(Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea)

PATTO DI PREADESIONE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA E I PAESI CANDIDATI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE E CIPRO

(Testo approvato del Consiglio GAI il 28 maggio 1998)

(98/C 220/01)

I ministri della Giustizia e degli Affari interni degli Stati membri dell'Unione europea, nella veste di membri del Consiglio dell'Unione europea, in associazione con la Commissione,

e

i ministri della Giustizia e degli Affari interni dei paesi candidati all'adesione dell'Europa centrale e orientale, inclusi gli Stati baltici, e di Cipro,

in prosieguo, rispettivamente, «Stati membri dell'Unione europea», «PECO» e «Cipro»,

RIUNITISI a Bruxelles il 28 maggio 1998,

VISTI il piano d'azione dell'Unione europea contro la criminalità organizzata, approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997 [1] e, in particolare, la raccomandazione n. 3,

RIBADENDO l'impegno comune riguardo a democrazia, diritti dell'uomo e stato di diritto e consapevoli che la criminalità organizzata rappresenta una grave minaccia per questi valori poiché essa alligna nei governi, nel mondo commerciale e finanziario e nella società a tutti i livelli, corrompendone e contaminandone le strutture,

RICONOSCENDO che, per raggiungere un'efficace cooperazione nei settori giudiziario e dell'applicazione della legge a livello nazionale e internazionale, sono necessari quanto meno i seguenti elementi:

— apparato di polizia articolato in modo funzionale, con i poteri d'intervento, il personale addestrato e l'equipaggiamento tecnico richiesto per un'efficace lotta alla criminialità;

— apparato giudiziario capace di agire in modo adeguato che operi in base a norme sostanziali e procedurali moderne;

— fondamenti giuridici soddisfacenti per la lotta alla corruzione e loro coerente applicazione;

— capacità delle autorità preposte all'applicazione della legge di lottare contro la criminalità organizzata, ivi compresi i reati connessi alla droga e il traffico internazionale di armi, la confisca dei proventi di reato e la preclusione del riciclaggio del denaro;

— sufficiente azione preventiva nella lotta contro l'abuso di droga;

— controlli rigorosi per l'acquisto legale di armi,

DETERMINATI a collaborare assiduamente per combattere la criminalità organizzata e altre forme gravi di criminalità, comprese la tratta di esseri umani e l'immigrazione clandestina organizzata,

DECISI altresì a migliorare la cooperazione internazionale per affrontare questo fenomeno,

VISTI la dichiarazione di Berlino del settembre 1994, la conferenza ministeriale mondiale delle Nazione Unite sulla criminalità organizzata transnazionale del novembre 1994, le 40 raccomandazioni per la lotta

[1] GU C 251 vom 15.8.1997, S. 1.

alla criminalità organizzata approvate dal G7/P8 il 12 aprile 1996, le 25 raccomandazioni del G7/P8 formulate nella conferenza ministeriale sul terrorismo del 30 luglio 1996 e i 10 principi di lotta alla criminalità ad alta tecnologia sottoscritti dal G8 il 10 dicembre 1997,

RICONOSCENDO che per le modalità di lotta alla criminalità organizzata si sta già sviluppando una base comune poiché tutte le parti hanno acquisito alcuni strumenti internazionali per combatterla,

VISTE le discussioni attinenti alla criminalità organizzata tenute in altre sedi internazionali, quali le Nazioni Unite, impegnate attualmente a vagliare la possibilità di stabilire una convenzione sulla criminalità organizzata proposta dalla Repubblica di Polonia,

RICONOSCENDO la cooperazione già in essere tra le loro competenti autorità e intendendo rafforzarla nell'immediato e a più lungo termine,

DESIDEROSI a tal fine di definire un patto che consenta di potenziare nella fase di preadesione la cooperazione esistente,

TENENDO CONTO della necessità per i PECO e Cipro di attuare l'acquis dell'UE prima dell'ingresso nell'Unione europea,

DICHIARANO QUANTO SEGUE:

Principio 1

Affermano di essere decisi a cooperare pienamente nella lotta contro tutti i tipi di criminalità organizzata e altre forme gravi di reato.

Principio 2

Rilevano con soddisfazione che i PECO e Cipro hanno espresso l'intenzione di adottare e applicare effettivamente la convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959, nonché le convenzioni internazionali menzionate nella raccomandazione n. 13 del piano d'azione dell'Unione europea contro la criminalità organizzata. Occorrerà che ciò sia fatto il più presto possibile, come previsto nella raccomandazione n. 13.

Nel rilevare che tutti hanno ratificato alcuni di questi strumenti, si precisa che gli atti internazionali menzionati nella suddetta raccomandazione sono i seguenti:

— convenzione europea di estradizione, Parigi 1957;

— secondo protocollo aggiuntivo alla convenzione europea di estradizione, Strasburgo 1978;

— protocollo aggiuntivo alla convenzione europea di mutua assistenza giudiziaria in materia penale, Strasburgo 1978;

— convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, Strasburgo 1990;

— convenzione per la mutua assistenza tra le amministrazioni doganali dei paesi membri della Comunità economica europea e relativo protocollo Napoli 1967 ([1]);

— accordo relativo al traffico illecito via mare, che dà effetto all'articolo 17 della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, Strasburgo 1995;

— convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, Vienna 1988;

— convenzione europea per la repressione del terrorismo, Strasburgo 1977.

Prendono altresì atto con soddisfazione dell'intenzione espressa dai PECO e da Cipro di adottare e mettere in vigore la legislazione che consentirà loro di ratificare, contestualmente all'adesione, le convenzioni di cui alla raccomandazione n. 14 del piano d'azione contro la criminalità organizzata.

Principio 3

Intendono cooperare allo sviluppo e all'efficacia operativa delle autorità preposte all'applicazione della legge e degli organi giudiziari nazionali centrali, responsabili della lotta alla criminalità organizzata. Essi sono, in partico-

([1]) Si osservi che la convenzione non è aperta alla firma dei paesi candidati.

lare, quelli citati nelle raccomandazioni del piano d'azione contro la criminalità organizzata n. 1 (organismi centrali a livello nazionale con responsabilità per il coordinamento della lotta contro la criminalità organizzata), n. 19 (punti di contatto nazionali centrali, preposti allo scambio di informazioni), n. 20 (gruppi pluridisciplinari nazionali) e n. 21 (rete di cooperazione giudiziaria europea).

Nell'ambito della pertinente legislazione nazionale i suddetti servizi faciliteranno altresì:

— la rapida ed efficace cooperazione internazionale nei settori giudiziario e di applicazione della legge per la lotta alla criminalità organizzata e

— il coordinamento della lotta a livello nazionale.

I punti di contatto nazionali, stabiliti secondo la raccomandazione n. 19 del piano d'azione, saranno resi noti al segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea, che diffonderà le relative informazioni a tutte le parti interessate.

Consapevoli del fatto che il coordinamento delle indagini penali è fondamentale per condurre questa lotta con successo, i ministri ritengono opportuno prendere in considerazione l'istituzione, a livello nazionale, di gruppi pluridisciplinari integrati, come previsto nella raccomandazione n. 20 del piano d'azione, rispettando nel contempo le strutture costituzionali di ciascuno Stato. Intendono organizzare saltuariamente riunioni di questi gruppi con l'eventuale assistenza di Europol per discutere strategie e azioni comuni.

Convengono di elaborare e sviluppare, con l'aiuto di Europol, una strategia annuale comune per individuare le minacce più consistenti della criminalità organizzata a cui tutti sono esposti. A tal fine ogni presidenza del Consiglio convocherà riunioni in cui sarà sviluppata a riesaminata detta strategia, mettendo a frutto l'esperienza tratta dalle relazioni annuali dell'Unione europea sulla criminalità organizzata. I PECO e Cipro sono pronti a rispondere al questionario elaborato allo scopo dall'Unione europea e verranno debitamente informati sui lavori della rete di contatto e di sostegno del Consiglio nonché su quelli dell'Europol.

Principio 4

Ribadiscono l'importanza della stretta collaborazione in questioni attinenti allo scambio rapido ed efficace delle informazioni per fini d'indagine e assistenza giudiziaria, nonché al sostegno operativo e investigativo.

I PECO e Cipro studieranno l'istuzione di punti di contatto preposti alla cooperazione giudiziaria per agevolare la cooperazione tra loro e con gli Stati membri dell'Unione europea ai fini della loro graduale integrazione nella rete europea.

Principio 5

Annettono grande importanza allo scambio di «intelligence» inerente all'applicazione della legge, assicurando nel contempo la protezione dei dati di carattere personale. Tale scambio non dovrebbe limitarsi allo scambio di informazioni nell'ambito di indagini, bensì riguardare anche la raccolta e la messa a disposizione di elementi utili per sviluppare strategie a lungo termine.

Sono consci dell'importanza di raccogliere informazioni concernenti gruppi criminali e le relative aree d'azione che costituiranno un supporto per analisi efficaci.

Sottolineano quanto sia importante garantire che gli scambi di informazioni avvengano nel rispetto delle norme per la protezione dei dati, in particolare della convenzione europea sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del 28 gennaio 1981. Rilevano con soddisfazione che i PECO e Cipro hanno ratificato questa convenzione o intendono farlo il più presto possibile.

Fanno presente che occorre assicurare la massima protezione possibile delle informazioni sensibili ricevute da altri paesi. Le autorità competenti di ciascuno Stato sono invitate a comunicare a quelle degli altri Stati i requisiti per la diffusione delle informazioni nel corso di azioni giudiziarie e amministrative e ad analizzare preventivamente le difficoltà che potrebbero comportare i requisiti stessi. A questo riguardo i ministri ritengono che lo Stato che trasmette i dati debba poter imporre condizioni che lo Stato ricevente deve osservare per la protezione delle informazioni sensibili prima di decidere se inviarle.

Principio 6

Ritengono che il sostegno pratico reciproco alle indagini e alle operazioni sia della massima importanza.

Esso può comprendere:

— assistenza per formazione e attrezzature,

— attività investigative e operazioni specifiche congiunte, con l'assistenza di Europol ove necessario,

— migliore cooperazione transnazionale nei settori giudiziario e di applicazione della legge e per indagini a lungo termine e operazioni a breve termine, in particolare evadendo con tempestività le pertinenti domande e fornendo supporto logistico per la cooperazione transfrontaliera;

— scambio di funzionari incaricati dell'applicazione della legge e degli organi giudiziari per tirocini nell'ambito di indagini relative ai singoli paesi.

Sottolineano l'efficacia e la pertinenza di tecniche quali: sorveglianza elettronica, operazioni sotto copertura e consegne controllate. Intendono agevolare la cooperazione internazionale in questi settori tenendo pienamente conto delle implicazioni per i diritti dell'uomo.

Principio 7

Annettono grande importanza a progetti comuni, bilaterali o multilaterali, di applicazione della legge. Questo tipo di cooperazione sarebbe particolarmente necessario nei settori di criminalità organizzata che pongono problemi transfrontalieri comuni. A tal fine si dovrebbe ricorrere all'impostazione basata su progetti avallata nella sessione del Consiglio dell'Unione europea del 4 dicembre 1997.

Sono consapevoli del fatto che, per quanto necessario e ai sensi delle pertinenti risoluzioni del Consiglio dell'Unione europea, occorre stabilire e attuare programmi per la protezione dei testimoni e di coloro che collaborano con la giustizia, prestando assistenza reciproca e, soprattutto, prevedendo la possibilità di accettare di comune accordo le persone summenzionate nei rispettivi paesi.

Principio 8

Sottolineano l'importanza di Europol, quale canale di informazioni in grado di mettere a disposizione la sua competenza in materia di analisi e anche di fornire, nel tempo, un sostegno operativo ai PECO e a Cipro.

I PECO e Cipro intendono adottare quanto prima le misure richieste per poter sottoscrivere la convenzione Europol al momento della loro adesione; intendono altresì istituire le necessarie unità nazionali.

Rilevano con soddisfazione che i PECO e Cipro stanno prendendo i primi contatti con l'Unità Droga Europol, e li incoraggiano a perseverare in tal senso; si compiacciono altresì che, dopo l'entrata in vigore della convenzione Europol, essi prevedano di avviare i preparativi per accordi formali dopo l'adozione del presente patto, soprattutto per quanto riguarda il comando di ufficiali di collegamento all'Aia. Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione intendono coadiuvare i PECO e Cipro nell'avviare la creazione delle unità nazionali necessarie e nel promuovere il finanziamento mediante idonei programmi comunitari e nel rispetto delle norme ad essi applicabili.

Principio 9

Accolgono con favore l'intenzione dei PECO e di Cipro di fare una dichiarazione in materia di buone prassi, ai sensi dell'azione comune sulle buone prassi per l'assistenza giudiziaria in materia penale [1], adottata dal Consiglio il 29 giugno 1998, al fine di accelerare e migliorare l'esecuzione di rogatorie e altre istanze degli organi giudiziari.

Principio 10

Affinché gli autori di reati non possano trarre beneficio dalle differenze esistenti negli ordinamenti giuridici dei vari paesi, che potrebbero così offrire rifugi sicuri, i ministri sottolineano l'importanza di ratificare tempestivamente le convenzioni relative all'estradizione del 1995 e 1996, stabilite nell'ambito dell'Unione europea. I PECO e Cipro dovrebbero mettere in vigore la legislazione necessaria per diventare parti di dette convenzioni al momento della loro adesione all'Unione europea. A questo riguardo i ministri dichiarano che intendono avvalersi il meno possibile delle facoltà di riserva previste nelle predette convenzioni. Si adopereranno affinché sia efficacemente applicato il principio «aut dedere, aut iudicare».

Principio 11

Dovrebbero essere ulteriormente vagliate le opportunità offerte da programmi quali PHARE e MEDA e dai pertinenti programmi specifici nel settore della giustizia e degli affari interni, ad esempio OISIN, Grotius, STOP, Odysseus e Falcone, per i funzionari delle autorità incaricate dell'applicazione della legge e degli organi giudiziari. In particolare dovrebbe essere incentivata la formazione, per comprendere appieno la criminalità organizzata e valutare e migliorare i sistemi utilizzati per combatterla. Per la formazione si potrebbero utilizzare moduli di formazione adeguati, quali quelli elaborati dall'Associazione delle accademie di polizia europee (AEPC).

Principio 12

Ritengono che la corruzione sia una delle principali minacce per la società, in quanto defrauda i cittadini e le istituzioni, sia pubbliche che private. Pongono pertanto l'accento sulla necessità di mettere a punto congiuntamente una politica globale contro ogni forma di corruzione. Nell'elaborare tale politica saranno organizzate a tal fine consultazioni periodiche con gli organi competenti del Consiglio e della Commissione e gli Stati membri

[1] GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1.

dell'Unione europea si adopereranno per associare i PECO e Cipro in questa iniziativa.

Principio 13

Sono concordi nel ritenere che, per combattere il riciclaggio del denaro, si debba dare piena applicazione alle 40 raccomandazioni del GAFI, alla direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite [1], nonché alla convenzione del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

Esprimono l'intenzione di istituire a livello nazionale, qualora non si sia già provveduto in tal senso, unità di informazione nel settore finanziario, in linea con la definizione del gruppo «Egmont», quale autorità centrale nazionale incaricata di ricevere (e, ove ciò sia consentito, richiedere), analizzare e divulgare presso le competenti autorità informazioni finanziarie

i) relative a sospetti proventi di reato o

ii) richieste dalle leggi o dai regolamenti nazionali, al fine di combattere il riciclaggio del denaro.

Principio 14

Per potenziare la cooperazione in corso tra gli Stati membri dell'Unione europea, i PECO e Cipro, dovrebbero essere utilizzati al meglio gli ufficiali e i magistrati di collegamento. Sottolineano inoltre l'opportunità di sviluppare queste possibilità.

Principio 15

Affideranno l'attuazione del presente patto, in linea con i principi sopra enunciati, a un gruppo comprendente esperti di tutti gli Stati che partecipano al presente patto.

L'attuazione si fonderà sui seguenti elementi principali:

— prendendo come punto di partenza il piano d'azione dell'Unione europea contro la criminalità organizzata, operare per identificare e contrastare la minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata internazionale;

— controllare e valutare periodicamente gli sviluppi nel settore della lotta alla criminalità organizzata in ogni paese, definendo eventualmente le priorità applicabili in ciascuno. Questo controllo e questa valutazione si ispireranno alle valutazioni effettuate dagli esperti degli Stati membri e della Commissione nel quadro più ampio della tematica «Giustizia e affari interni» del processo di allargamento;

— programmare, eseguire e valutare congiuntamente — se del caso, coinvolgendo l'Europol — progetti di lotta alla criminalità organizzata, tra l'altro al fine di individuare i settori in cui un'assistenza tecnica e finanziaria contribuirà a preparare i PECO e Cipro all'adesione all'Unione.

Fatto a Bruxelles, addì 28 maggio 1998.

Per il Consiglio
Il Presidente
J. STRAW

[1] GU L 166 del 28.6.1991, pag. 77.