



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

馮

Handwritten signatures and initials on the right margin.

## 第二常設委員會 意見書第 3/III/2009 號

事由：《澳門特別行政區旅行證件基本制度》法案

### I、引言

《澳門特別行政區旅行證件基本制度》法案於二零零九年二月九日由澳門特別行政區政府提交，並於同日由立法會主席根據《立法會議事規則》予以接納。

上述法案於二零零九年二月十九日在立法會全體會議上引介和討論並獲一般性通過，立法會主席於同日將該法案派發給本委員會進行細則性分析和提交有關的意見書。

為對法案進行分析，委員會分別於二零零九年三月二十七日、三十一日、四月二十三日及三十日召開會議，政府代表列席了於三月三十一日所舉行的委員會會議。

政府於二零零九年四月二十四日提交了法案的修訂文本。本意見書有關條文的引述均以法案修訂文本的內容作為基礎，但在有需要引



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

述法案原本時會加以適當地指明。

## II、引介

本法案旨在引入一種更為現代，且符合國際安全可靠標準的新型旅行證件。

根據理由陳述，正在立法會審議的這份法案的提交是基於“國際民用航空組織 (ICAO) 訂定的新版旅行證件的規格……”。按照這些規格的要求，“必要採用附有晶片的旅行證件，藉以加強證件的防偽功能，有效打擊偽造證件、非法入境及與偽證相關的跨國罪行”。

同樣，根據理由陳述所言，“新的澳門特區旅行證件屬智能式證件，封底內置一非接觸式的晶片，以數碼方式儲存持證人的個人資料、樣貌及指模影像，從而加強旅行證件的防偽功能”。

因此，澳門特區亦跟隨世界的趨勢，在這個日新月異的數碼年代為旅行證件加入新的技術，以增強證件的安全性。

## III、概括性審議

一、本法案的制定是二零零二年政府所推出的政策的延續，即透



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

過第 8/2002 號法律《澳門特別行政區居民身份證制度》的通過，對居民的個人證件進行現代化工作，因而採用新的技術以及採納現代的國際安全標準。

本法案的制定，以規範特區旅行證件簽發的第 9/1999 號行政法規作為藍本。除了原則的訂定外，該法規還對簽發旅行證件的程序進行規範。按照通過《澳門特別行政區居民身份證制度》法律時所採用的思路，本法案旨在規範簽發旅行證件的一般原則，而相關的程序則留待有關的法規規範。

因此，本法案不包括可由法規規範的事項。一如在規範同類事宜時的慣常做法，本法案僅對與個人基本權利有關的一般原則作規範，因這些權利必須透過形式意義的法律予以保障。

由於新的旅行證件將加入儲存其持有人個人資料的晶片，對晶片的處理應格外審慎，因此更有必要提供適當的保障。委員會注意到理由陳述中所提到的：“晶片內所儲存的持證人身份識別資料僅供識別身份之用……”及“除上述用途外（識別持證人的身份），晶片不得作其他用途”。然而，委員會不得不指出，有關這事項政府當然有義務遵守《個人資料保護法》（第 8/2005 號法律）第五條第一款（二）項的規定，即個人資料應：

馮

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100



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

“(二) 為了特定、明確、正當和與負責處理實體的活動直接有關的目的而收集，之後對資料的處理亦不得偏離有關目的”。

換言之，收集於和儲存於晶片的資料只能用於認別持證人的身份，不得用於這種用途以外的任何其他用途。

亦即是說，在使用新技術加強旅行證件安全性的同時，亦應注意證件的安全性與捍衛市民的權利、自由和保障之間的平衡，尤其在保護個人資料和私生活方面的權利。

二、委員會同意本法案的原則，然而，考慮到有關法益的性質，認為應在法案訂定直接保護市民這些法益免受侵害的規定（在細則性審議時將加以詳述）。因此，建議政府在法案內文增加某些規定（部份屬已載於第 9/1999 號行政法規、但沒有引入本法案的規定），以便市民能夠清楚認識作出某些與旅行證件有關的行為（如：不當扣留、偽造證件等）的嚴重性。

三、在討論及通過本法案的全體會議中，有議員提出法案沒有就第 3/2000 號法律《立法局及議員章程》第三十三條（三）項所訂定的議員特別旅行證件作出規定。

經討論有關問題後，委員會一致認為，對此事項的規範不屬本法



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

案的範圍，因此不應在此作出處理。

#### IV – 細則性審議

除了上述概括性審議之外，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十七條的規定對法案進行了細則性審議，以審查法案中的解決方法是否切合法案中的原則，並確保有關規定在法律技術層面的完善。

在細則性審議的過程中，委員會得到政府代表的充份合作。政府接受了委員會對法案提出的多項修改建議，並將之加入法案之中。以下將按法案新文本的條文順序，扼要地把委員會的相關意見列出。

#### 法律標題

標題中刪除了“基本”一詞，因認為無需對旅行證件的簽發制度作這樣的定性。此外，亦參照了第 8/2002 號法律《澳門特別行政區居民身份證制度》標題的行文。

#### 第二條 定義

法案原文本將旅行證件規定為“進出澳門特別行政區的證件”，這定義過於簡單，且容易與其他同樣容許進出特區的文件，如



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

赴港申報表等這類不屬旅行證件的文件混淆。此外，特區發出的旅行證件，不僅只容許持證人進出特區，同時亦容許其前往其他承認該旅行證件的國家及地區。經討論後政府亦認同需對有關定義重新考慮，並於新文本中對旅行證件作出了與其用途較一致的定義。

第(二)項是新增的規定，旨在明確在適用本法時“中國公民”的定義。這事宜最初載於法案原文本第五條關於護照的申請資格的第二款中。但按照原來的規定，中國公民的定義僅包括可持有護照的居民，而不包括可持有旅行證的居民，即該定義不完全適用於整個法律。委員會就此問題，特別是(提案人)就該定義在規範中所確立的適用範圍是否如此與政府展開了討論，政府回應指出，這並不是(提案人)的立法原意，僅僅是因為行文上的疏漏，才致使該定義被局限於護照申請者這一適用範疇，故此，將其加入本條文當中，就定義作出一般性的規定。

委員會中亦曾討論是否有必要在法案中對中國公民作定義，因這已是公眾普遍所認識的，且國家法律已有規定。然而，政府認為應保留這個定義。

## 第五條 護照的申請資格

本條第二款已載入第二條(二)項。



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

## 第六條 旅行證的申請資格

基於該條的適用對象的範圍，委員會與政府進行了深入的討論。有委員會成員認為該規定將可獲發旅行證的人士限於非永久居民中的中國公民，是縮窄基本法第三十三條及第一百三十九條<sup>1</sup>的適用範圍的做法。根據這兩條的規定，澳門居民有權取得各種旅行證件，尤其是第一百三十九條規定中央人民政府授權澳門特區政府給在澳門特區的其他合法居留者簽發其他旅行證件。基於這兩條的內容，有議員認為澳門居民應不論國籍一律有權取得特區簽發的旅行證。基於上述理由，第三款的例外規定，除了只容許在例外情況下方可向非中國公民簽發旅行證外，更強制規定須聽取警察當局的意見，這是對居民權利的侵犯，且不符合基本法的精神和規定。

然而，政府對有關問題持另一種見解，強調不論基本法第三十三條又或第一百三十九條，均有依照法律簽發旅行證件的提述，因此，

### <sup>1</sup>第三十三條

澳門居民有在澳門特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由。澳門居民有旅行和出入境的自由，有依照法律取得各種旅行證件的權利。有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離開澳門特別行政區，無需特別批准。

### 第一百三十九條

中央人民政府授權澳門特別行政區政府依照法律給持有澳門特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國澳門特別行政區護照，給在澳門特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國澳門特別行政區的其他旅行證件。上述護照和旅行證件，前往各國和各地區有效，並載明持有人有返回澳門特別行政區的權利。

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。



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

應由法律明確規定發出證件的具體適用要件和準則，即由法律具體落實基本法所載的基本制度。

此外，將獲發旅行證的對象範圍擴大可引申出另一種問題，因持有旅行證即意味著在外國享有中國當局的領事和外交保護，對這個問題須慎重考慮。

政府同時補充，這些情況其實不多，自特區成立以來只出現過六宗非中國籍居民申請旅行證的例外個案，且全部申請均獲得批准。

雖然有關規定的範圍沒有擴大，但仍對第三款和第四款作了修改，使其範圍和內容更加清楚。

第四款訂明了給非中國籍居民簽發旅行證時應考慮的原因，包括公共利益及人道理由。刪除了強制聽取警察當局意見的規定，由身份證明局局長在每一具體個案中自由裁量是否聽取某實體的意見。事實上，如委員會於討論中所提到的，向非中國籍居民簽發旅行證所出現的問題，往往更多的是涉及一些社會及人道問題，而非僅與警察問題有關。

#### 第八條 簽發旅行證件的障礙



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

第 9/1999 號行政法規第十七條規定了阻礙護照發出的情況。這內容沒有加到法案原文本中。由於所面對的是獲發旅行證件的權利，而該權利只有在法律明文規定的情況下才可受限制，因此，委員會認為法律應訂明在哪些情況下才可拒絕發出護照及旅行證。經分析有關問題後，政府在修訂文本中加入了新的第八條，從而對該事宜作出規範。

#### 第十條 禁止扣留

旅行證件是個人的證件，更是唯一容許其持證人進出特區和其他國家的證件。沒有旅行證件，市民便不能行使其自由通行的權利，其活動自由被不當限制，且其他濫權的情況亦可能出現。基於這些考慮，法案加入了新的規定，以確保旅行證件僅在法律規定的情況下才可被扣留。

#### 第十二條 旅行證件內所載的資料

法案沒有如現行法律般規定若旅行證件持證人因沒有手而不能套取指紋的情況。經與政府分析有關問題後，發現確實有需要顧及這種情況，因此將有關內容加入法案。這樣，按該條第二款新增的最後部分規定，如無法取得任何指紋作為旅行證件的可見資料，則在證件中註明“不能套取指紋”。



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

關於第三款對集成電路內指紋的儲存規定，如屬無法套取任何指紋的情況，則集成電路內相應位置留空。這個內容載於該條新增的第六款。

以上所採納的內容，符合相關的國際規定。

#### 第十八條 以欺詐方式取得和使用旅行證件

第 9/1999 號行政法規第十條對為取得旅行證件而作虛假聲明的行為，交由《刑法典》處理。該規定並沒有載於法案的原文本。然而，考慮到現今社會對偽造證件的關注日益增加，故決定於法案加入規定，說明這種行為將受刑事制裁，即如作出虛假聲明、偽造證件、使用假證或他人證件者，須受處罰。

基於此，法案加入了新的條文，明確規定為取得旅行證件而作虛假聲明、偽造旅行證件、使用假證或他人的證件者，依法處罰，希望藉此加強市民對有關問題的意識。

#### IV 結論

委員會經細則性審議及分析後認為：



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

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

二零零九年四月三十日於澳門。

委員會

馮志強

(主席)

沈振耀

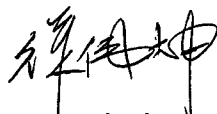
(秘書)

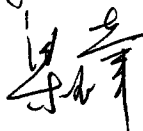
梁慶庭

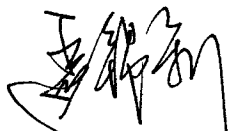


澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

崔世昌

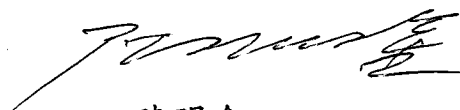
  
徐偉坤

  
梁玉華

  
區錦新

  
劉本立

劉本立

  
陳明金