

对公安出入境管理部门 加强难民管理的几点思考

刘成社

(北京市公安局出入境管理处)

【内容摘要】 对国际难民的管理,是公安出入境管理工作的一项特殊内容,既涉及到维护我国的主权问题,又要按国际上有关公约等保护难民的合法权益。因此,有必要研究解决难民的认定、难民在我国的法律地位、管理难民的法规等问题,以维护我国的国际地位和声誉。

【关键词】 公安出入境管理;难民;管理法规

难民是指因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或者具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或者不愿受该国保护的人。难民既可以是外国人,也可以是无国籍人。难民的特殊身份决定了其只能在外国居留或者受到外国的政治庇护。为了给难民提供国际保护,联合国分别于1951年和1967年制定了《关于难民地位的公约》(以下称《公约》)和《关于难民地位的议定书》(以下称《议定书》),要求缔约各国对其领土内的难民给予一般外国人所获得的待遇。

我国历来十分重视给予难民政治庇护在促进和保护人权方面的积极作用,并愿意与国际社会一道为实现联合国保护和促进对难民的保护与基本自由的宗旨而努力。1982年8月24日,我国声明加入了《公约》和《议定书》。1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第32条第二款规定:“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人,可以给予受庇护的权利。”1986年2月1日开始实施的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第15条规定:“对因为政治原因要求避难的外国人,经中国政府主管机关批准,准许在中国居留。”据此,难民管理工作成为公安出入境管理工作的一项重要内容。而且随着我国国际地位的提

高和来华外国人的逐年增多,难民管理工作将会越来越重要。但是迄今为止,还没有形成统一规范的管理办法,从而无可置疑地阻碍了难民管理工作的开展。为此,笔者愿在此谈几点粗浅的认识。

一、加强难民管理工作的重要意义

(一)可以有效提高我国的国际地位。《世界人权宣言》第14条指出:“人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。”我国是联合国5个常任理事国之一和加入了《公约》与《议定书》的国家,既享有给予难民合法居留的权利,也承担给予难民受庇护的责任与义务。虽然目前我国还是一个发展中国家,人口众多、经济发展水平不高的客观现实决定了在相当长的时期内不可能大量接收与安置难民,但并非完全没有能力。国际实践证明,通过与联合国难民署或者其他机构和区域性组织的合作,按照《公约》和《议定书》给予难民以庇护与居留权,能够有效地赢得联合国组织和各国的赞誉。1979年,我国接收了28.5万越南难民的做法就证明了这一点。特别是作为一个联合国常任理事国,在国际事务中的作用是举足轻重的,有时候接收一个或者几个难民所带来的益处短期内虽然不能显而易见,但是在无形之中却产生了深远的积极的影响。

(二)有利于完善公安出入境管理法规体系和管理办法。如上所述,《中华人民共和国

外国人入境出境管理法》对准许因为政治原因要求避难的外国人的合法居留作出了明确规定。但是,在《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》和《公安部关于执行外国人入境出境管理法及实施细则的内部规定》中却没有列述有关管理办法。如,要求避难的外国人应符合的条件、审批机关、签证种类、居留期限和享受的合法权益,等等。而且,在1994年7月15日修订《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》时也没有补充和完善。为此,规范难民管理办法实际上就是健全公安出入境管理法规体系和管理办法,为依法对难民实施有效的管理奠定扎实的基础。

(三)可以维护正常的出入境管理秩序。难民入境来华以后,其护照和签证往往失效,如果对难民不能及时进行甄别和给予合法居留权,而难民又无法或者不愿前往第三国,就会造成难民的非法居留,时间可能会是一年、两年,甚至更长时间,从而直接扰乱正常的出入境管理秩序。特别是外国人在我国工作、学习、旅游期间,因其国内发生的情况而成为难民,他们离开我国前往第三国的困难很大,如不依法对他们进行管理,势必会扰乱正常的出入境管理秩序。相反,把难民管理工作列入议事日程和纳入管理视线,就能做到发现一个管理一个,或者依法给予居留权,或者依法遣送出境。

(四)能够净化涉外治安环境。难民在我国等待联合国难民署认定和等待安置或者非法居留期间,由于经济拮据和精神极度痛苦,很容易诱发刑事或者治安案件,给涉外治安秩序带来严重影响。另外,他们在华逗留时间越长,越容易形成势力,所产生的隐患也就越大。如1992年,我集中遣送的172名非法居留的外国人中就有30多名联合国认定的难民。他们为了给联合国施加压力,曾多次组织起来到联合国难民事务高级专员署驻华代表处和外国驻华使馆区等公共场所游行示威,制造于我不利的国际影响,严重扰乱了涉外治安秩序。

在此种情况下,严格执法和加强管理则是维护良好治安秩序的最为有效的手段。否则,即会成为影响社会稳定的不良因素。

二、难民与非法入境和非法居留的外国人的异同

难民与非法入境和非法居留的外国人,在特征上既有不遵守我国的法律法规,如打架斗殴、嫖娼、诈骗、盗窃,或不依法办理临时住宿登记、居留手续、或签证延期等相同之处,也有诸多不同之处。主要是:

(一)管理手段不同,根据国际法的准则和我国的法律规定,对符合庇护条件的难民应该依法加强管理、妥善安置和给予合法居留权;而对非法入境和非法居留的外国人则必须是依法给予罚款、拘留等处罚或采取监视居住、拘留审查、缩短居(停)留期限、取消居留资格、遣送出境等强制措施。对不便安置和给予合法居留权的难民,也应积极通过联合国难民组织协助其前往第三国。

(二)入境方式和造成非法居留的原因不同。难民是持有效护照和签证,从我国开放或者指定的口岸合法入境的,即使非法居留,也是因等待联合国难民署的安置或者筹措资金前往第三国。因此可以说,难民的非法居留是因客观的不可抗拒的原因所致。而非法入境的外国人在入境时,未持有效护照和签证;非法居留的外国人虽然是持有效护照和签证入境,但入境后却未依法办理签证延期或者居留手续。显而易见,这部分人非法入境和非法居留的违法事实完全是主观原因所致。

(三)人员身份不同。难民的人员构成多为执政政府要员或者原政府要员、高级军官或者具有影响的在野党领袖及他们的眷属,即使是普通身份的人员,也是害怕遭受本国政府迫害不得离开自己的国家。而非法入境和非法居留的外国人则多为工人、农民、无业(失业)人员、旅游者、专家、留学生,其中还混有在本国违法犯罪受到通缉的人员和可能危害我国的国家安全、社会秩序的不准入境人员。

(四) 来华目的不同。难民来华的目的一是为了寻求联合国难民署的帮助, 因为联合国不是在这个世界上每个国家都设立了办事机构; 二是在我国寻求政治庇护。而非法入境和非法居留的外国人, 来华目的一是为了更好的生活环境, 其中越南、朝鲜、巴基斯坦、阿富汗和部分非洲国家的人员尤为突出。例如, 1996年1月1日至1998年6月30日, 仅北京就查处非法入境的朝鲜人66名。二是途径我国, 辗转去第三国。在这部分人员中斯里兰卡人最多。1997年1月1日至1998年6月30日, 仅北京就遣送借道我国非法偷渡去俄罗斯和加拿大等国家的斯里兰卡人94名。

三、我国可以给予政治庇护的几种难民

我国的人口和经济状况不允许无限制地安置难民, 况且难民也是良莠不齐。为此, 我国给予难民政治庇护的工作应在国际法、《公约》、《议定书》和我国法律政策允许的情况下, 有选择地进行。笔者认为我国可以给予政治庇护的难民有以下几种:

(一) 执政或者卸任的外国元首、政府首脑、国会议长、外交部长等政府和政党高级官员及他们的眷属;

(二) 联合国系统的组织、国际组织和外国驻华民间机构的高级官员及他们的眷属;

(三) 各国驻外使领馆的工作人员及他们的眷属;

(四) 有影响的在野党领袖、政治家、知名人士及他们的眷属;

(五) 科技专家、著名学者、军事家和社会活动家及他们的眷属;

(六) 为我国的科学研究、经济建设、文化交流作出突出贡献的人员及他们的眷属;

(七) 其他外国人及他们的眷属。

给予难民政治庇护的工作是中央事权, 必须由外交部、安全部、公安部和民政部统一负责。具体分工应是: 外交部负责签发入境签证; 安全部负责核实难民身份; 公安部负责颁发居留证件和进行居留管理; 民政部负责安置

工作和提供必要的生活保障。

四、难民在我国的法律地位问题

根据国际法确认的原则, 处在一个国家境内的外国人都受所在国的管辖, 外国人必须遵守所在国的法律法规。同时, 这个国家必须给予外国人合法的法律地位。

难民在我国应享有下列合法权益:

(一) 人身自由不受侵犯。我国承认外国人的合法法律地位, 保护外国人的合法权益。《中华人民共和国宪法》第32条明确规定: “中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益, 在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”《中华人民共和国外国人入境出境管理法》规定: “中国政府保护在中国境内的外国人的合法权利和利益。外国人的人身自由不受侵犯, 非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定, 并由公安机关或者国家安全机关执行, 不受逮捕。”

(二) 民事权利受到保障。《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国著作权法》、《中华人民共和国商标法》和《中华人民共和国专利法》等法律规定, 外国人在中国享有人身权、就业权、婚姻家庭权和继承权、投资经营权和知识产权, 以及受教育权和受庇护权。外国人在享有合法权利的同时, 必须承担遵守我国的法律法规、尊重我国人民的风俗习惯和社会公德等基本义务。外国人在我国居留期间, 不享有政治权利, 不担任公职, 也不承担兵役。

(三) 准许长期合法居留。难民在被给予合法居留权利以后, 可以在居留有效期限内在我国居留; 居留期满可以申请延期。除非难民本人自愿返回故国或者移居第三国, 任何国家包括其本国均无权提出引渡要求。

难民在我国的法律地位如同其他外国人一样, 得到明确的确定和有效的保障, 所享有的民事权利和义务要与其他外国人和中国公民基本相同, 既不允许享受特权, 也不允许受到歧视待遇。这样就充分体现了我国对难民待遇制

度的合理性、进步性和严格遵守国际法原则与国际惯例的立场,并充分体现了我国在促进和加强人权保障方面所承担的国际义务。

五、加强难民管理工作的办法

难民管理工作是一项既要维护我国主权,又要保护难民合法权益的特殊的管理工作。它不同于对普通外国人的管理,又不同于对定居或者获得永久居留资格外国人的管理。其管理办法可从以下几个方面加强:

(一)在普通签证中增设难民签证,用汉语拼音字母“N”表示。“N”字签证发给批准因为政治原因要求在中国避难的外国人或者无国籍人。对外国人或者无国籍人无论持有外交护照、公务护照或普通护照,也一律签发“N”字普通签证。“N”字签证的有效期应以不超过两个月为宜。

(二)难民入境,应向我国的外交代表机关、领事机关和外交部授权的其他驻外机关申请签证,应交验有效护照或者能够代替护照的证件和联合国难民署签发的难民身份证明。

(三)持“N”字签证或者互免签证入境的难民,必须办理临时住宿登记,并在自入境之日起30日内到居住地市、县公安机关出入境管理部门申请办理外国人居留证。在申请办外国人居留证时,应出示有效护照、难民身份证明和健康证明书。

在我国居留期间获得了难民身份的难民,应在10日内,持有效护照或者能够代替护照的证件和有关证明,到居住地市、县公安机关出入境管理部门申请办理变更登记外国人居留

证。

(四)市、县公安机关出入境管理部门受理了难民的申请以后,应在3日内报告公安部出入境管理局,并由公安部出入境管理局会同安全部核实难民身份。经核实无误,通知市、县公安机关出入境管理部门为难民颁发外国人居留证。其有效期为2年至3年为宜。有效期满后需继续在我国居留,须于期满前申请延期。为便于管理,难民的居留证应单独编号。例如,在北京申请居留的难民,其外国人居留证的编号是:“京字第N001号”。

(五)难民在我国居留期间,因护照有效期届满或者其他原因声明放弃原有国籍、申请加入中国国籍,应依照法定程序报请公安部批准,并发给人籍证明。

(六)公安机关出入境管理部门必须加强难民的居留管理,定期查验居留证件,积极宣传我国的法律法规,不断提高难民的法制观念,教育难民不得从事危害我国国家安全和利益的活动。

(七)难民违反我国的法律规定,要依法受到处罚,包括警告、罚款、拘留,直到追究刑事责任或者限期出境、驱逐出境。

综上所述,难民管理是公安出入境管理工作的一项重要内容,同时,它又是一个亟待进行深入研究和强化管理的重要课题。公安出入境管理部门要充分发挥职能作用,努力将难民特有的影响政治稳定和社会安定的消极因素,转化为促进我国的国际交往、提高国际地位的积极因素。