

## ARTICOLE

### ACORDUL DE LA SCHENGEN. SITUAȚIA ROMÂNIEI

**DOI:10.24193/SUBBiur.62(2017).3.6**

**Published Online: 2017-09-30**

**Published Print: 2017-09-30**

**Carmen LAZĂR\***

**Résumé.** *L'accord de Schengen. La situation de la Roumanie.* A l'origine l'Accord de Schengen était un acte de droit international public, c'est-à-dire une convention conclue entre Etats membres qui complétait le droit communautaire parce qu'elle était destinée à atteindre l'objectif de la libre circulation fixé par les traités communautaires: ceux-ci permettaient seulement le déplacement en vertu d'un acte d'identité, tandis que l'Accord permet en plus le déplacement sans contrôles aux frontières entre les Etats parties. Il illustre l'Europe à plusieurs vitesses, représente une forme de coopération consolidée, anticipant dans ce sens le Traité d'Amsterdam. L'Accord a été signé en 1985 par la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne, entré en vigueur d'une façon différenciée et complété par la Convention d'application de Schengen signée en 1990 et entrée en vigueur en 1995. D'autres Etats membres ont adhéré à l'Accord et à la Convention, ce qui fait qu'actuellement sont parties presque tous les Etats membres de l'Union, moins la Grande Bretagne, l'Irlande et le Chypre (les deux premiers n'ont pas désiré être parties, mais participent quand même à certains aspects, le troisième a reçu une dérogation quand il a adhéré à l'Union), la Roumanie et la Bulgarie (qui ne remplissent pas toutes les conditions d'y participer). De même, par l'intermédiaire de conventions distinctes conclues entre eux et les Etats Schengen membres de l'Union, sont parties à l'Accord et à la Convention des Etats tiers comme l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse. Par le Traité d'Amsterdam, signé en 1997 et entré en vigueur en 1999, l'Accord et la Convention d'application ont été transférés dans le droit de l'Union, en devenant ainsi partie de l'acquis de l'Union.

**Mots clé:** accord, Schengen, convention d'application, droit international public, contrôle aux frontières, Traité d'Amsterdam, acquis de l'Union

**Cuvinte cheie:** acord, Schengen, convenție de aplicare, drept internațional public, control la frontiere, Tratatul de la Amsterdam, acquis-ul Uniunii

1. Acordul de la Schengen era la origine un act de drept internațional public, adică o convenție încheiată între state membre într-un domeniu de competență împărțită, care completa dreptul comunitar, mai precis legislația secundară, în materia liberei circulații a

persoanelor. Astfel, deși tratatele permiteau implicit suprimarea controalelor la frontiere<sup>1</sup>, legislația secundară adoptată de Consiliu pentru aplicarea tratatelor permitea doar deplasarea pe baza unui act de identitate, aceasta deoarece unele state membre nu erau de acord cu suprimarea controalelor<sup>2</sup>. Ca atare, statele care au dorit aceasta au recurs la un instrument de drept internațional, Acordul permițând în plus față de dreptul comunitar deplasarea fără controale la frontierele dintre statele părți. El este expresia Europei cu mai multe viteze, statele părți devansând restul Comunității în îndeplinirea obiectivelor stabilite în materie de liberă circulație; el reprezintă o formă de cooperare consolidată, chiar dacă aceasta a fost instaurată expres abia prin Tratatul de la Amsterdam. Semnat în 1985 de Franța, Germania, Olanda, Belgia și Luxemburg și intrat în vigoare în mod diferențiat - unele prevederi imediat, altele ulterior -, el a fost completat prin Convenția de aplicare de la Schengen, semnată în 1990 și, din cauza unor impedimente practice, aplicată abia din 1995, modificată ulterior prin acte de drept unional derivat<sup>3</sup>. Prin Tratatul de la Amsterdam, semnat în 1997 și intrat în vigoare în 1999, mai precis prin Protocolul care integrează *acquis-ul* Schengen în cadrul Uniunii Europene, Acordul și Convenția<sup>4</sup> de aplicare au fost transferate în dreptul Uniunii Europene, mai precis în pilonul Justiție și Afaceri Interne, devenind parte a *acquis-ului* unional cu titlul de acte de drept derivat; ca atare, statele membre ale Uniunii care doresc să participe la spațiul Schengen nu mai semnează acorduri de aderare la Acord, ca înainte de integrarea acestuia în dreptul Uniunii, ele participând în virtutea calității lor de membre ale Uniunii în măsura în care, odată cu aderarea la Uniune sau cu semnarea Tratatului de la Amsterdam, nu primesc derogare în acest sens iar Consiliul constată că îndeplinesc condițiile cerute de Acord. La Acord participă actualmente aproape toate statele membre ale Uniunii, mai puțin Marea Britanie, Irlanda, Cipru (primele trei state nu au dorit să fie părți dar participă totuși la anumite aspecte, cel de-al treilea a primit derogare în acest sens când a aderat la Uniune), România și Bulgaria (care nu îndeplinesc toate condițiile de a participa); Danemarca, deși semnatară, participă doar de la caz la caz la diferite măsuri adoptate; de asemenea, prin intermediul unor convenții distincte încheiate între ele și statele Schengen membre ale Uniunii – convenții înlocuite ulterior cu acorduri de asociere cu Uniunea -, respectiv prin intermediul unor acorduri de asociere cu Uniunea, sunt părți la Acord și Convenție și state terțe cum ar fi Islanda, Norvegia, Lichtenstein și Elveția.

Acordul are drept câmp material de aplicare suprimarea controalelor la frontierele interne, în scopul facilitării liberei circulații mai ales pentru resortisanții unionali, o politică comună sau cel puțin o armonizare în materie de vize, sejur, control al imigrației - aspecte care îi vizează pe cetățenii statelor terțe -, armonizarea reglementărilor naționale referitoare la droguri, la arme și materii explozibile, cooperare judiciară și polițienească drept corolar al celor menționate. Pe bună dreptate s-a considerat că Acordul este un precursor sub anumite aspecte ale liberei circulații, el fiind încheiat înaintea Actului Unic European din 1985 care își propunea același obiectiv - un spațiu fără frontiere interne<sup>5</sup>; de aceea el a prezentat de la început interes și pentru celelalte state comunitare, care nu erau încă părți. Odată cu Tratatul asupra Uniunii Europene, semnat în 1992 și intrat în vigoare în 1993, și crearea pilonului Justiție și Afaceri Interne s-a născut o suprapunere între obiectul acestuia din

urmă și cel al Acordului, justificată atunci de faptul că la Acord nu erau părți toate statele membre și Acordul nu făcea parte din dreptul Uniunii; această suprapunere a devenit însă illogică, anormală, odată cu Tratatul de la Amsterdam; mai mult chiar, materiile corespunzătoare aparținând până atunci pilonului Justiție și Afaceri Interne, cu excepția cooperării judiciare și polițienești, au fost transferate în Tratatul de instituire a Comunității Europene; practic, aceleași materii au ajuns să facă atât obiectul Comunității Europene cât și al Acordului Schengen parte a pilonului III, după cum actualmente ele, sub denumirea de spațiu de libertate, securitate și justiție, fac obiectul atât al Tratatului asupra funcționării Uniunii Europene cât și al Acordului Schengen! Aceasta chiar dacă, conform Protocolului menționat, Consiliul a stabilit pentru fiecare prevedere din Acord baza juridică din tratat (la ora aceea Tratatul de instituire a Comunității Europene).

Din punctul de vedere al câmpului personal de aplicare Acordul se plasează parțial într-o perspectivă unională, urmărind liberalizarea circulației pentru toți cetățenii U.E. și nu numai pentru cei ai statelor părți; pe de altă parte îi asimilează totuși străinilor pe cetățenii statelor asociate U.E. și pe membrii de familie - cetățeni ai statelor terțe - ai cetățenilor Uniunii, deși toți aceștia beneficiază de prevederile dreptului unional privind libera circulație; de asemenea, îi asimilează cetățenilor U.E. pe cetățenii unor state terțe care participă la spațiul Schengen - Islanda, Norvegia, Liechtenstein, Elveția -, precum și pe cetățenii unor state terțe aflate în uniune vamală cu state ale U.E. - Andorra, Monaco, San Marino, Vatican. Această distincție nu prezintă însă relevanță pentru aplicarea dispozițiilor referitoare la suprimarea controalelor la frontiere, așa cum vom vedea, ci numai pentru aplicarea celorlalte tipuri de dispoziții.

Din punctul de vedere al conținutului său Acordul cuprinde patru categorii de prevederi. Acestea sunt:

a) Suprimarea controalelor la frontierele interne (art. 1-16 și 23-24 din Acord, art. 2-4 din Convenție)

În ceea ce privește transportul rutier cu vehicule de turism Acordul s-a aplicat imediat după intrarea lui în vigoare, iar pentru celelalte tipuri de transport el s-a aplicat în etape, inclusiv prin intermediul Convenției de aplicare. Aceasta deoarece liberalizarea circulației trebuia corelată cu un control sporit la frontierele externe și în interiorul teritoriilor statelor. Altfel spus, libera circulație nu trebuia să însemne permisivitate și insecuritate<sup>6</sup>. Obiectul acestor dispoziții nu îl constituie numai persoanele, ci și mărfurile și bunurile de uz personal. Suprimarea controalelor înseamnă de fapt desființarea posturilor de frontieră, fie ele terestre, aeriene sau maritime. Oricare stat poate restabili în mod excepțional și limitat aceste controale, din motive de ordine publică sau securitate națională, după consultarea prealabilă sau, în caz de urgență, după informarea ulterioară a celorlalte state părți (art. 2 par. 2 din Convenție). Trecerea frontierelor interne se face deci prin orice loc și oricând (art.2 din Convenție); trecerea frontierelor externe se face prin punctele desemnate de statul căruia îi aparține respectiva parte de frontieră și la orele stabilite de el (art.3 din Convenție), cu excepția relativă a micului trafic de frontieră<sup>7</sup> și a traficului maritim constând în navigația de plăcere și în pescuitul de coastă.

Beneficiarii acestor dispoziții sunt toate persoanele care intră pe teritoriul statelor Schengen, indiferent că au cetățenia Uniunii sau a unui stat terț.

Teritoriile la care se aplică Acordul sunt teritoriile europene ale statelor părți (deci excluzând Departamentele și Teritoriile franceze de peste mări și dependențele olandeze în aceeași situație), precum și teritoriile Islandei, Norvegiei, Elveției și Liechtensteinului. Rezultă deci că teritoriul Schengen este dintr-un punct de vedere mai restrâns decât al Uniunii, dar din altul este mai extins.

#### b) Dreptul de azil (art. 28-38 din Convenție)

În ceea ce privește dreptul de azil, drept fundamental al oricărui străin persecutat din motive rasiale, etnice, religioase, politice sau sociale, Acordul se inspiră din reglementările internaționale, adică din Convenția de la Geneva din 1958 referitoare la statutul refugiaților și prin Protocolul de la New-York din 1967 care o modifică. De ce este reglementat dreptul de azil în legătură cu controlul imigrației? Deoarece, în viziunea statelor părți, el poate fi utilizat abuziv de către persoane care doresc să-și părăsească țara din motive economice, devenind astfel un risc de imigrare ilegală<sup>8</sup>. De aceea se distinge, ca și în documentele internaționale, între străinul imigrant și cel care caută azil. Acordul instaurează o procedură de examinare a cererilor de azil care să evite depunerea, simultană sau succesivă, de cereri în două sau mai multe state membre: în principiu un singur stat Schengen este competent să examineze o cerere, pe baza unor criterii clar stabilite, rezultatul impunându-se tuturor celorlalte state (art. 29 par. 3 din Convenție). Prin excepție, în caz de acceptare a unei cereri de azil, unul sau mai multe din celelalte state părți îi pot totuși refuza persoanei accesul pe teritoriul lor, dacă o consideră indezirabilă din mai multe motive; de asemenea, în caz de respingere a unei cereri de către statul competent, precum și în caz de depunere a cererii la alt stat decât cel competent, unul sau mai multe din celelalte state, respectiv statul la care cererea a fost depusă, o pot totuși examina și admite (art. 29 par. 4). Mai există, de asemenea, și alte situații în care criteriile de competență nu operează la modul rigid, absolut: când un stat necompetent, pe teritoriul căruia se află solicitantul de azil, nu cere statului competent, în termen de 6 luni, să-și asume tratamentul cererii, ceea ce face ca el să devină competent (art. 31 par. 3 din Convenție); când un stat necompetent, pe teritoriul căruia se află solicitantul de azil, i-a eliberat acestuia un titlu de ședere cu validitate de 1 an sau superioară unui an, ceea ce face ca el să devină competent (art. 33 par. 2 din Convenție); pentru motive umanitare sau culturale, statul competent poate cere altui stat membru examinarea cererii de azil, cu consimțământul persoanei în discuție (art. 36 din Convenție). De menționat că competența unui stat se extinde și asupra unor membri de familie ai solicitantului, dacă acesta a primit statutul de refugiat și drept de ședere: soțul, copilul celibatar sub 18 ani – dacă solicitantul are 18 ani -, părintele – dacă solicitantul e un copil celibatar sub 18 ani (art. 35 din Convenție). Statul competent este ținut să-l preia pe teritoriul său pe solicitantul de azil aflat ilegal pe teritoriul altui stat Schengen (art. 33 par. 1 din Convenție), exceptând cazul prevăzut de art. 33 par. 2 menționat mai sus. De asemenea, statul competent care a respins o cerere de azil este obligat să-l preia pe solicitantul care s-a deplasat ilegal pe teritoriul altui stat Schengen,

exceptând cazul în care a luat măsurile care se impuneau pentru a asigura îndepărtarea solicitantului de spațiul Schengen (art. 34 din Convenție).

Au fost fixate următoarele criterii de stabilire a statului competent (art.30 par.1 din Convenție):

- statul care a eliberat viza sau, în lipsa vizei, permisul de ședere; dacă sunt mai multe astfel de state, cel care a eliberat documentul cu scadența cea mai îndepărtată; de menționat că, chiar dacă persoana a părăsit teritoriul statului care a eliberat viza sau permisul de ședere, acest stat rămâne competent atâta timp cât documentul respectiv nu a expirat încă; de asemenea, chiar dacă documentul respectiv a expirat, statul competent rămâne tot cel care l-a eliberat atâta timp cât persoana este încă pe teritoriul său

- în lipsa necesității vizei și a permisului de ședere, statul pe teritoriul căruia persoana a intrat prima dată, indiferent că intrarea a avut loc legal sau nu; dacă, în lipsa unei liste comune, dispensa de viză operează numai din partea unor state Schengen, statul competent e cel sau unul din cele care nu pretind viză/permis de ședere, sub rezerva punctelor anterioare

- dacă, în caz de intrare ilegală, nu se pot cunoaște locul și data intrării, statul pe teritoriul căruia a fost semnalată prima dată prezența persoanei (aspect ce se poate proba prin orice mijloc)

- dacă nu se poate determina statul competent pe baza criteriilor de mai sus, statul căruia îi este prezentată cererea de azil

c) Politica de vize, intrare și ședere (art. 17-20 din Acord, art. 5-18 din Convenție)

Liberalizarea circulației prin suprimarea controalelor la frontierele interne a făcut necesară o armonizare a legislației statelor părți privind admiterea pe teritoriu, controlul efectuat la admitere și chiar statutul străinilor în general, aceasta pentru ca potențialii imigranți să nu se folosească de legislația cea mai permisivă pentru a intra pe teritoriul statului respectiv, știind că apoi vor circula liber și în celelalte state părți.

Dispozițiile privind politica vizelor au ca obiect numai vizele de scurtă ședere - de maximum 3 luni dintr-o perioadă de 6 luni de la prima intrare sau de la intrarea anterioară - și vizele de tranzit - de maximum 5 zile -, în acest ultim caz indiferent de tipul vizei de ședere. Ele prevăd recunoașterea reciprocă a vizelor (art. 10 par. 2 și art. 19 par. 2 din Convenție) până la instaurarea unei vize comune (art. 10 par. 1 din Convenție), o viză eliberată de un stat fiind valabilă și pentru celelalte în măsura în care este eliberată în condițiile și după criteriile stabilite conform Acordului, elaborarea unei liste comune a statelor terțe ai căror cetățeni au nevoie de vize (art. 9 din Convenție) și instaurarea unei vize-tip (vigneta). Dacă persoana solicitantă nu îndeplinește toate condițiile prevăzute pentru eliberarea unei vize comune (a se vedea mai jos), din motive umanitare, de interes național sau pentru îndeplinirea unor obligații internaționale un stat membru îi va putea totuși acorda viza dar valabilitatea acesteia va fi limitată la teritoriul său, celelalte state trebuind înștiințate (art. 10 par. 3 și art. 16 din Convenție); la fel și dacă persoanei care nu îndeplinește toate condițiile i se eliberează de către un stat membru un titlu de ședere

(art. 25 din Convenție). Competența pentru eliberarea vizei de ședere aparține statului care constituie destinația principală sau, în caz că aceasta nu poate fi determinată, statul în care persoana intră prima dată (art. 12 par. 2 din Convenție). Pentru vizele de tranzit este competent, evident, statul prin care are loc tranzitul. În lipsa necesității vizei persoana are dreptul la liberă circulație pe teritoriul celorlalte state tot pe o durată de 3 luni dintr-o perioadă de 6 luni (art. 20 par. 1); de asemenea, posesia unui permis de ședere valabil/a unei autorizații provizorii de ședere valabilă eliberate de un stat membru îi dă dreptul la liberă circulație pe teritoriul celorlalte state membre pe o durată de 3 luni dintr-o perioadă de 6 luni, indiferent de perioada de valabilitate a permisului/autorizației (art. 21 din Convenție); în mod excepțional sau în aplicarea unui acord internațional încheiat anterior, șederea poate fi prelungită pentru mai mult de 3 luni de către orice stat membru (art. 20 par.2). Condițiile de formă pe baza cărora se eliberează viza de ședere sau, dacă viza nu este necesară, care condiționează accesul pe teritoriul unui stat și libera circulație pe teritoriul celorlalte state, sunt (art. 5 din Convenție):

- posesia unui document de călătorie (pașaport) valabil pentru toate statele Schengen; în caz că documentul nu este valabil decât pentru unele state, viza sau accesul pe teritoriu vor fi limitate la acestea

- prezentarea, dacă este cazul, de documente care să justifice scopul și condițiile șederii
- dispunerea de mijloace de trai suficiente, atât pentru durata șederii cât și pentru întoarcere sau pentru tranzitul printr-un stat terț, sau prezentarea de garanții că aceste mijloace pot fi legal obținute

- nefigurarea în Sistemul Informatizat Schengen (S.I.S.) ca persoană indezirabilă
- neconsiderarea ca persoană care pune în pericol ordinea publică, securitatea națională sau relațiile internaționale ale unuia dintre statele părți

Pentru vizele de tranzit condițiile sunt aceleași, mai puțin a doua și a treia din cele menționate.

Dacă condițiile menționate nu (mai) sunt îndeplinite, persoanei nu i se poate permite intrarea pe teritoriul Uniunii sau pe teritoriul celorlalte state membre, respectiv trebuie să părăsească teritoriul Uniunii (art. 23 par. 1 din Convenție); prin excepție de la această ultimă obligație, dacă persoana dispune de un titlu de ședere (permis sau autorizație provizorie) eliberat de un alt stat membru decât cel pe teritoriul căruia se află, ea poate intra pe teritoriul aceluia stat membru (art. 23 par. 2 din Convenție); tot în mod excepțional, din motive umanitare, de interes național sau pentru îndeplinirea unor obligații internaționale, statul la frontierele căruia se prezintă persoana îi poate permite acesteia intrarea pe teritoriu dar accesul va fi limitat la teritoriul său, celelalte state trebuind să fie înștiințate (art. 5 din Convenție).

Alte aspecte urmează a fi stabilite de Consiliu.

În ceea ce privește lista comună, ea a fost stabilită prin Regulamentul 539/2001 al Parlamentului și al Consiliului<sup>9</sup>, modificat de Regulamentul 1932/2006 menționat anterior; statele sunt libere să ceară viză și cetățenilor altor state decât cele aflate pe listă (cu obligația de a comunica Comisiei și celorlalte state membre acele state terțe), după cum, în cazuri particulare și în baza cutumelor sau a normelor scrise de drept internațional, pot

acorda scutiri cetățenilor unor state din cele aflate pe listă, în afara scutirilor stabilite de regulamentul însuși.

Controlul la frontierele externe se face în condițiile stabilite prin Acord (art.6-8 din Convenție), tocmai pentru că, admitând un străin pe teritoriul său, un stat își asumă răspunderea pentru toate celelalte state părți; controlul asupra străinilor trebuie să fie complet și aprofundat în comparație cu cel exercitat asupra cetățenilor Uniunii. De asemenea, din aceleași motive, controlul efectuat în cursul șederii în interiorul statelor se supune unor condiții minimale stabilite tot prin Acord (cum ar fi obligația străinilor de a se declara la autoritățile competente, obligația lor de a se înscrie în fișele instituțiilor de cazare etc.; art. 22 din Convenție).

d) Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (art. 39-91 din Convenție)

Asupra acestui aspect nu vom insista, menționăm doar că el este un mijloc de a încadra eficace libera circulație astfel acordată, fără de care aceasta ar deveni poarta unui flux migratoriu. În cadrul cooperării polițienești a fost creat S.I.S. (a se vedea mai jos); în plus, fiecare stat parte este obligat să ofere informații necesare celorlalte state părți și să acționeze atunci când i se cere; în lipsa unei asemenea acțiuni statul reclamant are dreptul de a acționa el pe teritoriul celuilalt, prevederi inedite pentru cooperarea polițienească și pentru suveranitatea națională<sup>10</sup>. Astfel, poliția unui stat poate continua, pe teritoriul altui stat, supravegherea (observarea) în anumite condiții<sup>11</sup> a unei persoane urmărite judiciar pentru anumite fapte care pot da naștere la extrădare<sup>12</sup> sau a unei persoane despre care există motive serioase să se creadă că poate conduce la identificarea sau localizarea celei care e urmărită judiciar (art. 40 din Convenție); poate continua, pe teritoriul altui stat, la urmărirea în anumite condiții<sup>13</sup> a unei persoane aflate în flagrant sau în evadare, pentru anumite fapte<sup>14</sup> și pentru faptele care pot da naștere la extrădare (art. 41 din Convenție), și are dreptul de a o interpela în anumite condiții<sup>15</sup> (art. 41 par. 2 b) din Convenție ). Polițiile statelor părți își acordă reciproc asistență și fac schimb de informații.

Cooperarea judiciară penală constă în simplificarea procedurilor de transmitere a documentelor (art. 52 și 53 din Convenție), în cereri de comisie rogatorie în scop de percheziție și de ridicare de obiecte și/sau înscrisuri (art. 51 din Convenție), în aplicarea principiului *non bis in idem* (cu condiția ca persoana să fi executat pedeapsa, să fie în curs de executare a ei sau executarea să nu mai fie posibilă conform legii statului de condamnare; art. 54 din Convenție)<sup>16</sup>, în simplificarea procedurilor de extrădare (art. 59-66 din Convenție)<sup>17</sup>, în transmiterea hotărârilor penale de condamnare în vederea executării lor în alt stat (de exemplu în cazul în care persoana condamnată într-un stat se refugiază în statul de cetățenie iar acesta, din motive constituționale, nu-l poate extrăda<sup>18</sup>; art. 67-69 din Convenție).

### **Sistemul Informatizat Schengen (S.I.S.; art. 92-120 din Convenție)**

Acesta este un sistem de informații comun, în care statele membre Schengen semnalează persoane sau obiecte și cu ajutorul căruia ele dispun de aceste semnalări în scopul

efectuării controalelor la frontierele externe sau în interior sau în scopul eliberării de vize și de titluri de ședere. Fiecare stat Schengen creează și întreține partea care îi revine din acest sistem informatizat, la frontierele sale externe cu state nemembre. Protecția datelor personale cu ocazia tratamentului lor trebuie să fie asigurată conform reglementărilor naționale și internaționale, ceea ce implică și un control din partea unei autorități independente.

### **Comitetul executiv (art. 131-133 din Convenție)**

Acesta era organul creat de Convenția de aplicare pentru a veghea la buna aplicare a ei și a Acordului. El se compunea din câte un ministru pentru fiecare stat membru și statua în unanimitate. În urma integrării Acordului și a Convenției sale de aplicare în dreptul Uniunii, Comitetul a fost înlocuit de Consiliul Uniunii.

### **Dispoziții finale (art. 134-142 din Convenție)**

Se prevede că Convenția (și, implicit, și Acordul) nu este aplicabilă decât în măsura în care este compatibilă cu dreptul comunitar (actualmente unional).

Statele membre Schengen se angajează să nu încheie cu state terțe acorduri având ca obiect reducerea sau suprimarea controalelor la frontiere, fără acordul celorlalte state membre și, evident, sub rezerva dreptului pe care îl au statele membre ale Comunității (actualmente ale Uniunii) de a încheia acorduri comune cu terții și exceptând micul trafic de frontieră.

2. În ceea ce privește situația României cu privire la Acordul Schengen, în Acordul de aderare la Uniune se prevede că participarea României la spațiul Schengen nu va avea loc decât în urma unei decizii a Consiliului prin care acesta constată că sunt îndeplinite toate condițiile cerute. Fără o asemenea clauză, participarea României ar fi avut loc de drept, având în vedere apartenența Acordului Schengen la *acquis*-ul unional. Se preconiza ca aderarea să aibă loc în martie 2011.

Prima decizie a Consiliului în acest sens a fost emisă în iunie 2010<sup>19</sup> și vizează aplicarea aspectelor tehnice ale Acordului (S.I.S.) în România, constatând că sunt îndeplinite condițiile de natură tehnică. Legea 141/12.07.2010<sup>20</sup> vizează înființarea, organizarea și funcționarea Sistemului Informatic Național de Semnalări și participarea României la sistemul de informații Schengen. De atunci nu a mai fost adoptată nicio decizie formală a Consiliului privind aderarea sau respingerea aderării României la spațiul Schengen<sup>21</sup>, refuzul opus fiind exprimat doar neoficial, politic. Cu ocazia reuniunii Consiliului din decembrie 2013, constatându-se din negocieri imposibilitatea adoptării unei decizii de aderare a României, aceasta – împreună cu Bulgaria – a dat o declarație prin care precizează că va solicita reluarea discuțiilor în Consiliu numai când premisele politice vor fi favorabile unui rezultat pozitiv. De atunci nu există nicio agendă clară de punere la vot a aderării României la spațiul Schengen. Oricum, aderarea se va decide pe baza unui raport de evaluare, raport elaborat la rândul lui în urma unor vizite de evaluare pe categorii de aspecte.



Refuzul unor state (Germania, Finlanda, Austria, Olanda) se bazează pe lipsa reformelor complete în domeniul justiției și pe corupția – implicit și a personalului de frontieră –, aspecte care ar împiedica un control eficient la granițele externe ale României și, deci, ale spațiului Schengen. Totuși, așa cum se recunoaște de altfel de către oficialii ai Uniunii, aceste criterii nu figurează printre cele impuse de Acord, România îndeplinindu-le pe acestea din urmă. Din punct de vedere juridic se poate preconiza o acțiune a României în fața justiției unionale, fie una în carență – dacă Consiliul nu emite nicio decizie –, fie una în anulare – dacă Consiliul emite o decizie de respingere –, deoarece "aderarea", adică participarea la o politică a Uniunii este un drept și o obligație (în lipsa unei derogări) a fiecărui stat membru în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de dreptul Uniunii.

---

\* Conferențiar, Facultatea de Studii Europene, UBB Cluj-Napoca; crmnlaraz@yahoo.fr.

<sup>1</sup> Astfel, art. 48 par. 3 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, referitor la libera circulație lucrătorilor salariați, prevede că libera circulație comportă, printre altele, dreptul de a se deplasa liber (n.n.) pe teritoriul statelor membre; nefăcându-se nicio precizare cu privire la ceea ce înseamnă liber, interpretarea corectă este că acest termen permite deplasarea fără controale la frontiere. Art. 52-58 referitoare la libertatea de stabilire (libera circulație a lucrătorilor independenți) și 59-66 referitoare la libera circulație a serviciilor nu mai prevăd nimic despre deplasare, ceea ce înseamnă că trebuie să ne raportăm tot la art. 48 par. 3. Aceste prevederi nu au fost modificate prin tratatele ulterioare.

<sup>2</sup> Suprimarea controalelor trebuia corelată cu politici comune în materie de liberă circulație a cetățenilor statelor nemembre, ca să nu aibă efecte nedorite asupra statelor; or, până la Tratatul asupra Uniunii Europene, care în pilonul său III introducea aceste politici, cele mai multe state membre nu erau pregătite pentru așa ceva.

<sup>3</sup> Cum ar fi, de exemplu, Regulamentul 1931/2006 al Parlamentului și al Consiliului – publicat în Jurnalul Oficial L 405/30.12.2006 –, Regulamentul 1342/2011 al Parlamentului și Consiliului – publicat în Jurnalul Oficial L 347/30.12.2011.

<sup>4</sup> Precizăm că, deși pentru simplificarea exprimării vom folosi doar termenul "Acord", în realitate ne vom referi și la Convenția de aplicare.

<sup>5</sup> V. Hreblay, „Les accords de Schengen”, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, p.16-17.

<sup>6</sup> idem, p.20.

<sup>7</sup> Acesta e reglementat de Regulamentul 1931/2006 – citat – și Regulamentul 1932/2006 – publicat în Jurnalul Oficial L 405/30.12.2006 –, ambele ale Parlamentului și Consiliului; prin mic trafic de frontieră se înțelege deplasarea pentru motive economice, sociale, culturale sau familiale, pentru o durată de maxim 3 luni neîntrerupte, într-o zonă de maxim 30 km de la graniță – numită zonă de frontieră – în principiu, a unei persoane care locuiește de cel puțin 1 an în zona de frontieră a statului terț vecin cu statul membru în discuție (persoană numită frontierier); excepția e relativă deoarece statele pot – dar nu sunt obligate –, ținând cont de circumstanțele locale și în mod excepțional, dacă există o nevoie particulară, să permită pentru frontierieri trecerea prin alte puncte decât cele stabilite, după cum pot facilita trecerea lor fie creând puncte de control anume pentru frontierieri, fie creând culoare speciale la punctele obișnuite de control; deplasarea se face pe baza unui permis special și, eventual a unui document de călătorie (dacă acesta e prevăzut în acorduri bilaterale între state membre și state terțe vecine), dar fără viză, chiar dacă statul de cetățenie al frontierierului figurează pe lista comună a statelor ai căror cetățeni au nevoie de viză.

<sup>8</sup> idem, p.7.

<sup>9</sup> Publicat în Jurnalul Oficial L 81/21.03.2001.

<sup>10</sup> idem, p.149-150.

<sup>11</sup> Existența unei autorizații date de statul pe teritoriul căruia supravegherea are loc, pe baza unei cereri prealabile de întrajutorare judiciară, exceptând cazurile de urgență; în această ultimă situație statul pe teritoriul căruia supravegherea are loc trebuie înștiințat și trebuie să i se ceară între timp autorizarea menționată; agenții supraveghetori nu au dreptul să intre în locurile neaccesibile publicului, nu au dreptul să efectueze interpellări (cu excepția arătată mai jos) și arestări; la cererea statului pe teritoriul căruia are loc supravegherea, aceasta i se va încredința lui; trebuie să dea curs oricărei injoncțiuni din partea statului respectiv.

<sup>12</sup> Acestea sunt: omorul, incendiul, infracțiunile grave de natură sexuală, falsificarea de mijloace de plată, furtul agravat și tănuirea aferentă, șantajul, răpirea și luarea de ostatici, traficul de persoane, traficul ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope, transportul ilicit de deșeuri toxice și dăunătoare, infracțiuni la legislația în materie de arme și explozibile, distrugerea prin explozibile, fuga de la locul unui accident care a antrenat moartea sau vătămări corporale grave, înșelăciunea, filierele de imigrație clandestină, spălarea de bani, traficul cu substanțe nucleare și radioactive, participarea la o organizație criminală, terorismul.

<sup>13</sup> Atunci când autoritățile statului pe teritoriul căruia are loc urmărirea nu au putut, din cauza urgenței, fi înștiințate la timp, ca să-și dea autorizarea prealabilă; urmărirea poate avea loc într-o anumită perioadă de timp de la trecerea frontierei și într-o anumită zonă sau fără limitarea de timp și spațiu, în funcție de declarația pe care o face fiecare stat membru; agenții urmăritori nu au dreptul să intre în locurile neaccesibile publicului; trebuie să dea curs oricărei injoncțiuni din partea statului respectiv; trebuie să poată fi identificați cu ușurință; urmărirea nu poate avea loc decât pe la frontierele terestre.

<sup>14</sup> Acestea sunt cele menționate la nota 11.

<sup>15</sup> Atunci când agenții statului pe teritoriul căruia are loc urmărirea nu pot interveni suficient de rapid și nici nu au cerut încetarea urmăririi; interpelarea durează până când agenții statului respectiv, informați imediat, pot stabili identitatea persoanei sau pot proceda la arestarea ei.

<sup>16</sup> Un stat membru poate declara că nu va aplica acest principiu în anumite cazuri, stabilite de Acord (art. 55 din Convenție): când fapta care face obiectul condamnării în alt stat a fost comisă parțial pe teritoriul primului; când fapta este o infracțiune la siguranța primului stat; când fapta a fost comisă de un funcționar al primului stat. Chiar în caz de neaplicare a principiului, statul care urmărește a doua oară trebuie să țină cont de perioadele în care persoana a fost privată de libertate pe teritoriul statului de condamnare, pentru a i le deduce din pedeapsa pe care o va aplica; de asemenea, în măsura în care acest lucru e permis de legislația sa, el va trebui să țină cont și de alte sancțiuni decât cele privative de libertate.

<sup>17</sup> Cu precizarea că dispozițiile referitoare la extrădare nu mai sunt valabile între statele membre UE, ele fiind înlocuite de Decizia-cadru 584/2002/JAI a Consiliului referitoare la mandatul european de arestare, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 190/18.07.2002; extrădarea în general vizează persoanele urmărite pentru a fi judecate și condamnate sau persoane căutate în vederea executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță.

<sup>18</sup> Sub imperiul mandatului european de arestare problema nu se mai pune.

<sup>19</sup> Decizia 365/29.06.2010, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 166/1.07.2010.

<sup>20</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 498/19.07.2010.

<sup>21</sup> Aceasta deși procedura a fost declanșată, obținându-se și avizul pozitiv al Parlamentului European în iunie 2011; Consiliul a adoptat concluzii cu privire la finalizarea procesului de evaluare a stadiului de pregătire a României, concluzii prin care decide amânarea votului, ca urmare a existenței opoziției unor state.