



澳門特別行政區
《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》
諮詢文本

諮詢期：2018年5月8日至6月6日

治安警察局

二零一八年

目錄

1.	前言	1
1.1	修法背景	1
1.2	修法目的	2
1.3	諮詢期及與諮詢有關的其他訊息	2
1.3.1	公開諮詢期	2
1.3.2	遞交建議或意見的方式	3
1.3.3	遞交建議或意見的形式	3
2.	警務部門在執行現行法律時所遇到的困難及對應的解決建議	4
2.1	廢止逗留許可的理由	4
2.2	拘留非法入境或非法逗留人士最長期間為六十天	4
2.3	不經出入境事務站出境	5
2.4	缺乏明確的法律依據透過生物識別元素確認身份作出管控	5
2.5	對逗留許可已失效的人士採取禁止入境措施	5
2.6	向利害關係人作通知	6
2.7	打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為	6
2.8	與持有較長逗留許可人士之間的聯繫	6
2.9	缺乏法律依據要求根據「預報乘客資料系統」(APIS) 提供資訊	7
2.10	特殊情況下在出入境事務站以外作出入境管控缺乏法律依據	7
2.11	未成年人非法入境或非法逗留	7
2.12	以求學為目的的逗留的特別許可	7
2.13	法人繳納罰款的期間	8
澳門特別行政區《出入境管控、逗留及居留許可法律制度》提案的建議及意見表		i
3.	解決其他的問題、作出完善及進行調整	9
3.1	填補缺漏	9
3.1.1	非居民在澳門特別行政區所生的未成年子女	9
3.1.2	儘快及有系統地獲悉與出入境有關的刑事決定	9
3.1.3	來自橫琴或灣仔售賣新鮮花卉及農產品的傳統商販	9
3.1.4	根據酒店場所的登記資料對非居民作出管控	10

3.2	與 2004 年之後所制定的法律規定進行協調	10
3.2.1	澳門特別行政區區域及其他屬澳門特別行政區管轄的區域	10
3.2.2	個人資料	10
3.3	協調及清晰安全措施行政程序和刑事偵查程序之間的關係	11
3.3.1	強烈跡象的概念	11
3.3.2	安全措施的重新評估	11
3.4	未成年人的出入境管控	12
3.5	糾正居留許可因失效而消滅後作出「續期」的做法	13
3.6	結束法律規定分散的狀況	13
4.	刑事及行政違法行為	15
4.1	犯罪及與之相關的情況	15
4.1.1	擴大引誘罪的範圍	15
4.1.2	將訂立某些欺詐性法律行為刑事化，例如假結婚	15
4.1.3	不經出入境事務站入境	16
4.1.4	強化對協助非法出入境及協助收留非法入境或非法逗留人士行為的刑事政策	16
4.1.5	引入有效追究法人責任的機制	16
4.2	行政違法行為	17
4.2.1	新的違法行為	17
4.2.2	將刪除及保留的違法行為	17
5.	立法及規範的形式	18

1. 前言

1.1 修法背景

目前，與出入境管控、逗留及居留許可相關的主要法律有第 4/2003 號法律和第 6/2004 號法律，分別規範入境、逗留及居留許可制度的一般原則，以及拘留及驅逐非居民以預防和打擊非法入境、非法逗留，並訂定相關的刑事及刑事訴訟制度。

由兩個法律制度分別規範與出入境相關的事宜有其歷史原因：第 4/2003 號法律主要以行政性質的規定為主，繼承及發展自十月三十日第 55/95/M 號法令（修正及更新入境、逗留及在澳門定居之一般制度），而第 6/2004 號法律則繼承四月三十日第 2/90/M 號法律（非法移民法）而來，主要包含有關拘留、驅逐等安全措施的規定以及刑事制度方面的規定。然而，上述兩個法律制度密切相關。

除此之外，尚有第 5/2003 號行政法規（入境、逗留及居留許可規章）及第 18/2003 號行政法規（特別逗留證）等多項法規與出入境事宜有關，令執行及實施相關法律制度產生一定的困難和混淆。

上述法律法規公佈實施後，澳門的社會經濟形勢發生了巨大的變化，尤其是，隨著內地自由行政策的實施和澳門博彩業的發展，澳門的出入境人數不斷攀升。2005 年入境非居民共一千八百七十多萬人次，2012 年增加了將近一千萬人次，2017 年則達到三千二百多萬人次，十二年間增加了百分之七十四。

大量旅客的到來，為繁榮澳門經濟和改善民生起到前所未有的作用，但與此同時，非居民非法入境、非法逗留、非法工作或從事其他和旅遊目的不符的活動也越來越多，有的甚至涉及犯罪，對澳門的公共治安及公共秩序帶來日趨嚴重的負面影響。

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日益嚴重，跨境

犯罪不僅僅侷限於販賣毒品，還常常涉及販賣人口、非法移民，以及其他更嚴重的犯罪類型，對社會的影響不容忽視。

1.2 修法目的

上述情況，無疑令負責出入境執法同時又肩負公共治安管理工作公共實體及部門面臨重大的壓力和挑戰。

第 4/2003 號法律及第 6/2004 號法律及配套法規實施至今已經十多年，很多規定與社會發展現況不相適應，有必要作出修改和調整。

本次修法，首先旨在解決出入境執法部門在日常工作中所面對的困難和存在的問題。相關內容在本諮詢文本第二部分作詳細介紹。

與此同時，利用本次修法的機會，在法律技術、與澳門特別行政區其他法律的配合，以及刑事政策的協調等方面，作出完善並引入更好的解決方案。這些修改建議的主要內容載於本諮詢文本的第三部分，刑事政策則載於第四部分。

透過本次修法，致力加強出入境管控的機制和手段、完善出入境管理、有效打擊非法入境及非法逗留、預防犯罪，確保澳門在成為包容開放的國際旅遊休閒中心的同時，又是宜居宜遊的安全城市。

1.3 諮詢期及與諮詢有關的其他訊息

我們誠邀各界人士，包括個人、企業及機構，在諮詢期間透過以下方式，就本諮詢文本的內容提出書面建議或意見：

1.3.1 公開諮詢期

二零一八年五月八日至二零一八年六月六日

1.3.2 遞交建議或意見的方式

(1) 信函方式：

郵寄或直接遞交予位於十月一號前地治安警察局，或位於北安碼頭一巷治安警察局出入境事務廳。

(2) 電子方式：

透過澳門特別行政區政府入口網站（www.gov.mo）或治安警察局網站進入專頁（<https://www.fsm.gov.mo/psp/ch/rjmigracao>）發表意見。



(3) 電話及傳真方式：致電 88970381 或傳真 88970382 提供意見。

1.3.3 遞交建議或意見的形式

- (1) 建議或意見的封面：有關文件的封面或開頭，請註明「關於澳門特別行政區《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》的立法意見和建議」。
- (2) 提出建議或意見及保密聲明：請參考可從本諮詢文本分拆出的附件「關於澳門特別行政區《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》的立法建議和意見欄」，以便提出建議及意見。如希望將所提出的意見或建議保密，祈請在相關欄目內清楚指明。

本諮詢文本可在治安警察局網頁下載，網址：
<https://www.fsm.gov.mo/psp/ch/rjmigracao>。

2. 警務部門在執行現行法律時所遇到的困難及對應的解決建議

2.1 廢止逗留許可的理由

現行第 6/2004 號法律第十一條第一款(二)項的撰寫方式限制性過大，有些情況下，很難根據該條文對於一些來澳門從事與旅遊目的明顯不符的人士作出處理。

因此，應對廢止逗留許可理由的相關規定作出調整，將廢止逗留許可的理由獨立成為：

- 因重複進行違反法律或規章的活動；或（不是現時法律所指的「及」）；
- 入境後非居民的行為明顯地與許可在澳門特別行政區逗留的目的不符。

2.2 拘留非法入境或非法逗留人士最長期間為六十天

現時為執行驅逐令而實施的拘留措施最長期間為六十天，但有些情況下，很難在該期間確認被拘留者的身份、辦理旅行證件、取得運輸憑證，順利將他們遣送出境。拘留期滿後，他們往往又可以持「行街紙」繼續留在澳門特別行政區，對治安造成嚴重隱患。

為解決上述問題，建議引入修改，規定在司法監督下，當未能確定被拘留者的身份、正在等待被拘留者所屬國家的大使館或領事機構提供所需文件或資訊，又或者被拘留者因合理理由而無法出行（例如，疾病），拘留期間中止計算。

另外，為有效執行驅逐措施，建議可以預先扣留非法入境或非法逗留者的旅行證件，以防止他們聲稱遺失證件或故意損毀證件，拖延驅逐程序。

2.3 不經出入境事務站出境

現時非居民如非法入境澳門特別行政區及被發現非法逗留將會被拘留，驅逐出境並禁止入境澳門特別行政區；然而，對於非居民不經出入境事務站出境，現時法律沒有任何罰則。

另一方面，對於居民而言，無論是不經出入境事務站入境或出境均沒有任何處罰。因此，為確保有效和全面地對於出入境人流作出管制，將來不經出入境事務站入境及出境，將會構成行政違反，科處罰款。

2.4 缺乏明確的法律依據透過生物識別元素確認身份作出管控

警務部門經常遇到透過行使偽造證件或他人真確證件，使用虛假身份的個案。為有效打擊非法入境及非法逗留，以及更好地預防犯罪，特別是危險性較大的犯罪、恐怖主義犯罪及有組織犯罪等，有必要在法律中明確規定收集非居民的生物識別元素的可能性及其目的，這些元素對於有效打擊虛假身份的情況尤為重要。

2.5 對逗留許可已失效的人士採取禁止入境措施

現行法律訂定，在規定的情況下可以對被廢止逗留許可的人士實施禁止入境措施。然而，實際情況是，有關逗留許可往往在展開廢止程序的過程當中失效，在這種情況下，以逗留許可被廢止作為前提，採取禁止入境的措施變為不可能，令公義受損，阻嚇效果不彰。

為解決這個實際困難，在新法中應明確規定，曾作出成為廢止逗留許可理由的行為的人士，即使已不可能被廢止逗留許可，在例外情況下仍可被實施禁止入境措施。

2.6 向利害關係人作通知

警務部門在滿足法律對通知的相關規定方面存在困難，特別是《行政程序法典》第七十二條有關通知方式一般制度的規定未能配合實務工作，新法應對此作出明確規定，特別是參照《民事訴訟法典》第二百條至第二百零二條，以及其他法律的相關規定，例如，《道路交通法》第一百一十三條，明確以寄出掛號郵件推定作出通知。

2.7 打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為

治安警察局在打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為時存在困難。

上述行為受社會廣泛譴責，為促成有關犯罪起著很大的作用，但是在多數情況下，他們並非《刑法典》所規定的從犯或共同正犯，因而不能對他們作出處罰。

為了社會的安寧及秩序，應將為本人或他人收受金錢或其他利益而為協助罪或收留罪提供便利的上述行為單獨刑事化。

2.8 與持有較長逗留許可人士之間的聯繫

治安警察局在與持有較長逗留許可的人士之間的聯繫存在困難，特別是獲 90 日以上逗留許可之人士，因此，應在新法中規定獲九十日以上逗留的特別許可之人士，有義務通報其住所並必須更新有關資料，但特別逗留證持有人除外。

事實上，特別逗留證持有人，即中央人民政府官方代表機構、公共企業及公共資本企業的工作人員，可以透過職業住所確保與他們之間的聯繫。

2.9 缺乏法律依據要求根據「預報乘客資料系統」(APIS)提供資訊

目前缺乏法律依據明確要求航空公司履行「預報乘客資料系統」的規定。

這是一項國際標準和通用做法，在澳門特別行政區適用非常重要，應在新法中規定，運送乘客至澳門特別行政區的空運經營人，須於乘客辦理登機手續後，將包括機組成員在內的所有乘客的下列資料傳送至治安警察局：

- 乘客身份證明的主要資料，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、簽發日期及有效期；
- 至於其他補充資料，例如入境口岸、航班編號等將跟隨國際標準迅速作出調整，因此，宜由行政層面進行規範。

2.10 特殊情況下在出入境事務站以外作出入境管控缺乏法律依據

隨著澳門特別行政區經濟的發展，特別是旅遊業的發展，應在法律中明確在特殊情況下，透過支付一定的費用，出入境管控可以在出入境事務站以外作出的可能性，例如在直升飛機場或船隻上進行。

2.11 未成年人非法入境或非法逗留

警方經常遇到一些未成年人非法逗留的個案，有些逗留時間頗長。對此，未成年人本身不受處罰，而對於其父母親也沒有罰款或其他處罰機制，既不利於有效遏止這種現象，也不利於這些未成年人的健康成長。因此，建議在法案中訂明對父母或負責行使親權之人科處罰款。

2.12 以求學為目的的逗留的特別許可

在逗留的特別許可方面，治安警察局擔憂以求學為目的的逗留許可存在被濫用的可能。

因此，應將現行法律所規定的在高等教育機構報名或註冊，改為要求必須註冊，排除僅報名的情況。

另外，所就讀的課程必須是納入澳門特別行政區高等教育體系教育機構所開辦的受官方認可的課程。

2.13 法人繳納罰款的期間

現行法律規定法人繳納罰款的期間為十天，相關實體往往需要進行內部審批手續，難以按時繳納。

基此，我們建議維持十天期間不變，但改為十個工作天，這樣即使在公眾假期集中的聖誕、農曆新年期間亦可以按時繳納。

澳門特別行政區《出入境管控、逗留及居留許可法律制度》 提案的建議及意見表

身份資料： 提出意見/建議者的姓名或實體名稱(法人或等同者)：
保密聲明：如希望將意見或建議保密，請在方格以✓符號標示：----- <input type="checkbox"/>
提交日期： _____年/月/日
1. 前言
1.1 修法背景
1.2 修法目的
2. 治安警察局在執行現行法律時所遇到的困難及對應的解決建議
2.1 廢止逗留許可的理由
2.2 拘留非法入境或非法逗留人士最長期間為六十天
2.3 不經出入境事務站出境
2.4 缺乏明確法律依據透過生物識別元素確認身份作出管控
2.5 對逗留許可已失效的人士採取禁止入境措施

2.6 向利害關係人作通知
2.7 打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為
2.8 與持有較長逗留許可人士之間的聯繫
2.9 缺乏法律依據要求根據「預報乘客資料系統」(APIS)提供資訊
2.10 特殊情況下在出入境事務站以外作出入境管控缺乏法律依據
2.11 未成年人非法入境或非法逗留
2.12 以求學為目的的逗留的特別許可
2.13 法人繳納罰款的期間
3. 解決其他的問題、作出完善及進行調整
3.1 填補缺漏
3.1.1 非居民在澳門特別行政區所生的未成年子女
3.1.2 儘快及有系統地獲悉與出入境有關的刑事決定
3.1.3 來自橫琴或灣仔售賣新鮮花卉及農產品的傳統商販
3.1.4 根據酒店場所的登記資料對非居民作出管控
3.2 與 2004 年之後所制定的法律規定進行協調

3.2.1 澳門特別行政區區域及其他屬澳門特別行政區管轄的區域
3.2.2 個人資料
3.3 協調及清晰安全措施行政程序和刑事偵查程序之間的關係
3.3.1 強烈跡象的概念
3.3.2 安全措施的重新評估
3.4 未成年人的出入境管控
3.5 糾正居留許可因失效而消滅後作出續期的做法
3.6 結束法律規定分散的狀況
4. 刑事及行政違法行為
4.1 犯罪及與之相關的情況
4.1.1 擴大引誘罪的範圍
4.1.2 將訂立某些欺詐性法律行為刑事化，例如假結婚
4.1.3 不經出入境事務站入境
4.1.4 強化對協助非法出入境及協助收留非法入境或非法逗留人士行為的刑事政策
4.1.5 引入有效追究法人責任的機制

4.2 行政違法行為
4.2.1 新的違法行為
4.2.2 將刪除及保留的違法行為
5. 立法及規範的形式
6. 本諮詢文本未有提及的問題

備註：

- 為方便分析和整理，本表格可以用作直接填寫，或當填寫有關建議或意見在其他文件時，僅作參考之用。
- 如填寫空間不足，敬請按章節題目順序另行以補充頁填寫，並標示所屬章節及頁數。
- 敬請盡量採用直接明確的表述方式，內容簡潔扼要。

3. 解決其他的問題、作出完善及進行調整

3.1 填補缺漏

3.1.1 非居民在澳門特別行政區所生的未成年子女

新法應對非居民在澳門特別行政區所生子女的情況進行規範。這些孩子顯然不屬於嚴格意義上的非法入境及非法逗留狀態，但出入境管控應該是全面的。就這些孩子的情況應通知出入境當局。

因此，我們建議，生父母應在子女出生後的九十天內向治安警察局出入境事務廳或任何出入境事務站證明已為子女取得旅行證件。當具有合理理由時，該期間可獲適當延長，但故意不遵守上述義務，我們傾向不科處罰款，而是廢止生父母的逗留許可及在上指期間屆滿後的兩年內不允許申請居留或逗留的特別許可。

3.1.2 儘快及有系統地獲悉與出入境有關的刑事決定

為使行政當局根據法律對於實施安全措施的必要性儘快作出評估，亦為確保相對公正（對所有個案作出評估，而並不侷限於由警方獲悉的個案），新法將規定，法院秘書處需儘快向行政當局寄送完整的裁判書影印本，包括：針對非居民所提起的刑事訴訟程序的裁判、針對非居民作出驅逐出境或禁止入境的決定、實施出入境法律特別訂定的犯罪行為而展開的刑事訴訟程序的有關判決。

3.1.3 來自橫琴或灣仔售賣新鮮花卉及農產品的傳統商販

根據傳統，一些來自橫琴和灣仔的新鮮花卉及農產品售賣者，向來被允許經海事當局所指定的碼頭來澳門特別行政區為自身利益從事相關活動。應在新法中將這一習慣做法規範化。

由行政長官在補充性法規中訂定，這些商販每天不得超過一定的限額，且逗留不超過每天固定的時間。

3.1.4 根據酒店場所的登記資料對非居民作出管控

為更好地對非居民作出管控，應在新法中明確，所有經營酒店之人有義務在規定的時間內，將非居民入住及離開酒店的信息通知治安警察局。

其他法律體系均採用類似的解決方案，例如，包括葡萄牙在內的申根國家、馬來西亞，以及中國台灣地區等。

新制度將規定上述通報義務僅適用於不持有特別逗留證及外地僱員身份認別證的非居民。

由酒店向當局提供的個人資料的保存、使用和傳輸應以安全的方式進行，特別是遵守適當的網絡安全規則，以及尊重有關個人資料的一般規定。

3.2 與 2004 年之後所制定的法律規定進行協調

新法應與 2004 年之後制定的法律所引入的修改進行協調，以更好地配合法律體系。

3.2.1 澳門特別行政區區域及其他屬澳門特別行政區管轄的區域

關於入境及出境澳門特別行政區的概念，應參考透過第 128/2015 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院令第 665 號所訂定的澳門特別行政區區域範圍。此外，還應考慮一個新的實際情況，即有些區域雖不屬澳門特別行政區，但由澳門特別行政區管轄，如澳門大學橫琴校區。

3.2.2 個人資料

應使出入境法例與第 8/2005 號法律（個人資料保護法）相協調。

除其他方面，法律應明確規定出入境資料庫的存在及其目的、負責處理個人資料的實體、明確就分類為秘密或保密的個人資料擁有個人資料保護法所規定的查閱權和反對權。

3.3 協調及清晰安全措施行政程序和刑事偵查程序之間的關係

現行法律對於實施安全措施所開展的行政程序與刑事訴訟程序之間的關係有所混淆，兩者確實有相同之處，但權限和目的不同。

問題的根源在於，現時使用刑事訴訟法專有的「強烈跡象」這一概念作為拒絕入境和禁止入境措施的理由，容易使人產生錯誤的認識，誤以為行政當局的決定是附帶條件的，取決於有權限的司法當局對有關事項的刑事決定。

因此，常常有一些因某些原因，例如傷害他人身體完整性，而被禁止入境的人士，錯誤認為既然被害人已放棄告訴，刑事訴訟程序被歸檔，理應廢止針對其所實施的禁止入境措施。

3.3.1 強烈跡象的概念

應在新法中明確，以涉嫌犯罪或準備犯罪而得出某人存在危險為依據所作出的拒絕入境或禁止入境的行政決定，應以比較適合行政法的「正當理由」取代刑事訴訟中「強烈跡象」的概念。

斷定或評估是否存在「強烈跡象」實施犯罪，以決定將嫌疑人移送審判的是司法當局。為實施安全措施的效力，並不需要行政當局評估涉案人是否將會接受刑事審判，需要關心的僅僅是以善意及透明的方式進行評估，弄清是否存在「正當理由」令人相信被針對者作出可構成犯罪的行為或其預備行為，而無須理會刑事處罰的要件，例如，時效、告訴的放棄、不可歸責等。這個觀點是根據比較法而來，葡萄牙法律中亦有類似的規定。

3.3.2 安全措施的重新評估

另一方面，為公正處理個案，新法應明確訂定，倘事後根據司法當局的批示或裁判的內容認定，被針對者的行為不存在，或雖然存在但並非是被針對者所為，又或者有關行為雖然存在，但由於出現阻卻不法性或罪過的情況，例如，正

當防衛、緊急避險或義務衝突等，而未對被針對者進行刑事歸責，在這種情況下，應被針對者的要求，行政當局需對所實施的廢止逗留許可或禁止入境的安全措施重新作出評估。

3.4 未成年人的出入境管控

現行法律並未明確解決並非由父母親陪同的未成年人的出入境問題，應合理及理性地作出探討。

許多國家對未成年人的出入境進行特別的管控，在法律上作明文規定（例如奧地利、克羅地亞、立陶宛、葡萄牙、羅馬尼亞、西班牙、南非等），這些國家要求未成年人應由父親或母親陪同，否則，陪同未成年人者必須出示父親或母親的同意書。

此外，有些國家或地區，法律雖然沒有明文規定，但實際上經常會有這方面的要求，例如在美國，因綁架小孩或離婚爭奪親權個案增多，美國海關及國土保衛局強烈建議陪同未成年人出境的人士取得父母雙方的同意書，倘僅由父母親一方陪同未成人的情況下，則應出示父母親另一方的同意書，並建議認證有關同意書。

由於澳門特別行政區和鄰近地區之間出入境人流巨大，當局認為要求所有陪同未成年人者出示父母親的同意書並不切合實際。

出入境當局向來實施的指引是，當尚未解除親權的未成年人並非由親權行使人陪同出境時：

- 一般情況下不會予以阻止，因為，實際上倘父母親不允許子女出境將不會給予旅行證件；
- 但是，倘若收到父母一方反對未成年人出境的書面通知，或者當未成年人或其陪同人的表現有可疑時，將會拒絕未成年人出境，以確認親權行

使人的身份。

然而，不管怎樣，基於兒童色情、販賣人口，因訴訟離婚綁架小孩等問題日益受到關注，有關內容顯得非常敏感及具有實際的意義，新法應對相關問題確定立場。

3.5 糾正居留許可因失效而消滅後作出「續期」的做法

按現行制度，在居留許可失效前有一個正常申請續期的期間，以及在居留許可失效後的 180 日內，如利害關係人為延遲續期說明理由及繳納罰款，仍可得到「續期」。

然而，上述所指的規定有三個方面的問題：

- 1) 不合理，利害關係人清楚地知道續期程序應在有效期屆滿前提出；
- 2) 給當局帶來重大的行政負擔；
- 3) 實際上也存在不明確之處，因為嚴格來說，不能為已因失效而消滅的法律狀況進行續期；另外，相關人士在澳門特別行政區的狀況也不明確：已失去有效的居留憑證，但把他們等同於非法逗留人士顯然太過嚴厲。

因此，應在新法中規定利害關係人應提前在一個合理的期間申請續期，例如在有效期屆滿前的一百二十日的首六十天或九十天，以便給予當局足夠的時間展開程序。一旦居留許可續期申請逾期提出，但尚在居留許可的有效期內，將被收取一項費用（並非罰款），以補償需要額外加急處理的成本，並批給居留許可延期，期間相當於預計完成程序的時間。

3.6 結束法律規定分散的狀況

正如前言中所提及的，與出入境相關的事宜存在兩個法律及兩個補充性法規容易出現對法律制度理解和解釋上的困難。

新訂定的澳門特別行政區《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》及其

相關行政法規，將分別廢止第 4/2003 號法律（入境、逗留及居留許可制度的一般原則）、第 6/2004 號法律（非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律）、七月三十日第 6/97/M 號法律（有組織犯罪法）第三十三條，以及第 5/2003 號行政法規（入境、逗留及居留許可規章）、第 18/2003 號行政法規（特別逗留證）。

將相關法律制度集中在單獨一部法律，即由一部法律取代現時的兩部法律，有望實現立法會常設委員會於 2004 年審議第 6/2004 號法律時所提出的期望。

4. 刑事及行政違法行為

新法應維持現時第 6/2004 號法律中所訂定的單行刑事規定，以及第 4/2003 號法律所訂定的行政違法方面的規定。

4.1 犯罪及與之相關的情況

應正確訂定非法僱用罪，應將譴責的重點放在合同的執行上，而並非如現行法律將重點放在合同的簽署上。

為更好地尋求維護公共秩序及公共安全這一社會根本利益，新法傾向引入更有效追究刑事責任的機制。主要內容如下：

4.1.1 擴大引誘罪的範圍

引誘罪應適用於非法出入境，即不單是入境，引誘他人不經出入境事務站出境，也構成犯罪。

4.1.2 將訂立某些欺詐性法律行為刑事化，例如假結婚

便利婚姻實際上是夫婦雙方訂立的虛偽合同，其目的係為對方或本人取得澳門特別行政區的居留許可或逗留許可，而不是真正組建家庭，這種行為應明確、單獨訂定為犯罪，使得在這個問題上不存在爭議。

這是一個世界性的問題，很多國家和地區將之視為對社會秩序和安全的一種威脅，尤其是對出入境的管控。在歐盟，四月二十九日第 2004/38/CE 號指引第三十五條明確規定成員國「...當發生濫用權利、欺詐，如便利婚姻的情況下，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。」

另外，其他欺詐性法律行為，如虛假/虛構的事實婚、收養及工作合同，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。

4.1.3 不經出入境事務站入境

現行法律並未將不經出入境事務站入境的行為訂為犯罪，只有非法再入境，即在禁止入境期間不經出入境事務站入境的行為方構成犯罪，可被科處最高一年徒刑（第 6/2004 號法律第二十一條）。

然而，在將來當利害關係人在親身接獲當局對其實施安全措施意向的通知後，非法入境或試圖非法入境，即不經出入境事務站入境，或經出入境事務站但逃避當局的管控，又或使用虛假證件或他人證件，新法應適當地將這類行為刑事化，科處與非法再入境相同的處罰。

4.1.4 強化對協助非法出入境及協助收留非法入境或非法逗留人士行為的刑事政策

協助非法出入境及協助收留非法入境或非法逗留人士的行為，破壞與勞動和就業有關的集體利益，亦往往與販賣人口的行為相關聯。

應在新法中引入對協助罪未遂進行處罰，並將某些為協助罪及收留罪提供便利的單獨行為刑事化（已在第 2.7 點提及）。

4.1.5 引入有效追究法人責任的機制

法人刑事責任機制在實務上十分重要及有效，且澳門特別行政區不同法規中均有規定，例如，第 7/2003 號法律（對外貿易法）第二十二條、七月十五日第 6/96/M 號法律（妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度）第三條、八月十六日第 43/99/M 號法令（著作權及有關權利之制度）第二百零二條，以及十二月十三日第 97/99/M 號法令（工業產權法律制度）第二百九十八條。

2009 年，透過第 21/2009 號法律第四十條，在第 6/2004 號法律增加了第二十六條-B，規定法人，即使屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團及特別委員會，須對第十六條所規定的非法僱用罪負責。

然而，沒有理由不對法人就同一部法律所規定的其他犯罪進行歸責。因此，新法應規定，法人因實施引誘罪、協助罪，以及收留罪，將被刑事歸責，尚須返還由行政當局負擔的犯罪所涉及的非法人入境或非法逗留人士的遣返費用。

4.2 行政違法行為

4.2.1 新的違法行為

正如第 2.3 點所述，為確保有效及全面地對出入境人流作出管控，也為確保統計數據的可靠性，應把不經出入境事務站入境及出境定性為行政違法。這項規定亦應適用於澳門居民。

為法律規定的連貫及有效，新法應將下列情況訂為行政違法行為：

- 獲九十日以上逗留的特別許可之人士未有及時通報其常居所的變更（請參閱第 2.8 點）；
- 使未成年人處於非法入境或非法逗留狀態（請參閱第 2.11 點）；
- 不遵守運輸企業及酒店場所應履行的通報義務（請參閱第 2.9 及第 3.1.4 點）。

4.2.2 將刪除及保留的違法行為

因新法將不再接納居留許可失效後所提出的續期申請，因此，應刪除在居留許可有效期屆滿後申請續期所科處的罰款。當居留許可續期申請逾期提出，許可仍然有效的情況下，將被收取一項費用，並非罰款（請參閱第 3.5 點）。

此外，新法應維持針對現有行政違法行為的罰款，例如：

- 在澳門特別行政區逾期逗留；
- 沒有在規定期間申請居民身份證；
- 持有居留許可的人士沒有及時通報其常居所的變更。

5. 立法及規範的形式

出入境管控、拒絕入境及不允許在澳門特別行政區逗留，直接關係到個人的遷徙自由，意味著對遷徙自由作出限制。

此外，出入境管控背後的公共利益，以及賦予居民身份所涉及的公共利益是如此的重要，以至於有必要將某些應受到嚴厲譴責的破壞該等公共利益的行為刑事化。

因此，有關出入境管控、逗留及居留許可最重要及敏感的內容必須以法律的形式進行規範。

然而，並非所有內容均需以法律形式規範。因此，按第 13/2009 號法律的規定（關於訂定內部規範的法律制度），新法規定下列內容由補充性行政法規規範比較適當：

- 給予入境許可、逗留及居留許可的程序；
- 逗留的特別許可制度，尤其是該等許可的期限以及須滿足的要件；
- 費用以及其豁免及減少的制度。

