



*English only and Russian only / Anglais et Russe seulement*

## **HIGH-LEVEL CONFERENCE OF THE MINISTRIES OF JUSTICE AND OF THE INTERIOR**

Moscow (Russian Federation)

9 – 10 November 2006

### **IMPROVING EUROPEAN CO-OPERATION IN THE CRIMINAL JUSTICE FIELD**

*Report presented by the Rapporteur for the  
First Session:*

*Mr Fikrat MAMMADOV  
Minister of Justice of Azerbaijan*

[www.coe.int/minint](http://www.coe.int/minint)



Presentation by Mr. Fikrat Mammadov,  
Minister of Justice of the Republic of  
Azerbaijan at the High-Level  
Conference of the Ministries of Justice  
and of the Interior "Improving European  
co-operation in the criminal justice field"

Moscow, 9-10 November 2006

**Towards an improvement of the efficiency of  
the operation of the European Conventions  
on judicial co-operation in criminal matters:  
the need to modernise the European  
mechanisms on extradition and on mutual  
assistance**

Distinguished Chairman,  
Ladies and gentlemen,

First and foremost, I would express my gratitude to the Council of Europe and our Russian hosts for holding the Conference devoted to the extremely urgent issue. We have already been convinced in the outstanding organisation of this important forum as well as enjoyed warm

hospitality, for which we are very grateful to the Government of the Russian Federation.

Dear colleagues,

At the beginning of the 21<sup>st</sup> century international community has faced new challenges and threats posed by the international crime. 9/11 events in the United States, cruel terror attacks in the Russian Federation, Azerbaijan, rise of terrorist activity in Spain, United Kingdom, Turkey, Egypt etc. explicitly proved that the fight against crime is our common vital problem requiring closer and more effective collaboration.

Establishment of the International Association of Anti-Corruption Authorities in October this year at Beijing Conference, which gathered 137 countries, has become an adequate and the latest response of the international community to such widespread type of organised crime as corruption. The major goal of the Association is, *inter alia*, to improve legal cooperation.

Extradition and mutual legal assistance are one of the most important and effective key players of international cooperation in the field of criminal justice. Even back in 1900 a prominent Russian scholar F.Martens wrote that “exploring the extradition of criminals is the focal point of the international criminal law”. Thus, having no doubt, I would call extradition an essential element of international criminal cooperation. Significance of this important international legal procedure is far beyond the bilateral interstate relations. It should be looked into, given the perspective of strengthening and improvement of *ordre public international*. At the same time, extradition as such is an efficient tool to suppress persons who possess anti-social and unlawful characteristics, which also guarantees bringing them to justice even when they are outside of the jurisdiction concerned.

Within the European legal space Conventions On Extradition and On Mutual Legal Assistance are cornerstones of cooperation in criminal matters. Although these instruments have been adopted

back in 1950's, they still remain an important legal basis for collaboration in criminal justice field, given their modernisation by relevant Protocols thereto.

However, complexity of the procedures and duration of consideration of requests, diversity of grounds to refuse extradition, insufficiency of protection of human rights in the course of extradition etc. stipulate necessity of introducing modifications to legal regulation of extradition. Reform of the European mechanism of extradition is one of the most vital problems of pan-European integration as far as existing restrictions to extradite concerns, as they quite often allow criminals to find safe heaven in European countries. Meanwhile, recognizing the need to reform existing extradition mechanism, member-states of the European Union decided to replace an extradition with the system of handling persons subject to the European Arrest Warrant. We, of course, are far from urging to replace extradition with the other legal instrument, but there is a vital need to simplify the extradition

procedure. There are various legal opportunities to deal with this issue. Particularly, we could significantly simplify that procedure by establishing the notion of consent of person sought to his/her extradition. By the way, such procedure has already been used in practice of international cooperation. Thus, person arrested subject to the European Arrest Warrant can give consent to his/her extradition. This would considerably simplify delivery of individual to the competent judicial authorities. Introduction of that provision to the Convention might well be justified and efficient.

We believe that the grounds for refusal of extradition shall also be revised. The Convention provides for the list of nine. Moreover, this list could be considerably prolonged subject to the reservations made to the Convention. Not implying to undermine the sovereign right of every state-party to the Convention to make a reservation, one shall still note that considerable expansion of discretionary powers of states in this domain, having not been supervised, results

in refusals in extradition of persons, who committed serious crimes. It sometimes happens subject to motives which are barely substantiated and Azerbaijan, along with many other states represented at the Conference, has been coping with this problem.

The very issue of reviewing these grounds has become one of the key points of the transformation of the extradition procedure into the handling system following the European Arrest Warrant.

Today, approaches towards extradition of own nationals can also be dealt with in terms of their amendment. Given that several State Parties, such as Germany, Estonia and Georgia, are not prohibited or even permitted under their Constitutions to extradite their nationals, one might consider granting extradition in these issues, subject to the condition that the person will be returned to that State Party to serve the sentence imposed. International treaty practice shows that several very recent legal instruments



do reflect the trend towards more liberal approach in non-extradition of own nationals. The UN Convention against Transnational Organised Crime can be brought here as an example (art. 16 (11)).

It is also necessary to review the remedial provisions of the 1957 Convention. One can not overlook the fact that the fight against crime is being carried out in the European legal space which also includes fundamental international human rights instruments, such as the European Convention on Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, UN Convention against Torture etc. Moreover, protection of human rights provided for in the international human rights treaties falls under the jurisdiction of the international courts and quasi-judicial bodies. Therefore, states while carrying out extradition shall mind its legal consequences given the possibility of international responsibility for human rights violations. It might be expedient to consider introduction of article prohibiting extradition, should it result in the real risk of

torturing person sought. One should also mind the right to fair trial, which is also becoming important in extradition issues, subject to the case-law of the European Court of Human Rights and decisions of domestic courts.

Furthermore, human rights are also crucial in the light of Protocols N6 and N13 to the European Convention on Human Rights on abolition of death penalty. Therefore, modernization of Article 11 of the Extradition Convention has become urgent.

One of the gaps which can also be filled out is explicit moderation of the possible collisions between the extradition requests of states and those of International Criminal Court seeking surrender of persons thereto.

Along with the extradition, key role in the international cooperation is being played by the mutual legal assistance. In this regard considerable attention shall be drawn to the methods of its rendering. It is not only about

application of newest technologies by the law enforcement agencies, but about outrunning criminals in doing so. Only then it is possible to ensure the efficiency of the collaboration in the field of criminal justice, which could really accommodate interests of a particular state, as well as the whole world community in the global fight against crime. From the perspective of increasing rapidity and efficiency of rendering legal assistance, use of video- and phone conferences during investigation and hearing by video techniques are crucial. It, however, requires relevant financial means and technical facilities.

Unfortunately, application of these advanced methods, provided for by the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, is undermined by the low number of ratifications of and accessions to this important instrument. So far, only 11 Council of Europe member-states have done so.

Another important problem, which equally concerns both extradition and legal assistance is due observance of the international commitments enshrined in the relevant conventions. *Pacta sunt servanda* principle is absolutely crucial as far as obligation to extradite is concerned, since it facilitates ensuring the inevitability of punishment. Regrettably, one shall note that strict adherence to the conventional obligations is sometimes impossible due to the external factors. Particularly, Azerbaijan is unable to guarantee compliance with the provisions of the Conventions concerned due to the occupation of the one fifth of its territories by the Armenian military forces. Therefore, we had to make relevant declarations at the accession.

With no control whatsoever these territories have turned into favourable harbours for fugitives, and ideal grounds for outbreak of organized crime, including terrorism, trafficking in arms and drugs etc.

*Dear colleagues,*

Today, in order to address the challenges and threats posed by the international crime it is crucial to recognize the need for closer cooperation and modernisation of legal instruments on extradition and legal assistance. Therefore, organization of the Conference at such high level is absolutely timely and key initiative to substantially facilitate reaching greater efficiency in cooperation throughout Europe.

*Thank you for your attention.*



*Уважаемый господин председатель, дамы и господа,*

Позвольте, прежде всего, выразить признательность Совету Европы и российской стороне за проведение конференции по столь злободневному вопросу. Мы уже смогли убедиться в прекрасной организации этого важнейшего форума и ощутить теплое гостеприимство, за что выражаем глубокую благодарность Правительству Российской Федерации.

*Уважаемые коллеги,*

В начале 21-го тысячелетия международное сообщество столкнулось с качественно новыми вызовами и угрозами со стороны международной преступности. События 11 сентября 2001 года в США, жестокие акты террора на территории Российской Федерации, Азербайджана, резкий всплеск террористической активности в Испании, Англии, Турции, Египте и других странах, наглядно продемонстрировали, что борьба с преступностью является нашей общей насущной проблемой, требующей более тесного и эффективного взаимодействия.

Адекватной и наиболее свежей реакцией международного сообщества на такой распространенный вид организованной преступности как коррупция стало учреждение в октябре сего года на собравшей вместе 137 стран Пекинской Конференции - Международной Ассоциации Антикоррупционных Органов, одной из главнейших целей которой является совершенствование правового сотрудничества.

Важнейшими и наиболее эффективными рычагами международного уголовно-правового сотрудничества являются институты экстрадиции и взаимной правовой помощи.

Еще в 1900 году известный российский ученый Ф.Ф.Мартенс писал, что «в учении о выдаче преступников сосредотачивается весь интерес международного уголовного права». Не случайно, первым, я бы сказал, основным элементом международного уголовного сотрудничества является институт экстрадиции. Значение этой важнейшей международно-правовой процедуры выходит далеко за рамки двусторонних межгосударственных

отношений, и ее следует рассматривать в русле укрепления и совершенствования международного правопорядка. В то же время институт выдачи является действенным средством сдерживания в отношении лиц с антисоциальными противоправными установками, наглядно показывающим, что им не избежать уголовной ответственности и наказания даже за пределами юрисдикции страны.

В рамках Европейского правового пространства краеугольными камнями сотрудничества по уголовным делам являются Конвенции об экстрадиции и взаимной правовой помощи. Хотя эти документы были приняты в 1950-х годах, они с учетом модернизирующих их протоколов, остаются важнейшей юридической базой взаимодействия в уголовно-правовой сфере.

Однако сложность процедур и длительность рассмотрения запросов, целый ряд ограничений, предусмотренных для отказа в экстрадиции, недостаточность защиты прав индивидов при выдаче и т.п. обуславливают необходимость внесения корректив в правовую регламентацию института экстрадиции. Реформа европейского механизма экстрадиции является одной из наиболее злободневных проблем общеевропейской интеграции, поскольку существующие экстрадиционные ограничения нередко позволяют преступникам находить безопасное убежище на территории европейских стран. Между тем, понимая необходимость реформы существующего механизма экстрадиции, страны-члены Евросоюза решили заменить экстрадицию системой передачи лиц в соответствии с Европейским ордером на арест. Конечно же, мы сегодня далеки от мысли заменить экстрадицию иным юридическим инструментом, однако назрела насущная потребность в упрощении процедуры выдачи. В решении этой проблемы существуют различные юридические возможности. В частности, значительного ускорения указанной процедуры можно было бы добиться, установив институт согласия лица на его экстрадицию. Кстати, подобная процедура уже применяется в практике международного сотрудничества. В частности, задержанное согласно Европейскому ордеру на арест лицо может дать согласие на свою передачу, что значительно ускоряет



доставку индивида компетентным судебным властям. Включение в Конвенцию об экстрадиции данной нормы было бы вполне оправданным и эффективным.

На наш взгляд, заслуживает пересмотра и перечень оснований для отказа от экстрадиции. Конвенция предусматривает девять таких оснований. К тому же, этот перечень может быть значительно расширен за счет оговорок к Конвенции. Ни в коем случае не ставя под сомнение суверенное право любого государства-участника Конвенции давать ту или иную оговорку, нельзя не отметить, что существенное расширение спектра дискреционных полномочий государств в данном вопросе, отсутствие наблюдения, приводит к отказам в выдаче лиц, совершивших особо опасные преступления, порой по мотивам, которые трудно признать обоснованными, с чем сталкивался Азербайджан и многие другие, представленные на Конференции страны.

Кстати, именно пересмотр экстрадиционных ограничений явился одним из ключевых вопросов всего процесса трансформации процедур экстрадиции в систему передачи лиц согласно Европейскому ордеру на арест.

В современных условиях могут быть также пересмотрены подходы к рассмотрению вопроса выдачи собственных граждан. С учетом того, что Конституции некоторых государств, например, Германии, Эстонии, Грузии, не предусматривают абсолютного запрета на выдачу собственных граждан, либо даже предусматривают ее, можно было разрешить их экстрадицию для судебного разбирательства с условием, что наказание будет отбываться на территории государства-гражданства. Как показывает международная договорная практика, некоторые важнейшие юридические инструменты, принятые в самое последнее время отражают тенденцию к более либеральному отношению к невыдаче собственных граждан. В качестве примера можно привести Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (ст.16 (11)).

Нуждается в определенных коррективах и правозащитная составляющая Конвенции 1957 г. Мы не можем абстрагироваться от того факта, что противодействие преступности осуществляется в правовом пространстве, в котором функционируют такие фундаментальные международные юридические инструменты как Европейская конвенция о правах человека, Международный Пакт о гражданских и политических правах, Конвенция ООН против пыток и др. Более того, вопрос о защите индивидуальных прав, гарантируемых международными договорами о правах человека, находится в сфере юрисдикции международных судебных и квази-судебных органов. Поэтому государства, которые осуществляют сотрудничество в области экстрадиции должны действовать «с оглядкой» на ее международно-правовые последствия, учитывая возможность международной ответственности за нарушения индивидуальных прав. Можно, в частности, рассмотреть вопрос о включении в Конвенцию статьи, запрещающей экстрадицию при наличии достаточных оснований предполагать угрозу пыток. Нельзя забывать и об обеспечении права лица на справедливое судебное разбирательство, которое сегодня, согласно прецедентному праву Европейского Суда по правам человека и практики многих национальных судов, получает все большее признание в вопросах экстрадиции.

Более того, с учетом роли правозащитного фактора, и в особенности наличия Протоколов №6 и №13 к Европейской конвенции о правах человека об отмене смертной казни, стала актуальной модификация ст. 11 Конвенции об экстрадиции.

Одним из пробелов, который также может быть урегулирован, является более полная регламентация коллизионных ситуаций в связи с конфликтом запроса об экстрадиции и просьбы Международного Уголовного Суда о передаче обвиняемого.

Наряду с экстрадицией, в механизме международного сотрудничества по уголовным делам важная роль принадлежит взаимной правовой помощи. В этой связи, значительное внимание следовало бы уделить совершенствованию методов ее оказания. Речь идет не только об использовании правоохранительными органами новых технологий, но и об опережении преступных элементов в их использовании. Только в этом случае возможно обеспечить эффективность взаимодействия в сфере уголовного судопроизводства, которое может оказать реальную помощь как отдельному государству, так и мировому сообществу в целом в борьбе с преступностью. С точки зрения обеспечения оперативности и повышения эффективности особый интерес представляет использование видеозаписи и видео- и телефонных конференции при совершении отдельных следственных действий, видеосвязи при получении показаний. Безусловно, все это требует соответствующего финансового и технического обеспечения.

К сожалению, применение новейших методов оказания правовой помощи, предусмотренных Вторым Дополнительным Протоколом к Европейской Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, тормозится невысокими темпами ратификации этого важного документа. Лишь 11 государств членом Совета Европы ратифицировали данный Протокол.

Другая существенная проблема в равной степени касающаяся как экстрадиции, так и оказания правовой помощи – неукоснительное соблюдение международных обязательств по соответствующим конвенциям. Принцип *pacta sunt servanda* как нельзя актуален для обязательств по экстрадиции, реализация которых позволяет обеспечить принцип неотвратимости наказания. С сожалением приходится отмечать, что должное выполнение конвенционных обязательств порой невозможно ввиду определенных внешних факторов. В частности, Азербайджан не в состоянии предоставить гарантии по исполнению настоящих конвенций на всей территории страны из-за оккупации ее пятой части армянскими вооруженными формированиями, в связи с чем пришлось выступить с соответствующими декларациями при присоединении. Наличие таких территорий вследствие их бесконтрольности не только является

благоприятным местом для укрывательства преступников, но и создает идеальные условия для разгула организованной преступности, в том числе таких ее опасных проявлений как терроризм, незаконный оборот оружия и наркотиков.

*Уважаемые коллеги,*

Императивом современности, отвечающим на вызовы и угрозы со стороны международной преступности, является осознание необходимости более тесной кооперации и усовершенствования юридических инструментов в области экстрадиции и правовой помощи. В этой связи, проведение Конференции на столь высоком уровне, несомненно, является своевременной и важной инициативой, которая существенно продвинет нас в достижении еще большей эффективности трансъевропейского сотрудничества.

*Благодарю за внимание.*