

第二常設委員會
第 1/ /2004 號意見書

事由：《傳染病防治法》法案

|
引言

《傳染病防治法》法案於二零零四年一月十四日在立法會全體會議正式獲一般性通過。

立法會主席透過於一月十四日作出的第 21/ /2004 號批示，將法案交第二常設委員會細則性審議，並於二零零四年二月十一日前提交意見書。

第二常設委員會於二零零四年二月四日會議後，認為由於該法案某些規定在技術上極為複雜，不可能在二月十一日前完成細則性審議，故要求將審議期限延長十五天，至二零零四年二月二十五日，立法會主席批准了該請求。

為此，委員會於一月十六日及二十八日，二月四日及十七日舉行會議，對上述法案進行詳細分析。

社會文化司司長崔世安先生、社會文化司司長辦公室主任譚俊榮先生、衛生局局長瞿國英先生、社會文化司司長辦公室顧問康偉小姐

以及衛生局的其他代表出席了一月十六日及二月四日的會議，並就若干問題作出了解釋。

會議期間，委員會委員就法案進行了分析、討論，並廣泛地發表意見。經與政府代表會談，政府在法案的實質內容、形式和編排方面引入了多項修改，並於二月十三日提交了替代文本。

根據《立法會議事規則》第一百一十八條之規定並為了履行該項規定，委員會對法案條文進行了討論，並對法案的取向和解決方案作出考慮，現發表意見並提交意見書。為便於陳述及參閱，意見書的編排採用下列形式：

- I — 引言；
- II — 一般性分析；
- III — 細則性分析；
- IV — 結論。

一般性分析

基於審議中的條文的重要性，立法會第二常設委員會委員對本法案給予了高度的重視。

儘管本法案的目的並非僅限於針對預防、控制及治療嚴重急性呼吸道綜合症的防治措施而制定法律規範，其所針對的範圍更廣，但

是，事實上正是這種傳染病促使了本法案的產生，該疾病於二零零三年在世界範圍內對公共衛生帶來了衝擊，對世界經濟尤其是東南亞經濟造成了破壞性的後果，這一點得到了委員會的特別認同。

雖然澳門特區在二零零三年未受到該疾病更為嚴重的影響，但這沒有理由使特區政府放鬆貫徹有效的公共衛生政策。因此，委員會委員認為，為確保在二零零三年採取的措施得到繼續推行，本法案與政府意圖採取的公共衛生措施的框架是相適應的。

委員會委員還認為，現審議的規範是為了使特區擁有一套防治傳染病的法律框架，面臨突發的疫情，不論是嚴重急性呼吸道綜合症還是其他像禽流感等疾病，基於各種因素，需要採取預防措施或準備控制和治療措施，在此時刻，這一法律框架是不可或缺的。

提案人解釋稱，“傳染病防治工作的開展，需要有充足的法律規範作為依據”，雖然在特區的法律體系中，可以找到一些“有關防治傳染病的法律規範”，但是並無“針對防治傳染病而採取特別措施的專門立法”，因而“需要考慮引用其他法規或進行補充立法，為所採取的防治傳染病的措施設定法律依據”。

因而，存在一個亟待填補的法律空白。為此，提案人擬“為澳門的傳染病的預防、控制和治療工作制定系統的、完善的法律框架，為主管部門採取措施設定法律依據”。

本法案按照各公共部門之間的緊密合作計劃並借助個人或私人

實體的合作，賦予政府在防治傳染病方面的權限。這種合作以合作的義務為基礎，規定於法案第三條(合作的義務)，根據該條規定，“為達至預防、控制和治療傳染病的目標，個人及公共或私人實體均有義務與主管實體依法緊密合作，遵守主管實體所發出的命令及指引”。

法案第一章—總則，旨在制定一般原則，定出法案規則的主要框架。

值得注意的是，本法案的法律框架是以傳染病這一技術概念為基礎的。但提案人選擇不對傳染病的概念作出定義，而是指明傳染病乃法案附表中所列的疾病，該附表則為本法案的組成部分。

需要強調指出法案第四條(適用的準則)的重要性，其中具體規定了法案中各項措施的適用準則：“適用本法律所定各項措施時，應遵守必要、適度及與既定目標相符的原則”。

這是一項基本性的規定，因為它規定了實施法案規定的一般與特別措施所須遵守的三項核心原則，當對基本權利加以限制時，這些原則具有衡量器的作用。

分別規定於法案第二章和第三章的一般與特別措施，特別是第二十五條(措施的種類)規定的措施，其適用將會對某些基本權利和自由的行使造成限制，特別是集會權、流動自由和進出特區的自由。須強調指出，這些特別措施具有例外、臨時和緊急的性質。

雖然僅在緊急情況下才能適用特別措施，但正是由於可能受到限制的基本權利和自由的重要性，才決定了對具體採用這些措施的條件須進行嚴格審查，為此引入了必要、適度及符合既定目標的原則。這樣既符合基本法第四十條第二款規定的限制，還可以衡量和審查因適用該等措施而可能對行使基本權利造成的限制。

第二章 一般措施，包括為確保澳門特區擁有良好衛生環境、接種計劃、動物、財物或產品進入特區時的衛生檢疫、對感染、懷疑感染傳染病的病人或受到傳染病感染危險的人的控制措施、強制隔離等一般措施。

委員會委員對法案第十三條(強制申報)及第十八條(保密義務)給予了特別的關注，原因是這兩個條款將傳染病的強制申報與隱私權的保護或者說與第十八條第一款明確規定的基於公共衛生的幾種情況聯繫在了一起，後者規定了公共或私人醫療機構的醫生或其他工作人員的職業保密的例外情形。

正如在隨後的細則性分析部分對第十八條的修改所作的評析中指出的，委員會委員及政府對一些特區居民向立法會提出的書面建議和意見中所表示的憂慮十分重視，特別是性傳染病問題。事實上，在分析當中已經指出，傳染病的強制申報制度在特區已經存在，因此，立法者並不是在作一項前所未有的創新，而只是將該制度予以更新。

上述的關注均反映在第十三條及第十八條的修改文本當中，在細

則性審議部分將詳述。

第三章 特別措施，包括了一系列的特別措施，其中最重要的是第二十五條所規定的各種措施，這些措施都是在緊急情況時才適用。法案第二十三條（性質）規定了兩種緊急情況，包括：（一）“爆發、流行傳染病，又或面臨爆發、流行傳染病的危險”；以及（二）“爆發、流行未載於本法律附表的病源或病因不明但懷疑具傳染性的疾病，又或面臨爆發、流行該種疾病的危險”。

須澄清一點，第三章所規定的特別措施屬例外、臨時和緊急性的措施，只適用於緊急情況（參第二十三條內文）。

第二十四條（措施的適用）規定，特別措施的適用、部分或全部解除，須由行政長官以批示決定，批示中應列明採取措施的理由、種類及開始適用的時間。

第二十四條第三款還規定，在有需要時成立協調中心，“以全面規劃和指導各公共及私人實體的傳染病預防、控制和治療工作”。

第四章 權利及保障，規定因適用本法案所規定的一般及/或特別措施而可能令感染、懷疑感染傳染病的病人或受到傳染病感染危險的人的基本權利受到限制時所需的權利和保障。

第二十六條所規定的不受歧視原則，是為了保障那些感染、懷疑感染傳染病的病人或受到傳染病感染危險的人不受任何歧視

雖然該條文僅明確規定了某些受歧視情況，但條文所指的亦包括了“各種情況”。

第二十七條（缺勤的效力）亦十分重要，它規定公共行政工作人員以及其他工作人員因被採取強制隔離措施及第二十五條所定特別措施而導致的缺勤是合理缺勤，以此來保障他們的工作崗位。

委員會各委員均同意第二十八條（津貼和補助）所規定的津貼和補助的發放以及第二十九條（費用的豁免）所規定的與容許費用豁免有關的條文。

關於第五章 刑事責任，委員會委員認為，就違反防疫措施所建議的刑罰是適當的，且相對於特區法律體系中的主要刑罰的刑幅是平衡的。

第六章 最後規定，應提及法案最初文本第三十五條（傳染病表的修訂），因為這曾經是委員會委員非常關注的問題。委員會最終建議政府將其刪除，該建議得到了接納。

細則性分析

根據並為了履行《立法會議事規則》第一百一十八條，委員會委

員對提案人所制定的具體內容是否與法案所蘊涵的原則相符進行了審議，並審查當中的規定在法律技術上是否完善。為此，委員會委員與政府代表進行了廣泛的會談，最後提案人於二月十三日提交了一份替代文本，委員會委員對該文本表示認同，當中包括了下列一些在實質內容、形式和編排方面的修改¹：

第一章 一般原則

第一條至第四條

第一條（標的）

對條文中第一款及第二款中葡文本作出修改，目的只是在技術及文法上調整該等規定的行文。

第二條（權限）

本條第三款的新行文中增加了“必要”的表述，為公共或私人實體提供的合作定性，並澄清與該等實體建立常規通報機制的權限屬於衛生局。

該條新增第四款，與提案人刪除的原第十條第一款(對外合作)一致，只是作出了修改，將原文簡化，明確規定由衛生局負責確保在衛

¹ 因刪除法案原來文本的第十條（對外合作）及第三十五條（傳染病表的修訂），須對法案所有條文重新編排；因此，目前所提及條文都是指新法案的條文，只有在有需要時才會提及法案原來的文本。

生領域的國際組織的及其他國家衛生防疫部門的聯系和合作，以便及時得到正確和足夠的信息。

原第四款移到第五款，但沒有任可修改。

第三條(合作的義務)

第三條行文的修改是將葡文本的“ indivíduos ”改為“ pessoas ”，並調整了中葡文行文。

第二章 一般措施

第五條至第二十二條

第六條(防疫接種)

修改本條第二款及第三款的中葡文本是為了完善規定的行文。

第九條(疫情的通報)

刪除原文的第三項，並增加第二款，增大了可能的疫情通報範圍，至周邊國家和地區，而不僅限於廣東省和香港特區，並將此種合作建立在互惠原則之上。新的第二款相當於已為提案人刪除的原第十條第二款，只是進行了適當修改。

原第十條(對外合作)

該條已被提案人刪除，新文本第二條第四款與該條第一款的內容相對應，但作出了一些修改。新文本第九條第二款，是該條原第二款經修改後的行文。

第十條(入境)²

為了在法律技術上更加完善，對該條第一款及第二款的中葡行文均作了修改。

第十二條（指引）

條文最後部分的中葡文本均有修改，將原來的“公共或私人醫療機構及其工作人員”改為“公共或私人實體。”因為在某些情況下，規則所指的衛生局指引必須由例如消防局等實體去遵守，但原文並不包括這類實體。

第十三條(強制申報)

原來的第二款由新的第二款取代，規定“強制申報機制由行政法規訂定”。該條的原行文是，強制申報疾病表、申報用表格式樣以及申報方式、內容和時限經行政長官以批示批准。

² 由於刪除原法案第十條，所以對法案的條文重新排列。

該條第三款的中葡文本均有修改，主要是基於對行文進行技術完善的需要。

第十五條(強制隔離)

因刪除法案原第十條，該條第二款所指的准用須作出修正。

第三款增加規定，隔離的決定須於二十四小時內通知被隔離者的配偶、直系血親尊親屬、直系系血親卑親屬或其所指定人士。其中葡行文均有調整。

在第四款增加“利害關係”的表述，從而明確，除了被隔離者外，本條所指的上訴只能由利害關係人提起。

第十七條(特別義務)

刪除該條第三項並將原文的第四項移到目前的第三項。原來第三項的刪除理由是認為接受醫學觀察或醫學檢查以及原來第二項所規定的在治療上給予的合作是基於這一條第二項所規定的邏輯，而第二項規定的是“遵守為防止傳染病的發生或傳播而採取的各項措施”，從而避免採用累贅的行文。

第十八條(保密義務)

修改該條第一款的目的是要澄清公共或私人醫療機構負責人、醫

生及其他工作人員，對在執行職務時所知悉的內容負有保密義務。僅在該條第一款明確規定的三項例外情況下才可不遵守這一規則。

這樣便清楚表明，只有在上述三項所列情況下才可終止保密義務。

該條新的第二款規定：“違反保密義務應承擔紀律或行政責任，但也不排除可能承擔的民事或刑事責任”。

第一款進行修改的原因是，需要以更具有保障性的形式重新撰寫其行文，從而界定清楚保密義務只能在第一款所規定的情況下終止。

就某些疾病的強制申報而提出的個人隱私的保障問題，委員會及政府極為關注，特別是對可傳染的性病的申報，有一些澳門居民曾以書面的形式表達了他們對法案的憂慮和建議，本條新的第二款就是針對這一情況的規定。

法案第十三條(強制申報)第一款規定：“公共或私人醫療機構負責人或醫生在執行職務中知悉有人感染或懷疑感染傳染病時，應立即採取必要的控制感染措施，並作出申報”。

第十三條第三款還規定：“違反第一款規定者應承擔紀律或行政責任，但也不排除可能承擔的民事或刑事責任。

委員會一致認為，從公共衛生目標出發，上述規定的內容是有意

義的。

一方面，委員會委員理解，第十八條(保密義務)關於職業保密義務的規定，是對病人的個人檔案所載資料的保護，而政府在組織資料庫時對病人的身份不予確認，這亦提供了保障。另一方面，將私隱權與公共衛生的目標相比，由於保障公共衛生是更為重要和有價值的利益，故應以後者為優先。因此，規定只有在第十八條第一款的三項中所規定情況下才能解除保密義務是適當的。

委員會委員還認為，某些疾病的強制申報在特區一直存在，政府並不是在此創設一項對公共及私人醫療機構及醫生而言前所未有的義務，而只是對現存強制申報機制進行更新和使之更加有效。

委員會委員所討論的問題還包括，就加重《刑法典》第一編（侵犯人身罪）第七章（侵犯受保護之私人生活罪）第一百八十九條（違反保密）以及第五編（妨害特區罪）第五章（執行公共職務時所犯之罪）第三百四十八條（違反保密）所規定和處罰的犯罪的刑幅的可能性作出分析。

委員會委員認為，此處並不適宜考慮是否加重該等犯罪的刑罰，只有在本法案成為法律後，在其執行過程中，才可能為考慮是否加重刑罰而蒐集必要的資料。

第十九條（場所的管制）

該條第二項有關工程的表述已刪除，即只剩下改善的表述。

第二十二條（遺體的處理）

中葡文的標題均作出修改，將原來“屍體”的表述改為“遺體”。

為了在技術上更加完善，對第一款及第二款的中葡文行文亦作出了修改。

第二章 特別措施

第二十三條至第二十五條

第二十三條（性質）

在對第三章所規定的特別措施進行定性時，委員會委員認為應在原規定中加入說明該等措施具臨時和緊急性的表述。雖然事實上這些措施是僅在緊急情況下才採取的措施，但委員會認為從保障的角度出發，此表述必須明確。

第二十四條（措施的適用）

修改該條第一款的理由，一方面是出於技術上的考慮，使原文（原第二十五條）的內容在法律技術方面更完善。另一方面，藉此將原來

第二十五條的第一款及第三款合併為一款，將原來的第三款刪去，再將原來的第四款及第五款作為新的第三款及第四款。

這樣便很清楚，由行政長官以批示決定適用或宣佈解除全部或部分特別措施。

該條第二款亦作修改，因為政府及委員會委員均認為，決定特別措施實施的行政長官批示不應僅指明採取的措施和開始適用時間，還應包括採取該等措施的理由，這一點其實也應適用於決定解除全部或部分特別措施的批示，即解除特別措施亦同樣需要說明理由。這項修改的原因，是作出限制時或當受法律保護的權益受到影響時，需要有充分的理由。

第二十五條(措施的種類)

由於刪除了法案原來的第十條後將條文重新排列，將條文中的准用更新為第二十三條及第二十四條。

修改本條第一款第八項的中葡行文，在“宰殺”的表述後加上“及妥善處理屍體”。

修改這一條第一款第十項的中葡行文，將“臨時”一詞刪去，即只剩下“徵用財產或服務”。

對該條第二款的修改只是對行文的調整。

第四章 權利及保障

第二十六條至第二十九條

第二十七條(缺勤的效力)

由於刪除法案原來第十條後對法案的條文重新排列，故對條文中的准用更新為第十五條及第二十五條。

第二十八條(津貼和補助)

修改本條第二款行文，是為了簡化文本的首部分，即不再具體說明有關費用，只規定“執行上款規定所產生的支出”。

第五章 刑事責任

第三十條至第三十一條

由於刪除法案原來的第十條後，對法案的條文重新排列，故對本條各項就法案多項條文的准用進行更新。

第三十一條(散佈流言引起恐慌)

由於刪除法案原來的第十條後對法案的條文重新排列，故對本條

中的准用更新為第二十五條。

第六章 最後規定

第三十二條至第三十四條

第三十四條(生效)

原法案第三十六條規定法律公佈翌月之首日起生效，但提案人現將待生效期間僅略為擴大，規定法律自公佈之日起十五日後生效。這項修改是基於讓政府能及時完成為新法生效所需展開工作的需要。

原第三十五條(傳染病表的修訂)

委員會委員及政府同意，由於法律技術原因，將該條刪除。

結論

第二常設委員會經對法案進行細則性審議及分析後得出如下結論：

1.認為《傳染病防治法》法案具備在立會全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

2.建議邀請政府代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零四年二月十七日於澳門立法會

委員會

梁慶庭
(主席)

黃顯輝
(秘書)

張偉基

梁玉華

關翠杏

方永強

區宗傑

吳國昌