PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

PROVVISORIO
2006/0064(CNS)

5.12.2006

*

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

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

Relatrice: Maria da Assunção Esteves

Significato dei simboli utilizzati

*	Procedura di consultazione *maggioranza dei voti espressi*
**I	Procedura di cooperazione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
**II	Procedura di cooperazione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***	Parere conforme *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE e dall'articolo 7 del trattato UE*
***I	Procedura di codecisione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
***II	Procedura di codecisione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***III	Procedura di codecisione (terza lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in ***corsivo grassetto***. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE.....6

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa (COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

– vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2006)0191)[1],

– visti l'articolo 63, punto 3, lettera b) e l'articolo 300, paragrafo 2, primo comma, prima frase, del trattato CE,

– visto l'articolo 300, paragrafo 3, primo comma, del trattato CE, a norma del quale è stato consultato dal Consiglio (C6-0168/2006),

– visti l'articolo 51 e l'articolo 83, paragrafo 7, del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari esteri (A6-0000/2006),

1. approva la conclusione dell'accordo;

2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e della Federazione Russa.

[1] Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

MOTIVAZIONE

1. L'accordo: la storia e i motivi

1.1. La storia

L'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa è il quinto accordo di riammissione negoziato e concluso dalla Comunità con un paese terzo. La conclusione di un accordo di riammissione con la Russia figurava già fra le misure proposte nella strategia comune dell'UE, adottata il 4 giugno 1999. Il primo ciclo di negoziati ha avuto luogo a Mosca il 23 gennaio 2003. A partire dall'ottobre 2004 si sono svolti in parallelo con i negoziati su un accordo UE-Russia di facilitazione del rilascio dei visti. I due accordi sono stati ufficialmente siglati a Mosca il 4 aprile 2006. Poiché l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti e l'accordo di riammissione sono collegati tra loro, dovrebbero essere firmati, conclusi ed entrare in vigore contemporaneamente. Gli accordi evidenziano una logica di reciproca compensazione politica.

Il contenuto finale dell'accordo di riammissione con la Russia può essere riassunto come segue: gli obblighi di riammissione sanciti dall'accordo (articoli da 2 a 5) sono del tutto reciproci e si applicano sia ai cittadini rispettivi (articoli 2 e 4) sia ai cittadini dei paesi terzi e agli apolidi (articoli 3 e 5). L'accordo prevede inoltre disposizioni relative a: condizioni di riammissione (articoli 3 e 5); operazioni di transito (articoli 14 e 15 in combinato disposto con l'allegato 6); disposizioni sui costi, sulla protezione dei dati e sul rapporto con altri obblighi internazionali (articoli sa 16 a 18); composizione, compiti e poteri del comitato misto per la riammissione (articolo 19). Ai fini dell'applicazione pratica dell'accordo, l'articolo 20 obbliga la Federazione russa a concludere protocolli di attuazione bilaterali con tutti gli Stati membri.

1.2. Le ragioni

Gli accordi di riammissione rientrano in una strategia più ampia di gestione dei flussi migratori dell'Unione europea, una strategia che si vuole soprattutto preventiva e basata sulla cooperazione con i paesi d'origine e di transito. La riammissione è l'ultimo rimedio e il rimpatrio volontario prevale su quello forzato. Ma la strategia disegnata dall'Unione europea non presenta sempre livelli di attuazione soddisfacenti. Di fronte alla difficoltà di strutturare una cooperazione efficace con i paesi d'origine, l'Unione si è concentrata soprattutto sull'organizzazione di forme rapide di rimpatrio degli immigrati, dimenticando molto spesso le condizioni che essi devono affrontare durante il transito e all'arrivo nei loro paesi d'origine.

Una politica che regoli l'immigrazione clandestina può solo essere indissolubilmente legata a una politica dei diritti umani. Gli accordi di riammissione, per essere legittimi, dovrebbero rinunciare a una prospettiva sommaria o semplicistica, più tecnica che umana del fenomeno dell'immigrazione clandestina. La questione della riammissione non è tanto lineare come appare a prima vista. Un processo di riammissione giusto presuppone una struttura democratica chiara delle parti contraenti e la certezza che l'architettura delle istituzioni e la loro prassi politica garantiscono i diritti umani.

Le relazioni tra l'UE e la Russia attraversano una fase cruciale. La definizione di un nuovo accordo di partenariato e di cooperazione dopo il 2007 va di pari passo con l'apprensione sulla situazione dei diritti umani in Russia.

2. Il ruolo del Parlamento europeo

Non ha senso che, nell'ambito della conclusione di accordi internazionali, il Parlamento europeo assuma un ruolo di mero osservatore. Nella realtà, il Parlamento è consultato quando non è ormai più possibile modificare il contenuto dell'accordo, né impedirne la conclusione. È vero che il trattato CE prevede, all'articolo 300, la semplice consultazione del Parlamento in materia. Tuttavia, il Consiglio e la Commissione lo dovrebbero tenere regolarmente informato sin dall'inizio dei negoziati: esiste un dovere di cooperazione leale (articolo 10 del trattato) che si applica non solo alle relazioni tra gli Stati membri e le Istituzioni comunitarie, ma anche alle relazioni tra le Istituzioni stesse. Il Parlamento europeo continuerà a rivendicare dinanzi al Consiglio e alla Commissione l'adempimento di quest'obbligo d'informazione per i futuri accordi conclusi tra l'UE e i paesi terzi.

Il Parlamento europeo si compiace della prossima definizione di una *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente* (COM(2005)0391, 2005/0167), soggetta a codecisione, i cui principi essenziali dovranno essere rispettati in ciascun accordo concreto di riammissione.

Gli accordi internazionali e la materia complessa delle migrazioni disciplinata da tali accordi richiedono una base decisionale democratica europea. Anche il trattato costituzionale imprimerà alla politica esterna dell'UE l'unità, la coerenza e la competenza necessarie ai fini della decisione parlamentare.

3. Politica di rimpatrio e diritti umani: condizioni di base e condizioni procedurali

I diritti umani devono occupare una posizione centrale nell'accordo di riammissione. Ciò significa stabilire le condizioni di base e le condizioni procedurali necessarie per garantire il rispetto della dignità degli immigrati clandestini. L'essenza di questi accordi è umana e non tecnica. L'Unione europea non può rinunciare a uno sforzo qualificato per il successo dell'accordo.

3.1. Condizioni di base

3.1.1. Nella creazione di uno "spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia" l'Unione europea ha dichiarato che appoggerà la riforma del sistema giudiziario in Russia e la gestione delle sue frontiere. Il Parlamento esorta il Consiglio e la Commissione a dispiegare tutti gli sforzi in tal senso e a promuovere corsi di formazione per il personale dei servizi di frontiera e d'immigrazione.

3.1.2. Il Parlamento sottolinea la necessità di rafforzare la capacità della Federazione russa in materia di gestione delle migrazioni, di modo che le sue autorità possano assumere le responsabilità che gli competono secondo i termini dell'accordo di riammissione, a partire dalla sua entrata in vigore.

3.1.3. Il Parlamento è preoccupato per la mancanza di un quadro normativo per l'applicazione dell'accordo.

3.1.4. Il Parlamento chiede alla Commissione di fornire alle autorità russe la competenza

necessaria affinché il paese possa adempiere ai propri obblighi in conformità delle norme internazionali.

3.1.5. Il Parlamento esige un dialogo ancora più intenso con la Russia sui diritti umani. La Russia non ha ancora ratificato il Protocollo n. 6 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sull'abolizione della pena di morte in tempo di pace; non ha firmato il protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul divieto della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti; non ha ratificato la Convenzione dell'Aia sugli aspetti civili del rapimento dei figli; non coopera pienamente con il comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite; non ha concluso la procedura di ratifica della Carta sociale europea; non ha riformato il pubblico ministero, secondo gli impegni assunti in sede di Consiglio d'Europa.

3.1.6. Nonostante il testo dell'accordo contenga riferimenti concreti ai trattati internazionali firmati dalle parti (articolo 18), è indispensabile un esame rigoroso della compatibilità della riammissione di immigrati da parte delle autorità russe con gli standard più elevati dei diritti umani. Le notizie sempre più frequenti di una deriva autoritaria della Federazione russa causano grande inquietudine al Parlamento europeo (cfr. tra l'altro la *risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni UE-Russia,* GU C 117 del 18.5.2006, pag. 235, e la *risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani in Russia e la nuova legislazione sulle ONG,* P6_TA(2005)0534).

3.1.7. Una politica di rimpatrio conforme ai valori dell'Unione europea esclude una prospettiva basata esclusivamente sulla sicurezza e la repressione e richiede un collegamento con il settore più vasto delle altre politiche; esige, in effetti, un *piano d'azione* comprendente:

i) l'intensificazione della cooperazione allo sviluppo con i paesi d'origine;

ii) la valutazione della dimensione reale del fenomeno dei rimpatri effettuati dagli Stati membri;

iii) la definizione di meccanismi di controllo comuni da crearsi con i paesi con i quali sono negoziati gli accordi o le clausole di riammissione;

iv) la promozione attiva di una prassi coerente tra l'Unione e gli Stati membri a livello di definizione ed esecuzione degli accordi bilaterali;

v) un dialogo più intenso e articolato con l'Alto Commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite e con il Consiglio d'Europa.

3.1.8. In effetti, si può proprio dire che la politica esterna dell'Unione dovrà affrontare un'enorme sfida, nel contesto della quale il fenomeno dell'immigrazione è uno degli aspetti più importanti e sensibili. L'immigrazione richiede un equilibrio delle competenze dell'Unione in materia d'ingresso e di rimpatrio, equilibrio che non è stato ancora raggiunto. Richiede un approccio integrato della migrazione nei due sensi. Richiede un nuovo ordinamento istituzionale nell'Unione, capace di definire una strategia comune ed estendere la competenza decisionale del Parlamento a tutta questa materia. L'unica opzione possibile è la razionalità democratica, vale a dire una procedura di codecisione.

3.1.9. Le condizioni sopra descritte costituirebbero la base ideale per una strategia comune per il rimpatrio degli immigrati clandestini. A tal fine, sarà importante che i ministri degli affari

esteri e i ministri responsabili dell'immigrazione tengano riunioni frequenti con il Parlamento europeo e la Commissione per definire le linee di tale strategia e esaminarne l'attuazione.

L'immigrazione e la cooperazione nella gestione delle frontiere esterne sono un test decisivo per misurare il successo delle relazioni tra l'UE e i suoi vicini. Una politica di rimpatrio priva di un fondamento solido, in una situazione in cui la classe politica non si sia assunta tutte le sue responsabilità, non può essere legittimata alla luce dei valori dell'Unione.

3.2. Le condizioni procedurali

È evidente che il rimpatrio è un fenomeno drammatico.
L'Unione deve garantire che nella procedura di rimpatrio gli Stati membri e la Federazione russa rispettino i diritti fondamentali delle persone coinvolte, in particolare quelli che maggiormente emergono nel contesto vitale delle migrazioni: non discriminazione, integrità fisica e psicologica, protezione familiare, condizioni dignitose in caso di detenzione e durante la procedura di transito, garanzie essenziali in materia di difesa. Questi devono essere i parametri inderogabili per la valutazione dell'adempimento dell'accordo e della buona fede delle parti contraenti.

i) Come intendono la Commissione e il Consiglio verificare che tali diritti sono rispettati, in caso di rimpatrio, soprattutto di rimpatrio massiccio?

ii) Quali meccanismi di controllo comuni intendono creare con la Federazione russa?

iii) Quali sono i criteri applicabili per verificare se il paese di rimpatrio offre garanzie di giustizia nel suo sistema giudiziario e di democrazia nel suo sistema politico?

iv) Come si assicurano, alla partenza, le informazioni sul paese di destinazione degli apolidi? Oppure, il paese di destinazione degli apolidi è, ai fini dell'accordo, uno spazio lasciato in bianco?

3.2.1. I diritti devono quindi essere garantiti durante tutta la procedura. Il testo dell'accordo suscita vari interrogativi:

3.2.1.1. Sui richiedenti asilo

Il testo dell'accordo non esclude chiaramente i richiedenti asilo. Può, di conseguenza, implicare la riammissione di richiedenti asilo, le cui domande non sono state ancora valutate nel merito o le cui domande sono state respinte o considerate inammissibili in base all'applicazione del concetto di "paesi terzi sicuri".

Il Parlamento invita la Commissione a sottoporre tale questione al comitato misto per la riammissione e a sollecitare garanzie che assicurino che i richiedenti asilo avranno accesso a una procedura d'asilo che rispetti il loro status previsto dal diritto internazionale, compreso il principio del *non refoulement*.

È necessario evitare l'erosione della protezione internazionale specifica concessa alle persone cui è stato concesso il diritto d'asilo e ai rifugiati.

3.2.1.2. Sui cittadini di paesi terzi e sugli apolidi

i) Come si conosce la situazione dei diritti umani nei paesi di destinazione dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi?
ii) Lo status degli apolidi, quale definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1954, dovrebbe essere esplicitamente citato nell'elenco di cui all'articolo 18. È vero che l'elenco non è esaustivo, ma un riferimento esplicito allo status degli apolidi avrebbe un effetto pedagogico sulle autorità amministrative.

3.2.2. Poiché non comprende poteri di vigilanza sui diritti umani, la competenza del comitato misto per la riammissione (articolo 19) appare al riguardo manifestamente deficitaria e priva di equilibrio interno. Un accordo sulle persone non può, per sua natura, essere trattato come un accordo puramente tecnico.
Di conseguenza, il Parlamento europeo raccomanda che le competenze del comitato misto per la riammissione comprendano un potere di vigilanza sui diritti umani lungo tutto il corso della procedura.

3.2.3. La procedura accelerata (articolo 6, paragrafo 3) lascia intravedere un'inquietante presunzione irreversibile di irregolarità da parte delle persone interessate. Dove si colloca, in tale contesto, il diritto ad essere difesi? Come si concilia tale procedura con lo status specifico dei richiedenti asilo previsto dal diritto internazionale?

3.2.4. Quanto all'autorizzazione di transito, nell'elenco di garanzie previste all'articolo 14 non sono comprese salvaguardie a protezione dei minori, dell'unità familiare e dell'integrità fisica e psicologica. Ora, tali garanzie costituiscono il nucleo irrinunciabile di un principio di umanità essenziale ai fini della validità dell'accordo, non solo alla luce dei valori dell'Unione europea ma anche dei principi non scritti del diritto internazionale.

3.2.5. Manca nell'accordo di riammissione una prospettiva di complementarietà con il principio del rimpatrio volontario. In base a tale prospettiva, all'immigrato clandestino deve essere concesso un termine per la partenza volontaria, come prima alternativa al rimpatrio forzato.

3.2.6. Necessità di una clausola sui diritti umani: contrariamente alla posizione più recente del Parlamento europeo sulla negoziazione e la conclusione di accordi internazionali con paesi terzi, l'accordo di riammissione con la Russia non comprende una "clausola su diritti umani e democrazia" reciproca, la cui violazione può dar luogo alla sospensione o persino alla denuncia dell'accordo.

Il Parlamento ricorda che , al paragrafo 8 della sua *risoluzione sulla clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia negli accordi dell'Unione europea* (2005/2057(INI)), esso "chiede che la clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia sia estesa a tutti i nuovi accordi tra l'Unione Europea e paesi terzi, siano essi industrializzati o in via di sviluppo, e comprenda anche accordi settoriali, aiuti commerciali, tecnici o finanziari, sull'esempio di quanto fatto con i paesi ACP".

Il Parlamento europeo sollecita la Commissione e il Consiglio e procedere ad una valutazione rigorosa dell'esecuzione degli accordi di riammissione di immigrati clandestini nell'ottica dei diritti umani.

4. Considerazioni finali

In realtà, il problema dell'accordo di riammissione UE-Russia consiste nel verificare se la garanzia dei diritti umani vi occupa una posizione centrale o se invece è soppiantata dalla logica della soluzione sommaria del rimpatrio, che privilegia l'aspetto della sicurezza, rispetto a quello umanitario.

Gli accordi di riammissione non possono cedere all'impulso di confondere immigrazione clandestina e criminalità. Non possono dare spazio alla tentazione di collocare il rimpatrio al centro della politica d'immigrazione. Non possono permettere che i dati statistici diluiscano la concentrazione sui diritti umani individuali. Un unico caso di violazione di tali diritti è fonte sufficiente di preoccupazione. Nell'accordo, la dimensione pragmatica non può eclissare la dimensione morale.

Le relazioni Unione europea-Russia si trovano in una fase di costante espansione. Il successo reale di queste relazioni presuppone che dal semplice dominio della tecnica si passi al dominio dei valori. Solo così raggiungeremo l'obiettivo di un'Europa ampia, consapevole dei valori fondamentali e in grado di affermarsi nel mondo.

È su questa base che il Parlamento dà il proprio assenso all'accordo. C'è un solo metodo per verificare la legittimità dell'accordo: la sublime dignità umana che costituisce l'origine e il fine delle politiche dell'Unione.