

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2458 (2022)

---

Abuso del Sistema di informazione Schengen da parte degli Stati membri  
del Consiglio d'Europa come sanzione motivata politicamente

---

*Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 2022*

---



**Resolution 2458 (2022)<sup>1</sup>**

## **Misuse of the Schengen Information System by Council of Europe member States as a politically motivated sanction**

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls its [Resolution 1894 \(2012\)](#) “The inadmissibility of restrictions on freedom of movement as punishment for political positions” and stresses that, since its adoption, many changes to the functioning of the Schengen Information System (SIS), including its reshaping into a more advanced version – SIS II, have been put in place.
2. The Assembly recalls that, in principle, States have a sovereign right under international law to decide whom shall be allowed to enter their territories. The European Convention on Human Rights (ETS No. 5, the Convention) does not guarantee a right to entry into a specific State, as the European Court of Human Rights has repeatedly stressed.
3. New cases of allegedly unjustified alerts, including ones on politically motivated grounds, have been reported. The Assembly condemns such practices and recalls that member States of the Schengen Area are bound not only by the legal order of the European Union but also by the European Convention on Human Rights, which shall “secure” the rights and freedoms guaranteed therein to “everyone within their jurisdiction”, notably the right to respect for private and family life and the protection against discrimination. This includes foreigners applying for a visa or seeking entry at the external borders of the Schengen Area, all of whose member States are States Parties to the Convention.
4. The free movement of persons is one of the four basic freedoms of the European Union. The existence of the Schengen Area, based on the 1985 Schengen Agreement and the 1990 Schengen Convention, has strengthened this right by abolishing checks at internal borders, while subjecting the crossing of the European Union’s external borders to more stringent controls and various preventive measures. In this respect, the SIS, whose purpose is to maintain a high level of security within the Schengen Area, is a key tool. Its good functioning depends on mutual trust between the national authorities.
5. The Assembly notes that the current European Union legal framework on SIS II, by referring to the notion of a “threat to public policy or public security or to national security”, gives a large amount of discretion to the Schengen Area member States in deciding whether and in which circumstances they can place alerts in SIS II. The Assembly stresses that the use of alerts should not lead to any misuse of the system and should not infringe the human rights of third-country nationals trying to enter the Schengen Area, in particular the right to respect for private and family life, the right to freedom of expression, the right to freedom of movement and the right to an effective remedy. If need be, additional measures should be taken to prevent misuse of the SIS and improve the protection of the human rights of third-country nationals subject to alerts in the SIS.
6. Therefore, the Assembly calls on member States of the Schengen Area to:
  - 6.1. enter only accurate and lawful data in SIS II;
  - 6.2. make sure that the data in the SIS are not entered for political reasons;
  - 6.3. respect the principles of proportionality and individual assessment of each case when issuing alerts in SIS II;

---

1. *Assembly debate* on 11 October 2022 (29th sitting) (see [Doc. 15600](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Ziya Altunyaliz). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2022 (29th sitting).



- 6.4. introduce transparency and adequate monitoring and verification mechanisms concerning the interoperability of large-scale information systems so that the data registered in one system are not unduly used by the other systems;
  - 6.5. provide for persons subject to an SIS II alert effective and timely remedies against national administrative or judicial authorities' decisions which have been at the origin of the alert;
  - 6.6. observe the right of third-country nationals to be informed about the inclusion of an alert in SIS II;
  - 6.7. stop practices that prevent citizens of States not belonging to the Schengen Area from participating in the cultural, social and scientific activities in the Schengen Area and that hamper free trade;
  - 6.8. avoid any misuse of SIS II that could prevent the establishment of commercial activities and a more effective investment co-operation;
  - 6.9. adjust their national legislations to ensure that administrative decisions on refusal to issue a Schengen visa due to political or other reasons are subject to judicial review in the relevant member State;
  - 6.10. take all necessary measures to ensure that the use of SIS and related systems does not create an obstacle to the achievement of a greater unity between Council of Europe member States, as enshrined in the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1);
  - 6.11. provide for persons subject to an SIS II alert the right to access data relating to them and to request the correction of inaccurate data or the deletion of data which have been unlawfully stored in SIS II;
  - 6.12. provide for such persons the possibility to bring effective legal action before the courts or other competent bodies in order to access, correct, delete or retrieve data, or to obtain, where relevant, compensation in connection with an alert relating to them;
  - 6.13. make use of the Supplementary Information Request at the National Entries (SIRENE) network to verify relevant information before denying entry or a short-term visa to a third-country national;
  - 6.14. enhance co-operation between the competent national authorities examining individual cases of alerts (courts, data protection controllers and other relevant bodies);
  - 6.15. establish a mediation (ombudsperson-type) body, whose main task would be to examine whether human rights standards have been observed by the national authorities when entering an alert in SIS II or denying entry to third-country nationals on the basis of such an alert;
  - 6.16. pay particular attention to alerts entered by States found in systematic breach of the rule of law by the European Commission or under the Parliamentary Assembly of the Council of Europe's monitoring procedure for the functioning of democratic institutions and the rule of law.
7. The Assembly also invites the European Union and calls on its member States to conclude as soon as possible the revision of the Schengen evaluation mechanism and to examine ways in which current and possible future deficiencies in the functioning of SIS II could be avoided. It invites the European Union to involve the European Parliament in these processes.
8. It also invites the European Union and calls on its member States to:
- 8.1. adopt guidelines on minimum common standards governing the SIS II alert procedure that would be applicable to third-country nationals as well as substantive criteria for issuing SIS II alerts;
  - 8.2. consider establishing a mediation (ombudsperson-type) body, whose main task would be to examine whether human rights standards have been observed by the national authorities when entering an alert in SIS II or denying entry to third-country nationals, or granting this competence to the European Ombudsman, the European Union Agency for Fundamental Rights, the European Data Protection Supervisor or another European Union body.
9. The Assembly also calls on member States of the Schengen Area to collect and exchange data about current national practices concerning the use of SIS II alerts and their impact on human rights, and to co-operate in this respect also with Council of Europe member States which are not members of the European Union.



## Résolution 2458 (2022)<sup>1</sup>

# Détournement du système d'information Schengen par des États membres du Conseil de l'Europe pour infliger des sanctions à motivation politique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1894 \(2012\)](#) «L'inacceptabilité des restrictions à la liberté de circulation à titre de sanction pour des prises de position politiques» et souligne que, depuis son adoption, de nombreuses modifications ont été apportées au fonctionnement du système d'information Schengen (SIS), notamment sa refonte en une version plus aboutie, SIS II.
2. L'Assemblée rappelle que, en principe, les États jouissent, en vertu du droit international, du droit souverain de choisir les personnes qu'ils autorisent à entrer sur leur territoire. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) ne garantit pas un droit d'entrée dans un État précis, comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme.
3. De nouveaux cas de signalements qui seraient dépourvus de fondement, notamment de signalements motivés par des considérations politiques, ont été signalés. L'Assemblée condamne de telles pratiques et rappelle que les États membres de l'Espace Schengen sont liés non seulement par l'ordre juridique de l'Union européenne, mais également par la Convention européenne des droits de l'homme, qui «reconna[ît] à toute personne relevant de [sa] juridiction» les droits et libertés qu'elle consacre, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale et la protection contre la discrimination. Cette formulation englobe les ressortissants étrangers qui font une demande de visa ou qui souhaitent entrer par les frontières extérieures de l'Espace Schengen, dont les États membres sont tous parties à la Convention.
4. La liberté de circulation des personnes représente l'une des quatre libertés fondamentales de l'Union européenne. L'existence de l'Espace Schengen, fondée sur l'Accord de Schengen de 1985 et la Convention de Schengen de 1990, a renforcé ce droit en abolissant les contrôles aux frontières intérieures, tout en soumettant le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne à des contrôles plus rigoureux et à diverses mesures préventives. À cet égard, le SIS, dont le but est de maintenir un niveau élevé de sécurité au sein de l'Espace Schengen, est un outil essentiel. Son bon fonctionnement dépend de la confiance mutuelle des autorités nationales.
5. L'Assemblée observe que le cadre juridique actuel de l'Union européenne relatif au SIS II, qui évoque la notion de «menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ou pour la sécurité nationale», confère une marge d'appréciation étendue aux États membres de l'Espace Schengen pour décider si, et dans quelles circonstances, ils peuvent introduire des signalements dans le SIS II. Elle souligne que le recours au signalement ne devrait pas conduire à un détournement du système et ne devrait pas porter atteinte aux droits de l'homme des ressortissants de pays tiers qui cherchent à entrer dans l'Espace Schengen, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté de circulation et le droit à un recours effectif. Si besoin est, d'autres mesures devraient être prises pour prévenir le détournement du SIS et améliorer la protection des droits de l'homme des ressortissants de pays tiers qui font l'objet de signalements dans le SIS.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2022 (29<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15600](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Ziya Altunyaldiz). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2022 (29<sup>e</sup> séance).



6. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres de l'Espace Schengen:
  - 6.1. à insérer uniquement des données exactes et légales dans le SIS II;
  - 6.2. à s'assurer que les données dans le SIS ne sont pas introduites pour des raisons politiques;
  - 6.3. à respecter les principes de proportionnalité et d'évaluation individuelle pour chaque cas lorsqu'ils introduisent des signalements dans le SIS II;
  - 6.4. à instaurer de la transparence ainsi que des mécanismes de contrôle et de vérification adéquats concernant l'interopérabilité des systèmes d'information à grande échelle afin que les données enregistrées dans un système ne soient pas indûment utilisées par les autres systèmes;
  - 6.5. à offrir aux personnes faisant l'objet d'un signalement SIS II des recours effectifs et rapides contre les décisions des autorités administratives ou judiciaires nationales qui sont à l'origine du signalement;
  - 6.6. à respecter le droit des ressortissants de pays tiers d'être informés de l'introduction d'un signalement dans le SIS II;
  - 6.7. à mettre fin aux pratiques qui empêchent les citoyens des États non membres de l'Espace Schengen de participer aux activités culturelles, sociales et scientifiques de l'Espace Schengen et qui entravent le commerce libre;
  - 6.8. à éviter toute utilisation abusive du SIS II qui pourrait empêcher le développement d'activités commerciales et une coopération plus efficace en matière d'investissement;
  - 6.9. à adapter leurs législations nationales afin de garantir que les décisions administratives de refus de délivrance d'un visa Schengen pour des raisons politiques ou autres puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire dans l'État membre concerné;
  - 6.10. à prendre toutes les mesures pour éviter que l'utilisation du SIS et des systèmes connexes ne fasse obstacle à la réalisation d'une plus grande unité entre les États membres du Conseil de l'Europe, comme le prévoit le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1);
  - 6.11. à reconnaître aux personnes faisant l'objet d'un signalement dans le SIS II le droit d'accéder aux données qui les concernent et de demander la rectification de données inexactes ou la suppression de données conservées illégalement dans le SIS II;
  - 6.12. à donner à ces personnes la possibilité d'intenter une action en justice effective devant les juridictions ou les autres instances compétentes afin d'accéder aux données, de les rectifier, de les supprimer ou de les récupérer, ou pour obtenir, le cas échéant, réparation pour un signalement qui les concerne;
  - 6.13. à faire appel au réseau de supplément d'information requis à l'entrée nationale (SIRENE) pour vérifier les informations pertinentes avant de refuser l'entrée sur le territoire ou un visa de courte durée à un ressortissant de pays tiers;
  - 6.14. à renforcer la coopération entre les autorités nationales compétentes qui examinent les cas individuels de signalement (juridictions, autorités de contrôle de la protection des données et autres organes compétents);
  - 6.15. à mettre en place une instance de médiation, dont la mission principale consisterait à examiner si les normes relatives aux droits de l'homme ont été respectées par les autorités nationales lorsqu'elles ont introduit un signalement dans le SIS II ou ont refusé l'entrée à des ressortissants de pays tiers sur la base de ce signalement;
  - 6.16. à accorder une attention particulière aux signalements effectués par les États pour lesquels la Commission européenne a constaté des violations systématiques de l'État de droit ou qui font l'objet d'une procédure de suivi de la part de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au titre du fonctionnement de leurs institutions démocratiques et de l'État de droit.
7. L'Assemblée invite également l'Union européenne et appelle les États membres de cette dernière à conclure dès que possible la révision du mécanisme d'évaluation de Schengen et à examiner les moyens d'éviter les défaillances actuelles du fonctionnement du SIS II et celles qui pourraient survenir à l'avenir. Elle invite l'Union européenne à associer le Parlement européen à ces processus.

8. Elle invite également l'Union européenne et appelle les États membres de l'Union:
  - 8.1. à adopter des lignes directrices sur les normes minimales communes qui régissent la procédure de signalement SIS II, qui seraient applicables aux ressortissants de pays tiers, ainsi que les critères essentiels de l'introduction de signalements SIS II;
  - 8.2. à envisager de mettre en place un organe de médiation, dont la mission principale consisterait à examiner si les normes en matière de droits de l'homme ont été respectées par les autorités nationales lorsqu'elles ont introduit un signalement dans le SIS II ou ont refusé l'entrée à des ressortissants de pays tiers, ou d'attribuer cette compétence au Médiateur européen, à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, au Contrôleur européen de la protection des données ou à un autre organisme de l'Union européenne.
9. L'Assemblée appelle également les États membres de l'Espace Schengen à recueillir et à échanger des données sur les pratiques nationales actuelles du recours aux signalements SIS II et sur leurs conséquences pour les droits de l'homme, ainsi qu'à coopérer également en la matière avec les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

## Risoluzione 2458 (2022)<sup>1</sup>

### Abuso del Sistema di informazione Schengen da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa come sanzione motivata politicamente

Assemblea parlamentare

**1.** L'Assemblea parlamentare richiama la [Risoluzione 1894 \(2012\)](#) "L'irricevibilità delle restrizioni alla libertà di movimento come punizione per posizioni politiche" e sottolinea che, dalla sua adozione, sono stati introdotti molti cambiamenti al funzionamento del Sistema di informazione Schengen (SIS), compresa la revisione che ha portato a una versione più avanzata, il SIS II.

**2.** L'Assemblea ricorda che, in linea di principio, gli Stati hanno il diritto sovrano di decidere chi è autorizzato a entrare nei loro territori. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (STE n° 5) non garantisce il diritto all'entrata in uno specifico Stato, come la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato a più riprese.

**3.** Sono stati segnalati nuovi casi di segnalazioni ingiustificate, anche motivate da ragioni politiche. L'Assemblea condanna queste pratiche e ricorda che gli Stati membri dell'Area Schengen sono vincolati non soltanto dal rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, ma anche della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, che garantisce i diritti e le libertà enunciati "a ogni persona sottoposta alla [loro] giurisdizione", in particolare il diritto al rispetto della vita privata e famiglia e la protezione dalla discriminazione. Questa enunciazione comprende anche gli stranieri che fanno domanda di visto o cercano di superare la frontiera esterna dell'Area Schengen, i cui Stati membri sono Stati parte alla Convenzione.

**4.** La libera circolazione delle persone è una delle quattro libertà fondamentali dell'Unione Europea. L'esistenza di un'Area Schengen, basata sull'Accordo Schengen del 1985 e la Convenzione Schengen del 1990, ha rafforzato questo diritto abolendo i controlli alle frontiere interne, pur imponendo controlli più stringenti per l'attraversamento della frontiera esterna dell'Unione Europea e varie misure preventive. In tal senso, il SIS, il cui principale obiettivo è mantenere un alto livello di sicurezza all'interno dell'Area Schengen, è uno strumento chiave. Il suo buon funzionamento dipende dalla fiducia reciproca tra le autorità nazionali.

**5.** L'Assemblea osserva che l'attuale quadro giuridico dell'Unione Europea sul SIS II, facendo riferimento alla nozione di "minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale", concede un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri dell'Area Schengen nel decidere se e in quali circostanze possono inserire una segnalazione nel SIS II. Sottolinea che l'uso di segnalazioni non dovrebbe portare ad un abuso del sistema e non dovrebbe violare i diritti umani di cittadini di Paesi terzi che cercano di entrare nell'Area Schengen, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto alla libertà di espressione, la libertà di movimento e il diritto ad un effettivo strumento di ricorso. Ove necessario, andrebbero prese ulteriori misure per prevenire l'abuso del SIS e migliorare la protezione dei diritti umani dei cittadini di Paesi terzi segnalati nel SIS.

**6.** Di conseguenza, l'Assemblea chiede agli Stati membri dell'Area Schengen di:

**6.1** inserire esclusivamente dati accurati e leciti nel SIS II;

**6.2** assicurarsi che i dati nel SIS non siano inseriti per ragioni politiche;

---

<sup>1</sup> Dibattito in Assemblea dell'11 ottobre 2022 (29° seduta) (V. Doc. 15600, relazione della Commissione affari giuridici e diritti umani, Relatore: On. Ziya Altunyaldiz). Testo adottato dall'Assemblea l'11 ottobre 2022 (29° seduta).

**6.3** rispettare i principi di proporzionalità e valutazione individuale di ciascun caso, quando si inseriscono segnalazioni nel SIS II;

**6.4** garantire maggiore trasparenza, un adeguato controllo e meccanismi di verifica sull'interoperabilità dei sistemi di informazione di larga scala, in modo che i dati registrati in un sistema non siano indebitamente utilizzati da altri sistemi;

**6.5** fornire alle persone segnalate nel SIS II strumenti di ricorso effettivi e rapidi contro le decisioni nazionali amministrative o giudiziarie che sono all'origine della segnalazione;

**6.6** rispettare il diritto di cittadini di Paesi terzi ad essere informati sull'inserimento di una segnalazione nel SIS II;

**6.7** mettere fine alle pratiche che impediscono ai cittadini di Stati che non appartengono all'Area Schengen di partecipare alle attività culturali, sociali e scientifiche nell'Area Schengen e ostacolano il libero commercio;

**6.8** evitare qualsiasi abuso del SIS II che possa impedire la creazione di attività commerciali e una cooperazione più efficace in materia di investimenti;

**6.9** adeguare la legislazione nazionale per assicurare che le decisioni amministrative sul rifiuto di rilasciare un visto Schengen per ragioni di natura politica o di altra natura siano sottoposte a controllo giudiziario nello Stato membro coinvolto;

**6.10** prendere tutte le misure necessarie per garantire che l'uso del SIS e di sistemi correlati non sia un ostacolo al raggiungimento di una maggiore unità tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, come previsto dallo Statuto del Consiglio d'Europa (STE n° 1);

**6.11** fornire alle persone segnalate nel SIS II il diritto di accesso ai dati che le riguardano e di richiesta di rettifica di dati inesatti o di cancellazione di dati che sono stati memorizzati illecitamente nel SIS II;

**6.12** fornire a queste persone la possibilità di agire in giustizia dinanzi un tribunale o altro organo competente per avere accesso, correggere, cancellare o recuperare dati o, se del caso, ottenere una compensazione per una segnalazione che le riguarda;

**6.13** fare uso della rete SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) per verificare le informazioni pertinenti prima di negare l'ammissione nel territorio o un visto a breve termine a un cittadino di un Paese terzo;

**6.14** intensificare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti che esaminano i singoli casi di segnalazione (tribunali, garanti della protezione dei dati e altri organi competenti);

**6.15** istituire un organo per la mediazione (tipo mediatore civico), il cui compito principale sia valutare se le norme sui diritti umani sono rispettate dalle autorità nazionali quando inseriscono una segnalazione nel SIS II o negano l'accesso a cittadini di Paesi terzi sulla base di una tale segnalazione.

**6.16** prestare particolare attenzione alle segnalazioni effettuate dagli Stati per i quali la Commissione Europea ha constatato la sistematica violazione dello stato di diritto o sottoposti a una procedura di monitoraggio dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa in merito al funzionamento delle istituzioni democratiche e dello stato di diritto.

**7.** L'Assemblea invita anche l'Unione Europea ed esorta i suoi Stati membri a concludere appena possibile la revisione del Meccanismo di valutazione Schengen ed esaminare modi per ovviare alle attuali e alle possibili future lacune nel funzionamento del SIS II. Invita l'Unione Europea a coinvolgere il Parlamento Europeo in questo processo.

**8.** Invita anche l'Unione Europea ed esorta i suoi Stati membri a:



**8.1** adottare linee guida su norme minime comuni di gestione di una procedura di segnalazione nel SIS II da applicare a cittadini di Paesi terzi, nonché sui criteri sostanziali per l'inserimento di segnalazioni nel SIS II;

**8.2** valutare l'opportunità di istituire un organo per la mediazione (tipo mediatore civico), il cui compito principale sia stabilire se le norme sui diritti umani sono rispettate dalle autorità nazionali quando inseriscono una segnalazione nel SIS II o negano l'accesso a cittadini di Paesi terzi, o di attribuire tale competenza all'Ombudsman Europeo, all'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea, al Garante europeo della protezione dei dati o ad altro organo dell'Unione Europea.

**9.** L'Assemblea chiede anche agli Stati membri dell'Area Schengen di raccogliere e scambiare dati sulle attuali pratiche nazionali inerenti all'uso delle segnalazioni nel SIS II e il relativo impatto sui diritti umani e di collaborare in questo campo anche con gli Stati membri del Consiglio d'Europa che non sono membri dell'Unione Europea.