COOPERAREA POLIȚIENEASCĂ

Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol) este un element central al arhitecturii europene de securitate internă în sens mai larg. Cooperarea și politicile în domeniul aplicării legii sunt încă în curs de dezvoltare, accentul fiind mai ales pe terorism, criminalitatea cibernetică și alte forme grave și organizate de criminalitate. Obiectivul principal este ca Europa să devină mai sigură, în beneficiul tuturor celor din UE, respectându-se drepturile fundamentale și normele de protecție a datelor, astfel cum a solicitat în repetate rânduri Parlamentul.

TEMEI JURIDIC

Articolele 33 (cooperarea vamală), 87, 88 și 89 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

OBIECTIVE

Cooperarea polițienească eficace reprezintă un element esențial care contribuie la transformarea UE într-un spațiu de libertate, securitate și justiție întemeiat pe respectarea drepturilor fundamentale. Cooperarea transfrontalieră în materie de aplicare a legii – care implică forțele de poliție, vămile și alte servicii de aplicare a legii – este menită să prevină, depisteze și ancheteze infracțiunile penale din întreaga UE. În practică, această **cooperare se referă, în principal, la infracțiunile grave (cum ar fi criminalitatea organizată, traficul de droguri, spălarea de bani, falsificarea bancnotelor și a monedelor euro, traficul de persoane și criminalitatea informatică) și terorismul**. Europol este agenția UE de aplicare a legii.

REALIZĂRI

A. Începuturi

Cooperarea polițienească dintre statele membre a început în 1976 prin așa-numitul „Grup Trevi", o rețea interguvernamentală a reprezentanților ministerelor de justiție și de interne. Tratatul de la Maastricht a stabilit ulterior chestiunile de interes comun care au justificat cooperarea polițienească (terorismul, drogurile și alte forme de criminalitate internațională). El a introdus și principiul creării unui „Oficiu european de poliție" (Europol), care, inițial, a funcționat ca Unitatea Droguri a Europol. **Convenția Europol a fost semnată la 26 iulie 1995**, deși oficiul nu și-a început activitatea oficial decât la 1 iulie 1999, cu atribuții extinse acordate prin Tratatul de la Amsterdam (semnat la 2 octombrie 1997). Cu toate acestea, cooperarea polițienească înregistrase deja progrese înaintea înființării Europol. Prin crearea spațiului Schengen în 1985, din care au făcut parte la început numai câteva state membre, cooperarea polițienească transfrontalieră devenise deja realitate (a se vedea și 4.2.4). Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, acquis-ul Schengen – inclusiv aspectele sale legate de cooperarea polițienească – a fost încorporat în dreptul UE, deși a fost încadrat în cel de al „treilea pilon" al cooperării interguvernamentale. Aceeași abordare interguvernamentală a fost aplicată pentru măsurile de cooperare

polițienească adoptate de un grup mic de state membre în temeiul Tratatului de la Prüm, care conținea dispoziții privind schimbul de informații referitoare la ADN, amprentele digitale și datele de înmatriculare ale autovehiculelor. Tratatul de la Prüm a fost introdus integral în legislația UE prin Decizia 2008/615/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008.

B. Cadrul instituțional actual

Cadrul instituțional a fost mult simplificat prin Tratatul de la Lisabona (TFUE), majoritatea măsurilor de cooperare polițienească fiind acum adoptate prin procedura legislativă ordinară (codecizie) și făcând obiectul controlului judiciar exercitat de Curtea de Justiție a UE. Totuși, chiar și lăsând la o parte caracteristicile specifice ale spațiului de libertate, securitate și justiție [cum ar fi clauzele de neparticipare pentru Irlanda și Danemarca (protocoalele 21 și 22 anexate la TFUE) și un rol privilegiat pentru parlamentele naționale (protocoalele 1 și 2)], **cooperarea polițienească și cooperarea judiciară în materie penală nu au fost integrate complet în cadrul Uniunii Europene și își păstrează câteva dintre caracteristicile inițiale**:

— Dreptul de inițiativă al Comisiei poate fi exercitat și de statele membre, cu condiția să reprezinte un sfert din membrii Consiliului Uniunii Europene („Consiliul”) (articolul 76 din TFUE);

— Parlamentul este doar consultat cu privire la măsurile de cooperare operativă, adoptate în unanimitate de Consiliu. Dacă nu există unanimitate în Consiliu, există posibilitatea ca nouă sau mai multe state membre să colaboreze pe baza unei cooperări consolidate. În acest scenariu, Consiliul European suspendă procesul pentru a încerca să ajungă la un consens [mecanismul de „frână de urgență” prevăzut la articolul 87 alineatul (3) din TFUE].

C. Principalele acte legislative privind cooperarea polițienească adoptate în cadrul procedurii legislative ordinare

— Directiva privind atacurile împotriva sistemelor informatice (Directiva privind criminalitatea informatică) (Directiva 2013/40/UE din 12 august 2013). Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 4 septembrie 2015;

— Regulamentul privind Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL) (Regulamentul CEPOL) [Regulamentul (UE) 2015/2219 din 25 noiembrie 2015], aplicabil de la 1 iulie 2016;

— Directiva privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave [Directiva (UE) 2016/681 din 27 aprilie 2016]. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 25 mai 2018;

— Directiva privind combaterea terorismului [Directiva (UE) 2017/541 din 15 martie 2017]. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 8 septembrie 2018;

— Directiva privind controlul achiziționării și deținerii de arme [Directiva (UE) 2021/555 din 24 martie 2021];

- Regulamentul privind Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA) [Regulamentul (UE) 2018/1726 din 14 noiembrie 2018], aplicabil de la 11 decembrie 2018;
- Regulamentul privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală [Regulamentul (UE) 2018/1862 din 28 noiembrie 2018], aplicabil cel târziu de la 28 decembrie 2021;
- Regulamentul privind instituirea unui cadru pentru interoperabilitatea dintre sistemele de informații ale UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare, al azilului și al migrației [Regulamentul (UE) 2019/818 din 20 mai 2019];
- Directiva de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a anumitor infracțiuni [Directiva (UE) 2019/1153 din 20 iunie 2019]. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 1 august 2021;
- Regulamentul privind prevenirea diseminării conținutului online cu caracter terorist [Regulamentul (UE) 2021/784 din 29 aprilie 2021], aplicabil de la 7 iunie 2022;
- Regulamentul privind cooperarea Europol cu părțile private, prelucrarea datelor cu caracter personal de către Europol în sprijinul anchetelor penale și rolul Europol în materie de cercetare și inovare [Regulamentul (UE) 2022/991 din 8 iunie 2022], aplicabil de la 28 iunie 2022;
- Directiva privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate cibernetică în Uniune (Directiva NIS 2) [Directiva (UE) 2022/2555 din 14 decembrie 2022]. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 18 octombrie 2024;
- Directiva privind reziliența entităților critice (Directiva REC) [Directiva (UE) 2022/2557 din 14 decembrie 2022]. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 18 octombrie 2024;
- Directiva privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre [Directiva (UE) 2023/977 din 10 mai 2023]. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 12 decembrie 2024;
- Regulamentul privind schimbul de informații digitale în cazurile de terorism [Regulamentul (UE) 2023/2131 din 4 octombrie 2023], aplicabil de la 31 octombrie 2023;
- Regulamentul privind căutarea și schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești (Regulamentul Prüm II) [Regulamentul (UE) 2024/982 din 13 martie 2024], aplicabil de la 25 aprilie 2024;
- Regulamentul privind colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasageri în scopul prevenirii, depistării, investigării și urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave [Regulamentul (UE) 2025/13 din 19 decembrie 2024], aplicabil de la 28 ianuarie 2025.

D. Agențiile și alte organisme ale cooperării polițienești

1. Agenția Uniunii Europene pentru cooperare în materie de aplicare a legii (Europol)

Europol este o agenție care are ca scop principal să facă Europa mai sigură. Ea sprijină statele membre în lupta împotriva terorismului, a criminalității cibernetice și a altor forme grave și organizate de criminalitate. Europol colaborează, de asemenea, cu numeroase state partenere din afara UE și cu organizații internaționale. Europol servește ca centru de sprijin pentru operațiunile de aplicare a legii și ca nucleu de informare privind activitățile infracționale.

Rețelele infracționale și teroriste la scară largă reprezintă o amenințare semnificativă la adresa securității interne a UE. Cele mai mari amenințări la adresa securității sunt terorismul, traficul internațional de droguri, spălarea de bani, frauda organizată, falsificarea bancnotelor și a monedelor euro și traficul de persoane.

Europol a înființat mai multe unități specializate pentru a răspunde la aceste amenințări:

— Centrul european de combatere a criminalității informatice, care consolidează reacția autorităților de asigurare a respectării legii la criminalitatea informatică în UE și contribuie astfel la protejarea rezidenților, a întreprinderilor și a guvernelor europene de criminalitatea online;

— Centrul european privind introducerea ilegală de migranți, care sprijină statele membre în depistarea și neutralizarea rețelelor infracționale complexe și sofisticate implicate în introducerea ilegală de migranți;

— Centrul european de combatere a terorismului, un centru de operațiuni și un pol de competențe de specialitate care reflectă nevoia tot mai mare ca UE să își consolideze răspunsul la actele de terorism;

— Centrul european privind formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată, care oferă sprijin operațional anchetelor statelor membre în cazuri prioritare legate de formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată;

— Coaliția coordonată de combatere a infracțiunilor legate de proprietatea intelectuală, care oferă sprijin operațional și tehnic agențiilor de aplicare a legii și altor parteneri;

— Centrul european de combatere a criminalității economice și financiare, un centru operațional care sprijină statele membre în cazurile în desfășurare în domeniile criminalității economice și financiare;

— FIU.net, o rețea informatică sofisticată și descentralizată care sprijină unitățile de informații financiare din UE în lupta lor împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului;

— Unitatea UE de semnalare a conținutului online, care depistează și investighează conținutul rău intenționat pe internet și pe rețelele de socializare.

Europol a fost înființat în temeiul Regulamentului privind Europol. Își are sediul la Haga, în Țările de Jos. Europol întocmește mai multe rapoarte, cum ar fi Raportul privind situația și tendințele terorismului în Uniunea Europeană (TE-SAT), Evaluarea

amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată (SOCTA), Evaluarea amenințării pe care o reprezintă criminalitatea pe internet (IOCTA) și analiza anuală „Europol pe scurt”. Europol și-a publicat cea mai recentă SOCTA în martie 2025, cel mai recent TE-SAT în aprilie 2025 și cea mai recentă IOCTA în iunie 2025. La 5 aprilie 2024, Europol și-a prezentat primul raport pe tema „Descifrarea rețelelor infracționale celor mai periculoase din UE”. Europol a prezentat Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne a Parlamentului European ediția din 2025 a SOCTA la 8 aprilie 2025, iar cel mai recent TE-SAT la 24 iunie 2025.

În ianuarie 2025, Eurojust și Europol au publicat un raport intitulat „Provocări comune în materie de criminalitate informatică”.

Pentru a conferi agenției un grad mai ridicat de responsabilitate, a fost instituit un grup mixt de control parlamentar specializat (JPSG) pentru Europol, în temeiul Regulamentului privind Europol. Articolul 88 din TFUE prevede o procedură de control al activităților Europol de către Parlamentul European, la care parlamentele naționale sunt asociate. Potrivit articolului 51 din Regulamentul privind Europol, „JPSG monitorizează din punct de vedere politic activitățile Europol în îndeplinirea misiunii sale, inclusiv în ceea ce privește impactul respectivelor activități asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice”. Cea de a 17-a reuniune a JPSG a fost organizată la 3 și 4 noiembrie 2025, la Bruxelles.

În iunie 2022, Parlamentul și Consiliul au adoptat un nou regulament de modificare a mandatului Europol, care a intrat în vigoare la 28 iunie 2022. Noul Regulament privind Europol aduce îmbunătățiri legate de cercetare și inovare, prelucrarea unor seturi mari de date, cooperarea cu părți private și țările din afara UE, cooperarea cu Parchetul European și modul în care pot fi introduse noi semnalări în Sistemul de Informații Schengen pe baza informațiilor primite de la țări din afara UE, întrucât Europol poate sugera acum statelor membre să efectueze semnalări. Directorul executiv al Europol poate, de asemenea, să propună deschiderea unei anchete naționale privind infracțiuni netransfrontaliere care afectează un interes comun vizat de o politică a UE.

2. Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL)

CEPOL este o agenție dedicată dezvoltării, aplicării și coordonării activităților de formare a funcționarilor responsabili cu aplicarea legii. CEPOL contribuie la o Europă mai sigură prin facilitarea cooperării și a schimbului de cunoștințe între funcționarii responsabili cu aplicarea legii din statele membre și, într-o anumită măsură, din țări care nu fac parte din UE, în legătură cu aspecte ce decurg din prioritățile UE în domeniul securității, în special din ciclul de politici ale UE privind criminalitatea gravă și organizată. Agenția pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii a fost instituită prin Regulamentul CEPOL. Își are sediul la Budapesta, în Ungaria.

3. Comitetul permanent pentru cooperarea operațională în materie de securitate internă (COSI)

În temeiul articolului 71 din TFUE, „[î]n cadrul Consiliului se instituie un comitet permanent care să asigure în cadrul Uniunii promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă. Fără a aduce atingere articolului 240, comitetul promovează coordonarea acțiunii autorităților competente ale statelor membre. La lucrările comitetului pot fi implicați reprezentanții organelor, ai

oficiilor și ai agențiilor în cauză ale Uniunii. Parlamentul European și parlamentele naționale sunt informate cu privire la derularea acestor lucrări." COSI a fost instituit prin Decizia Consiliului privind instituirea Comitetului permanent pentru cooperarea operațională în materie de securitate internă (Decizia 2010/131/UE din 25 februarie 2010).

4. Centrul de situații și de analiză a informațiilor al UE

Centrul de situații și de analiză a informațiilor al UE (INTCEN UE) nu este un organism propriu-zis de cooperare polițienească, deoarece aparține Serviciului European de Acțiune Externă și se ocupă doar de analiză strategică. Cu toate acestea, centrul contribuie la cooperarea polițienească, întrucât prezintă evaluări ale amenințărilor pe baza informațiilor furnizate de serviciile de informații, armată, diplomați și serviciile de poliție. INTCEN poate aduce contribuții utile și din perspectivă operațională, punând, de exemplu, la dispoziție informații la nivelul UE privind destinațiile, motivele și mișcările teroriștilor.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a jucat un rol-cheie în elaborarea legislației UE în domeniul cooperării polițienești, făcând din siguranța populației UE o prioritate politică. De asemenea, în cadrul procedurii legislative ordinare, continuă să lucreze la îmbunătățirea cooperării polițienești, pe picior de egalitate cu Consiliul.

Principalul instrument al cooperării polițienești este Europol, care este un pilon central al infrastructurii europene de securitate internă în sens mai larg. Ca parte a reformei Europol, Parlamentul a pledat activ în favoarea unui control parlamentar mai extins și a unor norme mai bune în materie de protecție a datelor. Parlamentul a fost implicat (în temeiul procedurii legislative ordinare) în consolidarea mandatului Europol, în urma propunerii Comisiei adoptate la 9 decembrie 2020. Noul mandat permite Europol să prelucreze seturi ample de date și să dezvolte noi tehnologii care îndeplinesc nevoile activității polițienești. Mai mult, consolidează cadrul Europol de protecție a datelor și controlul parlamentar. Regulamentul revizuit privind Europol a intrat în vigoare în iunie 2022.

În cursul mai multor dezbateri privind combaterea terorismului și libertatea de exprimare, Parlamentul a condamnat atacurile teroriste din Europa și din întreaga lume și a solicitat unitate și un răspuns ferm. În plus, Parlamentul a solicitat să se depună eforturi suplimentare pentru a promova libertățile fundamentale și a făcut referire la necesitatea de a aborda de urgență aspectele online ale radicalizării și ale discursurilor de incitare la ură.

La 17 decembrie 2020, Parlamentul a adoptat o rezoluție referitoare la Strategia UE privind uniunea securității pentru perioada 2020-2025, în urma comunicării Comisiei referitoare la Strategia UE privind uniunea securității, publicată la 24 iulie 2020. Strategia a propus dezvoltarea, între 2020 și 2025, a unor instrumente și măsuri pentru a garanta securitatea în mediul nostru fizic și digital, inclusiv combaterea terorismului și a criminalității organizate, prevenirea și depistarea amenințărilor hibride, creșterea rezilienței infrastructurii noastre critice, promovarea securității cibernetice și stimularea cercetării și inovării.

La 6 octombrie 2021, Parlamentul a adoptat o rezoluție referitoare la inteligența artificială în dreptul penal și utilizarea sa de către autoritățile polițienești și judiciare în procedurile penale. Deputații în PE au evidențiat riscul de subiectivitate algoritmică în utilizările inteligenței artificiale și au subliniat necesitatea supravegherii umane pentru a preveni discriminarea. De asemenea, au solicitat un moratoriu privind introducerea sistemelor de recunoaștere facială în scopul aplicării legii. La 13 martie 2024, Parlamentul a adoptat o rezoluție referitoare la propunerea de regulament de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială (Regulamentul privind inteligența artificială). Regulamentul (UE) 2024/1689, adoptat la 13 iunie 2024, stabilește obligații pentru sistemele și furnizorii de IA pe baza posibilelor riscuri și impacturi ale IA, garantând, în același timp, siguranța și respectarea drepturilor fundamentale. Utilizarea sistemelor de identificare biometrică de către autoritățile de aplicare a legii este, în principiu, interzisă, cu excepția unor situații enumerate exhaustiv și definite cu exactitate.

Parlamentul a fost implicat în controlul următoarelor inițiative de politică ale Comisiei:

— comunicarea Comisiei intitulată „Agenda UE privind combaterea terorismului: anticipare, prevenire, protejare și răspuns”, adoptată la 9 decembrie 2020;

— „Noua strategie de securitate cibernetică a UE”, publicată de Comisie la 16 decembrie 2020, în care au fost propuse noi norme pentru a consolida reziliența entităților fizice și digitale critice;

— „Strategia UE de combatere a criminalității organizate 2021-2025”, prezentată de Comisie la 14 aprilie 2021;

— Comunicarea Comisiei privind foaia de parcurs a UE pentru combaterea traficului de droguri și a criminalității organizate, adoptată la 18 octombrie 2023;

— comunicarea Comisiei intitulată „ProtectEU: o strategie europeană de securitate internă”, adoptată la 1 aprilie 2025 și prezentată în aceeași zi Parlamentului European. Strategia stabilește o viziune ambițioasă pentru anii următori pentru a contracara amenințările reprezentate de terorism, atacurile cibernetice și criminalitatea organizată. Ea urmărește să extindă capacitățile operaționale ale unor agenții UE, cum ar fi Europol, Eurojust și Frontex, și va include propuneri pentru un nou cadru juridic privind criminalitatea organizată și noi strategii privind drogurile și terorismul;

— „Foaia de parcurs privind accesul legal și efectiv la date pentru autoritățile de aplicare a legii”, publicată de Comisie la 24 iunie 2025.

Pentru a garanta că autoritățile de aplicare a legii din întreaga UE pot colabora mai bine în temeiul unui cadru modern de reglementare, la 8 decembrie 2021, Comisia a publicat o propunere de cod al UE de cooperare polițienească. Codul de cooperare polițienească al UE va optimiza actualul mozaic de diferite acorduri de cooperare multilaterală și instrumente ale UE. Măsurile propuse includ o recomandare privind cooperarea polițienească operațională, noi norme privind schimburile de informații între autoritățile de aplicare a legii din statele membre și norme revizuite privind schimburile automatizate de date pentru cooperarea polițienească în temeiul cadrului „Prüm”. Parlamentul a fost implicat în aprobarea măsurilor propuse.

Parlamentul a pregătit recent rapoarte și rezoluții referitoare la următoarele chestiuni: prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor; prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice; violența cibernetică; abuzurile sexuale asupra copiilor pe internet; criminalitatea cibernetică și securitatea cibernetică; spălarea de bani și finanțarea terorismului; ordinele europene de divulgare și de păstrare a probelor electronice în materie penală; reformarea normelor privind protecția vieții private și confidențialitatea în comunicațiile electronice; revizuirea Codului frontierelor Schengen; digitalizarea procedurilor de eliberare a vizelor; cooperarea în domeniul aplicării legii; colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasageri; terorismul și radicalizarea violentă; programele spion intruzive; ingerințele străine și dezinformarea; infrastructura critică și amenințările hibride și schimbul de informații și fluxurile de date cu SUA.

Parlamentul va examina și va vota viitoarele propuneri legislative referitoare la revizuirea regulamentelor privind Europol, Eurojust și Frontex și la normele privind combaterea criminalității organizate, astfel cum s-a anunțat în programul de lucru al Comisiei pentru 2026.

Cooperarea polițienească și politicile în materie de securitate internă sunt încă în curs de dezvoltare, acordându-se atenție mai ales contracarării mai eficace a amenințărilor și infracțiunilor paneuropene și, în special în ceea ce privește Parlamentul, respectând în același timp normele în materie de drepturi fundamentale și protecție a datelor. Cu toate că a avut loc o revizuire completă a normelor aplicabile agențiilor UE de cooperare polițienească, vor fi necesare eforturi concertate pentru a consolida și mai mult măsurile de cooperare polițienească, în special în ceea ce privește schimbul de date și de dovezi între autoritățile de aplicare a legii din statele membre, precum și între aceste autorități și agențiile UE. Parlamentul a îndemnat statele membre să realizeze îmbunătățirile de standardizare tehnică necesare în ceea ce privește calitatea datelor și să stabilească un cadru juridic pentru o viitoare abordare bazată pe „schimbul implicit de informații". În acest context, UE va trebui să abordeze cu atenție provocările legate de noile tehnologii, inteligența artificială, criptare și interoperabilitatea sistemelor de informații pentru frontiere, securitate și migrație.

Pe măsură ce numărul sarcinilor și așteptările cresc, trebuie să se asigure resurse financiare și umane adecvate pentru agențiile UE.

Parlamentul este acum un actor instituțional cu drepturi depline în domeniul politicilor de securitate internă și ar trebui să joace un rol mai important în evaluarea și definirea politicilor de cooperare polițienească.

Prezenta fișă descriptivă a fost pregătită de Departamentul tematic pentru justiție, libertăți civile și afaceri instituționale.

Mariusz Maciejewski / Alessandro Davoli
04/2026