

境外迂回偷渡分析及打击对策

张广东

(上海出入境边防检查总站, 上海 201202)

摘要:由于中国公民境外迂回偷渡隐蔽性强,参与境外迂回偷渡活动人数正逐年增长。为了更加有效地打击迂回偷渡活动,维护国家形象,出入境边检部门要转变理念,健全立法工作;切实加强与重点航线国家移民机关的联系,通过国际合作,重拳打击迂回偷渡的多发势头;同时,加强与地方公安机关出入境管理部门的合作,从源头上对境外迂回偷渡予以根本性的打击。

关键词:迂回偷渡;立法;国际合作

中图分类号: D631.46

文献标识码: B

文章编号: 1008 - 5750(2007)03 - 0068 - (03)

中国公民境外迂回偷渡,是指中国公民持用合法出入境证件出境后,在境外(包括在港、澳、台地区)未持证件或换持伪造、他人及其他非法证件,利用转机、过境、停留等机会,直接进入偷渡目的国或经他国进入偷渡目的国的一种偷渡方式。

随着社会的发展以及反偷渡工作的不断加强,偷渡的手法也在不断发生变化。有关数据显示,迂回偷渡作为一种偷渡手法,因具有较强的隐蔽性和较高的成功率而越来越受到偷渡组织的青睐,现已呈现出“规模庞大、组织严密、线路丰富”的发展态势,成为我们今后反偷渡工作的一个重点和难点。

虽然此种偷渡手法的主要违法行为发生在境外,但其造成的危害结果确与其他偷渡手法一样,损害了我们的国家形象和国家利益,因此必须坚决予以遏止和打击。下面笔者将对迂回偷渡的手法特点及成因进行分析,并就有关打击对策进行探讨。

一、境外迂回偷渡的常见手法特点

1. 正常出境后,利用在目的国转机、过境的机会,换持伪证非法入境。此种手法最常见,占到迂回偷渡总数近六成。通常,偷渡组织先用偷渡人员真实护照申请到非洲、太平洋岛国、南美洲等经济比较落后的小国家签证,并为偷渡人员购买途经偷渡目的国的联程机票。偷渡人员办理正常出境手续后,利用在偷渡目的国转机、过境的机会,换持伪假证件非法入境目的国,从而达到偷渡目的。

2. 正常进入签证国后,未持证件或换持伪证偷渡目的国。偷渡组织先为偷渡人员申请到偷渡目的国临近国家的签证,安排其正常出境到这些国家后,安排成员接应,并向偷渡人员提供伪假证件或引带偷渡人员未持证件,通过爬山、乘船、乘车等方式偷越进入目的国。

3. 正常出境后,在境外机场候机大厅采用“调包”手法实施偷渡。偷渡人员办理正常的出境手续后,利用在他国、地区入境或转机时与偷渡组织成员实施“调包”,换持伪假证件偷渡目的国。

4. 先持联程机票经偷渡目的国到达签证国,再从签证国回国途经目的国时换持伪证非法入境。此种手法又称“返程”迂回偷渡法。为扰乱境外移民机关的反偷渡“思维”,提高成功率,偷渡组织往往指使偷渡人员先正常前往签证国,在返程途径目的国时,换持非法证件入境,以达到偷渡的目的。

5. 正常出境后,将护照撕毁,在途经目的国时以政治避难、申请难民身份等理由申请入境。偷渡人员受偷渡组织的蛊惑,申请非洲、南美洲等国家的签证办理正常出境手续,在飞机上将护照撕毁,后在法国、荷兰、美国等国转机时以受到迫害为由申请政治避难,或以申请难民身份等理由请求入境。不过,这些偷渡人员基本上都被原机遣返回国。

二、导致境外迂回偷渡倍受偷渡人员“青睐”的原因

收稿日期:2007 - 03 - 08

责任编辑:孙树峰

作者简介:张广东,男,上海出入境边防检查总站浦东站干部。

1. 隐蔽性强,成功率高。随着我国口岸检查员素质和识别伪造证件能力的不断提高,直接持用伪证、他人等非法证件从口岸出境被查获的风险越来越大。而迂回偷渡用真实证件办理正常出境手续,可大大降低出境时被查获的风险。同时,境外一些移民机关查验外国护照能力相对较弱,导致偷渡成功率大为提高。另外,一些偷渡目的国如加拿大、美国、澳大利亚等本身就是传统移民国家,移民政策比较开放,遣返程序比较繁杂,即使持用伪证非法入境被查获,也有可能最终通过诉讼程序获准入境。

2. 区域航空发展不平衡,亚、非、拉一些小国家申请签证条件较低。迂回偷渡人员出境所持的签证主要来源于非洲、中南美、西亚、前苏联加盟共和国等国家和地区。一方面,这些国家经济相对落后,对外国公民申请签证的资格要求比较低,偷渡组织很容易为偷渡人员申请到签证;另一方面,这些国家或地区大多数与我国尚未开通直达航线,须经西欧、日本、韩国、美国等发达国家转机前往。这在客观上为迂回偷渡创造了便利条件。

3. 规避法律处罚。国际上对外国人非法入境处理的通行做法是遣送出境,淡化行政处罚。这样,迂回偷渡在境外即使被查获,偷渡人员大多数被遣送回国,而被免于经济处罚。我国现行法律、法规也仅对持用非法证件出入我国(边)境的违法行为进行处罚。换句话说,只有当迂回偷渡人员被遣返时仅持用伪造证件,我们才可以按照“持用伪造的出入境证件非法入境”来对其进行处罚。而现在迂回偷渡发展的趋势是,偷渡人员在被遣返时常持用真实证件(包括回国证明),或者是携带非法证件。这样最多收缴伪造证件,暂扣真实证件,而对当事人无法进行处罚。

三、当前口岸打击境外迂回偷渡的措施

当前大型口岸在打击中国公民迂回偷渡方面通常采取以下措施:

1. 对出境重点航线中的可疑人员进行人身及行李物品检查。迂回偷渡对航线有较强的依赖性,因此对重点航线航班进行检查是一个比较有效的办法。如经法国前往非洲或前往西亚的航班旅客来自福建、浙江等地区,且系首次出境,则对其人身及行李物品进行检查,看其是否携带非法证件。发现重点航班旅客有在境外实施迂回偷渡重大嫌疑,但在搜查行李未果的情况下,则对该航班的香港及台湾籍旅客的行李物品进行检查,看其是否有协助他人非法出境的行为。

2. 通过与航空公司合作,采取一定的防控措施予

以防范。对那些有嫌疑但没有直接证据的旅客,通常做法是建议航空公司对当事人的证件进行“打包”,并在到达中转机场后直接将证件交给对方移民机关,以便在办理转机、过境等手续时予以重点检查。这在一定程度上遏止了迂回偷渡案件的发生,但此类措施的缺点在于没有强制性,因此尚未建立长期的防控机制。

3. 对遣返人员严查细审,对确系迂回偷渡的视情形分别给予处理。(1)入境时仅持用其本人合法证件的(伪造证件通常已被遣返国移民机关收缴),暂扣该本证件(回国证明、一次有效旅行证除外)寄发证机关。(2)入境既持合法证件又随身携带伪造证件的,真证暂扣寄发证机关,伪造证件收缴。(3)入境时仅持伪造证件的,按“持用伪造的出入境证件非法入境”对当事人进行立案审查处理。

不可否认,现有的工作措施在一定程度上遏止了迂回偷渡的多发势头,但从发现境外迂回偷渡案件的总量看,目前我们主动查获的只占很小的一部分,更多的只能在遣返审查中被动进行处理。为了更加有效地打击迂回偷渡活动,维护国家形象,笔者认为除了继续坚持现有做法外,还应进一步采取措施,加大打击力度。

四、进一步增强打击力度可行性探析

1. 转变管辖理念,健全立法工作,在法律条文上将境外迂回偷渡列入打击情形。一直以来,我国在对非法出入境行为处罚上强调的是“属地管辖”原则,即只有发生在中华人民共和国领土范围以内的非法出入境行为才可以依据我国的法律进行处罚。而随着社会的发展及国际形势的不断变化,新的偷渡手法层出不穷。这种以“属地管辖”为原则的立法、执法理念已不能适应当前反偷渡工作需要,对中国公民境外迂回偷渡打击上的乏力和被动就是有力的证明。为此,应转变管辖理念,强化“属人管辖”原则,坚持“属地”与“属人”管辖相结合,强调只要是中华人民共和国公民,无论在何处有违法行为,都可以根据中国的有关法律、法规进行处罚,并将迂回偷渡作为行政处罚事由在法律、法规的具体条文上予以体现。

2. 对境外移民机关遣返材料的证据效力予以确认,扩大“偷越国(边)境”概念的外延,依据现有法律法规对迂回偷渡人员进行处罚。从目前有关统计数据看,有三分之二境外迂回偷渡人员被遣返时系持用本人真实有效证件入境,对这部分人员最多只能暂扣护照登记教育放行处理。这在一定程度上造成了迂回偷渡的多发事态。能否根据现有的法律、法规对迂回偷

渡进行处罚呢?笔者认为应作如下理解:(1)境外移民机关遣返材料是对当事人境外违法事实的确认,而且遣返材料一般都有遣返国移民机关的印章或官员签名,完全可以作为行政处罚的证据,归类到书证中。(2)对于入境既持非法证件又持真证的迂回偷渡人员,不应按有利遣返人员的方法来处理,而应按“持用伪造的出入境证件非法入境”来定性,对其予以处罚。目前在出境检查中发现携带系当事人本人照片的伪假护照的,通常按“持用伪造的出入境证件非法出境”来定性处理,笔者认为入境检查也可以参照此标准来执行。当然,有人认为当事人被遣返时携带伪证是“持有”而非“持用”。但笔者认为,有遣返国的遣返材料,系当事人照片的伪假证件,以及当事人境外偷渡的陈述等可以形成证据链,完全可以对当事人进行处罚。(3)对被遣返时仅持真实证件入境的情形。在目前立法工作尚未跟进的情况下,可以进一步扩大“偷越国(边)境”概念的外延理解,将境外迂回偷渡作为“偷越国(边)境”的一种情形予以打击。因为出入国边境只是手段,真正目的是后面的境外偷渡行为,且该行为毕竟是危害了我国正常的出入境管理秩序,从某种程度上来说,其破坏力甚至大于直接持用伪证从口岸出境。因此,在证据充分的情况下,也可以根据《全国人民代表大会常务委员会关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》第五条进行处罚。

3. 切实加强重点航线国家移民机关的联系,通过国际合作,重拳打击迂回偷渡的多发势头。边防检查机关可在适当的时候通过部局或外交机关与重点航

线国家的移民机关取得联系,请求其给予必要的协助,共同打击中国公民非法出入境活动。协助的内容主要包括:(1)进一步加大对因私出境转机、过境该国的中国籍旅客的检查力度,特别是来自中国福建及浙江籍旅客。发现有偷渡嫌疑的及时遣返。另外,对于有明确证据证明有实施协助行为的阻止入境,一并原机遣返回中国,以便对幕后偷渡组织以彻底打击。(2)查获中国公民持用伪证非法入境,在遣返时将非法证件一并遣返,以便边防检查机关在对当事人进行行政处罚时有直接证据。(3)有关人员遣返时,遣返材料尽可能详尽,特别是非法入境时证件、有无协助者等信息予以明确,以便于办案民警对案件进行准确性。

4. 加强与地方公安机关出入境管理部门的合作,从源头上对境外迂回偷渡予以根本性的打击。虽然迂回偷渡的主要违法行为发生在境外,但偷渡组织的组织联系、募集偷渡人员、伪造证件等行为都发生在境内。因此,要从根本上遏止迂回偷渡,必须从源头上予以打击。一是要进一步加强同地方公安出入境管理部门的联系,制定案件移交标准和建立信息沟通机制。同时部局要进一步加强领导,促进协调,使对偷渡组织的打击形成由线到面的局面,形成打击合力。二是建议可通过部局发文,地方参照执行的方式,由地方公安机关加强对非法出入境人员的管理。如通过加强护照管理,限制对偷渡高发区的护照发放,实行有条件申领,对有偷渡经历的人员,除了收缴其护照外,还应该限制其再次申请期限等办法,遏制中国公民境外迂回偷渡案件多发的势头。

Study on the Situation of the Circuitous Activity for Stealing into another Country

ZHANG Guang - dong

(Shanghai General Exit - Entry Frontier Inspection Station, Shanghai 201202, China)

Abstract : Because of the concealment of the circuitous activity for stealing into another country , the population of the circuitous activity for stealing into another country is growing year by year. In order to attack the circuitous sneak crossing activity effectively and defend the national image , we have to change the idea and legislate perfectly. Through the international cooperation , we should fight again the circuitous sneak crossing. At the same time , we should enhance the cooperation with the local public security organ.

Key Words : Steal into another Country ; Legislation ; International Cooperation