

# Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od TREVI do Schengen III

JOANNA BANACH-GUTIERREZ (LL.M. Helsinki)

Uniwersytet Opolski

## 1. Wprowadzenie

Na europejską współpracę policyjną składa się działanie różnych agend, instytucji i struktur, które mają na celu wspieranie współpracy policji w obszarze Unii. Tworzony na podstawie wielu porozumień dwu- i wielostronnych system współpracy służb policyjnych z różnych państw Europy określa się niekiedy jako „patchwork”. Na system ten składają się porozumienia w sprawie wymiany danych, najlepszej praktyki i badań, wspólnych szkoleń, ustanowienia oficerów łącznikowych, prowadzenia wspólnych czynności dochodzeniowo-śledczych i prewencyjnych. Współpraca policyjna zajmuje priorytetowe miejsce w polityce Unii Europejskiej, wchodząc w zakres spraw wspólnego zainteresowania ujętych w trzecim filarze. Współpraca służb policyjnych w jednoczącej się Europie nie ogranicza się tylko do państw Unii, ale wykracza poza jej obszar. Współpraca ta obejmuje również kraje spoza Unii z uwagi na rozwój poważnej przestępczości międzynarodowej, np. przemyt narkotyków czy handel ludźmi. Zawierane kolejno porozumienia między państwami Unii Europejskiej skłaniają do wniosku, że ich współpraca policyjna nabiera coraz bardziej ujednoczonego charakteru. Mimo nadal istniejącego „patchworku” zaznacza się tendencja

do ściślejszej współpracy organów policji na bazie zharmonizowanego systemu działań i wzajemnej wymiany doświadczeń.

## 2. TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale)

Uważa się, że w latach 80. nastąpiło znaczne umocnienie współpracy policyjnej pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Przyczyniły się do tego zwłaszcza inicjatywy podejmowane przez tzw. Grupę TREVI, utworzoną w 1976 r. jako forum dla wymiany strategicznych informacji w zwalczaniu terroryzmu. Za główny cel przyjęto wówczas utrzymanie wewnętrznego bezpieczeństwa w obszarze Wspólnot Europejskich. Praktycznie od 1975 r. ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich Wspólnot spotykali się regularnie, aby omawiać sprawy dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa. Zdecydowali też o powołaniu grup roboczych, celem koordynowania współpracy w zwalczaniu międzynarodowej przemocy<sup>1</sup>.

Na pierwszym spotkaniu Grupy TREVI, które odbyło się w Luksemburgu w 1976 r., państwa Unii Europejskiej zadeklarowały swoje poparcie, w szczególności dla zwalczania aktów terroryzmu. Do TREVI należały wszystkie państwa członkowskie Wspólnot, a po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej powołane grupy robocze włączono w strukturę trzeciego filaru Unii (WSiSW)<sup>2</sup>. W 1985 r.

---

<sup>1</sup> Ch. Joubert, H. Bevers, *Schengen Investigated*, Kluwer Law International 1996, s. 38–39. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 46–47. Por. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa UKIE 2005, s. 11–14; P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *op. cit.*, s. 203–205.

<sup>2</sup> J. Benyon, *Policing in the European Union: the changing basis of cooperation in law enforcement*, International Affairs, 1994, Vol. 70, s. 507–509. M. den Boer, *Justice and Home Affairs: Cooperation without Integration*, [w:] H. Wallace, W. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, s. 394–396. C.H. Church, D. Phinnemore, *European Union and European Community*, A handbook and commentary on the Post-Maastricht Treaties, 1994, s. 386–389.

rozszerzono zakres działania Grupy TREVI na sprawy związane z handlem narkotykami oraz międzynarodową przestępczością zorganizowaną. W dalszej kolejności ujęto kwestie dotyczące porządku publicznego, wyposażenia technicznego służb oraz Wspólnego Rynku Europejskiego. Grupa Ministerialna spotykała się co sześć miesięcy pod przewodnictwem kraju posiadającego Prezydenturę Europejską. Jej prace były wspomagane przez Grupę Wyższych Oficerów, która miała za zadanie przygotowywać program obrad, raporty oraz kontrolować postęp w dziedzinach objętych zakresem działania Grup Roboczych. Spotkania tych Grup odbywały się z reguły 2–4 razy w roku.

W ramach TREVI powołano cztery grupy robocze. Do zadań grupy roboczej I (1977 r.) należało ustanowienie szybkiej łączności w systemie network, dokonywanie regularnych analiz znanych i podejrzewanych ugrupowań terrorystycznych, popieranie prac nad badaniem finansowych źródeł tych ugrupowań oraz wymiana informacji dotyczących innych ważnych zagadnień, np. kontroli bezpieczeństwa. Grupa robocza II była odpowiedzialna za współpracę w dziedzinie szkolenia, wyposażenia, badań z zakresu kryminalistyki i inne kwestie techniczne oraz porządek publiczny. W 1985 r. dodano współpracę w zwalczaniu „chuligaństwa piłkarskiego”. Grupa robocza III została powołana w 1985 r. dla koordynacji działań w walce z poważną przestępczością, obejmując zwłaszcza handel narkotykami. Zakres prac wkrótce rozszerzono na inne kategorie przestępstw, tj. przestępczość zorganizowaną, przestępstwa komputerowe, przestępstwa przeciwko środowisku, handel pojazdami, obrót kradzionymi antykami i dziełami sztuki oraz „pranie” pieniędzy. Grupa ta przyczyniła się do ustanowienia oficerów łącznikowych ds. narkotyków i wspierała inicjatywy międzynarodowe w walce z procederem „prania” pieniędzy<sup>3</sup>. Grupa robocza IV, tzw. Trevi’92, zajmowała się utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa w związku ze znoszeniem wewnętrznych kontroli granicznych pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnot. Powierzono jej sporządzenie projektu działań w formie ustalonego programu, który był przedmio-

<sup>3</sup> W tym wykonywanie Europejskiej Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z 8.11.1990 r. – Dz.U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394, oraz Dyrektywy Rady WE (No 308/91) z 10.06.1991 r. w sprawie ochrony systemu finansowego przed wykorzystaniem go do prania pieniędzy – Dz.U. L 166 z 28.06.1991 r.

tem obrad posiedzenia ministerialnego TREVI w Dublinie, w 1990 r. Projekt ten zawierał takie priorytety, jak wzmocnienie współpracy w walce z terroryzmem, handlem narkotykami, zorganizowaną przestępczością i nielegalną imigracją.

Oprócz powołanych grup roboczych TREVI, utworzono także cztery odpowiadające im grupy robocze *ad hoc*. W sierpniu 1991 r. powołano grupę roboczą *ad hoc* ds. Europolu w celu prowadzenia prac na ustanowieniem Europejskiego Urzędu Policji. Wkrótce jednak uzgodniono, że wstępnie ma zostać utworzona Europejska Jednostka ds. Narkotyków (EDU/Europol). Trzy pozostałe grupy robocze *ad hoc* nie były traktowane formalnie jako część TREVI, chociaż zdawały sprawozdania tym samym ministrom i uczestniczyły w tych samych posiedzeniach. Należały do nich:

– Grupa robocza *ad hoc* ds. międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, powołana w następstwie zamachów na dwóch włoskich sędziów Giovanni Falcone i Paolo Borsellino latem 1992 r.

– Grupa robocza *ad hoc* ds. imigracji powołana w 1986 r. i wspomagająca prace nad projektem Konwencji z Dublina w sprawie Azylu oraz Konwencji w sprawie granic zewnętrznych. Grupa ta była zaangażowana w prace nad utworzeniem Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany ds. Azylu (CIREA) oraz Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany ds. Granic oraz Emigracji (CIREFI).

Jak można zauważyć, od końca lat 80. państwa członkowskie Wspólnot były aktywnie zaangażowane w działalność Grupy TREVI poprzez spotkania organizowane na szczeblu ministerialnym oraz inicjowanie wspólnych porozumień. Pomimo że Grupa TREVI nie posiadała stałego sekretariatu oraz nie miała charakteru instytucjonalnego, wpłynęła w dużej mierze na kształt i ewolucję współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach trzeciego filaru. Na przykład Jednostkę ds. Narkotyków (*Trevi European Drugs Intelligence Unit*), powołaną w celu zbierania i wymiany informacji o handlu narkotykami i „praniu” pieniędzy, przekształcono w EDU/Europol. Również Grupy Robocze TREVI włączone zostały w strukturę Unii Europejskiej. Krytycy podkreślają, że TREVI było przede wszystkim forum politycznym dla wyższych rangą funkcjonariuszy i polityków, nie negując jednak wkładu w kształtowanie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw

wewnętrznych (WSiSW). System działający w ramach TREVI uważany jest powszechnie za „prekursora” międzyrządowej struktury ustanowionej na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (III filar Unii Europejskiej – WSiSW) oraz porozumień z Schengen<sup>4</sup>.

### 3. Dorobek państw Układu z Schengen (tzw. *acquis* Schengen)

Za kolejny, istotny etap w rozwoju współpracy policyjnej w strukturze Unii Europejskiej uznaje się zawarcie Układu z Schengen, tzw. Schengen I (*the Schengen Agreement*). Układ ten został wstępnie podpisany 14 czerwca 1985 r. przez pięć państw członkowskich Wspólnot Europejskich (Belgia, Francja, Niemcy, Luksemburg i Holandia) w niewielkim miasteczku – Schengen w Luksemburgu, położonym symbolicznie na granicy pomiędzy Luksemburgiem, Niemcami i Francją. Układ zakładał stopniowe znoszenie wewnętrznych kontroli granicznych na terenie kontraktujących stron. Schengen I ma charakter porozumienia politycznego pomiędzy państwami członkowskimi. Państwa-strony słusznie uznały, że stopniowe znoszenie kontroli granicznej dla ułatwienia swobodnego przepływu osób czy dóbr wiąże się z potrzebą ustanowienia wzmożonej współpracy służb policyjnych. Wobec czego, państwa Układu postanowiły „uzupełnić” treść postanowień poprzez przyjęcie 19 czerwca 1990 r. Schengen, II tj. Konwencji Wykonawczej Schengen (*Schengen Implementation Convention*)<sup>5</sup>.

Dorobek Schengen do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego (1.05.1999 r.) nie wchodził formalnie w strukturę Unii Europejskiej. Współpraca państw członkowskich w ramach tego porozumienia rozwijała się równoległe do trzeciego filaru Unii. Dlatego przyjęło się określanie *acquis* Schengen, jako „podłoża” bądź „laboratorium doświadczalnego” dla tworzenia „europejskiej przestrzeni prawnej” w sprawach karnych<sup>6</sup>. Obecnie część przepisów Schengen (*acquis*

<sup>4</sup> M. den Boer, *op. cit.*, s. 390–391; J. Menkes, *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*, Sprawy Międzynarodowe 1997, 3, s. 60–62.

<sup>5</sup> J. Benyon, *op. cit.*, s. 505; F. Emmert, M. Morawiecki, *op. cit.*, s. 47–48.

<sup>6</sup> M. den Boer, *op. cit.*, s. 400–401.

Schengen) należy do prawa wspólnotowego, wchodząc w zakres pierwszego filaru Unii, a część do prawa „unijnego”, będąc w trzecim filarze, tj. postanowienia dotyczące współpracy w sprawach karnych oraz SIS.

Na treść Konwencji Schengen składa się ogółem osiem Tytułów, które dotyczą następujących zagadnień:

- I. definicji użytych wyrażeń;
- II. środków dotyczących zniesienia kontroli w granicach wewnętrznych państw oraz przepływu osób;
- III. współpracy policyjnej i bezpieczeństwa;
- IV. Systemu Informacyjnego Schengen (SIS);
- V. transportu i przepływu towarów;
- VI. ochrony danych osobowych;
- VII. Komitetu Wykonawczego, tj. organu odpowiedzialnego za wykonywanie postanowień niniejszej Konwencji;
- VIII. postanowień końcowych<sup>7</sup>.

Konwencja Schengen stanowi pierwszą konwencję, w której nadano formalny kształt współpracy policyjnej państw Unii. Tytuł III Konwencji z Schengen – Policja i bezpieczeństwo, wprowadził przepisy dotyczące: współpracy policyjnej (art. 39–47), pomocy wzajemnej w sprawach karnych (art. 48–53), stosowania zasady – *non bis in idem* (art. 54–58), ekstradycji (art. 59–66), przekazywania orzeczeń karnych do wykonania (art. 67–69), a nadto ustanowiono System Informacyjny Schengen (art. 92–119).

W walce z przestępczością, zwłaszcza z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, przepisy Schengen podkreślają znaczącą rolę współpracy służb policyjnych państw-stron.

Współpraca policyjna traktowana jest jako niezbędny czynnik, towarzyszący znoszeniu kontroli granicznej państw członkowskich. Przepisy Schengen przewidują udzielanie pomocy w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw, obserwację transgraniczną, pościg transgraniczny (*hot pursuit*), przesyłkę kontrolowaną, stosowanie środków przymusu, przeszukanie. Uważa się, że Konwencja Schengen stanowi punkt zwrotny w rozwoju europejskiej współpracy policyjnej. Przepisy Schengen

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 396–398; Struktura Trevi, Schengen i trzeciego filaru – por. J. Menkes, *op. cit.*, s. 63–65. J. Banach, *Trzeci filar Unii Europejskiej – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, pod red. L. Boguni, t. VI, Wrocław 2000, s. 283–307.

wprowadzają nowe formy współpracy służb policyjnych, a także popierają zawieranie porozumień między państwami. Współpraca policyjna ustanowiona na mocy przepisów Schengen wykracza poza tradycyjne normy. Przepisy Schengen dopuszczają współpracę operacyjną policji państw-stron, w tym obserwację „transgraniczną”, pościg „transgraniczny” oraz przesyłkę kontrolowaną<sup>8</sup>.

Czynnikiem ułatwiającym współpracę służb policyjnych ma być wzajemna pomoc prawna funkcjonariuszy, która sprzyja wymianie danych. Szybki przepływ informacji jest podstawowym elementem w pracy policji, zwłaszcza w międzynarodowej współpracy. Konwencja przewiduje w tym zakresie wymianę oficerów łącznikowych, ustalenie funkcjonariuszy „pierwszego kontaktu”, wymianę informacji przy wykorzystywaniu urządzeń technicznych najnowszej generacji. Schengen II pozwala na wzajemną wymianę informacji oraz wysyłanie „spontaniczne” danych.

Uregulowania Schengen stworzyły większe możliwości współpracy policyjnej, w tym wymiany danych w ramach Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Państwa Schengen uznały SIS za ważny środek w znoszeniu kontroli granicznej, mający ułatwiać kontrolę granic zewnętrznych oraz wzmacniać współpracę policyjną. System ten ma umożliwiać policji i innym uprawnionym organom w państwach Schengen dostęp do uzyskania informacji w sprawie określonych kategorii osób lub przedmiotów i pojazdów. Został on uruchomiony z dniem 1.03.1995 r.<sup>9</sup>

Zgodnie z unormowaniami przyjętymi w Konwencji Schengen, utworzony system wymiany danych SIS był przeznaczony dla organów kontroli granicznej, celnej i policyjnej. Dostęp do gromadzonych danych w SIS w ograniczonym zakresie miały też organy wydające wizy. Na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 871/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r., dotyczącego wprowadzenia niektórych nowych funkcji Systemu Informacyjnego Schengen, włączając walkę z terroryzmem, rozszerzono krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z danych SIS. Mając na uwadze utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium Unii Europejskiej, uznano za potrzebne uruchomienie nowego systemu SIS drugiej genera-

<sup>8</sup> Por. J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna na podstawie acquis Schengen*, [w:] *Przegląd Policyjny* 2006, 2 (82), s. 109–123.

<sup>9</sup> J. Benyon, *op. cit.*, s. 506–507; R. Schulte, *Europejska współpraca policyjna*, *Prok. i Pr.* 1995, 4, s. 17. Tłum. B. Hołyst.

cji – SIS II „w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej oraz w celu umożliwienia wprowadzenia nowych funkcji, korzystając z najnowszych osiągnięć w dziedzinie technologii informacyjnej”.

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 871/2004 przyjęto, że państwa członkowskie zgodnie z ustawodawstwem krajowym mają wymieniać za pośrednictwem organów wyznaczonych w tym celu (SIRENE) wszystkie dodatkowe informacje, konieczne w związku z wprowadzaniem wpisów oraz umożliwianiem podejmowania właściwych działań w przypadku, gdy osoby i obiekty, w odniesieniu do których wprowadzono dane do SIS, zostały zidentyfikowane na skutek przeszukania Systemu. Informacje takie powinny być wykorzystywane wyłącznie do celu, w jakim zostały przekazane (Art. 92 ust. 4 Konwencji Schengen – dodany niniejszym rozporządzeniem).

Rozszerzając krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z danych wprowadzonych do SIS, rozporządzenie Rady (WE) nr 871/2004 uwzględnia krajowe organy sądowe odpowiedzialne za wszczęcie postępowania karnego, organy odpowiedzialne za wydawanie wiz, władze centralne odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków wizowych, organy odpowiedzialne za wydawanie pozwoleń na pobyt stały oraz za administrację przepisów prawnych dotyczących cudzoziemców w kontekście stosowania postanowień niniejszej Konwencji w odniesieniu do przepływu osób (art. 101 ust. 1 i ust. 2 Konwencji Schengen zmieniony niniejszym rozporządzeniem)<sup>10</sup>.

W odniesieniu do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (dalej: SIS II) należy podkreślić, że został on ustanowiony rozporządzeniem (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>11</sup> i decyzją Rady 2007/533/WSiSW<sup>12</sup> (tzw. instrumenty prawne SIS II).

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 871/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczące wprowadzenia niektórych nowych funkcji Systemu Informacyjnego Schengen, włączając walkę z terroryzmem, Dz.U. L 162 z 30.04.2004. Decyzja Rady 2005/452/WSiSW z 13 czerwca 2005 w sprawie daty stosowania niektórych postanowień Rozporządzenia Rady (WE) nr 871/2004, Dz.U. L 158 z 21.06.2005.

<sup>11</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) – Dz.U. L 38 z 28.12.2006 r.

<sup>12</sup> Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji



Jest to wspólny system informacyjny, który umożliwi właściwym organom w państwach członkowskich współpracę w zakresie wymiany informacji, a także stanowi podstawowe narzędzie do stosowania przepisów dorobku Schengen włączonego do ram prawnych Unii Europejskiej. Zastępuje on System Informacyjny Schengen pierwszej generacji, uruchomiony w 1995 r., a następnie rozszerzony w 2005 i 2007 r. SIS II zawiera jedynie niezbędne informacje (tj. dane zawarte we wpisie), pozwalające na zidentyfikowanie osoby lub przedmiotu oraz podjęcie koniecznych działań. Ponadto zgodnie z instrumentami prawnymi SIS II państwa członkowskie dokonują dwu- lub wielostronnej wymiany informacji uzupełniających powiązanych z danym wpisem, koniecznych do wykonania niektórych przepisów przewidzianych w instrumentach prawnych SIS II i ze względu na prawidłowe działanie SIS II. Struktura wymiany informacji uzupełniających otrzymała nazwę „SIRENE” (*Supplementary Information Request at the National Entries*) – wniosek o informacje uzupełniające na poziomie dostępów krajowych.

Informacje uzupełniające wymienia się w następujących przypadkach:

- a) w celu umożliwienia państwom członkowskim wzajemnej konsultacji lub wzajemnego informowania się podczas dokonywania wpisu (np. przy dokonywaniu wpisu w celu aresztowania);
- b) po uzyskaniu trafienia w systemie w celu umożliwienia podjęcia odpowiednich działań (np. uzyskania trafienia);
- c) w przypadku niemożności podjęcia wymaganego działania (np. przy dodaniu zastrzeżenia);
- d) w kwestiach dotyczących jakości danych SIS II (np. jeżeli dane zostały wprowadzone w sposób niezgodny z prawem lub są niezgodne ze stanem faktycznym);
- e) w kwestiach zgodności i priorytetu wpisów (np. przy sprawdzaniu, czy występują wielokrotne wpisy);
- f) w kwestiach związanych z prawami dostępu.

Każde państwo członkowskie Schengen ma powołać swoje krajowe „biuro SIRENE” zgodnie z art. 7 ust. 2 instrumentów prawnych SIS II.

(SIS II) – Dz.U. L 205 z 7.08.2007 r. Por. także: Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) – Dz.U. L 328 z 13.12.2001 r. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2424/2001 z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie rozwoju Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) – Dz.U. L 328 z 13.12.2001 r.

Biuro takie powinno pełnić funkcję jednego punktu kontaktowego dla państw członkowskich na potrzeby wymiany informacji uzupełniających. Jego główne zadania mają obejmować:

1) zapewnianie wymiany wszelkich informacji uzupełniających, o której mowa w art. 8 instrumentów prawnych SIS II, zgodnie z wytycznymi zawartymi w podręczniku SIRENE;

2) koordynację w zakresie weryfikacji jakości informacji wprowadzonych do SIS II.

Z uwagi na to, że moduły krajowe nie mogą wymieniać bezpośrednio między sobą skomputeryzowanych danych, wymiana taka powinna się odbywać poprzez jednostkę centralną (CS-SIS). Dla prawidłowego działania SIS II państwa członkowskie Schengen muszą mieć możliwość dokonywania dwu- lub wielostronnej wymiany informacji uzupełniających, koniecznych do wykonania niektórych przepisów ustanowionych w instrumentach prawnych SIS II. Krajowe biura SIRENE mają działać w oparciu o wytyczne zawarte w tzw. Podręczniku SIRENE – czyli zbiorze zasad i procedur dotyczących dwu- lub wielostronnej wymiany informacji uzupełniających<sup>13</sup>.

#### 4. Europejski Urząd Policji – Europol

Znaczącą rolę w koordynowaniu współpracy służb policyjnych z krajów członkowskich Unii Europejskiej przypisuje się Europejskiemu Urzędowi Policji, z siedzibą w Hadze. Europol ma na celu koordynowanie współpracy państw Unii w zapobieganiu i zwalczaniu poważnych

---

<sup>13</sup> Decyzja Komisji (2008/333/WE) z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia podręcznika SIRENE i innych środków wykonawczych dla Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (notyfikowana jako dokument nr C(2008)774) – Dz.U. L 123 z 8.05.2008 r.

Kwestie dotyczące funkcjonowania SIS II uregulowane są także w takich dokumentach, jak: Decyzja Komisji (2007/171/WE) z dnia 16 marca 2007 r., ustanawiająca wymogi sieciowe dla Systemu Informacyjnego Schengen II (3. filar) – Dz.U. L 79 z 20.03.2007 r.; Decyzja Rady (2008/173/WE) z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie testów systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) – Dz.U. L 57 z 1.03.2008 r.; Rozporządzenie Rady (WE) nr 189/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie testów systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) – Dz.U. L 57 z 1.03.2008 r.

form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Do Europolu trafia każdego roku znaczna liczba wniosków dotyczących informacji w sprawie narkotyków, „prania” pieniędzy, nielegalnej imigracji i handlu kradzionymi pojazdami<sup>14</sup>.

Należy zauważyć, że propozycje powołania Europejskiego Urzędu Policji (*EDU/Europol – the European Drugs Unit and Europol*) sięgają lat siedemdziesiątych. Dopiero jednak Posiedzenie Rady Europejskiej w Luksemburgu (28–29.06.1991 r.) zdecydowało o nadaniu oficjalnej formy tej współpracy.

W swoim wystąpieniu Kanclerz H. Kohl podał wówczas pod dyskusję wniosek o powołaniu Europejskiego Urzędu Policji, który miałby za cel zwalczanie międzynarodowej przestępczości związanej zwłaszcza z handlem narkotykami. Wniosek zgłoszony przez Kanclerza H. Kohla spotkał się z zainteresowaniem i aprobatą ze strony obradujących przedstawicieli państw członkowskich. Uwzględniono również propozycję TREVI – Grupy Roboczej III (WG III) o utworzeniu krajowych jednostek ds. narkotyków w celu ułatwienia wymiany informacji.

W wyniku trwających dyskusji zdecydowano o powołaniu w sierpniu 1991 r. *ad hoc* Grupy Roboczej ds. Europolu (*AHWGE – Ad Hoc Working Group on Europol*). Wkrótce też sporządzono projekt w sprawie Europolu, zgodnie z którym w skład Biura powinni wchodzić oddelegowani oficerowie policji oraz służb celnych posiadający szeroką wiedzę na temat narkotyków. Faktyczne zrealizowanie inicjatywy o powołaniu EDU (Jednostki ds. Narkotyków) jako „prekursora” Europolu nastąpiło w lutym 1992 r., tj. wraz z podpisaniem Traktatu z Maastricht – Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>15</sup>.

Spotkania Grupy AHWGE pracującej nad przygotowaniem Konwencji o Europolu odbywały się okresowo. Początkowo prace przebiegały dość wolno, ich przyspieszenie nastąpiło w 1993 r., kiedy to ministrowie obradujący na Posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze podpisali porozumienie w sprawie powołania EDU/Europol – Europejskiego Biura ds. Narkotyków, z siedzibą w Hadze. Porozumienie to weszło w życie z dniem 30.10.1993 r. Traktat o Unii Europejskiej ustanowił

<sup>14</sup> G. Barrett (ed.), *Justice Cooperation in the European Union*, Institute of European Affairs 1997, s. 101. <http://www.europol.eu.int>.

<sup>15</sup> J. Benyon, *op. cit.*, s. 510–511.

natomiast Radę Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA Council – Rada WSiSW) oraz Komitet K.4 (jego funkcje przejął Komitet Koordynujący – z art. 36 TUE). Traktat ten zapowiedział również powołanie Europejskiego Urzędu Policji (Europolu), w formie struktury organizacyjnej powołanej głównie dla wymiany informacji.

Europejska Jednostka ds. Narkotyków (EDU/Europol) traktowana była jako pierwowzór dla Europejskiego Urzędu Policji. Jednostka ta działała od stycznia 1994 do lipca 1999 r., tj. do czasu, kiedy została zastąpiona Europolem. EDU/Europol miał wstępnie za zadanie dokonywanie analiz informacji w sprawie handlu narkotykami, „prania” pieniędzy oraz wymianę wywiadu pomiędzy organami policji i służb celnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Europol rozpoczął swoją działalność z dniem 16.02.1994 r., tzn. z tą datą nastąpiło oficjalne otwarcie. Praktycznie Europol zaczął funkcjonować od 3.01.1994 r. W zakres mandatu wchodziły takie kategorie przestępstw, jak:

- nielegalny obrót narkotykami;
- nielegalny obrót materiałami radioaktywnymi;
- nielegalna imigracja;
- handel ludźmi;
- handel kradzionymi pojazdami;
- „pranie” pieniędzy.

W lipcu 1995 r. podpisano akt przyjmujący Konwencję w sprawie powołania Europejskiego Urzędu Policji, tj. Konwencję o Europolu. Europol jako Urząd otrzymał budynek CRI – the Dutch Criminal Intelligence Service (Holenderskiego Wywiadu Kryminalnego). Konwencja o Europolu podpisana 26.07.1995 r. weszła w życie z dniem 1.10.1998 r., po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, i jest otwarta do przystąpienia dla każdego państwa, które staje się członkiem Unii Europejskiej. Pełną działalność Europol rozpoczął od 1.07.1999 r.<sup>16</sup>

Konwencja wyznaczyła za cel podniesienie efektywności i współpracy właściwych organów w państwach członkowskich Unii dla

---

<sup>16</sup> Konwencja o Europolu – Dz.U. C 316 z 27.11.1995. Tekst ogłoszony w Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 243.

zapobiegania i zwalczania aktów terroryzmu, nielegalnego obrotu narkotykami oraz innych poważnych form przestępczości międzynarodowej, przy istnieniu faktycznych przesłanek na istnienie działalności struktur przestępczości zorganizowanej i gdy dwa lub więcej państw członkowskich są dotknięte tymi formami działań przestępczych w taki sposób, że niezbędne jest wspólne podjęcie kroków, odpowiadających skali, wielkości oraz konsekwencji wynikających z tych przestępstw. Dla osiągnięcia wymienionego celu działania Europolu mają służyć zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami oraz substancjami radioaktywnymi i nuklearnymi, nielegalnej imigracji, handlu ludźmi, nielegalnego handlu pojazdami oraz terroryzmu (art. 2 Konwencji o Europolu).

Od marca 1995 r. mandat Europolu ulega stopniowo rozszerzaniu, obejmując nowe kategorie przestępstw. W zakres prac Europolu włączono przemyt materiałów i odpadów radioaktywnych, handel ludźmi (w tym handel kobietami i dziećmi dla wyzysku seksualnego oraz pornografię dziecięcą), nielegalną imigrację, nielegalny handel pojazdami, zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, terroryzm, „pranie” pieniędzy, podrabianie banknotów i innych środków płatniczych (także euro), ustanawianie programów szkolenia, tworzenie specjalnych rejestrów w państwach członkowskich w sprawie handlu narkotykami, kobietami i dziećmi<sup>17</sup>.

Zgodnie z katalogiem przestępstw, które wymienia się w Aneksie załączonym do Konwencji o Europolu, mandatem można objąć też inne formy przestępczości zorganizowanej. Są to:

1. przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz wolności osobistej:
  - zabójstwo i poważne uszkodzenie ciała;
  - nielegalny handel organami i tkankami ludzkimi;
  - porwanie, nielegalne przetrzymywanie i branie zakładników;
  - rasizm i ksenofobia;
2. przestępstwa przeciwko mieniu lub dobrom publicznym, włącznie z nadużyciami finansowymi:
  - zorganizowane rozboje;

---

<sup>17</sup> Źródło: EDU/Europol ([www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)); Zob. także: G. Barrett (ed.), *op. cit.*, s. 86–108.

- nielegalny handel artykułami stanowiącymi dziedzictwo kultury, włącznie z antykami i dziełami sztuki;
  - oszustwa i zagarnięcia mienia;
  - wymuszenie rozbójnicze;
  - podrabianie produktów i piractwo;
  - fałszowanie dokumentów urzędowych i handel nimi;
  - fałszowanie pieniędzy i środków płatniczych;
  - przestępczość komputerowa;
  - korupcja;
3. nielegalny handel i działanie na szkodę środowiska naturalnego:
- nielegalny handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi;
  - nielegalny handel zagrożonymi gatunkami zwierząt;
  - nielegalny handel zagrożonymi gatunkami roślin;
  - przestępstwo przeciwko środowisku naturalnemu;
  - nielegalny handel substancjami hormonalnymi i innymi substancjami pobudzającymi wzrost<sup>18</sup>.

Ponieważ w Europolu pracują oddelegowani przez państwa Unii Europejskiej oficerowie łącznikowi, stąd możliwa jest bezpośrednia wymiana informacji. Praca oficerów łącznikowych polega na opracowywaniu pytań otrzymanych z kraju pochodzenia i zdobywaniu odpowiedzi od swoich kolegów z innych krajów. Ponadto przekazują oni również informacje do własnego zasobu informacyjnego Europolu. Zasób ten podzielono na trzy działy, tj. indeksowy, analityczny i informacyjny<sup>19</sup>.

Zadania Europolu generalnie sprowadza się do trzech podstawowych funkcji, tzn. roli centrum koordynującego przepływ informacji, centrum gromadzenia i analizy informacji oraz centrum dla funkcjonariuszy

<sup>18</sup> Katalog przestępstw wymienionych w aneksie wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Mandat Europolu rozszerzono, tak aby obejmował zwalczanie wszystkich poważnych form przestępczości. Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. Tekst Konwencji o Europolu – Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 243.

<sup>19</sup> M. Otrębski, *Twierdza w środku Hagi*; tenże, *Nasza droga do Europy*; tenże, *Polska policja w Europolu*; Materiały otrzymane w drodze korespondencji własnej autorki.

policii służące wymianie doświadczeń i wykorzystywaniu najnowszych technik dochodzeniowo-śledczych<sup>20</sup>.

W myśl postanowień konwencji do podstawowych zadań Europolu zalicza się:

1. ułatwienie wymiany informacji między państwami członkowskimi;

2. pozyskiwanie, zestawianie i analizowanie informacji, również danych wywiadowczych;

3. niezwłoczne powiadomienie właściwych władz państw członkowskich za pośrednictwem jednostek narodowych Europolu o informacjach, które dotyczą tych państw, i o wszelkich związkach ustalonych między przestępstwami;

4. wspomaganie postępowań dochodzeniowych w państwach członkowskich poprzez udostępnienie stosownych informacji jednostkom narodowym Europolu;

5. utrzymywanie komputerowego systemu zgromadzonych informacji.

Mając na celu poprawę współpracy i skuteczności właściwych władz w państwach członkowskich za pośrednictwem jednostek narodowych, w związku z realizacją określonego w konwencji celu, dodatkowe zadania Europolu obejmują:

1. rozwój wiedzy specjalistycznej w zakresie procedur dochodzeniowych właściwych władz państw członkowskich i zapewnianie doradztwa w zakresie prowadzenia dochodzeń;

2. zapewnianie strategicznych danych wywiadowczych, w celu ułatwiania i wspierania efektywnego i skutecznego wykorzystania środków dostępnych na poziomie narodowym do działań operacyjnych;

3. przygotowywanie sprawozdań dotyczących sytuacji ogólnej.

Europol może też dodatkowo i zgodnie z zasobami osobowymi i budżetowymi, jakimi dysponuje oraz w granicach ustalonych przez Zarząd, wspierać państwa członkowskie poprzez doradztwo i badania w następujących obszarach:

1. szkolenia członków właściwych władz;

2. organizacji i wyposażenia tych władz;

---

<sup>20</sup> F. Dehousse, T. Zgajewski, *La Convention Europol*, CRISP 1997, 1577/1578, *passim*.

3. metod zapobiegania przestępczości;
4. technicznych i kryminalistycznych metod policyjnych oraz procedur dochodzeniowych (art. 3 konwencji o Europolu).

Określone zadania przypisano także jednostkom narodowym Europolu, a mianowicie:

1. dostarczanie Europolowi z własnej inicjatywy informacji i danych wywiadowczych, niezbędnych do wykonywania jego zadań;
2. odpowiadanie na wnioski Europolu o informacje i dane wywiadowcze oraz doradztwo;
3. aktualizację informacji i danych wywiadowczych;
4. dokonywanie oceny informacji i danych wywiadowczych zgodnie z prawem krajowym dla właściwych władz i przekazywanie im tych materiałów;
5. występowanie do Europolu z wnioskami o doradztwo, informacje, dane wywiadowcze i analizy;
6. dostarczanie Europolowi danych do gromadzenia w systemie komputerowym;
7. zapewnienie przestrzegania prawa przy każdej wymianie informacji z Europolem (art. 4 konwencji o Europolu).

Pierwszoplanowym zadaniem Europolu jest nadal bieżąca wymiana informacji oraz wywiadu pomiędzy Oficerami Łącznikowymi Europolu (ELOs) i jednostkami narodowymi Urzędu. Specjalnie powołane jednostki narodowe działają w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Jednostki te mają pełnić funkcję „łącznika” pomiędzy Europolem a właściwymi organami krajowymi. Każda jednostka narodowa wyznacza przynajmniej jednego oficera łącznikowego do Europolu. Oficerowie łącznikowi reprezentują interesy swojej jednostki narodowej oraz mają za zadanie ułatwiać przepływ informacji pomiędzy jednostką narodową a Europolem w szczególności po-przez:

1. dostarczanie Europolowi informacji z jednostki narodowej;
2. przekazywanie informacji z Europolu do jednostki narodowej;
3. współpracę z funkcjonariuszami Europolu w drodze wymiany informacji i doradztwo w zakresie analizy informacji, dotyczących oddelegowanego państwa członkowskiego (art. 4 i 5).

W sferze instytucjonalnej Europol w wykonywaniu swoich zadań podlega Radzie Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych



(WSiSW). Rada powołuje Dyrektora i jego zastępców oraz przyjmuje budżet. W strukturze organizacyjnej Europolu wyodrębnia się organy Europolu i organy krajowe. Głównym organem Europolu jest – Zarząd (*Management Board*), w którego skład wchodzi po jednym przedstawicielu z państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W trakcie obrad każdemu z nich przysługuje jeden głos. W posiedzeniach może brać udział Komisja Europejska, ale bez prawa do głosowania. Zarząd uczestniczy w rozszerzaniu zadań Europolu, określa prawa i obowiązki oficerów łącznikowych, decyduje o limicie liczby oficerów łącznikowych delegowanych z państw członkowskich, współdecyduje w przyjmowaniu zasad dotyczących stosunków Europolu z państwami trzecimi oraz instytucjami, które nie są związane z Unią Europejską. Ponadto, organ ten bierze udział w wyznaczaniu i zwolnieniu Dyrektora i jego zastępców (*Deputy Directors*), przyjęciu regulaminu w sprawie personelu, uchwaleniu pięcioletniego planu finansowego, wyznacza inspektora ds. finansów i nadzoruje wykonywanie przez niego obowiązków.

Na czele Zarządu stoi przedstawiciel państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie UE. Posiedzenia zwoływane są co najmniej dwa razy do roku. Dyrektor Europolu wyznaczany jest na cztery lata. Max-Peter Ratzel jest dyrektorem Europolu od 16.04.2005 r. Poza Dyrektorem określone funkcje przyznawane są jego zastępcom. Dyrektor jest prawnym przedstawicielem Europolu i reprezentuje Urząd w stosunkach zewnętrznych<sup>21</sup>. Pracownikom Europolu przysługują przywileje i immunitety niezbędne do wykonywania powierzonych im funkcji. Podobne przywileje i immunitety mają oficerowie łącznikowi. Ochrona danych gromadzonych w Europolu, podobnie jak w Systemie Informacyjnym Schengen, podlega ustawodawstwu krajowemu państw członkowskich<sup>22</sup>.

Warto także zaznaczyć, że coroczne raporty Europolu przedstawiane Radzie WSiSW, dotyczące działań w sprawie „Przestępczości zorganiz-

<sup>21</sup> Jako organy o funkcjach nadzorczych w zakresie badania zgodności postanowień konwencji z działalnością Europolu, w szczególności dla zapewnienia, że prawa jednostki nie zostają naruszone poprzez przetwarzanie czy wykorzystywanie danych osobowych przez Europol, Konwencja o Europolu wymienia: *National supervisory body* – Krajowy organ nadzorczy oraz *Joint supervisory body* – Wspólny organ nadzorczy.

<sup>22</sup> R. Schulte, *op. cit.*, s. 15–16.

zowanej” (*Organised Crime Report – OCR*), zostały zastąpione „Ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną” (*Organised Crime Threat Assessment – OCTA*). OCTA powinna – jak sama nazwa sugeruje – odnosić się do oceny zagrożenia bieżącymi i nowymi trendami przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Znaczna liczba osób i różne organizacje przyczyniły się do przedstawienia OCTA 2007. Wszystkie państwa członkowskie Unii przedstawiły swoje stanowiska. Swoją wkład mają też instytucje unijne, takie jak ECB, EMCDDA, Eurojust, Frontex czy OLAF<sup>23</sup>.

Jak stwierdza obecny dyrektor Europolu Max-Peter Ratzel – „W przeszłości Europol przygotowywał raporty o stanie przestępczości zorganizowanej w Europie. W 2006 r. po raz pierwszy opublikowaliśmy nie raport, ale ocenę zagrożenia [*threat assessment* – dop. aut.]. Na podstawie obecnej sytuacji prognozujemy kierunki jej rozwoju. To już nie jest opisywanie przeszłości, ale wybieganie w przyszłość”<sup>24</sup>.

Europol posiada osobowość prawną, stąd może zawierać porozumienia o charakterze międzynarodowym. Zasady w sprawie stosunków zewnętrznych Europolu z państwami trzecimi oraz instytucjami, które nie są związane z Unią Europejską, określa akt Rady WSiSW z listopada 1998 r. (Dz.U. C 26 z 30.01.1999). Rada WSiSW powinna jednomyślnie wyznaczyć państwa trzecie i instytucje, z którymi negocjacje mogą dojść do skutku. Dyrektor Europolu po uprzedniej konsultacji z Zarządem i po upoważnieniu go przez Radę jest uprawniony do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawierania danych porozumień. Porozumienie może być zawarte dopiero po otrzymaniu aprobaty od Rady. Następnie wyznacza się oficerów łącznikowych Europolu. Zawarte porozumienie ma określać warunki i zadania przyznane oficerom łącznikowym. Rada WSiSW decyzją z marca 2000 r. przyznała Dyrektorowi Europolu uprawnienie do negocjowania porozumień z państwami trzecimi i instytucjami, które nie są związane z Unią Europejską. Zasady dotyczące stosunków pomiędzy państwami i instytucjami spoza obszaru Unii Europejskiej określają także deklaracje Rady z 2000 r.<sup>25</sup> W oparciu o powyższe akty prawne

<sup>23</sup> [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf).

<sup>24</sup> Miesięcznik „Policja 997”, październik 2006, [http://www.gazeta.policja.pl/archiwum/200610/wiedza\\_to\\_podstawa.html](http://www.gazeta.policja.pl/archiwum/200610/wiedza_to_podstawa.html)

<sup>25</sup> 1. Council declaration concerning the relations between Europol and third States and non-European Union related bodies. 2. Council declaration concerning the prio-

doszło do podpisania porozumień o współpracy Europolu m.in. z Polską, Norwegią, Islandią, Węgrami, Bułgarią, Kanadą, Kolumbią, Rumunią, Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Szwajcarią, Turcją oraz Interpolem. Podpisanie umowy o współpracy pomiędzy Europolem i stroną polską nastąpiło październiku 2001 r.<sup>26</sup> Natomiast w listopadzie 2001 r. Dyrektor Europolu i Sekretarz Generalny Interpolu podpisali w Brukseli porozumienie o współpracy pomiędzy tymi dwoma organizacjami. Tekst porozumienia o współpracy pomiędzy Europolem i Interpolem został zaaprobowany przez Radę Unii Europejskiej w czerwcu 2001 r. oraz przez 70. Zgromadzenie Ogólne Interpolu, zwołane w Budapeszcie we wrześniu 2001 r.

Współpraca z Interpolem ma obejmować zwalczanie poważnych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Porozumienie przyjmuje za cel usprawnienie w szczególności wymiany informacji z zakresu działań operacyjnych, strategicznych i technicznych. Ma prowadzić do współdziałania w walce z przestępczością międzynarodową oraz rozwoju wspólnych standardów i planów działania, np. prowadzenie badań i wymiana oficerów łącznikowych<sup>27</sup>. Jednocześnie doszło do podpisania wspólnej inicjatywy w sprawie zwalczania fałszywych banknotów euro. Międzynarodowe zorganizowane grupy przestępcze nie respektują granic narodowych, stąd Europol dodatkowo ustanawia współpracę w zakresie ochrony porządku publicznego poprzez zawieranie dwustronnych umów operacyjnych i strategicznych nie tylko z państwami trzecimi, ale też organizacjami międzynarodowymi i agendami Unii, w tym: Biurem ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości, Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Eurojustem, Komisją Europejską (łącznie z OLAF-em), Światową Organizacją Celną. Można zauważyć, że po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego (1 maja

---

rity to be given to third States and non-European Union related bodies – zob. Dz.U. C 106 z 13.04.2000.

<sup>26</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował umowę o współpracy z Europolem w dniu 14 marca 2002 r. Decyzja Rady (2007/543/WE) z dnia 23 lipca 2007 r. dotycząca przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Konwencji w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu), Dz.U. L 200 z 1.08.2007 r.

<sup>27</sup> Porozumienie o Współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym (ECB) oraz Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnej – Interpol, Dz.U. C 134 z 12.05.2004 r.

1999 r.) działalność Europolu zmierza coraz bardziej w kierunku bliższej współpracy administracyjnej i operacyjnej służb policyjnych dla zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz utrzymania bezpieczeństwa publicznego w obszarze Unii Europejskiej<sup>28</sup>.

Istotną kwestią nadal pozostaje wymiana informacji, która stanowi jeden z niezbędnych elementów w walce z przestępczością transgraniczną w dobie postępowania karnego XXI w. Dlatego też Rada WSiSW przyjęła w grudniu 2006 r. decyzję ramową w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich UE. Zakłada się, że wymiana informacji lub danych wywiadowczych w ramach niniejszej decyzji ramowej może odbywać się przez wszelkie istniejące kanały wykorzystywane w międzynarodowej współpracy organów ścigania. Informacje lub dane wywiadowcze przekazywane są również do Europolu, zgodnie z Konwencją sporządzoną na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu) oraz do Eurojustu, zgodnie z decyzją Rady 2002/187/WSiSW z 28 lutego 2002 r. ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, w zakresie, w jakim wymiana ta odnosi się do przestępstw lub działalności przestępczej objętych ich mandatem (art. 6 tejszej decyzji ramowej)<sup>29</sup>. Należy też zwrócić uwagę na przyjęcie porozumienia przez państwa UE w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Europejski Urząd Policji (EUROPOL) z 9 kwietnia 2008 r. Decyzja ta ma zastąpić dotychczasową Konwencję o Europolu<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Decyzja Rady (2007/125/WSiSW) z dnia 12 lutego 2007 r., ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością”, Dz.U. L 58 z 24.02.2007 r.

<sup>29</sup> Decyzja ramowa Rady (2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich UE, Dz.U. L 386 z 29.12.2006 r.

<sup>30</sup> COM (2006) 817 final. Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) – consolidated text, Council of the European Union, Brussels, 10 April 2008, 8296/08, EUROPOL 46, DG H 3A.

## 5. Europejskie Kolegium Policyjne – CEPOL

Istotne znaczenie w umacnianiu współpracy policyjnej należy także przypisać powstałemu niedawno Europejskiemu Kolegium Policyjnemu (CEPOL), które zostało ustanowione na mocy decyzji Rady 2000/820/WSiSW z dnia 22 grudnia 2000 r. CEPOL z siedzibą w Bramshill (Wielka Brytania) jest agendą Unii Europejskiej i posiada osobowość prawną<sup>31</sup>. Powołanie CEPOL jako jednostki szkoleniowej dla wyższych oficerów policji zapowiedziano na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere (1999). Zgodnie z decyzją w sprawie CEPOL, za cel przyjęto udzielanie pomocy w transgranicznym szkoleniu wyższych funkcjonariuszy policji poprzez optymalizację i umacnianie współpracy między właściwymi krajowymi instytucjami i organizacjami.

CEPOL ma wspierać i rozwijać zintegrowane europejskie podejście w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości międzynarodowej (transgranicznej), a także utrzymaniu prawa i porządku oraz bezpieczeństwa publicznego w obszarze Unii. Chodzi m.in. o pogłębienie wiedzy z zakresu międzynarodowych i unijnych instrumentów, w szczególności dotyczących instytucji Unii, ich funkcjonowania oraz roli, a także procesu decyzyjnego i stosowania instrumentów prawnych Unii Europejskiej we wzajemnej współpracy. Zwraca się też uwagę na znajomość zasad i celów funkcjonowania Europolu, sposobów maksymalizacji współpracy pomiędzy Europolem i odpowiednimi organami w państwach członkowskich w walce z przestępczością zorganizowaną, jak również poznanie zadań i struktury Eurojustu. CEPOL ma też organizować szkolenia w zakresie demokratycznych gwarancji przyznanych jednostce,

---

<sup>31</sup> Decyzja Rady 2000/820/WSiSW z 22 grudnia 2000 r. w sprawie powołania Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL) – Dz.U. L 336 z 30.12.2000. Decyzja Rady 2004/566/WSiSW z 26 lipca 2004 r. zmieniająca decyzję 2000/820/WSiSW w sprawie powołania Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL) – Dz.U. L 251 z 27.07.2004. Decyzja Rady 2004/567/WSiSW z 26 lipca 2004 r. zmieniająca decyzję 2000/820/WSiSW w sprawie powołania Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL) – Dz.U. L 251 z 27.7.2004. Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z 20.09.2005 r. w sprawie powołania Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL) i zmiany decyzji 2000/820/WSiSW z 22.12.2000 r. – Dz.U. L 256 z 1.10.2005.

ze szczególnym uwzględnieniem prawa do obrony (art. 5 i 6 decyzji 2005/681/WSiSW)<sup>32</sup>.

Aby osiągnąć wyznaczone cele, CEPOL w szczególności ma prowadzić szkolenia dla wyższych oficerów policji; uczestniczyć w przygotowaniu zharmonizowanych programów szkoleniowych dla oficerów średniego szczebla oraz odpowiedzialnych za współpracę transgraniczną; zajmować się szkoleniami specjalistycznymi w sprawie zwalczania przestępczości międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości zorganizowanej; umożliwiać praktykę języka obcego w państwie członkowskim; przewiduje wymianę najlepszej praktyki i badań oraz ustanowienie krajowych punktów kontaktowych CEPOL (art. 7 i 14 decyzji 2005/681/WSiSW). Należy zaznaczyć, że utworzono także EPLN – European Learning Net, w formie elektronicznego systemu w sieci dostępnej przez Internet w celu harmonizacji systemów policyjnych w Unii i ulepszenia międzynarodowej współpracy policji.

## 6. Konwencja z Prüm (tzw. Schengen III)

Konwencja z Prüm stanowi, podobnie jak Schengen II, dalszy etap wzmocnienia współpracy policyjnej między państwami członkowskimi. Z uwagi na pewne podobieństwa do modelu współpracy, jaki przyjęły państwa Schengen – Konwencja z Prüm nazywana jest Schengen III. Konwencję podpisali 27 maja 2005 r. ministrowie spraw wewnętrznych Niemiec, Hiszpanii, Francji, Luksemburga, Niderlandów, Austrii i Belgii w niemieckim miasteczku Prüm przy granicy z Belgią i Luksemburgiem. Konwencja z Prüm zmierza do osiągnięcia jak najwyższego poziomu policyjnej współpracy transgranicznej<sup>33</sup>.

Państwa-sygnatariusze zakładają zwiększenie efektywności działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu, nielegalnej imigracji oraz przestępczości zorganizowanej. Cel ten ma być osiągnięty poprzez

<sup>32</sup> Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z 20.09.2005 r. w sprawie powołania Europejskiego Kolegium Policji (CEPOL) i zmiany decyzji 2000/820/WSiSW z 22.12.2000 r. – Dz.U. L 256, z 1.10.2005.

<sup>33</sup> A. Gruszczak, F. Jasiński, *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?*, [http://: www.wsisw.natolin.edu.pl](http://www.wsisw.natolin.edu.pl), 31.07.2005.

zacieśnienie współpracy państw-sygnatariuszy, polegającej w szczególności na wzajemnej wymianie informacji z krajowych baz danych DNA, odcisków palców i ewidencji pojazdów. Konwencja przewiduje też współpracę w razie publicznych demonstracji i masowych imprez, wymianę informacji w celu zapobiegania atakom terrorystycznym, wykorzystywanie uzbrojonych funkcjonariuszy na pokładach samolotów cywilnych oraz organizowanie wspólnych lotów deportacyjnych, wspólne interwencje, np. wspólne patrole policyjne. Umawiające się strony przyjęły za cel „dalszy rozwój współpracy europejskiej, osiągnięcie pionierskiej roli w ustanawianiu jak najwyższych możliwie standardów współpracy, w szczególności poprzez wymianę informacji, zwłaszcza w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji, pozostawiając tym samym udział w takiej współpracy otwarty dla wszystkich pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej”. Postanowienia konwencji z Prüm mają przede wszystkim przyspieszyć wymianę informacji.

Należy zauważyć, że wszystkie państwa-sygnatariusze Konwencji z Prüm uczestniczyły w obszarze Schengen oraz odegrały ważną rolę w tworzeniu współpracy międzyrządowej w dziedzinie WSiSW. Konwencję z Prüm uważa się za nową formę kontynuacji Schengen. Stąd konwencja ta nazywana jest także Schengen III<sup>34</sup>. Prüm podobnie, jak *acquis* Schengen, ma odgrywać pionierską rolę w integrowaniu państw-stron w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Konwencja z Prüm wykazuje podobieństwo do unormowań przyjętych w decyzji ramowej w sprawie wymiany informacji zgodnie z zasadą dostępności (SEC (2005)1270) i decyzji ramowej w sprawie ochrony danych osobowych przekazywanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (SEC)(2005)1241)<sup>35</sup>.

Oficjalna nazwa Konwencji z Prüm to: Konwencja o pogłębianiu współpracy transgranicznej, w szczególności w celu zwalczania terrory-

<sup>34</sup> R. Rybicki, *Konwencja z Prüm – Schengen III czy Prüm I*, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>, 9.08.2005. A. Graś, *Konwencja z Prüm – pozytywne i negatywne konsekwencje*, Biuletyn Analiz UKIE nr 16, <http://www.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf/view-DOC/AGRK-6Y5CPF>, 5.02.2007.

<sup>35</sup> T. Balzacq, D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, *Security and the Two Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, CEPS Working Document, No. 234/January 2006, *passim*.

zmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji. W lutym 2007 r. z inicjatywy Niemiec przyjęto projekt decyzji w sprawie włączenia części postanowień tejże konwencji w ramy prawne UE. Celem podjęcia decyzji dotyczącej Konwencji z Prüm jest zintensyfikowanie i przyspieszenie wymiany informacji między stosownymi organami w państwach członkowskich. Wymiana ma umożliwić porównywanie indywidualnego profilu DNA z profilami znajdującymi się w zautomatyzowanych bazach danych państw członkowskich. Powiązania między takimi danymi osobowymi mogą zostać ustanowione za pomocą krajowych punktów kontaktowych. Przewiduje się także wymianę danych dotyczących odcisków palców oraz danych rejestracyjnych pojazdów. Krajowe punkty kontaktowe mają być również wykorzystywane w walce z terroryzmem<sup>36</sup>.

## 7. Uwagi końcowe

W konkluzji można stwierdzić, że Grupa TREVI nadała ogólny kształt tworzonej do chwili obecnej współpracy policyjnej w strukturze Unii Europejskiej. Inicjatywy Grupy TREVI doczekały się stopniowej realizacji i pełniejszego rozwoju w drodze kolejno przyjmowanych porozumień między państwami Unii. Za przełomowy etap w rozwoju współpracy policyjnej w Unii Europejskiej należy uznać *acquis* Schengen, włączony Traktatem Amsterdamskim do prawa unijnego. Kolejnym krokiem była propozycja Kanclerza Niemiec H. Kohla o powołaniu Europejskiego Urzędu Policji (Europolu), która doczekała się pełnego wymiaru w strukturze trzeciego filaru Unii Europejskiej. Rozwój Europolu uwzględniono w Traktacie Amsterdamskim oraz Programie z Tampere (1999) i Programie Haskim (2004)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Por. Parlament Europejski – Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 10.04.2007 – Dokument Roboczy w sprawie Decyzji Rady, dotyczącej intensywniejszej współpracy transgranicznej, szczególnie w walce z terroryzmem i przestępczością transgraniczną, DT/660824PL.doc 3/6 PE 386.684v01-00 PL. Proposal for a Council decision on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime („Treaty of Prüm”), Council document no. 11896/07 of 17 September 2007.

<sup>37</sup> Por. Living in an area of freedom, security justice – Justice and Home Affairs in the European Union, Communities 2001. International Review of Penal Law, Topic



Zgodnie z przyjmowaną polityką unijną w obszarze WSiSW państwa członkowskie mają ustanowić ściślejszą i skuteczniejszą współpracę policyjną, celem zapobiegania i zwalczania wszelkich form poważnej przestępczości, włączając w to działania operacyjne wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, „mieszane” patrole policyjne i szybką wymianę danych w ramach SIS II. Zauważa się również, że pozycja Europolu jako „łącznika” we współpracy służb policyjnych państw Unii ulega wzmocnieniu. Europol ma współdziałać z agendami Unii, np. Eurojustem, Europejskim Kolegium Policji, a także z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Państwa Unii w konsekwentny sposób dokładają starań dla ustanowienia ściślejszej współpracy krajowych organów policji w płaszczyźnie transgranicznej, w szczególności poprzez szybki przepływ informacji, wspólne działania operacyjne, organizowanie szkoleń oraz wymianę najlepszej praktyki, badań i doświadczeń. Należy również przyznać, że priorytetową rolę w dalszym umacnianiu współpracy policyjnej w obszarze Unii Europejskiej może odgrywać Schengen III, czyli Konwencja z Prüm. Może to być kolejny instrument prawny dla „zacieśnienia” dotychczasowej współpracy służb policyjnych w jednoczącej się Europie, który wychodzi naprzeciw wyzwaniom Unii Europejskiej.

---

IV International Criminal Law – Preparatory Colloquium, Utrecht May 13–16 1998, s. 178–189. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16.10.1999. Program Haski: Wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 4–5.11.2004.