

VII. SPAȚIUL COMUN FĂRĂ FRONTIERE INTERNE AL UE: EVOLUȚIE, REALIZĂRI ȘI PROVOCĂRI*

SANDA CINCĂ**

1. Introducere

De la Planul Schuman (1950) și până în prezent, Uniunea Europeană (UE) a realizat mai multe acorduri istorice, între care *Actul Unic European* și *Acordul Schengen*, în urma cărora au rezultat Piața Unică Europeană/Zona Euro și Spațiul Schengen, considerate la scară largă cele mai tangibile realizări ale integrării europene. „Moneda unică” și „călătoriile fără pașaport” reprezintă proiecte extrem de ambițioase pentru UE, deoarece această organizație nu funcționează după regulile unui stat federal, ci atât după reguli supranaționale cât și interguvernamentale.

Acest capitol va aborda *Spațiul Schengen* (ca evoluție și provocări) și *Spațiul European de Libertate, Securitate și Justiție* (SLSJ) care îl însoțește și împreună cu care formează spațiul juridic comun fără frontiere al UE. De asemenea, va examina impactul și implicațiile pentru statele membre odată cu aderarea la acest spațiu, precum și aderarea României la spațiul Schengen.

Principalele obiective ale Uniunii Europene sunt dezvoltarea comerțului și a cooperării economice, precum și menținerea unui climat

* Parte din acest studiu a fost publicat în *Revista de Științe Politice și Relații Internaționale*, nr. 4/2025, sub titlul „Spațiul Schengen – între integrare europeană și provocările de securitate ale secolului XXI”.

** Cercetător științific III dr., Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale „Ion I.C. Brătianu” al Academiei Române.

de pace și securitate pentru statele membre și pentru cetățenii care trăiesc în spațiul comun european. Uniunea Europeană cuprinde două spații cu abordări diferite ale frontierelor: spațiul comunitar care cuprinde teritoriile mărginite de granițe ale tuturor statelor membre ale UE și spațiul Schengen, creat și reglementat în cadrul UE, la care țările acceptate în această zonă sunt de acord să elimine toate tipurile de control la frontierele dintre ele. Spațiul Uniunii Europene și zona Schengen se suprapun parțial, deoarece nu toate țările membre ale UE fac parte din zona Schengen, dar au obligația să adere, și pentru că în zona Schengen au intrat și țări care nu sunt membre ale UE. Instituirea SLSJ în 1999 are ca obiectiv susținerea securității interne a întregului spațiu european și a absorbit treptat spațiul Schengen.

Principiul care stă la baza existenței și funcționării acestui spațiu european comun este libera circulație a persoanelor (inclusiv a mărfurilor și capitalurilor). Dincolo de dimensiunea economică și juridică, libertatea de circulație are o valoare simbolică profundă. Consacrată juridic prin Tratatul de la Roma (1957) și extinsă apoi prin tratatele și directivele ulterioare, această libertate garantează cetățenilor Uniunii Europene dreptul de a circula, munci, studia și trăi în orice stat membru, fără discriminare pe criterii de naționalitate.

Spațiul Schengen/„Spațiul fără frontiere interne“/„Spațiul de călătorie fără pașaport al UE“, considerat unul dintre pilonii proiectului european, a fost creat printr-un acord semnat în urmă cu 40 de ani (1985) de către cinci state membre ale Comunității Economice Europene (CEE) de atunci, integrat apoi în arhitectura instituțională a UE și, pe măsură ce s-a extins, a devenit în prezent cel mai mare spațiu de liberă circulație din lume.

Deși responsabilitatea principală pentru asigurarea securității și garantarea stabilității în interiorul frontierelor revine fiecărui stat membru în virtutea principiului suveranității naționale, prin instituirea unui spațiu fără controale la frontierele interne, cu o frontieră externă comună, statele membre au convenit să își asume responsabilitatea comună în cadrul unei construcții în care acțiunile se extind dincolo de interesele naționale. De asemenea, în contextul provocărilor și amenințărilor din ce în ce mai variate, care au și caracter transfrontalier (precum criminalitatea organizată, terorismul, imigrația ilegală), statele membre și-au sporit cooperarea în domeniul gestionării frontierelor și au creat instrumente și agenții comune pentru prevenirea și combaterea acestora.

Prima parte a capitolului prezintă înființarea Spațiului Schengen și identifică etapele cheie ale dezvoltării sale privind reglementarea, operaționalizarea și extinderea sa. A doua parte analizează instituirea și evoluția *Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție* (SLSJ), constituit în jurul Spațiului Schengen, care abordează securitatea internă a UE. Cea de-a treia secțiune va examina implicațiile aderării la Spațiul Schengen pentru statele membre din perspectiva principiilor suveranității și solidarității, și cum se desfășoară cooperarea în cadrul SLSJ pentru menținerea unui echilibru între asigurarea securității și protejarea drepturilor fundamentale. Următoarea secțiune va analiza provocările spațiului Schengen apărute în lipsa controalelor la frontierele interne sau a unei gestionări deficitare a frontierelor externe, precum și măsurile pe care statele membre le pot lua pentru abordarea crizelor (provocate de migrație și pandemia de COVID-19), în vederea menținerii securității spațiului european și a protejării propriilor cetățeni. Cea de-a cincea parte va prezenta parcursul recente aderări a României la spațiul Schengen, iar ultima parte prezintă concluziile acestui demers.

2. Spațiul Schengen: istoric, dezvoltare și extindere

Spațiul Schengen reprezintă una dintre cele mai vizibile și concrete realizări ale proiectului european de integrare. În cei 40 de ani de existență, acest spațiu s-a extins treptat pentru a include mai multe țări, devenind o componentă esențială a unității europene. În prezent, este cel mai mare spațiu de libertate, securitate și justiție din lume fără frontiere interne. Desființarea controalelor la frontierele interne dintre state a avut drept corolar întărirea frontierelor externe ale spațiului Schengen. Aceasta înseamnă că statelor membre aflate la granițele cu state non-UE le revine responsabilitatea organizării unor controale mai riguroase la frontierele lor externe pentru a asigura un nivel ridicat de securitate pentru cetățenii lor și pentru toate celelalte state membre.

El se constituie astăzi într-o zonă fără frontiere care permite libera circulație a persoanelor între țările membre, se întinde pe o suprafață de peste 4 milioane de km², dintre care peste 50.000 km reprezintă frontiera externă a Spațiului Schengen (aproximativ 80% frontieră maritimă – peste 38.000 km² – și 20% frontieră terestră – aproximativ 18.000 de km²) și include sute de aeroporturi și porturi, precum și puncte terestre de trecere a frontierei, cu o populație de peste 450 de

milioane de persoane din 29 de țări membre, plus resortisanții țărilor terțe care locuiesc în UE sau care vizitează UE în scop turistic, educațional sau de afaceri. În fiecare zi, aproximativ 3,5 milioane de persoane trec frontierele interne pentru muncă, studii sau pentru a-și vizita familiile și prietenii, iar aproape 1,7 milioane de persoane locuiesc într-o țară Schengen, în timp ce lucrează în alta.¹

2.1. Istoria Schengen

Anii 1980 au fost martorii unor dezbateri aprinse privind importanța asigurării libertății de mișcare în cadrul Comunității Europene (CE) în contextul negocierilor complicate care au dus în final la adoptarea Actului Unic European (AUE)² în 1986 (care prevede că piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne și înscrie obiectivul de liberă circulație a cetățenilor). Unul dintre principalele motive de dispută a fost transformarea Pieței Comune într-o Piață Unică până la 31 decembrie 1992, care să cuprindă un spațiu fără frontiere interne în care să fie asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor. Întrucât la acel moment al dezbaterilor nu s-a putut ajunge la un consens cu privire la conceptul de libertate de mișcare, care a rămas supus votului unanim, cinci state europene fondatoare ale Comunităților Europene au decis să creeze un spațiu fără controale la frontierele dintre ele pentru a permite libera circulație a persoanelor, dar în afara cadrului CE/UE. Consacrată juridic prin Tratatul de la Roma (1957), extinsă ulterior prin tratate și consolidată în Carta Drepturilor Fundamentale a UE, libertatea de circulație constituie atât un fundament juridic al pieței interne, cât și un simbol al apartenenței la o comunitate politică și culturală comună în care granițele naționale devin permeabile în beneficiul solidarității europene.

¹ A se vedea: Consiliul European, Consiliul UE, „Spațiul Schengen pe înțelesul tuturor“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/schengen-area/>; Consiliul UE, „Spațiul Schengen. Poarta ta către libera circulație în Europa“, 2022, p. 7, disponibil la: https://www.consilium.europa.eu/media/66507/20230444_pdf_qc0923008ron_002.pdf; și European Union, „Spațiul Schengen“, EUR-lex, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/schengen.html>, accesate la: 20.06.2025.

² Actul Unic European/„Acordul European de Cooperare Economică“ a fost semnat la Luxemburg și la Haga în februarie 1986 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987 (JO L 169, 29.6.1987). Scopul principal al AUE a fost revizuirea substanțială a Tratatului de la Paris din 1951 și a Tratatului de la Roma din 1957 pentru a accelera ritmul construcției europene, în special procesul decizional foarte lent din cauza procedurii de vot unanim.

Anterior semnării Acordului Schengen, în anul 1984, fostul cancelar german Helmut Kohl și președintele francez de atunci, François Mitterrand, luaseră deja decizia de a elimina controalele la frontiera dintre cele două țări prin acordul încheiat la Saarbrücken (13 iulie 1984)³. Viziunea lor s-a regăsit apoi în proiectul Schengen, care a început în urmă cu 40 de ani, odată cu semnarea *Acordului Schengen*⁴ la 14 iunie 1985, de către Belgia, Franța, Germania (Federală), Luxemburg și Olanda. Era un acord interguvernamental de cooperare, care a pus bazele eliminării treptate a verificărilor de pașapoarte la frontierele interne dintre aceste state. Actul, cunoscut și sub denumirea de *Schengen I*, a fost semnat la bordul unei nave aflate pe râul Mosselle dintr-o mică localitate de frontieră, Schengen, din Luxemburg, aflată la granițele cu Germania și Franța, care a devenit un loc simbolic pentru cooperarea europeană în domeniu.

Potrivit planului inițial, desființarea controalelor la frontierele interne nu reprezenta doar un pas important către o cooperare practică mai strânsă la nivel european, ci și o condiție prealabilă pentru facilitarea liberei circulații a mărfurilor. Cele cinci state au considerat că este esențial ca piața unică europeană să asigure în același timp atât libera circulație a mărfurilor, cât și a persoanelor. În consecință, au decis să profite de posibilitatea oferită de cooperarea interguvernamentală și, motivați și de interese economice, să elimine controalele la frontiere care reprezentau bariere în calea comerțului, nu numai a liberei circulații a persoanelor.⁵ Decizia de desființare a controalelor la frontierele interne a reflectat totodată și dorința colectivă de a depăși diviziunile Războiului Rece și de a promova unitatea și pacea în urma efectelor devastatoare ale celui de-al Doilea Război Mondial.⁶

Acordul Schengen este unul dintre cele mai importante documente din istoria UE și a predecesoarei sale, Comunitatea Europeană, care

³ Ministerul Afacerilor Interne, Schengen România, „Scurt istoric al spațiului Schengen“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/index03.htm>, accesat la 20.06.2025.

⁴ „Acord între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune“, în *Official Journal* L 239, 22/09/2000, pp. 13-18, disponibil la: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2000/922\(1\)/oj/ron](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2000/922(1)/oj/ron), accesat la 15.08.2025.

⁵ Stefano Bertozzi, „Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²“, *CEPS Working Document*, No. 284/February, Centre for European Policy Studies, 2008, p. 3, disponibil la: https://www.files.ethz.ch/isn/48401/284_Schengen%20Achievements%20and%20Challenges.pdf, accesat la 11.06.2025.

⁶ European Commission, Migration and Home Affairs, „History of Schengen“, 24 March 2025, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/history-schengen_en, accesat la 15.08.2025.

oferă „libertatea de trecere a frontierelor interne pentru toți cetățenii acestor țări în cadrul liberei circulații a mărfurilor și serviciilor“ și „întărește solidaritatea dintre popoarele lor prin eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații la frontierele comune“⁷. Semnarea acordului se înscrie în logica construcției europene, în cadrul căreia unul dintre piloni este reprezentat de deschiderea frontierelor și a marcat un moment definitoriu în istoria europeană: stabilirea încrederii reciproce sporite, prin renunțarea controalelor la frontierele interne dintre națiunile participante și, în același timp, consolidarea protecției frontierelor externe comune.

Întrucât a fost semnat independent de Comunitățile Europene și nu a existat un consens între toate statele membre de la acea vreme, Acordul Schengen a întâmpinat numeroase obstacole în dezvoltarea și extinderea sa, fiind considerat o creație politică sau un experiment doar al unor state membre din cadrul CE.⁸

Un pas important către o mai mare integrare europeană în acest domeniu a venit o dată cu *Convenția de Aplicare a Acordului Schengen*⁹ (cunoscută și sub denumirea de *Convenția Schengen* sau *Schengen II*), semnată la 19 iunie 1990 de aceleași cinci state și în aceeași localitate din Luxemburg, prin care „s-au abrogat controalele la frontierele interne dintre statele semnatare și s-a creat conceptul de frontieră externă“¹⁰. Convenția Schengen a intrat în vigoare la 26 martie 1995 și a furnizat mecanismele juridice și operaționale necesare pentru implementarea eficientă a acordului. În vederea unei gestionări mai eficiente a frontierelor, în baza Convenției a fost creată o politică comună de vize¹¹, cunoscută în prezent sub numele de *Viza Schengen*.

⁷ „Acord între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune“.

⁸ Shichen Wang, „An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?“, în *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, 2016, p. 701, disponibil la: <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-016-0040-0>, accesat la 30.08.2025.

⁹ „Convenție de punere în aplicare a acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune“, în *Official Journal L* 239, 22.9.2000, pp. 19-62, disponibil la: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:42000A0922(02)), accesat la 15.08.2025.

¹⁰ Ministerul Administrației și Internelor, Departamentul Schengen, *Politica europeană în domeniul vizelor*, Editura MAI, 2009, p. 4, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/Documente/utile/catut/Brosura%20pe%20vize-2009-final-dupa%20editura.pdf>, accesată la 2.09.2025.

¹¹ Domeniul vizelor este reglementat în Cap. 3, art. 9-18, iar politica comună de vize a fost dezvoltată ulterior printr-un Cod comunitar al vizelor care va integra și aspectele referitoare la Sistemul Informatic privind Vizele (SIV).

Așadar, scopul principal al acestei convenții a fost eliminarea controalelor la frontierele interne între statele semnatare și stabilirea unei singure frontiere externe a spațiului Schengen la care controalele au fost intensificate și urmau să fie efectuate în conformitate cu un set de reguli convenite de comun acord, prevăzute în articolul 6 din Convenția Schengen, completat de un set de măsuri compensatorii care să împiedice o posibilă periclitate a securității interne în spațiul Schengen.

Tratatul de la Amsterdam adoptat în 1997, intrat în vigoare în 1999, a integrat regulile Schengen în legislația UE, printr-un *Protocol Schengen*¹² atașat, transformându-le într-o parte centrală a politicilor UE (*acquis*-ul Schengen). Același tratat a instituit *Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție* (SLSJ), pe care îl vom analiza într-o secțiune următoare, care ajunge să conțină spațiul Schengen și introduce în plus noi componente și tipuri de cooperare între statele membre Schengen.

Potrivit Convenției Schengen și a reglementărilor ulterioare, Spațiul Schengen este guvernat de un set unic de *reguli comune* care se aplică persoanelor care trec frontierele externe ale UE, precum: tipurile de vize necesare și modul în care trebuie efectuate verificările la frontierele externe în conformitate cu Codul frontierelor Schengen; condițiile de intrare și acordarea vizelor pentru șederi scurte conform politicii comune a vizelor; separarea fluxurilor de pasageri în porturi și aeroporturi, a celor care călătoresc în interiorul spațiului Schengen de cele care sosesc din țări din afara spațiului; stabilirea unor reguli pentru solicitanții de azil; coordonarea între instituțiile cu atribuții la frontieră și cooperarea polițienească sporită (transfrontalieră) dintre statele Schengen pentru combaterea criminalității transfrontaliere; cooperare judiciară prin intermediul unui sistem rapid de extrădare și transferul/recunoașterea executării hotărârilor judecătorești între jurisdicții.¹³

Aceste reguli au fost completate cu o serie de *măsuri compensatorii* menite să contrabalanseze impactul negativ al eliminării controalelor la frontierele interne și să contribuie la combaterea provocărilor comune (migrație ilegală și alte infracționalități transfrontaliere) care pot apărea

¹² „Protocol on the Schengen Acquis Integrated into the Framework of the European Union“, în *Official Journal of the European Union*, C 310/348, 16.12.2004, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0348:0350:EN:PDF>, accesat la 20.07.2025.

¹³ Vezi Convenția Schengen; European Commission, Migration and Home Affairs, „Schengen area“, 27 May 2025, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area_en; și European Union, „Spațiul Schengen“, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/schengen.html>, accesate la: 30.08.2025.

în timpul controalelor la frontierele externe. Așadar, cu scopul de a împiedica o posibilă periclitare a securității interne în spațiul Schengen, au fost reglementate următoarele măsuri compensatorii: instituirea unui regim comun de vize, numit Sistemul de Informații privind Vizele – SIV (dezvoltat începând cu anul 2011, pentru înregistrarea datelor cetățenilor care aplică pentru viză și a datelor biometrice ale cetățenilor terți care trec granițele externe); îmbunătățirea cooperării între autoritățile polițienești, vamale și judiciare ale statelor membre Schengen; crearea și implementarea Sistemului Informatic Schengen – SIS (un sistem polițienesc creat în 1995 pentru schimbul de informații privind anumite categorii de persoane și obiecte).¹⁴

Spațiul Schengen a fost lărgit după fiecare extindere a UE, în prezent incluzând 29 de țări: 25 din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene (Austria, Belgia, Croația, Cehia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Olanda, Polonia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, România și Bulgaria) și 4 țări care nu sunt membre ale UE (Norvegia, Islanda, Liechtenstein și Elveția – state ale Asociației Europene a Liberului Schimb – AELS). Cele trei microstate europene, Monaco, Vatican și San Marino, pot fi, de asemenea, considerate state Schengen *de facto*, deoarece nu au niciun control la frontiere cu țările Schengen din jur.¹⁵ Alte două state membre ale UE nu sunt membre cu drepturi depline ale Spațiului Schengen. Cipru participă la cooperarea consolidată în cadrul Schengen, însă procesul de eliminare a controalelor la frontierele interne se află în curs de desfășurare, iar Irlanda participă la cooperarea judiciară și polițienească și la Sistemul de Informații Schengen, dar își menține propriile politici în materie de vize și controale la frontiere.¹⁶

Cu ocazia celei de a 40-a aniversări a semnării Acordului Schengen, Consiliul UE a aprobat la 12 iunie 2025 *Declarația Schengen* în care se subliniază „angajamentul comun față de securitatea Europei, consolidarea rezilienței și capacitatea de a face față provocărilor actuale“. „În vremuri de instabilitate geopolitică și de evoluție a situației securi-

¹⁴ Vezi Convenția Schengen; Ministerul Afacerilor Interne, „România în Schengen“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/>; și Ministerul Afacerilor Interne, „De la Schengen la Prum“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/Documente/util/catutit/DE%20LA%20SCHENGEN%20LA%20PRUM%20final.pdf>, accesate la 22.07.2025.

¹⁵ S. Wang, *loc. cit.*

¹⁶ European Commission, „History of Schengen“.

tății, UE se angajează să continue să investească într-un spațiu comun fără frontiere interne, asigurând o gestionare solidă a frontierelor externe și un grad ridicat de securitate internă.“ Cele șapte angajamente pe care Consiliul și le propune în vederea menținerii și consolidării funcționării spațiului Schengen sunt: promovarea și protejarea valorilor reprezentate de respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și drepturile omului, într-un spațiu unic de libertate, securitate și justiție; apărarea liberei circulații neîngrădite a persoanelor; dezvoltarea și aprofundarea cooperării în materie de asigurare a respectării legii și a cooperării între agenții; refuzarea intrării celor care nu au drept de intrare și împiedicarea acestora să traverseze frontierele în mod neautorizat, precum și returnarea persoanelor care nu au drept de ședere; consolidarea dimensiunii externe a spațiului Schengen; susținerea unui nivel ridicat de încredere reciprocă între statele membre și abordarea în comun a provocărilor cu care se confruntă spațiul Schengen; investirea într-un spațiu Schengen solid și funcțional – prin intermediul unei finanțări adecvate, al inovării centrate pe factorul uman și al noilor tehnologii, precum și al unei acțiuni proactive.¹⁷

2.2. Reglementarea spațiului Schengen

Chiar și în primii ani după implementarea acordului Schengen, acesta era considerat un acord de cooperare interguvernamentală, mai degrabă, decât un acord european în temeiul legislației UE. Odată cu Tratatul de la Amsterdam din 1999, principiile Schengen au fost incluse în cadrul juridic și instituțional al Uniunii Europene prin intermediul unui protocol anexat tratatului, *Protocolul Schengen* – care prevede cooperarea în spațiul Schengen, și prin introducerea unui nou capitol, Titlu IV – „Vize, azil, imigrație și alte politici privind libera circulație a persoanelor“.¹⁸ Așadar, *acquis*-ul Schengen a fost integrat în corpul principal al legislației comunitare/UE împreună cu două clauze de excepție pentru Irlanda și Marea Britanie, care au ales să rămână în

¹⁷ Council of the European Union, „40 Years and Beyond – Schengen Declaration – A Joint Commitment to Freedom, Security and Justice“, Brussels, 12 June 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/gjrnbywx/st10068en25.pdf>, accesat la 2.09.2025.

¹⁸ „Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului Uniunii Europene, a Tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a anumitor acte conexe“/, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts“, în *Official Journal* C 340, 10/11/1997, pp. 1-144, disponibil la: https://web.archive.org/web/20060110192558/http://www.ier.ro/Tratate/11997D_Amsterdam.pdf, accesat la 30.08.2025.

afara spațiului Schengen. *Acquis*-ul Schengen cuprinde următoarele documente: Acordul Schengen, Convenția de Implementare a Acordului Schengen, deciziile și declarațiile adoptate de către Comitetul Executiv Schengen stabilit în 1990, protocoalele și acordurile de aderare care au urmat, precum și toate regulamentele adoptate de Consiliul UE după 1999.

Ca o evoluție de ordin instituțional, potrivit Acordului Schengen din 1985 și a Convenției din 1990, spațiul Schengen a dispus de un Comitet Executiv și un Secretariat Schengen, iar începând cu 1 mai 1999, Comitetul a fost înlocuit cu Consiliul Schengen¹⁹, iar Secretariatul a fost încorporat în cadrul Secretariatului General al Consiliului UE. De asemenea, noi grupuri de lucru au fost create pentru a asista Consiliul Schengen în activitățile pe care le desfășoară.

Pentru a menține încrederea între state (care trebuie să implementeze individual cadrul Schengen) și recunoașterea reciprocă a implementării regulilor comune, a fost instituit sistemul de guvernanta Schengen. Acesta „permite statelor Schengen să acționeze colectiv, să abordeze provocările comune, să protejeze securitatea și beneficiile călătoriilor pentru milioane de cetățeni“. Guvernanta Schengen implică atât coordonare politică, cât și operațională, se bazează pe reguli comune, monitorizare regulată și cooperare strânsă între autoritățile naționale și instituțiile UE. Guvernanta Schengen are doi piloni principali: Ciclul Schengen²⁰, cu Consiliul Schengen în centrul său, și Mecanismul de evaluare și monitorizare Schengen, coordonat de Comisia Europeană.²¹

Setul de norme care reglementează spațiul Schengen este cunoscut sub numele de *Codul frontierelor Schengen*, așa cum a fost adoptat inițial la 15 martie 2006²² și aplicabil de la 13 octombrie 2006. Acest

¹⁹ Consiliul Schengen reunește miniștrii afacerilor interne din toate țările Schengen pentru coordonarea politicilor, abordarea principalelor provocări și asigurarea implementării corecte a normelor Schengen.

²⁰ Ciclul Schengen a fost instituit în 2002 de către Comisia Europeană și este un cadru structurat pentru evaluarea modului în care țările Schengen implementează și respectă normele comune, care se stabilește anual.

²¹ European Commission, Migration and Home Affairs, „Schengen Governance“, 13 June 2025, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance_en, accesat la 2.09.2025.

²² Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32006R0562>, accesat la 20.07.2025.

cod asigură buna funcționare și securitatea spațiului Schengen, facilitând libera circulație a persoanelor, menținând în același timp controale eficiente la frontierele externe. Codul a fost îmbunătățit la 12 aprilie 2016²³, iar în 2024²⁴ a fost modificat din nou pentru a consolida rezistența spațiului Schengen la amenințări grave, precum imigrația ilegală, urgențele de sănătate publică și instrumentalizarea migranților.

Codul frontierelor Schengen stabilește, așadar, setul de reguli comune care se aplică oricărei persoane care traversează frontierele externe ale spațiului Schengen (pe care le-am menționat deja), condițiile de aderare pentru statele membre și condițiile pentru reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen (pe care urmează să le abordăm).

Normele Schengen se aplică diferit față de trei categorii principale de cetățeni: „cetățenii din interiorul spațiului Schengen a căror circulație este degrevată de orice control la frontieră; cetățenii UE din afara spațiului Schengen, afectați de controale minimale la intrarea în spațiul Schengen; cetățenii din exteriorul Uniunii pentru care sunt stabilite condiții specifice, financiare sau explicații privind motivul și durata vizitei lor în cadrul acestui spațiu“.²⁵

La traversarea frontierelor externe, resortisanții țărilor non-UE care nu beneficiază de libera circulație în temeiul dreptului UE fac obiectul unei verificări amănunțite în conformitate cu condițiile de intrare în țară, inclusiv prin consultarea sistematică a bazelor de date relevante, precum SIS, și verificarea sistemului de informații privind vizele (VIS), dacă persoana în cauză face obiectul obligativității deținerii unei vize. Intrarea unui resortisant al unei țări terțe din afara spațiului Schengen sau din afara UE, care nu beneficiază de libera circulație în temeiul dreptului UE, poate fi refuzată numai printr-o decizie luată de către o autoritate națională competentă, cu precizarea motivelor precise ale refuzului.²⁶

²³ Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), JO L77, 23.3.2016, pp. 1-52, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj?locale=ro>, accesat la 20.07.2025.

²⁴ Regulamentul (UE) 2024/1717 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iunie 2024 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane, JO L, 2024/1717, 20.6.2024, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32024R1717>, accesat la 20.07.2025.

²⁵ Ruxandra Iordache, „Spațiul Schengen“, în Dan Dungaci (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, Vol. II, N-Z, București, Editura RAO, 2017, p. 412.

²⁶ European Union, „Regimul de trecere a frontierelor UE“.

Deși spațiul Schengen dispune de o gamă largă de instrumente pentru a garanta securitatea, dar fără a limita libertatea de circulație, Codul frontierelor Schengen permite statelor membre să *reintroducă controalele la anumite frontiere interne* în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen. Așadar, pentru menținerea unor standarde ridicate de securitate și a unei gestionări eficiente a frontierelor, precum și pentru protejarea liberei circulații și siguranței pentru toți cetățenii, țările pot reintroduce temporar și chiar prelungi controalele la frontierele interne ca măsură de ultimă instanță, în cazuri excepționale, precum amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne a unui stat membru. O amenințare gravă ar putea proveni din: amenințări teroriste sau forme grave de criminalitate organizată; situații de urgență de sănătate publică; o situație excepțională caracterizată de deplasări neautorizate, neașteptate și de amploare ale resortisanților țărilor terțe în statele membre, care exercită o presiune considerabilă asupra resurselor și capacităților generale ale autorităților competente și care ar putea pune în pericol funcționarea generală a spațiului fără controale la frontierele interne; sau evenimente internaționale de proporții.²⁷

Controalele la frontiere pot fi reintroduse în mod excepțional de orice țară care face parte din spațiul Schengen în condițiile de mai sus, inițial pentru cel mult 30 de zile, iar decizia este luată la nivelul fiecărui stat membru Schengen cu informarea prealabilă a celorlalte țări membre Schengen, Parlamentului European, Comisiei Europene și publicului. În urma pandemiei de COVID-19, Codul frontierelor Schengen include în prezent și norme specifice pentru introducerea de măsuri în caz de criză sanitară²⁸. După verificările efectuate de Comisie, dacă se confirmă existența circumstanțelor excepționale, înaintează spre aprobare Consiliului propunerea de introducere a controalelor temporare la frontieră. Statele membre sunt autorizate să prelungească controalele la frontierele interne pentru o perioadă de șase luni, până la maximum de doi ani, pe baza riscurilor de securitate sau a fluxurilor migratorii. În cazul unei situații excepționale majore legate de o amenințare gravă și persistentă, statele membre pot reînnoi, în mod excepțional, reintroducerea controalelor la frontieră dincolo de această perioadă de doi ani, cu maximum de două ori pentru șase luni.²⁹ Reintroducerea temporară a controlului

²⁷ *Idem.*

²⁸ European Union, „Spațiul Schengen“.

²⁹ *Idem.*

la frontierele interne ale unui stat Schengen nu înseamnă și renunțarea la statutul de membru Schengen.

În ultimii 10 ani au existat amenințări grave la adresa securității sau disfuncționalități importante la frontierele externe care au obligat statele membre să reintroducă controale la frontierele interne, așa cum s-a întâmplat din cauza amenințărilor teroriste, în criza migrației sau în contextul pandemiei de COVID-19.

2.3. Operaționalizarea spațiului Schengen

UE și statele sale membre au creat instrumente operaționale care să ajute autoritățile (de poliție și vamă) din întreaga Uniune să coopereze în vederea protecției cetățenilor, combaterii amenințărilor externe, gestionării migrației și securizării frontierelor externe, adică pentru asigurarea securității spațiului Schengen. Cele mai relevante instrumente sunt cele informatice: Sistemul de Informații Schengen (SIS), Sistemul de Informații privind Vizele (VIS), Sistemul de intrare/ieșire (EES); Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS).

Sistemul de Informații Schengen (SIS) este un sistem informatic comun, instituit la nivelul Uniunii Europene și utilizat de statele membre ale Schengen în cadrul cooperării operative. SIS reprezintă cea mai semnificativă măsură compensatorie lansată de primele state semnatare Schengen în 1995, în contextul eliminării verificărilor la frontierele interne, pentru a aborda provocările externe cu care se confruntă spațiul Schengen. SIS este un sistem polițienesc care permite autorităților naționale competente și agențiilor europene, printr-o procedură automată de interogare, să obțină informații referitoare la semnalări privind persoane și obiecte. Inițial, utilizarea datelor conținute în SIS erau folosite în sprijinul arestării unei persoane căutate, protecției unei persoane vulnerabile dispărute sau confiscării unui obiect ilegal sau furat. Ulterior, informațiile obținute sunt folosite în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală pentru controalele persoanelor la frontierele externe sau pe teritoriul național și pentru eliberarea vizelor și a permiselor de ședere.³⁰

³⁰ Poliția de Frontieră Română, „Sistemul de Informații Schengen de a doua generație SIS II”, 20 Decembrie 2023, disponibil la: <https://www.politiadefrontiera.ro/ro/main/i-sistemul-de-informatii-schengen-de-a-doua-generatie-sis-ii-36581.html>, accesat la 2.09.2025.

În plus, potrivit prevederilor din Titlului IV al Convenției Schengen (art. 92-119), fiecare stat membru are responsabilitatea de a crea un sistem informatic național (NSIS) în care să introducă toate datele relevante despre persoanele care ar putea reprezenta o amenințare la adresa ordinii publice și a securității, și despre bunurile furate sau pierdute, conectate la un sistem central (C-SIS), pentru a face schimb de informații. Așadar, SIS este compus dintr-un sistem central, secțiuni naționale și o infrastructură de comunicații între sistemul central și secțiunile naționale. Toate sistemele naționale sunt conectate online cu sistemul central, localizat la Strasbourg. SIS a fost completat de o altă rețea, cunoscută sub numele de SIRENE (care oferă informații suplimentare la intrarea națională).

Noile inovații în tehnologia informației și necesitatea identificării unor modalități mai eficiente în combaterea criminalității organizate și gestionarea adecvată a migrației în Europa au determinat autoritățile de aplicare a legii să realizeze o variantă îmbunătățită a acestui sistem informatic care urma să fie implementată în 2007. Intermediar, în septembrie 2007, a fost inițiat un nou proiect, numit SISone4all, care să reducă la minimum întârzierile în ridicarea controalelor la frontierele interne, utilizând în același timp SIS I, iar statele candidate la Schengen erau obligate să implementeze acest proiect. Dezvoltarea noului SIS cu mai multe funcții adăugate a reprezentat un obstacol tehnic în calea extinderii Schengen către noi state membre ale UE, care au aderat în 2004.

SIS I a fost actualizat abia în 2013, primind funcționalități suplimentare, cum ar fi posibilitatea de a adăuga amprente digitale și fotografii la alerte, primind denumirea de SIS II.³¹ În noiembrie 2018 SIS II a fost reînnoit cu noi alerte, date actualizate și funcționalități îmbunătățite, devenind operațional din 2023. Acesta cuprinde mai multe categorii de semnalări pentru identificarea persoanelor dispărute, precum date biometrice (urme papilare digitale, date ADN), prelucrarea datelor necesare pentru executarea mandatului european de arestare și decizii de returnare emise de statele membre cetățenilor terți cu ședere ilegală într-un stat membru Schengen.³²

³¹ Consiliul European, Consiliul UE, „Consolidarea frontierelor externe ale UE“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/strengthening-external-borders/>, accesat la 30.08.2025.

³² European Commission, Migration and Home Affairs, „Schengen Information System“, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-information-system_en, accesat la 30.08.2025.

Din punct de vedere operațional, SIS II este cel mai important instrument de cooperare pentru autoritățile de frontieră, imigrație, poliție, vamă și judiciar din UE și din țările asociate Schengen, precum și cel mai utilizat și mai mare sistem de partajare a informațiilor pentru securitate și gestionarea frontierelor în Europa. Astfel, SIS II preia rolul important de a compensa desființarea controalelor la frontierele interne și facilitează libera circulație a persoanelor în spațiul Schengen.

Statele membre au creat și dezvoltat și alte instrumente operaționale pentru a oferi mai multă securitate cetățenilor europeni, precum agențiile europene: FRONTEX (Agenția UE pentru gestionarea frontierelor), EUROPOL (Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii) și EUROJUST (Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală).

În urma atacurilor teroriste din 11 septembrie 2001, liderii europeni au considerat că sunt necesare o mai bună gestionare a frontierelor externe ale UE și crearea de capacități sporite pentru a putea combate terorismul, rețelele de imigrație ilegală și traficul de ființe umane, droguri sau arme. În cadrul Consiliului European de la Laeken din 14 și 15 decembrie 2001, statele membre au discutat despre asumarea solidarității și responsabilității comune în gestionarea frontierelor externe ale UE și în acest sens au lansat ideea creării unui corp european de polițiști de frontieră care să preia conducerea politicii comune a UE privind gestionarea frontierelor sale externe.³³

În 2004, Consiliul European a aprobat Regulamentul (CE) 2007/2004 de înființare a *Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe (Frontex)*, care reprezenta ramura operațională la nivelul UE pentru coordonarea cooperării între statele membre în domeniul gestionării frontierelor externe.³⁴ Această agenție, cu sediul la Varșovia (Polonia), urma să sprijine sistemele naționale ale țărilor UE și din spațiul Schengen în toate aspectele legate de gestionarea frontierelor, de la sprijinul pe teren, formarea polițiștilor naționali de frontieră, combaterea criminalității transfrontaliere, supravegherea aeriană și colectarea de informații până la sprijinirea procedurilor de returnare și identificarea de noi tehnologii³⁵. Agenția a devenit funcțională începând

³³ S. Bertozzi, *loc. cit.*, p. 8.

³⁴ Consiliul UE, *Spațiul Schengen, Poarta ta către libera circulație în Europa*.

³⁵ European Union, „Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene”, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 349/1, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=celex:32004R2007>, accesat la: 30.08.2025.

cu 1 octombrie 2005, în contextul unui mediu politic ostil, din cauza rezultatului negativ din Franța și Olanda privind referendumul pentru Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa. Mai multe capitale naționale au privit cu neîncredere acest instrument, considerat inefficient și incapabil să ajute statele membre solicitante să facă față situațiilor dificile.³⁶

Scopul principal al acestor echipe multinaționale comune era de a sprijini, nu de a înlocui, polițiștii de frontieră naționali în îndeplinirea atribuțiilor lor, în special în zonele riscante care necesitau o supraveghere sporită. Agențiile de frontieră ale țărilor gazdă își păstrau atribuțiile de control, iar personalul din noua agenție era obligat să se supună instrucțiunilor țării în care sunt desfășurate.

Frontex a fost reformat în 2016³⁷ primind denumirea de *Agenția Europeană pentru Frontiere și Garda de Coastă*, iar în 2019³⁸ a fost redenumit *Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă*. Mandatul agenției a fost semnificativ extins, pentru a sprijini statele membre în legătură cu combaterea criminalității transfrontaliere, abordarea mai eficientă a provocărilor legate de migrație (inclusiv returnările de migranți ilegali) și a altor potențiale amenințări la frontierele externe ale UE.

În plus, a fost creat un corp permanent, al cărui personal operațional poate ajunge până la 10.000 de membri până în 2027, format din personalul operațional recrutat direct de către agenție, cât și din personalul operațional detașat de statele membre. Corpul permanent este compus din trei categorii de ofițeri. Acestea includ personalul Frontex și ofițerii trimiși din statele membre ale UE către agenție în misiuni pe termen lung sau scurt, precum și o rezervă care poate fi activată în perioade de criză.³⁹

³⁶ S. Bertozzi, *loc. cit.*, p. 13.

³⁷ European Union, EUR-lex, Regulamentul (UE) 2016/1624 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2016, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 251/1, 16.09.2026, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TEXT/?uri=CELEX:32016R1624>, accesat la 30.08.2025.

³⁸ European Union, EUR-lex, Regulamentului (UE) 2019/1896 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 295, 14.11.2019, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=ro>, accesat la 30.09.2025.

³⁹ Frontex, „Standing Corps”, disponibil la: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/>, accesat la 30.08.2025.

2.4. Procedura de aderare a unui stat membru al UE la Spațiul Schengen

Nu toate statele care aderă la UE devin automat state Schengen. Aderarea la spațiul Schengen este atât o decizie politică asumată odată intrarea în vigoare a calității de membru al UE, cât și o asumare a Acordului Schengen și a îndeplinirii unor condiții prealabile. Ca parte a procesului de aderare la UE, țările candidate trebuie să adopte și sistemul de guvernanță Schengen, adică alinierea normelor naționale la toate cerințele Schengen și construirea unor sisteme naționale pentru punerea în aplicare. Toate normele Schengen sunt obligatorii în momentul aderării, dar unele se aplică ulterior.

Țările care doresc să adere la spațiul Schengen trebuie să îndeplinească o listă de condiții prealabile (tehnice). În primul rând, să-și asume responsabilitatea pentru controlul/gestionarea eficientă a frontierelor externe în numele celorlalte state membre ale Schengen și să dovedească capacitatea de a elibera vize Schengen uniforme, în vederea asigurării unui nivel ridicat de securitate pentru întregul spațiu Schengen. În al doilea rând, să implementeze *acquis*-ul Schengen care implică adoptarea și respectarea setului comun de reguli ale Acordului Schengen în domenii cum ar fi controalele la frontiere (terestre, maritime și aeriene), eliberarea vizelor, cooperarea polițienească și protecția datelor cu caracter personal. În al treilea rând, ca membru aspirant, trebuie să demonstreze cooperarea (polițienească) eficientă cu agențiile de aplicare a legii din alte state membre pentru a asigura un nivel ridicat de securitate internă odată ce controalele la frontierele interne vor fi eliminate. În al patrulea rând, să aibă capacitatea tehnică de a se conecta la Sistemul de Informații Schengen și a-l utiliza pentru schimbul de informații cu celelalte state membre, pentru menținerea securității spațiului intern și gestionarea frontierelor.⁴⁰

Pentru a fi eligibil de a deveni stat membru Schengen, cu eliminarea controalelor la frontierele interne ca etapă finală, statul candidat trebuie să treacă printr-un proces de evaluare periodică realizat de către experții delegați de statele membre, Consiliu și Comisie, în care sunt verificate îndeplinirea condițiilor menționate. Acest proces este coordonat de Comisia Europeană în strânsă cooperare cu statele membre în cadrul Mecanismului de Evaluare Schengen instituit prin Regulamentul (UE)

⁴⁰ S. Wang, *loc. cit.*, p. 702.

nr. 1053/2013. Pentru ca teritoriile statelor candidate să devină parte a spațiului Schengen, este nevoie de acordul tuturor statelor Schengen.⁴¹ După ce evaluarea confirmă că un stat membru este pregătit să adere pe deplin la spațiul Schengen, toți ceilalți membri Schengen trebuie să aprobe decizia în unanimitate, după consultarea Parlamentului European, iar raportul final al Grupului de Evaluare Schengen va fi prezentat Consiliului UE care va emite decizia care va autoriza eliminarea controalelor la frontierele interne.⁴²

Pentru a le ajuta să îndeplinească toate cerințele conținute în *acquis*-ul Schengen, viitoarele state membre beneficiază de un instrument financiar, cunoscut sub numele de „Facilitatea Schengen“, pentru finanțarea acțiunilor la noile frontiere externe ale Uniunii, precum: construcția, renovarea sau modernizarea infrastructurii de trecere a frontierei și a clădirilor aferente; investiții în echipamente operaționale și de infrastructură la frontierele externe ale UE; modernizarea reprezentanțelor diplomatice și consulare; implementarea SIS II și VIS; formarea operațională și lingvistică a polițiștilor de frontieră.⁴³

Aderarea la Spațiul Schengen oferă o serie de *avantaje/beneficii* cetățenilor europeni și statelor membre. Eliminarea controalelor la frontierele interne (terestre și aeriene) oferă, în primul rând, libertate de mișcare atât cetățenilor europeni, care pot circula fără pașaport în spațiul Schengen, ci doar cu un document de identitate valabil, cât și resortisanților țărilor terțe care obțin viza Schengen. În al doilea rând, facilitează libera circulație a bunurilor, serviciilor și capitalurilor în țările membre, aducând beneficii economice întreprinderilor/companiilor. În plus, datorită simplificării operațiunilor de călătorie și de afaceri, stimulează turismul, comerțul și investițiile, contribuind semnificativ la o mai bună funcționare a pieței unice europene.⁴⁴ Datorită existenței spațiului Schengen, comerțul intra-UE a depășit 4.100 de miliarde EUR în 2024, iar țările Schengen au ajuns să fie destinația cea mai vizitată din lume, atrăgând 40 % din turismul internațional⁴⁵.

⁴¹ Consiliul European, Consiliul UE, „Spațiul Schengen pe înțelesul tuturor“.

⁴² European Union, „Spațiul Schengen“.

⁴³ European Commission, „Background on Schengen enlargement“, Dec. 20, 2007, disponibil la: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_07_619, accesat la 30.08.2025.

⁴⁴ European Commission, „Schengen Area“.

⁴⁵ Consiliul European, Consiliul UE, „Spațiul Schengen: Consiliul aprobă o declarație pentru a marca cea de a 40-a aniversare și își reînnoiește angajamentul față de zona comună de călătorie“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2025/06/12/schengen-council-approves-declaration-to-commemorate-40th-anniversary-and-renew-its-commitment-for-the-common-travel-area/>, accesat 2.10.2025.

În al treilea rând, produce o mobilitate sporită facilitând circulația lucrătorilor, studenților și cercetătorilor, completând astfel deficitul de forță de muncă în statele europene și, în plus, promovează schimburile culturale între țări.

În materie de securitate, setul de reguli comune Schengen asigură cetățenilor europeni protecția datelor cu caracter personal împotriva oricărei încălcări a drepturilor fundamentale, iar măsurile compensatorii oferite statelor (coordonare și schimb direct de informații între forțele de poliție și vamă) contribuie la întărirea securității la granițele externe ale Uniunii, adică la combaterea criminalității transfrontaliere, terorismului, a imigrației ilegale și a altor posibile provocări.

3. Instituirea și evoluția Spațiului European de Libertate, Securitate și Justiție

La nivelul Uniunii Europene, *securitatea internă* se referă la protejarea spațiului european aflat între granițele externe ale Uniunii de provocările cauzate de efectele colaterale ale eliminării controalelor la frontieră din spațiul Schengen și, de asemenea, la garantarea valorilor europene comune și asigurarea respectării drepturilor fundamentale ale cetățenilor europeni.

Vom examina în continuare instituirea *Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție* (SLSJ) la nivelul Uniunii Europene, care s-a sprijinit pe normele și principiile deja existentului spațiu Schengen și împreună cu care formează „spațiul juridic comun fără frontiere al blocului comunitar”⁴⁶. De la instituirea sa prin Tratatul de la Amsterdam din 1997/1999, SLSJ „a devenit inseparabil de spațiul Schengen”⁴⁷, care, așa cum am arătat deja, permite libera circulație a persoanelor (alături de circulația mărfurilor, bunurilor și serviciilor) datorită eliminării controalelor la frontierele interne ale statelor și întărește granițele externe ale Uniunii. SLSJ cuprinde toate statele membre ale UE și susține domenii de cooperare în plus față de cele prevăzute în *acquis*-ul Schengen.

SLSJ este un proiect politic care cuprinde ca domenii afacerile interne, migrația, justiția și drepturile fundamentale, iar competențele

⁴⁶ Camino Mortera-Martínez, *Is there a future for the EU's area of freedom, security and justice? A plan to build back trust*, Centre for European Reform, London, Brussels, Berlin, January 2022, p. 3, disponibil la: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_future_JHA_25.1.22.pdf, accesat la 2.09.2025.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 2.

privind gestionarea SLSJ sunt partajate între instituțiile UE și statele membre. Punctul de plecare al SLSJ are la bază aceleași principii ca și Acordul Schengen inițial din 1985, cu toate îmbunătățirile ulterioare cuprinse în legislația UE, dar care include în plus și mecanisme de cooperare judiciară în domeniul dreptului civil și penal.

Înainte de crearea UE prin Tratatul de la Maastricht, cooperarea între statele membre în domeniul securității și justiției se desfășura la nivel interguvernamental, în afara cadrului Comunităților Europene, la fel cum s-a întâmplat în domeniul liberei circulații a persoanelor prin Acordul Schengen. Creat încă de la 15 aprilie 1960 odată cu înființarea BENELUX, *TREVI*⁴⁸ a devenit funcțional abia începând cu 29 iunie 1976. Acest grup reunea miniștrii Justiției și Afacerilor Interne din statele membre și avea mandat să pună în practică măsuri pentru combaterea terorismului și a traficului de droguri și, în plus, să abordeze problemele legate de activitatea polițienească transfrontalieră între statele membre ale Comunităților Europene. *TREVI* a fost integrat în cel de-al treilea pilon al UE odată cu adoptarea Tratatului de la Maastricht.

Tratatul de la Maastricht din 7 februarie 1992, intrat în vigoare în 1993, a împărțit Uniunea Europeană în trei piloni⁴⁹, fiecare cu puteri legislative diferite. Cel de-al treilea pilon, intitulat *Justiție și Afaceri Interne* (JAI), avea ca scop cooperarea între statele membre în domeniile menționate deja și oferea noi instrumente pentru coordonarea acțiunilor fără ca statele membre să sacrifice o mare parte din suveranitate. Acest pilon a fost organizat pe bază interguvernamentală, cu o implicare redusă a instituțiilor supranaționale ale UE, cum ar fi Comisia Europeană și Parlamentul European. Nefiind un domeniu integrat/comunitar, deciziile se luau prin votul unanim al Consiliului.

Tratatul de la Amsterdam din 1997/1999 a fost primul document cu valoare juridică care a introdus sintagma de „spațiu de libertate, securitate și justiție“, arătând o evoluție în privința securității spațiului Schengen și a siguranței cetățenilor europeni. Tratatul afirmă că unul dintre principalele obiective ale UE ar trebui să fie „menținerea și dezvoltarea Uniunii ca un spațiu de libertate, securitate și justiție, în interiorul căruia libera circulație a persoanelor este asigurată, în corelare

⁴⁸ *TREVI* este acronimul de la Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale, cf. „Grupul *TREVI*“, disponibil la: <https://ro.scribd.com/doc/202613877/Grupul-Trevi>, accesat la 2.09.2025.

⁴⁹ Primii doi piloni fiind: Comunitățile Europene, un pilon supranațional și Politica externă și de securitate comună (PESC), un pilon interguvernamental.

cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen”⁵⁰. Tratatul de la Amsterdam dezvoltă domeniile JAI astfel: la Titlul III (în Tratatul de instituire a Comunității Europene/TCE) prevede *Vizele, azilul, imigrarea și alte politici legate de libera circulație a persoanelor* (art. 61-69), iar titlul VI (în Tratatul privind Uniunea Europeană/TUE) *Dispoziții privind cooperarea polițienească și judiciară în materie penală*. Deși nu se punea problema apariției unui veritabil drept penal european, obiectivul declarat era crearea unui „spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere” căruia i-a fost oferit un instrument de cooperare în materie penală care obligă statele membre să atingă anumite obiective, lăsându-le în același timp o marjă de suveranitate.

După 1999, UE a elaborat mai multe planuri de acțiune și strategii pentru punerea în aplicare a SLSJ. Primele au fost programele multi-anuale care fac referire la securitatea internă, adoptate la Tampere – Finlanda (1999-2004) și Haga – Olanda (2005-2009) care au avut ca scop să ofere o direcție politică domeniului JAI din cadrul SLSJ, un domeniu care s-a dovedit dificil de implementat din cauza rezistenței pe care o opuneau statele naționale, deoarece afecta așa-numitul „nucleu dur” al suveranității lor. Din 1999 și până în 2015, când a debutat criza migrației, „JAI a rămas o parte relativ obscură a politicii UE și a reprezentat foarte puțin interes public”⁵¹.

Deviza „spațiu de libertate, securitate și justiție” a fost preluată și de *Tratatul de la Lisabona*⁵² semnat la 17 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, care a oferit o vizibilitate mai mare SLSJ și a extins competența UE în domeniile acestuia. Tratatul a eliminat sistemul celor trei piloni instituit la Maastricht și a oferit o nouă organizare fostului pilon III. Ca atare, o întreagă secțiune din Tratatul

⁵⁰ Titlul I, art. 2/Articolul B, din „Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului Uniunii Europene, a Tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a anumitor acte conexe/Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, în Official Journal C 340, 10/11/1997, pp. 1-144, disponibil la: <https://web.archive.org/web/20060110192558/>; http://www.ier.ro/Tratate/11997D_Amsterdam.pdf, accesat la 2.09.2025.

⁵¹ C. Mortera-Martínez, *op. cit.*, p. 3.

⁵² Tratatul de la Lisabona cu denumirea oficială de *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, accesat la: 2.09.2025.

privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) este dedicată *Spațiului UE de libertate, securitate și justiție* (titlul V, art. 67-89), care cuprinde norme generale (art. 67-76), precum și capitole specifice (art. 78-89).

Articolul 67 alin. 1 al TFUE stabilește că „Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre“, iar la alin. 3 prevede că UE urmărește „să asigure un înalt nivel de securitate prin măsuri de prevenire și combatere a criminalității, a rasismului și a xenofobiei, prin măsuri de coordonare și de cooperare între autoritățile polițienești și judiciare și alte autorități competente, precum și prin recunoașterea reciprocă a deciziilor judiciare în materie penală și, după caz, prin apropierea legislațiilor penale“ ale statelor membre ale UE. La alin. 4 precizează că „Uniunea facilitează accesul la justiție, în special pe baza principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare și extrajudiciare în materie civilă“.

Capitolele specifice vizează: *Politicile privind controalele la frontiere, azilul și imigrarea* (Cap. 2, art. 77-80); *Cooperarea judiciară în materie civilă* (Cap. 3, art. 81); *Cooperarea judiciară în materie penală* (Cap. 4, art. 82-86); *Cooperarea polițienească* (Cap. 5, art. 87-89) – și sunt acele politici transferate de la fostul pilon III, *Justiție și Afaceri Interne* (JAI) cum era în Tratatul de la Maastricht, acel domeniu interguvernamental menit a proteja cetățenii și spațiul intern european. Pentru a îmbunătăți cooperarea polițienească și judiciară în Europa, Tratatul de la Lisabona a conferit noi competențe instituțiilor UE. Comisia Europeană a primit competența de a propune legi pe subiecte precum migrația, azilul, dreptul penal și cooperarea polițienească și a dobândit capacitatea de a iniția proceduri împotriva statelor membre pentru nerespectarea normelor europene. Consiliul de Miniștri și Parlamentul European puteau fiecare să modifice, să respingă sau să aprobe aceste propuneri, care, odată acceptate, deveneau legi ale UE și intrau sub supravegherea Curții Europene de Justiție.

Tratatul prevede în mod specific că „securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru“ (articolul 4 alineatul (2) din TUE). Însă Tratatul conferă Uniunii competența de a legifera în materie penală, iar principiul fondator al dreptului penal al UE este egalitatea suverană a statele membre în fața legii. Art. 82 alineatul (1) din TFUE prevede: „cooperarea judiciară în materie penală în cadrul Uniunii se bazează pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor

judecătorești și a actelor judiciare“. În principiu, deciziile luate de o autoritate judiciară dintr-un stat membru pot fi executate direct de o autoritate judiciară dintr-un alt stat membru, fără ca aceasta din urmă să revizuiască decizia.

Deși statele membre rămân în continuare responsabile pentru menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale, se mai precizează că acestea nu reușesc individual să abordeze provocările în materie de securitate care vin din afara UE sau sunt de natură transfrontalieră, astfel încât articolul 68 din TFUE conferă Consiliului European responsabilitatea de a elabora orientările strategice legislative și operaționale în cadrul SLSJ.

Competențele pe aceste domenii ale SLSJ rămân în continuare partajate între Uniunea Europeană și statele sale membre. Dar această reformare a politicilor din fostul domeniu al JAI care reglementează SLSJ „ajunge să reprezinte întâi interesele comunitare din punct de vedere decizional și al competenței judiciare atribuite Curții Europene de Justiție de la Luxemburg, și în plan secundar interesele specifice ale statelor“. Pentru a susține domeniul afacerilor interne și pentru a proteja cetățenii europeni și noneuropeni care se află pe teritoriul UE împotriva provocărilor de securitate, UE a completat prevederile acestui tratat cu o serie de instrumente: sistemul european comun de azil, rețeaua judiciară europeană, mandatul european de arestare, Agenda europeană privind migrația (2015) etc.⁵³

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul European din decembrie 2009 a adoptat *Programul de la Stockholm*, „O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora“, care a stabilit prioritățile UE privind consolidarea SLSJ pentru următorii 5 ani (2010-2015) și planul de acțiune privind punerea în aplicare a acestor priorități politice⁵⁴. Programul de la Stockholm a urmărit depășirea obstacolelor întâmpinate din partea statelor membre cu privire la implementarea politicilor din domeniul justiției și afacerilor interne, constatate în aplicarea programelor anterioare, adoptate la Tampere și Haga. Acesta viza instituirea unui spațiu european de

⁵³ Sanda Cincă, *Societate și securitate. Curiosul drum al UE*, București, Editura ISPRI „Ion I. C. Brătianu“, 2022, p. 193.

⁵⁴ European Union, EUR-Lex, „The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens“, *Official Journal of the European Union*, 2010/C 115/01, disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2010%3A115%3ATOC, accesat la: 2.09.2025.

justiție eficient, cu scopul de a depăși fragmentarea în acest domeniu, și se concentra pe interesele generale ale cetățenilor, adică protejarea drepturilor fundamentale (protecția datelor, gestionarea informațiilor și stabilirea temeiului juridic internațional pentru utilizarea datelor cu caracter personal) – practic mijloace necesare pentru a progresa în aplicarea recunoașterii reciproce în procedurile civile și penale.

În martie 2010, Consiliul European a aprobat *Strategia de securitate internă a UE*⁵⁵, intitulată „Către un model european de securitate“, al cărei obiectiv principal era acela de a crea o agendă comună a riscurilor și amenințărilor de natură internă inerente caracterului dinamic și global al secolului XXI și să formuleze o politică internă de securitate europeană.

În anul 2015, după atacurile teroriste asupra sediului publicației satirice franceze *Charlie Hebdo*, Comisia Europeană a înlocuit această strategie cu *Agenda europeană privind securitatea pentru perioada 2015-2020*, o agendă comună a statelor membre și a instituțiilor UE pentru abordarea comună a amenințărilor la adresa securității interne pentru următorii 5 ani, a cărei punere în practică se bazează pe cooperare.⁵⁶

Ca răspuns la atacurile teroriste de la Bruxelles din luna martie 2016, Comisia Europeană a propus înființarea Uniunii de Securitate în temeiul articolului 67 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) care să se concentreze în principal pe noile probleme de securitate internă și judiciară și care să implementeze „securitatea Schengen“.

*Strategia UE privind Uniunea Securității (2020-2025)*⁵⁷, publicată în iulie 2020, stabilește domeniile prioritare – de la combaterea terorismului la crimă organizată, până la schimbul de informații și controale la frontiere –, instrumentele și măsurile care urmează să fie dezvoltate în următorii 5 ani. Documentul reiterează responsabilitatea primară a statelor membre în domeniul securității, dar propune o abordare

⁵⁵ European Union, „Internal security strategy for the European Union. Towards a European security model“, March 2010, disponibilă la: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01ecea40-3706-443e-8fe4-043ef5a2f438/>, accesat la: 2.09.2025.

⁵⁶ European Union, „Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Agenda europeană privind securitatea pentru perioada 2015-2020“, [COM(2015) 185 final, 28.4.2015], disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A52015DC0185>, accesat la 2.09.2025.

⁵⁷ Comisia Europeană, „Comunicare a Comisiei referitoare la Strategia UE privind uniunea securității“, COM(2020) 605 final, Bruxelles, 24.7.2020, disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020DC0605>, accesat la: 2.09.2025.

„cuprinzătoare“ privind abordarea amenințărilor contemporane printr-un efort dublu integrat de combatere, alături de agențiile UE cu atribuții în Spațiul Schengen (Europol, Eurojust și Frontex), care au primit mandate și mijloace extinse, devenind furnizori de securitate internă⁵⁸.

Până în prezent, UE a adoptat și alte documente strategice care cuprind referiri la securitatea internă și protejarea cetățenilor. *Agenda Strategică a UE pentru anii 2019-2024* stabilește că „protejarea cetățenilor și a libertăților“ este una dintre cele 4 priorități europene, iar actuala *Agendă Strategică pentru 2024-2029* stabilește că unul dintre cei trei piloni ai strategiei este „O Europă puternică și sigură“, care se bazează pe următoarele priorități: combaterea criminalității organizate, a radicalizării, a terorismului și a extremismului violent; consolidarea capacităților în materie de reziliență, de pregătire, de prevenire a crizelor și răspuns la acestea, în vederea protejării cetățenilor și a societăților împotriva diferitelor crize, cum ar fi dezastrele naturale și urgențele sanitare; o abordare cuprinzătoare în domeniul migrației și al gestionării frontierelor⁵⁹.

4. Implicațiile aderării la Spațiul Schengen pentru statele membre ale UE

Crearea spațiului Schengen și a SLSJ în cadrul UE are implicații profunde pentru statele membre în ceea ce privește suveranitatea, cooperarea sporită și drepturile fundamentale. „Suveranitatea absolută asupra frontierelor naționale, care fusese considerată una dintre cele mai sacre rămășițe lăsate moștenire prin Pacea de la Westfalia din 1648“,⁶⁰ a fost erodată de avansul continuu al construcției/integrării europene și nu a reușit să țină pasul cu o lume în schimbare. Altfel spus, „monopolul frontierelor“ a fost distrus de forțele imprevizibile ale lumii globalizate de astăzi. Ca atare, deși au continuat să își păstreze jurisdicția deplină asupra controlului și supravegherii frontierelor naționale, statele membre au realizat că nu pot face față individual gestionării frontierelor externe ale UE și au dorit să-și asume măsurile specifice oferite de cooperarea în cadrul spațiului Schengen.

⁵⁸ S. Cincă, *op. cit.*, p. 195.

⁵⁹ Consiliul European, Consiliul UE, „Agenda strategică 2024-2029“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>, accesat la 2.09.2025.

⁶⁰ S. Bertozzi, *loc. cit.*, p. 8.

În conformitate cu legislația UE, dimensiunea interstatală a solidarității predomină în cadrul spațiului Schengen. Statele membre ale Uniunii Europene au renunțat la o parte din suveranitatea lor și și-au pus în comun resursele financiare și umane în încercarea de a gestiona mai eficient frontierele externe ale Europei, în vederea abordării provocărilor transfrontaliere și asigurării în același timp a securității și a unei justiții corecte.

Așadar, primul impact semnificativ al aderării la spațiul Schengen și al cooperării în domeniile aparținând SLSJ vizează *suveranitatea statelor*, deoarece implică un transfer de competență de la statele membre la nivelul UE, în special în domenii considerate în mod tradițional ca fiind funcții statale de bază, cum ar fi controlul frontierelor și justiția penală. Suveranitatea națională este astfel partajată și exercitată la nivelul UE. Cu toate acestea, statele membre își păstrează un anumit control, mai ales în domeniul azilului și migrației.

În al doilea rând, SLSJ încurajează o *cooperare sporită* între statele membre în domeniile justiției și afacerilor interne. Facilitând libera circulație a persoanelor, statele trebuie să abordeze și provocările comune. De aceea, cooperarea include luarea anumitor măsuri, precum mandatul european de arestare și dezvoltarea unor standarde comune pentru azil și imigrație care trebuie implementate la nivel național. În plus, cooperarea atrage și participarea statelor la acțiuni externe, cum ar fi cooperarea cu țări terțe privind gestionarea frontierelor și combaterea criminalității transfrontaliere.

În al treilea rând, provocările cu care se confruntă spațiul Schengen necesită găsirea și menținerea unui echilibru între asigurarea securității și *protejarea drepturilor fundamentale*. Carta Drepturilor Fundamentale a UE servește drept cadru pentru protejarea acestor drepturi și Agenția pentru Drepturi Fundamentale ajută la monitorizarea și promovarea lor. Cu toate acestea, când se trece la implementarea politicilor specifice, în special în domenii precum supravegherea și partajarea datelor, pot apărea potențiale încălcări ale vieții private și ale libertăților civile.

Privind retrospectiv, statele membre au fost în mare parte dispuse să coopereze între ele, au respectat și aplicat setul comun de reguli care reglementează gestionarea frontierelor externe, azilul și migrația în vederea combaterii riscurilor și provocărilor de securitate apărute, arătând astfel că „a existat un grad ridicat de încredere reciprocă între ele” și

au înțeles că trebuie „să partajeze atât beneficiile cât și poverile”⁶¹. Dar această încredere reciprocă s-a erodat în ultimii ani și s-a văzut cu ocazia gestionării crizei migranților și a pandemiei de COVID-19.

5. Provocările spațiului Schengen și abordarea crizelor

Dincolo de avantajele economice și libertățile de care beneficiază statele și cetățenii europeni odată cu aderarea la spațiul Schengen, eliminarea controalelor la frontierele interne și gestionarea ineficientă a frontierelor externe, mai ales în statele cu frontieră externă mai vulnerabilă, pot avea un impact negativ pentru securitatea internă a statelor. Spre exemplu, printre provocările imigrației se numără riscul crescut de migrație ilegală sau o presiune asupra sistemelor de securitate socială ale unor state membre preferate de imigranți.

Unele state membre pot suporta o povară disproporționată a costurilor de control la frontiere și de gestionare a migrației. Alte state pot experimenta o mai mare presiune asupra sistemelor lor de securitate și protecție socială, odată cu creșterea numărului de imigranți care solicită beneficii sociale. Deși libera circulație este benefică pentru afaceri, schimbările frecvente în reglementările privind controalele la frontieră pot crea dificultăți pentru companiile care operează la nivel transfrontalier. De asemenea, menținerea unui echilibru între libertatea de mișcare și siguranța cetățenilor reprezintă o provocare continuă.

Pentru prevenirea riscurilor aduse de eliminarea controalelor la frontiere, statele pot apela, așa cum am arătat, la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în cazuri excepționale. Pentru protecția cetățenilor, statele Schengen pot apela la setul de reguli care asigură protecția datelor cu caracter personal împotriva oricărei încălcări a drepturilor fundamentale, iar pentru combaterea terorismului, crimei organizate, traficului de ființe umane și a imigrației ilegale, la măsurile compensatorii, precum cooperarea transfrontalieră și supravegherea/urmărirea transfrontalieră a infractorilor prin Sistemul Informatic Schengen.

În ultimii 10 ani, Spațiul Schengen și SLSJ al UE s-au confruntat cu mai multe atacuri teroriste, o criză a migrației și o pandemie. În cadrul cooperării dintre statele membre pentru combaterea efectelor acestor crize au fost puse, inevitabil, în discuție subiecte precum frontierele UE, statul de drept și valorile Europei în general.

⁶¹ C. Mortera-Martínez, *op. cit.*, p. 6.

În 2015, confruntată cu sosirea unui mare număr de persoane care se refugiau în spațiul european din cauza conflictelor sângeroase din Siria și Libia, UE s-a aflat de atunci în centrul unei dezbateri politice aprinse despre frontiere, drepturile omului și economia Europei. Numărul mare de imigranți/refugiați/solicitanți de azil a sufocat și destabilizat Uniunea. Dezbaterile s-au îndreptat către incapacitatea sa de a face față primirii acestora și s-a pus problema alegerii între menținerea „frontierelor deschise pentru toți” și „fortăreața Europa” (închiderea granițelor externe), creând cea mai gravă criză de frontieră din istoria UE. Au apărut dezbateri politice aprinse între statele membre de la granițele externe (precum Italia, Grecia și Spania) pe unde intrau refugiații și țările de destinație (în special Germania, Suedia și Olanda) preferate atât de imigranți, cât și pentru solicitanții de azil.⁶²

Unele state considerau că suportau o povară disproporționată în protejarea frontierelor externe ale Schengen, altele considerau că primeau mai mulți solicitanți de azil decât le era convenit, iar altele nu doreau deloc să accepte potențiali refugiați. În final, dezacordurile privind coatele, solidaritatea și responsabilitatea comună pentru gestionarea crizei migrației au accentuat o linie de demarcație mai veche între statele din Europa de Vest și statele din Europa Centrală și de Est, cu privire la respectarea statului de drept și a drepturilor fundamentale. Pentru gestionarea crizei de frontieră apărute din cauza creșterii fluxurilor de imigranți din anii 2015-2016, cele mai importante soluții au fost adoptarea *Agendei privind migrația* la 13 mai 2015 și încheierea Acordului UE-Turcia din 20 martie 2016.

În 2016, când Atena părea incapabilă să controleze fluxurile masive de oameni care încercau să traverseze spațiul maritim spre Europa, discuțiile despre un mini-Schengen, care nu ar include Grecia, au devenit tot mai intense pe coridoarele Bruxelles-ului. Pentru a pune capăt crizei fără a fi nevoie să împingă Grecia afară din Schengen, cancelarul german Angela Merkel a încheiat un acord cu Turcia pentru a returna din Grecia solicitanții de azil respinși.⁶³

În ultimă instanță, pentru oprirea accesului migranților, s-a ajuns la reintroducerea controalelor la frontierele interne de către Franța,

⁶² Hugo Brady, „Openness versus helplessness: Europe’s 2015-2017 border crisis“, Groupe d’études géopolitiques, 28 iunie 2021, disponibil la: <https://geopolitique.eu/en/2021/06/28/openness-versus-helplessness-europes-2015-2017-border-crisis/>, accesat la 2.09.2025.

⁶³ H. Brady, *loc. cit.*

Austria, Danemarca, Germania, Suedia și Norvegia.⁶⁴ Franța a fost nevoită să reintroducă și chiar să prelungească controalele la granițele sale încă din 13 noiembrie 2015 din cauza amenințărilor teroriste.

Criza migrației a evidențiat dificultățile de coordonare a răspunsurilor din partea statelor membre la numărul mare de imigranți și a dus statele în situația de a reintroduce controalele la frontierele interne din spațiul Schengen.

Dincolo de costurile umane și economice, recenta pandemie de COVID-19 a creat multe daune colaterale – inclusiv pentru spațiul Schengen și pentru piața unică a UE. Cea mai importantă măsură luată a fost din nou reintroducerea controalelor la frontierele interne în perioada 2020-2022. Pentru a combate extinderea virusului, statele membre au luat inițial măsuri privind restabilirea sau extinderea verificărilor pașapoartelor, iar UE a impus o interdicție de intrare cetățenilor din afara Uniunii.⁶⁵ Ulterior, mai multe țări au instituit carantine și au introdus restricții, limitând astfel libertatea de mișcare a cetățenilor europeni în interiorul și peste granițele lor. Deși UE a reușit într-o oarecare măsură să armonizeze criteriile statelor membre privind momentul în care cetățenilor europeni li se permite să călătorească (în special prin introducerea unui pașaport de vaccinare anti-COVID-19 la nivelul UE), multe restricții privind circulația mărfurilor și persoanelor au persistat până în 2022.

La acest moment, migrația, securitatea (inclusiv securitatea sanitară) și valorile UE se numără printre cele mai controversate probleme ale politicii UE, în ciuda ansamblului de standarde comune create și aplicate în spațiul Schengen și SLSJ. Statele sunt mai preocupate de propriile interese naționale și au idei diferite despre ce este un sistem judiciar independent sau care ar trebui să fie relația dintre legislația UE și constituțiile naționale.

În ultima perioadă se constată că funcționalitatea spațiului Schengen a fost pusă sub semnul întrebării iar încrederea între state s-a diminuat. Iar această lipsă de încredere poate avea un impact negativ asupra spațiului comun de libertate, securitate și justiție. Principiul fundamental al spațiului, libertatea de mișcare în interiorul granițelor interne, a fost pus la încercare de aceste două crize. Dacă în cazul crizei migrației au

⁶⁴ ChatEurope, „Spațiul Schengen, o zonă fără frontiere... cu excepții“, 22 martie 2019, disponibil la: <https://chateurope.eu/ro/spatiul-schengen-o-zona-fara-frontiere-cu-exceptii/>, accesat la 2.09.2025.

⁶⁵ C. Mortera-Martínez, *op. cit.* p. 4.

fost reintroduse temporar a controalelor la frontiere în spațiul Schengen, pandemia de COVID-19 a accentuat fragilitatea principiului, statele membre adoptând măsuri restrictive care au limitat libera circulație în numele protecției sănătății publice. În plus, creșterea populismului și a euroscepticismului în cadrul UE au generat discuții despre necesitatea restrângerii libertății de mișcare, sub pretextul protejării pieței interne sau a sistemelor sociale naționale.

6. Aderarea României la spațiul Schengen

România se află la granița externă estică a Uniunii Europene. Membră a UE din 2007, România a obținut acces deplin la spațiul Schengen începând cu 1 ianuarie 2025, dată de la care gestionează 2.070 km de frontieră externă a UE (a doua frontieră externă ca lungime în UE și, în același timp, una dintre cele mai dificile), din care 1.877 km frontieră terestră⁶⁶.

Aderarea la spațiul Schengen este atât un drept, cât și o obligație asumate de România prin *Tratatul de Aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană* din 21 iunie 2005. Tratatul este însoțit de *Protocolul privind condițiile și aranjamentele la admiterea la UE* și *Actul privind condițiile de aderare* și ambele documente prevăd, la art. 4, îndeplinirea unor condiții tehnice obligatorii de la data aderării la Uniunea Europeană, stabilite de prevederile *acquis*-ului Schengen.⁶⁷

De la depunerea cererii de aderare la UE, la 22 iunie 1995, până la acceptarea ca stat membru cu drepturi depline, la 1 ianuarie 2007, România a parcurs procesul de aderare ca stat candidat, în cadrul căruia a trebuit să îndeplinească criteriile economice și politice necesare, așa-numitele criterii de la Copenhaga, și să-și armonizeze legislația națională cu *acquis*-ul comunitar, care conținea și *acquis*-ul Schengen. Așadar, abia odată cu dobândirea calității de membru al Uniunii Europene, în 2007, România a intrat într-o nouă etapă, care a presupus pregătirea și adoptarea măsurilor necesare eliminării controalelor la frontierele interne și întărirea securității la frontiera externă pe care urma să o gestioneze.

⁶⁶ Ministerul Afacerilor Externe, *România în Schengen. Frontiere sigure pentru Europa*, 2011, p. 7, disponibilă la: https://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/2011_schengen/2011.05_schengen_ro.pdf, accesat la: 2.09.2025.

⁶⁷ „Tratatul de Aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană”, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 157/11, L 157/29 și L 157/203, 21.6.2005, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12005S/TXT>, accesat la 2.09.2025.

Tratatul privind aderarea României la UE face distincție între două categorii ale *acquis*-ului Schengen: dispozițiile obligatorii și aplicabile la aderarea la UE și cele care, deși sunt obligatorii la aderare, pot fi aplicabile doar după verificarea, în conformitate cu procedurile de evaluare Schengen, a îndeplinirii condițiilor necesare pentru aplicarea normelor Schengen. Decizia formală privind ridicarea frontierelor interne trebuie să fie precedată de procesul de evaluare, cu ocazia căruia trebuie să dovedească că a îndeplinit toate condițiile necesare pentru a fi stat membru Schengen. Evaluarea începe după ce statul membru în cauză a stabilit o dată țintă pentru ridicarea controalelor la frontierele interne și a declarat că este gata să fie evaluat de echipele de inspecție Schengen. Statele membre au convenit informal că statele aderente au la dispoziție doi ani pentru a se pregăti în vederea procedurii de evaluare. Tot doi ani ar fi și intervalul de timp dintre începerea procedurii de evaluare și data țintă pentru ridicarea controalelor la frontierele interne.⁶⁸

Pentru a deveni membră, România a trebuit să îndeplinească o listă de condiții prealabile, criterii tehnice și de securitate în patru domenii-cheie. În primul rând, implementarea *acquis*-ului Schengen care implică adoptarea și respectarea setului comun de reguli ale Acordului Schengen în domenii cum ar fi: controalele la frontieră (terestre, maritime și aeriene), eliberarea vizelor, cooperarea polițienească și protecția datelor cu caracter personal. În al doilea rând, să-și asume responsabilitatea pentru controlul și gestionarea eficientă a frontierelor externe în numele tuturor statelor membre ale Schengen, precum și capacitatea de a elibera vize Schengen uniforme, pentru a menține coerența în cadrul zonei. În al treilea rând, ca membru aspirant, trebuia să-și demonstreze capacitatea de a coopera cu alte state membre, de a colabora eficient cu agențiile de aplicare a legii din alte state membre pentru a asigura un nivel ridicat de securitate internă odată ce controalele la frontierele interne vor fi eliminate. Și, la final, să aibă capacitatea tehnică de a se conecta și utiliza Sistemul de Informații Schengen, acel instrument care facilitează schimbul de informații între statele membre pentru menținerea securității spațiului intern și gestionarea frontierelor, printr-o coordonare sporită în Europa.⁶⁹

⁶⁸ S. Bertozzi, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁹ Nestlers, „What are the advantages of Romania becoming part of Schengen?“, disponibil la: <https://nestlersgroup.com/romania-and-the-schengen-agreement-advantages/>, accesat la 2.09.2025.

Din păcate, procesul de aderare a României la spațiul Schengen a avut un parcurs lung (aproape 18 ani) și anevoios din cauza obstacolelor politice și diplomatice întâmpinate.

În perioada de preaderare la UE a fost constituită Comisia națională de autoevaluare Schengen, conform Hotărârii nr. 943 din 27 septembrie 2001 (republicată) și înființat Grupul interministerial român pentru managementul integrat al frontierei de stat, prin Hotărârea nr. 882 din 5 iulie 2006. Prima etapă a aderării a debutat cu depunerea, la data de 28 iunie 2007, a Declarației privind pregătirea pentru demararea procesului de evaluare Schengen pe trei domenii – Protecția datelor personale, Cooperare polițienească și Vize –, în cadrul Grupului de lucru evaluare Schengen din cadrul Consiliului UE și în care se preciza că România este pregătită pentru începerea procesului de evaluare din a doua jumătate a anului 2008.⁷⁰ În marja reuniunii Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 24-25 ianuarie 2008, România și Bulgaria au depus „Declarația comună România-Bulgaria privind aderarea la spațiul Schengen” în cursul anului 2011. La 2 iunie 2008, a fost transmisă a doua Declarație de pregătire incluzând toate domeniile de evaluare, iar la 10 noiembrie 2008, România a transmis Secretariatului General al Consiliului răspunsurile sale la chestionarul Schengen.

Actul de aderare a României la UE prevede, printre altele, la art. 32, că va beneficia de o Facilitate Schengen de flux de numerar. România a beneficiat de acest instrument financiar temporar pentru perioada 2007-2009, destinat acțiunilor directe legate de gestionarea și controlul frontierelor sale externe și de implementarea *acquis*-ului Schengen. În perioada 2010-2013, România a beneficiat și de alocări naționale din fondul pentru frontierele externe. O primă analiză a programelor Schengen revizuite, elaborată de autoritățile române, a indicat faptul că România a alocat aproximativ 70% din fondurile disponibile activităților legate de intrarea în Schengen.⁷¹ Pentru a sprijini procesul de aderare, UE a mai acordat asistență financiară de 10,8 milioane de euro României pentru implementarea unor proiecte pilot de gestionare a frontierelor.⁷²

În anul 2009, România a fost supusă evaluărilor din partea experților europeni pentru verificarea, în teren, a stadiului implementării *acquis*-ului Schengen în domeniile cooperare polițienească, protecția

⁷⁰ Ministerul Afacerilor Interne, „Aderarea României la Spațiul Schengen”, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/index14.htm>, accesat la: 2.09.2025.

⁷¹ S. Bertozzi, *op. cit.*, pp. 22-23.

⁷² Nestlers, *loc. cit.*

datelor cu caracter personal, vize, frontiere maritime și aeriene, iar în 2010, în domeniile frontiere terestre și Sistemul Informatic Schengen/SIRENE.⁷³

România s-a conectat la SIS în octombrie 2010, prin intermediul SISone4ALL, iar din 9 aprilie 2013 s-a conectat la SIS II, acele sisteme informatice necesare activităților autorităților de aplicare a legii.⁷⁴ În cadrul implementării acestor sisteme, România a înființat Sistemul Informatic Național de Semnalări (SINS), o structură specializată, gestionată de Ministerul Afacerilor Interne, care conține semnalările de interes național și de interes Schengen (cu privire la persoane și bunuri), emise de către autoritățile naționale competente, în scopul îndeplinirii atribuțiilor specifice în domeniile controlului trecerii frontierei de stat, al respectării regimului vamal, al eliberării vizelor și permiselor de ședere, precum și al celorlalte controale și activități specifice efectuate de organele de poliție sau de către alte autorități, în scopul asigurării ordinii, siguranței publice și securității naționale. De asemenea, a fost creat Biroul SIRENE, care sprijină funcționarea SIS. Acesta reprezintă interfața umană a SIS și lucrează în regim de dispecerat, disponibil 24/7, pentru a asigura continuitatea fluxului de informații între birourile naționale echivalente. Biroul SIRENE are ca principal rol specific responsabilitatea furnizării de informații în timp real, cu posibilitatea completării informației cu date suplimentare, în cel mai scurt timp, care sunt transmise solicitanților sub formă de formulare electronice standardizate. La nivelul Inspectoratului General al Poliției Române (IGPR) a fost înființat Centrul de Cooperare Polițienească Internațională (CCPI), autoritatea națională centrală în domeniul cooperării polițienești din spațiul Schengen.⁷⁵

Deși în iunie 2011 a primit o evaluare pozitivă din partea Comisiei Europene privind îndeplinirea tuturor criteriilor tehnice de aderare, Olanda și Finlanda au respins aderarea României invocând preocupări legate de deficiențe în măsurile de combatere a corupției și a crimei organizate, solicitând îmbunătățiri suplimentare înainte de acordarea calității de membru cu drepturi depline.⁷⁶ În 2014 România a fost din

⁷³ Ministerul Afacerilor Interne, „Aderarea României la Spațiul Schengen“.

⁷⁴ Ministerul Afacerilor Interne, „Operaționalizarea SIS II în România“.

⁷⁵ Poliția de Frontieră Română, „Sistemul de Informații Schengen de a doua generație SIS II“.

⁷⁶ Stephen Castle, „Europe Denies 2 Nations Entry to Travel Zone“, în *The New York Times*, September 22, 2011, disponibil la: <http://www.nytimes.com/2011/09/23/world/europe/romania-and-bulgaria-are-denied-entry-to-schengen-zone.html>, accesat la 10.09.2025.

nou evaluată și s-a confruntat cu același refuz din cauza problemelor legate de corupție și statul de drept. După ce, în 2018, România a primit o nouă evaluare pozitivă din partea Comisiei Europene privind îndeplinirea tuturor cerințelor tehnice pentru aderarea la Schengen, anumite state membre au respins iarăși aderarea care ar fi avut loc în 2019, acuzând aceleași două îngrijorări legate de corupție și statul de drept.

După 3 ani de examinări suplimentare (ultimele în perioadele 9-12 octombrie și 15-18 noiembrie 2022 pentru a constata modul de aplicare a celor mai recente norme ale *acquis*-ului Schengen) și noi deliberări, aderarea României este refuzată din nou în cadrul reuniunii Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 8 decembrie 2022. Olanda a condiționat aprobarea aderării la spațiul Schengen de rapoarte pozitive în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV)⁷⁷, iar Austria a invocat temeri legate de migrația ilegală, că România era o rută majoră de tranzit pentru imigrația ilegală⁷⁸, blocând astfel accesarea la Schengen.

Abia în data de 30 decembrie 2023, Consiliul UE a adoptat Decizia privind aplicarea integrală a *acquis*-ului Schengen în România (Decizia Consiliului nr. 2024/210).⁷⁹ Era o aderare Schengen parțială pentru România, care elimina controalele la frontierele aeriană (aeroporturi) și maritimă (porturi la Marea Neagră) dintre România și Bulgaria, dintre acestea și alte țări Schengen, care a intrat în vigoare la 31 martie 2024, în timp ce frontierele terestre interne au rămas controlate.

La 12 decembrie 2024, Consiliul UE a adoptat Decizia privind eliminarea controalelor la frontierele terestre interne cu Bulgaria și Ungaria (Decizia Consiliului nr. 3212/2024)⁸⁰, finalizând procesul de integrare a țării noastre în Spațiul Schengen. Astfel, România devine

⁷⁷ Radu Dumitrescu, „Austria rejects EC’s call to allow Romania, Bulgaria into Schengen“, Romania-Insider.com, 14 September 2023, disponibil la: <https://www.romania-insider.com/austria-a-rejects-commission-call-romania-bulgaria-schengen-2023>, accesat la 2.09.2025.

⁷⁸ „Nu intrăm în Schengen. Austria și Olanda au votat împotriva noastră“, Digi24.ro, 12.12.2022, disponibil la: <https://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/ministrul-austriac-de-interne-astazi-voi-vota-contra-extinderii-schengen-cu-romania-si-bulgaria-2177591>, accesat la 2.09.2025.

⁷⁹ Decizia nr. 2024/210 privind aplicarea integrală a dispozițiilor *acquis*-ului Schengen în Republica Bulgaria și România, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, RO Seria L, 4.1.2024, disponibilă la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TEXT/PDF/?uri=OJ:L_202400210, accesat la 2.09.2025.

⁸⁰ Decizia nr. 3212/2024 a Consiliului UE privind eliminarea controalelor asupra persoanelor la frontierele terestre cu și în Republica Bulgaria și România începând cu data de 01.01.2025, JO L, 2024/3212, 23.12.2024, disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32024D3212>, accesat la 2.09.2025.

membră cu drepturi depline a Spațiului Schengen la 1 ianuarie 2025, dată de la care persoanele se pot deplasa către sau dinspre alte state membre ale UE/SEE/CH (cu excepția Ciprului și Irlandei) fără a fi supuse controalelor de frontieră.

Primul beneficiu adus României prin aderarea la spațiul Schengen este libertatea de mișcare a cetățenilor români și europeni fără a mai fi supuși controalelor la frontieră, „dar fără ca acesta să fie înțeles ca un drept absolut”⁸¹. Avantajele eliminării controalelor la frontiere pentru România sunt în special de natură economică, deoarece facilitează și accelerează circulația mărfurilor și serviciilor, ceea ce oferă acces la noi oportunități în cadrul pieței unice europene. Întreprinderile românești beneficiază de costuri de transport mai mici și de mai puține întârzieri, ceea ce înseamnă economii privind costurile logistice și creșterea competitivității produselor românești pe piața europeană. Un flux mai fluent de bunuri și servicii duce la o creștere a comerțului și a activității economice, ceea ce favorizează creșterea economică a României. Se estimează că PIB-ul României ar putea crește cu până la 2% în 2025 după aderarea la spațiul Schengen. Un alt aspect pozitiv al apartenenței la acest spațiu este atragerea investițiilor străine directe, ce poate stimula o creștere economică suplimentară pentru România.⁸² În plus, eliminarea controalelor la frontieră va stimula sectorul turistic al țării, care ar aduce alte beneficii economice. Nu în ultimul rând, libera circulație va îmbunătăți oportunitățile educaționale ale românilor, încurajând mobilitatea studenților, cercetătorilor și profesioniștilor.

Dincolo de avantajele economice, aderarea la spațiul Schengen înseamnă pentru România și sarcina asumării protejării frontierei externe a UE pe care urmează să o gestioneze în mod direct. Ea va trebui să fie pregătită să ia măsurile de securitate necesare chiar în mijlocul provocărilor, pentru a putea susține securitatea regională și europeană, implicit siguranța propriilor cetățeni și a celor care tranzitează țara. Trebuie să participe în mod cooperativ la combaterea criminalității transnaționale și să abordeze eficient viitoarele riscuri aduse de eliminarea controalelor. Așadar, să fie capabilă să organizeze operațiuni de urmărire transfrontalieră a infractorilor și de supraveghere transfrontalieră în vederea

⁸¹ Ministerul Afacerilor Interne, „Beneficii aduse de aderare”, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/index04.htm>, accesat la 2.09.2025.

⁸² Nestlers, *loc. cit.*

combaterii terorismului, a crimei organizate, a traficului de ființe umane și a imigrației ilegale. Și, de asemenea, trebuie să fie pregătită să se confrunte cu situații în care vor trebui reintroduse controalele temporare la frontieră ca răspuns la amenințările de securitate sau presiunile migrației.⁸³

7. Concluzii

Valoarea Schengen pentru proiectul de integrare europeană este evidentă. Scopul principal al creării spațiului Schengen a fost acela de a găsi un echilibru între libertate și securitate. În cadrul spațiului Schengen nu există frontiere interne, iar libera circulație a persoanelor (în primul rând a cetățenilor UE) a fost ridicată la rang de drept fundamental și constituie și un simbol al apartenenței la comunitatea politică și culturală care este UE. În plus, oferă o serie de instrumente pentru cooperarea între statele membre, iar acestea sunt cruciale pentru asigurarea și menținerea securității interne a UE.

Așa cum am arătat, absența controalelor la frontierele interne a facilitat călătoriile, a crescut mobilitatea forței de muncă și a fluentizat comerțul, promovând creșterea economică și schimburile culturale. Atât prin intermediul reglementărilor Schengen cât și prin politicile SLSJ, UE a acordat prioritate securității interne a spațiului comun printr-o securizare și mai mare a frontierelor sale externe. Acordul Schengen a dobândit statut de referință în materie de securitate pentru statele membre deoarece a facilitat acțiunea colectivă pentru îndeplinirea obiectivelor de securitate a frontierelor (externe), susținută de interese comune, atât materiale (control sporit la frontiere și interferențe minime cu obiectivele pieței unice), cât și ideatice (reguli și norme comune care contribuie la proiectul de integrare europeană).

Cu toate avantajele sale, Spațiul Schengen este expus și provocărilor. Se impune să punctăm că proiectul Schengen a stârnit și controverse de-a lungul timpului, cu atât mai mult în ultimii ani când Uniunea s-a confruntat cu provocări majore de securitate la granițele sale.

⁸³ Nina Cullen, „A New Chapter for Schengen“, în *European Studies Review*, Platform for young voices and ideas on a contemporary Europe, 19 December 2024, disponibil la: <https://europeanstudiesreview.com/2024/12/19/a-new-chapter-for-schengen/>, accesat la 2.09.2025; Nestlers, *loc. cit.*

Recentele critici cu privire la spațiul Schengen își au sursele în crizele pe care UE le-a traversat în ultimii 10-15 ani, începând cu criza euro, terorismul, migrația sau pandemia, ocazii cu care s-a constatat ne-coordonarea eforturilor și acțiunilor statelor membre în realizarea unei ordini interne europene, mai cu seamă în situațiile în care au fost reactivate frontierele interne ale statelor membre și s-a pus problema „restrângerii sau chiar suspendării acestui spațiu privilegiat”⁸⁴.

Existența dezbaterilor critice asupra aspectelor care ar putea funcționa mai bine în spațiul Schengen nu ar trebui să pună sub semnul întrebării funcționarea sistemului Schengen în ansamblu. Este necesar doar ca statele membre să acționeze împreună și să-și consolideze încrederea reciprocă și, în plus, să accepte faptul „că apartenența la Schengen aduce atât drepturi, cât și obligații”, iar în lipsa acestui echilibru, „proiectul ar putea eșua – sau, cel puțin, să devină mai mic”⁸⁵. Marea provocare la care este expus spațiul Schengen este de a rămâne suficient de deschis către exterior pentru a nu se transforma într-o fortăreață și suficient de bine controlat pentru a nu deveni o țintă pentru fenomene globale precum crima organizată, terorismul, migrația generată de sărăcie sau de conflicte din diferite regiuni sau țări ale lumii.

Sucesiunile de crize din spațiul european au avut ca efect diminuarea încrederii dintre statele membre, făcându-le mai precaute unele față de altele și unele dintre ele au apelat în ultimă instanță la introducerea frontierelor interne pentru a se proteja. Cea mai importantă consecință a pierderii treptate a încrederii reciproce dintre state este că, în cele din urmă, aceasta ar putea duce la excluderea unor țări ale UE din spațiul juridic comun al Uniunii. Ca atare, liderii UE ar trebui să se concentreze asupra scăderii încrederii dintre statele membre și impactul acestei lipse de încredere asupra cooperării, și să ia măsuri pentru regândirea modului în care funcționează spațiul juridic comun fără frontiere interne și pentru clarificarea compromisurilor pe care le implică. S-a dovedit deja că încrederea reciprocă, solidaritatea și partajarea sarcinilor au fost ingredientele esențiale ale extinderii spațiului Schengen.

C. Mortera-Martínez propune un plan de reconstruire a încrederii între state prin înființarea unui „Semestru European pentru Justiție”⁸⁶

⁸⁴ *Ibidem*, p. 413.

⁸⁵ C. Mortera-Martínez, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁶ Inspirat din „Semestrul european” al zonei euro elaborat pentru a simplifica coordonarea politicii economice a UE și din „Fondul de redresare” postpandemie al UE.

pentru a proteja SLSJ și a-l face mai rezistent la crize. Acesta subliniază că art. 70 din Tratatul de la Lisabona permite Comisiei și statelor membre să efectueze o revizuire a politicilor legate de spațiul de libertate, securitate și justiție, „în special pentru a facilita aplicarea deplină a principiului recunoașterii reciproce“, și susține că elaborarea unui Semestru European pentru Justiție ar contribui la reconstruirea încrederii între state în trei moduri. În primul rând, ar stabili o legătură permanentă și mai clară între politicile legate de Schengen, cum ar fi libera circulație a persoanelor, și politicile legate de domeniul mai larg al SLSJ, cum ar fi independența sistemului judiciar. În al doilea rând, ar îngreuna regresul țărilor și, în al treilea rând, ar permite UE să anticipeze, să se pregătească și să abordeze problemele de încredere reciprocă mai rapid și mai bine. Acest Semestru ar trebui să se concentreze pe performanță, solidaritate și responsabilitate dacă dorește să se bucure de un sprijin larg în întreaga UE.⁸⁷

În concluzie, cooperarea în cadrul spațiului Schengen și al SLSJ sau mai bine-zis al spațiului comun fără frontiere interne are un rol central și depinde de capacitatea Uniunii de a găsi un echilibru între protejarea drepturilor individuale, respectarea competențelor statelor membre și consolidarea solidarității europene în abordarea viitoarelor provocări și crize.

BIBLIOGRAFIE

- „Acord între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune“, în *Official Journal* L 239, 22/09/2000, pp. 13-18, disponibil la: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2000/922\(1\)/oj/ron](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2000/922(1)/oj/ron).
- Bertozzi, Stefano, „Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²“, *CEPS Working Document*, No. 284/February, Centre for European Policy Studies, 2008, disponibil la: https://www.files.ethz.ch/isn/48401/284_Schengen%20Achievements%20and%20Challenges.pdf.
- Brady, Hugo, Openness versus helplessness: Europe's 2015-2017 border crisis, Groupe d'études géopolitiques, 28 iunie 2021. <https://geopolitique.eu/en/2021/06/28/openness-versus-helplessness-europes-2015-2017-border-crisis/>.
- Castle, Stephen, „Europe Denies 2 Nations Entry to Travel Zone“, in *The New York Times*, September 22, 2011, disponibil la: <http://www.nytimes.com/2011/09/23/world/europe/romania-and-bulgaria-are-denied-entry-to-schengen-zone.html>.

⁸⁷ C. Mortera-Martínez, *op. cit.*, p. 8.

- ChatEurope, „Spațiul Schengen, o zonă fără frontiere... cu excepții“, 22 martie 2019, disponibil la: <https://chateurope.eu/ro/spatiul-schengen-o-zona-fara-frontiere-cu-exceptii/>.
- Cincă, Sanda, *Societate și securitate. Curiosul drum al UE*, București, Editura ISPRI „Ion I. C. Brătianu“, 2022.
- Comisia Europeană, „Comunicare a Comisiei referitoare la Strategia UE privind uniunea securității“, COM(2020) 605 final, Bruxelles, 24.7.2020, disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020DC0605>.
- Consiliul European, Consiliul UE, „Agenda strategică 2024-2029“, disponibilă la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>.
- Consiliul European, Consiliul UE, „Consolidarea frontierelor externe ale UE“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/strengthening-external-borders/>.
- Consiliul European, Consiliul UE, „Spațiul Schengen: Consiliul aprobă o declarație pentru a marca cea de a 40-a aniversare și își reînnoiește angajamentul față de zona comună de călătorie“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2025/06/12/schengen-council-approves-declaration-to-commemorate-40th-anniversary-and-renew-its-commitment-for-the-common-travel-area/>.
- Consiliul European, Consiliul UE, „Spațiul Schengen pe înțelesul tuturor“, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/schengen-area/>.
- Consiliul UE, „Spațiul Schengen. Poarta ta către libera circulație în Europa“, 2022, disponibil la: https://www.consilium.europa.eu/media/66507/20230444_pdf_qc0923008ron_002.pdf.
- „Convenție de punere în aplicare a acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune“, în *Official Journal* L 239, 22.9.2000, pp. 19-62, disponibil la: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:42000A0922(02)).
- Council of the European Union, „40 Years and Beyond – Schengen Declaration – A Joint Commitment to Freedom, Security and Justice“, Brussels, 12 June 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/gjrnbywx/st10068en25.pdf>.
- Cullen, Nina, „A New Chapter for Schengen“, în *European Studies Review*, Platform for young voices and ideas on a contemporary Europe, 19 December 2024, disponibil la: <https://europeanstudiesreview.com/2024/12/19/a-new-chapter-for-schengen/>.
- Decizia nr. 2024/210 privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în Republica Bulgaria și România, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, RO Seria L, 4.1.2024, disponibilă la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400210.
- Decizia nr. 3212/2024 a Consiliului UE privind eliminarea controalelor asupra persoanelor la frontierele terestre cu și în Republica Bulgaria și România începând cu data de 01.01.2025, JO L, 2024/3212, 23.12.2024, disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32024D3212>.
- Dumitrescu, Radu, „Austria rejects EC’s call to allow Romania, Bulgaria into Schengen“, Romania-Insider.com, 14 September 2023, disponibil la: <https://www.romania-insider.com/austria-rejects-commission-call-romania-bulgaria-schengen-2023>.
- European Commission, „Background on Schengen enlargement“, Dec. 20, 2007, disponibil la: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_07_619.

- European Commission, Migration and Home Affairs, „History of Schengen“, 24 March 2025, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/history-schengen_en.
- European Commission, Migration and Home Affairs, „Schengen Area“, 27 May 2025, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area_en.
- European Commission, Migration and Home Affairs, „Schengen Governance“, 13 June 2025, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance_en.
- European Commission, Migration and Home Affairs, „Schengen Information System“, disponibil la: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-information-system_en.
- European Union, „Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Agenda europeană privind securitatea pentru perioada 2015-2020“, [COM(2015) 185 final, 28.4.2015], disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A52015DC0185>.
- European Union, *Internal security strategy for the European Union. Towards a European security model*, March 2010, disponibilă la: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01ecea40-3706-443e-8fe4-043ef5a2f438/>.
- European Union, „Regimul de trecere a frontierelor UE“, EUR-lex, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/rules-on-crossing-eu-borders.html>.
- European Union, Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 349/1, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=celex:32004R2007>.
- European Union, Regulamentul (UE) 2016/1624 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2016, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 251/1, 16.09.2026, disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=C_ELEX:32016R1624/.
- European Union, Regulamentului (UE) 2019/1896 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 295, 14.11.2019, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=ro>.
- European Union, „Spațiul Schengen“, EUR-lex, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/schengen.html>.
- European Union, „The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens“, *Official Journal of the European Union*, 2010/C 115/01, disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2010%3A115%3ATOC.
- Frontex, „Standing Corps“, disponibil la: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/>.
- „Grupul TREVI“, disponibil la: <https://ro.scribd.com/doc/202613877/Grupul-Trevi>.
- Iordache, Ruxandra, „Spațiul Schengen“, în Dan Dungaci (coord.), *Enciclopedia Relațiilor Internaționale*, Vol. II, N-Z, București, Editura RAO, 2017, pp. 411-413.

- Ministerul Administrației și Internelor, Departamentul Schengen, *Politica europeană în domeniul vizelor*, Editura MAI, 2009, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/Documente/utile/catutil/Brosura%20pe%20vize-2009-final-dupa%20editura.pdf>.
- Ministerul Afacerilor Interne, „Aderarea României la Spațiul Schengen“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/index14.htm>.
- Ministerul Afacerilor Interne, „Beneficii aduse de aderare“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/index04.htm>.
- Ministerul Afacerilor Interne, „De la Schengen la Prum“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/Documente/utile/catutil/DE%20LA%20SCHENGEN%20LA%20PRUM%20final.pdf>.
- Ministerul Afacerilor Interne, „Operaționalizarea SIS II în România“, 10 aprilie 2013, disponibil la: <https://www.mai.gov.ro/operationalizarea-sis-ii-in-romania/>.
- Ministerul Afacerilor Interne, Schengen România, „România în Schengen“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/>.
- Ministerul Afacerilor Interne, Schengen România, „Scurt istoric al spațiului Schengen“, disponibil la: <https://schengen.mai.gov.ro/index03.htm>.
- Ministerul Afacerilor Externe, *România în Schengen Frontiere sigure pentru Europa*, 2011, disponibilă la: https://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/2011_schengen/2011.05_schengen_ro.pdf.
- Monar, Jörg, „The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon“, *Report No. 1*, Swedish Institute for European Policy Studies, May 2012, la https://sieps.se/media/2zxghysy/the-external-dimension-of-the-eu-s-area-of-freedom-security-and-justice-2012_1.pdf.
- Mortera-Martínez, Camino, *Is there a future for the EU's area of freedom, security and justice? A plan to build back trust*, Centre for European Reform, London, Bussels, Berlin, January 2022, disponibil la: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_future_JHA_25.1.22.pdf.
- Nestlers, „What are the advantages of Romania becoming part of Schengen?“, disponibil la: <https://nestlersgroup.com/romania-and-the-schengen-agreement-advantages/>.
- „Nu intrăm în Schengen. Austria și Olanda au votat împotriva noastră“, Digi24.ro, 12.12.2022, disponibil la: <https://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/ministrul-austriac-de-interne-astazi-voi-vota-contra-extinderii-schengen-cu-romania-si-bulgaria-2177591>.
- Politiia de Frontieră Română, „Sistemul de Informații Schengen de a doua generație SIS II“, 20 Decembrie 2023, disponibil la: <https://www.politiadefrontiera.ro/ro/main/i-sistemul-de-informatii-schengen-de-a-doua-generatie-sis-ii-36581.html>.
- „Protocol on the Schengen Acquis Integrated into the Framework of the European Union“, în *Official Journal of the European Union*, C 310/348, 16.12.2004, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0348:0350:EN:PDF>.
- Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32006R0562>.

- Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), JO L77, 23.3.2016, pp. 1-52, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj?locale=ro>.
- Regulamentul (UE) 2024/1717 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iunie 2024 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane, JO L, 2024/1717, 20.6.2024, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32024R1717>.
- „Tratatul de Aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană”, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 157/11, L 157/29 și L 157/203, 21.6.2005, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12005S/TXT>.
- Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului Uniunii Europene, a Tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a anumitor acte conexe/Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, în Official Journal C 340, 10/11/1997, pp. 1-144, disponibil la: https://web.archive.org/web/20060110192558/http://www.ier.ro/Tratate/11997D_Amsterdam.pdf. Tratatul de la Lisabona. *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>.
- Wang, Shichen, „An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?“, în *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, 2016, pp. 698-716, disponibil la: <https://link.springer.com/article/10.1007/s41111-016-0040-0>, accesat la 30.08.2025.