

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0304/2001

14 settembre 2001

RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo"
(COM(2000) 755 – C5-0101/2001 – 2001/2048(COS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Robert J.E. Evans

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	6
MOTIVAZIONE.....	15
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA	21
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	28

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 23 novembre 2000 la Commissione ha trasmesso al Parlamento una comunicazione dal titolo "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo" (COM(2000) 755 – 2001/2048(COS)).

Nella seduta del 15 marzo 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale comunicazione alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, alla commissione giuridica e per il mercato interno, alla commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali e alla commissione per le petizioni (C5-0101/2001).

Nella riunione del 16 gennaio 2001 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatore Robert J.E. Evans.

Nelle riunioni del 11 giugno, 19 giugno, 28 agosto e 13 settembre 2001 ha esaminato la comunicazione della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 21 voti favorevoli, 13 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Robert J.E. Evans (presidente f.f. e relatore), Enrico Ferri (vicepresidente), Niall Andrews, Maria Berger (in sostituzione di Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (in sostituzione di Adeline Hazan), Carlos Coelho, Giovanni Claudio Fava (in sostituzione di Michael Cashman, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Francesco Fiori (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Niels Busk (in sostituzione della Baronessa Sarah Ludford, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Glyn Ford (in sostituzione di Martin Schulz), Pernille Frahm, Evelyne Gebhardt (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Daniel J. Hannan, Roger Helmer (in sostituzione di Timothy Kirkhope, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Renzo Imbeni (in sostituzione di Gianni Vattimo), Lord Inglewood (in sostituzione di Thierry Cornillet, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Anna Karamanou, Margot Keßler, Eva Klamt, Alain Krivine (in sostituzione di Giuseppe Di Lello Finuoli), Hanja Maij-Weggen (in sostituzione di Gérard M.J. Deprez, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Lucio Manisco (in sostituzione di Fodé Sylla), Manuel Medina Ortega (in sostituzione di Elena Ornella Paciotti, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), la Baronessa Nicholson of Winterbourne (in sostituzione di Graham R. Watson, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Arie M. Oostlander (in sostituzione di Hartmut Nassauer), Neil Parish (in sostituzione di Hubert Pirker, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Paolo Pastorelli, Amalia Sartori (in sostituzione di Bernd Posselt, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Gerhard Schmid, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí e Christian Ulrik von Boetticher.

I pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa e della commissione per le petizioni sono allegati; la commissione giuridica e per il mercato interno, la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia e la commissione per l'occupazione e gli affari sociali hanno deciso, rispettivamente l'11 aprile 2001, il 27 febbraio 2001 e il 18 gennaio 2001, di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 14 settembre 2001.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo" (COM(2000) 755 – C5-0101/2001 – 2001/2048(COS))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione (COM(2000) 755 – C5-0101/2001¹),
- visto il titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea, concernente visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone,
- visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 2 e 6,
- visti gli articoli 18 e 19, paragrafo 2, della Carta europea dei diritti fondamentali,
- vista la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata il 4 novembre 1950,
- vista la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, come modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967,
- vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948,
- vista la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata il 10 dicembre 1984,
- vista la Convenzione ONU sui diritti del bambino adottata il 20 novembre 1989,
- vista la risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1995 sulle garanzie minime per le procedure di asilo²,
- vista la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee,
- visto il piano d'azione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia³, adottato dal Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, in

¹ Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

² GU C 274 del 19.9.1996, pag. 13.

³ GU C 19 del 23.1.1999, pag.1.

particolare i punti 2, 3, 4, 8 e 11-27,

- viste le proprie precedenti risoluzioni sull’immigrazione e sull’asilo,
 - visto il regolamento n. 2725/2000 dell’11 dicembre 2000 che istituisce l’”Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione della Convenzione di Dublino¹,
 - viste la proposta, presentata dalla Commissione, di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (COM(2000) 578) e la proposta, presentata dalla Commissione, di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM(2001) 181),
 - vista la propria posizione del 13 marzo 2001² sulla proposta, presentata dalla Commissione, di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi (COM(2000) 303),
 - viste la decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati³ e la decisione della Commissione del 20 marzo 2001 recante modalità di applicazione della decisione 2000/596/CE del Consiglio per quanto riguarda l’ammissibilità delle spese e le relazioni sull’attuazione delle azioni cofinanziate dal Fondo europeo per i rifugiati (notificata con il numero (C(2001) 736)⁴,
 - visto l’articolo 47, paragrafo 1, del proprio regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per gli affari esteri, i diritti dell’uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa e della commissione per le petizioni (A5-0304/2001),
- A. considerando che una politica comune in materia d’asilo rappresenta un elemento fondamentale di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, il quale deve basarsi sul rispetto dei diritti fondamentali degli individui quali enunciati nella Carta europea dei diritti fondamentali; che, sebbene tale politica venga sviluppata insieme alla politica comune dell’immigrazione, la specificità della tutela per motivi umanitari, sia attraverso il riconoscimento dello status di rifugiato conformemente alla Convenzione di Ginevra sia attraverso forme complementari di protezione, non deve essere scalzata da un sistema più ampio di ingresso per l’immigrazione,
- B. consapevole della necessità di reprimere le reti organizzate e i "passatori" che sfruttano vergognosamente la miseria dei richiedenti asilo causandone spesso la morte, e

¹ GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1.

² A5-0077/2001.

³ GU L 252 del 6.10.2000, pag. 12.

⁴ GU L 95 del 5.4.2001, pag. 27.

manifestando perciò la propria preoccupazione per l'applicazione restrittiva delle norme riguardanti i rifugiati politici, che provoca un corrispondente aumento di immigranti clandestini, nonché per il fatto che le speranze dei richiedenti asilo di avere il permesso di restare negli Stati membri sono vergognosamente sfruttate dalle reti dell'immigrazione clandestina,

- C. considerando che il regime di protezione dei profughi e dei richiedenti asilo, in conformità delle regole del diritto internazionale, non deve essere compromesso dalle misure volte a combattere il crimine organizzato e in particolare la tratta di esseri umani,
- D. considerando che il Consiglio europeo di Tampere ha stabilito un'impostazione in due fasi, con l'obiettivo finale di una procedura comune in materia di asilo e di uno status uniforme per tutta l'Unione europea, ed ha espresso il pieno impegno dell'Unione a rispettare la Convenzione di Ginevra ed altri strumenti internazionali per i diritti dell'uomo; che tale impegno è stato confermato più recentemente negli articoli 18 e 19 della Carta europea dei diritti fondamentali,
- E. consapevole che le disposizioni legislative nazionali applicabili in materia divergono da Stato a Stato ma che è necessario, per la costruzione di uno spazio giuridico europeo comune, fissare norme comuni anche nel settore del diritto d'asilo,
- F. preoccupato di fronte all'afflusso di richiedenti asilo provenienti da zone geografiche in cui sono perseguitati collettivamente a causa della loro appartenenza etnica, culturale o religiosa,
- G. considerando che una politica comune in materia di asilo, alla luce del principio comunitario che sancisce la necessità di inserire la dimensione di genere in tutte le politiche (mainstreaming), deve riconoscere e tutelare la posizione giuridica delle donne richiedenti asilo o protezione di qualsiasi altro tipo da parte degli Stati membri, tenendo conto in particolare della gravosa situazione delle donne che provengono da paesi in cui vigono regimi che non rispettano il principio della parità tra i due sessi,
- H. considerando che l'adozione di norme minime non dovrebbe basarsi su un minimo comune denominatore né incidere sull'obiettivo della seconda fase, che è quello di raggiungere, in materia di protezione dei rifugiati, standard elevati che rispettino il regime convenuto a livello internazionale per la protezione dei rifugiati, ivi compresi i principi di non discriminazione, assenza di riserve geografiche e *non-refoulement* (non respingimento),
- I. considerando che la politica comune in materia di asilo dovrebbe assicurare un'interpretazione comune della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, che contempli quale motivo per la concessione dell'asilo la persecuzione individuale da parte di entità sia statali che non statali, e dovrebbe inoltre comprendere procedure d'appello armonizzate da instaurarsi prima dell'eventuale attuazione di un sistema di riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo,
- J. considerando che il diritto all'asilo richiede che siano prese pienamente in considerazione le circostanze dell'individuo, ad esempio fornendo informazioni sulla procedura d'asilo e

sulla protezione che essa offre,

- K. ritenendo che i richiedenti asilo e i familiari che li accompagnano debbano beneficiare di un alloggio decente, di cibo e di indumenti nonché di un sussidio giornaliero che garantisca risorse minime per tutta la durata della procedura di asilo, la quale deve essere sensibilmente accorciata grazie al ricorso a procedure efficienti, giuste e valide; auspicando che ai richiedenti asilo sia riconosciuto un diritto limitato di circolazione all'interno dello Stato di accoglienza nonché il diritto di accedere, a determinate condizioni, al mercato del lavoro,

Concetto di paese sicuro

- L. considerando che per accelerare le procedure relative alle domande d'asilo gli Stati membri ricorrono ai concetti di "paese d'origine sicuro" e di "paese terzo sicuro",
- M. considerando che ogni ricorso ai concetti di paese sicuro nell'ambito di una politica comune dovrebbe fondarsi su considerazioni relative ai diritti dell'uomo e non connesse a legami diplomatici e commerciali, e non dovrebbe ridurre in modo sostanziale i diritti dell'individuo,
- N. considerando che gli Stati membri della UE e l'Unione europea devono agire in armonia per quanto riguarda la loro posizione in materia di diritti dell'uomo e di democrazia nei confronti dei paesi terzi; che le divergenze di opinioni, cui fanno seguito divergenze a livello politico, indeboliscono la politica estera dell'Unione e rafforzano i governi che non rispettano i principi della democrazia e dei diritti dell'uomo,
- O. considerando che gli Stati membri della UE devono imperativamente agire in modo uniforme per quanto riguarda l'autorizzazione all'ingresso dei profughi; che la situazione attuale - nella quale alcuni Stati membri della UE consentono l'ingresso di profughi di determinati paesi mentre altri non lo consentono - deve quanto prima possibile diventare un ricordo del passato; che il concetto di "paese sicuro" dev'essere definito in modo univoco,

Procedura unica

- P. considerando che una procedura unica per l'esame delle domande di asilo e di altre forme di protezione complementare è da valutarsi positivamente, in quanto potrebbe rendere più equo e più efficiente il trattamento delle richieste di asilo, ma che si deve garantire che la singola richiesta sia dapprima esaminata come domanda d'asilo e successivamente presa in considerazione come richiesta di protezione complementare; che una tale procedura unica non deve compromettere l'integrità del regime della richiesta d'asilo considerando intercambiabili lo status di rifugiato, quale riconosciuto nell'ambito della Convenzione di Ginevra, e le forme complementari di protezione,
- Q. considerando che coloro che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato dovrebbero avere la possibilità di presentare domande d'asilo al di fuori dell'Unione e al di fuori del loro paese d'origine; che è imperativo che un tale sistema sia considerato accessorio e complementare ad una valutazione delle richieste sul territorio degli Stati

membri dell'UE e non debba consentire agli Stati membri di sottrarsi ai propri obblighi internazionali a norma della Convenzione di Ginevra e ad altri impegni umanitari; che inoltre tale procedura non dovrebbe essere introdotta o applicata qualora possa accrescere il rischio di persecuzione dell'individuo,

- R. considerando che gli ostacoli all'allontanamento dal territorio possono impedire l'espulsione di persone che non hanno necessità di protezione a norma della Convenzione di Ginevra o di altre forme di protezione umanitaria, e pertanto non dovrebbero essere inclusi nella procedura unica,
- S. considerando che, nel contesto di tale politica, gli Stati dell'UE saranno chiamati ad incoraggiare ed organizzare il ritorno volontario al paese d'origine dei richiedenti asilo le cui domande siano state respinte e ad offrire loro un aiuto materiale nonché altre forme di sostegno,

Status uniforme

- T. considerando che un individuo che soddisfa le condizioni previste dalla Convenzione di Ginevra è un rifugiato anche prima di entrare nel territorio dell'UE e di essere formalmente "riconosciuto" tale, e che, in considerazione della prossima proposta della Commissione per una direttiva relativa al ravvicinamento delle norme sul riconoscimento ed il contenuto dello status di rifugiato e della proposta sulle forme sussidiarie di protezione, il trattamento riservato a quanti chiedono il riconoscimento dello status di rifugiato dev'essere di livello equivalente a quello accordato ai rifugiati dopo il riconoscimento del loro status,
- U. considerando che il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra conferisce ai rifugiati diritti a norma di tale Convenzione, che tali diritti dovrebbero essere armonizzati ad un livello elevato nell'ambito di una politica comune e dovrebbero rispecchiare i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare dagli articoli 7, 14 e 15,
- V. considerando che i diritti riconosciuti alle persone che godono di una protezione sussidiaria dovrebbero essere coerenti con quelli riconosciuti ai rifugiati; che per quanto riguarda il diritto al ricongiungimento familiare gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli di quelle stabilite dal diritto comunitario, le quali non possono in nessun caso essere invocate per giustificare un abbassamento del livello di protezione già garantito da uno Stato membro,

Condivisione di responsabilità

- W. considerando che nell'adempiere i loro obblighi internazionali gli Stati membri hanno il dovere di condividere la responsabilità; che tale condivisione non deve comportare la fissazione da parte degli Stati membri di tetti numerici all'ingresso di profughi, in quanto ciò potrebbe creare distorsioni nell'applicazione dei criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato,
- X. considerando che prossimamente la Convenzione di Dublino dovrebbe essere sostituita da

uno strumento comunitario idoneo, per il suo status giuridico, a superare alcuni degli attuali problemi giuridici nella sua applicazione,

- Y. considerando le numerose petizioni pervenute alla commissione per le petizioni, e ricordando quindi che in futuro i richiedenti asilo potranno rivolgersi alla commissione per le petizioni del Parlamento europeo per quanto concerne la procedura che li riguarda,

Conclusioni

1. invita la Commissione e il Consiglio a garantire che il lavoro sulle norme minime concernenti la politica in materia d'asilo nell'UE non pregiudichi l'obiettivo finale di un livello elevato delle norme comuni, ed auspica che la proposta di direttiva adottata nell'aprile 2001 dalla Commissione in materia di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo possa conoscere un iter legislativo rapido;
2. invita la Commissione e il Consiglio ad assicurare che una politica europea comune in materia d'asilo:
 - mantenga livelli elevati di protezione dei rifugiati dando piena attuazione alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati;
 - comprenda una definizione comune di rifugiato, basata su una definizione piena e inclusiva, che consenta altresì di interpretare i già previsti motivi di persecuzione dal punto di vista di una persecuzione legata al sesso, e che contempli la persecuzione sia da parte dello Stato che di altri soggetti e tenga conto del timore del richiedente di subire persecuzioni future;
 - limiti il ricorso a concetti quali quelli di paese terzo sicuro o paese d'origine sicuro e l'applicazione di procedure accelerate e di procedure per domande manifestamente infondate ai casi in cui ciò sia giustificato, e preveda garanzie legalmente vincolanti come indicato nel successivo paragrafo 3;
 - preveda l'armonizzazione delle procedure d'appello prima dell'eventuale adozione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie;
3. chiede che per proteggere i singoli richiedenti vengano previste adeguate garanzie procedurali tra cui le seguenti:
 - ogni richiedente asilo, al suo arrivo nel territorio dell'Unione, deve ricevere informazioni in una lingua che egli comprende sui diritti fondamentali riconosciutigli e su quelli che si collegano al suo status, e deve poter comunicare con il mondo esterno e con dei rappresentanti legali, e in particolare con le ONG;
 - si deve fornire piena assistenza giuridica a ciascun richiedente, con spese a carico dei fondi pubblici;
 - si devono acquisire informazioni complete fin dalle prime fasi della procedura e le domande devono essere valutate singolarmente;
 - vi deve essere la possibilità di un esame completo se il richiedente presenta indicazioni specifiche tali da superare la presunzione generale di un paese terzo sicuro o di un paese d'origine sicuro;
 - l'esame delle richieste d'asilo dev'essere effettuato da un organo specializzato, assistito da un interprete competente e indipendente, a prescindere dal fatto che la richiesta di asilo sia oggetto di una procedura normale o accelerata;
 - il carattere manifestamente infondato o abusivo di una domanda dev'essere stabilito

- dall'autorità o dal tribunale competente a determinare lo status di rifugiato;
- dev'essere garantito un ricorso sospensivo contro tutte le decisioni di reiezione della domanda;
4. invita la Commissione e gli Stati membri a garantire che il principio del reciproco riconoscimento possa essere applicato tanto alle decisioni di asilo positive che a quelle negative;
 5. per quanto riguarda specificamente il ricorso ai concetti di paese sicuro:
 - chiede che, in relazione all'attribuzione ad un paese della qualifica di "sicuro", sia stabilito il requisito che il paese in questione rispetti le norme di diritto internazionale in materia di diritti dell'uomo e di protezione dei rifugiati;
 - chiede che si stabilisca una procedura per raggiungere l'accordo su un elenco comune di paesi d'origine sicuri o di paesi terzi sicuri che tenga conto degli sviluppi recenti e si basi su considerazioni relative ai diritti dell'uomo; tale elenco dovrebbe comunque essere puramente indicativo e suscettibile di essere disatteso in base alle circostanze specifiche, in modo da non minare il principio della valutazione individuale in accordo con le disposizioni della Convenzione di Ginevra;
 - chiede che si adotti un'impostazione coordinata per ottenere informazioni complete sul paese terzo in questione;
 - chiede che in sede di elaborazione delle relazioni per paese da parte dell'UE e dei suoi Stati membri vengano inclusi i pareri dell'UNHCR, della Croce rossa internazionale e delle ONG che operano a difesa dei diritti dell'uomo;
 - chiede che le relazioni per paese siano rese pubbliche, così come le conclusioni su cui si basa il concetto di "paese sicuro", in conformità delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001 sull'accesso del pubblico ai documenti;
 - chiede un sistema che garantisca che l'individuo sarà accolto dal paese terzo ed avrà adeguato accesso alle procedure d'asilo;
 - invita la Commissione a monitorare il trasferimento delle persone verso paesi sicuri e a presentare una relazione annuale al Parlamento europeo;
 6. chiede una procedura unica per il riconoscimento dello status di rifugiato e la concessione di forme complementari di protezione che:
 - sia basata su una gerarchia procedurale che esamini la possibilità di riconoscere lo status di rifugiato conformemente alla Convenzione di Ginevra in prima istanza, seguita da una considerazione di eventuali forme complementari di protezione,
 - consenta di ricorrere contro il rifiuto di riconoscere lo status di rifugiato;
 7. chiede che l'esame delle richieste di asilo sia effettuato secondo un rigoroso scadenziario reso possibile mediante:
 - l'approntamento, da parte degli Stati membri, di mezzi adeguati, in termini di risorse sia umane che finanziarie, per garantire un trattamento rapido delle richieste di asilo,
 - l'armonizzazione fra gli Stati membri del tempo necessario per tale trattamento;
 8. invita la Commissione e il Consiglio ad assicurare coerenza per quanto riguarda i diritti accordati ai rifugiati e a coloro che ottengono forme complementari di protezione;
 9. chiede che gli Stati membri s'impegnino per un'interpretazione coerente della

Convenzione di Ginevra, e che la Commissione o un altro organo sviluppi meccanismi atti a controllare e garantire tale coerenza, per esempio emanando pareri non vincolanti sull'interpretazione della Convenzione di Ginevra data dagli Stati membri a livello amministrativo;

10. invita la Commissione a prendere in considerazione le seguenti misure complementari:
 - misure volte a combattere alla radice le cause delle migrazioni, mentre i partenariati con i paesi di origine, ivi compresi gli Stati ex coloniali, devono essere volti a creare società giuste che rispettino i diritti umani e a favorire miglioramenti economici; ciò potrebbe portare ad una diminuzione dei flussi migratori verso l'Unione europea riducendo la disoccupazione nei paesi di origine;
 - misure volte a migliorare l'accesso al territorio dell'UE per coloro che fuggono da una persecuzione, garantendo che i controlli messo in atto dagli Stati membri per regolare l'immigrazione e gli ingressi nel territorio non impediscano di fatto l'accesso alle procedure d'asilo e non pregiudichino gli impegni ad offrire protezione contratti dagli Stati membri a livello internazionale;
 - una procedura complementare per le domande d'asilo presentate al di fuori dell'UE e al di fuori del paese d'origine, che deve tuttavia essere aggiuntiva rispetto ad una valutazione delle domande presentate sul territorio degli Stati membri UE e non deve consentire agli Stati membri di sottrarsi ai loro obblighi internazionali nell'ambito della Convenzione di Ginevra e ad altri impegni umanitari;
11. invita la Commissione a elaborare uno studio approfondito sui motivi per cui i rifugiati sono perseguitati e ad esaminare in particolare, oltre ai tradizionali motivi di persecuzione come la persecuzione politica o le guerre civili,
 - la persecuzione dei profughi da parte di organizzazioni non statali,
 - la persecuzione delle donne in determinati Stati e regioni e la legislazione di questi Stati, nonché lo status sociale delle donne,
 - la persecuzione delle minoranze;
12. auspica che l'Unione presti un'attenzione ancora maggiore alla prevenzione dei conflitti, con una stretta cooperazione di Consiglio e Commissione attraverso un servizio diplomatico europeo specifico in questo ambito;
13. è preoccupato per il fatto che la Commissione non ha ancora presentato, nei suoi atti giuridici, alcuna proposta in merito ad una politica comune di rimpatri per quanto concerne i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta, e invita la Commissione a rimediare senza indugio a tale omissione;
14. invita la Commissione a prevedere programmi di reinserimento nei paesi d'origine dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta, dedicando particolare attenzione alle minoranze etniche e ai minori non accompagnati;
15. chiede alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di cooperare strettamente con l'Alto Commissario dell'ONU per i rifugiati (UNHCR) e con altre importanti organizzazioni internazionali affinché possano svolgere validamente il loro ruolo di coordinamento nell'accoglienza dei profughi in regioni interessate da conflitti; è urgentemente necessario un adeguato sostegno finanziario dell'UNHCR da parte

dell'Unione e degli Stati membri;

16. dal momento che il soccorso ai profughi nella loro regione è in genere preferibile a ingenti flussi di rifugiati verso paesi lontani, e che ECHO, organismo dell'Unione europea, svolge un buon lavoro, invita quest'ultimo a cooperare ancora più strettamente in molti paesi terzi con le organizzazioni di assistenza degli Stati membri dell'UE e con l'UNHCR, in modo da evitare una frammentazione dell'aiuto; le delegazioni dell'UE nei paesi terzi devono svolgere un ruolo di coordinamento a tale riguardo;
17. ritiene urgentemente necessario organizzare progetti d'istruzione nei campi profughi delle regioni in conflitto, onde contribuire ad evitare che rilevanti gruppi di giovani, rimasti per lungo tempo senza insegnamento scolastico, partano alla volta di paesi distanti dalla madrepatria; ritiene che l'istruzione debba pertanto rientrare nella definizione di aiuto umanitario;
18. sollecita gli Stati membri a presentare richiesta formale alla Commissione affinché avanzi una sua proposta in materia d'asilo prima di avvalersi dei poteri loro conferiti dall'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE, e sollecita il Consiglio a tenere in debito conto la posizione del Parlamento europeo in attesa che in questo settore venga prossimamente introdotta la codecisione;
19. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Introduzione

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999 le questioni riguardanti l'asilo e l'immigrazione non sono più affrontate nell'ambito delle procedure intergovernative del terzo pilastro. Questi problemi rientrano invece ora nel primo pilastro, cioè nella competenza della Comunità, e sono perciò soggetti a strumenti e procedure comunitarie a norma del nuovo titolo IV del trattato CE intitolato "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". In particolare l'articolo 63, punto 1, di detto titolo IV impone al Consiglio di adottare, entro il 1° maggio 2004, "*norme minime*" relative, fra l'altro, all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi e alle procedure per la concessione o la revoca della status di rifugiato. Il Consiglio europeo di Tampere, adottando un'interpretazione ampia e ambiziosa, ha affermato che "*nel lungo periodo, le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione*".

Assoggettando i settori dell'asilo e dell'immigrazione alla competenza comunitaria e accogliendo disposizioni volte ad assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo (ad esempio all'articolo 7 del TUE e all'articolo 13 del trattato CE), il trattato di Amsterdam ha fornito all'UE una solida base giuridica per l'adozione di misure destinate a proteggere i rifugiati. Tale situazione è stata ulteriormente rafforzata dall'adozione da parte delle istituzioni dell'UE della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre norme e principi chiari in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo esistono nel diritto internazionale, in particolare nella Convenzione di Ginevra e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Dato l'impegno assunto a Tampere per l'interpretazione della Convenzione di Ginevra "in ogni sua componente", un regime dell'UE per la protezione dei rifugiati non dovrebbe indebolire il regime internazionale esistente, ma piuttosto integrarlo.

Obiettivo e strategia complessiva

Il rapido aumento delle domande d'asilo dopo la fine della guerra fredda rende necessaria una nuova impostazione armonizzata in materia di protezione dei rifugiati nell'UE e la messa a punto di meccanismi diversi per valutare le richieste con equità ed efficienza.

Il punto di partenza per una politica comune in materia d'asilo dev'essere il riconoscimento del fatto che coloro che chiedono asilo sono sempre persone in grave difficoltà che hanno affrontato molti rischi in cerca della salvezza. Non è stato questo spirito ad animare tutte le misure che hanno finora interessato i richiedenti asilo, in particolare quelle volte a combattere l'immigrazione illegale. I provvedimenti per la lotta contro l'immigrazione illegale, che sono stati introdotti dagli Stati membri in base al loro diritto d'iniziativa, sembrano partire dal presupposto che tutti coloro che cercano di entrare nell'UE siano "migranti per ragioni economiche" o non abbiano un "vero" bisogno di protezione. Tali proposte hanno capovolto l'equilibrio dello sviluppo della politica dell'UE quale prospettata nelle conclusioni di Tampere.

Lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo dovrebbe pertanto ricentrarsi sul

bisogno di protezione di persone disperate e non esclusivamente sulla riduzione dell'afflusso di persone. La futura politica dell'UE dovrebbe basarsi sulla premessa che coloro che chiedono asilo sono in pericolo ed hanno necessità di vedersi riconoscere il diritto d'asilo, a meno che e fino a quando non sia provato il contrario. Un'impostazione equa sarebbe più atta a individuare coloro che hanno maggiore bisogno, rendendo il sistema intrinsecamente più efficiente, e dovrebbe anche permettere di realizzare l'obiettivo politico di eliminare gli abusi.

Si deve perciò raggiungere un equilibrio fra le politiche in materia d'asilo considerate nel loro complesso, le politiche che vengono sviluppate per combattere l'immigrazione illegale e quelle relative alla pianificazione dei flussi migratori. Canali appropriati per le migrazioni pianificate e per i richiedenti asilo dovrebbero far diminuire per gli Stati membri la necessità di sviluppare misure repressive contro l'immigrazione illegale.

Inoltre, anziché concentrarsi sulle misure repressive, l'antidoto alle migrazioni forzate deve consistere nel combattere il problema alla radice. A tal fine, in futuro la politica in materia d'asilo non dovrà rappresentare una materia a sé stante da trattarsi in modo isolato, ma piuttosto un aspetto da affrontare anche attraverso la politica estera, l'aiuto allo sviluppo, la politica commerciale, quella ambientale ed altre politiche settoriali, e con la consapevolezza di quelle che sono le cause profonde dell'immigrazione nell'UE (instabilità politica, povertà e, in misura crescente, rischi ambientali). La politica in materia d'asilo dovrebbe pertanto rappresentare un elemento orizzontale che passa attraverso le varie politiche dell'Unione europea che vi hanno attinenza.

La sfida rappresentata dai numeri dei richiedenti asilo è una questione globale, non solo europea. Il punto centrale dovrebbe essere quello di stabilire non se l'UE sia finanziariamente in grado di assicurare una tale protezione umanitaria, ma piuttosto se sia in grado di accettare i chiari principi e i meccanismi che deve applicare se vuole essere all'altezza delle sue responsabilità globali in campo umanitario.

In vista del prossimo allargamento dell'UE, inoltre, sia gli Stati membri che i paesi candidati dovrebbero porsi l'obiettivo di garantire che gli standard elevati stabiliti da una politica comune in materia d'asilo possano essere raggiunti il più rapidamente possibile dai paesi candidati all'adesione.

Protezione dei rifugiati esistente a livello internazionale

Come viene confermato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la legislazione dell'UE in materia d'asilo deve basarsi sul rispetto della Convenzione di Ginevra. Un'interpretazione della Convenzione di Ginevra "in ogni sua componente", alla quale l'UE si è impegnata, comporta che vengano messi in pratica i principi racchiusi nella Convenzione (quali sono riconosciuti nel diritto e nella prassi internazionale) e non invece che si cerchi di riscrivere la Convenzione stessa. Per assicurare che l'UE rispetti il regime internazionale esistente in materia di protezione dei rifugiati, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR o ACNUR) dovrebbe svolgere un ruolo significativo nello sviluppo della politica comune dell'UE [e nella sua successiva applicazione da parte degli Stati membri].

Per quanto riguarda i criteri per la concessione dell'asilo, un'interpretazione comune della

Convenzione di Ginevra implica che gli Stati membri devono risolvere le attuali divergenze nell'interpretazione di tale documento¹. Un esempio significativo è quello della misura in cui dev'essere coinvolto lo Stato perché possa essere stabilita l'esistenza della "persecuzione" ai sensi della Convenzione. La prassi attuale differisce in misura significativa fra uno Stato membro e l'altro, in quanto alcuni Stati membri permettono alle persone di chiedere loro asilo sulla base di una persecuzione messa in atto da soggetti diversi dallo Stato, mentre altri respingono le domande così motivate. Un'interpretazione della Convenzione "in ogni sua componente" dovrebbe garantire un elevato livello di protezione, piuttosto che condurre all'adozione della minima interpretazione comune della Convenzione stessa. L'interpretazione comune della Convenzione "in ogni sua componente" dovrebbe pertanto prevedere la possibilità di concedere l'asilo nei casi di persecuzione "non di Stato".

Un altro punto rilevante è il fatto che l'interpretazione comune della Convenzione non dovrebbe consentire di rifiutare l'asilo per motivazioni "di ordine generale", ma dovrebbe garantire in ogni caso una valutazione individuale. Ad esempio il ricorso al concetto di "paese d'origine sicuro" può dar luogo all'adozione di una decisione negativa essenzialmente per il fatto che il paese d'origine è riconosciuto come democratico, con una valutazione sbrigativa delle circostanze individuali. Analogamente, le domande di persone provenienti da luoghi in cui vi è una situazione di violenza generalizzata dovrebbero in tutti i casi comportare una valutazione singola.

Allo stesso tempo è chiaro che esiste la necessità di forme di protezione complementari per persone che non rientrano nei criteri della Convenzione di Ginevra e che tale protezione dovrebbe essere armonizzata in tutta l'UE onde evitare che gli Stati membri ricorrano a forme minori di protezione per affievolire i propri obblighi di diritto internazionale.

Le norme e le migliori pratiche esistenti dovrebbero costituire la base delle procedure d'asilo e delle misure miranti ad affrontare il rapido aumento delle domande d'asilo, e dovrebbero essere prese in considerazione anche per quanto riguarda provvedimenti pratici, ad esempio un ampliamento delle procedure al fine di comprendervi un maggior numero di programmi di reinsediamento per i rifugiati e di sviluppare un maggior numero di azioni volte a combattere le cause profonde delle migrazioni forzate.

Aspetti della comunicazione

La comunicazione intende avviare un dibattito sull'asilo ed è pertanto un documento aperto, che solleva questioni e temi più che fornire risposte.

Norme minime: nella comunicazione si riconosce che i progressi che verranno compiuti in materia di norme minime nei prossimi mesi potranno essere utili al processo di convergenza². Tali misure instaureranno a breve termine un livello minimo di armonizzazione e le proposte

¹ La Commissione ha intenzione di presentare una proposta sull'interpretazione della Convenzione di Ginevra (ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato (direttiva)).

² Al Parlamento sono già state comunicate le seguenti proposte: norme minime per le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (relatore: SCHMITT), norme minime per la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati (relatore: WIEBENGA) e norme minime per l'accoglienza dei rifugiati (relatore: HERNÁNDEZ MOLLAR).

finora formulate lasciano molta flessibilità agli Stati membri. Lo sviluppo di una politica comune richiederà l'ulteriore armonizzazione delle procedure in tutta l'UE e dovrebbe puntare ad innalzare gli standard al livello più alto possibile di protezione procedurale per i singoli richiedenti asilo. Le norme minime concordate nella prima fase del processo non dovrebbe pregiudicare quest'ultimo obiettivo.

Procedura unica: l'introduzione di una procedura unica, con la quale i casi di tutte le persone che hanno bisogno di protezione saranno esaminati nell'ambito della stessa procedura, va giudicata positivamente. Le problematiche dell'asilo possono essere complesse e coloro che vi sono coinvolti hanno spesso bisogni complessi. Perciò è ragionevole l'idea di valutare la situazione di tutti i richiedenti attraverso lo stesso "sportello unico" procedurale, purché ciò non riduca le possibilità del singolo di ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione. Il criterio principale di una procedura unica dovrebbe essere quello di acquisire dal richiedente la maggior quantità possibile di informazioni in questa prima fase, spostando lo sforzo maggiore verso la parte iniziale del processo, assicurando in tal modo la valutazione individuale delle domande e l'adozione di decisioni più circostanziate, tali da ridurre i ricorsi successivi rendendo così più efficiente il sistema.

Garanzie procedurali: coerentemente con un'impostazione che mette al centro del processo il richiedente asilo, le misure volte ad accrescere l'efficienza dei sistemi d'asilo - ad esempio l'uso di procedure accelerate per le domande manifestamente infornate - dovrebbero essere applicate con cautela. Vi è il rischio di tralasciare parti della procedura che sono molto utili, col risultato di decisioni di cattiva qualità e futuri ricorsi. Inoltre una limitazione del diritto dei richiedenti asilo all'appello potrebbe costituire una violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il cui articolo 47 garantisce a coloro i cui diritti siano stati violati il diritto ad un esame equo e pubblico del loro caso e ad un accesso effettivo alla giustizia.

Paesi sicuri: la comunicazione cita alcune delle opzioni relative all'uso di concetti quali "paese d'origine sicuro" e "paese terzo sicuro", compresa la possibilità che tali concetti siano abbandonati. Sarebbe chiaramente preferibile non applicare il concetto di "paese d'origine sicuro", poiché il ricorso ad esso implica la classificazione del richiedente sulla base della sua nazionalità e l'applicazione di una procedura diversa, e perciò discriminatoria, in violazione del principio di non discriminazione di cui all'articolo 3 della Convenzione di Ginevra. Se comunque il concetto di "paese di origine sicuro" è considerato necessario, esso non dovrebbe però impedire automaticamente il riconoscimento dello stato di rifugiato per le persone che provengono da un paese cui viene attribuita tale qualifica¹. Analogamente, ogni ricorso al concetto di "paese terzo sicuro" dovrebbe essere oggetto di attenta verifica onde assicurare che gli Stati membri trasferiscano richiedenti asilo in altri paesi solo se sono persuasi del fatto che nel paese di trasferimento i diritti del richiedente saranno salvaguardati allo stesso livello al quale lo sarebbero stati nello Stato membro in questione².

¹ Casi recenti hanno dimostrato che può avvenire che l'asilo venga rifiutato a persone che lo meriterebbero per il fatto che provengono da un paese d'origine sicuro. A un cittadino statunitense, Ritt Goldstein, è stato rifiutato l'asilo in Svezia per il motivo che gli Stati Uniti sono un paese sicuro, nonostante il fatto che egli, come individuo, abbia subito "persecuzioni" in quel paese (petizione 20/2000 presentata dai sigg. Michael Williams e Nicholas Busch per conto del sig. Richard Goldstein sull'asilo politico di quest'ultimo in Svezia).

² L'applicazione di questo principio può far sì che un paese rifiuti di trasferire un richiedente in un altro Stato membro dell'UE in cui non può essere garantito lo stesso livello di protezione. Nella causa Adan contro

Entrambi i concetti (“paese d’origine sicuro” e “paesi terzi sicuri”) allontanano l’attenzione dal bisogno di protezione dell’individuo e pertanto dovrebbero essere evitati o utilizzati solo con adeguate precauzioni. È essenziale che i criteri per classificare un paese come “sicuro” siano elevati e comprendano una continua verifica, e che vi sia un’impostazione armonizzata fra gli Stati membri nello stabilire le caratteristiche in base alle quali un paese è considerato sicuro o non sicuro. Inoltre è indispensabile che in questi casi vi sia comunque una valutazione individuale, per ridurre il rischio di rinviare persone in paesi in cui esse sono in pericolo, secondo il principio del “non-refoulement” (non respingimento) (articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’UE).

Status unico: Con riferimento a coloro che hanno i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato oppure per forme di protezione complementari, il principio dovrebbe essere che a tutti coloro che hanno bisogno di protezione, sia che godano del vero e proprio status di rifugiato sia di forme complementari di protezione, siano accordati gli stessi diritti sostanziali e siano attribuite le stesse responsabilità. Quanto al contenuto di tali diritti sostanziali, la Carta dei diritti fondamentali dell’UE conferma per ogni individuo nell’Unione taluni diritti tra cui il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e delle sue comunicazioni (articolo 7) e il diritto all’istruzione gratuita in istituti che rispettino le sue convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche (articolo 14). Tuttavia la coerenza fra lo status di rifugiato e le forme di protezione complementari non deve significare che i diritti accordati nel caso di queste ultime valgano come limite massimo dei diritti da concedere a coloro che hanno i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Integrazione: Inoltre la questione dello status unico fa sorgere anche quella dell’integrazione nella società dei rifugiati e delle altre persone a cui viene concessa protezione. Anche l’accesso al mercato del lavoro dev’essere preso in considerazione nella discussione sulla maniera per integrare tali persone nella società. Dovrebbero inoltre essere sviluppate misure volte a facilitare l’integrazione, a partire dalla protezione fino all’eventuale concessione della cittadinanza.

Rimpatri: alcune persone, comunque, non otterranno il riconoscimento dei requisiti per ottenere protezione umanitaria, ai sensi della Convenzione di Ginevra o in base alle forme di protezione complementari, e ad esse dovrebbe applicarsi una procedura finale prima dell’espulsione. Coloro ai quali non è consentito restare potranno essere obbligati a lasciare il paese, ma si dovrebbero incoraggiare i rimpatri volontari e il rimpatrio forzato dovrebbe essere imposto solo come ultima risorsa.

Riconoscimento reciproco: vi è accordo sul fatto che il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie è destinato a diventare un elemento sempre più importante dell’UE quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e in teoria non vi è ragione per cui il riconoscimento

Segretario di Stato ((1999) 1A.C. 293), il Segretario di Stato del Regno Unito ha ammesso che per lui rinviare una persona in uno Stato che a sua volta invierebbe il richiedente nel paese nel quale egli teme di essere perseguitato sarebbe di per sé una violazione dei suoi obblighi (Lord Slynn of Hadley, Opinion of the House of Lords Appeal, 19 dicembre 2000), e pertanto ha rifiutato di rinviare Adan in Germania per l’esame della sua domanda sapendo che la Germania avrebbe considerato la Somalia “sicura” per Adan, mentre il Regno Unito non l’avrebbe considerata tale.

reciproco delle decisioni negative non debba applicarsi anche alle decisioni in materia di asilo, una volta che sarà stata armonizzata l'interpretazione della Convenzione di Ginevra da parte degli Stati membri.

Accesso all'UE: oltre a prendere in considerazione le condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo all'interno dell'Unione, si dovrebbero ulteriormente esaminare i modi migliori per assicurare che tutti coloro che hanno bisogno di protezione abbiano accesso alla procedura d'asilo o grazie a un migliore accesso al territorio dell'UE o attraverso meccanismi complementari che consentano la presentazione delle domande d'asilo al di fuori dell'Unione europea. Tali meccanismi dovrebbero essere sviluppati in consultazione con l'UNHCR e con altre organizzazioni internazionali.

Reinsediamento: la decisione di avviare studi sui programmi di reinsediamento va valutata positivamente, e va incoraggiata la partecipazione degli Stati membri al programma di reinsediamento dell'UNHCR.

Statistiche: occorre migliorare la fornitura di tutti i dati statistici in materia d'asilo, in modo da poter operare raffronti più esatti dei flussi migratori verso gli Stati membri e tra di essi.

26 giugno 2001

**PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, I DIRITTI
DELL'UOMO, LA SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA DI DIFESA**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo
"Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta
l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo"
(COM(2000) 755 – C5-0101/2001 – 2048/2001 (COS))

Relatrice per parere: Hanja Maij-Weggen

PROCEDURA

Nella riunione del 20 marzo 2001 la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la
sicurezza comune e la politica di difesa ha nominato relatrice per parere Hanja Maij-Weggen.

Nella riunione del 26 giugno 2001 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Elmar Brok (presidente), William Francis Newton
Dunn (secondo vicepresidente), Catherine Lalumière (terzo vicepresidente), Hanja Maij-
Weggen (relatrice per parere) Alexandros Baltas, Daniel Marc Cohn-Bendit, John Walls
Cushnahan, Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (in sostituzione di Paavo
Väyrynen), Pere Esteve, Per Gahrton, Vitaliano Gemelli (in sostituzione di Jas Gawronski),
Bertel Haarder, Giorgos Katiforis (in sostituzione di Ioannis Souladakis), Alain Lamassoure,
Pedro Marset Campos, Linda McAvan, Philippe Morillon, Arie M. Oostlander, José Ignacio
Salafranca Sánchez-Neyra, Hannes Swoboda e Demetrio Volcic (in sostituzione di Pasqualina
Napoletano).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

I Azioni della Commissione e del Consiglio in materia di asilo

1. Le azioni dell'Unione europea in materia di accesso e di status dei rifugiati provenienti da paesi terzi si basano sulla Convenzione di Ginevra del 1951 e sul relativo protocollo del 1967. La Convenzione definisce rifugiato colui che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese". Tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno ratificato la Convenzione di Ginevra e il suo protocollo del 1967 impegnandosi in tal modo ad accogliere, se del caso, rifugiati conformemente a tale convenzione.
2. Nel 1990 gli Stati membri dell'Unione europea hanno elaborato la Convenzione di Dublino che ha sostituito un accordo simile tra i paesi Schengen. Tale convenzione è entrata in vigore nel 1997 e stabilisce che una richiesta di asilo debba di preferenza essere esaminata nello Stato membro che ha già accolto membri della famiglia del richiedente, nello Stato membro per il quale costui possiede un visto o un altro documento di ammissione o nello Stato membro in cui è entrato in primo luogo.
3. Il trattato di Amsterdam (1998) ha fatto rientrare la politica in materia di asilo e di immigrazione nel primo pilastro, imponendo l'elaborazione di un programma di cooperazione al riguardo nei cinque anni successivi alla ratifica del trattato. In questo contesto è stata decisa la creazione all'interno della Commissione di una direzione generale per questo settore al fine di facilitare la creazione di un programma europeo di cooperazione per la politica in materia di asilo e migrazione.
4. Nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere ha permesso un'ulteriore concretizzazione della politica in materia di asilo e migrazione, segnatamente presentando nuove proposte in vista di un regime europeo comune in materia di asilo (basato sulla Convenzione di Ginevra e sul suo protocollo) e di una politica comune in materia di migrazione, formulando proposte in vista dell'armonizzazione delle procedure giudiziarie in materia di asilo e migrazione e intensificando la lotta contro la criminalità organizzata, con la conferma del ruolo svolto dall'Europol. E' noto che le organizzazioni criminali internazionali abusano dei rifugiati e dei flussi di rifugiati a proprio vantaggio.
5. Secondo il trattato di Nizza, che deve ancora essere ratificato, la politica in materia di asilo e migrazione dovrà essere oggetto di un'ulteriore integrazione nella politica comunitaria entro il 2004, con un diritto di iniziativa per la Commissione, un processo decisionale parzialmente basato sulla votazione a maggioranza qualificata nel Consiglio e una competenza parziale di colegislatore per il Parlamento europeo.
6. La comunicazione in esame della Commissione su un procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato

riconosciuto il diritto d'asilo deve essere vista, parimenti alla sua comunicazione sulla migrazione, come un'esecuzione degli impegni assunti a Tampere e a Nizza.

II La natura della Comunicazione

1. La comunicazione in esame non contiene ancora alcuna proposta concreta di direttiva o regolamento sulle procedure di asilo o lo status dei rifugiati in materia di asilo, ma include una serie di idee e di proposte per lo studio preparatorio di questi atti. La comunicazione è formulata in termini prudenti.
2. Scopo della comunicazione è, soprattutto, indicare una via per giungere ad un'unica procedura per l'accesso dei rifugiati in tutti gli Stati membri dell'UE, a un maggiore coordinamento dei criteri e dei meccanismi per il trattamento dei richiedenti asilo e a uno status uniforme valido in tutta l'Unione qualora una richiesta di asilo venga accolta, con un coordinamento dei relativi documenti.
La comunicazione riguarda inoltre la creazione di un sistema comunitario di informazione, scambio e valutazione di dati provenienti da paesi terzi e di aspetti connessi della politica estera.
3. I primi tre aspetti rientrano tra le competenze della commissione competente per il merito, vale a dire la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, ma l'aspetto relativo alle informazioni provenienti da paesi terzi e allo scambio e alla valutazione delle stesse rientrano tra le competenze della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa. Ciò vale, naturalmente, anche per i relativi aspetti di politica estera.

III Contesto politico

1. La comunicazione è stata presentata in un momento in cui le questioni relative all'asilo e alla migrazione sono considerate con crescente preoccupazione da gran parte della popolazione. Questa inquietudine è dovuta, in parte, al gran numero di richiedenti asilo presenti in alcuni Stati membri dell'Unione europea e alle grosse difficoltà che gli Stati membri incontrano nel trattare le richieste di asilo e nell'accogliere i rifugiati. Dal 1985, sono entrati nell'Unione più di 5 milioni di richiedenti asilo, con un picco nel 1992-1993. La Germania ne ha accolto quasi 2,5 milioni, la Francia e il Regno Unito più di mezzo milione ciascuno, i Paesi Bassi più di 400.000 e la Svezia più di 350.000.
2. La preoccupazione dei cittadini è altresì connessa al gran numero di persone provenienti da paesi terzi che, approfittando della possibilità di chiedere asilo, in realtà viene in Europa come immigrante per motivi economici. Un altro fattore di grave inquietudine è rappresentato dall'abuso dei flussi di rifugiati da parte delle organizzazioni criminali.
D'altra parte, vi sono numerosi esempi di atteggiamenti accoglienti e generosi da parte degli Stati membri dell'Unione europea, delle organizzazioni sociali e dei cittadini nei confronti dei rifugiati che, spesso, hanno un passato traumatico e hanno dovuto percorrere una lunga strada per cercare la sicurezza per sé e per la propria famiglia.

3. Proprio per accogliere adeguatamente i veri rifugiati è necessario stabilire una rigorosa distinzione tra i richiedenti asilo e i migranti, motivo per cui la seconda comunicazione presentata dalla Commissione sulla politica di migrazione nell'Unione riveste grande importanza. Quanto più chiare saranno le regole in materia di migrazione negli Stati membri, tanto minore sarà il pericolo di confusione tra due gruppi completamente diversi che tentano di entrare nell'Unione europea a scapito dei veri rifugiati.
4. L'elaborazione di una politica di asilo comune richiede, come afferma la Commissione nella sua comunicazione, un'analisi e una valutazione congiunte ben coordinate della situazione nei paesi terzi e conclusioni analoghe sul livello di sicurezza e di insicurezza per determinati cittadini in loco.

Dal 1992 già esiste uno scambio di informazioni grazie al Centro di informazione, riflessione e di scambio in materia d'asilo creato all'epoca dal Consiglio, noto altresì come CIREA. Questo scambio di informazioni ha dato luogo, a partire dal 1994, a varie relazioni su paesi terzi, in particolare sull'Iraq, la Georgia, l'Azerbaijan, lo Sri Lanka, la Nigeria, la Turchia e l'ex Zaire. Queste relazioni sono state elaborate dopo aver effettuato una consultazione con l'UNHCR e non sono pubbliche. Il CIREA è un organo intergovernativo nell'Unione. Il ruolo svolto dalla Commissione nell'ambito del CIREA è limitato.

5. Da quando, nel 1998, è stato creato nel Consiglio il gruppo di lavoro ad alto livello per le questioni in materia di asilo e di migrazione altresì incaricato di effettuare analisi regolarmente aggiornate sui paesi, ci si trova in presenza di una doppia struttura al riguardo.
In questo gruppo ad alto livello, la Commissione è realmente rappresentata e svolge un ruolo attivo.
In tale gruppo, alcuni Stati membri si sono in un primo tempo visti attribuire la responsabilità delle analisi relative a determinati paesi (la Germania per l'Iraq, l'Italia per l'Albania, i Paesi Bassi per l'Afghanistan, l'Austria per il Kosovo, la Spagna per il Marocco, il Regno Unito per lo Sri Lanka e la Svezia per la Somalia, ad esempio). Nel frattempo le fonti vengono ampliate.
Si assiste tuttavia a malapena a una relazione formale tra il CIREA e il gruppo di lavoro ad alto livello, il che naturalmente non facilita l'elaborazione di analisi comuni per paese di qualità.
6. E' evidente che queste analisi comuni per paese, che servono a rispondere alla questione di sapere se gli Stati membri dell'Unione europea devono concedere o meno l'asilo a determinati rifugiati, rivestono altresì grande importanza come conclusioni comuni per la politica da adottare in materia di asilo.

A tutt'oggi, succede che uno Stato membro dell'Unione europea conceda l'asilo ai rifugiati provenienti da determinati paesi terzi e altri Stati membri non lo facciano e che gli Stati membri abbiano opinioni diverse sul fatto di sapere se la situazione dei

diritti dell'uomo in determinati paesi terzi sia sufficientemente grave per giustificare determinate misure.

Tuttavia, in un'Unione europea senza frontiere interne, le divergenze nella politica di ammissione sono insostenibili e in un'Unione europea con una politica estera comune è del tutto sbagliato rivolgersi a determinati paesi in modo diverso, poiché ciò indebolisce la posizione dell'Unione europea e rafforza la posizione di governi dubbi.

7. Alla luce dell'obiettivo di lanciare, nel 2004, una vera politica comunitaria in materia di asilo e migrazione, sono necessari una maggiore cooperazione e un ruolo di coordinamento da parte della Commissione, sia nei servizi della Commissione a Bruxelles che nelle delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi. Ci si può pertanto chiedere se sia assennato far elaborare le relazioni dell'Unione europea su determinati paesi a un solo o a vari Stati membri. Meglio sarebbe affidare questo compito alle ambasciate e ai servizi esteri di alcuni Stati membri, riservando un ruolo di coordinamento alle delegazioni locali dell'Unione europea e ai servizi della Commissione e del Consiglio. Ciò consentirebbe di aumentare l'obiettività e l'accuratezza di tali relazioni.
8. Un aspetto completamente diverso, anche se di grande importanza per eventuali flussi di rifugiati, è l'aiuto prestato nei campi di rifugiati in paesi terzi con problemi interni o in paesi vicini a questi paesi con problemi. Una buona assistenza in loco può facilitare la permanenza delle persone nella regione, il che facilita il rientro nel loro paese una volta risolti i problemi.

L'Unione europea dispone a tal fine dell'organizzazione ECHO, che offre un grosso aiuto, spesso attraverso ONG specializzate. Gli Stati membri hanno programmi propri in materia, spesso anche questi in cooperazione con ONG. Il ruolo di coordinamento di questo aiuto dovrebbe spettare all'UNHCR, che tuttavia deve fare i conti con grosse carenze di mezzi.

L'Unione europea dovrebbe rafforzare nuovamente il suo aiuto all'UNHCR, di modo che questa organizzazione delle Nazioni Unite possa svolgere meglio il proprio compito. Al contempo, la delegazione locale dell'Unione europea dovrebbe promuovere una migliore cooperazione con gli Stati membri dell'Unione europea.

9. Da ultimo, l'Unione europea dovrebbe svolgere, ancor più che in passato, un'attività diplomatica preventiva quando rischiano di sorgere conflitti che possono anch'essi creare forti flussi di rifugiati. Sono necessarie azioni diplomatiche destinate a ridimensionare quanto prima l'escalation di conflitti in modo da evitare grosse catastrofi nei paesi in questione. A tal fine, sarebbe molto auspicabile una cooperazione tra i servizi diplomatici degli Stati membri e i servizi dei signori Solana e Patten.
10. E' indispensabile pertanto che l'Unione si chieda se i mezzi attualmente destinati alla prevenzione dei conflitti e all'aiuto ai profughi in loco o nelle regioni di conflitto sono proporzionati ai mezzi destinati dall'Unione europea e dai suoi Stati membri all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati/richiedenti asilo nell'Unione europea.

CONCLUSIONI

La commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

IV Raccomandazioni della commissione per gli affari esteri

1. Il Parlamento europeo auspica che l'Unione presti maggiore attenzione alla prevenzione dei conflitti, con una stretta cooperazione del Consiglio e della Commissione per mezzo di un servizio diplomatico europeo specifico in questo settore.
2. L'UNHCR e l'Alto Commissario per i rifugiati devono poter svolgere adeguatamente il loro ruolo di coordinamento in sede di accoglienza dei rifugiati nelle regioni di conflitto. E' urgente che l'Unione europea e gli Stati membri forniscano un maggior aiuto all'UNHCR.
3. L'accoglienza dei rifugiati nella propria regione deve, nella maggior parte dei casi, essere preferita ai flussi di rifugiati a destinazione di paesi lontani. L'organizzazione ECHO dell'Unione europea effettua un buon lavoro, ma in numerosi paesi terzi dovrebbe cooperare maggiormente con gli organi ausiliari degli Stati membri dell'UE e con l'UNHCR in modo da evitare una frammentazione dell'aiuto. Le delegazioni dell'UE nei paesi terzi devono svolgere un ruolo di coordinamento in tal senso.
4. La realizzazione di progetti di istruzione nei campi di rifugiati nelle regioni di conflitto può contribuire ad evitare che grandi gruppi di giovani siano privati per lunghi periodi di tempo dell'istruzione e, anche per questo motivo, si rechino in paesi lontani dalla loro patria. L'istruzione dovrebbe pertanto rientrare nella definizione di aiuto umanitario.
5. Le relazioni sui paesi destinate a consentire agli Stati membri dell'UE di venire a conoscenza della situazione nei paesi all'origine di flussi di rifugiati dovrebbero, a fini di maggior obiettività, essere preferibilmente elaborate dai servizi diplomatici di diversi Stati membri dell'UE, con un ruolo di coordinamento svolto dai servizi diplomatici della Commissione.
6. Nell'elaborazione delle relazioni per paese deve essere tenuto conto altresì dell'opinione dell'UNHCR, della Croce Rossa Internazionale e delle ONG attive nel settore dei diritti dell'uomo.
7. Gli Stati membri dell'UE devono assolutamente giungere a una posizione unica per

quanto riguarda l'ammissione di rifugiati negli Stati membri dell'UE. Occorre porre termine quanto prima alla situazione attuale, in cui alcuni Stati membri dell'UE ammettono rifugiati provenienti da determinati paesi e altri non lo fanno. Il "concetto di paese sicuro" deve essere inequivocabile.

8. Gli Stati membri dell'UE e l'Unione europea devono altresì giungere a una posizione unica per quanto riguarda il loro atteggiamento in materia di diritti dell'uomo e democrazia nei confronti dei paesi terzi. Le divergenze di opinione, che si traducono in politiche diverse, indeboliscono la politica estera dell'Unione e rafforzano i governi che non rispettano i principi democratici e i diritti dell'uomo.
9. Le relazioni sui paesi elaborate dall'UE devono essere pubbliche, come lo sono le conclusioni su cui si basa il concetto di "paese sicuro".

20 giugno 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

su di una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto di asilo (COM (2000) 755 – C5-0101/2001 – 2001/2048 (COS))

Relatrice per parere: Luciana Sbarbati

PROCEDURA

Nella riunione del 6 marzo 2001 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Luciana Sbarbati.

Nella riunione del 19 e 20 giugno 2001 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (primo vicepresidente), Proinsias De Rossa (secondo vicepresidente), Luciana Sbarbati (terzo vicepresidente e relatrice per parere), Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Vasco Graça Moura, Christopher Heaton-Harris (in sostituzione di Jonathan Evans, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Jean-Lambert, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu, María Sornosa Martínez, Christian Ulrik von Boetticher, Eurig Wyn.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Gli Stati membri dell'Unione, con una sola eccezione, prevedono nella loro Costituzione il diritto di asilo per i perseguitati politici. Essi hanno tutti ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e le altre convenzioni internazionali in materia ed hanno adottato leggi che disciplinano nei particolari detto istituto. Ma è giocoforza prendere atto che dette legislazioni presentano grandi differenze, se non altro sul piano strettamente giuridico, per cui un candidato rifugiato non viene trattato allo stesso modo a seconda che "atterri" in uno piuttosto che in un altro Stato membro. Ci conferma quanto precede il breve prospetto di uno studio comparato sul diritto di asilo, oggetto di un libro interessantissimo¹. Tale divergenza è resa ancora maggiore dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali. Una recente sentenza della Corte costituzionale italiana, ad esempio, ha riconosciuto ai rifugiati politici il diritto alla riunificazione familiare.
2. Alcune nuove disposizioni nazionali hanno recentemente introdotto restrizioni all'entrata iniziale sul territorio dello Stato da parte dei rifugiati: taluni paesi subordinano l'introduzione di una domanda di asilo alla presentazione di titoli di viaggio validi o di un visto valido, il che è evidentemente impossibile per i veri richiedenti asilo che fuggono da situazioni di guerra o da massacri interetnici. Tutto ciò comporta che il tasso di ammissione dei candidati non ha fatto che diminuire negli ultimi anni rispetto ad un numero crescente di richieste. Ad esempio, per la Francia le richieste di asilo sono aumentate tra il 1999 e il 2000 del 25,5%, passando da 30.907 a 38.777 mentre il tasso di ammissione è passato dal 19,4 al 17,1%.
3. Numerosi paesi infliggono sanzioni alle compagnie aeree che trasportano passeggeri senza titoli di trasporto validi, con la conseguenza che i richiedenti asilo rischiano di essere impediti di montare sull'aereo in partenza dal loro paese di origine e di aspettare a lungo negli aeroporti di entrata (a volte di viverci più anni!) una decisione sulla ricevibilità della loro richiesta di asilo. Altre leggi prevedono la possibilità di espellere il richiedente asilo mentre la sua procedura d'appello è in fase di esame, in particolare in caso di richiesta "manifestamente non fondata". La vostra relatrice ha già avuto peraltro modo di stigmatizzare nel suo parere una recente proposta di direttiva della Presidenza francese - respinta in seguito dal Parlamento - che prevedeva una cooperazione amministrativa fra gli Stati membri a danno degli immigrati e dei richiedenti asilo². In particolare, l'onorevole aveva denunciato le condizioni delle zone in cui venivano trattenuti i candidati. Un rapporto di Amnesty International e di altre organizzazioni umanitarie ha denunciato recentemente in uno Stato membro una situazione generalizzata di violenza che comporta "umiliazioni", "insulti", "aggressioni", "colpi", "perfino pestaggi".

¹ L. Jeannin, M. Meneghini, C. Pauti, R. Poupet "Le droit d'asil en Europe" – Etude comparée" ed. L'Harmattan 1999.

² Parere della commissione per le petizioni sulla relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (relazione Nassauer – doc. A5 – 0394/2000) sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione della direttiva del Consiglio riguardante il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione dei cittadini dei paesi terzi.

4. L'aumento negli ultimi anni del numero dei richiedenti asilo¹ pone gravi problemi agli Stati membri che si scontrano con difficoltà per farvi fronte. Ad esempio la crescente presenza di candidati minori e non accompagnati solleva inoltre delicati problemi giuridici. Non ignoriamo tuttavia che alcuni paesi, e non dei meno democratici e di lunga tradizione di accoglienza, hanno annunciato in questo periodo di campagna elettorale generalizzata, l'intenzione di procedere ad una revisione restrittiva del diritto di asilo, arrivando perfino a prevedere sanzioni penali a carico degli immigrati che si trovano in situazione irregolare. Di fronte a tali parole improntate ad un egoismo nazionalista ovvero manifestamente razziste, noi manifestiamo la nostra indignazione e la nostra rivolta, coscienti che ciò vada contro i valori di democrazia, di umanesimo, di accoglienza, di rispetto dello "Stato di diritto" cui noi teniamo.
5. La commissione per le petizioni cui sono giunti molti appelli pressanti e dolorosi da parte di rifugiati politici, accoglie molto favorevolmente la presente comunicazione nonché la normativa comunitaria che la Commissione europea annuncia di voler successivamente adottare.
6. La commissione per le petizioni non ignora da parte sua le critiche dell'Alto Commissario per i rifugiati nei riguardi della politica perseguita dagli Stati membri in materia di asilo che egli conosce bene, essendo stato Primo ministro di uno Stato dotato di una delle legislazioni più progredite. Il bilancio che l'Alto Commissario ha fatto nel marzo scorso sulla politica di asilo di uno dei nostri Stati membri comporta osservazioni grossomodo valedoli per tutti quanti. L'Alto Commissario per i rifugiati ci rende accorti del fatto che nella Comunità la politica di asilo è particolarmente in difficoltà in seguito al rafforzamento delle misure che limitano l'entrata sul territorio decise dai governi dell'Unione europea: presenza poliziesca rafforzata alle frontiere, controlli delle compagnie aeree, sanzioni a carico dei trasportatori ... Altrettanti freni alla fuga lontano dal paese persecutore. *"I rifugiati sono costretti ad utilizzare reti clandestine"*, ricorda il documento che esige *"il regolamento dei visti a titolo dell'asilo"* - rilasciati dalle Ambasciate per proteggere le persone costrette a fuggire dai loro paesi.
7. Un'altra critica dell'Alto Commissario per i rifugiati riguarda "la mancanza di garanzie legali offerte ai richiedenti asilo e le pratiche che ne conseguono". Gli ufficiali della polizia di frontiera rifiutano spesso di ascoltare la richiesta di asilo, considerando le persone come semplici immigrati illegali. Non viene dato loro alcun modulo né alcuna informazione sui loro diritti. Lo straniero è così lasciato nella zona internazionale in attesa di essere rinvio verso il paese di partenza, se non è trattenuto in locali della polizia inadeguati dove le ONG non hanno alcun accesso. E il Commissario continua affermando che "gli ufficiali decidono sulla base del solo aspetto esteriore della persona che si presenta se sono dei "veri" richiedenti asilo, qualunque sia la lingua da essi parlata". I ricorsi in caso di rifiuto della richiesta non sono sospensivi ... E si potrebbe continuare senza fine ...

¹ Nel 2000 il Regno Unito ha accolto 80.000 richiedenti asilo e in Francia 40.000 sono stati registrati dall'Ufficio di protezione dei rifugiati e degli apolidi.

8. Per avere una visione più esatta dei problemi connessi col diritto di asilo è molto istruttiva la lettura dei dibattiti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che si è occupata ripetutamente del tema¹, come ha fatto del resto il Comitato dei ministri di questo stesso Consiglio che ha adottato numerose raccomandazioni. Detti dibattiti consentono inoltre di formarsi un'idea sulla situazione nei paesi dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione. La vostra relatrice sottolinea inoltre l'impatto che sul diritto di asilo possono avere le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa ha recentemente dichiarato ricevibile un ricorso riguardante l'espulsione collettiva da parte del Belgio, nel 1999, di rom slovacchi la cui richiesta di asilo era stata respinta mentre avevano presentato ricorso.
9. Un'altra fonte d'informazione è rappresentata dalle ONG che non cessano di adoperarsi per migliorare le disposizioni legislative e il trattamento dei rifugiati nei nostri Stati membri. La commissione per le petizioni, che resta al loro ascolto, coglie l'occasione per tributare un sentito omaggio all'azione disinteressata e generosa di tutti i coloro che agiscono in seno a detti organismi per alleviare le miserie umane.
10. E' impossibile alla vostra relatrice enumerare tutti gli obiettivi che ispirano detti organismi che operano sul terreno. Ci sia consentito ricordarne alcuni dei più importanti che vanno dalla possibilità per le ONG di prestare assistenza diretta ai rifugiati politici nei luoghi di detenzione alla riunificazione familiare, l'accorciamento dei termini di procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, la possibilità di disporre di un peculio, l'autorizzazione di svolgere un lavoro, una certa mobilità geografica, l'accesso alle cure sanitarie tra l'altro.
11. Tra le misure da raccomandare nei futuri testi legislativi comunitari figurano - secondo la vostra relatrice -, l'estensione della protezione ad altri gruppi di rifugiati, secondo la Convenzione di Ginevra. Le procedure dovrebbero essere semplici e offrire ai richiedenti asilo tutte le garanzie necessarie di indipendenza da qualsiasi pressione governativa diretta o indiretta. L'adesione degli Stati membri alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'adozione da parte della Comunità della Carta dei diritti fondamentali debbono aprire, per coerenza, l'accesso alla procedura di concessione del diritto di asilo alle vittime di trattamenti contrari a detta Convenzione e a questi stessi diritti fondamentali, nonché alle persone che temono per la loro vita a causa di una situazione di violenza generalizzata nel loro paese.
12. Nessuno ignora infatti che la Convenzione di Ginevra non è adatta a far fronte a situazioni di emergenza - che noi viviamo spesso "in diretta" - dell'esodo di migliaia, anzi centinaia di migliaia di persone che il barbaro genocidio e la "pulizia etnica" sua erede, hanno provocato. Non insisteremo mai abbastanza, in quanto cittadini di Stati di diritto, sull'assegnazione ai richiedenti asilo di un avvocato nelle singole fasi della procedura nonché sulla concessione di ogni garanzia di ricorso giurisdizionale contro il rifiuto di richieste di ammissione temporanea o definitiva.

¹ "Asilo" discussioni – Assemblea parlamentare – ed. del Consiglio d'Europa 1995.

13. In un trafiletto di un quotidiano belga datato 23/24 maggio 2001 si poteva leggere quanto segue: "violenze sessuali, fisiche o verbali, maltrattamenti subiti dalle richiedenti asilo innocenti, detenute nella prigione di Krome. Reagite: Amnesty". La vostra relatrice ha trasalito e il fatto che ciò sia avvenuto in un ridente Stato del Nuovo Mondo l'ha solo consolata in parte.

CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni intende richiamare l'attenzione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, su taluni aspetti del diritto di asilo grazie alla conoscenza che essa ne ha acquisito in seguito alle petizioni ricevute. Per gli altri aspetti essa si rimette alla commissione competente per il merito che ha acquisito un'ulteriore conoscenza dei temi connessi alla politica d'immigrazione e di asilo raccogliendo la testimonianza di esperti durante un'audizione svoltasi il 21 marzo 2001.

Essa prega la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

Il Parlamento europeo,

- A. consapevole che le disposizioni legislative nazionali applicabili in materia divergono da Stato a Stato ma che è necessario per la costruzione dello spazio giuridico europeo comune fissare norme comuni anche nel settore del diritto d'asilo,
- B. consapevole che l'Unione saprà lottare tanto più efficacemente contro qualsiasi abuso del diritto di asilo a fini puramente economici se si doterà di norme chiare, precise e trasparenti per la gestione dell'immigrazione legale,
- C. sottolineando il ruolo svolto nell'ambito delle Nazioni Unite dall'Alto Commissario per i rifugiati e le osservazioni formulate nei riguardi della politica di asilo perseguita dagli Stati membri dell'Unione,
- D. manifestando il suo vivo apprezzamento per l'attività svolta a favore dei richiedenti asilo dalle ONG e da altri organismi di volontariato,
- E. considerando le condizioni insopportabili nelle quali sono tenuti i richiedenti asilo spesso senza un'adeguata assistenza giudiziaria,
- F. preoccupato di fronte al flusso di richiedenti asilo provenienti da zone geografiche in cui sono perseguitati collettivamente a causa della loro appartenenza etnica, culturale o religiosa,
- G. consapevole della necessità di reprimere le reti organizzate e i "passatori" che sfruttano vergognosamente la miseria dei richiedenti asilo causandone spesso la morte,

H. ricordando le numerose petizioni rivolte al Parlamento europeo,

1. auspica che la proposta di direttiva adottata nell'aprile 2001 dalla Commissione europea in materia di norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo possa conoscere un iter legislativo rapido;
2. ricorda che in futuro i richiedenti asilo potranno rivolgersi alla commissione per le petizioni del Parlamento europeo per quanto concerne la procedura che li riguarda;
3. manifesta la sua preoccupazione per l'applicazione restrittiva delle norme riguardanti i rifugiati politici, cosa che provoca parallelamente un aumento di immigranti clandestini nonché di fronte al fatto che le speranze dei richiedenti asilo di beneficiare del diritto di restare negli Stati membri sono vergognosamente sfruttate da talune reti clandestine;
4. chiede che l'accesso alla procedura di asilo sia esteso alle vittime di trattamenti contrari alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nonché alle persone che temono per la loro vita a causa di una situazione di violenza generalizzata nel loro paese;
5. ritiene che i richiedenti asilo e i membri delle loro famiglie che li accompagnano debbano beneficiare di un alloggio decente, di cibo e di indumenti nonché di sovvenzioni giornaliere che garantiscano risorse minime per tutta la durata della procedura di asilo, i cui termini dovrebbero essere sensibilmente accorciati grazie al ricorso a procedure efficienti, giuste e valide;
6. auspica che ai richiedenti asilo sia riconosciuto un diritto limitato di circolazione all'interno dello Stato di accoglienza nonché quello di accedere, a talune condizioni, al mercato del lavoro;
7. considera necessario che ogni candidato all'asilo, al suo arrivo nel territorio dell'Unione, debba poter conoscere in una lingua che egli comprende, i diritti fondamentali riconosciutigli e quelli che si collegano al suo status e poter comunicare con il mondo esterno e con dei rappresentanti legali e in particolare con le ONG;
8. è preoccupato perché la Commissione non ha ancora presentato nei suoi documenti alcuna proposta in merito ad una politica comune di rimpatrio per quanto concerne i richiedenti asilo respinti e la invita a rimediare senza indugio;
9. ritiene che, nel contesto di tale politica, gli invita gli Stati dell'Unione saranno chiamati a favorire e a organizzare il ritorno volontario al loro paese dei richiedenti asilo respinti offrendo loro un aiuto materiale nonché altre forme di sostegno;
10. invita la Commissione europea a prevedere programmi di reinserimento nei paesi di origine dei richiedenti asilo respinti, considerando in particolare le minoranze etniche e i minori non accompagnati;

11. ritiene che la Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero dare un seguito opportuno e positivo alla richiesta dell'Alto Commissario per i rifugiati di una migliore reciproca cooperazione;
12. ritiene che la Convenzione di Ginevra del 1951, dopo 50 anni di applicazione, mantenga tutta la sua attualità e meriti di essere completata per ampliarne la portata prendendo in considerazione le forme attuali di flussi collettivi di rifugiati politici.