

Bruxelles, 29 luglio 2026
(OR. en)

9126/04
DCL 1

LIMITE

CRIMORG 40
JUSTCIV 72
MIGR 37

DECLASSIFICAZIONE

del documento: 9126/04 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

data: 3 maggio 2004

nuovo status: LIMITE

Oggetto: Raccomandazione di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare il progetto di convenzione europea sulla lotta contro la tratta degli esseri umani e proposta di posizione comune definita dal Consiglio sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'unione europea, relativa ai negoziati riguardanti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa riguardanti un progetto di convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani

Si allega per le delegazioni la versione declassificata del documento in oggetto.

Il testo del presente documento è identico a quello della versione precedente.

RESTREINT UE



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 3 maggio 2004 (04.05)
(OR. en)**

9126/04

RESTREINT UE

CRIMORG	40
JUSTCIV	72
MIGR	37

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signora Patricia BUGNOT, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data di ricezione:	3 maggio 2004
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Raccomandazione di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare il progetto di convenzione europea sulla lotta contro la tratta degli esseri umani e proposta di posizione comune definita dal Consiglio sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'unione europea, relativa ai negoziati riguardanti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa riguardanti un progetto di convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2004) 519 defin.

All.: SEC(2004) 519 defin..



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.04.2004
SEC(2004)519 definitivo

RESTREINT UE

RACCOMANDAZIONE DI DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Commissione a negoziare il progetto di convenzione europea sulla lotta contro la tratta degli esseri umani

Proposta di

POSIZIONE COMUNE

definita dal Consiglio sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, relativa ai negoziati riguardanti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa riguardanti un progetto di Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani

(presentate dalla Commissione)

RESTREINT UE

A. RELAZIONE

I. PRESENTAZIONE GENERALE

La Commissione sottopone il presente testo al Consiglio per raccomandare l'adozione di una decisione che la autorizzi a negoziare il progetto di convenzione europea del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Tale convenzione riguarda in effetti vasti campi di competenza comunitaria.

1. Il progetto di convenzione

Con decisione del 30 aprile 2003 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha definito il mandato del comitato ad hoc sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (in appresso CAHTEH), che consiste nell'elaborare una convenzione europea sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Il mandato precisa che l'accento deve essere messo sui diritti fondamentali delle vittime della tratta, in particolare attraverso un quadro che garantisca una protezione e un aiuto completi alle vittime e ai testimoni, così come su una prevenzione, indagini e azioni giudiziarie efficaci per tali reati e sulla cooperazione internazionale in materia. È previsto un meccanismo di controllo per garantire l'osservanza delle disposizioni della convenzione. Il mandato insiste infine sulla presa in considerazione delle norme del Consiglio d'Europa e degli strumenti giuridici internazionali esistenti in materia di lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare il Protocollo aggiuntivo alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, inteso a prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini.

Il CAHTEH si compone di rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati osservatori (Stati Uniti d'America, Messico, Giappone), della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea¹.

2. Un fitto calendario di negoziati per un'adozione all'inizio del 2005

Una prima riunione si è tenuta dal 15 al 17 settembre 2003, un'altra dall'8 al 10 dicembre e l'ultima ha avuto luogo dal 3 al 5 febbraio 2004.

È ancora in corso la fase della prima lettura, che dovrebbe continuare in occasione della riunione che si terrà dall'11 al 14 maggio. Il segretariato del CAHTEH auspica di passare alla seconda lettura con le riunioni del 29 giugno-2 luglio, per continuarla dal 27 al 29 settembre e dal 7 al 9 dicembre 2004. L'obiettivo dichiarato è quello di arrivare alla fine del 2004 a un testo pronto per l'apertura alla firma al terzo vertice dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa

¹ Per maggiori informazioni si veda il sito Internet:
http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Traite/.

RESTREINT UE

nella primavera del 2005.

Senza pregiudizio delle riunioni di coordinamento che saranno organizzate per preparare le sessioni dei negoziati, la Commissione auspica quindi di ottenere dal Consiglio una decisione che la autorizzi a negoziare questo progetto di convenzione. Per chiarezza e coerenza, è fondamentale che tale decisione sia adottata prima dell'inizio della seconda lettura, prevista per fine giugno 2004.

II. AMBITO DELLA COMPETENZA COMUNITARIA

1. Disposizioni sostanziali

La parte essenziale delle competenze comunitarie interessate dal progetto di convenzione rientra nel titolo IV della parte terza del trattato CE, intitolata "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Esso conferisce alla Comunità la competenza nel settore dell'immigrazione, campo che abbraccia non solo la lotta contro l'immigrazione illegale, facilitata dallo sviluppo di reti che sfruttano i migranti nell'ambito della tratta degli esseri umani, e il ritorno dei cittadini di paesi terzi in situazione amministrativa irregolare, ma anche la definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi. A ciò si aggiunge, per quanto riguarda i controlli alle frontiere, la sicurezza e il controllo dei documenti. L'insieme di questi settori è ormai disciplinato da strumenti giuridici comunitari. Per quanto riguarda i capitoli II e III del progetto di convenzione (rispettivamente "Prevenzione, cooperazione e altre misure" e "Misure dirette a proteggere i diritti delle vittime, incluse questioni relative all'uguaglianza fra donne e uomini"), al primo posto fra gli strumenti interessati figurano la proposta di direttiva riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta degli esseri umani o del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e che cooperino con le autorità competenti¹, e l'*acquis* di Schengen. Il progetto di convenzione riguarda anche competenze comunitarie esercitate nell'ambito della politica in materia d'asilo. Oltre alle competenze basate sul titolo IV del trattato CE, che costituiscono la maggior parte di quelle interessate dal progetto di convenzione, vi sono altre disposizioni che si riferiscono ad ambiti di competenza comunitaria, come la lotta contro le discriminazioni² o la protezione dei

¹ In appresso, "proposta di direttiva". COM(2002)71, nella sua versione MIGR 101, dopo accordo al Consiglio JAI del 6 novembre 2003.

² Si vedano le due direttive adottate sulla base dell'articolo 13 del trattato CE: la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22, e la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

RESTREINT UE

dati¹.

2. Disposizioni orizzontali

Si tratta di disposizioni che, per il loro carattere orizzontale, toccano tutto il progetto di convenzione e sono quindi inestricabilmente legate alle disposizioni di diritto comunitario. Ciò riguarda in particolare i punti seguenti: definizioni, campo d'applicazione, relazioni con altri strumenti, emendamenti alla convenzione, firma (aperta alla Comunità europea), applicazione territoriale, riserve, denuncia e notificazione. Nel progetto di convenzione deve essere prevista l'adesione della Comunità, così come la partecipazione della Comunità all'insieme del processo decisionale della convenzione (dall'adozione all'applicazione e alle eventuali modifiche) in situazione di parità con le altre parti della convenzione, anche, in particolare, per quanto riguarda il diritto di voto. La Comunità dovrà beneficiare di un numero di voti uguale al numero dei suoi Stati membri che sono parti della convenzione e che hanno trasferito alla Comunità la competenza per la materia in questione. Ciò implica, nel caso specifico delle disposizioni basate sul titolo IV del trattato CE, che occorre tenere conto del Protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, da un lato, e del Protocollo sulla posizione della Danimarca dall'altro. Tale regola varrà anche per il futuro della convenzione (voto al Comitato dei ministri in applicazione dell'articolo 44, all'occorrenza combinato con un'altra disposizione del progetto di convenzione, emendamenti, accettazione di una nuova parte alla convenzione...).

Un'altra importante questione riguarda il meccanismo di controllo, con l'istituzione di un gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Greta). In effetti, per quanto riguarda l'applicazione, da parte degli Stati membri della Comunità, delle disposizioni rientranti nell'ambito del diritto comunitario, il sistema comunitario attribuisce già alla Commissione il compito di assicurarne l'attuazione nell'osservanza di tale diritto. Per evitare doppioni o contraddizioni occorrerebbe prevedere un adeguamento del progetto di convenzione alle specificità istituzionali della Comunità. Nell'ambito delle sue competenze, la Comunità potrebbe essere incaricata di vigilare sull'osservanza delle disposizioni della convenzione da parte degli Stati membri, e di riferirne al GRETA.

Il progetto di convenzione deve infine comportare una clausola che autorizzi la Comunità ad adottare disposizioni più favorevoli di quelle previste nell'ambito del progetto stesso o, dopo l'adozione, di quelle previste dalla convenzione propriamente detta.

¹ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

RESTREINT UE

III. BASE GIURIDICA DELLA COMPETENZA COMUNITARIA

La presente raccomandazione è sottoposta al Consiglio affinché esso autorizzi la Commissione a negoziare, a nome della Comunità, gli articoli del progetto di convenzione che rientrano nell'ambito del diritto comunitario. La Commissione ritiene che il progetto di convenzione debba essere considerato come un progetto d'accordo misto, poiché alcuni dei suoi elementi rientrano nella sfera comunitaria mentre altri appartengono alla competenza degli Stati membri. Anche se uno degli strumenti interessati, ossia la proposta di direttiva riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta degli esseri umani o del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e che cooperino con le autorità competenti, non è stato ancora formalmente adottato, esso è sul punto di esserlo dopo l'accordo raggiunto al Consiglio JAI del 6 novembre 2003 e il nuovo parere del Parlamento europeo del 9 marzo 2004. Risulta quindi opportuno tenere conto dello stato del testo.

La negoziazione e la conclusione di accordi internazionali tali da incidere sulle norme interne comunitarie sono oggetto di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia. La Corte ha ricordato i principi della sua sentenza AETS nel suo parere del 19 marzo 1993, specificando che “qualora vengano adottate norme comunitarie per il raggiungimento degli scopi del trattato, gli Stati membri non possono, fuori dall'ambito delle istituzioni comuni, assumere impegni atti ad incidere su dette norme o ad alterarne l'efficacia”¹.

La Commissione ritiene quindi che nella negoziazione e conclusione del progetto di convenzione dovrebbe essere esercitata la capacità internazionale della Comunità a concludere accordi nei settori del primo pilastro. In questo contesto, la Commissione ritiene che sia opportuno, per la parte della convenzione il cui contenuto è disciplinato dalle disposizioni di diritto comunitario primario o derivato, seguire il procedimento di cui all'articolo 300 del trattato CE.

La Commissione reputa, come indicato dalla Corte di giustizia nel summenzionato parere, che la Comunità e gli Stati membri debbano collaborare strettamente durante l'intero periodo della negoziazione.

B. RACCOMANDAZIONE

Per tutti motivi sopra esposti la Commissione invita il Consiglio:

- ad autorizzarla a negoziare il progetto di convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani;
- posto che la Commissione, conformemente al trattato CE, condurrà le negoziazioni a nome

¹ Parere 2/91 del 19 marzo 1993, Racc. 1993, pag. I-1061.

RESTREINT UE

della Comunità, a designare un comitato per assisterla in questo compito;

- ad adottare le direttive di negoziato il cui progetto figura in allegato.

RESTREINT UE

Allegato

Progetto di direttive di negoziato

del progetto di convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani

La Commissione è autorizzata a negoziare le disposizioni del progetto di convenzione europea sulla lotta contro la tratta degli esseri umani nella misura in cui tali disposizioni rientrano nell'ambito della competenza comunitaria.

1. Il progetto di convenzione dovrebbe essere compatibile con le disposizioni comunitarie basate sul trattato CE, in particolare il titolo IV della terza parte del trattato (immigrazione, asilo, frontiere esterne).
2. A condizione che sia compatibile in tal senso, il progetto di convenzione dovrebbe cercare di apportare un valore aggiunto alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata e al suo Protocollo aggiuntivo inteso a prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini, nel quadro di un'organizzazione internazionale regionale quale il Consiglio d'Europa.
3. La convenzione dovrebbe contenere disposizioni che definiscano lo status delle vittime in modo tale, da un lato, da spingerle a cooperare con le autorità competenti e, dall'altro, da preparare il loro ritorno in condizioni che garantiscano che esse non ricadano nella rete della tratta degli esseri umani.
4. Le disposizioni della convenzione non devono pregiudicare gli obblighi contratti dagli Stati membri in virtù della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e altri obblighi umanitari internazionali. In particolare, le disposizioni della convenzione non devono in alcun modo pregiudicare il principio di non respingimento ("*non refoulement*").
5. Il progetto di convenzione dovrebbe comportare una clausola che autorizzi l'adesione della Comunità alla convenzione.
6. Il progetto di convenzione dovrebbe comportare una clausola che preveda la partecipazione della Comunità a tutte le decisioni prese durante la vigenza della convenzione e il principio che il numero di voti della Comunità sarà pari al numero dei suoi Stati membri, parti della convenzione, che hanno trasferito la competenza alla Comunità per la materia in questione.
7. Il progetto di convenzione dovrebbe prevedere un adeguamento del meccanismo di controllo (GRETA) alle specificità istituzionali della Comunità.
8. Il progetto di convenzione dovrebbe indicare che esso non pregiudica la possibilità, per la Comunità europea, di adottare norme più favorevoli di quelle figuranti nella convenzione.

RESTREINT UE

Proposta di

POSIZIONE COMUNE

**definita dal Consiglio sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea,
relativa ai negoziati riguardanti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa riguardanti
un progetto di Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani**

RESTREINT UE

RELAZIONE

1. CONVENZIONE EUROPEA SULLA LOTTA ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

Il 30 aprile 2003, il Consiglio d'Europa (Comitato dei Ministri) ha deciso di istituire un comitato ad hoc sulla lotta alla tratta degli esseri umani (CAHTEH) e ne ha definito il mandato, che scade il 31 dicembre 2004. Il comitato è stato incaricato di preparare, sotto l'autorità del Comitato dei Ministri, una Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani (in appresso denominata "la Convenzione").

Il CAHTEH si è già riunito nel settembre e nel dicembre 2003 e nel febbraio 2004. Ulteriori riunioni sono previste per i mesi di maggio, giugno, settembre e dicembre 2004. Successivamente, il progetto di convenzione sarà presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che adotterà la Convenzione nel marzo 2005.

L'attuale progetto di convenzione contiene, tra l'altro, capitoli riguardanti il diritto penale sostanziale e le indagini, l'esercizio dell'azione penale e il diritto procedurale.

2. LEGISLAZIONE ADOTTATA AI SENSI DEL TITOLO VI DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA E ALTRI ATTI RELATIVI ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI

Fatte salve le competenze sempre più ampie della Comunità europea in questo campo, l'UE ha sviluppato una politica globale per prevenire e combattere la tratta degli esseri umani. Questa politica è basata su un approccio multidisciplinare, che comprende elementi come la prevenzione, la protezione e l'assistenza per le vittime e i testimoni nei procedimenti penali, il diritto penale sostanziale e la cooperazione giudiziaria e di polizia. La Commissione ha pubblicato numerose comunicazioni sulla tratta degli esseri umani, nel 1996, nel 1998 e nel 2000¹. L'ultima comunicazione è stata accompagnata da due proposte di decisioni quadro del Consiglio, l'una sulla lotta alla tratta degli esseri umani², l'altra – riguardante un tema diverso, ma strettamente collegato - sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile³.

Il 19 luglio 2002, il Consiglio ha adottato la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani, che costituisce il più importante strumento giuridico comunitario finora adottato in materia⁴. Il 22 dicembre 2003, il Consiglio ha inoltre adottato la decisione quadro relativa alla

¹ COM (1996) 567 def. del 20.11.1996; COM (1998) 726 def. del 9.12.1998; COM (2000) 854 def. del 21.12.2000.

² GU C 62 del 27.2.2001, pag. 324.

³ GU C 62 del 27.2.2001, pag. 327.

⁴ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

RESTREINT UE

lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile¹.

La decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani contiene una definizione comune dei reati relativi alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale. Essa fa obbligo agli Stati membri dell'UE di adottare le misure necessarie per assicurare che gli atti di cui alla definizione in questione siano punibili con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive, che possono comportare l'estradizione. In presenza di circostanze aggravanti, tali reati sono punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni. Inoltre, la decisione quadro contiene disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche e alle sanzioni ad esse applicabili per i reati legati alla tratta degli esseri umani, disposizioni relative alla giurisdizione e all'esercizio dell'azione penale e disposizioni relative alla protezione e all'assistenza delle vittime.

Conformemente alla decisione quadro relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per assicurare, tra l'altro, che il fatto di costringere o indurre un bambino alla prostituzione, o di partecipare ad attività sessuali con un bambino, laddove ad esempio si faccia uso di coercizione o minaccia, siano atti punibili. Questi ed altri atti rientranti nell'ambito della decisione quadro sono strettamente connessi alla tratta dei bambini.

Il 15 marzo 2001, il Consiglio aveva già adottato la decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale². Tale atto contiene disposizioni sul diritto ad ottenere informazioni, sul diritto alla protezione e al risarcimento. Tra le questioni affrontate dalla decisione quadro vi sono quella delle vittime residenti in un altro Stato membro e quella della cooperazione tra Stati membri. Questi devono assicurare che le vittime particolarmente vulnerabili possano beneficiare di un trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione. Essi devono inoltre assicurare che, qualora sia necessario proteggere tali vittime dalle conseguenze della loro deposizione in udienza pubblica, sia garantita loro la possibilità di rendere testimonianza in condizioni che consentano di conseguire tale obiettivo. Inoltre, gli Stati membri devono incoraggiare le iniziative atte ad offrire un'adeguata formazione professionale al personale competente, con particolare riferimento alle necessità delle categorie più vulnerabili. Per quanto concerne i bambini, la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani sottolinea che essi devono essere considerati vittime particolarmente vulnerabili nel contesto della decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento

¹ GU L 13 del 20.1.2004, pag. 44.

² GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

RESTREINT UE

penale.

Considerato che la Convenzione dovrebbe coprire un'ampia gamma di aspetti legati alla tratta degli esseri umani, anche i seguenti atti adottati nell'ambito del terzo pilastro in relazione a svariati temi possono risultare pertinenti:

- risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995 relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale¹;
- risoluzione del Consiglio del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale²;
- decisione quadro del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato³;
- atto del Consiglio, del 16 ottobre 2001, che stabilisce, a norma dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, il protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea⁴;
- decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri⁵; e
- decisione quadro del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio⁶.

Inoltre, i seguenti atti del Consiglio potrebbero essere pertinenti ai fini della linea che gli Stati membri devono adottare nei negoziati in seno al Consiglio d'Europa:

- conclusioni del Consiglio dell'8 maggio 2003 relative alla dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani⁷;
- risoluzione del Consiglio del 20 ottobre 2003 sulle iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne⁸;
- raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2003 sul miglioramento dei metodi di prevenzione e di indagine operativa nella lotta contro la criminalità organizzata connessa con la tratta di esseri umani⁹.

¹ GU C 327 del 7.12.1995, pag. 5.

² GU C 10 dell'11.1.1997, pag. 1.

³ GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁴ GU C 326 del 21.11.2001, pag. 1.

⁵ GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

⁶ GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

⁷ GU C 137 del 12.6.2003, pag. 1.

⁸ GU C 260 del 29.10.2003, pag. 4.

⁹ Non pubblicata. Documento del Consiglio 15028/03 CRIMORG 82 MIGR 102 ENFOPOL 104

RESTREINT UE

3. L'IMPORTANZA DI UNA CONVENZIONE EUROPEA SULLA LOTTA ALLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI PER QUANTO CONCERNE LA COOPERAZIONE IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI AI SENSI DEL TITOLO VI DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

Una serie di articoli del progetto di Convenzione riguardano questioni come il procedimento penale e il diritto penale sostanziale, che sono già disciplinate dalla legislazione adottata ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea. Nel corso dei negoziati gli Stati membri dell'UE dovrebbero seguire una strategia compatibile e coerente. È opportuno evitare contrasti, incongruenze e contraddizioni tra la prevista Convenzione e i vari strumenti politici e giuridici a livello comunitario. Nella misura in cui, in materia di tratta degli esseri umani, esiste già un acquis ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, esso dovrebbe essere considerato come il principio guida per i negoziati a livello internazionale, in particolare in un contesto europeo più ampio.

4. BASE GIURIDICA

La presente proposta di posizione comune riguarda la prevenzione e la lotta alla tratta degli esseri umani, alla quale viene fatto esplicito riferimento nell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea. In questi settori, fatte salve le competenze della Comunità europea, il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, può adottare posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica, come stabilito all'articolo 34, paragrafo 2, lettera a), del trattato sull'Unione europea. La base giuridica indicata nel preambolo della proposta è pertanto il citato articolo 34, paragrafo 2, lettera a), del trattato. La proposta non avrà implicazioni finanziarie per il bilancio delle Comunità europee.

5. LA POSIZIONE COMUNE: ARTICOLI

Articolo 1

L'articolo 1, paragrafo 1 dispone che gli Stati membri devono sostenere l'elaborazione del progetto di Convenzione europea del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani. La Convenzione dovrebbe offrire il massimo contributo alla prevenzione e alla lotta alla tratta degli esseri umani e agevolare quanto più possibile l'esercizio dell'azione penale e la punizione effettiva dei reati legati a questa forma di criminalità.

L'articolo 1, paragrafo 2 riflette la necessità che la Convenzione sia compatibile con la legislazione adottata ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, con particolare riferimento al diritto penale sostanziale e alle indagini e ai procedimenti penali. La legislazione in questione comprende la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002

RESTREINT UE

sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹, la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale² e la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile³.

Anche altri atti, come risoluzioni, raccomandazioni e conclusioni del Consiglio – sebbene giuridicamente non vincolanti – dovrebbero essere presi in considerazione al fine di promuovere l’elaborazione di posizioni che ne rispettino lo spirito e tengano conto più in generale degli sviluppi della politica dell’Unione europea in materia di tratta degli esseri umani. Di conseguenza, nel definire la loro posizione, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle conclusioni (2003/C 137/01) del Consiglio dell’8 maggio 2003 relative alla dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani⁴, della risoluzione (2003/C 260/03) del Consiglio del 20 ottobre 2003 sulle iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne⁵ e della raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2003 sul miglioramento dei metodi di prevenzione e di indagine operativa nella lotta contro la criminalità organizzata connessa con la tratta di esseri umani⁶. È altresì opportuno prendere in considerazione le risoluzioni del Consiglio del 23 novembre 1995 relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale⁷ e del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale.⁸ L’articolo 1, paragrafo 3 stabilisce che si dovrebbe tenere in debita considerazione l’articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ai sensi del quale è proibita la tratta degli esseri umani, al fine di sottolineare che essa è considerata una violazione dei diritti umani.

L’articolo 1, paragrafo 4 si basa sul fatto che una definizione di tratta degli esseri umani è già stata concordata al livello delle Nazioni Unite e dell’Unione europea nel protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e nella decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

L’articolo 1, paragrafo 5 riflette il fatto che la protezione dei diritti delle vittime dovrebbe

¹ GU L 203 dell’1.8.2002, pag. 1.

² GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

³ GU L 13 del 20.1.2004, pag. 44.

⁴ GU C 137 del 12.6.2003, pag. 1.

⁵ GU C 260 del 29.10.2003, pag. 4.

⁶ Non pubblicata.

⁷ GU C 327 del 7.12.1995, pag. 5.

⁸ GU C 10 dell’11.1.1997, pag. 1.

RESTREINT UE

costituire un elemento centrale del procedimento penale. Qualora opportuno, gli Stati membri devono inoltre promuovere la cooperazione tra le autorità statali e le organizzazioni specializzate indipendenti (organizzazioni internazionali, ONG) nei procedimenti penali.

Con riferimento al diritto penale sostanziale, la Convenzione dovrebbe ricalcare quanto più possibile la decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani. L'articolo 1, paragrafo 6 ricorda pertanto gli elementi principali di questa decisione quadro.

Articolo 2

L'articolo 2 chiarisce che gli Stati membri potranno adottare o applicare nuovi strumenti ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea in relazione a questioni che formano oggetto della Convenzione.

Articolo 3

Conformemente all'articolo 3, gli Stati membri devono difendere le posizioni comuni adottate ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea in seno alle organizzazioni e alle conferenze internazionali alle quali partecipano. Ciò implica il coordinamento delle posizioni degli Stati membri e, per quanto possibile, la conduzione di negoziati sulla base di una prospettiva comune su questioni specifiche. La Commissione deve essere pienamente associata a tali lavori.

Articolo 4

L'articolo 4 prevede la partecipazione dei paesi candidati.

Articolo 5

L'articolo 5 tiene conto del fatto che un numero considerevole di disposizioni del progetto di Convenzione riguardano competenze comunitarie e che la Commissione ha presentato raccomandazioni volte ad autorizzarla a negoziare, per conto della Comunità europea, le parti della Convenzione che sono disciplinate dal diritto comunitario.

6. CONCLUSIONE

Per le ragioni suesposte, la Commissione propone al Consiglio di adottare la posizione comune allegata. Tenuto conto della natura riservata dei negoziati cui si riferisce la posizione comune, la Commissione raccomanda che questa non sia pubblicata nella Gazzetta ufficiale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento interno del Consiglio.

RESTREINT UE

Proposta di

POSIZIONE COMUNE

definita dal Consiglio sulla base dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, relativa ai negoziati riguardanti i negoziati in corso al Consiglio d'Europa riguardanti un progetto di Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 34, paragrafo 2, lettera a),

vista la proposta della Commissione,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è proibita la tratta degli esseri umani.
- (2) Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha chiesto che venissero adottate misure per prevenire qualsiasi forma di tratta di esseri umani. Il Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 ha sottolineato la necessità di una lotta risoluta contro la tratta degli esseri umani. Il Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 ha considerato di primaria importanza la lotta alla tratta di esseri umani, compresa l'adozione di misure legislative e di altro tipo.
- (3) Il Consiglio ha affrontato il problema della tratta degli esseri umani nella sua decisione quadro (2002/629/GAI) del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹.
- (4) I seguenti atti possono inoltre risultare pertinenti ai fini dei negoziati in seno al Consiglio d'Europa: la decisione quadro (2001/220/GAI) del Consiglio del 15 marzo relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale², la decisione quadro (2001/500/GAI) del Consiglio del 26 giugno 2001 concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato³, l'atto del Consiglio, del 16 ottobre 2001, che stabilisce, a norma dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, il protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea⁴, la decisione quadro (2002/584/GAI) del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri⁵, la decisione quadro (2003/577/GAI) del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio⁶ e

¹ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

² GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

³ GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁴ GU C 326 del 21.11.2001, pag. 1.

⁵ GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

⁶ GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

RESTREINT UE

la decisione quadro (2004/68/GAI) del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile¹.

- (5) L'8 maggio 2003, il Consiglio ha adottato conclusioni relative alla dichiarazione di Bruxelles, adottata al termine della Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani – Una sfida mondiale per il XXI secolo, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002². Il 20 ottobre 2003, il Consiglio ha adottato una risoluzione sulle iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne³. Il 27 novembre 2003, il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul miglioramento dei metodi di prevenzione e di indagine operativa nella lotta contro la criminalità organizzata connessa con la tratta di esseri umani⁴.
- (6) Il 23 novembre 1995, il Consiglio ha adottato una risoluzione relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale⁵ e il 20 dicembre 1996, il Consiglio ha adottato una risoluzione relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale.⁶
- (7) Tutti gli Stati membri dell'Unione europea e, per conto della Comunità europea, la Commissione hanno firmato il protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.
- (8) Il Consiglio d'Europa ha avviato negoziati riguardanti una Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani. L'obiettivo perseguito è quello di offrire un contributo quanto più ampio possibile a tali negoziati e di evitare qualsiasi incompatibilità tra la Convenzione proposta e gli strumenti giuridici elaborati ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea.
- (9) La Commissione europea dovrebbe essere autorizzata a negoziare, per conto della Comunità europea, le parti della Convenzione che sono disciplinate dal diritto comunitario,

HA DEFINITO LA PRESENTE POSIZIONE COMUNE:

Articolo 1

1. Gli Stati membri sostengono l'elaborazione del progetto di Convenzione europea del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani (in appresso denominata "la Convenzione"). Essi propugnano l'inclusione nella Convenzione di disposizioni che agevolino quanto più possibile l'esercizio dell'azione penale e la punizione effettiva dei reati legati alla tratta degli esseri umani.
2. Gli Stati membri assicurano che le disposizioni della Convenzione siano compatibili con la legislazione adottata ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, in particolare con la decisione quadro (2002/629/GAI) del Consiglio del 19 luglio 2002

¹ GU L 13 del 20.1.2004, pag. 44.

² GU C 137 del 12.6.2003, pag. 1.

³ GU C 260 del 29.10.2003, pag. 4.

⁴ Non pubblicata.

⁵ GU C 327 del 7.12.1995, pag. 5.

⁶ GU C 10 dell'11.1.1997, pag. 1.

RESTREINT UE

sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹, la decisione quadro (2001/220/GAI) del Consiglio del 15 marzo relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale² e con la decisione quadro (2004/68/GAI) del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile³, nonché con altri atti riguardanti temi della Convenzione e pertinenti ai fini di ulteriori misure di lotta alla tratta degli esseri umani ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, in particolare con le conclusioni (2003/C 137/01) del Consiglio dell'8 maggio relative alla dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani⁴, con la risoluzione (2003/C 260/03) del Consiglio del 20 ottobre 2003 sulle iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne⁵ e con la raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2003 sul miglioramento dei metodi di prevenzione e di indagine operativa nella lotta contro la criminalità organizzata connessa con la tratta di esseri umani⁶.

3. Le disposizioni che saranno incluse nella Convenzione dovrebbero riflettere il fatto che, a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la tratta degli esseri umani è considerata una violazione dei diritti umani ed è pertanto proibita.
4. La Convenzione dovrebbe definire la tratta degli esseri umani nello stesso modo che il protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e che la decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani.⁷
5. Per quanto concerne il procedimento penale, gli Stati membri sostengono l'inclusione di disposizioni volte a tenere conto della situazione e delle esigenze specifiche di donne e bambini che sono state o possono essere vittime della tratta degli esseri umani. In particolare, per quanto riguarda i bambini, la Convenzione dovrebbe contenere disposizioni che impongano il trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione, la necessaria protezione dalle conseguenze della loro deposizione in udienza pubblica, l'assistenza di persone che abbiano ricevuto una formazione adeguata, specificamente incentrata sulle loro esigenze, ed un'assistenza adeguata per le loro famiglie. Se del caso, gli Stati membri sostengono inoltre l'inclusione di disposizioni che promuovano una stretta cooperazione tra le autorità statali e le organizzazioni specializzate indipendenti (organizzazioni internazionali, ONG) nei procedimenti penali.
6. Per quanto concerne il diritto penale sostanziale, la Convenzione dovrebbe includere disposizioni che impongano la punibilità dei reati riguardanti la tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera o di sfruttamento sessuale. Sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive, che possono comportare l'estradizione, dovrebbero essere previste per i reati per i quali sussistano circostanze aggravanti. Gli Stati membri sostengono l'inclusione nella Convenzione di disposizioni riguardanti la

¹ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

² GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

³ GU L 13 del 20.1.2004, pag. 44.

⁴ GU C 137 del 12.6.2003, pag. 1.

⁵ GU C 260 del 29.10.2003, pag. 4.

⁶ Non pubblicata.

⁷ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

RESTREINT UE

responsabilità delle persone giuridiche e le sanzioni ad esse applicabili per i reati legati alla tratta degli esseri umani, nonché di disposizioni relative alla giurisdizione e all'esercizio dell'azione penale.

Articolo 2

Gli Stati membri dovrebbero assicurare che la Convenzione non impedisca loro di adottare o applicare nuovi strumenti giuridici ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea nelle materie che formano oggetto della Convenzione.

Articolo 3

Nei negoziati riguardanti il progetto di Convenzione del Consiglio d'Europa, gli Stati membri coordinano le loro posizioni, su iniziativa della Presidenza del Consiglio, e cercano di pervenire a prospettive comuni su tutte le questioni aventi implicazioni significative per gli interessi dell'Unione europea. La Commissione è pienamente associata a tali lavori.

Articolo 4

L'Unione europea invita i paesi candidati a sostenere la posizione comune nei negoziati.

Articolo 5

La presente posizione comune lascia impregiudicata l'autorizzazione della Commissione a negoziare, per conto della Comunità europea, le parti della Convenzione disciplinate dal diritto comunitario.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio
Il Presidente*