Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2.3.2005

DOCUMENTO DI LAVORO

sull'asilo: norme minime per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Antefatti

La Commissione europea ha presentato la sua prima proposta di direttiva sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato già nel settembre 2000.
Il 20 settembre 2001, il Parlamento europeo ha adottato la relazione dell'on. Watson, approvando la proposta della Commissione con 106 emendamenti. I negoziati con il Consiglio non hanno prodotto un accordo su quel progetto di direttiva e nel dicembre 2001 il Consiglio europeo, nella dichiarazione di Laeken, ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta modificata.

Il nuovo progetto di direttiva è stato emesso il 18 giugno 2002. Dopo quasi due anni di negoziati, il 29 aprile 2004 il Consiglio ha approvato un "approccio generale", sul quale ha deciso di consultare nuovamente il Parlamento (19 novembre 2004).
Ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, lettera d, la Direttiva dovrà essere approvata mediante procedura di consultazione del Parlamento e con deliberazione all'unanimità in seno al Consiglio. Una volta adottata la Direttiva, l'intera legislazione in questo ambito dovrà essere approvata mediante procedura di codecisione e con deliberazione a maggioranza del Consiglio.

II. Descrizione della proposta

La Direttiva in questione rappresenta il primo strumento giuridicamente vincolante per ciò che concerne le procedure in materia di asilo e ci si attendeva che rappresentasse un passo essenziale verso la creazione di un sistema europeo comune di asilo.

Il principale obiettivo della Direttiva, come enunciato nel progetto di proposta, è introdurre un quadro normativo minimo a livello comunitario per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, mediante il riavvicinamento delle norme e la creazione di condizioni minime di parità in tutta la UE.

La proposta modificata definisce una nuova struttura per le procedure di asilo negli Stati membri e il testo relativo all'approccio generale si discosta da un notevole numero di norme minime originariamente proposte dalla Commissione.
Il testo attuale prevede una serie di eccezioni e limitazioni sostanziali che consentirebbero perfino ad alcuni Stati membri di abbassare le loro norme procedurali. La "parità di condizioni" viene quindi ridotta ad un'elencazione di pratiche nazionali, molte delle quali non sono in linea con le migliori prassi internazionali. Fra i vari punti oggetto di controversia durante i negoziati in seno al Consiglio, vi è la definizione di "paese d'origine sicuro" e il relativo elenco di paesi. La soluzione concordata dal Consiglio equivale ad una "non decisione" e ad un rinvio dell'adozione di un elenco minimo comune di paesi d'origine sicuri a seguito dell'approvazione della Direttiva stessa.

III. Posizione del relatore

1. Sulla procedura

Il relatore si rammarica del fatto che il Consiglio abbia raggiunto un accordo politico, prima

di aver ricevuto il parere del Parlamento! E viste le difficoltà che il Consiglio ha incontrato nel concordare un "approccio generale" su tale materia, è improbabile che esso modifichi le sue posizioni. Di conseguenza, al Parlamento non è stato chiesto di esercitare i suoi pieni poteri. Pertanto, il relatore è del parere che il Consiglio non abbia rispettato il principio della cooperazione leale fra le Istituzioni e ritiene opportuno invitare il Consiglio ad astenersi dall'assumere decisioni prima che il Parlamento abbia avuto l'opportunità di esprimere il proprio parere.

2. Sull'approccio generale

Il relatore ritiene che l'esito dei negoziati del Consiglio sia illusorio e deludente su numerose questioni. Alcune di queste, per giunta, suscitano serie preoccupazioni sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e dei principi del diritto dei rifugiati sanciti a livello internazionale. Il lungo ed estenuante processo di stesura della Direttiva ha comportato un continuo abbassamento delle norme.

Come ha osservato il Parlamento europeo nel 2001, la prima fase di armonizzazione delle procedure relative all'asilo prevista dalla Commissione è insufficiente nella forma presentata, ovvero, è inadeguata; l'obiettivo della proposta era creare una struttura giuridica chiara, accessibile e facilmente comprensibile; ciò, tuttavia, non è avvenuto.
Tali osservazioni sono ancora valide per la nuova proposta, nella sua versione modificata dall'approccio generale del Consiglio. In quell'occasione il Parlamento ha raccomandato **alla Commissione di ritirare il testo e rielaborarlo completamente**.

Nel marzo 2004, un gruppo di Organizzazioni non governative (ONG)[1] ha chiesto il ritiro della Direttiva, osservando con profondo rammarico che le disposizioni più controverse sono tutte tese a negare ai richiedenti asilo l'accesso alle relative procedure ed esprimendo preoccupazione per l'effetto che tale allontanamento dagli obblighi del diritto internazionale avrà sulla protezione dei rifugiati nella UE e altrove, nonché sulla credibilità dell'Unione europea nel dibattito internazionale sui profughi e i diritti umani.

La Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (UNHCR) ha espresso preoccupazione per alcune pratiche restrittive e altamente controverse che attualmente figurano solo nell'ordinamento nazionale di uno o due Stati membri, ma che potrebbero essere introdotte nella legislazione di tutti i 25 Stati membri della UE[2].

Il relatore nutre timori anche sulla chiara intenzione della Commissione di considerare tale Direttiva non come un punto di partenza per la definizione di un sistema di asilo comune, ma come un punto di arrivo che non sarà soggetto a modifiche negli anni a venire.
La mancanza di canali per l'immigrazione legale nella UE spinge i migranti economici ad utilizzare la via dell'asilo per entrare nell'Unione europea, tendenza che ha messo a dura prova i sistemi di asilo nazionali. Per tale ragione, l'Unione europea ha bisogno di una procedura di

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Save the Children Europe. "Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive" (Appello per il ritiro della Direttiva sulle procedure di asilo), 22 marzo 2004.
[2] Comunicato stampa dell'UNCHR del 30 aprile 2004, dal titolo "UNCHR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards" (l'UNCHR si rammarica per l'opportunità sfumata di adottare delle norme UE elevate in materia di asilo).

asilo comune, che sia chiara, forte e coerente.

La proposta Direttiva non compie significativi progressi in termini di armonizzazione. In virtù delle numerose disposizioni discrezionali, eccezioni e clausole di moratoria in essa contenute, infatti, gli Stati membri possono decidere di mantenere le loro leggi nazionali.

Per questa ragione, sebbene alcuni Stati membri non dispongano di una legge in materia di asilo, come l'Italia, la direttiva migliorerà solo marginalmente la situazione in altri Stati membri. Anzi, per alcuni potrebbe rappresentare un passo indietro.

3. Sulle questioni specifiche

Le questioni più problematiche sono le seguenti.

a) Diritto ad un ulteriore grado di ricorso (articolo 38)
L'articolo non garantisce che il processo di appello abbia effetto sospensivo. Ciò significa che non vi è un esplicito diritto per tutti i richiedenti asilo a rimanere nel paese di asilo in attesa dell'esito della procedura di appello. Tale questione viene lasciata a discrezione degli Stati membri. Questa disposizione sembra essere in contrasto con la Convenzione di Ginevra e non garantisce il rispetto del principio di "*non-refoulement*" (non respingimento).

b) Paese terzo sicuro (articolo 27)
Secondo l'UNHCR, non è possibile definire dei paesi terzi generalmente "sicuri", senza valutare il singolo caso[1]. Vi sono serie preoccupazioni circa l'efficacia, nella pratica, delle procedure di asilo nei paesi di transito alla periferia dell'Unione, i quali suscitano dubbi sulla possibilità di considerarli legittimamente "sicuri". Inoltre, la Direttiva consente agli Stati membri di inviare i richiedenti asilo in qualsiasi nazione disposta ad accettarli, senza considerare il merito delle richieste. La Direttiva autorizza altresì gli Stati membri a trasferire le loro responsabilità a paesi terzi, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia tutelato contro il respingimento e che il suo caso sia esaminato su base individuale.

c) Paesi terzi sicuri (articolo 35 A, i cosiddetti paesi "super sicuri")
Questo è uno degli aspetti più allarmanti della Direttiva, aggiunto al concetto di paese sicuro. La Direttiva presuppone che il livello di protezione disponibile nei paesi confinanti con l'Unione europea sia equivalente alle norme vigenti negli Stati membri della UE. Essa stabilisce che gli Stati membri possono negare l'accesso alla procedura d'asilo a tutti i richiedenti provenienti da tali paesi. Queste disposizioni non richiedono una valutazione individuale e sembrano essere contrarie al principio di non respingimento.

d) Paese d'origine sicuro" (articoli 30, 30 A, 30 B)
L'elenco dei paesi d'origine sicuri ha sollevato notevoli problemi nella prima stesura della direttiva. Attualmente l'elenco non è più incluso nella Direttiva; la Commissione lo adotterà attraverso una normativa successiva. Finché tale normativa non sarà approvata, la Direttiva stabilisce che gli Stati membri possono mantenere i loro elenchi nazionali. Ciò implica, paradossalmente, che tali elenchi nazionali potranno essere mantenuti anche se sono in

[1] Osservazioni provvisorie dell'UNHCR sulla proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (10 febbraio 2005).

contrasto con i criteri definiti nella Direttiva. L'articolo 30 B sancisce che l'onere della prova ricade interamente sul richiedente asilo, procedura che necessita di un chiarimento.

L'utilizzo del concetto di "paese d'origine sicuro" potrebbe dar luogo, inoltre, ad una discriminazione fra i rifugiati, vietata dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

e) Procedure accelerate (articoli 23, 24 e 25)
La Direttiva prevede la possibilità di ricorrere a procedure rapide in un numero troppo elevato di casi. Le procedure accelerate, di inammissibilità e speciali includono diverse eccezioni alle garanzie di base, soprattutto nel caso in cui una domanda venga considerata infondata. Vista la definizione estremamente ampia di "domande d'asilo manifestamente infondate", Amnesty International teme che la maggior parte delle domande (oltre l'80%) sia evasa mediante una procedura rapida, comportando quindi l'applicazione di garanzie procedurali più basse[1]. I rifugiati potrebbero non essere in grado di fornire risposte coerenti o comprensibili a causa di gravi ragioni personali e umane, come un trauma (dovuto, per esempio, alla guerra, a stress post-traumatico, a violenza sessuale ecc.).

f) Casi di procedure di frontiera (articolo 35)
La Direttiva consente agli Stati membri di applicare delle procedure di frontiera che comportano un livello molto basso di garanzie per le persone che chiedono asilo alla frontiera o nelle zone di transito. Queste pratiche attribuiscono responsabilità e poteri inappropriati alle guardie di frontiera e confondono il controllo della migrazione con la protezione dei rifugiati.

g) Diritti dei minori (articolo 15)
La Direttiva stabilisce che gli Stati membri possono astenersi dal nominare un tutore nel caso in cui il minore non accompagnato abbia un'età pari o superiore a 16 anni. In base alla Convenzione sui diritti del fanciullo, qualsiasi minore di 18 anni deve essere considerato un fanciullo, senza differenze in termini di diritti con le persone aventi più di 16 anni di età. Inoltre, il fatto che il minore sia coniugato o lo sia stato in passato non indica necessariamente che non abbia bisogno di un tutore. In alcuni paesi il matrimonio non è legato alla maturità del fanciullo.

IV. Conclusione

Per quanto concerne i punti critici illustrati e vista la forte rilevanza della Direttiva in questione per la definizione di una politica comune in materia di asilo, il relatore propone di valutare urgentemente in commissione due opzioni principali:

1.) se la Direttiva così modificata può essere emendata, soprattutto per ciò che concerne i punti più importanti, illustrati nel precedente paragrafo;

[1] Amnesty International, "Briefing to the member of the European Parliament on the Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status" (Briefing ai membri del Parlamento europeo in merito alla direttiva del Consiglio sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), febbraio 2005.

2.) se la commissione ritiene necessario chiedere un parere ufficiale al servizio giuridico del Parlamento europeo e dell'UNHCR, in base alla Dichiarazione 17 del Trattato di Amsterdam, per valutare la possibilità di impugnare la Direttiva dinnanzi alla Corte di giustizia in merito alle procedure e ai punti emendati.