

UNIVERSITATEA „BABEȘ-BOLYAI” CLUJ-NAPOCA

FACULTATEA DE ISTORIE ȘI FILOSOFIE

**ȘCOALA DOCTORALĂ DE RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI STUDII DE
SECURITATE**

REZUMATUL TEZEI DE DOCTORAT

**Uniunea Europeană. Cooperarea transfrontalieră și acquis-ul Schengen
Studiu de caz : România**

Conducător științific: prof. univ. dr. ADRIAN IVAN

Candidat: Drd. IOAN BOGDAN

Cluj-Napoca
2013

CUPRINS

Introducere

Argument

Determinări și condiționări de structurare a lucrării

Metodologie de lucru

CAPITOLUL I – Determinări metodologice și încadrări teoretice

I.1.Designul cercetării

I.2.Nivele de analiză

I.3.Operaționalizarea și conceptualizarea termenilor

1.3.1. Spațiu de securitate european. Conceptul de „spațiu Schengen”

1.3.2. Spațiu judiciar european

1.3.3 Cooperare judiciară în materie penală

1.3.4.Cooperare polițienească transfrontalieră

1.4. Acordul Schengen: de la agendă la rezultatul negocierilor

1.4.1. Teritorii ale statelor membre ale Acordului Schengen excluse de la aplicarea acestuia

1.4.2. Clauza opt-outs referitoare la punerea în aplicare a Acordului Schengen

1.4.3. Spațiul Schengen – modalități de punere în aplicare a unor soluții intermediare

5.Încadrarea teoretică a cooperării transfrontaliere în materie penală în ansamblul integrării europene

1.5.1 Instituția mandatului european de arestare „European Arrest Warrant”

CAPITOLUL II– Dinamica cooperării în materie penală în spațiul european

II.1. Determinări și oportunități de cooperare penală în construcția europeană

2.1.1.Condiționalități ale aplicării mandatului de arestare european

2.1.1.1. Reglementarea națională referitoare la emiterea mandatului european de arestare

2.1.1.2. Executarea de către autoritățile române a unui mandat european de arestare

2.1.1.3.Procedura prealabilă

2.1.1.4.Procedura reținerii persoanei solicitate

2.1.1.5 Procedura în fața Curții de Apel

2.1.1.6. Predarea persoanei solicitate

CAPITOLUL III – Studiu de caz: România

3.1. Poziționarea României în geografia securității europene

3.2. Domeniul Justiție și Afaceri Interne în negocierile de aderare

3.2.1. România spre spațiul Schengen. Treptele parcurse

3.2.2. Raportarea mass-mediei la subiectul Schengen în contextul Consiliului Justiție și Afaceri Interne de la Bruxelles, 7-8 martie 2013

3.3.Determinări de armonizare a cooperării penale transfrontaliere în contextul integrării

3.3.1. Considerații cu privire la acquis-ul Schengen

3.3.2.Aspecte referitoare la Rețeaua judiciară română în materie penală

3.3.3.Echipele comune de anchetă

3.4. Managementul organizării structurilor interne

3.5. Organizarea structurilor informatice

3.5.1. Sistemul Informatic Schengen

3.5.2. Categoriile de date în Sistemul Informatic Schengen

3.5.3 Sistemul Informatic Schengen de a doua generație (SIS II)

3.5.4 Sistemul Informatic Național de Semnalări

3.5.5 Rolul SIRENE în funcționarea Sistemului Informatic Schengen

3.5.6. Sistemul Național de Date Genetice Judiciare

3.6. Modalități de punere în aplicare a cooperării penale transfrontaliere

3.7 Protecția datelor

3.8. Managementul pregătirii interne în actualul context european: resursa umană

CONCLUZII

BIBLIOGRAFIE

Cuvinte cheie: integrare, securitate, Schengen, cooperare polițienească, justiție

În condițiile în care procesul de integrare în spațiul Schengen a cunoscut mutații substanțiale, cu repercusiuni asupra înseși ideii de participare, de includere, de a fi cu drepturi depline într-o formă de securitate construită pe alte principii, cercetarea doctorală propune o analiză a subiectului anunțat în titlu pentru o evaluare critică a aspectelor care afectează managementul comunitar, transfrontalier și național în adaptarea structurilor specializate în materie penală, la condiționările impuse de Acordul Schengen și la realitățile criminalității transfrontaliere, ca amenințare distinctă la adresa securității europene. Criminalitatea transfrontalieră este o consecință indirectă a aplicării principiului fundamental de liberă circulație a persoanelor în Uniunea Europeană și impune măsuri concrete de prevenire și gestionare a riscurilor și amenințărilor la adresa securității europene.

Prin tema propusă, dorim să scoatem în evidență particularitățile ce țin de managementul specific domeniului Justiție și Afaceri Interne, cu precădere asupra cooperării transfrontaliere în materie penală, consacrate prin Acordul Schengen. Prin management înțelegem adaptarea instrumentelor legale și a mecanismelor instituționale la obligațiile asumate de statul român în perspectiva aderării la spațiul Schengen, armonizarea și implementarea prevederilor și procedurilor comunitare, cooperarea și comunicarea cu partenerii comunitari, evaluarea rezultatelor și intervenția pentru eficientizarea participării României la securitatea internă a Uniunii.

În cadrul cercetării, propunem o abordare interdisciplinară, din perspectiva relațiilor internaționale, a studiilor de securitate și a dreptului comunitar, în sensul transcenderii dihotomiei interguvernamentalism – supranaționalism, prin evidențierea necesității unei abordări funcționaliste a cooperării transfrontaliere în materie penală și încadrarea acesteia în sistemul de guvernare a securității europene.

Prin abordarea dimensiunii conceptuale se impun clarificarea sensurilor de utilizare a termenilor specifici aplicării și aprofundarea managementului obligațiilor asumate în cadrul sistemului Schengen, relaționate la perspectivele interdisciplinare de abordare a temei de cercetare, context în care se înscrie nevoia permanentă de adaptare la realitățile momentului. Avem de-a face cu un proces în plină desfășurare, cu modificări care derivă în mod substanțial de la o instituție la alta. Elementul cheie, definitoriu în această serie de incursiuni asupra unor elemente care derivă din mecanismele de implementare la nivel european a unor principii consacrate este strâns conexat de ideea de timp și spațiu. Nevoia de extindere într-o

perioadă cât mai scurtă, de implementare a unor principii conferă acestui mecanism un nivel maxim de abordare structurală, instituțională, la nivel administrativ al unor segmente, necesită o solidă și imperios necesară activitate din partea instituțiilor de aplicare a legii implicate.

Din punctul de vedere al dimensiunii contextuale, se evidențiază principalele vulnerabilități, riscuri și amenințări la adresa securității europene din perspectiva criminalității transfrontaliere. Nevoia permanentă de adaptare a factorilor implicați la tehnologiile utilizate de către diverse grupuri de criminalitate organizată, precum și implementarea unor concepte de securitate adaptate realităților actuale sunt tot atâtea argumente ale necesității unei construcții având la bază utilizarea de tehnologii avansate care implică costuri suplimentare.

O altă dimensiune de abordare analitică este legată de aspectul legal, îndeosebi se impun a fi luate în calcul limitele de interpretare și aplicare a actelor normative în domeniu, în contextul permanent evolutiv instituțional supus analizei. Interferența unor instituții juridice peste norme de altă natură economice, politice și sociale sunt tot atâtea premise ale unor constante impuse în contextul analitic. Aprofundarea unor sintagme ce implică aspecte de natură juridică transformă analitic aspectele în sfere de incursiune ale procesului de transformare instituțională a prezentului proces. Dimensiunea empirică este evidențiată de conținutul analizei propuse prin studiul de caz, care își propune să includă realități practice ale mecanismelor impuse la nivel teoretic.

Aspecte metodologice

Modalitatea de analiză reflectată în prezenta lucrare are la bază în primul rând revizuirea literaturii de specialitate și a legislației în domeniu prin abordarea unui număr larg de surse bibliografice, fiind luate în lucru o serie de documente care constituie acquis-ul comunitar, în special documente oficiale și de lucru emise de instituțiile, organismele și agențiile specializate ale Uniunii Europene. De asemenea, în cursul cercetării au fost consultate o serie de lucrări de specialitate din sfera istoriei integrării europene, a științelor politice, a relațiilor internaționale, din sfera dreptului, ținând cont de aprofundarea unui subiect cu conotații juridice cum este cel al cooperării penale, demers din care se poate conchide caracterul interdisciplinar al subiectului pe care îl abordăm.

În analizele cuprinse am utilizat un număr important de articole de specialitate, au fost supuse analizei punctele de vedere ale unor persoane cu implicații depline în acest proces de

aderare la spațiul Schengen, interviuri pe care aceste persoane le-au acordat unor publicații de prestigiu din țară și din străinătate. Totodată am apelat la arhiva virtuală a Uniunii Europene, precum și la mai multe adrese on-line, care vizează subiectul acestei cercetări.

Evaluarea vulnerabilităților, riscurilor și amenințărilor privind criminalitatea transfrontalieră la frontiera estică a spațiului Schengen se constituie într-un element cheie, determinant în evoluțiile procesului. Faptul că România devine una dintre țările cu cea mai lungă frontieră cu state non-membre Schengen, transformă procesul într-unul cu multiple valențe. Instituțional vorbind, continuitatea demersului este în strânsă legătură cu posibilitățile efective de punere în aplicare a cerințelor.

Raportat la resursa umană se impune să fie identificate elemente ale eficienței manageriale la nivelul structurilor specializate, din perspectiva condiționalităților impuse de lipsa unui personal specializat, cu experiență în domeniu, și care trebuie să fie deschis permanent la factorul evolutiv tehnologic.

Structura lucrării

Primul capitol, este dedicat unei analize referitoare la determinările metodologice și încadrările teoretice, urmărind operaționalizarea și conceptualizarea termenilor. În special s-a discutat conceptul de spațiu de securitate european, de spațiu judiciar european în contextul cooperării judiciare în materie penală și în ceea ce privește cooperarea polițienească transfrontalieră, din perspectiva urmăririi transfrontaliere privită sub ambele aspecte, respectiv cea de tip „obișnuită” și cea de tip de „urgență”, precum și din perspectiva supravegherii transfrontaliere, respectiv cea de tip „obișnuită” și cea de tip de „urgență”. Din analiza întreprinsă nu vom transcede, fără a privi cu atenție problematica criminalității organizate, din perspectiva criminalității informatice, a migrației ilegale, precum și a celorlalte componente care derivă din aceasta.

Distincția dintre diferitele nivele de analiză s-a impus ca un mecanism de delimitare a competențelor și responsabilităților fiecărui actor, subliniind ideea unei subsidiarități în abordarea de ansamblu a cooperării judiciare și polițienești la nivel comunitar. Astfel, nivelul comunitar se realizează prin instituirea și aplicarea unor norme impuse de instituțiile europene, general valabile pentru toate statele membre ale Uniunii Europene. Odată cu aderarea unui stat la Uniunea Europeană, prin Tratatul de Aderare acesta se obligă

să adopte întregul *acquis* comunitar, inclusiv cel legat de afaceri interne și justiție, capitol care a devenit unul dintre pilonii fundamentali în cadrul Tratatului Uniunii Europene.

Prin existența unui sediu central la Strasbourg în Franța s-a putut realiza un efort comun de interes pentru toate statele membre, astfel că în acest moment au fost impuse o serie de măsuri și reguli comune necesare a fi instituite de către toate statele membre. Din acest punct de vedere sistemul a devenit un adevărat cartier de gestionare a unor date și resurse umane și materiale extrem de complexe, necesare pentru prevenirea și combaterea unor acțiuni de criminalitate. Gestionarea unui complex de date pentru toate statele membre într-un mod unitar transformă acest proces într-unul fundamental în ceea ce privește realizarea unor operațiuni la nivelul întregului spațiu al Uniunii Europene, care poate fi supus în orice moment unor acțiuni menite să contribuie la destabilizarea securității acestuia, acțiuni care pot fi puse la punct de diverse grupuri de criminalitate organizate în interiorul sau în afara spațiului european.

Nivelul regional are la bază instituirea unor structuri realizate pe considerente de securitate impuse de acțiunea unor state care identifică o serie de riscuri, amenințări și vulnerabilități generate de poziția geografică, de structura etnică sau de anumite rivalități de tip local, care prin modul de manifestare nu impun o intervenție de la nivel central. Nivelul regional poate conține și aranjamente internaționale între două sau mai multe state în afara cadrului UE, cel mai reprezentativ exemplu fiind Inițiativa de Cooperare Sud-Est Europeană (South Eastern Cooperation Initiative) care este o organizație transnațională cu sediul în București care are ca scop cooperarea în combaterea infracționalității, din care fac parte un număr de 13 state (Albania, Bosnia Herțegovina, Bulgaria, Croația, Grecia, Macedonia, Moldova, Muntenegru, România, Serbia, Slovenia, Turcia și Ungaria), în interiorul căreia funcționează opt grupuri specializate de lucru pentru: combaterea traficului de droguri, combaterea traficului de ființe umane, combaterea fraudei financiare și informatice, combaterea traficului de mașini furate, combaterea contrabandei, combaterea terorismului, asigurarea securității containerelor, combaterea infracționalității în legătură cu mediu și natura.

Nivelul național se instituie din punct de vedere al construcției sistemice în ceea ce privește funcționarea Sistemului Informatic Schengen, prin structuri interne care funcționează în statele membre ale Uniunii Europene. Sistemul informatic național de semnalări va gestiona semnalările emise de statul român. Acesta va conține toate semnalările naționale de tip Schengen și non-Schengen emise de autoritățile române competente.

Nivelul local se reflectă în atributul pe care instituțiile de aplicare a legii îl înțeleg să și-l substituie în impunerea cerințelor care derivă din întregul proces de funcționalitate a Sistemului Informatic Schengen, ale cărui variabile sunt în cele mai multe situații rezultante ale acestuia.

Subcapitole distincte sunt elaborate prin abordarea analitică a semnificației unor concepte fundamentale pentru înțelegerea dinamicii spațiului de securitate european și în special în cooperarea în materie penală și polițienească. Astfel, s-au elaborat clarificări conceptuale pentru operaționalizarea unor termeni în vederea facilitării cadrului analitic destinat prezentei lucrări (spațiu de securitate european, spațiul Schengen, spațiul judiciar european, cooperarea juridică în materie penală, cooperarea polițienească transfrontalieră, mandatul european de arestare). O trăsătură fundamentală a acestor concepte rezidă în faptul că sunt într-o continuă transformare, în sensul de adaptare permanentă la dinamica de securitate din spațiul comunitar. Putem vorbi de un efect spill-over care influențează adâncirea cooperării în materie juridică penală și cooperare polițienească, având în vedere experiențele pozitive acumulate până în prezent, dar și în perspectiva provocărilor viitoare.

Capitolul al doilea, intitulat „Dinamica cooperării în materie penală în spațiul european” se adresează unei analize care dorește să surprindă determinările și oportunitățile de cooperare penală în construcția europeană, având ca reper aplicarea mandatului european de arestare în context supranațional și implicațiile asupra nivelului național.

Pentru relevanța argumentării, ne-am raportat la cadrul legal, instituțional și procedural care implică participarea României în aplicarea mandatului european de arestare, analizând diferitele etape pe care acest lucru le presupune. Astfel, modalitatea concretă de realizare a difuzării și transmiterii mandatelor europene de arestare se constituie din canalele Schengen și Interpol. În cazul în care nu se cunoaște cu precizie locul unde se află persoana solicitată, autoritatea judiciară emitentă realizează transmiterea mandatului european de arestare prin intermediul Centrului de Cooperare Polițienească Internațională din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române, care procedează la difuzarea mandatului european de arestare prin intermediul SIS sau pe canalele Interpol.

În ce privește executarea de către autoritățile române a unui mandat european de arestare putem observa că acesta implică două constante. Prima, de natură externă care derivă de ceea ce statul român își asumă ca obligație prin aderarea la Uniunea Europeană, prin necesitatea implementării întregului acquis-comunitar, inclusiv cel legat de afaceri interne și justiție. Pe de altă parte, nu putem să nu observăm că însăși aplicarea acestuia

implică o necesitate internă, din perspectiva persoanelor însărcinate cu realizarea justiției, care stabilesc prin hotărâri judecătorești, arestarea sau condamnarea unor persoane care se prevalau în trecut, îndeosebi de lacunele legislative, astfel încât se permitea o eludare a executării actului de justiție întocmai prin lipsa unei celerități a unor proceduri de transmitere a datelor.

Prin aplicarea procedurilor mandatului european de arestare se elimină etapa administrativă, sens în care cooperarea în materia predării persoanelor care se sustrag urmării penale, judecării și executării pedepselor se realizează aproape exclusiv între autoritățile judiciare competente din statele membre ale Uniunii Europene. Astfel, Decizia cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european și procedurile de predare între statele membre reprezintă una dintre reacțiile prompte și categorice față de amploarea fenomenului infracțional.

Cel de-al treilea capitol reprezintă o analiză detaliată a rolului României în dinamica de securitate internă a UE și în perspectiva calității de membru al spațiului Schengen, pornind de la constatarea importanței României în geografia securității europene. Prioritizarea unor teme precum cele legate de terorism și consecințele devastatoare pe care acesta le provoacă, incumbă, în mod constant, asupra factorilor de decizie care au ca obiectiv securitatea națională. În sensul realizării eficientizării acestor obiective, la nivel structural o componentă esențială o reprezintă Comunitatea Națională de Informații, înființată prin Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării din 18 noiembrie 2005.

Problema aderării României în spațiul Schengen a cunoscut în primăvara anului 2013 numeroase variabile determinate de contextul geopolitic european. România a îndeplinit toate criteriile de aderare la spațiul Schengen, conform acquis-ului în domeniu. Acest fapt a fost recunoscut de către toate statele membre și stipulat în Concluziile adoptate de Consiliul Justiție Afaceri Interne din 9 iunie 2011.

CONCLUZII

Provocările actuale ale mediului European de securitate și consolidarea spațiului Schengen impun României și instituțiilor naționale specializate de cooperare judiciară și polițienească o adaptare la valorile, normele și procedurile specifice gestionării fenomenului terorist și a criminalității organizate transnaționale. Asumarea de către România a acestui efort, scoate în evidență atât un angajament politic impus de calitatea de membru al Uniunii Europene, cât și un angajament tehnic ce rezultă din poziționarea geografică a României la

frontiera estică a Uniunii. Acest ultim aspect relevă importanța strategică a României și impune asumarea unor răspunderi majore pe acest flanc al Europei.

Finalitatea procesului de aderare a României la spațiul Schengen rămâne o chestiune de timp, însă marile provocări constau în modul în care structurile specializate vor reuși să contribuie la consolidarea securității Europene. În această perspectivă, pot fi identificate încă o serie de vulnerabilități ale sistemului, datorate în principal de capacitatea resursei umane de a gestiona efectiv anumite proceduri și operațiuni specifice de combatere a terorismului și criminalității organizate. În același timp, nu trebuie să pierdem din vedere oportunitățile pe care le are România, și anume acelea de a deveni unul dintre cei mai mari contributory la securitatea Uniunii Europene și a cetățenilor săi.

Într-o revizuire a literaturii recente care prezintă relevanță în raport cu acquis-ul Schengen constatăm că în domeniul securității la ora actuală aceasta nu mai este tratată exclusiv în termenii statului națiune, ci într-un sens fie mult mai larg al abordării acesteia din perspectiva unei organizații, cum este cea constituită de Uniunea Europeană, fie într-un sens restrâns, dacă ne raportăm la entitățile care contribuie la vulnerabilizarea acesteia, cum sunt organizațiile non-statale de la periferia Europei, care prin obiectivele asumate intră în contradicție cu conceptele promovate la nivel european. Acest aspect determină o reorientare rapidă din partea agențiilor de securitate din spațiul european către abordări noi din perspective diferite în contexte diferite. Organizațiile extremiste, cele care promovează intoleranța în raport cu drepturile fundamentale ale omului, cele care promovează acțiuni de natură teroristă, dar și cele care utilizează noi tehnologii și promovează atacuri de natură cibernetică se constituie în tot atâtea repere de analiză .

Astfel, încă de la acea vreme oamenii politici europeni au adus în centrul discursului lor în materie de securitate cerințe în strânsă legătură cu noțiunea de cetățean, pentru care se pune problema de acțiune în creșterea siguranței acestora într-un spațiu comun de libertate, acțiune și justiție. Strategiile europene întocmite în primul deceniu al secolului XXI au în vedere o serie de eurobarometre, unde s-au înregistrat creșteri semnificative ale sprijinului cetățenilor europeni pentru o politică de securitate și apărare comună. Evolutiv, constatăm că de la momentul instituționalizării Politicii Externe și de Securitate Comună prin Tratatul de la Maastricht aceasta a cunoscut forme diferite de exprimare în funcție de caracteristicile exprimate de unii actori europeni. Politica conciliantă sau uneori cu nuanțe de intoleranță a reprezentat o constantă a poziției statelor membre.

România, prin formele sale de manifestare, dar și prin contextul geopolitic în care își afirmă propriile sale teme este în prezent o preocupare constantă în materie de securitate pentru europeni. Adevărată poartă de intrare în spațiul Uniunii Europene, aceasta se află în centrul atenției prin prisma realităților de ordin tactic și strategic. Granița a Uniunii Europene, ea reprezintă prin însăși această situație o provocare pentru toți actorii. De aici, și reticențele unor state europene, care se confruntă cu propriile teme interne în materie de securitate, strâns legate de chestiuni politice în derulare. Tema migrației ilegale, precum și amenințările generate de criminalitatea organizată sunt intens invocate de către actorii politici interni, confrunțați în permanență cu un control din partea cetățenilor, care observă în plan practic unele consecințe, cum ar fi în special tema populației de etnie rromă. Însă provocările nu se opresc doar la acest nivel. Problemele Răsăritului European au devenit probleme interne. Criza economică acută care se manifestă în state precum România, Bulgaria și Grecia naște noi provocări în materie de securitate. Toate aceste state, graniță ale Uniunii Europene, pot vulnerabiliza însăși Uniunea Europeană.

Proiectul de integrare europeană este asociat cu diferite sectoare și politici de guvernare supranațională convenite de către statele membre. În timp ce caracteristica principală a integrării este legată de economie, legea a devenit cadru de reglementare care limitează competențele între Uniunea Europeană și statele membre. Putem spune că dincolo de lucrurile pozitive împărtășite de statele membre ale Uniunii Europene, rețelele de criminalitate internațională și cele ale criminalității organizate transnaționale reprezintă una dintre cele mai mari amenințări la adresa securității interne. Criminalitatea organizată transfrontalieră are avantajul de a nu-și desfășura activitățile în cadrul constrângerilor impuse de lege. Aceasta acționează asimetric și ilegal. Astfel, aceasta prezintă o mare flexibilitate și un spectru mai mare de opțiuni, în timp ce structurile specializate de aplicare a legii sunt constrânse să acționeze în limitele legii și a reglementărilor specifice. Prin urmare, există o dezvoltare continuă a instrumentelor și mecanismelor care permit statelor cooperarea cu scopul de a contrabalansa criminalitatea gravă și efectele generate de aceasta .

Caracteristicile geografice ale Europei, în care statele sunt mai degrabă de mărime medie sau chiar unele sunt microstate, diversitatea socială și culturală, precum și rețelele de comunicare în general bine dezvoltate, constituie factori care au contribuit la răspândirea activităților criminale de pe continent. Încă de la începutul procesului de consolidare a sistemului de stat-națiune în Europa, la sfârșitul secolului al XIX-lea, au existat preocupări și inițiative care au subliniat necesitatea cooperării între instituțiile de aplicare a legii din cadrul acestora.

O scurtă trecere în revistă din perspectivă istorică a cooperării europene în materie penală scoate în evidență faptul că inițiativele în domeniu se raportau la abordări interguvernamentale. Activitatea în domeniu a avut la bază, în multe situații, percepția comună a europenilor cu privire la amenințările transnaționale, fapt care a determinat necesitatea unei coordonări internaționale în vederea impunerii unor măsurilor specifice pentru combaterea activităților de natură infracțională.

Obiectivul principal al Acordului Schengen a fost acela de a dezvolta politici care au fost aplicate la frontierele externe ale Comunității și au contribuit apoi la eliminarea frontierelor interne ale Comunității Europene, întregul acquis fiind apoi preluat prin Tratatul de la Amsterdam care a intrat în vigoare la 1 mai 1999.

În cadrul Uniunii Europene, experiența inițială arată un început modest în cooperarea judiciară care a implicat activități de facilitare în cadrul procedurilor de extrădare între statele membre, precum și cooperarea în materie de aplicare a legii, în special cele care implică traficul de droguri. Sistemul Schengen a introdus ofițerii de legătură între state, în scopul de a coordona schimbul de informații privind imigrația ilegală, crima organizată, traficul de droguri și terorism. O contribuție importantă a fost introducerea de prevederi referitoare la supravegherea și urmărirea suspecților de pe teritoriul altor state.

Sistemul Schengen a adus în discuție o nouă abordare în ceea ce privește luarea deciziilor și implementarea unui nou cadru de responsabilități și competențe. Raportat la această problematică în spațiul european au avut loc o serie de dezbateri care au promovat noi interpretări legate de guvernarea securității.

Principala problemă constă în definirea nivelurilor de autoritate, în contextul în care proiectul Schengen a avut în prim plan securizarea frontierelor externe și securitatea internă a statelor membre. Prin urmare, dimensiunea politică a fost depășită de necesitatea de a răspunde la provocările de securitate transnaționale. Atâta timp cât participanții, în speță statele, au acceptat ideea de a împărtăși aceleași provocări, pentru a face față vulnerabilităților reciproce acestea au trebuit să accepte cooperarea. Pe de o parte în această perspectivă, Uniunea Europeană și spațiul Schengen par a fi expresia cea mai sugestivă a modernității prin aducerea în discuție a intereselor relative ale statelor în raport cu procesul permanent de redefinire în materie de securitate.

Pe de altă parte se poate identifica o perspectivă constructivistă în raport cu necesitățile de securitate a fiecărui stat membru al Uniunii Europene. În acest context sunt necesar a fi realizate activități de identificare reale a fenomenului de criminalitate

transnațională, prin introducerea unor mecanisme corecte în realizarea statisticilor care să evidențieze în mod corect acest tip de activitate la nivelul fiecărui stat. Ca urmare a realizării unei evidențieri corecte a fenomenului de criminalitate transnațională la nivelul fiecărui stat, se pot identifica răspunsuri, față de interesele și vulnerabilitățile comune ale statelor, dar în aceeași măsură se poate realiza o diferențiere raportată la atribuțiile instituțiilor de aplicare a legii, care trebuie să facă distincție între fenomenele de criminalitate și să aloce resursele necesare unor operațiuni ample la nivelul mai multor state. Cooperarea instituțională presupune în fapt alocarea de resurse umane, bine pregătite care să aibă capacitatea de sinteză și analiză a fenomenului infracțional la nivel transnațional.

În ceea ce privește cooperarea polițienească subliniem principalele evoluții aduse de conținutul și interpretarea celui de-al treilea titlu – „Poliția și securitatea”, unde se clarifică limitele de cooperare polițienească și judiciară între toate statele participante.

Este important să se aibă în vedere faptul că dincolo de această formă extinsă de cooperare multilaterală, au fost, de asemenea, puse în aplicare o serie de acorduri bilaterale între state, iar scopul principal al Acordului Schengen a fost acela de a armoniza procedurile și mecanismele în controlul frontierelor și în securizarea acestora. Prin urmare, instituțiile statelor participante au fost supuse unui proces de reformare legislativă în ceea ce privește procedurile naționale în domeniu, cu scopul de a deveni compatibile cu obiectivele comune.

Potrivit afirmațiilor lui Sabine Gless, formele și mijloacele de cooperare polițienească și judiciară în cadrul relațiilor inter-statale în Uniunea Europeană, se grupează în:

1. cooperare tradițională, cum ar fi solicitarea de asistență reciprocă cu privire la informații sau arestări;
2. cooperarea bazată pe crearea de rețele într-un mod formal, cum ar fi spre exemplu Rețeaua Judiciară Europeană, sau pe o bază ad-hoc, cum ar fi rețeaua de puncte de contact înființată pentru lupta împotriva corupției și a criminalității organizate;
3. "cooperarea co-activă", cum ar fi crearea de echipe comune de anchetă sau livrări supravegheate comune, pe bază ad-hoc, în situații de criză;
4. cooperare transfrontalieră, cum ar fi urmărirea transfrontalieră sau de supraveghere, sau schimbul de date transfrontaliere;
5. înființarea de instituții comune, cum ar fi Europol, sau crearea unor baze de date comune, cum ar fi Sistemul de Informații Schengen (SIS);

6. colaborarea pe baza principiului recunoașterii reciproce – în mare parte disponibile în mandatul european de arestare, precum și alte forme de cooperare bazate pe acorduri bilaterale între statele membre care au frontiere comune¹.

Tratatul de la Maastricht a adus contribuții semnificative la dezvoltarea cooperării polițienești în Europa prin adăugarea celui de-al treilea pilon, respectiv cel al „Cooperării în domeniul Justiției și Afacerilor Interne.” Titlul VI al Tratatului de la Maastricht extinde domeniul de aplicare de aplicare a legii transfrontaliere. Anterior adoptării acestuia preocuparea constantă a statelor membre a fost îndreptată spre schimbul de informații în ceea ce privește cooperarea polițienească, precum și cooperarea judiciară. Preocuparea centrală a titlului VI din Tratat este securitatea internă a Uniunii Europene. Campania de eliminare a controalelor la frontierele Comunității Europene a fost însoțită de necesitatea luării în considerare a politicilor comune privind resortisanții țărilor terțe, solicitările de azil, vize și de luarea în discuție a problemelor imigranților ilegali, necesare pentru crearea unei frontiere externe comune pentru piața unică. Guvernele au conștientizat obligația de a coopera în vederea contracarării amenințărilor percepute în acest context. Statele europene au constatat faptul că prin pierderea capacității de a efectua controalele la frontierele comune, a crescut potențialul criminalității organizate internaționale, respectiv a terorismului, traficului de droguri, spălării banilor, precum și a infracțiunilor raportate la ordine publică cum ar fi huliganismul și demonstrațiile politice violente.

Chiar și la ora actuală, Tratatul de la Lisabona nu a oferit o definiție comprehensivă pentru cooperarea polițienească și judiciară, instituind un text care lasă loc la numeroase interpretări: *„Uniunea instituie o cooperare polițienească care implică toate autoritățile competente din statele membre, inclusiv serviciile de poliție, serviciile vamale și alte servicii specializate de aplicare a legii, în domeniul prevenirii sau al depistării și al cercetării infracțiunilor”*. Mai mult decât atât, în conformitate cu articolul 89, procesul de luare a deciziilor are o dimensiune interguvernamentală puternică, fiind necesară unanimitatea în elaborarea condițiilor și limitelor în care autoritățile competente ale statelor membre pot interveni pe teritoriul unui alt stat.

Cooperarea judiciară are ca scop recunoașterea reciprocă a deciziilor judiciare, armonizarea legislativă și dezvoltarea unor mecanisme specifice de cooperare operațională,

¹Sabine Gless, “Police and Judicial Cooperation between the European Union member states. Results and prospects” in Cyrille Fijnaut and Jannemieke Ouwerkerk (Eds.), *The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union* (Leiden: Nijhoff, 2010) 29 – 30.

cum ar fi Rețeaua Judiciară Eurojust și European Judicial Network. Principalele activități în acest domeniu au avut drept scop punerea în aplicare a mandatului european de arestare, deciziile privind sancțiunile financiare, executarea deciziilor de executare a pedepsei cu închisoarea.

În cadrul acestei abordări, statele membre au pledat spre adoptarea de definiții comune în ceea ce privește faptele penale, în special cele legate de criminalitatea transnațională și indirect, au început să se armonizeze procedurile de punere în aplicare a hotărârilor judecătorești. Recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești se transpune în practică prin aceea că o decizie penală adoptată în unul din statele membre ale Uniunii Europene trebuie să fie recunoscută și pusă în aplicare în toate celelalte state membre, ca o decizie națională.

Tratatul de la Amsterdam a introdus modificări care au afectat în mod substanțial suveranitatea națională și principiul teritorialității, pentru a permite Europolului să efectueze operațiuni și să armonizeze legislația referitoare la activitățile infracționale transnaționale. Prin Tratatul de la Amsterdam cooperarea în materie penală este prevăzută în cel de-al treilea pilon. Prin modificarea titlului VI au fost introduse aspecte privind combaterea criminalității, terorismului, traficului de persoane și minori, traficul de droguri și arme, în materie de corupție și fraudă. Tratatul prevede o cooperare mai strânsă între forțele de poliție, vamale și autoritățile judiciare, precum și cu Europolul căutând o apropiere față de sistemele de justiție penală ale statelor membre în raport de necesități.

Convenția privind asistența reciprocă în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene adoptată la 29 mai 2000 deschide o nouă perspectivă asupra cooperării judiciare și polițienești transfrontaliere în cadrul Uniunii Europene. Această convenție a introdus noi metode de investigare în lupta împotriva criminalității transfrontaliere, cum ar fi: audierea prin videoconferință; livrările supravegheate, echipele comune de anchetă; investigațiile sub acoperire și interceptarea convorbirilor telefonice.

În gestionarea acestei problematice, un rol important este jucat de agențiile specializate care se ocupă cu toate aspectele legate de securitatea internă a Uniunii: Europol, Eurojust, Frontex și CEPOL. Mandatele și sarcinile conferite acestor agenții ale Uniunii Europene sunt limitate. Aceste agenții prin atribuțiile pe care le au la această oră, nu au puteri executive și sunt mandatate în mare parte pentru a susține, facilita sau coordona acțiunile statelor membre, în funcție de domeniile în care acționează, respectiv cooperare polițienească, cooperare judiciară sau control la frontierele externe.

În ceea ce privește cooperarea judiciară și polițienească transfrontalieră, fiecare agenție are anumite responsabilități, în funcție de statutul și mandatul specific. O abordare cuprinzătoare a guvernării securității interne presupune o cooperare mai strânsă între aceste agenții și necesită punerea în aplicare a unui sistem de schimb de informații și asistență reciprocă, în scopul de a simplifica comunicarea între toți actorii naționali și supranaționali responsabili implicați în securitatea internă a Uniunii Europene.

În cadrul Strategiei de Securitate Internă din Uniunea Europeană din martie 2010, conceptul de securitate internă este înțeles ca un concept larg și cuprinzător, care cuprinde mai multe sectoare, și are în vedere amenințări majore sau amenințări cu un impact direct asupra vieții, siguranței și bunăstării cetățenilor. În această perspectivă, principalele riscuri legate de criminalitate și amenințări sunt: terorismul, criminalitatea gravă și organizată, traficul de droguri, criminalitatea informatică, traficul de ființe umane, exploatarea sexuală a minorilor și pornografia infantilă, criminalitatea economică, corupția, traficul de arme și criminalitatea transfrontalieră.

Recentele dezbateri asupra diferitelor dimensiuni ale securității europene (atât interne, cât și externe) subliniază o abordare orientată spre guvernare care angajează diverși actori care interacționează la diferite niveluri. Potrivit Strategiei de Securitate Internă din Uniunea Europeană, securitate internă cuprinde o gamă largă de măsuri atât orizontală, cât și verticală:

- dimensiunea *orizontală*: pentru a ajunge la un nivel corespunzător de securitate internă într-un mediu global complex este necesară implicarea autorităților de aplicare a legii, precum și a autorităților de gestionare a frontierelor, împreună cu sprijinul factorilor implicați în cooperarea judiciară, agențiile de protecție civilă, precum și a factorilor de ordin politic, economic, financiar, din sectoarele sociale și din cele private, inclusiv a organizațiilor non-guvernamentale;
- dimensiunea *verticală* a securității la diferite niveluri implică cooperarea internațională, politicile de securitate la nivelul Uniunii Europene și inițiativele de cooperare regională între statele membre, politicile regionale și locale.

Experiențele anterioare de cooperare demonstrează oportunitatea gestionării eficiente a activității infracționale transfrontaliere, dar, de asemenea, identifică și provocările viitoare privind cooperarea judiciară, care necesită o abordare coerentă.

De asemenea, este important să se aibă în vedere faptul că acordurile bilaterale nu au pierdut rolul lor în gestionarea criminalității transfrontaliere. În mod tradițional, au fost aplicate

aceste forme de cooperare în conformitate cu dreptul internațional și în cadrul Interpol, mai ales în cooperarea judiciară.

O întrebare importantă este dacă cooperarea bilaterală funcționează mai eficient decât cadrele multilaterale dezvoltate de către Uniunea Europeană având în vedere că nivelul informal și bilateral de cooperare a prevalat în fața nivelului formal și european, deoarece elementele fundamentale necesare pentru cooperarea se bazează pe încredere și comunicare, în contraponderă cu birocratizarea și instituționalizarea. Însă în acest context trebuie luat în calcul și limitele pe care le prezintă aspectele de ordin personal în raport cu aspectele de ordin instituțional. Resursurile umane implicate în întregul proces prezintă limite ale implicării în activitățile operative, astfel că numărul mare de operațiuni, creșterea formelor de criminalitate organizată transfrontalieră, grupurile de actori implicați în procesul de comitere a unor fapte implică analize complexe, îndelungate ca perioadă de timp prin utilizarea de programe informatice capabile să sintetizeze informația.

În practică, există multe cazuri în care se subliniază eficiența cooperării informale. În cele mai multe cazuri, acestea derivă din lipsa unui timp mai mare pentru realizarea activității operative, iar îndeplinirea tuturor activităților și procedurilor formale impiedică asupra celerității și gestionării eficiente a situației operative. Astfel, putem conchide că ambele variante implică avantaje și dezavantaje, însă analizate la scară largă, europeană, cooperarea instituțională, birocratică prezintă avantaje net superioare celei informale, care implică soluții simple în situații, de cele mai multe ori, mai puțin complexe, cu implicații la nivel bilateral.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Lucrări generale și de specialitate

1. Aelenei Victor, Marian Grigore Tutilescu, *Legislația europeană în domeniul afacerilor interne*, Editura Universul Juridic, București, 2010.
2. Aelenei Victor, *Legislație Schengen*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.
3. Aelenei Victor și colectiv, *Cooperarea operațională transfrontalieră și prin sisteme informatice la Frontiera Schengen*, Editura Pro Universitaria, București, 2009.
4. Aelenei Victor și colectiv, *Analiză de Risc și Intervenția Rapidă la Frontiera Schengen*, Editura Pro Universitaria, București, 2008.
5. Alexandru Corneliu, Ștefan Pop, Gelu Oltean, *Polițist sau diplomat? Ghid al atașatului de afaceri interne*, Editura Ministerului Administrației și Internelor, București, 2005.
6. Bărbulescu Iordan Gheorghe, Iancu Alice, Ion Oana Andreea, Toderaș Nicolae, *Studii de strategie și politici, Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*, Institutul European din România, București, 2010.
7. Bărbulescu Iordan Gheorghe, *Politicile extinderii*, Editura Tritonic, București, 2007.
8. Bărbulescu Iordan Gheorghe, Ioan Horga, Adrian Liviu Ivan, Mykolia Palinchack, Istvan Suli-Zakar - *Regional development and territorial cooperation in Central and Eastern Europe*, University of Oradea Press and Debrecen University Press, 2011
9. Bârgoanu Alina, *Examenul Schengen. În căutarea sferei publice europene*, Centrul de Cercetare în Comunicare, Editura Comunicare.ro, 2011
10. Booker Christopher, North Richard, *Uniunea Europeană sau Marea amăgire. Istoria secretă a construcției europene*, Editura Antet, Filipești de Târg, 2004.
11. Brouwer Evelien, *Digital Border and Real Rights—Effective Remedies for third-country Nationals in the Schengen Information System*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008
12. Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Securitatea un nou cadru de analiză*, Editura CA Publishing, 2011.
13. Carp Radu, Șandru Simona, *Dreptul la intimitate și protecția datelor cu caracter personal. De la acquis-ul comunitar la legislația românească*, Editura All Beck, București, 2004.
14. Carp Radu, Șandru Simona, *Legislația privind protecția datelor cu caracter personal*, Editura All Beck, București, 2005.
15. Corciu Eugen, Băloi Aurel Mihai, *Instituții de cooperare polițienească – noțiuni introductive*, Editura Ministerului Administrației și Internelor”, 2006.
16. Courty Guillaume, Devin Guillaume, *Construcția europeană*, Editura C.N.I. „Coresi” SA, București.
17. Horga Ioan, *Construcție europeană. Tradiție, Realitate și perspectivă*, Editura Universității din Oradea, 1998.

18. Horga Ioan, Sorin Sipos, Istvan Suli-Zakar, *Europe and Its Borders: Historical Perspective*, Editura Universitatii din Oradea, 2006.
19. Horga Ioan, Sorin Şipoş, Istvan Suli-Zakar, *Europe and its borders: Historical Perspective*, Oradea University Press, 2006.
20. Horga Ioan, Istvan Suli-Zakar, *Cross-Border Parnership. Whit special regard to the Hungarian-Romanian-Ukraine Tripartite Border*, University of Debrecen Press, University of Oradea Press, 2010.
21. Horga Ioan, Adrian Claudiu Popoviciu, *European Union between the constraint of the borders and Global Competition*, Editura Universităţii din Oradea, 2011.
22. Ivan Adrian Liviu, *Perspective teoretice ale construcţiei europene*, Editura Nikon, Cluj-Napoca, 2003.
23. Ivan Adrian Liviu, *Uniunea Europeană: proiecte, guvernanză și dezvoltări instituționale, De la planul de unitate europeană a lui Pierre Du Bois la Tratatul de instituire al unei constituții pentru Europa*, Editura Napoca Star, Cluj-Napoca, 2007.
24. Ivan Adrian Liviu, *Sub zodia Statelor Unite ale Europei, De la ideea europeană la Comunitățile Economice Europene*, Editura CA Publishing, Cluj-Napoca, 2009.
25. Ivan Adrian Liviu, *Statele Unite ale Europei, Uniunea Europeană între supranaționalism și interguvernamentalism*, Editura Institutul European, Iași, 2007
26. Karanja Stephen Kabera, *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*, Martinus Nijhof Publisher, Leiden, Boston, 2008.
27. Kirchner Emil, Spelling James, *EU security governance*, Manchester University Press, 2007.
28. Kjaer Anne Mette, *Guvernanză*, Editura CA Publising, Cluj-Napoca, 2010.
29. Luzarraga Francisco Aldecoa, Llorente Mercedes Guinea, *Europa viitorului. Tratatul de la Lisabona* Editura Polirom, Iași, 2011
30. Maior George Cristian, *Regândirea politicii de apărare a României la începutul secolului XXI*, Editura Rao, București, 2009.
31. Maior George Cristian, Sergei Konoplyov, *Cunoaștere strategică în zona extinsă a Mării Negre*, Editura Rao, București, 2011.
32. Pereş Gabriel Lucian, *Politici și strategii în domeniul Schengen*, Editura Sitech, Craiova, 2010
33. Popescu Cristian Florin, *Tactica Poliției de Frontieră, Supravegherea Frontierelor Schengen*, Editura Sitech, Craiova , 2009.
34. Pușcaș Vasile, *România spre Uniunea Europeană. Negocierile de aderare 2000-2004*, Iași , Institutul European , 2007
35. Pușcaș Vasile, *România de la preaderare la postaderare*, Cluj-Napoca, Eikon , 2008
36. Vasile Sergiu Adrian, *Strategii naționale și europene privind securizarea frontierelor spațiului Schengen*, Editura Sitech, Craiova, 2011
37. Vese Vasile, Ivan Adrian Liviu, *Istoria integrării europene*, Editura Presa Universitară Clujeană , 2001
38. Vese Vasile, Ivan Adrian Liviu, *Tratatul de la Nisa*, Editura Dacia, Cluj Napoca, 2001.

39. Zaiotti Ruben, *Cultures of border control, Schengen and the evolution of European Frontiers*, The University Chicago Press, Chicago and London, 2011
40. Zăpârțan Liviu Petru, *Construcția europeană*, Editura Imprimeria de Vest, Oradea, 2000.
41. Zăpârțan Liviu Petru, *Relațiile internaționale*, Editura Studia, Cluj-Napoca, 2001
42. Zorgbibe Charles, *Construcția europeană. Trecut, prezent, viitor, Editura Trei, București, 1998.*

2. Articole și studii de specialitate

1. EU Agency in Tallin to take over management of Schengen Information System in www.vm.ee/?q=en/node/17218, *Estonian Review* 03 may-09 may 2013.
2. Europol strategy 2010-2014, European Police Office, 2010, în https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_strategy_2010-2014_brochure.pdf.
3. Grabbe, Heather, "The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards" în *International Affairs*, , vol.76, issue 3, 2000.
4. *International gang of car traffickers disrupted din 11 iunie 2013* în eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-06-11.aspx, Haga
5. Klosek, Jacqueline „The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party States:A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof.”in *American University International Law Review* 14, no. 3, 1999.
6. Martin Elvins, „Europe’s response to transnational organized crime” in Adam Edwards, Peter Gill (Eds.), *Transnational Organised Crime, perspectives on global security*, Routledge, Taylor and Francis Group.
7. Ucarer M. Emek, „Justice and Home Affairs”, in Michele Cini, *European Union Politics*, (2nd Edition) (Oxford: Oxford University Press, 2007.