PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

2008/2181(INI)

21.11.2008

PROGETTO DI RELAZIONE

sulle prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea ed esperienze analoghe in paesi terzi
(2008/2181(INI))

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

Relatrice: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea ed esperienze analoghe in paesi terzi
(2008/2181(INI))

Il Parlamento europeo,

– vista la comunicazione della Commissione del 13 febbraio 2008 dal titolo "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea" (COM(2008)0069),

– vista la comunicazione della Commissione del 13 febbraio 2008 dal titolo "Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX" (COM(2008)0067),

– vista la comunicazione della Commissione del 13 febbraio 2008 dal titolo "Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)" (COM(2008)0068),

– viste le osservazioni preliminari del garante europeo della protezione dei dati del 3 marzo 2008 e le osservazioni congiunte del gruppo di lavoro "Articolo 29" e del gruppo di lavoro sulla polizia e la giustizia del 29 aprile 2008 in merito alle tre summenzionate comunicazioni,

– viste le conclusioni del Consiglio sulla gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea,

– visto il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)[1],

– visto il regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)[2],

– visto il regolamento (CE) n. 1104/2008 del Consiglio, del 24 ottobre 2008, sulla migrazione dal sistema d'informazione Schengen (SIS 1+) al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) [3] e vista la decisione 2008/839/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, sulla migrazione dal sistema d'informazione Schengen (SIS 1+) al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)[4],

– vista la comunicazione della Commissione del 24 novembre 2005 concernente il miglioramento dell'efficienza e l'incremento dell'interoperabilità e delle sinergie tra le banche dati europee nel settore della giustizia e degli affari interni (COM(2005)0597),

[1] GU L 105 del 13.04.2006, pag. 1.
[2] GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60.
[3] GU L 299 dell'8.11.2008, pag. 1.
[4] GU L 299 dell'8.11.2008, pag. 43.

– vista la sua risoluzione del .. sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX e del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR[1],

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0000/2008),

A. considerando che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne dell'UE è uno dei principali risultati dell'integrazione europea,

B. considerando che uno spazio senza frontiere interne non può funzionare se non condivide con senso di responsabilità e solidarietà la gestione delle sue frontiere esterne,

C. considerando che all'interno del quadro della gestione integrata delle frontiere dell'UE vari strumenti e programmi sono già stati istituiti, sono in corso di preparazione o in una fase di sviluppo politico,

D. considerando che la Commissione ha annunciato di essere disposta a presentare nel 2009-2010 proposte legislative volte all'introduzione di un sistema di ingresso/uscita, di un programma per viaggiatori registrati (RTP) e di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio (ESTA),

E. considerando che in Australia esistono sistemi analoghi e vengono attuati dagli USA in quanto parte del programma US-VISIT,

F. considerando che mancano un piano generale esaustivo che definisca l'architettura globale della strategia dell'UE in materia di frontiere nonché un'analisi e una valutazione approfondite dei sistemi esistenti e di quelli in corso di preparazione,

Sistema di ingresso/uscita

1. è consapevole che i cosiddetti "fuoritermine", elementi centrali della proposta relativa a un sistema di ingresso/uscita, dovrebbero rappresentare di gran lunga la principale categoria di immigrati irregolari nell'UE; richiede, tuttavia, maggiori informazioni sui dati acquisiti da un contraente esterno comprovanti che "nel 2006 sono entrati nell'UE fino a 8 milioni di immigrati irregolari"[2]; insiste inoltre sulla necessità di una definizione chiara di "soggiorno fuori termine", incluse le possibili esenzioni in determinate circostanze;

2. sottolinea che, sebbene il sistema e la segnalazione proposti potrebbero dissuadere i cittadini di paesi terzi dal soggiorno fuoritermine, nonché fornire dati e informazioni sulle caratteristiche del soggiorno illegale, sono necessari altri incontri con le autorità di contrasto per scoprire le persone che soggiornano oltre il periodo di tempo autorizzato e pertanto ritiene che il sistema proposto non arresterà il fenomeno del soggiorno "fuoritermine" in quanto tale;

3. non dispone di informazioni sufficienti in merito a come tale sistema sarà integrato e

[1] Testi approvati, P6_TA(2008)0000.
[2] SEC(2008)0153.

interagirà con il quadro esistente, alle eventuali modifiche che potrebbe essere necessario apportare ai sistemi esistenti nonché ai costi effettivi da esso generati; ritiene pertanto che l'assoluta necessità di attuare detto sistema rimanga poco chiara;

4. rileva che, anche in base alle lezioni apprese negli Stati Uniti, è senza dubbio più difficile attuare la capacità di uscita rispetto a quella di ingresso, in particolare relativamente all'uscita dalle frontiere marittime e terrestri; nutre pertanto, a seguito delle lezioni apprese, notevoli preoccupazioni rispetto al rapporto costo-efficacia di un siffatto sistema;

Programma "viaggiatori registrati" (RTP)

5. è a favore in linea di principio del concetto di un programma relativo ai viaggiatori registrati per i cittadini di paesi terzi, a prescindere che siano soggetti all'obbligo del visto, e dell'eventuale uso da parte dei cittadini dell'UE di porte automatiche, poiché il diritto comunitario non consente attualmente controlli semplificati alle frontiere ad eccezione del caso dei cittadini di paesi terzi residenti nelle regioni di frontiera;

6. critica, tuttavia, la terminologia usata nella comunicazione dal titolo "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea" (viaggiatori "a basso rischio"/"in buona fede"), dal momento che ciò implicherebbe che la maggior parte dei viaggiatori sia considerata a priori ad "alto rischio" o in "cattiva fede";

7. sottolinea che vari Stati membri hanno già istituito o stanno elaborando un programma RTP, ed evidenzia il rischio di trovarsi con una varietà di ventisette sistemi basati su criteri diversi, tra cui quelli sulla protezione dei dati e su oneri; è consapevole del fatto che i Paesi Bassi, insieme alla Germania, al Regno Unito e a FRONTEX, sono impegnati nella promozione del programma "International Expedited Traveller" quale possibile orientamento per altri Stati membri;

8. sostiene un approccio armonizzato ed esorta pertanto la Commissione ad accelerare il processo sulla base delle migliori prassi degli Stati membri, nonché a garantire che gli Stati membri continuino ad agire in conformità al diritto comunitario;

Sistema elettronico di autorizzazione di viaggio (Electronic System for Travel Authorisation, ESTA)

9. riconosce che sarebbe poco saggio concentrare l'attenzione in termini di misure di sicurezza solo sui cittadini di paesi terzi che entrano nell'UE da paesi per i quali vi è l'obbligo di visto; si chiede, tuttavia, se il sistema proposto sia assolutamente necessario e vorrebbe una spiegazione approfondita dell'idea alla base; è convinto che una stretta collaborazione tra i servizi di intelligence in particolare sia la strada giusta da seguire e non una massiccia acquisizione di dati in generale;

10. desidera essere informato riguardo al calendario e ai dettagli esatti dello studio stabiliti dalla Commissione;

Preoccupazioni relative alla protezione dei dati e ai dati biometrici

11. ritiene inaccettabile che la Commissione non abbia consultato il garante europeo della

protezione dei dati (GEPD) e il gruppo di lavoro "Articolo 29" prima di adottare la comunicazione dal titolo "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea"; chiede alla Commissione di procedere a una consultazione prima di qualunque azione basata sulla predetta comunicazione, dal momento che gli elementi basilari proposti implicano l'elaborazione di enormi quantità di dati personali;

12. è consapevole del fatto che i dati biometrici costituiscono, in teoria, identificatori personali efficaci, poiché le caratteristiche misurate sono considerate tratti distintivi di ogni persona; sottolinea, tuttavia, che l'affidabilità dei dati biometrici non è mai assoluta e/o che i dati biometrici non sono sempre accurati; evidenzia pertanto che dovrebbero sempre essere previste soluzioni di ripiego;

13. insiste sull'introduzione di un protocollo standard per l'utilizzo e lo scambio di informazioni biometriche nonché di accordi in merito al controllo delle interfacce che descrivano come verrà utilizzato il protocollo; è inoltre dell'avviso che l'impiego di dati biometrici dovrebbe essere soggetto a una norma di qualità onde evitare divergenze riguardo all'accettazione tra sistemi diversi utilizzati dagli Stati membri;

14. ritiene che un approccio basato sulla tecnologia "privacy by design" (privacy tutelata nella struttura stessa) sia un elemento essenziale di qualsiasi sviluppo che rischi di compromettere le informazioni personali degli interessati nonché la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti di coloro che detengono tali informazioni personali;

Conclusioni

15. ritiene legittimo l'obiettivo di una gestione realmente integrata delle frontiere dell'UE e conviene sull'importanza di continuare a sviluppare e rafforzare la politica comune dell'UE in materia di gestione delle frontiere;

16. è, tuttavia, dell'avviso che, nel quadro della gestione delle frontiere e dell'immigrazione, proposte di ampia portata si stiano accumulando a un ritmo impressionante;

17. critica l'assenza di un piano generale esaustivo, che definisca l'architettura globale della strategia dell'UE in materia di frontiere, nonché i dettagli di come tutti i programmi e i meccanismi correlati (già attivi, in fase di preparazione oppure in fase di definizione) debbano funzionare collettivamente e le modalità con cui il rapporto tra programmi correlati possa essere ottimizzato;

18. sottolinea la necessità di operare, in via prioritaria, una valutazione dei sistemi esistenti e di quelli in fase di preparazione ed evidenzia che la capacità dell'UE di conseguire i suoi obiettivi strategici dipende in larga misura dal suo successo nel gestire le interdipendenze tra programmi correlati, in quanto le duplicazioni e le incongruenze nei programmi avranno un effetto negativo sulle prestazioni organizzative e, di conseguenza, sui risultati;

19. è dell'avviso che, prima di investire, sia fondamentale definire con chiarezza il contesto operativo per allineare tutte le misure e le iniziative che stanno emergendo; sottolinea inoltre che dovrebbe essere assolutamente chiaro quali siano le strutture, o le modifiche alle strutture, necessarie per assicurare che la tecnologia e i processi funzionino in modo armonico, ed evidenzia che tutti gli investimenti dovrebbero essere giustificati da un punto

di vista economico;

20. riconosce che è arduo trovare l'equilibrio tra garantire la libera circolazione di un numero sempre più elevato di persone alle frontiere e assicurare ai cittadini europei maggiore sicurezza e non nega che l'utilizzo dei dati offra vantaggi evidenti; nel contempo sottolinea che la fiducia dell'opinione pubblica nelle azioni del governo può essere preservata soltanto se nel settore della protezione dei dati vengono forniti sufficienti garanzie, meccanismi di vigilanza e mezzi di ricorso;

o

o o

21. incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al garante europeo della protezione dei dati e all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX).

MOTIVAZIONE

Contesto

La creazione dello spazio Schengen ha comportato una nuova riflessione sul concetto di "gestione integrata delle frontiere", avanzato dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 e ripreso in una comunicazione della Commissione del 2002[1] nonché nel programma dell'Aia in termini di istituzione di un "sistema di gestione integrata per le frontiere esterne". Nella comunicazione del 2002 sono state evidenziate cinque componenti, che appaiono collegate le une alle altre quali base di una politica comune in materia di gestione integrata delle frontiere esterne: (1) un corpus legislativo comune, (2) un meccanismo comune di concertazione e di cooperazione operativa, (3) una valutazione comune e integrata dei rischi, (4) personale formato alla dimensione europea e attrezzature interoperative, (5) una ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nella prospettiva di un Corpo europeo di guardie di frontiera.

La Commissione, ritenendo che il programma definito nel 2002 sia ormai realizzato[2] (nonostante alcune iniziative e/o sistemi legislativi debbano ancora essere approvati e/o attuati[3]) e che "ulteriori passi potrebbero essere compiuti per ottenere una gestione delle frontiere davvero integrata per realizzare il duplice obiettivo di migliorare la sicurezza e facilitare le procedure di viaggio per i cittadini di paesi terzi", ha pubblicato a tal fine una comunicazione nel febbraio 2008. La comunicazione evidenzia tre elementi costitutivi che si applicherebbero ai cittadini di paesi terzi che si recano in uno Stato membro che partecipa alla cooperazione Schengen o in un paese associato a quella cooperazione: (1) creazione di un sistema di registrazione degli ingressi/uscite, (2) facilitazione dell'attraversamento delle frontiere per i viaggiatori in buona fede e (3) introduzione di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio (ESTA). La Commissione intende presentare le proposte legislative entro il 2009-2010, al fine di poter attuare le nuove misure tra il 2012 e il 2015.

La relatrice ritiene che il Parlamento europeo debba fornire il proprio parere in merito a questo nuovo insieme di misure previsto dalla Commissione, benché sia ancora nella fase di definizione della politica, in quanto è verosimile che apportino cambiamenti sostanziali nel modo di concepire la gestione delle frontiere e possano avere un enorme impatto in termini di protezione dei dati.

La relazione si basa sulla tavola rotonda del 30 giugno 2008 "Parlamento europeo-parlamenti nazionali: Libertà e sicurezza nella gestione integrata delle frontiere dell'UE", su riunioni della commissione LIBE in materia nonché su contatti con rappresentanti della Commissione, con il garante europeo della protezione dei dati, con rappresentanti degli Stati membri e con il dipartimento statunitense per la sicurezza nazionale.

---

[1] COM(2002)0233. Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

[2] Quadro giuridico consolidato, norme semplificate per il traffico frontaliero locale (regolamento (CE) n. 1931/2006), creazione dell'agenzia FRONTEX per la gestione della dimensione operativa, istituzione del Fondo per le frontiere esterne per il sostegno finanziario agli Stati membri con responsabilità di tratti lunghi e difficili delle frontiere esterne e per aiutare gli Stati membri ad affrontare un improvviso e imprevisto aumento degli immigranti.

[3] Es.: Codice comunitario sui visti, VIS, SIS II.

Posizione della relatrice

Strutturare il futuro osservando con attenzione il presente

Sin da subito la relatrice desidera richiamare l'attenzione su un elemento chiave al fine di valutare le nuove misure proposte: nella sua valutazione d'impatto la Commissione, dopo aver riesaminato varie alternative politiche (tra cui lo status quo), ha privilegiato un'opzione. Quest'ultima consisterebbe in una combinazione tra un sistema di ingresso/uscita per tutti i cittadini di paesi terzi, un programma per viaggiatori registrati (RTP) aperto ai cittadini di paesi terzi e un quadro per lo sviluppo di regimi "locali" per viaggiatori registrati e controlli di frontiera automatizzati.

Con riferimento al quadro di valutazione comparativa, la valutazione d'impatto sottolinea che "[l]a situazione di partenza rispetto alla quale sono effettuate le valutazioni *presuppone la buona attuazione dello status quo*"[1].

Occorre sottolineare tale aspetto in quanto attualmente nell'area della gestione delle frontiere vari strumenti non sono ancora operativi e pertanto non è possibile formulare alcuna osservazione in merito alle loro prestazioni[2].
La relatrice ritiene anche che sia assolutamente necessario procedere a una chiara valutazione delle misure esistenti prima di elaborare qualsiasi nuova proposta in tale campo.

Le misure specifiche, gli esempi esteri e la via da seguire

Poiché nei documenti di lavoro della relatrice sono già stati formulati commenti specifici, la relatrice desidera a) sintetizzare brevemente i suoi punti di vista in merito alle misure proposte, b) rammentare le esperienze di altri paesi in questo settore e c) sottolineare alcune delle azioni da incoraggiare in tale ambito.

Ingresso/uscita, RTP, ESTA e sviluppi altrove

Da una prospettiva globale la relatrice ritiene che sia da accogliere con favore lo sviluppo di un modello europeo di gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Tuttavia, il ritmo cui sono state presentate misure specifiche (che contribuiscono alla vigilanza degli spostamenti dei viaggiatori) è aumentato costantemente. In assenza di un piano generale esaustivo, che spieghi gli obiettivi, le prestazioni e le sinergie necessarie da parte dei programmi e dei sistemi già attivi, in fase di preparazione oppure in fase di definizione, è piuttosto difficile valutare correttamente l'assoluta necessità di nuovi sistemi, in particolare di uno come il sistema di ingresso/uscita proposto. Inoltre, occorre fornire una chiara definizione del concetto di "soggiornante fuoritermine" nonché dati affidabili a sostegno di tale sistema.

---

[1] SEC (2008)0154, pagg. 45-46.

[2] Ha giustamente sottolineato anche che "il fatto che il sistema VIS non riesca a effettuare controlli alle frontiere esterne nonché a operare in modo efficiente e a tutti i valichi di frontiera limiterebbe i vantaggi dell'opzione prescelta.", SEC (2008)0154, pag. 52.

La relatrice sostiene in linea di principio il concetto relativo all'RTP, ma richiama l'attenzione sulla terminologia usata nella comunicazione e sulla necessità di fornire precisi criteri e motivi per la registrazione/revoca (tra cui possibilità di ricorso). Infine, è a favore di un approccio armonizzato.

Riguardo all'ultima misura inclusa nel pacchetto di febbraio 2008 in materia di frontiere, l'ESTA, la relatrice ritiene che i tempi non siano maturi per pronunciarsi in merito alla sua utilità o al suo valore aggiunto. La relatrice resta in attesa dello studio politico, seguito da uno studio tecnico della Commissione che analizzerà la fattibilità, le implicazioni pratiche e l'impatto di un tale sistema. Solo allora sarà possibile elaborare ulteriormente la misura in questione.

La relatrice è dell'avviso che nel contesto di queste misure si debba procedere a un'approfondita riflessione riguardo all'impatto sui diritti di riservatezza dei soggetti in parallelo a consultazioni tecniche che esplorino anche tecnologie meno invasive e in grado di ridurre al minimo il trattamento dei dati personali. È altresì opportuno rammentare che si dovrebbe osservare con attenzione il ricorso massiccio a dati biometrici previsto da queste nuove misure.

Quando si esaminano esempi all'estero in cui sono state introdotte misure analoghe a quelle proposte nella comunicazione, in particolare il programma US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), si deve adottare un approccio prudente. Il programma US-VISIT ha lo scopo di rafforzare la sicurezza dei cittadini statunitensi e di coloro che si recano negli USA, facilitare gli spostamenti legittimi e il commercio, garantire l'integrità del sistema di immigrazione statunitense e proteggere la privacy dei visitatori. A seguito di un'esperienza teorica e "sul terreno" a Washington CD, la relatrice perviene alla conclusione che un programma come US-VIST possa funzionare davvero da un punto di vista tecnico e che il programma in quanto tale non sia un ostacolo per definizione a flussi regolari di viaggiatori. Tuttavia, occorre anche rammentare che il GAO statunitense (Government Accountability Office, Ufficio per la responsabilità governativa)[1] solleva molti interrogativi riguardo all'efficacia in termini di costo del sistema[2].

Prospettive per il futuro

Come sottolineato in precedenza, la relatrice ritiene che un primo passo necessario dovrebbe consistere nella valutazione critica e approfondita del funzionamento e dell'efficacia dei sistemi esistenti e delle rispettive interazioni al fine di discutere ulteriormente la necessità di adottare nuove misure.

Al tempo stesso il quadro globale relativo a tutte le misure esistenti e alle iniziative proposte dovrebbe essere chiaramente definito insieme alle questioni sulla protezione dei dati e alle necessarie garanzie da fornire quanto prima nell'ambito del processo.

[1] GAO, testimonianza di fronte alla sottocommissione per il controterrorismo alle frontiere, marittimo e globale, commissione per la sicurezza nazionale, Camera dei rappresentanti, 28 giugno 2007, *Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear*, GAO-07-1044T.

[2] La questione dell'efficacia in termini di costi di tali sistemi è stata sollevata nelle osservazioni preliminari del GEPD in merito alla comunicazione COM(2008)0069 def. del 3 marzo 2008, pag. 4, cfr. anche (n. 1).

La relatrice prende atto del questionario inviato dalla Presidenza alle delegazioni degli Stati membri dell'UE nonché di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera riguardo al proposto sistema di ingresso/uscita, comprese le relative risposte.

La relatrice è dell'avviso che si dovrebbe sviluppare una discussione più approfondita sulle tre misure in oggetto con tutti gli attori pertinenti, e sottolinea la necessità di dibattiti pubblici a livello nazionale ed europeo.