



ASSOCIAZIONE IRENE - Iniziative, Ricerche, Esperienze Nuova Europa

**ENATW – The European Network Against Trafficking in Women
for sexual exploitation**

www.aretusa.net

**GUIDA ALLA DICHIARAZIONE DI BRUXELLES
SULLA PREVENZIONE E LA LOTTA AL TRAFFICO DI ESSERI UMANI**

Documento conclusivo della Conferenza europea sulla prevenzione e il contrasto al traffico di esseri umani "Global Challenge for the 21st Century", Bruxelles 18-20 settembre 2002.

A cura di Maria Paola Colombo Svevo, Elena Garavaglia, Marcello D'Amico

ASSOCIAZIONE IRENE - Iniziative, Ricerche, Esperienze per una Nuova Europa

Piazza S.Giorgio 2, 20123 Milano – Italia
Tel. 0039.028057196
Fax.0039.028057333
E- mail: irene@irene.mi.it
Sito web: www.irene.mi.it

INTRODUZIONE

La politica europea di contrasto al traffico di esseri umani: la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per un’effettiva tutela dei diritti umani.

La creazione del “terzo pilastro” ha rafforzato le competenze dell’Unione europea relative alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Titolo VI del Trattato dell’Unione europea). Attraverso la cooperazione fra i servizi di polizia e giudiziari dei paesi membri si vuole attuare un’azione unitaria per la prevenzione e il contrasto alla criminalità, in particolare, come espressamente previsto nel trattato, nei confronti del traffico di esseri umani (art.29).

Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha quindi fissato le priorità e gli orientamenti della politica europea in materia di Giustizia e Affari Interni ribadendo l’impegno dell’Unione per la prevenzione e il contrasto del traffico di esseri umani, non solo quale allarmante forma di criminalità (cfr. punti 22,23,26,48 delle Conclusioni) ma anche quale grave violazione dei diritti umani. Essendo infatti la tutela della libertà individuale al centro della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, occorre attuare un approccio integrato nei confronti della tratta che affronti anche le questioni connesse alla tutela e alla promozione dei diritti umani delle vittime, in particolare delle donne e dei minori, e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Un approccio al fenomeno del traffico di esseri umani in una prospettiva di tutela e promozione dei diritti umani delle vittime, oltre che di sicurezza e di contrasto alla criminalità organizzata, comporta anche il riconoscimento della responsabilità dei governi nei confronti delle vittime di tale grave crimine. Da ultimo, la Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, all’art.5 ha sancito il divieto di ogni forma di schiavitù, compreso il traffico di esseri umani.

Nell’ambito del programma europeo STOP II, l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, in collaborazione con la Commissione e il Parlamento europeo, ha organizzato a Bruxelles, dal 18 al 20 settembre 2002, la Conferenza europea sulla prevenzione e il contrasto al traffico di esseri umani – *Global Challenge for the 21st Century*, di cui la dichiarazione di Bruxelles costituisce il documento conclusivo. Ai lavori preparatori e alla Conferenza hanno partecipato rappresentanti dei Governi dei paesi membri UE, candidati e terzi, accademici, esperti e rappresentanti di organizzazioni internazionali e nazionali.

Il 29 novembre 2002 la dichiarazione di Bruxelles è stata recepita dal Consiglio dell’Unione europea quale documento di lavoro ufficiale in materia di contrasto al traffico di esseri umani e comunicata ai paesi membri, ai comitati del Consiglio e ai servizi competenti.

Nella comunicazione della Commissione del 3 giugno 2003 al Parlamento europeo e al Consiglio sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente, in relazione alla dichiarazione di Bruxelles si legge che “è un’altra pietra miliare nello sviluppo della politica dell’UE in questo settore. La dichiarazione intende sviluppare ulteriormente la cooperazione europea e internazionale e prevedere misure concrete, standard, pratiche migliori e meccanismi di prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani. Il lavoro della Commissione nel futuro prossimo sarà imperniato alla dichiarazione da cui trarranno spunto anche altre iniziative europee, possibilmente strutturate da un piano di azione basato sul parere di un gruppo di esperti ad hoc”

LA DICHIARAZIONE DI BRUXELLES

La dichiarazione si struttura in quattro sezioni, in cui sono raccolte raccomandazioni, standard e buone pratiche, secondo una ripartizione per area tematica di riferimento:

- a) meccanismi di cooperazione e coordinamento;
- b) prevenzione al traffico di esseri umani;
- c) protezione e assistenza alle vittime;
- d) cooperazione in materia penale e giudiziaria.

A. MECCANISMI DI COOPERAZIONE E COORDINAMENTO

L'adozione di misure di cooperazione e coordinamento è diretta all'intensificazione della cooperazione e dello scambio di informazioni fra tutti gli organismi governativi e internazionali, impegnati in attività di prevenzione e contrasto al traffico di esseri umani, per attuare una risposta al fenomeno meglio coordinata. In tale ambito, è attribuita particolare importanza all'integrazione dei paesi candidati nelle strutture di cooperazione internazionale di contrasto al crimine, così come il rafforzamento delle relazioni con i paesi terzi.

I meccanismi di cooperazione e coordinamento operano su due livelli: uno europeo, l'altro nazionale.

A livello europeo, per stabilire una politica che preveda un processo continuo e trasparente di revisione, consolidamento e sviluppo di approcci e strumenti nella lotta al contrasto di esseri umani, si chiede:

- L'istituzione di un gruppo di esperti, ad opera della Commissione europea, responsabile per la valutazione, il consolidamento e lo sviluppo di standard e buone pratiche a livello nazionale e internazionale (la Commissione europea con la decisione del 25 marzo 2003 ha istituito un gruppo consultivo denominato “gruppo degli esperti sulla tratta degli esseri umani)
- Il rafforzamento dei meccanismi di consultazione, quale il Forum Europeo sulla Prevenzione del Crimine Organizzato, per l'identificazione delle misure idonee di contrasto al traffico di esseri umani e l'intensificazione del dialogo fra tutti gli attori coinvolti, pubblici e del privato sociale
- Lo sviluppo del networking fra le associazioni impegnate nell'assistenza alle vittime, per assicurare la diffusione e l'implementazione delle buone pratiche e migliorare l'accesso alle informazioni, nonché per facilitare il dialogo con le istituzioni europee.
- La creazione di un data base per le persone scomparse, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta

- L’impiego dei programmi dell’Unione europea (TACIS, PHARE, CARDS, AGIS) per sostenere e sviluppare l’azione delle autorità governative e delle organizzazioni non governative, nonché l’inclusione del traffico di esseri umani nell’agenda sociale

A livello nazionale, per la realizzazione di un regolare monitoraggio, valutazione e per il miglioramento delle politiche attuate, si chiede:

- L’istituzione di un Relatore Nazionale sul traffico di esseri umani
- L’istituzione di un gruppo di multidisciplinare

Tali meccanismi dovrebbero operare in accordo con quelli stabiliti a livello europeo

B. PREVENZIONE DEL TRAFFICO DI ESSERI UMANI

L’azione di prevenzione del traffico di esseri umani si fonda sull’adozione di misure dirette d’intervenire sulle cause di tale fenomeno e ad incrementare le conoscenze in relazione alla natura, all’estensione e ai meccanismi di sfruttamento della tratta. Un ruolo particolare ha inoltre l’azione diretta all’emersione delle forme semi legali di tratta e dei metodi “invisibili di sfruttamento”, nonché la sensibilizzazione e la formazione dei diversi attori coinvolti e dell’opinione pubblica.

L’INTERVENTO SULLE CAUSE

- ***Questioni di genere.***

La strategia di lotta al traffico di esseri umani, in una prospettiva di tutela dei diritti umani, deve includere misure di intervento nei confronti della violenza contro le donne e delle strutture patriarcali, mediante l’adozione di misure legislative e di politiche per la promozione delle pari opportunità e per il contrasto di tutte le forme di discriminazione di genere. E’ inoltre necessario il rafforzamento della posizione della donna nelle società di provenienza, in particolare, mediante l’adozione di misure di supporto sociale, di sviluppo economico e di accesso all’impiego, per fronteggiare la povertà e la marginalizzazione che rendono le donne particolarmente vulnerabili nei confronti dei trafficanti.

- ***Processi migratori***

Sebbene le strategie di contrasto al traffico di esseri umani siano distinte da quelle dirette al contrasto dell’immigrazione clandestina, occorre tener conto di alcuni aspetti connessi ai processi migratori, quali le opportunità legali e in condizioni di non sfruttamento di accesso al mercato del lavoro nei paesi di destinazione

- ***La domanda***

Un obiettivo comune dell’azione di contrasto al traffico di esseri umani deve essere la riduzione della domanda di servizi e prestazioni sessuali e di lavoro a basso costo, attraverso campagne educative e di informazione e sensibilizzazione

LA CONOSCENZA DEL FENOMENO

- ***Il traffico di esseri umani e le organizzazioni criminali***

Lo sviluppo di misure di prevenzione efficienti richiede l’acquisizione di dati, la realizzazione di ricerche e analisi, relative alle caratteristiche qualitative e quantitative del traffico di esseri umani e alle struttura delle organizzazioni criminali coinvolte e ai metodi di sfruttamento impiegati.

- ***La domanda***

Una componente cruciale nell’elaborazione delle strategie preventive è la realizzazione di ricerche e analisi sulla domanda nonché la valutazione dei metodi attraverso cui la domanda dei clienti può essere ridotta.

- ***I minori***

Un focus specifico è costituito dai bisogni e dalla condizione di vulnerabilità dei bambini

LA FORMAZIONE

- ***Miglioramento della capacità di identificazione delle vittime***

Devono essere realizzati corsi di formazione specificamente rivolti agli investigatori dei servizi di polizia, ai pubblici ministeri, al personale delle organizzazioni internazionali, delle organizzazioni governative e non governative, per migliorare la capacità di identificazione delle vittime del traffico di esseri umani, in particolare attraverso l’impiego di tecniche di indagine proattiva, e il loro trattamento da parte degli operatori di polizia e giudiziari.

- ***Multidisciplinarietà e rispetto dei diritti umani***

La formazione del personale dei servizi di polizia e giudiziari, di quello diplomatico e medico, dei servizi sociali deve avere carattere multidisciplinare con un particolare focus sui diritti umani e, in particolare, sugli immediati bisogni delle vittime e il loro trattamento.

- ***Polizia di frontiera***

Devono essere elaborati specifici programmi per il personale di frontiera diretti a migliorare l’abilità a rilevare i possibili indicatori del traffico di esseri umani e dei reati ad esso connessi e di conseguenza la capacità di individuare le vittime di tali crimini.

- ***Personale impegnato in operazioni militari e di peace-keeping***

La formazione in preparazione alla missione deve includere dei moduli aventi ad oggetto il traffico di esseri umani e l’impatto che esso ha sulle vittime, nonché la definizione di codici di condotta del personale militare e civile impegnato nelle operazioni

- ***Programmi educativi nelle scuole***

Devono essere elaborati e introdotti moduli formativi nelle scuole per aumentare la conoscenza e la sensibilità degli studenti sui diritti umani e le questioni di genere, e in particolare sul modus operandi dei trafficanti e i pericoli connessi al reato di traffico di esseri umani.

LE CAMPAGNE DI INFORMAZIONE

Le campagne informative devono essere rivolte alle potenziali vittime, ai decisori politici, alle forze di polizia, agli operatori giudiziari, al personale diplomatico e consolare e ad altri pubblici ufficiali.

Le campagne devono informare sulle possibilità di migrazione legale e le opportunità di impiego all'estero e sui potenziali rischi connessi al ricorso a metodi di migrazione irregolari. Il materiale informativo deve essere distribuito nei consolati e negli uffici addetti al rilascio dei visti nelle missioni diplomatiche

E' necessario incrementare la conoscenza del traffico di esseri umani da parte dell'opinione pubblica

Devono essere istituite delle speciali linee telefoniche nei paesi di origine, transito e destinazione, impiegate sia come fonte di informazione e consulenza che come primo punto di contatto per le vittime del traffico di esseri umani

IL POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI AMMINISTRATIVI

- ***Monitoraggio delle agenzie***

Devono essere potenziate e implementate le procedure per regolare e monitorare l'attività delle agenzie che offrono servizi turistici, di impiego, au-pair o operano nel campo delle adozioni internazionali

- ***Riduzione dell'invisibilità dello sfruttamento***

Nei paesi di destinazione, è essenziale l'implementazione di misure dirette a ridurre l'invisibilità dello sfruttamento, come i programmi di monitoraggio integrati realizzati dalle diverse agenzie competenti e i controlli amministrativi. La polizia, i servizi di controllo in materia sanitaria e del lavoro, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni governative e non governative devono lavorare insieme per monitorare il mercato del lavoro e delle prestazioni sessuali per incrementare la visibilità delle situazioni di sfruttamento

- ***Ciber crime***

Il monitoraggio dell'uso illecito di internet deve costituire parte integrante della riduzione dell'invisibilità dello sfruttamento

- ***Mercato del lavoro illegale***

Per la prevenzione del traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento economico, devono essere incrementate le misure dirette al contrasto del mercato del lavoro irregolare e al miglioramento delle condizioni di vita e lavoro nei paesi di origine e di destinazione

RACCOMANDAZIONI PER PREVENIRE IL TRAFFICO DI MINORI

La particolare vulnerabilità e i bisogni dei minori, riconosciuta dalla legislazione nazionale e internazionale, deve riflettersi anche nella pratica. Per ridurre l’incidenza del traffico di minori devono essere adottate misure per una loro migliore identificazione, in particolare, nell’ambito della disciplina dei passaporti e dei visti, compresa la possibilità che tutti i minori che abbiano compiuto cinque anni debbano essere in possesso del proprio passaporto

C. PROTEZIONE E ASSISTENZA ALLE VITTIME

Conformemente alle Convenzioni internazionali e alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, le pratiche connesse al traffico di esseri umani costituiscono una grave violazione dei diritti umani delle vittime di tale crimine. Pertanto, la promozione e la protezione dei diritti umani delle persone trafficate deve essere posta al centro delle strategie e delle azioni di prevenzione e contrasto a tale fenomeno.

PRONTA ASSISTENZA ALLA VITTIMA

- ***Identificazione delle vittime***

Devono essere sviluppate ricerche e analisi per delineare il profilo dei trafficanti e delle persone trafficate, compresa la determinazione di indicatori del traffico di esseri umani, ad uso della polizia e del personale di frontiera per rendere possibile la distinzione tra persone trafficate e migranti clandestini

- ***Trattamento delle vittime***

Alle vittime del traffico di esseri umani deve essere garantito l’accesso a misure di sostegno come l’alloggio, l’assistenza medica e psicologica, la consulenza legale

- ***Finanziamento dei servizi di assistenza***

L’accesso alle misure di assistenza e protezione deve essere immediato e adeguatamente finanziato. Ciò comporta il finanziamento dei servizi offerti dalle organizzazioni internazionali, dalle organizzazioni governative e da quelle governative

- ***Cooperazione***

Deve essere sviluppata la collaborazione fra le organizzazioni non governative, gli operatori sociali e gli altri operatori che nei paesi di origine, transito e destinazione assicurano servizi di assistenza alle vittime

- ***Riconoscimento delle persone trafficate quali vittime di un grave crimine***

Le vittime del traffico di esseri umani non devono subire una vittimizzazione secondaria, né devono essere ulteriormente stigmatizzate, criminalizzate, perseguite o subire limitazioni della libertà personale per reati che possono aver commesso quando erano vittime di tratta

- ***Richiesta di asilo***

Il fatto di essere riconosciuti come vittime di traffico di esseri umani non impedisce l’accesso alle procedure per il riconoscimento del diritto di asilo. La vittima deve ricevere un trattamento secondo quanto previsto dall’articolo 14 del Protocollo ONU sul traffico di persone

- ***Stesura di protocolli fra i servizi di polizia e giudiziari e le ONG***

Tali protocolli devono stabilire standard minimi sull’immediato trattamento delle vittime del traffico di esseri umani, che garantiscano almeno:

- che gli ufficiali di polizia riconoscano le vittime della tratta come vittime di un grave crimine, impedendo la vittimizzazione secondaria, nel rispetto dei diritti umani e del Protocollo ONU sul traffico di persone
- che la sicurezza della vittima e dei suoi familiari sia una preoccupazione primaria
- che nel corso delle operazioni di polizia e dei procedimenti giudiziari si operi tenendo conto della sicurezza delle vittime

LA VITTIMA TESTIMONE

- ***Rimpatrio***

Il rimpatrio delle vittime del traffico di esseri umani deve essere evitato nei casi in cui ciò è necessario per la loro sicurezza o possono contribuire alle indagini nei confronti dei trafficanti

- ***Accesso alle comunità***

E’ necessario stilare protocolli per regolare le condizioni secondo cui i servizi di polizia e giudiziari e possono avere accesso alle comunità in cui sono accolte le vittime con la collaborazione delle organizzazioni che le gestiscono, in modo che vengano chiaramente definiti i ruoli di tutti gli operatori coinvolti a diverso titolo, che gli incontri avvengano alla presenza di un tutor a tutela degli interessi della vittima, le responsabilità e le condizioni secondo cui alla vittima può essere richiesto di rendere informazioni utili sui fatti o testimoniare nel processo. I protocolli devono inoltre regolare lo scambio di informazioni fra forze di polizia e giudiziari e operatori sociali e delle associazioni, prevedendo il divieto di trattamento dei dati personali delle vittime senza il consenso della vittima

- ***Assistenza legale***

Devono essere sviluppate inoltre buone pratiche relative alla possibilità di consentire la presenza di un legale rappresentante della vittima in ogni stadio e grado del procedimento penale, così come la possibilità di rendere testimonianza in video conferenza e di proteggere l’identità e il luogo di residenza della vittima

- ***Protezione dei testimoni***

Le vittime che rendono informazioni o testimonianza sono una risorsa fondamentale per l’azione giudiziaria contro i trafficanti, ma in forza dei rischi e delle minacce in cui incorrono le vittime che rendono testimonianza, devono essere disposte misure di protezione che includono la possibilità di avvalersi di case protette, del cambio di identità e/o di residenza, di misure speciali di sicurezza, di un supporto economico. Tali misure ove necessario devono essere estese anche ai familiari

Devono essere riesaminati gli attuali criteri e le condizioni di accesso ai programmi di protezione dei testimoni di giustizia, dal momento che spesso le persone trafficate non sono in grado di rendere informazioni su coloro che organizzano l’attività criminale ma solo su coloro che operano ad un livello operativo medio

Dopo aver reso testimonianza nel procedimento penale, il rimpatrio della vittima nel paese di origine deve avvenire solo dopo aver considerato i rischi in cui può incorrere in considerazione della collaborazione resa nel corso delle indagini o del processo

- ***Permesso di soggiorno***

Deve essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per le vittime che collaborano con il sistema giudiziario, dopo un iniziale periodo di riflessione in cui la vittima deve essere sufficientemente informata sul significato e sulle conseguenze della decisione di rendere testimonianza contro i trafficanti. Una volta scaduto il permesso di soggiorno temporaneo, deve inoltre essere prevista la possibilità di ottenere la conversione dell’iniziale permesso giudiziario in uno ad altro titolo

L’applicazione di tale permesso di soggiorno deve essere attentamente monitorata per evitarne gli abusi. Alla vittima deve essere garantita la possibilità di impugnare la decisione amministrativa o giudiziaria inerente il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo. Deve inoltre essere presa in considerazione la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari

INTEGRAZIONE DELLA VITTIMA

Devono essere accessibili alle persone trafficate Misure di integrazione sociale

Ove necessario, devono essere forniti alle vittime i documenti di identità

Al fine di sostenere la reintegrazione delle vittime e di ridurre il rischio di essere nuovamente trafficate i programmi di integrazione sociale devono essere diretti a rafforzare e la capacità delle vittime di raggiungere un’indipendenza economica attraverso corsi di formazione professionale e l’accesso al mercato del lavoro

Deve essere rinforzato il lavoro di networking fra le organizzazioni e tutti coloro che sono impegnati nell’assistenza alle vittime della tratta nei paesi di origine, destinazione e transito. La reintegrazione sociale delle vittime deve inoltre essere supportata da un crescente livello di attenzione da parte dei consolati e delle ambasciate nei paesi di origine e destinazione

D. COOPERAZIONE GIUDIZIARIA E DI POLIZIA

Il primo passo per lo sviluppo di una maggiore ed efficace cooperazione internazionale in materia giudiziaria e di polizia è l'armonizzazione della disciplina nazionale degli Stati membri in materia di criminalizzazione del traffico di esseri umani secondo le indicazioni minime contenute nella Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani. E' inoltre necessaria l'adozione di particolari tecniche di indagine, anche amministrative, in particolare per il contrasto delle attività criminali legate alla tratta traffico che si celano dietro apparenti attività legali

RACCOMANDAZIONI LEGISLATIVE

Il traffico di esseri umani non deve essere facilitato da lacune legislative. Deve essere inoltre assicurata la protezione delle vittime e dei testimoni, la proibizione del lavoro illegale e dello sfruttamento della prostituzione altrui.

Devono essere introdotte specifiche fattispecie di reato e sanzioni per il reato di traffico di esseri umani e per gli altri crimini ad esso connessi

Al fine di identificare, sequestrare e confiscare i beni e i proventi dei trafficanti devono essere sviluppati ulteriori strumenti per facilitare le indagini finanziarie nei loro confronti

La legislazione nazionale deve assicurare il diritto delle vittime di agire in giudizio per il risarcimento dei danni subiti in conseguenza del reato

Deve essere garantita l'adozione delle disposizioni necessarie per conformare la legislazione nazionale dei paesi membri alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani (2002/269/GAI)

SPECIALIZZAZIONE E SCAMBIO DI INFORMAZIONI

E' necessario porre maggiore attenzione alla formazione dei professionisti e alla dotazione di strutture e strumenti necessari al contrasto al traffico di esseri umani per migliorare i risultati delle attività investigative e dei servizi di assistenza alle vittime

E' necessario il rafforzamento delle reti di collegamento fra polizia e magistrati

TECNICHE INVESTIGATIVE

Devono essere sviluppate le tecniche di indagine pro-attiva che non si fondano sulla denuncia e sulla testimonianza della vittima per l'identificazione e la condanna dei trafficanti. Ciò comporta anche l'istituzione di gruppi investigativi integrati per la realizzazione di controlli incrociati e il coordinamento delle attività di indagine.

I servizi di polizia e giudiziari dovrebbero utilizzare adeguati strumenti investigativi per perseguire l'uso illecito delle nuove tecnologie da parte delle organizzazioni criminali

CORRUZIONE

Devono essere sviluppate misure legislative di contrasto alla corruzione