



DIRITTI UMANI

Nelle sue relazioni esterne l'Unione europea è impegnata a sostenere la democrazia e i diritti umani, in accordo con i suoi principi fondatori di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto. L'UE mira a integrare l'aspetto dei diritti umani in tutte le sue politiche e i suoi programmi, inoltre dispone di vari strumenti di politica dei diritti umani per azioni mirate, tra cui il finanziamento di progetti specifici attraverso gli strumenti di finanziamento dell'UE.

BASE GIURIDICA

- Articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE): valori dell'UE. I valori fondanti dell'Unione sono quelli «della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»;
- Articolo 3 TUE: obiettivi dell'UE. Nelle «relazioni con il resto del mondo», l'UE contribuisce «all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»;
- Articolo 6 TUE: la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 6, paragrafo 1, TUE) riguardi espressamente solo l'attuazione del diritto dell'Unione, le istituzioni e gli organi dell'UE e i suoi Stati membri devono rispettarla anche nelle relazioni esterne dell'Unione. Anche i paesi che aderiscono all'UE devono rispettare la Carta. L'articolo 6, paragrafo 2, impone all'UE di aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (per maggiori informazioni, si veda la nota sintetica [4.1.2](#) sulla Carta dei diritti fondamentali);
- Articolo 21 TUE: principi che ispirano l'azione esterna dell'Unione. Si tratta dei seguenti principi: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, uguaglianza e solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite del 1945 e del diritto internazionale. All'articolo 21, l'UE sancisce il principio della «indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» impegnandosi a considerare che i diritti economici e sociali siano altrettanto importanti di quelli civili e politici.
- Articolo 205 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione. Questo articolo stabilisce che l'azione internazionale dell'Unione deve fondarsi sui principi enunciati all'articolo 21 TUE.

POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

Nel 2012, il Consiglio europeo ha adottato un Quadro strategico sui diritti umani e la democrazia, corredato da un «piano d'azione» per la sua attuazione. Il quadro definisce i principi, gli obiettivi e le priorità per migliorare l'efficacia e la coerenza della politica dell'UE nel corso dei prossimi 10 anni. Questi principi comprendono l'integrazione dei diritti umani in tutte le politiche dell'UE (come un filo rosso), anche quando vi è una sovrapposizione tra politiche interne ed esterne, e l'adozione di un approccio più mirato. Il piano d'azione delinea misure specifiche per il periodo fino al 31 dicembre 2014. Un nuovo piano d'azione per il periodo 2015-2019, basato sulla valutazione del primo piano e sull'orientamento politico del vicepresidente della Commissione/ alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (VP/AR), è stato adottato nel luglio 2015.

Pur non essendo giuridicamente vincolanti, gli orientamenti dell'UE in materia di diritti umani adottati dal Consiglio dell'Unione europea forniscono istruzioni pratiche per le rappresentanze dell'UE in tutto il mondo in merito ai seguenti settori d'azione:

- azioni contro la pena di morte,
- dialoghi sui diritti umani,
- diritti dei minori,
- azioni contro la tortura e altri trattamenti crudeli,
- protezione dei minori nei conflitti armati,
- protezione dei difensori dei diritti umani,
- rispetto del diritto umanitario internazionale,
- lotta contro la violenza nei confronti delle donne e delle bambine,
- promozione della libertà di religione e di credo,
- protezione dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBT),
- promozione della libertà di espressione online e offline.

L'UE inserisce regolarmente le questioni dei diritti umani nei dialoghi politici che intrattiene con i paesi terzi o le organizzazioni regionali. L'UE conduce inoltre dialoghi sui diritti umani e consultazioni dedicate ai diritti umani con più di 40 paesi. Inoltre, quasi tutti i 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) hanno un dialogo tematico con l'Unione europea sulla base dell'articolo 8 dell'accordo di Cotonou, in cui si afferma che il dialogo politico dovrebbe comprendere «la valutazione periodica degli sviluppi relativi al rispetto dei diritti umani».

Anche le iniziative diplomatiche (che sono riservate) e le dichiarazioni (che sono pubbliche) operanti nel quadro delle politiche a favore dei diritti umani e nei confronti di violazioni dei diritti concrete in paesi terzi sono un importante strumento di pressione diplomatica nelle relazioni internazionali.

Gli accordi commerciali bilaterali e i vari accordi di associazione e cooperazione tra l'UE e i paesi terzi o le organizzazioni regionali prevedono una clausola sui diritti umani che stabilisca come «elemento essenziale» il rispetto di tali diritti. Nei casi di mancato rispetto sono previste varie misure — come la riduzione o la sospensione della cooperazione. Un meccanismo di forte condizionalità è stato stabilito per i paesi candidati all'adesione. Nella politica europea di

vicinato rinnovata è stato inserito l'approccio «di più a chi fa di più» («more for more», cioè più integrazione e maggiori finanziamenti in cambio di più riforme). Incentivi per le riforme sono previsti nei regimi commerciali preferenziali concessi dall'UE ai paesi in via di sviluppo (SPG +).

Le strategie per paese in materia di diritti umani e di democrazia dell'UE si basano su un approccio «dal basso», con l'obiettivo di integrare gli orientamenti e le priorità dell'UE in materia di diritti umani in un unico documento politico coerente adattato al singolo paese, con obiettivi concreti stabiliti per un periodo di tre anni. Anche le missioni di osservazione elettorale dell'UE contribuiscono a migliorare il rispetto dei diritti umani scoraggiando intimidazioni e violenze durante le elezioni e rafforzando le istituzioni democratiche.

L'UE promuove inoltre i diritti umani attraverso la sua partecipazione ad organismi multilaterali come la Terza commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e il Consiglio d'Europa. L'Unione promuove anche attivamente la giustizia internazionale — ad esempio attraverso la Corte penale internazionale.

Con una dotazione di bilancio di 1,3 miliardi di EUR dal 2014 al 2020, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) fornisce sostegno (principalmente) ad attori della società civile che promuovono i diritti umani e la democrazia. Una caratteristica importante di questo strumento sta nel fatto che non è necessario il consenso del governo del paese in cui opera il beneficiario. Altri strumenti finanziari che riguardano i diritti umani sono lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), lo strumento che contribuisce alla stabilità e alla pace (IcSP), lo strumento europeo di vicinato (ENI) e il Fondo europeo di sviluppo (FES). Inoltre, l'UE si è impegnata per la progressiva integrazione di un approccio basato sui diritti in tutti i suoi programmi di sviluppo, fondato su un insieme di strumenti sviluppati dalla Commissione nel 2014. Il Fondo europeo per la democrazia è una fondazione di diritto privato sostenuta dall'UE e dai suoi Stati membri. La dotazione 2014-2020 per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (PESC) è pari a 2,3 miliardi di EUR e riguarda alcune attività pertinenti ai diritti umani, in particolare la gestione delle crisi che coinvolgono i civili.

Una relazione annuale sui diritti umani, elaborata dal VP/AR e adottata dal Consiglio, offre una panoramica della situazione dei diritti umani nel mondo e dell'azione svolta in questo campo dall'Unione nel corso dell'anno.

ATTORI

Il Consiglio europeo definisce gli interessi strategici dell'UE e gli orientamenti generali della PESC.

I ministri degli Affari esteri dell'Unione europea, riuniti mensilmente nel Consiglio «Affari esteri», trattano abitualmente questioni di diritti umani che emergono nel quadro della PESC o attraverso le politiche commerciali e di sviluppo dell'UE. Il gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio (COHOM), che svolge i lavori preparatori per le discussioni ad alto livello e le decisioni in materia di diritti umani, è composto da esperti degli Stati membri in materia di diritti umani e da rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e della Commissione.

Il Consiglio «Affari esteri» è presieduto dal VP/AR — attualmente Federica Mogherini — che contribuisce allo sviluppo della PESC dell'Unione e garantisce l'attuazione delle decisioni prese. Il VP/AR, inoltre, rappresenta l'UE negli affari riguardanti la PESC e sovrintende al SEAE e alle delegazioni dell'UE nei paesi terzi. In seno al SEAE esiste una Direzione per i diritti umani,

le questioni globali e multilaterali e ogni delegazione dell'UE ha «un punto di contatto» per i diritti umani.

La Commissione negozia gli accordi internazionali, sovrintende al processo di allargamento e alla politica di vicinato e gestisce i programmi di sviluppo e gli strumenti di finanziamento (in stretta collaborazione con il SEAE).

Il ruolo del Rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani è quello di aumentare l'efficacia e la visibilità della politica dell'UE in materia di diritti umani. Il Rappresentante speciale ha un mandato ampio e flessibile e lavora in stretta collaborazione con il SEAE. Titolare di questa carica è attualmente Stavros Lambrinidis, nominato nel luglio 2012: egli è il primo rappresentante speciale tematico dell'UE.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento contribuisce alle politiche dell'UE e controlla l'attività delle altre istituzioni dell'UE.

A norma degli articoli 207 e 218 TFUE, la maggior parte degli accordi internazionali richiede l'approvazione del Parlamento ai fini dell'entrata in vigore. Ad esempio, nel 2011, il Parlamento ha bloccato il protocollo relativo ai prodotti tessili dell'accordo di partenariato e di cooperazione (APC) tra l'UE e l'Uzbekistan, principalmente a causa di problemi concernenti il lavoro minorile. Ha dato la sua approvazione soltanto nel 2016 in seguito ai miglioramenti significativi nel ricorso al lavoro minorile e coatto.

L'articolo 36 TUE obbliga il VP/AR a consultare il Parlamento sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC e a informarlo dell'evoluzione di tale politica. Il Parlamento può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio o al VP/AR.

Le risoluzioni del Parlamento europeo contribuiscono a sensibilizzare l'opinione pubblica riguardo alle violazioni dei diritti umani. Le risoluzioni possono essere parte del processo legislativo, possono essere il risultato di relazioni d'iniziativa delle commissioni parlamentari, o possono costituire l'esito di discussioni su casi urgenti che si svolgono normalmente il giovedì mattina di ogni tornata a Strasburgo per dare risonanza a casi di palesi violazioni dei diritti umani in qualunque parte del mondo avvengano (articolo 135 del regolamento del Parlamento).

La sottocommissione per i diritti umani del Parlamento, collegata alla commissione per gli affari esteri, è competente sulle questioni che riguardano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani - compresi i diritti delle minoranze - nei paesi terzi e sui principi di diritto internazionale, nonché per garantire la coerenza tra tutte le politiche esterne dell'Unione e la sua politica in materia di diritti umani. Essa organizza audizioni su una vasta gamma di questioni relative ai diritti umani, con la partecipazione delle parti interessate, per fornire contributi utili per le risoluzioni e altre iniziative parlamentari. La sottocommissione si occupa anche della gestione quotidiana dei dossier relativi ai diritti umani, mentre le sue delegazioni visitano regolarmente i paesi interessati. Le seguenti commissioni si occupano inoltre delle questioni dei diritti umani nelle relazioni esterne dell'UE: la commissione per gli affari esteri (AFET), la commissione per il commercio internazionale (INTA), la commissione per lo sviluppo (DEVE) e la commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (FEMM).

I diritti umani sono un elemento essenziale degli incontri con parlamenti di paesi terzi e nelle assemblee parlamentari regionali. Per garantire la coerenza e la credibilità delle attività del Parlamento, nel 2011 sono stati approvati gli «Orientamenti per le delegazioni interparlamentari del PE sulla promozione dei diritti umani e della democrazia nelle missioni nei paesi terzi», che sono stati aggiornati nel 2016.

Grazie alle sue competenze di bilancio (ai sensi dell'articolo 14 TUE e dell'articolo 310, paragrafo 1, TFUE), il Parlamento ha voce in capitolo sullo stanziamento dei fondi per l'EIDHR e per gli altri strumenti finanziari utilizzati nella promozione dei diritti umani. Il Parlamento è altresì colegislatore per quanto concerne gli strumenti di finanziamento esterno. La maggior parte degli strumenti attualmente esistenti arriverà a scadenza il 31 dicembre 2020. Nel corso dei negoziati legislativi sulla prossima generazione di strumenti, il Parlamento può pertanto influenzare gli obiettivi e le priorità di tali strumenti al fine di garantire l'uso efficace e complementare degli aiuti dell'UE per la promozione e la tutela dei diritti umani nei paesi terzi.

Ogni anno il Parlamento europeo conferisce il Premio Sacharov per la libertà di pensiero ad attivisti dei diritti umani di tutto il mondo. Fra i premiati del passato figurano Nelson Mandela, Aung San Suu Kyi, Malala Yousafzai e Raif Badawi. Le vincitrici del 2016, Nadia Murad e Lamiya Haji Bashar, sono sopravvissute alla schiavitù sessuale perpetrata dal cosiddetto gruppo dello Stato Islamico (IS) e sono diventate portavoce delle donne vittime della campagna di violenza sessuale dell'IS. Sono pubbliche sostenitrici della comunità yazida irachena, una minoranza religiosa che è stata oggetto di una campagna di genocidio da parte di militanti dell'IS. Nel 2017 il Parlamento ha conferito il premio Sacharov all'opposizione democratica del Venezuela, tra cui l'Assemblea nazionale del paese (rappresentata da Julio Borges) e tutti i prigionieri politici figuranti nell'elenco del Foro Penal Venezuelano (rappresentati da Leopoldo López, Antonio Ledezma, Daniel Ceballos, Yon Goicoechea, Lorent Saleh, Alfredo Ramos e Andrea González). Il Parlamento ha anche istituito la Rete del premio Sacharov, intesa a sostenerne i vincitori, a sviluppare i contatti tra di essi e a promuovere attività congiunte.

Lanciato dalla rete del premio Sacharov nel 2013, il programma di borse di studio Sacharov, rivolto ai difensori dei diritti umani provenienti dai paesi terzi, mira ad estendere le conoscenze dei borsisti relativamente all'impegno del Parlamento europeo a favore dei diritti umani, aiutandoli a sviluppare le loro capacità e a migliorare le rispettive attività, svolgendo nel contempo un'opera di sensibilizzazione per quanto concerne il premio Sacharov e i suoi valori.

L'osservatore capo delle missioni di osservazione elettorale dell'UE è solitamente un deputato del Parlamento europeo. Le delegazioni del Parlamento europeo per l'osservazione elettorale sono integrate nelle missioni dell'UE o in missioni internazionali e ne utilizzano servizi e infrastrutture (per maggiori informazioni, si veda la nota sintetica [5.4.2](#) sulla promozione della democrazia e le attività di osservazione elettorale).

Il Presidente del Parlamento europeo sostiene attivamente i diritti umani attraverso dichiarazioni e lettere e discutendo le questioni relative ai diritti umani negli incontri con attori importanti.

La relazione annuale d'iniziativa del Parlamento contiene riflessioni sulla politica dell'UE in materia di diritti umani e osservazioni sulla relazione annuale dell'UE, e passa in rassegna le attività proprie del Parlamento stabilendo le priorità per il futuro.

[Marika Lerch](#)
09/2018