

FILIP DOBROWOLSKI¹

ORCID: 0000-0002-3646-9519

OFICEROWIE ŁĄCZNIKOWI EUROPOLU — ROLA, ZADANIA I PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA

Wstęp

Hasło „przestępczość nie zna granic” odnosi się nie tylko do brutalności działania sprawców czynów zabronionych, ale także do ich pomysłowości i szybkości adaptacji do zachodzących zmian politycznych, czego najlepszym przykładem jest gwałtowny wzrost liczby popełnianych przestępstw w Polsce (po przemianie ustrojowej na początku lat 90. XX wieku oraz po wstąpieniu do strefy Schengen w 2007 r.). Właśnie z tego powodu Katarzyna Badźmirowska-Masłowska za jeden z najbardziej rozwijających się obszarów politycznych Unii Europejskiej (dalej jako: UE) uznaje współpracę policyjną², która rozwijana jest we wszystkich obszarach działania formacji policyjnych w Europie³. Wynika to z faktu wzrostu zagrożenia licznymi obszarami działalności zorganizowanych grup przestępczych, do których zaliczyć można: handel ludźmi, porwania dla okupu oraz obrót organami i tkankami ludzkimi, nielegalną produkcję i obrót środkami odurzającymi, psychoaktywnymi i hormonalnymi, nielegalny handel dobrami kultury, bronią, amunicją oraz materiałami wybuchowymi, zagrożonymi gatunkami zwierząt i roślin, przestępstwa o charakterze gospodarczo-ekonomicznym, w tym m.in. fałszowanie banknotów, środków płatniczych oraz dokumentów urzędowych, defraudacje, korupcję, zjawisko „prania pieniędzy”, wykorzystywanie poufnych informacji w celu manipulacji na rynkach finansowych, przemysł alkoholu i wyrobów tytoniowych, kradzieże pojazdów, podrabianie produktów oraz piractwo przemysłowe, a także cyberprzestępczość, terroryzm międzynarodowy, rozprzestrzenianie

¹ Filip Dobrowolski — doktorant w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie w Szkole Doktorskiej Akademii Pomorskiej w Słupsku.

Adres do korespondencji: <f.dobrowolski56@icloud.com>.

² K. Badźmirowska-Masłowska, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza — ewolucja — współczesne wyzwania*, Warszawa 2013, s. 111.

³ P. Rybicki, *Współpraca w zakresie szkolnictwa policyjnego w krajach Unii Europejskiej*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji” 2002, nr 4, s. 20.

substancji jądrowych i radioaktywnych, propagowanie rasizmu, zabójstwa, ludobójstwo, nielegalną imigrację oraz przestępstwa seksualne, w tym pedofilię i pornografię dziecięcą, których zapobieganiem oraz zwalczaniem zajmuje się Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (dalej jako: Europol).

„Rada Europejska podkreśliła, że Europol odgrywa główną rolę we współpracy między organami państw członkowskich przy dochodzeniach dotyczących przestępczości transgranicznej poprzez wspieranie zapobiegania, analizowania i dochodzenia dotyczących przestępczości na terenie Unii”⁴, co implikuje konieczność stwarzania przez organizację odpowiednich warunków do prowadzenia skutecznej, tzn. szybkiej i sprawnej wymiany informacji jej kanałami, dzięki czemu możliwe jest również prowadzenie aktywności szkoleniowej czy koordynowanie i organizowanie międzynarodowych operacji policyjnych. W tym miejscu warto także podkreślić, że utworzenie i rozwój sieci funkcjonariuszy łącznikowych służb policyjnych, którzy są jednym z podstawowych kanałów wymiany informacji w ramach Europolu, miało istotne znaczenie w procesie integracji europejskiej⁵. Tomasz Miłkowski podkreśla praktyczne znaczenie informacji w obszarze bezpieczeństwa UE⁶, natomiast z uwagi na liczne powiązania Europolu z innymi instytucjami, agencjami, organami UE, a przede wszystkim służbami policyjnymi i organami ścigania państw członkowskich UE, Artur Gruszcza wskazuje Europol jako najważniejszy element europejskiej wspólnoty wywiadowczej⁷.

Europol swoje zadania realizuje zarówno poprzez organy statutowe (tj. zarząd, dyrektor itd.), Krajowe Jednostki Europolu (ang. *Europol National Unit*; dalej jako: ENU) w państwach członkowskich oraz oficjalnych przedstawicieli (oficerów łącznikowych) państw członkowskich lub stowarzyszonych oddelegowywanych do wykonywania zadań łącznikowych w centrali Europolu w Hadze (ang. *Member States Europol Liaison Officer*; dalej jako: MSELO), jak i oficerów łącznikowych Europolu, którzy nazywani są ELO (ang. *Europol Liaison Officer*), delegowanych do innych państw lub organizacji przez sam Europol. Mimo różnic w sposobach działania zarówno jedną, jak i drugą grupę łączników zwykle się określać mianem ELO⁸. Zgodnie z zapisami w prawie UE oficer łącznikowy Europolu to „pracownik Europolu oddelegowany za granicę do jednego lub więcej państw trzecich lub do organizacji międzynarodowych w celu pogłębienia współpracy między

⁴ Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z 27 lutego 2003 r. w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 67 z 2003 r., s. 27–30; dalej jako: decyzja Rady 2003/170/WSiSW), pkt 10 preambuły.

⁵ A. Gruszcza, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 141–176.

⁶ T. Miłkowski, *Współpraca organów ścigania — nowe regulacje w kontekście prawodawstwa unijnego dotyczącego wymiany informacji*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji” 2012, nr 1, s. 2.

⁷ Zob. A. Gruszcza, *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo — instytucje — mechanizmy*, Kraków 2014.

⁸ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009, s. 152.

organami w tych państwach lub organizacjach a Europol w celu wspierania państw członkowskich, w szczególności oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich, w walce z groźnymi formami przestępczości międzynarodowej, w szczególności poprzez wymianę informacji⁹.

Europol to organizacja, która w obszarze współpracy służb policyjnych państw członkowskich UE odgrywa kluczową rolę w ramach wspomaganie państw członkowskich w sferze zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. „Bezpośrednia współpraca polega na wymianie informacji i analiz na poziomie operacyjnym w poszczególnych sprawach, wsparcie informacjami oraz możliwościami technicznymi, wspólne przygotowywanie analiz strategicznych charakteryzujących występujące lub przewidywane zagrożenia na podstawie materiałów otrzymanych ze wszystkich państw członkowskich lub z innych źródeł”¹⁰.

Łukasz Wiliński podkreśla, że postępująca dynamika występujących zagrożeń „wymaga na państwach intensyfikację międzynarodowej współpracy policji. Jednym z najważniejszych elementów tej współpracy jest wymiana informacji kryminalnych, której służy wykorzystanie różnych kanałów, w tym oficerów łącznikowych. Mimo rosnących możliwości technicznych w zakresie wymiany informacji funkcja oficerów łącznikowych jest nieodzowna. Oficer łącznikowy obok aktywnego udziału w procesie wymiany informacji — co niezwykle istotne — buduje więzi z naszymi partnerami zagranicznymi, a także tworzy wizerunek polskiej Policji poza granicami kraju”¹¹.

Podstawy prawne funkcjonowania stanowisk oficerów łącznikowych Europolu

Współpraca policyjna o charakterze transgranicznym w Europie, w tym również w ramach Europolu, ma swoje korzenie w dorobku prawnym Schengen¹². „Formalne podstawy do utworzenia Urzędu miały miejsce 26 lipca 1995 r., kiedy to podpisano Konwencję o utworzeniu Europolu. 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”¹³.

Najważniejsze regulacje prawne dotyczące funkcjonowania stanowisk oficerów łącznikowych w Unii Europejskiej zostały zawarte w decyzji Rady 2006/560/WSiSW z 24 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 2003/170/

⁹ Decyzja Rady 2003/170/WSiSW, art. 1 ust. 1.

¹⁰ W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 118.

¹¹ D. Drzał, *Sieć oficerów łącznikowych*, „Gazeta Policyjna” 2018, nr 163, s. 19.

¹² Zob. M. Hapunik, *Współpraca policyjna o charakterze transgranicznym na podstawie dorobku prawnego Schengen*, „Przegląd Policyjny” 2014, nr 2, s. 82–100.

¹³ M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze Forum” 2007, nr 2, s. 27.

WSiSW w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich¹⁴. Jednak kompetencje oraz zadania MSELO uregulowano bezpośrednio w dwóch dokumentach, a mianowicie: konwencji sporządzonej na podstawie art. K.3 traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu)¹⁵ oraz przyjętym na jej podstawie akcie zarządu Europolu z 15 października 1998 r. dotyczącym praw i obowiązków oficerów łącznikowych¹⁶. Zgodnie z zapisami konwencji o Europolu każde państwo członkowskie tej organizacji zostało zobowiązane do ustanowienia lub wyznaczenia krajowej jednostki¹⁷, która miała być jedynym organem pośredniczącym w kontaktach między Europolem a właściwymi organami krajowymi. Stosunki te reguluje prawo krajowe, a szczególnie przepisy konstytucyjne poszczególnych państw¹⁸. Wśród zadań jednostek krajowych wymieniono:

- „1. dostarczanie Europolowi z własnej inicjatywy informacji i danych wywiadowczych, niezbędnych do wykonywania jego zadań;
2. odpowiadanie na wnioski Europolu o informacje i dane wywiadowcze oraz doradztwo;
3. aktualizację informacji i danych wywiadowczych;
4. dokonywanie oceny informacji i danych wywiadowczych zgodnie z prawem krajowym dla właściwych organów i przekazywanie im tych materiałów;
5. występowanie do Europolu z wnioskami o doradztwo, informacje, dane wywiadowcze i analizy;
6. dostarczanie Europolowi danych do gromadzenia w systemie komputerowym;
7. zapewnienie przestrzegania prawa przy każdej wymianie informacji z Europolem”¹⁹.

Oficerowie łącznikowi państw członkowskich lub stowarzyszonych oddelegowani do realizowania zadań łącznikowych w Hadze nie są pracownikami Europolu, lecz pozostają funkcjonariuszami krajowych jednostek (najczęściej narodowych służb właściwych w sprawach bezpieczeństwa), które ich oddelegowały. Realizują więc zadania poza granicami swojego państwa, wciąż podlegając ojczywym regulacjom prawnym²⁰, o ile postanowienia szczególne konwencji o Europolu nie stanowią inaczej²¹. Krajowe przepisy mają więc pierwszeństwo nad wewnętrznymi regulacjami

¹⁴ Dz. Urz. UE L 219 z 2006 r., s. 31; dalej jako: decyzja Rady 2006/560/WSiSW.

¹⁵ Dz. Urz. UE C 316 z 1995 r., s. 12–42; dalej jako: konwencja o Europolu.

¹⁶ Dz. Urz. UE C 26 z 1999 r., s. 86–88; dalej jako: akt zarządu Europolu.

¹⁷ Konwencja o Europolu, art. 4 ust. 1.

¹⁸ Tamże, art. 4 ust. 2.

¹⁹ Tamże, art. 4 ust. 4.

²⁰ T. Safjański, *Współpraca między Europolem a oficerami łącznikowymi państw członkowskich na podstawie przepisów konwencyjnych*, <https://www.researchgate.net/publication/327792828_Wspolpraca_pomiedzy_Europolem_a_oficerami_lacznikowymi_panstw_czlonkowskich_na_podstawie_przepisow_konwencyjnych>, 30 listopada 2019 r.

²¹ Konwencja o Europolu, art. 5 ust. 1.

organizacji. Jednak wyjątek stanowią zasady przetwarzania i ochrony danych osobowych. W celu zachowania odpowiednich standardów w tej dziedzinie regulacje Europolu uznano za nadrzędne względem przepisów krajowych²².

Każde państwo członkowskie UE jest zobowiązane do oddelegowania przynajmniej jednego oficera łącznikowego. Dokładną liczbę oficerów łącznikowych oraz zakres ich kompetencji określa zarząd Europolu²³. Oficerowie łącznikowi zostają zobowiązani przez swoje jednostki krajowe do respektowania postanowień dotyczących administracji Europolu²⁴, jednocześnie pamiętając, że przez cały okres delegowania podlegają prawu krajowemu i są zobowiązani do realizowania interesów właściwych im instytucji.

W artykule 3 aktu zarządu Europolu zostały określone kryteria minimalne, jakie musiał spełniać kandydat na stanowisko oficera łącznikowego tej jednostki. Taka osoba musiała być funkcjonariuszem służby właściwej do zwalczania przestępczości z obszaru wyżej wymienionych kompetencji Europolu oraz posiadać zdolności niezbędne do wykonywania obowiązków funkcjonariusza łącznikowego, w tym biegle władać przynajmniej dwoma językami urzędowymi UE, przy czym za jeden z takich języków uważano również język ojczysty kandydata²⁵. „W praktyce są to funkcjonariusze policji krajowych państw członkowskich. Jednakże 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 pośród swoich oficerów łącznikowych w Hadze ma przedstawiciela służb celnych, a Francja — służb imigracyjnych”²⁶. Podobnie rozwinęła się współpraca polskich służb z Europolem — obecnie pracują w nim nie tylko przedstawiciele Policji, w tym również Centralnego Biura Śledczego Policji, ale także Straży Granicznej oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Natomiast 20 marca 2019 r. zawarte zostało porozumienie o współpracy Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako: KAS) z Europolem, które stanowi podstawę do ustanowienia stanowiska oficera łącznikowego KAS w Hadze²⁷.

²² M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja...*, wyd. cyt., s. 30.

²³ Konwencja o Europolu, art. 5 ust. 1.

²⁴ Tamże, art. 5 ust. 2.

²⁵ M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja...*, wyd. cyt., s. 28.

²⁶ Tamże, s. 29.

²⁷ Porozumienie zostało zawarte w celu realizacji ustawowych zadań KAS w zwalczaniu poważnej przestępczości skarbowej, w tym również o zasięgu międzynarodowym. Zob. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *KAS i Policja podpisały porozumienie dotyczące współpracy KAS z Europolem*, <<https://www.gov.pl/web/kas/kas-i-policja-podpialy-porozumienie-dotyczace-wspolpracy-kas-z-europolem>>, 14 grudnia 2019 r.

Rola i zadania oficerów łącznikowych Europolu

Podobnie jak w przypadku jednostek krajowych, utworzono katalog zadań i obowiązków oficerów łącznikowych oddelegowanych do Hagi. Wśród nich wyszczególnić można:

- przekazywanie informacji zarówno z oddelegowującej jednostki krajowej do Europolu, jak i z Europolu do jednostki macierzystej,
- współpracę z urzędnikami Europolu w zakresie dostarczania informacji oraz analizy informacji dotyczących oddelegowującego państwa członkowskiego²⁸,
- uczestnictwo w wymianie informacji oraz koordynacji działań podejmowanych przez Europol, na podstawie informacji pochodzących z jednostki krajowej²⁹,
- podejmowanie odpowiednich działań z zakresu ochrony informacji, tak aby na terytorium państwa oddelegowującego został zapewniony równoważny poziom ochrony danych, co w Europolu oraz innych państwach należących do organizacji³⁰, w tym również przestrzeganie wspomnianych wcześniej przepisów ich przetwarzania i ochrony,
- informowanie dyrektora Europolu o sprawach wykraczających poza ramy dwustronnej współpracy państw członkowskich, a które mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie Europolu,
- odpowiadanie na wszystkie wnioski składane przez Europol o udzielenie dodatkowych informacji,
- przysyłanie cyklicznych, miesięcznych sprawozdań statystycznych na temat prowadzonej przez nich działalności³¹,
- współpracę z MSELO innych państw członkowskich poprzez udzielanie wsparcia i pomocy w realizacji zadań.

Oficerowie łącznikowi oddelegowani do siedziby Europolu w Hadze stanowią równocześnie obsadę krajowych biur łącznikowych, w związku z czym biurom można przypisać już nie tylko funkcję kanału wymiany informacji. Według Tomasza Safjańskiego pełnią one również funkcję reprezentacyjną i wykonawczą. Ta pierwsza wynika z faktu posiadania przez funkcjonariuszy łącznikowych statusu oficjalnych przedstawicieli państw członkowskich i tym samym autoryzacji do uczestniczenia we współpracy z instytucjami ochrony porządku prawnego innych państw członkowskich Europolu. Natomiast funkcja wykonawcza realizowana jest poprzez współpracę operacyjną państw członkowskich z Europolem lub przy jego wsparciu³². Krajowe biura łącznikowe są również angażowane w prace grup roboczych Szefów Krajowych Komórek Europolu (ang. *Heads of Europol National Unit's*) oraz Grupy Zadaniowej Szefów Policji Europejskich (ang. *Police Chief's Task Force*). Krajowe Jednostki Europolu współpracują

²⁸ Konwencja o Europolu, art. 5 ust. 3.

²⁹ Tamże, art. 5 ust. 6.

³⁰ Decyzja Rady 2009/968/WSiSW z 30 listopada 2009 r. w sprawie przyjęcia przepisów dotyczących poufności informacji Europolu (Dz. Urz. UE L 332 z 2009 r., s. 17–22).

³¹ Akt zarządu Europolu, art. 7.

³² T. Safjański, *Współpraca...*, wyd. cyt.

z Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (Eurojust) oraz organizują wspólne seminaria i szkolenia z udziałem oficerów łącznikowych³³.

Oficerowie łącznikowi oraz ENU posiadają prawo do wprowadzania danych bezpośrednio do systemu informacyjnego i ich wyszukiwania, a kiedy jest to niezbędne do realizacji zadań Europolu w określonej sprawie³⁴.

Efektywne wypełnianie zadań oddelegowanych oficerów łącznikowych nie byłoby możliwe bez wsparcia ze strony Europolu, dlatego pewne zobowiązania nałożono również na tę organizację. Dyrektor Europolu, w celu zapewnienia skuteczności działań łączników, wspiera ich m.in. poprzez:

- rozstrzyganie spraw wynikających z wykonywania powierzonych im obowiązków,

- rozpatrywanie wniosków oraz udzielanie im niezbędnej pomocy,

- informowanie o wszelkich działaniach oraz okolicznościach, które mogą dotyczyć lub być interesujące dla państwa, które ich wyznaczyło, niezależnie od tego skąd pochodzi dana informacja³⁵,

- udostępnienie odpowiednich aktów prawnych, jeśli są one potrzebne do wykonania powierzonych zadań³⁶,

- nieodpłatne udostępnienie im pomieszczeń w budynku Europolu w celu umożliwienia wykonywania powierzonych zadań. Wszystkie inne koszty związane z pełnieniem w Hadze służby przez oficerów łącznikowych państw członkowskich ponosi państwo oddelegowujące³⁷.

Zgodnie z postanowieniami konwencji o Europolu na organizacji ciąży również obowiązek niezwłocznego powiadamiania jednostek narodowych oraz oddelegowanych przez nie oficerów łącznikowych o ujawnionych informacjach na temat poważnej przestępczości, które Europol zdobył w trakcie wykonywania swoich zadań. W ten sposób mogą zostać również przekazane informacje wywiadowcze oraz powiązania między przestępstwami znajdującymi się w kręgu zainteresowania organizacji³⁸.

Warunkiem absolutnie koniecznym do rozpoczęcia współpracy opartej na wymianie oficerów łącznikowych — zarówno tych akredytowanych w Hadze, jak i delegowanych przez Europol — jest zawarcie stosownej umowy, w której powinny zostać precyzyjnie określone funkcje i zadania oficerów łącznikowych. Co istotne, dokument ten nie musi regulować szczególnego uprawnienia, które wyróżnia oficerów łącznikowych od pozostałych funkcjonariuszy krajowych służb policyjnych, jakim jest korzystanie z przywilejów i immunitetów niezbędnych do wykonywania swoich zadań³⁹. Dotyczy to zarówno MSELO oraz ich rodzin⁴⁰. W przypadku braku uregulowań dotyczących immunitetów między państwami — członkami UE zastosowanie miały

³³ Tamże.

³⁴ Konwencja o Europolu, art. 9 ust. 1.

³⁵ Akt zarządu Europolu, art. 5.

³⁶ Konwencja o Europolu, art. 5 ust. 5.

³⁷ Dotyczy to również wydatków na sprzęt dla oficerów łącznikowych, o ile podczas sporządzania budżetu Europolu zarząd, stanowiąc jednomyślnie, w konkretnym przypadku nie zaleci inaczej. Por. konwencja o Europolu, art. 5 ust. 9.

³⁸ Tamże, art. 13.

³⁹ Tamże, art. 5 ust. 8.

⁴⁰ Tamże, art. 41 ust. 2.

najpierw postanowienia protokołu o przywilejach i immunitetach dyplomatycznych Wspólnot Europejskich z 18 kwietnia 1965 r.⁴¹, natomiast obecnie kwestie te reguluje protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej⁴². Przyznanie przywilejów i immunitetów Europolowi jest ściśle związane z charakterem praktycznych zadań, jakie postawiono przed tą organizacją w obszarze stosunków międzynarodowych⁴³.

Warto również zwrócić uwagę na kwestię tych przywilejów nadanych ELO delegowanym do państw trzecich, które podobnie powinna określać umowa o współpracy z danym podmiotem. Jednak w dokumentach regulujących stosunki Europolu ze stronami trzecimi nie określono immunitetów nadawanych tym stronom, równocześnie pozostawiając tę kwestię do uregulowania w ramach odrębnych bilateralnych ustaleń⁴⁴. Natomiast w przypadku wyrządzenia szkód, które powstały na skutek błędów prawnych lub faktycznych oficerów łącznikowych, wobec Europolu lub osób fizycznych odpowiedzialność ponoszą właściwe państwa członkowskie oddelegowujące danego funkcjonariusza⁴⁵. Zakres odpowiedzialności ustalany jest zgodnie z prawem krajowym tego państwa⁴⁶. Co istotne, ciężący na oficerach łącznikowych obowiązek dyskrecji i poufności ma zastosowanie nawet po zakończeniu kadencji lub rozwiązaniu stosunku pracy, a także po zakończeniu wykonywania czynności służbowych⁴⁷. W związku z tym oficerowie łącznikowi „nie mogą zeznawać w sądach ani poza nimi, ani też składać żadnych oświadczeń o faktach lub informacjach, z którymi się zapoznają podczas wykonywania swoich obowiązków lub czynności bez zgody Dyrektora”⁴⁸.

W akcie zarządu Europolu określono również kwestię nieobecności służbowej MSELO oraz dni wolnych od pracy. Oficer łącznikowy zobligowany jest do możliwie najszybszego poinformowania dyrektora Europolu o planowanym urlopie. Jeśli będzie to sprzeczne z interesem organizacji, dyrektor może sprzeciwić się wnioskowi o urlop, jednak z uwagi na fakt podlegania oddelegowanych funkcjonariuszy ich przepisom krajowym, ostateczną decyzję podejmuje macierzysta służba państwa członkowskiego⁴⁹. Na tej samej podstawie oficerowie łącznikowi mają prawo do ustawowej liczby dni wolnych od pracy w ciągu roku. Oznacza to, że dwóm funkcjonariuszom oddelegowanym do realizacji zadań łącznikowych w Hadze z dwóch różnych państw może przysługiwać różna łączna liczba dni wolnych. Natomiast w celu zminimalizowania tych różnic dyrektor Europolu, w porozumieniu z zarządem, na podstawie informacji przekazanych z jednostek krajowych państw członkowskich, sporządza wykaz dni wolnych od pracy w organizacji⁵⁰. W przypadku braku możliwości przybycia

⁴¹ Dz. Urz. UE L 152 z 1967 r., s. 13–16.

⁴² Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 266–272.

⁴³ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1993, s. 226.

⁴⁴ M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja...*, wyd. cyt., s. 32.

⁴⁵ Konwencja o Europolu, art. 38.

⁴⁶ Akt zarządu Europolu, art. 8.

⁴⁷ Konwencja o Europolu, art. 32 ust. 2.

⁴⁸ Tamże, art. 32 ust. 3.

⁴⁹ Akt zarządu Europolu, art. 10.

⁵⁰ Tamże, art. 11.

do miejsca pracy przez oficera łącznikowego jest on zobowiązany do poinformowania o swojej nieobecności dyrektora Europolu oraz przekazania szczegółów dotyczących zaistniałej sytuacji, a także informacji, w jaki sposób w tym czasie będzie można się z nim skontaktować⁵¹.

Na przestrzeni lat podstawy prawne funkcjonowania Europolu wielokrotnie się zmieniały, wprowadzając tym samym szereg modyfikacji, jednak regulacje dotyczące funkcjonariuszy łącznikowych pozostały nienaruszone lub zostały zmienione w nieznacznym stopniu⁵², w związku z czym, podejmując próbę opracowania roli i zadań oficerów łącznikowych w ramach Europolu, w niniejszej pracy oparto się na pierwotnych aktach prawnych.

Aktualnie w walce przeciwko zorganizowanej przestępczości Europol wspiera 28 państw członkowskich UE, równocześnie współpracując z wieloma państwami partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi spoza UE. 1 maja 2017 r., wraz z wejściem w życie nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchylającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW⁵³, Europol stał się oficjalnie Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania, która zatrudnia blisko 1300 pracowników, w tym ponad 100 śledczych oraz 243 oficerów łącznikowych (zob. rycina 1), wykorzystujących w swojej codziennej pracy Aplikację Sieci Bezpiecznej Wymiany Informacji (ang. *Secure Information Exchange Network Application*; dalej jako: SIENA). Jest to narzędzie nowej generacji, które służy do komunikacji między europejskimi organami ścigania. System ten służy do wymiany informacji kryminalnych (strategicznych i operacyjnych) na wielu płaszczyznach, nie tylko pomiędzy państwami członkowskimi, ale także pomiędzy Europolem a państwami trzecimi lub organizacjami, z którymi zostały zawarte stosowne umowy o współpracy. Aplikacja spełnia wymogi prawne z zakresu poufności i ochrony danych⁵⁴. Natomiast do celów sprawdzeń krzyżowych oraz analiz strategicznych i tematycznych wykorzystywany jest System Informacyjny Europolu (ang. *Europol Information System*; dalej jako: EIS). Zawarte są w nim informacje na temat osób skazanych, podejrzanych lub podejrzewanych o prowadzenie działalności przestępczej, a także powiązanych z nimi obiektów⁵⁵.

Agencja (Europol) podejmuje działania w sprawach, które dotyczą przynajmniej dwóch państw członkowskich w obszarze minimum jednego

⁵¹ Tamże, art. 12.

⁵² Poza wspomnianymi we wcześniejszej części artykułu regulacjami, tj. decyzją Rady 2003/170/WSiSW oraz decyzją Rady 2006/560/WSiSW, istotne znaczenie miała również decyzja Rady 2009/371/WSiSW z 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol) (Dz. Urz. UE L 121 z 2009 r., s. 37–66) oraz sporządzone do niej protokoły dodatkowe.

⁵³ Dz. Urz. UE L 135 z 2016 r., s. 53–115.

⁵⁴ Europol, *Europejski oficer śledczy. Walka z przestępczością międzynarodową*, 2011, s. 7, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/pl_europeaninvestigator-poland.pdf>, 7 czerwca 2022 r.

⁵⁵ Oprócz aplikacji SIENA oraz systemu EIS w ramach Europolu funkcjonują również inne bazy danych oraz platformy wymiany informacji eksperckich, np. *European Bomb Data System* czy *Europol Platform for Experts*.

z wyżej wymienionych zagadnień przestępczości zorganizowanej oraz które, ze względu na swoją skalę, wymagają współdziałania państw członkowskich.

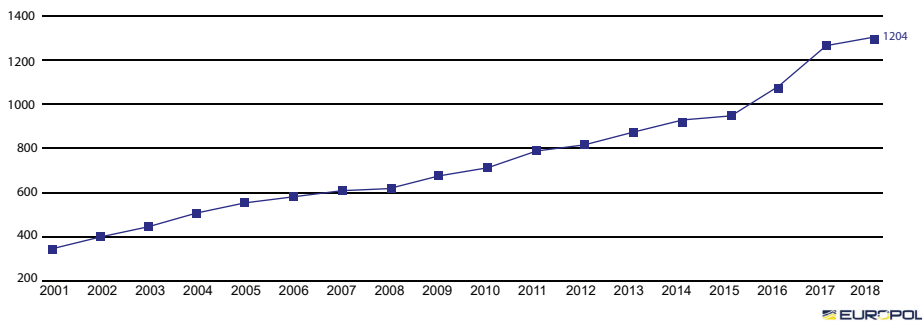
Do sieci biur łącznikowych Europolu, oprócz ENU w państwach członkowskich, należą również biura łącznikowe państw i organizacji, z którymi Europol podpisał umowy o współpracy operacyjnej. Norwegia była pierwszym państwem spoza UE, które delegowało swojego oficera łącznikowego do Europolu. Miało to miejsce w maju 2002 r. Aktualną listę państw trzecich oraz międzynarodowych organizacji, które posiadają w Europolu swoich funkcjonariuszy, przedstawia tabela 1, zgodnie z którą Stany Zjednoczone Ameryki (dalej jako: USA) wyraźnie wyróżniają się pod względem liczebności funkcjonariuszy realizujących zadania w siedzibie Europolu. Jest to efekt delegowania swoich przedstawicieli przez 11 amerykańskich organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, m.in. FBI, Secret Service, ATF czy ICE.

Rycina 1

Dynamika rozwoju liczby stanowisk oficerów łącznikowych względem łącznej liczby personelu Europolu w latach 2001–2018. Stan na grudzień 2018 r.*

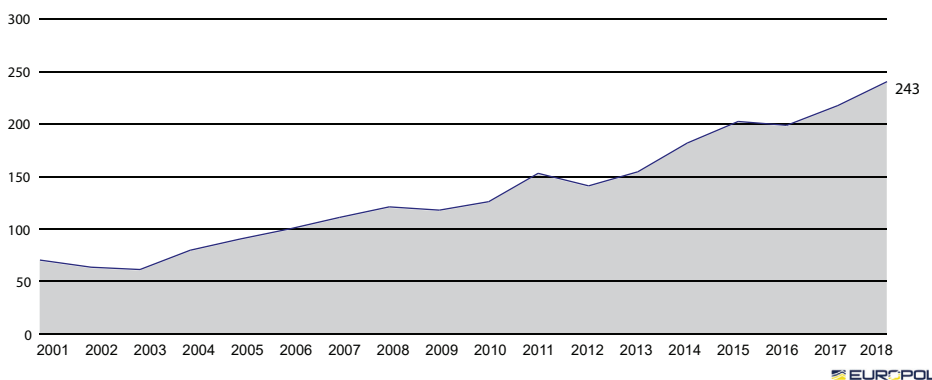
Liczba pracowników Europolu,

w tym personel posiadający umowy o pracę z Europolem, oficerowie łącznikowi z państw członkowskich oraz państw trzecich i organizacji, oddelegowani eksperci krajowi, stażyści i wykonawcy.



Oficerowie łącznikowi Europolu,

w tym ELO z państw trzecich oraz organizacji międzynarodowych.



*Tłumaczenie autora.

Źródło: <<https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data>>, 7 czerwca 2022 r.

W sierpniu 2002 r. Europol utworzył dwuosobowe Biuro Łącznikowe w Waszyngtonie, które było jego pierwszą placówką poza granicami UE. „Zadanie delegowanych tam oficerów łącznikowych to głównie współpraca z FBI i DEA. Wskazuje to na priorytetowe znaczenie zwalczania terroryzmu i przestępczości narkotykowej”⁵⁶. Wraz z rozwojem międzynarodowej współpracy służb policyjnych wzrastała również liczba stanowisk ELO delegowanych poza UE. W 2012 r. były to: Interpol, Szwajcaria oraz USA. Zawarto również umowy o współpracy strategicznej z Kolumbią oraz Rosją⁵⁷. Oficerowie łącznikowi „są delegowani do Europolu przez organy ścigania z krajów UE i spoza UE, o ile zostały zawarte odpowiednie porozumienia. Gwarantują szybką i skuteczną współpracę, opartą na osobistym kontakcie i wzajemnym zaufaniu. Sieć oficerów łącznikowych Europolu stanowi wyjątkową platformę współpracy oficerów z ponad 30 krajów w bezpiecznym środowisku operacyjnym”⁵⁸.

Tabela 1

Personel realizujący zadania w siedzibie Europolu reprezentujący strony trzecie łącznie z oficerami łącznikowymi z państw i organizacji trzecich (spoza UE). Stan na grudzień 2018 r.

Państwo	Liczba stanowisk
Albania	1
Gruzja	1
Islandia	1
Izrael	1
Mołdawia	1
Czarnogóra	1
Macedonia Północna	1
Norwegia	1
Serbia	1
Turcja	1
Ukraina	1
Kanada	3
Australia	4
Kolumbia	4
Szwajcaria	5
Stany Zjednoczone Ameryki	29

Źródło: opracowanie własne nad podstawie <<https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data>>, 8 czerwca 2022 r.

⁵⁶ M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja...*, wyd. cyt., s. 33.

⁵⁷ T. Safjański, *Współpraca...*, wyd. cyt.

⁵⁸ Europol, *Europejski...*, wyd. cyt.

Biura Łącznikowe w siedzibie Europolu w Hadze, w których lokowani są oficerowie łącznikowi, gwarantują szybką i efektywną współpracę opartą na osobistym kontakcie i wzajemnym zaufaniu funkcjonariuszy oddelegowanych z różnych państw (nie tylko Europy, ale także świata) oraz organizacji międzynarodowych. Aktywnie funkcjonują oni we wszystkich projektach analitycznych (ang. *Analytical Project*), co ma na celu ułatwienie wymiany zarówno informacji strategicznych, jak i operacyjnych.

Podsumowanie

Oficerowie łącznikowi, pracując w systemie całodobowych dyżurów, nie tylko współtworzą zespoły dochodzeniowo-śledcze poprzez współpracę z ekspertami i pełnienie funkcji doradczej, ale także uczestniczą w spotkaniach operacyjnych, kontrolują oraz organizują przesyłki niejawnie nadzorowane i obserwacje transgraniczne z wykorzystaniem systemu telefonicznego działającego w trybie 24/7⁵⁹. Sieć oficerów łącznikowych Europolu stanowi wyjątkową platformę współpracy oficerów z ponad 30 krajów w bezpiecznym środowisku operacyjnym. Oficerowie łącznikowi aktywnie uczestniczą we wszystkich projektach analitycznych, ułatwiając wymianę informacji strategicznych i operacyjnych.

Natomiast ENU koordynuje wymianę informacji nie tylko z Europolem i państwami członkowskimi, ale również państwami trzecimi, w toku prowadzonych spraw i operacji międzynarodowych, a więc identyfikuje i przekazuje informacje także w zakresie danych o charakterze operacyjnym, w szczególności dotyczące zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego⁶⁰.

Wymiana informacji nie byłaby możliwa, gdyby każde ENU nie aktualizowało na bieżąco danych kontaktowych funkcjonariuszy i narodowych organów ścigania. Obecnie do zadań ENU należy również kierowanie do Europolu wniosków o udzielenie wsparcia, przekazywanie danych kryminalnych z zasobów krajowych do EIS oraz całościowe zarządzanie wykorzystywaniem systemów informatycznych Europolu⁶¹.

Rozwiązania wypracowane przez Europol mają względem Interpolu pewną zaletę. Funkcjonariusze służb policyjnych oddelegowani do pełnienia zadań łącznikowych w Hadze mają możliwość prowadzenia bezpośredniej wymiany informacji z innymi MSELO podczas wspólnych narad, obrad, odpraw oraz spotkań roboczych. Sprawność przyjętych rozwiązań polega jednak nie tylko na szybkości przepływu informacji, ale także na możliwości równoczesnej wymiany informacji z kilkoma podmiotami, w tym również z tymi, w których dane państwo nie posiada przedstawiciela własnych służb policyjnych. To także możliwość skierowania

⁵⁹ Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji, *Współpraca Polski z Europolem. Przewodnik po produktach i usługach Europolu*, Warszawa 2018, s. 8 (broszura informacyjna).

⁶⁰ Tamże, s. 7.

⁶¹ Tamże.

zapytania przez ENU w języku ojczystym. Również dostęp MSELO do systemów informatycznych oraz baz danych delegujących ich państw zdecydowanie przyspiesza i usprawnia międzynarodową współpracę służb policyjnych. Tomasz Safjański nazywa oficerów łącznikowych „elementem pomostowym pomiędzy służbami krajowymi a pozostałymi oficerami łącznikowymi rezydującymi w centrali Europolu w Hadze [...], który posiada możliwość dokonywania bezpośrednich multiagencyjnych konsultacji i sprawdzeń międzynarodowych, czego nie zapewnia żadna inna platforma współpracy policyjnej”⁶².

Na istotne znaczenie oficerów łącznikowych Europolu w międzynarodowej współpracy służb policyjnych wskazuje również fakt, że mimo ciągłej rozbudowy modelu zarządzania danymi, głównie w oparciu o autonomiczne systemy informacyjne oraz bazy danych, a co za tym idzie wzrost rangi tematycznych analiz zarówno o charakterze strategicznym, jak i operacyjnym, liczba oddelegowywanych funkcjonariuszy różnych służb policyjnych stale rośnie. Rozwój technologiczny w pracy organów ścigania wskazuje nie tylko na konieczność zmiany polityki w zakresie wymiany informacji w kierunku tworzenia dużych baz danych (ang. *big data*), ale także kompetencji delegowanych funkcjonariuszy, kładąc szczególny nacisk na umiejętności cyfrowe i analityczne. Współcześnie wymiana informacji kryminalnych przestaje mieć głównie charakter reaktywny (dowodowy), a staje się skutecznym narzędziem wczesnego wykrywania i zapobiegania przestępczości. W tym zakresie wykorzystanie oficerów łącznikowych w ramach Europolu pozwala osiągnąć wysoką skuteczność z uwagi na ujednoczenie procedur i wzajemny wzrost zaufania między służbami policyjnymi państw członkowskich, w tym również niezależnie od aktualnych stosunków politycznych między tymi państwami⁶³.

Obecnie w związku ze znacznym napływem imigrantów z Ukrainy na teren UE, a w szczególności Polski, należy spodziewać się wzrostu aktywności grup przestępczych zajmujących się handlem ludźmi, który od lat jest jednym w priorytetowych obszarów działań UE⁶⁴. Niewątpliwie będzie to sprawdzian skuteczności wymiany informacji oraz koordynacji współpracy operacyjnej pomiędzy Europolem a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX), które pod koniec 2020 r. podpisały umowę o współpracy i wzajemnej wymianie oficerów łącznikowych⁶⁵. Nie należy jednak zapominać, że równie istotna w tym zakresie jest bezpośrednia wymiana funkcjonariuszy na podstawie odrębnych umów między zainteresowanymi państwami — stronami, tj. z pominię-

⁶² T. Safjański, *Współpraca...*, wyd. cyt.

⁶³ S. Michalak, *Problem współpracy w zakresie wymiany informacji wywiadowczych na wybranych przykładach projektów ustawodawstwa wspólnotowego i decyzji ramowych* [w:] S. Bidwell, K. Jaskułowski (red.), *Spotkania europejskie. Na styku kultur*, Warszawa 2007, s. 59.

⁶⁴ J. Bryk, M. Kobylas, I. Malinowska, *Handel ludźmi. Wykorzystanie narzędzi analitycznych w procesie wykrywania sprawców*, Szczytno 2014, s. 14.

⁶⁵ Europol, *Europol and Frontex to exchange liaison officers*, <<https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-and-frontex-to-exchange-liaison-officers>>, 8 czerwca 2022 r.

ciem Europolu, co może wskazywać na zmiany w kierunku większej decentralizacji modelu wymiany informacji, w tym prowadzenia spraw i dochodzeń pod różnymi krajowymi jurysdykcjami, co wynika bezpośrednio ze wspomnianego na wstępie przenikania się obszarów działalności grup przestępczych — zarówno w ujęciu terytorialnym, jak i przedmiotowym. Należy jednak uznać, że rolą Europolu nie jest zastępowanie współpracy państw członkowskich, lecz ich wspieranie i koordynacja⁶⁶.

Bibliografia

1. Akt zarządu Europolu z 15 października 1998 r. dotyczącym praw i obowiązków oficerów łącznikowych (Dz. Urz. UE C 26 z 1999 r., s. 86–88).
2. Badźmirowska-Masłowska K., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza — ewolucja — współczesne wyzwania*, Warszawa 2013.
3. Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji, *Współpraca Polski z Europolem. Przewodnik po produktach i usługach Europolu*, Warszawa 2018 (broszura informacyjna).
4. Bryk J., Kobylas M., Malinowska I., *Handel ludźmi. Wykorzystanie narzędzi analitycznych w procesie wykrywania sprawców*, Szczytno 2014.
5. Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z 27 lutego 2003 r. w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 67 z 2003 r., s. 27–30).
6. Decyzja Rady 2009/968/WSiSW z 30 listopada 2009 r. w sprawie przyjęcia przepisów dotyczących poufności informacji Europolu (Dz. Urz. UE L 332 z 2009 r., s. 17–22).
7. Decyzja Rady 2006/560/WSiSW z 24 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 2003/170/WSiSW w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 219 z 2006 r., s. 31).
8. Decyzja Rady 2009/371/WSiSW z 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol) (Dz. Urz. UE L 121 z 2009 r., s. 37–66).
9. Drzał D., *Sieć oficerów łącznikowych*, „Gazeta Policyjna” 2018, nr 163.
10. Europol, *Europejski oficer śledczy. Walka z przestępczością międzynarodową*, 2011, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/pl_europeaninvestigator-poland.pdf>, 7 czerwca 2022 r.
11. Europol, *Europol and Frontex to exchange liaison officers*, <<https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-and-frontex-to-exchange-liaison-officers>>, 8 czerwca 2022 r.
12. Gruszczak A., *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo — instytucje — mechanizmy*, Kraków 2014.
13. Gruszczak A., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009.
14. Hapunik M., *Współpraca policyjna o charakterze transgranicznym na podstawie dorobku prawnego Schengen*, „Przegląd Policyjny” 2014, nr 2.
15. Konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu) (Dz. Urz. UE C 316 z 1995 r., s. 12–42).
16. Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
17. Michalak S., *Problem współpracy w zakresie wymiany informacji wywiadowczych na wybranych przykładach projektów ustawodawstwa wspólnotowego i decyzji ramowych* [w:] Bidwell S., Jaskułowski K. (red.), *Spotkania europejskie. Na styku kultur*, Warszawa 2007.
18. Milkowski T., *Współpraca organów ścigania — nowe regulacje w kontekście prawodawstwa unijnego dotyczącego wymiany informacji*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji” 2012, nr 1.

⁶⁶ T. Safjański, *Rozpracowywanie działalności terrorystycznej w ramach Europolu — uwarunkowania prawne i praktyczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19 (10), s. 108.

19. Narojek M., Rakowski P., *Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze Forum” 2007, nr 2.
20. Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 266–272).
21. Protokół o przywilejach i immunitetach dyplomatycznych Wspólnot Europejskich z 18 kwietnia 1965 r. (Dz. Urz. UE L 152 z 1967 r., s. 13–16).
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz. Urz. UE L 135 z 2016 r., s. 53–115).
23. Rybicki P., *Współpraca w zakresie szkolnictwa policyjnego w krajach Unii Europejskiej*, „Policja. Kwartalnik kadry kierowniczej Policji, 2002, nr 4.
24. Safjański T., *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009.
25. Safjański T., *Rozpracowywanie działalności terrorystycznej w ramach Europolu — uwarunkowania prawne i praktyczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19 (10).
26. Safjański T., *Współpraca między Europolem a oficerami łącznikowymi państw członkowskich na podstawie przepisów konwencyjnych*, <https://www.researchgate.net/publication/327792828_Wspolpraca_pomiedzy_Europolem_a_oficerami_lacznikowymi_panstw_czlonkowskich_na_podstawie_przepisow_konwencyjnych>, 30 listopada 2019 r.
27. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *KAS i Policja podpisały porozumienie dotyczące współpracy KAS z Europolem*, <<https://www.gov.pl/web/kas/kas-i-policja-podpisaly-porozumienie-dotyczace-wspolpracy-kas-z-europolem>>, 14 grudnia 2019 r.
28. Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1993.

DOI: 10.5604/01.3001.0016.0161

<http://dx.doi.org/10.5604/01.3001.0016.0161>

Słowa kluczowe: oficerowie łącznikowi, Europol, międzynarodowa współpraca służb policyjnych

Streszczenie: Oficerowie łącznikowi pełnią istotną rolę w międzynarodowej współpracy służb policyjnych. Dotyczy to nie tylko wzajemnego delegowania funkcjonariuszy między państwami, ale także na linii państwo — organizacje międzynarodowe. W Europie szczególnie rozwinięta jest sieć oficerów łącznikowych delegowanych do siedziby Europolu w Hadze. W tekście dokonano analizy aktów prawnych regulujących funkcjonowanie stanowisk oficerów łącznikowych Europolu, przedstawiono genezę tej instytucji oraz dokonano próby określenia możliwych tendencji rozwoju wymiany informacji tym kanałem.