



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

全體會議第 1/2020 號議決
(全體會議的簡單議決案)

立法會根據《立法會議事規則》第八十五條第一款及第三款並為適用《立法會議事規則》第一百一十一條第七款的規定，議決如下：

獨一條
(上訴)

接納蘇嘉豪議員於二零二零年三月二日就立法會執行委員會第
6/2020 號議決的決定提出的上訴。

二零二零年 月 日通過。

立法會主席

高開賢

發函編號：NMA5-20191128-04

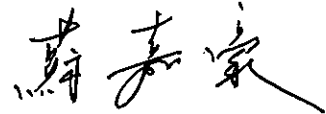
事由：提交法案文本及其理由陳述

澳門特別行政區立法會 高開賢主席 閣下鈞鑒：

本人根據《基本法》第七十五條及《議事規則》第一條的規定，向立法會提交《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案，法案文本及其理由陳述附後，祈請 主席閣下根據《議事規則》第九條 c) 項規定予以接納。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019年11月28日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

28 NOV 2019 15:40

理由陳述

第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》的解釋性法律 (法案)

本法案旨在解釋本澳法律制度是否允許任何公共當局，包括司法當局、刑事警察當局及行政當局使用人臉辨識系統或其他生物辨識技術處理按第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》(下稱：該法律)收集到的影像的問題。

該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。該法律規範的「錄像監視系統」是指「收集及處理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的影像及聲音」。

使用錄像監視系統包括了「收集」及「處理」資料兩個方面。該法律確立的合法性原則，訂明收集及處理以錄像監視系統收錄的影像及聲音應遵守該法律、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，隨後條文就兩個方面的行為制訂了嚴格的規定和限制。

正如當年政府向立法會提案的理由陳述中提到：「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，隱私權及私人生活隱私權，通行自由)。該等權利屬於《澳門特別行政區基本法》(見《澳門特別行政區基本法》第30條規定：“澳門居民享有私人生活和家庭生活的隱私權”)，以及在一般法層面，特別是《民法典》及第8/2005號法律《個人資料保護法》所保護的基本權利。基於涉及其他同樣受法律保護的基本權利，法益，價值或利益，可以對基本權利作出限制。然而，在限制基本權利的時候，必須對衝突的價值與法益作出匯慎的衡量。」(粗體及底線強調為本人所加)

此外，當年細則性審議該法律草案的立法會第三常設委員會作成的《第

2/IV/2012 號意見書》同時提到：「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。」（粗體及底線強調為本人所加）

由此可見，由於牽涉對基本權利的限制，根據上述見解及第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》的規定，如何「處理」錄像監視系統資料的問題必須由法律作出規範。例如，該法律第十條特別賦予警察當局使用「車輛電子偵測及識別系統」處理收集到的影像的權力；第十六條則規範使用車輛電子偵測及識別系統而收錄的道路違法行為紀錄，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。

不過，該法律只允許警察當局為預防及打擊道路違法行為的目的，而使用車輛電子偵測及識別系統，顯然，該法律沒有任何條文允許當局為一般性打擊犯罪活動，而使用人臉辨識或其他任何生物辨識的電子系統處理影像。使用這些額外技術，必須如使用車輛電子偵測及識別系統，由專有法律條文賦予相關權力。

包括人臉辨識的生物辨識電子系統，必會令公共當局更具備能力及自動化地收集任何個人的私人日常生活，包括其生活環境、進出的公共地方、行為、習慣等生活細節，對居民基本權利可能造成更大的侵害及限制，已與該法律所允許的限制有所偏差。再者，當年立法時，人臉辨識技術並不成熟和普及，該法律的立法原意不可能包含允許警察當局使用人臉辨識等系統。

根據約束一切行政當局行政活動的合法性原則，法無授權不可為，凡當局沒有獲法律容許和賦予權力而作出的行為，屬不法行為。提案人留意到，最近行政當局欲透過行政解釋而規避公法原則及該法律的約束，認為只要將與市民基本權利相關的影像識別操作，從一個已獲許可安裝的系統，轉移至另一系統（未經許

可而安裝的)¹，即毋須受原有系統所需遵從的法律規範。

必須證明的是，上述行政理解違背了該法律的立法原意。事實上，同樣針對該法律所規範的事宜——即錄像監視系統所「收集」及「處理」的資料——無論是原有系統抑或新增設的系統，均須遵守相同的原則、限制及程序性規定，並不能基於「新的系統」與「已獲許可安裝的系統」在硬體及／或軟體上相互獨立，而斷言前者不受後者所須遵從的規範約束，茲因新的系統同樣可能干預上指由《基本法》、《民法典》以及其他單行法律所保護的公民基本權利和自由。

在法律前提和事實前提均不變的情況下，新舊系統不可能受不同的規則規範。倘認為新的系統不受該法律約束而毋須遵守其訂定的程序步驟，實際上違反了行政長官的最初許可，以及第 8/2005 號法律所指的公共當局即個人資料保護辦公室的具約束力之意見，因為新的系統的功能、操作指引、技術細則，必然難以判斷是否符合當初獲許可的使用條件及限制、所使用設備的技術特性，而經「已獲許可安裝的系統」收集到的資料在新的系統保存期間，亦難以確保是否符合該法律的要求。

透過本法案，明確說明該法律的立法原意，有助避免因該法律的不清晰，而可能出現公法上的法律欺詐，以及對法律錯誤的行政解釋。因此，鑑於任何新增設的與「收集」及「處理」以錄像監視系統收錄的影像及聲音的系統均應遵守該法律，以及該法律並無授權任何公共當局使用人臉辨識系統或其他生物辨識技術處理按該法律的規定收集的影像的權力，在制定新的法規前，任何公共當局，包括司法當局、刑事警察當局及行政當局，均不得透過任何硬體及／或軟體使用該等技術及系統處理收集到的影像。



¹ 警察總局，〈“天眼”的後台人臉識別應用測試模式〉，2019年11月22日
<https://www.gov.mo/zh-hant/news/308787/>

澳門特別行政區

第 /2019 號法律（法案）

第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》的解釋性法律

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項制定本法律。

第一條

法律解釋

一、第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》未賦予任何公共當局使用人臉辨識系統或其他生物辨識技術處理按該法律規定收集的影像的權力。

二、在制定新的法規前，任何公共當局不得作出上款所指的行為。

第二條

生效

本法律自公佈翌日起生效。

二零一九年 月 日通過。

立法會主席_____

高開賢

二零一九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官_____

崔世安



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

主席辦公室
Gabinete do Presidente

第 1710/VI/2019 號批示

關於蘇嘉豪議員於 2019 年 11 月 28 日向本人提交的名為《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋法律》法案，鑒於該法案所涉及的《公共地方錄像監視法律制度》最初是由特別行政區政府向立法會提出法案，而且該法律是專門用於規範保安部隊及保安部門在公共地方使用錄像監視系統，本人認為，該法律內含完整的政府政策，因此，任何涉及該法律的議員提案均須事前取得行政長官的書面同意。然而，本法案在由蘇嘉豪議員提交本人之時並未附有行政長官的書面許可。

為此，本人現行使《立法會議事規則》第 107 條 a) 項所賦予的立法會主席權限，對上述蘇嘉豪議員的法案予以初端拒絕。

立法會主席

高開賢

二零一九年十二月三十一日

發函編號：NMAS-20200115-01

事由：就第 1710/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴

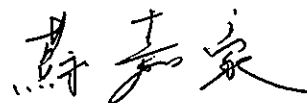
澳門特別行政區立法會 高開賢主席 閣下鈞鑒：

立法會主席於 2019 年 12 月 31 日作出了第 1710/VI/2019 號批示，根據《立法會議事規則》第一百零七條 a) 項的規定，初端拒絕接納本人於 2019 年 11 月 28 日提交的《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案。

為此，本人現根據《立法會議事規則》第九十一條及第一百一十一條規定，就上述批示向執行委員會提出上訴，說明上訴理由的書面申請附後，敬請執行委員會根據相關規定在 15 日內作出決定。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2020 年 1 月 15 日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
15 JAN 2020 17:07

就立法會主席第 1710/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴

本人於 2019 年 11 月 28 日提交的《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案及其理由陳述，有關法案旨在解釋本澳法律制度是否允許警察當局使用人臉辨識或其他生物辨識系統和技術處理按第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》收集到的影像的問題。

立法會主席於 2019 年 12 月 31 日作出了第 1710/VI/2019 號批示，根據《立法會議事規則》第一百零七條 a) 項的規定，初端拒絕接納了上述法案，批示中所載理據為：「該法案所涉及的《公共地方錄像監視法律制度》最初是由特別行政區政府向立法會提出法案，而且該法律是專門用於規範保安部隊及保安部門在公共地方使用錄像監視系統，本人認為，該法律內含完整的政府政策。因此，任何涉及該法律的議員提案均須事前取得行政長官的書面同意。」由於本人提案前並沒有尋求有關書面同意，故此主席予以拒絕。

本人並不認同以上理據，為此向執行委員會提起上訴，理由如下：

1. 本次上訴的爭辯之處在於此法案是否「涉及政府政策」。
2. 在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》（下稱：《審查意見》）中，當時執行委員會曾引述了 1999 年 7 月 16 日香港立法會主席就鄭家富議員提出的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》作出的裁決：「裁決中曾作出如下闡述：
 1. 關於『涉及』，政府認為如法案對有關事宜有直接、間接、相應或附帶影響，便應視為『涉及』該事宜。而有關議員認為應『對相關範疇有直接影響』。立法會主席認為『涉及』是『帶來實質影響』。」（底線為本人所加）
3. 《審查意見》引述了學者張揚的見解：「『涉及政府政策』的意思是指對政府政策有實質的影響。用以測試某一條例草案是否對政府政策有實質影響所適用的尺度，並不是高至要求該條例草案必須對該政策有極重要的影響，也不是低至條例草案只是與該政府政策有細微的關係。」（底線為本人所加）

4. 最後，執行委員會在《審查意見》中也適用了相同的定義，指出：「這一修改實質上觸及了關於土地批租事宜的整體政策，將引致相關政策重大改變，對政府有關土地管理事宜的決策將產生實質的影響」(底線為本人所加)，並以此為由拒絕接納唐曉晴議員的提案。執行委員會應繼續沿用這標準，以某一提案「會否對政府政策帶來實質影響」來判斷提案的可接納性。
5. 事實上，本人的提案旨在澄清和解釋第 2/2012 號法律本身並沒有授權警察當局使用人臉辨識技術，對該法律本身所反映的政府政策——即落實在公共地方設置錄像監視系統的政策——並沒有任何實質影響。
6. 而使用人臉辨識技術也非反映在第 2/2012 號法律的立法政策，該法律也沒有任何關於人臉辨識的規範，換言之，該法律不是用以落實和體現使用人臉辨識技術的法律。事實上，連政府自身也認為人臉辨識的「後台模式」不屬於天眼的組成部份，換言之，本人提案所針對的人臉辨識技術實際上不受第 2/2012 號法律所規範。
7. 因此，本人認為即使本人提案與第 2/2012 號法律有關，但是只要提案沒有對該法律本身所反映的政策內容帶來實質的改變和影響，則不屬「涉及政府政策」。
8. 執行委員會審查唐曉晴議員的提案時，非常仔細地重新研究了當時的立法過程和日後落實法律的有關司法裁決，從而尋找當時的立法原意。《審查意見》的結論是唐曉晴議員的提案內容，與當時的立法原意有明顯差別，因此裁定是對政府土地管理政策帶來實質改變。但在立法會主席拒絕本人提案的批示中，並沒有對第 2/2012 號法律的立法原意進行分析，根本無從論證和判斷是否政府政策帶來實質影響，也偏離了當時的程序慣例。
9. 現時主席對「涉及政府政策」所使用適用的定義，也大大偏離了過往理解。例如，在審查唐曉晴議員的提案及高天賜議員的《第 33/81/M 號法令的解釋性規定》提案時，均具有詳盡解釋分析，也引用了《基本法》的條文，來決定法案是否屬於「涉及政府政策」。然而，現時定義明顯有所改變，變相是凡是提案時是由政府提出的，議員作為立法者便一律不能對之修改或解釋，

再次擴大了對議員提案的限制，深深影響由《基本法》確立的權力分立和互相制衡的原則，例如這次拒絕提案，便間接地容許了政府在沒有明確法律基礎下使用人臉辨識技術，但議員卻無從去作出政治制衡，未來必會進一步造成權力不均，「行政主導」進一步演變成「行政霸道」。

綜上所述，本人堅持認為，議員應有權提出《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案，祈請執行委員會接納本人上訴。

蘇嘉豪



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

執行委員會第 6/2020 號議決

就蘇嘉豪議員於 2020 年 1 月 15 日針對立法會主席第 1710/VI/2019 號批示向立法會執行委員會提出的上訴，本執行委員會認為，蘇嘉豪議員欲提出法案，以解釋性法律的名義，阻止政府擬允許刑事警察當局使用人臉識別技術的計劃。該法案以一種極端的方式觸及政府政策：政府提出政策意圖及政策內容在先，議員表達反對和抵制意見在後。鑒於議員表達意見所採用的方式是法案，必須遵守《澳門特別行政區基本法》第七十五條關於議員提案的限制性規定。該條規定並不禁止議員就涉及政府政策的事宜提出法案，但要求在提出法案前得到行政長官的書面同意。

鑒於蘇嘉豪議員提出法案未能同時提供上指行政長官的書面許可，根據《立法會議事規則》第一百零七條 a) 項的規定，立法會主席對該法案予以初端拒絕。本執行委員會認為，立法會主席第 1710/VI/2019 號批示理由成立，結論正確。

結論：蘇嘉豪議員的上訴理由不成立。

二零二零年二月十日

執行委員會

高開賢

(主席)



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

Handwritten signature of Choi Si-cho in black ink.

崔世昌
(副主席)

Handwritten signature of Chan Heung in black ink.

陳虹
(第一秘書)

Handwritten signature of Ho Yuen-sang in black ink.

何潤生
(第二秘書)

事由：就執行委員會第 6/2020 號議決向全體會議提出上訴

澳門特別行政區立法會 高開賢主席 閣下鈞鑒：

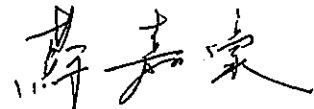
立法會主席於 2019 年 12 月 31 日作出了第 1710/VI/2019 號批示，根據《立法會議事規則》第一百零七條 a) 項的規定，初端拒絕接納本人於 2019 年 11 月 28 日提交的《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案。其後，本人於 2020 年 1 月 15 日就上述批示向執行委員會提出上訴。執行委員會於 2 月 10 日作出第 6/2020 號議決，維持了主席批示的決定。

為此，本人現根據《立法會議事規則》第一百一十一條的規定，就上述議決向全體會議提出上訴，說明上訴理由的書面申請附後，敬請 閣下予以處理。

敬頌

鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2020 年 3 月 2 日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
2 MAR 2020 11:44

就執行委員會第 6/2020 號議決向全體會議提出上訴

本人於 2019 年 11 月 28 日提交的《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案及其理由陳述，有關法案旨在解釋本澳法律制度是否允許警察當局使用人臉辨識系統或其他生物識別技術處理按第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》收集到的影像的問題。

立法會主席於 2019 年 12 月 31 日作出了第 1710/VI/2019 號批示，初端拒絕接納了上述法案，批示中所載理據為：「該法案所涉及的《公共地方錄像監視法律制度》最初是由特別行政區政府向立法會提出法案，而且該法律是專門用於規範保安部隊及保安部門在公共地方使用錄像監視系統，本人認為，該法律內含完整的政府政策。因此，任何涉及該法律的議員提案均須事前取得行政長官的書面同意。」由於本人提案前並沒有尋求有關書面同意，故此主席予以拒絕。

本人不認同理據，並於 2020 年 1 月 15 日就該批示向執行委員會提出上訴。執行委員會於 2 月 10 日作出第 6/2020 號議決，議決未有回應上訴理據，卻改稱本人「欲提出法案，以解釋性法案的名義，阻止政府擬允許刑事警察當局使用人臉識別技術的計劃。該法案以一種極端的方式觸及政府政策：政府提出政策意圖及政策內容在先，議員表達反對和抵制意見在後。」以此為由維持了主席批示的決定。

本人不認同執行委員會的議決，現向全體會議提起上訴，理由如下：

1. 這份法案並非有關政策偏好（支持或反對某政策）的政治性行為，而是旨在澄清某行為是否合法的解釋性行為。
2. 不論政府有否提出政策意圖或主張，不論議員有否提出支持或反對意見，也不論各方的政策偏好為何，本澳法律（尤其第 2/2012 號法律）本身就沒有授權允許刑事警察當局使用人臉辨識技術處理按第 2/2012 號法律收集到的影像。換言之，儘管這份法案的客觀效果，可能是導致政府無法落實相關政策，實際上這只是本澳現行法律所導致的必然後果，並不會因政府的政策決定而改變。



3. 如果第 2/2012 號法律本身對人臉辨識技術有所授權和規範（例如像該法第十條所規範的「車輛電子偵測及識別系統」），而如果議員提出的法案是旨在改變或廢止有關規範，那麼便可以說成提案觸及了政府政策，這屬於雙方政策偏好的衝突。但本上訴的情況顯然並非如此。
4. 抵觸政府政策的是第 2/2012 號法律本身，不是本法案。因此「政府提出政策意圖及政策內容在先，議員表達反對和抵制意見在後」的說法並不正確，準確來說應該是「法律沒有授權和規範在先，政府提出未獲授權的政策在後」。本人提案的作用只是重申了有關對第 2/2012 號法律的見解，不屬於《基本法》第七十五條所指需要事先得到行政長官書面同意的涉及政府政策的法案。
5. 至於立法會是否認同有關見解，則應由立法會透過既定程序審議和表決決定，而不應以觸及政府政策為由拒絕接納處理。
6. 即使行政長官有權根據《基本法》決定政府政策而政府有權制定並執行政策，政府政策也僅能在遵守法律的情況下落實，尤其是，政府必須執行立法會通過並已生效的法律，這是政府向立法會負責的憲制責任和方式。
7. 當政府正推動一項涉違反法律的政策，難道議員也不能透過解釋性法案形式澄清有關政策屬於違法嗎？本人強調，拒絕接納提案實際上是間接地容許了政府在沒有明確法律基礎下使用人臉辨識技術，達致為掩護警察當局的客觀後果，但議員卻無從去作出政治制衡，未來必會進一步造成權力不均，「行政主導」進一步演變成「行政霸道」。
8. 況且，議員完全依法提案以澄清政府行事的合法性，理應是負責通過有關法律的立法會的重大職責，卻被執行委員會形容為「極端」：「以一種極端的方式觸及政府政策」，有關說法絕不恰當。本人認為，這種帶有情緒性的形容及其反映背後思路，才屬於極端，這也予人很壞的印象：提出與政府相左的意見的行為即屬「極端」？



新澳門學社

蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Nove Macau - Escritório de Deputado Sok Ka Hou

9. 最後，本人希望重申載於向執行委員會提出的上訴中對主席第 1710/VI/2019 號批示的主要反駁：「提案對第 2/2012 號法律本身所反映的政府政策（即落實在公共地方設置錄像監視系統的政策）沒有任何實質影響，因此不涉及相關的政府政策。」這一點在執行委員會的議決中並沒有被爭議，還請議員注意。

綜上所述，本人應有權提出《第 2/2012 號法律〈公共地方錄像監視法律制度〉的解釋性法律》法案，請全體會議接納上訴。

澳門特別行政區 立法會議員

蘇嘉豪

2020 年 3 月 2 日