

立法院法制局專題研究報告

編號：1519

本報告僅供委員參考

道路等公用空間設置監視錄影系統防制
廢棄物傾倒之法制問題研析

法制局邱垂發撰

中華民國109年5月

道路等公用空間設置監視錄影系統防制 廢棄物傾倒之法制問題研析

目 次

摘 要.....	1
壹、背景說明.....	2
貳、我國現行監視錄影系統設置法規規範依據.....	3
一、警察職權行使法.....	3
二、道路交通管理處罰條例.....	4
三、兒童及少年福利與權益保障法.....	5
四、地方自治法規.....	6
五、小結---相關法規設置依據與《廢清法》規定之觀察.....	8
參、監視錄影系統設置之外國立法例介紹.....	9
一、英國.....	9
二、日本.....	11
肆、問題檢討與建議.....	15
一、使用監視錄影系統所攝得之資料，涉及憲法基本權干預應謹慎為之.....	15
(一)監視錄影系統與隱私權.....	15
(二)監視錄影系統與行動自由.....	17
(三)小結.....	17
二、監視錄影系統攝影所形成之影音錄像等個人資料仍受《個資法》相關規定所保障.....	18
(一)《個資法》所規範之個人資料概念，其意涵相當廣泛.....	19
(二)得辨識特定人之影像資料應屬個人資料.....	20
三、為遏止傾倒廢棄物若擬採設置監視錄影系統作為防制措施，宜於《廢清法》明定法律依據及授權目的範圍.....	22
(一)設置監視錄影系統之法律規範，恐難以單一法律明定之.....	22
(二)視實務執法所需於《廢清法》明定授權主管關訂定法規命令.....	24

伍、結論.....	26
參考文獻.....	28
附錄：「道路等公用空間設置監視錄影系統防制 廢棄物傾倒之法制問題研析」專題報告(初稿)書面審查意見及參採情形..	30

摘要

為預防犯罪及促進交通安全而於公用空間建置監視錄影系統的作法，其成效已獲得相當正面評價。近年來，諸如廢棄物非法傾倒於產業道路、河川地等公用空間之環境污染違規事件，時有所聞，故論者有主張比照上述維護治安等所為之措施，於道路等公用空間設置監視錄影系統，以防制非法傾倒廢棄物行為之發生。然而，監視錄影系統之設置牽涉甚廣，不但須考量是否干預憲法保障人民之隱私權或行動自由等基本權，亦須就監視錄影系統攝得之資料，其蒐集、使用等攸關個人資料保護等事宜，予以思考，而有研析之必要。爰本報告針對道路等公用空間設置監視錄影系統防制廢棄物傾倒之法制問題，經探討與分析後，認為監視錄影資料涉及憲法基本權干預應謹慎為之，基於個人資料保護，為遏止傾倒廢棄物於道路、河川地等公用空間，宜於《廢棄物清理法》(下簡稱《廢清法》)明定法律依據及授權目的、範圍、內容等修法方向建議，俾供委員問政或修法參考。

道路等公用空間設置監視錄影系統防制 廢棄物傾倒之法制問題研析

壹、背景說明

我國於公共空間裝設監視錄影系統係為維護治安考量所建置之資訊設備，由來已久¹，其名稱多樣，亦有稱之為錄影監視或閉路監視系統等，不一而足(以下稱為「監視錄影系統」)。各國將監視錄影系統設置於公共場所空間，廣泛地運用在預防犯罪及交通安全上，並已獲得滿意評價²。此種監視錄影系統設置所帶來的預防犯罪或違規行為發生之效果，對於環境污染違規事件之層出不窮發展，特別是對於防制廢棄物非法傾倒行為的運用上，援引比照辦理的事例，亦所在多有³。惟公共空間範圍相當廣泛，縱使於私有領域亦有供公眾使用之公共空間，例如：餐廳、診所或商店等營業場所，以及公寓大廈之共有空間等，然該等私有之公共空間設置監視錄影系統，尚涉及私法物權或債權契約等複雜法律關係。本報告限於篇幅並為聚焦論述防制傾倒廢棄物議題，故將以供一般公眾使用等開放性公用空間，例如：公用道路、河川地或公園等為探討範圍，惟公用空間仍屬公共場所，乃屬當然。爰本報告以下擬先就我國現行法規有關監視錄影系統設置之規範，予以說明，以掌握法制現況；其次，就外國立法例中較具特色之法規範體例，加以介紹；最後，針對設置監視錄影系統主要

¹ 1969年臺北市政府首度在臺北市16條道路交叉點架設「閉路電視攝影機」，加強交通管制。黃慧娟，我國設置監視器之法制現況及檢討，中央警察大學警政論叢，第8期，2008年12月，頁242-243。

² 曹儒林，公共場所公設監視錄影系統合憲性及相關法律問題之研析，臺北大學法律學系碩士論文，2011年1月，頁19。

³ 產業道淪「垃圾路」監視器緝凶，自由時報，2019年9月10日，A14F版。

涉及之法制問題提出探討與分析，並提出相關修法方向建議，俾供委員問政或修法參考。

貳、我國現行監視錄影系統設置法規範依據

關於監視錄影系統設置之法規範，論者或有從電腦處理個人資料之立場，就《個人資料保護法》（下簡稱《個資法》）相關規定，予以討論，此種論點雖亦有其見地。惟本文鑑於《個資法》立法目的原係針對個人資料立場，就整體法律關係可能涉及個人資料處理所為之規範，意即，其適用範圍並不限於監視錄影系統取得而來，而本文探討重點將著眼於監視器設置之法制規範。故除監視錄影系統所攝得錄影資料牽涉個資保護議題再予探討外，於此將僅限於監視錄影系統設置之法規而言，合先敘明。

一、警察職權行使法

我國法律關於監視錄影系統設置之規定，最引人矚目的即是《警察職權行使法》第 10 條規定：「警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。（第 1 項）依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。（第 2 項）」進言之，1. **設置地點**：警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相

關機關（構）裝設監視器。**2. 限制利用**：警察對於依《警察職權行使法》規定所蒐集資料之利用，應於法令執掌之必要範圍內為之，並須與蒐集之特定目的相符。**3. 情報傳遞**：警察於行使職權之目的範圍內，必要時得其他機關之請求，傳遞與個人有關之資料。其他機關亦得依警察之請求，傳遞其保存與個人有關之資料。**4. 情報正確性**：機關對其傳遞個人資料之正確性，應負責任。**5. 情報銷毀**：警察依法取得之資料對警察任務之完成不再有助益者。應予以註銷或銷毀；資料之註銷或銷毀將危及被蒐集對象值得被保護之利益者，不在此限；除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之⁴。

二、道路交通管理處罰條例

監視錄影系統使用於交通違規案件中，相當普遍。《道路交通管理處罰條例》第7條之2規定，汽車駕駛人有「經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規」之情形，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發，且該科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。但汽車駕駛人之違法行為若屬下列情形之一者，則不在此限：1. 蛇行、危險方式駕車或二輛以上之汽車競駛或競技。2. 行駛路肩。3. 違規超車。4. 違規停車而駕駛人不在場。5. 未依規定行駛車道。6. 未依規定變換車道。7. 未保持安全距離。8. 跨越禁止變換車道線或槽化線。9. 行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限。10. 汽車駕駛人或乘客未依規定繫安全

⁴ 同註1，頁246。

帶。11. 機車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽。亦即，上述 11 種違規行為，其取得證據證明違規之科學儀器，不限於固定式，且不須定期於網站公布其設置地點。另針對「行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限」之違規行為，也規定：「採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明者，於一般道路應於 1 百公尺至 3 百公尺間，於高速公路、快速公路應於 3 百公尺至 1 千公尺間，明顯標示之；其定點當場攔截製單舉發者，亦同。」上述規定，不僅用以提醒駕駛人注意速限，進而得以維持行車安全，彰顯本法非以處罰為目的之立法⁵，同時，客觀上也得作為違規行為次數之重要判斷與認定基準之依據⁶。

三、兒童及少年福利與權益保障法

《兒童及少年福利與權益保障法》第 77 條之 1 規定：「托嬰中心應裝設監視錄影設備。(第 1 項)前項監視錄影設備之設置、管理與攝錄影音資料之處理、利用、查閱、保存方式與期限及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 2 項)」依本條第 2 項授權規定，中央主管機關訂定有《托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法》。該辦法規定重點為：**1. 裝置設備區域：**戶外區域：前後門出入口、對外窗戶、戶外走道；室內公共區域：各活動區、睡眠區、清潔區、用餐區、行政管理區之保健空間及供兒童盥洗之入口前空間。**2. 設備檢查及資料保存期限：**檢查及維護，應作成紀錄，並妥善保存至少一年；影音資料，應至少保存

⁵ 參見《道路交通管理處罰條例》第 7 條之 2 立法理由。

⁶ 此時該科學儀器之設置及標示，依司法釋字第 604 號解釋：意旨之精神，似亦含有行為人違規行為次數之判斷認定功能。

30 日；資料之查閱及刪除，應作成紀錄。**3. 保密義務:**托嬰中心負責人及專責人員應盡善良管理人之注意義務，對攝錄影音資料應予保密，並遵守個人資料保護法相關規定；專責人員離職或調職，除應移交設備及攝錄影音資料外，仍應負保密義務。**4. 向相關機關提供資料義務:**直轄市、縣(市)主管機關基於職權或法院、司法檢察機關為調查兒童保護案件所需，托嬰中心負責人有配合提供攝錄影音資料之義務。**5. 利害關係人申請提供資料:**托嬰中心收托兒童之父母、監護人或其他實際照顧之人，因托育照顧爭議事件申請查閱攝錄影音資料，應於事件發生或知悉之日起 14 日內，填具申請書，並敘明具體事由，向托嬰中心提出申請。知悉之日已逾資料保存期限且刪除者，托嬰中心不予提供。另申請人基於證據保全需要，得洽請直轄市、縣(市)主管機關協助複製或保存之攝錄影音資料，托嬰中心有配合提供之義務。

附帶言之，除上述三項中央法律外，與後述地方自治法規情形頗為類似的是，司法機關基於公營造物利用所需，為預防發生不法或侵權情事，訂定監視錄影系統設置管理及運用之行政規則，可說相當普遍。例如：《臺灣高等法院「數位監視系統」管理作業要點》、《臺灣士林地方法院數位監視系統管理作業要點》、《臺灣新竹地方法院「數位監視系統」管理作業要點》等。

四、地方自治法規

地方政府為健全其所屬機關或里辦公處錄影監視系統之設置管理，以維護社會秩序與公共安全，並保障人民權益，而制定自治法規，予以規範者。就規範之最高自治法規位階而言，可區分

為：

(一)自治條例，例如：《臺北市錄影監視系統設置管理自治條例》、《桃園市監視錄影系統設置管理自治條例》及《臺中市公設監視錄影系統設置管理自治條例》等。上述地方政府在各該自治條例下，亦另訂行政規則，就更細部之監視錄影系統設置及管理事項，予以規定，例如：臺北市訂定有《臺北市政府都市發展局錄影監視系統影音資料處理利用要點》、《臺北市政府工務局新建工程處錄影監視系統影音資料處理利用要點》等；桃園市訂定有《桃園市政府消防局辦公廳舍監視錄影系統管理要點》、《桃園市政府客家事務局監視錄影系統管理要點》等；臺中市訂定有《臺中市政府地政局暨所屬機關監視錄影系統安全維護要點》、《臺中市政府都市發展局監視錄影系統管理要點》等。

(二)自治規則：部分地方政府雖未制定自治條例，但訂定自治規則，以作為規範依據，例如：《高雄市錄影監視系統設置管理及利用辦法》、《新竹縣政府監視系統設置管理辦法》、《基隆市監視錄影系統設置管理辦法》等。新竹縣在上述自治規則外，亦訂定有《新竹縣政府警察局監視系統管理規定》；基隆市則則在自治規則外，訂定有《基隆市各區里鄰監視系統維護管理要點》。

(三)行政規則：部分地方政府則未制定自治條例或訂定自治規則，而僅以行政規則規範監視錄影系統之設置及管理事項，例如：《新竹市監視錄影系統設置管理維護要點》、《南投縣政府錄影監視系統設置及管理作業要點》、《嘉義縣政府監視錄影系統設置及管理作業要點》等⁷。

⁷ 相關地方自治法規，係以《全國法規資料庫》截至 2020 年 3 月 25 日查詢結果為準。

五、小結——相關法規設置依據與《廢清法》規定之觀察

依上所述，現行中央法規主要係針對於預防刑事犯罪及取締交通違規事件等，而明定相關監視錄影系統設置之規範。至於，托嬰中心應裝設監視錄影設備規定之立法理由，既在於「為保護嬰兒安全與發生兒虐案件時得查知相關事實並確保證據之保存，以利責任歸屬，保障當事人家長及托嬰中心雙方權益，…」云云，除有刑事犯罪政策考量外，亦兼顧行政與民事法律爭議事件責任歸屬釐清之功能，規範意旨可謂相當廣泛；現行地方法規有關監視錄影設置之規定，無論是自治條例、自治規則或行政規則，其主要規範目的仍在預防犯罪或行政機關辦公廳舍治安維護等。亦即，仍不脫《警察職權行使法》所定犯罪預防及公營造物保障職員及一般公眾安全之範疇，與本文所探討針對特定行政目的而設置監視錄影系統之情形，尚有不同。

相較於此，有關隨意傾倒廢棄物之行為，《廢清法》第 67 條第 1 項至第 3 項規定：「對於違反本法之行為，民眾得敘明事實或檢具證據資料，向所在地執行機關或主管機關檢舉。(第 1 項)主管機關或執行機關對於前項檢舉，經查證屬實並處以罰鍰者，其罰鍰金額達一定數額時，得以實收罰鍰總金額收入之一定比例，提充檢舉獎金予檢舉人。(第 2 項)前項檢舉及獎勵辦法，由直轄市、縣(市)主管機關定之。(第 3 項)」進言之，關於檢舉之具體檢舉作法，係授權違法行為所在地之執行機關或主管機關訂定自治規則規範之。以臺北市為例，依《臺北市檢舉違反廢棄物清理法案件獎勵辦法》第 3 條第 1 項及第 3 項之規定，「民眾於臺北市發現違反本法之行為，得以書面或電子郵件敘明違規事實並檢

附具體證據資料，向環保局或稽查大隊提出檢舉。」、「(前二項)所稱之具體證據資料，指足以顯示違規行為人、事實、時間、地點等之照片、錄影或其他資料。」亦即，檢舉之具體資料可包含錄影資料，但針對該錄影如何攝得等設置或使用問題，《廢清法》並未有任何規定。

參、監視錄影系統設置之外國立法例介紹

如前針對我國現行法制所述，本文有關監視錄影系統將僅聚焦於明定監視錄影系統之本身，故涉及監視錄影系統之相關外國立法體制介紹，例如：資訊保護法、人權法制或證據偵查、調查等法制規範，限於議題優先性及篇幅所限，暫不予論述。此外，考量篇幅比重及代表性，以下謹介紹英國及日本兩國立法體例之法制體例重點，合先敘明。

一、英國

英國於 1998 年修正之資料保護法雖然內容仍是整體性、原則性法律架構，但卻賦予「資料保護委員會」(Information Commissioner's Office, IOC)訂定有關監視錄影系統(或稱為閉路電視，Closed Circuit Television, CCT)的規定。IOC 於 2000 年 7 月依據資料保護法的相關原則(即：公正合理地處理人資料、須合乎目的性使用、資料蒐集須符合關聯性、保持資料正確性、除非必要不得長時間保存、保護個人權利、確實的管理、適切的保護等原則)，公布設置監視器錄影系統之標準作業程序(CCT Codes of Practice)，此標準作業程序分成二部分說明，第一部分是標準作業程序之介紹，第二部分是名詞定義。第一

部分主要是揭示依據上述資料保護法相關原則訂定之意旨，以及妥適程序的指示、列舉何謂妥適程序。第一部分重要內涵分別為：**1. 初設 CCTV 程序之評估** (Initial Assessment Procedures): 評估裝設 CCTV 的申請人、申請理由的充分性及必要性、目的性及是否為 IOC 所保護之客體。**2. 硬體架設事項** (Sitting the cameras): 包括設置不得逾越監控範圍、監視入鏡範圍若涵蓋他人所有權領域應取得協議、操作系統者應熟悉設置系統之目的及其使用設備與設置目的間之關聯性、應考慮隱私權益問題、應清楚標示警告標語使大眾知悉進入地區有監視錄影系統設置、應標示系統負責人或組織團體及其設置目的與聯絡方式。另基於預防、偵查犯罪或起訴犯罪獲得的資訊，禁止為該目的以外之保留或利用。附有錄音功能之設備，禁止紀錄公眾。**3. 監視影音之品質** (Quality of images): 為達發揮預期效果，所拍攝之影像應儘可能地清楚，並訂明相關鉅細靡遺的標準工作程序，例如設備檢查、測試與紀錄等。**4. 影像之處理** (Processing of images): 無其他目的之要求而使用影像時，影像不得保存超過必要時間、保存之影像除經有權者授權外任何人不得隨意閱覽、保存期限屆至即應立即銷毀。**5. 對第三人揭露影像** (Access to and disclosure of images to third parties): 工作人員使用監視錄影時必須受到限制、利用監視錄影時須取得許可、在限定要件下方可對第三人揭露影像、使用監視錄影應紀錄或被拒絕使用亦應記明理由等。**6. 資料主體之利用** (Access by data subjects): 必須先確認資料主體權人請

求權之合法性、資料主體人須清楚表明需要之資訊等⁸。

二、日本

日本目前並無統一性之中央法律規範監視錄影系統之設置及管理事項。作為自治團體的地方政府為提供住民安全、安心的生活環境，避免成為犯罪被害人，在犯罪預防設施與作法上，基於事實需要多採取制定自治條例⁹及預防犯罪指針等各種手段，做為設置監視錄影系統之規範依據。

首先，在制定自治條例方面，依各都道府縣直接制定有因應該地方需要之自治條例，如表 1：

表 1 各都道府縣防犯自治條例名稱一覽表

都道府縣	自治條例名稱
北海道	北海道犯罪者のない安全で安心な地域づくり条例
秋田縣	秋田県安全安心まちづくり条例
茨城縣	茨城県安全安心まちづくり条例
栃木縣	栃木県安全で安心なまちづくり基本条例
群馬縣	群馬県犯罪防止推進条例
埼玉縣	埼玉県防犯のまちづくり推進条例
千葉縣	千葉県安全で安心なまちづくりの促進に関する条例
東京都	東京都安全安心まちづくり条例
神奈川縣	神奈川県犯罪のない安全安心まちづくり推進条例

⁸ 許福生，我國運用監視錄影系統法制規範之回顧與展望，中央警察大學學報，第 46 期，2009 年 6 月，頁 22-29。

⁹ 日本地方自治團體制定之地方性法律，法規名稱為「條例」，本文為避免與我國《中央法規標準法》第 2 條有關「法律得定名為法、律、條例或通則。」之規定混淆，並符合《地方制度法》第 25 條有關自治法規名稱之規定，故除日文原文照引外，中譯名稱仍使用「自治條例」一詞。

都道府縣	自治條例名稱
山梨縣	山梨縣安全安心なまちづくり條例
新潟縣	新潟縣犯罪のない安全で安心なまちづくり條例
富山縣	富山縣安全なまちづくり條例
石川縣	石川縣防犯まちづくり條例
福井縣	福井縣安全で安心なまちづくりの推進に関する條例
静岡縣	静岡縣防犯まちづくり條例
愛知縣	愛知縣安全なまちづくり條例
三重縣	犯罪のない安全で安心な三重のまちづくり條例
滋賀縣	「なくそう犯罪」滋賀安全まちづくり條例
京都府	京都府犯罪のない安全安心なまちづくり條例
大阪府	大阪府安全なまちづくり條例
廣島縣	「減らそう」犯罪ひろしま安全なまちづくり推進條例
香川縣	香川縣犯罪のない安全で安心なまちづくり推進條例
長崎縣	長崎縣犯罪のない安全安心まちづくり條例
大分縣	大分縣安全安心まちづくり條例
熊本縣	熊本縣犯罪の起きにくい安全安心まちづくり條例
宮崎縣	宮崎縣犯罪のない安全で安心なまちづくり條例
沖繩縣	ちゅらうちな一安全なまちづくり條例

資料來源:維基百科¹⁰

上述各都道府縣自治條例中，例如:大阪府最早於 2002 年制定《大阪府營造安全城市自治條例》(「大阪府安全なまちづ

¹⁰ 現行各都道府縣制定之生活安全自治條例情形如下(資料援引自維基百科，網址 :<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%94%9F%E6%B4%BB%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%9D%A1%E4%BE%8B>，最後瀏覽日期 2020 年 3 月 31 日)。

くり条例」)，該自治條例針對學校、上下學途中、道路及共同住宅等各種公共場所皆分別明定政府應訂定相關安全指針；隨後東京都也於 2003 年制定《東京都營造安全安心城市自治條例》（「東京都安全安心まちづくり条例」），該條例則分章就住宅、道路、公園、商業設施、商業鬧區、學校（乃至危險藥物、詐騙）等公共場所分別明定政府應訂定相關安全指針。就本文探討之一般公共場所而言，《大阪府營造安全城市自治條例》第 13 條及《東京都營造安全安心城市自治條例》第 17 條同樣規定：「知事及公安委員會應基於各自所掌事務共同地就道路、公園、汽車停車場及自行車停車場，訂定防止犯罪之構造、設備等防犯指針。」因此，依照上述自治條例之規定，例如：大阪府即訂定《道路、公園、汽車停車場及自行車停車場防犯指針》（「道路、公園、自動車駐車場及び自転車駐車場に関する防犯上の指針」），該指針針對道路規定：「於地下道等高危險性發生犯罪之道路，設置防犯警鈴、防犯攝影機。」、於汽車停車場規定：「於管理停車場時，停車場管理者（含委託者）應常駐、巡邏；停車場管理者應設置具有螢幕之攝影機或其他防犯設備，或致力其他防犯對策。」及自行車停車場規定：「於管理停車場時，停車場管理者應常駐、巡邏；停車場管理者應設置具有螢幕之攝影機或其他防犯設備，或致力其他防犯對策。」¹¹。

不過，就地方自治團體規範之整體宏觀立場觀之，依日本論者針對地方政府規範手段及內容，將規範類型分為 5 種類型：（一）統一管理條例型：此類型係明定以私人、行政機關及地

¹¹ 大阪府警察，網址：<https://www.police.pref.osaka.lg.jp/seikatsu/anzen/4/1/6604.html>（最後瀏覽日期：2020 年 3 月 31 日）。

域團體等為規範對象而設置於公共場之防範攝影機，課予作成設置利用基準及向自治團體提交設置利用基準等義務為基本內容。最早採取此種類型的自治體，以東京都杉木區為代表¹²。(二) **自主管理條例型**:此類型僅以自治團體為對象，就自治團體所設置的監視器所作之自主管理規則。雖然以自治條例名稱制定，但與統一管理條例型不同在於，對於自治團體以外之私人等，並未課予作成或提出設置利用基準之義務。此類型以山梨縣河口湖町為顯例。(三) **自主管理規則型**:此類型亦是以自治團體為對象。亦即，由自治團體之首長訂頒自治法則之方式達到規範日地。東京都武藏野市之例即屬本類型。(四) **綱要型**:本類型與自主管理條例型或自主管理規則型一樣，都是以自治團體為對象，關於自治團體設置防犯攝影機之規範形式，非以自治條例或自治法規等名稱，而是以內度行政規為之。此類型以東京都為顯例。(五) **指引型**:此類型係自治團體針對設置防犯攝影機之私人，所為相關設置利用基準模式之提示，並促成依此模式作成設置利用基準。此類型以靜岡縣為代表例，如表 2:

表 2 自治團體有關防犯攝影機管理規範類型

	性質	規範對象	概要
統一管理條例型	自治條例	私人、自治團體、地域團體等	課予申請及作成防犯攝影機利用基準

¹² 東京都杉並區是最早針對監視錄影系統設置及使用等規範制定有自治條例。杉並區於 2004 年制定《杉並區防犯攝影機設置及利用自治條例》(「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」)針對監視錄影系統之設置目的、防犯監視器及監視影音之定義、基本原則、設置利用基準之申報、防犯監視器處理者的義務、報告提出義務、投訴案件等等事項，有更細緻的規定，相當受到矚目。同註 8，頁 32-34。

自主管理條例型	自治條例	自治團體	自治團體自主管理 規範
自主管理規則型	自治規則	自治團體	自治團體自主管理 規範
綱要型	綱要	自治團體	自治團體自主管理 規範
指引型	指針	私人	自治團體對敦促住 民就防犯攝影機為 適切、自主之管理

資料來源:畑中賴親¹³

肆、問題檢討與建議

一、使用監視錄影系統所攝得之資料，涉及憲法基本權干預應謹慎為之

公共場所設置監視錄影系統是否涉及憲法保障人民之基本權？最常受到討論的便是隱私權及行動自由。

(一) 監視錄影系統與隱私權¹⁴

隱私權雖非憲法明文列舉之基本權利，但仍受憲法第 22 條概

¹³ 畑中賴親，地方自治体による防犯カメラの管理に関する考察，都市社会研究，第 8 号，2016 年 3 月，頁 98-99。

¹⁴ 關於個人資料除涉及資訊隱私權外，尚有資訊自決權概念。在德國法上之個人資料，不一定與隱私有關，但經立法法定應予保障之「個人資料」大多與「隱私」有關。所謂資訊自決權根基於德國基本法第 1 條第 1 項人性尊嚴之概念，認為基於人性尊嚴，資訊自決權肯認每一個人對於涉及自己資料提供、利用之決定過程，皆有積極參與及形成自我決定之可能，並得作為抗拒他人恣意干涉之消極自由權，唯有如此，作為主體性之個人，其人性尊嚴才不受貶損。李震山，從公共場所或公眾得出入之場所普設監視錄影器論個人資料之保護，東吳法律學報，第 16 卷第 2 期，2004 年 12 月，頁 58-59。本報告於此則配合我國憲政體制著重於隱私權之論述。

括之基本權規定所保護¹⁵。惟有關個人身處公共場所所設置之監視錄影系統監視攝影範圍內，是否侵害到個人隱私權？否定見解認為，設置於公共場所之監視錄影系統，係對於公共場所過往之人、事、物為攝影。活動於該公共場所監視錄影範圍內之人，應有預見及認識其個人容貌、行動將公開於不特定多數人目光下之情況，是以，得認定本人決定於此場所為活動時，為放棄其自我資訊控制權，選擇對公眾公開自己之容貌等資訊。因此，監視錄影系統之錄攝行為並未侵害個人隱私權¹⁶。肯定論者則認為，個人於公共場所出入活動，固然有將其自己容貌、行動公開之認識，對其隱私權被保護之合理期待相對不高，但其不受他人無正當理由監視之期待，仍不該完全無視。特別是來自於警察機關無差別的監視，顯然已經超過一般人應忍受之合理範圍，況且監視錄影系統之使用，多為電腦控制之機器裝置，照相、攝影後所留存之相片或影帶具體清晰，又可長久保存，有別於人之耳目所得「暫時性」之印象。加上，監視錄影系統之設置與管理者若為警察機關，原即掌握有大量個人資訊，如再將之與攝影所得資訊做對比、組合，實際上極易對個人私生活活動有一定程度之掌握，而有明顯侵害個人隱私之具體危險¹⁷。

¹⁵ 司法院釋字第 603 號解釋：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障（本院釋字第 585 號解釋參照）。」

¹⁶ 范姜真薇，監視攝影系統設置、使用之法律問題，律師雜誌，第 307 期，2005 年 4 月，頁 33。轉引自註 8，頁 15-16。

¹⁷ 同註 8，頁 16。

(二) 監視錄影系統與行動自由

我國憲法第 8 條對人身自由保障，雖僅就一般行動自由在法定程序上保障而為明定，但事實上該條規定乃作為憲法所有自由權之基礎，除保障內容，除程序保障外，還包含行動自由之基本權保障概念在內¹⁸。個人於公共場所活動必須承受被他人觀看的風險，但公共空間的結構仍提供人們外出時享有不被注意、不被記錄、不被干擾的利益，使得個人仍然可以自由地穿梭其間，從事社會活動。若國家機關利用設置監視錄影系統之方式，對個人活動、行蹤加以掌握，對所攝得之錄像，超過合理必要範圍之提供欣賞，會造成有人不願到公共場所的「心理制約」，最直接衝擊到的便是個人的「行動自由」，而壓縮民眾在公共空間的活動型態，改變原本公共空間的特徵。目前國內通說均認為國家機關於公共場所設置監視錄影系統，有干預到人民的基本權，此種干預除前述探討之隱私權外，由於該監視錄影系統之設置不僅改變了「公共空間的特徵」直接壓縮了公共空間中的「行動自由」，同時也由於行動自由干預而間接影響了以公共空間為行使場域的相關基本權，例如：「宗教自由」、「遷徙自由」、「集會遊行自由」、「表現自由」等¹⁹。

(三) 小結

針對監視錄影系統與干預隱私權，論者有認為倘依否定見解，則一般人一出家門，幾乎即無隱私可言，顯然並不合理。蓋個人既使出入公共場所，原非全無隱私權之合理期待可言，乃因

¹⁸ 同註 2，頁 97。

¹⁹ 同註 8，頁 16。

過去人眼的觀察或目視，只是一望即過的短暫視覺，人民具有一定的「隱名性」，如今採用科技影像技術作為廣泛監視錄影，以往存在個體間的「隱名性」，將遭到立即明顯的威脅。況且對於日益強大的監視錄影系統，再整合其他先進數位技術後的使用，例如：生物辨識功能技術。因此，個人處於公共場所領域中，單純的現身或從事任何活動或表現，不宜遽以推測全然拋棄隱私權益，公共場所中建置的監視錄影系統，如有不當蒐集、保管、利用等行為，仍將對個人隱私產生具體危險²⁰。易言之，對於侵害概念之理解，不應停留在過去狹隘之概念，而應加以擴充，從而國家之行為致人民權利受到侵害，無論該行為是否出於有意、無意或直接、間接，屬於法律行為或事實行為、以及得否予以強制等，應非所問²¹。是以，基於法律保留原則之要求，有關設置監視錄影系統之規定，宜由法律明定之。

二、監視錄影系統攝影所形成之影音錄像等個人資料仍受《個資法》相關規定所保障

關於設置監視錄影系統涉及憲法基本權保障事項，特別是隱私權干預部分更是監視錄影系統的核心問題，業如上述。在此，欲更進一步探討的是，設置監視錄影系統時固然應衡量保障隱私權事宜，但監視錄影系統所攝得之個人相關資料是否為《個資法》所規範之資料？並適用該法相關規定所規範？

²⁰ 同註 8，頁 17。

²¹ 黃慧娟，論監視器之設置與法律保留原則，執法新知論衡，第 7 卷第 1 期，2011 年 6 月，頁 68。

(一)《個資法》所規範之個人資料概念，其意涵相當廣泛

《個資法》第 1 條規定：「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法。」其中，所謂個人資料者，同法第 2 條第 1 款規定：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」依此定義內容，個人資料須符合以下要件²²：

1. **現存自然人**：所謂個人，《個資法施行細則》第 2 條明定僅限於「現生存的自然入」而言，已死亡之人及法人的資料，原則上並不在本法保護範圍。2. **資料性質、內容與儲存形式不拘**：何謂「資料」之概念，並未有明確定義²³。不過，對照於本法第 2 條第 2 款及其前身——《電腦處理個人資料保護法》第 2 條第 2 款有關「個人資料檔案」之定義規定可知²⁴，《個資法》所稱之資料，並不限於儲存於電磁紀錄物或得以電腦、自動化機器處理之資料，包含以非自動化方式處理的資料。易言之，現行《個資法》雖對於資料雖未有明定其意義，但卻是從資料之性質、內容或儲存與處理形式均可納入保護的範圍，蓋該法第 2 條第 1 款有關本法用詞定

²² 劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外——以監視錄影為例（上），月旦法學教室，第 115 期，2012 年 5 月，頁 43-49。

²³ 論者認為何謂資料？可能有各式各樣見解，目前以主述關係呈現資料命題性為資料定義之最大公約數，依此定義，可以概略導出資料之性質。黃慧娟，設置防犯監視器與個人資料保護，中央警察大學警學叢刊，第 40 卷第 4 期，2010 年 1 月，頁 119。

²⁴ 修法前規定為：「指基於特定目的儲存於電磁紀錄物或其他類似媒體之個人資料之集合。」；修法後規定為：「指依系統建立而得以自動化機器或其他非自動化方式檢索、整理之個人資料之集合。」

義則規定，不僅個人之一般性資料(如姓名、職業、社會活動)，有關客觀事實的資訊，如健康檢查中血脂肪數值，固受到保護，即便是具有主觀評價性質之資訊，如財務評估、工作表現評估，也在保護範圍。同時，資料內容具有私密性、敏感性或資料不問正確與否，皆有《個資法》所保障之資料的適用。另外，資料的形式(format)及儲存媒介(medium)與是否適用《個資法》無關，故文字、數字、影音、圖書等資料，不論其儲存於電腦、錄影(音)帶、光碟或紙本上，也不問其是否可依電腦、自動化方式處理，或需要人工處理。**3. 資料關聯性:**資料須與現存之特定自然人間具有關聯性(related to an individual)。若此關聯性有無客觀上難以判斷時，應考量資料「內容(content)」、「使用目的(purpose)」或「可能影響(impact)」等因素，予以認定。**4. 直接、間接方式識別特定個人:**自然人必須能與直接或間接方式加以識別(identified or identifiable)，所謂「識別」，本法及其施行細則並未有定義，依歐盟資料保護工作小組的說明，是指可以與群體中其他人區別(distinguish)的特定人而言²⁵。

綜上所述可知，儘管《個資法》對於何謂資料之概念未有明定，但依照該法及其施行細則有關個人資料定義規定看來，對於資料或個人資料範圍之理解，仍可相當程度掌握。整體而言，該法對於個人資料保護範圍是相當廣泛的。

(二)得辨識特定人之影像資料應屬個人資料

監視器所錄得範圍內出現的人、事、物等影像畫面，該畫面

²⁵ See Personal Data Opinion, supra note 7, at 11-12。轉引自同註 22，頁 48。

資料，依前述有關《個資法》及其施行細則有關個人資料定義之要件說明，原則上皆符合。然較有爭議的是，影像資料是否為「得以直接、間接方式識別」為特定人？蓋監視器乃對不特定多數人於公開場合自動攝影，故所攝得之人員，除非是公眾人物或調閱影像者所得識別者外，否則並無法直接辨識。雖然《個資法》主管機關曾在《電腦處理個人資料保護法》時期，作成「金融機構『營業處所前道路』」納入攝錄範圍，其取得之資料須為建立個人資料檔案而取得足資識別該個人之影像資料，予以電腦處理者，始有電腦處理個人資料保護法之適用；反之，若尚無建立個人資料檔案，且僅錄存不特定自然人影像而未予識別該個人以前，相關監視錄影系統之設置管理問題，則應無該法之適用」²⁶在案。但現行《個資法》已明定個人資料可以「間接方式識別」為特定人，亦屬之，則有待釐清的則是，《個資法施行細則》第3條有關「..所稱得以間接方式識別，指保有該資料之公務或非公務機關僅以該資料不能直接識別，須與其他資料對照、組合、連結等，始能識別該特定之個人。」之認定而已。從而，監視器所錄得之影像畫面，儘管原則上無法直接辨別出為特定人，但若能透過與其他資料運用而辨識者，亦屬個人資料，並無疑問。

另《個資法》第51條第1項第2款規定：「於公開場所或公開活動中所蒐集、處理或利用之未與其他個人資料結合之影音資料。」不適用本法規定。此所謂「公開場所」之規定，主要目的是為了解決合照或其他合理範圍內的影音資料（如戶外旅遊之合照、公開研討會的合照或錄音），須經其他當事人書面同意始得為

²⁶ 法務部，民國99年4月13日法律字第0999009760號函。

蒐集、處理或利用的不便，且解釋上當事人彼此間應有同意，也對共同使用的目的有相當清楚，故明定排除本法之適用²⁷。應注意的是，此所謂「公開場所」既具有特定公開目的，特定人進入該公開場時，客觀範圍內，即有表現或公開其個人資料之合理期待。因此，設置於「公共場所」之監視錄影系統，其場所雖屬公開，但就進入該監視錄影範圍之人而言，並非屬《個資法》排除適用之範圍。

三、為遏止傾倒廢棄物若擬採設置監視錄影系統作為防制措施，宜於《廢清法》明定法律依據及授權目的範圍

(一)設置監視錄影系統之法律規範，恐難以單一法律明定之

如前所述，監視錄影系統之設置與利用，確實會有干預人民隱私權等憲法保障之基本權疑慮。不過，從隨意傾倒廢棄物行為可罰性立場觀之，傾倒廢棄物行為除污染路面外，亦屢造成廢棄物逸散於比鄰道路之土地，而同受廢棄物污染。關於廢棄物之清除處理義務，廢清法第 11 條及第 28 條分別就一般廢棄物及事業廢棄物明定其清除義務人之責任。亦即，就道路或其相鄰土地而言，一般廢棄物，除應依規定由特定人清除(例如:1. 土地與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。2. 因特殊用途，使用道路者，由使用人清除。3. 家畜或家禽在道路或其他公共場所便溺者，由所有人或管理人清除。4. 四公尺以內之公共巷、弄路面及水溝，由相對戶或相鄰戶分別各半清除。5. 道路之安全島、綠地、公園及其他公共場所，由管理機構清除。)外，其餘在指定

²⁷ 林秀蓮，個人資料保護法之初探，萬國法律，第 176 期，2001 年 4 月，頁 3。

清除地區以內者，由執行機關清除之；至於事業廢棄物，除再利用方式外，應以自行、共同或委託清除，或其他經中央主管機關許可方式為之。清除義務人違反上述規定者，同法第 45 條、第 50 條、第 52 條及第 53 條明定依情節處以刑罰或行政罰。當然，對非法傾倒廢棄物行為人亦得依廢清法第 46 條及第 50 條處以刑罰或行政罰，但無論如何行為人傾倒行為之結果，實已增加道路或土地清除義務人之責任，同時也衍生依第 71 條所定機關代為清除、處理時向其求償清理、改善及衍生之必要費用等風險，簡言之，徒增清除義務人之法律負荷。是以，基於特定立法政策之考量，在符合比例原則前提下，亦非不得予以設置與利用監視錄影系統，《警察職權行使法》、《道路交通管理處罰條例》或《兒童及少年福利與權益保障法》明定之法律條文依據，即屬顯例。然而，上述法律有關公共場所或道路旁設置監視器之規定，其目的多在維護治安、預防犯罪之刑事政策考量，或基於道路交通管理之安全政策，或托嬰中心兒童及少年福利與權益保障所涉事證等考量，此皆與預防或嚇阻廢棄物隨意棄置之環保政策無涉，該等規定恐尚難逕引援用。

值得思考的是，是否有統一制定單一監視錄影系統設置之法律可能性？就此問題，日本即曾在 2003 年第 156 回國會眾議院提案制定規範監視攝影機之專法——《行政機關設置監視攝影機適切化法草案》²⁸（「行政機關等による監視カメラの設置等の適正化

²⁸ 該草案第 2 條第 2 項規定：「この法律において「監視カメラ」とは、人の行動を監視するために設置されるカメラ、ビデオカメラその他対象を撮像して表示し又は記録する装置をいう。」參閱日本眾議院，網址：http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15605049.htm（最後瀏覽日期 2020 年 4 月 7 日）。另本報告為求用語統一，仍暫翻譯為「監視錄影機」。

に関する法律案」)，該法案於眾議院法務委員會審查時，時任法務大臣的森山真弓答辯表示：「必須深入地檢討監視攝影機之設置目的是否正確？設置是否必要？設置狀態是否妥適？或使用方法是否相當？或其他各式各樣問題，因此，試圖以單一法律或以法律決定一定規則，是相當困難的。」²⁹最後，該專法並未完成立法。

姑且不論該草案原是針對行政機關³⁰設置監視錄影機之法規範。惟此種立法經驗顯示出，儘管監視錄影系統之設置，於現今科技發展而言，並非難事，但社會型態百樣，各種架設之監視錄影設置皆有其特定目的，況且法律所欲追求之管制目的本未必相同，欲以單一專法規範所有可能類型，立法技術上恐有待商榷。

（二）視實務執法所需於《廢清法》明定授權主管關訂定法規命令

我國現行法制及相關國家立法例有關監視錄影系統設置之法規範，多是從預防犯罪、偵查犯罪等目的，予以規定。然就預防非法傾倒廢棄物而設置監視錄影系統問題上，關於傾倒廢棄物之違法行為，並非當然涉及刑事責任，亦即，例如依《廢清法》第

²⁹ 同註 13，頁 98。

³⁰ 該草案所稱之行政機關概念，並非包含所有行政機關。依草案第 2 條第 1 項規定：「この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。一、法律の規定に基づき内閣に置かれる機関（内閣府を除く。）及び内閣の所轄の下に置かれる機関。二、内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第 49 条第 1 項及び第 2 項に規定する機関（これらの機関のうち第四号の政令で定める機関が置かれる機関にあつては、当該政令で定める機関を除く。）三、国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）第 3 条第 2 項に規定する機関（第 5 号の政令で定める機関が置かれる機関にあつては、当該政令で定める機関を除く。）四、内閣府設置法第 39 条及び第 55 条並びに宮内庁法（昭和 22 年法律第 70 号）第 16 条第 2 項の機関並びに内閣府設置法第 40 条及び第 56 条（宮内庁法第 18 条第 1 項において準用する場合を含む。）の特別の機関で、政令で定めるもの。五、国家行政組織法第 8 条の 2 の施設等機関及び同法第 8 条の 3 の特別の機関で、政令で定めるもの。六、会計検査院。」參閱日本眾議院，網址：http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15605049.htm（最後瀏覽日期 2020 年 4 月 7 日）。

46 條第 1 款規定，任意棄置有害事業廢棄物，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 千 5 百萬元以下罰金；然依同法第 27 條第 1 款、第 50 條第 3 款規定，在指定清除地區內隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物，處新臺幣 1 千 2 百元以上 6 千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。易言之，違反《廢清法》之違規傾倒廢棄物行為，依其行為態樣可能涉及刑事責任，也可能是行政責任。而違反《道路交通管理處罰條例》相關規定雖涉及行政責任，但依該條例規定所設置之監視錄影系統，其設置目的在於維護交通秩序，確保交通安全，亦與廢棄物管理政策無關。

至於《廢清法》之執行機關在於地方環保局，而地方政府對於監視系統錄影設置之法規範位階，或以「自治條例」（如：臺北市錄影監視系統設置管理自治條例）、或以「自治規則」（如：基隆市監視錄影系統設置管理辦法）、或以「行政規則」（如：高雄市政府錄影監視系統設置管理要點）等自治法規定之。然該等自治法規所規範之內容事項，或僅侷限於因應上開《警察職權行使法》所定裝設監視器之相關措施，或針對機關所在場所設置監視系統之相關規範，此顯然與為預防傾倒廢棄物而於公共場所裝置監視器之情形不同，亦容有斟酌餘地。

據上，為嚇阻重大隨意傾倒廢棄物而於公用空間設置監視錄影系統，確有相當效益，但考量此監視作用本質上屬於國家對人民所為之監控，而干預到人民的基本權，其涉及問題甚廣，且從影響基本權強度情形亦可從三層面觀之，第一、負責人員單純觀

看行為。第二、透過錄影設備，對於監視錄影過程予以錄影保存行為，涉及資料蒐集。第三、對於錄影資料內容之利用³¹。因此，關於法律明定監視錄影系統之規定，其在具體內涵上應注意之重要規範事項包含：1. 設置地點傾倒廢棄物污染環境之嚴重性。2. 設置地點之妥當性，如：(1)監視地點是否屬對個人屬性極高之處、(2)是否涉及對生活領域廣泛攝影、(3)是否對移動之個人大量情報之蒐集等。3. 設置監視系統相關公告，如：(1)設置機關、(2)設置目的、(3)設置依據。4. 錄影攝得資料之運用、調閱。5. 影像保存期限及銷毀等規定。同時，在細部規範上，亦須應自事前之設置目的、必要性、場所及使用方法予以詳列，盡量降低蒐集後之使用者將來濫用之可能性，並將侵害個人隱私權利利益限制於必要之最小範圍內，俾符合個人資料保護法之意旨。

簡言之，立法政策上不僅須明確強化監視器蒐整資料與佐證違法行為間之關聯性，及蒐集資料使用限於特定目的使用等原則外，最重要的是，在法制上應於《廢清法》中明定授權中央主管機關訂定法規命令，並依授權明確性原則，針對授權目的、範圍及內容，予以規定。當然，在該授權法規命令，為確保授權目的之達成，亦可訂定更細緻之行政規則，自不待言。如此，方能在法規完備前提下，既能達到防制傾倒廢棄物之立法目的，並保障人民相關基本權利。

伍、結論

於公共空間裝設監視錄影系統係為維護治安考量所建置之資

³¹ 同註 21，頁 60。

訊設備，由來已久，此作法在預防犯罪及交通安全上已獲得相當正面評價。近年來，環境污染違規事件層出不窮，特別是廢棄物非法傾倒於產業道路、河川地等公用空間的情形，時有所聞，因此，有識者基於防犯與交通監視錄影系統設置之成效，而主張於道路等公用空間援引比照設置監視錄影系統，以防制非法傾倒廢棄物行為之發生，以保護環境衛生並維護國民健康。然而，監視錄影系統之設置牽涉層面甚廣，不僅與憲法保障人民之隱私權或行動自由等基本權干預有關，就監視錄影攝得之資料蒐集、使用，亦攸關個人資料保護法制，而有研析之必要。爰本報告針對道路等公用空間設置監視錄影系統防制廢棄物傾倒之法制問題，經探討與分析後，研擬相關建議如下，俾供委員問政或修法參考：

- 一、使用監視錄影系統所攝得之資料，涉及憲法基本權干預應謹慎為之。
- 二、監視錄影系統攝影所形成之影音錄像等個人資料仍受《個資法》相關規定所保障。
- 三、為遏止傾倒廢棄物若擬採設置監視錄影系統作為防制措施，宜於《廢清法》明定法律依據及授權目的範圍。

參考文獻

- 一、李震山，從公共場所或公眾得出入之場所普設監視錄影器論個人資料之保護，東吳法律學報，第 16 卷第 2 期，2004 年 12 月，頁 45-92。
- 二、林秀蓮，個人資料保護法之初探，萬國法律，第 176 期，2001 年 4 月，頁 2-13。
- 三、曹儒林，公共場所公設監視錄影系統合憲性及相關法律問題之研析，臺北大學法律學系碩士論文，2011 年 1 月。
- 四、許福生，我國運用監視錄影系統法制規範之回顧與展望，中央警察大學學報，第 46 期，2009 年 6 月，頁 13-62。
- 五、黃慧娟，論監視器之設置與法律保留原則，執法新知論衡，第 7 卷第 1 期，2011 年 6 月，頁 49-71。
- 六、黃慧娟，設置防犯監視器與個人資料保護，中央警察大學警學叢刊，第 40 卷第 4 期，2010 年 1 月，頁 115-132。
- 七、黃慧娟，我國設置監視器之法制現況及檢討，中央警察大學警政論叢，第 8 期，2008 年 12 月，頁 241-264。
- 八、劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外---以監視錄影為例(上)，月旦法學教室，第 115 期，2012 年 5 月，頁 42-54。
- 九、劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外---以監視錄影為例(下)，月旦法學教室，第 119 期，2012 年 9 月，頁 39-53。
- 十、畑中賴親，地方自治体による防犯カメラの管理に関する考察，都市社会研究，第 8 号，2016 年 3 月，頁 93-114。
- 十一、產業道淪「垃圾路」監視器緝凶，自由時報，2019 年 9 月

10日，A14F版。

十二、大阪府警察，網址：

<https://www.police.pref.osaka.lg.jp/seikatsu/anzen/4/1/6604.html>。

十三、日本眾議院，網址：

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g15605049.htm。

附錄：「道路等公用空間設置監視錄影系統防制 廢棄物傾倒之法制問題研析」專題報告（初稿）書面審查意見及參採情形

中央警察大學法律系許教授福生：

一、設置監視錄影系統之正當化規範

(一)誠如大法官釋字第603號解釋所言：「…隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第22條所保障（本院釋字第585號解釋參照）。…惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」由於建置監視錄影系統會具體危害到人民隱私權及衝擊到個人的行動自由，政府若欲建置監視錄影系統，須於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對其予以適當之限制。

(二)日本學者前田雅英教授乃提出運用監視錄影系統，應遵循(1)設置目的之正當性；(2)設置之客觀必要性；(3)設置狀況之適當性；(4)資料使用方法之相當性，以作為合法使用監視錄影系統之參考依據。又日本學者高橋直哉教授亦指出，為了使監視錄影系統之設置及使用正當化，須符合下列要點：(1)使用目的限於犯罪預防；(2)設定的場所限定有發生犯罪的可能性及抑止犯罪效果之場所；(3)從外部可認識到監視錄影系統的存在；(4)錄影下來畫面的保留期間，限定於為達成防犯目的的合理期間，之後須確實的消去；(5)錄影下來畫面資料的複製與調查，限定於合理認為發生犯罪的場所及時間；(6)是否遵守這些事項須有一定的檢查程序。我國學者蕭文生教授則提出，規範裝設監視錄影設備之立法要求，除形式上須

符合法律的授權基礎外，亦須具備下列的實質要求：(1)明確性原則；(2)透明化原則；(3)組織與程序之保障；(4)比例原則。另外蔡庭榕、許義寶及梁世興等教授則提出監視錄影設置原則須遵守公益原則、比例原則及法律保留原則；至於監視錄影資料儲存、傳遞與利用原則須遵循特定目的原則、法律明確規範其管理與傳遞及利用之範圍，以及明定監視錄影資料提供犯罪偵查使用要件與程序等。因此，運用監視錄影系統的正當化事由須考量下列因素：(1)設置目的之正當性、(2)設置之客觀必要性、(3)設置方法之妥當性、(4)設置之透明性及、(5)資訊保存利用之限制性。

二、宜於《廢物理清法》明定法律依據及授權目的範圍

誠如此專題研究報告所言，(1)使用監視錄影系統所攝得之資料，涉及憲法基本權干預應謹慎為之。(2)監視錄影系統攝影所形成之影音錄像等個人資料仍受「個人資料保護法」相關規定所保障。(3)設置監視錄影系統之法律規範，恐難以單一法律明定之。(4)為遏止傾倒廢棄物若擬採設置監視錄影系統作為防制措施，宜於《廢物理清法》明定法律依據及授權目的範圍。

三、可參照《兒童及少年福利與權益保障法》第77條之1規定定之

《兒童及少年福利與權益保障法》於民國108年4月24日增訂第77條之1 規定：「托嬰中心應裝設監視錄影設備。(第1項)前項監視錄影設備之設置、管理與攝錄影音資料之處理、利用、查閱、保存方式與期限及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。(第2項)」目前依本條第2項授權規定，中央主管機關訂定有《托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利

用辦法》，如此的法制規範，可作為未來為遏止傾倒廢棄物，若擬採設置監視錄影系統作為防制措施之法制規範參考。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，關於司法院釋字第603號解釋揭示保障隱私權之意旨，亦為本報告內容所引述，而建置監視錄影系統會具體危害到人民隱私權及衝擊到個人的行為自由，「須於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對其予以適當之限制」亦為本報告論述要旨所在。至於許教授所引述日本及我國學者對於設置監視錄影系統應考量之重要事項，其基本原則本報告業有相當著墨，不過，仍可作為未來修法時具體授權事項時逐一審視之思考，故錄供參考。
- 二、第二點意見部分，贊同本報告見解，錄供參考。
- 三、第三點意見部分，本報告建議修法方向即為《兒童及少年福利與權益保障法》第77條之1此種授權訂定法規命令之體例。

行政院環境保護署：

- 一、經查詢近3年間有關非法棄置之相關新聞，目前地方環保局為強化污染預防及管理，多有採取藉由監視器影像查緝非法棄置之相關作為，此係實際執行稽查作為使用之相關科技工具（相關內容請參附件）。目前廢棄物清理法對前述查緝非法棄置案之相關監視錄影系統等，未訂有相關規定，爰所蒐集資料之使用上應符合個人資料保護法等相關規定。
- 二、依貴局第15頁有關監視錄影系統與隱私權之研析，是否侵害到個人隱私權，尚有持否定論及肯定論者，且隨監視系統硬體之進步及發展，除環保機關外，各行政單位目前亦就其不

同管理目的(如防止盜採砂石、預防盜伐樹林等)，設置有類型不同之監視系統，爰建議就侵害個人隱私權部分待有一致性見解，或行政機關相關法規有統一規定後，本署相關環保法規(包含廢清法)將配合辦理。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，本報告亦肯認監視器影像查緝非法棄置相關作為確實具有相當助益。但問題是，監視錄影系統設置涉及隱私權保障及個人資料保護事宜，在未有相關法令規範前提下，執行機關所為監視錄影系統及蒐集、利用個資行是否當然符合《個資法》相關規定，即無法客觀檢視，致可能產生弊端。
- 二、第二點意見部分，學界對於監視錄影系統是否干侵害到個人隱私權，有持否定論及肯定論者，惟通說持肯定看法，亦為本報告所採。關於監視錄影系統設置目的，除環保機關外，雖各行政機關就其不同管理目的設置有類型不同之監視系統，然隨意傾倒廢棄物乃最為典型之污染環境行為，環保署基於環境保護之主管機關，自宜主動整合防制破壞環境生態之相關作為，且參考《兒童及少年福利與權益保障法》之最新立法授權體例修正《廢清法》，似非俟相關行政機關主管法規有統一規定後，再配合辦理。

謝研究員碧珠：

- 一、本報告(頁18)論結：「基於法律保留原則之要求，有關設置監視錄影系統之規定，宜由法律明定之。」惟又謂(頁26)：「在法制上應於《廢清法》中明定授權中央主管機關訂定法規命

令，並依授權明確性原則，針對授權目的、範圍及內容，予以規定。當然，在該授權法規命令，為確保授權目的之達成，亦可訂定更細緻之行政規則，自不待言。…」云云。然而，參照司法院釋字第443號、第750號等解釋及理由書，在法律保留原則下，應由法律加以規定者，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布「命令」為必要之規範。準此，是否得以「行政規則」為補充規定？容有再商榷之餘地。

二、本報告「行為自由」與「行動自由」用語之異同宜釐清或統一用語：

- (一)本報告關於「行為自由」之用語，見於(頁15、17)；其謂：「公共場所設置監視錄影系統是否涉及憲法保障人民之基本權？最常受到討論的便是隱私權及『行為自由』。」、「目前國內通說均認為國家機關於公共場所設置監視錄影系統，有干預到人民的基本權，此種干預除前述探討之隱私權外，由於該監視錄影系統之設置不僅改變了『公共空間的特徵』直接壓縮了公共空間中的『行為自由』，同時也由於『行動自由』干預而間接影響了以公共空間為行使場域的相關基本權，……。」同時，第2句且同時出現「行為自由」與「行動自由」之用語。
- (二)本報告摘要首先敘及「行動自由」；其謂：「監視錄影系統之設置牽涉層面甚廣，不僅與憲法保障人民之隱私權或『行動自由』等基本權干預有關，就監視錄影攝得之資料蒐集、使用，亦攸關個人資料保護法制，而有研析之必要。」另頁16、17、27亦有相同用語：「監視錄影系統與『行動自由』」、「我

國憲法第8條對人身自由保障，雖僅就一般行動自由在法定程序上保障而為明定，但事實上該條規定乃作為憲法所有自由權之基礎，除保障內容，除程序保障外，還包含『行動自由』之基本權保障概念在內。」「若國家機關利用設置監視錄影系統之方式，對個人活動、行蹤加以掌握，對所攝得之錄像，超過合理必要範圍之提供欣賞，會造成有人不願到公共場所的心理制約，最直接衝擊到的便是個人的『行動自由』…」、「監視錄影系統之設置牽涉層面甚廣，不僅與憲法保障人民之隱私權或『行動自由』等基本權干預有關」云云。

三、本報告(頁17)論述：「針對監視錄影系統與干預隱私權，論者有認為倘依否定見解，則一般人一出家門，幾乎即無隱私可言…」云云。惟查本報告前文提及「否定見解」係見於(頁15、16)，其謂：「惟有關個人身處公共場所所設置之監視錄影系統監視攝影範圍內，是否侵害到個人隱私權?否定見解認為，設置於公共場所之監視錄影系統，係對於公共場所過往之人、事、物為攝影。活動於該公共場所監視錄影範圍內之人，應有預見及認識其個人容貌、行動將公開於不特定多數人目光下之情況，是以，得認定本人決定於此場所為活動時，為放棄其自我資訊控制權，選擇對公眾公開自己之容貌等資訊。因此，監視錄影系統之錄攝行為並未侵害個人隱私權。」準此，前揭論點之命題及「否定見解」之內涵，似並不相同，容有釐清之必要。

參採情形：

一、第一點意見部分，司法院釋字有關人民基本權利之層級化保護意旨，係在肯認特定涉及基本權干預事項須法律保留原則

下，除全面保留外，立法權得將涉及基本權之專業性、技術性、細節性事項，明確授權行政權訂定法規命令規範之，而行政權則可在不違背授權法律及授權之法規命令前提下，本於職權訂定內部執行之行政規則，以利行政業務推展。本報告論述及相關建議，即依此法制邏輯脈絡所為之論述及建議，符合法律保留及授權明確原則，所提意見並無商榷必要，錄供參考。

- 二、第二點意見部分，關於設置監視錄影系統涉及人民「行動自由」者，論者亦有謂之為「行為自由」。本報告擬統一使用「行動自由」之用語，以避免滋生誤解。
- 三、第三點意見部分，本報告第15頁、第16頁論述否定說見解認為人民出門即有隱私權被干預之認知而拋棄，故監視錄影系統之設置，並不會干預人民隱私權，因此，第17頁才敘明，若依否定見解，則一般人一出家門，即無隱私權可言。亦即，第15頁、第16頁乃針對設置監視錄影系統是否干預隱私權，就學者否定說與肯定說之看法，加以說明；第17頁則就本文針對肯定說與否定說之論述，認為若採否定說則一般人出門即無隱私權可言，但此種否定說看法有違實情，故本文贊成肯定說。是以，前後論述命題及「否定見解」之內涵，並無不同。

郭研究員憲鐘：

- 一、為預防犯罪或偵查犯罪，我國現行訂定監視錄影系統設置管理及運用之法令，可說相當普遍。誠如報告所列舉之《警察職權行使法》、《道路交通管理處罰條例》及《兒童及少年福

利與權益保障法》等。另司法機關為預防發生不法或侵權情事，訂定監視錄影系統設置管理及運用之行政規則及地方政府為維護公共安全，所訂定錄影監視系統設置管理之地方自治法規等。據上揭監視錄影系統之設置，對於預防犯罪或違規行為發生之舉發效果，確有相當效益。由於近年來，國內環境污染違規事件層出不窮，特別是廢棄物非法傾倒於產業道路、河川地等公用空間的情形，時有所聞。因此，報告建議為防制非法傾倒廢棄物行為之發生，於道路等公用空間援引比照預防犯罪與交通監視錄影系統之設置，因涉及憲法基本權之干預，宜於《廢棄物清理法》明定法律依據及授權目的、範圍、內容等修法方向之建議，可資贊同。

二、依本報告摘要首序，「環境污染違規事件層出不窮，特別是廢棄物非法傾倒於產業道路、河川地等公用空間的情形，時有所聞」。惟查我國現行環保法規，非法傾倒廢棄物於產業道路、或排放污(毒)水於河川地等公用空間並非僅涉及違反《廢棄物清理法》之違法傾倒廢棄物行為而已；其行為態樣或可能涉及《廢棄物清理法》，亦可能涉及「刑法-公共危險罪章」、《水污染防治法》及《空氣污染防治法》等刑事責任，也可能是行政責任。有論者謂我國環保法規過時，即便以監視錄影系統查到業者違規傾倒廢棄物，過失輕率的污染行為；若沒有刑責，只靠行政裁罰，加上上揭行為是否致公共危險舉證不易，實難有效嚇阻不肖業者之違法行為。爰為遏止傾倒廢棄物於道路、污染河川地等公用空間之違法(規)行為，宜將相關環保法規納入檢討規範，允為周延。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，所提意見係贊同本報告意見，錄案供參。
- 二、第二點意見部分，首先，各環保法律針對違反各該環保法律之規定，除裁處行政罰外，亦有刑事處罰規定，例如：《廢棄物清理法》第 46 條第 1 款規定，任意棄置有害事業廢棄物處 1 年以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 千 5 百萬元以下罰金。亦即，環保法律之管制處罰手段，也包含刑事罰，並非僅限於行政罰。至於污染環境行為造成之公共危險罪，固然刑法第 190 條第 1 項及第 190 條之 1 分別規定：「投放毒物或混入妨害衛生物品於供公眾所飲之水源、水道或自來水池者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑。」、「投棄、放流、排出、放逸或以他法使毒物或其他有害健康之物污染空氣、土壤、河川或其他水體者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 1 千萬元以下罰金。」但該等刑法規定與環保法律刑事處罰間之法律競合關係，乃法律適用問題，並非本報告探討之問題。其次，除傾倒廢棄物外，排放不符放流水質標準之污染水源至水體、排放不符標準之污染氣體至空氣中，乃至製造噪音等行為，皆為典型污染環境行為，並無疑問。但就本報告探討之設置監視錄影系統之主題而言，上述各種違法行為，依其違法態樣，恐非得藉由監視錄影系統可資證明行為人之違法性，亦即，水體具有流動性、空氣具有逸散性、噪音則需專業分貝測量技術檢驗，諸此行為基本上恐非透過監視錄影設備，予可具體蒐證。是以，本報告以典型之定點、固定且目視即可判斷違法之傾倒廢棄物行為，為設置監視錄影系統之探討目標。

李副研究員雅村：

- 一、本報告提綱挈領、層次分明，論述法制問題邏輯清晰、簡潔有力，敬表贊同。
- 二、個人處於公共場所領域中，單純的現身或從事任何活動或表現，不宜遽以推測全然拋棄隱私權益，公共場所中建置的監視錄影系統，如有不當蒐集、保管、利用等行為，仍將對個人隱私產生具體危險。易言之，對於侵害概念之理解，不應停留在過去狹隘之概念，而應加以擴充，從而國家之行為致人民權利受到侵害，無論該行為是否出於有意、無意或直接、間接，屬於法律行為或事實行為、以及得否予以強制等，應非所問。是以，基於法律保留原則之要求，有關設置監視錄影系統之規定，宜由法律明定之，可資贊同。
- 三、立法政策上不僅須明確強化監視器蒐整資料與佐證違法行為間之關聯性，及蒐集資料使用限於特定目的使用等原則外，最重要的是，在法制上應於《廢清法》中明定授權中央主管機關訂定法規命令，並依授權明確性原則，針對授權目的、範圍及內容，予以規定。當然，在該授權法規命令，為確保授權目的之達成，亦可訂定更細緻之行政規則，自不待言。如此，方能在法規完備前提下，既能達到防制傾倒廢棄物之立法目的，並保障人民相關基本權利，兩者權衡，不致為達執法效益而過度侵害人民的基本權，敬表贊同。

參採情形：

所提意見係贊同本報告意見，爰均錄案供參。

孫副研究員晉英：

對於道路等公用空間設置監視錄影系統防制廢棄物傾倒之法制問題，鑒於我國現行監視錄影系統設置既已有法例可循(警察職權行使法、道路交通管理處罰條例、兒童及少年福利與權益保障法與各地方自治法規等)，撰稿人建議應於廢清法中明確規範，個人頗為認同。

參採情形：

所提意見係贊同本報告意見，爰錄供參考。

蔡副研究員琮浩：

一、依本報告分析，為防制非法傾倒廢棄物行為於公用空間設置錄影監視系統，不僅涉及憲法保障隱私權、行動自由等人民基本權外，其資料蒐集、使用亦攸關個人資料保護。因此，本報告以公用空間（public space，或稱公共空間）為探討範圍，基於一般人對於對公共空間較缺乏所謂「隱私預期」（expectation of privacy）之前提，應較為可行。而回歸《個人資料保護法》第 16 條規定，公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。若為特定目的外之利用，則有（一）法律明文規定；（二）為維護國家安全或增進公共利益所必要；（三）為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險；（四）為防止他人權益之重大危害；（五）公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人；（六）有利於當事人權益；（七）經當事人同意。另參考《道路交通管理處罰條例》中以科學儀

器取得證據資料證明其違規行為之 11 種違規態樣之立法，顯見以錄影監視系統防制非法傾倒廢棄物行為於公用空間之立法，除應符合憲法第 23 條之「目的正當性」、「手段必要性」及「限制妥當性」之比例原則檢視外，其資料運用尚須證明有前述為特定目的外之利用，如增進公共利益、避免重大危害等必要，且提出透過監視錄影系統預防傾倒廢棄物之實效並以法律明確規定之，以免過度侵害人民隱私權及基本肖像權。

二、違反《廢清法》之行為態樣從刑事責任到行政責任均有可能（頁 25），本報告認為，於公用空間設置監視錄影系統以嚇阻重大隨意傾倒廢棄物確有相當效益，並明確從基本權強度提出具體內涵上之重要規範事項（見 25-26），若從對合法運用監視錄影資料取締不法行為觀之，則對報告建議之立法方向深表認同。惟對於有效嚇阻重大隨意傾倒廢棄物犯罪行為之防制方式，則藉由監視錄影系統對特定場域實施監控，使潛在犯罪者產生「可能被逮捕」的心理壓力與直接加重犯罪成本（即罰則）間，何者較具效益？或其犯罪行為之可能公用空間設置監視錄影設備之行政成本等角度，或為本案立法政策上亦值得加以考量者。

三、頁 16 標題之監視「錄」影系統，應為錯字；頁 20 標題之逗號，應為贅字，建請修正。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，所提意見係贊同本報告意見，並就《個人資料保護法》第 16 條規定所為說明，均錄供參考。
- 二、第二點意見部分，為防止違法行為，加重法律處罰規定（無論

是行政罰或刑事罰)之「亂世用重典」之思考模式，一直是立法政策選擇時的民意主流看法之一。但從刑事預防政策而言，為遏阻犯罪行為發生，除明確的法律構成要件外，最重要的是具體落實執行法律，以杜絕欲枉法者之僥倖心態。本報告研析重點即在於藉由設置監視錄影系統，以有效稽查不法，並進而嚇阻不法。

三、第三點意見部分，文字誤繕部分已參採並修正。

李助理研究員淑瓊：

一、本報告基於環境污染違規事件之層出不窮，而加以探討於道路等公用空間設置監視錄影系，以防制廢棄物非法傾倒行為所提之意見，固非無見，惟有關本報告最末之第三點建議「為遏止傾倒廢棄物若擬採設置監視錄影系統作為防制措施，宜於《廢清法》明定法律依據及授權目的範圍。」部分，謹提出下列意見供參：

(一)因監視系統之設置，對處於該系統下之民眾（在此命題下可能是不特定之多數人），會造成對憲法所保障隱私權之侵害，故若欲對前述隱私權加以限制，必須通過憲法第 23 條比例原則及法律保留原則的檢驗，亦即必須是相較於對前述不特定多數人隱私權之保障，有「更值得」被保障的權利存在，始可對前述隱私權加以限制，而如何去評價該權利是否「更值得」被保障，則要通過適當性原則、必要性原則(最小侵害原則)及衡平性原則(狹義比例原則)等比例原則內涵的檢驗。

(二)本報告第 23 頁雖提及「基於特定立法政策之考量，在符合比例原則前提下，亦非不得予以設置與利用監視錄影系

統……此皆與預防或嚇阻廢棄物隨意棄置之環保政策無涉，該等規定恐尚難逕引援用」，將監視錄影系統的設置與「預防或嚇阻廢棄物隨意棄置之環保政策」做聯結，惟此一聯結僅能通過比例原則中手段必須能有助於目的之達成之適當性原則的檢驗，至於比例原則中有關在同等有效之手段當中，必須選擇最小侵害之手段之必要性原則，以及手段與目的之間必須要合乎比例，不能以過於強烈之手段只為了達成重要性極低之目的之衡平性原則，則缺乏論述，即跳躍到法制面導出「宜於《廢清法》明定法律依據及授權目的範圍」（法律保留原則）之結論，似過於率斷。

(三)建議本報告於文中所提「預防或嚇阻廢棄物隨意棄置之環保政策」目的之基礎下，補充論述其背後所欲保障之權利（在此命題下可能是環境權、國民健康權或道路或土地清除義務人之財產權），並於保護此權利之前提下，研析對於前述隱私權的限制是否可通過比例原則中之必要性原則及衡平性原則之檢驗。

二、第 20 頁「(二)得辨識特定人之影像資料應屬個人資料，」標題最末之「，」應係誤繕。

參採情形：

一、第一點意見(一)部分，關於憲法第 23 條規定之比例原則，學理上係透過適當性原則、必要性原則及衡平性原則等加以檢驗，此為基礎法學理念，並為歷來本局研究報告及法案評估報告多次闡述之重點，應已成為一般民眾所具有之基礎法學法學概念之一。基此，本報告考量篇幅，並避免論述過於學理性，以符委員問政需求，故綜整就包含隱私權、行動自由

或個人資料保護等基本權干預或限制時所涉比例原則之檢視，併同討論之，並未特別獨立專節說明。況且，關於防制傾倒廢棄物所設置之監視錄影系統，其利益衡量之檢視，考量廢棄物種類多樣化、危害性高低、違規頻率、道路等公用空間地形複雜度或城鄉居住人口密集度等技術性問題，立法者宜僅就公益顯然大於私益之基本原則予以判斷後授權行政權訂定法規命令執行之即可。當然，立法權可另透過法規命令發布後之國會監督機制，事後審查行政命令是否逾越授權（包含過度侵害隱私權）而有違反、變更或抵觸法律之情形，通知行政機關更正或廢止。簡言之，關於隱私權之利益衡量，涉及監視錄影系統設置考量之實務繁雜因素，不一而足，此技術性問題非立法者所能逐一掌握檢視，而屬行政權之範疇，立法者僅需為事前公益原則之基本判斷與授權，並輔以事後行政命令審查機制，即可達到保障公益及人民隱私之目的，以符合權力分立原則意旨。

二、第一點意見(二)部分，本報告第 23 頁所述重點在於，現行其他法律所規定之監視錄影設備，係依各該法律規定所設置，有其特定之設置目的，惟並不包含預防傾倒廢棄物之目的，並非在論述「設置監視錄影設備」與「預防隨意傾倒廢棄物」間之聯結說明，李助理研究員恐誤解本報告論述核心意旨所在。另設置監視錄影系統所涉比例原則檢驗，本報告已分別於報告內容關於廢棄物違規檢舉之實務作法、英日等國家立法例規範內容、監視錄影系統攝得資料對基本權干預情形，以及個資保護議題等先行鋪陳論述之，同時，並於第 25 頁至第 26 頁有關法律授權訂定設置監視錄影系統之法規命令

時，歸納整理應逐一檢視比例原則的具體內涵事項在案。是以，報告建議三之相關論述，宜併同本報告整體理解，有關缺乏論述與過於率斷之意見，顯係誤解，爰錄供參考。

三、第一點意見(三)部分，《廢棄物清理法》第 1 條明定：「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法」即已包含所提相關權利與價值等考量在內，況且設置監視錄影系統的核心爭議在於本報告所述之隱私權、行動自由與個人資訊保護等議題，似無需就所提已當然包含價值判斷之問題，再分別贅述，模糊討論焦點；其餘有關比例原則之檢驗意見部分，同一、二之回應說明。

四、第二點意見部分，標點符號誤繕部分已參採並修正。

【環保署書面意見之附件】

環保局嚴密監控 非法棄置難逃法眼

【2018-11-23 台灣新生報 第04版 基隆市 記者簡麗春／基隆報導】

基隆市環保局經由監視器影像，查獲不肖業者非法載運廢棄物。經環保局派員到七安產業道路支線，查獲該處遭棄置大量裝潢修繕廢棄物，嚴重影響當地環境品質。環保局已蒐證查獲行為人，並請警方聯絡涉案行為人到案說明，該行為人也坦承載運裝潢修繕廢棄物於該處棄置。

環保局防範非法棄置廢棄物行之有年，目前在各道路多處裝有監視設備，同時加強人力巡查，更成立專案聯合當地派出所員警及里長執行夜間巡查，全力避免非法棄置；一旦發現不法情事，將依法嚴辦決不寬貸，請業者勿心存僥倖，以免得不償失。

環保局呼籲民眾，發現居家周邊有可疑車輛進出、或疑似非法棄置案件，請立即打電話通報環保單位(0800-066666 免付費電話或 02-24651115)，或拍照存證提供相關資料給環保局，以利追查行為人。

目前針對七安產業道路支線，惡意棄置大量裝潢修繕廢棄物的業者，環保局已對違規行為人，進行行政處分，並要求行為人限期清理完畢；有關涉及刑法部分，也由警方辦理後續移送作業。

環保局指出，從事廢棄物清除、處理業務，應依「廢棄物清理法」第41條規定，取得公民營廢棄物清除機構許可，違者爰依同法第57條規定，最高可處新台幣三十萬元罰鍰，並可依第46條規定移送，可處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣一千五百萬以下罰金。

違法棄置廢棄物違反同法第27條規定，污染地面、池塘、水溝、牆壁、梁柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物，依同法第50條可處新台幣一千二百元以上六千元以下罰鍰；未於限期內清理改善完成，將按日連續處罰。