

# 家庭暴力防治法實施以來的執行困境與展望

簡慧娟

## 壹、前言

「家庭暴力防治法」於民國八十七年六月二十四日完成立法程序，它的通過與施行，代表著「法不入家門，清官難斷家務事」的時代已經逝去，接續來臨的是「法入家門，暴力遠離」的時代，象徵著法律已為家庭成員受暴力虐待張開一把保護傘，使受暴的家庭成員能夠得到更具體的協助。惟自八十八年六月二十四日正式全面施行後，有關保護令的聲請、執行等等，在施行一個月後所遭遇的各項問題，高達七十六項之多。經過本部家庭暴力防治委員會透過委員會會議，積極協調各相關機關單位解決，為輔導各直轄市及縣(市)政府，並於八十九年間訂定「落實保護令制度相關工作方案」，由委員會委員及相關部會代表成立中央輔導小組，藉由督導訪問台北市、新竹市、台中縣、台南市及花蓮縣五個示範觀摩縣市，對

於地方政府在實際執行時所遭遇之困難與問題實地瞭解，嗣後並即訂定「督導地方政府推動家庭暴力防治工作計畫」，分實務輔導、經驗交流及實地訪查等三個階段，對全國二十五直轄市及縣(市)政府進行實地督導與訪查，以循序漸進方式，落實執行保護令制度，建構完整的家庭暴力防治網絡，達到真正保障被害人人身安全，促進家庭和諧，維護社會安寧。

由於家庭暴力防治法係承襲外國制度，為我國過去所無的創新法律制度，不少人對於家庭暴力防治法中有關保護令之種類、法院之核發、保護令之內容、效力及其執行、聲請人之舉證責任、被害人受暴後之相關保護措施、社工人員於保護令事件審理過程所扮演的角色等等相關問題，均多所質疑，各界也多方呼籲有檢討修正家庭暴力防治法之需要，本部亦正檢視家庭暴力防治法施行一年多以來，防治網

絡之各機關單位，所遭遇之困境及問題，進行資料之蒐集彙整與研討，著手進行該法之修正，以下謹分述目前各單位執行家庭暴力防治法所遭遇之困難，與各位分享，並期待各位能提供寶貴意見，以供本部修正檢討之參考。

## 貳、目前執行遭遇之困難

### 一、社工人員、法官人力嚴重不足：

家庭暴力防治法施行後，隨著家庭暴力業務之推展，各項被害人至地方政府家庭暴力暨性侵害防治中心求助的個案日益增多，其問題亦趨多元化，政府機關關於政府員額編制及財政困窘之限制，無法進用大量專業社工人員，為被害人提供整體性、全面性的服務，對社工人員造成沈重的負擔。另外，保護令乃使被害人免於再度受暴之利器，而其核發乃法院之職權，惟隨著家庭暴力防治法之大力宣導，

保護令聲請案件量激增，法官每月受理之保護令案件十分驚人，而保護令案件僅占每個法官每月受理家事案件約十分之一的份量，因此，法官工作負荷量非一般人所能想像，倘若當事人勾選項目浮濫或不易顯出事實經過，則法官勢必需要開庭重新審理，其結果將更延宕保護令之核發時程。

## 二、社會福利體系業務重疊：

目前社會福利體系家庭暴力防治工作，有關保護性服務措施在地方政府方面係由家庭暴力暨性侵害防治中心負責，支持性福利服務，除家庭暴力防治法外，更散見於兒童福利法、少年福利法、老人福利法、兒童及少年性交易防制條例、性侵害犯罪防治法中，該項業務職掌在地方政府則分由社會局各相關科室辦理，在中央亦然，因之造成社會福利服務業務步調難以統一，形成多頭馬車現象，資源重疊浪費，在個案處理流程與分工不具統整性與一貫性，無法提供完善的個案服務。

## 三、個案服務性別化：

由於家庭暴力案件，以女性被害人佔絕大多數，因此家庭暴力防治各項相關支持及保護措施，多以女性角度為考量，但是家庭暴力

防治法明定家庭成員間實施身體上或精神上不法侵害行為時，均有適用，並不限於女性被害人，且隨著社會兩性觀念的轉變，以及鼓勵家庭暴力受害人出面求助觀念的宣導，男性被害人亦逐漸浮出檯面，造成現有各項庇護機構、經費補助、驗傷費用等各項傳統針對女性為主軸的社會福利資源，無法提供各項協助。

## 四、相關資源整合不易：

家庭暴力防治業務為一科技整合性業務，而各項資源之管理分別隸屬於司法、警政、社政、醫療衛生、教育、勞工等相關單位，無法統一規劃運用，造成資源不足或重疊使用的不當現象。

## 五、緊急性及一般性暫時保護令之有效期間不明確：

依家庭暴力防治法規定緊急性及一般性暫時保護令自核發時生效，於法院審理終結核發通常保護令或駁回聲請時失其效力，因此其存續期間並不確定，端視法院審理案件核發通常保護令時間之長短而定，無形中使法官在核發暫時保護令時更為審慎，相對之下，核發速度將益形緩慢；且暫時保護令有效期間並未明載於裁定書上，造成警察機關或執行法院在執

行保護令時，無法查知其所執行之保護令是否已經失效。又暫時保護令亦得抗告，因此上級審法院審理暫時保護令之抗告案件時，亦無從得知其已否失其效力。就此部分，有主張應修法將緊急性暫時保護令之有效期間縮短為三日以下，一般性暫時保護令縮短至一個月以下，並明定於保護令裁定書主文內載明生效及失效日期，俾資明確（註一）。亦有主張刪除緊急性暫時保護令之規定，增列被害人得要求警察機關安置保護七十二小時至一星期之權利（註二）。

## 六、政府部門聲請保護令者其聲請費得否免予繳納：

依家庭暴力防治法第九條第二項規定，除被害人外，檢察官、警察機關或直轄市、縣（市）主管機關得向法院聲請保護令，而保護令聲請事件屬非訟事件已如前述，依非訟事件法第一百零三條規定，此類事件須繳交聲請費新臺幣一百三十五元，惟政府部門聲請保護令，其所繳交之聲請費均係由政府編列預算支應，由左口袋進入右口袋，徒增行政作業困擾，因此有人主張應修正家庭暴力防治法，明定如政府機關為聲請人時，免繳聲請費（註三）。

## 七、社工人員、醫師等專業人員之人身安全問題：

按法官審理保護令事件，除本諸事證審酌外，有時亦須藉重社會工作者、心理師、醫師及精神科醫師等專業人員之協助，以爲最正確公平之裁判，惟法院於裁定書上，時有引用社工人員、醫師等專業人員之調查報告或評鑑報告等資料，並將社工人員、醫師等專業人員之姓名、住址記載於裁定書內，致該等協助調查或評鑑之專業人員之身分資訊曝光，致其人身安全備受威脅，因之法院應考慮確保前開專業人員之人身安全，倘有必要命該等專業人員到庭陳述意見、訪視或製作調查、評鑑報告時，建議法官僅詢問並記載其姓名、出生年月日、身分證字號及服務單位，當然最好能修正家庭暴力防治法，採隱匿聲請人姓名身分資訊方式，僅由服務單位發函具名，而實地訪視之社工員姓名等身分資訊，則另以密件告知承審法官，且不交付當事人及代理人閱覽，以徹底解決此等問題，以保障專家證人之人身安全（註四）。

## 八、保護令事件之舉證責任問題：

現行家庭暴力防治法並無保護令聲請事件舉證責任之規定，因此，應準用非訟事件法及民事訴訟法之規定，亦即聲請人對於保護令聲請事件應證明已發生家庭暴力及被害人繼續受侵害之可能等事實。倘聲請所附之證據不足，例如：未提出戶籍資料，法院無法認定被害人與加害人之關係，是否爲家庭暴力防治法所稱之「家庭成員」等等，都會導致法院核發保護令之速度遲緩。但是家庭暴力事實多發生於隱密性高之家庭內，常有人證及物證難以取得之情形，導致聲請人證明聲請保護令之原因並不容易，爲充分保護家暴被害人，有主張應檢討修正家庭暴力防治法，增訂聲請人對於保護令聲請事件之原因不必加以「證明」，僅須「釋明」即可（註五），惟亦有持反對見解者（註六）。

## 九、暫時保護令得否提起抗告問題：

依家庭暴力防治法第十九條第一項規定「關於保護令之裁定，除有特別規定者外，得爲抗告。」因此，暫時保護令亦得提起抗告，惟暫時保護令之有效期間端視法院審理案件核發通常保護令時間之長短而定，其存續期間並

不確定，且亦未明白記載於裁定書上，上級審法院無從得知下級審法院是否已經核發通常保護令，已見前述，且暫時保護令，本即是一種緊急保護被害人之措施，是以若准其提起抗告，不但易影響通常保護令之審理程序，同時亦易造成上、下級法院法官認定事實不同，使保護令效力發生疑義，因此有主張應修正家庭暴力防治法，明定暫時保護令不得抗告（註七）。

十、不動產禁止處分或假處分、子女暫時監護權或探視權等保護令之執行機關問題：

依現行家庭暴力防治法第二十條第一項規定，與金錢給付無關之保護令，應由警察機關執行，因此關於禁止不動產處分或假處分、子女暫時監護權或探視權之保護令，均由警察機關執行；惟禁止處分不動產或爲其他假處分之保護令，實在迅速，以免相對人乘隙脫產，其與民事訴訟法假處分制度之區別，主要係在於不必提供擔保，民事訴訟法上假處分或假扣押之執行，長久以來均由法院執行，且法院於發送保護令時，即得同時行文該管地政機關依

土地登記規則第一百二十四條第二項規定為限制登記，既迅速且無任何窒礙難行之處，實務上警察機關亦一再反應，希望此項執行改由法院為之，由法院核發後即可依職權行文地政機關為限制登記，較能達到迅速及保護被害人之目的。至於定子女暫時監護權、交付子女等一般執行名義，長期以來亦均由法院負責執行，且因該等執行過程極易發生爭執，困難度較高，造成員警處理上甚感困擾，因此為避免執行困難及滋生爭議，有多人建議修正家庭暴力防治法，改由法院執行（註八）。

### 十一、被害人保護扶助措施及服務

#### 網絡未臻完善：

目前各地方政府家庭暴力暨性侵害防治中心多未成立心理輔導小組，未能積極提供被害人及目睹兒童之心理輔導服務，未成年子女會面交往制度亦尚未完全建立，政府及民間資源或不足或無法充分結合，導致被害人保護措施及服務網絡建構不完全，無法提供被害人完整之服務。

### 十二、加害人處遇計畫制度未建構

#### 完成：

家庭暴力之防治，除了保護被害人權益

之外，更重要的是，如何教育或治療加害人，家庭暴力防治法全面施行一年多以來，各法院裁定加害人應進行處遇之案件為數不少，因加害人處遇計畫規範就加害人處遇計畫之細節及其作業流程規定均不夠明確，導致加害人處遇計畫之裁定無法落實執行，因之，加害人處遇計畫之配套措施之完成，實為政府應積極努力的重點工作。目前行政院衛生署邀集相關機關業已研擬完成加害人處遇計畫規範並發布在案，惟相關配套措施尚未完成建置，例如：加害人鑑定之內容、鑑定小組成員之專業訓練、治療及輔導專業人員之培訓、加害人處遇之作業流程規定等等，均仍在籌備建置階段，內政部刻正積極推展相關人員之專業訓練、規劃相關訓練內容設計及編排、教材教具編製、鑑定評估標準、處遇流程規劃等配套措施，並擇定台北、板橋、高雄三地方法院試辦相對人之評鑑工作，並預計於九十年六月底以前完成加害人處遇計畫相關作業規定，全面實施家暴相對人之評鑑、加害人之治療與輔導工作，以建立本土化之家庭暴力加害人處遇計畫制度（註

九）。

### 十三、家庭暴力資料庫建置尚未完

#### 成：

依家庭暴力防治法第五條及第七條規定，內政部家庭暴力防治委員會及各級地方政府家庭暴力防治委員會應統籌家庭暴力之整體資料，供法官、檢察官、警察人員、醫護人員及其他行政機關相互參酌，惟相關家庭暴力資料庫尚未建立，法官、警察人員、社工人員、醫護人員及其他相關人員受理或處理與家庭暴力有關事件時，無法快速獲得正確資訊以供判斷及處理之參考，以利家庭暴力事件之正確迅速處理。

### 參、未來展望

#### 一、健全組織架構

加強督導、協助各直轄市暨縣市政府儘速完成家庭暴力暨性侵害防治中心組織編制修正案，確立其組織功能；督導地方政府積極調整或充實人力及經費，投入家庭暴力防治工作，並釐清與行政支援科室業務分工，加強橫



向聯繫，以協調整合相關單位意見。

由於家庭暴力之被害人常處於需要扶助狀態，保護令之聲請亦須專業法律知識，為使被害人於各地方法院內得到適當之訴訟扶助、輔導、轉介等服務，政府應積極爭取在法院內設置被害人服務處之制度，使社工或輔導人員得於法院內提供家庭暴力之被害人各種服務。

## 二、推動去性別化服務

政府應積極推動去性別化的福利設計，或發展替代性方案，以建立完整之資源體系，使被害人不論性別、年齡，均能得到適切的服務。

## 三、周全法令制度

(一) 會同相關單位積極建立「家庭暴力加害人處遇制度」，訂定明確之作業流程，辦理各項專業訓練，規劃相關配套措施，結合醫療、社政、司法與警政單位，並納入民間資源，以達到積極防治家庭暴力之效能。

(二) 協助、輔導各直轄市及縣市政府家庭暴力防治中心結合民間團體資源，普設「未

成年子女會面交往場所」及開發多樣態、多功能之庇護處所，綿密後續服務網絡。

(三) 檢討修正家庭暴力防治法，彙整各相關機關團體之意見，期使法令規定更臻完善，使實務運作更為順暢。

## 四、防治宣導制度化

從家庭暴力案件狀況分析，顯示仍有許多潛在性家庭暴力被害人尚未正式向外求援，積極規劃辦理制度化宣導方案，建立系統宣導模式，以多元化、全階層族群模式推動，設計淺顯易懂之宣導內容，使一般大眾更容易接受，以收宣導效果。

## 五、持續專業訓練

(一) 規劃「家庭暴力防治專業人員培訓計畫」，建立短、中、長期之目標，編列專業經費，建立系統性之專業訓練制度，透過完整及漸進式之訓練課程，培養本土防治家庭暴力防治專業人才。

(二) 鼓勵各單位辦理專業訓練，增加單位橫向協調聯繫之研討課程，以熟悉彼此角色

扮演並建立合作模式。

(三) 由司法院不定期舉辦研討會或座談會，加強研討有關婦幼安全及保護、兩性平權觀念等，並與相關婦幼團體座談，同時洽請專業人士講授心理學、社會學、精神醫學等專業知識，使法官得以將法律與其他專業知識相結合，提升處理婦幼案件之專業知能。

## 六、完成家庭暴力資料庫之建立

目前內政部家庭暴力資料庫已積極建置中，已逐步完成程式設計、電腦設備採購、各項個案紀錄表格統整等工作，預計於九十年六月底以前即可完成全國中央及地方政府家庭暴力資料庫之建置，待完成後，將可提供相關人員查詢家庭暴力相關資訊，對於家庭暴力事件之處理將有實質上之幫助。

## 七、整合及開發民間資源

為解決政府部門資源有限及人力不足困境，並求整體服務之專業性、可及性，地方政府應積極整合並輔導民間社會福利機構，開發具潛力之團體，以公設民營或業務委託方式辦

理社會福利各項服務，開拓後續服務機構資源，透過政府與民間機構團體之合作，建立完整之家庭暴力防治網絡。

## 肆、結語

「法入家門，暴力遠離」是家庭暴力防治法之目的，家庭暴力防治法全面施行雖已將近二年，但因其乃國內創新之業務，各項工作尚屬開創階段，相關法令之宣導與建置仍待加強，未來政府應極力結合各相關單位及民間資源，落實被害人權益保障及家庭暴力防治各項工作，以達成促進家庭和諧之終極目標。

（本文作者為內政部家庭暴力防治委員會秘書）

## ◎註釋

註一：參見高鳳仙法官「家庭暴力防治法之修正建議」一文。

註二：參見洪遠亮法官「民事保護令實務心得報告」一文。

註三：參見註一及註二前揭文。

註四：參見註二前揭文。

註五：參閱註一前揭文，台北市律師公會婦女問題研究委員會亦持相同見解，可參見洪遠亮法官回應民事保護令部分問題一文。

註六：參閱註二前揭文。

註七：參閱註一及註二前揭文。

註八：參閱註一前揭文及板橋地方法院許瑞助庭長「從實務面看保護令之執行」一文。

註九：洪遠亮法官及台中縣政府黃慧琴督導建議比照道路交通管理處罰條例所定交通違規講習之機制，在家庭暴力防治法中明文規定強制家庭暴力加害人參加「家庭暴力加害人講習班」，使加害人透過講習，導正其不正確的觀念認知。蓋家庭暴力加害人除有酒癮、藥癮或精神疾病應經專科醫師施予治療者外，大多屬觀念偏差或認知扭曲，倘能透過講習，藉由專業人員之輔導，糾正其偏差觀念與錯誤認知，將可防止其再度對被害人施暴，以徹底達到防治家庭暴力之目的。