

SPATIUL SCHENGEN ȘI ROMÂNIA

Nicoleta Drăgănescu

CIG, anul 2, grupa 629

Coordonator științific: Conf. univ. dr. Nely Militaru

REZUMAT

Ideea Europei Unite are la bază și premisa asigurării dreptului liber de circulație, de a alege locul în care vor să muncească sau să trăiască fără nici o restricție cetățenii săi. Pentru a beneficia pe deplin de aceste drepturi era nevoie de crearea unui spațiu european de securitate, libertate și justiție. Concret, spațiul comunitar trebuia să asigure cetățenilor săi protecție împotriva criminalității organizate la nivel internațional, acces egal la sistemul judiciar, protejarea drepturilor fundamentale oriunde s-ar afla în statele membre. Toate aceste premise stabilite la nivel principal au fost operaționale la nivelul UE prin cooperarea în materia JAI. Ambiția de a crea „spațiul european de securitate, libertate și justiție” în UE poate fi comparată cu cea care a propulsat piața unică și care i-a generat dinamica. Asadar, UE a început mai întâi ca proiect economic, domeniul JAI fiind un domeniu vast și complex, pornit de la cooperarea judiciară în încercarea de a facilita chestiunile economice. Treptat, s-a amplificat și aprofundat, incluzând tot mai multe domenii de reglementare și tot mai multe instrumente juridice cu forță obligatorie. Astfel, Spațiul Schengen reprezintă o zonă de circulație liberă în Europa conforma cu Acordul de la Schengen semnat pe 14 iunie 1985.

CUVINTE CHEIE

Dreptul liber de circulație, spațiu European, domeniul JAI, Schengen.

1. SCURT ISTORIC – CONTEXTUL JAI CUPRINDE SPATIUL SCHENGEN

1. Cooperarea în materie de justiție și afaceri interne la nivelul statelor membre UE a început încă din 1975 prin apariția unui cadru juridic care se referea la imigrație, la dreptul de azil, la cooperarea poliției și sistemului judiciar. Dacă la început libera circulație privea doar circulația liberă a persoanelor, în special imigranții care își căutau un loc de muncă în afara granițelor, această cooperare s-a extins începând cu anii '70 la nivelul statelor membre către alte domenii importante precum: rețele ale crimei organizate transfrontaliere, traficul de droguri, imigrație ilegală și terorism. Aceste inițiative nu aveau însă un caracter instituțional, ci doar unul pragmatic, care a dus la crearea unor grupuri informale de experți sau miniștri.

În acea perioadă o serie de evenimente din interiorul spațiului european au determinat crearea unor structuri de natură exclusiv interguvernamentală care să lupte împotriva terorismului. Era vorba, în general, de cooperare polițienească și în acest domeniu s-a obținut cel mai important succes prin formarea unui grup de lucru (TREVI). Acesta a fost creat în decembrie 1975 de Consiliul European de la Roma pentru coordonarea între guvernele UE a activităților antiteroriste legate de grupurile irlandeze, italiene, germane și palestiniene care operau în cadrul și peste frontierele acestora. În 1985, mandatul TREVI a fost extins de la lupta împotriva terorismului la alte chestiuni de ordine publică transfrontalieră și criminalitate internațională gravă precum traficul de droguri, jefuirea băncilor și traficul de arme (în anii '90 și-a schimbat denumirea în Europol și și-a mărit competențele) (Wallace, Wallace & Pollack, 2005).

Aceste demersuri nu includeau însă și problematica eliminării controlului asupra persoanelor la frontiere. În acest scop, la inițiativa Franței și a Germaniei, a fost încheiat, separat de Comunitatea Europeană, Acordul Schengen care ulterior a fost încorporat în acquis-ul comunitar, prin Tratatul de la Amsterdam (1997) (Diaconu, 2001). Dimensiunea JAI s-a impus dintr-o serie de rațiuni care au decurs din integrarea europeană tot mai strânsă. De pildă, libera circulație a persoanelor prin eliminarea frontierelor interne a determinat luarea de măsuri compensatorii care să întărească securitatea la frontierele externe ale Uniunii. Problemele legate de azil și de imigrație, până atunci gestionate strict de către statele membre, au devenit probleme comune care necesitau soluții comune. De asemenea, pentru a fi pe deplin funcționale, libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor trebuie să se bazeze pe încrederea cetățenilor europeni în diferitele sisteme judiciare ale statelor membre, problemă ce poate fi soluționată prin intermediul unei cooperări judiciare la nivel european.

Nu în ultimul rând, unul dintre efectele negative ale pieței comune este faptul că, în timp ce criminalitatea nu mai este împiedicată de frontierele naționale, aplicarea sancțiunilor penale împotriva infractorilor din afara teritoriului unui stat membru este împiedicată de suveranitatea celorlalte state membre. De aceea, s-a impus combaterea criminalității la nivel european prin acțiuni comune. În consecință, au fost luate o serie de măsuri precum cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, încercarea de armonizare a legislațiilor penale sau măsuri punctuale vizând combaterea crimei organizate, a terorismului, a criminalității economice și financiare și a traficului de droguri.

2. Începând din 1986 – când se discută despre crearea unei piețe unice care să aibă la bază 4 principii majore: libera circulație a capitalului, mărfurilor, serviciilor și persoanelor - cooperarea interguvernamentală în domeniul justiției și afacerilor interne se află într-un moment crucial. Pentru că anumite state și-au exprimat reținererea față de libertatea de circulație a tuturor, a apărut prima dată ideea întăririi progresive a controlului de frontieră externă și formularea unor politici comune în domeniul azilului și migrației care să însoțească liberalizarea treptată a circulației în interiorul UE.

3. În 1984, în contextul discuțiilor pe tema libertății de mișcare, fostul cancelar german Helmut Kohl împreună cu președintele de atunci al Franței, François Mitterand, au luat decizia de a elimina controalele la frontiera dintre Germania și Franța. Viziunea lor a condus într-o prima fază la un acord între Germania, Franța, Țările de Jos, Belgia și Luxemburg, încheiat în 1985 în dreptul micii localități de frontieră Schengen din Luxemburg. A urmat semnarea Convenției de Implementare a Acordului Schengen, în data de 19 iunie 1990. În momentul intrării în vigoare (în anul 1995), Convenția Schengen a eliminat controalele la frontierele interne ale statelor semnatare și a creat o singură frontieră externă, unde se desfășoară controalele de intrare în spațiul Schengen conform unui set unic de reguli. De asemenea, se instituie o serie de măsuri “compensatorii” (ex. reguli comune în materie de vize, migrație, azil, precum și măsuri referitoare la cooperarea polițienească, judiciară sau vamală, precum și Sistemul de Informații Schengen). Toate aceste măsuri, împreună cu Acordul Schengen, Convenția de Implementare a Acordului Schengen, deciziile și declarațiile adoptate de către Comitetul Executiv Schengen stabilit în 1990, precum și protocoalele și acordurile de aderare care au urmat constituie acquis-ul Schengen.

Inițial, acquis-ul Schengen nu a făcut parte din cadrul legislativ comunitar. Acest lucru s-a schimbat însă o dată cu semnarea Tratatului de la Amsterdam, în data de 2 octombrie 1997, intrat în vigoare la data de 1 mai 1999. Un Protocol atașat Tratatului de la Amsterdam încorporează acquis-ul Schengen în cadrul legislativ și instituțional al Uniunii Europene. Începând cu acest moment, acquis-ul Schengen face parte din legislația comunitară și a fost transferat în noul Titlu IV - Vize, azil, imigrație și alte politici legate de libera circulație a persoanelor al TUE.

4. Momentul decisiv pentru consolidarea unei acțiuni concertate în acest domeniu a fost însă Tratatul de la Maastricht TUE (1992 – în vigoare din 1993), prin care este introdusă în arhitectura UE dimensiunea de Justiție și Afaceri Interne (tratată până atunci sporadic și de obicei la nivel interguvernamental) - ca unul din cei trei piloni de bază, alături de pilonul comunitar și de dimensiunea externă (Politica Externă și de Securitate Comună). Prin Tratatul de la Maastricht este instituită Uniunea Europeană, structurată pe trei piloni: I. Comunitatea europeană (pilon supranațional); II. Politica externă și de securitate comună - PESC (pilon interguvernamental); III. Justiția și afacerile interne - JAI (pilon interguvernamental). Procesul decizional în pilonii II și III este caracterizat prin votul cu unanimitate în Consiliu și limitarea rolului Parlamentului European, acesta fiind doar consultat. Pilonul III a cuprins 9 arii de interes comun: politica de azil, trecerea frontierelor externe, politica în domeniul migrație, combaterea traficului de droguri, combaterea fraudelor internaționale, cooperarea juridică în materie de drept civil și penal, cooperarea vamală, cooperarea în domeniul polițienesc.

Astfel, rețeaua de comitete și grupuri de lucru dezvoltată pe diverse niveluri politice și executive care funcționa atât în afara cât și sub autoritatea generală a Consiliului European a fost oficializată, însă în contrast cu al doilea pilon (care reunea funcționari din ministerele naționale de externe), participanții la rețeaua extinsă de comitete din pilonul al treilea proveneau din ministere și agenții naționale cu tradiții diferite.

Trei noi instrumente au fost create pentru a fundamenta cooperarea în domeniul JAI:

- a) Poziții comune – prin acestea se stabilesc răspunsuri la probleme sau întrebări punctuale (ex. prima poziție comună a UE se referea la definiția termenului de refugiat, conform Convenției de la Geneva din 1951 și aplicarea unor criterii comune în toate statele membre);
- b) Acțiunile comune – folosit atunci când printr-o acțiune a tuturor statelor membre sunt atinse obiective, care nu ar putea fi atinse de nici un stat care ar acționa pe cont propriu. Acest instrument a permis dezvoltarea unor programe comune de cooperare între departamentele de poliție naționale, ministerele justiției, departamentele de control vamal, dar și pentru adoptarea unor aranjamente anuale de preluare a cotelor de refugiați.
- c) Convenții – instrument clasic din dreptul internațional, dar adoptarea și implementarea convențiilor s-a dovedit destul de greoaie în practică (ex. deși crearea EUROPOL – Oficiul European de Poliție a fost inițiată în 1991, convenția privind crearea EUROPOL a fost adoptată abia în 1995 de toate statele membre).

5. Prin Tratatul de la Amsterdam (adoptat în 1997 și în vigoare de la 1 mai 1999), al treilea pilon a fost limitat la probleme de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (Titlul VI din Tratat), pilonului comunitar, cu caracter predominant economic, fiindu-i repartizate și unele

aspecte aparținând inițial JAI (cele legate în primul rând de cooperarea judiciară civilă - vize, azil, imigrație și alte politici referitoare la libera circulație a persoanelor). Această schimbare este cunoscută în jargonul instituțional al UE drept comunitarizare sau, într-o versiune mai puțin formală, amsterdamizare.

Tratatul de la Amsterdam introduce conceptul de spațiu al libertății, securității și justiției pe întreg teritoriul UE (SLSJ), scopul principal al Tratatului fiind de a consfinți circulația liberă a cetățenilor UE și non-UE și în același timp de a garanta securitatea publică prin combaterea tuturor formelor de criminalitate organizată (trafic de persoane, combaterea rasismului și xenofobiei, combaterea terorismului, traficului de droguri și arme, exploatarea copiilor, fraudă și corupția). O parte din domeniul JAI (vizele, dreptul de azil, imigrarea și alte politici referitoare la libera circulație a persoanelor - titlul IV TCE) este transferată în pilonul I (comunitar, suprastatal), iar pilonul III (titlul VI TCE), este limitat la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Sunt stabilite măsuri specifice pentru elaborarea unei politici europene comune în domeniul controlului și al dreptului de intrare la frontierele Uniunii Europene și în special în ceea ce privește azilul și imigrarea. Într-o perioadă de 5 ani de la intrarea în vigoare a Tratatului, toate Statele Membre trebuie să ia măsuri care să vizeze:

- suprimarea oricărui control al persoanelor la frontierele interioare, indiferent că este vorba de cetățeni ai Uniunii Europene, fie că este vorba de cetățeni din statele terțe;
- stabilirea unor norme și proceduri comune cu privire la controlul persoanelor la frontierele exterioare ale Uniunii Europene, a unor reguli comune referitoare la vizele de sejur cu o durată de maximum trei luni.

Tratatul definește, de asemenea, norme minimale cu privire la:

- primirea solicitanților de azil în Statele Membre;
- condițiile care trebuie îndeplinite de către cetățenii statelor terțe pentru a putea cere statutul de refugiat, procedurile de acordare și de retragere a statutului de refugiat în statele membre ale Uniunii;
- protecția temporară a persoanelor din state terțe care nu pot reveni în țara lor de origine și a persoanelor care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională.

Cooperarea judiciară în materie civilă, comunitarizată prin Tratatul de la Amsterdam, are o relevanță deosebită prin impactul direct asupra vieții cotidiene a cetățenilor Uniunii Europene. De pildă, datorită existenței pieței comune și liberei circulații, persoanele fizice sau juridice din cadrul Uniunii pot fi oricând confruntate cu conflicte juridice de natură civilă cu persoane din alte state membre, de aceea armonizarea legislației și acțiunile comune ale statelor membre în acest domeniu sunt esențiale.

Cât privește modalitățile de acțiune rămase în sfera celui de-al treilea pilon, prioritățile Uniunii sunt lupta împotriva criminalității la nivel european și armonizarea mijloacelor folosite în acest scop, prin cooperarea polițienească și juridică în materie penală. Cooperarea polițienească este derulată în primul rând prin intermediul Biroului European de Poliție (Europol). Acesta este o agenție de informații în serviciul polițiilor statelor membre, care nu are însă și putere

operațională, ceea ce nu îi permite să acționeze direct, ca un „FBI european”. În schimb, gestionează o bază de date informatizată referitoare la persoane (de pildă, persoane urmărite penal) și bunuri (de exemplu, autovehicule furate) de pe teritoriul Uniunii.

Cooperarea judiciară poate fi de natură multilaterală sau integrată. În primul caz, se bazează pe o serie de convenții care reglementează cooperarea în materie judiciară dintre statele membre. În cel de-al doilea caz, aranjamentele instituționale cele mai importante sunt Rețeaua Judiciară Europeană (RJE) și Eurojust. Creată în 1998, pornind de la necesitatea combaterii în comun a criminalității, RJE se bazează pe o rețea de puncte de contact desemnate de fiecare stat membru care au rolul de facilita misiunea comisiilor rogatorii internaționale. În schimb, Eurojust este un organism dotat cu personalitate juridică, format din reprezentanți ai statelor membre, ce are drept obiective promovarea și îmbunătățirea coordonării între autoritățile naționale competente, facilitarea cooperării judiciare și susținerea autorităților competente în vederea întăririi eficacității anchetelor sau urmăririi lor penale (Manolache, 2005).

O altă prioritate a celui de-al treilea pilon UE este armonizarea legislațiilor penale. Aceasta nu constă însă în adoptarea unei legislații penale comune, fiecare stat păstrându-și propriul cod penal, dar trebuind să se conformeze legislației internaționale la care subscrie. Datorită flexibilității destul de mari în cadrul acestui pilon, Uniunea poate decide să acționeze și pentru combaterea unor forme specifice de criminalitate, neprevăzute în general de tratate.

Lupta împotriva criminalității economice și financiare este o altă prioritate a UE, instituțiile sale acționând în vederea combaterii și a unor fenomene, precum criminalitatea organizată, protecția monedei Euro, corupția și spălarea de bani. Așadar, măsurile și strategiile actuale la nivel european pentru asigurarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție se referă atât la aspecte legate de prevenirea acestor fenomene (în principal prin crearea de instrumente legale), cât și la combaterea efectivă, prin crearea de instrumente juridice și de capacități operaționale (Fuerea, 2009).

Tratatul de la Amsterdam a marcat o dezvoltare majoră pentru cooperarea JAI în cadrul Uniunii, marcată de adoptarea a peste 100 de texte anual de către Consiliul European. Tratatul de la Amsterdam a furnizat fundamente pentru deciziile Consiliului European de avansare către un sistem european comun în domeniul azilului, de progresare considerabilă în direcția recunoașterii reciproce în domeniul justiției penale și de instituire a unității transfrontaliere de anchetă EUROJUST. Consiliul European de la Sevilla (iunie 2002) a adăugat obiectivelor SLSJ o orientare sporită în direcția combaterii imigrației ilegale și cooperării consolidate în privința controalelor la frontierele externe. Tratatul a inclus toate elementele SLSJ - inclusiv sistemul Schengen în acquis-ul comunitar pe care noile state membre trebuie să-l accepte în momentul aderării, motiv pentru care noile state membre au aderat în mod automat și la sistemul Schengen, deși trebuie să aștepte o perioadă de timp pentru a se putea alătura elementelor operaționale ale sistemului. Pare rezonabil să afirmăm că în baza reformelor de la Amsterdam - care în esență nu au fost modificate de Tratatul de la Nisa (2003) - SLSJ a devenit în prezent unul din cele mai importante domenii de formulare a politicilor Uniunii Europene.

6. Consiliul European de la Viena din decembrie 1998 a aprobat Planul de Acțiune al Consiliului și Comisiei de stabilire a unui spațiu al libertății, securității și justiției, care deschide o nouă dimensiune pentru acțiunea în acest domeniu, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam. Totodată, Consiliul a cerut să se acorde o atenție sporită creării unui Spațiu Juridic

European (S.J.E.), în conformitate cu Tratatul de la Amsterdam, care să conțină instrumentele necesare pentru o cooperare juridică eficientă și dezvoltarea rolului Europol, ca instrument de luptă împotriva crimei organizate. Acest plan de acțiune a fost detaliat și dezvoltat de Consiliul European de la Tampere, din octombrie 1999. Liderii UE și-au dedicat întâlnirea din octombrie 1999, de la Tampere – Finlanda, identificării etapelor necesare pentru stabilirea unei zone de libertate, securitate, justiție, aceasta fiind prima întâlnire a Consiliului European dedicată exclusiv problemelor de justiție și afaceri interne, ceea ce a însemnat implicarea și acordul politic al Statelor Membre în domeniul imigrației și azilului, al controlului de frontieră, al cooperării polițienești și juridice. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam a însemnat sfârșitul existenței separate a Sistemului Schengen în afara UE.

Abordarea convenită în 1999 la Tampere în domeniul imigrației a fost confirmată în 2004, o dată cu adoptarea Programului Haga, care stabilește obiectivele pentru întărirea libertății, securității și justiției în UE pentru perioada 2005-2010.

7. Tratatul de la Nisa (în vigoare din 2003) marchează o nouă etapă în procesul de lărgire al Uniunii Europene în direcția primirii statelor din Europa Centrală și de Est. În realitate, în afara modificării procedurii de alegere a parlamentarilor europeni, instituțiile comunitare nu au suferit nici o modificare substanțială de organizare. Tratatul de la Nisa prevede ca statele UE să poată decide, în anumite probleme privind libera circulație, aplicând principiul votului majoritar și cu participarea Parlamentului European. Tratatul vizează așadar un nou pas clar în direcția supranaționalizării, făcând-o însă să depindă de consensul obținut în prealabil de statele membre în ceea ce privește domeniile imigrație și azil.

La Nisa a fost proclamată o Cartă a drepturilor fundamentale din Uniunea Europeană, care fixează un ansamblu de drepturi civile, politice, economice și sociale ale cetățenilor europeni, regrupate în șase categorii: demnitate, libertate, egalitate, solidaritate, cetățenie și justiție. Aceste drepturi sunt bazate, în special, pe drepturile și libertățile fundamentale recunoscute de convenția europeană a drepturilor omului și pe tradițiile constituționale ale statelor Uniunii europene.

Carta Drepturilor Fundamentale ale UE include 54 de articole grupate în 7 capitole:

- I. Demnitate (demnitate umană, dreptul la viață, interzicerea torturii și tratamentelor inumane etc.)
- II. Libertate (dreptul la libertate și securitate, respect față de viața privată și față de familie, protecția datelor personale, dreptul de azil, libertate religioasă și confesională, etc.)
- III. Egalitate (egalitatea în fața legii, principiul nediscriminării, egalitatea între sexe, integrarea persoanelor cu handicap etc.)
- IV. Solidaritate (interzicerea muncii copiilor, securitate și asistență socială, dreptul la asistență sanitară etc.)
- V. Drepturile cetățenilor (dreptul de vot, dreptul de acces la documente publice, avocatul poporului, libertatea de circulație și rezidență etc.)
- VI. Justiție (prezumția de nevinovăție, dreptul la apărare, dreptul la un proces corect etc.)
- VII. Prevederi generale.

Tratatul de la Nisa a revizuit unele prevederi referitoare la cooperarea mai strânsă în domeniul justiției și afacerilor interne. Spre exemplu a definit numărul minim de state membre care participă, a abolit dreptul de veto a oricărui membru.

Atacurile teroriste de la 11 septembrie 2001 au accentuat importanța politică a JAI, dar au canalizat atenția spre aspectele de securitate și pentru combaterea oricăror forme de criminalitate transfrontalieră. Faptul că o parte din planificarea atacului a avut loc în Europa a generat motive de îngrijorare. Antiterorismul a devenit un obiectiv important al cooperării în cadrul UE privind JAI, o atenție sporită acordându-se integrării imigranților în noile țări, decât izolarea lor socială și culturală în ghetouri. Politica privind azilul și imigrația implică o serie de probleme sensibile din punct de vedere politic și eforturi de a împiedica potențialii imigranți să părăsească țara de origine sau să tranziteze țări vecine cu UE, stoparea lor la graniță. Politicile naționale privind solicitantii de azil și imigranții ilegali diferă enorm, făcând dificilă adoptarea unor politici comune.

Procesul de extindere a UE și primirea de noi membri, în special de la granița estică a Comunității, a dat o greutate și mai mare acestui capitol referitor la justiție și afaceri interne.

8. La 18-19 octombrie 2007, cei 27 de șefi de stat și de guvern ai statelor membre U.E., reuniți la Lisabona, au căzut de acord asupra unui nou tratat, destinat să realizeze o reformă a funcționării instituțiilor comunitare. După criza generată de voturile negative ale francezilor și olandezilor, în referendumurile din 2005 cu privire la Constituția europeană, noul text a fost calificat drept „un progres politic decisiv”: el scoate în evidență, în același timp, dificultățile de a impune interesul european asupra interesului național. Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană¹ și a Tratatului de instituire a Comunității Europene² a fost semnat de către reprezentanții celor 27 state membre la data de 13 decembrie 2007, intrând în vigoare la 1 decembrie 2009.

Tratatul de la Lisabona finalizează procesul de suprastatalizare a domeniului JAI, în consecință pentru toate instrumentele JAI va fi utilizată procedura ordinară a codeciziei și votul majorității calificate în Consiliu, cu excepția cazului în care prevederi specifice stipulează altfel. Prin urmare, dispar instrumentele specifice pilonului III, deciziile-cadru, care vor fi înlocuite de directive. În plus, instrumentele adoptate în acest domeniu vor face obiectul controlului jurisdicțional al CJUE. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) introduce mai multe dispoziții noi în domeniul justiției și afacerilor interne (JAI), în Titlul V: Spațiul de libertate, securitate și justiție (art. 67-89 TFUE); titlul XXIII: Protecția civilă (art. 196 TFUE)³.

¹ *Tratatul privind Uniunea Europeană* (numit și *Tratatul de la Maastricht*) a fost semnat de Consiliul European la 7 februarie 1992

² *Tratatul de la Roma* se referă la tratatul prin care a fost instituită Comunitatea Economică Europeană (EEC) și a fost semnat de Franța, Germania de Vest, Italia, Belgia și Luxemburg la 25 martie 1957. Inițial, numele complet al tratatului era *Tratat de instituire a Comunității Economice Europene*. Totuși, *Tratatul de la Maastricht* 1-a amendat eliminând, printre alte lucruri, cuvântul "Economic" atât din numele comunității cât și al tratatului. Din acest motiv tratatul este denumit de cele mai multe ori *Tratat de instituire a Comunității Europene* sau *Tratatul CE*.

³ www.europa.eu

Acestea se referă în principal la:

- modificările cadrului juridic și ale procedurilor legislative aplicabile în mai multe domenii,
- posibilitatea de a institui un Parchet European
- un nou Comitet permanent al Consiliului pentru securitate internă (COSI) și
- dispozițiile tranzitorii cu privire la acquis-ul din cadrul celui de al treilea pilon.

(1) Cadrul juridic și procedurile legislative: mai multe domenii incluse în sfera de aplicare a votului cu majoritate calificată/a procedurii de codecizie. Tratatul de la Lisabona elimină structura bazată pe „piloni” a legislației UE. Aspectele abordate anterior în cadrul celui de al treilea pilon, precum cooperarea judiciară în materie penală și cooperarea polițienească, vor fi abordate în temeiul aceluiași tip de norme ca aspectele referitoare la piața unică. Prin urmare, măsurile la nivelul UE și la nivel național din aceste domenii vor face obiectul controlului jurisdicțional al Curții de Justiție. În același timp, numeroase domenii din cadrul JAI încetează să mai facă obiectul procedurii de consultare cu vot în unanimitate în cadrul Consiliului și simplă consultare a Parlamentului European (PE), intrând în sfera de procedurii legislative ordinare cu vot cu majoritate calificată în cadrul Consiliului și a competențelor colegislative depline ale PE (anterior procedura de codecizie).

Domeniile principale care intră în sfera votului cu majoritate calificată/procedurii de codecizie în cadrul Consiliului și a procedurii legislative ordinare sunt:

- ▶ O parte dintre normele privind vizele și permisele de ședere de scurtă durată (și anume lista țărilor terțe ai căror resortisanti trebuie să dețină vize la trecerea frontierelor externe și ai căror resortisanti sunt scutiți de obligația în cauză, precum și un format uniform pentru vize) (articolul 77 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene)
- ▶ Imigrația ilegală (art. 79 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene – TFUE)
- ▶ Cooperarea judiciară în materie penală (art. 82-86 din TFUE)
- ▶ Eurojust (art. 85 din TFUE)
- ▶ Cooperarea polițienească neoperatională (art. 87 din TFUE)
- ▶ Europol (art. 88 din TFUE)
- ▶ Protecția civilă (art. 196 din TFUE)

Dintre acestea, anumite domenii făceau deja obiectul votului cu majoritate calificată /procedurii de codecizie: ex. o parte dintre normele privind vizele și permisele de ședere de scurtă durată (art. 77 din TFUE), politica în materie de azil (art. 78 din TFUE), imigrația ilegală (art. 79 din TFUE), cooperarea judiciară în materie civilă (cu excepția dreptului familiei) (art. 81 din TFUE)

Domenii care continuă să facă obiectul votului în unanimitate în cadrul Consiliului (cu simpla consultare a PE):

- ▶ Pașapoartele și cărțile de identitate (art. 77 din TFUE)
- ▶ Dreptul familiei (art. 81 din TFUE)
- ▶ Cooperarea polițienească operațională (art. 87 din TFUE)

În plus față de aceste domenii și în scopul instituirii unui Parchet European, Consiliul hotărăște în unanimitate după aprobarea PE (articolul 86 din TFUE)
Dreptul la inițiativă în chestiunile legate de JAI

În ceea ce privește dreptul la inițiativă, norma generală a UE este, de asemenea, valabilă în domeniul JAI: Comisia Europeană este cea care propune noi acte legislative. Cu toate acestea, Tratatul de la Lisabona introduce posibilitatea ca inițiativa să aparțină unui sfert din statele membre ale UE. Aceasta se aplică în trei domenii (art. 76 TFUE):

- cooperarea judiciară în materie penală,
- cooperarea polițienească și
- cooperarea administrativă.

(2) Parchetul European (art. 86 din TFUE).

Instituirea unui Parchet European nu reprezintă o obligație, ci o posibilitate. Tratatul prevede că parchetul se poate institui de către Consiliu, hotărând în unanimitate, după aprobarea PE. Principala sarcină a Parchetului European va fi combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Acesta va avea competența de a cerceta acestor infracțiuni, după caz în colaborare cu Europol, precum și de a urmări și de a trimite în judecată suspecții în fața instanțelor competente ale statelor membre ale UE. Consiliul European poate extinde atribuțiile parchetului pentru a include, de asemenea, combaterea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră.

(3) COSI: un nou Comitet permanent al Consiliului pentru securitate internă. „În cadrul Consiliului se instituie un comitet permanent care să asigure în cadrul Uniunii promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă”. (art. 71 TFUE).

Obiectivul principal al COSI este de a facilita, promova și consolida coordonarea acțiunilor operaționale între statele membre ale UE în materie de securitate internă. Acest rol de coordonare va privi, inter alia, cooperarea polițienească și vamală, protecția frontierelor externe și cooperarea judiciară în materie penală, relevantă pentru cooperarea operațională în domeniul securității interne. Comitetul prezintă periodic rapoarte cu privire la activitățile sale Consiliului, care, la rândul său, informează PE și parlamentele naționale. De asemenea, COSI va răspunde de evaluarea orientării generale și a eficienței cooperării operaționale, în scopul de a identifica posibile deficiențe și de a adopta recomandări pentru abordarea acestora. De asemenea, COSI poate invita reprezentanți ai Eurojust, Europol și Frontex și ai altor organisme relevante la reuniunile sale și se presupune că va contribui la asigurarea coerenței acțiunilor întreprinse de aceste organisme. COSI este, de asemenea, mandatat – împreună cu Comitetul politic și de

securitate (COPS) – să asiste Consiliul, în conformitate cu așa-numita „clauză de solidaritate” (art. 222 din TFUE). „Clauza de solidaritate” prevede că UE „mobilizează toate instrumentele de care dispune” pentru a ajuta un stat membru care se face obiectul unui atac terorist sau care este victimă a unei catastrofe naturale sau provocate de om. COSI nu va fi implicat în pregătirea actelor legislative și nici nu va conduce operații. În ceea ce privește actele legislative, Coreper, în cadrul căruia se reunesc ambasadorii statelor membre pe lângă UE, rămâne unicul responsabil de pregătirea actelor legislative, cu sprijinul diferitelor grupuri de lucru ale Consiliului.

Având în vedere rolul operațional al COSI, activitatea membrilor săi se va desfășura la nivelul ministerelor naționale, de unde aceștia vor fi trimiși. Fiecare stat membru va decide dacă va avea un singur reprezentant pentru toate domeniile sau dacă va avea reprezentanți diferiți. Numărul delegaților va fi totuși limitat, pentru a se asigura eficacitatea activității comitetului. Delegații COSI vor fi sprijiniți de reprezentanțele permanente ale statelor membre pe lângă UE de la Bruxelles și de Secretariatul Consiliului. Consilierii JAI din cadrul reprezentanțelor permanente în cauză se vor reuni, după caz, în perioadele dintre principalele reuniuni ale COSI.

Odată cu instituirea COSI, va fi reexaminată activitatea altor două comitete ale Consiliului: Comitetul articolului 36 (CATS) și Comitetul strategic pentru imigrație, frontiere și azil (CSIFA). Înainte de 1 ianuarie 2012, Coreper va reevalua activitatea CATS și a CSIFA, având în vedere eficiența și coerența structurilor de lucru ale Consiliului. Între timp, ambele comitete își vor concentra discuțiile asupra chestiunilor strategice cu privire la care COSI nu ar putea contribui și nu s-ar putea întruni după cum este necesar. În plus, CATS și CSIFA vor fi implicate, după caz, în activitățile legislative, dar Coreper va rămâne unicul responsabil de pregătirea actelor legislative.

Alte noutăți aduse de Tratatul de la Lisabona sunt:

- înființarea unui Grup de lucru pentru probleme de terorism, un singur grup de lucru de amploare care să abordeze toate aspectele transversale ale terorismului și să consolideze diferitele planuri de acțiune legate de terorism și
- Grupul de lucru JAI-RELEX, care reprezintă versiunea permanentă a Grupului de sprijin ad-hoc JAI-RELEX anterior.

(4) Dispoziții tranzitorii cu privire la acquis-ul din cadrul celui de al treilea pilon. În conformitate cu articolul 10 din Protocolul 36 privind dispozițiile tranzitorii, competențele depline ale Curții de Justiție și ale Comisiei se aplică acquis-ului existent în ceea ce privește legislația din cadrul celui de al treilea pilon la cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și anume la 1 decembrie 2014.

În prezent, JAI/JSL cuprinde reglementări & standarde aplicabile într-o serie de domenii sensibile, printre care:

- Azilul, frontierele externe, vizele, imigrația,
- Cetățenia europeană,
- Criminalitatea organizată, drogurile, terorismul,

- Frauda și corupția,
- Cooperarea polițienească,
- Cooperarea vamală,
- Cooperarea judiciară în materie civilă și comercială,
- Cooperarea judiciară în materie penală,
- Protecția datelor personale,
- Drepturile omului
- Libera circulație (Convenția Schengen)

2. SPATIUL SCHENGEN

Desființarea controalelor la frontierele interne și libera circulație a persoanelor în tot spațiul comunitar, poate duce la apariția unor probleme legate de migrația clandestină. Conform art. 77 TFUE (ex-articolul 62 TCE), UE dezvoltă o politică care urmărește:

- (a) să asigure absența oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne, indiferent de cetățenie;
- (b) să asigure controlul persoanelor și supravegherea eficace la trecerea frontierelor externe;
- (c) să introducă treptat un sistem integrat de administrare a frontierelor externe.

Dispozițiile Tratatului se completează cu aquis-ul în domeniul Schengen (compus din Acordul Schengen, Convenția de implementare Schengen, deciziile, declarațiile și regulamentele declarațiile și deciziile adoptate de Comitetul Executiv al Spațiului Schengen, prin care se reglementează eliminarea controalelor la frontierele interne, concomitent cu întărirea controlului la frontierele externe, precum și reglementările privind Sistemul de Informații Schengen - SIS).

2.1. Formarea Spațiului Schengen

Acordul Schengen a fost semnat în 14 iunie 1985 de către 5 state (Germania, Belgia, Franța, Luxemburg și Olanda), iar la 19 iunie 1990 a fost semnată Convenția de aplicare a Acordului Schengen (intrată în vigoare în 1995). În momentul adoptării și intrării în vigoare a Tratatului de la Amsterdam (1999), s-a decis integrarea acestui aquis în legislația UE, deoarece el corespunde unuia din principalele obiective ale pieței unice: libera circulație a persoanelor. Integrarea juridică a aquis-ului Schengen în UE a fost însoțită de o integrare instituțională. Consiliul UE a înlocuit Comitetul Executiv Schengen, iar Secretariatul General al Consiliului a luat locul Secretariatului Schengen.⁴

Implementarea Convenției Schengen are ca scop eliminarea controalelor la frontierele interne pentru toate persoanele, incluzând măsuri de întărire a controalelor la frontierele externe. Aceste măsuri implică o politică de vize comună, prelucrarea cererilor de azil într-un sistem unic, cooperare judiciară și polițienească, precum și un schimb eficient de informații.

Art. 3-8 din Convenția Schengen, reglementează modul de supraveghere și control al frontierelor externe. Pe lângă stabilirea unei liste a țărilor terțe ai căror cetățeni au nevoie de viză sau nu,

⁴ www.europa.eu/dgs/home-affairs

pentru a intra în spațiul comunitar, au fost luate o serie de măsuri privind controlul și securitatea frontierelor UE în statele ale căror frontiere constituie frontiere externe ale spațiului.

În prezent, peste 400 de milioane de oameni locuiesc în spațiul Schengen, care acoperă 26 state membre UE, plus Islanda, Norvegia și Elveția.

2.2. Cronologie aderare

1985 – Belgia, Olanda, Luxemburg, Germania și Franța

1990 – Italia

1991 – Spania și Portugalia

1992 – Grecia,

1995 – Austria

1996 – Danemarca, Suedia și Finlanda,

2001 – Islanda și Norvegia

2007-2008 – Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia, Ungaria (care au aderat la UE în 2004, cu excepția Ciprului)

2011 – Liechtenstein

State care urmează să adere la Spațiul Schengen:

Cipru urmează să aplice prevederile acquis-ului Schengen în domeniul SISII la o dată ulterioară. Momentan autoritățile cipriote nu au înaintat o dată pentru conectarea la acest sistem informatic.

România și Bulgaria. Acquis-ul Schengen a fost acceptat în totalitate odată cu pregătirile pentru aderarea la UE. Ambele state au depus Declarația de Pregătire pentru evaluarea Schengen. Actul care va consfinți aderarea României la spațiul Schengen este Decizia Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen.

Croația a prezentat declarația de pregătire pentru a începe procesul de evaluare Schengen, în anul 2015.

2.3. Beneficii aduse de aderare

Pentru cetățenii UE, eliminarea controalelor la frontierele interne ale spațiului Schengen înseamnă o mai mare libertate de mișcare și o securitate sporită, prin adoptarea unor reguli comune ale statelor semnatare ale Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen:

- Eliminarea controalelor persoanelor la frontierele interne (astfel trecerea frontierei se poate realiza indiferent de ora și prin orice loc, iar cetățenii statelor membre trebuie să aibă asupra lor un document de identitate valabil; trecerea frontierelor interne poate fi asemănată cu o călătorie în interiorul țării;)

- Libertatea de mișcare ce poate născoci o serie de pericole care impun următorul set de măsuri compensatorii în scopul eliminării impactului negativ al ridicării controlului la trecerea frontierei:
- Set comun de reguli care se aplică persoanelor care trec frontierele externe ale statelor membre UE;
- Armonizarea condițiilor de intrare și a normelor privind vizele și cooperarea consulară;
- Cooperarea polițienească consolidată;
- Cooperare judiciară prin intermediul unui sistem rapid de extrădare și transfer ale executării hotărârilor penale;
- Crearea și dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen (SIS).

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile privind politica comună a vizelor și a altor permise de ședere de scurtă durată; controalele la care sunt supuse persoanele la trecerea frontierele externe; condițiile în care resortisanții țărilor terțe pot circula liber, pentru o durată scurtă, în interiorul Uniunii; orice măsură necesară pentru instituirea treptată a unui sistem integrat de administrare a frontierele externe; absența oricărui control asupra persoanelor, indiferent de cetățenie, la trecerea frontierele interne.

2.4. Etapele aderării și domeniile de evaluare-Romania

Aderarea României la Uniunea Europeană începând cu 1 ianuarie 2007, precum și procesul integrării au presupus un drum lung pentru asigurarea compatibilității reglementărilor naționale cu legislația europeană. Adoptarea acquis-ului comunitar a însemnat nu numai armonizarea legislației, ci și construcția instituțională menită să asigure implementarea acesteia. Negocierile pentru aderarea României la UE s-au desfășurat pe 31 de capitole. În Raportul de Țară al Comisiei Europene din 2002 se menționează prima oară data de 2007 ca dată a aderării. La Consiliul European de la Bruxelles din 2003 s-a decis calendarul de aderare.

În 2004, la câteva luni după intrarea României în NATO, UE decide instaurarea unei clauze de salvagardare pentru România și Bulgaria – care prevede amânarea cu un an a aderării dacă nu sunt îndeplinite obiectivele propuse în foile de parcurs. Pentru activarea clauzei era nevoie de decizia unanimă a Consiliului UE.

La 8 decembrie 2004 România a închis provizoriu toate capitolele de negociere – fapt confirmat la Consiliul European de la Bruxelles. La 25 aprilie 2005 a fost semnat Tratatul de Aderare a României la UE. Este important de subliniat faptul că aderarea nu a însemnat adaptarea imediată la politicile UE, România beneficiind de o perioadă de tranziție pentru anumite capitole (1. Libera circulație a serviciilor, 2. Libera circulație a capitalurilor, 3. Concurență, 4. Agricultură, 5. Transporturi, 6. Impozitare, 7. Energie, 8. Mediu).

România a mai avut o clauză specială referitoare la două capitole de negociere și anume Concurența și Cooperare în domeniul JAI. Aceasta însemna că dacă România nu ar fi dus la îndeplinire anumite angajamente, Consiliul putea adopta cu 72% din voturi o decizie care să ducă la amânarea aderării. Dintre acestea, 7 se referă la domeniul justiție și afaceri interne și anume: implementarea Planului de Acțiuni Schengen și a acquis-ului, asigurarea controlului de calitate la viitoarele granițe; implementarea unui program actualizat de reformă a sistemului judiciar; accelerarea luptei împotriva corupției – mai ales la nivel înalt; independența efectivă a PNA (actualmente DNA); audit independent al rezultatelor luptei anticorupție; cadru legal clar pentru jandarmerie și poliție și cooperare dintre ele; dezvoltarea și implementarea unei strategii multianuale anti-criminalitate.

După aderarea României la UE, Comisia monitorizează aplicarea legislației (a acquis-ului comunitar) pentru a se asigura de respectarea acestor obligații. În Tratatul de Aderare au fost introduse clauze de salvagardare și dispoziții tranzitorii (de exemplu, restricții privind libera circulație a lucrătorilor, accesul la rețelele de transport rutier, dispoziții privind normele veterinare, fitosanitare și pentru siguranța alimentelor).

Aderarea României a fost însoțită și de o serie de măsuri specifice, instituite pentru a preveni sau pentru a remedia deficiențele în domeniile: siguranța alimentelor, fonduri agricole, reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. În toate aceste domenii au existat probleme pe tot parcursul anului 2007 și în mod special în domeniul judiciar și al luptei împotriva corupției.

Aderarea efectivă a României la spațiul Schengen este condiționată de rezultatele procesului de evaluare Schengen, desfășurat în perioada 2009-2010 și de emiterea deciziei de aplicare deplină a acquis-ului Schengen de către Consiliul Uniunii Europene. Orizontul de timp avut în vedere de autoritățile române pentru aderarea la spațiul Schengen era stabilit inițial pentru martie 2011. Din păcate, acest lucru nu s-a întâmplat întrucât Franța și Germania, principalele „voci” ale Uniunii, nu au privit cu ochi buni intrarea României în spațiul Schengen la începutul anului 2011, considerând că țara noastră mai are de rezolvat unele probleme.

Pregătirile pentru aderarea la spațiul Schengen au demarat prin crearea cadrului general pentru o abordare unitară la toate nivelurile (legislativ, instituțional, financiar și pregătire) a acestei chestiuni. Unul din aspectele avute în vedere a fost revizuirea permanentă a Planului de Acțiune Schengen. Această revizuire a fost determinată de evoluțiile acquis-ului relevant la nivel european și de progresele legislative, instituționale și operative în domeniile descrise de Planul de Acțiune Schengen și a fost realizată pentru actualizarea informațiilor referitoare la situația implementării acquis-ului.

Scopul Planului de Acțiune Schengen este identificarea și prioritizarea acțiunilor care urmează să fie adoptate pentru îndeplinirea condițiilor pentru implementarea completă a acquis-ului Schengen, cât de curând posibil, precum și implementarea graduală a acestuia.

În vederea asigurării unui caracter coerent și unitar al procesului de pregătire a aderării României la spațiul Schengen a fost înființat Departamentul Schengen, autoritate națională în domeniu care coordonează și monitorizează îndeplinirea tuturor condițiilor necesare pentru aplicarea integrală

a prevederilor Acordului Schengen, precum și a celorlalte prevederi specifice acquis-ului Schengen, astfel cum este acesta definit de către documentele relevante ale Consiliului.

Măsurile prevăzute de Planul de Acțiune Schengen sunt finanțate în principal de la bugetul de stat, din care se alocă anual ministerelor și instituțiilor responsabile pentru implementarea măsurilor necesare. Acțiunile au fost planificate și executate de fiecare dintre aceste ministere/instituții, în funcție de calendarul stabilit în cadrul Planului de Acțiune Schengen și de strategiile și planurile de acțiune sectoriale specifice.

Pentru stabilirea cadrului instituțional pentru planificarea financiară, coordonarea, implementarea și auditarea utilizării fondurilor acordate României prin Facilitatea Schengen, a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 895/2007 privind stabilirea cadrului instituțional pentru planificarea financiară, coordonarea, implementarea și auditarea utilizării fondurilor acordate României prin Facilitatea Schengen, cu modificările și completările ulterioare. Departamentul Schengen, Direcția generală Schengen din cadrul MAI este autoritatea competentă pentru Facilitatea Schengen, având responsabilitatea coordonării implementării asistenței comunitare prin Facilitatea Schengen.

În ceea ce privește perioada de implementare a Planului de acțiune Schengen, conform angajamentelor asumate de autoritățile responsabile, implementarea măsurilor tehnice, administrative și legislative necesare îndeplinirii complete a acquis-ului Schengen trebuiau realizate până la sfârșitul anului 2010.

Aderarea la spațiul Schengen a presupus parcurgerea mai multor etape:

- transmiterea Declarației de pregătire privind aderarea la spațiul Schengen;
- completarea și transmiterea chestionarului Schengen;
- vizitele de evaluare Schengen (evaluarea stadiului implementării acquis-ului Schengen pe cele 5 domenii: cooperare polițienească, protecția datelor personale, vize, frontiere maritime, aeriene și terestre și SIS/SIRENE.);
- redactarea rapoartelor privind rezultatele vizitelor de evaluare și aprobarea acestora în cadrul grupului de lucru Evaluare Schengen de la Bruxelles;
- adoptarea de către Consiliul UE a deciziei privind eliminarea controalelor la frontierele interne.

Pe parcursul anilor 2009 și 2010 au fost organizate vizite de evaluare Schengen pentru verificarea, în teren, a stadiului implementării acquis-ului Schengen, în următoarele domenii: cooperare polițienească, protecția datelor personale, vize, frontiere maritime, aeriene și terestre și SIS/SIRENE. Procesul de evaluare al României a fost finalizat, din punct de evaluare tehnic, prin adoptarea, în data de 28 ianuarie 2011, a ultimului raport în domeniul SIS/SIRENE.

Vizitele de evaluare au fost urmate de rapoarte de evaluare Schengen, aferente misiunilor desfășurate, care au fost aprobate în cadrul grupului de lucru Evaluare Schengen de la Bruxelles. Principala concluzie a rapoartelor de evaluare Schengen este că România a ajuns într-un stadiu avansat în ceea ce privește implementarea acquis-ului Schengen și este pregătită să adere la

spațiul Schengen. Fiecare raport de evaluare conține recomandări, de ordin legislativ, procedural, de infrastructură, pe care România trebuie să le implementeze până la data aderării la spațiul Schengen.

Următorul pas al României în cadrul procesului de evaluare Schengen este adoptarea Deciziei de eliminare a controalelor la frontierele interne, act care va consfinți aderarea noastră propriu-zisă la spațiul Schengen.

Procedura de consultare a Parlamentului European pe marginea proiectului textului Deciziei a fost inițiată în data de 12 noiembrie 2010. După consultarea PE, Consiliul Uniunii Europene, în formatul Consiliului Justiție și Afaceri Interne (JAI), votează cu unanimitate (exclusiv statele membre UE care participă la Schengen). Urmează publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii europene, intrarea în vigoare a Deciziei și în final aplicarea acesteia de către România.

Proiectul de raport care a fost prezentat în Parlamentul European redactat de eurodeputatul Carlos Coelho, concluzionează că România și Bulgaria sunt pe deplin pregătite să intre în Schengen. Documentul, arată că, „ținând cont de rezultatele evaluărilor și a vizitelor de reevaluare necesare realizate de echipele de experți, raportorul ajunge la concluzia că, deși există unele chestiuni deosebite care vor necesita o informare periodică și o urmărire pe viitor, acestea nu constituie un obstacol pentru deplina aderare a celor două state membre la spațiul Schengen”. În raport s-a mai susținut că trebuie ținut cont de faptul că zona Bulgaria-Turcia-Grecia este una din cele mai sensibile arii ale frontierelor externe ale UE, în termeni de migrație ilegală, ceea ce face necesar ca Bulgaria să adopte unele măsuri adiționale, mai ales pentru a pregăti un plan special care să conțină acțiunile de implementat în momentul intrării în Schengen și de asemenea o abordare comună (între Grecia, Turcia și Bulgaria) pentru a putea răspunde la posibila creștere a presiunii migraționiste.

Raportorul PE a subliniat că este necesar ca viitorul sistem de evaluare Schengen să nu opereze cu duble standarde, fiind necesar astfel ca toate țările Schengen, atât membre, cât și candidate, să fie supuse acelorași criterii de evaluare. În final, se arată că este important de reamintit că eliminarea controalelor la granițe cere un nivel minim de încredere reciprocă între statele membre cu privire la existența unor controale eficiente la granițele externe, întrucât securitatea spațiului Schengen depinde de rigoarea și eficiența cu care fiecare stat membru își desfășoară controalele la granițele sale externe.

Votul final în Parlamentul European cu privire la aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen a avut loc în data de 8 iunie 2011, acesta fiind unul pozitiv (raportul Coelho a fost adoptat cu 487 voturi pentru, 77 împotriva și 29 abțineri). Majoritatea eurodeputaților care au luat cuvântul în dezbaterile care s-au desfășurat în plenul Parlamentului european la acel moment s-au pronunțat în favoarea aderării celor două state, susținând că acestea au depus eforturi majore pentru îndeplinirea criteriilor de aderare, subliniind în același timp că cele două țări sunt pregătite tehnic pentru aderare. Tot cu această ocazie, președintele PE, Jerzy Buzek, a solicitat Consiliului European să țină seamă de acest vot al Legislativului. „Schengen reprezintă una dintre cele mai mari realizări ale Uniunii Europene, pe care nu avem voie să o distrugem cu decizii pripite. Sistemul Schengen oferă cele mai înalte standarde pentru managementul frontierelor. România și Bulgaria îndeplinesc aceste criterii, în consecință nu trebuie să amânăm

integrarea lor. Solicit Consiliului să urmeze recomandările votului exprimat azi de o mare majoritate a Parlamentului European”.

În data de 9 iunie 2011 au fost adoptate Concluziile Consiliului cu privire la finalizarea procesului de evaluare a stadiului de pregătire a României și Bulgariei. Deși documentul recunoaște eforturile făcute de România pentru îndeplinirea prevederilor acquis-ului Schengen, pe baza constatărilor făcute în rapoartele de evaluare, și concluzionează că țara noastră este pregătită să adere la spațiul Schengen, Consiliul a amânat discuțiile privind decizia de aderare pentru următoarea reuniune a Consiliului (septembrie 2011).

Consiliul Justiție și Afaceri Interne (JAI) reunit în 22 septembrie la Bruxelles nu s-a finalizat cu adoptarea deciziei privind aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen datorită opoziției deschise exprimate de Olanda și Finlanda. Consiliul JAI a amânat votul privind aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen, în ciuda eforturilor diplomatice și mediatice ale Poloniei care deținea la acel moment președinția rotativă a UE.

Ministrul polonez de externe, Jeryz Miller, președintele Consiliului de miniștri ai UE s-a exprimat cu acea ocazie : „Poziția a două state membre a făcut imposibilă o soluție, iar astăzi am ajuns la o concluzie tristă în privința a ceea ce înseamnă «încredere» între statele europene. Am promis României și Bulgariei că dacă vor îndeplini toate condițiile vor fi acceptate. Și știm din aprilie că aceste condiții au fost îndeplinite. În opinia mea, încrederea înseamnă și să-ți ții promisiunea, iar astăzi, această promisiune a fost încălcată”, a spus Miller.

La data de 13 octombrie 2011, Parlamentul European a adoptat, cu largă majoritate, o rezoluție non-legislativă care îndeamnă toate statele membre să adopte decizia de a extinde spațiul Schengen pentru a include Bulgaria și România strict pe baza procedurilor și acquis-ului Schengen. Rezoluția apreciază că nu se pot impune criterii suplimentare statelor membre aflate deja în proces de aderare la spațiul Schengen. În rezoluție, care a fost susținută de grupurile Popularelor Europeni (PPE), Socialiștilor și Democraților (S&D), Liberalilor (ALDE), Verzilor și Stângii Unite Europene (GUE), Parlamentul European subliniază că România și Bulgaria au pus integral în aplicare acquis-ul Schengen, ceea ce, conform Tratatului lor de aderare și cadrului juridic actual al UE, este singura condiție pentru aderarea la spațiul Schengen.

Legislativul european mai cere tuturor statelor membre să-și onoreze angajamentele asumate conform cadrului juridic al UE în privința criteriilor de aderare la spațiul Schengen și să nu acorde prioritate populismului național. Documentul mai arată că România și Bulgaria și-au reprojecțat și reorganizat în mod fundamental sistemele integrate de gestionare a frontierelor prin investiții fundamentale în autoritățile de aplicare a legii, inclusiv pentru furnizarea de cursuri de formare și prin achiziționarea unor tehnologii de ultimă oră, și și-au consolidat vizibil cadrele juridice și instituționale, fapt recunoscut în toate rapoartele de evaluare Schengen. Documentul reaminteste și "sprijinul constant și solidaritatea arătate de România și Bulgaria ca parteneri de încredere în Europa de Sud-Est și contribuția lor constantă la securitatea frontierelor în această parte a Uniunii Europene, de exemplu prin participarea la operațiuni importante ale Agenției europene pentru gestionarea cooperării operaționale la granițele externe (Frontex) menite să contracareze migrația ilegală".

La Consiliul JAI reunit în data de 13 decembrie la Bruxelles a fost reluat subiectul privind aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen. Președinția polonă a prezentat stadiul procesului de aderare, precum și discuțiile purtate pe marginea acestui subiect cu ocazia Consiliului European în perioada 8 - 9 decembrie 2011. Au fost reiterate concluziile Consiliului European care au subliniat întrunirea tuturor condițiilor pentru adoptarea deciziei de aderare a României și Bulgariei la spațiul Schengen și a solicitat Consiliului JAI să adopte această decizie cât mai curând posibil. În ciuda acestui apel, președinția polonă a constatat că datorită opoziției unui stat membru (Olanda), proiectul de Decizie privind aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen nu poate fi adoptat. Olanda a precizat că își menține poziția exprimată anterior și că o eventuală flexibilizare ar putea surveni doar ca urmare a unui raport MCV interimar pozitiv (februarie 2012). Anterior (în noiembrie), Finlanda a anunțase prin vocea ministrului Afacerilor Europene, Alexander Stubb, că este de acord cu o soluție de compromis care să permită aderarea etapizată a României și Bulgariei la Spațiul Schengen (mai întâi ar fi deschise spațiul aerian și granițele maritime, urmând ca ulterior să se ia o decizie și cu privire la eliminarea controalelor la frontierele interne terestre).

La Consiliul European din martie 2012 de la Bruxelles s-a stabilit luarea unei decizii în privința aderării României și Bulgariei la spațiul Schengen în septembrie 2012, însă și ulterior cele 2 state s-au confruntat cu amânări succesive, deși formal au fost recunoscute eforturile continue depuse de cele două state candidate și faptul că au fost îndeplinite condițiile pentru adoptarea deciziei de aderare a României și Bulgariei la spațiul Schengen.

În conformitate cu articolul 4, alineatul 2 din Tratatul de aderare a României și Bulgariei la UE, decizia vizând aderarea acestor 2 state la spațiul Schengen se adoptă cu unanimitate (care este greu de întrunit datorită opoziției anumitor state membre)

3. CONCLUZII

Politicele JAI implică funcții și prerogative esențiale ale statului național modern, precum furnizarea de securitate internă cetățenilor, controlarea frontierelor externe și administrarea justiției. Politicile JAI implică aspecte sensibile: combaterea criminalității și imigrației ilegale, asigurarea echității sistemelor de azil și protecția acestora împotriva abuzului, precum și facilitarea accesului la justiție.

Astăzi, Europa este un loc unde drepturile cetățenilor sunt respectate și securitatea acestora este protejată. Până în prezent, s-au înregistrat numeroase succese în politica în domeniul justiției și afacerilor interne. Extinderea spațiului Schengen permite ca peste 400 de milioane de cetățeni să călătorească fără a fi supuși controalelor de la frontiera din Peninsula Iberică până în statele baltice. Acest lucru necesită o mai bună gestionare a frontierelor externe ale UE, iar înființarea agenției Frontex constituie un pas important în acest sens.

În prezent, se elaborează o politică comună în domeniul azilului și în cel al imigrației, bazată pe eficiență și echitate. Prin intermediul mandatului european de arestare și prin facilitarea schimbului de informații între autoritățile de aplicare a legii, UE și-a consolidat capacitățile de combatere a criminalității, în special, a criminalității organizate și a terorismului. Procedurile civile și comerciale ale UE facilitează accesul la justiție al cetățenilor și întreprinderilor în cazul

unor acțiuni cu caracter transfrontalier. Cu toate acestea, sunt necesare eforturi suplimentare pentru ca Uniunea să facă față provocărilor din următorii ani. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona permite Uniunii să abordeze cu o mai mare ambiție preocupările și aspirațiile de zi cu zi ale cetățenilor europeni. Între timp, acordarea unui rol mai semnificativ Parlamentului European va spori responsabilitatea UE pentru acțiunile sale, în interesul cetățenilor.

Programul de la Stockholm stabilește prioritățile pentru abordarea provocărilor JAI în următorii cinci ani. În primul rând, programul va promova drepturile fundamentale în vederea transformării cetățeniei europene într-o realitate tangibilă. Inițiativa cetățenilor prevăzută în Tratatul de la Lisabona constituie un impuls puternic pentru participarea cetățenilor europeni la viața democratică a Uniunii. Cetățenii trebuie să aibă posibilitatea de a-și exercita pe deplin dreptul de a se muta într-un alt stat membru decât cel de origine pentru a studia sau a lucra, pentru a deschide o afacere, a întemeia o familie sau a ieși la pensie.

BIBLIOGRAFIE

Ask, B., Barrot, J., Billström, T. (2009) „Un spațiu european de justiție, libertate și securitate”, *România Liberă*, 10 Decembrie 2009

Băluță, O., Bălan, C. (2007) *Justiție și afaceri interne*, Editura Tritonic, București

Diaconu, N. (2001) *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, București

Fuerea, A. (2009) *Manualul Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București

Fuerea, A. (2003) *Drept instituțional comunitar european. Partea generală*, Editura All Beck, București

Manolache, O. (2005) *Drept comunitar*, Editura All Beck, București

Marcu, V., Deaconu, N. (2002) *Drept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București

Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A. (2005) *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a v-a, Oxford University Press

*** Centrul de Resurse Juridice, „Campanie de informare a funcționarilor publici privind conținutul acquis-ului comunitar”, „Justiție și Afaceri interne”, București, 2004

*** „Spațiul de libertate, securitate și justiție - vize, azil, imigrare între Schengen și Lisabona”, curs de formare în afaceri europene (IER, 3-4 noiembrie 2011) - formatori: Simina Tănăsescu, Florin Saghi, Ingrid Popa Mocanu

www.europa.eu.int

www.mai.ro

www.mae.ro