

臺北市人權保障諮詢委員會第 14 次會議紀錄

開會時間：99 年 1 月 22 日（星期五）上午 10 時 30 分

開會地點：市政大樓 11 樓吳三連廳

主持人：李副召集人永萍

記錄：朱瑋華

出席單位及人員：（詳如會議簽到單）

討論議題：（詳如討論議程表）

壹、報告事項：

第 13 次會議紀錄與各機關處理情形提報：同意備查。

貳、委員陳述摘要：

一、本市為因應司法院釋字第 666 號解釋之行政管制及照顧措施專案報告部分：

（一）李副召集人永萍：

在大法官釋憲後是朝除罪化的方向，然而有許多的論者認為相關的政府管理配套是朝向專區來設置。依照都市發展局報告內容觀之，以臺北市都市發展現況而言，設置專區是有非常大的困難度，再者以現有法律以及制度，雖然有這個方向，但現實設置難度非常大且不可行。內政部對於設立專區部分交由各縣市政府與議會來決定，但希望不要走公投的模式。然而公投法並不容許這個空間，即根據現在的公投法，民眾想要公投，也沒辦法不讓他公投。因此，在這種困境下，本府需要討論如何處理。

（二）葉委員慶元：

依據警察局報告，目前已經不把社會秩序維護法第 80 條來當作查緝的重點，此部分經大法官會議解釋認定該條罰娼不罰嫖違憲，但關於該法第 81 條媒合暗娼賣淫者，這部分並沒有處理，希望警察局查緝的重點應對媒合賣淫謀取利益的人。關於勞工局所提「到底 18 歲以下能不能從事性工作」之問題，因勞基法規定童工是指 15 歲以

上未滿 16 歲之受僱從事工作者，而兒童及少年福利法所稱兒童及少年指未滿 18 歲之人，是以兒少法是特別法，所以 18 歲以下是不得從事性工作。關於土地使用分區管制修正草案中商業區與工業區改採負面表列，目前於市議會二讀階段，是否將娼妓、性工作服務業列入商 2、商 3、商 4 之商業區工業區相關禁止經營的行業，請都市發展局再行研究。而大法官的意思是不禁止個別的性工作者，但是關於剝削性工作者的產業，目前正俗專案處罰旅館業，可能構成社會秩序維護法第 81 條媒介色情的問題，現行大多以違反土地分區使用管制規則與都市計畫法處罰，但常被指責僅處罰一時性偶發性的行為，故建議以後應以多次查處方式為之，較能符合大法官解釋意旨及處罰剝削性工作者之情形。

(三) 廖委員元豪：

大法官宣告這個法令 2 年內要失效，但修法跟配套應由中央訂之，大部分的地方政府覺得中央政策還沒出來地方修法也沒有意義，我覺得基本上趨勢是除罰化，用分區的管制、用健康衛生等各方面來做規範的方向是正確的，不是罰這個行為的本身而是要防他帶來的一些間接的危害並防止剝削。我建議：第 1 分區管制部分可規定學校、住宅區附近不可以設置，但不可以嚴格到變成實質消滅或禁止，所有的管理是要站在要保護這些從事性交易行業的工作者，或者是去購買服務的人。第 2 行政院是最早討論專區，但這個從來沒有成為行政院非常正式的一個政策方向。第 3 勞工局提到未來對性工作者是不是得以享有就業服務法禁止歧視、罷工、失業給付？原則上除非有其他法令禁止，不然沒有法律處罰者，這就是個合法的工作，那這些勞動者就應該受到各種法令的保障，這是原則，所以我們應該趕快把相關規範去補足。關於這類營業場所以往不知道要怎麼去勞動檢查，不知道如何去保護工作者，相關配套要趕快出來，因為這勢必未來會成為一種工作，所有這項工作該有的保護都應該有；又關於罷工權問題，如果他們遭受到很高的

剝削，想透過罷工的程序來罷工，Why Not？又關於容貌等等的歧視問題，我們難道真的可以容忍一個營業場所的招僱公告裡面說要年輕貌美、要幾歲以上？原則上各種法規要一起規範。最後葉委員所提及非常重要的一點，對於防止剝削的這一層的保護，在執行上應去強調，我覺得新的局面出來後應該是要強調不要被剝削、不要被壓榨的這一塊。

(四) 林委員詩梅：

針對警察局的報告，關於釋字第 666 號解釋有 2 年的落日條款，在這 2 年當中，警察局不應該去處罰這些個別的性工作者，不然會造成很不合理的現象。因為社會秩序維護法執行的效果，本身就有一個經濟上的差別待遇的問題，社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款或第 2 款大多處罰一些比較中低的性工作者，實際上會在街頭拉客就絕對不會上五星級飯店，我們也知道警察決不會去五星級飯店去查緝那裏的應召女郎，所以真正處罰的對象都是一些中低的性工作者。今天大法官都已經說明該條不合理，在這 2 年內若還繼續移送這些性工作者，那不就是把憲法保障人權的精神給忘記了。真正查緝的重點是在跟性交易相關的犯罪而不是個別性工作者本身。另外釋字第 666 號解釋雖然只有放在社會秩序維護法的第 80 條第 1 項第 1 款「意圖得利與人姦、宿者」，沒有處理第 2 項在街頭拉客的情況當中，而警察局報告中提到第 80 條第 1 項第 2 款在臺北市的查緝案件裡面是占百分之 80。我覺得警察局應該更該考慮同樣基於保障人權的精神，應該不要去執行此部分的法律。這個部分如同廖委員所指，社會秩序維護法是一個全國性的法律，不應該由每個地方政府去各自執行，所以這個部分警察局可以去向中央的警政署建議研究一個這兩年當中執行法律的一個方向。所以我認為關於這個 2 年落日條款，主要是在處理政府怎樣去做行政規範的部分。關於行政管理的部分，警察局把它們分三大類：1 罰嫖又罰娼、2 全面開放、3 設立專區。我想罰嫖又罰娼是不可能的，我們

不可能走這樣的回頭路，尤其在整個社會風氣的狀況下，我們看到電視上報導那些富商包養之類的新聞，就不要去假裝說社會還要女人都躲在家裡或者沒辦法忍受把性當成商品的狀況，怎麼去積極的規範才比較重要。另外第 2、3 點好像不是 2 擇 1 的狀況。個人認為臺北市是一個人口密度很高的地方，在臺北市裡面設置專區雖是一個務實的做法，這個專區在高密度的人口下會使這個地方汙名化。然而政府最擔心的是剝削的問題還有公共衛生傳染病的部分，我覺得可以透過衛生局或是社會局去對性交易工作者去提供安全性行為或更積極的要求在提供性行為時一定要戴保險套或者定期健康檢查這樣的方式去管理。個人也同意廖委員的意見，當臺北市先開始討論的話，也許可以做一個龍頭，無論去聯合其他縣市或者直接請中央協調，以找出一個一致的做法。

(五) 警察局回應：

目前警察局針對剝削、外國人假結婚真賣淫或者是強迫的部分是我們目前工作及努力實行的重點。至於取締情形，社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 2 款所謂意圖賣淫或媒合賣淫拉客者，在落日條款還沒結束之前只能用宣示性方式，不能很明文的規定告知基層的警員說這不要取締。例如在桂林路上有很多流鶯在徘徊，對學童來往、對附近的居民產生很不好的觀感因而轉向警察局報案，我們還是進行取締，再依據社會秩序維護法第 45 條規定移送到簡易法庭，交由法官予以裁處拘留或罰金。另外在抓到所謂相關賣淫的部分，不管是不是職業，每個人都在筆錄上說：「我今天才來應徵，都是第一次。」造成警方在做筆錄上和執行上有困難。

(六) 葛委員雨琴：

對於社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款將在 2 年後失效，而市府現在做這個討論案是很好的，因為必須事先做準備，各局處對此議題的研究可作為向中央建議修法的方向。對於報告中提到私娼來源是因為部分色情業者透過外籍配偶及外勞的引進，在類似的報告中請各政府

官員盡量的能夠小心用詞，不完全是他們造成的，重要的犯罪行為是在剝削、強迫跟人口販運，但往往被罰的都是娼，而沒有罰媒介者，變成都是在罰弱勢，反而真正犯罪的剝削、強迫跟人口販運都沒有抓出來，因此別讓真正的外勞、外籍配偶被汙名化。另外，社會局的報告中表示做了很多的工作，希望以後像這樣的工作報告，能夠把案例數說出來，例如幫助轉業訓練的成功的、不成功的案例，能夠將數值說出來，這樣我們就知道這方法是有效還是沒有效、是成功還是不成功。在勞工局的報告提到了在 88 年到 90 年間在反對公娼期間的努力，也提到了輔導轉業、職業訓練還有經濟補助，但也都沒有看到案例數，如果能說出數字來的話是更顯成效。最後在剛剛的報告也聽到了很多具體的建議，但能不能落實？假如它真的變成一種行業的話，依據商業登記法能夠明確的登記在哪裡？在登記了以後就要繳納營利事業所得稅，因此將來在立法上應予以設想，並且在執行方面建議警察臨檢時跟商業稽查相互配合才會真正有效，希望以後會有跨局處的合作。

(七) 林委員三欽：

這是一個全國性層次的問題，也包含了某些可以因地制宜。目前在某些城市還仍然保有一些娼妓管理的自治條例，也許可以參考這些自治條例的做法。就此議題在國外也不是這麼簡單就可以立法或訂定一個模式來管制，在歐美這些比較開放的國家，都需要經過這麼長的討論，那我們在這種保守的社會風氣之下，有沒有條件這樣公開的明文立法或開放專區？若以引導或是默認及容忍的方式，比較能夠避免各種的反彈。既然法令已經被大法官宣告違憲的落日條款，正當性已經有缺損了，這意味著我們在執法的時候，不能再那樣理直氣壯，大法官只是給一個來不及因應的過渡期，不要把它當作是目前完全沒有違憲、沒有疑義的法律來執行。在警察局的報告中提及將來的執法方向會改變，重點是在查緝集團或者大規模的剝削的經營方式，似乎對於個人處理時會

不太一樣。但其他報告對於個人工作室也在取締之列，因此這好像有點矛盾。關於個人工作室要不要取締問題，這個大法官解釋所指希望將來制度上去兼顧弱勢的保障，同時也避免對第三人權益的影響。舉例而言，在高級的住宅區裡面突然來了一個個人工作室從事這個行業，那當地居民會有「為什麼我們大樓裡面每天男客進進出出」的反彈聲，該如何處理？事實上這是一個非常困難的問題。大法官是丟了一個非常棘手的問題給我們承接，大法官只給 2 年，但是我們必須有耐心等待各種社會條件的成熟。也許在一開始的時候，我們的規範是比較低密度，用比較低密度的規範，慢慢能和社會形成共識，等社會條件比較成熟了再來做，不要一開始就用最高密度來規範。

(八) 張委員文郁：

關於社會秩序維護法本身是中央法規，要不要修？這點臺北市政府沒有權限只能建議，那怎麼修呢？可能有幾個方向：1. 娼嫖都罰，那表示要貫徹更嚴格的禁娼想法。2. 中央不修這個法律，但如果不修，依大法官的解釋 2 年後就會無效，無效與修法廢除處罰娼妓規定的結果是一樣的。針對性工作除罪、除罰化部分，概念上應更明確區分，意即單純賣淫的行為可能以後不被處罰，這可能成為以後施政的構想，但不表示它是除罪化，還是可能因為賣淫的行為構成其他法律的犯罪，例如通姦罪要不要被追訴？賣淫者為有夫之婦時，當她去進行性交易是不是能除罪呢？答案並不是的。那登廣告呢？不是說賣淫行為不罰，他去登廣告就不會被觸犯交易防制條例或其他法律的規定嗎？所以說除罪化可能會誤導那些娼妓，以為什麼行為都不會被罰，應該要讓他們正確去了解。如果立法院不罰娼妓、賣淫的話，這與將娼妓當作是一種職業是兩回事，我們是不是要跳過容忍的階段直接變成合法的？這個問題在德國已經討論了 3、50 年了，到現在還不能冒然的把他合法化，我們是不是能慢慢的考慮先利用容忍的方式來收集各方的意見後再來討論。如

果要制定相關的法令去管理的話，就會涉及到法律保留的問題。是不是可以在沒有法律授權的情況下率先制定相關的自治條例或自治規則？個人認為應由中央統籌一個框架性的立法後，各地方政府在框架立法的範圍內去制定自治條例，這樣在處理上會比較妥善。個人認為縱使把賣淫、娼妓當成合法的職業，在人性尊嚴的比較之下，它是屬於一種最不得已的方式，應盡可能採取輔導現行的娼妓轉業，而不是鼓勵大家都去賣淫、當娼妓。個人建議社會局、勞工局或者其他局處積極的幫他們媒介其他的工作或者是職業訓練，而不是讓他們繼續去從事賣淫，在人性尊嚴的保障之下進行輔導，而不是容忍讓它變成一個合法的職業。

(九) 李副召集人永萍：

這個議題的確相當複雜，這個部分不全然是法律的問題，還有是整個社會接受度的問題，也如同委員提到的大法官宣告罰娼部分是違憲的，是不是就超過其它的法令變成它完全的除罪化，以及已經可以進入產業或職業的管理？這確實還有很長的一段路，因涉及政府其他相關的法規，且關於正式進入職業或商業的管理或土地分區管理等複雜的狀況，今天的討論算是第一步，讓大家充分的了解，也了解專業委員的意見，各局處也都互相了解可能會遇到的各種問題。在此請法規會針對這個議題彙整可能涉及中央、地方的法律，在整理這些相關法規的時候，一方面也會知道中央對這事情的想法跟進度，二方面跟本市的相關自治條例或自治規則有沒有需要修訂的部分，如果有請提前進行因應。這個議題還是需要再討論的，所以今天還沒有到完全定案的階段，不過已經被大法官宣告違憲部分的條文，請警察局在執法方面要慎重為之。

二、臺北市政府落實執行「人權大步走計畫—落實『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會文化權利國際公約』」事宜報告案部分：

李副召集人永萍：本案同意備查，並解除列管。

三、臨時提案

(一) 社會局提案：

關於臺北市遊民或是精神病患的問題，由於這些人在某些相關程度的無法完全自主，常常出現的問題是不洗澡、很臭，所有的鄰居、公園的人對此提出抱怨，尤其萬華地區居民常常會抱怨說：「我們萬華地區這附近居民的權利跟遊民的權利比起來，到底孰輕孰重？」因此，到底這些不洗澡、很臭的人是否能強制洗澡？這是一個牽涉到人權的問題。又關於這些常常在公共場所、騎樓讓婦女兒童覺得安全受到威脅的人，可否強制驅離或做更多的處理？包括那些有病的、潰爛的人到底能不能強制送醫？或是有一些精神病的、常常在家裡堆一大堆垃圾的、或是他大吼大叫妨礙到鄰居的安寧的、在公園飲酒或是喧嘩的，警察要制止他，他要跟警察打架，整個公權力可以強制到什麼地方？對於他隨意大小便，環保局只能罰款，但事實上對這些人一點都沒有用。因此這些人的權利跟一般所有人的權利要如何取得平衡？本局需要大家給一些指導與意見。

(二) 李副召集人永萍：

這是一個非常大哉問且很重要的議題，在我們相關的法律人權保障的角度，到底在處理遊民的問題上，政府可否在以多數人民的利益的角度去強制他去做一些他個人自由的事項？因涉及相關法律需要做一些整理，這議題將列入下次會議的正式議案。

參、結論：

- 一、關於本市為因應司法院釋字第 666 號解釋之行政管制及照顧措施乙案，法規會彙整相關中央、地方的法律後再行討論。
- 二、臺北市政府落實執行「人權大步走計畫—落實『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會文化權利國際公約』」乙案同意備查，並解除列管。

三、關於社會局所提遊民街友安全與安頓問題，列入下次會議討論。

肆、散會時間：上午 12 時 0 分。