

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XII

N. 40

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 NOVEMBRE 1992

Risoluzione
sull'entrata in vigore degli accordi di Schengen

Annunziata il 5 gennaio 1993

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti gli articoli 3, 5, 7, 8A, 100, 100A, 169, 175, 229 e 235 del trattato CEE,

vista la dichiarazione politica dei governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone allegata all'Atto unico europeo,

vista la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata da tutti gli Stati membri della Comunità europea,

visti la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di profugo e il Protocollo aggiuntivo di New York del 1967,

ratificati da tutti i paesi membri della Comunità europea,

visto l'Allegato IX alla Convenzione di Chicago del 1944 relativa all'aviazione civile internazionale sulla base del quale, salvo gravi negligenze, non possono essere inflitte sanzioni alle compagnie aeree per il trasporto di persone in possesso di documenti inadeguati,

vista la relazione della commissione d'inchiesta del Senato francese sulla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (1),

(1) Sénat français, rapport fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen, 12 décembre 1991, n. 167.

visti i dibattiti della Seconda Camera dei Paesi Bassi (2), le promesse del governo olandese e la mozione della Seconda Camera a conclusione del dibattito,

viste le proprie risoluzioni del:

12 marzo 1987, sul diritto di asilo (3),

15 marzo 1989, sul programma di lavoro della Commissione per il 1989 (4), con particolare riferimento ai paragrafi 10 e 11,

23 novembre 1989, sulla firma dell'accordo addizionale di Schengen (5),

15 marzo 1990 sulla libera circolazione delle persone nel mercato interno (6),

14 giugno 1990, sull'accordo di Schengen e la Convenzione sul diritto d'asilo e lo statuto di rifugiato elaborata dal gruppo *ad hoc* « Immigrazione » (7),

22 febbraio 1991, sull'armonizzazione delle politiche di accesso ai territori degli Stati membri della Comunità in vista della libera circolazione delle persone (articolo 8A del trattato CEE) nonché sull'elaborazione di un convenzione intergovernativa fra i dodici Stati membri della Comunità (8),

14 giugno 1991, sulla cittadinanza dell'Unione europea (9), con particolare riferimento ai paragrafi 10, 11, 12 e 13,

10 luglio 1991, sul Consiglio europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991 (10), con particolare riferimento ai paragrafi I.4 e I.10,

(2) Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 89ste t/m 91ste vergadering (16 t/m 18 juni 1992). TK91 91-5673 e segg.

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

(4) G.U. n. C 96 del 17 aprile 1989, pag. 57.

(5) G.U. n. C 323 del 27 dicembre 1989, pag. 98.

(6) G.U. n. C 96 del 17 aprile 1990, pag. 274.

(7) G.U. n. C 175 del 16 luglio 1990, pag. 170.

(8) G.U. n. C 72 del 18 marzo 1991, pag. 213.

(9) G.U. n. C 183 del 15 luglio 1991, pag. 473.

(10) G.U. n. C 240 del 16 settembre 1991, pag. 132.

13 settembre 1991, sulla libera circolazione delle persone e la sicurezza nella Comunità europea (11),

7 aprile 1992, sui risultati delle Conferenze intergovernative (12), con particolare riferimento al paragrafo 16 e),

9 luglio 1992, sul completamento del mercato interno (13), con particolare riferimento ai considerando C, D, e E e ai paragrafi 2, 9, 10, 23 e 31,

visto l'articolo 121 del proprio regolamento,

vista la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni (A3-0288/92),

vista la seconda relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni (A3-0336/92),

A. considerando che il trattato CEE prevede la libera circolazione delle persone, da attuarsi entro il 31 dicembre 1992 e che, ai sensi dell'articolo 175 di detto trattato, è possibile adire la Corte di giustizia qualora Consiglio e Commissione trascurino di realizzare adeguatamente la libera circolazione delle persone di cui all'articolo 8A e di adottare a tal fine le decisioni previste in virtù del trattato CEE,

B. considerando che gli Stati membri della Comunità europea hanno ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo aggiuntivo di New York del 1967,

C. considerando che gli Stati membri della Comunità europea hanno aderito alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che è auspicabile che la Comunità europea faccia altrettanto,

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

(12) G.U. n. C. 125 del 18 maggio 1992, pag. 81.

(13) G.U. n. C. 241 del 21 settembre 1992, pag. 172.

D. considerando che nove Stati membri della Comunità europea intendono attuare la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (14), sulla base della quale i rispettivi cittadini, nonché le persone che desiderano accedere al loro territorio, saranno soggetti a diritti e doveri aggiuntivi in materia di libera circolazione delle persone, mentre ai cittadini di Stati non firmatari dell'accordo di Schengen sarà riservato un trattamento diverso rispetto a quelli degli altri Stati membri della Comunità europea,

E. considerando che la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen dovrà comunque essere sostituita da una regolamentazione comunitaria che tenga conto dei molti ripensamenti connessi alle carenze ed imperfezioni di detta Convenzione,

F. considerando che numerosi gruppi di lavoro si stanno già occupando della stesura delle disposizioni e dei documenti di applicazione della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; che a Strasburgo sono stati costruiti gli edifici per il Sistema di informazione Schengen; che è stata già insediata una commissione provvisoria di controllo del S.I.S. e che ciò avviene senza il benché minimo controllo democratico e prima ancora che tutti i parlamenti degli Stati firmatari dell'accordo di Schengen abbiano ratificato la Convenzione d'applicazione,

G. considerando che il gran numero di accordi internazionali, di strutture di cooperazione internazionale e di organi responsabili in materia di cooperazione internazionale a livello giudiziario e di polizia contribuiscono a determinare un *deficit* democratico e in materia di diritti umani; che i cittadini interessati non pos-

sono essere sufficientemente informati sui loro diritti e doveri al riguardo,

H. considerando che occorre passare al più presto dalla fase sperimentale-costruttiva ad una fase a regime, in cui vengano sanciti formalmente i principi del controllo politico-parlamentare, del controllo giurisdizionale nonché dell'informazione dei cittadini;

1. ritiene che la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen vada considerata per la Comunità un ottimo banco di prova ai fini della disciplina delle materie oggetto dell'accordo e un'occasione per sensibilizzare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sui temi in questione;

2. ritiene che la libera circolazione delle persone costituisca parte integrante del mercato interno;

3. ribadisce, di conseguenza, la propria richiesta alla Commissione di presentare senza ulteriori indugi al Consiglio e al Parlamento, ma comunque entro i termini fissati dall'articolo 175 del trattato CEE, le proposte che consentano di sostituire le disposizioni della Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen con una normativa comunitaria, e chiede al Consiglio di adottare le necessarie decisioni al riguardo;

4. chiede alla Commissione e al Consiglio di tener conto nell'ambito del relativo processo decisionale delle critiche espresse dal Parlamento europeo riguardo a tali questioni, formulate fra l'altro nelle motivazioni della relazione A3-0288/92 e della relazione A3-0199/91;

5. si riserva il diritto di presentare ricorso contro il Consiglio e la Commissione ai sensi dell'articolo 175 del trattato CEE qualora essi omettano di adempiere ai loro obblighi;

6. insiste affinché venga attuata in ambito comunitario un'armonizzazione

(14) Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Germania, Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia hanno firmato l'accordo integrativo di Schengen, la Grecia spera di aderire prossimamente.

della politica dei visti e del diritto di asilo e venga elaborata un'interpretazione comunitaria delle disposizioni delle convenzioni internazionali in materia;

7. teme che l'attuale metodo, in base al quale la libera circolazione delle persone, l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne e l'attuazione delle misure perequative vengono realizzate mediante convenzioni intergovernative senza neppure coinvolgere tutti e dodici gli Stati membri, conduca da una parte a discriminazioni tra i cittadini della Comunità europea sulla base delle rispettive nazionalità e, dall'altra, alla discriminazione dei cittadini extracomunitari che risiedono nei diversi Stati membri;

8. invita la Commissione a fare in modo che il principio della parità di trattamento e della libertà di circolazione, quale previsto dalla Convenzione di attuazione, sia applicato nella Comunità a tutti i cittadini, compresi quelli provenienti dai paesi terzi;

9. deplora che la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen non faccia alcun riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e constata che l'articolo 28 della Convenzione di attuazione sancisce esplicitamente gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra e dal Protocollo di New York come pure l'impegno a collaborare con i servizi dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i profughi;

10. invita la Commissione e il Consiglio a delineare una politica del diritto d'asilo democratica e umanitaria, attenta alla dimensione internazionale del problema dei profughi e ispirata alla convenzione ONU del 1951, al protocollo aggiuntivo del 1967 e alla summenzionata risoluzione del 12 marzo 1987;

11. chiede che le disposizioni della Convenzione di applicazione che fanno obbligo alle imprese di trasporto di effet-

tuare controlli sui viaggiatori, siano applicate in modo conforme ai vigenti accordi ICAO;

12. ritiene che le disposizioni della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen relative alla responsabilità dei vettori (15), nel caso in cui i loro clienti non dispongano dei documenti necessari, siano, salvo i casi di comprovata negligenza da parte delle compagnie, in contrasto con le disposizioni dell'Allegato IX alla Convenzione di Chicago del 1944 relativa all'aviazione civile internazionale;

13. ritiene che, nella Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, le disposizioni relative alla collaborazione tra le forze di polizia siano state formulate in termini troppo vaghi; teme che il demandare la realizzazione concreta delle misure relative a tale collaborazione alla conclusione di accordi bilaterali possa inficiare la certezza del diritto;

14. ritiene che non siano state sfruttate sufficientemente le possibilità riguardanti la prevenzione dei reati mediante la cooperazione tra le amministrazioni di polizia ed auspica che il quadro di Schengen determinerà un migliore impiego degli strumenti disponibili;

15. ritiene che le disposizioni della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen relative all'assistenza legale reciproca, all'extradizione e al trasferimento dell'esecutività delle sentenze non tengano nel debito conto le disposizioni contenute nelle convenzioni del Consiglio d'Europa; reputa auspicabile che le disposizioni di tali convenzioni vengano applicate senza riserve;

16. ritiene che le disposizioni relative all'assistenza legale reciproca nelle cause penali ignorino la necessità di realizzare un'estensione dell'assistenza legale a li-

(15) Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, Titolo II, Capitolo 6.

vello internazionale per le persone coinvolte;

17. invita la Commissione ad adoperarsi, congiuntamente al Parlamento europeo, a destinare un mediatore comunitario alla tutela dei dati personali;

18. ritiene che le disposizioni della Convenzione di applicazione dell'accordo relative al trasferimento dell'esecutività delle sentenze di diritto penale non tengano nel debito conto gli interessi dei detenuti, in quanto tale trasferimento non viene subordinato al consenso di coloro ai quali viene applicata la sentenza;

19. sottolinea, per quanto riguarda la norma della Convenzione di applicazione che indica i criteri per la determinazione dello Stato membro responsabile per le richieste d'asilo, la necessità di una rapida ratifica dell'accordo di Dublino da parte di tutti gli Stati membri e ricorda le disposizioni dell'articolo 38 della Convenzione d'attuazione;

20. paventa che la tutela della sfera privata dell'individuo e la tutela giuridica delle persone coinvolte venga compromessa dall'indeterminatezza di alcuni concetti e dalle ampie possibilità di interpretazione delle diverse categorie di persone figuranti nel S.I.S;

21. chiede che si provveda ad un controllo giudiziario internazionale sull'applicazione della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e considera la Corte di giustizia delle Comunità europee l'organo giurisdizionale competente;

22. chiede in particolare che, di fronte all'ampio e diffuso ricorso alle nozioni di « ordine pubblico e sicurezza nazionale » si adotti una interpretazione uniforme facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia;

23. esprime il timore che le competenze quanto mai diversificate e le fun-

zioni generali del comitato esecutivo possano dar luogo in vari paesi a riserve ed obiezioni di natura costituzionale, tali da non consentire l'applicabilità diretta delle sue deliberazioni;

24. si rammarica che i ministri e i sottosegretari del gruppo Schengen ritengano che non si debba pubblicare l'elenco dei paesi i cui cittadini sono soggetti a un obbligo di visto;

25. teme che il gruppo di lavoro permanente sulla lotta contro la criminalità legata al traffico di droga, previsto all'articolo 70, possa sovrapporsi alle molteplici iniziative in essere o in progetto, rischiando di accrescere ulteriormente l'incertezza sulla politica europea in materia di droga;

26. chiede al Presidente in carica del gruppo Schengen di consentire ai parlamenti nazionali e al Parlamento europeo di prender visione prima di concludere il processo decisionale dei documenti esecutivi attualmente in corso di elaborazione presso diversi gruppi di lavoro, nonché di riferire a scadenze regolari in merito all'applicazione delle disposizioni degli accordi;

27. plaude al parere del Consiglio di Stato del Regno dei Paesi Bassi concernente la Convenzione d'attuazione di Schengen ed invita i parlamenti nazionali degli Stati membri ad esaminare a fondo tale accordo integrativo;

28. chiede ai parlamenti nazionali di prendere in considerazione le osservazioni del Parlamento europeo circa la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e, tra l'altro, di esigere dai loro governi le necessarie garanzie di controllo democratico sull'applicazione della Convenzione stessa, con particolare riferimento alle attività del comitato esecutivo istituito nell'ambito del titolo VII, « Convenzione d'attuazione » affinché le decisioni adottate da tale comitato siano rese

pubbliche e affinché siano assicurate una tutela giuridica e un'assistenza legale migliori a favore dei cittadini colpiti da provvedimenti in applicazione dell'accordo (tra l'altro, abilitando la Corte di giustizia delle Comunità europee a emettere pronunce pregiudiziali sulla base dell'articolo 177 del Trattato CEE);

29. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consi-

glio, alla Commissione, alla presidenza del gruppo Schengen, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, nonché all'Alto Commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite.

ENRICO VINCI
Segretario generale

EGON KLEPSCH
Presidente