

Tomasz Safjański

Efektywność działań operacyjnych Europolu w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego – próba oceny

Państwa członkowskie od dawna deklarują zwalczanie terroryzmu międzynarodowego jako priorytet w polityce bezpieczeństwa. Poszukiwanie skutecznych rozwiązań w tym zakresie zainicjowano już w latach 70. XX wieku jako odpowiedź na spektakularne ataki terrorystyczne (m.in. na zamach na sportowców podczas Igrzysk Olimpijskich w Monachium w 1972 r.). Z tych samych powodów poszukiwania te nabrały rozmachu w pierwszej dekadzie XXI wieku, po zamachach w Nowym Jorku, Madrycie i Londynie. Jednym z narzędzi przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym stała się Europejska Agencja Egzekwowania Prawa (*European Law Enforcement Agency*), zwana potocznie Europolem¹.

Europol jest platformą wielostronnej współpracy służb policyjnych, ochrony granic, celnych, finansowych, imigracyjnych, żandarmerii, a niekiedy nawet służb specjalnych państw członkowskich UE². Zapotrzebowanie na tego typu formę współdziałania ujawniło się w Europie w następstwie unijnych procesów integracyjnych, które wraz ze zniesieniem ograniczeń w swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitału, stworzyły nowe perspektywy dla powstawania zagrożeń transgranicznych.

Pierwotnie przestępstwa terrorystyczne nie należały do zakresu przedmiotowego działania Europolu. Zostały one włączone do mandatu organizacji na mocy *Decyzji Rady z 3 grudnia 1998 r. polecającej Europolowi objęcie działalnością przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej lub mieniu, popełnionych lub takich, których popełnienie jest prawdopodobne podczas działań terrorystycznych (1999/C 26/06)*³.

Działania Europolu są oparte przede wszystkim na prowadzeniu wywiadu kryminalnego. W praktyce obejmują gromadzenie, przetwarzanie (analizę, ocenę, interpretację) oraz wymianę informacji. Upoważnienie Europolu do realizowania tego rodzaju czynności ukierunkowanych na zwalczanie terroryzmu – z zachowaniem określonych ograniczeń – jest zawarte w art. 88 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*⁴. Z ust. 2 tego artykułu wynika też uprawnienie tej struktury do koordynowania, organizowania i prowadzenia dochodzeń i działań realizowanych wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w stosownych przypadkach, w powiązaniu z Eurojustem. Oprócz zwalczania terroryzmu Europol prowadzi działania ukierunkowane na przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i innym formom poważnej przestępczości oraz

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

² Europol, mimo multiagencyjnego wymiaru, jest głównie platformą współpracy policyjnej. Wynika to z faktu, że służby specjalne nie są w Europolu reprezentowane wystarczająco.

³ Dz.Urz. UE C 26 z 30 stycznia 1999 r., s. 22 (zakończenie ważności aktu: 31 grudnia 2009 r. – przyp. red.).

⁴ Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.

przestępstwom z nimi powiązanych, które dotyczą co najmniej dwóch państw członkowskich (zagrożenia transgraniczne)⁵.

W odniesieniu do wspomagania dochodzeń zadaniem Europolu jest przekazywanie krajowym służbom państw członkowskich wszelkich istotnych informacji potrzebnych do skutecznego prowadzenia działań operacyjnych. Wykorzystanie informacji i danych wywiadowczych przekazywanych przy udziale Europolu – w ramach prowadzonych dochodzeń i działań wspólnych zespołów śledczych – podlega krajowym przepisom o ochronie danych obowiązujących w państwie członkowskim otrzymującym informacje. Uzyskane informacje i dane wywiadowcze podlegają takim samym przepisom o ochronie danych, jak gdyby zostały zgromadzone w otrzymującym je państwie członkowskim⁶.

Zakładając, że jednym z elementów decydujących o skuteczności walki z terroryzmem jest uzyskanie informacji o planowanym lub dokonanym akcie terrorystycznym, należy się zastanowić, jaka jest efektywność działań Europolu w tym zakresie. Hipotetycznie działania tej struktury powinny pozwalać na realizację chociażby jej funkcji rozpoznawczej i zapobiegawczej, gdyż podstawową rolą tej agencji jest pośredniczenie i inspirowanie państw członkowskich do wymiany informacji kryminalnych oraz danych wywiadowczych o wspólnych zagrożeniach. Teoretycznie w rezultacie działań związanych z prowadzeniem wywiadu kryminalnego w ramach Europolu powinny istnieć większe możliwości współpracy transgranicznej państw członkowskich w zakresie wspólnych przedsięwzięć antyterrorystycznych.

A jak jest w praktyce? Z całą pewnością członkostwo Polski w Europolu pozwala polskim służbom ochrony porządku prawnego na korzystanie ze wsparcia tej instytucji oraz na prowadzenie współpracy w tym zakresie ze wszystkimi państwami z nim współpracującymi. Polska jest państwem granicznym UE, dlatego też polskie służby odgrywają szczególną rolę w zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych. Obecnie we współpracę w ramach Europolu jest zaangażowanych w naszym kraju sześć służb: Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Służba Celna. W teorii Polska podczas tej współpracy wykorzystuje wszystkie metody i formy działań operacyjnych Europolu, obejmując swoim działaniem wszystkie rodzaje przestępstw wymienione w załączniku do decyzji o Europolu. Mimo kilkunastoletniej praktyki współdziałania Polski w ramach Europolu, jego wsparcie jest wykorzystywane przez właściwe służby krajowe w sposób incydentalny, a niektóre spośród metod i form działań w ogóle nie są stosowane. Czy w obecnym kształcie organizacyjnym i prawnym Europol może skutecznie prowadzić działania związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi? Innymi słowy, czy ma odpowiedni potencjał do podejmowania tego rodzaju działań, a zatem czy istnieje uzasadnienie dla dalszego funkcjonowania tej agencji w obecnym kształcie prawno-organizacyjnym?

Analiza działań operacyjnych Europolu w odniesieniu do takich samych działań służb krajowych wykazała, że agencja nie dysponuje nawet formalnymi uprawnieniami do egzekwowania obowiązków w stosunku do państw członkowskich. Zgodnie z art. 88

⁵ Art. 3 i 4 ust. 1 *Decyzji Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji (Europol) (2009/371/WSiSW)* (Dz.Urz. UE L 121 z 15 maja 2009, s. 37).

⁶ Art. 8 pkt. 2 *Decyzji Ramowej Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (Dz.Urz. UE L 386 z 29 grudnia 2006, s. 89).

ust. 3 traktatu: *wszelkie działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami Państwa Członkowskiego lub Państw Członkowskich, których terytorium dotyczą. Stosowanie środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych*⁷. Europol nie ma zatem autonomicznych środków działania o charakterze kontrterrorystycznym. W tym kontekście nie ma żadnych uprawnień, jakie zazwyczaj są przypisane krajowym służbom, jak prawo do zatrzymania, przeszukiwania mieszkań lub stosowania kontroli operacyjnej.

W odniesieniu do Europolu można wyszczególnić kilka metod działań operacyjnych, które w większości są zbliżone do siebie rodzajowo. Wspólnym mianownikiem znacznej części tych metod jest posługiwanie się informacjami lub zarządzanie danymi wywiadowczymi. Wydają się one tworzyć, z punktu widzenia Europolu, spójny system działań z elementami synergii między poszczególnymi metodami i formami. Przykładem czynności, których państwa członkowskie nie są w stanie skutecznie realizować bez wsparcia Europolu, są analizy strategiczne na potrzeby predykcji zagrożenia przestępczością zorganizowaną oraz terroryzmem. Z punktu widzenia działań kontrterrorystycznych szczególnie interesująca jest rola rozpracowań analitycznych dokonywanych przez Europol, w których ramach są gromadzone i przetwarzane szczegółowe dane (w tym osobowe) o zagrożeniach transgranicznych.

Dla skuteczności omawianych działań istotne znaczenie ma przede wszystkim liczba i jakość (aktualność oraz ważność) informacji przekazywanych do Europolu. Spójność systemu zarządzania informacjami ma znaczenie wtórne. Głównymi dostarczycielami informacji kryminalnych, a także odbiorcami danych wywiadowczych uzyskanych w wyniku analiz prowadzonych przez Europol, są państwa członkowskie. W gruncie rzeczy uzależnienie informacyjne Europolu od państw członkowskich należy uznać za całkowite. Dlatego rezultaty działań operacyjnych agencji są zależne od pełnej współpracy z państwami członkowskimi, która ma kluczowe znaczenie dla całokształtu działalności wywiadowczej Europolu. Bez wkładu informacyjnego państw członkowskich agencja ta nie jest w stanie spełnić oczekiwań pokładanych w niej przez Radę UE, Komisję Europejską czy państwa członkowskie.

W celu skutecznego wykonywania zadań Europol ma specjalną strukturę organizacyjną, własne kadry i finanse. Na tę strukturę składają się: kwatera główna w Hadze (centrala organizacji i krajowe biura łącznikowe) oraz krajowe jednostki Europolu państw członkowskich. W państwach trzecich znajdują się krajowe punkty kontaktowe do współpracy z Europolem.

Zadania Europolu są zbyt złożone i niespójne. Zasadnicze obowiązki wykonują oficerowie łącznikowi będący pracownikami instytucji krajowych. Powoduje to, że nie są oni ściśle powiązani z Europolem. Kierownictwo agencji nie posiada uprawnień do kontrolowania działalności oficerów łącznikowych państw członkowskich oraz ich nadzorowania. Podlegają oni wyłącznie odpowiednim przepisom wewnętrznym państwa delegującego, co, jak się wydaje, jest pewnego rodzaju słabością organizacyjną.

Personel Europolu ma charakter międzynarodowy i wywodzi się ze służb i instytucji krajowych odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości we wszystkich państwach członkowskich UE. Dzięki kierunkowej selekcji kandydatów Europol ma szanse zatrudniania ekspertów o wysokich kwalifikacjach zawodowych i językowych. Personel Europolu posługuje się wieloma językami, reprezentuje różne kultury i narodowości, co stanowi o jego wysokich walorach. Obecna struktura zatrudnienia

⁷ Strona 84 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

w agencji ogranicza jednak jej skuteczność w zakresie działań operacyjnych, gdyż jedynie jedna trzecia jej kadr realizuje działania o charakterze operacyjnym. Pozostałe osoby wykonują zadania pomocnicze i administracyjne. Według oficjalnych danych tylko co siódmy pracownik jest analitykiem.

Z analizy obowiązujących przepisów wynika, że działania Europolu podlegają licznym rygorom prawnym (m.in. dotyczącym ochrony danych osobowych i informacji niejawnych). Odnosi się do nich także wiele gwarancji związanych z nadzorem i kontrolą. Działalność agencji jest poddana kontroli m.in.: Rady UE, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, kontroli sądowniczej Trybunału Sprawiedliwości UE, zarządu Europolu, parlamentów krajowych, ombudsmana⁸ oraz Wspólnego Organu Nadzorczego. Wielość ośrodków nadzorujących działalność Europolu jest jego zasadniczą słabością. Wydaje się, że system politycznego nadzoru nad Europolem jest zanadto rozbudowany i mało elastyczny. Jest to spowodowane stałym wzmacnianiem kontroli nad tą instytucją, która w istocie skupia znacznie większe siły i środki, niż te kierowane do samych działań operacyjnych.

Przy ocenie skuteczności działań Europolu natrafia się na podstawową trudność dotyczącą niemożności określenia konkretnych skutków, jakie podjęte już działania wywarły na rzeczywisty stan zagrożenia terroryzmem. W wielu państwach członkowskich wciąż trudno dokonać wyraźnego rozróżnienia, czy wyniki działań zostały osiągnięte dzięki współpracy z Europolem, czy też są skutkiem bezpośredniej współpracy pomiędzy właściwymi służbami.

Omawiając źródła efektywności Europolu, należy wskazać na występującą od początku istnienia tej instytucji przewagę czynników politycznych nad czynnikami merytorycznymi w kształtowaniu jej zadań. Potencjał Europolu do zwalczania zagrożeń terrorystycznych jest pochodną woli politycznej państw członkowskich oraz Rady UE. Obecnie Europol działający jako agenda UE podlega większym wpływom Komisji Europejskiej. Z perspektywy unijnej polityki bezpieczeństwa agencja jest postrzegana jako uniwersalny instrument o charakterze zaradczym, który powinien być wykorzystywany – niekoniecznie w sposób skuteczny – do zwalczania wszelkich zagrożeń, zwłaszcza o istotnym znaczeniu dla opinii publicznej. Mówiąc inaczej, Europol jest wrażliwy na to, czego chcą politycy w UE. Państwom członkowskim i UE brakuje wspólnej wizji oraz konsekwencji odnośnie do rozwoju potencjału Europolu. W rezultacie nie ma on możliwości pełnego integrowania organizacyjnego tego rodzaju zadań oraz zdefiniowania wyraźnych zakresów współpracy z innymi agendami i organami UE. Wyraźnie widać, że agencja ta jest politycznie sterowana zarówno przez polityków unijnych, jak i polityków państw członkowskich, czego rezultatem jest jej pewna dysfunkcja. Z jednej strony są widoczne działania zmierzające do zwiększenia możliwości Europolu w zakresie zwalczania zagrożeń występujących na terenie Europy, czego potwierdzeniem jest znaczna liczba aktów dotyczących Europolu przyjętych przez Radę UE od momentu jego utworzenia. Dzięki tym aktom następujące po sobie prezydencje w Radzie UE rozszerzały kompetencje Europolu o kolejne uprawnienia i obowiązki z zakresu zwalczania zagrożeń transgranicznych. Z drugiej zaś strony wprowadzano inicjatywy promujące zasady dostępności i bezpośredniego współdziałania, które w sposób naturalny marginalizują znaczenie Europolu jako platformy wielostronnej i multiagencyjnej współpracy. Przykładem tego typu inicjatyw są: *Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy*

⁸ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – przyp. red.

transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (tzw. decyzja Prüm)⁹ oraz *Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (tzw. inicjatywa szwedzka)¹⁰. Na skutek tych inicjatyw dostęp do informacji i danych wywiadowczych mają jedynie strony bezpośrednio wymieniające te dane. Powoduje to ograniczenie możliwości wykorzystania tego typu informacji przez Europol w procesach analitycznych.

Najważniejszą przeszkodą w skuteczności działania Europolu jest wciąż ograniczone zaufanie do tej agencji praktyków, którzy z niechęcią przekazują informacje. W rezultacie jakość, aktualność, a nawet format danych operacyjnych otrzymywanych od państw członkowskich nie są tak dobre, jak być powinny. Problemem jest również brak informacji zwrotnych od państw członkowskich. Sytuację można porównać z „błędnym kołem”, gdyż Europol nie jest w stanie skutecznie wywiązywać się z nałożonych na niego zadań bez otrzymywania odpowiednich informacji od służb krajowych. Działanie agencji jest proporcjonalne do zaangażowania państw członkowskich.

Należy pamiętać, że nie jest możliwe sprowadzenie dyskusji o skuteczności Europolu tylko i wyłącznie do tej instytucji. Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu wymaga aktywności w wielu różnorodnych obszarach, dlatego też liczba służb oraz organów, które biorą udział w zapobieganiu tym zagrożeniom, jest duża. Dla porównania – w państwach członkowskich UE na płaszczyźnie krajowej działa przeszło 300 służb i instytucji wykonujących zadania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, które współpracują i wymieniają między sobą informacje. Europol jest umiejscowiony w międzynarodowym systemie zwalczania przestępczości na styku poziomów narodowego, unijnego i globalnego. Przepływ informacji jest tu elementem łączącym te trzy poziomy. Słabością omawianej struktury bezpieczeństwa jest wielość instytucji i mechanizmów o kompetencjach, które często nakładają się na siebie.

Podsumowując, Europol nie dysponuje odpowiednim potencjałem do realizacji zadań związanych ze zwalczaniem terroryzmu. Ze względu na koszty uzyskania i wrażliwość danych współpraca w tym zakresie jest oparta na systemie bezpośrednich relacji między służbami antyterrorystycznymi zainteresowanych państw, co przeczy ogólnej idei współpracy wielostronnej w ramach Europolu. Z całą pewnością działania antyterrorystyczne nie mogą być skutecznie koordynowane przy wykorzystaniu sieci oficerów łącznikowych agencji.

Przedstawiona konstatacja jest prawdopodobnie jedną z przyczyn poszukiwania w UE nowych propozycji współpracy, w tym tak problematycznych, jak idea powołania Europejskiej Agencji Wywiadu (*European Intelligence Agency*)¹¹.

Abstrakt

Artykuł jest próbą usystematyzowania wiedzy na temat roli Europolu w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego. Przedstawiono tu uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne działań agencji, która wspiera pracę służb państw członkowskich ukierunkowaną na przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym. Podjęto też próbę oceny

⁹ Dz.Urz. UE L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 1.

¹⁰ Dz.Urz. L 386 z 29 grudnia 2006 r., s. 89.

¹¹ Zob. P. Bryksa, *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Warszawa 2008, BBN, s. 73.

efektywności tych działań, co jest zadaniem nadzwyczaj skomplikowanym z powodu specyfiki działania Europolu, zakresu działań prowadzonych przez tę agencję oraz jej umiejscowienia w systemie instytucjonalnym UE.

Abstract

The aim of the article is an attempt at systematizing the knowledge about the role of Europol's covert activities in combating international terrorism. The article contains a few examples of the Agency's activities supporting the tasks of services of EU Member States aiming at preventing terrorist threats. Moreover, the author has made an attempt to evaluate those activities which is a rather complicated task, taking into consideration the special role of the Europol's covert activities and its placement in the institutional system of the EU.