



POZYCJA EUROPOLU W ARCHITEKTURZE BEZPIECZEŃSTWA

ml. insp. w st. spocz. dr Tomasz SAFJAŃSKI
Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysł-Rzeszów

Abstract

The article discusses the issue of Europol's position in the security architecture. Generally, Europol's competence covers combating organized crime, terrorism and selected forms of serious crime. The competency – with certain restrictions – is defined by the Treaty on the Functioning of the European Union and it is an essential criterion for its location in the security system. From operational point of view Europol's activities are based primarily on criminal intelligence processes. The information and intelligence is collected, processed and exchanged in order to support the development of international cooperation in the fight against cross-border threats. The issue concerning Europol's position in the security architecture is extremely complex because of its specific legal status, scope of operations and the supervision and control of Europol's activities.

Key words – combating cross-border crime and terrorism, international cooperation, Europol, EU agency.

Artykuł stanowi próbę omówienia pozycji Europejskiej Agencji Egzekwowania Prawa, zwanej potocznie Europolem¹, w architekturze bezpieczeństwa. W powszechnej ocenie Europol mylnie postrzegany jest jako główny element koordynacji współpracy kontrprzestępczej i kontrterrorystycznej w UE. Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie kwestii węzłowych dla właściwego pozycjonowania Europolu w architekturze bezpieczeństwa. Rozpatrywanie problemu miejsca Europolu jest dość skomplikowane i powinno być wplecione w szerszy kontekst polityczny i społeczny. Szczególnie ważne jest określenie makrootoczenia, w jakim Europol funkcjonuje w przekroju czynników polityczno-prawnych. Zatem, odnosząc się do roli Europolu w architekturze bezpieczeństwa, należy określić związki pomiędzy zadaniami i uprawnieniami Europolu a kompetencjami policyjnych służb krajowych. Natomiast chcąc wskazać miejsce Europolu, należy zidentyfikować jego relacje z agencjami

¹ Do końca 2009 r. obowiązywała oficjalna nazwa Europejskie Biuro Policji (ang. *The European Police Office*). W literaturze i dokumentach stosowano również nazwy: Europejski Urząd Policji lub Biuro Policji Europejskiej.

unijnymi (rozdział kompetencji) oraz innymi podmiotami międzynarodowymi. Równie istotne jest określenie modelu sprawowania kontroli nad działalnością Europolu oraz wskazanie wpływu Europolu na całość architektury bezpieczeństwa.

Europol – to platforma wielostronnej współpracy służb policyjnych, ochrony granic, celnych, finansowych, imigracyjnych, żandarmerii a niekiedy nawet służb specjalnych państw członkowskich UE. Zapotrzebowanie na tego typu formę współpracy operacyjnej ujawniło się w Europie w następstwie unijnych procesów integracyjnych, które wraz ze zniesieniem ograniczeń w swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitału stworzyły nowe perspektywy dla powstawania zagrożeń transgranicznych. Europol prowadzi działania operacyjne ukierunkowane na przeciwdziałanie takim zagrożeniom transnarodowym, jak: przestępczość zorganizowana, terroryzm, inne formy poważnej przestępczości oraz przestępstwa z nimi powiązane².

Działania operacyjne Europolu polegają przede wszystkim na realizacji procesów wywiadu kryminalnego, takich jak gromadzenie, przetwarzanie (analiza, ocena, interpretacja) czy wymiana informacji i danych wywiadowczych. O randze omawianych działań świadczy fakt, że kompetencje wywiadowcze Europolu mają swe podstawy w traktatach unijnych. Podobnie jak uprawnienie do koordynowania, organizowania i prowadzenia dochodzeń i działań operacyjnych realizowanych wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Eurojust³. Wykorzystanie informacji i danych wywiadowczych przekazywanych przy udziale Europolu w ramach prowadzonych dochodzeń i działań wspólnych zespołów śledczych podlega takim samym rygorom ochrony danych, jak gdyby zostały uzyskane w otrzymującym państwie członkowskim⁴.

Architektura bezpieczeństwa w kontekście zwalczania zagrożeń transnarodowych obejmuje znaczną liczbę podmiotów i mechanizmów międzynarodowych funkcjonujących na różnych poziomach współpracy: globalnej, unijnej, regionalnej lub bilateralnej (w tym współpracy przygranicznej). Na poziomie globalnym⁵ wskazać należy m. in.: Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Narkotyków i Przestępczości (UNODC)⁶, Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnej

² Odpowiednio: art. 3 i 4 ust. 1 decyzji Rady UE 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji (Dz. Urz. UE L 121 z 15. 5.2009, s. 37).

³ Art. 88 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 30 Traktatu o Unii Europejskiej), Dz. Urz. UE nr C 115 z 09.05.2008 r. s. 49.

⁴ Art. 8 pkt. 2 decyzji ramowej 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. nr L 386 z 29.12.2006, str. 89).

⁵ O globalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa zob. np.: M. Anderson, *Policing the World*, Oksford 1989; D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997; M. Deflem, *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oksford–Nowy Jork 2002.

⁶ Utworzone w 1997 r. Biuro jest organem Narodów Zjednoczonych (ONZ), który na podstawie przydzielonego mu mandatu pomaga państwom w zakresie zwalczania narkotyków, przestępczości i terroryzmu.

(Interpol)⁷, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy Grupę Specjalną do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)⁸. Na poziomie unijnym⁹, obok Europolu, wymienić trzeba m. in.: platformę Schengen¹⁰, Europejski Urząd na rzecz Poszerzenia Współpracy Sądowniczej (Eurojust)¹¹, Europejskie Kolegium Policyjne (Cepol)¹², Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Frontex)¹³, Europejski Urząd

⁷ Utworzony w 1923 r. Interpol ma na celu rozwijanie współpracy służb policji kryminalnej oraz wspieranie krajowych służb policyjnych w zwalczaniu przestępczości międzynarodowej. Interpol dąży do ustanowienia form działania, mogących służyć skutecznemu zapobieganiu i ściganiu przestępczości kryminalnej. Organizowanie międzynarodowej współpracy policyjnej obejmuje: utrzymywanie globalnego systemu stałej łączności, zarządzanie globalnym systemem poszukiwań międzynarodowych, administrowanie międzynarodowymi bazami informacji kryminalnej i operacyjnymi bazami danych.

⁸ Celem powstałej w 1989 r. Grupy jest przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy oraz zwalczanie finansowania terroryzmu zarówno na krajowym jak i międzynarodowym poziomie. Grupa składa się z 35 członków (33 państw i 2 regionalnych organizacji).

⁹ O współpracy w zakresie bezpieczeństwa w UE zob. np.: Baldaccini, *Whose freedom, security and justice?: EU immigration and asylum law and policy*, Oxford 2007; J. Beczała (red.), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Łódź 1999; E. Borawska-Kędzierska, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej: polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009; Bryksa P., *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: szanse i zagrożenia dla Polski*, Warszawa 2008; W. Czaplinski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005; D. Dudek, P. Rakowski, *Teoretyczne i praktyczne aspekty zapobiegania i zwalczania przestępczości narkotykowej w Unii Europejskiej – spojrzenie na problem z polskiego punktu widzenia*, Materiały Robocze 2/05 Centrum Europejskiego Natolin, Warszawa 2005; C. H. Grabbe, *Wpływ 11. Września 2001 r. na dziedzinę wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009; A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002; A. Górski, A. Sakowicz, *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006; H-H. Liang, *The Rise of the Modern Police and the European State System*, Nowy Jork 1992; O. Marenin (red.), *Policing Change, Changing Police: International Perspectives*, Nowy Jork, 1996; A. Moore (red.), *Police and Judicial Co-operation in the European Union*, Cambridge 2004; D.J. Occhipinti, *The politics of EU. Police cooperation. Towards a European FBI?*, London 2003.

¹⁰ Głównymi instrumentami są System Informacji Schengen (SIS) oraz sieć Sirene. SIS to wspólnota, komputerowa baza danych zawierająca informacje o osobach lub przedmiotach pozostających w związku z określonymi sytuacjami prawnymi (np. przedmioty utracone, osoby zaginione). Sieć Sirene to system krajowych jednostek policyjnych, celnych lub sądowych wspomagających działanie systemu SIS poprzez wymianę informacji dodatkowych.

¹¹ Celem utworzonego w 2002 r. urzędu jest zwiększenie skuteczności właściwych władz państw członkowskich w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej poprzez właściwą koordynację działań pomiędzy prokuraturami państw członkowskich, w tym wspomaganie dochodzeń w sprawach karnych dotyczących poważnej przestępczości transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem analiz przeprowadzonych przez Europol.

¹² Celem utworzonego w 2000 r. Cepolu jest realizacja programów i inicjatyw szkoleniowych adresowanych do wyższych oficerów organów policyjnych państw członkowskich.

¹³ Ustanowiona w 2004 r. agencja koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi UE w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaga państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, przeprowadza analizy ryzyka, śledzi rozwój badań mających znaczenie dla kontroli i ochro-

do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (Olaf)¹⁴, Europejskie Wspólne Centrum Sytuacyjne (SitCen)¹⁵, unijne rozwiązania ramowe¹⁶, unijne systemy i bazy danych¹⁷, Grupę Zadaniową Szefów Policji (PCTF)¹⁸ czy rozwiązania o charakterze sieciowym (np.: Eu-Nat¹⁹, Atlas²⁰ czy Carin²¹). Na poziomie współpracy regionalnej funkcjonują m. in.: Amerykańska Wspólnota Policyjna (Ameripol)²², Grupa Zadaniowa do spraw Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej w Basenie Morza Bałtyckiego (Baltcom)²³ czy Regionalnym Centrum Zwalczenia Przystępczości Transgranicznej Południowo-Wschodniej Inicjatywy Współpracy Europejskiej (SECI Center)²⁴.

W mojej ocenie jedynie na poziomie unijnym wypracowano w miarę spójny system przeciwdziałania przedmiotowym zagrożeniom, który w szerokim znaczeniu obejmuje przedsięwzięcia instytucjonalne, prawne i funkcjonalne z obszarów współpracy policyjnej, celnej, służb ochrony granic oraz współpracy sądowej w sprawach karnych dotyczące zwalczania nielegalnej imigracji, obrotu narkotykami, handlu ludźmi, zwalczania terroryzmu i przystępczości zorganizowanej, przystępczości

ny granic zewnętrznych, wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz udziela państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

¹⁴ Olaf został ustanowiony w 1999 r. przez Komisję Europejską do ochrony interesów finansowych UE. Przejął on zadania, struktury wewnętrzne, metody i personel istniejącej uprzednio Jednostki ds. Koordynacji Walki z Korupcją (UCLAF). Urząd jest unijną instytucją wyspecjalizowaną w przeciwdziałaniu oszustwom, nadużyciom i innej bezprawnej działalności na szkodę interesów finansowych UE (w tym przemytu papierosów i alkoholu) oraz korupcji wśród europejskiego korpusu urzędniczego.

¹⁵ SitCen działa w ramach Sekretariatu Generalnego Rady UE w strukturze Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Jego głównym zadaniem jest wspieranie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i grup roboczych Rady UE poprzez dostarczanie informacji i analiz operacyjnych dotyczących zagadnień bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (w tym terroryzmu) w warunkach zarządzania kryzysowego.

¹⁶ Np. europejski nakaz aresztowania czy wspólne zespoły śledcze.

¹⁷ Np.: System Informacji Wizowej, Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców.

¹⁸ PCTF to szczególne gremium, którego celem jest rozwijanie współpracy policyjnej państw członkowskich UE na szczeblu najwyższych funkcjonariuszy policji oraz koordynacja policyjnych działań transgranicznych.

¹⁹ Sieć ekspercka do spraw porwań.

²⁰ Sieć współpracy jednostek do fizycznego zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

²¹ Sieć do spraw rozpoznania majątkowego zagranicą.

²² Utworzony w 2007 r. Ameripol skupia 20 państw Ameryki Południowej i Środkowej. Stanowi najwyższe ciało decyzyjne w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej w tym regionie.

²³ Celem utworzonej w 1996 r. Grupy jest zwalczanie przystępczości w zakresie: handlu narkotykami, nielegalnej migracji, handlu ludźmi, kradzieży pojazdów, nielegalnego handlu bronią i substancjami radioaktywnymi oraz przemytu produktów wysokoopodatkowanych. Członkiem Baltcomu jest również Rosja (współpraca pomiędzy państwami członkowskimi a Rosją stwarza dla Europolu możliwość otrzymywania ważnych informacji).

²⁴ Utworzone w 1999 r. SECI Center ukierunkowane jest na wspomaganie wspólnych działania państw SECI związanych ze zwalczaniem przystępczości zorganizowanej. W skład omawianego centrum wchodzi 12 państw członkowskich (tj.: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Węgry, Macedonia, Mołdowa, Rumunia, Słowenia, Serbia i Turcja). SECI Center jest głównym partnerem Europolu w Europie Południowo-Wschodniej.

finansowej i korupcji. System bezpieczeństwa UE oprócz współdziałania praktycznego obejmuje również współdziałanie w zakresie teoretycznym. Jest to poszukiwanie nowych możliwości wykorzystania uprawnień operacyjnych, usprawnienia kanałów wymiany informacji, ujednoczenia metod szkolenia oraz stworzenia zaawansowanych form organizacyjnych współpracy.

Europol funkcjonuje w architekturze bezpieczeństwa, która obejmuje znaczną liczbę podmiotów i instytucji funkcjonujących na poziomach krajowym, regionalnym, unijnym i globalnym. Z punktu widzenia wywiadu kryminalnego Europol zajmuje miejsce na styku czterech poziomów. Jest to pozycja nader korzystna, gdyż Europol ma teoretyczne możliwości integrowania wiedzy operacyjnej z tych wszystkich poziomów. Jest to o tyle istotne, że tylko na poziomie krajowym w Unii Europejskiej funkcjonuje przeszło 300 instytucji i służb zaangażowanych w międzynarodową wymianę informacji kryminalnych²⁵.

Cechą specyficzną jest nakładanie się kompetencji operacyjnych Europolu z innymi podmiotami. Dla przykładu na poziomie globalnym Europol powiela kompetencje Interpolu w zakresie wymiany informacji. Na poziomie unijnym zakresy obowiązków Europolu pokrywają się z Frontexem w zakresie wykonywania analiz strategicznych, platformą Schengen w odniesieniu do wymiany informacji oraz Cepamem w zakresie szkoleń policyjnych. Dublowanie uprawnień w zakresie wymiany informacji występuje na poziomie regionalnym, gdzie podobne kompetencje mają Baltcom i Seci-Center.

Omawiając relacje działań Europolu z działaniami policji krajowych, trzeba zacząć od wskazania założeń podstawowych, które determinują ich charakter. Należy również odpowiedzieć na pytanie, czy Europol ma uprawnienia władcze w stosunku do policji krajowych? Relacje te mają miejsce przede wszystkim w ramach działań wspierających, które stanowią niezbędne uzupełnienie pracy wykrywczej organów krajowych. Granica między nimi jest bardzo wyraźna. Poza kompetencjami Europolu są czynności wykonawcze regulowane przepisami krajowych procedur karnych i ustaw kompetencyjnych²⁶.

Zgodnie z założeniem opartym na traktatowo-instytucjonalnym ujęciu systemu integracji europejskiej, unijne rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przestępczości w zasadniczy sposób wpływają na cele i zadania, a tym samym praktykę funkcjonowania policji w państwach członkowskich. W konsekwencji współpraca policyjna w UE, realizowana poprzez Europol i inne instytucje z nim współpracujące w zwalczaniu przestępczości, staje się coraz bardziej międzynarodowa, transgraniczna i ponadpaństwowa²⁷. Europol, stanowiący europejskie forum służb policyjnych państw członkowskich Unii, wspiera działania swoich członków zmierzające do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego w wymiarze ogólnoeuropejskim.

²⁵ Szerz. T. Saffjański, *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Warszawa 2009, s. 11 i n.

²⁶ Ibidem, s. 122 i n.

²⁷ Z. Czachór, *Policja i zwalczanie przestępczości w systemie regulacyjnym UE. Ujęcie traktatowo-instytucjonalne (w:) Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, red. A. Szymaniak i W. Ciepiela, Poznań 2007, s. 29.

jskim, ale również krajowym każdego z państw. Jego rola jest jednak dość złożona: z jednej strony pozostaje bowiem agencją o charakterze pomocniczym wobec służb policyjnych państw członkowskich, ale z drugiej widać wolę państw wzmocnienia roli tego urzędu i przydzielenia funkcjonariuszom bardziej praktycznych zadań²⁸.

Europol nie ma przymiotów egzekutywy, nie dysponuje więc żadnymi uprawnieniami procesowymi. Oznacza to, iż funkcjonariusz Europolu nie ma kompetencji do zatrzymania, przesłuchania podejrzanego czy przeprowadzenia innych czynności śledztwa lub dochodzenia. Jego rolą jest udzielanie pomocy odpowiednim służbom prowadzącym sprawy karne w państwach UE. Czynności o charakterze procesowym m. in.: zatrzymania osób, przeszukania miejsc oraz zabezpieczenie materiałów dowodowych (przedmiotów, śladów) dokonywane są przez policje krajowe. Europol zaś, odpowiada za realizację wszelkich działań wspierających te czynności, przede wszystkim o charakterze informacyjnym, analitycznym i koordynacyjnym (np. rozpoczęcie działań w tym samym czasie w różnych państwach członkowskich). Realne wsparcie operacyjne Europolu obejmuje przede wszystkim pomoc z zakresu wywiadu kryminalnego, która polega głównie na wymianie informacji i analizie kryminalnej. Europol zbiera informacje od państw członkowskich, przetwarza, analizuje i dystrybuje. W tym celu Europol zarządza specjalnym systemem komputerowym, z którego korzystają wszystkie państwa członkowskie. Udostępnianie danych wywiadowczych państwom członkowskim ma miejsce na dwóch poziomach: strategicznym (analizy przestępczości, oceny zagrożenia) oraz operacyjnym (dostarczanie fachowej wiedzy i wsparcia technicznego na potrzeby bieżących spraw). Agencja nie ma władzy zwierzchniej nad policjami narodowymi. Europol nie dysponuje nawet formalnymi uprawnieniami do egzekwowania obowiązków w stosunku do państw członkowskich (co wyraźnie widać na przykładzie przekazywania przez nie informacji do centrali agencji w Hadze). W porównaniu do służb policyjnych państw członkowskich, ma on jedynie ograniczone uprawnienia np. inicjatywa dochodzeniowa czy możliwość uczestniczenia w pracach wspólnych zespołów śledczych (JIT).

Znaczna zmiana we współpracy Europolu z państwami członkowskimi nastąpiła po zastąpieniu z początkiem 2010 r., konwencji o Europolu przez decyzję Rady UE. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami mandat Europolu obejmuje zadania związane z czynami przestępczymi, w stosunku do których nie zachodzi wymóg bezpośredniego powiązania z przestępczością zorganizowaną. Dzięki temu państwa członkowskie mogą wnioskować o wsparcie operacyjne Europolu w zakresie prowadzenia dochodzeń transgranicznych w sprawach karnych, które na wstępnym etapie nie wskazują, aby mogły dotyczyć działań o charakterze zorganizowanym.

Pozycja Europolu w stosunku do policyjnych służb krajowych została ugruntowana przez wprowadzenie do praktyki krajowych służb policyjnych mechanizmów: oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną (ang. *Organized Crime Threat Assessment* – OCTA), prowadzenia działań na bazie wyprzedzających danych wywiadowczych (ang. *Intelligence Led Policing* – ILP) oraz europejskiego modelu wywiadu kryminalnego (ang. *European Crime Intelligence Model* – ECIM).

²⁸ A. Grzelak, *Współpraca policyjna w ramach Europolu*, Gazeta Policyjna 2004, nr 12.

W praktyce oznaczało to potrzebę przyjęcia nowej metodologii działań policyjnych oraz zmianę perspektywy postrzegania przestępczości przez państwa członkowskie. Wcześniej zagrożenia kryminalne o charakterze transgranicznym przez większość państw członkowskich odbierane były jako zagrożenia krajowe, a nie europejskie. W konsekwencji zwalczano je z wykorzystaniem metodologii i instrumentów właściwych dla zagrożeń krajowych oraz w ograniczonym zakresie z wykorzystaniem współpracy międzynarodowej, głównie bilateralnej. Wprowadzenie metodologii OCTA i ILP pociągnęło za sobą uznanie zdiagnozowanych przez Europol zagrożeń oraz zapoczątkowało przeciwdziałanie im przy pomocy europejskiej współpracy policyjnej. Powoduje to, że działania państw członkowskich podejmowane w ramach Europolu zmierzają do tego, aby utrzymując bezpieczeństwo wewnętrzne w pełni uwzględniać również bezpieczeństwo UE jako całości.

Dotychczas podjęto kilka prób dostosowania działalności Europolu do wymagań państw członkowskich w zakresie zwalczania przestępczości objętej jego mandatem. W latach 2000–2007 weszły w życie trzy protokoły zmieniające postanowienia konwencji o Europolu²⁹. Protokoły zmieniające rozszerzyły mandat Europolu, wzmocniły jego rolę w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom, poszerzyły techniczne możliwości udzielania wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, wprowadziły nowe formy realizacji zadań przez Europol oraz korekty mechanizmów kontroli nad jego działaniami. Procedura rewizji konwencji za pomocą protokołów z uwagi na wymóg ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie okazała się szczególnie trudna³⁰.

Warto przypomnieć, że Rada przyjmując w 1998 r. Plan Działania, mający na celu pełną implementację postanowień Traktatu Amsterdamskiego w zakresie wy-

²⁹ Pierwszym aktem zmieniającym pierwotne postanowienia był tzw. protokół dotyczący prania pieniędzy tj. protokół z dnia 30 listopada 2000 r. sporządzony na podstawie art. 43 ust. 1 konwencji w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji zmieniający art. 2 oraz załącznik do tej konwencji (Dz. Urz. UE nr C 358 z 13 grudnia 2000 r., s. 1). Postanowienia protokołu zostały wdrożone do prawa krajowego ustawą z dnia 28 maja 2004 r. o ratyfikacji Protokołu z dnia 30 listopada 2000 r. sporządzonego na podstawie artykułu 43 ustęp 1 konwencji w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji zmieniającego artykuł 2 oraz załącznik do tej konwencji (Dz. U. z 2004 r., Nr 158, poz. 1648). Drugim był tzw. protokół dotyczący udziału we wspólnych zespołach dochodzeniowych tj. protokół z dnia 28 listopada 2002 r. zmieniający konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji oraz protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków jego organów, zastępców dyrektora i pracowników Europolu (Dz. Urz. UE nr C 312 z 16 grudnia 2002 r., s. 1). Postanowienia tego protokołu zostały wdrożone do krajowego systemu prawa ustawą z dnia 28 maja 2004 r. o ratyfikacji protokołu z dnia 28 listopada 2002 r. zmieniającego konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Dz. U. z 2004 r., Nr 158, poz. 1649). Trzecim protokołem zmieniającym był tzw. protokół duński tj. protokół z dnia 27 listopada 2003 r., zmieniający konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji, sporządzony na podstawie art. 43 ust. 1 tej konwencji (Dz. Urz. UE nr C 2 z 6 stycznia 2004 r.). Implementacja jego uregulowań nastąpiła na mocy ustawy z dnia 28 maja 2004 r. o ratyfikacji protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków jego organów, zastępców dyrektora i pracowników Europolu oraz protokołu z dnia 27 listopada 2003 r. zmieniającego konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji, sporządzonego w oparciu o artykuł 43 ustęp 1 tej konwencji (Dz. U. z 2004 r., Nr 158, poz. 1650).

³⁰ Dok. SG RUE nr 8203/1/07 REV 1 EUROPOL 36, Bruksela, 17 kwietnia 2007 r.

miaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zaznaczyła, że Europol powinien mieć uprawnienia operacyjne, a także być w stanie wspierać przygotowania, koordynować oraz prowadzić szczególne dochodzenia³¹. Ostatecznie Europol otrzymał jedynie prawo zwrócenia się do państw członkowskich o przeprowadzenie bądź koordynację dochodzeń (tzw. inicjatywa dochodzeniowa) oraz możliwość uczestniczenia we wspólnych zespołach śledczych państw członkowskich. Jednakże Europol to przede wszystkim instytucja wspierająca, doradcza i koordynująca wobec służb policyjnych państw członkowskich. Nie wyznacza zadań siłom porządku publicznego poszczególnych państw. Może jedynie je informować, zapraszać, zachęcać i koordynować ich działania. Jednakże w UE można zauważyć wolę wzmocnienia roli tego urzędu i przydzielenia bardziej praktycznych zadań³².

Mówiąc o miejscu Europolu w architekturze bezpieczeństwa należy również mieć na uwadze silne związki o charakterze prawnym i praktycznym z Unią Europejską. Analiza dogmatyczna przepisów prawnych nakazuje uznanie Europolu za *sui generis* agencję UE wyspecjalizowaną do współpracy państw członkowskich w zwalczaniu zagrożeń transgranicznych, w szczególności przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Specjalne miejsce Europolu w UE podkreśla umieszczenie przepisów dotyczących Europolu w aktach rangi traktatowej. Stanowi to samo w sobie dowód, że państwa członkowskie UE postrzegają Europol za ważną platformę wielostronnej współpracy policyjnej. Historycznie podstawę formalną powołania Europolu stanowił art. K. 1 pkt. 9 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Traktat z Maastricht)³³. Indywidualną podstawę prawną działania Europolu – podobnie jak innych agencji UE – stanowi decyzja Rady UE³⁴. Europol tak jak inne agencje UE (np. Eurojust) finansowany jest z budżetu UE³⁵. Jednakże w stosunkach międzynarodowych Europol reprezentuje sam siebie, a nie UE. Należy mieć na uwadze fakt, że Europol został utworzony na podstawie konwencji, która była klasyczną umową międzynarodową. Zatem pierwotnie Europol posiadał status organizacji międzynarodowej działającej na poziomie międzyrządowym. Wszelkie inne agencje UE tworzone były na podstawie aktów wtórnych prawa unijnego. Analiza prawno-dogmatyczna wskazuje, że Europol był i jest podmiotem prawa międzynarodowego publicznego. W państwach członkowskich UE posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Atrybutami korzystania przez Europol z podmiotowości prawnej w wymiarze międzynarodowym są: utrzymywanie stosunków międzynarodowych (w tym prawo legacji czynnej i biernej), zawieranie umów, ponoszenie odpowiedzialności za naruszenie prawa, korzystanie z immuni-

³¹ Plan działania Rady i Komisji w sprawie sposobu najlepszej realizacji postanowień Traktatu Amsterdamskiego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z 3 grudnia 1998 r. (Dz. Urz. UE nr C 19 z 23 stycznia 1999 r.).

³² Por. A. Grzelak, *Współpraca policyjna w ramach Europolu*, Gazeta Policyjna 2004, nr 12.

³³ Dz. Urz. UE nr C 191 z 29 lipca 1992 r.

³⁴ Podstawą prawną działania Europolu jest decyzja Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Dz. Urz. UE L 121 z 15. 5.2009, s. 37) zwana dalej decyzją o Europolu.

³⁵ Art. 42 ust. 1 decyzji o Europolu.

tetów i przywilejów. Ukonstytuowanie Europolu jako agencji UE nie oddaje w pełni jego obecnego statusu prawnego jako instytucji. Z całą pewnością nie jest już organizacją międzynarodową w pierwotnym kształcie, jednakże zachował istotne uprawnienia przynależne organizacjom międzynarodowym. Omawiana swoistość instytucjonalna wynika z tego, że nie dało się w prosty sposób przekształcić Europolu z organizacji działającej w oparciu o konwencję w agencję UE (m.in. w związku z uprawnieniami operacyjnymi). W rezultacie Europol nie do końca został osadzony wyłącznie w ramach prawnych charakterystycznych dla agend UE. Ze względu na jego specyfikę oraz szczególne zadania – wyjątkowe w stosunku do zadań innych agencji – państwa członkowskie pozostawiły mu pewne uprawnienia, które miał pod rządami konwencji (m. in.: kompetencje do podpisywania umów międzynarodowych z państwami trzecimi)³⁶. Dlatego przyjęte rozwiązania powodują, że faktycznie Europol został przekształcony w agencję unijną o specyficznych uprawnieniach. Pomimo ściślejszego powiązania z UE, ma nadal dosyć szeroką autonomię działania. Jest to w pewnym sensie powielenie rozwiązań zastosowanych przy tworzeniu Eurojustu – który jest agencją i ma prawo do podpisywania umów międzynarodowych³⁷. Szczegółność statusu prawnego polega na tym, że Europol ma faktycznie szersze możliwości działania na arenie międzynarodowej, niż wynikałoby to z formalnego statusu agencji UE.

Usytuowanie instytucjonalne Europolu w ramach UE na przestrzeni ostatnich lat ulegało pewnym modyfikacjom i cały czas pozostaje dyskusyjne. Z porządkowego punktu widzenia Europol od momentu powstania był instrumentem tzw. III filara, czyli problematyki Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych³⁸, w szczególności w odniesieniu do zagadnień współpracy policyjnej, zwalczania przestępczości zorganizowanej i narkotykowej czy terroryzmu. Obok współpracy w ramach Europolu trzeci filar obejmował bezpośrednią współpracę władz sądowniczych, celnych i policyjnych państw członkowskich. Usytuowanie Europolu w trzecim filarze determinowało metody działania oraz proces podejmowania decyzji. W trzecim filarze podmiotami współpracy i jej adresatami były wyłącznie państwa członkowskie UE. Współpraca międzyrządowa w ramach trzeciego filaru

³⁶ Z zasady agencji UE nie posiadają kompetencji do podpisywania umów z krajami trzecimi. Tego typu porozumienia może podpisywać tylko UE. Obok Europolu jedynie Eurojust ma prawo podpisywania takich umów.

³⁷ O prawie UE zob. np.: M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1998; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002; J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005; J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; J. Barcz, I. Kołowca, *Prawo Unii Europejskiej Vol. 1. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2006; J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej: zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006; F. Emert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2002; M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997; J. Galster, C. Mik, *Zasady europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000; C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998; J. Monar, R. Morgan (red.), *The Third Pillar of the European Union, Cooperation in the fields of justice and home affairs*, Bruksela 1994; S. Peers, *EU Justice and Home Affairs law*, Essex 2000.

³⁸ Pierwotna nazwa III filara UE to Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

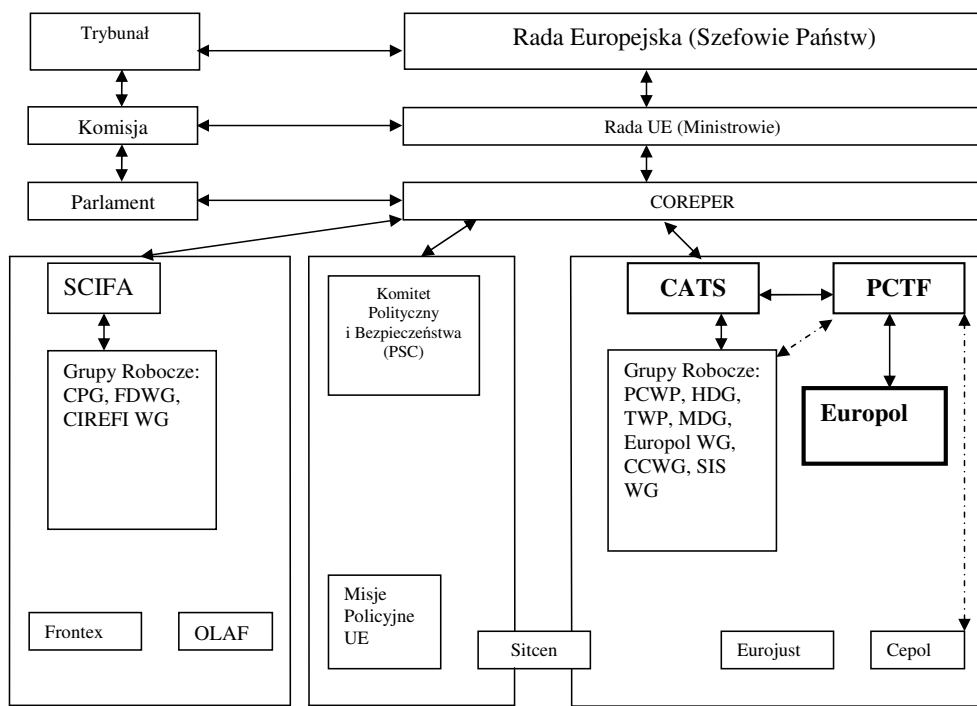
odbywała się na podstawie prawa międzynarodowego. Filar ten charakteryzował się dużym stopniem samorządności wynikającej ze współpracy międzyrządowej. Pozycję Europolu funkcjonującego w ramach III filara UE przedstawiono na rysunku 1. W przypadku Europolu współpraca międzyrządowa powodowała rozwarstwienie pomiędzy decyzjami politycznymi podejmowanymi w ramach UE a implementacją ich przez państwa członkowskie na płaszczyźnie krajowej. Wyrazisty tego przykład stanowiły doświadczenia z ratyfikowaniem trzech protokołów dodatkowych do konwencji o Europolu. W ramach III i częściowo I filaru realizowana była Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS). Struktura instytucjonalna PWBiS na nowo została określona przez postanowienia Traktatu z Lizbony³⁹, który faktycznie zreorganizował w wymiarze horyzontalnym problematykę bezpieczeństwa unijnego. Przyjęto stosowanie w sposób powiązany instrumentów bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomach krajowym i unijnym oraz dopuszczono wykorzystywanie pogłębionych form współpracy z tego obszaru poza ramami unijnymi. Europol jest więc agencją, która ma zapewniać koordynację współpracy operacyjnej, gdy w grę wchodzi sprawy bezpieczeństwa⁴⁰. Przekształcenie Europolu w 2010 r. w agencję UE oznaczało, że instytucja w sposób pełnoprawny została włączona do systemu instytucjonalnego UE, a jej funkcjonowanie faktycznie przeszło ze szczebla międzyrządowego bardziej w kierunku szczebla unijnego.

O pozycji w architekturze bezpieczeństwa decyduje również przyjęty model sprawowania kontroli i nadzoru nad Europolem. W modelu zewnętrznej kontroli i nadzoru wyróżnić należy m. in.: kontrolę Rady UE, kontrolę Parlamentu Europejskiego, kontrolę Komisji Europejskiej, kontrolę parlamentów krajowych, kontrolę Grupy Zadaniowej Szefów Policji (PCTF), kontrolę sądową oraz kontrolę Wspólnego Organu Nadzorczego i krajowych organów nadzorczych. Przejawem kontroli wewnętrznej jest kontrola sprawowana przez zarząd Europolu oraz nadzór służbowy przełożonych nad pracownikami Europolu. Zatem z instytucjonalnego punktu widzenia kontrola oraz nadzór nad Europolem mają charakter podzielony.

Z powyższego wynika, że określenie pozycji Europolu wśród instytucji bezpieczeństwa jest zagadnieniem dość złożonym. Nakładanie się kompetencji operacyjnych z innymi podmiotami architektury bezpieczeństwa (m. in.: Interpol, Frontex, Cefpol, Baltcom, Seci-Center) oraz brak faktycznych możliwości egzekwowania od państw członkowskich UE obowiązku przekazywania informacji kryminalnych powodują, że Europol w zakresie działalności wywiadowczej nie wykorzystuje w pełni korzystnego położenia na styku poziomów krajowego, regionalnego, unijnego i globalnego. W konsekwencji Europol nie ma decydującego wpływu na całość architektury bezpieczeństwa.

³⁹ Dz. Urz. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 r., s. 10.

⁴⁰ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, op. cit. s. 115–117.



Objaśnienia:

COREPER (ang. *Committee of Permanent Representatives*) składa się ze stałych przedstawicieli krajów członkowskich UE przy Radzie UE w Brukseli w randze ambasadorów oraz ich zastępców. Jego zadaniem jest przygotowywanie posiedzeń Rady UE, w tym Rady WSiSW. W aspekcie zagadnień terrorystycznych trzeciego filaru nadzorował Komitet Artykułu 36.

SCIFA – Komitet Strategiczny do spraw Imigracji, Granic i Azylu (ang. *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*).

CPG – Grupa do spraw Polityki Celnej (ang. *Customs Policy Group*).

CIREFI – Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany do spraw Przekraczania Granic Zewnętrznych i Imigracji (ang. *Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration*).

PCWP – Grupa Robocza do spraw Współpracy Policyjnej (ang. *Police Cooperation Working Party*).

HDG – Horyzontalna Grupa do spraw Narkotyków (ang. *Horizontal Drugs Group*).

TWP – Grupa Robocza do spraw Terroryzmu (ang. *Terrorism Working Party*).

CCWG – Grupa Robocza do spraw Celnych (ang. *Customs Cooperation Working Group*).

Komitet Koordynacyjny do spraw Współpracy Policji Sądowej w Sprawach Karnych (Komitet Artykułu 36, fr. *Comité de l'Article 36 – CATS*) właściwy w sprawach dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W skład Komitetu Koordynacyjnego wchodził wyżsi urzędnicy.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (ang. *PSC*) – instytucja pomocnicza Rady UE powołana na mocy Traktatu Nicejskiego. 1 lutego 2003 r. KPiB zastąpił poprzednio funkcjonujący Komitet Polityczny, przejmując jego zadania.

Opracowanie własne.

Rys. 1. Miejsce Europolu w strukturze organów i instytucji UE (przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego)

EUROPOL'S POSITION IN THE SECURITY ARCHITECTURE

Abstract

The article discusses the issue of Europol's position in the security structure. Generally, Europol's competence covers combating organised crime, terrorism and selected forms of serious crime. The competency- with certain restrictions – is defined by the Treaty on the Functioning of the European Union and it is an essential criterion for its location in the security system. From an operational point of view, Europol's activities are based primarily on criminal intelligence processes. The information and intelligence is collected, processed and exchanged in order to support the development of international cooperation in the fight against cross-border threats. The issue concerning Europol's position in the security structure is extremely complex because of its specific legal status, scope of operations and the supervision and control of Europol's activities.

Key words – combating cross-border crime and terrorism, international cooperation, Europol, EU agency

This article attempts to discuss the position of the European Law Enforcement Agency, commonly referred to as Europol¹ in the international security structure. Europol is commonly but incorrectly perceived as the main element of coordination of the counter-crime and counter-terrorism cooperation in the EU. The aim of this study is to identify critical issues for the proper positioning of Europol in the security structure. The problem of Europol is quite complicated to consider and should be woven into the broader political and social context. In a review of political and legal factors, it is particularly important to define the macro-environment in which Europol operates. Thus, when referring to the role of Europol in the security structure we must specify the relationship between the tasks and powers of Europol and national police forces. Whereas, trying to indicate its place among subjects of international law we must identify the relationships between EU agencies, Europol and other international actors (the distribution of powers). Equally important is the model of control exercised over Europol's activities and to indicate the impact of Europol on the whole security structure.

Europol is a platform for multilateral co-operation of police, border protection, customs, financial, immigration forces and sometimes special services of the EU Member States. Europol is the operational instrument aimed at countering such cross border threats as organised crime, terrorism and other forms of serious crime and related criminal offences. A demand for this type of operational cooperation was revealed in Europe following the EU integration processes. The abolition of

¹ By the end of 2009, the official name was the European Police Office.

restrictions on the free movement of persons, goods, services and capital has created new opportunities in the EU for cross-border threats².

The operational activities of Europol consist primarily of criminal intelligence processes, such as collection, processing (analysis, evaluation, and interpretation) and the exchange of information and intelligence. The significance of these activities is the fact that the Europol intelligence authorities have their basis in the EU treaties. Similarly, they have the power to coordinate, organise and conduct operations carried out jointly with the competent authorities of the EU Member States or in joint investigative teams, where appropriate in cooperation with Eurojust³.

Use of information and intelligence forwarded with the participation of Europol in the course of investigations and activities of joint investigative teams is subject to the same rigours of data protection as if they have been gathered in the receiving Member State⁴.

Security structure in the context of combatting cross border threats covers a large number of entities and international mechanisms operating at different levels of cooperation: global, EU, regional or bilateral (including cross-border cooperation).

Among others to be noted at global level are.: The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)⁵, The International Criminal Police Organisation (Interpol)⁶, The Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the Special Group for the Prevention of Money Laundering (FATF)⁷.

At the EU level, as well as Europol, the following should also be mentioned.: Schengen⁸, the European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST)⁹, the

² Accordingly: art. 3 and 4. 1 of EU Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (OJ. EU No. L 121, 15.05.2009, p. 37).

³ Art. 88 of the Treaty on the Functioning of the European Union (former art. 30 of the Treaty on European Union), OJ. EU No. C 115, 09.05.2008, p. 49.

⁴ Art. 8. 2 of the Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union (OJ. No. L 386, 29.12.2006, p. 89).

⁵ Created in 1997. The Bureau is an organ of the United Nations (UN), which assists states in the fight against drugs, crime and terrorism.

⁶ Created in 1923. Interpol aims to develop co-operation with the criminal police and support national police forces in the fight against international crime. Interpol endeavours to establish types of action that could lead to effectively preventing and prosecuting crime. Organising international police cooperation includes: maintaining a global system of constant communication, managing a global system of international search, and the administration of international criminal information databases.

⁷ Created in 1989. The Group's aim is to combat money laundering and the financing of terrorism both at national and international level. The group consists of 35 members (33 countries and two regional organisations).

⁸ The main instruments are the Schengen Information System (SIS) and Sirene Network. SIS is a common, computer database containing information on persons or objects remaining in connection with certain legal situations (e.g. lost items, missing persons). Sirene Network is a system involving the national units of the police, customs or judiciary supporting the SIS through the exchange of supplementary information.

⁹ Created in 2002. It aims to increase the effectiveness of the competent authorities of the Member States in the fight against organised crime through proper co-ordination between public prosecutors of Member States, including supporting criminal investigations related to serious cross-border crime, with particular emphasis on analyses carried out by Europol.

European Police College (CEPOL)¹⁰, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)¹¹, the European Anti-Fraud Office (OLAF)¹², the European Joint Situation Centre (SitCen)¹³, EU framework solutions¹⁴, EU systems and databases¹⁵, Police Chiefs Task Force (PCTF)¹⁶ and police networks (eg. Eu-Nat¹⁷, Atlas¹⁸ and Carin¹⁹).

Functioning at the regional level of cooperation are: The American Police Community (Ameripol)²⁰, the Task Force for Combating Organised Crime in the Baltic Sea Region (Baltcom)²¹ and the Regional Center for Combating Transborder Crime of the South-East European Cooperation Initiative (SECI Center)²².

In my opinion, a coherent system of counter-acting trans-border threats has only been developed at EU level. The system, in a broad sense, includes institutional, legal and functional measures in areas of police, customs, border security services

¹⁰ Created in 2000. The Cepol aim is the implementation of programmes and training initiatives addressed to senior officers of the police authorities of the Member States.

¹¹ Established in 2004. The agency coordinates the operational cooperation between EU Member States in the field of management of external borders, assists Member States in the training of border guards, including the establishment of common training standards, carries out risk analyses, tracks the development of research relevant for the control and surveillance of external borders, assists Member States in circumstances requiring increased technical and operational assistance at external borders and provides Member States with the necessary support in organizing joint return operations.

¹² Established in 1999 by the European Commission to protect the financial interests of the EU. He took over the task, internal structure, methods and personnel of the pre-existing Unit for the Coordination of the Fight Against Corruption (UCLAF). Olaf is the EU institution specialised in combatting fraud and other illegal activities affecting the financial interests of the EU (including the smuggling of cigarettes and alcohol) and corruption among EU clerks.

¹³ SitCen operates within the General Secretariat of the EU Council in the structure of the European External Action Service. Its main task is to support the Political and Security Committee and the working groups of the Council of the EU by providing information and analysis on issues of internal and external security (including terrorism) in terms of crisis management.

¹⁴ For example: the European arrest warrant and joint investigation teams.

¹⁵ For example: Visa Information System, the European Automated Fingerprint Recognition System (Eurodac).

¹⁶ PCTF, this special committee aims to develop police cooperation across the EU Member States at the level of the highest officers of the police and the coordination of cross-border police operations.

¹⁷ Eu-Nat is the network of experts for combatting kidnappings.

¹⁸ The network of co-operation between the police units dedicated for physical combatting of terrorist threats.

¹⁹ Carin is the network for exchanging intelligence on property related to crime.

²⁰ Founded in 2007, Ameripol brings together 20 South and Central American countries. It is the highest decision-making body in the field of international police cooperation in the region.

²¹ Established in 1996, Baltcom assists countries in the field of combatting such crimes as: drug trafficking, illegal migration, trafficking in persons, stolen vehicles, illegal arms trafficking and smuggling of radioactive substances and excise products. Russia is a member of Baltcom. Co-operation between Europol Member States and Russia within Baltcom provides an opportunity for exchanging important information.

²² Created in 1999, The SECI Center is focused on supporting the joint activities of the SECI countries in combatting organised crime. The centre consists of 12 Member States (Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Greece, Hungary, Macedonia, Moldova, Romania, Slovenia, Serbia and Turkey). The SECI Center is the main partner of Europol in South-Eastern Europe.

and judicial cooperation in criminal matters for combatting illegal immigration, drug trafficking, terrorism, financial crimes and corruption. The EU security system, in addition to practical cooperation, also includes scientific and theoretical collaboration, which searches for new possibilities of using operational powers, improving channels of communication, standardisation of training methods and the creation of sophisticated organisational forms of cooperation.

Europol acts in the security structure, which includes a significant number of players and institutions operating at national, regional, EU and global levels. From the point of view of criminal intelligence, Europol operates at the junction of four levels. This position is very advantageous because Europol can theoretically integrate operational knowledge at all levels. This is very important because only at the national level in the European Union do more than 300 institutions and organisations involved in the international exchange of criminal information operate²³.

A typical feature is the overlap of Europol's operational powers with other players. For example, at the global level, Europol duplicates the powers of Interpol in the exchange of information. At EU level, Europol's responsibilities overlap with Frontex in the performance of strategic analysis and the Schengen platform when it comes to exchanging information and CEPOL as far as police training is concerned. Mirroring permission for the exchange of information occurs at the regional level, where similar powers belong to Baltcom and Seci-Center.

In discussing the relationship of Europol's activities with those of the national police, we need to indicate assumptions that determine their character. We should also answer the question whether Europol is domineering in relation to the national police? These relationships take place primarily through supporting activities that are necessary to complement the detection efforts of national authorities. The boundary between them is very clear. Activities governed by the regulations of domestic criminal procedures are outside the competence of Europol.

According to the assumption based on EU treaties and institutional terms, EU solutions for crime prevention substantially affect the objectives, tasks and practice of the police in the Member States. As a result, police cooperation in the EU, carried out by Europol and other institutions cooperating with it in the fight against crime, becomes increasingly international, cross-border and supranational. Europol, which is the forum for the police services of the EU Member States, supports the activities of its members to ensure public order and safety in a European dimension, but also at the national level of each Member State. However, Europol's role is quite complex: on the one side it remains only an agency playing an auxiliary role to the Member States' police; on the other side it looks like some Member States have a desire to strengthen Europol by assigning it more practical tasks²⁴.

²³ Spread: T. Safjański, *The European Police Office, Europol: the origin, the main aspects of the operation, development perspectives*, Wolters Kluwer Warsaw 2009, p. 11.

²⁴ Z. Czachór, *Police and the fight against crime in the regulatory system of the EU treaties*, (in:) *Police in Poland. Current status and prospects*, edited by A. Szymaniak and W. Ciepiela, Poznan 2007, p. 29.

Europol has no executive powers and, therefore, has no rights based on penal procedures. This means that a Europol officer has no authority for detaining and interrogating a suspect or performing any other acts of investigation or inquiry. Its role is to assist the relevant departments conducting criminal cases in the EU. The activities of a criminal trial such as: detaining people, searching sites and securing evidence (objects, traces) are made always by the national police. Europol is only responsible for carrying out activities in support of national police operations, primarily of an informational, analytical and coordinating nature (e.g. coordination of launching of operations at the same time in different Member States). Real Europol operational support mainly includes assistance in the field of criminal intelligence, which relies mainly on the exchange of information and analysis of crime.

Europol collects information from Member States, processes, analyses and distributes it. Europol manages a special computer system which is used by all Member States. Providing intelligence to the Member States takes place at two levels: strategic (crime analysis, risk assessment) and operational (providing expertise and technical support for current investigation). The Agency does not have supreme authority over the national police forces. Europol has no formal powers, even to enforce its obligations in relation to the Member States (which is clearly demonstrated by the transfer of the information to the agency headquarters in The Hague). Compared to the police services of the Member States, Europol has only limited powers related to investigation, such as initiative inquiry and the ability to participate in the work of joint investigation teams (JIT).

A significant change in co-operation with Member States occurred at the beginning of 2010, after replacing the Europol Convention by a decision of the EU Council. According to the adopted solutions, Europol's mandate includes tasks associated with criminal acts, in respect of which there is no requirement for a direct link to organised crime. As a result, Member States may apply Europol's operational support in the field of cross-border investigations in criminal matters, which at the initial stage, do not indicate a relationship to activities of an organised character.

Europol's position in relation to national police forces has been strengthened by the introduction of some of the following mechanisms to the practice of the national police forces: Seorius and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), Intelligence Led Policing-ILP) and the European Criminal Intelligence Model (ECIM). In practice, this has meant the need for Member States to adopt a new methodology for policing and crime perception. Earlier threats of cross-border crime were perceived by most Member States as a threat of a national, not European dimension. As a result, they were controlled with the use of instruments and methodologies appropriate for domestic threats and to a limited extent by means of international cooperation, mostly bilateral. The introduction of OCTA methodology and ILP entailed diagnosis of recognition threats by Europol and preventing them with the help of European police cooperation. The result is that the police action taken by Member States in the framework of Europol aims to ensure and maintain their internal security and the security of the EU as a whole.

So far, there have been several attempts to adapt Europol's activities in the EU to the requirements of the Member States in the fight against crime within its mandate.

In the years 2000–2007, three protocols amending the provisions of the Europol Convention came into force. These protocols expanded Europol's mandate, strengthened its role in the prevention of threats, and broadened its technical ability to provide operational support to Member States which has introduced new types of task for Europol and an adjustment to mechanisms of control over its actions. The procedure for revision of the Convention by means of protocols, due to the requirement of ratification by all Member States, has proved to be particularly difficult and unending²⁵.

It should be recalled that the EU Council adopted the 1998 Action Plan, aimed at full implementation of the provisions of the Treaty of Amsterdam in the area of justice and home affairs, indicating that Europol should have operational authority and be able to support the preparation, co-ordination and carrying out of special investigations²⁶.

Finally, Europol only received the right to ask the Member States to conduct or coordinate investigations (the so-called investigative initiative) and the opportunity to participate in joint investigation teams of the Member States. However, Europol is primarily a supporting institution, advisory and coordinating the police of the Member States. Europol does not delegate tasks for public order forces of individual states. Europol can only inform, invite, encourage and coordinate their activities. However, we can see in the EU a desire to strengthen the role of the Europol and allocate more practical tasks to the organisation.

While discussing the position of Europol in the security structure, we should also bear in mind the strong ties of a legal and practical nature with the European Union. Dogmatic analysis of EU legislation requires Europol to be recognised as a *sui generis* EU agency specialising in cooperation between Member States in the fight against cross-border threats, in particular organised crime and terrorism. Europol's special place in the EU underlines the placement of the provisions on Europol in the legal acts of the treaty. This is in itself proof that the EU Member States have perceived Europol as an important platform for multilateral police cooperation. Historically,

²⁵ The first act that changed the original order was called protocol for money laundering – Protocol of 30 November 2000, drawn up on the basis of art. 43 paragraph 1 of the Convention on the establishment of a European Police Office amending ar. 2 and the annex to that Convention (OJ. EU No. C 358 of 13.12.2000, p. 1). The second act was called protocol for participation in joint investigation teams – Protocol of 28 November 2002 amending the Convention on the establishment of a European Police Office and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol (OJ. EU No. C 312 of 16.12.2002, p. 1). The third protocol called the Danish protocol – Protocol of 27 November 2003 amending the Convention on the establishment of a European Police Office, drawn up on the basis of art. 43 paragraph 1 of the Convention (Official Journal EU No. C 2 of 6.01.2004).

²⁶ OJ. EU No. C 19 of 23.11.1999.

the basis for the formal appointment of Europol was art. K. 1 point 9 of the Treaty of the European Union of 7 February 1992 (Maastricht Treaty)²⁷.

The distinctive legal basis for Europol – like other EU agencies – is the decision of the EU Council. Europol, like other EU agencies (eg. Eurojust), is financed from the EU budget. However, in international relations Europol represents itself and not the EU. It should be noted that Europol was created on the basis of the convention, which was a classic international agreement. Thus, Europol originally had the status of an international organisation operating at the intergovernmental level. All other EU agencies were created on the basis of acts of secondary EU law. Legal-dogmatic analysis of EU laws indicates that Europol has been and is the subject of public international law. Europol in the EU Member States has got legal capacity and capacity to act. Attributes used by Europol related to legal personality in the international dimension are: ability to maintain international relations (including the right of active and passive legation), contracting, taking responsibility for violation of the law, the use of immunities and privileges. Making Europol an EU agency does not fully reflect its current legal status as an institution. Certainly, Europol is no longer an international organisation in its original form, but it has retained significant powers belonging only to international organisations. The institutional specificity discussed emanates from the fact that it will not be easy to transform the Europol organisation into an EU agency acting on the basis of the convention (in connection with operating privileges). As a result, Europol is not fully embedded in the legal framework specific to EU agencies. Due to its specificity, and specific tasks – unique in relation to the tasks of other agencies – Member States have left it certain powers that Europol had under the Convention (among others: the power to sign international agreements with third countries). Therefore, the adopted solutions mean that Europol has actually been transformed into an EU agency with specific permissions²⁸.

Despite closer ties with the EU, Europol still has fairly wide autonomy of action. It is, in a sense, the duplication of solution used in creating Eurojust – which is an agency and has the right to sign international agreements. The peculiarity of its legal status lies in the fact that Europol has actually wider possibilities for action in the international arena than is the formal status of EU agencies.

In recent years, Europol's institutional location within the EU underwent some modifications and still remains debatable. Europol, from its inception, was an instrument of so called "third pillar", namely the issue of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, in particular with regard to issues of police cooperation, the fight against organised crime, drugs and terrorism. In addition to cooperation within Europol, the third pillar includes the direct cooperation of judicial, police and customs of the Member States.

²⁷ OJ. EU No. C 191 of 29.07.1992.

²⁸ In principle, the EU's agencies do not have the authority to sign contracts with third countries. This type of agreement may only be signed by the EU. Next to Europol, only Eurojust has the right to sign such agreements.

The location of Europol in the third pillar determined the methods of its operation and its decision making. In the third pillar, cooperation was addressed solely to the EU Member States. Intergovernmental cooperation under the third pillar was made on the basis of international law. This pillar was characterised by a high degree of self-governance resulting from intergovernmental cooperation.

Europol's intergovernmental cooperation resulted in delamination between the political decisions taken in the framework of the EU and their implementation by the Member States at national level. Three additional protocols to the Europol Convention were ratified because of this experience.

As part of the third and the first pillar, Space of Freedom, Security and Justice (AFSJ) was implemented. The institutional structure of AFSJ was again re-determined by the provisions of the Treaty of Lisbon (TL), which actually reorganised the horizontal dimension of EU security issues. TL adopted the use of joint instruments of internal security at national and EU level and allowed the use of deeper forms of cooperation in this area outside the EU. Europol is, therefore, an agency that is to provide coordination of operational cooperation when it comes to security matters. Establishing Europol in 2010 as an agency of the EU meant that the fully fledged institution has been incorporated into the EU's institutional system and its operation is actually more towards the level of the EU than the intergovernmental.

Europol's position in the security structure is also determined by the accepted model of control and supervision. In the model of external control and supervision should be distinguished: control of the EU Council, the European Parliament's control, controls of the European Commission, national parliaments' control, control of the Police Chiefs Task Force (PCTF), judicial review and control of the Joint Supervisory Body and the national supervisory authorities. A manifestation of internal control is the control exercised by the Europol Board and supervision of chiefs over officers employed in Europol. Thus, from an institutional point of view, control and supervision of Europol are divided.

It follows that the determination of the position of Europol among security institutions is a fairly complex issue. Of course, consideration of the position of Europol in the security structure can not be reduced merely to indicate the ratio of Europol to the EU, Member States and other subjects of international law. Europol is one of many interrelated elements of the security structure. Incidentally, the multiplicity of institutions with authority, which often overlap each other, is a fundamental weakness of the discussed structure. The overlapping of Europol's operational powers with other entities of the security structure (eg. Interpol, Frontex, CEPOL, Baltcom, Seci-Center) and the lack of opportunities to extort information from EU Member States mean that Europol, in the field of criminal intelligence, is not in the most favourable position at the junction of national, regional, EU and global levels. In practice, Europol does not integrate the most important intelligence of these four levels. Consequently, Europol does not have a significant impact on the whole security structure.