

Victor Aelenei

LEGISLAȚIE SCHENGEN

EDITURĂ RECUNOSCUTĂ DE CONSILIUL NAȚIONAL AL CERCETĂRII ȘTIINȚIFICE DIN
ÎNVĂȚĂMÂNTUL SUPERIOR (C.N.C.S.I.S.).

COLEGIUL NAȚIONAL DE AFACERI INTERNE
Victor Aelenei

LEGIslaȚIE SCHENGEN



Prefață

Componentă fundamentală a Acquis-ului Comunitar, Legislația Schengen, cu principala ei abordare despre domeniul Justiție și Afaceri Interne, are funcția instructiv-educativă de a-i ajuta pe studenți/elevi, viitorii specialiști în domeniul ordine publică, să-și formeze o gândire complexă și coerentă cu privire la modul de exercitare și protejare a liberei circulații în spațiul european al libertății, siguranței și justiției.

Hotărârea de a elabora un asemenea manual universitar este temerară, întrucât caracterul inedit al acestuia ne-a pus în față multiple probleme, atât de conceptualizare, cât și de proporționalitate optimă între prezent, trecut și viitor, între abordarea teoretică polițienească și ancorarea la realitatea criminalității transfrontaliere, între fenomenul național și cel european, între subiectivitatea opiniilor noastre și obiectivitatea firească a analizei polițienești.

În demersul nostru științific am urmărit să analizăm didactic toată baza juridică Schengen, existentă până acum, care susține cele unsprezece segmente ale domeniului Justiție și Afaceri Interne (JAI). Din acest considerent, domeniul de cercetare a Legislației Schengen a apărut din nevoia de a cunoaște cooperarea polițienească operațională și instituțională între toate Statele Membre ale Uniunii Europene.

Prin fondul de teme, prin problemele reținute și analizate, Legislația Schengen este compatibilă cu ceea ce anglo-saxonii numesc „Community acquis/gemeinschaftlicher Besitzstand”, iar latinii „acquis communautaire”. În prezent, acquis-ul comunitar este estimat la peste 100 000 de pagini de Jurnal Oficial, iar acquis-ul Schengen, aproape 20 000 de pagini.

Manualul universitar dorește să țină seama de marile schimbări din domeniul JAI, cele care sunt declanșate la începutul mileniului trei prin introducerea sistemelor informatice de procesare a datelor despre persoane, mașini, mărfuri, amprente digitale, ADN, vize; transformări profunde generate și de modalitățile de reformare a instituțiilor europene și de aderarea unui număr mare de state est-europene la Uniunea Europeană.

Legislația Schengen este un curs universitar menit să contribuie la mai buna instruire a funcționarilor moderni din domeniul afacerilor interne, cu o ținută morală ireproșabilă și cu un înalt profesionalism în acord cu exigențele misiunii nobile pe care o au în societatea actuală, când investiția în om este decisivă pentru dezvoltarea societății pe termen lung.

Prin structura manualului, prin conținutul său de idei, prin maniera de abordare, am urmărit să formulăm răspunsuri pertinente la întrebările majore care privesc dezvoltarea și perfecționarea cooperării polițienești la nivel european, modernizarea managementului acestuia la diferite structuri organizaționale, plasarea ordinii publice pe trendul unei securizări durabile a frontierelor externe și asigurarea pe teritoriul statelor membre a liniștei cetățenilor europeni.

Cercetarea științifică din manual se delimitează nu prin secționări de un fel sau altul în realitatea polițienească europeană, ci printr-un mod specific de abordare, prin funcțiile teoretico-metodologice pe care le îndeplinește și prin concluziile pe care le formulează în numele întregului sistem al științei polițienești.

Prin scrierea acestui manual universitar am urmărit două obiective principale. Primul obiectiv, prezentarea cronologică a apariției dreptului la liberă circulație concomitent cu a momentelor relevante de conturare a arhitecturii Uniunii Europene și, cel de al doilea, descrierea într-un mod ușor accesibil a măsurilor compensatorii care să protejeze existența spațiului de libertate, siguranță și justiție prin aplicarea acquis-ului comunitar din domeniul JAI.

Manualul universitar se adresează și masteranzilor, cursanților postuniversitari și doctoranzilor care nu au beneficiat de un astfel de conținut și care doresc să investească în instruirea și pregătirea lor pentru ca prin ei să se continue și să se lărgească cunoașterea domeniului polițienesc pe segmentul de cooperare polițienească și judiciară în Uniunea Europeană. De asemenea, să se formeze ca specialiști cu o gândire prospectivă, acțională, complexă, capabili să decidă competent asupra alternativelor de gestionare eficientă a resurselor umane și materiale în condițiile de operativitate polițienească, de risc asumat conștient pentru contracararea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră.

Pentru realizarea acestui manual universitar trebuie să aducem sincere mulțumiri experților europeni de profesie polițiști, polițiști de frontieră, juriști, vameși, profesioniștilor TAIEX care ne-au transmis inedite cunoștințe pe problematica afacerilor interne comunitare de-a lungul numeroaselor seminarii organizate.

De asemenea, mulțumim funcționarilor Direcții Generale Schengen și polițiștilor din cadrul CCPI pentru materialele puse la dispoziție, personalului Institutului European și al Centrului de Informare al Comisiei Europene din România pentru sprijinul acordat pe timpul documentării și investigării. De asemenea, mulțumiri respectoase aducem și cercetătorilor din cadrul Academiei Române care ne-au evaluat investigarea, timp de doi ani, cu ocazia derulării grandului de cercetare științifică cu tema „Implementarea acquis-ului Schengen în domeniul frontier românesc”.

Adresăm mulțumiri respectoase și tuturor colegilor, adevărați profesioniști, din cadrul fostei „Catedre Poliție de Frontieră și pregătire Schengen”, inițiatoarea tuturor cursurilor despre domeniul JUSTIȚIE ȘI AFACERI INTERNE, care direct sau indirect, au contribuit la realizarea prezentului manual universitar.

Prof.univ.dr.VictorAelenei

IMPORTANȚA STUDIERII LEGISLAȚIEI SCHENGEN

În cei peste cincizeci de ani, Europa s-a construit în fiecare zi, reprezentând astăzi un mare desen al sfârșitului secolului XX, un mare succes istoric în pace, unitate și o mare speranță pentru secolul care a început.

Europa se dinamizează într-un proiect vizionar și generos al statelor fondatoare născute din război și animate de dorința de a crea în populațiile europene condițiile unei păci durabile. Această dinamizare se înnoiește fără oprire, alimentată de deficitele cu care se confruntă țările membre într-un Univers aflat într-o mișcare continuă, rapidă și supus uneori acțiunilor criminalității grave.

Ascensiunea Europei Occidentale, astăzi, a ajuns până acolo încât europenii nu mai au granițe între ei, își împart aceeași monedă și girează interesele lor economico-comerciale în cadrul unor instituții comune dirijate de legi comune, ducând la creșterea nivelului de viață în mod considerabil. La acest beneficiu uman doresc să aspire și celelalte state din sud-estul continentului european care trebuie să-și introducă în legislația internă, într-un timp relativ scurt, întreg acquis-ul european.

Derularea normală, în siguranță, cu încredere a tuturor activităților economice, financiare, sociale, culturale, sportive și a liberei circulații a persoanelor pe teritoriul european a impus cu primordialitate o cooperare polițienească transfrontalieră ireproșabilă în interiorul lui și la frontierele exterioare ale acestuia.

Colaborarea polițienească transfrontalieră are la bază desfășurarea raporturilor dintre poliții, polițiile de frontieră ale Statelor Membre pe baze principiale, cu respectul unor norme esențiale de drept și de morală internațională.

Din aceste considerente, Legislația Schengen studiază cronologia aplicativității tuturor actelor juridice europene cu referire la domeniul liberei circulații și impactul lor asupra realizării unui spațiu european de siguranță-libertate-justiție, concomitent cu contracararea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră, demonstrând necesitatea cooperării instituționale între toate autoritățile cu atribuții de menținere a ordinii la frontierele exterioare.

1. Obiectul, definiția, izvoarele și principiile disciplinei

1.1. Obiectul de studiu

Legislația Schengen este compusă dintr-o totalitate de prevederi normative comunitare cu referire la domeniul Justiție și Afaceri Interne. Aceste norme

juridice sunt precise, riguroase și formează un regim juridic frontier european ce constituie obiectul de studiu punctual al acestei discipline.

Regimul juridic frontier european se referă la controlul și supravegherea frontierei externe, libera circulație a persoanelor - serviciilor - capitalului – bunurilor în interiorul și exteriorul Uniunii Europene, cooperarea polițienească transfrontalieră, azil, imigrare, cooperarea vamală, judiciară transfrontalieră.

Obiectul de studiu amănunțit îl regăsim în următoarele acte juridice europene:

- Tratatul de la Lisabona prin articolul 3, pct. 2 încorporează un obiectiv fundamental prin faptul că Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen.

- Tratatului Uniunii Europene (TUE) la art. 2, pct. 4 are un obiectiv strategic referitor la „menținerea și dezvoltarea Uniunii ca o zonă de libertate, securitate și justiție, în care libertatea de deplasare a indivizilor este asigurată în legătură cu măsurile corespunzătoare referitoare la controlul frontierelor externe, azil, imigrație, prevenire și combaterea infracționalității”. Prin art. 29, obiectivul Uniunii va fi acela de a „asigura pentru cetățenii acesteia un nivel înalt al securității într-o zonă de libertate, securitate și justiție prin dezvoltarea de acțiuni comune în cadrul Statelor Membre în domeniile polițienești și al cooperării judiciare (...)”;

- Tratatul de înființare a Comunității Europene (TCE), în Titlul IV, se referă în special la „Vize, Azil, Imigrație și alte Politici în legătură cu Libertatea de Deplasare a Indivizilor”, care, în art. 61, pct. 1.a, prevede că: „pentru stabilirea treptată a unei zone de libertate, securitate și justiție, Consiliul va adopta: măsurile menite să asigure libertatea de mișcare a indivizilor (...) în legătură directă cu măsurile de întărire a controlului frontierelor externe (...)”. Mai mult, TCE, art. 62, pct.1, stabilește: „Consiliul, acționând în concordanță cu procedura menționată în art. 67, va adopta în 5 ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam: măsuri referitoare la asigurarea (...) eliminării controlului de frontieră asupra persoanelor care sunt cetățeni ai Uniunii sau cetățeni ai altor țări, la trecerea frontierelor interne; măsuri referitoare la trecerea frontierelor externe a Statelor Membre care vor stabili standarde și proceduri de urmat de către Statele Membre în efectuarea controalelor asupra persoanelor la frontieră; reguli asupra vizelor”. Articolul reprezintă baza juridică a prevederilor referitoare la frontierele externe și politica în domeniul vizelor. Art. 63, pct. 3, al TCE, stabilește competențele Consiliului pentru aplicarea „măsurilor asupra politicilor de imigrație în următoarele domenii:

- condițiile de intrare și de rezidență, precum și standarde ale procedurilor de emitere a vizelor pe termen lung și a permiselor de rezidență de către Statele Membre (...);

- imigrația ilegală și rezidența ilegală, inclusiv repatrierea rezidenților ilegali”;
- Convenția pentru aplicarea Acordului Schengen imprimă o realizare a unei cooperări polițienești transfrontaliere mai strânse în domeniul frontalier;
- Codul frontierelor Schengen care reglementează noi norme juridice referitoare la controlul trecerii frontierei externe de către europeni și persoane aparținând statelor terțe.

1.2. Definiție

Legislația Schengen reprezintă una dintre disciplinele de bază ale învățămîntului juridic universitar.

Legislația Europeană poate fi definită ca ansamblul normelor juridice europene cu referire la domeniul Justiție și Afaceri Interne adoptate de tratatele comunității și instituțiile comunitare, prin care se menține ordinea de drept pe teritoriul european și la frontierele externe ale acestuia.

Legislația Schengen are aplicabilitate în cadrul statelor membre ale Uniunii Europene ca un drept intern al acestora.

1.3. Izvoarele Legislației Shengen

Izvoarele disciplinei Legislație Schengen sunt constituite din totalitatea normelor de drept european care reglementează juridic anumite reguli convenționale cu referire la frontierele externe, libera circulație a persoanelor - serviciilor - bunurilor - capitalului, cooperarea polițienească transfrontalieră prin respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale ale acestuia.

Unii autori ai acestei discipline din țările Uniunii Europene consideră ca surse ale Legislației Schengen următoarea categorie:

- acte juridice europene principale: tratatele fondatoare (CECO, CEEA, CEE), Tratatul Comunității Europene, Tratatul Uniunii Europene, Tratatul de reformare a Uniunii Europene, tratate de revizuire și deciziile de revizuire ale Consiliului Uniunii Europene, tratatele de adeziune, convențiile, protocoalele, anexele acestora, principii de drept generale;

- acte juridice europene secundare: regulamente, dispoziții, directive, decizii, recomandări, avize ale instituțiilor comunitare;

- acte juridice europene populare: acestea sunt exterioare celor principale, deoarece sunt încheiate de Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia cu terți (alte organizații supranaționale sau alte state).

Toate izvoarele enumerate mai sus care au referință la regimul juridic frontalier european vor fi analizate într-un curs ulterior și prin prisma categoriilor de drept comunitar ce formează legislația europeană.

1.4. *Principiile Legislației Schengen*

Evoluția actuală a societății românești trebuie să se deruleze în conformitate cu legislația europeană și în spiritul principiilor clasice ale dreptului, principiilor comune dreptului statelor membre, principiilor privind natura Comunităților Europene și principiilor respectării drepturilor fundamentale ale omului. Legislația Schengen va analiza câteva principii care trebuie să stea la baza funcționării autorităților cu responsabilități la frontiera externă a Uniunii Europene.

1.4.1. *Principiul suveranității*

Principiul suveranității abordează competența și dreptul statului în realizarea securizării frontierelor externe și menținerea ordinii publice la cele interne pentru menținerea bunei vecinătăți cu țările europene și limitrofe. Libertatea competenței statului constă în posibilitatea acestuia de a acționa în spiritul legislației europene introdusă în dreptul intern sau a normelor juridice interne pentru unele particularități.

Supremația dreptului comunitar european nu trebuie înțeleasă ca o diminuare a suveranității statului în deciziile din domeniul frontalier, deoarece statele aderă la anumite norme și reglementări europene tocmai în virtutea principiului suveranității. Acceptarea unor prevederi normative comunitare și a unor forme de cooperare (judiciară, polițienească), care implică anumite transferuri de competențe către organizații sau organisme supranaționale, se face tot în virtutea respectului suveranității și nu eliminarea acestuia.

În această ordine de idei trebuie precizat că principiul suveranității nu are nimic comun cu izolarea statului, ci suveranitatea este instrumentul prin care interesele naționale se racordează cu interesele europene. Spre exemplu, România a dorit să adere în spațiul european economic, social și politic, dar pentru realizarea acestui lucru a implementat Acquis-ul european în totalitate la specificul său într-un număr de ani, alegându-și această țintă anul 2007 de aderare la Uniunea Europeană.

Acest demers nu înseamnă o diminuare a suveranității acceptând o legislație comună statelor membre în toate domeniile.

În domeniul Justiție și Afaceri Interne, România a elaborat o serie de legi în concordanță cu cele europene referitoare la controlul frontierei externe, regimul străinilor, azilanților, regimul vizelor, regimul informațiilor publice și al protecției datelor, la înființarea unor servicii de cooperare pentru combaterea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră în plan regional.

Normele juridice elaborate în spirit european cu privire la securizarea frontierelor sale și la realizarea ordinii de drept în zona de frontieră s-a făcut tocmai în baza suveranității statului român.

1.4.2. Principiul subsidiarității

Principiul subsidiarității este unul din principiile fundamentale de formare și organizare a Uniunii Europene; organizație supranațională pe care România a acceptat-o ca partener semnând cu aceasta Acordul de asociere încheiat la Bruxelles la 1 februarie 1993 (intrat în vigoare la 1 februarie 1995, fiind ratificat de Parlamentul României prin Legea nr. 20). Din acel moment statul român începe demersurile de integrare la standardele comunității a tuturor domeniilor de activitate.

Astfel, România a fost membru asociat la Uniunea Europeană, iar din anul 2007 a devenit membru cu drepturi depline, fapt pentru care a trebuit să accepte toate demersurile legislative comunitare. Din acel moment va acționa principiul subsidiarității, potrivit căruia intervenția comunității, în afara problemelor care i-au fost transferate de către statele membre, are loc numai atunci când statele singure nu pot duce la bun sfârșit anumite obiective comunitare. Spre exemplu, în domeniul Justiție și Afaceri Interne, managementul și concepția de control la frontierele externe este la fel în toate statele membre, precum și politica vizelor, azilanților, urmăriților și extrădațiilor, schimbul informațional și cooperarea polițienească este aplicabilă în toate statele membre. Dacă în aceste segmente ale domeniului JAI statul nu reușește, comunitatea europeană va interveni prin instituțiile sale, unde vor exista și reprezentanții noștri, cu noi directive sau cu sprijin din partea specialiștilor în materie.

1.4.3. Principiul legalității

Acest principiu asigură existența ordinii de drept la frontiera externă realizată de către autoritatea de frontieră, ca instituție publică principală, vama și alte instituții cu atribuții în segmentul frontalier.

Principiul legalității presupune aplicarea tuturor normelor juridice europene și naționale referitoare la relațiile de frontieră dintre state, cetățenii acestora și la desfășurarea unor activități în zona de frontieră.

Prin acest principiu se impune autorității de frontieră să cunoască și să aplice legea în toate situațiile, dar fără a abuza în utilizarea ei, tratând pe orice persoană ca fiindă umană care beneficiază de toate drepturile consacrate.

Respectarea principiului legalității de către autoritatea de frontieră în activitățile de graniță contribuie la apărarea drepturilor și libertăților tuturor persoanelor ce tranzitează sau locuiesc prin/în zona de frontieră, dar și tragerea lor la răspundere penală sau contravențională dacă au comis fapte periculoase sau au încălcat anumite reguli juridice.

1.4.4. Principiul protecției informației în activitatea frontalieră

Combaterea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră presupune pe lângă cooperarea cu toate forțele ce-și derulează activitatea la graniță (vamă, căpitănie, poliție, serviciul de informații, formațiuni publice de protecție) și asigu-