

## **Linee guida per una politica dell'Unione Europea nei confronti dei Paesi terzi in materia di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti\***

### **Obiettivo**

L'obiettivo di queste linee guida è fornire all'UE uno strumento operativo da utilizzare nei contatti con i paesi terzi a tutti i livelli, nonché nei fora multilaterali sui diritti umani, al fine di sostenere e rafforzare gli sforzi attualmente intrapresi per prevenire ed eliminare la tortura ed i maltrattamenti in tutte le parti del mondo. In queste linee guida il termine «tortura» viene usato conformemente alla definizione di cui all'articolo 1 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. Ai fini delle presenti linee guida per maltrattamenti si intende ogni forma di trattamento o pena crudele, disumana o degradante, ivi comprese le pene corporali, che privi l'individuo della sua integrità fisica e mentale. Anche se lo scopo principale è trattare i temi specifici della tortura e dei maltrattamenti, le linee guida contribuiranno inoltre a rafforzare la politica generale dell'UE in materia di diritti umani.

### **Introduzione**

L'Unione Europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. Tali principi sono comuni agli Stati membri. Il rispetto dei diritti umani fa parte degli obiettivi fondamentali della politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC).

La tortura e i maltrattamenti sono tra le più turpi violazioni dei diritti umani e della dignità umana. Conformemente alla Dichiarazione universale dei diritti umani nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti e il diritto internazionale non consente alcuna eccezione. Tutti i paesi sono obbligati a rispettare il divieto assoluto di ogni forma di tortura o maltrattamento. Nonostante gli sforzi della comunità internazionale la tortura e i maltrattamenti continuano ad esistere in tutte le parti del mondo e in molti paesi i responsabili di tali reati continuano a rimanere impuniti.

Adoperarsi ai fini della prevenzione e dell'eliminazione di ogni forma di tortura e maltrattamento all'interno dell'UE e nel mondo è una forte posizione politica di tutti gli Stati membri dell'UE. La promozione e la protezione di tale diritto costituisce una priorità della politica dell'UE in materia di diritti umani.

Nelle sue attività volte alla prevenzione e all'eliminazione della tortura e

*\* Adottate dal Consiglio dell'Unione Europea «Affari generali e Relazioni esterne» del 9 aprile 2001.*

dei maltrattamenti l'UE si ispira alle pertinenti norme e standard internazionali e regionali in materia di diritti umani, amministrazione della giustizia e conduzione dei conflitti armati ivi compresi, tra gli altri, quelli contenuti nei seguenti strumenti:

- Dichiarazione universale dei diritti umani;
- Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici dell'ONU (ICCPR) e i suoi due protocolli facoltativi;
- Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (CAT);
- Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (CRC);
- Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD);
- Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW);
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e il suo protocollo n. 6 nonché la relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani;
- Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT);
- Statuto istitutivo della Corte penale internazionale;
- Statuto del tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia;
- Statuto del Tribunale internazionale per il Ruanda;
- Convenzioni di Ginevra sulla protezione delle vittime di guerra e relativi protocolli nonché le norme abituali di diritto umanitario applicabili ai conflitti armati.

Nell'allegato delle linee guida figura un elenco aggiuntivo delle norme e degli standard pertinenti che l'UE può invocare nei suoi contatti con i paesi terzi.

### **Linee guida operative**

La parte operativa di queste linee guida è volta ad individuare i modi e gli strumenti per adoperarsi efficacemente a favore della prevenzione della tortura e dei maltrattamenti nell'ambito della PESC. Un esempio di misure già intraprese a tal fine nell'ambito della PESC è l'adozione del Codice di condotta comunitario per le esportazioni di armi. Un altro esempio è il lavoro in corso volto ad introdurre controlli a livello comunitario sulle esportazioni di equipaggiamento paramilitare. Il divieto di pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti impone chiari limiti all'uso della pena di morte. Pertanto, le presenti linee guida svolgono un ruolo complementare rispetto alle linee guida per una politica dell'UE nei confronti dei paesi terzi in materia di pena di morte.

L'UE sostiene attivamente il lavoro degli attori interessati (il Comitato contro la tortura, il Comitato dei diritti umani, il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, il Comitato consultivo dell'OSCE/ODIHR sulla prevenzione della tortura nonché i Relatori speciali delle Nazioni Unite ed altri attori interessati). L'UE contribuirà proattivamente ad assicurare che le salvaguardie internazionali esistenti

contro la tortura e i maltrattamenti vengano rafforzate ed attuate efficacemente.

### **Monitoraggio e segnalazione**

Nelle relazioni periodiche, i Capi missione dell'UE inseriranno un'analisi dei casi di tortura e maltrattamenti e le misure adottate per combatterli. I Capi missione forniranno inoltre una valutazione periodica degli effetti e dell'impatto delle azioni dell'UE. I Capi missione avranno la possibilità di inviare rappresentanti dell'ambasciata quali osservatori nei processi in cui v'è ragione di credere che gli imputati siano stati sottoposti a tortura o a maltrattamenti.

### **Valutazione**

Il Gruppo «Diritti Umani» del Consiglio (COHOM) e i pertinenti Gruppi geografici, in base alla relazione dei Capi missione e ad altre informazioni pertinenti, quali le relazioni e le raccomandazioni dei Relatori Speciali delle Nazioni Unite e degli organi previsti dal trattato nonché delle organizzazioni non-governative, individueranno le situazioni in cui è richiesta l'azione dell'UE, concorderanno ulteriori misure o faranno raccomandazioni a livelli superiori.

### **Azioni dell'UE nelle relazioni con i paesi terzi**

L'obiettivo dell'UE è influenzare i paesi terzi affinché adottino misure efficaci contro la tortura e i maltrattamenti e garantiscano il rispetto del divieto contro la tortura e i maltrattamenti. Nei suoi contatti con i paesi terzi, quando lo ritenga necessario, l'UE esprimerà l'esigenza imperativa che tutti i paesi accettino ed osservino le norme e gli standard internazionali pertinenti e sottolineerà di conseguenza che la tortura e i maltrattamenti sono vietati dal diritto internazionale. L'UE renderà noti i suoi obiettivi quale parte integrante della sua politica in materia di diritti umani e metterà in risalto l'importanza che annette alla prevenzione della tortura e dei maltrattamenti in vista della loro totale eliminazione.

A. Per raggiungere tali obiettivi l'UE adotterà, tra l'altro, le seguenti azioni:

#### *Dialogo politico*

La componente relativa ai diritti umani del dialogo politico tra l'UE e i paesi terzi e le organizzazioni regionali includerà, ove appropriato, il problema della tortura e dei maltrattamenti.

#### *Iniziative*

L'UE adotterà iniziative ed effettuerà dichiarazioni pubbliche invitando i paesi terzi interessati ad adottare misure efficaci contro la tortura e i maltrattamenti. Se necessario, l'UE chiederà informazioni sulle denunce di tortura o maltrattamenti. L'UE reagirà inoltre agli sviluppi positivi che si sono prodotti.

In ben documentati casi individuali di tortura e maltrattamenti l'UE inviterà (con iniziativa riservata o pubblica) le autorità del paese interessato a garantire l'incolumità fisica, a prevenire gli abusi, a fornire informazioni ed a applicare le salvaguardie pertinenti. Le azioni sui casi individuali saranno determinate caso per caso e potranno far parte di un'iniziativa di carattere generale.

*Cooperazione bilaterale e multilaterale*

Combattere e prevenire la tortura e i maltrattamenti verrà considerata una priorità della cooperazione bilaterale e multilaterale volta alla promozione dei diritti umani, tra l'altro in collaborazione con la società civile, ivi compreso nel settore giuridico e in quello della formazione. Occorrerebbe dare particolare importanza a tale cooperazione nel quadro dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani.

B. Nelle sue azioni contro la tortura l'UE inviterà i paesi terzi ad adottare, tra l'altro, le seguenti misure:

*Vietare e condannare la tortura e i maltrattamenti*

- vietare la tortura e i maltrattamenti nella legislazione, ivi compreso il diritto penale;
- condannare al più alto livello tutte le forme di tortura e maltrattamenti;
- adottare efficaci misure legislative, amministrative, giudiziarie e di altra natura al fine di prevenire il verificarsi di atti di tortura e maltrattamenti in qualsiasi territorio sotto la propria giurisdizione;
- impedire l'uso, la produzione e il commercio di attrezzature destinate ad essere utilizzate come strumenti di tortura o per infliggere altre punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti e prevenire l'abuso di qualsiasi altro strumento a tali fini.

*Aderire alle norme e procedure internazionali*

- aderire al Comitato contro la tortura (CAT), all'ICCPR e agli strumenti regionali pertinenti, ivi compresa la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT);
- sciogliere le riserve incompatibili con gli scopi e gli obiettivi del CAT e dell'ICCPR;
- esaminare la possibilità di sciogliere altre riserve relative al CAT e all'ICCPR;
- esaminare la possibilità di consentire reclami individuali ed interstatali a titolo del CAT e dell'ICCPR;
- aderire allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale;
- adempiere alle richieste di misure conservative, alle deliberazioni, alle decisioni e alle raccomandazioni degli organi internazionali per la difesa dei diritti umani;
- cooperare con i meccanismi dell'ONU pertinenti, in particolare il Rela-

tore Speciale dell'ONU sulla tortura, il Relatore Speciale dell'ONU sulla violenza nei confronti delle donne e, se del caso, il Relatore Speciale dell'ONU per il paese interessato;

- garantire che nessuno venga rimpatriato con la forza verso un paese in cui rischi di essere sottoposto a tortura o maltrattamenti;
- nei paesi in cui viene ancora applicata la pena di morte, garantire che oltre alle limitazioni previste dall'articolo 6 dell'ICCPR, le esecuzioni, nonché le condizioni nel braccio della morte, siano tali da causare la minor sofferenza possibile fisica e mentale;
- sostenere i lavori intesi all'adozione del progetto di protocollo facoltativo al CAT che prevede un meccanismo indipendente ed efficace di visite internazionali per la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti e, una volta adottato, aderire a tale protocollo;
- cooperare nell'ambito dei pertinenti meccanismi del Consiglio d'Europa, in particolare le decisioni della Corte europea dei diritti umani e le raccomandazioni del Comitato per la prevenzione della tortura, e consentire la pubblicazione delle relazioni del Comitato sulle visite nei loro paesi.

#### *Adottare e applicare salvaguardie e procedure relative ai luoghi di detenzione*

- adottare e applicare garanzie legali e procedurali contro la tortura e i maltrattamenti intese a garantire che le persone private della libertà siano deferite all'autorità giudiziaria senza indugio ed abbiano accesso senza ritardi e con regolarità all'assistenza legale e medica e a garantire che le persone private della libertà possano informare senza indugio i familiari e le altre persone pertinenti;
- vietare luoghi di detenzione segreti assicurando che tutte le persone private della libertà siano detenute in luoghi di detenzione ufficialmente riconosciuti la cui ubicazione sia nota;
- garantire che le procedure di detenzione e gli interrogatori siano conformi alle pertinenti norme internazionali e regionali;
- migliorare le condizioni dei luoghi di detenzione allo scopo di conformarli alle norme internazionali e regionali.

#### *Stabilire garanzie giuridiche a livello nazionale*

- garantire che le confessioni ottenute mediante tortura e maltrattamenti non possano servire da prova in alcun procedimento, eccetto contro una persona accusata di tortura;
- abolire tutte le forme di pene giudiziarie, corporali;
- garantire che nessuna circostanza eccezionale, compreso lo stato di guerra o una minaccia di guerra, l'instabilità politica interna o altre situazioni di emergenza pubblica, possa essere invocata per giustificare atti di tortura o maltrattamenti;
- assicurare che non possano essere invocati, per giustificare atti di tortura o maltrattamenti, ordini ricevuti da un ufficiale di grado superiore o da un'autorità pubblica;

– assicurare che i responsabili dell'applicazione della legge, il personale militare o medico o comunque competente, non saranno puniti per non aver obbedito all'ordine di commettere atti equivalenti a tortura o maltrattamenti.

*Lottare contro l'impunità*

– consegnare i responsabili di atti di tortura e maltrattamenti alla giustizia affinché siano sottoposti a processi giusti, conformi alle norme internazionali e che escludano la pena di morte, o estradarli verso un altro Stato che rispetti tali garanzie;

– condurre indagini rapide, imparziali ed efficaci su tutte le denunce di tortura in conformità delle regole di Istanbul allegate alla Risoluzione della Commissione dei diritti umani 2000/43;

– assicurare per quanto possibile che ai responsabili di atti di tortura non sia concessa l'amnistia e garantire che eventuali amnistie non privino le vittime del diritto a un ricorso effettivo, compreso il diritto al risarcimento e alla riparazione.

*Gruppi che necessitano una protezione speciale*

– definire e applicare norme e misure a favore di donne, bambini, richiedenti asilo, sfollati, immigrati e altri gruppi che richiedono una protezione speciale contro la tortura e i maltrattamenti.

*Prevedere procedure nazionali per le denunce di torture e maltrattamenti*

– definire e applicare efficaci procedure nazionali per reagire e investigare su denunce di torture e maltrattamenti conformemente alle regole di Istanbul;

– garantire che le presunte vittime di torture e maltrattamenti, i testimoni, gli investigatori e le rispettive famiglie siano protetti da eventuali atti di violenza, minacce o altre forme di intimidazione o rappresaglia derivanti dalla denuncia o dalle indagini.

*Garantire risarcimento e riparazione alle vittime*

– fornire riparazione alle vittime di torture e maltrattamenti e ai loro familiari, compreso un giusto e adeguato risarcimento finanziario nonché appropriate cure mediche e azioni di reinserimento sociale e medico.

*Autorizzare meccanismi nazionali di controllo*

– permettere la visita da parte di rappresentanti qualificati della società civile ai luoghi di detenzione.

*Creare istituzioni nazionali*

– prevedere la creazione e il funzionamento nonché, se necessario, il rafforzamento di istituzioni nazionali indipendenti (ad es. mediatori o commissioni per i diritti umani) che possano contribuire efficacemente alla prevenzione della tortura e dei maltrattamenti.

*Prevedere una formazione efficace*

- formare i pubblici ufficiali incaricati dell'applicazione della legge nonché il personale militare e il personale medico (civile e militare) affinché rispettino le norme internazionali;
- garantire la formazione dei magistrati, dei pubblici ministeri e degli avvocati sulle pertinenti norme internazionali;
- garantire che la fornitura di attrezzature e di formazione destinate ad usi militari, di sicurezza o di polizia non faciliti la tortura e i maltrattamenti;
- assicurare che i programmi di formazione per il personale incaricato dell'applicazione della legge includano la formazione sulla prevenzione della violenza contro le donne, sui diritti dell'infanzia e sulla discriminazione basata sulla razza o l'orientamento sessuale.

*Appoggiare il lavoro del personale medico*

- consentire al personale medico incaricato delle perizie su presunti casi di tortura e maltrattamenti di lavorare in piena indipendenza e nel rispetto della riservatezza;
- proteggere il personale medico e paramedico e gli esperti di medicina legale che riferiscono casi di tortura e maltrattamenti.

*Svolgere autopsie*

- garantire che le autopsie medico-legali siano svolte da specialisti di medicina legale all'uopo formati nel rispetto delle norme internazionali riconosciute;
- prevedere l'opportuno esame medico-legale in tutti i casi di gravi lesioni di detenuti.

**Altre iniziative**

L'UE:

- continuerà a sollevare il problema della tortura e dei maltrattamenti nelle sedi multilaterali quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Continuerà inoltre a sostenere attivamente le pertinenti risoluzioni adottate dagli organi delle Nazioni Unite, compresa l'Assemblea generale e la Commissione dei diritti umani;
- appoggerà i pertinenti meccanismi internazionali e regionali (ad es. il Comitato contro la tortura, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, i pertinenti relatori speciali) e sottolineerà la necessità che gli Stati cooperino con detti meccanismi;
- sosterrà il Fondo di contribuzioni volontarie per le vittime della tortura delle Nazioni Unite e incoraggerà altri paesi a fare altrettanto;
- offrirà cooperazione multilaterale o bilaterale per la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti;
- appoggerà le campagne pubbliche di educazione e sensibilizzazione contro la tortura e i maltrattamenti;
- appoggerà i lavori delle competenti ONG nazionali e internazionali intesi a combattere la tortura e i maltrattamenti, con le quali manterrà un dialogo;

– continuerà a finanziare progetti destinati a migliorare la formazione del personale carcerario e le condizioni di detenzione e manterrà il suo consistente sostegno ai centri di riadattamento per le vittime della tortura in tutto il mondo.

### **Allegato**

Oltre all'elenco di strumenti riportato nella parte introduttiva delle presenti linee guida, nei suoi contatti con i paesi terzi in materia di tortura e maltrattamenti l'UE può richiamarsi, ove necessario, alle seguenti norme e principi:

- Dichiarazione delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone dalla tortura e da altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti
- Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne
- Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati
- Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla protezione di tutte le persone che vengono fatte scomparire forzatamente
- Principi delle Nazioni Unite per un'efficace prevenzione e indagine delle esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie
- Insieme delle regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti
- Principi di base delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti
- Corpus delle Nazioni Unite dei principi per la protezione di tutte le persone sotto qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento
- Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà
- Dichiarazione delle Nazioni Unite dei principi fondamentali di giustizia per le vittime di crimini e abusi di potere
- Principi fondamentali delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura
- Principi fondamentali delle Nazioni Unite sul ruolo degli avvocati
- Linee guida delle Nazioni Unite sul ruolo dei procuratori
- Insieme delle regole minime delle Nazioni Unite concernenti i provvedimenti non detentivi
- Codice di condotta delle Nazioni Unite per i pubblici ufficiali incaricati dell'applicazione della legge
- Principi di base delle Nazioni Unite per l'uso della forza e delle armi da fuoco da parte di membri della polizia
- Principi di etica medica delle Nazioni Unite riguardanti il ruolo del personale sanitario e specialmente dei medici, nella protezione dei prigionieri e detenuti contro la tortura o altro trattamento o punizione crudele, inumana o degradante
- Principi delle Nazioni Unite relativi a una efficace prevenzione delle esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie, o sommarie

- Principi che disciplinano l'accertamento e la documentazione efficaci della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (Protocollo di Istanbul), allegati alla Risoluzione 2000/43 della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite
- Garanzie per la protezione dei diritti delle persone condannate a morte (Risoluzione 1984/50 dell'ECOSOC)
- Dichiarazione e programma d'azione di Vienna
- Osservazioni generali del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, segnatamente osservazioni n. 20 sull'articolo 7 e n. 21 sull'articolo 10 del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
- Raccomandazione generale n. 19 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne
- Carta africana dei diritti umani e dei popoli
- Carta africana sui diritti e il benessere dell'infanzia
- Convenzione americana dei diritti umani
- Convenzione interamericana per la prevenzione e la punizione della tortura
- Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa:
  - n. R (87) 3 concernente le regole penitenziarie europee
  - n. R (98) 7 concernente gli aspetti etici e organizzativi delle cure mediche nei penitenziari
  - n. R (99) 3 relativa all'armonizzazione delle regole in materia di autopsia medico-legale
  - n. R (99) 22 concernente il sovraffollamento delle prigioni e l'inflazione carceraria.