

**Spațiul Schengen și restabilirea controalelor la frontierele interne.  
De la evenimentele austriece privind criza migrației din 2015  
până la propunerile de reformă a Codului**

**(Schengen area and reintroducing internal border controls.  
From the 2015 migration crisis in Austria to the proposed Code reform)**

Laura FABIANO

**Abstract**

The Schengen area is widely regarded as one of the most significant achievements of European integration. However, the free movement area has faced numerous challenges in terms of managing migratory flows and security. Internal border controls have been partially or completely reinstated by some states over the years. Recently, through the linked reference to the various procedures envisaged, some States have been able to reiterate the restoration of internal borders for an extended period of time, circumventing the time limits set by the Schengen Code. Undoubtedly, the Austrian case is significant. The Austrian affair must be interpreted as a sign of a moment of tension that requires special attention from the European institutions and, obviously, the community of states.

**Keywords:** *Schengen, border control, immigration, European Commission, Austria*

**Spațiul Schengen, Convenția de la Dublin și criza migrației din 2015**

Spațiul Schengen este o zonă care include 27 de țări europene care au decis să desființeze controalele la frontierele interne pentru a permite mai bine circulația liberă a persoanelor pe teritoriul lor<sup>1</sup>. S-a născut datorită *Acordului* semnat la 14 iunie 1985 în satul cu același nume din Luxemburg<sup>2</sup>.

Principalele obiective urmărite prin acord au fost întotdeauna facilitarea circulației persoanelor pe teritoriul statelor care au aderat și îmbunătățirea cooperării dintre forțele de poliție ale țărilor care au semnat acordul. Odată cu eliminarea controalelor la frontierele interne, spațiul Schengen a creat și o politică comună privind vizele, azilul și imigrația: țările din zonă colaborează pentru a garanta securitatea în interiorul frontierelor lor și, în virtutea acestui obiectiv, un sistem informatic comun. De asemenea, a fost înființat Sistemul de Informații Schengen (SIS)<sup>3</sup>.

Spațiul Schengen este considerat, cu siguranță, printre principalele succese ale integrării europene, deoarece, de la crearea sa, turismul, comerțul și mobilitatea muncii între țările membre a fost, fără îndoială, facilitată. Cu toate acestea, statele din zona liberei circulații s-au confruntat și cu numeroase provocări legate nu doar, evident, de excepția creată de pandemie, ci și de managementul fluxurilor migratorii și de securitate. Mișcarea în spațiul Schengen a făcut mai ușoară, de exemplu,

---

<sup>1</sup> Până în prezent, spațiul Schengen are aproximativ 420 de milioane de locuitori și include 27 de țări plus 2. Printre cele 27 de țări se numără țările membre UE (exclusiv Irlanda și Cipru) și membrii Asociației Europene a Liberului Schimb (Islanda, Lichtenstein, Norvegia și Elveția). La 1 ianuarie 2023, Croația a devenit a douăzeci și șaptea țară care a aderat la spațiul Schengen. La 30 decembrie 2023, Consiliul a convenit să elimine controalele la frontierele interne și maritime și cu Bulgaria și România. Ambele state au aplicat integral *acquis*-ul Schengen începând cu 31 martie 2024. Cf. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/schengen-area/#members> și G. Cellamare, „Schengen (sistema di)”, în *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 841 și urm.

<sup>2</sup> Țările care au aderat inițial la acord au fost Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Țările de Jos. Italia a semnat acordul în 1990. Normele privind abolirea controalelor la frontierele interne, care implică extinderea liberei circulații pentru cetățenii țărilor semnatare, au fost perfecționate și definite în continuare prin convenția de implementare din 19 iunie 1990. *Acordul și Convenția* formează, prin urmare, *acquis*-ul Schengen care, odată cu *Tratatul de la Amsterdam* din 1997, a fost integrat în cadrul juridic al Uniunii. Cfr. [https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica\\_europea/dossier/la-libera-circolazione-e-il-sistema-schengen/](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica_europea/dossier/la-libera-circolazione-e-il-sistema-schengen/).

<sup>3</sup> Pentru problemele legate de SIS, a se consulta F. Serini, „Il sistema europeo di cooperazione informativa per il contrasto alle minacce informatiche. Verso una definizione di cybersicurezza integrata?”, în *Media Law*, nr. 3, 2023, pp. 1-44.

planificarea atacurilor teroriste<sup>4</sup>; și, de fapt, însăși problematica terorismului în Europa în ultimii ani a stârnit diverse preocupări cu privire la capacitatea țărilor de a monitoriza teritoriul eficient.

O altă problemă legată de securitatea în spațiul Schengen a vizat gestionarea imigrației ilegale și primirea străinilor care solicită azil sau refugiați. În special, în 2015, criza migranților sirieni a reprezentat un test important pentru zona de liberă circulație. De fapt, în acel an, un număr mare de refugiați și migranți au trecut frontierele externe și acest lucru a determinat unele țări să reintroducă temporar controalele la frontierele interne pentru gestionarea fluxurilor migratorii și garantarea securității.

Criza migrației de la mijlocul anilor 2000 a fost una dintre urgențele umanitare majore cu care s-a confruntat UE în ultimele decenii. Afluxul masiv de migranți în Europa în 2015 a fost cauzat de evenimente grave concomitente, în principal războiul civil siria, apoi criza afgană, conflictul din Irak și diverse situații de instabilitate din unele contexte africane (în primul rând Eritreea și Somalia).

În 2015, așadar, regulamentul european privind managementul migranților, care a fost calibrat la un prag de mai puțin de 300 000 de cereri de azil pe an, a trebuit să facă față unui număr de cereri care a urcat la 1 321 600<sup>5</sup>, declanșând o criză a spațiului Schengen și așa-numitului sistem Dublin. Se știe că tema este reglementată de Art. 13 din *Convenția de la Dublin* sau *Regulamentul (UE) nr. 604/2013* al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (așa-numitul Dublin III), care stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil cu examinarea unei cereri pentru protecție internațională prezentată de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid. Se precizează că „Atunci când se stabilește, pe baza unor probe și împrejurări circumstanțiale..., că solicitantul a trecut ilegal granița unui stat membru, pe uscat, pe mare sau pe aer, provenind dintr-o țară terță, statul membru în cauză este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională”, ținând cont că „această responsabilitate încetează la 12 luni de la data trecerii clandestine a frontierei”.

În fața afluxului enorm de migranți, în august 2015, Ungaria a amenințat că va suspenda complet *Convenția de la Dublin* (și apoi și-a retractat declarațiile), în timp ce, într-o direcție cu totul diferită, Germania a suspendat acordul pentru solicitanții de azil sirieni (activând clauzele discreționare prevăzute la art. 17), permițându-le acestora să solicite azil în Germania, indiferent de țara de prima intrare în UE. Și Austria a suspendat temporar *Convenția de la Dublin*, permițându-le migranților să tranziteze către Germania fără a se înregistra în Austria ca țară de prima țară de intrare.

Criza migrației din 2015 a reprezentat o provocare importantă pentru spațiul Schengen, evidențiind fragilitatea principiului „solidarității” între statele membre (Art. 67 TFUE) ale Uniunii și a declanșat o saga jurisprudențială privind restabilirea controalelor la nivelul intern (în Austria), ceea ce a condus la exprimarea unei decizii de către Curtea de Justiție<sup>6</sup>.

## **Normele privind reintroducerea temporară a controalelor la frontieră în spațiul Schengen**

---

<sup>4</sup> Despre Schengen și terorism, vezi G. Preite, R. Zappatore, „Sicurezza e libera circolazione: quali prospettive per l'area Schengen?”, în *Iconocrazia. Rivista di scienze sociali e filosofia politica*, nr. 23, vol. 1, 2023, pp. 107-128. În general, despre dimensiunea pe mai multe niveluri necesară luptei împotriva terorismului, a se vedea C. Graziani, „La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello”, în *Istituzioni del Federalismo*, nr. special 1-2, 2002, pp. 99 și urm., și M. Pellingra Contino, „Terrorismo internazionale e applicazione delle misure di sicurezza vent'anni dopo l'11 settembre 2001”, în *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, nr. 1, 2022, pp. 79 și urm.

<sup>5</sup> S. Mangiameli, „L'Unione europea e la crisi umanitaria”, în *Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, nr. 1, 2018.

<sup>6</sup> Cu privire la restabilirea frontierelor interne în spațiul Schengen, vezi M. Borraccetti, „Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?”, în *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 127 și urm.; F. Ippolito, „La «tragedia» delle frontiere europee”, în *European Papers*, Vol. 1, 2016, Nr. 2, European Forum, Insight of 9 May 2016, pp. 653-664; G.M. Ruotolo, „Sulle recenti misure di ristabilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice Schengen 2016”, în *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, p. 375 și urm., mai ales p. 386 și urm.; C. Fijnault, „The Refugee Crisis: The End of Schengen?”, în *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2015, p. 313 și urm.

Posibilitatea ca în anumite cazuri sau în legătură cu nevoi particulare, în special de securitate și de protecție a ordinii publice, statele să poată restabili controale la frontierele interne este prevăzută legal în *Codul frontierelor Schengen (CFS)*<sup>7</sup>. Capitolul II (articolele 30-35) este în întregime dedicat „Restabilirii temporare a controlului la frontierele interne”. În special Art. 25 stabilește: „În cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne a unui stat membru în zona fără control la frontierele interne, statul membru respectiv poate reintroduce în mod excepțional controlul la frontieră în toate părțile sau în anumite părți ale frontierele sale interne pentru o perioadă limitată de până la treizeci de zile sau pe durata previzibilă a amenințării grave, dacă aceasta depășește treizeci de zile. Amploarea și durata reintroducerii temporare a controlului la frontierele interne nu depășesc ceea ce este strict necesar pentru a răspunde amenințării grave. În cazul în care amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne în statul membru în cauză persistă dincolo de perioada menționată la paragraful 1 din prezentul articol, statul membru respectiv poate extinde controlul la frontierele sale interne, ținând seama de criteriile menționate la articolul 26 și în conformitate cu procedura menționată la articolul 27, din aceleași motive ca cele prevăzute la alineatul (1) din prezentul articol și, ținând cont de orice elemente noi, pentru perioade reînnoibile care nu depășesc 30 de zile. (4) Durata totală a reintroducerii controlului la frontierele interne, inclusiv orice prelungiri menționate la alineatul (3) din prezentul articol, nu depășește șase luni. În cazul în care există circumstanțe excepționale, cum ar fi cele menționate la articolul 29, această durată totală poate fi prelungită cu până la maximum doi ani, în conformitate cu alineatul (1) din articolul respectiv”. Restabilirea temporară a controlului la frontierele interne este însă definitivă, în regulamentul menționat anterior, ca o formă de ultimă instanță pentru protecția statelor în materie de securitate internă<sup>8</sup>.

Legislația distinge trei proceduri care pot fi activate de către statele solicitante: dacă motivele care stau la baza cererii statului sunt previzibile (art. 27), dacă necesită acțiune imediată (art. 28) sau, în sfârșit, dacă sunt circumstanțe excepționale care pun în pericol funcționarea globală a spațiului fără control la frontiera internă (art. 29). În ceea ce privește primul caz, al cărui exemplu tipic ar putea fi un eveniment sportiv programat în legătură cu care se așteaptă un aflus mai mare de persoane în țară sau o întâlnire politică de o importanță deosebită, statul membru este obligat să notifice celelalte state și disponibilitatea Comisiei de a reintroduce controalele la frontieră cu patru săptămâni înainte de reintroducerea planificată; timpii pot fi mai scurți atunci când nevoile legate de reintroducerea controalelor la frontieră sunt cunoscute cu mai puțin de patru săptămâni înainte de reintroducerea planificată. În ceea ce privește această procedură, termenele acordate sunt cele definite la Art. 25 din regulamentul și, deci, 30 de zile sau durata evenimentului care stă la baza cererii. Cu toate acestea, durata nu poate depăși șase luni.

Procedura specifică pentru cazurile care necesită acțiune imediată (gândiți-vă la un atac terorist grav într-o țară vecină) poate fi activată atunci când o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne a unui stat membru necesită o acțiune imediată. În acest caz, statul membru în cauză poate, în mod excepțional, să reintroducă imediat controlul la frontierele interne pentru o perioadă limitată de o durată maximă de zece zile (fără să fie autorizat în prealabil în acest sens, dar sub rezerva aprobării ulterioare). În cazul în care amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne persistă după cele zece zile menționate anterior, statul membru poate decide prelungirea controlului la frontierele interne pentru perioade reînnoibile care nu depășesc douăzeci de zile. La prelungirea acestei perioade, statul membru în cauză trebuie să țină cont de unii parametri definiți la art. 26 din *Regulament*, inclusiv o evaluare actualizată a necesității și proporționalității măsurii precum și a oricăror elemente noi. Durata totală a restabilirii controlului la frontierele interne, pe baza acestei proceduri, nu poate depăși două luni.

---

<sup>7</sup> *Regulamentul (UE) 2016/399* al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 de instituire a unui *Cod al Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen)*.

<sup>8</sup> Această definiție este reiterată de mai multe ori în regulamentul, atât în cadrul legislativ, cât și în numeroasele considerente care-l preced. A se vedea considerentele 22 și 29 și articolele. 25 c. 2, 26 c.1, 29 c. 2 și 30 c.1.

În sfârșit, este prevăzută o procedură specifică în cazul unor circumstanțe excepționale care ar putea pune în pericol funcționarea generală a zonei fără control la frontierele interne. În acest caz, caracterizat prin deficiențe grave și persistente în controlul frontierelor externe, sau circumstanțe care pot constitui o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne (o stare de revoltă, afluxul în țară a unui număr masiv de imigranți din cauza unor circumstanțe neașteptate), controlul la frontierele interne poate fi reintrodus pentru o durată de maximum șase luni. Acest termen poate fi prelungit de cel mult trei ori, pentru încă șase luni, dacă circumstanțele excepționale persistă.

Particularitatea acestei proceduri constă în faptul că, pentru astfel de cazuri, inițierea acesteia revine Consiliului (și nu statului membru) care ia și decizia în ultimă instanță și ca măsură de protecție a intereselor comune. Recomandarea Consiliului se bazează pe o propunere a Comisiei și se prevede, de asemenea, că statele membre pot solicita Comisiei să prezinte o astfel de propunere de recomandare Consiliului. Statul în cauză nu poate pune în aplicare recomandarea Consiliului informând în scris Comisia cu privire la motivele sale. În acest caz, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport în care evaluează motivele invocate de statul membru în cauză și consecințele privind protecția intereselor comune în zona fără controale la frontierele interne.

### **Reînnoirile austriece repetate în restabilirea controalelor la frontierele interne**

De-a lungul anilor, au apărut diferite situații în care unele state au solicitat și obținut reintroducerea unor forme parțiale sau totale de restabilire a controalelor la frontieră și, în ultimii ani, s-a întâmplat ca, prin reamintirea procedurilor stabilite, unele state au reușit să reitereze restabilirea frontierelor interne pentru o perioadă foarte lungă de timp, ocolind astfel termenele stricte stabilite în CFS. Cazul austriac este, fără îndoială, emblematic<sup>9</sup>.

La 15 septembrie 2015, Austria și-a comunicat intenția de a reintroduce, începând cu ziua următoare, controale la frontierele interne cu Italia, Slovacia, Slovenia și Ungaria, invocând necesitatea unei acțiuni imediate pentru a face față fluxurilor uriașe de solicitanți pentru protecție internațională<sup>10</sup>. Problema, după cum s-a menționat deja, a vizat în principal intrarea cetățenilor din țări terțe care fugeau de conflictul sirian care, după ce au trecut granița dintre Turcia și Grecia și din cauza stării de deficit grav al sistemului de azil din această din urmă țară, au urmărit să ajungă, ca destinație finală, în statele din centrul și nordul Europei.

La 16 noiembrie 2015, după perioada maximă de două luni prevăzută de procedura care permite reintroducerea imediată a controalelor la frontierele interne (actualul art. 28 CFS), Austria a recurs la procedura generală (actualul art. 25 CFS) care permite restaurarea pe o perioadă totală care nu depășește șase luni. La 16 mai 2016, odată cu expirarea și a acestui termen, Austria a putut utiliza procedura aplicabilă în fața unor circumstanțe excepționale cauzate de deficiențe grave și persistente ale controalelor la frontierele externe și care pun în pericol funcționarea generală a spațiului Schengen, înțeles ca un spațiu fără controale la frontierele interne (actualul art. 29). Aceasta deoarece Consiliul Uniunii, cu *Decizia de punere în aplicare (UE) nr. 2016/894 din 12 mai 2016*, a recomandat ca statul austriac (precum și Danemarca, Germania, Norvegia și Suedia) să mențină controale temporare proporționale la frontieră pe o perioadă de maximum șase luni, pentru a putea răspunde într-un mod adecvat la amenințarea gravă la adresa ordinii publice și a securității interne legate de mișcările secundare ale migranților ilegali, cauzată de deficiențele semnificative constatate în controlul frontierelor externe de către Republica Elenă. Cu recomandări ulterioare (respectiv, al *Deciziilor de punere în aplicare (UE) nr. 2016/1989 din 11 noiembrie 2016*, nr. 2017/246 din 7 februarie 2017 și nr. 2017/818 din 11 mai 2017), Consiliul a prelungit apoi până la 10 noiembrie 2017

---

<sup>9</sup> O reconstrucție fidelă a situației este oferită de S. Marinai, „La Corte di giustizia e la durata massima delle misure volte a reintrodurre i controlli alle frontiere interne”, în *I Post di AISDUE*, IV (2022), aisdue.eu Sezione “Articoli”, nr. 5, 6 giugno 2022, pp. 85 și urm. A se vedea și F.L. Gatta, „Enough is enough! La Corte di Giustizia interviene sull’(il)legittimità delle proroghe «a catena» dei controlli alle frontiere interne. Ma lo Spazio Schengen rimane a rischio”, în *Diritti Comparati, Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 19 maggio 2022.

<sup>10</sup> La momentul faptelor, era articolul 25 din Regulamentul nr. 562/2006 (acum articolul 28 din *Codul frontierelor Schengen*).

posibilitatea ca statul austriac să mențină controale la frontierele interne. Într-adevăr, deși Consiliul a remarcat o reducere a fluxurilor migratorii și progresul înregistrat de Grecia în gestionarea frontierelor sale externe, a considerat totuși că permanența unui număr semnificativ de migranți în Grecia a continuat să reprezinte o amenințare serioasă la adresa ordinii publice și a securității interne, ceea ce a rezultat un risc pentru funcționarea generală a spațiului Schengen.

Aproape de expirarea termenului final al ultimei dintre recomandările menționate anterior adoptate de Consiliu, Austria a notificat apoi celorlalte state membre și Comisiei intenția sa de a recurge la procedura generală (prin urmare, din nou articolul 25 din CFS) pentru restabilirea – începând cu 11 noiembrie 2017 – a controalelor la frontierele interne cu Slovenia și Ungaria, prezentând motive legate de situația de securitate din Europa și amenințările care decurg din continuarea unor mișcări secundare semnificative. Măsurile menționate au fost apoi reiterate, la fiecare șase luni, cu comunicări ulterioare, ultima dintre acestea dispunând menținerea controalelor până la 11 noiembrie 2022.

În ceea ce privește conținutul sesizărilor menționate anterior, este semnificativ faptul că acestea sunt substanțial identice între ele cu excepția prevederii, în unele dintre ele, a trimiterii la amenințarea teroristă și la necesitatea combaterii crimei organizate. În sfârșit, trebuie adăugat că Austria a făcut noi notificări motivate în contextul pandemiei de Covid-19 și cu privire, din când în când – din martie 2020 până pe 15 iunie a aceluiași an –, la reintroducerea controalelor la frontieră cu Germania, Italia, Liechtenstein, Republica Cehă, Republica Slovacă și Elveția, iar ulterior – din ianuarie până în mai 2021 – doar la granițele cu Republica Cehă și Slovacia.

Prin urmare, din această evoluție reiese că, din septembrie 2015 până la sfârșitul anului 2022, Austria a folosit fără nicio întrerupere posibilitatea reintroducerii controalelor la frontierele (sau cel puțin la o parte a acestora) cu alte state membre sau state asociate cu *Spațiul Schengen*, cu rezultatul faptic al eludării naturii *extrema ratio* a acestei măsuri și al inversării, de fapt, a regulii liberei circulații cu însăși excepția ei (restabilirea controalelor).

### **Litigii judiciare în fața Curții de Justiție.**

Exasperat de reînnoirea continuă a controalelor la frontieră, convins de nelegitimitatea comportamentului austriac, la 16 noiembrie 2019, un cetățean european, N. W., a trecut granița cu Austria venind din Slovenia și, în fața invitației autorităților de poliție austriece de a se identifica prin pașaport sau cartea de identitate, l-a întrebat în mod expres pe ofițerul de control dacă acea operațiune a constat într-un control la frontieră sau un control al identității. Informat că controlul a constituit un control la frontieră, acesta a refuzat să-și arate pașaportul (dar și-a furnizat permisul de conducere) și, prin urmare, a fost amendat cu 36 de euro. Întrucât problema se referă la principiul liberei circulații a persoanelor în spațiul Schengen și, în mod cert, nu la suma care trebuie plătită, N. W. a contestat în instanța de contencios administrativ atât controlul în sine, cât și amenda care a rezultat, dând astfel naștere unei litigii din care, prin hotărâre preliminară, a ajuns la Marea Cameră a Luxemburgului. Chestiunea a fost evaluată în termeni oarecum diferiți de către Ombudsmanul Saugmandsgaard Øe, în concluziile sale (prezentate la 6 octombrie 2021)<sup>11</sup> și de către decizia Curții<sup>12</sup>. Avocatul general, în evaluarea legitimității unei cereri reînnoite de restabilire a frontierelor interne de către un stat, s-a concentrat pe distincția dintre o nouă amenințare și o amenințare reînnoită<sup>13</sup>, considerând clar că, în fața unei noi amenințări, un stat își poate restabili propriile controale la frontierele interne, de asemenea, în mod repetat și, prin urmare, considerând că este necesar să se investigheze doar legitimitatea acestei posibilități în cazul unei amenințări reînnoite<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup><https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247108&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

<sup>12</sup> CJUE, Marea Cameră, Hotărârea din 26 aprilie 2022, C-368/20 și C-369/20.

<sup>13</sup> Punctele 43-44 concluziile procurorului general.

<sup>14</sup> Punctul 42, Concluziile avocatului general.

Un prim set de considerații vizează necesitatea respectării competențelor statelor membre în materie de ordine publică și securitate internă, făcând referire în special la Art. 72 TFUE<sup>15</sup>; în al doilea rând, procurorul general subliniază modul în care însăși conceptul de amenințare prevăzut de Art. 25 din CFS nu este clar definit, argumentând că caracterul său dinamic poate însemna că există o anumită fluiditate între ceea ce poate fi considerat o nouă amenințare și ceea ce poate fi clasificat ca o amenințare reînnoită<sup>16</sup>.

Deși este în favoarea unei interpretări care să garanteze o anumită marjă de acțiune a statului pentru a-i proteja securitatea și ordinea publică, Ombudsmanul consideră totuși că cazurile de reînnoire a aplicării dispozițiilor care permit restabilirea frontierelor interne trebuie evaluate după criterii stricte: prin urmare, pe lângă criteriile care trebuie respectate pentru fiecare cerere de derogare (definite la Art. 26 CFS), în cazul reînnoirii „experiența dobândită obligă statul membru în cauză să evalueze și mai meticolos proporționalitatea riguroasă a măsurii pentru ca să demonstreze că este strict necesară prelungirea controlului. Cu alte cuvinte, ținând cont de perioada în care controlul a fost deja reintrodus, un stat membru care intenționează să aplice din nou Art. 25 (1) din *Codul frontierelor Schengen* trebuie să explice în special, pe baza unor elemente concrete, obiective și detaliate, pe de o parte, încât reînnoirea controlului să fie adecvată, evaluând gradul de eficacitate al măsurii inițiale de restabilire a controlului. Pe de altă parte, statul trebuie să clarifice de ce acesta din urmă este încă un mijloc necesar, ilustrând motivele pentru care nicio altă măsură mai puțin coercitivă nu ar fi suficientă, cum ar fi, de exemplu, utilizarea controlului polițienesc, a informațiilor, a cooperării polițienești la nivelul Uniunii precum și cooperarea polițienească internațională”<sup>17</sup>. Concluziile Ombudsmanului Saugmandsgaard Øe nu sunt împărtășite de Curtea de Justiție în decizia sa ulterioară.

Curtea, de fapt, profită de ocazie, în sentința adoptată la 26 aprilie 2022, pentru a oferi o interpretare riguroasă atât a excepțiilor prevăzute la capitolul II din *Codul Schengen*<sup>18</sup>, cât și Art. 72 TFUE<sup>19</sup>. În lumina acestei interpretări, optează pentru o exegeză substanțială a noțiunii de amenințare nouă și concluzionează că Art. 25 (4) din *Codul frontierelor Schengen* trebuie interpretat în sensul că exclude reintroducerea temporară de către un stat membru a controlului la frontierele interne în baza Aar. 25 și 27 din codul respectiv, dacă durata unei astfel de restabiliri depășește durata maximă totală de șase luni, prevăzută de Art. 25 (4) menționat și nu există o nouă amenințare care să justifice o nouă aplicare a perioadele prevăzute la Art. 25. La încheierea deciziei, Curtea nu omite să formuleze o critică (nu atât de) voalată la adresa Comisiei, amintind că, în conformitate cu Art. 27 (4) din CFS, dacă, pe baza informațiilor conținute în notificarea primită de la un stat membru care intenționează să reintroducă controlul la frontierele interne, organismul respectiv are îngrijorări cu privire la necesitatea sau proporționalitatea reintroducerii intenționate, este obligat să emită un aviz în acest sens. În împrejurarea concretă, prin recunoașterea Comisiei însăși, această instituție nu a emis un asemenea aviz ca urmare a notificărilor pe care le-a primit din partea Republicii Austria, chiar dacă Comisia însăși a declarat, în cursul ședinței, că consideră că, începând cu din 2017, restabilirea

---

<sup>15</sup> Art. 72 TFUE prevede: „Prezentul titlu nu împiedică exercitarea responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și apărarea securității interne”. În acest punct vezi V. Nicolî, „Sensibilitatea politică în evaluarea ordinii publice europene”, în *DPCE* online, nr. 3, 2022, pp. 1673 și urm.

<sup>16</sup> Punctele 60 și 61, Concluziile avocatului general.

<sup>17</sup> Punctul 67 Concluziile avocatului general.

<sup>18</sup> Punctele 64-66 din hotărârile C-368/20 și C-369/20.

<sup>19</sup> La punctele 85 și 86 din hotărâre, Curtea precizează în mod explicit: „În ceea ce privește, mai precis, Arti. 72 TFUE, este adevărat că această dispoziție prevede că titlul V din Tratatul FUE nu se opune exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și protejarea securității interne. Cu toate acestea, astfel cum a statuat Curtea, Tratatul FUE prevede aplicarea derogărilor exprese în situațiile susceptibile de a pune în pericol ordinea publică sau siguranța publică numai în articolele sale 36, 45, 52, 65, 72, 346 și 347, care privesc în mod clar ipoteze excepționale delimitate. Derogarea prevăzută la Art. 72 TFUE, potrivit jurisprudenței constante, trebuie interpretată restrictiv. Rezultă că Art. 72 nu poate fi interpretat în sensul că dă statelor membre competența de a deroga de la dispozițiile dreptului Uniunii, doar referindu-se la responsabilitățile lor în ceea ce privește menținerea ordinii publice și a securității interne”.

controalelor austriece a fost incompatibilă cu prevederile *Codului frontierelor Schengen* și, în consecință, cu dreptul Uniunii.

În ciuda clarității sale extreme, decizia Curții de Justiție nu a oferit o concluzie definitivă cu privire la chestiune. De altfel, în timp ce inițial (în 2022) efectul deciziei părea a fi eliminarea controalelor la frontieră de către Austria, aceeași țară, în perioada aprilie-mai 2023, împreună cu Danemarca, Franța, Germania, Norvegia și Suedia, notificau Comisia pentru reintroducerea controalelor la frontierele interne timp de șase luni (de la sfârșitul lunii aprilie/jumătatea lunii mai până la sfârșitul lunii octombrie/mijlocul lunii noiembrie 2023). Din acest motiv, Comisia a lansat un proces formal de consultare (în conformitate cu articolul 27 SBC) cu toate statele membre interesate. În cadrul acestui proces de consultare, la 26 aprilie 2023, Comisia a primit un aviz din partea Sloveniei privind reintroducerea controalelor la frontieră cu Austria și a declarat că este pregătită să utilizeze instrumentele juridice de care dispune în cazul în care consultările ulterioare între cele două țările ar trebui să confirme că statele membre fac eforturi pentru extinderea controalelor la frontierele interne într-un mod inutil și neproportional și că acest comportament nu se bazează pe existența unei noi amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne<sup>20</sup>.

În mod paradoxal, Italia, deși afectată de o astfel de măsură, nu s-a ferit de posibilitatea de a adopta o măsură funcțională care să restrângă sau, în orice caz, să limiteze intrarea cetățenilor străini în țara sa: la 18 octombrie 2023, ministrul de Interne Piantedosi a comunicat reintroducerea controalelor la frontierele terestre interne cu Slovenia<sup>21</sup>, în baza Art. 28 din *Codul frontierelor Schengen*, măsură implementată din 21 octombrie pentru o perioadă de zece zile și prelungită pentru prima dată până la 19 noiembrie și a doua oară până la 9 decembrie 2023. Decizia Italiei a fost justificată de intensificarea crizei israeliano-palestiniene, care „mărește nivelul de amenințare cu acțiuni violente chiar și în cadrul Uniunii”, și de creșterea presiunii migratoare la care este supusă Italia<sup>22</sup>. Numărul tot mai mare de sosiri de migranți ilegali pe mare și pe uscat (în special de la granița de est), potrivit Ministerului de Interne, a confirmat necesitatea consolidării în continuare a instrumentelor de prevenire și control, subliniind că, în urma „măsurilor poliției italo-slovene frontiera nu a fost adecvată pentru a garanta securitatea necesară”.

În fine, o altă țară în raport cu care problema menținerii Schengen pare să fie în prezent în balanță este Franța, stat membru care a suspendat spațiul Schengen într-o manieră aproape sistematică în urma declarării stării de urgență emisă imediat după atentatele de la Paris (care a avut loc, după cum se știe, în seara zilei de 13 noiembrie 2015), iar apoi a continuat cu prelungirile din cauza sosirii masive de migranți, a riscului de pandemie și, din 2022, a războiului dintre Rusia și Ucraina<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Guvernul italian a reacționat scriind o scrisoare Comisiei UE pe această temă. Comisia a răspuns acceptând obiecțiile italiene și amenințând cu deschiderea unei proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva Austriei. Informații despre această problemă pot fi găsite pe site-ul web al Ministerului italian al Infrastructurii și Transporturilor la adresa <https://www.mit.gov.it/ricerca/brennero>.

<sup>21</sup> Problema este comentată de L. Restuccia, *I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, [www.osorin.it](http://www.osorin.it), (accesat 4.06.2024).

<sup>22</sup> Vezi scrisoarea ministrului de interne Piantedosi din 18.10.2023, disponibilă la următorul link:

<https://www.governo.it/it/articolo/reintroduzione-dei-controlli-delle-frontiere-interne-terrestri-con-la-slovenia-nota-di> (accesat 31.05.2024).

<sup>23</sup> Această situație a declanșat o confruntare vie între Curtea de Justiție a UE și Conseil d'État. Curtea Europeană, printr-o decizie din 26 aprilie 2022, a clarificat că în temeiul art. Art (4) din *Codul Schengen*, suspendarea liberei circulații nu poate fi dispusă pentru o perioadă care depășește durata maximă totală de șase luni, cu excepția cazului în care „există o nouă amenințare care justifică o nouă aplicare a termenelor prevăzute la articolul menționat” și cu toate acestea, la 27 iulie a aceluiași an, Conseil d'État a validat din nou prelungirea restabilirii controalelor la frontierele interne dispuse de guvernul francez, fără a se obosi să definească clar noua amenințare la care s-ar expune țara. Interpretarea oferită de CJUE rămâne. Tensiunile dintre Franța și UE au vizat și interpretarea și respectarea Directivei privind returnarea. Recomand F. Rondine, „Quale regime per l'attraversamento delle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli di frontiera?”, în *Questione Giustizia*, 1/12/2023, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/quale-regime-per-l-attraversamento-delle-frontiere-interne-in-caso-di-ripristino-dei-controlli-di-frontiera>.

Subiectul nu vizează, aşadar, numai Austria, ţară în legătură cu care s-a pus întrebarea în mod emblematic, dar nu exclusiv. Experienţa austriacă pare în schimb interpretată ca testul de turnesol al unui moment mai generalizat de tensiune care necesită o atenţie deosebită din partea instituţiilor europene, precum şi, evident, a comunităţii statelor care au ales să împărtăşească obiectivele spaţiului liber de mişcare de aproape patruzeci de ani încoace.

### **Cele mai recente propuneri de modificare a Codului Schengen**

Numeroasele deficienţe în gestionarea frontierelor interne şi externe ale Uniunii au împins recent Parlamentul European şi Consiliul să reevalueze *acquis*-ul şi, prin urmare, să prezinte o propunere de regulament care conţine unele modificări ale *Codului Schengen*. Majoritatea propunerilor de modificare se referă, de fapt, la articolele dedicate restabilirii controalelor la frontierele interne<sup>24</sup>.

Propunerea, care se referă şi la alte aspecte importante referitoare la spaţiul Schengen (cum ar fi aşa-numita „exploatare a migranţilor la frontierele externe”<sup>25</sup> sau problema aşa-numitelor „readmisii informale”<sup>26</sup>), sugerează de fapt modificarea multor articole privind restabilirea temporară a frontierelor interne şi are originile în evenimentele critice din ultimii ani. De fapt, se preconizează o prelungire a duratelor totale disponibile statelor pentru reintroducerea controalelor la frontieră în zona de liberă circulaţie (până la maximum 2 ani – care poate fi prelungită în continuare în cazuri excepţionale de către statele cu comunicare către Comisie) şi se introduce posibilitatea ca statele să reînnoiască măsurile de reintroducere a frontierelor interne dacă o ameninţare anterioară nu a fost încă rezolvată.

Pe de altă parte, propunerea intervine asupra guvernantei Schengen sugerând consolidarea procedurilor de supraveghere ale Comisiei şi ale altor state membre în situaţiile de restabilire a frontierelor interne de către ţările individuale şi prevăzând că Comisia (sau orice stat membru) poate adopta, în orice moment, un aviz cu privire la necesitatea şi proporţionalitatea reintroducerii controalelor la frontierele interne. În cazul în care controalele interne sunt în vigoare pentru un total de 18 luni, Comisia va fi obligată să formuleze un aviz cu privire la proporţionalitatea şi necesitatea acestora şi să lanseze un proces de consultare cu statele membre.

În lumina propunerilor de modificare a *Codului Schengen*, este imposibil să nu se considere aceste ultime evoluţii ca un produs al problemelor critice din ultimii ani şi al tensiunilor interne din domeniul liberei circulaţii a persoanelor în care, deşi se lucrează energic spre extindere, se manifestă şi momente de retragere *de facto* care nu trebuie niciodată subestimate.

---

<sup>24</sup> Propunere de regulament al Parlamentului European şi al Consiliului de modificare a *Regulamentului (UE) 2016/399 de instituire a unui cod al Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane*, COM(2021) 891 final 2021/0428 (COD).

<sup>25</sup> „Exploatarea migranţilor este definită în Art. 1 din regulamentul propus ca „situaţia în care o ţară terţă instigă fluxuri migratorii neregulate către Uniune prin încurajarea sau favorizarea activă a deplasării către frontierele externe a resortisanţilor ţărilor terţe deja prezenţi pe teritoriul său sau care tranzitează pe teritoriul său, dacă acţiunile indică intenţia ţării terţe de a destabiliza Uniunea sau un stat membru şi sunt de natură să pună în pericol funcţii esenţiale ale statului, cum ar fi integritatea sa teritorială, menţinerea ordinii publice sau protejarea securităţii naţionale”.

<sup>26</sup> Această expresie se referă la transferul de resortisanţi ai ţărilor terţe dintr-un stat membru în cel vecin fără nicio formalitate, întrucât părţile interesate sunt prinse fie la trecerea frontierei, fie la scurt timp după aceea şi într-o localitate apropiată de aceeaşi frontieră, în lipsă a unui permis de şedere în statul în care sunt oprite. După cum s-a observat, „Lipsa formalităţilor în transferuri este adesea însoţită de modalităţi foarte hotărâte ale autorităţilor locale, care conduc adesea la abuzuri şi încălcări ale drepturilor fundamentale ale străinilor atât de către autorităţile care efectuează transferul, cât şi de către cei care efectuează transferul” – E. Pistoia, „Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali”, în *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, nr. 3, 2022. Vezi, de asemenea, M. Astuti, C. Bove, A. Brambilla, A. Lici, E.S. Rizzi, U. Stege, I. Stojanova, „«Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea”, în *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, nr. 1.2022. ASGI (Asociaţia pentru Studii Juridice privind Migraţia) este foarte critică faţă de propunerile Consiliului şi ale Parlamentului European cu privire la readmisia informală şi exploatarea migranţilor la frontierele externe. Vezi <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/riforma-del-codice-schengen/>.



## Bibliografie

### Articole și studii

- ASTUTI, M., BOVE, C., BRAMBILLA, A., LICI, A., RIZZI, STEGE, U., STOJANOVA, I., „«Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell’Unione europea”, în *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, nr. 1/2022.
- BORRACCETTI, M., „Schengen o dell’Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?”, în *Quaderni costituzionali*, 2016.
- CELLAMARE G., „Schengen (sistema di)”, în *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Milano, Giuffré, 2017.
- CONTINO, Pellingra M., „Terrorismo internazionale e applicazione delle misure di sicurezza vent’anni dopo l’11 settembre 2001”, în *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, nr. 1/2022.
- FIJNAULT, C., „The Refugee Crisis: The End of Schengen?”, în *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2015.
- GATTA, F.L., „Enough is enough! La Corte di Giustizia interviene sull’(il)legittimità delle proroghe “a catena” dei controlli alle frontiere interne. Ma lo Spazio Schengen rimane a rischio”, in *Diritti Comparati, Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 19 maggio 2022.
- GRAZIANI, C., „La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello”, în *Istituzioni del Federalismo*, nr. special 1-2, 2002.
- IPPOLITO, F., „La “tragedia” delle frontiere europee”, în *European Papers*, Vol. 1, 2016, Nr. 2, European Forum, Insight of 9 May 2016, pp. 653-664.
- MANGIAMELI, S., „L’Unione europea e la crisi umanitaria”, in *Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, nr. 1/2018.
- MARINAI, S., „La Corte di giustizia e la durata massima delle misure volte a reintrodurre i controlli alle frontiere interne”, în *I Post di AISDUE*, IV (2022), aisdue.eu Sezione “Articoli”, nr. 5, 6 giugno 2022.
- NICOLÌ, V., „Sensibilitatea politică în evaluarea ordinii publice europene”, în *DPCE online*, nr. 3, 2022.
- PISTOIA, E., „Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali”, în *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, nr. 3/2022.
- PREITE, G., ZAPPATORE, R., „Sicurezza e libera circolazione: quali prospettive per l’area Schengen?”, în *Iconocrazia, Rivista di scienze sociali e filosofia politica*, nr. 23, vol. 1, 2023, pp. 107-128.
- RUOTOLO, G.M., „Sulle recenti misure di ristabilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice Schengen 2016”, în *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016.
- SERINI, F., „Il sistema europeo di cooperazione informativa per il contrasto alle minacce informatiche. Verso una definizione di cybersicurezza integrata?”, în *Media Law*, nr. 3/2023, pp. 1-44.

### Resurse online

- <https://www.consilium.europa.eu>.
- <https://www.esteri.it>.
- <https://curia.europa.eu>.
- <https://www.mit.gov.it>.
- <https://www.asgi.it>.
- <https://www.governo.it>.

RESTUCCIA, L., *I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena, in Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, [www.osorin.it](http://www.osorin.it).*

RONDINE, F., „Quale regime per l’attraversamento delle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli di frontiera?” in *Questione Giustizia*, 1/12/2023, <https://www.questionegiustizia.it>.