

Commented [COMMENT1]:  
NOAM

19 marzo 1999A4-0143/99

## RELAZIONE

sul documento relativo ad una strategia sulle politiche dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo (9809/2/98 - C4-0051/99 - 99/0905(CNS))

Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni

Relatrice: on. Viviane Reding

DOC\_IT\RR\374\374931 PE 229.579/def.

## INDICE

### Pagina

Pagina regolamentare 3

A. PROPOSTA DI RISOLUZIONE 4

Parere della commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa 11

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 22 gennaio 1999 la Presidenza del Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo K6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, sul documento relativo ad una strategia sulle politiche dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo (9809/2/98 - C4-0051/99 - 99/0905(CNS)).

Nella seduta dell'8 febbraio 1999, il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta per l'esame di merito alla commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e per parere alla commissione per gli affari esteri, alla sicurezza e la politica di difesa e alla commissione giuridica e per i diritti dei cittadini.

Nella riunione del 24 novembre 1998 la commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni ha designato relatore l'on. Reding.

Nelle riunioni del 20 gennaio 1999, del 17 febbraio 1999 e 16 marzo 1999, la commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. d'Ancona, presidente; Reding, vicepresidente e relatore; Andersson (in sostituzione dell'on. Crawley), Bontempi, Cederschiöld, Ceyhun, Chanterie (in sostituzione dell'on. M. Jean-Pierre), Colombo Svevo, De Esteban Martin, Deprez, Elliott, Ford, Hernandez Mollar (in sostituzione dell'on. M. Posselt), Lindeperg, Nassauer, Palacio (in sostituzione dell'on. Mendes Bota), Pirker, Pradier, Sauquillo (in sostituzione dell'on. M. Candal), Schaffner, Schmid, Schröder (conformemente all'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Stewart-Clark, Terrón i Cusi, Van Lancker (in sostituzione dell'on. M. Schulz), Voggenhuber (in sostituzione dell'on. M. Orlando) e Zimmermann.

La motivazione sarà presentata oralmente in seduta plenaria.

Il parere della commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa è allegato alla presente relazione. La commissione giuridica e per i diritti dei cittadini, il 24 febbraio 1999, ha deciso di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 19 marzo 1999.

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.

**A.**  
**PROPOSTA DI RISOLUZIONE**

**risoluzione su un documento strategico sulle politiche dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo (9809/2/98 - C4-0051/99 - 99/0905(CNS))**

Il Parlamento europeo,

- visto il documento strategico sulle politiche dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo (9809/2/98 - C4-0051/99 - 99/0905(CNS)),
- visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli K.1, 1), 2) e 3), K.2, K.3 e K.6,
- visto il nuovo Titolo IV che istituisce la Comunità europea, quale inserito dal Trattato di Amsterdam, il Protocollo sulla situazione del Regno Unito e dell'Irlanda nonché il Protocollo sulla situazione della Danimarca,
- vista la convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950;
- vista la convenzione di Ginevra relativa allo Statuto di rifugiato del 28 luglio 1951, nella versione 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 di Dublino del 15 giugno 1990 relativa alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame di una richiesta di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee;
- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(94) 23 def. del 23 febbraio 1994 sulle politiche di immigrazione e di asilo;
- vista la sua risoluzione del 21 settembre 1995 sulla suddetta comunicazione();
- vista la risoluzione del Consiglio sulle garanzie minime per le procedure di asilo del 20 giugno 1995();
- visto il piano di azione dell'Unione europea, adottato dal Consiglio il 26 gennaio 1998 sull'afflusso di immigranti provenienti dall'Iraq e dalle regioni vicine (Doc. 5573/98 - C4-0124/98);
- viste le proposte di azione comune presentate dalla Commissione europea, ai sensi dell'art. K.3, paragrafo 2, punto b del trattato sull'Unione europea in materia di protezione temporanea degli sfollati (COM(98)0372-C4-0505/98-97/0081(CNS) e COM(98)0372-C4-0506/98-98/0222(CNS));

---

<sup>(5)</sup> GU C 269 del 16.10.95, pag. 156

<sup>(5)</sup> GU C 274 del 19.9.96, pag. 13

- vista la sua risoluzione del 10 febbraio 1999 ( ) sull'armonizzazione delle forme di protezione complementari allo statuto di rifugiato nell'Unione europea;
- visto il piano di azione adottato dal Consiglio dell'Unione (Doc. 12028/5/98) e approvato dal Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998 sulla definizione dell'Unione quale spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la Comunicazione della Commissione (COM(98)0459) del 14 luglio 1998 sullo stesso argomento;
- visto il documento del Consiglio 5264/2/99 trasmesso dal Consiglio il 26 febbraio 1999 (C4-0133/99),
- visto il documento SEC(99)271 def. del 3 marzo 1999 trasmesso dalla Commissione il 3 marzo 1999,
- visto l'articolo 93 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa (A4-0143/99),
- A. considerando che il fenomeno migratorio rappresenta una costante storica nel continente europeo;
- B. considerando che anche i paesi candidati all'adesione sono colpiti come gli attuali Stati membri dal fenomeno delle migrazioni e che quindi devono essere associati alle consultazioni sulla ricerca di una impostazione europea coerente;
- C. considerando che il fatto che l'Unione europea sia percepita come una potenza economica mondiale, grazie anche al lancio della nuova moneta comune, fa dell'Unione un forte polo di attrazione per i flussi migratori;
- D. considerando che le grandi migrazioni sono diventate un fenomeno mondiale, grazie allo sviluppo dei moderni mezzi di trasporto, e che una politica coerente dovrà tenere conto di questa dimensione che oltrepassa il contesto strettamente europeo;
- E. considerando che per definire una strategia europea per la politica di immigrazione e di asilo l'Unione europea dovrebbe tener presenti le attività svolte dal Consiglio d'Europa in tale settore,
- F. considerando che i movimenti migratori massicci, in particolare quelli che sono causati dai conflitti regionali alla periferia dell'Unione, sono anche dovuti all'incapacità dell'Unione di parlare con una sola voce e di agire rapidamente di propria iniziativa in politica estera;
- G. considerando che il potenziale offerto dalla convenzione di Ginevra attualmente non è pienamente sfruttato da alcuni degli Stati firmatari, soprattutto per quanto riguarda la

---

( ) sull'armonizzazione delle forme di protezione complementari allo statuto di rifugiato nell'Unione europea; Cfr. PV della seduta del 10 febbraio 1999.

definizione del rifugiato e del responsabile della persecuzione (può essere un'entità non statale) e le clausole di cessazione,

- H. considerando che la semplice diminuzione temporanea del numero di domande di asilo ricevute e accordate non può portare alla conclusione che vi sia una sostanziale riduzione della pressione migratoria, dato che in alcuni Stati membri tale tendenza si è invertita dalla fine del 1997 e occorre quindi ammettere che nel frattempo i flussi di immigrazione clandestina continuano ad aumentare; che inoltre la diminuzione del numero degli ammessi allo statuto di rifugiato in taluni Stati membri non è giustificata dal momento che la situazione per quanto concerne il rispetto dei diritti dell'uomo nel mondo non è affatto migliorata,
- I. considerando che mancano dati sufficienti e comparabili in materia di immigrazione illegale; considerando che questa mancanza di dati, peraltro difficili da ottenere a causa della complessità del problema, non consente di valutare il fenomeno nelle sue vere dimensioni;
- J. considerando che le organizzazioni criminali per il passaggio dei clandestini dispongono di potenti mezzi tecnici ed economici che consentono loro di eludere facilmente i controlli esercitati alle frontiere esterne dell'Unione; considerando l'intollerabile numero di vittime provocato dal traffico illegale di persone, specialmente alle frontiere del Mediterraneo,
- J. considerando che le organizzazioni criminali rappresentano un elemento essenziale che facilita ed incoraggia l'immigrazione illegale su grande scala; considerando che gli immigrati infiltrati da queste organizzazioni spesso sono vittime della tratta di esseri umani, sfruttati nelle reti della prostituzione, del traffico di droga o del lavoro clandestino; che la lotta contro queste organizzazioni criminali deve svolgere un ruolo preponderante nel contesto di una politica europea di immigrazione,
- L. considerando che una politica europea di immigrazione deve contribuire ad una migliore integrazione nella società degli immigrati residenti legalmente sul territorio dell'Unione; che in questo settore restano da fare molti progressi per quanto riguarda l'integrazione;
- M. considerando l'apporto essenziale dato all'economia europea e allo sviluppo sociale del nostro continente dagli immigrati regolari; considerando peraltro che le prospettive demografiche dell'Unione inducono a pensare che a medio termine l'immigrazione per motivi di lavoro contribuirà a soddisfare le esigenze dell'economia europea;
- N. considerando che in tutti i momenti della riflessione occorre distinguere chiaramente tra la problematica del diritto di asilo, che è un diritto fondamentale, da quella dei flussi migratori, motivati soprattutto da motivi economici;
- O. considerando che gli immigrati legalmente residenti devono poter rivendicare il diritto al ricongiungimento familiare,
- P. considerando che la concezione delle politiche europee di immigrazione, d'asilo, di protezione temporanea e di protezione complementare dovrebbe sfociare in un sistema coerente, che consenta di stabilire in Europa uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nel nuovo quadro giuridico istituzionale offerto dal Trattato di Amsterdam (in

particolare dagli articoli 61, 62, 63, 64, 67 del trattato CE) e che, anche nei settori che rimangono di competenza degli Stati membri, è auspicabile una maggiore cooperazione,

1. si congratula con il Consiglio per avere avviato una discussione di fondo relativamente ad un'impostazione europea coerente nei settori dell'immigrazione e dell'asilo;
2. rileva che il Documento di strategia mira, da un lato, a creare il contesto per la parte del "piano d'azione per l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia" concernente la politica in materia di immigrazione e, dall'altro, ad enunciare le linee direttrici per questo piano quinquennale;
3. apprezza il fatto che nel documento strategico vengano analizzati gli aspetti concernenti l'asilo, la migrazione del lavoro, la lotta all'immigrazione clandestina e la posizione degli immigrati regolari; sottolinea peraltro l'importanza di distinguere accuratamente tra queste componenti, che sono molto diverse tra loro;
4. raccomanda la ricerca di soluzioni costruttive ai problemi dell'immigrazione, che oltre alla regolazione e alla limitazione del fenomeno, necessarie per conseguire l'obiettivo dell'integrazione, contemplino quali obiettivi anche la tutela dei diritti dell'uomo, il rispetto delle norme giuridiche internazionali e la posizione giuridica degli immigrati regolari nella società;

#### PROBLEMI DI CARATTERE ISTITUZIONALE

5. chiede alla Commissione di presentare senza indugio, ai fini della coerenza dell'applicazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam, una nuova politica europea in materia di immigrazione e di asilo, direttamente legata alle misure di accompagnamento che associ pienamente ai lavori il Parlamento europeo; sottolinea che è necessario cercare un equilibrio tra la dimensione umana della migrazione e le misure giuridiche che disciplinano i flussi migratori;
6. rileva che il trattato di Amsterdam inserisce il settore dell'immigrazione, asilo e attraversamento delle frontiere esterne nel primo pilastro (comunitario); chiede pertanto che la ripartizione delle competenze inerenti a tale pilastro sia rispettata il più possibile; sottolinea che la Commissione europea dispone nell'ambito del primo pilastro del diritto d'iniziativa legislativa; chiede al Consiglio di rispettare tale logica comunitaria, sebbene gli Stati membri mantengano il proprio diritto d'iniziativa in tali settori, e di prendere quindi pienamente in considerazione le proposte della Commissione associando il Parlamento europeo al processo legislativo;
7. chiede con insistenza che la Commissione sia messa in grado di assumere sufficiente personale qualificato per poter assolvere adeguatamente ai compiti che le sono conferiti nel settore dell'immigrazione e asilo nel trattato di Amsterdam;
8. si rallegra del fatto che il Consiglio abbia creato un gruppo di lavoro di alto livello sull'asilo e l'immigrazione, di cui apprezza soprattutto la trasversalità rispetto ai pilastri; si rammarica tuttavia del fatto che il gruppo sia stato concepito solo con una durata limitata, che il suo mandato sia limitato nel campo di applicazione geografico e che il Parlamento non sia associato ai suoi lavori; raccomanda che il gruppo non limiti le sue attività all'aspetto repressivo del suo mandato;

9. si rallegra del fatto che il documento di strategia abbia contemplato anche la possibilità di incaricare un unico commissario di tutte le questioni relative alla politica in materia di immigrazione, il che potrebbe costituire un progresso importante visto che, attualmente, le competenze per i diversi settori, che vanno dagli aspetti giuridici dell'immigrazione a quelli della politica esterna passando per l'aiuto umanitario e la libera circolazione delle persone, sono attribuite a più commissari;
10. sottolinea la necessità di intavolare consultazioni aperte e approfondite con l'UNCHR e con organizzazioni non governative per quanto riguarda le questioni relative all'immigrazione e all'asilo;

#### ASILO

11. ricorda che il diritto di chiedere l'asilo è un diritto fondamentale che deve essere liberamente esercitato conformemente alle disposizioni della Commissione di Ginevra, del Protocollo di New York, del quadro giuridico dell'Unione europea e dell'ordinamento nazionale degli Stati membri; ricorda che tutti gli Stati membri dell'Unione europea devono rispettare la Convenzione di Ginevra e che nessun accordo europeo deve derogarvi; ribadisce, nello stesso ordine di idee, - e tenendo conto delle posizioni comuni del Consiglio sul principio dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri - il principio di non respingere il richiedente l'asilo, quale definito dalla Convenzione di Ginevra (articoli 33 e 31);
12. invita ad un'armonizzazione del minimo delle prestazioni e delle condizioni di accoglienza alle quali dà diritto lo stato di richiedente l'asilo, in quanto le forti disparità attualmente esistenti fanno sì che un paese sia più esposto di altri;
13. insiste affinché, in caso di rigetto della domanda di asilo, l'espulsione sia sospesa qualora vi siano indizi di rischio per la vita del richiedente nel paese d'origine;
14. invita ad una razionalizzazione nel senso della trasparenza delle procedure di trattamento delle domande di asilo, (in particolare relativa all'informazione sulla procedura, all'accesso ai documenti, al diritto di difesa, alla cooperazione dei pubblici poteri) e nel senso della rapidità nell'interesse del richiedente e dello Stato ospite, garantendo contemporaneamente un mezzo di ricorso in giustizia o presso un'autorità indipendente; ritiene che il richiedente l'asilo non debba essere estradato fino a che non siano concluse le procedure di ricorso esistenti;
15. ritiene che occorra dare la priorità ad una piena attuazione delle convenzioni internazionali esistenti in materia di asilo, in particolare la Convenzione di Ginevra e il suo Protocollo di New York, respinge qualsiasi tentativo di rinegoziare le convenzioni esistenti, ritiene pertanto che ove necessario esse siano completate per un loro adeguamento alle nuove realtà e che non debbano essere creati nuovi strumenti;
16. ribadisce il proprio assenso alla proposta contenuta nel documento strategico di creare su scala europea un sistema di protezione complementare in relazione allo stato di rifugiato; respinge qualsiasi tentativo di sostituire al quadro legale di riferimento un sistema

discrezionale basato sull'"offerta istituzionale", a discrezione di ogni governo; è del parere che nel caso di un afflusso massiccio di rifugiati, gli Stati membri debbano tuttavia poter rinviare l'applicazione del sistema di protezione individuale fornendo, per un determinato periodo, garanzie istituzionali; rileva che la Commissione europea ha elaborato una proposta relativa alla protezione temporanea degli sfollati e chiede al Consiglio di approvare quanto prima tale proposta congiuntamente alle modifiche del Parlamento;

17. invita il Consiglio, conformemente al principio fondamentale della solidarietà tra Stati membri, ad agire rapidamente per trovare un consenso sulla ripartizione di rifugiati e degli oneri derivanti da un afflusso massiccio e repentino di rifugiati verso quegli Stati membri che li prendono a carico per motivi geografici o storici;
18. chiede al Consiglio di adottare quanto prima le proposte di azioni comuni presentate dalla Commissione in materia di protezione temporanea degli sfollati per ragioni legate a conflitti;

#### MIGRAZIONE A FINI DI LAVORO

19. auspica che si svolga una discussione di fondo sulla vocazione dell'Unione europea ad accogliere i flussi migratori, che rappresenta un preliminare necessario per la definizione di un approccio coerente e comune al fenomeno delle immigrazioni;
20. invita le istituzioni europee e gli Stati membri a contribuire attivamente ad una maggiore integrazione degli immigrati regolari che contribuiscono in modo concreto e positivo allo sviluppo della vita sociale ed economica europea;
21. condivide il punto di vista espresso nel documento strategico secondo cui la diminuzione della pressione migratoria implica una concertazione delle politiche che vada al di là delle politiche in materia di diritto degli stranieri, d'asilo, d'immigrazione e di controlli alle frontiere e si estenda alle relazioni internazionali, agli aiuti allo sviluppo e all'aumento del livello di protezione dei diritti umani;

#### IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

22. condanna energicamente la criminalità legata alle reti di immigrazione clandestina, alla tratta di esseri umani (in particolare di donne e minori) e invita gli Stati membri, nonché i paesi candidati, a rafforzare insieme ai paesi terzi la loro cooperazione amministrativa, di polizia e giudiziaria, per una prevenzione efficace e una lotta rafforzata contro la criminalità, sfruttando appieno il potenziale di Europol;
23. sottolinea che i profughi spesso devono utilizzare documenti falsi e ricorrere a reti di trafficanti di persone e rileva che nella lotta contro l'immigrazione illegale organizzata occorre sempre tener conto del diritto dei profughi a cercare protezione;
24. chiede che sia effettuata un'analisi critica delle misure per la lotta contro l'immigrazione illegale organizzata alla luce del diritto dei profughi di cercare rifugio;
25. constata che i motivi dell'emigrazione sono tra l'altro legati alle cattive condizioni socioeconomiche dei paesi di origine e che gli immigrati clandestini una volta arrivati

nell'Unione europea sono vittime delle attività di organizzazioni criminali; sottolinea la notevole quota di lavoro nero effettuata da cittadini europei e residenti legali; ritiene che la lotta contro il lavoro nero debba mirare soprattutto ai datori di lavoro "mandanti"; sottolinea che l'immigrazione clandestina può aggravare il problema del lavoro nero, ma non ne è affatto la causa determinante;

26. raccomanda che il principio dell'aiuto da fornire sul posto, nel paese d'origine, rientri in una strategia europea e che siano previste misure di accompagnamento raccomanda d'altra parte che le procedure amministrative e giudiziarie applicabili agli immigrati clandestini portino, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, ad una maggiore rapidità del processo decisionale e ove necessario al rientro nel paese di origine.
27. chiede la sospensione temporanea degli accordi sul rientro nelle zone di crisi qualora ciò comporti un rischio per l'integrità fisica degli immigrati;
28. ricorda al Consiglio e agli Stati membri che negli accordi bilaterali in materia di riammissione immediata di immigrati irregolari eventualmente conclusi con i paesi limitrofi, di transito o di origine, devono tener conto, se del caso, degli effetti sospensivi della procedura d'asilo prevista dalla Convenzione di Ginevra;
29. chiede la gestione congiunta dei problemi dell'immigrazione irregolare da parte dell'UE e dei paesi terzi e chiede a tal fine che la gestione dell'immigrazione venga espressamente inserita nel quadro degli accordi internazionali, ma rifiuta esplicitamente di condizionare l'aiuto economico nell'ambito della cooperazione allo sviluppo agli accordi in materia di immigrazione;
30. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai parlamenti degli Stati membri, nonché ai governi degli Stati membri.

## **PARERE**

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni

sul documento relativo a una strategia sulle politiche di immigrazione e di asilo (9809/2/98 - C4-0051/99 - 99/0905(CNS)) (Relazione Reding)

Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa

Relatrice per parere: on. Anna Terrón i Cusi

---

## **PROCEDURA**

Nella sua riunione del 5 gennaio 1999, la commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa ha nominato relatrice per parere l'on. Anna Terrón i Cusi.

Nelle riunioni del 23 febbraio e del 16 marzo 1999, ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Spencer, presidente; Terrón i Cusi, relatore per parere; André-Leonard, Burenstam Linder, Cars, De Melo, Dillen, Dupuis, Gomolka, Habsburg, Imbeni, Manisco, Newens, Pøttering, Schwaiger (in sostituzione dell'on. Lenz), Theorin e Tindemans.

## **CONCLUSIONI**

- Tenendo conto dell'importanza che per le nostre relazioni con i paesi terzi hanno la politica dell'immigrazione e i trattamenti riservati agli immigrati in regola nell'UE,
  - considerando che uno dei principali fattori per ridurre a lungo termine la pressione migratoria nell'UE sono l'incremento degli aiuti finalizzati alla cooperazione allo sviluppo, la democrazia e il rispetto dei diritti umani nei paesi d'origine,
  - considerando che l'immigrazione è essa stessa un fattore di aiuto allo sviluppo attraverso il trasferimento diretto di fondi degli immigrati nei loro paesi di origine,
1. accoglie con soddisfazione l'invito di includere il problema dell'immigrazione negli accordi internazionali dell'UE con i paesi terzi, pur rifiutandosi espressamente di vincolare l'aiuto economico della cooperazione allo sviluppo, all'accettazione di clausole di riammissione e di altre misure affini;
  2. ricorda che l'UE ha il compito di agevolare l'ammissione e la residenza di quanti beneficiano dei programmi di cooperazione con i paesi terzi, specie dei programmi riguardanti la formazione attraverso lo studio;

3. ritiene che nell'ambito della PESC si dovrebbe introdurre una normativa europea per rendere omogeneo l'operato dei consolati degli Stati membri nei paesi terzi, permettendo così di concedere un certo numero di visti per via legale e disporre un argine all'immigrazione clandestina;
4. chiede che le migrazioni siano gestite in comune dall'UE e dai paesi terzi, soprattutto quelli dell'Europa centro-orientale, del Mediterraneo e dell'America latina; ricorda infine che la cooperazione con i paesi da cui ha origine l'immigrazione è importante per lottare contro il traffico di persone.