PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per lo sviluppo

PROVVISORIO
2005/0046(COD)

18.11.2005

PROGETTO DI 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 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD))

Relatore per parere: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

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 rifugiati per il periodo 2008-2013

Creato su richiesta del Parlamento europeo nel 2000, il Fondo europeo per i rifugiati (FER) permette di gettare le basi di una solidarietà comunitaria in materia di accoglienza delle persone che richiedono asilo e di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. La seconda fase del FER, 2005-2010, ha appena avuto inizio, tenendo conto del nuovo quadro normativo comunitario sulla politica d'asilo. Per questo motivo la presente proposta prevede una proroga di tale strumento fino al 2013, con un primo ciclo di programmazione pluriennale fino al 2007, come previsto dal regolamento attuale, e due altri cicli dal 2008 al 2010 e dal 2011 al 2013 nel quadro del nuovo programma quadro. La dotazione del Fondo è pari in totale a 1 184 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 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

[1] COM(2005)0123, del 6.4.2005.

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. La politica di immigrazione presenta una doppia dimensione, interna ed esterna, e per tale motivo è indispensabile fissare dei meccanismi chiari, in grado di conferire un carattere operativo e coordinato alle due dimensioni. Il relatore ritiene che l'immigrazione disciplinata costituisca una garanzia di rispetto dei diritti dell'uomo e delle condizioni di vita e di lavoro degli immigranti. In ogni caso, il sostegno ai paesi in via di sviluppo e la piena collaborazione tra l'Unione europea e tali paesi sono fondamentali per la riuscita di ogni politica di immigrazione.

Visti i continui sforzi intesi ad accrescere l'armonizzazione dell'azione comunitaria, il relatore ritiene che quel 7% del bilancio da destinare alle misure comunitarie rappresenti una percentuale estremamente modesta, soprattutto se una delle richieste del programma dell'Aia[1] - come ripreso nella proposta - è l'istituzione "di strutture appropriate che coinvolgano i servizi nazionali competenti in materia di asilo degli Stati membri al fine di facilitare la cooperazione fattiva e concreta". Analogamente, non è sufficiente istituire delle procedure d'asilo, ma è necessario altresì garantire l'accesso sicuro a tali procedure. E un elemento chiave nella discussione per un Fondo per i rifugiati è, ad avviso del relatore, il rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo. Tale nozione va inclusa con urgenza nelle disposizioni relative all'approvazione degli orientamenti strategici e nell'elaborazione dei programmi pluriennali.
Tenendo conto di tali osservazioni e dell'attuazione concreta, il relatore non può che sostenere tale proposta di decisione come un passo necessario verso una politica comune di asilo nell'Unione europea.

EMENDAMENTI

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:

[1] Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004.

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.

Emendamento 2
Articolo 3, paragrafo 2, lettera -a) (nuova)

	- a) informazione e accesso alle procedure di asilo per i richiedenti;

Motivazione

Non è sufficiente creare strutture per le procedure d'asilo, ma è necessario soprattutto garantire che i richiedenti asilo abbiano anche accesso a tali strutture. Ciò può pertanto implicare una politica di informazione già nel paese d'origine della persona che chiede asilo. Per tale motivo è importante che tra le azioni ammissibili dello strumento finanziario figuri questo diritto all'informazione e all'accesso.

Emendamento 3
Articolo 3, paragrafo 2, lettera g)

[1] Non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

g) le informazioni per le comunità locali che interagiranno con *le persone* accolte nel paese ospitante.	g) le informazioni per le comunità locali ***e la formazione del personale delle autorità locali e delle strutture d'accoglienza*** che interagiranno con *le persone* accolte nel paese ospitante.

Motivazione

È fondamentale che le persone accolte nelle entità locali siano viste in una luce positiva. Per arrivare a tale immagine positiva è senz'altro importante la sensibilizzazione delle comunità locali, ma perché questa sensibilizzazione avvenga in maniera efficace è innanzitutto necessaria una formazione appropriata delle autorità locali e delle strutture di accoglienza.

Emendamento 4
Articolo 3, paragrafo 6

6. 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.	6. 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, troppo spesso ancora trascurate nelle pratiche attuali.

Emendamento 5
Articolo 4, paragrafo 1

1. Su iniziativa della Commissione, il Fondo può finanziare, nel limite del ***7%*** delle risorse disponibili, azioni transnazionali o azioni di interesse per l'intera Comunità ("azioni comunitarie") relative alla politica d'asilo e alle misure applicabili ai gruppi target di cui all'articolo 6.	1. Su iniziativa della Commissione, il Fondo può finanziare, nel limite del ***15%*** delle risorse disponibili, azioni transnazionali o azioni di interesse per l'intera Comunità ("azioni comunitarie") relative alla politica d'asilo e alle misure applicabili ai gruppi target di cui all'articolo 6.

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 enunciate nella proposta con l'obiettivo, "... apportare benefici collettivi a livello dell'UE attraverso l'attuazione di azioni coordinate o comuni." (p.7). Per arrivare a "facilitare la cooperazione fattiva e concreta" (p.8) è decisamente necessario un importo più elevato.

Emendamento 6
Articolo 5, paragrafo 2, lettera e bis) (nuova)

	e bis) l'assistenza giuridica nonché i servizi di interpretariato e di traduzione.

Motivazione

Tra le misure d'urgenza di cui all'articolo 5, la proposta menziona la necessità dell'"assistenza medica, psicologica o di altro genere" (art. 5, paragrafo 2, lettera c). La formulazione "o di altro genere" è piuttosto vaga e, a nostro avviso, il fatto che la persona richiedente asilo sia informata sui propri diritti e doveri riveste la medesima importanza dell'assistenza medica. Per tale motivo è indispensabile un'assistenza giuridica comprensibile dal richiedente in questione, assistenza che va indicata esplicitamente tra le misure d'urgenza.

Emendamento 7
Articolo 9, paragrafo 1

1. ***Compete agli*** Stati membri attuare i programmi pluriennali e annuali di cui agli articoli 19 e 21 ***al livello territoriale appropriato***, secondo il sistema istituzionale specifico di ciascuno di essi. Tale competenza è esercitata in conformità della	1. ***Spetta all'autorità competente degli*** Stati membri attuare i programmi pluriennali e annuali di cui agli articoli 19 e 21, secondo il sistema istituzionale specifico di ciascuno di essi. Tale competenza è esercitata in conformità della presente decisione.

presente decisione.

Motivazione

Le strutture interne di ogni Stato membro sono estremamente diverse. Per tale motivo la gestione e l'attuazione dei programmi pluriennali devono essere in funzione della legislazione e delle strutture interne di ogni Stato (territoriali o meno).

Emendamento 8
Articolo 18, paragrafo 2

2. Per ogni obiettivo del Fondo, gli orientamenti applicano in particolare le priorità comunitarie al fine di promuovere l'attuazione del regime d'asilo comune europeo.	2. Per ogni obiettivo del Fondo, gli orientamenti applicano in particolare le priorità comunitarie al fine di promuovere l'attuazione del regime d'asilo comune europeo***, garantendo 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 circostanze spesso precarie delle persone che richiedono asilo, è indispensabile rispettare nelle procedure da seguire la dignità dell'essere umano, troppo spesso ancora trascurata nelle pratiche attuali.