

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 NOVEMBRE 1992

Risoluzione
sull'armonizzazione nella Comunità delle legislazioni
e delle politiche in materia di diritto d'asilo

Annunziata il 5 gennaio 1993

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, con riferimento particolare all'articolo 14, che recita: « Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni »,

visti la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei profughi del 1951 e il Protocollo aggiuntivo del 1967, ratificati da tutti gli Stati membri,

vista la norma 3.36 dell'Allegato 9 della Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione internazionale, secondo cui alle compagnie aeree possono infliggersi sanzioni solo in caso di gravi negligenze,

assimilabili a un aiuto all'immigrazione illegale,

visti l'articolo 13 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la raccomandazione 1/16 del Consiglio d'Europa e il paragrafo 7 delle conclusioni del Comitato esecutivo dell'UNHCR (EXCOM-CONCL, n. 8/1977), che prevedono un effetto sospensivo nel corso della procedura d'appello,

vista la Dichiarazione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sui Diritti dell'uomo, adottata nella riunione del Consiglio del 21 luglio 1986,

viste le sue precedenti risoluzioni in merito, fra l'altro la risoluzione del 12

marzo 1987 sui problemi inerenti al diritto di asilo (1) e la risoluzione del 13 settembre 1991 sulla libertà di circolazione e la sicurezza nella Comunità (2), con particolare riferimento alle richieste avanzate al Consiglio e alla Commissione di elaborare proposte per l'armonizzazione dei requisiti per la concessione dei visti e delle legislazioni in materia di stranieri e diritto d'asilo, nonché in ordine all'elaborazione di una politica comune europea sui profughi,

visti gli sforzi particolari compiuti dalle organizzazioni non governative impegnate in attività a favore dei profughi, senza le quali sarebbe impossibile dare alloggio e assistenza alle persone che chiedono asilo negli Stati membri della Comunità e le autorità si troverebbero a far fronte ad un grande numero di profughi, con elevati costi amministrativi, sociali e finanziari,

viste le risoluzioni e le raccomandazioni del Comitato dei ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul trattamento giuridico e sociale dei richiedenti asilo,

visto il Libro bianco della Commissione sul completamento del mercato interno per il Consiglio europeo del giugno 1985, in cui si annuncia la presentazione di una proposta di direttiva sul coordinamento delle disposizioni che regolano il diritto di asilo e lo status dei profughi non oltre il 1988, proposta a tutt'oggi non ancora presentata,

visto che, in conformità dell'obiettivo di creare un'Unione europea, la Comunità, quale parte in causa del continuo processo verso l'integrazione, deve stabilire l'armonizzazione dei provvedimenti nell'ambito della legislazione sul diritto d'asilo,

visti i criteri e le procedure diversi e spesso inadeguati applicati dagli Stati membri nell'assolvere ai loro obblighi di carattere giuridico ed umanitario nei confronti dei richiedenti asilo e dei profughi,

visto che una politica armonizzata sul diritto d'asilo deve provvedere alla situazione dei profughi di fatto, e che agli interessati va sempre garantito il diritto alla presentazione di una richiesta d'asilo oltre che l'accesso all'apposita procedura,

visto il desiderio, manifestato e ribadito da parte degli Stati membri di superare tale situazione armonizzando la loro impostazione sul diritto d'asilo, come espresso in diversi Consigli europei consecutivi,

vista la Convenzione di Dublino sullo Stato competente per l'esame della richiesta di asilo,

visti gli articoli compresi dal K al K.9 del Trattato sull'Unione europea e la Dichiarazione sull'asilo contenuta nell'Atto finale,

vista la propria risoluzione del 10 ottobre 1990 sulle conclusioni della commissione d'inchiesta sul razzismo e la xenofobia (3),

vista la seconda relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni sull'entrata in vigore degli accordi di Schengen (A3-0336/92),

visti gli elementi emersi nelle audizioni pubbliche con rappresentanti dei parlamenti degli Stati membri, dell'UNHCR e delle organizzazioni non governative operanti in questo campo,

vista la proposta di risoluzione presentata dall'on. Arbeloa Muru sui postulanti all'asilo negli aeroporti europei (B3-0630/92),

(1) G.U. n. C 99 del 13 aprile 1987, pag. 167.

(2) G.U. n. C 267 del 14 ottobre 1991, pag. 197.

(3) G.U. n. C 284 del 12 novembre 1990, pag. 57.

visto l'articolo 121 del proprio regolamento,

visti la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari sociali, l'occupazione e le condizioni di lavoro (A3-0337/92),

A. considerando che gli Stati membri della Comunità debbono dare l'esempio per quanto concerne il rispetto della dignità umana,

B. considerando che l'elaborazione di una politica armonizzata della Comunità europea sul diritto d'asilo è in gran parte nelle mani di funzionari nazionali e del potere esecutivo, con scarsa o nessuna responsabilità diretta di fronte ai parlamenti nazionali ed al Parlamento europeo,

C. considerando che soltanto richiamandosi all'articolo 100 C del trattato CE introdotto dal trattato sull'Unione europea, gli Stati membri saranno certi che le loro legislazioni e prassi relative al diritto di asilo saranno coerenti e conformi con le leggi comunitarie e con il dovuto grado di pubblica responsabilità,

D. certo di dover affermare, nell'assolvere al proprio ruolo democratico fondamentale quale voce dei singoli, il diritto di coloro che chiedono asilo e combattono gli abusi,

E. convinto che gli Stati membri dovrebbero combattere più attivamente le cause dell'esodo e favorire una politica preventiva che impedisca l'insorgere del problema dei profughi e che corrisponda alla responsabilità storica, politica, economica e all'importanza della Comunità e degli Stati membri,

F. consapevole che nel lungo termine il problema dei rifugiati debba essere regolato dal progresso economico e sociale e dalla stabilità politica nei paesi di origine dei profughi e che la Comunità è

chiamata a svolgere un grande ruolo, in particolare verso i paesi con i quali esistono accordi di cooperazione,

G. convinto della necessità di un approccio comune a livello europeo per quanto concerne le politiche di accoglienza e di integrazione attiva dei richiedenti asilo,

1. chiede che gli Stati membri rispettino l'intento della summenzionata dichiarazione sull'asilo secondo cui « .. il Consiglio esaminerà in via prioritaria le questioni concernenti la politica di asilo degli Stati membri, al fine di pervenire all'inizio del 1993 all'adozione di un'azione comune volta ad armonizzarne alcuni aspetti... e « ... il Consiglio esaminerà anche, sulla base di una relazione, la possibilità di applicare l'articolo K9 a dette materie »;

2. chiede che al prossimo Consiglio europeo gli Stati membri ribadiscano formalmente il proprio impegno in ordine alla lettera e allo spirito della Convenzione di Ginevra del 1951 e del protocollo del 1967, compreso il ruolo dell'UNHCR in ossequio alle disposizioni della Convenzione europea sui diritti umani;

3. chiede che la Commissione assuma maggiori responsabilità e svolga un ruolo più attivo in materia di politica di asilo e dei profughi;

4. chiede che, nel perseguire le loro politiche in materia di diritto d'asilo, gli Stati membri cooperino con l'UNHCR e, se necessario, ne seguano le direttive, conformemente a quanto disposto dall'articolo 35 della Convenzione di Ginevra;

5. chiede che gli Stati membri consultino altresì le esistenti ONG attive nel campo dei diritti umani e del diritto di asilo;

6. chiede che ogni Stato membro, qualora non vi abbia ancora adempiuto, riconosca con la legislazione nazionale ed ap-

proprie istruzioni amministrative il diritto di chiedere asilo per i soggetti contemplati dalla Convenzione di Ginevra;

7. chiede che le norme giuridiche e le procedure applicabili ai richiedenti asilo

a) assicurino il libero accesso al territorio e il libero e automatico accesso alle procedure, anche qualora gli Stati interessati applichino disposizioni basate su un elenco di « Paesi di origine sicuri »

b) assicurino un'udienza iniziale esauriente ed equa

c) assicurino in ogni caso un'assistenza legale gratuita

d) garantiscano ai richiedenti asilo e ai loro rappresentanti legali il diritto di prendere visione degli atti

e) predispongano un servizio di interpretazione

f) prevedano una procedura di appello per motivi di diritto o di fatto presso un tribunale e che durante tale esame il richiedente non sarà espulso, salvo motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico e previa decisione giudiziaria;

g) garantiscano che una decisione in prima istanza non richieda più di sei mesi;

h) prevedano l'apertura delle vie legali e nessuna restrizione della garanzia delle medesime;

i) assicurino l'accesso all'UNHCR, ai rappresentanti di organizzazioni per i diritti umani e a quanti sono designati come persone di fiducia dal richiedente asilo interessato;

8. chiede che, al fine di determinare lo status dei profughi su basi uniformi, gli Stati membri si avvalgano del manuale dell'UNHCR sulle procedure e i criteri per valutare lo status di profughi;

9. chiede che venga creato un gruppo ad hoc di esperti provenienti da tutti gli Stati membri assieme ad un rappresen-

tante della Commissione e dell'UNHCR per fornire consulenza su casi senza precedenti;

10. chiede che sulla base di tali casi venga compilato un Libro dei precedenti, rivisto a scadenze regolari e disponibile non solo a tutti i funzionari che si occupano delle richieste di asilo ma anche alle organizzazioni per i diritti dell'uomo e alle organizzazioni che si adoperano per la difesa degli interessi dei richiedenti asilo; rileva che va altresì garantito il diritto alla tutela della sfera personale;

11. chiede che sia istituito un comitato europeo per i richiedenti asilo e i profughi (ECAR) incaricato di fornire decisioni pregiudiziali sulle questioni attinenti al paese d'origine; l'ECAR dovrebbe essere composto di rappresentanti del Consiglio, della Commissione, dell'UNHCR e di esperti legali, e presentare una relazione annua al Parlamento europeo che esprima un parere in merito;

12. chiede che il potere decisionale definitivo sull'interpretazione delle disposizioni attinenti al diritto di asilo negli Stati membri della Comunità e sull'interpretazione delle varie convenzioni (Convenzione sui diritti umani, Convenzione di Ginevra sui profughi) sia demandato a una Corte di giustizia internazionale in modo da consentire, nel lungo periodo, un pari trattamento dei richiedenti l'asilo nei vari Stati membri della Comunità;

13. chiede che gli Stati membri adottino provvedimenti immediati in vista dell'adozione di una politica comune che preveda la tutela dei profughi di fatto e l'organizzazione degli aspetti pratici della loro accoglienza compreso come minimo il diritto umanitario di restare fintanto che non si presenterà la possibilità di ritornare in sicurezza e con dignità nel paese di origine;

14. chiede che la Commissione, al fine di affrontare la questione dei profughi di fatto, avanzi proposte per l'esame e l'ap-

provazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio;

15. chiede che gli Stati membri e la Commissione istituiscano un sistema di assistenza economica e politica a favore di quei paesi potenzialmente in grado di dare origine al fenomeno dei profughi nella prospettiva di affrontarne alla radice le cause e individuare soluzioni durevoli; all'uopo la Commissione e il Consiglio dei ministri, in sede di negoziati con paesi terzi su accordi commerciali e di cooperazione dovrebbero porre come condizione che le parti contraenti si impegnino a preservare i diritti derivanti dalla Convenzione europea sui diritti umani e dalla Convenzione di Ginevra sui profughi e ad adoperarsi, con provvedimenti documentabili, a favore di una tutela effettiva delle minoranze; si impegna ad approvare i succitati accordi solo a questa condizione;

16. chiede che tutti i richiedenti asilo abbiano accesso liberamente e automaticamente alle procedure di ammissione conformemente allo spirito della Convenzione di Ginevra e che le politiche in materia di visto (e l'utilizzo delle cosiddette zone internazionali) non costituiscano un impedimento all'accesso alla procedura;

17. reputa che gli eventuali provvedimenti sulla responsabilizzazione dei trasportatori, allorquando i loro clienti non dispongano dei documenti richiesti, non possono essere contrari alle disposizioni dell'allegato 9 della Convenzione di Chicago del 1944 sulla navigazione aerea internazionale, a meno che non possano essere provate gravi negligenze a carico di dette compagnie;

18. chiede che il personale operante nel settore venga formato secondo criteri comuni e costantemente informato, con scambi fra gli Stati membri ed avvalendosi dell'esperienza dell'UNHCR;

19. chiede che nel caso di un afflusso straordinario di profughi ciascuno Stato

membro li accolga, secondo le sue capacità, nel suo territorio;

20. chiede che gli Stati membri vadano incontro ai desiderata dei profughi nella scelta del paese che li accoglierà, ai sensi della raccomandazione n. 15 del Comitato esecutivo dell'UNHCR;

21. chiede che vengano conclusi e formalizzati accordi che prevedano l'assistenza da parte degli Stati membri a favore di uno Stato membro che accolga un elevato numero di profughi;

22. chiede che i provvedimenti di accoglienza garantiscano la sicurezza, la salute e l'integrità fisica e morale del richiedente asilo; in linea di massima un richiedente asilo non può essere detenuto, salvo circostanze eccezionali, fra cui l'attesa di rimpatrio o in caso di ricorso contro il rigetto della domanda di asilo o di domande di asilo palesemente infondate; a tal fine occorre rispettare le norme imposte dalle organizzazioni dell'ONU competenti; la decisione rientra nella sfera di competenza ministeriale e l'interessato deve poter sporgere appello contro detta decisione; occorre altresì prevedere una regolare valutazione (al massimo ogni due settimane) della necessità della detenzione e l'interessato non può in alcun caso essere sistemato in condizioni di carattere penale;

23. chiede che gli Stati membri rivedano le proprie concezioni su una sistemazione centralizzata dei richiedenti asilo ed esauriscano tutte le possibilità di decentrare la sistemazione;

24. chiede che la Comunità e gli Stati membri mettano fondi a disposizione delle organizzazioni umanitarie, delle associazioni e dei Comuni che si occupano di profughi onde informare la popolazione dei Comuni nei quali vengono sistemati i richiedenti asilo in merito alle cause della fuga e al diritto all'asilo;

25. chiede che, nel prendere in esame un alto numero di richieste d'asilo palese-

mente immotivate, gli Stati membri forniscano il personale sufficiente affinché tutti i richiedenti abbiano pieno e regolare accesso al sistema e alle procedure di ammissione, prevedendo tuttavia procedure di revisione delle domande in forma semplificata, quanto più rapidamente possibile e con effetto sospensivo;

26. chiede che vengano formulati criteri comuni per determinare i requisiti di un paese sicuro di primo asilo e che detti criteri vengano formulati di concerto con l'UNHCR;

27. chiede che nei criteri di cui al paragrafo 26 figurino almeno i seguenti punti:

a) la ratifica della Convenzione del 1951 e un resoconto del rispetto e dell'osservanza della stessa e delle più importanti Convenzioni internazionali sui diritti umani;

b) la disponibilità di accogliere i richiedenti asilo respinti e di garantire loro condizioni umane accettabili;

c) l'esistenza di procedure adeguate;

28. chiede che gli Stati membri, avvalendosi delle informazioni dell'UNHCR, definiscono criteri comuni e traggono conclusioni dalla situazione nel paese di origine, a condizione che nel contempo gli Stati membri riconoscano congiuntamente che la presunzione di sicurezza possa essere confutata su istanza del richiedente o per suo conto;

29. chiede che non venga formulata la definizione di paese di origine sicuro finché gli Stati membri non concordino criteri comuni per l'individuazione di tali paesi che includano i punti seguenti:

a) adesione alle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e rispetto delle stesse;

b) adesione e accessibilità delle persone a organizzazioni internazionali attive in materia di diritti umani;

c) garanzie per il rispetto del diritto all'accesso ai tribunali, del diritto di difesa e del diritto di appello;

30. chiede che gli Stati membri rafforzino le loro procedure investigative e le sanzioni penali contro la minaccia delle reti di immigrazione clandestina;

31. chiede che, perché uno Stato membro possa decidere che siano venute meno le circostanze per il riconoscimento dell'asilo, come previsto dalla Convenzione di Ginevra, tutti gli Stati membri debbano convenire in tal senso, previa consultazione dell'UNHCR;

32. chiede che gli Stati membri e la Commissione, di concerto con il Parlamento europeo e in ossequio alla summenzionata dichiarazione del Consiglio sull'asilo, istituiscano un sistema di scambio di informazioni che favorisca l'efficienza e l'uniformità delle loro procedure di richiesta di asilo, comprendente, se necessario, la raccolta di dati personali ai quali comunque vanno applicate misure per la tutela della riservatezza del richiedente asilo, del coniuge e delle persone a carico; detti dati dovranno scomparire da qualsiasi schedario non appena sia accordato il diritto d'asilo;

33. chiede che gli Stati membri, al momento di insediare un centro per informazioni, consulenze e scambio di dati (clearing house) come deciso a Lisbona l'11 giugno 1992 in occasione della riunione dei Ministri preposti all'immigrazione, si uniformino ai seguenti principi:

la clearing house deve essere dotata di uno statuto indipendente da parte degli Stati membri e deve altresì poter raccogliere i dati meno interessanti per talune istanze pubbliche, fra l'altro dati forniti da organizzazioni private;

la clearing house può raccogliere ed elaborare informazioni singole, ma in nessun caso può essere incaricata di preparare una « armonizzazione della politica di asilo »;

le raccolte di dati sulle quali si basano le decisioni delle autorità nei confronti degli individui devono essere parimenti accessibili all'organo pubblico interessato e alla persona interessata o all'individuo e all'istanza incaricata dall'interessato di assisterlo;

l'informazione raccolta deve essere comprensibile, attuale e veritiera;

la clearing house non può raccogliere informazioni riguardanti i singoli richiedenti asilo;

il funzionamento della clearing house deve essere sottoposto a un controllo da parte dei parlamenti e tutte le informazioni raccolte devono essere accessibili all'UNHCR e agli esperti in materia di asilo e di politica dei profughi;

34. chiede che gli Stati membri, nell'esaminare i casi dei richiedenti asilo respinti, agiscano in conformità delle norme sull'immigrazione; nei casi in cui sarà rifiutata la richiesta di asilo, occorrerà agevolare il rimpatrio verso e in cooperazione con il paese di origine;

35. raccomanda al Consiglio di vigilare a che negli Stati membri si prenda

l'iniziativa per accordare ai richiedenti asilo la cui domanda sia stata accolta dalle autorità nazionali aiuti temporanei di carattere sociale;

36. raccomanda al Consiglio di vigilare affinché negli Stati membri si prenda l'iniziativa per assicurare il benessere dei rifugiati riconosciuti tali in conformità della Convenzione di Ginevra;

37. chiede che le organizzazioni specializzate nell'aiuto ai rifugiati siano sostenute finanziariamente e siano consultate sulla politica in materia di asilo;

38. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, ai Ministri preposti alla politica dell'immigrazione, alle segreterie degli organi consultivi ufficiali citati nella risoluzione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Consiglio d'Europa e all'UNHCR.

ENRICO VINCI
Segretario generale

JOÃO CRAVINHO
Vicepresidente

