

Michał Narojek  
Piotr Rakowski

# **Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej**

**Materiały Robocze 2 (12) /07**



## **Michał Narojek**

prawnik i politolog, radca ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli.

## **Piotr Rakowski,**

doktor prawa, krajowy ekspert delegowany w Sekretariacie Generalnym Rady UE w Brukseli oraz pracownik Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA.

**Niniejsze opracowanie wyraża wyłącznie poglądy jego Autorów i nie może być w żadnym razie utożsamiane ze stanowiskiem MSWiA, MSZ lub SG Rady.**

# Spis treści

1. Wstęp . . . . .	5
2. Geneza instytucji oficera łącznikowego i wybrane rozwiązaniamiędzynarodowe . . . . .	7
Interpol . . . . .	8
Schengen . . . . .	10
SECI . . . . .	14
ENFSI . . . . .	18
3. Oficer łączniowy a współpraca policyjna w UE . . . . .	21
Prawo UE . . . . .	22
Europol . . . . .	27
4. Instytucja oficera łącznikowego w wybranych państwach członkowskich	36
Francja . . . . .	36
Hiszpania . . . . .	38
Wielka Brytania . . . . .	41
5. Przyszłość instytucji oficera łącznikowego . . . . .	43
6. Zakończenie - wnioski dla Polski . . . . .	49



# 1. Wstęp

---

Współcześnie międzynarodowa współpraca policyjna<sup>1</sup> to nie tylko współpraca w wymiarze instytucjonalnym, ograniczanym tylko i wyłącznie do współdziałania za pośrednictwem organizacji i innych inicjatyw policyjnych. Wraz z rozwojem procesów integracyjnych w Europie, tworzenia sojuszy i form współpracy na świecie – nastąpiło stopniowe przenoszenie współpracy policyjnej na poziom praktycznych działań i nawiązywania bezpośrednich kontaktów między funkcjonariuszami. Bodźcem dla tych tendencji były z pewnością również zmiany dotyczące postrzegania zagrożenia przestępczością. Wzrost zagrożenia ze strony przestępczości zorganizowanej i jej coraz bardziej widoczny transgraniczny charakter w naturalny sposób wymuszały poszukiwanie nowych, bardziej bezpośrednich form współpracy policyjnej. Jednym z rezultatów tych tendencji jest ustanowienie instytucji **oficera łącznikowego**, czyli przedstawiciela danej służby ochrony porządku publicznego jednego państwa delegowanego do służby ochrony porządku publicznego drugiego państwa, w celu ułatwienia bezpośredniej wymiany informacji i współ-

---

<sup>1</sup> Przez którą należy rozumieć współdziałanie organów ochrony porządku publicznego państw takich jak policja, służby graniczne, celne lub finansowe w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości, realizowane poprzez wymianę informacji i danych operacyjnych, doświadczeń i ekspertyz, pomoc techniczną, a także rozwijanie wiedzy specjalistycznej i systemów szkolenia.

pracy, a także służenia pomocą w sprawach przestępstw dotyczących tych państw.

Podstawowe cele, jakie postawili przed sobą Autorzy niniejszego opracowania, obejmują przybliżenie genezy i rozwoju instytucji oficera łącznikowego, zaprezentowanie przykładów ich działań, a także przedstawienie adaptacji tej formy współpracy w ramach Unii Europejskiej (UE). Geneza i rozwój instytucji oficera łącznikowego, ze względu na naturalne ograniczenia niniejszego opracowania, zostały zawężone do Europy (w rozumieniu inicjatyw, które tu zostały wypracowane, jak również w ramach Interpolu jako organizacji utworzonej i intensywnie działającej na naszym kontynencie). W niniejszym opracowaniu omówiono najważniejsze podstawy prawne funkcjonowania oficerów łącznikowych w ramach współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS) UE, a także przybliżono warunki, zakres i podstawowe reguły działania oficerów. Ponadto w niniejszym opracowaniu zwięźle omówiono rozwiązania wypracowane w wybranych państwach członkowskich UE.

Na zakończenie Autorzy przedstawiają własne oceny dotychczas funkcjonującego systemu w UE, a także prezentują wnioski dotyczące ewentualnego rozwoju i przyszłości instytucji oficera łącznikowego w UE, także w kontekście rozwiązań przyjętych i wypracowywanych w Polsce. Ich zamierzeniem jest przybliżenie Czytelnikowi prawnego i politycznego mechanizmu działania oficera łącznikowego w UE, jak również zakresu recepcji tej instytucji w państwach członkowskich. W tym kontekście Autorzy nie uchylają się od przedstawienia własnych ocen dotyczących rozwoju instytucji oficera łącznikowego w UE, jak też stawiają postulaty udoskonalenia polskiej sieci oficerów łącznikowych.

## 2. Geneza instytucji oficera łącznikowego i wybrane rozwiązania międzynarodowe

---

Początki współpracy międzynarodowej służb policyjnych sięgają XIX wieku. W swoim wczesnym stadium ograniczona ona była jedynie do inicjatyw mających na celu ochronę panującego porządku, w tym zwalczanie ruchów opozycyjnych lub anarchistycznych wymierzonych w systemy sprawowania władzy. Z czasem zaczęły pojawiać się, jakkolwiek bardzo ograniczone, inicjatywy służb policyjnych koncentrujące się na wybranych zagadnieniach, jak niewolnictwo i przemyt ludzi<sup>2</sup>. Dopiero na początku XX wieku nastąpiło stopniowe uniezależnianie kompetencji służb policyjnych od rządów. Było to wynikiem procesów demokratyzacyjnych i reform ustrojowych zachodzących w państwach europejskich. O praktycznym i wymiernym rozwoju współpracy można jednak mówić dopiero od zakończenia II wojny światowej<sup>3</sup>. W swojej

---

<sup>2</sup> M. Deflem, "International Police Cooperation - History of", (w:) R. A. Wright, J. Mitchell Miller (red.), *Encyclopaedia of Criminology*, Nowy Jork 2005, s. 795.

<sup>3</sup> J. W. de Zwaan, "Institutional problems and free movement of persons. The legal and political framework for co-operation, (w:) H. G. Schermers [et al.] (red.), *Free movement of persons in Europe. Legal problems and experiences*, Boston-Dordrecht 1993, s. 335.

początkowej fazie międzynarodowa współpraca policyjna sprowadzała się do w różnych form aktywności, takich jak konferencje, stowarzyszenia i organizacje. Dopiero z upływem lat formy współdziałania uległy zróżnicowaniu. Poniżej zostały przedstawione wybrane przykłady inicjatyw międzynarodowych (ze względu na temat niniejszego opracowania ograniczone tylko do Europy), które realizują swoje statutowe zadania poprzez wykorzystanie oficerów łącznikowych.

## Interpol

Po raz pierwszy koncepcja utworzenia ogólnosiwiatowej zorganizowanej platformy wymiany informacji policyjnych została formalnie zatwierdzona podczas Międzynarodowej Konferencji Policyjnej w sprawie anarchizmu, która odbyła się w Rzymie w 1898 r.<sup>4</sup> Na Pierwszym Międzynarodowym Kongresie Policji w Monaco w 1914 r. zaakceptowano konieczność wypracowania mechanizmów międzynarodowej współpracy policyjnej. Doprowadziło to do powołania w 1923 r. Międzynarodowej Komisji Policji Kryminalnych<sup>5</sup> z siedzibą we Wiedniu<sup>6</sup>. Po zakończeniu II wojny światowej jej siedzibę przeniesiono do Paryża. W 1956 r. ICPC zmieniła status na Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnej – Interpol<sup>7</sup>, zaś w 1989 r. Interpol został ostatecznie ulokowany w Lyonie<sup>8</sup>. Obecnie w skład organizacji wchodzi 184 państwa członkowskie.

Działalność Interpolu reguluje przyjęta w dniu 13 czerwca 1956 r. (z późniejszymi zmianami) tzw. Konstytucja Interpolu<sup>9</sup>. Zgodnie z nią podstawowymi celami Interpolu są:

<sup>4</sup> J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, Londyn 2003, s. 239.

<sup>5</sup> Ang. *International Criminal Police Commission – ICPC*.

<sup>6</sup> J. Benyon, L. Turnbull, A. Willis, R. Woodward, A. Beck, *Police Co-operation in Europe: An Investigation*, Leicester 1993, s. 121.

<sup>7</sup> Ang. *The International Criminal Police Organisation – ICPO-Interpol*.

<sup>8</sup> J. Benyon [et al.], *op.cit.* Szerzej: O. Garrison, *The Secret World of Interpol*, Glasgow 1976; T. Meldal-Johnsen, V. Young, *The Interpol Connection: An Enquiry into the International Criminal Police Organisation*, Nowy Jork 1979; M. Anderson, *Policing the World*, Oksford 1989.

<sup>9</sup> ICPO-Interpol Constitution (brak polskiego tłumaczenia) dostępny na stronie



- zapewnienie i promowanie jak najszerzej wzajemnej pomocy między władzami policji kryminalnych państw członkowskich, uwzględniając ich prawo wewnętrzne oraz postanowienia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka,
- ustanawianie i rozwijanie różnych instrumentów ukierunkowanych na zapobieganie i zwalczanie pospolitej przestępczości.

Jednakże Interpol nie może podejmować jakichkolwiek działań czy przedsięwzięć o charakterze politycznym, wojskowym, religijnym czy rasowym. Tym samym, mając na uwadze zakres przedmiotowy podstawowych celów działania Interpolu oraz zakres dodatkowych i wyraźnych ograniczeń jego kompetencji, nie może dziwić fakt, że państwa nie zdecydowały się na wyposażenie Interpolu dodatkowo w uprawnienia operacyjne. Tak sprecyzowane cele czynią z Interpolu przede wszystkim międzynarodowy kanał wymiany informacji między służbami policyjnymi jego państw członkowskich<sup>10</sup>.

Interpol wykonuje swoje statutowe zadania i funkcje za pośrednictwem:

- Zgromadzenia Ogólnego,
- Komitetu Wykonawczego,
- Sekretariatu Generalnego,
- Krajowych Biur Interpolu,
- Doradców<sup>11</sup>.

Jak można zauważyć, Interpol nie posiada w przyjętym systemie współpracy instytucji oficerów łącznikowych<sup>12</sup>. Niemniej można zaryzykować tezę, że inspiracją dla późniejszych rozwiązań dotyczących instytucji oficerów łącznikowych w innych inicjatywach i organizacjach

internetowej organizacji: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/constitutionGenReg/constitution.asp>

<sup>10</sup> Art. 2 i 3 ICPO-Interpol Constitution. Por. J. Benyon, *op. cit.*, s. 122.

<sup>11</sup> Art. 5 ICPO-Interpol Constitution, *ibidem*.

<sup>12</sup> Należy jednak pamiętać o kontekście historycznym. Idea transgranicznego delegowania funkcjonariuszy jednego państwa do wykonywania zadań na terytorium drugiego państwa w oparciu o zasadę wzajemności to koncepcja i towarzyszące jej rozwiązania, które zostały zasadniczo wypracowane dopiero w II połowie XX w., a stosowane na szeroką skalę dopiero pod koniec ubiegłego stulecia.

było włączenie do struktury organizacyjnej Interpolu tzw. doradców. Są to eksperci w sprawach szczegółowych i specjalistycznych. Ich rola jest wyłącznie doradcza, dlatego też nie uczestniczą oni w procesie podejmowania decyzji. Doradcy są powoływani przez Komitet Wykonawczy na okres trzech lat, po uprzedniej informacji przedstawionej Zgromadzeniu Ogólnemu. Kandydaci na doradców wyłaniani są z grona uznanych ekspertów, specjalizujących się w dziedzinach, które są przedmiotem zainteresowania Interpolu. W każdej chwili mogą oni zostać odwołani na podstawie decyzji Zgromadzenia Ogólnego<sup>13</sup>.

Jakkolwiek główny ciężar praktycznej wymiany informacji spada na krajowe biura Interpolu w państwach członkowskich, to jednak rola doradców nie może zostać niezauważona. Ze względu na swoją wiedzę i doświadczenie przyczyniają się oni m.in. do praktycznego i szybkiego usuwania problemów czy wątpliwości, które mogą pojawiać się w ramach międzynarodowego przepływu informacji policyjnych. Mimo że nie reprezentują krajów pochodzenia – co wyklucza uznanie ich za oficerów łącznikowych – ich praktyczny wkład w tę współpracę i rola w procesie współdziałania policyjnego są zbliżone do zadań przynależnych oficerom łącznikowym. Z pewnością przyjęcie takiego rozwiązania w Interpolu ułatwiło w pewnym stopniu późniejsze, coraz częstsze ustanawianie oficerów łącznikowych przez państwa oraz organizacje międzynarodowe.

## Schengen

Zważywszy na fakt, że państwa europejskie były od samego początku aktywnymi członkami Interpolu, skłonność do wypracowywania nowych formuł organizacyjnych europejskiej współpracy policyjnej była ograniczona. Dopiero proces integracji europejskiej z czasem zaowocował odpowiednimi propozycjami i inicjatywami w tym zakresie. Jedną z propozycji o charakterze regionalnym, rozwijaną niejako „na obrzeżach” integracji europejskiej, ale z czasem bardzo mocno wpływającą na ten proces, była współpraca zainicjowana w ramach

---

<sup>13</sup> Art. 34-37 ICPO-Interpol Constitution, *op. cit.*

umów z Schengen. Ich podstawą było podpisane w dniu 11 kwietnia 1960 r. przez Belgię, Luksemburg oraz Holandię porozumienie o zniesieniu kontroli osób na wewnętrznych granicach państw Beneluksu<sup>14</sup>. Doświadczenia stosowania tej umowy były jednym z podstawowych czynników, który zadecydował o podpisaniu ćwierć wieku później (14 czerwca 1985 r.) kolejnej umowy międzynarodowej o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach<sup>15</sup>, tj. Układu z Schengen (tzw. Schengen I) między rządami Belgii, Luksemburga, Holandii, RFN i Francji<sup>16</sup>. Kolejnym etapem było przyjęcie Konwencji Wykonawczej Schengen (KWS) z 19 czerwca 1990 r. (zwaney też Schengen II), która umożliwiła rozbudowanie i uzupełnienie celów Układu o wiele bardzo szczegółowych rozwiązań praktycznych<sup>17</sup>.

Celem nadrzędnym zawartych porozumień było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze Schengen oraz urzeczywistnienie swobody przepływu osób bez kontroli granicznych dla wszystkich, którzy się w tej strefie znajdują, w tym także dla obywatel-

<sup>14</sup> Porozumienie weszło w życie 1 lipca 1960 r. Por: E. D. J. Kruijtbosch, „Benelux experiences in the abolition of border controls”, (w:) H. G. Schermers [et al.], *op. cit.*, s. 31-39.

<sup>15</sup> Por. R. Rybicki, „Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen”, (w:) F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 168.

<sup>16</sup> Układ podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec a Republiką Francuską w sprawie stopniowego znoszenia kontroli wspólnych granic, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (dalej jako Dz.U. WE), L 239 z 22 września 2000 r., s. 13.

<sup>17</sup> Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, podpisanego dnia 14 czerwca 1985 r., dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli wspólnych granic, podpisana w Schengen dnia 19 czerwca 1990 r. między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga a Królestwem Niderlandów, Dz.U. WE L 239 z 22 września 2000 r., s. 19. Całe wtórne *acquis* Schengen zostało także opublikowane w tym Dzienniku Urzędowym (*Acquis Schengen*, Dz.U. WE L 239 z 22 września 2000 r., s. 1 i nast.). Obie umowy zaczęły szybko tracić swój „regionalny” charakter w wyniku przystępowania do nich kolejnych państw: Włoch (1990 r.), Hiszpanii i Portugalii (1991 r.), Grecji (1992 r.) oraz Austrii, Danii, Finlandia i Szwecji (1996 r.). We współpracy w ramach Schengen uczestniczą także państwa spoza UE, tj. Norwegia i Islandia (1999 r.) oraz Szwajcaria (tymczasowo od 2004 r.), a część przepisów Schengen obowiązuje również Irlandię, Wielką Brytanię i 12 nowych państw członkowskich UE (po akcesji 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r.). Por. R. Rybicki, *op. cit.*, s. 170.

li państw trzecich<sup>18</sup>. KWS określiła rozbudowany katalog tzw. środków kompensacyjnych, w celu zagwarantowania bezpieczeństwa w związku ze zniesieniem kontroli granicznych, poprzez: przyjęcie jednolitego reżimu przekraczania granic zewnętrznych; ujednoczenie polityki wobec cudzoziemców; przyjęcie reguł azylowych oraz wspólnych zasad i środków regulujących współpracę policyjną; zacieśnienie współpracy sądowniczej w sprawach karnych i ekstradycji; pogłębienie współpracy w zakresie kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych; przyjęcie wspólnych zasad dotyczących broni palnej i amunicji; a także utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen<sup>19</sup>.

Współpraca zainicjowana w ramach umów z Schengen obejmowała swym zakresem także problematykę współpracy policyjnej. Przewidywała szereg form współpracy, w szczególności wzajemną pomoc, wymianę informacji, harmonizację instrukcji dla służb granicznych i ujednoczenie podstawowego szkolenia służb na przejściach granicznych.

Jednym ze szczególnych jej przejawów była przewidziana w KWS możliwość wzajemnego delegowania oficerów łącznikowych. Art. 7 KWS *expressis verbis* stwierdzał, że „taka współpraca może przyjąć formę wymiany oficerów łącznikowych.” Państwa-strony mogły zawierać umowy dwustronne przewidujące oddelegowanie na czas określony lub nieokreślony oficerów łącznikowych do właściwych organów policyjnych tych państw<sup>20</sup>. Podstawowym uzasadnieniem delegowania oficerów łącznikowych było zacieśnienie współpracy, w tym poprzez wymianę informacji do celów zapobiegania i zwalczania przestępstw, udzielanie pomocy przy wykonywaniu wniosków o wzajemną pomoc oraz pomoc sądową w sprawach karnych oraz wspomaganie organów odpowiedzialnych za nadzorowanie granicy zewnętrznej.

Oficerowie łącznikowi pełnili wyłącznie funkcje doradcze oraz mogli udzielać pomocy właściwym organom policyjnym państwa oddelegowania, natomiast nie byli uprawnieni do podejmowania samodziel-

<sup>18</sup> Por. Preambuła do KWS, *op. cit.*

<sup>19</sup> Ang. *Schengen Information System* – SIS. Więcej: R. Rybicki, *op. cit.*, s. 169.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 47 KWS, państwa członkowskie powinny zawierać porozumienia bilateralne dotyczące kierowania oficerów łącznikowych do służb policyjnych innego państwa. Por. art. 47 KWS, *op. cit.*

nych działań o charakterze operacyjnym. W tym kontekście podlegali oni zarówno instrukcjom właściwych organów policyjnych państwa delegującego, jak również organów państwa oddelegowania. Powinni oni także udzielać wsparcia w realizacji zadań związanych z obserwacją granicy zewnętrznej. Wykonywane przez nich zadania nie mogły w żaden sposób naruszać suwerenności państwa, do którego dany oficer został delegowany. Nie mogły też być sprzeczne z panującymi tam przepisami prawa i regulacjami administracyjnymi.

Zadania oficerów łącznikowych, wykonywane wyłącznie w ramach pomocy właściwym organom państwa goszczącego mogły, w dziedzinie wymiany informacji, obejmować zbieranie i wymianę danych dotyczących konkretnych spraw, a także nawiązywanie współpracy pomiędzy odpowiednimi służbami/jednostkami obu państw. Oficerowie mieli służyć pomocą w razie wątpliwości co do rozwiązań prawnych dotyczących ochrony granicy państwa wysyłającego. Oficerowie mogli również towarzyszyć funkcjonariuszom państwa goszczącego w podejmowanych przez nich czynnościach, w szczególności kontroli podróży czy ocenie autentyczności dokumentów podróży, jak również służyć pomocą w tworzeniu raportów i analiz, planów i ocen dotyczących ochrony granicy. Zgodnie z założeniami KWS oficerowie nie posiadali prawa podejmowania samodzielnych działań o charakterze policyjnym.

KWS przewidywała również możliwość delegowania oficerów łącznikowych do państw trzecich, którzy mogliby reprezentować interesy innych państw-stron, zgodnie z zawartymi umowami dwustronnymi lub wielostronnymi<sup>21</sup>. W wypadku wysłania oficera do państwa trzeciego (czyli nie będącego stroną Konwencji), państwa-strony mogły umówić się, że będzie on reprezentował więcej niż jedno państwo. Warto w tym kontekście zauważyć, że KWS nie wymieniała możliwości delegowania funkcjonariuszy do organizacji międzynarodowych. Państwa, które przystąpiły do Konwencji, zostały zobowiązane do wzajemnego informowania się o wysłaniu oficerów do państw trzecich<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Art. 46 KWS, *ibidem*. Uszczegółowienie tych uprawnień i obowiązków oficerów łącznikowych znalazło się w Decyzji Komitetu Wykonawczego z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie oficerów łącznikowych, SCH/Com-ex (99)7, Rev. 2.

<sup>22</sup> Należy podkreślić, że rozwiązania dotyczące oficerów łącznikowych przyjęte przez KWS zostaną w przyszłości, z odpowiednimi zmianami, wykorzystane w ramach UE,

W *acquis* Schengen określono ogólnie warunki, jakie powinny charakteryzować oficera łącznikowego<sup>23</sup>. Powinien on posiadać cechy osobiste i zawodowe umożliwiające długotrwałe delegowanie za granicę. Niezbędne jest doświadczenie w działaniach transgranicznych. Wskazana jest również znajomość języka państwa przyjmującego oraz języka najczęściej wykorzystywanego w miejscu delegowania. Zasadniczo należało delegować osoby o „wysokich kwalifikacjach zawodowych”.

W ewaluacji systemu oficerów łącznikowych systemu Schengen dokonanej w czerwcu 2003 r. stwierdzono, że państwa powinny wykorzystać rozwiązania przewidziane w opisanej poniżej decyzji Rady UE nr 2003/170/WSiSW, a także wzorować się na ścisłej współpracy państw nordyckich<sup>24</sup>. Jak widać, w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań i rekomendacji sięgnięto po pozytywne wzorce wypracowane na forum UE i na poziomie regionalnym.

## SECI

Inicjatywę organizacyjną, która miałaby wspomagać współpracę policyjną w Europie Środkowowschodniej należy widzieć w szerszej, politycznej perspektywie. Doświadczenia konfliktów zbrojnych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, proces transformacji ustrojowej i przemian demokratycznych oraz koszty ekonomiczne i społeczne z tym związane pociągnęły za sobą nie tylko konieczność wprowadzania reform wewnętrznych i zabiegania o pomoc o charakterze zewnętrznym, ale także przeciwdziałania negatywnym zjawiskom wiążącym się z poważnymi naruszeniami prawa w państwach tego regionu. Dlatego też w grudniu 1996 r., przy silnym poparciu rządu Stanów Zjednoczonych, podjęto decyzję o powołaniu tzw. Inicjatywy Współ-

---

jak również w Konwencji o Europolu. Por. Council Decision 2003/170/JHA of 27 February 2003 on the common use of liaison officers posted abroad by the law enforcement agencies of the Member States, Dz.U. UE L 67 z 12 marca 2003 r., s. 17.

<sup>23</sup> The Schengen *acquis* - Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on liaison officers (SCH/Com-ex (99) 7 rev. 2) , punkt 1.3, Dz.Urz. WE L 239 z 22 września 2000 r., s. 1 i nast.

<sup>24</sup> EU Schengen Catalogue, Vol. 4 Police Co-operation Recommendations and Best Practices, Council of the European Union, czerwiec 2003, str. 19.

pracy Państw Europy Południowo-Wschodniej<sup>25</sup> dla wspierania pokoju, bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy regionalnej państw Europy Południowej i Wschodniej oraz ich zbliżania i integracji z pozostałymi państwami kontynentu<sup>26</sup>. W dniu 26 maja 1999 r. podpisane zostało porozumienie o współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej, które weszło w życie 1 lutego 2000 r.<sup>27</sup> Celem porozumienia o SECI jest uruchomienie wzajemnej pomocy państw-stron porozumienia – za pośrednictwem właściwych organów lub służb tych państw – w przeciwdziałaniu, wykrywaniu, dochodzeniu, ściganiu i karaniu przestępczości transgranicznej. Zgodnie z treścią porozumienia, przez przestępczość transgraniczną należy rozumieć jakiegokolwiek naruszenie lub usiłowanie naruszenia prawa krajowego państw-stron w celu organizacji, kierowania, wspierania lub ułatwiania przestępczości międzynarodowej<sup>28</sup>. Wymiana informacji powinna odbywać się z poszanowaniem prawa krajowego państw-stron w zakresie ochrony danych osobowych, z zastrzeżeniem postanowień Konwencji Rady Europy nr 108 z 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych<sup>29</sup>.

Porozumienie o SECI jest realizowane poprzez tzw. Centrum Regionalne Inicjatywy Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej do Zwalczania Przestępczości Transgranicznej<sup>30</sup>. Stano-

<sup>25</sup> Ang. *Southeast European Cooperative Initiative – SECI*.

<sup>26</sup> Szerzej: Southeast European Cooperative Initiative (SECI) z: [http://www.pimswiki.org/index.php?title=Southeast\\_European\\_Cooperative\\_Initiative\\_\(SECI\)](http://www.pimswiki.org/index.php?title=Southeast_European_Cooperative_Initiative_(SECI)). Także: J. M. Winer, *Cops across borders: The evolution of transatlantic law enforcement and judicial cooperation*, Council on Foreign Relations, 1 September 2004, z: <http://www.cfr.org/publication.html?id=7389>

<sup>27</sup> Agreement of 26 May 1999 on Cooperation to Prevent and Combat Trans-Border Crime (brak polskiego tłumaczenia). Por. <http://www.secicenter.org/html/index.htm> W dniu 15 kwietnia 1998 r. w Genewie Komitet SECI zaakceptował propozycję przedłożoną przez Rumunię w sprawie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości transgranicznej. Obecnie stronami porozumienia są Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Węgry, Macedonia, Mołdowa, Rumunia, Serbia i Czarnogóra, Słowenia oraz Turcja.

<sup>28</sup> Odpowiednio: art. 1, art. 2.1, oraz art. 3, Agreement of 26 May 1999 (...), op.cit.

<sup>29</sup> Art. 4.2, Agreement of 26 May 1999 (...), *ibidem*. Samo jednak odwołanie do standardów Rady Europy w zakresie ochrony danych osobowych nie nakłada na państwa członkowskie prawnego obowiązku przyjęcia rozwiązań w zakresie ochrony takich danych czy przyjęcia odpowiednich zasad poufności.

wi ono praktyczny instrument regionalnej współpracy policyjnej między państwami członkowskimi. Funkcje i działalność Centrum SECI reguluje Karta w sprawie organizacji i działania centrum regionalnego, stanowiąca załącznik do porozumienia o SECI<sup>31</sup>. Cele statutowe Centrum SECI to:

- rozwijanie efektywnych kontaktów roboczych między Centrum SECI a państwami członkowskimi SECI;
- przeciwdziałanie, wykrywanie i zwalczanie przestępczości transgranicznej poprzez wymianę informacji i dokumentów oraz inne działania przewidziane w umowie o SECI, z wykorzystaniem oficerów łącznikowych państw członkowskich;
- wspomaganie prowadzonych śledztw karnych i celnych w sprawach przestępczości transgranicznej;
- określanie, analizowanie i przygotowywanie propozycji w sprawach podnoszenia jakości współpracy organów ochrony porządku publicznego w regionie;
- koordynowanie działań z Interpolem oraz Światową Organizacją Celną<sup>32</sup> w celu ograniczania powielania działań oraz wzmocnienia realizowanych programów i projektów<sup>33</sup>.

Dyrektor Centrum SECI korzysta z przynależnych mu uprawnień oraz wypełnia swoje obowiązki korzystając z pomocy Sekretariatu, który dzieli się na dwa Departamenty: wsparcia operacyjnego oraz spraw prawnych i wewnętrznych. Personel Sekretariatu składa się z Dyrektora, Zastępców Dyrektora (jeśli zostali powołani), oficerów łącznikowych delegowanych przez państwa członkowskie, oficerów delegowanych przez stałych obserwatorów oraz pracowników administracyjnych i technicznych.<sup>34</sup> Sekretariat wykonuje też zadania na rzecz

<sup>30</sup> Ang. *Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Trans-border Crime* – SECI Center.

<sup>31</sup> Art. 13, Agreement of 26 May 1999 (...), *op.cit.* oraz Charter of Organisation and Operation of the Southeast European Cooperative Initiative – SECI – Regional Center (SECI Center) for the Combating of Transborder Crime (brak polskiego tłumaczenia), z: <http://www.secicenter.org/html/index.htm>

<sup>32</sup> Ang. *World Customs Organisation* - WCO.

<sup>33</sup> Pkt 1, Charter of Organisation and Operation (...), *op. cit.*

<sup>34</sup> Art. 17.1 Headquarters Agreement of 2 October 2000 (...), *op. cit.*



SECI, bowiem zgodnie z porozumieniem o SECI wymiana informacji oraz wnioski pomiędzy państwami członkowskimi są przekazywane za pośrednictwem krajowych punktów kontaktowych (ang. *national focal points*). Sekretariat odpowiada za przekazywanie i koordynowanie wymiany informacji o krajowych punktach kontaktowych SECI pomiędzy państwami członkowskimi, co ma zapewnić efektywność i „centralizację” informacji ułatwiających bezpośredni kontakt<sup>35</sup>.

Jeśli chodzi o oficerów łącznikowych to porozumienia o SECI nie regulują tej kwestii w sposób szczegółowy, akcentując jedynie ich rolę we wspomaganie tej inicjatywy i wykonywaniu przez nią jej zadań. Tym samym działalność oficerów łącznikowych delegowanych przez państwa członkowskie opiera się przede wszystkim na rozwiązaniach praktycznych odpowiadających w dużej mierze rozwiązaniom stosowanym współcześnie na świecie. Oficerowie łącznikowi nie są pracownikami Centrum SECI, reprezentują policję, służby graniczne lub celne państw członkowskich i są czasowo delegowani do wykonywania obowiązków na rzecz SECI. W szczególności wspomagają wnioski przesyłane z państw członkowskich, jak również uczestniczą w procesie koordynacji śledztw i dochodzeń, w których biorą udział co najmniej trzy różne organy lub służby ochrony porządku publicznego. Ponadto odpowiadają oni za prowadzone przez Centrum SECI warsztaty specjalistyczne dla funkcjonariuszy państw członkowskich, a także zarządzają grupami zadaniowymi tworzonymi w ramach tej inicjatywy<sup>36</sup>. Mając jednak na uwadze tak wypracowane w praktyce zadania, niezbędne wydaje się ich formalne uregulowanie w przyszłości.

Podkreślić należy, że w propozycji utworzenia Centrum SECI wzorowano się na międzynarodowych rozwiązaniach w zakresie szeroko rozumianej współpracy policyjnej (przede wszystkim Interpolu) i aspirowano do roli „bliźniaczego odpowiednika” Europolu w państwach regionu, pozostających poza UE<sup>37</sup>. Niestety, poza przytoczonymi brakami formalnymi lub niejasnymi postanowieniami, jak na razie wymierna wartość Centrum SECI jest ograniczona. Liczba

<sup>35</sup> Art. 8.1 Agreement of 26 May 1999 (...), *op. cit.*

<sup>36</sup> Por. [http://www.secicenter.org/p166/Liason\\_Officer](http://www.secicenter.org/p166/Liason_Officer)

<sup>37</sup> J. M. Winer, *op. cit.*

dotychczas wymienionych informacji jest skromna, zaś te, które są wymieniane w trakcie przeprowadzanych operacji, po ich zakończeniu nie są przechowywane i analizowane. Tylko w 2003 r. 46% pytań skierowanych za pośrednictwem oficerów łącznikowych pozostało bez odpowiedzi<sup>38</sup>. Brak precyzyjnego uregulowania statusu międzynarodowego Centrum SECI oraz przyjęcia odpowiednich standardów poufności oraz ochrony danych osobowych w sektorze policyjnym uniemożliwia też nawiązanie współpracy operacyjnej z organami UE, w tym przede wszystkim z Europolem. Nie można odmówić potencjału tej inicjatywie, jednakże konieczne są zmiany w zakresie prawnym i organizacyjnym, aby nadać jej rzeczywisty walor praktyczny i uczynić z Centrum SECI efektywną organizację policyjną o charakterze regionalnym<sup>39</sup>.

## ENFSI

Początkowo współpraca policyjna nastawiona była na wspomaganie dochodzeń i śledztw w poszczególnych państwach lub na poszukiwanie osób podejrzanych albo zaginionych. Tego też dotyczyła międzynarodowa wymiana informacji. Z czasem jednak, szczególnie wraz z rozwojem technologicznym oraz wiedzą specjalistyczną wykorzystywaną także dla potrzeb organów ochrony porządku publicznego, zakres współpracy międzynarodowej i wymiany informacji zaczął się rozszerzać i obejmować nowe zagadnienia tematyczne: kryminalistykę i medycynę sądową. W 1992 r. w Rijkswijk w Holandii odbyło się spotkanie 11 dyrektorów laboratoriów kryminalistycznych i medycyny sądowej państw Europy Zachodniej, gdzie podjęto decyzję o utworzeniu sformalizowanej struktury do wymiany informacji o charakterze eksperckim w obszarze kryminalistyki i medycyny są-

<sup>38</sup> Por. Assessment of the SECI Regional Center for combating trans-border crime (...), *op. cit.*, s. 11.

<sup>39</sup> Obecnie trwają konsultacje w ramach UE i z Centrum SECI zmierzające do wypracowania podstaw formalnych współpracy z Europolem, a także uregulowania statusu prawnego Centrum SECI, tj. przyznania mu statusu organizacji międzynarodowej. Por. Draft Council Conclusions on the further development of the SECI Centre, doc. 15455/06 of 17 November 2006.

dowej. W efekcie, w dniu 20 października 1995 r. również w Rijkswijk podpisano deklarację<sup>40</sup> w sprawie utworzenia Europejskiej Sieci Laboratoriów Nauk Sądowych – ENFSI<sup>41</sup> oraz wybrano pierwszy Zarząd. W 1999 r. podczas dorocznego posiedzenia ENFSI w Moskwie przyjęto, analogicznie jak w przypadku Interpolu, tzw. Konstytucję ENFSI, która uregulowała wszystkie podstawowe kwestie związane z działaniem Sieci oraz jej strukturą organizacyjną<sup>42</sup>.

Podstawowym celem utworzenia i funkcjonowania ENFSI jest wymiana informacji specjalistycznych oraz doświadczeń z zakresu kryminalistyki i medycyny sądowej pomiędzy ekspertami. Zgodnie z Konstytucją ENFSI, zadaniem organizacji jest zapewnienie odpowiedniego rozwoju kryminalistyki i medycyny sądowej w Europie. Realizacja tego celu odbywa się poprzez zacieśnianie współpracy w ramach ENFSI, rozszerzanie jej działalności w Europie przy zachowaniu wiarygodności sieci oraz jej rozwoju, ustanawianie i utrzymywanie roboczych stosunków zewnętrznych z podobnymi organizacjami w świecie oraz promowanie wśród swoich członków międzynarodowych standardów w zakresie jakości i kompetencji badawczych<sup>43</sup>.

W skład struktury ENFSI wchodzi: członkowie, Zarząd, Sekretariat, komitety, Eksperckie Grupy Robocze oraz oficerowie łącznikowi. Podstawowym zadaniem oficerów łącznikowych jest reprezentowanie Zarządu w kluczowych dla ENFSI organizacjach oraz utrzymywanie kontaktów z nimi. Są oni powoływani spośród członków ENFSI przez Zarząd na okres 3 lat<sup>44</sup>. Szczegóły ich działania określają zasady działania oficerów łącznikowych przyjęte przez Zarząd, zgodnie z którymi:

- podlegają Zarządowi i działają jako reprezentanci Zarządu;

<sup>40</sup> Ang. *memorandum of understanding*.

<sup>41</sup> Ang. *European Network of Forensic Science Institutes* – ENFSI.

<sup>42</sup> Skład ENFSI rozszerzał się bardzo szybko. Jakkolwiek w 1993 r. sieć tworzyło 11 laboratoriów z Europy Zachodniej, tak w 2005 sieć skupiała już 53 laboratoria z całej Europy. Por. <http://www.enfsi.org/aboutenfsi/history>

<sup>43</sup> Pkt. 3 ENFSI Constitution, BRD-GEN-002, Issue no. 003 of 12 November 2004 (brak polskiego tłumaczenia).

<sup>44</sup> Pkt. 4.6 ENFSI Constitution, *ibidem*.

- reprezentują odpowiedni poziom wiedzy eksperckiej z punktu widzenia kompetencji i zadań ENFSI;
- doradzają Zarządowi w sprawach będących w zakresie ich wiedzy eksperckiej;
- informują Zarząd o wszelkich sprawach związanych z działalnością ENFSI oraz na bieżąco współpracują z organizacjami międzynarodowymi;
- przygotowują do akceptacji Zarządu tzw. plany strategiczne do współpracy z określonymi organizacjami oraz tzw. kwestie szczególne do poruszenia podczas posiedzeń ENFSI;
- opracowują raporty z realizacji zadań przez ENFSI na coroczne posiedzenia sieci<sup>45</sup>.

Jak można zauważyć, zadania oficerów łącznikowych różnią się znacznie od tradycyjnych zadań i kompetencji przyznanych oficerom łącznikowym działającym w ramach międzynarodowej współpracy policyjnej. Należy jednak pamiętać, że ENFSI jest efektywnym, podlegającym stałemu rozwojowi, ale też szczególnym instrumentem międzynarodowej współpracy policyjnej o charakterze specjalistycznym. Mając na uwadze podstawy działania ENFSI jako sieci, jej relatywnie stały skład członkowski oraz wykształcone wewnętrzne organy, należy ją uznać za stowarzyszenie o charakterze pozarządowym, realizującym zadania w zakresie stosunków międzynarodowych. Członkostwo w ENFSI – jakkolwiek dotyczące państw – jest przypisane szefom laboratoriów kryminalistycznych jako osobom fizycznym, które zawarły odpowiednie porozumienie między sobą i wyznaczyły cele w dziedzinie stosunków międzynarodowych<sup>46</sup>. To zaś ma swoje konkretne implikacje dla zadań wykonywanych przez oficerów łącznikowych ENFSI.

<sup>45</sup> Terms of Reference for Liaison Officers, BRD-TOR-004, Issue no. 001 of 15 July 2003 (brak polskiego tłumaczenia).

<sup>46</sup> Pkt 4.1 ENFSI Constitution, op. cit. Por. J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 131.

### 3. Oficer łącznikowy a współpraca policyjna w UE

---

Na postanowienia prawa UE dotyczące oficera łącznikowego należy spojrzeć z uwzględnieniem dwóch podstawowych obszarów regulacji: prawa UE dotyczącego współpracy policyjnej *sensu largo* oraz rozwiązań dotyczących Europolu. Przez prawo UE należy rozumieć wybrane postanowienia prawa pierwotnego UE oraz akty prawa stanowionego UE w III filarze. Natomiast rozwiązania prawne dotyczące Europolu obejmują tzw. *acquis* Europolu czyli cały dorobek prawny dotyczący organizacji (zasadniczo obejmujący Konwencję o Europolu oraz akty wykonawcze do niej, z pominięciem aktów *sui generis*).

Oczywiście można także wskazać przykłady funkcjonowania oficerów łącznikowych w zakresie np. współpracy organów administracji celnych państw członkowskich czy organów wymiaru sprawiedliwości. Niemniej, mając na uwadze fakt, iż niniejsze opracowanie dotyczy przede wszystkim międzynarodowej współpracy policyjnej, ogranicza się ono do powyższych obszarów regulacji.

## Prawo UE

Zadania, jakie stawia przed sobą UE, zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej (TUE), obejmują między innymi „zapobieganie i zwalczanie przestępczości, zorganizowanej lub innej, w szczególności terroryzmu, przemytu ludzi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego obrotu narkotykami i bronią, korupcji i nadużyć finansowych”<sup>47</sup>. Realizacji tych celów służyć ma szereg instrumentów, między innymi „ściślejsza współpraca pomiędzy służbami policyjnymi”<sup>48</sup>.

Poddając dalszej analizie postanowienia TUE, można odnaleźć informację, że wspólne działania na polu współpracy policyjnej obejmują, obok współpracy operacyjnej, gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji czy wspólnych inicjatyw w dziedzinie szkolenia, także „wymianę oficerów łącznikowych”<sup>49</sup>. Trzeba zwrócić uwagę, jak wysoko w systemie prawnym UE umiejscowiono podstawę prawną tej formy kooperacji służb policyjnych. Umieszczenie takiego przepisu w Traktacie stanowi niewątpliwie dowód, że państwa członkowskie UE uważają to narzędzie współpracy za cenne i warte szerokiego wykorzystania. Akty niższego szczebla uzupełniają ogólny zapis traktatowy, precyzując definicję oficera łącznikowego i określając szczegółowo jego rolę i formy działania.

W dniu 3 grudnia 1998 r. Rada Ministrów ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) przyjęła plan działań Rady i Komisji w sprawie najlepszego sposobu wykonania postanowień Traktatu z Amsterdamu (TA) w ramach PWBis. Postanowiono, że w ciągu pięciu lat od wejścia Traktatu w życie należy podjąć działania w celu wspierania współpracy i wspólnych inicjatyw m.in. w dziedzinie wymiany oficerów łącznikowych. Wymagało to modyfikacji, w duchu postanowień TA, wspólnego działania 96/602/WSiSW<sup>50</sup> przyjętego w dniu 14 października 1996 r., przewidującego wspólne ramy

<sup>47</sup> Art. 29 TUE, Dz.Urz. WE C 325 z 24 grudnia 2002 r., s. 1.

<sup>48</sup> Art. 29 TUE, *ibidem*.

<sup>49</sup> Art. 30 par. 1 (c) TUE, *ibidem*.

<sup>50</sup> Dz.Urz. WE. L 268 z 19 października 1996 r., s. 2. Por. także: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33006.htm>

w odniesieniu do inicjatyw państw członkowskich dotyczących tej formy współpracy służb policyjnych.

Decyzja Rady 2003/170/WSiSW<sup>51</sup> z dnia 27 lutego 2003 r. zawiera stosowną definicję. **Oficer łącznikowy** oznacza „przedstawiciela jednego z Państw Członkowskich oddelegowanego za granicę przez służbę odpowiedzialną za przestrzeganie prawa (*law enforcement*) do jednego lub więcej państw członkowskich lub do organizacji międzynarodowych w celu ustanowienia i podtrzymywania kontaktów z władzami tych państw lub organizacji w celu udziału w zapobieganiu lub prowadzeniu postępowań w sprawach karnych.”

Decyzją Rady 2006/560/WSiSW<sup>52</sup> z dnia 24 lipca 2006 r. dodano także definicję oficera łącznikowego Europolu z nieco odmiennym katalogiem zadań, odzwierciedlającym specyfikę organizacji delegującej. Zgodnie z art. 1 **oficer łącznikowy Europolu (ELO)**<sup>53</sup> to pracownik tej instytucji delegowany za granicę do jednego lub więcej państw trzecich lub organizacji międzynarodowych. Ma on wzmacniać współpracę pomiędzy władzami danego państwa lub organizacji a Europolem „w celu wspierania Państw Członkowskich, w szczególności ich oficerów łącznikowych (...), w zwalczaniu najpoważniejszych form międzynarodowej przestępczości, w szczególności poprzez wymianę informacji.” Widoczna jest więc pomocnicza funkcja Europolu w stosunku do działań państw członkowskich.

Zgodnie z Decyzją 2003/170/WSiSW, do zadań oficerów łącznikowych należy utrzymywanie kontaktu z władzami państwa lub organizacji przyjmującej w celu wymiany informacji (przykładowo, na temat przestępczości transgranicznej) i wiedzy na temat systemu prawnego i wyko-

<sup>51</sup> Dz.Urz. UE L 67 z 12 marca 2003 r., s. 26.

<sup>52</sup> Dz.Urz. UE L 67 z 10 sierpnia 2006 r., s. 31.

<sup>53</sup> Ang. *Europol Liaison Officer* - ELO. Analizując problematykę oficerów łącznikowych Europolu należy zwrócić uwagę na nieścisłości terminologiczne. Zgodnie z Konwencją o Europolu, ELO oznacza wyłącznie oficera łącznikowego delegowanego do siedziby organizacji w Hadze. Natomiast w innych aktach prawa UE i dokumentach oraz niektórych opracowaniach nierzadko ten termin może również oznaczać zarówno osobę delegowaną do Europolu przez państwo, jak i oficera/funkcjonariusza Europolu delegowanego do innego państwa czy organizacji przez Europol.

rzystywanych metod operacyjnych. Wraz z zacieśnianiem się współpracy międzynarodowej ten drugi element staje się niezwykle istotny. Funkcjonariusze policji, szczególnie w rejonach przygranicznych, często współpracują z oficerami innego państwa. Potrzebują więc praktycznej wiedzy o stosowanych przez nich procedurach i metodach. Obecność oficerów łącznikowych może ułatwiać organizację wspólnych szkoleń i ćwiczeń, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym.

Na mocy Decyzji państwa powinny się wzajemnie informować o wysyłaniu oficerów łącznikowych do państw/organizacji trzecich. Poinformowany powinien być także Sekretariat Generalny Rady UE. Jest to kluczowy element pozwalający na skorzystanie z pomocy innego państwa członkowskiego w rejonie, gdzie brakuje własnych oficerów. Przekazanie takiej informacji Sekretariatowi pozwala na stworzenie listy wszystkich oficerów łącznikowych państw członkowskich. Stosowna informacja jest przesyłana regularnie w oparciu o wzór zawarty w tzw. Podręczniku Współpracy Policyjnej, który to dokument stanowi praktyczną kompilację informacji o uprawnieniach poszczególnych państw członkowskich w zakresie zagadnień i instrumentów współpracy policyjnej oraz danych dotyczących różnych punktów kontaktowych (przede wszystkim policyjnych) w tych państwach<sup>54</sup>.

Na podstawie tak zebranych danych Sekretariat Generalny przygotowuje zbiorcze opracowanie. Nowa Decyzja reguluje także kwestię państwa koordynującego współpracę UE w danym państwie trzecim lub regionie poza UE. Chodzi o to, by działania oficerów państw członkowskich były spójne i by mogli oni sobie skutecznie pomagać. Zasadniczą rolę odgrywa państwo mające przewodnictwo w Radzie (Prezydencja), które powinno organizować regularne konsultacje oficerów delegowanych do danego kraju. Inne państwa, zwłaszcza te, którym z uwagi na szczególne znaczenie w danym kraju przyznano rolę koordynacyjną, mogą również zwoływać takie spotkania.

Zadania oficerów państw członkowskich w ramach współpracy państw UE obejmują między innymi regularne spotkania i wzajemne wsparcie w kontakcie z władzami. Możliwe jest także dzielenie się

<sup>54</sup> Police Cooperation Handbook, dok. 15732/03 z 12 grudnia 2003 r. (z późn. zm.).



przez nich obowiązkami. W takim wypadku potrzebne jest odrębne porozumienie państw. W praktyce występuje to niezwykle rzadko i dotyczy wspólnego szkolenia miejscowych służb. Na podstawie odrębnego porozumienia możliwa jest też wzajemna reprezentacja i dbanie o interesy innych państw członkowskich. Za przykład skutecznej współpracy tego typu można uznać kraje Beneluxu, a także porozumienie Hiszpanii i Francji oraz współdziałanie służb austriackich z partnerami słowackimi i słoweńskimi.

Kolejnym istotnym elementem współpracy oficerów w państwie trzecim jest założenie, które można określić jako „zasadę solidarności”. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zagrożeń (np. terrorystycznych) dotyczących państwa UE, które nie ma swojego oficera w danym kraju, oficer innego państwa członkowskiego powinien przekazać posiadane informacje do własnej jednostki koordynującej. Tam, na podstawie prawa krajowego i z uwzględnieniem wagi zagrożenia, podejmowana jest decyzja o ich ewentualnym przekazaniu do państwa, którego sprawa dotyczy<sup>55</sup>. Oczywiście, jeżeli w danym kraju jest oficer łącznikowy zainteresowanego państwa, informacje o zagrożeniu można przekazać mu bezpośrednio. Taka działalność na rzecz innego państwa nie może ograniczać właściwej pracy oficera łącznikowego. Zobowiązania wobec własnego kraju mają więc pierwszeństwo, choć oficerowie muszą mieć cały czas na uwadze interes innych partnerów z UE.

Obowiązkiem oficerów jest również pomoc w wymianie informacji w wypadku zapytania przez właściwe organy państwa członkowskiego, które nie ma swojego oficera łącznikowego. Analogicznie, należy też udzielić pomocy Europolowi w kontaktach z państwami/organizacjami, w których nie ma on swoich oficerów. W takiej sytuacji komunikacja odbywa się za pośrednictwem ENU<sup>56</sup>. Jeżeli w danym państwie reprezentowanych jest kilka państw UE, Europol zwraca się do jednego, najczęściej do tego, którego sprawa dotyczy, np. z racji zaangażowania w prace AWF<sup>57</sup>. Decyzja 2006/560/WSiSW wprowadziła

<sup>55</sup> Art. 5 ust. 1 Decyzji 2003/170/WSiSW, *op. cit.*

<sup>56</sup> Krajowy Oddział Europolu (ang. *Europol National Unit* - ENU).

<sup>57</sup> Plik roboczy dla celów analizy (ang. *Analytical Working File* - AWF).

też możliwość odwrotną, tj. wykorzystanie przez państwa członkowskie oficerów delegowanych przez Europol. W tej sytuacji także wszelkie informacje są przekazywane za pośrednictwem ENU.

Oficerowie łącznikowi Europolu zobowiązani są do przekazywania wszelkich informacji o poważnych zagrożeniach kryminalnych dotyczących państw członkowskich. Taka regulacja przyjęta w Decyzji wychodziła naprzeciw oczekiwaniom zarówno państw, jak i samego Europolu. Odzwierciedlała także przyjętą praktykę intensywnego wykorzystania przez służby państw członkowskich Biura Łącznikowego Europolu w USA.

Decyzja przewidywała ewaluację jej realizacji po dwóch latach stosowania. W kwietniu 2005 r. na potrzeby Komitetu art. 36 (CATS<sup>58</sup>) opracowano stosowny raport. Generalnie, delegowanie oficerów łącznikowych uznano za „dobrą inwestycję” i cenny instrument służący wzmocnieniu współpracy. Wskazano jednak szereg aspektów, które można udoskonalić. Zaproponowano między innymi dodatkowe szkolenia dla oficerów, kładące nacisk na „wymiar europejski” ich działalności, przede wszystkim na potrzebę i możliwość współpracy z oficerami z innych państw UE. Ponadto, co najmniej raz w roku, powinny być organizowane spotkania oficerów delegowanych do danego kraju. Powinno to umożliwić im wzajemne poznanie się, wymianę poglądów i planowanie wspólnych przedsięwzięć. Także poszczególne służby policyjne delegujące oficerów powinny utrzymywać stały kontakt, przede wszystkim po to, by wymieniać doświadczenia i wzorcowe praktyki związane z misjami zagranicznymi.

Kolejnym postulatem autorów raportu jest promocja wzajemnej reprezentacji i podziału obowiązków pomiędzy oficerami w danym kraju trzecim. Oficerowie łącznikowi powinni nie tylko koncentrować się na zadaniach dotyczących ich kraju, ale wzajemnie się wspierać, szczególnie w odniesieniu do problemów o międzynarodowym lub regionalnym wymiarze. Umożliwienie państwom korzystania ze struktur łącznikowych Europolu również było jedną z głównych sugestii raportu. Znalazło ono wyraz w przyjętej później, wspomnianej już Decyzji 2006/560/WSiSW.

---

<sup>58</sup> Fr. *Comité de l'Article 36 - CATS*.

## Europol

Organizacją UE wspomagającą państwa członkowskie w sprawach dotyczących zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej jest Europejski Urząd Policji – Europol<sup>59</sup>. Formalne podstawy do utworzenia Urzędu miały miejsce 26 lipca 1995 r., kiedy to podpisano Konwencję o utworzeniu Europolu<sup>60</sup>. Natomiast sama organizacja, której siedzibą na podstawie odrębnej umowy z rządem Holandii została Haga, rozpoczęła działalność 1 lipca 1999 r., kiedy weszły w życie wszystkie wymagane przez Konwencję akty wykonawcze. Europol zajmuje się w szczególności zapobieganiem i zwalczaniem nielegalnego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, handlu ludźmi i pornografią z udziałem dzieci, przemytu pojazdów mechanicznych, fałszerstw pieniędzy i innych środków płatniczych, nielegalnego obrotu materiałami promieniotwórczymi, terroryzmu, czy prania pieniędzy w kontekście wymienionych form przestępczości, jak również innych, pochodnych przestępstw powiązanych z powyższymi. Aby Europol mógł podjąć działania w danej sprawie, na podstawie wniosku otrzymanego od państwa członkowskiego, muszą zostać spełnione następujące warunki:

- dany czyn został dokonany w kontekście przestępczości zorganizowanej;
- dany czyn dotyczy co najmniej dwóch państw członkowskich UE; oraz
- taki czyn, ze względu na swą skalę, znaczenie oraz konsekwencje, wymaga wspólnego podejścia ze strony państw członkowskich.

<sup>59</sup> Por. C. Fijnaut, “Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice”, (w:) N. Walker (red.), *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford 2004, s. 241. Także: P. Rakowski, „Europol – Europejska organizacja policyjna do zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej”, *Przegląd Prawa Europejskiego*, nr 2 (10) 2001, s. 59.

<sup>60</sup> Dz. U. WE C 316 z 27 listopada 1995 r., s. 2. Konwencja weszła w życie 1 października 1998 r.

W praktyce oznacza to, że Europol może skorzystać z przysługujących mu uprawnień dopiero w momencie pojawienia się czynów godzących w bezpieczeństwo dwóch lub więcej państw członkowskich, które wyczerpują znamiona przestępczości zorganizowanej o podłożu międzynarodowym.

Europol wykonuje przypisane mu kompetencje poprzez:

- własne statutowe organy, którymi są Zarząd, Dyrektor, Kontroler Finansowy oraz Komitet Finansowy,
- oddziały krajowe ustanowione w państwach członkowskich - ENU,
- oficerów łącznikowych delegowanych przez państwa członkowskie do centrali Europolu tj. ELO.

Podstawowe kompetencje i zadania ELO określają Konwencja o Europolu oraz przyjęty na jej podstawie Akt Zarządu Europolu z 15 października 1998 r. dotyczący praw i obowiązków oficerów łącznikowych<sup>61</sup>. Oficerowie łącznikowi Europolu są oficjalnymi przedstawicielami państw członkowskich wyznaczonymi przez państwa członkowskie. Wykonują swoje zadania poza krajem ojczystym i podlegają prawu krajowemu. Należy także podkreślić, że nie są oni pracownikami organizacji<sup>62</sup>.

Kandydat na oficera łącznikowego musi spełniać kryteria minimalne tj. musi być funkcjonariuszem służby właściwej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania czynów bezprawnych pozostających w kompetencji organizacji; posiadać znajomość co najmniej dwóch języków urzędowych UE<sup>63</sup>; jak również zdolności niezbędne do wykonywania obowiązków oficera łącznikowego<sup>64</sup>. W praktyce są to funkcjonariusze policji krajowych państw członkowskich. Jednakże

<sup>61</sup> Odpowiednio art. 5 Konwencji o Europolu, *op. cit.* oraz Akt Zarządu Europolu z 15 października 1998 roku dotyczący praw i obowiązków oficerów łącznikowych, Dz.Urz. WE C 26/86 z 30 stycznia 1999 r.

<sup>62</sup> Odpowiednio art. 5 ust. 1 i 2 Konwencji o Europolu, *ibidem.*, oraz art. 2 Aktu Zarządu, *ibidem.*

<sup>63</sup> Zgodnie z praktyką panującą generalnie w instytucjach europejskich, jednym z tych języków jest język ojczysty.

<sup>64</sup> Art. 3 Aktu Zarządu, *op. cit.*

oficer łącznikowy nie musi pochodzić z tej konkretnej formacji, bowiem jakikolwiek organ spełniający kryteria organu właściwego w rozumieniu Konwencji o Europolu jest upoważniony do delegowania własnego przedstawiciela. Istnieje szereg przykładów odstępstw od generalnej reguły delegowania funkcjonariuszy policji. Belgia, uwzględniając rosnące zagrożenie terroryzmem, oddelegowała do Europolu w roku 2005 oficera służb specjalnych. Estonia spośród swoich oficerów łącznikowych w Hadze ma przedstawiciela służb celnych, a Francja – służb imigracyjnych. Na każde państwo członkowskie został nałożony obowiązek konwencyjny do delegowania co najmniej jednego oficera łącznikowego, jednak zgłoszenie przez państwo członkowskie większej liczby oficerów łącznikowych nie jest wyłącznie jego indywidualną decyzją. To Zarząd na podstawie jednomyślnej decyzji określa liczbę oficerów łącznikowych, mając na względzie przede wszystkim efektywność funkcjonowania i zdolności organizacyjne Europolu<sup>65</sup>.

Podstawowe zadania i obowiązki oficerów łącznikowych to:

- przekazywanie informacji (zarówno z właściwego im oddziału krajowego do Europolu, jak i z organizacji do oddziału krajowego);
- wspomaganie procesu wymiany informacji i koordynacja podejmowanych z związku z tym konkretnych działań i środków;
- współpraca z pracownikami Europolu w zakresie wymiany i analizy informacji dotyczących właściwego im państwa członkowskiego;
- podejmowanie działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych będących w posiadaniu Europolu;
- współpraca z innymi oficerami łącznikowymi oddelegowanymi do Europolu przez państwa członkowskie oraz udzielanie wsparcia i pomocy w realizacji zadań;

<sup>65</sup> Odpowiednio: art. 28 ust. 2 Konwencji o Europolu, op. cit. oraz art. 8 ust. 1 Aktu Zarządu, *ibidem*.

- informowanie organizacji o sprawach, które wykraczają poza zakres współpracy dwustronnej między państwami członkowskimi, a mogą wpływać na funkcjonowanie Europolu;
- przekazywanie jakichkolwiek innych informacji na wniosek Europolu oraz składanie miesięcznych sprawozdań statystycznych ze swojej działalności;
- przestrzeganie zarówno przepisów krajowych, jak i organizacji w zakresie ochrony danych osobowych<sup>66</sup>.

Konwencja o Europolu oraz Akt Zarządu wskazują bezpośrednio, że poszanowanie wewnętrznych przepisów organizacji nie może wpływać na przestrzeganie przez ELO właściwego im prawa krajowego. Przepisy te nie mają pierwszeństwa przed ustawodawstwem krajowym, którym oficerowie – jako przedstawiciele państw członkowskich – są związani. Jednakże, wyjątek został poczyniony dla zasad ochrony danych osobowych. W przypadku, kiedy Konwencja o Europolu stanowi inaczej niż właściwe oficerom prawo krajowe w zakresie ochrony danych osobowych, przepisy Konwencji będą miały pierwszeństwo przed prawem krajowym<sup>67</sup>. Ten prymat prawa międzynarodowego nad prawem krajowym ma uzasadnienie w charakterze przyjętych i obowiązujących zasad ochrony danych osobowych w Europie, do czego Konwencja o Europolu również bezpośrednio się odwołuje.

W przypadku szkód popełnionych przez oficerów łącznikowych wobec Europolu odpowiedzialność ponoszą właściwe im państwa członkowskie ich delegujące. Zakres tej odpowiedzialności jest określany na podstawie właściwych przepisów prawa krajowego<sup>68</sup>. Należy pamiętać, że ELO podczas wykonywania zadań w Europolu oraz posiadania określonych enumeratywnie obowiązków wobec organizacji, są jednak podporządkowani właściwym im instytucjom krajowym ich delegującym oraz przez cały okres delegowania podlegają odpowiadającemu im prawu krajowemu.

<sup>66</sup> Odpowiednio: art. 5 ust. 3 Konwencji o Europolu, *ibidem.*, oraz art. 6, 7 i 9 Aktu Zarządu, *ibidem.*

<sup>67</sup> Art. 6 ust. 3 Aktu Zarządu, *op. cit.*

<sup>68</sup> Art. 8 Aktu Zarządu, *ibidem.*

Nie tylko jednak ELO mają zadania i zobowiązania wobec organizacji. Także organizacja ma pewne obowiązki wobec ELO, w celu zapewnienia jak najefektywniejszego ich wykorzystania w praktyce. Europol musi ich wspomagać w wypełnianiu zadań na rzecz organizacji poprzez:

- zagwarantowanie efektywnego wypełniania przez nich obowiązków, w tym udostępnienie im nieodpłatnie stosownych pomieszczeń<sup>69</sup>;
- wspieranie w procesie wykonywania przez nich obowiązków oraz postępowanie z wnioskami zgłaszanymi przez oficerów;
- rozstrzyganie zagadnień powstałych w trakcie pracy oficerów;
- zapewnienie dostępu do wszystkich odpowiednich aktów prawnych, jeśli wiąże się to z zadaniami oficerów łącznikowych<sup>70</sup>.

Należy podkreślić, że ELO mogą być także wykorzystywani do usprawniania wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, w szczególności, gdy dane państwo członkowskie nie posiada w danym kraju czy przy organizacji międzynarodowej własnego oficera łącznikowego, w oparciu o uzgodnienia bilateralne<sup>71</sup>. Według stanu z maja 2006 r., w Europolu jest akredytowanych 99 oficerów łącznikowych, z czego 92 delegowanych jest przez 27 państw członkowskich UE oraz 7 oficerów z państw trzecich, z którymi Europol podpisał umowy o współpracy i które zdecydowały się delegować takich oficerów do organizacji (dotyczy to USA, Norwegii, Szwaj-

<sup>69</sup> Pozostałe koszty delegowania oficerów łącznikowych ponoszą jednak państwa członkowskie, włączając w to m.in. odpowiedni sprzęt. Zasada ta może być jednak zmieniona, jeśli zostanie podjęta jednomyślna decyzja Zarządu w związku z pracami nad budżetem, a która następnie zostanie zatwierdzona przez Radę WSiSW. Por. art. 5 ust. 9 Konwencji o Europolu, *op. cit.*

<sup>70</sup> Art. 5 ust. 1 i 2 Aktu Zarządu, *op. cit.*

<sup>71</sup> Por. Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE L 67 z 12 marca 2003 r., s. 27.

carii oraz Kolumbii)<sup>72</sup>. Wedle przewidywań Europolu liczba delegowanych do tej organizacji oficerów łącznikowych wzrośnie do 2011 r. do 160<sup>73</sup>.

W tym kontekście warto zaznaczyć, że zgodnie z Aktem Rady z 3 listopada 1998 r. określającym stosunki zewnętrzne Europolu z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi pozostającymi poza UE oraz Aktem Zarządu z 15 października 1998 r. w sprawie zasad regulujących stosunki zewnętrzne Europolu z organami powiązanych z UE, Europol ma możliwość wysyłania i przyjmowania oficerów łącznikowych zarówno do państw członkowskich UE i instytucji związanych z UE jak też państw i organizacji trzecich<sup>74</sup>. W przypadku stosunków z podmiotami spoza UE, umowa o współpracy powinna określać zarówno warunki akredytacji oficerów łącznikowych, jak też precyzyjnie określać ich funkcje i zadania do realizacji (tożsama z umową o współpracy, niemniej kwestię oficerów łącznikowych może regulować załącznik, a nawet odrębna umowa). Możliwe jest też umowne uregulowanie kwestii przywilejów i immunitetów oficerów łącznikowych Europolu delegowanych do stron trzecich. Akt Rady w tym zakresie obejmuje także kwestię immunitetów i przywilejów samego Europolu oraz jego personelu. Nie odnosi się on natomiast do immunitetów i przywilejów stron trzecich, pozostawiając to regulacjom dwustronnym<sup>75</sup>.

Jeśli chodzi o współpracę z podmiotami w ramach UE, umowa o współpracy jest warunkiem *sine qua non* ustanowienia oficerów łącznikowych, zarówno akredytowanych przy Europolu, jak również oficerów łącznikowych delegowanych do takich organów przez Euro-

<sup>72</sup> Total number of Europol personnel, The Hague, May 2006 (wewnętrzny materiał niepublikowany).

<sup>73</sup> The perspectives of development of the institution of the Liaison Officer in the context of EU legal framework. Prezentacja przedstawiciela Europolu podczas konferencji nt. instytucji oficera łącznikowego. Szczytno, 23 listopada 2006 r.

<sup>74</sup> Council Act of 3 November 1998 laying down rules governing Europol's external relations with third States and non-European Union related bodies, Dz.Urz. WE C 26 z 30 stycznia 1999 r., s. 19 oraz Act of the Management Board of Europol of 15 October 1998 laying down the rules governing Europol's external relations with European Union-related Bodies, Dz.Urz. WE C 26 z 30 stycznia 1999 r., s. 89.

<sup>75</sup> Art. 3 i 7 Aktu Rady, *ibidem*.



pol. Umowa powinna również dokładnie określać zakres obowiązków i funkcje takich oficerów<sup>76</sup>. Akt ten jednak nie reguluje przywilejów i immunitetów takich oficerów. Uzasadnieniem jest tu jednak fakt, iż są to relacje między podmiotami pozostającymi w ramach UE i regulowanymi tym samym zakresem norm, więc w takiej sytuacji będą tu miały zastosowanie postanowienia Protokołu o przywilejach i immunitetach Wspólnot Europejskich<sup>77</sup>.

Pierwszym państwem trzecim, które delegowało swojego oficera do Europolu była Norwegia. Główne zadania delegowanego w maju 2002 r. funkcjonariusza obejmowały wymianę danych osobowych, analiz strategicznych i specjalistycznej wiedzy niezbędnej w skutecznym zwalczaniu przestępczości. Natomiast przykładem utworzenia placówki Europolu poza granicami UE jest powstanie w sierpniu 2002 r. dwuosobowego Biura Łącznikowego w Waszyngtonie. Zadania delegowanych tam oficerów to głównie współpraca z FBI i DEA<sup>78</sup>. Wskazuje to na priorytetowe znaczenie zwalczania terroryzmu i przestępczości narkotykowej.

W ramach trwających obecnie prac nad reformą Europolu zaproponowano zmiany w funkcjonowaniu sieci oficerów łącznikowych państw członkowskich w tej organizacji<sup>79</sup>. Zauważono, że oficerowie nie zawsze mają bezpośredni dostęp do danych własnego państwa. Najkorzystniejsze byłoby ustanowienie połączeń *on-line*, umożliwiających oficerom natychmiastowy dostęp do informacji gromadzonych w ich kraju. Stwierdzono również, że dane wymieniane przez oficerów między sobą nie są porównywane z bazami danych Europolu (np. AWF), co uniemożliwia wykrycie powiązań między sprawami. Korzystne byłoby, gdyby oficerowie podczas kontaktów bilateralnych

<sup>76</sup> Art. 3 Aktu Zarządu, *op. cit.*

<sup>77</sup> Por. Protokół o przywilejach i immunitetach dyplomatycznych Wspólnot Europejskich z 18 kwietnia 1965 r., Dz.Urz. WE L 152 z 13 lipca 1967 r., s. 13.

<sup>78</sup> Odpowiednio: ang. *Federal Bureau of Investigation* - FBI (Federalne Biuro Śledcze) oraz ang. *Drug Enforcement Agency* - DEA (Agencja do Walki z Narkotykami).

<sup>79</sup> Jedną z zasadniczych zmian jest zastąpienie Konwencji o Europolu decyzją Rady, zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. c) TUE. Por. Draft Council Conclusions on the future of Europol, dok. 9670/1/06 z 30 maja 2006 r.

dokonywali sprawdzeń w bazach Europolu w celu zdobycia dodatkowych informacji lub identyfikacji państw trzecich zainteresowanych daną sprawą.

Projekt decyzji przygotowany przez Komisję Europejską w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji - Europolu, który jest obecnie dyskutowany w ramach Grupy Roboczej ds. Europolu w Sekretariacie Generalnym Rady, upraszcza w pewnym sensie zadania ELO (pozostałe kwestie związane z dostępem do informacji, obowiązkiem poufności, przywileje i immunitety ELO, obowiązek informowania Europolu, itp. projekt pozostawia niezmienionymi lub nowelizuje w niewielkim stopniu w stosunku do Konwencji)<sup>80</sup>. Zgodnie z projektem decyzji, podstawowymi zadaniami ELO określonymi w Decyzji miałyby być wyłącznie:

- udzielanie Europolowi informacji pochodzących z właściwych im ENU;
- przekazywanie do właściwych im ENU informacji uzyskanych od Europolu;
- współpraca z funkcjonariuszami organizacji poprzez przekazywanie informacji oraz służenie radą;
- wymiana informacji otrzymywanych od właściwych im ENU z oficerami łącznikowymi innych państw akredytowanych przez Europolu<sup>81</sup>.

Zadania ELO przewidziane w projekcie mają charakter ramowy. Natomiast prawa i obowiązki ELO wobec Europolu miałyby określić dopiero Zarząd po wejściu decyzji w życie<sup>82</sup>.

Swego rodzaju potwierdzeniem konieczności uelastycznienia współpracy z wykorzystaniem ELO w Europolu jest zaproponowanie w projekcie szczególnego w porównaniu z dotychczasowymi uregulowaniami rozwiązania. Projekt zakłada, że wymiana informacji pomię-

---

<sup>80</sup> Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EURO-POL), Brussels 20.12.2006, COM(2006) 817 final.

<sup>81</sup> *Ibidem*, Art. 9 ust. 2.

<sup>82</sup> *Ibidem*, Art. 9 ust. 4.

dzy ELO różnych państw mogłaby obejmować również informacje o przestępstwach nie objętych zakresem przedmiotowym konwencji o Europolu. Jedynym warunkiem wzajemnego przekazywania informacji jest zgodność z właściwymi dla takiej wymiany przepisami prawa krajowego<sup>83</sup>. Na obecnym etapie prac nad projektem trudno jest wyrokować, czy to rozwiązanie zostanie zaakceptowane przez państwa członkowskie. Z pewnością jest to propozycja uwzględniająca aktualną tendencję do przekrojowego i zwiększonego wykorzystywania ELO przez państwa członkowskie.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, Art. 9 ust. 2.

## 4. Instytucja oficera łącznikowego w wybranych państwach członkowskich

---

Na istnienie i bieżące funkcjonowanie instytucji oficera łącznikowego w UE należy patrzeć także z perspektywy rozwiązań przyjętych bezpośrednio w państwach członkowskich, regulujących działalność oficerów łącznikowych w aspekcie prawnym oraz praktycznym. Jest to istotne, ponieważ oficerowie delegowani przez państwa członkowskie UE muszą mieć na uwadze także zadania nakładane na nich przez prawo UE, a nie tylko politykę państwa ich delegującego, zobowiązania i szczegółowe instrukcje. Dlatego też poniżej przedstawiono rozwiązania prawne i organizacyjne niektórych państw członkowskich UE.

### Francja

Międzynarodowa współpraca policyjna we Francji koordynowana jest poprzez działalność tzw. Służby ds. Międzynarodowej Policijnej

Współpracy Technicznej (SCTIP)<sup>84</sup>, która ulokowana jest w ramach dyrekcji generalnej policji francuskiej<sup>85</sup>. Do jej zadań obecnie należy:

- wdrażanie polityki zagranicznej Francji w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa wewnętrznego;
- realizowanie międzynarodowej współpracy policyjnej poprzez służenie doradztwem technicznym oraz szkoleniami (SCITP przygotowuje plany w zakresie zasadności takich szkoleń, zarządza ich realizacją oraz sporządza odpowiednie raporty i oceny);
- wymiana informacji w zakresie wybranych grup przestępstw, takich jak terroryzm, przemyt narkotyków, nielegalne migracje oraz przestępczość zorganizowana;
- wykonywanie zadań w ramach różnych organów lub inicjatyw europejskich dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego;
- wyłączna odpowiedzialność za francuskich oficerów łącznikowych delegowanych do państw trzecich (którymi są funkcjonariusze SCITP, oficerowie łącznikowi delegowani przez francuskie służby ochrony porządku publicznego lub pracownicy ambasad do spraw bezpieczeństwa).

SCITP składa się z kwatery głównej we Francji oraz z przedstawicielstw ustanowionych poza jej granicami. Przedstawicielstwa te są kierowane przez tzw. *attaché* ds. bezpieczeństwa wewnętrznego (który pochodzi albo z policji, albo z żandarmerii), wchodzącego w skład personelu dyplomatycznego. Rolą szefów takich przedstawicielstw jest służenie radą ambasadorowi/kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego oraz wykonywanie zadań punktu kontaktowego dla właściwych organów służb ochrony porządku publicznego w państwie delegowania. Ustanowienie takich przedstawicielstw odbywa się po uprzednim otrzymaniu wniosku od danego państwa trzeciego oraz po uzyskaniu zgody francuskiego MSZ. Ostateczna

<sup>84</sup> Fr. *Service de Coopération Technique Internationale de Police* (SCTIP).

<sup>85</sup> Wszystkie informacje dotyczące systemu oficerów łącznikowych we Francji pochodzą z: *Service de Coopération Technique Internationale de Police*, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales, Paris, Edition 2003.

decyzja jest jednak uzależniona od celowości i znajduje uzasadnienie w aktualnie prowadzonej polityce w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Francji.

Według stanu na koniec 2003 r. SCITP była reprezentowana w 95 państwach na świecie, w tym posiadała 79 przedstawicielstw oraz 19 tzw. biur zamiejscowych. Zważywszy jednak na fakt, że niektóre przedstawicielstwa obejmowały geograficznie większe regiony, liczba państw, z którymi SCITP realizowała bieżącą współpracę policyjną i łącznikową wyniosła ponad 140. Jak można zatem zauważyć, Francja posiada bardzo rozbudowany system wymiany oficerów łącznikowych, który po części wynika z historycznych uwarunkowań, a także uzależniony jest od znacznych środków (ludzkich, technicznych, finansowych, organizacyjnych, itp.), które przeznaczone są na ten cel. Podkreślić także należy, że system ten jest ściśle powiązany i wpisany administracyjnie w ramy szeroko rozumianej polityki zagranicznej Francji. Charakteryzuje się nie tylko wąsko pojmowaną działalnością łącznikową pomiędzy właściwymi organami Francji i państwa trzeciego, lecz jest rozszerzony o działalność szkoleniową, wsparcie techniczne oraz współpracę międzynarodową *sensu largo*.

## Hiszpania

Odmiennej model reprezentują służby hiszpańskie, gdzie działania dwóch podstawowych służb policyjnych tj. Narodowego Korpusu Policji i *Guardia Civil*, także w sferze współpracy międzynarodowej, są koordynowane przez sekretarza stanu ds. bezpieczeństwa, podległego bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych<sup>86</sup>. Współpraca międzynarodowa odbywa się w oparciu o tak zwane Biura Radców Spraw Wewnętrznych umiejscowione w hiszpańskich placówkach dyplomatycznych (ambasadach lub stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych)<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Zob. <http://www.mir.es/MIR/estrorganica/estructura/index.html>

<sup>87</sup> Dekret 1300/ 2006 z dnia 10 listopada 2006 r. (Biuletyn Oficjalny Państwa BOE n. 280 z dnia 23 listopada 2006).

Biura Radców Spraw Wewnętrznych podlegają Generalnej Poddyrekcji ds. Współpracy Międzynarodowej Policji, włączonej do Generalnej Dyrekcji Stosunków Międzynarodowych i Cudzoziemców oraz utrzymują stały kontakt w zakresie koordynacji i informacji z Zarządem Głównym Policji oraz *Guardia Civil*, jak również z pozostałymi organami ministerstwa spraw wewnętrznych, kompetentnymi w danej materii. Do Generalnej Poddyrekcji ds. Współpracy Międzynarodowej Policji należy określenie funkcji i programu działania biur jako organów technicznych misji dyplomatycznych, jak również ich wewnętrznej organizacji i budżetu.

Ustanowienie bądź likwidacja danego biura odbywa się na mocy dekretu będącego wspólną inicjatywą ministerstwa spraw wewnętrznych oraz ministerstwa spraw zagranicznych.

Zadania powołanych w ten sposób Biur obejmują m.in.:

- doradztwo i pomoc techniczną, informowanie i realizację działań danej placówki w kwestiach dotyczących spraw wewnętrznych oraz współpracę na rzecz rozwoju stosunków z państwem przyjmującym;
- współpracę i wspieranie członków służb bezpieczeństwa innych państw;
- utrzymywanie kontaktów z władzami państwa przyjmującego oraz promowanie współpracy obustronnej na polu bezpieczeństwa publicznego;
- przekazywanie wyższym organom ministerstwa spraw wewnętrznych oraz Narodowego Centrum Współpracy Antyterrorystycznej (CNCA) informacji dotyczących działań, jakie są podejmowane w zakresie walki z terroryzmem, przemytu narkotyków i innych przejawów przestępczości zorganizowanej, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu wewnętrznemu Hiszpanii;
- współpracę przy reprezentowaniu stanowiska Hiszpanii w zakresie bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych;
- działanie w charakterze oficera łącznikowego według standardów Interpolu, Europolu i innych organów

współpracy międzynarodowej policji, pomoc potrzebną przy tworzeniu komisji i zespołów międzynarodowych, pomoc prawną, wydawanie międzynarodowych nakazów zatrzymań, działania związane z ekstradycją.

Regulacje przewidują dwie kategorie pracowników merytorycznych  
Biur: radców i *attaché*.

Kandydatem na radcę może być osoba w służbie czynnej, posiadająca pięcioletnie doświadczenie oraz znająca język obcy. Przed objęciem swojej funkcji kandydat przechodzi specjalne szkolenie przygotowujące go do działania w środowisku międzynarodowym. W ramach funkcji *attaché* (podległego radcy), możliwe jest powołanie w danym biurze oficerów łącznikowych, których zadaniem jest współpraca i wymiana informacji z organami bezpieczeństwa państwa przyjmującego. Przewiduje się też funkcje doradców technicznych i personelu pomocniczego.

O rozwoju sieci radców decyduje minister spraw wewnętrznych w oparciu o niewiążące wskazówki kolegiального ciała doradczego, kierowanego przez sekretarza ds. bezpieczeństwa, złożonego z przedstawicieli ministerstwa i służb podległych. Obecnie obie hiszpańskie służby policyjne mają swoich przedstawicieli zagranicą. W wypadku policji obejmuje to ponad 50 *attachés* rozmieszczonych w 44 państwach (ich obszar działania obejmuje dodatkowo 31 państw) oraz 19 oficerów łącznikowych przy organizacjach międzynarodowych. *Guardia Civil* delegowała za granicę 14 *attachés* oraz 3 oficerów łącznikowych<sup>88</sup>. Biorąc pod uwagę porównywalne potencjały demograficzne i wielkość państw, zakres sieci oficerów hiszpańskich można porównać z odpowiednimi działaniami polskiej policji. Dysproporcja jest bardzo wyraźna, co może stanowić kolejny argument na rzecz intensywnej rozbudowy polskiej sieci łącznikowej. Polska bez wątpienia mogłaby aspirować do posiadania podobnej liczby oficerów łącznikowych.

---

<sup>88</sup> Dane na podstawie informacji z Ambasady Hiszpanii w Warszawie z dnia 12 stycznia 2007 r.



## Wielka Brytania

System brytyjski charakteryzuje rozdział pomiędzy zwalczaniem “zwykłej” przestępczości i terroryzmu. Ma to swoje odzwierciedlenie w sieci oficerów łącznikowych: 17 z nich ma zadania związane wyłącznie z działaniami wymierzonymi w terroryzm. Z uwagi na tak ograniczoną liczbę oficerów i bardzo wąski zakres tematyczny odpowiadają oni za współpracę z kilkoma krajami równocześnie<sup>89</sup>. SOCA<sup>90</sup>, odpowiadająca za pozostałe dziedziny współpracy organów ścigania, dysponuje aż 120 oficerami łącznikowymi w 70 krajach. Jej działania obejmują nie tylko współpracę policyjną, ale też zwalczanie przestępstw o charakterze podatkowym i celnym. Brytyjskie służby mają złożony i rozbudowany system szkolenia oficerów. Przykładowo, w ramach szkoleń przygotowawczych oficerów łącznikowych służb celnych i podatkowych<sup>91</sup> prowadzone są intensywne kursy językowe, a także szkolenia o charakterze *role-play*, dzięki którym kandydaci uczą się działać w środowiskach o odmiennej kulturze i mentalności.

Stanowiska oficerów łącznikowych w dziedzinie zwalczania terroryzmu dostępne są dla funkcjonariuszy służb policyjnych (ich wielość wynika z charakterystyki systemu brytyjskiego opartego na podziale terytorialnym). Dotychczasowa praktyka pokazuje jednak, że są to wyłącznie osoby delegowane przez *The Metropolitan Police*, gdyż posiadają one największe doświadczenie w walce z terroryzmem. Podczas naboru uwzględnia się doświadczenie kandydata – preferowane są osoby w stopniu inspektora i naczelnego inspektora<sup>92</sup>, choć dopuszczani są kandydaci w stopniu sierżanta. Górną granicę stanowi stopień superintendenta. Wskazuje to, że do roli oficerów łącznikowych szuka się kandydatów średniego szczebla, osób młodych i dynamicznych, ale posiadających doświadczenie i osiągnięcia na wcześniej

<sup>89</sup> Przykładowo, oficer łącznikowy ds. terroryzmu odpowiedzialny za kontakty z Polską rezyduje w Berlinie a obszar jego odpowiedzialności obejmuje w sumie 9 państw Europy środkowej.

<sup>90</sup> Ang. *Serious and Organised Crime Agency*

<sup>91</sup> Ang. *HM Revenue and Customs*

<sup>92</sup> Brytyjski stopień inspektora nie jest odpowiednikiem polskiego stopnia o tej samej nazwie.

zajmowanych stanowiskach. Kandydaci przechodzą dodatkowe szkolenia, w szczególności uczą się języków państwa przyjmującego. Delegacja trwa od trzech do pięciu lat.

Opisane powyżej przykłady pokazują różnorodność stosowanych rozwiązań. Mają one jednak szereg cech wspólnych: przede wszystkim opisane państwa mają niezwykle rozbudowane sieci oficerów łącznikowych, oparte o skuteczne rozwiązania kadrowe, logistyczne i finansowe. Nabór i szkolenie jest w bardzo dobrze zorganizowane i oparte na złożonych, ale sprawdzonych procedurach. Dzięki jasnym regułom naboru i intensywnym kursom służby te dysponują odpowiednią liczbą przygotowanych kandydatów. Pozwala to na elastyczne kształtowanie sieci zależnie od potrzeb i nowych zagrożeń. Bez wątpienia reformy polskiego systemu oficerów łącznikowych powinny zostać oparte o sprawdzone wzorce służb francuskich, hiszpańskich lub brytyjskich.

## 5. Przyszłość instytucji oficera łącznikowego

---

Instytucja oficera łącznikowego będzie w najbliższych latach zyskiwać na znaczeniu – jest ona jednym z istotnych mechanizmów, dzięki którym można skutecznie przeciwstawiać się globalizacji przestępczości oraz problemom dotyczącym bezpieczeństwa wewnętrznego. Współpraca międzynarodowa jest konieczna w coraz większym stopniu a wymiana oficerów łącznikowych jest jej zasadniczym elementem i katalizatorem. Ponadto jest instrumentem bardzo elastycznym, pozwalającym na szybką odpowiedź na nowe trendy i kierunki rozwoju przestępczości. Stała obecność oficera innego państwa, możliwość bezpośredniej współpracy nie tylko pomaga rozwiązać konkretne problemy, ale jest istotnym czynnikiem budowy zaufania między służbami różnych państw. Jest środkiem wymiany nie tylko konkretnych danych dotyczących przestępstwa, ale też metodą wzajemnego poznania systemów prawnych, najlepszych doświadczeń i pomysłów. Jest oczywiste, że państwa i organizacje międzynarodowe/agencje coraz częściej będą sięgać po ten sprawdzony i stosunkowo „tani” środek współpracy. Będzie z tym związany także rozwój technologiczny: oficerowie, by skuteczniej realizować swoje zadania, będą coraz częściej dysponować bezpiecznym, bezpośrednim (*on-line*) dostępem

do baz danych państwa wysyłającego. Pozwoli to na bezzwłoczne ustalanie powiązań pomiędzy sprawami i udzielanie odpowiedzi na zapytania ze strony służ państwa goszczącego.

Dyrektor FBI, Robert Mueller, ujął problem oficerów łącznikowych następująco: „Globalizacja przestępczości – czy to terroryzmu, przemytu narkotyków, towarów i ludzi, czy przestępczości cybernetycznej – zmusza nas do podjęcia działań na całym świecie. To oznacza, że nasi agenci, współpracując ze swoimi partnerami za granicą, zajmują się sprawami, które dotyczą obu stron – nie tylko rozwiązują już istniejące sprawy kryminalne, ale też zapobiegają planowanym przestępstwom i aktom terroru wymieniając informacje w czasie rzeczywistym”<sup>93</sup>. Oczywiście, globalne znaczenie USA, ich potencjał oraz polityka w dziedzinie zwalczania terroryzmu sprawiają, że sieć oficerów łącznikowych jest niezwykle rozległa i obejmuje ponad 50 tzw. ataszatów prawnych (*legal attachés*) umiejscowionych w amerykańskich placówkach dyplomatycznych i konsularnych<sup>94</sup>. Niewiele państw stać na tak rozbudowaną strukturę łącznikową. Co mogą zrobić inne, mniej zamożna państwa, które także muszą sprostać globalnym wyzwaniom, takim jak terroryzm czy przestępczość narkotykowa? Państwa te mogą połączyć swe siły i stworzyć mechanizmy wzajemnego wykorzystania oficerów łącznikowych. Mogą prosić o pomoc inne państwa, z którymi łączą ich szczególne zasady współpracy i zaufania. Jest to jeden z kluczowych czynników rozwoju instytucji oficera łącznikowego: coraz szersze wykorzystanie (wyznaczanie zadań) obcych oficerów łącznikowych. Najlepszym przykładem są tu rozwiązania unijne. Możliwości delegacji oficerów łącznikowych zawsze są ograniczone, przede wszystkim ze względów finansowych i kadrowych. Występują także ograniczenia natury politycznej. Stąd założenie, że państwa członkowskie UE informują się wzajemnie (poprzez tworzenie przez Sekretariat Generalny Rady spisu) o swoich oficerach łącznikowych za granicami Unii. Jeżeli dane państwo nie ma w określonym miejscu własnego oficera, może się zwrócić o wsparcie do obecnej służby, która jest tam reprezentowana. Korzyści z takiego mechani-

<sup>93</sup> Por. <http://www.fbi.gov/contact/legat/legat.htm>

<sup>94</sup> Por. Office of the Director of National Intelligence, An Overview of the United States Intelligence Community, grudzień 2006, s. 16.

zmu są oczywiste: liczba „dostępnych” oficerów, a przede wszystkim krajów i organizacji gdzie działają, ulega zwielokrotnieniu. Podobny mechanizm, jak wspomniano wcześniej, zawierają też regulacje Schengen.

Kolejnym, naturalnym etapem rozwoju, będzie zacieśnienie współpracy oficerów państw trzecich (np. państw członkowskich UE) w danym państwie przyjmującym. Wraz z rozwojem unijnych strategii i planów, a także w związku ze wspólnym „europejskim” postrzeganiem takich problemów, jak nielegalna migracja czy terroryzm, państwa będą czuły potrzebę lepszej koordynacji, czy wręcz podziału zadań pomiędzy swoich oficerów. Odzwierciedlają to postanowienia Decyzji Rady 2006/560/JHA, gdzie państwu pełniącemu przewodnictwo w UE powierzono zadania koordynacyjne. Chodzi o to, by w kontaktach ze służbami państwa trzeciego delegowani tam przedstawiciele kilku państw UE mówili jednym głosem, a prowadzone przez nich działania (np. szkolenie miejscowej policji) wzajemnie się uzupełniały, a nie dublowały. Podniesie to zarówno skuteczność ich pracy, jak również wzmocni pozycję UE jako podmiotu zdolnego do spójnych i efektywnych działań w dziedzinie bezpieczeństwa. Solidarność oficerów łącznikowych państw UE może też być dobrym argumentem wobec państw niechętnych do współpracy lub ograniczających wymianę niezbędnych informacji.

Jak już stwierdzono, liczba oficerów łącznikowych będzie rosła, będą oni wyposażani w coraz szybsze i bardziej bezpośrednie kanały wymiany informacji. Coraz częściej będą realizować – np. w ramach współpracy unijnej – zadania na rzecz innych partnerów.

Wszystkie opisane powyżej kierunki rozwoju będą widoczne poza granicami UE. W ramach współpracy europejskiej 27 państw, wewnątrz granic UE, należy zwrócić uwagę na nieco inne czynniki. W tym zakresie rozwój instytucji oficera łącznikowego będzie wyglądał odmiennie, a jego rola będzie ulegać daleko idącym zmianom. Teza ta wynika z analizy rozwoju tzw. III filaru Unii Europejskiej. Instytucja oficera łącznikowego będzie stopniowo ustępować jeszcze bardziej bezpośrednim formom współpracy organów ścigania,

których odzwierciedleniem jest chociażby zasada dostępności przewidziana w Programie Haskim. Liczne inicjatywy wskazują na to, że służby policyjne państw członkowskich będą miały dostęp do interesujących ich baz danych, zarówno zagranicznych (innych państw), jak i „centralnych” (utworzonych na poziomie europejskim)<sup>95</sup>. Rola pośrednicząca oficerów łącznikowych w wymianie danych pomiędzy państwami UE zostanie przez to ograniczona.

Ważnym zagadnieniem, które bezpośrednio wpłynie na działania oficerów jest rozciągnięcie postanowień podpisanego 27 maja 2005 r. Traktatu z Prüm na wszystkie państwa UE. Przepisy umowy z Prüm umożliwiają bezpośrednio<sup>96</sup> porównanie indywidualnych profili DNA z profilami znajdującymi się w bazach komputerowych innych państw członkowskich. Pozwala to stwierdzić, czy nieznanymi śladem znalezionym w jednym państwie członkowskim jest związany ze śledztwem w innym państwie<sup>97</sup>. Podobnie, traktat umożliwia porównanie odcisków palców i identyfikację pojazdów. Współpraca zorganizowana jest w ten sposób, że punkty kontaktowe w jednym państwie członkowskim mają bezpośredni dostęp do baz danych innego państwa-strony traktatu. Traktat pozwala także sygnatariuszom na dzielenie się własnymi i zdobytymi informacjami w celu zapobiegania popełnieniu nowych przestępstw lub utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa. Zgodzono się także na wymianę danych osobowych w celu zapobiegania aktom terrorystycznym. Traktat zawiera również ustalenia na temat wspólnych akcji policyjnych mających na celu zapobieganie przestępczości lub utrzymanie porządku publicznego. Porozumienie umożliwia zagranicznym funkcjonariuszom policji działanie zgodnie z prawem państwa, w którym dana akcja ma miejsce. W specyficznych, nagłych sy-

<sup>95</sup> Zob. M. Narojek: Niemieckie półroczce w UE - bezpieczeństwo przede wszystkim, zob: <http://www.psz.pl/content/view/3835/>

<sup>96</sup> Bezpośredni dostęp nie oznacza pełnego wglądu do baz danych, lecz możliwość porównywania zgromadzonych w nich „profilu”, które jednak bez dodatkowej informacji państwa zapytanego są bezużyteczne.

<sup>97</sup> Przeprowadzone dotychczas porównania baz DNA pomiędzy Niemcami a Austrią doprowadziło do prawie 3000 „hitów”, czyli powiązań dostępnych profili DNA. (dane ze stycznia 2007 r.)

tuacjach możliwe jest, by zagraniczni oficerowie policji prowadzili niezaplanowane akcje transgraniczne<sup>98</sup>.

Wobec niezwykle ambitnego kalendarza prac przedłożonego przez Prezydencję niemiecką i szerokiego poparcia państw członkowskich należy uznać, że standardy przewidziane w umowie z Prüm staną się w najbliższym czasie elementem systemu UE. Otworzy to duże możliwości współpracy bezpośredniej, ograniczając tym samym oczekiwania wobec oficerów łącznikowych. Podobny skutek mogą przynieść zainicjowane przez Niemcy prace nad dostępem służb do systemu Eurodac (baza danych daktyloskopijnych będąca elementem polityki migracyjnej) oraz informacji wizowej VIS, dzięki którym – poprzez „europejskie” bazy – poszczególne służby zdobędą dostęp do danych zgromadzonych przez inne instytucje.

Ogromne znaczenie dla instytucji oficera łącznikowego będzie miał przyszły kształt Europolu. Bez względu na poszczególne przepisy projektowanej Decyzji, Europol będzie nadal punktem koordynacji współpracy policyjnej, zyskującym na znaczeniu, jakkolwiek na razie ograniczonym do przestępczości zorganizowanej. Ma też realne szanse stać się kluczową instytucją gromadzącą i analizującą dane kryminalne wszystkich państw członkowskich. Podniesie to rolę biur narodowych w Hadze – będą one najbliżej nie tylko baz danych Europolu, ale też jego ekspertów i zespołów analitycznych. Najistotniejsze jednak jest to, że w jednym budynku zgromadzono przedstawicieli wielu państw i wielu pochodzących z nich służb (jak wspomniano wcześniej państwa uzupełniają swoje delegacje złożone z policjantów min. o przedstawicieli służb specjalnych, celnych, granicznych czy migracyjnych). Dzięki temu w Hadze może dokonywać się tradycyjna, bilateralna wymiana informacji, np. pomiędzy Hiszpanią a Niemcami, bez potrzeby delegowania dodatkowych osób do tych krajów. Ponadto, dwaj oficerowie łącznikowi przy Europolu (ELO) wymieniając między sobą informacje mogą sprawdzić, czy interesująca ich sprawa nie jest opracowywana przez jeszcze inne państwa, lub czy nie ma

<sup>98</sup> Dotychczasowy przebieg negocjacji wskazuje, że ten zapis nie zostanie włączony do prawa UE lub pozostanie jako rozwiązanie opcjonalne, wymagające dodatkowych porozumień dwustronnych pomiędzy zainteresowanymi krajami.

o niej istotnych danych w bazach Europolu. Stwarza to o wiele większe możliwości współpracy, niż mechanizmy bilateralne i delegowanie oficerów do stolic poszczególnych państw.

Reasumując, trzeba powiedzieć, że – poza granicami UE – rola oficerów łącznikowych będzie rosła. Państwa będą dążyć do ich lepszego wykorzystania, „udostępniać” sobie wzajemnie oficerów oraz lepiej koordynować ich działania. Natomiast w granicach „27”, wraz z rozwojem mechanizmów współpracy bezpośredniej i coraz większą centralną rolą Europolu, instytucja oficera łącznikowego ulegać będzie daleko idącym przemianom. To właśnie Europol stanie się miejscem, gdzie będzie skupiać się współpraca dwu- i wielostronna. Narodowe biura przy tej organizacji będą stopniowo rozbudowywane i wzmacniane, zarówno w wymiarze personalnym, jak też w dziedzinie nowych środków łączności i bezpośredniego dostępu do baz danych.

Dzięki takim rozwiązaniom, jak te przewidziane w Traktacie z Prüm, państwa zyskają bezpośredni, wzajemny dostęp do swoich baz danych, więc pośrednictwo oficerów łącznikowych w wymianie informacji nie będzie konieczne. Coraz częściej natomiast organizowane będą policyjne misje *ad hoc*, polegające na krótkookresowym działaniu w związku z dużymi wydarzeniami, taki jak zawody sportowe, koncerty, szczyty polityczne lub z gwałtownymi ruchami migracyjnymi. Będzie to wymagać przekształcenia sieci oficerów łącznikowych w instrument bardziej elastyczny.



## 6. Zakończenie - wnioski dla Polski

---

Powyższe prognozy dotyczące instytucji oficera łącznikowego powinny znaleźć odzwierciedlenie w polskich działaniach w dziedzinie współpracy międzynarodowej. Poza granicami UE Polska powinna szerzej uwzględnić przewidzianą w regulacjach europejskich możliwość wykorzystania obcych oficerów tam, gdzie sama nie ma swoich przedstawicieli. Obecne regulacje to umożliwiają a pełne informacje o dyslokacji oficerów państw członkowskich UE są dostępne dzięki regularnym opracowaniom Sekretariatu Generalnego Rady UE. W krajach trzecich, gdzie działają polscy oficerowie, ścisła współpraca z partnerami z UE może przyczynić się do wzmocnienia ich pozycji i możliwości gromadzenia informacji. Ponadto, bez względu na cykl Prezydencji w Unii, Polska powinna odgrywać rolę przewodnią i koordynującą wobec innych oficerów z UE w państwach stanowiących dla Polski przedmiot szczególnego zainteresowania lub bliskich geograficznie.

W ramach UE należy przede wszystkim skoncentrować się na rozbudowie biura przy Europolu. Dobitym argumentem przemawiającym za wysłaniem dodatkowych funkcjonariuszy do Hagi są badania sta-

tystyczne przeprowadzone w Europolu. Dokonano w nich analizy pod kątem ilości oficerów łącznikowych w przeliczeniu na mieszkańców państw członkowskich. Niestety, Polska zajęła w tym rankingu ostatnią pozycję<sup>99</sup>. Można oczywiście polemizować z taką metodą, szczególnie biorąc pod uwagę dysproporcje pomiędzy krajami UE (najlepszy wynik osiągnęły Malta i Cypr), natomiast liczebność populacji w jakimś stopniu odzwierciedla skalę przestępczości i potrzebę międzynarodowej współpracy organów ścigania. W tym kontekście wzmocnienie o kolejnego funkcjonariusza Policji, dokonane w sierpniu 2006 r. jest bez wątpienia krokiem we właściwą stronę. Po analizie doświadczeń innych państw, uwzględniając rosnący zakres odpowiedzialności Europolu i wielowymiarowy charakter spraw kryminalnych, należy poprzeć plany wzmocnienia polskiej reprezentacji o przedstawicieli Służby Celnej i Straży Granicznej<sup>100</sup>. Wobec wzrostu znaczenia zjawiska terroryzmu warto również rozważyć delegowanie przedstawicieli innych instytucji, np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W ramach UE należy pilnie rozważyć skierowanie oficerów łącznikowych do państw będących miejscem docelowym polskiej migracji. Jest oczywiste, że wraz z migracją przemieszcza się element przestępczy. Polacy w tych krajach stają się zarówno sprawcami, jak i ofiarami przestępstw.

Ponadto, zasadne jest opracowanie, wzorem innych państw, rozbudowanej procedury naboru i szkolenia kandydatów na oficerów łącznikowych. Niezbędny jest wybór funkcjonariuszy z odpowiednim doświadczeniem, posiadających odpowiednią znajomość języków obcych. Stałe szkolenie nowych kandydatów zapewni powstanie odpowiedniego zasobu kadrowego. Pozwoli to na elastyczne kształtowanie sieci oraz właściwe reagowanie na bieżące potrzeby wynikające ze zmiennych trendów rozwoju przestępczości (np. pilna współpraca z nowymi krajami tranzytowymi grup narkotykowych czy szybka reakcja na ruchy migracyjne).

Biorąc pod uwagę obecne trendy we współpracy policyjnej, niebagatelne znaczenie dla oficerów łącznikowych mają odpowiednie środki łącz-

<sup>99</sup> Prezentacja przedstawiciela Europolu podczas konferencji nt. instytucji oficera łącznikowego. Szczytno, listopad 2006 r.

<sup>100</sup> Zob. <http://www.policja.pl/portal/pol/1/2616/>

ności, zapewniające szybką i bezpieczną, bo uwzględniającą zasady niejawności i ochrony danych osobowych, wymianę informacji. Standardy w tej dziedzinie stale rosną, dostęp *on-line* do baz danych państwa wysyłającego będzie w najbliższym czasie pożądanym rozwiązaniem.

Kolejnym aspektem, który warto uwzględnić w planowaniu rozwoju sieci oficerów łącznikowych jest uzupełnienie ich biur – wzorem innych państw – o personel pomocniczy. Wykonywanie zadań administracyjnych oraz tłumaczeń przez profesjonalnych asystentów pozwoli oficerom skoncentrować się na ich podstawowych zadaniach. Właściwe wyposażenie i rozwiązania finansowo-logistyczne dotyczące oficerów łącznikowych powinny odzwierciedlać ich dwojaką rolę. Delegowani za granicę funkcjonariusze, obok bezpośredniej współpracy organów ścigania, pełnią przecież specyficzne funkcje dyplomatyczne. Są reprezentantami nie tylko delegującej służby, ale całego państwa, co stawia przed nimi dodatkowe wymogi wynikające z funkcjonowania w środowisku dyplomatycznym.

Na koniec należy też podnieść jeszcze jedną istotną kwestię. Chcąc usprawnić polski system oficerów łącznikowych i przybliżyć jego model do rozwiązań stosowanych w innych państwach, a zwłaszcza w państwach UE, należy także dokonać zmiany w wyborze profilu kandydatów na funkcję oficerów łącznikowych. Przy podejmowaniu decyzji o wyborze kandydata trzeba mieć na uwadze przede wszystkim potencjalne korzyści dla Polski i dla instytucji delegującej. Mianowanie na oficera łącznikowego powinno stanowić ważny etap w karierze zawodowej funkcjonariusza, nie zaś stanowić jej zwieńczenie. Wyznaczanie osób o bardzo wysokich stopniach służbowych, nierzadko byłych Komendantów Głównych, rzutuje na tzw. kontakt nieformalny pomiędzy różnymi funkcjonariuszami<sup>101</sup> (zarówno polskimi jak i państwa przyjmującego), ze względu na różnice w hierarchii zawodowej. Zwykle również – z uwagi na wiek kandydata – wyklucza jego czynną pracę w Policji po powrocie z placówki. Zdobyte za granicą doświadczenia pozostają w ten sposób – z punktu widzenia służby delegującej – bez-

<sup>101</sup> Wyjątek stanowią tu państwa na wschód od Polski, gdzie bardzo wysoki stopień oficera jest warunkiem pożądanym i kluczowym dla zachowania odpowiednich kontaktów z miejscowymi służbami.

powrotnie utracone. Stąd też konieczne wydaje się zapewnienie, że polscy oficerowie łącznikowi nie będą ani młodymi absolwentami kursów policyjnych, ani też emerytowanymi oficerami, lecz doświadczonymi, aktywnymi praktykami, zdolnymi do podjęcia wyzwań we współpracy w dynamicznym i wymagającym środowisku międzynarodowym.

Reasumując, trzeba powiedzieć, że polski system oficerów łącznikowych może zostać jeszcze w dużym stopniu udoskonalony i rozbudowany. Aspiracje do budowy sieci porównywalnej np. z siecią hiszpańską są ambitne, ale także uzasadnione skalą zjawisk kryminalnych o charakterze międzynarodowym. Tworzony mechanizm musi być na tyle elastyczny, by Policja (i inne współpracujące z nią służby) mogła odpowiednio szybko reagować na zmiany w środowisku przestępczym, a także ruchy migracyjne dotyczące Polski. Polscy oficerowie powinni być obecni tam, dokąd podążają duże rzesze Polaków, ale warto również nawiązać bliską współpracę z państwami, których obywatele licznie przybywają do naszego kraju. Priorytetem powinno być również wzmocnienie polskiego biura przy Europolu odzwierciedlające rosnące znaczenie tej organizacji, nowe kierunki jej rozwoju i praktykę innych państw, które wzbogacają swoje biura o przedstawicieli innych formacji niż policja.

Mechanizmy współpracy wypracowane w ramach UE mogą być skuteczniej wykorzystane w walce z przestępczością dotyczącą Polski i jej regionu. Istniejące instrumenty pozwalają nam skutecznie zabiegać o pomoc pozostałych 26 państw członkowskich w miejscach, gdzie nie ma polskich oficerów. Rozbudowa sieci oficerów łącznikowych jest zadaniem długofalowym, wymagającym dużych nakładów finansowych, intensywnych szkoleń i narzędzi technologicznych (przede wszystkim systemów łączności) – mimo to dotychczasowe doświadczenia pokazują, że jest to inwestycja, która przynosi bardzo dobre efekty. Wobec rozwoju przestępczości, globalnego zasięgu zorganizowanych grup czerpiących zyski z łamania prawa, stałego rozwoju najniebezpieczniejszych zjawisk takich jak terroryzm czy przestępczość narkotykowa, rozbudowa sieci oficerów łącznikowych nie jest tylko rozwiązaniem pożądanym. Jest koniecznością.

## projekt badawczy sieć ekspercko-akademicka

Projekt badawczy dotyczy procesu tworzenia  
„obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”  
Unii Europejskiej.

Można wyróżnić trzy zasadnicze kwestie, które znajdują się w centrum badawczych zainteresowań uczestników projektu:

- przekształcenia UE w obszar bez granic wewnętrznych – tworzony na podstawie *acquis Schengen* włączonego w 1999 r. w ramy UE – umożliwiający swobodne poruszanie się jej mieszkańców, a także obywateli krajów trzecich legalnie przebywających w Unii;
- realizowania na terytorium UE zintegrowanej strategii zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym z zamiarem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej;
- utworzenia europejskiej przestrzeni sądowej poprzez zbliżanie, harmonizację i ujednoczenie przepisów prawa karnego i cywilnego w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa w UE.

**Zadaniem Forum jest integracja środowiska polskich specjalistów (naukowców, doktorantów, pracowników administracji publicznej, ekspertów organizacji pozarządowych) zajmujących się tematyką Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej.** Cel ten jest realizowany w ramach projektu przez nawiązanie i rozwijanie kontaktów w celu wymiany poglądów, popularyzację badań naukowych, formułowanie wspólnych stanowisk, promowanie publikacji uczestników Forum.

### Forum WSiSW UE

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin”  
ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa  
tel. +48 (22) 545 98 00, fax. +48 (22) 649 17 97  
e-mail: [wsisw@natolin.edu.pl](mailto:wsisw@natolin.edu.pl)

[www.wsisw.natolin.edu.pl](http://www.wsisw.natolin.edu.pl)

Koordynatorzy Projektu:  
dr Artur Gruszczyk i Karol Reczkin



## CENTRUM EUROPEJSKIE – NATOLIN

Rok zał. 1993

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin” zajmuje się problematyką integracji europejskiej, realizując projekty naukowe, wydawnicze i konferencyjne.

**Fundacja CEN jest partnerem:**

### **Kolegium Europejskiego w Brugii/Natolinie**

*Kolegium Europejskie w Brugii (Belgia) od 1949 roku kształci na studiach podyplomowych specjalistów, przygotowując ich do pracy w instytucjach jednoczącej się Europy. Od 1994 roku drugi kampus College of Europe mieści się w Natolinie.*

### **Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji**

prowadząc laboratorium badawcze

**European University Institute EUI Research Laboratory**

### **Wilton Park**

Wilton Park jest jednym z najważniejszych w Europie miejsc spotkań i dyskusji, poświęconych problemom międzynarodowej polityki. *Konferencje organizowane są zarówno w siedzibie Wilton Park w Sussex (Wielka Brytania), jak i w innych ośrodkach edukacyjno-badawczych, m.in. w Natolinie.*

### **Fundacja sprawuje pieczę nad Pałacem Natolińskim oraz otaczającym go parkiem-rezerwatem.**

stanowiącym jeden z najbardziej interesujących zabytków epoki romantyzmu w Polsce. Dzięki staraniom Fundacji wszystkie obiekty objęte są stałą opieką konserwatorską.

Więcej informacji na stronie:

**[www.natolin.edu.pl](http://www.natolin.edu.pl)**

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa,  
tel. (22) 54 59 800, fax (22) 649 17 97