PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per lo sviluppo

2005/0049(COD)

1.2.2006

PARERE

della commissione per lo sviluppo

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"
(COM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))

Relatore per parere: Fernando Fernández Martín

BREVE MOTIVAZIONE

1. Un programma-quadro di solidarietà

Con il "programma-quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013"[1] la Commissione propone tre decisioni del Consiglio e del Parlamento europeo (sottoposte alla procedura di codecisione) e una decisione del Consiglio (sottoposta alla procedura di consultazione). Con queste proposte si intende soprattutto rendere coerente ed armonizzare la politica di immigrazione dell'Unione europea. La ratifica del trattato costituzionale da parte di tutti gli Stati membri avrebbe facilitato il compito delle istituzioni in questo senso, pur se gli strumenti giuridici di cui dispone attualmente l'Unione dovessero rivelarsi insufficienti per progredire in questo settore.

L'obiettivo della proposta è quello di rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri per gestire e finanziare i costi generati dall'accoglienza degli immigranti. L'immigrazione è una priorità per l'Unione europea, come la Commissione e il Parlamento hanno reiteratamente dichiarato. Va rilevato che le dotazioni dei quattro fondi previsti nel quadro del pacchetto non dovranno essere trasferibili reciprocamente. Per tale motivo la commissione per lo sviluppo dovrà garantire, in occasione della discussione sulle prospettive finanziarie, che per la realizzazione di questo obiettivo di gestione comune non venga in alcun caso tollerata una riduzione della dotazione finanziaria attuale degli strumenti, quando sarebbe piuttosto auspicabile un aumento.

2. **La creazione del Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013**

Come richiesto nel programma dell'Aia[2], il Fondo per i rimpatri sarà istituito nel quadro del programma quadro nel 2008. I principali obietti del Fondo sono i seguenti: introdurre una gestione integrata dei rimpatri e migliorarne l'organizzazione e l'attuazione da parte degli Stati membri nonché rafforzare la cooperazione tra Stati membri. Importante in tale contesto è anche l'elaborazione di una definizione comune delle categorie di persone alle quali può essere imposto un rimpatrio nonché l'applicazione delle norme comuni relative all'attuazione di una politica dei rimpatri. Una proposta di direttiva[3] relativa a norme comuni persegue l'obiettivo di armonizzare in seno all'Unione europea le procedure in materia di rimpatrio. Azioni preparatorie nel settore dei rimpatri sono previste nel 2005 e nel 2006[4]. La dotazione complessiva del Fondo è di 759 milioni di euro per il periodo 2008-2013.

3. La posizione del relatore

Dato che l'attuazione degli standard adottati nell'Unione europea (per esempio l'acquis di Schengen) rappresenta attualmente un onere ineguale per i diversi Stati membri, si rende necessario un meccanismo di solidarietà che dovrebbe in primo luogo garantire il trattamento paritario dei rifugiati, dei richiedenti asilo e degli immigranti, ovviamente nel totale rispetto delle norme riconosciute in materia di diritti dell'uomo.

Inoltre è necessario tener presente che la discussione sulla "solidarietà" non dovrebbe

[1] COM(2005)0123, del 6.4.2005.
[2] A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre a Bruxelles.
[3] COM(2005)0391 dell'1.9.2005.
[4] RETURN Programme 2005-2006, 15.000.000 €.

riguardare solo gli Stati membri, ma che tale nozione di "solidarietà" dovrebbe essere valida per tutti i paesi interessati, inclusi i paesi terzi. In questa prospettiva il relatore si compiace per l'approfondimento delle discussioni in corso, visti i benefici che la politica dello sviluppo può apportare a un'efficace politica migratoria. Gli eventi degli ultimi mesi nelle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla hanno ancora una volta evidenziato la necessità di "more development for less migration". In tale ottica il relatore ritiene necessario pervenire a un equilibrio tra sicurezza e solidarietà con gli immigranti.

Dato che nella fattispecie si tratta di linee direttrici dei programmi quadro per un'intera prospettiva finanziaria, i testi si limitano a indicare le dimensioni che saranno successivamente concretizzate dai programmi pluriennali. Per tale motivo è difficile modificare concretamente queste proposte, e i testi, nella loro generalità, sembrano tener conto delle discussioni degli ultimi anni. Ma sarà necessario vigilare sulle modalità in cui tali proposte andranno articolandosi concretamente.

Tuttavia il relatore propone di rafforzare l'importanza di taluni aspetti per il Fondo per i rifugiati. In primo luogo, il legame tra i rifugiati e la politica di sviluppo deve figurare nell'articolo sugli obiettivi generali della proposta. Inoltre, visti i continui sforzi intesi ad accrescere l'armonizzazione dell'azione comunitaria nel settore di una politica comune di rimpatrio, il relatore ritiene che quel 7% del bilancio da destinare alle misure comunitarie rappresenti una percentuale estremamente modesta. Il relatore ribadisce nuovamente che il rimpatrio deve avvenire a prescindere dalla situazione amministrativa dei rimpatriati, con uno scrupoloso rispetto dei diritti dell'uomo. Questa impostazione favorisce fra l'altro i programmi di rimpatrio volontari corredati da misure di reintegro e di assistenza dopo il rimpatrio. Tuttavia questa proposta lascia aperta una questione ossia quella di una definizione comune di "buone prassi" nel caso di un rimpatrio forzato, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate.

Un'attenzione particolare va dedicata alle aree dell'UE che soffrono di un maggiore "stress migratorio". La pressione alla quale queste zone sono esposte è dovuta più frequentemente alla densità di popolazione, allo spazio ridotto, alla distanza o alle condizioni geografiche. Tali circostanze eccezionali riducono la capacità di gestione migratoria e per questo motivo sono necessarie misure adeguate per rafforzare tale capacità. Tutto ciò deve figurare esplicitamente nei progetti integrati di rimpatrio.

Il relatore annette particolare importanza al fatto che la proposta sia contestuale a un rafforzamento delle relazioni con i paesi d'origine dei rimpatriati. Egli sottolinea che la proposta tiene conto in maniera molto positiva delle azioni e delle strategie necessarie che coinvolgono i governi nonché la società civile nei paesi terzi interessati nell'elaborazione di una politica sostenibile di rimpatrio. La proposta risponde in tal modo alle richieste formulate nel parere della commissione per lo sviluppo nella relazione d'iniziativa sui legami tra immigrazione legale e illegale e l'integrazione dei migranti[1]. Tenendo conto di tali osservazioni e dell'attuazione concreta del programma quadro, il relatore non può che sostenere tale proposta di decisione, considerandola un passo necessario verso una politica comune di rimpatrio nell'Unione europea.

EMENDAMENTI

[1] A6-0136/2005.

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Testo della Commissione[1]	Emendamenti del Parlamento
	Emendamento 1 Articolo 2, paragrafo 1
1. Obiettivo generale del Fondo è sostenere e promuovere gli sforzi espletati dagli Stati membri per accogliere rifugiati e sfollati e sopportare le conseguenze di tale accoglienza, attraverso il cofinanziamento delle azioni previste nella presente decisione, tenendo conto della legislazione comunitaria in materia.	1. Obiettivo generale del Fondo è sostenere e promuovere gli sforzi espletati dagli Stati membri per accogliere rifugiati e sfollati e sopportare le conseguenze di tale accoglienza, attraverso il cofinanziamento delle azioni previste nella presente decisione, tenendo conto della legislazione comunitaria in materia ***nonché della legislazione dei paesi d'origine e dei principi generali della politica di sviluppo***.
	Motivazione
	Gli obiettivi generali del Fondo per i rifugiati possono essere realmente definiti soltanto tenendo conto delle motivazioni che hanno indotto i rifugiati a lasciare i propri paesi. Per tale motivo è opportuno indicare tra gli obiettivi non solamente la necessità di sostenere gli sforzi dei paesi membri, ma anche le possibilità esistenti per agire prima che i rifugiati lascino i propri paesi, come ad esempio clausole bilaterali tra l'Unione e i paesi d'origine e gli impatti positivi della realizzazione degli obiettivi del Millennio per lo sviluppo. Analogamente, la politica di sviluppo svolge un ruolo decisivo per definire un quadro per le persone che ritornano nei propri paesi d'origine.
	Emendamento 2 Articolo 3, paragrafo 2, primo trattino
- basati su una valutazione globale della situazione nello Stato membro con riferimento alla popolazione target e alle difficoltà inerenti alle operazioni previste (come quelle relative all'ottenimento dei documenti di viaggio o altri ostacoli di carattere pratico che si frappongono al rimpatrio). La valutazione globale è effettuata in collaborazione con tutte le	- basati su una valutazione globale della situazione nello Stato membro***, prestando particolare attenzione alle zone che soffrono di maggiore "stress migratorio",*** con riferimento alla popolazione target e alle difficoltà inerenti alle operazioni previste (come quelle relative all'ottenimento dei documenti di viaggio o altri ostacoli di carattere pratico che si frappongono al

[1] Non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

autorità e i partner interessati;	rimpatrio). La valutazione globale è effettuata in collaborazione con tutte le autorità e i partner interessati;

Motivazione

È necessario dedicare particolare attenzione alle aree del territorio dell'UE che soffrono di maggiore "stress migratorio". La pressione alla quale sono sottoposte tali aeree è spesso dovuta alla densità di popolazione, allo spazio ridotto o alle condizioni geografiche. Per tale motivo è necessario dedicare particolare attenzione per garantire le condizioni di applicazione della presente decisione.

Emendamento 3
Articolo 4, paragrafo 2, lettera c)

c) l'elaborazione e l'attuazione di piani di rimpatrio integrati congiunti, compresi i programmi di rimpatrio volontario congiunti incentrati su specifici paesi d'origine, di precedente residenza o transito;	c) l'elaborazione e l'attuazione di piani di rimpatrio integrati congiunti, compresi i programmi di rimpatrio volontario congiunti incentrati su specifici paesi d'origine, di precedente residenza o transito, ***rispettando il diritto di ogni persona rimpatriata in maniera volontaria o forzata ad essere trattata e consigliata in maniera individuale.***

Motivazione

Anche se esistono sinergie evidenti secondo le azioni e i paesi di rimpatrio o l'appartenenza a un certo gruppo, non è possibile privare i rimpatriati del diritto di essere trattati e consigliati in maniera individuale.

Emendamento 4
Articolo 4, paragrafo 2, lettera i)

i) misure congiunte per monitorare la condizione delle persone rimpatriate e la sua sostenibilità.	i) misure congiunte per monitorare la condizione delle persone rimpatriate e la sua sostenibilità***, previo accordo delle persone interessate.***

Motivazione

Il monitoraggio di un rimpatriato nel proprio paese d'origine deve sempre avvenire con il suo preventivo consenso. La persona rimpatriata ha il pieno diritto di rifiutare tale intrusione nella sua vita privata.

Emendamento 5

Articolo 4, paragrafo 5

5. Le azioni tengono conto della situazione specifica delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne incinte, le famiglie monoparentali con figli minori, e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.	5. Le azioni tengono conto della situazione specifica delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne incinte, le famiglie monoparentali con figli minori, e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale***, garantendo in primo luogo e per ogni azione il pieno rispetto delle norme in materia di diritti dell'uomo***.

Motivazione

In tutte le azioni deve essere considerato primario il pieno rispetto dei diritti dell'uomo. In considerazione delle condizioni spesso precarie delle persone che richiedono asilo, è indispensabile rispettare nelle procedure da seguire la dignità dell'essere umano e i suoi diritti, che troppo spesso sono ancora calpestati nelle pratiche attuali.

Emendamento 6
Articolo 6, paragrafo 1

1. Su iniziativa della Commissione, il Fondo può finanziare, nel limite del ***7%*** delle sue risorse disponibili, azioni transnazionali o di interesse comunitario ("azioni comunitarie") in materia di politica di immigrazione e di integrazione e misure applicabili al gruppo target di cui all'articolo 7.	1. Su iniziativa della Commissione, il Fondo può finanziare, nel limite del ***15%*** delle sue risorse disponibili, azioni transnazionali o di interesse comunitario ("azioni comunitarie") in materia di politica di immigrazione e di integrazione e misure applicabili al gruppo target di cui all'articolo 7.

Motivazione

La percentuale del 7% del bilancio destinata ad azioni comunitarie di tale strumento finanziario non è sufficiente in alcun caso per realizzare le ambizioni indicate nella proposta come l'obiettivo. Per riuscire a "facilitare la cooperazione fattiva e concreta" (p.8) è decisamente necessario un importo più elevato.

Emendamento 7
Articolo 19, paragrafo 1

1. Per ciascun periodo di programmazione pluriennale la Commissione adotta orientamenti strategici che definiscono il quadro d'intervento del Fondo, alla luce dei progressi conseguiti nello sviluppo e nell'attuazione del diritto comunitario in materia di rimpatrio e delle misure adottate dalla Comunità nel settore dell'immigrazione clandestina, e la ripartizione indicativa delle risorse del Fondo per il periodo di riferimento.	1. Per ciascun periodo di programmazione pluriennale la Commissione adotta orientamenti strategici che definiscono il quadro d'intervento del Fondo, alla luce dei progressi conseguiti nello sviluppo e nell'attuazione del diritto comunitario in materia di rimpatrio e delle misure adottate dalla Comunità nel settore dell'immigrazione clandestina, e la ripartizione indicativa delle risorse del Fondo per il periodo di riferimento***, garantendo nel quadro di tali orientamenti, in ogni momento, il pieno rispetto delle norme relative ai diritti dell'uomo***.

Motivazione

In tutte le azioni deve essere considerato primario il pieno rispetto dei diritti dell'uomo. In considerazione delle condizioni spesso precarie delle persone che richiedono asilo, è indispensabile rispettare nelle procedure da seguire la dignità dell'essere umano e i suoi diritti, che troppo spesso sono ancora calpestati nelle pratiche attuali.

PROCEDURA

Titolo	Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (COM(2005)0123 – C6 0126/2005 – 2005/0049(COD))
Riferimenti	(COM(2005)0123 – C6 0126/2005 – 2005/0049(COD))
Commissione competente per il merito	LIBE
Parere espresso da Annuncio in Aula	DEVE 22.6.2005
Cooperazione rafforzata – annuncio in Aula	
Relatore per parere Nomina	Fernando Fernández Martín 31.8.2005
Relatore per parere sostituito	
Esame in commissione	14.11.2005 1.12.2005 25.1.2005
Approvazione	25.1.2005
Esito della votazione finale	+ : 21 – : 1 0 : 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	...