

《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》（草案）立法背景及內容簡介

澳門特區政府保安司

《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》草案已獲得立法會一般性表決通過，目前正處於細則性審議階段。

一、立法背景

與出入境管控、逗留和居留許可相關的法律主要有第4/2003號法律《入境、逗留及居留許可一般制度》和第6/2004號法律《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》，前者規範入境、逗留和居留許可的一般制度，以行政性質的規定為主，後者則對拘留及驅逐非居民預防和打擊非法入境、非法逗留，以及相關的刑事及刑事訴訟制度作出規範，因此主要包含安全性質措施和刑事制度的相關規定。出入境事宜分別由兩部法律規範是歷史原因所造成，但確實在制度的理解和適用上引致一定的困難和不便。

而且，第4/2003號法律和第6/2004號法律公布實施已經十多年，很多規定與澳門社會經濟發展現況不相適應。在這十多年間，澳門的經濟不斷向好並飛速發展，本地生產總值由2004年的849億澳門元，增長至2017年的4042億澳門元。入境非居民人數則從2005年的一千八百七十多萬人次，攀升至2017年的三千二百六十多萬人次。旅客人數的大幅增加是經濟增長的關鍵因素，卻也在整體上令犯罪導致的危險性增加。優越的經濟和社會環境勢必吸引非法移民，以及滋生包括假結婚、假勞工在內的與社會秩序相關的其他現象。此外，全球範圍內受恐怖主義及高度有組織跨境犯罪的威脅也不容忽視。所有這些情況令負責出入境執法同時又肩負公共治安管理工作

的保安當局面臨重大的壓力和挑戰。儘管回歸後澳門的整體治安維持穩定，但是面對複雜多變的國際和周邊環境，居安思危作好防範和應對責無旁貸，而健全和完善出入境管控制度，進一步加強出入境管控手段和機制，將為澳門繼續保持繁榮穩定，居民安居樂業建立多一道堅實的安全防護屏障。有鑑於此，保安範疇著

手展開初步分析和研究，為修訂出入境法律制度進行前期準備工作。在收集和聽取轄下部門，尤其是出入境執法部門對現行制度的意見和建議，徵詢身份證明局、勞工事務局、貿易投資促進局等其他相關政府部門的意見，以及聽取行政會政策性意見後，於2018年初確定初步的立法方向。

隨後，保安範疇就制定《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》草案，於2018年5月8日至6月6日展開為期三十天的公開諮詢，並適時製作和公布諮詢總結報告。諮詢期間總共收到120份意見，經整理後歸納出有效的意見和建議241項。其中以「將訂立某些欺詐性法律行為刑事化，例如假結婚」的議題最受關注，共收到32項意見，佔總意見量的13.3%。其次是未成年人出入境管控問題、中止計算非法入境或非法逗留者拘留期間的建議，分別收到31項和30項意見，佔總意見量的12.9%和12.4%。總結公開諮詢收集到的所有意見和建議，對諮詢文本內容表示贊成的意見數量佔絕大多數，而有些意見雖然沒有明確表明立場，但是就相關內容提出不少寶貴的建議，對法律的草擬工作起到重要的作用。

2021年1月6日行政會完成討論《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》法律草案，法案於2月1日獲立法會一般性表決通過後交立法會第三常設委員會進行細則性審議。

二、內容簡介

（一）立法目的

《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》草案所引入的修訂建議是為配合國家十三五規劃所提出的“澳門—安全城市”和“澳門—國際旅遊休閒中心”的兩個目標，在完善出入境管控機制和手段，確保在法律上和實踐中預防恐怖主義及其他犯罪的同時，配合更大程度的人員流動，致力建立方便居民和旅客出入境的機制。

（二）重點內容介紹

《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》草案共十章一百零四條，對和出入境相關的事宜作出規範，包括出入境活動的管控、逗留和居留許可、非法入境非法逗留及拘留措施、刑事及刑事訴訟制度、行政違法行為及處罰，內容涵蓋第4/2003號法律和第6/2004號法律所訂定的制度，並為配合澳門社會現實情況和未來發展需要，引入新的制度以及對現行規定作出完善和優化。以下就法案重點內容作介紹：

1. 出入境管控方面

（1）收集及查核生物識別資料

參照國際通用做法，法案明確規定，出入境管理部門有權收集及查核生物識別資料，以便有效辨識虛假身份，更好地預防和打擊非法入境及非法逗留，亦有助於預防和打擊犯罪，特別是危險性較大的犯罪、恐怖主義犯罪及有組織犯罪。目前建議可收集的生物識別資料包括人臉識別、指紋、掌紋、虹膜及視網膜。

澳門是一座國際旅遊城市，人流往來頻密，新冠疫情前每天出入境人數高達數十萬人次，

在預防打擊非法移民和犯罪活動的同時，還應盡可能提高出入境通關的效率。參考實施採集旅客生物特徵資料國家或地區的經驗，採集指紋和面相的程序相當快捷和方便，有助提高證件查驗的效率，出境時尤可縮短查驗時間，符合保安當局一向致力達成的在確保澳門特別行政區安全的前提下，為旅客提供便利通關的目標。

（2）明確拒絕入境和拒絕出境的理由

任何國家或自治地區為維護國家或地區的安全、國民或居民的福祉，有權限制外國人或非本地居民入境。

在澳門，拒絕入境的措施是一項保障社會治安和秩序的預防性安全措施，適用於有理由令人擔憂會損害澳門特別行政區公共安全及公共秩序的非居民。為明確行政當局行事的法律依據及基礎，法案將現行法律所規定的拒絕入境理由予以集中，並分為必須拒絕入境和可以拒絕入境兩種情況，前者包括有關非居民被適用於澳門特別行政區的國際法文書禁止入境、被司法裁判或行政決定禁止入境、有證據表明非居民屬犯罪集團或與犯罪集團有聯繫、非居民涉嫌與包括國際恐怖主義在內的跨國犯罪有關或者對內部保安構成威脅，後者則由行政當局根據非居民過往的行為或紀錄進行分析和評估後決定是否拒絕其入境。法案所列舉的拒絕入境理由為世界各國各地區普遍採用。

根據公開諮詢所反映的意見，法案新增了拒絕非居民出境的一般性規定，以舉例列舉方式指出拒絕出境的理由，讓民眾，尤其是非居民，清楚明白在什麼情況下可能被限制出境。

此外，未成年人出入境的管控是一個值得關注的問題。澳門與鄰近地區之間人流往來頻密，未成年人在無行使親權或監護權的人陪同出入境的情況十分普遍，現行法律對未成年人的出入境沒有特別規定。據統計，2017年僅澳門居民中的未成年人出入境人次就超過400萬，其中包括2000名每天往返澳門和內地的跨境學童。要求所有陪同未成年人出入境者證明父母親身份，或者出示父母親同意書並不切合澳門的實際情況。為在管控未成年人出境和應對龐大的出入境人流之間取得平衡，法案賦予出入境當局管控的權力，規定尚未解除親權的未成年人，如無行使親權或監護權的人陪同，可被拒絕出境。當有需要時，例如應父母親的要求對未成年子女進行出境管控，或者發現未成年人或陪同人在出境時表現可疑，當局可主動介入調查，切實保障未成年人的安全和利益。

（3）完善出入境管控

現行法律規定，進入及離開澳門特別行政區必須經由官方正式設立的出入境事務站。非居民如不經出入境事務站入境屬非法入境將被驅逐出境及禁止入境，不經出入境事務站出境方面則沒有規定；而對於居民，無論是不經出入境事務站入境抑或出境均沒有罰則。為確保有效及全面地對出入境人流作出管控，法案將不經出入境事務站入境或出境，又或雖經出入境事務站但逃避治安警察局管控的行為訂定為行政違法行為，科處澳門元五千至一萬五千元罰款。

2. 中止計算拘留期間

為及時有效驅逐非法入境及非法逗留人士，法案引入中止計算拘留期間的制度，解決現行規定和警方實際執法所需不協調的弊端，消除因釋放被拘留的非法入境及非法逗留人士所帶來

的治安隱患。

按照現行第6/2004號法律的相關規定，待驅逐的非法入境及非法逗留人士經法官宣告後被拘留於拘留中心，為期最長六十天。部分待驅逐人士為達到不被驅逐繼續留澳的目的，不惜謊稱遺失證件或故意銷毀證件，甚至提供虛假身份信息，增加確認和核實身份的難度，拖延旅行證件的發出，使警方無法在六十天內完成驅逐程序而不得不簽發“行街紙”並將他們釋放。這些人不具有合法工作的資格，在缺乏維生資源的情況下，從事違法犯罪活動的風險大增，無疑影響澳門的治安環境。有鑑於此，法案建議維持現行六十天的拘留期間，但規定當未能確認被拘留者的身份、在等候被拘留者所屬國家當局提供文件期間，又或被拘留者因疾病或其他合理理由無法出行時，拘留期間中止計算。同時，考慮到公開諮詢期間市民對於長時間中止拘留期間的關注，法案作出限定，在任何情況下實際被拘留的期間不得超過二十四個月。有關期間的訂定，參考了歐洲議會及理事會有關遣送回國的指引（二零零八年十二月十六日第2008/115/CE號指引）所規定的期間，並結合實際需要，尤其是某些被拘留人所屬國家的身份登記制度不健全以致確認身份需時。

對於中止計算拘留期間的建議，儘管市民絕大多數表示贊成和支持，但對於拘留期可長達二十四個月則仍有少數不同的聲音，有的甚至誤解為將來所有非法入境及非法逗留人士都將被拘留於拘留中心兩年時間。然而，事實並非如此。執行驅逐措施的期間依然是六十天，正常情況下，足夠警方為被拘留人辦理旅行證件、簽證、運輸憑證等必要的手續。根據警方的實踐經驗，絕大多數個案均可以如期完成驅逐程序，將來有需要拘留超過六十天的個案屬極其個別的情況，亦是本次中止拘留期間制度所致力解決的問題所在，主要針對的是那些不配合警方，並故意隱瞞或謊報身份拖延驅逐程序，試圖在六十天拘留期滿後繼續留澳的非法入境或非法逗留人士。

另外需要強調的是，法案在引入中止拘留期間制度的同時，並沒有忽視對被拘留者權利的保障，規定拘留期間每中止一百二十天需經法院宣告有效，由法官對於中止理由是否存在、是否維持作出司法審查。

3. 運輸經營人及酒店場所經營人的責任

（1）運輸經營人提供資訊的義務

預報旅客資料(API)是指航空承運人在辦理乘機手續的過程中獲得旅客的個人數據和航班細節以電子方式適時傳遞給目的地邊防管制機構。這些機構隨後就可比照其數據庫，檢查旅客的詳細資料，查明那些抵達之後需要進一步檢查的旅行者，高效和迅速地放行低風險人員。澳門有必要採用國際通用標準構建和實施預報乘客資料系統，確保公共安全，預防恐怖主義及跨境犯罪，方便旅客和機組人員出入境，促進合法和安全的國際和區際旅行。

有鑑於此，新法引入世界通用做法，規定經營航空運輸的企業主或非用於商業經營的航空運輸工具的所有人運送乘客至澳門特別行政區，一經完成乘客登機手續，應將包括機組成員在內的全部機上人員的資料，透過安全方式傳送至治安警察局，包括完整姓名、性別、出生日期、國籍、所使用旅行證件的編號、種類及有效期、航班編號等。

（2）酒店場所經營人的義務

城市安全是澳門構建世界旅遊休閒中心必備的條件之一，為更好地對非居民作出管控，在現行第16/96/M號法令（酒店及同類場所發牌及監察制度）第47條所定義務的基礎上，引入其他國家的相關做法，法案建議酒店場所經營人需在十六歲以上非居民（特別逗留證或外地僱員身份證持有人除外）入住及離開酒店的24小時內，將所登記的資料傳送予治安警察局。有關規定填補了澳門在這方面的制度空白，有利於執法部門據此更好地及時掌握相關情況，以便在需要時採取相應的安全管理措施，確保社會治安和民眾安全。

4. 刑事制度方面：

在刑事制度方面，法案建議將引誘及協助他人不經出入境事務站出境的行為納入引誘罪及協助罪當中、刑事處罰那些為取得許可而虛偽作出並主張某些法律行為及為協助和收留提供便利的行為，同時引入更有效追究法人責任的機制，從而更好地維護作為社會根本利益的公共秩序及公共安全。

特別值得一提的是，為取得許可而虛偽作出並主張某些法律行為，具體是指為達到在澳門居留或特別逗留的目的而作出虛偽法律行為，包括結婚、事實婚、收養、訂立勞動合同，並向行政當局申請相關手續者將被判處兩年至八年徒刑，也就是備受社會關注的“假結婚罪”。

《民法典》第232條對虛偽行為作出定義：“虛偽指因表意人與受意人意圖欺騙第三人之協議而使法律行為之意思表示與表意人之真實意思表示不一致，則該法律行為係虛偽行為”。“假結婚”即夫婦雙方虛偽締結婚姻，真正目的不是組建家庭，而是為本人或他人取得澳門特別行政區的居留許可或逗留許可。現時當局以偽造文件罪對涉嫌“假結婚”的人士進行檢控，司法界對此存有爭議，意見不統一。將“假結婚”獨立成罪，訂明罪狀要素，有助於減少爭議，順利歸責相關人士。“假結婚”是一個世界普遍存在的問題，很多國家和地區將之視為對社會秩序和安全的一種威脅，尤其是在出入境移民管控方面。在歐盟，四月二十九日第2004/38/CE號指引第三十五條就明確規定成員國“...在發生濫用權利、欺詐，例如便利婚姻的情況，採取必要的措施以拒絕、停止或收回本指引所賦予的任何權利”。除此之外，其他欺詐性行為，如虛假/虛構的事實婚、假收養及假聘用也往往被用作取得居留許可或逗留許可的目的，因此同樣應予以刑事處罰。

正如上文所提及，現時以偽造文件罪追究當事人的刑事責任，參考該罪的處罰程度，法案建議將“假結婚罪”的刑幅亦訂為兩年至八年徒刑。

最後有必要指出的是，法案還明確規定以欺詐方式所取得的居留許可或逗留許可均屬無效。

三、結語

《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》草案的各項修訂內容旨在優化和完善現有制度，堵塞漏洞，加強出入境管控的機制和手段、完善出入境管理、有效打擊非法出入境及非法逗留行為，預防犯罪，力爭從出入境管理的角度，為澳門打造國際旅遊休閒中心提供安全保障。