



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 9 (617) • 20 stycznia 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Zmiana podstawy prawnej działania Europolu

Radosław Kołatek

Przekształcenie Europolu 1 stycznia 2010 r. w nową agencję Unii Europejskiej pozwoli państwom członkowskim łatwiej modyfikować kompetencje Urzędu i stojące przed nim zadania. Ponadto na podstawie traktatu lizbońskiego Europol uzyskał niezbędne uprawnienia operacyjne, co przyczyni się do jego większej samodzielności w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W interesie Polski leży poszerzenie kompetencji Europolu o działania przeciwko przestępczości mającej swoje korzenie poza obszarem UE.

Europejski Urząd Policji (Europol) powstał 1 listopada 1998 r. na podstawie umowy międzynarodowej podpisanej przez państwa UE (tzw. Konwencja o Europolu) i jest jednostką koordynującą współpracę policyjną państw członkowskich. Zadaniem Urzędu było stworzenie systemu wymiany informacji niezbędnego dla służb policyjnych państw UE, a opartego na udostępnionych przez nie danych (TECS – The Europol Computer System). Baza systemu obejmuje dane o osobach skazanych bądź podejrzanych o popełnienie tzw. poważnego przestępstwa międzynarodowego, czyli działalność terrorystyczną, handel narkotykami lub substancjami radioaktywnymi, pranie brudnych pieniędzy, przemyt imigrantów lub handel żywym towarem oraz kradzież samochodów.

Europol udostępnia krajowym służbom policyjnym analizy operacyjne przestępstw transgranicznych oraz analizy strategiczne, których celem jest prognozowanie rozwoju przestępczości na terenie UE oraz określanie metod jej zwalczania w dłuższej perspektywie. Ponadto udziela technicznego wsparcia policjom krajowym (na ich żądanie) w ramach prowadzonych przez nie śledztw oraz koordynuje metody dochodzeniowe służb poszczególnych państw UE, biorących udział we wspólnym śledztwie. Nie zastępuje on jednak narodowych organów ścigania, lecz wspiera je m.in. poprzez udostępnianie informacji zgromadzonych w TECS, dotyczących konkretnego przestępstwa.

Słabości dotychczasowej formuły. Zasadniczym problemem Europolu był brak uprawnień do działań operacyjnych: jego funkcjonariusze nie mogli samodzielnie zatrzymać podejrzanego lub przeprowadzić rewizji osób bądź mienia w państwach członkowskich. W ten sposób pozbawieni byli podstawowych instrumentów działania, znajdujących się w gestii krajowych służb policji. Głównym powodem tej sytuacji było przywiązanie państw UE do monopolu w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i pozbawiania wolności swoich obywateli.

Inną wadą Europolu było to, iż był on dla państw członkowskich jedynie wartościowym źródłem informacji oraz ośrodkiem analitycznym zdolnym objąć całość działania grup przestępczych na terenie wielu państw europejskich.

W tej sytuacji państwa członkowskie wraz z Komisją zdecydowały o uczynieniu z Urzędu organizacji bardziej aktywnej, nie tylko koordynującej współpracę służb policyjnych, lecz również zdolnej do prowadzenia samodzielnych zadań na terenie całej UE. Sposobem na to było nadanie Europolowi nowych uprawnień, precyzujących jego pierwotne cele, a także wzmocnienie dotychczasowych kompetencji.

Poszerzenie kompetencji Europolu. Zasadniczą modyfikacją, jaką wprowadza przepis art. 88 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), to przyznanie Europolowi uprawnień operacyjnych. Jednakże zgoda państw na takie rozwiązanie została obwarowana szeregiem zastrzeżeń. Przede wszystkim, samodzielne działania operacyjne Urzędu muszą być prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami policyjnymi państw członkowskich, których terytorium obejmują, a Urząd nadal nie ma

prawa do użycia środków przymusu. Te ograniczenia należy postrzegać jako mechanizm zabezpieczający kraje członkowskie przed przejmowaniem przez organy unijne ich szczegółowych kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Innym instrumentem służącym ochronie uprawnień państw Unii w sferze współpracy policyjnej jest przyznanie w art. 12 TUE parlamentom narodowym prawa do politycznej kontroli Urzędu, czego celem jest angażowanie parlamentów krajowych w tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na poziomie UE. Ponadto, zgodnie z nowymi przepisami, krajowe władze ustawodawcze będą brały udział w ocenie unijnych aktów prawnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości.

Na podstawie traktatu lizbońskiego Rada przyjęła decyzję o przekształceniu Europolu w agencję UE. Ma ona trojaki rodzaj konsekwencji.

Po pierwsze, dzięki większościowemu mechanizmowi podejmowania decyzji w Radzie, państwa UE będą mogły łatwiej modyfikować zadania stojące przed tą instytucją oraz jej kompetencje. Do tej pory zmiany w Konwencji o Europolu wymagały renegotjowania umowy międzynarodowej powołującej Urząd.

Po drugie, wspomniane przepisy dotyczące koordynacji oraz wykonywania działań operacyjnych uprawniają Europol do występowania do krajowych sił policyjnych o wszczęcie postępowań w konkretnej sprawie. Ponadto, regulacje te umożliwiają Urzędowi prowadzenie śledztw wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach już wcześniej tworzonych wspólnych zespołów dochodzeniowych. Rozszerzenie możliwości interwencji Europolu poza kwestie bezpośrednio dotyczące przestępczości zorganizowanej jest zmianą, na skutek której może on działać także w odniesieniu do innych poważnych form aktywności kryminalnej. Ponadto krajowe służby policyjne będą mogły uzyskać wsparcie ze strony Urzędu w zakresie prowadzenia dochodzeń transgranicznych w sprawach karnych, które początkowo nie wskazują na udział przestępczości zorganizowanej. Dotychczas taka pomoc była możliwa jedynie w przypadku, gdy istniały oznaki działania zorganizowanej struktury przestępczej.

Po trzecie, koszty funkcjonowania Europolu pokrywane będą z budżetu UE, a nie – jak do tej pory – bezpośrednio przez rządy państw członkowskich. Taka modyfikacja powinna zapewnić autonomię finansową nowej agencji UE. Obowiązkiem jej dyrektora jest sporządzenie projektu budżetu i przedłożenie go zarządowi Europolu. Te zmiany wzmacniają pozycję Parlamentu Europejskiego względem Europolu, gdyż uzyskuje on uprawnienia do kontroli finansów Urzędu; będzie to podstawowy instrument oddziaływania PE na funkcjonowanie Europolu. Jednocześnie personel Europolu zostanie objęty regulaminem pracowniczym urzędników UE, co powinno uprościć procedury zarządzania pracownikami.

Wnioski dla Polski. Zmiana podstawy prawnej spowodowała, że Europol stał się samodzielną instytucją UE, co powinno pozwolić na lepszą koordynację współpracy między służbami policyjnymi państw członkowskich. Współpraca ta obejmie też nowe obszary zagrożeń.

Obszar działań nowej agencji UE ogranicza się do terytorium państw członkowskich. Europol może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w momencie pojawienia się czynów, które wyczerpują znamiona przestępczości zorganizowanej o podłożu międzynarodowym. Takie działania muszą jednak godzić w bezpieczeństwo dwóch lub więcej państw UE. Problemem pozostaje sytuacja, kiedy źródła zjawisk kryminalnych leżą poza terytorium UE, a niebezpieczeństwo dotyczy tylko jednego z państw Unii. W interesie Polski jako państwa zwalczającego przestępczość zorganizowaną leży rozszerzenie kompetencji Europolu na tego typu przypadki. Szczególnie istotne, z uwagi na położenie przy długiej i ważnej granicy zewnętrznej UE, byłoby dla Polski zwiększenie możliwości podejmowania działań przez Europol także w sytuacji, gdy działalność przestępcza dotycząca państwa UE ma swoje korzenie poza jej granicami. Wymagałoby to jednak zgody państw członkowskich na poszerzenie zakresu kompetencji Europolu o współpracę ze służbami policyjnymi państw do Unii nie należących, a także gotowości tych państw do nawiązania takiej współpracy z Europolem.