

Liliana CREANGĂ,

doctor în drept, conferențiar universitar,
șef al Catedrei „Drept public și securitate a frontierei”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

CONSTRUCȚIA EUROPEANĂ – CADRUL LEGAL ÎN PREVENIREA ȘI COMBATAREA CRIMINALITĂȚII TRANSFRONTALIERE

Rezumat

Eficiența cooperării transfrontaliere depinde de coordonarea tuturor actorilor implicați în acest proces, dar și de cooperarea la toate nivelele, dublată fiind de existența unui cadru juridic adecvat. Disfuncționalitatea la unul dintre nivele poate genera eșecul acesteia. Prin urmare, cooperarea transfrontalieră nu mai este apanajul strict al statelor ca actori internaționali. Un rol important în acest proces îl joacă structurile administrative locale și regionale din zonele de frontieră, asociațiile de dezvoltare create de către acestea, dar și corporațiile transnaționale interesate în promovarea unui mediu economic și politic prielnic dezvoltării afacerilor. Pentru a avea succes, în zonele de frontieră trebuie să se coopereze cu parteneri transfrontalieri de la egal la egal și să se respecte interesele fiecărei părți implicate. Uniunea Europeană încurajează și stimulează dezvoltarea de parteneriate în cooperarea transfrontalieră. Interesul UE este nu doar acela de a dezvolta armonios regiunile de o parte sau alta a frontierei sau interesul de ordin securitar în ceea ce privește dezvoltarea unei regiuni învecinate cooperante și stabile, ci și întărirea spiritului și identității europene în rândul cetățenilor săi, dincolo de identitățile lor național-etnice.

Cuvinte-cheie: cooperare transfrontalieră, frontiera „hard”, frontiera „soft”, convenții, poziții comune, acțiuni comune.

Summary

The cross-border cooperation efficiency depends on the coordination of all the actors involved in this process, but also on cooperation at all levels, doubled by the existence of an appropriate legal framework. The malfunction at one of the levels may cause it to fail. Therefore, the cross-border cooperation is no longer the strict prerogative of the states, as international actors. An important role in this process is played by the local and regional administrative structures in the border areas, the development associations created by them, as well as by the transnational corporations interested in promoting an economic and political environment auspicious to the business development. In order to be successful, the border areas need to cooperate with cross-border peer partners and to respect the interests of each stakeholder. The European Union encourages and stimulates the development of cross-border cooperation partnerships. The EU's interest is not only to harmoniously develop the regions on either side of the border or the security interest in the development of a cooperative and stable neighboring region, but also to strengthen the European spirit and identity among its citizens, beyond their national-ethnic identities.

Keywords: cross-border cooperation, hard border, soft border, conventions, common positions, joint actions.

Introducere. Evoluția progresivă în domeniul dreptului internațional a demonstrat voința expresă a statelor, exprimată cu prilejul unor cooperări regionale, considerându-se că în ceea ce privește criminalitatea, dar mai ales criminalitatea transfrontalieră, colaborarea între state constituie elementul esențial. Instrumen-

tele juridice pe care Republica Moldova le folosește în lupta contra criminalității transfrontaliere sunt: încheierea, adoptarea, ratificarea și punerea în practică a convențiilor, acordurilor privind lupta împotriva infracțiunilor transfrontaliere; asistență juridică reciprocă în furnizarea informațiilor privind metodele și mijloacele specifice de verificare și control al mărfurilor și pasagerilor; investigarea, cercetarea și sancționarea acestor crime; elaborarea unor rezoluții și recomandări privind lupta împotriva criminalității organizate.

Un rol important în prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere îi revine colaborării directe dintre regiunile învecinate, regăsite de-a lungul unei frontiere, indiferent de nivelul la care se realizează această relaționare. Este vorba, în primul rând, de cooperarea transfrontalieră, atât la nivel interstatal, cât și regional sau local, care a stat în atenția instituțiilor europene pe întregul proces de construcție europeană.

Uniunea Europeană încurajează și stimulează dezvoltarea de parteneriate în cooperarea transfrontalieră. Interesul UE este nu doar acela de a dezvolta armonios regiunile de o parte sau alta a frontierei, dar și interesul de ordin securitar în ceea ce privește dezvoltarea unei regiuni învecinate cooperante și stabile, în cazul de față pentru prevenirea și combaterea eficientă a diferitor tipuri de infracțiuni.

Când vorbim despre prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere, pornim de la câteva principii de bază, ce necesită a fi respectate pentru neadmiterea eșecului în aplicarea acestor măsuri: *principiul parteneriatului, principiul subsidiarității, principiul programării și principiul echivalenței instituționale.*

Respectarea acestor principii este valabilă și pentru Republica Moldova, deși ea nu este stat membru al UE, dar conducându-se de următoarele obiective: *crearea mai multor avantaje bilaterale; îmbunătățirea infrastructurii fizice și economice; dezvoltarea resurselor umane ale regiunii; adâncirea legăturilor culturale și educaționale; pregătirea pentru aderarea la UE; protecția mediului.*

În ceea ce privește suportul metodologic și teoretico-științific al articolului acesta îl formează opiniile teoreticienilor în drept din țară și de peste hotare, interpretările susținute de experți și specialiști privitor la crearea unui cadru normativ, care să ofere inclusiv modele de acorduri de parteneriat și asociere, întru eficiențizarea luptei cu criminalitatea transfrontalieră.

În literatura de specialitate abordarea problemei frontierei ne permite să definim frontiera, înainte de toate, ca o limită de sistem între state-națiuni. Ea necesită un demers original atât pentru descrierea caracteristicilor regiunilor transfrontaliere, pentru recensarea și selecționarea problemelor după prioritățile ce trebuie definite la nivelul unei politici regionale, naționale și europene – dacă e posibil coordonate – cât și pentru încercarea de a da răspunsuri specifice pe termen scurt, mediu și lung. Acest demers interdisciplinar și internațional de-a lungul frontierelor este indispensabil pentru determinarea diferitor tipuri de relații economice, culturale și politice care apar sau se dezvoltă în aceste spații frontaliere și periferice [1].

Cooperarea transfrontalieră reprezintă unul din instrumentele principale în promovarea politicii de cooperare regională a Uniunii Europene (UE). La nivel

european, s-a conștientizat că dacă noua Europă dorește să fie un teritoriu lipsit de convulsii sociale, atunci este nevoie de o strategie care dezvoltă cooperarea între regiuni în așa fel încât teritoriul Europei să fie un teritoriu al șanselor egale [2].

Orice regiune transfrontalieră este formată dintr-un spațiu, un anumit număr de colectivități umane și din rețeaua specifică de relații care leagă aceste colectivități și acest spațiu, dar care sunt perturbate sau chiar în opoziție din cauza frontierei. Oricare ar fi sistemele politice în care se înscriu, regiunile frontaliere, deseori periferice, trebuie să facă față problemelor specifice la nivel spațial, socio-economic, socio-cultural, politic și instituțional.

Construcția europeană, cu atât mai mult integrarea europeană, are în mod fundamental nevoie de aceste spații transfrontaliere pentru a-și demonstra fiabilitatea, autenticitatea și legitimitatea; regiunile transfrontaliere devin într-un fel laboratoare privilegiate ale construcției europene.

Pornind de la specificul său, fiecare țară se confruntă cu anumite probleme sociale, geopolitice, economice, ecologice etc. Soluționarea acestora se poate realiza prin decizii de punere în practică a unor politici eficiente.

Politicile statelor naționale din Europa ultimelor secole, generate adesea de tensiunile și conflictele cu statele învecinate, au condus la crearea unor bariere în spațiul frontalier. Astfel frontierele jucau mai degrabă rolul unor elemente ce împiedicau apariția activităților și valorilor comune, deși din punct de vedere strategic, strict din perspectiva regiunilor de frontieră, acestea erau direct interesate în a dezvolta o strategie bazată pe cooperare cu regiunile învecinate.

Pe parcursul procesului de construcție europeană, respectiv al integrării statelor europene în structurile comunitare, remarcăm o schimbare de percepție asupra frontierelor statelor naționale. Acestea din urmă au cunoscut un proces de deschidere, pe fondul integrării în spațiul pieței unice mai întâi, respectiv în spațiul Uniunii Europene, ulterior. Extinderea Uniunii Europene spre est, proces concretizat prin integrarea în comunitate a mai multor state foste comuniste a condus la schimbarea opticii asupra vechilor frontiere comunitare, la mutarea frontierei externe pe granițele acestor state. Frontiera „hard”, care ar asigura în concepția instituțiilor europene protecția cetățenilor săi a devenit astfel, în principal, responsabilitatea noilor membri ai Uniunii. Astfel, din rațiuni securitare și nu numai, aceste state au devenit susținători ai statelor europene care nu sunt membre ale acestei organizații, dar care se află la frontierele UE: Polonia susține intens Ucraina, iar România, Republica Moldova. În ciuda unor restricții în ceea ce privește vizele, aceste state au încercat să dezvolte relații și construcții frontaliere de tip „soft” cu partenerii lor din afara comunității [3]. Integrarea europeană a acestor state a condus, în același timp, la o anumită izolare a Rusiei, deranjată de această lărgire a Uniunii, coroborată cu procesul, oarecum paralel, al extinderii NATO. Toate acestea fac parte dintr-un proces complex generat de mecanismul comunitar, de realitățile geopolitice și de strategiile macro-economice. Extinderea europeană a determinat astfel conturarea unor noi modele ale relațiilor de vecinătate, diferite oarecum de vechile relații dintre statele naționale.

În dezbaterea noastră avem în vedere cel puțin două elemente: 1.nivelul

analizei privitoare la frontierele interne dintre statele membre UE; 2.nivelul analizei frontierelor externe ale UE. Aceste nivele de analiză ne oferă perspective diferite asupra cooperării transfrontaliere: una internă, la frontierele interne ale UE, și alta externă, cu vecinii Uniunii Europene. Indiferent de nivelul de analiză, imaginea frontierelor reflectă stadiul, profunzimea și onestitatea cooperării transfrontaliere. Relațiile de colaborare din spațiul de frontieră conduc la deschiderea și diluarea barierelor între oameni, comunități, instituții, organizații sau state. Această logică este valabilă atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor, regiunilor sau comunităților locale.

Din dorința de a lărgi și diversifica relațiile de cooperare în cadrul programului Inițiativei de Cooperare în sud-estul Europei, a fost recunoscut interesul țărilor în ceea ce privește combaterea infraționalității transfrontaliere și dezvoltarea unei mai strânse cooperări regionale în aplicarea legislației, fiind convinse că infraționalitatea existentă la frontierele Părților reprezintă o amenințare serioasă pentru suveranitatea acestora și pentru comerțul legal, aceasta putând fi combătută în mod eficient prin cooperarea între autoritățile cu atribuții legale specifice.

Pentru a realiza acest obiectiv, ar trebui să existe un angajament de dezvoltare a cooperării în cel mai înalt grad între autoritățile cu atribuții legale specifice. Plecând de la ideea că infraționalitatea transfrontalieră prejudiciază interesele economice, fiscale și comerciale ale respectivelor țări și având în vedere acordurile, înțelegerile sau tratatele existente privind asistența reciprocă, precum și alte acorduri internaționale cu privire la aplicarea legii, deja acceptate de Părți, acordul la care facem referire au convenit ca autoritățile cu atribuții în aplicarea legii privind infraționalitatea transfrontalieră și vamală înseamnă autorități naționale competente desemnate de Părți. Această desemnare va fi confirmată la Secretariatul Centrului Regional al Inițiativei de Cooperare în sud-estul Europei - SECI pentru combaterea infraționalității transfrontaliere (Centrul SECI) și va putea fi modificată printr-o notificare adresată Secretariatului. Infraționalitatea transfrontalieră, fiind definită pentru toate părțile implicate, ca toate încălcările sau tentativele de încălcare a legislației și reglementărilor naționale în scopul organizării, dirijării, sprijinirii sau facilitării infraționalității internaționale [4].

La nivel european cadrul instituțional privind prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere este reglementat în Tratatul de la Lisabona [5], intrat în vigoare la sfârșitul anului 2009, încheind astfel mai mulți ani de negocieri pe tema aspectelor instituționale. Tratatul de la Lisabona modifică, Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul Consiliului Europei și pune la dispoziția Uniunii cadrul legal și instrumentele juridice necesare pentru a face față provocărilor viitoare și pentru a răspunde așteptărilor cetățenilor.

Astfel, Tratatul de la Lisabona a urmărit patru mari direcții de acțiune în consens cu doleanțele țărilor participante. În primul rând, cel mai important principiu de funcționare era acela în scopul unei **Europe mai democratice și mai transparente**, în care Parlamentul European și parlamentele naționale se bucură de un rol consolidat, în care cetățenii au mai multe șanse de a fi ascultați și care definește mai clar ce este de făcut la nivel european și național și de către cine.

Alături de rolul consolidat al Parlamentului European, implicarea parlamentelor naționale conduce la consolidarea caracterului democratic și la creșterea legitimității acțiunilor Uniunii. Datorită inițiativei cetățenilor, un milion de cetățeni din diferite state membre pot cere Comisiei Europene să prezinte noi propuneri politice, iar relația dintre statele membre și Uniunea Europeană este mai clară, odată cu repartizarea competențelor. Un punct important al Tratatului de la Lisabona este faptul că recunoaște explicit, pentru prima dată, posibilitatea ca un stat membru să se retragă din Uniune.

Al doilea principiu fundamental al tratatului este o **Europă mai eficientă**, cu metode de lucru și reguli de vot simplificate, cu instituții eficiente și moderne pentru o Uniune Europeană cu 27 de membri, capabilă să acționeze mai bine în domenii de prioritate majoră. Procesul decizional trebuie să fie eficient în sensul că votul cu majoritate calificată din Consiliu este extins la noi domenii politice, astfel încât procesul decizional să se desfășoare mai rapid și mai eficient. Începând din 2014, calcularea majorității calificate se va baza pe sistemul dublei majorități, a statelor membre și a populației, reflectând astfel dubla legitimitate a Uniunii. Dubla majoritate se obține atunci când o decizie este luată prin votul a 55% din statele membre, reprezentând cel puțin 65% din populația Uniunii.

Odată cu semnarea tratatului s-a pus în mișcare un automatism, conform căruia țările care îndeplinesc criteriile de convergență în urma constatărilor făcute de Consiliul de miniștri pot participa și la uniunea monetară. Numai Marea Britanie și Danemarca și-au rezervat dreptul de a decide singure dacă vor introduce moneda unică europeană.

De multe ori, politicile comune răspund și unui principiu fundamental al construcției europene, acela al **solidarității și coeziunii**. Existența acestor politici comune conferă unicitate Uniunii Europene, pentru că demonstrează acceptarea cedării unei părți a suveranității statelor membre către instituțiile europene. Toate acestea au condus la convingerea că în unele domenii se pot obține rezultate mult mai bune la nivelul european decât la nivel național, astfel încât s-a ajuns la nivelul tuturor statelor membre, elaborate și adoptate de instituțiile comunitare cu aplicabilitate pe întreg teritoriul Uniunii.

Tratatul este un pas înainte în îmbunătățirea cooperării practice între statele membre ale Uniunii Europene în contextul intensificării abordărilor diferite asupra problematicii criminalității transfrontaliere și necesității identificării unor noi posibilități de cooperare care să includă și ultimele evoluții în domeniul stocării diferitelor tipuri de date care pot contribui la identificarea mai rapidă a autorilor unor infracțiuni grave cu caracter transnațional, inclusiv prin utilizarea bazelor de date ADN.

Valoarea specială a Tratatului constă în **procedurile de schimb de informații** care sunt substanțial ameliorate și sunt organizate mai eficient. Acesta este un mare pas înainte în schimbul de informații transfrontaliere. Astfel, statele implicate pot să își acorde unul celuilalt acces automat la bazele naționale de date specifice: Părțile contractante își dădeau acordul pentru crearea unor baze juridice și tehnice necesare, care să contribuie la perfecționarea cooperării transfrontali-

ere, sub control judiciar și fără să aducă atingere legislațiilor naționale aflate în vigoare în statele implicate. Deci scopul primordial era intensificarea cooperării transfrontaliere, în special schimbul de informații, acest tratat fiind deschis pentru aderare și altor state membre ale Uniunii Europene.

În concluzie, menționăm faptul că elaborarea unui sistem eficient de prevenire a criminalității este indisolubil legată de corelația dintre sistemul economic și cel politic din cadrul societății, precum și de condiționarea reciprocă a fenomenelor sociale și a celor juridice. Cadrul legal european oferă trei instrumente necesare a fi respectate pentru combaterea infracțiunilor transfrontaliere: pozițiile comune, acțiunile comune și convențiile.

BIBLIOGRAFIE

1. Lixandru Oana-Cristina, Managementul constituirii și funcționării structurilor specializate în investigarea criminalității transfrontaliere, Rezumat la teza de doctor, Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”, București 2011, p. 10.

2. Șveț Ala, Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova în cadrul euroregiunilor: realizări și perspective, Academia de Științe a Moldovei, Institutul Integrare Europeană și științe politice, Revista de filosofie, sociologie și științe politice 3 (154), Chișinău 2010, p. 136.

3. Bărbulescu Iordan Gheorghe, Brie Mircea, Toderaș Nicolae, Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020. Institutul European din România. București 2016, p. 25.

4. Art.1 din „Tratate internaționale”, 2001, p. 91.

5. http://europa.eu/lisabon_treaty/glance/index_ro.htm