



# 联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
14 August 2018\*  
Chinese  
Original: English

## 国际合作工作组

2018年10月16日，维也纳

临时议程\*\*项目2

在加快引渡进程方面面临的挑战，包括处理健康与安全及其他人权问题，以及被告为阻延解决引渡请求而采取的诉讼策略

在加快引渡进程方面面临的挑战，包括处理健康与安全及其他人权问题，以及被告为阻延解决引渡请求而采取的诉讼策略

秘书处编写的背景文件

### 一. 引言

1. 本背景文件由秘书处编写，以推进国际合作工作组第十次会议临时议程项目2下的各项讨论工作。文件概述了与引渡程序时长相关的实际考虑和有关方面，以及需要在这一领域加快被请求国和请求国之间的合作，同时考虑到人权问题及其与加快国际合作之间的相互作用。

2. 本文件旨在为工作组进一步讨论引渡相关问题提供支持。就此而言，临时议程项目2可以与工作组第九次会议讨论的议程项目3（“引渡程序过程中面临的各种挑战的讨论”，重点是引渡程序中的磋商和信息共享、以及对中央机关的技术援助）（CTOC/COP/WG.3/2018/2）结合起来看待。这两个项目均阐明了引渡进程的独特之处、相关法律上和实际上的考虑以及克服挑战、延误和缺点的各种做法，属于一个“专题系列”。

### 二. 引渡程序的时间管理和简化趋势

3. 引渡条约通常不包含对引渡请求审查程序的规定。一般规则是，由被请求国按国内法确定引渡请求审查程序以及负责审查的部门。此类审查包括确定请求是否从

\* 本报告因内部审批程序意外延迟而迟交。

\*\* CTOC/COP/WG.3/2018/4。



实质上和程序上符合适用的要求，以及（或者）是否应批准或拒绝请求。

4. 引渡程序由国内法确立，因各国现行法律制度而异。作出将一个人移交给另一个国家的决定，通常经由司法部门和行政部门参与的一套两阶段系统。<sup>1</sup>在许多国家，引渡过程包含若干阶段，涉及不同的部门组合。首先，有一个初始的行政阶段，通常包括对技术要求的审查，有时还包括初步评估请求是否有可能获得批准。此类要求通常包括以下方面：请求是否向主管部门提出；是否已正式签署；是否包含用于确定被请求引渡人及其被归咎罪行所需的资料；以及是否附有适用的引渡条约和（或）被请求国适用法律要求的文件。第二，作出司法裁定，裁定引渡请求是否满足相关的国家法律和（或）适用的引渡条约所规定的实质性条件。最后，发布是否批准请求的最终行政决定。<sup>2</sup>在大多数国家，主管司法部门作出的未满足准予引渡的法律要求的裁定对行政部门具有约束力，据此必须拒绝引渡。如果引渡由法院授权，主管行政部门仍然有权酌情决定是否将被请求引渡人移交给请求国。对于法院或行政部门的决定，均可进行上诉或要求复审，这样做的结果是产生进一步的诉讼。

5. 完成引渡程序所需时间的差异常常取决于提交请求时的情况。导致延迟的常见原因包括案件的复杂程度、翻译要求、上诉程序的持续时长、平行庇护程序和澄清引渡请求所需的反复沟通。联合国政府间进程框架中，涉及不同被请求国引渡程序时限的唯一“可衡量”的可用信息来自《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第一报告周期内进行的国别审议的结果。因此，在《联合国反腐败公约》第四十四条第九款（与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第十六条第八款相同）以及努力加快引渡程序的要求方面，相关程序的平均时长存在巨大的差异，短则一至两个月、长达 12 到 18 个月不等。<sup>3</sup>

6. 在许多情况下，国内法规定的为引渡而扣留被请求引渡人的期限被视作引渡进程完成的“最终期限”。应当回顾的是，根据《欧洲保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 5 条第 1 款(f)项，只有在合法、适当并且是出于押送出境或引渡目的的前提下，才能依法剥夺一个人的人身自由。若押送出境或引渡的程序尚未开始或者没有尽责地执行，则拘留不再合法。<sup>4</sup>

7. 但是，不同地区的引渡从业人员经常遇到引渡请求批准拖延极为严重的情况。这些个案虽不普遍，但会在双边合作中造成阻碍和进一步的影响。这类个案的发生是因为许多被请求国在不同程度上和不同情况下缺乏对引渡请求的回应，且审查程序复杂。

8. 过去 25 年来，引渡法和引渡实践方面的趋势和发展，除其他外，还侧重于简化关于引渡请求的审核和评估的要求，以及简化后续移交被请求引渡人的流程。引

<sup>1</sup> 见联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《司法协助与引渡手册》（2012 年），第 95 段。

<sup>2</sup> 参见 Albin Eser、Otto Lagodny 和 Christopher L Blakesley 主编，《作为国际刑事合作主体的个人：比较研究》，总体刑法学法律比较研究系列，第 27 卷，（德国巴登—巴登，Nomos 出版社，2002 年），第 701 页。

<sup>3</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉实施状况：刑事定罪、执法和国际合作》，第二版（维也纳，2017 年），第 205 页。

<sup>4</sup> 见欧洲人权法院，*Quinn* 诉法国，申请号 18580/91，1995 年 3 月 22 日判决；*Sanchez-Reisse* 诉瑞士，申请号 9862/82，1986 年 10 月 21 日判决；*Bozano* 诉法国，申请号 9990/82，1986 年 12 月 18 日判决。

渡程序的简化似乎发生在两个方面：第一个方面涉及引渡的实质性和程序性条件的简化，这似乎可以通过放宽以下几点实现：

- (a) 严格适用某些拒绝引渡请求的理由，包括犯罪人的国籍以及政治犯罪不引渡；
- (b) 双重犯罪和特定规则等引渡条件；
- (c) 引渡程序中适用的特定证据要求。<sup>5</sup>

第二个方面侧重引渡程序“快速通道”，始终提供简化的引渡程序（简化的引渡）作为可用选项，前提是符合某些要求并有一项谅解，即被请求引渡人同意这种简化程序。

9. 除其他外，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第十六条第八款规定，缔约国应在符合本国法律的情况下，努力加快该条涉及的可引渡罪行的引渡程序。根据《拟订〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉的谈判准备工作材料》，落实第十六条第八款的一个实例是在符合被请求缔约国国内法的情况下，经被请求缔约国和相关当事人同意，通过快速而简便的引渡程序移交被请求引渡人。同意应由相关当事人在充分了解后果的情况下自愿作出，并且应被理解为仅针对简化程序，而不是针对引渡本身。<sup>6</sup>然而，《准备工作材料》中的解释性说明也指出，第十六条第八款不应被解释为以任何方式损害被请求引渡人的基本法律权利。

10. 为使用简化的引渡程序，需进行立法。此种立法可以规定，如果一个人同意引渡，则无需经历典型引渡程序的所有阶段。同意（以及视情况放弃使用特定规则的权利）是向被请求国主管司法部门作出。向该人提供的、关于同意的法律后果的信息应包括放弃普通程序保障的影响，以及作出的同意可能不可撤销。<sup>7</sup>重要的是，缔约国应采取一切必要措施，确保在实际操作中明确地向被请求引渡人说明此类法律后果，包括在必要情况下为此提供法律援助。

11. 在联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议工作的最初几年，在报告国家层面执行公约条款的情况时，就已经确认了在国家层面简化引渡程序的做法。就是否能在某些情况下加快引渡这一问题，多数国家表示，在相关当事人无意质疑引渡的情况下，存在简易或简化程序（CTOC/COP/2005/2/Rev.1，第 83 段）。

12. 在决策层面，国际合作工作组 2010 年 10 月在其第三次会议上评估了加快和简化引渡程序的举措，并建议各国考虑提供简化的引渡程序，以及在被请求引渡人同意引渡的情况下提供简化的引渡，同时还建议各国考虑在区域层级使用简化引渡的程序（CTOC/COP/WG.3/2010/1，第 3(m)和(n)段）。

13. 比较来看，在《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第一个报告周期的框架内，约半数受审议缔约国在国内法中规定了简化程序，通常是以被请求引渡人的同

<sup>5</sup> 见 A/CONF.203/9，第 35-39 段。

<sup>6</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.06.V.5，第 162 页。

<sup>7</sup> 见《〈欧洲引渡公约第三附加议定书〉解释报告》（《欧洲委员会条约汇编》，第 209 号），第 33-35 段。

意为条件；或者已经采取了具体措施，简化引渡程序并建立更有效的合作网络，以便在正式引渡请求提交之前或提交期间与外国机关实时交换信息。<sup>8</sup>

14. 关于简化程序和缩短时限的规定也可见诸多边或区域安排，包括以下：《伦敦引渡办法》；欧洲逮捕令；加勒比共同体和共同市场逮捕令（通过《加共体逮捕证条约》建立）；<sup>9</sup>《美洲国家间引渡公约》（第 21 条）；《欧洲引渡公约第三附加议定书》；英联邦国家逮捕令系统的背书；<sup>10</sup>和北欧国家之间关于引渡问题的多边协定。此外，关于引渡的双边条约或协定正越来越多且持续地纳入简化引渡程序的安排。<sup>11</sup>

### 三. 引渡程序方面的人权考虑因素

#### A. 被请求国

##### 1. 在被请求国进行引渡程序期间的公正审判标准

15. 《有组织犯罪公约》第十六条第十三款提到了正当程序相关的人权问题以及被请求缔约国国内引渡程序的公平问题，内容如下：

在对任何人就本条所适用的犯罪进行诉讼时，应确保其在诉讼的所有阶段受到公平待遇，包括享有其所在国本国法律所提供的一切权利和保障。

16. 在许多国家，通常认为国内法律制度下的某些适用于普通刑事诉讼的权利和保障可加以延伸或根据需要调整，用于包括引渡在内的其他司法程序。这种在引渡程序等涉及国际合作的程序中加强个人权利和法律地位的趋势，体现在 1999 年 9 月 5 日至 11 日于布达佩斯举行的国际刑法协会第十六届大会的成果文件中，内容如下：

<sup>8</sup> 《〈联合国反腐败公约〉的执行情况》，第 206 页。

<sup>9</sup> 《关于欧洲逮捕令和欧洲联盟成员国之间移交程序的第 2002/584/JHA 号框架决定》（《欧洲共同体公报》，L190，2002 年 7 月 18 日）。该框架决定对多达 32 大类的犯罪取消了需核查双重犯罪的条件，其中包括与跨国组织犯罪有关的罪行。这一基于欧洲逮捕令的罪犯移交程序已被划出行政领域之外，归于司法管辖。更多资料见 Michael Plachta，《欧洲逮捕令：引渡的革命？》，《欧洲犯罪、刑法与刑事司法杂志》，第 11 卷，第 2 期（2003 年），第 178 页及其后各页；Nicola Vennemann，《欧洲逮捕令及其对人权的影响》，《外国公法与国际法杂志》，第 63 卷（2003 年），第 103 页及其后各页；RobBlektoon 和 Wouter van Ballegooij 主编，《欧洲逮捕令手册》（剑桥，剑桥大学出版社，2004 年）。

除其他外，欧洲逮捕令被不成比例地用于轻微罪行也受到批评（见 Nina M. Schallmoser，《欧洲逮捕令和基本权利：基于欧洲人权公约谈欧盟框架决定可能导致的对基本权利的侵犯》，《欧洲犯罪、刑法与刑事司法杂志》，第 22 卷，第 2 期（2014 年），第 137 页；Michaela del Monte，《修订欧洲逮捕令为欧洲带来的附加价值》，《欧洲附加价值评估》，EAVA 6/2013，布鲁塞尔，欧洲议会研究服务，2014 年，第 19 页），但与和第三国之间的引渡制度相比，欧洲逮捕令主要的附加价值之一是由严格的时限保证的快速程序。根据现有统计数据，在当事人同意移交的情况下，移交程序的平均时长在 2005 年为 14.7 天；2006 年为 14.2 天；2007 年为 17.1 天；2008 年为 16.5 天；2009 年为 16 天。在当事人不同意移交的情况下：2005 年为 47.2 天；2006 年为 51 天；2007 年为 42.8 天；2008 年为 51.7 天；2009 年为 48.6 天。见欧洲联盟委员会向欧洲议会和理事会就理事会 2002 年 6 月 13 日《关于欧洲逮捕令和成员国之间移交程序的框架决定》2007 年以来的执行情况所做的报告（布鲁塞尔，2011 年）。

<sup>10</sup> 见 Edmund P. Aughterson，《引渡：澳大利亚法律与程序》（悉尼，法律书籍，1995 年），第 235 页，关于澳大利亚和新西兰之间的逃犯移交。

<sup>11</sup> 见《引渡示范条约》第 6 条（大会第 45/116 号决议附件，以及第 52/88 号决议附件）。

在引渡程序以及涉及在被请求国的胁迫措施的互助程序中，参与此类程序的个人应享有以下最低限度的权利：

- 有权了解对他们的指控和要求采取的措施，除非提供此类信息可能会妨碍要求采取的措施
- 有权援引论据反对国际合作相关措施
- 有权获得律师的协助；若无力支付自行雇用律师的报酬，则有权免费获得一名律师的协助；若不懂或不会说法庭所使用的语文，则有权免费获得口译员的协助
- 有权使用快速程序
- 在为引渡目的而拘留的情况下，受拘留程序约束的个人应享有与在该国国内刑事案件中被剥夺自由的任何个人相同的权利

17. 根据《引渡示范法》第 23 条第 1 款，<sup>12</sup>

在[通过本法国家的主管司法部门]进行的引渡听证，应符合在[通过本法的国家]可变通适用于引渡程序的特定程序规则[或者：提及特定规则名称]。

该款附有一条脚注，以指导和建议的方式指出，国家层面的立法起草人员应考虑到，本条款的基本考虑是，在将被请求引渡人移交给请求国主管部门前，不把引渡程序变成一场小型审判。事实上，引渡听证的目的不是最终确定有罪或无罪，而是确定被请求引渡人是否应被送交请求国、并在请求国以审判或判决的方式对刑事诉讼作出抗辩。评估证据的效力以确定该人有罪或无罪应由请求国的审判法院完成。

**2. 引渡过程中的多重上诉审查：引渡程序中在正当程序和国际合作之间取得平衡的挑战**

18. 引渡过程中的司法审查和上诉程序背后有两个相互竞争的优先事项，对引渡的速度和可预测性有不同的影响。一方面，被请求国的主管部门应确保引渡程序严格按照法律进行，且符合该国国内法律的程序要求。另一方面，引渡过程应有效且高效，并且应该为司法工作和执法利益服务，同时还要考虑保护被请求引渡人权利的需要。因此，引渡案件中要实现的平衡是要确保请求国提交的引渡请求被予以及时和高效处理，同时诉诸司法的权利会得到妥善的处理。

19. 关于引渡过程中的法律救济，各国有不同的做法。在大多数国家，寻求救济仅限于引渡程序的司法阶段；在另一些国家，则仅限于行政阶段，因此法院被视作行政法院。但也有一些国家在两个阶段都允许寻求救济。在引渡程序中采用后面这种两级司法审查制度的国家可在其引渡立法中列入一项单独规定，允许被请求引渡人向主管的行政法院寻求救济，（通常依据该国宪法的规定）质疑主管行政部门将其移交请求国的决定。

20. 有从业人员表示担心，某些情况下，被请求人可能会利用连续上诉来拖延和延长引渡程序，造成引渡过程中司法审查权的滥用。这种情况下，被请求引渡人可用

<sup>12</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《引渡示范法》（2004 年）。

的反对引渡请求的诉讼策略包括对其可能在请求国遭受各种形式虐待或其他侵犯人权行为的人权考虑；以及质疑请求国所提出的支持引渡请求的证据的充分性。<sup>13</sup>

21. 为了解决引渡过程中可能出现的对司法审查权的滥用，毒品和犯罪问题办公室《引渡示范法》第 25 条“上诉/请求司法审查”附有以下建议：为了在不损害司法审查有效性的同时实现司法节约并加快引渡进程，可在符合宪法原则的情况下采用单项上诉机制，审查适当的事实问题和法律问题，以消除重复审查和局部审查。<sup>14</sup>

### 3. 平行的难民/庇护程序

22. 若被请求引渡人是难民或寻求庇护者，则引渡和庇护在若干方面会存在重叠。引渡和确定难民身份是不同的程序，其目的不同，受不同的法律标准管辖。这并不意味着两种程序应各自单独进行。被请求引渡人是否有资格获得难民地位对于被请求国承担的与该人相关的国际法义务的范围有重大影响，进而对关于引渡请求的决定有重大影响。同时，与引渡请求相关的信息也可能对庇护申请的确定产生影响。为了在难民或庇护程序和引渡程序中均作出适当的决定，主管部门需要考虑所有的相关因素。<sup>15</sup>

23. 从国际保护的角度看，在涉及难民或寻求庇护者的引渡案件中，主要的关切是确保那些需要且应该得到国际保护的人能够获得这种保护，同时避免有人滥用庇护制度、在庇护制度下避免被追究严重犯罪责任。

24. 应对引渡程序和难民及庇护程序加以协调，使各国能够以完全符合其国际保护义务的方式，将引渡作为防止有罪不罚现象以及打击跨国犯罪的有效工具。要这样做，一个方面的要求是，以仔细审查所有相关事实为基础，根据各国的国际义务和国内法尽责地遵守程序公正要求，对寻求难民保护的被请求引渡人的资格进行严格评估。

#### (a) 难民和庇护程序同引渡之间相互作用的影响

25. 根据 1951 年通过的《关于难民地位的公约》第三十三条第(一)款或习惯国际法，若难民的原籍国请求引渡该人，则被请求国不得引渡。国际难民法禁止将难民送回有遭受迫害危险的地区，这一规定适用于任一形式的强行驱逐，包括引渡、递解出境、非正式移送或“引渡”。这一点可由《公约》第三十三条第(一)款的措辞佐证，该款提到“以任何方式”驱逐出境或送回。

26. 不推回原则适用于根据《关于难民地位的公约》条款而属于难民的任何人，即，符合《公约》第一条第(一)款(乙)项下的允入标准、且不在排除条款范围内的

<sup>13</sup> 准许引渡请求所需的相关证明的要求各异。这些差异可能是因为合作国家的法律传统和法律制度而产生，也有可能是受适用条约具体要求的影响。如《联合国打击跨国组织犯罪公约》第十六条第八款所述，缔约国应努力简化与引渡程序有关的证据要求（见 CTOC/COP/WG.3/2018/2，第 22-24 段）。

<sup>14</sup> 另见毒品和犯罪问题办公室 2004 年 7 月 12 日至 16 日在维也纳召开的有效引渡个案工作实践非正式专家组会议上的报告，第 15 页。

<sup>15</sup> 联合国难民事务高级专员（难民署）《关于引渡和国际难民保护的指导说明》（日内瓦，2008 年），第 61-62 段。

任何人。<sup>16</sup>该原则强制禁止引渡，除非被请求国主管部门查实被请求引渡人属于《公约》第三十三条第(二)款所列的例外情形。<sup>17</sup>

27. 运用后一条款需要庇护国个别确定有关个人目前或将来是否会构成对东道国的安全或者社会的危害。一人被判定犯有特别严重罪行的事实本身并不意味着该人也符合“危害社会”这一条件。是否符合这一条件要取决于具体犯罪的性质和情况以及其他相关因素（例如，证据或再犯罪的可能性）。<sup>18</sup>

28. 即使寻求引渡的国家不是难民的原籍国，被请求国仍须审查难民的移交是否符合国际难民法和人权法规定的不推回义务。要做到这一点，被请求国需要确定，引渡不会使难民在该国面临遭受迫害、酷刑或其他不可弥补的伤害的风险、以及随后被遣返原籍国或存在上述情况的第三国的风险。

29. 根据《关于难民地位的公约》第三十三条第(一)款和习惯国际法，寻求庇护者在整个庇护程序期间受保护而不会被驱回。在寻求庇护者的难民申请受审期间，包括在上诉阶段，被请求国不得将其引渡到原籍国。若寻求引渡寻求庇护者的国家不是其原籍国，则被请求国应根据国际难民法和人权法评估将该人移交给该国造成的任何风险。

30. 若原籍国提出的引渡请求涉及在被请求国根据《1951年公约》定义被承认为难民的人，则庇护当局确定的难民身份对处理引渡请求的国家机关和机构具有约束力。但是，根据具体案件的情况，引渡主管部门可能需要审查被请求引渡人是否符合《公约》第三十三条第(二)款规定的不推回原则的例外情况。若进行上述确定是引渡过程的一个环节，有关部门应根据第三十三条第(二)款所包含的实质性评估标准评估被请求引渡人的情况，而引渡程序则应为运用这一条款提供程序上的保障和保证。

31. 涉及难民的引渡程序也可能导致提出与难民资格相关的问题。视具体情况，这在撤销或取消程序中可能触发对当事人难民身份的重新审查。并非每一个与难民有关的引渡请求都会引发撤销或取消的考虑。是否需要重新审查被通缉者的难民地位取决于现有信息的性质。被请求国的主管部门需评估引渡请求和任何与其相关的提交资料的可靠性，及其对被通缉者作为难民获得国际保护的资格的重要性。国家立法可规定重新最终确定难民身份的时限和（或）其他要求。

32. 不应仅因庇护申请是在被请求国的主管部门收到引渡请求之后提交、或在寻求庇护者得知对其的引渡请求之后提交，就宣布不予受理。只有在确定有关个人根据《关于难民地位的公约》的标准已经在另一国获得保护、或者有可能在另一国进入

<sup>16</sup> 这包括第一条第(六)款，该款适用于有重大理由可认为犯有严重罪行或行为的人。

<sup>17</sup> “但如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全，或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险，则该难民不得要求本条[第三十三条第(一)款]规定的利益。”与涉及无资格获得难民地位之人的第一条第(六)款不同，第三十三条第(二)款针对的是那些已经被确定为难民的人。因此，第一条第(六)款和第三十三条第(二)款是用于截然不同的目的的不同的法律规定。第三十三条第(二)款适用于因其所犯罪行的严重程度而对庇护国构成极为严重威胁的难民。该款旨在保护避护国的安全，且依据对有关难民是否构成重大实际威胁或者未来威胁的评估而定。因此，第三十三条第(二)款始终被认为是一项最后才会采取的措施。见难民署，《关于运用排除条款的背景说明：1951年〈关于难民地位的公约〉第一条第(六)款》（2003年），第10段。

<sup>18</sup> 见难民署，《关于外交保证和国际难民保护的说明》（2006年），第12段。

庇护确定程序并获得保护的情况下，才能拒绝其进入庇护程序。在所有其他情况下，都需要对申请人在被请求国的庇护申请进行实质性评估。<sup>19</sup>

## (b) 对难民和庇护程序以及引渡程序的排序

33. 若引渡请求由寻求庇护者原籍国的主管部门提交，则需解决其难民地位的问题，以便被请求国能够确定该被请求引渡人可否被合法引渡。这是因为被请求国有义务确保遵守国际难民法和人权法规定的不推回原则。一方面，作为寻求庇护者，被通缉者在整个庇护程序期间、包括上诉期间，享有免于被驱回原籍国的保护。另一方面，被请求国根据国际法承担的不推回义务的范围因被通缉者是否为难民而异。因此，在确定引渡是否符合法律要求之前，需要澄清难民地位这一问题。所以，在可能导致寻求庇护者被移交其原籍国的情况下，必须执行庇护程序，并在就引渡请求作出决定之前对庇护申请作出最后裁定。

34. 通常来说，谨慎的做法是同时进行引渡程序和庇护程序。这样将有利于提高效率，另外，因为引渡流程中可能会获得与被通缉者难民资格有关的信息，庇护当局需对此加以考虑。但是，在庇护决定成为最终决定之前，可能有必要暂缓对引渡请求作出决定。<sup>20</sup>

35. 如果对寻求庇护者的引渡请求是由不是其原籍国的国家提出，则在某些情况下，有可能会在被请求国最终确定其庇护申请之前引渡该人。为保证这种情况符合国际难民法和人权法，被请求国应：(a)确定向请求国引渡该人不会使寻求庇护者面临遭受迫害、酷刑或其他不可弥补的伤害的风险；以及(b)按照其首要义务，即确保就庇护申请作出的决定符合《关于难民地位的公约》的标准和国际公认的公平和高效的标准，确保寻求庇护者能够使用符合这些标准的庇护确定程序。

36. 若满足上述两个条件，就可以暂停被请求国已经启动的庇护程序。在这种情况下，无论起诉的结果是定罪和判刑还是无罪释放，均会在起诉结束后恢复对庇护申请的审议并得出最终结论。对庇护申请的审议可以通过关于重新接收的协议在庇护申请最初受理未决的被请求国进行，也可以将审查庇护申请的责任移交引渡请求国进行，但条件是该国已有类似的程序标准。<sup>21</sup>

## (c) 信息分享

37. 为引渡程序收集的信息应与移民官员分享，以便确定或重新审查难民申请。另一方面，各国应确保在可能导致当事人被引渡的程序中，对关于该人难民地位的信息保密。这种情况下，请求国起诉犯罪行为责任人的合法利益可作为披露某些个人数据的正当理由。然而，被请求国需要考虑与请求国主管部门分享被请求引渡人信息可能产生的潜在的保护方面的风险，在请求国是难民原籍国的情况下尤其如此。<sup>22</sup>

<sup>19</sup> 同上，《关于引渡和国际难民保护的指导说明》，第 88 段。

<sup>20</sup> 同上，第 66 段。

<sup>21</sup> 同上，第 68 段。

<sup>22</sup> 同上，第 58 段。

38. 在处理涉及寻求庇护者的引渡请求时，主管部门应确保对保密应有的尊重。一般规则是，无论请求引渡的是被请求引渡者的原籍国还是第三国，都不应与其分享有关庇护申请的信息和已经存在此类申请的事实。<sup>23</sup>

## B. 请求国

### 1. 在请求国的人权保护：对所涉人权的概述

39. 在平行但又相互关联的进程中，对引渡程序的简化和受该程序约束之人的权利的扩大一直以来都是同时发生的。<sup>24</sup>引渡中人权方面的扩大似乎与请求国刑事司法系统进行更仔细的审查有关。然而，关于引渡过程中人权的确切边界、保证的有效性以及审查是否应该作为司法或执法任务，仍然存在截然不同的观点。引渡中人权的提升也对引渡的简化产生了潜在的自相矛盾的影响：这有可能使引渡受到更大的限制、从而减慢引渡进程，同时又为引渡的实质性和程序性条件的进一步简化提供了理由。<sup>25</sup>

40. 执法和司法行政的利益都要求引渡程序尽可能的高效，同时要考虑需要保护被请求引渡人权利。在被请求国国内立法或被请求国加入的适用引渡条约中规定的某些拒绝引渡请求的理由里，人权方面的考虑是固有的内容。《打击跨国组织犯罪公约》的第十六条第七款就反映了这一点，该款规定，拒绝引渡的理由和其他引渡条件（例如一项犯罪被视为可引渡犯罪所要求的最低限度刑罚）取决于请求国和被请求国之间已经生效的、可适用的引渡条约，或者取决于被请求国的法律。在某些国家，拒绝引渡的理由和关于保护被请求引渡人基本权利和自由的宪法义务相关联。

41. 根据国际人权法规定的被请求国的不推回义务，若移交被请求引渡人会使其面临遭受酷刑或其他严重人权侵犯的结果，则强制禁止引渡。<sup>26</sup>1984年《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3条明确规定，如有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险，任何缔约国不得将该人驱逐、遣返或引渡至该国。对驱回某人而使其有遭受酷刑危险的禁令也是国际习惯法的一部分内容，且已属于国际法强制规范，即强行法之列。这是对任何形式强行遣返至有危险区域的绝对禁令，对所有国家、包括尚未成为有关文书缔约国的国家均有约束力。

42. 同样，《公民权利和政治权利国际公约》第六和七条下分别规定了禁止任意剥夺生命，和禁止酷刑及其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或惩罚的禁令，其他区域性人权条约<sup>27</sup>也包含禁止驱回某人而使其可能遭受此种待遇的相关规定，且将其

<sup>23</sup> 同上，第69段。

<sup>24</sup> 见 John Dugard 和 Christine van den Wyngaert, 《协调引渡和人权》，《美国国际法学报》，第92卷，第2期（1998年），第187页及其后各页。

<sup>25</sup> 见 Neil Boister, 《全球性引渡简化：部分新西兰、加拿大、美国和欧盟引渡专家的访谈》，《刑法论坛》，2017年11月15日，第10页。

<sup>26</sup> 见 Guy Goodwin-Gill, 《不推回原则：在国际法中的地位 and 范围》（日内瓦，国际保护司，联合国难民署事务高级专员署，1993年），第2页。

<sup>27</sup> 对生命权的保障列于《欧洲保护人权与基本自由公约》第2条、《美洲人权公约》第4条、《非洲人权和民族权宪章》第4条以及《阿拉伯人权宪章》第5条等。区域性人权文书中禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定包括《欧洲保护人权与基本自由公约》第3条；《阿拉伯人权宪章》第5条第2款；《非洲人权和民族权宪章》第5条以及《美洲防止和惩处酷刑公约》第2条。

列为此类条约绝对且不可减损的禁令。国际人权法禁止将难民驱回而使其面临“不可弥补伤害”的风险，这也适用于该人被遣往的任何国家或者该人后续可能被遣往的任何国家。

43. 欧洲人权法院在判例中一贯认为，不推回义务是《欧洲保护人权与基本自由公约》第 3 条所载不得对任何人施以酷刑或使其受到不人道或有辱人格待遇或惩罚这一规定义务所固有的，且只要真实存在因包括引渡在内的强行驱逐而遭受此种待遇的风险，就要履行这项义务。<sup>28</sup>联合国人权事务委员会的框架内也有类似的判例。<sup>29</sup>

44. 根据情况，也可以人道主义原因（例如被请求引渡人高龄或重病）为理由<sup>30</sup>运用国内法律的特别困难条款拒绝引渡；<sup>31</sup>或基于被请求国正义与公平的基本理念拒绝引渡。<sup>32</sup>与禁止引渡相关的还包括预计在请求国会严重违反公正审判权的情况。<sup>33</sup>《〈打击跨国有组织犯罪公约〉准备工作文件》指出，在根据缺席判决（在某些国家是可能的）考虑引渡请求时，被请求缔约国应当考虑对被请求引渡人的判决是否在公正审判之后作出（例如是否保证了被引渡人享有的保障与出庭以及自愿规避司法或未出庭的情况相同）。

45. 《打击跨国有组织犯罪公约》第十六条第十四款特别提到了涉及歧视的具体人权问题，该款指出，如果缔约国认为提出该请求是以某人的性别、种族、宗教、国籍、族裔或政治观点为由对其进行起诉或处罚，或按该请求行事将使该人的地位因上述任一原因而受到损害，则任何缔约国都没有义务进行引渡。该条款受《关于难民地位的公约》所载的不推回原则启发，规定若缔约国确定引渡请求在目的上具有歧视性、或被请求引渡人可能因列举的歧视理由之一而受到损害，则可以拒绝引渡。<sup>34</sup>应当指出，虽然《打击跨国有组织犯罪公约》总体而言没有对拒绝引渡的理由作出规定，只是在第十六条第十七款规定要参考缔约国的国内立法，但有两类情况例外（均为强制性条款）：第十六条第十四款所载歧视性理由和第十五款所载犯罪的财务性质（“被视为涉及财务事项”）。

<sup>28</sup> 例如，见欧洲人权法院，*Soering* 诉联合王国，申请号 14038/88，1989 年 7 月 7 日的判决，汇编 A，第 161 号；*Cruz Varas* 等诉瑞典，申请号 15567/89，1991 年 3 月 20 日的判决，汇编 A，第 201 号；*Vilvarajah* 等诉联合王国，申请号 13163/87 等，1991 年 10 月 30 日的判决，汇编 A，第 215 号；*Chahal* 诉联合王国，申请号 22414/93，1996 年 11 月 15 日的判决，欧洲人权报告 23（1997 年），第 413 页；*Ahmed* 诉奥地利，申请号 25964/94，1996 年 12 月 17 日的判决，欧洲人权报告 23（1997 年），第 278 页。

<sup>29</sup> 见人权事务委员会，*Kindler* 诉加拿大，第 470/1991 号来文，1993 年 7 月 30 日的判决，《人权法年刊》，第 14 辑（1993 年），第 307 页；*Chitat Ng* 诉加拿大，第 469/1991 号来文，1993 年 11 月 5 日的判决，《人权法年刊》，第 15 辑（1994 年），第 149 页；*Cox* 诉加拿大，第 539/1993 号来文，1994 年 10 月 31 日的判决，《人权法年刊》，第 15 辑（1994 年），第 410 页。

<sup>30</sup> 见《引渡示范条约》第 4 条(h)款。另见《引渡示范法》第 26 条第 4 款(c)项和第 29 条第 1 款(b)项和第 2 款。

<sup>31</sup> 例如，见德国法律（*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen-IRG* [刑事事项国际合作法]）第 73 条（援助的范围限制（“公共秩序”））；奥地利法律（*Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz-ARHG* [引渡和法律援助法]）第 21 和 22 条；以及葡萄牙《关于刑事事项方面国际司法合作法》（第 144/99 号法）第 18 条。

<sup>32</sup> 这可以适用于，例如，对被请求引渡者的起诉将违反一罪不二审原则的情况（另见《引渡示范条约》第 3 条第(d)款；和《引渡示范法》第 8 条）。

<sup>33</sup> 受《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条、《欧洲保护人权与基本自由公约》第 6 条、《美洲人权公约》第 8 条、《非洲人权和民族权宪章》第 7 条以及《阿拉伯人权宪章》第 6、7、14 和 16 条保障。

<sup>34</sup> 另见《引渡示范条约》第 3 条(b)款；和《引渡示范法》第 5 条。

46. 第十六条第十四款维护了被请求缔约国根据此类理由拒绝引渡的能力，除非在其与请求缔约国签订的已生效的引渡条约……或在没有条约情况下的本国引渡法律中没有规定这类拒绝理由。<sup>35</sup>不歧视条款与传统的引渡做法有所重叠，但又不完全一致，传统的引渡做法是如果被请求国认为请求引渡涉及的罪行属于政治性质，则不允许遣返。<sup>36</sup>

## 2. 外交保证

47. 在某些情况下，请求国提供的外交保证可以推动解决引渡过程中往往耗时的对人权考虑因素的审查中出现的问题。如 2008 年 10 月 8 日至 10 日在维也纳举行的国际合作工作组第二次会议上的报告所述，在这方面可通过不同的做法作出保证。有些国家通过让最终负责的机关参与进来，预先在内部就某些类型的保证达成一致；另一些国家在被请求时将这一问题交给最高法院处理，以确立各种保障；还有一些国家提供仅限于起诉事务的保证，而不影响其司法主权（CTOC/COP/2008/18，第 18 段）。

48. 在涉及有死刑或严重违反公正审判、驱逐出境以及递解出境的风险的引渡案件中，在何种条件下允许被请求国在外交保证的基础上将一人移交给另一国，已由国际、区域和国家法院进行了审查。审查后制定了明确的标准，现已明确确定，只有在以下情况下才能够使用外交保证：(a)外交保证是消除有关个人危险的适当手段；且(b)被请求国真诚地认为外交保证是可靠的。

49. 在确定外交保证的权重时，被请求国应考虑若干因素，包括有关个人所面临风险的程度和性质、该人面临的危险的来源以及保证是否会得到有效执行。除其他外，这还取决于所提供的保证是否对负责执行某些措施或提供保护的国家机关具有约束力，以及请求国当局是否能够确保遵守所提供的保证。评估应参照请求国在相关时期的一般人权状况，尤其是任何涉及外交保证或类似承诺的做法。<sup>37</sup>

50. 虽然在涉及死刑的案件中确定外交保证的适当性和可靠性相对简单，但在涉及酷刑或其他形式的虐待风险的案件中，外交保证的使用往往会相对麻烦。在另一份载有与外交保证相关案件中的国家做法等实例的报告里，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员表达了如下观点

……外交保证对于防止酷刑和虐待是不可靠的和无效的：这种保证通常都由一贯采用酷刑的国家提供；遣返后监测机制已证明对免遭酷刑不具效用；外交保证没有法律约束力，因此如遭破坏，外交保证并不具备法律效力和法律责任；如外交保证受到侵犯，受到这种保证保护的人并无申诉的权利。特别报告员因此认为，如有切实理由相信一个人被遣返后会有遭受酷刑或虐待的危险，则任何缔约国均不得将外交保证作为使此人免遭酷刑和虐待的保证（A/60/316，第 51 段）。

<sup>35</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，《联合国打击跨国有组织犯罪公约实施立法指南》，第 529 段。

<sup>36</sup> 见 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 6 条第 6 款相应条款的分析，载于《1988 年〈联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约〉评注》（联合国出版物，出售品编号：E.98.XI.5）第 6.22 段。

<sup>37</sup> 见关于外交保证的说明，第 21 段。

#### 四. 结论和建议

51. 国际合作工作组不妨建议缔约方会议鼓励缔约国不断交流在引渡领域克服妨碍及时、有效合作的实际问题和延误的最佳做法和经验教训。因此，工作组不妨建议打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议：

(a) 请尚未启动内部审查的缔约国启动内部审查，以便进行可能的引渡制度改革并简化引渡做法，目的是除其他外解决以下问题：如何处理引渡过程中时间上的压力以确保人权不受损害；以及如何平衡处理引渡请求过程中所需的紧迫性和人权方面的关切；

(b) 在不损害被请求引渡人审查或上诉的基本权利或引渡程序中司法审查效力的情况下，鼓励缔约国简化或者合理调整引渡程序，规定更严格的法定时限以加快引渡程序、行政行动和被请求引渡人材料的提交；以及为此限制在引渡过程中可能提出的上诉数量和根据法律原则规定的可以提出此类上诉的法院数量；

(c) 鉴于引渡程序与难民和庇护程序之间的广泛重叠，鼓励缔约国确保每个程序中做出的决定能够互相协调，并确保基于具有内在灵活性的模式管理平行程序，保证可以高效解决异常情况或复杂案件；

(d) 鼓励缔约国为处理引渡的相关部门划拨充足的资源，避免或克服在引渡过程中遇到的延误。