

**Liliana CREANGĂ**, cercetător științific al Laboratorului de Cercetări  
Științifice Aplicative al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

## ISTORICUL COOPERĂRII POLIȚIENEȘTI INTERNAȚIONALE

*L'expression «criminalité internationale» ne suppose pas une catégorie d'infractions délimitées juridiquement. Elle s'applique toutefois, à un large éventail de délits tels que la falsification des monnaies, le trafic des êtres humains, le proxénétisme, le trafic de stupéfiants prévus par diverses conventions internationales. Dans tous les cas sus-mentionnés, les délinquants sont difficiles à être indentifiés et arrêtés. Seules la coopération et la coopération internationale, l'échange d'informations entre autorités de police des pays intéressés permettront de traduire les contrevenants en justice.*

Odată cu evoluția și progresul pe care îl observăm în toate domeniile, lumea în care trăim devine din ce în ce mai mică, îndeosebi Europa. Noțiunea de „frontieră” nu mai are același sens. Frontierele între țări nu mai sunt bariere de netrecut ce separau o populație de alta. Astfel, tot ce ușurează viața cetățenilor, ușurează și activitatea infractorilor.

La ora când restricțiile în călătoriile internaționale au fost simplificate și când mijloacele de transport și comunicare s-au modernizat, posibilitățile oferite criminalității internaționale au crescut considerabil. Dezvoltarea economică și socială a societății moderne, implementarea elementelor noi de structură deschid continuu noi posibilități criminalității internaționale.

Expresia „criminalitate internațională” nu înseamnă o categorie de infracțiuni delimitate juridic. Ea se aplică totuși la un număr mare de infracțiuni, cum ar fi falsul de monedă, traficul de ființe umane, proxenetismul, traficul de droguri, care sunt prevăzute de diverse convenții internaționale.

În toate cazurile menționate, autorii infracțiunilor se dovedesc a fi greu de identificat și de arestat. Numai cooperarea și conlucrarea internațională, schimbul de informații între autoritățile de poliție ale țărilor interesate vor contribui la aducerea infractorilor în fața justiției.

Cooperarea polițienească internațională nu este o idee nouă, ea datând încă din secolul al XIX-lea, deși interesul pentru realizarea acesteia era unul politic și mai puțin generat de necesitatea reducerii criminalității.

Astfel, au fost dezvoltate instituții de cooperare organizate în funcție de problematica pe care o abordau sau de teritoriul pe care aveau competențe.

Construcția politică a unei Europe Unite a avut pe agenda sa și facilitarea

capacităților de cooperare polițienească la nivel european, care, în prezent, se regăsesc într-un concept mai larg: *un spațiu european al libertății, securității și justiției*. Strategia de Securitate a Uniunii Europene, adoptată în decembrie 2003, prevede o întărire a capacităților interne de asigurare a securității cetățenilor din spațiul comunitar, prin:

- o mai bună cooperare polițienească la nivel european;
- colectare centralizată a datelor prin intermediul Sistemului de Informații

Schengen;

- o politică transversală de combatere a drogurilor;
- o politică globală de combatere a traficului de ființe umane și migrație ilegală;
- managementul integrat al frontierelor externe ale Uniunii Europene;
- o luptă puternică împotriva terorismului internațional;
- o strânsă cooperare cu statele nemembre.

Activitatea polițienească internațională nu este o invenție a lumii contemporane, ci datează din timpul formării statelor moderne. Primele forme de cooperare polițienească sunt atestate la începutul secolului al XIX-lea și au avut un caracter politic, distinct de realizarea unor obiective privind criminalitatea și au fost limitate în timp, lipsindu-le organizarea internațională a acestui tip de cooperare. Organizațiile de poliție cu reprezentare la nivel internațional nu au fost formate până când instituțiile de poliție naționale nu au devenit suficient de autonome de centrele politice ale statelor naționale și nu au avut propria lor birocrație. Atunci când condiția structurală a autonomiei instituționale a fost realizată[1], instituțiile naționale de poliție au început să colaboreze cu alte instituții similare din alte state, pentru a schimba concepte cu privire la dezvoltarea și controlul criminalității internaționale. Astfel, formele de cooperare polițienească, orientate pe durata secolului al XIX-lea către protecția regimurilor politice autocratice constituite, în special pe continentul european, vor conduce la constituirea, în 1923, a Comisiei Internaționale de Poliție Criminală, organizație cunoscută astăzi ca Interpol[2].

În secolul XX, instituțiile polițienești americane nu au jucat un rol deosebit în dezvoltarea unor modele de cooperare interstatale semnificative. Dimensiunea internațională a cooperării polițiilor americane se rezuma la contextul politic, caracterizat prin realizarea unor obiective asociate cu sclavia, imigrarea și formarea granițelor statelor din America de Nord. În Europa, practica cooperării polițienești apare după mijlocul secolului al XIX-lea și avea în vedere scopuri politice legate de protecția regimurilor conservatoare împotriva activităților subversive, anarhiste. Cel mai bun exemplu îl constituie cazul Uniunii Polițienești a Statelor Germane, o organizație polițienească internațională care a activat din 1851 până în 1866, pentru a suprima opoziția politică a anarhiștilor, democraților și socialiștilor. Uniunea a fost special creată pentru instituirea unor sisteme de schimb de informații între membri cu ajutorul unor formulare sau în cadrul întâlnirilor polițienești. Însă Uniunea nu a reușit decât atragerea unui număr de șapte poliții ce reprezentau state vorbitoare de limba germană, constituite politic într-o formă federală. Deoarece organizarea polițienească a fost strâns legată de dimensiunea politică a statului, declanșarea ostilităților între Prusia și Austria a însemnat și sfârșitul Uniunii Polițienești a Statelor Germane.

Conform argumentării susținute de sociologul Deflem Mathieu, organizarea polițienească internațională este un rezultat al creșterii autonomiei structurale în cadrul statului național, prin dezvoltarea propriei birocrății instituționale, prin desprinderea scopurilor activității polițienești de interesele clasei politice și prin apariția temelor cu caracter internațional pentru facilitarea dialogului de specialitate[3]. „Cu cât este mai mare distanța pe care instituțiile naționale de poliție au câștigat-o în poziționarea independenței față de centrele lor politice, cu atât este mai mare șansa ca aceste instituții să poată dezvolta cooperarea internațională”[4].

Începutul secolului XX oferă premisele necesare dezvoltării cooperării polițienești internaționale. Deși multe încercări de internaționalizare nu au fost reușite, cert este că dimensiunea internațională a criminalității se manifesta, iar necesitatea de reacție era afirmată.

Prima inițiativă de a crea o organizație polițienească internațională, care să-și desfășoare activitatea cu privire la scopuri nonpolitice, a fost adoptată la primul congres al Poliției Criminale Internaționale de la Monaco din 1914. Deși obiectivele Congresului se circumscriau obligațiilor de combatere a criminalității, noua instituție internațională nu a fost constituită, deoarece participanții nu au fost polițiști, ci oameni politici și juriști, care au purtat discuțiile doar cu privire la cadrul dreptului internațional care să asigure procedurile de extrădare și alte măsuri specifice.

Încercări de organizare polițienească internațională s-au realizat și pe teritoriul american, însă au fost orientate către dezvoltarea relațiilor pe prietenie între forțele de poliție și mai puțin către obiective profesionale de reducere a criminalității. Astfel, au fost organizate conferințe internaționale la Buenos Aires în 1905 și 1920 și la São Paulo în 1912.

Probabil, cea mai importantă organizație internațională de cooperare polițienească este Interpol – Comisia Internațională de Poliție Criminală – care a fost fondată în 1923 la Congresul Polițienesc Internațional de la Viena, nu ca o inițiativă diplomatică, ci ca o inițiativă independentă, luată de reprezentanții polițiilor naționale din diferite țări, în principal din Europa. Percepția specialiștilor cu privire la creșterea ratei criminalității a fost una din condițiile ce au favorizat constituirea unei organizații de cooperare polițienească internațională. „Statisticile furnizate de oficiali la întâlnire au confirmat necesitatea unui răspuns adecvat al poliției și, în același timp, similitudinea de probleme cu care polițiile europene se confruntau”. Marea majoritate a participanților și-au exprimat îngrijorarea cu privire la abilitatea crescândă a criminalilor.

Comisia a fost constituită fără semnarea unui tratat internațional sau document cu caracter legal, iar activitatea se planifica la diferite întâlniri sau prin corespondență între șefii structurilor polițienești, fără controlul politic național. Pentru o perioadă lungă de timp, nu a existat o recunoaștere internațională a acestei organizări polițienești și o procedură legală de a fi membru. Pentru prima dată conducerea a fost stabilită la Viena, unde poliția dispunea de facilități avansate în munca polițienească. La sediul central, erau divizii specializate de identificare a pașapoarelor furate și de evidență a amprentelor și fotografiilor. Cele mai importante dezvoltări realizate de Comisie au fost mijloacele de comunicare directă polițist-polițist, precum și rețeaua de radio și publicațiile de specialitate.

Cooperarea polițienească în cadrul Comunității Europene nu are același parcurs istoric ca și instituțiile europene. Tratatul de la Roma din 25 martie 1957 a pus bazele Comunității Economice Europene și mai puțin a avut în vedere cooperarea judiciară și în special cea polițienească, însă a facilitat dialogul și a creat premisele unor forme de cooperare, tocmai prin crearea unui spațiu economic comun. De fapt, cooperarea vamală și cea judiciară în materie civilă se dezvoltă începând cu anii 1960, iar în anii 1970, urmare a conștientizării amenințărilor euroterorismului, se intensifică și cooperarea în materie penală precum și cea polițienească.

În anul 1975 a fost inițiat un grup informal denumit Grupul TREVI, cu scopul de a asigura cooperarea în lupta împotriva terorismului. În acest context, președintele francez Giscard d'Estaing propune crearea „spațiului judiciar european în materie penală”, pentru statele membre ale Comunității Europene. Această idee urmărea să intensifice cooperarea judiciară în materie penală, care deja exista într-un cadru mai larg, respectiv cel al Consiliului Europei. Această inițiativă nu a reușit să ofere premisele creării unei instituții de cooperare internaționale datorită opoziției Olandei, care considera necesară menținerea monopolului de către Consiliul Europei, în materie de cooperare judiciară.

Precum într-un joc de domino, necesitatea realizării cooperării internaționale apare odată cu intensificarea amenințărilor privind creșterea criminalității și a riscurilor, datorită creării pieței europene, care a presupus eliminarea controalelor de la frontierele interne. Pentru evitarea problemelor legate de securitate după adoptarea Actului Unic European, în 1986, eliminarea controalelor interne a fost un proces desfășurat în paralel cu intensificarea cooperării în domeniul justiției și afacerilor interne[5].

Dezideratele cooperării judiciare și a celei polițienești se realizează, începând cu 1970, sub necesitatea cooperării în fața amenințărilor comune și capătă cadrul legal formal prin constituirea celui de-al treilea pilon Justiție și Afaceri Interne (JAI). Politica JAI a fost prevăzută în cadrul Tratatului de la Maastricht și a fost dezvoltată, în forma cea mai avansată, în Constituția Europeană.

Primii pași către cooperarea polițienească s-au făcut datorită necesității cooperării în cadrul Comunității Europene împotriva amenințării terorismului[6]. Astfel, în cadrul Consiliului European de la Roma, din 1 decembrie 1975, s-a hotărât constituirea Grupului TREVI, care s-a întâlnit, pentru prima dată, la 29 iunie 1976, fiind format din reprezentanți ministeriali. Scopul Grupului era de a stabili modalități de cooperare și schimb de informații cu privire la amenințările teroriste și de a facilita dezvoltarea de strategii complementare ale Statelor Membre în lupta antiteroristă. Începând cu 1985, activitatea Grupului TREVI s-a extins și asupra imigrației ilegale și combaterii criminalității organizate. Grupul TREVI a dezvoltat politica JAI, în special în probleme de contraterorism (TREVI I), cooperare polițienească (TREVI II), lupta împotriva criminalității internaționale (TREVI III) și eliminarea frontierelor (TREVI 1992). Grupurile de lucru senioriale realizate au prefigurat structura interguvernamentală ce a pus bazele Acordurilor Schengen și ale Tratatului de la Maastricht.

Cooperarea polițienească în cadrul comunitar s-a dezvoltat ca o reacție a evoluției pe care piața comună europeană o avea și a transformărilor pe care le

produceau în mecanismele clasice ale statelor europene. Afirmarea principiului libertății de mișcare atât a bunurilor, cât și a cetățenilor a determinat eliminarea granițelor dintre statele membre. Eliminarea treptată a controlului de la graniță asupra persoanelor care se deplasau în spațiul Comunității Europene a determinat semnarea primului acord Schengen, la 14 iunie 1985, în localitatea Schengen (Luxemburg) de către Germania, Franța, Belgia, Luxemburg și Olanda. Acordul a intrat în vigoare începând cu 2 martie 1986. La 19 iunie 1990, aceleași cinci state au semnat Convenția pentru implementarea Acordului Schengen (Convenția Schengen), dând naștere, astfel, mecanismului principal de eliminare a controlului persoanelor la graniță.

Sistemul Schengen a introdus ofițerii de legătură între statele semnatare, care să coordoneze schimbul de informații cu privire la migrația ilegală, criminalitatea organizată, traficul de droguri și terorismul. A fost introdus dreptul de a urmări persoanele suspecte și pe teritoriul statelor membre.

Semnat la 7 februarie 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, Tratatul de la Maastricht a creat Uniunea Europeană ce avea propriul corp instituțional și trei mari direcții de acțiune, cunoscute ca piloni: Comunitățile Europene, Politica Comună de Securitate și Externe și cooperare în domeniul Justiției și Afacerilor Interne. Pentru JAI, Tratatul a prevăzut crearea unui comitet de coordonare în cadrul Consiliului European. JAI încorporează și organizează cooperarea interguvernamentală ce a fost dezvoltată din anii 1970 și este reglementată în Titlul VI al Tratatului de la Maastricht. Cooperarea are la bază nouă probleme de interes comun:

- azilul;
- trecerea frontierelor externe;
- imigrarea;
- politica privind naționalii din celelalte țări;
- lupta împotriva drogurilor și a consumului de droguri;
- lupta împotriva fraudelor internaționale;
- cooperarea judiciară în materie civilă;
- cooperarea judiciară în materie penală;
- cooperarea polițienească și vamală, inclusiv crearea Europolului.

Deși în cinci ani au fost adoptate peste 500 de decizii privind politica europeană în materie de justiție și afaceri interne, cel mai important rezultat obținut prin politica JAI a fost semnarea Convenției Europol, în 1995, care a intrat în vigoare la 1 iulie 1999. Prin această convenție a fost constituit Oficiul de Poliție European ce a promovat, în domeniul justiției și afacerilor interne, principiile conlucrării și cooperării, în schimbul de informații între instituțiile de aplicare a legii din statele membre.

Tratatul de la Amsterdam împarte cel de-al treilea pilon constituit prin tratatul de la Maastricht în două părți și transferă aproape toată problematica către primul pilon. Politica de azil și migrație, statutul naționalilor din țările terțe, trecerea granițelor externe, cooperarea judiciară în materie civilă au devenit comunitare. Aceasta implică recurgerea la instrumentele Comunității Europene, precum directive și reglementări, care sunt mult mai efective decât cele din cel de al treilea pilon. De asemenea, acestea se supun controlului Curții de Justiție de la

Luxemburg, cu câteva excepții. Cooperarea polițienească și cooperarea judiciară în materie penală rămân într-un al treilea pilon reînnoit. Acest al treilea pilon continuă să aibă o natură interguvernamentală, iar rolul Parlamentului European este limitat, însă Curtea de Justiție este introdusă, cu anumite limite, în domeniul cooperării polițienești și în cooperarea judiciară în materie penală.

Tratatul de la Amsterdam a definit mai clar obiectivele fiecărui stat membru și ale autorităților implicate în dezvoltarea politicii celui de-al treilea pilon. De asemenea, rolul Europolului a crescut, iar politica Justiție și Afaceri Interne (JAI) a fost cristalizată într-un nou concept: „un spațiu al libertății, securității și justiției”, care a fost implementat prin Programul de la Tampere, adoptat de Consiliul European, în 1999, pentru o perioadă de 5 ani.

„**Spațiul libertății**” presupune extinderea libertății de mișcare a persoanelor, precum și promovarea cetățeniei Uniunii, protecția drepturilor fundamentale și facilitarea integrării cetățenilor din țările non-europene.

„**Spațiul de securitate**” cuprinde toate formele de luptă împotriva criminalității organizate, precum migrația ilegală, traficul de ființe umane, traficul de droguri și terorismul internațional.

„**Prin spațiul justiției**”, scopul Uniunii este de a garanta acces egal cetățenilor europeni la justiție și de a facilita cooperarea între autoritățile judiciare ale statelor membre.

Programul de la Tampere a pus în practică prevederile Tratatului de la Amsterdam și a solicitat realizarea de urgență a unor echipe de investigație comune ca primă etapă în lupta împotriva traficului de ființe umane și a terorismului. Se avansează în procesul de euroconformizare prin identificarea sectoarelor asupra cărora trebuie să se convină cu privire la definiții, sancțiuni și incriminări comune.

### **Programul de la Haga – 10 priorități**

Planul de acțiune pe următorii 5 ani pentru libertate, justiție și securitate este o inițiativă politică decisivă și piatra de temelie a Obiectivelor Comisiei Strategice pentru 2010.

Planul de acțiune preia majoritatea priorităților pentru libertate, justiție și securitate – aprobat de către Consiliul European în noiembrie 2004 – și le transformă în acțiuni concrete, incluzând un orar de adoptare și implementare. Acesta identifică 10 zone-cheie de acțiune prioritară:

**1. Drepturi fundamentale și cetățenie.** Asigură dezvoltarea completă și întărirea politicilor referitoare la cetățenie, monitorizarea și promovarea respectării drepturilor fundamentale.

**2. Lupta împotriva terorismului.** Axată pe diferite aspecte de prevenire, pregătire și răspuns, pentru a întări în continuare, iar unde este necesar pentru a spori capacitatea statelor membre de a lupta împotriva terorismului.

**3. Managementul migrației.** Definește o abordare echilibrată a managementului migrației prin dezvoltarea unei politici comune pentru imigrare la nivelul Uniunii Europene, în același timp cu întărirea luptei împotriva migrației ilegale și traficului de ființe umane, în special de femei și copii.

**4. Granițele interne, externe și vizele.** Continuarea dezvoltării unui management integrat al granițelor externe și a unei politici comune a vizelor, în același timp asigurându-se circulația liberă a persoanelor.

**5. O zonă comună pentru azil.** Se lucrează pentru stabilirea unei zone comune pentru azil, luând în considerare tradiția umanitară și respectarea obligațiilor internaționale de către Uniune și eficientizarea unei proceduri armonioase.

**6. Integrarea: impactul pozitiv al migrației asupra societății și economiei.** Adoptă, sprijină și încurajează măsurile statelor membre pentru adoptarea unor politici mai bune în domeniul integrării pentru maximizarea impactului pozitiv al migrației asupra societății și economiei noastre.

**7. Datele personale și protecția schimbului de informații.** Stabilirea unui echilibru pentru schimbul de date personale și protecția informațiilor între agențiile de aplicare a legii și autoritățile judiciare, respectând în întregime drepturile fundamentale la intimitate și protecția datelor personale, precum și principiul disponibilității informațiilor.

**8. Lupta împotriva crimei organizate.** Dezvoltarea și implementarea unui concept strategic pentru confruntarea cu crima organizată la nivelul UE, incluzând cunoașterea fenomenului, cooperarea între agențiile de aplicare a legii, cooperarea judiciară, inițiative legislative și nonlegislative și cooperarea cu țările din lumea a treia și organizații internaționale, folosirea la capacitate maximă și dezvoltarea în continuare a Europol și Eurojust.

**9. Justiția penală și civilă: o zonă europeană eficientă în domeniul justiției pentru fiecare.** Garantează o zonă europeană eficientă în domeniul justiției prin asigurarea unui acces eficient la justiție pentru fiecare și aplicarea hotărârilor judecătorești.

**10. Libertate, securitate și justiție: împărțirea responsabilităților și solidaritate.** Acordarea de înțeles noțiunilor de împărțire a responsabilităților și solidaritate între statele membre prin revizuirea tipurilor de politici și instrumente financiare care întrunesc obiectivele pentru libertate, securitate și justiție în cel mai eficient mod.

În concluzie, cooperarea polițienească europeană este parte a cooperării promovate prin pilonul al treilea al Uniunii Europene, JAI, care a fost adoptat prin Tratatul Uniunii Europene ce a intrat în vigoare din 1993. În efortul de a asigura o singură piață europeană și o singură cetățenie europeană, sub JAI s-a dezvoltat o arhitectură instituțională complexă și o varietate de instrumente legale.

În prezent, cadrul juridic european de cooperare polițienească este dat de articolele 29 și 30 (K.1 și K. 2) ale Tratatului Uniunii Europene și de articolul 135 (116) al Tratatului privind Constituția Europeană, iar Comisia Europeană a stabilit următoarele priorități de acțiune:

- crearea de structuri de coordonare la nivel european, în domeniile informației operative (Europol), al comunicării interpersonale a top-managerilor (Task-Force-ul European al Șefilor de Poliție), al pregătirii personalului (Colegiul European de Poliție) și al participării la eforturile de peacekeeping (Forța Europeană de Reacție Rapidă);

- prevenirea criminalității transnaționale prin promovarea celor mai bune practici și suținerea Forumului de Prevenire a Criminalității;

- implementarea măsurilor prevăzute pentru poliție din Convenția Schengen, cu privire la libertatea de circulație;
- combaterea huliganismului la evenimentele sportive majore;
- combaterea terorismului.

### Note

1. În teoria weberiană, birocrăția dezvoltată de o instituție este considerată ca fiind o condiție necesară pentru crearea autonomiei respectivei instituții într-un stat.
2. Deflem Mathiem, *International Police Cooperation-History of The Encyclopedia of Criminology*, editată de Richard Wright și J. Mitcheller, Routledge, New York, 2005.
3. Deflem Mathieu, and Lindsay C. Maybin, „Interpol and the Policing of International Terrorism: Developments and Dynamics since September 11”, pag.175-191, în *Terrorism: Research Readings and Realities*, editată de Lynne L. Snowden și Brad Whites, upper Saddle River, N.J pearson Prentice Hall, 2005.
4. Deflem Mathieu, *Policing world society. Historical foundations of international police cooperation*. Clarendon Studies in Criminology, Oxford-New-York, Oxford University Press, 2002, p. 21.
5. Anne Wevembergh, „Building A. European Legal Area: What Has Been Achieved And What Has Still To Be Done?” Disertație susținută la seminarul organizat de Fundația Cicero „Justice and Home Affairs-How to implement the Amsterdam Treaty”, Paris, 13-14 aprilie 2000.
6. Brigăzile Roșii din Italia și Frațiunea Armată Roșie din Germania.

### Referințe

1. Carta ONU.
2. Tratatul privind Uniunea Europeană (92/c 191/01), Tratatul de la Maastricht.
3. Convenția adoptată la Bruxelles în 1995 privind înființarea Europolului.
4. Convenția de înființare a Biroului European de Poliție.
5. Convenția din 1904 privind traficul de ființe umane.
6. Convenția din 1929 privind falsificarea de monedă.
7. Convenția din 1961 privind traficul de stupefiante.
8. Convenția Națiunilor Unite din 20 decembrie 1988 împotriva traficului ilicit de droguri și substanțe psihotrope.
9. Convenția pentru prevenirea și reprimarea terorismului adoptată la Geneva în 1937.
10. Legea 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală.
11. Gh. Pele, Ioan Hurdubaie, *Interpol și criminalitatea internațională*, Editura Secmi, 1983, Legea 39/2003 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate.
12. Ioan Hurdubaie, *Cooperarea judiciară europeană*, Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2003.
13. Ion Suceavă, Florian Coman, *Criminalitatea și organizațiile Internaționale*, Editura Romcartexim, 1997.