

# 司改國是會議第一分組第五次會議

## 「檢討犯罪被害保護機制之效能」

法務部 提  
106.05.02

### 壹、問題與爭點

法務部為執行犯罪被害人保護業務，於 1999 年成立財團法人犯罪被害人保護協會，提供被害人緊急之生理、心理醫療及安置之協助；偵查、審判中及審判後之協助；申請補償、社會救助及民事求償等之協助；調查犯罪行為人或依法應負賠償責任人財產之協助；安全保護之協助及生理、心理治療、生活重建及職業訓練之協助等。

近年來重大矚目案件發生，被害人保護執行成效常被檢討，實際執行成效如何？是否被害人皆已受到周延之保護，有待檢討。

### 貳、被害人保護現況

#### 一、犯罪被害人保護法保護對象：

- (一) 因犯罪被害而死亡者之遺屬
- (二) 受重傷者本人
- (三) 性侵害犯罪行為被害人
- (四) 於國外因他人故意行為被害死亡者之被害人家屬
- (五) 家庭暴力或人口販運被害人
- (六) 被害人為兒童或少年

上述被害人含外國人及無國籍人士

#### 二、保護服務政府部門分工

鑒於性侵害、家庭暴力、人口販運及兒童或少年已有相關專法提供保護，原則上，上述被害案件發生時，由專法主管機關(各縣市家庭暴力暨性侵害防

治中心、社會局(處)、內政部移民署等)優先提供保護，不足之處再由保護協會補充，以避免機關重複提供服務。

以上述分工原則，保護協會主要協助對象為因犯罪行為而死亡者之遺屬及受重傷被害人。

### 三、保護協會服務現況

#### (一)組織

犯罪被害人保護協會於 1999 年 1 月 29 日由法務部捐助成立，係一財團法人機構，受法務部指揮監督，辦理臺灣地區、福建金門、連江地區犯罪被害人保護工作。該會之董事會為決策單位，並由臺灣高等法院檢察署檢察長擔任董事長；為執行保護業務，該會設有總會，並於 22 個地方法院檢察署(下稱地檢署)設置分會，各分會設委員會，由民間人士擔任委員會之成員，並由各檢署檢察長擔任榮譽主任委員，以協助該會於地方推動保護業務。

#### (二)人力

保護協會成立之初，每一分會聘任專任人員 1 名，並招募大量志工協助被害人保護業務；復犯罪被害人保護法歷經 4 次修正，擴大保護對象，法務部增加補助經費，該會每一分會人力現為 2-4 名。目前該會工作人員計 59 人，志願服務人員 800 餘名。

#### (三)經費

保護協會預算主要係由法務部、衛生福利部或地檢署緩起訴處分金補助款編列預算補助，並以專案計畫方式申請各地檢署緩起訴處分金支應業務支出。該會每年支出金額約新臺幣 2 億元左右。

#### (四)服務項目

就犯罪被害事件發生後，衍生之服務需求，保護協會提供服務項目如下：

- 1.法律協助：訂有一路相伴法律協助專案，提供被害人民刑事法律諮詢、訴訟進度查詢、資助律師籌金及陪同出庭等服務，因該會各分會設於地檢署內，較其他社福團體更能擔任被害人與檢察機關之溝通橋樑，提供

完整之訴訟資訊。

- 2.協助申請犯罪被害補償金及協助被害人向加害人求償。
- 3.心理輔導：定有溫馨專案，提供被害人心理諮商及輔導。
- 4.就學協助：資助被害人或其子女就學學費。
- 5.經濟支持：定有緊急生活資助要點，提供經濟弱勢被害人短期生活支持
- 6.就業協助：安薪專案為該會協助被害人就業之措施，含就業媒合及職業訓練；另為協助被害人自立，該會亦發展多元技訓班，輔導部分結訓學員創業。

#### 四、服務成果

##### (一) 歷年服務人次

| 年度  | 開案數   | 服務人次   |
|-----|-------|--------|
| 103 | 2,309 | 91,041 |
| 104 | 2,406 | 87,596 |
| 105 | 2,236 | 67,343 |

資料來源:保護協會統計

#### 參、相關研究數據

為檢討保護工作效能，保護協會 102 年委託辦理服務滿意度調查結果如下<sup>1</sup>：

- (一) 9 成 1 受訪者滿意分會人員的服務態度，8 成 5 給予分會人員服務效率好評，8 成 5 認為分會的服務內容有幫助，但仍有受訪者認為工作人員提供的資訊不夠詳細、不夠積極。
- (二) 就服務項目滿意分析，對於保護協會安排之律師協助有 88.6%受訪者感到滿意；有 95.1%受訪者滿意心理師的協助；有 74%受訪者滿意保護協會提供的生活照顧服務。

<sup>1</sup> 財團法人犯罪被害人保護協會 102 年委託保護業務滿意度調查告頁 55-59；頁 40-50

## 肆、問題分析

一、依據立法院 105 年 3 月 3 日公聽會與會人員意見及輿論報導，彙整外界認為被害人保護工作效能不彰之情形如下：

為被害人保護工作效能不彰之情形如下：

(一)重大案件發生時，保護協會無法在第一時間陪在被害人身邊，保護協會沒有發揮功能。

(二)保護協會沒有標準作業流程，沒有發揮單一窗口之角色保護；保護協會沒有將所有被害人納入保護，效能低落。。

(三)保護協會專業人力不足，都用志工協助，服務沒品質不專業。

二、就上述問題，說明如下：

(一)應依個案需求決定服務時間，快速非唯一要件：

1.重大案件發生時，保護協會配合地檢署偵查進度，與縣市政府合作，啟動被害人保護機制，例如蝶戀花遊覽車翻覆案、台南大地震案、高雄氣爆案及復興航空於基隆河墜毀案等。

2.依據保護協會分析 105 年度處理重大矚目殺人案件 39 案結果，被害人需於第一時間接受關懷需求統計如下：

| 項目 | 希望或未拒絕工作人員現場陪同 | 婉拒或另行依家屬時間約訪                                      | 合計 |
|----|----------------|---|----|
| 數量 | 5              | 34  | 39 |
| 說明 |                | 1. 正在做筆錄、相驗或辦理喪事招魂等，暫無法接受關懷。<br>2. 各界關懷過多，家屬要求清靜。 |    |

資料來源:保護協會統計

3.統計 105 年重大矚目殺人案件處理時效，保護協會於接獲地檢署、法醫、書記官通知後，89.7%案件於 24 小時內與家屬約定訪視時間；10.3%案件於 2 日內處理完畢。

4.重大案件發生時，地方政府、非營利組織、高層長官為緊急探視，媒

體進行採訪，常有被害人家屬反應，要忙著看現場、到醫院還要應付長官訪視，不堪其擾，或是過多資訊造成混淆。

5. 以上述統計觀之，被害人家屬於案發後因個案、支持系統條件不同，對於外界的關懷未必能馬上接受，是否需於案發後第一時間到場協助，仍需視其當下之情況。以優勢觀點個案工作觀之，案主並非全然無助，有其自有之情感、社會依附體系，可自行決定接受協助之方式及時間，可視為助人關係中的指導者；對其需求評估、計畫目標及優先順序設定、工作項目或措施的執行策略與步驟、以及成果評估等，都應尊重案主自立、自主、自決的原則。

## (二) 被害人服務流程持續檢討更新，期能更周延完善

### 1. 保護協會 105 年 7 月以前運作模式

為主動協助被害人，法務部前要求地檢署應每日提供相驗資料予保護協會，以利該會主動與家屬聯絡；另檢察官於偵訊時及起訴時，應主動告知被害保護相關權益資訊；刑事傳票應註記被害人保護資訊等，惟因個人資料保護法或報驗單家屬聯絡資訊不齊全，致無法與家屬聯繫等原因，發生案件遺漏未被保護之情事，容有檢討及努力空間。

### 2. 保護協會 105 年 7 月以後運作方式

105 年 7 月刑事警察局修正「刑案處理作業程序」，將刑事案件殺人案之被害人家屬列為服務對象，設置犯罪被害保護官，於初步判斷屬殺人案，通報保護協會協處，未來若朝類似家暴官案件通報模式，且仿日本方式，在警察訓練養成過程中施以有關被害人保護相關訓練，應可於第一時間提供被害人協助，透過保護官通報保護協會，即時啟動保護程序。

### 3. 現行運作模式已具備服務單一窗口模型

單一窗口服務是指民眾在一個受理櫃檯窗口可得到多元(multiple)或整合(integrated)的服務(魏啟林, 1999)。綜合台灣 1997 年 12 月頒訂「推動全國行政單一窗口化運動方案」其基本要素，以及同年美國聯邦政

府標竿學習聯盟（Federal Benchmarking Consortium）研究報告內容，綜合定義為：透過知識管理及組織學習，結合科技服務，在一次接觸及多重管道服務下，包含面對面、電話、傳真、網際網路及其他方式來完成各項作業，以滿足顧客需求與期待的措施，稱為單一窗口（陳根深，2003；Serving the 3 American，2003）

以此檢討，刑事案件被害人透過警察機關、檢察機關或其它單位轉介或自行求助，保護協會評估開案後提供法律協助、心理輔導及生活重建等服務，已具備單一窗口提供多種服務之模型，惟工作人員的服務專業化及個案管理能力可再提高，方能充分發揮單一窗口功能。

### (三) 志願服務人力挹注保護協會，增強輔導的密度

志願服務人力係政府部門或非營利組織的重要資源，屬輔助性質，可在專業人員督導下提供必要之直接與間接服務，故運用志願服務人力參與助人工作，以補強政府機關、非營利組織人力問題為常態，重點在其工作分配及是否受過訓練，而非因其為志工而斷定其無能力參與保護工作。例如「張老師」幾乎由受過訓練之志願服務工作人員協助諮商；德國白環協會(Weisse Ring e V)，有 3,200 位來自警察、退休人員的志願服務工作者，透過培訓後投入被害人保護工作，這些志願服務者並以「永遠不停止學習」做為其座右銘。

依保護協會工作規則，重大案件被害人家屬初期由保護協會工作人員進行訪視，於工作人員訪視評估後，交由保護志工追蹤訪視。故輔導個案涉及需專業協處部分，係由工作人員辦理；長期關懷則交由保護志工定期追蹤訪視。

保護協會招募之志工因應其業務需求，邀請具輔導、法律或社工等具相關助人專業者加入，除需接受志願服務基礎課程外，另施予進階專業訓練及實習，取得證書後依據其專長、志願及居住區域進行工作分配，相關輔導工作需配合工作人員之指示下進行，並每年進行考核，淘汰不適任者。

保護志工於其居住區就近提供被害人協助，並將被害人或其家屬之狀況回報保護協會，猶如縣市政府之基層鄰里長，雖非為專業人員，但已納入社會安全體系內運作，協助通報轄區內獨居老人或其他高風險家庭。

保護協會透過分散在各地的志工關懷回報個案動態並無不妥。

### 三、保護協會在被害人輔導中的角色—緊急協處還是長期服務？

在黃蘭嫻 (2007)年的研究中指出<sup>2</sup>，Maway(2003)將被害協助時機分為三類，

1.犯罪發生後立即由警察或專業機構提供 2.訴訟過程協助 3.在判決中及以後的補償命令或修復、調節方案。另吳慧菁、唐宜楨(2007)在研究中指出<sup>3</sup>，犯罪行為發生初期被害人及家屬經常會是社會關注焦點，但隨時間過去，當社會焦點轉移後，這些被害人的心理創傷及壓力卻往往被忽略，甚至因為是媒體的報導或是司法過程造成二度傷害。

被害案件輔導短則 1 年長則 10 幾年，依個案訴訟程序不同。以醫院分工或是家庭暴力與性侵害服務分工為例，縣市政府家庭暴力及性侵害防治中心如同醫院急診室的角色，提供被害人緊急救治及協助，被害人即時服務需求滿足後，則轉介相關服務單位提供後續追蹤輔導，即透過分工、合作，可達到資源及專業分級運用之功效；而保護協會係一民間團體，其功能應定位為服務提供單位或是兼具緊急處理及後續協處的綜合單位？應考慮其現有人力及工作人員工作條件受勞動基準法的限制，思考現有政府部門的運作將被害保護納入之可行性。

以其他國家保護服務組織或機構之模型檢討現行運作

(一)以日本及美國為例，日本被害人保護機關設在警察部門，美國的警察亦在第一時間提供被害人協助。另外日本的警察機關從中央到地方都設有專責被害人保護工作之單位；美國於司法部設被害人對策室，並賦予警察提供刑事犯罪被害人第一時間協助之任務，他們認為若在第一時間協助被害人，被害人會願意協助案件偵查。德國為警官舉辦特別培訓課程，

<sup>2</sup>黃蘭嫻(2007)。追尋犯罪被害人的正義之路:從福利到修復、從控制到重分配。社會政策與社會工作學刊，11(2)，35-78

<sup>3</sup>吳慧菁、唐宜臻(2007)。人為性創傷壓力的因應歷程探討。臺灣醫學人文期刊，9(1-2，)65-88

在警察局任命受害者專員，向犯罪受害者提供訊息。

(二)以此觀之，刑事案件發生初始，多由國家公權力介入，一般非營利組織除非公部門委託授權、或者被害人同意，通常無法擁有被害人個人資料，且涉及犯罪事實之初步認定，故日本等係由警察擔任犯罪被害人保護工作，德國或日本則於警察局設置專人協助被害人，較無爭議；而我國犯罪被害人保護法係由法務部主管，有被害保護工作之啟動應配合案件偵查共同進行之意涵。從刑案發生到移送地檢署，保護協會依據相驗資料判斷啟動被害人保護程序，通常重大刑案可於案發內 2 日內完成訪視，部分案情不明朗者，先做初步接觸與關懷；經檢警初步判斷為他殺者，即啟動保護程序；亦有可能初步判斷為意外，後發現為他殺才列入保護對象，主要係因涉及犯罪事實之認定非保護機構專業。

## 伍、可能改革方向

- 一、公部門設置人力，或將被害人保護工作納入地方社會安全體系運作，透過分工協調，提供被害人完整周延照顧
- 二、充實保護機構人力，並分類訓練，提升專業知能。
- 三、定期辦理中央機關保護業務聯繫會報。

## 陸、可能改革方案

### 一、警政機關落實「刑案處理作業程序」

有關被害人保護規定，將被害人保護納入工作人員工作規則，並對犯罪被害人保護官施予教育訓練，此制度若能持續推動落實，並透過每年定期檢討，應能於案件發生初期提供被害人有效協助；另應評估檢察機關設置公務人力，專責處理被害人保護通知、資訊告知及重大案件與地方政府協調，以公權力介入展現政府對被害人保護工作之重視。

### 二、被害保護工作納入地方政府社政單位社會安全網併同運作

(一)重大矚目案件發生初期，被害人面對不同單位提供不同的訊息，且在慌亂

之時沒有依靠與指引，不知接下來該做甚麼，陷入混亂，亦可能因為錯誤資訊而錯失相關權益。

- (二)犯罪被害事件的發生可能涉及當地設籍居民、轄區內交通、治安等問題，地方政府介入協助應有其正當性，惟目前地方政府介入協助之犯罪被害案件除法定義務案件，如性侵害及家庭暴力案件外，其他案件則是因社會矚目或案件當事人家庭為低收入戶、高風險家庭，建議可將地方政府納為國家犯罪被害人保護的一環，且地方政府較具有充足之社工人力，輔以犯罪被害人保護之訓練，並可整合地方政府警政、法制、衛生、民政等局處，而保護協會對於與地檢署聯繫、犯罪被害補償金及保護措施熟悉，同時再納入保護協會為服務網絡成員，交換資訊並主動提供資訊。
- (三)地方政府社政體系對於個案服務及社福資源體系熟悉，職司被害人關懷服務及資源運用；保護協會對於司法訴訟補償及法務體系熟悉，職司被害人訴訟輔導及損害回復，可在現有的組織體制下建構整合式之專業服務。
- (四)為能即時提供被害人協助，應評估檢察機關設置被害人保護專責人力之可行性。

### 三、充實保護機構人力，提升專業服務知能

如為使保護協會獲致與地方政府家庭暴力及性侵害防治中心一樣之即時服務效能，專職人力配置上應加以考量，以避免分會將部分需專業服務之項目仰賴志工人力，造成對於服務品質的影響。

- (一)評估保護協會合理之員額配置，以因犯罪被害而死亡者之遺屬及受重傷者為主要服務對象，以平均每案輔導期間約為 3.21 年，故同一時間，分會專職人力至少須負擔 3 年的案件量，惟案件亦可能隨時間，服務比重降低，故第 2 年之案件以 2 件為 1 件計算，第 3 年之案件以 3 件為 1 件計算，換算服務比重件數來估算。

|    |       |       |       |    |               |
|----|-------|-------|-------|----|---------------|
| 年度 | 103 年 | 104 年 | 105 年 | 合計 | 換算服務比重後<br>件數 |
|----|-------|-------|-------|----|---------------|

|    |         |         |         |         |         |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|
| 死亡 | 1,688 件 | 1,672 件 | 1,532 件 | 4,892 件 | 2,931 件 |
| 重傷 | 223 件   | 370 件   | 377 件   | 970 件   | 636 件   |
| 合計 | 1,911 件 | 2,042 件 | 1,909 件 | 5,862 件 | 3,567 件 |

(二)參酌美國 NAPSA 成人保護的社工案量應為 25 案、自由時報報導社工人員合理接案量為 25 至 40 件，以及台北市社工師公會指出國際與國內研究顯示，每一位社工能負荷的個案數量為 28 名，以上限 40 件、下限 25 件計算，保護協會合理之員額配置應介於 89 名至 142 名之間，未來將逐步評估員額增補。

(三) 保護協會工作人員專長背景不同，應分類辦理訓練，使工作人員兼具輔導與法律專長，並研發工作人員工作手冊及被害人保護工作系統理論，以為工作人員執行依據。

#### 四、定期召開跨部會協調會議，解決各機關間執行被害人保護相關議題

除保護協會定期與地方政府辦理網絡座談外，本部得就案件處理有法規適用、機關權責分工等議題，邀集衛生福利部、警政署、移民署及本部檢察機關等與議題有關之機關單位進行研商，俾凝聚執行共識，據以建立流暢周延之保護工作模式。