

人身安全保护令制度实施中存在的问题及对策建议

——以毕节市基层法院相关案件为视角

雷正浩

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2024年10月29日; 录用日期: 2024年11月19日; 发布日期: 2024年12月25日

摘要

自《反家庭暴力法》正式设立人身安全保护令这一重要制度以来, 在打击家庭暴力行为、保护受害者人身安全方面, 这一制度确实发挥了它应有的作用, 取得了一定的成效。然而, 在司法实践的深入探索中, 该制度面临的多重挑战与问题逐渐显现, 致使其潜在效能尚未得到全面释放。为深入剖析这一现象并寻求优化路径, 本研究聚焦于毕节市基层人民法院自2021年1月1日至2024年3月期间受理的人身安全保护令案件, 通过细致分析, 旨在揭示存在的问题, 并据此提出一系列针对性强、具有可操作性的改进建议, 可以进一步完善人身安全保护令制度, 确保其在预防和制止家庭暴力行为中, 能够发挥出更加充分且有效的作用。

关键词

人身安全保护令, 存在的问题, 对策建议

Problems Existing in the Implementation of Personal Safety Protection Order System and Countermeasures

—From the Perspective of Relevant Cases in the Basic Court of Bijie City

Zhenghao Lei

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Oct. 29th, 2024; accepted: Nov. 19th, 2024; published: Dec. 25th, 2024

Abstract

Since the “Anti-Domestic Violence Law” formally established the important system of personal

文章引用: 雷正浩. 人身安全保护令制度实施中存在的问题及对策建议[J]. 法学, 2024, 12(12): 7163-7169.

DOI: 10.12677/ojls.2024.12121017

safety protection order, this system has indeed played its due role and achieved certain results in combating domestic violence and protecting the personal safety of victims. However, in the in-depth exploration of judicial practice, the multiple challenges and problems faced by the system have gradually emerged, so that its potential effectiveness has not been fully released. In order to deeply analyze this phenomenon and seek an optimized path, this study focuses on the cases of personal safety protection orders accepted by Bijie grassroots people's courts from January 1, 2021 to March 2024. Through detailed analysis, the purpose is to reveal the existing problems, and accordingly put forward a series of targeted and operable suggestions for improvement, which can further improve the personal safety protection order system and ensure that it can play a more full and effective role in preventing and stopping domestic violence.

Keywords

Personal Safety Protection Order, Existing Problems, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

家庭暴力会严重影响家庭和谐、危害社会治安,容易导致被施暴的家庭成员在身体上或是精神上产生一定伤害,故维护家庭和谐与社会稳定,预防并有效制止家庭暴力,是一项至关重要且不可或缺的策略行动。此举旨在保障家庭成员的安全与福祉,促进社会的整体和谐与安宁。通过人身安全保护令制度的运行,能够让国家公权力尽早地介入家庭暴力,从而预防和减少家庭暴力的发生。虽已有相关规定对申请人身安全保护令所应当提交的证据类型及证明标准进行了明确,也对相关职能部门之间的工作职责进行了分工,但在司法实践之中,人身安全保护令在签发过程中仍然存在譬如签发标准不一,依靠法官心证来判断是否应当签发的问題,也存在人身安全保护令作出后反馈、执行机制不完善的情况。

2. 我国人身安全保护令制度的发展概况

2008年3月最高人民法院应用法学研究所发布的《涉及家庭暴力婚姻案件指南》(以下简称“《指南》”)《指南》的颁布与实施,标志着人民法院在应对家庭暴力问题上迈出了重要一步,《指南》阐述了“人身安全保护裁定”的申请、作出及执行。所谓的人身安全保护裁定,是指在我国人民法院审理那些涉及到家庭暴力的婚姻案件时,为了确保受害人及其直系亲属的人身安全不受到进一步的伤害,同时为了保证民事诉讼活动的正常进行,法院会特别作出的一种司法决定。通过作出裁定,受家庭暴力侵扰的个体得以通过法律途径获得有效庇护,彰显了法律对弱势群体的深切关怀与坚强后盾作用。《指南》的实践应用,不仅为“人身安全保护令”制度的后续构建奠定了坚实的理论与实践基石,还预示着我国司法体系在保护家庭暴力受害者权益方面取得了显著进展。

2016年3月施行的《中华人民共和国反家庭暴力法》(以下简称“《反家暴法》”)明确规定了在申请人因遭受家庭暴力,或面临家庭暴力的现实危险时,可以向人民法院申请“人身安全保护令”。《反家暴法》构建了一个人身安全保护令的制度框架,对人身安全保护令的申请、案件的管辖、作出条件、作出时限、人身安全保护令内容、保护令有效期、执行主体等方面进行了明确规定。

2022年3月施行的《最高人民法院、全国妇联、教育部、公安部、民政部、司法部、卫生健康委关于加强人身安全保护令制度贯彻实施的意见》(以下简称“《人身安全保护令实施意见》”),该意见对各

部门在人身安全保护令制度中应相互协作的具体方式以及各自的工作职责进行了进一步的明确和细化。

2022 年 8 月施行的《最高人民法院关于办理人身安全保护令案件适用法律若干问题的规定》(以下简称“《人身安全保护令规定》”)对申请人身安全保护令的证据类型及证明标准进行规定,明确了申请人申请人身安全保护令可提供的相关证据有十一种类型,对证据标准确定为存在较大可能性。

3. 毕节市基层法院人身安全保护令案件情况

毕节市基层人民法院在 2021 年 1 月 1 日至 2024 年 3 月期间,存在人身安全保护令的申请数量少,保护令的签发率不高,无违反人身安全保护令情况反馈,裁判依据不明确等情况,具体案件情况如表 1 所示。

Table 1. Case information
表 1. 案件情况

2021 年 1 月 1 日至 2024 年 3 月人身安全保护令案件情况				
申请总数	作出人身安全保护令	未作出人身安全保护令	违反保护令	
103	94	裁定驳回		
离婚诉讼 单独申 时同时申 87 请保护 16 请保护令 令	人民法院主动向 加害人核实情况 1	仅依据申请 人陈述作出 1	5 0	
签发率	91.3%			
作出保护令案件主要 证据类型	接处警登记表、受伤图片、医院诊疗记录、申请人与被申请人聊天记录、通话录音			
驳回人身安全保护令主 要理由	1) 申请人提交的证据仅有申请人陈述,无其他证据佐证;2) 认为申请人与被申请人之间夫妻关系已经解除,不符合《反家暴法》规定的人身安全保护令的申请主体;3) 申请人提交的接处警登记表中未体现申请人与被申请人过错情况,不能证明被申请人有伤害申请人及其亲属的现实危险;4) 申请人提交的就医记录不能证明申请人受伤原因。 驳回理由中,除第 2 点外均系证据不足或者证据证明力问题导致人身安全保护令申请被驳回。但是,部分作出人身安全保护令的案件所依据的证据又与前述驳回理由中的证据基本一致。			

4. 人身安全保护令制度施行中存在的问题

4.1. 人身安全保护令监督困难

人身安全保护禁令包含禁止施暴令、禁止接触令、迁出令。禁止施暴令是指禁止被申请人继续对申请人实施家庭暴力,被申请人在人身安全保护令作出后应当处于消极不作为状态。禁止接触令以禁止被申请人接触家庭暴力申请人等主体为核心。迁出令要求被申请人必须离开申请人所在的住所,在人身安全保护令有效期内排除被申请人对住所的使用权[1]。除迁出令需要被申请人积极作为外,禁止令均是要求被申请人不作为。虽然《人身安全保护令实施意见》对人民法院、公安机关、卫生部门、妇女联合会、民政部门、司法行政部门、教育部门等各部门在人身安全保护令制度运行中相互协作予以规定,人民法院在将人身安全保护令送达当地公安派出所、居民委员会、村民委员会、妇女联合会、学校等机构后,相关单位应当按照协助执行通知书载明的事项予以协助,并将被申请人是否违反保护令情况反馈至人民法院,理论上能够在人身安全保护令作出后对被申请人进行监督反馈,但因为家庭暴力的隐蔽性、突发性、长期性,且禁止令要求被申请人不作为,要保证对被申请人不作为的监督到位,相关单位需对申请人与被申请人进行连续不间断的监督,在实践中不可实现,从而导致通过公安、居委会、村委会等相关

单位对人身安全保护令执行情况的外部监督反馈制度落空，只能被动地依靠申请人在被申请人违反保护令后向相关部门反映，从而获知人身安全保护令执行情况[2]。

4.2. 人身安全保护令执行主体设置不合理

《反家暴法》将人民法院规定为执行人身安全保护令的执行主体，但现阶段基层人民法院处于案多人少的工作状态，人身安全保护令作出后无法实现专人送达、专人执行，而且人民法院执行范围主要为财产类，在人身安全保护方面的保障能力较公安机关来说相对较弱，人身安全保护令的制度设计中未能发挥公安机关的功能。从审执分离原则的角度出发，人身安全保护令的执行应当由法院的执行局执行，而这种执行方式会导致反应时间延长，违背了人身安全保护令追求效率的初衷，不利于对申请人进行及时保护。公安机关自身职能便具有治安管理的处罚权，且在日常生活中遇到紧急情况时，公安机关都是首选的求助对象，公安机关能够在第一时间获知当事人违反人身安全保护令的情况并进行处置[3]。

4.3. 人身安全保护令时效设置不合理

人身安全保护令设置有效期限为 6 个月，申请人可以申请延长期限，以目前的法律规定来看，理论上人身安全保护令的有效期限可以无限延长。但实际上 6 个月的时效设计并不满足实践需求，因为大部分申请人身安全保护令的案件，都伴随着离婚诉讼的进行，很多离婚案件往往不能在第一次离婚诉讼中判决离婚，从而导致离婚案件从诉讼至离婚的过程远远超过 6 个月的期限。若申请人希望在完全与被申请人脱离关系之前能受到人身安全保护令的保护，那必然会导致申请人需多次向人民法院进行申请。在这种情况下，人民法院也需要多次向被申请人及相关部门进行送达，造成不必要的司法资源浪费及相关单位的工作量增加[4]。

4.4. 人身安全保护令惩罚设置不完善

《反家暴法》明文规定，如果被申请人违反了人身安全保护令，但这种行为尚未构成刑事犯罪，那么人民法院可以对其进行训诫，并可以对其施加金额不超过 1000 元的罚款，或者对其进行不超过 15 日的拘留。在不构成刑事制裁的前提下，针对违反个人安全保护令的行为，最为严厉的惩处措施是实施为期十五日以内的行政拘留。《人身安全保护令规定》明确了违反人身安全保护令符合《中华人民共和国刑法》第三百一十三条规定的，以拒不执行判决、裁定罪定罪处罚。

我国并未对家庭暴力危险等级及分级干预作出规定[5]，如果被申请人违反人身安全保护令，人民法院可以采用什么样的处罚措施，没有相应的适用标准对自由裁量权予以限制。而因司法拘留程序繁琐，为及时对案件进行处理，在具体执行中往往采取更加简单快捷的训诫、罚款措施。而对被申请人进行训诫所产生的正面效果与家庭暴力给申请人带来的负面影响而言，并不能够对等。仅对被申请者施以训诫的轻微处罚，非但未能给予申请者应有的安全感，反而导致其对人身安全保护令的效用产生质疑，从而在某种程度上淡化了该保护令应有的威慑力，并进一步削弱了司法的公信力与权威地位。对违反人身安全保护令的被申请人采取处以罚款的惩罚，能够让被申请人因违反保护禁令受到经济上的处罚，但若在申请人与被申请人经济未相互独立的情况下，实际上被申请人缴纳罚款所使用的是申请人与被申请人的共同财产，间接损害了申请人的利益。而对于通过拒不执行判决、裁定罪定罪处罚的案例至今为止在全国也仅有 1 例[6]，说明在违反人身安全保护令的实践中难以对被申请人承担刑事责任进行适用。

4.5. 人身安全保护令申请人举证能力弱

《人身安全保护令规定》对申请人身安全保护令的证据类型有了明确规定，对申请人可能提交的证据材料予以涵盖，但往往遭受家庭暴力的一方处于弱势地位，缺乏法律意识与证据意识，导致能够证明

家庭暴力的证据不能在家庭暴力发生的当时取得，事后又难以证明家庭暴力的发生。且家庭暴力的发生往往发生在较为私密的空间，具有隐蔽性[7]。受害者在长期遭受家暴的过程中往往遭受加害方的威胁、恐吓，从而导致受害方不敢报警处理，或者害怕通过法律途径维权后导致遭受更加严重的暴力侵害。受害者也存在为了维护家庭稳定、名誉、害怕对孩子产生不利影响等因素，从而不愿或不敢将受家暴行为公之于众，也不愿意收集被家暴的证据[8]。见表 1，作出人身安全保护令的案件中，仅有 1 件案件依据事人陈述，在无其他证据佐证的情况下作出人身安全保护令；有 1 件案件在申请人向人民法院申请人身安全保护令后，经人民法院向加害人核实情况并结合申请人陈述作出人身安全保护令。

4.6. 人身安全保护令是否作出依赖法官经验

《人身安全保护令规定》第六条明确规定人民法院作出人身安全保护令裁定时，并不需要认定申请人正在遭受家庭暴力，或者面临家庭暴力现实危险存在“高度可能性”，只需要达到“较大可能性”即可作出，从而达到降低申请人举证难度的目的。但因法官的个人经历、经验、业务能力存在差异，对于遭受家庭暴力或面临家庭暴力现实危险“较大可能性”的判断也存在差异，从而导致不同的法官面对相同证据的时候对于是否作出人身安全保护令存在相反的反应。法官在受理人身安全保护令申请后，紧急情况下需在 24 小时内作出，最迟于 72 小时内做出裁定，在申请人证据提交不充分的情况下，法官在短时间内难以判断申请人是否真正处于人身安全受侵害的现实危险中，从而对人身安全保护令是否需要作出或驳回更加依赖于其自由心证。在上述案件中，被驳回案件中有的案件提交了公安机关的接处警登记表，但承办法官认为接处警登记表中未体现有暴力情况从而予以驳回，而同样将接处警登记表作为证据的部分案件中又予以采纳，并据此作出人身安全保护令。而且承办人身安全保护令案件的法官，基本上也是处理申请人与被申请人的离婚案件纠纷的承办法官，部分法官担心作出人身安全保护令后，会导致后续在离婚诉讼中需要判决申请人与被申请人离婚以及引发因被申请人存在过错导致财产分割、赔偿损害等问题，故主观上存在不愿意轻易认定家庭暴力存在的事实、也不愿意释明指引及主动调查收集证据，从在申请人提交的证据不能直接显示家庭暴力情况存在的时候，倾向于作出驳回的裁定[9]。

5. 解决人身安全保护令制度施行中存在问题的对策及建议

5.1. 构建人身安全保护令执行联席监督机制

由于大部分的人身安全保护令主要涉及禁止某些行为，因此，对于人身安全保护令制度来说，其在发出之后得到的有效执行情况反馈是极其重要的。这样的反馈机制可以帮助相关部门及时了解和掌握保护令的执行状况，从而确保该制度能够发挥出其应有的作用。仅靠公安机关、人民法院的监督并不能够对申请人与被申请人给予足够多的关注，仍然需要依靠能够长期与申请人接触的单位对人身安全保护令执行情况进行监督。而民政、社区、村委会等组织能够在日常工作中长期接触申请人与被申请人，能够及时了解人身安全保护令的执行情况。但若缺乏必要的监督机制，也难以保障人身安全保护令的执行产生成效。通过建立执行联席监督机制，利用联席监督机制开展日常监督、绩效考核，能够督促相关职能部门在人身安全保护令执行过程中更加积极主动发挥其应有的作用。

5.2. 将公安机关列为人身安全保护令中执行主体之一

人身安全保护令大部分要求被申请人不作为，而对于人身权利类的执行超出了人民法院的职能范围，也没有相应的机制来用于监督被申请人[10]。而公安机关本身被法律赋予维护治安、保障公民安全的职能，能够对人身安全保护令的执行进行快速回应，能够为申请人及时提供保护。公安机关全流程参与人身安全保护令案件能够对被申请人产生更为强大的震慑力。公安机关对社会治安信息的掌握更加专业，对辖

区内人员的管控更加熟悉^[11]。在人身安全保护令案件中,可以将公安机关与人民法院都列为执行主体。在人身安全保护令送达后,公安机关及时与申请人、被申请人开展谈话,了解双方之间具体情况,并通过定期走访方式,对申请人与被申请人之间的关系情况进行了解,综合评估申请人所遇到的现实危险性大小,根据危险性大小开展对应的管理措施。若申请人向公安机关或人民法院反映被申请人违反人身安全保护令情况,根据先受理的原则,由申请人最先反映的机关对被申请人处以训诫、罚款或者拘留措施,公安机关或人民法院在进行处罚后将处罚情况通知对方,人民法院、公安机关均成为执行主体,能够更好地保障人身安全保护令的执行。

5.3. 设立分等级的禁令制度

《指南》中人身安全保护裁定分为紧急和长期两种裁定,紧急保护裁定的有效期为 15 天,长期保护裁定的有效期为 3 至 6 个月,并且在特定情况下可以延长至 12 个月。《反家暴法》对人身安全保护令有效期的规定为不超过 6 个月,并可以在裁定有效期到期前申请延长。人身安全保护令 6 个月的保护期在实践中存在不能满足需求的情况,而反复申请对申请人、人民法院及相关职能部门都是一种资源浪费。因我国没有对家庭暴力危险等级及分级干预作出规定,不能依照暴力危险的等级来对人身安全保护令的期限进行划分,但可通过对《反家暴法》进行修改建立类似于《指南》的紧急保护裁定,设置紧急人身安全保护令,将有效期设置为 30 天,对于紧急人身安全保护令的申请仅作形式审查,经申请便作出保护令,无需要求申请人提交证据。紧急人身安全保护令作出后,承办法官于 30 天内进行实质审查,对申请人所受家庭暴力情况进行核实,在确认这些情况的存在后,法官需要再次作出裁定,将人身安全保护令的有效期限调整至 12 个月。若被申请保护令有效期内存在违反人身安全保护令的情况的,人民法院将人身安全保护令期限延长至 24 个月,并责令被申请人定期向人民法院报告履行情况,以此能够对被申请人起到警示和监督作用,即使涉及离婚诉讼,也能够保障申请人在与被申请人脱离关系前不受打扰^[12]。

5.4. 完善人身安全保护令处罚措施

人身安全保护令可采用的处罚措施包括训诫、1000 元以下罚款及 15 日以下拘留,相较于当前的国民收入平均水平而言,1000 元的罚金并不足以对被申请人产生震慑作用,应当适当予以提高。同时应当根据具体的案件情况予以区别对待,若申请人与被申请人经济相互独立,那通过处以较高罚款的处罚方式对被申请人能够起到一定作用。若双方经济并未独立,采用对被申请人罚款方式反而让申请人间接受到损失,此时可采取将罚款补偿给申请人的方式对被申请人进行处罚。

5.5. 加大依职权调取证据力度

《人身安全保护令实施意见》规定公安机关在处理家庭暴力事件时,有责任依法制定并出具家庭暴力告诫书,重视证据的收集和固定,确保证据的可靠性和完整性,应积极配合人民法院依职权调取相关证据。医疗机构发现可能遭受家庭暴力的伤者,要做好详细登记,协助公安机关搜集证据。申请人人身安全保护令举证责任的主体为申请人,但应当结合实际考虑大部分申请人举证能力不足系因为家庭暴力的隐蔽性、突发性以及申请人本身证据意识淡薄,若一味将举证责任归于申请人,而不进行适当干预,将会导致人身安全保护令被驳回,违背了人身安全保护令制度保护受家暴者的初衷。在《人身安全保护令实施意见》已对相关单位固定证据责任予以明确的情况下,在承担涉及人身安全保护令案件的处理工作时,承担审判职责的法官有责任对当事人提供明确的举证指导,确保及时向申请保护令的当事人充分解释其权利和义务,并引导他们在规定的时间内完成举证。并与当地的公安机关、民政部门以及妇联组织建立紧密的协调联动机制。通过这种跨部门的协作,可以实现信息的共享,使得人民法院能够更便捷地依职权调取所需的相关证据,从而更快地作出是否颁发人身安全保护令的决定。

5.6. 打造人身安全保护令专业审判团队

《指南》中对审理组织专门化有所提及,指出在处理家庭暴力问题上,单一的法学知识是远远不够的。家庭暴力问题的复杂性在于,它不仅涉及到法律层面,还深入到社会和心理层面,这就要求审理组织必须具备跨学科的专业知识。社会学、心理学等理论知识在处理家庭暴力问题中发挥着举足轻重的作用,它们可以帮助审理组织更好地理解家庭暴力现象,更准确地把握家庭暴力案件中的各种因素,若是想更加妥善处理涉家暴的婚姻家庭案件,越是需要具备相关专业知识和社会阅历的人。在申请人未能提交足够的证据证明家庭暴力发生以及可能发生的时候,对于申请人是否处于现实危险的状态更加需要承办法官根据自身的经验、阅历来判断。在实践中,可以建设专门审理涉及家庭暴力案件的团队,安排具有婚姻家庭经验及人生阅历丰富的中年法官,或者具备相关专业知识的法官或陪审员来统一处理相关案件,可以避免案件中存在的类案不类判的情况[13]。承办涉家庭暴力案件的法官全流程参与整个案件,保证了案件进程中程序处理的连续性、稳定性,能够提高人身安全保护令的审理及执行效率,及时回应申请人对人民法院的诉求,保障申请人的人身权益不受损害。并将家庭暴力知识内容及性别平等理念纳入法官的培训课程,定期组织办理涉家庭暴力案件的法官进行培训,并将培训内容纳入考核,以提高法官的专业化水平。

6. 结语

人身安全保护令制度在预防家庭暴力、惩罚违法对象、维护社会和谐方面有着巨大的潜力,但在运行过程中签发、执行、监督等方面还是存在着各种不足。通过完善人身安全保护令监督机制,能够避免保护令作出后得不到有效执行;通过将公安机关及人民法院均列为执行主体,能够更加高效地执行人身安全保护令,让申请人得到及时的保护;通过设立分等级的禁令制度,能够适应危害程度不同的保护需求,并且节约司法资源;通过加强人民法院依职权调取证据力度以及建立专业审判团队,能够减轻申请人举证责任,更加有利于对申请人作出保护,从而真正发挥出人身安全保护令制度的作用。

参考文献

- [1] 陈敏. 呐喊: 中国女性反家庭暴力报告[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 13.
- [2] 樊倩. 反家暴法中人身安全保护令的实施困境[J]. 法制博览, 2021(20): 51-52.
- [3] 安琪. 人身安全保护令制度运行的实证考察与优化路径[J]. 前沿, 2024(3): 96-112.
- [4] 吴宇, 柯汝, 李秋瑜. 人身安全保护令的立法缺陷及完善建议——兼议人身安全保护令的首部司法解释[J]. 萍乡学院学报, 2023, 40(1): 61-66+77.
- [5] 王丹. 人身安全保护令制度若干实践问题探析[J]. 法律适用, 2022(7): 11-21.
- [6] 林建军. 人身安全保护令的性质与内容[J]. 法律适用, 2022(7): 34-42.
- [7] 梁明凤. 我国人身安全保护令法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2017.
- [8] 肖建国, 丁金钰. 人身安全保护令中的证据问题研究[J]. 法律适用, 2022(7): 22-33.
- [9] 违反人身安全保护令被判刑, 全国首例[EB/OL]. https://news.cnr.cn/native/gd/20240323/t20240323_526636286.shtml, 2024-09-20.
- [10] 陈敏. 人身安全保护令实施现状、挑战及其解决[J]. 预防青少年犯罪研究, 2016(3): 36-42.
- [11] 陈亦可. 论人身安全保护令执行主体的现实困境及其出路[J]. 沈阳大学学报(社会科学版), 2022, 24(5): 455-461+523.
- [12] 夏先华. 人身安全保护令制度研究[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2019.
- [13] 袁春. 人身安全保护令在家庭暴力防治中的司法适用[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2017.