



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
4 April 2018
Chinese
Original: English

国际合作工作组

2018 年 5 月 28 日至 31 日，维也纳

临时议程*项目 3

引渡程序过程中面临的各种挑战的讨论

引渡程序过程中面临的各种挑战的讨论

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 本背景文件由秘书处为推进国际合作工作组第九次会议临时议程项目 3 项下的各项讨论工作而编写。本文件概述了合作国家之间在引渡方面举行磋商和共享信息的实际考虑，探讨了确保有关主管机关凭借业已提高的能力、包括酌情通过技术援助，切实有效地履行职能的必要性。

2. 本文件还考虑了为工作组今后会议建议的一些议题，详见第八次会议报告的清单。其中包括就拒绝引渡请求之前举行磋商的做法交流经验和看法，特别是在法庭做出此类判决的情况下；如何管理中央主管机关和国家主管机关以使之能够有效参与国际合作（见 [CTOC/COP/WG.2/2017/4-CTOC/COP/WG.3/2017/4](#)，第 38 段）。

3. 自开始工作以来，国际合作工作组一直强调了引渡程序中被请求国和请求国之间举行磋商的重要意义。¹在 2008 年召开的第二次会议上，工作组强调了《联合国打击跨国组织犯罪公约》第十六条第十六款的重要性；该条款载明请求国和被请求国负有在拒绝引渡前进行磋商的义务。直接磋商被认为十分利于更好地了解案件情况（见 [CTOC/COP/2008/18](#)，第 19 段）。

4. 在 2010 年召开的第三次会议上，工作组特别建议各缔约国应尽一切努力在各国中央主管机关之间建立直接联系，并在拟订和执行国际合作请求过程中始终相互磋商（见 [CTOC/COP/WG.3/2010/1](#)，第 3(k)段）。

* CTOC/COP/WG.2/2018/1-CTOC/COP/WG.3/2018/1。

¹ 关于工作组所受任务及其完成的工作以及工作组向联合国打击跨国组织犯罪公约缔约方会议提交的建议和反馈的概述，见 CTOC/COP/WG.3/2016/2 号文件。



5. 在 2015 年 10 月 27 和 28 日于维也纳召开的第六次会议上，工作组建议各缔约国应考虑适当情况下鼓励从业人员在正式提交引渡请求或司法协助请求之前进行非正式协商；与此同时，缔约国应当促进各种举措，就其各自关于提交此种请求的程序和要求提供明晰的指导（见 CTOC/COP/WG.3/2015/4，第 2(e)段）。

6. 在工作组 2017 年紧接技术援助问题政府专家工作组第十次会议召开的第八次会议上，强调了非正式双边磋商在缩短处理和执行正式司法协助请求或引渡请求所需要的时间以及提高这些请求成功率方面所发挥的作用。有几名发言者还强调了这种磋商工作在更好地了解各合作国家的法律要求并因此加快执行司法协助请求、引渡请求、刑事诉讼程序转移请求或其他形式的刑事事项国际合作请求方面的作用。此外，多名发言者表示支持反复交换司法协助请求草案副本以使这一过程，更加灵活迅速（见 CTOC/COP/WG.2/2017/4-CTOC/COP/WG.3/2017/4，第 16 段）。

7. 此外，国际合作工作组还一贯结合中央主管机关在刑事事项国际合作方面的作用、职能和强化来解决引渡程序中的磋商问题。根据工作组的审议意见，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议通过了题为“增强中央机关在刑事事项国际合作方面的有效性以打击跨国有组织犯罪”的第 8/1 号决议。在该决议中，缔约方会议第一次重点详细概述了中央主管机关工作的相关运作和实践方面，并要求采取一致行动来改善和促进这项工作，以此作为有效国际合作的一个至关重要的前提条件。

二. 引渡程序中被请求国和请求国之间的磋商和信息共享

A. 整个引渡过程中的磋商

8. 根据相关立法规定，一般情况下，被请求国的典型引渡程序是一个涉及司法机关和执行机关决策步骤的两级过程。²在这种情况下，与请求国对应方的磋商可以在引渡程序的不同阶段举行以促进决策过程，也可以包括有效的辩护和解答被请求国法院所提问题的方式。

9. 这里认为“有效的辩护”不是一个法律术语，而是一个描述性概念，指被请求国向请求国传达其法律要求及引渡请求可能存在的任何问题，并给予机会酌情提供补充信息或证据，以证实案件或加强移交逃犯之后所需的保证。这种交流可能需要交换法律要求相关信息，或者可能发生在被请求国的主管司法机关裁决之前或由执行机关就移交逃犯做出最后决定的引渡程序执行阶段。如遇多重请求，有效的辩护意味着告知请求国其他国家在同一人员提出的引渡请求，以便讨论优先考虑哪一个案件。

10. 以下分析审查了引渡的本质和实际方面，被请求国和请求国之间的磋商可以在引渡程序不同阶段，从提交引渡请求以前的阶段到最终向请求国移交被请求引渡人，起到推动作用。

² 本分析不包括欧洲联盟委员会关于欧洲逮捕证和欧洲联盟成员国之间的罪犯移交程序的第 2002/584/JHA 号框架决定。

B. 提交引渡请求以前的磋商

1. 临时逮捕

11. 磋商和共享信息的重要意义最初可能体现在等待启动正式引渡程序期间请求临时逮捕被请求引渡人的紧急情况中。根据《有组织犯罪公约》第十六条第九款，

在不违背本国法律及其引渡条约规定的情况下，被请求缔约国可在认定情况必要而且紧迫时，应请求缔约国的请求，拘留其境内的被请求引渡人或采取其他适当措施，以确保该人在进行引渡程序时在场。³即使是在提出正式引渡请求之前，这一规定对于可能需要条约依据才能命令以最终引渡为目的而临时逮捕某人的缔约国来说也是有用的。⁴该条款涵盖紧急逮捕被请求引渡人但没有足够的时间来编制正式引渡请求所需要的所有文件的情况；请求国有理由认为该人员即将逃离被请求国的情况便是一例。可以通过国内法律或相关条约中规定的任何手段来提出申请，包括能够产生书面记录的方式。

12. 临时逮捕请求在本质上是紧急的，避免在该阶段发生拖延对于引渡案件成功与否至关重要。⁵因此，尽可能以最快和最高效的方式处理临时逮捕请求十分重要；各国应建立快速传达和执行这种请求的程序。设立中央引渡主管机关的国家应制定一套制度，确保该机关即刻了解已经传递的任何这种请求。建立高效的沟通是必不可少的，在国内可以使被请求国能够尽快就申请做出决定并送达，在国际方面可减少在向被请求国传递充分证据以确保逮捕的过程中发生的延误。

13. 一旦实施临时逮捕，便开始计时，请求国通常需要在 40 至 60 天内提供正式引渡请求所需的所有信息，但长达 90 天的情况也并不少见。如果未在规定期限内提交引渡请求，被临时逮捕的人员则必须予以释放。

14. 在这种背景下，被请求国和请求国中央主管机关之间及早而持续进行接触和磋商很重要，目的是确保尽可能开展最好协调以应对严格的期限和程序限制。一些问题稍有规划和远见就可以预先得到处理，包括可能的替代措施（如保释、交出护照或定期报告）、准备证明文件、提出截止日期和描述说明被请求国的整个程序以及对请求国的期望等等。⁶

2. 交换法律要求信息

15. 早期阶段的磋商可能也是交换法律要求信息的好机会，包括临时逮捕请求的内容或提交今后引渡请求。如果相关国家的法律传统或制度不同，这种交换就尤为重要。

³ 另见 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第六条第 8 款；《联合国反腐败公约》第四十四条第十款；以及《引渡示范条约》第 9 条。至于区域性文书，例如见 1957 年《欧洲引渡公约》第 16 条。

⁴ 另见《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），第六条第 8 款，评注第 6.32 段。

⁵ 见联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《〈引渡示范条约〉和〈刑事事项互助条约〉手册修订版》，第 140 段。查阅可登陆：www.unodc.org。

⁶ 见毒品和犯罪问题办公室，《司法协助与引渡手册》（2012 年，维也纳），第 57 页。

16. 负责提出引渡请求的检察机关和机构应当意识到在特定情况下以任何理由拒绝请求的可能性。寻求引渡的国家的主管机关不妨事先与被请求国的外交或中央主管机关联系，讨论援引可能理由予以拒绝的可能性，并确定是否可能予以排除。这样的磋商有助于请求国拟订符合被请求国的所有要求的请求，还可以使请求国决定是否要提出引渡请求。但必须指出的是，在某些情况下，即使很可能被拒绝，提出引渡请求也是很重要的，因为提出请求可能是在被请求国提起起诉以代替引渡的先决条件。

C. 起草和提交引渡请求期间的磋商

1. 请求的准确性：对法律要求和条件的说明

17. 在引渡请求的准备期间，中央主管机关之间保持沟通和共享请求草案有助于确保将请求准确地传递到被请求国。此外，引渡请求准备期间合作国之间开放的沟通渠道可以为有效共享必须满足的法律要求和条件相关的信息铺平道路。这在满足双重犯罪的要求（《有组织犯罪公约》第十六条第一款中规定）以及确保满足被请求国国内立法规定的条件（见《公约》第十六条第七款）方面特别重要。

18. 在引渡请求的准备期间，磋商作为被请求国和请求国双方利用各种规定提供的便利和优势（如《引渡示范条约》有关辅助引渡的第2条第4款⁷和《有组织犯罪公约》第十六条第二款）的手段也是十分重要的。⁸

19. 请求国与被请求国的外交或中央主管机关进行磋商十分重要，因为主管机关能够对过程进行解释并使请求国参与其中。对于引渡请求及其证明文件中所含法律概念和术语的明确性和准确性以及所提供译文的质量来说，这种参与具有特别重要的意义。

2. 同时发生的请求：引渡请求和欧洲逮捕证

20. 如遇同时请求引渡同一人，⁹被请求国应斟酌决定将其引渡给哪个请求国，其间应考虑某些标准包括：(a)是否依照条约提出请求；(b)请求国的利益；(c)请求是否涉及不同的罪行；(d)罪行的相对严重程度；(e)每种罪行的实施时间和地点；(f)请求日期；(g)该名人员及受害者的国籍；以及(h)收到请求的时间顺序。每条标准都表示可能存在于某个案件之中的利益，需要被请求国通常在与请求国磋商下予以考虑。对这种磋商的信赖也可能有助于解释被请求国最终决定的理由。

21. 判例法中有一个由法院本身将磋商视为建议行动方案的有趣实例，这就是欧洲联盟法院大法庭对阿列克谢·彼得鲁欣案的判决。该判决对欧洲联盟成员国和第三国之间就引渡事项、特别是执行由第三国向某欧洲联盟成员国提出针对另一欧洲联盟成员国国民的引渡请求开展合作具有重大的影响。¹⁰

⁷ 如引渡请求涉及若干项犯罪行为，每一项罪行按缔约国双方法律均应予以惩处，但其中某些犯罪行为为不可引渡的罪行，被请求国仍然可以针对后一类罪行准予引渡，只要须予引渡者犯有至少一项可引渡罪行。

⁸ 如果引渡请求包括若干单独的重罪，其中一些罪行不在第十六条的范围之内，那么被请求国可以就后者适用该条。

⁹ 见《引渡示范条约》第16条。

¹⁰ 关于该案事实综述，见法院判决正文，网站是：<http://curia.europa.eu>。

D. 主管司法机关就引渡请求做出决定之前的磋商

1. 证据要求

22. 需要向被请求国提交的文件和准许引渡请求所需相关证明要求存在各种差异和不同类别，这些差异和类别可能是因为被请求国的法律传统和制度不同，也可能受适用某条约具体要求的影响，特别是在双边条约的情况下。国内法或引渡条约在证据要求方面的主要类别包括：(a) “无证据检验”，不需要所控犯罪行为的实际证据，而是需要对犯罪行为的陈述、适用刑罚的信息、该名人员的逮捕证以及说明所控犯罪行为的陈述；(b) “合理根据”检验，要求有充分的证据给出怀疑被请求引渡人已经触犯所控罪行的合理理由；以及(c) “有罪初步证据”检验，要求向被请求国主管机关提交证据，能够使之形成假设所控刑事犯罪行为发生在被请求国则将要求被请求引渡人受审的意见。

23. 在实践中，有罪初步证据已被证明不仅是法律传统不同的体系之间而且是具有相同的传统但证据规则不同的国家之间引渡的重大障碍。此外，一些习惯法国家已经在规定情况下放弃这一要求。如《有组织犯罪公约》所述，缔约国应努力加快引渡程序并简化与之相关的证据要求（第十六条第八款）。

24. 在这种情况下，事先研究被请求国的要求以及与该国中央主管机关保持沟通是向前推进引渡请求的关键。被请求国和请求国可能都需要进行磋商，以考察满足引渡检验所必需的证据标准，并商定展示最大的灵活性以促进有效的国际合作。如果两个国家之间的相关引渡法或适用的引渡条约具备这种灵活性，那么磋商将有助于二者在具体案件中商定最有效地执行关于所需证据的规定。

2. 对拒绝引渡的理由的司法审查：人权考虑因素

25. 一旦法院断定符合引渡要求——比如可引渡罪行、双重犯罪和证据充分（如适用）——就可以进一步考虑是否有拒绝引渡的理由。过去，法院因为不调查原则而无法这样做，例如美利坚合众国判例就适用这一原则。¹¹根据这一原则，似乎不允许被请求国的法院判决或“监督另一个主权国家司法制度的完整性”。¹²虽然在过去很少被打破，但鉴于引渡程序中经常出现的国际人权问题，这条规则已经开始受到日益频繁的挑战。

26. 法院可以根据不同的理由拒绝引渡，包括：被请求引渡人在请求国受到缺席审判；请求国可能对请求引渡的罪行处以死刑；请求国可能不根据公平审判标准对待被请求引渡人；请求国可能使该名人员遭受酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；或者该缔约国可能根据性别、种族、宗教、国籍、族裔或政治观点起诉或处罚该名人员（见《有组织犯罪公约》第十六条第十四款）。

27. 如果有关引渡请求获准，引渡法院就需要获取信息以证实侵犯人权的风险。此外，请求国应当能够对被请求引渡人被移交之后可能遭受虐待的指控作出回应。在这方面，有效的辩护有助于保持合作国之间的交流。它还确保向法院提交引渡听

¹¹ 见 M. 谢里夫·巴西奥尼，《国际引渡：美国法律和实践》，第四版，（纽约，奥希阿纳出版社，2002年），第569页。

¹² 美国第七巡回上诉法庭，弗林诉舒尔茨，748 F2d 1186，第84-2427号（1984年）。

证的文件以及请求国的法律代理将在该听证会上论证支持引渡。此外，有效的辩护也可以参照向请求国提供的关于引渡过程中不同司法审查实例的上诉或复审的时间框架和期限的信息或者涉及与引渡过程并行的行政性庇护程序的信息。

E. 引渡过程“执行阶段”的磋商

1. 拒绝引渡前的磋商：人权考虑因素和保证

28. 在涉及司法部门和行政部门的典型引渡制度中，执行机关会在引渡过程一开始就参与，以检查引渡请求符合必要手续的情况。然而，在许多法律制度中，执行机关在引渡过程结束时也参与。引渡过程结束时行使执行自由裁量权¹³与各种人权考虑密切相关，但也有政治方面的因素需要考虑。不过，执行自由裁量权并不是绝对的。如果司法机关作出不予引渡的最终决定，则执行机关势必拒绝引渡请求。因此，在作出执行决定之前的司法控制就肯定引渡的可接受性而言是磋商性的，并且就否定引渡的可接受性而言是具有约束力的。

29. 在这种背景下以及在行使是否允许向请求国移交被请求引渡人的酌情权时，被请求国的主管执行机关可以审查相关引渡条约或引渡立法所规定的拒绝理由的适用性。《有组织犯罪公约》本身即有规定，被请求缔约国在拒绝引渡前应在适当情况下与请求国磋商，以使其有充分机会陈述自己的意见和介绍与其指控有关的资料（第十六条第十六款）。根据对该条款的解释性说明，“在适当情况下”一词应本着充分合作的精神予以理解和解释，应尽可能不影响该款的强制性质，而被请求国在适用本款时必须充分考虑通过引渡合作将罪犯绳之以法的必要性。¹⁴

30. 引渡程序“执行阶段”的磋商也为考虑由请求国提供的特别保证在某些情况下是否能够在为被请求引渡人提供适当保护的同时使引渡得以获准创造机会。这种保证包括：

(a) 保证如果寻求引渡的罪行可判处死刑，请求国不判处死刑，或判处死刑也不会执行；

(b) 保证被请求引渡人不以性别、种族、宗教、国籍、族裔或政治观点为由遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚或在移交之后被起诉或处罚；

(c) 保证如果请求国缺席宣布被请求引渡人有罪，被请求引渡人在被移交之后有机会在本人在场的情况下重新审理此案；

(d) 如果被请求引渡人将由特别法院或法庭在请求国进行审理或判决，保证由一个独立而公正的、经过司法行政规则全面授权可宣判刑事事项的法院通过判决。

31. 有些缔约国在收到申请缔约国保证不对人员使用酷刑的保证后会对这些人员实施引渡，但是酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员在给大会的报告（A/60/316）中却断定，如果有充分理由相信某人在送还后有遭受酷刑或虐待的危险，缔约国不可依靠外交保证来防范酷刑和虐待。特别报告

¹³ 见《引渡示范法》第 26 节。

¹⁴ 见《拟订〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉及其〈议定书〉的谈判准备工作材料》（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.5），第 163 页。

员认为，外交保证对于防止酷刑和虐待是不可靠的和无效的，因为外交保证通常是向系统地实行酷刑制度的国家寻求的。此外，事实证明，送还后的监测机制不能保证防止酷刑。外交保证不具有法律约束力，因而在违反的情况下并没有法律效力，也不承担任何责任；在违反保证时，保证要保护的人无法进行追偿。¹⁵

2. 特定规则

32. 体现特定规则的国际原则得到广泛认可，限制了请求国对于通过引渡过程移交的人员的权利。根据该规则，除请求引渡和准予引渡所依据的罪行外，不可因被引渡人在被移交之前所犯的任何罪行，对他进行起诉、判处、扣押、再次引渡到另一个国家或对他施加任何其他的人身自由限制。¹⁶

33. 磋商的做法与特定规则有双重联系。首先，在向请求国移交被请求引渡人之前，被请求国的主管执行机关向请求国的对应方寻求在移交之后遵守该规则的保证。事实上，被请求国的立法应当规定，准予引渡请求的条件之一是请求国必须给予特定承诺或保证。

34. 第二，在移交之后，特别是在被请求国同意的情况下，引渡可以延及任何其他罪行。“被请求国同意”这一概念必须经过磋商予以确定。一些国家不妨承担这样的义务：如果根据适用的条约另有犯罪可被引渡，则应自动给予同意。或者，如果请求是为了起诉或者处罚本应当纳入原初引渡请求之中的完全独立的犯罪行为，那么一些国家不妨在决定是否准予同意时纳入其他理由。

35. 如果被请求国的引渡立法或适用的引渡条约没有规定明确指定由被请求国的什么机关同意请求国对被引渡人提起新的刑事指控，则可能需要举行磋商以确认该事项的机构管辖权。很多国家由执行机关给予同意，因为司法机关在该人员被移交之后不再具有对该事项的管辖权。然而在其他国家则需要司法机关参与，目的是确保被引渡人不受请求国采取附加强制措施的风险。

36. 关于同意请求的文件要求，请求国应提出符合一般请求的形式和实质要求的补充请求，以及被引渡人就相关犯罪作出的任何陈述的法律记录。向被请求国发送同意请求的渠道通常与引渡请求本身相同。一般来说，同意请求会附带支持附加罪行引渡的文件。

37. 在关于同意放弃特定规则的讨论中，要考虑关于有关机构同意的情况的因素。这些因素可包括是否就寻求同意的罪行给予引渡，在提出引渡请求之时请求国是否知道（或可以合理地预料其知道）这些罪行，以及为维护公正之故是否应当给予同意。总之，各国应努力确保其不必提出放弃特定规则的请求。

3. 拒绝引渡的替代办法

38. 以不同的理由拒绝引渡可能会引起与请求国主管当局进一步磋商寻求引渡替代办法，以避免发生有罪不罚的现象。

39. 《有组织犯罪公约》对以被请求引渡人的国籍为由拒绝引渡请求的情况规定

¹⁵ 另见毒品和犯罪问题办公室，《司法协助与引渡手册》（2012年，维也纳），第51页。

¹⁶ 见《引渡示范条约》，第14条；《引渡示范法》，第34节。

了三种替代办法。《公约》第十六条第十款规定，缔约国如果不予引渡其国民之一员，则有义务适用不引渡即起诉原则并且在请求国提出请求时，将该案提交给其主管当局予以起诉，而不得有任何不应有的延误。

40. 在实践中，推进和支持上述替代方案可以为此确立被请求国的刑事管辖权（见《公约》第十五条第三款），也可以使用国际合作工具和机制，比如转移刑事诉讼，为把相关犯罪档案移交给请求国及为请求国开展审判工作提供司法协助等等（见 CTOC/COP/WG.3/2017/2，第 23 段）。

41. 《公约》第十六条第十一款规定了拒绝引渡国民的第二种替代办法。该条款允许有条件地向请求国移交国民，条件是移交只是为了审判且在审判结束后将该人立即送还被请求国，在被请求国的法律范围内就此种审判作出的判决服刑。

42. 上述关于有条件移交的规定的文本是灵活的，允许两个合作国家确定具体的条件，例如，请求国开始诉讼的时间限制、被请求国提供律师的可能性以及临时拘押的情况和条件等。¹⁷

43. 第三种替代办法涉及拒绝为执行请求国的判决而提出的引渡某个国民的请求。根据《公约》第十六条第十二款的规定，被请求国在请求国提出申请之后可以考虑在其领土上执行外国判刑或剩余刑期。例如，将由被请求国的法律决定提前释放或假释的可能性或者任何大赦的影响。执行外国判刑不影响一罪不二审的原则。¹⁸

44. 在这种情况下，作为一种允许做出实际安排并确保在被请求国执行判刑更有利于被判刑人员的社会康复前景的手段，请求国和被请求国之间举行的磋商是有益的。在适用且必要的情况下，有特别适用范围的区域文书或有相关性（如《欧洲刑事判决国际效力公约》和《关于在国外服徒刑的问题的美洲公约》）。

4. 包括费用安排在内的移交后勤安排

45. 在被请求国决定准予引渡时，应当做出安排，以便能向请求国移交被请求引渡人。合作国不妨进行磋商或谈到移交程序。例如，有不少条约规定，应当在一个方便请求国官员的出发地点将被请求引渡人交付给请求国官员。有些国家要求商定一个释放有关人员的固定期限。双方可以逐案共同商定期限。

46. 《引渡示范条约》第 17 条就引渡过程所涉不同费用指定了责任。被请求国承担在其领土内发生的费用，而请求国将负责移交以后将被引渡人员从被请求国运送到请求国的费用。

47. 一些国家不妨考虑补偿因撤回引渡或临时逮捕的请求而产生的费用。请求国和被请求国之间也可能存在就请求国支付特别费用而进行磋商的情况，特别是在两个国家资源存在显著差异的复杂情况。

48. 另一个问题是，被请求国的任何诉讼程序费用是否包括被请求国主管机关或私人律师在这种诉讼程序中提供法律代理所用的资源。很多现代条约明确规定，被请求国的司法部或同等主管机关应在引渡程序中为请求国提供建议、协助和提

¹⁷ 见大卫·麦克林，《跨国有组织犯罪：〈联合国公约〉及其〈议定书〉评注》，牛津国际法评注丛书（纽约，牛津大学出版社，2007 年），第 185 页。

¹⁸ 见“准备工作材料”，第 163 页。

供所有必要的代理。在任何情况下，被请求国和请求国之间的磋商都可能是有成效、有助于具体说明相关问题的。

49. 在准予引渡请求后，从被请求国向请求国转移被请求引渡人需要主管当局之间协调行动，并且往往可能涉及过境安排。

50. 一旦做出决定，发出移交命令，事件就会迅速发生，请求国必须做好迅速行动的准备。必须考虑对时间安排、路线安排和移交责任进行仔细规划。

51. 此外，可能还需要为明确由哪个国家负责人员移交和采用何种路线而进行磋商。必须牢记该人的国籍，对路线进行仔细规划。直达的路径安排是最好的选择，否则至少应该避免在第三国停留，因为这样可能为囚犯行使公民权利或以其他方式规避引渡程序提供机会。

三. 中央主管机关

A. 磋商的增值、实用功能和便利化

52. 国际社会一贯重申中央主管机关在促进刑事事项国际合作方面的重要性。在这方面，一直敦促会员国酌情建立或加强中央主管机关，赋予它们充分的权能和装备，以受理刑事事项国际合作请求。鉴于犯罪的严重性质和跨国性质，迅速请求国际合作和迅速回应国际合作请求的能力尤为重要。因此，指定一个其他缔约国可以明确查到并且为请求合作而与之联系的中央主管机关，是执行《有组织犯罪公约》有关规定的核心所在。

53. 如上所述，承担接收和发送引渡请求任务的中央主管机关可以为被请求国和请求国之间的沟通和磋商提供最好的支持。这些主管机关之间进行直接沟通有可能提高实效或促进相关安排，避免合作中出现混乱和拖延。

54. 在这方面，主动与长期或潜在的合作伙伴进行非正式接触（特别是在起草引渡请求时），以此作为检查差错和审查是否符合适用要求的手段，是一种良好的做法。此外，提交请求后保持后续沟通很重要，可以协助建立相互信任，避免由于缺乏执行请求的行动而产生的挫折。公约缔约方会议在第 8/1 号决议中呼吁缔约国为中央主管机关配置人员、提供装备和授予权力，使其在缔约国内各政府机构之间以及在与其它缔约国之间发挥有效的协调作用，确保在刑事事项国际合作方面有效地执行《公约》。在该决议中，缔约方会议强调，重要的是请求缔约国和被请求缔约国双方中央主管机关根据《公约》第十六条第十六款和第十八条第二十六款，在适当情况下，为支持有效的国际合作，既在提交国际合作请求之前进行联系和磋商，以确保请求在法律和事实上具有被请求缔约国国内法规定的充分性，也在提交请求之后进行联系和磋商，以明确具体事项并允许拒绝或部分拒绝援助请求。

55. 应当加强沟通，包括当面磋商，特别是在案件负担沉重的国家之间和/或与存在具体合作挑战的国家或者在大陆法和习惯法国家之间。在当面会晤不可行的情况下，应该可能通过定期采用视频会议跟踪其他法域正在审理的案件。在第 8/1 号决议中，会议大力鼓励缔约国通过区域网络或虚拟手段（如视频会议）促进中央主管机关之间当面接洽，强调中央主管机关之间的接洽对于审议请求执行情况、讨论相互合作的障碍以及找到这些难题的解决办法尤为重要。

56. 除了发送和接收请求的核心功能外，很多中央主管机关还通过以下方式促进国际合作的进程：在正式提交请求前向其他国家提供本国法律和程序的相关信息；对传入和传出的请求进行质量控制；复核程序要求以及与证明文件的认证和鉴定有关的要求的做法；以及向国内外主管机关提供咨询服务。此外，中央主管机关作为传入和传出请求的一个可能的协调中心，可以充当与请求有关的统计信息的收集者和提供者。

B. 支持中央主管机关的区域性和全球性技术援助

57. 中央主管机关能够发挥有效协调作用的程度往往取决于基础设施、人员配备和培训机会方面的现有资源。联合国有关机构继续授权联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）除其他外向会员国提供技术援助，以增强中央主管机关专家和工作人员迅速处理国际合作请求、开发促进刑事事项国际合作的工具以及支持中央主管机关加强沟通渠道和信息交流的能力。

58. 在第 8/1 号决议中，会议促请缔约国包括与联合国毒品和犯罪问题办公室协作，促进培训和技术援助，以便利根据《公约》进行国际合作，在这方面，鼓励缔约国将在其中央机关和其他相关机构内部增强知识和能力列为优先工作。

59. 人们一再指出，在一个国家公布联络官以促进与其他国家中央主管机关合作的做法是提高运作成果的良好做法。通过提供有关《公约》、其他适用的国际文书以及东道国法律制度和国内法律的专门培训，可以提高公布联络官或联络治安法官的实效。在外国法域或政府间组织公布联络官或联络治安法官的做法要取得成功，明确、清楚界定有关他们的角色和任务的授权是必要条件。

60. 可以利用区域协调机制和网络加强中央主管机关之间的互动和接触，并更好地说明实际需求和优先事项。¹⁹需要定期召开区域司法合作网络非正式会议，以实现更好的合作和促进良好做法、经验教训和信息的交流。

四. 结论和建议

61. 国际合作工作组不妨建议缔约方会议鼓励缔约国始终通过国际、区域和次区域论坛就在引渡程序的不同阶段举行磋商和共享信息交流最佳做法和经验教训。

62. 工作组也不妨建议缔约方会议继续推进关于中央主管机关在执行其任务方面的培训和能力建设需要的重点讨论，以促进刑事事项的国际合作进程（特别是引渡进程），并吁请缔约国为技术援助工作（包括由毒品和犯罪问题办公室承担的技术援助）提供财政支持，以增进中央主管机关内部的知识 and 能力。

¹⁹ 《毒品和犯罪问题办公室加强会员国预防和打击有组织犯罪和严重犯罪的能力全球方案》继续支持南非打击有组织犯罪中央当局和检察机关网络；应对中亚和南高加索跨国有组织犯罪的来源国、过境国和目的地国中央主管机关和检察官网络；以及大湖区司法合作网络等。