

关于打击非法出入境执法中疑难问题的思考

才玉娜

辽宁广播电视大学(沈阳 110034)

【摘要】本文通过对出入境边防检查机关行政执法中遇到的有关疑难问题进行分析,在我国现行出入境管理法律、法规框架内,依照立法目的和公共利益的要求,对口岸非法出入境活动作出的初步探讨和分析,以推进边检执法的法制化、规范化,进一步实现严格、公正、文明执法。

【关键词】边防检查 非法出入境 行政执法

随着我国出入境政策的调整,公民申领因私普通护照日益便捷,口岸非法出入境形势严峻起来。边防检查站作为担负法定出入境检查的职能机关,打击口岸非法出入境是其主要任务之一。现立足我国现行出入境管理法律、法规,结合边检执法工作实际,就此问题进行初步探讨与分析。

一、口岸打击非法出入境执法中存在的疑难

边防检查站在打击非法出入境执法中长期存在一些疑难问题,主要包括以下几方面:

(一)打击境外转道非法移民第三国属于立法“空白地带”

从近年来沈阳口岸查获的遣返案件看,境外转道非法移民第三国比例占较,而境外转道非法移民第三国行为在现行法律上未给予明确的否定评价,大多数人认为该行为“貌似偷渡、实为合法”,没有违反边境管理体制,应不予追究。

(二)边检机关对伪假证照或签证的鉴定司法意义“师出无名”

持用伪假证照、签证出境是口岸非法出入境主要行为表现,此中,涉案当事人持用的护照、证件或签证真伪的鉴定往往成为定案的关键,但目前我国法律领域未明确证照、签证的司法鉴定权的归属。而公安物证检验机构主要集中于一般物证、书证真实性或差异性的勘验鉴定,对护照、签证研究不足,尤其是对外国大量的护照、签证更是接触甚少;而边防检查机关作为国家行使检查各类证照的职权机关,法律上虽赋予其检查

权,但却无严格意义上的司法鉴定权,直接影响其执法工作的定性、量罚的合法性。

(三)各证照或签证的多样化给边检工作带来的“进退维谷”

由于各国的证件、签证(甚至使领馆的馆印)版本较多,而且经常变化,虽有外事部门或公安部定期通报的式样,但时间上滞后,式样粗糙,仅能提供大概的式样,因此,对于外国证照或签证,在不能确信其真伪的情况下,或放行或阻止出境,处理上均未有明确的界定,造成执法中的差异性,不利于推进依法治边。

二、非法出入境行为有关问题产生的影响

(一)助长国际非法移民现象的增加

我国法律对“境外转道非法移民”评价的空白,造成各职能部门对此类行为的各自为政,即使边检机关内部也是认识不一。在实践中,当事人一旦提起申诉、复议或诉讼,往往最终只能放任或不予追究,这势必助长此类现象的增加。

(二)造成边检人员执法上的管理隐患

一方面,由于现有法律、法规对“境外转道非法移民”的处理方法未做明确规定,口岸边检机关只好按照相对短期的政策或命令采取不同做法,造成此类出境人员或幕后组织者采取各种方法拉拢腐蚀边检机关口岸现场检查员,实现“合法”出境,从而出现“买关卖关”现象;另一方面,边检机关将此类人员依法扣审后,经请示上级后移送相关侦查机关进一步立案侦查,但由于取证困难或认识不一,较多的此类案件最后只能释放、无法进一步依法定罪量刑。

（三）给边检执法人员心理增加负荷

实践中，边防检查站在处理此类情形时，较多地依赖台上检查员通过短时间简单地询问与判断，“自由心证”予以处理，在处理上受制于经常变化的指导性政策，使检查员原本高负荷下的心理防线更加脆弱。据调查，检查员普遍认为，对嫌疑行为当事人移交后台审查处理，但最终因无法取证或定性而无法立案，容易给人造成业务水平较差的印象；而对此类有嫌疑的行为未能及时发现，而后持证人在境外非法转道，被有关国家当局拒绝入境而阻退回国，又造成所谓“买关卖关”嫌疑的影响。

（四）易导致边检行政执法诉讼的败诉

由于法律未明确赋予边防检查站对伪造证照、签证的司法鉴定权，致使目前边防检查机关对口岸非法出入境行为的处罚证据往往仅有口供，没有其他旁证，再加上法律对口岸非法出入境中的“境外转道非法移民”等新生事物的性质、内涵、处理依据等未给予合理界定，一旦涉案当事人提起行政复议或行政诉讼，边防检查机关作为举证主体就相当被动，可能承担败诉后的国家赔偿责任。

三、关于解决边检行政执法疑难问题的几点建议

下面就立足现有的出入境边防检查法规、政策框架，立足边防检查站职责，办理行政案件证据等角度，对边检执法实务提出几点建议：

（一）加大取证力度，准确打击“境外转道非法移民”行为

由于违法事实又大多在境外，而且涉案人员在境外实施转道后，其所持伪造证照、签证或登机牌等物证基本被外国移民部门予以收缴或涉案人员销毁，导致该类案件调取原始证据极为困难。因此，边防检查站要把握三个关键点：一是注重口供，但不唯信口供。在调查取证中，要注重当事人的口供，要结合当事人穿着物品、行程日期、人物语言等客观、细微的情况，仔细判别，去伪存真，相互印证，不断提高口供的可信度；二是要通过立法加强对航空公司的规制，并与境外移民机关建立协作机制护照、签证或登机牌等证物，强化证据的完整性；三是充分利用当事人

所持护照上行程记录，配合当事人人口供及遣返单等旁证，排除合理怀疑，形成证据链。

（二）强化鉴定比对工作，弥补边防检查站无明确的伪造证照司法鉴定权

从我国司法证据要求看，在证照、签证真伪鉴定上，最合理、最有力的证据是与相应的发证机关、驻华使领馆进行联系确认。但由于程序复杂，成本过高等因素限制，在实际中运作中范例甚微。因此，比较可行的方法是在执法中专门成立独立的鉴定人员、机构，将涉案真伪证照、签证间的明显不同之处，通过现有的科技设备予以放大比对后打印成图像，并辅助简要的文字性结论说明，作为定案证据之一附卷保存备案。当然，对于刑事案件，除边防检查站出具的鉴定结论外，还应尽可能通过外事渠道与相应发证机关进行联系确认。

（三）加快立法进程，建立和完善我国出入境管理法律体系

作为口岸执法单位，海关有《海关法》、检验检疫有《卫生检疫法》和《动植物检疫法》，它们以法律的形式与效力为海关、检疫部门提供了有效的执法依据，为保障当事人的合法权益提供了可靠的法律武器。而同样履行中央事权的边防检查站却没有一部专门性、系统性的法律，这不能不说是一种遗憾，也与边防检查工作在我国政治、经济和社会文化生活中的所处的地位和发挥的作用极不相称，应加快立法进程，填补空白，高度重视法律的质量，提高立法技术，科学、民主立法。

参考文献：

- [1] 陈安宏：论偷越国（边）境行为处罚的完善[J]；武警学院学报，2004（3）。
- [2] 谷海军：关于完善我国非法移民刑事追究制度的思考[J]；公安部出入境管理局；2009（6）。
- [3] 马振东；周海民：我国公民非法出入境的形态、特征及防治对策[J]；上海公安高等专科学校学报；2010（S1）。

（责任编辑：孟睿）