

歐盟及葡萄牙關於禁止入境的法律規定

出入境管控的目的，不僅在於確保通關的安全和秩序，更在於透過多元化的預防、管理和控制手段，在保證一地持續向世界各國開放的同時，盡可能減低當地受到各種安全威脅的可能性，從而有效維護其內部安全。在一系列相關的出入境管控措施當中，尤以禁止入境措施最為典型、管控和預防效果也顯而易見，因而成為世界各國在出入境管控方面普遍採取的政策和立法取態。

就以歐洲大陸為例，無論是在歐盟層面還是在奉行大陸法系的成員國層面，基本上都制定了禁止入境法律制度，透過對特定人士的通行權利採取合法的限制，以確保及時、有效地維護區內或本國國內的公共安全。

一、歐盟的禁止入境法律制度

在區域融合程度最高的歐盟，其成員國或外國公民在歐盟成員國之間自由流通並非毫無限制。根據歐洲議會和歐洲理事會 2004 年公佈有關成員國公民及其家屬自由通行和居留權利的第 2004/38/EC 號指令第二十七條，某成員國當局有權基於他國個別公民的行為對本國的公共秩序、安全和公共衛生構成現實、即時且嚴重影響本國社會根本利益的威脅，採取措施阻止其本人及其家屬自由通行。

上述指令第二十七條也規定，有關措施不能作為一般的預防性措施而實施，必須根據個案和當事人的實際情況作出判斷；當涉及公共安全的考慮時，不得以被針對人士過去被定罪作為禁止入境的依據。此外，指令也明確了成員國當局在採取禁止入境措施時，須確保措施屬必要、正當和適度。

二、葡萄牙的禁止入境法律制度

作為歐盟成員國的葡萄牙，在實施出入境管控時除了需要遵守上述指令外，其國內制定的第 23/2007 號法律《通過外國人入境、居留、出境及驅離本國的法律制度》（Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional）第三十二條亦已訂明，當局有權拒絕對該國公共秩序或國家安全等社會根本利益構成危害或嚴重威脅的外國公民入境：



Artigo 32.º

Recusa de entrada

- 1 — A entrada em território português é recusada aos cidadãos estrangeiros que:
- a) Não reúnam cumulativamente os requisitos legais de entrada; ou
 - b) Estejam indicados para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen; ou
 - c) Estejam indicados para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações do SEF; ou
 - d) Constituam perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.**

2 — A recusa de entrada com fundamento em razões de saúde pública só pode

basear-se nas doenças definidas nos instrumentos aplicáveis da Organização Mundial de Saúde ou em outras doenças infecciosas ou parasitárias contagiosas objecto de medidas de protecção em território nacional.

3 — Pode ser exigido ao nacional de Estado terceiro a sujeição a exame médico, a fim de que seja atestado que não sofre de nenhuma das doenças mencionadas no número anterior, bem como às medidas médicas adequadas.

譯文大意为：

第三十二條

拒絕入境

一、外國公民基於以下原因而被拒絕入境：

- a) 屢不符合入境的法定條件；
- b) 被申根情報系統列為不獲接納者；
- c) 被移民及邊境局的情報綜合系統列為不獲接納者；

d) 對本國、歐洲聯盟成員國以及《適用申根協議的公約》生效國的公共秩序、國家安全、公共衛生或國際關係構成危險或嚴重威脅。

二、僅以世界衛生組織採用的手段所界定的疾病，或者是傳染病或寄生蟲傳染病，方可作為拒絕入境的公共衛生理由。

三、第三國公民可被要求接受醫學檢查，以證明其未患有上款所指的任何疾病或已採取適當醫療措施。

根據該國執法和司法實踐對有關係文所形成的見解，出入境當局在一般情況下，必須就被針對人士當時現身葡方口岸的實際情況是否可能對本國構成即時和實質的安全威脅作出判斷，從而決定採取上述措施。也就是說，有關措施僅能針對具體人士和具體情況，同樣不可作為一般安全預防手段。



三、主要的制度差異

然而在適用對象方面，歐盟基於其內部人員流動性極高的現實，有關制度對禁止入境對象的規定更為嚴厲，被針對對象有所延伸，旨在為歐洲社會尋求更大的安全保障。而在葡萄牙，禁止入境制度設立的目的除了維護公共秩序和公共衛生以外，更包括維護該國、歐盟成員國以至適用申根協議各國的國家安全和對外關係，因而受措施影響對象的範圍和類別同樣廣泛。

四、結語

總括而言，歐盟和葡萄牙針對外國公民採取禁止入境的措施和行為，始終都受到法律的嚴格約束。正如澳門的相關制度一樣，歐盟和葡萄牙的禁止入境制度一般並不容許當局就個別人士能否入境進行事前判定，僅以有關人士現身出入境口岸當時的情況，依程序即時評估其對本國內部安全所帶來的影響，從而依法採取相應措施，並設有保障程序或機制讓被禁止入境人士可就當局的決定提出上訴，確保有關制度和措施免被誤用或濫用，以達至應有的出入境安全管控效果。

另外，就適用的領域而言，儘管規範的形式和表述的方式有所差異，但從實際規範的內容而言，葡萄牙的禁止入境制度與本澳的禁止入境制度基本一致。