PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

17 de diciembre de 2004

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un «Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas»: Propuesta de la Comisión

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Michael Cashman

Los objetivos del presente documento de trabajo son resumir la compleja propuesta de la Comisión a la luz de dos sesiones de trabajo mantenidas entre el ponente y los servicios competentes de la Comisión (parte I) y presentar algunas directrices, que más tarde puedan traducirse en enmiendas concretas, para su debate en comisión (parte II). Al final del documento, se presenta un programa de trabajo (parte III).

Parte I – La propuesta de la Comisión

La voluminosa y compleja propuesta de la Comisión tiene dos objetivos principales: primero, consolidar el acervo existente en lo que respecta al cruce de las fronteras exteriores tal como se desarrolla en el marco del Acuerdo de Schengen y, segundo, seguir desarrollando dicho acervo, en particular en lo que respecta al cruce de las fronteras interiores. Tras la incorporación del Acuerdo de cooperación de Schengen al marco jurídico de la Unión con el Tratado de Amsterdam, es la primera vez que el Parlamento tiene ocasión de abordar esta cuestión en su integridad[1].

La propuesta se basa en el apartado 1 del artículo 62 [medidas encaminadas a garantizar, de conformidad con el artículo 14, la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países] y en la letra a del apartado 2 del artículo 62 [normas y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras] del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tras la aprobación del "programa de La Haya" en el Consejo Europeo de 5 de noviembre de 2004, estos dos fundamentos jurídicos pasarán a decidirse mediante el procedimiento de codecisión.

El Título I de la propuesta (Disposiciones generales) contiene principalmente una serie de definiciones, algunas de ellas tomadas del acervo existente y otras nuevas. El Título II, relativo a las fronteras exteriores, se divide en cuatro capítulos: el Capítulo I se refiere al cruce de las fronteras exteriores y las condiciones para la entrada en la zona Schengen; el Capítulo II aborda el control de las fronteras exteriores y la denegación de entrada; el Capítulo III se refiere a los recursos para el control fronterizo y la cooperación entre Estados miembros; y el Capítulo IV hace referencia a algunos procedimientos específicos para casos excepcionales. El Título III, sobre las fronteras interiores, confirma la supresión de los controles en dichas fronteras y señala casos en los que se pueden restablecerse y los mecanismos para hacerlo. Tras el Título IV (Disposiciones finales), los anexos contienen disposiciones detalladas sobre aspectos como, por ejemplo, la lista de los puntos de paso autorizados, los documentos que establecen la probabilidad de los motivos de entrada o la forma de efectuar eficazmente los controles fronterizos. Según la propuesta, la modificación de estos anexos en el futuro estará sujeta al procedimiento de comitología[2].

[1] Para una introducción al acervo Schengen véase: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm Para la protección de datos y el Sistema de Información de Schengen, véase: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Decisión 1999/468/CE, DO L 184, 17.7.1999, p. 23

Fronteras exteriores

Además de la aclaración de una serie de cuestiones de carácter técnico, se ha profundizado en dos puntos: las fronteras exteriores temporales y otras propuestas legislativas que afectan a esta propuesta.

Fronteras exteriores temporales: En las reuniones con la Comisión se planteó la cuestión relativa a las normas especiales sobre fronteras terrestres exteriores temporales. Se trata de las fronteras entre, por un lado, un Estado miembro que aplique plenamente el acervo de Schengen y un Estado miembro vecino que todavía no aplique dicho acervo plenamente (por ejemplo, la frontera entre Alemania y Polonia); y, por otro, dos Estados miembros vecinos que no apliquen plenamente el acervo de Schengen (por ejemplo, la frontera entre Eslovaquia y Hungría).[1]
Se destacó que, en principio, no existen normas especiales para las fronteras exteriores temporales diferenciadas de las fronteras exteriores. La propuesta de artículo 15, sin embargo, permite a los Estados miembros de que se trate controlar dichas fronteras conjuntamente, de conformidad con las normas que regulan los controles de las fronteras exteriores. Esta disposición se inspira en la práctica actual, según la cual se invita a los Estados miembros a que celebren acuerdos bilaterales "con objeto de que solamente se detenga una vez a las personas para llevar a cabo los procedimientos de control de personas, tanto de entrada como de salida."[2] (principio de detención única).

Una consecuencia del procedimiento de implantación en dos fases del acervo de Schengen es que el Manual Común sólo se aplica a los nuevos Estados miembros en lo que respecta a las partes sobre fronteras exteriores (Título II y anexos relacionados, más las partes correspondientes del Título I y IV), pero no en lo que respecta a los controles de las fronteras interiores (Título III más las partes correspondientes del Título I y IV).

Actos legislativos que afectan a la presente propuesta: Debido al extenso carácter de la propuesta, hay otra serie de propuestas que afectan a la que nos ocupa. Actualmente, en el Consejo se están debatiendo las siguientes:

---

[1] La definición proviene de la propuesta de la Comisión sobre el establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor (COM(2003)502), pp.15-16 ; este documento describe asimismo la situación jurídica:
"El artículo 3 del Acta de Adhesión contiene un artículo en el que se especifica que las disposiciones del acervo de Schengen y los actos que lo desarrollan o están relacionados con él de otro modo, enumerados en el anexo a que se refiere dicho artículo, serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y aplicables a ellos desde la adhesión. Las disposiciones y los actos no contemplados en dicho anexo, a pesar de ser obligatorios para los nuevos Estados miembros desde la adhesión, sólo se aplicarán en un nuevo Estado miembro en virtud de una decisión del Consejo a tal efecto, adoptada de conformidad con ese artículo.
Éste es el llamado 'procedimiento de aplicación en dos fases de Schengen', por el que algunas disposiciones del acervo de Schengen serán obligatorias y aplicables desde la adhesión a la UE, mientras que otras - es decir aquellas intrínsecamente ligadas a la supresión de los controles fronterizos internos - serán obligatorias desde la adhesión pero aplicables en los nuevos Estados miembros solo después de la adopción de la decisión del Consejo mencionada anteriormente.
Las disposiciones de Schengen sobre las fronteras exteriores (artículos 3-8 del Convenio de Schengen y las decisiones de aplicación con el mismo relacionadas, incluido el Manual Común) (…) son obligatorios y aplicables en los nuevos Estados miembros a partir de la adhesión." (ibid., p.8-9)
Una de las razones para este procedimiento de dos fases es la necesidad de desarrollar en primer lugar el Sistema de Información de Schengen de segunda generación. Véase COM(2003)771.
[2] Documento del Consejo 15013/03, p.4

- Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento de un régimen de tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores temporales entre Estados miembros (COM (2003) 502 final)

  Estado actual de las negociaciones: se encuentran en un estado avanzado, no obstante, debido a la modificación de los fundamentos jurídicos con efecto a partir del 1 de mayo de 2004, la Comisión debe presentar dos nuevas propuestas que tengan en cuenta el nuevo papel del Parlamento (procedimiento de codecisión aplicado a partes concretas de las dos propuestas; sin embargo, tras la aprobación del programa de La Haya se aplicará el procedimiento de codecisión a todas las partes de las propuestas).

Instrumento adoptado por el Consejo antes de la adopción del Código sobre fronteras y, por tanto, incorporado a dicho Código, pero publicado tras la adopción del Código por la Comisión:

- 2004/581/CE: Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se determinan las indicaciones mínimas que han de utilizarse en las señales situadas en los puntos de cruce de las fronteras exteriores (DO L 261, 6.8.2004, p. 119);

- 2004/574/CE: Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la modificación del Manual Común (*se refiere al establecimiento de un modelo uniforme de denegación de entrada*), DO L 261, 6.8.2004, p. 36;

Instrumento adoptado por el Consejo tras la adopción del Código sobre fronteras por la Comisión; por tanto, las partes relevantes de la versión final deberán incorporarse al Código:

- Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, 25.11.2004, p.1)

- Propuesta de reglamento del Consejo por el que se establece la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual Común (DO L *pendiente de publicación*)