

Magdalena Dobrowolska-Opała

ORCID: 0000-0002-3498-4525

Zaangażowanie polskiej Policji we współpracę międzynarodową

SŁOWA KLUCZOWE:

*współpraca międzynarodowa, siły policyjne, CEPOL, misja pokojowa,
ustawa o Policji*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Współpraca pomiędzy siłami policyjnymi różnych państw nie należy do zjawisk charakteryzujących wyłącznie czasy współczesne. W przeszłości policjanci także potrzebowali wsparcia od zagranicznych kolegów, tak w zakresie prowadzenia pojedynczych spraw, jak i wymiany doświadczeń, czy informacji. Wyzwania odnoszące się do bezpieczeństwa wewnętrznego, rozumianego przede wszystkim w perspektywie bezpieczeństwa i porządku publicznego, stawały się stopniowo coraz bardziej międzynarodowe, osiągając obecnie rozmiary angażujące zainteresowanie wielu państw, gotowych na otwieranie dostępu do informacji i technik pracy dotychczas skrzętnie ukrywanych. Konieczność dzielenia się danymi, prowadzenia wspólnych dochodzeń, intensyfikacji wymiany doświadczeń nie budzi większych wątpliwości czy dyskusji. Międzynarodowa zorganizowana przestępczość, ponadgraniczna przestępczość pospolita, czy wreszcie zagrożenie terroryzmem skutecznie przyspieszyły dynamikę współpracy, czyniąc ją jedną z przejawów działań krajowych sił policyjnych. Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o możliwości instytucjonalne i prawne pozwalające polskiej Policji na efektywną współpracę międzynarodową. W obliczu wyzwań XXI wieku należy bowiem zakładać, iż polska Policja powinna być przygotowana na

współpracę z innymi państwami, co najmniej w przestrzeni geograficznej, instytucjonalnej i przedmiotowej.

W celu wprowadzenia do tematu pracy należy w pierwszej kolejności zdefiniować pojęcie *współpracy międzynarodowej*. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN słowo *współpraca* występuje w dwóch znaczeniach – pierwsze z nich odnosi się do działalności prowadzonej wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa. Drugie natomiast to wersja pejoratywna, mówiąca, iż współpraca to aktywność realizowana na zlecenie, powiązana ze zdradą lub z działaniem na czyjąś niekorzyść¹. Dwoistość rozumienia przytoczonego pojęcia nakazuje podchodzić z rezerwą do całkowitego i nieostrożnego otwierania się na współpracę, mogącego doprowadzić do wytworzenia pozornego zaufania, a w konsekwencji do wyjawienia informacji, technik i wiedzy mogących zagrozić stronie współpracującej. Poufność spraw związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i ich przemożny wpływ na bezpieczeństwo społeczne, polityczne i gospodarcze oraz obronność kraju nakazuje, mimo pokojowych stosunków między państwami, do ostrożnego wchodzenia we wspólne ponadnarodowe inicjatywy. Drugie ze słów kluczowych, tj. przymiotnik *międzynarodowy*, wskazuje na coś, co dotyczy wielu narodów², co jak należy przypuszczać zakłada uwzględnianie minimum dwóch różnych podmiotów, rozumianych współcześnie głównie w kontekście państw, a nawet szerzej – organów i organizacji funkcjonujących w przestrzeni ponadnarodowej. Do takich aktywnych graczy można zaliczyć: Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnych (Interpol), Europol czy szerzej inicjatywy instytucjonalne i organizacyjne mające swoje umocowanie w strukturach Unii Europejskiej.

Współpraca międzynarodowa w wymiarze instytucjonalnym

Współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów ujęte jest w ustawie o Policji jako jedno z podstawowych zadań tej formacji. Koresponduje ono także z kolejnym z zapisów ustawy,

¹ Hasło: *współpraca*, *Słownik Języka Polskiego PWN*, wydanie internetowe, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2538059> (dostęp: 29.08.2018).

² Hasło: *międzynarodowy*, *Słownik Języka Polskiego PWN*, wydanie internetowe, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/mi%C4%99dzynarodowy.html> (dostęp: 29.08.2018).

mówiącym o podejmowaniu przedsięwzięć wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz z umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych³. Oprócz wykonywania zadań nakładanych przez polskie prawo, głównie przez ustawę o Policji, oraz na drodze aktów wykonawczych i tych wydawanych przez Komendanta Głównego Policji, policjanci realizują przedsięwzięcia zewnętrzne, akceptowane przez polskie władze na drodze stosownych umów i oficjalnie włączane do zakresu pełnionej służby. Co więcej, w celu wykonywania swoich ustawowych zadań, policjanci pracując w oparciu o informacje (poprzez ich pobieranie, uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, sprawdzanie i wykorzystywanie) mają prawo do tych samych czynności na informacjach, w tym na danych osobowych, uzyskanych lub przetwarzanych przez organy innych państw oraz przez Interpol. Ta zasada funkcjonuje także w drugą stronę – polscy funkcjonariusze mogą przekazywać informacje, w tym dane osobowe, wymienionym wyżej podmiotom, przy założeniu, że będą one służyły zapobieganiu lub zwalczaniu przestępczości⁴. Kształt wymiany informacji z organami ścigania państw członkowskich UE reguluje ustawa, która uznaje wymianę informacji za celową, jedynie gdy ma ona pomóc przy wykrywaniu i ściganiu sprawców przestępstw lub przestępstw skarbowych, w zapobieganiu przestępczości i jej zwalczaniu oraz przy przetwarzaniu informacji. Obok Policji, jako podmiotu uprawnionego do wymiany informacji, wyróżnia ona m.in. Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, co współgra z ukształtowaniem krajowego systemu wsparcia i współpracy. Polskie przepisy przewidują bowiem bliską współpracę pomiędzy wymienionymi wyżej podmiotami, szczególnie w sytuacjach wymagających wdrożenia niestandardowych procedur⁵. Istotnym skutkiem prawnym ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej jest ponadto rozszerzenie możliwości wymiany oraz przetwarzania informacji na organy ścigania państw niebędących państwami członkowskimi UE, ale stosującymi przepisy dorobku Schengen⁶.

³ Art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r., Nr 30, poz. 179, dalej jako ustawa o Policji.

⁴ Art. 20 ust. 2aa i 2ab ustawy o Policji.

⁵ Art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1, 3, 5 i 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. U. z 2011 r., Nr 230, poz. 1371, dalej jako ustawa o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej.

⁶ Art. 1 ust. 3 pkt 1 ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej.

Obszar zagwarantowanej swobody przemieszczania się osób obejmuje obok 22 państw członkowskich, 4 państwa stowarzyszone, tj. Islandię, Norwegię, Szwajcarię, Liechtenstein. Dzięki Systemowi Informacyjnemu Schengen państwa te mają możliwość korzystania ze wspólnej elektronicznej bazy danych, pozwalającej na wyszukanie informacji o osobach i przedmiotach zarówno na potrzeby kontroli na granicach zewnętrznych, jak i w trakcie ścigania przestępstw czy zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, wewnętrznego lub zewnętrznego. Generalnie, o znaczeniu współpracy międzynarodowej w pracy współczesnej policji świadczy zakres wymienianych danych. W polskich realiach przewidziano możliwości dzielenia się nawet informacjami o prowadzonych czynnościach operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji. Pozwolenia takiego udziela się jedynie w dwóch przypadkach, tj. wtedy, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem tych czynności oraz w odniesieniu do współpracy tak krajowej, jak i międzynarodowej, z podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W tej drugiej sytuacji konieczne jest wcześniejsze zdefiniowanie, na drodze umów i porozumień międzynarodowych, trybów i zakresów, na jakich ma przebiegać wymiana i współpraca. Co istotne, obok przekazywania informacji o samym fakcie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w danej sprawie, istnieje opcja udzielenia informacji o osobie (wtedy, gdy taki obowiązek wynika m.in. z umów lub porozumień międzynarodowych), a nawet przekazywania danych szczegółowych o formach, zasadach i organizacji tego typu czynności (w szczególnie uzasadnionych przypadkach)⁷.

Obok postrzegania Policji jako monolitu realizującego zapisy zawarte w umowach i porozumieniach międzynarodowych, ustawodawca wyodrębnił jednostki organizacyjne Policji, jako właściwe do podejmowania międzynarodowej współpracy w wąsko zdefiniowanych obszarach działań. Taką formułę zastosowano wobec Centralnego Biura Śledczego Policji, Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz policyjnych instytutów badawczych. Centralne Biuro Śledcze Policji w ramach spełniania przypisanej mu roli, tj. rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, otrzymało ustawowe przyzwolenie nie tylko do współdziałania z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji oraz z właściwymi polskimi organami i instytucjami, ale również z ich odpowiedni-

⁷ Art. 20b ust. 1–3 ustawy o Policji.

kami z innych państw⁸. Podobną zasadę przyjęto wobec Biura Spraw Wewnętrznych Policji, gdzie przewidziano konieczność współpracy międzynarodowej nawet w tak wewnętrznych sprawach jak rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu wyrządzonych na szkodę Policji⁹. Policyjne instytuty badawcze mogą z kolei, za pośrednictwem dotacji celowych i podmiotowych, otrzymywać z budżetu państwa środki finansowe na bieżącą działalność związaną m.in. z realizacją zadań w zakresie współpracy międzynarodowej, szczególnie przy wymianie danych daktyloskopijnych i wyników analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA)¹⁰.

Kolejną formą międzynarodowej współpracy, w której, na drodze ustawowego zezwolenia, bierze udział polska Policja jest kontyngent policyjny wydzielony do realizacji zadań poza granicami państwa. Problematykę kształtu tej formy aktywności opisuje rozdział 10a ustawy o Policji. Zgodnie z jego zapisami policjanci są delegowani do służby w kontyngencie policyjnym w celu wykonania jednych z podstawowych zadań formacji, tj. współdziałania z policjami innych państw, ich organizacjami międzynarodowymi, z organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz wykonywania zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej, umów i porozumień międzynarodowych¹¹. Kontyngenty policyjne są tworzone jedynie w ściśle zdefiniowanych sytuacjach, do których należy udział w:

- 1) misji pokojowej;
- 2) akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom;
- 3) akcji ratowniczej i poszukiwawczej lub humanitarnej;
- 4) szkoleniu i ćwiczeniach policyjnych;
- 5) przedsięwzięciach reprezentacyjnych¹².

Pierwszy z wyliczonych punktów, tj. misje pokojowe, jest najszerzej rozpowszechnionym i opisanym przejawem aktywności kontyngentów. Polscy policjanci na przestrzeni lat, od momentu wejścia w życie ustawy o Policji wzięli udział w kilku misjach pokojowych Narodów Zjednoczonych (m.in. UNPROFOR obejmujący tereny byłej Jugosławii, UNGCI Irak, UNMIK Kosowo), w czterech misjach pod auspicjami Unii Europejskiej i po jednej w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) oraz Inicjatywy Depar-

⁸ Art. 5a ust. 7 ustawy o Policji.

⁹ Art. 5b ust. 7 ustawy o Policji.

¹⁰ Art. 13 ust. 1a, pkt 4 ustawy o Policji.

¹¹ Art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 ustawy o Policji.

¹² Art. 145a ust. 1 ustawy o Policji.

tamentu Stanu USA. Obecnie funkcjonariusze Policji są zaangażowani w trzy misje realizowane z ramienia UE (w Gruzji, Kosowie, na Ukrainie) oraz w jedną przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (na Ukrainie)¹³. W przypadku UE misje pokojowe wpisują się do rodzajów operacji umiejscawianych w ramach unijnej wspólnej polityki obronnej, gdzie obok operacji wojskowych, w tym cywilno-wojskowych (reformy sektora bezpieczeństwa) funkcjonują misje cywilne. Spośród tych ostatnich najbardziej rozpowszechnione są misje policyjne przeprowadzane w regionach po konfliktach zbrojnych bądź na obszarach zagrożonych ich wystąpieniem, w celu przywrócenia pokoju i stabilności – głównie poprzez wsparcie władz lokalnych wiedzą ekspercką i doświadczeniem zdobytym w swoim państwie. Obok misji policyjnych, UE prowadzi także misje: wsparcia kontroli granicznej (charakter cywilny), doradcze reformy sektora bezpieczeństwa (charakter cywilno-wojskowy), dotyczące państwa prawnego (charakter cywilny, w tym głównie szkoleniowo-doradczy) oraz obserwacyjne (monitorujące)¹⁴. Obecnie polskie zaangażowanie w unijnych kontyngentach scedowano w dwóch rodzajach misji: eksperckiej (Ukraina i Gruzja) oraz ogólnej, mającej miejsce w Kosowie, odpowiedzialnej za wspomaganie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wspieranie reformy służb policyjnych. Największą z misji cywilnych realizowanych przez UE jest, rozpoczęta w 2008 r., EULEX Kosowo, która dzięki bliskiemu powiązaniu z celami i funkcjonowaniem misji ONZ zaczęła stopniowo przejmować jej funkcje oraz osłabiać pierwotną niechęć i wątpliwości artykułowane przez społeczność serbską żyjącą w Kosowie. Pierwszy mandat misji upłynął w 2010 r., państwa członkowskie zdecydowały jednak o jego kontynuacji. Podstawowy cel obecności EULEX w Kosowie sprowadza się w głównej mierze do wspierania władz sądowniczych oraz organów odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa, w tym lokalnych sił policyjnych. Polscy funkcjonariusze, zgromadzeni w Polskiej Specjalnej Jednostce Policji, włączają się więc w monitorowanie, mentorowanie i doradzanie, udzielając się w ograniczonym zakresie także w sferze wykonawczej. Do ich podstawowych zadań należy kształtowanie działalności wieloetnicznych służb policyjnych oraz wspomaganie tych oraz innych organów w obszarze przestrzegania prawa, zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obok Polskiej Specjalnej Jed-

¹³ *Misje pokojowe – informacje ogólne*, strona internetowa *O Policji*, [w:] <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpracamiedzynarod/misje-pokojowe/47732,Misje-pokojowe-informacje-ogolne.html> (dostęp: 28.08.2018).

¹⁴ B. Przybylska-Maszner, *Wprowadzenie*, [w:] B. Przybylska-Maszner (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 7–9.

nostki Policji, do Kosowa zostali oddelegowani eksperci z Policji oraz z Ministerstwa Finansów¹⁵. Kolejnymi misjami, gdzie policjanci wspierają reorganizację sił policyjnych są te przedsięwzięte na terytorium Ukrainy – jedna z ramienia UE, druga OBWE. Ostatnia z wymienionych wpisuje się w tradycyjne sposoby wspomagania państw, tj. w kontrolowanie i monitorowanie, mające najczęściej swój wyraz w formie misji obserwacyjnych. W przypadku Ukrainy, co przypomina unijną misję ekspercką w Gruzji, policjanci monitorują wdrażanie porozumień – w Gruzji pokojowego, na Ukrainie o zawieszeniu broni. Unijna misja na Ukrainie ma z kolei charakter ekspercki i sprowadza się do wspierania reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa, przede wszystkim poprzez budowę zaufania społeczeństwa względem organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz poprzez przekazywanie europejskich standardów w tym zakresie. Polski kontyngent jest niewielki, obejmuje zaledwie trzech policjantów¹⁶, którzy przez dłuższy czas odbywają służbę za granicą. Ukraińską policję wspierają ponadto funkcjonariusze przyjeżdżający jedynie na kilka miesięcy – są to najczęściej policyjni instruktorzy odwiedzający misję w charakterze ekspertów wizytujących, prowadzący szkolenia ze strzelania, czy taktyki i techniki interwencji¹⁷.

Oprócz udziału w misjach pokojowych, polskie kontyngenty policyjne angażują się w akcje zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom oraz w akcje ratownicze i poszukiwawcze, lub humanitarne. Ze względu na ogromną dynamikę wymienionych zjawisk o utworzeniu i likwidacji kontyngentu nie decyduje tutaj, jak ma to miejsce w przypadku misji pokojowej, Rada Ministrów na drodze uchwały, ale minister właściwy do spraw wewnętrznych, działający poprzez zarządzenie¹⁸. Ze wskazanych wyżej form zaangażowania szczególnie rozbudowane są te odnoszące się do problematyki terrorystycznej. Polska Policja włącza się w ten obszar działania nie tylko w sytuacjach skrajnych, gdy niezbędna staje się natychmiastowa pomoc na miejscu zdarzenia. Ale także na długo przed pojawieniem się zagrożenia: na drodze szkoleń, ćwiczeń, konferencji, seminariów i współpracy technicznej. Spośród mnogości podmiotów instytucjonal-

¹⁵ T. Brańka, *EULEX Kosowo – największa misja cywilna*, [w:] B. Przybylska-Maszner (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej...*, s. 71–74.

¹⁶ Stan na dzień 28 maja 2018 r., dane podane za: *Misje pokojowe – informacje ogólne*, strona internetowa *O Policji*, s. cyt.

¹⁷ *EUAM na Ukrainie*, strona internetowa *O Policji*, [w:] <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/misje-pokojowe/126697,EUAM-na-Ukrainie.html> (dostęp: 28.08.2018).

¹⁸ Art. 145 b ust. 1 ustawy o Policji.

nych i roboczych, formalnych i nieformalnych na pierwszy plan wybijają się dwie inicjatywy. Pierwsza z nich, dzięki członkostwu w Unii Europejskiej, umożliwia polskim policjantom podejmowanie współpracy multiagencyjnej na terenie całej Unii Europejskiej, a w wyjątkowych sytuacjach nawet poza jej granicami zewnętrznymi. Jak zaznaczają Tomasz Safjański oraz Damian Szlachter w artykule *Multiagencyjna współpraca międzynarodowa w walce z terroryzmem na przykładzie Europolu* państwa UE dzięki doświadczeniu i potencjałowi poszczególnych państw członkowskich były i są w stanie budować funkcjonalne platformy współpracy multilateralnej i multiagencyjnej na rzecz bezpieczeństwa obszaru unijnego. Najważniejszym elementem („najbardziej kompleksowym formalnym węzłem koordynacji i wsparcia kooperacji multiagencyjnej”) wszystkich platform jest Europol – Europejski Urząd Policji, którego kompetencje antyterrorystyczne sprowadzają się głównie do: gromadzenia, przetwarzania i wymiany informacji kryminalnych oraz danych wywiadowczych¹⁹. Co istotne, rolą Europolu nie jest zastępowanie krajowych służb antyterrorystycznych, ale raczej koncentrowanie się na koordynacji i łączeniu ze sobą przetwarzanych informacji i danych. Pozyskiwane materiały są rozdzielane i poddawane ekspertyzom w Europejskim Centrum Antyterrorystycznym, co sprzyja wyszukiwaniu w skali mikro i makro powiązań pomiędzy poszczególnymi osobami, przedmiotami czy zdarzeniami. Ten wymiar pracy na informacjach sprzyja wykrywaniu nie tylko sieci zależności i kontaktów o specyfice terrorystycznej, ale również o charakterze kryminalnym. Oficerowie łącznikowi delegowani z państw członkowskich mają więc sposobność opracowywać dane przydatne zarówno w kontekście ogólnounijnym, jak i krajowym. Inny wymiar, przekładający się bezpośrednio na działania podejmowane na polu zagrożenia, ma druga z wyróżnionych inicjatyw w zakresie zwalczania terroryzmu, tj. Grupa Atlas. Sformalizowana na drodze Decyzji Rady Europejskiej z dnia 23 czerwca 2008 r. usprawnia współpracę pomiędzy krajowymi jednostkami antyterrorystycznymi państw członkowskich UE²⁰. W przeciwieństwie do Europolu, głównym celem funkcjonowania Grupy Atlas jest przede wszystkim poprawa fizycznych aspektów zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej poprzez wymianę doświadczeń

¹⁹ T. Safjański, D. Szlachter, *Multiagencyjna współpraca międzynarodowa w walce z terroryzmem na przykładzie Europolu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12 (7), s. 141–143.

²⁰ *Platforma Atlas*, Antyterrorizm.gov, [w:] <http://www.antyterrorizm.gov.pl/CAT/antyterrorizm/wspolpraca-zagraniczna/platforma-atlas/579,Platforma-ATLAS.html> (dostęp: 28.08.2018).

oraz wspólne warsztaty i szkolenia (m.in. na temat technik operacyjnych, zabezpieczania imprez masowych czy pracy negocjatorów policyjnych). Członkowie Grupy wymieniają się także informacjami analitycznymi, nie są one jednak tak rozbudowane jak te pochodzące z Europolu. Polską stronę reprezentuje Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, które jeszcze przed przyjęciem Polski do Unii Europejskiej uczestniczyło w pracach Grupy w charakterze obserwatora²¹.

Udział w misjach pokojowych oraz w sytuacjach kryzysowych (terrorystycznych, noszących znamiona klęski humanitarnej) to nie jedyne możliwości angażowania polskich funkcjonariuszy we współpracę międzynarodową. Policyjne kontyngenty są bowiem wysyłane na szkolenia i ćwiczenia policyjne. Dzięki obecności Polski w UE i utrzymywaniu sąsiedzkich kontaktów z otaczającymi państwami możliwe jest wymienianie doświadczeń i wiedzy w sposób projektowy (wysoce zorganizowany), jak i na zasadzie sąsiedzkiej pomocy w przypadku województw przygranicznych. Kompetentny do tworzenia kontyngentów szkoleniowych jest Komendant Główny Policji, który na drodze decyzji otwiera funkcjonariuszom możliwości doszkalania się za granicą. Pole działania w zakresie poprawy predyspozycji zawodowych, choć nie za pośrednictwem kontyngentów policyjnych, mają także komendanci wojewódzcy i powiatowi. Jednym z przykładów może być zaangażowanie Komendy Stołecznej Policji w unijny Program Uczenia się przez Całe Życie (Life-long Learning Programme). W ramach modułu Programu, funkcjonującego do niedawna pod nazwą Leonardo da Vinci (obecnie włączony do programu Erasmus+²²), policjanci z Komendy Stołecznej otrzymali w latach 2009–2014 r. fundusze na realizację czterech odsłon projektu „Bezpieczne stolice – metody zwalczania przestępczości kryminalnej w europejskich aglomeracjach”. Dzięki unijnym funduszom funkcjonariusze mieli okazję wymienić doświadczenia z czeskimi policjantami na temat zwalczania przestępczości kryminalnej, głównie tej dokonywanej przez nieletnich pod wpływem alkoholu bądź narkotyków²³. Znacznie większy zakres oddziaływania mają propozycje pochodzące z innego unij-

²¹ *Unijna grupa zadaniowa „Atlas”*, strona internetowa Policja.pl, [w:] <http://policja.pl/pol/kgp/biuro-operacji-antyter/atlas/41550,Unijna-grupa-zadaniowa-quotAtlasquot.html> (dostęp: 28.08.2018).

²² *About EACEA*, strona internetowa Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, [w:] https://eacea.ec.europa.eu/about-eacea_en (dostęp: 28.08.2018).

²³ *Bezpieczne stolice – metody zwalczania przestępczości kryminalnej w europejskich aglomeracjach (2013–2014) cz. 7*, strona internetowa Komendy Stołecznej Policji, [w:] <http://www.policja.waw.pl/pl/stoleczna-policja/ksp-w-unii-europejskiej/leonardo-da-vinci/30160,Bezpieczne>

nego podmiotu, tj. z Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL). Polacy są jednymi z aktywniejszych członków agencji – w 2016 r. ze stacjonarnych szkoleń skorzystało ok. 140 przedstawicieli Policji, w tym 19 z nich w roli wykładowcy. Z kolei w szkoleniach internetowych, tzw. webinarach, wzięło udział 630 osób, co było trzecim, pod względem liczby uczestników, wynikiem spośród wszystkich państw członkowskich²⁴.

Podsumowując zagadnienia związane z policyjnymi kontyngentami wysyłanymi za granicę, należy podkreślić ich zorganizowany charakter, porządkujący na drodze ustawowej prawa i obowiązki wyjeżdżających funkcjonariuszy. Polska jest otwarta na współpracę w ramach jednostkowej pomocy pomiędzy państwami, częściej jednak bierze udział w formułach wysoce zinstytucjonalizowanych mających swoje źródło w regulacjach unijnych. Obecnie stosunkowo niewielu policjantów odbywa służbę w ramach misji policyjnych, wielu z nich udziela się natomiast w organach szkoleniowych oraz tych nastawionych na wymianę osobową czy wspólne ćwiczenia. Polskie władze odpowiadając na potrzeby szkoleniowe i starając się wywiązać ze zobowiązań wspólnotowych i sojuszniczych delegują polskich funkcjonariuszy za granicę, ponosząc koszty ich wyjazdu i funkcjonowania poza krajem. Źródła finansowania pochodzą z części budżetowej ministra właściwego ds. wewnętrznych, a jeśli nie zostały wcześniej uwzględnione, to zobowiązania do ich zapewnienia zostają przeniesione na Radę Ministrów²⁵.

Współpraca międzynarodowa w wymiarze jednostkowym

Oprócz współpracy o charakterze instytucjonalnym, definiowanej na szczeblu umów i porozumień międzynarodowych, sprowadzającej się w głównej mierze do wymiany informacji poprzez systemy teleinformatyczne, istnieje jej personalna formuła. Stosuje się ją wtedy, gdy nastąpi potrzeba wykonania zadań służbowych poza Policją, tych określonych w ustawie o Policji lub wynikających z przedmiotowych umów, porozu-

-stolice-metody-zwalczania-przestepczosci-kryminalnej-w-europejskich-a.html (dostęp: 28.08.2018).

²⁴ CEPOL – Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania, strona internetowa Policji, [w:] <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/cepol/51106>, CEPOL-Agencja-Unii-Europejskiej-ds-Szkolenia-w-Dziedzinie-Scigania.html (dostęp: 28.08.2018).

²⁵ Art. 145g ustawy o Policji.

mień i zobowiązań. Zgodę na oddelegowanie funkcjonariusza, po zadeklarowaniu przez niego takiej gotowości, wyraża Komendant Główny Policji, który określa czas pobytu za granicą. Miejscem służby w takich wypadkach może być instytucja zagraniczna, rozumiana jako urząd, organizacja lub instytucja międzynarodowa bądź jako państwo obce, gdzie funkcjonariusz wykonuje zadania służbowe. Z wnioskiem o oddelegowanie policjanta za granicę może wystąpić organ Policji lub kierownik komórki organizacyjnej Komendy Głównej Policji, instytucje krajowe, instytucje zagraniczne. Funkcjonariusze przed zgodą na wyjazd przechodzą przez rozbudowaną procedurę, uwzględniającą zarówno stan ich przygotowania do zagranicznej służby, jak i warunki określone przez podmiot przyjmujący, głównie te odnoszące się do rodzaju wykonywanych zadań i ich powiązania z zadaniami, obowiązkami i uprawnieniami zdefiniowanymi w ustawie o Policji. Komendant Główny Policji nie uwzględni bowiem wniosku o realizację służby policyjnej za granicą, gdy stanowisko, charakter lub zakres zadań, jakie miałyby wykonywać policjant, nie odpowiada zadaniom określonym w przedmiotowej ustawie oraz tym wynikającym z obowiązujących Rzeczpospolitą Polską umów i zobowiązań międzynarodowych. Nie bez znaczenia jest także źródło finansowania uposażenia policjanta oraz jego zgoda (wyrażona w formie pisemnego oświadczenia) na przyjęcie warunków danego państwa czy podmiotu międzynarodowego, najczęściej unijnego. W zakresie indywidualnych wyjazdów funkcjonariuszy można wyróżnić dwa podstawowe kierunki ich artykułowania. Pierwszy to źródła zagraniczne, wystosowywane głównie w formie zaproszenia od instytucji lub państwa czy pozyskania funduszy unijnych przez jednostkę organizacyjną Policji. Drugi natomiast ma charakter wewnętrzny i wynika z własnej inicjatywy Komendanta Głównego Policji oddelegowującego policjanta do wykonywania zadań służbowych poza Policją²⁶. Praca polskiego funkcjonariusza w ramach oddelegowania poza Policję wiąże się ściśle z jego statusem w Polsce – jeśli nastąpi konieczność zwolnienia policjanta ze służby, zostaje on odwołany z oddelegowania, o czym zawiadamia się niezwłocznie podmiot przyjmujący (instytucję zagraniczną, instytucję finansującą). Przyczyną przerwania oddelegowania może być również uzasadniona potrzeba Policji, wymagająca powrotu określonego funkcjonariusza. Także podmiotowi przyjmującemu przyznano możliwość rezygnacji ze wsparcia polskiego funkcjonariusza – na skutek przedłożenia uzasadnionego wniosku Komendant odwołuje policjanta bez jego zgody. Wreszcie i sam oddelegowany ma prawo do rezygnacji –

²⁶ Art. 36 ust. 4–4b, art. 36a, art. 36d oraz art. 36e ust. 3 ustawy o Policji.

władny do przyjęcia i zaakceptowania wniosku jest ponownie Komendant Główny²⁷. W zakresie uprawnień urlopowych funkcjonariusz otrzymuje je w wymiarze i na zasadach obowiązujących w miejscu oddelegowania. Ustawodawca różnicuje jednak inne przywileje – policjant, który został oddelegowany do wykonywania zadań służbowych w instytucji zagranicznej zachowuje prawo do krajowych przywilejów (m.in. do dodatków do uposażenia o charakterze stałym) czy do ryczałtu na pokrycie kosztów utrzymania. Inaczej niż policjant funkcjonujący za granicą na podstawie kontraktu²⁸.

W tekście ustawy o Policji znajdują się zapisy przewidujące przyznanie uprawnień dla polskich policjantów i pracowników Policji do wykonywania obowiązków służbowych na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej. Przedmiotowo prawo to ograniczono do celu realizacji danego zadania, wskazując na zamknięty katalog trzech typów działań²⁹. Do pierwszego z nich zaliczono wspólne patrole lub innego rodzaju wspólne operacje podejmowane na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania przestępczości. Na potrzeby wskazanych aktywności państwo unijne przyjmuje pod swoją opiekę zagranicznych funkcjonariuszy, co objawia się m.in. poprzez ponoszenie odpowiedzialności za ich działania na swoim terenie, wymóg wykonywania poleceń właściwego organu przyjmującego państwa członkowskiego przez funkcjonariusza „odwiedzającego” oraz podejmowania przez niego działań w ramach prawa państwa przyjmującego i w obecności rodzimych policjantów. Ponieważ aktywność sił policyjnych jest silnie powiązana z suwerennością państwa, unijne regulacje nie ograniczają ich praw, w pełni szanując regulacje państwowe, oddając tym samym inicjatywę państwom i pozostawiając w ich gestii zakreślanie ram współpracy, tak w wymiarze ich podejmowania, jak i praktycznych aspektów współpracy³⁰. Przykładem aplikowania analizowanego zapisu do praktyki policyjnej są działania podejmowane na granicach państw, gdzie funkcjonariusze komisariatów intensyfikują codzienną służbę z zagranicznymi odpowiednikami po drugiej stronie granicy. Drugim typem działań jest natomiast udzielanie wsparcia, w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości (prewencji kryminalnej), w związku ze zgro-

²⁷ Art. 36g ust. 1–4 ustawy o Policji.

²⁸ Art. 36m ust. 1–3 ustawy o Policji.

²⁹ Art. 145h ustawy o Policji.

³⁰ Art. 17 § 2–4 decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210/1 z 06.08.2008.

madzeniami, imprezami masowymi lub tym podobnymi wydarzeniami, a także klęskami żywiołowymi oraz poważnymi wypadkami. W tej sytuacji współpraca obejmuje znacznie szersze kręgi niż w opcji przytoczonej wcześniej. Oprócz zaangażowania osobowego (oddelegowanych funkcjonariuszy, ekspertów i doradców), wskazuje się na pomoc materialną w postaci wsparcia sprzętowego. Przesłankami sprzyjającymi nawiązaniu współpracy jest transgraniczny charakter potencjalnych skutków zdarzeń, który dotyka pośrednio bądź bezpośrednio innych państw członkowskich³¹. Wyrazem przedstawionej formy współpracy w praktyce jest aktywność narodowych punktów informacyjnych o charakterze policyjnym dla piłki nożnej (National Football Information Points), obligatoryjnie tworzonych w każdym państwie członkowskim UE. Za pomocą punktów siły policyjne różnych państw wymieniają między sobą informacje, w tym dane osobowe, oraz tematyczne raporty i sprawozdania na temat potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowych meczów piłki nożnej. Wymianą informacji są zainteresowane nie tylko siły policyjne państw sąsiadujących ze sobą, ale także państwa tranzytowe, przez które będą przemieszczać się kibice zmierzający na mecze, a nawet szerzej – inne imprezy masowe, zgromadzenia czy różnorodne formy zbiorowego gromadzenia się w zdefiniowanym wcześniej celu³². Trzecim rodzajem aktywności przysługującym prawo do wykonywania obowiązków służbowych na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej jest udzielanie pomocy przez specjalną jednostkę interwencyjną. Mianem takiej jednostki prawo unijne określa każdą jednostkę ochrony porządku publicznego w państwie członkowskim, która specjalizuje się w kontroli sytuacji kryzysowych. Sytuacją kryzysową jest natomiast każda sytuacja, podczas której właściwe organy państwa członkowskiego mają uzasadnione powody, by przypuszczać, że popełniono przestępstwo, w tym zamach terrorystyczny, stanowią poważne bezpośrednie zagrożenie fizyczne dla osób, majątku, infrastruktury lub instytucji w tym państwie członkowskim³³.

³¹ Art. 18 decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210/1 z 06.08.2008.

³² Art. 2 i 3 decyzji z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, Dz. Urz. UE L 121 z 08.05.2002.

³³ Art. 2 lit. a i b decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008.

Zakończenie

Problematyka współpracy międzynarodowej uwzględniająca aktywność sił policyjnych jest zagadnieniem rozbudowanym, trudnym do analizy zamykającej się na kilku stronach artykułu. Konieczne staje się więc włączenie perspektywy porządkującej, dającej klucz wyboru, co do uwzględnianych treści. W przypadku niniejszego tekstu były nią podstawowe regulacje prawne zawarte w ustawie o Policji. Polski ustawodawca stworzył rozbudowany szkielet form współpracy i jej obszarów, który dzięki dodaniu do niego wymagań unijnych umożliwi polskiej Policji efektywne współdziałanie z innymi państwami i podmiotami o proweniencji międzynarodowej. Polska przez ostatnie lata wypracowała modele współpracy, bazujące na dobrych praktykach i rozwiązaniach proponowanych na gruncie regulacji Unii Europejskiej. W kontekście przedłożonego artykułu, rozwiązania prawne i instytucjonalne wnoszą więc znaczną wartość w proces stopniowego pogłębiania międzynarodowej współpracy policyjnej. Nieskomplikowane, aczkolwiek precyzyjnie zdefiniowane procedury delegowania funkcjonariuszy w ramach kontyngentów policyjnych czy służby na terenie państw członkowskich UE sprzyjają podejmowaniu tego typu inicjatyw. Zachęcają także do udziału w przedsięwzięciach szkoleniowych, oferowanych w formie uczestnictwa w zajęciach, konferencjach i wizytach studyjnych oraz za pośrednictwem sieci internetowej pozwalającej na przeprowadzanie, coraz popularniejszych, webinarium. Prawne regulacje oraz instytucjonalne formy współdziałania zarysowują więc granice dla współczesnych form współpracy międzynarodowej, czyniąc polską Policję przygotowaną na wyzwania w zakresie koordynacji międzypaństwowej i międzyagencyjnej oraz na, wciąż naglącą, potrzebę zwalczania wspólnymi siłami zagrożeń o charakterze terrorystycznym czy tych pochodzących z przestępczości zorganizowanej.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia analizę zaangażowania polskiej Policji we współpracę międzynarodową w ujęciu prawnym. Za jego podstawowy cel przyjęto zdefiniowanie aspektów podejmowania współdziałania w ramach aktywności międzypaństwowych oraz tych skupionych na unijnych wytycznych. Za punkt wyjścia obrano regulacje ustawy o Policji, by poprzez jej zapisy odtworzyć kierunki i formy zaangażowania polskiej Policji w inicjatywy międzynarodowe, takie jak m.in. kontyngenty

zagraniczne, członkostwo w Grupie Atlas czy szkolenia oferowane przez CEPOL. Klamrą porządkującą przedstawione materiały jest opracowanie problematyki w kontekście instytucjonalnym oraz jednostkowym – bazującym na realizacji zadań służbowych na terenie państwa członkowskiego UE.

Magdalena Dobrowolska-Opata

INVOLVEMENT OF THE POLISH POLICE IN INTERNATIONAL COOPERATION

The article presents the analysis of the involvement of the Polish Police in international cooperation in legal terms. The main goal was to define the aspects of undertaking cooperation as part of interstate activities and those focused on EU guidelines. The paper pointed Act on the Police as crucial document to show directions and forms of involvement of the Polish Police in international initiatives, such as international police contingent, membership in the Atlas Group or CEPOL's trainings. To organize information presented in the article author discusses institutional and individual context of police international cooperation based on the implementation of official policing tasks in the EU Member State.

KEY WORDS: *international cooperation, police forces, CEPOL, peacekeeping mission, Act on the Police*

Bibliografia

- About EACEA*, strona internetowa Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, [w:] https://eacea.ec.europa.eu/about-eacea_en.
- Bezpieczne stolice – metody zwalczania przestępczości kryminalnej w europejskich aglomeracjach (2013–2014) cz. 7*, strona internetowa Komendy Stołecznej Policji, [w:] <http://www.policja.waw.pl/pl.stoleczna-policja/ksp-w-unii-europejskiej/leonardo-da-vinci/30160,Bezpieczne-stolice-metody-zwalczania-przestepczosci-kryminalnej-w-europejskich-a.html>.
- Brańka T., *EULEX Kosowo – największa misja cywilna*, [w:] B. Przybylska-Maszner (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
- CEPOL – Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania*, strona internetowa *O Policji*, [w:] <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/cepol/51106,CEPOL-Agencja-Unii-Europejskiej-ds-Szkolenia-w-Dziedzinie-Scigania.html>.
- Decyzja z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, Dz. Urz. UE L 121 z 08.05.2002.
- Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210/1 z 06.08.2008.

- Decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008.
- EUAM na Ukrainie*, strona internetowa *O Policji*, [w:] <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/misje-pokojowe/126697,EUAM-na-Ukrainie.html>.
- Misje pokojowe – informacje ogólne*, strona internetowa *O Policji*, [w:] http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca_miedzynarod/misje-pokojowe/47732,Misje-pokojowe-informacje-ogolne.html.
- Platforma Atlas*, strona internetowa Antyterroryzm.gov, [w:] <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/wspolpraca-zagraniczna/platforma-atlas/579,Platforma-ATLAS.html>.
- Przybylska-Maszner B., *Wprowadzenie*, [w:] Beata Przybylska-Maszner (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
- Safjański T., Szlachter D., *Multiagencyjna współpraca międzynarodowa w walce z terroryzmem na przykładzie Europolu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12 (7).
- Unijna grupa zadaniowa „Atlas”*, strona internetowa *Policja.pl*, [w:] <http://policja.pl/pol/kgp/biuro-operacji-antyter/atlas/41550,Unijna-grupa-zadaniowa-quotAtlasquot.html>.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r., Nr 30, poz. 179 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. U. z 2011 r., Nr 230, poz. 1371.