

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

ADRIAN SZUMSKI
Uniwersytet Wrocławski

WPŁYW PRZYSTĄPIENIA DO UNII EUROPEJSKIEJ NA MIĘDZYNARODOWĄ WSPÓŁPRACĘ POLICYJNĄ POLSKI

Współpraca policyjna odgrywa istotną rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Walka z przestępczością (niejednokrotnie wykraczającą poza granice konkretnego kraju) jest bowiem działaniem, które państwa muszą podejmować, aby móc zapewnić sobie bezpieczeństwo i możliwość rozwoju w innych dziedzinach. Utrzymanie możliwie niskiego poziomu przestępczości to także element świadczący o stabilności i wiarygodności danego podmiotu na arenie międzynarodowej. Obecne realia międzynarodowe wpływają dwojako na kwestię walki z przestępczością: z jednej strony proces globalizacji, likwidacja barier w kontaktach międzynarodowych sprawia, że z udogodnień tych korzysta również świat przestępczy, co stanowi wyzwanie dla organów ścigania; z drugiej strony, coraz intensywniejsza sieć powiązań między państwami ułatwia, a poniekąd nawet wymusza, współpracę podmiotów odpowiedzialnych za ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego. Innego rodzaju wyzwaniem jest fakt, że siły policyjne nie tylko coraz częściej realizują zadania wykraczające poza ochronę wewnątrzpaństwowego porządku, lecz biorą również udział w operacjach zagranicznych, stając się tym samym, w pewnym stopniu, narzędziem realizacji nie tylko polityki wewnętrznej, ale i zagranicznej państwa. Wspomnianą współpracę organów ścigania ułatwia w znacznym stopniu istnienie organizacji międzynarodowych o charakterze integracyjnym, których przykładem jest Unia Europejska (UE). Przystąpienie Polski do Wspólnot Europejskich sprawiło, że przeobrażeniu uległy także możliwości naszego kraju w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej.

Międzynarodowa współpraca policyjna w ramach UE obejmuje szereg zagadnień, takich jak szeroko pojęte działania prewencyjne, wymiana informacji kryminalnych (w tym również operacyjnych), szkolenia funkcjonariuszy policji czy wspólny udział w międzynarodowych operacjach utrzymania pokoju.

W niniejszym opracowaniu poruszony zostanie przede wszystkim ten aspekt międzynarodowej współpracy policyjnej, który odnosi się do relacji z unijną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa w kontekście członkostwa Polski w Unii. W ramach tego zagadnienia można wskazać dwa główne obszary: uczestnictwo w międzynarodowych „misjach” policyjnych, mających na celu utrzymanie pokoju, a także współpracę z partnerami spoza UE.

Rozpatrując zagadnienie policyjnych operacji pokojowych, należy na wstępie zaznaczyć, że ich podstawą prawną jest art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiący, że „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te wykonywane są w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”. Wśród unijnych, policyjnych operacji pokojowych, w których Polska uczestniczyła lub nadal uczestniczy należy wymienić: Misję Policyjną Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, EUPM BaH), Misję Policyjną Unii Europejskiej w Afganistanie (European Union Police Mission, EUPOL Afghanistan), Misję Unii Europejskiej w Kosowie (European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo) oraz Misję Obserwacyjną Unii Europejskiej w Gruzji (European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM).

I tak, omawiając operację EUPM, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że jej geneza tkwi w „Ramowym Porozumieniu dla Pokoju w Bośni i Hercegowinie” (General Framework Agreement for Peace in BiH) z 21 XI 1995 r., potocznie określanym jako „Porozumienie z Dayton”. Na jego mocy utworzone zostały tzw. Międzynarodowe Policyjne Siły Zadaniowe Narodów Zjednoczonych (United Nations International Police Task Force, IPTF), których zadaniem było monitorowanie aktywności związanej z przestrzeganiem prawa, pomoc w zakresie doradztwa i szkolenia personelu sił bezpieczeństwa, a także w zakresie wprowadzania zasad prawa w Bośni i Hercegowinie¹. W ramach tych sił funkcjonował także 30 osobowy polski kontyngent, do zadań którego należało:

- monitorowanie powrotu uchodźców;
- tworzenie sił policyjnych;
- zapewnienie prawidłowego przebiegu wyborów;
- pomoc we wprowadzaniu porozumień pokojowych².

¹ S. Osmanović-Vukelić, *10 Years of EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo 2012, s. 21.

² Z. Wojciechowski, *Udział Policji RP w misjach pokojowych*, www.sbn.republika.pl/polic_mis_pok.html (12 IX 2013).

Pod koniec 2002 r. mandat IPTF wygasł i od 1 I 2003 r. odpowiedzialność za wykonywanie powyższych zadań przejęły siły EUPM BiH, działające pod auspicjami UE. Polska postanowiła kontynuować swoją obecność w ramach nowej misji, podpisując w tym celu z UE stosowne porozumienie³. Przejście do sił EUPM BiH spowodowało zmianę charakteru zadań wykonywanych przez polskich policjantów, co związane było ze zmianą profilu misji w porównaniu z siłami IPTF. Zmiana ta polegała przede wszystkim na odejściu od zadań typowo patrolowych i skoncentrowaniu się na bardziej złożonych kwestiach związanych z administracją oraz zarządzaniem. Ponadto, w przeciwieństwie do IPTF, siły EUPM BiH nie mają mandatu do monitorowania działalności oskarżycieli publicznych w sprawach karnych⁴. Dwunastoosobowy polski kontyngent swoją służbę pełnił początkowo do 31 XII 2005 r. Przedłużenie mandatu EUPM BiH spowodowało jednak, że Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (RP) podjęła 4 IV 2006 r. uchwałę o reaktywacji kontyngentu, który ostatecznie funkcjonował w tej postaci do 2011 r., kiedy to UE podjęła decyzję o zakończeniu misji EUPM BiH.

Kolejną policyjną operacją pokojową UE z udziałem Polski jest misja EUPOL, powołana do życia Decyzją Rady UE 2007/369/CFSP, z dnia 30 V 2007 r., a jej mandat obowiązuje do 31 XI 2014 r. Polska dołączyła do tej operacji na podstawie uchwały Rady Ministrów RP nr 220/2007, z dnia 30 X 2007 r. Obecnie, do podstawowych zadań misji EUPOL należy przede wszystkim⁵:

- wsparcie Narodowej Strategii Policyjnej Afganistanu, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania afgańskich sił policyjnych oraz rozwoju instytucjonalnego afgańskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
- udział w budowie sił policyjnych, zdolnych do skutecznego oceniania zagrożeń i reagowania na nie (Intelligence-led police force);
- wsparcie rozwoju zdolności śledczych, włączając w to międzynarodową współpracę w sprawach karnych;
- rozwijanie współpracy policji z innymi instytucjami (w szczególności z prokuraturą), w celu poprawy efektywności prowadzonych postępowań karnych;
- koordynowanie wsparcia międzynarodowego w zakresie reformowania policji, w szczególności poprzez Międzynarodowy Policyjny Zespół Koordynacyjny (International Police Coordination Board).

³ Umowa z dnia 24 II 2003 r. między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską w sprawie uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, M.P. 2004, Nr 36, poz. 641.

⁴ S. Osmanović-Vukelić, *op.cit.*, s. 33.

⁵ *Eupol Afghanistan*, www.eupol-afg.eu/?q=about-us (25 IX 2013).

Służbę w ramach misji EUPOL pełni aktualnie 3 polskich policjantów-ekspertów⁶.

Do policyjnych operacji pokojowych, w które zaangażowana jest Polska w związku z członkostwem w UE, należy też misja EULEX. Podstawą prawną jej funkcjonowania jest dokument Rady UE pt.: „Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 II 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO”. W wyniku jego przyjęcia, Unia wzięła odpowiedzialność za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w Kosowie od Tymczasowej Misji Administracyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK Kosowo). Obecny mandat tej misji obowiązuje do 14 VI 2014 r. Polski kontyngent policyjny został skierowany do służby w niej na podstawie uchwały Rady Ministrów RP nr 255/2008 z dnia 2 XII 2008 r. Z założenia misja ma za zadanie wspieranie i umacnianie władz oraz administracji Kosowa, rozwój niezależnego i wieloetnicznego systemu sądowniczego, policji i służb celnych, wolnych od nacisków politycznych i działających zgodnie z międzynarodowymi standardami. W jej skład wchodzi komponent policyjny, wymiaru sprawiedliwości, administracyjny oraz celny. Misja ma przede wszystkim charakter techniczny: doradczy, mentorski i monitorujący, chociaż posiada także ograniczony mandat wykonawczy⁷. Polski kontyngent składa się z dwóch komponentów:

- Jednostki Specjalnej Polskiej Policji (JSPP) ze stanem osobowym 115 policjantów;
- grupy ekspertów (w liczbie do 20 osób – liczebność uzależniona od pozytywnego zakwalifikowania przez władze misji EULEX)⁸.

Warto w tym miejscu dodać, że wspomniana JSPP jest jedną z dwóch (oprócz rumuńskiej) tego typu jednostek, stacjonujących na terenie Kosowa.

Wreszcie trzecią spośród istotnych operacji pokojowych UE, w których uczestniczy Polska, jest misja EUMM. Utworzona ona została po konflikcie gruzińsko-rosyjskim z 2008 r., na podstawie „Wspólnego Działania Rady 2008/736CFSP z dnia 15 IX 2008 r. w sprawie Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Gruzja”. Z kolei podstawą prawną polskiego zaangażowania w misję jest uchwała Rady Ministrów RP nr 190/2008 z dnia 24 IX 2008 r. Obecny mandat sił EUMM obowiązuje do 14 XII 2014 r.

⁶ *Misja Unii Europejskiej w Afganistanie – EUPOL*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/871/55334/EUPOL_w_Afganistanie.html (25 IX 2013).

⁷ *Operacje i misje UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/#EULEX_Kosovo (21 IX 2013).

⁸ *Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie – EULEX Kosowo*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/871/55336/EULEX_Kosowo.html (21 IX 2013).

Do zadań misji (zgodnie z art. 3 wspomnianego „Wspólnego Działania Rady”) należy przede wszystkim stabilizacja, normalizacja i budowa zaufania w strefie odpowiedzialności. Zadania polskiego kontyngentu, w ramach istniejącego mandatu, są zróżnicowane – od bezpośrednio związanych z zarządzaniem i organizacją służby w danych regionach oraz koordynację współpracy z organizacjami pozarządowymi, po zadania stricte związane z celami misji czyli patrolowanie i kontrolowanie strefy przygranicznej, sprawdzanie funkcjonowania gruzińskich punktów kontrolnych oraz odbywanie spotkań z miejscową ludnością. Obserwatorzy reagują na każdy przypadek naruszeń praw człowieka i podejmują działania zmierzające do uwrażliwienia w tym względzie właściwych organów miejscowych władz. Polacy są przy tym pozytywnie postrzegani przez miejscową ludność, ze względu na wcześniejsze zaangażowanie Polski w sprawę rozwiązywania konfliktu⁹.

Odnosząc się do udziału Polski w policyjnych operacjach pokojowych UE, należy ocenić go pozytywnie. Wydaje się, że uczestnictwo w nich, będące m.in. efektem członkostwa w UE, przyniosło pod tym względem następujące zasadnicze korzyści:

- czynnik propagandowy – policyjne operacje pokojowe UE mają na celu utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa na terytoriach, na których są rozmieszczone. Udział w międzynarodowych siłach pokojowych pozwala kształtować wizerunek Polski jako kraju dbającego o sprawy światowego pokoju i bezpieczeństwa, co jest niewątpliwie jednym z istotnych celów polityki zagranicznej państwa. Ich realizacja odbywa się przy tym stosunkowo niewielkim kosztem, gdyż policyjne kontyngenty zagraniczne wystawiane przez Polskę były i są stosunkowo nieliczne (jest to jednak pod pewnymi względami mankament, gdyż tym samym misje te są mało „medialne”; wiadomości ich dotyczące rzadko przebijają się do szerszej opinii publicznej). Innym aspektem omawianego czynnika propagandowego jest demonstrowanie, poprzez udział w operacjach pod egidą UE, przywiązania do tej organizacji oraz faktu udzielania wsparcia w realizacji jej celów. Pozwala to umacniać wizerunek Polski jako kraju, który nie tylko chce czerpać korzyści z członkostwa, ale także wnosi pewien wkład w funkcjonowanie Unii. Należy przy tym zaznaczyć, że Polska jest doceniana jako partner w tego rodzaju przedsięwzięciach, o czym świadczy chociażby powierzenie polskim przedstawicielom istotnych funkcji w ramach policyjnych operacji pokojowych UE (od 5 VII 2011 r. do 30 VI 2013 r. szefem misji EUMM był ambasador Andrzej Tyszkiewicz);

⁹ *Misja obserwacyjna w Gruzji pod egidą UE*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/871/55335/EUMM_w_Gruzji.html (21 IX 2013).

- rozwój współpracy i bezpośrednich kontaktów z funkcjonariuszami policji innych państw członkowskich Unii uczestniczących w misji – umożliwia wymianę doświadczeń oraz spostrzeżeń związanych z systemem szkolenia. Przykładem może być tutaj misja EULEX, w ramach której wszystkie formacje policyjne muszą być przygotowane do prowadzenia działań z udziałem pododdziałów na szczeblu plutonów, pochodzących z różnych krajów. Fakt ten wymusza wręcz harmonizację procedur wykorzystywanych podczas wspólnej służby¹⁰. Należy również stwierdzić, że pogłębianie w ten sposób współpraca z policjami innych państw może przynieść korzyści nie tylko podczas kolejnych operacji pokojowych, ale także w innych sferach odnoszących się do szeroko rozumianej współpracy policyjnej.

Jeśli chodzi o perspektywy uczestnictwa Polski w policyjnych operacjach pokojowych UE, to wydaje się, że zaangażowanie to powinno zostać utrzymane. Z uwagi na ww. korzyści, nie powinna ona powtarzać tutaj błędnego (w opinii autora) ruchu, jakim było praktyczne wycofanie się z wojskowych misji pokojowych pod egidą ONZ. Potencjalne oszczędności finansowe byłyby bowiem minimalne, zaś faktyczne znaczenie udziału w tego typu operacjach, z punktu widzenia prowadzonej przez Polskę polityki zagranicznej, jest nie mniejsze niż w przypadku licznych kontyngentów w rodzaju tych, które zostały wysłane do Iraku czy Afganistanu. Zaangażowanie w misje policyjne wpisuje się zresztą w obserwowany od zamachów z „11 IX 2001 r.” rozwój powiązań pomiędzy dawnymi II i III Filarem UE, czego konsekwencją jest właśnie proces formowania misji policyjnych, związany z realizacją unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹¹.

Drugim kluczowym obszarem współpracy policyjnej, wykazującym istotne związki z bezpieczeństwem oraz polityką zagraniczną UE, jest współpraca z państwami spoza tej organizacji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Polska, w ramach prowadzonej polityki zagranicznej, od wielu lat stara się promować współpracę zwłaszcza z państwami Europy Wschodniej, co dotyczy również kooperacji policyjnej. Członkostwo w Unii ułatwiło te działania, a kluczowe znaczenie miało tutaj uruchomienie Programu „Partnerstwa Wschodniego” (PW), będącego wspólną, polsko-szwedzką inicjatywą. Istotne znaczenie dla realizacji zadań wynikających z tego programu odegrała polska prezydencja w Radzie UE (1 VII 2011 r. – 31 XII 2011 r.).

W zakresie współpracy policyjnej, istotną inicjatywą Polski jest projekt *Euro-east Police*, zakładający zacieśnianie bilateralnej i multilateralnej kooperacji UE z krajami PW (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina).

¹⁰ *Misje pokojowe*, „Stołeczny Magazyn Policyjny”, maj 2012, s. 10.

¹¹ F. Jasiński, *Ewolucja współpracy policyjnej w ramach Unii Europejskiej*, „Gazeta Policyjna”, 2004, nr 11, s. 11.

Został on opracowany w 2010 r. przez ekspertów Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji (KGP), z wykorzystaniem najlepszych, modelowych rozwiązań programu *EuroMed* (Partnerstwo Europejsko-Śródziemnomorskie). Powodem podjęcia przez polską Policję tej inicjatywy był fakt, że dotychczas brakowało w UE jednolitego instrumentu realizacji policyjnej współpracy szkoleniowej pomiędzy państwami członkowskimi i wschodnimi sąsiadami. Program *Euroeast Police* finansowany jest przez Komisję Europejską, a w trakcie jego pierwszej edycji koncentrowano się na realizacji pięciu komponentów, obejmujących swoim zakresem liczne seminaria, sesje treningowe, wizyty eksperckie oraz kształcenie przez Internet. Przedmiotem współpracy jest m.in. transfer europejskich standardów funkcjonowania organów ścigania, wzmocnienie współpracy policyjnej w regionie, a także współdziałania w zakresie ochrony granic. Beneficjentami programu są zarówno przedstawiciele policji, jak również straży granicznej oraz innych służb zajmujących się zwalczaniem przestępczości¹².

Warto także dodać, że w trakcie polskiej prezydencji, w celu promocji *Euroeast Police*, realizowany był ponadto projekt *Mini Euroeast Police*, w którym uczestniczyło ponad 70 przedstawicieli państw PW. Organizatorem *Mini Euroeast Police* było Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji KGP, przy wsparciu innych biur Komendy Głównej (Centralnego Biura Śledczego KGP, Biura Prewencji KGP, Gabinetu KGP i Zespołu Prasowego KGP)¹³. Wnioski wyciągnięte z tych spotkań były następujące:

- skuteczna współpraca policyjna bazuje na zaufaniu pomiędzy partnerami;
- długoterminowe relacje pomiędzy partnerami, oparte na koncepcji mentoringu, uznawane są za skuteczniejszy sposób podtrzymywania aktywności szkoleniowej;
- szkolenia i wizyty studyjne muszą być zorientowane na rzeczywiste potrzeby, a podczas ich organizacji powinny być brane pod uwagę możliwości beneficjentów, zaś kursanci powinni być starannie dobierani, z uwzględnieniem ich zdolności językowych, pozwalających im na pełne czerpanie korzyści ze szkoleń;
- ekspertyzy dotyczące reform oraz zwalczania transnarodowej przestępczości rozwinięte przez poszczególne kraje PW powinny być rozpowszechnione w ramach całego Partnerstwa, jak również wśród państw członkowskich UE.

Powyższe wnioski są jednym z elementów, które znajdują się u podstaw realizowanego projektu *Program Współpracy Policyjnej Partnerstwa Wschodniego*

¹² I. Iglewska, *Program Policji* (2), „Policja 997” 2011, nr 9, s. 14.

¹³ Projekt „Euroeast Police” – inicjatywa Polskiej Policji w ramach Partnerstwa Wschodniego, Prezydencja UE, www.prezydencja.policja.pl/portal/pre/70/730/uczestnicy_I_panelu_Mini_euro-east_Police.html?search=47041306 (26 IX 2013).

(Eastern Partnership Police Cooperation Programme – ENPI/2012/024309), którego celami są:

- wzmocnienie wsparcia i zaufania pomiędzy władzami policyjnymi krajów PW oraz między tymi władzami a władzami policyjnymi UE;
- ułatwienie stworzenia relacji partnerskich pomiędzy UE a władzami policyjnymi krajów PW;
- poprawa zdolności policji krajów PW w kierunku stosowania unijnych dobrych praktyk dotyczących zarządzania policją oraz operacji przeciwko przestępczości transgranicznej¹⁴.

Inicjatywy podejmowane w ramach PW przynoszą także konkretne, praktyczne rezultaty w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej, znajdując przełożenie na umowy międzynarodowe odnoszące się do tego zagadnienia. Przykładem może być podpisanie 27 IV 2012 r. porozumienia pomiędzy Misją Pomocową Unii Europejskiej ds. Granicy Między Mołdawią a Ukrainą (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM) i Komendą Główną Policji. Na jego mocy, do końca listopada 2015 roku, Centralne Biuro Śledcze będzie wspierać działanie EUBAM w osiągnięciu przez oba kraje standardów UE w zakresie kontroli granic. Należy zaznaczyć, że jest to pierwsze porozumienie EUBAM z przedstawicielami policji państwa członkowskiego UE¹⁵.

Omawiając kwestię współpracy policyjnej z państwami spoza UE, warto podkreślić również rolę, jaką odgrywa w tym procesie Europejskie Kolegium Policyjne (European Police College, CEPOL). Podmiot ten został ustanowiony na podstawie Decyzji Rady UE Nr 2005/681/WSiSW z dnia 20 IX 2005 r. CEPOL funkcjonuje jako sieć łącząca krajowe instytucje szkoleniowe w państwach członkowskich, do których zadań należy¹⁶:

- podnoszenie poziomu wiedzy o krajowych systemach i strukturach policyjnych w państwach członkowskich oraz o transgranicznej współpracy policyjnej w obrębie UE;
- podnoszenie poziomu wiedzy o międzynarodowych instrumentach i unijnych instrumentach współpracy policyjnej;
- zapewnienie odpowiedniego szkolenia w odniesieniu do przestrzegania standardów demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do

¹⁴ *Annex – Action Fiche for ENPI East Regional Action Programme 2012, part IV*, European Commission, www.ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap_2012_enpi-e_p4.pdf (26 IX 2013).

¹⁵ A. Kacprzak, *UE: Polska Policja na mołdawsko-ukraińskiej granicy*, 8 V 2012, Eastbook.eu, www.eastbook.eu/2012/05/material/news2/ue-polska-policja-na-moldawsko-ukraińskiej-granicy/ (26 IX 2013).

¹⁶ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia politologiczno-prawne*, Lublin 2011, s. 116–117.

obrony; szkolenia dotyczą przede wszystkim policjantów zajmujących się zwalczaniem przestępczości transgranicznej i zorganizowanej, obejmują przygotowanie policjantów do zarządzania sytuacjami kryzysowymi bez pomocy sił zbrojnych oraz doskonalenie umiejętności językowych;

- rozwój sieci elektronicznej, która pozwala CEPOL wykonywać swoje obowiązki z jednoczesnym zachowaniem wymogów bezpieczeństwa.

Wykonując powierzone mu zadania, CEPOL współpracuje również z odpowiednimi jednostkami szkoleniowymi w Europie, takimi jak: Nordycka Akademia Policji Bałtyckiej czy Środkowoeuropejska Akademia Policyjna¹⁷.

Polska, po uzyskaniu członkostwa w UE, aktywnie włączyła się w działalność w ramach CEPOL, podejmując działania na rzecz współpracy z partnerami spoza Unii, zwłaszcza w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE (jej rozpoczęcie oznaczało jednocześnie objęcie prezydencji także w unijnych agencjach, w tym również w CEPOL). Pod tym względem priorytetem Polski było sfinalizowanie prac nad porozumieniem o współpracy z Rosją, promocja współpracy z krajami PW oraz poszukiwanie możliwości realizacji wspólnych projektów finansowanych z programów pomocowych UE i udzielanie wsparcia poszczególnym państwom członkowskim w tym zakresie¹⁸.

Priorytety te udało się w zasadzie zrealizować. W szczególności, w trakcie prezydencji kontynuowano prace związane z oceną pięcioletniego funkcjonowania tej agencji. Polscy eksperci podjęli także prace zmierzające do wypracowania nowej struktury CEPOL, ze zmienionym zakresem zadań Rady Zarządzającej, organów wykonawczych oraz Sekretariatu. Natomiast w ramach współpracy z krajami trzecimi, sfinalizowane zostały negocjacje oraz zawarte porozumienia o współpracy policyjnej z Gruzją i Czarnogórą.

Polska zorganizowała także dwa spotkania organów CEPOL¹⁹:

- spotkanie Komitetu ds. Budżetu i Administracji Europejskiego Kolegium Policyjnego (BAC CEPOL) – odbyło się ono 21 IX 2011 r. w Warszawie. Głównymi zagadnieniami omawianymi podczas spotkania były: stan realizacji budżetu CEPOL na rok 2011, założenia do budżetu na lata 2012–2013, a także omówienie raportu przygotowanego przez Panel Audytu Wewnętrznego CEPOL;

¹⁷ F. Jasiński, *Kolegium Policji Europejskiej – szkolenia policyjne w III filarze UE*, „Gazeta Policyjna”, 2004, nr 13, s. 10.

¹⁸ I. Adamska, *Prezydencja Polski w UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – wyzwania, priorytety, zadania*, „Przegląd Policyjny”, 2011, nr 2 (102), s. 113.

¹⁹ *Podsumowanie działań Policji w ramach obsługi prezydencji Polski w Radzie UE w II połowie 2011 roku*, Prezydencja UE, www.prezydencja.policja.pl/download.php?s=26&id=7445, s. 16 (29 IX 2013).

- posiedzenie Rady Zarządzającej CEPOL – odbyło się w dniach 25–26 X 2011 r. w Krakowie. Najważniejsze punkty porządku obrad dotyczyły postępów w zakresie restrukturyzacji CEPOL oraz spraw budżetowo-programowych na lata 2012–2013, wraz z aktualizacją Wieloletniego Planu Strategicznego na lata 2010–2014.

Omawiając współpracę policyjną w ramach UE w kontekście relacji z państwami spoza tej organizacji, nie należy zapominać także o roli, jaką w tym procesie odgrywają oficerowie łącznikowi Policji. Oficerem łącznikowym jest oficer Policji akredytowany przy polskiej placówce dyplomatycznej na podstawie Porozumienia z 22 XII 1994 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie utworzenia w niektórych polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych stanowiska oficera łącznikowego Policji lub Straży Granicznej. Oficer łącznikowy występuje w niejako podwójnej roli – z jednej bowiem strony reprezentuje Policję, ale z drugiej, jako etatowy pracownik MSZ – jest *de facto* przedstawicielem RP. Będąc członkiem służby zagranicznej, posiada stopień, immunitet i paszport dyplomatyczny, co sprawia, że jego status znacząco różni się od statusu innych policjantów realizujących zadania poza granicami kraju. Oficerowie łącznikowi Policji mianowani są i odwoływani przez Ministra Spraw Zagranicznych, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych²⁰.

Można wyróżnić następujące, podstawowe zadania oficera łącznikowego Policji²¹:

- utrzymywanie, w kraju oddelegowania, bieżącego kontaktu z przedstawicielami służb centralnej jednostki policyjnej, w szczególności: służbą do walki ze zorganizowaną przestępczością, do walki z przestępczością kryminalną, do walki z przestępczością ekonomiczną, służbą dochodzeniowo-śledczą, a także z krajowym biurem Interpolu, krajową jednostką Europolu, Biurem SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) i innymi oficerami łącznikowymi;
- inspirowanie i uczestnictwo w przygotowaniach wspólnych przedsięwzięć np. skoordynowanych operacji w rejonach przygranicznych Polski i krajów akredytacji;
- koordynowanie pomocy prawnej realizowanej przez policje/milicje krajów akredytacji na rzecz polskiej Policji;
- wymiana informacji dotyczących działania innych pionów Policji służących umacnianiu wzajemnej współpracy;

²⁰ *Oficer Łącznikowy Policji*, Policja.pl, www.info.policja.pl/portal/inf/1000/52161/Oficerowie_lacznikowi_Policji.html (29 IX 2013).

²¹ *Ibidem*.

- przekazywanie informacji dotyczących m.in.:
 - zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ewentualnych związkach tych zdarzeń z Polską;
 - doświadczeń państwa przyjmującego w zakresie zwalczania przestępczości o charakterze zorganizowanym, w tym nt. nowych trendów, nowych metod działania sprawców oraz nowych zjawisk w tym obszarze;
 - międzynarodowych grup przestępczych działających w państwie przyjmującym oraz wpływu tej działalności na zagrożenie przestępczością w Polsce;
 - obywateli polskich będących zarówno ofiarami, jak i sprawcami przestępstw;
- promowanie wizerunku polskiej Policji na arenie międzynarodowej;
- realizacja zadań wynikających z członkostwa Polski w strukturach UE;
- utrzymywanie bieżących kontaktów ze służbami koordynującymi współpracę międzynarodową polskiej Policji oraz ze służbami policyjnymi/milicyjnymi i innymi stosownymi instytucjami kraju akredytacji;
- udział w organizacji wizyt delegacji polskiej Policji w kraju przyjmującym oraz delegacji policji/milicji państwa akredytacji w RP.

Obecnie Polska posiada policyjnych oficerów łącznikowych w 7 krajach europejskich, w tym w 4 krajach UE (Francja, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania) oraz w 3 krajach spoza UE (Białoruś, Rosja, Ukraina)²². Ponadto Polska posiada swojego oficera łącznikowego przy Europejskim Urzędzie Policji (European Police Office, Europol).

Jeśli chodzi o działalność oficerów łącznikowych w kontekście omawianych aspektów międzynarodowej współpracy policyjnej, to również tutaj istotne znaczenie miała polska prezydencja w Radzie UE. W okresie tym, z inicjatywy oficerów łącznikowych Policji, zorganizowano dwie ważne międzynarodowe konferencje: we wrześniu 2011 r. w Kijowie (poświęcona była ona zwalczaniu handlu ludźmi) i w październiku 2011 r. w Moskwie (jej tematem było z kolei zwalczanie przestępczości narkotkowej). W konferencjach tych uczestniczyli przedstawiciele organizacji zarówno rządowych, jak i pozarządowych, przedstawiciele Interpolu (The International Criminal Police Organization), Europolu, Eurojustu (The European Union's Judicial Cooperation Unit), EUBAM (European Union Border Assistance Mission), CARICC (Central Asian Regional Information and Coordination Centre for Combating Illicit Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Precursors), reprezentanci UE oraz oficerowie łącznikowi akredytowani w poszczególnych krajach, a także oficerowie łącznikowi polskiej Policji. Uczestnicy spotkań bardzo wysoko ocenili te inicjatywy, które stały się

²² *Ibidem*.

bezpośrednią platformą wymiany konkretnych doświadczeń i informacji między przedstawicielami poszczególnych krajów²³.

Oceniając powyższy aspekt współpracy policyjnej realizowanej przez Polskę w kontekście jej członkostwa w UE, należy ocenić go, podobnie jak udział w operacjach pokojowych UE, pozytywnie. Główną i fundamentalną zmianą, którą wprowadziło członkostwo w Unii, jest uzyskanie przez RP bezpośredniego wpływu na kształtowanie unijnych polityk, w tym również w relacjach z państwami spoza tej organizacji. Wydaje się, że Polska wykorzystuje pojawiające się w ten sposób możliwości, wpisując niektóre aspekty współpracy policyjnej w szerszą ideę PW. Szczególne znaczenie miał tutaj okres własnej prezydencji w Radzie UE, w czasie którego strona polska podjęła szereg inicjatyw związanych ze współpracą policyjną. Działania te są bez wątpienia słuszne z punktu widzenia prowadzonej polityki zagranicznej, choć należałoby się zastanowić czy nie byłoby celowe zwrócenie uwagi nie tylko na współpracę z kluczowymi dla Polski krajami Europy Wschodniej, ale także skierowanie zainteresowania na kraje pozaeuropejskie, w tym państwa Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Jest to istotne w kontekście bezpieczeństwa całej UE, zwłaszcza wobec niestabilnej sytuacji w tych regionach, mogącej także wpływać na rozwój niektórych typów przestępczości (np. grupy przestępcze zajmujące się przerzutem uchodźców z krajów objętych konfliktami czy niepokojami społecznymi).

Pozytywnie należy ocenić pracę polskich oficerów łącznikowych (zarówno w poszczególnych państwach, jak i przy Europolu), którzy są doskonałym uzupełnieniem „typowych” przedstawicieli dyplomatycznych, zwłaszcza gdy chodzi o rozwiązywanie specjalistycznych problemów związanych ze zwalczaniem przestępczości. Należy jednak podkreślić, że obecne funkcjonowanie tej instytucji wykazuje, niestety, pewne mankamenty i przez to jej możliwości nie są w maksymalny sposób wykorzystywane. Problemem są przede wszystkim kwestie personalne – niedostateczna liczba stanowisk oficerów łącznikowych (wielokrotnie zresztą sygnalizowana przez przedstawicieli KGP w trakcie spotkań z kierownictwem Policji i samymi oficerami łącznikowymi). Pod tym względem nastąpił wręcz pewien regres w stosunku do niedawnych, ambitnych planów rozwoju współpracy policyjnej dzięki oficerom łącznikowym. Warto tutaj wspomnieć, że w 2006 r. Polska posiadała policyjnych oficerów łącznikowych w Holandii, Niemczech, Rosji, na Ukrainie, Białorusi, Węgrzech i w Rumunii. Co więcej, w bliskich planach było utworzenie stanowisk w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i we Włoszech, a nawet planowano wysłanie polskich przedstawicieli do Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Bułgarii oraz Bośni i Hercegowiny. Ostatecznie udało się jedynie stworzyć stanowiska w Wielkiej Brytanii i we Francji. Natomiast zlikwidowano je na

²³ *Oficerowie łącznikowi Policji*, „Policja 997” 2012, nr 2 (83), s. 22.

Węgrzech i w Rumunii (wcześniej jeszcze na Litwie i Słowacji)²⁴. Czynnikiem utrudniającym pracę oficerów łącznikowych jest również brak personelu administracyjnego, który służyłby im pomocą. W konsekwencji dany Oficer obciążony jest przez to wieloma dodatkowymi obowiązkami. Zlikwidowanie wspomnianych problemów wymaga przede wszystkim zwiększenia nakładów finansowych, co jest niewątpliwie trudne przy obecnej sytuacji finansowej, ale konieczne, jeśli Polska pragnie posiadać sprawnie działającą sieć przedstawicieli policyjnych.

SŁOWA KLUCZOWE

Oficerowie łącznikowi, operacje pokojowe, policja, Unia Europejska, współpraca policyjna

KEYWORDS

Liaison officers, peace operations, police, European Union, police cooperation

S u m m a r y

Impact of accession to the European Union on international police cooperation of Poland

Accession to the EU caused essential changes in Poland's international police cooperation. Thus Poland is able to impact the EU policy in that respect and to expands possibilities of its own international policy implementation. Preeminently these changes are being reflected in participation of the Polish police in international missions carried out under the auspices of the EU, which aim at strengthening stability of particular state that experience a conflict or states that are in conflict with another subject.

²⁴ *Ibidem.*