

Cooperazione pratica, qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo

Risoluzione del Parlamento europeo del 21 giugno 2007 sull'asilo: cooperazione pratica, qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo (2006/2184(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 63, paragrafi 1 e 2 del trattato che istituisce la Comunità europea,
- vista la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento della revoca dello status di rifugiato¹,
- vista la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta²,
- visto il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, 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 terzo³ (regolamento Dublino II),
- vista la direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri⁴,
- visto il programma dell'Aja del 4 e 5 novembre 2004,
- vista la sua posizione del 27 settembre 2005 sul progetto di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato⁵,
- vista la comunicazione della Commissione "sul rafforzamento della cooperazione pratica, nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo" (COM(2006)0067),
- vista la comunicazione della Commissione per adattare le disposizioni del titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea relative alle competenze della Corte di giustizia per una tutela giurisdizionale più effettiva (COM(2006)0346),
- visto l'articolo 45 del proprio regolamento,

¹ GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

² GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.

³ GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

⁴ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

⁵ GU C 227 E del 21.9.2006, pag. 46.

- visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0182/2007),
- A. considerando che le convenzioni internazionali e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali devono sempre garantire il principio del non-respingimento,
- B. ricordando che, con l'adozione dei quattro strumenti previsti dall'articolo 63, paragrafo 1 del trattato CE, si è conclusa la prima fase dell'introduzione del regime comune in materia d'asilo; che esistono difficoltà, sia politiche sia tecniche, da superare per pervenire alla seconda fase del regime che ha l'obiettivo di instaurare una procedura comune in materia d'asilo e uno status uniforme per le persone che hanno diritto all'asilo o ad una protezione sussidiaria e che è auspicabile che la scadenza prevista, nella fattispecie il 2010, potrà essere rispettata,
- C. considerando che ha già dato il proprio sostegno alla definizione di "rifugiato" quando è apparsa nella direttiva 2004/83/CE del Consiglio e che tale definizione è quindi valida anche per quanto riguarda la presente risoluzione,
- D. considerando che, quando si tratta di applicare norme comuni, l'adozione di direttive costituisce solo una prima tappa e che questa fase deve essere necessariamente seguita da una trasposizione corretta in tutti gli Stati membri delle disposizioni adottate a livello comunitario; che il controllo di questo processo di trasposizione da parte della Commissione ha un'importanza fondamentale e che devono quindi essere messe a disposizione risorse adeguate per svolgere tale compito,
- E. considerando che gli strumenti adottati finora in materia di asilo hanno unicamente stabilito norme minime, e tenendo presente che si deve superare la tendenza ad accettare un minimo comune denominatore onde evitare un livellamento verso il basso che porti a una diminuzione della protezione e della qualità dell'accoglienza, delle procedure e della protezione,
- F. ricordando che nel programma dell'Aia del 4 e 5 novembre 2004 il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione a mettere a punto strutture adeguate comprendenti i servizi nazionali degli Stati membri competenti in materia di asilo per agevolare la cooperazione concreta e che il rafforzamento di tale cooperazione concreta nonché degli scambi di informazioni e dettagli sulle migliori pratiche tra Stati membri costituisce un importante strumento per conseguire l'obiettivo di una procedura comune di asilo e uno status uniforme,
- G. considerando che il rafforzamento della fiducia reciproca è uno degli elementi fondamentali della creazione di un regime comune in materia di asilo e che una cooperazione concreta e regolare tra i diversi livelli amministrativi degli Stati membri, costituisce il migliore strumento per instaurare tale fiducia; che il rafforzamento della fiducia reciproca è necessario per garantire la qualità e rafforzare altresì la fiducia dell'opinione pubblica nella gestione dell'asilo, rendendo così il processo meno controverso e più efficace,
- H. considerando che un'efficace attuazione della politica in materia d'asilo presuppone il perseguimento di vari obiettivi complementari come il miglioramento della qualità del processo decisionale, il trattamento rapido e sicuro delle richieste di protezione nonché l'organizzazione di campagne d'informazione nei paesi di origine e transito che illustrino le

possibilità d'immigrazione legale, le modalità di acquisizione dello status di rifugiato o della protezione umanitaria, i pericoli connessi al traffico di esseri umani, in particolare donne e minori non accompagnati, e le conseguenze sia di un'immigrazione illegale che del rifiuto dello status di rifugiato,

- I. considerando che, al fine di migliorare la qualità del trattamento delle domande di asilo e di ridurre così i procedimenti giudiziari e i ritardi procedurali, può essere utile ricorrere al sostegno di organizzazioni specializzate quali l'UNHCR, che ha messo a punto un metodo per aiutare le autorità a migliorare la qualità dei loro processi decisionali (Quality Initiative),
- J. considerando che, come ha dichiarato il Consiglio "Giustizia e affari interni" del 27 e 28 aprile 2006, l'instaurazione di una procedura uniforme deve essere incoraggiata per evitare ritardi e fornire un contributo concreto al miglioramento dell'efficacia delle procedure,
- K. sottolineando che, nonostante un corpus comune di misure adottate in materia di asilo dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, gli Stati membri continuano ad adottare a livello nazionale misure o decisioni che hanno implicazioni per gli altri Stati membri, in particolare per quanto concerne la concessione di protezione internazionale,
- L. considerando che l'articolo 29 della direttiva 2005/85/CE prevede la costituzione di un elenco comune minimo di paesi terzi di origine considerati sicuri e notando che, da una parte tale elenco non è stato ancora messo a punto e, dall'altra, il Consiglio non ha tenuto conto del parere del Parlamento europeo al momento di adottare la direttiva, ragion per cui è attualmente all'esame della Corte di giustizia delle Comunità europee (Corte di giustizia) un'azione volta all'annullamento della direttiva 2005/85/CE; che tale elenco dovrebbe essere adottato in base alla procedura di codecisione; che l'inclusione di un paese in tale elenco non comporta automaticamente che ai richiedenti asilo di tale paese venga di norma rifiutato l'asilo ma piuttosto che, in base alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 concernente lo status di rifugiato, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (Convenzione di Ginevra), si proceda ad una valutazione individuale di ogni singola domanda,
- M. deplorando che, per quanto concerne la messa a punto dell'elenco dei paesi di origine sicuri, il Consiglio non abbia ritenuto necessario applicare la procedura di codecisione e considerando che è attesa con interesse la sentenza al riguardo della Corte di giustizia,
- N. considerando che gli Stati membri devono poter disporre di informazioni di elevata qualità in merito agli attuali pericoli nei paesi di origine, se intendono garantire procedure affidabili ed eque per assicurare il rispetto dei diritti dei richiedenti asilo,
- O. considerando che la violenza e la minaccia di violenze contro le donne rappresentano una violazione del diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità fisica e psichica, nonché una grave minaccia alla salute fisica e mentale delle vittime di simili violenze,
- P. considerando che, sebbene esistano problemi tecnici e politici che ostacolano la condivisione di informazioni sensibili in merito ai paesi d'origine, in ultima analisi va certo istituita una banca dati comune sui paesi d'origine in modo che tutte le persone coinvolte nella procedura possano basarsi sulle stesse informazioni quando trattano una domanda individuale,

- Q. considerando che, per migliorare le procedure decisionali, è necessario innalzare il livello di formazione dei funzionari che prendono tali decisioni,
- R. considerando che la procedura più adeguata a consentire alla Corte di giustizia di garantire l'unità del diritto comunitario è quella della pronuncia in via pregiudiziale prevista all'articolo 234 del trattato CE, e che un elemento essenziale di tale procedura è il principio secondo cui ogni giurisdizione nazionale può rivolgersi alla Corte di giustizia; considerando tuttavia che, a causa della deroga a tale principio introdotta dall'articolo 68 del trattato CE, la Corte di giustizia è purtroppo abilitata a interpretare le disposizioni in materia di asilo solo se la questione le viene sottoposta dalle giurisdizioni nazionali di ultima istanza;
1. si compiace degli sforzi compiuti per migliorare la cooperazione pratica nel quadro del regime comune europeo in materia di asilo; ritiene che un miglioramento della qualità delle procedure e delle decisioni sia nell'interesse tanto degli Stati membri quanto dei richiedenti asilo;
 2. ribadisce la necessità di una politica UE comune in materia di asilo che sia proattiva e basata sull'obbligo di ammettere i richiedenti asilo e sul rispetto del principio del non respingimento; ricorda, in tale contesto, il ruolo fondamentale di una forte politica estera e di sicurezza comune, che promuova e salvaguardi la democrazia e i diritti fondamentali;
 3. ribadisce fermamente che l'obiettivo ultimo dell'instaurazione di un regime comune in materia d'asilo deve essere quello di garantire un'alta qualità di protezione, di valutazione delle richieste individuali di asilo e delle procedure che portino a decisioni debitamente documentate ed eque; richiama l'attenzione sul fatto che il miglioramento della qualità del processo decisionale deve garantire a quanti necessitano di protezione la possibilità di avere accesso sicuro al territorio dell'UE nonché di vedere le loro richieste debitamente esaminate, come pure garantire un rigoroso rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani e di rifugiati, in particolare del principio del non respingimento;
 4. condanna l'evidente carenza di risorse a disposizione della Commissione per controllare l'attuazione delle diverse direttive in materia di asilo ed esorta gli Stati membri ad agevolare tale compito della Commissione fornendole sistematicamente una tabella di corrispondenze in cui figurino esattamente quali misure sono state adottate per attuare quali disposizioni delle direttive;
 5. invita il Consiglio e la Commissione ad adoperarsi per l'introduzione in tutti gli Stati membri di una procedura unica per un processo decisionale equo ed efficace, al fine di garantire che lo status di rifugiato sia concesso con la massima rapidità a tutti coloro che ne hanno diritto;
 6. rileva che, in relazione alle condizioni e alle modalità per la concessione della protezione internazionale, e in particolare della protezione sussidiaria, continueranno ad esistere differenze tra gli Stati membri e la realtà dell'"asylum shopping" resterà un problema fino a quando le disposizioni nel settore del diritto d'asilo si fonderanno su norme minime e sul minimo comune denominatore;
 7. sottolinea che uno degli obiettivi degli strumenti adottati in materia di asilo è quello di limitare i movimenti detti "secondari"; esorta quindi gli Stati membri ad adoperarsi concretamente per realizzare il massimo livello di convergenza tra le loro rispettive politiche in materia di asilo;

8. ritiene che uno dei miglioramenti da apportare al regime UE in materia di asilo dovrebbe consistere, ai fini di una maggiore solidarietà, in una ripartizione più equa dell'onere sostenuto in particolare dagli Stati membri alle frontiere esterne dell'Unione europea e attende già con interesse la valutazione della Commissione sul regolamento Dublino II e qualsiasi proposta tale valutazione possa avanzare nel settore;
9. ritiene che occorra vigilare affinché i funzionari incaricati della concessione dello status di rifugiato dispongano di una formazione adeguata sulla base di un curriculum europeo, con la possibilità di introdurre qualifiche obbligatorie o un livello obbligatorio di qualifica;
10. chiede di effettuare nei paesi di origine e di transito campagne di informazione che illustrino ai potenziali migranti i rischi dell'immigrazione illegale e le conseguenze del rifiuto dello status di rifugiato nonché le caratteristiche dell'immigrazione legale e la possibilità di chiedere asilo in casi giustificati, come pure i pericoli del traffico di esseri umani, in particolare di donne e minori non accompagnati;
11. chiede che, una volta esperite tutte le possibilità giudiziarie, le misure applicabili alle persone cui non è stato concesso lo status di rifugiato o il cui status di rifugiato è stato revocato vengano attuate rapidamente ed equamente, nel pieno rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali delle persone che vanno rimpatriate; chiede inoltre, al riguardo, la messa a punto quanto più rapida possibile di una procedura UE di rimpatrio;
12. chiede un'attuazione rapida ed equa delle misure da applicare alle persone che hanno ottenuto lo status di rifugiato o la protezione umanitaria al fine di favorire condizioni di vita decorose, un'integrazione effettiva nella vita sociale e politica e la partecipazione attiva e condivisa alle scelte della comunità di accoglienza;
13. invita la Commissione a risolvere quanto più rapidamente possibile i problemi tecnici e politici inerenti all'introduzione di una banca dati comune contenente informazioni sui paesi di origine; ritiene che una banca dati UE dovrebbe operare come sistema aperto, di modo che tutte le persone coinvolte nella procedura possano basarsi sulle stesse informazioni quando trattano una domanda individuale; auspica che si trovi una soluzione pragmatica al problema del multilinguismo;
14. nota da una parte, gli sforzi finora compiuti dalla Commissione, in base alle disposizioni dell'articolo 29 della direttiva 2005/85/CE, per elaborare un elenco dei paesi d'origine sicuri, ma ricorda, dall'altra, l'azione di annullamento intentata dinanzi alla Corte di giustizia e ancora all'esame, concernente tale direttiva, ragion per cui l'elaborazione di un siffatto elenco è attualmente sospesa, e invita il Consiglio a tener conto di tali elementi contrastanti e a decidere di conseguenza; rileva, inoltre, che il concetto di paese terzo sicuro non esime gli Stati membri dai loro obblighi a norma del diritto internazionale, in particolare le disposizioni della Convenzione di Ginevra concernenti il principio di non respingimento e la valutazione individuale di ogni singola domanda di asilo;
15. ritiene che le attività di coordinamento connesse alla cooperazione concreta in materia di asilo debbano restare di competenza della Commissione, che deve poter disporre di risorse adeguare a tal fine; chiede alla Commissione di privilegiare tale opzione nella relazione che presenterà all'inizio del 2008 sui progressi realizzati nella prima fase delle attività e, qualora scelga un'altra opzione, di spiegare perchè si ritenga necessaria la creazione di una nuova struttura nella forma di una "Agenzia europea di sostegno", dato che si dovrebbe tener conto del rapporto costi-benefici; ritiene che, se la Commissione prevede la creazione di

un'Agenzia europea di sostegno, dovrebbe farlo imponendosi un rigoroso obbligo di garantire trasparenza e rendicontazione;

16. incoraggia gli Stati membri a cooperare pienamente con l'UNHCR, a fornirgli il sostegno adeguato e a realizzare una operazione "Quality Initiative" nonché a pubblicarne i risultati, al fine di far conoscere e di promuovere le migliori pratiche nel trattamento delle domande di protezione internazionale;
17. ritiene inaccettabile che i richiedenti asilo siano trattenuti in condizioni di privazione della libertà individuale;
18. sottolinea la necessità di realizzare centri di accoglienza con strutture separate per le famiglie, le donne e i bambini nonché strutture adeguate per gli anziani e i disabili richiedenti asilo; chiede che, nel contesto dell'applicazione della direttiva 2003/9/CE, si proceda a una valutazione delle condizioni di accoglienza; sottolinea che in materia occorre utilizzare pienamente le possibilità offerte dal nuovo Fondo europeo per i rifugiati;
19. si compiace delle misure previste dalla Commissione per aiutare quegli Stati membri che sono soggetti a notevoli pressioni a far fronte ai problemi di accoglienza dei richiedenti asilo e di trattamento delle domande di asilo; si compiace, in particolare e soprattutto, della proposta di inviare gruppi di esperti comprendenti membri di diversi Stati membri;
20. insiste sul fatto che spetta alla Commissione controllare l'applicazione delle direttive adottate in materia di asilo e che le risorse a sua disposizione a tal fine risultano attualmente del tutto insufficienti per realizzare efficacemente un compito di tale portata; ritiene che ne vada della credibilità dell'Unione in questo settore nonché del futuro della politica comune in materia di asilo;
21. incoraggia la Commissione a facilitare l'accesso agli strumenti finanziari quali il Fondo europeo per i rifugiati e il programma ARGO per permettere agli Stati membri di ottenere rapidamente finanziamenti in situazioni d'emergenza;
22. richiama l'attenzione sul fatto che il corpus del diritto comunitario nel settore della politica in materia di asilo necessita di un'interpretazione e di un'applicazione uniformi in tutta l'Unione; ritiene che il processo di armonizzazione in materia di asilo sarà agevolato e accelerato se la Corte di giustizia potrà essere adita anche da giudici diversi da quelli nazionali di ultima istanza, come avviene attualmente; invita, quindi, il Consiglio a restituire alla Corte di giustizia tutte le sue competenze pregiudiziali a norma del titolo IV del trattato CE; accoglie con favore il documento di riflessione della Corte di giustizia relativo al trattamento delle questioni pregiudiziali concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹, e incoraggia un dibattito sulla necessità di una procedura adattata alla natura specifica delle cause in materia di asilo e immigrazione;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

¹ Documento del Consiglio 13272/06.