

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.10.2010
COM(2010) 554 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**privind aplicarea titlului III (Frontiere interne) din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 de
instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către
persoane (Codul Frontierelor Schengen)**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind aplicarea titlului III (Frontiere interne) din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)

1. INTRODUCERE

Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen, denumit în continuare „CFS” sau „codul”)¹ a intrat în vigoare la 13 octombrie 2006. CFS a consolidat și dezvoltat acquis-ul Schengen, în special dispozițiile relevante ale Convenției Schengen² și ale Manualului comun³. Titlul III din cod a confirmat absența controalelor asupra persoanelor care trec frontierele interne între statele membre ale zonei Schengen. Instituirea unui spațiu fără frontiere interne, în cadrul căruia se asigură libera circulație a persoanelor, reprezintă una din realizările cele mai tangibile ale Uniunii.

Codul cuprinde criteriile de determinare a situațiilor în care exercitarea competențelor polițienești în zonele de frontieră internă are un efect echivalent cu efectuarea controalelor la frontiere. Conform codului, eliminarea controalelor la frontierele interne obligă statele membre, de asemenea, să înlăture obstacolele din calea traficului la punctele rutiere de trecere a frontierelor interne. În cazuri excepționale care implică o amenințare serioasă la adresa politicii publice sau a securității interne a unui stat membru, controlul la frontierele interne poate fi reintrodus pentru o perioadă limitată de timp, în conformitate cu procedura stabilită de cod.

În conformitate cu articolul 38 din CFS, *până la 13 octombrie 2009, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport privind aplicarea titlului III.*

Comisia a adresat un chestionar statelor membre pentru a obține informații cu privire la aplicarea titlului III. Presentul raport a fost pregătit în baza răspunsurilor furnizate de douăzeci și trei de state membre. Două state membre (HU și MT) nu au comunicat informațiile solicitate. De asemenea, prezentul raport ia în considerare informațiile transmise Comisiei de cetățenii europeni și de membrii Parlamentului European, care semnalează presupuse verificări la frontierele interne.

2. ELIMINAREA CONTROALELOR LA FRONTIERELE INTERNE (ARTICOLUL 20)

Codul confirmă că frontierele interne pot fi trecute prin orice punct fără a se efectua verificări la frontiere asupra persoanelor, indiferent de cetățenie. De asemenea, eliminarea controlului la

¹ JO L 105, 13.4.2006, p. 1.

² Convenția 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, JO L 239 din 22.9.2000, p. 19.

³ JO C 313, 16.12.2002, p. 97. Manualul comun a fost abrogat prin adoptarea codului.

frontierele interne presupune încetarea supravegherii la frontiere. Trebuie remarcat faptul că obligația transportatorilor de a returna pasagerii transportați pe cale terestră, aeriană sau maritimă nu se aplică conexiunilor de trafic intern în spațiul Schengen⁴.

3. APLICAREA PRACTICĂ A DISPOZIȚIILOR CARE REGLEMENTEAZĂ VERIFICĂRILE ÎN INTERIORUL TERITORIILOR STATELOR MEMBRE ȘI DIFICULTĂȚILE ÎNTÂMPINATE (ARTICOLUL 21)

3.1. EXERCITAREA COMPETENȚELOR POLIȚIENEȘTI [ARTICOLUL 21 LITERA (A)]

3.1.1. TEMEIUL JURIDIC

În principiu, trecerea frontierei interne între două state membre ar trebui tratată în același fel ca deplasarea între districte sau regiuni ale aceluiași stat membru. Cu toate acestea, având în vedere responsabilitatea statelor membre în ceea ce privește menținerea ordinii publice, respectarea legii și asigurarea securității interne, acestea pot efectua controale, în baza unei analize a riscului, pe întreg teritoriul lor, inclusiv în zonele de frontieră internă. Frecvența acestor controale poate varia în funcție de zona vizată.

Verificările asupra persoanelor efectuate în exercitarea competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre, în temeiul legislației interne, sunt permise pe întreg teritoriul lor, inclusiv în zonele de frontieră, în măsura în care exercitarea acestor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere. Codul conține o listă neexhaustivă a criteriilor de evaluare a măsurii în care exercitarea competențelor polițienești este sau nu echivalentă cu verificările la frontiere. Prin urmare, măsurile polițienești nu sunt considerate a fi echivalente cu verificările la frontiere dacă:

nu au ca obiectiv controlul la frontiere;

se bazează pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa siguranței publice și vizează, în special, combaterea criminalității transfrontaliere;

sunt concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe;

sunt realizate pe baza verificărilor inopinate.

3.1.2. APLICAREA CRITERIILOR

Pentru a arăta că frontierele interne și zonele de frontieră nu sunt spații în care verificările sunt excluse, au fost instituite câteva criterii ce permit evaluarea măsurii în care sunt echivalente sau nu cu verificările la frontiere. Având în vedere că zonele de frontieră pot fi mai expuse la criminalitatea transfrontalieră, frecvența și intensitatea verificărilor efectuate de poliție poate fi mai mare decât în alte părți ale teritoriului. Cu toate acestea, verificările trebuie să fie precise, să se bazeze pe informații factuale concrete și pe experiența autorităților de poliție privind amenințările la adresa securității publice și să nu fie efectuate în mod

⁴ Articolul 26 din Convenția Schengen și Directiva 2001/51/CE a Consiliului din 28 iunie 2001 de completare a prevederilor articolului 26 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985, JO L 187 din 10.7.2001, p. 45.

sistematic. Informațiile autorităților de poliție trebuie să se bazeze pe elemente factuale și să fie în mod constant reevaluate. Prin urmare, verificările trebuie efectuate în mod aleatoriu, în baza unei evaluări a riscului.

Majoritatea statelor membre declară că efectuează verificări de poliție nesistematice, aleatorii și în baza unor evaluări a riscului din perspectiva securității (în special, riscul de imigrație nereglementată, riscul de încălcare a legislației penale, în materie de securitate sau a legislației rutiere), precum și în baza schimbului de informații la nivel național, regional sau local, și a creării de fișe personale. Adesea, aceste verificări sunt rezultatul cooperării internaționale între țările vecine (reuniuni periodice și schimb de informații polițienești prin intermediul punctelor naționale de contact) și pot lua forma unor patrulare comune constituite în baza unor acorduri de cooperare polițienească.

Este mult mai dificil să se evalueze natura verificărilor care vizează asigurarea respectării legislației în materie de imigrație decât să se stabilească dacă o verificare este efectuată pentru a garanta respectarea legislației rutiere sau dacă verificarea respectivă ia forma unei verificări la frontiere (de exemplu, atunci când conducătorii auto care vin dintr-o discotecă situată în apropierea unei frontiere interne sunt supuși unui test de alcoolemie, fapt ce poate presupune necesitatea de a stabili identitatea persoanei).

Obiectivul unei verificări, care poate avea în vedere bunurile, mai degrabă decât persoanele, este un alt element important. Obiectivul unei verificări este esențial în vederea evaluării posibilelor încălcări ale Codului Frontierelor Schengen sau ale dispozițiilor UE privind libera circulație a bunurilor. În schimb, nu este relevant ce autoritate națională efectuează verificarea, întrucât statele membre pot conferi responsabilități variate unor autorități diferite, de exemplu, un agent vamal poate fi abilitat să verifice legalitatea unei șederi și un agent de poliție poate avea competența de a verifica bunuri.

3.1.3. FRECVENȚA VERIFICĂRILOR – VERIFICĂRI NESISTEMATICE

Prin urmare, un criteriu important pentru a stabili dacă verificările efectuate de poliție constituie sau nu verificări la frontiere este cel privind frecvența acestora în zonele de frontieră internă, în raport cu alte zone ale teritoriului care se află într-o situație similară. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre nu dispun de date privind frecvența verificărilor în zonele de frontieră. Există păreri conform cărora nu este posibil să se compare frecvența verificărilor în zonele de frontieră și în restul teritoriului, întrucât practica și prioritățile în zonele de frontieră sunt diferite. Mai multe state membre declară că frecvența verificărilor efectuate de poliție în vecinătatea frontierelor interne este aceeași ca pe întreg teritoriul lor.

O definiție strictă a frecvenței adecvate și a regularității cu care pot fi efectuate verificările nu este posibilă, întrucât aceasta ar trebui să reflecte situația teritoriului statului membru vizat, din punct de vedere al securității. Cu toate că o frecvență ridicată a verificărilor poate reprezenta un indiciu, în cazurile individuale rămâne dificil de apreciat dacă acestea au un efect echivalent cu cel al verificărilor sistematice la frontiere.

3.1.4. VERIFICAREA APLICĂRII CORECTE A CRITERIILOR

La 22 iunie 2010, Curtea Europeană de Justiție a statuat într-o hotărâre de referință⁵ că legislația națională care conferă autorităților de poliție dintr-un stat membru competența de a

⁵ Cauze conexe C-188/10 și C-189/10, Melki ș.a.

controla identitatea persoanelor prezente în interiorul unei zone de 20 de km de la frontierele interne, independent de comportamentul acestora și în orice circumstanțe care ar prezenta o amenințare pentru ordinea publică, în scopul verificării respectării obligației de a deține actele și documentele prevăzute de lege, fără a furniza cadrul necesar care să garanteze că exercitarea practică a acestei competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, încalcă dispozițiile articolului 67 alineatul(2) din TFUE, precum și ale articolelor 20 și 21 din Codul Frontierelor Schengen.

Pe baza acestei hotărâri, Comisia solicită statelor membre să își adapteze, în consecință, orice act legislativ intern care conferă competențe specifice autorităților naționale de poliție în interiorul zonelor de frontieră.

Comisia consideră că, pentru a evalua dacă verificările efectuate de poliție au un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, are nevoie de mai multe informații din partea statelor membre cu privire la motivele și frecvența verificărilor efectuate în zonele de frontieră internă. Aceste informații sunt necesare pentru a monitoriza situația în zonele de frontieră internă și pentru a răspunde plângerilor cetățenilor și întrebărilor adresate Comisiei de către Parlamentul European cu privire la faptul că persoanele care călătoresc sunt controlate în mod periodic, sau chiar sistematic, în anumite zone de frontieră internă. În acest sens, ar trebui remarcat faptul că anumite state membre au dificultăți în a aprecia finalitatea verificărilor sistematice efectuate de vecinii lor asupra propriilor cetățeni atunci când aceștia traversează frontiera internă comună.

Prin urmare, Comisia va continua să analizeze cu atenție plângerile și va solicita explicații în acest sens statelor membre. În cazul în care explicațiile nu sunt satisfăcătoare, Comisia va recurge la toate mijloacele de care dispune, inclusiv inițierea procedurilor de încălcare, în vederea garantării aplicării corecte a dreptului UE.

În consecință, Comisia va solicita statelor membre să furnizeze statistici cu privire la verificările efectuate de poliție pe teritoriul acestora și, în special, în zonele de frontieră.

Pentru a verifica frecvența în practică a verificărilor și informațiile generale care justifică o verificare specifică, Comisia, în propunerea sa de regulament al Consiliului privind instituirea unui mecanism de evaluare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen⁶, a prevăzut efectuarea de vizite neanunțate la fața locului. Comisia va menține conceptul de vizite neanunțate în propunerea actualizată, ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona⁷.

În fine, în cazul în care sunt necesare verificări periodice și sistematice pentru a asigura securitatea pe teritoriul lor, statele membre pot reintroduce temporar controalele la frontierele interne în conformitate cu articolul 23 și următoarele din cod.

3.2. VERIFICĂRILE DE SECURITATE EFECTUATE ASUPRA PERSOANELOR [ARTICOLUL 21 LIERA (B)]

Eliminarea controlului la frontierele interne nu aduce atingere exercitării verificărilor de securitate în porturi sau aeroporturi, efectuate asupra persoanelor de către autoritățile competente în temeiul legislației interne a fiecărui stat membru, de către responsabili

⁶ COM (2009) 102 final.

⁷ Comisia va prezenta propunerea revizuită în octombrie 2010.

portului sau ai aeroportului sau de operatori de transport, cu condiția ca respectivele verificări să fie realizate, de asemenea, asupra persoanelor care călătoresc în interiorul unui stat membru. Personalul aeroporturilor, porturilor sau operatorilor de transport verifică identitatea pasagerilor pe durata verificărilor de securitate fie la înregistrare, la intrarea în zona securizată a aeroportului sau înainte de îmbarcarea în avion, fie combinând oricare dintre aceste verificări. Chiar dacă nu contestă posibilitatea combinării acestor verificări, Comisia nu recomandă aceasta, întrucât, adesea, cetățenii percep asemenea verificări drept obstacole în calea liberei lor circulații.

Aceste verificări ar trebui să controleze doar dacă identitatea călătorului este aceeași cu cea menționată în documentul de călătorie. Cetățenii UE se pot identifica în baza pașaportului sau a cărții de identitate. Operatorii de transport pot accepta și alte documente, cum ar fi permise de conducere, carduri bancare etc., însă nu sunt obligați să o facă, întrucât acestea nu sunt documente de identitate. Resortisanții țărilor terțe se pot identifica pe baza pașaportului. Verificările nu ar trebui să controleze dacă resortisantul țării terțe este în posesia unei vize sau a unui permis de ședere, întrucât acestea sunt controale de identitate efectuate din motive comerciale sau de securitate a transporturilor. Statele membre nu pot solicita efectuarea niciunei verificări suplimentare și operatorii de transport sunt exonerati de orice responsabilitate atunci când transportă persoane care nu ar putea îndeplini condițiile de intrare sau de ședere în alte state membre ale spațiului Schengen. De asemenea, nici transportatorii nu pot obliga resortisanții țărilor terțe să dovedească legalitatea șederii lor prin prezentarea unei vize sau a unui permis de ședere. Includerea unei asemenea obligații în contractul cu persoana care călătorește ar însemna limitarea efectelor prevederilor privind eliminarea controlului la frontierele interne.

3.3. OBLIGAȚIA DE A DEȚINE ȘI DE A PURTA PERMISE ȘI ALTE DOCUMENTE([ARTICOLUL 21 LITERA (C)]

Eliminarea controlului la frontierele interne nu limitează *posibilitatea unui stat membru de a prevedea în legislația sa internă obligația de a deține și de a purta permise și alte documente.* Dacă statele membre impun o astfel de obligație, aceasta trebuie aplicată pe întreg teritoriul lor sau în zonele de frontieră externă. Obligația în cauză nu poate fi limitată doar la zonele de frontieră internă, întrucât aceasta ar conduce, în mod inevitabil, la verificări efectuate doar în aceste zone de frontieră internă, ceea ce ar avea un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere.

3.4. OBLIGAȚIA DE A SEMNALA PREZENȚA [ARTICOLUL 21 LITERA (D)]

În fine, eliminarea controlului la frontierele interne nu aduce atingere *obligației resortisanților țărilor terțe de a-și semnala prezența pe teritoriul unui stat membru, în conformitate cu dispozițiile articolului 22 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen.* Anumite state membre nu aplică această dispoziție (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), altele recunosc că, în practică, este dificil să se verifice respectarea acesteia, în timp ce altele o consideră utilă pentru obținerea de informații cu privire la numărul de resortisanți ai țărilor terțe prezenți pe teritoriul lor. Comisia consideră că punerea în aplicare a acestei dispoziții este dificilă și se întreabă dacă, din punct de vedere al raportului costuri/beneficii, această obligație de raportare are vreun efect în ceea ce privește identificarea imigranților ilegali. Astfel, Comisia va propune modificarea Convenției Schengen în vederea eliminării obligației resortisanților țărilor terțe de a-și semnala prezența atunci când intră pe teritoriul statelor membre.

4. PUNEREA ÎN APLICARE A OBLIGAȚIEI DE A ELIMINA OBSTACOLELE DIN CALEA TRAFICULUI LA PUNCTELE RUTIERE DE TRECERE A FRONTIERELOR INTERNE (ARTICOLUL 22)

Conform articolului 22 din CFS, *statele membre elimină orice obstacol care împiedică fluidizarea traficului la punctele rutiere de trecere a frontierelor interne, în special limitările de viteză care nu se bazează exclusiv pe considerente de siguranță rutieră.* În același timp, statele membre ar trebui să ofere mijloacele necesare pentru efectuarea verificărilor în cazul în care controalele la frontierele interne ar fi reintroduse temporar, în conformitate cu articolele 23-31 din cod⁸.

Comisia a primit numeroase plângeri din partea cetățenilor, în care aceștia menționează menținerea obstacolelor care afectează fluiditatea traficului în anumite puncte rutiere de trecere a frontierelor interne, în special infrastructura învechită (de exemplu, clădiri, cabine de control, acoperișuri situate deasupra drumurilor sau echipamente mobile, cum ar fi conuri de plastic, bariere, semafoare și indicatoare rutiere, și reducerea numărului de benzi de circulație) și limitările importante de viteză care rezultă ca urmare a acestui fapt.

În majoritatea cazurilor, cea mai mare parte a obstacolelor care au putut fi imediat înlăturate, au fost eliminate de statele membre la scurt timp după încetarea controalelor la frontierele interne. Anumite obstacole au fost eliminate treptat datorită dificultăților tehnice, în timp ce altele încă persistă. Statele membre care au aderat la spațiul Schengen în decembrie 2007 au pus în aplicare această obligație în mai multe faze, în funcție de gradul de dificultate pe care îl presupunea eliminarea unor asemenea obstacole (și anume, majoritatea obstacolelor, cum ar fi indicatoarele rutiere, au fost înlăturate imediat după eliminarea controalelor la frontierele interne, în timp ce înlăturarea sau adaptarea infrastructurii de mari dimensiuni este încă în curs de desfășurare). În general, costurile, constrângerile legate de drepturile de proprietate, planificarea viitoarelor reamenajări sau a lucrărilor importante legate de reorganizarea punctelor rutiere de trecere, au fost motivele cel mai frecvent invocate pentru întârzierile în punerea în aplicare a acestei obligații. Comisia regretă că acest fapt este valabil, de asemenea, și pentru anumite state membre care fac parte de multă vreme din spațiul Schengen. În vederea asigurării unei aplicări corecte a dreptului Uniunii, Comisia a lansat o procedură de încălcare, ca urmare a nerespectării articolului 22. Procedura este încă în curs desfășurare.

Anumite state membre (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) au menținut vechea infrastructură în anumite puncte rutiere de trecere în eventualitatea unei reintroduceri temporare a controlului la frontiere. De asemenea, alte state membre au mențin infrastructura în scopul exercitării controalelor vamale sau verificărilor asupra camioanelor (LU)⁹, în timp ce alte state membre intenționează să folosească echipament mobil în cazul reintroducerii controlului la frontiere (CZ, FR, LT, LV). Alte state membre (DE, PL, DK, IT) au eliminat toată infrastructura, atunci când a fost posibil, și folosesc doar echipament mobil în cazul reintroducerii temporare a controlului la frontiere. Comisia consideră că infrastructura permanentă în cazul reintroducerii controlului la frontiere poate fi menținută dacă se dovedește necesar, în măsura în care nu reprezintă un obstacol pentru fluiditatea traficului și limitele de viteză nu sunt reduse. În orice caz, Comisia subliniază că mijloacele necesare

⁸ Întrucât țările asociate spațiului Schengen nu fac parte din uniunea vamală, controalele vamale sunt menținute la frontierele acestora cu statele membre ale spațiului Schengen, iar acestor țări asociate li se permite să mențină infrastructura adecvată, inclusiv limitările de viteză.

⁹ Comisia subliniază că verificările vamale asupra camioanelor trebuie efectuate în conformitate cu legislația UE privind libera circulație a bunurilor și privind transporturile.

pentru reintroducerea controalelor la frontiere pot include, de asemenea, infrastructură și echipamente mobile, care pot fi mai rentabile decât menținerea unei infrastructuri permanente.

Majoritatea statelor membre susțin că limitările de viteză se bazează exclusiv pe considerente de siguranță rutieră (de exemplu, starea tehnică a drumurilor, efectuarea de lucrări rutiere sau atunci când punctul rutier de trecere se află într-o zonă urbană sau pe un teren muntos). Cu toate acestea, Comisia consideră inacceptabil ca anumite state membre, în special atunci când infrastructura veche încă mai există la punctele de trecere, să mențină limitări de viteză (însoțite de obstacole mobile, cum ar fi conuri de plastic sau bariere), în anumite cazuri de doar 10 km/h, sau să mențină anumite benzi de circulație închise din motive de „siguranță a traficului”. Obiectivul articolului 22 este de a asigura fluiditatea traficului la punctele rutiere de trecere a frontierelor interne. În acest scop, în afară de obligația de eliminare a limitărilor de viteză care nu sunt exclusiv bazate pe considerente de siguranță rutieră, trebuie luate și alte măsuri, în special privind infrastructura existentă. Comisia consideră că menținerea infrastructurii de mari dimensiuni nu poate fi folosită ca argument pentru considerente de siguranță rutieră. Este de înțeles că infrastructura aflată la fostele puncte de frontieră nu ar permite creșterea limitărilor de viteză la nivelul maxim admis de tipul respectiv de drum. Cu toate acestea, după eliminarea controalelor la frontierele interne, situația în fostele puncte de trecere a frontierei trebuie adaptată. Aceasta se aplică și atunci când proiecte de dimensiuni mai mari sunt prevăzute pentru reamenajarea fostelor puncte rutiere de trecere a frontierei, în timp ce vechile infrastructuri sunt menținute. Comisia subliniază că, și în aceste cazuri, statele membre trebuie să ia toate măsurile *temporare* necesare în vederea asigurării fluidității traficului.

În fine, chiar dacă un stat membru poate folosi infrastructura care rămâne într-un fost punct rutier de trecere situat la frontiera internă (cf. 3.1) în scopul efectuării de verificări de poliție, aceste foste puncte de trecere a frontierei nu pot fi singurele locuri în care se efectuează astfel de verificări. În plus, situarea avantajoasă din punct de vedere practic nu poate fi motivul determinant pentru efectuarea verificărilor de poliție.

5. REINTRODUCEREA TEMPORARĂ A CONTROALELOR LA FRONTIERELE INTERNE (ARTICOLELE 23-31)

5.1. PROCEDURĂ

De la intrarea în vigoare a CFS, douăsprezece state membre au reintrodus temporar controalele asupra persoanelor la frontierele interne, atât în eventualitatea producerii unor evenimente, cât și din motive care necesită o acțiune urgentă (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Țările vecine au transmis informații cu privire la cooperarea lor pe durata reintroducerii controlului la frontiere (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Niciun stat membru nu a raportat folosirea dispozițiilor pentru prelungirea unei reintroduceri temporare preconizate a controlului la frontierele interne. Anexa I enumeră notificările statelor membre privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele lor interne, inclusiv motivele și durata.

Comisia remarcă faptul că nu dispune de suficient timp (între notificarea statului membru și reintroducerea efectivă a controlului la frontierele interne în eventualitatea producerii unor evenimente) pentru emiterea unui aviz în vederea consultării oficiale între statele membre și

serviciile sale¹⁰. În plus, adesea, notificările nu conțin suficiente informații pentru a permite Comisiei să emită un aviz. Prin urmare, până în prezent, Comisia nu a emis niciun aviz.

În plus, adesea, informațiile furnizate privind reintroducerea temporară a controalelor sunt foarte generale și nu permit o evaluare deplină a eficacității măsurilor luate pentru a face față unei amenințări la adresa ordinii publice sau a securității interne. Comisia solicită statelor membre să ofere cât mai curând posibil informații mai complete, precum și actualizări adecvate pentru a putea să evalueze pe deplin caracterul adecvat al măsurilor preconizate. În acest scop, Comisia va furniza statelor membre un formular standard pentru a comunica informații cu privire la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne. Cu toate acestea, în baza informațiilor disponibile, Comisia consideră că statele membre nu au abuzat de posibilitatea de a reintroduce controale la frontieră.

Pe durata fazei de punere în aplicare, dificultățile semnalate de statele membre se referă la necesitatea de a realoca resursele umane, materiale și tehnice, în conformitate cu situația existentă la frontieră. În majoritatea cazurilor, cooperarea cu țările vecine, pe durata reintroducerii controlului la frontieră, a fost apreciată ca pozitivă. În special, la succesul operațiunilor contribuie consultările timpurii și coordonarea măsurilor planificate (în special cele privind sprijinul operațional) cu țările vecine, precum și contactele regulate și schimbul de informații între autoritățile de la toate nivelurile. În anumite cazuri, cooperarea operațională debutează încă din stadiul evaluării comune a riscului și poate lua forma unor controale comune prin folosirea punctelor de verificare comune sau mobilizarea ofițerilor de legătură. De asemenea, instalațiile de la punctele de trecere sunt adaptate reintroducerii controalelor de ambele părți ale frontierei (de exemplu, instalarea de panouri de limitare a vitezei sau de bariere mobile). Cu toate acestea, unele state membre au evidențiat necesitatea de a fi implicate mai mult în acest proces, în special pentru a putea să informeze publicul.

5.2. LEGISLAȚIA APLICABILĂ

În conformitate cu articolul 28, în cazul în care se reintroduce controlul la frontierele interne, dispozițiile relevante ale titlului II se aplică *mutatis mutandis*. Dispozițiile aplicabile nu au fost și mai mult detaliate pentru a permite statelor membre să facă față situației și să efectueze verificări la frontieră într-o manieră flexibilă, de o intensitate proporțională cu amenințarea. Măsurile luate pe durata reintroducerii controlului la frontieră trebuie să se limiteze la ceea ce este necesar pentru asigurarea ordinii publice sau a securității interne a statului membru. Nu este întotdeauna necesar ca toate persoanele să fie verificate la frontieră, ci controlul trebuie efectuat în funcție de amenințare. Se impune ca verificările să fie proporționale în ceea ce privește durata și locul, să se bazeze pe o analiză a riscului și pe informațiile disponibile și să se concentreze asupra motivului reintroducerii controlului la frontieră.

Statele membre pot decide în ce măsură este necesar să reintroducă și controalele la frontieră.

Deciziile de a refuza accesul pot fi luate doar din motive legate de reintroducerea controlului la frontieră. Formularul standard prevăzut în partea B din anexa V la CFS nu poate fi dat cetățenilor UE, întrucât acestora li se poate refuza intrarea doar din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, cu respectarea garanțiilor procedurale prevăzute de

¹⁰ În anumite cazuri, notificarea a fost transmisă doar cu câteva zile înainte de reintroducerea controalelor la frontieră.

Directiva 2004/38/CE¹¹. Dacă resortisanților țărilor terțe li se interzice intrarea din motive de ședere ilegală, ar trebui să se inițieze procedurile prevăzute de Directiva 2008/115/CE¹². Atunci când controlul la frontiere este reintrodus temporar, frontierele interne nu devin frontiere externe; astfel, nu se aplică anumite prevederi cum ar fi ștampilarea pașapoartelor (articolul 10 din CFS) sau responsabilitatea transportatorilor. În plus, Comisia reamintește că FRONTEX nu poate fi implicat în operațiuni pe durata reintroducerii controlului la frontierele interne, având în vedere că mandatul său este limitat la controlul frontierelor externe.

5.3. INFORMAREA PUBLICULUI

Codul prevede obligația de a pune la dispoziția publicului informații complete cu privire la reintroducerea preconizată a controlului la frontierele interne, fără a aduce atingere considerațiilor privind securitatea. Statele membre pun în aplicare această obligație în mod diferit, în funcție de natura evenimentului (reintroducere preconizată sau acțiune urgentă). O campanie de informare este lansată în prealabil, în funcție de timpul avut la dispoziție, fiind folosite toate canalele media disponibile (TV, radio, ziare, internet sau serviciile de presă ale autorităților naționale implicate). Cetățenii sunt informați în special cu privire la obligația de a deține documente de călătorie atunci când trec frontiera, precum și cu privire la motivele și amploarea verificărilor. În general, se pare că publicul a fost informat în mod suficient în majoritatea cazurilor. Niciun stat membru (cu excepția FI) nu a solicitat aplicarea clauzei de confidențialitate prevăzută la articolul 31, cu toate că această prevedere este considerată foarte importantă, în cazul în care este necesar să fie aplicată.

Comisia consideră că, în general, cadrul juridic existent care reglementează reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne este suficient, însă invită statele membre să furnizeze la timp informații mai complete.

6. CONCLUZII

1. Comisia regretă că termenul-limită pentru înaintarea prezentului raport nu a putut fi respectat, din cauza transmiterii cu întârziere a informațiilor de mai multe state membre.
2. Comisia a identificat trei motive specifice de preocupare în ceea ce privește aplicarea titlului III:
 - 2.1. Instituirea unui spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a persoanelor este asigurată, reprezintă una din cele mai substanțiale și tangibile realizări ale Uniunii. Toate restricțiile, cum ar fi verificările efectuate de poliție în apropierea frontierelor interne, sunt percepute de cetățeni ca un obstacol în calea exercitării dreptului lor la liberă circulație. Persoanele nu pot fi controlate pentru simplul motiv că trec o frontieră internă, nici la frontieră, nici în zonele de frontieră.

¹¹ Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, JO L 158 din 30.4.2004, p. 77.

¹² Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, (care trebuie transpusă de statele membre până la 24 decembrie 2010, cel târziu), JO L 348, 24.12.2008, p. 98.

Comisia își exprimă îngrijorarea față de dificultățile semnalate de călători în legătură cu presupuse verificări periodice și sistematice efectuate în anumite zone de frontieră internă. Comisia monitorizează îndeaproape situația existentă în zonele de frontieră internă. În acest scop, Comisia va continua să analizeze cu atenție plângerile cetățenilor și va solicita explicații în acest sens statelor membre. Pentru a asigura aplicarea corectă a dreptului UE, Comisia este pregătită să utilizeze toate mijloacele de care dispune, inclusiv inițierea procedurilor de încălcare, oricând este necesar.

Prin urmare, Comisia va solicita statelor membre să furnizeze statistici cu privire la verificările efectuate de poliție pe teritoriul lor și, în special, în zonele de frontieră internă.

Comisia reamintește că, dacă din motive de securitate, statele membre sunt constrânse să efectueze verificări periodice și sistematice, acestea pot lua în considerare reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne, în conformitate cu articolul 23 și următoarele din CFS.

În propunerea sa pentru un mecanism de evaluare Schengen revizuit, Comisia are în vedere efectuarea de vizite neanunțate la fața locului pentru a verifica absența controalelor la frontierele interne.

De asemenea, Comisia subliniază că solicită statelor membre să își adapteze legislațiile naționale care conferă anumite competențe specifice autorităților naționale de poliție în cadrul zonelor de frontieră internă, astfel încât acestea să fie conforme, cât mai curând posibil, cu hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție în cauza Melki.

- 2.2 Statele membre trebuie să elimine orice obstacol care împiedică fluidizarea traficului la punctele rutiere de trecere a frontierelor interne, în special limitările de viteză care nu se bazează exclusiv pe considerente de siguranță rutieră. Comisia consideră că menținerea infrastructurii de mari dimensiuni, însoțită frecvent de limite de viteză semnificative, nu poate fi folosită ca argument pentru considerente de siguranță rutieră.
- 2.3 Comisia insistă ca statele membre să notifice la timp orice reintroducere preconizată a controalelor la frontierele interne și solicită statelor membre să îi furnizeze informații detaliate, în conformitate cu articolul 24, pentru a putea, atunci când este cazul, să emită un aviz și pentru a putea iniția consultări oficiale între statele membre și serviciile sale.

ANEXA I

Notificările statelor membre privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în conformitate cu articolul 23 și următoarele din Codul Frontierelor Schengen

Stat membru	Durata	Motive
Franța	21.10.2006, orele 8.00–20.00	Zilele mobilizării tinerilor radicali basci în Saint-Pée-sur-Nivelle și o manifestație organizată în Bayonne de către Comitetul de sprijin al lui Philippe Bidart. Frontiera terestră FR-ES (punctul de trecere a frontierei situat pe autostrada A63 în Bariatou, podul St. Jacques, podul Béhobie, stația Hendaye).
Finlanda	9–21.10.2006	Întâlnirea neoficială a șefilor de stat și de guvern de la Lahti. Controale efectuate, în principal, în aeroporturile Helsinki-Vantaa, Turku și Tampere-Pirkkala și în porturile Helsinki, Hanko și Turku, la frontierele terestre FI-SE și FI-NO.
Finlanda	13–29.11. 2006	Reuniunea EUROMED de la Tampere. Controale efectuate, în principal, în aeroporturile Helsinki-Vantaa, Turku și Tampere-Pirkkala și în porturile Helsinki, Hanko și Turku, la frontierele terestre FI-SE și FI-NO.
Franța	12–16.2.2007	Conferința șefilor de stat din Africa și Franța de la Cannes (13-16.2.2007). Frontiera FR-IT (informații detaliate sunt furnizate în notificare).
Germania	25.5–9.6.2007	Summit-ul G8 de la Heiligendamm/Mecklenburg- Pomerania de Vest (6-8.6.2007). Frontierele terestre, aeriene și maritime.
Islanda	2–3.11.2007	Participarea <i>MC Hells Angels</i> la inaugurarea Clubului islandez de motociclism din Reykjavik (1-4.11.2007). Frontiere aeriene (au fost verificate 14 zboruri din SE, DK, FI, DE și NO).
Austria	2.6.2008–1.7.2008	Campionatul European de Fotbal EURO 2008, AT — CH (7.6-29.6.2008). Frontiere terestre și aeriene.

Franța	27.9.2008, orele 8.00 — 18:45	<p>Manifestație în data de 27 septembrie, de la orele 16:00, în Bayonne, la apelul Batasuna.</p> <p>Cinci puncte de trecere a frontierei FR-ES (Hendaye: autostrada A63, podul internațional St. Jacques, podul internațional Béhobie, stația Hendaye, portul Hendaye).</p>
Finlanda	24.11.2008–5.12.2008	<p>Reuniunea Consiliului de Miniștri al OSCE de la Helsinki (4-5.12.2008).</p> <p>Controale efectuate, în principal, în aeroportul Helsinki-Vantaa și în porturile Helsinki și Turku.</p>
Islanda	5-7.3.2009	<p>Vizita <i>MC Hells Angels</i> efectuată la Clubul islandez de motociclism din Reykjavik.</p> <p>Frontiere aeriene (au fost verificate 16 zboruri din SE, DK, NL, FR, DE și NO).</p>
Germania	20.3.2009–5.4.2009	<p>Summit-ul NATO de la Strasbourg, Baden-Baden și Kehl (3-4.4.2009).</p> <p>Frontierele terestre, aeriene și maritime.</p>
Franța	30.3.2009–5.4.2009	<p>Summit-ul NATO de la Strasbourg (3-4.4.2009).</p> <p>Frontierele terestre și aeriene cu BE, LU, DE, CH, IT și ES.</p>
Italia	28.6.2009–15.7.2009	<p>Summit-ul G8 de la L'Aquila (10-12.7.2009).</p> <p>Frontierele terestre, aeriene și maritime.</p>
Franța	19.9.2009, orele 13.00 — 19:40	<p>Manifestație a Batasuna în Bayonne.</p> <p>Cinci puncte de trecere a frontierei FR-ES (autostrada A63, podul internațional St. Jacques, podul internațional Béhobie, stația Hendaye, portul Hendaye).</p>
Spania	26-27.9.2009	<p>Celebrarea „Zilei războinicului basc” în Țara Bascilor și Navarra (ES), precum și în Pirineii Orientali (FR).</p> <p>Frontierele terestre ES-FR în provinciile Guipuzcoa și Navarra.</p>
Franța	27.9.2009	<p>A 50-a aniversare a ETA.</p> <p>Frontierele terestre FR-ES, complexul de frontieră BCP de la Hendaye la Arneguy (14 puncte de trecere a frontierei).</p>

Norvegia	27.11.2009– 12.12.2009	Ceremonia de decernare a Premiului Nobel la Oslo (10.12.2009). Frontierele NO–DE, NO–DK și anumite zboruri din NO și din alte țări Schengen.
Danemarca	1-18.12.2009	Conferința ONU privind schimbările climatice de la Copenhaga (7-18.12.2009). Frontierele DK-DE și DK-SE.
Malta	5-18.4.2010	Vizita Papei Benedict al XVI-lea (17-18.4.2010). Aeroportul International din Malta și terminalul maritim pentru pasageri din Valletta.
Estonia	17-23.4.2010	Reuniunea neoficială a miniștrilor de Externe ai țărilor membre NATO la Tallinn (22-23.4.2010). Frontierele terestre, maritime și aeriene (informații detaliate sunt furnizate în notificare).
Franța	28.5-2.6.2010	Summit-ul franco-african de la Nisa (31.5-1.6.2010). Frontiera FR-IT (informații detaliate sunt furnizate în notificare)
Letonia	24.5-1.6.2010	Adunarea Parlamentară a NATO de la Riga (28.5-1.6.2010). Frontierele terestre LV-EE, LV-LT, portul și aeroportul internațional Riga.