

## 第二常設委員會

### 第 3/III/2004 號意見書

事由：《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》法案

#### I — 引言

澳門特別行政區政府於二零零四年四月十九日向立法會提交了《關於非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》法案，立法會主席根據《議事規則》的規定於二零零四年四月二十日接納了該法案。

上述法案於二零零四年五月四日舉行的全體會議上獲一般性通過，並於當日被派發予本委員會進行審議並編製意見書。

委員會於五月六日、十二日、二十日，六月八日、十七日，七月二日舉行了會議，政府代表列席其中兩次會議提供合作。

經上述合作，行政當局於二零零四年七月一日提交了法案新文本，其部分內容反映委員會的意見。

本意見書引述的條文以法案的新文本為依據。

## II — 概括性審議

1. 澳門的社會、政治及經濟特色，一直對世界各地人士有一定的吸引力。然而，由於澳門地方小加上人口稠密，使政府採取嚴厲的移民政策，以確保本澳社會的和諧及經濟得以持續發展。

不久前通過的第 4/2003 號法律是澳門特別行政區法律秩序中規範上述所指移民政策的關鍵要素，它從正面訂定了入境、逗留及居留制度的一般原則。通過法律規定入境、逗留及居留準則澳門特別行政區履行了《基本法》第一百三十九條第二款的規定（對世界各國或各地區的人入境、逗留和離境，澳門特別行政區政府可實行出入境管制。）

然而，移民政策也需要顧及非法入境和非法逗留等負面情況並予以打擊。關於非法移民的五月三日第 2/90/M 號法律（經由七月二十日第 39/92/M 號法律、二月十二日第 11/96/M 號法律及 8/97/M 號法律修改）一直是打擊及控制該等情況的有效工具。該法律旨在處罰引誘及協助他人非法進入本澳及非法居留於澳門的人，以及阻止某些人通過規避法律在澳門逗留。

雖然五月三日第 2/90/M 號法律仍繼續發揮其功能，但有必要將之配合澳門特別行政區憲法架構及新的法律。因此，政府把該法律列入於二零零二年四月公佈的短、中期法規草擬/修改計劃內。本法案的理由陳述也指出，制定關於非法入境及非法逗留的法案，目的是“完善原有的法例以及配合新的入境及逗留制度，從而能全面及有效地阻

止不受歡迎的人進入澳門特別行政區。”

2. 現正分析的法案所訂定的一般原則，與五月三日第 2/90/M 號法律所訂定的沒有太大的區別，然而法案中有一革新之處，就是引入專為執行驅逐出境的拘留制度。由於驅逐出境是阻止違反入境及逗留規則的人在本澳逗留的最有效辦法，因此，委員會接納政府這項建議。基於同一理由，有關的處罰制度基本上也維持不變，仍然主要處罰慫恿或協助他人又或以任何方式為他人非法入境及非法逗留提供方便的人，而對非法入境者及非法逗留者的處罰則相對較輕。

分析本法案所訂定的驅逐出境制度，須指出在法案新文本中對該制度引入的修改：驅逐出境的措施現在只適用於列為非法入境及非法逗留的情況（第二條第一款及第二款規定的情況），至於對因保安、公共衛生或從事非法工作等理由而被視為“不受歡迎人士”的非本地居民，則採用法案第四章訂定包括逗留許可的廢止（第十一條）及禁止入境（第十二條）的補充措施來處理，使該等人離開澳門特別行政區。

上述修改並未影響法案的根本原則，且同樣能夠有效地打擊非法工作現象。作出該修改的目的是：一、使打擊非法入境及非法逗留的法律制度更具彈性，但又不影響其必需的嚴厲性及對人權的保護；二、根據提案人向委員會作出的解釋，旨在使該法律制度與外國的一般法律體制中類同制度一致。

然而，委員會未能就上述解釋達成共識。雖然委員會的大部分議員接受政府交來的新文本，但有議員對法案新文本中訂定的實施驅逐出境的範圍表示不同意，他們認為對於被發現從事非法工作的非本地居民採用如此處理辦法會削弱打擊非法工作現象。

3. 委員會意識到法案所規定的拘留制度可視為對被拘留者人身自由的侵犯，因為所訂定的拘留期限超越了刑事訴訟法例以及《基本法》中屬保障性質的第二十八條規定。然而，經衡量由政府提供的國際法經驗、制定該等拘留的內部保安理由、法案本身所規定的司法監督保障、以及被拘留者享有在刑事訴訟中嫌犯所享有的權利的這個明確規定（法案新文本中引入的規定），如全體會議透過一般性審議一致通過本法案所表達的意見一樣，委員會同樣認為，為確保驅逐出境的措施得以執行，可接受在司法監督下把有關的人拘留於為此而特別設立的拘留中心，而拘留期限以執行驅逐所需時間為限，但不得超過六十天。

4. 制定本法案的另一目的是將打擊非法入境及非法逗留的法律制度組織化。須指出的是，本法案較現行法律更完善及更有系統，因此，期待通過後的法律，能夠易於理解和施行。將來的非法入境及非法逗留法律具備了該等法律可適用制度的主要部份，包括非法入境及非法逗留以及上述所指的拘留及驅逐和禁止入境的各種情況的規定。可惜的是，從第 4/2003 號法律及本法案體現到的關於移民領域的法律現代化程序皆未能促使移民政策的正、負兩面集中於同一法規內。對於這一點，相信是由於時間及立法程序管理的緣故才未能做到，但若能成功邁出這一步，對簡化有關移民事宜的法律會起到重要

的作用。儘管如此，法案，尤其是法案新文本，仍能與其他相關法規互相配合，特別是與第 4/2003 號法律，並且能完善關於移民的法律制度，例如禁止入境的制度（法案第十二條），該制度是以基於第 4/2003 號法律第四條關於拒絕入境的規定來界定的。

5. 最後，在概括性審議的層面上，委員會欲提請政府及廣大市民注意必須嚴格執行將來的非法入境及非法逗留法，以帶給整體社會顯著的好處，包括促進本澳市民就業及保障內部保安。

## II — 細則性審議

除上述的概括性審議外，根據《立法會議事規則》第一百一十八條規定，委員會也審議法案的具體內容是否與法案的立法精神及原則相符，並確保有關法律規定在技術上是妥當的。

基於上述理由，委員會與提案人緊密合作，對本法案作出細則性分析。經此分析，對法案原文本引入修改，當中包括：

### ● 系統編列

對法案作出了系統編列上的修改，以使有關規定能夠易於理解和實施。因此，將法案的條文分為六大章：一般規定、拘留、驅逐出境、補充措施、刑事及刑事訴訟制度以及最後規定。新的系統編列相信能夠使有關規範拘留及驅逐出境事宜的規定更清楚地歸納在一起。

- 標題

對法案的標題作出了修改，中文本中刪除了“關於”一詞，將葡文本中的“clandestinidade”改為“imigração ilegal”，目的是對現行生效的法規相配合。

- 第一條 - 標的

為了清楚界定本法案的適用範圍，新增了一條關於其標的的規定，訂明將來的《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》只適用於非澳門特別行政區居民。

- 第二條 - 非法入境及非法逗留（原文本第一條）

新增了第二款後部分（以及被廢止逗留許可後未在指定期間內離開澳門特別行政區），使第十一條所規定的機制更完整。

對於葡文文本中所載的“clandestinidade”字樣以“imigração ilegal”取替，使之能夠與澳門特別行政區其他法規，尤其是第 4/2003 號法律、第 5/2003 號行政法規、以及各個保安部隊的組織法規，在概念上相互配合。

- 第三條 - 通知義務（原文本第十一條）

對關於通知義務的規定作出了新的系統編列，將之歸納在一般規定的這一章內，但並未改動其內容。

- 第四條 - 拘留（原文本第五條）

對關於拘留的條文作出了修改，以簡化適用該措施的程序，並避免對決定實施超過四十八小時拘留的權限歸屬產生疑問：超過四十八小時的拘留，須由法院宣告，且僅得以確保驅逐出境措施的執行為由或以保安理由作出宣告（第三款）。

關於期限方面，現訂明“拘留期限以執行驅逐出境所需時間為限”，但在任何情況下，拘留不得超過六十天。

第四款相等於原文本第七條，而原文本第七條因應此調動已被刪除。

- 第五條 - 司法監督（原文本第六條）

對關於實施拘留措施的司法監督條款作出了行文上的修改，並對有關的程序步驟作出更嚴謹的訂定。此外，明確訂定檢察院在該程序中的介入，加強重估拘留措施的權力，並將之交由法官行使。

- 第六條 - 被拘留人的權利

新增這一條規定，並援引《刑事訴訟法典》，其目的是使受該限制自由措施約束的人能有在刑事訴訟中嫌犯所享有的權利，從而確保類似的情況得到平等的對待及避免重述有關的刑法規定。

- 第七條 - 拘留中心（原文本第十條）

修改關於拘留中心的規定，旨在清楚指出設立該等中心的目的及其應具備的條件。因此，訂明任何超過四十八小時的拘留（此措施必須經由司法機關確定）只可在為此目的而設立的拘留中心內執行。由於該等被拘留人並沒有實施任何刑事性質的侵犯，因此不能將之與涉嫌實施刑事不法行為的人或罪犯一併拘留在監獄內。

另一方面，在第二款中加入了確保拘留中心應有條件的規定，訂明“須具備應有的居住條件，且須遵守運用於拘留的法律規定及國際法文書的規定。”

- 第八條 - 驅逐出境（原文本第二條）

一如在本意見書概括性審議部份第二點中所指出的，對驅逐出境的條款作出了修改，現規定該措施只適用於列為非法入境及非法逗留的情況，因此，刪除了法案原文本第二條第二款的規定。

除上述修改外，新增了第一款後部分，以確保被勒令驅逐出境的人，須為其在澳門特別行政區逗留期間倘曾實施的其他違法行為，負

起有關的刑事責任和接受其他相關的制裁。

第二款相等於現經刪除的原文本第九條第一款。

- 第九條 - 驅逐出境的建議（原文本第八條）

對該條規定並沒有引入實質的修改，只是修改行文，以清楚指出驅逐出境建議的程序步驟。因此，訂明“驅逐出境的卷宗由治安警察局負責組成，而在驅逐出境建議書內須說明理由，且須於四十八小時內送交行政長官決定。”

- 第十一條 - 逗留許可的廢止

一如在對本法案作出概括性審議時所指出的，新文本革新之處，就是針對非處於第二條所訂定的非法入境及非法逗留狀態的人士，倘若被發現從事非法工作、進行的活動明顯與逗留許可的目的不符、或對澳門特別行政區的公共安全或公共秩序構成危險等情況，訂定廢止逗留許可的機制。

根據現建議的制度，有了廢止逗留許可的措施，有關人士必須在廢止逗留許可的批示中所訂定的期限內離開澳門特別行政區。在一般情況下，有關人士應盡可能在最短的期間內（有可能只是數小時）離境，但最遲也不得超過兩日（第二款序言）。然而，倘若逗留許可的廢止是以公共安全或確保公共秩序為由而作出的，則可把該期限縮短，應立刻離境。同樣，倘若被廢止逗留許可的人士曾在澳門特別行

政區合法居留超過六個月，則可把期限延長（不可少於八日），因為該等人士已在本澳逗留了一段時間，與澳門特別行政區有較密切的聯繫，故此有必要給予他們較長的離境期限，以便他們能夠在離境前，有一定的時間來處理好所有尚未解決的問題。

如果該等人士沒有在指定的期限內離開澳門特別行政區，則構成第二條第二款後部分所指的情況，視為非法逗留，並因而受非法逗留相關法律規定的拘留及驅逐出境措施所約束。

#### ● 第十二條 - 禁止入境（原文本第三條）

法案所規定的第二項補充措施是禁止入境。法案新文本對該措施的依據作出了澄清。維持以第 4/2003 號法律第四條第二款的依據作為禁止入境的理由，但對禁止入境（本法案所規定的）及拒絕入境（第 4/2003 號法律所規定的）作出清晰的界定，並且選擇援引該法律，理由是，在立法技術上，此種方式比較正確而且能夠避免在分辨該兩項措施時出現疑問，因為曾對原文本中該兩項措施是否重疊存疑。

第三款及第四款相等於已刪除的原法案第四條，並修改了行文。

#### ● 第五章 - 刑事及刑事訴訟制度

第十三條至第二十六條，關於刑事及刑事訴訟制度，沒有實質修改。除了小部分技術調整及行文修改外，還將原第二十一條分為兩條獨立條文：第二十一條（非法再入境）相等於原文本第二十一條第一

款；第二十二條（非法入境及非法逗留者實施的犯罪）相等於原文本第二十一條第二款。

法案的一些刑罰規定看來較刑法典適用於類似犯罪的刑罰規定寬鬆，曾向提案人詢問理由，提案人解釋是為了可適用刑事簡易訴訟程序。

- 第二十七條 - 例外情況（原文本第十二條）

本條文給予行政長官權限，在例外情況下，得免除、寬免、減輕或減少將來法律所執行的非刑事性質的處罰。本條文有新的編列，成為最後規定一章的條文。但內文並沒有實質修改。

- 第二十八條 - 過渡規定

有需要增加過渡規定，以規範尚未根據第七條規定設立拘留中心前的拘留。因此，明顯地超過四十八小時之拘留制度，僅於拘留中心確實設立後才可適用。

- 法律技術調整

除前數項問題外，委員會認為須針對法律技術改善多項條文的行文，但沒有改動任何實質內容。

## V - 結論

委員會經審議及分析本法案後，獲得如下結論：

- a) 認為法案已具備提交全體會議作細則性審議和表決的條件；
- b) 建議政府代表列席細則性表決的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零四年七月二日於澳門

委員會

梁慶庭  
(主席)

張偉基

梁玉華

關翠杏

方永強

區宗傑

吳國昌

黃顯輝  
(秘書)