

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

**PROVVISORIO
2004/2216(INI)**

19.9.2005

PROGETTO DI RELAZIONE

su strategie di prevenzione della tratta di donne e bambini vulnerabili allo sfruttamento sessuale
(2004/2216(INI))

Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

Relatrice: Christa Prets

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su strategie di prevenzione della tratta di donne e bambini vulnerabili allo sfruttamento sessuale (2004/2216(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹, in base al quale "è proibita la tratta degli esseri umani",
- visti gli articoli 4 e 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948,
- vista la Convenzione sui diritti dell'infanzia, del 1989, che riguarda la tutela dei bambini contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale e mira a impedire il rapimento, la vendita o il traffico di bambini,
- visto il protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Protocollo di Palermo, 2000),
- vista la Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani adottata il 20 settembre 2002, che chiede lo sviluppo di azioni coordinate ed efficaci tra i paesi di origine, di transito e di destinazione con la partecipazione di tutti gli attori nazionali e internazionali nei settori pertinenti,
- vista la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani², adottata il 19 luglio 2002,
- vista la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile³, adottata il 22 dicembre 2003,
- vista la direttiva 2004/81/CE del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti⁴, adottata il 29 aprile 2004,
- vista la relazione del gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani, istituito nel 2003 dalla Commissione,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 in cui si chiede che si contrastino coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e si sottolinea la necessità di prevenire qualsiasi forma di tratta di esseri umani,
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo

¹ GU C 364 del 18.2.2000.

² GU L 2003 dell' 1.8.2002, pag. 1.

³ GU L 13 del 20.1.2004, pag. 44.

⁴ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19.

"Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: Bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti" (COM(2004)0401)¹,

- vista la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma di azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (Programma Daphne)²,
 - vista la dichiarazione di Pechino della IV conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne³,
 - visto il programma dell'Aia sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia⁴, che invita il Consiglio e la Commissione a mettere a punto un piano riguardante le migliori pratiche, le norme e i meccanismi nel quadro della lotta contro la tratta di esseri umani,
 - vista la convenzione del Consiglio d'Europa sulle misure contro la tratta di esseri umani adottata dal Comitato dei ministri il 3 maggio 2005,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere e il parere della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0000/2005),
- A. considerando che la tratta di esseri umani implica gravi violazioni dei diritti umani fondamentali e pratiche crudeli come la coercizione, l'impiego della forza, le minacce, il rapimento, la violenza, l'inganno o la frode,
- B. considerando che le donne e i bambini sono particolarmente vulnerabili a questo complesso fenomeno, che è controllato principalmente da reti criminali, e sono pertanto più a rischio di esserne vittime ,
- C. considerando che il piano d'azione del Consiglio e della Commissione⁵ sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (piano d'azione di Vienna) chiede che vengano esplicitati maggiori sforzi per concordare definizioni, elementi costitutivi dei reati e sanzioni comuni in primo luogo in un numero limitato di settori, tra cui la tratta degli esseri umani, in particolare lo sfruttamento delle donne e lo sfruttamento sessuale dei bambini,
- D. considerando che è necessario affrontare la prevenzione della tratta degli esseri umani non solo attraverso le azioni individuali dei singoli Stati membri, ma anche tramite un'impostazione multidisciplinare, globale e integrata ai livelli europeo e internazionale,

¹ Bollettino UE 6-2004.

² GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

³ Nazioni Unite, dichiarazione e piattaforma d'azione di Pechino.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm>

⁴ Programma dell'Aia appoggiato dal Consiglio europeo nel novembre 2004.

⁵ GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

- E. considerando che la mancanza di una definizione comune concordata del concetto di tratta di donne e bambini e l'assenza di orientamenti comuni volti a garantire la comparabilità dei dati, degli studi e delle analisi costituiscono seri ostacoli alla realizzazione di azioni e politiche efficaci,
- F. considerando che, giacché la tratta di donne e bambini costituisce un crimine transnazionale, lo sviluppo di strategie di prevenzione efficaci richiede:
- un approccio imperniato sul triangolo del mercato della tratta, vale a dire vittima, trafficante e cliente;
 - una cooperazione tra i paesi di origine, di transito e di destinazione;
 - una cooperazione ai livelli comunitario, regionale e globale;
 - azioni coerenti tra le organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Unione europea, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e il G8,
1. sottolinea l'importanza, nel quadro della messa a punto e dell'attuazione delle strategie di prevenzione, di un approccio basato sui diritti umani e sull'integrazione della prospettiva di genere e che consideri l'infanzia nella sua specificità;
 2. deplora che a livello dell'Unione non esista una politica specificamente destinata alla lotta contro la tratta di esseri umani, essendo il fenomeno affrontato principalmente nel quadro del terzo pilastro, che le connessioni tra tratta e migrazione, protezione sociale e sviluppo, non siano riconosciute e che non vi sia una politica esterna coerente in materia di tratta degli esseri umani;
 3. sottolinea la necessità di mettere a punto misure specifiche di lotta contro la tratta nel quadro della politica di vicinato dell'Unione europea e in vista dei futuri ampliamenti;
 4. pone l'accento sul fatto che la promozione della parità di genere in tutte le politiche comunitarie e l'attuazione della normativa nazionale in materia di pari opportunità sono essenziali per contrastare i "motori" della tratta di esseri umani, come la povertà, l'esclusione sociale, la disoccupazione, la mancanza di istruzione, la corruzione, la discriminazione e la violenza contro le donne;
 5. invita gli Stati membri a impegnarsi in modo più deciso a favore dell'integrazione della prospettiva di genere e di un approccio che tenga conto della specificità dell'infanzia nell'ambito dei programmi comunitari di cooperazione allo sviluppo e di riduzione della povertà; e sollecita le organizzazioni internazionali come la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e l'Organizzazione mondiale del commercio ad attribuire priorità alle questioni della femminizzazione della povertà e della povertà infantile;
 6. sottolinea l'importanza di affrontare la connessione fra traffico di esseri umani e immigrazione e di considerare i canali dell'immigrazione legale come un meccanismo per prevenire la tratta;
 7. invita gli Stati membri a rivedere le loro politiche in materia di visti nella prospettiva di prevenire gli abusi e di assicurare una protezione contro lo sfruttamento;

8. invita la Commissione a monitorare l'applicazione e l'interpretazione comune degli strumenti esistenti di lotta contro la tratta di esseri umani e a varare uno studio sulle misure e le azioni giuridiche esistenti a livello dell'Unione europea e a livello internazionale per contrastare la tratta di donne e bambini;
9. accoglie positivamente la proposta figurante nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani¹ di creare un Osservatorio europeo della tratta di esseri umani e raccomanda che il suo campo di attività sia esteso fino a comprendere la raccolta di dati, la valutazione della situazione, lo scambio di informazioni e la valutazione del rapporto tra l'obiettivo delle leggi, delle politiche e degli interventi contro la tratta e il loro impatto reale;
10. esorta gli Stati membri a creare punti di riferimento nazionali o a designare relatori nazionali incaricati di raccogliere, scambiare e trattare le informazioni relative alla tratta; sottolinea la necessità di raccogliere dati ripartiti per genere e comparabili, tenendo comunque conto che è estremamente importante assicurare la riservatezza delle informazioni, date le inquietudini delle ONG quanto alla condivisione dei dati riguardanti le vittime;
11. invita gli Stati membri a varare e/o rafforzare le campagne di sensibilizzazione miranti ad educare i membri vulnerabili della società nei paesi di origine e ad attirare l'attenzione del pubblico dei paesi di destinazione sul problema;
12. invita la Commissione a istituire, a livello dell'intera Unione, una Giornata di lotta contro la tratta di esseri umani, contraddistinta da un logo internazionale, al fine di sensibilizzare la popolazione in generale al fenomeno della tratta di donne e bambini e di rafforzare la visibilità della questione rivolgendosi al pubblico con un messaggio unico di grande impatto;
13. sottolinea la necessità, per le autorità competenti, di disporre di personale qualificato che abbia seguito una formazione specifica in materia di prevenzione della tratta grazie a programmi di formazione congiunti destinati a tutte le parti interessate - polizia, servizi di repressione, assistenti sociali e altri - utilizzando strumenti e competenze che tengano conto della specificità di genere;
14. invita gli Stati membri ad applicare la legge e a rafforzare l'azione penale e di repressione nei confronti dei trafficanti, dei complici e di quanti cercano di ottenere prestazioni sessuali da minori e a perseguire il riciclaggio dei proventi della tratta;
15. invita gli Stati membri a promuovere il principio della responsabilità sociale delle imprese e la creazione di un partenariato pubblico-privato che associ le organizzazioni della società civile all'attuazione delle strategie di prevenzione;
16. invita gli Stati membri a sviluppare e attuare programmi di inserimento sociale e riabilitazione delle donne e dei bambini vittime della tratta onde evitare il fenomeno del "ri-traffico";

¹ Approvato dal Comitato dei ministri il 3 maggio 2005.

17. esorta tutti gli Stati membri ad adottare una chiara definizione giuridica della tratta di bambini basata sulle norme internazionalmente riconosciute che figurano nel Protocollo di Palermo¹ e nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, evitando così che il traffico di bambini venga considerato come una sottocategoria del traffico di esseri umani;
18. sottolinea l'urgente necessità di sviluppare e mettere a punto uno speciale programma di prevenzione basato sui diritti dei bambini e imperniato sulla cooperazione tra i paesi di origine, di transito e di destinazione; richiama l'attenzione sulla mancanza di una coerente politica esterna dell'Unione europea nei confronti dei paesi terzi da cui proviene il maggior numero di bambini vittime della tratta;
19. ritiene che i bambini debbano essere chiamati a partecipare a tale programma e chiede agli Stati membri di attuare programmi educativi destinati ai bambini e alle bambine in età scolare per lottare contro la discriminazione e promuovere la parità di genere;
20. sottolinea l'importanza del ruolo di Europol e invita la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, a rafforzare le sue risorse finanziarie e umane per renderlo più efficace nella prevenzione della tratta;
21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e dei paesi in via di adesione.

¹ Secondo il Protocollo di Palermo, per tratta di bambini si intende "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un bambino a scopo di sfruttamento, all'interno o all'esterno del paese".

MOTIVAZIONE

Come affermato dal Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, la tratta degli esseri umani, in particolare di donne e bambini ai fini di sfruttamento sessuale o di altro genere, è “una delle più enormi violazioni dei diritti umani”¹. Definita a livello internazionale come il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitalità o l’accoglienza di persone, mediante l’uso di minaccia, di violenza o di altre forme di costrizione per scopo di sfruttamento² (sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, servitù o esportazione di organi), la tratta degli esseri umani sta aumentando in tutto il mondo, sostenuta dall’incremento della criminalità organizzata e dalla redditività (il gran numero di potenziali vittime comprese nella vasta categoria degli immigrati irregolari rivela la redditività del traffico: secondo l’Organizzazione internazionale per le migrazioni circa la metà dei 175 milioni di migranti del mondo è costituita da donne).

Secondo la relazione annuale sul traffico di esseri umani per l’anno 2005, pubblicata dall’Ufficio per il monitoraggio e la lotta al traffico di esseri umani del Dipartimento di Stato statunitense, “dei 600 000-800 000 uomini, donne e bambini vittime ogni anno della tratta internazionale di esseri umani circa l’80% sono donne e ragazze e fino al 50% sono minori”³. I dati dimostrano anche che la maggioranza delle vittime del traffico internazionale è destinata allo sfruttamento sessuale a fini commerciali. Le reti della tratta stanno diventando sempre più flessibili, in grado di adattarsi a situazioni differenti e di cambiare per adeguarsi alle diverse rotte disponibili. Il decentramento consente loro di reagire rapidamente alle misure di attuazione delle leggi e ai potenziali concorrenti⁴.

Lo sviluppo di efficaci strategie di prevenzione dovrà andare di pari passo con la necessità di affrontare le principali cause della tratta degli esseri umani, ad esempio la femminilizzazione della povertà e della disoccupazione, l’attrazione verso una migliore qualità di vita nel paese di destinazione rispetto a quello di origine, la violenza nei confronti di donne e bambini, le discriminazioni contro le donne, le severe politiche migratorie nei paesi di destinazione, l’instabilità politica nei paesi di origine ecc. È di importanza capitale introdurre e promuovere una politica di genere e un orientamento sensibile agli interessi dei minori in tutte le politiche dell’Unione europea che comprendono strategie per combattere la tratta degli esseri umani.

Per sviluppare politiche sociali ed economiche realmente efficaci all’interno dei singoli paesi è essenziale individuare i principali fattori di vulnerabilità delle donne e dei bambini, fattori

¹ Dalla dichiarazione rilasciata il 12 dicembre 2000 a Palermo, Italia.

² Relazione del gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani (Commissione europea, DG Giustizia, libertà e sicurezza, 2004)

³ *Trafficking in Persons Report (Relazione annuale sul traffico in esseri umani)*, (Dipartimento di Stato, Stati Uniti d’America, 2005)

⁴ *Who is the Next Victim? Vulnerability of Young Romanian Women to Trafficking in Human Beings*, (Organizzazione internazionale per le migrazioni, 2003, pag.61) .

che possono essere specifici di una determinata nazione e che devono essere affrontati con la massima priorità. Studi condotti in Romania dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni hanno rivelato che numerosi fattori – ad esempio un precoce abbandono scolastico, l'appartenenza ad un ambiente familiare caratterizzato da maltrattamenti e abusi o a famiglie monoparentali, la residenza in città di medie dimensioni, l'appartenenza a minoranze oppure la scarsa conoscenza delle condizioni di vita e di lavoro all'estero ecc. - possono influire notevolmente sull'aumento della vulnerabilità delle donne. Particolare attenzione dovrà essere prestata a donne e bambini appartenenti a minoranze o che vivono in zone rurali. La loro maggiore vulnerabilità dovrà essere affrontata attraverso provvedimenti specifici. Comprendere i fattori di vulnerabilità può diventare uno strumento efficace per combattere alla radice questo fenomeno e per riuscire a organizzare valide misure preventive. Sapere chi sono le vittime potenziali potrà contribuire all'applicazione delle leggi identificando i profili dei trafficanti di esseri umani¹.

La tratta degli esseri umani è un problema umanitario che richiede cooperazione a livello globale, regionale e locale. Lo sviluppo di strategie preventive dovrà basarsi sulla cooperazione tra organizzazioni della società civile e autorità incaricate dell'applicazione delle leggi. Uno dei primi passi per sviluppare la cooperazione a livello comunitario riguarda l'utilizzo di un approccio integrato e armonizzato per la raccolta di dati relativi a questo fenomeno. La disponibilità di dati affidabili e confrontabili costituisce un prerequisito per lo sviluppo di strategie preventive efficaci. La relazione sottolinea l'importanza di istituire punti focali o di nominare relatori a livello nazionale e/o regionale in ogni Stato membro dell'UE, attuale e futuro, per semplificare e sincronizzare il processo di raccolta dei dati. La relazione enfatizza inoltre l'importanza di raccogliere dati relativi alle vittime minorenni, suggerendo anche di dedicare ai minori una categoria a parte.

Inoltre, per essere efficaci, le strategie di prevenzione devono affrontare l'intero triangolo della tratta: domanda, offerta e trafficanti. Parlando dell'offerta, o delle vittime potenziali, le misure preventive dovranno rivolgersi in primo luogo ai gruppi maggiormente vulnerabili migliorando e ampliando le loro possibilità di ricevere un'istruzione e di trovare un impiego combattendo il problema della femminilizzazione della povertà, della discriminazione e della disuguaglianza. A livello di azioni pratiche è necessario organizzare campagne di sensibilizzazione, servendosi di un logo unico a livello comunitario per rendere più visibile il problema e offrendo informazioni sui pericoli della tratta, sulle modalità di reclutamento, sui numeri da chiamare per ricevere assistenza ecc. La tratta degli esseri umani ha conseguenze estremamente gravi sulla salute delle donne e dei bambini vittime di tali abusi. Le ripercussioni sulla salute riguardano salute fisica, salute sessuale e riproduttiva, salute mentale, abuso ed eccessivo ricorso a sostanze psicoattive, benessere sociale ecc. Le strategie per prevenire e arrestare tale fenomeno dovranno includere provvedimenti per la tutela della salute pubblica volti a fornire informazioni sulla salute sessuale e riproduttiva, sulle malattie infettive, sulla salute mentale e sui rischi per la salute associati all'emigrazione, compresi i diritti ai servizi sanitari in altri paesi.² Per quanto concerne i trafficanti, la legge deve perseguirli e punirli severamente; la legge deve inoltre combattere la corruzione e sforzarsi di

¹ Who is the Next Victim? Vulnerability of young Romanian women to trafficking in human beings, (Organizzazione internazionale per le migrazioni, 2003)

² The health risks and consequences of trafficking in women and adolescents. Findings from a european study. (London School of Hygiene & Tropical Medicine, Istituto di igiene e medicina tropicale di Londra, 2003)

individuare prontamente le modifiche in atto sulle rotte utilizzate per il traffico di persone, servendosi della definizione comune, stabilita a livello internazionale, di tratta degli esseri umani. È importante offrire una formazione specifica al personale incaricato di applicare le leggi e di occuparsi delle vittime degli abusi affinché le persone in difficoltà si sentano incoraggiate a rivolgersi alle istituzioni competenti. Appare inoltre necessario esaminare in modo più approfondito i flussi e gli andamenti del traffico di esseri umani per giungere ad una migliore comprensione delle dimensioni e della natura del problema e per potere quindi agire con politiche efficaci. Il lato della domanda richiede l'elaborazione di campagne di sensibilizzazione nei paesi di destinazione per far conoscere il problema all'opinione pubblica. Dovranno inoltre essere perseguite sia le persone che richiedono prestazioni sessuali a minori sia i complici indiretti che collaborano con i trafficanti (false agenzie per modelle, centri massaggi ecc.). L'immunità diplomatica dovrà essere sospesa nell'ipotesi di coinvolgimento in casi di tratta degli esseri umani e di abuso di autorità. Gli Stati membri dovranno anche rivedere la propria politica di rilascio dei visti per prevenire e ridurre gli abusi e per garantire una tutela efficace contro lo sfruttamento.

È innegabile che la tratta a scopo di sfruttamento sessuale è direttamente legata alla prostituzione. Le politiche di governo in materia di prostituzione variano da paese a paese e spaziano dall'abolizionismo al neo-abolizionismo, dal proibizionismo alla regolamentazione; benché un nuovo studio condotto sulle legislazioni nazionali sulla prostituzione e la tratta di donne e bambini¹ suggerisca che i modelli del neo-abolizionismo e della regolamentazione, rispetto al proibizionismo, sembrano aumentare il numero delle vittime di questo fenomeno, la valutazione finale dei modelli legislativi riguardanti la prostituzione nell'Unione europea in termini di impatto sul numero di vittime dovranno basarsi su statistiche più affidabili e confrontabili, su maggiori quantità di dati e anche su altri fattori.

In conclusione, non esiste una soluzione semplice per la tratta degli esseri umani. È un problema globale e, come tale, la soluzione necessita della collaborazione di tutti. Se prendiamo come riferimento l'Obiettivo di sviluppo del millennio, eliminare le cause che si trovano alla radice di questo fenomeno non significa soltanto estirpare la povertà, creare le condizioni per garantire migliori opportunità di istruzione e di impiego, risolvere i problemi sanitari o assicurare la sostenibilità ambientale; questi obiettivi non possono essere raggiunti senza che si intervenga sulla parità tra uomini e donne e sull'emancipazione femminile. È essenziale riconoscere l'importanza di promuovere la parità di genere in tutte le politiche - locali, nazionali e internazionali - volte a prevenire e a combattere il fenomeno della tratta degli esseri umani.

¹ Study on National Legislation on Prostitution and Trafficking in Women and Children, (Studio sulle legislazioni nazionali in tema di prostituzione e traffico di donne e bambini) (Transcrime, 2005)