CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **339**

RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 GENNAIO 1999

Raccomandazione
del Parlamento europeo al Consiglio sul programma di lavoro nell'ambito della cooperazione Schengen fino al giugno 1999

Annunziata il 1º marzo 1999

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto l'articolo 94 del suo regolamento,

visti l'articolo 7A e 100C (TCE) nonché l'articolo K.6, paragrafo 3 (TUE),

visti il trattato di Amsterdam e in particolare gli articoli 61, 62 e 63 del trattato CE, gli articoli 30, 31, 43, 44 e 45 del trattato UE, i protocolli e le dichiarazioni sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea e segnatamente i protocolli e le dichiarazioni concernenti la posizione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca,

viste le conclusioni della Presidenza in occasione del Consiglio europeo svoltosi l'11 e 12 dicembre 1998 a Vienna,

viste le proposte legislative sulla libera circolazione e le misure politiche connesse attualmente all'esame,

viste la tradizionale Unione nordica dei passaporti tra la Danimarca, la Finlandia, la Svezia, la Norvegia, l'Islanda e le isole Færøer e l'area comune di transito tra il Regno Unito e l'Irlanda,

vista la proposta di raccomandazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni (A4-0006/99),

A. avendo preso conoscenza, attraverso la commissione parlamentare competente:

a) dei lavori effettuati nel 1997 nell'ambito della cooperazione Schengen nonché del programma di lavoro della Presidenza tedesca per il periodo luglio 1998-giugno 1999,

b) delle relazioni dell'Autorità comune di controllo (ACC) per il periodo marzo 1997-marzo 1998 nonché del funzionamento della rete SIRENE,

B. ricordando che:

a) l'obiettivo dell'accordo di Schengen e della successiva convenzione di applicazione è quello di creare uno spazio atto a garantire pienamente la libera circolazione delle persone, trovando un equilibrio ragionevole fra i princìpi della libertà e della sicurezza,

b) di conseguenza, le misure compensative in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria non possono in alcun caso prevalere sul consolidamento di detto spazio di libertà e sicurezza e sulla salvaguardia della libera circolazione delle persone,

c) il funzionamento dell'Unione nordica dei passaporti e dell'area comune di transito tra il Regno Unito e l'Irlanda dimostra che la libertà di viaggiare può essere realizzata senza strutture sofisticate,

C. consapevole del fatto che:

a) l'integrazione di Schengen nell'Unione deve conciliare l'efficacia e il rispetto della logica giuridica e istituzionale dell'Unione e che pertanto gli obiettivi definiti al primo pilastro prevalgono sulle misure da definire nel quadro del terzo pilastro,

b) il trattato di Amsterdam fissa un obiettivo più ambizioso della semplice libertà di circolazione delle persone in quanto comprende anche la libertà di vivere in uno spazio di giustizia e di sicurezza nel quale siano garantiti tutti i diritti fondamentali,

D. rivolgendosi alla Presidenza tedesca nella sua duplice responsabilità di Presidenza della cooperazione Schengen e di Presidenza del Consiglio,

formula le seguenti raccomandazioni:

I. L'INTEGRAZIONE DI SCHENGEN NEL TRATTATO DELL'UNIONE.

1. ritiene essenziale che gli Stati membri aderenti agli accordi di Schengen compiano progressi nello sforzo di integrazione e di cooperazione intensificata nel quadro dell'Unione; ritiene tuttavia che, nella fase di transizione di qui all'entrata in vigore del nuovo trattato, gli Stati di Schengen dovrebbero ispirarsi ai metodi di lavoro dell'Unione per quanto concerne:

il rispetto dei diritti fondamentali dei propri cittadini e dei cittadini di paesi terzi,

l'integrazione nei metodi di lavoro delle norme elementari di sicurezza giuridica che prevalgono sugli atti formali rispetto alla *soft law*,

la trasparenza e il controllo democratico del processo decisionale,

i controlli giuridici e di efficacia sulle attività decise nell'ambito di una cooperazione rafforzata;

2. è preoccupato per il fatto che, ad oltre un anno dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, gli Stati Schengen non abbiano ancora definito il loro *acquis* né abbiano chiarito quali componenti siano nel frattempo divenuti obsoleti e per la possibilità che in futuro sorgano problemi in ordine alla portata delle istruzioni utilizzate quotidianamente dai servizi (quali ad esempio le disposizioni raccolte nel manuale « Frontiere esterne » e nelle « Istruzioni consolari »);

3. ritiene d'importanza fondamentale che l'*acquis* di Schengen sia definito in tempo utile onde consentire agli Stati membri dell'Unione di ripartire tale *acquis* tra il primo e il terzo pilastro sin dall'entrata in

vigore del trattato; infatti, il ricorso alla clausola di salvaguardia (prevista dall'articolo 2, paragrafo 1, quarto comma del protocollo di Schengen), secondo cui l'insieme di Schengen verrà considerato fondato sul terzo pilastro, sarebbe da considerare come un grave fallimento di cui la Presidenza del Consiglio sarebbe responsabile dal punto di vista sia istituzionale che politico e costituirebbe un grave ostacolo alla comunitarizzazione di taluni settori realizzata dal trattato di Amsterdam;

4. è preoccupato per la creazione di una « commissione permanente incaricata dell'applicazione di Schengen » ad alcuni mesi dall'entrata in vigore del trattato, che rischia di pregiudicare compiti delle istituzioni per quanto riguarda l'attuazione di politiche a livello europeo nonché degli Stati membri; ritiene che, al momento dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, spetterà alla Commissione riprendere queste competenze; in ogni caso, esorta gli Stati membri firmatari dell'accordo di Schengen ad adottare le misure necessarie affinché la commissione permanente espleti i compiti che le sono stati affidati in materia di controllo del rispetto delle condizioni relative ai paesi candidati e di creazione delle basi necessarie alla corretta applicazione della Convenzione, contestualmente ai lavori preparatori finalizzati all'integrazione dell'*acquis* dei Schengen in ambito UE;

5. sollecita gli Stati membri a cooperare al massimo nel quadro delle attività in corso al fine di integrare l'*acquis* di Schengen nell'Unione; esprime preoccupazioni di carattere tecnico per quanto riguarda l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nonché le riserve in merito all'integrazione delle norme di Schengen nel primo pilastro, in particolare per quanto riguarda l'inclusione delle disposizioni della Convenzione di Schengen in materia di sanzioni (articolo 3, paragrafo 2, articolo 26, paragrafi 2 e 3 e articolo 27, paragrafo 1), condizioni di ammissione degli stranieri (articolo 5), controlli e sorveglianza delle frontiere (articoli 7 e 8), estradizione (articolo 60), armi da fuoco e munizioni (articoli da 77 a 91); ritiene nefasta, ai fini della certezza giuridica, la definizione di una clausola generale che coprirebbe tutte le disposizioni che non hanno potuto essere identificate; si unisce all'appello del Consiglio europeo di Vienna ed invita la Commissione a proporre un'iniziativa per integrare l'*acquis* di Schengen nel trattato;

6. ritiene che l'accordo da concludere con la Norvegia e l'Islanda dovrà iscriversi rigorosamente nel quadro istituzionale dell'Unione e nel rispetto delle leggi vigenti in Norvegia e in Islanda purché siano compatibili con i princìpi comunitari, in modo da garantire la libera circolazione delle persone conformemente all'Unione nordica dei passaporti, che si è dimostrata efficace negli ultimi 40 anni;

7. ritiene che il Parlamento europeo dovrebbe essere informato sul contenuto dell'*acquis* di Schengen e consultato sul progetto di decisione che integra tale *acquis* nel trattato sull'Unione nonché sull'accordo con la Norvegia e l'Islanda, in quanto tale decisione pregiudica le basi giuridiche delle future proposte miranti a sviluppare l'*acquis* di Schengen e quindi il ruolo delle istituzioni europee in rapporto a queste future proposte; invita la propria commissione competente a esaminare l'opportunità di adire la Corte di giustizia qualora il Consiglio non consulti il Parlamento europeo;

8. chiede al Consiglio e alla Commissione di negoziare col Parlamento europeo un accordo interistituzionale concernente l'associazione del Parlamento europeo alla definizione delle strategie nonché alle misure legislative previste nel terzo pilastro;

9. ritiene che, sebbene sino all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam i testi delle decisioni e delle dichiarazioni del comitato esecutivo e del gruppo centrale di Schengen rimangano di competenza degli Stati Schengen, questi ultimi dovrebbero ispirarsi ai princìpi sanciti dal trattato di Amsterdam in merito all'informazione e

all'accesso ai documenti, prevedendo sin d'ora di:

rivedere e pubblicare le norme di classificazione dei documenti e declassare tutti i documenti che non soddisfano criteri obiettivi;

far tradurre in tutte le lingue ufficiali e pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* i testi già adottati, informare il Parlamento europeo e in pari misura i parlamenti nazionali: un documento che è pubblico in uno Stato membro deve esserlo anche negli altri Stati per evitare discriminazioni tra cittadini europei,

rendere accessibile ai cittadini informazioni più copiose e pertinenti sugli effetti dell'esecuzione dell'accordo,

redigere una raccolta delle giurisprudenze nazionali ed europee su Schengen nonché una raccolta delle « migliori prassi »;

10. ritiene che le informazioni trattate nel quadro della cooperazione Schengen debbano essere conformi alle norme sulla protezione dei dati previste dalla direttiva 95/46/CE (1) e sottoposte all'autorità di controllo prevista dall'articolo 286 TCE, che dovrebbe ispirarsi all'esperienza e ai metodi di lavoro sviluppati dall'Autorità Comune di Controllo di Schengen (ACC);

11. ritiene tuttavia che, in attesa di una regolamentazione generale (interpilastro) sulla protezione dei dati e dell'autorità di controllo applicabile al primo e al terzo pilastro, sarebbe ormai auspicabile procedere alla trasformazione del Sistema d'Informazione di Schengen (SIS) in un Sistema di Informazione Europeo (SIE), il cui fulcro sarebbe costituito dai dati connessi alla circolazione delle persone nonché all'immigrazione conformemente al nuovo capitolo IV del TCE; ritiene che, per evidenti ragioni di sussidiarietà e di efficacia, tale sistema dovrebbe:

a) essere sviluppato in quanto rete transeuropea (cfr. codecisione IDA II) e finanziato a titolo del bilancio dell'Unione, conformemente all'articolo 129 C del trattato in vigore;

b) essere gestito da un'agenzia sotto il controllo operativo della Commissione (per i dati del titolo IV) e del Consiglio (per i dati del titolo VI);

c) essere soggetto al controllo dell'autorità prevista dal nuovo articolo 286 TCE (cfr. punto precedente);

d) integrare i dati già gestiti in seno al Sistema Informatico Doganale per evitare doppioni e garantire la coerenza fra i dati;

e) garantire la separazione funzionale (livello d'accesso, sistema di sicurezza ...) richiesta dai servizi utenti finali che agiscano nel quadro comunitario o nel quadro del terzo pilastro;

f) esaminare le relazioni esistenti con i sistemi informatici di Europol;

ritiene che nel frattempo sarebbe opportuno prevedere, mediante una convenzione firmata dallo Stato membro che garantisce la gestione del SIS, la manutenzione evolutiva del sistema;

12. si rammarica che il Consiglio abbia deciso di integrare il segretariato Schengen nel segretariato del Consiglio; ritiene che un'integrazione in seno alla Commissione avrebbe garantito una maggior coerenza tra la politica in materia di sicurezza e di giustizia e quella concernente la libera circolazione delle persone;

II. Altre priorità figuranti nel programma della Presidenza tedesca.

13. appoggia l'impegno della Presidenza tedesca a migliorare la cooperazione internazionale in caso di azioni penali a condizione che tale cooperazione sia debitamente regolamentata e formi oggetto di controllo giuridico; constata che una tale misura potrebbe rendere più trasparente una pratica istituita informalmente nelle regioni frontaliere; chiede che siano garantiti i diritti delle persone interessate;

(1) *G.U.* L 281 del 23 novembre 1995, pag. 31.

14. appoggia le decisioni degli Stati Schengen volte a:

a) sopprimere la lista grigia che attualmente annovera ventitré Stati;

b) armonizzare le loro politiche in materia di visti entro il 1° gennaio 1999 prevedendo l'armonizzazione delle procedure e delle modalità di assunzione a carico, a condizione che questa contribuisca alla trasparenza delle procedure e riduca i tempi e che sia garantito il diritto al ricorso delle persone interessate;

c) applicare uniformemente le disposizioni in materia di visti e autorizzare l'accesso ai dati relativi ai visti e alle rappresentanze diplomatiche all'estero, a condizione che siano rispettati i criteri rigorosi di affidabilità e di aggiornamento dei dati;

d) introdurre quanto prima modelli normalizzati di titoli di soggiorno per gli stranieri;

III. VALUTAZIONE DEL FUNZIONAMENTO DI SCHENGEN: RELAZIONE ANNUALE DEL COMITATO ESECUTIVO E DELL'AUTORITÀ COMUNE DI CONTROLLO.

15. ritiene che una valutazione effettiva del funzionamento di Schengen sia subordinata ad una soluzione soddisfacente dei problemi concernenti il diritto dei cittadini alla libera circolazione, alla sicurezza e all'accesso alla giustizia nonché alla cooperazione fra Stati membri in materia di lotta contro la criminalità; manifesta però preoccupazione per la mancanza di qualunque sistema affidabile di verifica sistematica dell'efficacia delle attività svolte a livello della cooperazione Schengen e delle misure d'applicazione adottate nell'ambito di ciascuno Stato membro;

Estensione dello spazio Schengen.

16. plaude ai progressi compiuti relativamente all'integrazione dell'Italia e dell'Austria nel sistema Schengen e auspica un prossimo accesso della Grecia;

17. invita il Regno Unito e l'Irlanda ad associarsi alle politiche previste dal titolo IV del trattato; esorta questi due Stati membri ad adottare un'impostazione coerente per quanto riguarda l'*opting-in* rispetto all'*acquis* di Schengen; invita i paesi firmatari degli accordi di Schengen a incoraggiare l'*opting-in* di questi due Stati membri accordando la dovuta attenzione all'apertura, alla trasparenza e alla certezza giuridica;

18. segnala che, diversamente dal Regno Unito e dall'Irlanda, tutti i nuovi Stati membri sono stati invitati ad applicare un regime di controllo alle frontiere di Schengen; auspica che, al momento della valutazione dell'applicazione delle norme Schengen da parte dei paesi candidati, siano ugualmente presi in considerazione il funzionamento indipendente e imparziale della giustizia e il rispetto dei diritti della persona nonché dei princìpi dello stato di diritto, la situazione geografica e i legami con minoranze etniche al di fuori del territorio dell'Unione europea;

Applicazione dell'articolo 2.2 della Convenzione.

19. deplora che la Francia seguiti a ricorrere alla disposizione derogatoria prevista all'articolo 2, paragrafo 2 della convenzione concernente le sue frontiere terrestri col Belgio e Lussemburgo, nonostante gli sforzi concertati della Francia e dei paesi Benelux nella lotta contro il traffico di droga; chiede pertanto che il governo francese sopprima finalmente i controlli alle proprie frontiere con il Belgio e il Lussemburgo;

20. prende atto dell'intenzione del Belgio e dei Paesi Bassi di effettuare controlli alle frontiere interne durante i Campionati europei di calcio nel 2000; ritiene che le misure intese a limitare la libera circolazione delle persone debbano applicarsi esclusivamente a individui che, in seguito al loro comportamento in passato e alle loro eventuali condanne, pos-

sono costituire un serio pericolo per la sicurezza pubblica;

21. deplora la mancanza di solidarietà fra gli Stati Schengen nel momento in cui l'Europa si vede confrontata ad un afflusso di curdi provenienti da territori curdi dell'Iraq e della Turchia;

Politica d'asilo.

22. ritiene positiva l'entrata in vigore il 1º settembre 1997 della convenzione di Dublino; constata che permangono problemi relativi alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame della domanda d'asilo;

Funzionamento del sistema « informazione Schengen ».

23. constata che l'incidente avvenuto all'ufficio belga SIRENE, dal quale sono stati sottratti alcuni dati personali, ha dimostrato l'insufficienza della protezione delle banche dati SIRENE e N-SIS; esige che a tutti i livelli siano adottate misure per cifrare le informazioni, migliorare il tracciamento e ridurre il numero di utenti privilegiati;

24. rinnova la sua richiesta di migliorare il coordinamento fra i paesi Schengen per quanto concerne l'integrazione dei dati nel SIS, la limitazione della schedatura di polizia, la prevenzione di rischi reali o di comportamenti criminali specifici, rispettando le disposizioni internazionali previste in materia nell'ambito del Consiglio d'Europa;

Funzionamento dell'Autorità Comune di Controllo

25. plaude al riconoscimento da parte del comitato esecutivo di un ruolo portante della ACC, ma chiede che l'ACC sia dotata di una struttura indipendente e di un bilancio sufficiente a svolgere il suo ruolo di tutore dei diritti dei cittadini; insiste affinché le sia concesso un *user's account* onde agevolare il controllo sul C-SIS;

26. constata che l'ACC nei suoi pareri dimostra che sussistono gravi problemi per quanto concerne:

le condizioni di sicurezza per il trattamento e la trasmissione di dati personali informatizzati;

la conservazione illecita di dati concernenti avvisi di ricerca;

il mancato rispetto del principio della finalizzazione dei dati;

il mancato rispetto dei diritti delle persone in caso di abusi concernenti i dati relativi all'identità;

la mancanza di diritto di ricorso per le persone a cui sia stato rifiutato l'accesso al territorio;

27. chiede che i pareri dell'ACC siano seriamente tenuti in considerazione dal comitato esecutivo e che sia dato debito e tempestivo seguito alle raccomandazioni in essi contenute; plaude all'impegno della Presidenza di abbreviare il termine di risposta di cui dispone il comitato esecutivo;

* * *

28. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio, alla Commissione, al Comitato esecutivo di Schengen, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri dell'Unione e ai governi e parlamenti di Norvegia e di Islanda nonché a quelli dei paesi candidati all'adesione.

NICOLE FONTAINE
Vicepresidente