

Bezpieczni w Europie

*Materiały pokonferencyjne
pod redakcją
Mieczysławy Zdanowicz*

**Konferencja zorganizowana przez
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
oraz Wydział Prawa Uniwersytetu
w Białymstoku**

Białystok, 14 grudnia 2006 roku

Praca w pełni zasługuje na opublikowanie ze względu na istotność problematyki. Należy podkreślić, że wszystkie teksty zostały przedstawione ze znanstwem poruszanych zagadnień. Autorzy – omawiając rozwiązania prawne, politykę Unii w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państw członkowskich – nie stronią od własnych przemyśleń i ocen. Opiniowana praca, zważywszy na przejrzystość przedstawionych treści, wyważonych poglądów dotyczących rozwiązań unijnych, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, stanowi istotne kompendium wiedzy o złożonej problematyce bezpieczeństwa w „Europie bez granic”.

Fragment recenzji
pani dr hab. Grażyny A. Szczygieł,
prof. UwB, Wydział Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Wydawca:

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2007

Przygotowano w:

Departamencie Informacji Europejskiej

(współpraca: Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji)

Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa

adres internetowy: www.ukie.gov.pl

Projekt okładki: Katarzyna Juras
Redakcja stylistyczna: Elżbieta Nowicka
Skład i łamanie: Monika Mańk

Druk: „ARIES” – Wojciech Łazowski
ul. Miła 6/15, 00-180 Warszawa
Drukarnia GS, Sp. z o.o.
ul. Zabłocie 43, 30-701 Kraków

ISBN 978-83-7567-001-1

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE (<i>Mieczysława Zdanowicz</i>).....	5
Kierunki zagrożeń przestępczością zorganizowaną w nowych krajach członkowskich na przykładzie Polski (<i>Emil W. Pływaczewski</i>).....	9
Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na bezpieczeństwo publiczne i wymiar sprawiedliwości w ocenie i oczekiwaniach społecznych (<i>Andrzej Kojder</i>).....	17
Współpraca transgraniczna organów ścigania w Unii Europejskiej (<i>Artur Gruszczyk</i>).....	29
Polska w drodze do Schengen oraz kierunki rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (<i>Adam Dudzic</i>)	38
Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w kontekście polityki migracyjnej (<i>Joanna Skoczek</i>).....	46
Podsumowanie wystąpień panelowych (<i>Emil W. Pływaczewski</i>).....	51

WPROWADZENIE

Jednym z głównych celów działania Unii Europejskiej jest utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami stosowanymi w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości¹.

Genezy współpracy państw w III filarze Unii Europejskiej należy się doszukiwać w utworzeniu w 1976 r. Grupy TREVI. Ta forma współpracy państw zakładała głównie walkę z terroryzmem i międzynarodowymi grupami przestępczymi. Działalność oparta była na współpracy międzyrządowej (były to spotkania ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości oraz wysokich urzędników, odbywające się dwa razy do roku, a także grup roboczych). W ramach Grup TREVI rozszerzano współpracę o: zwalczanie terroryzmu, wspólne działania policji, zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, ochronę i bezpieczeństwo instalacji i urządzeń nuklearnych, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym oraz stworzenie systemu komputerowego na potrzeby policji. Ta pozainstytucjonalna forma współpracy z czasem przyniosła efekty w postaci powołania krajowych centrów spotkań, wymiany informacji, komputeryzacji baz danych oraz wprowadzenia nowych metod i technik szkolenia policji.

Istotne znaczenie dla rozwoju współpracy w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miały porozumienia z Schengen. W 1985 r. Francja, RFN, Belgia, Holandia i Luksemburg podpisały umowę o likwidacji kontroli granicznej między sygnatariuszami porozumienia. W 1990 r. te same państwa podpisały konwencję wykonawczą do układu. Z jednej strony porozumienia te zapewniały swobodę przepływu osób, usług i towarów na wewnętrznych granicach państw sygnatariuszy, z drugiej zaś wprowadzały środki służące zapew-

¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r., w: *Prawo Unii Europejskiej*, 2004, Bielsko-Biała, s. 180.

nieniu bezpieczeństwa. Zaliczono do nich głównie obserwację transgraniczną i pościg transgraniczny. Ważną rolę w funkcjonowaniu porozumienia z Schengen odegrał System Informacyjny Schengen zawierający bazę danych osób i rzeczy na potrzeby kontroli granicznych, policyjnych i celnych. Ciekawy jest charakter prawny porozumień. Otóż początkowo była to forma międzyrządowej współpracy poza ramami prawa wspólnotowego. Jednak protokół do Traktatu z Amsterdamu włączył *acquis* Schengen do prawa wspólnotowego. W tym miejscu należy podkreślić, że Wielka Brytania i Irlandia nie są związane dorobkiem Schengen, a Norwegia i Islandia są stowarzyszone we wdrażaniu *acquis* Schengen (Szwajcaria taki status niebawem uzyska). Nie są to państwa członkowskie UE, ale z postanowień stosownych umów tworzących ich stowarzyszenie (bo nie będąc państwem członkowskim Unii, nie mogą być stroną porozumień z Schengen) wynika, że postanowienia dotyczące państw członkowskich są implementowane przez podmioty stowarzyszone. Zatem i obywatele tych państw, mimo iż nie są obywatelami państw członkowskich, przy realizacji uprawnień wynikających z porozumień z Schengen korzystają z takich praw, jak obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej. Porozumienia z Schengen wiążą też z dniem przystąpienia nowe państwa członkowskie, w tym i Polskę, przy czym wdrożenie w życie postanowień dotyczących warunków przekraczania granic zewnętrznych nastąpi w terminie późniejszym określonym przez Radę. Porozumienia z Schengen są niezwykle istotne nie tylko ze względu na ich udział w zapewnieniu swobody przepływu osób, ale także z racji prawnego charakteru dorobku Schengen.

Ważne decyzje na rzecz utworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” zapadły na posiedzeniach Rady Europejskiej w 1999 r. w Tampere, kiedy przyjęto pierwszy program, i w roku 2004, kiedy przyjęto Program haski. Program z Tampere zakładał utworzenie Europejskiego Systemu Azylowego, kontrolę migracji, partnerstwo z krajami pochodzenia obywateli państw trzecich przybywających nielegalnie na terytorium państw członkowskich UE, a także przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości. Nie wszystkie jednak cele określone w tym programie ogólnym osiągnięto. Z tego też względu w 2004 r. Rada przyjęła nowy projekt, w którym najważniejsze miejsce zajęła tematyka bezpieczeństwa. Program haski zakłada kontynuację zadań podjętych w Tampere, wzmocnienie zaś wolności i bezpieczeństwa miało nastąpić dzięki poprawie wymiany informacji, skutecznemu zapobieganiu terroryzmowi i zwalczaniu go, współpracy policyjnej w zakresie walki z transgraniczną przestępczością zorganizowaną i innymi rodzajami poważnej przestęp-

czości oraz przyjęciu nowych rozwiązań w zarządzaniu w ramach UE kryzysami, mającymi skutki transgraniczne.

Realizując program polityki migracyjnej, państwa członkowskie zweryfikowały swoje podejście, zwłaszcza w odniesieniu do legalnej migracji zarobkowej. Podstawą tej zmiany było przekonanie o potrzebie zintensyfikowania działań, w szczególności w obliczu niepokojących prognoz demograficznych, które stawiały pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Dlatego też po zakończeniu publicznej debaty nad Zieloną Księgą w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną (COM (2004) 811 końcowy) 21 grudnia 2005 r. Komisja Europejska ogłosiła „Plan polityki wobec legalnej migracji”. Dokument ten określa kierunki rozwoju wspólnotowej polityki wobec migracji w latach 2006-2009.

Zaniepokojenie wśród państw członkowskich wywołały przedłużające się prace nad Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II), Wizowym Systemem Informacyjnym (VIS) czy Systemem Informacyjnym Europolu (EIS). Krytycznie też oceniano prace nad przyjęciem podstaw prawnych europejskiego nakazu dowodowego, przechowywania danych telekomunikacyjnych czy wykorzystania identyfikatorów biometrycznych w dokumentach wydawanych obywatelom UE. Rozwiązania te mają zasadnicze znaczenie zwłaszcza w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym głównie zagrożeń terrorystycznych. Między innymi z tego powodu grupa państw członkowskich Unii Europejskiej (Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy, Austria i Hiszpania) podpisały 27 maja 2005 r. układ z Prüm. Układ ten dotyczy pogłębienia współpracy transgranicznej, w szczególności w dziedzinie walki z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. Wprowadza wzajemny dostęp do krajowych baz danych, wymianę danych dotyczących kodów DNA, odcisków linii papilarnych oraz danych osobowych osób podejrzanych o działalność terrorystyczną i zakłócanie imprez masowych. Państwa zgodziły się również na organizowanie wspólnych lotów deportacyjnych oraz obecność uzbrojonych funkcjonariuszy ochrony na pokładach samolotów cywilnych.

Na posiedzeniu Rady w dniach 4-5 grudnia 2006 r. dokonano m.in. przeglądu realizacji Programu haskiego. Ministrowie spraw wewnętrznych i ministrowie sprawiedliwości podkreślili, iż szczególną uwagę należy zwrócić na rozwój polityki migracyjnej UE, wzmocnienie współpracy policyjnej poprzez stosowanie zasady dostępności i szerszą współpracę operacyjną, a także walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

Oceniając dotychczasową współpracę państw w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na realizację w pełnym zakresie polityki wizowej, przyjęcie Wspólnotowego Kodeksu Granicznego, efektywną realizację rozporządzenia „Dublin II” oraz pozytywne efekty współpracy policyjnej i współpracy państw w zakresie ochrony danych osobowych.

Realizacja niektórych form współpracy prowokuje jednak do pytań. Co z realizacją wspólnej polityki azylowej? Dlaczego państwa członkowskie UE nie skorzystały z możliwości zastosowania procedury wzmocnionej współpracy i podpisały poza ramami prawa wspólnotowego układ z Prüm? Czy zostanie on w przyszłości włączony do dorobku prawa wspólnotowego? Jak, na skutek polskiego weta wobec decyzji w sprawie przekazywania osób skazanych, będzie się rozwijać współpraca sądowa w sprawach karnych?

Na te i na inne pytania dotyczące współpracy państw w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości odpowiedzi szukają państwa członkowskie. Należy mieć nadzieję, że przeprowadzona europejska debata publiczna przybliży tę tematykę, a wnioski płynące z dyskusji będą służyły osiągnięciu porozumienia w sprawie kierunków dalszego rozwoju Unii Europejskiej.

dr hab. Mieczysława Zdanowicz
prof. Uniwersytetu w Białymstoku
Kierownik Zakładu Prawa Europejskiego
Wydział Prawa UwB

KIERUNKI ZAGROŻEŃ PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ W NOWYCH KRAJACH CZŁONKOWSKICH NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Prof. zw. dr hab. Emil W. Pływaczewski

Uwagi wstępne

Przestępczość zorganizowana i jej niezaprzeczalny związek z finansowaniem terroryzmu to poważny problem dla Europy. Terrorysty czerpią korzyści z infrastruktury, które w wielu sytuacjach przestępczość zorganizowana jest w stanie zapewnić, natomiast przestępczość zorganizowana korzysta z finansowych więzi, które stworzyli terroryści w celu finansowania swoich zamachów.

W przypadku obu zjawisk szybki rozwój technologii i nauki przyniósł zarówno korzyści, jak i wyzwania dla regulacji prawnych. Współczesne zorganizowane grupy przestępcze, a także terroryści w pełni wykorzystują łatwo dostępne technologie do podejmowania kolejnych działań. Handlarze narkotyków wykorzystują zaszyfrowane telefony w celu zabezpieczenia rozmów, fałszerze używają wysokiej jakości komputerów oraz drukarek laserowych do produkcji banknotów, osoby zajmujące się pornografią dziecięcą wykorzystują internet do komunikowania się między sobą oraz do handlu swoimi nielegalnymi produktami, osoby piorące brudne pieniądze wykorzystują wyszukane transakcje handlowe na całym świecie w celu ukrycia transferu dóbr.

Zapoczątkowana w 1989 r. w Polsce transformacja ustrojowa we wszystkich dziedzinach życia społecznego, niosąc znaczny rozwój swobód demokratycznych właściwych rozwiniętej gospodarce rynkowej, spowodowała też pojawienie się nowych zjawisk patologicznych. Nasiliły się zwłaszcza niekorzystne tendencje w strukturze przestępczości. Między innymi zwiększyła się liczba oraz pogłębiła specjalizacja grup przestępczych. Coraz więcej przestępstw zarówno kryminalnych, jak i gospodarczych dokonywano grupowo, w sposób zorganizowany i z góry zaplanowany².

² Zob. E. Pływaczewski, 1998, *Główne problemy przestępczości w Polsce*, w: *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii (Current Problems of the Penal Law and Criminology; Aktuelle Probleme des Strafrechts und der Kriminologie)*, E. W. Pływaczewski (red.), Białystok, s. 341 i nast.

W kwietniu 2000 r. w ramach struktur Komendy Głównej Policji utworzono Centralne Biuro Śledcze (CBS) – scentralizowaną służbę policyjną specjalizującą się w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, działającą na terenie całego kraju w ścisłym współdziałaniu z innymi służbami Policji. Zgromadzone w poprzednich latach doświadczenia w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną wskazywały bowiem jednoznacznie na potrzebę reorganizacji wyspecjalizowanego pionu zwalczającego ten rodzaj przestępczości. Istotne z punktu widzenia skuteczności działań Policji stało się scentralizowanie uprzednio podporządkowanych komendantom wojewódzkim Policji jednostek terenowych funkcjonującego pionu do walki z przestępczością zorganizowaną. Centralizacja tych struktur umożliwiła stałą i głęboką analizę zmian pojawiających się w charakterze przestępczości zorganizowanej, co skutkuje obecnie sprawniejszą i skuteczniejszą reakcją organów ścigania oraz poszukiwaniem przez nie nowych metod działania, adekwatnych do ujawniających się tendencji rozwoju przestępczości zorganizowanej. W działaniach Centralnego Biura Śledczego wykorzystuje się, przewidzianą krajowym programem przeciwdziałania przestępczości, koncentrację potencjału osobowego i technicznego oraz najnowszych środków prawnych (operacje specjalne, prowokacja policyjna, świadek koronny)³.

Podstawowe zagrożenia związane z działalnością zorganizowanych grup przestępczych w Polsce

Porównując dane statystyczne dotyczące wyników uzyskanych przez komórki organizacyjne CBS⁴ w ramach wykonywanych przez nie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w 2005 r. z latami ubiegłymi w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w Polsce, należy stwierdzić, iż utrzymuje się ono na stałym poziomie. Odnotowano jednak wzrost liczby członków grup, która zbliżyła się do liczby aktywnych członków ustalonych w 2003 r.⁵

Na tworzenie, organizację i kształtowanie się grup przestępczych wpływa bardzo wiele stałych elementów występujących również w poprzednich

³ Zob. K. Laskowska, *Działalność służby Policji do walki z przestępczością zorganizowaną. Detereminanty poprawy skuteczności*, „Przegląd Policyjny”, nr 4/1999, s. 34 i nast.

⁴ Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera *Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP w Warszawie w 2005 r.*, Warszawa, styczeń 2006 r.

⁵ 31 grudnia 2005 r. aktywnie działało w sferze przestępczości zorganizowanej 296 zorganizowanych grup przestępczych (262 grupy w 2004 r.). W 2005 r. odnotowano 3377 aktywnych członków (w 2004 r. – 2686, w 2003 r. – 3426).

okresach. Do głównych czynników społecznych, mogących stanowić źródło powstawania grup przestępczych, można zaliczyć: utrzymujące się wysokie bezrobocie, uzyskiwanie niskich dochodów przez osoby pracujące, a ponadto chęć uzyskania znacznych dochodów w krótkim czasie oraz poczucie dominacji, anonimowości i siły, którą zapewnia grupa przestępcza. Taki stan rzeczy jest istotnym czynnikiem w kształtowaniu się grup przestępczych, w szczególności o charakterze lokalnym.

Na kształtowanie się przestępczości zorganizowanej w Polsce (w tym o aspekcie międzynarodowym) istotny wpływ miało przystąpienie naszego kraju 1 maja 2004 r. do struktur Unii Europejskiej. Łączące się z tym faktem otwarcie granic (zniesienie drobiazgowej kontroli celnej na granicach wewnętrznych UE) na pozostałe kraje Unii podwyższyło zagrożenie różnego rodzaju przestępczością. Przede wszystkim znacząco wzrosła, widoczna już w pierwszej połowie 2005 r., korupcja wśród funkcjonariuszy celnych⁶. Zjawisko to dotyczy zwłaszcza funkcjonariuszy pracujących wzdłuż granicy wschodniej UE. Ponadto w związku ze znacznym zróżnicowaniem cen wyrobów tytoniowych między nowymi a starymi krajami UE potwierdziło się zaangażowanie grup przestępczych nie tylko w przemyt papierosów, ale również w zakładanie nielegalnych fabryk wyrobów tytoniowych⁷.

Nadal odnotowuje się międzynarodowe współdziałanie grup przestępczych w zakresie organizowania szlaków przemytu narkotyków z Ameryki Południowej, Bałkanów, Holandii przez kraje UE, przemytu komponentów do produkcji narkotyków syntetycznych z krajów byłej WNP, a także przemytu amfetaminy do Skandynawii. Obserwuje się ciągłe testowanie przez grupy przestępcze nowych szlaków przemytniczych i przeznaczanie na te cele znacznych funduszy pod pozorem zawierania legalnych transakcji handlowych. Jednocześnie prowadzone rozpoznawanie wskazuje na to, że grupy zajmujące się przemytem narkotyków wykorzystują te same kanały również do przemytu walut oraz sfałszowanych środków płatniczych.

Mimo utrzymującej się tendencji rozwiązywania konfliktów między grupami przestępczymi w sposób pokojowy, nadal obserwuje się bezwzględność w stosowaniu przez nie przemocy, przede wszystkim w sytuacjach, kiedy członkowie zorganizowanych grup przestępczych decydują się już na jej użycie.

⁶ Z 65 potwierdzonych procesowo przypadków w 2004 r. do 971 w analogicznym okresie 2005 r.

⁷ Przewiduje się rozwój tej przestępczości w związku z planowanym wzrostem akcyzy na wyroby tytoniowe o 16%.

Robią to wówczas w sposób bezwzględny, ze znaczną determinacją, nie licząc się z ludzkim życiem. Negatywne prognozy w tym względzie wskazują, iż w ciągu kilku najbliższych lat zakłady karne opuści wielu dawnych szefów najgroźniejszych zorganizowanych grup przestępczych. Mogą wówczas nastąpić zdecydowane oraz brutalne działania, zmierzające do odzyskania przez te osoby wpływów i ponownego przejęcia kontroli nad odtworzonymi strukturami przestępczymi. Stwierdzono obecnie spadek ilościowy i jakościowy zdarzeń z użyciem materiałów wybuchowych, a niektórzy szefowie grup przestępczych podejmują próby porozumienia się w celu podziału między sobą sfer wpływów, zarówno o charakterze regionalnym, jak i w poszczególnych grupach działalności przestępczej (narkotyki, przestępczość związana z prostytucją, wymuszenia haraczy, kradzieże samochodów).

Stwierdzono również, że z czasem występuje zjawisko konsolidacji kilku grup i poszerzania się ich działalności zarówno o zasięgu krajowym, jak i międzynarodowym (grupy przemytnicze, narkotykowe). Daje się także zauważyć większą aktywność grup lokalnych występujących w dużych ośrodkach miejskich oraz na pograniczu. Jednocześnie widoczna jest tendencja przesuwania miejsc organizowania się grup przestępczych poza aglomeracje, co daje grupom większe poczucie bezpieczeństwa.

W starych krajach UE przestępczo uaktywniają się również osoby mające dotychczas administracyjny zakaz wjazdu. Ich kryminalna działalność to przede wszystkim popełnianie ciężkich przestępstw kryminalnych i związanych z narkotykami. Obserwuje się nawiązywanie kontaktów przestępczych z polską diasporą mieszkającą na terenie Niemiec czy Holandii.

Główne źródła zysku przestępczości zorganizowanej to wciąż: wymuszenia haraczy, napady, produkcja narkotyków i obrót nimi oraz wyludzenia towarów i podatków ze szkodą dla przedsiębiorców prywatnych i podmiotów gospodarczych z udziałem Skarbu Państwa.

W zakresie działalności kryminalnej grup przestępczych, zwłaszcza na granicy południowo-wschodniej, stwierdzono aktywność w organizowaniu przemytu emigrantów, a także broni palnej ze Słowacji i z Czech do Polski oraz międzynarodową współpracę grup w zakresie wprowadzania do obiegu fałszywych banknotów dolarowych i euro. Kurierzy do przemytu walut są pozyskiwani przez internet.

Analiza spraw prowadzonych przez CBS pozwala zaobserwować rosnące zagrożenie przestępstwami ekonomicznymi, zarówno w sektorze finansowym,

jak i gospodarczym. Zorganizowane grupy przestępcze coraz intensywniej wykorzystują krajowy i międzynarodowy obrót handlowy do dokonywania przestępstw wyłudzeń podatku VAT oraz innych uszczerpków celno-podatkowych na szkodę Skarbu Państwa. Jednocześnie działalność taka służy inwestowaniu i legalizacji zysków pochodzących z przestępstw oraz pomnażaniu dochodów służących popełnianiu kolejnych przestępstw. Sprawcy korzystają z coraz to nowych instrumentów, które oferuje rynek finansowy: factoringu, akredytywy, kredytów rewalwingowych. Korzystają także z pomocy ekspertów w zakresie rachunkowości, prawa podatkowego i finansowego w celu jak najlepszego zakamuflowania działalności przestępczej oraz opracowywania i wdrażania nowych mechanizmów przestępczych.

Z obserwacji rozwoju przestępczości dotyczącej kart płatniczych wynika, że nabiera ona coraz bardziej charakteru międzynarodowego i zorganizowanego. Analiza dotycząca liczby transakcji sfałszowanymi kartami oraz wartość strat ponoszonych z tego powodu przez polskie banki wskazuje na znaczny wzrost skali przestępczości w tej dziedzinie. Banki ponoszą coraz większe straty, zwłaszcza poza granicami kraju. Dynamika wzrostu przestępczości, na podstawie danych uzyskanych z Departamentu Systemu Płatniczego Narodowego Banku Polskiego, utrzymuje się w tym zakresie na poziomie około 180% rocznie. W najbliższym czasie należy się spodziewać zdecydowanego wzrostu nadużyć dokonywanych bez fizycznego użycia karty płatniczej, tj. jedynie przy wykorzystaniu jej numeru w internecie, przy zamówieniach składanych drogą telefoniczną i faksem.

Utrzymujący się wysoki poziom popytu na środki odurzające, spowodowany m.in. przejmowaniem obcych wzorców kulturowych powoduje, iż grupy przestępcze tworzą kolejne miejsca produkcji narkotyków syntetycznych, wykorzystując tanie i nierejestrowane prekursory przemycane przez granicę wschodnią. Grupy przestępcze o jednolitym profilu działania przekształcają swoją działalność w multiprzestępczą, przy czym w większości przypadków widoczna jest tendencja zwiększania się zainteresowania grup kryminalnych przestępczością o charakterze narkotykowym czy ekonomicznym.

Wybrane aspekty struktury przestępczości zorganizowanej

Do najbardziej niebezpiecznych przestępstw w sferze ekonomicznej w 2005 r. należy zaliczyć: wyłudzenia podatku VAT, nielegalny obrót paliwami płynnymi i przemyt tych paliw, nielegalną produkcję wyrobów tytoniowych i spirytusowych (oraz ich przemyt).

Nadal poważnym problemem pozostaje intensywna działalność przestępcza grup zorganizowanych w zakresie obrotu gospodarczego. Główne niebezpieczeństwa występują w nielegalnym obrocie paliwami płynnymi, przemyśle wyrobów tytoniowych i działaniach na szkodę funduszy UE i krajowych. Utrzymuje się też przestępczość związana z wyłudzeniem podatku VAT. Powiązania między dokonywaniem przestępstw źródłowych a legalizowaniem środków finansowych charakteryzuje fakt, że w proceder przestępczy zaangażowani są ludzie z wyższym wykształceniem, niejednokrotnie ekonomiści i prawnicy.

Oceniając wyniki prac poszczególnych komórek organizacyjnych CBS, należy stwierdzić, że na stałym poziomie utrzymuje się aktywność zorganizowanych grup przestępczych (zob. przypis 3). Stwierdza się dalszą ekspansję grup wielkomijskich na teren mniejszych miejscowości (dotyczy to głównie grup narkotykowych); równoległe z tym procesem odnotowuje się podporządkowywanie grup lokalnych interesom większych organizacji przestępczych (proces konsolidacji grup).

Zauważalną tendencją jest zmiana profilu wielu grup przestępczych rezygnujących z działań w zakresie przestępczości kryminalnej (mieszanej) na rzecz popełniania przestępstw ekonomicznych. Zmiany te wymuszają taką alokację sił i środków w CBS KGP, aby odpowiednio przeciwdziałać coraz większemu zagrożeniu, w szczególności w zakresie przemytu wyrobów tytoniowych oraz przestępczości związanej z obrotem paliwami płynnymi i gazem.

Utrzymuje się zagrożenie przestępczością narkotykową, w szczególności w zakresie narkotyków syntetycznych. W 2005 r. zlikwidowano 20 laboratoriów (w 2004 r. – 17), zabezpieczono znaczne zapasy extasy – 304 388 sztuk (w analogicznym okresie 2004 r. – 117 402), co wskazuje na duży krajowy popyt na ten narkotyk. Na stałym wysokim poziomie zabezpieczono narkotyk syntetyczny w postaci amfetaminy – 173,5 kg (2004 r. – 179,5 kg). Po raz pierwszy zlikwidowano laboratorium, produkujące narkotyk gwałtu – GHB.

Odnutowano znaczny wzrost potwierdzonych procesowo przypadków korupcji (w 2005 r. ogółem stwierdzono 6127, w 2004 r. – 4279 przestępstw korupcyjnych); wskaźnik dynamiki wyniósł 143,2%, ogółem wykryto ich 6044 (2004 r. – 4190), wskaźnik dynamiki wyniósł 144,2%. Utrzymuje się wysokie zagrożenie korupcją wśród służb mundurowych, w szczególności dotyczy to funkcjonariuszy celnych. W ramach spraw prowadzonych przez komórki organizacyjne CBS liczba stwierdzonych przypadków korupcji w Służbie Celnej zwiększyła się z 65 do 971, tj. o 1493%. Łącznie potwier-

dzono procesowo 1221 (w 2004 r. – 266) przypadków korupcji, wzrosła również wysokość przyjętych korzyści majątkowych z 6 039 142 do 8 770 281 zł.

W 2005 r. nie doszło do żadnego ataku terrorystycznego. Środowiska cudzoziemców mogących mieć powiązania z organizacjami terrorystycznymi monitorowane są na bieżąco; zmniejsza się zagrożenie aktami terronu kryminalnego. Zmniejszyła się też liczba zabitych (z 10 w 2004 r. do 6 w 2005 r.). Zwiększyła się natomiast liczba rannych z 29 w 2004 r. do 38 w 2005 r.

Cudzoziemcy popełniający przestępstwa w grupach zorganizowanych najczęściej dopuszczają się przestępstw w sferze obrotu narkotykami (102 osoby). Kolejne przestępstwa to: przestępczość przeciwko życiu i zdrowiu – 24 oraz przestępstwa karne skarbowe – 57, przeciwko środkom płatniczym i dokumentom – 31. Wzrosła wysokość mienia odzyskanego w sprawach prowadzonych przez zarządy i wydziały CBS z 14,4 do 16,3 mln złotych, zmniejszyła się natomiast wysokość mienia zabezpieczonego: z 221 717 679 do 85 823 007 zł.

Podsumowanie

Realizacja zadań Centralnego Biura Śledczego w 2005 r. przebiegała zgodnie z przyjętymi założeniami strategicznymi oraz zatwierdzonym planem przedsięwzięć i zainicjowanymi programami operacyjnymi. Prowadzono działania zmierzające do neutralizacji najgroźniejszych grup przestępczych, głównie tych o charakterze międzynarodowym, multiprzestępczym, popełniających szczególnie niebezpieczne przestępstwa z punktu widzenia struktur państwa (działanie na szkodę Skarbu Państwa) oraz bezpieczeństwa finansowego.

Prowadzono stałe rozpoznanie zagrożenia związanego z możliwością zamachów terrorystycznych. W tym zakresie czynności skierowano głównie na rozpoznanie środowisk cudzoziemców z krajów wysokiego ryzyka oraz grup etnicznych i ekstremistycznych przebywających w Polsce. Terroryzm, jak dowiodły tego ostatecznie tragiczne wydarzenia, stanowi dla Europy realne zagrożenie. Zwalczanie terroryzmu wymaga bezpiecznej sieci informacyjnej i finansowej, łącznie z internetem, wykrywania i śledzenia działalności terrorystycznej. W obecnej erze cyfrowej niezwykle ważne jest – w celu śledzenia i ujmowania terrorystów – zwiększenie zadań i funkcji wywiadu oraz możliwości dokonywania analizy (ilościowej i jakościowej) w różnych dziedzinach za pomocą technologii cyfrowych. Specjalną uwagę należy skupić na broni chemicznej, biologicznej, nuklearnej, zarówno tradycyjnej, jak i „domowej roboty”, wykorzystywanej przez terrorystów. Przypadki użycia broni tych rodzajów należy śledzić, wykrywać, identyfikować i neutralizować.

W zakresie zorganizowanej przestępczości kryminalnej w 2006 r. przewidyje się utrzymywanie aktywności przestępczej grup w obszarach: produkcji i kolportażu fałszywych banknotów, wywozu za granicę kobiet i czerpania korzyści z nierządu, przemytu nielegalnych emigrantów czy napadów rabunkowych na placówki zajmujące się obrotem środkami pieniężnymi. W zakresie przestępczości narkotykowej nie stwierdzono nowych kierunków aktywności przestępczej, jednakże na odnotowanie zasługuje fakt, iż na rynku pojawiają się nowe narkotyki, bardziej niebezpieczne dla zdrowia, oraz to, że ośrodki ich produkcji są rozpoznawane i neutralizowane na bieżąco przez CBŚ.

Uzyskane przez CBŚ w 2005 r. rezultaty przyczyniły się do poprawy wiarygodności organów policji i wzrostu zaufania do nich, a przede wszystkim przelożyły się na obniżenie stanu zagrożenia i poprawę poczucia społecznego bezpieczeństwa obywateli. Jest to widoczne zwłaszcza w zakresie rozpoznania i neutralizacji licznych lokalnych grup przestępczych, spektakularnych likwidacji laboratoriów produkujących syntetyczne narkotyki i skutecznych działań wymierzonych przeciwko grupom działającym w obszarze obrotu gospodarczego, powodującym wielkie straty dla Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie tworzenia nielegalnego rynku paliw płynnych i wyrobów tytoniowych.

Można przewidywać angażowanie się zorganizowanych grup w wyłudzenie środków finansowych pochodzących z dotacji i subwencji oraz środków pomocowych i strukturalnych UE, przeznaczonych na przekształcenia i podwyższenie jakości pracy w rolnictwie, na ochronę środowiska oraz inwestycje związane z tworzeniem nowych miejsc pracy.

Skuteczność i wymierne zwiększenie efektywności działań CBŚ wymagają współpracy z innymi instytucjami (rządowymi i pozarządowymi) odpowiedzialnymi (również pośrednio) za bezpieczeństwo i zwalczanie przestępczości, międzynarodowej wymiany doświadczeń z policjami innych państw, a także bezpośredniej współpracy przy realizacji konkretnych spraw, w tym między innymi organizowania międzynarodowych operacji specjalnych. Wykrywanie zorganizowanych działań przestępczych staje się bowiem coraz trudniejsze ze względu na szybki postęp globalizacji oraz wzrost liczby legalnych transakcji handlowych i finansowych. Podjęto istotne działania na poziomie narodowym, ale ze względu na międzynarodowy charakter przestępczości zorganizowanej powodzenie tychże zależy od wypracowania przez Europę ścisłej współpracy, efektywnej komunikacji, szybkiej i legalnej wymiany informacji. Dlatego też Europol i Eurojust nadal odgrywają w tych dziedzinach główną rolę.

WPŁYW CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ NA BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE I WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI W OCENIE I OCZEKIWANIACH SPOŁECZNYCH

*Andrzej Kojder
Uniwersytet Warszawski*

W ciągu ostatnich dziesięciu lat przed akcesją z Unią Europejską co drugi Polak wyrażał przekonanie, że integracja z Unią wpłynie raczej korzystnie na polskie prawo i jego przestrzeganie. Przeciwnie zdanie było wypowiedzane kilkakrotnie rzadziej (przez co jedenastą lub co siódmą osobę, w zależności od terminu badania), a mniej więcej co piąty respondent uważał, że integracja nie będzie miała wpływu na stopień przestrzegania prawa. Tak więc połowa mieszkańców Polski sądziła, że droga do Unii Europejskiej jest zarazem drogą ku lepszemu prawu i sprawniej funkcjonującym instytucjom kontroli prawnej¹.

Tuż przed referendum akcesyjnym siła tego przekonania się nie zmieniła. Nadal blisko połowa respondentów przewidywała, że integracja z Unią Europejską będzie miała korzystny wpływ na przestrzeganie prawa przez Polaków, na lepsze tworzenie prawa przez Sejm oraz na sprawniejsze funkcjonowanie policji, sądów i prokuratury. Negatywnego wpływu Unii Europejskiej na rodzime prawo obawiało się mniej niż 10% respondentów. O tym, że zostanie utrzymany obecny stan rzeczy, było przekonanych od jednej trzeciej do jednej czwartej Polaków.

Zwłaszcza tzw. prawni euroentuzjaści, wśród których większość stanowili ludzie o wyższym standardzie życia, nie tylko oczekiwali, że prawo w Polsce zdecydowanie się poprawi, lecz byli również przekonani, że po przyjęciu do Unii Europejskiej zwiększy się w Polsce ochrona praw obywatelskich, pracowniczych, konsumenckich i innych; zmniejszy się natomiast korupcja, przemysł i zorganizowana przestępczość.

¹ Zob. Andrzej Kojder: *Oczekiwania wobec prawa i poczucie prawne społeczeństwa polskiego w przeddzień członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Społeczny bilans korzyści i kosztów członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Praca zbiorowa pod red. Elżbiety Skotnickiej-Illasiewicz, UKIE, Warszawa 2004, s. 141-170.

Osób deklarujących brak zainteresowania prawem europejskim było tuż przed akcesją dwukrotnie więcej niż nie zainteresowanych, a tych, którzy twierdzili, że są bardzo zainteresowani, było bez mała dziesięciokrotnie mniej niż tych, którzy deklarowali, że w ogóle nie są zainteresowani tym prawem.

Informacje na temat przepisów prawnych Unii Europejskiej Polacy czerpali przede wszystkim ze źródeł bezosobowych, tj. z mass mediów, głównie z programów telewizyjnych. We wszystkich środowiskach najszerzej otwartym oknem na europejski świat (i jego prawo) była, i prawdopodobnie nadal jest, telewizja. Korzystanie z osobowych źródeł informacji o prawie europejskim było znacznie rzadsze i jednakowo często powoływali się na nie ludzie o różnym statusie społecznym.

Poprawy polskiego prawa po akcesji Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej oczekiwały bez mała trzy piąte Polaków. W żadne zmiany nie wierzyła co piąta osoba, a pogorszenie się rodzimego prawa przewidywała niemal co dziesiąta.

Przeświadczenie o korzystnym wpływie na polskie prawo członkostwa w Unii Europejskiej determinowało inne opinie na temat zagadnień prawnych dotyczących akcesji. Osoby przekonane, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej będzie się przyczyniać do poprawy stanu prawa w Polsce, uważały przede wszystkim, że zwiększy się przestrzeganie prawa przez obywateli, a policja, prokuratura i sądy będą funkcjonowały sprawniej.

Ci, którzy zostali nazwani prawnymi euroentuzjastami – czyli znaczna część mieszkańców dużych miast, ludzi wykształconych, zajmujących kierownicze stanowiska, mających dobrą sytuację materialną oraz indyferentnie nastawionych do praktyk religijnych – w przytłaczającej większości sądzili, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej zwiększy się w Polsce ochrona praw obywatelskich, pracowniczych i konsumenckich oraz innych uprawnień.

Opinie o nadużywaniu władzy przez polskich polityków po akcesji do Unii Europejskiej były wyraźnie podzielone: jedni ludzie uważali, że proceder ten się nasili, inni, że ulegnie zahamowaniu. Najbardziej pesymistycznie nastawieni do przyszłego stanu polskiej polityki wewnętrznej byli ludzie młodzi, mało zarabiający, rolnicy i bezrobotni. Nie mieli oni sprecyzowanego zdania na temat tego, jak w przyszłości będą funkcjonowały instytucje kontroli prawnej w Polsce. Optymizm w tej materii ujawniali głównie ludzie należący do wyższej warstwy społecznej. Ich wiara w korzystny wpływ integracji na postępowanie polityków z reguły współwystępowała z przekonaniem, że integracja przyczyni się do zmniejszenia przemytu, osłabienia zorganizowanej przestępczości oraz do poprawy pracy policji, prokuratury i sądów.

Korzystnego wpływu integracji na przestrzeganie prawa przez Polaków oczekiwał co drugi respondent. Był on z reguły mieszkańcem dużych miast, miał wyższe wykształcenie i wysokie dochody, rzadko brał udział w praktykach religijnych i określał swoje poglądy polityczne jako lewicowe.

Nie było takiej dziedziny przestępczości, co do której większość Polaków przewidywałyby, że jej natężenie zwiększy się lub zmniejszy się w znaczący sposób w wyniku integracji z UE. Polacy spodziewali się, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej zmniejszą się korupcja i przemyt. Nadzieja na efektywniejsze przeciwdziałanie korupcji w wyniku integracji współwystępowała z oczekiwaniem, że profilaktyka w innych dziedzinach kryminalnych zagrożeń będzie w przyszłości skuteczniejsza.

Najbardziej natomiast Polacy obawiali się, że nasilą się handel narkotykami, terroryzm i przestępczość zorganizowana. Ponadto poczucie zagrożenia przestępczością nie było związane z natężeniem przestępczości w danym rejonie, a zajmowana pozycja społeczna nie różnicowała poglądów na przyszłość przestępczości w unijnej Polsce.

Charakterystyczne przy tym było to, że o ile z akcesją do Unii Europejskiej Polacy wiązali duże nadzieje na pozytywne zmiany w dziedzinie prawa, o tyle w sferze polityki wewnętrznej nie oczekiwali istotniejszej poprawy sytuacji. Zapewne dlatego nadzieje części mieszkańców Polski związane z członkostwem w Unii Europejskiej nie znajdowały odzwierciedlenia w nastrojach społecznych. Tydzień przed referendum nadal trzy czwarte respondentów uważały, że sytuacja w kraju zmierza w złym kierunku, a blisko trzy czwarte oceniały sytuację gospodarczą jako złą².

*

Referendum unijne w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej odbyło się, jak wiadomo, 7 i 8 czerwca 2003 r. Wzięło w nim udział 58,85% obywateli Rzeczypospolitej (tj. 17 586 212 osób, spośród 29 868 474 ogółu uprawnionych do głosowania). Za członkostwem Polski w Unii Europejskiej opowiedziało się 77,45% obywateli (13 516 612), przeciwko 22,55% (3 939 012), a głosów nieważnych oddano 126 194. Mimo że przystąpienie do Unii propagowały bardzo negatywnie oceniany rząd i większość – nie mniej krytycznie ocenianych przez społeczeństwo – elit politycznych, to zdecydowana większość głosujących, bo ponad ¾, opowiedziało się za akcesją. 1 maja 2004 r. Polska została przyjęta do Unii Europejskiej.

² Zob. *Nastroje społeczne przed referendum unijnym*. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, czerwiec 2003.

Po dwóch latach członkostwa w Unii Europejskiej oczekiwania, że poprawi się stan bezpieczeństwa publicznego i lepiej będzie funkcjonował wymiar sprawiedliwości, okazały się dla znacznej części Polaków zawiedzionymi nadziejami.

Przed akcesją, w maju 2003 r., blisko połowa (49%) Polaków uważała, że integracja Polski z Unią Europejską spowoduje, że prawo będzie lepiej przestrzegane. Po dwóch latach członkostwa w Unii Europejskiej mniej niż 1/3 (30%) Polaków wyraża analogiczny pogląd. Ponaddwukrotnie zwiększył się odsetek osób przekonanych o niekorzystnym wpływie integracji na przestrzeganie prawa (z 6% do 13%). Równocześnie wzrósł (o 9%, do 43%) odsetek osób nie dostrzegających w kwestii przestrzegania prawa żadnego wpływu integracji – ani pozytywnego, ani negatywnego.

Szczegółowe dane przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Ocena wpływu integracji Polski z Unią Europejską na przestrzeganie prawa przez Polaków (dane w %)

	2003 r. (N=1016=100%)	2006 r. (N=1014=100%)
Wpływ korzystny	49	30
Wpływ niekorzystny	6	13
Brak wpływu	32	43
Trudno powiedzieć	13	14

Wydatnie zmniejszyła się liczba Polaków pozytywnie oceniających wpływ integracji z Unią na tworzenie prawa. W 2003 r. blisko połowa respondentów (47%) przewidywała, że stanowienie prawa się poprawi, a w 2006 r. niespełna co trzeci (30%) uważa, że zmiana taka faktycznie nastąpiła. Oto szczegółowe dane.

Tabela 2

Przewidywany i oceniany wpływ integracji Polski z Unią Europejską na tworzenie prawa (dane w %)

	2003 r. (N=1016=100%)	2006 r. (N=1014=100%)
Tworzenie prawa		
Wpływ korzystny	47	30
Wpływ niekorzystny	5	20
Brak wpływu	25	34

Jeśli chodzi o różne aspekty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, to największe różnice między przewidywaniami sprzed trzech lat a współczesnymi ocenami wpływu integracji są widoczne w odniesieniu do funkcjonowania sądów (spadek ocen pozytywnych o 17% i wzrost ocen negatywnych o 9%) oraz funkcjonowania prokuratury (analogiczne odsetki wynoszą 15% i 8%). Dość znaczną zbieżność, choć w każdym wypadku na niekorzyść ocen wyrażonych w 2006 r., odnotowuje się w kwestii wykrywania przestępstw, ceny usług prawniczych, surowości kar orzekanych przez sądy i pracy policji. Oto szczegółowe dane.

Tabela 3

Przewidywany i oceniany wpływ integracji Polski z Unią Europejską na wymiar sprawiedliwości (dane w %)

	2003 r. (N=1016=100%)	2006 r. (N=1014=100%)
Praca w policji		
wpływ korzystny	58	51
wpływ niekorzystny	4	12
brak wpływu	24	25
Wykrywanie przestępstw		
wpływ korzystny	57	56
wpływ niekorzystny	5	9
brak wpływu	24	23
Funkcjonowanie prokuratury		
wpływ korzystny	48	33
wpływ niekorzystny	4	12
brak wpływu	26	36
Funkcjonowanie sądów		
wpływ korzystny	49	32
wpływ niekorzystny	4	13
brak wpływu	26	37
Surowość kar orzekanych przez sądy		
zwiększy się	28	23
zmniejszy się	13	17
bez zmian	36	47
Ceny usług prawniczych		
wpływ korzystny	23	20
wpływ niekorzystny	25	20
brak wpływu	17	31

Nadzieje Polaków, że po integracji z Unią Europejską zmniejszy się liczba najcięższych przestępstw, nie były zbyt wygórowane, ale większość w 2003 r. uważała, że natężenie tych przestępstw albo się nie zmieni, albo nieco się zmniejszy. Po dwóch latach od akcesji wyraźnie wzrosły odsetki tych osób, które uważają, że zwiększyło się zagrożenie terroryzmem (wzrost o 21%), że zwiększyła się przestępczość młodocianych i nieletnich (wzrost o 17%), a także że wzrosła liczba zabójstw (wzrost o 13%). Ponadto przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej co czwarty (27%) Polak oczekiwał, że zmniejszy się przestępczość zorganizowana, a po dwóch latach członkostwa tylko co szósty (17%) ocenia, że tak się faktycznie stało. Oto dane.

Tabela 4

Przewidywany i oceniany wpływ integracji Polski z Unią Europejską na przestępczość w Polsce (dane w %)

	2003 r. (N=1016=100%)	2006 r. (N=1014=100%)
Zagrożenie terroryzmem		
zwiększy (ło) się	30	51
zmniejszy (ło) się	19	10
nie zmieni (ło) się	35	29
Przestępczość zorganizowana		
zwiększy (ła) się	31	37
zmniejszy (ła) się	27	17
brak wpływu	28	35
Walka z przestępczością międzynarodową		
będzie/jest skuteczniejsza	67	60
będzie/jest mniej skuteczna	5	9
brak wpływu	14	18
Liczba zabójstw		
zwiększy (ła) się	16	29
zmniejszy (ła) się	21	13
brak wpływu	47	43
Przestępczość młodocianych i nieletnich		
zwiększy (ła) się	26	43
zmniejszy (ła) się	25	11
nie zmieni (ła) się	34	38
Bezpieczeństwo na ulicach		
zwiększy (ło) się	32	35
zmniejszy (ło) się	18	18
nie zmieni (ło) się	36	39

Stosunek Polaków do trzech wyodrębnionych w przeprowadzonych badaniach przestępstw, mianowicie do korupcji, przemytu i handlu narkotykami, okazał się zróżnicowany. Po integracji wydatnie zwiększył się odsetek osób przekonanych, że nasiliły się korupcja (wzrost o 18%) oraz przemyt (wzrost o 14%). Na tym samym natomiast poziomie co trzy lata wcześniej – co jest pewnym zaskoczeniem – pozostał handel narkotykami. Szczegółowe dane obrazuje kolejna tabela.

Tabela 5

Przewidywany i oceniany wpływ integracji Polski z Unią Europejską na korupcję, przemyt i handel narkotykami (dane w %)

	2003 r. (N=1016=100%)	2006 r. (N=1014=100%)
Korupcja		
zwiększy (ła) się	20	38
zmniejszy (ła) się	39	15
nie zmieni (ła) się	26	36
Przemyt		
zwiększy (ł) się	27	41
zmniejszy (ł) się	39	18
brak wpływu	20	28
Handel narkotykami		
zwiększy (ł) się	43	44
zmniejszy (ł) się	19	11
brak wpływu	23	32

Podsumowując, w opinii publicznej dominuje bardzo duże i duże rozczarowanie skutkami akcesji Polski do Unii Europejskiej w kwestiach bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Jeśli posłużymy się liczbowym wskaźnikiem owego rozczarowania³, to otrzymamy katalog zawiedzionych nadziei dotyczących bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości, co przedstawia tabela 6.

³ Wskaźnik ten jest sumą różnicy między procentowo wyrażonym przekonaniem, że dane zjawisko po integracji się nasiliło, oraz przekonaniem, że zjawisko to się zmniejszyło. Np. co do korupcji wskaźnik -42 powstał w wyniku następującego obliczenia: [(+20) - (-38)] + [(-39) + (+15)] = (-18) + (-24) = -42

Tabela 6

Globalne rozczarowania i spełnione nadzieje dotyczące skutków akcesji Polski do Unii Europejskiej

Największe rozczarowania	Wartość wskaźnika
Nadużywanie władzy przez polityków	- 46
Korupcja	- 42
Przemyt	- 35
Tworzenie prawa	- 32
Przestępczość młodocianych i nieletnich	- 31
Zagrożenie terroryzmem	- 30
Duże rozczarowania	
Przestrzeganie prawa	- 26
Funkcjonowanie sądów	- 26
Funkcjonowanie prokuratury	- 23
Liczba zabójstw	- 21
Dość spore rozczarowania	
Przestępczość zorganizowana	-16
Praca policji	-15
Niewielkie rozczarowania	
Ochrona praw obywatelskich	-9
Surowość orzekanych kar	-9
Handel narkotykami	-9
Wykrywalność przestępstw	
Spełnione nadzieje	
Bezpieczeństwo na ulicach	+3
Ceny usług prawniczych	+2

Kiedy z kolei porównamy średni odsetek Polaków oceniających dodatnio oraz oceniających ujemnie wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na 19 kwestii z zakresu bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości, to okazuje się, że o kilkanaście procent zmniejszyła się zbiorowość unijnych optymistów, a o prawie 10% zwiększyła się zbiorowość pesymistów. Oto dane.

	2003	2006
Średni odsetek respondentów oceniających dodatnio wpływ członkostwa Polski w UE na 19 kwestii z zakresu problemów społecznych i przestępczości	39,3	27,9

	2003	2006
Średni odsetek respondentów oceniających ujemnie wpływ członkostwa Polski w UE na 19 kwestii z zakresu problemów społecznych i przestępczości	16,0	25,3
Średni odsetek respondentów oceniających, że członkostwo Polski w UE nie wpłynie (nie wpływa) na 19 kwestii z zakresu problemów społecznych i przestępczości	27,1	33,2

Jak wyjaśnić uzyskane dane?

Może tym, że w 2006 r. Polacy – ogólnie biorąc – są mniej zadowoleni z życia niż byli w 2003 r.?

Hipotezę tę należy odrzucić, bowiem „Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli od wiosny 2004 r., spada odsetek Polaków, którzy deklarują, że ich sytuacja pogorszyła się w porównaniu z tą sprzed pięciu lat (spadek z 49% do 35%). W tym samym czasie wzrósł odsetek osób, które uważają, że ich sytuacja się poprawiła (wzrost z 21% do 32%), oraz tych, które deklarują, że pozostaje ona taka sama (wzrost z 28% do 32%)”⁴.

A może Polacy darzą Unię Europejską niewielkim i zmniejszającym się zaufaniem?

Tę hipotezę również falsyfikują najnowsze dane. „Instytucje międzynarodowe i Unia Europejska ciszą się wysokim zaufaniem wśród Polaków”⁵. Wiosną 2004 r. zaufanie do Unii wynosiło 33%, jesienią 2005 r. – 52%, a na wiosnę 2006 r. – 58% (wśród ludzi młodych odsetek ten wyniósł 78%).

Być może większość Polaków nie jest zadowolona z członkostwa ich kraju w Unii Europejskiej?

Otóż nie! „Większość Polaków jest zadowolona z członkostwa w Unii Europejskiej. [...] w dwa lata po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska jest jednym z bardziej pozytywnie do niej nastawionych państw członkowskich. Ponad połowa Polaków uważa członkostwo w Unii Europejskiej za coś dobrego”⁶.

⁴ Eurobarometr 65. *Opinia publiczna w Unii Europejskiej. Wiosna 2006*, s. 11.

⁵ Tamże, s. 19.

⁶ Tamże, s. 30 i 49.

A czy nie jest tak, że Polacy uważają, iż na przystąpieniu do Unii Polska straciła?

Nie, bynajmniej! „[...] zdecydowana większość (64%) jest zdania, że na przystąpieniu do Unii Polska skorzystała”⁷.

A może Unia Europejska kojarzy się większości Polkom negatywnie?

Też nie! „Liczba Polaków, w których Unia Europejska wywołuje pozytywne skojarzenia (56%), znacznie przewyższa liczbę osób, którym UE kojarzy się źle (9%)”⁸. A ponadto, jak wynika z przeprowadzonego w październiku 2006 r. sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej⁹, społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest najwyższe w historii i wynosi 88% (przeciwnikami integracji jest tylko 6%, odsetek najniższy ze wszystkich dotychczasowych). Od czasu przystąpienia Polski do Unii społeczne poparcie wzrosło o 24 punkty, a dezaprobata zmniejszyła się o 23 punkty. Są to zmiany bardzo znaczące, które pozwalają stwierdzić, że poparcie akcesji jest niemal powszechne we wszystkich grupach społeczno-demograficznych i średnio przekracza 75%. Liczebność zadeklarowanych przeciwników członkostwa z reguły nie przekracza kilku procent. Najliczniej są oni reprezentowani wśród robotników niewykwalifikowanych (14%), rolników (13%) i ludzi uczestniczących w praktykach religijnych kilka razy w tygodniu (12%)¹⁰.

*

W kontekście przytoczonych danych wyjaśnienia dość osobliwego zjawiska, jakim jest przeważająca w społeczeństwie polskim negatywna ocena wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na stan bezpieczeństwa publicznego i wymiar sprawiedliwości, należy poszukiwać nie w stosunku Polaków do Unii Europejskiej, lecz gdzieś indziej, w zupełnie innej sferze zjawisk. Wśród jakich zjawisk? Wśród tych, które składają się na mentalność znacznej części Polaków. Nie sposób wszystkich elementów tej mentalności czy świadomości społecznej scharakteryzować. Jeden z nich zdaje się mieć szczególne znaczenie i jemu z tej racji należy się chwila uwagi. Istotnym mianowicie składnikiem mentalności współczesnych Polaków jest **chaos aksjologiczno-normatywny**. Przejawia się on w szczególnym rozchybotaniu, niezborności, zamęciu i zmienności przeżywanych i formułowanych ocen i wartości.

⁷ Tamże, s. 32.

⁸ Tamże, s. 33.

⁹ Zob. *Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w UE*. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, listopad 2006.

¹⁰ W badaniach ogólnopolskich grupy te są reprezentowane zaledwie przez kilkadziesiąt osób, możliwe są więc zarówno przeszacowania, jak i niedoszacowania uzyskanych wielkości procentowych.

Jeśli przyjąć, co nie jest oczywiste, że trafna jest ogłoszona przed pół wiekiem teoria dysonansu poznawczego Leona Festingera¹¹, wedle której ludzie dążą do uzgodnienia rozbieżnych przekonań, czyli do redukcji dysonansu poznawczego, to być może równie zasadna jest teza, że pozostawanie w stanie dysonansu czy chaosu aksjologiczno-normatywnego jest zjawiskiem naturalnym i powszechnym. Wyraził je już w starożytności Owidiusz słowami: *video meliora proboque, deteriora sequor* (widzę i chwale lepsze, idę za gorszym).

Zajmowanie niskiej i bardzo niskiej pozycji społecznej, egzystowanie na obrzeżach życia społecznego i aktywności gospodarczej, poza instytucjami administracyjnymi i edukacyjnymi, jest barierą utrudniającą albo wręcz uniemożliwiającą krystalizowanie się w miarę spójnych ocen, poglądów i postaw nie tylko wobec prawa, lecz także wobec innych żywotnych kwestii.

W codziennych doświadczeniach ludzi dotkniętych ubóstwem, depryzacją i marginalizacją ta rzeczywistość, którą tworzy, stabilizuje i kontroluje rodzimy system prawny i unormowania unijne, nie znajduje odzwierciedlenia.

Ludzie, którzy czują się wykluczeni z dostępu do zasobów społecznych, możliwości zaspokojenia bieżących potrzeb i jakiegokolwiek udziału w decyzjach ogólnospołecznych, stanowią ponad połowę polskiego społeczeństwa¹². Większość z nich utrzymuje się z rent i emerytur oraz ze źródeł niezarobkowych. Mają oni wystarczająco dużo powodów, aby za ten stan rzeczy winić zarówno krajowe, jak i międzynarodowe instytucje.

I tak właśnie czynią. Żadne społeczeństwo, spośród wszystkich, które wchodzi w skład Unii Europejskiej, nie ma tak krytycznego nastawienia do instytucji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej jak społeczeństwo polskie. Sejmowi nie ufa 81% Polaków, rządowi – 71%, wymiarowi sprawiedliwości – 64%, a partiom politycznym nie ufa aż 85% wyborców!

¹¹ Leon Festinger: *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford University Press, Stanford 1957; Andrzej Malewski: *Rozdźwięk między uznawanymi przekonaniami i jego konsekwencje*, „Studia Socjologiczne” 1961, nr 1; Maria Ossowska: *Uwagi o pojęciu dysonansu poznawczego u L. Festingera*, w: eadem: *O człowieku, moralności i nauce. Miscelanea*, PWN, Warszawa 1983, s. 493-495; Elliot Aronson: *A Theory of Cognitive Dissonance*, „American Journal of Psychology” 1997, t. 110, nr 1, s. 127-137.

¹² Według *Diagnozy społecznej 2005* poniżej granicy niedostatku żyje, według subiektywnego odczucia, 51% Polaków. Według natomiast zobiektywizowanych szacunków niemal co czwarte gospodarstwo domowe (23%) żyje poniżej granicy ubóstwa, a jeśli jest w nim troje lub więcej dzieci, to ubóstwo dotyka już co trzecią rodzinę. Ponadto im mniejsza jest miejscowość, tym dochody gospodarstw domowych są niższe i odpowiednio gorsza jest sytuacja rodzin wielodzietnych. (*Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*. Pod red. Janusza Czapińskiego i Tadeusza Panka, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów w Warszawie, Warszawa 2006, s. 240-245).

Średnia europejska zaufania do partii politycznych jest dwuipółkrotnie wyższa niż w Polsce, do parlamentu prawie trzykrotnie wyższa, do rządu o 13% wyższa, a do wymiaru sprawiedliwości o 19% wyższa¹³.

Ale są też takie instytucje, które bez jakichś widocznych, zobiektywizowanych powodów są przez Polaków oceniane dodatnio¹⁴. Tak np. policję dobrze ocenia 70% mieszkańców Polski, mimo że od wielu lat wskaźniki przestępczości mniej lub bardziej rosną, a ogólna wykrywalność przestępstw od lat oscyluje wokół 50%, wykrywalność zaś kradzieży i rozbojów wynosi tylko około 20%. Również prokuratura, która na swoim koncie może odnotować dość umiarkowane sukcesy, jest jednakowo często oceniana dobrze (36% takich ocen), jak i źle (37%). Wyraźna przewaga społecznych ocen pozytywnych nad ocenami negatywnymi dotyczy takich instytucji, jak: telewizja publiczna (83% ocen pozytywnych i 11% ocen negatywnych), Polskie Radio (77% i 5%), wojsko (67% i 10%), Narodowy Bank Polski (58% i 13%), Kościół rzymskokatolicki (66% i 24%), władze miasta i gminy (61% i 30%).

To bardzo duże rozszczępienie ocen i postaw wartościujących potwierdza, jak się wydaje, tezę o dużym natężeniu chaosu aksjologiczno-normatywnego w polskim społeczeństwie. Dodatkową tego ilustracją jest fakt, że niemal w tym samym czasie większość Polaków (63%) twierdzi, że Unia Europejska odgrywa pozytywną rolę w walce z terroryzmem¹⁵, i jednocześnie uważa (51%), że w Polsce po integracji z Unią Europejską zwiększyło się zagrożenie terroryzmem (o tym, że to zagrożenie się zmniejszyło, jest przekonana tylko co dziesiąta osoba).

Jeśli uznać, że teza o chaosie aksjologiczno-normatywnym rzeczywiście odzwierciedla jedną z istotnych cech społeczeństwa polskiego, a zwłaszcza jego warstw niższych, to dlaczego szczególnie wyrazistą ilustracją tej tezy jest stosunek Polaków do Unii Europejskiej? Bez dodatkowych studiów i pogłębionych badań pytanie to musi pozostać bez odpowiedzi.

¹³ *Eurobarometr 65...*, s. 17.

¹⁴ Zob. *Opinie o działalności instytucji publicznych. Komunikat*, CBOS, Warszawa, październik 2006.

¹⁵ Zob. *Eurobarometr 65...*, s. 47.

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA ORGANÓW ŚCIGANIA W UNII EUROPEJSKIEJ

Artur Gruszczak

W ostatnich latach obserwuje się wyraźną intensyfikację kontaktów roboczych oraz inicjatyw współpracy między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej. Wzmoczone współdziałanie służb policyjnych, straży granicznych oraz przedstawicieli resortów spraw wewnętrznych jest dowodem woli rozwoju praktycznej i skutecznej współpracy w przeciwdziałaniu przestępstwom o charakterze transgranicznym oraz ich wykrywaniu. Jest też zarazem interesującym przykładem niedostatków współpracy policyjnej na gruncie prawa UE i przejawem słabości Europejskiego Urzędu Policji – Europolu – jako organu unijnej współpracy policyjnej. Skłonność do współdziałania w węższym gronie państw należących do UE wynikała nie tylko z problemów unijnej współpracy policyjnej, ale również – a w niektórych sytuacjach przede wszystkim – ze zdolności osiągnięcia zaawansowanych celów o charakterze politycznym i operacyjnym oraz gotowości do tego.

Współpraca transgraniczna na podstawie *acquis* Schengen

Przełomem w zakresie współpracy transgranicznej stały się postanowienia zawarte w konwencji wykonawczej do układu z Schengen, podpisanej 19 czerwca 1990 r. W rozdziale 1 tytułu III konwencji wykonawczej określono zasady prowadzenia obserwacji transgranicznej i pościgu transgranicznego. Artykuł 40 zawierał upoważnienie do kontynuowania przez funkcjonariuszy danego państwa sygnatariusza konwencji obserwacji (nadzoru) osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa mogącego stanowić podstawę do ekstradycji. Obserwacja może być przeniesiona na terytorium innego państwa sygnatariusza pod warunkiem wystąpienia przez odpowiedni organ państwa prowadzącego obserwację z wnioskiem o zgodę do państwa przyjmującego. W nagłych przypadkach funkcjonariusze policji mogą prowadzić dalszą obserwację podejrzanego o popełnienie ciężkich przestępstw kryminalnych, pod warunkiem że władze państwa, na którego terytorium kontynuowana jest obserwacja, zostaną

natychmiast powiadomione o przekroczeniu granicy wskutek prowadzonej obserwacji i otrzymają niezwłocznie wniosek o pomoc, w którym zostaną określone powody przekroczenia granicy. Obserwacja zostanie przerwana, jeśli zażąda tego państwo przyjmujące lub gdy funkcjonariusze prowadzący obserwację nie zdołają uzyskać stosownego upoważnienia w ciągu pięciu godzin od momentu przekroczenia granicy. Obserwacja może być prowadzona tylko po spełnieniu dodatkowych warunków, takich między innymi jak: przestrzeganie przez funkcjonariuszy prowadzących obserwację postanowień konwencji wykonawczej Schengen oraz przepisów prawa wewnętrznego obowiązujących w państwie przyjmującym, stosowanie się do poleceń wydawanych przez miejscowe władze, posiadanie przez funkcjonariuszy dokumentu potwierdzającego fakt uzyskania zezwolenia, zakaz użycia broni służbowej (z wyjątkiem obrony koniecznej), zakaz wkraczania do mieszkań prywatnych i do miejsc niedostępnych dla publiczności, zakaz zatrzymania lub aresztowania podejrzanego.

Zasady pościgu transgranicznego, określone w art. 41 konwencji wykonawczej, są zbliżone do tych, które dotyczą obserwacji transgranicznej. Zasadnicze różnice polegają na tym, że funkcjonariusze prowadzący pościg są upoważnieni do jego kontynuowania na terytorium innego państwa bez uprzedniego zezwolenia, jeśli ze względu na szczególną pilność sytuacji nie było możliwości powiadomienia odpowiednich władz drugiego państwa o takim zamiarze przed wkroczeniem na terytorium tego państwa lub gdy odpowiednie organy tego państwa nie były w stanie znaleźć się na miejscu w celu przejęcia pościgu. Pościg prowadzony jest wyłącznie przez granice lądowe. Pościg może być prowadzony na wyznaczonym obszarze lub w ustalonym czasie od chwili przekroczenia granicy (ograniczenia ustalone w deklaracji każdego państwa) albo bez ograniczeń terytorialnych i czasowych. Na wniosek funkcjonariuszy prowadzących pościg odpowiednie władze państwa przyjmującego winny zatrzymać ściganą osobę w celu ustalenia jej tożsamości lub aresztowania. Jeżeli nie złożono wniosku o przerwanie pościgu i jeśli odpowiednie władze lokalne nie mogą interweniować wystarczająco szybko, funkcjonariusze prowadzący pościg mogą zatrzymać ściganą osobę do momentu, w którym funkcjonariusze państwa przyjmującego będą mogli ustalić tożsamość tej osoby lub ją aresztować. Funkcjonariusze prowadzący pościg nie są upoważnieni do przesłuchiwania ściganej osoby.

Przepisy schengenskie dotyczące obserwacji i pościgu transgranicznego obowiązują od wejścia w życie konwencji wykonawczej, tj od 25 marca 1995 r.

Obecnie są stosowane przez 15 państw⁸. Nowi członkowie Unii Europejskiej, mimo że zostali zobowiązani na podstawie protokołu schengenckiego do Traktatu z Amsterdamu do przyjęcia całego dorobku prawnego Schengen, nie mogą prowadzić obserwacji i pościgu transgranicznego, dopóki Rada UE nie podejmie stosownej decyzji.

Układ z Prüm

Liberalizacja przepływu dóbr, kapitału i osób w skali globalnej wzmocniła tendencje do współpracy i zacieśnienia powiązań między państwami, a jednocześnie otworzyła możliwości podejmowania przez jednostki, grupy i organizacje nielegalnych działań szkodzących stabilności i otwartości UE. Powodem stworzenia nowych rozwiązań dotyczących wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego UE były: wzrost poczucia zagrożenia bezpieczeństwa obywateli UE ze strony ponadnarodowych zjawisk i procesów (terroryzm, przestępczość zorganizowana, niekontrolowane migracje) oraz niedostatki unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, dotyczące m.in. trudności w wypracowaniu konsensu w Radzie UE, niezbędnego do przyjęcia nowych instrumentów tej współpracy.

W lutym 2003 r., podczas Konferencji Międzyrządowej poświęconej projektowi Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Belgia wysunęła propozycję porozumienia w sprawie wzmocnienia współpracy transgranicznej w zakresie walki z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. 28 maja 2004 r. ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Niemiec, Holandii, Belgii, Luksemburga i Austrii podpisali stosowną deklarację⁹. Jej sygnatariusze podkreślili, że wymóg pogłębionej współpracy wynika z faktu, iż granice wewnątrz UE są coraz słabszą barierą w rozprzestrzenianiu się terroryzmu oraz innych form przestępczości. Zobowiązali się do wzmocnienia współpracy w zakresie wzajemnej wymiany profili DNA, danych daktyloskopowych, informacji o osobach stwarzających szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa, a także innych informacji waż-

⁸ Są to: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Szwecja i Włochy. Wielka Brytania, która nie jest stroną porozumień schengenckich, na podstawie decyzji Rady UE z 29 maja 2000 r. o stosowaniu niektórych postanowień *acquis* Schengen może prowadzić obserwację transgraniczną.

⁹ *Strengthened international cooperation on terrorism, cross-border crime and illegal migration*, komunikat prasowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Holandii, dostępny na serwerze Justitie. nl: http://www.justitie.nl/english/Press/Press_releases/archive/archive_2004/020604Strengthened_international_cooperation_on_terrorism.asp

nych w celu wzmocnienia bezpieczeństwa imprez masowych, takich jak np. wydarzenia sportowe czy posiedzenia Rady Europejskiej. Współpraca policyjna miała zostać wzmocniona dzięki wprowadzeniu wspólnych patroli oraz innych form wspólnych działań operacyjnych. Ponadto w lotniczej komunikacji pasażerskiej między tymi państwami mieli uczestniczyć – w celu zapewnienia jej bezpieczeństwa – uzbrojeni strażnicy znajdujący się na pokładach samolotów.

Do piątki sygnatariuszy deklaracji z 28 maja 2004 r. dołączyły Francja i Hiszpania. Ministrowie spraw wewnętrznych tych siedmiu państw członkowskich UE spotkali się w opactwie benedyktyńskim w Prüm 27 maja 2005 r. i podpisali układ o pogłębieniu współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnych migracji, zawierający wiele elementów wspomnianej deklaracji¹⁰.

Podstawowym celem jest pogłębienie współpracy transgranicznej, w szczególności w zakresie wymiany informacji. Ponadto układ przewiduje prowadzenie transgranicznych działań operacyjnych, takich jak wspólne patrole i operacje policyjne, w celu utrzymania ładu i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania przestępstwom kryminalnym. W nagłych sytuacjach funkcjonariusze danego państwa mogą podejmować działania operacyjne na terytorium innego państwa w pobliżu granicy państwowej. Mogą podejmować bez zgody państwa przyjmującego działania służące niedopuszczeniu do bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia osób, jeżeli zagrożenie to mogłoby się stać realne w trakcie oczekiwania na przybycie funkcjonariuszy lokalnej policji. Ponadto przewidziana jest wzajemna pomoc transgraniczna w przypadku imprez masowych, katastrof i poważnych wypadków, polegająca na natychmiastowym informowaniu o zdarzeniu, podjęciu niezbędnych działań policyjnych, a w razie potrzeby rozmieszczeniu – na wniosek władz państwa, na którego terytorium doszło do nadzwyczajnej sytuacji – funkcjonariuszy, specjalistów i doradców oraz sprzętu na obszarze objętym działaniami nadzwyczajnymi.

⁸ Tekst układu opublikowany przez Radę UE: dok. 10900/05 LIMITE CRIMORG 65 ENFOPOL 85 MIGR 30 z 7 lipca 2005 r. Por. T. Balzacq, D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, *Security and Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, CEPS Working Document nr 234 / January 2006: http://shop.ceps.be/download.php?item_id=1292; W. Czapliński, 2006, *Konwencja z Prüm – albo kilka uwag o granicy między prawami człowieka a bezpieczeństwem państwa*, w: *Prawo w XXI wieku*, W. Czapliński (red.), Warszawa; A. Graś, *Konwencja z Prüm – pozytywne i negatywne konsekwencje*, Biuletyn Analiz UKIE, nr 16, październik 2006; A. Gruszczak, F. Jasinski, *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?*, komentarz dla Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”, 31 lipca 2005 r.: <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf/viewDOC/AGRK-6EUCJW>

Funkcjonariusze delegowani przez dane państwo do udziału we wspólnych operacjach na terytorium innego państwa mogą nosić swe narodowe umundurowanie i mieć broń służbową oraz wyposażenie zgodnie z zasadami prawa krajowego państwa delegującego. Broń, amunicja i wyposażenie mogą być użyte jedynie w obronie własnej oraz w indywidualnych przypadkach po udzieleniu zgody przez oficera kraju prowadzącego operację, działającego zgodnie z przepisami prawa krajowego.

5 grudnia 2006 r. ministrowie spraw wewnętrznych państw sygnatariuszy podpisali porozumienie wykonawcze do układu z Prüm umożliwiające wdrożenie niektórych postanowień układu. W porozumieniu ustalono specyfikacje techniczne dotyczące przesyłania danych DNA, daktyloskopowych oraz dotyczących pojazdów, środków i standardów transmisji tych danych, a także określono organy w każdym z państw stron układu odpowiedzialne za przyjmowanie i przesyłanie tych danych¹¹.

Układ z Prüm ma pomóc w przezwycięzeniu słabości i niedostatków pojawiających się na forum unijnym oraz wyznaczyć nowe ścieżki integracji europejskiej. Układ z Schengen przed 20 laty dał początek procesowi stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych i swobodzie podróżowania po obszarze Schengen. Porozumienie z Prüm wyznacza nowe standardy współpracy transgranicznej służące zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom i zwalczaniu głównych zagrożeń, takich jak terroryzm, przestępczość zorganizowana oraz nielegalna imigracja.

Współpraca krajów Beneluksu w zakresie transgranicznych interwencji policyjnych

Początki europejskiej transgranicznej współpracy organów ścigania można znaleźć w „laboratorium” Beneluksu. Belgia, Luksemburg i Holandia zawarły 27 czerwca 1962 r. traktat Beneluksu o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych. Porozumienie dopuszczało transgraniczne formy współdziałania funkcjonariuszy policji, w tym również obserwację i pościg, choć obwarowane wieloma warunkami¹².

¹¹ Tekst układu na stronie Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”: <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf/viewDOC/AGRK-6W7J49>

¹² Zob. C. Fijnaut, 1993, *Police Cooperation along the Belgian-Dutch Border*, w: *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*, C. Fijnaut (ed.), Deventer-Boston, s. 116; tenże: *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*, 2004, w: *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, N. Walker (ed.), Oxford–New York, s. 248. Por. A. Gruszczak, 2005, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, F. Jasiński, K. Smoter (red.), Warszawa, s. 8-9.

8 czerwca 2004 r. w Luksemburgu ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości Belgii, Holandii i Luksemburga podpisali układ o transgranicznych interwencjach policyjnych. Celem układu, określonym w art. 2, jest „rozszerzenie możliwości współpracy policyjnej z zamiarem utrzymania przestrzegania prawa, porządku i bezpieczeństwa, ochrony osób i dóbr, jak również przeciwdziałania i wykrywania przestępstw kryminalnych”¹³.

Pomocy można udzielić wyłącznie na wniosek jednej ze stron układu. Każda strona układu może odmówić realizacji wniosku oraz stosowania postanowień umowy, jeżeli uzna, że naruszy to suwerenne prawa tego państwa lub zagrazi bezpieczeństwu państwa albo innym zasadniczym interesom, lub też doprowadzi do złamania prawa krajowego.

Wniosek o pomoc powinien określać charakter postulowanej interwencji transgranicznej, jak również operacyjne uzasadnienie interwencji i jej zasięg czasowy. W nagłych przypadkach możliwe jest podjęcie interwencji bez uprzedniej zgody, pod warunkiem natychmiastowego zawiadomienia odpowiednich władz państwa przyjmującego.

Do zakresu kompetencji jednostki podejmującej interwencję transgraniczną należą:

- ◆ przywrócenie bezpieczeństwa i ścisła ochrona osób,
- ◆ sprawowanie kontroli i/lub systematyczne przeszukiwanie części terytorium w celu gromadzenia informacji i zlokalizowania osób, zwierząt, pojazdów lub przedmiotów stwarzających w danej chwili lub potencjalne zagrożenie prawa oraz ładu i bezpieczeństwa,
- ◆ kontrolowanie wjazdu na część terytorium lub przestrzeganie zakazu wjazdu na to terytorium,
- ◆ kierowanie ruchem drogowym,;
- ◆ sprawdzanie tożsamości osób,
- ◆ eskorta w celu uniknięcia incydentów, zapewnienia przestrzegania prawa i ładu oraz zapewnienia bezpieczeństwa.

Układ przewiduje stosowanie pościgu transgranicznego i obserwacji transgranicznej zgodnie z zasadami ustalonymi w konwencji wykonawczej Schengen, przy założeniu że stosuje się go wobec osób unikających kary więzienia lub podejrzanych o popełnienie przestępstwa podlegającego procedurze ekstra-

¹³ Opublikowany w: Journal Officiel de Grand-Duché de Luxembourg, nr 208 z 30 grudnia 2004 r., s. 3764.

dycji. Pościg nie podlega żadnym ograniczeniom terytorialnym ani czasowym i obejmuje prawo do zatrzymania osoby ściganej.

Pościg i obserwacja mogą być prowadzone również w przestrzeni powietrznej oraz na szlakach morskich i rzecznych. W trakcie obserwacji transgranicznej funkcjonariusze, za zgodą państwa przyjmującego, mogą stosować takie środki techniczne, jakimi dysponują.

W trakcie interwencji transgranicznej funkcjonariusze mogą mieć indywidualne środki przymusu. Użycie siły jest dopuszczalne (oprócz obrony koniecznej) w celu obrony osób chronionych przez funkcjonariuszy lub innych osób, przy czym użycie broni palnej, sprayu pieprzowego lub gazu łzawiącego jest dopuszczalne w stanach najwyższej konieczności. Użycie siły lub innych form przymusu jest dopuszczalne również na wyraźny rozkaz lub na podstawie instrukcji wydanej przez odpowiednie władze państwa przyjmującego. W trakcie prowadzonej operacji transgranicznej – jeżeli nie wyklucza tego charakter interwencji transgranicznej – funkcjonariusz kraju wysyłającego musi być wyposażony w cechy identyfikacyjne, takie jak legitymacja służbowa, mundur lub opaska naramienna; może się poruszać odpowiednio oznakowanym pojazdem.

Traktat otwiera możliwość prowadzenia wspólnych patroli w regionach przygranicznych na terytorium Holandii oraz na całym terytorium Belgii i Luksemburga. Funkcjonariusze oddelegowani do wspólnego patrolu mogą korzystać z własnych środków transportu, używać sygnałów alarmowych, a także poruszać się w maksymalnie szybki sposób w celu dotarcia do własnego terytorium.

Formy „szerszej” i „węższej” współpracy transgranicznej organów ścigania w Europie

Współpraca transgraniczna otwiera nowe możliwości skutecznych i planowych działań skierowanych przeciwko organizacjom przestępczym oraz osobom naruszającym ład i porządek publiczny. Koncentrując się na praktycznych sposobach wzajemnej pomocy na obszarach przygranicznych, władze państw uczestniczących we współpracy nie tylko rozwijają swe zdolności w zakresie wspólnych operacji, wymiany i przetwarzania informacji, analizy ryzyka, ale także budują wzajemne zaufanie, dzielą się doświadczeniami i wzorcowymi praktykami, współpracują w czasie szkoleń, w zakupach sprzętu i oprogramowania. Pozytywne przykłady współpracy przygranicznej holendersko-niemieckiej, niemiecko-francuskiej czy włosko-austriackiej są przeno-

szone do szerszych kręgów współpracy, angażujących kraje spoza UE. Zamiarem państw unijnych jest ukształtowanie bezpiecznego otoczenia poprzez wciąganie krajów spoza Unii do współpracy wykorzystującej doświadczenia i sprawdzone rozwiązania w ramach UE i obszaru Schengen.

Przykładem szerszej współpracy europejskiej może być konwencja o współpracy policyjnej z południowo-wschodnią Europą, podpisana na zakończenie konferencji ministerialnej, która odbyła się w Wiedniu w dniach 4-5 maja 2006 r., na temat „Rola bezpieczeństwa wewnętrznego w stosunkach między Unią Europejską a jej sąsiadami”¹⁴. Konwencję podpisały kraje południowo-wschodniej Europy: Serbia i Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Albania, Rumunia, Mołdawia. Unię reprezentowali ministrowie spraw wewnętrznych Austrii i Niemiec. Na zakończenie konferencji podpisano konwencję o współpracy policyjnej z krajami południowo-wschodniej Europy. Celem tej umowy jest przeciwdziałanie terroryzmowi, przestępczości zorganizowanej i korupcji oraz ich zwalczanie. Metody obejmują, oprócz wymiany informacji i współpracy technicznej za pośrednictwem biur krajowych oraz oficerów łącznikowych, wprowadzenie i wzmocnienie transgranicznych form współpracy, takich jak obserwacja i pościg transgraniczny, wspólne patrole w obszarach przygranicznych, zakup kontrolowany czy tajne śledztwo.

„Wąska” współpraca transgraniczna to współpraca dwustronna, która opiera się na instytucjonalnym współdziałaniu zgodnie z wypracowanymi procedurami i przy wykorzystaniu sprawdzonych rozwiązań i narzędzi technicznych, zwłaszcza w zakresie przepływu informacji. Przykładem tego typu współpracy może być układ francusko-niemiecki o transgranicznej współpracy policyjnej i celnej podpisany 9 października 1997 r. w Mondorf-les-Bains¹⁵. Celem porozumienia było przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa i ładu publicznego oraz sprzyjanie zapobieganiu czynom kryminalnym i wykrywaniu tych czynów. Szczególnie ważne było współdziałanie operacyjne w przypadkach obserwacji i pościgu transgranicznego określonych w konwencji wykonawczej Schengen, zwłaszcza w zakresie przepływu informacji. Ponadto układ przewidywał ścisłą współpracę w zakresie zapobiegania przemytowi transgranicznemu.

¹⁴ Opublikowana na stronie internetowej prezydencji austriackiej: http://www.eu2006.at/de/News/information/SEE_Police_Convention_270406_Final_text.pdf

¹⁵ Opublikowany w: „Journal Officiel de la République Française”, nr 221, z 23 września 2000 r., s. 14967. Por. A. Maguer, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, „Cultures & Conflits”, nr 48/2002.

Doświadczenia i wzorce współpracy transgranicznej w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej praktykowanej w krajach zachodniej części Europy przejęły także władze Rzeczypospolitej Polskiej. Polska jest stroną kilku tego typu umów:

- ◆ polsko-niemieckiej umowy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz szczególnie niebezpiecznych przestępstw, podpisanej 18 czerwca 2002 r.,
- ◆ polsko-słowackiej umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, zawartej 23 marca 2004 r.,
- ◆ polsko-litewskiej umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości, o ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisanej 14 marca 2006 r.,
- ◆ polsko-czeskiej umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości, o ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych z 21 czerwca 2006 r.

Omówione pokrótce umowy dotyczące współpracy transgranicznej wyraźnie pokazują, że tego typu współpraca jest podstawą współdziałania organów ścigania w zwalczaniu najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii Europejskiej, takich jak przestępczość zorganizowana, nielegalne migracje i terroryzm. Warunkami skuteczności tych rozwiązań są zasada wzajemnego zaufania oraz otwarty i pełny przepływ informacji między instytucjami partnerskimi.

POLSKA W DRODZE DO SCHENGEN ORAZ KIERUNKI ROZWOJU OBSZARU WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

dr Adam Dudzic

Temat „Bezpieczni w Europie. Czy Unia Europejska zapewnia bezpieczeństwo swoim obywatelom” można rozważać w dwóch aspektach. Pierwszy to ten związany z pełnym członkostwem Polski w obszarze Schengen (a raczej – bo określenie to w sensie formalnoprawnym jest błędne – pełnym stosowaniem przez Polskę dorobku prawnego Schengen), tzn. ze stanem przygotowań Polski do zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej, a tym samym z pełniejszym uczestnictwem w unijnym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Drugim aspektem, o którym należy pamiętać, mówiąc o bezpieczeństwie w Unii Europejskiej, jest przedstawienie na forum UE obecnych kierunków prac i działań związanych z rozwojem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Przechodząc do pierwszej części, należy przypomnieć, iż w 1985 r. państwa Beneluksu, Francja i Niemcy podpisały układ z Schengen – instrument prawa międzynarodowego znajdujący się poza systemem prawa wspólnotowego. Jego głównym celem było stopniowe znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych i tym samym zapewnienie swobody przepływu osób. Cel główny, z którym najczęściej identyfikowany jest obszar Schengen, wskazywałby na nikły związek z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom. Aby jednak realizować cel główny – swobodę przepływu osób – sygnatariusze układu zobowiązali się do wprowadzenia wielu środków kompensacyjnych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, przy jednoczesnym zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Środki te skonkretyzowano w podpisanej w 1990 r. konwencji wykonawczej do układu z Schengen. I tak, aby zrealizować cel, jakim jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, państwa sygnatariusze jednocześnie zobowiązały się do wprowadzenia wspólnych zasad dotyczących: jednolitego reżimu przekraczania granic zewnętrznych, ujednoczenia polityki wobec cudzoziemców w zakresie wiz, prawa do odmowy wjazdu na terytorium Schengen, procedur azylowych w zakresie reguł właściwości rozpatrywania wniosku, wspólnych zasad i środków dotyczących

współpracy policyjnej, pogłębionej współpracy w sprawach karnych, współpracy w zwalczaniu przestępczości narkotykowej, zasad obrotu bronią palną i amunicją. Konwencja wykonawcza Schengen weszła w życie w 1995 r. W 1999 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu, dorobek prawny Schengen włączono w ramy systemu prawnego UE.

Powstaje pytanie o to, czy Polska jest członkiem Schengen. Otóż z formalnoprawnego punktu widzenia odpowiedź jest twierdząca, ponieważ zgodnie z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia (Polski do UE) Polska jest członkiem Schengen, z tym że nie stosuje wszystkich przepisów prawnych z tym związanych, głównie tych dotyczących kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 3 ust. 2 przywołanego Aktu zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych w nowych państwach członkowskich będzie możliwe wyłącznie na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej podjętej w tym celu po sprawdzeniu, zgodnie ze stosowanymi procedurami oceny Schengen, iż w danym nowym państwie członkowskim wdrożono odpowiednie regulacje prawne, a zobowiązania wynikające z dorobku Schengen są realizowane w satysfakcjonującym stopniu. Przed podjęciem odpowiedniej decyzji Rada musi uzyskać opinię Parlamentu Europejskiego. Projekt odpowiedniej decyzji Rady wraz z rekomendacją jej przyjęcia zostanie, w myśl obowiązujących procedur, przygotowany przez Grupę Roboczą Rady ds. Ewaluacji Schengen (Scheval). Decyzja zostanie poprzedzona misjami eksperckimi w ewaluowanym kraju, które dokonają oceny jakości wdrożenia i stosowania dorobku Schengen. Ewaluacja składa się z dwóch etapów. Pierwszy to kwestionariusz ewaluacyjny zawierający zestaw pytań (ok. 150-200) ze wszystkich obszarów współpracy Schengen. Kraje ustosunkowują się do tych pytań pisemnie. Pytania dotyczą stosowanych regulacji prawnych, danych statystycznych, informacji o procedurach, programach szkoleniowych itp. Drugi etap to wizyty kontrolne ekspertów oceniających stosowanie dorobku Schengen oraz dobrych praktyk w terenie, a także zgodność informacji podanych w kwestionariuszu ewaluacyjnym z praktyką.

Polska była dobrze przygotowana do misji ewaluacyjnych, trwających od stycznia 2006 r. Przyjęto i wdrożono niezbędne regulacje prawne. Procedury działania uaktualniono w celu doprowadzenia do pełnej zgodności z dorobkiem prawnym Schengen. Większość istotnych inwestycji sprzętowych i infrastrukturalnych właśnie zrealizowano lub zakończy się je w najbliższych miesiącach. W Polsce odbyły się misje ewaluacyjne w następujących dziedzinach: ochrona danych osobowych, współpraca policyjna, granice morskie, granice powietrzne, „wiza” (ocena działalności konsulatów), granice lądowe. Ewalu-

ację w dziedzinie Systemu Informacyjnego Schengen zaplanowano na termin późniejszy w stosunku do pozostałych ze względu na plan budowy Systemu Informacyjnego Schengen. Dopiero po podłączeniu do tego systemu można będzie ocenić jego funkcjonowanie i procedury korzystania z niego w poszczególnych państwach. Wtedy też przewidziano misje eksperckie. Przebieg dotychczasowych misji w Polsce był pozytywny. Nie stwierdzono uchybień dotyczących standardów realizowanych działań.

Co do dalszych kroków w zakresie pełnego członkostwa Polski w Schengen, to należy zauważyć, iż na posiedzeniu w dniach 4-5 grudnia 2006 r. Rada Unii Europejskiej ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych podjęła decyzję o rozpoczęciu prac mających na celu włączenie nowych państw członkowskich do systemu SIS I (wobec opóźnień w uruchomieniu systemu SIS II), poprzez realizację propozycji portugalskiej – SISone4all, co pozwoli uniknąć znacznych opóźnień w zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych.

Przechodząc do tematu kierunków działań związanych z zapewnieniem przez UE bezpieczeństwa jej obywatelom, należy rozpatrzeć dwa nurty. Pierwszy związany jest z kierunkiem wyznaczonym przez Program haski, przyjęty przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r., a drugi z zawartym w 2005 r. układem z Prüm.

Program haski „Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej” opracowała prezydencja holenderska jako kontynuację Programu z Tampere (przyjętego w 1999 r.), w celu rozwiązania problemu wspólnej polityki azylowej i migracyjnej, przygotowania procesu harmonizacji kontroli granicznej, poprawienia współpracy policyjnej, rozwinięcia podstawy współpracy sądowej opartej na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń. Celem Programu haskiego, jako programu politycznego, jest poprawa wspólnej zdolności UE i jej państw członkowskich do:

- ◆ zagwarantowania podstawowych praw człowieka, minimum ochrony w postępowaniu oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości,
- ◆ regulacji przepływów migracji i kontroli zewnętrznych granic UE,
- ◆ zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej i zwalczania zagrożeń terrorystycznych,
- ◆ realizacji możliwości Europolu i Eurojustu,
- ◆ realizacji wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych,

- ◆ eliminowania przeszkód prawnych w rozwiązywaniu międzynarodowych sporów w sprawach cywilnych i rodzinnych – w ogóle oraz w ramach wymiaru sprawiedliwości.

Program haski podzielono na trzy części, w których opisano potrzebę wzmocnienia czterech dziedzin: wolności, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stosunków zewnętrznych.

Uzupełnienie Programu haskiego stanowi przyjęty przez Radę UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w maju 2005 r. plan działania, dotyczący jego realizacji. Został on opracowany przez Komisję Europejską zgodnie z zapowiedzią zawartą w programie. W dokumencie tym Rada wezwała Komisję do przedstawienia planu, w którym cele i priorytety programu przełożone zostaną na konkretne działania oraz zostanie ustalony harmonogram ich realizacji.

Plan działania składa się z dwóch części:

- ◆ pierwszej, która zawiera przegląd obecnie podejmowanych działań oraz najważniejszych aspektów Programu haskiego; wymienia ona także dziesięć priorytetów, wokół których, zdaniem Komisji, powinny zostać skoncentrowane działania podejmowane w ciągu następnych pięciu lat; przedstawia również proces wdrażania działań i ich oceny oraz podkreśla konieczność zachowania elastyczności tych działań,
- ◆ drugiej, którą stanowi lista konkretnych środków i działań oraz harmonogram ich podejmowania w ciągu kolejnych pięciu lat.

Program haski podkreśla wagę, jaką Unia Europejska przywiązuje do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności z powodu jej podstawowej roli w odniesieniu do ochrony interesów obywateli UE. Dlatego też, odpowiadając na oczekiwania obywateli, program zajmuje się wszystkimi aspektami polityki odnoszącymi się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, uwzględnia również ich zewnętrzny wymiar. W szczególności są więc traktowane kwestie współpracy z państwami trzecimi i regionami. Celowi temu ma służyć specjalna strategia, która będzie uzupełnieniem omawianego planu działania. Priorytetowo traktuje się też finansowy aspekt realizacji polityki. W związku z tym w kwietniu 2005 r. przedstawiono projekty trzech programów ramowych, w których połączono główne cele Programu haskiego ze środkami finansowymi niezbędnymi do ich realizacji.

Minęły dwa lata funkcjonowania Programu haskiego. Z obserwacji dotychczasowego przebiegu jego realizacji wynika, iż pojawiły się okoliczności,

które spowolniły jego wykonanie. Czynniki wpływające na realizację Programu haskiego to przede wszystkim brak wejścia w życie traktatu konstytucyjnego, spowolnienie tempa działania i podejmowania decyzji, rozszerzenie UE (w sensie jego wpływu na konieczność uzgadniania przyjmowanych rozwiązań z większą liczbą państw członkowskich), trudności w implementacji instrumentów prawnych. Starając się zaradzić zaistniałej sytuacji, w lipcu 2006 r. Komisja Europejska wydała cztery komunikaty w ramach przeglądu Programu haskiego, których celem jest ustalenie, jak rozwiązać powstałe problemy.

Pierwszy to „Komunikat dotyczący sprawozdania z realizacji Programu haskiego za rok 2005” („Scoreboard+”). Komunikat ten przedstawia stan realizacji Programu haskiego i działań podejmowanych w 2005 r. Dokument składa się z raportu zawierającego prezentację wypracowanego dorobku wspólnotowego i ogólną ocenę dokonań państw członkowskich oraz z tablicy wyników przedstawiającej stan implementacji środków wspólnotowych w poszczególnych krajach. Komunikat Komisji prezentuje działania podejmowane na poziomach krajowym i wspólnotowym w ramach trzech najważniejszych dziedzin: wzmacniania wolności, wzmacniania bezpieczeństwa oraz wzmacniania wymiaru sprawiedliwości.

Drugi komunikat to „Komunikat dotyczący systemu ewaluacji polityki UE w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Przedstawia on propozycję stworzenia kompleksowego i spójnego wewnątrznie systemu ewaluacji realizacji polityki UE w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podstawą jego opracowania są zapisy zawarte w Programie haskim stwierdzające, że ewaluacja implementacji oraz efektów wywieranych przez przyjmowane środki ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia efektywności działań UE. Propozycja jest także odpowiedzią na postulaty szefów rządów i państw, którzy uznali, że skuteczna ewaluacja działań może prowadzić do uzyskania wymiernych efektów i być dodatkowo źródłem istotnych informacji dla decydentów w poszczególnych państwach członkowskich.

Kolejnym dokumentem jest „Komunikat dotyczący realizacji Programu haskiego: dalsza droga”. Wskazuje on na obszary i dziedziny, w których UE powinna intensyfikować swoje działania (na podstawie Programu haskiego) w celu rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Chodzi o danie nowego impulsu w rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dzięki nowym inicjatywom, także nieprzewidzianym przez Program haski, oraz usprawnienie funkcjonowania procesu decyzyjnego UE w tym obszarze (m. in. poprzez wprowadzenie klauzuli *passerelle* dotyczącej

choćby trybu podejmowania decyzji). Komunikat przedstawia propozycje konkretnych działań w poszczególnych dziedzinach.

Ważnym elementem tego komunikatu jest propozycja udoskonalenia procesu decyzyjnego w obszarze „wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”. Podejmowanie decyzji w tej dziedzinie, w zakresie należącym do III filaru (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych), odbywa się na zasadzie współpracy międzyrządowej, która ma, zdaniem KE, wiele wad, takich jak: trudności w osiągnięciu kompromisu i osiągnięciu możliwości szybkiego zastosowania podjętych decyzji. Często wymaga to długotrwałego procesu ratyfikacji, nie zawsze kończącego się sukcesem. „Uwspólnotowienie” części *acquis* JHA przyczyniło się do usprawnienia podejmowania decyzji i jest to dobrą wskazówką, jak należałoby postępować w tych kwestiach. JHA jest obszarem, na którym szczególnie zależy obywatelom UE, ponieważ dotyczy ich bezpieczeństwa i życia codziennego. Zdaniem KE, mimo wielkiej wagi tej dziedziny, proces decyzyjny jest bardzo długi i obciążony licznymi przeszkodami. W szczególności decyzje w sprawach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych potrzebują jednomyślności wszystkich państw członkowskich i są podejmowane na podstawie tytułu VI TUE metodą „trzecio-filarową”, którą charakteryzują: specyficzne instrumenty prawne (wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje i konwencje), utrudniające późniejszą implementację; niewystarczający udział Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym; wymóg jednomyślności, który prowadzi do konieczności osiągnięcia, nie zawsze dobrego, kompromisu; prawo inicjatywy ustawodawczej dzielone przez 25 państw członkowskich; ograniczona rola ETS, w tym brak formalnej możliwości postawienia państw członkowskich przed ETS, by zapewnić odpowiednią transpozycję i implementację. Podobne trudności obserwuje się w „uwspólnotowionej” części JHA (tytuł IV TWE), jeśli chodzi o orzeczenia wstępne ETS (art. 68 TWE) oraz legalną migrację i prawo rodzinne (zasada jednomyślności).

Ostatni jest „Komunikat dotyczący rozszerzenia kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”, co przewidziano w art. 67 ust. 2 TWE.

Celem komunikatu Komisji jest przedstawienie propozycji rozszerzenia kompetencji ETS poprzez stosowanie procedury przewidzianej przez art. 234 TWE (wydawanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym) w stosunku do dziedzin zawartych w tytule IV TWE (wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób). Obecnie procedura pytań prejudycjalnych ma zastosowanie w powyższym obszarze jedynie wówczas, gdy pytanie w sprawie

wykładni prawa wspólnotowego jest podnoszone przed sądem krajowym, którego orzeczenie nie podlega zaskarżeniu, i sąd ten uzna, że jest to niezbędne do wydania własnego orzeczenia. Ponadto ETS nie jest właściwy do wydawania orzeczeń w sprawach aktów dotyczących kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych przez obywateli UE i obywateli państw trzecich, utrzymania porządku publicznego, ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. W komunikacie Komisja przewiduje możliwość stosowania procedury pytań prejudycjalnych przez sądy wszystkich instancji. Zaproponowano także zniesienie wymienionych ograniczeń dotyczących obszaru działalności ETS.

Wydaje się, że Komisja Europejska widzi trzy kierunki rozwiązania występujących obecnie problemów. Po pierwsze, jest to ustalenie właściwych priorytetów dalszego działania i konsekwentne ich realizowanie. Po drugie, zdaniem Komisji, elementem niezbędnym jest poprawa procesu decyzyjnego w dziedzinie „wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych” w ramach możliwości, jakie dają traktaty. Trzecim elementem poprawy sytuacji ma być stworzenie kompleksowego systemu oceny działań podejmowanych w dziedzinie „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

Oprócz działań Komisji i działań podejmowanych na forum UE w celu poprawy bezpieczeństwa obywateli UE podejmowane są także działania poza ramami prawnymi UE w formie bilateralnej lub wielostronnej. Przykładem takich działań jest traktat z Prüm.

27 maja 2005 r. siedem państw – Holandia, Niemcy, Francja, Luksemburg, Belgia, Hiszpania, Austria – podpisało w Prüm porozumienie (przewiduje ono możliwość przyłączenia się pozostałych państw członkowskich UE). Celem podpisanego układu jest zapewnienie jego sygnatariuszom możliwości intensywnego zwalczania przestępczości transgranicznej. Postanowienia układu pozwalają na bezpośrednie porównanie indywidualnych profili DNA z profilami znajdującymi się w bazach komputerowych innych państw członkowskich, na przykład w celu identyfikacji osób i prowadzenia postępowań prokuratorskich. Dzięki temu instytucje egzekwujące prawo mogą natychmiast ustalić, czy nieznaną ślad znaleziony w jednym państwie członkowskim ma związek ze śledztwem prowadzonym w innym państwie. Traktat umożliwia także porównanie odcisków palców i identyfikację pojazdów. Współpraca ma być zorganizowana w ten sposób, że punkty kontaktowe w jednym państwie członkowskim mają bezpośredni dostęp do baz danych innego państwa – strony traktatu. Traktat pozwala sygnatariuszom na dzielenie się własnymi i zdobytymi informacjami w celu zapobiegania nowym przestępstwom lub

utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa. Dane mogą być dostarczane zarówno formalnie, jak i nieformalnie podczas występowania ważnych wydarzeń o wymiarze ponadgranicznym. Zgodzono się także na wymianę danych osobowych między państwami członkowskimi w celu zapobiegania atakom terrorystycznym. Traktat zawiera również ustalenia na temat wspólnych akcji policyjnych mających na celu zapobieganie przestępczości lub utrzymanie porządku publicznego. Porozumienie umożliwia zagranicznym funkcjonariuszom policji działanie zgodnie z prawem państwa, w którym prowadzą daną akcję. W specyficznych nagłych sytuacjach możliwe jest, by zagraniczni oficerowie policji prowadzili niezaplanowane akcje transgraniczne.

Wydaje się, iż układ z Prüm stanowi swego rodzaju rozwiązanie alternatywne dla wizji rozwoju dziedziny wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości ujętą w Programie haskim. Na obecnym etapie może być jedynie przedmiotem rozważań, która droga okaże się lepsza w realizacji celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom UE. W każdym razie podczas prezydencji niemieckiej, od 1 stycznia 2007 r., planowana jest dyskusja na temat ewentualnego włączenia traktatu z Prüm do dorobku prawnego UE.

BEZPIECZEŃSTWO UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE POLITYKI MIGRACYJNEJ

*Joanna Skoczek,
zastępca dyrektora
Departamentu Polityki Integracyjnej
UKIE*

Wśród wielu czynników determinujących stan i poczucie bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej istotną rolę odgrywa niewątpliwie kwestia imigracji, przede wszystkim zaś napływu imigrantów, w tym nielegalnych.

Chciałabym przyrzeć się tej kwestii pod kilkoma różnymi względami. Po pierwsze, jaki jest stan sprawy, skąd tak wysokie miejsce problematyki migracyjnej w europejskiej agendzie. Po drugie, jakie zagrożenia i jakie szanse wiążą się z napływem imigrantów na terytorium UE. Po trzecie, jaka jest polityka UE w dziedzinie zarządzania migracjami i jakie są jej nowe inicjatywy. Wreszcie, jakie jest stanowisko Polski w tych kwestiach i w jakim stopniu zmieniająca się sytuacja może dotyczyć naszego kraju.

W 2006 r. napływ nielegalnych imigrantów na terytorium UE przybrał rozmiary dotąd niespotykane. Było to efektem łącznego wystąpienia wielu czynników. Można do nich zaliczyć dotychczasową politykę migracyjną niektórych państw członkowskich, polegającą na masowej legalizacji nielegalnych imigrantów, zaostrzenia kontroli enklaw hiszpańskich (Ceuty i Mellilii) w Maroku w efekcie wzrostu liczby osób nielegalnie przedostających się na ich (a zatem hiszpańskie) terytorium oraz pogorszenia się sytuacji ekonomicznej w państwach afrykańskich.

Od początku 2006 r. na Wyspy Kanaryjskie przedostało się niemal 30 tysięcy nielegalnych imigrantów z Afryki. Problem nielegalnej imigracji dotyczy także Portugalii, Włoch i Malty, w pewnym stopniu Grecji. Zdaniem przywódców tych krajów zjawisko niekontrolowanego i nielegalnego napływu migrantów może nosić znamiona katastrofy humanitarnej. Problem zarządzania nim jest od wielu miesięcy stałym punktem obrad Rady Unii Europejskiej, spotykającej się w gronie ministrów spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że migranci napływają do Europy ze wszystkich niemal kierunków. Ilościowo najliczniejszy jest strumień południowy,

czego bezpośrednich skutków nie odczuwa się jeszcze w naszej części Europy. Na razie Polska ma do czynienia głównie z migrantami ze wschodu, szczególnie z Kaukazu (zarówno z jego rosyjskiej części, jak i z pozostałych państw), a także z Azji Środkowej i Dalekiego Wschodu. Niezależnie od kierunku, z którego napływają imigranci, problemy, z jakimi borykają się poszczególne państwa, są podobne, choć osiągają zupełnie inną skalę. O ile bowiem na południu Europy możemy mówić o prawdziwym kryzysie, o tyle napływ ze wschodu ma stosunkowo niewielkie rozmiary, a tendencja wzrostowa nie jest jeszcze zauważalna. Nie oznacza to jednak, że najbliższe lata nie przyniosą w tym zakresie ilościowej i jakościowej zmiany.

Brak porozumień readmisyjnych z większością krajów pochodzenia i tranzytu imigrantów powoduje, że praktycznie niemożliwe staje się ich odsyłanie z terytorium UE. Procedury wewnętrzne nakazują z kolei dogłębne rozpatrywanie składanych przez przybywających wniosków, kontrolę stanu faktycznego i sytuacji poszczególnych osób. Długotrwałość tych działań, skorelowana z innymi czynnikami, jak choćby ze wsparciem udzielanym przybywaczom przez osoby już przebywające na terenie UE, powoduje, że znacznej części imigrantów udaje się pozostać w kraju, do którego kosztem wielkiego wysiłku i wyrzeczeń dotarli z nadzieją na poprawę swojej sytuacji.

Przybywanie imigrantów, ich osiedlanie się i podejmowanie przez nich pracy ma wpływ na sytuację społeczną w państwach członkowskich UE. Napływ osób innej rasy, kultury i wyznania, często nieposługujących się jakimkolwiek językiem europejskim, budzi wśród obywateli państw dotkniętych tym zjawiskiem obawę, niechęć, często strach. Dotychczasowe doświadczenia, przekonania i obiektywne statystyki potwierdzają, że napływ imigrantów powoduje często wzrost wskaźników przestępczości. Postrzegany jest także jako czynnik pogarszający sytuację na rynku pracy, chociaż zazwyczaj imigranci podejmują się zajęć, których nie chcą wykonywać pracownicy miejscowi. Także odmiennosc religijna i kulturowa budzi obawę o zachowanie tożsamości i znaczenia lokalnej kultury, języka, zwyczajów.

Jednocześnie jednak większość państw UE odnotowuje obecnie braki na rynku pracy i zaczyna odczuwać skutki starzenia się społeczeństw. Napływ imigrantów pozwala na zapewnienie funkcjonowania gospodarki i usług oraz utrzymanie zatrudnienia w obszarach, w których z różnych przyczyn brakuje rodzimej siły roboczej. Powoduje to, iż państwa UE są w istocie zainteresowane napływem imigrantów, jednak musi on mieć charakter legalny, kontrolowany i ukierunkowany.

Zapewnienie ram instytucjonalnych i prawnych długofalowej, całościowej i spójnej polityce migracyjnej UE zyskało w kontekście powyższych faktów rangę priorytetu. Działania na poziomie wspólnotowym będą dotyczyły zarówno środków zaradczych wobec już przybyłych imigrantów, jak i wypracowywaniu narzędzi wpływu na skalę i charakter napływu nowych. Muszą one w dużym stopniu uwzględniać współpracę z krajami pochodzenia imigrantów. Problemy te były w ostatnim czasie przedmiotem dyskusji podczas Rady Europejskiej w Lahti w październiku 2006 r. oraz podczas posiedzeń Rad UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych i ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 4-5 grudnia 2006 r. Komisja Europejska przedstawiła dwa komunikaty związane z problematyką migracyjną, dotyczące globalnego podejścia do migracji i zarządzania południowymi granicami morskimi UE.

Pierwszy z nich wskazuje na konieczność analizowania wyzwań migracji w perspektywie długoterminowej, w powiązaniu z zagadnieniami rozwoju i kształtowania sytuacji na rynkach pracy państw UE.

Drugi dotyczy kwestii zarządzania południową granicą morską UE, a zatem tym obszarem, który w największym stopniu narażony jest na problemy wynikające z masowego napływu imigrantów. Zakłada on ścisłą współpracę państw członkowskich, nie tylko leżących na południu Europy, ale także pozostałych.

Te dwa komunikaty jasno wskazują, że problem migracji nie ogranicza się jedynie do kilku krajów, które przyjęły ostatnio znaczną liczbę imigrantów z Afryki Północnej i Subsaharyjskiej, lecz w dłuższej perspektywie obejmie wszystkie państwa UE, jako części składowe obszaru o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego i dobrobytu, a zatem atrakcyjnego dla imigrantów.

W debacie nad komunikatami ujawniły się dwa punkty widzenia, reprezentowane przez państwa członkowskie. Pierwszy: Włochy, Hiszpania, Francja, Portugalia, Grecja, Malta, Słowenia i Cypr (a zatem kraje, do których najczęściej przybywają imigranci) uważają, że problem nielegalnej imigracji wymaga znacznie silniejszej mobilizacji Unii. Kraje te apelują o rozpatrywanie tej kwestii „w skali europejskiej”, szczególnie w zakresie dostępu do źródeł wsparcia finansowego i innych zasobów (sprzętu, ludzi itd.). Drugi: pozostałe kraje członkowskie opowiadają się za większą ostrożnością w podejmowaniu działań, a także za wzmocnieniem istniejących instrumentów. W gestii państw

członkowskich powinny pozostać istotne elementy polityki migracyjnej, takie jak decyzje o formach legalizacji pobytu cudzoziemców czy też otwierania rynków pracy. Istotnym instrumentem realizacji polityki UE powinny być umowy o partnerstwie z krajami pochodzenia imigrantów oraz krajami tranzytowymi.

Wśród działań zaradczych proponowanych przez Komisję Europejską należy wymienić m.in. wzmocnienie agencji Frontex oraz stworzenie europejskiego systemu nadzoru granic, w szczególności koordynacji nadzoru granic morskich.

Dotychczasowa działalność agencji Frontex oceniana jest jako niewystarczająca. W konkluzjach Rady przedstawiono konkretne zadania, które Frontex powinien realizować, i zadeklarowano jednocześnie wzmocnienie jego potencjału. Planowane jest także kilkukrotne podniesienie wartości środków przeznaczanych z budżetu UE na działalność agencji, tak aby umożliwić jej, oprócz działalności analitycznej, realizację zadań operacyjnych: organizacji patroli lub wspólnych lotów wydaleniowych.

Komisja Europejska od kilku lat proponuje stworzyć korpus europejskiej straży granicznej. Obecnie powraca do tej idei w kontekście przeglądu Programu haskiego. Problem ten wywołuje jednak kontrowersje natury prawnej, gdyż nowe państwa członkowskie zgłaszają obiekcje co do traktatowych kompetencji w tym zakresie. Jako swego rodzaju mechanizm zastępczy przyjęto więc koncepcję utworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicach zewnętrznych (*Rapid Border Intervention Teams*, RABIT).

Polska bierze aktywny udział w dyskusjach o zintegrowanej polityce migracyjnej UE. Jeśli chodzi o RABIT, to Polska co do zasady popiera stworzenie mechanizmu, w którego ramach państwa członkowskie, postawione wobec szczególnie trudnej sytuacji na granicy zewnętrznej, będą mogły czasowo skorzystać z wiedzy, doświadczenia i kadr służb granicznych innych państw członkowskich, a także ustanowienie wspólnych zasad określających zakres zadań, które będą mogły być realizowane przez funkcjonariuszy jednego państwa członkowskiego uczestniczących we wspólnym działaniu na terytorium innego państwa członkowskiego.

Polska jest zdania, iż tylko bliska współpraca wszystkich państw członkowskich pozwoli na lepsze zarządzanie procesami migracyjnymi. Rząd RP deklaruje gotowość udzielenia pomocy i wsparcia w działaniach podejmowanych przez UE. Polska za najistotniejsze uznaje zachowanie na poziomie UE

równowagi geograficznej w wypracowywaniu i wspieraniu polityki migracyjnej. Jednocześnie, w kontekście obecnego kryzysu migracyjnego, widzi konieczność pilnego znalezienia najlepszych rozwiązań, które pomogłyby państwom członkowskim z południa UE w rozwiązaniu obecnych problemów i zapobieżeniu ich eskalacji.

W perspektywie długoterminowej Polska dostrzega potrzebę wypracowania ram polityki migracyjnej UE w sposób niosący wartość dodaną dla całej Unii. Ma bowiem świadomość, że stopniowo, zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni, sama będzie się stawać celem migracji zarobkowych.

Polska popiera mechanizmy służące osiągnięciu większej spójności polityki migracyjnej i poprawie wymiany informacji. W gestii państw członkowskich powinny jednak pozostać istotne elementy polityki migracyjnej, takie jak decyzje o formach legalizacji pobytu cudzoziemców czy też otwierania rynków pracy.

PODSUMOWANIE WYSTĄPIEŃ PANELOWYCH

Wszystkie opinie przedstawione w tej dyskusji zawierały wiele interesujących wątków, których ze względu na obowiązujący limit czasu nie sposób nawet w skrócie skomentować. Toteż pozostaje mi tylko ustosunkować się do wybranych kwestii, pozostających w zakresie moich zainteresowań naukowo-badawczych.

Pan profesor Kojder zaprezentował interesujące wyniki badań dotyczących ocen społecznych różnych obszarów po przyjęciu naszego kraju do UE. Okazuje się, że zawiedzione nadzieje naszego społeczeństwa dotyczą przede wszystkim jakości stanowionego prawa, funkcjonowania sądów, przestępczości nieletnich i młodocianych, wzrostu liczby zabójstw oraz takich patologii jak korupcja i przemyt. Jednocześnie najwięcej ocen pozytywnych zbiera właśnie Policja (70%), co – zdaniem referenta – może dziwić w kontekście wzrostu przestępczości. Jednak respondenci pozytywnie ocenili bezpieczeństwo na ulicach. Należy zaznaczyć, iż przestępczość w Polsce od kilku już lat systematycznie spada, wbrew formułowanym jakiś czas temu prognozom. Dotyczy to również liczby zabójstw. Doniesienia medialne w tym względzie mogą jednak sprawiać wrażenie, iż ten rodzaj przestępczości wykazuje tendencję rosnącą. Jak wiadomo, relacje mediów charakteryzują się pewną nadproporcjonalnością reakcji na różne przejawy gwałtownej przestępczości w porównaniu z reakcjami na inne kategorie czynów zabronionych. Należy zaś podzielić niepokoje społeczne dotyczące złej jakości stanowionego prawa, co w pewnym zakresie jest wynikiem biegunki legislacyjnej. Nadmierna liczba pośpiesznie stanowionych aktów prawnych nie idzie, niestety, w parze z ich jakością. Na pewno też powody do niepokoju może dawać narastający problem przestępczości nieletnich i młodocianych, którzy nierzadko – jak twierdzi doktor Rau – wchodzą do zorganizowanych struktur przestępczych, w których widzą swoją przyszłość. Za wszelką cenę, nawet za cenę dokonania zabójstwa, chcą zdobyć uznanie tego środowiska.

W wystąpieniu pani Skoczek pojawił się istotny sygnał – oto Polska staje się atrakcyjnym krajem docelowym dla nielegalnych imigrantów. Warto w związku z tym podkreślić, że konsekwencją fali imigracyjnej jest na ogół wzrost przestępczości oraz generowanie innych zagrożeń, w tym terroryzmu. Potwierdzeniem tego mogą być niedawne zamieszki we Francji, które napawiają niepokojem nie tylko władze francuskie, lecz również społeczność międzynarodową. Trudno jednak nie zauważyć, iż w kontekście postępującego starzenia się społeczeństw państw członkowskich UE tylko napływ imigrantów może powstrzymać deficyt siły roboczej. Do negatywnego odbioru fali imigracyjnej przez społeczeństwa krajów członkowskich UE przyczyniają się sami cudzoziemcy. Na przykład patologicznym zjawiskiem w naszym kraju był udział tzw. uchodźców politycznych w zorganizowanych grupach przestępczych. Niejednokrotnie też dochodziło do kolizji między decyzjami organów ścigania (decyzje o zatrzymaniu domniemyanych uczestników tych grup) a ocenami niektórych polityków, którzy pozostając w stanie głębokiego nawiedzenia, w imię interesów wyższych, związanych tak naprawdę z realizacją doraźnych celów politycznych i zachowaniem poprawności politycznej, podejmowali próby ingerencji w celu zwolnienia osób podejrzanych o udział w zorganizowanej działalności przestępczej. Obecnie natomiast mamy ogromny problem z rozpoznawaniem wśród osób ubiegających się o status uchodźcy potencjalnych terrorystów, którzy mogą do nas przybywać z Czeczenii i północnego Kaukazu. Niewątpliwie pewien optymizm może budzić – sygnalizowana przez referentkę – tendencja stworzenia jednolitej polityki imigracyjnej, a tym samym odejścia od istniejących 25 różnych systemów tej polityki. W kategorii środków zaradczych ważną rolę do odegrania mają też sygnalizowane porozumienia readmisyjne oraz polityka prorozwojowa (mapy popytu i podaży na migracyjnych rynkach pracy).

W wystąpieniu pana doktora Gruszczaka, nawiązującym do nowych kierunków zwalczania przestępczości, znalazło się miejsce dla omówienia kwestii tak ważnej, jak prowadzenie działań operacyjnych na terenie innych państw. W tym zakresie na szczególną uwagę – zwłaszcza w aspekcie zwalczania przestępczości transgranicznej – zasługują pościg transgraniczny i obserwacja (nadzór) transgraniczna. Problemy te były szeroko dyskutowane m.in. na konferencji międzynarodowej zorganizowanej pod hasłem „Polsko-litewska współpraca przygraniczna” (Supraśl, 27-29 kwietnia 2005 r.), w której mieliśmy okazję wspólnie uczestniczyć.

Pan doktor Dudzic zajął się problemem wdrażania postanowień z Schengen. Zgodzić się trzeba z akcentowanym w tym wystąpieniu stwierdzeniem, że

formułowane niejednokrotnie obawy przed totalnym otwarciem granic są przesadzone. Generalnie można też powiedzieć, że jesteśmy już w Schengen, choć brakuje standardów ochrony granic. Cieszyć natomiast może zakończenie misji w ramach procesu ewaluacji i pozytywne raporty będące tego efektem. Godny odnotowania w tym zakresie jest również fakt, iż pełnomocnik rządu ds. przygotowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) wyznaczył komendanta głównego Policji jako organ właściwy do budowania Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) wraz z Centralnym Węzłem Polskiego Komponentu (CW PK) SIS II i VIS w Polsce. Oznacza to, że Policja musi przygotować i dostosować swój system centralny (KSIP) do współpracy z SIS i VIS oraz rozbudować infrastrukturę sieciową, tak aby umożliwić wszystkim użytkownikom systemu (także spoza resortu) korzystanie z tych systemów. Chodzi tu o dostęp do informacji dotyczących osób i mienia metodą automatycznego wyszukiwania danych. Warto też zauważyć, iż w ostatnich latach zaobserwowano pewne spowolnienie inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa. Mogą to potwierdzać rekomendacje Europejskiej Rady ds. Bezpieczeństwa (ESRAB), jak również trudności w implementacji wypracowanych już rozwiązań, np. europejskiego nakazu aresztowania.

W wystąpieniu pani Rokickiej, poświęconemu bezpieczeństwu w aspekcie przestrzegania zasad państwa prawa, budujące są zwłaszcza sygnały o aktywnej roli naszych struktur prawnych w kreowaniu orzecznictwa Trybunału. Interesujący jest również fakt, iż Trybunał w swych rozstrzygnięciach kieruje się m.in. zasadą swobodnego przepływu osób w kontekście zasady *ne bis in idem*.

Pani profesor Szczygieł nawiązała do jednego z głównych kierunków badań w ramach projektu badawczego zamówionego przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji nr PBZ-MIN-004/T00/2002 pt. „Rozwiązania prawne i organizacyjno-techniczne w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dowodów procesowych oraz instytucji świadka koronnego”. Zasadniczo badania te prowadzono w ramach czterech zespołów problemowych: do spraw problematyki świadka koronnego oraz dowodów procesowych w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej; do spraw problematyki terroryzmu i prania brudnych pieniędzy; do spraw zagadnień korupcji, w tym w szczególności korupcji będącej udziałem zorganizowanych struktur przestępczych; oraz do spraw problematyki penitencjarnej w kontekście przestępczości zorganizowanej. W ramach prac podejmowanych w ramach ostatniego z wymienionych zespołów problemowych, kierowanej przez referentkę, zostały m.in. przeprowadzone zakrojone

na szeroką skalę ogólnopolskie badania osadzonych w zakładach karnych, którzy uczestniczyli w zorganizowanych grupach przestępczych. Jednym z celów tych badań – ich wyniki niebawem zostaną opublikowane – było zdiagnozowanie zagrożeń, jakie stwarzają skazani za przestępczość zorganizowaną dla innych skazanych, funkcjonariuszy i prowadzonych w zakładach karnych działań wychowawczych. Wyniki badań potwierdziły jedną z postawionych hipotez, że łączenie zachowań korupcyjnych z pojawieniem się w zakładach karnych osób powiązanych z przestępczością zorganizowaną jest w pełni zasadne. Szczególnie ci skazani, którzy zajmują wysoką pozycję w grupie, nie chcą jej utracić podczas pobytu w zakładzie karnym, a więc usiłują nawiązać kontakt z członkami grupy pozostającymi na wolności. Tymczasowo aresztowani zaś chcą tak kierować postępowaniem, aby uniknąć kary, a jeśli już dojdzie do jej wymierzenia, aby jej wymiar był jak najniższy. Muszą więc zatroszczyć się o odpowiednich świadków bądź wyeliminować świadków ich zdaniem nieodpowiednich, a do tego niezbędne są kontakty z członkami grupy pozostającymi na wolności.

Nawiązując do pytania postawionego w temacie konferencji, można powiedzieć, że jesteśmy bezpieczni w takim stopniu, w jakim jest to możliwe. Mogłoby być w tym zakresie lepiej, gdyż nie zauważyć pewnych spowolnień w budowaniu narodowej strategii bezpieczeństwa, zwłaszcza że przestępczość zorganizowana i jej niezaprzeczalny związek z finansowaniem terroryzmu stanowią dla Europy coraz poważniejszy problem. Wytyczono jednak w tym zakresie pewne kierunki, co pozwala dość optymistycznie patrzeć w przyszłość. Na poziomie europejskim na szczególną uwagę w tym względzie zasługują wspomniane wyżej rekomendacje Europejskiej Rady ds. Bezpieczeństwa, na krajowym zaś – dotychczasowa działalność Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dąży ona do połączenia wysiłków jednostek naukowych, ośrodków rządowych i firm komercyjnych w celu wypracowania najlepszych rozwiązań wspomagających zarządzanie bezpieczeństwem publicznym przy zastosowaniu najnowocześniejszych technologii. Trzeba przy tym również pamiętać o przesłaniu wynikającym z jednej z głównych tez wikty-mologii, zgodnie z którym to przede wszystkim my sami powinniśmy się troszczyć o nasze życie, zdrowie i mienie, państwo zaś powinno stwarzać po temu odpowiednie warunki.

prof. zw. dr hab. Emil W. Pływaczewski
Uniwersytet w Białymstoku

