

**Artur GRUSZCZAK**

Uniwersytet Jagielloński

## EUROPEJSKI URZĄD POLICJI (EUROPOL) – OKOLICZNOŚCI I GENEZA POWSTANIA

**ABSTRACT** The European Police Office (Europol) is the EU's agency in charge of internal security and police cooperation. The establishment of Europol was a part of a political project inserted in the reform process of European integration wherein the signing of the Treaty on European Union in Maastricht constituted a culminating point. Decision on Europol's objectives, tasks and functions taken by the Maastricht European Council was crucial for its constitution and further development. A reconstruction of activities with regard to the setting up of Europol, as presented in this study, seeks to identify an 'original sin' which precluded emergence of a Union-wide police service authorized to investigate serious crimes resulting from transnational organized criminal activities and terrorism.

Europejski Urząd Policji (Europol) jest głównym organem współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Skuteczność przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz innych groźnych form przestępczości zorganizowanej w coraz większym stopniu zależy od wsparcia, jakiego Europol udziela państwom członkowskim. Zakres współpracy nie ogranicza się wyłącznie do członków UE. Europol podpisał umowy o współdziałaniu z państwami trzecimi, takimi jak choćby Stany Zjednoczone, Rosja, Szwajcaria, Chorwacja czy Kolumbia, a także z organizacjami międzynarodowymi, jak Interpol. Choć krytycy określają Europol mianem „policji od zbierania danych”, to przecież ta rola, a więc gromadzenie oraz analiza informacji i danych, nabiera coraz większego znaczenia nie tylko w międzynarodowej współpracy policyjnej, ale także w codziennych działaniach prewencyjnych prowadzonych przez organy ścigania we współczesnym państwie. Zbiory danych utworzone i zarządzane przez Europol są

coraz bardziej pomocnym narzędziem wspierającym krajowe i transgraniczne postępowania karne.

Podkreślając praktyczne walory działalności Europolu, nie można zapomnieć, że powstanie tej organizacji było efektem projektu politycznego, podjętego przez niektóre państwa Europy Zachodniej w kontekście reformy procesu integracji europejskiej, którego kulminacyjnym momentem było podpisanie w Maastricht w 1992 r. traktatu powołującego nową organizację integracyjną w Europie Zachodniej: Unię Europejską. Podobnie jak inne projekty tamtego okresu, Europol wywołał spór polityczny, w który zaangażowały się najważniejsze państwa członkowskie Wspólnot Europejskich, przenosząc go na forum Konferencji Międzyrządowej 1991 r.

Decyzja o powołaniu Europolu, jako organu współpracy policyjnej ulokowanej w tzw. III filarze Unii Europejskiej, nie zakończyła dyskusji, a jedynie przeniosła jej ciężar na współpracę w ramach III filaru UE. Kluczowym zagadnieniem było nadanie Europolowi kompetencji w zakresie prowadzenia transgranicznych działań operacyjnych, a więc uczynienie zeń organu nadającego ton postępowaniom karnym tocącym się w kilku państwach członkowskich przy udziale krajowych organów ścigania. Decyzja, która zapadła w Maastricht, miała charakter założycielski, tzn. uwarunkowała zasadniczy zakres oraz cele i funkcje Europolu. Ograniczenie podstawowych zadań Europolu do ułatwiania wymiany informacji między państwami członkowskimi, pozyskiwania, gromadzenia oraz analizy informacji i materiałów operacyjnych, pomocy i doradztwa w szkoleniu funkcjonariuszy policji państw członkowskich, a także zredukowanie możliwości pomocy operacyjnej krajom członkowskim do przekazywania „istotnych informacji” jednostkom krajowym rozstrzygnęło dyskusję na temat koncepcji „policji europejskiej”.

Teżą niniejszego artykułu jest przekonanie, że debata polityczna nad „projektem Europol” zdeterminowała w zasadniczym stopniu charakter i zakres współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych, włączonej na mocy Traktatu z Maastricht do Unii Europejskiej. Tym samym nadała współpracy w III filarze klasyczny charakter międzyrządowy, ograniczając możliwość stosowania w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego rozwiązań o charakterze ponadnarodowym. „Kod genetyczny” nadany Europolowi przez państwa członkowskie WE zdeterminował współpracę policyjną państw w instytucjonalno-prawnych ramach Unii Europejskiej, pozbawiając ją potencjalnej wartości związanej z oczekiwaniami uproszczenia i usprawnienia postępowania karnego w sprawach o charakterze transgranicznym. W związku z tym przedstawienie genezy Europolu jest ważne dla wyjaśnienia jego ograniczeń i ułomności, które pojawiły się od chwili rozpoczęcia jego działalności. Jednocześnie może być przyczynkiem do interpretacji reformy i ewolucji procesu integracji europejskiej od połowy lat 80. XX w. Ponadto w literaturze przedmiotu brakuje na ten temat opracowań, które byłyby pomocne w studiach nie tylko nad międzynarodową współpracą policyjną, ale także historią integracji europejskiej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W jedynej dotychczas opublikowanej w polskim piśmiennictwie naukowym monografii Europolu geneza tej organizacji została potraktowana nie tylko nader skrótowo, ale także z licznymi nieści-

Niniejszy tekst służy częściowemu zapełnieniu tej luki. Realizację tego zamierzenia utrudniał brak dostępu do wielu źródeł pierwotnych, które zachowały niejawni charakter, a także niechęć uczestników „projektu Europol” do zrelacjonowania tych działań. Tak więc niniejszy artykuł z konieczności ma charakter przyczynkowy, niemniej w sensie metodologicznym jedyny możliwy.

## ZALĄŻKI EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY POLICYJNEJ

Choć, jak zauważa wybitny znawca europejskiej współpracy policyjnej Cyrille Fijnaut, początki współdziałania policji państw europejskich sięgają jeszcze XVIII w.<sup>2</sup>, stała, skoordynowana i wzajemnie korzystna współpraca organów ścigania państw Europy Zachodniej rozpoczęła się w latach 50. XX w. Przez kolejne dekady biegła dwoma torami:

- regionalna współpraca transgraniczna;
- współpraca międzyrządowa na forum Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej.

Współpraca transgraniczna koncentrowała się w dwóch regionach: Beneluksie oraz regionie nordyckim. Pierwszym porozumieniem formalizującym współpracę organów policyjnych w regionie Beneluksu była umowa belgijsko-holenderska z 1910 r., uzupełniona – zawartą dziesięć lat później – belgijsko-luksemburską umową o współpracy belgijskiej policji państwowej i luksemburskiej żandarmerii. W 1949 r. Belgia i Holandia zawarły nowe porozumienie o współpracy policyjnej w przygranicznym regionie Limburgii. Najważniejsze znaczenie miał traktat z 27 czerwca 1962 r. zawarty między rządami Belgii, Holandii i Luksemburga o ekstradycji i wzajemnej pomocy sądowej w sprawach karnych (tzw. traktat Beneluksu). Przewidywał on oddelegowanie funkcjonariuszy organów ścigania do prowadzenia działań dochodzeniowo-śledczych na terytorium innego kraju Beneluksu, a także umożliwiał transgraniczne współdziałanie w zakresie ścigania przestępców<sup>3</sup>. Istotne znaczenie dla rozwoju policyjnej współpracy transgranicznej miały także porozumienia zawierane przez poszczególne kraje Beneluksu z Republiką Federalną Niemiec, takie jak umowy: belgijsko-niemiecka oraz holendersko-niemiecka o stosunkach służbowych pomiędzy organami policyjnymi na obszarach przygranicznych, zawarte w 1960 r., a przede wszystkim porozumienie o powołaniu niemiecko-belgijsko-holenderskiej policyjnej grupy roboczej (NeBeDeAg-Pol), zawarte we wrześniu 1969 r.<sup>4</sup>

---

słościami, a nawet błędami. Zob.: T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009, rozdz. II.

<sup>2</sup> C. Fijnaut, *Action de police international en Europe: état des lieux et perspectives*, „Les cahiers de sécurité intérieure” 1993, nr 13, s. 155-156.

<sup>3</sup> Zob. art. 27 traktatu Beneluksu: *Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas*, „Affaires Juridiques” 1962, 20, supp. Textes de base, s. 15.

<sup>4</sup> Wilzing i Mangelaars twierdzą, że doświadczenia współpracy w ramach tej struktury legły u podstaw niemieckiej koncepcji powołania Europolu. Zob.: J. Wilzing, F. Mangelaars, *Where Does*

Współpraca transgraniczna organów policji państw nordyckich została podjęta z końcem lat 50. XX w. i początkowo miała charakter nieformalny. Układ helsiński z 1962 r.<sup>5</sup> zobowiązywał każde państwo-sygnatariusza do wszelkich ułatwień w postępowaniu karnym prowadzonym w innym państwie członkowskim w przypadku przestępstwa popełnionego w tym państwie. W związku z tym kraje nordyckie podjęły bliską i coraz skuteczniejszą, choć zdecentralizowaną i opartą na doraźnych, roboczych ustaleniach, współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych. Coraz częstsze i bardziej zaawansowane formy współpracy policyjnej, szczególnie od przełomu lat 60. i 70., kiedy zaobserwowano wzrost poziomu przestępczości narkotykowej<sup>6</sup> i aktywności międzynarodowych zorganizowanych grup przestępczych, skłoniły państwa nordyckie do sformalizowania kontaktów roboczych. W 1968 r. przedstawiciele władz policyjnych Danii, Szwecji, Norwegii i Finlandii zawarli porozumienie o współpracy policyjnej, obejmujące takie działania, jak wzajemne delegowanie funkcjonariuszy zajmujących się walką z przemytem narkotyków, systematyczną wymianę informacji, a przede wszystkim możliwość prowadzenia w nagłych przypadkach transgranicznych działań operacyjnych i dochodzeniowo-śledczych przez policję jednego kraju nordyckiego we współdziałaniu z funkcjonariuszami policji innego kraju<sup>7</sup>. Zakres tej współpracy został rozszerzony w kolejnym porozumieniu zawartym w 1972 r., już z udziałem przedstawiciela Islandii. Na jego podstawie uruchomiono bezpośrednie kanały łączności między organami ścigania w państwach nordyckich, umożliwiające przepływ informacji oraz bezpośredni kontakt bez konieczności korzystania z innych sieci międzynarodowej współpracy policyjnej, w szczególności Interpolu<sup>8</sup>.

Inną płaszczyzną współpracy policyjnej była Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (MOPK) – Interpol, powołana w 1956 r. Celem Interpolu jest sprzyjanie wzajemnej pomocy pomiędzy władzami oraz rozwój instytucji mogących skutecznie uczestniczyć w przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępstw kryminalnych<sup>9</sup>. Głównym praktycznym celem było organizowanie i koordynowanie współpracy między policjami kryminalnymi państw członkowskich w celu skutecznego zwalczania

---

*Politics Meet Practice in Establishing Europol?*, „European Journal of Criminal Policy and Research” 1993, nr 1 (4), s. 72.

<sup>5</sup> *Agreement between Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden Concerning Co-Operation. Signed at Helsinki, on 23 March 1962*, [online] [http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki\\_agreement.pdf](http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf).

<sup>6</sup> Zob.: P.O. Träskman, *Drug Control and Drug Offences in the Nordic Countries. A Criminal Political Failure too often Interpreted as a Success*, „Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention” 2004, nr 2, s. 238-239.

<sup>7</sup> *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid*, Det Kongelige Justis- og Politidepartment, St.meld. nr. 18 (1999-2000), s. 27-28, [online] <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/19992000/018/PDFA/STM199920000018000DDDPDFA.pdf>.

<sup>8</sup> Tamże, s. 28.

<sup>9</sup> ICPO-Interpol Constitution and General Regulations, [online] <http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/constitutionGenReg/constitution.asp>.

przestępczości międzynarodowej. Oprócz tego zadaniem Interpolu była wymiana informacji i wiedzy specjalistycznej oraz gromadzenie bazy danych o najgroźniejszych przestępcach międzynarodowych.

Państwa zachodnioeuropejskie starały się aktywnie współpracować z Interpolem, mimo wielu zastrzeżeń do metod pracy tej organizacji, powolności i anachroniczności systemu przesyłania informacji, a także niechlubnej przeszłości niektórych osób z kierownictwa tej organizacji. Europa Zachodnia zainteresowana była skuteczną walką z przestępczością, która na przełomie lat 60. i 70. XX w. przybrała groźną formę międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Nagły wzrost przestępczości narkotykowej oraz aktywność organizacji terrorystycznych, w szczególności radykalnych i ekstremistycznych ugrupowań działających na Bliskim Wschodzie, spowodowały, że państwa zachodnioeuropejskie zaczęły liczyć na współpracę z krajami Bliskiego i Środkowego Wschodu, Afryki i Ameryki Łacińskiej w walce z narkotykami i terroryzmem. Jednak Zgromadzenie Ogólne Interpolu, główny organ decyzyjno-wykonawczy, podczas sesji w Buenos Aires w 1975 r. zakazało organom Interpolu podejmowania jakichkolwiek działań w sprawach o charakterze politycznym, wojskowym, religijnym lub rasowym.

## GRUPA TREVI

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie w dniach 1-2 grudnia 1975 r. towarzyszący szefom państw i rządów krajów członkowskich Wspólnot Europejskich (WE) ministrowie spraw zagranicznych, obradując w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, odbyli z inicjatywy szefa dyplomacji brytyjskiej Jamesa Callaghana nieformalne spotkanie dotyczące skutecznej i perspektywicznej współpracy w sprawach związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przemocy międzynarodowej<sup>10</sup>. Zdając sobie sprawę z poważnych ograniczeń współpracy operacyjnej organów ścigania z krajów zachodnioeuropejskich, politycy brytyjscy dążyli do skonsolidowania powiązań w zakresie wymiany informacji, doświadczeń i wzorcowych praktyk<sup>11</sup>. W wyniku uzgodnień z Rzymu 29 czerwca 1976 r. w Luksemburgu doszło do spotkania ministrów spraw wewnętrznych, podczas którego ukonstytuowała się grupa współpracy policyjnej TREVI<sup>12</sup>. W prakty-

<sup>10</sup> Zob.: *Statewatching the New Europe. A Handbook on the European State*, red. T. Bunyan, London 1993, s. 16; A. Gruszczyk, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 11-12.

<sup>11</sup> J. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs. Europe and International Police Cooperation*, London–New York 2008, s. 67.

<sup>12</sup> J. Benyon [i in.], *Understanding Police Cooperation in Europe. Setting a Framework for Analysis*, [w:] *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, red. J. Monar, R. Morgan, Brussels 1994, s. 59; J. Peek, *International Police Cooperation within Justified Political and Juridical Frameworks. Five Theses on Trevi*, [w:] *The Third Pillar of the European Union...*, s. 207; *Statewatching the New Europe...*, s. 16; T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji...*, s. 30-31.

ce, do połowy lat 80. była ona nieformalną i luźną siecią współpracy międzyrządowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu<sup>13</sup>. Jej działalność nie była uregulowana formalnymi porozumieniami i rozwijała się poza ramami Wspólnot Europejskich.

Zasadniczą przeszkodą we współpracy w ramach TREVI była ograniczona i nierównomierna wymiana informacji wynikająca z kilku powodów:

- braku wzajemnego zaufania policji poszczególnych państw członkowskich, obawiających się o bezpieczeństwo przekazywanych danych oraz sposoby ich dalszego wykorzystania;
- barier technicznych w przekazywaniu, przetwarzaniu i przesyłaniu informacji i danych;
- różnicowanego poziomu modernizacji systemów telekomunikacyjnych i komputerowych;
- różnic w podejściu do problemu przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu;
- uwarunkowań polityczno-ustrojowych w wielu państwach członkowskich utrudniających prowadzenie nieformalnej, utajnionej i politycznie wrażliwej współpracy międzynarodowej<sup>14</sup>.

Choć grupa TREVI dała mocny impuls współpracy międzynarodowej, a nawet współdziałaniu transgranicznemu pomiędzy państwami członkowskimi WE, jej faktyczny udział w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu był niewielki i wymagał uzupełnienia przez inne formy wspólnych przedsięwzięć. Dopiero polityczne usankcjonowanie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na mocy Jednolitego aktu europejskiego (JAE) z 1986 r. otworzyło drogę do dalszych, coraz bardziej zaawansowanych i skutecznych, choć funkcjonujących poza ramami prawno-instytucjonalnymi Wspólnot, inicjatyw i działań<sup>15</sup>. Uchwała Rady Europejskiej obradującej w Hadze w dniach 26-27 czerwca 1986 r., odnosząca się do współpracy ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich WE<sup>16</sup>, pozwoliła skonkretyzować działania grupy TREVI oraz silniej zaangażować członków Wspólnoty w proces integracji europejskiej<sup>17</sup>. Począwszy od spotkania ministerialnego grupy TREVI 20 października 1986 r. oraz Rady Europejskiej w Londynie 5-6

<sup>13</sup> M. Anderson [i. in.], *Policing the European Union*, Oxford 1995, s. 54; J. Benyon [i in.], *Police Co-operation in Europe. An Investigation*, Leicester 1993, s. 152-158.

<sup>14</sup> Por.: M. den Boer, *Rozwój współpracy policji: rys historyczny*, [w:] *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczała, Łódź 1998, s. 37-38.

<sup>15</sup> Zob.: J. Benyon, *Policing the European Union: the Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement*, „International Affairs” Vol. 70, 1994, nr 3, s. 498; M. den Boer, N. Walker, *European Policing after 1992*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 31, 1993, nr 1, s. 8-11.

<sup>16</sup> Rada Europejska poruszyła kwestię współpracy resortów spraw wewnętrznych w kontekście problemu narkotykowego i konieczności zintensyfikowania międzynarodowej współpracy państw członkowskich w zwalczaniu produkcji i przemytu narkotyków oraz przeciwdziałaniu rosnącemu popytowi na substancje narkotykowe. Zob.: *The Hague European Council*, „Bulletin of the European Communities” 1986, nr 6, s. 11.

<sup>17</sup> Zob.: C. Fijnaut, *Police Co-operation within Western Europe*, [w:] *Crime in Europe*, red. F.M. Heidensohn, M. Farrell, London 1991, s. 89.

grudnia 1986 r.<sup>18</sup>, sprawa zintensyfikowania współpracy w walce z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i nielegalną imigracją uznana została za jedną z zasadniczych kwestii w perspektywie realizacji celów integracji europejskiej zawartych w JAE. Grupa TREVI pozostała głównym ogniwem europejskiej współpracy policyjnej<sup>19</sup>.

W 1987 r. podczas spotkania ministerialnego grupy TREVI Dania wystąpiła z propozycją rozwoju współpracy krajowych antynarkotykowych jednostek wywiadowczych w ramach sieci gromadzenia i przekazywania informacji i danych dotyczących przemytu narkotyków oraz przestępczości powiązanej z narkotykami<sup>20</sup>. Niemcy, sprawujące w pierwszym półroczu 1988 r. przewodnictwo, zaprezentowały dokument dyskusyjny *Komentarz niemieckiego przewodnictwa w sprawie agendy spotkań Grupy Roboczej III*, w którym znalazła się propozycja wdrożenia przez państwa członkowskie TREVI modelu organizacyjnego krajowej jednostki antynarkotykowej, wzorowanego w zasadniczej mierze na niemieckim Federalnym Urzędzie Kryminalnym<sup>21</sup>. W marcu 1989 r. minister spraw wewnętrznych Hiszpanii, przewodniczącej wówczas grupie TREVI, José Luis Corcuera, zaproponował utworzenie stałego sekretariatu jako formy instytucjonalizacji współpracy policyjnej i załączka przyszłej europejskiej formacji policyjnej<sup>22</sup>. W tym samym czasie Wielka Brytania podjęła zgłoszoną w 1987 r. duńską propozycję współpracy policyjnych jednostek ds. zwalczania narkotyków i przedstawiła projekt powołania europejskiej jednostki wywiadowczej ds. narkotyków<sup>23</sup>.

Podczas spotkania ministrów TREVI w Atenach w grudniu 1988 r. podjęto decyzję o utworzeniu grupy roboczej TREVI '92, która miała się koncentrować na kwestiach policyjnych i bezpieczeństwa wewnętrznego związanych ze swobodnym przepływem osób. Powołana do życia w kwietniu 1989 r. TREVI '92 zajęła się także uzupełnieniem mechanizmów współdziałania związanych ze złagodzeniem wewnątrzspółnotowych kontroli granicznych. Ponadto nadzorowała działalność grupy ad hoc ds. imigracji. Składała również raporty grupie koordynatorów, powołanej przez państwa członkowskie Wspólnot na podstawie zalecenia sformułowanego przez Radę Europejską we wnioskach po spotkaniu w grudniu 1988 r. na wyspie Rodos.

<sup>18</sup> Zob.: *Key Texts on Justice and Home Affairs in the European Union*. Vol. 1: 1976-1993, red. T. Bunyan, London 1997, s. 9-11.

<sup>19</sup> J. Lodge, *The European Community and Terrorism*, [w:] *Combating the Terrorists. Democratic Responses to Political Violence*, red. H.H. Tucker, New York-Oxford 1988, s. 64-65. Por.: H. Busch, *Le piège légaliste. La coopération policière après Tampere*, „Cultures et Conflits” 2002, nr 45, s. 128-129.

<sup>20</sup> R. Woodward, *Establishing Europol*, „European Journal of Criminal Policy and Research” Vol. 1, 1993, nr 4, s. 7.

<sup>21</sup> J. Wilzing, F. Mangelaars, *Where Does Politics Meet Practice...*, s. 73.

<sup>22</sup> J. Lodge, *Frontier Problems and the Single Market*, [w:] *Terrorism and Drug Trafficking in the 1990s*, red. A. Jamieson, Aldershot-Brookfield 1994, s. 24; tenże, *Internal Security and Judicial Cooperation Beyond Maastricht*, „Terrorism and Political Violence” Vol. 4, 1992, nr 3, s. 6.

<sup>23</sup> *The Development of Europol. Report from Trevi Ministers to the European Council in Maastricht*, [w:] *Key Texts on Justice...*, s. 41.

Rada Europejska stwierdziła wówczas, że *osiągnięcie celów Wspólnoty, w szczególności utworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, jest związane z międzyrządową współpracą w celu zwalczania terroryzmu, przestępczości międzynarodowej, przemytu narkotyków oraz wszelkich innych form przemytu. [...] W tym celu każde państwo członkowskie wyznaczy osobę odpowiedzialną za niezbędną koordynację*<sup>24</sup>. Grupa koordynatorów pełniła rolę pośrednika między TREVI a Wspólnotami Europejskimi. Jednocześnie koordynowała międzyrządowe działania i inicjatywy realizowane poza ramami WE, takie jak grupa Pompidou, grupa ad hoc ds. imigracji, MAG '92<sup>25</sup>.

13 grudnia 1989 r. podczas posiedzenia grupy TREVI w Paryżu uzgodniono utworzenie do 1993 r. wspólnej policyjnej bazy danych, wykorzystywanej głównie w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego oraz przemytu narkotyków. Spotkanie ministerialne TREVI w Dublinie 15-16 czerwca 1990 r. zaowocowało przyjęciem programu działania w zakresie zwalczania terroryzmu, przemytu narkotyków i zorganizowanej przestępczości. Jedno z postanowień nakładało na państwa członkowskie Wspólnot zobowiązanie do zbadania potrzeby ustanowienia europejskiej centralnej jednostki wykrywania przemytu narkotyków, tzw. Europejskiej Jednostki Wywiadowczej ds. Narkotyków, a także warunków jej powołania. Potwierdzono jednocześnie ważność duńskiej inicjatywy współpracy krajowych antynarkotykowych jednostek wywiadowczych oraz wezwano te państwa członkowskie, w których tego typu jednostki nie zostały powołane, do określenia metod utworzenia antynarkotykowych jednostek wywiadowczych<sup>26</sup>.

Cztery dni po spotkaniu ministerialnym w Dublinie kilkoro spośród jego uczestników, reprezentujących Francję, Niemcy i kraje Beneluksu, spotkało się w luksemburskim miasteczku Schengen, by podpisać porozumienie wykonawcze do układu z Schengen z 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych<sup>27</sup>. Konwencja wykonawcza zobowiązywała jej strony do wdrożenia postanowień dotyczących współpracy policyjnej, wymiany informacji oraz wzajemnej pomocy w operacjach o charakterze transgranicznym. W poprzedzających Konwencję wykonawczą Schengen dokumentach grupy TREVI, przyjętych w Paryżu i Dublinie, podkreślono, że formy współpracy transgranicznej mogą tworzyć i rozwijać państwa, które *będą tym zainteresowane oraz wyrażą takie życzenie* i sformalizują je w postaci umów dwu- lub wielostronnych<sup>28</sup>. Deklaratywny i fakultatywny charakter konkluzji

<sup>24</sup> *European Council: Rhodes, 2 and 3 December*, „Bulletin of the European Communities” 1988, nr 12, s. 9.

<sup>25</sup> J. Benyon [i in.], *Understanding Police Cooperation...*, s. 60.

<sup>26</sup> *Programme of Action Relating to the Reinforcement of Police Co-operation and of the Endeavours to Combat Terrorism or Other Forms of Organised Crime*, [w:] *Key Texts on Justice...*, s. 38.

<sup>27</sup> Zob.: W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 17-25; A. Graś, *Porozumienia z Schengen – geneza i stan obecny*, [w:] *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, red. P. Jaworski, Warszawa 2001; H.C. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, [w:] *Układ z Schengen. Współpraca...*, s. 29-30.

<sup>28</sup> *Programme of Action Relating to the Reinforcement of Police Co-operation...*, s. 38-39.



ministerialnych grupy TREVI uwypuklał niejednorodność tego ugrupowania i różnice interesów państw członkowskich, pośród których „awangarda” państw-stron porozumień z Schengen musiała stawić czoła państwom skupionym wokół Wielkiej Brytanii, niechętnym wdrażaniu tak zaawansowanych form współpracy policyjnej, jak obserwacja i pościg na terytorium innego państwa czy niektóre formy pomocy prawnej oraz przekazywanie pewnych kategorii informacji i danych. Możliwości i szanse realizacji nakreślonego przez grupę TREVI modelu współpracy policyjnej kształtowały się inaczej w gronie państw-sygnatariuszy porozumień schengeńskich, a inaczej w grupie państw członkowskich WE.

## SPRAWA EUROPOLU PODCZAS KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ 1990-1991

Działalność grupy TREVI stanowiła mocną praktyczną podstawę do włączenia jej w prawno-instytucjonalne ramy integracji europejskiej<sup>29</sup>. Pod koniec lat 80. RFN zaczęła propagować ideę utworzenia organizacji łączącej policje państw członkowskich UE i pozwalającej przede wszystkim na usprawnienie i podniesienie skuteczności współpracy w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Coraz silniejszym poparciem RFN cieszyła się idea utworzenia „europejskiego Interpolu”. Propozycje tej treści składali ministrowie spraw wewnętrznych rządu bońskiego, Friedrich Zimmerman w 1987 oraz Wolfgang Schäuble w 1989-1990, a także sam kanclerz Helmut Kohl w latach 1988-1989, opowiadający się za powołaniem „europejskiego FBI”<sup>30</sup>. Trzonem nowej struktury miała być współpraca niemiecko-francuska oparta na zawartym 8 kwietnia 1987 r. przez ministrów spraw wewnętrznych obu państw, Friedricha Zimmermanna i Charles’a Pasqua, utajnionym porozumieniu o rozwoju współpracy policyjnej<sup>31</sup>.

Trwające od chwili wejścia w życie JAE (1 lipca 1987 r.) przygotowania do wielkiej reformy integracji europejskiej weszły w decydującą fazę w grudniu 1990 r., po dokonanych przez Radę Europejską w Rzymie otwarciu Konferencji Międzyrządowej w sprawie Unii Europejskiej. Problem umiejscowienia współpracy dotyczącej bezpieczeństwa wewnętrznego w strukturze nowej unii politycznej był jedną z kwestii spornych wśród uczestników konferencji. Większość państw członkowskich opowiadała się za postulowaną przez Komisję Europejską i popieraną przez Parlament

<sup>29</sup> C. Fijnaut twierdzi, że rezolucję Rady Europejskiej obradującej w Hadze w kwietniu 1986 r. w sprawie sformalizowania działań grupy TREVI można traktować jako załączek idei europejskiej organizacji policyjnej. Zob.: C. Fijnaut, *Police Co-operation within Western Europe...*, s. 110.

<sup>30</sup> C. Fijnaut, *The „Communization” of Police Cooperation in Western Europe*, [w:] *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, red. H.G. Schermers [i in.], Dordrecht–Boston–London 1993, s. 83-84; tenże, *The Schengen Treaties and European Police Co-operation*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” Vol. 1, 1993, nr 1, s. 42.

<sup>31</sup> M. Anderson, *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Co-operation*, Oxford 1989, s. 136.

Europejski jednolitą strukturą integracyjną, w którą włączone byłyby również kwestie dotyczące swobodnego przepływu osób, znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych oraz środków zabezpieczających w ramach współpracy policyjnej, celnej i karno-sądowej.

Najaktywniejszym zwolennikiem ujednoczenia struktury nowej organizacji i poddania współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego metodzie wspólnotowej była Republika Federalna Niemiec. Rząd kanclerza Helmuta Kohla nalegał na jak najszybszą ratyfikację porozumień schengenских, kierował realizacją niektórych projektów związanych z europejską współpracą policyjną, takich jak sieć oficerów łącznikowych ds. terroryzmu, rozwijał system identyfikacji daktyloskopijnej AFIS jako wzorcowy model biometrycznej identyfikacji osób na potrzeby współpracy policyjnej i karno-sądowej państw członkowskich WE. Rząd federalny był zaniepokojony pogorszeniem stanu bezpieczeństwa publicznego w wyniku wielkiej fali migracyjnej, która ruszyła w roku 1989, a także wyraźnego wzrostu aktywności międzynarodowych zorganizowanych grup przestępczych<sup>32</sup>.

Niemiecki federalny minister spraw wewnętrznych Rudolf Seiters podkreślał, że w gruncie rzeczy zwykła wymiana informacji będzie niewystarczająca do skutecznego zwalczania międzynarodowej przestępczości. Oprócz narodowych sił policyjnych państw członkowskich potrzebna jest europejska formacja policyjna posiadająca uprawnienia wykonawcze i kompetencje o charakterze transgranicznym<sup>33</sup>.

W maju 1991 r. na spotkaniu w Edynburgu kanclerz Kohl oświadczył, że współpraca pomiędzy organami bezpieczeństwa wewnętrznego i władzami sądowymi w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej jest koniecznym i żywotnym elementem, niezbędnym dla ustanowienia jednolitego rynku wewnętrznego. Opowiedział się za powołaniem europejskiej służby policyjnej, zdolnej do działań operacyjnych we wszystkich państwach Wspólnot Europejskich w tak ważnych sprawach, jak walka z narkotykowymi kartelami oraz zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej<sup>34</sup>.

Podczas luksemburskiego posiedzenia Rady Europejskiej, 28-29 czerwca 1991 r. Helmut Kohl wystąpił z formalną propozycją utworzenia do końca 1993 r. Europejskiego Centralnego Kryminalnego Biura Śledczego („Europolu”) odpowiedzialnego za zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i przemytu narkotyków<sup>35</sup>. Tworzenie tej formacji miało przebiegać w dwóch etapach. Na początku państwa członkowskie miały stworzyć sprawny i skuteczny system wymia-

<sup>32</sup> Zob.: K. von Lampe, *Making the Second Step before the First. Assessing Organized Crime. The Case of Germany*, „Crime, Law and Social Change” Vol. 42, 2004, nr 4-5, s. 235-244.

<sup>33</sup> J. Wilzing, F. Mangelaars, *Where Does Politics Meet Practice...*, s. 73.

<sup>34</sup> R. Woodward, *Establishing...*, s. 13.

<sup>35</sup> European Council, Luxembourg 28 and 29 June 1991, Presidency Conclusions. Annex I – Future Common Action on Home Affairs and Judicial Policy, s. 20. Por.: F. Boschi Orlandini, *Europol and the Europol Drugs Unit: A Cooperation Structure in the Making*, [w:] *The Third Pillar of the European Union...*, s. 209; M. Sabatier, *Europol: un embryon de police européenne?*, „Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique” Vol. 52, 1999, nr 3, s. 323.

ny informacji i doświadczeń, a następnie, po 31 grudnia 1992 r., biuro miało uzyskać szersze kompetencje, w tym zdolność wszczynania i samodzielnego prowadzenia działań dochodzeniowo-śledczych w sprawach transgranicznych odnoszących się do przestępczości zorganizowanej, w szczególności związanej z narkotykami. Jak podkreślali Jan Peek i Merle Hoefman, propozycja Helmuta Kohla nie była poprzedzona dyskusją na forum TREVI lub jakimikolwiek konsultacjami i była dużym zaskoczeniem dla przedstawicieli pozostałych państw członkowskich<sup>36</sup>. Wynikało to z taktyki przyjętej przez kanclerza Niemiec ze względu na następujące kwestie:

- niemiecka propozycja w dużym stopniu opierała się na doświadczeniach tego państwa i odzwierciedlała federalne wzorce kryminalistyczne, w szczególności skupienie zadań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w Federalnym Urzędzie Kryminalnym (BKA);
- dotychczasowy przebieg konferencji międzyrządowej w 1991 r. obfitował w liczne spory, których stroną były w większości spraw właśnie Niemcy; rząd Helmuta Kohla obawiał się, że wszczęcie formalnej dyskusji nad projektem Europolu stanie się kolejną płaszczyzną sporów i zablokuje dalszy rozwój tego projektu;
- niektóre kraje, zwłaszcza Wielka Brytania, nie kryły negatywnego stanowiska wobec jakichkolwiek propozycji ustanowienia europejskiej formacji policyjnej.

Manewr kanclerza Kohla powiódł się. Rada Europejska przyjęła stanowisko Niemiec, niemniej uzależniła zgodę na powołanie Europolu od sporządzenia szczegółowego „studium wykonalności” projektu, szczególnie w tym zakresie, który odnosił się do kompetencji suwerennych organów przestrzegania prawa w państwach członkowskich. Zadanie to spoczęło na grupie TREVI i miało zostać wykonane przed grudniowym szczytem WE w Maastricht.

W związku z powyższym w sierpniu 1991 r. w ramach TREVI, dokładnie w obrębie Grupy Roboczej III zajmującej się przestępczością zorganizowaną, powstała podgrupa do spraw Europolu (TREVI-Europol). Kierownictwo w tej podgrupie objęła Wielka Brytania, a konkretnie szef Wydziału Policji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (Home Office). Grupa liczyła 40-60 członków, przedstawicieli władz policyjnych i sądowych z państw członkowskich, a także obserwatora z ramienia Komisji Europejskiej, i spotykała się w regularnych odstępach czasu (średnio co trzy miesiące)<sup>37</sup>.

29 listopada 1991 r. grupa TREVI-Europol podczas spotkania w Hadze przyjęła raport dotyczący utworzenia „Europejskiej Organizacji Policyjnej (Europol)”. Kilka dni później, 4 grudnia 1991 r., w Maastricht ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich grupy TREVI uzgodnili treść raportu przedłożonego następnie Radzie Europejskiej w Maastricht, a dotyczącego procesu stopniowego tworzenia Europolu. Pierwszy etap zakładał powołanie Jednostki Europolu

<sup>36</sup> J. Peek, M. Hoefman, *The Dutch Perspective on the Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*, [w:] *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*, red. C. Fijnaut, Deventer–Boston 1993, s. 109. Por.: D. Bigo, *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Paris 1996, s. 193.

<sup>37</sup> *The Establishment of Europol*, [w:] *Key Texts on Justice...*, s. 43; R. Woodward, *Establishing...*, s. 14-15.

ds. Narkotyków (Europol Drugs Unit – EDU)<sup>38</sup>, pozbawionej zdolności do prowadzenia samodzielnych działań operacyjnych, której zadaniem miało być dostarczanie i koordynowanie wymiany informacji o przemyśle narkotyków i nadużywaniu środków odurzających, a ponadto wzmocnienie współpracy krajowych jednostek antynarkotykowych. W raporcie podkreślono, nawiązując do wspomnianej duńskiej inicjatywy z 1987 r., że skuteczne współdziałanie w przeciwdziałaniu i zwalczaniu przemytu narkotyków wymaga ścisłej współpracy organów krajowych i ten proces powinien postępować równoległe z tworzeniem europejskiej jednostki antynarkotykowej.

W raporcie podkreślono, że dalszy rozwój Europolu zostanie określony przez państwa członkowskie po ustaleniu traktatowej podstawy działalności tego organu. Niemniej zaznaczono, że celem Europolu jest pomoc w skutecznej pracy policji w obrębie, jak i pomiędzy państwami członkowskimi. Centralna jednostka europejskiej współpracy policyjnej wymagać będzie organizacyjnego wsparcia ze strony odpowiednich organów państw członkowskich. W związku z tym każde z tych państw powinno powołać krajowe jednostki wywiadu kryminalnego spełniające rolę krajowych łączników w europejskim systemie wymiany informacji i danych wywiadowczych w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną, w szczególności przemytem narkotyków i praniem pieniędzy<sup>39</sup>.

W raporcie podkreślono, że w razie przychylnego stanowiska Rady Europejskiej wobec nakreślonego przez grupę TREVI planu rozwoju europejskiej współpracy policyjnej następnym krokiem powinno być nakreślenie przez ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich WE szczegółowego planu utworzenia Jednostki Europolu ds. Narkotyków i wdrożenie tych działań w zakresie umożliwiającym uruchomienie tej jednostki przed końcem 1992 r. Równoległe należy prowadzić prace nad zasadami funkcjonowania Europolu w pełnym zakresie, przede wszystkim określić obszar jego kompetencji, a więc zdefiniować kategorie przestępstw, które powinny się znaleźć w kręgu jego działań<sup>40</sup>.

Rada Europejska w Maastricht 9-10 grudnia 1991 r. uzgodniła treść nowego traktatu powołującego Unię Europejską jako organizację służącą „coraz bliższemu związkowi” państw członkowskich i ich obywateli. We wnioskach przyjętych na zakończenie obrad odniesiono się także do sprawy Europolu. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie powołania Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) i ustaliła, że początkowo organ ten będzie służył wymianie informacji o narkotykach pomiędzy dwunastoma państwami członkowskimi WE. Poleciała ona również mini-

<sup>38</sup> Ministrowie na spotkaniu w Maastricht zaakceptowali zastąpienie nazwy „Europejska Wywiadowcza Jednostka Antynarkotykowa” określeniem „Jednostka Europolu ds. Narkotyków”, wiążąc tworzenie tego organu z projektem powołania Europejskiego Urzędu Policji – Europolu.

<sup>39</sup> *The Development of Europol. Report from Trevi Ministers...*, s. 41; R. Woodward, *Establishing...*, s. 15.

<sup>40</sup> *The Development of Europol. Report from Trevi Ministers...*, s. 41. Por.: W. Bruggeman, *Europol: A Castle or a House of Cards?*, [w:] *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, red. A. Pauly, Maastricht 1996, s. 20.

strom TREVI podjęcie we współpracy z Komisją Europejską niezbędnych działań dla umożliwienia jak najwcześniejszego utworzenia Europolu<sup>41</sup>.

Traktat o Unii Europejskiej (podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht) uznawał współpracę policyjną za jedną z głównych dziedzin wspólnego zainteresowania państw członkowskich UE we współpracy w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Art. K.1.9 traktatu mówił, że jednym z celów współpracy w ramach III filaru UE jest *współpraca policyjna celem zapobiegania i zwalczania terroryzmu, nielegalnego przemytu narkotyków oraz innych poważnych form przestępczości międzynarodowej, włącznie z koniecznymi formami współpracy celnej, w powiązaniu ze zorganizowaniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Urzędu Policji Europejskiej (Europolu)*.

W kontekście postanowień Traktatu z Maastricht powołanie Europolu miało na celu ułatwienie gromadzenia, wymiany i analizy informacji pomiędzy krajami członkowskimi, a także wzmocnienie współpracy oraz podniesienie skuteczności krajowych organów policyjnych.

## JEDNOSTKA EUROPOLU DS. NARKOTYKÓW

Od podpisania Traktatu z Maastricht do chwili jego wejścia w życie z dniem 1 listopada 1993 r. i powstania Unii Europejskiej państwa członkowskie przygotowały się do nowej formuły współpracy, prowadząc intensywne prace nad projektem konwencji o Europolu oraz porozumieniem o utworzeniu Jednostki Europolu ds. Narkotyków (EDU)<sup>42</sup>.

Spotkanie ministerialne grupy TREVI w Lizbonie 11-12 czerwca 1992 r. poświęcone było ocenie stanu realizacji dublińskiego programu działania z 1990 r. Sporo uwagi poświęcono projektowi utworzenia Europolu, w szczególności przedyskutowano cztery zagadnienia:

- wytyczne odnośnie do powołania Jednostki Europolu ds. Narkotyków;
- podstawy prawne Europolu;
- powołanie zespołu odpowiedzialnego za opracowanie szczegółowego projektu ustanowienia Europolu;
- siedziba Europolu.

Podstawą dyskusji był raport grupy TREVI-Europol, w którym zawarto szczegółowe uregulowania dotyczące organizacji, zatrudnienia, finansowania, komunikacji, wyposażenia, ochrony danych i odpowiedzialności EDU. Założono, że trzonem jednostki będzie stały sztab powołany na mocy wspólnej decyzji państw członkowskich, które uzgodnią także obsadę stanowisk dyrektora i jego zastępców. Ponadto każde

<sup>41</sup> European Council Maastricht, 9 and 10 December 1991, Presidency Conclusions, SN 271/1/91 EN, s. 5.

<sup>42</sup> Por.: *Meeting of Trevi Group Ministers, Lisbon, 11 and 12 June 1992; Minutes of the Meeting of TREVI Ministers on 2 June 1993 in Copenhagen; Minutes of the Extraordinary Meeting of Trevi Ministers in Copenhagen on 29 June 1993*, [w:] *Key Texts on Justice...*, s. 41-46.

z państw członkowskich oddeleguje funkcjonariuszy łącznikowych, oficerów z odpowiednim doświadczeniem w zakresie przeciwdziałania i zwalczania narkotyków.

Ponieważ w raporcie grupy TREVI-Europol dobitnie podkreślono mnogość zadań do wykonania w ramach przygotowań do utworzenia EDU, ministrowie podjęli decyzję o powołaniu Zespołu Projektu Europol, odpowiedzialnego przed Grupą Roboczą. Zespół liczył 15 członków, wysokich rangą oficerów oddelegowanych przez organy ścigania z dziewięciu spośród dwunastu państw członkowskich WE, a na jego czele stanął Jürgen Storbeck, doświadczony oficer niemieckiego Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA)<sup>43</sup>. Zespół zainaugurował swą działalność 4 września 1992 r.<sup>44</sup> W celu skutecznego działania podzielili się na cztery podgrupy. Pierwsza z nich zajęła się technicznymi aspektami współpracy międzynarodowej, druga przetwarzaniem danych, trzecia komputeryzacją i telekomunikacją, zaś czwarta odpowiedzialna była za logistykę (personel, finanse, administracja, itd.)<sup>45</sup>.

W kwestii wyznaczenia lokalizacji EDU ministrowie oświadczyli, że decyzja w tej sprawie winna zapaść na szczeblu szefów państw i rządów zaś ulokowanie Zespołu Projektu Europol w Strasburgu nie wpływa na wybór siedziby EDU. Uznali przy tym, że sprawa jest pilna ze względu na przyjęty przez Radę Europejską w Maastricht termin rozpoczęcia działalności przez EDU, czyli przed końcem 1992 r.

Ministrowie podkreślili, że równoległe z przygotowaniem do utworzenia EDU, prowadzonymi w ramach Zespołu Projektu Europol, należy prowadzić prace nad podstawami prawnymi Europejskiego Urzędu Policji, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht. Podstawę tych działań winna stanowić tzw. propozycja portugalska, przedstawiona na ówczesnym spotkaniu ministerialnym w Lizbonie, a prace nad podstawą prawną EDU/Europolu będą przebiegać w grupie TREVI-Europol. Co więcej, uzgodnienia dokonane przez ministrów w ramach grupy TREVI powinny stanowić podstawę przyszłej konwencji w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Policji<sup>46</sup>.

Na specjalnym posiedzeniu 18 września 1992 r. w Brukseli ministrowie spraw wewnętrznych TREVI podjęli decyzję o powołaniu w ramach Grupy Roboczej III grupy ad hoc ds. międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Wezwali również grupę TREVI-Europol do podwojenia wysiłków dla zapewnienia, że Europol zostanie powołany tak szybko, jak to będzie możliwe, zaś pierwsza faza jego działalności, oparta na utworzeniu jednostki antynarkotykowej, rozpocznie się zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami, czyli z dniem 1 stycznia 1993 r.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward A European FBI?*, Boulder–London 2003, s. 39.

<sup>44</sup> Wysoką rangę nadała zespołowi obecność na inauguracyjnym posiedzeniu ministrów sprawiedliwości Niemiec i Francji oraz ministra spraw wewnętrznych Francji. R. Woodward, *Establishing...*, s. 16.

<sup>45</sup> F. Boschi Orlandini, *Europol and the Europol Drugs Unit...*, s. 211.

<sup>46</sup> *The Establishment of Europol...*, s. 42-43.

<sup>47</sup> C. Fijnaut, *Intergovernmental Cooperation on Drug Control. Debates on Europol*, s. 197, [online] <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=56476>.

6 maja 1993 r. ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości spotkali się w Kolding na nadzwyczajnym posiedzeniu grupy TREVI i uzgodnili wspólne stanowisko przyjmujące zasadę stopniowania współpracy policyjnej w sensie jej instytucjonalizacji w ramach europejskiej organizacji policyjnej. Ponadto przyjęli raport przygotowany przez grupę ad hoc ds. międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, odnoszący się między innymi do kwestii Europolu. W raporcie zwrócono uwagę na konieczność niezwłocznego przygotowania konwencji o Europolu, w której do jego zadań należy włączyć udzielanie pomocy w walce z różnymi formami transgranicznej przestępczości zorganizowanej, związanej nie tylko z przemytem narkotyków<sup>48</sup>.

Podczas spotkania ministerialnego grupy TREVI w Kopenhadze, 2 czerwca 1993 r., podpisane zostało porozumienie o utworzeniu Jednostki Europolu ds. Narkotyków. Jednostka miała działać jako pozaoperacyjny zespół, złożony z funkcjonariuszy oddelegowanych przez państwa członkowskie (po jednym lub więcej z każdego kraju), do którego zadań należeć będzie analizowanie informacji i danych wywiadowczych odnoszących się do nielegalnego handlu narkotykami, organizacji przestępczych zaangażowanych w ten proceder, a także związanego z tą działalnością prania pieniędzy, dotyczących co najmniej dwóch państw członkowskich. Dalszym celem EDU było wsparcie policji i innych organów ścigania w krajach członkowskich w przeciwdziałaniu i zwalczaniu wyżej wymienionych form przestępczości międzynarodowej.

Szczegółowe zadania, realizowane przez członków jednostki zgodnie z przepisami prawa kraju przez nich reprezentowanego w EDU oraz wytycznymi odpowiednich władz krajowych, obejmowały wymianę informacji, w tym danych osobowych, w celu rozszerzenia postępowania dochodzeniowego w sprawach o przestępstwa narkotykowe, a ponadto przygotowywanie ogólnych raportów sytuacyjnych i analiz przestępczości na bazie informacji przekazywanych przez państwa członkowskie lub pochodzących z innych źródeł.

W kwestii przepływu informacji ustalono, że udostępnione oddelegowanym funkcjonariuszom łącznikowym informacje pochodzące z krajowych rejestrów informacji i danych kryminalistycznych mogą być przekazywane pozostałym funkcjonariuszom łącznikowym należącym do EDU. W razie złożenia wniosku przez jeden z krajów członkowskich o udostępnienie informacji przez inny kraj członkowski, realizacja tego wniosku może nastąpić tylko na płaszczyźnie dwustronnej. Jeśli chodzi o dane osobowe, oficerowie łącznikowi – w zakresie, jaki dozwala ich prawo krajowe – mogą zachowywać dane, które przekazali innym oficerom łącznikowym. Dane osobowe nie mogą być gromadzone w centralnej bazie informacyjnej, zautomatyzowanej lub nie, w ramach EDU. Dane takie nie mogą być przekazywane państwom trzecim lub organizacjom międzynarodowym.

W porozumieniu podkreślono, że działania EDU nie mogą kolidować z innymi dwu- i wielostronnymi formami współpracy realizowanymi przez państwa członkow-

<sup>48</sup> C. Fijnaut, *Policing International Organized Crime in the European Union*, [w:] *Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe*, t. 2, red. C. Fijnaut [i in.], Dordrecht 1996, s. II.190.

skie w dziedzinie zwalczania przemytu narkotyków, ani też nie mogą naruszyć kompetencji Wspólnoty Europejskiej<sup>49</sup>.

W postanowieniach końcowych porozumienia o powołaniu jednostki ds. narkotyków zawarto klauzulę uzależniającą wejście w życie tego porozumienia od decyzji dotyczącej lokalizacji jednostki podjętej przez „odpowiednie władze”. Ta kwestia zaostriżyła spór o siedzibę EDU, co znalazło odzwierciedlenie w przebiegu nadzwyczajnego posiedzenia ministrów TREVI 29 czerwca 1993 r. w Kopenhadze. Oliwy do ognia dołąła Holandia, która odmówiła grupie TREVI prawa do podjęcia decyzji w sprawie siedziby Europolu. Tymczasem niektórzy ministrowie twierdzili, że w obliczu opieszałości Rady Europejskiej decyzja powinna zostać podjęta niezwłocznie, tym bardziej że porozumienie o EDU zobowiązywało państwa członkowskie do wysłania oficerów łącznikowych do „głównej siedziby” EDU już z dniem 1 lipca 1993 r. Przewodniczący obradom minister spraw wewnętrznych Danii skonkludował, że w sytuacji braku jednomyślności w obrębie TREVI co do decyzji w sprawie lokalizacji Europolu, należy poczekać do następnego posiedzenia Rady Europejskiej i najwyżej wezwać szefów państw i rządów do podjęcia ostatecznej decyzji.

Innym ważnym zagadnieniem poruszonym na nadzwyczajnym spotkaniu ministerialnym w Kopenhadze była przyszłość grup roboczych TREVI zajmujących się „projektem Europolu”. Ministrowie byli zgodni co do tego, że Zespół Projektu Europol powinien kontynuować działalność przez okres co najmniej sześciu miesięcy i zająć się dodatkowo uregulowaniem kwestii przetwarzania w EDU informacji i danych wywiadowczych, a także świadczeniem profesjonalnego doradztwa grupie ds. Europolu w jej pracach nad konwencją o Europejskim Urzędzie Policji. Zespół miał przygotować pod kierunkiem grupy roboczej TREVI-Europol ogólne raporty sytuacyjne i analizy kryminalistyczne.

W czasie brukselskiego nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej, 29 października 1993 r., w przeddzień powstania Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht, szefowie państw i rządów wezwali Radę UE do przygotowania na grudniowe posiedzenie Rady Europejskiej szczegółowego planu działania dotyczącego między innymi jak najszybszego powołania Europolu. Rada Europejska uznała, że zakończenie prac nad konwencją o Europolu oraz osiągnięcie zdolności do działania przez EDU musi nastąpić przed końcem października 1994 r.<sup>50</sup> W Brukseli osiągnięto wreszcie porozumienie o ulokowaniu siedzib EDU i Europejskiego Urzędu Policji w Hadze<sup>51</sup>. Przygotowania do uruchomienia EDU ruszyły pełną parą. Prowadzono,

<sup>49</sup> *Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, Signed in Copenhagen on 2 June 1993*, [w:] *Key Texts on Justice...*, s. 46-47.

<sup>50</sup> Presidency Conclusions – Brussels, 29 October 1993, SN 288/93 EN, s. 4. Por.: F. Boschi Orlandini, *Europol and the Europol Drugs Unit...*, s. 214.

<sup>51</sup> Konkurentami Hagi w staraniach o wybór na siedzibę Europolu były: Strasburg, Lyon, Rzym i Wiesbaden. Zob.: J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police...*, s. 39. R. Woodward twierdzi, że nieformalne porozumienie o umiejscowieniu EDU w Hadze osiągnięte zostało przez ministrów TREVI już w czerwcu 1992 r. Zob.: R. Woodward, *Establishing...*, s. 18. Notabene, przez pierwszych 14 miesięcy działalności EDU jej siedzibą był Strasburg. Zob.: C. Rijken, *Legal and Technical*



na podstawie porozumienia ministerialnego z Kopenhagi, nabór do pracy w Jednostce Europolu ds. Narkotyków. Państwa członkowskie mianowały swych przedstawicieli łącznikowych i tworzyły jednostki krajowe odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktu z krajowymi biurami łącznikowymi w EDU. Ministrowie spraw wewnętrznych, zebrani po raz pierwszy w ramach Rady Unii Europejskiej, w dniach 29-30 listopada 1993 r. przyjęli zalecenia w sprawie ustanowienia Jednostki Europolu ds. Narkotyków oraz w sprawie zespołu kierującego EDU. Rada Europejska, obradująca w Brukseli 11 i 12 grudnia 1993 r., przyjęła plan działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jednym z założeń było natychmiastowe podjęcie czynności przez Jednostkę Europolu ds. Narkotyków i doprowadzenie do uzgodnienia treści konwencji o Europolu najpóźniej do końca października 1994 r.<sup>52</sup>

3 stycznia 1994 r. Jednostka Europolu ds. Narkotyków rozpoczęła swą działalność<sup>53</sup>. Na jej czele stanął Jürgen Storbeck, dotychczasowy koordynator Zespołu Projektu Europol, który scharakteryzował rolę kierowanej przezeń jednostki jako:  *europejskiego ośrodka specjalistycznej analizy kryminologicznej, [...] profesjonalnego doradztwa i szkolenia*<sup>54</sup>. Niemiecka prezydencja w UE, kierująca pracami Rady w drugim półroczu 1994 r., dążąc do przyspieszenia prac nad konwencją, nie rezygnowała przy tym z rozwiązania zastępczego, jakim było nadanie EDU statusu organu współpracy policyjnej w ramach Unii i rozszerzenie zakresu spraw powierzonych jednostce antynarkotykowej. Na szczycie w Essen w dniach 9-10 grudnia 1994 r. Rada Europejska  *z satysfakcją odnotowała, że Jednostka Europolu ds. Narkotyków, jako zwiastun Europolu, może już poszczycić się pewnymi początkowymi sukcesami w walce z przestępczością narkotykową oraz związanymi z tym operacjami prania pieniędzy*. Rada Europejska w Essen uzgodniła rozszerzenie mandatu EDU o walkę z nielegalnym handlem materiałami promieniotwórczymi i rozszczepialnymi, przemytem ludzi, przemytem pojazdów oraz związanymi z tymi działaniami nielegalnymi operacjami finansowymi (praniem pieniędzy). Zwróciła się do Rady UE o jak najszybsze wdrożenie tego postanowienia za pomocą odpowiedniego środka prawnego<sup>55</sup>.

Odpowiadając na wytyczne Rady Europejskiej z Essen, 10 marca 1995 r. Rada Unii Europejskiej na szczelbu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości na wniosek Niemiec przyjęła wspólne działanie<sup>56</sup>, które usankcjonowało miejsce jed-

---

*Aspects of Co-operation Between Europol, Third States and Interpol*, [w:] *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, red. V. Kronenberg, P.J.G. Kapteyn, Hague 2001, s. 580.

<sup>52</sup> European Council in Brussels, 10 and 11 December 1993, Presidency Conclusions, SN 373/93, s. 16-17.

<sup>53</sup> The European Police Office, Fact Sheet no. 1, October 1998, s. 1.

<sup>54</sup> EDU, Annual Report for 1997, The Hague 1998, s. 2.

<sup>55</sup> European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen, Presidency Conclusions, 00300/94 (Presse 0), Brussels, 9 XII 1994.

<sup>56</sup> Wspólne działanie to – zgodnie z art. K.3 ust. 2 lit. b TUE – jeden z aktów prawnych regulujących współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

nostki antynarkotykowej w ramach III filaru Unii Europejskiej, zmieniając prawną podstawę jej funkcjonowania i zastępując porozumienie ministerialne z 2 czerwca 1993 r.<sup>57</sup>

## PRACE NAD KONWENCJĄ O EUROPOLU

Uruchomienie EDU nastąpiło już po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, konstytuującego Unię Europejską, a w jej ramach tzw. III filar, obejmujący współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Traktat zobowiązywał państwa członkowskie do przyjęcia instrumentu prawnego określonego w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej w celu ustanowienia Europolu jako organu współpracy państw członkowskich w ramach III filaru UE. Jednak prace nad konwencją o Europolu przedłużały się wskutek trudności w osiągnięciu consensusu w kilku istotnych sprawach, jak zakres kompetencji Europolu, status jego funkcjonariuszy, zakres kompetencji pre-judycjalnych Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i inne.

Ponieważ Rada Europejska w Brukseli w grudniu 1993 r. zobowiązała państwa członkowskie do przyjęcia konwencji Europolu do końca 1994 r., Niemcy kierujące pracami Rady w drugim półroczu 1994 r. czyniły usilne starania, by terminu tego dotrzymać. Jednak plan kanclerza Kohla zakładający przewyżczenie rozbieżności i zakończenie negocjacji przed Radą Europejską w Essen nie powiódł się. Głównym tego powodem był spór o kompetencje instytucji wspólnotowych: Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości. Klincz między krajami Beneluksu a Wielką Brytanią w sprawie dopuszczenia Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń w sprawie zgodności prawa krajowego z konwencją o Europolu storpedował wysiłki niemieckiej prezydencji<sup>58</sup>.

Inną delikatną kwestią był udział Europolu w walce z terroryzmem. Na aktywną rolę urzędu w gromadzeniu, analizie i przekazywaniu informacji o osobach i ugrupowaniach zaangażowanych w działalność terrorystyczną należała w szczególności Hiszpania. Jednak niektóre państwa obawiały się, że wymiana informacji na temat terroryzmu może wystawić na szwank bezpieczeństwo danych, że informacje mogą być niewłaściwie wykorzystane lub dostaną się w niepowołane ręce. Jeszcze jedną przeszkodą, sygnalizowaną przez Belgię, był problem w przekazywaniu informacji między organami policji oraz służbami wywiadowczymi. Oficerowie policji belgijskiej, wspierani przez Holendrów, twierdzili, że dla skutecznej wymiany informacji o terroryzmie należałoby stworzyć dwie odrębne sieci przesyłu danych: jedna między organami policyjnymi, druga między służbami antyterrorystycznymi<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *Joint Action of 10 March 1995 Adopted by the Council on the Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union Concerning the Europol Drugs Unit*, „Official Journal of the European Communities” L 62, 20 III 1995, s. 1.

<sup>58</sup> J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police...*, s. 57.

<sup>59</sup> M. Anderson [i in.], *Policing the European Union*, s. 65.

Rada Europejska w Essen, podkreślając postęp w pracach na konwencją o Europolu, osiągnięty podczas niemieckiej prezydencji, wyraziła ubolewanie z powodu niedoprowadzenia dyskusji nad tekstem konwencji do końca. Rada Europejska zadecydowała, że konwencja ustanawiająca Europol ma być zawarta najpóźniej podczas szczytu UE w Cannes w czerwcu 1995 r.<sup>60</sup>

W marcu 1995 r. Rada UE na szczepku ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości uwzględniła wnioski Francji, sprawującej wówczas przewodnictwo w Unii Europejskiej, odpowiadający na oczekiwania Hiszpanii, mówiący o włączeniu walki z terroryzmem w zakres kompetencji Europolu, ale dopiero po dwóch latach od wejścia w życie konwencji o Europolu. Ostatnią sporną kwestią był zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE odnośnie do interpretacji postanowień konwencji o Europolu. Nie udało się jej rozstrzygnąć przed szczytem w Cannes. Dlatego we wnioskach Rady Europejskiej w Cannes znalazło się następujące stwierdzenie: *Rada Europejska z satysfakcją przyjmuje porozumienie w sprawie konwencji ustanawiającej Europol. [...] Postanawia uregulować kwestię możliwej jurysdykcji należnej Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na jej spotkaniu w czerwcu 1996 r.*<sup>61</sup> 26 lipca 1995 r. państwa członkowskie UE zawarły konwencję o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Policji<sup>62</sup>, określając funkcje, zadania i strukturę organizacji mającej wypełnić mandat określony w art. K.1 ust. 9 TUE.

Aby konwencja zaczęła obowiązywać, wszystkie państwa członkowskie musiały zakończyć proces ratyfikacji konwencji zgodnie z ich krajowym porządkiem prawnym. Pierwszym państwem, które ratyfikowało konwencję, była Wielka Brytania (10 grudnia 1996 r.)<sup>63</sup>. Ostatnim krajem, który dopełnił obowiązku ratyfikacji, była Belgia, która uczyniła to na początku czerwca 1998 r. Dzięki temu z dniem 1 października 1998 r. konwencja o Europejskim Urzędzie Policji weszła w życie, jednak do rozpoczęcia działalności przez Europol niezbędne było zakończenie procesu ratyfikacji protokołów w sprawach określonych w art. 45 ust. 4 konwencji<sup>64</sup>. W dniu

<sup>60</sup> European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen, Presidency Conclusions, 00300/94 (Presse 0), Brussels, 9 XII 1994.

<sup>61</sup> Cannes European Council 26 and 27 June 1995, Presidency Conclusions, 00211/95 (Presse 0), Brussels, 26 VI 1995.

<sup>62</sup> *Konwencja na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Policji (Europolu)*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Wybór dokumentów i aktów prawnych*, t. 1: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, red. J. Barcz, I. Kolowca, Warszawa 2006, s. 766. Zob. także: *Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention)*, „Official Journal of the European Communities” C 316, 27 XI 1995, s. 2.

<sup>63</sup> G. Rauchs, D.J. Koenig, *Europol*, [w:] *International Police Cooperation. A World Perspective*, red. D.J. Koenig, D.K. Das, Lanham 2001, s. 45.

<sup>64</sup> Do spraw wymagających uregulowania przed wejściem w życie konwencji należało m.in.: określenie praw i obowiązków oficerów łącznikowych wobec Europolu; określenie kategorii danych osobowych gromadzonych w centralnej kartotece Europolu oraz metod i środków zabezpieczenia i ochrony tych danych; przyjęcie regulaminu pracowników urzędu; opracowanie zasad finansowania pracy Europolu, w tym wynagrodzenia pracowników; uregulowanie kwestii związanych z sie-

wejścia w życie konwencji siedem państw nie dokonało ratyfikacji protokołów wykonawczych<sup>65</sup>. Dopiero w maju 1999 r. Francja i Włochy jako ostatnie państwa ratyfikowały protokoły, dzięki czemu 1 maja 1999 r. Europol podjął wreszcie realizację zadań określonych w konwencji.

## UWAGI KOŃCOWE

Przedstawiona w zasadniczej części niniejszego tekstu rekonstrukcja prac nad założeniami, celami i metodami działania Europejskiego Urzędu Policji miała na celu zidentyfikowanie „błędu założycielskiego”, który nie pozwolił na utworzenie europejskiego organu policyjnego rozpracowującego najpoważniejsze sprawy kryminalne związane z międzynarodowymi zorganizowanymi działaniami przestępczymi oraz terroryzmem. Zamiast tego powstał europejski ośrodek wymiany i przetwarzania informacji, specjalistycznej analizy kryminologicznej, doradztwa i wsparcia merytorycznego.

Pierwszym, naturalnie nasuwającym się spostrzeżeniem, jest upolitycznienie idei Europolu oraz procesu jej urzeczywistnienia. Koncepcja europejskiego centralnego urzędu śledczego, wysunięta przez rząd RFN, stała się przedmiotem rozgrywek politycznych podczas konferencji międzyrządowej przygotowującej traktat o Unii Europejskiej. Tym samym proces tworzenia Europejskiego Urzędu Policji dokonywał się na zasadzie faktów dokonanych, czego przykładem była decyzja ministrów TREVI – podjęta w przededniu szczytu w Maastricht – o utworzeniu Jednostki Europolu ds. Narkotyków i zatwierdzona na ostatnim w historii tej grupy posiedzeniu w czerwcu 1993 r.

Innym ważnym czynnikiem wpływającym na „projekt Europolu” była decyzja o kontynuacji nieformalnej współpracy policyjnej skupionej w grupie TREVI po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, ale już w ramach Unii Europejskiej. Samo dążenie do zapewnienia ciągłości współpracy policyjnej, tak aktywnej od schyłku lat 80., było zrozumiałe i potrzebne, ale skutkiem tego był brak zdecydowanego impulsu do szybkiego zastąpienia „starego” systemu TREVI przez „nowy” system Europolu<sup>66</sup>.

W trakcie prac nad porozumieniem o powołaniu EDU oraz nad konwencją o Europolu nie brakowało głosów, że osiągnięcie zdolności do prowadzenia samodzielnych działań dochodzeniowo-śledczych będzie w praktyce niemożliwe z uwagi na zasadnicze różnice prawno-instytucjonalne, brak politycznej woli przekazania części suwerennych kompetencji władz państwowych ponadnarodowemu organowi UE, trudności w określeniu szczegółowych uprawnień funkcjonariuszy Europolu oraz za-

---

dzibą Europolu; zdefiniowanie przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy Europolu oraz oficerów łącznikowych.

<sup>65</sup> Były to: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja i Luksemburg. Zob.: J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police...*, s. 59.

<sup>66</sup> Rozróżnienie między „starym” a „nowym” systemem współpracy policyjnej w Europie wprowadzili: M. Anderson [i in.], *Policing the European Union*, s. 49-63.

kresu ich odpowiedzialności cywilnej w związku z podejmowanymi czynnościami na terytorium innego państwa<sup>67</sup>, braku scentralizowanego systemu informatycznego pozwalającego na bezpieczne, pewne i sprawne przesyłanie informacji i danych.

Wobec przedłużających się negocjacji międzyrządowych w sprawie konwencji o Europolu, w europejskiej współpracy policyjnej pojawiły się alternatywne rozwiązania. Najważniejszym panaceum na opóźnienia w tworzeniu Europejskiego Urzędu Policji była współpraca na podstawie porozumień z Schengen. Jeszcze przed podpisaniem konwencji o Europolu, w marcu 1995 r. powstała strefa Schengen, której członkowie mogli stosować mechanizmy transgranicznej współpracy policyjnej i korzystać z Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Uzupełnieniem funkcjonowania SIS były biura SIRENE, umożliwiające podjęcie przez organy ścigania działań w razie wykrycia przez system osób lub przedmiotów naruszających zasady strefy Schengen. W 1999 r., gdy Europol rozpoczął swe funkcjonowanie, z mechanizmów Schengen korzystało już dziewięć państw członkowskich UE, a kolejnych sześć (kraje nordyckie oraz Grecja) przygotowywało się do wejścia do strefy Schengen.

Kierunek działań podjętych przez grupę TREVI, a następnie grupy robocze Rady UE odpowiedzialne za współpracę policyjną coraz wyraźniej odbiegał od modelu sformułowanego w Konwencji wykonawczej Schengen. Koncentracja na „projekcie Europol”, w którego ramach podstawową formą współpracy miało być gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych, obrazowała ograniczenia, jakie narzucone zostały na państwa członkowskie UE w Traktacie z Maastricht. Traktat ten zastępował tradycyjną współpracę policyjną między państwami członkowskimi WE nieokreślonym co do kształtu, modelu i sposobu funkcjonowania systemem wymiany informacji za pośrednictwem Europolu<sup>68</sup>. Tymczasem w wielu państwach członkowskich doszło do „schengenizacji” transgranicznej współpracy policyjnej regulowanej dwu- lub wielostronnymi porozumieniami<sup>69</sup>. W rezultacie wiele państw (kraje Beneluksu, Niemcy, Francja, kraje nordyckie) wdrożyło nowoczesne standardy współpracy transgranicznej organów ścigania i poprawiło skuteczność przeciwdziałania oraz zwalczania groźnych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Konwencja o Europolu miała wzmocnić zdolność koordynacji działań organów ścigania państw członkowskich na podstawie przepisów prawa UE. Rozbieżność stanowisk państw członkowskich w kwestiach tożsamości politycznej, prawnej i zadaniowej Europolu, niechęć do nadania temu organowi samodzielności operacyjnej oraz asymetria w obrocie informacjami kryminalistycznymi za pośrednictwem Europolu znacznie ograniczyły jego wkład we współpracę policyjną. Europol jako

<sup>67</sup> Zwracał na to uwagę N. Walker w artykule *The Accountability of European Police Institutions*, „European Journal of Criminal Policy and Research” Vol. 1, 1993, nr 4, s. 37-40.

<sup>68</sup> Zob.: W. Bruggeman, *Europol: A Castle or a House...*

<sup>69</sup> Zob.: A. Gruszczyk, *Współpraca transgraniczna organów ścigania w Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczni w Europie*, red. M. Zdanowicz, Warszawa 2007, s. 29-37.

„uczciwy pośrednik” nie zyskał uznania w oczach wielu państw członkowskich, jako „jednostka analityczna” stał się w pewnym sensie „zakładnikiem” rządów decydujących o zakresie i jakości informacji oraz danych oddawanych do jego dyspozycji. Niski poziom zaufania i gotowości do dzielenia się specjalistyczną wiedzą o zagrożeniach bezpieczeństwa Unii Europejskiej do dziś jest problemem towarzyszącym inicjatywom wzmocnienia współdziałania organów ścigania państw członkowskich UE.

---

**Dr Artur GRUSZCZAK** (ur. 1965), politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Koordynator Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE” w Centrum Europejskim Natolin w Warszawie. Ekspert w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Autor sześciu monografii, ponad stu artykułów naukowych i tyluż haseł encyklopedycznych. Ostatnio opublikował monografię *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym – aspekty polityczne i prawne* (Kraków 2009).