

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. 167

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1997

Risoluzione

sulla Convenzione stabilita sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea

Annunziata il 3 novembre 1997

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto l'atto del Consiglio del 27 settembre 1996 che stabilisce la Convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (C4-0640/96) (1) (in appresso: Convenzione),

vista la Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 4 novembre 1950 ed in particolare i suoi articoli 3, 5 e 6,

vista la Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 e la Con-

venzione europea per la repressione del terrorismo del 27 gennaio 1977,

visti gli articoli K.1, punto 7), K.3, paragrafo 2 e K.6, secondo comma, del trattato sull'Unione europea,

visto l'Atto del Consiglio del 10 marzo 1995, che stabilisce la Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (2),

vista la sua risoluzione del 20 gennaio 1994 sulla partecipazione del Parlamento

(1) G.U. C 313 del 23 ottobre 1996, pag. 11.

(2) G.U. C 78 del 30 marzo 1995, pag. 1.

europeo alle convenzioni internazionali stipulate dagli Stati membri e dall'Unione in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (3),

vista la sua risoluzione del 30 gennaio 1997 sulla lotta contro il terrorismo nell'Unione europea (4),

visto il piano d'azione del gruppo di alto livello sulla lotta contro la criminalità organizzata (5),

visto l'accordo raggiunto dalla Conferenza intergovernativa, in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997, sul progetto di trattato di Amsterdam (in appresso denominato «trattato di Amsterdam»), in particolare sulla sua sezione I,

visti la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari istituzionali (A4-0265/97),

A. considerando che, in appresso, per estradizione si intende la consegna di una persona, disposta dalle autorità giudiziarie di uno Stato membro dell'Unione, alle autorità di un altro Stato membro ai fini dell'esercizio di azioni penali o dell'esecuzione di una condanna,

B. considerando che la cooperazione giudiziaria in materia penale fra gli Stati dell'Unione europea deve essere sostanzialmente migliorata e che ne va aumentata quindi l'efficacia nel combattere la criminalità — organizzata o di altro tipo (soprattutto il terrorismo, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione attiva e passiva, le frodi e altri reati) — affinché nessuno Stato membro possa trasformarsi in un rifugio nel quale un criminale sia al sicuro dall'azione penale e dalle sanzioni di un altro Stato membro,

C. considerando che l'istituto dell'estradizione appare trovare sempre meno giustificazione e ragion d'essere all'interno di un'Unione tra Stati di diritto egualmente rispettosi dei diritti dell'uomo (cfr. il nuovo articolo F del trattato sull'Unione europea inserito dal trattato di Amsterdam), nella quale le frontiere interne appaiono perdere progressivamente di significato, e che, a termine, tale istituto dovrebbe venire abbandonato a favore di una procedura automatica di estradizione o della semplice consegna dei soggetti ricercati, pur nel rispetto dei diritti fondamentali e mantenendo il carattere giurisdizionale delle procedure,

D. considerando che il miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale nel quadro dell'estradizione può e deve avvenire soprattutto attraverso l'abolizione di ostacoli di fatto e di diritto al suo più efficace funzionamento,

E. convinto che l'incremento dell'incisività dell'azione giudiziaria e penale, legato al miglioramento della procedura di estradizione all'interno dell'Unione europea, non possa andare a scapito dei diritti della difesa, così come stabiliti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e interpretati dal Tribunale di Strasburgo,

F. considerando che la privazione della libertà a danno della persona che è oggetto della procedura di estradizione può comportare una violazione dei diritti fondamentali dell'interessato e che quindi la decisione sull'estradizione deve essere adottata con la massima sollecitudine possibile,

G. considerando che l'estradizione rappresenta uno strumento fondamentale della cooperazione giudiziaria in materia penale postulata dall'articolo K.1 del trattato sull'Unione europea e che formulare riserve alla Convenzione contrasta con la realizzazione di tale obiettivo,

H. considerando che il miglioramento della procedura di estradizione riduce im-

(3) G.U. C 44 del 14 febbraio 1994, pag. 180.

(4) G.U. C 55 del 24 febbraio 1997, pag. 27.

(5) G.U. C 251 del 15 agosto 1997, pag. 1.

mediatamente le possibilità che una persona passibile di pena si sottragga al procedimento penale o alla pena per il semplice fatto di aver attraversato frontiere interne tra gli Stati membri,

I. convinto che il miglioramento e l'armonizzazione della procedura di estradizione vanno considerati, visto il ravvicinamento delle diverse realtà giuridiche all'interno dell'Unione che essi comportano, come un contributo importante alla realizzazione di uno « spazio di libertà, sicurezza e diritto »,

J. convinto che l'accordo raggiunto dagli Stati membri il 27 settembre 1996 in merito alla Convenzione sia fondamentalmente idoneo a contribuire al miglioramento delle procedure di estradizione fra gli Stati membri dell'Unione europea; che tuttavia la portata di tale miglioramento dipenda in modo decisivo dal fatto che gli Stati membri non ricorrano alle numerose possibilità di esprimere riserve su taluni obblighi previsti dalla Convenzione o lo facciano in misura estremamente limitata,

K. convinto che il rispetto uniforme degli impegni sanciti dalla Convenzione possa essere assicurato solo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e che quindi la mancata introduzione di qualsiasi disposizione relativa al ruolo della Corte di giustizia, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione pregiudiziale delle disposizioni della Convenzione, rappresenti una carenza particolarmente grave della Convenzione, soprattutto in relazione al rischio dell'instaurarsi di interpretazioni e di prassi divergenti da parte delle giurisdizioni dei diversi Stati,

L. consapevole del fatto che, ai sensi del nuovo articolo K.7 del trattato sull'Unione europea creato con il trattato di Amsterdam, in futuro la Corte di giustizia sarà competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, a determinate condizioni, anche sull'interpretazione di convenzioni, sulla validità e sull'interpretazione delle relative

misure di applicazione, così come su tutte le controversie fra Stati membri e la Commissione concernenti l'interpretazione o l'applicazione di convenzioni,

M. ricordando che, ai sensi del disposto dell'articolo K.3, lettera *b*), del trattato sull'Unione europea inserito con il trattato di Amsterdam, la facilitazione dell'estradizione viene esplicitamente riconosciuta quale obiettivo a sé stante della cooperazione giudiziaria in materia penale,

N. convinto che la Convenzione, per la sua importanza ai fini del miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale, rientri fra i « principali aspetti dell'attività » dell'Unione, ai sensi dell'articolo K.6, secondo comma, del trattato sull'Unione europea, e che quindi la Presidenza avrebbe dovuto consultare questo Parlamento e adoperarsi affinché le sue opinioni siano tenute in debito conto,

O. concludendo, pertanto, che la mancata consultazione del Parlamento europeo sulla Convenzione (analogamente alla precedente Convenzione del 10 marzo 1995 sulla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea) contrasta con le disposizioni dell'articolo K.6, secondo comma, del trattato sull'Unione europea,

P. auspicando che, alla luce del nuovo inequivocabile disposto inserito con il trattato di Amsterdam all'articolo K.11, paragrafo 1, il Consiglio non continui in futuro a omettere di consultare il Parlamento europeo secondo una prassi contrastante con l'articolo K.6, secondo comma,

Q. convinto che sarà necessario concludere con il Consiglio, come più volte richiesto da questo Parlamento, un accordo interistituzionale sulla partecipazione del Parlamento all'elaborazione di strumenti giuridici ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, onde assicurare un'applicazione conforme al trattato delle disposizioni dell'articolo K.6 e del nuovo articolo K.11,

1. deplora che la Convenzione sia stata stipulata senza che la Presidenza abbia informato e consultato il Parlamento, conformemente alle disposizioni dell'articolo K.6, secondo comma, del trattato;

2. valuta positivamente l'obiettivo fondamentale della Convenzione e i numerosi punti in cui essa costituisce un perfezionamento della Convenzione europea sull'estradizione, sottoscritta il 13 dicembre 1957 in sede di Consiglio d'Europa;

3. deplora la mancanza di fiducia fra gli Stati membri e la conseguente mancanza di chiarezza nel testo della Convenzione, poiché ne può risultare che l'estradizione non si applichi al favoreggiamento o alla partecipazione a banda armata, con la spiacevole conseguenza che i vertici di organizzazioni terroristiche o criminali si possono insediare con assoluta impunità nei paesi che non contemplano tale fattispecie;

4. sollecita pertanto un accordo su norme giuridiche minime in materia di diritti dei cittadini nella procedura di estradizione, segnatamente per quanto riguarda la valutazione regolare della validità della detenzione, i diritti della difesa, la durata massima della detenzione e i tempi per la pronuncia della sentenza;

5. esprime il proprio disappunto per il fatto che — malgrado le originarie dichiarazioni di fiducia reciproca nella struttura e nel funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari, nonché nella capacità di tutti gli Stati membri di garantire un processo equo — nell'ambito della Convenzione sia stato necessario riconoscere agli Stati membri, quasi per ogni innovazione, la possibilità di escluderne e modificarne gli effetti giuridici tramite il ricorso a riserve per quanto riguarda per esempio:

l'abolizione della condizione della punibilità in entrambi gli Stati (principio della doppia incriminazione) per quanto concerne i reati di cospirazione e associa-

zione per delinquere in determinati settori della criminalità organizzata,

l'esclusione della possibilità di considerare i reati come reati politici,

l'inserimento dei reati fiscali fra i reati che danno luogo all'estradizione,

l'impegno di consegnare anche i propri cittadini,

l'abrogazione del divieto di riestradizione verso un altro Stato membro;

6. invita gli Stati membri a non applicare, in quanto Stati democratici di diritto e nell'interesse della protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'articolo 15 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo nell'ambito della Convenzione e a mettere tale circostanza in evidenza nel preambolo alla Convenzione;

7. accoglie con soddisfazione la procedura istituita dall'articolo unico del protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea inserito con il trattato di Amsterdam, quale garanzia del fatto che il diritto di asilo non potrà essere invocato dai cittadini di uno Stato membro con fini diversi da quelli per i quali è previsto;

8. esorta il Consiglio a concludere gli accordi e ad adottare le misure necessarie affinché un cittadino di uno Stato membro imputato per reati di terrorismo o partecipazione a banda armata non possa ottenere asilo politico o vedersi riconosciuto lo status di profugo in un altro Stato membro;

9. invita gli Stati membri — conformemente alla raccomandazione n. 14 del programma d'azione del gruppo di alto livello per la lotta contro la criminalità organizzata — a ratificare quanto prima, ma al più tardi entro il 1998, la Convenzione e a dichiarare, al momento della notifica, conformemente all'articolo 18, paragrafo 4, della Convenzione, che la stessa è applicabile ancor prima della sua entrata in

vigore nei confronti degli Stati membri che hanno fatto la stessa dichiarazione;

10. invita inoltre gli Stati membri a non ricorrere, nel quadro della notifica, alle numerose possibilità di esprimere riserve o a ricorrervi in forma estremamente limitata, al fine di impedire che all'interno dell'Unione europea continuino a sussistere condizioni giuridiche diverse per l'estradizione;

11. ritiene che con un'armonizzazione a livello europeo delle rispettive legislazioni possano essere meglio escluse riserve nazionali;

12. deplora il fatto che la Convenzione non rappresenti un passo avanti nel senso di un'armonizzazione in materia penale nella prospettiva del necessario spazio giuridico e giudiziario europeo; deplora altresì la mancanza di un termine definito o di sanzioni per il conseguimento di detta armonizzazione;

13. invita gli Stati membri che intendono presentare riserve a iniziare sin d'ora con i lavori preparatori, a carattere giuridico e legislativo, che consentiranno loro di ritirare le riserve nel più breve tempo possibile, e comunque entro cinque anni dall'entrata in vigore della Convenzione, ovvero di non rinnovarle nel caso di estradizione di propri cittadini;

14. auspica che la Grecia e il Portogallo, a proposito delle riserve da essi formulate per considerazioni di carattere costituzionale, valutino la possibilità di interpretare o, se necessario, riformare le rispettive Costituzioni in modo da rimuovere il rifiuto di estradare uno straniero « a motivo della sua attività a favore della libertà » ovvero una persona che rischia la reclusione a carattere perpetuo, esprimendo così la loro fiducia nella struttura e nel funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Unione;

15. invita il Consiglio a esaminare sin d'ora la questione dell'attribuzione di com-

petenze alla Corte di giustizia e a non cominciare quando la Convenzione sarà già in vigore da un anno; a questo proposito dovrebbero essere adottate opportune misure — anche alla luce del recente compromesso raggiunto dal Consiglio europeo di Amsterdam sul ruolo della Corte di giustizia nelle convenzioni del titolo VI — tali da garantire che la Corte di giustizia sarà competente in merito alla Convenzione quanto meno nella stessa misura in cui in futuro sarà competente per le convenzioni ai sensi del nuovo articolo K.7, inserito nel trattato sull'Unione europea con il trattato di Amsterdam;

16. invita gli Stati membri ad adoperarsi soprattutto a livello pratico per eliminare le molteplici cause di ritardi nelle estradizioni, in parte anche di carattere burocratico-amministrativo, accelerando in tal modo notevolmente la procedura di estradizione;

17. invita il Consiglio a riesaminare successivamente la Convenzione allo scopo di constatare se le possibilità di presentare riserve possano essere eliminate o almeno ridotte;

18. invita il Consiglio a riesaminare successivamente la Convenzione allo scopo di accertare se non sia opportuno fissare un termine massimo vincolante per l'esecuzione dell'estradizione, non solo per motivi di efficacia ma anche, *in primis*, ai fini del rigoroso rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che rientrano fra i principi generali dell'Unione europea e ai quali viene accordata una tutela particolare attraverso gli articoli F e F.1 creati con il trattato di Amsterdam; lo invita infine ad adoperarsi affinché la procedura di estradizione e i tempi della stessa risultino comprensibili all'interessato;

19. chiede che si continui a operare con coerenza al fini della creazione dello « spazio di libertà, sicurezza e diritto » e del conseguimento di uno « spazio giuridico e giudiziario europeo », per colmare gradualmente il divario esistente fra la stretta integrazione già realizzata per quanto ri-

guarda i sistemi economici e la diversità dei sistemi giudiziari degli Stati membri;

20. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consi-

glio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

DAVID MARTIN
Vicepresidente