



www.viitorul.org



Planul de Acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize: de la A la Z Explicarea tuturor conceptelor cheie și termenilor tehnici¹

Acest glosar explică toate conceptele cheie și termenii tehnici care apar în **foile de parcurs** ale Albaniei, Bosniei și Herțegovinei, Macedoniei, Muntenegrului și Serbiei și în planurile de acțiuni ale Ucrainei și Moldovei. Înțelegerea acestora ne va ajuta să înțelegem cât de vaste sunt reformele pe care aceste state trebuie să le implementeze pentru a se califica pentru circulație fără viză în țările din spațiul Schengen. De asemenea, devine evident că aceste reforme vor fi benefice nu numai pentru țările care s-au angajat în procesul de liberalizare a vizelor, dar și pentru a proteja UE contra criminalității și imigrației ilegale din întreaga lume.



Tinerii, ca acești studenți din Bosnia, așteaptă cu nerăbdare să poată călători liber prin UE.

Foto: Universitatea Tuzla

¹ Acest document a fost preluat și tradus de IDIS “Viitorul” de la European Stability Initiative. În procesul de ajustare a textului la contextul din Parteneratul Estic au fost operate schimbări minore.

- ▶ Documente generatoare
 - ▶ Buletinele de identitate
- ▶ Responsabilitatea transportatorilor
- ▶ Confiscarea proprietății infractorilor
- ▶ Convențiile Consiliului Europei
- ▶ Convențiile Consiliului Europei de cooperare judiciară în materie penală
- ▶ Corupție
- ▶ Acțiunea comună a UE cu privire la interdicția de călătorie
- ▶ Instrumentele legislative ale UE
- ▶ Eurojust
- ▶ Biroul European de Poliție (Europol)
 - ▶ Acordurile de cooperare strategică
 - ▶ Acordurile de cooperare operațională
- ▶ FRONTEX
- ▶ Grup de state împotriva corupției (GRECO)
- ▶ Detectarea internă a migranților ilegali
- ▶ Integritatea și securitatea procesului de personalizare și distribuire a pașapoartelor
- ▶ Baza de date PFP/DCFP
- ▶ Document de călătorie biometric lizibil pentru computer
- ▶ Managementul migrației
 - ▶ Monitorizarea fluxurilor de migrație
 - ▶ Profilurile migrației
- ▶ Spălarea banilor
- ▶ Managementul Național Integrat al Frontierei
- ▶ Strategia Națională pentru Reintegrarea Persoanelor Repatriate
- ▶ Legea cu privire la protecția datelor personale
- ▶ Acordul de readmitere
 - ▶ Acord bilateral de readmitere
 - ▶ Protocoalele de implementare
 - ▶ Documente de călătorie conform standardelor UE pentru expulzare
- ▶ Refugiații și persoanele deplasate intern (PDI)
 - ▶ Refugiații
 - ▶ PDI
- ▶ Acordul Schengen
 - ▶ Lista sigură și Lista neagră a zonei Schengen
 - ▶ SIS și SIV
- ▶ Traficul cu ființe umane
- ▶ Acordul de facilitare a regimului de vize
- ▶ Rata de refuz de acordare a vizelor și rata de refuz de acces
 - ▶ Rata de refuz de acordare a vizelor
 - ▶ Rata de refuz de acces

Documente generatoare (civile)

Documente de bază care sunt utilizate pentru a obține alte documente, așa ca pașapoarte, buletine de identitate și permise de conducere. Documentele generatoare tipice sunt certificatele de naștere, certificatele de căsătorie, certificatele de deces, certificatele de divorț și - în unele țări - cartelele de asigurare socială. Deoarece documentele generatoare sunt baza pentru alte documente, este esențial să se asigure securitatea lor și să se preîntâmpine falsificarea sau manipularea acestora.

Pentru ca documentele generatoare să fie sigure este necesar un set complex de aranjamente. Acestea includ protejarea documentelor generatoare împotriva falsificării și protecția diferitor registre civile unde se păstrează datele personale (așa ca datele despre nașteri și decese). De obicei, astfel de măsuri includ limite stricte pentru accesul la registrele civile, măsuri de securitate, mijloace adecvate de securizare, care fac dificilă falsificarea certificatelor, păstrarea adecvată și sigură a duplicatelor (inclusiv bazele de date electronice centrale), conexiunile

directe cu bazele de date primare pentru verificarea informației și programe comprehensive și continue de instruire pentru personalul implicat în verificarea sau identificarea documentelor (inclusiv cursuri cu privire la conștientizarea corupției și detectarea fraudelor).

Ca și în cazul **personalizării documentelor de călătorie**, trebuie să se respecte principiul celor „2 perechi de ochi„ și principiul „separării responsabilităților„ la toate etapele procesului.

Buletinele de identitate

Planul de Acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize impune statele să asigure „un nivel înalt al securizării documentelor generatoare și **buletinelor de identitate**„ și să definească „proceduri stricte pentru emiterea acestora“. Buletinele de identitate sunt incluse deoarece ele pot fi utilizate în calitate de documente de călătorie, de asemenea, ocazional pot fi utilizate ca documente generatoare, și sunt necesare pentru a identifica o persoană când aceasta solicită certificate, așa ca un certificat de naștere.

Responsabilitatea transportatorilor

Responsabilitatea transportatorilor se referă la obligația transportatorilor (persoane, companii și organizații care oferă transport de pasageri aerian, maritim sau terestru) de a se asigura că pasagerii dețin documente de călătorie valabile și recunoscute, inclusiv vize sau permise de ședere, în cazul când sunt necesare. Transportatorii care nu controlează adecvat documentele de călătorie și permit străinilor neautorizați să intre într-o țară sunt obligați să-i repatrieze pe cont propriu. De asemenea, ei pot fi amendați.

Responsabilitatea transportatorilor este stipulată în Articolul 26 al Convenției Schengen 1990, care clarifică implementarea **Acordului Schengen** din 1985. O Directivă UE adoptată în 2001 (**2001/51/EC**) completează Articolul 26 și explică legislația cu privire la responsabilitatea transportatorilor ca măsură de „reducere a fluxurilor de migrație și combatere a imigrării ilegale“. Pentru a realiza acest scop, fișele de parcurs pentru liberalizare regimului de vize cer ca țările balcanilor de vest și a celor din Parteneriatul Estic (care au primit Planul de Acțiuni) să aplice legislația – și să definească sancțiuni – cu privire la responsabilitatea transportatorilor.

Confiscarea proprietății infractorilor

Legislația cu privire la această problemă este necesară pentru a asigura că criminalii nu pot păstra veniturile generate din activități criminale. În general, bunurile obținute ilegal pot fi confiscate fără compensare, dacă acestea au fost transferate unei alte persoane. Confiscarea bunurilor ilegale trebuie să se bazeze pe o hotărâre de judecată, care stabilește că s-a comis o crimă. În cadrul UE, un stat membru poate cere blocarea și confiscarea bunurilor legate de comiterea unui act ilegal în orice alt stat membru al UE.

Consiliul European a adoptat două convenții cu privire la confiscarea bunurilor ilegale (convențiile din **1990** și **2005**), pe baza cărora UE a adoptat **legislație** mai strictă decât convențiile.

Convențiile Consiliului Europei

Consiliul European (CE) este o instituție europeană distinctă și mai veche decât UE. Fondată în 1949, această organizație cu sediul la Strasbourg are 47 state membre, inclusiv cele cinci țări din Balcanii de vest care participă în procesul de liberalizare a regimului de vize (Albania, Bosnia și Herțegovina, Macedonia, Muntenegru și Serbia) și Republica Moldova și Ucraina.

Consiliul European operează în cea mai mare parte prin convenții. Elaborând convenții și tratate internaționale, statele membre adoptă standarde legislative și de alt tip comune. Convențiile CE intră în vigoare în statele membre dacă acestea le semnează și le ratifică, și le încorporează prevederile în legislația națională. Câteva convenții ale Consiliului European pot fi semnate și de țările care nu sunt membre ale Consiliului European.

Consiliul European are 205 tratate, conform Biroului de Tratat ale CE. Țările balcanice de vest trebuie să implementeze convenții în diferite domenii, de la corupție până la **protecția datelor personale** și cooperare judiciară în problemele legate de criminalitate (vezi articolul următor).

Convențiile Consiliului Europei de cooperare judiciară în materie penală

Cele două tratate originale ale Consiliului European cu privire la cooperarea judiciară în materie penală – numite câteodată și „convențiile-mamă” – sunt **Convenția Europeană cu privire la extradiții din 1957** și **Convenția europeană de asistență reciprocă în materie penală din 1959**. Totuși, în total, există **31 convenții și protocoale** cu privire la cooperarea judiciară în materie penală, așa ca supravegherea celor condamnați condiționat sau eliberați condiționat, transferul acțiunilor judiciare penale, transferul persoanelor condamnate, corupție, suprimarea și prevenirea terorismului, spălarea banilor și confiscarea bunurilor obținute în rezultatul actelor ilegale, termenul de prescripție, traficul de ființe umane, compensații pentru victimele crimelor violente și crimelor cibernetice.

Țările din Balcanii de vest trebuie să implementeze convențiile internaționale cu privire la cooperarea judiciară în materie penală, în particular, convențiile Consiliului European; și să întreprindă măsuri întru îmbunătățirea eficienței cooperării judiciare în materie penală între judecători și procurori cu țările UE și țările din regiune.

Corupție

Combaterea corupției este o prioritate pentru UE. Toate disputele legate de calitatea de membru al Bulgariei și României au arătat că multe țări membre ale UE se tem că accesiunea țărilor „corupte”, ar dilua standardele de integritate ale Uniunii.

Indicele de percepție a corupției al Transparency International – probabil cel mai bine cunoscut indice privind corupția – acordă calificări destul de rele țărilor din Balcanii de vest și Parteneriatul Estic. Pentru grila de la 1 la 10, unde 10 înseamnă „foarte liber de corupție” și 0 înseamnă „foarte corupt”, țările din Balcanii de vest au primit calificări de 3.6 (Macedonia, cea mai puțin coruptă țară din acest grup) și 3.2 (Bosnia și Herțegovina, cea mai coruptă țară din grup) în 2008. Republica Moldova a primit 3.3 în 2009 și 2.9 în 2010 iar Ucraina 2.4 în

2009 și 2.5 în 2010. Drept comparație, Slovenia a primit 6.7; Danemarca, cea mai puțin coruptă țară din lume conform TI, a primit 9.3 puncte și Somalia a fost cea mai coruptă cu 1.0.

Astfel, UE vrea ca țările din Balcanii de vest și cele din Parteneriatul Estic să implementeze măsuri împotriva corupției prin elaborarea și implementarea strategiilor anti-corupție și a planurilor de acțiuni și legislației afiliate. De asemenea, foile de parcurs și planurile de acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize necesită măsuri specifice pentru combaterea corupției de către agențiile de management al frontierei (de exemplu, poliția de frontieră/grăniceri, vama) și alte organe sau instituții care se ocupă de documentele de călătorie și vize.

Foile de parcurs și planurile de acțiuni de asemenea cer ca să fie implementate convențiile relevante ale ONU și Consiliului Europei, așa ca: **Convenția ONU cu privire la corupție din 2003**, **Convenția civilă cu privire la corupție a Consiliului Europei din 1999** și **Convenția penală cu privire la corupție a Consiliului Europei** din același an.

Acțiunea comună a UE cu privire la interdicția de călătorie

O "Acțiune comună" este un instrument legislativ al **Politicii externe și de securitate comună** (PESC) a UE. Este o acțiune coordonată între 27 state membre ale UE întru realizarea obiectivelor specifice derivate din scopurile de politici generale (ghid) stabilite de Consiliul Europei (șefii de stat sau de guvern din UE). Dacă se convine asupra unei acțiuni comune, pot fi mobilizate diferite resurse (resurse umane, expertiză, finanțare, echipament, etc.)

UE a adoptat câteva acțiuni comune care impun interdicții de călătorie asupra anumitor persoane care vin din statele care nu sunt membre UE. De exemplu, interdicția de călătorie pentru figurile principale ale regimului din Zimbabwe, inclusiv Președintele Robert Mugabe. Această măsură a fost motivată de implicarea guvernului din Zimbabwe în "violări grave ale drepturilor omului și libertăților de exprimare, de asociere și de întrunire pașnică." (Pentru mai multe informații despre Politica externă a UE, vizitați [aici](#).)

Instrumentele legislative ale UE

UE aplică un șir de instrumente legislative, cele mai importante fiind:

Regulamente UE: Acest tip de legislație a UE este aplicabil în întregime, fără schimbări, în statele membre ale UE. Ele se aplică începând de la data indicată, de obicei, peste o perioadă scurtă de la publicarea în Buletinul Oficial al UE. În caz de contradicție cu legislația națională, Regulamentele au prioritate.

Directivele UE: Acest tip de legislație a UE stabilește obiectivele care trebuie să fie atinse, dar lasă la discreția statelor membre ale UE să decidă asupra formei și metodei de realizare. Fiecare Directivă stipulează un termen limită, de obicei, doi sau trei ani după adoptarea la nivel UE, până când statele membre trebuie să transpună prevederile Directivei în legislația națională.

Hotărârile UE: Atât Consiliul UE (unde sunt reprezentate toate statele membre), cât și Comisia Europeană pot adopta Hotărâri. Ele sunt

obligatorii pentru cei cărora li se adresează.

Eurojust

Eurojust este un organ UE creat în anul 2002. Amplasat în Haga, acest organ reprezintă o rețea permanentă de autorități judiciare care au sarcina de a ameliora eficacitatea investigațiilor și urmării judiciare în cazurile penale grave transfrontaliere și de crimă organizată în statele membre ale UE. Eurojust are 27 membri naționali, câte unul din fiecare stat membru – de obicei, un procuror principal, judecător sau ofițer de poliție – care au acces la autoritățile judiciare și pot iniția procese judiciare în țara natală. De asemenea, există 31 puncte de contact Eurojust în țările care nu sunt membre ale UE (2007), inclusiv în Balcanii de vest. Eurojust lucrează cu ei asupra cazurilor în care sunt implicate țările pe care le reprezintă.

În aprilie 2009, de exemplu, organizația a facilitat câteva **aresturi coordonate și simultane în Italia, Olanda și Columbia** într-un caz de trafic de persoane și droguri. Rolul Eurojust în investigație a fost de a organiza întrunirile de coordonare între autoritățile judiciare din Columbia, Olanda și Italia.

Foia de parcurs sau planul de acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize cere țărilor să formeze relații de lucru cu Eurojust, în principal, prin punctele de contact ale Eurojust. Scopul este cooperarea ameliorată la combaterea formelor grave de criminalitate transnațională, inclusiv terorismul. Macedonia a semnat chiar **Acordul de cooperare judiciară cu Eurojust** pe 28 noiembrie 2008.

Biroul European de Poliție (Europol)

Europol este o "organizație de servicii" pentru statele membre ale UE fără dreptul de constrângere și fără forțe polițiste proprii. Crearea Europolului a fost convenită în Tratatul de la Maastricht (în vigoare din 1993), și agenția – amplasată în Haga – este complet operațională din anul 1999.

Principala sarcină a Europolului este de a facilita cooperarea între agențiile de drept într-un "preîntâmpinarea și combaterea terorismului, traficului ilegal de droguri și a altor forme grave de crimă organizată." Aceasta se realizează prin schimb de informații, analiza informațiilor, expertiză și instruire.

Acordurile de cooperare strategică

Europol cooperează strâns cu toate țările din Balcanii de vest și a încheiat cu ele **acorduri de cooperare strategică** pentru a ameliora cooperarea întru combaterea formelor grave de infracțiuni internaționale, inclusiv traficul de droguri, spălarea banilor și imigrarea ilegală. Acordurile stipulează următoarele:

Schimbul de informații strategice și tehnice; *informațiile strategice* includ, de exemplu, informații despre activitățile de ocrotire a ordinii de drept, rutele și metodele utilizate de contrabandiști, evaluarea pericolelor și rapoartele cu privire la situația infracțiunilor; *informația tehnică* se referă la metodologiile polițiste elaborate, măsurile administrative întreprinse de forțele de poliție, etc.

Un component de fortificare a capacităților cu privire la modul în care

autoritățile relevante din țările balcanice de vest pot coopera cu Europol, O analiză a lacunelor pentru identificarea problemelor legate de "infrastructura de cooperare" între două părți, Posibilitatea de a face schimb de ofițeri de legătură.

Acordurile de cooperare operațională

Următorul pas preconizat în foaia de parcurs pentru țările balcanice de vest a fost "să se pregătească pentru semnarea **acordurilor de cooperare operațională** cu Europol cu accent special pe prevederile de protecție a datelor." Acordurile actuale de cooperare cu țările balcanice de vest sunt limitate la aspecte structurale și strategice, așa ca schimbul de informații privind acțiunile de protecție a ordinii de drept sau evaluarea pericolelor. Cooperarea operațională merge mai departe și include, printre altele, schimbul de date concrete despre criminali, migranți ilegali, etc. Totuși, aceasta necesită ca țările care aspiră la circulație fără vize să implementeze măsuri adecvate de **protecție a datelor personale**.

FRONTEX

FRONTEX este o agenție UE amplasată în Varșovia, care este complet operațională din octombrie 2005. Scopul principal al FRONTEX este de a coordona cooperarea operațională între statele membre UE în domeniul securității frontierelor. Acest scop este realizat printr-un șir de activități complementare. Esența acestor activități este analiza riscurilor: identificarea, evaluarea și prioritizarea riscurilor legate de securitatea frontierelor externe ale UE. Scopul este de a asigura nivelul "corect" de protecție pentru a contracara un risc identificat, asigurând un nivel de protecție nici prea mic, nici prea mare.

Activitățile FRONTEX includ coordonarea activităților operaționale ale statelor membre legate de securitatea frontierelor externe, asistență la instruirea gărzilor de frontieră, stabilirea standardelor comune de instruire, și cercetări în domeniul controlului și supravegherii frontierei. De asemenea, agenția își susține membrii în identificarea celor mai bune practici pentru procurarea documentelor de călătorie și extrădarea persoanelor ilegale din țările terțe.

FRONTEX a semnat acorduri de lucru cu țările din vecinătatea UE care nu sunt membre ale UE. Cooperarea cu aceste țări se axează asupra activităților operaționale comune în domeniul cercetărilor și dezvoltării. De la sfârșitul lunii aprilie 2009, FRONTEX a stabilit o relație oficială de cooperare cu autoritățile de drept din nouă țări care nu sunt membre ale UE, inclusiv cinci țări care participă în procesul de liberalizare a regimului de vize (Albania, Bosnia și Herțegovina, Macedonia și Serbia). Celelalte cinci țări sunt Croația, Georgia, Moldova, Rusia și Ucraina. Încheierea unui aranjament de lucru cu FRONTEX este una din cerințele pentru liberalizarea regimului de vize.

Grup de state împotriva corupției (GRECO)

GRECO este un grup de monitorizare a combaterii corupției al **Consiliului European**. GRECO a fost creat în 1999 și este amplasat în Strasbourg, Franța. Nu numai țările europene pot deveni membre ale GRECO (de exemplu, SUA este de asemenea membru), deși toate țările ale Consiliului European sunt de asemenea

membri GRECO. Toate cele cinci țări balcanice de vest, cât și Republica Moldova și Ucraina, care participă în procesul de liberalizare a regimului de vize sunt membri ai Consiliului Europei și GRECO.

Sarcina organizației este de a identifica deficiențele în politicile de combatere a corupției în statele membre, în particular, în ceea ce privește standardele de combatere a corupției ale Consiliului Europei, și de a sugera reforme legislative, instituționale și practice.

GRECO are drept scop reducerea corupției, dar nu prin impunerea sancțiunilor, dar prin evaluare reciprocă, convingere și influența mediului. GRECO funcționează în cicluri, așa-numitele runde de evaluare, care durează 3-4 ani. Pentru fiecare rundă de evaluare se aleg teme concrete, care sunt apoi examinate pentru fiecare stat. Runda actuală, care s-a început în 2007, se ocupă de mituire și finanțarea partidelor politice. La finele unei runde de evaluare, GRECO evaluează implementarea recomandărilor sale de către fiecare stat membru.

Planurile de acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize cer ca să fie implementate toate recomandările GRECO.

Depistarea internă a migranților ilegali

Depistarea internă este o strategie utilizată de autorități pentru a căuta și a aresta migranții ilegali în interiorul unei țări după ce aceștia au trecut ilegal granițele țării. Conceptul de depistare internă este esențial pentru prevenirea migrației ilegale, deoarece, chiar și în cazul măsurilor sofisticate de control al frontierei, un număr mare de migranți ilegali reușesc să treacă frontiera.

Depistarea internă nu este întâmplătoare. Ea se axează pe așa numitele "puncte de legătură" – zonele unde rutele de migrare ilegală converg sau se intersectează sau unde migranților ilegali li se oferă servicii – așa ca case sigure și transport clandestin.

Statele care aspiră la liberalizarea regimului de vize trebuie să definească și să aplice depistarea internă pentru a preveni tranzitul migranților ilegali din țările terțe în UE.

Integritatea și securitatea procesului de personalizare și distribuire a pașapoartelor

Personalizarea este un proces prin care pașapoartele curate – care nu pot fi utilizate după cum sunt – sunt completate cu informații (inclusiv date biometrice) despre persoana căreia îi este emis pașaportul.

Securitatea procesului de personalizare este esențială pentru a garanta că datele incluse în document nu pot fi falsificate, modificate sau furate de criminali și infractori. Precauții similare sunt necesare în timpul procesului de distribuire, pentru a nu permite persoanelor neautorizate de a obține pașapoarte necompletate sau emise (personalizate). Aceasta se realizează prin controale sistematice pe durata întregului proces de personalizare și distribuire, inclusiv aplicarea consistentă a principiului "celor două perechi de ochi" (când o sarcină esențială este întotdeauna îndeplinită de două persoane sau mai multe, idee fiind că este mai dificil să se corupă două persoane decât una) și aplicarea "segregării responsabilităților" (când diferite sarcini dintr-un proces mai mare sunt îndeplinite

de diferite persoane, astfel încât, nici o persoană nu are control deplin asupra procesului, astfel, fiind mai dificil să se comită fraude). De asemenea, se aplică controale tehnice, așa ca comunicarea codificată, precum și un grad înalt de automatizare cu intervenție umană minimă – reducându-se încă o dată posibilitatea fraudelor.

Baza de date DCFP/PFP

Interpol deține așa numita **bază de date DCFP** și PFP (Documente de Călătorie Furate și Pierdute; Pașapoarte Furate și Pierdute). Baza de date conține informații despre milioane de pașapoarte, buletine de identitate și vize care au fost raportate ca furate sau pierdute. Ea permite autorităților din toată lumea să verifice instantaneu dacă cineva încearcă să intre într-o țară utilizând un document de călătorie furat și o identitate falsă. Astfel, Baza de date este una din măsurile cheie pentru detectarea infractorilor și migranților ilegali. Țările aspirante la regimul liberalizat de vize trebuie să contribuie la baza de date DCFP a Interpolului.

Document de călătorie biometric lizibil pentru computer

Un document de călătorie care conține informații biometrice despre deținător, care pot fi citite de computer. Informațiile biometrice se bazează pe caracteristicile fiziologice (amprente digitate, forma irisului, geometria mâinii, feței, voce, forma urechilor) sau caracteristici de conduită (semnătură), ceea ce permite autorităților să autentifice rapid și exact identitatea unei persoane, ceea ce demonstrează că deținătorul documentului de identitate într-adevăr este persoana care pretinde că este. Pentru serviciile de frontieră sau alt organ de investigare, informațiile biometrice reprezintă un mijloc de căutare a corespunderilor în baza de date; de exemplu, de a verifica dacă o persoană a intrat în spațiu Schengen sub alt nume. Astfel, documentele biometrice de călătorie sunt considerate o parte cheie a luptei împotriva crimei organizate și imigrării ilegale.

În 2004, statele membre ale UE au adoptat Regulamentul Consiliului **2252/2004**, conform căruia toate pașapoarte UE noi trebuie să poată fi citite de computer și să includă (începând cu anul 2006) fotografiile digitale ale deținătorilor și (începând cu anul 2009) amprente digitale. Informațiile biometrice sunt stocate pe un chip în pașapoarte și în bazele de date naționale, precum și în Sistemul Informațional Schengen II (SIS II). SIS II este succesorul modernizat și îmbunătățit al SIS, care permite autorităților naționale din țările Schengen atât să împărtășească informații despre politici, cât și despre persoanele care încearcă să treacă frontiera sau să obțină o viză.

Managementul migrației

Migrația este percepută tot mai mult ca una din trăsăturile de bază ale economiei globale. Aceasta a dus la schimbarea conceptului cu privire la scopurile strategice ale politicilor pentru migrație – de la *controlarea și limitarea* migrației spre *managementul acesteia*.

Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), este principala organizație inter-guvernamentală în domeniul migrației, ce descrie scopul **managementului migrației** ca ajutor la valorificarea potențialului social și economic al migrației

spre beneficiul *fiecărui migrant* și al *societăților ca un tot întreg*. Acest model necesită ca "migrația să fie gestionată în mod ordonat", dar, în același timp, "să se controleze migrația ilegală." Aceasta înseamnă elaborarea unei politici complexe de management al migrației pe baza unui volum extins de date empirice despre mișcările migranților și susținută prin legislație și structuri administrative adecvate. Colectarea informației pentru scopurile managementului migrației necesită cooperare națională extensivă între diferite servicii și ministere naționale, precum și cooperare internațională.

Monitorizarea fluxurilor de migrație

Planul de Acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize cere țărilor să pună la punct mecanisme pentru **monitorizarea fluxurilor de migrație**, să actualizeze regulat **profilurile migrației** din țările lor și să creeze organe responsabile pentru colectarea și analiza datelor cu privire la fluxurile și creșterea migrației. Obligația de a monitoriza fluxurile de migranți înseamnă menținerea evidenței numărului și structurii migrației legale și ilegale.

Profilurile migrației

Profilurile migrației colectează și analizează toate informațiile relevante despre migrație dintr-o anumită țară. Aceste profiluri de obicei includ date despre imigranți, emigranți, remitențe, comunitățile de migranți și migrația ilegală; de asemenea, ele oferă o imagine generală a politicilor pentru migrare și a cadrului legislativ existent. Pregătindu-se pentru președinția sa a UE din 2008, guvernul Sloveniei a solicitat IOM să elaboreze **profilurile de migrație pentru toate țările din Balcanii de vest**, precum și pentru Turcia. Aceste documente au fost finalizate în 2007 și acum trebuie să fie actualizate de către guvernele țărilor balcanice de vest. Același proces are loc în Republica Moldova și Ucraina.

Spălarea banilor

Spălarea banilor este actul de a ascunde originea adevărată a banilor obținuți prin mijloace ilegale. Dacă totul merge bine, banii spălați își pierd "identitatea criminală" și par a fi legitimi. Acțiunea criminală de spălare a banilor *nu* se limitează la ascunderea originii mijloacelor obținute în rezultatul crimei organizate (așa ca vinderea drogurilor, traficul de arme și prostituție), dar de asemenea, se referă la bunurile și valorile generate prin tranzacții financiare ilegale (corupție, evaziune fiscală, contabilitate dublă).

Un exemplu tipic de spălare a banilor este "pulverizarea banilor". O sumă mare de numerar, de exemplu, 100,000 €, este împărțită în sume mai mici, așa ca 10,000 € și depusă de mai multe persoane în diferite conturi: aceste sume sunt apoi transferate în contul proprietarului inițial al banilor ilegali. Împărțirea unei sume mari de bani în sume mai mici este esențială, deoarece plățile în numerar în conturile bancare mai mici de un anumit plafon nu sunt raportate organelor de supraveghere bancară. Alte forme de spălare a banilor sunt mai complexe, și pot consta din rambursări false a împrumuturilor sau facturi falsificate ca acoperire; alte forme includ depunerea sumelor mari de bani în bănci offshore, care nu se supun unui regim strict de combatere a spălării banilor (există mai multe centre financiare offshore de acest gen, de exemplu, Insulele Cayman, Belize, etc.).

Principala lege a UE cu privire la spălarea banilor este Directiva privind

"Prevenirea utilizării sistemului financiar cu scopul spălării banilor" adoptată în 2005. Scopul Directivei este de a preveni utilizarea sistemului financiar pentru spălarea banilor sau finanțarea terorismului. Aceasta înseamnă că instituțiile trebuie să efectueze controlul atent al clienților, ceea ce înseamnă că ele trebuie să studieze istoricul financiar al unui client potențial. De asemenea, ele trebuie să monitorizeze și să raporteze asupra tuturor tranzacțiilor suspicioase către Unitatea de Informații Financiare Secrete (UIFS). Crearea UIFS este stipulată în Directiva UE.

Țările care aspiră la liberalizarea regimului de vize trebuie să adopte și să implementeze strategii naționale cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, inclusiv măsuri legislative, unde e necesar, și să implementeze convențiile relevante din acest domeniu ale ONU și Consiliului Europei.

Managementul Național Integrat al Frontierei

Managementul Național Integrat al Frontierei este un concept de integrare și optimizare a cooperării naționale și internaționale în cadrul și între diferite agenții și servicii responsabile pentru managementul frontierei. Aceste agenții includ poliția de frontieră/grăniceri, administrația vamală, și inspecția veterinară și fitosanitară.

Cele două scopuri principale ale managementului eficient al frontierei sunt: (a) facilitarea mișcării persoanelor și bunurilor legitime, și în același timp (b) prevenirea intrării bunurilor de contrabandă, drogurilor, armelor, migrantilor ilegali, și a traficului de persoane; stoparea răspândirii bolilor infecțioase în rândul oamenilor, animalelor și plantelor; și combaterea pericolelor de terorism.

Pentru a realiza aceste două scopuri principale, conceptul Managementului Național Integrat al Frontierei pentru țările care aspiră la liberalizarea regimului de vize stipulează îmbunătățirea cooperării și integrării la trei niveluri:

- Cooperarea între servicii
- Cooperarea între agenții
- Cooperarea internațională

Integrarea la și între aceste trei niveluri se realizează prin intermediul unui pachet complex de activități și instrumente, care include măsuri legate de cadrul legislativ și de reglementare, structurile organizaționale și de management, proceduri, resurse umane și instruire, comunicare, tehnologii informaționale, infrastructură, echipament și buget.

Conceptul managementului integrat al frontierei este de asemenea implementat în țările din spațiul Schengen, deși accentul se pune pe cooperarea între state și pe formarea unui cadru legislativ comun. Conceptul provine dintr-un **Comunicat din 7 mai 2002** al Comisiei Europene (document de politici) cu privire la managementul integrat al frontierelor externe ale UE, în primul rând, pentru a stopa migrația ilegală și a combate terorismul (mai multe informații de la Comisia Europeană sunt disponibile [aici](#)). Pe baza Comunicatului, s-a adoptat o serie de măsuri legislative. UE discută în prezent o **generație nouă** de instrumente de management al frontierei pentru a îmbunătăți verificările la frontieră și înregistrarea persoanelor care intră în UE.

Strategia Națională pentru Reintegrarea Persoanelor Repatriate

Conform **acordurilor de readmisie** încheiate între UE și statele din Balcanii de vest și R. Moldova și Ucraina, ultimele sunt obligate să întreprindă măsuri pentru reintegrarea persoanelor care au fost repatriate de către UE. Aceste măsuri includ emiterea documentelor personale, locuințe temporare și protecție socială, asistență medicală și studii pentru copii.

Activitățile legate de reintegrarea acestor persoane necesită cooperare între diferite ministere și organe de stat. Cele mai importante organe de stat în acest sens includ Ministerul de Interne, Ministerul Muncii și organele administrației locale. Strategia Națională pentru Reintegrarea Persoanelor Expatriate – a cărei adoptare este stipulată în documentul pentru liberalizarea regimului de vize – coordonează aceste organizații întru acordarea suportului de bază persoanelor repatriate.

Legea cu privire la protecția datelor personale

Protecția datelor persoanele este o domeniu de drept care se ocupă de dreptul persoanelor fizice la viață privată în ceea ce privește colectarea și păstrarea datelor personale. Conceptul de protecție a datelor personale se bazează pe principiile de bază ale drepturilor omului pentru dreptul la viața privată, așa ca Articolul 8 al **Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale**.

În ceea ce privește legislația de protecție a datelor, cel mai dificil lucru este de a găsi un echilibru între un nivel înalt de protecție a vieții private și circulația liberă a datelor personale pentru scopuri legitime, în cea mai mare parte în domeniul comerțului (de exemplu, informații despre clienți) și administrării (de exemplu, datele despre cetățeni în scopuri fiscale, pentru fondurile de pensii, beneficii sociale). Nivelul protecției datelor personale este restricționat și mai mult "pentru a proteja așa aspecte ca securitatea națională, apărare, securitatea publică, urmărirea infracțiunilor penale."

În UE, un șir de Directive se referă la acest aspect, cea mai importantă din ele fiind Directiva **95/46/EC** privind "protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date" și Directiva **2002/58/EC** privind "viața privată și comunicațiile electronice". Prima amplifică **Convenția Consiliului Europei din 1981 pentru protejarea datelor personale față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal și Protocolul adițional** din 2001, pe care țările balcanice de vest trebuie să le semneze, ratifice și implementeze. (Pentru mai multe informații despre protecția datelor cu caracter personal în UE, apasă [aici](#).)

La prelucrarea datelor cu caracter personal, Directiva **95/46/EC** stipulează că "se vor întreprinde măsurile convenite pentru protejarea datelor cu caracter personal împotriva distrugerii accidentale sau ilicite sau pierderii, alterării accidentale, dezvăluirii sau accesului neautorizat." În continuare, Directiva stipulează că transferul de date personale din statele membre UE către statele din afara UE este autorizat doar dacă țara în cauză deține "un nivel adecvat de protecție" a datelor cu caracter personal.

Stabilirea cooperării operaționale între organele de drept din țările balcanice de

vest și țările UE – astfel încât să se poată face schimb de date personale ale infractorilor, migranților ilegali, etc. – este astfel precedată de condiția ca statele aspiră la liberalizarea regimului de vize să dispună de sisteme adecvate de protecție a datelor.

Acordul de readmisie

Un acord între UE și o țară non-UE referitor la readmisia persoanelor care nu întrunesc, sau nu mai întrunesc, condițiile de prezență sau reședință pe teritoriul uneia din două părți și (a) sunt de origine din cealaltă țară sau (b) sunt originari dintr-o țară terță, dar au tranzitat pe teritoriul celeilalte părți.

În pofida caracterului reciproc al acordurilor de readmitere, problema adevărată este prezența ilegală în UE a persoanelor din țările non-UE, și nu vice versa. În practică, acordurile de readmitere facilitează expulzarea locuitorilor ilegali în țările lor de origine sau tranzit. Ele fac parte din strategia UE de combatere a imigrării ilegale.

Acord bilateral de readmitere

Comisia Europeană a început să negocieze acorduri de readmisie în numele UE în anul 2000. Primul acord *comunitar* de readmisie, cu Hong Kong, a intrat în vigoare la 1 martie 2004. Înainte de aceasta, fiecare țară membru al UE a încheiat **acorduri bilaterale de readmisie** cu țările non-UE.

Problema readmisiei s-a răspândit treptat în alte domenii de politici ale UE, așa ca comerțul, asistența pentru dezvoltare și relații externe, pe măsură ce UE a avut nevoie de pârghii pentru a convinge țările de unde provin migranții să semneze acorduri de readmisie. În fine, între anii 2004 (**Programul de la Haga**) și 2005, UE a decis să ofere *facilitarea regimului de vize* pentru anumite cazuri ca un stimul pentru aplicarea acordurilor de readmisie.

UE a decis de asemenea să ofere acest pachet țărilor cu perspectivă europeană, așa ca cele din Balcanii de vest (chiar dacă majoritatea țărilor UE deja au încheiat acorduri bilaterale cu aceste țări). Principalul motiv a fost diplomația și tratamentul egal: ar fi fost straniu – chiar nedrept – să se ofere proceduri mai ușoare de solicitare a vizelor țărilor îndepărtate, dar nu și candidaților potențiali pentru UE.

Acordurile UE de readmisie și de facilitare a regimului de vize cu Albania, Bosnia și Herțegovina, Macedonia, Muntenegru, Serbia, R. Moldova și Ucraina a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, cu excepția acordului de readmisie cu Albania, care intrase în vigoare la 1 mai 2006. (Pentru mai multe informații despre acordurile cu țările balcanice de vest, vezi *Originea și Acordurile de facilitare a regimului de vize și readmisie*).

Protocoloalele de implementare

Procedurile exacte pentru readmitere sunt detaliate în așa-numitele **protocoloale de implementare** între fiecare stat membru UE și țara non-UE în cauză. Protocoloalele de implementare, de obicei, se referă la așa probleme ca stabilirea autorităților competente, punctele disponibile de trecere a frontierei, detalii despre comunicare (de exemplu, limba), condițiile pentru persoanele escortate și

documentele necesare pentru ca să aibă loc readmisia.

Documente de călătorie conform standardelor UE pentru expulzare

Persoanele ale căror readmisie a fost acceptată de țară de origine sau de tranzit pot primi **documente de călătorie conform standardelor UE pentru scopul expulzării**, pe care țările de origine sau tranzit sunt obligate să le accepte. Este necesar să se emită astfel de documente de călătorie, dacă persoanele care urmează a fi readmise și-au distrus documentele de identificare și refuză să-și dezvăluie identitatea sau dacă țară de readmisie nu poate emite documentele de identitate și/sau călătorie necesare din motive tehnice sau refuză să facă acest lucru.

Refugiați și persoane deplasate intern (PDI)

Refugiați

Înaltul Comisariat ONU pentru Refugiați (UNHCR), principala agenție ONU responsabilă pentru protecția refugiaților, definește un **refugiat** drept "o persoană care a fost forțată să fugă din țara natală din cauza persecuției, războiului sau violenței. Un refugiat se teme întemeiat de persecuție din cauza rasei, religiei, naționalității, convingerilor politice sau faptului că face parte dintr-un anumit grup social." Pentru definirea unui refugiat este esențial ca persoana respectivă să fi trecut o frontieră internațională. Statutul juridic al **refugiaților** este guvernat de **Convenția privind refugiații din 1951 și un Protocol din 1966** (cunoscute de asemenea ca *Convenția de la Geneva și Protocolul de la New York*). Statele care aspiră la liberalizarea regimului de vize trebuie să implementeze această convenție. Una din cele mai importante prevederi este că nici un stat nu poate expulza sau repatria un refugiat împotriva voinței sale într-un loc unde refugiații riscă să fie persecutați (principiul of *non-expulzării*).

PDI

PDI sunt persoanele care au fost forțate să plece din casele lor pentru aceleași motive ca și refugiații. Totuși, spre deosebire de refugiați, PDI rămân în țara natală și astfel, nu au trecut nici o graniță internațională. Astfel, legea pentru refugiații internaționali nu se aplică asupra PDI, care continuă să se supună legilor din țara natală. Deoarece nu există legi internaționale pentru PDI, UNHCR a compilat **Principiile îndrumătoare pentru persoanele deplasate intern**, care prezintă un rezumat al drepturilor și garanțiilor pentru protecția PDI. Aceste principii de ghidare reflectă și se conformează dreptului internațional cu privire la drepturile omului și dreptului internațional umanitar.

Acordul Schengen

Un acord semnat în anul 1985 de Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Olanda, prin care se abolesc punctele de control la frontieră și se creează o zonă de circulație liberă pentru persoane și bunuri. În anul 1990, Acordul a fost urmat de **Convenția Schengen**, care a definit măsurile necesare pentru implementare. De la crearea sa, zona Schengen s-a extins de câteva ori. În prezent ea constă din 25 țări europene și acoperă o populație de aproximativ 400 milioane oameni.

Deși Acordul Schengen original a fost un simplu tratat semnat de cinci țări, începând cu anul 1999, acest acord și toate actele legislative afiliate fac parte din baza normativ-legislativă a UE (acquis-ul UE). Aceste prevederi sunt obligatorii

pentru țările în curs de accesie.

Cu toate acestea, nu toate statele membre UE participă pe deplin în acest acord: Irlanda și Regatul Unit au decis să păstreze punctele de control la frontieră, în timp ce Bulgaria, Cipru și România încă urmează să implementeze anumite prevederi pentru a se integra pe deplin. Danemarca are dreptul să aleagă dacă va aplica sau nu anumite măsuri. În același timp, trei țări care nu sunt membre UE - Islanda, Norvegia și Elveția - sunt complet integrate.

Abolirea punctelor interne de control la frontieră a mers mână în mână cu fortificarea punctelor de control al frontierelor externe ale zonei tratatului. Pentru a asigura o eficiență și securitate mai mare cu privire la regimul de frontieră al zonei Schengen, a fost de asemenea necesar să se armonizeze politicile și măsurile administrative în alte domenii relevante de politici, așa ca politica de emigrare și regimul de vize, poliția transfrontalieră și cooperarea judiciară.

Lista sigură și lista neagră a zonei Schengen

Una din legile UE (**Regulamentul Consiliului 539/2001**) enumeră țările a căror locuitori au nevoie de vize pentru a intra în zona Schengen ("**Lista Neagră Schengen**") și țările ale căror locuitori nu au nevoie de vize ("**Lista sigură Schengen**"). Un sistem informațional computerizat (**SIS** - Sistemul Informațional Schengen) permite autorităților naționale ale țărilor Schengen să împărtășească informații despre securitatea frontierelor (inclusiv despre persoanele care încearcă să intre pe teritoriul UE sau să obțină vize) și ordinea de drept. Un sistem similar este pregătit pentru a permite țărilor Schengen să împărtășească informații despre intrarea și ieșirea persoanelor conform vizelor obținute (**SIV** - Sistemul Informațional pentru Vize).

SIS și SIV

Mai multe informații despre zona Schengen, de la Comisia Europeană, sunt disponibile [aici](#).

Traficul cu ființe umane

Traficul de ființe umane implică actul de recrutare, transportare, adăpostire sau primire a unei persoane pentru scopul muncii silite, sclaviei - inclusiv celei sexuale - și diferitor forme de muncă aservită. (Persoanele care sunt supuse muncii aservite lucrează pentru a întoarce un împrumut, așa ca taxa pe care trebuie s-o achite pentru că au fost introduși prin contrabandă în UE. Relațiile între lucrătorii aserviți și patronii lor sunt de obicei foarte exploitative, munca îndeplinită nefiind plătită echitabil.) Victimele traficului de ființe umane sunt de obicei recrutate prin forță, decepție sau fraudă; deseori ele sunt dependente din cauza datoriilor.

Traficul de ființe umane se deosebește de migrația ilegală sau contrabanda migranților. Cel mai important pentru definirea traficului de persoane este noțiunea exploatarea forțată a migrantului după ce el sau ea au trecut granița - aceasta nu se întâmplă atunci când migranții sunt trecuți ilegal într-o țară sau intră pe teritoriul unei țări pe cont propriu și încearcă să găsească un loc de muncă la negru.

Traficul de persoane este strâns legat de crima organizată și deseori este descris ca forma modernă a sclaviei. Majoritatea victimelor sunt femeile, exploatarea

sexuală fiind cel mai răspândit motiv pentru traficul lor.

În UE, legislația cadru privind traficul de ființe umane ([Decizia Cadru a Consiliului 2002/629/JHA din 19 iulie 2002](#)) tratează așa probleme ca criminalizarea, penalitățile, circumstanțele agravante, jurisdicția, extrădarea și cooperarea poliției și judiciară. (Mai multe informații despre activitățile UE împotriva traficului de persoane sunt disponibile [aici](#).)

Un șir de convenții internaționale de asemenea abordează traficul de persoane, cele mai importante fiind [Convenția ONU împotriva crimei organizate transnaționale](#), adoptată în 2000, și [Convenția Consiliului Europei cu privire la Acțiunile împotriva Traficului de Ființe Umane](#), adoptată în 2005. Grupurile de advocacy și chiar unele organizații ONU tot mai des se referă la traficul de persoane ca o crimă contra umanității.

Acordul de facilitare a regimului de vize

Un acord care are drept scop simplificarea procedurii de solicitare a vizelor între țările UE și non-UE ale căror cetățeni sunt obligați să obțină vize. În cazul Albaniei, Bosniei și Herțegovinei, Macedoniei, Muntenegrului, Serbiei, R. Moldova și Ucraina încheierea acordurilor de facilitare a regimului de vize a fost legată de încheierea **acordurilor de readmisie**. Acordurile de facilitare a regimului de vize și de readmisie au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, cu excepția acordului de readmitere cu Albania, care a intrat în vigoare la 1 mai 2006.

Acordurile de facilitare a regimului de vize oferă un șir de îmbunătățiri în comparație cu regimul obișnuit de vize: (a) un termen limită de 10 zile calendaristice pentru procesarea cererilor de viză; (b) o listă clar specificată a documentelor necesare pentru a demonstra scopurile călătoriei; (c) o plată redusă pentru viză de 35 Euro (o viză Schengen de obicei costă 60 Euro) împreună cu acordarea gratis a vizei pentru multe grupuri de solicitanți, așa ca rudele apropiate, copii, pensionari, studenți, sportivi, jurnaliști, etc.; și (d) posibilitatea de a primi vize pe termen lung cu mai multe intrări, în particular, pentru persoanele care călătoresc frecvent. Pentru mai multe informații vedeți [Originea și Acordurile de facilitare a regimului de vize și de readmitere](#).

Rata de refuz de acordare a vizelor și rata de refuz de acces

În secțiunea denumită "Remarca finală", foile de parcurs pentru facilitarea regimului de vize stipulează că Comisia Europeană, atunci când evaluează gradul de pregătire a unei țări pentru accesul fără vize pe teritoriul UE, va lua în considerație de asemenea, un așa criteriu ca "rata de refuz de acordare a vizelor pentru solicitanții de vize și rata de refuz de acces în zona comună Schengen pentru locuitorii [țării respective]. În acest context, tendința descrescătoare a ratei de refuz de acordare a vizelor, care trebuie să ajungă la 3% și 1,000 persoane pe an cărora le-a fost refuzat accesul în zona comună Schengen, se va utiliza drept referință indicativă."

Ambele cerințe stârnesc discuții în rândul statelor membre UE și este chestionabil dacă respectarea acestora poate și va fi luată în considerație.

Rata de refuz de acordare a vizelor

Rata de refuz de acordare a vizelor, exprimată ca procent, este pur și simplu rata deciziilor negative asupra solicitărilor de vize. Teoretic, o rată mică de refuz de acordare a vizelor ar putea indica că cetățenii unei țări balcanice de vest nu sunt în general percepuți ca agenți de risc: că cel mai probabil nu vor sta mai mult decât perioada pentru care li s-a acordat viza și nu vor rămâne în zona Schengen în calitate de migranți ilegali; și că cel mai probabil, ei nu vor comite infracțiuni.

Utilizarea ratei de refuz de acordare a vizelor în calitate de jalon este problematică. În primul rând, țările Schengen sunt obligate să colecteze date statistice despre vize și să pună aceste date la dispoziția Consiliului, **care le publică anual**; cu toate acestea, nu întotdeauna datele corespund (de exemplu, numărul de solicitări de vize nu este egal cu numărul total de vize acordate și refuzate). Pentru Comisie ar fi foarte dificil să obțină datele actualizate pentru lunile recente.

În al doilea rând, datele statistice nu reflectă întotdeauna situația într-o anumită țară. De exemplu, multe țări UE nu au birouri consulare în Kosovo: prin urmare, populația Kosovo solicită vize la consulatele din Macedonia, "distorsionând" astfel datele statistice pentru Macedonia. În al treilea rând, rata de refuz de acordare a vizelor deseori depinde de politicile pentru vize, care sunt diferite pentru diferite țări (datele statistice arată că Germania și Austria refuză mai multe solicitări de vize decât, de exemplu, Italia) și dacă consulatele oferă suficiente informații (solicitanții care sunt bine informați, care cunosc cu exactitate cerințele pentru obținerea vizei, au mai multe șanse de a obține vize).

Rata de refuz de acces

Rate de refuz de acces în zona comună Schengen este rata persoanelor cărora nu li s-a permis accesul la frontierele externe ale zonei Schengen (pentru că nu au avut viza necesară, de exemplu, sau pentru că poliția de frontieră sau serviciile vamale au depistat iregularități). Cu toate acestea, există o problemă fundamentală legată de insistența UE ca rata de refuz de acces pentru locuitorii fiecărei țări balcanice de vest să tindă spre 1,000 persoane pe an. Serbia are 7.4 milioane de cetățeni. Muntenegru are 650,000 locuitori. Nu este cinstit să ne așteptăm că ambele țări vor avea același număr de refuzuri de acces. În afară de aceasta, și în acest caz va fi extrem de dificil pentru Comisie de a obține informațiile relevante în timp util.