

68

9/18.2
1451

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 引渡法释义

主 编：胡康生(全国人大常委会法制
工作委员会副主任)

副主编：郎 胜(全国人大常委会法制
工作委员会刑法室主任)

王尚新(全国人大常委会法制工
作委员会刑法室副主任)

黄太云(全国人大常委会法制工
作委员会刑法室副主任)

法律出版社

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

引 言

2000年12月28日,第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《中华人民共和国引渡法》,并于公布之日起施行。《引渡法》的颁布和实施,对于我国同外国更好地开展刑事司法合作,打击犯罪,维护我国的国家利益,具有重要意义。

引渡是为了更好地打击犯罪,在国家之间开展的一种司法协助活动。引渡制度对于促进国家之间在司法领域的合作,防止犯罪分子因国家司法管辖区域的限制而逃避法律制裁,起着十分重要的作用。这一制度,从其建立、发展至今,已日趋完善。目前世界上许多国家通过签订双边或者多边的引渡条约,建立了稳定、长期的引渡合作关系,如原欧洲委员会的成员国订立的欧洲引渡公约,美洲国家之间签订的美洲国家引渡公约,以及许多国家在两国之间签订的引渡条约等。此外,各国除了通过签订引渡条约开展引渡合作外,许多国家在参加有关共同打击一些严重跨国犯罪的国际公约时,也遵守在这些国际公约中有关进行引渡合作的规定。为了有利于各国开展引渡合作,联合国大会还专门制定了《联合国引渡示范公约》,该公约虽不具有强制约束力,仅作为各国在签订引渡条约时可参考的示范文本,但对于促进引渡制度的发展,起到了重要作用。

我国自改革开放以来,为了有效地与外国开展打击犯罪方面的国际合作,也先后与许多国家签订了双边的引渡条约。为了使我国有关部门在引渡工作中有法可依,需要制订相关的法律对整个引渡活动予以规范,比如如何接受请求国提出的引渡请求,如何

对其请求进行审查,如何对被请求引渡的人采取强制措施,以及在批准引渡后如何进行移交被引渡的人等,都应有明确的法律规定。这些规定对于保障引渡条约的顺利实施是十分重要的。基于这一目的,制定了《中华人民共和国引渡法》。

为了方便有关部门了解和学习《引渡法》,更好地执行法律,参加研究起草《引渡法》工作的全国人大常委会法制工作委员会刑法室的同志编写了这本《中华人民共和国引渡法释义》。本书由法制工作委员会副主任胡康生同志任主编,法制工作委员会刑法室主任郎胜同志、副主任王尚新、黄太云同志任副主编。参加撰写的同志还有滕伟、王爱立、李再顺、汤卫平、臧铁伟、张春萍、刘海涛、李寿伟、卜范城、雷建斌。

作 者

2001年5月9日

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则	(1)
第二章 向中华人民共和国请求引渡	(10)
第一节 引渡的条件	(10)
第二节 引渡请求的提出	(23)
第三节 对引渡请求的审查	(34)
第四节 为引渡而采取的强制措施	(58)
第五节 引渡的执行	(70)
第六节 暂缓引渡和临时引渡	(76)
第七节 引渡的过境	(79)
第三章 向外国请求引渡	(87)
第四章 附 则	(98)

第二部分 附 录

附录一：法律及法律草案的说明、审议结果的报告

中华人民共和国引渡法	(103)
关于《中华人民共和国引渡法(草案)》的说明	(117)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国引渡法(草案)》审议结果的报告	(123)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国引渡法(草案)》审议情况的报告	(127)

关于引渡法(草案三次审议稿)和维护互联网安全 的决定(草案二次审议稿)修改意见的报告·····	(129)
--	-------

附录二:有关立法资料

我国缔结的双边引渡条约中关于引渡条件的规定 ·····	(131)
外国关于引渡的法律规定·····	(135)
关于国际引渡实践中政治犯罪和军事犯罪不引渡 的原则·····	(144)
在引渡中采取“政治犯罪不引渡”原则的有关情况 ·····	(147)
《联合国引渡示范条约》内容介绍·····	(149)

附录三:我国缔结或者参加的引渡条约和载有引渡 条款的其他条约

中华人民共和国和泰国引渡条约·····	(157)
中华人民共和国和白俄罗斯共和国引渡条约·····	(164)
中华人民共和国和俄罗斯联邦引渡条约·····	(172)
中华人民共和国和保加利亚共和国引渡条约·····	(179)
中华人民共和国和罗马尼亚引渡条约·····	(186)
中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国引渡条约 ·····	(194)
中华人民共和国和蒙古国引渡条约·····	(202)
中华人民共和国和乌克兰引渡条约·····	(209)
中华人民共和国和吉尔吉斯共和国引渡条约·····	(216)
中华人民共和国和柬埔寨王国引渡条约·····	(223)
中华人民共和国和乌兹别克斯坦共和国引渡条 约·····	(231)
关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约 ·····	(238)

联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约	(245)
核材料实物保护公约	(276)
反对劫持人质国际公约	(287)
制止危及海上航行安全非法行为公约	(294)
附录四:联合国引渡示范条约	
联合国引渡示范条约	(304)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了保障引渡的正常进行,加强惩罚犯罪方面的国际合作,保护个人和组织的合法权益,维护国家利益和社会秩序,制定本法。

【释义】 本条是关于引渡法的立法目的的规定。

引渡是指一国向另一国提出请求,要求另一国将在其境内的某一刑事逃犯移交给请求国,以便请求国对其提起刑事诉讼或执行刑罚的活动。

引渡是国家之间开展打击犯罪的一种刑事司法协助活动,目前世界上许多国家通过签订双边或者多边引渡条约等形式,确定了打击犯罪的国际合作,如原欧洲委员会成员国签订的欧洲引渡公约,美洲国家之间签订的美洲国家间引渡公约等,还有许多国家签订了两国之间的引渡条约。我国自改革开放以来,随着对外交往的增多,涉外刑事案件也日益增多,一些犯罪分子携巨款潜逃境外,有的境内外犯罪组织相互勾结进行洗钱、贩毒等,为了有效地打击这些犯罪活动,我国在引渡法颁布前已先后与 12 个国家签订了双边引渡条约,其中有 7 个条约已经全国人大常委会批准,开始生效。随着国际社会对打击严重危害人类共同利益的犯罪活动的日益重视,为了有效地加强国际合作,2000 年 11 月联合国大会通

过了《关于打击跨国有组织犯罪国际公约》，我国已经签署了该公约，该公约对引渡的有关问题也作了规定。从各国引渡实践情况看，引渡已成为打击严重犯罪活动、尤其是打击某些国际性犯罪活动的一种重要手段，它使犯罪分子不因国家在地域管辖上的限制而逃脱法网，对维护国际社会的共同利益具有很重要的作用。

国家之间签订的引渡条约是国家之间开展引渡活动的基础，一个国家向另一个国家提出引渡请求后，另一个国家如何进行这项工作，如寻找逃犯，对逃犯采取必要的强制措施，以及由有关部门审查是否应将该逃犯引渡给请求国，以及移交的具体安排，等等，都需要遵循一定的条件和原则，即需要有所规范，避免和减少随意性，这是法制社会的要求，也有利于对外树立良好的形象，便于开展引渡合作。因此，许多国家除对外与其他国家签订引渡条约外，还制定了引渡法或与这方面有关的法律，专门规定本国在接受外国引渡请求后开展引渡活动的具体程序以及本国向外国提出引渡请求应当如何运作的相关问题，以此对引渡活动进行规范。九届全国人大常委会第十九次会议通过的引渡法，也正是基于此目的而制定的。

本条明确规定了引渡法的立法宗旨，即“为了保障引渡的正常进行，加强惩罚犯罪方面的国际合作，保护个人和组织的合法权益，维护国家利益和社会秩序，制定本法。”这一立法目的，可以从两个方面来理解，一是保障引渡的正常进行，加强打击犯罪的国际合作，二是在引渡过程中要保护个人和组织的合法权益，维护国家利益和社会秩序。引渡作为一种刑事司法协作形式，涉及的问题较广，在引渡中为了保证引渡的正常进行，往往需要对被请求引渡人采取强制措施，要对引渡请求进行必要的审查等，被请求引渡人也有辩解的权利，可以提出拒绝引渡的理由和意见，有关审查的机关应当认真进行审查，应当保护被请求引渡人的合法权益，同时，引渡可能会影响国与国之间的相互关系，有的引渡案件还会涉及

到有关财产问题,有的引渡案件还可能在社会上造成很大影响。因此,在引渡过程中应处理好各方面的关系,既要有利于打击犯罪,同时要注意依法保护有关个人和组织的合法权益,维护国家的利益和社会秩序,这都是在引渡工作中应当注意坚持的,也是制定本法的目的所在。

第二条 中华人民共和国和外国之间的引渡,依照本法进行。

【释义】 本条是关于引渡法适用范围的规定。

根据本条规定,我国和外国之间开展引渡,应当按照本法的规定进行。我国和外国之间的引渡,包括两个方面,一是外国向我国提出引渡请求,要求我国将某刑事逃犯移交给外国;二是由我国向外国提出引渡请求,请求外国将某刑事逃犯移交给我国。引渡法对这两种情况都作了规定。其中对外国向我国提出引渡请求的,从该请求的提出,需要提供什么文件和材料,我国如何对被请求引渡人采取强制措施,如何由有关部门进行审查,以及最后决定是否引渡,等等,引渡法都作了具体规定;对于我国向外国提出引渡的,由于被请求引渡人在外国,外国如何对该人采取必要的强制措施以及如何进行审查等,我国的引渡法不可能作出具体规定,因此本法对这种情况只规定我国如何向外国提出引渡请求,至于向外国提出引渡请求后,外国如何审查及是否同意引渡,不属我国引渡法调整范围。

我国和外国之间的引渡按照本法进行,还应当处理好本法与我国同外国之间签订的引渡条约的关系。从原则上说,不管我国已经与外国签订引渡条约,或者还没有和外国签订引渡条约,在办理外国向我国提出的引渡案件或者我国向外国提出引渡请求时,都应当依照本法的规定进行。但是,对于我国已经与外国签订有引渡条约的情况下,有时会出现引渡条约与本法的规定有不同规定的情况。在本法制定以前,我国已经与许多国家签订了引渡条

约,还参加了一些载有引渡条款的国际公约。在这些引渡条约里,对于我国和外国之间如何进行引渡,如关于引渡请求的提出和接受,审查引渡所依据的原则和条件,以及对被请求引渡人采取的强制措施等,也作了许多具体的规定。由于与每一个国家签订条约的具体情况不同,双方的法律制度存在差异等因素,造成条约当中某些具体规定的表述可能会与引渡法的规定不尽相同。对这种引渡条约有不同规定的情况,考虑到这些规定是经过两国谈判最后达成一致意见确定下来,并由两国政府共同签订的,条约按照两国各自立法程序批准后,即对两国都有约束力,而且我国签订的引渡条约经过全国人大常委会批准后生效,我国今后在引渡问题上应当受该条约的约束,这也符合国际法上“条约必须信守”的原则。因此,对于在本引渡法生效之前我国已经与外国签订的引渡条约中存在有与本引渡法不同规定的,应当优先考虑引渡条约的规定,按照引渡条约行使有关权利、履行有关义务。

第三条 中华人民共和国和外国在平等互惠的基础上进行引渡合作。

引渡合作,不得损害中华人民共和国的主权、安全和社会公共利益。

【释义】 本条是关于对外开展引渡合作必须遵守的基本原则的规定。

本条规定了两层含义,一是对外开展引渡合作必须遵循平等互惠原则,二是引渡合作不得损害中华人民共和国的主权、安全和社会公共利益。

相互尊重主权和平等互利是我国对外交往所遵循的基本原则,这一原则也同样适用于我国对外开展引渡工作。我国刑事诉讼法第十七条规定:“根据中华人民共和国缔结或者参加的国际条约,或者按照互惠原则,我国司法机关和外国司法机关可以相互请

求刑事司法协助。”引渡是国家之间进行合作以有效打击刑事犯罪活动的一项制度,这项制度得以建立和发展,一方面反映了打击刑事犯罪是各国的共同利益和需要,另一方面也说明引渡必然以一定的外交关系为基础。引渡是国家之间的协作,各国在对外开展引渡合作或进行其他形式的司法协助活动时,也必然反映出国家之间的一种平等关系和互助、互利关系。对于还没有同我国签订引渡条约的国家向我国提出引渡合作要求的,应当以互惠原则为前提,具体说,在没有引渡条约的情况下,我国被请求向外国提供引渡协助时,应当要求请求方给予互惠的承诺,这种承诺包括将来该国在我国向其提出引渡请求的情况下向我国提供引渡协助,也包括该国以其他某种方式向我国提供某种外交上或司法上的协助。对于外国通过与我国签订引渡条约建立固定的引渡合作关系的,这种互惠原则自然就体现在引渡条约当中,从我国已经签订的引渡条约看,均有关于两国在平等互惠原则基础上开展引渡合作的规定,两国在按照引渡条约和各自的引渡法律进行引渡工作时,自然遵循这一原则。

引渡合作除了要体现互惠原则外,作为任何一个主权国家,在引渡工作中必须维护国家利益和社会公共利益。从国际引渡的实践情况看,引渡不是纯粹的法律问题,不是仅仅由法律规定决定的,引渡往往涉及国家之间的政治、外交等关系,受各种复杂因素的影响。因此我们在对外开展引渡合作时,应当与国家的整体利益和外交政策保持一致,反映国家的政治和外交需要,维护国家的主权和安全,维护社会公共利益。要通过对外开展引渡活动,发展与有关国家的友好关系,为国家建设服务,而不能片面强调眼前的利益而有损于国家的主权或国家的长远利益。

第四条 中华人民共和国和外国之间的引渡,通过外交途径联系。中华人民共和国外交部为指定的进行引渡的联系机关。

引渡条约对联系机关有特别规定的,依照条约规定。

【释义】 本条是关于我国对外开展引渡的联系机关的规定。

本条明确规定,我国与外国之间的引渡,通过外交途径联系,并明确规定中华人民共和国外交部是我国对外开展引渡的联系机关。引渡是由一个国家向另一个国家提出要求将某人或某些人按照引渡的方式进行移交的引渡请求而开始的,也可以说,引渡请求的提出是启动引渡程序的第一步。由于这种请求的提出和接受是在两个国家之间进行的,就必然要通过两个国家的有关部门就引渡的有关事项进行联系,至于各国指定由哪一个部门进行这种工作上的联系,是各国自己决定的。有的国家指定外交部,有的国家指定司法部等。我国根据本国的具体情况和以往的实践情况,规定由外交部作为对外进行引渡的联系机关。这种联系主要是指外国向我国提出的引渡请求,应当向我国外交部提出,如果向其他部门提出,其他部门不予接受,我国向外国提出引渡请求的,也应当由外交部代表国家向外国提出,而不是由我国的其他部门各自去向外国提出。除此之外,联系机关还需承担在整个引渡过程中相互沟通、联系以及必要时通报有关情况等工作。这样规定,是为了便于统一协调引渡工作,保证引渡的顺利进行,同时也有利于执行国家的外交政策、维护国家利益。

本条规定外交部是我国对外开展引渡的联系机关,是原则性的规定,即在我国与外国对引渡的联系机关没有特别约定的情况下,都必须通过我国的外交部进行联系。除此之外,本条第二款规定,引渡条约对联系机关有特别规定的,依照条约规定。这是因为由于各国的法律制度不同,可能会出现一些特殊情况,如在引渡法通过前,在我国与有的国家签订的引渡条约中,根据不同国家的情况,规定由我国的其他部门作为联系机关,进行引渡方面的联系。为了能够顺利开展引渡合作,有时就有可能在签订引渡条约时对引渡的联系机关作出一些灵活性的规定,在此情况下,应当按照条

约的特别规定执行。

第五条 办理引渡案件,可以根据情况,对被请求引渡人采取引渡拘留、引渡逮捕或者引渡监视居住的强制措施。

【释义】 本条是关于引渡强制措施的一般性规定。

在办理引渡案件中,为了保证程序的正常进行,往往需要对被请求引渡人采取一定的限制人身自由的强制性措施,以保证人民法院和其他有关部门能够对被请求引渡人进行必要的审查,以及在决定引渡后能够顺利地执行引渡。

刑事诉讼法对于犯罪嫌疑人规定了限制人身自由的强制措施,主要有拘传、取保候审、监视居住、拘留和逮捕五种。但是刑事诉讼法规定的这几种强制措施针对的对象是犯罪嫌疑人的,是我国司法机关为了保证对某犯罪嫌疑人进行侦查以追究其刑事责任所采取的必要手段,刑事诉讼法对这些强制措施所适用的对象、执行的条件和程序都作了具体规定。引渡案件也涉及到对某一犯罪分子的追究,有与刑事诉讼活动相似的地方。但是引渡是国家之间的一种司法协助活动,引渡的目的是请求国为了追究某犯罪分子的刑事责任,而不是被请求国要追究其刑事责任,但被请求国为了实现引渡又需要对被请求引渡人采取必要的强制措施,这就出现了在一国内对某人采取强制措施但该国又不对其追究刑事责任的情况,这与刑事诉讼法规定强制措施的目的是完全不一样的。而且由于在办理引渡案件中,对被请求引渡人采取强制措施不是为了侦查取证和进行审判,而是为了保证对案件情况进行审查和执行引渡,这样对被请求引渡人采取强制措施的执行程序、条件和期限也不可能或不需要和刑事诉讼法规定的一样。因此,有必要根据引渡案件的具体情况和实际需要,设置必要的强制措施,而不是直接适用刑事诉讼法规定的强制措施。

根据本条规定,我国对引渡案件设置了三种强制措施,即引渡

拘留、引渡逮捕和引渡监视居住。引渡拘留是指在一些较紧急的情况下,由公安机关决定对被请求引渡人采取的一种剥夺其人身自由的强制措施;引渡逮捕是人民法院为了保证对案件能够进行顺利的审查以及移交被引渡人而由人民法院决定对被请求引渡人采取的剥夺其人身自由的强制措施;引渡监视居住是指公安机关或者人民法院认为可以不对被请求引渡人采取引渡拘留或引渡逮捕而又必须保证顺利办理引渡案件而对被请求引渡人采取的一种限制其人身自由的强制措施。引渡拘留、引渡逮捕、引渡监视居住的具体执行程序 and 条件,本法的有关条文有具体规定,在本书对这些规定的释义中将作具体阐释,这里不再赘述。

第六条 本法下列用语的含义是:

(一)“被请求引渡人”是指请求国向被请求国请求准予引渡的人;

(二)“被引渡人”是指从被请求国引渡到请求国的人;

(三)“引渡条约”是指中华人民共和国与外国缔结或者共同参加的引渡条约或者载有引渡条款的其他条约。

【释义】 本条是关于有关名词概念解释的规定。

“被请求引渡人”是引渡案件的当事人。在通常情况下,请求国向被请求国提出引渡请求基于以下几个原因:被请求引渡人可能在请求国境内实施了犯罪行为,而后逃到被请求国;或者被请求引渡人在其他国家实施了犯罪行为而请求国有刑事管辖权并认为需要追究其刑事责任,而该被请求引渡人在被请求国境内;被请求引渡人已经在请求国被定罪判刑,而后逃到被请求国等。在这几种情况下,请求国均可向被请求国提出引渡请求。

“被引渡人”是指被请求国作出准予引渡决定、移交给请求国的人。“被请求引渡人”与“被引渡人”的区别是,前者是请求国向被请求国提出引渡请求,由被请求国进行审查,以决定是否提供引

渡的人,后者是被请求国最终作出准予引渡决定、将要引渡给请求国的人,也包括已经引渡给请求国的人。

按照本条规定,“引渡条约”包括两部分内容,一是由我国与外国签订的引渡条约,目前我国已经与 12 个国家签订了引渡条约,其中 7 个条约已经全国人大常委会批准生效。另一部分是我国参加的有关国际公约,该公约中有关于引渡的条款,如我国已经加入的《关于制止非法劫持航空器的公约》中规定,各缔约国应当将使用暴力或暴力威胁等其他恐吓方式劫持航空器的犯罪作为可引渡的犯罪;又如我国参加的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药品公约》中规定,各缔约国应将违反有关国际公约制造、生产、提供、出售以及进出口麻醉药品或精神药品,或者违反有关国际公约种植罂粟、古柯、大麻植物的犯罪行为视为可引渡的犯罪,并不应将这些犯罪视为政治犯罪或认为是出于政治动机等。这些有关引渡的规定,都属于本条和本法规定的“引渡条约”的范围。

第二章 向中华人民共和国请求引渡

第一节 引渡的条件

第七条 外国向中华人民共和国提出的引渡请求必须同时符合下列条件,才能准予引渡:

(一)引渡请求所指的行为,依照中华人民共和国法律和请求国法律均构成犯罪;

(二)为了提起刑事诉讼而请求引渡的,根据中华人民共和国法律和请求国法律,对于引渡请求所指的犯罪均可判处一年以上有期徒刑或者其他更重的刑罚;为了执行刑罚而请求引渡的,在提出引渡请求时,被请求引渡人尚未服完的刑期至少为六个月。

对于引渡请求中符合前款第一项规定的多种犯罪,只要其中有一种犯罪符合前款第二项的规定,就可以对上述各种犯罪准予引渡。

【释义】 本条是关于准予引渡条件的规定。

一国向另一国提出引渡请求时,被请求国的有关部门,包括司法机关,主要根据本国法律和所签订并批准的有关条约关于引渡条件的规定对引渡请求进行审查。对于符合引渡条件的,一般情况下应准予引渡;对于不符合引渡条件的,则拒绝引渡。在订有引渡条约的国家之间,引渡条件是引渡条约的一项重要内容。此外,各国的引渡法也都对引渡条件作了具体的规定。我国引渡法除了在总则第三条中规定“引渡合作,不得损害中华人民共和国的主