

DOI: 10.5604/01.3001.0055.2345

Aleksy Chowaniec

Student 4. roku kierunku Prawo
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych
e-mail: aleksy.chowaniec@studenci.collegiumwitelona.pl

Organy ochrony prawa odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej na arenie międzynarodowej – rola i skuteczność współpracy międzynarodowej

STRESZCZENIE

Przestępczość zorganizowana we współczesnym świecie jest jednym z najniebezpieczniejszych zjawisk o znaczeniu globalnym. Wszelkie najcięższe przestępstwa, typu: zabójstwa na zlecenie, przemyt broni, handel ludźmi, przemyt narkotyków czy nawet działania terrorystyczne są odzwierciedleniem świata przestępczości zorganizowanej, objawiającej się w różnych formach w każdej części świata. Czasy XXI wieku są szczególnie niebezpieczne pod względem występujących na świecie przestępczych procedurów o szerokiej skali, z których my, jako społeczeństwo, często nie zdajemy sobie sprawy. Do walki z międzynarodowymi grupami przestępczymi powołano na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat szereg instytucji, których główną domeną jest zwalczanie tych przestępczych środowisk. W skład tych instytucji wchodzi m.in. Interpol, Europol, OLAF i Eurojust, których działania operacyjno-wywiadowcze opierają się na ścisłej współpracy służb policyjnych i wymiaru sprawiedliwości na całym świecie. Współpraca tych organów w ich obecnym kształcie sprawia wrażenie działającej dość sprawnie i w miarę możliwości skutecznie, jednakże czasy się zmieniają i wymagają od tych instytucji dalszego doskonalenia. Przyczyn tego problemu jest kilka, do których należą: wszechobecne problemy prawne, organizacyjne, polityczne, a przede wszystkim technologiczne. Jako kluczowe wyzwanie do jeszcze bardziej skutecznej działalności organów ochrony prawa zwalczających przestępczość zorganizowaną należy uznać usprawnienie wszystkich procedur operacyjno-wywiadowczych, z wykorzystaniem rozwoju nowoczesnych technologii, opierając się również na zasadzie wzajemnego zaufania między partnerskimi stosunkami państw oraz biorąc pod uwagę umowy bilateralne i multilateralne. Działalność zorganizowanych grup przestępczych na świecie jest uzależniona od czasów, w których grupy te próbują się odnaleźć i funkcjonować, jednocześnie dostosowując się do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczo-politycznych. Dlatego tak ważne jest, aby państwowe organy bezpieczeństwa na czele z najważniejszymi instytucjami na forum międzynarodowym

potrafiły działać bardziej skutecznie i z większym wyprzedzeniem, z zastosowaniem coraz lepszych środków zwalczających najcięższe przestępstwa, za których działaniem stoją największe grupy przestępcze.

Słowa kluczowe: przestępczość zorganizowana, zorganizowane grupy przestępcze, współpraca, Interpol, Europol, OLAF, Eurojust, umowy bilateralne, umowy multilateralne, działania operacyjno-wywiadowcze.

Wprowadzenie

We współczesnym świecie przestępczość zorganizowana charakteryzuje się bardzo złożonymi strukturami w swoich działaniach, które przekraczają granice państw i wykorzystują luki w systemach prawnych oraz technologicznych. W związku z tym rośnie znaczenie współpracy międzynarodowej organów ochrony prawa, takich jak Interpol, Europol czy Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime), które to instytucje podejmują wspólne działania w celu przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń w postaci zorganizowanej przestępczości. To środowisko przestępcze przybrało na przestrzeni lat charakter transnarodowy.

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby analizy skuteczności współpracy międzynarodowej oraz identyfikacji czynników, które ją wzmacniają bądź ograniczają przez najważniejsze instytucje zwalczające zorganizowaną przestępczość, a także wstęp do dalszych badań na ten temat. Punktem wyjścia do rozważań artykułu jest pytanie, które brzmi: Jaki jest wpływ międzynarodowej kooperacji organów ochrony prawa na efektywność walki z przestępczością zorganizowaną i czy należałoby ją usprawnić?

Pojęcie i charakterystyka przestępczości zorganizowanej

Przestępczość zorganizowana w literaturze prawniczej jest szeroko pojmowanym zjawiskiem, różnie interpretowanym przez wielu ekspertów z dziedziny prawa karnego (materiałnego i procesowego). Co istotne, pojęcie przestępczości zorganizowanej jest często modyfikowane na potrzeby zmieniającej się rzeczywistości. Przestępczość zorganizowaną cechują stałe (tzw. „rdzenne”) i zmienne znamiona, (tzn. dostosowywane do coraz to nowszych metod ich działania). Zmiany te odnoszą się przede wszystkim do kształtowania się zorganizowanych grup przestępczych w różnych rejonach świata¹.

Dla przykładu, Komisja Europejska i Grupa Ekspertów ds. Przestępczości Zorganizowanej Rady Europy do zakresu podstawowych (stałych) znamion przestępczości zorganizowanej zalicza: „1) współpracę trzech lub więcej osób; 2) przez dłuższy lub nieokreślony czas; 3) podejrzanych lub skazanych za popełnienie poważnych przestępstw kryminalnych; 4) w celu uzyskania korzyści i/lub władzy”².

¹ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Wydawnictwo Akademickie i Literackie 2015, s. 11.

² Por. E. W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana*, Wydawnictwo C. H. Beck 2011, , s. 25.

Natomiast do zakresu zmiennych (uzupełniających) znamion przestępczości zorganizowanej zdaniem tej instytucji należą: „1) wykonywanie określonego zadania lub pełnienie określonej funkcji, przez każdego z członków grupy; 2) użycie różnych form wewnętrznej dyscypliny i kontroli; 3) używanie przemocy lub innych środków w celu zastraszenia; 4) wywieranie wpływu na polityków, media, administrację publiczną, organa ścigania, administrację wymiaru sprawiedliwości lub ekonomię poprzez korupcję lub zastosowanie innych środków; 5) wykorzystywanie struktur handlowych lub podobnych; 6) pranie pieniędzy; 7) prowadzenie działalności na skalę międzynarodową”³.

Naukowcy specjalizujący się w tematyce przestępczości zorganizowanej często mają problem ze sformułowaniem jednej, konkretnej definicji tego zjawiska. Najlepszym potwierdzeniem tej tezy mogłoby być zdanie wygłoszone przez H.J. Schneidera, który głosił, że „fakt, iż eksperci nie mogli uzgodnić żadnej jednorodnej formy występowania przestępczości zorganizowanej ani jej struktury organizacyjnej, wynikał stąd, że przestępczość zorganizowana dostosowuje swoje wielorakie nielegalne działania do zmian struktury gospodarczej i socjalnej społeczeństwa i szybko reaguje na społeczne przedsięwzięcia kontrolne, omijając je”⁴. Zdaniem autora problemy ze skonstruowaniem dobrej definicji przestępczości zorganizowanej znajdują swoje odzwierciedlenie w dwóch czynnikach – „przestępczość” i „organizacja”⁵. Według E. W. Pływaczewskiego przy stworzeniu dobrej definicji badanego przez ekspertów tego zjawiska, trudno jest ustalić zarówno stopień jego nielegalności i legalności, jak i zakres oraz poziom zorganizowania⁶.

Prawne podstawy zwalczania przestępczości zorganizowanej na arenie międzynarodowej

Główną i jednocześnie najważniejszą cechą, jaką wyróżnia się przestępczość zorganizowana, jest jej międzynarodowy charakter. Największe i najbardziej niebezpieczne zorganizowane grupy przestępcze swoją działalność prowadzą w wielu regionach świata, przez co wszelkie procedury o znacznych rozmiarach, będące dziełem tych grup, przebiegają w sposób transgraniczny⁷. Przestępczość zorganizowana o charakterze transgranicznym dokonywana jest przez wiele grup przestępczych, które w swoich działaniach „specjalizują się” w przestępstwach o charakterze kryminalnym, narkotykowym lub finansowym na skalę międzynarodową. To są te obszary, z których zorganizowana przestępczość czerpie największe wpływy i zyski finansowe. W związku z wszechobecnym zagrożeniem ze strony przestępczości zorganizowanej powołano do życia największe instytucje międzynarodowe zwalczające środowisko przestępczości zorganizowanej, działające na wielu szczeblach. Współpraca tych instytucji jest niezbędna do niwelowania zagrożeń i odpowiadania na wszelkie możliwe ataki odwetowe ze strony zorganizowanych grup.

³ Ibidem, , s. 25–26.

⁴ Por. H. J. Schneider, *Przestępczość zorganizowana z perspektywy kryminologii porównawczej* [w:] *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce*, red. B. Hołyst, E. Kube, R. Schulte, wyd. 2, Polskie Towarzystwo Higieny Psychicznej, Warszawa–Münster–Łódź 1998, , s. 8.

⁵ Ibidem, s. 8.

⁶ Por. E. W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana...*, s. 9.

⁷ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 174.

Międzynarodowa współpraca w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną opiera się na kilku istotnych konwencjach i traktatach. Najważniejszym i najbardziej istotnym dokumentem o randze międzynarodowej pod tym względem jest bez wątpienia tzw. Układ z Schengen, oznaczający umowę, która dotyczy znoszenia kontroli na wspólnych granicach między państwami europejskimi w sposób stopniowy. Natomiast bardziej szczegółowy sposób tych działań kontrolnych ujęto w Konwencji z Schengen, akcie prawnym z 19 czerwca 1990 roku. Do głównych zadań i celów tej konwencji należą: „1) ułatwienia procedury ekstradycyjnej; 2) przekazywanie dokumentów w trybie pomocy prawnej w poszczególnych fazach postępowania karnego; 3) wykonywanie zagranicznych orzeczeń sądowych; 4) powołanie stałej grupy roboczej w celu wypracowania skutecznej polityki zwalczania handlu narkotykami i środkami odurzającymi; 5) zasady harmonizacji prawa krajowego w sprawach przemytu narkotyków i przesyłek kontrolowanych”⁸.

Służby policyjne działające na podstawie Konwencji z Schengen zobowiązane są do udzielania sobie wzajemnej pomocy w związku z zapobieganiem i ściganiem sprawców czynów karalnych. W tym celu funkcjonariusze policyjni mają za zadanie prowadzić obserwację osób podejrzewanych o popełnienie danych przestępstw, które mogą później stanowić podstawę do ekstradycji. Obserwacja takich osób przez wyspecjalizowane służby mundurowe odbywa się na terytorium państw strefy Schengen. Cała procedura takiej obserwacji zależna jest jednak od pozytywnego rozpatrzenia stosownego wniosku o pomoc sądową, a także zezwolenia na dokonanie obserwacji konkretnej, podejrzanej osoby na terytorium danego państwa, które musiałoby wyrazić na to zgodę⁹.

Szczególnie ważną częścią Układu z Schengen jest System Informacyjny Schengen (SIS), który jest istotnym narzędziem służącym do walki z międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Tytuł IV konwencji reguluje zasady powołania i działania SIS-u. Strony działające na podstawie przepisów konwencji powołują wspólny system informacji, dzięki któremu za pomocą komputerowej procedury dotyczącej przetwarzania danych pozwala państwom strefy Schengen na: „– weryfikację osób podczas kontroli granicznej w momencie przekraczania granicy zewnętrznej; – wykorzystywanie go jako narzędzia weryfikacji podczas kontroli policyjnych i celnych przeprowadzanych wewnątrz kraju; – wykorzystywanie jako bazy danych zawierającej rysopisy oraz opisy przedmiotów; – korzystanie z tej bazy danych w celu wydawania wiz, zezwoleń na pobyt”¹⁰.

Jako uzupełnienie działalności SIS-u należy wspomnieć także o elektronicznym systemie telekomunikacyjnym SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries). Wszystkie jednostki policyjne, celne oraz sądowe poszczególnych państw Układu z Schengen współtworzą kanał służący przekazywaniu informacji i dokumentacji towarzyszących konkretnym poszukiwaniom¹¹. Przepis art. 108 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku (KWS) stanowi, że Biuro SIRENE jest jedynym organem uprawnionym do wprowadzania danych do Systemu Informacyjnego Schengen. Organ, jakim jest SIRENE, który jest powoływany przez każde z państw tworzących Układ z Schengen, „odpowiada za właściwe funkcjonowanie krajowego modułu Systemu

⁸ Ibidem, , s. 174.

⁹ Por. Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2002, s. 101.

¹⁰ Ibidem, , s.174.

¹¹ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 174.

Informacyjnego Schengen oraz przyjmuje niezbędne środki w celu zapewnienia zgodności z postanowieniami niniejszej Konwencji”¹².

W kontekście historycznym dotyczącym wdrożenia w życie prawnych uregulowań ogólnowiatowych zasad współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, odważnym i ważnym krokiem ku temu było złożenie 24 września 1994 roku na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ projektu aktu prawnego o nazwie Konwencja przeciwko przestępczości zorganizowanej, którą to propozycję oficjalnie zainicjował i przedstawił Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski¹³.

Finalnie kilka lat po tym Zgromadzeniu Ogólnym ONZ oficjalnie przyjęto 15 listopada 2000 roku Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Celem tego aktu prawnego jest „promowanie współpracy, aby skuteczniej zapobiegać i zwalczać międzynarodową przestępczość zorganizowaną”¹⁴.

Osobno zakres ścisłej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej uregulowano w Traktacie amsterdamskim, który podpisano 2 października 1997 roku. Dokument ten zatwierdza możliwość wspólnych przedsięwzięć państw unijnych w zakresie: „1) współpracy operacyjnej między organami państw członkowskich; 2) zbierania, gromadzenia, przetwarzania, analizy i wymiany informacji; 3) współpracy szkoleniowej, wymiany doświadczeń, sprzętu i oficerów łącznikowych; 4) wspólnej oceny technik wykrywczych służących do zwalczania przestępczości zorganizowanej”¹⁵.

Najważniejsze instytucje międzynarodowe zwalczające przestępczość zorganizowaną

Wraz z rozwojem przestępczości zorganizowanej na świecie konieczne było powstanie odpowiednich instytucji, które w ramach międzynarodowej współpracy zobowiązały się do zwalczania wszelkiego rodzaju przestępczych procederów na międzynarodową skalę. W związku z tym po latach starań ostatecznie powstało wiele instytucji o zasięgu globalnym, których utworzenie miało usprawnić proces zwalczania działalności zorganizowanych grup przestępczych, których interesy rozciągały się na niemalże wszystkich kontynentach świata. Dodać należy również fakt, iż niektóre z wcześniej powstałych instytucji również obrało sobie za cel walkę ze zorganizowaną przestępczością¹⁶.

Mając na uwadze najważniejsze instytucje międzynarodowe, które podjęły się zadania ścigania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, należy wspomnieć przede wszystkim o Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol. Jest to organizacja, która powstała w 1923 r. w Wiedniu i w tamtym czasie przyświecała jej idea organizacji i koordynacji wzajemnej pomocy w ściganiu przestępstw o charakterze kryminalnym. Istotnym przytoczenia jest też

¹² Por. Art. 108 ust. 3 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku, (Dz. U.UE.L.2000.239.19 z dnia 2000.09.22 ze zm.),

¹³ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 174.

¹⁴ Por. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz. U.2005.18.158 z dnia 2005.01.31 ze zm.,

¹⁵ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 175.

¹⁶ Ibidem, s. 175.

fakt posiadania przez tę organizację statusu doradczego przy Radzie Społeczno-Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (ECOSOC – United Nations Economic and Social Council)¹⁷.

Przepis art. 2 statutu Interpolu stanowi, iż: „Organizacja ma na celu: a) zapewniać i rozwijać jak najszerszą wzajemną pomoc wszystkich służb policji kryminalnej, w granicach praw obowiązujących w poszczególnych państwach i w duchu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; b) ustanawiać i rozwijać wszelkie formy działania mogące służyć skutecznemu zapobieganiu i ściganiu przestępczości pospolitej”¹⁸. Instytucja ta przeszła wielką zmianę w 1990 r., kiedy to wówczas w Sekretariacie Generalnym Interpolu powołano do życia Specjalną Grupę ds. Przestępczości Zorganizowanej, do której zadań należą: 1) tworzenie i prowadzenie na bieżąco informatycznych zbiorów danych na temat osób, grup i organizacji, mających związki ze zorganizowaną przestępczością o wymiarze międzynarodowym; 2) weryfikacja i dogłębna analiza danych przekazywanych między sobą przez kraje członkowskie Interpolu, na temat działań przestępczości zorganizowanej; 3) przekierowywanie istotnie ważnych informacji, raportów oraz zawiadomień międzynarodowych do Krajowych Biur Interpolu; 4) biorąc pod uwagę zakres poszczególnych form zorganizowanych grup przestępczych, pamiętać trzeba o wszelkich przedsięwzięciach, spotkaniach tematycznych, czy też środków bezpieczeństwa, które mają służyć skutecznym działaniom operacyjnym¹⁹.

Za jedną z najskuteczniejszych metod operacyjnych stosowanych przez Interpol uznaje się listy gończe, nazywane również notami, apelami czy też zawiadomieniami. Zwiększają one efektywność działań śledczych, pozwalających na stosunkowo szybkie wysłedzenie i wykrycie ukrywających się przestępców, przeważnie tych największych pod względem zarzucanych im czynów karalnych. Listy gończe dzielimy na: 1) czerwony (osoby poszukiwane w celu zatrzymania i ekstradycji); 2) żółty (poszukiwania osób uważanych za zaginione); 3) niebieski (dodatkowe informacje na temat osoby, bądź nielegalnej działalności); 4) czarny (konieczność ustalenia tożsamości niezidentyfikowanych zwłok)²⁰. Dodatkowo, istnieją także listy: zielony (ostrzegający o osobach, które dopuszczają się określonego typu przestępstw) oraz pomarańczowy (sygnalizujący o osobach, które mogą posiadać broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne przedmioty)²¹.

Do podstawowych zagadnień, nad którymi skupia się Interpol w swoich działaniach należą: „1) zwalczanie zorganizowanej przestępczości narkotykowej; 2) zwalczanie zorganizowanej przestępczości gospodarczej („white collar crime”); 3) poszukiwania ukrywających się przestępców; 4) przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie go; 5) zwalczanie handlu ludźmi”²². Zwiększając efektywność swoich działań, w ramach lepszej analizy kryminalnej Interpol wprowadza coraz nowocześniejsze systemy komunikacji oraz specjalistyczne bazy danych. Ich aktualizacja i powiększanie stanowi integralną część strategii Interpolu²³.

¹⁷ Por. Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce...*, s. 86.

¹⁸ Por. Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjęty w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 r., Dz. U. 2015.1758 z dnia 2.11.2015, .

¹⁹ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 175–176.

²⁰ Por. E. W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana...*, s. 352.

²¹ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System*. 176.

²² Ibidem, , s. 176.

²³ Por. W. Deridder, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w świetle narastających zagrożeń z punktu widzenia Interpolu* [w:] *Policja Europy XXI w. – w kierunku jakości*, red. A. Letkiewicz, W. Pływaczewski, Szczepito 2003, s. 65 i nast.

Biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną Unii Europejskiej, na jej terytorium instytucją służącą do zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, terroryzmu oraz handlu ludźmi jest Europejski Urząd Policji – Europol. Kompetencje Europolu zostały określone w Traktacie o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht) z 7 lutego 1992 roku. Osobny akt prawny, jakim jest Konwencja o Europolu z dnia 26 lipca 1995 r., weszła w życie 1 listopada 1998 roku. Oficjalnie swoją działalność Europol rozpoczął w dniu 1 lipca 1999 roku. Od 1 listopada 2004 roku Polska jest pełnoprawnym członkiem tej organizacji²⁴. Konwencja o Europolu utraciła swoją moc prawną z dniem 1 stycznia 2010 roku. Obecnie podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego funkcjonuje Europol, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające wcześniejsze decyzje Rady dotyczące Europolu²⁵.

Działalność Europolu, która jest skoordynowana na zasadzie współpracy międzynarodowej w ramach Unii Europejskiej, dotyczy zapobiegania i zwalczania: 1) przemytu narkotyków; 2) przemytu materiałów radioaktywnych; 3) nielegalnej migracji; 4) kradzieży i przemytu samochodów; 5) przemytu ludzi przez granice; 6) prania brudnych pieniędzy²⁶. Ta lista w wyjątkowo szybkim czasie została uzupełniona o²⁷: „zabójstwa, handel organami ludzkimi, porwania, działalność o podłożu rasistowskim, fałszowanie pieniędzy, przestępstwa komputerowe, korupcję, przemyt broni, przestępstwa związane z ochroną środowiska, handel zwierzętami podlegającymi ochronie”²⁸.

Głównymi zadaniami Europolu, biorąc pod uwagę stosunek tej organizacji do państw członkowskich UE, są: – organizacja przebiegu wymiany informacji, na podstawie prawa krajowego danego państwa członkowskiego, za pośrednictwem oficerów łącznikowych wyznaczonych do tych zadań, którzy reprezentują konkretne siły policyjne w Europolu; – obsługa systemu komputerowego zawierającego bazę danych, składającej się z części informatycznej, analitycznej oraz archiwalnej, która to baza jest połączeniem systemów analitycznego i informacyjnego; – prowadzenie analizy operacyjnej, opierającej się na wsparciu państw członkowskich organizacji, dokonywanej na podstawie dostarczanych informacji przez działania operacyjno-wywiadowcze Europolu; – przygotowywanie ekspertyz, a także funkcjonowanie zaplecza technicznego, będące czynnikiem wspomagającym w prowadzeniu działań operacyjnych sił policyjnych państw Europolu²⁹.

Kolejną ważną instytucją z punktu widzenia swojej działalności w odniesieniu do walki z przestępczością zorganizowaną jest Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który specjalizuje się w prowadzeniu dochodzeń w sprawach praktyk korupcyjnych, a także oszustw finansowych występujących na szczeblach władz Unii Europejskiej i podmiotów zewnętrznych, działających na jej szkodę³⁰. Od 2000 r., działając na podstawie art. 209

²⁴ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 176–177.

²⁵ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW i 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, Dz. U.UE.L.2016.135.53 z dnia 2016.05.24 ze zm.

²⁶ Por. Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce...*, s. 91.

²⁷ Ibidem, s. 91.

²⁸ Ibidem, s. 91–92.

²⁹ Ibidem, s. 92.

³⁰ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 178.

Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, OLAF zastępuje pod względem swoich uprawnień i kompetencji w swojej działalności UCLAF, czyli organ do spraw zwalczania oszustw. Był to organ wewnętrzny Unii Europejskiej posiadający uprawnienia śledcze w stosunku do unijnych podmiotów³¹. Decyzją Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 28 kwietnia 1999 r. postanowiono, iż: „Biuro będzie wykonywało uprawnienia Komisji do prowadzenia zewnętrznych dochodzeń administracyjnych w celu wzmocnienia walki przeciwko przestępstwom handlowym, korupcji i jakiegokolwiek innej nielegalnej działalności, przynoszącej szkodę interesom finansowym Wspólnoty, jak również wszelkim innym działaniom lub działalności polegającym na łamaniu postanowień Wspólnoty”³².

Do jednych z najważniejszych zadań OLAF-u należy prowadzenie zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych dochodzeń administracyjnych, które są podejmowane przez wybrane państwa unijne. Biorąc pod uwagę sytuację państw trzecich, tego rodzaju dochodzenia administracyjne podejmowane są tam na podstawie przepisów wcześniej zawartych umów o współpracy z tymi państwami. Koordynacją tych działań i wprowadzaniem nowych metod pozwalających skutecznie zwalczać przestępczość zorganizowaną zajmuje się AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service – Jednostka Koordynacji ds. Zwalczania Oszustw). Do zadań tego organu należy przygotowywanie metod operacyjnych i podstaw legislacyjnych, mogących skutecznie zwalczać oszustwa finansowe³³.

Wszelkie działania operacyjne OLAF-u przebiegają w dwóch formach śledztw: wewnętrznych i zewnętrznych. Śledztwa wewnętrzne tej instytucji posiadają charakter administracyjny i są prowadzone wewnątrz poszczególnych, wspólnotowych instytucji Unii Europejskiej. Natomiast śledztwa zewnętrzne pod kontrolą OLAF-u mają charakter administracyjny, ale są prowadzone poza strukturami unijnymi i dotyczą one nadużyć na szkodę interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej ze strony wrogich działań podmiotów zewnętrznych, w tym nawet osób fizycznych. Do dodatkowych kompetencji OLAF-u należy również przeprowadzanie różnego rodzaju szkoleń, a także oferowanie wszelkiej pomocy technicznej państwom członkowskim UE w zakresie dotyczącym zwalczania oszustw finansowych na szkodę interesów tych państw, przy ciągłej koordynacji tych działań. W przypadku Polski, za współpracę naszego państwa z OLAF-em jest odpowiedzialny Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Taka osoba ulokowana jest w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Podległy temu pełnomocnikowi Departament Informacji Finansowej prowadzi bezpośrednie czynności w sprawach oszustw finansowych przeciwko Polsce i jednocześnie UE³⁴.

Ostatnią międzynarodową instytucją, o której trzeba wspomnieć w kontekście jej zaangażowania w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, jest Zespół Europejskiej Współpracy Sądowej Eurojust, utworzony w 2002 roku na mocy Decyzji Rady UE

³¹ Por. A. Kohl, *Perspektywy europejskiej współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej* [w:] *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce i jej implikacje społeczno-ekonomiczne*, red. B. Hołyst, wyd. 2, Polskie Towarzystwo Higieny Psychiczej, Warszawa-Münster-Lódź 1998., s. 81.

³² Por. Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U.UE.L.1999.136.20 z dnia 1999.05.31, ze zm.

³³ Por. A. Gruszcak, A. Grzelak, *OLAF i ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, UKiE, Warszawa 2005, s. 282 i nast.

³⁴ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 178.

2002/187/WS i SW z dnia 28 lutego 2002 roku, która została uchylona i zastąpiona przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW³⁵. Idea utworzenia specjalnej jednostki Eurojustu narodziła się w październiku 1999 r. w Tampere w Finlandii podczas posiedzenia Rady Europejskiej. Zgodnie z pkt 46 ustaleń z Tampere „ma ona ułatwić fachowy nadzór procesowy prokuratur narodowych nad śledztwami prowadzonymi przez policję danego państwa, a w szczególności wspierać nadzór nad śledztwami w zakresie przestępczości zorganizowanej, prowadzonymi z pomocą lub bezpośrednio przez Europol, nadto ułatwić ścisłą współpracę sądów i prokuratur państw członkowskich Unii Europejskiej oraz doprowadzić do utworzenia sieci europejskiej współpracy wymiarów sprawiedliwości oraz uprościć i przyspieszyć pomoc prawną w sprawach cywilnych i karnych”³⁶.

W swojej działalności Eurojust skupia się na zwalczaniu nie tylko zorganizowanej przestępczości, ale także szeroko rozumianego terroryzmu³⁷. Działania te opierają się na ścisłej współpracy europejskich organów wymiaru sprawiedliwości w przypadku poważnych spraw karnych dotyczących przestępczości zorganizowanej o charakterze międzynarodowym³⁸. W tym celu Eurojust oferuje szereg usług w zakresie: – koordynacji dochodzeń i śledztw, w których muszą uczestniczyć co najmniej dwa państwa; – pomocy dotyczącej rozwiązywania konfliktów jurysdykcji państwowych; – pomocy w zakresie opracowywania i wdrażania wszelkich, unijnych instrumentów prawnych, jak chociażby europejski nakaz aresztowania, europejski nakaz dochodzeniowy, czy też nakazy i zaświadczenia odnośnie konfiskat i zabezpieczeń. Oprócz tego Eurojust: – jest organizatorem spotkań koordynacyjnych; – wspiera proces tworzenia i finansowania zespołów dochodzeniowo-śledczych o zasięgu europejskim; – jest odpowiedzialny za tworzenie centrów koordynacyjnych, które polegają na zarządzaniu skoordynowanymi operacjami (tzw. „dni wspólnego działania”), wymierzonymi wprost w przestępcze siatki połączeń; – odpowiada za przyjmowanie łącznikowych prokuratorów z państw trzecich, jednocześnie zapewniając im funkcjonowanie globalnej sieci punktów kontaktowych, oferując przy tym dostęp: do jurysdykcji na arenie międzynarodowej³⁹. Eurojust ściśle współpracuje z Europolem w kontekście koordynacji śledztw, które są prowadzone w dwóch lub nawet więcej państwach, zgodnie z przepisami umowy podpisanej 9 czerwca 2004 roku. Na szczeblach krajowych, w każdym z państw członkowskich Eurojustu stworzono w 2011 roku odpowiedni system koordynacyjny Eurojust (ENCS), którego celem jest koordynacja prowadzonych przez państwowych korespondentów pracujących dla Eurojustu⁴⁰.

³⁵ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW, Dz. U.UE.L.2018.295.138 z dnia 2018.11.21 ze zm.

³⁶ Por. Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce...*, s. 95.

³⁷ Por. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/eurojust_pl, dostęp: 26.06.2025 r.

³⁸ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 178.

³⁹ Por. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/eurojust_pl, dostęp: 26.06.2025 r.

⁴⁰ Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System...*, s. 178–179.

Umowy bilateralne zawierane przez Polskę, mające na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej

Doświadczenia praktyczne wskazują na fakt, iż za najbardziej efektywną formę współpracy policyjnej zajmującą się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej uznaje się bezpośrednie kontakty pomiędzy wyspecjalizowanymi policjantami z zakresu tej problematyki, bądź konkretne studia przypadków. Zakres takiej współpracy między służbami oraz formy ich działań związanych ze zwalczaniem międzynarodowego świata przestępczego o charakterze zorganizowanym, zawarty jest w umowach bilateralnych (dwustronnych) między państwami, które są podpisywane przez zainteresowane ze sobą strony⁴¹.

Do najczęstszych porozumień zawieranych na podstawie umów bilateralnych zaliczyć należy takie formy współpracy międzypaństwowej jak: 1) wymiana oficerów łącznikowych, którzy koordynują współpracę z danym państwem, bądź z grupą państw; do tego rodzaju wymiany dochodzi na zasadzie wzajemności, zaś obecnie najwięcej oficerów przebywa w placówkach dyplomatycznych i konsularnych w Warszawie oraz innych miastach, w porównaniu z polskimi oficerami rezydującymi w państwach, z którymi Polska ma podpisane uzgodnione wcześniej umowy; 2) obserwacja transgraniczna, która dotyczy państw posiadających wspólną granicę z Rzeczpospolitą Polską; polega ona na kontynuowaniu obserwacji danej osoby na terytorium drugiego państwa, będącego stroną umowy bilateralnej; każda taka procedura wymaga uzyskania stosownego zezwolenia, jednak w sytuacjach niecierpiących zwłoki takie wymogi są stopniowo minimalizowane; 3) pościg transgraniczny prowadzony na terytorium danego państwa-strony, którego celem jest: ujęcie sprawcy przestępstwa zawartego w umowie, kontynuacja pościgu za ściganą osobą, bądź nawet za osobą zbiegłą z miejsca zdarzenia, lub osadzenia; 4) wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, będące tworzone w przypadkach prowadzenia postępowań karnych, które mają charakter transgraniczny; w takich sytuacjach zespoły te funkcjonują na podstawie przepisów prawa danego państwa, na którego terenie działa dany zespół; 5) operacje specjalne⁴².

Wszelkie umowy związane ze współdziałaniem państw w zakresie współpracy międzynarodowej odnośnie zwalczania przestępczości zorganizowanej są zawierane zarówno na szczeblach rządowych, jak i ministerialnych właściwych do spraw wewnętrznych danego państwa z odpowiednim urzędem kraju drugiego, będącego stroną umowy⁴³.

Niewątpliwie zarówno umowy bilateralne, jak i multilateralne biorąc pod uwagę ścisłą współpracę organów ochrony prawa na arenie międzynarodowej, w znaczącym stopniu przyczyniają się do jak najszybszego i najbardziej skutecznego działania odpowiednich służb.

⁴¹ Ibidem, s. 179.

⁴² Ibidem, s. 179.

⁴³ Ibidem, s. 179.

Zakończenie

Podsumowując, przestępczość zorganizowana stanowi jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stabilności gospodarczej państw na całym świecie. Jej transgraniczny charakter wymaga zintegrowanych i skoordynowanych działań organów ochrony prawa na poziomie międzynarodowym.

W artykule przeanalizowano kluczowe instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, do których należą: Interpol, Europol, OLAF oraz Eurojust. Uwzględniono także tematykę dotyczącą różnorodnych zespołów zadaniowych i struktur współpracy bilateralnej, a także multilateralnej. Szczególną uwagę poświęcono mechanizmom współpracy międzynarodowej, w tym wymianie informacji, wspólnym śledztwom, ekstradycji i harmonizacji przepisów prawnych. W tym kontekście warto również pamiętać o wyzwaniach związanych z koordynacją działań między państwami, różnicami w systemach prawnych oraz ograniczeniami politycznymi i technologicznymi, które bez wątpienia mają wpływ na przebieg procedur dochodzeniowo-śledczych.

Analiza artykułu wskazuje, że choć współpraca międzynarodowa znacząco zwiększa skuteczność w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, to jednak nadal istnieje potrzeba dalszej integracji wysiłków, budowy wzajemnego zaufania między państwami i inwestycji w nowoczesne narzędzia śledcze. Efektywność tych działań zależy w dużej mierze od determinacji państw do prowadzenia konsekwentnej i opartej na wspólnych wartościach polityki przeciwdziałania przestępczości, uwzględniając realia, do jakich trzeba się dostosować.

Odnosząc się do problemu badawczego artykułu, odnośnie kooperacji międzynarodowych organów ochrony prawa w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej należy zauważyć, że ta współpraca ma istotny i coraz bardziej zauważalny wpływ na efektywność w swoich działaniach. Wspólne przedsięwzięcia, takie jak wymiana informacji wywiadowczych, prowadzenie wspólnych dochodzeń i śledztw, tworzenie zespołów zadaniowych oraz rozwój wspólnych instytucji czy baz danych wywiadowczych (np. Interpol, Europol, SIS), pozwalają państwom skuteczniej identyfikować, ścigać i rozbić struktury przestępcze działające na arenie międzynarodowej.

Pomimo wielu pozytywnych rezultatów, współpraca ta boryka się z szeregiem barier prawnych, organizacyjnych, technologicznych i politycznych, które wpływają na jej ograniczoną skuteczność w niektórych przypadkach. Różnice w systemach prawnych, brak zaufania między niektórymi państwami, niedostateczne zasoby kadrowe i finansowe oraz opóźnienia w reagowaniu na zagrożenia to czynniki, które wymagają usprawnień.

W związku z tym należy uznać, że choć międzynarodowa współpraca organów ścigania znacząco przyczynia się do wzrostu efektywności zwalczania przestępczości zorganizowanej, istnieje wyraźna potrzeba jej dalszego doskonalenia. Kluczowe kierunki usprawnień powinny obejmować standaryzację procedur, rozwój interoperacyjnych systemów informatycznych, wzmacnianie zaufania i przejrzystości między partnerami oraz inwestycje w szkolenia i nowoczesne technologie śledcze. Międzynarodowa kooperacja organów ochrony prawa ma pozytywny, lecz nadal niedostatecznie wykorzystany potencjał w walce z przestępczością zorganizowaną, a jej dalsze usprawnienie jest zarówno zasadne, jak i konieczne, których to zmian wymaga obecna, coraz bardziej nieprzewidywalna i niebezpieczna rzeczywistość.

Bibliografia

- Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), (Dz. U.UE.L.1999.136.20 z dnia 1999.05.31, ze zm.).
- Deridder W., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w świetle narastających zagrożeń z punktu widzenia Interpolu*, [w:] Letkiewicz A., Pływaczewski E.W. (red.), *Policja Europy XXI w. – w kierunku jakości*, Szczytno 2003, s. 65 i nast.
- https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/eurojust_pl.
- Gruszczak A., Grzelak A., *OLAF i ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, [w:] Jasiński F., Smoter K. (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, UKiE, Warszawa 2005, s. 282 i nast.
- Kohl A., *Perspektywy europejskiej współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej* [w:] B. Hołyst (red.), *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce i jej implikacje społeczno-ekonomiczne*, wyd. 2, Polskie Towarzystwo Higieny Psychiczej, Warszawa-Münster-Łódź 1998.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., (Dz. U.2005.18.158 z dnia 2005.01.31 ze zm.).
- Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku, (Dz. U. UE.L.2000.239.19 z dnia 2000.09.22 ze zm.).
- Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Wydawnictwo Akademickie i Literackie 2015.
- Pływaczewski E.W., *Przestępczość zorganizowana*, Wydawnictwo C.H. Beck 2011.
- Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2002.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW, (Dz. U.UE.L.2018.295.138 z dnia 2018.11.21 ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW, (Dz. U.UE.L.2016.135.53 z dnia 2016.05.24 ze zm.).
- Schneider H.J., *Przestępczość zorganizowana z perspektywy kryminologii porównawczej*, [w:] Hołyst B., Kube E., Schulte R. (red.), *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce*, wyd. 2, Polskie Towarzystwo Higieny Psychiczej, Warszawa-Münster-Łódź 1998.
- Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjęty w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 r., (Dz. U. 2015.1758 z dnia 2015.11.02 ze zm.).

SUMMARY

Aleksy Chowaniec

Law enforcement agencies responsible for counteracting and combating organised crime in the international arena – the role and effectiveness of international cooperation

In the modern world, organised crime is one of the most dangerous phenomena of global significance. All the most serious crimes, such as: contract killings, arms smuggling, human trafficking, drug smuggling, or even terrorist activities are a reflection of the world of organised crime, manifesting itself in various forms in every part of the world. The times of the 21st century are particularly dangerous in terms of large-scale criminal activities occurring in the world, of which we, as a society, are often unaware. In order to combat international criminal groups, a number of institutions have been established over the last few decades, whose main domain is combating these criminal environments. These institutions include, among others, Interpol, Europol, OLAF and Eurojust, whose operational and intelligence activities are based on close cooperation between police services and the justice system around the world. The cooperation of these bodies in their current form seems to run quite efficiently and as effectively as possible. However, times are changing and require further improvement from these institutions. There are several reasons for this problem, including: ubiquitous legal, organisational, political, and, above all, technological problems. The key challenge to even more effective activities of law enforcement agencies combating organised crime should be the improvement of all operational and intelligence procedures, using the development of modern technologies, also based on the principle of mutual trust in partner relations of states, taking into account bilateral and multilateral agreements. The activities of organised crime groups in the world depend on the times in which these groups try to find their place and function, while adapting to changing socio-economic and political realities. That is why it is so important for state security agencies, led by the most important institutions on the international forum, to be able to act more effectively and well in advance, using increasingly better means to combat the most serious crimes, committed by the largest criminal groups.

Key words: organised crime, organised crime groups, cooperation, Interpol, Europol, OLAF, Eurojust, bilateral agreements, multilateral agreements, operational and intelligence activities.

Data wpływu artykułu: 10.07.2025

Data akceptacji artykułu: 4.08.2025