PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

2008/2305(INI)

20.11.2008

PROGETTO DI RELAZIONE

sul piano d'azione in materia di asilo, approccio integrato della protezione a livello di Unione
(2008/2305(INI))

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

Relatore: Giusto Catania

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul piano d'azione in materia di asilo, approccio integrato della protezione a livello di Unione
(2008/2305(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'articolo 63, paragrafi 1 e 2 del trattato UE,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7 dicembre 2000,

– vista la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato e il suo protocollo aggiuntivo del 1967,

– visto il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo,

– vista la direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa a norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva "accoglienza"),

– vista la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, relativa a norme minime riguardanti le procedure di concessione e di ritiro dello status di rifugiato negli Stati membri (la direttiva "procedura"),

– vista la direttiva 2004/83 CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante norme minime relative alle condizioni di cui devono essere in possesso i cittadini dei paesi terzi o gli apolidi per poter pretendere lo status di rifugiato o le persone che, per altre ragioni, hanno bisogno di una protezione internazionale e relative al contenuto di tale status,

– vista la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE, del 27 gennaio 2003, relativa a norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM(2007)0745),

– vista la risoluzione, del 14 aprile 2005, su Lampedusa[1],

– vista la risoluzione, del 6 aprile 2006, sulla situazione dei campi di rifugiati a Malta[2],

– vista la risoluzione, del 21 giugno 2007, sull'asilo: cooperazione pratica, qualità delle decisioni adottate nell'ambito del regime di asilo comune europeo[3],

[1] GU C 33 E del 9.2.2006, pag. 598.
[2] GU C 293 E del 2.12.2006, pag. 301.
[3] GU C 146 E del 12.6.2008, pag. 364.

– vista la risoluzione, del 2 settembre 2008, sulla valutazione del sistema di Dublino[1],

– viste le relazioni della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sulle visite effettuate in vari centri di trattenimento per controllarvi le condizioni di accoglienza,

– vista la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 6 maggio 2008, relativa alla causa C-133/06, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea[2], riguardante un ricorso per annullamento della direttiva 2005/85/CE relativa alla procedura di concessione del ritiro dello status di rifugiato negli Stati membri, volta in particolare a ottenere l'annullamento delle disposizioni di detta direttiva relative alla procedura di adozione e di modifica delle liste comuni minime di paesi sicuri,

– visto il Patto europeo sull'asilo e l'immigrazione approvato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008, il cui quarto obiettivo è quello di "costruire un'Europa dell'asilo",

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per lo sviluppo (A6-0000/2008),

A. considerando che gli strumenti legislativi della prima fase di attuazione del regime di asilo comune europeo hanno invero permesso di instaurare norme minime comuni, ma non pari condizioni di accesso alla protezione sull'insieme del territorio dell'Unione, il che fa sussistere fenomeni come movimenti secondari e domande multiple,

B. ritenendo che i livelli "storicamente bassi" delle domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri, rilevati dalla Commissione nella sua prima adozione, sono imputabili in particolare ai problemi di accesso alla protezione legati alla lotta contro l'immigrazione illegale, allo scarso tasso di riconoscimento che scoraggia in taluni casi i potenziali richiedenti e alle informazioni lacunose che vengono fornite loro al momento del loro arrivo sul territorio dell'Unione,

C. considerando che il sistema di Dublino può determinare l'effetto di far pesare su taluni Stati membri un onere sproporzionato solo a causa della loro situazione geografica esposta,

D. ricordando che nella sua relazione di valutazione della direttiva relativa alle condizioni di accoglienza la Commissione rileva gravi problemi di attuazione della direttiva, in particolare nei centri chiusi e nelle zone di transito, problemi di cui le delegazioni parlamentari hanno potuto rendersi conto in loco durante le loro numerose visite,

Considerazioni generali

1. deplora che sia stato previsto di spostare al 2012 il termine per la realizzazione della seconda fase del regime di asilo comune europeo che deve porre fine alla nefasta disparità esistente nei sistemi di asilo degli Stati membri;

[1] Testi approvati in tale data, P6_TA-PROV(2008)0385.
[2] GU C 158 del 21.6.2008, pag. 3.

2. insiste sul fatto che l'armonizzazione delle norme finalizzata ad una procedura comune e ad uno status uniforme in materia di asilo deve tradursi in un livello di protezione elevato in tutta l'Unione e non risolversi in un livellamento verso il basso, che farebbe sì che un regime d'asilo comune perderebbe tutto il suo valore aggiunto;

3. ricorda che l'Unione deve prevedere meccanismi alle frontiere esterne capaci di individuare i richiedenti asilo e garantire l'accesso al suo territorio alle persone che hanno diritto a una protezione internazionale, ivi compreso nell'ambito di operazioni di controllo delle sue frontiere esterne;

4. chiede che l'Agenzia Frontex fornisca dati precisi sul numero di richiedenti asilo individuati come tali nel corso delle operazioni da essa condotte e sulla sorte delle persone respinte in occasione delle medesime operazioni;

Miglioramento della legislazione in vigore

5. si compiace del fatto che nella sentenza C-133/06, del 6 maggio 2008, la Corte di giustizia delle Comunità europee abbia annullato l'articolo 29, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 36, paragrafo 3, della direttiva "procedura", che riguardavano l'adozione o la modifica di un elenco comune minimo di paesi di origine sicuri nonché di un elenco comune di paesi terzi sicuri,

6. plaude agli esperimenti positivi condotti in taluni Stati membri per accogliere i richiedenti asilo – sin dalla presentazione della domanda di protezione internazionale – in strutture aperte e in piena integrazione con le comunità locali;

7. ritiene che i richiedenti asilo sono persone vulnerabili che devono beneficiare di condizioni di accoglienza idonee; ricorda che l'universo concentrazionario non può in alcun caso aiutarli a superare i traumi vissuti nel rispettivo paese di origine o durante il viaggio verso l'Europa;

8. deplora il fatto che in numerosi Stati membri la detenzione dei richiedenti asilo sia ancora una realtà a causa del loro ingresso irregolare nel territorio e plaude pertanto all'intenzione della Commissione di inserire nella direttiva sulle condizioni di accoglienza garanzie procedurali in materia di detenzione;

9. ritiene essenziale che il campo di applicazione della nuova direttiva sulle condizioni di accoglienza venga chiarito in modo da coprire i centri di trattenimento, le zone di transito e la procedura alla frontiera;

10. raccomanda l'instaurazione, nella direttiva "accoglienza", di un sistema formale di identificazione delle persone vulnerabili, soprattutto i minori non accompagnati, le persone anziane dipendenti, le persone con disabilità, le donne incinte, i singoli genitori con bambini e le persone che hanno subito traumi (torture, stupri, violenza psicologica, fisica e sessuale);

11. ritiene che dovrebbe essere istituita una procedura di richiesta di asilo unica che dovrebbe coprire tutte le domande di "protezione internazionale" (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione temporanea);

12. si compiace del fatto che la Commissione prevede di chiarire le condizioni per l'ottenimento della protezione sussidiaria e soprattutto del fatto che essa suggerisce di rivedere il livello dei diritti e i vantaggi da accordare ai beneficiari di questo tipo di protezione;

13. ritiene auspicabile mettere in comune le informazioni sul paese di origine di cui dispongono i vari Stati membri e incoraggia la Commissione a intensificare i propri sforzi nell'attuazione di una banca di dati comune;

14. ritiene che in sede di revisione del regolamento di Dublino occorrerebbe prevedere un meccanismo di blocco dei trasferimenti verso Stati membri che non sarebbero in grado di trattare le domande in modo adeguato a causa delle loro limitate capacità di accoglienza;

Strutture amministrative

15. sostiene fermamente la creazione di un ufficio di sostegno europeo che dovrà operare in stretta collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nonché con le ONG specializzate in materia di asilo;

16. ritiene che uno dei compiti dell'ufficio di sostegno debba essere quello di analizzare con precisione le divergenze esistenti tra i sistemi di asilo nazionali in modo da contribuire a migliorarli;

17. incoraggia fermamente la Commissione a proseguire i suoi sforzi per definire un programma di formazione europeo comune in materia di asilo, consapevole che la qualità delle decisioni adottate in materia è direttamente legata a quella della formazione e dell'informazione dei decisori a livello nazionale; è del parere che in vista dell'approvazione di programmi di formazione una consultazione delle organizzazioni della società civile specializzate in materia sarebbe una garanzia di efficacia;

Integrazione dei beneficiari di una protezione internazionale

18. deplora che le regole fissate dal sistema di Dublino per determinare lo Stato incaricato dell'esame di una domanda di asilo non tengano conto dei desiderata dei richiedenti e ritiene che taluni criteri di ordine familiare, culturale e linguistico dovrebbero essere presi in maggiore considerazione ai fini di tale determinazione in modo da favorire l'integrazione dei richiedenti asilo;

19. ritiene che un primo mezzo per tener conto dell'auspicio dei richiedenti asilo di avere trattata la loro domanda nello Stato membro in cui hanno scelto di presentarla consisterebbe nell'instaurare un meccanismo volto a permettere agli Stati membri di concludere, sotto il controllo della Commissione, accordi bilaterali riguardanti l'"annullamento" del trasferimento di un numero equivalente di richiedenti asilo, con il loro accordo e nel pieno rispetto dei loro diritti, soprattutto in materia di ricongiungimento familiare;

20. esorta il Consiglio a raggiungere un accordo per estendere ai rifugiati e ai beneficiari della protezione sussidiaria il campo di applicazione della direttiva sullo status di residente di lunga durata;

21. plaude all'intenzione della Commissione di proporre una modifica della direttiva sulle condizioni di accoglienza in modo da dare ai richiedenti un accesso semplificato al mercato del lavoro, consapevoli che il loro inserimento nel mondo professionale costituisce una condizione essenziale per la loro integrazione;

22. insiste sulla necessità di migliorare l'accesso dei beneficiari della protezione sussidiaria ai diritti sociali ed economici, consapevole che ciò è essenziale alla loro integrazione;

Meccanismi di solidarietà

23. ritiene che uno degli obiettivi del sistema comune europeo di asilo deve essere quello di instaurare meccanismi efficaci di solidarietà onde migliorare la situazione dei paesi che ricevono i maggiori flussi di richiedenti asilo e che hanno difficoltà a garantir loro condizioni di accoglienza adeguate, trattarne le domande entro i tempi e le forme prescritte o integrare i richiedenti che hanno ottenuto lo status di rifugiato;

24. è del parere che la solidarietà non possa limitarsi alla concessione di mezzi finanziari e che si tratta di prevedere meccanismi di reinstallazione interna, su base volontaria, che consentirebbero ai beneficiari di una protezione internazionale di essere accolti da uno Stato membro diverso da quello che ha accordato loro il beneficio di tale protezione;

25. ritiene che si dovrebbe esaminare la possibilità di estendere l'applicazione della direttiva 2001/55 relativa alle norme minime per la concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, in particolare per potere accogliere provvisoriamente categorie specifiche di persone bisognose di protezione internazionale in assenza di un afflusso massiccio;

26. incoraggia la creazione, sotto l'egida del futuro ufficio di sostegno, di gruppi di esperti in materia di asilo che potrebbero fornire la loro assistenza agli Stati membri che si trovino alle prese con fenomeni di afflussi imprevisti e massicci di richiedenti asilo, cui non riescono a far fronte;

27. si compiace del fatto che la Commissione intende realizzare uno studio per passare in rassegna i mezzi suscettibili di migliorare la solidarietà finanziaria in seno all'Unione e attende con interesse le proposte che saranno formulate in tal senso;

Cooperazione con i paesi terzi

28. attende la valutazione dei programmi di protezione regionale annunciata per il 2008 dalla Commissione nel suo piano d'azione e la impegna a coordinare meglio le azioni condotte dai suoi vari servizi in tale contesto in modo da ottimizzare la loro sinergia e a riferire al Parlamento sugli sforzi compiuti a tal fine;

29. riconosce l'importanza di un rafforzamento delle capacità di accoglienza dei paesi di primo asilo e dell'istituzione, a livello europeo, in stretta cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, di un programma di reinstallazione che definisca i criteri comuni e i meccanismi di coordinamento;

30. prende atto con grande interesse dell'idea di istituire "procedure di entrata protetta" e

incoraggia fermamente la Commissione a farsi carico delle modalità concrete e delle implicazioni pratiche di questo tipo di misure;

31. attende con interesse i risultati dello studio sul trattamento comune delle domande di asilo al di fuori del territorio comunitario, che la Commissione prevede di realizzare per il 2009, e mette in guardia contro qualsiasi tentativo di scaricare l'onere dell'accoglienza dei richiedenti asilo e del trattamento delle loro domande sui paesi terzi o sull'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati;

o o

o

32. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione nonché all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.