

《消除對婦女一切形式歧視公約》第十五條民間報告

社團法人高雄市婦女新知協會

前言

台灣政府於2007年簽署加入《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)，在2017年6月提出第3次國家報告，用以說明國家履行CEDAW規範之落實現況。然而，國家報告侷限於官方統計數字與抽象規範概念，缺乏來自民間具體操作之觀察視角；對此，社團法人高雄市婦女新知協會(下簡稱本協會)就此次國家報告第十五條內容，撰寫民間報告提出回應，透過本協會每週一次定期提供民眾免費法律諮詢服務的過程，發現當前家事調解制度有許多具體執行細節，會影響弱勢女性完整、便利地運用司法資源，值得以CEDAW民間報告的形式提出改善與建議，補足官方視角之不足。

自2017年8月底開始，本會以訪談方式，調查曾使用家事調解制度民眾的意見，同時輔以問卷方式，蒐集現行家事調解委員與高雄在地執業律師的建議後，於9月27日舉辦「改善家事調解制度焦點座談會」，邀請高雄少年及家事法院(下簡稱高少家法院)家事庭庭長、高雄在地家事專科律師、法律扶助基金會(下簡稱法扶)高雄分會律師、台南和高少家法院家事調解委員一同與會。藉由上述方式彙整曾參與家事調解民眾、家事調解實務工作者的經驗，更深入探討如何透過改善「家事調解員專業篩選與訓練制度」與檢討「法扶家事專科律師評選與報酬制度」，進一步提升家事調解員與家事專科律師所扶助的弱勢女性使用司法資源的內涵與品質。因此，本文撰寫方向除回應本次國家報告針對公約第十五條提出的意見外，亦著重討論應如何改善現行家事調解員制度與法扶家事專科律師制度之內容，以促進亟需使用司法資源的弱勢女性更完善使用法律扶助資源之管道。

壹、改善家事調解員專業篩選與訓練制度

本次國家報告針對 CEDAW 第十五條，提出 15.25 回應，用以提升司法人員對於婦幼案件的專業知能與性別意識。然而，此類人員未包含現行家事案件中與弱勢婦女直接接觸頻率甚高的家事調解員，本會建議應將其列入此點回應。進一步，針對現行家事調解員制度之具體改善面向，本會提出五個建議，分別為「應建立性別平權課程師資之篩選標準」、「應發放調解委員評核意見表且落實汰換機制」、「應考量家事調解員年齡世代進行分案」、「應加強家事調解委員正確認識調解目的與實益」、「應建立兼顧安全及隱私之家事調解空間」。

一、 應落實性別平權課程之師資篩選標準

依據《法院設置家事調解委員辦法》(下簡稱設置辦法)第五條第一項、第二項規定，家事調解委員於受聘任前應接受之三十小時課程為五大類課程，其中包含家事相關法令、家庭動力與衝突處理、社會正義與弱勢保護、家庭暴力處理、家事調解倫理及案例演練；其後在任期內，則應每年接受至少 12 小時之司法院或各法院定期舉辦之專業講習課程，課程可參考但並不限於上開五大類，其核心為與家事專業相關者。而以高少家法院為例，每年院內舉辦的研習中，在社會正義與弱勢保護課程領域裡，有關性別平權的講師評選是由庭長、法官在內的家事調解團隊討論後選定¹，且因五大課程涵蓋範圍甚廣，雖非每年度都有安排與性別平權專題，但會於其他主題中融入性別平權、性別主流化之議題。

然而，在上述豐富的性平課程規劃與安排下，仍有接受本會訪問的調解民眾指出，自己在與先生的離婚調解過程中，先生多次暗示調解委員，自己是「中國籍」配偶，「為了錢」來台結婚，而調解委員立刻回覆「我明白，我明白。」調解過程中，與先生一搭一唱，使她感受在調解過程中完全不被尊重；此外調解委員還對她說，「妳的小孩不能跟妳姓，這裡是台灣，不然以後妳叫他(指小孩)怎麼在學校生活？他會抬不起頭，會被霸凌，不然妳回中國啊。」

亦有受訪的調解民眾表示遇到欠缺性別平等意識的調解委員，在調解過程中未針

¹林雅莉庭長表示，法院內不一定每年均有排定性別平權之專題，但會於其他相關主題中融入性別平權、性別主流化之議題。另法官學院每年舉辦之家事調解委員研習，則均會包含性別主流化與 CEDAW 公約等相類性別議題之講座課程。

對父母的經濟與照顧條件進行客觀分析，僅是一直說服自己應該把小孩給先生帶，「調解委員說：『有一個年輕的調解委員，因為年輕的時候把孩子給對方，老了之後孩子就回來』，我聽了很不舒服，所以我就回：『那是我懷胎 10 月的小孩，為什麼要給對方？』」似乎至今還存在認為女性的經濟條件與照顧能力必不如男性的性別刻板迷思。

我們認為，調解委員不論是有意或無意說出違反性別平等與多元族群與文化意識的言論，反映出委員性別平等與多元文化課程的意識仍須加強，師資的篩選也應注意。例如行政院性別平等會財團法人婦女權益促進發展基金會(下簡稱婦權基金會)於 2010 年建置完成「性別主流化人才資料庫」，定期邀請中央地方政府、民間團體及學術單位推薦相關領域之專家學者，即為法院針對家事調解委員之性平課程講師可參考的名單。更重要的是，法院應主動蒐集彙整民眾對於調解委員不當性別或族群言論的申訴實例，作為教學培訓教材，藉由實例分享可讓調解委員更有警覺，避免調解過程中傳遞歧視性或傷害性的言論或觀念，以及補足觀念培訓與實務操作之間的落差。

二、 應主動發放調解委員評核意見表且落實汰換機制

以高少家法院為例，其依據設置辦法第二十九條規定成立之家事調解委員個案評核機制，乃於每次調解結束後，由調解室外二樓調解報到處人員協助發放調解意見調查表，鼓勵到院調解之當事人或代理人等以勾選及填寫意見後交回，此制度係為提供接受調解的當事人、關係人、律師、社工人員、程序監理人給予負責調解的委員評核意見，作為日後是否續任調委的其中一項參考依據。

然而，本協會訪問 10 位曾接受家事調解的民眾，其中僅有 1 位於調解現場收到志工發放之評核意見表。另外，在焦點團體中有受訪之社工督導表示，在她陪同個案進行調解的過程中，發現評核意見表非由法院工作人員或志工在調解室就近處、於調解前主動發放，而是要求接受調解民眾自行前往家暴服務處或訴訟科領取，對於不清楚法院各處室位置的調解民眾來說十分不便利。且該督導亦表示，有個案因在調解過程中遭遇性別歧視言論後，填寫評核意見表繳交法院，僅在事後接到書記官針對調解過程致電關切，嗣後再次前往法院進行調解時，仍遇到同

一調解委員，加深個案對於評核意見表功能與法院之不信任。

因此本會建議，應將評核意見表置放在調解室就近處，或於調解前由法院工作人員或志工協助說明後，主動發放給調解民眾；且須善盡告知正確訊息的義務，讓民眾了解填寫意見表內容不會讓該名調解員知曉，亦不會影響日後自己在法律上得主張的權利。同時，法院也應針對意見表內容，確實了解調解委員在調解過程中有無偏頗或任何歧視性言論的可能或誤解，介入協助處理，並針對有歧視性言詞或作為之調解委員，落實汰換機制，以達到評核意見表存在實益。

三、 應考量家事調解員年齡世代進行分案

在焦點座談會中，多數曾辦理家事案件的律師、陪同調解的社工人員表示，調解過程中因調解委員與接受調解民眾年齡差異甚鉅，以至於雙方對於婚姻家庭的價值觀落差太大而導致不良溝通。根據高少家法院 2017 年統計²家事調解員年齡分布，以 40-49 歲為首高、60-69 歲為次之；而調解委員依其專長領域區分律師、心理、社工、醫師、婚家實務、團體六組，其中婚家實務組的年齡層以 60-69 歲為最高。

然而，目前接受家事調解的民眾年齡多介於 30-35 歲之間，因為世代差異導致經驗或價值觀有較大差別，溝通障礙因蘊而生。有受訪者表示，調解委員在調解像在上課，不斷向前來調解民眾闡述自己的婚姻價值觀，不但無助於雙方當事人溝通，更讓民眾無解為何要前來「聽訓」？甚至有受訪民眾覺得一看到調解委員的年紀就不抱希望。因此，本會建議家事法院派案時，應考量縮小調解委員與受調解民眾之年齡世代差距，特別針對家事較為年輕世代之調解民眾，可安排較為年輕的調解委員。

四、 應加強家事調解委員正確認識調解目的與實益

家事調解目的在於讓已經無法繼續維持婚姻家庭關係，卻又無法在緊繃關係中私下取得共識的當事人，給雙方在進入訴訟以前，多一個彼此磋商以達成共識的管道。然而，雖然調解程序立基於此等美意，調解委員在實務操作上仍應正視部分

²高少家法院家事庭林雅莉庭長於 9 月 27 日「改善家事調解制度」焦點座談提供之統計資料。

當事人關係已非常緊繃，雙方都希望盡速進入訴訟程序，取得法院判決的結果，此時調解委員即應判斷不需再續調而直接進入訴訟。如有受訪的調解民眾表示，在她接受四次調解過程中，因為前兩次雙方立場僵持不下而不成立調解，原以為可以趕快進入訴訟解決紛爭，未料調解員仍決定續行調解，並且後兩次調解在未經申請的情況下，換了一位「調解達成率較高」的委員，著實讓民眾覺得自己的問題與需求不被看重。而針對高雄地區執業律師的問卷調查統計顯示，有七成六的律師同意目前家事調解程序並未尊重當事人雙方不願續調之意願。

此外，焦點座談會中，家事專科律師與社工人員皆提到，有調解委員會指示民眾的委任律師或陪同社工離開調解室，此行為增加當事人對於調解員的不信任感，認為調解員試圖從中做不利於己的決定，才不讓會維護自己利益的專業人員在現場。高少家法院家事庭林雅莉庭長對上述現況作出回覆，她表示原則上當事人有權利要求其委任律師在調解現場，如未經當事人同意或報請法官裁示，調解委員無直接命受當事人委任之律師或依法陪同之社工逕行離開調解室之權限。

我們發現，許多經濟弱勢女性向職場請假前來進行調解，已負擔無法全勤、被扣薪資的成本，倘遇強加調解委員自己婚家價值觀於當事人身上導致溝通不良，或強迫已無共識雙方當事人一調再調，或調解時間都耗費在說明介紹調解過程的委員，或因故於調解日臨時請假讓調解民眾撲空的委員，皆更不利於經濟已處弱勢的女性。因此，本會建議在調解委員的培訓課程中，應加強調解委員正確認識調解目的與實益，了解除了調解成立此實質利益外，當事人前來調解付出的勞力、時間、費用(被剋扣的薪水或同一時間可賺取的薪資)等程序成本亦需考量，並在調解過程中真正聆聽雙方當事人的立場，對於共識度低的當事人，應直接建議進入訴訟程序而不宜續行調解。

另一方面，本會也建議可參考屏東法院做法，在調解前先分別安排當事人前來上課，取代調解前倉促的調解影片介紹，也可避免調解委員之調解過程流於說教；唯有當事人確實了解調解過程與內容後，調解當日才可能針對雙方爭執點切中要害進行討論，以達兼顧當事人實質利益與程序利益。

五、 應建立兼顧安全及隱私之家事調解空間

現行實務運作因考量家事事務涉及當事人隱私，故未增設錄影錄音設備。焦點座談會中，曾陪同當事人前往調解的家事專科律師表示，調解委員的座位附近有緊急按鈕，設置目的在於遭遇緊急需求時，讓調解委員能夠及時按鈕請求法警支援。然而，在處理家暴案件實務經驗中，調解員常因當事人一方情緒高漲，一時情緒緊張忘記按鈕，也未告知律師及社工人員按鈕位置，導致律師、社工、調解員與當事人在調解室內遭遇情緒張力很大的攻擊，此時若有錄影錄音設備做為輔助，或許能夠阻嚇此類當事人。

對此，也有調解委員持反對意見，其表示調解過程中的陳述或讓步不得作為日後可能不利於己的證據。然而基於人性考量，若錄影錄音難免使當事人說話有所顧忌，對於有些原本可能達成共識調解案件不見得有利；另外，尚須考量家事事務常伴隨當事人累積多年的負面情緒此一特殊性，有時調解員確實「需要」在個別會談時跟著當事人的立場「起舞」，協助當事人紓解情緒後，才能達到有效使雙方當事人溝通的目的。假使調解室設置影音設備，調解委員或多或少有所顧忌，而不願在個別會談中表現「同理」，可能不利於協助當事人盡速代謝情緒、掌握重點，反而耗費更多的時間成本。

除上述焦點座談蒐集之意見外，本會針對高雄地區律師與高雄少家院調解委員發放之問卷回饋統計，有四成三的律師不同意調解室增設錄影錄音設備，另有六成七的調解委員亦持反對立場。由此可見，綜合焦點座談與問卷調查，多數調解委員與律師不建議增設錄影錄音設施。然為兼顧調解過程安全性考量，本會建議，法院得於家事調解室內安裝無錄音的錄影設施，一方面對於情緒控管力較差的當事人有威嚇作用，另一方面當事人或陪同律師、社工、調解委員也無須顧忌在調解室內的陳述可能被當作日後不利於己的證據或評價依據。

貳、 檢討法扶家事專科律師評選與報酬制度

本次國家報告針對 CEDAW 第十五條提出 15.15 回應。本會針對此回應中指稱「提升家事事務之扶助品質」之具體內涵，分別從法扶家事專科律師制度中對於「家

事專科律師之評選標準」與「報酬給付額度與方式」提出具體修正建議。

一、 應修正現行法扶家事專科律師之評選標準與審核機制

家事案件主要內容在處理當事人間婚姻、家庭關係產生的法律問題，故家事專科律師除須具備家事相關法律知能外，尚須有心理諮商、社會工作基礎資源轉介、連結網絡等法律專業以外的能力，且此等能力十分借重實務經驗的累積。然而，依據《專科派案試行方案》(下簡稱試行方案)第三點第一項第一款規定計算，平均每年接三件家事案件之律師即可申請擔任法扶家事專科律師。

本會認為，試行方案規定得以申請家事專科律師之評選標準過低，且若與家事調解委員聘任前、後的專業訓練相比，調解委員尚須於聘任前接受 30 小時專業訓練後進行見習，任期中須接受 12 小時在職訓練。反觀與當事人接觸時間更多、更須了解當事人需求的家事專科律師，卻僅需一年承辦三件家事案件的條件就能申請擔任，此標準恐不週全，導致對於家事案件不甚熟稔的律師來擔當，故宜參考家事調解委員於聘任前接受 30 小時專業訓練之後，調高家事專科律師申請標準。

另依據《辦理扶助律師評鑑辦法》第七條規定，法扶基金會得視實際需要，就扶助律師之專業、認真、態度三項目製作問卷調查。由於此規範非硬性規定，而留有其針對實務操作上的自由空間，法扶高雄分會謝奇芳法務專員表示，目前法扶未製作問卷，而是由台北總會統一以抽樣電訪方式，彙整受扶助者對於服務之滿意度。

對此，本會認為家事專科案件可能因地方差異而有不同特性，尤其是高雄因有全台唯一的家事法院，對於包含調解在內的家事案件審理過程更具有特殊性與指標性，若由法扶總會統一抽樣電訪方式進行對家事專科律師的評鑑調查，恐難真實傳遞接受扶助民眾的感受，而無從針對具體缺失加強補足。我們建議，應由分布於全台各縣市之法扶分會，因地制宜製作問卷調查表及回收檢討機制，方能具體落實本次國家報告 15.15 所指「加強家事事務扶助律師之教育訓練，提升家事事務之服務品質」之內涵。

二、 應調整法扶家事專科律師給付報酬之額度與方式

因家事事件涉及當事人婚姻家庭、親密關係而生之糾紛，故特別重視「當事人意願」，因此《家事事件法》第二十三條規定，家事事件原則上採強制調解主義，在進入訴訟程序前應先經調解程序。法扶借用此法理，將家事案件區分非訟、訴訟，以及採行兩階段方式，給付家事專科律師酬金，訴訟案件酬金 3 萬元，非訟案件酬金僅 2 萬元，訴訟或非訟案件調解成立僅給付第一階段酬金 1 萬元。其背後的想像是認為，調解係由調解委員促成，較不倚重律師法律專業，非訟案件律師花費的勞力、時間較訴訟部分少，因此應比照業務份量而酌定較低的給付金額。

然而，此與實務運作大相逕庭，律師在調解過程中須不斷地磋商，除了須具備法律專業知能外，尚須有心理諮商和資源轉介、連結能力；有家事專科律師指出自己承辦的家暴案件中，通常須先跟當事人做同理溝通，並轉介醫師、心理諮商師後的 2 至 3 個月，當事人才能理性針對案件中的法律爭點進行釐清，此期間內，家事專科律師花費與當事人會談、承接情緒勞動背後付出的勞力與時間，經常較他種案件更重。至於非訟案件往往在法官不斷候核辦的情形下，程序進行時間反較訴訟案件長久，律師所花費之工量較多，產生報酬不合理情況。參照尤美女立委提出第九屆國會報告書中「司法院預算提案編號 07」，其指出依據「稽徵機關核算 104 年度執行業務者收入標準」，一般律師執行業務如擬書狀平均費用 1 萬元、調解與辯護每一程序平均費用 4 萬元，目前法扶家事專科律師報酬仍與一般執業律師收入水平有所差距，難以確保穩定扶助品質，且對於投入家事扶助之律師顯有不公，而此提案已經通過，卻未見法扶有改善之具體措施。

再者，高少家法院身為台灣唯一的家事專門法院，戮力進行調解先行程序，也是造成高雄地區家事專科律師在調解程序中，會比其他縣市家事律師花費更多時間、勞力之因素。法扶高雄分會前家事專科律師制度審查委員楊林澂律師表示，高少家法院身為台灣唯一的家事專門法院，戮力進行調解先行程序，也是造成高雄地區家事專科律師在調解程序中，會比其他縣市家事律師花費更多時間、勞力之因素。法扶高雄分會審查委員楊林澂律師表示，法扶給付律師的酬金來自司法院，

其須依據《財團法人法律扶助基金會法律扶助酬金計付辦法》(下簡稱酬金計付辦法)規定之扶助種類暨基數標準，給付酬金予律師(含專科律師)，法扶目前在編列預算時並無裁量空間可針對高雄地區家事專科律師作出特別規定，因而乃凸顯出法扶專科律師酬金給付制度特別不利於高雄地區家事專科律師。

另一方面，目前給付家事專科酬金之方式，是在個案調解不成立而進入訴訟並完成訴訟及非訟審理程序，取得判決書或裁定書報結後，法扶才會支付第二階段審理程序之尾款報酬。換句話說，扶助律師在未促成調解成立之情況，才能領取訴訟或非訟事件全額之服務報酬，反之促成調解卻無法領全額服務報酬，此項制度具體操作豈不考驗法扶家事調解律師在不合理低薪報酬下，仍應積極考量、尊重當事人意思，盡力促使其自行調解成立而非對簿公堂之初衷有所悖離？

本會調查高雄地區執業律師對此現況的問卷調查統計，有高達九成七的律師認為，現行法扶家事專科律師制度採行調解與審理附條件兩階段給付報酬方式不合理。因此本會建議，法扶應正視高雄地區法扶家事專科律師有別於其他縣市之特殊性，修訂法扶酬金計付辦法規範內文，將高雄地區家事專科律師酬金給付獨立於其他縣市而做規範，方能符合家事專科律師制度因地制宜之制度措施。在尚未區分規範以前的過渡時期，法扶亦應先調升家事律師給付報酬之總額，同時取消針對家事專科律師分非訟、訴訟以及兩階段給付酬金的方式，才能實際舒緩目前法扶家事專科律師的付出與所得失衡的困境，在調整法扶家事專科律師評選標準的把關與合理給付配額報酬後，方能進一步達成提供弱勢女性完整、便利使用法律扶助資源之目的。

參、 結論

本文檢視第 3 次國家報告針對 CEDAW 第十五條提出之回應後，分別就 15.25 及 15.15 提出民間報告給予具體建議。首先針對 15.25「提升司法人員對於婦幼案件專業知能與性別意識」部分，本會建議應將與弱勢婦女接觸甚高的家事調解員納入規範。另外對此提出五個具體建議，其一為「應落實性別平權課程之師資篩選標準」，由現行實務調委在調解過程中的言論顯示，其性別平等與多元文化課程

的意識仍須加強，而本會建議此類培訓課程之師資應注意，且法院應主動蒐集彙整民眾對於調解委員不當性別或族群言論的申訴實例，作為教學培訓教材。其二是「應主動發放調解委員評核意見表且落實汰換機制」，法院應主動發放調解委員評核意見表或將其置於民眾便利取得處，並建構完整回饋機制，使該意見表對家事調解員有實質拘束力。其三是「應考量家事調解員年齡世代進行分案」，提供與調解民眾年齡差異未過鉅之調解員，以達有效協助當事人溝通之目的。其四為「應加強家事調解委員正確認識調解目的與實益」，加強家事調解委員正確認識調解目的與實益，使其了解當事人花費的勞力、時間、費用成本等程序利益與其所欲爭取的實體利益同等重要，並且聆聽當事人所欲表達的聲音，而非將調解員自身價值觀加諸當事人身上並強迫其接受。第五是「應建立兼顧安全及隱私之家事調解空間」，建立兼顧安全及隱私之家事調解空間，我們建議增設無錄音功能之錄影設備，以達兼顧當事人隱私與安全的調解空間。

接著，針對本次國家報告 15.15 回應內容，本會認為「法扶家事專科律師之評選標準」應調高，目的在因應家事案件須有法律專業以外的心理諮商與社工資源連結經驗，故應以有較豐富的家事案件經驗之律師為佳。最後，在「法扶家事專科律師報酬給付額度與方式」部分，本會建議法扶應修訂酬金計付辦法之內文，將高雄地區家事專科律師酬金給付獨立於其他縣市而做規範，方能符合家事專科律師制度因地制宜之制度措施，且在尚未區分規範以前的過渡時期，法扶亦應先調升家事律師給付報酬之總額，同時取消針對家事專科律師分非訟、訴訟以及兩階段給付酬金的方式，唯有等價的報酬方能平衡法扶家事專科律師付出之勞力、時間，進一步提供有利於弱勢女性更優質的扶助內容與品質。