

**Łukasz Koba**

**WSPÓŁPRACA POLICYJNA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH  
UNII EUROPEJSKIEJ W ZWALCZANIU  
PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ**

*There is not a more accurate test of the progress of civilization than the progress of the power of cooperation.*

John Stuart Mill<sup>1</sup>

**1. Zagadnienia wprowadzające**

Wiek XX, a zwłaszcza jego schyłek zmienił tradycyjnie postrzeganą suwerenność państw<sup>2</sup>. Szybko rozwijające się procesy integracyjne w Europie nabrały nowego kształtu, zyskały na intensywności, a wraz z nimi zmienił się także sposób pojmowania przestępczości.

Przestępczość zorganizowana jest najbardziej złożonym rodzajem działalności przestępczej, która przekracza granice, i w zasadzie można stwierdzić, iż swoim zasięgiem przenika cały świat. Można również zauważyć, iż jej poszczególne odmiany, jak np. niewolnictwo czy piractwo, istniały od setek lat, jednak gwałtowny wzrost organizacji przestępczych o charakterze zorganizowanym można zaobserwować w drugiej połowie XX wieku. Wspomagana przez nowoczesne technologie oraz duży rozwój środków transportu przestępczość zorganizowana rozkwita, ingerując w te sektory, które przynoszą największe zyski. Znaczny wzrost ekonomiczny stworzył przestrzeń do rozwoju czarnego rynku,

---

<sup>1</sup> Cytat podany za: C. Conde-Pumpido, *National prosecution authorities and European criminal justice system: the challenges ahead*, „ERA Forum” 2009, vol. 10, issue: 3, s. 355.

<sup>2</sup> M. A. Wasilewska, *Suwerenność państw a dawne i współczesne problemy w zwalczaniu zjawiska międzynarodowej przestępczości*, [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005, s. 189–197. Problem różnego pojmowania suwerenności porusza również C. E. Merriam, *History of the theory of sovereignty since Rousseau*, New Jersey 1999.

co szybko zostało podchwyczone przez przestępców, którzy zastosują każdy możliwy środek, aby tylko osiągnąć szybki zysk.

Zorganizowanej grupie jednostek łatwiej jest łamać powszechnie przyjęte reguły życia społecznego, samo bowiem istnienie grupy może być impulsem do wytwarzania norm zastępczych, alternatywnych w stosunku do obowiązujących w danym państwie kanonów prawnych<sup>3</sup>. Organizacje przestępcze czują się coraz bardziej pewnie w swoich krajach i dlatego stwarzają zagrożenie dla zasad prawa i demokracji<sup>4</sup>. Współczesna przestępczość, a szczególnie jedna z jej najdrażniejszych odmian, jaką jest niewątpliwie przestępczość zorganizowana, nie ogranicza się do jednego terytorium państwa, ale z reguły ma charakter transgraniczny<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma określeniami przestępczości zorganizowanej, jednak na gruncie europejskim brakuje jednolitej i stałej definicji, która określałaby kiedy i w którym momencie rozwoju organizacji o charakterze przestępczym można stwierdzić, iż działa ona już w stopniu „zorganizowanym”.

Warto podkreślić, iż nie tylko kraje europejskie mają problem ze zdefiniowaniem zjawiska. Jak zauważa S. L. Mallory, w samych Stanach Zjednoczonych istnieje kilkadziesiąt definicji przestępczości zorganizowanej<sup>6</sup> wprowadzonych przez poszczególne agencje rządowe oraz stany. W każdym przypadku prowadzący śledztwo musi pamiętać, aby używać właściwej definicji ze względu na jurysdykcję czy też agencję, dla której pracuje. Autor zauważa, iż przestępczość zorganizowana posiada bardzo podobne cechy do tych, które wykształciły się w teorii funkcjonowania organizacji, a więc: przewodnictwo – każda osoba odpowiada przed swoim przełożonym, jasne i czytelne zasady – oznaczenie granic władzy i odpowiedzialności, wybranie odpowiedniej formy lub form działalności przestępczej, osoby niższe w hierarchii mają bezpośredni kontakt tylko z osobą o jeden stopień wyższą w hierarchii, struktura piramidy – zadania „spływają” z góry piramidy w dół, członkowie grupy są specjalistami w swojej dziedzinie, charakterystyczna *omerta*, czyli zakaz jakiegokolwiek kontaktu z organami ścigania, nawet w przypadku zatrzymania<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Michalska-Warias, *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006, s. 11.

<sup>4</sup> P. Willimas, *Groźny nowy świat: transnarodowa przestępczość zorganizowana w przedmieniu XXI wieku* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 377.

<sup>5</sup> P. Rakowski, *Zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie w dorobku prawnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2002, nr 117, s. 23.

<sup>6</sup> Klaus von Lampe, dokonując przeglądu definicji przestępczości zorganizowanej w skali globalnej, wyróżnia w samych Stanach Zjednoczonych ponad 60 ich rodzajów, Online: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#draftun> (24 I 2010 r.)

<sup>7</sup> S. L. Mallory, *Understanding Organized Crime*, Sudbury-Canada 2007, s. 4.

Zdaniem Z. Rau, „europejskie rozumienie przestępczości zorganizowanej różni się od klasycznego amerykańskiego wzorca tym, iż stara się wyróżnić »szczeble« tego zjawiska i zdefiniować te formy, które nie mają charakteru mafijnego”<sup>8</sup>.

Pojęciem przestępczości zorganizowanej zajmował się także Międzynarodowy Kongres Prawa Karnego, zorganizowany przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawa Karnego w Budapeszcie, we wrześniu 1999 r. Nie wypracowano jednak jednolitej definicji, lecz wyłącznie wskazano kilka cech typowych dla tego rodzaju przestępczości, takich jak: dążenie do władzy i/lub zysków, podział pracy i rozmywanie indywidualnej odpowiedzialności wewnątrz organizacji, wymiennosc jednostek, sekretność, mieszanie działań legalnych i nielegalnych, zdolność neutralizowania działalności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (zastraszanie lub korupcja) oraz szczególna umiejętność transferu kapitałów<sup>9</sup>.

Zagadnienie przestępczości zorganizowanej doczekało się zdefiniowanego i kompleksowego uregulowania w postaci uniwersalnej umowy międzynarodowej, którą jest „Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej”, przyjęta w 2000 r. w Palermo<sup>10</sup>. Polska delegacja brała aktywny udział w wypracowaniu propozycji zyskującej coraz powszechniejsze poparcie, a polegającej na odrzuceniu tzw. listy przestępstw i oparciu definicji przestępczości zorganizowanej na kryteriach merytorycznych<sup>11</sup>. Według konwencji: „Zorganizowana grupa przestępcza oznacza posiadającą strukturę grupę, składającą się z trzech lub więcej osób, istniejącą przez pewien okres oraz działającą w porozumieniu w celu popełnienia jednego lub więcej poważnych przestępstw określonych na podstawie niniejszej Konwencji, dla uzyskania, w sposób bezpośredni lub pośredni, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej”<sup>12</sup>.

Niemal równoległe z pracami nad projektem wspomnianej Konwencji ONZ toczyły się prace nad stworzeniem definicji przestępczości w obrębie UE. W 1996 r. Komisja Europejska oraz Grupa Ekspertów ds. Przestępczości Zorganizowanej Rady Europy w wyniku wspólnych prac zdefiniowały przestępczość zorganizowaną jako współdziałanie więcej niż dwóch osób podejrzanych lub

---

<sup>8</sup> Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Zakamycze 2002, s. 43.

<sup>9</sup> A. Michalska-Warias, *op. cit.*, s. 56.

<sup>10</sup> Polska ratyfikowała konwencję w 2001 r., (DzU 2001, nr 90, poz. 994). Szerzej na ten temat: B. Ziorkiewicz, *Implementacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6; zob. również: M. Płachta, W. Zalewski, *Kontrowersje wokół pojęcia przestępczości zorganizowanej na gruncie Konwencji ONZ z 2000 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 5, s. 3–23.

<sup>11</sup> M. Skowroński, *Posiedzenie Komitetu ad hoc ds. opracowania Konwencji przeciwko zorganizowanej przestępczości (Wiedeń, 19–29.01.1999 r.)*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 7–8, s. 129.

<sup>12</sup> Pełny tekst konwencji: DzU 2005, nr 18, poz. 158.

skazanych za popełnienie poważnych przestępstw, podejmowane na czas dłuższy lub nieokreślony w celu uzyskania korzyści finansowych lub władzy, albo obu tych rzeczy naraz. Jako kryteria dodatkowe wymienione zostały także: podział ról i funkcji wśród poszczególnych członków, stosowanie różnych form wewnętrznej dyscypliny i kontroli, posługiwanie się przemocą lub innymi środkami w celu zastraszania, wywieranie wpływów politycznych, gospodarczych lub innych przy pomocy korupcji lub innych środków, wykorzystywanie do prowadzenia działalności przestępczej struktur handlowych, pranie pieniędzy oraz międzynarodową skalę prowadzonej działalności<sup>13</sup>.

Z powyższego wynika, że wypracowanie jednolitej definicji budzi spore kontrowersje zarówno na gruncie międzynarodowym<sup>14</sup>, regionalnym, jak i krajowym<sup>15</sup>. Dla przeciętnego obywatela groźna jest każda odmiana przestępczości, bez względu na formę oraz sposób działania. Natomiast brak jednoznacznej definicji wpływa negatywnie na współpracę policji i organów wymiaru sprawiedliwości<sup>16</sup>.

Pozytywnie należy potraktować przyjęcie przez Radę UE w dniu 24 października 2008 r., decyzji ramowej w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>17</sup>. Art. 1 decyzji definiuje pojęcie „organizacji przestępczej” jako: zorganizowanej grupy, istniejącej przez pewien czas, składającej się z więcej niż dwóch osób, działających wspólnie w celu popełnienia przestępstw, których maksymalne zagrożenie karą przekracza co najmniej cztery lata pozbawienia

---

<sup>13</sup> E. Pływaczewski, *Wokół strategii przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej w Polsce*, „Biuletyn CE UW” 1999, nr 3–4, s. 58.

<sup>14</sup> J. O. Finckenauer, *Problems of definition: What is organized crime?*, „Trends in Organized Crime” 2005, vol. 8, issue: 3, s. 63–83.

<sup>15</sup> W Polsce ustawodawca również nie podaje definicji legalnej przestępczości zorganizowanej (czy też zorganizowanej grupy przestępczej), natomiast przewiduje karę za udział w niej (art. 258 *Kodeksu karnego z 1997 r.*). Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie podejmowane są próby zdefiniowania samego zjawiska. Por. A. Góral, *Białe kołnierzyki i karabiny. Przestępczość zorganizowana – w poszukiwaniu definicji*, „Prawo i Życie” 1999; L. Elas, *Uwagi na temat roli państwa w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości*, „Biuletyn CE UW” 1999, nr 3–4; W. Wróbel, *Spór o definicję przestępczości zorganizowanej*, „Biuletyn CE UW” 1999, nr 3–4; M. Bryła, *Porozumienie, zorganizowana grupa, związek przestępczy jako formy organizacyjne przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 3, s. 24–39; W. Kurowski, *Pojęcie organizacji przestępczej i przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 6, s. 26–43; Z. Cwiakalski, *Wybrane problemy wymiaru kary za przestępczość zorganizowaną*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 12, s. 7–8; P. Kardas, *Regulacja współdziałania przestępczego jako podstawa zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 10; K. Laskowska, *Teoretyczne i praktyczne podstawy odpowiedzialności z art. 258 k.k.*, „Prokurator” 2004, nr 17, s. 20–32.

<sup>16</sup> A. Nowak, *Współpraca organów ścigania w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Cz. I*, „Przegląd Policyjny” 2006, nr 3, s. 26.

<sup>17</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z 24.10.2008 r., Dz. Urz. UE 2008 L 300, s. 42. Weszła w życie 11 listopada 2008 r.

wolności lub aresztu lub które podlegają surowszej karze, w celu osiągnięcia, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej. Wyjaśnia również, że „zorganizowana grupa”, to grupa, która nie jest przypadkowo utworzona w celu natychmiastowego popełnienia przestępstwa, ani której członkowie nie muszą mieć formalnie określonych ról, w której nie musi istnieć ciągłość członkostwa ani rozwinięta struktura<sup>18</sup>.

## 2. Początek i rozwój współpracy policyjnej w ramach Unii Europejskiej

Zorganizowane grupy przestępcze wykazują dużą mobilność i w większości przypadków działają na skalę międzynarodową, z tego względu skuteczne ich zwalczanie nie jest możliwe przez pojedyncze państwa. Stąd koniecznością jest ścisła współpraca państw w tej dziedzinie.

W zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej państwa podejmują współpracę nie tylko w skali globalnej, ale i regionalnej, czego przykładem są państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Regulacje prawne państw członkowskich UE przewidują, zwłaszcza w zakresie procedury karnej, niezwykle zróżnicowany zakres rozwiązań. Oczywiście w walce z międzynarodową przestępczością zorganizowaną są one niewystarczające. Z tego też względu ponad nimi stoi ogólnoeuropejska potrzeba wspólnej, prawnokarnej ochrony pewnych uniwersalnych wartości, stanowiących fundament bezpiecznej i sprawiedliwej Europy. Od dłuższego czasu podejmuje się próby stworzenia jednolitych regulacji, na podstawie których możliwe byłoby penalizowanie wybranych aspektów przestępczej działalności, czego przykładem może być projekt europejskiego kodeksu karnego (*Corpus Iuris*)<sup>19</sup> czy też koncepcja powołania Prokuratury Europejskiej<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> W następnych artykułach zostały wskazane zachowania związane z organizacją przestępczą, które powinny być traktowane jako przestępstwa (art. 2), sankcje za udział w takich grupach (art. 3), okoliczności szczególne (art. 4), odpowiedzialność osób prawnych (art. 5) i sankcje dla nich przewidziane (art. 6), zakres jurysdykcji i współpracy państw członkowskich (art. 7), warunki ścigania (art. 8). Na podstawie art. 10 państwa członkowskie mają wdrożyć niezbędne środki w celu wykonania przepisów niniejszej decyzji ramowej do 11.5.2010 r.

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat: *European criminal procedures*, red. M. Delmas-Marty, J. R. Spencer, Cambridge 2002, s. 62 i nast.

<sup>20</sup> Zgodnie z zapisami traktatu z Lizbony Prokuratura Europejska ma być ustanowiona na podstawie Eurojustu – art. 86 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „W celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”. Zob. Traktat z Lizbony Dz. Urz. UE 2007 C 306, s. 1 oraz wersje skonsolidowane TUE i TFUE Dz. Urz. UE 2008 C 115, s. 1.

Współdziałanie państw europejskich w rozwoju prawa karnego prowadzi do stopniowego niwelowania różnic utrudniających walkę z przestępczością o charakterze międzynarodowym, a także powoduje modernizację instrumentów prawnych, charakterystycznych dla tradycyjnie pojmowanej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Cztery swobody (towarów, usług, kapitału, osób) gwarantujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego w UE, z jednej strony dają określone prawa każdemu obywatelowi UE, z drugiej – sprawiły, iż nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem, iż właśnie zwalczanie przestępczości zorganizowanej o charakterze międzynarodowym przestało mieć jakiegokolwiek granice<sup>21</sup>.

Współpraca państw członkowskich UE rozpoczęła się wraz ze zgodą na utworzenie, pod auspicjami Europejskiej Współpracy Politycznej, grupy składającej się z przedstawicieli szczebla ministerialnego. Już podczas spotkania Rady Ministrów w Rzymie w 1975 r. uzgodniono, że ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych spotykać się będą systematycznie, aby konsultować między sobą sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego, a w szczególności sposoby zwalczania terroryzmu<sup>22</sup>. Grupa przyjęła nazwę TREVI, a sama etymologia tego słowa do dziś nie została ostatecznie wyjaśniona<sup>23</sup>. Grupa podejmowała głównie decyzje o charakterze niejawnym i funkcjonowała aż do listopada 1993 r. – została wówczas zastąpiona przez spotkania Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Do tego okresu powstało kilka grup, podzielonych ze względu na zakres przedmiotowy działalności:

- TREVI-I – sprawy terroryzmu,
- TREVI-II – współpraca techniczna i operacyjna służb policyjnych,
- TREVI-III – zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej,
- TREVI-IV – bezpieczeństwo instalacji nuklearnych,
- TREVI-V – współpraca w zwalczaniu klęsk żywiołowych,

---

<sup>21</sup> M. Płachta, *Zwalczanie nie zna granic*, „Rzeczpospolita” z 4 sierpnia 2000 r., nr 181.

<sup>22</sup> S. M. Amin, *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej. Zarys zagadnienia*, Toruń 2002, s. 69–70.

<sup>23</sup> Część przedstawicieli doktryny twierdzi, iż pochodzi ona od miejsca pierwszego spotkania, tj. pałacu przy Fontannie Di Trevi w Rzymie, odmiennie, ma ona być skrótem od słów: *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*. Por. J. D. Occhipinti, *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?*, Colorado–USA, s. 232; J. Van Oudenaren, *Uniting Europe: an introduction to the European Union*, Maryland 2003, s. 31; F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 46–47; P. Durys, F. Jasiński, *Europa kontratakuje*, „Rzeczpospolita” z 4 października 2001 r., nr 232; P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 30.

<sup>24</sup> A. Sołtysińska, M. Kula, *Ewolucja III filaru Unii Europejskiej*. [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, s. 25.

- TREVI-92 – swobodny przepływ osób dla państw członkowskich Wspólnoty<sup>25</sup>.

Działalność TREVI trudno ocenić w kategoriach porażki czy całkowitego sukcesu, gdyż działała nieformalnie. Symbolicznie jednak datę jej powstania uznaje się za początek tworzenia europejskiej współpracy w ramach szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. P. Katzenstein zauważa, iż: „TREVI i jej poszczególne działające grupy zapewniały nie tylko regularnie spotkania na poziomie ministerialnym, ale również instytucjonalizację współpracy praktycznej działalności policyjnej. Instytucjonalizacja europejskiej policji pod auspicjami TREVI przewyższyła wszystkie poprzednie próby, głównie przez pracę poza centrum zainteresowania opinii publicznej. Wszystkie podgrupy TREVI pozwoliły stworzyć nowy wymiar współpracy o charakterze międzynarodowym, do tej pory właściwy tylko dla rządów państw członkowskich: współpracy w ramach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”<sup>26</sup>.

Przykładami działalności TREVI, które można uznać za sukces, są kooperacja pomiędzy francuską i hiszpańską policją w zwalczaniu terroryzmu baskijskiego<sup>27</sup> czy też zainspirowanie Wielkiej Brytanii i Irlandii do ściślejszej współpracy przeciwko Irlandzkiej Armii Republikańskiej (IRA). Z kolei właśnie działalność na szczeblu międzyrządowym sprawiła, iż państwa członkowskie nie mogły dojść do porozumienia w sprawie ścigania, ekstradycji, deportacji czy też wypuszczania terrorystów o korzeniach zarówno europejskich, jak i pozaeuropejskich<sup>28</sup>.

Tak rozpoczęta współpraca wciąż ewoluowała, nie ograniczając się jedynie do grup roboczych TREVI – obok nich powstawały inne, które obejmowały także państwa spoza Wspólnoty. Najważniejsze z nich to:

- Grupa *ad hoc* do spraw imigracji powołana w 1982 r.,
- Grupa *ad hoc* w sprawie Europolu powołana w czerwcu 1992 r.,
- Grupa *ad hoc* ds. przestępczości zorganizowanej powołana we wrześniu 1992 r.,
- Grupa Robocza Policji ds. Terroryzmu powołana w 1979 r.,
- Europejska Jednostka Łącznikowa powołana w styczniu 1976 r.,

---

<sup>25</sup> Strukturę grup TREVI przedstawia T. Bunyan, *Trevi, Europol and the European state*, [w:] *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State*, red. T. Bunyan, Statewatch 1993, Online: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf> (24 I 2010 r.)

<sup>26</sup> P. J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca and London 2005, s. 134–135.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat: G. Shabad, F. J. Llera Ramo, *Political violence in a Democratic State: Basque Terrorism in Spain* [w:] *Terrorism in context*, red. M. Crenshaw, Pennsylvania 2003, s. 410–473.

<sup>28</sup> P. Andreas, E. A. Nadelmann, *Policing the globe: criminalization and crime control in international relations*, Oksford 2006, s. 101.

- Grupa Koordynatorów powołana w 1988 r.,
- Grupa Wzajemnej Pomocy powołana w 1989 r.<sup>29</sup>

Znaczącym etapem współpracy imigracyjnej, policyjnej i sądowej pomiędzy państwami członkowskimi stało się zawarcie przez państwa Beneluksu, RFN i Francję porozumień z Schengen: Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r.<sup>30</sup> oraz Konwencji Wykonawczej do tego Układu z 19 czerwca 1990 r.<sup>31</sup> Układy te nie były elementem prawa wspólnotowego, lecz umowami międzynarodowymi zawartymi między państwami, które jednocześnie były członkami Wspólnot Europejskich<sup>32</sup>. Stanowiły one istotny przełom w walce z każdym rodzajem przestępczości, a rozwiązania, które zawierały, miały stopniowo znosić kontrolę na granicach wewnętrznych, pozostawiając jedynie kontrolę zewnętrzną. Dotyczyły również współpracy pomiędzy służbami policji, harmonizacji polityki wizowej i azylowej<sup>33</sup>. Najistotniejsza jest część druga Konwencji Wykonawczej, zawarta w tytule III: „Policja i Bezpieczeństwo”, składającym się z rozdziałów dotyczących: współpracy policyjnej, pomocy wzajemnej w sprawach karnych, zasady *ne bis in idem*, ekstradycji, przekazywania wykonywania wyroków, narkotyków i broni palnej<sup>34</sup>. Państwa członkowskie zobowiązały się także do stworzenia jednolitego systemu informacyjnego<sup>35</sup>.

Kolejnym etapem tworzenia podstaw do walki z przestępczością zorganizowaną było podpisanie traktatu o Unii Europejskiej 7 lutego 1992 r.<sup>36</sup> Ustanowił on współpracę w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (III filar), obok Wspólnot Europejskich (I filar) i wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar).

<sup>29</sup> P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008, s. 20–21. Warto nadmienić, iż wyliczenie to nie obejmuje całej działalności instytucjonalnej, jaką podejmowały państwa członkowskie Wspólnot przed ustanowieniem III filaru UE (1.11.1993 r.). Przykładem może być ustanowienie CELAD (fr. *Comite Europeen de Lutte Anti-Drogue*), Grupy, która pośrednio zwalczała jedną z dziedzin działalności przestępczości zorganizowanej – handel narkotykami; jej pierwsze spotkanie odbyło się 1 grudnia 1989 r. Szerzej na ten temat: G. Estievenart, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe: The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs*, Springer 1995, s. 361–368.

<sup>30</sup> Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r. podpisany w Schengen, Dz. Urz. WE L 239, s. 13. Polska przystąpiła do Układu z Schengen dnia 14 sierpnia 2007 r. (DzU 2007, nr 165, poz. 1170).

<sup>31</sup> Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz. Urz. WE L 239, s. 19.

<sup>32</sup> A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>33</sup> B. Tupman, A. Tupman, *Policing in Europe: uniform in diversity*, Cromwell Press 1999, s. 89–90.

<sup>34</sup> A. Sołtysińska, M. Kula, *op. cit.*, s. 30.

<sup>35</sup> F. Jasiński, *System Informacji Schengen*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 4 (127), s. 65.

<sup>36</sup> Tekst traktatu w A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, t. I, Lublin 1996, s. 295–309 (dalej cytowane jako *Dokumenty Europejskie*).

Sformułowanie w traktacie zinstytucjonalizowanej współpracy policyjnej w ramach III filaru nie było łatwe, gdyż państwa członkowskie obawiały się, iż w momencie jej rozpoczęcia przestaną mieć wpływ na narodowe rozwiązania, co spowoduje wzrost poczucia zagrożenia<sup>37</sup>. Właśnie z tego powodu kompetencje do rozstrzygnięcia w sprawach III filaru zostały przekazane do postępowania decyzyjnego w formie tzw. współpracy międzyrządowej, a więc wszystkie decyzje miały być podejmowane przez same państwa członkowskie<sup>38</sup>. Specyfikę III filaru podkreśla J. Menkes, wskazując, iż „na różnice pomiędzy III filarem a politykami wspólnotowymi składają się różne instrumenty prawne, proces podejmowania decyzji i mechanizmy kontrolne”<sup>39</sup>. Jako cel współpracy policyjnej traktat wskazywał: „zapobieganie i walkę z terroryzmem, z nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, włącznie z koniecznymi formami współpracy celnej”<sup>40</sup>.

Prace nad reformą III filaru nadal trwały, a jego funkcjonowanie było przedmiotem zainteresowania kolejnej konferencji międzyrządowej zwołanej w 1996 r. w Turynie. Już rok później zaowocowało to parafowaniem tekstu nowego traktatu, który został podpisany 2 października 1997 r. w Amsterdamie, a zaczął obowiązywać od 1 maja 1999 r.<sup>41</sup>

Strukturę instytucjonalną oparto zasadniczo na Radzie Europejskiej i Komitecie Koordynacyjnym<sup>42</sup>. Organem zarządzającym stała się Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Postanowiono, że celem UE będzie: „zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiąganym poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zor-

---

<sup>37</sup> M. Anderson, M. den Boer, G. Miller, *European citizenship and cooperation in justice and home affairs*, [w:] *Maastricht and beyond: building the European Union*, red. A. Duff, J. Pinder, R. Pryce, London 1994, s. 112.

<sup>38</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 31.

<sup>39</sup> J. Menkes, *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 68.

<sup>40</sup> Art. K1, *Dokumenty Europejskie...*, t. I, s. 306.

<sup>41</sup> Skonsolidowana wersja traktatu o Unii Europejskiej, traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty prawne [w:] *Dokumenty Europejskie...*, t. III, Lublin 1999, s. 45–247.

<sup>42</sup> Komitet Koordynujący składa się z przedstawicieli (wyższych funkcjonariuszy) państw członkowskich. Głównym celem działania Komitetu była praktyczna koordynacja współpracy, a równocześnie opracowywanie opinii na potrzeby Rady Europejskiej i przygotowywanie materiałów na jej posiedzenia. W skład wchodzi trzy grupy kierujące oraz Grupa Informacji Poziomej. Szerzej na ten temat: R. Socha, *Europejska współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, „Wojskowy Przegląd Policyjny” 2004, nr 4 (229), s. 6.

ganizowanej”<sup>43</sup>. Określono również formę realizacji postawionego celu: „zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i wszelkiej innej, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego przemytu narkotyków oraz nielegalnego przemytu broni, korupcji i oszustw”<sup>44</sup>. Nastąpiła także zmiana nazwy z dotychczasowej „Współpraca w ramach Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych” na „Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych”. Część spraw została przeniesiona do I filaru „współnotowego”<sup>45</sup>, co w znacznym stopniu ułatwiło podejmowanie środków prawnych, jak też usprawniło kontrolę nad tą materią. Na mocy Protokołu Nr 2 włączono również *acquis* Schengen w ramy dorobku prawnego Unii Europejskiej<sup>46</sup>. Podkreślono także zacieśnienie współpracy instytucjonalnej, w szczególności poprzez:

- ściślejszą współpracę między służbami policyjnymi, celnymi i innymi właściwymi organami państw członkowskich, zarówno bezpośrednio, jak i z wykorzystaniem Europejskiego Urzędu Policji;
- ściślejszą współpracę między organami sądowymi i innymi właściwymi organami państw członkowskich;
- zbliżanie, w miarę potrzeb, istniejących i przyszłych norm prawa karnego (materialnego i procesowego) państw członkowskich<sup>47</sup>.

W 1997 r. Rada UE przyjęła całościowy Plan Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej<sup>48</sup>. Miał on być odpowiedzią na piętrzące się problemy związane z przestępczością zorganizowaną, która, korzystając ze wspólnotowych wolności

---

<sup>43</sup> Art. 29 TUE, A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie...*, t. III, s. 73.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 73.

<sup>45</sup> Sprawy związane z polityką wizową, azylową, imigracyjną, zewnętrzną kontrolą granic, przemieszczaniem się obywateli państw trzecich pomiędzy państwami członkowskimi, a także współpracą sądową w sprawach cywilnych dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku.

<sup>46</sup> Protokół nr 2 włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE C 321/E z dnia 29.12.2006 r. P. Rakowski podaje, iż za najważniejsze decyzje wydane przez Komitet Wykonawczy Schengen należy uznać: z 24 czerwca 1997 r. w sprawie Podręcznika Schengen dotyczącego współpracy policyjnej w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa, z 16 grudnia 1998 r. w sprawie transgranicznej współpracy policyjnej w obszarze prewencji kryminalnej i wykrywania (przestępstw), z 16 grudnia w sprawie Podręcznika transgranicznej współpracy policyjnej, z 28 kwietnia 1999 r. w sprawie oficerów łącznikowych, z 28 kwietnia 1999 r. w sprawie zwiększania efektywności współpracy policyjnej w przeciwdziałaniu i wykrywaniu czynów przestępnych. P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 211. Cały dotychczasowy dorobek, który został włączony w ramy UE, został przedstawiony przez S. Griller, G. Falkner, K. Forgo, D. P. Droutsas, M. Nentwich, *The Treaty of Amsterdam: facts, analysis, prospects*, Wien 2003, s. 496–506.

<sup>47</sup> Art. 29 TUE, , *Dokumenty Europejskie...*, t. III, s. 73.

<sup>48</sup> Plan przyjęty przez Radę 28.04.1997 r., Dz. Urz. WE 1997 C 25, s. 1.

gospodarczych oraz rozwoju technologicznego, jest w stanie szybko rozbudowywać swoje struktury transnarodowe. Plan z 1997 r. jest dokumentem deklaracyjnym, czyli ma charakter niewiążący. Jednak jego wyjątkowa forma polega na tym, iż w obrębie postulatów (np. wzmocnienie Europolu, lepsza koordynacja instytucji krajowych) zawiera on 30 zaleceń dla państw członkowskich oraz instytucji unijnych pogrupowanych w sześciu rozdziałach (m.in. rozdział dotyczący zjawiska przestępczości zorganizowanej). Zalecenia te każdorazowo wskazują podmioty kompetentne do ich realizacji oraz proponowaną datę ich wykonania<sup>49</sup>.

Istotny wpływ na zacieśnienie współpracy w ramach III filaru miało specjalne posiedzenie Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 15–16 października 1999 r. w Tampere, poświęcone tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE. Głównym celem spotkania było potwierdzenie woli państw członkowskich rozwoju współpracy oraz określenie miejsca III filaru w polityce unijnej<sup>50</sup>. W Tampere zdecydowano o stworzeniu Eurojustu<sup>51</sup>, a także Europejskiej Sieci Prewencji Kryminalnej<sup>52</sup> (ang. *European Crime Prevention Network – EUCPN*) oraz wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

Jako uzupełnienie powyższych decyzji 27 marca 2000 r. przyjęto tzw. Strategię Milenijną UE w sprawie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>53</sup>. Program ten uzupełnił wcześniejsze zadania państw człon-

---

<sup>49</sup> P. Filipek, *Komentarz do art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej* [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Lankosz, Warszawa 2003, s. 353–354.

<sup>50</sup> A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, „*Studia Europejskie*” 2000, nr 3 (15), s. 87.

<sup>51</sup> Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust) jest organem złożonym z przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialnych za prowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych. Jednostka Eurojust jest organem UE, posiadającym osobowość prawną i jest finansowany z ogólnego budżetu UE, poza pensjami i honorariami krajowych członków i osób asystujących, które ponoszą państwa członkowskie ich pochodzenia. W zależności od państwa w skład jednostki wchodzi: prokuratorzy, sędziowie śledczy lub funkcjonariusze policji. Siedzibą tej jednostki jest Haga. Zob. A. Grzelak, *Organy ochrony prawnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Obszar wolności...*, s. 383–384. Zdaniem A. Gruszczaka, „Eurojust jako organ współpracy sądowej w sprawach karnych nie tworzy nowego porządku prawnego, lecz stanowi kontynuację trwających blisko pół wieku działań na rzecz zbliżenia instytucji aparatu sprawiedliwości państw europejskich dla skuteczniejszej walki z przestępczością, koncentrujących się na uregulowaniu zasad pomocy prawnej w sprawach karnych”. A. Gruszczak, *Eurojust i jego miejsce w europejskiej współpracy sądowej*, „*Państwo i Prawo*” 2003, nr 4, s. 77.

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat: G. G. Fuster, P. Paepe, *Reflexive Governance and the UE Third Pillar: Analysis of Data Protection and Criminal Law Aspects*, [w:] *Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union*, red. E. Guild, F. Geyer, Hampshire 2008, s. 142–144.

<sup>53</sup> Przeciwdziałanie i kontrola przestępczości zorganizowanej: Strategia Unii Europejskiej na początek nowego milenium, Dz. Urz. WE 2001 C 124, s. 1.

kowskich i Unii Europejskiej o wydanie zaleceń dotyczących: usprawnienia procesu zbierania i analizowania danych o przestępczości zorganizowanej, zapobiegania infiltracji przez przestępczość zorganizowaną sektora prywatnego i publicznego, wzmocnienia prewencji oraz zacieśnienia współpracy pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a społeczeństwem<sup>54</sup>.

W podpisanym 26 lutego 2001 r. traktacie z Nicei (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)<sup>55</sup> nie wprowadzono znaczących zmian w zakresie współpracy policyjnej, poza określeniem zasad wzmocnionej współpracy oraz stworzeniem podstaw traktatowych do powołania Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej, czyli Eurojustu, który i tak w momencie wejścia w życie traktatu już funkcjonował<sup>56</sup>.

Główne kierunki współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej zostały wyznaczone na szczycie w Brukseli, który odbywał się w dniach 4–5 listopada 2004 r. Przyjęto wówczas tzw. „Program haski”<sup>57</sup> (na lata 2005–2010), który wywarł znaczący wpływ na dalszy rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>58</sup>. Chociaż był zasadniczo dokumentem o charakterze politycznym, to należy oceniać go zdecydowanie pozytywnie, gdyż wyrażał dalszą chęć współpracy państw członkowskich w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>59</sup>.

Ostatecznym krokiem w stworzeniu „Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości” miało być podpisanie w Rzymie, w dniu 29 października 2004 r. traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy<sup>60</sup>. Ze względu na odrzucenie go w referendum przez Francję i Holandię proces ratyfikacji został zatrzymany. Państwa członkowskie rozpoczęły kolejne negocjacje, których efektem było spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie, w dniach 18–19 października 2007 r. Wówczas szefowie państw i rządów ostatecznie ustalili treść nowego traktatu. Jego podpisanie nastąpiło 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie.

---

<sup>54</sup> A. Grzelak, *Walka z przestępczością zorganizowaną w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Zwalczanie przestępczości...*, s. 171.

<sup>55</sup> Dz. Urz. UE 2002 C 325, Polski tekst [w:] *Dokumenty Europejskie...*, t. IV, Lublin 2003, s. 33–241.

<sup>56</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, t. XI, cz. 1, Warszawa 2009, s. 8.

<sup>57</sup> Decyzja Rady 2005/C 53/01 z dnia 3.03.2005 r. dotycząca przyjęcia „Programu haskiego”, Dz. Urz. UE 2005 C 53, s. 1.

<sup>58</sup> Szerzej na ten temat: *Freedom, security and justice in the European Union: implementation of the Hague Programme*, red. J.W. de Zwaan, F. A.N.J. Goudappel, Haga 2006.

<sup>59</sup> A. Górski, A. Sakowicz, *Geneza i istota Europejskiego Nakazu Aresztowania*, [w:] *Europejski Nakaz Aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. P. Hoffmański, Warszawa 2008, s. 26–27.

<sup>60</sup> M. Muszyński, S. Hambura, *Konstytucja dla Europy. Tekst pełny*, Bielsko-Biała 2005, s. 49–74; Dz. Urz. UE 2004 C 310, s.1 z 16.12.2004 r.

Uzgodnienia dotyczące III filara w traktacie z Lizbony przejmują prawie w całości propozycje zawarte uprzednio w Traktacie Konstytucyjnym. Jak zauważa K. Miszczak: „Poprzez majstersztyk negocjacyjny starych członków UE większość postanowień Traktatu Konstytucyjnego zostało zachowane. Zmieniono etykietę, ale nie substancję Traktatu Konstytucyjnego”<sup>61</sup>. Po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej traktat zaczął obowiązywać w dniu 1 grudnia 2009 r. Główna reforma polegała na ujęciu dwóch obszarów – Tytułu IV TWE i III filaru UE – jednolitym reżimem prawnym organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej. Dla dotychczasowego III filaru stosowane będą jednolite instrumenty prawne, odpowiadające obecnym rozporządzeniom, dyrektywom i decyzjom, ustanowiono na to 5–letni okres przejściowy, licząc od chwili wejścia w życie traktatu z Lizbony, podczas którego ma być dokonane przekształcenie obecnych instrumentów prawnych III filaru UE<sup>62</sup>. Trudno ocenić, w jaki sposób państwa członkowskie podejną do nowych inicjatyw, takich jak np. Prokuratura Europejska (*European Public Prosecutor*)<sup>63</sup>, gdyż traktat przewiduje jedynie taką możliwość, a nie narzuca obowiązku jej ustanowienia<sup>64</sup>. Sposób współpracy będzie zależał od samych państw członkowskich, a jak pokazuje praktyka ostatnich lat, wdrażanie prawa unijnego do porządków krajowych często napotyka na spore trudności, w szczególności w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> K. Miszczak, „Traktat reformujący” UE – proponowane zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE [w:] *Traktat reformujący Unię Europejską Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawnopolityczna. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 88.

<sup>62</sup> J. Barcz, *System instytucjonalny w II filarze Unii Europejskiej i w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 215.

<sup>63</sup> Instytucja ta, nie jest oczywiście swoistym novum, podobne rozwiązanie przewidywał także traktat ustanawiający konstytucję dla Europy z 2004 r.; szerzej na ten temat: H. Radtke, *The proposal to establish a European Prosecutor*, [w:] *Harmonization of criminal law in Europe*, red. E. J. Husabø, A. Strandbakken, Antwerpia – Oxford, 2005, s. 103–118; J. Costa, *Eurojust vis-a-vis the European Public Prosecutor*, [w:] *Justice and home affairs in the EU: liberty and security issues after Enlargement*, red. J. Apap, Cheltenham 2004, s. 144–145; D. Flore, *The prospect of a European Prosecutor*, „ERA Forum” 2008, vol. 9, issue: 2, s. 229–243.

<sup>64</sup> P. Rakowski, *Traktat Lizboński a przestań wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 1, s. 52.

<sup>65</sup> Wystarczy wskazać tutaj problem z implementacją Decyzji Ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, (Dz. Urz. WE 2002 L 190 z 18.07 2002 r., s. 1) do krajowego porządku prawnego Polski. Zob. K. Działocha, *Nie śpieszmy się ze zmianami w konstytucji*, „Rzeczpospolita”, z 17 listopada 2003, nr 267; P. Winczorek, *Europejskie aresztowanie a polska konstytucja*, „Rzeczpospolita”, z 17 listopada 2003, nr 267; B. Dudzik, *Europejski nakaz aresztowania – nowa forma współpracy w sprawach karnych Unii Europejskiej*, [w:] L.

### 3. Instytucjonalne formy współpracy policyjnej

#### *Europol*

Z propozycją powstania Europejskiego Urzędu Policji – Europolu wystąpił kanclerz Niemiec Helmut Kohl jeszcze w czasie negocjacji wokół traktatu o Unii Europejskiej. Prapoczątek Europolu stanowił utworzony w 1993 r. Europejski Urząd Obserwacyjny ds. Narkotyków i Uzależnień, koncentrujący uwagę na zbieraniu informacji o przemyśle narkotyków, ich dystrybucji i powstających uzależnieniach narkotykowych. W ślad za tym, w Hadze w 1994 r. rozpoczęła działalność Europejska Jednostka Policyjna do Zwalczania Przestępczości Narkotykowej w państwach członkowskich UE<sup>66</sup>. Jednak dopiero w połowie 1999 r. zaczęła funkcjonować pierwsza organizacja o charakterze ponadnarodowym, powołana na mocy traktatu o Unii Europejskiej – Europejski Urząd Policji – Europol. Działalność Europolu ilustruje zarówno szanse i możliwości, jak też trudności i ograniczenia unijnej współpracy policyjnej<sup>67</sup>.

Podstawą prawną działalności Europolu były art. 29 i 30 TUE. Po reformie wprowadzonej traktatem z Lizbony mandat jest określony w art. 88 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Głównym dokumentem, na którym opierała się działalność tej organizacji, była Konwencja o Europolu podpisana w Brukseli 18 lipca 1995 r.<sup>68</sup> (zwana dalej Konwencją), która weszła w życie

---

Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Holda, *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, Lublin 2005, s. 723–724; J. Barcz, *Europejski Nakaz Aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 10; T. Ostropolski, *Problemy konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z Europejskim Nakazem Aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5. Podobne problemy miała również Portugalia. Zob. L. S. Pereira, *The Portuguese implementing measures in respect of the Council’s Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between member states*, „ERA Forum” 2009, vol. 9, issue: 4, s. 519–526.

<sup>66</sup> K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2006, s. 277.

<sup>67</sup> A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 37.

<sup>68</sup> Dz. Urz. WE 1995 r. C 316 z dnia 27.10.1995 r. Tekst polski konwencji w A. Grzelak, I. Kolcowa, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Dokumenty*, Warszawa 2009, s. 283–309. Konwencja uzupełniona protokołami dodatkowymi: Protokołem z 23 lipca 1996 r. w sprawie wykładni przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w trybie orzeczeń wstępnych konwencji o utworzeniu Europejskiego Urzędu Policji (Dz. Urz. WE 1996 C 299, s. 1), Protokołem z 19 czerwca 1997 r. w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków jego organów, zastępców Dyrektora i pracowników Europolu (Dz. Urz. WE 1997C 221, s. 2), Protokołem z 30 listopada z 2000 r. zmieniającym art. 2 oraz załącznik do konwencji o Europolu (Dz. Urz. WE 2000 C 358, s. 2), Protokołem z 28 listopada 2002 r. zmieniającym konwencję o utworzeniu Europejskiego Urzędu Policji oraz protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków jego organów, zastępców Dyrektora i pracowników Europolu (Dz. Urz. WE 2002 C 312,

dopiero 1 października 1998 r. wskutek przedłużającego się postępowania ratyfikacyjnego w państwach członkowskich. Wkrótce potem wszedł w życie traktat amsterdamski, który potwierdził podstawę prawną współpracy policyjnej<sup>69</sup>. Od 1 stycznia 2010 r. Europol działa na podstawie decyzji Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r.<sup>70</sup> (dalej zwana decyzją o Europolu).

Jeśli chodzi o status prawny Europolu, trzeba podkreślić, że był on organizacją międzynarodową o charakterze regionalnym i ograniczonym członkostwie. Powołały go kraje unijne i tylko te państwa, które wstąpiły do UE, mogły również przystąpić do Konwencji i uzyskać status członkowski w Europolu<sup>71</sup>. Sytuacja prawna Europolu została częściowo rozwiązana przez wspomnianą decyzję o Europolu – zamieniając go w agencję UE. Stwarza to jednak pewną niedogodność, gdyż jeśli uznać go tylko i wyłącznie za agencję, wówczas prawo podpisywania umów międzynarodowych z państwami trzecimi miałaby UE (w decyzji przyznano taką możliwość Europolowi). W związku z tym faktem, Europol należałoby uznać w rzeczywistości za quasi-agencję o specyficznych uprawnieniach<sup>72</sup>.

Zaszły także istotne zmiany dotyczące finansowania jednostki – od 1 stycznia 2010 r. Europol finansowany jest bezpośrednio z budżetu UE, co w znacznym stopniu ułatwia kontrolę nad jego finansami.

Podstawowym celem Europolu określonym w art. 2 ust. 1 Konwencji była: poprawa skuteczności i współpracy odpowiednich władz państw członkowskich w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu, nielegalnego przemytu narkotyków i innych poważnych form przestępczości międzynarodowej. W art. 2 ust. 2 Konwencji postanowiono, że początkowo działalność Europolu będzie służyła przeciwdziałaniu i zwalczaniu nielegalnego przemytu narkotyków, przemytu substancji nuklearnych i radioaktywnych, nielegalnego przemytu imigrantów, handlu ludźmi oraz przestępstw samochodowych. Państwa członkowskie Unii, wyraźnie zainteresowane utrzymaniem swych antyterrorystycznych kompetencji narodowych, dodały w Konwencji zapis o tym, że Europol zacznie się zajmować problematyką terroryzmu dopiero w 2 lata po ratyfikacji Konwencji, chyba że Rada UE podejmie decyzję przyspieszającą ten termin. Oznaczało to, że sformu-

---

s. 1), Protokołem z 27 listopada 2003 r. zmieniającym konwencję o utworzeniu Europejskiego Urzędu Policji (Dz. Urz. UE 2004 C 2).

<sup>69</sup> W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 125.

<sup>70</sup> Dz. Urz. UE 2009 L 121/37.

<sup>71</sup> F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, [w:] *Obszar wolności...*, s. 246.

<sup>72</sup> T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009, s. 109.

lowania o walce z terroryzmem miały praktycznie charakter deklaracyjny<sup>73</sup>. Rada UE podjęła 3 grudnia 1998 r. decyzję<sup>74</sup>, na mocy której w momencie osiągnięcia pełnej zdolności operacyjnej, Europol uzyska kompetencje do zajęcia się przestępstwami przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej lub własności, popełnionymi lub zamierzonymi w trakcie działalności terrorystycznej, a także w związku z nielegalnym handlem bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, zagrożonymi gatunkami fauny i flory, substancjami hormonalnymi oraz przestępstwami środowiskowymi<sup>75</sup>. Rada UE 29 kwietnia 1999 r. rozszerzyła uprawnienia Europolu o zadania związane ze zwalczaniem fałszerstw walutowych oraz podróbek środków płatniczych<sup>76</sup>, natomiast zgodnie z decyzją Rady UE z dnia 12 czerwca 2005 r.<sup>77</sup> pełni również funkcję centralnego biura ds. zwalczania fałszowania euro.

Według art. 3 decyzji o Europolu jego celem jest: wspieranie i zwiększanie skuteczności działań i wzajemnej współpracy właściwych organów państw członkowskich w ramach zapobiegania przestępczości zorganizowanej, terroryzmowi i innym formom poważnej przestępczości, które dotyczą co najmniej dwóch państw członkowskich, oraz zwalczania tych zjawisk.

Zgodnie z art. 5 decyzji o Europolu jego zadania obejmują: gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę informacji, w tym informacji operacyjnych; niezwłoczne powiadamianie właściwych organów państw członkowskich, za pośrednictwem jednostek krajowych, o informacjach ich dotyczących oraz o wszelkich stwierdzonych powiązaniach pomiędzy przestępstwami, pomoc w śledztwach lub dochodzeniach prowadzonych w państwach członkowskich, a w szczególności przekazywanie jednostkom krajowym wszelkich istotnych informacji, występowanie w konkretnych przypadkach do właściwych organów państw członkowskich z wnioskiem o wszczęcie, prowadzenie bądź koordynację śledztw lub dochodzeń oraz proponowanie utworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego, zapewnianie państwom członkowskim wsparcia wywiadowczego i analitycznego w związku ze znaczącymi wydarzeniami międzynarodowymi; przygotowywanie związanych z jego celami ocen zagrożenia, analiz strategicznych i ogólnych sprawozdań sytuacyjnych, w tym ocen zagrożenia przestępczością zorganizowaną. Dodatkowe zadania

---

<sup>73</sup> P. Durys, F. Jasiński, *Zwalczanie terroryzmu w ramach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 6, s. 39.

<sup>74</sup> Dz. Urz. WE 1999 r. C 26, s. 22 z 3.12.1999 r.

<sup>75</sup> A. Gruszczak, *Europol. Wyzwania i zadania na progu XXI wieku*, „Przegląd Policyjny” 2001, nr 3 (63), s. 126.

<sup>76</sup> Dz. Urz. WE 1999 C 149, s. 16 z 28.05.1999 r.

<sup>77</sup> Decyzja Rady 2005/511/WSiSW z dnia 12 czerwca 2005 r. w sprawie ochrony euro przed fałszowaniem poprzez wyznaczenie Europolu jako biura centralnego ds. zwalczania fałszowania euro, Dz. Urz. UE 2005 L 185, s. 35 z 16.7.2005 r.

Europolu obejmują: rozwijanie specjalistycznej wiedzy o procedurach śledczych i dochodzeniowych, które są stosowane przez właściwe organy państw członkowskich, oraz doradztwo w zakresie śledztw lub dochodzeń, dostarczanie strategicznych informacji operacyjnych, w celu ułatwienia oraz propagowania sprawnego i skutecznego wykorzystywania zasobów dostępnych na szczeblu krajowym i unijnym do działań operacyjnych i do wspierania takich działań<sup>78</sup>.

Działania Europolu, podobnie jak innych instytucji europejskich, mają charakter subsydiarny. Mandat Europolu został określony w sposób elastyczny, co sprawia, że jednoznaczne ustalenie granic jego działania było trudne<sup>79</sup>. Sytuację częściowo rozwiązała decyzja, jednak nadal Europol nie został zaopatrzony w kompetencje ściśle operacyjne, dlatego niewłaściwe jest nazywanie go „europejskim FBI”<sup>80</sup>.

Europol, posiadający biura krajowe w każdym kraju członkowskim, własną siedzibę, strukturę organizacyjną oraz system wymiany informacji<sup>81</sup> zaczął w ostatnich latach odgrywać coraz większą rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej<sup>82</sup>. Przekazywanie mu coraz to nowszych kompetencji<sup>83</sup> sprawia, iż można wywnioskować chęć współpracy państw członkowskich właśnie w ramach tej instytucji.

---

<sup>78</sup> Europol wykonuje swoje statutowe zadania za pośrednictwem: własnych organów (którymi są: Zarząd, Dyrektor), oficerów łącznikowych przy Europolu oraz oddziałów krajowych w państwach członkowskich.

<sup>79</sup> W. Czaplinski, J. Łacny, *Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red J. Barcz, Warszawa 2005, s. 904.

<sup>80</sup> T. Miłkowski, *Współpraca policyjna państw Unii Europejskiej – ogólna charakterystyka oraz zarys niektórych koniecznych zmian w funkcjonowaniu Policji polskiej przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, na podstawie wybranych obszarów III filaru Unii*, [w:] E. W. Pływaczewski, *Unia Europejska – wyzwania dla polskiej policji*, Szczytno 2003, s. 87.

<sup>81</sup> Szczegółową strukturę systemów informatycznych Europolu przedstawia T. Safjański, *Europejskie...*, s. 187–217.

<sup>82</sup> B. Hecker jako praktyczne przykłady działalności Europolu podaje: koordynacja kontrolowanych dostaw narkotyków, ujawnienie i wsparcie przy rozbiciu siatki przemytniczej szmuglującej towary z Afryki do Szwecji (operacja Tygrys 1999) czy też pomoc państwom przy rozbiciu gangu handlarzy ludźmi, działającego pomiędzy Litwą, Polską i Danią (operacja Lagos 2000). Zob. B. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, Springer 2005, s. 186.

<sup>83</sup> Europol posiada możliwość tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych z państwami członkowskimi. Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Dz. Urz. WE z 2002 L 162. Szerzej na ten temat: A. Górski, *Główne założenia decyzji ramowej o zespołach dochodzeniowo-śledczych i jej implementacja do prawa krajowego*, [w:] *Zwalczanie przestępczości...*, s. 350–357; M. Wróblewski, *Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9, s. 75; B. Buck, *Joint Investigation Teams: The participation of Europol officials*, „ERA Forum” 2007, vol. 8, s. 253–264.

**Grupa Zadaniowa Szefów Policji**  
**(ang. Police Chiefs Task Force – PCTF)**

Grupa ta jest jednym z najważniejszych podmiotów, z którymi współpracuje Europol. Została powołana 7 – 8 kwietnia 2000 r. w Lizbonie. Jak zauważa A. Gruszczak: „Celem jej utworzenia było nawiązanie bezpośrednich kontaktów między szefami organów przestrzegania prawa w państwach członkowskich UE oraz zacieśnienie współpracy pomiędzy służbami policyjnymi tych państw na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym, w walce z przestępczością zorganizowaną”<sup>84</sup>. Cele Grupy zadaniowej obejmują: promowanie strategicznego podejścia do przestępczości transgranicznej oraz poszanowania prawa w UE, planowanie i realizacja działań operacyjnych, kiedy zaangażowano co najmniej dwa państwa członkowskie i mierzących w określone główne obszary przestępczości zorganizowanej, służyć jako forum wymiany informacji i dyskusji o tendencjach rozwoju przestępczości, a ponadto strategii organów przestrzegania prawa, jak również w sprawach o bardziej operacyjnej i poufnej naturze, doradzanie unijnym organom w sprawach politycznych oraz priorytetów w zakresie przestrzegania prawa dotyczących policji, zapewnienie realizacji i kontynuowania uzgodnionych polityk, rozwijanie bliskiej i skutecznej współpracy z Europolem i Eurojustem, podnoszenie standardów zawodowych policji europejskiej w oparciu o zasady demokracji, uczestniczenie w procesie rozszerzania UE w zakresie przestrzegania prawa, a także wspieranie współpracy z krajami kandydującymi do członkostwa w Unii<sup>85</sup>.

Ostatecznie miejsce PCTF w strukturze Europolu zostało określone na spotkaniu Grupy Zadaniowej w dniach 22–23 lipca 2002 r. w Kopenhadze. Za optymalne pole współdziałania uznano rozwiązywanie strategicznych sposobów działania międzynarodowych grup przestępczych w Europie po to, by państwa członkowskie mogły planować wspólne operacje z Europolem. Podczas spotkania PCTF w dniach 11–12 grudnia 2004 r. w Hadze podkreślono, iż Europol powinien stać się europejskim centrum wywiadowczym w sprawach zwalczania przestępczości, zapewnienia bezpieczeństwa i rozwiązywania innych wspólnych problemów<sup>86</sup>.

**Europejskie Kolegium Policyjne**  
**(fr. Collège Européen de Police – CEPOL)**

Idea powołania tej instytucji policyjnej powstała jeszcze podczas szczytu w Tampere. W ramach poczynionych tam uzgodnień, Rada UE na mocy decyzji

---

<sup>84</sup> A. Gruszczak, *EUROPOL – Europejski Urząd Policji*, [w:] *Zwalczanie przestępczości...*, s. 324–325.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 325. Pełen tekst dokumentu o PCTF zob: online: [www.statewac.org/news/2003/apr/pctotf11751.pdf](http://www.statewac.org/news/2003/apr/pctotf11751.pdf).

<sup>86</sup> W. Ostant, *Europejski Urząd Polcji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2007, s. 32.

z dnia 22 grudnia 2000 r. utworzyła Europejskie Kolegium Policyjne<sup>87</sup>. Głównym zadaniem CEPOL-u jest pomoc w szkoleniu wyższej kadry oficerów policji, w szczególności poprzez opracowanie nowego „europejskiego” podejścia do walki zarówno z krajową, jak i międzynarodową przestępczością<sup>88</sup>. Przyjął on formę sieci łączącej krajowe centra szkoleniowe, w ramach której współpracują państwa członkowskie UE.

Praktyczne problemy związane z funkcjonowaniem jednostki dotyczyły głównie: braku stałej siedziby, finansowania oraz braku osobowości prawnej<sup>89</sup>. Ostatecznie zostały rozwiązane na mocy decyzji Rady UE z 2005 r.<sup>90</sup> Na siedzibę sekretariatu wybrano Bramshill (Wielka Brytania).

CEPOL organizuje rocznie kilkadziesiąt seminariów i konferencji o różnorodnej tematyce, które odbywają się w szkołach policyjnych państw członkowskich. Jego roczny budżet wynosi około 7,5 mln euro (dane na rok 2007). Sekretariatem agencji zarządza dyrektor Ulf Göransson, którego mianowano na okres 4 lat<sup>91</sup>. Dyrektor odpowiada przed zarządem CEPOLU-u, w którego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE (zwykle dyrektorzy krajowych szkół policyjnych). Funkcję przewodniczącego zarządu pełni przedstawiciel tego państwa członkowskiego, które sprawuje przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Zarząd, zbierający się zazwyczaj cztery razy w roku, do tej pory powołał cztery komitety: Komitet Programowy, Komitet Administracyjno-Budżetowy, Komitet Strategii, Komitet ds. Badań i Szkolenia<sup>92</sup>. W ramach CEPOL-u funkcjonuje Europejska Sieć Kształcenia Policyjnego (*European Police Learning Network*), a ideą projektu było stworzenie wirtualnej przestrzeni nauczania dla CEPOL-u i innych europejskich sił policyjnych<sup>93</sup>.

## Zakończenie

Przez bardzo długi okres współpraca europejskiej policji w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej napotykała wiele przeszkód, m.in.

---

<sup>87</sup> Decyzja Rady 2000/820/JHA z dnia 22 grudnia 2000 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL), Dz. Urz. UE 2000 L 336.

<sup>88</sup> A. Akgul, O. Marenin, *Global Developments in Transnational Police Training: TADOC (Turkish International Academy against Drugs and Organized Crime)* [w:] H. Durmaz, *Understanding and responding to terrorism*, Amsterdam 2007, s. 87.

<sup>89</sup> M. Fletcher, R. Löf, B. Gilmore, *EU criminal law and justice*, Cheltenham 2008, s. 81.

<sup>90</sup> Dz. Urz. UE 2005 L 256.

<sup>91</sup> Okres mianowania kończy się w lutym 2011 r.

<sup>92</sup> Dane na podstawie strony internetowej, Online: [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/cepol/index\\_pl.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/cepol/index_pl.htm) (24 I 2010 r.)

<sup>93</sup> J. Kosiński, *Europejska Sieć Kształcenia Policyjnego (EPLN)*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 1–2, s. 63.

związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym czy ochroną życia prywatnego. Obowiązujące uregulowania prawne przyznały policji szereg nowych uprawnień, dzięki którym walka z każdym przejawem przestępczości zorganizowanej stała się skuteczniejsza. Z kolei grupy przestępcze dzięki powszechnemu dostępowi do nowoczesnych środków technologicznych często wyprzedzają służby policyjne „o ten jeden mały krok”. Z tego też względu przestępczość zorganizowana postrzegana jest przez międzynarodową społeczność jako jedno z poważniejszych zagrożeń. Łączenie się jednostek w struktury mające ułatwić im popełnianie przestępstw stało się cechą charakterystyczną współczesnej przestępczości, zarówno nastawionej na osiąganie celów ekonomicznych, jak i politycznych.

Polska, jako aktywny członek społeczności międzynarodowej, a od 1 maja 2004 roku także członek Unii Europejskiej – nie jest wolna od struktur przestępczych<sup>94</sup>. Ich żywiołowy rozwój, tak w sferze gospodarczej, jak i politycznej, szczególnie w latach 90. ubiegłego wieku, trwa do dzisiaj, pomimo podejmowanych przez służby policyjne intensywnych działań zmierzających do ich zlikwidowania<sup>95</sup>. Nie tylko przed Polską, ale i przed społecznością międzynarodową stoją dalsze wyzwania związane ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Przyjmowanie nowych rozwiązań prawnych oraz doskonalenie instytucji umożliwi bardziej skuteczne zwalczanie tego zjawiska.

Również państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny nadal podejmować kroki, zarówno o charakterze prawnym, jak i politycznym, aby w każdy możliwy sposób, ponad wszelkimi podziałami, zwalczyć przestępczość zorganizowaną. Jest ona zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania państwa, jego instytucji i obywateli, dlatego też stanowi ogromne wyzwanie zarówno dla władz poszczególnych państw, jak i całej społeczności międzynarodowej.

W dobie coraz większej globalizacji dochodzi bowiem do zacieśnienia wzajemnych kontaktów świata przestępczego nie tylko na poziomie regionalnym, ale i światowym, co sprawia, że wielu państwom indywidualnie jest coraz trudniej przeciwstawić się przestępczości zorganizowanej. Tylko działania podejmowane przez całą społeczność międzynarodową, jak również organizacje regionalne mogą przynieść pożądane efekty. Podsumowując, można powtórzyć za twórcą zjednoczonej Europy, Robertem Schumanem: „W epoce, gdy wszystko

---

<sup>94</sup> T. Safjański, *Wpływ integracji europejskiej na zjawisko przestępczości zorganizowanej w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 4, s. 155. Na temat uczestnictwa Polski w „obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” zob. J. Gąciarz, F. Jasiński, *Pięć lat udziału Polski w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Próba bilansu*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 2, s. 27–31.

<sup>95</sup> Jako przykład można podać współpracę polskich służb policyjnych z Europolem. Zob. W. Ostant, *Polska policja jako partner w systemie Europejskiego Biura Policji – Europol*, [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepela, t. 2, Poznań 2007, s. 47–80.

jest w stanie wrzenia, trzeba umieć zdobyć się na odwagę. Najgorszą postawą w polityce jest nieumiejętność podjęcia decyzji lub podejmowania kolejnych sprzecznych postanowień. Nie możemy być słabeuszami, gotowymi wszystko rzucić, gdy pojawią się pierwsze trudności. Nie podjęlibyśmy niczego, gdybyśmy nie mieli wiary w słuszność naszych idei”<sup>96</sup>.

## **POLICE CO-OPERATION OF MEMBER-STATES OF EUROPEAN UNION IN FIGHTING ORGANIZED CRIME**

### Summary

An idea of integration, understood as an advancing process of co-operation of European states on socio-economic levels, leads to a political involvement of states into development of institutions and procedures whose purpose is to provide general security internationally. Another element of this area of co-operation is fighting organized crime whose escalation occurred in the 20th century.

The fact that the definition of organized crime itself has many aspects and is changeable makes it a controversial issue both in the domestic law and in the largely understood international law. Thus, the states aim at creating, both globally and regionally, a uniform definition.

Tightening of the international co-operation in criminal cases is a pre-requisite for realization of procedures and reaction means to globalization of crime. For a few dozen years, the European Union has been attempting to form a legal framework for co-operation of both courts and police forces in criminal cases. Starting from the informal structures of TREVI, through the so-called *acquis Schengen*, until coming into force of the Treaty on the European Union, which gave rise to the institutionalized co-operation of member-states in fighting organized crime.

Some structures coming into being within the police co-operation of European states, such as Europol, the Police Chiefs Task Force, or CEPOL, changed the position of a member-state in possibility of confronting their forces with the transnational criminal reality. In the face of more frequently occurring negative effects of opening borders between the EU member-states, tightening of co-operation between individual police forces became a necessity, but also a manifestation of realization of the European standards for protection of human rights, freedom, democracy, and public security.

---

<sup>96</sup> R. Schuman, *Dla Europy*, Kraków 2009, s. 83.