

COOPERAREA ÎN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI AFACERILOR INTERNE. DIMENSIUNE A COOPERĂRII STATELOR EUROPENE.

prof.univ.dr. LUCA IAMANDI
*Decanul Facultății de Drept
Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”*

„It is necessary for the entire Union to co – act in the sense of preventing criminal actions and fighting criminal organizations. Freedom, security and justice must be based on such principles as transparency and democratic control.”

*European Council of Tampere
(October 15th – 16th 1999)
Conclusion of the President*

I. Cooperarea statelor în domeniul justiției și afacerilor interne constituie un domeniu a cărui necesitate și importanță s-au afirmat pe parcursul cooperării europene.

Acest domeniu¹ reprezenta inițial pilonul al III-lea al Uniunii Europene, alături de Comunitățile Europene și P.E.S.C. ulterior prin Tratatul de la Amsterdam, dispozițiile privind cooperarea polițienească și judiciară în materie penală au fost introduse în primul pilon).

Deși inițial nu a existat un domeniu specializat consacrat justiției și afacerilor interne, dezvoltarea cooperării europene a impus crearea unui spațiu de libertate, securitate și de justiție în care cetățenii Uniunii Europene să fie protejați împotriva criminalității organizate și să se bucure de un respect deplin a drepturilor fundamentale pe întreg teritoriul statelor membre².

Tratatul de la Roma, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam cuprinde un întreg titlu în care se precizează că statele membre consideră ca fiind de interes comun o serie de probleme precum politica de azil, regulile privind trecerea frontierelor externe, politica imigrării și în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, lupta împotriva imigrării și muncii ilegale, combaterea toxicomaniei, a fraudei de dimensiuni internaționale, cooperarea judiciară în domeniul civil și penal, cooperarea vamală și cooperarea organelor de poliție

¹ Reglementarea de bază a Justiției și afacerilor interne o găsim în prevederile Titlului VI al Tratatului de Maastricht și în art.100C și 100D din Tratatul C.E. și ale declarațiilor privind azilul și cooperarea polițienească.

² Gilles de Kerschove et Anne Weyembergh – Sécurité et justice de la politique extérieure de l’Union Européenne, Bruxelles, 2003, pag.XI;

națională în vederea prevenirii și luptei împotriva terorismului, traficului ilicit de droguri și altor forme grave de criminalitate internațională.

În problemele menționate se stabilește o procedură de informare și consultare reciprocă, iar Consiliul³ poate adopta „poziții comune”, „acțiuni comune”, sau poate dispune elaborarea unor convenții, a căror adoptare va fi recomandată statelor membre conform regulilor constituționale respective.

Tratatul de la Roma, modificat la Amsterdam, a instituit un Comitet de coordonare, compus din înalți funcționari, având ca misiune să formuleze avize, să contribuie la buna desfășurare a lucrărilor Consiliului în domeniile vizate, sprijinind activitatea acestuia în îndeplinirea măsurilor convenite de statele membre. Au fost convenite și măsuri relative la cooperarea judiciară în domeniul penal.

Tratatul instiuid Comunitatea Europeană vine cu noi reglementări referitoare la o vize, azil, imigrație și alte politici privind libera circulație a persoanelor. La acel moment cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne era menită în special să favorizeze dialogul, înțelegerea și munca în comun a serviciilor de poliție vamală și de justiție a țărilor membre. Tratatul de la Amsterdam a dus un plus acestei cooperări prevăzând desființarea controalelor la frontierele interne ale Uniunii prin aceasta integrând Convenția de la Schengen asupra liberei circulații a persoanelor între statele membre dar concomitent s-a stabilit și întărirea controlului la frontierele externe ale Uniunii⁴.

Trebuie să remarcăm că prin acest tratat s-a afirmat cooperarea judiciară și în domeniul poliției și s-a procedat totodată la o extindere a cooperării interguvernamentale în domenii conexe. Menționăm că prin acest document s-a prevăzut preluarea⁵ la bugetul comunitar a cheltuielilor operaționale legate de înfăptuirea cooperării în domeniile menționate.

Un al moment foarte important în orientarea și direcționarea colaborării și cooperării statelor membre ale Uniunii Europene în domeniul justiției și afacerilor interne l-a constiuit Consiliul European de la Tampere (15 – 16 octombrie 1999)⁶.

Consiliul European de la Tampere a reprezentat o reuniune special consacrată înființării unui spațiu de libertate, de securitate și de justiție în Uniunea Europeană. În cadrul

³ la inițiativa oricărui stat membru sau a Comisiei;

⁴ a fost acceptată derogarea de la desființarea controlului la frontierele interne pentru Marea Britanie, Irlanda și Danemarca;

⁵ exista o excepție de la această prevedere și anume situația în care Consiliul ar decide altfel, pe baza unanimității;

⁶ Conseil Européen de Tampere – *Conclusions de la Présidence-*
http://www.europarl.eu.int/summits/tam_fr.htm;

lucrărilor s-a subliniat cu deosebită insistență faptul că integrarea europeană este strâns legată de respectarea drepturilor omului și de respectarea instituțiilor democratice și ale spațiului comun de libertate și justiție. Până la acel moment Uniunea Europeană a pus deja în practică anumite elemente ale unui spațiu comun de prosperitate comună, cum ar fi piață unică, o uniune economică și monetară, precum și capacitatea de a face față sfidărilor politice și economice mondiale. Așa cum s-a arătat în concluziile președenției finlandeze asupra lucrărilor Consiliului European de la Tampere, *„cetățeanul nu poate să se bucure de libertate decât într-un veritabil spațiu de justiție în care fiecare poate să se adreseze tribunalelor și autorităților tuturor statelor membre tot așa de ușor cum ar putea să o facă pe teritoriul țării sale”*.

Spațiul de libertate, securitate și de justiție trebuie să se întemeieze pe principii de transparență și de control democratic. O concluzie importantă a președenției finlandeze, este aceea că Uniunea trebuie să beneficieze de o capacitate deplină de acțiune, ca un partener important pe scena internațională, promovând relații strânse de cooperare cu țările partenere și organizații internaționale precum Consiliul Europei, OSCE, OCDE și ONU.

Documentul adoptat la Tampere enunță și dezvoltă o serie de idei referitoare la promovarea unei politici europene comune în materie de azil și migrație. Documentul preconizează relații de parteneriat cu țările de origine ale emigranților, un regim de azil european comun, un tratament echitabil pentru resortisanții țărilor terțe, monitorizarea fluxurilor migratorii și combaterea emigrării clandestine. O altă inițiativă este cerința unui mai bun acces la justiție în Europa, convergențe sporite în domeniul dreptului civil.

Consiliul European a invitat Consiliul și Comisia să elaboreze noi dispoziții de drept procedural în domeniul transfrontalier, privind în special elementele care contribuie și facilitează cooperarea judiciară și să îmbunătățească accesul la justiție⁷, precum și necesitatea unei *„apropieri între legislațiile civile ale statelor membre”*⁸.

La Tampere s-a pus accentul pe lupta contra criminalității la nivelul întregii Uniuni, fiind preconizate măsuri de prevenire și intensificarea cooperării în lupta împotriva criminalității, acțiuni specifice sporite în lupta contra spălării banilor.

Strategia Uniunii Europene în acest domeniu este definită de o prevedere interesantă care stipulează că în perspectivă Consiliul European va trebui să armonizeze toate instrumentele într-un mod integrat și coerent pentru stabilirea spațiului de libertate, de

⁷ în special în materie de măsuri provizorii precum și în ceea ce privește obținerea de probe, somațiile de plată și termenele;

⁸ Conseil Européen de Tampere – *Conclusions de la Présidence-*
http://www.europarl.eu.int/summits/tam_fr.htm.

securitate și de justiție. „*Problemele de justiție și de afaceri interne trebuie să fie integrate în definirea și punerea în aplicare a altor politici și acțiuni ale Uniunii*”⁹. În această direcție s-au stabilit sarcini viitoare pentru Consiliu care – în strânsă colaborare cu Comisia, să elaboreze recomandări specifice privind obiectivele și măsurile relative la această acțiune exterioară. Un alt obiectiv este sprijinirea cooperării regionale între statele membre și țările terțe, vecine Uniunii Europene în lupta contra criminalității organizate. Un exemplu constituie în acest sens, succesele obținute în ceea ce privește colaborarea cu țările baltice și cu țările balcanice¹⁰.

Consiliul de la Tampere a aprobat compunerea, metodele de lucru și modalitățile practice pentru elaborarea proiectului de Cartă a drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, document care avea să fie aprobat abia la reuniunea de la Nisa din anul 2000. Proclamarea Cartei drepturilor fundamentale la 7 decembrie 2000 la Nisa a încununat de fapt un proces de elaborare de a durat aproape doi ani și la care au fost antrenați atât experți, cât și instituțiile comunitare.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene¹¹ însumează în cadrul unui singur document, pentru prima dată în istoria Europei, întreaga arie a drepturilor și anume drepturile civile, politice, economice și sociale, care sunt sistematizate într-un mod original.

Din punct de vedere al sferei subiecților, Carta drepturilor fundamentale nu face deosebire între cetățeni și străini, întrunind – pentru prima dată – în cadrul unui document unic, drepturile tuturor persoanelor care se găsesc în mod legal pe teritoriul Uniunii Europene. Totuși cu caracter excepțional se constată și unele diferențieri între cetățeni și străini referitor la libertatea profesională și dreptul de a munci, făcând o distincție între dreptul de a munci și de a exercita o profesie liber aleasă sau acceptată și dreptul oricărui cetățean al Uniunii care are libertatea de a căuta un serviciu, de a lucra, de a se stabili sau de a furniza servicii în orice stat membru¹². O altă prevedere importantă este aceea care dispune că „*resortisanții țărilor părți, care sunt autorizați să muncească pe teritoriul statelor membre, au dreptul la condiții de muncă echivalente cu acelea de care beneficiază cetățenii sau cetățenele Uniunii*”¹³.

⁹ ibidem, doc.cit.

¹⁰ ibidem, doc.cit.

¹¹ a se vedea:

- Andrei Popescu, Ion Jinga – *Organizații europene și euroatlantice*, Editura Lumina Lex, București, 2001, pag.178 și următoarele;

- *The Charter of Fundamental Rights of the European Union* -

<http://www.europarl.eu/int/charter/default.en.htm>.

¹² Art. 15 Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

¹³ doc.cit., art.15 alin.3;

Dreptul la azil este garantat numai la persoanele persecutate politic, neacceptându-se formularea inclusă în alte documente internaționale¹⁴ care au extins dreptul de azil la persoanele care, din motive economice sau tulburări sociale, au fost obligate să-și părăsească țările de origine¹⁵.

Remarcăm că din coroborarea prevederilor Cartei cu cele ale Tratatului de la Amsterdam se desprind importante elemente de supranaționalitate, cum ar fi instituirea cetățeniei europene și dreptul de a alege și de a fi ales în alegerile pentru Parlamentul European și pentru alegerile locale. Cetățenii Uniunii Europene rezidenți pe teritoriul statelor europene nu pot alege membrii Parlamentelor naționale și nici să fie ei înșiși aleși în asemenea forumuri, deoarece se consideră că asemenea instituții trebuie să constituie expresii ale suveranității naționale a statelor membre.

Cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne a fost inserată într-un cadru instituțional unic, Consiliul Miniștrilor fiind unicul organ de cizional și care hotărăște în principiu în unanimitate. Consiliul este asistat de un Comitet de coordonare compus din înalți funcționari, Comisia dispune de o putere de inițiativă, la fel ca și statele membre, iar Parlamentul European este consultat înainte de adoptarea deciziilor cadru, deciziilor sau convențiilor, într-un anumit termen care este fixat de Consiliu. Acesta poate să decidă și în lipsa respectivului aviz din partea Parlamentului European.

În ultimii ani, instituțiile comunitare au fost deosebit de active în ceea ce privește problemele cooperării în domeniul justiției și afacerilor interne.

Consiliul European a adoptat la 15 martie 2004, un document prin care se preconizează acordarea priorității luptei contra terorismului și adoptarea unui nou plan de acțiune în acest domeniu, ca și perfectarea unei clauze de solidaritate între țările europene. Comisia a doptat în ultimii doi ani, o serie de documente preconizând sporirea eficacității politicii de prevenire a criminalității, respectarea convențiilor europene pentru cpmbaterea terorismului, transpunerea în practică de către toate statele a deciziei-cadru cu privire la mandatul de arestare european, noi măsuri împotriva terorismului sub aspect financiar și protecția infrastructurilor expuse atacurilor teroriste.

Începând cu 2004, Parlamentul European a doptat mai multe documente vizând viitorul spațiului de libertate, securitate și justiție, în care a făcut o serie de recomandări. Parlamentul European a solicitat, printre altele, un cadru legislativ care să permită

¹⁴ Convenția O.U.A., Carta de la Cartagena;

¹⁵ Victor Duculescu – *Elemente de drept constituțional comparat referitoare la drepturile omului, azil și refugiați*, în volumul *Concepte de drept internațional*, coordonator: Vasile Popa, Editura Presa Universitară Română, Tmișoara, 2000, pag.69;

armonizarea conceptelor cu privire la imigrația ilegală și punerea în practică a unei politici comune în acest domeniu. Referitor la azil, Parlamentul a reiterat cererea sa cu privire la elaborarea unui statut uniform și a unei proceduri comune.

În afara instituțiilor europene, trebuie amintite organisme ce au dobândit o importanță crescândă în acest domeniu, și anume Oficiul European al Polițiilor – EUROPOL, al cărui statut este definit prin Convenția Europol din 1998. Consiliul de la Tampere a prevăzut crearea unei entități de justiție europeană – EUROJUST, dotată cu personalitate juridică și competență pentru a ancheta marea criminalitate, Tratatul de la Nisa cuprinzând și el un paragraf legat de Eurojust.

II. De mare importanță pentru perspectivele evoluției cooperării în domeniul justiției și afacerilor interne sunt prevederile Constituției Europene finalizată la capătul a trei ani de negocieri la diferite nivele. Este adevărat că ratificarea și intrarea în vigoare a acestui document este incertă dar reperatele pe care le-a fixat referitor la viitorul Europei precum și modificările la nivelul acestui domeniu sunt de importanță prea mare pentru a fi ignorate.

Problemele ce privesc spațiul de libertate, securitate și justiție sunt amplu tratate în Partea a III a, Capitolul IV. Aici se precizează că Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, că ea garantează neefectuarea controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul azilului, imigrării și controlului la frontierele externe, întemeiată pe solidaritatea între statele membre.

În aceeași secțiune sunt cuprinse prevederi legate de rolul parlamentelor naționale în ce privește respectarea principiului subsidiarității¹⁶. Se remarcă introducerea unor elemente de noutate, cum ar fi implicarea Parlamentelor naționale, sau introducerea mecanismului de evaluare a aplicării politicilor Uniunii, precum și controlul politic al Europol și al evaluării activităților Eurojust.

În secțiunea I mai sunt cuprinse prevederi legate de modul în care Consiliul miniștrilor împreună cu Comisia evaluează punerea în aplicare a regulamentelor sau deciziilor europene. Se mai prevede instituirea, în cadrul Consiliului miniștrilor, a unui comitet permanent care să asigure promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă. Consiliul miniștrilor vor adopta regulamente sau decizii europene care vor stabili modalitățile prin care statele membre în colaborare cu Comisia vor face o evaluare obiectivă și imparțială a punerii în aplicare de către autoritățile statelor membre a politicilor Uniunii.

¹⁶ conform modalităților specifice prevăzute în Protocolul de aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității.

Secțiunea a II a a Capitolului IV din Partea a III a a Constituției Europene se referă la politicile ce privesc controlul frontierelor, azilul și imigrația.

Elementul de noutate îl constituie acela că se menționează ce anume probleme vor fi stabilite prin legi europene sau legi cadru¹⁷ și anume: politica comună în domeniul vizelor și permiselor de ședere, controalele efectuate asupra persoanelor la trecerea frontierei externe, condițiile de intrare în U.E. a cetățenilor statelor terțe, măsurile necesare aplicării managementului integrat al frontierei, absența controlului persoanelor la trecerea frontierei interne.

Politica comună în domeniul frontierelor, precum și introducerea unui management integrat al frontierelor externe (elemente preluate de Constituție din acquis-ul Schengen), sunt considerate a fi în interesul României, ca viitor stat situat la frontiera externă a U.E.

Politica comună în domeniul azilului va avea la bază acordarea unui statut corespunzător persoanelor care au nevoie de protecție internațională, în conformitate cu principiul nereturnării. Este prevăzută, totodată, și posibilitatea acordării de asistență unui Stat membru confruntat cu un flux migrațional generat de situații de urgență.

Un alt element de noutate este reprezentat de faptul că în competențele U.E. va intra încheierea de acorduri de readmisie cu state terțe.

Principiul solidarității prevede că aplicarea politicilor în domeniul frontierelor, azilului și migrației se va face pe baza principiului solidarității și a repartiției echitabile a responsabilităților statelor membre, inclusiv din punctul de vedere al implicațiilor financiare. Stipularea acestui principiu prezintă importanță deosebită pentru partea română, având în vedere viitoarele responsabilități ale României ca stat situat la frontiera externă a U.E.

Reglementarea cooperării judiciare în materie civilă¹⁸ prezintă un caracter novator, prin introducerea unor dispoziții referitoare la armonizarea dreptului procesual civil. În acest sens, aplicarea acestor principii va necesita modificări de substanță la nivelul sistemelor juridice ale statelor membre – inclusiv România – în vederea asigurării compatibilității reglementărilor interne cu viitoarele legi sau legi - cadru europene.

Reglementarea cooperării judiciare în materie penală extinde dispozițiile anterioare, introducând unele elemente noi, de natură să aprofundeze integrarea la nivelul U.E în acest domeniu. Ca elemente de noutate, sunt reținute:

¹⁷ conform art. I-33 Constituția Europeană, actualul regulament va deveni lege europeană iar directiva va deveni lege-cadru europeană, pentru detalii vezi *Mihaela Georgescu* – „Actele normative ale Uniunii Europene” în „Dreptul” Nr.11/ 2004;

¹⁸ prevăzută în secțiunea a III a a capitolului IV din Partea a III a, Constituția Europeană;

- a) stabilirea principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare și extrajudiciare în materie penală¹⁹;
- b) extinderea regulilor comune minime, care vor fi stabilite prin acte comunitare (la admisibilitatea reciprocă a probelor, drepturile persoanei în procedura penală, drepturile victimelor infracțiunilor, orice alt aspect al procedurii penale identificat de Consiliul , printr-o decizie, adoptată în unanimitate, cu consultarea Parlamentului European.
- c) stabilirea, prin legi-cadru europene, de infracțiuni și pedepse comune: infracțiuni grave, cu implicații transfrontiere, a căror combatere necesită acțiuni pe baze comune²⁰,

Remarcăm stabilirea unei noi structuri instituționale, **Oficiul Procurorului European din cadrul Eurojust**. Procurorul European va avea competența de a cerceta, urmări și trimite în judecată persoane vinovate de comiterea unor infracțiuni care afectează mai multe state membre sau interesele financiare ale Uniunii. Înființarea Oficiului Procurorului European, stabilirea competențelor sale și a regulilor de funcționare se va realiza prin lege europeană, adoptată de Consiliul cu unanimitate, cu avizul conform al Parlamentului European²¹.

În cadrul secțiunii dedicate cooperării polițienești²² sunt prevederi prin care competențele Europol sunt extinse precum și prevederi referitoare la condițiilor în care autoritățile unui stat membru pot opera pe teritoriul altui stat membru, cu acordul și în cooperare cu autoritățile aceluia stat.

III. Acest domeniu de cooperare al statelor membre UE a cunoscut o evoluție rapidă cauzată de noile provocări la care noile state au trebuit să facă față dar această evoluție a fost și este presărată și cu dificultăți și momente dificile. Un exemplu în acest sens este renunțarea recentă a miniștrilor a UE la întărirea cooperării polițienești deoarece nu s-a putut ajunge la un consens. Obiectivul era ca polițiștii unui stat membru al UE să poată trece frontiera dintre țara lor și alt stat membru pentru a continua o anchetă în cazul unei infracțiuni pedepsite cu cel puțin 12 luni de închisoare. Aceasta ar fi necesitat extinderea dispozițiilor Schengen, care acum limitează această colaborare doar la infracțiuni foarte grave.

Comisarul european pentru justiție, libertate și securitate Franco Frattini, a decis să retragă propunerea care fusese prezentată în iulie 2005 și care viza îmbunătățirea cooperării

¹⁹ art. III 270 Constituția Europeană;

²⁰ în domeniile: terorism, traficul de ființe umane, exploatarea sexuală a femeilor și copiilor, traficul de droguri și arme, spălarea banilor, corupția, falsificarea de monedă, criminalitatea informatică, crima organizată.

²¹ Ion Gâlea, Aniela Băluț, Augustina Dumitrașcu, Cristina Morariu – *Tratat instituind o constituție pentru Europa*, MAE, București 2004, pag.134;

²² Constituția Europeană , partea a III a, secțiunea Cooperarea polițienească;

dintre "Cei 25" în materie de poliție, fapt pentru care ar fi fost necesare modificări ale Convenției Schengen²³.

O altă dificultate este integrarea noilor state membre în spațiul Schengen programată pentru sfârșitul anului 2007, dificultate cauzată de întârzierile apărute în adaptarea bazelor de date ale poliției privind persoanele indezirabile în UE²⁴.

*“Domeniul Justiției și Afacerilor interne este unul dintre domeniile-cheie pentru aderarea României, dacă nu cel mai important”*²⁵ pentru aderarea României la Uniunea Europeană care are prevăzut în Tratatul de aderare o clauză de salvagardare referitoare la îndeplinirea unor obligații tocmai în acest domeniu. În ciuda dificultăților întâmpinate, România are toate șansele să ca raportul de monitorizare din mai 2006 să fie unul care să cuprindă aprecieri pozitive.

În ciuda tuturor dificultăților întâmpinate de statele membre în privința cooperării în cadrul Justiției și Afacerilor interne, acest proces va continua datorită internaționalizării accentuate a criminalității o dată cu dezvoltarea fenomenului globalizării.

Rezumat

Cooperarea statelor în domeniul justiției și afacerilor interne constituie un domeniu a cărui necesitate și importanță s-au afirmat pe parcursul cooperării europene.

Acest domeniu reprezenta inițial pilonul al III-lea al Uniunii Europene, alături de Comunitățile Europene și P.E.S.C. ulterior prin Tratatul de la Amsterdam, dispozițiile privind cooperarea polițienească și judiciară în materie penală au fost introduse în primul pilon).

Prin Tratatul instituind Comunitatea Europeană s-a afirmat cooperarea judiciară și în domeniul poliției și s-a procedat totodată la o extindere a cooperării interguvernamentale în domenii conexe.

Constituția Europeană continuă procesul de dezvoltare a cooperării în cadrul Justiției și Afacerilor interne extinzând cooperarea la noi aspecte și creând în acest scop cadrul legislativ european adecvat.

²³ Viorica Marin – *Europoliștului fără frontiere mai așteaptă* - în cotidianul Adevărul, 2 mai 2006;

²⁴ Agenția France Press citată de cotidianul Adevărul, 2 mai 2006;

²⁵ Franco Frattini, comisarul european pentru justiție, libertate și securitate citat de Valentina Pop în Cotidianul, 3 mai 2006;

Cooperarea statelor în acest domeniu a juns să aibă o importanță vitală devenind priorități ale integrării atât a ultimelor state care au aderat la UE cât și pentru viitoarele state membre și candidate.

În ciuda dificultăților întâmpinate de statele membre în cadrul cooperării în cadrul domeniului Justiție și Afaceri interne, acest proces va continua fiind o necesitate așa cum s-a subliniat în concluziile Consiliului European de la Tampere.