

「以無人機空拍方式作為環保案件查緝蒐證之法律問題」

之鑑定意見書

中國文化大學法律學系

李寧修 教授

目次

壹、	鑑定議題.....	2
貳、	鑑定意見.....	2
一、	宜區分行政調查類型以確立法律保留之相應層級.....	2
二、	建立以無人機進行環保稽查之法制框架.....	3
	（一）使用範圍應限於特定、具體環保案件之調查.....	4
	（二）行政調查之正當程序.....	6
	（三）可能涉及隱私權侵害之情形.....	7
	1. 以無人機空拍所及場域為觀察重心.....	7
	2. 以無人機空拍所得資料之性質為觀察重心.....	8
三、	完備行政調查之監督機制.....	10
四、	結語.....	11

壹、 鑑定議題

行政機關運用新型科技進行行政調查，尤其在環保類如廢棄物清理法、空氣污染防治法或水土保持法等類型案件，透過以科學儀器設備（空拍機）蒐證，雖可提升稽查效率，掌握污染影響範圍及查得實際違規行為人，然此種行政調查方式所取得之事證是否一律可作為行政機關裁罰之憑據？現行法並無相關規定，是否可能因而侵害人民的合理隱私期待，而有違法之疑義？

貳、 鑑定意見

現今無人機之技術發展日新月異，以無人機¹輔以高解析度之攝相設備，配合人工智慧與 5G 技術，以遠端操控之方式，除蒐集資料外，甚至可以進一步即時分析資料並進行判讀，相較於傳統的行政調查方法，更能突破時間與空間限制。而使用無人機空拍查緝環保違規之作法，亦時有所聞，尤其針對地域遼闊或地形較為複雜而人員難以接近之區域，無人機即得有效克服客觀環境之限制，提高調查之成效，例如 2013 年環保署環境督察總隊以無人機至六輕工業區進行空拍，發現工業區內各式儲槽有短報數量及未依原環評書件內容配置等情事，故予以裁罰並限期改善²。因應特定環保事件之特殊性，行政機關於調查事實及證據時，確實可能產生使用科技設備之需求與必要，而委託鑑定中所提出二個問題：「空拍機所蒐集之事證是否得作為行政機關裁罰之依據」以及「是否可能因而侵害人民的合理隱私期待，而屬違法」，皆涉及現行行政調查法制中，對於使用科學儀器設備之規範，是否得以充分作為行政機關依法行政之基礎，並妥適回應對人民權利可能造成之侵害，就此，爰提出以下意見。

一、 宜區分行政調查類型以確立法律保留之相應層級

「正確之行政行為立基於充分的事實與證據，而調查事實與證據，須有明確法律授權並合乎正當程序」³，行政調查屬行政機關行使職權所必要之輔助性權

¹ 依據民用航空法第 2 條第 26 款，所謂遙控無人機，係「指自遙控設備以信號鏈路進行飛航控制或以自動駕駛操作或其他經民航局公告之無人航空器。」

² 魏 紘 鈴 ， 環 署 空 拍 現 形 六 輕 儲 槽 多 千 座 ，
<https://tw.news.yahoo.com/%E7%92%B0%E7%BD%B2%E7%A9%BA%E6%8B%8D%E7%8F%BE%E5%BD%A2-%E5%85%AD%E8%BC%95%E5%84%B2%E6%A7%BD%E5%A4%9A%E5%8D%83%E5%BA%A7-091829949.html>（最後瀏覽日：2022 年 9 月 30 日）。

³ 李震山（2022），《行政法導論》，12 版，三民，頁 489。

力，但調查之手段與方法眾多，若以其實施是否得以強制手段完成，應可分為任意性調查及強制性調查⁴。任意性調查乃行政機關為確保其行為之適當性，以不具物理上強制性、侵入性與干預性之手段，就特定事件為一般性、規劃性之調查，其多有賴相對人之協力，若其不配合，行政機關亦無法加以裁罰，亦不得實施違反相對人意願之調查。此類調查原則上在管轄機關之執掌範圍內即可採行，並不以具有法律授權作為其採行之前提，在法律保留之要求較為寬鬆。

反觀強制性調查，係行政機關就具體事件，實施具干預、取締性質之「檢查」，相對人通常因此負有協力義務，若無正當理由不配合，可能因此產生不利益之法律效果⁵。由於此類行政調查之型態大多違反受調查者之意願，甚至可能侵害其權益，例如要求受調查者提供相關資訊可能侵害其隱私或是營業秘密；實地檢查的過程可能必須進入相關處所，侵害人民之居住自由；封存相關物品則是涉及人民財產權之侵害，故就行政調查行為之發動要件、程序、處罰及救濟，均應確守法律保留及法律明確性原則，方符合保障人民權益之意旨⁶。

針對環保案件查緝蒐證，使用無人機空拍之方式調查，其得於短時間完成大規模之調查，受調查對象亦較無「不配合」之空間，該查緝若欲課以受調查者協力義務或容忍義務，並賦予機關於受調查者不願配合時，加以裁罰並強制實施之權力⁷，則其應劃歸屬強制性之行政調查，而以有法律或法律明確授權之命令作為其發動行政調查之依據為當，並應就其使用目的、要件、範圍、程序、法律效果、救濟等，予以明定，亦藉此強化行政機關後續以無人機空拍所得資料作為裁罰憑據之合法性與正當性。

二、 建立以無人機進行環保稽查之法制框架

我國現行就無人機之規範，主要可見於民用航空法第九章之二（第 99 條之 9 至第 99 條之 19）及遙控無人機管理規則中，惟其規範重心偏向於對遙控無人機設備本身及其操作之管理。民用航空法明定遙控無人機應辦理註冊，其操作人應經測驗合格，並由交通部民用航空局（下稱民航局）發給操作證後，始得為之。而針對禁航區、限航區及航空站或飛行場四周之一定距離範圍內從事遙控無人機活動，應申請民航局會商目的事業主管機關同意後，始得為之；於上述範圍外，

⁴ 關於強制性調查及任意性調查之性質及其區分，請參考洪家殷（2020），〈行政調查行為之救濟〉，《中正大學法學集刊》，68 期，頁 65-70。

⁵ 例如食品安全衛生管理法第 41 條第 1 項及同法第 42 條授權訂定之食品查核檢驗管制措施辦法中，所定之查核及管制行為，即多透過食品衛生主管機關以強制力手段實施，藉此釐清事實與調查證據，並課予人民對於相關調查措施協力或容忍之義務。

⁶ 李寧修（2013），〈食品衛生查驗之正當行政程序／高高行 90 訴 1575 判決〉，《台灣法學雜誌》，216 期，頁 209-211。

⁷ 例如水污染防治法針對規避、妨礙或拒絕第 26 條第 1 項之查證者，依第 50 條「處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制執行查證工作」；空氣污染防治法第 71 條則明定：「規避、妨礙或拒絕依第四十八條第一項之檢查、鑑定或命令，……，處公私場所新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；處移動污染源使用人或所有人新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制執行檢查、鑑定。」

距地表高度不逾 4 百呎之區域，則由直轄市、縣（市）政府公告遙控無人機活動之區域、時間及其他管理事項，在公告事項外從事遙控無人機飛航活動，應申請地方政府會商相關中央主管機關同意後，始得為之。而依民用航空法第 99 條之 17 授權訂定之遙控無人機管理規則，則是進一步針對遙控無人機之註冊及射頻管理、系統檢驗、製造者與進口者之登錄及責任、操作人之測驗及給證、操作限制及活動許可、飛航安全事件之通報及處理等，予以規範。

針對政府機關(構)從事無人機作業，民用航空法或遙控無人機管理規則均有排除限制或特別申請程序等鬆綁之規定，例如民用航空法第 99 條之 14 第 1 項下共有 10 款關於從事遙控無人機活動應遵守之事項，但若屬政府機關為執行災害防救、偵查、調查、矯正業務等法定職務，經民航局同意者，得排除同條項第 2 款至第 8 款之適用（民用航空法第 99 條之 16 第 2 項），亦不受同法第 99 條之 13 第 3 項及第 4 項應事前申請民航局或直轄市、縣（市）政府同意之限制（民用航空法第 99 條之 16 第 1 項）。又例如遙控無人機管理規則第 34 條中，針對政府機關為執行災害防救、偵查、調查、矯正業務等法定職務時，不適用同規則第 31 條第 1 項及第 2 項、第 32 條第 1 項應事前申請相關機關同意之限制，於經民航局同意後，即得從事遙控無人機之活動。

然而，前述民用航空法及遙控無人機管理規則中，並未區分無人機於各個行政機關基於不同法定職務中，使用無人機之要件、範圍、程序、效力等，恐無法作為以無人機空拍方式實施行政調查時之法律基礎，故仍應另尋相應之法源作為其實施行政調查之依據⁸。由於我國現行並未針對行政調查制定專法，故除應遵守行政程序法第一章第六節關於調查事實及證據之一般性規定外，考量職務之特殊性與需求，或可於現行環保類之各法規中，例如廢棄物清理法、空氣污染防治法、水污染防治法或水土保持法等，增加使用科學儀器設備作為調查方法之規定，類似規定或得參警察職權行使法第 9 條、第 10 條及第 11 條所稱「科技工具」、道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 條之「科學儀器」、公路法第 57 條之 1 第 2 項之「科學儀器」、政風機構執行行政調查作業要點十二、第 1 項之「科技工具」等之規定，其均是運用新型科技調查事實、蒐集證據，輔助行政機關行使職權之適例，應具參考價值。

（一）使用範圍應限於特定、具體環保案件之調查

調查方法之選擇，屬行政機關依職權發動，因此對於調查之方法及範圍，應由行政機關自行決定，不受當事人主張之拘束，而當事人僅享有「無瑕疵裁量」請求權，但並無法指定行政機關使用特定之調查方法⁹。然而，行政機關在手段的

⁸ 但亦有認為民用航空法及遙控無人機管理規則對於政府機關(構)從事遙控無人機等有關事宜，原則上已明定相關遵循規範，足供環保機關作為操作遙控無人機空拍稽查作業之依據。請參考邱垂發，以遙控無人機空拍方式查緝環境污染事件之法制問題研析，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=192767>(最後瀏覽日：2022 年 9 月 30 日)。

⁹ 李震山（2022），前揭書（見註 3），頁 496。

選擇上，仍應確認具體個案中有以「科學儀器設備蒐證之必要性」，確保其符合比例原則，避免全面性、長時間之無差別待遇之蒐證。就此，應可納入考量之面向包括是否須限於有事實足認有導致重大環境污染之虞之特定事件；是否限於具有急迫性，即若非以無人機空拍蒐證，可能無法及時完成證據調查之案件；以及是否有客觀上不能或難以其他方法蒐集或調查證據之情形，例如調查範圍幅員遼闊、地勢險峻或屬人員難以接近或到達之現場等。

於環保案件中，以無人機空拍方式查緝蒐證，應嚴格限於「對事」而非「對人」，若蒐證之目的，即在於以遙控無人機對特定自然人進行辨識、追蹤及監控，有鑑於其將對個人隱私帶來高度風險，原則上應予禁止¹⁰。若以無人機搭配人工智慧之辨識系統識別特定自然人，其更應審慎以待。類似之討論，亦得見於歐洲議會及理事會於 2021 年 4 月所提出之人工智慧法草案（Gesetz über künstliche Intelligenz, KI-Gesetz）¹¹中，其針對基於刑事追訴之目的（Strafverfolgungszweck），於公眾得出入之空間使用即時遠端生物辨識系統（biometrischer Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme），原則上列為禁止使用人工智慧之領域，然而，仍有三種例外得使用之特殊情形¹²，並就此例外，明定其應考量之面向¹³及應遵守之程序¹⁴。歐洲資料保護委員會（Europäische Datenschutzausschuss, EDSA）及歐洲資料保護官（Europäische Datenschutzbeauftragte, EDSB）隨即以個人資料保護觀點，就此提出共同意見¹⁵，明確指出，不論是在實體的公共場所或虛擬的線上空間，使用人工智慧識別自然人之生物特徵¹⁶，基本上違反了人們在上述空間中保持匿名的

¹⁰ 例如政風機構執行行政調查作業要點十二、第 1 項第 6 款，針對政風機構以科技工具執行行政調查，明定「不得使用具有定位、追蹤或記錄位置資訊功能之科技工具」之規定，應屬類似之要求。

¹¹ 歐盟人工智慧法草案是歐盟人工智慧及數位資訊法制的一環，以歐盟運作條約（Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union）第 114 條關於歐盟內部市場治理之規定作為其法源依據，其以確保在歐盟使用人工智慧系統之安全性，推動人工智慧投資與創新法律之明確性，並同時建立尊重基本權利保障之法制及安全規範為其目標。該草案自 2021 年 4 月公布後，歷經多次密集討論，有關草案的最終版文字預計將於 2022 年 10 月底在歐盟執委會（Europäische Kommission）再行討論，並規劃於 2023 年正式施行。

¹² 人工智慧法草案第 5 條第 1 項第 d 款下所定 3 目得例外使用即時遠端生物辨識系統之情形，包括：搜尋刑事犯罪之特定潛在受害者或失蹤兒童；為防免對自然人之生命或身體造成具體、重大和直接危害或恐怖攻擊；為偵查、追蹤、識別或追訴犯特定罪行之行為人或嫌疑犯，並應限於達成前述目標絕對必要（unbedingt erforderlich）之範圍。

¹³ 應考量之面向包括可能使用情況之型態，特別是如不使用該系統，其可能造成損害之嚴重性、可能性與程度（人工智慧法草案第 5 條第 2 項第 a 款）；使用系統對所有相關人員之權利和自由的影響，特別是該影響之嚴重性、可能性與程度（人工智慧法草案第 5 條第 2 項第 b 款）。並應遵守符合必要性和比例原則的保障措施和使用條件，特別是關於時間、地域和人員之相關限制。

¹⁴ 即時遠端生物辨識系統之使用，除情況急迫，原則上皆必須經使用地所在會員國之司法機關或獨立機關事前許可（人工智慧法草案第 5 條第 3 項），並對於申請、發給許可之程序及相應之監督，要求各會員國於其內國法中訂定詳細之規範（人工智慧法草案第 5 條第 4 項）。

¹⁵ EDPB, *EDSA-EDSB Gemeinsame Stellungnahme 5/2021 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union*, available at https://edps.europa.eu/system/files/2022-01/edpb-edps_joint_opinion_ai_regulation_de.pdf (last visited September 30, 2022)

¹⁶ 例如：臉部特徵、步態（Gangart）、指紋、DNA、聲調和其他生物特徵或行為徵兆（Verhaltenssignale）

期望，其將為個人隱私帶來高度風險，故無論在任何情況下、出於任何目的，使用人工智慧識別個人特徵之行為，均應普遍地予以禁止。

另外，針對以無人機空拍進行環保稽查，其效力宜予明定，彰顯該調查是否具有強制性，受調查者是否因此負有協力義務¹⁷與容忍義務，例如空氣污染防治法第 48 條第 3 項及水污染防治法第 26 條第 3 項中，均得見「不得規避、妨礙或拒絕」之規定，同時，針對違反協力義務或容忍義務之法律效果，亦應相應明確予以規範¹⁸。

（二）行政調查之正當程序

行政程序法第 1 條所揭示之立法目的，乃透過建置「公正、公開、民主」之行政程序，追求「確保依法行政、保障人民權益、提高行政效能、增進行政信賴」之實體目的。故行政行為之正確作成，實有賴充分之事實與證據，而事實與證據之調查，則必須依循相關法令中所規範之正當程序為之，例如在行政程序法中所要求之受告知權、預告、舉行聽證、當事人陳述意見等，皆是以「程序正義」確保「實體正義」的制度設計¹⁹。考量無人機空拍之特性，受調查之對象不易察覺，且於空中拍攝之範圍及角度廣闊不受限制，甚至輔以人工智慧或聯網技術，相較於傳統行政調查中之勘驗或進入處所等方式，受調查對象之自由與權利所承受之風險，已不可同日而語，故以無人機空拍作為環保案件查緝蒐證時，更應當留意正當行政程序之遵循。

首先，參考行政程序法第 42 條之規定：「行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。勘驗時應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限。」於實施無人機空拍蒐證前，實應如同實施勘驗，於不妨害目的達成之情形下，通知當事人到場，共同參與以無人機實施檢查之程序。通知當事人到場，其所具備之正當程序意義，包括得藉此向當事人揭示調查人員身分供確認，並說明調查之目的；同時讓當事人有陳述意見之機會，參與行政機關形成心證的過程；取得空拍資料之第一時間，亦得向當事人為詢問或確認，即時釐清事實。

其次，現行法令中實不乏行政機關有權實地檢查業務場所或營業設施之規定

皆屬之。

¹⁷ 洪家殷（2011），〈論行政調查之證據及調查方法－以行政程序法相關規定為中心〉，《東海大學法學研究》，35 期，頁 27-28。

¹⁸ 例如空氣污染防治法第 71 條：「規避、妨礙或拒絕依第四十八條第一項之檢查、鑑定或命令，……處公私場所新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；處移動污染源使用人或所有人新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制執行檢查、鑑定。」水污染防治法第 50 條：「規避、妨礙或拒絕第二十六條第一項之查證者，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制執行查證工作。」

¹⁹ 李寧修（2013），前揭文（見註 6），頁 210。

²⁰，此一涉及當事人營業自由之行政調查方法，目前雖未採行令狀原則²¹，然而，其縱使有法律之授權，仍應關注正當程序之踐行。無人機雖非「實地進入業務場所或營業設施」，但其確實可透過不同角度，拍攝到業務場所或營業設施之畫面或影像，甚至透過人工智慧技術之置入，辨識出可能遺漏之細節。因此，當無人機之蒐證範圍，將及於業務場所或營業場所之上空場域時，應可擬制為「進入特定處所」，故亦應遵循進入處所檢查時之相關程序要求，包括檢查之時間應以一般營業活動時間內為原則²²；除非情況急迫，應事前以書面通知實施檢查之時間及範圍，並允許當事人或其指定之人共同參與調查程序²³；以無人機實施調查應製作紀錄，詳實記載受調查者、調查機關、調查日期及起訖時間、調查內容及發現及相關處置措施等，受調查者如有意見陳述，其書面聲明、訪談文書或錄音（影）檔，應列為附件²⁴。

最後，考量行政調查同時肩負公共任務，具有公共利益之考量，為求取公益與私益之均衡，或可考慮在個別行政調查領域中，置入較為簡便之即時救濟方式，例如於行政調查程序進行中，給予當事人得即時提出異議之救濟可能性，對受調查者可能更具救濟實益，同時亦促使在現場執行公務之檢查人員，執法時更加慎重²⁵，就此，警察職權行使法第 29 條第 1 項：「義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議。」²⁶或行政執行法第 9 條第 1 項：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。」之規定，在制度設計上，應具有參考價值。

（三）可能涉及隱私權侵害之情形

1. 以無人機空拍所及場域為觀察重心

司法院大法官歷來之解釋及憲法法庭之判決²⁷，均肯定每個人皆受隱私權之

²⁰ 例如個人資料保護法第 22 條第 1 項：「中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為執行資料檔案安全維護、業務終止資料處理方法、國際傳輸限制或其他例行性業務檢查而認有必要或有違反本法規定之虞時，得派員攜帶執行職務證明文件，進入檢查，並得命相關人員為必要之說明、配合措施或提供相關證明資料。」勞動檢查法第 14 條第 1 項：「勞動檢查員為執行檢查職務，得隨時進入事業單位，雇主、雇主代理人、勞工及其他有關人員均不得無故拒絕、規避或妨礙。」

²¹ 李震山（2022），前揭書（見註 3），頁 506。洪家殷（2018），〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《警察法學》，17 期，頁 53。

²² 針對政風機構執行行政調查應遵守之事項，政風機構執行行政調查作業要點十二、第 1 項第 3 款規定：「進入公眾得出入之場所，應於營業時間為之，並不得妨礙其營業」

²³ 李震山（2022），前揭書（見註 3），頁 506-507。

²⁴ 請參考食品查核檢驗管制措施辦法第 14 條第 3 項。

²⁵ 方華香，從重大民生經濟案件論行政檢查與行政搜索法制發展，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=84773>(最後瀏覽日：2022 年 9 月 30 日)。

²⁶ 洪家殷（2020），前揭文（見註 4），頁 77、79。

²⁷ 司法院釋字第 585 號解釋、第 603 號、第 689 號解釋；憲法法庭 111 年憲判字第 1 號、第 13 號

保障，「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，而受憲法第二十二條所保障。」其保障範圍涵蓋「個人生活私密領域免於他人侵擾」及「個人資料之自主控制之資訊隱私權」。就前者而言，係保障私人生活場域之隱密性，不受外界恣意窺探²⁸，因此，若強制性調查之實施，將涉及私人空間或私生活之侵擾，例如進入住居所進行檢查，除隱私權外，恐亦涉及居住自由之侵害²⁹，立法規劃即有必要適度比照刑事訴訟程序，採令狀原則，置入法官保留之機制，以求周延。

然而，若無人機空拍之場域，並未涉及「個人生活私密領域」，而限於公眾得出入之公開場所，是否即無隱私權侵害之問題？就此，司法院釋字第 689 號解釋曾謂：「是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主」³⁰，因為一旦當陷入隨時遭到監控之境時，其言行舉止及人際互動即難保不受干擾，而恐影響人格之自由發展³¹，故資訊隱私權之保障，並不因其身處公共場域，而減損其必要性，以監視器之設置為例，即便設置於公共場所，所攝錄之內容亦屬發生於公共場所之行為，仍應於法律授權之目的與範圍內，尊重資訊隱私權，為合理、必要之蒐集、處理及利用³²。

2. 以無人機空拍所得資料之性質為觀察重心

若將以無人機空拍所蒐集之資料，依其性質概分為個人資料及非個人資料，所謂個人資料，係「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」（個人資料保護法第 2 條第 1 款）³³。因此，若僅限於對建築

判決參照。

²⁸ 相同意旨，公民與政治權利國際公約第 17 條明定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

²⁹ 司法院釋字第 460 號解釋理由書第 2 段指出：「而依一般觀念，所謂住宅，係指供人日常住居生活作息之用，固定於土地上之建築物；外觀上具備基本生活功能設施，屬於居住者支配管理之空間，具有高度的私密性。」而營業處所同時供居住使用時，其私密性將提升，亦應受憲法居住自由之保障。李震山（2022），前揭書（見註 3），頁 506。陳文貴（2017），〈行政檢查與令狀原則之界限探討〉，《中原財經法學》，39 期，頁 135。

³⁰ 司法院釋字第 689 號解釋理由書第 7 段參照。

³¹ 李寧修（2016），〈國家蒐集集會遊行資料的憲法界限：德國聯邦憲法法院「巴伐利亞邦集遊法部分暫停適用」裁定之反思〉，《東吳法律學報》，27 卷 3 期，頁 161。

³² 李寧修（2019），〈警察存取預防性資料之職權與個人資料保護：以監視器之運作模式為例〉，《臺大法學論叢》，48 卷 2 期，頁 420-430。黃政龍（2015），〈論新型偵查方法之法律問題－以 GPS 追蹤與無人機偵查為例〉，《刑事法雜誌》59 卷 4 期，頁 144-146。吳秋宏（2012），《照相錄影與刑事程序》，頁 89-90，臺北：承法。

³³ 針對間接識別，個人資料保護法施行細則第 3 條規定：「本法第二條第一款所稱得以間接方式

物外觀、露天廠區或河川流域等公共場域空拍蒐證，所得資料並未得直接或間接識別特定自然人時，因其非屬個人資料，則不涉及個人資訊隱私權侵害之問題；然而，若其中含有個人資料時，則須留意蒐集、處理或利用，除應遵循個人資料保護法之一般性規定外，仍建議應於相關環保法律中，就此種執行環保稽查而涉及個人資料蒐集、處理及利用之行為，包括目的、要件、保存期限³⁴、機關間之傳遞、安全維護³⁵等重要事項予以明定，以符憲法保障人民資訊隱私權之意旨。另，以無人機蒐證之過程中，其所獲得之資料，若有涉及個人資料、隱私或是其他應保密之事項，於調查程序進行中，應明定調查機關及人員之保密之義務³⁶，但於調查結束後，是否仍應維持秘密而不公開，則仍應逐案認定³⁷。

基於資料最少蒐集原則（Datenminimierung），個人資料之蒐集應與其目的相關、適當且限於達成目的所必要之範圍³⁸，因此，若無人機空拍所取得之個人資料，僅係出於偶然取得，與事實或證據之調查並無直接關聯，建議即刻將該個人資料進行去識別化處理，並以採行不可回復之匿名化為原則，一旦經匿名化，確保該資料不再具有識別性，則可排除個人資料保護法之適用，應得適度減輕行政機關使用該資料之負擔。

作為個人資料主體之當事人所享有之資訊隱私權，保障其有權決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。為落實憲法保障每個人對於自身之個人資料享有自主控制之權利，因此在個人資料保護之法制中往往得見當事人書面同意與蒐集機關告知義務之相關規定，藉此確保個人資料之主體對於其個人資料之蒐集、處理及利用之知情並進一步選擇的權利。無論是事

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。」

³⁴ 個人資料之保存期限，係對已經達成目的或對於目的達成不再有所助益時，及課予持有機關將其刪除或銷毀之義務，以避免無限期留存，例如政風機構執行行政調查作業要點十二、第 4 項規定：「執行所得資料，除因調查貪瀆與不法事項而有保存之必要者外，政風機構至遲應於資料製作完成日起一年內銷毀之。但法令另有規定者，從其規定。」

³⁵ 例如個人資料保護法第 18 條規定：「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」而「安全維護事項」，係指公務機關為防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏，採取技術上及組織上之措施（個人資料保護法施行細則第 12 條第 1 項）。

³⁶ 水污染防治法第 26 條第 4 項：「檢查機關與人員，對於受檢之工商、軍事秘密，應予保密。」及政風機構執行行政調查作業要點十九、：「政風機構人員因執行行政調查所知悉之資訊或持有之資料，不得無故洩漏或交付。」之規定，可供參考。

³⁷ 就此，立法院職權行使法第 52 條：「文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並依秘密會議處理之。」以及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款關於豁免公開之要件中，所定「政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者」，分別以「調閱報告及處理意見提出後」及「其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者」，作為是否仍有保密義務之判斷標準，應具參考價值。

³⁸ 歐盟個人資料保護基本規則（Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO）第 5 條第 1 項第 c 款。

前或事後告知，一旦缺乏告知義務之規制，人民之個人資料雖由國家依法蒐集，但何時會被利用、如何利用、基於何種目的之利用等，當事人皆無法掌握，將形同被剝奪其作為個人資料主體所得主張之任何權利³⁹。因此，行政機關若以無人機蒐集人民之個人資料，應可參考通訊保障及監察法第 15 條第 3 項關於通訊監察結束後之通知規定：「法院對於第 1 項陳報，除有具體理由足認通知有妨害監察目的之虞或不能通知之情形外，應通知受監察人。」⁴⁰尤其是當該資料被運用於個案中對抗該當事人，至少透過事後之告知，讓當事人就其個人資料之蒐集、處理及利用之歷程，得以有所掌握，例如透過事後查詢、請求閱覽，確認國家所蒐集之資料及其利用狀況；亦得請求停止蒐集、處理或利用及請求刪除，以避免違法、特定目的消失或期限屆滿後之持續利用。

三、完備行政調查之監督機制

行政調查之執行，應依法行政並符合比例原則，不得逾越其目的，對於當事人有利及不利事項，應一律注意，行政調查程序中之監督機制，即屬確保依職權發動之行政調查合法且適當之關鍵制度。考量以科學儀器設備蒐證，相較於傳統行政調查之方法，對於當事人權益所造成之影響層面較廣，其是否有發動之必要，應審慎思考，或許可於行政機關中置入「長官保留」，藉由各個階層之審核，簽請機關首長同意後方得實施，提高內部監督之強度⁴¹。

另外，針對無人機空拍資料涉及個人資料之情形，其應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式，並對所蒐集之個人資料採取組織與程序上必要之防護措施，此為司法院釋字第 603 號解釋及 111 年憲判字第 13 號判決再三強調者，而個人資料保護之獨立監督機制，更是重中之重，透過獨立監督機制，應得「……確保個資蒐用者對於個資之蒐用，均符合相關法令之規定，以增強個資蒐用之合法性與可信度，尤其個人健保資料業已逸脫個人控制範圍，如何避免其不受濫用或不當洩漏，更有賴獨立機制之監督」⁴²。因此，行政機關對於其所蒐集之個人資料，首先應得透過個人資料保護法第 18 條，指定專人辦理安全維護事項，以防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏，提升內部自律；而外部監督機關之設置，由於我國個人資料保護法目前係採分散式管理，交由中央

³⁹ 李寧修（2019），前揭文（見註 32），頁 424。

⁴⁰ 通訊保障及監察法第 15 條第 1 項：「第 5 條、第 6 條及第 7 條第 2 項通訊監察案件之執行機關於監察通訊結束時，應即敘明受監察人之姓名、住所或居所、該監察案件之第 11 條第 1 項各款及通訊監察書核發機關文號、實際監察期間、有無獲得監察目的之通訊資料及救濟程序報由檢察官、綜理國家情報工作機關陳報法院通知受監察人。如認通知有妨害監察目的之虞或不能通知者，應一併陳報。」

⁴¹ 可參考政風機構執行行政調查作業要點十二、第 1 項：「政風機構執行行政調查，有事實足認本機關（構）及所屬機關（構）人員涉有貪瀆與不法事項之虞，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據，而認有必要以目視或科技工具進行資料蒐集，經主管機關政風機構陳報本署審核同意，並應遵守下列事項：……」

⁴² 111 年憲判字第 13 號判決理由第 61 段。

目的事業主管機關及地方之直轄市、縣（市）政府為行政監督，並由國家發展委員會擔任法律主管機關，著重於個人資料保護業務之協調與相關法規之統一適用⁴³。然而，111 年憲判字第 13 號判決已警告現行個人資料保護法欠缺獨立監督機制，有違憲之虞，並要求相關機關應自判決宣示之日起 3 年內，制定或修正相關法律，建立相關法制，以完足憲法第 22 條對人民資訊隱私權之保障。該判決中對於獨立監督機制應屬統籌性或依據專業領域分別設置，保持開放態度⁴⁴，因此，後續法制之動向，值得持續關注並因應調整。但無論如何，個人資料之獨立監督機制，應是必須正視之當務之急。

四、 結語

考量環保案件常面臨空間上不易接近或時間上急迫等情況，若得隨著新型科技與設備之發展與時俱進，將行政調查之方法「升級」，對於蒐證之效率與成果，應得有所助益。除了現行民用航空法及遙控無人機管理規則，針對政府機關履行特定法定職務時，從事遙控無人機活動之相關規範外，若得於環保類法規中，納入使用新型科學儀器稽查蒐證之型態，應更能妥適對環保案件之特殊性與行政機關之調查需求，予以回應。

然而，新型技術與設備之使用，例如以無人機搭配空拍技術，仍應確保其符合法治國原則之基本要求，尤其當行政機關對於該調查之執行，具有強制性，且所蒐集事證可能作為行政機關裁罰之依據時，其規範強度及密度，即有相應強化之必要。除應遵守法律保留原則，以法律或法律明確授權之命令作為其依據外，針對目的、要件、範圍、協力或容忍義務、法律效果、救濟等重要事項，亦應明確予以規範，除使受調查者可得預見，亦讓調查者有所依循；另，亦應確保調查程序符合正當程序之要求，並輔以相應之監督機制，以衡平其對人民權利、自由可能帶來之侵害。

由於無人機空拍之範圍或蒐集所得資料，恐怕難以涇渭分明地區分其場域屬性（私人/公共）或資料類型（個人資料/非個人資料），因此，一旦無法排除可能涉及侵擾「個人私密領域」或蒐集「個人資料」，在相關法制之整備上，宜預先納入設想。首先，調查之標的應限於具體個案、事件，而非特定人，故於環保案件中，透過無人機搭載攝影設備與人工智慧辨識技術，追蹤或監控特定人之作法，應明文禁止；其次，針對無人機空拍範圍一旦及於「個人私密領域」，因涉及居住自由及隱私權之侵害，應適度比照刑事訴訟程序，置入法官保留機制；最後，就無人機空拍所蒐集之個人資料，建議應於相關環保法規中，另就個人資料蒐集、處理及利用之目的、要件、保存期限、當事人權利、告知義務、保密義務、安全

⁴³ 李寧修(2022)，〈當代法律下的個人資料保護：以當事人權利保障為中心〉，《當代法律》，6 期，頁 10-11。

⁴⁴ 111 年憲判字第 13 號判決理由第 61 段：「至於監督機制如何設置，例如設置一個統籌性之獨立監管機制，或於各相關法律設置依各該專業領域設計之獨立監督機制，屬立法形成自由。」

維護及獨立監督機制等重要事項予以明定，以符憲法保障人民資訊隱私權之意旨。