PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

PROVVISORIO
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata tra la Comunità europea e la Federazione russa
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

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

Relatrice: Maria da Assunção Esteves

Significato dei simboli utilizzati

*	Procedura di consultazione *maggioranza dei voti espressi*
**I	Procedura di cooperazione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
**II	Procedura di cooperazione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***	Parere conforme *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE e dall'articolo 7 del trattato UE*
***I	Procedura di codecisione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
***II	Procedura di codecisione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***III	Procedura di codecisione (terza lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in ***corsivo grassetto***. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE.....6

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata tra la Comunità europea e la Federazione russa
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

– vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2006)0188)[1],

– visti l'articolo 62, paragrafo 2, lettera b), i) e ii) e l'articolo 300, paragrafo 2, primo comma, prima frase, del trattato CE,

– visto l'articolo 300, paragrafo 3, primo comma, del trattato CE, a norma del quale è stato consultato dal Consiglio (C6-0169/2006),

– visti l'articolo 51 e l'articolo 83, paragrafo 7, del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari esteri (A6-0000/2006),

1. approva la conclusione dell'accordo;

2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e della Federazione russa.

[1] Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

MOTIVAZIONE

1. L'accordo: la storia e i motivi

1.1. La storia

La conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata tra la Comunità europea e la Federazione russa è stata decisa al Vertice di San Pietroburgo del maggio 2003, nell'ambito del quale la Russia e l'Unione si sono impegnate anche a esaminare le condizioni per l'esenzione dall'obbligo del visto, in una prospettiva a lungo termine. Al Vertice, entrambe le parti hanno manifestato la volontà di rafforzare le relazioni reciproche, creando quattro "spazi comuni", compreso lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. I negoziati con la Federazione russa sulla facilitazione del rilascio dei visti sono iniziati il 20 e 21 ottobre 2004, a Bruxelles e si sono svolti parallelamente ai negoziati relativi all'accordo di riammissione di immigrati clandestini, iniziati nel gennaio 2003. La conclusione dei due accordi - sui visti e la riammissione - costituisce effettivamente uno dei pochi progressi raggiunti finora nella realizzazione dello spazio comune. I testi completi degli accordi sono stati siglati ufficialmente il 4 aprile 2006, a Mosca. Poiché l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti e l'accordo sulla riammissione sono collegati tra loro, dovrebbero essere firmati, conclusi ed entrare in vigore contemporaneamente. Gli accordi evidenziano una logica di reciproca compensazione politica.

Finora, l'UE ha avviato negoziati volti a facilitare il rilascio dei visti con Russia, Ucraina, Marocco e Cina. Il 15 novembre 2006 il Consiglio ha stabilito i mandati per l'inizio dei negoziati anche con i paesi dei Balcani occidentali (Macedonia, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro e Serbia) che dovranno concludersi entro giugno 2007. L'accordo con la Russia è stato il primo nel suo genere. In generale, gli accordi si basano su una strategia di rafforzamento dei legami con i paesi limitrofi (eccezion fatta per la Cina, dove l'obiettivo è il turismo) e contribuiscono a concretizzare lo "spazio comune europeo".

Le relazioni tra l'Unione europea e la Russia attraversano una fase cruciale. La definizione di un nuovo accordo di partenariato e di cooperazione dopo il 2007 va di pari passo con l'apprensione sulla situazione dei diritti umani in Russia. L'accordo di facilitazione del rilascio dei visti, poco ambizioso, è l'esempio di come queste relazioni si stiano sviluppando in modo soprattutto pragmatico. Ma il quadro di cooperazione tra l'UE e la Russia non può prescindere da un principio di condizionalità che è caratteristico della politica di vicinato e che era praticamente assente nell'accordo di partenariato e di cooperazione del 1997. L'obiettivo a lungo termine di esentare dal visto la circolazione tra i due territori presuppone che le parti contraenti osservino le regole fondamentali dello stato di diritto e della democrazia.

1.2. Le ragioni

L'accordo di facilitazione della concessione dei visti tra la Comunità europea e la Federazione russa promuove la circolazione delle persone e i contatti tra i popoli. Costituisce la manifestazione di una prassi di cooperazione e vicinato, radicata nel progetto di uno spazio comune europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

L'obiettivo è snellire la burocrazia e facilitare il rilascio di visti per soggiorni di breve durata relativamente a talune categorie di cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa

(parenti stretti, imprenditori, membri di delegazioni ufficiali, studenti, partecipanti a eventi scientifici, culturali e sportivi, giornalisti, persone che visitano cimiteri militari e civili e autotrasportatori che effettuano servizi di trasporto internazionale di merci o di passeggeri).

Il valore dell'accordo risiede essenzialmente nel fatto che apre il cammino a una comunicazione più intensa tra l'Unione europea e la Federazione russa, promuove l'incontro delle civiltà e contribuisce a formare un'Europa più ampia. Promuove la fiducia e il dialogo nonché un'interazione tra i due spazi sempre più umana e intensa.

2. Il ruolo del Parlamento europeo

Non ha senso che, nel processo di conclusione di accordi internazionali, il Parlamento europeo assuma un ruolo di mero osservatore. Nella realtà, il Parlamento è consultato quando non è ormai più possibile modificare il contenuto dell'accordo, né impedirne la conclusione. È vero che il trattato CE prevede, all'articolo 300, la semplice consultazione del Parlamento in materia. Tuttavia, il Consiglio e la Commissione lo dovrebbero tenere regolarmente informato sin dall'inizio dei negoziati: esiste un dovere di cooperazione leale (articolo 10 del trattato) che si applica non solo alle relazioni tra gli Stati membri e le Istituzioni comunitarie, ma anche alle relazioni tra le Istituzioni stesse. Il Parlamento europeo continuerà a rivendicare dinanzi al Consiglio e alla Commissione l'adempimento di quest'obbligo d'informazione per i futuri accordi conclusi tra l'UE e i paesi terzi.

Il Parlamento europeo si compiace della prossima definizione di un *Codice comunitario dei visti* (proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2006)0403), soggetto a codecisione, i cui principi essenziali dovranno essere rispettati in ciascun accordo concreto di facilitazione del rilascio di visti.

Gli accordi internazionali e la materia complessa delle migrazioni disciplinata da tali accordi richiedono una base decisionale democratica europea. Anche il trattato costituzionale imprimerà alla politica esterna dell'UE l'unità, la coerenza e la competenza necessarie ai fini della decisione parlamentare.

3. Le condizioni di base e i problemi

3.1.1. Il successo dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti esige che siano stabilite condizioni reali di reciprocità. Il Parlamento europeo manifesta qualche apprensione in merito alla presenza di tali condizioni nell'accordo in esame.

3.1.2. Il Parlamento ricorda le complicate procedure di registrazione obbligatoria alle quali sono soggetti tutti i visti russi e che rendono difficoltosi i viaggi verso e all'interno della Russia. Il Parlamento esorta i Ministri della Giustizia e degli Affari interni della Russia e dell'UE a compiere sforzi supplementari per garantire l'equilibrio e la reciprocità ed informarlo sulle iniziative prese e l'evoluzione registrata in tal senso. L'accordo di facilitazione del rilascio dei visti non avrà un effetto realmente utile fintanto che resteranno in vigore le complesse procedure di registrazione attualmente richieste dalle autorità russe.

La Presidenza austriaca ha informato il Parlamento che sono già in corso negoziati per aprire la strada alla semplificazione e che esistono perfino emendamenti alla pertinente legislazione da parte della Federazione russa, ma al Parlamento non consta finora che siano stati raggiunti

risultati concreti. Il Parlamento europeo dovrà essere regolarmente informato dalla Commissione e dal Consiglio sui progressi compiuti in questo settore.

3.1.3. Secondo il Parlamento europeo non è giusto che un viaggio in certe regioni della Russia, come la Repubblica di Cecenia e parti della Russia orientale e della Siberia, sia soggetto ad un'ulteriore autorizzazione o al pagamento di una tassa supplementare, mentre un visto comunitario Schengen permette di viaggiare senza restrizioni. Occorre quindi potenziare le consultazioni tra le parti al fine di agevolare l'accesso dei giornalisti e delle ONG alla Repubblica di Cecenia. Esso rileva che negli ultimi anni giornalisti, clero, missionari stranieri e membri delle organizzazioni della società civile hanno incontrato difficoltà ad ottenere il rilascio o il rinnovo di visti per la Russia; auspica che, una volta entrato in vigore, l'accordo metta fine a queste difficoltà.

3.1.4. Il Parlamento europeo suggerisce che sia seriamente messa in discussione la regola dell'invito preliminare per recarsi dall'Unione europea in Russia e che lo sia anche nei casi eccezionali in cui gli Stati membri dell'UE adottano la stessa regola. Gli inviti non portano alcun valore aggiunto alla circolazione e agevolano la corruzione. Il Parlamento ribadisce inoltre che non ha senso escludere dall'accordo i turisti con una storia pulita di visti alle spalle.

3.1.5. Il Parlamento lamenta che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo - rilascio di visti per più ingressi - non comprenda i membri del Parlamento europeo, il cui statuto previsto dai trattati gli garantisce gli stessi privilegi e immunità dei membri dei parlamenti nazionali. Nella stessa logica, lamenta inoltre che l'articolo 11 - passaporti diplomatici - non comprenda il *laissez-passer* dell'Unione europea, del quale sono titolari i deputati al Parlamento europeo.

3.1.6. L'Unione europea deve intensificare il dialogo con la Russia sull'adeguamento della politica russa in materia di visti a quella dell'Unione europea. Il Parlamento invita la Commissione a fornire alle autorità russe tutta l'expertise necessaria perché essa possa raggiungere condizioni reali di reciprocità nel trattamento dei visti.

3.2. La politica dell'Unione in materia di facilitazione del rilascio dei visti, che promuove la comunicazione nell'ambito delle relazioni di vicinato e agevola l'accesso dei cittadini di paesi terzi allo spazio dell'Unione, può essere una politica coerente solo se tiene conto degli aspetti interni ed esterni. Il Parlamento europeo ricorda che la definizione di un codice comunitario dei visti sarà molto positiva in tale contesto. L'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con la Russia non ha tuttavia recepito tale codice.

È importante che, nel concludere accordi internazionali, la Commissione e il Consiglio tengano conto della legislazione comunitaria in vigore e anche di quella in preparazione.

3.2.1. Il Parlamento ricorda che il 20 dicembre 2005 il COREPER ha adottato un "approccio comune alla politica dell'UE in materia di visti", in cui si definiscono criteri per la conclusione di accordi di facilitazione del rilascio dei visti, come ad esempio obiettivi di politica esterna, l'esistenza preliminare di un accordo di riammissione, l'attuazione degli accordi bilaterali già in vigore, questioni di sicurezza e movimenti migratori. Il Parlamento non dispone d'informazioni in merito ad un'eventuale valutazione dell'accordo UE-Russia da parte della Commissione o del Consiglio. Sollecita quindi la Commissione ad informarlo dei risultati della valutazione svolta in vista della conclusione dell'accordo e sottolinea che dovrà essere

informato di tale valutazione nel contesto di tutti i futuri accordi di facilitazione del rilascio dei visti tra l'Unione europea e paesi terzi.

3.3. Anche la condizionalità deve essere un elemento basilare della politica esterna dell'UE in materia di visti.

3.3.1. Le relazioni tra l'Unione europea e la Russia dovrebbero essere soggette al principio di condizionalità, analogamente alla politica europea di vicinato. Secondo tale principio, le facilitazioni e le esenzioni dai visti sono subordinate al rispetto delle regole della democrazia e dello stato di diritto.

3.3.2. Contrariamente alla posizione più recente del Parlamento europeo sulla negoziazione e la conclusione di accordi internazionali con paesi terzi, l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con la Russia non comprende una "clausola su diritti umani e democrazia" reciproca, la cui violazione può dar luogo alla sospensione o persino alla denuncia dell'accordo.

Il Parlamento ricorda che, al paragrafo 8 della sua *risoluzione sulla clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia negli accordi dell'Unione europea* (2005/2057(INI)), esso "chiede che la clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia sia estesa a tutti i nuovi accordi tra l'Unione Europea e paesi terzi, siano essi industrializzati o in via di sviluppo, e comprenda anche accordi settoriali, aiuti commerciali, tecnici o finanziari, sull'esempio di quanto fatto con i paesi ACP".

3.3.3. Anche l'obiettivo a lungo termine di esentare dal visto la circolazione di persone tra l'Unione europea e la Russia dovrà obbedire allo stesso principio di condizionalità, proprio degli accordi di vicinato stabiliti tra l'Unione e taluni paesi terzi. Nonostante la Russia non sia compresa in tale politica, già nella sua *comunicazione sulle relazioni con la Russia* (COM(2004)0106) la Commissione affermava che le misure in questo settore dovrebbero "essere in linea con la politica di vicinato dell'UE e (...) incorporare gli aspetti pertinenti di tale politica".

Sullo stesso principio si fonda il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che indica un metodo basato sulla coerenza regionale per la politica in materia di esenzione di visti tra l'UE e i paesi terzi.