

# 「降低幼托機構不當管教 建立完整通報處理系統」公聽會意見書(1)

全國教師工會總聯合會幼委會主委 楊逸飛

主辦：立法委員吳玉琴國會辦公室、靖娟兒童安全文教基金會

時間：109年11月6日(星期五) 下午2時0分至4時30分

日前民間對於降低幼托機構不當管教之議題，提出希望在幼兒園全面裝設監視器之意見。然幼兒園監視器之裝設，應回到國家相關法令的制定與運作，授予合法保障與詳細研議相關配套與管理辦法，以免在公權力的擴張過程與幼教現場相關人員之隱私權限當中產生扞格衝突，影響當前台灣整體人權之形象。

當前政府正研擬國家人權計畫，國家如欲全面於幼兒園裝設監視器應衡酌其在該計畫當中第五項「數位人權」之影響，事先評估整體計畫與政策的妥適性，並同時檢討現行托嬰中心裝設監視器之相關配套與法令規準。

回歸幼教現場在監視器議題爭論之基礎點，可由大法官釋字第689號所揭示之「合理隱私期待」進行討論，普遍而言，幼兒園的走廊、戶外遊戲區、出入口等，均有社會共識其為公共空間，惟幼兒園教室內，因其從事活動非完全屬於公共領域，包含飲食、休憩、生理照護、教育輔導行為等，故有其爭議性，究竟在幼兒園教室內的隱私成分，要達到多少份量才是合理期待，此點即須要社會共同討論

當前民間對於幼兒園監視器之用途，強調在於事件發生後證據之保留，如欲基於兒少保護立場架設監視器攝錄相關畫面保存證據，其所衍生的隱私層級問題、調閱權限設定、相關利益人之意願、設備器材供給維修、技術處理、錄影畫面的保存與管理等，均須有完備的規畫與配套，

今年度通過托嬰中心強制裝設監視器之法案，其相關配套不全且法令授權層級不明，僅有一「托嬰中心監視錄影設備設置及資訊管理利用辦法」，可見此政策之粗糙。此辦法當中尚有幾點定義未能有效處理，導致當前托育現場依舊混亂且打擊幼托從業人員之信心。茲就監視器運作之實務現場，提供以下幾點問題：

## 一、法令目的層屬未明，資料收集與運用之權限為何？

1. 相關法令未明示監視器裝設之目的，就法屬層級來說，**未能有明確目的之法令，後續配套辦法難以訂定與推展**。且法令未規定明確之目的，當事單位或其他機關極可能以其他侵害個人或不法目的予以蒐集、利用監視器之影像。如，主管利用監視器監管幼托人員工作狀況、以監視器畫面蒐集相關人員的作息甚至以此作為教學評比。再思考到最極端狀況，**在沒有規範的情況下，有沒有可能有惡意的人員故意收集幼兒相關生活作息影片，流出到非法的場所做特定利用以此獲利？**
2. 依據該辦法第四條，托嬰中心應自行或指派專人操作。如法令的目的在於保權兒少現場相關證據，怎能授權業者自行操作？對於攝影器材之規格、配備均無統一規範，且當前科技發達，**如何避免**

業者對監視器設定假畫面或是剪接後製錄影時間，是政府需要思考整體運作，否則只是強制業者裝設，但公權力無法推展，法令等同虛設。

3. 辦法第五條，專責人員應辦理監視畫面之保存、建檔及加密攝錄之影音資料。但該辦法亦沒敘明影音資料調閱之權限，是否僅能就特定目的下之狀況進行調閱，且調閱權限不明，是否任何人均有資格調閱？調閱時是否需有非利害相關的第三人在場？調閱資料的查閱與刪除，該以何種形式呈現？申請調閱時，是否園所自行核准即可？或應該有當地主管單位核准並陪同觀看，避免錄影資料以被翻拍之情事或遭受竄改？

## 二、托育爭議事件定義模糊，如何保護幼托人員身心健康？

4. 辦法第8條則更為模糊，「因托育照顧爭議事件申請調閱設錄影音資料」，何謂托育照顧之爭議事件？幼兒回家反映老師今天罵我、今天旁邊的小朋友撞到我、我中午沒有吃飽、我的水壺忘記放在哪裡了、玩具分享日的玩壞掉了、上學時穿藍色外套回來是綠色的...等，這些是否算是托育爭議事件？特別在幼兒園階段的生活教保事件瞬息萬變，究竟何謂托育爭議事件？托育現場爭議事件究竟該以教育途徑處理，還是要以類刑事民事案件途徑處理？這些都是需要列入考量的
5. 申請調閱影帶並非教保現場人員的主要工作，面對沒有明確定義的調閱與查證，將徒耗現場教育資源，影響幼兒學習。另，倘若家長並未有其他具體資料，反覆逕自申請調閱，但事後證明非可歸咎教保人員之原因，但實際上此舉已能對教保人員產生實質身心理傷害。政府有無相關措施或法令救濟，可以保護教保人員免於這樣的職場傷害？又當前幼教現場已有適用勞基法之教保人員，此等狀況是否可視為職業傷害？後續教保人員如因監視器之壓力，導致需要進行心理諮商輔導，政府或雇主有無責任協助？
6. 另，調閱相關影帶時，因會涉及其他幼兒之影像，且教室內之監視器影像已具有明顯標示足以分辨當事人，過去就曾發生調閱影帶時，家長藉由影帶辨認出其他事件當下之幼兒(非主要受害者)，並在網上公開肉搜要求當時情境之幼兒家長出來一同指認兒少事件。是以，在法令基礎上，是否需要影像內其他情境人士之授權方能調閱？影像內其他情境人士能否主張不願意被他人觀看？如果可以主張不願意被觀看，那技術上該如何處理？

## 三、如何確保影像不被做為調閱目的之外的用途？

7. 調閱當時如發現其他疑似違法事件(非兒少虐待)，是否能以調閱畫面直接提請行政裁處，此舉是否會違法監視器設立之目的？亦及申請調閱之影帶內容可否用於申請調閱目的之外用途？
8. 當前也有園所提供即時監控的系統來讓家長可以即時觀看，這樣雲端的即時觀看，有沒有違反教保人員或其他幼兒的相關隱私權益？未來全面裝設之後，是否所有園所都以此作為招生特色，以全面監控幼兒及其生活來當做市場賣點？

## 四、監視器之外的影響，對整體幼教生態的影響為何？

9. 幼兒園全面裝設監視器，其對於未來教保人員的應聘，會產生多少影響？教保相關科系的招生品

質是否會逐步下降？導致未來教保現場的人員整體品質亦開始逐步受到影響？**低薪高工時外加完全沒有配套措施的全面監控，到底會吸引怎樣的人來從事教保服務？**這些問題尚無解答，但確實需要積極評估，因幼教的生態是整體連動的。

10. 在沒有配套措施的監視器系統下，現場教保服務人員唯一要能夠自保的最好方法，就是完全不要踏入教養工作的爭議地帶。亦及，從第一線人員真實的心聲來看，**只要做好最基本的生理照顧，對於幼兒的生活行為、學習樣態均採行最低限度的介入，這樣最能確保自身的教保工作，且免於受到法律的爭議。**

## 五、兒福現場的政策制定，極缺實證性研究的基礎

11. 最後我想補充，國內外對於性侵犯的再犯率與態樣之研究以相當完備，實徵研究顯示性侵犯的再犯率極高，因此各相關的配套措施均能以此為基礎來訂定，以達到防範的效果。但是當前台灣缺乏足夠的實徵資料揭示：**「托育人員兒虐加害之再犯率與再犯態樣」或是「托育現場制度與兒虐案件之關聯性研究」**，所以對於各兒福政策的擬定與落實，均缺乏評估有效性的參照基準，本會亦建議主管單位應主動委請相關研究機關，針對兒福現場重大議題進行實徵性研究，以利讓國家的政策有足夠之研究立基。

## 「降低幼托機構不當管教 建立完整通報處理系統」公聽會意見書(2)

全國教師工會總聯合會幼委會主委 楊逸飛

主辦：立法委員吳玉琴國會辦公室、靖娟兒童安全文教基金會

時間：109年11月6日(星期五) 下午2時0分至4時30分

幼托現場的不當管教是當前社會關注的重要焦點之一，但整體提升教保現場的安全性，要從預防支持、介入調查到後段的通報處理，同步改善方能整體提升安全性。但該如何建立完整通報處理系統，單就此點來看，我們提供以下幾點想法

### 1. 兒福現場的政策制定，極缺實證性研究的基礎

當前台灣缺乏足夠的實徵資料揭示：「托育人員兒虐加害之再犯率與再犯態樣」或是「托育現場制度與兒虐案件之關聯性研究」，所以對於各兒福政策的擬定與落實，均缺乏評估有效性的參照基準，本會亦建議主管單位應主動委請相關研究機關，針對兒福現場重大議題進行實徵性研究，以利讓國家的政策有足夠之研究立基。

### 2. 強制通報責任，確無對應保護措施，導致無人敢吹哨

兒少法53條雖強調責任通報，但回歸教保現場，第一時間最能知悉幼兒受虐待的就是現場老師，可為何少見現場老師勇於揭弊？關鍵在於沒有相對的保護措施，任何的教保人員都不敢冒著被"業界"封殺的危險，導致自己失去工作。政府端應盡速通過《公益揭發保護法》，保障現場教保人員能協助檢舉不當管教之情事。但我們仍須注意的是，現場的兒少事件場域不僅僅只有幼托園所，家庭更是幼兒最容易遭受不當對待的場域，學校教育肩負幼兒照護的責任，該如何促進幼托人員同時覺知到幼兒在家受虐的跡象，且勇於主動通報，亦是兒福現場的重要課題。

### 3. 重視幼托園所主管單位與負責人之管理責任，

兒虐事件發生之後，相關責任固然須由當事人承擔，但回溯教育單位設立的意義，從當初的立校、選材到後端的課程教學，主管單位的園所或學校，本當善盡品質管控之責任。收托幼兒之後，就應當確保幼兒在園的安全。主管如果沒有正確的教育理念，經營過程中沒有系統的理解教保人員的狀況、定期巡視課堂品質、關切幼兒身心狀況，往往狀況發生時都已經事遺憾，更甚者只想湮滅證據逃避責任。是以，兒少案件通報之後，如同一單位連續發生兒少案件，主管或負責人員是否當受必要之教育訓練或是列管不應再開設兒少機構之懲處，是可以思考的方向。

### 4. 師資來源過於複雜，幼托品質落差過大

現行幼兒園內的師資來園太過複雜，從助理教保員、教保員、教師的身分區分，所受的訓練也是參差不齊，從師培、幼保系、幼保科、學分班、在職專班、學士後學分班，如此混亂的師資來源，該如何提升教保現場品質？兒少保護的概念需要透過專業課程的培養，絕對不會只是宣講幾次課程就會有效果的，但我們的幼托現場正因為充斥著太多樣複雜的背景，所以難以精進兒少保護意識與主動

通報的主因之一，政府單位應該拉齊幼兒教育，統一師資課程內容，才能真正促進現場的兒少保護意識與通報系統。

## **5. 老生常談了無新意的關鍵：師生比、教保服務人員的薪資福利制度、公共托育比例**

師生比、薪資待遇與公共托育的三個面向，才是社會有共識的政策議題。但偏偏這三個面向政府確動作緩慢。無法從根源上解決議幼托現場的困境，在當前的狀況底下，也只能任由兒少事件，隨著每年特定時間不斷重演。