知行為人他 / 她的行為不被接受；或 2. 跟騷者沒有意圖讓被害人恐懼或遭受其他情緒困擾；

（七）跟騷行為的加重處罰規定，包括在 10 年內重複的跟騷行為、使用武力或武器，以及威脅使用武力或武器、跟踪被害人是未成年人。

到了 2013 年，因應「對婦女的暴力防治法」（Violence Against Women Art）的實施，模範跟騷防制法修改如下（Stalking Resource Center, 2018b）：

（一）在適用地點方面，增加「無論是在州際公路或外國商業旅行，還是在美國特殊的海事和領土管轄範圍內」

（二）加害人威脅的行為增加了「意圖殺人、傷害、騷擾、恐嚇或施加監視 .....」

（三）在被害人的情緒困擾用語改為「導致、試圖引起或將合理預期會導致嚴重的情緒困擾 .....」

（四）在使用網路跟騷行為補充了「州際貿易的電子通信服務或電子通信系統或州際或國外商業的任何其他設施 .....」

而「州際跟騷法」的內容則修正為（Stalking Resource Center, 2018b）：

（一）在州際或外國商業旅行或在美國的特殊海域和領土管轄範圍內旅行，意圖殺死、傷害、騷擾、恐嚇或進行監視下，殺害、傷害、騷擾或恐嚇他人，並在此類旅行或在場的過程中進行以下行為：

1. 將以下對象置於合理恐懼之中，或是身體遭受嚴重傷害
   (1) 被害人；
   (2) 被害人的直系親屬（如第 115 條所界定）；
   (3) 被害人的配偶或親密伴侶。
2. 試圖引起或將合理預期會對 1 項第 (1)、(2) 或 (3) 款所述者造成嚴重情緒困擾；

（二）意圖殺害、傷害、騷擾、恐嚇或監視他人，使用郵件，任何網路互動軟體或電子通信服務系統，或州際或外國商業的任何其他設施，施行以下行為：

1. 該人對第 1 項第 (1)、(2) 或 (3) 款所述人士置於死亡或嚴重身體傷害的合理恐懼之中；或是
2. 試圖引起或將合理預期會對第 1 項第 (1)、(2) 或 (3) 款所述的人造成嚴重的情緒困擾，應予以懲罰。

二、各州有關跟騷防制立法與跟騷行為的處罰

截至1999年11月，美國50個州的立法機構、哥倫比亞特區和聯邦政府都頒布法律，明訂跟騷行為的刑事責任。然而各州的法律在違法行為構成要件和違法行為處罰方面存在顯著差異。舉例而言，有25個州的跟騷法僅限於單純的騷擾或威脅，有43個州包括電話騷擾或威脅，20個州含括信件的威脅。再者，雖然所有的州法律均將跟騷行為視為重罪，但許多州不會將第一次跟騷行為定為重罪。在37個州，對第一次跟騷行為的定罪可能是重罪[5]，在其中的14個州中，任何第一次跟騷行為都是重罪。在其他25個重罪跟騷法中，只有最嚴重的跟騷行為和重複跟騷行為才是重罪；單純的跟騷（如，沒有武器）是一種輕罪。聯邦州際跟騷法也規定重罪處罰[6]。在13個州（以及哥倫比亞特區），第一次跟騷行為均判定為輕罪，重複跟騷才被視為重罪（Stalking Resource Center, 2018a; Carter, 2016; Miller, 2002）。

表1　美國各州有關跟騷行為的處罰

州名	第一次犯罪就是重罪	首次犯罪可能是重罪或輕罪	首次犯罪屬輕罪	第二次犯罪是重罪	第三次犯罪是重罪
阿拉巴馬	✓				
阿拉斯加		✓			
阿肯色	✓				
亞利桑那	✓				
加利福尼亞					
科羅拉多	✓				
康乃狄克		✓			
德拉瓦	✓				
哥倫比亞特區			✓	✓	

[5] 當糾纏行為構成重罪時，這些州加重的因素通常包括(Stalking Resource Center, 2018; National Center for Victims of Crime, 2007)：1. 被告違反任何禁止與被害人接觸的命令；2. 被告在過去十年內被裁定糾纏任何人；3. 被告使用武力或武器或威脅使用武力或武器；或4. 被害人是未成年人。

[6] 聯邦政府頒布有關糾纏行為的立法，第2261A條所保護的對象包括：被害人、被害人的直系親屬以及被害人的親密伴侶；糾纏行為的態樣為：加害人意圖殺害、傷害、騷擾、恐嚇；或，故意殺害、傷害、騷擾或恐嚇其他人。如果糾纏行為的被害人死亡，對糾纏行為的處罰可判處終身監禁 (Carter, 2016)。

弗羅里達		✓			
喬治亞		✓		✓	
夏威夷			✓	✓	
愛達荷			✓	✓	
伊利諾	✓				
印第安納	✓				
愛荷華		✓			
堪薩斯	✓				
肯塔基		✓			
路易斯安那				✓	
緬因			✓		✓
馬里蘭	✓				
麻薩諸塞	✓				
密西根		✓		✓	
明尼蘇達		✓			
密西西比				✓	
密蘇里		✓		✓	
蒙大拿			✓	✓	
內布拉斯加			✓	✓	
內華達		✓		✓	
新罕布夏				✓	
紐澤西		✓		✓	
新墨西哥		✓		✓	
紐約		✓			
北卡羅萊納			✓	✓	
北達科他		✓		✓	
俄亥俄		✓		✓	
奧克拉荷馬				✓	

奧勒岡			✓	✓	
賓夕法尼亞				✓	
羅德島			✓	✓	
南卡羅萊納				✓	
南達科他		✓		✓	
田納西			✓	✓	
德克薩斯	✓				
猶他		✓		✓	
佛蒙特	✓				
維吉尼亞			✓		✓
華盛頓		✓		✓	
西維吉尼亞			✓		✓
威斯康辛		✓		✓	
懷俄明		✓		✓	
聯邦政府	✓				

資料來源：Miller, N. (2002). Stalking Laws and Implementation Practices: A National Review for Policymakers and Practitioners. Alexandria, Virginia: National Institute of Justice to the Institute for Law and Justice, PP. 37-38; Carter, T. B.(2016). Local, State, and Federal Responses to Stalking: Are Anti-Stalking Laws Effective. William & Mary Journal of Women and the Law, 22(2), 358-368; Stalking resource center(2018a). Analyzing Stalking Laws http://victimsofcrime.org/docs/src/analyzing-stalking-statute.pdf ?sfvrsn=2.

在跟騷防制法所保護的對象方面，大多數州的跟騷防制法除了被害人外，基本上還會包括直系親屬在內，但有些州將保護的對象擴大到包括其他對象，例如被害人目前的親密關係伴侶或被害人與之有持續關係的人，甚至也可能包括被害人的工作夥伴或律師（Stalking Resource Center, 2018a）。值得一提的是，許多州的家庭暴力防治法也適用於與家庭暴力有關的跟騷行為，包括保護令以及對於家庭暴力被害人的所在地址予以保密的規定（Miller, 2002）。其中，加州有範圍最廣泛的跟騷防制法，包括重罪處罰、無令狀逮捕和民事保護令。相反地，有幾個州的法律則嚴格限制它們的適用性。例如，在北卡羅來納州，跟騷行為僅指跟騷者採取實際的行動在被害

人身邊跟蹤的情況，而不包括遠距離跟踪，例如發送信件或留下禮物。在夏威夷、伊利諾和康乃狄克州的法律，同樣限於跟騷者跟踪或對被害人的行為進行監視的情況。在西弗吉尼亞州，跟騷法僅適用於二造認識的關係（經常是指親密關係）或加害人正在追求被害人的情況，其定義排除所有復仇式動機以及跟騷者與被害人之間沒有個人關係的情況。而在民法中有關跟騷行為的規範，除了每個州都有法律規定禁止家庭暴力的命令外，還有 29 個州批准針對跟騷行為的民事保護令。其中有 24 個州將違反跟騷行為保護令視為犯罪行為，而且有 9 個州將違反跟騷保護令的行為視為重罪。此外，在 5 個州重複違反跟騷保護令的行為可能是重罪。只有 10 個州規定將跟騷行為保護令輸入特定的全州登記處。但是也有 36 個州設立家庭暴力保護令登記處，此類規定通常包括違反禁止繼續實施跟騷行為或遠離的命令（Miller, 2002）。

表 2　1998-2001 美國有關跟騷行為立法的類型

Type of Law	頒布的州別和年份
24 個州規定跟蹤行為科予罰款	AZ(1998,2001), CO(19991, FL(1999), GA(1998), IL(2000), IN(2001), IA(1998), KS(1999), KY(1999), LA(1999,2001), MS(2000), NE(1998), NV(1999,2001), NH(2000), NJ(1998,1999), NY(1999), OH(1998,1999,2000), PA(1999), SC(2001),TX(2001), UT(2000), VA(1998,2001), WA(1999), WV(2001)
21 個州規範網路跟蹤行為	CA(1998), CO(2000), GA(2000), IL(1999,2001) LA(2001), ME(200l), MI(1999), MN(2000), NH(1999), NJ(2001), NC(1999,2000), ND(1999), OK(2000), OR(2001), PA(1999), RI(2001), SD(2001), TN(2001), TX(2001), VT(2000), WA(1999)
Harassment crime(11 states) 11 個州規範騷擾是犯罪行為	AZ(1998), HI(1999), IL(1999), ME(2001), MA(2000), MN(2000), MS(2001), NV(2001), OR(1999,2001), PA(1999), SC(2001)

15 個州頒布民事禁止令	AZ(1998,2000,2001), AR(2001), CA(1999,2000), CO(1999,2000), GA(2001), HI(1999), IN(2001), ME(2001), NE(1998), NV(2001), OH(1998), UT(2001), VA(1998,1999,2001), WA(1999,2000,2001), WI(2000)
6 個州頒布刑事保護令	CN(1998), GA(1998), IA(1998), RI(1998), SD(2000), UT(1999)
10 個州明定刑事訴訟程序	CA(1999), IA(1998,1999), LA(1999), ME(2000), MD(1998), NV(1999), NH(1999), VA(1998)
5 個州規範姓名與地址保密計劃	CA(2000), MI(2000), NJ(2001), VT(2000,2001), WA(2001)
2 個州對跟騷者施予處遇計畫	GA(1998), LA(2001)
10 個州規範與跟騷行為有關的其他犯罪行為	DE(2001), ID(1999), IL(2001), IN(2001), KY(2001), OK(1999), PA(1999), SC(2001), TN(2000), TX(2001), WA(2000)
11 個州另外制定其他法律	IL(2001), KS(2001), LA(1999), ME(1999,2000), NE(1999), MI(1998), NM(2001), RI(2001), SD(1999), UT(2000), VA(1998,2001)

資料來源：Miller, N. (2002). Stalking Laws and Implementation Practices: A National Review for Policymakers and Practitioners. Alexandria, Virginia: National Institute of Justice to the Institute for Law and Justice, P. 47.

三、綜合評析

1990 年代，加州是通過跟騷防制法的開拓者，因此當時顯然是一個「楷模州」。直到今日，加州的跟騷防制法仍然被認為是美國「最嚴厲、最全面」立法。儘管跟騷行為在 50 個州都是犯罪行為，但只有不到 1/3 的州將跟騷行為歸類為首次犯罪時的重罪。超過 1/2 的州則將第二次或後續的跟騷行為或涉及加重因素的犯罪視為重罪，這些因素包括：擁有致命武器，違反法院命令或緩刑 / 假釋條件、被害人未滿 16 歲，或同一被害人重複被害。然而將跟騷行為歸類為輕罪而非重罪，並未將跟騷行為視為有急迫危害的犯行，除非加害人在警察在場情況下犯下輕罪，否則警察一般不能在沒有逮捕

令的情況下逮捕犯有輕罪的行為人。因此，在跟騷行為只是輕罪的州，被害人需要一份保護令，然後警察才能透過加害人違反保護令的情況下逮捕加害人，而無法在發生跟騷行為的情況下作出適當回應（Mazingo, 2014）。

有關跟騷行為法律的內容通常可能包括（National Center for Victims of Crime, 2007）：（一）禁止的跟騷行為型態；（二）跟騷者意圖水平（一般或特定）；（三）被害人所需的恐懼類型（合理的人、實際的恐懼，或兩者兼而有之）；（四）被害人恐懼程度（嚴重的身體傷害或情緒困擾）；（五）被害人涵蓋的對象（被害人、被害人的家人、其他第三者）；（六）跟騷者的威脅程度；（七）跟騷者使用的技術和監督的覆蓋範圍；（八）其他規定。前述要素可以說是跟騷防制法的核心，但各州採用的構成要件和標準差別很大；在一個州構成犯罪在另一個州則可能合法。這些因素的差異會影響檢察官必須證明跟騷者須為哪些行為負責，以及在刑事司法系統介入干預之前，被害人必須有那些經歷。例如，就跟騷者「意圖」而言，可以將各州有關跟騷罪責中對於跟騷者「意圖」的要求分類為一般意圖犯罪或特定意圖犯罪。所謂「一般意圖犯罪」係指：當跟騷者打算採取行動時，跟騷者即會構成犯罪，而警察或檢察官則無需證明跟騷者意圖採取行動的後果。反之，當跟騷行為的構成要件必須是跟騷者具有特定的意圖而犯罪時（通常是意圖造成被害人的恐懼），由於不易舉證，將難以對跟騷者起訴（Stalking Resource Center, 2018a）。

至於被害人感到恐懼的標準為何？根據各州對於被害人感到恐懼的界定可以分為三種類型：（一）有一些州要求被告的行為導致被害人真正的恐懼（通常會要求被害人就其遭到跟騷時的感受或生活方式改變作證）；（二）有些州只要求這種行為會讓一個合理的人感到恐懼；（三）有些州既要求被害人真正的恐懼，又要證明合理的人也會感到恐懼。在被害人的恐懼程度判斷方面，各州對被害人（和 / 或合理的人）必須經歷多少恐懼？方能將跟騷者的行為認定為犯罪行為也存在很大的差異。有些州的法律要求，被害人若是感到恐懼或遭受威脅，或擔心跟騷者打算傷害自己或周遭的人或財產即構成跟騷罪；有些州的法律則必須是被害人擔心遭受嚴重的身體傷害或死亡；但許多州只要求被害人擔心安全或遭受其他情緒困擾即可（Stalking Resource Center, 2018a）。

整體而言，美國跟騷防制法實施效益相當有限，常見問題包括（Carter, 2016; National Center for Victims of Crime, 2007）：

（一）跟騷者經常可以逍遙法外，並繼續對被害人的生活造成嚴重破壞，對跟騷者而言，執法干預的風險很小或沒有。

（二）許多州的跟騷法舉證責任很高，以至於很難將跟騷者定罪。

（三）在大多數州，跟騷行為只是輕罪，只有幾天或幾週的刑期；如果跟騷者被逮捕，起訴和定罪，大多數人遭受拘留的時間非常短。

（四）當州的法律也適用陌生人間跟騷行為的規範時，法定條文會限制跟騷者和被害人處於關係時可被起訴的跟騷行為類型。

（五）如果沒有充分了解在跟騷行為中情境的作用，許多跟騷行為可能被視為無害；某些行為對被害人的含義就外部觀察者而言，不一定顯而易見，而實際上這些行為可能會讓被害人感到害怕。例如，在被害人公寓門口留下的情書，對警察來說似乎是合法的。在不了解實際情況下，警察無法以任何方式充分了解被害人是多麼害怕。尤其許多州的跟騷法沒有包括跟騷者使用不需要接近被害人或與被害人聯繫的新科技技術進行監視。有時對於一個相信跟騷者不知道她/他在哪裡的被害人來說，這顯然是無害行為；但反之，有些被害人會因為知道跟騷者可以在遠距離監視她/他，恐懼感將會升高。

（六）現行州的法律沒有涉及各種跟騷行為，因此幾乎不可能針對其中許多行為逮捕和起訴跟騷者。例如，跟騷者不斷觀察和監視被害人的日常活動並在網路上發布有關被害人的訊息，但從未直接與被害人互動或以任何方式威脅被害人。如果適用的法規要求跟騷者進行某種類型的溝通或威脅聯繫的證據，則前述行為不太可能被判斷為跟騷行為。

肆、歐盟有關跟騷行為相關處罰規範

英國仿效美國在1997年，制定「騷擾防制法」（Protection from Harassment Act）專法，將騷擾行為定為刑事犯罪，控方必須證明嫌疑人實施騷擾行為外，嫌疑人必須知道或應該知道該行為構成騷擾，且必須有至少兩次的行為。本法的內容還含括民事侵權行為，以及可以對被定罪的人施加制止令。當起草本法時，由於擔心跟騷行為的多樣性，對於如何定義跟騷行為會產生困擾，因此該法案的重點採行廣義上的騷擾，而跟騷行為則是其中的一部分，然而也因為本法對於「騷擾」沒有準確的定義，而受到嚴厲批評（Taylor-Dunn, Bowen, & Gilchrist, 2018）。值得一提的是，在英國當時還有其他三部法案可以應用在跟騷行為的防制上，包括：「惡意通信法」（Malicious Communications Act），處理令人反感的郵件；「郵局法」（Post Office Act），規定發送可能導致被害人受傷的信件或包裹是違法行為；以及「電信法」（Telecommunications Act），可用於處理淫穢、冒犯或惱人的電話（Guelke & Sorel, 2016; Malsch, 2000）。由於「騷擾防制法」很難落實，

加上警察執法和檢察官起訴做法不佳，導致對被害人的保護效果不如預期。到了2012年，新頒布的「自由法」（Freedoms Act）將跟騷行為犯罪化，本法規定：如果騷擾的行為過程涉及跟騷行為則屬犯罪行為，而且可以針對騷擾者執行逮捕作為。該法對跟騷行為採取表列方式，包括跟隨某人、聯繫或試圖聯繫他們；在公共場所或私人場所觀看或監視此人；或在網路上發布關於此人的聲明或隱私。本立法還規範跟騷行為可能產生的嚴重影響，當跟騷者的追求行為導致被害人嚴重驚慌或痛苦（與跟騷行為有關），即屬犯罪行為（Crown Prosecution Service, 2018; Korkodeilou, 2016）。到了2015年，英格蘭和威爾斯進一步將親密關係中的控制或脅迫行為定為犯罪行為。根據該立法，如果加害人反覆或繼續對被害人實施控制或脅迫的行為，而對被害人的日常活動造成「嚴重不良影響」將構成犯罪行為（Tolmie, 2018; Robinson, Myhill, & Wire, 2017）。

西歐部分國家也在1990年代引入了類似跟騷防制法的規範，但沒有明確使用「跟蹤騷擾」（stalking）一詞。這些國家的法律有關跟騷行為的定義各不相同。例如，挪威係指：製造令人恐懼或惱人的行為或其他違反一個人想要保持平靜生活的行為；愛爾蘭的法律則是規範：持續跟蹤、觀察、跟騷某人而使其感到困擾者應受懲罰；丹麥的法律則是規定：使用信件或以任何其他類似的方式與他人聯繫，而為其帶來不便，侵犯被害人平靜的生活；在法國，對他人撥打惡意電話是違法行為，也是性騷擾。

之後，歐盟許多會員國在將跟騷行為犯罪化的想法遇到了阻力，使得歐盟大多數會員國長期以來沒有專門的跟騷防制法。根據摩德納跟騷組織（Modena Group on Stalking）[7]於2007年進行的研究發現，只有8個會員國在法律制度中引入具體的跟騷防制立法（Modena, 2007）。主要原因包括：一、會員國認為沒有必要通過具體的立法，因為跟騷不被視為社會問題，社會輿論也沒有關注；二、認為一般的刑事規定，如攻擊、威脅或脅迫等刑事犯罪再跟保護令計劃相結合，即可對是類被害人提供充分保護；三、一些有影響力的刑事律師和法律學家反對將跟騷行為定為犯罪；四、跟騷行為是否能夠透過刑事訴訟獲得有效控制的爭議，也影響議會的立法，從而延遲立法的時程（Guelke, & Sorel, 2016）。

儘管存在爭議，但到2010年，將跟騷行為犯罪化的成員國數量已經上升至13個（Van der Aa&Römkens, 2013）。然而另一方面，根據Van der Aa和Römkens（2013）的研究發現，各國有關跟騷行為的規範存在巨大差異，不論是在法條中所規範的跟騷行為清單、起訴要件要求、跟騷者的犯罪意圖

[7] 這是第一項針對歐盟成員國立法進行的盤點研究。

和處罰等方面的規範都有所不同。到了2011年，歐洲委員會制定「防止和打擊暴力侵害婦女行為及家庭暴力公約」（Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence）反映歐盟引入具有約束力的區域人權文書和加強該領域國家立法的努力。該公約第34條[8]要求簽署國將跟騷行為定為刑事犯罪，公約並在2013年生效。截至2016年5月止，28個歐盟成員國都簽署本公約，其中有14個成員國已經批准並生效，除了丹麥對第34條作出保留並選擇非刑事制裁來打擊跟騷行為外[9]，其他歐盟成員國都有義務將跟騷行為犯罪化。與2010年的情況相比，透過刑事反跟騷行為立法的歐盟成員國數量大幅增加。以公約生效前後的狀況進行比較，至少有21個國家制定專門的刑事規定，而尚未將跟踪或騷擾行為犯罪化的7個國家是：塞浦路斯、保加利亞、丹麥、愛沙尼亞、拉脫維亞、希臘和立陶宛，其中塞浦路斯正在制定法案草案（van der Aa, 2018）（參閱表3）。

表3　歐盟成員國關於跟騷行為的規範

國家	生效年/修訂年	定義跟騷的用語	處罰規定
奧地利	2006年	持續的迫害 (Beharrliche Verfolgung)	刑法第107A條
比利時	1998年制定；2002年修訂	跟騷行為 (Belaging)	刑法第442條
克羅地亞	2013年	被禁止的行為 (Nametljivo ponašanje)	刑法第140條

[8] 公約第34條載明：「締約方應採取必要的立法或其他措施，確保故意進行針對他人的威脅行為，導致她/他擔心自己的安全，並將其定為犯罪。」而本公約的解釋性報告(explanatory report)也進一步指出：威脅行為可能包括反覆跟蹤另一個人，與另一個人進行不必要的交流或讓另一個人知道他/她正在被觀察」，同時也提到其他類型的行為應被禁止（例如，破壞他人的財產、虐殺某人的寵物、使用虛假身份在網路上傳播不實訊息）。

[9] 事實上，丹麥早在1933年在其刑法中增訂第265條，被認為是歐盟第一個將跟騷行為定為刑事犯罪的國家，但實施效果不佳，因此在2012年「限制令法」(Act on the Restraining order)的生效，將刑法第265條刪除。該「行政法」規定，被害人必須先向警察局申請限制令，只有在跟騷者違反限制令後才能發生刑事檢控。這種做法對跟騷行為採行間接的刑事定罪，因為在刑事調查和起訴之前，它需要一次額外的事件—即跟騷者違反限制令。如果跟騷者遵守限制令所規定的條件，他就不會因先前的跟騷行為而被追究刑事責任(van der Aa, 2018)。而在臺灣，跟蹤騷擾防制法係採行此種立法方式。

捷克	2010 年	危險的迫害行為 (Nebezpečné pronásledováni)	刑法第 354 條
芬蘭	2014 年	迫害行為 (Vainoaminen)	刑法第 25 章第 7(a) 條
德國	2007 年	跟騷 (Nachstellung)	刑法第 238 條
匈牙利	2008 年生效，2013 年修訂	騷擾 (Zaklatás)	刑法第 222 條
愛爾蘭	1997 年	騷擾 (Harassment)	非致命罪行法 (Non-fatal Offenses against the Person Act) 第 10 條
意大利	2009 年	迫害行為 (Atti persecutori)	刑法第 612 條
盧森堡	2009 年	強迫性的騷擾 (Harcèlement obsessional)	刑法第 442-2 條
馬耳他	2005 年騷擾 (harassment), 2015 年修訂為跟騷 (stalking)	跟騷 (stalking)	刑法第 251AA 條
荷蘭	2000 年	盯梢 (Belaging)	刑法第 285b 條
波蘭	2011 年	跟騷 (stalking)	刑法第 190a 條
葡萄牙	2015 年	迫害行為 (Perseguição)	刑法第 154A 條
羅馬尼亞	2014 年	騷擾行為 (Hartuirea)	刑法第 208 條
斯洛伐克	2011 年	危險的迫害 (Nebezpečné prenasledovanie)	刑法第 360a 條
斯洛尼亞	2015 年	盯梢 (Zalezovanje)	刑法第 134a 條

西班牙	2015 年	跟騷 (stalking)	刑法第 172 條
瑞典	2011 年生效，2016 年修訂	非法迫害 (Olaga förföljelse) 或跟騷 (stalking)	刑法第 4 章第 4b 條
英國 / 英格蘭和威爾士	1997 年騷擾 (harassment) 2012 年跟騷行為 (stalking)	跟騷 (stalking)	1997 年「保護免受騷擾法」第 2a 條和第 4a 條
英國 / 蘇格蘭	1997 年騷擾 (harassment) 2012 年跟騷行為 (stalking)	跟騷 (stalking)	2010 年「刑事司法和許可法」(Criminal Justice and Licensing Act) 第 39 條
丹麥	1933 年在其刑法中增訂第 265 條「騷擾罪」，在 2012 年「限制令法」生效，將刑法第 265 條刪除。	-	沒有直接規範為刑事犯罪
塞浦路斯	-	-	雖然還沒有規範為刑事犯罪，但已經在制定法案草案
保加利亞	-	-	沒有規範為刑事犯罪
愛沙尼亞	-	-	沒有規範為刑事犯罪
拉脫維亞	-	-	沒有規範為刑事犯罪
希臘	-	-	沒有規範為刑事犯罪
立陶宛	-	-	沒有規範為刑事犯罪

資料來源：van der Aa, S.（2018）.New Trends in the Criminalization of Stalking in the EU Member States. European Journal on Criminal Policy and Research, 24(3), pp 327-332.

晚近歐盟國家有關跟騷行為在犯罪化方面仍存在頗大的差異，茲就重要概念之差異，分析如下（van der Aa, 2018; van der Aa & Römkens, 2013; Malsch, 2007）：

一、跟騷行為犯罪化的方式

將跟騷行為定為犯罪的會員國可分為三類：（一）在其刑法中引入新條款的會員國；（二）修改現有刑法規定的會員國；以及（三）針對跟騷行為制定專法。這些立法差異主要是受到傳統上立法習慣的影響。其中，大多數會員國選擇在「刑法」中列入新的規定。只有英國和愛爾蘭另外制定一項專門法案，其中包括跟騷行為。相較於在刑法中增加新條款，制定專法的優勢在於，這些法案通常會額外規定某種形式的規範框架。這意味著不僅要對跟騷行為進行刑事定罪，而且還要在法律中規範其他重要措施，例如保護被害人或在實踐中執行法律。當然，其他國家雖然是單獨的規定，這些有關被害人保護等方面的措施也可能另外予以規範。此兩種做法都有不同的優點和缺點，取決於各國的立法背景和文化。

二、跟騷行為對被害人影響的認定

成員國對跟騷行為法律定義，反映了對於是否需要在法庭上提出證明跟騷行為對被害人負面影響的證據，有著不同的立場。例如，在德國，需要證明這種行為「嚴重侵犯被害人的生活方式」。類似的要求也出現在愛爾蘭（「嚴重干擾他人生活上的平靜與隱私或引起該人痛苦或傷害」）和波蘭（被害人要提出合理的恐懼或嚴重侵犯她/他的隱私」）規範中。在馬耳他、英國和匈牙利，情況有所不同。跟騷行為包括兩項主要罪行，均涉及一系列行為。前述每一個國家，第一次犯罪都不會產生負面後果，因為它們是跟騷罪的構成要素。但是若有第二次犯行，則將承擔更高的刑罰，但需要證明對被害人生活造成負面影響。荷蘭、捷克、意大利、比利時、奧地利和盧森堡等國家的跟騷防制法條款，則沒有要求被害人因跟騷行為而遭受恐懼，痛苦或任何其他負面後果。**後一種方法的優點是減輕警察或檢察官的舉證責任：不必收集關於跟騷行為對被害人影響的證據。特別是在涉及心理影響的層面，但此種規定帶來了某些挑戰**。例如，什麼是適當的恐懼程度以及如何完整評估？如何防止對相同行為卻帶來不同感受被害人的區別對待？

三、有關跟騷行為的列舉方式

跟騷者使用的跟騷行為類型與範圍相當廣泛，常見的行為包括（National Center for Victims of Crime, 2007）：（一）違反保護令；（二）利用法律制度騷擾被害人（濫用訴訟），不斷提出藐視或修改動議，或通過提起報復性保護令申請或對被害人提出刑事指控；（三）透過子女探視或監護

的安排，來騷擾被害人；（四）在工作場所跟騷被害人；（五）親自、透過技術或第三者對被害人進行監控；（六）使用網路或電腦假冒被害人的身份或干擾被害人的信用；（七）從事強迫或控制行為；（八）瞄準第三者（例如被害人的家人，朋友或孩子），藉以恐嚇被害人；（九）進入被害人家中盜竊或移動物品；(十) 殺死動物，藉以威脅被害人；（十一）利用文化背景來追踪或嚇唬被害人，例如與移民身分有關的威脅；（十二）試圖在被害人面前傷害自己；（十三）寄送卡片或電子郵件到被害人的家中或工作場所；（十四）騷擾被害人的雇主或強迫被害人休假；（十五）使用羞辱或有辱人格的策略，例如在網路上張貼被害人的照片，或傳播有關被害人的尷尬或不準確的訊息；（十六）在被害人不知情的情況下追踪被害人，意圖性侵；（十七）襲擊被害人；（十八）利用兒童騷擾或監視被害人；（十九）透過技術或其他方式冒充被害人。由於跟騷者可能採取前述各式各樣行為，導致在識別和懲罰這些行為造成很大的困難。

而在歐盟成員國立法中，有關跟騷行為的列舉方式採用了不同的方法，一些成員國在刑事定義中包括或排除可能的跟騷行為清單；一些成員國則沒有規範跟騷行為態樣的清單，他們只在法律中使用「跟騷」一詞，並將行為態樣留給法院來解釋哪些行為屬於跟騷行為的範圍。這種方法立法的國家包括：比利時、意大利、盧森堡、馬耳他、荷蘭、波蘭和英國。而採行其他立法方式的國家則認為，透過列舉某些典型的跟騷行為，會為執法當局提供一些指導。在這些國家，所列舉跟騷行為犯罪的方式從非常基本的描述到系統列舉構成跟踪的所有可能行為。此外，對於民眾來說，可以透過了解跟騷行為的法律後果並調整他們的行為。然而，立法者應該謹慎，一旦將跟騷行為清單納入法律規定，跟騷者就可以找到方法輕鬆規避刑事犯罪。尤其在科技化的時代，跟騷行為經常透過網路和使用 GPS 系統來達到目的，使得跟騷行為的型態不斷更新與複雜化，在規範中保持彈性尤其重要。

四、有關跟騷行為的用語

成員國在使用跟騷行為的用語也存在差異，例如，有些國家會使用「騷擾」（harassment）一詞來含括跟騷行為，但有 13 個成員國沒有使用「跟騷」（stalking）一詞，即使一般社會大眾普遍對該用語更為熟悉，當民眾不知道「騷擾」的行為實際上涵蓋了跟騷行為，將使得遭受跟騷的被害人可能不會去報案。

五、發動偵查程序的規定

成員國立法的另一個區別是發動跟騷行為偵查程序的方式。在一些會員國，被害人的申訴（聲請）是起訴的法定要求。這意味著如果沒有正式申訴或者申訴已經超過法定期限，檢察官就不能再起訴該行為。比利時、盧森堡、匈牙利、波蘭和荷蘭採用這種方法。在德國，跟騷行為也是一種告訴乃論之罪，但當檢察官認為有特殊公共利益的案件，則有例外。例如，在分居後發生跟騷的情況下，檢察官可以決定不需要被害人要求即可追訴該案件。此外，如果跟騷者將被害人或其親友置於死亡或嚴重受傷的危險之中，則必須依職權起訴該罪行；在意大利，對跟騷案件也有被害人的申訴以及檢察官依職權起訴二種類型。上述程序與奧地利和英國獨有的起訴制度形成鮮明對比。在奧地利，截至 2008 年 1 月，透過通信（電話）和 / 或透過第三方進行跟騷只有在被害人申訴後才能被起訴，但直到今日，即使違背被害人意願，所有形式的跟騷行為都可以依職權起訴。前述每種發動偵查程序的規定都有其優點和缺點。唯有被害人提出申訴才能起訴，將可能成為起訴的障礙。有一些被害人因嫌疑人的壓力或害怕被報復的恐懼而撤回申訴，或由於未能遵守申訴程序所要求的手續，而使案件無法被起訴。例如，在荷蘭，會因為案件檔案中沒有被害人的明確申訴，檢察官有時會被禁止起訴加害人。另一方面，也有被害人對於是否要讓加害人遭到法律制裁猶豫不決。例如，被害人只想阻止跟騷行為繼續發生，但是不希望訴諸於正式的刑事司法程序，他們可能對刑事訴訟程序的有效性缺乏信心，或是他們可能不想讓加害人蒙羞，或者他們不願意在法庭上透露私事。這些被害人會希望有其他解決方案而不是經由審判程序，例如警方保護或對跟騷者進行官方警告即可。

六、跟騷者意圖程度的規定

最後一個會員國關於跟騷行為立法的差異性，是行為人所需的意圖或犯罪意圖的程度。雖然每個國家對跟騷者的意圖程度規定各不相同，但可以大致區分成以下程度：（一）有意識或故意：跟騷者明確預見其行為後果，並希望發生這些後果。（二）知情：跟騷者知道或應該知道他 / 她的行為結果，而且合理推定會發生預期結果。（三）罔顧後果：跟騷者預見可能會發生特定後果並繼續行動，但不會關心這些後果是否真的發生。（四）疏忽：跟騷者實際上沒有預見到他 / 她的行為會產生特定後果，但在同樣情況下，一個合理的人會預見到這些後果。從會員國對於跟騷規定的措辭來看，對跟騷者意圖有不同程度的要求，從犯罪過失（英國、馬耳他、愛爾蘭）到知情（比利時，盧森堡），再到故意（奧地利，匈牙利，意大利，荷蘭）。另一

個區別，是將跟騷者的意圖分為一般意圖和特定意圖。一般意圖只需要知情或罔顧後果的行為即屬犯罪，特定意圖則要求（除了基本意圖）必須證實跟騷者有意圖使其行為產生某些負面後果。由於控方必須證明跟騷者有意採取行動的後果，特定意圖規定可能更難起訴。除了檢察官額外負擔外，還有一種危險就是它可以免除某種類型的跟騷者遭受刑事起訴。例如，追求親密關係的跟騷者通常聲稱他們不希望傷害所跟騷的對象，其舉措只是希望傳達對她/他們愛慕意念。

歐盟對跟騷案件被害人的保護，除了將糾纏或騷擾行為犯罪化外，歐洲保護令（European protection order, EPO）也可以提供獲有保護令的被害人可以適用在整個歐盟的其他成員國[10]。鑒於歐洲民眾在國與國之間的移動頻繁，2010年1月6日，在西班牙擔任歐盟主席期間，12個成員國共同發起制定歐洲保護令的倡議，藉此讓歐盟成員國相互承認任一成員國所核發給被害人的保護令。執行國必須根據其國家法律在類似案件中可以採取的措施，並儘可能與發布國所頒定的保護措施相對應（van der Aa & Römkens, 2013）。換言之，如果一個成員國在刑事、民事或行政程序的範圍內對被害人採取保護措施，並且被害人繼續在他/她所想要經過或停留的成員國仍然處於危險之中，可以要求所在國家核發歐洲保護令給予相同的保護措施。歐洲保護令可以透過3個簡單的步驟獲得（van der Aa, & Ouwerkerk, 2011）：

一、應受保護人的請求，可向所在國家申請簽發歐洲保護令；

二、受申請國家應該承認歐洲保護令；

三、受申請國家採取其國家法律規定的任何必要措施，以執行歐洲保護令並繼續保護有關人員。

伍、結論與建議

許多研究顯示，相較於1990年代以前，今日跟騷防制立法已有相當程度的進展，就執法機關而言，也認識到跟騷防制法的必要性。然而跟騷法在執行面卻出現許多問題。此外，執法人員從工作經驗證實，他們保護被害人的職權有限，除了需要加強執法人員的專業訓練外，也需要在法律之外增加其他配套措施（Mazingo, 2014）。在本文最後將分別就有關法律規範以及跟

[10] 保護令旨在保護個人免受可能危及其生命，身體或心理健全尊嚴個人自由或性完整的行為。目的是避免加害人或潛在加害人與被害人或有可能遭受毆打的人之間的接觸。這種保護措施可以作為刑事或民事訴訟的一部分。它們可以包括禁止加害人進入受保護人所居住或到達的某些地方，並禁止任何形式的接觸（European Parliament, 2017）。

騷法執行的層面論述如下。

一、有關法律規範的層面

以下將就各國有關跟騷行為法律的主要內容與臺灣跟騷防制法草案進行比較外，並提出建議。

（一）跟騷行為對被害人影響的認定

目前世界大多數國家的跟騷防制法均將跟騷行為定義為發生不止一次（種）跟騷行為，而各國的差異則在於跟騷行為對被害人影響程度的認定。在美國，將跟騷行為定義為至少在兩個不同場合發生至少一種特定的跟騷行為，而且將加害人定罪時，需要是跟騷行為將被害人置於合理恐懼之中（Baum et al., 2009）[11]。而在歐洲其他國家法律的定義則較強調跟騷行為侵害被害人心靈上的安寧，而不是引起恐懼。因此，相較於美國，歐洲法律主要是禁止騷擾或侵犯被害人的隱私，其對被害人恐懼程度的要求，低於美國的規定。例如，愛爾蘭與挪威等國家的法律有關嫌疑人的行為，不一定要引起被害人的恐懼或意圖要引起被害人的恐懼。美國與西歐國家之間的差異，可能是因為在美國致命武器比在歐洲更容易獲得，這為美國的跟騷者提供了更多威脅被害人的機會，使得美國法律更加強調被害人的恐懼情緒。但由於美國一些州將跟騷行為視為重罪，經常引發刑事被告質疑州法院跟騷法規的合憲性，認為法律規範的範疇應該更窄，更具體。解釋跟騷法的法官必須在保護跟騷行為被害人的立法目標與保障刑事被告權利的憲法目標之間取得平衡（Mazingo, 2014）。

而在台灣，根據2018年12月13日黨團協商通過的「跟蹤騷擾防制法草案」第3條有關跟蹤騷擾行為定義：「無正當理由對特定人或其配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人，**反覆或持續為下列行為，使心生不安**，足以影響正常生活或其他社會活動。」觀之，我國立法有關跟騷行為對被害人影響的認定，較類似於歐盟國家的定義。換言之，未來本法實施後，跟蹤騷擾行為之成立，僅需要證明加害人的行為「對被害人生活造成負面影響」即可。

（二）有關跟騷行為的列舉方式

各國有關跟騷行為的列舉方式採用不同方法，一些國家沒有在法律中規

[11] Meloy（1998）的研究指出，雖然美國的跟騷法律定義因州而異，但通常有三個要素：（一）不受歡迎的行為侵入他人的模式（行為過程）；（二）在行為中有隱藏或顯露出對被害人的威脅；（三）由於這些行為侵入性，受到威脅的人會經歷合理的恐懼。

範跟騷行為態樣清單，只在法律中使用「跟騷」一詞，並將行為態樣保留給法官解釋哪些行為屬於跟騷行為的範圍；有些國家則在法律中，透過列舉某些典型的跟騷行為，為執法當局提供一些指導。但由於跟騷行為態樣繁多，若是規範過於明確，則可能無法保護到所有的被害人。而在臺灣，根據「跟蹤騷擾防制法草案」第3條除了列出7項跟騷行為的態樣，並有第8項「其他相類之行為」。除了提供一些跟騷態樣供警察執法的指導，並有一項概括條款，以含括其他跟騷行為態樣。

（三）跟騷防制法所保護的對象

大部分國家的跟騷防制法除了被害人外，通常還會包括直系親屬在內，而少數國家還會將保護對象擴大到包括其他對象，例如被害人目前的親密關係伴侶或被害人與之有持續關係的人（如雇主或同事）。而在臺灣，根據「跟蹤騷擾防制法草案」第3條的規定「對特定人或其配偶、直系血親、同居親屬或與特定人社會生活關係密切之人」，顯示保護對象的範圍相當廣泛。

（四）發動偵查程序的規定

有一些國家採行不告不理原則，當被害人提出申訴警察才會啟動調查程序，意味著如果沒有正式申訴（聲請）或者申訴已經超過法定期限，檢察官就不能再起訴該行為。而例外的情形，則是當檢察官認為有特殊公共利益的案件，或是跟騷者將被害人或其親友置於死亡或嚴重受傷危險中，則檢察官必須依職權起訴該罪行。另一種狀況則是所有形式的跟騷行為，檢察官都可以依職權起訴，即使違背被害人的意願。前述每種發動偵查程序的規定都有其優點和缺點。例如，唯有被害人提出申訴才能起訴的國家，當被害人因嫌疑人的壓力或害怕被報復的恐懼而撤回申訴，或由於未能遵守申訴程序所要求的手續，而使案件無法被起訴。而在臺灣，根據「跟蹤騷擾防制法草案」第4條規定，警察機關於受理被害人報案後應即開始調查，並於2個月內完成調查，必要時，得延長1個月。係由被害人提出申訴後，警察才會啟動調查程序。

（五）跟騷者意圖程度的規定

有關跟騷者意圖程度的規定各不相同，大致區分為：有意或故意、知情、罔顧後果及疏忽等四種程度。另一個區別，是將跟騷者的意圖簡化成一般意圖和特定意圖，一般意圖只需知情或罔顧後果即構成犯罪，特定意圖則需跟騷者預期行為產生某些負面後果。採行特定意圖的國家，控方必須證明跟騷者能預見所採取行動肇生某些後果，故較難起訴跟騷案件。而在臺灣，

從「跟蹤騷擾防制法草案」內容觀之，並未特別規定跟騷者之意圖，僅就跟騷行為予以規範，因此未來警察在調查跟騷案件時，不需要審酌跟騷者的意圖，僅須就其客觀行為進行判斷。

（六）跟騷法與其他法律競合問題

觀察許多國家在騷擾和跟騷行為之間的區別方面存在立法模糊，這也許並不奇怪。事實上，跟騷行為的許多法律定義包括一些騷擾行為。因此，有些學者嘗試將兩者進行區隔，例如 Purcell、 Pathe 和 Mullen（2004）建議，以行為是否持續 2 週的時間是騷擾成為跟踪的點；而 McEwan 和 Ogloff（2017）則進一步建議，應將跟騷行為的持續時間規範要超過 2 週，不受歡迎的入侵數量（五個事件的閾值）以及被害人要感到恐懼。雖然這些行為定義在進行研究時可能會有所幫助，但它們並未反映在立法中。值得注意的是，一旦擴大跟騷行為的定義，允許刑事司法系統在跟騷行為升級為暴力之前進行干預，則在改變現有的跟騷法時，應謹慎考慮憲法對法院職權的限制。美國自 1993 年以來，跟騷法一再遭質疑違反憲法，各地的法院都收到被告提出的上訴，以憲法為由質疑法院對他們的定罪。許多質疑跟騷法合憲性的案件大多集中在以下兩個問題：1. 法規過於廣泛，因此違反美國國家憲法第一修正案；或，2. 法規含糊不清並違反憲法第 5 和第 14 修正案（Carter, 2016）。

而在臺灣，從「跟蹤騷擾防制法草案」第 3 條所規定的構成要件及保護對象觀之，與我國現行家庭暴力防治法、性騷擾防治法、社會秩序維護法、刑法及個人資料保護法等相關法制中部分條文重疊度高，而產生法規競合之現象，未來在處理跟騷案件時，需要進一步就個別案件進行適法性之判斷。

二、跟騷法執行的層面

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（Herman & Markon, 2017）。單獨看個別跟騷行為往往顯得無害。但如果是加害人強加給被害人不受歡迎的行為模式，那就另當別論。無論是與親密關係暴力有關，還是涉及熟人或陌生人的跟騷者，即使在沒有任何公然威脅傷害被害人情況下，跟騷行為也會變得具有威脅和危險性，跟騷行為可能越演越烈，而導致被害人的嚴重傷害。然而觀察各國的執法效益卻相當有限，以下將對主要原因進行探討，並提出改善建議。

（一）跟騷案件證據收集不易

警察通常需要透過被害人提供有關他們與加害人關係的資料，以及加害人施加於被害人的具體危害行為，但被害人則可能涉及隱私原因而不願意提供，使得警察找到跟騷行為的證據會有困難，因為通常發生在兩個人之間的跟騷往往沒有其他人在場，得以見證所發生的事件。因此，將可能很難收集到足夠的證據來證實加害人的罪行（Malsch, 2007）。未來除應加強檢察官及警察處理此類案件的教育訓練外，另一個重點，則是思考強化被害人的蒐證能力，藉以協助檢察官與警察，提升強制力介入的效果。

在美國，根據國家犯罪被害人中心（National Center for Victims of Crime, 2002）的調查發現，全美大多數執法部門沒有採取積極的回應做為，導致近20% 的被害人表示執法人員對他們的報案完全沒有任何回應作為。在此背景下，國家犯罪被害人中心從司法部問題導向警政辦公室獲得資金，用以開發跟騷案件的處理原則，接續並在賓州費城、加州洛杉磯等地區試辦、修正跟騷案件的處理指南。同樣地，英國警務學院體認到第一線受理案件人員在風險評估和管理方面的專業判斷具有重要影響，因此開始規劃培訓課程，藉以提高執法人員對相關行為的理解及其對被害人的影響，包括跟騷行為過程如何影響被害人與其他在場的人員。此外，學院也為第一線執法人員編製風險評估工具，協助對案件進行風險管理（Robinson, Myhill, & Wire, 2017）。

（二）對部分跟騷者難以發揮法律的威嚇效果

根據 Stewart（2001）的研究顯示，法院（或執法機關）核發的限制令對嚴重犯行跟騷者無法發揮效果，最痴迷的跟騷行為者不會因為收到這些命令而停止騷擾行為，甚且部分跟騷者可能具有精神疾病或有物質濫用行為，使得刑事起訴和懲罰對其嚇阻效果相當有限。為克服此一問題，在荷蘭的跟騷防制法授予執法機關權力，讓加害人可以在法庭審理案件之前遭預防性拘留。這種措施可以在跟騷行為相當嚴重的情況下實施，例如：跟騷行為者患有精神障礙，無法洞察本身的疾病，同時對被害人和 / 或其他人構成危險。這項由法院強制執行的措施提供在醫療院所對加害人進行強制治療的可能性。若能在專法中設計若干早期干預措施，將可以提升預防的效能，而不必等待法院進行正式的刑事訴訟程序才介入。雖然這些預防性的作為只能持續一段時間，但早期的干預措施確實可以暫時發揮保護被害人的功能（Marijke et al., 2009；Malsch, 2007）。分析臺灣目前的草案內容，相關配套措施明顯不足，未來在本法實施過程，有必要評估法律的威嚇效果以及應採行的替代保護措施內容。

（三）警察若是孤立的執法將難發揮立法效益

根據 Brady 和 Nobles（2017）的研究發現，由於跟騷行為是一個複雜的現象，與其他類型的犯罪不同，必須透過它們發生的背景來確認看似無害行為（例如，送花）的違法性。縱然執法機關致力於保護和服務犯罪被害人，但跟騷行為在刑事司法流程的各個階段都具有挑戰性，特別是警察的處理。由於跟騷案件的特性，警察若是孤立的執法將難發揮立法效益。他們分析美國德州休斯頓警察局從 2005 年到 2013 年這 8 年期間處理跟騷案件的情形，發現這段期間共有 3,756 名跟騷案件報案電話，只有 66 件跟騷案件調查報告，而最後只有 12 名嫌疑人因跟騷行為而被捕。Horwitz 等人（2011）研究發現，重複報案的親密關係暴力，使警察浪費許多時間和資源，從而影響警察處理該案件的熱忱。相反，一次又一次地與警察聯繫，也可能讓被害人對於是否繼續報案可能抱持猶豫不決的態度，特別是如果他們認為警察對往返處理該案件感到厭煩或沮喪。Tolmie（2018）的研究則更進一步指出，由於跟騷案件的特性，使得警察經常無法執行現有法律，甚至必須孤立地處理跟騷案件，除了檢察與法院對於證據的認定往往較為嚴格，而且由於大量的案件導致刑事司法系統在現有資源不足的情況下而難以負荷。換言之，由於跟騷案件的特性警察不能使用傳統案件導向的方式回應，必須使用問題導向警政策略，連結社區公私部門的資源方能達到立法目的。在處理跟騷案件時，警察機關經常需要合作的社區正式網絡資源包括：社政系統、衛政系統、學校與社區團體、檢察官，甚至是監獄或看守所。

（四）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

從人權保障的角度，保護跟騷行為被害人對於其人權保障和遵守國際人權標準至關重要。在選擇將跟騷行為犯罪化時，同樣重要的是要認識到，與其他非重複性犯罪的被害人相比，跟騷行為的被害人經常需要額外的保護免於再次被害。研究結果表明，被害人尋求法律干預的主要目的之一是保護自己及其子女。由於大多數跟騷者的行為動機是對被害人的痴迷，他們往往是拒絕接受分手的前伴侶，而這些被害人被同一個跟騷者再次被害的機會遠高於其他犯罪被害人的機會。只要跟騷案件不斷發生，被害人仍然處於不斷的威脅之中，這種情況不利於他們的康復。被害人遭受跟騷的結構性問題之一，是處於持續恐懼情境中，因為許多被害人無法確定跟騷者是否以及何時能停止其行為（van der Aa & Römkens, 2013）。

因此，從強制力介入和社會心理的角度來看，僅僅讓跟騷者受到懲罰是不夠的。被害人還應獲得其他保護和支持服務。在處理跟騷案件時，應該考慮跟騷防制法規與所有其他相關法律一起執行。有時，根據跟騷防制法以外

的法規同樣有效。警察可以運用法律禁止家庭暴力、電話騷擾、故意破壞、偷窺、非法侵入、違反法院命令以及許多其他罪行，以追究跟騷者的責任並保護被害人。例如，違反保護令通常允許檢察官對違法者施加監督條件，直到跟騷案件準備起訴並確保定罪為止。在歐洲，雖然可以以各種方式提供對被害人的保護，例如，透過使用電子安全系統，允許被害人在較早階段向警方報警以逮捕加害人，早期歐盟成員國幾乎沒有為跟騷行為被害人提供專門的支持服務。然而直到今日，大多數歐盟國家將跟騷行為定為犯罪，而且為達保護被害人目標，亦將刑事定罪與保護令相結合。首先，除了專門的跟騷防制法外，也會配合審判前和審判後的民事或刑事保護令。許多國家在對跟騷者進行刑事定罪過程，通常會另外採取保護令來防止被害人再次受害。在刑事保護令方面，雖然每個會員國都有某種形式的保護措施，但刑事保護令的形式多樣，保護程度各有不同。例如，在一些會員國，刑事司法系統在作出最後判決之前不提供保護（例如，盧森堡、保加利亞、捷克共和國）。在這些國家，只有刑事法院才能對導致定罪的案件核發保護令。在其他國家，只能發布預審保護令，這些命令在最終判決之前有效（例如，拉脫維亞、意大利）。另有些國家只有特定被害人方能獲得刑事保護令。例如，在塞浦路斯以及希臘等國，只限於核發家庭暴力和 / 或人口販運的被害人，但不能供其他人使用。相較之下，獲得民事保護令更為廣泛。大多數歐盟成員國會提供被害人民事保護令（羅馬尼亞和拉脫維亞除外）（van der Aa & Römkens, 2013）。

而鑒於全球化的時代，民眾在國與國之間的流動相當頻繁，因此在美國，司法部制定「州際跟騷法」（Interstate Stalking），當遇有跟騷者跨越州界限跟蹤或騷擾被害人，而且行為導致對跟騷行為被害人或其直系親屬造成嚴重身體傷害或死亡的恐懼，將屬聯邦重罪。同樣地，歐洲民眾在國與國之間的移動頻繁，而歐盟則制定歐洲保護令制度，如果一個成員國在刑事、民事或行政程序的範圍內對被害人採取保護措施，並且被害人繼續在他 / 她所想要經過或停留的成員國仍然處於危險之中，可以要求所在國家核發歐洲保護令給予相同的保護措施。至於在臺灣，「跟蹤騷擾防制法」第 25 條規定：「外國法院關於跟蹤騷擾行為之防制令，經聲請中華民國法院裁定承認後，得執行之。」

參考文獻

中文文獻

立法院（2017）。第 9 屆第 4 會期第 15 次會議議案關係文書。

現代婦女基金會（2018）。現代婦女基金會對行政院糾纏行為防制法草案之聲明。https://www.38.org.tw，搜尋日期：2018/07/31。

黃翠紋（2013）。婦幼安全政策分析。臺北：五南圖書。

黃翠紋（2018）。無處容身—談跟蹤騷擾防制之立法與展望。刑事雙月刊，86，7-12。

外文文獻

Australian Bureau of Statistics. (2006, August). Personal safety survey, Australia. (2005 Reissue, 4906.0). Melbourne, Victoria, Australia: Author. Available from http://www.abs.gov.au (Accessed: 10 April 2018).

Baum, K, Catalano, S, Rand, M & Rose, K (2009). *Stalking Victimisation in the United States*. Washington, D. C: Bureau of Justice Statistics. Available from http://www.ovw.usdoj.gov. (Accessed: 10 April 2018).

Beagle, A. N. B.(2011). Modern Stalking Laws: A Survey of State Anti-Stalking Statutes Considering Modern Mediums and Constitutional Challenges. *Chapman Law Review*, 14, 457-482.

Brady, P., & Nobles, M. (2017). The dark figure of stalking: Examining law enforcement response. *Journal of Interpersonal Violence*, 32, 3149-3173.

Carr, M., Goranson, A., & Drummond, D. (2014). Stalking of the mental health professional: Reducing risk and managing stalking behavior by patients. *Journal of Threat Assessment and Management*, 1, 4-22.

Carter, T. B.(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.

Crown Prosecution Service. (2018). Stalking and harassment. Retrieved from http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/stalking_and_harassment/ (Accessed: 10 Feb 2019)

David, M. N. F. (2018).The neo-criminalization of stalking in the Portuguese legal system. Journal of Forensic and Legal Medicine, 58, 199-204.

European Parliament(2017). European Protection Order. Retrieved from http://

www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf/ (Accessed: 10 Feb 2019).

Guelke, J. & Sorel, T. (2016). Violations of privacy and law: The case of stalking. Law, *Ethics and Philosophy*. (4), 32-60.

Haveman, R. (1998). *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*. Deventer: Gouda Quint.

Horwitz, S. H., Mitchell, D., La Russa-Trott, M., Santiago, L., Pearson, J., Skiff, D. M., & Cerulli, C. (2011). An inside view of police officers' experience with domestic violence. *Journal of Family Violence*, 26, 617-625.

Korkodeilou, J. (2016). Stalking victims, victims of sexual violence and criminal justice system responses: Is there a difference or just "business as usual"? *British Journal of Criminology*, 56, 256-273.

Kuehner, C., Gass, P., & Dressing, H. (2007). Increased risk of mental disorders among lifetime victims of stalking—Findings from a community study. *European Psychiatry*, 22, 142-145.

Logan, T. (2010). Research on partner stalking: Putting the pieces together. Lexington, KY: University of Kentucky, Department of Behavioral Science & Center on Drug and Alcohol Research. Retrieved from www.cdar.uky.edu/vaw. (accessed on 27 Feb 2019)

Logan, T. K. & Walker, R. (2017). Stalking: A Multidimensional Framework for Assessment and Safety Planning. Trauma, *Violence & Abuse*, 18(2), 200-222.

Logan, T., Cole, J., Shannon, L., & Walker, R. (2006). Partner stalking: How women respond, cope, and survive. New York: Springer.

Malsch, M. (2007). Stalking: Do criminalization and punishment help, *Punishment & Society*, 9(2), 201-209.

Malsch, M.(2000). *Stalking in the Netherlands*. Paper presented at the Stalking: Criminal Justice Responses Conference convened by the Australian Institute of Criminology.

Malsch, M., de Keijser, J., & Debets, S. (2011). Are stalkers recidivists? Repeated offending by convicted stalkers. *Violence and Victims*, 26, 3-15.

Marijke, M., Groenen, A., Keijser, JAN-de & Vervaeke, G.(2009). Dealing With Stalking: Police Intervention or Court Decision, *International Review of Victimology*, 16, 51-65.

Mazingo, A.(2014). The Intersection of Dominance Feminism and Stalking Laws. *Northwestern Journal of Law & Social Policy,* 9(2), 335-359.

Meloy, J.R., (Ed.) (1998). *The Psychology of Stalking: Clinical and Forensic Perspectives*. CA: Academic Press.

Melton, H. C. (2007). Stalking in the context of intimate partner abuse: In the victims' words. *Feminist Criminology*, 2(4): 347-363.

Miller, N. (2002). *Stalking Laws and Implementation Practices: A National Review for Policymakers and Practitioners*. Alexandria, Virginia: National Institute of Justice to the Institute for Law and Justice.

Mullen, P. E., Pathé, M., & Purcell, R. (2001). Stalking: New constructions of human behaviour. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 35, 9-16.

Mullen, P., MacKenzie, R., Ogloff, J., Pathe, M., McEwan, T., & Purcell, R. (2006). Assessing and managing the risks in the stalking situation. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 34, 439-450.

Mumm, S. S., & Cupach, W. (2010). Turning points in the progression of obsessive relational intrusion and stalking. *Violence and Victims*, 25, 707-727.

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.

Nicol, B. (2006). Stalking. London, England: Reaktion Books Ltd.

Office for National Statistics (2016). Chapter 4: *Violent Crime and Sexual Offences: Intimate personal violence and partner abuse*. Available at: www.ons.gov.uk (Accessed: 10 April 2018).

Osborne, S. (2011). Violent and sexual crime. In R. Chaplin, J. Flatley, & K. Smith (Eds.), *Crimes in England and Wales 2010/11: Findings from the British Crime Survey and police recorded crime* (2nd ed., pp. 56-72). London, England: Home Office.

Robinson, A., Myhill, A., & Wire, J. (2017). Practitioner (mis) understandings of coercive control in England and Wales. *Criminology & Criminal Justice*, 18, 1-21.

Schlesinger, L. B. (2006). Celebrity Stalking, Homicide, and Suicide: A Psychological Autopsy, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 50(1), 39-46.

Scott, A. J., Rajakaruna. N., Sheridan, L., & Sleath, E.(2014). International Perceptions of Stalking and Responsibility: The Influence of Prior

Relationship and Severity of Behavior, *Criminal Justice and Behavior*, 41(2), 220-236.

Senkans, S., McEwan, T. A., & Ogloff, J. R. P. (2017). Assessing the link between intimate partner violence and postrelationship stalking: A gender-inclusive study. *Journal of Interpersonal Violence*, 1-31. doi:10.1177/0886260517734859.

Sheridan, L., & Lyndon, A. (2012). The influence of prior relationship, gender, and fear on the consequences of stalking victimization. *Sex Roles*, 66, 340-350.

Spitzberg, B., & Cupach, W. (2014). *The dark side of relationship pursuit: From attraction to obsession and stalking*. New York: Routledge.

Stalking Resource Center (2018). Analyzing Stalking Laws http://victimsofcrime.org/ docs/src/analyzing-stalking- statute.pdf ?sfvrsn=2. (accessed on 27 Feb 2019)

Stalking Resource Center (2018a). Analyzing Stalking Laws http://victimsofcrime.org/ docs/src/analyzing-stalking-statute.pdf ?sfvrsn=2 (accessed on 27 Feb 2019)

Stalking Resource Center (2018b). *Summary of Changes from VAWA 2013 Related to Stalking*. http://victimsofcrime.org/ docs/src/analyzing-stalking- statute.pdf ? sfvrsn=2 (accessed on 27 Feb 2019)

Stewart, A.L. (2001) Can police prevent domestic violence?, in Farrington, D.P., Hollin, C.R. & MacMurran, M.(Eds) Sex and violence: *The psychology of crime and risk assessment* (210-228). London: Routledge.

Taylor-Dunn, H., Bowen, E., & Gilchrist, E. A. (2018) Reporting Harassment and Stalking to the Police: A Qualitative Study of Victims' Experiences. *Journal of Interpersonal Violence*, 1-28. DOI: 10.1177/0886260518811423.

Tolmie, J. (2018). Coercive control: To criminalize or not to criminalize? *Criminology & Criminal Justice*, 18, 50-66.

Tran, N. B. (2003). A comparative look at anti-stalking legislation in the United States and Japan. *Hastings International and Comparative Law Review*, 26, 445-477.

van der Aa, S. (2018).New Trends in the Criminalization of Stalking in the EU Member States. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24(3), 315-333.

van der Aa, S., & Ouwerkerk, J. W. (2011). The European Protection Order: No

time to waste or a waste of time? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 19(4), 267-287.

van der Aa, S., & Römkens, R. (2013). The state of the art in stalking legislation: Reflections on European developments. *European Criminal Law Review*, 3(2), 232-256.