

KATARZYNA SIEMIENKOWICZ¹
ARKADIUSZ WASZKIEWICZ²

WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWYCH ORGANÓW POLICJI W ZAKRESIE ZWALCZANIA PRZESTĘPSTWA NIELEGALNEGO PRZEKRACZANIA GRANIC

Interwencja wojsk koalicji międzynarodowej w Iraku miała konsekwencje nie tylko dla Bliskiego Wschodu, ale również w późniejszym czasie dla Afryki Północnej. Okres arabskiej wiosny i upadek wieloletnich autorytarnych reżimów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wpłynęły na dezorganizację i rosnącą destabilizację państw i społeczeństw. Na gruzach państwa Saddama Husajna oraz pogrążonej w wojnie domowej Syrii Baszara al-Asada działalność rozpoczęło tzw. państwo islamskie, którego wojenna aktywność zmusiła setki tysięcy ludzi do opuszczenia swych domostw³. Wojna, wewnętrzne niepokoje połączone z problemami z suszą i gospodarką wodną zmusiły miliony mieszkańców Afryki i Azji do opuszczenia dotychczas zajmowanych habitatów. Głównym kierunkiem migracji stała się Europa. Powodem takiego kierunku migracji była bliskości geograficzna,

¹ Mgr Katarzyna Siemienkowicz — doktorantka w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Studia magisterskie ukończyła w 2015 r. Opiekunem naukowym rozprawy doktorskiej jest dr hab. Wojciech Filipkowski — samodzielny pracownik naukowy Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Wśród zainteresowań naukowych autorki przeważa tematyka związana z entomologią sądową, kryminalistyką, kryminologią, prawem karnym oraz zagadnieniami interdyscyplinarnymi dotyczącymi dopalaczy.
Kontakt z autorką za pośrednictwem redakcji.

² Mgr Arkadiusz Waszkiewicz — doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz aplikant radcowski w OIRP Białystok. Studia magisterskie ukończył w roku 2016 r., pisząc pracę pod tytułem *Instytucja konsula honorowego w regulacjach prawnych i praktyce lokalnej na przykładzie Białegostoku*. Praca została napisana pod opieką naukową prof. zw dr. hab. Macieja Perkowskiego. Wśród zainteresowań naukowych autora przeważa tematyka związana z międzynarodową współpracą jednostek samorządu terytorialnego, prawem dyplomatycznym i konsularnym oraz zagadnieniami bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kontakt z autorem za pośrednictwem redakcji.

³ Amnesty International, *Uchodźcy z Syrii: kryzys w liczbach*, 18 grudnia 2018 r., <<https://amnesty.org.pl/uchodzcy-z-syrii-kryzys-w-liczbach/>>, 16 czerwca 2017 r.

związki państw postkolonialnych z byłymi metropoliami oraz wizerunek Europy jako obszaru, gdzie dokonuje się $\frac{1}{3}$ światowych transferów społecznych. Szczyt kryzysu datuje się na rok 2015. Według badań Eurostatu złożono wówczas 1,2 mln wniosków azylowych, tj. dwa razy więcej niż w roku 2014⁴. Kryzys uchodźczy z całą swoją złożonością przyczyn i konsekwencji stał się olbrzymim wyzwaniem dla organów bezpieczeństwa Unii Europejskiej i państw członkowskich. Znacznym problemem okazały się zorganizowane grupy przestępcze pomagające nielegalnie forsować granice zewnętrzne Unii Europejskiej. W niniejszym artykule autorzy przeanalizują wpływ zaistniałego kryzysu migracyjnego na skuteczność działań policji narodowych funkcjonujących w ramach Interpolu w zakresie zwalczania przestępstwa nielegalnego przekraczania granic.

Jednym z najpoważniejszych problemów, przed którym stoją państwa europejskie jest kryzys migracyjny. Migracje ludności z dotkniętych konfliktami państw Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu do „bogatej” Europy nie są nowym zjawiskiem. Zdecydowana część migracji ma swój początek w państwach dotkniętych konfliktami zbrojnymi. W przypadku Syrii w zasadzie trudno jest mówić o skutecznym wypełnianiu przez rząd podstawowych obowiązków w stosunku do ludności zamieszkującej terytorium tego państwa, co powoduje dogodne warunki dla niekontrolowanego przemieszczania się ludzi poza granice. Podobnie jest w Libii, gdzie konflikt pomiędzy rywalizującymi z sobą ośrodkami władzy sprawia, że państwo to nie jest w stanie efektywnie ochraniać swoich granic. Wobec tego przez Libię przebiega główna trasa przemieszczania się ludności z Afryki Subsaharyjskiej do Europy⁵. Przez pojęcie granicy państwa należy rozumieć podłużny fragment terenu o różnej szerokości oddzielający co najmniej dwa terytoria różniące się od siebie pod względem przyrodniczym lub prawnym, gospodarczo-społecznym, politycznym lub kulturowym⁶. W przedmiocie niniejszego artykułu istotne jest znaczenie granicy zewnętrznej rozumianej jako oddzielającej terytorium jednego państwa od drugiego.

W ramach porządku prawnego Unii Europejskiej istnieje podział na pojęcie granic wewnętrznych i zewnętrznych. Te pierwsze dotyczą granic pomiędzy państwami członkowskimi, które mogą być w zasadzie przekraczane w każdym miejscu bez jakichkolwiek kontroli przeprowadzanych przez właściwe służby państwowe. Biorąc pod uwagę aspekty administracyjno-prawne, granice istnieją nadal, natomiast zniesienie kontroli ich przekraczania diametralnie wpłynęło na ich interpretację. Tradycyjne funkcje

⁴ Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, EUROSTAT, <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/3-04032016-AP>>, 16 czerwca 2017 r.

⁵ M. Duszczyk, *Kryzys migracyjny czy kryzys Unii Europejskiej?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”. Seria Specjalna — „Uchodźcy w Europie” 2015, nr 205, <<https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,91,c1d90926dcef3f4fd9bc492b52bd8268/1291-Problem-uchodzczy.pdf?plik,pobierz,91,c1d90926dcef3f4fd9bc492b52bd8268/1291-Problem-uchodzczy.pdf>>, 12 października 2016 r.

⁶ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 27.

granicy odnoszą się obecnie do granicy zewnętrznej, funkcjonującej z państwami nieobjętymi daleko posuniętą integracją europejską. „Cudzoziemcem” w rozumieniu Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach jest każda osoba, inna niż obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Musimy jednak zauważyć, że do strefy Schengen należą nie tylko państwa stowarzyszone w Unii Europejskiej. Obywatele tych państw są traktowani tak jak obywatele państw unijnych, co powoduje pewną nieścisłość terminologiczną oraz nieścisłość prawną. Niekontrolowana migracja ludności do Europy pokazała brak szczelności w systemie kontroli granic niektórych państw europejskich. W konsekwencji spowodowało to nielegalne przedostanie się ludności na obszar strefy Schengen.

Kryzys migracyjny powoduje wiele komplikacji i zagrożeń dla państw europejskich. Zaliczają się do nich kwestie związane z relokacją dużej liczby ludności oraz zapewnieniem im godnych warunków życia. Omawiając problem migracji ludności, nie można pominąć aspektu przestępczości związanej z tym zjawiskiem.

Jednym z zagrożeń przestępnych związanych z migracją ludności jest międzynarodowy handel ludźmi. Na podstawie doniesień raportu Interpolu i Europolu z 2015 r. ponad 20% przestępstw związanych z przemytem stanowi handel ludźmi. Migranci stają się ofiarami przestępstw seksualnych i pracowniczych. W zamian otrzymują oni „transport” do Europy⁷. Z handlem ludźmi powiązana jest również produkcja pornografii oraz jej rozpowszechnianie. Przestępcy umieszczają ofiary w domach publicznych⁸. W literaturze przedmiotu pojawia się związek między migracją a terroryzmem. Pośrednimi czynnikami warunkującymi zagrożenia aktami terrorystycznymi jest wzrost radykalnych, rasistowskich i ksenofobicznych zachowań oraz rozwój ekstremizmu politycznego⁹. Doskonałym przykładem na ww. zachowania był zamach w Oslo dokonany przez Andreasa Breivika¹⁰. Nie sposób przy tym pominąć tragiczne ofiary islamskiego ekstremizmu. Kolejnym rodzajem przestępczości powiązanych z kryzysem migracyjnym jest przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów. Ze wzrostem migracji wzrasta popyt na fałszywe i oryginalne dokumenty. Popularne są dokumenty syryjskie, gdyż dają one możliwość uzyskania statutu uchodźcy w Unii Europejskiej. Powagę problemu obrazuje fakt, że w atakach terrorystycznych w Paryżu w 2015 r. dwóch z ośmiu terrorystów posiadało fałszywe paszporty syryjskie¹¹. Wspomniane zagrożenia

⁷ Interpol, Europol, *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol — Interpol Report*, Maj 2016, s. 9 i 10.

⁸ K. Sawicki, *Handel ludźmi*, Piła 2011, s. 10.

⁹ R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 17.

¹⁰ Tamże, s. 18.

¹¹ K. Izak, *Imigranci a prawo, dokumenty i bezpieczeństwo narodowe*, „Człowiek i Dokumenty” 2016, nr 40, s. 20 i 21.

ujęte zostały w raporcie Interpolu i Europolu. Raport prognozuje m.in. wzrost liczby migrantów usiłujących dostać się do Unii Europejskiej oraz przestępczości powiązanej z przemytem, a także pochłanianie mniejszych grup przestępczych przez większe¹².

Zagrożenia przestępczością mają wpływ również na Polskę. W 2015 r. największą liczbę imigrantów stwierdziły Niemcy, Hiszpania, Francja i Polska¹³. Polska jest pełnoprawnym członkiem Interpolu oraz Europolu, co nakłada na nasze państwo obowiązki związane ze współpracą międzynarodową i angażowanie się w działania związane z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości migracyjnej. Powstanie każdej zorganizowanej społeczności ludzkiej wiązało się z wykształceniem zespołu norm społecznych i obyczajowych, których przestrzeganie było gwarantem stabilności funkcjonowania zbiorowości. Każdy system prawny by był skuteczny, powinien być uzupełniony działaniem organów stojących na straży jego przestrzegania.

Najstarszym źródłem prawa, które przetrwało do czasów współczesnych w sposób umożliwiający jego transkrypcję jest Kodeks Hammurabiego. Wydany około 1772 r. p.n.e. mezopotamski zbiór praw oparty był na prawie talionu i zasadzie mutylacji. Dysponowanie szerokim wyborem drastycznych kar pozwala wysnuć przypuszczenie, że właściwsze byłoby funkcjonowanie aparatu zapewniającego ich egzekucję¹⁴. Na południe od obszaru Żyznego Półksiężycza, na terenie współczesnego Egiptu za czasów panowania IV dynastii Starego Państwa (XXIX–XXIII w. p.n.e.) wykształciła się instytucja sędziego dowódcy policji funkcjonującego w każdej prowincji monarchii i odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa¹⁵.

Doświadczenia historyczne pokazują, że jednym z ważkich obszarów zarządzania państwem była kwestia utrzymania porządku społecznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przykłady cywilizacji obszaru Morza Śródziemnego wskazują, że różne formy organizacji, które można porównać do współczesnej instytucji policji, funkcjonowały powszechnie. Intensyfikacja globalnego handlu, upowszechnienie nowych sposobów komunikacji oraz przyśpieszenie dotychczasowych środków transportu na przełomie XIX i XX w. sprzyjały zmianom sposobów funkcjonowania państw i społeczeństw¹⁶. Za nadmienionymi zmianami ewoluowała również światowa przestępczość. Nowe rozwiązania techniczne implikowały innowacje, jeśli chodzi o możliwości popełniania przestępstw i ich zakres.

Policyjna współpraca transgraniczna jest warunkowana przez szereg czynników zależnych nie tylko od ugruntowanej praktyki, ale również od specyfiki i struktury działań przestępczych. Do czynników

¹² Interpol, Europol, *Migrant...*, wyd. cyt., s. 11.

¹³ Eurostat, *Statystyki dotyczące migracji i populacji migrantów*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl>, 28 stycznia 2018 r.

¹⁴ B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2014, s. 43.

¹⁵ Tamże, s. 43.

¹⁶ M. Kempny, *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1998, hasło: globalizacja, s. 242–243.

zewewnętrznych, niezależnych od podmiotów, które dotyczą, należy zaliczyć zjawisko globalizacji i liberalizacji, zacieśniającą się integrację międzypaństwową w ramach Unii Europejskiej, sąsiedzkie położenie oraz migracje ludności związane ze zniesieniem kontroli granicznych¹⁷. Z kolei czynniki wewnętrzne obejmują kwestie prawnych determinantów warunków efektywnej współpracy oraz zasady, jakimi strony, realizując postanowienia umowne, powinny kierować się, aby uzyskać określone korzyści. Wśród czynników zewnętrznych wyróżnia się konieczność istnienia umów i porozumień o współpracy, autonomię woli stron w zawarciu określonych porozumień, określenie celów i form współpracy, integralność i spójność z krajowym porządkiem prawnym. Konieczne jest ustalenie odpowiedzialności za szkody i zasad ponoszenia kosztów. Efekty zawartej współpracy mogą polegać na zwiększeniu efektywności w wymianie międzypaństwowej oraz poszerzeniu zakresu obustronnych doświadczeń oraz potencjału w zakresie możliwości funkcjonowania w przestrzeni międzynarodowej współpracujących państw¹⁸. Poza współpracą w ramach międzynarodowych zrzeszeń organów policji państwowych kolejną formą międzynarodowej kooperacji są dwustronne umowy i porozumienia zawierane pomiędzy polską policją i jej zagranicznymi odpowiednikami. Najczęściej przedmiotem umów są działania wykrywcze lub wspólne interwencje w obszarach przygranicznych. Tego typu działania są realizowane szczególnie przy pomocy akredytowanych oficerów łącznikowych.

25 listopada 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX). Należy zauważyć, że pomimo powstania i funkcjonowania wyspecjalizowanej agencji obowiązek prowadzenia kontroli i ochrony granic spoczywa na kompetentnych organach państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁹. Wzrost światowej przestępczości we wspomnianym okresie skłonił organy policji różnych państw do podjęcia współpracy międzynarodowej. Już w 1893 r. powołano Międzynarodowe Stowarzyszenie Szefów Policji (*International Association of Chiefs of Police*), zaś trzy lata później w Chicago powołano Narodowe Policyjne Biuro Identyfikacji, które obecnie funkcjonuje w strukturze FBI²⁰. Na kontynencie europejskim pierwsze kroki we współpracy z innymi policjami podjął brytyjski Scotland Yard, wymieniając materiały dowodowe oraz wizerunki przestępców. Postulat powołania międzynarodowej organizacji policji kryminalnej wyraźnie wybrzmiał podczas posiedzenia I Międzynarodowego Kongresu Policji Kryminalnej w 1914 r. w Monako. Nieoczekiwany wybuch I wojny światowej powstrzymał realizację postulowanego przedsięwzięcia. Problematyka usprawnienia współpracy organów policji była parokrotnie podnoszona

¹⁷ L. Dyduch, *Policja w sytuacjach kryzysowych: współpraca przygraniczna w ramach Trzeciego Filaru Unii Europejskiej*, Białystok 2006, s. 33.

¹⁸ Tamże, s. 37.

¹⁹ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, tom XI, część 2, Warszawa 2009.

²⁰ B. Hołyst, *Cel i zadania Interpolu*, „Problemy Kryminalistyki” 1957, nr 10.

w dwudziestoleciu międzywojennym²¹. W 1923 r. w Wiedniu powołano Międzynarodową Komisję Policji Kryminalnej, niestety jej funkcjonowaniu ponownie przeszkodził globalny konflikt zbrojny.

Nie ulega wątpliwości, że międzynarodowa współpraca policji prowadzona jest na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rządowych i resortowych aktów prawnych oraz porozumień umożliwiających lokalne współdziałanie na terenach przygranicznych. Zadania Policji w zakresie współpracy z policjami innych państw określone zostały w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji²². W przepisie tym zostały one wyznaczone w sposób blankietowy, gdyż zakres tej współpracy normują szczegółowo umowy i porozumienia międzynarodowe oraz odrębne przepisy. Reguluje on głównie współpracę z innymi policjami oraz organizacjami międzynarodowymi w sprawach związanych z międzynarodową ochroną bezpieczeństwa i porządku. Współpraca ta dotyczy przede wszystkim zwalczania międzynarodowego terroryzmu politycznego, przestępczości zorganizowanej, handlu bronią, narkotykami, żywym towarem, prania brudnych pieniędzy i innych przestępstw, szczególnie niebezpiecznych dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz ścigania ich sprawców. Akty prawne mające znaczenie dla współpracy międzynarodowej polskiej policji to:

- rozporządzenie Rady WE z 25 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2004 L 349/1),
- rozporządzenie PE i Rady WE nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE 2006 L 405/1),
- decyzja 895/2006/WE PE i Rady z 14 czerwca 2006 r. wprowadzająca uproszczony system kontroli na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Słowenię i Słowację niektórych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi do celów przejazdu tranzytem przez ich terytoria (Dz. Urz. UE 2006 L 167/8),
- rozporządzenie PE i Rady WE nr 863/2007 z 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy (Dz. Urz. UE 2007 L 199/30),
- decyzja Rady 2007/801/WE z 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej (Dz. Urz. UE 2007 L 327/34),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 81/2009/WE z 14 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie nr 562/2006/WE

²¹ B. Hołyst, *Policja...*, wyd. cyt., s. 1130.

²² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 1990 r., nr 30, poz. 179 ze zm.).

- w odniesieniu do korzystania z Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) na mocy kodeksu granicznego Schengen (Dz. Urz. UE 2009 L 35/56),
- decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami (Dz.Urz. UE L 190/1 z 18 lipca 2002 r.),
 - rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 31 grudnia 2012 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję (DzU z 2013 r., poz. 8),
 - Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej — Interpol, przyjęty w Wiedniu 13 czerwca 1956 r. (DzU z 2015 r., poz. 1758),
 - umowa między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji z 10 lipca 1996 r. (DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1066),
 - ustawa z 5 grudnia 2014 r. o ratyfikacji Statutu Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej — Interpol, przyjętego w Wiedniu 13 czerwca 1956 r. (DzU z 2015 r., poz. 17),
 - ustawa z 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (DzU z 2011 r., nr 230, poz. 1371),
 - ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2015 r., poz. 355 i 529).

Współpraca międzynarodowa ma ważne znaczenie dla zdobywania wiedzy o sposobach zarządzania i służbowych metodach organizacyjnych. Skuteczność i atrakcyjność Interpolu przejawia się również w tym, że wymiana informacji i współpraca organów jest możliwa nawet bez zawierania odrębnych dwu- lub wielostronnych porozumień. W 1923 r. w Wiedniu powołano Międzynarodową Komisję Policji Kryminalnych, która funkcjonuje do dzisiaj pod nazwą Interpol (*International Criminal Police Organization*), zrzeszając około 190 krajowych organizacji policji. Warto zauważyć, że Polska brała czynny udział w procesie tworzenia międzynarodowej współpracy policyjnej. Od 1923 r. polska delegacja aktywnie uczestniczyła w kongresie założycielskim. Sytuacja geopolityczna po II wojnie światowej, będąca skutkiem porozumień jałtańskich, spowodowała zerwanie dotychczasowej współpracy z Interpolem, chociaż Polska formalnie nigdy nie opuściła jego struktur. Przemiany polityczne końca XX w. sprawiły, że Polska ponownie stała się aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej w 1990 r. podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego Interpolu w Ottawie²³.

Rozwój tendencji integracyjnych oraz proces powstawania międzynarodowych wspólnot gospodarczych i politycznych sprzyjał internacjonalizacji przestępstw. Wpływ na ten proces miały zniesienie kontroli granicznych, większa migracja oraz globalny charakter grup przestępczych. Brunon Hołyst wskazuje, że internacjonalizacja przestępczości wpływa nie tylko na rozwój narodowych policji, lecz również na umiędzynarodowienie działań policyjnych²⁴. Podstawowe cele Interpolu to zapewnienie możliwie jak najszerszej płaszczyzny współpracy i wzajemnego wsparcia organów policji kryminalnej, działanie zgodne z duchem obowiązującego w państwach

²³ Tamże, s. 1169.

²⁴ Tamże, s. 1132.

członkowskich prawa oraz poszanowanie i dalszy rozwój praw człowieka. Urzeczywistniając swoje cele, Interpol realizuje zadania z zakresu zabezpieczenia sieci informacyjnej i komunikacyjnej, prowadzenia akt postępowań karnych, doskonalenia zawodowego kadr, organizowania spotkań roboczych i konferencji oraz podejmowania działań w konkretnych płaszczyznach przestępczości. Współpraca międzynarodowa policji w ramach Interpol obwarowana jest obowiązkiem przestrzegania następujących zasad:

- poszanowania suwerenności państwowej,
- egzekwowania przepisów prawa karnego,
- powszechności — rozumianej przez zakaz traktowania różnic między państwami (cywilizacyjnych, kulturowych, majątkowych itp.) jako podstawy do dyskryminacji,
- współpracy z innymi agendami, organizacjami i agencjami,
- równości wszystkich państw członkowskich,
- elastyczności metod pracy, respektującej różnicę w organizacji pracy innych instytucji oraz lokalną specyfikę,
- powierzenia uprawnień wykonawczych w zakresie ścigania przestępstw funkcjonariuszom policji narodowych, co ma przełożenie na brak takich uprawnień funkcjonariuszy zatrudnionych w Sekretariacie Generalnym Interpolu.

Można powiedzieć, że zwalczanie przestępczości jest zadaniem subsydiarnym w stosunku do zapobiegania, gdyż dotyczy przypadków, kiedy wystąpienia czynu przestępnego nie udało się uniknąć. Priorytetem zawsze są działania zapobiegające popełnianiu przestępstw. Pod tym względem współpraca Polski z Interpolem dotyczy i najprawdopodobniej będzie w przyszłości dotyczyć przede wszystkim wykorzystywania następujących instrumentów:

- systemu globalnej wymiany informacji;
- operacji prowadzonych pod egidą Interpolu;
- działalności szkoleniowej.

System globalnej informacji opiera się na sieci łączności globalnej I-24/7, która pełni dwojaką funkcję. Po pierwsze jest rodzajem poczty elektronicznej, za pomocą której możliwa jest wymiana informacji operacyjnych i pozaoperacyjnych, po drugie zaś — umożliwia ona dostęp do baz danych Interpolu. Za pośrednictwem sieci I-24/7 odbywa się w zasadzie cała wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi, jednak kluczowe znaczenie ma wykorzystanie jej w ramach prowadzenia poszukiwań za pomocą systemu not i dyfuzji Interpolu oraz przy dostępie do baz danych i specjalistycznych rejestrów. Pod pojęciem not Interpolu należy rozumieć międzynarodowe prośby o pomoc lub ostrzeżenia umożliwiające policjom poszczególnych państw dzielenie się najważniejszymi informacjami kryminalnymi. W kontekście zagrożeń związanych z kryzysem migracyjnym szczególnie istotne są noty:

- zielona (ostrzeżenie o przeszłości kryminalnej osoby),
- czerwona (dotyczy osób poszukiwanych w celu zatrzymania i ekstradycji),
- niebieska (wniosek o ustalenie miejsca pobytu),

- pomarańczowa (ostrzeżenia o zdarzeniach nagłych, w tym atakach terrorystycznych),
- fioletowa (informacje o *modus operandi* i działaniach grup przestępczych),
- specjalna (wydawana wspólnie przez Sekretariat Generalny Interpolu i Organizacji Narodów Zjednoczonych za najbardziej poszukiwanymi terrorystami i osobami z nimi powiązanymi).

Jeśli chodzi o dyfuzję, jest ona mechanizmem korespondującym z notą i (mówiąc w pewnym uproszczeniu) stanowi informację przesyłaną w celu prowadzenia poszukiwań międzynarodowych na terenie tylko konkretnego kraju — w odróżnieniu od not, które są wydawane przez Sekretariat Generalny Interpolu i są wysyłane na cały świat²⁵.

W walce z przestępczością powiązaną z migracją istotne są bazy danych i rejestry Interpolu, należą do nich: *Nominal* (baza osobowa), SLTD (zawarte są w niej dane o skradzionych i zagubionych dokumentach podróżnych), *DNA Gateway* (zawierająca próbkę DNA osób), baza prowadzona przez zespół zadaniowy FTF (zawiera informacje o organizacjach terrorystycznych, ich składzie osobowym i metodach ich działania) oraz baza odbitek linii papilarnych. Polska posiada dostęp do wszystkich wyżej wymienionych baz danych, jednak nie wszystkie z nich zasilą własnymi danymi (aktualnie nie jest zasilana baza DNA Gateway i FTF)²⁶. Oprócz Policji dostęp do sieci informacji Interpolu 1-24/7 mają również: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, oddziały straży granicznej. Interpol kooperuje również z platformą EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*) w działaniach na rzecz wzmocnienia współpracy z krajami pochodzenia migrantów i państwami tranzytowymi we wschodnich regionach Morza Śródziemnego, na Bałkanach Zachodnich czy w Afryce²⁷. W ramach wsparcia operacyjnego i śledczego swoich członków Interpol zorganizował ponadto wyspecjalizowaną sieć państw członkowskich ISON (*Interpol Specialized Operational Network*), której celem jest położenie nacisku na gromadzenie danych wywiadowczych oraz dzielenie się informacjami w regionach szczególnie zagrożonych przemytem migrantów²⁸. Polska nie odgrywa głównej roli w tych programach operacyjnych, koncentrują się one na państwach, które są celem migracyjnym. W takich przypadkach Polska pełni rolę informatora. Należałoby wzmocnić przepływ informacji między Policją polską a policjami państw Interpolu. Narzędziem, które usprawniłoby współpracę, jest

²⁵ B. Kołdys, *BMWP KGP — Krajowe Biuro Interpolu*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, nr 4, s. 18.

²⁶ K. Bakalarczyk-Burakowska, R. Lewandowski, T. Siemianowski, *Przygotowanie policjanta do wykorzystywania przez Policję dorobku prawnego Schengen*, Legionowo 2015, s. 50.

²⁷ Interpol, *INTERPOL tools to help identify organized crime networks behind illegal migration*, <www.interpol.int/News-and-media/News/2015/N2015-046>, 28 stycznia 2018 r.

²⁸ Dokument Interpolu, *Strategy for Countering Migrant Smuggling. A Global Law Enforcement Response*.

analiza kryminalistyczna, która nie jest wykorzystywana w dostatecznym stopniu w polskich służbach.

Analiza kryminalna według Interpol to: „Ustalenie i domniemanie związków pomiędzy danymi o działalności przestępczej a innymi, potencjalnie z nimi powiązаныmi, w celu ich wykorzystania przez organy ścigania i sądownictwo²⁹”. W szczególności proces analizy kryminalnej jest serią czynności zmierzających do wyciągnięcia, na podstawie dostępnych informacji, jak najbardziej precyzyjnego i logicznego wniosku³⁰. Ponadto jej celem jest przedstawienie odpowiednich zaleceń pozwalających ukierunkować czynności w danej sprawie oraz dokonanie prezentacji wykonanej analizy. Techniki analityczne pozwalają na gromadzenie, przetwarzanie i interpretację informacji oraz ich wizualizację. Techniki te są uniwersalne i jednolite zarówno w Polsce (dotyczy to Policji, Straży Granicznej, ABW, CBA i innych służb), jak i za granicą — w państwach UE. Analiza kryminalna jest zatem niezwykle istotnym elementem systemu wymiany informacji i nawiązywania współpracy wewnątrz samej Policji, pomiędzy różnymi organami ścigania, a także we współpracy międzynarodowej.

Kolejnym z instrumentów wykorzystanych przez Interpol jest działalność szkoleniowa. W kontekście walki z przestępczością związaną z migracją, ważnym projektem realizowanym przez Interpol jest program STOP (*Smuggling Training Operation Programme*). Program ten stanowi wsparcie krajów członkowskich w zakresie zarządzania ochroną granic państwowych i przeciwdziałania przemytowi ludzi. Jego celem w szczególności jest wykrywanie zorganizowanych grup przestępczych, które dostarczają skradzione lub zagubione dokumenty podrózne migrantom lub osobom zaangażowanym w przestępczość zorganizowaną. Kluczowe jest tutaj zapewnienie szerokiego dostępu do systemu łączności Interpolu I-24/7, co umożliwia sprawdzanie, czy dany dokument nie figuruje w bazie SLTD. Dostęp do systemu łączności jest oczywiście wspomagany przez szkolenia analityczne i wsparcie operacyjne ze strony Interpolu³¹. Grupa Robocza Ekspertów ds. Handlu Ludźmi opracowała podręczniki dobrych praktyk dla organów ścigania dotyczące informacji, w jaki sposób należy prowadzić postępowania przeciwko osobom zajmującym się handlem ludźmi w celach wykorzystania seksualnego oraz zmuszania do pracy³². Odnosząc się do działalności szkoleniowej Interpolu, warto wspomnieć o konferencjach, na których gromadzą się eksperci z całego świata, reprezentanci organizacji rządowych i pozarządowych. Obecność w takich wydarzeniach

²⁹ M. Kobylas, *Analiza kryminalna w Polsce. Ewolucja w kierunku GIS*, <<https://docplayer.pl/8586702-Analiza-kryminalna-w-polsce-ewolucja-w-kierunku-gis.html>>, 10 czerwca 2018 r.

³⁰ M. Jaworski, P. Krzeszowski, *Analiza kryminalna — współczesne narzędzie w walce z przestępczością*, „Przegląd Prewencyjny” 2014, nr 1, s. 37.

³¹ Interpol, *Operations*, <www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/Operations/Smuggling-Training-Operation-Programme-STOP>, 28 stycznia 2018 r.

³² S.F. Martin, *International Migration. Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, New York 2014, s. 178.

jest niewątpliwie kształcąca i pozwalająca spojrzeć na wiele problemów z innej perspektywy. Polska policja i inne jednostki walczące z przestępczością powinny być stale na bieżąco z informacjami dotyczącymi skali przestępczości.

W ramach realizacji zasady współpracy z innymi agendami, organizacjami i agencjami Interpol aktywnie współpracuje z wyspecjalizowanymi agendami Organizacji Narodów Zjednoczonych w zwalczaniu przestępstw, których eliminowanie jest zapisane w statucie tej organizacji. Współpraca międzynarodowa obejmuje również współdziałanie i wymianę informacji z regionalnymi zrzeszeniami policji krajowych, jak na przykład Europol.

Kluczową dla treści niniejszego artykułu jest rola Europolu w zakresie zwalczania przestępstw przemytu nielegalnych imigrantów oraz nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Współpraca między instytucjami dbającymi o bezpieczeństwo zbiorowe ma na celu budowanie i rozwijanie kooperacji wszystkich służb policji kryminalnej oraz wspieranie policji lokalnych w skutecznej walce z przestępczością. Niewątpliwy wkład w harmonijny rozwój wspólnych działań ma utworzenie i sprawne funkcjonowanie globalnego systemu stałej łączności umożliwiającej działalność w zakresie poszukiwań międzynarodowych. W tej kwestii Interpol wprowadził system not poszukiwawczych, podzielonych na siedem „kolorowych” kategorii³³. Kooperacja Interpolu i Europolu jest możliwa na bazie porozumienia o wzajemnej współpracy z 5 listopada 2005 r. Jednak na tę datę nie przypada początek rozpoczęcia współpracy, gdyż ta na szczeblu nieformalnym miała już swoje miejsce w czasie funkcjonowania Eurodrug. Wymiana informacji między instytucjami opera się na przekazaniu wiedzy zarówno z zakresu działań operacyjnych, jak również strategicznych i technicznych. Poza tym organizacje policyjne prowadzą programy wzajemnych szkoleń oraz wymiany doświadczeń. We współczesnym świecie, jak też w historii państw, próżno szukać takich, które byłyby identyczne. Podobnie rzecz ma się z wyspecjalizowanymi organami państw. Czynniki społeczne, odmienne doświadczenia, poziom rozwój gospodarczego, praktyka, obyczaj, ustrój państwa i jego historia wpływają na istotne różnice w systemie funkcjonowania policji narodowych. Tego typu odmienności mogą wielorako wpływać na skuteczność zwalczania przestępczości. Umieźniedynarodowienie współpracy i przekazywanie pomiędzy policjami krajowymi sprawdzonych metod walki ze sprawcami przestępstw, profilaktyki i zapobiegania przestępstwom mogą znacząco zwiększyć bezpieczeństwo i pewność obrotu gospodarczego. Policyjna współpraca transgraniczna jest warunkowana przez szereg czynników, zależnych zarówno od ugruntowanej praktyki, jak i specyfiki oraz struktury działań przestępczych. Do czynników zewnętrznych, niezależnych od podmiotów, które dotyczą, należy zaliczyć zjawisko globalizacji i liberalizacji, zacieśniającą się integrację międzypaństwową w ramach Unii Europejskiej, sąsiedzkie położenie oraz migracje ludności związane ze zniesieniem kontroli granicznych³⁴. Z kolei czynniki wewnętrzne obejmują takie kwestie, jak prawne

³³ T. Safjański, *Działania operacyjne Europolu*, Szczytno 2013, s. 287.

³⁴ Tamże, s. 33.

determinanty warunków efektywnej współpracy oraz zasady, jakimi strony powinny kierować się, realizując postanowienia umowne celem uzyskania określonych korzyści. Wśród czynników zewnętrznych wyróżnia się konieczność istnienia umów i porozumień o współpracy, autonomię woli stron w zawarciu określonych porozumień, zakreszenie celów i form współpracy, integralność i spójność z krajowym porządkiem prawnym. Konieczne jest ustalenie odpowiedzialności za szkody i zasad ponoszenia kosztów. Efekty zawartej współpracy mogą polegać na zwiększeniu efektywności w wymianie między państwowej oraz poszerzeniu zakresu obustronnych doświadczeń oraz potencjału w dziedzinie możliwości funkcjonowania w przestrzeni międzynarodowej współpracujących państw³⁵. Poza szeroko rozumianą współpracą w ramach międzynarodowych zrzeszeń organów policji państwowych kolejnym obszarem współpracy międzynarodowej są dwustronne umowy i porozumienia zawierane pomiędzy polską policją i jej zagranicznymi odpowiednikami. Najczęściej przedmiotem umów są działania wykrywcze lub wspólne interwencje w obszarach przygranicznych. Tego typu działania są realizowane szczególnie przy pomocy akredytowanych oficerów łącznikowych.

25 listopada 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej — FRONTEX. Należy zauważyć, że pomimo powstania i funkcjonowania wyspecjalizowanej agencji obowiązek prowadzenia kontroli i ochrony granic spoczywa na kompetentnych organach państw członkowskich UE³⁶.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 rozporządzenia Rady WE³⁷ FRONTEX wykonuje następujące zadania:

- a) koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi;
- b) wspomaga państwa członkowskie w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych;
- c) przeprowadza analizy ryzyka;
- d) śledzi rozwój badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych;
- e) wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych;
- f) udziela państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

Ponadto w ustępie drugim możemy przeczytać, że „Bez uszczerbku dla uprawnień Agencji, Państwa Członkowskie mogą kontynuować współpracę na poziomie operacyjnym z innymi Państwami Członkowskimi i/lub państwami trzecimi na granicach zewnętrznych, jeżeli stanowi ona

³⁵ Tamże, s. 37.

³⁶ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Polityka wizowa...*, wyd. cyt.

³⁷ Rozporządzenie Rady WE z 25 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2004 L 349/1).

uzupełnienie działania Agencji”³⁸. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady WE nr 863/2007 z 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy reguluje współpracę operacyjną państw członkowskich na granicach zewnętrznych. Zespoły operacyjne mogą być tworzone na wniosek państwa członkowskiego złożony w obliczu zaistnienia sytuacji nagłej i wyjątkowej. Przykładem takiej sytuacji jest masowy napływ obywateli państw trzecich próbujących nielegalnie przekroczyć granicę państwa członkowskiego na określonym jej odcinku. Cechą charakterystyczną zespołu interwencyjnego jest to, że w jego skład wchodzi funkcjonariusze straży granicznych innych państw członkowskich. Zarząd FRONTEx określa ich skład osobowy, zaś państwo członkowskie, na obszarze którego zespół funkcjonuje, jest zobowiązane do udostępnienia krajowych funkcjonariuszy do realizacji celów misji. Koszty funkcjonowania zespołów interwencyjnych są pokrywane ze środków FRONTEx. Funkcjonariusze są zobowiązani do działania z poszanowaniem norm prawa wspólnotowego i ustawodawstwa krajowego, z kolei w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają przepisom obowiązującym w kraju pochodzenia.

W walkę z przestępczością powiązaną z kryzysem migracyjnym zaangażowanych jest szereg podmiotów — zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych, do których zalicza się również INTERPOL. Interpol jest organizacją mającą na celu „zapewniać i rozwijać jak najszerszą wzajemną pomoc wszystkich służb policji kryminalnej, w granicach praw obowiązujących w poszczególnych państwach i w duchu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz ustanawiać i rozwijać wszelkie formy działania mogące służyć skutecznemu zapobieganiu i ściganiu przestępczości pospolitej”³⁹. Przepis ten determinuje charakter współpracy państw w ramach Interpolu i wynika z niego, że działalność Interpolu obejmuje zarówno przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym, jak i nastawione na zwalczanie przestępczości. Wyzwania dla współpracy Polski z Interpolem w kontekście kryzysu migracyjnego można ująć w trzy grupy:

1. Zapobieganie czynom przestępnym.
2. Identyfikacja przestępczości.
3. Zwalczanie przestępczości.

Trzeba podkreślić, że obecnie oddziaływania kryzysu migracyjnego na bezpieczeństwo Polski są znikome, natomiast nie można zapominać o dynamice wyżej wymienionego procesu. Jednostki powinny być przygotowane na pojawienie się wzrostu przestępczości związanej z tym zjawiskiem. Polska nie jest krajem atrakcyjnym ekonomicznie dla migrantów i nie należy oczekiwać, że w najbliższym czasie zostanie ona docelowym państwem dla napływającej ludności. Ze względu na swoje położenie geograficzne jesteśmy krajem tranzytowym. Może to być efektem podejmowania przez kraje najbardziej narażone na ten problem skuteczniejszych

³⁸ Tamże.

³⁹ Statut Interpolu przyjęty w Wiedniu 13 czerwca 1956 r. (DzU z 2015 r., poz. 1758).

przedsięwzięć przeciwdziałających migracji, co wiąże się z faktem szukania przez migrantów innych szlaków dotarcia do miejsca docelowego.

Wobec powyższego zachodzi konieczność ścisłego współdziałania polskiej Policji z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się walką z przestępczością, w tym z Interpolem. Współpraca ta powinna z jednej strony być skorelowana z priorytetami polskiej Policji, pozostając przy tym w ścisłym związku z jej możliwościami oraz potrzebami, z drugiej zaś — musi uwzględniać strategię Interpolu jako całości w zakresie zwalczania przestępczości związanej z nielegalnym przekraczaniem granic. Polska Policja posiada prawny i organizacyjny potencjał do podejmowania przedsięwzięć związanych z zapobieganiem przestępczości migracyjnej. W celu jeszcze większego usprawnienia jej działań należy jednak korzystać z systemu baz międzynarodowych oraz pogłębić analizę poszukiwań międzynarodowych przestępców.

Słowa kluczowe: nielegalne przekraczanie granic, Policja, Europol, Inerpol, internacjonalizacja, przestępczość imigrantów

Keywords: illegal crossing of borders, police, Europol, Interpol, internationalization, crime of foreigners

Streszczenie: Artykuł ma na celu przybliżenie tematyki związanej z współpracą międzynarodowych organów policji w kwestii nielegalnego przekraczania granic. Współpraca międzynarodowa ma istotne znaczenie dla zdobywania wiedzy o sposobach zarządzania organami bezpieczeństwa państwa i ich służbowych metodach organizacyjnych. Skuteczność Interpolu przejawia się w tym, że wymiana informacji i współpraca organów jest możliwa nawet bez zawierania odrębnych bi- lub multilateralnych porozumień. Kluczowym zagadnieniem dla treści niniejszego artykułu jest również rola Europolu w zwalczaniu przestępstw przemytu nielegalnych imigrantów oraz nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. W opracowaniu jednocześnie wskazano okoliczności wpływające na popełnianie przestępstwa nielegalnego przekraczania granic. Systematyczne ujęcie problemu umożliwiło przejrzyste ukazanie roli Interpolu w zwalczaniu przestępstwa nielegalnego przekraczania granic. W opracowaniu jednocześnie wskazano rolę polskiej

Summary: The aim of this article is to present the subject of cooperation between international police authorities in the field of illegal border crossing. International cooperation is important in order to gain knowledge of management and organizational methods at work. The effectiveness and attractiveness of Interpol is also demonstrated by the fact that it is possible to exchange information and cooperate between authorities even without separate bi- or multilateral agreements. The key content of this Article is the role of Europol in combating the crime of smuggling illegal immigrants and the illegal crossing of the external border of the European Union. At the same time, the study identified the circumstances contributing to the crime of illegal border crossings and a systematic approach to the problem has made it possible to demonstrate clearly the role of Interpol in the fight against the crime of illegal border crossings. At the same time, the study indicated the role of the Polish police. The structures of the Polish police are the basis for taking specific

Policji. Jak się okazuje w celu usprawnienia jej działań należy korzystać z systemu baz międzynarodowych oraz pogłębić analizę poszukiwań międzynarodowych przestępców. Ponadto kryzys migracyjny powoduje wiele komplikacji i zagrożeń dla państw europejskich. Zalicza się do nich kwestie związane z relokacją dużej liczby ludności oraz zapewnieniem im godnych warunków życia. Omawiając problem migracji ludności, nie można pominąć przestępczości związanej z tym zjawiskiem. Niekontrolowana migracja ludności do Europy ukazała brak szczelności w systemie kontroli granic niektórych państw europejskich. Współpraca między Europol i Interpolem ma na celu budowanie i rozwijanie kooperacji wszystkich służb policji kryminalnej oraz wspieranie policji lokalnych w skutecznej walce z przestępczością.

actions related to migration crime. However, the system of international bases should be used to improve operations, and the analysis of the search for international criminals should be deepened. Moreover, the migration crisis causes many complications and threats for European countries. These include issues relating to the relocation of a large population, ensuring them decent living conditions. When discussing the problem of population migration, we cannot ignore the crime related to this phenomenon. The uncontrolled migration of people to Europe has shown a lack of airtightness in the border control system of some European countries. Cooperation between Europol and Interpol shall be aimed at building and developing cooperation between all criminal police services and at supporting local police in the effective fight against crime.