

第三常設委員會 第 1/ /2003 號意見書

事由：《入境、逗留及居留許可制度的一般原則》法案

引言

澳門特別行政區政府於二零零二年十一月十五日提交《澳門特別行政區入境、逗留及居留許可制度》法案，立法會副主席根據《議事規則》於同日接納了該法案。

上述法案於二零零二年十一月二十七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。

委員會於二零零二年十二月三日及十三日、二零零三年一月十六日及二十八日、二月十二日及十八日舉行了會議，政府代表列席其中一次會議提供合作。

經上述合作，行政當局提交法案新文本，其部分內容為委員會所提出者。本意見書引述的條文一般根據二零零三年二月十八日提交的新文本，但有必要時會引述原文本並作適當說明。

引介

根據法案的理由陳述，澳門特別行政區新的入境、逗留及定居制度旨在“……彌補舊制度的不完善及不足之處，並引入修改，使有關制度在某些方面能簡化手續、得到改善及現代化。”

另一方面，更藉是次立法提議“尋求增加拒絕‘不受歡迎人士’入境的理由，以及使警察當局在行動上更便利，此舉是為了能更有效地預防因人流進出可能危及內部公共安全”。

概括性審議

一. 澳門特別行政區是一個細小的地區，人口流動對澳門攸關重要：澳門的人口約為 436,500(根據二零零一年的統計)，約 6.8% 為獲准居留的外籍人士及 5.3% 為非本地勞工(2002 年 11 月的統計)；在 2002 年旅客入境錄得超過 11,530,000 人次，同年澳門居民進出關閘邊境為 38,616,000 人次(統計暨普查局統計數字)。

因此，關於入境、逗留及居留許可的法律制度對於本澳極為重要，不但對每日適用此制度的人士及此一制度所針對人士有實質的重要性，同時，在社會及經濟層面，也可成為對外人口流動的一種制約工具。

二. 在對十月三十一日第 55/95/M 號法令所載的入境、逗留及定居法律制度進行修訂時，必須考慮以下兩個方面，這兩個方面縱然不是互相排斥但也可能互相衝突：其一是維持對外開放政策對於澳門特別行政區發展的重要性，因為這一政策有助於吸引專才和鞏固旅遊業，而後者尤其靠遊客的增加來支撐；其二是加強內部保安的需要，因為內部保安是發展澳門經濟的基本條件，而本法案所擬達致的其中一個目的正是“為了能更有效地預防因人流進出而可能危及內部公共安全(理由陳述)。”

委員會在權衡各方利益後認為，在法案中所提議的辦法，尤其是關於增加拒絕不受歡迎人士入境的理由的第四條是適當的。

這一條文須與包含拒絕進入澳門規定的其他法例，尤其是第 9/2002 號法律(內部保安綱要法)第十七條第一款(四)項及七月三十日第 6/97/M 號法律(有組織犯罪法)第三十三條結合適用。根據《基本法》第一百三十九條第二款規定，本法案第四條規定可成為加強澳門特別行政區內部保安其中一個重要工具。

委員會還認為，在增加拒絕入境的理由的同時，應為不獲准入境者設定其在出入境事務站停留期間可享有的權利，因此，本法案現設定被拒絕入境者與第三人，尤其是與其所屬國家的外交或領事代表聯絡，以及獲得法律援助的權利。設定這樣權利是由於顧及到該等人士可能心理惶惑或經濟困難因而應施以援助(第五條)。

三. 委員會根據“……本法律所針對的內容性質特殊，且有關條文涉及個人的基本權利……(理由陳述)”，就法案規定的內容是否足夠進行了分析，試圖去預測提案人選擇把某些事宜納入未來法律中而打算把另一些事宜納入規章內的結果。進行此項分析工作的理由是，儘管立法會係被要求就一份法律提案進行審議和通過，然而提案人卻在一開始就確認，“至於有關本法律的細則性規定和補充規定，由於內容廣泛且複雜，尤其可能逐步需要作出少量和經常性的修改(因為有需要跟隨現代生活的步伐作調整)，所以，我們對有關內容採用行政長官的行政法規作出規範。一方面，我們認為這既符合《基本法》的有關規定，而另一方面，此舉亦能迅速和有效地回應適時就具體事宜作出修改的需要(理由陳述)。”

由於現行法例很多時候在同一類的規範性文件中包含了不同性質的事宜，尤其是屬法律性質及規章性質的事宜 一如十月三十一日第 55/95/M 號法令的情況，因而在對有關的法例進行修訂時，需對

所涉及事宜的性質作出審慎界定，以便能遵守《基本法》中關於權限模式的規定。根據《基本法》，立法權限專屬立法會，制定規章的權限則屬於行政長官及政府。

就現正分析的法案這一具體情況而言，委員會認為其原文本一方面缺乏應由法律去規範的必需內容，對一些屬立法性質的事宜亦未有作出規定；另一方面卻包含了一些應由規章而非法律規定的內容。

因此，經與提案人密切合作，法案的內容盡可能地得到了充實，這從載於法案新文本的眾多修改中可體現出來。至於有關修改在本意見書的細則性審議部份會詳細說明。

四. 委員會考慮了是次立法提議與社會各個層面及其關注的問題，尤其是入境、逗留及定居的法律制度與非法勞工及其對本地勞動市場所造成的影響之間的關係。雖然最終認為，以此制度來對非法勞工進行立法規範並不恰當，但委員會希望將對非法勞工問題的關注轉達給政府知悉。

同時，委員會還對未成年人士在無父母或法定負責人陪同下進出澳門的事宜創設規則作過考慮，而這項事宜已在二零零一年經由分析及完善保護未成年人法例臨時委員會作過分析。委員會認為，盡管現時尚未有足夠條件來就這個事宜展開工作，然而鑑於這個事宜的重要性，所以應繼續對其進行深入研究，以便在將來對此進行立法。

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。

委員會與提案人緊密合作，對本法案作細則性分析。

以下為委員會所分析的問題以及對法案引入的修改：

1. 法律的標題

本法律的標題改為“入境、逗留及居留許可制度的一般原則”，這會更加切合是次立法提議的內容。修改了標題得出的效果是，即將出台的法律顯而易見並非對這個法律制度作全面規定，只是訂出其一般原則。澳門特別行政區的入境、逗留及居留許可法律制度將由本法律及其補充法規共同規範。

2. 第三條 入境及離境手續

委員會在進行分析期間，認為有需要對關於澳門特別行政區入境及離境手續的條文加添內容。這個需要是由於本法案獲通過及隨之廢止十月三十一日第 55 / 95 / M 號法令後將會出現的法律真空所致。

因此認為，適宜對澳門特別行政區本地居民及非本地居民訂定相關的手續。關於本地居民的具體制度將交由補充法規訂定，這是由於它與現行的其他法規有關連，尤其是第 8 / 1999 號法律。至於非本地居民方面，則加添了入境及離境方面的規定，包括將護照作為須持有的證件的內容，並確保了國際法文書所載特別制度的適用。

3. 第四條 入境的拒絕

此條是對拒絕入境的情況作出規定，由於其重要性，委

員會對此尤為關注，經過分析後，引入了以下修改：

- 將強制性拒絕入境（第一款）與可以實施的非強制性拒絕入境（第二款）兩種情況分開列明；
- 訂明因被禁止入境而拒絕其入境的情況（第一款（三）項）；
- 精簡行文，尤其是第一款（二）項；
- 訂明拒絕入境的權限屬行長官，且可轉授予他人（第三款）。

4. 第五條 不獲准入境者的權利

一如在對本法律進行概括性審議時指出的那樣，委員會認為，引入一項規範能夠為被拒絕進入澳門特別行政區的人士設定一些權利的條文是重要的。

5. 第六條 運送人的責任

現行法例規定，海上或航空運輸企業有義務將被拒絕進入澳門特別行政區的乘客送回出發地。

委員會在確定了提案人有意保留該項責任制度後認為，將有關規定納入立法性法規更為恰當。

6. 第三章 非本地居民的逗留

盡管法案的標題是“入境、逗留及居留許可制度”，但其原文本並沒有對非本地居民的逗留作出任何規定。

為消除不一致的情況，委員會認為應在法案文本中引入有關非本地居民在澳門特別行政區逗留的一般原則，因而導致增加第七條和第八條（分別為逗留限制及逗留的特別許可）。

7. 第九條 居留許可

關於居留許可的這個條文，認為應加入供作考慮的標準，儘管這對審議居留許可申請時只具有舉例性質。當把建議的制度同十月三十一日第 55 / 95 / M 號法令第二十條所載制度作比較，會發覺所規定的情況有所增加，尤其是在第二款（一）項末段及（四）項所規定的情況。

8. 第十條 要件

法案的第十條規定，批給居留許可的要件是支付一項費用、提交擔保及居住於中國內地的中國公民須持有由中國有權限當局簽發的文件。

此條文中所載的制度是來自對本法案原文本第七條及第八條的重新安排，並且加入了已存在於現行法例而希望在新制度中保留下來的提供擔保規定。

至於費用方面，尤其認為不應在法律中訂定金額，這是由於金額的訂定具有規章性質，且法案原文本希望該金額可以由行政法規去修訂（法案原文本第八條第二款）。關於居住於中國內地的中國公民的特定要件，保留了法案原文本所載的制度，但在編列上作了新的安排。

9. 第十三條 處罰制度

由於入境、逗留及居留許可的法律制度是由兩類法規——法律及行政法規——分開規範的，所以無法在法律文本中規定具體的處罰制度。正是這個原因，第十三條就說明了由補充法規去訂定因違反或不遵守法律或規章規定而引致行政違法及罰款的制度。

基於相同理由，刪除了法案原文本第十條第二款的規定。因為在未知悉會訂明哪些違法情況之前先行訂定罰

款的上限或下限，是不恰當的。

另一方面，認為法案原文本第十一條（科處罰款的權限）、第十二條（罰款的繳納）及第十三條（費用及罰款的歸屬）所規定的事宜，屬於規章性質，因此不應載於立法性質的法規中。

10. 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。

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要件；
- b) 建議政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零三年二月十八日於澳門

委員會

鄭志強

(主席)

歐安利

高開賢

許世元

許輝年

張立群

鄭康樂

容永恩

(秘書)