

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **350**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 FEBBRAIO 1999

Risoluzione
sull'armonizzazione delle forme di protezione complementare
allo *status* di rifugiato nell'Unione europea

Annunziata il 7 aprile 1999

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto il trattato sull'Unione europea, e in particolare il suo titolo VI,

visto il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997,

vista la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950,

vista la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale risulta modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967,

vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948,

vista la Convenzione delle Nazioni Unite per l'abolizione della tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo [COM(94)0023 - C3-0107/94],

vista la sua risoluzione del 21 settembre 1995 sulla summenzionata comunicazione

della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo (1),

vista la risoluzione del Consiglio su un approccio armonizzato delle questioni relative ai paesi terzi d'accoglienza del 30 novembre-1° dicembre 1992, le conclusioni del Consiglio sui paesi per i quali non esiste generalmente grave rischio di persecuzione del 30 novembre-1° dicembre 1992, la risoluzione del Consiglio sulle richieste d'asilo manifestamente infondate del 30 novembre/1° dicembre 1992,

vista la risoluzione del Consiglio sulle garanzie minime per le procedure di asilo del 20 giugno 1995 (2),

vista la posizione comune del Consiglio sull'applicazione armonizzata della definizione del termine « rifugiato » del 4 marzo 1996 (3),

vista la risoluzione del Consiglio che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo dal 1° luglio 1996 al 30 giugno 1998 del 14 ottobre 1996 (4),

vista la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 relativa alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame di una richiesta d'asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee,

viste le proposte d'azione comune presentate dalla Commissione europea, ai sensi dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera b) del Trattato sull'Unione europea in materia di protezione temporanea degli sfollati [COM(98)0372 - C4-0505/98 - 97/0081(CNS) e COM(98)0372 - C4-0506/98 - 98/0222 (CNS)],

vista la risoluzione del Consiglio che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni

per il periodo dal 1° gennaio 1998 alla data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 18 dicembre 1997 (5),

vista la petizione n. 852/97, presentata dal signor Friedrich Magirus, cittadino tedesco, e da altri sulla politica dell'Unione europea in materia d'asilo,

visti la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e il parere della commissione per i diritti della donna (A4-0450/98),

A. considerando che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo riconosce a ciascuno il diritto di premunirsi in modo da non subire delle persecuzioni e di beneficiare dell'asilo in tutti i paesi in cui tale diritto fondamentale si iscrive nella tradizione di rispetto della persona umana degli Stati europei,

B. considerando che lo *status* di rifugiato è disciplinato dalla Convenzione di Ginevra, della quale tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono parti contraenti, e che questi Stati, attraverso tale Convenzione, si sono impegnati a tutelare tutti coloro che temono di essere perseguitati a motivo della loro razza, religione, nazionalità o appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, sempre che non rientrano fra i casi per i quali è esclusa l'applicazione di detta Convenzione a norma del suo articolo 1, paragrafo F,

C. considerando che la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiati definisce tali le persone che a causa di un fondato timore di persecuzione a motivo della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle loro convinzioni politiche si trovano al di fuori del paese di cui posseggono la cittadinanza,

D. considerando che a chiunque — in particolare donne — sia stato vittima di

(1) G.U. C 269 del 16 ottobre 1995, pag. 156.

(2) G.U. C 274 del 19 settembre 1996, pag. 13.

(3) G.U. L 63 del 13 marzo 1996, pag. 2.

(4) G.U. C 319 del 26 ottobre 1996, pag. 1.

(5) G.U. C 11 del 15 gennaio 1998, pag. 1.

sistematiche persecuzioni a sfondo sessuale, nel contesto di guerre o altri disordini sociali gravi o che tema fondatamente di esserlo, deve — in quanto appartenente a un gruppo sociale — essere riconosciuto lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra,

E. considerando del resto che alla luce delle recenti crisi le cause dei movimenti di rifugiati non devono in alcun caso essere confuse con quelle di altri movimenti migratori, e che le specificità della politica di asilo esigono una netta distinzione tra la politica di asilo e la politica di immigrazione,

F. considerando che in seno al Consiglio sono in corso dei lavori per preparare la futura strategia dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo, che tali lavori non scindono abbastanza nettamente i temi dell'immigrazione da quelli riguardanti l'asilo e che il Parlamento deve essere immediatamente consultato in materia,

G. considerando che l'entrata, il soggiorno e lo *status* delle persone in cerca di protezione internazionale sul territorio degli Stati membri non possono ridursi alle sole questioni di sicurezza interna di tali Stati, che si riferiscono a valori di ordine politico e morale garantiti dalle convenzioni internazionali delle quali tali Stati sono parti contraenti,

H. considerando che la politica d'asilo non può più essere trattata su un piano puramente nazionale e che occorre adottare, in base al nuovo Titolo IV del Trattato di Amsterdam, un approccio che consenta la protezione effettiva di tutte le persone che hanno bisogno di una protezione internazionale,

I. considerando che tale approccio deve altresì consentire l'attuazione di strategie a lungo termine per eliminare o ridurre le cause all'origine dei movimenti di rifugiati e di altre persone in cerca di protezione internazionale, ciò che implica allo stesso

tempo il rafforzamento della cooperazione con i paesi di transito e i principali paesi di origine degli immigrati, l'esame dei mezzi che permettano di ampliare l'aiuto allo sviluppo e la cooperazione economica, il potenziamento del livello di salvaguardia dei diritti dell'uomo in tali paesi e il potenziamento della lotta contro le ondate di immigrati,

J. considerando che si registra negli ultimi anni una tendenza media alla riduzione delle domande di asilo nell'Unione europea che non esclude forti disparità tra gli Stati membri e una stasi dei tassi di riconoscimento dello *status* di rifugiato in numerosi paesi, che non possono essere ricondotte al miglioramento della situazione dei diritti dell'uomo nel mondo,

K. considerando che, nel corso degli ultimi anni, numerosi Stati membri hanno rafforzato la loro legislazione in materia d'asilo e d'immigrazione, che tale rafforzamento delle legislazioni impone delle condizioni sempre più rigorose alle persone in cerca di protezione nei paesi dell'Unione e, per di più, moltiplica il numero delle condizioni che debbono soddisfare i richiedenti asilo per poter accedere alle procedure di determinazione del proprio *status*,

L. considerando che, ai termini della posizione comune del Consiglio del 4 marzo 1996, le « forme adeguate di protezione conformi al diritto nazionale » accordate alle persone che non possono rivendicare lo *status* di rifugiato benché i loro diritti fondamentali siano minacciati in caso di rinvio nei loro paesi d'origine non sono state oggetto di un approccio comune a livello degli Stati membri, e che il regime di protezione temporanea destinato agli sfollati, attualmente in discussione in seno al Consiglio, non corrisponde alla situazione delle persone succitate,

M. considerando che tale stato di fatto si traduce in un vuoto giuridico in numerosi Stati membri dell'Unione tra, da un lato, le disposizioni della Convenzione di

Ginevra e, dall'altro, il regime di protezione temporanea che riguarda unicamente situazioni di crisi e di afflusso massiccio di sfollati,

N. considerando che, ove esistono, le disposizioni nazionali destinate alle persone che non possono rivendicare lo *status* di rifugiato benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel proprio paese d'origine variano notevolmente a seconda degli Stati membri, alcuni dei quali contemplano veri e propri *status* complementari allo *status* di rifugiato, mentre altri non offrono alcuna protezione statutaria alternativa a quella derivante dalla Convenzione di Ginevra,

O. considerando che tale diversità negli ordinamenti giuridici degli Stati membri rischia di annullare gli sforzi attuali dell'Unione miranti a garantire una migliore ripartizione delle responsabilità in materia di accoglienza e di soggiorno delle persone in cerca di protezione, e di nuocere allo spirito di solidarietà degli Stati membri,

P. considerando che occorre fin d'ora preparare un maggiore ravvicinamento delle forme di protezione complementari allo *status* di rifugiato nell'Unione europea, nell'interesse delle persone coinvolte e degli stessi Stati membri, e che occorre associare a tali lavori i paesi candidati all'adesione,

1. afferma che il fatto di chiedere asilo corrisponde all'esercizio di un diritto fondamentale e ricorda che gli Stati europei, oltre ad essere responsabili per quanto riguarda l'agire sulle cause dei movimenti di rifugiati, devono, in nome delle loro tradizioni di rispetto della persona umana e degli impegni internazionali di cui sono parti contraenti, assicurarsi che tale diritto venga applicato effettivamente;

2. rileva che, dall'inizio degli anni '90, il Consiglio ha proceduto all'adozione, senza consultare il Parlamento europeo, di numerose decisioni in materia di asilo che, segnatamente, hanno formalizzato taluni

criteri di rifiuto di ammissione dei richiedenti asilo alla procedura di determinazione dello *status* di rifugiato, anche se si trattava di risoluzioni o raccomandazioni prive, di conseguenza, di effetti giuridicamente vincolanti;

3. constata che, benché occorresse un'applicazione armonizzata della definizione del termine « rifugiato » di cui all'articolo 1 della Convenzione di Ginevra nel contesto di una comunitarizzazione della politica di asilo, la posizione comune del Consiglio del 4 marzo 1996 relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine « rifugiato » ha avallato in taluni Stati membri un'interpretazione restrittiva della Convenzione di Ginevra;

4. deplora che nonostante i tentativi di uniformazione dei criteri di ammissione allo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, i tassi di ammissione varino molto da uno Stato membro all'altro per casi analoghi;

5. ribadisce che la Convenzione di Ginevra deve applicarsi anche alle persone che sono perseguitate da agenti non statali, dal momento che lo Stato stesso non è in grado di proteggere i suoi cittadini;

6. sostiene che l'istruzione dei fascicoli per determinare lo *status* di rifugiato deve avvenire entro termini ragionevoli, ciò che non è affatto il caso attualmente in svariati Stati membri;

7. deplora che il Trattato di Amsterdam non abbia completato l'evoluzione teorica rappresentata dal trasferimento della politica dell'asilo dal terzo al primo pilastro con l'introduzione, a decorrere dalla sua entrata in vigore, di autentici meccanismi di controllo democratico e giurisdizionale che consentano al Parlamento europeo di essere strettamente associato alla preparazione delle decisioni,

8. chiede alla Commissione di avviare senza indugio i lavori di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri su vari

aspetti della politica d'asilo, per essere in grado di presentare delle proposte a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam;

9. chiede che tali proposte siano conformi alla lettera e allo spirito della Convenzione di Ginevra, della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Convenzione delle Nazioni Unite per l'abolizione della tortura, sia dal punto di vista delle procedure, che dell'esame nel merito delle richieste d'asilo o del contenuto dei diritti accordati, e che qualsiasi progetto di definizione uniforme della nozione di rifugiato sia conforme alla Guida delle Procedure e dei Criteri da applicare per determinare lo *status* di rifugiato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, unica autorità qualificata per interpretare la Convenzione di Ginevra;

10. constata che le legislazioni nazionali in materia di protezione complementare variano notevolmente da uno Stato membro all'altro;

11. esprime la propria preoccupazione per la tendenza di taluni Stati a sostituire una protezione precaria che equivale a una situazione di assenza di diritto, al riconoscimento di un vero *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra;

12. auspica che il Consiglio attui, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo, il punto 4. g): « analisi delle forme di protezione complementari (la protezione *de facto* e il permesso di soggiorno per motivi umanitari) » della sua risoluzione del 14 ottobre 1996 e che tale analisi sia completata da una proposta della Commissione;

13. ritiene che una proposta siffatta, corredata da un calendario, dovrebbe prevedere, per le persone che non possono beneficiare dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, una forma di protezione complementare, che consenta agli Stati membri, conformemente ai

loro impegni internazionali in materia di protezione dei diritti dell'uomo, di accordare uno *status* a tali persone;

14. desidera essere consultato per tempo su tale proposta, per la quale propone che la protezione complementare si riferisca in particolare, sulla base degli strumenti internazionali di protezione dei diritti dell'uomo:

alle persone che sono fuggite dal loro paese e/o non possono farvi ritorno perché la loro vita, la loro sicurezza o la loro libertà sono minacciate da una situazione di violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, violazioni massicce dei diritti dell'uomo o altre circostanze che hanno gravemente turbato l'ordine pubblico;

alle persone che sono fuggite dal loro paese e/o non possono farvi ritorno perché nutrono fondati timori di essere oggetto di torture, violenze sessuali o legate all'orientamento sessuale, trattamenti inumani o degradanti, pena capitale o altre violazioni dei loro diritti fondamentali;

15. chiede, nel definire le categorie di coloro che necessitano una protezione, di riconoscere, per quanto riguarda le donne, la violenza e lo sfruttamento sessuale, in particolare la tratta delle donne, come criteri riconosciuti a livello internazionale. A questo riguardo le persone interessate dovrebbero ricevere il necessario aiuto medico e psicologico. Alle donne dovrebbe essere concesso uno *status* proprio indipendente dagli altri membri della famiglia;

16. ritiene che lo *status* complementare a quello di rifugiato debba attribuire diritti alle persone interessate;

17. riconosce che, a seconda dei singoli casi, debbono essere previste misure di integrazione nella vita sociale ed economica. Debbono essere contemplate misure speciali volte a tutelare i minori non accompagnati, secondo quanto previsto dalle direttive dell'UNHCR, compreso un alloggio adeguato in un centro specializzato sin

dal momento della presentazione della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato;

18. insiste sul fatto che le forme di protezione complementare allo *status* di rifugiato non devono rimettere in causa l'applicazione piena e integrale della Convenzione di Ginevra e al tempo stesso devono essere distinte dal regime della protezione temporanea;

19. tiene conto del fatto che la Presidenza austriaca del Consiglio ha dato un impulso stimolante alla discussione a livello europeo con il suo documento strategico sulla politica d'immigrazione e d'asilo;

20. auspica che chi faccia richiesta dello *status* complementare a quello di rifugiato, e sia stato respinto in prima istanza, possa

presentare appello con effetto sospensivo di ogni misura d'espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera;

21. auspica di associare strettamente i parlamenti nazionali, i parlamenti dei paesi candidati all'adesione, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e le organizzazioni non governative interessate a una riflessione destinata a elaborare una vera e propria protezione complementare allo *status* di rifugiato nell'Unione europea;

22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché ai governi e ai parlamenti dei paesi candidati.

NICOLE FONTAINE
Vicepresidente