

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XII-bis N. 170

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2315

La riforma dell'Interpol e le procedure di estradizione:
rafforzare la fiducia contrastando gli abusi

Trasmessa il 19 dicembre 2019

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2315 (2019) ⁽¹⁾

Provisional version

Interpol reform and extradition proceedings: building trust by fighting abuse

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly stresses the fundamental importance of international co-operation in the field of criminal law. When criminals take advantage of reduced border controls in Europe to escape justice in their own countries and transfer criminal assets abroad, States must react by co-operating with each other efficiently to uphold the rule of law. Given the frequent violations in this regard, States must remain vigilant and prepared to deal with misuse of the co-operation mechanisms by authoritarian States for political and corrupt purposes.

2. The Council of Europe's main legal instrument in this field is the 1957 European Convention on Extradition (ETS No. 24) updated by additional protocols in 1975, 1978, 2010 and 2012 (CETS No. 086, 098, 209 and 212). Its practical functioning

is aided by the Committee of Experts on the Operation of the European Convention on Co-Operation in Criminal Matters (PC-OC). The main objective of the Parties to the Convention is to facilitate extradition as much as possible to prevent impunity of criminals who abscond across boundaries.

3. A reasonable balance must be struck between the legitimate interest in preventing impunity for serious crimes, which themselves violate human rights, and the rights of the person targeted by an extradition request, who must not be exposed to a serious risk of flagrant denial of justice, cruel and inhuman punishment and/or discriminatory treatment on political, racial, ethnic or religious grounds.

4. International co-operation in the field of criminal law requires a high degree of mutual trust, based on common standards and practices. Trust is built over time and with difficulty, by competent colleagues from different countries getting to know each other, developing mutual respect, based on professionalism and integrity, finally building successes together. But trust can be destroyed quickly and easily, first and foremost when international co-operation mechanisms are misused for political or corrupt purposes.

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 29 November 2019 (see Doc. 14997, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Aleksander Pocij).*

5. It must also be noted that apart from extradition requests, interstate mutual legal co-operation mechanisms – such as the Schengen information system – are also subject to misuse and may result in violation of privacy, property, professional rights and deprivation of liberty, particularly under the 1990 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (ETS No. 141) as well as the 2000 UN Convention against Transnational Organized Crime.

6. The Assembly further notes that extradition proceedings are often triggered by an Interpol Red Notice or a Wanted Person Diffusion. In its Resolution 2161 (2017) on «Abusive use of the Interpol system: the need for more stringent legal safeguards», the Assembly recognised Interpol's vital role in the fight against impunity. At the same time, the Assembly found that Interpol's procedures had been frequently abused for political or corrupt reasons by certain countries. It therefore made concrete proposals for reforms aimed at strengthening the Interpol system.

7. The Assembly is now satisfied that many of its proposals have already been implemented, or are in the process of being implemented by Interpol, in particular:

7.1. new Red Notices and Wanted Person Diffusions are vetted by a dedicated, multi-disciplinary task force at Interpol's secretariat general, prior to their becoming visible to National Central Bureaus (NCB);

7.2. work on reviewing older Red Notices authorised before the compliance review was implemented in 2016 and still visible on Interpol's databases has begun;

7.3. a data protection officer was appointed within Interpol, reporting directly to the Secretary General;

7.4. the Committee for the Control of Files (CCF), to whom persons targeted by notices and diffusions can appeal, has been strengthened by its new Statute, which entered into force in March 2017. In particular, the CCF's:

7.4.1. reactivity improved due to the strengthening of its resources;

7.4.2. decisions have become binding on Interpol; a finding of non-compliance of a Red Notice with Interpol's Constitution or rules will lead to the deletion of the notice by the general secretariat;

7.4.3. decisions are now reasoned and extracts permitting to better understand the interpretation given to relevant rules are published;

7.4.4. independence has been strengthened by a «firewall» set up between the general secretariat of Interpol and the secretariat of the CCF;

7.4.5. members have to withdraw from cases where they are nationals of the country which is the source of the data challenged by an applicant;

7.5. a «Refugee Policy» was adopted and published by Interpol in September 2017, intended to prevent the publication of Red Notices and wanted person diffusions against persons who have refugee status under the Geneva Conventions;

7.6. a «Repository of Practice» on Article 3 of its Constitution (on political, military, religious and racial neutrality) has been published on Interpol's website.

8. However the Assembly also notes with regret that a number of recommendations (including the creation of a compensation fund for victims of abuses of Interpol mechanisms) have not yet been implemented, in particular those intended to improve transparency of Interpol's work and to strengthen accountability for States whose NCB's abuse Interpol's instruments.

9. Regarding the improvement of extradition and other proceedings in the field of international criminal law co-operation in general, the Assembly calls on the member States of the Council of Europe and States signatories to the GRECO agreement to participate actively in the Council of Europe's co-operation activities in the criminal law field, in

particular the PC-OC; to implement good practices and avoid problems identified by the PC-OC, in particular:

9.1. as requested parties, by dealing with extradition requests in a timely, cooperative and result-oriented manner, and by swiftly requesting additional information or clarification where needed;

9.2. as requesting parties, by providing sufficiently detailed information on the person whose extradition is requested, the suspected crime and the elements of proof linking the targeted person to the alleged crime; and by swiftly providing informative, well-documented answers to any requests for further information or clarification by the requested party;

9.3. by keeping up-to date with relevant case law of the European Court of Human Rights, in particular by using the tools made available by the PC-OC;

9.4. by refusing any extraditions and other interstate legal assistance, particularly in the field of criminal law cooperation by which the targeted person would be exposed to a serious risk of flagrant denial of justice, cruel and inhuman punishment or discriminatory treatment on political, racial, ethnic or religious grounds, as well as violation of privacy, property, professional rights and deprivation of liberty by searches, seizures, transmission of private, sensitive or confidential information to the requesting State and arrest;

9.5. by relying on diplomatic assurances by the requesting State only when they are specific, given by an authority having the power to enforce them, credible in view of the length and strength of bilateral relations between the requested and the requesting States and of the requesting State's track record of abiding by similar assurances, when the requesting State has an effective system of protection against torture and when compliance with the assurances can be objectively verified through diplomatic or other monitoring channels;

9.6. by remaining particularly vigilant to any form of Red Notice, Diffusion, extradition and other forms of interstate legal assistance, particularly in the field of criminal law co-operation when the Requesting State notoriously lacks independent prosecution and courts and has a track record of frequently misusing Interpol mechanisms and violating diplomatic assurances;

9.7. by refraining from making extradition requests, including European Arrest Warrants (EAW), when extradition would be disproportionate in relation to the gravity of the alleged crime and the penalty incurred; this would normally be the case when pre-trial detention would be considered inappropriate in similar circumstances in either one of the States involved in the extradition proceedings.

10. Regarding the reform process at Interpol, the Assembly calls on:

10.1. Interpol to:

10.1.1. further improve transparency by disclosing data that would help to assess how effective its review mechanisms are, including yearly statistics on Red Notice requests received and refused, appeals to the CCF introduced and decided in favour or against the applicants, with a breakdown by countries; by publishing a « repository of practice » on the interpretation of Article 2 of Interpol's Constitution;

10.1.2. further improve preventive and subsequent scrutiny of Red Notices and diffusions, by examining with particular care any repetitive requests, ones that have not given rise to extraditions or extradition requests within a reasonably period of time and those submitted by NCB's having previously submitted a high number of abusive requests; and by charging the countries responsible for the extra cost involved;

10.1.3. ensure more effective control over the information which flows through its communication system by re-

quiring NCBs to delete data from national databases following a CCF or General Secretariat decision to delete a notice or diffusion and to provide confirmation of the deletion within a prescribed time limit;

10.1.4. further strengthen the appeals procedure before the CCF by making it speedier, more interactive and more transparent;

10.1.5. consider setting up an independent appeals body against the decisions of the CCF, such as an Ombudsman, who could also make recommendations for any further improvements of Interpol's working methods;

10.1.6. set up a compensation fund for victims of unjustified Red Notices and Wanted Persons Diffusions financed by member States in proportion to the number of such notices and diffusions emanating from their NCBs;

10.2. all member States of the Council of Europe to set an example of good co-operation by:

10.2.1. making available to Interpol the human and financial resources necessary to improve the quality and timeliness of both preventive compliance checks and the subsequent review by the CCF; in particular, to provide increased, ring-fenced, dedicated funding to the Notices and Diffusions Task Force and the CCF;

10.2.2. ensuring that Red Notice requests and diffusions they submit to Interpol fulfil high standards of clarity in terms of the identification of the targeted person, the description of the facts and their legal qualification and the elements of proof linking the targeted person to the alleged crime;

10.2.3. swiftly informing Interpol of any relevant facts concerning a targeted person, such as the granting of refugee status, provided the person concerned agrees;

10.2.4. following up Red Notices by extradition requests in due course and withdrawing Red Notices when extradition is not possible within a reasonable time;

10.2.5. respecting the decisions by the CCF by ensuring that all copies of Red Notices or diffusions found unjustified by the CCF are deleted also in their national databases;

10.2.6. by facilitating, in co-operation with the European Union, the development of a collection of best practices between member States on how to act on Red Notices and diffusions, including practical steps to conduct risk assessments and to apply consistent human rights standards;

10.2.7. making use of their influence within Interpol to support the implementation of further improvements so that Interpol fully respects human rights and the rule of law whilst remaining an effective tool for international police co-operation.

10.2.8. taking into account conclusions and recommendations provided by civil society watchdogs dealing with the matter of misuse of Interpol, extraditions and other forms of interstate legal assistance;

10.2.9. duly probe all instances of misuse of Interpol, extraditions and other forms of interstate legal assistance by the requesting States for political or corrupt purposes.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2315 (2019) ⁽¹⁾

Version provisoire

La réforme d'Interpol et les procédures d'extradition: renforcer la confiance en luttant contre les abus

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire insiste sur l'importance fondamentale de la coopération internationale en matière pénale. Face à des criminels qui profitent de la réduction des contrôles aux frontières en Europe pour échapper à la justice de leur propre pays et transférer des avoirs illicites à l'étranger, les États doivent réagir en coopérant efficacement les uns avec les autres pour faire respecter l'État de droit. Compte tenu des violations fréquentes en la matière, les États doivent rester vigilants et prêts à réagir face à l'utilisation abusive des mécanismes de coopération par des États autoritaires à des fins politiques et de corruption.

2. Le principal instrument juridique du Conseil de l'Europe dans ce domaine est la Convention européenne d'extradition de 1957 (STE no 24), mise à jour par quatre protocoles additionnels en 1975, 1978, 2010 et 2012 (STCE no 086, 098, 209 et 212).

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 29 novembre 2019 (voir Doc. 14997, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Aleksander Pocijaj).

Son fonctionnement pratique est appuyé par le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC). Le principal objectif poursuivi par les Parties à la convention est de faciliter autant que faire se peut l'extradition, afin de prévenir l'impunité des criminels qui fuient à l'étranger.

3. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de la prévention de l'impunité des auteurs de graves infractions, qui constituent généralement elles-mêmes des violations des droits de l'homme, et les droits de la personne visée par une demande d'extradition, qui ne doit pas courir de risque grave de faire l'objet d'un déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines et/ou de traitement discriminatoire pour des motifs d'ordre politique, racial, ethnique ou religieux.

4. La coopération internationale en matière pénale exige un degré élevé de confiance mutuelle, basée sur des normes et des pratiques communes. La confiance s'établit au fil du temps et non sans efforts entre des collègues compétents de différents pays qui apprennent à se connaître et à se respecter mutuellement grâce à leur professionnalisme et à leur intégrité, pour finalement construire des succès ensemble. Mais la confiance peut se perdre rapidement et facilement, surtout

en cas de détournement des mécanismes de coopération internationale à des fins politiques ou de corruption.

5. Il convient également de noter qu'outre les demandes d'extradition, les mécanismes de coopération juridique mutuelle entre Etats – comme le système d'information Schengen – font également l'objet d'abus et peuvent entraîner des atteintes à la vie privée, à la propriété, aux droits professionnels et mener à la privation de liberté, notamment en vertu de la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE no 141) ainsi que de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000.

6. L'Assemblée note par ailleurs que les procédures d'extradition sont souvent déclenchées par une notice rouge ou une diffusion d'Interpol. Dans sa Résolution 2161 (2017) « Recours abusif au système d'Interpol: nécessité de garanties légales plus strictes », l'Assemblée reconnaît le rôle essentiel joué par

Interpol dans la lutte contre l'impunité. Pour autant, l'Assemblée constate que les procédures d'Interpol font souvent l'objet de détournements à des fins politiques ou de corruption par certains pays. Elle a donc soumis plusieurs propositions de réformes concrètes pour renforcer le système d'Interpol.

7. L'Assemblée se félicite aujourd'hui de ce que nombre de ses propositions ont déjà été mises en œuvre par Interpol, ou sont en passe de l'être, à savoir:

7.1. les nouvelles notices rouges et diffusions sont vérifiées par une équipe spéciale pluridisciplinaire du Secrétariat général d'Interpol avant d'être transmises aux bureaux centraux nationaux (BCN);

7.2. le travail de vérification des anciennes notices rouges autorisées avant la mise en place du contrôle de conformité en 2016 et qui sont toujours visibles dans les bases de données d'Interpol a commencé;

7.3. un responsable de la protection des données a été nommé au sein d'Interpol; il est placé sous l'autorité directe du Secrétaire général;

7.4. la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF), qui peut être saisie par toute personne visée par une notice ou une diffusion, a été renforcée par son nouveau Statut entré en vigueur en mars 2017. Ce nouveau Statut a notamment permis:

7.4.1. d'améliorer la réactivité de la CCF grâce à l'accroissement de ses ressources;

7.4.2. de rendre ses décisions contraignantes pour Interpol: lorsqu'une notice rouge est jugée non conforme au Statut ou aux règlements d'Interpol, elle doit être supprimée par le Secrétariat général;

7.4.3. de motiver ses décisions et d'en publier des extraits permettant de mieux comprendre l'interprétation des règlements pertinents;

7.4.4. de renforcer l'indépendance de la CCF grâce à l'instauration d'une séparation effective entre le Secrétariat général d'Interpol et le secrétariat de la CCF;

7.4.5. de contraindre ses membres à se dessaisir des cas où ils sont ressortissants du pays d'où proviennent les données contestées par un demandeur;

7.5. une « Politique à l'égard des réfugiés » a été adoptée et publiée par Interpol en septembre 2017, dans le but de prévenir l'émission de notices rouges et de diffusions à l'encontre de personnes ayant le statut de réfugié en vertu des Conventions de Genève;

7.6. un « Recueil de pratiques » concernant l'article 3 de son Statut (relatif à la neutralité politique, militaire, religieuse ou raciale) a été publié sur le site internet d'Interpol.

8. Toutefois, l'Assemblée note également avec regret qu'un certain nombre de

recommandations (y compris la création d'un fonds de compensation pour les victimes des abus des mécanismes d'Interpol) n'ont pas encore été mises en application, en particulier celles qui visent à améliorer la transparence des travaux d'Interpol ou à renforcer la responsabilité des États dont le BCN fait une utilisation abusive des instruments d'Interpol.

9. Concernant l'amélioration des procédures d'extradition et des autres procédures dans le domaine de la coopération en matière de droit pénal international en général, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe et les États signataires de l'accord GRECO à participer activement aux activités de coopération menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine du droit pénal, en particulier le PC-OC. Il s'agit surtout de mettre en œuvre les bonnes pratiques et d'éviter les problèmes recensés par le PC-OC, notamment:

9.1. en qualité de Partie requise, en traitant les demandes d'extradition en temps opportun, dans un esprit de coopération et axé sur les résultats, et en demandant rapidement des informations complémentaires ou des éclaircissements, le cas échéant;

9.2. en qualité de Partie requérante, en fournissant des informations suffisamment détaillées sur la personne visée par la demande d'extradition, le crime présumé et les éléments de preuve établissant un lien entre ladite personne et le crime allégué; et en apportant rapidement des réponses pertinentes et bien documentées à toute demande d'information supplémentaire ou d'éclaircissement formulée par la Partie requise;

9.3. en se tenant au fait de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en utilisant les outils mis à disposition par le PC-OC;

9.4. en refusant toute extradition et autres formes d'assistance juridique interétatique, en particulier dans le domaine de la coopération en matière pénale, qui

pourrait exposer la personne extradée à un risque grave de déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines ou de traitements discriminatoires motivés par des considérations politiques, raciales, ethniques ou religieuses, ainsi que de violations de la vie privée, du droit de propriété et des droits professionnels et de privation de liberté par le biais de fouilles, de saisies, de divulgation d'informations confidentielles, sensibles ou privées à l'État requérant et d'arrestation;

9.5. en ne se fiant aux assurances diplomatiques de l'État requérant que si elles sont spécifiques, données par une autorité ayant le pouvoir de les faire respecter et crédibles au vu de la durée et de la solidité des relations bilatérales entre l'État requis et l'État requérant et du respect antérieur des assurances similaires données par l'État requérant; si l'État requérant dispose d'un système efficace de protection contre la torture; et si le respect des assurances précédemment données peut être objectivement vérifié par des mécanismes diplomatiques ou d'autres mécanismes de contrôle;

9.6. en restant particulièrement vigilant à toute forme de notice rouge, de diffusion, d'extradition et autres formes d'entraide judiciaire entre États, en particulier dans le domaine de la coopération en matière pénale, lorsque l'État requérant n'a notoirement pas de parquet ou de tribunaux indépendants et qu'il a déjà eu fréquemment recours aux mécanismes Interpol de manière abusive et violé des assurances diplomatiques;

9.7. en s'abstenant de présenter des demandes d'extradition, y compris des mandats d'arrêt européens (MAE), lorsque l'extradition semble disproportionnée par rapport à la gravité du crime allégué et à la peine encourue; tel serait normalement le cas lorsque la détention provisoire est jugée inappropriée dans des circonstances similaires dans l'un ou l'autre des États concernés par la procédure d'extradition.

10. Concernant le processus de réforme d'Interpol, l'Assemblée appelle:

10.1. Interpol:

10.1.1. à améliorer la transparence en communiquant des données qui permettent d'évaluer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle, notamment les statistiques annuelles sur les demandes de notices rouges reçues et refusées, les appels introduits auprès de la CCF et rendus en faveur ou à l'encontre des demandeurs, avec une ventilation par pays; en publiant un « recueil de pratiques » sur l'interprétation de l'article 2 du Statut d'Interpol;

10.1.2. à améliorer les vérifications préalables et postérieures des notices rouges et diffusions, en étudiant avec un soin particulier les demandes répétées, celles qui n'ont pas donné lieu à des extraditions ou à des demandes d'extradition dans un délai raisonnable et celles soumises par des BCN auteurs de nombreuses demandes abusives; et en facturant aux pays responsables les coûts supplémentaires occasionnés;

10.1.3. à assurer un contrôle plus efficace des informations qui transitent par son système de communication en exigeant des BCN qu'ils suppriment les données de leurs bases de données nationales suite à la décision de la CCF ou du Secrétariat général de supprimer une notice ou une diffusion, et qu'ils confirment cette suppression dans le délai prescrit;

10.1.4. à renforcer davantage la procédure de recours de la CCF en la rendant plus rapide, plus interactive et plus transparente;

10.1.5. à envisager la création d'un organe d'appel indépendant pour contester les décisions de la CCF, à l'instar d'un ombudsman, qui pourrait également formuler des recommandations pour améliorer encore les méthodes de travail d'Interpol;

10.1.6. à mettre en place un fonds d'indemnisation des victimes de notices rouges et de diffusions injustifiées, financé par les États membres à proportion du nombre de telles notices et diffusions émises par leur BCN;

10.2. tous les États membres du Conseil de l'Europe à montrer l'exemple d'une bonne coopération:

10.2.1. en mettant à la disposition d'Interpol toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour améliorer la qualité et la rapidité d'exécution des contrôles de conformité préalables et de l'examen a posteriori par la CCF; en particulier, fournir un financement accru, ciblé et réservé au Groupe de travail sur les notices et diffusions et à la CCF;

10.2.2. en s'assurant que les demandes de notices rouges et de diffusions qu'ils soumettent à Interpol soient extrêmement claires quant à l'identification de la personne visée, la description des faits et leur qualification juridique et les éléments de preuve liant la personne visée au délit présumé;

10.2.3. en informant rapidement Interpol de tout fait pertinent concernant une personne visée, tel que l'octroi du statut de réfugié, à condition que la personne concernée y consente;

10.2.4. en donnant suite aux notices rouges par des demandes d'extradition en temps utile et en retirant les notices rouges lorsque l'extradition n'est pas possible dans un délai raisonnable;

10.2.5. en respectant les décisions de la CCF, en veillant à ce que tous les exemplaires des notices rouges ou des diffusions considérées comme injustifiées par la CCF soient également supprimés de leurs bases de données nationales;

10.2.6. en participant, en collaboration avec l'Union européenne, à l'élaboration d'un recueil de bonnes pratiques entre les États membres sur la manière de donner suite aux notices rouges et aux diffusions, notamment de mesures concrètes pour évaluer les risques et appliquer des normes cohérentes en matière de droits de l'homme;

10.2.7. en usant de leur influence au sein d'Interpol pour appuyer la mise en œuvre d'améliorations supplémentaires,

afin qu'Interpol respecte pleinement les droits de l'homme et l'État de droit, tout en demeurant un outil efficace de coopération policière internationale;

10.2.8. en tenant compte des conclusions et recommandations fournies par les défenseurs de la société civile traitant de la question de l'utilisation abusive d'In-

terpol, des extraditions et d'autres formes d'aide juridique interétatique;

10.2.9. en enquêtant en bonne et due forme sur tous les cas d'utilisation abusive d'Interpol, d'extraditions et d'autres formes d'assistance juridique interétatique par les États requérants à des fins politiques ou de corruption.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2315 (2019) ⁽¹⁾

La riforma di Interpol e le procedure di estradizione:
rafforzare la fiducia contrastando gli abusi

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea Parlamentare sottolinea l'importanza fondamentale della cooperazione internazionale in materia penale. Quando i criminali approfittano della diminuzione dei controlli alle frontiere in Europa per sfuggire alla giustizia nei loro stessi Paesi e trasferire all'estero beni di provenienza illecita, gli Stati devono reagire cooperando tra di loro in modo efficiente per far rispettare lo stato di diritto. Alla luce delle frequenti violazioni al riguardo, gli Stati devono restare vigili ed essere pronti ad affrontare casi di abuso dei meccanismi di cooperazione internazionale da parte di Stati autoritari per fini politici o di corruzione.

2. Lo strumento giuridico principale del Consiglio d'Europa in questo ambito è la Convenzione Europea di estradizione (STE n° 24), aggiornata dai protocolli addizionali del 1975, 1978, 2010 e 2012 (STCE n. 086, 098, 209 e 212). Il suo funziona-

mento pratico è coadiuvato dal Comitato di Esperti sul Funzionamento della Convenzione Europea sulla Cooperazione in materia penale (PC-OC). Obiettivo principale delle Parti della Convenzione è quello di facilitare le estradizioni il più possibile per prevenire l'impunità dei criminali latitanti all'estero.

3. Occorre trovare il giusto equilibrio tra l'interesse legittimo a prevenire l'impunità per i reati gravi, che costituiscono generalmente essi stessi una violazione dei diritti umani, e i diritti della persona colpita da una richiesta di estradizione, che non deve essere esposta al rischio grave di flagrante negazione di giustizia, a pene crudeli e disumane e/o a trattamenti discriminatori per motivi politici, razziali, etnici o religiosi.

4. La cooperazione internazionale in materia penale richiede un alto grado di fiducia reciproca, basata su standard e pratiche comuni. La fiducia si costruisce nel tempo e non senza difficoltà, attraverso la conoscenza reciproca tra colleghi competenti che vengono da Paesi diversi, il rispetto reciproco basato sulla professionalità e sull'integrità e, da ultimo, attraverso il raggiungimento di successi comuni. Ma questa fiducia può essere distrutta in modo rapido e veloce, in primis quando si abusa dei meccanismi di cooperazione internazionale per fini politici o di corruzione.

(1) Testo adottato dalla Commissione Permanente, a nome dell'Assemblea, il 29 novembre 2019 (v. Doc. 14997, relazione della Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani, relatore: Aleksander Pocij).

5. Occorre altresì rilevare che, a parte le richieste di estradizione, anche i meccanismi di cooperazione giuridica reciproca tra Stati – quali il Sistema d'informazione Schengen – sono soggetti ad abusi e possono determinare violazione della privacy, della proprietà, dei diritti professionali nonché privazione della libertà, soprattutto secondo quanto previsto dalla Convenzione del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (STE n. 141) e dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000.

6. L'Assemblea rileva, inoltre, che le procedure di estradizione spesso si attivano a seguito di un Avviso Rosso di Interpol o della Diffusione di un Mandato di Arresto. Nella propria Risoluzione 2161 (2017) sull'«Uso abusivo del sistema di Interpol: la necessità di salvaguardie giuridiche più stringenti», l'Assemblea ha riconosciuto il ruolo vitale di Interpol nella lotta all'impunità. Allo stesso tempo, l'Assemblea ha rilevato che le procedure di Interpol sono state spesso oggetto di abusi da parte di alcuni Paesi per fini politici o di corruzione. Pertanto, essa ha avanzato proposte concrete di riforma, volte a rafforzare il sistema di Interpol.

7. L'Assemblea è soddisfatta, attualmente, del fatto che molte delle sue proposte siano già state attuate o stiano per essere attuate da Interpol, in particolare:

7.1. i nuovi Avvisi Rossi e le Diffusioni di Mandati di Arresto sono verificati da una task force dedicata e multidisciplinare costituita presso il Segretariato Generale di Interpol, prima di essere trasmessi agli Uffici Centrali Nazionali (BCN);

7.2. è iniziato il lavoro di revisione degli Avvisi Rossi più datati, autorizzati prima dell'attuazione della revisione di conformità nel 2016 e ancora visibili nei database di Interpol;

7.3. è stato nominato, all'interno di Interpol, un responsabile della protezione dei dati, che riferisce direttamente al Segretario Generale;

7.4. il ruolo della Commissione per il Controllo dei Dati (CCF), dinanzi alla quale possono presentare ricorso le persone oggetto di avvisi e di diffusioni, è stato rafforzato da un nuovo Statuto, entrato in vigore a marzo 2017. In particolare, il nuovo Statuto consente di:

7.4.1. migliorare la reattività della CCF grazie all'aumento delle sue risorse;

7.4.2. rendere le sue decisioni vincolanti per Interpol; la non conformità di un Avviso Rosso allo Statuto o alle regole di Interpol determinerà la cancellazione dell'avviso da parte del Segretariato Generale;

7.4.3. motivare le decisioni della CCF e pubblicare degli estratti che consentano di capire meglio l'interpretazione delle relative disposizioni;

7.4.4. aumentare la sua indipendenza attraverso la «separazione» tra il Segretariato Generale di Interpol e il Segretariato della CCF;

far ritirare i membri dai casi che vedano coinvolti cittadini del Paese che sia la fonte dei dati contestati dal ricorrente;

7.5. a settembre 2017 è stata adottata e pubblicata da Interpol una «Politica sui Rifugiati», volta a prevenire la pubblicazione degli Avvisi Rossi e le diffusioni di mandati di arresto contro persone aventi status di rifugiati ai sensi delle Convenzioni di Ginevra;

7.6. sul sito di Interpol è stata pubblicata una «Raccolta delle Pratiche» riguardanti l'Articolo 3 del suo Statuto (in materia di neutralità politica, militare, religiosa e razziale).

8. Tuttavia, l'Assemblea rileva con disappunto anche il fatto che diverse raccomandazioni (inclusa la creazione di un fondo di risarcimento per le vittime degli abusi dei meccanismi di Interpol) non siano state ancora attuate, in particolare quelle volte ad aumentare la trasparenza del lavoro di Interpol e rafforzare la responsabilità degli Stati i cui Uffici Na-

zionali Centrali abusino degli strumenti di Interpol.

9. In merito al miglioramento delle procedure di estradizione in generale, l'Assemblea invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli Stati firmatari dell'accordo sul GRECO a partecipare attivamente alle attività di cooperazione in materia penale del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento al PC-OC; ad attuare buone pratiche e ad evitare i problemi individuati dal PC-OC, in particolare:

9.1. in qualità di parti interpellate, esaminando le richieste di estradizione in modo puntuale, collaborativo e fattivo e chiedendo in modo rapido eventuali informazioni o chiarimenti aggiuntivi;

9.2. in qualità di parti richiedenti, fornendo informazioni sufficientemente dettagliate sulla persona della quale si chiede l'extradizione, sul presunto reato e sugli elementi probatori che mettano la persona in questione in relazione con il reato contestato; e fornendo in modo rapido risposte esaurienti e ben documentate a qualunque richiesta di ulteriori informazioni o chiarimenti aggiuntivi ad opera della parte richiedente;

9.3. restando aggiornati sulla giurisprudenza in materia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare utilizzando gli strumenti messi a disposizione dal PC-OC;

9.4. rifiutando qualunque estradizione o altra forma di assistenza giuridica tra Stati, soprattutto nel campo della cooperazione in materia penale, che possa esporre la persona in questione al grave rischio di flagrante negazione di giustizia, a pene crudeli e disumane o a trattamenti discriminatori per motivi politici, razziali, etnici o religiosi, nonché al rischio di violazione della privacy, della proprietà e dei diritti professionali e di privazione della libertà in caso di perquisizioni, sequestri, confische, trasmissione di informazioni private, sensibili o riservate allo Stato richiedente e al rischio di arresto;

9.5. affidandosi alle assicurazioni diplomatiche dello Stato richiedente solo

quando siano specifiche, fornite da un'autorità preposta alla loro attuazione, credibili alla luce della durata e della solidità delle relazioni bilaterali tra lo Stato che ha ricevuto la richiesta e lo Stato richiedente e alla luce del numero di casi in cui lo Stato richiedente abbia garantito il rispetto di tali assicurazioni, quando lo Stato richiedente abbia un sistema efficace di protezione contro la tortura e quando il rispetto delle assicurazioni possa essere oggettivamente verificato attraverso i canali diplomatici o attraverso altri canali di monitoraggio;

9.6. restando vigili verso qualunque forma di Avviso Rosso, Diffusione, estradizione e altre forme di assistenza giuridica tra Stati, soprattutto nel campo della cooperazione in materia penale, quando lo Stato richiedente sia notoriamente privo di procure e tribunali indipendenti e abbia già in passato abusato dei meccanismi di Interpol e abbia violato le assicurazioni diplomatiche;

9.7. evitando di formulare richieste di estradizione, inclusi i mandati di arresto europeo (MAE), qualora l'extradizione sia sproporzionata in relazione alla gravità del reato presunto e della pena prevista; questo accadrebbe, normalmente, nei casi in cui la custodia cautelare sia ritenuta inappropriata, in circostanze analoghe, nell'uno o nell'altro degli Stati coinvolti nella procedura di estradizione.

10. In merito al processo di riforma di Interpol, l'Assemblea chiede:

10.1. a Interpol di:

10.1.1. aumentare ulteriormente la trasparenza, comunicando dati che possano aiutare a valutare l'efficacia dei suoi meccanismi di revisione, incluse le statistiche annuali sulle richieste di Avvisi Rossi ricevute e respinte, sui ricorsi presentati alla CCF e deliberati a favore o contro i ricorrenti, con una ripartizione per Paesi; e pubblicando una « Raccolta delle pratiche » sull'interpretazione dell'Articolo 2 dello Statuto di Interpol;

10.1.2. aumentare ulteriormente il controllo ex ante ed ex post degli Avvisi Rossi e delle diffusioni, esaminando con particolare attenzione eventuali richieste ripetute, le richieste che non abbiano dato luogo a estradizioni o a richieste di estradizione entro un ragionevole periodo di tempo e quelle presentate da Uffici Centrali Nazionali che abbiano già in precedenza presentato un alto numero di richieste abusive; e addebitare ai Paesi responsabili eventuali spese aggiuntive sopraggiunte;

10.1.3. assicurare un controllo più efficace sulle informazioni che passano attraverso il suo sistema di comunicazione, chiedendo agli Uffici Centrali Nazionali di cancellare i dati dai propri database nazionali quando vi sia una decisione della CCF o del Segretariato Generale che disponga la cancellazione di un avviso o di una diffusione e di confermare l'avvenuta cancellazione entro la scadenza prevista;

10.1.4. rafforzare ulteriormente la procedura di ricorso dinanzi alla CCF rendendola più rapida, più interattiva e più trasparente;

10.1.5. valutare la possibilità di istituire un organo d'appello indipendente avverso le decisioni della CCF, come ad esempio un difensore civico, che possa anche formulare raccomandazioni per eventuali ulteriori miglioramenti dei metodi di lavoro di Interpol;

10.1.6. creare un fondo di risarcimento per le vittime di Avvisi Rossi e Diffusioni di Mandati di Arresto ingiustificati, finanziato dagli Stati membri in proporzione al numero degli avvisi e diffusioni emessi dai rispettivi Uffici Centrali Nazionali;

10.2. a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa di costituire un esempio di buona cooperazione:

10.2.1. mettendo a disposizione di Interpol le risorse umane e finanziarie necessarie per migliorare la qualità e la rapidità sia dei controlli di conformità ex ante che della revisione ex post da parte

della CCF; in particolare, per fornire un finanziamento ulteriore, mirato e circoscritto, alla task force sugli Avvisi e le Diffusioni e alla CCF;

10.2.2. assicurando che le richieste di Avvisi Rossi e le diffusioni che essi presentano a Interpol siano assolutamente chiare in merito all'identificazione della persona interessata, alla descrizione dei fatti e alla loro qualificazione giuridica, nonché agli elementi probatori che mettono la persona in questione in relazione con il reato contestato;

10.2.3. informando rapidamente Interpol di qualunque fatto rilevante che riguardi una determinata persona, come la concessione dello status di rifugiato, a condizione che la persona in questione acconsenta;

10.2.4. dando seguito in modo debito a un Avviso Rosso con una richiesta di estradizione

e ritirando un Avviso Rosso, qualora l'estradizione non sia possibile entro un periodo di tempo ragionevole;

10.2.5. rispettando le decisioni della CCF assicurando che tutte le copie di Avvisi Rossi o diffusioni ritenute ingiustificate dalla CCF siano cancellate anche dai propri database nazionali;

10.2.6. facilitando, in cooperazione con l'Unione Europea, la compilazione di una raccolta di migliori pratiche tra Stati membri sulle procedure da seguire per gli Avvisi Rossi e le diffusioni, includendo le misure pratiche da adottare per effettuare eventuali valutazioni dei rischi e applicare standard coerenti in materia di diritti umani;

10.2.7. facendo uso della propria influenza all'interno di Interpol per appoggiare l'introduzione di ulteriori miglioramenti, in modo che Interpol rispetti pienamente i diritti umani e lo stato di

diritto continuando ad essere uno strumento efficace di cooperazione internazionale tra le forze di polizia;

10.2.8. tenendo conto delle conclusioni e delle raccomandazioni fornite dai difensori della società civile che si occupano di abusi di Interpol, estradizioni

e altre forme di assistenza giuridica tra Stati;

10.2.9. esaminare con cura tutti i casi di abuso di Interpol, estradizione e altre forme di assistenza giuridica tra Stati ad opera degli Stati richiedenti per fini politici o di corruzione.



180122106900