



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第三常設委員會

第 2/IV/2012 號意見書

事由：《公共地方錄像監視法律制度》法案

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一一年七月二十一日向立法會提交了《公共地方錄像監視法律制度》法案，立法會副主席於當日根據《立法會議事規則》的規定接納了該法案。

上述法案於二零一一年年七月二十七日在立法會全體會議上經引介以及進行一般性討論和表決後，獲得一般性通過。

立法會副主席於同日透過第 729/IV/2011 號批示，將細則性審議本法案的工作交予本委員會，並要求本委員會於二零一一年十月三十一日前完成法案的審議工作和提交意見書，之後該期限延長至二零一二年三月三十一日。

委員會於二零一一年十一月七日、十二月七日、二零一二年二月七日、二十日及二十二日舉行了會議，保安司司長列席了二零一一年十二月七日以及二零一二年二月七日所舉行的會議，並向委員會提供了必要的協助。期間雙方的法律顧問也舉行了多次技術會議，對法案中所存在的一些具體技術問題進行了深入的討論和分析，以期對法案作

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

出相應的改進和完善。在雙方合作的基礎上，政府於二零一二年二月十五日提交了法案的修改文本。

二、概括性審議

(一) 關於提交本法案的立法目的及理由

正如法案的理由陳述所言，政府提交本法案的立法目的及理由，在於“為有利於預防及打擊犯罪，保安部隊及保安部門必須配備精良技術設備，這樣才能增強行動技術的能力，以及有助於合理安排人力資源。

錄像監視系統的運用就是應用新科技的體現，利用固定的攝影機又或其他類似的系統或技術手段，以閉路視頻及攝影系統實時收錄及處理影像及聲音。

錄像監視系統是輔助警務工作的合適工具，將一些可能涉及犯罪的事實進行攝錄，有關影像日後可作證據使用，以及對一些違法行為起著預防及阻嚇作用，使市民感到有安全感。

考慮到澳門地理、人口及社會特徵及對外交往，澳門將可能應對各類的治安及公共秩序事件；澳門特區政府有需要採取措施落實社會福祉及確保市民安居樂業，因此，基於以上原因，在澳門特區應用錄像監視系統是有理由的。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

事實上，錄像監視這種技術，現已被廣泛應用於各個公共和私人領域，當中也包括警務領域。世界上的很多國家和地區，在預防和打擊犯罪和維護社會治安方面，都愈來愈廣泛地使用了錄像監視這種技術工具。特別是“9.11 事件”以來，恐怖主義犯罪帶給人類的威脅已極大地改變了人們對錄像監視系統的固有觀念，例如有資料顯示，在過去的幾年裡，在美國和英國的很多城市裡，錄像監視系統不僅被視為某種專門性的調查工具，而且已成為城市公共地方某種永久性的特徵。為消除恐怖主義犯罪的威脅，錄像監視網絡已被設計成為覆蓋運輸網絡、商業區域、公共的區域和政府建築物以及其他重要基礎設施的複雜系統¹。

而具體到澳門的警務領域，錄像監視技術已獲得了較為廣泛的使用，警務機關在具體執法過程中，已經開始使用這種技術。例如在一些公共道路和公共場所中，已經安裝了一定數量的錄像監視系統，以打擊道路方面的違法行為。作為一種輔助性的執法工具，錄像監視系統在警務領域的推廣使用，將會在很大程度上拓展警務機關的執法能力和效率，並大為節省執法成本和資源投入。

但隨著錄像監視系統使用的日趨普遍，正如法案的理由陳述所言，“侵犯隱私的風險亦會增加。事實上，視聽技術設備的使用，可能干預或限制市民的基本權利、自由及保障（特別是：肖像權、言論權、

¹ 參見 A Guide to Protecting Communities and Preserving Civil Liberties，來自 <http://www.constitutionproject.org/manage/file/54.pdf>。



隱私權及私人生活隱私權、通行自由)”²與此相適應，很多國家和地區也紛紛制定這方面的相應立法³，以便對警務機關使用這種高科技設備給予相應的規範，使警察機關在使用錄像監視這種工具時，能夠有明確的法律根據和指引，務求使警務機關在打擊不法行為和保護公民的基本權利之間取得平衡。

而在澳門現行法律體系中，目前還缺少針對錄像監視系統使用的專門性立法。儘管對此可以適用於二零零五年通過的第 8/2005 號《個人資料保護法》，但該法律畢竟不是針對這方面事宜的專門性立法。現在政府在依照《個人資料保護法》的基礎上，結合澳門法律中的有關規定，考慮到警務機關執法的需要以及對居民基本權利保護的平衡，提出了本法案，填補了這方面的法律空白，使得警務機關在執法方面有法可循，因此從立法政策上完全值得肯定和支持。

（二）關於法案中所確立的一般原則

由於錄像監視系統的安裝和使用以及對因此而收集的影像和聲音資料的處理可能會涉及到對《基本法》、《民法典》以及其他單行法律中所保護的公民基本權利和自由，例如私人生活隱私權、肖像權、言

² 關於使用錄像監視系統所可能影響的基本權利與自由，也可參見 Xabier Arzoz Santisteban 著：《錄像監視與基本權利》（Videovigilancia y Derechos fundamentales），選自《錄像監視：適用範圍與受影響的基本權利，特別是個人資料的保護》（Videovigilancia Ámbito de aplicación y derechos fundamentales. En particular la protección de los datos personales），Valencia, 2011，第 158 頁至第 179 頁。

³ 參見葡萄牙一月十日第 1/2005 號法律規範保安部隊及保安部門在公眾地方使用錄像鏡頭（Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro que Regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum），西班牙八月四日第 4/1997 號組織法規範保安部隊及保安部門在公共地方使用錄像鏡頭（Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos）等等。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

論和表達自由、通行自由等方面的限制，因而必須通過法律的形式，確定在何種程度上可以使用錄像監視系統，特別是要確保在基本權利發生衝突的場合，有關的限制必須局限在為保護其他基本權利或利益所必要的限度之內⁴。因為“不應忽視的是，在權利衝突的場合，憲法保護相關的不同價值和利益，且單純和簡單地犧牲其中一種利益而滿足其他利益，並不合法”；“旨在實現某種權利（或價值）的措施可以是不同，取決於衝突的表現方式以及可能的解決方法”⁵。與此同時也應當強調的是，“在國家與公民的關係上，國家有義務尊重公民的私人生活隱私，除非是在例外情形下為了確保其他更高的價值，國家不應影響到私人生活的秘密與自由”⁶。

基於此，為了在保護安全與公共秩序的公共利益以及在對公民基本權利的保護與限制之間取得平衡，委員會認為，特別有必要強調法案中所確立的一系列一般原則，即法案第四條所確立的“合法性原則”、“專門性原則”、“適度原則”。作為規範性原則，這些一般原則對於準確理解本法案的內容，並指導有權限機關將來準確執行本法案中所規定的各項制度，將起到至關重要的作用。

具體而言，在公共地方安裝和使用錄像監視系統，並因此而對收集的資料進行處理時，合法性原則要求在收集及處理以錄像監視系統收

⁴ 參見葡萄牙個人資料保護委員會第 61/2004 號決議：《關於對通過錄像監視系統所收集資料處理的原則》，第 2 頁。（Comissão Nacional de Protecção de Dados, DELIBERAÇÃO Nº 61/ 2004 PRINCÍPIOS SOBRE O TRATAMENTO DE DADOS POR VIDEOVIGILÂNCIA, P2.）

⁵ 參見 Vieira de Andrade 著：《一九七六年憲法中的基本權利》，第 221 頁。（Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976, 1983, pág. 221）

⁶ 轉引自上述葡萄牙個人資料保護委員會第 61/2004 號決議：《關於對通過錄像監視系統所收集資料處理的原則》，第 2 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

錄的影像及聲音應遵守本法律、第 8/2005 號法律《個人資料保護法》及其他適用法例所定的限制；專門性原則則強調錄像監視僅可用於本法律所定的目的，也即只有在確保社會治安及公共秩序，尤其是預防犯罪，以及輔助刑事調查⁷時，才可以使用錄像監視系統。在此目的範圍之外，不得使用錄像監視系統；而適度原則則要求進行錄像監視須先衡量維持社會治安及公共秩序的需要，尤其是預防犯罪的需要，以及對私人生活隱私權及其他基本權利的保障。

在此特別有必要對“適度性原則”給予詳盡的重點說明。該項起源於警察法上的一般原則，其意義在於強調國家在干涉人民生活的時候，目的與手段之間應該達到一種均衡的狀態。該項原則包含三個方面的基本內容：即適當性原則、必要性原則及最低限度干預原則⁸。具體到在公共地方使用錄像監視系統以及對所收集的相關資料的處理，有必要審查是否遵循了三方面的條件：即所使用的措施是否適宜達成所計劃的目的（適當性原則）；是否必要，也即是否存在其他措施能夠確保以同等效力達成這一目標（必要性原則）；所使用的措施是審慎考慮的和平衡的，相較於相衝突的利益或價值，通過這些措施可以對根本性利益帶來實質性的和較多的好處或利益（狹義的比例性原則）⁹。

具體而言，對於在某個地方是否需要安裝錄像監視系統，需要根據法案中所確立的一般性原則，由警務機關進行嚴格的技術評估和分析，其中包括所使用錄像設備的技術性能、安裝數量、覆蓋的範圍、

⁷ 參見法案第二條第一款。

⁸ 參見李銘義等著：《憲法與人權》，新學林出版股份有限公司，第 52 至 53 頁。

⁹ 轉引自上述葡萄牙個人資料保護委員會第 61/2004 號決議：《關於對通過錄像監視系統所收集資料處理的原則》，第 15 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

影響和聲音的清晰程度等各項指標。對於能夠以較輕程度達成目的的，例如以一般的影像清晰度即可達成監控目的的，就沒有必要採用高清晰度攝錄手段，以使對公民所享有的個人生活隱私權或其他基本權利的影響降低到最低限度。

事實上，本法案在制度設計上始終貫徹了上述的一般性原則和指導思想。例如，法案規定“收集及處理影像及聲音應僅限於為達至法定目的；保安部隊及保安部門應採取必要措施，以銷毀明顯超出法定目的或無助於達至該等目的的紀錄及其內的個人資料。”（修改文本第六條第一款、第二款）；“如收錄直接及即時侵犯了個人隱私的影像及聲音或收錄私人談話，則予以禁止及屬不正當。如錄像監視攝影機可能收錄到涉及居所內部、居住樓宇或其附屬部分內部的影像及聲音，則禁止使用。偶然收錄到的違反本法律規定的影像及聲音，應由負責處理資料的實體立即銷毀”（修改文本第七條第三款、第四款、第五款）等等。

在保安部隊及保安部門申請安裝和使用錄像監視系統、在有權限的機關對安裝申請進行審查並發出有約束力的意見書、在行政長官或經授權的實體給予許可、在保安部隊及保安部門對收集的資料進行處理的整個過程中，必須始終遵循和符合上述一般原則所蘊含的基本精神和內在要求。只有在經過每一個案衡量之後，在對保護公民人身和財產以及對維護公共秩序和安全確有必要的限度內，才可以使用錄像監視系統，在任何情況下都不得逾越合理的邊界和限度。



(三) 關於有權安裝和使用錄像監視系統的主體範圍

根據法案第一條關於標的的界定，“本法律就具有警察當局身份的澳門特別行政區保安部隊及保安部門在公共地方使用錄像監視系統作出規範”，但在法案最初文本的第六條第一款第二部分卻規定：“如由保安部隊及保安部門以外的獲許可實體收錄影像及聲音，一切程序均應遵守法定的前提及限制”，與此同時，法案最初文本第九條關於錄像監視工具的規定，也賦予保安部隊及保安部門，除自設的錄像監視工具外，還有權使用或利用其他實體，包括根據第 4/2007 號法律《私人保安業務法》的規定負責私人地方的管理及安全的實體所安裝的錄像監視工具。這些規定的內容似乎與法案第一條關於標的範圍的規定相衝突。因此，對於提案人在這裡所要實現的立法目的為何，如何從技術上體現這裡所要實現的立法目的，委員會就此與政府代表進行了討論。

提案人對此解釋，之所以在這裡草擬這樣的行文，並不是希望通過本法案將保安部隊及保安部門以外的其他公私實體安裝使用錄像監視系統，納入到本法案的監管範圍，而只是希望強調保安部隊及保安部門在使用其他實體所安裝的錄像監視系統時，能夠嚴格地按照本法案所建議的一般原則和相關制度，在尊重公民基本權利的前提下，實現本法案所擬達致的立法目的。況且，本法案關於保安部隊及保安部門使用其他實體所安裝的錄像監視系統的規定，並非一種賦予保安部隊及保安部門相應權限的創設性規定，而僅僅是在本法案中重申現行法律已經賦予保安部隊及保安部門的相應權限，因而只是一種宣



[Handwritten signatures and marks in the top right corner]

示性的規定。

例如，訂定澳門特別行政區內部保安綱要法的第 9/2002 號法律規定了合作義務，這種“合作義務包括在內部保安受威脅或發生災難的情況下，只要當局須徵用屬於市民或由其管理的，又或屬法人所有的後勤及技術資源，包括設備、設施及技術人員，則市民或法人有義務將之交由當局支配使用，但不妨礙當局應作的損害賠償”（第五條）；規範私人保安業務的第 4/2007 號法律也規定了經營私人保安業務的實體，有提供合作的一般義務。並且在澳門特別行政區軍事化部隊及治安部門介入由私人保安實體運作的地方時，私人保安實體須受其控制，並遵守由其發出的行動指示及建議（第二十二條）。

但為了回應委員會所提出的疑問，政府在最後的修改文本中刪除了最初文本第六條第一款第二部分“如由保安部隊及保安部門以外的獲許可實體收錄影像及聲音，一切程序均應遵守法定的前提及限制”這一表述，同時對第九條的結構和行文作了改進，以清楚表達有關的立法思想。

（四）關於通過錄像監視系統所收集的資料範圍

委員會也對保安部隊及保安部門通過錄像監視系統所收集的資料範圍進行了專門性的深入討論。對於通過錄像監視系統所收集的資料，主要有影像資料和聲音資料。對於影像資料，法案採取了較為寬鬆的處理，所有經過批准的公共地方，都可以通過錄像設備進行錄影，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

但對於聲音，法案採取了極為嚴格的限制立場，法案最初文本第 7 條第 2 款明確規定，“禁止進行錄音，但對維護及保護處於高風險的人及財產屬必要者除外”，也就是說，只有在絕對有必要的例外情況下，才可以進行錄音，收集聲音資料。

由於通過錄音而收集的聲音資料涉及到公民的私人生活隱私以及通訊自由和通訊秘密等基本權利，並且根據本法案最初文本第十四條的規定，有關的聲音資料可以構成刑事訴訟程序或輕微違反訴訟程序中的證據資料，而在公共地方進行錄音，不僅可能對人的談話，甚至可能將在該場所利用手機通話進行錄音，因而在某種程度上可能相當於對處於特定公共場所的電話通訊進行監聽。儘管這種錄音並非針對特定個案或特定的個人，但仍然需要小心處理。同時，考慮到澳門《刑事訴訟法典》對電話監聽所規定的極為嚴格的限制性條件，只有針對可處以最高限度超逾三年徒刑或者是走私、販毒等犯罪，並且有理由相信通過電話監聽對發現事實真相或收集證據有利，經過預審法官以批示命令或許可，才可以對電話談話或通訊進行截聽或錄音（《刑事訴訟法典》第一百七十二條），故此委員會就有關錄音的問題與政府代表進行了深入的討論。

在討論過程中，委員會有議員認為，在澳門這樣一個地域狹小、人口密集的城市，允許對處於公共地方的人們所從事的活動進行錄音，將會對人們的隱私以及通訊秘密造成較大的負面影響，並且擔心一旦賦予警察當局的權限沒有得到正確行使，甚至是濫用法律所賦予的權限，將會對市民的基本權利造成損害，因而就錄音問題，有議員向提



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

案人表達了自己的關注和憂慮，並要求在法案中採取較為嚴密的監控措施，以保障錄音能夠切實用於本法案所規定的立法目的，避免和杜絕任何濫用和不當行為。

政府對此解釋認為，首先，根據規範個人資料保護的第 8/2005 號法律的規定，作為一般性法律，已經許可通過錄像監視系統收集可以認別身份的人的聲音和影像並對之進行相應的處理，只要負責處理資料的實體的住所在澳門特別行政區，或者通過在特區設立的提供資訊和電信資訊網絡服務的供應商而實施（該法第三條第三款）。其次，在特定場合允許進行錄音，尤其對於在發生公共災難、道路交通事故等場合的及時救助支援，具有特別重要的意義；最後，本法案允許通過錄音而收集聲音資料，只是在極為嚴格的例外條件下，即在維護及保護處於高風險的人及財產屬必要的前提下，通過嚴格的個案評估，在有必要的限度內經過許可，才可以收集聲音資料。

經參考比較法上的立法先例，並結合政府所作的解釋，委員會多數成員認同法案中所採取的立法取向，但為充分體現法案中對收集聲音資料的嚴格立場，委員會建議政府在對保安部隊和保安部門申請安裝錄像監視系統的申請進行個案審查時，必須對申請理由的正當性以及收集資料的種類和範圍等內容進行詳盡的評估，並列明許可收集的資料範圍和期限。同時希望個人資料保護辦公室在對安裝錄像監視系統的申請進行審查，並發出有約束力的意見書時，應當對有關的申請進行嚴格的分析和評估，以衡量所收集的資料範圍是否符合本法案所訂明的原則和各項制度，是否符合本法案所訂明的立法目的和限制，有



無超出必要的目的和限度，並且應當對許可的期限進行必要的限制。

有關的意見為政府所採納，並體現在法案修改文本第十一條、第十二條的修改之中，政府在條文中對許可的期間進行了限定，規定許可的最長有效期不得超過兩年，並且在許可中具體指明收集的資料範圍是否包括錄音（法案修改文本第十一條第五款、第六款）；另一方面，法案要求警察當局在提出有關的安裝申請時，應當對提出申請的合理理由進行必要的說明，以便於個人資料保護辦公室進行相應的審查和評估（法案修改文本第十二條第（一）項）。

（五）關於對法案中所收集資料處理的安全性問題

由於通過錄像監視系統所收集的資料涉及到公民的一系列的基本權利和自由，因而委員會對於資料處理的安全性，特別是對保安部隊和保安部門如何採取有效的監控措施，確保保護資料的安全，尤其是防止資料的不當外洩和其他因職務上的關係而接觸資料的人士，包括受委託對錄像監視系統進行維修保養的人士，嚴格遵守本法和個人資料保護法中的規定，表達了關注和憂慮。

政府對此回應指出，法案對所收集的資料，在登記、通報、保存以及資料的轉移和互聯等方面，已經規定了一整套的規則和制度，包括制定行為手冊或守則，規定相關人員的保密義務以及相應的刑事和紀律責任，以確保對所收集資料處理的安全性；同時，個人資料保護法已經對資料處理的安全性，特別是對所收集的懷疑從事不法活動、刑



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

事違法行為或行政違法行為的資料處理，規定了嚴格的安全保障措施，包括控制進入設施、資料載體、輸入、使用、查閱、傳送、引入、運輸等方面（該法第十五條、第十六條）。作為補充適用的一般性法律，政府認為這些安全保障措施，無需在本法案中再為重複性的規定。

委員會接受政府的解釋和立場，但與此同時，委員會建議，隨著新的資訊科技的發展，除了對系統本身的攝錄範圍以及能力加以限制外，行政當局有必要採用一系列技術性的安全措施，以阻止、發現和制裁不當使用和濫用錄像監視系統，因為這些額外的安全措施可以進一步減低系統對基本權利和自由的負面影響和衝擊，技術性的安全措施包括使用加密系統或者是有關的進入系統由多人聯合控制，這樣將有助於控制對所收集資料的接觸範圍¹⁰。

（六）將來法律執行過程中的監督和檢討問題

由於本法案不僅關係到有效遏止和打擊不法行為和維護公共安全的問題，也同時關係到澳門市民的基本權利、自由和保障的問題，如何根據將來實際情況的變化和執法需要，在兩者之間取得有效的動態平衡，需要有權限的執法部門在法律的執行上，切實按照法律中所訂明的立法目的和一般原則，根據每一個案的具體情況和實際需要，進行有效的協調配合，嚴格履行法律所賦予的職責。

¹⁰ 有關的技術安全措施可參見 A Guide to Protecting Communities and Preserving Civil Liberties，來自 <http://www.constitutionproject.org/manage/file/54.pdf>。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

由於個人資料保護辦公室在本法案的執行中擔當著一個非常重要的角色，行政長官是否給予安裝申請的許可、給予何種許可、許可的有效期限以及收集資料的範圍，個人資料保護辦公室就此所發出的意見具有約束力，因此，委員會希望個人資料保護辦公室在將來法律的執行上能夠良好履行本法以及個人資料保護法所賦予的職責，加強對本法律執行的監督力度，特別是在對所收集資料在處理上的安全性和保密性問題上，採取有效的監察、協調措施。

與此同時，委員會也認為，鑑於本法案所規範內容的複雜性以及重要性，特別是涉及到澳門居民的基本權利以及維護公共安全和社會秩序的公共利益問題，故對於本法案所採取的解決方案，需要在執行過程中加以檢驗和完善，以改進可能存在的不足，進一步提高本法案的適應性和針對性，同時對於執法過程中所遇到和出現的問題，需要不斷總結經驗，因而委員會建議政府在本法律生效兩年後，對本法律的執行情況以及所可能存在的問題和需要改進之處加以系統的檢討和總結。

三、細則性審議

除了上述概括性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條，對法案的具體內容是否與法案的原則相符及法律規定在技術上是否妥善作出分析。

提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

以下將按照政府所提交的修改文本中的條文順序，對委員會所討論的主要問題作出分析：

第二條 — 適用範圍

對法案最初文本中葡文本的行文進行了改進。

第三條 — 定義

委員會對於本法案中所界定的“公共地方”的定義，進行了專門性的討論。

由於“公共地方”的定義事關錄像監視系統的安裝使用範圍和本法案所要實現的立法目的，而確定在哪些公共地方安裝錄像監視系統，又涉及到如何在公民基本權利的保護和限制以及預防和打擊各種不法行為，尤其是預防和打擊犯罪的需要之間取得平衡的問題，故有必要考慮這些相關的因素，準確地界定“公共地方”這一概念的內涵和外延。

在法案最初文本中，“公共地方”是指主要供集體使用、由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人管理並負責的地方、場所及設備。委員會對這裡的“主要供集體使用”以及“由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人管理並負責”的可能含義，並結合法案最



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

初文本第五條錄像監視的目的條款、第七條第三款對第五條的援引中所採用的表述，以及現行法律中所採用的，尤其是經第 28/2004 號行政法規核准的《公共地方總規章》中對公共地方的定義，進行了系統分析。

應當指出的是，對於同一法律概念，在不同的法規中，隨著立法者所擬實現的立法目的以及規範對象的不同，可以有所不同，對此最典型的例證，莫過於《澳門刑法典》第三百三十三條中關於公務員的界定，與現行公職法律中關於公務員概念明顯不同。經結合本法案的立法目的以及《公共地方總規章》中有關“公共地方”的定義，兩者在性質上有相同之處，但考慮到兩者在規範對象和目的上的差別，因而本法案中所採用的公共地方的定義，應更具有概括性，以便於有權限機關，能夠根據申請個案的具體情況，決定是否給予安裝使用錄像監視系統的許可以及收集資料的範圍。

經參考《公共地方總規章》中有關“公共地方”的定義，政府在修改文本中對“公共地方”的定義進行了重新表述，“公共地方”是“屬澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人所有或使用，或由該等實體管理並負責的主要供公眾使用的地方、公共道路、公共場所及設備”。

這一新的定義具有足夠的包容性和靈活性，並為實現本法案的立法目的而合理安裝使用錄像監視系統，留下了相當合理的操作空間。根據新的定義，首先，所有在法律上歸屬於澳門特別行政區的公共地方、



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

場所和設施，包括政府自己所有的辦公設施等，均屬於公共地方的範圍；其次，對於並不屬於政府所有，但由政府通過租賃方式而取得使用權的地方或設施，例如現時某些公共部門和機構所租用、供部門運作或供公眾使用的私人場所或設施；最後，該定義也包括那些由澳門特別行政區或其他公法人管理並負責，並主要供公眾使用的地方、公共道路、公共場所和設施。

第五條 — 錄像監視的目的

對本條應予以說明的是，本條在法案中的目的，是要具體說明通過安裝和使用錄像監視系統所要具體到達的立法目的，儘管本條文中有對於特定場所和地點的提述，但其本來目的並不是詳細列明可以安裝錄像監視系統的具體地點，否則的話，本法案中關於“公共地方”的定義以及法案中所確立的安裝申請和行政長官的許可機制，將無法發揮作用而成為不必要的制度。

為澄清這一點，也有必要同時對第七條第三款行文的表述進行修改，政府最終在修改文本中刪除了第七條第三款有關“在第五條規定的地點”的行文。

第六條 — 錄像監視的限制

為清晰本法案所規範的標的，刪除了該條第一款“如由保安部隊及保安部門以外的獲許可實體收錄影像及聲音，一切程序均應遵守法定



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

的前提及限制”這一表述。

第七條 — 禁止

對本條第二款的行文進行了補充，增加了“尤其是在自然災害或災難，以及危害澳門特別行政區或國家安全的情況下”這一表述，但委員會有個別議員認為，單憑出於救助自然災害或災難這一理據，難以對許可進行錄音賦予足夠的正當性，並且在本法案並未對危害澳門特別行政區或國家安全進行具體界定的情況下，增加有關的表述並不足以支持許可進行錄音。

為了使不同條文之間的邏輯關係更加清晰，刪除了本條第三款關於“在第五條規定的地點”的行文。

相應地，也對本條第四款、第五款的行文進行了改善。在第四款加上了“內部”、在第五款加上了“立即”一詞。

第九條 — 錄像監視系統

首先，為了澄清本法案所規範的標的，對本條的結構進行了調整，明確保安部隊或保安部門查閱或使用其他實體所安裝的錄像監視系統，必須是基於本法案所規定的目的，並且必須有正當理由。故此對法案的條文進行了重新編寫。



其次，對本條文的標題進行了修改，將“錄像監視工具”改為“錄像監視系統”，以保持整個法案中概念的統一。

第十一條 — 許可

為了與法案中其他條文相配合，特別是進一步明確所收集資料的範圍是僅包括影像，還是同時也包括聲音，在行政長官根據個案申請而給予的許可中，應明確指出這一點；同時也有必要對給予許可的期限，特別是許可的最長有效期作出相應的規範。

— 為此，對本條第五款的行文進行了補充，並修改了第六款。明確規定許可的有效期最長不得超過兩年，並且可以續期，但需遵守相同的程序。

第十二條 — 申請文件

為了使保安部隊及保安部門在提出申請時能夠具體說明安裝使用錄像監視系統的必要性和正當理由，結合比較法上的立法資料，從技術上曾建議政府在該條的行文上將有關的申請文件進一步具體化，包括說明有關申請安裝錄像監視系統的必要性和適當性的正當理由，並具體指出所收集的資料範圍是否包括聲音。

經考慮相關意見後，政府在修改文本中對第（一）項的行文進行了補充，增加了“包括在考慮本法律第四條所規定原則後所提出申請的



合理理由”這一表述。

第十四條 — 證明力

根據該條的最初行文，“按本法律的規定收集的影像及聲音，在刑事訴訟程序或輕微違反訴訟程序的各程序階段中均構成證據資料”，似乎與現行法律中關於證據效力的一般原則不相符合。因為就不同證據方法的評定和效力等級問題，現行訴訟法規定的一項規則是證據自由原則。就某項事實是否存在，每一種證據按照它對法官所能真正引起的確信，不分等級地而被自由評價¹¹。按照對證據認定的自由心證原則，法院對證據自由評價和認定¹²，並根據這種確信而決定每一事實。

經與提案人討論後，政府在修改文本中將之修改為“按本法律的規定收集的影像及聲音，在刑事訴訟程序或輕微違反訴訟程序的各程序階段中可構成證據”。

第十五條 — 程序

對於本條第一款的最初行文（法案最初文本第十六條第一款），引起委員會的疑問是，該款規定“如保安部隊或保安部門按本法律的規定所收集的攝錄資料顯示存在涉及刑事的事實，應在三日時間內製作實況筆錄”的規定，是否與《澳門刑事訴訟法典》第二百二十六條的

¹¹ 參見 Antunes Varela 著：《民事訴訟法教程》，第二版，科英布拉，第 471 頁。（Antunes Varela, Manual de Direito Civil, 2.ed. Coimbra Editora, p471.）

¹² 參見 Virato Manuel Pinheiro de Lima 著：《民事訴訟法教程》，法律及司法官培訓中心，2005 年，第 415 至 416 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

規定相矛盾。

因為該第二百二十六條不但規定了司法當局、刑事警察機關或其他警察實體目睹任何屬義務檢舉之犯罪，須強制性製作或命令製作實況筆錄這一義務（該條第一款），並且還規定了“實況筆錄必須在最短時間內送交檢察院，而其效力等同於檢舉”（該條第三款），但並沒有具體有關實體應當在多長期限內製作實況筆錄。之所以規定須在最短時間內送交檢察院，是基於刑事訴訟程序所特有的快捷性和緊迫性所決定的，以便於檢察院在收到實況筆錄後，儘早採取相關的保全措施及警察措施，因此法案中所建議的在三日內製作實況筆錄的規定值得檢討和修正。

經向政府提出有關的問題後，政府代表解釋認為，此處所建議的三日期限，本意在於規範警察實體內部在處理相關事宜時所應遵守的期限，旨在要求警察實體盡快採取相關的措施，但無論如何，為了避免將來在適用法律時引起解釋上的疑問，決定按照刑事訴訟法典中的行文對法案條文作出修正，以保持與法典中的規定相一致。

委員會也對於該條第二款的行文進行了討論，因為現行刑事訴訟法典中已經對輕微違反程序規定了一整套的程序性規則和完整制度，在法案中規定該款似乎既沒有太大的必要性，也容易令人引起是否符合刑事訴訟法典中相關制度的疑問。

政府經聽取委員會的意見後，最後決定刪除第二款的行文，並在原



來第一款中增加了“輕微違反”的表述。

第十六條 — 交通違法的紀錄

本條為法案最初文本中的第十五條，並相應修改了原來行文的標題。

委員會對該條文的立法原意進行了討論。根據最初的行文，委員會質疑為何只對通過錄像監視系統所收錄的違反道路交通法律及規章的行為的紀錄，規定“具有相當於執法人員對直接得知的違法行為所作的實況筆錄的證明力”，而沒有對所可能收錄的其他不法行為作出相應的規定，因為在公共場所通過錄像監視系統而收集的資料，可能涉及到各種各樣的犯罪或輕微違反行為。

政府代表對此的解釋是，之所以將有關的範圍限於道路交通不法行為，主要是出於參與道路交通執法的有權限部門的需要，而沒有將之擴展到其他種類的不法行為。對於警察當局使用第十條所規定的車輛電子偵測及識別系統而收錄的道路違法行為，具有相當於執法人員對直接得知的違法行為所作的實況筆錄的證明力，但為了標明相關執法人員的身份，該種紀錄應經手寫簽署予以認證；屬程序無紙化的情況，則以經認證的數碼簽署予以認證。

委員會接受政府的相關解釋和立場。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第十七條 — 保安部隊及保安部門查閱資料

對該條第一款的行文進行了一定的調整，主要是因應第九條的修改。

第十八條 — 禁止讓與資料

根據個人資料保護法的相關行文和術語，對本條的行文進行相應修改，以保持兩者之間的一致性。

第二十條 — 通報資料

刪除本條第四款中有關保密義務的表述，以避免將來引起解釋上的困難，對於有權限當局查閱所通報的資料的請求，相關執法人員不能以援引保密義務而拒絕。

第二十一條 — 保存資料

關於該條第二款關於資料保存期的規定，在討論的過程中對構成證據的音像資料，在程序結束後應否以及在多長期限內進行銷毀的問題，按照現行訴訟法的規定進行了討論。

政府代表對此的解釋是，這裡面的規定並不妨礙按照訴訟法的一般



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

制度，對構成證據的音像資料進行存檔和保存，這裡只是規定警察實體內部關於如何保存和銷毀資料的問題。

為準確體現立法原意，在行文上將第一款、第二款中“登記的資料”改為“收集的資料”。

第二十二條 — 資訊的安全及管制

應委員會的建議，在該條的行文中加上了“完整性”這一表述。

第二十三條 — 保密義務

對於該條第二款關於負有保密義務的人員範圍問題，建議刪除“即使屬偶然查閱或接觸”這一表述，以免將有關的範圍擴展到其他並不負有職業保密義務的人。提案人接受了委員會的提議。

另外將最初行文中的“評論”一詞修改為“透露”，以準確表達立法原意，避免對新聞和表達自由造成限制。

第二十五條 — 告知義務

對本條第二款的行文進行了修改，以便使有權限部門能夠根據需要，決定將有關的告示是否翻譯成英文。故增加了“如具合理理由”這一表述，同時增加“可”，以說明英文的實際地位。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

第二十七條 — 利害關係人的權利

對該條第一款、第二款的行文進行了修改，將中文本第一款中的“銷毀”改為“刪除”，以更精確地表達含義；中文本第二款中的“可禁止行使該權利”改為“該權利可被拒絕行使。”

第五章 — 處罰制度

該章為新增加的章節，但並沒有增加有關的內容，只是出於系統編列的目的，將原來放在“最後規定”中有關處罰的第二十八條獨立成章，因為最後規定從立法技術上主要是處理有關的臨時性制度和規則，所以有必要將本法案所規定的處罰條文由此抽出來。

另一方面，在行文上具體援引了個人資料保護法中第三十條至第四十二條的條文，使之更加具體化。

第三十條 — 生效

為使有權限部門在將來法律的執行上具有較為充足的時間熟悉本法律所定的各項制度，並為執行工作做好各項準備，法案的修改文本將公佈後翌日生效改為公佈後三十日起生效。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

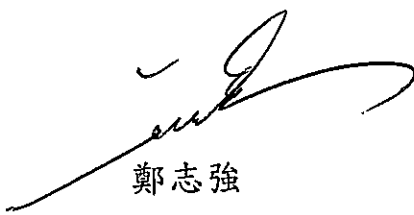
四、結論

經細則性審議及分析《公共地方錄像監視法律制度》法案後，委員會認為：

1. 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必要要件；
2. 有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

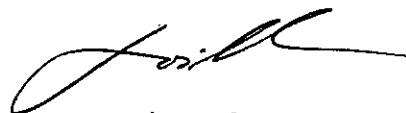
二零一二年二月二十二日

委員會



鄭志強

(主席)



崔世平

(秘書)

張立群



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

高天賜

梁安琪

劉永誠

林香生

陳偉智

唐曉晴