

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0081/2002

20 marzo 2002

*

RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo
(COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

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

Relatore: Luís Marinho

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA LEGISLATIVA	6
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA	13
MOTIVAZIONE	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI	20

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 30 agosto 2001 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE, sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (COM(2001) 447 - 2001/0182 (CNS)).

Nella seduta del 3 settembre 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta 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 e alla commissione giuridica e per il mercato interno (C5-C5-0403/2001).

Nella seduta del 4 ottobre 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito la proposta, per parere, anche alla commissione per le petizioni.

Nella riunione del 13 settembre 2001 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatore Luís Marinho.

Nelle riunioni del 15 ottobre 2001, 20 febbraio 2002 e 19 marzo 2002 ha esaminato la proposta della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il progetto di risoluzione legislativa con 34 voti favorevoli, 9 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Lousewies van der Laan (vicepresidente), Giacomo Santini (vicepresidente), Luís Marinho (relatore), Maria Berger (in sostituzione di Ozan Ceyhun), Hans Blokland (in sostituzione di Ole Krarup, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Christian Ulrik von Boetticher, Mario Borghezio, Mogens N.J. Camre (in sostituzione di Niall Andrews), Marco Cappato (in sostituzione di Maurizio Turco), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Evelyne Gebhardt (in sostituzione di Gerhard Schmid), Marie-Thérèse Hermange (in sostituzione di Thierry Cornillet), Jorge Salvador Hernández Mollar, Pierre Jonckheer, Anna Karamanou (in sostituzione di Carmen Cerdeira Morterero), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Jean Lambert (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (in sostituzione di Fodé Sylla), Hartmut Nassauer, Arie M. Oostlander (in sostituzione di The Lord Bethell), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in sostituzione di Bernd Posselt), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Olle Schmidt (in sostituzione di Francesco Rutelli), Ilka Schröder, Patsy Sörensen, The Earl of Stockton (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Astrid Thors (in sostituzione di William Francis Newton Dunn, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Gianni Vattimo (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Christos Zacharakis (in sostituzione di Giuseppe Brienza) e Olga Zrihen Zaari (in sostituzione di Adeline Hazan).

Il parere della commissione per le petizioni è allegato; la commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa ha deciso il 4 settembre 2001 di non esprimere parere e la commissione giuridica e per il mercato interno ha deciso l'11 settembre 2001 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 20 marzo 2002.

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 LEGISLATIVA

Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

La proposta è modificata nel modo seguente:

Testo della Commissione¹

Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1 Considerando 4

(4) Tale meccanismo deve essere fondato su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate. Deve, soprattutto, consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento dello status di rifugiato e non deve pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande d'asilo, che è alla base della direttiva .../.../CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

(4) Tale meccanismo deve essere fondato **sulla certezza giuridica, la prevedibilità e** su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate. Deve, soprattutto, consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento dello status di rifugiato e non deve pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande d'asilo, che è alla base della direttiva .../.../CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Motivazione

È bene ribadire la rilevanza della certezza giuridica per i richiedenti l'asilo ivi compresa la possibilità di comprendere le apposite normative.

¹ GU C 304 del 30.10.2001, pag. 192.

Emendamento 2
Articolo 3, paragrafo 1

1. Una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro. Tale Stato membro è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al Capo III.

1. Una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, **in conformità dei suoi obblighi internazionali**. Tale Stato membro è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al Capo III.

Motivazione

L'emendamento si spiega da sé.

Emendamento 3
Articolo 6

Se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trova un membro della sua famiglia che possa prendersene cura, sempre che ciò sia nell'interesse superiore del minore.

Se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trova un membro della sua famiglia **o un altro parente** che possa **e intenda** prendersene cura, sempre che ciò sia nell'interesse superiore del minore.

Motivazione

L'esecuzione della procedura d'asilo di un minore non accompagnato presenta molteplici problemi. Nell'interesse del minore, ma anche ai fini di una procedura rapida, la cerchia di persone che possono ottenerne la tutela non dev'essere inutilmente limitata.

Emendamento 4
Articolo 9, paragrafo 5

5. Il fatto che il documento di soggiorno o il visto sia stato rilasciato ad un cittadino di un paese terzo che ha declinato una identità falsa o usurpata o dietro presentazione di documenti falsificati, contraffatti o non validi, non osta all'attribuzione della competenza allo Stato membro che lo ha rilasciato. Tuttavia, lo Stato che ha rilasciato il documento di soggiorno o il visto non è competente se può comprovare

5. Il fatto che il documento di soggiorno o il visto sia stato rilasciato ad un cittadino di un paese terzo che ha declinato una identità falsa o usurpata o dietro presentazione di documenti falsificati, contraffatti o non validi, non osta all'attribuzione della competenza allo Stato membro che lo ha rilasciato. Tuttavia, lo Stato che ha rilasciato il documento di soggiorno o il visto non è competente se può comprovare

che la frode è avvenuta successivamente al rilascio.

che la frode, *che è all'origine dell'attribuzione della competenza*, è avvenuta successivamente al rilascio.

Motivazione

Non tutte le frodi dovrebbero far decadere la competenza, ma solo quelle che sono all'origine dell'attribuzione della competenza stessa. Se lo Stato è invece competente anche a prescindere dalla frode, tale competenza deve essere confermata.

Emendamento 5
Articolo 15, alinea

Quando diversi membri della stessa famiglia presentano una domanda d'asilo nel medesimo Stato membro simultaneamente, o in date sufficientemente ravvicinate perché i procedimenti di determinazione dello Stato competente possano essere svolti congiuntamente, anche se l'applicazione dei criteri enunciati nel presente regolamento porterebbe a trattarle separatamente, la determinazione dello Stato competente si basa sulle disposizioni seguenti:

Quando diversi membri della stessa famiglia presentano una domanda d'asilo nel medesimo Stato membro simultaneamente, o in date sufficientemente ravvicinate perché i procedimenti di determinazione dello Stato competente possano essere svolti congiuntamente, anche se l'applicazione dei criteri enunciati nel presente regolamento porterebbe a trattarle separatamente, la determinazione dello Stato competente si basa sulle disposizioni seguenti, ***sempre che gli interessati lo desiderino***:

Motivazione

È necessario prendere sempre in considerazione l'interesse ottimale dei singoli richiedenti asilo e ogni domanda deve essere sempre esaminata individualmente.

Emendamento 6
Articolo 16, paragrafo 1, comma 1

1. Qualsiasi Stato membro può, pur non essendo competente in applicazione dei criteri definiti dal presente regolamento, esaminare una domanda d'asilo per ragioni umanitarie, fondate, ad esempio, su motivi familiari o culturali su richiesta di un altro Stato membro e a condizione che il richiedente asilo vi acconsenta. Gli Stati membri considerano come motivo atto a

1. Qualsiasi Stato membro può, pur non essendo competente in applicazione dei criteri definiti dal presente regolamento, esaminare una domanda d'asilo per ragioni umanitarie, fondate, ad esempio, su motivi familiari o culturali su richiesta di un altro Stato membro e a condizione che il richiedente asilo vi acconsenta. Gli Stati membri considerano come motivo atto a

giustificare la riunione del richiedente asilo con un suo familiare presente nel territorio di uno degli Stati membri, nei casi non previsti dalle disposizioni del presente regolamento, le situazioni in cui una delle persone interessate è dipendente dall'assistenza dell'altra a motivo di una gravidanza o di una maternità, dello stato di salute o dell'età avanzata.

giustificare la riunione del richiedente asilo con un suo familiare **o altro parente** presente nel territorio di uno degli Stati membri, nei casi non previsti dalle disposizioni del presente regolamento, le situazioni in cui una delle persone interessate è dipendente dall'assistenza dell'altra a motivo di una gravidanza o di una maternità, dello stato di salute o dell'età avanzata.

Motivazione

La definizione di familiare sembra qui troppo ristretta, dato che si tratta di casi in cui, per esempio a causa delle condizioni di salute, si tiene conto delle particolari necessità del familiare. In questi casi appare opportuna l'estensione a una più ampia cerchia familiare.

Emendamento 7

Articolo 16, paragrafo 2, comma 1 bis (nuovo)

Gli Stati membri informano i richiedenti asilo del loro diritto di chiedere che un altro Stato membro si assuma la responsabilità dell'esame della loro domanda per motivi umanitari.

Motivazione

Gli Stati membri dovrebbero avere l'obbligo di informare i richiedenti asilo della possibilità di chiedere il ricongiungimento del nucleo familiare o il trasferimento per ragioni di ordine culturale o umanitario ai sensi della proposta di regolamento, onde consentire loro di fornire le informazioni del caso e di permettere l'applicazione dell'articolo 16.

Emendamento 8

Articolo 18, paragrafo 1, comma 2 bis (nuovo)

Se il richiedente asilo è un minore non accompagnato ai sensi dell'articolo 6, il computo dei termini è sospeso per il lasso di tempo occorrente ad esaminare l'idoneità del familiare o altro parente per l'ottenimento della tutela. Qualora la

definizione dello Stato competente, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, dipenda dall'esito di una procedura di ammissibilità in corso in un altro Stato, il computo dei termini è sospeso dal momento in cui tale Stato viene interpellato fino alla comunicazione dell'esito allo Stato interpellante.

Motivazione

In entrambi i casi la scadenza di 65 giorni lavorativi sembra troppo breve. In entrambi i casi occorre pertanto prevedere che, durante il lasso di tempo occorrente a stabilire l'idoneità del familiare ovvero l'ammissibilità della procedura d'asilo, il computo dei termini sia sospeso e riprenda solo in seguito.

Emendamento 9
Articolo 20, paragrafo 1

1. Quando lo Stato richiesto accetta di prendere in carico il richiedente asilo, lo Stato nel quale la domanda d'asilo è stata presentata notifica al richiedente asilo una decisione unica relativa all'inammissibilità della sua domanda in tale Stato membro e al trasferimento verso lo Stato competente, entro un termine non superiore a quindici giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dello Stato competente.

1. Quando lo Stato richiesto accetta di prendere in carico il richiedente asilo, lo Stato nel quale la domanda d'asilo è stata presentata notifica al richiedente asilo, ***in una lingua che questi comprende***, una decisione unica relativa all'inammissibilità della sua domanda in tale Stato membro e al trasferimento verso lo Stato competente, entro un termine non superiore a quindici giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dello Stato competente.

Motivazione

Dal momento che la notifica fornisce al richiedente asilo informazioni importanti concernenti le ragioni del trasferimento e la data in cui deve presentarsi nello Stato membro ricevente, tali informazioni devono essere fornite in una lingua che il richiedente è in grado di comprendere.

Emendamento 10
Articolo 22, paragrafo 2, lettera a)

a) i dati relativi all'identificazione del richiedente e, ***eventualmente***, dei suoi

a) i dati relativi all'identificazione del richiedente e, ***qualora ciò sia necessario***

familiari (cognome, nome – eventualmente, cognome precedente -, soprannomi o pseudonimi, nazionalità - attuale e precedente - data e luogo di nascita);

per determinare lo Stato competente per l'esame della domanda d'asilo, dei suoi familiari (cognome, nome – eventualmente, cognome precedente -, soprannomi o pseudonimi, nazionalità - attuale e precedente - data e luogo di nascita);

Motivazione

Occorre chiarire che i dati personali dei familiari possono essere trasmessi solo se ciò sia necessario per la definizione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo.

Emendamento 11
Articolo 23, paragrafo 3
della proposta di direttiva del Consiglio
recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini
del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato¹

3) Qualora non venga effettuato alcun colloquio personale con il richiedente, il termine per l'adozione della decisione è pari a sessantacinque giorni lavorativi.

3) Qualora non venga effettuato alcun colloquio personale con il richiedente, il termine per l'adozione della decisione ***che respinge una domanda d'asilo in quanto inammissibile ai sensi dell'articolo 18, lettere b) o c)*** è pari a sessantacinque giorni lavorativi. ***Il termine per l'adozione della decisione che respinge una domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 18, lettera a) è calcolato invece sulla base delle disposizioni dell'articolo 18 e seguenti del regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.***

Motivazione

L'articolo 23, paragrafo 3 della proposta di direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato prevede un termine di sessantacinque giorni lavorativi per l'adozione di una decisione su qualunque procedura di ammissibilità, fra le quali rientra, ai sensi dell'articolo 18, lettera a),

¹ COM(2000) 578 def.

anche la procedura volta a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo. La proposta di regolamento qui presentata prevede tuttavia per una simile decisione termini più lunghi, che appaiono necessari proprio nel caso di una domanda presentata a un altro Stato membro. L'articolo 23, paragrafo 3 della proposta di direttiva dev'essere pertanto adeguato.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta della Commissione al Consiglio (COM(2001) 447¹),
 - visto l'articolo 63 del trattato CE,
 - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 67 del trattato CE (C5-0403/2001),
 - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per le petizioni (A5-0081/2001),
1. approva la proposta della Commissione così emendata;
 2. invita la Commissione a modificare di conseguenza la sua proposta, in conformità dell'articolo 250, paragrafo 2, del trattato CE;
 3. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;
 4. chiede di essere nuovamente consultato qualora il Consiglio intenda modificare sostanzialmente la proposta della Commissione;
 5. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

¹ GU C 304 del 30.10.2001, pag. 192.

MOTIVAZIONE

Introduzione

Per poter garantire che qualunque domanda d'asilo presentata all'interno dell'Unione europea venga anche effettivamente esaminata, e per poter contemporaneamente evitare che, a causa di richieste plurime, si svolgano in diversi Stati membri procedure parallele, occorre approvare una regolamentazione unitaria, che individui lo Stato membro competente per l'esame di ciascuna domanda d'asilo. Attualmente, la questione è disciplinata dalla Convenzione di Dublino¹. Dato tuttavia che, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1 TCE, il Consiglio è tenuto, entro un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, a definire criteri e procedure in materia, la Convenzione dev'essere sostituita da un atto comunitario. Sostituire la Convenzione con un regolamento soggetto all'interpretazione e al controllo della Corte di giustizia e della Commissione rappresenta un ulteriore passo verso la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e diritto. Inoltre, la procedura legislativa di recente acquisizione offre la possibilità di colmare le lacune riscontrate nella Convenzione di Dublino.

La proposta

La presente proposta di regolamento segue nei suoi tratti principali la Convenzione di Dublino. Si cerca tuttavia di trarre profitto dalle nozioni ricavate durante i lavori preliminari,² mantenendo i criteri di competenza già presenti e integrandoli con nuovi criteri.

Da un lato, si afferma maggiormente l'idea che uno Stato deve assumersi la responsabilità delle persone entrate illegalmente sul suo territorio e che vi soggiornino. Per l'esame della domanda d'asilo è competente, come già nella Convenzione di Dublino, lo Stato che abbia consentito l'oltrepassamento illegale delle sue frontiere o che abbia rilasciato un permesso di soggiorno o un visto. Stando ai nuovi criteri, uno Stato risulta oltre a ciò competente anche quando ha tollerato per più di due mesi il soggiorno illegale del richiedente asilo o quando questi abbia soggiornato illegalmente per più di sei mesi in tale Stato.

Dall'altro, si attribuisce un maggiore significato al concetto di unità familiare, anche se quello di familiare resta definito in modo piuttosto stretto. Stando alla presente proposta, le domande d'asilo di minori accompagnati da un adulto che ne abbia la tutela devono essere esaminate

¹ Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, GU C 254 del 19.8.1997, pag. 1.

² Revisione della Convenzione di Dublino: elaborazione di una normativa comunitaria sulla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande d'asilo presentate in uno degli Stati membri delle Comunità europee (SEC(2000) 522 def. del 21.3.2000); Valutazione della Convenzione di Dublino (SEC(2001) 756 del 13.6.2001).

automaticamente nello stesso Stato in cui vengono esaminate le domande d'asilo dell'adulto in questione. Qualora un minore non accompagnato presenti una domanda d'asilo, essa sarà esaminata, ove possibile, nello Stato in cui si trovi un familiare che possa ottenerne la tutela. Inoltre, si è cercato di riunire le domande di persone che abbiano un vincolo di parentela, facendo in modo che lo Stato sia competente per l'esame delle domande d'asilo di familiari non solo quando uno di essi sia stato già riconosciuto quale rifugiato (come previsto dalla Convenzione di Dublino), ma anche qualora esso stia esaminando la domanda d'asilo di un familiare nel quadro di una regolare procedura. Qualora una procedura di ammissibilità sia in corso, se ne attende l'esito.

Oltre all'introduzione di questi criteri supplementari, sono state apportate alcune modifiche alla procedura relativa all'accoglimento o al riaccoglimento del richiedente asilo. Il termine per la domanda d'asilo viene ridotto da 6 mesi a 65 giorni lavorativi, e lo Stato deve decidere entro un mese (e non, come finora, entro 3 mesi). E' stato invece notevolmente prolungato il termine relativo al trasferimento del richiedente asilo: esso deve avvenire entro 6 mesi, altrimenti la competenza tornerà allo Stato membro nel quale sia stata presentata la domanda. La decisione sul trasferimento dev'essere notificata al richiedente asilo indicandone le motivazioni. E' prevista la presentazione di un ricorso, che non ha però l'effetto di sospendere l'esecuzione della decisione.

Valutazione

Non da ultimo a causa della scarsa praticabilità di alternative, sembra opportuno continuare ad applicare il sistema, già sperimentato, previsto dalla Convenzione di Dublino.

La maggiore importanza attribuita nella proposta al principio di responsabilità degli Stati membri per i cittadini di paesi terzi che entrino illegalmente sul loro territorio attraverso le frontiere esterne o che vi soggiornino illegalmente per un periodo di tempo prolungato, appare del tutto opportuna, considerate le esperienze degli ultimi anni.

Dev'essere considerata favorevolmente anche la maggiore attenzione prestata all'unità della famiglia. Ai sensi della proposta di regolamento, la definizione di familiare comprende solo i coniugi o le coppie di fatto, i minori e – nel caso di richiedenti minorenni – genitori o affidatari. Gli altri parenti rientrano solo parzialmente nel concetto di famiglia, vale a dire solo qualora abbiano fatto parte, nel paese d'origine, dello stesso focolare domestico e il richiedente asilo abbia avuto con essi un rapporto di dipendenza. La definizione è quindi molto stretta, anche se sempre un po' più ampia di quella della Convenzione di Dublino, che in particolare non prendeva in considerazione le coppie di fatto.

La definizione appare adeguata nei casi in cui a un familiare sia stato riconosciuto in uno Stato membro lo status di rifugiato, ovvero la sua domanda d'asilo sia in corso di esame nel quadro di una regolare procedura, e la domanda d'asilo di un altro familiare venga perciò esaminata nello stesso Stato membro. La proposta della Commissione, che consente l'esame congiunto delle domande presentate da persone che abbiano uno stretto vincolo familiare, dovrebbe permettere decisioni più coerenti su casi analoghi e va quindi accolta favorevolmente non solo sotto il profilo umanitario, ma anche sotto quello dell'efficienza e della giustizia.

Il fatto che, a causa della definizione così ristretta, gli effetti del riavvicinamento familiare siano molto inferiori a quelli del ricongiungimento familiare¹ previsto per i richiedenti asilo a determinate condizioni, deriva anche dai diversi obiettivi delle due proposte. La differenza appare giustificata, poiché la questione del ricongiungimento familiare deve poter prescindere da quella del diritto all'asilo.

Vi sono tuttavia due casi in cui la definizione di familiare prescelta appare troppo limitata:

- Da un lato, l'articolo 6, che disciplina il caso in cui il richiedente asilo sia un minore non accompagnato. La presentazione di una domanda d'asilo da parte di un minore non accompagnato dà adito a molteplici problemi. Non si tratta solo di garantire vitto e alloggio al minore, ma anche di far sì che alla procedura possa partecipare un rappresentante legale. Se in uno degli Stati membri può essere individuato un parente che sia disposto e in grado di ottenere la tutela del minore, ciò rappresenta sicuramente per tutte le parti in causa la soluzione migliore. In questo caso non ha senso restringere ai soli genitori la cerchia delle persone cui il minore può essere affidato. Nonni, zii o fratelli maggiorenni possono essere altrettanto adatti alla bisogna (emendamento 3).
- D'altro canto, la definizione di familiare appare troppo limitata per quanto attiene all'ambito d'applicazione dell'articolo 16, che prevede un ravvicinamento nello spazio del richiedente asilo a un familiare per motivi umanitari (emendamento 6).

Per quanto riguarda la durata della procedura, siamo sostanzialmente favorevoli alla riduzione a 65 giorni del termine per la presentazione della domanda d'asilo. Vi sono tuttavia due casi nei quali tale termine non sembra sufficiente: nel caso dell'articolo 6, quando deve essere stabilita l'idoneità del parente ad ottenere la tutela, dal momento che non devono essere esaminate solo le condizioni materiali, ma anche quelle soggettive, e nel caso dell'articolo 8, paragrafo 2, quando occorre attendere l'esito di una procedura di ammissibilità della domanda d'asilo presentata da un familiare. In entrambi i casi si dovrebbe prevedere che il computo dei termini sia sospeso per il lasso di tempo occorrente a stabilire l'idoneità del familiare, ovvero l'ammissibilità della richiesta d'asilo, e riprenda solo in seguito (emendamento 8).

Infine, rileviamo che nella sua versione attuale la proposta rende necessaria una modifica della direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato². L'articolo 23, paragrafo 3 di tale direttiva prevede infatti un termine di 65 giorni lavorativi per una decisione su tutte le procedure d'ammissibilità, e tra queste rientra, ai sensi dell'articolo 18, lettera a), anche quella di cui alla presente proposta di regolamento. Questo lasso di tempo risulta tuttavia insufficiente, qualora lo Stato in cui sia stata presentata la domanda d'asilo voglia a sua volta presentare una richiesta presso un altro Stato. E' praticamente impossibile che l'intera procedura si concluda in 65 giorni lavorativi, e i termini della presente proposta di regolamento sembrano molto più realistici. Di conseguenza, la richiesta dev'essere presentata, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, entro 65 giorni lavorativi, mentre allo Stato destinatario verrà concesso un ulteriore mese per decidere sul suo accoglimento. La comunicazione al richiedente asilo avverrà quindi entro 15 giorni. La migliore soluzione al problema sembra consistere nel far riferimento, nell'articolo 23, paragrafo 3 della proposta di direttiva recante

¹ COM(1999) 638 def. del 1° 12.1999.

² COM(2000) 578 def. del 20.9.2000.

norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, e per quanto concerne i termini della procedura di ammissibilità di cui alla lettera a), ai termini previsti dalla presente proposta di regolamento (emendamento 11).

28 novembre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

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

sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo
(COM(2001) 447 – C5-0403/2001 – 2001/0182(CNS))

Relatrice per parere: Luciana Sbarbati

PROCEDURA

Nella riunione del 13 settembre 2001 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Luciana Sbarbati.

Nella riunione del 26 e 27 novembre 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 (vicepresidente), Proinsias De Rossa (vicepresidente), Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos e Jens Dyhr Okking (in sostituzione di Véronique Mathieu).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Considerazioni preliminari

Il presente regolamento è un'alternativa alla Convenzione di Dublino? Non esattamente, ma rappresenta un miglioramento rispetto ad essa.

1. La proposta di regolamento del Consiglio presentata dalla Commissione europea è intesa a sostituire la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande d'asilo. Non è un segreto che l'applicazione di questa convenzione si è scontrata con numerose difficoltà pratiche e giuridiche nonché con aspre critiche da parte di molte organizzazioni umanitarie e, naturalmente, dei candidati rifugiati. Si possono trovare tracce di queste critiche in un documento di lavoro dei servizi della Commissione "Revisione della convenzione di Dublino: elaborazione di una normativa comunitaria sulla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande d'asilo presentate in uno degli Stati membri delle Comunità europee" (SEC(2000) 522 definitivo del 21.3.2000). Amnesty International¹, la Commissione delle Chiese per i migranti in Europa e l'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), tra gli altri, avevano infatti assunto una posizione fortemente critica nei confronti di questo documento.

2. Il presente regolamento rappresenta un'alternativa o un approccio diverso rispetto a quello della Convenzione di Dublino?
No, perché fin dall'inizio la Commissione ritiene che *"non sarebbe realistico introdurre un dispositivo di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo che si discosti fundamentalmente dalla convenzione di Dublino"*. Inoltre, il considerando 13 enuncia chiaramente che *"non sussistono motivi per definire un campo d'applicazione territoriale del presente regolamento diverso da quello della convenzione di Dublino"*. Ciò è dovuto al fatto che le notevoli disparità tra gli Stati membri sotto l'aspetto delle procedure d'ammissione allo status di rifugiato, delle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo e dell'organizzazione delle forme complementari di protezione, possono influenzare l'orientamento dei flussi dei richiedenti asilo.

3. Quasi ogni giorno la stampa e altri mezzi di informazione riportano immagini di centinaia di candidati rifugiati che bloccano le vie di accesso al tunnel sotto la Manica, situazione che è stata oggetto, in particolare, di un articolo pubblicato su *Le Soir* del 6 settembre 2001. Ciò non è dovuto solo al fatto che questi afghani, kurdi, iraniani o irakeni desiderano allontanarsi delle insopportabili condizioni presso il centro di accoglienza di Sandgatte² ma, soprattutto, al fatto che mirano a ottenere lo status di rifugiato politico nel Regno Unito, paese al quale si sentono spesso più legati per lingua, cultura e legami familiari³. Sebbene il numero delle persone che entrano sul territorio britannico sia stato

¹ Cfr. "1' Asile en crise".

² Dall'apertura di questo centro di accoglienza, nel settembre 1999, vi hanno soggiornato 40.000 migranti.

³ I richiedenti asilo sono accolti al loro arrivo nel Regno Unito dalla "Migrant Help Line", organizzazione non governativa sovvenzionata dallo Stato. Gli adulti di età superiore a 25 anni hanno diritto a un sussidio settimanale e a buoni per l'acquisto di alimenti e di vestiario. Vengono impartiti corsi di inglese e, in mancanza di una risposta entro sei mesi dalla presentazione della domanda d'asilo, il candidato può richiedere un permesso di lavoro. In Francia, invece, i candidati rifugiati non hanno il diritto di lavorare, pur ricevendo un sussidio, e

stimato a 400.000 all'anno, secondo quanto afferma Harriet Sergeant in un rapporto per il "Centre for Policy Studies", che l'autrice ha intitolato ironicamente "*Welcome to the asylum*", "*nessuno sa veramente quanti rifugiati arrivino ogni anno*". D'altronde tutti sanno che, per esempio, quando nel febbraio 2001 la "*East Sea*" si è arenata nel sud della Francia, le centinaia di kurdi, siriani e irakeni che le autorità francesi hanno cercato di accogliere sono quasi tutti "spariti" dai centri di accoglienza dirigendosi verso la Germania dove la comunità kurda strutturata poteva garantire loro un inserimento con maggiore facilità rispetto a Modane o a Béziers, tanto più che in molti casi altri membri delle loro famiglie si trovavano già in Germania.

Lo stesso vale, in modo analogo, anche per le decine di vecchie imbarcazioni sovraccariche che sbarcano sulle coste della Puglia o per le *pateras* dirette verso l'Andalusia cariche di clandestini e rifugiati ammassati nelle stesse condizioni di estrema disperazione.

4. Nel presente parere la relatrice non intende criticare alcune particolari disposizioni del presente regolamento, come per esempio l'articolo 12¹, che alcune organizzazioni umanitarie hanno tuttavia denominato "l'articolo speciale Sangatte", né vuole condannare il comportamento degli Stati membri che preferiscono progredire sugli aspetti più repressivi della legislazione e privilegiare la logica dei controlli alle frontiere rispetto alla protezione delle persone. Nella presentazione del film documentario di Yasmine Kassari "*Quand les hommes pleurent*" ("Quando gli uomini piangono") su *Le Monde* del 10 ottobre 2001, leggiamo e accogliamo il senso del seguente passaggio: "Denominati *Moros* e considerati in quanto tali dalla popolazione locale in una terrificante rinascita delle guerre di religione – oggi di scottante attualità – questi uomini sono esposti a un razzismo abietto e all'umiliazione di una forma moderna di schiavitù ... Questo eccellente documentario avvicina gli spettatori **al doloroso continente chiamato esilio**".

5. La relatrice si limita a osservare che il regolamento mira a trovare un equilibrio tra due esigenze opposte, vale a dire quella di prevenire, da un lato, l'abuso delle procedure di asilo, quali le domande d'asilo multiple presentate dalla stessa persona in più Stati membri e, dall'altro, di garantire ai richiedenti asilo un effettivo accesso alle procedure di determinazione dello status di rifugiato, di ridurre i ritardi ma, soprattutto, di agevolare e di proteggere, in uno spirito umanitario, l'unità dei gruppi familiari.

Rispetto alla Convenzione di Dublino, il regolamento introduce nuovi criteri o deroghe, al fine di preservare l'unità dei gruppi familiari in un solo Stato membro. Analogamente, un secondo gruppo di criteri aumenta la responsabilità dello Stato membro che non adotta un'azione efficace contro la presenza irregolare di cittadini di paesi terzi sul suo territorio, rendendola equivalente a quella dello Stato membro che non effettua adeguati controlli alle sue frontiere. **Questo approccio, applicato a molte situazioni, rappresenta, assieme a quello summenzionato, un miglioramento indiscutibile del regolamento rispetto alla Convenzione di Dublino.** Se la Commissione europea sostituirà la Convenzione con il

non trovano posto presso i centri di accoglienza sovraffollati, tanto che l'80% dei richiedenti asilo devono provvedere autonomamente alla ricerca di un alloggio.

¹ Questo articolo stabilisce che "lo Stato membro che ha tollerato consapevolmente la presenza irregolare del cittadino di un paese terzo nel suo territorio per un periodo superiore a due mesi è competente per l'esame della domanda d'asilo".

regolamento, la relatrice non l'accuserà quindi di aver dimostrato di avere uno "spirito da gattopardo"¹.

6. La relatrice ricorda che, in realtà, troppo spesso immigrati clandestini e candidati allo status di rifugiato politico prendono le stesse strade e s'imbarcano sulle stesse navi, poiché le disposizioni della Convenzione di Ginevra sull'asilo sono applicate da tutti gli Stati membri in un modo che sta sempre più diventando eccessivamente restrittivo. I candidati all'asilo, a volte perfino prima che la loro richiesta venga respinta, ingrossano le file delle persone senza diritti, senza casa e senza documenti, che si rivolgono a noi in condizioni disperate, come osserva lo studio collettivo "*Nouvelles citoyennetés: réfugiés et sans papiers dans l'espace européen*" ("Nuove cittadinanze: rifugiati e "sans papiers" nello spazio europeo")². In ogni caso la relatrice sottolinea – in uno spirito realista e non cinico – che, nell'erigere molteplici barriere per arginare i flussi di candidati all'asilo, gli Stati membri hanno trascurato un fatto semplice e ovvio, vale a dire che mai nella storia, indipendentemente dalle circostanze geografiche, nessuna barriera ha potuto impedire alle persone in cerca di un rifugio di trovare il modo per oltrepassare una frontiera.

7. Infine, come afferma la stessa Commissione europea nella parte introduttiva del regolamento, sarà possibile abbandonare i criteri applicati nella Convenzione di Dublino solamente quando sarà stata introdotta una procedura comune e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo. Questa idea è stata oggetto di una Comunicazione della Commissione, sulla quale la commissione per le petizioni ha già espresso un parere (elaborato dalla relatrice). Rinnoviamo pertanto la richiesta che vengano istituiti – nel rispetto del Consiglio europeo straordinario di Tempere – una procedura di asilo equa ed efficace e un metodo chiaro e pratico in cui si inseriscano le nuove disposizioni concernenti i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo.

CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a tener conto, se del caso, dei seguenti elementi:

1. si pronuncia favorevolmente sulla proposta di regolamento del Consiglio nel suo insieme;
2. accoglie con favore il principio secondo il quale ciascuno Stato membro deve rendere conto a tutti gli altri delle sue azioni in materia d'ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi e deve, con spirito di solidarietà e di responsabilità, assumerne le conseguenze in materia di asilo;

¹ "*Se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi*", medita il Principe Salina, protagonista del romanzo "Il Gattopardo" di Giuseppe Tomasi di Lampedusa.

² Editto dall'Istituto francese per le relazioni internazionali, Ifri, Parigi, 2001.

3. invita tuttavia l'Unione a introdurre quanto prima una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione, come proposto dalla Commissione europea nella sua Comunicazione del 22 novembre 2000;
4. si compiace del fatto che, nell'intento di proteggere l'unità dei gruppi familiari, siano state previste eccezioni al principio generale che determina lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo;
5. si felicita altresì del fatto che, onde garantire un rapido esame delle domande d'asilo, siano stati fissati termini procedurali molto più brevi, coerenti con le procedure di concessione e revoca dello status di rifugiato;
6. plaude alla disposizione volta a ricongiungere un minore non accompagnato con un membro adulto della sua famiglia già presente in uno Stato membro e in grado di prendersene cura;
7. considera positiva la possibilità offerta al richiedente asilo di chiedere una risposta urgente alla sua domanda d'asilo come pure l'obbligo per lo Stato membro di notificare ai richiedenti la decisione presa, entro i più brevi e coerenti termini procedurali;
8. manifesta per contro la preoccupazione che, con il pretesto del carattere dilatorio di un ricorso contro il rinvio di una domanda d'asilo, il ricorso non abbia più carattere sospensivo;
9. esprime nuovamente la sua preoccupazione per l'applicazione restrittiva delle norme nazionali concernenti i rifugiati politici, che provoca un conseguente aumento degli immigrati clandestini, spesso vittime di organizzazioni criminali che li sfruttano in modo vergognoso;
10. si felicita in particolare del fatto che le disposizioni di cui all'articolo 27 del regolamento vietino qualsiasi discriminazione "*fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, la nazionalità o il paese d'origine, le origini etniche o sociali, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*"; ritiene che questo elenco, per la sua stessa precisione e accuratezza, sia particolarmente progressista e moderno e tenga debitamente conto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.