

臺北市錄影監視系統設置管理自治條例(草案)影響評估報告書

壹、緣起

近年來，國內各縣市政府基於監控交通流量、預防災害、犯罪及調查犯罪嫌疑等目的，陸續於重要路口、地下道、治安要點等處所架設錄影監視系統，其中為預防、偵查犯罪所設置之錄影監視系統，雖學術界尚無具體研究文獻驗證其功效，惟根據各警察機關經由調閱錄影監視畫面而偵破重大刑案之資料顯示，確有實質助益，成為警察機關維護治安利器。

行政機關於公共場所裝設錄影監視系統，不僅有侵害個人隱私之虞，並影響個人在公共領域的行動自由。其中隱私權部分，依大法官釋字 603 號所述，乃為不可或缺之基本權利，受憲法第 22 條所保障。因此行政機關於公共領域裝設錄影監視系統，須有法律或法規命令明文依據，始符合法律保留原則。

茲因本府運用先進數位科技與設備，重新規劃於本市 11,500 處治安要點建置本市錄影監視系統，大幅提升本市犯罪偵防效能，臺北市議會 98 年 5 月 1 日以議警字第 09800500400 號函送該會第 10 屆第 5 次定期大會王議員浩等 38 位議員連署臨時提案，請本府於全市錄影監視系統重新建置完成前，訂立臺北市錄影監視系統設置管理自治條例，以維公正性及合法性。依據地方制度法第 28 條第 4 款規定，本府應重新檢討現行規範，配合新錄影監視系統各項先進功能之展現，及維護民眾隱私權，以自治條例定之。

貳、主要立法方向

為應治安需要、維護市容觀瞻及有效管理，兼顧保障個人隱私，本府所屬各機關於公共場所設置、使用錄影監視系統相關事項之立法方向，分述如下：

- 一、設置錄影監視系統，應以維護公共安全、社會秩序、犯罪預防及偵查為目的，並兼顧人民權益之適當方法為之，不得逾達成目的之必要限度。

- 二、本府所屬各機關於本市公共場所裝設錄影監視系統，除情況緊急者，於設置完成後三十日內補辦申請程序外，須申請核准後始得設置。
- 三、錄影監視系統影音資料應予保密，非依法定程序，不得處理及利用。
- 四、本府所屬各機關為預防與偵查犯罪、調查事實及證據、還原交通事故真相、搶救天然災害，得向設置機關調閱錄影監視系統影音資料。且調閱時應載明調閱目的、範圍及用途，以利設置機關之審查。
- 五、第三人有調閱錄影監視系統影音資料之必要時，由設置機關依相關法令辦理。

參、主要制定目的

- 一、健全本府所屬各機關錄影監視系統之設置管理，以維護治安及保障個人隱私。
- 二、避免任意裝設纜線造成線路紊亂，嚴重破壞市容景觀及危害公共安全。
- 三、明確管理範疇：本府所屬各機關以公共場所為攝取影音範圍者，為本自治條例規範對象。
- 四、採許可制：經主管機關召集相關單位現場會勘、主管機關現地查核無誤後，據以核定。
- 五、明確主管機關查核權，確保錄影監視系統合法使用及檔案資料保存完整、安全。
- 六、攝錄影音資料涉有個人行為紀錄，與個人權益相關，設置機關負有保密之義務和責任。本府所屬各機關如有(1)預防、偵查犯罪(2)調查事實及證據(3)還原交通事故真相(4)搶救天然災害等因素，得向設置機關調閱錄影監視系統影音資料。

肆、影響評估

- 一、法規必要性分析

近年來犯罪手法隨著時代更迭、科技創新而不斷改變，傳統警察勤務方式無法有效提升偵查犯罪效能，而錄影監視系統具備運作全年無休、先進科技功能等特性，為維護社會治安，達到事前嚇阻犯罪，案發即時逮捕嫌犯，事後蒐證將歹徒繩之以法等目標，各國普遍在重要路口及公共設施裝置錄影監視系統，成為現代社會追求安全治理與對抗犯罪的必然結果。

本府所屬各機關於本市公共場所或公眾得出入場所裝設錄影監視系統，以本府警察局所建置、維管之 12,589 支監視器為最多(1,256 支運作中，11,333 支試運中)，設置地點為本市各治安要點。經統計，本府警察局 99 年 1 至 12 月份因調閱錄影監視系統攝錄影像而偵破案件，計 240 件、307 次，詳如下表。

案類/年度	99 年度第 1 季		99 年度第 2 季		99 年度第 3 季		99 年度第 4 季		總計 (99.12.31)	
	件數	人數	件數	人數	件數	人數	件數	人數	件數	人數
殺人	-	-	-	-	-	-	1	3	1	3
強盜	-	-	-	-	2	3	1	1	3	4
搶奪	3	6	-	-	2	2	2	2	7	10
強制性交	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1
竊盜	40	47	45	50	51	76	52	60	188	233
其它	13	17	11	15	8	14	8	10	40	56
總計	57	71	56	65	63	95	64	76	240	307

數據來源：警政署刑事警察局

依據臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法第十四條第二項規定，民眾欲調閱本府所屬機關及里辦公處錄影監視系統影音資料，須具備(1)因正當理由有調閱必要及(2)經主管機關同意等 2 項要件，未進一步說明或列舉何謂「正當理由」，另設置地點多為里、鄰巷弄，民眾申請調閱影像件數、期間及攝錄範圍有增加趨勢，徒增主管機關及管理單位負擔，且易淪為如徵信公司、討債集團等，蒐集特定對象活動資料之工具。

本府為提升本市犯罪偵防效能，刻正運用先進數位科技與設備，重新規劃於本市 11,500 處治安要點建置本市新錄影監視系統，改變本市公共空間特徵程度將相當顯著。

架設錄影監視系統方式多為附掛於建築物外牆、電線桿或路燈桿上，甚至違規布放於側溝內，影響市容觀瞻及排水安全。

李震山大法官在「個人資料保護與監視錄影器設置之法律問題研究—以警察職權行使法第 10 條為中心」明確指出：『國家在「公共場所」普設監視錄影器，既然有雙刃性功能，表示其仍有正面功效，無須全面加以排斥。但針對可能的負面功效之防止，就需靠完善立法規範，而該規範須經得起法治國原則之檢驗，從目的、要件、程序，皆需慎重考量，並應注意相關基本權利的保障(資訊自決或資訊隱私及行為自由)與公益維護間之衡平。』是以干涉人民自由權利的行政行為須有法律授權，如果沒有法律授權，行政機關即不能合法的作成行政行為，且各種干涉人民自由權利的行政行為不能以消極的不違反法律或目的正當性為已足，尚須有法律之明確授權為依據。

二、法規替代方案審視

我國法律對於公共領域錄影監視系統設置規定，目前僅警察職權行使法第 10 條有明文規定，惟其規範主體為警察機關，並未包含一般行政機關，不符合法律保留思維。

本市錄影監視系統設置管理規範事項，經臺北市議會議決應以自治條例定之，依據地方制度法第 28 條第 4 款規定，即應提高位階為自治條例；另因錄影監視系統設置目的係為提升預防、偵查犯罪之治安功能，錄影帶調閱、主機管理等相關事務涉人民基本權利之保障，因而明定主管機關為本府警察局，並得委任轄區分局執行，相關局處應配合辦理。

三、法規影響對象評估

本自治條例第三條規定之錄影監視系統，係指本府所屬各機關於本市公共場所設置之攝錄影音設備；除情況緊急，於設置完成後三十日內補辦申請程序外，應經申請許可後始得設置，以兼顧維護治安與保障民眾權益。

四、法規成本效益分析

設置錄影監視系統所需設備及相關工程成本，原即由設置者負擔，並未因本自治條例規定而有增加；其次主管機關辦理審查申請案件、影音資料調閱、複製等管理事項，所需成本以

人力及文件業務費用為主，另因已排除部分錄影監視系統之設置申請，可有效減少人力成本，與實施本自治條例後，治安維護與權利保障效益相較，不易以線性量化計算。

五、公開諮詢程序

本府警察局研議本自治條例過程，除邀請專家學者、警察局各分局提供意見外，並以 98 年 12 月 30 日北市警預字第 09835072401 號公告、本府警察局網頁及本府 99 年 1 月 13 日春字第 8 期公報，將草案條文公開民眾閱覽，另於 99 年 1 月 11、13 日 14 時 30 分，舉行本市北、南區法規聽證會，說明立法意旨及回應參加人員意見，相關建議整理如下：

- (一) 申請調閱錄影監視系統資料程序，不宜過於繁瑣。
- (二) 免申請核准設置要件及向何單位提出申請調閱錄影監視系統資料規定，應該明確，並廣為宣導。
- (三) 明確規範得檢視錄影監視系統資料之資格。
- (四) 自治條例實施 1 年後，應全面檢討是否須修改、增訂，以至完備。

伍、預期效益

本市公共領域錄影監視系統數量日益增加，且多附掛於建築物外牆、電線桿或路燈桿上，甚至布放於側溝內，除影響個人公共領域隱私權、行為自由，亦有礙市容觀瞻及排水安全。本自治條例規範事項，包含設置目的、審核、會勘機制、資料利用限制、違反處置等規定，除賦予行政機關於本市公共領域設置錄影監視系統之法源依據外，亦可整合錄影監視系統協助治安功能，兼顧個人基本權利之保障。

對於違反本自治條例規定者，本府除可依本自治條例規定處分外，民眾亦可依據刑法等相關法令，提起追訴，確保自身權益。