

EVOLUȚIA ȘI EXTINDEREA SPAȚIULUI SCHENGEN

Liliana COJOCARU*

Abstract:

The Schengen acquis was conceived and functions as a coherent ensemble to be fully accepted and applied by all states supporting the principle of the abolition of checks on persons at their common borders. The provisions of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders which concern cross-border surveillance should be amended and their scope broadened with a view to increasing the success of criminal investigations, particularly those concerning offences connected with organised crime.

Cross-border movement at external border shall be subject to check by the competent authorities. Checks shall be carried out for the contracting parties' territories, in accordance with uniform principles, within the scope of national powers and national law and taking account of the interests of all contracting parties.

Keywords: Schengen acquis; external border; principles; the Convention implementing the Schengen Agreement

Scurt istoric privind constituirea Spațiului Schengen

Între rațiunile fundamentale ale construcției sale, Uniunea Europeană (UE) are ca premisă principală asigurarea dreptului la liberă circulație. Pentru obținerea acestui deziderat au fost depuse eforturi susținute care au contribui la înlăturarea impedimentelor ce îngădesc această libertate, aparent simplu de garantat. La nivelul statelor membre UE, cooperarea în materie de Justiție și Afaceri Interne a început încă din anii '75, prin apariția unui cadru juridic de natură să reglementeze imigrația și dreptul de azil.

Semnificativă în acest sens rămâne întâlnirea din anul 1984 a fostului cancelar german Helmut Kohl cu președintele de atunci al Franței, François Mitterand, în apropiere de Saarbrücken, unde au luat decizia de a elimina controalele la frontiera dintre Germania și Franța.

* Serviciul Român de Informații

Ulterior, a fost consacrat *expressis verbis* obiectivul asigurării pentru cetățenii europeni a unui „nivel ridicat de protecție într-un spațiu de libertate, securitate și justiție”.

Din această perspectivă, unul dintre proiectele ambițioase de cristalizare a construcției comunitare, îl constituie **Acordul de la Schengen** (denumit în continuare, Acord), încheiat la **14 iunie 1985**, la bordul navei Astrid, pe râul Mosel, în dreptul localității de frontieră luxemburgheze Schengen.

Inițiatoarele Acordului (numit și Schengen I) au fost **Franța, Belgia, Germania, Luxemburg și Olanda**.

Semnarea documentului de către cele 5 părți contractante s-a înscris în logica arhitecturii europene, în cadrul căreia unul dintre piloni este reprezentat de deschiderea frontierelor.

Considerentele majore care au stat la baza Acordului Schengen au fost:

- progresele înregistrate de popoarele statelor membre UE în vederea asigurării liberei treceri a granițelor interioare pentru resortisanții¹ lor, servicii și produse;

- necesitatea consolidării solidarității între popoarele statelor semnatare, prin eliminarea obstacolelor din calea liberei circulații la granițele comune între statele Uniunii Economice a Beneluxului, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze;

- dorința de a suprima controlul la granițele comune.

Pentru a conferi un caracter unitar reglementării, după 5 ani de negocieri (la 19 iunie 1990), a fost semnată **Convenția de aplicare a Acordului Schengen** (Convenția Schengen sau Schengen II), în cadrul căreia au fost formulate 6 declarații comune².

În momentul intrării în vigoare, în anul 1995, Convenția a eliminat **controalele la frontierele interne ale statelor semnatare, stabilind o singură frontieră externă unde activitățile de control se desfășoară conform unui set de reguli clare**. În acest sens, au fost instituite reguli comune în materie de vize, migrație, azil, precum și măsuri referitoare la cooperarea polițienească, judiciară sau vamală.

Acordul Schengen, Convenția, deciziile și declarațiile adoptate de către Consiliul UE, protocoalele și acordurile de aderare ulterioare constituie *acquis-ul Schengen*.

¹ Persoanele fizice și juridice având cetățenia, respectiv naționalitatea statelor membre ale Uniunii Europene.

² Declarația cu privire la controlul personal și al bagajelor de mână în aeroporturi, Declarația cu privire la prevenirea și stoparea prin măsuri administrative și penale a exportului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope etc.

Odată cu semnarea Tratatului de la Amsterdam din 1997, intrat în vigoare în 1999, acquis-ul Schengen a fost integrat în acquis-ul comunitar.

Acquis-ul conține două categorii de prevederi:

a) prevederi care nu sunt legate de ridicarea controalelor la frontierele interne ale statelor membre - fac parte din procesul de pregătire pentru aderarea la UE, trebuie implementate de statele candidate până la aderare și nu sunt supuse procesului de evaluare Schengen;

b) prevederi legate direct de ridicarea controalelor la frontierele interne ale statelor membre - impun ca toate condițiile legislative, operative și tehnice să fie îndeplinite, în special cele referitoare la Sistemul de Informații Schengen și la controlul frontierelor externe, și sunt supuse procesului de evaluare Schengen și deciziei Consiliului UE.

Din motive de ordine publică și securitate națională, controalele la frontierele interne Schengen pot fi introduse pentru o perioadă limitată în timp, decizie ce este luată la nivelul fiecărui stat membru Schengen.

Controlul la frontiere există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne.

Extinderea Spațiului Schengen

În prezent, 31 de state fac obiectul reglementărilor din domeniul Schengen, respectiv 27 de state membre UE și 4 state non UE. Dintre aceste 31 de state, doar 26 aplică în totalitate acquis-ul Schengen.

Cele 26 de state membre cu drepturi depline în Spațiul Schengen sunt: Austria, Belgia, Cehia, Danemarca, Elveția, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Letonia, Lituania, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Norvegia, Olanda, Polonia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia și Ungaria.

Există 4 state semnatare ale Acordului Schengen care nu sunt membre ale UE: Elveția, Islanda, Norvegia și Liechtenstein.

Pe de altă parte, 5 state comunitare nu aplică în totalitate acquis-ul Schengen, respectiv: Marea Britanie, Irlanda, Cipru, România și Bulgaria.

Cronologia aderării la Spațiul Schengen:

1985 - Franța, Germania, Belgia, Olanda și Luxemburg;
1990 - Italia;
1991 - Spania și Portugalia;
1992 - Grecia;
1995 - Austria;
1996 - Danemarca, Suedia și
Finlanda;
2001 - Islanda și Norvegia

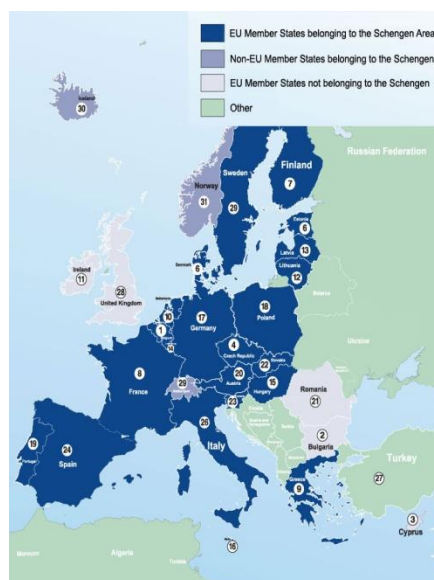


Figura 1. Extinderea Spațiului Schengen

Decizia privind extinderea Spațiului Schengen a fost luată la sfârșitul anului 2007 de Consiliul UE. Astfel, la data de 21 decembrie 2007 au fost eliminate controalele la frontierele terestre și maritime iar la sfârșitul lunii martie 2008 controalele pentru zborurile interne Schengen în aeroporturi din 9 state: Polonia, Ungaria, Cehia, Slovenia, Slovacia, Letonia, Lituania, Estonia și Malta.

Cele mai recente aderări sunt reprezentate de Confederația Elvețiană (2008) și Principatul Lichtenstein (2011). Islanda și Norvegia au o situație

particulară, ambele având încheiate acorduri de cooperare cu țările membre ale Spațiului Schengen.

Alături de Suedia, Finlanda și Danemarca, Norvegia și Islanda iau parte la Uniunea Nordică a Pașapoartelor, în cadrul căreia au fost eliminate controalele la frontierele interne. Islanda și Norvegia au semnat un Acord cu UE în mai 1999, în urma căruia cele două state pot participa la elaborarea noilor instrumente legislative ale aquis-ului Schengen. Actele sunt adoptate doar de către statele membre UE, dar se aplică și Islandei și Norvegiei. În practică, această asociere ia forma unui Comitet mixt în afara cadrului UE, alcătuit din reprezentanți ai Islandei, Norvegiei, Consiliului UE și Comisiei Europene.

De exemplu, potrivit Deciziei 2009/1023/JAI, Islanda și Norvegia aplică anumite prevederi ale Deciziei 2008/615/JAI a Consiliului privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere și a Deciziei 2008/616/JAI a Consiliului privind punerea în aplicare a deciziei anterior menționate.

Libertatea de mișcare a cetățenilor reprezintă, practic, beneficiul major adus de aderarea la Spațiul Schengen, fără ca aceasta să fie înțeleasă ca drept absolut.

Pe de altă parte, eliminarea controalelor la frontiere poate avea un efect negativ pentru securitatea internă a statelor membre, ceea ce a determinat inițierea unui set de măsuri compensatorii în domeniul cooperării transfrontaliere.

Principalele măsuri adoptate de statele membre ale Spațiului Schengen, potrivit Convenției Schengen, sunt:

- eliminarea controalelor la frontierele interne și stabilirea unui set de reguli pentru trecerea frontierelor externe;
- separarea fluxurilor de pasageri în porturi și aeroporturi;
- armonizarea regulilor referitoare la condițiile de acordare a vizelor;
- stabilirea unor reguli pentru solicitanții de azil;
- introducerea unor reguli referitoare la supravegherea și urmărirea transfrontalieră pentru forțele de poliție din statele Schengen;
- consolidarea cooperării judiciare prin intermediul unui sistem rapid de extrădare și de implementare a deciziilor judecătorești;
- înființarea Sistemului Informatic Schengen (S.I.S.).

Prin Decizia Comitetului executiv din 16 septembrie 1998, a fost înființat un comitet permanent pentru evaluarea și punerea în aplicare a Acordului Schengen. Comitetul permanent a primit mandatul, în primul rând, de a stabili dacă au fost îndeplinite toate condițiile preliminare pentru

eliminarea controalelor la frontierele interne cu un stat candidat și, în al doilea rând, de a se asigura că *acquis-ul Schengen* este aplicat în mod corespunzător de statele care îl pun deja integral în aplicare.

Pentru a consolida încrederea reciprocă între statele membre, pentru a le coordona mai bine la nivelul Uniunii și pentru a spori presiunea *inter pares* la nivelul acestora, competența adoptării recomandărilor privind acțiunile de remediere vizând abordarea oricăror deficiențe identificate în raportul de evaluare a fost conferită Consiliului.

O astfel de competență de punere în aplicare reflectă atribuțiile specifice conferite Consiliului, în temeiul articolului 70 din Tratatul de funcționare a UE (TFUE), în domeniul evaluării reciproce a punerii în aplicare a politicilor Uniunii în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție. Aceasta reflectă în mod adecvat scopul unui mecanism de evaluare întemeiat pe această *lex specialis*, și anume, în interiorul acestui spațiu specific și în paralel cu competența generală a Comisiei de a supraveghea aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a UE, acela de a îndeplini o funcție complementară de monitorizare a eficacității aplicării politicilor Uniunii prin intermediul evaluărilor *inter pares*.

Semnificativ în acest sens este Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului din 7 octombrie 2013 prin care a fost instituit un mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării *acquis-ului Schengen* și s-a abrogat Decizia Comitetului executiv din 16 septembrie 1998. Documentul stabilește două scopuri majore ale acestui mecanism, respectiv:

- verificarea aplicării *acquis-ului Schengen* în statele membre cărora acesta li se aplică integral, precum și în statele membre cărora, în conformitate cu protocoalele relevante anexate la Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și la TFUE, *acquis-ul Schengen* li se aplică parțial;

- verificarea îndeplinirii condițiilor necesare pentru aplicarea tuturor părților relevante ale *acquis-ului Schengen* în acele state membre în privința cărora nu a fost adoptată o decizie a Consiliului prin care să se declare aplicarea integrală sau parțială a *acquis-ului Schengen*, cu excepția statelor membre a căror evaluare fusese deja încheiată la data intrării în vigoare a regulamentului.

Evaluările pot avea ca obiect toate aspectele *acquis-ului Schengen*, inclusiv aplicarea eficace și eficientă de către statele membre a măsurilor de însoțire în domeniul frontierelor externe, al politicii în materie de vize, al SIS, al protecției datelor, al cooperării polițienești, al cooperării judiciare în materie penală, precum și absența controalelor la frontierele interne.

Statele membre și Comisia răspund în comun de punerea în aplicare a mecanismului de evaluare și monitorizare, cu sprijinul organismelor, oficiilor și agențiilor Uniunii implicate în aplicarea *acquis*-ului Schengen.

Principalele repere privind aderarea României la Spațiul Schengen

Aderarea la Spațiul Schengen reprezintă o obligație asumată prin Tratatul de Aderare la UE (art. 4 al Protocolului privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în UE, anexat la Tratatul de Aderare a României și Bulgariei), România exprimându-și acordul pentru participarea la toate formele de cooperare menite să aprofundeze integrarea europeană.

România asigură *de facto* securitatea frontierelor externe ale spațiului comunitar din momentul aderării sale la UE, în ianuarie 2007. Eliminarea controalelor la frontierele interne ale UE este unul dintre cele mai vizibile și mai importante efecte ale procesului de integrare europeană.

În conformitate cu prevederile *acquis*-ului Schengen, aderarea la Spațiul Schengen presupune parcurgerea următoarelor etape:

- transmiterea Declarației de pregătire privind aderarea la Spațiul Schengen;
- completarea și transmiterea chestionarului Schengen;
- vizitele de evaluare Schengen (în cadrul acestor misiuni, UE evaluează stadiul implementării *acquis*-ului Schengen pe cele cinci domenii: cooperare polițienească, protecția datelor personale, vize, frontiere maritime, aeriene și terestre și SIS/SIRENE);
- redactarea rapoartelor privind rezultatele vizitelor de evaluare (raportul include și recomandări pentru remedierea eventualelor aspecte mai puțin satisfăcătoare) 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.

Declarația de pregătire a țării noastre pentru aderarea la Spațiul Schengen a fost prezentată în cadrul reuniunii Grupului de evaluare Schengen în data de 28 iunie 2007 pentru domeniile vize, cooperare polițienească și protecția datelor.

Cea de a doua declarație prin care se confirma pregătirea pentru demararea procesului de evaluare Schengen și pe celelalte domenii, respectiv frontierele terestre, maritime, aeriene și SIS/SIRENE a fost prezentată în data de 2 iunie 2008.

Etapa de evaluare tehnică a României s-a finalizat cu rezultate pozitive, iar rapoartele misiunilor de evaluare au evidențiat implementarea, într-o manieră uniformă și corectă, a tuturor prevederilor acquis-ului Schengen.

Misiunile de evaluare pentru România s-au desfășurat în perioada martie 2009 – decembrie 2010 și au implicat examinarea de către echipe de experți din statele membre și din instituțiile europene a implementării prevederilor acquis-ului Schengen în ariile conexe cooperării polițienești, protecției datelor, vizelor, frontierelor maritime, terestre, aeriene, a utilizării sistemelor SIS/SIRENE.

Concluziile misiunilor de evaluare succesive au evidențiat că România îndeplinește toate criteriile prevăzute de legislația care reglementează aderarea la Spațiul Schengen și funcționarea acestuia.

Evoluții recente în lumina Raportului privind Mecanismul de Verificare și Cooperare și a reuniunii Consiliului European de la Bruxelles

Similar raportului precedent circumscris capitolului **Justiție și Afaceri Interne (JAI)**, cel mai recent raport al Comisiei Europene, publicat la 28.01.2015, privind progresele României și Bulgariei în cadrul **Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV)**, evidențiază **progresele importante făcute de România**, în ceea ce privește **consolidarea independenței justiției și a activității instituțiilor cu atribuții în combaterea corupției**.

În pofida concluziilor succesiv pozitive ale rapoartelor pe MCV, ce reprezintă o recunoaștere a eforturilor de consolidare internă în planurile combaterii corupției, funcționării instituțiilor, creșterii transparenței și a credibilității, se remarcă totuși menținerea reticenței din partea Olandei.

Tradițional contestatară a începerii procesului de *phasing out* al MCV pentru România, Olanda continuă să se opună includerii României și Bulgariei în spațiul Schengen, invocând că „*așteaptă progrese suplimentare în Justiție*”.

La polul opus, președintele Partidului Socialiștilor Europeni (PES), Serghei Stanișev, a declarat că **absența Bulgariei și a României din Spațiul Schengen contravine standardelor europene**, iar în lumina recentelor atentate teroriste din Europa ea nu este „*nici eficientă, nici corectă*”.

Prezent la întâlnirea ministerială de la Washington cu privire la combaterea extremismului violent (18.02.2015), vicepremierul bulgar Meglena Kuneva a susținut necesitatea consolidării controlului la frontierele externe ale UE, reiterând ideea că extinderea Spațiului Schengen, prin includerea Bulgariei și României, va contribui la securitatea europeană în ansamblu.

În același sens, președintele Letoniei - țară care deține președinția UE - a accentuat că tema consolidării securității europene „*nu trebuie să fie folosită*”

ca o scuză pentru a nu continua extinderea Zonei Schengen”, în timp ce Ambasadorul Letoniei în România, Ilgvars Klava, a subliniat „sprijinul său pentru intrarea României în Schengen și angajamentul de a lucra cu toate statele membre pentru obținerea consensului în acest dosar”.

„Seismul” produs de atentatele teroriste islamiste de la Paris și din Danemarca a constituit un pretext pentru reluarea propunerilor de reintroducere a controalelor la frontierele interne ale Spațiului Schengen.

Bunăoară, pe fondul desfășurării la Madrid a Reuniunii liderilor social-democrați europeni, ministrul spaniol de Interne a propus **reintroducerea controalelor la frontiere în interiorul spațiului Schengen** pentru „a opri indivizii periculoși”, în timp ce premierul francez a susținut necesitatea consolidării mijloacelor de luptă antiteroristă și a protejării „mai eficiente a frontierelor Europei”, în special prin crearea unui registru comun european cu datele pasagerilor (**Passenger Name Records/PNR**).

Semnificativă pentru abordarea problematicei Schengen în actualul context rămâne Declarația membrilor Consiliului European de la Bruxelles din 12.02.2015 care a conținut următoarele idei-forță:

➤ **utilizarea actualului cadru legislativ Schengen** în vederea consolidării și modernizării controalelor la frontierele externe;

➤ **instituirea „fără întârziere” a unor verificări sistematice și coordonate asupra persoanelor care își exercită dreptul la liberă circulație**, în bazele de date relevante pentru lupta împotriva terorismului, utilizând **indicatori comuni de risc**;

➤ **examinarea necesității de modificare a Codului frontierelor Schengen în cazul în care este necesar să se prevadă efectuarea de verificări permanente**, în baza unei propuneri din partea Comisiei;

➤ **schimbarea punctuală a regulilor pentru a permite controale sistematice ale cetățenilor UE care intră în spațiul Schengen, prin granițele externe.**

În contrapondere, din perspectiva asigurării de către Marele Ducat de Luxemburg a președinției rotative a Consiliului UE, în semestrul al II-lea al anului 2015, România a transmis sprijinul său pentru prioritățile de acțiune ale Luxemburgului la nivel european, fiind, totodată, convenită o coordonare sporită pe dosarele de interes comun.

În acest context, partea luxemburgheză a apreciat că România a finalizat, de la intrarea sa în UE, toate pregătirile tehnice, solicitate conform *acquis*-ului, subliniind că „toate statele membre care au terenul pregătit 100%, inclusiv din punct de vedere tehnic, dovedind și voința politică în acest sens, trebuie să aibă posibilitatea de a intra în Spațiul Schengen”.

Considerații finale

Actuala configurație a noii arhitecturi instituționale europene s-ar descrie succint astfel: o adunare legislativă fragmentată și o grupare eurosceptică minoritară, dar extrem de motivată.

Relativa ascensiune a partidelor antieuropene de tipul UKIP (Marea Britanie) este o realitate, însă, în cel mai bun caz, grupul anti UE poate conta pe aproximativ 20% din voturi în Parlamentul European. Practic aceștia nu pot bloca procesul de decizie, ci doar îl pot tergiversa în eventualitatea în care au raportori pentru anumite dosare.

În acest context, apare legitimă întrebarea: se va forța schimbarea regulilor jocului în Uniunea Europeană pentru a-i transforma, de exemplu, pe estici în cetățeni de categoria a doua, așa cum de altfel îi percep antieuropenii din Occident?

Astfel, deși intrarea României în Schengen are girul Comisiei Europene, condițiile tehnice asumate sunt îndeplinite, țara noastră fiind în același timp un furnizor de securitate și stabilitate, calendarul acceptării efective rămâne, în continuare, incert, în lipsa unui acord politic al țărilor membre.

În mod firesc, politicile europene privind managementul frontierelor externe, cu accent pe imigrație, precum și punerea lor în aplicare ar trebui să fie guvernate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre.

Referințe bibliografice:

1. Acordul Schengen
2. Convenția de aplicare a Acordului Schengen.
3. Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului din 7 octombrie 2013.
4. http://ec.europa.eu/policies/index_ro.htm.
5. www.consilium.europa.eu.