

XVI legislatura

Atto comunitario n. 31

Proposta di decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI - COM (09) 136 def.

n. 31/DN
22 giugno 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 31

Proposta di decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI - COM (09) 136 def.

Dossier n. 31/DN
22 giugno 2009

a cura di Davide Capuano
con la collaborazione di Daniela Piedimonte

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Trattato sull'Unione europea: articoli 29, 31 e 34	"	1
Atto comunitario n. 31: Proposta di decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI - COM (09) 136 def.	"	5
Decisione quadro 2002/629 GAI del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani	"	25
Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI - Valutazione di impatto - SEC (09) 358 (in lingua inglese)	"	29
Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI - Sintesi della valutazione di impatto - SEC (09) 359	"	101
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e relazione esplicativa, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005	"	109
Conclusioni del Consiglio sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene (doc. 9141/02)	"	135
Stato dei lavori concernenti la proposta di decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI (doc. 9892/09 in lingua inglese) - <i>documento del Consiglio a circolazione limitata</i>	"	139
Consiglio Giustizia e affari interni - Lussemburgo, 4 e 5 giugno 2009 - comunicato stampa (estratto in lingua inglese)	"	147
Dichiarazione finale della riunione ministeriale G8-giustizia e affari interni - Roma, 29 e 30 maggio 2009	"	151
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini COM (09) 262 def.	"	163

NOTA ILLUSTRATIVA

La proposta di decisione-quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (COM(2009) 136) risponde all'esigenza di prevenire e combattere, attraverso un approccio globale e integrato da parte di tutti gli Stati membri, la tratta degli esseri umani, proteggendo i diritti delle vittime, in particolare dei minori. Diversi Stati membri dell'UE sono infatti principali destinatari delle tratte in provenienza da paesi terzi. La principale causa della tratta è individuata nella vulnerabilità sociale, determinata da fattori economici e sociali come la povertà, la discriminazione fra i sessi, i conflitti armati, la violenza domestica, le situazioni di disagio familiare e da fattori personali come l'età, le condizioni di salute o le disabilità.

Al fine di potenziare la cooperazione internazionale fra le autorità competenti, occorre intensificare il processo di ravvicinamento delle legislazioni, migliorando la definizione del reato di tratta, predisponendo sanzioni effettive e proporzionate alla condotta e garantendo in pieno il diritto di difesa delle vittime nel procedimento penale.

Il gruppo di esperti della Commissione europea incaricato di fornire la sua opinione nella fase di consultazione ha sostenuto l'esigenza di adottare un quadro giuridico organico e coordinato in ogni Paese, per collegare le politiche sulla tratta degli esseri umani alle politiche di immigrazione, nel rispetto dei diritti dei minori, promuovendo la ricerca e monitorando l'impatto delle politiche anti-tratta. Nell'ambito della consultazione, se da un lato c'è stato consenso sulla necessità di avere disposizioni specifiche volte a rafforzare le indagini e l'azione penale, dall'altro si è rivelata controversa la questione dell'introduzione dello specifico obbligo di perseguire chi ricorre alle prestazioni sessuali di una persona sapendo che questa è vittima della tratta.

L'obiettivo della proposta è coerente con le disposizioni contenute nella decisione-quadro 2001/220/GAI del Consiglio, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, nella direttiva 2004/81/CE sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani, nella decisione-quadro 2002/584/GAI, sul mandato d'arresto europeo, nella direttiva 2004/80/CE del Consiglio, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, e nella decisione-quadro 2008/841/GAI del Consiglio, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata. L'azione dell'Unione e degli Stati in questo settore è chiamata a rispettare i diritti fondamentali ed osservare i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea (soprattutto l'articolo 5, dedicato alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, ma anche gli articoli 24, 47 e 48), nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (1989) e nel Protocollo del 2000 che le Nazioni Unite hanno adottato per prevenire, punire e reprimere la tratta di esseri umani e la criminalità transnazionale.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005, offre un quadro completo e coerente relativo alla prevenzione, alla cooperazione fra i vari interlocutori, alla protezione delle vittime e alla loro assistenza, e ha costituito una base di riferimento per la redazione della proposta di decisione. La nuova proposta infatti abroga la precedente decisione-quadro 2002/629/GAI, anch'essa relativa alla lotta alla tratta degli esseri umani, e utilizza il nucleo basilare della Convenzione del Consiglio d'Europa, sia riprendendo il suo approccio globale in tema di prevenzione, azione penale, protezione delle vittime e procedura di monitoraggio, sia offrendo un valore aggiunto nel perfezionare la disciplina dal punto di vista definitorio e sanzionatorio.

All'interno della valutazione di impatto della proposta sono state esaminate varie opzioni: l'approccio più efficace è stato individuato nell'adozione di una nuova decisione-quadro che incorpori quella esistente ed includa nuove disposizioni. La decisione-quadro verrebbe completata da misure non legislative.

Per quanto riguarda la base giuridica della proposta, la Commissione ha individuato gli articoli 29, 31 paragrafo 1, lettera e), e 34, paragrafo 2, lettera b), del Trattato sull'Unione europea (TUE). Secondo l'articolo 29, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è quello di sviluppare tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, mediante anche una più stretta collaborazione fra le forze di polizia stesse, le autorità doganali, l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'Unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust), privilegiando anche il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale; in relazione a quest'ultimo aspetto, è l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e) del TUE, a ribadire che devono essere progressivamente adottate le misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni. Al fine di raggiungere un'omogeneizzazione della disciplina penale sostanziale, come recita l'articolo 34 del TUE, al paragrafo secondo, lettera b), il Consiglio può avvalersi dello strumento della decisione-quadro, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; pur non avendo efficacia diretta, le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati quanto al risultato da

raggiungere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi.

Gli articoli 1, 2, 3 della proposta descrivono le condotte del reato di tratta, dettagliatamente inteso in tutte le sue forme, nonché il *quantum* di pena, includendovi le ipotesi di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo. Secondo l'art. 1, gli Stati membri dovranno punire *“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento”*.

Le condotte di *reclutamento, di trasporto, di trasferimento, di alloggio o di accoglienza di persone*, che siano nel contempo qualificate dalle modalità “coercitive” o “fraudolente” surriportate (ma tali modalità non operano nei casi di attività coinvolgenti i minori di diciotto anni), devono essere finalizzate allo “sfruttamento” delle persone. Il par. 3 dell'art. 1 include in tale definizione *“come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività associate alla accattonaggio o di attività illecite, o il prelievo di organi”*.

Per l'art. 3, la pena prevista deve essere la reclusione non inferiore nel massimo a sei anni; la pena sarà la reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni ove il reato sia commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, oppure il reato sia commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, oppure il reato sia commesso nel contesto di un'organizzazione criminale; la pena sarà la reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni ove il reato abbia messo in pericolo la vita della vittima oppure sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi oppure ancora abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

Gi articoli 4 e 5 delineano i profili di responsabilità e le sanzioni applicabili anche per le persone giuridiche. Alle persone giuridiche sono applicate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, sia pecuniarie penali che non penali, come l'interdizione temporanea o la chiusura degli stabilimenti. Per le vittime coinvolte in attività illecite, invece, gli Stati membri stabiliscono la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni di alcun tipo (articolo 6).

Quanto alla giurisdizione ed all'azione penale, l'articolo 7 contiene disposizioni circa le indagini e l'azione penale che gli Stati membri devono intraprendere; l'articolo 8 contiene norme di giurisdizione extraterritoriale di portata più ampia e più vincolante rispetto alla decisione-quadro abrogata, che obbligano gli Stati a perseguire i propri cittadini e residenti abituali che abbiano

commesso il reato al di fuori del proprio territorio; se un reato rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno di essi potendo esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, essi collaborano insieme per stabilire quale fra essi perseguirà gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in unico Stato membro e agevolare così la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie.

Particolare attenzione poi è riservata alla protezione delle vittime più vulnerabili, nei confronti delle quali viene previsto un trattamento specifico nel processo, allo scopo di evitare la cosiddetta vittimizzazione secondaria (articolo 9), per esempio evitando il contatto visivo fra vittima ed autore del reato, evitando deposizioni in udienze pubbliche o garantendo consulenza legale gratuita ed assistenza legale.

L'articolo 10 delinea più alti livelli di assistenza alle vittime, prima, durante e dopo il procedimento penale. L'articolo 11, in tema di misure di protezione speciali per i minori, stabilisce che gli Stati membri applichino gli articoli 14 e 15 della decisione-quadro relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia (COM(2009) 135, oggetto di esame in parallelo); inoltre, per prevenire e monitorare il fenomeno, occorrerà promuovere la formazione regolare di funzionari che entreranno in contatto con le vittime effettive o potenziali, compresa la polizia locale, affinché siano in grado di prestare loro assistenza (articoli 12) e sarà necessario istituire relatori nazionali o altri meccanismi equivalenti al fine di controllare l'attuazione delle misure previste (articolo 13).

Gli Stati membri adottano, in base all'articolo 16, le misure necessarie per conformarsi alla decisione-quadro entro due anni dall'adozione; trasmettono, inoltre, al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della decisione-quadro.

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati membri se non attraverso un impegno coordinato a livello internazionale che includa la creazione di una disciplina di diritto penale sostanziale omogenea ed una interazione dell'opera delle autorità giudiziarie; anche il principio di proporzionalità viene rispettato, in quanto si limita al minimo richiesto per realizzare gli obiettivi indicati a livello europeo e non va al di là di quanto necessario a tal fine.

* * * * *

Per quanto riguarda alcuni aspetti rilevanti per l'*iter* comunitario, va ricordato che, nel catalogo delle fonti del diritto comunitario, le “decisioni-

quadro” si inseriscono nell’ambito del terzo pilastro dell’Unione, dedicato alle disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Analogamente alle direttive, fonte del primo pilastro, le decisioni-quadro vincolano gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

In estrema sintesi, gli atti del terzo pilastro si differenziano da quelli del primo (e quindi una decisione-quadro si differenzia da una direttiva) perché: 1) la Commissione europea condivide il diritto di iniziativa con gli Stati membri; 2) il Consiglio decide all’unanimità e il Parlamento europeo è solo consultato; 3) gli atti adottati (decisioni-quadro e decisioni) sono sprovvisti di effetto diretto; 4) la Commissione europea non può iniziare una procedura di infrazione per inadempimento agli obblighi previsti dai Trattati se gli Stati membri non recepiscono tali atti; 5) le competenze della Corte di giustizia sono limitate; in particolare, la competenza in via pregiudiziale è subordinata ad una dichiarazione di ciascuno Stato membro.

Queste caratteristiche degli atti dell'attuale terzo pilastro sono destinate a permanere anche con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L’articolo 9 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie prevede infatti che gli effetti giuridici degli atti adottati in base al Trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati.

Ciò detto in generale, per quanto riguarda le attività del Consiglio - che stanno procedendo in parallelo alla proposta 2009/135/GAI - il gruppo di lavoro sul diritto penale sostanziale (DROIPEN) ha tenuto alcune riunioni per un primo scambio di valutazioni. In generale, gli Stati membri hanno accolto con favore la proposta di decisione-quadro.

Al Consiglio Giustizia e Affari Interni del 4 e 5 giugno 2009, in riferimento alle proposte di decisione-quadro 2009/135/GAI e 2009/136/GAI, sono stati affrontati alcuni aspetti fondamentali delle proposte (*outstanding issues*) già discussi in sede di gruppo di lavoro, quali:

- a) la questione della base giuridica;
- b) il sistema delle pene, in particolare la gravità delle pene ed il livello di differenziazione in base al tipo di reato commesso;
- c) la questione della giurisdizione, soprattutto extraterritoriale, al fine di combattere il fenomeno del turismo sessuale;
- d) la questione della protezione e dell'assistenza alle vittime.

In riferimento alla questione della base giuridica, alcune delegazioni hanno fatto presente che il testo della proposta concerne sia il diritto penale sostanziale che il diritto processuale penale. Ciò comporta che debba venire in

rilievo non solo la lettera e) dell'articolo 31, paragrafo 1, del TUE, ma anche la lettera c) del citato articolo.

Per quanto concerne il sistema delle pene, secondo alcune delegazioni la proposta risulta assai rigorosa, le pene troppo forti e dunque c'è la necessità di una maggiore gradualità per mantenere una coerenza con i sistemi penali nazionali; altre delegazioni, per contro, supportano la posizione della Commissione.

Si ricorda anche, da quanto emerso nelle conclusioni del Consiglio del 24 e 25 aprile 2002, che per l'armonizzazione delle sanzioni penali è necessaria una certa flessibilità al fine di consentire agli Stati membri di preservare la coerenza dei propri regimi penali, tenendo dunque presente la diversità delle tradizioni giuridiche degli stessi.

Quanto alla giurisdizione, particolare attenzione è stata riservata al carattere dell'extraterritorialità che caratterizza molte delle fattispecie di reato in questione: nel caso di specie, l'elemento della "residenza abituale" ha destato perplessità in relazione all'estensione dell'applicazione dei principi della personalità attiva (c'è la giurisdizione se l'autore del reato ha la residenza abituale) e passiva (c'è la giurisdizione se la vittima del reato ha la residenza abituale). Inoltre, alcune delegazioni hanno supportato la posizione della Commissione tesa a reprimere in maniera stringente il fenomeno del turismo sessuale, soprattutto nei paesi terzi.

Riguardo la protezione e l'assistenza alle vittime, alcuni Stati membri sono orientati a regolare meglio tale aspetto, attraverso una regolamentazione di tipo orizzontale con un altro strumento giuridico.

Si è pensato anche di introdurre una causa di non punibilità per le vittime. Diverse delegazioni si sono trovate d'accordo sul fatto di conformare tale formulazione ai principi generali propri di ogni ordinamento nazionale, ispirandosi all'articolo 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 contro il traffico degli esseri umani, in base al quale *"ciascuna delle Parti stabilisce, in conformità con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico nazionale, la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette"*. Altre delegazioni, tuttavia, hanno manifestato riserve nell'introdurre una previsione di tale portata.

Altre discussioni in Consiglio hanno riguardato i contorni del reato di "tratta degli esseri umani", per la cui migliore definizione può essere utilizzato l'articolo 4 della Convenzione di Varsavia del 2005, e l'articolo 9, avente ad oggetto la protezione delle vittime vulnerabili nel procedimento penale.

* * * * *

L'esame della proposta di decisione-quadro 2009/136/GAI deve essere inquadrato anche alla luce dei lavori nell'ambito del G8 ed alla luce del recente documento della Commissione europea sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prodromico al programma di Stoccolma (COM(2009) 262).

Con riferimento al primo aspetto, nella riunione ministeriale G8 Giustizia e Affari Interni, svoltasi a Roma il 29 e 30 maggio 2009, i Ministri della Giustizia e dell'Interno assieme al Vicepresidente della Commissione Europea hanno preso in esame un complesso di temi di interesse comune; l'incontro ha prodotto tre diversi documenti, punto di sintesi degli argomenti trattati e punto d'avvio per nuove azioni: la Dichiarazione Finale, una Dichiarazione sulla "pirateria" ed una Dichiarazione sulla lotta alla pedopornografia.

Fra i punti focali trattati dalla Dichiarazione Finale, occorre menzionare non solo il riconosciuto carattere della transnazionalità e le dimensioni globali dei reati di tratta, ma anche un rinnovato impegno degli Stati per continuare a combatterli, quali violazioni dei diritti fondamentali della persona. Viene altresì ribadito il comune impegno a combattere l'immigrazione illegale e la tratta di migranti, che alimentano le organizzazioni criminali transnazionali ed ostacolano l'integrazione degli immigrati regolari. Viene sottolineato che anche l'attuale crisi finanziaria rischia di accrescere la pressione migratoria verso i Paesi maggiormente industrializzati. Per rafforzare la cooperazione internazionale, occorrerebbe *in primis*, per evitare l'uso fraudolento dei documenti di viaggio, introdurre, a partire dal primo aprile 2010, l'uso di passaporti a lettura automatica (cosiddetti *e-Passport*), in grado di aggiungere nuove funzionalità di sicurezza ed interoperabilità alla gestione di flussi migratori in questo senso più controllabili. Il G8 si è anche impegnato a favorire la più ampia ratifica e applicazione degli Accordi internazionali esistenti (Protocolli ONU sul Traffico di persone e la Tratta di Migranti) e a sostenere con iniziative di assistenza tecnica i Paesi terzi per porli in grado di acquisire le capacità richieste per la piena implementazione di tali strumenti, proseguendo lo scambio di esperienze e di buone prassi sulle politiche di gestione dell'immigrazione legale.

Con riferimento alla recente Comunicazione della Commissione (COM(2009) 262), sulla realizzazione da parte dell'Unione europea di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e che servirà da base per l'adozione in autunno del programma di Stoccolma, va detto che, all'interno della stessa, viene ribadita l'esigenza di creare uno spazio giudiziario europeo attraverso un corpo di principi, definizioni e sanzioni comuni per combattere alcuni gravi reati di carattere transnazionale, tra i quali la tratta degli esseri umani e la pedopornografia.

UNIONE EUROPEA

VERSIONI CONSOLIDATE

DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA E DEL TRATTATO
CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA

... *omissis* ...

TITOLO VI

DISPOSIZIONI SULLA COOPERAZIONE DI POLIZIA E GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

Articolo 29

Fatte salve le competenze della Comunità europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia.

Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, mediante:

- una più stretta cooperazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite l'Ufficio europeo di polizia (Europol), a norma degli articoli 30 e 32,
- una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri, anche tramite l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust), a norma degli articoli 31 e 32,
- il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma dell'articolo 31, lettera e).

... *omissis* ...

Articolo 31

1. L'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende:

- a) la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri, ove appropriato anche tramite Eurojust, in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni;
- b) la facilitazione dell'extradizione fra Stati membri;

- c) la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione;
- d) la prevenzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati membri;
- e) la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti.

2. Il Consiglio incoraggia la cooperazione tramite Eurojust:

- a) mettendo Eurojust in condizione di contribuire al buon coordinamento tra le autorità nazionali degli Stati membri responsabili dell'azione penale;
- b) favorendo il concorso di Eurojust alle indagini riguardanti i casi di criminalità transnazionale grave, in particolare ove si tratti di criminalità organizzata, tenendo segnatamente conto delle analisi di Europol;
- c) agevolando una stretta cooperazione fra Eurojust e la Rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di facilitare l'esecuzione delle rogatorie e delle domande di estradizione.

... *omissis* ...

Articolo 34¹

1 Nei settori di cui al presente titolo, gli Stati membri si informano e si consultano reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione; essi instaurano a tal fine una collaborazione tra i servizi competenti delle loro amministrazioni.

2 Il Consiglio adotta misure e promuove, nella forma e secondo le procedure appropriate di cui al presente titolo, la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. A questo scopo, deliberando all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può:

- a) adottare posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica;
- b) adottare decisioni-quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva

¹ Articolo modificato dall'atto di adesione del 2003.

restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta;

- c) adottare decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del presente titolo, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Queste decisioni sono vincolanti e non hanno efficacia diretta. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta le misure necessarie per l'attuazione di tali decisioni a livello dell'Unione;
- d) stabilire convenzioni di cui raccomanda l'adozione agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Gli Stati membri avviano le procedure applicabili entro un termine stabilito dal Consiglio.
- a) Salvo disposizioni contrarie da esse previste, le convenzioni, una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri, entrano in vigore per detti Stati membri. Le relative misure di applicazione sono adottate in seno al Consiglio a maggioranza dei due terzi delle parti contraenti.

3 Qualora le deliberazioni del Consiglio richiedano la maggioranza qualificata, ai voti dei membri è attribuita la ponderazione prevista all'articolo 205, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea e le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 232 voti che esprimano il voto favorevole di almeno due terzi dei membri. Un membro del Consiglio può chiedere che, in caso di adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, si verifichi che gli Stati membri che compongono tale maggioranza qualificata rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, la decisione non è adottata.

4 Per le questioni procedurali il Consiglio delibera a maggioranza dei suoi membri.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009
COM(2009) 136 definitivo

2009/0050 (CNS)

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

**concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la
protezione delle vittime,**

che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI

{SEC(2009) 358}

{SEC(2009) 359}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Motivazione e obiettivi

La tratta degli esseri umani è considerata ovunque nel mondo un reato gravissimo, una grave violazione dei diritti dell'uomo, una moderna forma di schiavitù, e costituisce un'attività estremamente redditizia per la criminalità organizzata. Consiste nel reclutare, trasferire o accogliere persone ricorrendo a coercizione, inganno o abuso, a fini di sfruttamento in varie forme: sfruttamento sessuale e di manodopera, lavoro forzato, servitù domestica e finanche prelievo di organi.

La tratta degli esseri umani richiede pertanto una reazione forte, volta sia a perseguire e a prevenire il reato che a proteggerne le vittime.

1.2. Contesto generale

Diversi Stati membri dell'UE sono principali paesi di destinazione della tratta in provenienza da paesi terzi, e all'interno della stessa UE sono stati individuati flussi di tratta. Secondo stime, ogni anno sono diverse centinaia di migliaia le vittime della tratta provenienti da paesi terzi o dalla stessa UE.

Si può sostenere che la principale causa della tratta degli esseri umani sia la vulnerabilità sociale, determinata da fattori economici e sociali come la povertà, la discriminazione fra i sessi, i conflitti armati, la violenza domestica, le situazioni di disagio familiare e fattori personali come l'età, le condizioni di salute o le disabilità. Le reti della criminalità organizzata internazionale approfittano di questa vulnerabilità per favorire l'immigrazione e sfruttare poi pesantemente le persone coinvolte con l'uso della forza, minacce, coercizione o varie forme di abuso, come la servitù da debito. Di fatto, gli enormi profitti generati da questo fenomeno ne sono un importante motore, insieme alla domanda di servizi di natura sessuale e di manodopera a buon mercato.

1.3. Disposizioni vigenti nel settore della proposta

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, adottata nel 1989, è volta a tutelare i minori da ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale, un obbligo che investe anche lo sfruttamento e la violenza sessuale perpetrati nei confronti dei minori nel contesto della tratta di esseri umani.

Nel 2000 le Nazioni Unite hanno adottato un protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale. Tale protocollo è stato il primo grande strumento internazionale ad affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani. Al mese di marzo 2009, il protocollo era ratificato da 23 Stati membri dell'UE e firmato dagli altri quattro. La Comunità europea lo ha firmato e approvato.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani offre un quadro completo e coerente relativo alla prevenzione, alla cooperazione fra i vari interlocutori, alla protezione delle vittime e alla loro assistenza, e prevede l'obbligo di definire come reato la tratta degli esseri umani. Attuare tali misure porterebbe a considerevoli

miglioramenti. La Convenzione è stata ratificata da 12 Stati membri dell'UE. Altri 13 l'hanno firmata ed è in corso il processo di ratifica.

Il 19 luglio 2002, in risposta all'esigenza generalmente sentita di contrastare il grave reato della tratta degli esseri umani nell'UE, è stata adottata la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani; nel maggio 2006 la Commissione ha adottato una relazione sull'attuazione di tale decisione quadro.

La direttiva 2004/81/CE prevede un'assistenza e il rilascio del titolo di soggiorno ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani. La Commissione presenterà una relazione sull'applicazione della direttiva nell'autunno 2009 ed esaminerà le misure adeguate per rafforzare ulteriormente la protezione offerta alle vittime dagli Stati membri.

1.4. Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La lotta contro tutte le forme di violenza basata sul genere, inclusa la tratta degli esseri umani, è parte integrante dell'impegno assunto dalla Commissione nella tabella di marcia per la parità fra donne e uomini¹. La lotta contro la tratta dei minori è inclusa anche nella strategia sui diritti dei minori². L'obiettivo di contrastare la tratta degli esseri umani e di assistere le vittime è coerente con le disposizioni contenute nella decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale³ e nella direttiva 2004/81/CE sul titolo di soggiorno⁴, che riguarda questioni di immigrazione e si applica solo ai cittadini di paesi terzi. Tutte le disposizioni figuranti nella presente decisione quadro si applicano nella misura in cui riguardano aspetti non disciplinati dalla richiamata direttiva. L'obiettivo della lotta contro la tratta degli esseri umani è anche coerente con la direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo delle vittime di reato, volta a facilitare l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere⁵, e con la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la criminalità organizzata⁶. La tratta di esseri umani figura nell'elenco dei reati che danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo conformemente alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio⁷. Gli obiettivi sopra indicati sono assolutamente coerenti con questi strumenti, così come con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e con il mandato di Europol e di Eurojust.

Le azioni dell'Unione in questo settore devono rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE) e nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010, {SEC(2006) 275}, COM(2006) 92 definitivo.

² Comunicazione della Commissione - Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori {SEC(2006) 888}, {SEC(2006) 889}, COM(2006) 367 definitivo.

³ Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1).

⁴ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, 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 competenti (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 85).

⁵ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15).

⁶ GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

⁷ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

fondamentali (CEDU). Nell'attuare il diritto dell'Unione gli Stati membri devono osservare tali diritti e principi.

La presente proposta è stata oggetto di un esame approfondito diretto a garantirne la piena compatibilità con i diritti fondamentali, in particolare la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

Particolare attenzione è stata dedicata all'articolo 5, paragrafo 3, della Carta UE che proibisce esplicitamente la tratta degli esseri umani. Rilevante è anche l'articolo 24 della stessa Carta, poiché molte vittime della tratta degli esseri umani sono minori. Impatto positivo sui diritti fondamentali hanno le disposizioni sulla protezione e l'assistenza alle vittime. Il diritto alla protezione contro la schiavitù, il lavoro forzato e la servitù è stato riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Importante è altresì il diritto della vittima a indagini accurate, imparziali, efficaci e rapide, che sarebbe reso effettivo riconoscendo maggiormente il ruolo della vittima nel procedimento penale.

Il rafforzamento del ruolo della vittima nel procedimento penale potrebbe avere ripercussioni negative se fosse di natura tale da compromettere i diritti processuali del convenuto, in particolare il diritto a un giudice imparziale (articolo 47 Carta UE) e il diritto alla difesa (articolo 48 Carta UE). La Corte europea dei diritti dell'uomo ha tuttavia stabilito chiari principi per conciliare i diritti del convenuto e della vittima. La piena compatibilità con i diritti della difesa è stata quindi garantita da un'attenta stesura del testo legislativo, che costituisce la base per un'adeguata attuazione da parte degli Stati membri.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

2.1.1. Metodi di consultazione, principali settori interessati e profilo generale delle parti consultate.

In seguito alla richiesta del Consiglio di valutare l'attuazione del piano UE, nel dicembre 2007 la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri, ed ha ricevuto risposta da 23 Stati membri e dalla Norvegia. I risultati sono stati utilizzati nel documento di lavoro della Commissione adottato il 17 ottobre 2008.

Per la stesura della valutazione d'impatto sono state tenute tre riunioni consultive. Il gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani si è riunito il 2 e il 3 ottobre 2008, e dopo un ampio dibattito ha emesso un parere scritto. Il 7 ottobre 2008 si è svolta una riunione consultiva con esperti provenienti da varie istituzioni, fra cui governi, autorità di contrasto, ONG, organizzazioni internazionali ed università. I partecipanti sono stati successivamente invitati a trasmettere osservazioni scritte, e diversi esperti hanno provveduto. Il 17 ottobre 2008 ha avuto luogo una riunione con i rappresentanti degli Stati membri.

2.1.2. Sintesi delle osservazioni e modo in cui sono state prese in considerazione

- Nel suo parere scritto, il gruppo di esperti della Commissione europea sulla tratta degli esseri umani ha sottolineato, come principi guida, l'esigenza di un quadro giuridico adeguato in ogni paese, e la necessità di fare dei diritti dell'uomo una questione primaria, di adottare un approccio globale, coordinato ed integrato per collegare le politiche dei governi sulla tratta degli esseri umani alle politiche di immigrazione, di rispettare i diritti dei minori, di promuovere la ricerca in materia di tratta degli esseri umani e di monitorare l'impatto delle politiche anti-tratta.
- Molte parti interessate si sono trovate d'accordo sulla necessità di avere disposizioni specifiche volte a rafforzare le indagini e l'azione penale. È stato in generale sottolineato il ruolo fondamentale delle misure di assistenza.
- Controversa, fra le parti interessate, è invece la questione dell'introduzione dello specifico obbligo di perseguire chi ricorre alle prestazioni sessuali di una persona sapendo che questa è vittima della tratta. Diversi Stati membri hanno affermato che una tale disposizione non dovrebbe comunque essere vincolante.

2.2. Ricorso al parere di esperti

Non è stato necessario ricorrere ad esperti esterni.

2.3. Valutazione d'impatto

Per raggiungere gli obiettivi di prevenire e combattere più efficacemente la tratta degli esseri umani e di proteggere meglio le vittime sono state esaminate varie opzioni.

- Opzione 1: nessuna nuova azione dell'UE

L'UE non adotterebbe nessuna misura nel campo della lotta contro la tratta degli esseri umani, mentre gli Stati membri potrebbero portare avanti il processo di firma e di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

- Opzione 2: misure non legislative

La decisione quadro 2004/629/GAI non verrebbe modificata. Provvedimenti non legislativi potrebbero essere adottati in materia di regimi di sostegno alle vittime, monitoraggio, misure di prevenzione nei paesi di destinazione e nei paesi di origine, formazione e cooperazione fra le autorità di contrasto.

- Opzione 3: nuova normativa in materia di azione penale, sostegno alle vittime, prevenzione e monitoraggio

Verrebbe adottata una nuova decisione quadro che incorporerebbe le disposizioni della decisione quadro esistente, insieme ad alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa e ad altri elementi aggiuntivi. In particolare, la nuova decisione quadro conterrebbe disposizioni in materia di diritto penale sostanziale, giurisdizione ed esercizio dell'azione penale, diritti delle vittime nel procedimento penale, assistenza alle vittime, misure di protezione speciali per i minori, prevenzione e monitoraggio.

- Opzione 4: nuova legislazione (come opzione 3) + misure non legislative (come opzione 2)

- Verrebbe adottata una nuova decisione quadro che incorporerebbe la decisione quadro esistente e includerebbe nuove disposizioni. La nuova decisione quadro verrebbe completata da misure non legislative, in particolare quelle di cui all'opzione 2.
- L'analisi delle ripercussioni socioeconomiche e dell'impatto sui diritti fondamentali mostra che le opzioni 3 e 4 offrono l'approccio migliore al problema e conseguirebbero pienamente gli obiettivi individuati. L'opzione privilegiata sarebbe la numero 4.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Sintesi delle misure proposte

La nuova decisione quadro, oltre alle disposizioni della decisione quadro vigente, conterrebbe i seguenti nuovi elementi:

A Disposizioni di diritto penale sostanziale

- Definizione
- Circostanze aggravanti e pene
- Non applicazione di sanzioni alle vittime.

B Giurisdizione e azione penale

- Norma di giurisdizione extraterritoriale più ampia e più vincolante
- Coordinamento dei procedimenti giudiziari. Tale disposizione può essere sospesa una volta adottata la proposta di decisione quadro sui conflitti di giurisdizione nei procedimenti penali⁸.
- Strumenti di indagine

C Diritti delle vittime nel procedimento penale

- Trattamento specifico volto ad evitare la vittimizzazione secondaria
- Protezione in base ad una valutazione del rischio
- Risarcimento, incluso l'accesso ai fondi esistenti

D Sostegno alle vittime

- Istituzione di meccanismi per l'individuazione precoce e l'assistenza delle vittime
- Standard di assistenza che preveda l'accesso alle cure mediche necessarie, a consulenza e ad assistenza psicologica

⁸ Proposta di una decisione quadro del Consiglio relativa alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione nei procedimenti penali, presentata il 20 gennaio 2009 dalla Repubblica ceca, dalla Polonia, dalla Slovenia, dalla Slovacchia e dalla Svezia, documento del Consiglio n. 5208/09.

- Misure speciali per i minori

E Prevenzione

- Azione volta a scoraggiare la domanda di prestazioni sessuali e di manodopera a buon mercato
- Formazione
- Incriminazione di chi ricorre ai servizi di una persona sapendo che questa è vittima della tratta di esseri umani

F Monitoraggio

- Istituzione di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti.

3.2. Valore aggiunto della proposta rispetto alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani

La proposta sviluppa la Convenzione del Consiglio d'Europa riprendendo il suo approccio globale che include la prevenzione, l'azione penale, la protezione delle vittime e il monitoraggio. La proposta offre tuttavia un valore aggiunto per quanto riguarda i seguenti elementi principali:

- nuove disposizioni che prevedono un trattamento specifico per le vittime vulnerabili nel quadro dei procedimenti penali allo scopo di evitare la vittimizzazione secondaria (articolo 9);
- più ampio campo d'applicazione della disposizione sulla non applicazione di sanzioni alle vittime coinvolte in attività illecite, a prescindere dal mezzo illecito utilizzato dai trafficanti (articolo 6);
- più alti livelli di assistenza alle vittime, specialmente per quanto riguarda le cure mediche (articolo 10);
- norma di giurisdizione extraterritoriale più ampia e più vincolante, che obbliga gli Stati membri a perseguire i propri cittadini e residenti abituali che abbiano commesso il reato della tratta al di fuori del proprio territorio (articolo 8);
- preciso livello di pene tenuto conto della gravità del reato (articolo 3);
- l'integrazione di disposizioni dal contenuto analogo nell'acquis UE presenta inoltre i vantaggi legati al più forte vincolo creato dall'ordinamento giuridico dell'UE, in particolare l'entrata in vigore immediata e il monitoraggio dell'attuazione.

3.3. Base giuridica

Articolo 29, articolo 31, paragrafo 1, lettera e), e articolo 34, paragrafo 2, lettera b), del trattato sull'Unione europea.

4. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati membri per le seguenti ragioni.

La lotta contro la tratta degli esseri umani richiede un impegno coordinato da parte degli Stati membri e la cooperazione a livello internazionale per raggiungere gli obiettivi prefissati. La diversità delle discipline vigenti nei vari Stati membri ostacola il coordinamento degli sforzi e compromette la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie.

L'azione dell'Unione europea permetterà di realizzare meglio gli obiettivi della proposta per le seguenti ragioni.

La proposta consentirà di ravvicinare il diritto penale sostanziale e le norme procedurali degli Stati membri in modo più ampio di quanto preveda la vigente decisione quadro, il che avrà ripercussioni positive sulla cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, e sulla protezione e sull'assistenza offerte alle vittime. La proposta rispetta pertanto il principio di sussidiarietà.

5. PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto si limita al minimo richiesto per realizzare gli obiettivi indicati a livello europeo e non va al di là di quanto necessario a tal fine.

6. SCELTA DEGLI STRUMENTI

Strumento proposto: decisione quadro.

Gli altri strumenti non sarebbero adeguati. Nella lotta contro la tratta degli esseri umani, solo una decisione quadro permette un ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ed è necessaria per migliorare la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie.

7. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

8. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

Abrogazione della normativa vigente

L'adozione della proposta porterà all'abrogazione della normativa esistente.

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime,

che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo⁹,

considerando quanto segue:

- (1) La tratta degli esseri umani è un reato grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, e una seria violazione dei diritti dell'uomo.
- (2) L'Unione europea si è impegnata a prevenire e combattere la tratta degli esseri umani e a proteggere i diritti delle vittime: a tal fine erano stati adottati la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹⁰ e il piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani¹¹.
- (3) La presente decisione quadro adotta un approccio globale e integrato alla lotta contro la tratta degli esseri umani, ed ha come principali obiettivi una più rigorosa prevenzione e repressione, e la protezione dei diritti delle vittime. Poiché i minori costituiscono una categoria più vulnerabile e corrono quindi maggiori rischi di essere vittime della tratta degli esseri umani, occorre che tutte le disposizioni della presente decisione quadro siano applicate tenendo conto del interesse superiore del minore conformemente alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo¹².
- (4) Il protocollo ONU del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro

⁹ GU C del , pag. .

¹⁰ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

¹¹ GU C 311 del 9.12.2005, pag. 1.

¹² Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, adottata e aperta alla firma, ratifica ed adesione con risoluzione dell'Assemblea generale n. 44/25 del 20 novembre 1989.

la criminalità organizzata transnazionale¹³, e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani¹⁴ rappresentano passi decisivi nel processo di potenziamento della cooperazione internazionale nella lotta contro la tratta degli esseri umani. Per intensificare il processo di ravvicinamento delle legislazioni, la presente decisione quadro adotta l'ampia definizione del reato di tratta di esseri umani contenuta nei richiamati strumenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. Tale definizione contempla anche la tratta di esseri umani perpetrata ai fini del prelievo di organi, pratica che può essere collegata al traffico di organi e che costituisce una grave violazione della dignità umana e dell'incolumità fisica.

- (5) Le sanzioni devono essere effettive, dissuasive e proporzionate alla gravità del reato, anche per rendere più efficaci le indagini e l'azione penale, e per migliorare la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie. Nell'ambito delle circostanze aggravanti occorre tenere conto della necessità di proteggere le vittime particolarmente vulnerabili, fra cui tutti i minori e gli adulti vulnerabili per circostanze personali o in considerazione delle conseguenze fisiche o psicologiche del reato.
- (6) Occorre tutelare le vittime, in virtù di una decisione dell'autorità competente, dall'azione penale e dalle sanzioni per le attività illecite in cui siano state coinvolte – ad esempio, violazione delle leggi sull'immigrazione, uso di documenti falsi, commissione di reati previsti dalle leggi sulla prostituzione – come conseguenza diretta dei mezzi illeciti usati dai trafficanti. Una tale protezione mira anche ad incoraggiare le vittime a testimoniare nei procedimenti penali.
- (7) La decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹⁵ stabilisce una serie di diritti delle vittime nei procedimenti penali, fra cui il diritto alla protezione e al risarcimento, tuttavia per le vittime della tratta degli esseri umani, che sono vittime vulnerabili, sono necessarie misure specifiche. Tali vittime, che subiscono le conseguenze delle attività criminose legate alla tratta degli esseri umani, fra cui il prelievo di organi, devono essere protette contro l'intimidazione e la cosiddetta vittimizzazione secondaria, ossia contro ogni altro pregiudizio o trauma derivante dal modo in cui viene svolto il procedimento penale. Devono essere inoltre stabiliti specifici mezzi per garantire una protezione e un risarcimento effettivi.
- (8) Occorre che le vittime possano esercitare effettivamente i propri diritti, ed è quindi necessario che dispongano di un'adeguata assistenza prima, durante e dopo il procedimento penale. La presente decisione quadro obbliga gli Stati membri a fornire alle vittime tale assistenza, in misura sufficiente affinché si ristabiliscano.
- (9) Se la direttiva 2004/81/CE prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle vittime della tratta degli esseri umani che siano cittadini di paesi terzi, e la direttiva 2004/38/CE disciplina l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro

¹³ 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 (Palermo, 2000).

¹⁴ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Varsavia, 16.5.2005. Serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 197).

¹⁵ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché la protezione contro l'allontanamento, la presente decisione quadro stabilisce specifiche misure di protezione per tutte le vittime della tratta degli esseri umani, e non riguarda le condizioni del loro soggiorno nel territorio degli Stati membri o qualsiasi altra questione di competenza comunitaria.

- (10) Oltre alle misure per gli adulti, occorre che gli Stati membri garantiscano specifiche misure di protezione per i minori vittime di tratta.
- (11) È necessario che gli Stati membri stabiliscano ovvero rafforzino le politiche di prevenzione della tratta degli esseri umani – prevedendo anche misure che scoraggino la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento – attraverso la ricerca, l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione. Nell'ambito di tali iniziative devono adottare una prospettiva di genere e un approccio fondato sui diritti dei minori.
- (12) La [direttiva 2009/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., che introduce norme minime relative a sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE] prevede sanzioni penali a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare e che, pur non essendo stati accusati o condannati per tratta di esseri umani, consapevolmente ricorrono al lavoro o ai servizi di una persona vittima della tratta. Oltre a ciò, gli Stati membri devono prendere in considerazione la possibilità di irrogare sanzioni a chi si avvale di qualsiasi servizio di una persona sapendo che è vittima della tratta: potrebbero essere così perseguiti anche i datori di lavoro di cittadini di paesi terzi in posizione regolare e di cittadini dell'UE, e quanti ricorrono ai servizi sessuali di qualsiasi persona vittima della tratta, indipendentemente dalla sua cittadinanza.
- (13) Occorre istituire sistemi nazionali di monitoraggio, quali ad esempio relatori nazionali o meccanismi equivalenti, per raccogliere dati, valutare le tendenze della tratta degli esseri umani, misurare i risultati della politica anti-tratta e consigliare i governi e i parlamenti sull'elaborazione di misure di lotta contro il fenomeno. Tali meccanismi e misure sono fondamentali per stabilire un'efficace politica di contrasto della tratta degli esseri umani.
- (14) Poiché l'obiettivo della presente decisione quadro, vale a dire lottare contro la tratta degli esseri umani, non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri e può dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà richiamato dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e sancito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. La presente decisione quadro non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato in quest'ultimo articolo.
- (15) La presente decisione quadro rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la dignità umana, la proibizione della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta degli esseri umani, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della

proporzionalità dei reati e delle pene. In particolare, la presente decisione quadro è volta a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Reati di tratta

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti:
il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.
2. Si verifica posizione di vulnerabilità quando la persona non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.
3. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività associate all'accattonaggio o di attività illecite, o il prelievo di organi.
4. Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.
5. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta degli esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.
6. Ai fini della presente decisione quadro per "minore" si intende la persona di età inferiore agli anni diciotto.

Articolo 2

Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Pene e circostanze aggravanti

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a sei anni.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni laddove ricorra una delle seguenti circostanze:
 - (a) il reato è stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni;
 - (b) il reato è stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile;
 - (c) il reato è stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI¹⁶.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni laddove ricorra una delle seguenti circostanze:
 - (a) il reato ha messo in pericolo la vita della vittima;
 - (b) il reato è stato commesso ricorrendo a violenze gravi o ha causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

Articolo 4

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 1 e 2 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:
 - a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, oppure
 - b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, oppure
 - c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.
3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.
4. Ai sensi della presente decisione quadro, per "persona giuridica" s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

¹⁶ GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

Articolo 5

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:
 - (a) esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;
 - (b) interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
 - (c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
 - (d) provvedimenti giudiziari di scioglimento;
 - (e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 6

Non applicazione di sanzioni alle vittime

Gli Stati membri stabiliscono la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani che sono state coinvolte in attività illecite come conseguenza diretta dell'uso di uno dei mezzi illeciti di cui agli articoli 1 e 2.

Articolo 7

Indagini e azione penale

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le indagini o l'azione penale relative ai reati di cui agli articoli 1 e 2 non siano subordinate alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta le proprie dichiarazioni.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 possano essere perseguiti per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età, in misura proporzionata alla gravità del reato in questione.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 1 e 2 ricevano la formazione necessaria.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 1 e 2 dispongano degli strumenti investigativi utilizzati per i casi di criminalità organizzata, quali le intercettazioni telefoniche, la sorveglianza elettronica e le indagini finanziarie.

Giurisdizione e coordinamento dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 1 e 2 nei seguenti casi:
 - (a) il reato è stato commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, oppure;
 - (b) l'autore del reato è un suo cittadino o risiede abitualmente nel suo territorio, oppure
 - (c) il reato è stato commesso contro un suo cittadino o contro una persona che risiede abitualmente nel suo territorio, oppure
 - (d) il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel suo territorio.
2. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 1 e 2, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, per quanto riguarda il paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che i fatti costituiscano reato nel luogo in cui sono stati commessi.
3. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 1 e 2, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, per quanto riguarda il paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso o su segnalazione dello Stato in cui è stato commesso.
4. Se un reato rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato ad esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, gli Stati membri in questione collaborano per stabilire quale di essi perseguirà gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. A tale scopo gli Stati membri possono avvalersi di Eurojust, o di qualsiasi altro organo o meccanismo istituiti in seno all'Unione europea, per agevolare la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie, nonché coordinarne le azioni. Nel decidere quale Stato membro perseguirà l'autore del reato, si tiene conto in particolare dei seguenti fattori:
 - lo Stato membro è quello nel cui territorio sono stati commessi i fatti;
 - lo Stato membro è quello di cui l'autore del reato ha la cittadinanza o nel quale è residente;
 - lo Stato membro è quello di origine delle vittime;
 - lo Stato membro è quello nel cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

Articolo 9

Protezione delle vittime vulnerabili della tratta di esseri umani nel procedimento penale

1. I minori vittime di un reato di cui agli articoli 1 e 2 sono considerati vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI.
2. Gli adulti vittime di un reato di cui agli articoli 1 e 2 sono considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI in base a una valutazione individuale delle autorità competenti che tenga conto della loro età, della loro maturità, del loro stato di salute, di un'eventuale gravidanza, di disabilità, di altre condizioni personali o sociali e delle conseguenze fisiche o psicologiche dell'attività criminale di cui sono state oggetto.
3. Fermo restando il diritto alla difesa, gli Stati membri provvedono affinché le vittime particolarmente vulnerabili beneficino, oltre che dei diritti di cui alla decisione quadro 2001/220/GAI, di un trattamento specifico per prevenire la vittimizzazione secondaria evitando, per quanto possibile e conformemente alle disposizioni nazionali:
 - (a) il contatto visivo fra le vittime e gli autori del reato, anche durante le deposizioni, come audizioni ed esami incrociati, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso di strumenti audio e video;
 - (b) domande sulla vita privata che non siano assolutamente necessarie per provare i fatti contestati;
 - (c) deposizioni in udienze pubbliche;
 - (d) ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale.
4. Gli Stati membri autorizzano, se del caso, la non divulgazione dell'identità di una vittima particolarmente vulnerabile sentita in qualità di teste.
5. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime di tratta degli esseri umani ricevano adeguata protezione sulla base di una valutazione individuale dei rischi e, se necessario, abbiano accesso ai programmi di protezione delle vittime, conformemente alle disposizioni nazionali.
6. Gli Stati membri provvedono affinché nel corso del procedimento penale le vittime particolarmente vulnerabili abbiano accesso alla consulenza legale gratuita e all'assistenza legale alle stesse condizioni previste dalla legislazione nazionale per il convenuto, anche ai fini di una domanda di risarcimento. Se la vittima è un minore, il presente paragrafo lascia impregiudicata l'applicazione dell'articolo 11.

Articolo 10

Assistenza alle vittime

1. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime ricevano assistenza prima, durante e dopo il procedimento penale, per permettere loro di esercitare i diritti sanciti dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale e successive modifiche, e dalla presente decisione quadro.
2. Una persona è trattata come vittima non appena le autorità competenti hanno motivo di ritenere che nei suoi confronti sia stato compiuto uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per predisporre, a livello nazionale e locale, adeguati meccanismi di individuazione precoce e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno.
4. Gli Stati membri danno alle vittime l'assistenza e il sostegno necessari, nel quadro del procedimento penale, per consentire loro di ristabilirsi e di sottrarsi all'influenza degli autori del reato, anche fornendo un alloggio adeguato e sicuro, assistenza materiale, le cure mediche necessarie, fra cui assistenza psicologica, consigli e informazioni, assistenza affinché i loro diritti e interessi siano rappresentati e presi in considerazione nel corso del procedimento penale, e, se necessario, servizi di traduzione ed interpretariato. Gli Stati membri tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili.

Articolo 11

Misure di protezione speciali per minori

Gli Stati membri applicano gli articoli 14 e 15 della decisione quadro relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI.

Articolo 12

Prevenzione

1. Gli Stati membri cercano di scoraggiare la domanda, che favorisce tutte le forme di sfruttamento.
2. Gli Stati membri promuovono la formazione regolare di funzionari suscettibili di entrare in contatto con vittime effettive o potenziali, compresa la polizia locale, affinché siano in grado di individuare tali vittime e di occuparsi delle vittime particolarmente vulnerabili di cui all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della presente decisione quadro.
3. Fermo restando il diritto comunitario, gli Stati membri valutano la possibilità di adottare misure affinché costituisca reato ricorrere consapevolmente ai servizi,

oggetto dello sfruttamento di cui agli articoli 1 e 2, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati di cui agli stessi articoli.

Articolo 13

Monitoraggio

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per istituire relatori nazionali o altri meccanismi equivalenti, cui sia affidato come minimo il compito di monitorare l'attuazione delle misure previste nella presente decisione quadro.

Articolo 14

Ambito territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

Articolo 15

Abrogazione della decisione quadro 2002/629/GAI

La decisione quadro 2002/629/GAI è abrogata.

Articolo 16

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro [due anni dall'adozione]..
2. Gli Stati membri trasmettono, entro [due anni dall'adozione], al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro [quattro anni dall'adozione], valuta, sulla base di una relazione redatta a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 17

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio
Il presidente*

(Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea)

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

del 19 luglio 2002

sulla lotta alla tratta degli esseri umani

(2002/629/GAI)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione ⁽¹⁾,

visto il parere del Parlamento europeo ⁽²⁾,

considerando quanto segue:

(1) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ⁽³⁾, il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, quali figurano nel quadro di controllo, e il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 19 maggio 2000 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta delle donne» annunciano o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare la tratta degli esseri umani, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

(2) L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 1997, per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini ⁽⁴⁾ deve essere seguita da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri e a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro la tratta degli esseri umani.

(3) La tratta degli esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e comporta pratiche crudeli quali l'abuso e l'inganno di persone vulnerabili, oltre che l'uso di violenza, minacce, sottrazione tramite debiti e coercizione.

(4) 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 rappresenta un passo in avanti decisivo nella cooperazione internazionale in questo settore.

(5) I bambini sono più vulnerabili e quindi corrono un rischio maggiore di essere vittime della tratta.

(6) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali, segnatamente le Nazioni Unite, deve essere integrata da quella dell'Unione europea.

(7) È necessario che il grave reato di tratta degli esseri umani sia affrontato non solo attraverso l'azione individuale di ciascuno Stato membro, ma anche tramite un approccio globale che comprenda, quale parte integrante, la definizione degli elementi costitutivi della legislazione penale, comuni a tutti gli Stati membri tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. La presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

(8) È necessario introdurre, contro gli autori del reato di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare la tratta degli esseri umani nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, del 3 dicembre 1998, sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato ⁽⁵⁾ e l'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 324.

⁽²⁾ GU C 35 E del 28.2.2002, pag. 114.

⁽³⁾ GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2.

⁽⁵⁾ GU L 333 del 9.12.1998, pag. 1. Azione comune modificata da ultimo della decisione quadro 2001/500/GAI (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1).

⁽⁶⁾ GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

- (9) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro, e alla prevenzione della, tratta degli esseri umani, integrando gli strumenti adottati in tale settore quali l'azione comune 96/700/GAI del Consiglio, del 29 novembre 1996, 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 (STOP) ⁽¹⁾, l'azione comune 96/748/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità Droghe di Europol ⁽²⁾, la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-03) (programma Daphne) ⁽³⁾, l'azione comune 98/428/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una rete giudiziaria europea ⁽⁴⁾, l'azione comune 96/277/GAI del Consiglio, del 22 aprile 1996, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea ⁽⁵⁾ e l'azione comune 98/427/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale ⁽⁶⁾.
- (10) L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio dovrebbe di conseguenza cessare di applicarsi per quanto riguarda la tratta degli esseri umani,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Reati relativi alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti atti siano puniti come reato:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora:

- sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure
- sia fatto uso di inganno o frode; oppure
- vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure

⁽¹⁾ GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7.

⁽²⁾ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

⁽³⁾ GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

⁽⁵⁾ GU L 105 del 27.4.1996, pag. 1.

⁽⁶⁾ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1.

- siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona

a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure

a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

2. Il consenso, presunto o effettivo, da parte di una vittima della tratta degli esseri umani allo sfruttamento è irrilevante qualora si sia ricorsi a uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

3. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta degli esseri umani anche se non si è ricorsi ad alcuno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

4. Ai fini della presente decisione quadro per «minore» s'intende qualsiasi persona di età inferiore ai diciotto anni.

Articolo 2

Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 1, siano puniti come reato.

Articolo 3

Pene

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 siano punibili con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni quando siano stati commessi in una qualsiasi delle seguenti circostanze:

- il reato, commesso intenzionalmente o per negligenza grave, ha messo a repentaglio la vita della vittima;

- il reato è stato commesso contro una vittima particolarmente vulnerabile. Una vittima è considerata particolarmente vulnerabile almeno quando non ha raggiunto l'età della maturità sessuale ai sensi della legislazione nazionale e quando il reato è stato commesso a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia;

- c) il reato è stato commesso ricorrendo a violenza grave o ha provocato un danno particolarmente grave alla vittima;
- d) il reato commesso rientra fra le attività di un'organizzazione criminale, come definita nell'azione comune 98/733/GAI a prescindere dall'entità della pena ivi prevista.

Articolo 4

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 1 e 2 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
- c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. A prescindere dai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

4. Ai sensi della presente decisione quadro, per «persona giuridica» s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 5

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 4 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico; oppure
- b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale; oppure
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; oppure
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; oppure

- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 6

Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1 e 2 quando:

- a) il reato sia commesso in tutto o in parte sul suo territorio; oppure
- b) l'autore del reato sia un suo cittadino; oppure
- c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.

3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non concede l'extradizione dei propri cittadini, adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1 e 2 ed, eventualmente, a perseguirli qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.

Articolo 7

Protezione ed assistenza delle vittime

1. Gli Stati membri dispongono che le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulate da una persona oggetto del reato in questione, almeno nei casi in cui si applica l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a).

2. I bambini che siano vittime di un reato di cui all'articolo 1 dovrebbero essere considerati vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4 e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale ⁽¹⁾.

3. Se la vittima è un minore, ciascuno Stato membro adotta tutte le misure in suo potere per garantire un'adeguata assistenza alla sua famiglia. In particolare, ciascuno Stato membro, se possibile ed opportuno, applica alla famiglia in questione l'articolo 4 della decisione quadro 2001/220/GAI.

Articolo 8

Ambito territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

⁽¹⁾ GUL 82 del 22.3.2001, pag. 1.

*Articolo 9***Azione comune 97/154/GAI**

L'azione comune 97/154/GAI cessa di essere applicata per quanto concerne la tratta degli esseri umani.

*Articolo 10***Attuazione**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 1° agosto 2004.
2. Gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione, entro la data di cui al paragrafo 1, il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 1° agosto 2005, valuterà, sulla base di una relazione redatta a partire dalle infor-

mazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

*Articolo 11***Entrata in vigore**

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Bruxelles, addì 19 luglio 2002.

Per il Consiglio

Il Presidente

T. PEDERSEN



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 25.3.2009
SEC(2009) 358

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying document to the

Proposal for a

COUNCIL FRAMEWORK DECISION

**on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims,
repealing Framework Decision 2002/629/JHA**

IMPACT ASSESSMENT

{COM(2009) 136 final}
{SEC(2009) 359}

EXECUTIVE SUMMARY

Trafficking is considered one of the most serious crimes worldwide, a gross violation of human rights, a modern form of slavery,¹ and an extremely profitable business for organised crime. It consists of the recruitment, transfer or receipt of persons, carried out by coercive, deceptive or abusive means, for the purpose of exploitation including sexual or labour exploitation, forced labour, domestic servitude or other forms of exploitation.

Although trafficking in the EU is often linked with illegal immigration and smuggling, there is a clear difference. Trafficking is a crime which infringes fundamental rights of the persons, while smuggling is a violation against legislation protecting the borders. In the case of illegal migration facilitated by a smuggler there is an agreement between the migrant and the smuggler, and the relationship between the two ends when the person enters the territory of the receiving State. In a case of trafficking illicit means such as coercion, deception or abuse of a position of vulnerability are used at a certain stage of the trafficking process; in addition, the transfer of the person is carried out for the purpose of further exploitation, which normally starts in the country of destination.

Social vulnerability is arguably the principal root cause of trafficking. Vulnerability derives from economic and social factors such as poverty, gender discrimination, armed conflicts, domestic violence, dysfunctional families, personal conditions such as age or health conditions or disabilities. Such vulnerability is used by international organised crime networks to facilitate migration and subsequently severely exploit people by use of force, threat, coercion, or various forms of abuse such as debt bondage. In fact the high level of profits deriving from the crime is a major underlying driver. The demand for sexual services and cheap labour in countries of destination is a concurrent driver.

A person can be trafficked for the purpose of sexual exploitation or for other illicit purposes such as labour exploitation or domestic servitude. Although also young men are trafficked, mostly for the purpose of labour exploitation, women and girls are still the majority of trafficked persons. Indeed, the root causes of trafficking include also gender discrimination and domestic violence and therefore trafficking is considered a form of gender-based violence. Children are trafficked to be exploited in activities associated with begging or illicit activities. Both girls and boys are trafficked for the purpose of sexual exploitation. Trafficking can also be carried out for the purpose of the removal of organs. Although trafficking is mostly a criminal phenomenon coming from third countries, especially after the last enlargement there are flows of trafficking within the EU area. Cases of internal trafficking are also reported by national monitoring mechanisms.²

The response to trafficking must be robust, and aimed at both prosecuting the crime and protecting victims.

At the international level, the UN 2000 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime,³ was the first comprehensive international instrument dealing with trafficking in human beings. The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings⁴ is regarded as constituting the highest international standard to

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Paris, 2006.

² For example, cases of internal trafficking have been reported by the Sixth Report of the Dutch National Rapporteur, 2008.

³ United Nations Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organised crime, 2000.

⁴ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

date. At the EU level, the Framework Decision on combating trafficking in human beings 2002/629/JHA⁵ especially addressed the need for approximation of criminal law and penalties⁶.

Although Member States generally complied with the essential requirements of the Framework Decision, more has still to be done concerning the implementation of comprehensive and effective anti-trafficking policy.

Various policy options have been examined as a means to achieve the identified objectives.

- Policy option (1): No new EU action
- The EU would take no action to combat trafficking, while Member States may continue the process of signature and ratification of Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings.
- Policy Option (2): Non legislative measures

FD 2004/629/JHA would not be amended. Non legislative measures could be put in place in the areas of victim support schemes, monitoring, prevention measures in countries of destination, prevention measures in countries of origin, training, law enforcement cooperation.

- Policy option (3): New legislation on prosecution, victim support, prevention and monitoring

A new FD would be adopted, incorporating the provision of the existing FD, including certain provisions of CoE Convention, and additional elements. In particular, the new FD would contain provisions in the areas of substantive criminal law, jurisdiction and prosecution, victims' right in criminal proceedings, victim assistance, special protective measures for children, prevention, and monitoring.

- Policy option (4): New legislation (as in option 3) + non legislative measures (as in option 2)
 - A new FD would be adopted, incorporating the existing FD and including new provisions. The new FD would be supplemented by non legislative measures, and in particular those identified in option 2.
 - Analysis of impacts:

Option 1 (status quo) may provide significant improvement if Member States sign, ratify and implement CoE Convention CETS No. 197. However, the lengthy national ratification procedures in the absence of an EU legally binding framework make uncertain when and to what extent the benefits of that Convention will put into practice.

Option 2 would enhance the effectiveness in the implementation of the existing legal framework, but it would be insufficient to improve prosecution in a number of areas where a specific legal basis is required. In addition, the low level of implementation of non binding documents adopted in the past does not allow positive expectation concerning the effectiveness of Option 2.

⁵ 2002/629/JHA, cit.

⁶ Report based on Article 10 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, COM (2006) 287 final.

Option 3 would improve matters in comparison to the current situation. It would strengthen legislation in the areas covered by the current EU legislation on prosecution of the offenders and protection of victims. It would also address prevention and monitoring. The financial cost is expected to be outweighed by the social and economic benefit of more efficient action against this crime.

Option 4 would multiply the effectiveness of the measures in option 2 and 3 by combining them and encouraging Member States to cooperate on setting up tools and acting to improve the implementation of the more comprehensive legal framework that will be put in place.

Following the analysis of economic impact, social impacts, and impacts on fundamental rights, Option 3 and 4 present the best approach to the problems and achieve the identified objectives. The preferred option would be option 4.

1. PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES

1.1 Background

1.1.1. Policy context

The Commission's Work Programme for 2009⁷ includes a proposal to amend Council Framework Decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings⁸ (hereafter: "FD on trafficking"). Together with the proposal on revising the FD 2004/68/JHA on combating the sexual exploitation of children and child pornography,⁹ this proposal will be part of an organised crime package.

The UN Convention on the Rights of the Child, adopted in 1989 set out to protect children from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. This obligation comprises sexual exploitation and abuse perpetrated in the context of trafficking in human beings.

In 2000, the UN adopted a Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime.¹⁰ The Protocol was the first comprehensive international instrument dealing with trafficking in human beings, and entered into force on 25 December 2003. So far 124 States are parties in the Protocol. All EU Member States have signed the Protocol, out of which 23 have ratified it. The European Community signed and subsequently approved the Convention on 6/9/2006. On the basis of the Protocol and the Convention, a process of harmonization of criminal legislation has been carried out at the international level.

The Framework Decision on combating trafficking in human beings¹¹ was adopted on 19 July 2002. The Framework Decision responded, as stated in its recitals, to a generally perceived need to address the serious criminal offence of trafficking in human beings at EU level. The Framework Decision went further compared to the Protocol, especially concerning the approximation of penalties. A report on the implementation of the FD was adopted by the

⁷ COM(2008) 712.

⁸ Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (2002/629/JHA), OJ L 203, 1.8.2002.

⁹ Council Framework Decision of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, OJ L 13, 20.1.2004.

¹⁰ United Nations Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against transnational organised crime, 2000.

¹¹ 2002/629/JHA, cit.

Commission in May 2006.¹² The Directive 2004/81/EC on residence permits provides for assistance and residence status for third country nationals who are victims of trafficking in human beings.¹³

The importance of taking further action to strengthen the fight against trafficking in human beings was underlined in the Hague Programme for 2005-2009, on strengthening freedom, security and justice in the European Union.¹⁴ In 2005, an EU Plan on standards and procedures to prevent and combat trafficking in human beings, focusing on both regulatory and non-regulatory actions, was adopted.¹⁵

The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings¹⁶ entered into force on 1 February 2008. It is regarded by experts as constituting the highest international standard to date, since it provides a comprehensive and coherent framework covering prevention, cooperation between different actors, protection and assistance to victims, obligation to criminalise trafficking, rules and instruments to facilitate investigation and prosecution, including procedural law. Implementing such measures would lead to significant improvements. As of January 2009, the Convention has been ratified by 11 EU Member States. Another 14 have signed and are in the ratification process.

A Commission Working Document in October 2008 assessed anti-trafficking policy in Member States ((hereafter: 'MS')) and the implementation of the EU Action Plan, and indicated a number of key actions to be implemented in 2009.¹⁷ In the Document the Commission considered revising the Framework Decision on combating trafficking in human beings, in particular with a view to ensuring more effective victims' support.

1.1.2. Organisation and timing

An Inter-service steering group was set up, including DG RELEX, DEV, AIDCO, EMPL, SANCO, in addition to SG and SJ. The steering group met on 1 October and 1 December 2008.

The proposed new FD is scheduled for adoption as part of a package for tackling organised crime in Europe in March 2009.

1.1.3. Consultation and expertise

Following the request from the Council for an evaluation of the implementation of the EU Plan, a questionnaire was circulated by the Commission in December 2007 among Member States (MS). 23 MS, plus Norway, replied. The results fed into the above mentioned Commission Working Document adopted on 17 October 2008, the second EU Anti-Trafficking Day.¹⁸

¹² Report based on Article 10 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, COM(2006) 287 final.

¹³ Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261, 6.8.2004.

¹⁴ OJ, 12.8.2005 (2005/C 198/01).

¹⁵ OJ, C 311, 9.12.2005.

¹⁶ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

¹⁷ Commission Working Document "Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Action Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings", COM(2008)657. The Document was drafted on the basis of 24 replies to a Questionnaire circulated by the Commission in December 2007, and information transmitted by various bodies such as Europol and Eurojust.

¹⁸ See previous footnote.

Three consultative meetings were carried out. The Group of Experts on trafficking in human beings met on 2-3 October 2008,¹⁹ and after extensive discussion issued a written opinion. A consultative meeting with experts from different background including governments, law enforcement, NGOs, international organisations and Universities was held on 7 October 2008. Following the meeting, all experts were invited to transmit written comments, and several experts did. A meeting with Member States' representatives was held on 17 October 2008.

The general principles for consultations laid down by the Commission have been broadly respected. A wide range of stakeholders, including governments, NGOs and independent experts took part in detailed discussions on the legislative plans well before these plans were finalized. A summary of the views of stakeholders is at paragraph 2.9 below.

2. PROBLEM DEFINITION

2.1 What is the problem?

Trafficking is considered one of the most serious crimes worldwide, a gross violation of human rights and a modern form of slavery,²⁰ and an extremely profitable business for organised crime. In conformity with the internationally agreed legal definition contained in the UN Protocol and the Council of Europe Convention,²¹ trafficking is the recruitment, transfer or receipt of persons, carried out by coercive, deceptive or abusive means, for the purpose of exploitation including sexual or labour exploitation, forced labour, domestic servitude or other forms of exploitation.

Although trafficking in the EU is often linked with illegal immigration and smuggling, there is a clear difference. Trafficking is a crime which infringes fundamental rights of the persons, while smuggling is a violation against legislation protecting the borders. In the case of illegal migration facilitated by a smuggler there is an agreement between the migrant and the smuggler, and the relationship between the two ends when the person enters the territory of the receiving State. In a case of trafficking illicit means such as coercion, deception or abuse of a position of vulnerability are used at a certain stage of the trafficking process; in addition, the transfer of the person is carried out for the purpose of further exploitation, which normally starts in the country of destination. A person can be trafficked for the purpose of sexual exploitation or for other illicit purposes such as labour exploitation or domestic servitude. Although young men are trafficked mostly for the purpose of labour exploitation, women and girls are still the majority of trafficked persons. In fact gender discrimination and domestic violence are major root causes of trafficking.. Therefore trafficking is considered a form of gender-based violence. Children are mostly trafficked to be exploited in activities associated with begging or illicit activities. Both girls and boys are trafficked for the purpose of sexual exploitation. In accordance with the UN Protocol and the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings,²² trafficking can also be carried out for the purpose of the removal of organs. Trafficking in Europe still remains a criminal phenomenon coming

¹⁹ Commission Decision of 17 October 2007 setting up the Group of Experts on Trafficking in Human Beings (2007/675/EC), OJ L 277, 20.10.2007; Commission Decision of 22 July 2008 on the appointment of members of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings (2008/604/EC), OJ L 194, 23.7.2008.

²⁰ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, cit.

²¹ See footnote 3.

²² See footnote 4.

from third countries. However, especially after the last enlargement, anti-trafficking legislation and policy has to deal with trafficking within the EU area.²³

There is strong evidence that victims of trafficking suffer specific physical and psychological health consequences of the crime to which they have been subjected. They can suffer serious forms of trauma or other mental or psychological problems. Moreover, victims of trafficking for sexual exploitation are at high risk of acquiring HIV and other sexually transmissible diseases.²⁴ These findings suggest that the protection of the rights of the victims must be at the core of any proposals aimed at strengthening the EU action against trafficking, and should aim to prevent further negative consequences on such victims. In addition, victims are important source of evidence in criminal proceedings; therefore their protection and assistance is crucial in order to ensure successful investigation and prosecution.

Trafficking is a very lucrative activity for criminals. The International Labour Organisation (ILO) estimates that traffickers, taking into account the estimated number of victims (see below), and the average prices of sexual services, make 27.8 billion US dollars per year from forced commercial sexual exploitation of trafficked victims. Concerning economic exploitation, the estimated annual profits from trafficked people in forced economic exploitation are estimated at 3.8 billion US dollars. In total, 31.6 billion US dollars are made yearly by exploiting trafficked victims. These profits fund the expansion of international criminal groups, contribute to corruption, and undermine the rule of law.²⁵

2.2 Who is affected and how?

Most of the people targeted for these crimes are women and children, but also cases of young men trafficked for the purpose of labour exploitation are increasingly reported by NGOs and law enforcement.

It is not easy to estimate the extent of this crime, since criminal activities related to trafficking are hidden behind widespread phenomena such as prostitution or immigration. In addition, those estimates which have been attempted for Europe are scarce and not reliable.

The only estimates on trafficking and forced labour based on transparent and accepted methodology are on a global scale and have been carried out by the International Labour Organisation (ILO), while the only source of reasonably reliable data on victims of human trafficking is the International Organisation for Migration (IOM) database.²⁶ These two sets of estimates are not necessarily comparable, since IOM figures only concern identified victims

²³ Cases of internal trafficking have also been reported by national monitoring mechanisms. See for example the Sixth Report of the Dutch National Rapporteur, 2008.

²⁴ London School of Hygiene and Tropical Medicine, The Health Risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents. Findings from a European Study, Final Report of a project funded by the European Commission under the Daphne Programme. AAVV, *Stolen Smiles, The physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*, 2006, Study funded by the European Commission under the Daphne programme. In 2001, 50% of women repatriated to Moldova accepted to be subjected to an HIV test. 85% tests were positive. These figures are reported by B. Limanowska, *Trafficking in human beings in South Eastern Europe 2004. Focus on Prevention*, UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR, Belgrade, 2005. Often trafficking implies violence and psychological abuse which can result in Post-Traumatic Stress Disorder implying recurrent nightmares, psychological arousal, avoidance and numbing. Usual consequences are depression and anxiety. Cognitive functioning may also be negatively affected. See National Centre for Post Traumatic Stress Disorder, *What is PTSD?*, 8.2.2005.

²⁵ Patrick Belser, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*, ILO, 2005.

²⁶ IOM Counter Trafficking Database, 2008

which have been assisted by IOM, while ILO estimates are based on assessments of the presumed global number of victims.

According to ILO²⁷, taking into account that the majority of forced labour and services is linked with traditional slavery-like practices, that is to say that the person is not transferred but exploited *in loco*, forced labour in the context of trafficking represents around 20% of total forced labour. Therefore it is believed that globally there are at least 2.45 million people in forced labour as a result of trafficking. Out of them, 1,225 million people are trafficked for the purpose of forced labour every year. These estimates include both transnational trafficking and trafficking within countries. Most people are trafficked into forced labour for commercial sexual exploitation (43%) or mixed reasons (25%). The remainder (32%) concerns trafficking for economic exploitation. Women and girls represent 56% of victims of forced economic exploitation, and men and boys represent 44%. Regarding forced commercial sexual exploitation, an overwhelming majority (98%) are women and girls. Children under 18 represent between 40% and 50% of all victims of forced labour.²⁸ These estimates are not substantially different from the ones given by the US Department of State.²⁹

The IOM database includes data collected from 12,627 victims who have been assisted by IOM worldwide from November 1999 to December 2007. Out of these, 10,473 are female and 2,154 are male. 630 persons are below 14 years of age, 1,416 between 14 and 17, 5,880 between 18 and 24, 2,485 between 25 and 30, 2,092 over 30 (124 not recorded). The most represented countries of origin are Ukraine, Republic of Moldova, Belarus, Romania.

Among the countries to which people are trafficked there are several EU countries: Italy (500 victims), Greece (105), Germany (136), Czech Republic (303), Bulgaria (204), Austria (101), Poland (778). 188 recorded cases concern international trafficking, 2,389 are cases of internal trafficking. Concerning the type of exploitation, 72.46% were cases of sexual exploitation, 21.95% labour exploitation, 1.99 % mixed sexual and labour exploitation, 0.84 % low level criminal activities, 0.05 % labour and low level criminal activities and 2.72 % other types of exploitation. It is necessary to point out that these figures only concern assisted victims, and do not necessarily reflect the true extent and nature of the phenomenon. Moreover, the number of trafficked children is for sure underestimated because children are often assisted through different channels.

Further information has been collected at national level, and gives a more precise idea of the features of trafficking in the EU. For example in Italy, where there is the highest number of assisted victims, between 2000 and 2007 54,559 persons received some help, and 13,517 were covered by assistance and social integration programmes. Out of them, 748 were minors. Victims came from Nigeria (4,150), Romania (3,157), Republic of Moldova (910), Albania (873), Ukraine (691), Russia (390), and Bulgaria (190). In 2006-2007 859 cases of trafficking for sexual exploitation, 76 for labour exploitation, and 2 for begging were reported by victims assisted through the programmes.³⁰

²⁷ Patrick Belser, Michaëlle De Cock, Fährad Mehran, ILO *Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Geneva, April 2005.

²⁸ These percentages correspond to about 4.9 to 6.15 million children. This last estimate is considered consistent with the estimate contained in the ILO Global Report of 2002 "A future without child labour" which had estimated with a different methodology that there were 5.7 million children in forced and bounded labour.

²⁹ US Department of State, *Trafficking in Persons Report*, which is published every year. The most recent was published in 2008.

³⁰ Source: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, 2007. The data are not comparable with those given by IOM because the latter source only includes victims

The figures taken from IOM database, although only relating to assisted victims, show that several EU countries are major countries of destination for trafficking flows coming from third countries. In addition, there is evidence of flows of trafficking from certain EU countries - especially Bulgaria and Romania - to other EU countries. As one of the most significant destinations in the world, it is reasonable to estimate from the available figures that several hundred thousand people every year are trafficked into the EU area or within the EU area.³¹

2.3 The underlying drivers of the problem

Social vulnerability is arguably the principal root cause of trafficking. Vulnerability derives from economic and social factors such as poverty, gender discrimination, armed conflicts, domestic violence, dysfunctional families, personal conditions such as age or health conditions or disabilities. Such vulnerability is used by international organised crime networks to facilitate migration and subsequently severely exploit people by use of force, threat, coercion, or various forms of abuse such as debt bondage. In fact the high level of profits deriving from the crime is a major underlying driver.

The demand for sexual services and cheap labour is a concurrent driver. Although the demand itself is affected by the scale of supply, stakeholders argue that actions aimed at reducing the demand are crucial in order to remove a major concurrent factor which ultimately fosters trafficking. This argument has been developed both in the field of trafficking for sexual and for labour exploitation.³²

The institutional response is weak, first of all because actions aimed at tackling prevention rarely materialise in large-scale initiatives aimed at poverty and vulnerability reduction and addressing the demand.³³

Different but concurrent drivers are inadequate anti-trafficking policies in transit and destination countries, which increase the vulnerability of trafficked persons, miss opportunities for identification and support to victims, and discourage their participation in criminal proceedings. As a consequence, due to the lack of an accurate source of evidence which could foster further investigation, the number of criminal proceedings and convictions remain very low (see below, paragraph 2.5).

Generally speaking, victims' support schemes are insufficient, as the above mentioned figures on assisted victims show. Often such schemes do not have appropriate human rights background and therefore do not provide victims with appropriate assistance and protection.³⁴

In addition to threats addressed by traffickers to victims and their families, trafficked persons

assisted by IOM, while National data also comprise victims assisted by other NGOs or international organisations.

³¹ The press often report the estimate of 500.000 people trafficked yearly to Europe. However, such an estimate is not confirmed by any official source.

³² Regarding trafficking for sexual exploitation, it is to be mentioned the study *"How Much? A pilot study on four key EU member and candidate countries on the demand for trafficked prostitution"* project funded under AGIS 2005. Concerning trafficking for labour exploitation, see the recent ILO *"Combating trafficking in children for labour exploitation. A resource kit for policy-makers and practitioners"*, ILO, Geneva, 2008.

³³ Although good practices are in place in some Member States, stakeholders agree that the response is weak concerning prevention.

³⁴ Various studies show that in some cases victims escape from "closed" shelters, where their freedom of movement is severely restricted. In other cases the shelter was "an apartment out of the city, with minimal furniture, no television and no phone, where a paid social worker was on duty some hours a day, and did not want to speak or "getting involved with clients". AHTNET, Networking against human trafficking, *Life Stories*, Project funded under Equal, European Social Fund. See also

do not report or act as witnesses because they fear denunciation to immigration authorities and immediate deportation, being in most cases illegal migrants, and often have been even deprived of their documents by traffickers. Moreover, they fear detention and prosecution for offences they have been involved as a consequence of trafficking such as violation of immigration laws and use of false documents.

Another factor which has a strong impact on the weakness of investigation and prosecution is insufficient international cooperation. The above mentioned Commission Working Document shows that many countries have bilateral agreements for the exchange of investigative information and police cooperation in general; some forms of police cooperation have recently been put in place in a number of countries (CY, HU, IT, LV, LT, NL, SI, SE, UK), including through Europol and Interpol. However, the most effective tools such as joint investigation teams are still a rarity. Trafficking in most countries is still not dealt with by means of investigative tools that are typically used for organised crime cases.³⁵ Secondary victimisation, that is to say further harm deriving from the way the procedure is carried out, also plays a major role in the failure of a number of proceedings. In fact the victim can be induced to go back to the source country and *de facto* stop her/his cooperation with judicial authorities as consequence of lack of respect for their rights and human dignity.³⁶

2.4 State of implementation of the legal framework

As set out above (2.1), a substantive international legal framework for tackling human trafficking already exists. This current framework, however, is considered by stakeholders to suffer from insufficient or erratic implementation in Member States

The Commission's 2006 report on the implementation of the Framework Decision on combating trafficking in human beings³⁷, and its above mentioned 2008 Working Document found that the FD's requirements had been largely met by MS in terms of transposition of legislation. In fact MS comply with the essential requirements of the current FD, as a consequence of pre-existing legislation, or new legislation transposing FD. However, since a number of provisions in FD allow for exceptions or reservations, and since FD only contains criminal law provisions, implementation of comprehensive anti-trafficking policy in MS is still unsatisfactory. The above mentioned Commission Working Document found that there was still more to do in terms of implementation of anti-trafficking policy, especially in the following areas:

- effectiveness of law enforcement activities aimed at detecting and prosecuting trafficking;
- victims protection and assistance;
- monitoring of trafficking trends and anti-trafficking policy.

Furthermore, the effects of the possible ratification of the 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by EU MS should be taken in due consideration.³⁸ Such an analysis will be further developed below.³⁹ Here it is important to

³⁵ For example, appropriate tools to be used in organised crime cases are financial investigation, phone tapping, electronic surveillance.

³⁶ *Life stories*, cit.

³⁷ Report based on Article 10 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, COM (2006) 287 final.

³⁸ Although the ratification process is slow since MS have to adapt their internal legislation to the Convention requirements before ratification, the fact that 25 MS have already signed allows good expectation about the ratification by the vast majority of MS in the near future.

notice that the CoE Convention establishes a higher international standard and it is an important step towards harmonisation of legislation, including criminal law, victim support, prevention, and monitoring. However, the Convention contains binding and non binding provisions, and allows for reservations in crucial areas such as extraterritorial jurisdiction. Therefore the Convention itself shows a number of weak points.

Taking into account the current legal framework, relating to UN and CoE instruments, and EU legislation, the loopholes can be identified as follows:

– *Criminals not being brought to justice*

- Not enough criminal proceedings are currently undertaken.⁴⁰ In 2006, the highest figures concerning investigation and prosecution of trafficking for the purpose of sexual exploitation were recorded in AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65), and UK (54).⁴¹ The total number of cases investigated in the EU was 195 in 2001, 453 in 2003, 1,060 in 2005, and 1,569 in 2006.⁴² Despite the upward trend, the number of criminal proceedings is still not comparable with the presumed scale of the crime as described above. A specific aspect of this weakness concerns the protection of children. In 2006, only 180 cases were recorded of this offence being committed against children in the EU area.⁴³ As regards trafficking for labour exploitation, where anti-trafficking policy has been developed more recently, the judicial response is even less advanced. Therefore trafficking in human beings continues to be a high profit and low-risk crime concerning both trafficking for sexual and labour exploitation, and particularly regarding children.

– *Victims not receiving adequate assistance, protection or compensation*

- Concerning the numbers of victims who have received support in recent years, figures have only been provided by AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9) IT (2.143), LT (96), PL (10), SL (40), and NO (37).⁴⁴ Compared to the presumable scale of trafficking in Europe, it is necessary to conclude that only a few countries have taken measures that can be considered to be a real response; but at EU level the situation is still largely unsatisfactory. On the other hand, in countries such as AT, BE, IT, BG, and UK, which have a significant number of assisted victims, figures on criminal proceedings are also higher (see 1.3). Therefore, further regulation might be necessary in order to ensure more effective victim support mechanisms.
- The number of victims who received police protection is very low (FI 5, LV 1, PL 11). One particular, and positive, case is Italy, where all victims who were placed in the social integration programmes (2,039 in 2005 and 2,143 in 2006) also received police protection. As to the right to compensation, although many countries even allocate public funds for compensation (AT, BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, LV, LU, MT, NL, PT, SK, SE, UK), the

³⁹ See paragraphs 4.3 and 5.1.

⁴⁰ Commission Working Document COM(2008)657, cit. is the source of all the figures this paragraph refers to.

⁴¹ In some countries figures include trafficking for labour exploitation. It is possible that a number of cases of trafficking for sexual exploitation are still prosecuted as cases of exploitation of prostitution, due to the difficulty of gathering evidence.

⁴² The number of sentenced cases is much lower. The total amount in 2006 was 284 sentenced cases of trafficking for sexual exploitation.

⁴³ These figures are certainly underestimated as many countries do not dispose of disaggregated data for children.

⁴⁴ These figures are not comparable with those included in the IOM database, for the reasons highlighted above.

only available figures show that the number of victims of trafficking who have received compensation is very low (DK 1, FR 5, NL 18, UK 4, NO 2).

– *Poor monitoring of the situation*

- In the field of victims' rights and victims' support, the vast majority of countries do not even possess figures. The national machinery still seems to be inadequate as far as monitoring mechanisms are concerned. Two countries (NL and SE) have appointed National Rapporteurs and nine indicate the appointment of comparable mechanisms (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, RO, UK). This situation might have a negative impact on the quality of the data collected.

Stakeholders have identified the following weaknesses in the legal framework, including the current Framework Decision and the CoE Convention:

Type of provision	FD	CoE
Definition of trafficking	Excludes trafficking for the purpose of the removal of organs and other forms of exploitation. ⁴⁵	Satisfactory
Penalties to be imposed on offenders	A maximum penalty is only envisaged for aggravating circumstances	No provision
Clause of non punishment for victims	None	Non-punishment clause is not binding and does not cover victims who, although not subjected to violence, have been deceived or abused.
Extraterritorial jurisdiction rule	Allows for reservations	Allows reservations
Vulnerable victims	No provisions for particularly vulnerable victims, other than only children No grounds for adults to be considered vulnerable victims are envisaged Specific treatments for particularly vulnerable victims are not specified	Protection of private life of the victim, and where appropriate, identity, and protection from intimidation are ensured. Specific treatments for vulnerable victims are only specified in the Explanatory Memorandum but are not included in the text of the Convention, and therefore are not binding.

⁴⁵ The current Framework Decision only comprises the purposes of sexual and labour exploitation. It does not include trafficking for the purpose of the removal of organs.

Type of provision	FD	CoE
Assistance to victims	None. The only measures on victim assistance in EU <i>acquis</i> are provided for by the Directive 2004/81/CE on residence permits, which only applies to third country nationals.	
Use of appropriate investigative tools	None	None
Training	None	Training for persons in charge of preventing and combating trafficking in competent authorities provided for. However, specific skills and curricula should be further identified.
Monitoring	No specific mechanism other than the implementation report on the implementation of Framework Decisions.	A CoE monitoring mechanism is provided for (GRETA)

2.5 Main issues to be addressed

On the basis of the above mentioned findings, the main problem to be addressed is the inadequate legal framework. This has led to a number of very practical problems which can be summarised as follows:

1. *Failure to convict criminals*

- a. insufficient approximation of relevant criminal law provisions in MS;
- b. victims do not report crimes for fear of denunciation to immigration authorities and immediate deportation;
- c. insufficient international cooperation and poor use of effective investigation tools.

2. *Insufficient protection and assistance to victims*

- a. assistance measures are not in place or are insufficient in many MS; the number of assisted victims is very low;
- b. victims may face sanctions for violations due to their exploitative situation such as violations of immigration laws;
- c. secondary victimisation affect vulnerable victims including children and persons with special needs, as a consequence of inadequate law enforcement and judicial practice;
- d. victims do not receive effective protection and compensation.

3. *Insufficient measures to prevent trafficking*

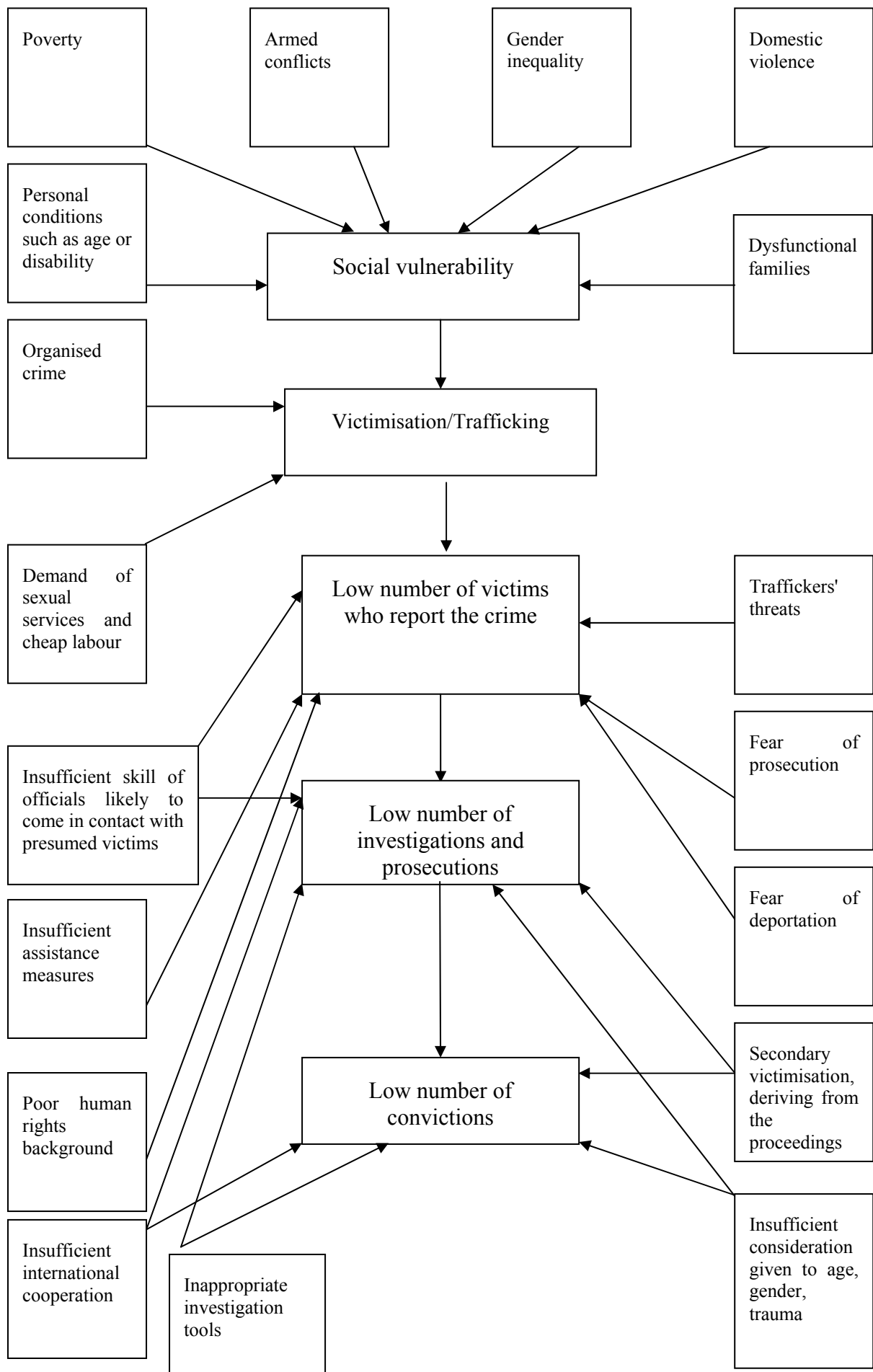
- a. lack of resources and expertise in law enforcement agencies and social authorities in countries of origin and destination;
- b. not enough action to identify vulnerable groups, potential and presumed victims of trafficking in countries of origin and destination;
- c. no sanctions against employers who knowingly employ trafficked persons, and for clients who knowingly buy sexual services from a trafficked person are envisaged.⁴⁶

4. *Insufficient knowledge*

- a. insufficient data concerning the magnitude of the crime and the effectiveness of anti-trafficking policy in MS;
- b. lack of comparable data at the EU level, due to lack of coordination between existing national monitoring mechanisms

PROBLEM TREE

⁴⁶ Criminal sanctions for employers who knowingly employ trafficked persons are currently under discussion in the framework of a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals. The idea of criminalising clients who knowingly buy sexual services from a trafficked person has been discussed during the consultation meetings and is controversial among stakeholders.



2.6 How would the problem evolve, all things being equal?

Apart from the Framework Decision on trafficking, a number of legislative and non legislative instruments have been adopted in this field, including the Directive 2004/81/EC on residence permits,⁴⁷ the Framework Decision 2004/68/JHA on combating the sexual exploitation of children,⁴⁸ and the Framework Decision 2001/220/JHA on the standing of victims in criminal proceedings.⁴⁹ A number of non legislative instruments have also been adopted.⁵⁰

Due to the lack of hard data, it is not possible to estimate precisely how this problem would evolve in the absence of EU action. However, taking into account the magnitude of the crime, which is spread worldwide, it is clear that trafficking has become an important activity for many criminal networks at the international level. According to the above mentioned ILO estimates, US\$ 31.6 are made yearly by exploiting trafficking. Taking into account the recurrent dynamics of criminal markets, any lucrative activity attracts new criminal business; in addition, profits coming from the crime are re-invested in the same or other criminal activities. In the case of trafficking, this dynamics has been studied especially with respect to the Western Balkan area, where criminals expanded their networks after 1998-99 and started to traffic not only Albanian girls, but also girls from Central and Eastern Europe. Criminal groups used money earned from sexual exploitation to buy drugs (mainly cocaine) from the Netherlands. This cross cutting business led to a constant growth for ten years. A decrease of trafficking after 2003 is considered a result of improved legislation and enhanced cooperation, especially joint operations carried out by Albanian-Italian law enforcement and prosecution.⁵¹ From this, we can conclude that the criminal phenomenon is expected to remain stable or even grow if no effective deterrents are put in place in the near future.

Some further considerations on the implementation of the CoE Convention on action against trafficking will be developed in paragraphs 4.3 and 5.1.

2.7 Right to act, subsidiarity and fundamental rights

In accordance with Article 29 of the Treaty on the European Union, the Union's objective shall be to provide citizens with a high level of safety. This objective shall be achieved, in particular, by preventing and combating trafficking in persons.

Action of the Union in this field should be taken only if and in so far as this objective cannot be sufficiently achieved by the Member States and can be better achieved by the Union. As mentioned before, trafficking in human beings by its very nature is a trans-border crime, while cases of internal trafficking are marginal in the EU area. It affects all Member States, and there is evidence that a considerable proportion of it involves trafficking from one Member State to another. The consensus among experts is therefore that this requires EU

⁴⁷ See footnote 13.

⁴⁸ Council Framework Decision of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, OJ L 13, 20.1.2004, p. 44-48.

⁴⁹ Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (2001/220/JHA), OJ L 82, 22.3.2001, p. 1-4.

⁵⁰ Brussels Declaration, Council Conclusions of 8 May 2003 (2003/C 137/01) which take note of the Brussels Declaration (OJ C 137, 12.6.2003); European Commission Experts Group, Report 2004; Recommendations on identification and referral to services of victims of trafficking in human beings, issued by the Commission on the occasion of the first EU Anti-Trafficking Day, 18 October 2007: www.ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/documents_en.htm

⁵¹ J.Arsovska, *Decline, Change or Denial: Human Trafficking and EU Response in the Balkan Triangle*, in Policing Advance Access, April 2008

action, and that the objective of effectively preventing and combating such crime, and protecting victims, cannot be sufficiently achieved by Member States alone.

Any action of the Union in this field must respect fundamental rights and observe the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU Charter) and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), notably human dignity, the rights of the child, prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, prohibition of slavery and forced labour, prohibition of trafficking in human beings, right to fair and just working conditions, right to liberty and security, respect for private and family life, protection of personal data, non-discrimination, as well as the special procedural rights contained in Article 47 to 50 EU Charter (Articles 6, 7 and 13 ECHR). Member States, when implementing Union law, must do so in accordance with these rights and principles.

Of particular importance in this respect is Article 5 of the EU Charter which explicitly prohibits trafficking in human beings. This is an innovative provision even compared to the ECHR, which, however, also prohibits slavery and forced labour (Article 4 ECHR). Furthermore, as many of the victims of trafficking are children, Article 24 of the EU Charter is of relevance. This provision foresees a positive obligation to act with the aim of ensuring the necessary protection of children. It states that children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. In addition, it requires that in all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interest must be a primary consideration. Finally, as regards Articles 1 and 3 of the ECHR, the European Court of Human Rights has held that Contracting States are required to take measures to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to ill-treatment, including ill-treatment administered by private individuals.⁵²

2.8 Views of stakeholders and Member States consulted

- The Group of Experts of the European Commission on Trafficking in Human Beings⁵³ in its written opinion underlined, as guiding principles, the need for an adequate legal framework in each country, the need to make human rights a paramount issue, to take a holistic, coordinated and integrated approach; to link government policies on trafficking to migration policies, to respect children's rights, to promote research about trafficking and to monitor the impact of anti-trafficking policies.
- Many stakeholders agreed on the need for specific provisions aimed at strengthening investigation and prosecution. Lack of effective provisions in the current legislation was particularly underlined by Europol's experts. The most effective investigative tools especially designed to deal with organised crime cases should be made available and should be used in trafficking cases.
- NGOs and the Expert Group underlined the need for a holistic approach including prevention and protection of victims. In addition to the rights acknowledged to any victims, trafficked persons should be protected from detention and prosecution, and from secondary victimisation. The crucial role of assistance measures was generally underlined, and several experts insisted on the need for a binding provision obliging Member States to make such schemes available. Experts from NGOs dealing with children's rights and especially UNICEF called for a specific provision concerning identification, assistance and protection for children.

⁵² ECHR, *M.C. v. Bulgaria*, par. 149.

⁵³ See footnote *.

- The issue of introducing a specific obligation to criminalise clients who knowingly use sexual services from a trafficked person was highly controversial among stakeholders. Several MS underlined that in any case such a provision should not be binding, taking into account that this issue is linked with prostitution policy, and that a difficult debate is going on in many MS on such a sensitive issue.
- On various occasions the European Parliament has underlined the need for more effective measures against trafficking in the field of the legal framework and law enforcement, prevention and reduction of the demand, protection of victims, coordination of actions at national and EU level.⁵⁴
- While acknowledging its weaknesses, stakeholders praised the Council of Europe Convention on trafficking for its comprehensive, human rights centred approach, and for the provisions concerning victims' identification, protection and assistance.
- Stakeholders and MS tend to echo the remarks of a study carried out by the Odysseus Academic Network on the implementation of Directive 2004/80/EC on residence permits and a study by the ECLAN on the FD⁵⁵ that FD needs to be revised, in particular to improve victim support mechanisms and to promote more prosecutions.

3. OBJECTIVES

3.1 General, specific and operational objectives

The overall goal of the exercise is to combat crime, organised or otherwise, in particular trafficking in persons and offences against children, in conformity with Article 29 of the EU Treaty, by building a more coherent framework for the fight against trafficking within the third pillar and to increase its effectiveness.

A Specific objective: To prosecute the crime

- Operational objectives:
 - A1 To impose effective, proportionate and dissuasive penalties;
 - A2 To facilitate victims' cooperation with judicial authorities;
 - A3 To remove obstacles to international cooperation and generalise the use of investigative tools which are effective in organised crime and transnational cases;
 - A4 To facilitate prosecution of traffickers when the offence has been committed out of the territory of the State.

B Specific objective: To protect victims' rights

⁵⁴ Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on fighting against trafficking in human beings – an integrated approach and proposals for an action plan (2006/2078(INI), 18.10.2006, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur Edit Bauer, A6-0368/2006. Written Declaration by Marusya Ivanovna Lyubicheva, Zita Gourmai, Diana Wallis, Eva-Britt Svensson and Anna Zaborska on combating the trafficking of children, m4.6.2008 (0050/2008) subsequently approved by EP.

⁵⁵ A.Weyenbergh, V.Santamaria (ed.), The evaluation of European Criminal Law. The example of the Framework Decision on combating trafficking in human beings, IEE, 2009, Study carried out by ECLAN Network, funded under the financial programme JPEN. The study also highlights that generally speaking the assistance and protection mechanism is remains insufficient, that Italian law contains more favourable provisions, and that some countries such as FI, BE, LT, GR and LU are making an effort to develop a global approach to trafficking, more focussed on victims.

- Operational objectives:
- B1 To provide any presumed victim with unconditional and individualised assistance before, during and after criminal proceedings;
- B2 To protect victims from detention and prosecution for crimes they have been induced to commit such as violation of immigration laws;
- B3 To increase the protection of victims from secondary victimisation, which derives from the way the proceedings are carried out by the competent authorities;
- B4 To establish specific means aimed at ensuring effective protection and compensation.

C Specific objective: To prevent trafficking

- Operational objectives:
- C1 To reduce vulnerability factors in countries of origin;
- C2 To improve skills of public officials likely to come into contact with potential victims;
- C3 To discourage the demand of sexual services and cheap labour.
- **D Specific objective: To establish effective monitoring systems**
- Operational objectives:
- D1 To set up consistent national mechanisms such as National Rapporteurs or equivalent mechanisms;
- D2 To establish close cooperation between National Rapporteurs or equivalent mechanisms.

3.2 Consistency of the objectives with other EU policies and horizontal objectives

The fight against all forms of gender-based violence including trafficking forms integral part of the commitment taken by the Commission in the Roadmap on Gender equality.⁵⁶ The fight against child trafficking is also included in the strategy on the rights of the child.⁵⁷ The objective of fighting trafficking in human beings and assisting victims is consistent with the regulation contained in the Directive 2004/86/EC on residence permit,⁵⁸ which deals with immigration issues and only applies to third country nationals. It is also consistent with Council Directive relating to compensation for crime victims which aims at facilitating access to compensation in cross-border situations,⁵⁹ and with Framework Decision 2008/841/JHA on the fight against organised crime.⁶⁰ Trafficking in human beings is included in the list of crimes which give rise to surrender pursuant a European arrest warrant in accordance with

⁵⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A roadmap for equality between women and men 2006-2010, {SEC(2006)275}, COM(2006)92 final.

⁵⁷ Communication from the Commission Towards an EU Strategy on the Rights of the Child {SEC(2006)888}, {SEC(2006) 889}, Brussels, 4.7.2006, COM(2006) 367 final.

⁵⁸ See footnote 35.

⁵⁹ Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims, OJ L 261, 6.8.2004.

⁶⁰ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300/42, 11.11.2008.

Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant.⁶¹ The objectives stated above are fully consistent with these instruments, as well as with the Council of Europe Convention on action against Trafficking in Human beings and with the mandates of Europol and Eurojust.

4. POLICY OPTIONS

4.1 Policy option (1) Status quo

This option implies that EU does not take any further major and independent action in the field of the fight against trafficking in human beings. The EU has already encouraged the speedy ratification of the Council of Europe Convention⁶² and would continue to do so. Ratification of Conventions tends in practice to be slow. Where provisions are non-binding or permit reservations, such as the establishment of extraterritorial jurisdiction, MS may not implement them.⁶³

A simplification initiative was also considered, but has been excluded because the situation is such that the minimal and in principle very clear existing legislation needs to be strengthened, not reduced.

4.2 Policy option (2) Non legislative measures

Non legislative measures would focus on victim identification and support, prevention and monitoring, and should aim at favouring further coordinated action at the national level. A non legislative package would include the following actions, which are presented below starting with the most important:

Measure	Description	Justification
Victims' support schemes	Establishment of victims' support schemes for unconditional assistance, indication of quality standards, and model cooperation agreements between public institutions and civil society organisations which provide services to victims.	This measure is absolutely crucial to enhance a human rights centred approach to anti-trafficking policy. Such an approach has proven effective not only in terms of recovery and subsequent social inclusion of victims, but also in the interest of justice. As a matter of fact, whenever victims are properly assisted and protected, in most cases they have been willing to cooperate with law enforcement and judicial authorities. Victim's support schemes should be implemented by MS. Quality standard and modalities such as model cooperation agreements between public institutions and civil society organisations such as NGOs service providers should be established at EU level.

⁶¹ Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, OJ L 190, 18.7.2002.

⁶² EU Plan on best practices, standards, and procedures for combating and preventing trafficking in human beings (2005/C, 311/01), OJ C 311, 9.12.2005.

⁶³ Further considerations on the implementation of the CoE Convention will be developed in paragraph 5.1.

Measure	Description	Justification
Monitoring	Establishment of National Rapporteurs or equivalent mechanism.	This measure is also crucial, being the basis for the establishment of effective anti-trafficking policy. Such mechanisms should be in charge of data collection, have access to official sources, produce figures and estimates on trafficking trends, and measure the results of anti-trafficking policy. MS should implement such measures. Guidelines for data collection should be issued at EU level, to ensure that figures and estimates produced at national level are comparable, and lead to European reliable assessments.
	Establishment of a network of such monitoring mechanisms, with a view to set up agreed methodology for data collection and assessment, and exchange information and best practices.	In order to ensure exchange of information, best practice and data between National Rapporteurs or equivalent mechanisms, and harmonisation of methodology and practice, such institutions responsible for monitoring mechanisms should meet on a regular basis. For this purpose, a network should be established. This goal would require an agreement among MS concerned.
Prevention measures in countries of destination	Adoption of preventive measures aimed at discouraging the demand for sexual services and cheap labour including through targeted information and awareness raising campaigns, and sensitisation to gender equality.	Preventive measures dealing with the demand in destination countries are needed in order to discourage pull factors which foster exploitation in countries of destination. Measures addressing the demand should cover both the fields of sexual exploitation and labour exploitation. Concerning sexual exploitation, so far there is no clear evidence that a specific prostitution policy such as legalisation, or the punishment of clients, has a positive or negative impact on trafficking. Therefore the idea of recommending the adoption of a particular approach to prostitution has been discarded at this stage. However, measures aimed at discouraging the demand should be taken in the field of awareness raising, information and education, especially targeting young males, and dealing with the gender dimension. Such measures should promote gender equality and respectful relationship between the sexes, and should be implemented by MS. EU funding should contribute to these actions. Measures aimed at discouraging the demand of cheap labour should involve trade unions and employers' associations, with a view to sensitising major stakeholders and promote workers' rights.

Measure	Description	Justification
		These measures should be implemented by civil society organisations at national and international level, with the contribution of EU funding.
Prevention measures in countries of origin	Adoption of preventive measures aimed at promoting gender equality, reducing poverty in targeted areas of countries of origin, promoting information and awareness, and developing research.	Preventive measures in countries of origin should be developed especially in the external dimension, and in cooperation with countries of origin. Such measures should deal with root causes of trafficking, and address major factors of vulnerability which lead to trafficking. In particular, such measures should target specific areas where situations of extreme poverty increase social vulnerability, specific groups such as children without a family or coming from dysfunctional families, girls and young women who are particularly vulnerable to sexual exploitation. Information about legal and safe channels for immigration is also needed especially in areas particularly affected by phenomena of massive migration. Since gender discrimination and lack of opportunities for women are major root causes of trafficking, specific action aimed at promoting gender equality in countries of origins are needed. Such actions should be implemented by MS in cooperation with countries of origin. Research is also needed, aimed at better identifying root causes, trends, and vulnerability profiles in different regions. The use of EU funding, which already fosters a number of targeted projects in third countries, should be further enhanced.
Training	Establishment of regular training for public officials likely to come into contact with potential and/or presumable victims such as law enforcement, consular officials, healthcare professionals, labour inspectors, aimed at improving their skills concerning the identification of a case of trafficking and the approach to a vulnerable victim.	Although training for senior officials has been provided at the European level especially by CEPOL, the efficiency of anti-trafficking action on a daily basis implies enlargement of the scope of training. On one hand, targeted training course should be part of the curricula for law enforcement, and especially target front line police officers. On the other hand, such training should also involve other personnel that on various occasions could come into contact with potential victims in countries of origin such as consular officials, border guards, or school teachers. Public officials likely to come into contact with presumed victims in countries of destination such as health care personnel or labour inspectors should also be involved. Such officials should acquire appropriate background to identify situations where trafficking could be hidden, and should also be able to approach vulnerable victims

Measure	Description	Justification
		in a way that does not cause or increase the risk of secondary victimisation, that is to say further victimisation or trauma deriving from the way the procedures are carried out by the competent authorities. Training courses should be established by competent authorities in MS in the context of regular curricula, and by MS in cooperation with countries of origin as far as training in such countries is concerned. EU funding could contribute to enhance such actions. Model curricula could be established at EU level.
Law enforcement cooperation	Establishment of appropriate means including funding to improve international law enforcement cooperation, and especially the use of Joint Investigation Teams;	Law enforcement cooperation is crucial to detect and prosecute not only final exploiters, but the whole criminal network which run a trafficking process from a country of origin until the final destination. EU legislation provides for effective means for law enforcement cooperation. However joint investigation teams, which are considered the most effective tools, in fact are scarcely used. From information coming from EUROPOL and national law enforcement agencies, such poor implementation is not actually related to possible legal obstacles. Therefore a specific legislative measure dealing with law enforcement international cooperation, which had been taken into consideration during the consultation phase, has subsequently been discarded. Since a major difficulty is the cost of JIT, EU funding should be more extensively and systematically used for this purpose.

4.3 Policy option (3) New legislation on prosecution, victim support, prevention and monitoring

This policy option assumes that legally binding instruments are needed to improve the effectiveness of anti-trafficking policy. A new Framework Decision would repeal the FD and incorporate the stronger provisions of the Convention but make all of them binding. The provisions of the new FD would enable an integrated approach which deals with different aspects of anti-trafficking action including substantive criminal law and criminal procedure, victim support, prevention and monitoring, to the extent possible according to the legal basis.⁶⁴ The following measures, which would be included in the new Framework Decision, are divided in different paragraphs, taking into account the nature of the provisions concerned. Within every paragraph, measures are mentioned in the order of importance:

⁶⁴ Some measures such as training and monitoring systems may require a separate EU legal instrument, according to Article 34 EU Treaty.

Measure	Description	Justification
Definition of trafficking	Provision aimed at bringing the definition of trafficking in line with international instruments such as the 2000 UN Protocol on trafficking in persons supplementing the UN Convention against transnational Organised Crime, and the 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.	The existence of a unique international standard would favour the process of approximation of legislation. The adoption of the definition under UN and CoE instruments is justified not only because such instruments provide for a consolidated and worldwide agreed definition of trafficking, but also because they provide for a broad definition, including all forms of exploitation, while the current Framework Decision only covers sexual and labour exploitation. The added value of the UN and CoE definition consists of comprising other forms such as trafficking for the purpose of the removal of organs. Since the list of illicit purposes is a non exhaustive list, other forms of exploitation such as exploitation of activities associated with begging which is crucial for child trafficking, and exploitation of people in illicit activities, would be mentioned, to make it easier the task of interpreters and national legislators.
Penalties and aggravating circumstances	Provisions aimed at further approximation of penalties.	This would be a strong added value compared to UN Protocol and CoE Convention, which do not envisage any specific level of penalties. Current FD only envisaged a maximum penalty for aggravating circumstances. In addition, such penalty (8 years) is not considered adequate taking into account the perceived gravity of the crime. The new FD would imply a significant step forward in the process of approximation of penalties, also concerning the basic crime. Aggravating circumstance would also be improved, and include the new aggravating circumstance of the offence being committed against a child.
Non punishment of the victim	Provisions aimed at protecting victims from prosecution, detention and punishment for crimes they have committed as a direct consequence of their being victims of trafficking	Stakeholders have pointed out that victims of trafficking are normally detained or prosecuted or punished for minor offences which are typically connected with the victimisation process, such as violations of immigration laws, use of false documents, and prostitution, in countries where prostitution as such is criminalised. The fear of punishment and/or deportation is considered a major obstacle for victims to come forward, report the crime, and act as witnesses. Therefore the clause must be considered a major element of a successful anti-trafficking legislation. A similar non punishment clause has been included in the

Measure	Description	Justification
		CoE Convention, but the formulation is not clearly binding; moreover it does not cover all victims, since it only refers to victims who have been compelled to commit a crime, while in some cases they are trafficked by means of deception and abuse, according to the legal definition of trafficking. The added value of the new FD would be a better and binding formulation of the clause. In order to avoid an abuse of the clause, MS could be allowed not to apply the clause in case of extreme gravity of the crime committed by the victim.
<i>Jurisdiction and prosecution</i>		
Jurisdiction	Provisions aimed at enlarging and making more binding extraterritorial jurisdiction rules, and enhancing the role of Eurojust in the solution of jurisdiction conflicts.	A major obstacle to prosecution of trafficking is the extreme mobility of criminal groups, moving from a country to another country within the EU area and beyond. A binding provision on extraterritorial jurisdiction would oblige MS to establish jurisdiction over a case of trafficking when committed abroad by a national or habitual resident. This provision would be an improvement compared to CoE Convention, which allows for reservations. If more than one MS have jurisdiction on that case, they should cooperate with each other to identify the State which is better placed to prosecute the crime. Eurojust would facilitate the solution of the conflict, on the basis of information transmitted by MS.
Investigation and prosecution	Provisions aimed at ensuring ex officio initiation of the proceedings, and a period of prescription of sufficient duration to allow initiation after the victim has reached the majority	Since trafficking is a serious crime, criminal proceedings should not be dependent on a report of an accusation of the victim, and should not be terminated if the victim withdraws her/his declarations. The latter would be new compared to the current Framework Decision. Another new provision, which takes inspiration from the CoE Convention on the protection of children from sexual exploitation aims at allowing the initiation of the proceedings after the child victims has reached the age of majority.
Investigation tools	Provision obliging MS to make effective	One of the reasons why prosecution is not effective must be found in the way of dealing with

Measure	Description	Justification
	investigation tools available to units in charge of trafficking cases.	trafficking cases by law enforcement and judicial competent units. Police officials and prosecutors often treat a trafficking case as a case of illegal migration, or exploitation of prostitution. On the contrary, trafficking cases must be tackled as serious and organised crime cases. Therefore more sophisticated investigative techniques should be used by competent units or services. Under the third pillar EU legislation cannot oblige MS and national competent authorities to a particular means of investigation. However, if such tools are available for law enforcement authorities in general MS would have an obligation to make such tools available to competent services in charge of trafficking.
Training	Provision aimed at ensuring that training is available for law enforcement, especially front line police officers	Investigators and prosecutors should be trained on a regular basis for the purpose of carrying out successful investigation and prosecution in trafficking cases. The training needs mentioned here are different from those indicated under option 2, and are specifically related to investigative skill, appropriate for serious and organised crime cases. Such training should be part of the regular curricula for law enforcement and prosecutors.
<i>Victim protection</i>		
Victims' rights in criminal proceedings	Provisions aimed at strengthening victims' rights in criminal proceedings, especially dealing with protection, compensation, and specific treatments aimed at preventing secondary victimisation including specific treatment for child victims, and for adult victims under certain circumstances.	FD on the standing of victims in criminal proceedings, which is going to be revised next year, provides for a set of victims' rights in criminal proceedings. In addition to these rights applicable to any kind of victims, FD on trafficking would provide for specific treatment applicable to trafficking victims as particularly vulnerable victims. This would be a significant added value compared to the CoE Convention, where such treatment are only listed in the explanatory memorandum, but do not form the object of specific obligations of the Parties. Compared to the current FD, the new FD would imply substantial improvements. As in the current text, all child victims would be entitled to such treatments. A new provision would allow the competent authorities to consider an adult victim as particularly vulnerable, on a case by case basis. Furthermore, such treatments would be specifically identified, and therefore the obligation on MS will

Measure	Description	Justification
		<p>be more stringent and accountable. In particular, such treatment would aim to prevent secondary victimisation, and would include avoiding questioning on private life, visual contact with the offender, giving testimony in open court, unnecessary repetition of the testimony. A non binding provision would deal with the possibility of not disclosing the identity of a victim acting as a witness. Protection and compensation would also be addressed, as far as specific needs of trafficking victims are concerned.</p>
Victim support	<p>Obligation on MS to establish adequate victim support schemes for victims based on unconditional assistance since the first stage of the identification process;</p>	<p>Policy needs in this field are not different from those described under option 2. This measure is absolutely crucial to enhance a human rights centred approach to anti-trafficking policy. Such an approach has proven effective not only in terms of recovery and subsequent social inclusion of victims, but also in the interest of justice. As a matter of fact, whenever victims are properly assisted and protected, in most cases they have been willing to cooperate with law enforcement and judicial authorities. However, differently from option 2, under option 3 the new FD would only provide for an obligation to establish such schemes. Under the third pillar the legal basis does not allow to deal with quality standards, and cooperation agreements for the establishment and functioning of such schemes, which would be the object of a separate non binding document. The provisions dealing with assistance would only apply to victims who do not fall within the scope of application of the Directive 2004/81/EC on residence permits which only apply to victims who are third country nationals. Therefore the provisions included in the new FD concerning assistance to victims apply to EU nationals, who will be entitled at least to the same treatment envisaged for third country nationals.</p>
Special measures for children	<p>Provisions aimed at ensuring a child friendly approach during the proceedings</p>	<p>In addition to the specific treatment listed above and applying to every particularly vulnerable victim, further protective measures would apply to child victims. In particular, all the provisions included in the proposal for a new FD on sexual exploitation and sexual abuse, such as the appointment of a special representative, the</p>

Measure	Description	Justification
		presumption of minor age, and the way of taking interviews from a child, would also apply to child victims of trafficking. Special provisions would deal with unaccompanied minors, concerning the establishment of identity and nationality, and the location of the family. In this case the competent authorities should start identifying a durable solution for the child.
Training	Obligation on MS to establish regular training for law enforcement officials likely to come into contact with potential and/or presumable victims, aimed at improving their skills in the identification of a case of trafficking and a trafficking victim;	Training needs addressed here are not different from those indicated under option 2 for law enforcement and other officials likely to come into contact with victims. However, the legal basis concerning the third pillar does not allow to establish training for other public officials. Therefore the wide set training needs listed under option 2 should be dealt with under a different non legislative instrument, as far as officials other than law enforcement are concerned.
<i>Prevention</i>		
	Provisions aimed at reducing the demand of sexual services and cheap labour, including the possibility to criminalise employers who knowingly use services exacted from a trafficked person; ⁶⁵	MS would be obliged to take action to discourage the demand of sexual services and cheap labour by any means. A specification would be the criminalisation of users of services exacted from a person, with the knowledge that the person has been subjected to trafficking. In the field of trafficking for labour exploitation, the obligation to criminalise employers of illegally staying third country nationals who knowingly employ trafficked persons is envisaged by the proposal for a Directive on sanction for employers, currently under discussion. The provision under the new FD would apply to those who are not covered by the

⁶⁵

A provision on the criminalisation of employers has been included in the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals (COM(2007)249 final) which is close to being agreed. In particular, the Commission's proposal would require MS to criminalise an infringement committed by an employer who uses work or services exacted from a person, with the knowledge that that person is a victim of trafficking in human beings. Since the Directive would only apply in relation to illegally staying third-country nationals, a similar provision could be included in the new Framework Decision to cover EU nationals. Concerning the criminalisation of the buyers of sexual services from trafficked persons, this proposal is highly controversial among stakeholders and MS. See paragraph 2.9.

Measure	Description	Justification
		<p>Directive proposal, that is to say employers of legally staying third country nationals, and employers of EU nationals. In the field of trafficking for sexual exploitation the new provision would cover clients who knowingly buy sexual services from a trafficked person of whatever nationality. A similar provision is included in a non binding formulation in the CoE Convention. During the consultation, the discussion showed that the provision is controversial especially because a sensitive debate is going on in many MS on prostitution policy and legislation. Therefore the idea of a binding provision has been discarded, and a formulation leaving to MS room for manoeuvre has been included, similar to the one envisaged by the CoE Convention.</p>
<i>Monitoring</i>		
	<p>Establishment of National Rapporteurs or equivalent mechanism.</p>	<p>This measure is crucial, taking into account that better knowledge of the situation of trafficking is the necessary starting point for the establishment of effective anti-trafficking policy. In this field policy needs do not differ from those highlighted in option 2. Such monitoring mechanisms should be in charge of data collection, have access to official sources, produce figures and estimates on trafficking trends, and measure the results of anti-trafficking policy. MS should implement such measures. Guidelines for data collection should be issued at EU level, to ensure that figures and estimates produced at national level are comparable, and lead to European reliable assessments. The new FD would only contain an obligation to establish such mechanisms. Tasks and structure would not be covered by the legislation.</p>
	<p>Establishment of a network of such monitoring mechanisms, with a view to set up agreed methodology for data collection and</p>	<p>In order to ensure exchange of information, best practice and data between National Rapporteurs or equivalent mechanisms, and harmonisation of methodology and practice, such mechanisms should meet on a regular basis. For this purpose, a network should be established. However, in the context of option 3 this goal would be achieved</p>

Measure	Description	Justification
	assessment, and exchange information and best practices.	through a specific binding instrument such as a Council Decision. ⁶⁶

Comparison of the policy option with CoE Convention

The added value of an EU instrument is related to the advantages of the more integrated institutional framework of the European Union concerning third pillar instruments, in particular Framework Decisions, vis-à-vis international treaties and conventions. In particular:

- In contrast with the lengthy procedures to sign and ratify international conventions that can last for many years, Framework Decisions enter into force exactly as first pillar instruments do and set out a restricted period for implementation.
- Member States must notify the national measures implementing Framework Decisions to the Council and Commission. The correct and full implementation of Member States is evaluated in an implementation report from the Commission, later assessed by the Council. In addition, the European Court of Justice is entitled to interpret Framework Decisions via preliminary rulings. Sixteen Member States have accepted so far the authority of the European Court of Justice to deliver preliminary rulings as regards instruments of the third pillar.

Moreover, the new FD would provide for a specific legal regime, in particular:

- Rules on penalties: the new FD would impose a detailed regime on penalties.
- Rules on jurisdiction: the new FD would include rules solving positive conflicts of jurisdiction, a set of criteria to determine jurisdiction when several Member States are competent, and encourage the recourse to Eurojust for the solution of the conflicts. Such rules contribute to ensure fast and efficient prosecution of trafficking as a trans-national offence.
- Victim rights and support: the new FD would provide for higher standards concerning assistance to victims, and specific treatment for particularly vulnerable victims in criminal proceedings.

In conclusion, although it is difficult to assess how far MS will go in the implementation of the Convention especially concerning non binding provisions, the adoption of EU legislation in this field implies a clear added value.

4.4. Option (4) New legislation (as in option 3) + non legislative measures (as in option 2)

This option implies that new legislation including all the provisions described under Option (3) will be accompanied by non legislative measures, including those described under Option (2). For example, concerning prevention and victim support, the new Framework Decision would contain an obligation on MS to make specific tools such as victim support schemes available to presumed and identified victims, within the limits provided for by the Treaty, while the non legislative instrument would contain the indication of specific assistance

⁶⁶ A proposal for a Council Decision may be submitted at a later stage, following a Conference which will be held by the Czech Presidency in March on this subject.

measures, criteria, methods, procedures and quality standard for the establishment of such measures.

Legislative and non legislative measures are divided in different chapter. In the context of every chapter, the most important are first mentioned.

Measure	Description	Justification
Definition of trafficking	Provision aimed at bringing the definition of trafficking in line with international instruments such as the 2000 UN Protocol on trafficking in persons supplementing the UN Convention against transnational Organised Crime, and the 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.	As in Option 3.
Penalties and aggravating circumstances	Provisions aimed at further approximation of penalties.	As in Option 3.
Non punishment of the victim	Provisions aimed at protecting victims from prosecution, detention and punishment for crimes they have committed as a direct consequence of their being victims of trafficking	As in option 3.
<i>Jurisdiction and prosecution</i>		
Jurisdiction	Provisions aimed at enlarging and making more binding extraterritorial jurisdiction rules, and enhancing the role of	As in Option 3.

	Eurojust in the solution of jurisdiction conflicts.	
Investigation and prosecution	Provisions aimed at ensuring ex officio initiation of the proceedings, and a period of prescription of sufficient duration to allow initiation after the victim has reached the majority	As in option 3.
Investigation tools	Provision obliging MS to make effective investigation tools available to units in charge of trafficking cases.	As in Option 3.
Training	Provision aimed at ensuring that training is available for law enforcement, especially front line police officers	As in Option 3.
<i>Victim protection</i>		
Victims' rights in criminal proceedings	Provisions aimed at strengthening victims' rights in criminal proceedings, especially dealing with protection, compensation, and specific treatments aimed at preventing secondary victimisation including specific treatment for child victims, and for adult victims under certain circumstances.	As in Option 3
Victim support	Obligation on MS to establish adequate	As in Option 3. Concerning the relationship between legislative

	victim support schemes for victims based on unconditional assistance since the first stage of the identification process;	and non legislative measures in the context of Option 4, the new FD would provide for an obligation to establish victim support schemes, while quality standards, and cooperation agreements for the establishment and functioning of such schemes would form part of a non legislative document such as Council Conclusions.
Special measures for children	Provisions aimed at ensuring a child friendly approach during the proceedings	As in Option 3.
Training	Obligation on MS to establish regular training for law enforcement officials likely to come into contact with potential and/or presumable victims, aimed at improving their skills in the identification of a case of trafficking and a trafficking victim;	As in Option 3. Concerning the relationship between legislative and non legislative measures in the context of Option 4, the wide set of training needs listed under option 2 should be dealt with under a different non legislative document such as Council Conclusions , as far as officials other than law enforcement are concerned.
<i>Prevention</i>		
Criminalisation of users	Provisions aimed at reducing the demand of sexual services and cheap labour, including the possibility to criminalise employers who knowingly use services exacted from	As in Option 3.

⁶⁷

A provision on the criminalisation of employers has been included in the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals (COM(2007)249 final) which is close to being agreed. In particular, the Commission's proposal would require MS to criminalise an infringement committed by an employer who uses work or services exacted from a person, with the knowledge that that person is a victim of trafficking in human beings. Since the Directive would only apply in relation to illegally staying third-country nationals, a similar provision could be included in the new Framework Decision to cover EU

	a trafficked person; ⁶⁷	
Prevention measures in countries of destination	Adoption of preventive measures aimed at discouraging the demand of sexual services and cheap labour including through targeted information and awareness raising campaigns, and sensitisation to gender equality.	As in Option 2.
Prevention measures in countries of origin	Adoption of preventive measures aimed at promoting gender equality, reducing poverty in targeted areas of source countries, promoting information and awareness, and developing research.	As in Option 2.
Training	Regular training for officials other than law enforcement officials	Since under the third pillar legal basis only covers training for law enforcement, training for other officials likely to come into contact with potential victims, in order to improve prevention, must be organised at national level, in cooperation with source countries.
Law enforcement cooperation	Establishment of appropriate means including funding to improve international law enforcement cooperation, and especially the use of Joint Investigation Teams;	As in Option 2.

nationals. Concerning the criminalisation of the buyers of sexual services from trafficked persons, this proposal is highly controversial among stakeholders and MS. See paragraph 2.9.

<i>Monitoring</i>		
	Establishment of National Rapporteurs or equivalent mechanism.	As in Option 3.
	Establishment of a network of such monitoring mechanisms, with a view to set up agreed methodology for data collection and assessment, and exchange information and best practices.	As in Option 3.

5. ANALYSIS OF IMPACTS

The impact of every policy option is measured below as a function of the magnitude of the impact, seen as the level of influence a particular policy option would have on specific issues falling within the economic, social and fundamental rights context. No significant environmental impacts are involved in any of the considered policy options.

Generally speaking, the expected impact in the long run is the reduction and hopefully the eradication of the crime. Impact on the short and medium terms has been taken into consideration in particular. When impacts on the long run have been considered, this is specified in the text.

Table of symbols (distinguishes "-" for costs and "+" benefits)

Small negative magnitude: - Small positive magnitude: +

Medium negative magnitude: -- Medium positive magnitude: ++

Significant negative magnitude: --- Significant positive magnitude: +++

No impact 0

5.1. Option (1) Status quo

This option would not address the problem of the ineffectiveness of current legislation and anti-trafficking policy. Member States could not be expected to continue tackling the crime on a national level, or in bilateral cooperation with each other. As a matter of fact, the results achieved at national level are not adequate, due to the prevalent nature of trafficking as a transnational crime, and therefore the need arises for further approximation of legislation, and

adoption of comparable policies, especially concerning victims' support. In addition, taking into account that trafficking must be considered a high priority within EU policy, and a cross-cutting issue affecting many fields of EU action, the option of not taking any action at the EU level would be not justified.

In principle, all EU Member States may ratify the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings. The CoE Convention is an important instrument, whose implementation would be a significant step forward. In fact the Convention adopts a comprehensive and human rights centred approach dealing with prevention, assistance to victims, non punishment and residence status of victims, obligation to criminalise, and prosecution. The implementation of such provisions by MS is to be seen as an important achievement, and therefore the EU has always encouraged MS to ratify the Convention. Since the large majority of MS have signed the Convention, out of which 11 have already ratified, it is possible to conclude that there is no reluctance to ratify and implement the Convention by MS.

However, it is necessary to point out that the provisions of the Convention can be said to fall into 3 categories: those that are binding on signatories, those that are non-binding, and binding provisions which allow states to make a reservation. For example, the criminalisation of users of services exacted from a victim with the knowledge that the person has been trafficking is a non binding provision. The non punishment of the victim for unlawful activities she/he has been compelled to commit is just a possibility. The extraterritorial jurisdiction rule for the prosecution of nationals and habitual residents who commit the crime abroad allows reservations. Therefore the impact of ratification should be assessed taking into account that MS are not bound to implement all the provisions under the Convention.

Moreover, approximation that could be achieved through MS' ratifications would not bring about the same results as legislation at EU level.

In addition and beyond the Council of Europe Convention, all the considerations developed under paragraph 2.6 must be recalled here, with respect to the crime being expected to remain stable or even grow if no effective deterrence is put in place in the near future. For all the above mentioned reasons, this option has been discarded at an early stage, and will not be subject to further evaluation.

5.2. Option (2) Non legislative measures

5.2.1. Economic impact

The economic impact of this option is mostly linked to the establishment of victims support schemes and training. Taking into account that so far such measures have been scarcely implemented, it is not easy to quantify the economic impact of this policy option on the national budget. Some indications derive from the replies given by Member States to the questionnaire circulated by the Commission in December 2007, which are analysed more in details under Option 4. However, under this policy option the estimated costs are less significant, due to the low level of compliance of MS which is expected by stakeholders.

The costs of preventive measures aimed at reducing social vulnerability in countries of origin cannot easily be assessed. MS' replies to the abovementioned questionnaire do not allow a precise overview or a cost estimate. Although the question has been addressed to stakeholders during the consultation, no valuable information has been transmitted. However, the positive effects of such policies could also be undermined as a consequence of the expected low level of implementation deriving from the non binding nature of the instrument under this option.

Concerning law enforcement cooperation, according to Europol the estimated cost of a Joint Investigation team which is going to be established by the London Metropolitan Police is EUR 1,645,800 for 12 months investigation.

Magnitude of the positive economic impact: +

Magnitude of the negative economic impact: -

5.2.2. *Social impact*

This policy option would have in principle considerable social impacts, especially concerning victims who benefit from assistance and social integration schemes, assuming compliance was high. In particular, the main social impact of option 2 is related to the fact that victims are supported in the process of recovery and rehabilitation, and receive help to their social integration including the integration in the labour market, in the country of origin or in the receiving country. However, as in the case of the economic impact, the magnitude of such an impact both concerning costs and benefits is dramatically reduced as a consequence of the low level of expected compliance.

Magnitude of the positive social impact: +

Magnitude of the negative social impact: -

5.2.3. *Fundamental rights impact*

This option would have a positive impact on fundamental rights. Measures to effectively address trafficking of human beings, in particular children, contribute to promote the rights enshrined in Article 5 (3) and 24 of the EU Charter. However, since assistance programmes normally imply the collection of personal data, in case of incorrect implementation of this option, a negative fundamental rights impact could affect the right to privacy, the protection of personal data, and even the right to safety. However, these risks could be minimised by ensuring the data are stored in the respect of the specific rules aimed at ensuring the privacy and safety of the person concerned. However, the impact on fundamental rights could be not significant, due to poor implementation.

Magnitude of the positive fundamental rights impact: +

Magnitude of the negative fundamental rights impact: -

5.2.4. *Relevance of the measure*

<i>Leg/ non leg</i>	<i>Measure</i>	<i>Link to specific objective</i>	<i>Cost</i>
<i>N</i>	<i>Establish victim support schemes, including quality standards of assistance and cooperation agreements</i>	<i>A2, B1, B3</i>	<i>Depends on implementation. System in Italy costs EUR 18-21,000 per victim. Estimated cost of victim support schemes at EU level in the short term: EUR 79,273,184 (for further details see Annex I, tables 24 and 25).</i>

<i>N</i>	<i>Establishment of National Rapporteurs or equivalent mechanisms</i>	<i>D1</i>	<i>Annual budget of the Dutch National Rapporteur: EUR 560,000. Annual budget of the 'Centre pour l'égalité des chances' (BE): EUR 236,000.</i>
<i>N</i>	<i>Establishment of a network of such monitoring mechanisms, with a view to set up agreed methodology for data collection and assessment, and exchange information and best practice</i>	<i>D2</i>	<i>The estimated global cost of the network (2 meetings a year) is around EUR 100.000.</i>
<i>N</i>	<i>Regular training and joint training for public officials likely to come into contact with victims</i>	<i>A2, A3, B2, B3, C2</i>	<i>CEPOL training course for 20 law enforcement officials EUR 30-35,000 Unable to quantify the cost for other public officials.</i>
<i>N</i>	<i>Preventive measures in source countries</i>	<i>C1, C2</i>	<i>Unable to quantify</i>
<i>N</i>	<i>Measures to improve international law enforcement cooperation</i>	<i>A3</i>	<i>Joint Investigation Team for 12 months investigation: EUR 1,645,800</i>
<i>N</i>	<i>Awareness raising and sensitisation campaigns</i>	<i>C3</i>	<i>Unable to quantify</i>

5.3. Option (3) New legislation on prosecution, victim support, prevention and monitoring

5.3.1. Economic impact

The budgetary consequences of the criminal law provisions cannot be quantified since they are included in the general costs of the criminal justice system.

The economic impact related to the decrease of severe forms of exploitation has to be considered, since this option is most likely to produce deterrent effects and a substantial reduction of the scale of the crime on the medium-long term. It is necessary to point out that the current dimension of trafficking has a remarkable negative economic impact. In fact the massive demand of cheap labour creates favourable conditions for private individuals and enterprises which use such services, and therefore causes distortions of competition. Although it is impossible to quantify the economic advantages deriving from the reduction of the scale of the crime, the effects should be significant taking into account the above mentioned estimates on the proceeds of crime (see paragraph 2.3).

Concerning the cost of assistance measures for victims, some figures are available concerning national systems, on the basis of which an extrapolation of estimated costs will be developed under option 4, since that option implies the highest level of expected implementation.

As an example of the cost of an excellent national monitoring mechanism, the Dutch National Rapporteur office has an annual budget of EUR 560,000. The Belgian Centre pour l'égalité des chances indicates the annual budget of EUR 236,000.

Magnitude of the positive economic impact: +

Magnitude of the negative economic impact: -

5.3.2. Social impact

In the long run significant impacts are expected, relating to security and victims' rights in criminal proceedings. The assumption is that, by improving the process of approximation and therefore law enforcement and judicial cooperation, the number and the quality of investigation and prosecution will significantly increase. A positive impact is also connected with the protection of victims from prosecution, which will favour their cooperation with judicial authorities, and with the increased use of investigative tools which have proven effective in organised crime cases. Concerning victims, the expected impact is also positive especially concerning their access to justice. An increased capacity to claim their rights, and especially to claim compensation, should derive from an improved role of victims in the procedure and the establishment of appropriate means designed for this purpose.⁶⁸

Concerning the obligation to criminalise clients who knowingly buy sexual services from trafficked persons, some stakeholders have underlined the potential positive impact of the criminalisation of clients in relation to the reduction of the demand of sexual services, and therefore the reduction of prostitution.⁶⁹ On the contrary, some other stakeholders highlighted a risk connected with such measures, which could turn to a great disadvantage for prostitutes themselves, could increase the level of illegality of prostitution, and deprive trafficked persons of the help of clients. As a matter of fact, in various national experiences it is reported that clients have been of some help. In a certain number of cases they have accompanied trafficked women to services.⁷⁰

The social impact of victim support measures will be further analysed under option 4, which is expected to have the best chances of good implementation. However, it is possible to anticipate that the expected social impact is positive, in terms of social integration of victims during and after criminal proceedings.

Magnitude of the positive social impact: ++

Magnitude of the negative social impact: -

5.3.3. Fundamental rights impact

This option has a positive impact on fundamental rights. As explained above, the right to be protected from slavery, forced labour and servitude has been acknowledged by the European Court of Human Rights in the leading case *Siliadin v. France*.⁷¹ In addition, measures to

⁶⁸ OSCE-ODIHR, *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region*, Warsaw, 2008.

⁶⁹ See paragraph 2.9.

⁷⁰ Ahtnet, *Networking against human trafficking, Life Stories*, June 2007, Project funded under Equal, European Social Fund

⁷¹ European Court of Human Rights, Second Section, Case of *Siliadin v. France* (Application no. 73316/01), Judgement of 26 July 2005.

effectively address trafficking of human beings and, in particular children, promote the rights enshrined in Article 5 (3) and 24 of the EU Charter. The right of the victim to accurate, impartial, effective, and quick investigation⁷² is also involved, and would be made effective by an increased recognition of the role of the victim in the criminal procedure.

A possible negative impact deriving from the increased role of the victim in criminal proceedings could accrue, if this strengthened role would be such as to endanger the defendant's procedural rights, in particular the right to a fair trial (Article 47 EU Charter) and the right of defence (Article 48 of EU Charter) However, the European Court of Human Rights has established clear principles to reconcile the respective rights of the defendant and the victim.⁷³ Especially in cases of sexual abuse where children are involved the relevance of the right to respect for private life of the child concerned must be taken into account.⁷⁴ Therefore the risk of violation of the defendant's rights can be avoided through a careful drafting of the legislative texts as well as proper implementation and application by Member States.

Magnitude of the positive fundamental rights impact: ++

Magnitude of the negative fundamental rights impact: -

5.3.4. Relevance of the measure

<i>Leg/ non leg</i>	<i>Measure</i>	<i>Link to specific objective</i>	<i>Cost</i>
<i>L</i>	<i>Bringing definition of trafficking into line with international instruments</i>	<i>A1, A3</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Approximation of penalties</i>	<i>A1</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Protecting victims from prosecution for crimes committed as result of victimisation</i>	<i>A2, B2</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Enlarged and more binding extraterritorial jurisdiction rules</i>	<i>A4</i>	<i>No direct cost</i>

⁷² See in particular, as first examples of this relatively recent jurisprudence, the following cases: *Aksoy v. Turkey*, 18.12.1996; *Kaya v. Turkey*, 19.2.98; *Selmouni v. France*, 28.7.99.

⁷³ In particular, in *Doorson v. The Netherlands* – 26.3.96 (under Art. 6) the Court stated that, although Article 6 of the Convention does not explicitly require the interest of witness in general, and those of victims called upon to testify in particular, to be taken into consideration, however when their life, liberty or security of person may be at stake, such interest of witnesses and victims are protected by other Articles of the Convention. Therefore the principles of fair trial also require that, in appropriate cases, the interest of the defence are balanced against those of witnesses or victims called upon to testify. In the case *Birutis and others v. Lithuania* – 28.3.02 (under Art. 6) the Court identified the limits of such a balance, stating that, in principle, no conviction may be based, either solely or to a large extent, on the statement of a witness the defendant was not able to confront, either as a consequence of the absence or the anonymity of the witness.

⁷⁴ *S.N. v. Sweden*, 2.7.02. The Court did not hold a breach of Article 6 of the Convention in a case where the testimony of the child had been videotaped at an early stage of the proceedings by a police official. Judgement of the European Court of Justice, *Pupino*, Case C-105/03 (16 June 2005).

<i>L</i>	<i>Generalised use of effective investigation tools for organised crime</i>	<i>A3</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Increased protection of victims' rights in criminal proceedings</i>	<i>B3, B4</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Obligation on MS to provide adequate victim support</i>	<i>A2, B1, B3, B4,</i>	<i>Depends on implementation. System in Italy costs EUR 18-21,000 per victim. Estimated cost of victim support schemes at EU level in the short term: EUR 79,273,184 (for further details see Annex I, tables 24 and 25).</i>
<i>L</i>	<i>Measures aimed at reducing the demand of sexual services and cheap labour⁷⁵</i>	<i>C3</i>	<i>Unable to quantify</i>
<i>L</i>	<i>Obligation to establish regular training for law enforcement</i>	<i>A2, A3, B2, B3, C2</i>	<i>CEPOL training course for 20 law enforcement officials EUR 30-35,000</i>
<i>L</i>	<i>National Rapporteurs or equivalent mechanisms for the monitoring</i>	<i>D1</i>	<i>Annual budget of the Dutch National Rapporteur: EUR 560,000. Annual budget of the 'Centre pour l'égalité des chances' (BE): EUR 236,000.</i>
<i>L</i>	<i>Network of such monitoring mechanisms</i>	<i>D2</i>	<i>The estimated global cost of the network (2 meetings a year) is around EUR 100.000.</i>

Magnitude of the positive fundamental rights impact ++

Magnitude of the negative fundamental rights impact -

⁷⁵

These measures could eventually include the criminalisation of employers and clients who knowingly use the services of a trafficked person, taking into account the results of the ongoing debate on this issue.

5.4. Option (4) New legislation (as in option 3) + non legislative measures (as in option 2)

This option is based on a combination of legislative⁷⁶ and non legislative measures. Therefore concerning its impact, all the considerations and evaluations developed with respect to option 2 and option 3 must be recalled. This combination includes the highest level of regulation and therefore implies higher costs and benefits compared to the previous options. Furthermore, it is necessary to underline that the level of implementation is most probably higher compared to the one which could be expected if the two instruments would stand alone.

Therefore, the following impact can be expected:

5.4.1. Economic impact

In addition to all the considerations developed under option 2 and 3, the costs related to victim support and prevention measures must be more carefully assessed, since this option is considered to be better place to ensure an excellent level of implementation. As examples of the costs bore by MS to assist victims of trafficking, we have figures given by MS. In 2005 Belgium spent 635.381 EUR (amount provided to the three centres services providers), and assisted 121 victims. In 2006 Italy spent EUR 4,000,000 and assisted 2,143 victims; the Czech Republic spent EUR 72,000 and assisted 14 victims; Finland spent EUR 100,000 and assisted 9 victims; Lithuania spent EUR 12,000 and assisted 96 victims; Slovenia spent EUR 40,740 and assisted 40 victims.⁷⁷

For other countries we know the amount spent for victims support schemes but we do not dispose of figures concerning assisted victims. DKK 8,25 million were spent in Denmark, EUR 195,825.69 in Germany, PLN 400,000 in Poland, EUR 40,740 in Spain, EUR 1,337,759 in Sweden. Further public funds have been devoted in 2006 to other actions against trafficking, such as EUR 10,000 in Cyprus, 30,000 in the Czech Republic, 2,500,000 in Italy, 406,000 in Luxembourg, PLN 100,000 in Poland, EUR 91,195 in Slovenia.⁷⁸ The country that spent the highest level of public funds to victims' assistance is Italy, where EUR 6,500,000 in total was devoted in 2006 to such purposes. Although further increase would be needed to improve the policy goals, the total amount of the costs is affordable. Some support can be offered by the EU funding.

According to stakeholders from Italy, the cost of an assistance and social integration programme including accommodation, protection, healthcare, psychological assistance, legal counselling, education or training, language training, support in the social integration at work, amounts to EUR 50-60 a day for every victim. The medium annual cost in Italy goes from EUR 18,000 to 21,000 per victim. However, it would be for Member States to decide the most appropriate means for implementing the types of assistance to be set out.

The costs of preventive measures cannot easily be assessed. We only dispose of estimates concerning the cost of training for law enforcement officials. According to estimates related to costs of training courses run by CEPOL, for a training of law enforcement officials involving around 20 people for 5 days, the total cost is around EUR 30-35,000.

⁷⁶ See footnote 64.

⁷⁷ Source: MS Replies to the questionnaire. It has to be underlined that the figures are not completely comparable due to the different types of assistance measures, the different institutional framework (federal/national/local funding), and the different methodology used to identify the public funding devoted to victims.

⁷⁸ Source: *idem*.

Since good implementation is expected in the short-medium term for such an option, and therefore a significant increase of victims assisted, and public officials participating in training on a regular basis, this option has a considerable potential economic impact on MS. On the other hand, the expected benefit in terms of the reduction of the scale of the crime and protection of fundamental rights fully justify such costs.

Magnitude of the positive economic impact: ++

Magnitude of the negative economic impact: --

5.4.2. *Social impact*

In addition to the considerations developed under option 3, the impact of social assistance measures for victims must be underlined here. Under this option good results are expected in terms of victim support. If victims receive help in the process of recovery, rehabilitation and social integration, there will be a positive impact relating to the access of such workers to the labour market in the country of origin or destination. Although there are considerable flows of trafficking within the EU area, the positive impact will particularly affect third country nationals. The dimension of such an impact will depend on the implementation of social integration schemes. In the long run it could have an impact comparable to the actual scale of the criminal phenomenon, and therefore involve several hundred thousand people currently subject to economic exploitation.

Theoretically there could be a negative impact on the labour market, related to the competition between migrant workers and nationals. However, since trafficking victims who receive help for their social inclusion normally specialise in areas where competition is scarce and job opportunities are higher; it cannot be excluded that they therefore contribute to the differentiation of skills within the labour market.

A positive impact on public health is also expected. Especially concerning trafficking for sexual exploitation, there is an increasing risk of exposure to HIV concerning first of all victims who are compelled to accept non protected sexual intercourse, for clients who ask for such services, and consequently for people, mostly women, who have sexual relationships with such clients. By empowering women, the whole dimension of the health problem will be positively influenced.⁷⁹

Preventive measures have a specific positive impact on third countries, as a consequence of programmes aimed at poverty reduction, empowerment of women, reduction of vulnerability of children and targeted groups, especially the most at risk of poverty, the unemployed, those at risk as a consequence of armed conflicts.

Magnitude of the positive social impact: +++

Magnitude of the negative social impact: -

5.4.3. *Fundamental rights impact*

All the considerations developed under Option 2 and 3 must be recalled here. Furthermore, a positive impact is expected concerning the respect for victims' dignity, in accordance with Article 1 of the EU Charter and Article 2 of the Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings, as a consequence of full implementation of victim support mechanisms. Every provision aimed at supporting victims in the concrete exercise of their rights in criminal proceedings such as assistance measure, psychological assistance and legal counselling, will empower them and contribute to strengthen the respect for their dignity. In

⁷⁹ Humanist Committee on Human Rights (HOM), *Health Rights of Women, Assessment Instrument*, 2006

addition, specific provisions aimed at protecting victims from secondary victimisation may contribute to enhance the respect for victim's dignity.

Magnitude of the positive fundamental rights impact: +++

Magnitude of the negative fundamental rights impact: -

5.4.4. Relevance of the measure

<i>Leg/ non leg</i>	<i>Measure</i>	<i>Link to specific objective</i>	<i>Cost</i>
<i>L</i>	<i>Bringing definition of trafficking into line with international instruments</i>	<i>A1, A3</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Approximation of penalties</i>	<i>A1</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Protecting victims from prosecution for crimes committed as result of victimisation</i>	<i>A2, B2</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Enlarged and more binding extraterritorial jurisdiction rules</i>	<i>A4</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Generalised use of effective investigation tools for organised crime</i>	<i>A3</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Increased protection of victims' rights in criminal proceedings</i>	<i>B3, B4</i>	<i>No direct cost</i>
<i>L</i>	<i>Obligation on MS to provide adequate victim support</i>	<i>A2, B1, B3, B4,</i>	<i>Depends on implementation. System in Italy costs EUR 18-21,000 per victim. Estimated cost of victim support schemes at EU level in the short term: EUR 79,273,184 (for further details see Annex I, tables 24 and 25).</i>
<i>N</i>	<i>Description of victim support schemes, including quality standards of assistance</i>	<i>A2, B1, B3</i>	<i>(See above)</i>

	<i>and cooperation agreements</i>		
<i>L</i>	<i>Measures aimed at reducing the demand of sexual services and cheap labour⁸⁰</i>	<i>C3</i>	<i>Unable to quantify</i>
<i>L</i>	<i>Obligation to establish regular training for law enforcement</i>	<i>A2, A3, B2, B3, C2</i>	<i>CEPOL training course for 20 law enforcement officials EUR 30-35,000</i>
<i>N</i>	<i>Training for other public officials</i>	<i>A2, A3, B2, B3, C2</i>	<i>Unable to quantify</i>
<i>N</i>	<i>Training for prosecutors and judges</i>	<i>A2, A3, B2, B3, C2</i>	<i>Unable to quantify</i>
<i>L</i>	<i>National Rapporteurs or equivalent mechanisms for the monitoring</i>	<i>D1</i>	<i>Annual budget of the Dutch National Rapporteur: EUR 560,000; Annual budget of the 'Centre pour l'égalité des chances' (BE): EUR 236,000</i>
<i>L</i>	<i>Network of such monitoring mechanisms</i>	<i>D2</i>	<i>The estimated global cost of the network (2 meetings a year) is around EUR 100.000.</i>
<i>N</i>	<i>Preventive measures in source countries</i>	<i>C1, C2</i>	<i>Unable to quantify</i>
<i>N</i>	<i>Measures to improve international law enforcement cooperation</i>	<i>A3</i>	<i>Joint Investigation Team for 12 months investigation: EUR 1,645,800</i>
<i>N</i>	<i>Awareness raising and sensitisation campaigns</i>	<i>C3</i>	<i>Unable to quantify</i>

⁸⁰

These measures could eventually include the criminalisation of employers and clients who knowingly use the services of a trafficked person, taking into account the results of the ongoing debate on this issue.

6. COMPARING THE OPTIONS

6.1. Summary table: costs and benefits

Options	Economic impact	Social impact	Fundamental rights impact
Option 2 Non legislative instrument	negative: - positive: +	negative: - positive: +	negative: - positive: +
Option 3 New legislation	negative: - positive: +	negative: - positive: ++	negative: - positive: ++
Option 4 New legislation + non legislative instrument	negative: -- positive: ++	negative: - positive: +++	negative: - positive: +++

6.2. Advantages and drawbacks of the policy options

Policy options	Advantages	Drawbacks
Option 2: Non legislative measures	<p>Detailed description of assistance measures to be available for trafficked persons</p> <p>Detailed description of cooperation agreements between law enforcement and service providers</p> <p>Generalisation of the best national practices on victims assistance and protection</p> <p>Establishment of quality standard of assistance measures based on best practices</p> <p>Detailed description of training modules for law enforcement and other public officials</p> <p>Detailed description of preventive measures based on best practices</p>	<p>No binding rules concerning the establishment of victims support schemes</p> <p>No new rules on substantive criminal law, penalties and jurisdiction will be established.</p> <p>Lack of control on national implementation.</p> <p>EU trafficking legislation to prevent and combat trafficking continue to be outdated in relation to the UN and CoE.</p> <p>No binding rules concerning the establishment of training for law enforcement</p> <p>No binding rules concerning prevention</p>
Option 3: New legislation on prosecution, victim support, prevention and monitoring	<p>Provisions concerning definition and penalties will facilitate approximation and international cooperation</p> <p>Non-punishment clause will facilitate cooperation of victims</p> <p>The need for appropriate organised crime investigation tools will be addressed</p> <p>The need to extend extraterritorial jurisdiction rules will be addressed.</p> <p>The obligation to establish victims support schemes will be addressed, although in general terms</p> <p>The training needs will be addressed, although in general</p>	<p>No specific indications concerning standard assistance measures</p> <p>No specific indications concerning memorandum of understanding between public institutions and NGOs or other service providers in the field of assistance measures, nor in the field of prevention measures.</p> <p>No specific indications concerning curricula for training</p> <p>Increase of illegality of prostitution</p> <p>Clients not anymore a resource in the fight against trafficking</p>

	<p>terms</p> <p>The need for preventive measures will be addressed, although in general terms</p> <p>Possibility to discourage the demand of sexual services</p> <p>Possibility to discourage the demand of cheap labour</p> <p>The need for a network of national monitoring mechanisms addressed</p>	<p>Risk for immediate deportation of workers, if effective measures to protect them are not in place⁸¹</p>
<p>Option 4: New legislation (as in option 3) + non legislative measures</p>	<p>Provisions concerning definition and penalties will facilitate approximation and international cooperation</p> <p>Non-punishment clause will facilitate cooperation of victims</p> <p>The need for appropriate organised crime investigation tools will be addressed</p> <p>The need to extend extraterritorial jurisdiction rules will be addressed.</p> <p>The obligation to establish victims support schemes will be addressed, although in general terms</p> <p>The training needs for law enforcement and other public officials, and the judiciary will be addressed</p> <p>The need for preventive measures will be addressed, although in general terms</p> <p>Possibility to reduce the demand of sexual services</p> <p>Possibility to discourage the demand of cheap labour</p> <p>Detailed description of</p>	<p>Increase of illegality of prostitution</p> <p>Clients not anymore a resource in the fight against trafficking</p> <p>Risk for immediate deportation of workers, if effective measures to protect them are not in place⁸²</p>

⁸¹ The last three drawbacks would be expected if the legislation provided for criminalisation of users.
⁸² *Idem.*

	<p>assistance measures to be available for trafficked persons</p> <p>Detailed description of cooperation agreements between law enforcement and service providers</p> <p>Generalisation of the best national practices on victims assistance and protection</p> <p>Establishment of quality standard of assistance measures based on best practices</p> <p>Detailed description of training modules</p> <p>Detailed description of preventive measures based on best practices</p> <p>The need to establish a network of national monitoring mechanisms will be addressed</p>	
--	---	--

6.3. Comparison of options

Option (2) Non legislative measures

This option has all the advantages and disadvantages related to a soft law instrument. The positive side is that it is possible to describe each policy option in a way which is consistent with the best national practices, and thereby facilitate the identification of which measures are best in terms of effectiveness. However, this option, in so far as it implies that no EU new legislation will be adopted, is not consistent with the need for more effective provisions which has been highlighted in the recently adopted Commission Working Document,⁸³ especially concerning victims' support schemes. Furthermore, although non legislative documents were adopted on many occasions,⁸⁴ the response was not satisfactory. Therefore the expected level of compliance concerning this option is particularly low. In addition, option (2) implies that criminal law issues will not be addressed, while certain problems related to substantive criminal law and prosecution are crucial to curb and eradicate the crime. Finally, the relevant stakeholders, both from governments and civil society organisations welcomed the revision of legislation, and showed a general awareness that legislation is needed in this field.

Option (3) – New legislation on prosecution, victim support, prevention and monitoring

This option has the added value of establishing binding provisions, and therefore a higher level of implementation and effectiveness is expected. In addition, it would address the criminal law legal framework and at the same time victim support, prevention and monitoring. The need for such a holistic approach has been particularly highlighted by many experts during the consultation phase, and strongly underlined by the whole Experts Group on trafficking in human beings.⁸⁵ Especially the alignment of the substantive criminal law provisions, the non punishment clause, the enlargement of the extraterritorial jurisdiction rule, and the obligation to establish victims support schemes must be considered at the core of the revision. Taking into account the results of such a policy in national good practice, both in terms of human rights protection and prosecution, such an obligation is itself an added value of the proposal.

Option (4) New legislation (as in option 3) + non legislative measures (as in option 2)

This option is expected to maximise the positive impact of both the legislative and non legislative instruments. The binding nature of the provisions of the legislation⁸⁶ based on integrated approach and dealing with all the essential aspects of anti-trafficking policy would establish an obligation to take action in certain fields and would be complemented by a non binding instrument containing more precise indications on standards, procedures and criteria to adopt such measures in the most effective way. This option is expected to be particularly effective because of the binding nature of the obligation to take action on certain aspects which are considered crucial to effectively prevent and fight against the crime. In addition, MS would be offered guidance for the concrete adoption of such measures through the non legislative instrument, which would be based on good practices, and therefore would favour the establishment of the highest quality standards. In addition, further action aimed at the implementation of the new provisions would be identified. Therefore this option appears better placed to achieve the identified objectives.

⁸³ Commission Working Document COM(2008)657, cit.

⁸⁴ Brussels Declaration, cit., Experts Group Report 2004, cit., Recommendations on identification and referral to services, 2007, cit.

⁸⁵ Written opinion issued by the Expert Group after the meeting on 2-3 October 2008.

⁸⁶ See footnote 56.

6.4. Added value of Option (4)

6.4.1. Compared to the current Framework Decision 2002/629/JHA

Compared to the current Framework Decision, Option (4) shows the added value of a broader approach including criminal law, victim support, prevention, and monitoring. In addition, the combination of legislative and non legislative instruments enables MS to achieve better results concerning implementation, since the obligation to establish measures will be complemented by guidance based on best practice.

In particular, the following new elements would be included in the legislative or in the non legislative instrument:

6.4.1.1. Substantive criminal law

- Broader definition of trafficking, in line with other international instruments, and comprising any illicit purpose including the removal of organs (legislation);
- Further approximation of penalties and higher standard of penalties (legislation);
- Clause of non punishment (legislation);
- Broader and more binding extraterritorial jurisdiction rule (legislation);
- Provision aimed at strengthening investigation and prosecution (legislation).

6.4.1.2. Victims protection and support

- Provisions aimed at protecting victims from secondary victimisation including all child victims and on a case by case basis also adult victims on certain grounds (legislation);
- Provisions aimed at improving protection (legislation);
- Provisions aimed at enabling victims to claim compensation (legislation);
- Provisions concerning the establishment of a national mechanism to refer victims to services (legislation + non legislative measures).

6.4.1.3. Prevention

Awareness raising (non legislative measures);

Training for law enforcement (legislation + non legislative measures);

Training for other public officials (non legislative measures);

Measures aimed at discouraging the demand of sexual services and cheap labour (legislation + non legislative measures).

6.4.1.4 Monitoring systems

Establishment and networking of National Rapporteurs or equivalent mechanisms.

6.4.2. Compared to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings

- Approximation of penalties;
- Better formulation of the non punishment clause;
- Broader and more binding extraterritorial jurisdiction rules;
- Better standards of victim assistance;

- Binding and more detailed regulation of training for law enforcement;
- Obligation to make available investigative tools designed for organised crime cases;
- More binding nature of the EU *acquis*.

7. MONITORING AND EVALUATION

For the evaluation of anti-trafficking policy falling under the competence of Member States, the relevant indicators are contained in an Assessment Manual which is the result of a study funded by the Commission.⁸⁷ Regarding indicators for data collection from unofficial sources and assessment of the scale of the crime, a consultation⁸⁸ is ongoing in cooperation between the Commission and ILO. Two projects funded by the Commission and led by Austria in cooperation with IOM and Portugal in cooperation with ICMPD will be the basis for the issuing of Guidelines on data collection on trafficking in human beings at the European level. The Guidelines will establish the common framework and methodology for national monitoring mechanisms and comprise specific indicators on both the scale of crime and the results achieved in anti-trafficking policy.

With respect to the specific and operational objectives identified in this impact assessment, rough indicators could be the following:

Objective	Indicator
Specific Objective:	
A. To prosecute the crime	
A.1 To impose effective, proportionate and dissuasive penalties	Number of investigated and prosecuted cases
	Number of convictions
	Level of penalties
A.2 To facilitate victims' cooperation with judicial authorities	Number of victims who reported the crime
	Number of victims who acted as witnesses
A.3 To remove obstacles to international cooperation and generalize the use of investigative tools which are effective in organised crime and transnational cases	Number of cases in which some international cooperation tools have been used
	Number of cases in which Joint Investigation Teams have been used
	Number of cases in which exchange of information through Europol has been carried out
A.4 To facilitate prosecution traffickers when the offence has	Number of cases prosecuted on the basis of extraterritorial jurisdiction

⁸⁷ Mike Dottridge, *Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union: an Assessment Manual*, 2007, Study funded by JLS.

⁸⁸ The consultation on line is based on the DELPHI method. The results will be available by the end of 2008.

been committed out of the territory of the State	Number of jurisdiction conflicts solved through Eurojust
Specific Objective: B. To protect victims' rights	
B.1 To provide any presumed victim with unconditional and individualised assistance before, during and after criminal proceedings	Number of victims who have received assistance;
	Number of victims who have been subsequently integrated into the labour market, in countries of origin or destination
B.2 To protect victims from detention and prosecution for crimes they have been induced to commit such as violations of immigration laws	Decreased number of victims held in detention or prosecuted for such crimes
B3 To increase the protection of victims from secondary victimisation deriving from the way the proceedings are carried out	Number of victims including child victims who benefited from specific treatment;
	Types of treatment available and implemented in trafficking cases
B4 To establish specific means aimed at ensuring effective protection and compensation	Number of victims who were considered at risk on the basis of a risk assessment
	Number of victims who were enrolled in protection programmes
	Number of victims who received legal counselling
Specific Objective: C. To prevent trafficking	
C.1 To reduce vulnerability factors in countries of origin	Number of women, children and other targeted groups who received support in each third-country
	Number of targeted actions carried out in third countries
C.2 To improve skills of public officials likely to come into contact with potential victims;	Number of training available for law enforcement and the judiciary
	Number of training available for other relevant public officials
	Number of participants for each type of training

C.3 To discourage the demand of sexual services and cheap labour	No indicators have been identified at this stage
Specific Objective: D. To establish effective monitoring systems	
D.1 To set up consistent national mechanisms such as National Rapporteurs or equivalent mechanisms	Monitoring mechanism established at national level
	Tasks, human resources and budget set up
D.2 To establish close cooperation between such mechanisms	Rules for cooperation set up
	Number of meetings of the network
	Number of information exchanged through the established channels

ANNEX I
FIGURES

1. Cases of trafficking for sexual exploitation investigated or prosecuted⁸⁹

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	48	223	93	128
Belgium⁹⁰	n/a	n/a	n/a	291
Bulgaria	n/a	n/a	191/211⁹¹	291/329
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	27	10	16	16
Finland	n/a	n/a	3	6
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany	n/a	n/a	317	353
Hungary⁹²	0	0	5	5
Italy⁹³	n/a	60	201	214
Latvia	12	13	17	24
Lithuania	19	18	18	21
Luxemburg	2	2	1	4
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	1	1	1
Poland⁹⁴	31	14	19	21
Portugal	46	51	67	65

⁸⁹ Figures included in Tables 1-23 of Annex I derive from the replies given by 23 MS and Norway to the Questionnaire circulated by the Commission in December 2008. They have been used for the Commission Working Document Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings, COM(2008)657 final. Romania sent a reply after the deadline. However, relevant answers have been included in Tables 9-21. Figures related to Tables 1-8, and 22-23 were not available. Tables 24-25 of Annex I contain a cost extrapolation based on the previous tables. However, Romania has been included in the estimated extrapolation of costs.

⁹⁰ Statistics on prosecution are only available since 2006.

⁹¹ Number of proceedings vs number of victims; including trafficking of labour.

⁹² The figure also includes cases of forced labour.

⁹³ The figures are related to the crime of reduction to slavery, slave trade, and trafficking in human beings, including for the purpose of sexual and labour exploitation (source: National Antimafia Directorate).

⁹⁴ The figure also includes cases of forced labour.

Slovakia	6	28	14	11
Slovenia	4	4	5	6
Spain⁹⁵	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	22	44	27
UK	n/a	n/a	37	54
Norway	n/a	n/a	8	29

2. Cases investigated or prosecuted, in which the offence was committed against a child

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	n/a	n/a	n/a	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	61⁹⁶	62
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	5	1	4	6
Finland	n/a	n/a	1	2
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany	n/a	n/a	51	62
Hungary⁹⁷	0	0	5	2
Italy	n/a	12	14	32
Latvia	2	0	1	
Lithuania	n/a	0	0	3
Luxemburg	0	0	0	1
Malta	0	0	0	0
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Poland	n/a	n/a	n/a	n/a
Portugal	10	2	2	2
Slovakia	4	5	4	8

⁹⁵ These statistics are already included in the reply to question 1.1.1.4.

⁹⁶ Including trafficking of labour.

⁹⁷ The figure also includes cases of forced labour.

Slovenia	0	1	0	0
Spain	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a
UK	n/a	n/a	n/a	n/a
Norway	n/a	n/a	n/a	n/a

3. Cases of trafficking for sexual exploitation sentenced

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	11	11	25	18
Belgium	23	46	47	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	27	72
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	0	15	19	10
Finland	n/a	n/a	n/a	1
France⁹⁸	n/a	n/a	n/a	2
Germany	n/a	n/a	n/a	1⁹⁹
Hungary	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	n/a	n/a	n/a	n/a
Latvia	0	20	21	36
Lithuania	n/a	n/a	n/a	n/a
Luxemburg	0	0	1	4
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	0	0	1
Poland¹⁰⁰	10	6	16	14
Portugal	22	41	55	49
Slovakia¹⁰¹	8	7	6	32
Slovenia	0	0	0	1

⁹⁸ Legislation establishing trafficking as a criminal offence was passed in 2003.

⁹⁹ Sentence against one person, but involving several cases.

¹⁰⁰ The figure also includes cases of forced labour.

¹⁰¹ The figures include cases of forced labour etc.

Spain¹⁰²	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	1	7	11
UK	n/a	n/a	21	29
Norway	n/a	n/a	n/a	n/a

4. Cases sentenced, in which the offence was committed against a child

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	2	7	4	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	n/a	n/a	n/a	n/a
Finland	n/a	n/a	n/a	n/a
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany	n/a	n/a	n/a	n/a
Hungary	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	n/a	n/a	n/a	n/a
Latvia	n/a	n/a	n/a	n/a
Lithuania	n/a	n/a	n/a	n/a
Luxemburg	0	0	0	1
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	0	0	0
Poland	n/a	n/a	n/a	n/a
Portugal	6	n/a	n/a	n/a
Slovakia	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovenia	0	0	0	0
Spain	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a

¹⁰² These statistics are already included in the reply to question 1.1.1.6.

UK	n/a	n/a	n/a	n/a
Norway	n/a	n/a	n/a	n/a

5. Cases of trafficking for labour exploitation investigated or prosecuted

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	16	9
Belgium¹⁰³	n/a	n/a	n/a	135
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	n/a	n/a	n/a	n/a
Finland	0	0	4	3
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany	n/a	n/a	2	22
Hungary	0	0	5	5
Italy¹⁰⁴	n/a	60	201	214
Latvia	0	0	0	1
Lithuania	n/a	n/a	0	0
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	0	0	0
Poland	23	11	17	18
Portugal¹⁰⁵	n/a	4	17	11
Slovakia	4	5	4	8
Slovenia	0	0	0	2
Spain¹⁰⁶	235	441	681	456
Sweden	n/a	n/a	0	11

¹⁰³ Statistics on prosecution are only available since 2006.

¹⁰⁴ The figures are related to the crime of reduction to slavery, slave trade, and trafficking in human beings, including for the purpose of sexual and labour exploitation (source: National Antimafia Directorate).

¹⁰⁵ Data related to investigations for slavery.

¹⁰⁶ Number of victims.

UK	0	0	0	0
Norway	n/a	n/a	0	1

6. Cases of trafficking for labour exploitation investigated or prosecuted, in which the offence was committed against a child

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	n/a	n/a	n/a	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	n/a	n/a	n/a	n/a
Finland	n/a	n/a	0	0
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany	n/a	n/a	n/a	n/a
Hungary	0	0	0	0
Italy	n/a	12	14	32
Latvia	0	0	0	0
Lithuania	n/a	n/a	0	0
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	0	0	0
Poland	n/a	n/a	n/a	n/a
Portugal	0	0	1	0
Slovakia	4	5	4	8
Slovenia	0	0	0	0
Spain¹⁰⁷	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a
UK	0	0	0	0

¹⁰⁷ These numbers are included in the figures indicated in section 1.1 above.

Norway	n/a	n/a	0	0
--------	-----	-----	---	---

7. Cases of trafficking for labour exploitation sentenced

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	0	0
Belgium	78	156	88	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	n/a	n/a	n/a	0
Finland	n/a	n/a	0	0
France	61	61	89	85
Germany	n/a	n/a	n/a	16 ¹⁰⁸
Hungary ¹⁰⁹	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	n/a	n/a	n/a	n/a
Latvia	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0
Lithuania	n/a	n/a	0	0
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	0	0	0
Poland	7	5	9	13
Portugal	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovakia ¹¹⁰	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovenia	n/a	n/a	n/a	n/a
Spain ¹¹¹	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	0	0	0	0
UK	0	0	0	0

¹⁰⁸ Number of convicted persons.

¹⁰⁹ The figure also includes cases of forced labour.

¹¹⁰ Reference is made to the figures indicated in 1.1.2.7 above.

¹¹¹ These numbers are included in the figures indicated in section 1.1 above

Norway	n/a	n/a	0	0
--------	-----	-----	---	---

8. Cases of trafficking for labour exploitation sentenced, in which the offence was committed against a child

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	n/a	n/a	n/a	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	n/a	n/a	n/a	n/a
Finland	n/a	n/a	0	0
France	0	0	0	11
Germany	n/a	n/a	n/a	n/a
Hungary	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	n/a	n/a	n/a	n/a
Latvia	0	0	0	0
Lithuania	n/a	n/a	0	0
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Malta	0	0	0	0
Poland	n/a	n/a	n/a	n/a
Portugal	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovakia	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovenia	n/a	n/a	n/a	n/a
Spain¹¹²	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a
UK	0	0	0	0
Norway	n/a	n/a	0	0

¹¹² These numbers are included in the figures indicated in section 1.1 above

9. Number of victims who have been assisted

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	183 Females	142 Females	151 Females	162 Females
Belgium¹¹³	n/a	114 (2004)	121	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	41 F- 45 M	81 families and persons
Cyprus	n/a	n/a	41 persons	86 persons
Czech Rep	n/a	5 persons	17 persons	14 persons
Finland	n/a	n/a	n/a	9 persons
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany	n/a	n/a	n/a	n/a
Hungary	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	1,755	1,797	2,039	2,143
Lithuania	173 persons	168 persons	105 persons	96 persons
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Poland	n/a	n/a	n/a	10 persons
Portugal	n/a	n/a	n/a	n/a
Romania	n/a	n/a	175 (150F+25M)	424 (374F+50M)¹¹⁴
Slovakia	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovenia	n/a	26 persons	16 persons	40 persons
Spain	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a
UK¹¹⁵	n/a	n/a	n/a	n/a
Norway	n/a	n/a	n/a	37 in 2007¹¹⁶

¹¹³ Figures only concern sheltered victims during the reflection period.

¹¹⁴ These figures do not appear in the text because Romania sent the reply to the Questionnaire after the deadline. These figures probably also include victims assisted abroad.

¹¹⁵ This information is not held centrally. It is estimated that around 155 victims have benefited from the reflection period between March 2003 and December 2006.

¹¹⁶ Women admitted into the ROSA project and provided with housing. No figures are available for other measures).

10. Countries in which the appointment of a guardian¹¹⁷ for children who are presumed to have been trafficked

YES: AT, BG, CY, FI, DE, HU, IT, LT, NL, PL, SK, SI, ES, SE, BE, UK, PT, RO, Norway

NO: CZ, LX

11. Countries in which victims are protected from criminal prosecution or sanctions for offences they were forced to commit in relation to their situation as victims of trafficking

YES¹¹⁸: AT, BG, CY, CZ, DE, HU, LT, NL, SI, ES, RO¹¹⁹

NO:FI, FR, LX, PL, SK, SE, BE¹²⁰, UK¹²¹, PT

12. Countries in which only child victims are protected from criminal prosecution or sanctions for offences they were forced to commit in relation to their situation as victims of trafficking

YES: BG, IT, NL, ES, SE

NO: AT, CY, CZ, FR, HU, LT, LX, PL, SK, SI, BE, UK, RO

13. Countries in which new legislation concerning the non punishment of the victim is under discussion

YES: LX, SK, RO

NO: CY, CZ, FI, FR, SE, BE

14. Countries in which legislation provides for compensation to victims

YES: AT, BE, BG, CY, CZ, FI, FR, DE, HU, IT, LV, LT, LX, MT, NL, PL, PT, SK, SI, ES, SE, UK, RO, Norway

NO: AT,

15. Countries in which legislation establishes a public fund to compensate victims

YES: AT, BE, BG, CZ, FI, FR, HU, LV, LX, MT, NL, PT, SK, SE, UK, RO

NO: CY, DE, IT, LT¹²² PL, ES, Norway

16. Number of victims who received compensation in 2006

AT: 648

BE 0 (The relevant law was passed in 2003. A few victims have applied so far, due to strict grounds)

BG: 0 (law in force since 1/1/2007)

CY: n/a

CZ: 0

FI: n/a

¹¹⁷ In the French version the term "guardian" has been translated as "psychologue". Given the different meaning of the question, the answer given by FR is not relevant.

¹¹⁸ The comments made in the replies show that the word "guarantee" has been interpreted in different ways by those answering. As an example, Spain has answered this question with YES and Sweden with NO, although their laws may be very similar. A detailed analysis may be needed here.

¹¹⁹ For prostitution and begging.

¹²⁰ Not directly. However general clauses apply. In addition the prosecution can terminate the case.

¹²¹ However, guidance have been issued to prosecutors to take into consideration the fact that victims of trafficking often find themselves in a position where they are vulnerable to pressure and coercion from their traffickers when deciding whether it is in the public interest to prosecute.

¹²² Only governmental fund

FR: 5

DE: around 15.000 in 2006

HU: n/a

IT: n/a

LV: 0

LT: information not public

LX: 0

MT: 0

NL: 18 in 2007

PL: 0

PT n/a

SK: n/a

SE: n/a

UK: 4

RO: n/a¹²³

Norway: 2 in 2007

17. Countries in which legislation provides for protection programmes for victims of crime, also available to victims of trafficking

YES: AT, BE, BG, CY, CZ, FI, FR, HU, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK, SE, UK, RO, Norway

NO: DE, LX, NL, ES,

18. Number of victims placed in a protection programmes in 2006

AT: 0

CY: 0

CZ: n/a

FI: 0 in 2005, 5 in 2006

HU: n/a

IT 2.039 in 2005; 2.143 in 2006¹²⁴

LV: 1 in 2006

LT: information not public

MT: 0

PL: 6 in 2005 10 in 2006

SK: classified data

SE: n/a

UK: information not held centrally

RO: 4

19. Countries in which a National Rapporteur or equivalent mechanism has been established

¹²³ A new law providing for compensation was passed in 2007.

¹²⁴ Victims admitted yearly into the social integration programmes receive assistance and also police protection.

YES: BG, CY, CZ, NL, SE, BE, PT, RO

NO: AT, FR, DE, HU, LT, LX, PL, SK, SI, ES, UK, Norway

20. Types of equivalent mechanisms

FI (planned to be set up in 2008),

BE: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

UK: UK Human Trafficking Centre (UKHTC)

21. Countries in which the National Rapporteur or equivalent mechanism is an independent body

YES: CY, FI, NL, SE, BE

NO: CZ, RO

22. Amount of public funds spent for services to victims

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	n/a	n/a	635 381 EUR	635 381 EUR ¹²⁵
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	n/a
Czech Rep	n/a	UN FUNDS	124 000 EUR	72 000 EUR
Finland	n/a	n/a	n/a	100 000 EUR
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany¹²⁶	148 908,64 EUR	159 662 EUR	120 700 EUR	195 825,69 EUR
Hungary	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	7 500 IT lira	2 480 513 EUR	4 272 000 EUR	4 000 000 EUR ¹²⁷
Lithuania	n/a	80 000 EUR	12 000 EUR	12 000 EUR
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Poland	n/a	n/a	n/a	400 000 PLN
Portugal¹²⁸				
Slovakia	n/a	n/a	n/a	n/a

¹²⁵ Amount of the funding for the three centres providing services to victims.

¹²⁶ The figures only concern funding at federal level; this funding is complemented by the *Länder*.

¹²⁷ Under Article 18 D.L. 286/98

¹²⁸ Between 2004 and 2007 the CAIM Project (from Equal Initiative) spent one million EUR for services and other actions against trafficking.

Slovenia	n/a	n/a	60 000 EUR	40 740 EUR
Spain¹²⁹	n/a	n/a	147 991 EUR	1 337 759 EUR
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a
UK¹³⁰				
Norway	n/a	n/a	n/a	n/a

23. Amount of public funds spent for other actions against trafficking in

<i>Country</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Austria	n/a	n/a	n/a	n/a
Belgium	n/a	n/a	n/a	n/a
Bulgaria	n/a	n/a	n/a	n/a
Cyprus	n/a	n/a	n/a	10 000 CYP
Czech Rep	n/a	0	0	30 000 EUR
Finland	n/a	n/a	n/a	n/a
France	n/a	n/a	n/a	n/a
Germany¹³¹	n/a	n/a	n/a	n/a
Hungary	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	0	0	0	2 500 000 EUR¹³²
Lithuania	n/a	347 000 EUR	20 000 EUR	406 000 EUR
Luxemburg	n/a	n/a	n/a	n/a
Netherlands	n/a	n/a	n/a	n/a
Poland¹³³	n/a	n/a	250 000 PLN	100 000 PLN
Slovakia	n/a	n/a	n/a	n/a
Slovenia	n/a	n/a	20 500 EUR	91 195 EUR

¹²⁹ These numbers are included in the figures indicated in section 1.1 above

¹³⁰ Around £230 million is spent annually in supporting and compensating victims of crime in the UK. The Government has awarded Eaves Housing for Women a grant of £2.4 million over two years to provide tailored high-level support for victims of trafficking. We are investing an additional £100k to top-up this grant for Pentameter 2. This takes to the total specialist support for victims of trafficking within England and Wales to around £4.5 million over the last 5 years.

¹³¹ This is *Länder* competency.

¹³² Under Article 13 Law 228/2003

¹³³ It is likely that additional funding is provided by other government agencies.

Spain¹³⁴	n/a	n/a	n/a	n/a
Sweden	n/a	n/a	n/a	n/a
UK¹³⁵				
Norway	n/a	n/a	n/a	n/a

¹³⁴ These numbers are included in the figures indicated in section 1.1 above

¹³⁵ Polices forces in the UK receive over £11 billion in grant annually. Human trafficking is core police business and all forces now have the capacity to deal with trafficking problems in their area. In addition to this the Home Office provides approximately £400 million to fund the Serious Organised Crime Agency which has organised immigration crime, including human trafficking, as it second highest priority. We have also agreed a further 3 year funding allocation for the UKHTC for the period 2008-11 totalling £4.916 million over the 3 year period. In respect of children local authorities are provided with around £142 million annually to support unaccompanied asylum seeking children, which includes trafficked children.. The Department for Children Schools and Families also provided a strategic grant of £220,000 to ECPAT UK to develop multi agency training on child trafficking and the Home Office has funded the same organisation with £30,000 to develop and deliver an e-learning toolkit for professionals and others working with children who may have been trafficked . The Home Office is providing £100,000 per annum for a three year period to match fund a Comic Relief grant for a telephone advice line for professionals to help in the identification and appropriate treatment of child victims of trafficking.

24. Number of victims to be assisted in the short/mid term¹³⁶

Country	Population	Number of victims assisted	number of victims assisted / population (100.000 inh)	Short-term objective: number of victims assisted / population	Mid-term objective: number of victims assisted / population
				3,595 vict / 100.000 inh	7,189 vict / 100.000 inh
EU 27	497.481.657			17.882	35.764
BE	10.666.866	121	1,134	383	767
BU	7.640.238			275	549
CZ	10.381.130	14	0,135	373	746
DK	5.475.791			197	394
DE	82.221.808			2.955	5.911
EE	1.340.935			48	96
GR	11.214.992			403	806
ES	45.283.259			1.628	3.255
FR	63.753.140			2.292	4.583
IE	4.419.859			159	318
IT	59.618.114	2.143	3,595	2.143	4.286
CY	794.580			29	57
LV	2.270.894			82	163
LT	3.366.357	96	2,852	121	242
LU	483.799			17	35
HU	10.045.000			361	722
MT	410.584			15	30
NL	16.404.282			590	1.179
AT	8.331.930			299	599
PL	38.115.641			1.370	2.740
PT	10.617.575			382	763
RO	21.528.627			774	1.548
SI	2.025.866	40	1,974	73	146
SK	5.400.998			194	388
FI	5.300.484	9	0,170	191	381
SE	9.182.927			330	660
UK	61.185.981			2.199	4.399

¹³⁶

The short-term objectives of victims' assistance have been identified taking into account the Italian experience (2,143 victims yearly), which is the best practice in the EU, in relation to the population of every EU MS. In the medium term the number of assisted victims should be the double.

25. Estimated costs of victims' assistance in the short/mid term¹³⁷

Country	Cost of victim assistance	Cost per assisted victim	Price index	Costs weighted	Average cost per assisted victim	Equivalent average cost per assisted victim in each country (weighted)	Short term objective: total cost of assistance to victims	Mid-term objective: total cost of assistance to victims
EU 27					4.179 €		79.273.184 €	158.546.368 €
BE	635.381 €	5.251 €	100	5.251 €	4.179 €	4.179 €	1.602.348 €	3.204.697 €
BU			69,7		4.179 €	2.913 €	799.944 €	1.599.889 €
CZ	72.000 €	5.143 €	81,2	6.334 €	4.179 €	3.393 €	1.266.254 €	2.532.508 €
DK			139,4		4.179 €	5.826 €	1.146.647 €	2.293.294 €
DE			99,3		4.179 €	4.150 €	12.264.684 €	24.529.369 €
EE			83,6		4.179 €	3.494 €	168.397 €	336.794 €
GR			95,3		4.179 €	3.983 €	1.605.506 €	3.211.012 €
ES			100,4		4.179 €	4.196 €	6.829.541 €	13.659.081 €
FR			117,4		4.179 €	4.906 €	11.243.196 €	22.486.392 €
IE			121,8		4.179 €	5.090 €	808.678 €	1.617.357 €
IT	6.500.000 €	3.033 €	110,6	2.742 €	4.179 €	4.622 €	9.904.977 €	19.809.954 €
CY			89,9		4.179 €	3.757 €	107.304 €	214.609 €
LV			83,6		4.179 €	3.494 €	285.183 €	570.365 €
LT	12.000 €	125 €	77,4	161 €	4.179 €	3.235 €	391.400 €	782.801 €
LU			100		4.179 €	4.179 €	72.675 €	145.350 €
HU			89,8		4.179 €	3.753 €	1.355.022 €	2.710.044 €
MT			84,8		4.179 €	3.544 €	52.302 €	104.604 €
NL			111,5		4.179 €	4.660 €	2.747.592 €	5.495.183 €
AT			107,8		4.179 €	4.505 €	1.349.225 €	2.698.451 €
PL			80,7		4.179 €	3.372 €	4.620.584 €	9.241.168 €
PT			92,2		4.179 €	3.853 €	1.470.538 €	2.941.077 €
RO			78,8		4.179 €	3.293 €	2.548.371 €	5.096.742 €
SI	40.740 €	1.019 €	88,3	1.153 €	4.179 €	3.690 €	268.715 €	537.430 €
SK			81,3		4.179 €	3.398 €	659.606 €	1.319.212 €
FI	100.000 €	11.111 €	117,8	9.432 €	4.179 €	4.923 €	937.953 €	1.875.905 €
SE			117		4.179 €	4.889 €	1.613.939 €	3.227.878 €
UK			143,1		4.179 €	5.980 €	13.152.602 €	26.305.203 €

¹³⁷

On the basis of the objectives identified in the previous table, the estimated costs of victims' assistance have been identified taking into account the medium cost of victims' assistance. This cost has been calculated on the basis of the real amount of funds spent by every country yearly, and the real number of victims assisted (concerning countries that were able to give such figures).

ANNEX II

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT

Based on Article 10 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings

SEC(2006)525

Summary

On the basis provided by member States, the requirements set out in the Council Framework Decision appear to have been largely met by MS, either a, or through the implementation of s a result of pre-existing domestic laws, or through new legislation.

MS generally dispose of legislation criminalise trafficking for sexual and labour exploitation. Particularly severe penalties are provided for, concerning aggravating circumstances. However, the level of penalties varies considerably, and the Commission may have to examine the possibility of further harmonisation.

Concerning protection to victims, MS forwarded information indicating that they comply with Article 7 regarding the ox officio initiation of the proceedings. However, protection and assistance regimes may be subject to further examination as the Commission received limited information with respect to specific treatment that should be ensured to children as particularly vulnerable victims.

COMMISSION WORKING DOCUMENT

Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Action Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings

COM(2008)657 final

Summary

The past years have witnessed a process of approximation of legislation both in the field of criminal law and victims' assistance. However, the figures available indicate a serious gap between the legislation in force and actual implementation of comprehensive anti-trafficking policy. Figures concerning criminal proceedings are not high enough. Especially in the field of victims' assistance and protection, a critical lack of effective implementation must be underlined.

On the other hand, figures show that in countries where there is a significant number of assisted victims, statistics on criminal proceedings are higher. This implies that a human rights centred approach is needed not only to protect victims' rights but also to in the interest of justice. The Commission is considering revising the Framework Decision on trafficking, also with a view to ensuring more effective victims' support mechanisms.

The trend toward more law enforcement and judicial cooperation is positive, although substantial improvement is still needed. Weak points still remain victims' police protection, compensation, and police risk assessment before return.

Concerning the establishment of national machineries, MS now dispose of government coordinating mechanisms, while monitoring systems still need to be established or improved.

Regarding the implementation of the EU Action Plan, all stakeholders have taken action and achieved some results. However, some measures have not yet been implemented. Moreover, it

is difficult to assess the real impact of actions that have been implemented on the actual development of anti-trafficking policy. Although the Commission and the Council have been particularly active in the field of victims' assistance and protection, the factual situation shows substantial weaknesses.

The Commission suggests concentrating efforts in 2009 on a few key actions, with a view to set up a new strategy on the basis of the results achieved by the end of 2009:



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009
SEC(2009) 359

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2009) 136 definitivo}
{SEC(2009) 358}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. IL PROBLEMA

La tratta degli esseri umani rappresenta in tutto il mondo uno dei reati più gravi, una seria violazione dei diritti dell'uomo, una moderna forma di schiavitù,¹ ed è in più un'attività estremamente redditizia per il crimine organizzato. Consiste nel reclutare, trasferire o accogliere persone ricorrendo a coercizione, inganno o abuso a fini di sfruttamento in varie forme, fra cui lo sfruttamento sessuale e di manodopera, il lavoro forzato e la servitù domestica.

La tratta degli esseri umani nell'UE è spesso legata all'immigrazione clandestina e al traffico di persone, ma fra questi fenomeni vi è una chiara differenza. La tratta è un reato che viola i diritti fondamentali delle persone, mentre il traffico infrange la legislazione in materia di protezione delle frontiere. Nel caso dell'immigrazione clandestina agevolata da un passatore, fra questi e l'immigrato esiste un accordo, e la relazione fra queste due persone termina quando l'immigrato entra nel territorio dello Stato di destinazione. La tratta vede invece in una certa fase il ricorso alla coercizione, all'inganno o all'abuso di una condizione di vulnerabilità, e il trasferimento delle persone coinvolte avviene inoltre allo scopo di un successivo sfruttamento che comincia generalmente nel paese di destinazione.

Si può sostenere che la principale causa della tratta degli esseri umani sia la vulnerabilità sociale, determinata da fattori economici e sociali come la povertà, la discriminazione fra i sessi, i conflitti armati, la violenza domestica, le situazioni di disagio familiare e aspetti personali come l'età, le condizioni di salute o le disabilità. Le reti della criminalità organizzata internazionale approfittano di questa vulnerabilità per favorire l'immigrazione e sfruttare poi pesantemente le persone coinvolte con l'uso della forza, minacce, coercizione o varie forme di abuso come la servitù da debito. Di fatto, gli enormi profitti generati da questo fenomeno ne sono un importante motore, insieme alla domanda di servizi di natura sessuale e di manodopera a buon mercato.

Una persona può essere oggetto della tratta a fini di sfruttamento sessuale o per altri scopi illeciti, come lo sfruttamento di manodopera o la servitù domestica. Benché anche gli uomini giovani siano oggetto di questo fenomeno, per lo più a scopo di sfruttamento lavorativo, la maggior parte delle vittime della tratta sono comunque donne e ragazze. In effetti, fra le cause profonde del fenomeno vi è la discriminazione di genere e la violenza domestica, e per questo motivo la tratta è considerata una forma di violenza basata sul genere. I minori ne sono oggetto a scopo di coinvolgimento in attività legate all'accattonaggio o comportamenti illeciti; sia i ragazzi che le ragazze a scopo di sfruttamento sessuale, e un'ulteriore finalità della tratta può anche essere quella dell'espianto d'organi.

Non è facile stimare la portata della tratta degli esseri umani, poiché le attività criminali ad essa legate si nascondono dietro vasti fenomeni come la prostituzione o l'immigrazione. Le uniche stime sulla tratta e sul lavoro forzato basate su una metodologia trasparente e riconosciuta sono quelle dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e sono su scala

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Parigi, 2006.

mondiale. Secondo l'ILO² - tenendo conto del fatto che la maggior parte del lavoro e dei servizi forzati è legata a pratiche tradizionali vicine alla schiavitù, il che significa che la persona non viene trasferita ma è sfruttata sul posto -, il lavoro forzato nell'ambito della tratta rappresenta il 20% circa del lavoro forzato totale. Si ritiene pertanto che a livello mondiale vi siano almeno 2,45 milioni di persone costrette al lavoro forzato a seguito di tratta. Ogni anno, 1,225 milioni di persone sono vittime della tratta a fini di lavoro forzato. Tali stime comprendono sia la tratta transnazionale che quella all'interno di uno stesso paese. Nella maggior parte dei casi il motivo della tratta a fini di lavoro forzato è lo sfruttamento sessuale commerciale (43%) o una combinazione di ragioni (25%); per il restante 32% il motivo è lo sfruttamento economico. Le donne e le ragazze rappresentano il 56% delle vittime dello sfruttamento economico forzato, gli uomini e i ragazzi giovani il 44%. Quanto allo sfruttamento sessuale commerciale, le donne e le ragazze sono la schiacciante maggioranza (98%). I minori di 18 anni rappresentano fra il 40% e il 50% di tutte le vittime del lavoro forzato.³

La tratta degli esseri umani è arrivata nell'Unione europea per lo più dai paesi terzi. Tuttavia, soprattutto dall'ultimo allargamento il fenomeno si verifica anche all'interno della stessa UE, come riferiscono anche meccanismi di monitoraggio nazionali.⁴ Le stime che si è tentato di compilare per l'Europa sono scarse e inaffidabili: tuttavia, essendo l'Europa una delle principali destinazioni mondiali, è ragionevole stimare, in base alle cifre disponibili, che ogni anno diverse centinaia di migliaia di persone arrivino nell'UE, o siano spostate al suo interno, come vittime della tratta.

La tratta degli esseri umani richiede una reazione forte, volta sia a perseguire il reato che a proteggerne le vittime.

A livello internazionale, il protocollo delle Nazioni Unite del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale,⁵ è stato il primo ampio strumento internazionale ad affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani⁶ è considerata la norma internazionale attualmente più elevata. A livello UE, la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁷ affronta in particolare l'esigenza di ravvicinamento del diritto penale e delle sanzioni.⁸

² Patrick Belser, Michaelle De Cock, Fhrad Mehran, ILO *Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Ginevra, aprile 2005.

³ Queste percentuali corrispondono a un numero di minori che si situa fra i 4,9 e i 6,15 milioni. Quest'ultima stima è considerata coerente con il rapporto globale dell'ILO del 2002 *"A future without child labour"*, che, applicando una metodologia diversa, aveva stimato a 5,7 milioni i minori costretti al lavoro forzato.

⁴ Casi di tratta interna sono stati ad esempio riferiti nella sesta relazione del Relatore nazionale olandese, 2008.

⁵ 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, Palermo, 2000.

⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (STCE n. 197).

⁷ 2002/629/GAI.

⁸ Relazione sulla base dell'articolo 10 della decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, COM (2006) 187 definitivo.

Benché gli Stati membri si siano in generale conformati agli obblighi fondamentali della decisione quadro, l'attuazione di un'efficace e globale politica di lotta contro la tratta degli esseri umani richiederà sforzi ulteriori.

2. MOTIVO DELL'AZIONE DELL'UE

Benché già esista un ampio quadro giuridico internazionale per contrastare la tratta degli esseri umani, le parti interessate ritengono la sua attuazione negli Stati membri insufficiente o irregolare.

La relazione della Commissione del 2006 sull'attuazione della decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁹, e il documento di lavoro del 2008 sul piano d'azione dell'UE¹⁰, hanno ritenuto che gli Stati membri abbiano in larga misura soddisfatto gli obblighi della decisione quadro per quanto riguarda il recepimento della normativa. Di fatto, l'osservanza, da parte degli Stati membri, dei principali requisiti dell'attuale decisione quadro è dovuta a norme già esistenti, o a nuove norme di recepimento della decisione quadro. Tuttavia, dato che una serie di disposizioni della decisione quadro consentono eccezioni o riserve, e dato che la decisione quadro contiene solo disposizioni di diritto penale, l'attuazione di una politica globale di lotta contro la tratta degli esseri umani negli Stati membri è ancora insoddisfacente. Nel sopra menzionato documento di lavoro della Commissione si è ritenuto che l'attuazione di una politica anti-tratta richieda un impegno maggiore.

La Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani stabilisce una norma internazionale più elevata e rappresenta un passo importante verso l'armonizzazione della legislazione, anche in materia di diritto penale, sostegno alle vittime, prevenzione e monitoraggio. Essa contiene tuttavia disposizioni vincolanti e non vincolanti e consente riserve in taluni ambiti fondamentali come la giurisdizione extraterritoriale. La stessa Convenzione, quindi, presenta una serie di punti deboli.

Tenuto conto del quadro giuridico attuale relativo agli atti dell'ONU e del Consiglio d'Europa, e della normativa UE, si possono così individuare le seguenti lacune:

– *Autori dei reati non perseguiti*

- Il numero di procedimenti penali instaurati è attualmente troppo basso.¹¹ Nel 2006, per quanto riguarda le indagini e i procedimenti giudiziari nel campo della tratta a fini di sfruttamento sessuale, le cifre più alte si sono registrate nei seguenti Stati: AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) e UK (54).¹² Il numero totale di casi oggetto

⁹ Relazione sulla base dell'articolo 10 della decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, COM (2006) 187 definitivo.

¹⁰ Documento di lavoro della Commissione, "Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani", COM(2008)657. Il documento è stato redatto in base a 24 risposte a un questionario diffuso dalla Commissione nel dicembre 2007 ed alle informazioni trasmesse da vari organi quali Europol ed Eurojust.

¹¹ Il richiamato documento di lavoro della Commissione COM(2008)657 è la fonte di tutte le cifre riportate nel presente paragrafo.

¹² In certi paesi tali cifre includono la tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo. È possibile che un certo numero di casi di tratta a fini di sfruttamento sessuale siano ancora perseguiti come casi di sfruttamento della prostituzione data la difficoltà nel raccogliere prove.

di indagini nell'UE è stato di 195 nel 2001, 453 nel 2003, 1 060 nel 2005 e 1 569 nel 2006.¹³ Nonostante questo aumento, il numero di procedimenti penali non è ancora comparabile all'ampiezza presunta di questo tipo di criminalità, come sopra descritto.

- *Assenza di assistenza, protezione e indennizzi adeguati per le vittime*
- Per quanto riguarda il numero di vittime che hanno ricevuto sostegno negli ultimi anni, le cifre sono state fornite solo da :AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9) IT (2.143), LT (96), PL (10), SL (40), and NO (37).¹⁴ Data la presumibile entità del fenomeno della tratta degli esseri umani in Europa, va concluso che solo qualche paese ha adottato misure che possano essere ritenute una reale risposta. D'altra parte, negli Stati come AT, BE, IT, BG, e UK, in cui le vittime che beneficiano di assistenza sono numerose, sono anche più alte le cifre relative ai procedimenti penali.
- *Insufficiente monitoraggio della situazione*
- Sulla tratta scarseggiano in generale cifre e stime. Nell'ambito dei diritti e del sostegno delle vittime, la grande maggioranza dei paesi non dispone addirittura di alcun dato, e i sistemi nazionali sembrano ancora inadeguati per quanto riguarda i meccanismi di monitoraggio. Due Stati (NL e SE) hanno nominato un relatore nazionale e otto hanno comunicato l'introduzione di meccanismi analoghi (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, UK). Tale situazione potrebbe avere ripercussioni negative sulla qualità dei dati raccolti.

Per queste ragioni, le parti interessate sollecitano l'adozione di misure più efficaci, specifiche e vincolanti nei sopra menzionati settori critici.

3. OBIETTIVI

La finalità generale del presente lavoro è combattere la criminalità, organizzata o d'altro tipo, in particolare la tratta delle persone e i reati contro i minori, conformemente all'articolo 29 del trattato UE, definendo un quadro più coerente ed efficace di lotta contro la tratta nell'ambito del terzo pilastro.

A Obiettivo specifico: perseguire i reati

- Obiettivi operativi:
 - A1 Imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive
 - A2 Facilitare la cooperazione delle vittime con le autorità giudiziarie
 - A3 Eliminare gli ostacoli alla cooperazione internazionale e generalizzare l'uso di strumenti d'indagine che risultano efficaci contro la criminalità organizzata e nei casi transnazionali

¹³ I casi terminati con una condanna sono di gran lunga inferiori. Nel 2006 le condanne per tratta a fini di sfruttamento sessuale sono state 284.

¹⁴ Queste cifre non sono comparabili a quelle figuranti nella banca dati dell'OIM.

- A4 Perseguire con maggiore facilità i trafficanti quando il reato è stato commesso al di fuori del territorio dello Stato

B Obiettivo specifico: proteggere i diritti delle vittime

- Obiettivi operativi:
- B1 Fornire a ogni presunta vittima assistenza incondizionata e individualizzata prima, durante e dopo il procedimento penale
- B2 Proteggere le vittime dalla detenzione e da procedimenti giudiziari a loro carico per reati che sono state indotte a commettere, come la violazione delle leggi sull'immigrazione
- B3o Aumentare la protezione contro la vittimizzazione secondaria, derivante dal modo in cui le autorità competenti conducono i procedimenti
- B4o Stabilire mezzi specifici per garantire protezione e indennizzi effettivi

C Obiettivo specifico: prevenire la tratta degli esseri umani

- Obiettivi operativi:
- C1 Ridurre i fattori di vulnerabilità nei paesi d'origine
- C2 Migliorare le competenze dei funzionari che possono entrare in contatto con potenziali vittime
- C3 Scoraggiare la domanda di servizi sessuali e manodopera a buon mercato
- **D Obiettivo specifico: introdurre efficaci sistemi di monitoraggio**
- Obiettivi operativi:
- D1 Predisporre sistemi nazionali coerenti, come relatori nazionali o meccanismi equivalenti
- D2 Istituire una stretta cooperazione fra tali relatori nazionali o meccanismi equivalenti

4. OPZIONI

Per raggiungere gli obiettivi individuati sono state esaminate varie opzioni

- Opzione (1): nessuna nuova azione da parte dell'UE
- L'UE non adotterebbe nessuna misura nel campo della lotta contro la tratta degli esseri umani, mentre gli Stati membri potrebbero portare avanti il processo di firma e di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.
- Opzione (2): misure non legislative

La decisione quadro 2004/629/GAI non verrebbe modificata. Provvedimenti non legislativi potrebbero essere adottati in materia di regimi di sostegno alle vittime, monitoraggio, misure di prevenzione nei paesi di destinazione e nei paesi di origine, formazione e cooperazione fra le autorità di contrasto.

- Opzione (3): nuova normativa in materia di azione penale, sostegno alle vittime, prevenzione e monitoraggio

Verrebbe adottata una nuova decisione quadro che incorporerebbe le disposizioni della decisione quadro esistente, insieme ad alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa e ad altri elementi aggiuntivi. In particolare, la nuova decisione quadro conterrebbe disposizioni in materia di diritto penale sostanziale, giurisdizione ed esercizio dell'azione penale, diritti delle vittime nei procedimenti penali, assistenza alle vittime, misure di protezione speciali per i minori, prevenzione e monitoraggio.

- Opzione (4): nuova legislazione (come opzione 3) + misure non legislative (come opzione 2)

– Verrebbe adottata una nuova decisione quadro che incorporerebbe la decisione quadro esistente e che includerebbe nuove disposizioni. La nuova decisione quadro verrebbe completata da misure non legislative, in particolare quelle di cui all'opzione 2.

5. RAFFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione 1 (status quo) può apportare miglioramenti significativi se gli Stati membri firmano, ratificano ed attuano la Convenzione del Consiglio d'Europa, STCE n 197. Tuttavia, a causa della durata dei processi nazionali di ratifica e in assenza di un quadro giuridicamente vincolante a livello dell'UE, è difficile prevedere quando e in quale misura si concretizzerà l'impatto positivo della Convenzione.

L'opzione 2 accelererebbe l'attuazione del quadro legislativo esistente, ma non sarebbe sufficiente per migliorare i procedimenti giudiziari in una serie di ambiti in cui è necessaria una specifica base giuridica. Inoltre, il basso tasso di attuazione degli atti non vincolanti adottati in passato non porta ad essere ottimisti quanto all'efficacia dell'opzione 2.

L'opzione 3 apporterebbe un miglioramento rispetto alla situazione attuale: rafforzerebbe la legislazione nei settori contemplati dalle attuali norme UE riguardanti i procedimenti giudiziari nei confronti degli autori dei reati e la protezione delle vittime e affronterebbe anche le esigenze in materia di prevenzione e monitoraggio. Il suo costo finanziario dovrebbe essere compensato dai benefici sociali ed economici di una più efficace azione contro questo tipo di criminalità.

L'opzione 4 moltiplicherebbe l'efficacia delle misure di cui alle opzioni 2 e 3, combinandole e promuovendo la cooperazione fra gli Stati membri nell'introduzione degli strumenti necessari e nel miglioramento dell'attuazione del più ampio quadro giuridico previsto.

In base all'analisi dell'impatto economico, sociale e sui diritti dell'uomo, le opzioni 3 e 4 costituiscono il migliore approccio del problema ai fini della realizzazione degli obiettivi individuati. L'opzione privilegiata sarebbe la n. 4.



Série des Traités du Conseil de l'Europe - n°197

**CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA
SULLA LOTTA CONTRO LA TRATTA DI
ESSERI UMANI E RELAZIONE ESPLICATIVA**

Varsavia, 16.V.2005

Traduzione in italiano a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per i diritti e le pari opportunità

<http://www.coe.int/trafficking/fr>

INDICE DEGLI ARGOMENTI TRATTATI		
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani		
	Premessa	5
	Capitolo I - Oggetto, campo d'applicazione, principio di non discriminazione e definizione	6
	Capitolo II - Prevenzione, cooperazione ed altre misure	7
	Capitolo III - Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime, che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini	9
	Capitolo IV - Diritto penale sostanziale	14
	Capitolo V - Indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale	16
	Capitolo VI - Cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile	19
	Capitolo VII - Meccanismo di monitoraggio	20
	Capitolo VIII - Relazione con altri strumenti internazionali	22
	Capitolo IX - Emendamenti alla Convenzione	22
	Capitolo X - Clausole finali	23
Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani		
		27
I.	Introduzione	28
	a. La tratta di esseri umani: il fenomeno ed il suo contesto	28
	b. L'azione del Consiglio d'Europa	29
	c. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani	33
II	Commento alle disposizioni della Convenzione	35
	Titolo	35
	Premessa	35
	Capitolo I - Oggetto, campo d'applicazione, principio di non discriminazione e definizione	38
	Articolo 1 - Oggetto della Convenzione	38
	Articolo 2 - Campo d'applicazione	39
	Articolo 3 - Principio di non discriminazione	40
	Articolo 4 - Definizioni	41
	Capitolo II - Prevenzione, cooperazione ed altre misure	46
	Articolo 5 - Prevenzione della tratta di esseri umani	46
	Articolo 6 - Misure per scoraggiare la domanda	48
	Articolo 7 - Misure alle frontiere	48
	Articolo 8 - Sicurezza e controllo dei documenti	49
	Articolo 9 - Legittimità e validità dei documenti	49
	Capitolo III - Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime, che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini	50
	Articolo 10 - Identificazione delle vittime	51
	Articolo 11 - Protezione della vita privata	52
	Articolo 12 - Assistenza alle vittime della tratta di esseri umani	53
	Articolo 13 - Periodo di recupero e di riflessione	57
	Articolo 14 - Permesso di soggiorno	59
	Articolo 15 - Indennizzo e risarcimento legale	60

	Articolo 16 – Rimpatrio e rientro a casa delle vittime	62
	Articolo 17 – Parità tra donne e uomini	63
	Capitolo IV - Diritto penale sostanziale	65
	Articolo 18 – Reato di tratta di esseri umani	66
	Articolo 19 – Reato di utilizzo dei servizi di una vittima	67
	Articolo 20 – Reati relativi ai documenti di viaggio o d'identità	68
	Articolo 21 – Complicità e tentativo di reato	69
	Articolo 22 – Responsabilità delle persone giuridiche	69
	Articolo 23 – Sanzioni e misure repressive	70
	Articolo 24 – Circostanze aggravanti	72
	Articolo 25 – Precedenti penali	72
	Articolo 26 – Norme che escludono la pena	74
	Capitolo V – Indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale	74
	Articolo 27 – Inchieste su denuncia e d'ufficio	74
	Articolo 28 – Protezione delle vittime, dei testimoni e delle persone che collaborano con l'autorità giudiziaria	75
	Articolo 29 – Autorità specializzate ed organismi di coordinamento	77
	Articolo 30 – Procedure giudiziarie	78
	Articolo 31 – Competenza	83
	Capitolo VI – Cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile	85
	Articolo 32 – Principi generali e misure di cooperazione internazionale	86
	Articolo 33 – Misure relative alle persone minacciate o scomparse	87
	Articolo 34 – Informazioni	87
	Articolo 35 – Cooperazione con la società civile	88
	Capitolo VII – Meccanismo di monitoraggio	88
	Articolo 36 – Il gruppo di esperti nella lotta alla tratta di esseri umani	89
	Articolo 37 – Il Comitato delle Parti	89
	Articolo 38 – Procedura	90
	Capitolo VII – Relazione con altri strumenti internazionali	90
	Articolo 39 – Relazione con il <i>Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minore</i>	90
	Articolo 40 – Relazione con altri strumenti internazionali	91
	Capitolo IX – Emendamenti alla Convenzione	92
	Articolo 41 – Emendamenti	92
	Capitolo X – Clausole finali	92
	Articolo 42 – Firma ed entrata in vigore	93
	Articolo 43 – Adesione alla Convenzione	93
	Articolo 44 – Ambito territoriale di applicazione	93
	Articolo 45 –Riserve	93
	Articolo 46 – Denuncia	93
	Articolo 47 – Notifica	94

**CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA
SULLA LOTTA CONTRO LA TRATTA
DI ESSERI UMANI**

Premessa

Gli Stati Membri del Consiglio d'Europa e gli altri firmatari della presente Convenzione,

Considerato che lo scopo del Consiglio d'Europa è quello di realizzare una maggiore unità tra i suoi membri;

Considerato che la tratta di esseri umani costituisce una violazione dei diritti umani e un'offesa alla dignità e all'integrità dell'essere umano;

Considerato che la tratta di esseri umani può condurre ad una situazione di schiavitù per le vittime;

Considerato che il rispetto dei diritti delle vittime, la loro protezione e la lotta alla tratta di esseri umani devono essere gli obiettivi prioritari;

Considerato che tutte le attività e le iniziative intraprese contro la tratta di esseri umani, devono essere non discriminatorie e tenere conto della parità tra le donne e gli uomini così come di un approccio fondato sui diritti dei minori;

Richiamando le dichiarazioni dei Ministri degli Affari esteri degli Stati membri nelle Sessioni 112° (14-15 Maggio 2003) e 114° (12-13 Maggio 2004) del Comitato dei Ministri che auspicavano un'azione più forte da parte del Consiglio d'Europa nel campo della tratta di esseri umani;

Ricordando la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) ed i suoi Protocolli;

Ricordando le seguenti Raccomandazioni del Consiglio dei Ministri agli Stati Membri del Consiglio d'Europa: Raccomandazione n° R (91) 11 sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e la tratta dei bambini e dei giovani adulti; Raccomandazione n° R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti alla difesa; Raccomandazione n° R (2000) 11 sulla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale; Raccomandazione n°R (2001) 16 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento sessuale; Raccomandazione n° R (2002) 5 sulla protezione delle donne contro la violenza;

Ricordando le seguenti raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa: Raccomandazione 1325 (1997) sulla tratta delle donne e sulla prostituzione forzata negli Stati membri del Consiglio d'Europa; Raccomandazione 1450 (2000) sulla violenza contro le donne; Raccomandazione 1545 (2002) per una campagna contro la tratta delle donne e la prostituzione; Raccomandazione 1610 (2003) sulla migrazione connessa alla tratta delle donne e alla prostituzione; Raccomandazione 1611 (2003) sul traffico degli organi in Europa; Raccomandazione 1663 (2004) sulla schiavitù domestica: servitù, persone alla pari e mogli acquistate per corrispondenza;

Ricordando la Decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 Luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani, la Decisione-quadro del Consiglio della Unione europea del 15 Marzo 2001 sullo status delle vittime nei processi penali e la Direttiva del Consiglio dell'Unione del 29 Aprile 2004 sul permesso di soggiorno rilasciato

ai cittadini dei Paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani o che sono stati oggetto di un'azione di aiuto all'immigrazione illegale e che cooperano con le autorità competenti;

Tenendo nella dovuta considerazione la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ed il suo Protocollo aggiuntivo finalizzato a prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori, al fine di rafforzare la protezione che offrono questi strumenti e sviluppare le norme da essi stabilite;

Tenendo nella dovuta considerazione gli altri strumenti giuridici pertinenti nel campo della lotta alla tratta di esseri umani;

Tenendo conto dell'esigenza di elaborare uno strumento giuridico internazionale globale che sia incentrato sui diritti umani delle vittime della tratta e sulla creazione di uno specifico meccanismo di monitoraggio,

Convengono su quanto segue:

Capitolo I – Oggetto, campo d'applicazione, principio di non discriminazione e definizioni

Articolo 1 – Oggetto della Convenzione

1. La presente Convenzione ha l'obiettivo di:
 - a) prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità tra le donne e gli uomini;
 - b) proteggere i diritti umani delle vittime della tratta, delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni, garantendo la parità tra le donne e gli uomini, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci;
 - c) promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.
2. Allo scopo di assicurare una messa in opera efficace da parte delle Parti delle sue disposizioni, la presente Convenzione stabilisce uno specifico meccanismo di monitoraggio.

Articolo 2 – Campo d'applicazione

La presente convenzione si applica a tutte le forme di tratta di esseri umani, sia a livello nazionale che transnazionale, legate o meno alla criminalità organizzata.

Articolo 3 – Principio di non discriminazione

L'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti, in particolare la fruizione delle misure atte a proteggere e promuovere i diritti delle vittime, dovrà avvenire senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di altro

genere, sulle origini nazionali o sociali, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, sulla ricchezza, sulla nascita o su qualsiasi altro tipo di condizione.

Articolo 4 – Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:

- a) L'espressione "tratta di esseri umani" indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi;
- b) Il consenso della vittima della "tratta di esseri umani", allo sfruttamento così come indicato nel comma a) di questo articolo, è irrilevante in presenza di uno qualsiasi dei mezzi indicati nel comma a);
- c) Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di un minore allo scopo di sfruttarlo, verrà considerato "tratta di esseri umani" anche non viene utilizzato nessuno dei mezzi previsti nel comma a) del presente articolo;
- d) per "minore" s'intende qualsiasi persona di età inferiore ai diciotto anni;
- e) per "vittima" s'intende qualsiasi persona fisica soggetta alla tratta di esseri umani così come definita nel presente articolo.

Capitolo II – Prevenzione, cooperazione ed altre misure

Articolo 5 – Prevenzione della tratta di esseri umani

1. Ciascuna delle Parti adotterà misure per stabilire o rafforzare il coordinamento a livello nazionale tra i vari organismi responsabili della prevenzione e della lotta alla tratta di esseri umani.
2. Ciascuna delle Parti stabilirà e/o rafforzerà politiche e programmi efficaci allo scopo di prevenire la tratta di esseri umani, mediante: ricerche, campagne d'informazione, di sensibilizzazione ed educative; iniziative sociali ed economiche, programmi di formazione, in particolare quelli per le persone vulnerabili nei confronti della tratta e per i professionisti che s'interessano della tratta di esseri umani.
3. Ciascuna delle Parti promuoverà un tipo di approccio fondato sui diritti umani, ed userà un approccio integrato di parità tra donne ed uomini e rispettoso dell'infanzia, nello sviluppo, nell'attuazione e nella valutazione di tutte le politiche ed i programmi menzionati nel secondo comma.

4. Ciascuna delle Parti adotterà le misure appropriate e necessarie, affinché gli immigrati si stabiliscano nel Paese legalmente, in particolare attraverso la diffusione d'informazioni accurate, da parte degli uffici interessati, sulle condizioni che permettono l'ingresso e la permanenza legale sul proprio territorio.
5. Ciascuna delle Parti adotterà specifiche misure per ridurre la vulnerabilità dei minori nei confronti della tratta, in modo particolare creando un ambiente protetto per questi ultimi.
6. Le misure stabilite in conformità con il presente articolo coinvolgeranno, se del caso, le organizzazioni non governative, le altre organizzazioni competenti e gli altri soggetti della società civile impegnati nella prevenzione della tratta di esseri umani e nella protezione o nell'aiuto alle vittime.

Articolo 6 – Misure per scoraggiare la domanda

Per scoraggiare la domanda, che favorisce tutte le forme di sfruttamento delle persone, in particolare delle donne e dei bambini, e che favorisce la tratta, ciascuna delle Parti adotterà o rafforzerà misure legislative, amministrative, educative, sociali, culturali ed altre, ivi comprese:

- a. ricerche sulle migliori pratiche, metodi e strategie;
- b. misure dirette ad aumentare il livello di consapevolezza della responsabilità e dell'importante ruolo dei media e della società civile per individuare la domanda come una delle cause profonde della tratta di esseri umani;
- c. realizzare campagne d'informazione mirate, coinvolgendo tra gli altri, se necessario, le pubbliche autorità ed i decisori politici;
- d. misure di prevenzione, inclusi programmi educativi destinati ai ragazzi e alle ragazze nella loro vita scolastica, che evidenzino l'inaccettabile natura della discriminazione basata sul sesso e le disastrose conseguenze che ne derivano, l'importanza della parità tra le donne e gli uomini e della dignità e integrità di ogni essere umano.

Articolo 7 – Misure alle frontiere

1. Senza pregiudizio per gli impegni internazionali relativi alla libera circolazione delle persone, le Parti rafforzeranno, per quanto possibile, i controlli alle frontiere, necessari per prevenire e scoprire la tratta di esseri umani.
2. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure appropriate per prevenire, per quanto possibile, l'utilizzo dei mezzi di trasporto usati dai corrieri commerciali per commettere i reati previsti sulla base della presente Convenzione.
3. Laddove appropriato, e nel rispetto delle convenzioni internazionali applicabili, tali misure consistono nella previsione dell'obbligo per i trasportatori commerciali, incluse tutte le compagnie di trasporto o tutti i proprietari o chiunque utilizzi un qualsiasi mezzo di trasporto, di accertarsi che tutti i passeggeri siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nello Stato di accoglienza.

4. Ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie, in conformità alla propria legge nazionale, per comminare sanzioni in caso di violazione degli obblighi stabiliti nel comma 3 del presente articolo.
5. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per permettere, in conformità alla propria legislazione, di rifiutare l'ingresso o revocare i visti alle persone implicate nei reati previsti sulla base della presente Convenzione.
6. Le Parti rafforzano la cooperazione tra i servizi di controllo delle frontiere, in particolare stabilendo e mantenendo canali diretti di comunicazione.

Articolo 8 – Sicurezza e controllo dei documenti

Ciascuna delle Parti prende le misure necessarie:

- a. per assicurarsi che i documenti di viaggio o di identità, da essa rilasciati, siano di qualità tale da non poter essere facilmente usati in modo inappropriato né falsificati o modificati, duplicati o rilasciati illecitamente; e
- b. per assicurare l'integrità e la sicurezza dei documenti di viaggio o d'identità rilasciati da e per conto di una delle Parti e allo scopo di prevenire la loro illegittima riproduzione e conseguente illegittimo rilascio.

Articolo 9 – Legittimità e validità dei documenti

Su richiesta di una delle Parti, una Parte verifica, in conformità al proprio diritto nazionale ed entro un ragionevole lasso di tempo, la legittimità e la validità dei documenti di viaggio o d'identità rilasciati o ritenuti rilasciati a suo nome e che si sospetti vengano usati per la tratta di esseri umani.

Capitolo III – Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime, che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini

Articolo 10 – Identificazione delle vittime

1. Ciascuna delle Parti si assicura che le autorità competenti dispongano di personale formato e qualificato per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani, nell'identificazione delle vittime, in particolare dei minori, e nell'aiuto a questi ultimi, e si assicura che le autorità competenti collaborino tra loro, così come con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno, al fine di permettere di identificare le vittime con una procedura che tenga conto della speciale situazione delle donne e dei minori vittime e, nei casi appropriati, che vengano rilasciati permessi di soggiorno nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 14 della presente Convenzione.
2. In particolare, ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie ad identificare le vittime in collaborazione, se del caso, con le altre Parti e con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno. Ciascuna delle Parti si assicura che, se le autorità competenti hanno ragionevoli motivi per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, quella

persona non venga allontanata dal proprio territorio finché la procedura d'identificazione, che la vede vittima di un reato previsto dall'articolo 18 della presente Convenzione, sia stata completata dalle autorità competenti e si assicura che la persona riceva l'assistenza di cui all'articolo 12, commi 1 e 2.

3. Quando l'età della vittima risulta incerta e ci sono motivi per credere che la vittima sia un minore, in tal caso si presume che si tratti di un minore e si adottano speciali misure di protezione nell'attesa che l'età venga verificata.
4. Non appena il minore viene identificato come vittima, e non è accompagnato, ognuna delle Parti deve:
 - a far rappresentare il minore a livello legale da un tutore, da un'organizzazione o da una autorità che agisca nell'interesse superiore del minore;
 - b fare i passi necessari per stabilire la sua identità e la sua nazionalità;
 - c fare ogni possibile sforzo per ritrovare la sua famiglia laddove questo rientri nell'interesse superiore del minore stesso.

Articolo 11 – Protezione della vita privata

1. Ciascuna delle Parti protegge la vita privata e l'identità delle vittime. I dati personali che le riguardano sono registrati e usati alle condizioni previste dalla Convenzione per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali (STE N° 108).
2. In particolare, ciascuna delle Parti adotta misure al fine di assicurare che l'identità, o i particolari che consentono l'identificazione, di un minore vittima della tratta, non siano resi pubblici attraverso i media od altri mezzi, salvo, in eccezionali circostanze, quando si mira a facilitare il ritrovamento dei membri della famiglia o per assicurare in altro modo il benessere e la protezione del minore.
3. Ciascuna delle Parti prende in considerazione l'adozione, nel rispetto dell'articolo 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, di misure finalizzate ad incoraggiare i media a proteggere la vita privata e l'identità delle vittime attraverso l'auto-regolazione o misure di regolazione o di co-regolazione.

Articolo 12 – Assistenza alle vittime della tratta di esseri umani

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per dare assistenza alle vittime per il loro recupero fisico, psicologico e sociale. Tale assistenza includerà almeno:
 - a. condizioni di vita capaci di assicurare loro la sussistenza, attraverso misure quali: un alloggio adeguato e sicuro, l'assistenza psicologica e materiale;
 - b. accesso alle cure mediche d'urgenza;
 - c. un aiuto in materia di traduzione ed interpretariato, se necessario;

- d. consigli ed informazioni, concernenti in particolare i diritti che la legge riconosce loro ed i servizi messi a loro disposizione, in una lingua che possano comprendere;
 - e. assistenza per fare in modo che i diritti e gli interessi delle vittime siano rappresentati e presi in considerazione durante le fasi della procedura penale avviata contro gli autori del reato;
 - f. accesso all'istruzione per i minori.
2. Ciascuna delle Parti tiene nel dovuto conto le esigenze di sicurezza e di protezione delle vittime.
 3. Inoltre, ciascuna delle Parti fornisce l'assistenza medica necessaria, o qualsiasi altro genere di assistenza, alle vittime che risiedono legalmente nel territorio, che non hanno risorse adeguate e ne hanno bisogno.
 4. Ciascuna delle Parti adotta norme che autorizzino le vittime, residenti nel territorio in modo legale, ad avere accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale ed all'istruzione.
 5. Ciascuna delle Parti prende misure, ove necessario ed alle condizioni previste dalle proprie leggi nazionali, al fine di cooperare con le organizzazioni non-governative, le altre organizzazioni competenti o gli altri soggetti della società civile impegnati nell'assistenza delle vittime.
 6. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, o le altre misure necessarie, per assicurarsi che l'assistenza ad una vittima non sia subordinata alla sua volontà di testimoniare.
 7. Per l'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo, ciascuna delle Parti si assicura che i servizi siano forniti in modo consensuale ed informato, tenendo in debito conto le speciali esigenze delle persone che si trovano in una condizione di vulnerabilità ed i diritti dei minori in termini di alloggio, istruzione e cure adeguate.

Articolo 13 – Periodo di recupero e di riflessione

1. Ciascuna delle Parti prevede nella sua legislazione nazionale un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni, quando sussistano ragionevoli motivi per credere che la persona in questione sia una vittima. Tale periodo dovrà avere durata sufficiente perché la persona in questione possa ristabilirsi, sfuggire dall'influenza dei trafficanti e/o prendere consapevolmente delle decisioni sulla sua collaborazione con le autorità competenti. Durante questo periodo non sarà possibile mettere in atto alcun ordine d'espulsione contro di essa. Questa norma non pregiudica le attività avviate dalle autorità competenti in tutte le fasi della procedura nazionale applicabile ed in particolare non pregiudica l'attività investigativa ed il perseguimento dei fatti criminosi. Durante questo periodo le Parti autorizzano il soggiorno della persona in questione sul loro territorio.
2. Durante questo periodo, le persone di cui al comma 1 di questo articolo beneficiano delle misure contenute nell'articolo 12, commi 1 e 2.
3. Le Parti non sono obbligate al rispetto di questo periodo per ragioni di ordine pubblico o se si ritiene che lo stato di vittima sia stato impropriamente invocato.

Articolo 14 – Permesso di soggiorno

1. Ciascuna delle Parti rilascia un permesso di soggiorno rinnovabile alle vittime, in una delle due seguenti ipotesi o in entrambe:
 - a. l'autorità competente considera che la loro permanenza sia necessaria in ragione della loro condizione personale;
 - b. l'autorità competente considera che il loro soggiorno sia necessario in ragione della loro collaborazione con le autorità competenti ai fini dell'inchiesta o del procedimento penale.
2. Il permesso di soggiorno per i minori vittime, quando giuridicamente necessario, sarà rilasciato in funzione dell'interesse superiore del minore e, se opportuno, rinnovato alle stesse condizioni.
3. Il mancato rinnovo o ritiro del permesso di soggiorno è soggetto alle condizioni stabilite dalla legge nazionale della Parte.
4. Se una vittima inoltra una domanda per un altro tipo di permesso di soggiorno, la Parte interessata terrà conto del fatto che la vittima abbia beneficiato o ancora benefici del permesso di soggiorno in virtù del comma 1.
5. Considerando gli obblighi delle Parti di cui all'articolo 40 della presente Convenzione, ogni Parte si assicura che il rilascio del permesso, in conformità alla presente disposizione, avvenga senza pregiudizio del diritto di richiedere asilo e di beneficiarne.

Articolo 15 – Indennizzo e risarcimento legale

1. Ciascuna delle Parti garantisce che le vittime abbiano accesso, sin dal loro primo contatto con le autorità competenti, all'informazione sulle procedure giudiziarie ed amministrative pertinenti, in una lingua che possano comprendere.
2. Ciascuna delle Parti stabilisce, nella propria legislazione nazionale, il diritto delle vittime all'assistenza di un difensore e all'assistenza legale gratuita alle condizioni previste dalle norme nazionali.
3. Ciascuna delle Parti prevede nella sua legislazione nazionale il diritto delle vittime ad essere indennizzate dagli autori del reato.
4. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per fare in modo che l'indennizzo alle vittime sia garantito, alle condizioni previste dalle norme nazionali, ad esempio stabilendo un fondo per l'indennizzo delle vittime o altre misure o programmi destinati all'assistenza e all'integrazione sociale delle vittime, che potrebbero essere finanziati dai beni che derivano dall'applicazione delle misure previste dall'articolo 23.

Articolo 16 – Rimpatrio e rientro delle vittime

1. La Parte a cui una vittima appartiene come cittadina o quella in cui aveva il diritto di risiedere in modo permanente al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza, deve, tenuto conto dei suoi diritti, della sua sicurezza e

della sua dignità, facilitare ed accettare il rientro della vittima, senza ritardi ingiustificati e irragionevoli.

2. Quando una Parte rinvia una vittima in un altro Stato, questo rinvio deve essere fatto con il dovuto riguardo ai diritti, alla sicurezza ed alla dignità della persona e alla fase di ogni procedura giudiziaria connessa al fatto che la persona è una vittima, e deve di preferenza essere volontario.
3. Su domanda di una Parte ricevente, un'altra Parte, su richiesta, verifica se una persona è cittadina o aveva il diritto di risiedere in modo permanente nel proprio territorio al momento dell'ingresso nel territorio della Parte ricevente.
4. Allo scopo di facilitare il rientro di una vittima che sia sprovvista dei documenti richiesti, la Parte di cui questa persona è cittadina, o in cui ella aveva il diritto di risiedere a titolo permanente al momento del suo ingresso sul territorio della Parte ricevente, accetta di rilasciare, su richiesta della Parte ricevente, i documenti di viaggio, o altro tipo di autorizzazione, necessari per mettere in grado la persona di rientrare e di essere ammessa nel proprio territorio.
5. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per realizzare programmi di rimpatrio, che coinvolgano le competenti istituzioni nazionali od internazionali e le organizzazioni non-governative. Questi programmi mirano ad evitare la ri-vittimizzazione. Ciascuna delle Parti dovrebbe fare ogni sforzo per favorire la reintegrazione delle vittime nella società dello Stato di rientro, inclusa la reintegrazione nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro, in particolare attraverso l'acquisizione e il miglioramento delle competenze professionali. Riguardo ai minori, questi programmi dovrebbero includere il godimento del diritto all'istruzione e misure per assicurare loro il beneficio di una presa in carico o di una accoglienza adeguata da parte della loro famiglia o di strutture di accoglienza adatte.
6. Ciascuna delle Parti prende le misure legislative o le altre misure necessarie per mettere a disposizione delle vittime, laddove necessario in collaborazione con tutte le Parti coinvolte, le informazioni sulle strutture che possano assisterle nel Paese dove sono rientrate o rimpatriate, quali i servizi investigativi e giudiziari, le organizzazioni non-governative, gli operatori del settore legale capaci di fornire consigli e le strutture sociali.
7. I minori vittime non saranno rimpatriati in uno Stato, se, in base ad una valutazione dei rischi e della sicurezza, appare che tale rimpatrio non sarebbe nell'interesse superiore del minore.

Articolo 17 – Parità tra donne e uomini

Ciascuna delle Parti deve tendere, nell'applicare le misure contenute in questo capitolo, a promuovere l'eguaglianza tra le donne e gli uomini e il ricorso all'approccio integrato di parità nello sviluppare, attuare e valutare le misure stesse.

Capitolo IV – Diritto penale sostanziale

Articolo 18 – Reato di tratta di esseri umani

Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per definire reati gli atti enunciati all'articolo 4 della presente Convenzione, se commessi intenzionalmente.

Articolo 19 – Reato di utilizzo dei servizi di una vittima

Ciascuna delle Parti provvede ad adottare le misure legislative e le altre misure necessarie per definire reato, in conformità alla propria legge nazionale, l'utilizzo di servizi che sono oggetto dello sfruttamento di cui all'articolo 4 della presente Convenzione, se c'è la consapevolezza che la persona in questione è una vittima della tratta di esseri umani.

Articolo 20 – Reati relativi ai documenti di viaggio o d'identità

Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, e le altre misure necessarie, per definire reati i seguenti atti, se intenzionalmente commessi allo scopo di rendere possibile la tratta di esseri umani:

- a. fabbricare un documento di viaggio o d'identità falso;
- b. procurare o fornire tale documento ;
- c. trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere il documento di viaggio o di identità di un'altra persona.

Articolo 21 – Complicità e tentativo di reato

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, e le altre misure necessarie, per definire reato qualsiasi forma di complicità, quando la stessa è intenzionale, allo scopo di commettere uno dei reati stabiliti in applicazione degli articoli 18 e 20 della presente Convenzione.
2. Ciascuna parte adotta le misure legislative o le altre necessarie per definire reato qualsiasi tentativo intenzionale di commettere uno dei reati stabiliti in applicazione dell'art. 18 e 20 lettera a, della presente convenzione.

Articolo 22 – Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, e le altre misure necessarie, allo scopo di assicurare che le persone giuridiche siano ritenute responsabili dei reati stabiliti in applicazione della presente Convenzione, quando vengono commessi per loro conto da una qualsiasi persona fisica, che agisca sia individualmente sia come parte di un organo della persona giuridica o che eserciti un potere di direzione al suo interno e che abbia:
 - a. il potere di rappresentanza della persona giuridica;
 - b. l'autorità per prendere decisioni per conto della persona giuridica;
 - c. l'autorità per esercitare un controllo sulla persona giuridica.

2. Escludendo i casi già esposti nel comma 1, ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie per assicurare che una persona giuridica possa essere ritenuta responsabile quando la mancanza di sorveglianza o di controllo da parte di una persona fisica indicata nel comma 1 abbia reso possibile che venisse commesso un reato, stabilito in virtù della presente Convenzione, per conto della suddetta persona giuridica, da parte di una persona fisica che abbia agito sotto la sua autorità.
3. In base ai principi giuridici della Parte in questione, la responsabilità di una persona giuridica può essere penale, civile o amministrativa.
4. Tale responsabilità viene stabilita in modo da non pregiudicare la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso il reato.

Articolo 23 – Sanzioni e misure repressive

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative e le altre necessarie per far sì che i reati, stabiliti ai sensi degli articoli dal 18 al 21, siano punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Tali sanzioni includono, per i reati stabiliti in attuazione dell'articolo 18, quando commessi da persone fisiche, pene che prevedano la privazione della libertà e che possano dar luogo all'estradizione.
2. Ciascuna delle Parti farà sì che le persone giuridiche responsabili in applicazione dell'articolo 22, siano soggette a sanzioni o misure penali o non penali effettive, proporzionate e dissuasive, ivi comprese le sanzioni pecuniarie.
3. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per rendere possibile la confisca o comunque la sottrazione dei mezzi e dei profitti derivanti dai reati come definiti ai sensi degli articoli 18 e 20, lettera a, della presente Convenzione, o di beni il cui valore corrisponda a tali profitti.
4. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per rendere possibile la chiusura temporanea o permanente di qualsiasi struttura usata per commettere la tratta di esseri umani, senza pregiudizio nei confronti dei diritti dei terzi in buona fede, o per interdire, a titolo temporaneo o definitivo, all'autore del reato, l'esercizio dell'attività nel corso della quale il reato è stato commesso.

Articolo 24 – Circostanze aggravanti

Ciascuna delle Parti fa in modo che le seguenti circostanze siano considerate come aggravanti nel determinare la pena per i reati stabiliti ai sensi dell'articolo 18 della presente Convenzione:

- a. il reato ha messo a rischio la vita della vittima deliberatamente o per grave negligenza;
- b. il reato è stato commesso contro un minore;
- c. il reato è stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni;
- d. il reato è stato commesso nel quadro di un'organizzazione criminale.

Articolo 25 – Precedenti penali

Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative e le altre che diano la possibilità di prendere in considerazione, nel contesto della valutazione della pena, le condanne definitive inflitte da un'altra Parte, in relazione ai reati previsti in base alla presente Convenzione.

Articolo 26 – Norme che escludono la pena

Ciascuna delle Parti stabilisce, in conformità con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico nazionale, la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette.

Capitolo V – Indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale

Articolo 27 – Inchieste su denuncia e d'ufficio

1. Ciascuna delle Parti si assicura che le indagini o le azioni penali relative ai reati stabiliti in base alla presente Convenzione, non siano subordinate alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima, almeno quando il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio.
2. Ciascuna delle Parti vigila affinché le vittime di un reato commesso nel territorio di una delle Parti, diverso da quello in cui risiedono, possano adire l'autorità giudiziaria competente dello Stato di residenza. L'autorità competente adita, nel caso in cui non possa essa stessa esercitare la propria competenza al riguardo, trasmette la denuncia senza ritardi all'autorità competente della Parte nel cui territorio è stato commesso il reato. Il caso verrà trattato secondo le norme di diritto nazionale della Parte in cui il reato è stato commesso.
3. Ciascuna delle Parti assicura, per mezzo di misure legislative o di altre, alle condizioni previste dalle proprie norme nazionali, ai gruppi, alle fondazioni, alle associazioni o alle organizzazioni non-governative, che abbiano come scopo quello di lottare contro la tratta di esseri umani o quello di proteggere i diritti della persona umana, la possibilità di assistere e/o di sostenere le vittime che lo consentano nel corso dei procedimenti giudiziari penali che riguardano i reati stabiliti in base all'articolo 18 della presente Convenzione.

Articolo 28 – Protezione delle vittime, dei testimoni e delle persone che collaborano con l'autorità giudiziaria

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre necessarie per offrire una protezione effettiva ed appropriata dalle possibili ritorsioni o intimidazioni, specie durante le indagini e nel corso del procedimento giudiziario a carico degli autori del reato o dopo il procedimento, a vantaggio:
 - a. delle vittime;
 - b. quando è opportuno, delle persone che forniscono informazioni relative ai reati stabiliti in base all'articolo 18 della presente Convenzione o che collaborano in altro modo con le autorità incaricate delle indagini o dei procedimenti giudiziari;
 - c. dei testimoni che rendono una deposizione in ordine ai reati stabiliti in base all'articolo 18 della presente Convenzione;
 - d. se necessario, dei membri della famiglia delle persone di cui alle lettere a) e c).

2. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, o le altre misure necessarie, per assicurare e per offrire diversi tipi di protezione. Queste misure possono includere la protezione fisica, l'assegnazione di un nuovo luogo di residenza, il cambio d'identità e l'assistenza nel trovare lavoro.
3. I minori beneficiano di speciali misure di protezione che tengano conto del loro superiore interesse.
4. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, o le altre misure necessarie, per assicurare, se necessario, un'adeguata protezione da possibili ritorsioni o intimidazioni, in particolare durante le indagini e nel corso dei procedimenti giudiziari a carico degli autori dei reati, o dopo i procedimenti, ai membri dei gruppi, delle fondazioni, delle associazioni o delle organizzazioni non-governative che esercitano una o più attività previste nell'articolo 27, comma 3.
5. Ciascuna delle Parti prende in considerazione la stipula di accordi o di intese con altri Stati per l'attuazione del presente articolo.

Articolo 29 – Autorità specializzate ed organismi di coordinamento

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie al fine di assicurare che persone fisiche o giuridiche si specializzino nella lotta contro la tratta degli esseri umani e nella protezione delle vittime. Queste persone fisiche o giuridiche godono della necessaria indipendenza, nel quadro dei principi fondamentali del sistema giuridico della Parte interessata, perché possano essere in grado svolgere le loro funzioni in maniera efficace e libere da qualsiasi indebita pressione. Dette persone fisiche, o il personale delle persone giuridiche, devono disporre di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle funzioni che svolgono.
2. Ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie per assicurare il coordinamento delle politiche e delle azioni dei servizi della propria amministrazione e degli altri organismi pubblici che combattono contro la tratta degli esseri umani, se opportuno con l'istituzione di organismi di coordinamento.
3. Ciascuna delle Parti fornisce o rinforza la formazione di agenti responsabili della prevenzione e della lotta alla tratta degli esseri umani, inclusa la formazione sui Diritti della persona umana. La formazione può essere specifica per i diversi servizi e, se opportuno, s'incentrerà sui metodi usati per la prevenzione della tratta, per perseguire i trafficanti e per proteggere i diritti delle vittime, compresa la protezione delle vittime nei confronti dei trafficanti.
4. Ciascuna delle Parti prende in considerazione la nomina di Relatori nazionali o individua altri organismi incaricati del monitoraggio delle attività contro la tratta condotte dalle istituzioni statali e dell'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione nazionale.

Articolo 30 – Procedure giudiziarie

Nel rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare dell'articolo 6, ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie per garantire, nel corso dei procedimenti giudiziari:

- a. la protezione della vita privata delle vittime e, ove necessario, della loro identità;

b. la sicurezza delle vittime e la loro protezione dalle intimidazioni,

alle condizioni previste dalle norme nazionali e, nel caso di minori vittime, con specifico riferimento ai bisogni dei minori ed assicurando loro il diritto a misure di protezione specifiche.

Articolo 31 – Competenza

1. Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative, e le altre necessarie, per stabilire la competenza per qualsiasi reato previsto ai sensi della presente Convenzione, laddove il reato venga commesso:
 - a. nel proprio territorio; o
 - b. a bordo di una nave che batta bandiera della Parte in questione; o
 - c. a bordo di un velivolo immatricolato secondo le disposizioni di legge di detta Parte; o
 - d. da un proprio cittadino o da una persona apolide che abbia la proprio abituale residenza nel suo territorio, se il reato è punibile penalmente nel luogo in cui è stato commesso o se, per territorio, il reato non ricade nella competenza di alcuno Stato;
 - e. contro un proprio cittadino.
2. Ciascuna delle Parti può, al momento della firma o quando deposita il proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, con una dichiarazione rivolta al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, precisare che si riserva il diritto di non applicare o di applicare solo in casi o in condizioni specifiche, le disposizioni relative alla competenza di cui al comma 1 lettere d) e e) del presente articolo o di qualsiasi parte di dette lettere.
3. Ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie per definire la propria competenza con riferimento a tutti i reati di cui alla presente Convenzione, nei casi in cui il presunto autore si trovi nel proprio territorio e non possa venire estradato verso un' altra Parte soltanto in base alla sua nazionalità, dietro una richiesta di estradizione.
4. Quando più Parti rivendichino la propria competenza in relazione ad un reato che si presume stabilito in base alla presente Convenzione, le Parti interessate si consulteranno, se ciò è opportuno, al fine di determinare quale sia la più idonea a procedere penalmente.
5. Senza pregiudizio per le disposizioni generali di diritto internazionale, questa Convenzione non esclude alcuna competenza penale esercitata da una delle Parti, in conformità alla propria legislazione nazionale.

Capitolo VI – Cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile

Articolo 32 – Principi generali e misure di cooperazione internazionale

Le Parti cooperano tra loro, in conformità con le clausole della presente Convenzione ed in applicazione degli strumenti internazionali e regionali applicabili, degli accordi basati su disposizioni legislative uniformi o di reciprocità e della propria legislazione nazionale, nel modo più ampio possibile, allo scopo di:

- prevenire e combattere la tratta di esseri umani;
- proteggere e fornire assistenza alle vittime;
- condurre indagini o procedere penalmente per i reati previsti sulla base della presente Convenzione.

Articolo 33 – Misure relative alle persone minacciate o scomparse

1. Quando una Parte, sulla base delle informazioni in suo possesso, ha ragionevoli motivi di credere che la vita, la libertà o l'integrità fisica di una persona di cui all'articolo 28, comma 1, sia in pericolo immediato sul territorio di un'altra Parte, la Parte che possiede le informazioni, deve, in questo caso d'urgenza, trasmetterle senza tardare a quella altra Parte, in modo che essa possa prendere le adeguate misure di protezione.
2. Le Parti di questa Convenzione, possono decidere di rinforzare la loro cooperazione nella ricerca delle persone scomparse, in particolare dei minori, se le informazioni disponibili possono far pensare che siano vittime della tratta di esseri umani. A questo scopo, le Parti possono stipulare tra loro accordi bilaterali o multilaterali.

Articolo 34 – Informazioni

1. La Parte interpellata informa prontamente la Parte richiedente del risultato definitivo delle azioni intraprese ai sensi di questo capitolo. La Parte interpellata informa ugualmente senza indugio la Parte richiedente di qualsiasi circostanza che renda impossibile l'attuazione delle misure sollecitate o che rischi di ritardarle considerevolmente.
2. Una Parte può, entro i limiti delle proprie norme nazionali ed in assenza di una preventiva richiesta, trasmettere ad un'altra Parte le informazioni ottenute nel quadro delle sue indagini, se ritiene che ciò possa aiutare la Parte destinataria ad avviare o a condurre a buon fine indagini o procedimenti relativi a reati stabiliti in virtù della presente Convenzione o quando queste informazioni potrebbero condurre ad una richiesta di cooperazione, da parte di quella Parte, ai sensi delle disposizioni del presente capitolo.
3. Prima di trasmettere tali informazioni, la Parte che le fornisce può richiedere che siano trattate come confidenziali o che non vengano utilizzate che a certe condizioni. Se la Parte ricevente non può dar seguito a questa richiesta, essa deve informarne l'altra parte che determinerà allora se le informazioni in questione debbano ugualmente essere fornite. Se la Parte ricevente accetta le

informazione alle condizioni prescritte, sarà tenuta al rispetto delle condizioni stesse.

4. Tutte le informazioni richieste che riguardano gli articoli 13, 14 e 16, e che sono necessarie per l'attribuzione dei diritti conferiti da questi articoli, saranno trasmesse senza ritardi, su richiesta della Parte coinvolta, nel rispetto dell'articolo 11 della presente Convenzione.

Articolo 35 – Cooperazione con la società civile

Ciascuna delle Parti incoraggia le autorità statali ed i funzionari pubblici a cooperare con le organizzazioni non-governative, con le altre organizzazioni pertinenti e con i membri della società civile, allo scopo di stabilire dei partenariati strategici per raggiungere gli obiettivi della presente Convenzione

Capitolo VII – Meccanismo di monitoraggio

Articolo 36 – Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani

1. Il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani, (da qui in poi chiamato GRETA), è incaricato di vigilare sull'attuazione della presente Convenzione da parte delle Parti.
2. GRETA è composto da un minimo di 10 membri ad un massimo di 15 membri. La composizione di GRETA tiene conto di una partecipazione equilibrata di donne e di uomini, di una partecipazione geograficamente equilibrata e di un'esperienza multi-disciplinare. I membri sono eletti dal Comitato delle Parti con un mandato di 4 anni, rinnovabile una sola volta, tra i cittadini degli Stati Parte della presente Convenzione.
3. L'elezione dei membri di GRETA si baserà sui seguenti principi:
 - a. i membri saranno scelti tra personalità di elevata moralità, conosciute per la loro competenza nel campo dei Diritti umani, dell'assistenza e della protezione delle vittime e della lotta contro la tratta di esseri umani o che possiedano una esperienza professionale nei campi di cui tratta la presente Convenzione;
 - b. essi siederanno a titolo individuale e saranno indipendenti ed imparziali nell'esercizio del loro mandato e si renderanno disponibili ad adempiere alle loro funzioni in modo effettivo;
 - c. GRETA non può comprendere più di un cittadino del medesimo Stato;
 - d. essi dovrebbero rappresentare i principali sistemi giuridici.
4. La procedura di elezione dei membri di GRETA viene stabilita dal Comitato dei Ministri, dopo consultazione delle Parti della Convenzione ed averne ottenuto l'unanime consenso, entro un anno dall'entrata in vigore della presente Convenzione. GRETA adotta le proprie regole di procedura.

Articolo 37 – Il Comitato delle Parti

1. Il Comitato delle Parti è composto dai rappresentanti del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa degli Stati membri Parte della Convenzione e dai rappresentanti delle Parti della Convenzione che non sono membri del Consiglio d'Europa.
2. Il Comitato delle Parti è convocato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa. La sua prima riunione si deve tenere entro un anno dall'entrata in vigore della presente Convenzione, allo scopo di eleggere i membri di GRETA. Esso si riunirà in seguito su richiesta di un terzo delle Parti, del Presidente di GRETA o del Segretario generale.
3. Il Comitato delle Parti adotta le proprie regole di procedura.

Articolo 38 – Procedura

1. La procedura di valutazione riguarda le Parti della Convenzione ed è divisa in cicli, la cui durata è determinata da GRETA. All'inizio di ciascun ciclo GRETA seleziona le disposizioni specifiche su cui verrà esperita la procedura di valutazione.
2. GRETA determina i mezzi più appropriati per procedere a questa valutazione. GRETA può adottare, in particolare, un questionario per ciascun ciclo di valutazione, che può servire come base per valutare l'attuazione, da parte delle Parti, della presente Convenzione. Il questionario è indirizzato a tutte le Parti. Le Parti rispondono al questionario, così come a qualsiasi altra richiesta d'informazione da parte di GRETA.
3. GRETA può richiedere informazioni alla società civile.
4. GRETA può organizzare in maniera sussidiaria, in cooperazione con le autorità nazionali e con la "persona di contatto" nominata da queste ultime, e, se necessario, con l'assistenza di esperti nazionali indipendenti, visite nei Paesi interessati. Durante queste visite, GRETA può essere assistita da specialisti negli specifici settori.
5. GRETA stabilisce una bozza di rapporto contenente l'analisi dell'attuazione delle disposizioni alle quali si riferisce la procedura di valutazione, così come i suggerimenti e le proposte che riguardano il modo in cui la Parte coinvolta può trattare i problemi identificati. La bozza di rapporto viene trasmessa alla Parte oggetto della valutazione perché formuli i propri commenti. Detti commenti vengono presi in considerazione da GRETA quando stila il suo rapporto.
6. Su questa base, GRETA adotta il proprio rapporto e le sue conclusioni relative alle misure prese dalla Parte interessata per attuare le disposizioni della presente Convenzione. Il rapporto e le conclusioni vengono inviati alla Parte interessata e al Comitato delle Parti. Il rapporto e le conclusioni di GRETA vengono resi pubblici dal momento in cui vengono adottati, insieme agli eventuali commenti della Parte interessata.
7. Senza pregiudizio della procedura di cui ai commi da 1 a 6 di questo articolo, il Comitato delle Parti può adottare, sulla base del rapporto e delle conclusioni di GRETA, delle raccomandazioni indirizzate a quella Parte (a) che riguardano le misure da prendere per attuare le conclusioni di GRETA e, se necessario, stabilire una data entro la quale sottoporre le informazioni sulla loro messa in opera e (b) che abbiano l'obiettivo di promuovere la cooperazione con quella Parte per un'adeguata attuazione della presente Convenzione.

Capitolo VIII – Relazione con altri strumenti internazionali

Articolo 39 – Relazione con il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori.

Questa Convenzione non inficia i diritti e gli obblighi che derivano dalle disposizioni del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori. La presente Convenzione ha lo scopo di rafforzare la protezione stabilita dal Protocollo e di sviluppare le disposizioni ivi contenute

Articolo 40 – Relazione con altri strumenti internazionali

1. Questa Convenzione non inficia i diritti e gli obblighi derivanti dalle disposizioni di altri strumenti internazionali di cui le Parti della presente Convenzione sono parte o lo saranno e che contengono disposizioni relative alle materie disciplinate in questa Convenzione e che assicurano una protezione ed un'assistenza maggiore alle vittime della tratta.
2. Le Parti della Convenzione possono concludere tra loro accordi bilaterali o multilaterali relativi alle questioni disciplinate dalla presente Convenzione, al fine di completare o di rafforzare le sue disposizioni o per facilitare l'applicazione dei principi che essa contiene.
3. Le Parti che sono membri dell'Unione europea applicano nelle loro mutue relazioni le disposizioni della Comunità e dell'Unione europea, nella misura in cui esistano disposizioni della Comunità e dell'Unione europea che disciplinino il relativo specifico oggetto e siano applicabili al caso di specie, senza pregiudizio per l'oggetto e per le finalità della presente Convenzione e senza pregiudizio per la sua integrale applicazione nei confronti delle altre Parti.
4. Nessuna disposizione della presente Convenzione incide sui diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui in virtù del diritto internazionale, ivi compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e in particolare, laddove applicabile, della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi alla status di rifugiati e al principio del non- rimpatrio (*non refoulement*) ivi stabilito.

Capitolo IX – Emendamenti alla Convenzione

Articolo 41 – Emendamenti

1. Qualsiasi emendamento alla presente Convenzione, proposto da una delle Parti, deve essere comunicato al Segretario generale del Consiglio d'Europa e dallo stesso trasmessa agli Stati membri del Consiglio d'Europa, ad ogni altro Stato firmatario, ad ogni Stato Parte, alla Comunità europea, ad ogni Stato invitato a sottoscrivere la presente Convenzione, secondo quanto previsto dall'articolo 42, e ad ogni Stato invitato ad aderire alla presente Convenzione, in conformità alle disposizioni dell'articolo 43.
2. Qualsiasi emendamento proposto da una Parte sarà comunicato a GRETA, che trasmetterà al Comitato dei Ministri il suo parere sull'emendamento proposto.

3. Il Comitato dei Ministri esaminerà l'emendamento proposto ed il parere formulato da GRETA; potrà poi adottare l'emendamento, dopo aver consultato le Parti della presente Convenzione e dopo averne ottenuto l'unanime consenso.
4. Il testo di ogni emendamento adottato dal Comitato dei Ministri, così come previsto dal comma 3 di questo articolo, sarà inoltrato alle Parti, in vista della sua accettazione.
5. Qualsiasi emendamento, adottato così come previsto dal comma 3 di questo articolo, entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza del periodo di un mese a partire dalla data nella quale tutte le Parti avranno informato il Segretario generale della loro accettazione.

Capitolo X – Clausole finali

Articolo 42 – Firma ed entrata in vigore

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e della Comunità europea.
2. La presente Convenzione è soggetta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.
3. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui 10 firmatari, di cui almeno 8 Stati membri del Consiglio d'Europa, avranno espresso il loro consenso ad essere impegnati dalla Convenzione, così come previsto dalle disposizioni del comma precedente.
4. Se un qualsiasi Stato citato al comma 1, o la Comunità europea, esprime successivamente il proprio assenso ad essere impegnato dalla Convenzione, la stessa entrerà in vigore nei suoi confronti il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di 3 mesi dalla data del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione.

Articolo 43 – Adesione alla Convenzione

1. Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà, dopo aver consultato le Parti della Convenzione e averne ottenuto l'unanime consenso, invitare tutti gli Stati non membri del Consiglio d'Europa e che non abbiano partecipato all'elaborazione della Convenzione, ad aderire alla Convenzione con una decisione presa con la maggioranza di cui all'articolo 20 d. dello Statuto del Consiglio d'Europa, e con il voto unanime dei rappresentanti degli Stati contraenti che hanno il diritto di sedere nel Comitato dei Ministri.
2. Per ogni Stato che aderisce, la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese che segue la scadenza di un periodo di 3 mesi dalla data di deposito dello strumento di adesione presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 44 – Ambito territoriale di applicazione

1. Qualsiasi Stato, o la Comunità europea, può, al momento della firma, o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, indicare il territorio od i territori in cui la presente Convenzione verrà applicata.
2. Qualsiasi Parte può, in qualsiasi data successiva, con una dichiarazione rivolta al Segretario generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio indicato nella dichiarazione e di cui egli assicura le relazioni internazionali o a nome del quale è autorizzato ad assumere impegni. Rispetto a tale territorio la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di 3 mesi dalla data di ricezione di tale Dichiarazione da parte del Segretario generale.
3. Qualsiasi dichiarazione fatta in virtù dei due precedenti commi può, nei confronti di qualsiasi territorio indicato in tale dichiarazione, essere ritirata per mezzo di una notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa. Il ritiro diverrà efficace il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di 3 mesi dalla data di ricezione di tale notifica da parte del Segretario generale.

Articolo 45 – Riserve

Nessuna riserva è ammessa alle disposizioni della presente Convenzione, ad eccezione della riserva di cui all'articolo 31, comma 2.

Articolo 46 – Denuncia

1. Qualsiasi Parte può, in ogni momento, denunciare questa Convenzione per mezzo di una notifica rivolta al Segretario generale del Consiglio d'Europa.
2. Tale denuncia diverrà efficace il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di 3 mesi a partire dalla data di ricezione della notifica stessa da parte del Segretario generale.

Articolo 47 – Notifica

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a tutti gli Stati firmatari, a tutti gli Stati Parte, alla Comunità europea, a tutti gli Stati invitati a sottoscrivere la presente Convenzione, così come previsto dall'articolo 42, ed a tutti gli Stati invitati ad aderire alla Convenzione:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di qualsivoglia strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione;
- c. ogni data d'entrata in vigore della presente Convenzione, come previsto dagli articoli 42 e 43;
- d. ogni emendamento adottato come previsto dall'articolo 41 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore;
- e. qualsiasi denuncia effettuata ai sensi dell'articolo 46;
- f. qualsiasi altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Convenzione;
- g. qualsiasi riserva espressa ai sensi dell'articolo 45.

In fede, i sottoscritti, pienamente a ciò autorizzati, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Varsavia, il 16 Maggio 2005, in inglese ed in francese, entrambi i testi egualmente facenti fede, in un'unica copia che verrà depositata negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia conforme certificata ad ogni Stato membro del Consiglio d'Europa, agli Stati non membri che hanno partecipato all'elaborazione della presente Convenzione, alla Comunità europea e a tutti gli Stati invitati ad aderire alla presente Convenzione.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 maggio 2002 (06.06)
(OR. EN)**

9141/02

DROIPEN 33

RISULTATI DEI LAVORI

del: Consiglio

in data: 24-25 aprile 2002

n. doc. prec.: 7266/4/02 DROIPEN 14 REV 4

Oggetto: Conclusioni del Consiglio sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene

Nella sessione del 24 e 25 aprile 2002 il Consiglio ha adottato le conclusioni che figurano in allegato.

Conclusioni del Consiglio sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene

1. Il Consiglio, in base al trattato sull'Unione europea, ha adottato numerosi strumenti riguardanti il ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri. Gli strumenti adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam si prefiggevano principalmente di definire gli elementi costitutivi minimi di taluni illeciti penali e di stabilire una base idonea per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri riguardo a detti illeciti. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam il Consiglio, in base agli articoli 31 e 34 del TUE, ha adottato alcuni strumenti che stabiliscono altresì i requisiti minimi in ordine alle pene massime che le legislazioni nazionali devono prevedere per determinati reati.

2. Nel corso dei negoziati per l'adozione dei più recenti strumenti di cui sopra è emersa l'esigenza di delineare un approccio generale all'armonizzazione delle pene. Nella sessione del 28 e 29 maggio 2001, il Consiglio GAI ha discusso approfonditamente la questione e ha incaricato gli organi competenti del Consiglio di proseguire le discussioni sull'armonizzazione del diritto penale. Il Consiglio ha ripreso il tema nella sessione del 27 e 28 settembre 2001 e, in seguito, la Presidenza belga ha presentato nel novembre 2001 un documento basato sulle proposte di vari Stati membri e contenente alcune opzioni tecniche per l'armonizzazione delle pene. Sulla scorta delle osservazioni su questo documento e di alcune idee formulate dalla Presidenza spagnola, la questione è stata nuovamente esaminata nella riunione informale dei Ministri GAI a Santiago di Compostela, il 14 e 15 febbraio 2002. Alla luce dei risultati di questa riunione il Comitato dell'articolo 36 e il Coreper hanno proceduto a un ulteriore esame della questione.

3. Tenuto conto di quanto precede il Consiglio stabilisce le conclusioni in appresso.

Nell'intento di promuovere la cooperazione contro la criminalità e conformemente alla conclusione n. 48 del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, "gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza".

Di fatto tra i vari Stati membri esistono talune differenze nel livello di pena. Esse sono mutate nel tempo e sono l'espressione del modo in cui gli Stati membri hanno deciso di affrontare i problemi basilari che riguardano la criminalità e le pene.

Nel valutare come armonizzare le sanzioni penali in taluni settori, occorre tenere presente la diversità delle tradizioni giuridiche degli Stati membri. Pertanto, nell'armonizzare le sanzioni penali, è necessaria una certa flessibilità al fine di consentire agli Stati membri di preservare la coerenza dei propri regimi penali.

Se le proposte relative a strumenti giuridici da adottare ai sensi del titolo VI del TUE contengono disposizioni che stabiliscono gli elementi costitutivi minimi di illeciti penali, sarà presa in considerazione l'esigenza eventuale di fissare il livello minimo delle pene massime per gli illeciti in questione nelle legislazioni nazionali.

In alcuni casi può essere sufficiente stabilire che gli Stati membri prevedano che i reati in questione sono punibili con pene efficaci, proporzionate e dissuasive lasciando a ciascuno di essi la facoltà di determinarne il livello.

In altri casi può essere necessario andare oltre, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. Il Consiglio conviene di stabilire un regime di livelli di pena da utilizzare in tali casi. Il Consiglio stabilisce che questo sistema sia articolato nei seguenti livelli di pena:

<u>Livello 1:</u>	pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni
<u>Livello 2:</u>	pene detentive della durata massima compresa tra almeno 2 e 5 anni
<u>Livello 3:</u>	pene detentive della durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni
<u>Livello 4:</u>	pene detentive della durata massima di almeno 10 anni (casi in cui occorrono pene particolarmente severe) .

La definizione di quattro livelli non implica che ogni strumento giuridico debba far ricorso a tutti né che tutti gli illeciti penali definiti da ciascuno strumento giuridico particolare debbano essere soggetti all'armonizzazione delle pene. Va osservato che i livelli cui ci si riferisce sono livelli minimi, e che nulla osta a che gli Stati membri vadano oltre tali livelli nella legislazione nazionale.

In base a questo regime occorre che, qualora sia necessario prevedere il livello minimo della pena massima che deve essere comminata per un determinato reato da ciascuno Stato membro ai sensi della legislazione nazionale, detto livello minimo corrisponda a uno dei livelli sopra riportati. Il Consiglio non esclude tuttavia che, in particolari circostanze, possa essere applicata una pena superiore al minimo del livello 4.



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**



10551/09 (Presse 164)

PROVISIONAL VERSION

PRESS RELEASE

2946th Council meeting

Justice and Home Affairs

Luxembourg, 4-5 June 2009

Presidents

Mr Martin PECINA

Minister of Interior of the Czech Republic

Ms Daniela KOVÁŘOVÁ

Minister for Justice of the Czech Republic

(estratto)

P R E S S

Rue de la Loi 175 B – 1048 BRUSSELS Tel.: +32 (0)2 281 6319 / 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

10551/09 (Presse 164)

Main results of the Council

*The Council adopted conclusions on the further direction of the **Schengen Information System "SIS II"**.*

*The Council and the governments of the member states adopted conclusions on the closure of the **Guantanamo Bay detention centre**.*

*Ministers held discussions on **asylum** as well as on **illegal immigration in the Mediterranean**.*

*The EU's counter-terrorism coordinator, Gilles de Kerchove, presented reports on the implementation of the **EU strategy to combat terrorism**.*

*The Council agreed on **procedures for the negotiation and conclusion of bilateral agreements** between member states and third countries concerning:*

- jurisdiction, recognition and enforcement of judgments and decisions *in matrimonial matters, parental responsibility and maintenance obligations*, and applicable law in matters relating to maintenance; and
- *applicable law in **contractual and non-contractual obligations**.*

The Council adopted guidelines on a common frame of reference for European contract law.

*Ministers for justice took note of the agreement reached with the European Parliament for amending directive 2005/35/EC on **ship-source pollution** and the introduction of penalties for infringements, with a view to the formal adoption of the instrument at later stage.*

SEXUAL EXPLOITATION OF CHILDREN / TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

The Council examined the state of play regarding two proposals aimed at:

- a) improving the fight against sexual abuse and exploitation of children ([8150/09](#)) and
- b) strengthening the fight against trafficking in human beings ([8151/09](#)).

The Council instructed its preparatory bodies to continue the examination of the proposals, pending the opinion of the European Parliament.

A number of outstanding issues have been identified concerning both proposals, including:

- the question of the legal basis;
- the penalties' system, in particular the severity of the penalties and the level of differentiation according to the types and gravity of the offences;
- the question of jurisdiction, in particular the extra territorial one in order to combat such phenomenon as sex tourism;
- the question of protection and assistance to victims.

TRAINING OF JUDGES, PROSECUTORS AND JUDICIAL STAFF

The Council took stock on the follow-up of a resolution¹ on the training of judges, prosecutors and judicial staff in the EU, adopted in October 2008 ([10226/09](#)).

* * *

Over a working lunch, ministers for justice exchange views on the problem of international abductions of children to countries which are not contracting parties to the 1980 Hague Convention on the civil aspects of international child abduction.

The Hague convention on the civil aspects of international child abduction has already proved its significance for resolving cases of international child abductions between the 81 participating countries.

The situation is different when a child has been abducted to state which is not a contracting party to the convention, where it becomes more difficult to get the child returned safely and promptly.

¹ Official Journal C 299 of 22.11.2008.



DICHIARAZIONE FINALE (Roma, 30 maggio 2009)

Nella riunione ministeriale G8 Giustizia e Affari Interni, svoltasi a Roma il 29 e 30 maggio 2009, noi, Ministri della Giustizia e dell'Interno, abbiamo preso in esame un complesso di temi di interesse comune nel settore della giustizia e degli affari interni assieme al Vicepresidente della Commissione Europea. Alla Conferenza hanno partecipato anche i Ministri della Presidenza di turno dell'UE e INTERPOL, UNODC e UNICRI.

Abbiamo concentrato l'attenzione su questioni di rilievo strategico concernenti la lotta contro il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata transnazionale e siamo arrivati alla conclusione che uno strumento primario nel combattere il crimine organizzato consiste nel privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti per mezzo della confisca e di altri strumenti orientati a colpirne i patrimoni. Abbiamo anche sottolineato l'importanza della protezione delle infrastrutture critiche in un mondo così interdipendente.

Abbiamo organizzato un evento speciale con lo scopo di ricordare la figura e le idee di Giovanni Falcone, le cui intuizioni hanno profondamente influenzato la Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale.

Abbiamo discusso della recrudescenza del fenomeno della pirateria, soprattutto al largo delle coste della Somalia.

Abbiamo esaminato il fenomeno della tratta degli esseri umani e dell'immigrazione illegale, analizzando le possibili strategie di intervento. Abbiamo anche considerato la questione dell'integrazione degli immigrati riconoscendo i positivi benefici della immigrazione legale.

Abbiamo altresì affrontato le attuali problematiche della criminalità informatica e del contrasto alla pedopornografia,

questione la cui importanza e urgenza abbiamo inteso sottolineare con l'adozione di una Dichiarazione separata dal titolo "The Risk to Children Posed by Child Pornography Offenders".

Abbiamo poi analizzato il tema della sicurezza urbana, quale nuovo "global security issue", con il quale i nostri Paesi sono sempre più chiamati a confrontarsi.

CONCLUSIONI

LOTTA AL TERRORISMO

Noi, Ministri G8 della Giustizia e dell'Interno, riaffermiamo nel modo più deciso la nostra condanna nei confronti di tutti gli atti di terrorismo, indipendentemente dalle loro motivazioni, ovunque e da chiunque essi siano commessi, riaffermando allo stesso tempo il dovere degli Stati a garantire che tutte le misure prese per combattere il terrorismo siano in linea con i loro obblighi di diritto internazionale, in particolare con la normativa sui diritti umani, l'asilo e il diritto umanitario.

Siamo peraltro consapevoli che, nonostante gli sforzi e i successi riportati dalla comunità internazionale, il terrorismo rappresenta tuttora una delle più gravi minacce alla sicurezza internazionale.

L'analisi della minaccia mostra che i gruppi terroristici internazionali mantengono una significativa capacità offensiva ed evidenziano notevole flessibilità organizzativa, adeguando strutture e modelli operativi ai vari contesti.

Desti particolare preoccupazione la capacità costante di radicalizzazione e reclutamento che genera il terrorismo internazionale.

Per contrastare tali fenomeni, la miglior difesa è la prevenzione e a questo scopo dobbiamo ampliare e condividere le nostre conoscenze sui destinatari e sui canali di diffusione dell'estremismo violento.

Ciò richiede attenzione alle attività e alle comunicazioni adoperate dalle organizzazioni terroristiche per la radicalizzazione, il reclutamento e la pianificazione dei loro atti criminali nella misura in cui ciò è consentito dalle legislazioni interne riguardanti tali

attività di controllo. In particolare, dobbiamo continuare a concentrarci su come questi utilizzano Internet.

La cooperazione antiterrorismo tra i Paesi G8 resta essenziale ed è importante continuare a potenziare la cooperazione avviata con strumenti già consolidati quali l'analisi congiunta della minaccia e lo scambio di conoscenze e buone prassi.

Obiettivi centrali della cooperazione internazionale in questo campo sono lo scambio di informazioni operative - secondo quanto consentito dalle normative interne al riguardo - sul blocco dei canali di finanziamento del terrorismo, attuando le raccomandazioni speciali della FATF (GAFI) per la Lotta contro il Finanziamento del Terrorismo. Inoltre è importante studiare le nuove forme di approvvigionamento di risorse finanziarie a fini terroristici, combattendo la mobilità dei terroristi, riducendo al minimo la vulnerabilità delle infrastrutture critiche e di tutti i modi del trasporto aumentandone la resilienza, ostacolando l'utilizzazione del cyberspazio a fini terroristici e prevenendo il terrorismo Chimico, Biologico, Radiologico e Nucleare (CBRN).

In particolare, noi riconosciamo che la nostra crescente interdipendenza richiede una maggiore cooperazione per proteggere le infrastrutture critiche a cui si appoggiano le nostre industrie e le nostre società. I recenti lavori dei nostri esperti in materia di infrastrutture per l'energia e prodotti chimici rappresenta un passo importante nel promuovere una maggiore comprensione e richiediamo agli esperti del Gruppo Roma-Lione di continuare questo lavoro.

Abbiamo sottolineato l'importanza di rendere compatibili le misure antiterrorismo, ivi comprese quelle preventive, col rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e lo stato di diritto.

Abbiamo convenuto sull'importanza di sostenere gli sforzi vigorosi di capacity building, che servono a potenziare le forze dell'ordine e a tutelare i diritti umani nei Paesi terzi nella consapevolezza che la lotta contro il terrorismo si consolida anche attraverso una più ampia adesione agli standard internazionalmente riconosciuti di tutela dei diritti fondamentali.

La prevenzione da sola non è sufficiente per rispondere alle sfide poste dai terroristi alla nostra società. L'esercizio dell'azione penale, nel pieno rispetto dello stato di diritto, dovrebbe portare a sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive nei confronti di persone riconosciute colpevoli. Rinnoviamo il nostro impegno ad attuare le raccomandazioni da noi formulate nel 2004 per la condivisione e la protezione delle informazioni d'intelligence relative alla sicurezza nazionale nell'ambito dell'attività investigativa e giudiziaria nei confronti dei terroristi e di coloro che hanno commesso reati di associazione.

CRIMINALITA' ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE

Noi, Ministri G8 della Giustizia e dell'Interno, consideriamo la criminalità organizzata transnazionale una minaccia alla sicurezza nazionale e un pericolo per la stabilità internazionale. La criminalità organizzata transnazionale compromette lo stato di diritto e inquina l'economia.

L'analisi della minaccia posta dal crimine transnazionale fa registrare l'espansione su scala mondiale del narco-traffico, del contrabbando di armi e del traffico di persone, mentre aumenta il riciclaggio di denaro e proliferano i furti per via informatica e le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

Ribadiamo l'esigenza di prestare attenzione alle possibili connessioni tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale.

Abbiamo espresso preoccupazione per la recente recrudescenza della pirateria marittima che i nostri Paesi sono determinati a combattere. Abbiamo esaminato i problemi giuridici connessi con l'attività investigativa e l'esercizio dell'azione penale nei confronti della pirateria. Riconoscendo che questo è un punto che richiede ulteriore approfondimento da parte degli esperti, abbiamo adottato una Dichiarazione separata sulla "lotta contro la pirateria".

Oggi tale minaccia è più ramificata e più complessa che in passato. Di conseguenza è più che mai necessario un ulteriore rafforzamento della cooperazione internazionale quale strumento prioritario per un suo efficace contrasto. In tale contesto abbiamo convenuto di utilizzare il progetto "Valutazione della minaccia G8: la Minaccia posta dal Crimine Organizzato Transnazionale ai Paesi del G8" per

fornire una migliore guida strategica al Gruppo Roma/Lione sul crimine organizzato.

La comunità internazionale ha compiuto un primo importante progresso nella lotta contro il crimine organizzato transnazionale con la Convenzione di Palermo (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) e gli annessi Protocolli, strumenti dei quali va promossa l'ulteriore implementazione. In questo contesto, il G8 ha incoraggiato l'attiva partecipazione alla prossima Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e a lavorare assieme all'UNODC per giungere alla sua piena attuazione.

Come Ministri G8 della Giustizia e dell'Interno, riconosciamo l'importanza del contributo fornito da UNODC, UNICRI e INTERPOL nella prevenzione e contrasto della criminalità organizzata transnazionale e del loro ruolo di sostegno all'azione degli Stati.

Un punto qualificante delle nostre riflessioni è che siamo pervenuti alla conclusione che uno strumento primario nella lotta contro il crimine organizzato è privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti portando avanti un approccio orientato a colpirne i patrimoni.

E' importante che tali proventi del crimine, indipendentemente dalla loro ubicazione o dal loro intestatario formale, possano essere rintracciati, sequestrati e confiscati, negando alle organizzazioni criminali la possibilità di un rifugio sicuro. Al riguardo, un importante ruolo potrebbe essere svolto dalla cooperazione internazionale nel campo della mutua assistenza giuridica, che dovrebbe essere incoraggiata nella più ampia misura possibile.

Evidenziamo il successo della "Operazione Mantis" - un'operazione multilaterale, totalmente innovativa, per individuare e bloccare i trafficanti di denaro - organizzata dal Gruppo Roma/Lione del G8. Come Ministri della Giustizia e dell'Interno ci sentiamo incoraggiati da tale successo e intendiamo continuare sulla scorta di questa esperienza nelle nostre iniziative future.

Sulla base delle positive esperienze nazionali, potrebbe rappresentare una valida possibilità destinare le risorse sottratte alla criminalità organizzata a fini di utilità sociale e, in particolare, per le

esigenze della sicurezza. Ciò fornirebbe ragguardevoli mezzi finanziari agli Stati per contrastare la criminalità e, inoltre, avrebbe un rilevante impatto in termini di cultura della legalità e di ristabilimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Abbiamo deciso di approfondire i profili giuridici, operativi e gestionali della materia. Chiediamo agli esperti di considerare se un ulteriore lavoro potrebbe rafforzare e incrementare la loro capacità di fornire cooperazione internazionale nell'esecuzione di ordini di confisca all'estero, basati su condanne e non, anche in particolare in relazione ai Paesi in via di sviluppo.

LOTTA ALLA PEDOPORNOGRAFIA

Lo sfruttamento sessuale dei minori, prima che un crimine odioso, è una violazione dei diritti dell'infanzia.

Come Ministri della Giustizia e dell'Interno condanniamo fermamente tutte le forme di sfruttamento sessuale dei minori, ivi compreso il "turismo sessuale", e consideriamo la pedopornografia su Internet.

E' importante considerare la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei Bambini contro lo Sfruttamento e l'Abuso Sessuale.

La nostra cooperazione in materia è consolidata e ci permette di combattere efficacemente questo fenomeno ignobile.

Reputiamo importanti le iniziative e i progetti del G8 portati avanti dal Gruppo Roma/Lione in questo settore. Tra questi vi sono: il sito "G8 Wanted Child Sex Offenders", gli sforzi per fermare e perseguire il "turismo sessuale" in danno di minori, nonché il recente Simposio di ricerca internazionale presso l'Università della North Carolina di Chapel Hill sullo sfruttamento sessuale dei minori, tutte iniziative in grado di rafforzare la nostra capacità di prevenzione e contrasto di questa piaga che riteniamo sia importante sviluppare ulteriormente.

I continui progressi della tecnologia offrono ulteriori margini di miglioramento della cooperazione internazionale, a livello normativo ed operativo.

Riteniamo, in particolare, che si debba considerare la possibilità di adottare misure aggressive quali la creazione di una *blacklist* di siti pedopornografici, finalizzata ad ostacolare la navigazione verso siti pedofili, e/o denuncia da parte dei provider dei servizi Internet, in conformità con i diversi sistemi giuridici. Tale *blacklist* potrebbe essere gestita da organizzazioni internazionali ed anche aggiornata e divulgata, quindi adattata, ove necessario, ed implementata dalle competenti organizzazioni a livello nazionale.

Si potrebbe ottenere altresì una cooperazione internazionale efficace attraverso un'adesione a *task force* multilaterali, condividendo software specializzati e coordinando insieme indagini *on line* sotto copertura e altre operazioni internazionali di polizia.

Diamo pertanto incarico agli esperti del Gruppo Roma/Lione di approfondire i vari profili sottesi alla messa in opera dei summenzionati dispositivi di collaborazione internazionale.

Riconoscendo l'importanza di riunire i nostri sforzi per combattere la pedopornografia *on line* e *off line*, abbiamo adottato una Dichiarazione separata sulla pedopornografia, intitolata "The Risk to Children Posed by Child Pornography Offenders" e riaffermiamo il nostro impegno a continuare a lavorare insieme per combattere la pedopornografia, soprattutto in Internet.

CRIMINALITA' INFORMATICA E SICUREZZA INFORMATICA

La pericolosità del cybercrime - che copre una vasta gamma di reati - aumenta di pari passo con il ritmo del progresso tecnologico.

Uno sviluppo allarmante è la crescita a livello mondiale dei "furti di identità", che minaccia la sicurezza finanziaria e personale degli individui e i diritti di proprietà intellettuale e mina gli sforzi per mantenere la sicurezza interna. Accogliamo con favore la guida pratica su questo argomento che i nostri esperti del Gruppo Roma/Lione hanno fornito all'inizio di quest'anno alla

Commissione ONU sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale.

L'uso criminoso dei *social network*, dei servizi criptati, dei servizi VoiP e del Domain Name System e di altri nuovi e sempre più gravi attacchi da parte dei criminali contro i sistemi informatici pongono sfide più impegnative alle capacità di *law enforcement* e sono in rapida ascesa.

Per far fronte a queste insidie noi crediamo che sia essenziale migliorare la collaborazione tra i providers e le Forze di polizia per l'attività di tracciamento on line durante le investigazioni rispettando allo stesso tempo i diritti degli utenti di Internet, inclusi i gruppi più vulnerabili della società e soprattutto i giovani e gli anziani. E' anche essenziale che gli Stati reagiscano con risposte tecnologicamente all'avanguardia e che rafforzino le forme di cooperazione internazionale già esistenti, quali i Punti di Contatto G8 24/7 High Tech Crime.

I Ministri riconoscono l'importanza dell'approfondimento degli strumenti investigativi di settore, quali quello delle "Training Conferences" dei Punti di contatto della Rete 24/7, e accolgono con favore l'intenzione italiana di organizzarne un'ulteriore sessione. Inoltre, incoraggiano un'ampia collaborazione di tutti i Paesi G8 sulla criminalità informatica, compresa la partecipazione al Meridian Process e la Conferenza, istituito durante la Presidenza del Regno Unito del 2005.

Pertanto, chiediamo agli esperti del Gruppo Roma/Lione di individuare le soluzioni necessarie se intendiamo continuare a rafforzare la cooperazione di polizia e promuovere forme di partenariato tra lo Stato e il settore privato, compresi i gestori dei servizi e le Squadre Informatiche di Risposta Rapida.

Inoltre, i Paesi membri del G8 dovranno continuare a migliorare la cooperazione nella sfera dell'organizzazione delle indagini transfrontaliere sulla criminalità informatica. In questo periodo, gli Stati membri del G8 stanno attuando un'iniziativa multi fase denominata "Organization of Cross-Border Cybercrime Investigations", volta a condurre un'analisi e a sintetizzare l'esperienza in questo settore, nonché ad individuare un insieme di

raccomandazioni pratiche da utilizzare in ambito di G8 e, possibilmente, per il G8 *outreach*. La positiva attuazione di tale progetto porterà alla promozione di uno scambio informativo più efficiente e alla facilitazione della cooperazione pratica tra le autorità di polizia che indagano sul *cybercrime*.

TRAFFICO DEGLI ESSERI UMANI, IMMIGRAZIONE CLANDESTINA E INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI LEGALI

Come Ministri della Giustizia e dell'Interno, condanniamo decisamente la tratta di esseri umani quale violazione dei diritti fondamentali della persona e siamo determinati a combattere le organizzazioni criminali che la gestiscono con enormi profitti, così come a prevenire i possibili collegamenti con le organizzazioni terroristiche.

Ribadiamo il nostro comune impegno a combattere l'immigrazione illegale e la tratta di migranti, che alimenta le organizzazioni criminali transnazionali e ostacola l'integrazione degli immigrati regolari.

Esprimiamo preoccupazione per l'attuale crisi finanziaria internazionale, che rischia di accrescere la pressione migratoria verso i Paesi maggiormente industrializzati.

Per far fronte a questi due fenomeni è necessario rafforzare la cooperazione internazionale, mettendo a frutto le nostre pregresse riflessioni ed esperienze e migliorando gli strumenti di prevenzione e contrasto.

Attenzione particolare va prestata ai Paesi di origine e di transito dei flussi migratori irregolari.

Identificare e prevenire l'uso fraudolento di documenti di viaggio deve restare una priorità. Riconosciamo l'importante contributo dei passaporti a lettura automatica alla sicurezza globale. Di conseguenza, incoraggiamo tutti gli Stati che fanno parte dell'International Civil Aviation Organization (ICAO) che attualmente non rilasciano passaporti leggibili a macchina, a prendere tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti ICAO approvati nel 2005, vale a dire che a tutti gli Stati membri ICAO

viene imposto di rilasciare passaporti leggibili a macchina e compatibili a partire dal 1° aprile 2010. È prassi raccomandata dall'ICAO che tutti i passaporti non a lettura ottica non siano più in corso di validità al più tardi a partire dal 1° aprile 2015.

Dato che gli *e-Passaport* aggiungono nuove funzionalità di sicurezza, l'interoperabilità sarà di cruciale importanza. Chiediamo dunque a tutti gli Stati di verificare l'autenticità dei dati contenuti nei microchip dei passaporti elettronici e di far riferimento al Public Key Directory (PKD) dell'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO) una volta che le loro legislazioni nazionali lo consentano. Il G8 sostiene pienamente la prassi raccomandata dall'ICAO, vale a dire che i Paesi membri dell'Organizzazione che emettono o emetteranno passaporti elettronici e/o implementeranno controlli automatizzati sui passaporti alle frontiere partecipino alla PKD dell'ICAO.

Il G8 è impegnato a favorire la più ampia ratifica e applicazione degli Accordi internazionali esistenti (Protocolli ONU sul Traffico di Persone e la Trattata di Migranti) e a sostenere con iniziative di assistenza tecnica i Paesi terzi per porli in grado di acquisire le capacità richieste per la piena implementazione di tali strumenti.

L'immigrazione legale va accompagnata da misure atte a favorire l'integrazione degli immigrati e da una maggiore apertura verso le loro comunità, trarrebbero vantaggio sia i Paesi di destinazione che gli immigrati.

Per questo, consideriamo positivo e desideriamo proseguire lo scambio di esperienze e buone prassi sulle politiche di gestione dell'immigrazione legale e dell'integrazione e riaffermiamo il nostro impegno a continuare il lavoro finora portato avanti.

SICUREZZA URBANA

La questione della sicurezza urbana va assumendo una rilevanza crescente nelle politiche nazionali e ha un'incidenza diretta sulla sicurezza interna degli Stati e sulla qualità della vita delle persone.

Si tratta di un problema che accomuna Paesi avanzati e Paesi in via di sviluppo.

L'insicurezza urbana colpisce in modo particolare gli strati sociali più vulnerabili e ostacola l'integrazione degli immigrati.

Il degrado urbano, inoltre, può alimentare collegamenti tra criminalità di strada e criminalità organizzata e fornire un ambiente propizio per lo sviluppo di forme di violenza.

Non va sottovalutato che le città, in quanto gangli vitali della società globalizzata, restano un bersaglio per gli attacchi terroristici.

Per esempio, le nostre città prosperano grazie alla interconnettività che forniscono tutti i tipi di trasporto moderno. Pertanto, dobbiamo continuare a dedicarci allo scambio di migliori prassi e a promuovere standard comuni per proteggere i passeggeri e i cargo dalle minacce già note, soprattutto quelle degli esplosivi, analizzando al contempo le minacce emergenti.

Sul tema della sicurezza urbana abbiamo confrontato le nostre rispettive esperienze e, per la prima volta in ambito G8, abbiamo convenuto sull'utilità di sviluppare la cooperazione internazionale anche in questo settore.

Ribadiamo i positivi effetti che il coinvolgimento della collettività ha nelle politiche di sicurezza, soprattutto in quanto contribuisce a diffondere la cultura della legalità e a promuovere la democrazia avvicinando i cittadini alle istituzioni pubbliche.

Abbiamo anche potuto constatare che il coinvolgimento della collettività nelle politiche di sicurezza produce effetti positivi sul controllo del territorio e contribuisce a diffondere la cultura della legalità e ad avvicinare i cittadini alle istituzioni.

La gestione della sicurezza nelle città richiede uno sforzo congiunto di tutte le istituzioni e, in particolare, delle autorità locali che svolgono un ruolo primario in questo settore.

Chiediamo agli esperti del Gruppo Roma/Lione di approfondire le dinamiche della insicurezza urbana, ivi compresi i suoi possibili collegamenti con forme più gravi di criminalità e di esaminare adeguate modalità di collaborazione internazionale.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009
COM(2009) 262 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

Maggiore libertà in un contesto più sicuro

1. INTRODUZIONE

I cittadini vogliono vivere in un'Unione europea prospera e pacifica, che ne tuteli i diritti e ne garantisca l'incolumità. I cittadini vogliono viaggiare liberamente e poter scegliere di fermarsi per un breve periodo o per tanti anni in un altro paese europeo per studiare, lavorare, fondare una famiglia, creare un'impresa o per trascorrere gli anni della pensione. Li preoccupa però vedere che la stabilità e la sicurezza che hanno regnato in Europa in questi ultimi anni sono minacciate da crisi e fenomeni globali.

Per superare le difficoltà economiche e politiche che si prospettano all'Unione europea e al mondo intero e per rispondere alle complesse sfide del futuro, occorrono soluzioni globali e sostenibili. In un mondo in cui la mobilità assume dimensioni planetarie, i cittadini europei nutrono legittime aspettative che l'Unione intervenga in modo efficace e responsabile in settori che toccano così da vicino la vita quotidiana di tutti.

Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Valori chiave e componenti di base del modello europeo di società, la libertà, la sicurezza e la giustizia sono le pietre angolari del modello europeo di integrazione. L'Unione europea ha fin qui offerto ai cittadini un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di rispondere a sfide politiche e economiche globali. Sono stati poi fatti grandi passi avanti verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La priorità adesso è porre i cittadini al centro di questo progetto.

I grandi progressi realizzati

Con il trattato di Maastricht, le questioni connesse al settore della giustizia e degli affari interni, sviluppate fino ad allora a livello meramente intergovernativo, sono state integrate nell'ambito dell'Unione europea. Dal trattato di Maastricht, il grado di integrazione tra gli Stati membri in queste materie è andato aumentando di pari passo con il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. I programmi di Tampere e dell'Aia hanno dato un forte impulso politico al consolidamento di queste politiche tanto importanti per i cittadini.

Numerosi sono gli esempi dei risultati positivi raggiunti nell'ultimo decennio:

- la soppressione dei controlli alle frontiere interne allo spazio Schengen consente oggi ad oltre 400 milioni di cittadini provenienti da venticinque paesi di viaggiare liberamente dalla penisola iberica agli Stati baltici, dalla Grecia alla Finlandia. La

gestione delle frontiere esterne dell'Unione è più coordinata, grazie soprattutto alla creazione e alla piena operabilità dell'agenzia FRONTEX;

- in materia d'immigrazione sono state gettate le basi di una politica comune, in particolare tramite la definizione di norme intese ad una maggiore equità e prevedibilità dell'immigrazione legale, di un programma comune volto a favorire l'integrazione degli immigrati nelle realtà sociali europee e di un'azione più incisiva contro l'immigrazione irregolare e la tratta degli esseri umani. Sono stati inoltre istituiti partenariati con i paesi terzi intesi ad assicurare una gestione concertata delle questioni migratorie;
- sono state poste le basi di un sistema europeo comune di asilo per coloro che necessitano protezione internazionale, anche sul piano operativo con l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La realizzazione di una politica comune dei visti ha garantito maggior trasparenza e certezza del diritto a beneficio di tutti gli interessati;
- è stato promosso un elevato livello di fiducia tra le autorità nazionali. In materia penale è migliorato soprattutto lo scambio di informazioni. Ad esempio, le autorità di polizia possono oggi ottenere le informazioni di cui dispone un altro Stato membro senza grandi limitazioni;
- il mandato d'arresto europeo, che ha notevolmente ridotto gli sforzi necessari ad ottenere l'extradizione dei criminali, ha consentito di abbreviare i termini procedurali portandoli da un anno a un minimo di 11 giorni e a un massimo di 6 settimane;
- sono stati profusi sforzi per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata, compresa la criminalità informatica, e a proteggere le infrastrutture critiche;
- notevoli sono stati i progressi anche in materia civile e commerciale. Il cittadino dispone oramai di mezzi più semplici e rapidi per la riscossione dei crediti in situazioni transfrontaliere. Sono state stabilite norme comuni sulla legge applicabile in materia di responsabilità civile e di contratti. È stata potenziata la tutela dei minori, finalizzata soprattutto a garantirne i contatti regolari con i genitori in seguito a una separazione e a dissuadere i sequestri all'interno dell'Unione.

Progressi tuttavia più lenti e stentati in alcuni settori

In altri ambiti, soprattutto in materia penale e nel diritto di famiglia, i progressi sono andati più a rilento. Questo relativo ritardo si spiega col fatto che, trattandosi di ambiti politici in cui è necessaria l'unanimità al Consiglio, le discussioni sono state spesso lunghe e poco concludenti e gli strumenti non sempre hanno raggiunto il livello di ambizione desiderato.

Un'altra sfida consiste nel garantire un'applicazione reale della normativa. Specie in materia penale, la Corte di giustizia gode di competenze limitate e la Commissione non può avviare procedimenti d'infrazione. Ne conseguono significativi ritardi nel recepimento della normativa comunitaria a livello nazionale, il che conferisce alla norma europea un carattere in qualche modo "virtuale".

Vincoli procedurali e istituzionali a parte, resta ancora molto da fare. In materia civile e commerciale, sopravvivono tutt'oggi procedure intermedie che intralciano la libera

circolazione delle decisioni in Europa, ad esempio per quanto riguarda i crediti contestati. Rimane carente la tutela dei cittadini e delle imprese nel caso di controversie con parti residenti in paesi terzi. Sussistono ostacoli al riconoscimento degli atti di stato civile dei cittadini al di là delle frontiere nazionali. In tutti gli Stati membri lascia ancora a desiderare l'attuazione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini. Nel settore della giustizia penale differiscono ancora i livelli di tutela del cittadino nell'ambito dei procedimenti giudiziari e non è stato possibile adottare garanzie procedurali minime durante il periodo di riferimento. Lo scambio di informazioni tra autorità nazionali sulle persone condannate non risulta pienamente efficace. Inoltre, a livello operativo, l'azione di polizia oltre le frontiere nazionali si scontra con molti ostacoli.

Le sfide future

L'intento è di garantire ai cittadini il miglior servizio possibile. È opportuno che la crescente diversità di un'Unione formata da 27 Stati membri e oltre si rifletta nel modo di gestire i settori della giustizia, della libertà e della sicurezza. Il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione è oggi riconosciuto a 500 milioni di persone. È pertanto in aumento il numero di situazioni personali e commerciali dalle dimensioni transnazionali. Sono inoltre nettamente aumentate le pressioni migratorie, in particolare alle frontiere meridionali dell'Unione.

Gli esempi che seguono danno un'idea delle molteplici sfide all'orizzonte:

- sono oltre 8 milioni gli europei che esercitano oggi il diritto di vivere nello Stato membro d'elezione, tendenza destinata a aumentare in futuro. Sussistono tuttavia diversi ostacoli all'esercizio di questo diritto, massima espressione della cittadinanza dell'Unione;
- le questioni di diritto civile sono destinate ad acquisire centralità. Già oggi nell'Unione 1 successione su 10 presenta una dimensione internazionale;
- la criminalità informatica è un fenomeno senza frontiere in costante evoluzione. Nel 2008, sono stati individuati 1500 siti internet commerciali e non commerciali, con contenuti di natura pedopornografica;
- il terrorismo rimane una minaccia per l'Unione. Nel 2007, undici Stati membri dell'Unione sono stati mira di circa 600 attentati terroristici (falliti, sventati o condotti a termine);
- sul territorio dell'Unione si contano 1636 punti designati come valichi d'ingresso, e nel 2006 sono stati circa 900 milioni i passaggi. In un mondo aperto, caratterizzato da una mobilità crescente dei cittadini, è una grande sfida garantire una gestione efficace delle frontiere esterne dell'Unione;
- nel 2006, sono stati registrati nell'Unione 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi, ovvero circa il 3,8% della popolazione totale, ed è probabile un aumento delle pressioni migratorie. All'origine di questo fenomeno: la crescita demografica e la povertà in diversi paesi d'origine, ma anche l'invecchiamento della popolazione europea. Tra il 2008 e il 2060, si prevede un calo della popolazione in età lavorativa pari al 15%, ovvero circa 50 milioni di persone;

- secondo stime, sul territorio dell’Unione europea vivono circa 8 milioni di immigrati irregolari, molti dei quali trovano lavoro nel sommerso. Far fronte ai fattori di attrazione dell’immigrazione clandestina e rendere efficaci le politiche volte a combatterla saranno questioni cruciali negli anni a venire;
- malgrado l’esistenza di un sistema europeo comune di asilo, i tassi di riconoscimento variano notevolmente e occorrerà una maggiore omogeneità tra gli Stati membri per quanto riguarda il trattamento delle domande di asilo. Nel 2007 le decisioni di primo grado in favore della protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria) hanno raggiunto il 25%, una media che non rende però conto delle notevoli disparità dovute al fatto che alcuni Stati membri accordano la protezione in pochissimi casi, mentre in altri il tasso di riconoscimento raggiunge il 50%.

Un nuovo programma pluriennale

L’Unione deve dotarsi di un nuovo programma pluriennale che, partendo dai progressi realizzati e traendo insegnamento dalle attuali carenze, si proietti nel futuro con ambizione. Il programma dovrà definire le priorità dei prossimi cinque anni per affrontare le sfide future e rendere più tangibili per i cittadini i benefici dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è concepibile senza una dimensione esterna forte, coerente con la politica estera dell’Unione europea, che contribuisca a diffondere e a promuovere i valori europei, nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Nessuno degli obiettivi inseguiti nell’ambito di questo spazio potrà realizzarsi in assenza di strumenti efficaci di politica estera. Solo sottoscrivendo il proprio impegno nei settori della giustizia e degli affari interni con i paesi terzi nell’ambito di partenariati e con le organizzazioni internazionali, l’Unione potrà dotarsi di una politica estera più efficace.

Le priorità politiche

Il tema centrale del nuovo programma sarà “**costruire l’Europa dei cittadini**”. Tutte le azioni future dovranno incentrarsi sul cittadino e tener conto delle seguenti priorità principali.

1. ***Promuovere i diritti dei cittadini – un’Europa dei diritti:*** lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come spazio unico di tutela dei diritti fondamentali nel cui ambito costituisca un valore essenziale il rispetto della persona, della dignità umana e degli altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali. Gli obiettivi, in particolare, sono preservare il reale godimento di queste libertà e la sfera privata del cittadino oltre le frontiere nazionali proteggendone i dati personali; tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili; garantire il pieno esercizio dei diritti specifici del cittadino, anche nei paesi terzi.
2. ***Facilitare la vita dei cittadini – un’Europa della giustizia:*** per superare l’attuale frammentazione bisogna spingersi oltre nella realizzazione di uno spazio europeo di giustizia. Ciò significa, anzitutto, istituire meccanismi che agevolino l’accesso alla giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell’Unione. In materia contrattuale e commerciale, gli operatori economici disporranno così degli strumenti necessari per sfruttare appieno le opportunità del mercato interno. Sarà poi

necessario intensificare la cooperazione tra gli operatori della giustizia e dotarsi dei mezzi per eliminare gli ostacoli al riconoscimento degli atti giuridici in altri Stati membri.

3. **Tutelare i cittadini – un’Europa della sicurezza:** occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori la sicurezza nell’Unione e protegga la vita e l’incolumità dei cittadini europei. Questa strategia presuppone il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e maggiori controlli alle frontiere europee.
4. **Promuovere una società più integrata per il cittadino – un’Europa della solidarietà:** priorità importante dei prossimi anni sarà consolidare e attuare veramente una politica d’immigrazione e di asilo che garantisca la solidarietà tra gli Stati membri e il partenariato con i paesi terzi, una politica che offra uno status chiaro e comune agli immigrati legali. Bisognerà stabilire un nesso più forte tra immigrazione e esigenze del mercato del lavoro europeo e sviluppare politiche mirate di integrazione e istruzione, e occorrerà utilizzare con maggiore efficacia gli strumenti disponibili per combattere l’immigrazione clandestina. La coerenza con l’azione esterna dell’Unione è un fattore cruciale ai fini della gestione di queste politiche. È importante che l’Unione confermi inoltre la sua tradizione umanitaria offrendo generosamente protezione a quanti ne hanno bisogno.

Gli strumenti

Perché il prossimo programma pluriennale sia realizzato con successo, occorrerà definire un **metodo** articolato su cinque assi principali:

i) giungendo progressivamente a maturità, le politiche nei settori della giustizia e degli affari interni dovranno sostenersi vicendevolmente e acquisire maggior coerenza, **integrandosi armoniosamente**, negli anni a venire, **con le altre politiche dell’Unione**;

ii) per colmare lo scarto notevole tra le norme e le politiche adottate a livello europeo e la loro attuazione a livello nazionale, occorrerà porre **maggiormente l’accento sull’aspetto attuativo**. Oltre al recepimento giuridico, è necessario che l’attuazione sia affiancata da concrete misure di sostegno (ad es. potenziamento delle reti professionali);

iii) **migliorare la qualità della legislazione europea** dovrà rimanere un obiettivo prioritario. L’azione dell’Unione dovrà focalizzarsi sugli aspetti in grado di fornire una risposta adeguata ai problemi dei cittadini. Già dal momento della formulazione delle proposte occorrerà riflettere alle possibili ripercussioni sui cittadini in termini di diritti fondamentali, economia, ambiente. Per quanto recente, l’*acquis* in questo ambito è vasto e i suoi successivi sviluppi istituzionali lo hanno reso vieppiù complesso. È senz’altro questo uno dei motivi delle difficoltà in fase di applicazione;

iv) i cittadini si aspettano di vedere i risultati dell’azione dell’Unione. È pertanto prioritario **potenziare il ricorso alla valutazione** degli strumenti utilizzati e delle agenzie istituite;

v) per permettere la realizzazione delle priorità politiche, occorre stanziare **risorse finanziarie** adeguate e chiaramente destinate a tal fine. In futuro, gli strumenti finanziari dovranno essere all’altezza delle ambizioni politiche del nuovo programma pluriennale e fondarsi su una valutazione dell’efficacia degli attuali strumenti.

2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI

Il rispetto della persona e della dignità umana, sancito dalla carta dei diritti fondamentali, è un valore essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo spazio senza frontiere i cittadini possono circolare liberamente ed esercitare pienamente i propri diritti.

Nell'ordinamento giuridico dell'UE, il sistema di tutela dei diritti fondamentali è particolarmente sviluppato. L'Unione e gli Stati membri possono, ad esempio, avvalersi delle competenze dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Questo sistema di tutela verrà completato con l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**: l'adesione, dalla forte simbologia politica, favorirà lo sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'Unione è uno spazio di valori comuni condivisi. Tali valori sono incompatibili con i crimini dei regimi totalitari. La memoria dei crimini contro l'umanità va condivisa da tutti in una prospettiva di riconciliazione. L'Unione è chiamata a spianare la strada in tal senso, nel rispetto delle modalità proprie a ciascuno Stato.

Questi valori sono alla base della cittadinanza europea e il loro rispetto è un criterio essenziale per aderire all'Unione. La cittadinanza europea, che si somma a quella nazionale e la completa, conferisce ai cittadini dell'Unione diritti e obblighi specifici che devono esprimersi in modo concreto e efficace.

2.1. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

La cittadinanza dell'Unione garantisce la mobilità dei cittadini all'interno dell'UE. Tuttavia, quando decidono di soggiornare o viaggiare in uno Stato membro diverso da quello nazionale, i cittadini si scontrano con una serie di ostacoli. L'applicazione effettiva della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini è prioritaria e la Commissione intende potenziare la politica che ne affianca l'attuazione vigilando sul recepimento e l'applicazione corretta della normativa in vigore da parte degli Stati membri. Il diritto di libera circolazione impone però anche una serie di doveri. La Commissione valuterà come coadiuvare le autorità degli Stati membri per lottare efficacemente contro gli abusi di questo principio fondamentale dell'Unione e pubblicherà linee direttrici intese ad esplicitare la politica seguita in questo settore.

Occorre peraltro aiutare i cittadini che, esercitando il diritto di libera circolazione, si trovano alle prese con determinati adempimenti giuridici o amministrativi. A tal fine è necessario introdurre un sistema che consenta di disporre facilmente e senza costi aggiunti dei principali atti di stato civile. Il sistema dovrà permettere di superare eventuali ostacoli linguistici e garantire la valenza probatoria di questi documenti. A breve, occorrerà avviare una profonda riflessione sul riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

2.2. Vivere insieme in uno spazio che rispetta la diversità e tutela i più vulnerabili

Perché la diversità rimanga una ricchezza, l'Unione deve garantire un ambiente sicuro dove le differenze siano rispettate e i più vulnerabili siano tutelati.

Occorre continuare a lottare con determinazione contro **le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia**. A tal fine, l'Unione si avvarrà in pieno degli strumenti esistenti, soprattutto dei programmi di finanziamento. Occorrerà potenziare i

controlli sull'applicazione delle norme vigenti, specie della nuova decisione quadro sul razzismo e la xenofobia.

I **diritti dei minori**, segnatamente il principio dell'interesse superiore del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, la non discriminazione e il rispetto delle sue opinioni, quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo, interessano potenzialmente tutte le politiche dell'Unione e vanno pertanto presi in considerazione sistematicamente. A tal fine, occorre individuare gli interventi con cui l'Unione può dare un contributo significativo. Particolare attenzione sarà accordata ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori non accompagnati, vittime della tratta).

L'Unione e gli Stati membri devono coordinare gli sforzi mirati per una piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare dei **rom**, incentivandone l'inserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro e lottando contro la violenza di cui possono essere vittima. A tal fine, l'Unione mobilerà i fondi strutturali in modo mirato e veglierà sulla corretta applicazione dei testi in vigore per lottare contro l'eventuale discriminazione a danno dei rom. Anche la società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

Più generalmente occorre fornire maggiore **protezione, anche giuridica, ai più vulnerabili, alle donne vittime di violenze, alle persone in condizioni di dipendenza**. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un sostegno finanziario a tal fine. L'Unione si muoverà nella stessa direzione anche in politica estera.

2.3. Protezione dei dati personali e della vita privata

L'Unione deve far fronte alle sfide insite in uno scambio intenso di dati personali, rispettando in pieno la vita privata. Il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali è sancito dalla Carta.

Occorrerà istituire un regime completo di protezione: l'Unione dovrà garantire un'azione globale e rinnovata in materia di protezione dei dati dei cittadini all'interno dell'Unione e nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, e dovrà altresì prevedere e regolare le circostanze in cui i pubblici poteri, nell'esercizio delle loro funzioni, potranno eventualmente porre i necessari limiti all'applicazione delle suddette norme.

Gi sviluppi tecnologici si susseguono oggi ad un ritmo serrato, trasformando la comunicazione tra gli individui e le organizzazioni pubbliche e private. In questo contesto, è necessario ribadire una serie di principi: finalità, proporzionalità e legittimità del trattamento, durata limitata della conservazione, sicurezza e confidenzialità, rispetto dei diritti individuali e controllo affidato a un organo indipendente.

L'attuale quadro giuridico prevede un elevato livello di protezione. Alla luce della rapida evoluzione tecnologica, potrebbero risultare necessarie **iniziative complementari**, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione di questi principi.

Il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati dovrà essere inoltre assicurato sviluppando **nuove tecnologie** adeguate, grazie ad una migliore cooperazione tra il settore pubblico e privato, soprattutto nelle attività di ricerca. Occorre valutare l'opportunità di introdurre una **certificazione europea** per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata".

Infine, una protezione efficace presuppone una buona conoscenza dei diritti e dei rischi cui si va incontro (in particolare su internet). Serviranno dunque **campagne d'informazione e sensibilizzazione**, in particolare presso i più vulnerabili.

In un'ottica mondiale, l'Unione dovrà avere una funzione motrice per lo sviluppo e la promozione di **norme internazionali** in materia di protezione dei dati personali e la conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali. Il lavoro svolto con gli Stati Uniti nel campo della protezione dei dati potrebbe assurgere a riferimento per ulteriori accordi.

2.4. Partecipare alla vita democratica dell'Unione

In termini politici, la cittadinanza europea si traduce nel diritto di votare e candidarsi alle elezioni comunali e europee in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Eppure, l'esercizio reale di questo diritto risulta poco soddisfacente e dovrà essere facilitato tramite campagne di comunicazione e d'informazione sui diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

In vista delle elezioni europee del 2014, occorrerà riflettere su misure di stimolo per i cittadini: andrà favorito un approccio ambizioso in vista di campagne elettorali incentrate su veri e propri dibattiti europei. Agevolando le operazioni di voto e l'iscrizione nelle liste elettorali e scegliendo la settimana del 9 maggio come periodo per fissare le consultazioni si contribuirà di certo a invogliare i cittadini.

In termini più generali, occorrerà anche valutare, in esito a relazioni regolari previste delle disposizioni del trattato¹, come completare i diritti elettorali dei cittadini residenti in un altro Stato membro onde estenderne la partecipazione alla vita democratica dello Stato membro di residenza.

2.5. Beneficiare di una tutela nei paesi terzi

La totalità dei 27 Stati membri è rappresentata all'estero solo in 166 paesi terzi. L'8,7% dei cittadini europei, ovvero sette milioni di persone, viaggia in paesi in cui il proprio Stato non ha una rappresentanza.

Il cittadino dell'Unione che si trovi in un paese terzo in cui il suo Stato membro non è rappresentato gode della protezione delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato. Questo diritto fondamentale sancito dai trattati resta tuttavia poco conosciuto e ampiamente inapplicato. Occorre pertanto condurre azioni di informazione mirate in tal senso.

Per far sì che la protezione consolare diventi effettiva, occorre **potenziare il quadro di coordinamento e di cooperazione** esistente. La riforma sarà imperniata su tre assi principali: chiarire il concetto di Stato guida in situazioni di crisi, stabilire criteri comuni per la definizione del concetto di Stato membro non rappresentato e garantire la copertura finanziaria dei rimpatri sulla base degli strumenti comunitari esistenti. Verranno poi organizzate esercitazioni d'allarme in caso di crisi.

¹ Articolo 22 del trattato CE.

2.6. Potenziare la protezione civile

Il meccanismo comunitario di protezione civile dovrà essere potenziato onde coadiuvare e completare gli interventi degli Stati membri in questo ambito. Occorrerà sviluppare la cooperazione in materia di analisi dei rischi, compresi gli aspetti regionali, per permettere la definizione di obiettivi e azioni comuni. Bisogna potenziare al tempo stesso la capacità di risposta dell'Unione tramite una migliore organizzazione dei meccanismi di assistenza e l'interoperabilità dei mezzi d'intervento. Il MIC (Centro di monitoraggio e informazione) dovrà diventare un vero e proprio centro operativo dotato di capacità di analisi e pianificazione.

3. FACILITARE LA VITA DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEL DIRITTO E DELLA GIUSTIZIA

In un territorio caratterizzato da mobilità crescente è prioritario sviluppare e promuovere uno spazio giudiziario europeo in cui il cittadino non incontri più ostacoli al godimento dei suoi diritti. Le decisioni giudiziarie devono pertanto essere riconosciute ed eseguite da uno Stato membro all'altro senza difficoltà. I sistemi giudiziari dei 27 Stati membri dovranno poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali.

Il principio del riconoscimento reciproco è la pietra angolare della costruzione di un'Europa della giustizia. Occorrerà consolidare e attuare con determinazione gli importanti progressi giuridici realizzati negli anni, progressi che non potranno tuttavia concretizzarsi senza rinsaldare la fiducia reciproca tra gli attori del mondo giudiziario.

Lo sviluppo dell'Europa della giustizia presuppone inoltre che l'Unione si doti di una base di norme comuni, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro determinati tipi di criminalità transfrontaliera particolarmente gravi o al fine di assicurare l'attuazione efficace di alcune politiche dell'UE.

Lo spazio giudiziario europeo deve inoltre facilitare l'accesso alla giustizia per permettere ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione e offrire agli operatori economici gli strumenti necessari per cogliere a piene mani le opportunità offerte dal mercato interno, soprattutto in tempi di crisi economica.

3.1. Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco

Le decisioni giudiziarie **in materia civile** devono poter essere eseguite direttamente e senza procedimenti intermedi. Per le decisioni di diritto civile e commerciale, occorrerà pertanto **abolire in generale l'exequatur** ancora troppo spesso necessario per l'esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri. A tal fine, sarà necessario, in un primo momento, armonizzare le norme di conflitto di leggi nei settori interessati.

Occorre inoltre estendere il riconoscimento reciproco a **materie non ancora ricomprese** che rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni.

In termini generali, sarà opportuno raggruppare gli strumenti adottati in un codice della cooperazione giudiziaria in materia civile che ne faciliti l'applicazione.

In materia penale, il principio del riconoscimento reciproco deve applicarsi nelle diverse fasi processuali. Sono stati realizzati notevoli progressi per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle pene.

Il riconoscimento reciproco va peraltro esteso anche ad **altri tipi di decisioni** che possono avere, a seconda degli Stati membri, un carattere penale o amministrativo. I testimoni o le vittime di reati possono ad esempio essere soggetti a particolari misure di protezione che devono potersi applicare da uno Stato membro all'altro. Analogamente, alcune multe, che a seconda degli Stati possono avere natura penale o amministrativa, devono poter essere eseguite da uno Stato all'altro onde garantire, in senso più specifico, una maggiore sicurezza stradale e, in senso più generale, il rispetto delle politiche dell'Unione.

L'Unione deve mirare al riconoscimento reciproco delle decisioni di **decadenza** dall'esercizio di diritti e favorire, a tal fine, lo scambio sistematico di informazioni tra gli Stati membri. In prima battuta, occorrerà occuparsi delle interdizioni che possono avere maggiori ripercussioni sulla sicurezza delle persone o sulla vita economica: interdizione dall'esercizio di determinate professioni, ritiro della patente di guida, sospensione dalla carica di amministratore di una società o interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici, ecc. Nell'attuale contesto di crisi economica, l'Unione deve essere particolarmente vigile e impedire che comportamenti illeciti o pregiudizievoli del corretto funzionamento del mercato possano riprodursi da uno Stato membro all'altro senza essere puniti.

3.2. Maggiore fiducia reciproca

Il riconoscimento reciproco ha come conseguenza che le decisioni pronunciate a livello nazionale producono effetti sull'ordinamento giuridico di altri Stati membri. Per poter sfruttare appieno queste realizzazioni, si rendono necessarie misure volte ad accrescere la fiducia reciproca.

Occorre **maggiore assistenza all'applicazione degli strumenti**, in particolare a beneficio degli operatori. Eurojust e le reti giudiziarie europee civili e penali andranno mobilitate maggiormente, in modo da garantire un'applicazione più concreta e effettiva del diritto europeo da parte di tutti gli operatori. Bisognerà inoltre fornire strumenti a sostegno delle autorità giudiziarie utilizzando in particolare i mezzi informatici (assistenza alla traduzione, creazione di uno spazio di comunicazione sicuro, videoconferenze, ecc.).

L'Europa della giustizia si costruisce, beninteso, nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali; questa diversità però non deve essere fonte di incomprensioni reciproche. È pertanto essenziale moltiplicare le occasioni di scambio tra operatori della giustizia. Con l'aiuto dell'Unione, occorre potenziare, coordinare e strutturare meglio le diverse reti professionali. Va inoltre migliorato il funzionamento del **forum sulla giustizia**.

È fondamentale potenziare e sistematizzare gli sforzi intesi alla **formazione** di tutte le professioni legali, compresi i giudici amministrativi. Il programma pluriennale dovrebbe perseguire l'obiettivo di fornire una formazione europea sistematica a tutti i nuovi giudici e pubblici ministeri nell'ambito del curriculum di formazione; entro la fine del programma, almeno la metà dei giudici e pubblici ministeri dell'Unione dovrebbe aver seguito una formazione europea o aver partecipato a uno scambio con un altro Stato membro. La responsabilità in questo settore incombe principalmente agli Stati membri e l'Unione dovrà offrire sostegno finanziario. Occorrerà potenziare la rete europea di formazione giudiziaria

(REFG) e fare in modo che disponga di una struttura e di risorse adeguate al livello di ambizione mirato. Bisognerà inoltre sviluppare programmi d'insegnamento a distanza (e-learning) e supporti formativi comuni atti a spiegare i meccanismi europei alle professioni legali (rapporti con la Corte di giustizia, ricorso al riconoscimento reciproco e alla cooperazione giudiziaria, diritto comparato, ecc.). La formazione europea dovrà essere sistematicamente contemplata dal curriculum di formazione dei nuovi giudici e pubblici ministeri.

Come in altri settori, la diffusione del riconoscimento reciproco in materia giudiziaria dovrà andare di pari passo con una **valutazione** più approfondita, che esamini nello specifico l'efficacia degli strumenti giuridici e politici adottati a livello dell'UE. La valutazione, con cadenza periodica, dovrà individuare eventuali ostacoli al corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo e facilitare una migliore conoscenza dei sistemi nazionali, individuando così una serie di buone pratiche.

L'Unione è pertanto chiamata a sostenere gli sforzi degli Stati membri mirati a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari nazionali, favorendo lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di progetti innovatori in materia di modernizzazione della giustizia². A tal fine, potrà essere organizzato a breve un programma pilota.

Nei paesi terzi, in particolare nei paesi interessati dalla politica di allargamento, l'Unione si è dotata di strumenti quali il gemellaggio e le "revisioni inter pares" atti a promuovere le riforme della giustizia e il potenziamento dello Stato di diritto, azioni di cui si auspica il proseguimento.

3.3. Dotarsi di una base di norme comuni

Lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo necessita un certo livello di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

In materia penale, soprattutto per quanto riguarda terrorismo, criminalità organizzata e reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, solo un intervento a livello europeo può dare risultati efficaci. Occorre pertanto continuare ad avvicinare le norme di diritto sostanziale riguardanti determinati **reati gravi, tipicamente transfrontalieri** per i quali sono necessarie definizioni e sanzioni comuni. Questa armonizzazione permetterà di estendere il riconoscimento reciproco e, in determinati casi, di abolire quasi completamente i motivi per cui gli Stati membri rifiutano di riconoscere decisioni di altre giurisdizioni.

Peraltro, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'attuazione di alcune politiche dell'Unione potrebbe richiedere, per motivi di efficacia, la definizione di reati e sanzioni comuni, come già accade in parte nel settore ambientale e dei trasporti.

In materia civile occorre stabile, a livello europeo, norme minime su determinati aspetti di procedura civile in linea con le esigenze del riconoscimento reciproco. Norme simili dovranno essere inoltre stabilite per il riconoscimento delle decisioni in materia di responsabilità genitoriale (e di affidamento). Il corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo può

² L'Unione dovrà far riferimento ai lavori della commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa.

infine richiedere l'applicazione del diritto di un altro Stato membro da parte di una giurisdizione nazionale. È opportuno che l'Unione rifletta su come evitare la disparità tra le prassi vigenti in materia.

3.4. I benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini

3.4.1. Agevolare l'accesso alla giustizia

Un accesso più agevole alla giustizia è essenziale affinché siano pienamente sfruttate le opportunità offerte dallo spazio giudiziario europeo, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transnazionali. A tal fine, occorre potenziare le misure adottate in materia di **patrocinio a spese dello Stato**. Parallelamente occorrerà continuare a migliorare i modi alternativi di risoluzione delle controversie, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori.

Occorre aiutare i cittadini a superare le **barriere linguistiche** che possono ostacolare l'accesso alla giustizia: avvalendosi maggiormente della traduzione automatica, ove possibile; migliorando la qualità dell'interpretazione e della traduzione giudiziarie; provvedendo allo scambio delle risorse disponibili negli Stati membri, soprattutto tramite l'interconnessione di banche dati di interpreti e traduttori; avvalendosi eventualmente dell'interpretazione a distanza in videoconferenza.

Una grande opportunità è peraltro fornita dal portale europeo "**giustizia elettronica**" tramite il quale i cittadini potranno informarsi meglio sui loro diritti ed accedere ad informazioni sugli ordinamenti dei diversi Stati membri. Occorrerà avvalersi ulteriormente della videoconferenza, ad esempio per risparmiare spostamenti inutili alle vittime. Alcuni procedimenti europei (come l'ingiunzione di pagamento europea o la composizione delle controversie di modesta entità) potrebbero a breve essere espletati online. Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, alcuni registri nazionali verranno progressivamente interconnessi (ad es. registri d'insolvenza delle persone fisiche e delle imprese).

Alcune formalità relative alla **legalizzazione degli atti e dei documenti** costituiscono anch'esse un ostacolo o un onere eccessivo. Tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, quali la firma elettronica, l'Unione dovrà prendere in considerazione l'**abolizione degli adempimenti per la legalizzazione degli atti pubblici** tra gli Stati membri e riflettere eventualmente alla creazione di atti pubblici europei.

L'Unione potenzierà infine la normativa in materia di tutela delle vittime di reato e offrirà maggior sostegno ai dispositivi che permettono di fornire loro un aiuto concreto, segnatamente tramite le reti europee.

3.4.2. Sostenere l'attività economica

Lo spazio giudiziario europeo deve assecondare il corretto funzionamento dell'attività economica nell'ambito del mercato interno, soprattutto nei periodi di crisi.

Saranno necessarie **misure provvisorie e cautelari** (ad es. un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari e una maggiore trasparenza patrimoniale), in grado di **abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie**.

Occorre inoltre garantire la **sicurezza dei rapporti contrattuali**. Le differenze esistenti tra gli ordinamenti degli Stati membri in materia di diritto contrattuale possono in effetti impedire agli attori economici di sfruttare a pieno le opportunità offerte dal mercato unico.

Sulla base degli elementi già sviluppati, bisognerà elaborare dei **contratti tipo** tra le persone fisiche o le PMI che, facoltativamente utilizzabili e tradotti in diverse lingue, potranno fungere da riferimento nelle pratiche commerciali.

Si potrebbe inoltre contemplare, per le imprese, **un regime specifico europeo facoltativo** (28° regime). Al pari dei regimi elaborati in altri ambiti del mercato interno, come quello della società europea, del gruppo europeo d'interesse economico o del marchio comunitario, tale nuovo regime favorirebbe lo sviluppo degli scambi intracomunitari, introducendo un regime giuridico unico direttamente applicabile.

La **regolamentazione del diritto commerciale** contribuirà al corretto funzionamento del mercato interno. A tal fine, possono essere contemplati diversi tipi di azioni: norme comuni sulla legge applicabile in materia di diritto societario, contratti d'assicurazione e cessione dei crediti; convergenza dei regimi nazionali relativi alle procedure di insolvenza nel settore bancario.

L'attuale crisi finanziaria ha dimostrato la necessità di regolare i mercati finanziari e di prevenire abusi. Saranno presto noti i risultati di uno studio in corso nell'ambito della direttiva sugli abusi di mercato. Ove opportuno, l'Unione potrebbe contemplare il ricorso al diritto penale per sanzionare le frodi che possono mettere in pericolo il sistema finanziario e l'economia dell'UE.

3.5. Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario

Al fine di promuovere il commercio estero e facilitare la circolazione dei cittadini, è necessario che l'Unione sviluppi una rete di accordi bilaterali con i principali partner economici sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Una possibilità potrebbe consistere nell'apertura della nuova convenzione di Lugano (concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ai principali partner dell'Unione. Sarà inoltre possibile lavorare sulla notificazione e comunicazione degli atti o sull'assunzione delle prove.

In materia penale, occorrerà individuare le priorità in vista del negoziato di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione. L'Unione si occuperà peraltro di promuovere strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale, potenziando lo scambio di buone pratiche e di esperienze con i paesi terzi.

In termini più generali, l'Unione dovrà continuare a fornire un sostegno costante al settore giudiziario nei paesi partner onde promuovere il radicamento dello Stato di diritto nel mondo. L'Unione europea confermerà il proprio impegno a favore dell'abolizione della pena di morte, della tortura e di altri trattamenti disumani o degradanti.

4. UN'EUROPA DELLA SICUREZZA

L'Europa presenta una dimensione preziosa per la protezione dei cittadini contro minacce che non conoscono confini. L'Unione europea è chiamata ad elaborare una **strategia di sicurezza interna** conforme ai diritti fondamentali e in grado di esprimere una visione comune delle problematiche sul tappeto. Una tale strategia, che dovrà tradursi in una solidarietà reale tra gli

Stati membri, definirà le competenze delle autorità nazionali e individuerà ciò che invece è più efficacemente realizzabile a livello dell'Unione. Basata su meccanismi decisionali che consentono di individuarne le priorità operative, la strategia di sicurezza interna consentirà di mobilitare più facilmente le risorse necessarie in settori d'intervento coordinati al fine di prevenire e controllare le principali minacce contro i singoli e la collettività.

Una tale strategia costituirà un utile complemento della strategia di sicurezza esterna propria dell'Unione, intensificando in tal modo i nessi tra azione interna ed esterna.

4.1. Mezzi potenziati

La sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate.

4.1.1. Creare una cultura comune

Affinché lo spazio europeo sia progressivamente concepito dagli attori nazionali quale loro naturale ambito d'azione, è necessario potenziare di molto la fiducia reciproca. A tal fine, bisognerà intensificare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra tutti gli operatori interessati, soprattutto in campo etico, e moltiplicare le opportunità di formazione e di esercitazione comune. In questo settore sarà necessario definire obiettivi ambiziosi, quale ad esempio formare un terzo del corpo di polizia e delle guardie di frontiera europee sulle questioni dell'UE nei prossimi cinque anni.

Occorrerà istituire programmi di scambio specifici (di tipo **Erasmus**). Peraltro, caso per caso, potrà essere decisa la partecipazione mirata di paesi terzi, quali i paesi interessati dalla politica di allargamento o dalla politica di vicinato.

4.1.2. Gestione dell'informazione

La sicurezza all'interno dell'Unione dipende dall'efficacia dei dispositivi di scambio delle informazioni tra le autorità nazionali e gli attori europei. A tal fine, l'Unione dovrà mettere a punto **un modello europeo d'informazione** basato al tempo stesso su una capacità d'analisi strategica potenziata e su un sistema migliorato per la raccolta e il trattamento delle informazioni operative. Un tale modello deve tener conto dei quadri esistenti, anche nel settore doganale, e far fronte alle sfide insite nello scambio di informazioni con i paesi terzi.

Sarà opportuno definire, da un lato:

- i criteri di raccolta, condivisione e trattamento delle informazioni riunite per motivi di sicurezza, nel rispetto dei principi della protezione dei dati;
- un meccanismo di controllo che permetta di valutare il funzionamento dello scambio d'informazioni;
- metodi di identificazione di esigenze future;
- i principi di una politica in materia di trasferimento internazionale dei dati per motivi di sicurezza improntati a rigorosi criteri di protezione dei dati.

L'Unione è peraltro chiamata ad accrescere notevolmente la propria capacità di analisi e di sintesi delle informazioni strategiche di cui dispone. A tal fine, occorrerà sviluppare le sinergie tra Europol e FRONTEX e provvedere inoltre a un miglior coordinamento e a una maggiore mobilitazione delle reti di ufficiali di collegamento negli Stati membri e nei paesi terzi. Queste misure permetteranno di decidere con maggior rapidità quali iniziative varare sul piano operativo.

4.1.3. Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari

Le **nuove tecnologie** devono affiancare e favorire gli sviluppi attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza e le libertà dei cittadini.

Per questo è necessario varare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione. È opportuno raggiungere un grado di preparazione maggiore in termini di sicurezza e resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dei servizi.

Nell'elaborare il modello europeo d'informazione, l'Unione dovrà pensare a un'**autentica architettura dei sistemi d'informazione**, sulla base dell'esperienza acquisita in questo settore. Una tale architettura dovrà assicurare l'interoperabilità tra le soluzioni tecniche prescelte a livello nazionale e i sistemi europei esistenti o futuri, consentendone uno sviluppo coerente e adeguato alle esigenze individuate. Man mano che verranno sviluppati i sistemi d'informazione interessati, questa architettura permetterà inoltre di realizzare economie di scala e consentirà di programmare, a livello nazionale, gli investimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi della strategia di sicurezza interna.

In materia di sicurezza, l'attività di **ricerca e sviluppo** dovrà sintonizzarsi sulle priorità della strategia di sicurezza interna e mirare principalmente a migliorare l'interoperabilità, individuare i bisogni e le tecnologie adeguate, convalidare i risultati e sviluppare standard appropriati. Gli sforzi nel settore della ricerca dovranno andare incontro alle reali esigenze dell'utenza e si avvarranno del sostegno di partenariati pubblico-privati, sul modello dell'ESRIF³. Per rispondere in pieno alle aspettative degli utenti, occorre utilizzare le risorse messe a disposizione delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico. Si potrebbe contemplare, nel breve termine, l'istituzione di **un fondo per la sicurezza interna**.

4.2. Politiche efficaci

La strategia di sicurezza interna dovrà impennarsi su tre ambiti d'intervento complementari e oramai indissociabili: una maggiore cooperazione di polizia, una giustizia penale adattata e una gestione più efficace dell'ingresso nel territorio.

4.2.1. Una cooperazione di polizia più efficace

Il principale obiettivo della cooperazione di polizia è la **lotta contro fenomeni criminali tipicamente transfrontalieri**, ambito nel quale l'Unione può dimostrarsi in grado fornire un apporto significativo. Il modello europeo d'informazione permetterà, in tal senso, di rendere più agevole il lavoro dei servizi operativi definendo i diversi canali esistenti per lo scambio dei dati.

³ Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (*European Security Research and Innovation Forum*).

È importante che vengano maggiormente sfruttate le potenzialità di **Europol**, che dovrà essere sistematicamente informato circa la creazione di squadre investigative comuni e coinvolto nelle operazioni transfrontaliere importanti. Una volta individuati i tipi di informazioni da scambiare, bisognerà istituire meccanismi di trasferimento automatico dei dati verso Europol. Occorrerà inoltre intensificare i rapporti tra Europol e Eurojust onde assicurare che i lavori di Europol abbiano un seguito giudiziario. Europol potrebbe peraltro occuparsi delle missioni di formazione già di competenza dell'Accademia europea di polizia (CEPOL).

Va inoltre potenziata la dimensione internazionale di Europol intensificando, tra l'altro, le relazioni tra l'Ufficio e le regioni e i paesi vicini. Europol dovrà essere maggiormente coinvolto nelle missioni di polizia della PESD e dovrà contribuire a promuovere standard e buone pratiche in materia di cooperazione di polizia nei paesi terzi.

In termini più generali, l'efficacia della cooperazione di polizia presuppone lo sviluppo di **rapporti intensi con i paesi terzi**. Laddove necessario, l'Unione dovrà concludere accordi in materia di cooperazione di polizia. In questo ambito, occorre garantire una maggiore complementarità tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Un altro obiettivo prioritario consiste nell'**impedire ai criminali di approfittare dello spazio senza frontiere per sfuggire alle indagini o all'azione penale**. Il grado di cooperazione a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale deve essere stabilito in funzione della massima efficacia operativa. Occorrerà sviluppare sinergie tra i diversi attori nazionali, europei ed internazionali (Europol, OLAF quando a rischio sono gli interessi finanziari dell'Unione, e Interpol). Bisogna approfondire e mettere in rete le esperienze acquisite in materia di cooperazione transfrontaliera regionale, ad esempio tramite lo sviluppo di un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia che potrebbe attivarsi in occasione di eventi sportivi (ad es. le olimpiadi del 2012, i campionati europei di calcio 2012) o di grandi manifestazioni o esercizi di valutazione transfrontaliera del rischio criminale.

È infine fondamentale che l'UE sia in grado di **confrontare i dati e potenziare la prevenzione** con riguardo tanto alla criminalità organizzata che alla piccola delinquenza. Per valutare gli effetti della sua azione, l'Unione deve **dotarsi di strumenti statistici** che permettano di quantificare le attività illecite. Occorre inoltre sviluppare un **approccio comune** che delimiti l'ambito di intervento degli attori locali e nazionali (sia dei servizi di contrasto che della società civile). Un tale ambito dovrà basarsi sullo scambio di buone pratiche e sull'elaborazione comune di norme d'intervento e metodi di valutazione. Bisognerà sfruttare meglio le potenzialità della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), dopo averne valutato le attività, riflettendo all'eventuale partecipazione mirata dei paesi interessati dalla politica di allargamento.

4.2.2. *Una giustizia penale che tuteli il cittadino*

Le diversità tra i sistemi giudiziari degli Stati membri non devono intralciare l'azione della giustizia nella lotta alla criminalità transfrontaliera.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere. Un tale sistema dovrà prevedere un **vero mandato europeo per l'assunzione delle prove** che consentirà di sostituire tutti gli strumenti giuridici esistenti. Automaticamente riconosciuto e applicabile in tutta l'Unione, questo strumento favorirà una cooperazione flessibile e rapida tra gli Stati membri, stabilirà i termini d'esecuzione e limiterà al minimo i motivi di rifiuto. Occorrerà inoltre esaminare l'istituzione di:

- un quadro giuridico europeo della prova elettronica;

- un sistema europeo di accompagnamento coattivo che tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie di videoconferenza;
- principi minimi volti a facilitare la reciproca ammissibilità delle prove tra gli Stati, anche per quanto riguarda le prove scientifiche.

Tenendo conto delle recenti modifiche apportate al quadro normativo, occorrerà inoltre **provvedere al potenziamento di Eurojust**, soprattutto per quanto riguarda il potere d'indagine in materia di criminalità organizzata transfrontaliera.

Bisognerà proseguire i lavori sul **sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)** provvedendo a valutare il funzionamento degli scambi. L'interconnessione dei casellari giudiziari dovrà contribuire a prevenire la commissione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori). Il sistema ECRIS dovrà inoltre essere completato per ricomprendere anche i dati relativi ai cittadini di paesi terzi che hanno subito condanne nell'Unione.

Occorrerà potenziare in parallelo i diritti della difesa. Sono essenziali progressi non solo a tutela dei diritti individuali ma anche al fine di garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nei confronti dell'UE. Sulla base di un piano d'azione improntato a un approccio tematico, i lavori sulle garanzie minime comuni potranno estendersi alla tutela della presunzione di non colpevolezza e alla custodia cautelare (durata e revisione dei motivi della custodia).

Tenuto conto infine di come il carcere si riveli troppo spesso un luogo di criminalizzazione e di radicalizzazione, occorre riflettere ad un programma comunitario che permetta di finanziare esperimenti pilota condotti dagli Stati membri in alternativa alla reclusione.

4.2.3. *Un accesso al territorio più controllato*

In un mondo in via di globalizzazione, l'Unione è chiamata a facilitare la mobilità garantendo al contempo la sicurezza dei singoli nell'ambito di un **approccio integrato dei controlli all'ingresso**.

4.2.3.1. Il controllo e la sorveglianza di frontiera

Per realizzare una **gestione integrata delle frontiere** occorre continuare a modernizzare l'*acquis* di Schengen e potenziare la **cooperazione** per un maggior coordinamento degli obiettivi di controllo dei diversi flussi (beni e persone). Per assicurare un livello elevato di sicurezza interna bisogna garantire al tempo stesso il rispetto assoluto dei diritti umani e l'accesso alla protezione internazionale.

Occorre migliorare la **cooperazione operativa tra Stati membri tramite FRONTEX**. L'agenzia, chiamata a svolgere un ruolo centrale nell'ambito del futuro dispositivo integrato di sorveglianza delle frontiere esterne, dovrà godere di maggiori capacità operative, soprattutto tramite futuri uffici regionali e/o specializzati. Costituiscono priorità a tal fine: le competenze di comando in materia di operazioni congiunte su base facoltativa; l'impiego di mezzi propri; la facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni.

I tipi di controlli (sicurezza, immigrazione, dogane) ai valichi di frontiera dovranno essere razionalizzati, soprattutto differenziando tra traffico privato e commerciale. In alcuni casi, questa razionalizzazione implicherà la riqualifica delle infrastrutture esistenti e il ricorso più

esteso alle nuove tecnologie (identificatori biometrici, ecc.). Una cooperazione più intensa tra autorità nazionali permetterà di introdurre semplificazioni procedurali tali da rendere più agevole l'attraversamento delle frontiere e garantire nel contempo un impiego ottimale delle risorse.

Occorrerà prestare particolare attenzione alla **situazione delle persone e dei gruppi vulnerabili**. Saranno prioritarie le esigenze connesse alla protezione internazionale e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone fermate all'attraversamento delle frontiere esterne, sarà essenziale il coordinamento tra le attività di FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. In tal senso, l'Unione europea dovrà anche valutare la necessità di chiarire la normativa internazionale riguardante le esigenze di controllo e sorveglianza marittimi, nel rispetto degli obblighi fondamentali del salvataggio in mare.

Occorrerà continuare a sviluppare il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**. Entro il 2013, dovrà essere istituita una cooperazione tra gli Stati membri e FRONTEX per quanto riguarda la condivisione dei dati "sulla sorveglianza" delle frontiere orientali e meridionali.

L'Unione europea cercherà di sviluppare e approfondire le relazioni con i paesi terzi in materia di gestione integrata delle frontiere.

4.2.3.2. I sistemi di informazione

Obiettivo degli sviluppi del **SIS II** e del **VIS**⁴ sarà rendere entrambi i sistemi pienamente operativi. L'istituzione di una nuova agenzia potrebbe poi garantirne una gestione stabile.

Verranno elaborati un **sistema di registrazione ingressi/uscite** dal territorio degli Stati membri dell'Unione europea e programmi di viaggiatori registrati, il cui sviluppo potrebbe essere affidato alla nuova agenzia che entrerebbe in funzione a partire dal 2015. L'Unione si pronuncerà inoltre sull'opportunità di sviluppare un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

4.2.3.3. La politica dei visti

Come prima cosa, l'Unione **dovrà provvedere ad un'attuazione efficace** degli strumenti di cui dispone. L'entrata in vigore del nuovo codice visti e la progressiva realizzazione del VIS garantiranno maggiore coerenza ed efficacia. La politica dei visti produce inoltre un notevole effetto leva sulla politica estera dell'Unione e, in tal senso, dovrà inserirsi in una visione più ampia che tenga conto delle diverse priorità di politica interna e estera.

La progressiva applicazione del VIS sarà affiancata da **programmi regionali di cooperazione consolare** che offriranno: una formazione europea rivolta al personale consolare degli Stati membri; una programmazione sistematica per quanto riguarda la creazione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto o gli accordi di rappresentanza tra Stati membri; campagne di informazione e sensibilizzazione nei paesi interessati e l'apertura di un regolare dialogo con questi ultimi.

⁴ SIS II (sistema di informazione Schengen di seconda generazione) ; VIS (sistema di informazione visti).

Nel quadro di questa programmazione strategica sarà opportuno valutare la possibilità di favorire **nuovi accordi di facilitazione del visto**, che dovranno ugualmente contemplare la riammissione delle persone in posizione irregolare, la cui conclusione sarà subordinata alla disponibilità di passaporti biometrici.

Gli **elenchi positivi e negativi** verranno regolarmente rivisti in base a valutazioni sistematiche della situazione nei paesi terzi interessati. A tal fine varranno i seguenti criteri di valutazione: sicurezza dei documenti di viaggio; qualità dei controlli alle frontiere; gestione delle politiche di asilo e immigrazione; efficacia della lotta contro la criminalità organizzata e rispetto dei diritti umani; coerenza con la politica estera dell'UE in funzione del paese. Dovranno essere poi sfruttate tutte le possibilità offerte dal dialogo politico.

L'Unione però deve spingersi oltre e prevedere la creazione di un **visto Schengen comune europeo**, possibilmente rilasciato da un'autorità consolare comune in base a criteri che garantiscano la parità di trattamento tra tutti i richiedenti. Il rilascio del visto dovrebbe peraltro basarsi progressivamente non già sulla presunzione di rischio rispetto alla cittadinanza ma su una **valutazione del rischio soggettivo**. Una tale evoluzione sarà possibile in futuro grazie all'introduzione di sistemi che permetteranno di raccogliere informazioni preliminari su coloro che intendono recarsi in uno Stato membro dell'UE.

4.3. Obiettivi comuni

L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. La strategia di sicurezza interna dovrà focalizzarsi proprio in questi settori.

4.3.1. Lotta contro la criminalità organizzata internazionale

L'Europa dovrà stabilire determinate priorità in fatto di politica anticrimine e individuare tipologie di reato contro le quali mobilitare in via prioritaria gli strumenti di cui dispone. Questi **settori d'azione pilota** fungeranno da "laboratorio di idee e metodi". I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, il pieno impiego degli strumenti europei d'indagine e l'eventuale sviluppo di tecniche investigative e preventive comuni. Una volta testati, questi metodi potranno essere estesi ad altre forme di criminalità particolarmente gravi di dimensione transfrontaliera, come il traffico di armi o la pirateria.

La tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani è un reato grave contro i diritti individuali. Per combattere questo fenomeno sarà necessario mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime.

In materia di prevenzione, occorre estendere la partecipazione della società civile e potenziare il coordinamento tra autorità, servizi, reti e agenzie competenti. Bisognerà inoltre incentivare i paesi terzi a ratificare e applicare i rilevanti accordi internazionali.

I servizi consolari nei paesi d'origine dovranno essere mobilitati per evitare il rilascio fraudolento dei visti. Nei paesi d'origine potranno essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali.

La lotta contro le reti presuppone inoltre un lavoro di intelligence e di analisi strategica da svolgere in cooperazione con i paesi di origine e di transito. Occorrerà rafforzare i controlli alle frontiere a fini preventivi, soprattutto per quanto riguarda la tratta di minori.

Bisognerà adottare una serie di misure atte a garantire alle vittime protezione e assistenza: esclusione della responsabilità penale, regolarizzazione del soggiorno, meccanismi d'indennizzo, assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, anche intesa a facilitare la collaborazione degli interessati alle indagini.

Lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia

In Europa, oscillano tra il 10 % e il 20 % i minori potenzialmente vittime di aggressioni sessuali. Proteggere i minori da questi pericoli è un'importante componente della strategia a tutela dei diritti del minore. L'Unione dovrà elaborare dispositivi di prevenzione favorendo, ad esempio, lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle persone condannate per reati di pedofilia, al fine di prevenire eventuali recidive.

La lotta alla pedopornografia su Internet implica una stretta collaborazione con il settore privato che consenta di individuare i siti di contenuto pedofilo e precludervi o bloccare l'accesso, nel rispetto delle procedure previste. Sotto questo aspetto, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale tramite la messa a punto di una piattaforma di segnalazione online dei siti pedofili e favorendo la cooperazione effettiva tra gli Stati membri. Queste azioni saranno affiancate da altre previste nel quadro del programma per l'uso sicuro di internet 2009-2013.

Si rende infine necessaria una politica attiva di cooperazione internazionale che consenta di introdurre meccanismi di revoca degli indirizzi IP nei confronti dei fornitori d'accesso delittuosi e che faciliti la chiusura rapida di siti al di fuori dell'Europa.

La criminalità informatica

L'economia digitale è un importante fattore di sviluppo e l'Unione è chiamata a favorire politiche che garantiscano un elevatissimo livello di sicurezza delle reti.

Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrà chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico applicabile al ciber spazio. Occorrerà definire il quadro normativo in virtù del quale potranno essere conclusi accordi di cooperazione tra i servizi di polizia e gli operatori. Tali accordi consentiranno tempi di reazione più rapidi in caso di attacchi informatici. È inoltre necessario un miglior coordinamento tra gli Stati membri attraverso una rete specializzata che riunisca i responsabili nazionali della lotta alla criminalità informatica. Anche in questo caso Europol potrà fungere da centro di risorse europeo per la creazione di una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni.

La criminalità economica

Per ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario, l'Unione dovrà dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide. A tal fine, occorrerà sviluppare una **capacità d'indagine e analisi finanziaria anticrimine** mettendo in comune le risorse, soprattutto in materia di formazione.

Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, occorrerà provvedere ad un miglior coordinamento delle cellule di informazione finanziaria. Nel quadro di un modello europeo di informazione, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle transazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol. Occorre inoltre mobilitare e coordinare tutte le fonti di informazione disponibili per individuare le operazioni sospette di transito di denaro liquido.

Sono necessarie misure repressive più efficaci contro le frodi fiscali e la corruzione privata. Sui mercati finanziari occorre potenziare la capacità di individuare tempestivamente i comportamenti fraudolenti di abuso di mercato (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione dei mercati) e le malversazioni finanziarie. Bisogna prevedere eventuali sanzioni penali, soprattutto nei confronti delle persone giuridiche coinvolte.

Avendo definito il quadro giuridico che autorizza **la confisca e il sequestro**, sarà opportuno istituire quanto prima una rete europea di uffici per il recupero dei proventi di reato.

L'Unione dovrà definire inoltre obiettivi in materia di trasparenza e **lotta contro la corruzione**. Partendo da una valutazione periodica degli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, bisognerà favorire lo scambio di buone pratiche in materia di prevenzione e repressione, in particolare nell'ambito della rete anticorruzione, e occorrerà sviluppare indicatori⁵ che permettano di misurare l'impegno nella lotta alla corruzione, tenendo conto dei sistemi in vigore e sulla base di criteri comuni. Verrà prestata maggiore attenzione alle misure anticorruzione adottate in una serie di campi dell'*acquis* (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc).

La **contraffazione** rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione avrà il duplice onere di valutare meglio il fenomeno e tener maggiormente conto degli aspetti repressivi nell'ambito dei lavori del futuro osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, e di promuovere l'armonizzazione (partendo dalle proposte già formulate della Commissione) delle sanzioni penali previste dalle normative degli Stati membri per i reati commerciali.

L'Unione contribuirà inoltre a potenziare il dispositivo giuridico internazionale per lottare meglio contro queste forme di criminalità economica e offrirà sostegno allo sviluppo della capacità dei paesi partner in questo ambito.

Strategia antidroga

La **strategia antidroga dell'UE** (2005-2012) propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione contro la droga 2009-2012, condotto dalla Commissione in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e con Europol.

L'azione dell'Unione dovrà informarsi a quattro principi:

- migliorare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale, in particolare con alcune regioni del mondo;

⁵ Ispirati ad esempio al sistema di classificazione in base alla percezione della corruzione di Transparency International.

- favorire una diffusione coerente della strategia equilibrata nei confronti della droga presso le organizzazioni internazionali e nella cooperazione con i paesi terzi;
- mobilitare la società civile, soprattutto moltiplicando le iniziative quali l'azione europea sulla droga;
- approfondire il lavoro di ricerca e informazione in modo da disporre di dati affidabili.

4.3.2. *Ridurre la minaccia terroristica*

L'Unione deve assicurare la mobilitazione di tutti gli strumenti intesi a lottare contro il terrorismo. Dal canto loro, le autorità nazionali sono chiamate a porre in essere meccanismi di prevenzione che consentano, nello specifico, l'individuazione tempestiva dei rischi.

A tal fine, tre settori si rivelano prioritari.

Partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali, occorrerà moltiplicare le iniziative di lotta alla **radicalizzazione** in tutti gli ambienti a rischio (segnatamente quelli carcerari o scolastico-formativi). Sarà necessario approfondire la cooperazione con la società civile al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. Nel tempo, andrà sviluppato il dialogo interculturale e interreligioso al fine di favorire la conoscenza e la comprensione tra comunità diverse. Anche una maggiore determinazione nella lotta alla xenofobia contribuirà a debellare le forme di radicalizzazione.

Occorre monitorare più attentamente l'**uso di internet a fini terroristici**, soprattutto rafforzando la capacità operativa delle autorità preposte ai controlli. Bisognerà dotarsi dei mezzi tecnici adeguati e intensificare la cooperazione pubblico-privato. L'intento è ridurre la diffusione della propaganda terroristica e il sostegno pratico alle operazioni terroristiche. Questa cooperazione dovrà inoltre facilitare l'identificazione dei partecipanti alle reti terroristiche.

Gli strumenti di lotta contro il **finanziamento del terrorismo** dovranno tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi. Si rende necessario un meccanismo che permetta, da un lato, di monitorare adeguatamente i flussi finanziari e, dall'altro, di individuare efficacemente e in modo trasparente gli individui o i gruppi che potrebbero finanziare attività terroristiche. Occorrerà elaborare raccomandazioni rivolte alle organizzazioni caritative, finalizzate ad una maggiore trasparenza e responsabilità.

L'Unione dovrà assicurare la conformità delle sue politiche con gli standard internazionali e assumerà un ruolo attivo nella lotta contro il terrorismo nell'ambito dei diversi consessi multilaterali, primo fra tutti l'ONU.

Gestire il rischio terroristico presuppone inoltre specifiche azioni preventive. Per poter analizzare la minaccia a livello europeo, occorrerà elaborare con Europol una metodologia basata su parametri comuni. Bisognerà poi dare attuazione al programma europeo per la **protezione delle infrastrutture critiche**. Il programma, che copre i settori dei trasporti e dell'energia, dovrà essere allargato ad altre infrastrutture vitali per la popolazione e l'attività economica (informatica). I materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (**CBRN**) utilizzabili per perpetrare attentati terroristici di grande portata dovranno essere elencati e

sottoposti a misure di sicurezza e rintracciabilità. A tal fine, occorre sviluppare una cooperazione con il settore privato e predisporre un sistema d'allarme sulle transazioni sospette. Andrà inoltre elaborato un piano d'azione dell'UE in materia di **esplosivi** e dovranno essere ulteriormente sviluppate le informazioni in materia di sicurezza. Bisognerà infine elaborare un quadro normativo che contempra le minacce connesse ai precursori.

5. PROMUOVERE UNA SOCIETÀ PIÙ INTEGRATA PER I CITTADINI: UN'EUROPA RESPONSABILE E SOLIDALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Una delle maggiori sfide cui sarà confrontata l'Unione europea nei prossimi anni è assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, tendo conto in particolare dell'invecchiamento demografico. L'immigrazione svolge un ruolo importante per la crescita demografica dell'Unione e a lungo termine darà un importante contributo in termini di risultati economici.

L'elaborazione di una politica comune in materia di immigrazione e asilo sarà un'importante priorità degli anni a venire, come si legge nella comunicazione del giugno 2008. La solidarietà deve rimanere il perno della politica comune e l'Unione dovrà fornire un sostegno maggiore agli Stati membri più esposti alle pressioni migratorie. L'azione dell'Unione nei prossimi anni, improntata al rispetto dei principi e alla realizzazione degli obiettivi del patto sull'immigrazione e l'asilo, verrà regolarmente dibattuta in seno al Consiglio europeo.

Occorrerà prestare particolare attenzione all'intervento finanziario a sostegno della gestione dell'immigrazione: sarà necessaria una valutazione volta a determinare se la struttura e i parametri di ripartizione degli attuali strumenti interni continuino a rispondere ai bisogni degli Stati membri e siano adeguati ai nuovi fenomeni migratori.

5.1. Una politica di immigrazione dinamica

La politica di immigrazione dovrà iscriversi in una prospettiva di lungo periodo imperniata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana. Essa dovrà essere anche in grado di gestire l'aumento della mobilità in un contesto mondiale sempre più globalizzato, valorizzando i progressi sociali, economici e culturali.

5.1.1. Consolidare l'approccio globale

Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione. Una gestione concertata dei flussi migratori richiede una reale cooperazione con i paesi terzi. L'**approccio globale** costituisce un quadro coerente e innovatore che merita di essere approfondito. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri dovranno:

- lavorare attivamente per intensificare il **dialogo** e il **partenariato** con i paesi, le regioni e i continenti terzi, con la partecipazione sistematica dei paesi di origine, destinazione e transito. A tal fine, l'Africa e le regioni europee orientali e sud-orientali continueranno ad avere un posto di rilievo, senza che ciò escluda un dialogo e una stretta cooperazione con l'America latina, i Caraibi e l'Asia;
- prevedere la conclusione di nuovi accordi che coprano specificatamente le tre dimensioni dell'approccio globale: gestione dell'immigrazione irregolare (compresa la riammissione e gli aiuti ai rimpatri volontari e alla

- reintegrazione); promozione della mobilità e dell'immigrazione legale; contributo allo sviluppo, secondo il modello dei partenariati per la mobilità;
- elaborare un sistema efficace e solidale di prevenzione dell'immigrazione irregolare, di gestione dell'immigrazione regolare e di assistenza agli immigrati bisognosi di protezione e asilo, necessità particolarmente sentita nell'area mediterranea;
 - **ricorre in modo coerente a tutti gli strumenti di politica migratoria**, in particolare i profili migratori, i programmi di migrazione circolare, le piattaforme di cooperazione, e potenziare il ruolo dei **partenariati per la mobilità**;
 - esercitare un controllo più efficace sull'**immigrazione irregolare e sulla tratta degli esseri umani**, sviluppando le informazioni sulle rotte migratorie e promuovendo la cooperazione in materia di controlli e sorveglianza di frontiera, e facilitare la riammissione grazie alla promozione di misure di accompagnamento al rimpatrio;
 - elaborare ulteriori iniziative in materia di **migrazione e sviluppo**: facilitare le rimesse tenendo conto della perdita di reddito dovuta alla crisi finanziaria; coinvolgere le comunità di immigrati nello sviluppo del paese o della regione d'origine; contenere la fuga di cervelli;
 - mobilitare i diversi strumenti di cooperazione di cui dispone l'Unione per **potenziare la capacità** delle autorità centrali, regionali e locali dei paesi terzi nella gestione delle questioni migratorie, anche per quanto riguarda la capacità di fornire una protezione adeguata.

L'Unione deve inoltre tener conto dei nessi tra la politica d'immigrazione e altre politiche, quali quella sociale, economica e commerciale.

5.1.2. Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro

L'immigrazione economica dovrà collimare meglio con le necessità del mercato del lavoro degli Stati membri, in modo anche di valorizzare le competenze degli immigrati e facilitarne l'integrazione. L'Unione dovrà dotarsi di un **quadro comune** che, assumendo la forma di un regime flessibile di ammissione, sia in grado di adeguarsi alla crescente mobilità e di rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. Un tale quadro comune dovrà rispettare in pieno le competenze degli Stati membri nel determinare le quote di cittadini di paesi terzi da ammettere per motivi lavorativi. In questo contesto, due questioni meritano particolare attenzione: l'importanza della mobilità intereuropea degli immigrati e le conseguenze della perdita del lavoro sulla validità del soggiorno.

Per agevolare l'analisi e la comprensione dei fenomeni migratori, si potrebbe pensare a una funzione di monitoraggio⁶ grazie alla quale diffondere e sfruttare sistematicamente i lavori e le fonti disponibili e mettere a disposizione dati comparabili sulla migrazione, da coordinarsi con altre reti che si occupano di questioni migratorie.

⁶ Da non affidare a un'agenzia.

È inoltre indispensabile far corrispondere le competenze degli immigrati con il fabbisogno del mercato del lavoro negli Stati membri. Per questo motivo occorrerà organizzare l'immigrazione basandosi sulla **valutazione globale delle competenze** di cui l'Europa avrà bisogno entro il 2020 e tenendo conto della congiuntura economica.

Non basta tuttavia individuare i bisogni: occorre anche fare in modo che la domanda e l'offerta si incontrino. A tal fine, occorrerebbe riflettere alla creazione di una **piattaforma europea di dialogo** che consenta di individuare i modi per gestire meglio la migrazione del lavoro e gli adeguamenti necessari da apportare al quadro giuridico e istituzionale. Una tale piattaforma riunirebbe datori di lavoro, sindacati, agenzie di collocamento degli Stati membri, agenzie di reclutamento e altre parti interessate. In questo contesto, il riconoscimento reciproco delle qualifiche e delle competenze tra l'Unione europea e i paesi terzi sarà un altro fattore centrale.

5.1.3. Una politica volontaristica basata su uno status europeo per gli immigrati regolari

Affinché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti (paesi d'origine e destinazione, società d'accoglienza e immigrati), è necessario un approccio chiaro, trasparente, equo, rispettoso dell'individuo. Occorre un **codice dell'immigrazione** che assicuri agli immigrati legali uno status giuridico uniforme e paragonabile a quello dei cittadini dell'UE. Frutto della codificazione dei testi normativi in vigore, tale codice potrebbe eventualmente apportare modifiche utili per semplificare o completare le disposizioni esistenti, migliorandone l'applicazione effettiva.

Una delle cause principali dell'immigrazione è il **ricongiungimento familiare**, che costituisce un'ampia fetta dell'immigrazione legale. L'Unione dovrà dotarsi di norme comuni per gestire efficacemente l'afflusso di immigrati che beneficiano del ricongiungimento familiare. Tenuto conto dello scarso livello di armonizzazione delle normative nazionali, si potrebbe procedere a una revisione della direttiva dopo un'ampia consultazione.

Il potenziale arricchimento economico e culturale insito nell'immigrazione può concretizzarsi solo se viene garantita una migliore **integrazione degli immigrati nel paese d'accoglienza**. Rendono possibile un miglioramento in tal senso non solo i maggiori sforzi dello Stato e delle autorità regionali e locali, ma anche il maggior coinvolgimento della società d'accoglienza e degli immigrati stessi. Potrebbe essere elaborato un meccanismo di coordinamento comune che permetta di sostenere l'azione degli Stati membri partendo da un quadro comune di riferimento:

- individuare pratiche comuni e moduli europei atti a facilitare il processo di integrazione, in particolare dei nuovi arrivati, tra cui elementi essenziali quali tirocini introduttivi e corsi di lingua, un profondo impegno da parte della società d'accoglienza e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita comune;
- elaborare indicatori comuni che permettano di valutare le politiche d'integrazione;
- favorire gli scambi con altre politiche (istruzione, formazione, cultura, occupazione, multilinguismo e giovani). Sottolineare il ruolo fondamentale

della scuola, soprattutto per quanto riguarda i modelli pedagogici improntati ai valori europei;

- provvedere ad una maggiore consultazione e un coinvolgimento più profondo della società civile, partendo dal portale e dal forum europeo sull'integrazione.

5.1.4. *Gestire meglio l'immigrazione irregolare*

La prevenzione e la riduzione, nel rispetto dei diritti umani, dell'immigrazione irregolare e delle attività criminali ad essa connesse sono fattori essenziali ai fini dello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. A tal fine, è soprattutto necessario inasprire la lotta alle reti.

Occorrono misure preventive e repressive volte a combattere **il lavoro illegale**, garantendo al tempo stesso la tutela degli immigranti che ne sono le vittime. È necessario sostenere e controllare l'attuazione della direttiva che prevede sanzioni contro i datori di lavoro.

Contro il **traffico e la tratta di esseri umani** non sarà ammessa alcuna tolleranza. Occorre investire le risorse umane e finanziarie necessarie per potenziare i controlli, segnatamente sul posto di lavoro, e semplificare le condizioni di rilascio dei titoli di soggiorno a favore delle vittime.

Bisogna continuare a attuare una **politica di allontanamento e di rimpatrio** efficace, nel rispetto della legalità e della dignità umana. A dicembre 2010 entreranno in vigore le norme previste dalla direttiva sul rimpatrio, la cui attuazione sarà attentamente monitorata, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva esecuzione delle misure di allontanamento, il trattenimento, i mezzi di ricorso e il trattamento delle persone vulnerabili. L'attuazione della direttiva dovrà essere inoltre affiancata da una maggiore cooperazione operativa tra gli Stati membri. Con il tempo, partendo da una valutazione della normativa, bisognerà dare attuazione concreta al principio del riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento, che diventerà comunque già efficace con l'introduzione dell'obbligo di registrare nel SIS i divieti di ingresso.

Il **rimpatrio volontario in quanto priorità** dovrà essere incentivato e attivamente potenziato, in particolare nell'ambito degli strumenti finanziari esistenti. Tuttavia, l'esecuzione delle misure di allontanamento si scontra troppo spesso con ostacoli giuridici o di ordine pratico. In assenza di norme chiare, dopo aver esaminato le esigenze e le prassi nazionali, converrà valutare la possibilità di dotarsi di standard comuni in materia di custodia **degli immigrati in posizione irregolare che non possono essere allontanati**. Quanto alle **regolarizzazioni**, occorre migliorare lo scambio di informazioni tra Stati membri. A tal fine, potrebbero essere definite delle linee direttrici.

I **minori non accompagnati** che entrano illegalmente sul territorio dell'UE rappresentano un altro problema particolare che andrà attentamente esaminato. Seguirà un piano d'azione inteso a consolidare e completare gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e a potenziare le forme di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori.

5.2. Asilo: un spazio comune e solidale di protezione

Nel 2008, sono state presentate nell'Unione europea circa 240 000 domande d'asilo. Alcuni Stati membri sono più toccati di altri, che sia in termini di numero di domande ricevute o di numero di domande in percentuale della popolazione nazionale.

Per diventare uno spazio comune e solidale di protezione, l'Unione deve continuare il lavoro già intrapreso basato sul rispetto dei diritti fondamentali, su elevati standard di tutela e sul miglioramento globale della qualità dei sistemi nazionali, intensificando al tempo stesso la lotta contro gli abusi.

5.2.1. *Uno spazio di protezione*

L'Unione ha compiuto importanti passi avanti verso la realizzazione di un sistema europeo comune di asilo pienamente basato sulla convenzione di Ginevra e sui rilevanti accordi internazionali. Negli ultimi dieci anni, è stata stabilita una base di norme comuni. Occorre ora adottare rapidamente le proposte di legge della seconda fase di armonizzazione. L'obiettivo è istituire, entro il 2012, una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

Sul piano operativo, l'Unione deve assicurare che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo disponga delle risorse necessarie per svolgere i propri compiti. Tutti gli agenti preposti all'esame delle domande di asilo negli Stati membri dovranno seguire moduli formativi comuni. Essi avranno inoltre accesso ad informazioni di qualità sul paese d'origine. Questo processo vedrà coinvolti anche i giudici nazionali. Nel 2013, in esito ad una valutazione, potranno essere ampliate le competenze dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo onde tener conto dei progressi in fatto di solidarietà e condivisione delle responsabilità.

Il **controllo rigoroso e la corretta applicazione** dell'*acquis* legislativo dovranno garantire la credibilità del sistema e la fiducia reciproca degli Stati membri nella buona gestione dei rispettivi sistemi d'asilo. Potranno essere istituiti meccanismi di valutazione periodica intesi ad agevolare ulteriormente il ravvicinamento dei sistemi d'asilo degli Stati membri.

Occorre altresì provvedere ad una maggiore **integrazione** di coloro che beneficiano di protezione internazionale, tenendo conto delle condizioni del loro arrivo nell'UE. In questo ambito, bisognerà trovare soluzioni per quei richiedenti asilo che, pur non ottenendo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, non possono essere allontanati per ragioni specifiche.

Il recepimento e l'attuazione degli strumenti legislativi della seconda fase e i progressi sulla convergenza delle prassi e delle misure di accompagnamento saranno soggetti ad una valutazione approfondita in base alla quale l'Unione intende formalizzare, entro la fine del 2014, il **principio del riconoscimento reciproco** di tutte le decisioni individuali con cui le autorità preposte a pronunciarsi sulle domande d'asilo hanno concesso lo status di protezione; tale riconoscimento permetterebbe di trasferire la protezione senza che il legislatore europeo debba adottare meccanismi specifici.

5.2.2. *Responsabilità condivise e solidarietà tra gli Stati membri*

Per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati è necessaria una vera condivisione delle responsabilità. L'Unione ha deciso, per il momento, di confermare i grandi principi del sistema Dublino; occorre comunque aprire le porte a nuove possibilità.

Bisognerà istituire tra gli Stati membri un **meccanismo di reinsediamento interno** per coloro che beneficiano di protezione internazionale, che funzioni su base volontaria e in modo coordinato. Una prima tappa potrebbe consistere in una programmazione sistematica degli stanziamenti previsti nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati come compensazione per lo sforzo di solidarietà interna. Una tale programmazione dovrà basarsi su criteri oggettivi. Il meccanismo potrebbe prevedere il sostegno alla creazione di piattaforme permanenti di accoglienza e di transito in determinati Stati membri, e accordi specifici intesi ad organizzare un partenariato con l'ACNUR. In parallelo, dovrà continuare l'esame della fattibilità e delle implicazioni giuridiche e pratiche del **trattamento comune delle domande d'asilo** all'interno e all'esterno dell'Unione. L'esame sarà inteso a completamento del sistema europeo comune di asilo e verrà effettuato nel rispetto delle norme internazionali pertinenti. Sulla base di questi studi e in esito alla valutazione del meccanismo di solidarietà iniziale, a partire dal 2013 si potrebbe pensare ad un **sistema di solidarietà stabile** il cui coordinamento dovrà essere affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Occorrerà rivedere il meccanismo di **solidarietà finanziaria intereuropea** che da dieci anni opera nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati, assecondando le successive fasi di armonizzazione. Dovranno essere individuati nuovi criteri di ripartizione e nuovi settori di intervento, tenendo conto degli sviluppi della politica comune.

5.2.3. Solidarietà con i paesi terzi

La **solidarietà con i paesi terzi** che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati o che ospitano grandi popolazioni di rifugiati e sfollati riveste un ruolo essenziale. Occorre garantire l'**accesso alla protezione** e il rispetto del principio di non respingimento. L'Unione intende inoltre fornire sostegno ai paesi terzi perché potenzino la capacità di sviluppare sistemi propri di asilo e protezione.

In questo contesto, potrebbero essere individuate nuove forme di protezione. Occorrerebbe facilitare **procedure d'ingresso protetto** e il rilascio di visti umanitari, anche con l'aiuto dei rappresentanti diplomatici o di altre strutture presenti nei paesi terzi, nell'ambito di una strategia globale di gestione della mobilità.

Per dare maggiore spessore alla dimensione esterna della politica d'asilo, l'Unione potrà decidere di estendere i **programmi di protezione regionale** in partenariato con l'ACNUR e i paesi terzi interessati, con il sostegno dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e degli strumenti comunitari finanziari esterni.

In materia di **reinsediamento**, l'Unione **potenzierà** gli sforzi intesi ad offrire soluzioni durevoli ai rifugiati.

6. CONCLUSIONE

La Commissione auspica che, in seguito ad un dibattito approfondito con il Parlamento europeo, il Consiglio europeo possa adottare, entro la fine dell'anno, un programma ambizioso sulla base della presente comunicazione. Partendo da questi elementi, la Commissione proporrà un piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma che individuerà con precisione le azioni da intraprendere e il programma di lavoro per il periodo 2010-2014.

ALLEGATO: orientamenti prioritari

Promuovere i diritti dei cittadini: un'Europa dei diritti

Diritti fondamentali

A completamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sulla scorta di una relazione pubblicata dalla Commissione, l'Unione stabilirà in che modo favorire la condivisione della memoria dei crimini dei regimi totalitari.

Libera circolazione

È essenziale provvedere ad un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini. La Commissione pubblicherà linee direttrici e ne controllerà l'applicazione.

In questo contesto, sarà istituito un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civili in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

Rispetto della diversità

L'Unione deve definire un approccio comune per sfruttare al meglio le risorse finanziarie e gli strumenti giuridici esistenti nella lotta contro le discriminazioni, il razzismo, la xenofobia e l'omofobia.

Tutela dei più vulnerabili

Occorrerà elaborare un'ambiziosa strategia europea sui diritti dei minori. Sarà necessario potenziare l'azione dell'Unione finalizzata alla tutela delle persone vulnerabili, delle donne vittime di violenze e delle persone in condizioni di dipendenza.

Protezione dei dati

Occorre introdurre un regime completo in materia di protezione dei dati personali che ricomprenda tutte le competenze dell'Unione. Sarà necessario valutare l'opportunità di creare una certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata". La protezione dei dati necessita un'intensa cooperazione internazionale. In questo settore, l'Unione dovrà contribuire all'elaborazione e alla promozione di norme internazionali.

Partecipazione alla vita democratica

Mirando alle elezioni europee del 2014, l'Unione adotterà misure innovative volte ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini.

Protezione consolare

Occorrerà istaurare un quadro potenziato di coordinamento e cooperazione in materia di protezione consolare.

Facilitare la vita dei cittadini: un'Europa del diritto e della giustizia

Il riconoscimento reciproco rimane la pietra angolare della costruzione dello spazio giudiziario europeo.

In materia civile, occorre abolire l'*exequatur* per le decisioni di diritto civile e commerciale e estendere il riconoscimento reciproco alle materie non ancora ricomprese.

In materia penale, il principio del riconoscimento reciproco deve continuare ad applicarsi nelle diverse fasi processuali.

Il riconoscimento reciproco va inoltre esteso alle misure di protezione delle vittime e dei testimoni e alla decadenza dall'esercizio di diritti.

Per consolidare la fiducia reciproca tra sistemi giudiziari, va potenziata e sostenuta la formazione delle professioni legali, grazie alla messa a punto di strumenti comuni. Occorre intensificare gli scambi tra i professionisti, soprattutto grazie al forum della giustizia e ai lavori delle diverse reti, le cui attività andranno ulteriormente coordinate.

L'estensione del riconoscimento reciproco deve andare di pari passo con una valutazione approfondita dell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di giustizia. L'Unione dovrà inoltre sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare i sistemi giudiziari nazionali.

L'Unione dovrà dotarsi di una base di norme comuni al fine di armonizzare le normative nazionali relative a forme di criminalità particolarmente gravi e tipicamente transfrontaliere. Ove necessario, occorrerà ricorrere al diritto penale per assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

In materia civile, l'armonizzazione delle legislazioni dovrà interessare la definizione di norme minime relative a determinati aspetti procedurali e in materia di affidamento.

Sarà prioritario un accesso agevolato alla giustizia. L'Unione dovrà adoperarsi per potenziare i dispositivi di patrocinio a spese dello Stato in vigore, mobilitare i mezzi elettronici (giustizia elettronica) e fare soprattutto in modo che i cittadini possano più agevolmente fruire di servizi di traduzione e interpretazione giudiziaria. Occorrerà inoltre svolgere semplificare gli adempimenti relativi alla legalizzazione degli atti e dei documenti e potenziare il sostegno alle vittime di reato, soprattutto nelle cause transnazionali.

Gli strumenti giuridici dovranno essere utilizzati a sostegno dell'attività economica. Occorrerà migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie soprattutto istituendo un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari. I lavori volti a definire un quadro comune di riferimento in materia diritto contrattuale potrebbero servire all'elaborazione di future proposte di legge e potrebbero essere individuati contratti tipo. Bisogna continuare ad armonizzare le norme sulla legge applicabile in materia di diritto societario e di contratti d'assicurazione. L'Unione potrebbe inoltre decidere di ricorrere, ove necessario, al diritto penale per sanzionare le frodi nel settore finanziario.

Un'Europa della sicurezza

L'Unione e gli Stati membri si adopereranno per migliorare la formazione degli operatori della sicurezza, istituendo segnatamente adeguati programmi di scambio (di tipo Erasmus).

L'Unione dovrà elaborare un modello europeo di informazione in grado di potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa.

L'Unione dovrà elaborare un'architettura dei sistemi di informazione tale da garantire interoperabilità, coerenza e adattamento in funzione delle necessità.

Per promuovere un ricorso ottimale alle tecnologie di punta, le attività di ricerca e sviluppo dovranno essere in linea con le priorità della strategia di sicurezza interna.

A tal fine, potrebbe essere istituito un fondo per la sicurezza interna.

Onde evitare che lo spazio senza frontiere diventi un modo per sfuggire alla giustizia, dovranno essere mobilitati tutti gli strumenti giuridici e operativi. Occorrerà potenziare la cooperazione operativa di polizia facilitando l'azione delle forze dell'ordine oltre le frontiere nazionali e ponendo in essere un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia.

Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale in materia di coordinamento, scambio di informazioni e formazione degli operatori.

La sicurezza dell'Unione richiede una cooperazione di polizia potenziata con i paesi terzi, soprattutto quelli vicini.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove.

Il sistema di scambio di informazioni tra casellari giudiziari dovrà essere completato e pienamente utilizzato (impiego più diffuso e inserimento dei dati sui cittadini di paesi terzi).

L'Unione dovrà dotarsi di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime e promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

L'UE dovrà provvedere ad una gestione integrata delle frontiere che renda più fluidi gli ingressi nell'Unione e garantisca al tempo stesso la sicurezza del territorio comune e la lotta all'immigrazione illegale. Occorrerà introdurre un sistema coerente per tutti i tipi di controlli ai valichi di frontiera (sportello unico). FRONTEX dovrà svolgere un ruolo di coordinamento maggiore; occorrerà potenziarne la capacità operativa e far sì che vi sia coerenza tra il suo operato e quello dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il sistema Eurosur dovrà essere progressivamente attuato.

I sistemi d'informazione (SIS II, VIS) dovranno entrare in una fase pienamente operativa. Bisognerà sviluppare un sistema di registrazione ingressi/uscite e programmi di viaggiatori registrati, e occorrerà valutare la possibilità di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

L'Unione deve provvedere all'introduzione di un visto Schengen europeo. Saranno istituiti centri comuni di rilascio dei visti negli paesi terzi, come prima tappa verso la creazione di un'autorità consolare comune. Continuerà la conclusione di accordi di facilitazione del visto con i paesi terzi e si provvederà contemporaneamente ad aggiornare l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto. Il sistema europeo dei visti dovrà evolvere

verso un sistema di rilascio basato sulla valutazione del rischio connesso al singolo e non al criterio della cittadinanza.

In materia di lotta contro la criminalità organizzata, la politica dell'Unione dovrà basarsi su una mobilitazione ottimale di tutti gli strumenti a disposizione e mirare in via prioritaria a cinque tipologie di reato.

Nella lotta contro la tratta degli esseri umani, l'UE dovrà contrastare in modo più efficace le reti di trafficanti e potenziare il lavoro di intelligence e analisi strategica, dotandosi di meccanismi di raccolta delle prove adeguati e fornendo migliore assistenza alle vittime.

Nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, l'UE dovrà soprattutto agevolare lo scambio di informazioni sulle persone condannate. Si tratterà inoltre di agire in stretta collaborazione con il settore privato per individuare i siti di contenuto pedofilo e bloccarne l'accesso. L'Unione dovrà chiarire le norme giuridiche applicabili alla criminalità informatica e creare all'interno di Europol una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni per combattere il fenomeno in modo più efficace.

Nella lotta contro la criminalità economica, l'azione dell'UE dovrà mirare a ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario. Occorrerà sviluppare la capacità d'indagine e d'analisi finanziaria anticrimine, individuare in tempo i comportamenti di abuso di mercato, migliorare il quadro giuridico che autorizza la confisca e il sequestro dei proventi di reati, lottare contro la corruzione e porre in essere un dispositivo dissuasivo di lotta alla contraffazione.

In materia di lotta antidroga occorrerà continuare ad applicare e approfondire la strategia dell'Unione che propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. Bisognerà intensificare la cooperazione con determinate regioni del mondo, provvedere al pieno coinvolgimento della società civile e sviluppare il lavoro di ricerca in questo campo.

L'Unione dovrà gestire il rischio terroristico contrastando efficacemente le forme di radicalizzazione, il crescente impiego di Internet a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo.

Per coadiuvare gli Stati membri e completarne l'azione, l'UE dovrà potenziare il meccanismo della protezione civile, anche in termini di analisi del rischio e capacità di risposta.

L'Unione dovrà potenziare gli strumenti di gestione del rischio terroristico. Si tratterà, nello specifico, di ampliare e attuare il programma per la protezione delle infrastrutture critiche, di elaborare una strategia europea che permetta di affrontare i rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN) e di applicare il piano d'azione in materia di esplosivi.

Promuovere una società più integrata per i cittadini: un'Europa responsabile e solidale in materia di immigrazione e asilo

L'Unione dovrà promuovere una politica d'immigrazione dinamica e equa.

Per questo dovrà avvalersi in pieno dell'approccio globale che permette una gestione concertata dei flussi migratori in partenariato con i paesi terzi, approfondendolo. Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione.

L'UE dovrà promuovere gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo dei paesi d'origine.

Occorrerà definire un quadro comune che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale.

Perché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti, l'UE dovrà dotarsi di un codice dell'immigrazione, di norme comuni per gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune.

Una migliore gestione dell'immigrazione irregolare costituisce un complemento essenziale allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. L'UE dovrà contrastare il lavoro illegale e attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, avvalendosi in pieno degli strumenti esistenti. L'Unione dovrà promuovere il rimpatrio volontario e prestare particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati. L'UE dovrà diventare un autentico spazio comune e solidale di protezione, con una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

Occorrerà garantire la condivisione delle responsabilità in materia di accoglienza e integrazione dei rifugiati, anche tramite l'introduzione di un meccanismo redistributivo volontario tra gli Stati membri e il trattamento comune delle domande d'asilo. A garanzia della credibilità del sistema europeo d'asilo e della fiducia tra gli Stati membri, bisognerà assicurare il controllo rigoroso e la corretta applicazione dell'*acquis* legislativo. Più a lungo termine, il principio del riconoscimento reciproco di tutte le decisioni individuali di concessione dello status di protezione renderà più agevole il trasferimento della protezione.

L'Unione è chiamata a intensificare la cooperazione operativa mettendo a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo i mezzi necessari per svolgere i propri compiti.

La politica d'asilo nei confronti dei paesi terzi che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati dovrà essere improntata alla solidarietà. L'Unione dovrà estendere i programmi di protezione regionale e intensificare gli sforzi finalizzati al reinsediamento.