

27 novembre 1997

A4-0372/97

RELAZIONE

sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale
(COM(96)0567 - C4-0638/96)

Commissione per i diritti della donna

Relatrice: on. Susan A.Waddington

Relatrice per parere: * on. Maria Colombo Svevo, commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni

(*Procedura HUGHES)

DOC_IT\RR\340\340838

PE 222.558/def.

INDICE

Pagina

Pagina regolamentare	3
A. PROPOSTA DI RISOLUZIONE	4
B. MOTIVAZIONE	11
Parere della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni (*)	21
Parere sotto forma di lettera della commissione per lo sviluppo e la cooperazione	30

(*Procedura HUGHES)

Con lettera in data 21 novembre 1996 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la propria comunicazione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale.

Nella seduta del 9 dicembre 1996 il Presidente del Parlamento ha annunciato di aver deferito la comunicazione alla commissione per i diritti della donna per l'esame di merito. Nelle sedute del 17 gennaio e 17 febbraio 1997 ha comunicato di aver chiesto alla commissione per lo sviluppo e la cooperazione e alla commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni di elaborare un parere.

Nella riunione del 25 febbraio 1997, la commissione ha nominato relatrice l'on. Waddington.

Nella riunione dell'11 aprile 1997 ha comunicato che la Procedura Hughes è stata applicata al progetto di relazione.

La commissione per i diritti della donna ha esaminato il progetto di relazione nelle sue riunioni del 23 luglio, 24 novembre e 25 novembre 1997.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. van Dijk, presidente; Waddington, relatrice; Colombo Svevo, Dury (in sostituzione dell'on. Marinucci), Eriksson, García Arias (in sostituzione dell'on. Frutos Gama), Hawlicek, Lenz (in sostituzione dell'on. Mann), Lulling, Seillier e Van Lancker.

I pareri della commissione per lo sviluppo e la cooperazione e della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni sono allegati alla presente relazione.

La relazione è stata depositata il 27 novembre 1997.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

A.
PROPOSTA DI RISOLUZIONE

sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale (COM(96)0567 - C4-0638/96)

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale (COM(96)0567 def. - C4-0638/96)
- vista la Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di qualunque forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), e in particolare il suo articolo 6,
- visti la dichiarazione e il programma d'azione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, svoltasi a Vienna nel 1993,
- vista la risoluzione (49/166) sulla tratta di donne e ragazze, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 23 dicembre 1994,
- viste la dichiarazione e la piattaforma d'azione derivanti dalla Quarta conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, svoltasi a Pechino nel settembre 1995,
- vista la raccomandazione 1325 (1997) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul traffico di donne e sulla prostituzione forzata,
- viste le seguenti azioni comuni adottate dal Consiglio ai sensi dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea⁽¹⁾:
 - che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (programma STOP),
 - sull'istituzione e l'aggiornamento costante di un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale,
 - che estende il mandato conferito all'Unità droga di Europol,
 - per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini,

⁽¹⁾ GU L 322 del 12.12.1996, p. 7.
GU L 342 del 31.12.1996, p. 2.
GU L 342 del 31.12.1996, p. 4.
GU L 63 del 4.3.1997, p. 2.

- vista la relazione della Conferenza sul traffico di donne svoltasi a Vienna il 10-11 giugno 1996,
 - vista la dichiarazione seguita alla Conferenza delle ONG sul traffico di donne, svoltasi a Noordwijkerhout il 5-7 aprile 1997,
 - vista la dichiarazione ministeriale, concordata all'Aia il 24-26 aprile 1997, sugli orientamenti europei al fine di adottare misure efficaci volte a prevenire e combattere il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale,
 - visto che il progetto di trattato di Amsterdam contiene, al nuovo articolo K1, una disposizione che fa riferimento anche alla tratta di esseri umani,
 - vista la sua risoluzione del 14 aprile 1989 sullo sfruttamento della prostituzione e la tratta di esseri umani⁽¹⁾,
 - vista la sua risoluzione del 16 settembre 1993 sulla tratta delle donne⁽²⁾,
 - vista la sua risoluzione del 18 gennaio 1996 sul traffico di esseri umani⁽³⁾,
 - visti la relazione della commissione per i diritti della donna e i pareri della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e della commissione per lo sviluppo e la cooperazione (A4-0372/97),
- A. considerando che il traffico di esseri umani, che rappresenta una forma di schiavitù propria della fine del XX° secolo, colpisce uomini, donne e bambini, ma che la maggior parte delle vittime sono donne e che la maggioranza di tali donne sono soggette a tale traffico a scopo di sfruttamento sessuale,
- B. considerando che il traffico di donne sta aumentando a causa della vulnerabilità, povertà e marginalizzazione delle donne nei paesi d'origine, degli alti profitti garantiti ai trafficanti e degli scarsi rischi in cui essi incorrono nonché della forte domanda, in Europa, di donne a fini di prostituzione e di altre forme di sfruttamento sessuale,
- C. considerando che il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale non comporta solo un aumento della prostituzione, ma anche matrimoni forzati o fittizi e situazioni di lavoro che rappresentano delle coperture per lo sfruttamento sessuale o lo facilitano,
- D. considerando che il traffico di donne è un problema globale, che richiede una cooperazione internazionale e approcci multidisciplinari basati sulla prevenzione, l'individuazione e l'efficace perseguimento penale dei trafficanti, la protezione delle vittime e la riabilitazione di coloro che hanno vissuto una simile esperienza,

⁽¹⁾ GU C 120 del 16.5.1989, p. 352.

⁽²⁾ GU C 268 del 4.10.1993, p. 141.

⁽³⁾ GU C 32 del 5.2.96, p.71-88.

- E. considerando che il Parlamento europeo, con la sua risoluzione sul traffico di esseri umani adottata all'unanimità, ha delineato gli obiettivi di una politica organica e multidisciplinare nella lotta contro tale traffico,
- F. considerando che i paesi dell'Europa centrale e orientale sono sempre più paesi di transito e di destinazione nonché di origine delle donne in questione; che ciò è dovuto in gran parte all'aumento della povertà e della disoccupazione fra le donne di tali paesi nonché all'esistenza di strutture sociali inefficaci,
- G. considerando che la tratta di esseri umani è diventata in ampia misura il campo di azione della criminalità organizzata che si è notevolmente sviluppata soprattutto nei paesi dell'ex blocco orientale, anche a causa del fatto che i servizi di polizia e giudiziari non sono in grado di lottare efficacemente contro tale forma di criminalità per la carenza di personale, di formazione e di materiale;
- H. considerando che la tratta di esseri umani costituisce un settore lucrativo delle estese attività della criminalità organizzata internazionale la quale, grazie al riciclaggio di denaro sporco nei cosiddetti paradisi fiscali rafforza la sua influenza sull'economia legale, con tutte le conseguenze che ne derivano;
- I. considerando che le organizzazioni non governative possono svolgere un ruolo vitale nei settori della ricerca e della prevenzione e in quello della protezione delle vittime, in particolare perché possono guadagnarsi più facilmente, rispetto alle varie autorità, la fiducia delle vittime,
 - 1. accoglie favorevolmente le iniziative adottate dalla Commissione e il coordinamento fra le varie agenzie a favore del quale si è espressa nella sua comunicazione;
 - 2. ritiene indispensabile che la Commissione, agendo indipendentemente o in cooperazione con il Consiglio, ricorra a una task force che abbia il compito di completare ed eseguire, sia all'interno che all'esterno della Commissione, le azioni indicate nella citata Comunicazione e chiede la pubblicazione di una relazione annuale sull'attività di detta task force;
 - 3. sottolinea la necessità di indire una campagna di informazione coordinata tra l'Unione europea e i paesi terzi e destinata alle donne nella quale descrivere chiaramente le modalità di operazione delle reti del traffico di donne e i meccanismi utilizzati per irretire le vittime;
 - 4. sottolinea la necessità di analizzare il traffico di donne in primo luogo e soprattutto dal punto di vista delle vittime e di affrontarlo come una violazione dei diritti umani fondamentali delle donne, piuttosto che considerarlo esclusivamente in termini di lotta contro il crimine organizzato o l'immigrazione illegale; ritiene che ignorando tale aspetto si rischi di marginalizzare le donne colpite da questo problema e di spingerle in una situazione di clandestinità in cui non hanno alcuna speranza di protezione da ulteriori abusi;
 - 5. invita gli Stati membri a dare piena esecuzione all'azione comune adottata il 24 febbraio 1997 ai sensi dell'articolo K.3 del trattato ai fini di un'azione volta a combattere il traffico di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini e di tradurre in pratica gli impegni contenuti nella dichiarazione seguita alla Conferenza ministeriale sulla lotta contro il traffico

- di donne svoltasi all'Aia dal 24 al 26 aprile 1997 e rivolge un appello ai parlamenti degli Stati membri affinché richiamino l'attenzione dei rispettivi governi sulla necessità di attuare concretamente l'azione comune e gli impegni assunti;
6. sollecita una politica attiva di innovazione e coordinamento sulla base, in particolare, dell'articolo 29 (ex articolo K1) in connessione con l'articolo 34, paragrafo 2 (ex articolo K.6, paragrafo 2) del progetto di trattato di Amsterdam;
 7. invita gli Stati membri, in linea con l'azione comune del 24 febbraio 1997, ad elaborare una convenzione che introduca sul piano europeo norme comuni che consentano di perseguire la tratta degli esseri umani, comminando pene pari alla gravità del reato;
 8. invita gli Stati membri ad adottare un approccio multidisciplinare alla lotta contro la tratta di donne e raccomanda agli Stati membri di istituire un coordinamento interministeriale che preveda anche una partecipazione delle ONG per un'azione coordinata contro tale tratta;
 9. chiede che tutti i media si astengano da ogni pubblicità che concerna o utilizzi la prostituzione, direttamente collegata alla tratta delle donne;
 10. invita gli Stati membri a dare priorità soprattutto alla protezione delle vittime, prevedendo:
 - un adeguato sostegno finanziario e un'assistenza sociale, sanitaria e psicologica confidenziale;
 - linee telefoniche d'emergenza;
 - assistenza legale e disponibilità di traduttori ai fini della presentazione di una querela formale;
 - alloggi sicuri e uno status di residente temporaneo per le vittime in attesa di una decisione sull'eventualità che possano trattenersi nel paese;
 - consulenza sul loro diritto d'asilo e sul modo di richiedere permessi di soggiorno temporaneo o permanente e il rimpatrio nel paese d'origine;
 - le possibilità legali in materia di risarcimento;
 - la concessione di un permesso di lavoro e la possibilità di seguire una formazione durante il periodo di permanenza;
 11. sottolinea la necessità di offrire sostegno a tutte le vittime e di non limitarsi a quelle donne che intendano sporgere formale querela contro un trafficante o le cui testimonianze offrano elementi tali da far procedere a un arresto;
 12. sottolinea l'importanza, anche nel quadro della prevenzione, di sanzioni efficaci nei confronti delle persone e organizzazioni coinvolte direttamente o indirettamente nel traffico di donne, con pene e misure commisurate alla gravità del reato, ivi comprese pene detentive massime equivalenti almeno alla pena massima che può essere invocata in caso di stupro, ammende punitive, la perdita dei diritti civili, incluso il ritiro del passaporto o di documenti analoghi, restrizioni all'esercizio di determinate attività professionali, espulsione dopo l'esecuzione della pena, chiusura delle infrastrutture in cui le vittime della tratta di esseri umani erano costrette a lavorare contro la loro volontà, confisca dei proventi derivanti dal reato commesso e dei beni mobili o immobili ottenuti in tal modo, che devono essere utilizzati a priori quale "compensazione" finanziaria a favore delle vittime;

13. raccomanda che si esamini ulteriormente la regolamentazione, l'ispezione e la vigilanza sui matrimoni transfrontalieri, sugli uffici di collocamento e sulle modalità di alcuni contratti di lavoro che possono essere usati direttamente o indirettamente ai fini del traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale;
14. invita gli Stati membri a considerare, ove opportuno, la possibilità di applicare le seguenti misure:
 - prevedere la possibilità legale che il perseguimento attivo di persone e organizzazioni implicate nella tratta di donne si basi non solo sui requisiti del reato oggetto di denuncia ma che siano ammesse anche altre forme di prova tali da condurre a una condanna;
 - applicare il principio dell'extraterritorialità alle persone e alle organizzazioni implicate nella tratta di donne;
 - rendere passibile di pena il sequestro dei passaporti e considerare la possibilità di istituire un servizio telefonico d'emergenza grazie al quale i "clienti" possano segnalare, con la garanzia dell'anonimato, i casi di prostituzione forzata;
15. chiede che il programma STOP, oltre alle misure destinate a migliorare l'individuazione e il perseguimento dei trafficanti e la formazione degli operatori, preveda finanziamenti e programmi diretti all'informazione, alla prevenzione e al reinserimento delle vittime, attribuendo inoltre priorità al sostegno delle vittime, coinvolgendo tutte le agenzie e le autorità che entrano in contatto con le vittime di tale traffico, e che si incoraggi una maggiore collaborazione fra enti ufficiali e organizzazioni non governative;
16. ritiene che il finanziamento del programma STOP debba essere aumentato nei limiti delle prospettive finanziarie soprattutto per estendere i programmi di reinserimento delle vittime e che il Parlamento debba essere regolarmente informato sui criteri di selezione dei progetti onde consentire una valutazione corretta del programma;
17. ritiene che nei programmi STOP e DAPHNE si debba raggiungere un equilibrio fra i progetti incentrati sulla tratta di donne e quelli che riguardano lo sfruttamento sessuale dei bambini;
18. invita la Commissione ad assicurare un coordinamento ed una valutazione efficaci delle misure in tutta la gamma dei programmi comunitari, i cui finanziamenti potrebbero essere utilizzati per combattere il traffico di donne, e a garantire a tale riguardo che la tratta di donne venga specificatamente menzionato in tutti i pertinenti orientamenti destinati ai richiedenti e a far conoscere alle ONG e alle istituzioni interessate le possibilità di tali finanziamenti;
19. ritiene in particolare che si potrebbe fare un maggior uso dei programmi di istruzione, formazione e occupazione comunitari per assistere le vittime, sia che esse rimangano nell'Unione europea sia che facciano ritorno ai loro paesi d'origine;
20. chiede un aumento del finanziamento, all'interno dei programmi PHARE e TACIS, dei progetti direttamente connessi alla lotta contro la tratta di donne, dal momento che i paesi

dell'Europa centrale e orientale sono ora paesi di transito e destinazione nonché paesi d'origine del fenomeno;

21. chiede che tutte le ambasciate degli Stati membri dell'Unione europea e le rappresentanze dell'UE nei paesi terzi siano informate sui rischi di reclutamento nell'industria dello spettacolo, ricevano materiale informativo plurilingue e collaborino attivamente alle manifestazioni locali volte a lottare contro la tratta delle donne; insiste sulla necessità di sostenere le organizzazioni di donne, indipendentemente dalla loro forma, e di integrarle nel processo di informazione e sensibilizzazione;
22. invita la Commissione e gli Stati membri ad adottare delle misure per sostenere maggiormente le donne che fanno ritorno al loro paese d'origine, ivi compreso un finanziamento per il ritorno a casa, la consulenza, l'istruzione e la formazione professionale nonché opportunità di occupazione per assisterle al momento del reinserimento; ritiene che l'orientamento alla base di ogni misura dovrebbe essere la riabilitazione delle donne e il loro reinserimento nella società;
23. ritiene che le ONG, che si occupano del traffico di donne tanto negli Stati membri quanto nei paesi d'origine, debbano ricevere il massimo supporto dai programmi comunitari e dalle autorità degli Stati membri, considerata la loro esperienza nella prevenzione (per esempio campagne informative), nel sostegno e nella protezione delle vittime e nel reinserimento di coloro che fanno ritorno al loro paese;
24. ritiene che i 3 milioni di ecu stanziati per il programma DAPHNE nel 1997 siano del tutto insufficienti;
25. invita la Commissione ad accelerare la propria attività proponendo una base giuridica per il programma DAPHNE, che dovrebbe essere ampliato fino a comprendere il reinserimento e la protezione delle vittime del traffico, dal momento che ad esse non viene prestata adeguata attenzione in altri programmi comunitari;
26. invita la Commissione ad attribuire priorità ai programmi di aiuto allo sviluppo dell'UE in Asia, nei PECO, in America latina, nei paesi ACP e nel Mediterraneo, per combattere contro il traffico di donne, facendo leva sui motivi che stanno alla base della vulnerabilità delle donne al traffico a scopo di sfruttamento sessuale, vale a dire la povertà, la mancanza di opportunità occupazionali, lo scarso livello di istruzione e lo status della donna all'interno della società, o per sostenere progetti volti specificamente a combattere il traffico;
27. invita la Commissione e gli Stati membri a dare la massima priorità alla parità di opportunità tra i sessi e ai diritti delle donne al momento dei negoziati con i paesi candidati all'adesione e di garantire che la legislazione e le strutture di tali paesi siano sufficienti per affrontare il problema del traffico delle donne e siano in linea con le misure adottate negli Stati membri;
28. esorta la Commissione, gli Stati membri e i Paesi terzi che partecipano ai negoziati sulla riforma della Convenzione di Lomé a tener conto della necessità di promuovere i diritti delle donne e la lotta contro il traffico di donne; invita ad inserire in tutti i futuri accordi bilaterali con Paesi terzi una clausola in base alla quale la validità di tali accordi dovrebbe essere

sospesa qualora i Paesi in questione non abbiano adottato misure volte a migliorare la parità tra i sessi e a combattere il traffico di donne;

29. chiede agli Stati membri di procedere, il più rapidamente possibile, alla ratifica della Convenzione Europol, dato che le competenze dell'Unità "Droghe" Europol sono state recentemente ampliate alla lotta contro la tratta degli esseri umani e a mettere a disposizione di Europol o della corrispondente struttura provvisoria anche le risorse necessarie per far fronte alle sue accresciute esigenze;
30. chiede al Consiglio di ampliare la sfera di attività del futuro sistema di informazione europeo (SIE) alla lotta contro la tratta degli esseri umani per il tramite dello scambio di dati informatizzati sull'identità dei trafficanti e sulle reti transnazionali di transito delle vittime;
31. sottolinea l'importanza di sviluppare la fiducia delle vittime nelle forze dell'ordine e chiede che la polizia disponga di una formazione specialistica e di conoscenze linguistiche appropriate per poter prestare loro la necessaria assistenza e metterle quindi in grado di cooperare nella lotta contro la tratta di esseri umani;
32. ritiene necessaria la nomina, nel quadro delle Nazioni Unite, di un relatore speciale sulla tratta degli esseri umani onde facilitare le iniziative internazionali nel settore;
33. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione, e la relativa motivazione, alle organizzazioni non governative attive nella lotta contro la tratta delle donne, alla Commissione, al Consiglio, ai governi degli Stati membri, ai governi dei paesi terzi candidati all'adesione all'Unione, ai governi dei paesi ACP e agli altri paesi d'origine.

B. MOTIVAZIONE

1. Introduzione

Si è sempre più consapevoli del fatto che la schiavitù esiste ancora nell'Europa della fine del XX° secolo. Si tratta di una forma di schiavitù, in cui la maggioranza delle vittime sono donne, soggette di solito a un traffico gestito da reti criminali organizzate che operano al di là delle frontiere nazionali.

Il traffico di esseri umani alimenta diversi mercati, per esempio quello della manodopera a basso costo, degli organi da trapianto, dei neonati per coloro che non hanno figli. Tuttavia, il maggior corpo di reato è costituito da donne, la maggior parte delle quali sono soggette a un traffico a scopo di sfruttamento sessuale.

Fra le ragioni di questo crescente commercio vanno annoverate la vulnerabilità, la povertà e l'emarginazione delle donne nei loro paesi di origine, gli alti profitti garantiti ai trafficanti e gli scarsi rischi in cui essi incorrono nonché la forte domanda, in Europa, di donne a fini di prostituzione e di altre forme di sfruttamento sessuale.

La lotta contro il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale richiede una strategia europea coordinata che preveda la prevenzione, l'individuazione e il perseguimento efficace dei trafficanti, il sostegno alle vittime e la riabilitazione per coloro che hanno vissuto una simile esperienza.

Esso richiede un approccio concertato e multidisciplinare all'interno di ogni Stato membro e fra gli Stati membri e i paesi di origine e transito. Il fine della comunicazione della Commissione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale è quello di proporre un approccio europeo coerente e un programma d'azione. La vostra relatrice analizzerà brevemente nella presente relazione le questioni principali, il contesto e le proposte della Commissione, valutando le azioni che sono state già adottate sulla base della comunicazione della Commissione e proponendo ulteriori raccomandazioni per un'azione efficace nella lotta contro il traffico di donne e nel sostegno alle vittime.

2. Contesto delle questioni relative al traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale

La comunicazione della Commissione definisce il traffico come:

"il trasporto di donne da paesi terzi verso l'Unione europea (con eventuali ulteriori spostamenti tra gli Stati membri) a scopo di sfruttamento sessuale ... Il traffico a scopo di sfruttamento sessuale si applica alle donne che hanno subito intimidazioni o violenze legate a tale traffico. Il fatto che possa esservi stato un consenso iniziale non è rilevante dal momento che vi sono donne che entrano nella catena del traffico per fare le prostitute e si trovano poi ad essere private dei diritti umani fondamentali e ridotte in condizioni di semi-schiavitù. Tuttavia, la comunicazione non affronta il problema delle donne che non vengono

costrette con la violenza a varcare la frontiera per lavorare come prostitute né quella della manodopera al nero in altri settori dell'Unione europea."

Questa definizione è considerata troppo limitante da una serie di autorità sull'argomento, che forniscono definizioni alternative più ampie sia del traffico, sia dello sfruttamento sessuale⁽¹⁾.

Una delle più concise definizioni alternative è proposta dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, nella raccomandazione 1325 (1997), che:

"definisce il traffico di donne e la prostituzione forzata come qualunque trasporto legale o illegale di donne e/o commercio delle stesse, con o senza il loro consenso iniziale, a scopi di profitto, con l'intenzione di una successiva prostituzione forzata, matrimonio forzato o altre forme di sfruttamento sessuale forzato. L'uso della forza può essere fisico, sessuale e/o psicologico e comprende l'intimidazione, la violenza carnale, l'abuso di autorità o una situazione di dipendenza."

Un'ulteriore controversia riguardante tale questione è legata al diverso status giuridico e ai diversi atteggiamenti nei confronti della prostituzione nei vari Stati membri. Tali differenze sono esistite per lungo tempo (vedi per esempio la convenzione delle Nazioni Unite del 1949 per la soppressione del traffico di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, che è stata ratificata da meno della metà degli Stati membri dell'UE a causa dei diversi approcci nazionali all'intera materia).

La valutazione e l'analisi delle varie definizioni del traffico di donne e dello sfruttamento sessuale, e gli argomenti a favore e contro la depenalizzazione della prostituzione non rappresentano il punto centrale o l'obiettivo della presente relazione. La vostra relatrice è semmai incline ad esaminare le proposte d'azione e ad avanzare ulteriori raccomandazioni per proteggere e dare maggior forza alle donne in condizioni di vulnerabilità e per sostenere le vittime.

E' tuttavia chiaro che la prostituzione vera e propria non è l'unica forma di sfruttamento sessuale cui vanno incontro le donne soggette a tale traffico. Occorre prevedere un'azione anche per regolamentare il matrimonio, l'adozione, il funzionamento degli uffici di collocamento, alcuni dei quali facilitano il movimento di donne e ragazze, coprendo la finalità dello sfruttamento sessuale.

3. Situazione attuale

⁽¹⁾ Vedi per esempio:
Relazione Colombo Svevo sul traffico di esseri umani, A4-0236/95, pag. 12 nonché il parere della commissione per i diritti delle donne ad essa relativo, pag. 27;
Organizzazione internazionale per la migrazione, dichiarazione di Marco A. Gramegna, relazione della Commissione europea sulla Conferenza europea sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale, Vienna, 1996;
Dichiarazione ministeriale dell'Aia sulle linee direttrici europee per misure efficaci per prevenire e combattere il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale, pag. 2, 24-26 aprile 1997.
Dichiarazione delle ONG, Conferenza europea delle ONG sul traffico di donne, Noordwijkerhout, Paesi Bassi, 5-7 aprile 1997.

Come rivela la ricerca dell'Organizzazione internazionale per l'emigrazione (IOM), il traffico è in aumento. Un nuovo e crescente problema è legato alla dissoluzione dell'ex Unione sovietica. Assai rapidamente i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) sono divenuti sia una zona di transito (di donne provenienti dai paesi in via di sviluppo), sia una zona d'origine di donne dei PECO stessi trasferitesi negli Stati membri dell'UE.

La comunicazione della Commissione stima a 500.000 donne all'anno quelle soggette al summenzionato traffico, la maggior parte delle quali in situazione illegale. A causa della natura clandestina di tale commercio, tuttavia, gli scarsi risultati delle indagini e l'obbligo fatto alle vittime di rimanere in silenzio e nascoste fanno sì che la reale estensione del problema sia sconosciuta.

L'IOM ha fornito prove del fatto che il traffico di donne verso l'Europa occidentale a scopo di sfruttamento sessuale ha inizio principalmente in Ghana, Nigeria e Marocco in Africa; in Brasile, Colombia e nella Repubblica Dominicana in America latina; nelle Filippine e in Thailandia nell'Asia sudorientale; e recentemente in Albania, nella Repubblica ceca, in Ungheria, Polonia, Romania, Lituania, Russia e Ucraina per quanto riguarda l'Europa centrale e orientale. Anche gli Stati membri dell'UE possono essere considerati oggi come una zona di transito, fatto che è stato sottolineato dal crescente interesse mostrato dagli Stati Uniti nello sviluppare una cooperazione transatlantica in materia.

Le cause principali sono le impari relazioni di potere e ricchezza fra uomini e donne e fra paesi ricchi e paesi poveri. La povertà, la mancanza di opportunità occupazionali e la marginalizzazione delle donne in questi ultimi paesi spiega il desiderio di molte donne di cercare migliori opportunità all'estero.

Le donne provenienti dai PECO tendono ad essere giovani, al di sotto dei 25 anni, istruite e in molti casi padroneggiano più lingue. Le donne provenienti dai paesi in via di sviluppo tendono invece ad essere più anziane, meno istruite e tendenzialmente sono sposate e hanno bambini.

Gli "agenti di reclutamento" spesso operano nelle città e nei villaggi d'origine delle donne offrendo opportunità di lavoro nell'Unione europea come ragazze au pair, domestiche, hostess, ballerine, ecc, oppure facendo balenare la possibilità di un matrimonio. Alcune sanno che lavoreranno come prostitute, altre no. La loro migrazione verso l'Unione europea può avvenire per via legale o illegale, ed è spesso favorita da organizzazioni che commerciano anche in armi, stupefacenti e documenti falsi.

Una volta giunte nell'UE, le donne devono confrontarsi con la realtà delle loro nuove vite. Intrappolate in situazioni di sfruttamento sessuale, costrette a consegnare i proventi della loro attività ai trafficanti per ripagarsi i costi di trasporto e di sopravvivenza, private dei loro diritti e delle loro libertà umane, spesso incapaci di parlare la lingua del paese in cui si trovano, minacciate di deportazione, violenza e umiliazioni se chiedono aiuto alle autorità, in pericolo fisico e psicologico, queste donne sono in effetti prigioniere e schiave.

L'apporto delle organizzazioni non governative (ONG) nel rivelare le cause, i metodi e le conseguenze del traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale, nonché il sostegno che esse forniscono alle vittime e coloro che hanno vissuto una simile esperienza ha portato a una maggiore consapevolezza di tali questioni. Ulteriori ricerche sono però necessarie, se vorremo sviluppare una strategia integrata che si occupi delle cause, dei processi e delle conseguenze.

4. Sfondo della comunicazione della Commissione

Dal 1989 la questione del commercio o traffico di esseri umani è stata all'ordine del giorno del Parlamento europeo. Più recentemente, la risoluzione approvata nel gennaio 1996 a seguito della relazione Colombo Svevo in materia descriveva l'aumento del traffico dopo le trasformazioni politiche in Europa orientale ed elaborava un insieme di misure per affrontare il problema. Molte di queste proposte sono state ora avviate dalla Commissione o dagli stessi Stati membri.

La presente comunicazione è un'iniziativa importante del Commissario Gradin volta a porre la questione del traffico di donne fermamente al centro delle politiche dell'Unione europea. Pubblicata nel novembre 1996, rappresenta il seguito alla Conferenza sul traffico di donne, svoltasi a Vienna nel giugno 1996 e organizzata congiuntamente dalla Commissione europea e dall'Organizzazione internazionale per l'emigrazione.

Alla Conferenza di Vienna hanno partecipato rappresentanti governativi, delle ONG e di altre agenzie che operano nel settore nonché parlamentari europei. Il fatto che abbia ottenuto una tale eco pubblica e che le sue conclusioni abbiano raggiunto un tale consenso riflette un cambiamento significativo, poiché solo sei mesi prima, nel corso di una riunione preparatoria fra rappresentanti degli Stati membri, taluni partecipanti avevano affermato che il problema non era considerato importante da tutti gli Stati membri e che in alcuni paesi non vi erano che casi sporadici.

La decisione di incentrare la discussione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale, dovuta al fatto che una notevole maggioranza delle persone soggette al traffico sono appunto donne, e che molte di esse lo sono a scopo di sfruttamento sessuale, è stata presa nel corso della riunione preparatoria. La vostra relatrice riconosce l'esigenza di porlo al centro dell'attenzione, ma sottolinea che il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale non riguarda solo la prostituzione forzata, ma altresì i matrimoni forzati o fittizi e quelle situazioni di lavoro che rappresentano una copertura per lo sfruttamento sessuale⁽¹⁾.

La comunicazione della Commissione rappresenta un tentativo ambizioso di sviluppare un approccio multidisciplinare sia all'interno degli Stati membri, sia fra gli Stati membri e i paesi terzi, nonché fra i vari servizi responsabili della Commissione cui spettano le competenze comunitarie in materia. Essa si basa sulla premessa che un problema globale di questo tipo può essere affrontato efficacemente solo se vi è un coordinamento di politiche e azioni a tutti i livelli: il punto principale deve essere quello di affrontare il traffico nello stesso modo in cui stiamo tentando di promuovere la parità di opportunità in tutte le politiche comunitarie.

5. Azioni degli Stati membri

Pochi giorni dopo la pubblicazione della comunicazione della Commissione il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha concordato un'azione comune che istituisce un programma di incentivi e di scambi per i responsabili della lotta contro il commercio di esseri umani e lo sfruttamento sessuale

⁽¹⁾ In un'inchiesta eseguita da Kalayaan su 755 domestici immigrati, il 10,93% denunciavano di aver subito aggressioni sessuali o violenze carnali.

di bambini, il programma STOP. Sono state concordate ulteriori azioni comuni, che consentiranno all'Unità droga di Europol di elaborare un elenco di competenze specialistiche e perizie negli Stati membri nel settore del traffico di esseri umani, estendendo il mandato dell'Unità fino a includervi formalmente il traffico di esseri umani. Infine nel febbraio 1997 è stata concordata un'ulteriore azione comune volta a combattere il traffico di esseri umani. Tutte queste azioni comuni impegnano gli Stati membri ad adottare molte delle misure suggerite dalla comunicazione della Commissione.

Esse sono state seguite nell'aprile 1997 da una Conferenza ministeriale organizzata dalla Presidenza olandese e sfociata in una dichiarazione sugli orientamenti europei ai fini di misure efficaci di prevenzione e lotta contro il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale. Tale dichiarazione ha riguardato la cooperazione a livello internazionale ed europeo e le azioni da adottarsi a livello nazionale sulla prevenzione, le indagini e il perseguimento, nonché l'assistenza e il sostegno alle vittime, sviluppando ulteriormente le idee già contenute nelle azioni comuni.

Gli Stati membri hanno riconosciuto di avere un interesse comune nella lotta contro il traffico e hanno stabilito che si tratta di una violazione di diritti umani fondamentali. E' ora necessario considerare cosa tali impegni significhino nella prassi, cosa sia stato fatto finora e cosa resti da fare per garantire che essi vengano posti in atto.

5.1 Programma STOP

Con una dotazione finanziaria di 6,5 milioni di ecu per il periodo 1996-2000, il programma STOP mira a favorire la cooperazione pratica fra le autorità degli Stati membri per un'azione contro il traffico di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, finanziando l'attività dei giudici, pubblici ministeri, commissariati di polizia, funzionari dell'immigrazione, funzionari statali e di altri servizi pubblici interessati.

Poiché l'azione comune che ha dato vita al programma è stata approvata alla fine del 1996, nello stesso anno sono stati spesi solo 0,5 milioni di ecu per i cinque progetti, ivi compresa la Conferenza ministeriale svoltasi nell'aprile 1997 all'Aia. Per il 1997 saranno finanziati diciannove progetti, per un totale di 1,5 milioni di ecu, previo trasferimento di tale ammontare dalla riserva.

Stando al programma annuale di STOP nelle prime fasi del programma quinquennale sarà data priorità alla verifica delle prassi in corso negli Stati membri e allo scambio di informazioni. Questo sembra rappresentare un obiettivo ragionevole per il primo anno del programma, dal momento che molte autorità interessate sanno ben poco della situazione in altri Stati membri.

Il programma annuale specifica l'esigenza di mantenere un equilibrio fra progetti rivolti a varie categorie professionali e progetti incentrati sulla tratta di esseri umani e che combattono lo sfruttamento sessuale dei bambini. Esso dichiara tuttavia che "vista la natura sensibile dell'argomento, un certo grado di priorità dovrà essere dato alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini". Anche se condivide la ripugnanza di ciascuno di noi per la natura orribile dei crimini sessuali nei confronti dei bambini, la vostra relatrice si preoccupa altresì del fatto che ciò non comporti una sottovalutazione del problema del traffico di esseri umani, in particolare delle donne. Un esame iniziale dei progetti da sovvenzionarsi nel 1997 dimostra che, mentre 10 sono focalizzati sui bambini, solo 4 riguardano specificamente le donne e 5 il traffico di esseri umani in genere.

Solo un piccolo numero di progetti riguardano direttamente il trattamento delle vittime e solo uno incoraggia specificamente la cooperazione fra le autorità e le ONG. La vostra relatrice avrebbe desiderato che si fosse dato più risalto al sostegno alle vittime, e chiede pertanto che nei prossimi anni si accordi una maggiore importanza all'approccio coordinato fra le varie agenzie. Inoltre, in considerazione del fatto che il progetto preliminare di bilancio per il 1998 istituisce una nuova linea di bilancio dedicata ai contenuti illegali e dannosi sulla rete, dovrebbe diminuire l'esigenza di far coprire tale settore a STOP in futuro.

In generale, la relatrice accoglie favorevolmente l'istituzione del programma STOP. Occorre sottolineare tuttavia l'importanza di tenere informato il Parlamento europeo sia sui progetti approvati, sia sulla valutazione annuale del programma. Per quanto riguarda l'impegno alla responsabilità, la relatrice raccomanda un aumento degli stanziamenti per il programma STOP nei limiti delle prospettive finanziarie, data l'importanza del programma che combatte una delle più gravi violazioni dei diritti della donna nel mondo di oggi.

5.2 Azione comune sul traffico (marzo 1997) e Conferenza ministeriale (aprile 1997)

Su iniziativa del governo belga, il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha adottato nel febbraio 1997 un'azione comune per combattere il traffico di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. L'obiettivo generale è quello di far rivedere agli Stati membri la loro legislazione nazionale in materia; a tal fine istituisce una serie di misure che gli Stati membri devono adottare, ivi incluso un approccio multidisciplinare all'intera questione della lotta contro il traffico, con un aggravamento delle pene di coloro che si rendano colpevoli di tali reati, la confisca dei loro proventi, lo scambio di informazioni fra organi di polizia e corsi di formazione del personale operante alle frontiere. Gli Stati membri hanno in tal modo accolto una serie di proposte avanzate dal Parlamento nella sua risoluzione del 18 gennaio 1996.

Pur rimanendo non vincolante, la dichiarazione ministeriale concordata all'Aia nell'aprile 1997 ha ulteriormente esteso e migliorato l'azione comune. In termini di misure repressive contro coloro che sono coinvolti nel traffico, è essenziale che le sanzioni riflettano la gravità del reato: fin troppo spesso accade che gli autori di tali reati siano condannati al semplice pagamento di un'ammenda, che non costituisce certo un deterrente per un'azione futura. La relatrice accoglie quindi favorevolmente il fatto che la dichiarazione ministeriale vada al di là della richiesta dell'azione comune di confisca dei proventi del traffico, aggiungendo che tali misure devono essere adottate per chiudere temporaneamente o permanentemente quei locali utilizzati per il traffico di donne, ed auspica che ciò non si estenda unicamente ai night-club e ai bar, ma altresì a quelle agenzie di collocamento e matrimoniali il cui coinvolgimento nel traffico sia stato dimostrato.

Per aumentare le possibilità di ottenere una condanna nei confronti dei colpevoli di tale reato, la dichiarazione ministeriale ribadiva la richiesta di uno status di residenza temporanea da fornirsi alle vittime del traffico nel corso dei procedimenti penali. La dichiarazione è andata al di là dell'azione comune, aggiungendo nei dettagli ulteriori forme di sostegno da accordarsi parallelamente alle donne che sporgano querela: accesso all'assistenza sociale, medica, finanziaria e giuridica; traduttori competenti e qualificati; un rifugio sicuro; consulenza nella loro madrelingua. Tocca ora agli Stati membri garantire che le disposizioni della dichiarazione vengano poste in atto.

Vi è tuttavia qualche ragione di suggerire una certa prudenza. Molto di quanto detto sembra riguardare solo quelle donne che collaborino nel perseguimento dei trafficanti. Alla relatrice risulta che, qualora le autorità non ritengano di poter avviare un'azione penale sulla base della testimonianza di una donna, questa non ottiene lo stesso tipo di protezione o assistenza. Ciò rappresenta il risultato del modo di vedere la questione da parte delle autorità, quasi sempre esclusivamente in termini di lotta contro il crimine organizzato, anziché dal punto di vista delle vittime, che necessitano di un sostegno che il trafficante sia perseguito o meno. La relatrice non crede che a ciò sia stata data la debita importanza nei summenzionati programmi, azioni e dichiarazioni.

Ciò detto, in molti Stati membri è in corso una notevole attività che altri Stati membri dovrebbero adottare a guisa di riferimento. In Belgio e nei Paesi Bassi la polizia e i tribunali possono contare su specifici orientamenti, che facilitano attive inchieste di tipo penale sul traffico; in Austria, più recentemente, è stato istituito un gruppo di lavoro interministeriale sul traffico di donne, di cui fanno parte rappresentanti dei ministeri degli interni, della giustizia, del lavoro, delle donne, delle finanze e della sanità, e che coinvolge le ONG attive nel settore. Questo gruppo di lavoro ha creato una rete di rifugi sicuri, gestiti dalle ONG, per le vittime del traffico e un fondo di sostegno per le vittime istituito grazie alle ammende pagate dai trafficanti.

6. Azione a livello comunitario

6.1 Programma DAPHNE

Il Parlamento europeo ha dato il proprio contributo creando una nuova linea nel bilancio 1997 che copre la violenza contro le donne, i bambini e gli adolescenti e che è divenuta poi il programma DAPHNE. Basato sulle ONG, più che sulle autorità degli Stati membri, il programma DAPHNE rafforza la prevenzione della violenza e la protezione delle vittime, comprese quelle che sono state soggette al traffico. Il fatto che siano state ricevute più di 700 richieste di finanziamento dimostra evidentemente come questa linea di bilancio abbia colto nel segno. Essa rivela la richiesta di sostegno all'interno della CE per un'azione che combatta la violenza e palesa l'insufficienza dei 3 milioni di ecu stanziati nel 1997. La relatrice raccomanda di aumentarli a 5 milioni nel 1998, e propone ulteriori aumenti negli anni successivi, una volta che sia stata istituita una base giuridica e creato un adeguato sistema di responsabilità. (N.B.: Al momento di stilare la presente relazione non è stata presa ancora alcuna decisione sui progetti da finanziarsi nel 1997.)

Come già nel caso del programma STOP, alla relatrice è stato riferito che la proporzione degli stanziamenti per i bambini all'interno del programma DAPHNE supererà probabilmente quella relativa alle donne, malgrado la proposta originaria prevedesse una ripartizione al 50% nel sovvenzionare progetti riguardanti donne e bambini. Va ripetuto qui lo stesso argomento già rilevato in relazione al programma STOP, e la relatrice suggerisce al proposito la possibilità di iscrivere in riserva una quota minima di tali fondi per un'azione sulla violenza contro le donne.

L'ambito del programma DAPHNE non copre il reinserimento e il sostegno per quelle donne che sono uscite dal circolo vizioso del traffico, e si suggerisce di coprire tale settore con le linee di bilancio a disposizione della DG V per il sostegno alla famiglia (B3-4108). Le indagini svolte dalla relatrice, tuttavia, non hanno portato ad alcuna certezza riguardo al fatto che vi siano fondi disponibili per questa parte vitale del sostegno alle vittime. In futuro, pertanto, occorre ampliare il programma DAPHNE o chiarire da quale altra fonte di bilancio tali fondi potrebbero provenire,

poiché senza un simile sostegno molte di queste donne ritorneranno alle attività sotterranee o scompariranno completamente, avendo perso tutti gli strumenti di protezione.

6.2 Necessità di un coordinamento generale

Attualmente vi è una buona cooperazione fra i funzionari responsabili dei programmi STOP e DAPHNE, ma sussiste l'esigenza di un coordinamento più formale che garantisca che i due programmi continuino a rappresentare il complemento l'uno dell'altro, senza lacune né sovrapposizioni. Ciò riguarda anche l'approccio generale della Commissione. La comunicazione della Commissione fa giustamente riferimento a un'ampia gamma di linee di bilancio e di programmi che potrebbero essere utilizzati per contribuire alla lotta contro il traffico di donne e sostenere le vittime. Per coordinare tutto ciò è stato istituito all'interno della Commissione un gruppo interservizi. Le informazioni ricevute dalla relatrice al momento di preparare la presente relazione, tuttavia, suggeriscono che molte delle linee di bilancio evocate nella comunicazione rappresentano potenziali strumenti di finanziamento piuttosto che vere e proprie fonti di finanziamento. Se nella prassi si vorrà conseguire un approccio multidisciplinare, dovranno essere definite chiare linee di responsabilità per il coordinamento e il monitoraggio.

6.3 Misure facenti parte di programmi in corso nell'Unione europea

La relatrice è delusa dal fatto che nella comunicazione della Commissione non sia stata data grande importanza alle questioni sociali e ambientali. Il sostegno alle vittime e il loro reinserimento attraverso l'istruzione, la formazione e le possibilità occupazionali sono passati in qualche modo in secondo piano. E' stata avanzata la proposta che siano utilizzati a tal fine una serie di programmi comunitari, fra i quali Integra, Leonardo e Gioventù per l'Europa. La relatrice ha tentato tuttavia, senza riuscirci, di ottenere informazioni, dai servizi della Commissione competenti per l'istruzione e le formazioni, sulla possibilità di utilizzare questi programmi per assistere le vittime del traffico. Mentre vi sono ampi margini di utilizzo di linee di bilancio per l'azione negli Stati membri, si è ancora ben lontani dal poter garantire che i potenziali richiedenti, fra cui le ONG, sappiano dove cercare un finanziamento: ciò richiede un approccio molto più attivo e coordinato da parte della Commissione.

6.4 Misure in corso in paesi terzi

Ritornando alle azioni nei paesi terzi, la comunicazione cita nuovamente varie linee della sezione B7 del bilancio, destinate alle azioni esterne. In questo caso la relatrice ha avuto maggior successo nella sua ricerca di informazioni sulle azioni intraprese. È stato finanziato un piccolo numero di progetti specifici, concernenti direttamente la lotta contro il traffico di donne. Il più conosciuto è il progetto "La Strada", organizzato dalla ONG olandese STV (Fondazione contro il traffico di donne), che ottiene finanziamenti da PHARE e TACIS ed è attiva in Polonia, nella Repubblica ceca e in Ucraina per prevenire il traffico di donne. Sempre finanziati in Europa centrale e orientale, ma sotto gli auspici del programma LIEN, sono un progetto informativo (Ungheria), un progetto per l'AIDS (Bulgaria) e un progetto di prevenzione della salute (Repubblica ceca). Il fatto che vi siano progetti concernenti specificamente il traffico va accolto favorevolmente, ma gli importi in questione (al massimo 200.000 ecu per progetto) sono minimi se comparati con il finanziamento generale a favore di PHARE e TACIS, e la relatrice ritiene che si potrebbe fare molto di più, in particolare dal

momento che così tante delle donne coinvolte nel traffico provengono appunto dai paesi dell'Europa centrale e orientale.

Per quanto riguarda invece altri paesi di origine, viene attualmente finanziato, per un ammontare di 150.000 ecu nel 1996, un progetto sulla base della linea donne in sviluppo (B7-611), sulla ricerca e sull'aumento della consapevolezza del traffico di donne in Colombia; vi è stato inoltre un programma di 4 milioni di ecu in America centrale, incentrato sul sostegno, il reinserimento e la formazione di adolescenti e donne sottoposte a violenza o abuso sessuale; una particolare priorità va al sostegno ai bambini della strada, in particolare di sesso femminile, che sono spesso il primo obiettivo dello sfruttamento sessuale che poi conduce al traffico. Desta notevole preoccupazione nella relatrice, invece, l'osservazione contenuta nella risposta ricevuta dalla DG 1B riguardante la linea di bilanci MEDA-Democracy e la linea di bilancio B7-703 sui diritti dell'uomo e la democratizzazione in America latina: "nessuna linea di bilancio ha fin qui finanziato progetti relativi specificamente al traffico, ma ciò è dovuto alla scarsità di proposte ricevute in tale settore dalle ONG piuttosto che a una lacuna nei criteri di bilancio." Se ciò è vero, è necessaria un'azione urgente per garantire che le ONG siano rese consapevoli del potenziale di finanziamento contro il traffico in queste linee di bilancio.

Nel corso di una conferenza delle ONG sul traffico, tenutasi poco prima della Conferenza ministeriale dell'aprile 1997, una delle conclusioni è stata che "progetti volti a rafforzare la posizione economica, sociale e giuridica delle donne debbono avere la priorità nei programmi di aiuto allo sviluppo". La relatrice condivide tale impostazione e le risposte ricevute dalle DG 1B e VIII suggeriscono che debba essere questo l'obiettivo dei programmi di cooperazione allo sviluppo dell'UE. Entrambe le DG riconoscono che le cause principali del traffico sono la povertà, la mancanza di opportunità occupazionali, i bassi livelli di istruzione, formazione e consapevolezza e la generale marginalizzazione sociale delle donne. Esse concludono pertanto che "gli sforzi generali per ridurre la povertà, promuovere e sostenere i diritti umani delle donne, nonché gli sforzi specifici per integrare le donne nelle principali correnti dello sviluppo rimarranno gli strumenti principali nella lotta contro il traffico di donne nei paesi in via di sviluppo".

Per garantire che ciò avvenga, le questioni dell'eliminazione della povertà e dello status delle donne nella società devono rappresentare uno dei fulcri dei negoziati riguardanti l'ampliamento dell'Unione e la riforma della Convenzione di Lomé, unite a un riferimento specifico alla lotta contro il traffico di donne.

7. Ulteriori misure

Oltre ai suggerimenti summenzionati la vostra relatrice ritiene che in futuro dovrebbe essere data ulteriore importanza ai seguenti punti:

- l'informazione destinata alle donne dei paesi terzi sui pericoli del traffico e sui loro diritti nei paesi di destinazione; le idee contenute nella comunicazione della Commissione devono essere sviluppate per aumentare il sostegno alle ONG che forniscono tali informazioni;
- il sostegno alle donne affinché possano ritornare in piena sicurezza ai loro paesi d'origine, e in particolare il sostegno alla loro reintegrazione nella società, una volta che vi abbiano fatto ritorno; benché l'Organizzazione internazionale per la migrazione sia attiva in tale

settore, non vi è stata alcuna indicazione, nei contatti che la relatrice ha avuto con i servizi della Commissione, che a tale problema venga data alcuna importanza negli attuali finanziamenti della CE; ancora oggi le donne che intendono ritornare al paese d'origine devono affrontare innumerevoli problemi, dalla mancanza di risorse finanziarie alla mancanza di documenti di viaggio, alla paura della condanna generale e alla mancanza di opportunità occupazionali;

- la garanzia che nei paesi terzi che intendono aderire all'Unione siano state adottate misure per superare l'ineguaglianza fra i sessi; la garanzia, inoltre, che la loro legislazione sia adeguata e che essi dispongano delle strutture necessarie ad affrontare il problema del traffico in linea con gli attuali Stati membri, in particolare dal momento che così tanti dei paesi candidati sono ora non solo paesi d'origine, ma anche di transito e perfino di destinazione per il traffico delle donne;
- l'inclusione di una clausola negli accordi bilaterali con paesi terzi, in base alla quale tali accordi cessano di essere validi qualora i paesi in questione non abbiano adottato alcuna misura per combattere il traffico di donne.

8. Conclusione

La vostra relatrice ritiene che sia importante controllare l'intera questione e seguire da vicino gli sviluppi nella lotta contro il traffico delle donne a scopo di sfruttamento sessuale. Ciò significherà garantire che le proposte concordate negli orientamenti adottati dalla Conferenza ministeriale dell'Aia siano poste in atto e controllare da vicino l'adozione delle proposte contenute nella comunicazione della Commissione onde garantire che le misure adottate siano efficaci nella lotta contro il traffico di donne e nel sostegno alle vittime. Si tratterà inoltre di vigilare con attenzione sugli ulteriori negoziati con paesi terzi sia nel contesto dell'ampliamento, sia nei negoziati sulla riforma della Convenzione di Lomé. Nella sua azione comune sulle misure per combattere il traffico di esseri umani il Consiglio ha stabilito di valutare entro la fine del 1999 il rispetto dei propri impegni da parte degli Stati membri. La relatrice esorta la Commissione a passare in rassegna i progressi raggiunti nell'attuazione delle proposte della comunicazione prima ancora di tale data, e al più tardi entro la fine del 1998, presentandone i risultati al Parlamento europeo.

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla commissione per i diritti della donna

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale (COM(96)0567- C4-0638/96) (relazione Waddington)

Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni

Relatrice per parere: on. Maria Paola Colombo Svevo

PROCEDURA

Nella riunione del 28 gennaio 1997, la commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni ha nominato relatrice per parere la on. Colombo Svevo.

Nelle riunioni del 22 aprile e del 20 maggio 1997 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. d'Ancona,, presidente; Wiebenga, vicepresidente; Colombo Svevo, relatrice per parere; Bontempi, Chanterrie (in sostituzione dell'on. Cederschiöld), Deprez, Gomolka (in sostituzione dell'on. Pirker), Lambraki (in sostituzione dell'on. Crawley), Mohamed Ali, Nassauer, Palacio Vallelersundi (in sostituzione dell'on. De Esteban Martin), Posselt, Pradier, Schaffner, Schulz, Terrón i Cusí, Thors (in sostituzione dell'on. Goerens), Van Lancker (in sostituzione dell'on. Lindeperg) e Zimmermann.

I. INTRODUZIONE

Si potrebbe pensare che al giorno d'oggi situazioni di schiavitù siano definitivamente un ricordo del passato. Purtroppo, il fenomeno della tratta degli esseri umani ha oggi un'ampiezza inquietante. Il traffico di esseri umani può riguardare le donne, gli adolescenti dei due sessi, e persino i bimbi. Obiettivo della tratta non è esclusivamente quello di esercitare lo sfruttamento sessuale delle vittime, ma anche quello di portare a matrimoni forzati e a situazioni di lavoro clandestino e di lavoro domestico ecc., in condizioni di schiavitù.

Noi riteniamo che vi sia tratta degli esseri umani quando una persona in situazione di vulnerabilità:

- si trasferisce, legalmente o clandestinamente, dal suo ambiente di origine verso un'altra regione o altro paese, sia forzatamente sia con il suo consenso, eventualmente ottenuto per il tramite di inganni e mezzi coercitivi o di altro tipo, miranti a costringerla alla prostituzione, alla pornografia, a matrimoni forzati, a lavoro degradante in condizioni di schiavitù, e ciò per ricavare mezzi finanziari destinati essenzialmente ad una terza persona (fisica o morale).

La tratta degli esseri umani costituisce una violazione flagrante dei diritti dell'uomo. Non si tratta soltanto delle conseguenze nefaste che ne scaturiscono per le vittime, a livello fisico e psicologico, ma anche del fatto che la persona umana all'alba del terzo millennio non può essere considerata come una semplice mercanzia.

La tratta degli esseri umani è un fenomeno che non conosce frontiere. Per far fronte a tale flagello si impone una cooperazione a livello nazionale, comunitario e internazionale. Questa cooperazione deve riguardare le politiche di immigrazione, la cooperazione giudiziaria, il rafforzamento della legislazione penale, la cooperazione tra polizie (Europol ed il SIE hanno un ruolo da svolgere) la politica sociale e la politica di aiuto allo sviluppo (PECO e PVS in particolare).

Secondo valutazioni fondate su rapporti di polizia e dei servizi sociali nonché su atti di procedimenti giudiziari, sarebbero coinvolte nella tratta 500.000 donne in Europa e vari milioni in Asia.

La tratta delle donne è il risultato dell'ineguale suddivisione delle ricchezze del mondo. Da un lato vi è la richiesta di vari settori della popolazione maschile dei paesi ricchi e dall'altra l'offerta di donne povere, sprovviste di opportunità e di informazioni.

Le vittime della tratta provengono anche dai PVS e dai PECO. A livello dei PVS occorre considerare paesi africani come il Ghana, la Nigeria ed il Marocco, paesi asiatici come le Filippine, la Thailandia e lo Sri-Lanka e paesi sudamericani come il Brasile, la Colombia e la Repubblica Dominicana. Per quel che riguarda i PECO si è creata una gerarchia fra paesi più poveri quali Russia, Ucraina, Bielorussia, ecc., che forniscono un numero crescente di vittime e paesi del gruppo di Visegrad, che sono sovente paesi di transito. I paesi di destinazione sono essenzialmente la Germania, la Francia, il Belgio, i Paesi Bassi, ecc.

L'organizzazione del traffico è spesso collegata con la grande criminalità organizzata, che opera ormai su piano internazionale (il dealer sostituisce il prossenetista) e si fonda su metodi di gestione e su tecnologie moderne. Questo traffico è meno rischioso di quello della droga ed i profitti realizzati sono spesso impiegati per sostenere altre attività criminali.

Per timore di essere espulse, le vittime, facilmente manipolabili, non osano presentare delle lagnanze e subiscono un vero e proprio calvario. Anche le ripercussioni della tratta a livello fisico e psicologico sono spaventose.

II. LE ISTITUZIONI COMUNITARIE DI FRONTE ALLA TRATTA

1. Il quadro dell'intervento comunitario

Dato che la tratta degli esseri umani è un problema che non conosce frontiere costituisce una grave violazione dei diritti dell'uomo ed è sovente collegato con la grande criminalità internazionale, l'Unione europea non può restare insensibile a questa nuova forma di schiavitù. Al di là delle misure di base, quali la collaborazione rafforzata delle competenti autorità degli Stati membri e gli scambi di informazioni, è indispensabile la creazione di strumenti giuridici a livello comunitario. Tuttavia, il titolo VI del trattato sull'Unione europea non provvede a costituire un ordine pubblico comunitario, per cui la prevenzione e l'eventuale repressione del flagello della tratta rimangono competenza degli Stati membri. Se il rispetto del principio di sussidiarietà si impone di per sé stesso, l'intervento comunitario è giustificato, al di là della cooperazione intergovernativa, da:

- il nuovo quadro scaturente dagli accordi di Schengen, la cui comunitarizzazione diverrà forse una realtà come conseguenza dell'attuale CIG;
- la necessità di mettere a punto, in questo nuovo contesto, politiche armonizzate in seno all'Unione in un settore che riguarda simultaneamente la politica di immigrazione e la grande criminalità internazionale;
- il titolo K.2.1. del TUE che si riferisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950, che stipula che "... nessun essere umano può essere sottoposto alla tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti" (art. 3);
- l'attuazione delle politiche comunitarie come quelle della gioventù, dell'istruzione, della formazione professionale, degli affari sociali, della sanità e dell'aiuto allo sviluppo, che dovranno favorire l'elaborazione delle proposte di azione.

2. Il ruolo del Parlamento europeo

Da molto tempo, ormai, il PE si occupa del flagello della tratta. Tra le varie risoluzioni approvate in materia, occorre sottolineare quella del 18 gennaio 1996, elaborata dalla sua competente commissione - la commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni - che è stata approvata all'unanimità in seduta plenaria ⁽¹⁾. In questa risoluzione l'Assemblea ha ritenuto che, anche se l'argomento non figura tra quelli espressamente menzionati nell'articolo K.1 del titolo VI del TUE, possono essere già avviate azioni comuni.

D'altro canto, il Parlamento auspica che, dopo l'attuale CIG, l'Unione introduca questo tema nel quadro delle competenze comunitarie. Esso chiede anche una politica comune fondata su misure preventive, misure dissuasive, misure repressive e misure di assistenza alle vittime.

Con questa iniziativa il Parlamento europeo ha attirato l'attenzione delle altre Istituzioni su un problema che non può più essere ignorato.

3. L'azione del Consiglio

Il Consiglio giustizia e affari interni (GAI), nella sua riunione del 29 e 30 novembre 1993, ha approvato le sue prime raccomandazioni sulla tratta degli esseri umani ⁽²⁾. Gli obiettivi di tale iniziativa riguardavano la formazione di poliziotti nel settore della tratta, lo scambio di informazioni tra Stati membri, la costituzione di ufficiali di collegamento, un maggior controllo da parte dei consolati in occasione delle richieste di visto nonché il rafforzamento della cooperazione amministrativa, di polizia e giudiziaria.

Il 23 novembre 1995, il Consiglio GAI ha approvato una risoluzione relativa alla protezione dei testimoni nel quadro della lotta contro la criminalità internazionale organizzata ⁽³⁾, che potrà essere molto utile nel contesto della lotta contro la tratta degli esseri umani.

⁽¹⁾ GU C 32 del 5.2.1996, pag. 88.

⁽²⁾ Comunicato stampa del Consiglio 10550/93, del 29 e 30 novembre 1993 (allegato 2).

⁽³⁾ GU C 327 del 07.12.1995, pag. 5.

Nella sua risoluzione del 14 ottobre 1996, relativa alle priorità della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni per il periodo dal 1° luglio 1996 al 30 giugno 1998 ⁽¹⁾, il Consiglio ha incluso, nel quadro delle azioni a carattere orizzontale, la lotta contro la tratta degli esseri umani.

Il Consiglio GAI ha adottato il 29 novembre 1996 l'azione comune, sulla base dell'articolo K 3 del trattato sull'Unione europea, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili dell'azione comune contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini⁽²⁾. L'obiettivo di tale programma, designato come STOP (Sexual Trafficking of Persons), dotato di 6,5 milioni di Ecu per il periodo 1996-2000, è quello di fornire alle persone responsabili (magistrati, procuratori, servizi di polizia, funzionari pubblici, servizi pubblici responsabili in materia di immigrazione e di controllo alle frontiere, di legislazione sociale, di diritto tributario, di prevenzione o di lotta contro questi fenomeni, di assistenza alle vittime o perseguimento dei colpevoli) un sostegno in azioni come:

- la formazione,
- i programmi di scambi e di tirocini,
- l'organizzazione di incontri e di seminari interdisciplinari,
- gli studi e le ricerche,
- la diffusione di informazioni.

Il Consiglio GAI ha parimenti adottato il 29 novembre 1996 un'azione comune, in base all'articolo K 3 del trattato sull'Unione europea, sull'istituzione e l'aggiornamento costante di un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, per facilitare la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea nell'applicazione della legge⁽³⁾. L'Unità "Droghe" Europol (UDE) ha ricevuto il compito di organizzare detto repertorio.

Le competenze dell'UDE sono state poi ampliate alla lotta contro la tratta degli esseri umani tramite l'azione comune adottata dal Consiglio il 16 dicembre 1996, sulla base dell'articolo K 3 del trattato sull'Unione europea⁽⁴⁾.

Il Consiglio ha adottato l'azione comune del 24 febbraio 1997, sulla base dell'articolo K 3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini⁽⁵⁾. L'obiettivo di tale azione comune, promossa su iniziativa del Belgio, è quello di indurre gli Stati membri a pervenire a una definizione comune di queste infrazioni e a migliorare la loro cooperazione giudiziaria nel settore. Secondo questo programma, gli Stati membri devono elaborare, conformemente alle rispettive norme costituzionali e prassi giuridiche, un inventario della loro legislazione in materia sessuale pertinente per le misure da prendere contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, onde facilitare un'azione concertata ed eliminare gli ostacoli che si frappongono a una cooperazione giudiziaria efficace nel settore. In questo senso, a livello nazionale, gli Stati membri si impegnano a riesaminare le loro legislazioni

⁽¹⁾ GU C 319 del 26.10.1996, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7.

⁽³⁾ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 2.

⁽⁴⁾ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

⁽⁵⁾ GU L 063 del 04.03.1997, pag. 2.

e le loro prassi per far sì che la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini siano considerati infrazioni di diritto penale, passibili di sanzioni penali effettive, congrue e dissuasive.

La Presidenza olandese ha ribadito, nel suo programma di lavoro, il suo attaccamento al proseguimento della lotta contro il traffico di persone ed il traffico di bimbi a fini di sfruttamento sessuale. D'altro canto, essa organizzerà il 24, 25 e 26 aprile 1997, all'Aja, una Conferenza ministeriale destinata ad eseguire il "follow-up" delle iniziative lanciate a livello comunitario, in particolare mediante l'adozione di un codice di condotta europeo per combattere la tratta delle donne.

4. L'azione della Commissione

La Commissione, ed in particolare la sig.ra Anita Gradin, Commissario incaricato degli affari interni e della giustizia, si è interessata al problema della tratta degli esseri umani sin dal 1995. In tale contesto, essa ha organizzato, con l'appoggio dell'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, una conferenza a Vienna, il 10 e 11 giugno 1996, sul tema "Tratta delle donne".

Rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione, degli Stati Uniti, del Canada e dei paesi candidati all'adesione all'UE, nonché esperti e rappresentanti di ONG hanno partecipato a questa conferenza dalla quale sono emerse molte raccomandazioni riguardanti la politica dell'immigrazione, la cooperazione giudiziaria, la cooperazione di polizia, la protezione sociale delle vittime e gli aspetti internazionali del fenomeno. Le conclusioni della Conferenza sostengono che la tratta non può essere combattuta con efficacia senza un'impostazione multidisciplinare e coordinata, che associ tutti gli attori interessati - servizi sociali, autorità giudiziarie, di polizia e di immigrazione, ONG - e sia fondata su una cooperazione a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

Il 20 novembre 1996, la Commissione ha adottato una comunicazione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale ⁽¹⁾.

III. ANALISI DELLE PROPOSTE COMUNITARIE PER LA LOTTA CONTRO LA TRATTA

La commissione per le libertà pubbliche ribadisce la necessità di mantenere un quadro unitario del fenomeno della tratta, che va affrontata grazie a misure legislative adeguate, attraverso la lotta alla criminalità organizzata e all'immigrazione illegale e, infine, attraverso il reinserimento sociale in favore delle vittime.

La Commissione ha fatto la scelta di occuparsi solo di un aspetto del fenomeno, il traffico delle donne ai fini di prostituzione, anche se la predisposizione del programma è chiaramente multidisciplinare ed ha preso in esame tutti gli aspetti tipici del traffico di esseri umani e le politiche necessarie per farvi fronte, da quelle preventive a quelle dissuasive e a quelle repressive come già era stato evidenziato nella risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1996 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(96) 0567 def.

⁽²⁾ GU C 32 del 5.2.1996, pag. 88.

La comunicazione della Commissione riprende ampiamente, nel quadro delle sue proposte, il programma STOP.. Troviamo così misure proposte dall'Unione (terzo pilastro), misure proposte dalla Comunità e dalla Commissione (primo pilastro e misure da attuare da parte degli Stati membri. Non ignoriamo che occorre tener conto del principio di sussidiarietà e che il TUE ha eretto una struttura su pilastri, di cui il terzo - giustizia e affari interni - consacra soltanto la cooperazione intergovernativa e non permette il controllo democratico che il Parlamento europeo potrebbe apportarvi. In tali condizioni, non è facile organizzare un programma veramente coerente, che possa tener conto dei vincoli scaturenti dai diversi pilastri e che riguarda un fenomeno visibile simultaneamente a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

La comunicazione riprende anche le raccomandazioni della Conferenza di Vienna e attribuisce a programmi comunitari già esistenti come GROTIUS, SHERLOCK, SOCRATES, LEONARDO, LIEN, DEMOCRATIE, ecc. un ruolo nella lotta contro la tratta. Comunque, la Commissione preferisce un approccio ristretto al fenomeno della tratta. Infatti, essa intitola la sua comunicazione: "traffico delle donne a scopo di sfruttamento sessuale". Tuttavia, è ben risaputo che la tratta non riguarda soltanto le donne e che questo flagello non porta necessariamente alla prostituzione. Dato che la Commissione ha deciso un'impostazione settoriale, ci auguriamo che essa, conformemente al suo piano di azione sociale a medio termine (1995), elabori un Libro verde sulla problematica del lavoro clandestino. D'altro canto, riteniamo molto importanti le comunicazioni riguardanti il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia ⁽¹⁾, il contenuto illegale e nocivo Internet ⁽²⁾ ed il Libro verde sulla tutela dei minori e sulla dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione ⁽³⁾, sui quali la commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni non mancherà di pronunziarsi.

Riteniamo che ogni Stato membro dovrebbe creare un servizio centrale di coordinamento per combattere la tratta degli esseri umani, composto dai funzionari dei servizi interessati (polizia, immigrazione, autorità giudiziaria, servizi sociali e ONG). A livello comunitario, Europol avrebbe una missione di informazione, vale a dire quella di raccogliere le informazioni fornite, procedere alla loro analisi e diffonderne i risultati. Il sistema di informazione europeo (SIE) dovrebbe anch'esso collaborare nella lotta contro la tratta degli esseri umani mediante funzioni d'assistenza e di ricerca, vale a dire promuovendo lo scambio e la diffusione di informazioni in vista dell'individuazione delle persone sospette. In tale contesto e data la complementarità dei loro obiettivi, dovrebbe stabilirsi tra Europol e il SIE una stretta cooperazione.

Le azioni che mirano a combattere la tratta degli esseri umani non potranno attuarsi senza dotazioni di bilancio sufficienti. Il programma STOP è dotato di 6,5 mecu per il periodo 1996-2000. Ci sembra però che, date le sue ambizioni, esso avrebbe bisogno di un importo superiore, e il Parlamento, nella sua qualità di autorità di bilancio avrà la sua parola da dire. D'altro canto, la linea di bilancio B5-800 riguardante la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni possiede una riserva di 9,3 mecu. Infine, la linea di bilancio 3-4109 (primo pilastro) prevede, per il 1997, 3 mecu destinati alla lotta contro la violenza operata sulle donne, gli adolescenti ed i bimbi.

IV. CONCLUSIONI

-
- (¹) COM(96)0547 def.
(²) COM(96)0487 def.
(³) COM(96)0483 def.

La commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni chiede alla commissione per i diritti della donna di inserire nella sua relazione le conclusioni che seguono:

1. si compiace per la Comunicazione della Commissione sul tema della tratta e della prostituzione, che ha riproposto un quadro unitario di intervento per combattere tale fenomeno recependo, così, i punti principali della risoluzione del Parlamento Europeo del 18 gennaio 1996⁽¹⁾ ;
2. ritiene che un quadro di intervento unitario e coerente da parte dell'Unione europea non possa limitarsi al traffico delle donne ma debba prendere in considerazione il problema più generale della tratta di esseri umani;
3. valuta positivamente la recente dichiarazione dei ministri riuniti alla conferenza dell'Aja finalizzata a prevenire e combattere la tratta delle donne in Europa, con particolare riguardo all'adeguamento delle legislazioni nazionali diretto ad impedire l'espulsione automatica delle vittime di tali traffici;
4. ritiene sia indispensabile il mantenimento di un impianto omogeneo per risolvere il problema del traffico di esseri umani con particolare attenzione a:
 - la definizione di un reato specifico di traffico di esseri umani, la previsione delle relative sanzioni penali e la comminazione del sequestro dei beni,
 - la distinzione tra vittima e sfruttatore,
 - la realizzazione di varie forme di protezione dei testimoni,
 - il coordinamento delle polizie attraverso una competenza specifica di Europol e una migliore cooperazione anche con gli altri operatori,
 - l'analisi del rapporto tra traffico ed immigrazione, con particolare attenzione all'immigrazione clandestina,
 - le politiche di reinserimento in favore delle vittime;
5. chiede alla CIG che il fenomeno del traffico degli esseri umani sia aggiunto ai temi attualmente previsti dall'articolo K 1 del TUE e introdotto nel quadro delle competenze comunitarie.
6. esorta la CIG a compiere progressi verso la comunitarizzazione progressiva di un ampio numero di materie del terzo pilastro, condizione sine qua non di un'efficace cooperazione giudiziaria e di polizia a livello europeo; ritiene che occorra adoperarsi per rafforzare il controllo giurisdizionale e democratico sulla cooperazione fra gli organi di giustizia e di polizia a livello europeo;

⁽¹⁾ GU C 32 del 5.2.1996, pag. 88.

7. Invita ogni Stato membro a creare un servizio centrale di coordinamento per la lotta contro la tratta degli esseri umani, composto di funzionari dei servizi di polizia, giudiziari, sociali e di immigrazione, in cooperazione con le ONG interessate;
8. invita gli Stati membri ad adoperarsi per la prevenzione del traffico di donne e la sua repressione, cooperando non soltanto con le organizzazioni non governative nazionali ma anche con gli organismi similari e le autorità del paese di origine;
9. chiede agli Stati membri di procedere, il più rapidamente possibile, alla ratifica della Convenzione Europol, dato che le competenze dell'Unità "Droghe" Europol sono state recentemente ampliate alla lotta contro la tratta degli esseri umani ⁽¹⁾ e a mettere a disposizione di Europol o della corrispondente struttura provvisoria anche le risorse necessarie per far fronte alle sue accresciute esigenze;
10. invita gli Stati membri, in linea con l'azione comune del 24 febbraio 1997 adottata dal Consiglio in base all'articolo K 3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini⁽²⁾, ad elaborare una convenzione che introduca sul piano europeo norme che consentano di perseguire la tratta degli esseri umani comminando pene pari alla gravità del reato e prevedendo la confisca dei proventi di tali traffici;
11. invita gli Stati membri, in attuazione dell'Azione comune del 24 febbraio 1997, ad adottare misure a tutela della sicurezza e dignità delle vittime, mettendo a disposizione strutture di accoglienza e protezione per aiutarle a superare l'esperienza di sfruttamento e di traffico, concedendo loro il diritto di costituirsi parte civile, riconoscendo loro un permesso temporaneo di soggiorno e proteggendoli come testimoni, sia durante che dopo il processo, e concedendo le attenuanti per i reati eventualmente connessi al traffico;
12. invita gli Stati membri, sulla base del principio di extraterritorialità, ad adottare misure che rendano possibile la repressione della tratta di esseri umani anche al di fuori del territorio dello Stato membro interessato;
13. chiede al Consiglio di ampliare la sfera di attività del futuro sistema di informazione europeo (SIE) alla lotta contro la tratta degli esseri umani per il tramite dello scambio di dati informatizzati sull'identità dei trafficanti e sulle reti transnazionali di transito delle vittime;
14. invita il Consiglio, nel quadro del dialogo strutturato con i paesi che hanno richiesto di aderire all'UE, a sottolineare l'importanza di realizzare misure comuni per frenare la tratta delle donne;
15. ritiene opportuno che l'Unione europea fornisca un sostegno finanziario e logistico ai progetti finalizzati alla lotta contro la tratta degli esseri umani e che le ONG che lottano contro la tratta degli esseri umani e provvedono all'accoglienza delle vittime debbano essere appoggiate finanziariamente per raggiungere i loro obiettivi e per favorire il dialogo e la comunicazione tra le ONG di diversi paesi, all'interno e all'esterno dell'Unione;

⁽¹⁾ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

⁽²⁾ GU L 063 del 04.03.1997, pag. 2.

16. invita la Commissione a prevedere, negli accordi futuri con paesi terzi interessati, una clausola relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e alla prevenzione di tale fenomeno, come già avviene per la clausola sul rispetto dei diritti dell'uomo;
17. sottolinea l'importanza di mettere le vittime a proprio agio con le forze dell'ordine e chiede che la polizia disponga di una formazione specialistica e di conoscenze linguistiche appropriate per poter prestare loro la necessaria assistenza e metterle in grado di cooperare nella lotta contro la tratta di esseri umani;
18. invita la Commissione e gli Stati membri a fare quanto necessario, a livello internazionale, per giungere ad una nuova ed efficace Convenzione delle Nazioni Unite, destinata a sostituire quella del 1949 sull'eliminazione del traffico delle persone e della prostituzione, Convenzione divenuta ormai obsoleta;
19. ritiene necessaria la nomina, nel quadro delle Nazioni Unite, di un relatore speciale sulla tratta degli esseri umani onde facilitare le iniziative internazionali nel settore.

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla commissione per i diritti della donna

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale
(COM(96)0567 - C4-0638/96) (Relazione Waddington)

Commissione per lo sviluppo e la cooperazione

Lettera del Presidente della commissione alla onorevole Nel B. van Dijk, Presidente della commissione per i diritti della donna

Bruxelles, 22 maggio 1997

Signora Presidente,

nella riunione del 15 aprile 1997, la commissione per lo sviluppo e la cooperazione ha esaminato la proposta summenzionata.

Nella riunione del 21 maggio 1997, ha approvato le seguenti conclusioni:

Il Parlamento europeo e l'Assemblea paritetica ACP-UE (rispettivamente nella relazione Colombo Svevo, A4-0326/95 e nella risoluzione ACP-UE, GU C 254 del 2.9.1996, pag. 75) esprimono da anni la propria condanna nei confronti del traffico di donne e chiedono interventi energici.

Data la vasta diffusione, la professionalità e l'energia criminale di cui danno prova i trafficanti, il traffico di donne e la prostituzione coatta sono un problema estremamente preoccupante. In un momento in cui è in calo l'interesse dell'opinione pubblica europea per il destino delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, lo sfruttamento sessuale di donne e ragazze, prevalentemente provenienti da questi paesi, pone l'atteggiamento di determinati ambienti dell'UE in una luce quanto mai ambigua. La natura perversa di questo atteggiamento del moderno "consumatore" supera ogni limite.

Si esprime quindi grande apprezzamento per la comunicazione della Commissione che, peraltro, deve sfociare nell'adozione di misure idonee, concordate a livello UE e di accordi con le autorità dei paesi d'origine. Ora, ciò che conta è informare l'opinione pubblica sulle violazioni gravissime dei diritti umani legate al traffico di donne al fine di preparare il terreno, con la necessaria energia, per le opportune misure di carattere legislativo e amministrativo. Un programma d'azione efficace è necessario non solo per motivi sanitari, ma anche come strumento di lotta contro la criminalità in generale. Difatti, a questo tipo di criminalità organizzata si associano crimini altrettanto gravi come può essere il traffico di droga. Considerata la vasta diffusione di questo crimine, il suo carattere trasfrontaliero e il gran numero di vittime, si invitano i responsabili dell'Unione a livello politico ad elaborare un progetto concordato per combattere il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale.

Ne sono direttamente interessate, di regola, le donne provenienti dai paesi in via di sviluppo o dai paesi emergenti che, a causa della mancanza di prospettive economiche, associata a mancanza di

formazione e di legalità, cadono facilmente preda di questo settore della criminalità organizzata. Le prospettive di benessere materiale, unite all'inesperienza, rendono queste donne succubi delle organizzazioni criminali, naturalmente ancor di più se si trovano all'estero, dove esiste la possibilità di azioni penali o amministrative che le mettono completamente nelle mani dei loro "datori di lavoro".

Il problema del traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale può essere quindi affrontato con successo solo se si migliora in modo decisivo la condizione della donna nei paesi d'origine, per ridurre l'incentivo all'emigrazione. Inoltre, occorre adottare misure idonee di prevenzione e repressione alle frontiere e all'interno dell'Unione europea, in cooperazione con le autorità dei paesi di provenienza e di transito. Nel presente parere, si affronterà quest'ultimo caso solo nella misura in cui gli interessi specifici delle persone provenienti da paesi in via di sviluppo lo richiedono.

Il miglioramento della condizione delle donne nei paesi d'origine è un impegno a lungo termine della politica di sviluppo che può essere coronato da successo duraturo solo se si modifica radicalmente la consapevolezza dell'intera società. Si tratta soprattutto di creare condizioni di pari opportunità, vale a dire la partecipazione sullo stesso piano ai processi decisionali politici e sociali, finalizzata a migliorare lo status giuridico e sociale e a promuovere gli interessi specifici. I programmi d'azione elaborati nella Conferenza del Cairo del 1994 dedicata a "popolazione e sviluppo" e nella Conferenza di Pechino del 1995 dedicata a "donne: parità di diritti, sviluppo e pace" contengono un progetto globale di politica di sviluppo.

Dal 1975 in poi, l'anno in cui si è aperta in Messico la "decade della donna", si può constatare a livello internazionale un notevole progresso nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche a livello internazionale, che si è confermato in particolare nelle conferenze del Cairo e di Pechino. Le rivendicazioni presentate con sempre maggior consapevolezza dalle donne e dalle loro organizzazioni, la vivace attività delle organizzazioni non governative, sia concettuale che di attuazione dei programmi, sottolineano l'importante ruolo della donna, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, nella famiglia e nella società. Il fatto che un numero considerevole di paesi, soprattutto asiatici e africani, non abbiano ancora aderito alla Convenzione dell'ONU sull'abolizione della discriminazione delle donne e le numerose riserve sollevate in merito al programma d'azione del Cairo e di Pechino evidenziano, per contro, l'opera di convincimento ancora necessaria, ma anche, nel contempo, le prevedibili difficoltà nella cooperazione con le autorità dei paesi terzi per combattere il traffico di donne.

Questo tipo di crimine si può combattere solo se ci si pone come obiettivo a lungo termine la parità dei diritti per le donne. Questa strategia deve comprendere tutti i settori del libero sviluppo della personalità, vale a dire istruzione scolastica, formazione professionale, parità di diritti nel mondo del lavoro e partecipazione a pieno titolo ai processi decisionali a livello sociale e politico.

Vanno altresì considerate azioni a breve termine, alle quali l'UE può contribuire nel quadro della cooperazione allo sviluppo, con risorse a titolo del bilancio e del FES, destinate a settori quali pianificazione familiare, creazione di posti di lavoro e possibilità di attività accessorie, ad esempio tramite erogazione di piccoli prestiti e appoggiando l'attività delle organizzazioni di donne che perseguono, da un lato, obiettivi al femminile e dall'altro possono informare sui pericoli insiti nel traffico di donne. Il coinvolgimento delle ONG è essenziale per il successo, soprattutto dell'attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

E' necessario inoltre e soprattutto intervenire, nel quadro del dialogo politico con i paesi in via di sviluppo, con campagne di informazione affinché i diritti delle donne siano riconosciuti come diritti umani fondamentali, affinché sia bandita e perseguita la violenza contro le donne e sia favorito il rispetto del diritto all'autodeterminazione sessuale della donna. Inoltre, nei paesi d'origine le donne dovrebbero essere informate sulle possibilità di emigrare legalmente e sui pericoli dello sfruttamento sessuale. L'UE dovrebbe affrontare tale questione nell'ambito del dialogo politico, non solo come problema sociale generale, ma anche in considerazione delle violazioni dei diritti umani commessi nei singoli paesi in via di sviluppo.

Tale dialogo può essere condotto in modo credibile solo se l'UE attua sul suo territorio e alle frontiere esterne una politica convincente di lotta contro il traffico di donne, la quale comprenda, oltre ad efficaci misure di prevenzione ed una punizione adeguata alla gravità del crimine, una campagna attraverso i mezzi di informazione in tutti gli Stati membri per promuovere la consapevolezza giuridica della popolazione rispetto a questi gravi crimini contro le donne. Un'efficace attività d'informazione dell'opinione pubblica presuppone una concezione giuridica quanto più possibile uniforme in tutti gli Stati membri in ordine alla gravità dei crimini in questione e loro punibilità.

Così come è necessario perseguire e punire con decisione i colpevoli, allo stesso modo la situazione richiede che le vittime siano adeguatamente assistite. Ciò significa che occorre offrire loro, se del caso, tutela di fronte a eventuali vendette dei loro "datori di lavoro" (protezione dei testimoni) e individuare assieme a loro possibilità di reinserimento nella società, nell'Unione europea o nel paese d'origine, unitamente all'assistenza psicologica e medica. A tale scopo, occorre istituire consultori idonei ai quali le donne possano rivolgersi senza pericolo.

CONCLUSIONI

1. Considerando le dimensioni e il carattere transfrontaliero nonché la gravità dei crimini in questione, si invita l'UE a elaborare e porre in atto un programma globale ed efficace per la lotta contro il traffico di donne.
2. Poiché le vittime di questo traffico sono prevalentemente donne e ragazze provenienti da paesi in via di sviluppo, è opportuno, allo scopo di porre fine a questo commercio, eliminarne possibilmente le cause nei paesi d'origine e indagare sulle vie e i metodi "commerciali" dei trafficanti.
3. Una politica di sviluppo a favore delle donne, finalizzata a rafforzare la loro posizione sociale e giuridica (accesso a pieno titolo a reddito, proprietà, istruzione, formazione e assistenza sanitaria) nonché la loro partecipazione ai processi decisionali a livello politico e sociale rappresentano misure idonee a eliminare le cause del traffico di donne. Nel dialogo politico con rappresentanti dei paesi in via di sviluppo è necessario fare riferimento anche a questi aspetti.
4. Si raccomanda una stretta cooperazione e coordinamento con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali e regionali al fine di prevenire e perseguire il traffico di donne.
5. I paesi dell'UE dovrebbero adoperarsi affinché le informazioni sulle possibilità legali di immigrare nell'UE abbiano la massima diffusione possibile.

6. E' necessario dar seguito alle raccomandazioni rivolte al Consiglio dalla Conferenza di Vienna in merito al miglioramento della cooperazione giudiziaria nella lotta contro il traffico di esseri umani nonché armonizzare i relativi concetti di reato allo scopo di armonizzare le procedure a livello comunitario.
7. Si invitano gli Stati membri dell'UE a ratificare quanto prima la Convenzione internazionale sulla lotta contro il traffico di esseri umani e la prostituzione coatta.
8. E' necessario adottare misure per l'assistenza medica e psicologica delle vittime e per il loro reinserimento nella società.

Cordiali saluti.

(f.to Michael Rocard)

Erano presenti al momento della votazione gli onn.: Rocard, presidente; Stasi, vicepresidente, Aelvoet (in sostituzione dell'on. Telkämper), Corrie, Cunningham, Fernandez Martin, Girao Pereira (in sostituzione dell'on. Aldo), Kinnock, Liese, Martens, Mouskouri (in sostituzione dell'on. Robles Piquer), Nordmann, Paasio, Lord Plumb, Pomes Ruiz, Sandbaek, Sauquillo Perez del Arco e Vecchi.