

DESPINA-MARTHA ILUCĂ

DREPTUL UNIUNII EUROPENE

Spațiul de libertate, securitate și justiție

Note de curs

Editura
Stamangiu
2024

CAPITOLUL III

GESTIONAREA FRONTIERELOR UNIUNII EUROPENE

Planul capitolului

- S1. Frontierele interne, externe și provocările integrării europene
- S2. Izvoare de drept privind gestionarea frontierelor Uniunii Europene
 - §1. Reglementări de drept primar privind gestionarea frontierelor
 - §2. Reglementări de drept derivat privind gestionarea frontierelor
 - 2.1. Dimensiunea internă a spațiului Schengen
 - 2.2. Dimensiunea externă a spațiului Schengen
- S3. Mecanisme de sprijin în gestionarea frontierelor
 - §1. Sisteme de informații și de control pentru gestionarea frontierelor Uniunii
 - §2. Agențiile Uniunii cu atribuții în sprijinirea gestionării frontierelor

Secțiunea 1. Frontierele interne, externe și provocările integrării europene

Astfel cum arătam și în capitolele anterioare, Uniunea Europeană este diferită de organizațiile internaționale tradiționale, în care statele se limitează la a coopera între ele, Uniunea fiind o organizație de integrare. Acest aspect este demonstrat de atribuirea de competențe de la statele membre către Uniune și, implicit, de existența unor domenii de competență exclusivă a Uniunii și a unor domenii de competență partajată. Noțiunea de „integrare” cunoaște două forme, respectiv integrarea negativă, reprezentată de eliminarea unor restricții,

și integrarea pozitivă, care desemnează adoptarea unor reglementări noi^[1].

În privința frontierelor, eliminarea controalelor asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne, ca formă de integrare negativă, reprezintă un obiectiv central în proiectul de integrare europeană. Corolarul acestei măsuri este transferul controalelor la granițele externe ale statelor membre, ca simbol al graniței comune a acestora, pe care urmăresc să o protejeze și să o întărească^[2], aflându-ne de această dată în prezența unei forme de integrare pozitivă.

În pofida acestor idealuri, o serie de drepturi individuale afectate de controalele la frontieră, precum dreptul de azil sau dreptul la reînțregirea familiei, generează un conflict între dorința statelor de a păstra puterea discreționară asupra controalelor la frontieră, ca apaj al suveranității, și nevoia de protecție efectivă a drepturilor și libertăților persoanelor. O provocare suplimentară a rezultat din faptul că Regatul Unit și Irlanda au pus la îndoială apartenența la proiectul de integrare europeană a abolirii controalelor la frontierele interne, dând naștere unei integrări diferențiate^[3].

Actul Unic European^[4] a introdus în textul fostului Tratat privind Comunitatea Economică Europeană obiectivul de a se crea până la finalul anului 1992 o piață internă reprezentată de un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalurilor să fie asigurată. Regatul Unit aprecia că eliminarea controalelor la frontierele interne operează doar pentru resortisanții statelor membre, întrucât aceștia erau titularii dreptului din tratat, însă o astfel de interpretare este imposibil a fi pusă în practică, întrucât ar însemna să existe totuși verificări la frontierele interne pentru a determina mai întâi cetățenia persoanei. Așadar, eliminarea controalelor asupra persoanelor la frontierele interne se putea realiza ori *erga omnes*, ori *deloc*^[5].

[1] P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 10; N. Foster, *op. cit.*, pp. 256-258.

[2] S. Peers, *EJHAL vol. I*, p. 67.

[3] *Ibidem*.

[4] Actul Unic European, JO L 169, 29.6.1987, intrat în vigoare la 1 iulie 1987.

[5] S. Peers, *EJHAL vol. I*, p. 69.

Distinct de spațiul comunitar, la finalul anilor '90, în zona Europei de Vest s-au pus bazele unei zone de liberă circulație. Acordul Schengen, semnat în 1985 între Franța, Germania, Belgia, Olanda, Luxemburg pentru eliminarea etapizată a controalelor la frontieră^[1], a fost completat prin Convenția din 19 iunie 1990 de punere în aplicare a Acordului Schengen^[2]. Convenția conținea norme extinse privind eliminarea controalelor la frontierele interne, corelate cu măsuri compensatorii ample referitoare la îmbunătățirea regulilor de control la frontierele externe, politica armonizată în materie de vize, dispoziții despre migrația ilegală, crearea unei baze de date și fundamentarea cooperării între autorităților statelor membre^[3].

Tratatul de la Maastricht nu menționa în mod expres în pilonul III controalele la frontierele interne, cu toate că referirile la circulația resortisanților statelor terțe puteau fi interpretate în acest sens. Parlamentul European a introdus în 1993 o acțiune în carență împotriva Comisiei, motivată de pasivitatea Comisiei în propunerea de măsuri pentru eliminarea controalelor la frontierele interne până la finalul anului 1992^[4], ceea ce a determinat în final Comisia să formuleze trei propuneri de directive, însă având în vedere că două dintre acestea aveau ca temei în drept fostul art. 100 TCE, care implica adoptarea actului cu unanimitate, acestea nu au fost adoptate din considerentul opoziției Regatului Unit.

Tratatul de la Amsterdam aduce două modificări semnificative în materie: integrează *acquis*-ul Schengen în *acquis*-ul comunitar și impune Consiliului ca pentru dezvoltarea etapizată a spațiului de li-

[1] Acord între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune, publicat ulterior în JO L 239, 22.9.2000.

[2] Convenție de punere în aplicare a acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, publicată ulterior în JO L 239, 22.9.2000. A se vedea și S. Morano-Foadi, J. Neller, *op. cit.*, pp. 359-360.

[3] S. Peers, *EUJHAL vol. I*, p. 71.

[4] Cauza C-445/93, *Parlamentul/Comisia*; Parlamentul a renunțat la acțiune. În acest sens, a se vedea și K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *op. cit.*, pp. 308-309.

bertate, securitate și justiție, în termen de 5 ani să adopte măsuri pentru asigurarea absenței controalelor la frontierele interne și standarde și proceduri privind controalele la frontierele externe^[1].

Reforma adusă de Tratatul de la Lisabona a permis Uniunii să instituie un sistem de supraveghere a frontierelor, o agenție care să gestioneze bazele de date, un sistem de intrare-ieșire, un sistem de autorizare prealabilă a călătoriilor în UE, astfel cum vom detalia în continuare.

Secțiunea a 2-a. Izvoare de drept privind gestionarea frontierelor Uniunii Europene

Cele mai importante norme juridice privind gestionarea frontierelor Uniunii se regăsesc în aceleași două categorii principale de izvoare de drept, respectiv în reglementări de drept primar, compuse din articolul definitoriu al spațiului de libertate, securitate și justiție din TUE, un articol-pivot din TFUE și dispoziții din protocoalele anexate tratatelor constitutive, în jurul cărora se dezvoltă normele de drept derivat, de această dată sub forma unor regulamente.

§1. Reglementări de drept primar privind gestionarea frontierelor

Articolul 3 alin. (2) TUE conține o prevedere evocată și în capitolul introductiv, însă de această dată îi redăm textul pentru a evidenția aspectele privitoare la frontiere: *„Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen”* [s.a.]. Așadar, există două dimensiuni avute în vedere, pe care le vom regăsi și în reglementarea de bază din TFUE,

^[1] S. Peers, *EUIJHAL vol. I*, pp. 72-73; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *op. cit.*, pp. 309-312, pp. 316-317.

dar și în Codul frontierelor Schengen, respectiv dimensiunea frontierelor interne și dimensiunea frontierelor externe.

Articolul 77 TFUE are o formulare similară cu cea a art. 78 și 79, remarcând la nivel de tehnică legislativă aceeași utilizare a indicării obiectivelor normei juridice, urmate de mijloacele și măsurile concrete pentru atingerea scopului.

„(1) Uniunea dezvoltă o **politică care urmărește:**

(a) să asigure **absența oricărui control** asupra persoanelor la trecerea **frontierelor interne**, indiferent de cetățenie;

(b) să asigure **controlul persoanelor și supravegherea** eficace la trecerea **frontierelor externe**;

(c) să introducă treptat un **sistem integrat de administrare a frontierelor externe**.

(2) În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile privind:

(a) **politica comună** a vizelor și a altor permise de ședere de scurtă durată;

(b) **controalele** la care sunt supuse persoanele la trecerea frontierelor **externe**;

(c) condițiile în care **resortisanții țărilor terțe** pot circula liber, pentru o durată scurtă, în interiorul Uniunii;

(d) orice măsură necesară pentru instituirea treptată a unui **sistem integrat de administrare a frontierelor externe**;

(e) **absența oricărui control** asupra persoanelor, indiferent de cetățenie, la trecerea frontierelor **interne**.

(3) În cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară pentru a facilita exercitarea dreptului menționat la articolul 20 alineatul (2) litera (a)^[1], iar tratatele nu au prevăzut atribuții în

^[1] Art. 20 alin. (2) TFUE: „Cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de: (a) dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre; (...)”.

acest sens, Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate adopta dispoziții referitoare la pașapoarte, cărți de identitate, permise de ședere sau oricare alt document asimilat. Consiliul hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului European.

(4) Prezentul articol nu aduce atingere competenței statelor membre privind delimitarea geografică a frontierelor acestora, în conformitate cu dreptul internațional” [s.a.].

Tot la nivelul dreptului primar, însă prin Protocolul nr. 19 anexat la TUE și TFUE, este recunoscută integrarea *acquis*-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene. Spațiul Schengen are însă un statut aparte, întrucât nu toate statele UE fac parte din spațiul Schengen, iar din spațiul Schengen nu fac parte doar state UE. Astfel, Cipru și Irlanda fac parte din Uniune, dar nu sunt parte a spațiului Schengen; România și Bulgaria fac parte din Uniune, au aderat la dimensiunea aeriană și maritimă a spațiului Schengen începând cu 31 martie 2024, iar la ședința Consiliului, reunit în formațiunea JAI, din data de 12 decembrie 2024, s-a adoptat decizia ca începând cu 1 ianuarie 2025, controalele asupra persoanelor la frontierele terestre interne cu și între Bulgaria și România să se elimine^[1], ceea ce conferă celor două țări statut deplin de membru Schengen; Islanda, Norvegia, Elveția și Liechtenstein nu fac parte din Uniune, dar sunt parte a spațiului Schengen. Referitor la situația Danemarcei, deși acest stat are clauză de neparticipare la spațiul de libertate, securitate și justiție, stabilită prin Protocolul nr. 22 anexat la TUE și TFUE, participă la spațiul Schengen pe bază interguvernamentală^[2].

^[1] Consiliul Uniunii Europene, *Spațiul Schengen: Consiliul decide să elimine controalele la frontierele terestre cu Bulgaria și România*, comunicat de presă, 12 decembrie 2024, [Online] la <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/12/12/schengen-council-decides-to-lift-land-border-controls-with-bulgaria-and-romania/>, ultima verificare a disponibilității sursei 13 decembrie 2024.

^[2] S. Morano-Foadi, J. Neller, *op. cit.*, p. 360.

§2. Reglementări de drept derivat privind gestionarea frontierelor

Cel mai important instrument de drept derivat privind gestionarea frontierelor în Uniunea Europeană este Codul frontierelor Schengen^[1], care îmbracă forma unui regulament, reflectând intenția de uniformizare a legislațiilor naționale în ceea ce privește normele de control al frontierelor. În conținutul acestuia se disting reglementări privind cele două dimensiuni menționate anterior, respectiv dimensiunea frontierelor interne și dimensiunea frontierelor externe^[2].

2.1. Dimensiunea internă a spațiului Schengen

În dimensiunea internă a spațiului Schengen, regulamentul care instituie Codul frontierelor Schengen prevede absența controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne dintre statele membre ale Uniunii^[3], cu mențiunea că aceste frontiere pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontieră asupra persoanelor, indiferent de cetățenie^[4]. O delimitare terminologică se impune pentru a evita confuziile cu definiții din alte ramuri de drept: în sensul reglementărilor Schengen, *frontierele interne* sunt frontierele terestre comune, inclusiv frontierele fluviale și pe lacuri ale statelor membre; aeroporturile statelor membre destinate zborurilor interne, adică zborurilor având plecarea exclusiv de pe teritoriile statelor membre sau destinația exclusiv pe teritoriile statelor membre, fără să aterizeze pe teritoriul unei țări terțe; porturile maritime, fluviale și cele aflate pe lacuri ale statelor membre pentru legăturile interne regulate cu feribotul^[5].

[1] Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), JO L 77, 23.3.2016.

[2] L. Woods, Ph. Watson, M. Costa, *op. cit.*, pp. 559-560.

[3] Art. 1 din Codul frontierelor Schengen.

[4] Art. 22 din Codul frontierelor Schengen.

[5] Art. 2 pct. 1 și 3 din Codul frontierelor Schengen.

Așadar, între statele participante la spațiul Schengen nu se aplică niciun fel de controale la frontieră asupra persoanelor, însă acest aspect nu exclude interacțiunea cu alte forme de control sau verificări în interiorul teritoriului unui stat, chiar dacă se desfășoară în proximitatea graniței. Astfel, absența controlului la frontierele interne nu aduce atingere exercitării competențelor polițienești sau a altor prerogative de autoritate publică de către autoritățile competente ale statelor membre pe teritoriul lor, inclusiv în zonele lor de frontieră internă, astfel cum le sunt conferite în temeiul dreptului intern, în măsura în care exercitarea competențelor respective nu are un efect echivalent cu verificările la frontieră.

Ce înțelegem prin exercitarea competențelor polițienești care să nu aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră?

Exercitarea de către autoritățile competente a atribuțiilor care le revin nu este considerată echivalentă cu exercitarea verificărilor la frontieră atunci când măsurile respective îndeplinesc toate condițiile următoare:

1. sub aspectul *scopului imediat*, nu au ca obiectiv controlul la frontieră;

2. sub aspectul *sursei informațiilor și a scopului mediat*, se bazează pe informații generale ale poliției sau, în situațiile în care obiectivul urmărit este limitarea răspândirii unei boli infecțioase, pe informații de sănătate publică, precum și pe experiența autorităților competente cu privire la posibilele amenințări la adresa siguranței publice sau a ordinii publice și vizează în special combaterea criminalității transfrontaliere, reducerea imigrației ilegale sau limitarea răspândirii unei boli infecțioase cu potențial epidemic, conform identificării efectuate de Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor;

3. în privința modalității de *executare*, sunt concepute și executate într-un mod net diferit de verificările sistematice efectuate asupra persoanelor la frontierele externe, inclusiv în cazul în care acestea sunt efectuate în noduri de transport sau direct la bordul serviciilor de transport de persoane și cu condiția ca acestea să se bazeze pe o evaluare a riscurilor^[1].

[1] Art. 23 lit. (a) din Codul frontierelor Schengen.

Textul referitor la limitarea răspândirii unei boli infecțioase cu potențial epidemic a fost adăugat în 2024^[1], ca urmare a pandemiei de Covid-19 și a unei hotărâri relevante a Curții de Justiție a Uniunii Europene.



Situația de fapt premisă: După calificarea de către OMS a epidemiei de coronavirus COVID-19 drept pandemie, Belgia a adoptat, la 10 iulie 2020, art. 18 din ordinul ministerial modificat pentru a interzice călătoriile neesențiale din/în țări „zone roșii” în raport cu situația lor epidemiologică. Suedia s-a numărat printre țările clasificate ca zone roșii. Nordic Info, o agenție de turism specializată în călătoriile către și dinspre Scandinavia, pentru a se conforma reglementării belgiene, a anulat toate călătoriile prevăzute dinspre Belgia către Suedia în timpul sezonului estival și a luat măsuri pentru a informa și a ajuta călătorii aflați în Suedia să se întoarcă în Belgia. La 15 iulie 2020, lista zonelor a fost actualizată, iar Suedia a fost clasificată ca zonă portocalie, ceea ce însemna că nu mai erau interzise călătoriile către și dinspre această țară, ci doar nerecomandate. Considerând că statul belgian săvârșise greșeli la elaborarea ordinului ministerial, Nordic Info a introdus o acțiune în instanță pentru a solicita repararea prejudiciului pe care afirmă că l-a suferit ca urmare a introducerii și ulterior a modificării codurilor de culori. În cadrul motivului său întemeiat pe încălcarea Codului frontierei Schengen, Nordic Info arată că, prin faptul că a prevăzut că restricțiile privind dreptul de ieșire și dreptul de intrare puteau fi controlate și executate din oficiu de autoritățile belgiene competente, iar nerespectarea lor sancționată de aceste autorități, ordinul ministerial modificat echivala cu introducerea unui control la frontierele interne cu încălcarea articolului 25 și următoarelor din codul amintit. Astfel, aceste dispoziții nu ar permi-

^[1] Regulamentul (UE) 2024/1717 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iunie 2024 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane, JO L, 2024/1717, 20.6.2024.

te reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne decât în cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice și a securității interne, iar nu în cazul unei amenințări grave la adresa sănătății publice. În plus, Nordic Info susține că măsurile care decurg din ordinul ministerial modificat nu pot fi considerate ca intrând sub incidența articolului 23 litera (a) din Codul frontierelor Schengen, dat fiind că exercitarea competențelor polițienești de către autoritățile competente belgiene ar fi avut, în speță, un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere și că, în orice caz, această competență nu s-ar putea exercita decât în materie de securitate publică, iar nu în materie de sănătate publică.

Aprecieria Curții: Curtea a statuat că *„[a]rticolele 22, 23 și 25 din Codul frontierelor Schengen trebuie interpretate în sensul că nu se opun reglementării unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, sub controlul autorităților competente și sub rezerva aplicării unor sancțiuni, trecerea frontierelor interne ale acestui stat membru pentru a efectua călătorii neesențiale dinspre sau către state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat, cu condiția ca aceste măsuri de control să intre în sfera exercitării unor competențe polițienești care nu trebuie să aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, în sensul articolului 23 litera (a) din acest cod, sau ca, în cazul în care măsurile menționate ar constitui controale la frontierele interne, statul membru respectiv să fi respectat condițiile prevăzute la articolele 25-28 din codul menționat pentru reintroducerea temporară a unor astfel de controale, precizându-se că amenințarea cauzată de o asemenea pandemie corespunde unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne, în sensul articolului 25 alineatul (1) din același cod”^[1].*

Importanța hotărârii: Problema ridicată în fața Curții a fost dacă în perioade de criză, o boală contagioasă poate fi asimilată unei amenin-

^[1] Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 5 decembrie 2023, în cauza C-128/22, *Nordic Info*.

țări la adresa ordinii publice sau a securității publice/interne, în sensul art. 23, care permite exercitarea competențelor polițienești în zonele de frontieră, sau în sensul art. 25 din Codul frontierelor Schengen, ca motiv pentru reintroducerea controlului la frontierele interne. Răspunsul Curții a fost afirmativ în ambele cazuri, cu efectul unei interpretări extensive, condiționat ca în sensul art. 23, măsurile să nu aibă control echivalent cu verificările la frontieră, sau în sensul art. 25, să se respecte pașii și procedura pentru reintroducerea controalelor la frontierele interne. Hotărârea Curții a servit ca fundament pentru modificarea Codului frontierelor Schengen și introducerea expresă a acestei ipoteze.

Absența controlului la frontierele interne nu aduce atingere nici posibilității ca autoritățile competente ale unui stat membru sau operatorii de transport să efectueze controale de securitate asupra persoanelor în temeiul dreptului intern, cu condiția ca respectivele controale să fie efectuate și asupra persoanelor care călătoresc în interiorul unui stat membru^[1]; posibilității ca un stat membru să prevadă prin lege obligația de a deține sau de a purta permise și alte documente^[2]; posibilității ca un stat membru să prevadă prin lege obligația resortisanților statelor terțe de a-și anunța prezența pe teritoriul său și obligația administrației unităților de cazare să asigure completarea și semnarea unor formulare de înregistrare^[3].

O problemă cu o importanță practică deosebită pornește de la ipoteza unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne într-un stat membru, caz în care statul membru respectiv poate reintroduce în mod excepțional controlul la toate frontierele interne sau în anumite părți ale frontierelor sale interne, ca măsură de ultimă instanță, pe o durată de maxim o lună sau pe durata previzibilă a amenințării grave, dacă aceasta depășește o lună, cu

[1] Art. 23 lit. (b) din Codul frontierelor Schengen.

[2] Art. 23 lit. (c) din Codul frontierelor Schengen.

[3] Art. 23 lit. (d) din Codul frontierelor Schengen.

posibilitate de prelungire în anumite condiții până la doi ani^[1], fiind posibile și alte prelungiri condiționate^[2].



Situația de fapt premisă: Austria a reintrodus un control la frontierele sale cu Ungaria și cu Slovenia de la 16 septembrie 2015, prelungit începând cu 16 noiembrie 2015, iar începând cu 16 mai 2016, prelungit din nou pe baza a patru recomandări succesive ale Consiliului pentru a efectua controlul menționat timp de optsprezece luni suplimentare. A patra dintre aceste recomandări a expirat la 10 noiembrie 2017. La 12 octombrie 2017, Austria a notificat celorlalte state membre, precum și mai multor instituții ale Uniunii, o reintroducere a controlului la frontierele sale cu Ungaria și cu Slovenia pentru șase luni, în perioada cuprinsă între 11 noiembrie 2017 și 11 mai 2018, iar acest control a fost din nou reintrodus pentru mai multe perioade succesive de șase luni, în perioada cuprinsă între 11 mai și 11 noiembrie 2018, apoi în perioadele cuprinse între 12 noiembrie 2018 și 12 mai 2019 și între 13 mai și 13 noiembrie 2019. Austria a efectuat notificări ulterioare pentru a reintroduce controlul menționat până în luna noiembrie a anului 2021.

La 29 august 2019, NW dorise să intre pe teritoriul austriac pe la punctul de trecere a frontierei din Spielfeld. În cadrul unor controale efectuate aleatoriu de către agentul de control vizat, NW a fost invitat să își prezinte pașaportul. NW a întrebat atunci dacă este vorba despre o verificare la frontieră sau despre un control de identitate. Întrucât acest agent de control a răspuns că este vorba despre o verificare la

^[1] Art. 25 din Codul frontierelor Schengen.

^[2] Codul frontierelor Schengen conține o procedură specifică pentru cazurile care necesită o acțiune imediată, un mecanism specific pentru cazurile în care o urgență de sănătate publică de amploare pune în pericol funcționarea generală a spațiului fără controale la frontierele interne și o procedură specifică pentru circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului fără controale la frontierele interne.

frontiere, NW a refuzat să își prezinte pașaportul și s-a identificat prin intermediul permisului său de conducere, considerând că controlul la frontiere era, la acea dată, contrar dreptului Uniunii. Deși agentul de control menționat l-a invitat în mai multe rânduri pe NW să îi prezinte pașaportul și a informat persoana interesată că, prin refuzul său, contravenea Legii privind pașapoartele, acesta nu a prezentat pașaportul. În consecință, același agent de control a pus capăt operațiunii vizate și l-a informat pe NW că va fi depusă o plângere împotriva sa.

Aprecierea Curții: Curtea a reținut că „[a]rticolul 25 alineatul (4) din Codul frontierei Schengen, trebuie interpretat în sensul că se opune reintroducerii temporare de către un stat membru a controlului la frontierele interne întemeiate pe articolele 25 și 27 din codul respectiv atunci când durata sa depășește durata totală maximă de șase luni, stabilită la acest articol 25 alineatul (4), și nu există o nouă amenințare care să justifice o nouă aplicare a perioadelor prevăzute la articolul 25 menționat” și se opune și „unei reglementări naționale prin care un stat membru obligă, făcând-o în caz contrar pasibilă de o sancțiune, o persoană să prezinte un pașaport sau o carte de identitate la intrarea sa pe teritoriul acestui stat membru pe la o frontieră internă, atunci când reintroducerea controlului la frontierele interne în cadrul căruia este impusă această obligație este contrară acestei dispoziții”^[1].

Importanța hotărârii: Curtea întărește necesitatea de respectare a principiului proporționalității și de motivare expresă a amenințării care justifică reintroducerea controalelor la frontierele interne, pentru a sublinia caracterul excepțional al acestei măsuri. Astfel, Curtea nu admite prelungirea reintroducerii controalelor la frontieră dacă nu există o nouă amenințare, întrucât în caz contrar s-ar putea ajunge la o reintroducere *sine die* a controalelor la frontierele interne. Mai mult

^[1] Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 26 aprilie 2022, în cauzele conexe C-368/20 și C-369/20, NW c. Landespolizeidirektion Steiermark et Bezirks-hauptmannschaft Leibnitz.

decât atât, este contrară dreptului Uniunii o dispoziție de drept național care permite sancționarea unei persoane care refuză să se legitimeze la trecerea frontierei în condițiile expuse anterior.

Pentru reintroducerea controalelor la frontierele interne, statul membru respectiv evaluează probabilitatea ca o astfel de măsură să remedieze în mod corespunzător amenințarea la adresa ordinii publice sau a securității interne și evaluează proporționalitatea măsurii cu amenințarea respectivă^[1]. Sub aspect procedural, statul membru comunică o notificare prealabilă detaliată celorlalte state și Comisiei și transmite aceleași informații și către Parlament și Consiliu, urmând ca atunci când se consideră necesar, să se desfășoare consultări între statul respectiv, celelalte state și Comisie. Comisia sau oricare dintre celelalte state membre poate emite un aviz, inclusiv pentru a-și exprima îndoielile cu privire la necesitatea și proporționalitatea măsurilor^[2].

Exemple de motive utilizate de statele membre pentru a justifica decizia de reintroducere a controalelor la frontierele interne vizează amenințările teroriste, criminalitatea organizată, traficul de droguri, de arme și de persoane, migrația ilegală, inclusiv a unor persoane radicalizate, contextul conflictual armat din anumite state terțe, riscul de sabotaj, organizarea unor summit-uri politice, organizarea de evenimente sportive^[3].

2.2. Dimensiunea externă a spațiului Schengen

Referitor la frontierele externe ale spațiului Schengen, circulația transfrontalieră la acestea face obiectul unor verificări din partea poliștilor de frontieră, care pot avea ca obiect și mijloacele de trans-

^[1] Art. 26 din Codul frontierelor Schengen.

^[2] Art. 27 și art. 27a din Codul frontierelor Schengen.

^[3] Comisia Europeană, *Temporary Reintroduction of Border Control*, [Online] la https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en, ultima verificare a disponibilității sursei la 1.12.2024.

port și obiectele aflate în posesia persoanelor care trec frontiera, cu precizarea că atunci când se efectuează percheziții, se aplică dreptul statului membru în cauză^[1].

În această dimensiune a frontierelor externe, regulamentul instituie regimuri juridice distincte, impunând o serie de reguli aplicabile persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii și un pachet diferit de reguli aplicabile resortisanților statelor terțe.

Cu privire la persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație, în momentul intrării și ieșirii din spațiul Schengen, acestea sunt supuse verificării identității, a cetățeniei, a autenticității și a valabilității documentelor de călătorie folosite pentru trecerea frontierei, inclusiv prin consultarea bazelor de date relevante, precum și verificării faptului că nu sunt considerate a fi o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale oricăruia dintre statele membre, inclusiv prin consultarea Sistemului de informații Schengen (în continuare, SIS) și a altor baze de date relevante ale Uniunii^[2].

În cazul în care verificările prin consultarea bazelor de date ar avea un impact disproporționat asupra fluidității traficului, un stat membru poate decide ca temporar să efectueze aceste verificări punctuale la anumite puncte de trecere a frontierei. Pe cale de consecință, în celelalte puncte de trecere a frontierei, persoanele care, în principiu, nu fac obiectul unor verificări punctuale prin consultarea bazelor de date, fac cel puțin obiectul unei verificări minime în vederea stabilirii identității acestora pe baza prezentării unor documente de călătorie, care se examinează simplificat și rapid sub aspectul valabilității și a prezenței unor semne de falsificare sau de contrafacere, recurgându-se, după caz, la dispozitive tehnice. În cazurile în care există îndoieli cu privire la documentul de călătorie sau există indicii că o astfel de persoană ar putea reprezenta o amenințare la adresa ordinii publice, a securității interne, a sănătății publice sau a relațiilor internaționale ale statelor membre, polițistul de frontieră consultă bazele de date relevante, respectiv SIS, baza de date a Interpol pri-

[1] Art. 8 alin. (1) din Codul frontierelor Schengen.

[2] Art. 8 alin. (2) din Codul frontierelor Schengen.

vind documentele de călătorie furate și pierdute (SLTD – *Stolen and Lost Travel Documents Database*), bazele de date naționale care conțin informații privind documentele de călătorie furate, deținute fără drept, pierdute și anulate^[1].

Cu privire la resortisanții statelor terțe, verificarea este mult mai complexă, reprezentând o verificare amănunțită, care include, printre altele, examinarea îndeplinirii condițiilor de intrare și, după caz, a documentelor care autorizează șederea și exercitarea unei activități profesionale; verificarea identității și a cetățeniei resortisantului țării terțe și a autenticității și a valabilității documentului de călătorie folosit pentru trecerea frontierei, inclusiv prin consultarea Sistemului de Informații privind Vizele (în continuare, VIS)^[2]. Procedura este similară și pentru realizarea verificărilor amănunțite la ieșirea din spațiul Schengen a unui resortisant al unui start terț.

Referitor la verificarea condițiilor de intrare pentru resortisanții țărilor terțe, acestea vizează următoarele:

1. prezentarea unui document de călătorie valabil pentru o perioadă de cel puțin trei luni de la data preconizată a plecării de pe teritoriul statelor membre, eliberat în ultimii 10 ani;

2. prezentarea unei vize valabile, în cazul în care aceasta este cerută, cu excepții pentru deținătorii de permise de ședere sau de vize de lungă ședere;

3. justificarea scopului și a condițiilor șederii planificate, și dovada dispunerii de mijloace de subsistență suficiente, atât pentru durata șederii planificate, cât și pentru întoarcerea în țara de origine sau pentru tranzitul către o țară terță în care admisia este garantată sau dovada posibilității de a dobândi legal respectivele mijloace;

4. neîncadrarea în categoria persoanelor care fac obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a li se refuza intrarea;

5. neîncadrarea în categoria persoanelor considerate a fi o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre și, în

^[1] Art. 8 alin. (2a) din Codul frontierelor Schengen. A se vedea și S. Peers, *EUJHAL vol. I*, p. 117.

^[2] Art. 8 alin. (3) din Codul frontierelor Schengen.

special, neîncadrarea în categoria persoanelor care fac obiectul unei alerte în bazele de date ale statelor membre, emise în scopul de a li se refuza intrarea pentru motivele enumerate anterior;

6. furnizarea de date biometrice, în cazul în care acest lucru este solicitat pentru crearea dosarului individual în EES sau pentru efectuarea de verificări la frontieră^[1].

Dintre condițiile de intrare enunțate anterior, cea referitoare la „amenințarea pentru ordinea publică” este în mod particular deschisă interpretărilor.



Situația de fapt premisă: În timp ce se afla în Țările de Jos pentru o ședere de scurtă durată pentru care beneficia de o scutire de obligația de a deține o viză, E.P., resortisant al unei țări terțe, a fost suspectat de săvârșirea unei încălcări a legislației penale neerlandeze privind stupefiantele. Prin decizia din 19 mai 2016, secretarul de stat a dispus ca E.P. să părăsească teritoriul Uniunii, pentru motivul că acesta nu mai îndeplinea condiția prevăzută la articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Codul frontierelor Schengen, întrucât reprezenta o amenințare pentru ordinea publică. E.P. a formulat o acțiune în anulare împotriva acestei decizii.

Aprecierea Curții: Curtea reține că art. 6 alin. (1) lit. (e) din Codul Frontierelor Schengen trebuie interpretat în sensul că „*nu se opune unei practici naționale în temeiul căreia autoritățile naționale competente pot adopta o decizie de returnare împotriva unui resortisant al unei țări terțe care nu este supus obligației de a deține o viză, prezent pe teritoriul statelor membre pentru o ședere de scurtă durată, ca urmare a faptului că acesta este considerat o amenințare pentru ordinea publică, deoarece este suspectat de săvârșirea unei infracțiuni, în măsura în care practica menționată nu se aplică decât dacă, pe de o parte, această infracțiune prezintă o gravitate suficientă, având în vedere natura sa și pedeapsa aplicabilă, pentru a justifica încetarea imediată a șederii*”

^[1] Art. 6 din Codul frontierelor Schengen. A se vedea și S. Peers, *EJHAL vol. I*, pp. 114-117.

resortisantului în cauză pe teritoriul statelor membre și, pe de altă parte, autoritățile în cauză dispun de elemente concordante, obiective și precise pentru susținerea suspiciunilor lor, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere^[1].

Importanța hotărârii: Curtea impune instanțelor naționale un standard de verificare a proporționalității unei decizii de a părăsi Uniunea de către un resortisant al unui stat terț care este considerat o amenințare pentru ordinea publică, prin aplicarea unui set de criterii, reprezentat de natura și gravitatea faptei, pedeapsa aplicabilă, precum și deținerea de dovezi obiective, precise și concordante în acest sens.

Secțiunea a 3-a. Mecanisme de sprijin în gestionarea frontierelor

Ș1. Sisteme de informații și de control pentru gestionarea frontierelor Uniunii

Astfel cum se poate observa din cele de mai sus, un instrument deosebit de util în activitatea polițiștilor de frontieră este *Sistemul de informații Schengen* – SIS, care conține semnalări referitoare la decizii de returnare, refuzul intrării sau al șederii, persoane căutate în vederea arestării, persoane dispărute, copii expuși riscului de a fi răpiți de către părinți, rude sau tutori, obiecte care trebuie confiscate sau utilizate ca probe în cadrul procedurilor penale, sistemul fiind îmbunătățit în anul 2023 prin introducerea elementelor de biometrie pentru verificarea și confirmarea identității persoanelor^[2]. Utilizarea SIS este asigurată prin 3 regulamente, ca instrumente juridice de drept

^[1] Hotărârea Curții (Camera întâi) din 12 decembrie 2019, în cauza C-380/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*

^[2] Comisia Europeană, *Sistemul de informații Schengen*, [Online] la https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_ro, ultima verificare a disponibilității sursei la 1.12.2024. A se vedea și S. Morano-Foadi, J. Neller, *op. cit.*, p. 363.