

加拿大遣返非法移民程序简介 及改进我国追捕在加逃犯工作的思考

尤 小 文

摘 要 我国与加拿大尚未签署引渡条约，追捕逃往加拿大的犯罪嫌疑人仅限于尚未取得加拿大国籍且完全采取遣返非法移民的方式。认真学习、研究与利用加拿大遣返非法移民的法律和程序规定，有利于加强与改进我国追捕在加逃犯工作，提高办案质量，打击相关犯罪。

关键词 刑侦工作 追捕逃犯 加拿大

加拿大向外国移交逃犯分为引渡和遣返非法移民两种方式。目前中加两国之间尚未签署引渡条约，我国追捕逃往加拿大的犯罪嫌疑人仅限于尚未取得加拿大国籍的，且完全采取遣返非法移民的方式。因此，学习、研究与利用加拿大遣返非法移民的法律和程序规定，是加强与改进我国追捕在加逃犯工作的重要基础。

一、加拿大负责遣返非法移民的主要部门

加拿大负责遣返非法移民的主要部门包括边境管理局、移民与难民委员会、公民与移民部（以下简称移民部）以及各级联邦法院。

（一）边境管理局

边境管理局历史上隶属于移民部。“9·11”事件后，为强化维护本土安全的能力，加拿大将涉及边境安全的机构整合为新的边境管理局，并将整合后的边境管理局划归公共安全与应急事务部领导。就遣返非法移民而言，边境管理局负责对非法移民的调查、逮捕和拘留，代表主管部长（加拿大政府）在移民与难民委员会各法庭提起指控，以及遣返工作。此外，边境管理局还负责管理出入加拿大境内的人员、货物和动植物，阻截出入境的非法物品，保护加拿大食品安全，动植物检疫，对进口货物征收关税，以及进行反倾销调查，等等。该局现有职员 1.3 万余人，分布在加拿大境内包括各类口岸在内的 1200 多个工作点。

（二）移民与难民委员会

移民与难民委员会是一个独立的专门审理移民与难民案件的行政法庭。《移民与难民保护法》（以下简称《移民法》）规定，移民与难民委员会下设移民庭、移民上诉庭、难民保护庭和难民上诉庭，但实际上目前移民与难民委员会下常设的只有移民庭、移民上诉庭和难民保护庭。

作者单位：公安部经济犯罪侦查局

就遣返非法移民而言,移民庭负责对非法移民的准入聆讯和对依据《移民法》拘留的人员进行拘留原因审查;移民上诉庭负责审理非法移民案件当事人或主管部长对移民庭准入聆讯裁定的上诉;难民保护庭负责审理难民申请。难民上诉庭根据需要随时组成,负责审理对难民保护庭裁定提出的上诉。

(三) 移民部

移民部是联邦政府负责处理移民与公民事务的部门,提供从移民到公民的一系列服务,职责包括制定移民计划,处理移民申请、移民入籍申请以及各类签证申请。移民部目前在遣返非法移民上的主要职责是进行遣返前风险评估 (Pre-removal Risk Assessment, 简称 PRRA)。

(四) 各级联邦法院

加拿大联邦法院系统包括联邦法院、联邦上诉法院和最高法院。在遣返非法移民程序中,被调查的当事人或主管部长作为案件一方可以就移民与难民委员会的最终裁定向联邦法院申请司法审查 (Judicial Review),当事人也可以就移民部的遣返前风险评估结论向联邦法院申请司法审查。对于联邦法院司法审查的结论,当事人或主管部长均可以在法律许可的情况下向联邦上诉法院提出上诉,直至上诉至最高法院。

二、加拿大遣返非法移民适用的主要法律法规

加拿大遣返非法移民主要适用《移民法》和《移民与难民保护条例》(以下简称《条例》)。现行《移民法》于 2001 年 11 月 1 日通过,主要内容自 2002 年 6 月 28 日起生效执行。

(一) 关于移民的分类

《移民法》将加拿大境内的非加拿大公民泛称为移民,具体分为永久居民、难民和外国人。永久居民指依法取得在加拿大境内永久居住资格的人(即通常所谓持有绿卡的人),永久居民必须履行每五年在加拿大境内居住两年的义务,连续四年内住满三年的可以申请入籍;难民指获得加拿大难民保护的人,取得难民保护前不是永久居民的,在取得难民保护后可以申请成为永久居民;外国人指除上述两类人以外不具有加拿大国籍的人,合法入境的外国人也称临时居民。上述三类人员受法律保护程度各不相同。首先,难民不得遣返,永久居民和外国人可以遣返。非法移民即指《移民法》规定为禁止入境人员的永久居民和外国人。其次,对永久居民的保护程度比外国人要高,比如,《移民法》将禁止入境的原因分为安全原因、侵犯人权或国际权利、严重犯罪、犯罪、有组织犯罪、健康原因、经济原因、提供失实信息、不遵守本法和禁止入境的家庭成员等 10 类,其中,犯罪、健康原因、经济原因和禁止入境的家庭成员等 4 类原因仅适用于外国人,不适用于永久居民。具体到犯罪而言,对于具有永久居民身份的外国逃犯,只有裁定其在加拿大境外的犯罪如在加拿大境内实施、依据加拿大法律构成严重犯罪,才能予以遣返;但对于不具有永久居民身份的外国逃犯,只要裁定其在加拿大境外的犯罪如在加拿大境内实施、依据加拿大法律构成犯罪,即可予以遣返。就证据要求而言,《移民法》规定,判定永久居民在境外实施的犯罪如在加拿大境内实施,也构成严重犯罪,必须依据盖然性占优势原则;而对于外国人,则仅要求有合理理由认为其涉嫌犯罪。就是说,对于永久居民必须证明到至少 60% 以上,而对于外国人仅要求证明到 40% 以上。

(二) 关于逃犯构成非法移民的规定

《移民法》规定,阻止非法移民的目的是,“保护加拿大人的健康和安安全,维护加拿大社会的安全”,以及“树立尊重人权的观念,阻止犯罪或威胁安全的人进入加拿大境内,促进国际司法和国际安全”。关于逃犯构成非法移民的规定主要有:一是《移民法》第三十六条第一款。该款规定,在加拿大境外被判有罪,该犯罪行为如在加拿大境内实施,构成最重可处 10 年监禁以上的犯罪,或在加拿大境外实施的行为在实施地构成犯罪,该行为如在加拿大境内实施,构成最

重可处 10 年监禁以上犯罪的永久居民或外国人，应予遣返。二是《移民法》第三十六条第二款。该款规定，在加拿大境外被判有罪，该犯罪行为如在加拿大境内实施，构成可诉罪，或因非同一次犯罪活动在加拿大境外被判犯有两种犯罪，该两种犯罪行为如在加拿大境内实施，构成犯罪，或在加拿大境外实施的行为在实施地构成犯罪，该行为如在加拿大境内实施，构成可诉罪的外国人，应予遣返。三是《移民法》第三十七条。该条规定，在加拿大境外参与多人共同策划组织的犯罪活动，或参与走私贩卖人口或洗钱等跨国犯罪的永久居民或外国人，应予遣返。

（三）关于难民的规定

《移民法》规定了两类难民，一类是联合国《关于难民地位的公约》规定的“公约难民”，指由于有正当理由畏惧因种族、宗教、国籍、属于某特殊社会团成员或持有某种政治见解等遭到迫害，离开自己所有的国籍国或原常住地所在国，不能或由于该畏惧而不愿返回这些国家的人；另一类是需要保护的人，指已在加拿大境内，被遣返回自己的国籍国，或没有自己的国籍国，被遣返回原常住地所在国，本人将面临联合国《禁止酷刑和其他残忍不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第一条意义上的酷刑风险或生命风险的人。对于加拿大境内的移民如何申请难民保护，《移民法》提供了两种途径，一种是在被裁定为禁止入境人员前申请难民保护；另一种是在遣返前通过申请遣返前风险评估的方式向移民部长申请保护，如遣返前风险评估认为被遣返人遣返后面临生命或酷刑等风险，被遣返人可以获得保护或暂停遣返。但《移民法》第九十八条规定，联合国《关于难民地位的公约》第一条第 F 款规定人员——即在以难民身份进入避难国以前，曾在避难国以外犯过严重非政治性罪行的人——不属于公约难民或需要保护的人。而且对于被裁定为在进入加拿大前犯有严重非政治犯罪应予遣返的逃犯，即使遣返前风险评估认定其遣返后面临风险，该逃犯也不能获得难民保护，但将被暂停遣返，待遣返目的国情况发生变化后再次启动遣返前风险评估。就是说，如证明逃犯在进入加拿大境内前犯有严重非政治犯罪，该逃犯就无法获得难民保护，注定早晚将被遣返。

三、加拿大遣返非法移民的主要程序

（一）边境管理局官员起草报告

对于加拿大境内的永久居民或外国人，边境管理局官员认为属于禁止入境人员的，可以起草该永久居民或外国人属于禁止入境人员的报告，说明相关事实，并将报告提交主管部长的代表。

（二）主管部长代表审核

主管部长代表认为报告理由充分的，可以将报告提交移民庭审理，即进行准入聆讯。但对于因未履行居住义务而禁止入境的永久居民，以及因规定原因禁止入境的外国人，主管部长代表可以直接签发遣返令。

（三）移民庭准入聆讯

经聆讯后，对于移民庭认为符合《移民法》规定的外国人，移民庭给予永久居民身份或临时居民身份；对于移民庭认为未获得入境许可且移民庭不认为属于非禁止入境人员的外国人，或虽获得入境许可但移民庭认为属于禁止入境人员的外国人，或移民庭认为属于禁止入境人员的永久居民，移民庭将签发遣返令。

（四）移民上诉庭审理

对于移民庭的裁定，当事人和主管部长均可以向移民上诉庭提出上诉。移民上诉庭批准上诉的，将撤销移民庭的裁定，并代之以移民上诉庭认为应当做出的裁定，包括签发遣返令或将案件发回移民庭重新审理。

（五）难民聆讯

如在移民庭裁定当事人属于禁止入境人员前，当事人申请难民保护，经审核，当事人具有申

请难民保护资格的,由难民保护庭进行难民聆讯,准入聆讯暂停,直至难民申请审理的最终结果。最终结果给予难民保护的,准入聆讯终止,当事人即可在加拿大合法居留;驳回难民申请的,移民庭继续进行准入聆讯。

(六) 遣返前风险评估

对于最终裁定遣返的,遣返前被遣返人可以向移民部长申请遣返前风险评估。评估认为遣返后不存在风险的,执行遣返;认为存在风险的,如被遣返人不属于在进入加拿大境内前在加拿大境外犯有严重非政治犯罪等人员的,被遣返人即获得难民保护,可以申请永久居民身份;如属于,暂停执行遣返令,待遣返目的国情况发生变化再次启动遣返前风险评估。

(七) 司法审查及上诉审理

对于移民上诉庭的裁定、遣返前风险评估结论以及难民上诉庭的裁定,当事人均可以向联邦法院申请司法审查。主管部长也可以对移民上诉庭和难民上诉庭的裁定向联邦法院申请司法审查。法律许可的,对于联邦法院的司法审查裁定,当事人或主管部长可以提出上诉,直至上诉至加拿大最高法院。

由于非法移民往往都要申请难民保护,当事人和主管部长对移民与难民委员会在遣返程序中每一环节的裁定几乎均可以申请司法审查,加之加拿大法律对于移民与难民委员会审理案件或法院进行司法审查及审理上诉并无时限规定,因此,遣返非法移民案件往往历时十分漫长。

四、加拿大遣返逃犯的关键环节

以遣返非法移民的方式遣返逃犯,就是以进入加拿大境内前在加拿大境外犯有如在加拿大境内实施、依据加拿大法律也构成犯罪或严重犯罪的罪行为由,把逃犯作为禁止入境人员予以遣返。

(一) 准入聆讯及针对准入聆讯裁定的上诉

这一环节的目标是依据《移民法》第三十六条或第三十七条,促使移民庭(及如上诉,移民上诉庭及联邦各级法院)裁定,逃犯在加拿大境外的犯罪行为如在加拿大境内实施、根据加拿大法律也构成犯罪或严重犯罪。在这一环节中,移民庭等裁定的主要依据是外国执法部门提供并经边境管理局转化为加拿大法律适用的证据,制胜的关键主要在于证据。

(二) 难民聆讯及针对难民聆讯裁定的上诉

如逃犯申请难民保护,这一环节的目标是促使难民保护庭(及如上诉,难民上诉庭及联邦各级法院)裁定,逃犯属于联合国《关于难民地位的公约》第一条第 F 款规定人员,驳回其难民申请。在这一环节中,难民保护庭等裁定的依据,一方面是外国执法部门提供并经边境管理局转化为加拿大法律适用的证据;另一方面是联合国人权委员会和美国国务院等关于请求遣返逃犯人权状况的报告或文件等,制胜的关键一半在于证据,一半在于政治因素。

(三) 遣返前风险评估

如逃犯在遣返前申请遣返前风险评估,这一环节的目标是促使负责遣返前风险评估的官员做出遣返后无风险的结论。在这一环节,负责遣返前风险评估的官员进行评估,主要依据联合国人权委员会和美国国务院等关于请求遣返逃犯人权状况的报告或文件,以及新闻媒体关于请求遣返逃犯人权状况的报道,制胜的关键主要在于政治因素。

五、改进我国追捕在加逃犯工作的建议

(一) 及时向加方提供充分适用的证据

对于经核查确认潜逃在加拿大境内的逃犯,办案单位应尽快通过国际合作渠道向加拿大边境管理局提供相关证据,提出遣返请求,阻止其取得加拿大永久居民甚至公民资格。在收集整理证

据过程中，一要确保证据的准确、完整和充分；二要尽可能根据加方法律要求组织编排证据，提高证据的适用性；三要高度重视证据的翻译工作，聘请有法律翻译资质的专门机构进行翻译，防止因翻译不当影响案件办理进展。

（二）加强与加边境管理局办案单位或官员的及时沟通

由于中加两国法律和文化等方面诸多差异，中方办案单位往往不能充分认识加方法律要求，忽视加方遣返调查中可能认为十分重要的证据，比如，如逃犯在申请签证或移民时填写了虚假信息，加边境管理局官员可以《移民法》第四十条规定的提供失实信息对其提出指控，并以此向裁判官或法官说明逃犯可信度不高，其提供的证据也缺乏可信度；另一方面，加边境管理局官员往往不能完全理解中方提供的证据，不了解为什么中方指控的行为构成犯罪，以及某些证据的关联性和证明力。加强双方办案单位和官员的沟通，有助于增进了解，促进中方更快更好地提供证据，并加快加边境管理局官员对中方提供证据的理解，提高他们在审理中的指控和应辩能力。

（三）提高办案质量

尽管加边境管理局办案官员一般不会对中方提供的证据提出质疑，但逃犯在加拿大境内聘请的律师为了尽可能贬低中方证据的可信度，往往依据加方国内司法标准对中方提供的证据进行苛刻的审查和质询。中方法律文书中前后不一致等瑕疵、讯问笔录显示讯问发生在午夜或者讯问时间过长、逃犯提供的办案单位刑讯逼供或其他未按程序执法的证据，等等，都可能被律师作为把柄，甚至无限夸大，导致某项证据无效，或致使逃犯获得难民保护，甚至影响加方裁判官和法官对个案全部证据乃至中国执法机关办案质量和人权保护状况的看法。因此，必须严格依法办案，把提高办案质量作为加强和改进追捕在加逃犯工作的一项长期基础工作。

（四）加强侦查中的反洗钱调查

加拿大《移民法》把洗钱犯罪列为从重打击的有组织犯罪的一种。即使对于拥有永久居民身份的逃犯，只要能证明其洗钱，就可以裁定将其遣返。与依据中方提供其他的证据证明逃犯在中国的犯罪如在加拿大境内实施依据加拿大法律也构成严重犯罪相比，如有充分证据显示犯罪收益从中国境内流向加拿大或其他国家，遣返调查和审理将更简单便捷。

（五）探索派遣侦查员到加移民或难民法庭出庭作证

从多种渠道了解的信息看，加拿大移民与难民委员会裁判官和联邦法院法官对中国刑事执法和司法制度与实践知之甚少，受媒体报道以及逃犯本人在聆讯或庭审中的陈述影响较大。派遣侦查员到加法庭作证，可以向加裁判官和法官说明中方依法侦查的过程，讲述中国刑事执法和司法中的人权保护，证明中方提供的证据的合法性和可信度。

（六）加强对逃犯的动态监控

为在加拿大应对加方的遣返调查，逃犯往往需要从国内搜罗各种证据材料，有些已经在加拿大境内应对遣返诉讼多年的逃犯甚至需要在国内筹集资金支付高额律师费用。切实加强对逃犯的动态监控，特别是监控逃犯与国内关系人的联系，有助于及时控制逃犯在国内获取非法证据，有助于切断逃犯的非法资金来源，并有助于适时对逃犯进行劝返。

（七）改进对外宣传工作

针对加移民与难民委员会裁判官、联邦法院法官以及移民部风险评估官员大多对中国缺乏了解，而且在审理难民案件和进行风险评估时经常使用媒体关于中国刑事执法司法以及人权状况的报道作为证据的状况，相关部门应考虑改进对外宣传工作，及时以符合西方人的方式，宣传我刑事执法司法中加强人权保护的法律法规、政策以及实践，逐步改变西方社会对我的成见。

责任编辑 潘利芳