



**Bruxelles, 16 novembre 2015
(OR. en)**

13576/15

**COHOM 104
DEVGEN 211
CONUN 204**

NOTA PUNTO "I/A"

Origine:	Comitato politico e di sicurezza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	13575/15 COHOM 103 DEVGEN 210 CONUN 203
Oggetto:	Sostegno dell'UE alla giustizia di transizione - Conclusioni del Consiglio (16 novembre 2015)

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sul sostegno dell'UE alla giustizia di transizione, adottato dal Consiglio nella sua 3426^a sessione tenutasi il 16 novembre 2015.

**CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO
SUL SOSTEGNO DELL'UE ALLA GIUSTIZIA DI TRANSIZIONE**

Consiglio "Affari esteri", 16 novembre 2015

1. L'UE si prefigge di prevenire violazioni e abusi dei diritti umani in tutto il mondo e, laddove si verificano, di garantire che le vittime abbiano accesso alla giustizia e a mezzi di ricorso e che i responsabili rispondano dei loro atti¹. Sulla scorta di questi principi, la giustizia di transizione è pertanto una priorità fondamentale per l'impegno dell'UE in situazioni di palesi violazioni dei diritti umani e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale.
2. In risposta all'impegno enunciato nel piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2015-2019)² di sviluppare una politica dell'UE sulla giustizia di transizione, il Consiglio accoglie con favore il documento di lavoro congiunto dal titolo "*The EU's Framework on support to transitional justice*" (Il quadro dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione)³, presentato dall'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dalla Commissione europea, e adotta il quadro strategico dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione. Attraverso questo quadro strategico il Consiglio afferma l'intenzione dell'UE di svolgere un ruolo attivo e coerente nel dialogo con i paesi partner e le organizzazioni internazionali e regionali a sostegno dei processi di giustizia di transizione.
3. Il Consiglio riconosce che la giustizia di transizione è una parte integrante ed importante del consolidamento dello Stato e della pace e deve pertanto essere integrata nel più ampio impegno dell'UE in materia di risposta alle crisi, prevenzione dei conflitti, ripresa post-conflitto, sicurezza e sviluppo.

¹ Quadro strategico e piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia (doc. 11855/12).

² Doc. 10897/15.

³ SWD (2015) 158.

4. L'UE promuove un approccio globale e a lungo termine alla giustizia di transizione inteso a combattere l'impunità, a offrire riconoscimento e riparazione alle vittime, a favorire la fiducia, a rafforzare lo stato di diritto e a contribuire alla riconciliazione e alla non ripetizione. Il Consiglio rileva l'importanza di un approccio alla giustizia di transizione incentrato sulle vittime che garantisca il tempestivo coinvolgimento e la partecipazione delle vittime nei processi di giustizia di transizione.
5. Il Consiglio sottolinea l'importanza di sostenere un approccio ai processi di giustizia di transizione specifico al contesto e riconosce la necessità di garantire che la concezione e l'attuazione di tali processi siano a titolarità locale e nazionale e inclusive e rispettino gli obblighi derivanti agli Stati dal diritto internazionale. L'UE si compiace al riguardo della politica delle Nazioni Unite sulle amnistie.⁴
6. Il Consiglio riafferma la vigorosa politica dell'UE a sostegno della Corte penale internazionale (CPI) enunciata nella decisione del Consiglio del 2011 sulla CPI⁵, nel relativo piano d'azione e nell'accordo di cooperazione e di assistenza tra la CPI e l'UE⁶. L'UE riconosce che si ottengono i migliori risultati in materia di responsabilità e giustizia se i sistemi giudiziari di ciascuno Stato funzionano in modo efficace e indipendente, consentendo in tal modo alla CPI di svolgere il ruolo per cui è stata concepita, ovvero quello di tribunale complementare alle giurisdizioni nazionali. L'UE promuove l'universalità dello Statuto di Roma attraverso iniziative e il sostegno a favore della sua ratifica o dell'adesione allo stesso da parte dei paesi partner e assiste questi ultimi nel rafforzare la loro capacità di adempiere agli obblighi derivanti dallo Statuto di Roma.

⁴ Relazione del Segretario generale sullo stato di diritto e la giustizia di transizione nelle società in situazioni di conflitto e post-conflitto, doc. ONU S/2004/616, 24 August 2004, punto 10 e punto 64, lettera c).

⁵ Decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC.

⁶ GU L 115 del 28.4.2006.

7. Il Consiglio riconosce la necessità che l'UE sostenga tanto la volontà politica quanto le capacità tecniche di riforma a livello nazionale. L'UE continua ad essere uno dei principali contributori finanziari alle iniziative di giustizia di transizione nel mondo, fornendo finanziamenti a favore della giustizia penale, delle iniziative di accertamento della verità, delle riforme istituzionali e dei programmi di riparazione, anche attraverso il sostegno alla società civile e alle associazioni di vittime.
8. L'UE attribuisce inoltre un'importanza prioritaria a una giustizia di transizione attenta alla dimensione di genere che affronti l'intera gamma di violazioni e abusi subiti da donne e uomini, ragazze e ragazzi e risponda alle loro diverse vulnerabilità ed esigenze. A tal fine è necessario integrare la dimensione di genere in tutti i meccanismi e processi di giustizia di transizione, dalla loro concezione fino all'attuazione delle raccomandazioni. Riconoscendo che i minori possono essere al tempo stesso vittime, superstiti, testimoni e autori di violazioni e abusi, l'UE sostiene le misure che consentano l'accesso dei minori alla giustizia e il loro coinvolgimento nell'attività dei meccanismi di giustizia di transizione in modo da contribuire efficacemente al recupero e al reinserimento dei minori.
9. Il Consiglio ritiene che il punto di partenza del sostegno dell'UE alla giustizia di transizione debba essere un'analisi precoce di ciascun contesto specifico, comprese le dinamiche post-conflitto/post-transizione e le cause profonde dei conflitti. Questa valutazione congiunta dovrebbe basarsi su meccanismi e processi esistenti e coinvolgere sistematicamente tutti i settori pertinenti dell'azione esterna dell'UE, fra cui risposta alle crisi, prevenzione dei conflitti, giustizia, sicurezza e sviluppo, nelle sedi centrali e in loco.
10. Il Consiglio riconosce l'opportunità di integrare la giustizia di transizione nella risposta alle crisi e nel consolidamento della pace, come anche nei negoziati di pace sostenuti dall'UE. Il Consiglio incoraggia inoltre i rappresentanti speciali dell'UE, che svolgono un ruolo attivo a favore del consolidamento della pace, della stabilità e dello stato di diritto, a promuovere l'assunzione di responsabilità e la lotta contro l'impunità per violazioni e abusi.

11. Parimenti, il Consiglio sottolinea l'importanza di assicurare la coerenza fra la giustizia di transizione e la cooperazione allo sviluppo. L'UE deve assicurare che la pianificazione e l'attuazione di programmi di aiuto allo sviluppo nazionali, regionali e tematici includano, se necessario, il sostegno ai processi di giustizia di transizione e tengano conto di detti processi.
12. Il Consiglio riconosce l'opportunità che l'UE intensifichi la cooperazione con altri attori sul sostegno alla giustizia di transizione assicurando un dialogo costante con le Nazioni Unite e gli altri principali partner internazionali e regionali nell'ambito degli sforzi volti a ottimizzare coerenza ed efficacia. Il Consiglio pone altresì in rilievo l'importanza delle conoscenze e dei contributi della società civile, quali le ONG, i gruppi di riflessione e il mondo accademico, per i processi di giustizia di transizione.
13. Il Consiglio rileva che la messa in opera dell'allegato quadro strategico rappresenta un compito comune e una responsabilità condivisa per le istituzioni e i servizi dell'UE come pure per gli Stati membri, nelle capitali e sul campo. Il Consiglio invita l'alto rappresentante e la Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri dell'UE, ad avviare l'attuazione del quadro strategico dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione. Il quadro strategico sarà valutato periodicamente e i progressi saranno segnalati nelle pertinenti relazioni annuali dell'UE, in particolare la relazione annuale sui diritti umani e la democrazia.

Quadro strategico dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione

Sintesi:

*Il presente documento fa parte dell'attuazione del **piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2015-2019)**, che enuncia, nell'azione 22, lettera b), **l'impegno di sviluppare e attuare una politica dell'UE sulla giustizia di transizione**. L'obiettivo è **fornire un quadro per il sostegno dell'UE ai meccanismi e processi di giustizia di transizione e migliorare la capacità dell'UE di svolgere un ruolo più attivo e coerente nel dialogo con i paesi partner e le organizzazioni internazionali e regionali**. Il presente quadro illustra il modo in cui l'UE può impegnarsi in situazioni in cui siano stati commessi abusi in passato, compresi **palesi violazioni e abusi dei diritti umani e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario**, sostenendo una combinazione di misure specifiche al contesto volte a **promuovere la verità, la giustizia, la riparazione e la garanzia di non ripetizione, ovvero ad assicurare la giustizia di transizione**. Esso sviluppa e integra **l'attuale vigorosa politica dell'UE a sostegno della Corte penale internazionale** e tiene conto del quadro ONU e delle sue attività in materia di giustizia di transizione.*

*Pone inoltre l'accento sul modo di concepire e attuare le strategie di giustizia di transizione. Tali processi devono essere **a titolarità locale e nazionale, inclusivi e attenti alla dimensione di genere e rispettare gli obblighi derivanti agli Stati dal diritto internazionale**. È quindi importante che a detti processi partecipino la società civile, le vittime, le persone appartenenti a minoranze, le donne e i giovani. La giustizia di transizione è oggi considerata parte integrante del consolidamento dello Stato e della pace e deve pertanto essere integrata anche nel più ampio impegno dell'UE in materia di risposta alle crisi, prevenzione dei conflitti, sicurezza e sviluppo.*

I. Definizione e obiettivi della giustizia di transizione

La relazione del Segretario generale dell'ONU sullo stato di diritto e la giustizia di transizione nelle società in situazione di conflitto e post-conflitto descrive la giustizia di transizione come l'intera gamma di processi e meccanismi associati ai tentativi di una società di venire a patti con un passato di abusi su vasta scala, al fine di determinare le responsabilità, fare giustizia e raggiungere la riconciliazione. Tra di essi si possono annoverare meccanismi giudiziari e non giudiziari, con (eventualmente) diversi livelli di coinvolgimento internazionale e perseguimento di singoli, riparazioni, accertamento della verità, riforme istituzionali, controllo e revoca di cariche, o una loro combinazione¹. Si tratta della definizione più comunemente utilizzata ad oggi ed è quella applicata dall'UE. Essa incorpora i quattro elementi essenziali della giustizia di transizione, vale a dire:

- giustizia penale;
- verità;
- riparazione;
- garanzie di non ripetizione/riforme istituzionali.

Questi quattro elementi sono sanciti negli strumenti internazionali esistenti relativi alla giustizia di transizione. Essi fungono da orientamento per l'approccio dell'UE alla giustizia di transizione, **volto a raggiungere gli obiettivi di seguito indicati**, al fine di prevenire il ripetersi delle crisi, affrontare i crimini più gravi che allarmano l'intera comunità internazionale e scongiurare future violazioni dei diritti umani:²

¹ S/2004/616.

² Relazione del relatore speciale sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione, 9 agosto 2012, A/HRC/21/46, pag. 5.

- a) **Porre fine all'impunità:** alle vittime di gravi crimini internazionali può essere resa piena giustizia solo se gli autori di tali crimini sono assicurati alla giustizia e chiamati a rispondere delle loro azioni dinanzi a organi giudiziari equi ed efficaci, a livello nazionale o internazionale, che consentano alle vittime di partecipare e di far ascoltare e prendere in considerazione le loro voci. Anche il perseguimento deve svolgere un ruolo nel dissuadere dal commettere in futuro siffatti crimini. Questo elemento risale ai processi di Norimberga e di Tokyo e ai relativi principi, che costituiscono una pietra angolare dell'attuale ordinamento giuridico internazionale.
- b) **Offrire riconoscimento e riparazione alle vittime:** la giustizia di transizione prevede un riconoscimento del danno subito dalle vittime. Il mero riconoscimento del pregiudizio non è tuttavia sufficiente. Va piuttosto riconosciuto che le vittime sono titolari di diritti, tra cui quelli ad un ricorso effettivo e ad una riparazione adeguata. I processi messi in atto dopo conflitti o transizioni devono garantire che le vittime non siano nuovamente vittimizzate o traumatizzate.
- c) **Favorire la fiducia:** i quattro elementi della giustizia di transizione sono volti a promuovere la fiducia ripristinando quella nelle istituzioni statali e a contribuire al riaffermarsi di valori sociali in virtù dei quali non saranno tollerati violazioni o abusi, né se ne consentirà la ripetizione. Si contribuisce così al ripristino del tessuto sociale della società.
- d) **Rafforzare lo stato di diritto:** le misure di giustizia di transizione dovrebbero contribuire al ripristino e al rafforzamento dello stato di diritto. Il ripristino dello stato di diritto va inteso non solo nel senso stretto di riformare leggi e istituzioni, ma anche in termini sostanziali, come garanzia che nessuno sia al di sopra della legge, che le istituzioni dispongano di risorse adeguate e siano soggette a responsabilità e che le persone godano di un accesso paritario ed effettivo alla giustizia. Ciò è particolarmente importante dal momento che gli interventi di giustizia di transizione sono talvolta messi in atto in paesi o territori in cui lo stato di diritto non era rispettato o è stato gravemente violato durante un conflitto o da regimi autoritari.

e) **Contribuire alla riconciliazione:** un processo di giustizia di transizione che combatte l'impunità, offre riconoscimento alle vittime, istituisce lo stato di diritto e favorisce la fiducia persegue anche l'obiettivo di contribuire a un processo di riconciliazione. La riconciliazione mira a ridefinire le relazioni tra le persone e a permettere alla società di lasciarsi alle spalle un passato diviso per un futuro condiviso. Non saranno sufficienti solo misure giuridiche e istituzionali. Potrebbero essere necessarie anche iniziative rivolte alla dimensione più personale di una transizione, come scuse ufficiali, monumenti commemorativi e la riforma del sistema d'istruzione³. La riconciliazione non deve tuttavia essere considerata un'alternativa alla giustizia, o un obiettivo che può essere raggiunto indipendentemente dall'attuazione globale dei quattro elementi della giustizia di transizione di seguito esposti in dettaglio. Inoltre, sebbene la giustizia di transizione rappresenti una parte essenziale del processo di riconciliazione, altri elementi, come la sicurezza e lo sviluppo, sono altrettanto importanti.

³ Relazione del relatore speciale sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione, 9 agosto 2012, A/HRC/21/46.

II. La base del quadro dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione

I diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto sono al centro dell'azione esterna dell'UE. L'articolo 21 del trattato sull'Unione europea ribadisce che l'azione dell'UE sulla scena internazionale è guidata da tali principi.

Le recenti politiche dell'UE sono allineate a tale quadro giuridico, che si riflette nella comunicazione del 2011 su un programma di cambiamento⁴, nella comunicazione sul sostegno al bilancio⁵ e nelle relative conclusioni del Consiglio, nonché nel quadro strategico sui diritti umani e la democrazia, adottato dal Consiglio il 25 giugno 2012⁶. Il quadro strategico ribadisce specificamente il fermo impegno politico dell'UE a prevenire le violazioni dei diritti umani in tutto il mondo e, ove queste si verificano, a garantire che le vittime abbiano accesso alla giustizia e a mezzi di ricorso e che i responsabili rispondano dei loro atti. Indica inoltre che l'UE continuerà a promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario⁷ e lotterà vigorosamente contro l'impunità per palesi violazioni dei diritti umani e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, compresa la violenza sessuale e di genere, non da ultimo attraverso il suo impegno nei confronti della Corte penale internazionale (in appresso "CPI").

Impegnata a favore della promozione della pace, della democrazia, dei diritti umani e dello sviluppo, l'UE è già un importante attore nel settore della giustizia di transizione e dispone degli strumenti giuridici e politici per creare e sviluppare un sostegno più coerente alla giustizia di transizione. Si inseriscono in questo contesto le seguenti azioni.

⁴ COM (2011) 637 definitivo.

⁵ COM (2011) 638 definitivo.

⁶ Doc. 11855/12, allegato II.

⁷ L'UE è un'importante sostenitrice del diritto internazionale umanitario e dei principi umanitari e continua ad attuare gli orientamenti dell'UE sul diritto internazionale umanitario, adottati nel 2005 e aggiornati nel 2009, che servono come strumento per promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di Stati terzi e attori non statali.

1. L'UE è una ferma sostenitrice dello Statuto di Roma e della CPI. La **vigorosa politica dell'UE a sostegno della CPI** si basa su una decisione del Consiglio del 2011⁸ e sul relativo piano d'azione⁹. La CPI è l'unico tribunale penale internazionale permanente con aspirazioni globali. Nel contempo, l'UE riconosce che si ottengono i migliori risultati in materia di responsabilità e giustizia se i sistemi giudiziari di ciascuno Stato funzionano in modo efficace e indipendente, consentendo in tal modo alla CPI di svolgere il ruolo per cui è stata concepita, ovvero quello di tribunale di ultima istanza complementare alle giurisdizioni nazionali, il che è in linea con il "principio di complementarità"¹⁰. L'UE e i suoi Stati membri forniscono sostegno ai paesi terzi al fine di assisterli nello sviluppo e nel rafforzamento della loro capacità di adempiere agli obblighi derivanti dallo Statuto di Roma attraverso, ad esempio, la promozione della legislazione nazionale che attua lo Statuto di Roma e il sostegno a programmi in materia di giustizia e stato di diritto incentrati sulla giustizia penale, come sottolineato nel documento sull'insieme di strumenti per colmare il divario tra giustizia internazionale e nazionale¹¹.

⁸ Decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC, GU L 76 del 22.3.2011, pag. 56.

⁹ I principi dello Statuto di Roma e quelli che regolano il funzionamento della CPI sono perfettamente in linea con i principi e gli obiettivi dell'Unione. La CPI è stata istituita per indagare, perseguire e processare persone sospettate di aver commesso i crimini più gravi, contribuendo così alla prevenzione di tali crimini. I gravi crimini che rientrano nella giurisdizione della CPI, vale a dire il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, nonché il crimine di aggressione, sono motivo di allarme per tutta la comunità internazionale, per l'Unione e i suoi Stati membri.

¹⁰ La CPI non sostituisce i sistemi nazionali di giustizia penale, ma piuttosto li integra. Può indagare e, laddove giustificato, perseguire e processare persone solo se lo Stato competente nel caso di specie non è disposto o non è effettivamente in grado di svolgere le indagini o esercitare l'azione penale, oppure in caso di totale assenza di azione da parte dello Stato interessato. Secondo il principio di complementarità, gli Stati mantengono la responsabilità primaria per il processo agli autori di crimini rientranti nella giurisdizione della CPI.

¹¹ Documento di lavoro congiunto sulla promozione del principio di complementarità dal titolo *Toolkit for bridging the gap between international and national justice* (Insieme di strumenti per colmare il divario tra giustizia internazionale e nazionale), SWD (2013) 26 final.

2. Nel novembre 2007 il Consiglio ha approvato la comunicazione intitolata "**Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità: l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace**" e ha sottolineato l'importanza di risposte strategiche dell'UE adeguate alle caratteristiche specifiche della situazione di fragilità¹². Ciò è stato confermato dall'adozione del "**concetto di potenziamento delle capacità di dialogo e di mediazione dell'UE**", che ha riconosciuto l'opportunità che l'UE valuti, caso per caso, come sostenere al meglio i meccanismi di giustizia di transizione, incluso come affrontare al meglio l'impunità. Il Consiglio ha altresì rammentato che gli sforzi di mediazione dell'UE devono rispettare pienamente e sostenere i principi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani¹³.
3. **L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni**, di cui alla comunicazione congiunta dell'UE del 2013 e alle conclusioni del Consiglio del maggio 2014, copre tutte le fasi del ciclo dei conflitti e delle crisi, incluse la ricostruzione rapida, la stabilizzazione e la pacificazione. L'UE persegue l'obiettivo di aiutare i paesi a riprendere la strada di uno sviluppo sostenibile a lungo termine, con risposte che devono essere specifiche al contesto e improntate alla realtà della situazione sul terreno¹⁴.

¹² Conclusioni del Consiglio, del 19-20 novembre 2007, su una risposta dell'UE alle situazioni di fragilità, in cui si esprime compiacimento per la comunicazione di cui al documento COM(2007) 643 definitivo.

¹³ Conclusioni del Consiglio, del 17 novembre 2009, che approvano il concetto di potenziamento delle capacità di dialogo e di mediazione dell'UE, 15779/09, http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf.

¹⁴ Conclusioni del Consiglio, del 12 maggio 2014, sull'approccio globale dell'UE e comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio sull'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni (JOIN(2013) 30 final), http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

4. Attraverso le proprie **missioni e operazioni PSDC**, l'UE è impegnata in situazioni di conflitto e di crisi in cui i retaggi di crimini di guerra, genocidi, crimini contro l'umanità e altre palesi violazioni dei diritti umani sono o possono diventare rilevanti. Il **concetto UE a sostegno della riforma del settore della sicurezza (SSR)**¹⁵ riconosce il ruolo potenziale delle missioni PSDC nel sostenere i meccanismi di giustizia di transizione rilevanti per la riforma del settore della sicurezza e della giustizia. Analogamente, uno dei principi del **sostegno dell'UE a disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR)**¹⁶ prevede che l'UE assicuri il rispetto dei diritti umani e fornisca sostegno DDR in relazione agli sforzi nel settore della riconciliazione e della giustizia di transizione.
5. **Gli Stati membri dell'UE hanno grande esperienza nell'affrontare il passato.** Molti paesi europei si sono impegnati in processi di giustizia di transizione e in alcuni casi tali processi sono ancora in corso. Vari paesi europei continuano ad affrontare il retaggio del proprio operato in paesi terzi e la loro esperienza dà forma all'azione esterna dell'UE in questo settore.
6. Infine, ma non meno importante, l'UE è uno dei maggiori **contributori finanziari alle iniziative di giustizia di transizione nel mondo**, anche attraverso i suoi strumenti di assistenza esterna geografici e tematici. Nel periodo 2014-2020 l'UE continuerà probabilmente ad essere il maggiore donatore al mondo nei settori della democrazia, dello stato di diritto, della riforma del settore della giustizia e della sicurezza, del buon governo, della parità di genere e del sostegno ai gruppi vulnerabili.

¹⁵ Concetto UE a sostegno della riforma del settore della sicurezza, 13 ottobre 2005, doc. 12566/4/05,

¹⁶ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>. Conclusioni del Consiglio, del 15 dicembre 2006 (doc. 16879/1/06), che approvano il concetto UE a sostegno di disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR), https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/links-between-security-and-development/security-sector_en.

Il sostegno alla giustizia di transizione è una questione trasversale a vari strumenti. Il presente quadro costituisce una base per l'impegno dell'UE nella giustizia di transizione nell'ambito della sua azione esterna, con i seguenti obiettivi:

- **rafforzare la posizione dell'UE** sulla giustizia di transizione e migliorare la coerenza, l'uniformità e l'efficacia dell'impegno dell'UE in materia di giustizia di transizione;
- promuovere **un approccio globale** alla giustizia di transizione, al fine di realizzare società pacifiche, giuste e democratiche basate sullo stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani, aiutare a riconoscere e riparare i danni subiti dalle vittime di violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, combattere l'impunità, favorire la fiducia, contribuire alla riconciliazione e prevenire così la ripetizione nel futuro di violazioni ed abusi.

III. Elementi della giustizia di transizione

Come già rilevato, verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione/riforme istituzionali costituiscono i quattro elementi della giustizia di transizione. Ciascun elemento comprende una varietà di misure, giudiziarie e non.

1. **Giustizia penale:** al giorno d'oggi, l'obbligo per gli Stati di indagare e perseguire "gravi crimini secondo il diritto internazionale" è saldamente radicato nel diritto dei trattati. Lo statuto della CPI afferma che "è dovere di ogni Stato esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti dei responsabili di crimini internazionali"¹⁷. Anche l'assemblea generale delle Nazioni Unite ha confermato che gli Stati hanno il dovere di indagare e, in presenza di prove sufficienti, di perseguire i presunti responsabili delle violazioni e, se ritenuti colpevoli, di punire questi ultimi¹⁸. Per i gravi crimini secondo il diritto internazionale non può esservi impunità¹⁹. Ciò riflette gli insegnamenti dei processi di Norimberga e di Tokyo. Stando alla definizione data dalle Nazioni Unite nell'"*Updated Set of Principles to Combat Impunity*"²⁰, il termine "gravi crimini secondo il diritto internazionale" comprende palesi violazioni dei diritti umani e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario²¹.

¹⁷ Sesto paragrafo del preambolo.

¹⁸ A/RES/60/147.

¹⁹ Per un approfondimento in merito alle amnistie si veda il capitolo IV.

²⁰ *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity* (Insieme aggiornato di principi per la protezione e la promozione dei diritti umani attraverso la lotta all'impunità), docc. E/CN.4/2005/102 e E/CN.4/2005/102/Add.1.

²¹ L'espressione "gravi crimini secondo il diritto internazionale" comprende violazioni gravi delle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e del relativo primo protocollo addizionale del 1977 nonché altre violazioni del diritto internazionale umanitario che costituiscono crimini secondo il diritto internazionale, genocidi, crimini contro l'umanità e altre violazioni dei diritti umani protetti a livello internazionale che costituiscono crimini secondo il diritto internazionale e/o che il diritto internazionale impone agli Stati di sanzionare penalmente, come la tortura, le sparizioni forzate, le esecuzioni extragiudiziali e la schiavitù; *ibidem*, pag. 6.

Oltre all'impunità *de jure* (quando le leggi sono inadeguate perché non considerano criminosa una condotta che dovrebbe essere considerata tale o pongono gli autori al riparo dal perseguimento), può esservi anche un'impunità *de facto* dovuta alle situazioni problematiche che si presentano in società che escono da un conflitto o da un regime autoritario. All'impunità *de facto* possono contribuire un numero elevato di vittime e di autori, istituzioni statali deboli, una volontà politica insufficiente e competenze inadeguate per affrontare i crimini di massa. Tale problema può essere affrontato solamente attraverso un approccio globale e pratico, che può comprendere misure legislative, riforme nei settori dell'attività di contrasto e giudiziario nonché lo sviluppo di capacità e che dovrebbe contemplare una stretta collaborazione con le vittime e la società civile. Di fondamentale importanza è anche la tempestiva definizione di strategie di indagine e di perseguimento coerenti ed efficaci. È possibile predisporre rapidamente registri di esperti imparziali e altamente formati incaricati di assistere i governi nello svolgimento di indagini indipendenti. Il perseguimento a livello nazionale dovrebbe essere basato su obiettivi chiari e un'indagine su tutti i tipi di crimini commessi da tutte le parti di un conflitto, indipendentemente dai presunti autori. A causa della portata delle violazioni commesse durante un conflitto o una dittatura è spesso impossibile processare tutti gli autori di violazioni. Le strategie di perseguimento dovrebbero volgere l'attenzione, in particolare, alle dimensioni sistemiche e/o strutturali delle violazioni massive. Se tali strategie prevedono la definizione di un ordine di priorità o la selezione dei tipi di casi o presunti autori, ciò dovrebbe avvenire sulla base di criteri chiari. Gli sforzi della giustizia penale devono inoltre rispettare i principi del processo equo, del giusto processo e dell'accesso alla giustizia per le vittime. Essi dovrebbero essere accompagnati da una solida strategia di comunicazione e sensibilizzazione per entrare in relazione con le vittime e le comunità colpite e per contribuire a ristabilire la fiducia nelle istituzioni giudiziarie nazionali. Può altresì essere utile istituire tribunali ibridi con componenti sia nazionali che internazionali o coinvolgere temporaneamente personale internazionale, compresi procuratori e giudici, nel sistema giudiziario nazionale.

Posizione dell'UE: *l'UE sottolinea quanto è importante che tutti gli Stati salvaguardino l'indipendenza dell'amministrazione della giustizia e l'imparzialità della magistratura e creino la volontà politica di esercitare la loro giurisdizione penale nei confronti dei responsabili di gravi crimini secondo il diritto internazionale²². L'UE sostiene pertanto le riforme della legislazione penale nazionale volte ad assicurarne la conformità con il diritto internazionale nonché le iniziative volte a rafforzare o sviluppare strategie e capacità nazionali di indagine, di perseguimento e giudiziarie, una difesa legale adeguata e protezione e assistenza a lungo termine per testimoni e vittime. L'UE fornisce sostegno alla CPI nell'assolvimento del suo mandato nei casi in cui quest'ultima è coinvolta e promuove la collaborazione con la Corte. Se del caso, l'UE sostiene altresì modalità alternative di amministrazione della giustizia (pratiche di mediazione o meccanismi tradizionali in linea con le norme internazionali) che possono integrare i procedimenti penali formali.*

2. **Iniziative di accertamento della verità:** il diritto alla verità è contemplato da strumenti giuridici e politici internazionali²³ ed è stato affermato sia dalla Corte interamericana che dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁴, così come dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli²⁵.

²² Per maggiori dettagli si veda la relazione del relatore speciale sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione in merito al tema delle strategie di definizione di priorità nell'attività di perseguimento in seguito a palesi violazioni dei diritti umani e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, 27 agosto 2014, doc. A/HRC/27/56.

²³ Il "diritto alla verità" va considerato nel contesto specifico del primo protocollo addizionale delle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (articoli 32 e 33) e della convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (articolo 24), per gli Stati parte di questa convenzione. Il diritto alla verità è stato oggetto delle risoluzioni 9/11 e 12/12 del Consiglio dei diritti umani. È altresì utile ricordare che uno specifico diritto alla verità può essere qualificato diversamente in alcuni sistemi giuridici come diritto all'informazione, diritto di essere informato o libertà di informazione.

²⁴ El-Masri contro ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Corte europea dei diritti dell'uomo, ECtHR, 39630/0913 (2012); caso Velásquez Rodríguez, Corte interamericana dei diritti dell'uomo, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988). Caso Myrna Mack Chang, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 101, 274-75 (2003). Caso Bámaca Velásquez, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 91, 77 (2002); Caso Barrios Altos, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 75 (2001).

²⁵ La Commissione africana deduce il diritto alla verità quale parte del diritto a un ricorso effettivo; si veda *Commission's Principles and guidelines on the right to a fair trial and legal assistance in Africa* (principi e orientamenti della Commissione sul diritto a un giusto processo e all'assistenza legale in Africa), African Union Doc. DOC/OS(XXX)247); si veda anche la risoluzione ACHPR/Res. 111 (XXXXII) 07, *Resolution on the Right to a Remedy and Reparation for Women and Girls Victims of Sexual Violence* (risoluzione sul diritto al ricorso e alla riparazione per le donne e le ragazze vittime di violenza sessuale) (2007), che riconosce esplicitamente il diritto alla verità.

Le commissioni per la verità sono strumenti flessibili per loro natura incentrate sulle vittime che possono essere utilizzate per un'ampia varietà di scopi, tra cui raccogliere dati storici, ma anche portare avanti un dialogo nazionale attraverso audizioni pubbliche e formulare raccomandazioni per varie riforme. I processi di documentazione e di accertamento della verità intrapresi da commissioni per la verità, commissioni di inchiesta o altre missioni di accertamento dei fatti possono essere di aiuto nelle indagini su violazioni o abusi dei diritti umani attuali o passati, contribuendo così al riconoscimento pubblico di tali violazioni e delle sofferenze delle vittime²⁶. Al di là dell'importanza per singole persone di conoscere la verità, è altresì imperativo che tutta la società apprenda la verità sulle violazioni, compresi l'identità degli autori e le cause, i fatti e le circostanze che ne hanno contraddistinto la commissione. Il dovere degli Stati di conservare archivi e altre prove e di facilitare la conoscenza delle violazioni è essenziale per realizzare la dimensione sociale del diritto alla verità²⁷. Le relazioni e raccomandazioni delle commissioni per la verità, così come la raccolta e l'archiviazione di informazioni, possono essere utili per l'attività di perseguimento, i programmi di riparazione e le riforme istituzionali. Garantire il diritto dei cittadini, in particolare delle vittime, di accedere alle informazioni e ai documenti pubblici è essenziale per giungere alla verità e ristabilire la fiducia nelle istituzioni dei relativi paesi. Le commissioni per la verità possono integrare, ma non sostituire, i procedimenti penali. Non possono avere la funzione di concedere amnistie per gravi crimini secondo il diritto internazionale e ciò si è verificato raramente nella pratica.

Posizione dell'UE: l'UE promuove le iniziative di accertamento della verità basate sul diritto internazionale e sulle migliori prassi. Sostiene la stretta collaborazione tra commissioni per la verità, associazioni di vittime e società civile, sia prima sia durante i lavori di una commissione, nonché nelle fasi di attuazione e di follow-up. L'UE incoraggia gli Stati ad attuare le raccomandazioni delle commissioni per la verità e a preservare la memoria attraverso misure quali la protezione di archivi e altre prove. L'UE è consapevole dell'importanza di rafforzare la qualità della documentazione e degli sforzi di accertamento dei fatti per rendere efficace la divulgazione della verità.

²⁶ Doc. E/CN.4/2005/102/Add. 1.

²⁷ Risoluzione 2005/26 del Consiglio dei diritti umani.

3. **Riparazione:** il diritto delle vittime di violazioni dei diritti umani al ricorso è sancito dal diritto internazionale²⁸ ed è stato ribadito nei principi di base e negli orientamenti delle Nazioni Unite concernenti il diritto al ricorso e alla riparazione delle vittime di palesi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario.²⁹ I programmi di riparazione mirano a riparare i danni subiti dalle vittime a causa di gravi crimini secondo il diritto internazionale offrendo alle vittime una serie di benefici materiali e/o simbolici. Possono includere misure quali il risarcimento pecuniario, la riabilitazione (ad esempio, servizi di assistenza medica e psicologica, sostegno all'istruzione), misure di reinserimento socioeconomico, la restituzione di beni o il risarcimento per la loro perdita, ma anche scuse pubbliche ufficiali, la costruzione di musei e monumenti commemorativi e l'istituzione di giorni di commemorazione.³⁰ Le raccomandazioni formulate dalle commissioni per la verità possono definire un quadro o includere proposte per una politica di riparazione. La possibilità di accesso alla riparazione dovrebbe essere inclusiva al massimo per evitare qualsiasi marginalizzazione delle vittime e sostenere il loro reinserimento e l'emancipazione delle stesse nella società.

Posizione dell'UE: l'UE incoraggia un approccio alle politiche di riparazione partecipativo e incentrato sulle vittime, con l'obiettivo di ripristinare la giustizia e il pieno reinserimento e la piena riabilitazione delle vittime.

²⁸ Articolo 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, articolo 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, articolo 6 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, articolo 14 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, articolo 39 della Convenzione sui diritti del fanciullo, e articolo 75 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

²⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, 2005, A/RES/60/147.

³⁰ Nota di orientamento del Segretario generale delle Nazioni Unite sull'approccio delle Nazioni Unite alla giustizia di transizione:
http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf.

4. **Riforme istituzionali/garanzie di non ripetizione:** in situazioni di conflitto o negli Stati autoritari, le istituzioni pubbliche sono spesso strumenti di repressione e di ingiustizia, e possono anche mancare di capacità tecniche. Le riforme istituzionali possono pertanto risultare necessarie al fine di consolidare lo stato di diritto e garantire la reale assunzione di responsabilità dei poteri pubblici per ristabilire la fiducia, prevenire la ripetizione nel futuro di violazioni dei diritti umani e garantire la protezione dei diritti umani. Le riforme istituzionali dovrebbero includere misure che promuovano l'integrità, la legittimità e l'assunzione di responsabilità, che garantiscano i principi di rappresentanza e reattività delle istituzioni pubbliche e che rafforzino la sorveglianza e il controllo democratico. La partecipazione, anche della società civile, è indispensabile in questo processo. Oltre a riforme istituzionali, le garanzie di non ripetizione richiedono ulteriori misure, quali l'SSR, il DDR, riforme dell'istruzione e riforme legislative/costituzionali. I risultati migliori si raggiungono integrando iniziative dall'alto verso il basso con iniziative dal basso verso l'alto nel cui ambito i governi locali, i cittadini e la società civile creano una solida base per una governance inclusiva e la democrazia locale.

*Posizione dell'UE: l'UE applica i suddetti principi quando fornisce sostegno alle riforme nel settore della sicurezza e della giustizia. L'UE sottolinea l'importanza del controllo civile, della governance e dell'assunzione di responsabilità delle forze di sicurezza.³¹ L'UE sostiene iniziative volte a rafforzare la magistratura in modo da garantirne l'indipendenza, l'imparzialità, l'accessibilità e l'efficacia, nonché l'abrogazione/la modifica della legislazione nazionale contraria alle norme internazionali. L'UE incoraggia gli Stati ad impegnarsi in intense consultazioni con la società civile durante l'intero processo di riforma e oltre. L'UE, riconoscendo il potere dell'istruzione nel trasformare le società, sostiene i programmi di istruzione nonché i programmi di formazione globali in materia di diritti umani e norme del diritto umanitario e penale internazionale che traggano insegnamento dall'esperienza di violazioni e abusi propria di un paese. L'UE incoraggia altresì gli Stati ad accompagnare le riforme istituzionali con **procedure di controllo e codici di condotta, se opportuno e conformemente alle norme internazionali in materia di diritti umani**. Tali procedure dovrebbero essere trasparenti, basate su criteri chiari ed essere attuate da istituzioni indipendenti. È importante garantire che le persone condannate per gravi crimini secondo il diritto internazionale non possano più ricoprire cariche pubbliche.*

I meccanismi descritti nelle sezioni precedenti rappresentano esempi emersi nella pratica e non limitano i possibili modi di affrontare la giustizia di transizione. È necessario un approccio flessibile al fine di rispondere efficacemente alle sfide ed esigenze in evoluzione della giustizia di transizione.

³¹ Concetto UE a sostegno della riforma del settore della sicurezza, 13 ottobre 2005, 12566/4/05, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>.

IV. Principi guida per l'impegno dell'UE nella giustizia di transizione

Nell'elaborare una strategia di sostegno alla giustizia di transizione, **l'UE si adopererà per un approccio flessibile** basato su una **reale comprensione delle esigenze e dei contesti specifici e sulla fattibilità** di processi di giustizia di transizione significativi. I seguenti principi guideranno l'impegno dell'UE nella giustizia di transizione nel quadro della sua azione esterna.

1. Il processo di giustizia di transizione deve essere a titolarità nazionale, partecipativo e consultivo e includere la sensibilizzazione

La giustizia di transizione può raggiungere i suoi obiettivi solo se il relativo processo di concezione e attuazione è **a titolarità nazionale e locale ed inclusivo** e rispetta nel contempo le norme e gli standard internazionali. È essenziale che il processo sia avviato e guidato da autorità governative e dalla società civile locale.

La partecipazione attiva, libera e significativa mette tutti i titolari di diritti in condizione di dar voce alle proprie esigenze e aspettative. Individuare le parti interessate fin dall'inizio di una strategia di giustizia di transizione è essenziale per comprendere e tenere conto delle loro specifiche esigenze e richieste.

Il riconoscimento pubblico è cruciale per qualunque processo di giustizia di transizione. Le attività di sensibilizzazione, compresi la consultazione pubblica, il coinvolgimento dei media e la divulgazione di informazioni, dovrebbero pertanto istruire il pubblico circa lo scopo e la concezione dei meccanismi di giustizia di transizione, essere dirette alla comprensione delle opinioni e delle aspettative della comunità ed essere calibrate per evitare o correggere errori d'interpretazione e gestire le aspettative. Tali attività di sensibilizzazione non dovrebbero limitarsi alle grandi città, ma estendersi a tutte le comunità interessate.

L'UE sostiene il dialogo e il coinvolgimento costruttivo delle vittime, della società civile e di altri attori interessati nella concezione e attuazione dei meccanismi di giustizia di transizione, anche attraverso adeguate attività di sensibilizzazione e comunicazione.

2. Applicare un approccio specifico al contesto

Non esiste un approccio "universale" alla giustizia di transizione: qualsiasi approccio deve basarsi sulle esigenze e sugli obiettivi del contesto e del paese interessati. Sebbene esistano diversi strumenti di analisi per individuare fattori specifici, quali l'analisi dei conflitti³², o la valutazione delle esigenze post-conflitto (PCNA) e i quadri dei risultati transitori, è necessaria un'analisi della situazione dalla prospettiva della giustizia di transizione per avere una comprensione globale delle questioni nel contesto specifico. A tal fine occorrono, tra l'altro, una valutazione, senza discriminazioni, della natura, del ruolo e dell'impatto delle violazioni o degli abusi sulla popolazione colpita e l'**individuazione delle esigenze dei gruppi di vittime interessati**. Anche la dimensione internazionale dei conflitti locali, ad esempio il coinvolgimento di imprese o governi stranieri, deve essere presa in considerazione ai fini dell'analisi.

Nei contesti in cui non esiste una reale volontà politica di portare avanti processi di giustizia di transizione significativi, le iniziative informali sviluppate e attuate a livello di base possono dare impulso all'agenda in materia di giustizia di transizione e contrastare l'impunità. Le strategie informali possono anche essere messe in atto a fianco di meccanismi formali per **rafforzare l'impatto sociale e politico**.

Il tipo e il livello dell'impegno dell'UE, nonché gli strumenti da utilizzare per il sostegno alla giustizia di transizione, dovrebbero essere informati a questo principio e determinati in funzione del contesto, sulla base di un'analisi e una consultazione approfondite.

³² Sull'analisi dei conflitti vedasi la *Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action* (nota di orientamento sull'uso dell'analisi dei conflitti a sostegno dell'azione esterna dell'UE) della Commissione e del SEAE:
<http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/document/guidance-note-conflict-analysis-support-eu-external-action>

3. Affrontare la giustizia di transizione in modo globale prestando debita attenzione alla tempistica

Le misure in materia di giustizia di transizione non dovrebbero essere considerate isolate o in competizione tra loro, ma piuttosto come misure che **si rafforzano reciprocamente**. L'**impegno precoce** nei processi di giustizia di transizione è auspicabile in quanto costituisce un segnale contro l'impunità e apre la strada alla giustizia e allo stato di diritto.

Ciascun elemento della giustizia di transizione svolge un ruolo importante e non può sostituirsi ad un altro (ad esempio, la commissione per la verità, la riparazione e le riforme istituzionali non sostituiscono il perseguimento penale). Infatti, ciascuno di tali meccanismi è più efficace quando è attuato in combinazione con altri. Pertanto, **un approccio globale** richiede una strategia coerente in cui ciascun elemento di una strategia di giustizia di transizione riconosca la necessità e lasci spazio alla messa in atto di altre iniziative. L'esperienza dimostra tuttavia che non tutti i possibili elementi di una strategia di giustizia di transizione devono essere attuati simultaneamente.

È essenziale stabilire tempistiche realistiche che tengano conto del contesto specifico e proporre pertinenti misure di giustizia di transizione alla luce di un **contesto favorevole** (sicurezza, condizioni politiche, sociali ed economiche, capacità delle strutture esistenti, posizione della società civile).

Anche nel corso di un conflitto possono essere avviati processi di giustizia di transizione tramite la documentazione di violazioni e abusi, progetti di dialogo e la creazione di sistemi di governo locale inclusivi.

*Dal momento che non è possibile prevedere in anticipo le dinamiche di un processo di transizione, le attività dell'UE a sostegno della giustizia di transizione dovrebbero tenere conto degli sviluppi attuali senza perdere di vista l'orizzonte temporale più lungo e il fatto che il processo di giustizia di transizione **richiede un approccio globale**.*

4. Conformità alle norme e agli standard internazionali

Coerentemente con il fatto che l'azione esterna dell'UE è guidata dai principi di democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, l'UE sostiene i processi di giustizia di transizione che sono **conformi alle norme e agli standard internazionali**.

La **questione dell'ammissibilità delle amnistie**³³ sorge spesso in sede di negoziazione di accordi di pace e nel corso di altri processi di transizione. Secondo il diritto internazionale umanitario, gli Stati possono concedere l'amnistia a coloro che hanno partecipato ad un conflitto armato non internazionale per reati quali la rivolta, la sedizione o il tradimento. Gli Stati possono concedere l'amnistia anche agli insorti per legittimi atti di guerra (come l'uccisione di membri delle forze armate nemiche)³⁴. Questa disposizione mira a favorire la riconciliazione liberando le persone detenute o condannate per il semplice fatto di aver partecipato alle ostilità. Non contempla tuttavia l'amnistia per coloro che hanno commesso gravi crimini internazionali.³⁵

³³ L'amnistia può essere descritta come un provvedimento giuridico inteso a:

- a) vietare, senza effetto retroattivo, l'azione penale e, in alcuni casi, l'azione civile nei confronti di talune persone o categorie di persone per determinati atti criminosi commessi prima della decisione di amnistia; o
- b) annullare, con effetto retroattivo, la responsabilità giuridica precedentemente accertata.

³⁴ Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (II Protocollo), 8 giugno 1977, articolo 6, paragrafo 5.

³⁵ OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties* (Gli strumenti dello stato di diritto negli Stati che escono da conflitti - Amnistie), 2009, pag. 16.

Vari trattati del diritto internazionale dei diritti umani e umanitario ampiamente ratificati³⁶ obbligano espressamente gli Stati parte a indagare e perseguire determinati reati, avviando procedimenti penali nei confronti dei presunti autori presso i propri tribunali o consegnando le persone sospettate a un'altra giurisdizione competente affinché eserciti l'azione penale. Di conseguenza, qualsiasi amnistia che precluda il perseguimento di un reato soggetto a questo tipo di obbligo sarebbe incompatibile con gli obblighi derivanti agli Stati dal trattato in questione. Le amnistie per palesi violazioni dei diritti umani e gravi violazioni del diritto umanitario possono altresì violare gli obblighi che impongono agli Stati di punire tali crimini in virtù del diritto internazionale consuetudinario. Inoltre, qualora siano ammesse dal diritto internazionale, le amnistie devono comunque essere compatibili con i diritti umani, compreso il diritto al ricorso o alla verità.

Le amnistie che esimono dal perseguire gli autori di gravi crimini secondo il diritto internazionale nell'intento di procurare la pace si sono spesso rivelate inefficaci in tal senso e hanno probabilmente incoraggiato coloro che ne hanno beneficiato a commettere altri crimini, minando la fiducia nel sistema di giustizia penale. Viceversa, sono stati conclusi accordi di pace che non prevedevano l'amnistia per palesi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario in casi in cui l'amnistia era stata considerata una condizione necessaria per la pace e in cui molti avevano temuto che incriminazioni potessero protrarre il conflitto. Una politica contraria alle amnistie che stabiliscono l'impunità per gravi crimini secondo il diritto internazionale mira a salvaguardare uno spazio di giustizia, anche quando non sussistono ancora del tutto le condizioni per il perseguimento.

³⁶ Le amnistie che impediscono il perseguimento di soggetti che possono essere giuridicamente responsabili di crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità e altre palesi violazioni dei diritti umani o gravi violazioni del diritto internazionale umanitario sono incompatibili con gli obblighi che derivano agli Stati parte da varie fonti di diritto internazionale:

- l'amnistia per il genocidio violerebbe la convenzione sul genocidio;
- l'amnistia per crimini contro l'umanità sarebbe incompatibile con gli obblighi degli Stati previsti da vari trattati;
- le amnistie che impediscono il perseguimento dei crimini di guerra commessi nel corso di conflitti armati internazionali o non internazionali sono incompatibili con gli obblighi derivanti agli Stati dalle convenzioni di Ginevra del 1949 e dei relativi protocolli del 1977, ampiamente ratificati;
- l'amnistia per la tortura violerebbe gli obblighi degli Stati parte previsti dalla convenzione contro la tortura, ampiamente ratificata, e da altri trattati.

*L'UE crede fermamente nel principio che non può esservi una pace duratura senza giustizia. Pertanto, l'UE sostiene la politica consolidata delle Nazioni Unite di opporsi alle amnistie per crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio o palesi violazioni dei diritti umani, anche nel contesto di negoziati di pace.*³⁷

5. Adottare un approccio alla giustizia di transizione basato sui diritti

Dal maggio 2014 l'Unione europea ha intensificato gli sforzi per assicurare l'effettiva attuazione di un approccio basato sui diritti in tutti i settori della cooperazione allo sviluppo dell'UE, adottando un insieme di strumenti su un approccio alla cooperazione allo sviluppo dell'UE basato sui diritti che includa tutti i diritti umani³⁸ e le successive conclusioni del Consiglio al riguardo³⁹.

Secondo un approccio basato sui diritti, i principi e le norme in materia di diritti umani sono a un tempo un mezzo e un obiettivo della cooperazione allo sviluppo. Detto approccio cambia l'impostazione analitica e integra la realizzazione e il rispetto dei diritti umani nell'elaborazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione di tutte le politiche e tutti i programmi di sviluppo.

L'UE incoraggia i processi di giustizia di transizione basati sui diritti. L'UE ritiene che l'attuazione dell'approccio basato sui diritti sosterrà e rafforzerà l'efficacia del suo sostegno ai processi di giustizia di transizione. In particolare, l'UE applicherà nelle sue nuove attività a sostegno della giustizia di transizione i cinque principi dell'approccio basato sui diritti, ovvero i) legittimità, universalità e indivisibilità dei diritti umani, ii) partecipazione, iii) non discriminazione, iv) responsabilità e v) trasparenza.

³⁷ OHCHR, *Rule-of Law Tools for Post-conflict States – Amnesties*, 2009, HR/PUB/09/1, consultabile all'indirizzo www.ohchr.org/documents/publications/amnesties_en.pdf.

³⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "*Tool Box a Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation*", SWD (2014) 152.

³⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf

6. Incoraggiare un approccio incentrato sulle vittime

Un approccio incentrato sulle vittime richiede il coinvolgimento precoce e la partecipazione attiva delle vittime e delle comunità colpite, compresi diversi gruppi o minoranze etnici, razziali, religiosi e di altro tipo. Il diritto delle vittime alla giustizia potrebbe andare al di là di quello perseguito per mezzo di un procedimento penale. La priorità andrebbe attribuita quanto più possibile agli specifici interessi ed esigenze delle vittime più vulnerabili. La presa in considerazione dei diritti delle vittime può essere condizionata dalle difficoltà di rimuovere gli ostacoli ad una loro partecipazione significativa, di trovare per loro adeguati rappresentanti e di definire la condizione di vittima quando i confini tra vittima e autore sono incerti.

L'UE sostiene gli sforzi di sensibilizzazione interni volti a contribuire ad agevolare la partecipazione attiva delle vittime al processo e a individuarne le esigenze e prospettive, ma compiuti in modo tale da tener conto delle aspettative delle vittime.

L'UE incoraggia gli Stati ad adottare un approccio alla giustizia di transizione incentrato sulle vittime che metta queste ultime al centro del dibattito e sostiene le misure volte a garantire l'attiva partecipazione, la sicurezza e il reinserimento delle vittime.

7. Integrare la dimensione di genere

Le disuguaglianze di genere preesistenti informano sia la natura dei crimini commessi che le conseguenze di queste violazioni. Le esperienze delle vittime nei conflitti includono violenze sessuali, come pure violazioni su larga scala dei diritti umani e di tipo socioeconomico e conseguenze, differenziate in base al genere, di sparizioni forzate, torture, perdite di familiari e altre forme di violazioni o abusi. È fondamentale che i meccanismi di giustizia di transizione riconoscano e rispondano a tutte le forme di violazioni subite da donne e ragazze nei conflitti e alle diverse esigenze di donne e uomini per quanto riguarda la possibilità di accedere ai processi di giustizia di transizione e di beneficiarne. A tal fine è necessario integrare la dimensione di genere in tutti i meccanismi e processi di giustizia di transizione, dalla loro concezione fino all'attuazione delle raccomandazioni. Con l'adozione dell'**approccio globale del 2008 relativo all'attuazione da parte dell'Unione europea delle risoluzioni 1325 e 1820 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle donne, la pace e la sicurezza** e delle risoluzioni correlate,⁴⁰ l'UE ha posto in rilievo l'impegno di "aumentare il coinvolgimento delle donne e il loro accesso alla giustizia, compresi i meccanismi giudiziari transitori" a sostegno del rafforzamento e della riforma del settore della giustizia e di sviluppare la capacità di perseguire i crimini contro le donne e le ragazze e di proteggere i testimoni.⁴¹ L'UE provvederà pertanto affinché i suoi sforzi contribuiscano a migliorare l'accesso delle donne e delle ragazze alla giustizia e la loro capacità di ottenere riparazione. Gli orientamenti dell'UE sulle violenze contro le donne e la lotta contro tutte le forme di discriminazione nei loro confronti offrono un valido quadro strategico dell'UE al riguardo. Inoltre, nel documento di lavoro congiunto dei servizi della Commissione e del SEAE dal titolo "Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020" (Parità di genere ed emancipazione femminile: trasformare la vita delle donne e delle ragazze attraverso le relazioni esterne dell'UE 2016-2020) si chiede alle delegazioni dell'UE di concentrare gli sforzi nel settore dell'integrità fisica e psichica delle donne e delle ragazze. Porre fine alla violenza sessuale e alla violenza di genere in situazioni di conflitto e post-conflitto è un obiettivo prioritario dell'UE per realizzare il quale la giustizia di transizione ha un ruolo significativo da svolgere nell'assicurare che gli autori rispondano delle loro azioni, nel prevenire ulteriori violenze e nell'aiutare i superstiti a superare le violazioni.

⁴⁰ Risoluzioni 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2122 (2013) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

⁴¹ SEC (2008)/15671/1/08.

*L'UE incoraggia ad investire e a concentrarsi su una giustizia di transizione attenta alla dimensione di genere che **affronti l'intera gamma di violazioni e abusi dei diritti** commessi durante i conflitti e **risponda alle diverse vulnerabilità ed esigenze**. L'UE è favorevole a che sia impartita una **formazione** nell'ambito dei sistemi giudiziario e di sicurezza sulle questioni di genere e sui conflitti, compresa l'agenda riguardante le donne, la pace e la sicurezza. Sostiene inoltre la **leadership** e il ruolo delle donne nella risoluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace. L'UE riconosce l'importante ruolo che le donne impegnate nella difesa dei diritti umani possono svolgere nel garantire che le donne e le loro preoccupazioni siano rappresentate nei processi di giustizia di transizione.*

8. Adottare un approccio rispettoso del minore

I minori sono colpiti dai conflitti in molti modi diversi. Sono vittime di crimini, non da ultimo attraverso il loro reclutamento, arruolamento o sfruttamento nelle ostilità. Le scuole sono spesso uno specifico bersaglio dei combattenti, che le distruggono o le utilizzano durante i conflitti. I minori possono tuttavia essere colpiti anche attraverso la perdita di familiari o l'incapacità di accedere ai servizi di base, quali la sanità o l'istruzione. In alcuni casi, **i minori possono essere al tempo stesso vittime, superstiti, testimoni e autori di violazioni**. Sono quindi importanti parti interessate nei processi di giustizia di transizione: sono testimoni unici di quanto accaduto ed una componente fondamentale per costruire un futuro più pacifico. Escludere i minori da questi processi sarebbe contrario alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, che garantisce il diritto del minore alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, come pure il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa. Il programma UE per i diritti dei minori⁴², gli orientamenti dell'UE sui diritti del bambino e sui bambini e i conflitti armati (2008)⁴³, compresa la strategia dell'UE per attuare tali orientamenti (2010)⁴⁴, e lo strumentario UE-UNICEF per l'integrazione dei diritti dei bambini nella cooperazione allo sviluppo (2014), forniscono orientamenti su un approccio rispettoso del minore.

⁴² COM(2011) 60 definitivo.

⁴³ http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm

⁴⁴ Riesame della strategia di attuazione degli orientamenti dell'UE sui bambini e i conflitti armati, Consiglio dell'Unione europea (2010).

*L'UE sostiene le misure volte a tutelare e consentire l'accesso dei minori alla giustizia nonché il loro coinvolgimento nell'attività dei meccanismi di giustizia di transizione in modo da contribuire al loro recupero e reinserimento a lungo termine, nel rispetto del principio dell'interesse superiore del minore contemplato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. L'UE incoraggia misure che siano sensibili alle particolari esigenze di vittime e autori minorenni, anche mediante la fornitura di **assistenza fisica e psicologica** e l'**accesso a un'istruzione di qualità** e alla formazione professionale.*

9. Collocare la giustizia di transizione all'interno del paradigma del nesso sicurezza-sviluppo

Poiché i meccanismi di giustizia di transizione possono contribuire significativamente ad avviare la ripresa post-conflitto e a prevenire l'emergere di nuove spirali di violenza, l'UE riconosce i **legami tra stato di diritto, consolidamento della pace, sviluppo e giustizia di transizione**. In tale contesto, il principale obiettivo dell'UE è di aiutare i governi partner a mettere a disposizione dei loro cittadini servizi efficaci, legittimi e responsabili nei settori della giustizia e della sicurezza, in un modo che sia coerente con le norme democratiche, lo stato di diritto, i principi di buon governo e il rispetto dei diritti umani. L'UE sostiene pertanto i processi di giustizia di transizione orientati al futuro che abbiano l'obiettivo di trasformare la società individuando e affrontando le cause profonde dei conflitti e delle violenze, che possono risiedere in fenomeni di discriminazione, marginalizzazione o violazione dei diritti sociali, economici e culturali. Il sostegno dell'UE ai meccanismi e ai processi di giustizia di transizione si basa sugli articoli 208 e 212 del TFUE. La giustizia di transizione è pertanto considerata **parte integrante dell'assistenza esterna dell'UE**.

*Poiché la concezione e l'attuazione efficace dei processi di giustizia di transizione sono interconnesse con la sicurezza, la pace, la stabilità e lo sviluppo sostenibile, il sostegno dell'UE ai processi di giustizia di transizione dovrebbe essere inquadrato in una **strategia di cooperazione allo sviluppo continua e a lungo termine**.*

V. Misure di attuazione del quadro dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione

L'UE dispone di un'ampia gamma di strumenti politici e finanziari per promuovere e sostenere le attività di giustizia di transizione. Attraverso una combinazione appropriata di strumenti dell'UE adeguata al contesto specifico di ciascun paese saranno promossi e agevolati processi condotti a livello locale. Le seguenti azioni dovrebbero rafforzare e rendere più coerente ed efficace l'impegno dell'UE nella giustizia di transizione.

1. Elaborare una risposta adeguata dell'UE sulla base di un'analisi e una valutazione approfondite del contesto specifico

Il sostegno dell'UE alla giustizia di transizione in un paese partner dovrebbe iniziare con la comprensione della situazione e delle correlate sfide riguardanti i processi di giustizia di transizione, utilizzando tutte le informazioni disponibili, tra cui il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE, le strategie per paese locali in materia di diritti umani e le informazioni raccolte dalla società civile. Tale analisi dovrebbe basarsi sul monitoraggio e le informazioni delle missioni dell'UE in loco (delegazioni dell'UE, missioni e operazioni PSDC, rappresentanti speciali dell'UE e ambasciate degli Stati membri) nonché sulle relazioni degli organismi regionali e internazionali per i diritti umani e dovrebbe individuare i modi in cui l'UE può sostenere la giustizia di transizione, tenendo conto delle risorse e delle azioni dell'UE esistenti nel paese o nella regione in questione. Si dovrebbe migliorare tale analisi tramite un maggiore coordinamento e una migliore condivisione delle informazioni tra sedi centrali dell'UE, missioni dell'UE in loco e Stati membri. È necessario tenere conto delle difficoltà del sostegno ai meccanismi o processi di giustizia di transizione quando esiste una limitata volontà politica a livello nazionale a sostegno della loro attuazione. L'UE dovrebbe garantire che il suo sostegno non sia utilizzato per legittimare un processo che non risponde adeguatamente ai diritti e alle esigenze delle vittime di palesi violazioni dei diritti umani in un determinato contesto. Sulla base di tale analisi, l'UE dovrebbe sviluppare il proprio sostegno alla giustizia di transizione in una specifica situazione in modo flessibile, attuando i quattro elementi di cui sopra e incoraggiando la titolarità locale. Le delegazioni dell'UE dovrebbero aiutare a migliorare la coerenza delle azioni dell'Unione, degli Stati membri e delle organizzazioni internazionali a livello di singolo paese.

Azioni:

- Il SEAE e i servizi della Commissione agevoleranno un approccio globale e olistico alla giustizia di transizione, assicurando il coordinamento tra tutte le istituzioni/tutti i servizi interessati dell'UE e gli Stati membri.
- La tempestiva individuazione della necessità di un'attività dell'UE, adeguata al contesto, a sostegno della giustizia di transizione è operata dalle missioni dell'UE in loco, in stretta consultazione con il governo, la società civile e altre parti interessate. Ciò comprenderà un'analisi globale delle difficoltà del sostegno ai meccanismi di giustizia di transizione quando esiste una limitata volontà politica a sostegno della loro attuazione.
- Il SEAE dovrebbe garantire che tutti gli attori interessati dell'UE siano informati e coinvolti nell'analisi dei processi di giustizia di transizione e nell'individuazione delle forme di sostegno dell'UE alla giustizia di transizione.
- L'UE individua e utilizza una combinazione appropriata di strumenti per affrontare le questioni in materia di giustizia di transizione a livello di singolo paese.
- Le missioni dell'UE nei paesi interessati monitoreranno i processi e le attività di giustizia di transizione nell'ambito della loro regolare attività di monitoraggio e di informazione sui diritti umani. Se del caso, la giustizia di transizione forma parte delle strategie per paese in materia di diritti umani.
- Nelle loro relazioni annuali le missioni della politica di sicurezza e di difesa comune richiameranno l'attenzione sul loro sostegno ai processi di giustizia di transizione e sul raggiungimento dei relativi obiettivi.
- Se opportuno, le relazioni delle missioni dell'UE saranno esaminate in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio competenti e/o in seno al comitato politico e di sicurezza (CPS) al fine di individuare un'adeguata risposta dell'UE.

2. Integrare la giustizia di transizione nella risposta alle crisi e nel consolidamento della pace

La giustizia di transizione contribuisce agli obiettivi di consolidare la pace, rafforzare le relazioni tra Stato e società e stabilire lo stato di diritto. I principi guida evidenziati nella sezione IV dovrebbero pertanto essere collegati con gli interventi dell'UE di risposta alle crisi e collocati nel più ampio contesto dell'incremento dei collegamenti tra giustizia di transizione e consolidamento della pace.

L'assistenza nel quadro della componente di risposta alle crisi dello strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP) continua a costituire una base per sviluppare ulteriormente il sostegno ai tribunali penali internazionali e ai tribunali speciali nazionali, alle commissioni per l'accertamento dei fatti e la riconciliazione, ai meccanismi giuridici per la composizione delle vertenze riguardanti i diritti umani e ai meccanismi di rivendicazione e attribuzione dei diritti di proprietà, stabiliti secondo le disposizioni internazionali in materia di diritti umani e dello stato di diritto⁴⁵. Inoltre, nell'ambito della componente dell'IcSP riguardante la prevenzione dei conflitti, la costruzione della pace e la preparazione alle crisi, si presenta ora l'opportunità di sviluppare una capacità globale delle parti interessate nell'ambito della giustizia di transizione nei settori della mediazione, del dialogo e della riconciliazione, delle missioni civili di stabilizzazione e delle attività di ripresa post-conflitto⁴⁶.

Anche le missioni dell'UE tengono conto degli elementi di giustizia di transizione nelle loro attività di monitoraggio e di sostegno alla creazione di istituzioni democratiche nonché nelle riforme dei settori della sicurezza e della giustizia, attraverso, per esempio, la promozione di meccanismi di controllo del personale nei settori della sicurezza e della giustizia, il sostegno alla capacità nazionale di indagare e perseguire gravi crimini internazionali e, se del caso, il sostegno a indagini, procedimenti e altri pertinenti lavori della CPI.

⁴⁵ Articolo 3, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (UE) n. 230/2014, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (GU L 77/1 del 15.3.2014).

⁴⁶ Articolo 4, paragrafo 1, lettere b), c) e d), ibidem.

I mandati dei rappresentanti speciali dell'UE (RSUE) prevedono, se del caso, di sostenere i processi di stabilizzazione e riconciliazione, di contribuire alle iniziative che portano alla risoluzione dei conflitti nonché alla negoziazione e attuazione di accordi di cessate il fuoco e di agevolare e mantenere stretti contatti con tutte le parti. In tale quadro, il sostegno alla giustizia di transizione e la sua promozione dovrebbero costituire, ove opportuno, un elemento esplicito dei mandati degli RSUE.

Azioni:

- L'UE dovrebbe assicurare che nell'ambito degli interventi post-conflitto, attraverso strumenti aventi una specifica prospettiva legata alla giustizia di transizione, siano individuati catalizzatori di processi di giustizia di transizione (quali attori statali, organizzazioni della società civile, associazioni di vittime e partiti politici) che forniscano un punto di accesso per l'ideazione, la negoziazione e il finanziamento di una strategia di ripresa e sviluppo in contesti di post-conflitto fragili. La titolarità nazionale e locale è essenziale per garantire il successo dei processi di giustizia di transizione.
- Sulla base dell'analisi della situazione nel paese partner, il SEAE, i servizi della Commissione e le missioni dell'UE si adopereranno per assicurare che la giustizia di transizione costituisca una componente essenziale dei processi di tutti i negoziati di pace sostenuti dall'UE. Se necessario, l'UE solleverà questioni legate alla giustizia di transizione e al rispetto dei principi guida enunciati nella sezione IV nel quadro di dialoghi e contatti politici con i paesi partner, sia con il governo sia con l'opposizione.
- Il processo di pianificazione di ogni missione e operazione PSDC valuterà in che modo la missione e l'operazione possano sostenere il processo di giustizia di transizione e, in particolare, in che modo possano contribuire alla lotta contro l'impunità e sostenere le riforme istituzionali.
- Ove opportuno, i mandati degli RSUE includeranno il sostegno e la promozione di iniziative di giustizia di transizione.

3. Collegare la giustizia di transizione con la cooperazione allo sviluppo

La riforma della giustizia rappresenta una delle garanzie di non ripetizione (cfr. quarto elemento citato sopra) nonché una componente importante delle attività di cooperazione allo sviluppo. Si considera che i processi di riforma della giustizia comprendano, tra l'altro, riforme costituzionali e legislative nonché riforme dei sistemi di giustizia formale e informale e del settore della sicurezza. Una notevole quantità di fondi per lo sviluppo è assegnata al rafforzamento dello stato di diritto e al sostegno ai sistemi di giustizia nazionali di paesi terzi, anche in situazioni post-conflitto e di transizione. Dato il dovere fondamentale degli Stati di indagare i gravi crimini internazionali, l'UE si impegna in modo particolare per promuovere e contribuire al rafforzamento della capacità dei sistemi giudiziari nazionali di indagare e perseguire tali crimini⁴⁷.

⁴⁷ Documento di lavoro comune sulla promozione del principio di complementarità, SWD (2013) 26 final.

L'Unione europea fornisce sostegno finanziario ai meccanismi di giustizia di transizione tramite i suoi strumenti di finanziamento geografici (strumento europeo di vicinato, Fondo europeo di sviluppo, strumento di cooperazione allo sviluppo⁴⁸) nonché tematici, in particolare lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP)⁴⁹ e lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)⁵⁰. Ad esempio, il sostegno bilaterale dell'UE nell'ambito dello strumento europeo di vicinato è rivolto ai diritti umani e allo stato di diritto, inclusa la riforma della giustizia, dell'amministrazione pubblica e del settore della sicurezza⁵¹. Anche nell'ambito dei programmi geografici dello strumento di cooperazione allo sviluppo e del Fondo europeo di sviluppo, l'UE sostiene il rafforzamento dello stato di diritto e la capacità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari e di protezione, nonché la garanzia di un accesso equo e agevole alla giustizia per tutti⁵². Non da ultimo, nell'ambito dello strumento per la democrazia e i diritti umani l'assistenza dell'UE si concentra sulle organizzazioni della società civile che sostengono e promuovono la giustizia di transizione, nonché la CPI, i tribunali penali internazionali *ad hoc*, i processi di giustizia di transizione e i meccanismi per la verità e la riconciliazione⁵³.

⁴⁸ Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020 (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 44) e regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 27).

⁴⁹ Noto in precedenza come strumento per la stabilità. Cfr. sezione 2.

⁵⁰ Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo.

⁵¹ Articolo 2, paragrafo 2, lettera a) e allegato II del regolamento (UE) n. 232/2014.

⁵² Allegato I del regolamento (UE) n. 233/2014 e accordo di Cotonou, articoli 8, 9, 33, 96 e seguenti.

⁵³ Articolo 2, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 235/2014.

Azioni:

- Se pertinente e opportuno, il SEAE, i servizi della Commissione e gli Stati membri dovrebbero assicurare che la pianificazione e l'attuazione dei programmi di aiuto allo sviluppo nazionali e regionali includano il sostegno ai processi di giustizia di transizione. Il sostegno dell'UE ai processi di giustizia di transizione nell'ambito degli strumenti tematici è complementare a quello fornito nell'ambito degli strumenti geografici. La programmazione dell'UE è pianificata e attuata in modo da tener conto della necessità di inquadrare la natura a lungo termine dei processi di giustizia di transizione in strategie di cooperazione allo sviluppo a lungo termine e da assicurare la continuità del sostegno dell'UE nell'ambito di tali strumenti.
- Il SEAE, i servizi della Commissione, gli Stati membri dell'UE e le missioni dell'UE condividono le informazioni sui progetti finanziati nei paesi partner nel settore della giustizia di transizione per permettere un migliore coordinamento e un uso efficiente delle risorse.

4. Cooperazione con gli attori internazionali, la società civile e nei consessi multilaterali

Il sostegno dell'UE alla giustizia di transizione dovrebbe collegarsi e coordinarsi con le azioni, le risorse e le competenze di altri attori internazionali e regionali, in particolare a livello dell'ONU. Inoltre, l'UE dovrebbe cooperare strettamente con la società civile e fornirle sostegno nella concezione e attuazione di strategie di giustizia di transizione, in quanto il loro ruolo è essenziale per la titolarità nazionale dei processi di giustizia di transizione.

Azioni:

- Le missioni dell'UE assicureranno uno stretto coordinamento e una stretta consultazione con l'ONU e altri organi internazionali e regionali in loco, nonché con la società civile internazionale e locale.
- Un'analisi precedente all'impegno dell'UE nella giustizia di transizione includerà i contributi della società civile e degli attori internazionali.
- L'UE proseguirà la cooperazione con l'ONU, con il relatore speciale sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione e con organizzazioni regionali.
- Gli Stati membri porranno in rilievo, ove del caso, i processi della giustizia di transizione all'interno del riesame periodico universale effettuato dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU. L'attuazione delle raccomandazioni accettate dallo Stato oggetto di riesame sarà monitorata e appoggiata, ove opportuno.

5. Scambio di informazioni e migliori prassi

L'attuazione del quadro dell'UE sul sostegno alla giustizia di transizione è sostenuta da una rete informale sulla giustizia di transizione, che contribuirà ad accrescere il coordinamento interistituzionale, insieme a scambi in seno al Gruppo "Diritti umani" (COHOM) del Consiglio, per promuovere un approccio coerente alla giustizia di transizione e agevolare lo scambio di informazioni e migliori prassi tra i diversi attori coinvolti.

Azioni:

- La rete informale si compone di personale attivo nel settore della giustizia di transizione presso il SEAE e i servizi della Commissione. Essa procede regolarmente a scambi e si consulterà con i rappresentanti dell'ONU (in particolare con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR) e il relatore speciale sulla promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione), con altre organizzazioni internazionali e regionali e con organizzazioni della società civile.
- La rete, in particolare, si dedica e raccoglie informazioni in merito agli insegnamenti tratti, alle migliori prassi e agli indicatori utilizzati per valutare i risultati raggiunti dall'UE nel sostegno ai processi di giustizia di transizione. La rete può essere consultata da delegazioni e divisioni geografiche riguardo alle situazioni di giustizia di transizione cui sono confrontate.
- Insieme alle missioni dell'UE, la rete lavora allo sviluppo di orientamenti più pratici su determinati aspetti della giustizia di transizione al fine di facilitare il lavoro sul campo.
- Anche il COHOM procede a scambi periodici sulla giustizia di transizione e a consultazioni con l'ONU e altre organizzazioni regionali nonché con i gruppi della società civile che si occupano di questioni legate alla giustizia di transizione.

6. Formazione

Al fine di adottare un approccio più globale e olistico alla giustizia di transizione, si dovrebbe sviluppare una formazione specifica volta ad ampliare le competenze in materia di giustizia di transizione in tutte le istituzioni e missioni in loco dell'UE.

Azioni:

- Offrire una formazione sulla giustizia di transizione al personale del SEAE, dei servizi della Commissione e degli Stati membri che lavora in/sui paesi interessati e, se del caso, anche alle squadre dell'RSUE e ai membri delle operazioni e missioni PSDC.
- Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a condividere i loro manuali di formazione, le loro esperienze e gli insegnamenti tratti durante tali formazioni.

7. La giustizia di transizione nella politica di allargamento dell'UE

L'UE considera la giustizia di transizione una priorità per i paesi candidati e potenziali candidati. I criteri di Copenaghen trattano queste questioni attraverso il rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto e tutti i paesi che intendono aderire all'Unione devono dar prova di un impegno credibile a favore della promozione di tali principi affrontando tutti gli aspetti pertinenti laddove permangano ostacoli al raggiungimento della giustizia.

Azioni:

- Il SEAE e i servizi della Commissione, in coordinamento con gli Stati membri, monitorano e offrono orientamenti sulle questioni legate alla giustizia di transizione tramite il dialogo politico preadesione e le relazioni annuali sui progressi compiuti. Tali questioni dovrebbero essere sollevate in una fase iniziale dei negoziati di adesione (criteri politici e capitolo 23) al fine di concedere un lasso di tempo sufficiente a conseguire progressi concreti. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alla lotta contro l'impunità in caso di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio, garantendo il rispetto dei diritti di tutte le vittime, con particolare riferimento ai profughi e agli sfollati interni, nonché, in ultima battuta, garantendo che i conflitti del passato non possano ripetersi.
- L'UE aiuta detti paesi ad affrontare tali questioni tramite un sostegno tecnico e finanziario globale (strumento di assistenza preadesione II). Un aiuto particolare è fornito per assicurare il rafforzamento delle ONG e della società civile impegnate nella ricerca della verità e nella promozione della riconciliazione.

VI. Informazione, monitoraggio e valutazione

Le missioni dell'UE riferiranno in merito all'attuazione mediante le relazioni sull'attuazione delle strategie per paese in materia di diritti umani e le relazioni periodiche delle missioni PSDC.

A livello di Bruxelles sarà assicurata un'informazione annuale tramite la relazione annuale dell'UE sui diritti umani e la democrazia, la relazione annuale dell'UE sulle politiche di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione, la relazione annuale generale dell'UE concernente la formazione PSDC e la formazione connessa alla PSDC e la relazione annuale dell'UE sugli aspetti principali e le scelte di base della PESC.

Il sostegno dell'UE alla giustizia di transizione sarà valutato periodicamente, anche mediante gruppi di lavoro del Consiglio e valutazione di progetto.
